

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

الدكتور بالجيلالي خالد

جامعة تيارت

بالجيلالي محمد

أستاذ مؤقت – جامعة تيارت

ملخص:

إن هذه الدراسة تقوم على أساس البحث عن دور الأحزاب السياسية وجماعات الضغط، واللجان البرلمانية في التأثير وتوجيه إرادة المشرع نحو سن قانون يخدم كل منها، ومن ثم فإن البحث في هذا الموضوع هو محاولة منا تسليط الضوء على الجوانب القانونية والسياسية لدور الأحزاب السياسية وجماعات الضغط، واللجان البرلمانية وتأثيرها على عمل السلطة التشريعية.

الكلمات الدالة: أحزاب سياسية، جماعات ضغط، لجان برلمانية، برلمان، سلطة تنفيذية، مشرع، رئيس جمهورية.

Abstract:

This study is based on research on the role of political parties and pressure collectivities, and parliamentary committees in influencing and directing the will of the legislature towards the enactment of a law, each serving, and then the research on this subject is to try us shed light on the legal and political aspects of the role of political parties and pressure collectivities, the parliamentary committees and their impact on the work of the legislature.

Key words: political parties, pressure collectivities, parliamentary committees, parliament, executive authority, lawmaker, President of the Republic.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

مقدمة:

الحقيقة أن العوامل التي تؤثر على البرلمان لا تقتصر فقط على تأثير السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية، نتيجة لهيمنة الحكومة وتحكمها في الوظيفة التشريعية، أو تحكم رئيس الجمهورية في العمل التشريعي، بل توجد عوامل أخرى تؤثر في عمل البرلمان، سواء من خلال تأثير الأحزاب السياسية على عمل البرلمان والتأثير على أعضاء البرلمان وتوجيه إرادتهم بما يخدم مصالح هذه الفئة وفق ما تنص عليه المادة 03 من الدستور الفرنسي لعام 1958، والمادة 52 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹، والمادة 74 من الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014²، إلى جانب الضغط الذي تمارسه جماعات الضغط على السلطة العامة لاسيما التأثير على البرلمان، والضغط على أعضائها من أجل إصدار قانون أو منع إصداره بما يخدم مصالح تلك الجماعات، إضافة إلى اللجان البرلمانية -الدائمة التي لها دور فعال في إعداد ودراسة مشروعات أو اقتراحات القوانين بالشكل الذي قد يؤثر على عمل البرلمان ويقيد من سلطة المشرع التقديرية.

كل هذه العوامل قد تدفع المشرع البرلماني إلى وضع قواعد قانونية لا تراعى فيها المصلحة العامة، وإنما تسعى تحت الضغط إلى إصدار قوانين لمصلحة هذه الطائفة من الأفراد أو ضدها، أو من أجل تحقيق مصالح حزبية أو سياسية لا ترتبط بتحقيق غايات المصلحة العامة.

والجدير بالذكر أن هذه الدراسة تقتصر فقط على البحث في دور الأحزاب السياسية وجماعات الضغط، وحتى اللجان البرلمانية في التأثير وتوجيه إرادة المشرع نحو سن قانون يخدم كل منها، ومن ثم فإن البحث في هذا الموضوع هو محاولة منا تسليط الضوء على الجوانب القانونية والسياسية للأحزاب السياسية وجماعات الضغط، واللجان البرلمانية في التأثير على عمل البرلمان.

ومن أجل الوقوف على العوامل التي تؤثر على البرلمان كسلطة عامة لنا أن نتساءل عن مدى تأثير الأحزاب السياسية على عمل البرلمان؟ وكذا دور جماعات الضغط في التأثير على سلطة المشرع التقديرية؟ وما هو دور اللجان البرلمانية في السيطرة على مشروعات أو اقتراحات قوانين؟

1- يقابلها نص المادة 42 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

2- انظر نص المادة 03 من الدستور الفرنسي لعام 1958، والمادة 52 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (يقابلها نص المادة 42 من الدستور الجزائري لسنة 1996)، والمادة 74 من الدستور المصري لسنة 2014.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

إن الإجابة على هذه الإشكالية التي يطرحها موضوع العوامل المؤثرة على عمل البرلمان في الدستور الجزائري تفرض علينا الاعتماد على عدة مناهج، منها الاعتماد على المنهج التحليلي من خلال استقراء النصوص القانونية المتعلقة بالسلطة التشريعية لإجراء دراسة شاملة حول موضوع العوامل المؤثرة على عمل البرلمان، إضافة إلى الاعتماد على المنهج المقارن، وذلك بالنظر إلى أهمية المواضيع التي تعالجها الدراسات القانونية المقارنة بهدف الاستفادة من تجارب أو نماذج الدول الأخرى.

وحتى يتسنى لنا الإجابة على الإشكالية التي يطرحها الموضوع للوقوف على العوامل المؤثرة على عمل البرلمان نحاول أولاً معرفة مدى تأثير الأحزاب السياسية على عمل البرلمان (الفقرة الأولى)، ثم بيان مدى تأثير اللجان البرلمانية وجماعات الضغط على عمل السلطة التشريعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

مدى تأثير الأحزاب السياسية على عمل البرلمان

للأحزاب السياسية دور كبير في الحياة السياسية خاصة بالنسبة لعمل البرلمان، ذلك بأن الأحزاب السياسية كتنظيم يسعى للحصول على مساندة شعبية من أجل الوصول إلى السلطة وممارستها لتحقيق أهداف ومصالح أعضائها، وذلك من خلال ممارسة الضغط على السلطة لاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى تتخذ قرارات تتماشى مع أهدافها¹.

كما تعتبر الأحزاب السياسية ضرورة من ضرورات الحياة الديمقراطية وعاملاً رئيسياً من عوامل الحياة السياسية داخل كل نظام سياسي، وباعتبار أنها-الأحزاب السياسية تلعب دوراً أساسياً في الأنظمة السياسية والوسيلة الفعالة للتأثير في الرأي العام، كما أنها تربط بين الناخبين والمنتخبين².

ونظراً لما للأحزاب السياسية من أهمية بالغة، فإن لها دوراً كبيراً في مرحلة الانتخاب والترشح من جهة، والتأثير على أعضاء البرلمان المنتخبين من جهة ثانية، وهو الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل حول مدى تأثير الأحزاب

¹-انظر: محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دراسة تطبيقية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية مصر، 2013، ص. 322 و566.

²-انظر: محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص. 617؛ سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص. 120.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية السياسية على عمل البرلمان؟ وحتى يتسنى لنا الإجابة على هذه الإشكالية نحاول التطرق أولاً إلى دور الأحزاب السياسية في مرحلة الترشح والانتخاب (أولاً)، ثم دور الأحزاب السياسية في التأثير على أعضاء البرلمان (ثانياً).

أولاً: دور الأحزاب السياسية في مرحلة الترشح والانتخاب

الحقيقة أنه إذا كانت للأحزاب السياسية أهمية بالغة في النظام الديمقراطي، فإنها تقوم بدور رئيسي في التمثيل السياسي، وذلك من خلال قيامها بدور الوسيط بين الناخبين والمنتخبين بتوجيه الهيئة الناخبة، والتأثير عليها لاختيار أعضاء البرلمان سواء في مرحلة الترشح أو الانتخاب، لنا أن نتساءل حول حقيقة تأثير الأحزاب السياسية على اختيار أعضاء البرلمان؟ وللإجابة على ذلك سنحاول أولاً معرفة دور الأحزاب السياسية في اختيار المرشحين والتأثير على الناخبين لاختيار أعضاء البرلمان (أ)، ثم مدى تأثير الأحزاب السياسية على سير العملية الانتخابية (ب).

أ- دور الأحزاب السياسية في اختيار أعضاء البرلمان: تتولى الأحزاب السياسية مهمة التوعية حول السياسة المتبعة في الدولة وموقفها منها، كما توضح إيديولوجيتها للشعب وبرامجها قصد زيادة عدد المنخرطين فيها، ولكي يستمر بقاؤها يجب أن تكون معبرة عن تطلعات وآمال طبقة أو فئة من فئات المجتمع.

ومن هنا نجد أن الأحزاب السياسية تضمن بقائها طالما بقيت معبرة وموجهة لرأي المجموعة التي تمثلها، وهي بذلك تمكن أعضائها وحتى غيرهم من التعرف على المترشحين، وتوجيه اختياراتهم¹.

وعلى ذلك، فإن الأحزاب السياسية في الغالب تسيطر على عملية اختيار المترشحين، فقد يكون للأحزاب الحرية المطلقة في اختيار مترسحيها خاصة في الحالة التي يشترط القانون في المترشح أن يكون تحت رعاية حزب سياسي معين، كما قد توجد أيضاً ظروف واقعية قد تدفع الشخص اللجوء إلى حزب سياسي من أجل ترشيحه ودعم ترشحه في العملية الانتخابية، وذلك بالنظر لما تتمتع به الأحزاب السياسية من امتيازات وإمكانات متعددة لا يتوافر عليها المترشح.

إضافة إلى ذلك، هناك عوامل أخرى تؤثر في اختيار الحزب للمترشحين، منها ما يرتبط بحجم الدائرة الانتخابية، حيث تتأثر الأحزاب السياسية بحجم الدائرة الانتخابية التي تتم فيها العملية الانتخابية، ذلك بأن سلطة الأحزاب تزداد وتبرز في هذا الإطار كلما كان حجم الدائرة الانتخابية كبيراً، وكلما ضاق حجم الدائرة الانتخابية

¹ - انظر: نبيلة عبد الرحيم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص. 71.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

يضيّق ويضعف نفوذ الحزب في المجتمع¹، ومنها ما يتعلق بتأثير التقاليد والأعراف السائدة في المجتمع على الأحزاب السياسية عند اختيار مرشحيها في البرلمان، وبذلك يزداد نفوذ الأحزاب في بعض الدول طبقا لما جرت عليه تقاليدها مثل ما هو الأمر في المملكة المتحدة، حيث جرت العادة على أن يكون المترشح معيناً من قبل حزب من الأحزاب السياسية في الدولة.

إلى جانب ذلك، فقد تؤثر البيئة أيضا على الأحزاب السياسية في اختيار مرشحيها في البرلمان، حيث يزداد نفوذ الأحزاب السياسية في المدن في اختيار مرشحيها، بعكس المناطق الريفية التي يكون دور الحزب فيها ضعيفا، باعتبار أن العلاقات في هذه المناطق تركز أساسا على الاعتبارات الشخصية التي يكون لها دور كبير في التأثير على الأحزاب السياسية في اختيار المترشحين، وتوجيه إرادة الناخبين في اختيار أعضاء البرلمان، وتتأثر في ذلك بالعوامل السائدة في الدولة لاسيما المتعلقة منها بحجم الدائر الانتخابية، فإذا كانت الأحزاب السياسية تلعب دورا رئيسيا في اختيار المترشحين في البرلمان، فإنها تؤثر كذلك في سير العملية التشريعية وذلك من خلال عدة وسائل².

ب-مدى تأثير الأحزاب السياسية في سير العملية التشريعية: إلى جانب تأثير الأحزاب السياسية على عملية اختيار مرشحيها في البرلمان تؤثر كذلك على سير العملية الانتخابية، وذلك من خلال وسائل متعددة، حيث تقوم الأحزاب السياسية بتمويل الانتخابات للمترشح الذي اختارته للقيام بالدعاية الانتخابية له، وتعتبر هذه الأخيرة من أهم الوسائل التي تؤثر في الناخبين وتوجيههم والتأثير فيهم لتأييد مرشح أو آخر³.

ذلك بأن وسائل الدعاية متعددة، إذ يمكن أن تستعمل الأحزاب الوسائل السمعية البصرية أو الوسائل المكتوبة، أو عن طريق عقد مؤتمرات من أجل الدعوة إلى تأييد مرشح الحزب، كما أن الأحزاب السياسية من خلال سير العملية الانتخابية تسعى إلى نشر أفكار الحزب وأهدافه ومحاولة جذب عدد كبير من الناخبين، والعمل على إقناعهم بمعتقدات الحزب ومبادئه، وبذلك فإن الأحزاب السياسية لا تستهدف الوصول إلى السلطة فقط، وإنما أيضا نشر أفكارها ومبادئها، ومن ثم فإن الانتخابات ومن ورائها السلطة لا تمثل لهذا النوع من الأحزاب سوى وسيلة للوصول

¹-انظر: نعمان احمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1983، ص.594؛ طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1986، ص.305؛ زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، بدون دار نشر، بيروت، 2006، ص.130.

² - Burdeau.G, Traité de science politique, 2^{ème} édition, L.G.D.J , Paris, 1970 , p. 268 .

³-انظر: عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي. دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2001، ص.223؛ سعاد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، بدون دار النشر، القاهرة، 2007، ص.200.
-MORANGE. J, La liberté d'association en droit public , PUF, paris, 1977, p.88.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

إلى هدف، وهو نشر الأفكار والمعتقدات التي تدين بها وتعتنقها، وهو الأمر الذي دفع جانب من الفقه إلى القول بأنه بدلا من استعمال الأحزاب لضمان الفوز في الانتخابات استعملت الانتخابات لتأمين أو لضمان أوثبات الأحزاب، وأصبح الحزب هو الغاية والانتخابات هي الوسيلة.

ومما سبق، يتجلى دور الأحزاب السياسية في سير العملية الانتخابية في التمويل والدعاية الانتخابية للمترشح، ومن جهة ثانية العمل على نشر أفكار الأحزاب السياسية ومبادئها، ومحاولة إقناع الناخبين بهذه المبادئ التي تقوم عليها. ولما كان للأحزاب السياسية دور هام في مرحلة الترشيح والانتخاب، فما هو دور الأحزاب السياسية في توجيه أعضاء البرلمان والتأثير على عمل البرلمان؟

ثانيا: دور الأحزاب السياسية في التأثير على عمل السلطة التشريعية

الحقيقة أن دور الأحزاب السياسية لا يتوقف عند مجرد اختيار المترشحين في الانتخابات البرلمانية مثلا، والتأثير على سير العملية الانتخابية ونجاح مرشحها في الانتخابات البرلمانية، بل يمتد أثرها نحو توجيه هؤلاء الأعضاء والتأثير على عملهم البرلماني، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل فيما إذا كان هؤلاء الأعضاء في البرلمان حال ممارستهم لاختصاصاتهم يتمتعون بحرية واستقلالية عن الأحزاب التي ينتمون إليها أم لا؟

فالأحزاب السياسية وإن كان عدد أعضائها كبيرا، إلا أنه في الغالب تُسيطر أقلية على الحزب، بل وقد يتحكم في الحزب رئيسه في تسيير الحزب، فضلا عن وجود عدة عوامل قد تزيد من سيطرة الأقلية على الحزب منها ما يرتبط باتساع نطاق دائرة الحزب، ومنها ما يتعلق بدرجة النضج والفهم لدى الرأي العام، حيث يلعب المستوى الثقافي والوعي السياسي دورا هاما في سيطرة الأقلية، فكلما زاد الوعي السياسي لدى الأفراد كلما خفت حدة سيطرة الأقلية، والعكس صحيح¹.

ذلك بأن كل حزب سياسي يسعى في الغالب إلى إضفاء الشرعية على الرؤساء والزعماء، كما أن اتجاه إرادة الناخبين نحو إعادة انتخاب الزعماء الموجودين على قمة الأحزاب السياسية من شأنه أن يؤدي إلى تزايد سلطة هؤلاء الأقلية في الأحزاب أو بالأحرى سيطرة رئيس الحزب على أعضاء الحزب المنتخبين في البرلمان، فقد تميل الأحزاب السياسية إلى التضييق من حرية العضو في إبداء رأيه في البرلمان، وذلك من خلال إرغامه على التصويت وفق ما يراه الحزب مناسبا، وليس كما يراه النائب ويعتقد بأنه الصواب²، إلى جانب ذلك يعمل عضو البرلمان الذي ينتمي لأحد الأحزاب السياسية على تحقيق مصالح الحزب الخاصة دون تحقيق المصلحة العامة للشعب معتمدة في ذلك على

¹ -انظر: عبد الحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص.24.

² -انظر: نعمان احمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1983، ص.85.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

أعضائها في البرلمان الخاضعين لها خضوعا تاما، فلا يستطيع عضو البرلمان التصويت على النص القانوني إلا إذا كان الحزب قد وافق عليه.

وفي الحالة التي يكون فيها رئيس الحزب هو رئيس الدولة عندما يسود نظام الحزب الواحد أو الحزب المسيطر على الرغم من وجود أحزاب أخرى غير فعالة، في هذه الحالة نكون أمام تشخيص للسلطة بأن يجمع رئيس الجمهورية رئاسة الحزب والسلطة التنفيذية في نفس الوقت، ويكون الحزب هو المسيطر وصاحب الأغلبية البرلمانية. وبالتالي، فإن ما يراه رئيس الجمهورية وفي نفس الوقت رئيس حزب الأغلبية في البرلمان لا يستطيع أن يعترض عليه أحد، لأن عضو البرلمان لا يستطيع مخالفة إرادة أو ما يراه رئيس الحزب مناسبا، أي إحلال الأوامر الصادرة من قادة الأحزاب وزعمائها محل التفكير الحر لممثلي الشعب في البرلمان، وبالتالي تصويتهم في البرلمان ينبنى على أساس ارتباطهم الحزبي وليس باعتبارهم كممثلين للشعب¹.

وقد يكون السبب الذي يدفع عضو البرلمان إلى الخضوع التام لقرارات الحزب هو الرغبة في إعادة الترشح وانتخابه في البرلمان مرة أخرى، أي أن عضو البرلمان لا يستطيع مخالفة أوامر رئيس الحزب بشأن نص قانوني معين ليس فقط لالتزامه الحزبي، بل أن معارضته قد تؤدي إلى إسقاط عضويته من الحزب، الأمر الذي يجعل الأحزاب السياسية تمارس الضغط والرقابة على الأعضاء المنتخبين في البرلمان الذين يكونون مسؤولين أمام الحزب، بل يمكن للحزب أن يطبق عليهم عدة عقوبات قد تصل إلى إسقاط عضويتهم من الحزب .

كما أن جلسات المناقشة التي تجرى داخل البرلمان لا تعتبر مجددة، باعتبار أن القوانين في الغالب تكون قد نوقشت سلفا في اجتماعات الحزب، واتخذ موقفه بشأنها إما بالموافقة أو الرفض، الأمر الذي عبر عليه نائب بريطاني بقوله (لقد استمعت في مجلس العموم إلى خُطْبٍ عظيمة غيرت رأبي، ولكني لم أسمع خطبة واحدة غيرت صوتي)².

وما دام أن عضو البرلمان لا يمكنه الخروج عن إرادة رئيس الحزب المسيطر، وهو في نفس الوقت رئيس الدولة، فإن القانون يكون في الواقع يعبر عن إرادة شخص واحد. فالتصويت على القوانين ليس إجراء يشارك فيه أعضاء البرلمان، بل أن جميع القوانين هي في الأصل من صنع الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان، كما أن الحزب نفسه يخضع إلى سيطرة الأقلية أو رئيس الحزب.

¹ -انظر: سعاد الشرفاوي ، المرجع السابق، ص.210؛ عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف، المرجع السابق، ص.224.

² - EMILE. V, De la nécessité des parties organisés en régime parlementaire, Thèse, Paris ,1933 ,p.134.

أورده، ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الكتاب الأول ، المرجع السابق، ص.335.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

ومن هنا يتضح لنا بأن عملية إصدار القوانين ما هي إلا تعبير عن الإرادة الشخصية لشخص معين أو فئة معينة، وإذا كانت إرادة العنصر البشري هي المسيطرة على صدور التشريع، يمكننا أن نتصور انحراف هذه الإرادة على المصلحة العامة.

وبناء على ما تقدم، يمكننا القول بأنه إذا كان رئيس الجمهورية هو رئيس الحزب المسيطر وصاحب الأغلبية في البرلمان، فإن القانون في هذه الحالة يكون تعبيراً عن إرادة رئيس الجمهورية، ولا يملك أعضاء البرلمان حق الخروج على هذه الإرادة، حتى وإن كان القانون صادراً عن أعضاء البرلمان، فإنه في الواقع صادر عن رئيس أو زعيم الحزب المسيطر، وهو أمر قد يؤدي إلى إصدار قوانين لا تستهدف تحقيق المصلحة العامة مثل إصدار قوانين لتحقيق مصلحة سياسية أو حزبية أو قوانين تهدف إلى الإضرار بفئة معينة. ذلك بأنه إلى جانب تأثير الأحزاب السياسية توجد عوامل أخرى تؤثر على عمل البرلمان في إصدار القوانين منها الجماعات الضاغطة، واللجان البرلمانية.

الفقرة الثانية

مدى تأثير جماعات الضغط واللجان البرلمانية على عمل السلطة التشريعية

لما كان للأحزاب السياسية دور هام في التأثير على عمل البرلمان، توجد قوى سياسية أخرى لها دور كبير في التأثير على عمل البرلمان، ومن هذه القوى السياسية جماعات الضغط التي تسعى دائماً إلى التأثير على السلطات العامة لاسيما السلطة التشريعية، وذلك من أجل تحقيق مصالحها. إلى جانب ذلك تلعب اللجان البرلمانية دور المخابر التشريعية والمختصة بدراسة وفحص وتقييم مشاريع أو اقتراحات قوانين، وهو أمر قد يؤثر على إصدار القوانين. وحتى يتسنى لنا معرفة مدى تأثير جماعات الضغط واللجان البرلمانية على عمل البرلمان نتناول بالدراسة دور جماعات الضغط في التأثير على عمل البرلمان (أولاً)، ثم بيان دور اللجان البرلمانية في التأثير على عمل البرلمان (ثانياً).

أولاً: مدى تأثير جماعات الضغط على عمل البرلمان

تعتبر جماعات الضغط من القوى السياسية الفعالة في المجتمع، والتي تسعى دائماً إلى توجيه السلطات العامة في الدولة والتأثير عليها من أجل تحقيق مصالحها لاسيما التأثير على عمل البرلمان¹، ذلك بأن كل جماعة تهدف إلى التأثير على السلطة السياسية من أجل الوصول إلى أهدافها أو تحقيق مصالحها تعتبر جماعات

1- C. U. J. A. S. 4^{ème}, Droit constitutionnel et institution politiques, Ch. CADOUX, 1995, p. 314.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

ضغط¹. ولمعرفة دور جماعات الضغط في التأثير على عمل البرلمان سوف نُعرف أولا جماعات الضغط وأنواعها (أ)، ثم نُبيِّن مدى أهمية هذه الجماعات وأساليبها في التأثير على عمل البرلمان (ب).

أ- تعريف جماعات الضغط وأنواعها: تعرف جماعات الضغط بأنها مجموعات تسعى للدفاع عن مصالح أعضائها الخاصة بالتأثير على السلطة²، أو هي عبارة عن فئات معينة من الشعب تلجأ إلى شتى الوسائل للدفاع عن مصالح أعضائها والتأثير على السلطة السياسية من أجل تحقيق الأهداف التي تسعى إلى الوصول إليها³.

حيث توجد تصنيفات كثيرة لجماعات الضغط وأشهر وأقوى هذه الجماعات توجد في الولايات المتحدة الأمريكية في شكل لوبيات (Lobbie)، فالبعض منها قد تكون جماعات مبادئ أو أفكار تهدف إلى فرض أفكار معينة سواء أخلاقية أو سياسية مثل الدفاع عن حقوق الإنسان، ولكن أغلبها جماعات مصالح تدافع عن مصالح مادية مثل جماعات التجار وأصحاب الأعمال والنقابات واتحادات الفلاحين والمهن المختلفة⁴.

كما أن جماعات الضغط ذات الأهداف الإنسانية لا يظهر لها أي ضغط إلا عند مناقشة قوانين قد تمس أوجه نشاطها، حيث تضغط على السلطة الحاكمة لتحقيق مصالحها، ووفقا لهذا المعنى فإن جماعات الضغط لا تهدف إلى الوصول للسلطة أو الاشتراك فيها مثلما هو الأمر بالنسبة للأحزاب السياسية التي تسعى إلى تحقيق أهدافها ومصالحها، وإذا كانت جماعات الضغط تستهدف الوصول إلى السلطة تعتبر حزبا سياسيا⁵.

وإذا كانت جماعات الضغط تشمل كل جماعة تهدف إلى التأثير على السلطة العامة في الدولة، سواء كانت ذات صفة مهنية أو دينية أو مالية أو اتفاقية أو جماعات أخرى، فإنها تمارس ضغطا كبيرا على البرلمان لإصدار قانون أو منع قانون معين قد يمس مصالحها.

ويمكن تصنيف جماعات الضغط التي تؤثر على عمل السلطة التشريعية بما فيها السلطة التشريعية، بالنظر إلى أهمية عملية الضغط أو تصنيفها حسب المجالات أو المصلحة التي تسعى الجماعة إلى تحقيقها، فالمعيار الأول يقوم على أن هناك جماعات يكون عملها منصبا على التأثير على السلطة دائما، ويكون هدفها الأساسي هو ممارسة الضغط على السلطات العامة لاسيما السلطة التشريعية، وهي مؤسسات متخصصة تتدخل لدى الوزراء

¹ - PIERRE .G et DANIEL. G,Droit constitutionnel et institutions politiques ,P.U.F,1976,p.47.

² -انظر: الأمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1999، ص.271.

³ -انظر: ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الكتاب الأول ، المرجع السابق، ص.334.

⁴ - انظر: عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف، المرجع السابق ، ص.225.

⁵ - انظر: عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، دراسة مقارنة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006. ص.278.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية والنواب وكبار الموظفين للتأثير عليهم، وتسمى هذه الجماعات بجماعات الضغط الكلي أو جماعات الضغط المطلقة أو البحتة، في حين أن البعض الآخر يكون فيها الضغط السياسي جزءًا من نشاطها العام مثل النقابات والاتحادات المهنية والجمعيات المختلفة، وتسمى هذه الجماعات بجماعات الضغط الجزئية. أما المعيار الثاني، فيقوم على المصلحة التي تسعى الجماعة إلى تحقيقها، ويمكن تقسيم جماعات الضغط إلى جماعات ذات مصالح سياسية وجماعات ذات مصالح مادية¹.

والحقيقة أن جماعات الضغط قد تكون جماعات ذات مصالح سياسية أو شبه سياسية أو جماعات ذات أهداف إنسانية أو جماعات ضغط قوية، فالجماعات ذات المصالح السياسية البحتة تعمل على أن تكون لها علاقة دائمة مع رجال السلطة لاسيما أعضاء البرلمان وتمارس عليهم الضغط باستمرار لتحقيق مصالحها، أي أنها جماعات تسعى إلى تحقيق مصلحة سياسية وتمارس ضغطا على السلطة العامة في الدولة لاسيما السلطة التشريعية لتحقيق هدفها السياسي .

أما جماعات الضغط شبه السياسية التي لا ينحصر نشاطها كله في الجوانب السياسية، إلا أن تلك الجماعات لا تستطيع تحقيق أغراضها بدون هذا الضغط السياسي، وهي تستعمل النشاط السياسي كوسيلة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، ومن أمثلتها نقابات العمال والاتحادات المهنية المختلفة.

إضافة إلى ذلك هناك جماعات الضغط ذات الأهداف الإنسانية التي لا يكون هدفها الرئيسي هو ممارسة النشاط السياسي إلا نادرا لتحقيق مصالحها، لأنها تهدف أساسا إلى تحقيق أهداف إنسانية مثل جمعيات رعاية الطفولة أو الشيخوخة أو المعوقين والجمعيات الخيرية، وهي تنشط قصد الحصول على إعانات مالية وقوانين تخدم مصالحها، أما بالنسبة لجماعات الضغط القومية أو ذات الهدف، فهي جماعات تدافع عن مبادئ وقيم معينة على المستوى المحلي أو الوطني أو الدولي مثل جمعيات السلم الأخضر الدولية التي تدعو إلى الحد من استعمال الأسلحة النووية وتلويث البيئة، إلى جانب جماعات الضغط للدفاع عن مصالح الدول الأجنبية². كل هذه التقسيمات نسبية وتتطور بتطور جماعات الضغط في عددها وأهدافها وأساليب عملها، ولنا أن نتساءل عن دور جماعات الضغط ووسائل تأثيرها على عمل البرلمان؟

ب- دور جماعات الضغط ووسائل تأثيرها على عمل البرلمان: الحقيقة أن جماعات الضغط تعتبر قوة اعتراض وقوة اقتراح في نفس الوقت، وتكمن أهمية هذه الجماعات في التأثير على الأفراد من الناحية النفسية

¹ - CADART. J, Institutions politique et droit constitutionnel, 3^{ème} édition ,Economica, 1990, p.278.

² - BENOIT. J, Droit constitutionnel et institutions politiques , 8^{ème} édition ,Dalloz, 1991, p.64.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

والاجتماعية، باعتبار أن الفرد يتأثر باتجاهات الجماعة التي ينتمي إليها، ويسعى دائما إلى تحقيق مصالحها، وتمثل عناصر وعوامل قوة جماعات الضغط عادة في قوتها المالية، إضافة إلى عامل كثرة عدد الأعضاء الذي له وزن مهم وتأثير بالغ على النواب خاصة في الفترات الانتخابية، حيث تستطيع هذه الجماعة أن توصل إلى السلطة كل من يدعم مطالبها، ويلتزم بتنفيذها بفعالية، إضافة إلى عامل حسن التنظيم والقدرة على الانتشار عبر الوطن مع كل ما يحقق مصالحها¹.

ونظرا لما للجماعات الضاغطة من أهمية، فإنها لا تسعى للوصول إلى السلطة، وإنما تهدف أساسا إلى تحقيق مصالح أعضائها التي تكون غالبا مصالح اقتصادية أو اجتماعية، بخلاف الأحزاب السياسية التي تسعى دائما إلى تحقيق مصالحها هدف سياسي معين، كما يمكن لجماعات الضغط من أجل تحقيق مصالحها الخاصة أن تستعين بوسائل سياسية لتحقيق هذه المصالح، وذلك بتأييد بعض المترشحين للبرلمان مثلا، إلا أنها تسعى من وراء ذلك في الأساس إلى تحقيق مصالح أعضائها .

وإذا كانت جماعات الضغط تمارس ضغطا على جميع السلطات العامة في الدولة، إلا أن تأثيرها الأكبر على السلطة التشريعية يكون من خلال الضغط على أعضائها لإصدار قانون معين أو تمنع إصداره، بحيث تستعمل جماعات الضغط عدة وسائل للتأثير على أعضاء الجماعة نفسها، كما تسعى كذلك إلى الضغط على أعضاء الحكومة، وكذا التأثير على الرأي العام وتوجيهه، ويعتبر الاتصال بأعضاء البرلمان وسيلة هامة للضغط تستخدمها هذه الجماعات لتحقيق أهدافها ومصالحها، وقد يكون هذا الاتصال قبل إجراءات الانتخابات البرلمانية، كما قد يكون بعد الإعلان عن نتائج الانتخابات ومعرفة الفائزين أو بعد ذلك².

وهو الأمر الذي قد ينعكس سلبا على أعضاء البرلمان في ممارسة اختصاصاتهم، بالشكل الذي قد يعيق تحقيق أهداف المصلحة العامة في سبيل إشباع حاجات ومصالح جماعات الضغط، ومن أجل ضمان استقلالية البرلمان وتحرير أعضائه من أي ضغط، فقد نصت معظم النظم الدستورية مثلا على عدم إمكانية الجمع بين عضوية البرلمان وبين وظائف أخرى، الأمر الذي نصت عليه المواد(115، 116، 120) من التعديل الدستوري لسنة 2016، المادة 103 من الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، والمادة 25 من الدستور الفرنسي لعام 1958³.

¹ -انظر: طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي ، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1986.ص.78.

² - انظر: عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، المرجع السابق، ص.265.

³ -انظر نص المواد(115، 116، 120) من التعديل الدستوري لسنة 2016تقابلها نص المواد(100، 100مكرر، 103) من الدستور الجزائري لسنة 1996، المادة 103 من الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014، والمادة 25 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

كما تلجأ جماعات الضغط إلى أسلوب المفاوضات وإثارة الحجج لإقناع أعضاء البرلمان من أجل تحقيق أهدافها، ومن الوسائل الفعالة التي تستخدمها هذه الجماعات دفع الأموال لأعضاء البرلمان وإغرائهم من أجل تحقيق مصالحها¹.

ومن بين الوسائل غير المباشرة التي تعتمد عليها جماعات الضغط للتأثير على أعضاء البرلمان السيطرة على وسائل الإعلام واستخدامها وتوجيه رسائل إليهم قبل التصويت على قانون معين قد تتضمن التهديد بعدم المساعدة والدعم الانتخابي²، حيث تقوم جماعات الضغط بالتمويل المباشر من خلال الرعاية المدفوعة للصحف أو إنشاء مجموعة من الصحف، بل أن جماعات الضغط تستطيع أن تمارس ضغطها عن الأحزاب السياسية كذلك، هذه الأخيرة قد تكون إحدى جماعات الضغط، أو تسعى لتحقيق أهداف أعضائها³.

إلى جانب التأثير على أعضائها وإقناعهم بمصلحتهم وضرورة الدفاع عنها، فإن تأثيرها يمتد كذلك إلى أعضاء السلطة التنفيذية، فبقدر تدخل الحكومة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية بقدر ازدياد تدخل جماعات الضغط لديها وممارسة الضغط عليها، حيث تسعى هذه الجماعات إلى ممارسة الضغط على أعضاء الحكومة لاتخاذ القرارات التي تنفق ومصالح هذه الجماعة أو تتعاون معها في الضغط على أعضاء البرلمان لإصدار قوانين تخدم الطرفين، أو منع صدور قوانين تضر أو تهدد مصالحها، باعتبار أن الكثير من المشاكل المهنية هي في الحقيقة مشاكل سياسية، والبرلمانات لا تعتبر الجهة الوحيدة التي توجه الحياة السياسية أو تضع برامجها، ذلك بأن السياسة العامة للدولة تتحكم فيها مختلف القوى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي أصبحت تمارس ضغوطات كبيرة على السلطات العامة في الدولة خاصة أعضاء السلطة التشريعية⁴.

وبالتالي، تتوافق المصلحة السياسية للحكومة مع المصالح المهنية أو الوظيفية لجماعات الضغط، كما تعتمد جماعات الضغط من أجل بقائها على استخدام الرأي العام ضد السلطة، وتعبئته وتوجيهه في الكثير من الأحيان لتحقيق أهدافها ومصالحها، حيث تلجأ لتعبئة الرأي العام بكل الوسائل منها ما يتعلق بتمويل الأحزاب السياسية

¹ - DIMITRI. L., Les système politique français la V^{ème} République, 4^{ème} édition, Dalloz, 1986, p.170.

² - EL CHARKAWI .S, Les groupes de pression et le droit constitutionnel, R.D.E.P, 1973, N°01, p.15.

³ - انظر: ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص.333؛ الحقيقة أن هذه الضغوط على أعضاء البرلمان لممارسة اختصاصاتهم التشريعية هو أمر منطقي بالنظر لحاجة هذه الجماعات إلى عرض وجهة نظرها حول القوانين التي قد تمس مصالحها، وهو الأمر الذي قد يبرر عزوف الناخبين عن المشاركة السياسية.

⁴ - انظر: محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص.566؛ سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية، المرجع السابق، ص.256.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

وغيرها من التنظيمات والهياكل التي يمكن أن تتبنى مطالبها وتدافع عنها أمام السلطات العامة في الدولة لاسيما السلطة التشريعية، أو أن تلجأ هذه الجماعات للوصول إلى أهدافها إلى استعمال أنواع معينة من العنف كالإضرابات وعرقله العمل الحكومي، ورفض التعامل مع السلطة وإجهاض بعض المشاريع الحكومية، وكذا العمل على خلق الأزمات المالية الخانقة .

ذلك بأن هذه المجموعات يزيد تأثيرها ويقوى بتوسع الحركة الجموعية والمنظمات الفئوية المختلفة، الشيء الذي بدأنا نلاحظه في الجزائر منذ صدور الدستور الجزائري لسنة 1989. ومن هنا يبرز دور جماعات الضغط في الحياة السياسية لاسيما بالنسبة لعمل البرلمان، فقد يكون حزب سياسي معين مكون من أعضاء إحدى هذه الجماعات أو يخدم مصالحها، وقد يكون الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان ويقع تحت تأثير هذه الجماعات من أجل إصدار قوانين لا تحدم أهدافها ومصالحها دون تحقيق المصلحة العامة التي يجب أن تسعى إليها دائما السلطة التشريعية¹.

ومن نماذج تأثير جماعات الضغط على السلطات العامة في الدولة لاسيما السلطة التشريعية جماعات الضغط في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يعتبر اللوبي الإسرائيلي هو المسيطر الفعلي على السياسة الأمريكية كلما تعلق الأمر بوقف هذه الدولة تجاه الدول العربية، كما أنها المستفيد الأول من مساعدات هذه الدولة القوية .

ونجد كذلك لجماعات الضغط في كل بلدان (فرنسا، الجزائر، ومصر) الدور الفعال والتأثير البالغ على عمل السلطة العامة في الدولة لاسيما على عمل السلطة التشريعية، وذلك من خلال التأثير على أعضاء البرلمان وتوجيه عملهم بما يحقق أهداف ويخدم مصالح هذه الجماعات، وكذلك الضغط على أعضاء الحكومة من أجل إصدار تشريعات تتفق مع مصالح أعضائها الخاصة فقط، أو منع صدورها.

أما فيما يخص جماعات الضغط في الجزائر، فنظرا إلى تجربتها الحديثة في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي مقارنة بجماعات الضغط في الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أن الجزائر تشهد في الآونة الأخيرة تطورا سريعا لهذا النوع من الجماعات، والتي يمكننا التمييز فيها بين الشركات التجارية والاقتصادية والجمعيات والمنظمات والنقابات العمالية، إضافة إلى جماعات الضغط التي تنشط في الخفاء²، حيث أصبحت هذه الجماعات تمارس ضغطا كبيرا على البرلمان والحكومة، والتأثير على أعضائها لإصدار قوانين تتفق مع أهداف ومصالح هذه الجماعات، وإلغاء القوانين المقيدة والتي لا تتوافق ورغباتها.

¹ -انظر: عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، المرجع السابق، ص.10.

² -الجدير بالذكر بأنه بعد تبني الجزائر للنظام الرأسمالي في ظل دستور 1989 تبين بأن معظم اقتصاديات البلاد خاصة القطاع الخدماتي للاستيراد بالتحديد، الذي كان يتركز وما زال إلى يومنا هذا بيد مجموعة مكونة أساسا من أعضاء السلطة الحاكمة (أعضاء، وزراء، نواب.....) .

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

إضافة إلى ذلك توجد جماعات الضغط خارج الوطن كالشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات العالمية المختلفة التجارية والدينية، فقد أصبحت السلطة العامة تتلقى نوعا من الضغط من طرف مختلف المنظمات كالمنظمة العالمية للتجارة وصندوق النقد الدولي. ووفقا لهذا المعنى أصبحت جماعات الضغط هي السلطة الحاكمة، التي لها تأثيرا كبيرا على السلطات العامة في الدولة بما فيها السلطة التشريعية، وذلك من أجل تحقيق غاياتها ومصالحها وتحصر على المصلحة الخاصة حتى ولو كان ذلك على حساب المصلحة العامة، سواء من خلال التأثير على أعضاء البرلمان أو توجيه أعمالهم أو بالضغط على الحكومة من أجل إصدار تشريعات تخدم هذه الجماعات أو منع إصدار التشريعات التي تتعارض مع أهدافها ومصالحها أعضائها¹.

ولما كان لجماعات الضغط دور هام في توجيه عمل السلطة التشريعية والتأثير على أعضاء البرلمان بمختلف الوسائل المتاحة لها، فإن للجان البرلمانية هي الأخرى دور أساسي في إعداد القوانين والسيطرة على مشاريع القانون أو اقتراح القانون.

ثانيا : دور اللجان البرلمانية في السيطرة على مشاريع أو اقتراحات قوانين

تعد الدراسة في اللجان المختصة لمشروع قانون أو اقتراح قانون العملية الجوهرية والأساسية التي تمكن أعضاء البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح القانون، بحيث تلعب هذه اللجان دور المخابر التشريعية²، حيث تختص هذه اللجان بفحص مشاريع أو اقتراحات القوانين ودراستها وتقديم تقرير عنها، كما تختص بإعداد مشاريع أو اقتراحات القوانين ليتسنى لأعضاء البرلمان التصويت عليها، فإذا لم توافق هذه اللجان على مشروع قانون أو اقتراح قانون فلا يمكن لهذا الأخير أن يصدر، وهكذا تكون السيطرة لهذه اللجان على عمل البرلمان .

وبذلك، لا تعد كل من الأحزاب السياسية وجماعات الضغط وحدها مصدر الضغط على أعضاء البرلمان، بل إن ظهور اللجان البرلمانية وأدائها لوظائفها قد جعل مركز القوة التشريعية ليس في مجلسي البرلمان، وإنما في لجانهما الدائمة، باعتبار أن جميع التشريعات يجب أن تعرض على اللجان قبل عرضها على أي من مجلسي البرلمان .

¹-انظر: ماهر أبو العينين، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص.340؛عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف، المرجع السابق، ص.236.

²-إن اللجان على مستوى العمل التشريعي تقوم على نظامين أساسيين:النظام الانجليزي الذي يأخذ باللجان الدائمة، والتي تنشأ عند الضرورة عن طريق اللوائح. أما النظام الفرنسي فيأخذ باللجان الدائمة كأصل عام واللجان المؤقتة كاستثناء في ظل الجمهورية الخامسة؛لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع - AVRIL. P et GICQUEL. J, Droit parlementaire ,2^{ème} édition ,Paris,1996,p.83.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

ولقد حدد الدستور الفرنسي لعام 1958 عدد اللجان البرلمانية الدائمة بستة لجان في مجلس في البرلمان، ويعود إنشاء اللجان إلى تعدد مهام البرلمان من جهة، وتنوع المواضيع المطروحة عليه لدراستها والتداول بشأنها¹. غير أن هذه اللجان تختلف من حيث مدتها وطبيعتها، فهناك لجان دائمة تتولى المهام الدائمة، وهناك اللجان المؤقتة المتخصصة التي تتولى دراسة نصوص ذات أهمية مختلفة تدخل في اختصاص عدة لجان أو مواضيع هامة²، ومن بين اللجان الدائمة الوجود على مستوى كل مجلس لجنة الشؤون الثقافية والتربوية، اللجنة الاقتصادية، اللجنة الخارجية، اللجنة الاجتماعية، لجنة الدفاع الوطني والقوات المسلحة، لجنة المال والاقتصاد العام والرقابة المالية، لجنة القوانين الدستورية والتشريع والإدارة العامة في الجمهورية، ويحظر على العضو أن يجمع بين العضوية في عدة لجان³. أما اللجان الدائمة في مجلس الشيوخ، فهي لجنة الشؤون الثقافية، ولجنة الشؤون الاقتصادية، ولجنة الشؤون الخارجية والدفاع القوات المسلحة، لجنة الشؤون الاجتماعية، لجنة الشؤون المالية ومراقبة الموازنة وحساب نفقات الأمة، ولجنة القوانين الدستورية والتشريع والاقتراع العام والتنظيم والإدارة العامة، على أن تقوم اللجان البرلمانية الدائمة وفق ما تنص عليه المادة 34 من الدستور الفرنسي لعام 1958 بفحص مشاريع واقتراحات القوانين بناء على طلب الحكومة⁴.

أما اللجان البرلمانية التي توجد في مجلس النواب المصري توجد اللجنة العامة لمجلس النواب، والتي يتم تشكيلها في بداية كل دور الانعقاد السنوي للعادي للمجلس، ومن بين اختصاصاتها وفق ما تنص عليه المادة 122 من الدستور المصري لعام 2014 مناقشة الموضوعات العامة والأمور الهامة، دراسة التقارير الدورية التي تقدمها لجان المجلس عن مراقبة تنفيذ القوانين والقرارات التنظيمية العامة، وكذلك دراسة ما يحيله إليها مكتب المجلس، أما بقية اللجان توجد لجان نوعية دائمة ولجان خاصة أو مشتركة⁵، ذلك بأن اختصاصات كل لجنة محددة على سبيل الحصر⁶.

¹ - تنص المادة 43 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على ما يلي:

« Les projets et proposition de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.
Les projet et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans assemblée. »

² - تنص المادة 36 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على ما يلي:

« L'état de siège est décrété en Conseil des ministre .Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le parlement. »

³ - Connaitre de l'Assemblée National, p.167.

⁴ - انظر نص المادة 34 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

⁵ - بالنظر إلى القطاعات المختلفة في الهيكل الحكومي توجد هناك وزارات سيادية ووزارات تشريعية وقانونية وأخرى للخدمات والإنتاج ووزارات تشمل القطاع المالي والتنمية الاقتصادية، وبالتالي يمكن تقسيم هذه اللجان النوعية إلى قطاعات منها، قطاع التشريع، قطاع السيادة، قطاع الإنتاج، القطاع المالي، قطاع الخدمات، حيث تعاون هذه اللجان مجلس النواب في ممارسة اختصاصاته.

⁶ - انظر نص المادة 122 من الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

إضافة إلى اللجان النوعية توجد لجنة القيم التي تشكل بقرار من مجلس النواب، وتختص هذه اللجنة بالنظر فيما ينسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات تشكل خروجاً على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية أو المبادئ الأساسية والاقتصادية للمجتمع المصري¹.

والواقع أن العمل داخل اللجان البرلمانية أصبح أهم من الجلسات العامة، فالنواب داخل اللجان يتخلون شيئاً ما عن انضباطهم الحزبي ويناقشون مشاريع أو اقتراحات قوانين مناقشة حادة أحياناً، ويدخلون تعديلات جوهرية عليها²، ويتجلى الدور الذي تقوم به اللجان البرلمانية خاصة دورها في إعداد القوانين من خلال المشاركة في ممارسة حق المبادرة باقتراح القوانين أو ممارسة حق التعديل، فبالنسبة لمشاركة حق الاقتراح التشريعي نصت المادة 39 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على أنه يمكن لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان على السواء حق المبادرة بالقوانين، لكن على الرغم من أن المادة 39 من الدستور قد منحت أعضاء البرلمان حق المبادرة بالتشريع، إلا أنهم يتقاسمون ممارسة ذلك الحق مع اللجان البرلمانية الدائمة.

كما أن مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة يتم إعدادها مع اللجان البرلمانية الدائمة أو بناء على طلبها، على أن مساهمة اللجان البرلمانية الدائمة في إعداد مشروعات القوانين يوحى عن إرادة الحكومة في إشراك أعضاء البرلمان عن طريق اللجان³.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري تنص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه « لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. »⁴ وتنص المادة 122 من الدستور المصري الصادر في 18 يناير 2014 على أنه « لرئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين»، وتنص كذلك المادة 167 من الدستور المصري على أن « تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية: 4- إعداد مشروعات القوانين والقرارات. » يتضح لنا من خلال نصوص الدستورية السابقة بأن اللجان البرلمانية تلعب دوراً أساسياً في مرحلة اقتراح التشريع، سواء من خلال مساهمتها أعضاء البرلمان في ممارسة حق المبادرة باقتراح قوانين، أو

¹ - انظر نص المادة 377 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

² - ومن أمثلة ذلك مشروع القانون المتعلق بالوظائف القضائية ، حيث قام وزير العدل بعرض مشروع التعديل على لجتين برلمائيتين مختصتين.

³ - A N, Séance de la commission des lois du 15 octobre 1970 ,p.1150 ; A N, Séance de la commission des finances du 28 juin 1974 ,p.346 ; A N, Séance de la commission de la production du 26 avril 1960 ,p.289.

⁴ - انظر المادة 39 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

⁴ - الجدير بالذكر أن المادة 119 من الدستور الجزائري لسنة 1996 قد منحت حق المبادرة بالتشريع لكل من الوزير الأول ، ونواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة ، لكن الملاحظ على نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه قد منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القانون في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم ، والتقسيم الإقليمي للبلاد وفق ما نصت عليه المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

اشترك الحكومة هذه اللجان في مشروعات القوانين باعتبار أن معظم التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية هي مشاريع قوانين مقدمة من السلطة التنفيذية، كما أن حق المبادرة باقتراح قانون أو مشروع قانون قد يكون لاعتبارات خاصة أو مصلحة سياسية، ويدرج في جدول أعمال اللجان البرلمانية الدائمة أين يجد الموافقة مباشرة .

وبالبناء على ما سبق، يتضح لنا الدور الفعال للجان البرلمانية في إعداد القوانين في الدساتير محل الدراسة حيث تقوم هذه اللجان بدراسة مشروعات أو اقتراحات القوانين وتقديم تقارير بشأنها، كما تتمتع بحقها في اقتراح القوانين .

وإلى جانب حق الاقتراح تستطيع اللجان البرلمانية أن تضع كل التعديلات التي تراها ضرورية على مشاريع أو اقتراحات قانون، ولقد أشارت المادة 43 من الدستور الفرنسي لعام 1958 إلى هذا الحق بشكل ضمني، حيث أن تقرير اللجنة حول مشروع أو اقتراح قانون ينتهي بإقراره أو رفضه أو تعديله، أما إذا كان التعديل من قبل أعضاء البرلمان أو الحكومة، فإنه يخضع كذلك للدراسة من جانب اللجان البرلمانية الدائمة. فإذا كانت المادة 44 من الدستور الفرنسي لعام 1958 في فقرتها الأولى تبدو مقيدة لدور اللجان البرلمانية في إدخال تعديلات أعضاء البرلمان أو الحكومة .

« Les membres du parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.»

فإن الفقرة الثانية تقضي بضرورة أن يخضع التعديل للفحص من جانب اللجان البرلمانية الدائمة.

« Après l'ouverture du débat ,le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'à pas été antérieurement soumis à la commission.»

والحقيقة أن التعديلات المقترحة على مشاريع أو اقتراحات قوانين داخل البرلمان هي في الحقيقة تعديلات مقدمة من طرف الأغلبية البرلمانية داخل اللجان البرلمانية الدائمة، أي أن الحكومة عن طريق أغليبتها البرلمانية تتحكم في العمل التشريعي وتعمل على سن التشريعات التي تحقق أهدافها. أما التعديلات التي تقوم بها المعارضة على مشروعات أو اقتراحات القوانين، ففي الغالب لا توافق عليها اللجان البرلمانية الدائمة، بل حتى أنه في بعض الأحيان قد توافق هذه الأخيرة على تعديلات المعارضة، لكن الحكومة وأغليبتها البرلمانية ترفض هذه التعديلات في الجلسة العامة، وهو الأمر الذي يجعل دور المعارضة البرلمانية في ممارسة حق التعديل على مشروعات أو اقتراحات قوانين دور ثانوي بالمقارنة مع تعديلات الأغلبية البرلمانية¹.

وبالرجوع إلى الدستورين المصري والجزائري، تنص المادة 122 من الدستور المصري الصادر في 18 يناير

2014 بأنه: « لرئيس الجمهورية، ولجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون

¹ -انظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص.54؛ سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص.120.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع.

ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس عليه كذلك، فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسببا. كما أن كل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه. « الأمر الذي نصت عليه المادة 139 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري للدستور الجزائري لسنة 1996 والمادة 28 من القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة على أنه « يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته. »

وبناء على ما تقدم، يمكننا القول بأن للجان البرلمانية دور مهم في إدخال تعديلات على مشروعات أو اقتراحات قوانين، على أن هذه التعديلات غالبا ما تخضع إلى موافقة الحكومة أو أغليبيتها البرلمانية، وقد أصبحت الحكومة تقوم بالمبادرة بمشاريع القوانين وتقوم أغليبيتها البرلمانية بالموافقة عليها، الأمر الذي يجعل التشريع الصادر هو في الحقيقة تشريعا حكوميا، وليس تشريعا برلمانيا.

والجدير بالذكر أنه في نطاق عمل اللجان البرلمانية الدائمة تعمل جماعات الضغط على ممارسة الضغط على أعضاء هذه اللجان من أجل تحقيق أهداف ومصالح هذه الجماعات، بل أنها تسعى في الكثير من الأحيان بالضغط والتأثير على كافة أعضاء البرلمان والحكومة لتحقيق مصالحها، ويعتبر الاستماع وبعث الرسائل من أهم وسائل جماعات الضغط، وقد تبادر اللجان البرلمانية بذلك من تلقاء نفسها بالاستماع إليهم، كما قد يكون الاستماع بواسطة كافة أعضاء اللجنة البرلمانية أو بواسطة المقرر بما يسمح لهم بتقدير صعوبة المسائل أو المشاكل التي قد تتور عند فحص مشروع أو اقتراح قانون².

كما أن السياسات التي تتبعها جماعات الضغط في مجال الرسائل متعددة، ففي الغالب تكون الرسائل موجهة لكافة أعضاء اللجنة البرلمانية، وقد توجه إلى مقرري اللجان أو إلى رؤساء اللجان البرلمانية، وقد توجه كذلك إلى كافة أعضاء البرلمان.

¹- يقابلها نص المادة 121 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

² - GIQUEL. J, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 1995, p. 690.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

ومما سبق، يمكننا القول بأن اللجان البرلمانية أصبحت تتحكم في عملية إعداد مشروعات أو اقتراحات قوانين، سواء من خلال المشاركة في حق الاقتراح التشريعي أو ممارسة حق التعديل على مشروع أو اقتراح قانون، ومن ثم أصبح لها دور فعال في التأثير على عمل البرلمان، والسيطرة على مشاريع أو اقتراحات قوانين، حيث أنه غالباً ما يكون أعضاء هذه اللجان من أعضاء حزب الأغلبية في البرلمان، وبالتالي الموافقة على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة ذات الأغلبية البرلمانية أو اقتراح من أعضاء هذه الأغلبية البرلمانية، حتى لو كانت هذه المشاريع أو الاقتراحات تسعى من خلالها الحكومة وأغليبتها البرلمانية إلى تحقيق مصلحة حزبية أو سياسية دون تحقيق المصلحة العامة، الأمر الذي يجعل البرلمان في موقع ضعيف، في مقابل هيمنة الحكومة وأغليبتها البرلمانية داخل اللجان البرلمانية على عملية إعداد القوانين.

ومن خلال دراستنا للإطار العام للسلطة التقديرية للمشرع يتضح لنا بأن السلطة التقديرية للمشرع تعني حرية المشرع في الاختيار بين عدة حلول أو خيارات للمسألة محل التنظيم التشريعي دون الخضوع لأي قيود إلا القيود التي رسمها الدستور للمشرع عند ممارسة اختصاصه بسن القوانين، الأمر الذي يجعل الدستور المصدر الرئيسي والمباشر للسلطة التقديرية للمشرع، هذه الأخيرة تجد مصدرها كذلك فيما يضيفه القاضي الدستوري من قيود وهو بصدد إعمال رقابته على دستورية القوانين.

أما عن نطاق السلطة التقديرية للمشرع وأساسها، فإن المشرع لا يملك أية سلطة تقديرية فيما يخص عناصر المشروعية الخارجية في القانون، لأن المشرع مقيد بضرورة احترام قواعد الاختصاص التي حددها الدستور، وهو مُلزَم كذلك بإتباع القواعد الشكلية والإجرائية التي اشترطها الدستور لصحة القانون. أما بالنسبة لعناصر المشروعية الداخلية للقانون، فإن سلطة المشرع فيما يخص ركن المحل تتسع وتضيق بحسب درجة الإلزام وحجم القيود الموضوعية التي يفرضها الدستور على المشرع، أما فيما يتعلق بركن السبب تنعدم سلطة المشرع التقديرية إذا كانت الأسباب قانونية، وتتسع إذا كانت وقائع مادية التي تعتبر مجالاً متروكاً للسلطة التقديرية للمشرع، وأخيراً يملك أيضاً المشرع حرية في التقدير واسعة فيما يخص ركن الغاية من أجل تحقيق المصلحة العامة. وفي المقابل إن أساس السلطة التقديرية للمشرع يتحقق من خلال تخلف التحديد القانوني لتدخل المشرع، بالشكل الذي لا يفرض فيه المؤسس الدستوري طريقاً محدداً على المشرع العادي أو يلزمه بضرورة إتباع أسلوب معين أو تحقيق غرض محدد، ذلك بأن عدم التحديد من شأنه أن يترك للمشرع مساحة كبيرة للتعبير عن مضمون النص الدستوري بما يتناسب أو يتلاءم مع واقع الحياة العامة المتطور باستمرار.

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية

الخاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع العوامل المؤثرة على عمل البرلمان توصلنا إلى مجموعة من النتائج أهمها: إن العوامل المؤثرة على السلطة التقديرية للمشرع يمكن إرجاعها إما إلى العوامل التي ترتبط بتطور العلاقة بين الدستور والقانون، باعتبار أن تطور مفهوم الدستور واتساع مجال القواعد ذات القيمة الدستورية الملزمة للمشرع حال ممارسة اختصاصه، أو تطور العلاقة بين الدستور والقوانين العضوية، قد نتج عنه تقييد سلطة المشرع التقديرية، ومن ناحية أخرى، فقد أدى تطور نظرية الحقوق والحريات العامة إلى نظرية للحقوق والحريات الأساسية إلى تقييد تدخل المشرع لتنظيم الحقوق والحريات العامة نظرا لفعالية وتأثير الحقوق والحريات العامة في توجيه إرادة المشرع عند تنظيمها. ذلك بأن القيود المفروضة على المشرع لا تقتصر فقط على الجانب الموضوعي، بل تشمل أيضا الجانب الإجرائي؛ فالتنظيم القانوني للمعاهدات الدولية أصبح كذلك يمثل قيودا على سلطة المشرع ويضيق من الاختصاص التشريعي للبرلمان، إلى جانب ذلك يعتبر النظام الإجرائي للقوانين العضوية كذلك أداة لتقييد الاختصاص التشريعي في إعداد وإقرار القوانين العضوية من جهة، ومن جهة أخرى تشكل القوانين العضوية أداة لتقييد المشرع في سن التشريعات العادية.

والجدير بالذكر أن العوامل المؤثرة على السلطة التقديرية للمشرع لا تقتصر فقط على العوامل التي تؤثر على التشريع كقاعدة قانونية، بل تمتد كذلك إلى العوامل التي تؤثر في عمل السلطة التشريعية كهيئة تشريعية تحيط بها مجموعة من العوامل وتؤثر على العمل التشريعي للبرلمان، ولعل أهم هذه العوامل هو هيمنة السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية، بدء بسيطرة الحكومة على مراحل العملية التشريعية، أو تحكم رئيس الجمهورية في عملية إصدار التشريع، ومساهمته إلى جانب البرلمان في العمل التشريعي.

توجد إلى جانب تأثير السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية عوامل أخرى يمكن إرجاعها إما إلى تأثير الأحزاب السياسية واللجان البرلمانية، أو ضغط جماعات الضغط على عمل البرلمان، بالشكل الذي يؤدي إلى التضييق أو التقييد من الاختصاص التشريعي للبرلمان، ويؤثر سلبا على السلطة التقديرية للمشرع.

وبالرغم من أن اختصاص المشرع قد أضحى مقيدا في كثير من الأحيان، فإن ذلك لا يعني انعدام حرية المشرع في التقدير أو انعدام سلطته التقديرية، حيث تبقى السلطة التقديرية للمشرع هي الأصل وأن تقييدها هو الاستثناء، بالشكل الذي يمنح للمشرع سلطة تقديرية وحرية في الاختيار والمفاضلة بين البدائل المختلفة للمسألة محل التنظيم التشريعي.

وفي هذا الصدد نحاول إعطاء بعض التوصيات :

العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية العمل على إعادة التوازن في العلاقة بين السلطات العامة في الدولة تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد من مقومات دولة القانون، لاسيما إعادة النظر في العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية من أجل الحد من هيمنة السلطة التنفيذية على كافة السلطات العامة في الدولة، والعمل كذلك على إصلاح الهيئة التشريعية، ورفع كفاءة الأداء التشريعي لها. إعادة النظر كذلك في عملية تنظيم العملية التشريعية التي تهيمن السلطة التنفيذية على كافة مراحلها، وذلك بمنح البرلمان صلاحية تنظيمها.

ومن أجل تفعيل دور البرلمان نوصي بضرورة توفير ضمانات فعالة لاستقلال عضو البرلمان لمنع خضوعه لأية ضغوط سواء من طرف السلطة التنفيذية، أو الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها أعضاء البرلمان، أو تأثير جماعات الضغط.

المراجع:

أولاً: باللغة العربية

- محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دراسة تطبيقية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية مصر، 2013.
- محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- نبيلة عبد الرحيم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- نعمان احمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1983.
- طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي ، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1986.
- عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي. دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، 2001.

- العوامل المؤثرة على عمل البرلمان بين القيود القانونية والاعتبارات السياسية
- طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي ، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس 1986.
- الأمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1999.
- عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- عبد الحميد متولي ، أزمة الأنظمة الديمقراطية ، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر، بدون دار النشر، القاهرة ، 2007 .
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، بدون دار نشر ، بيروت، 2006.

ثانيا: باللغة الفرنسية

- AVRIL. P et GICQUEL. J, Droit parlementaire ,2^{ème} édition ,Paris,1996.
- BENOIT. J, Droit constitutionnel et institutions politiques ,8^{ème} édition ,Dalloz,1991.
- CADART. J, Institutions politique et droit constitutionnel,3^{ème} édition ,Economica,1990.
- DIMITRI. L, Les système politique français la V^{ème} République ,4^{ème} édition , Dalloz ,1986.
- GIQUEL. J, Droit constitutionnel et institutions politiques ,Montchrestien,1995
- EMILE. V, De la nécessité des parties organisés en régime parlementaire, Thèse, Paris ,1933.
- Burdeau.G, Traité de science politique,2^{ème} édition, L.G.D.J , Paris,1970 .
- MORANGE. J, La liberté d'association en droit public , PUF, paris, 1977.
- CADOUX. Ch, Droit constitutionnel et institution politiques ,C.U.J.A.S,4^{ème} édition ,1995.
- PIERRE .G et DANIEL. G, Droit constitutionnel et institutions politiques ,P.U.F,1976.
- EL CHARKAWI .S, Les groupes de pression et le droit constitutionnel ,R.D.E.P, 1973,N°01.