

المرصد الوطني للمجتمع المدني كهيئة إستشارية

في تفعيل السياسة العامة للدولة

*The role of the National Observatory for Civil Society as an advisory body
in activating the state's general policy*

أ. فاسي عبد الله

ط/د كبداني هيبته

جامعة طاهري محمد بشار (الجزائر)

جامعة طاهري محمد بشار (الجزائر)

مخبر القانون والتنمية

facibks55@gmail.com

kebdani.hiba@univ-becher.dz

ملخص: إن تفعيل السياسة العامة يستوجب تدخل عدة جهات من خلال الآراء والقرارات الاستشارية ، من أجل إيجاد الحلول المناسبة للمشكلات المطروحة على المستوى الوطني وهذا ما دفع بالجزائر الى إستحداث هيئات استشارية في عدة مجالات، سياسية واجتماعية واقتصادية، وذلك من أجل المساهمة في اتخاذ القرارات وصنع السياسة العامة، فأنشأت المرصد الوطني للمجتمع المدني لتقديم المشورة للأجهزة الحكومية، واقتراح الحلول وتحديد البدائل التي تساعد في نجاح العملية التنموية و تحقيق الديمقراطية التشاركية على جميع المستويات .

كلمات مفتاحية: الهيئات الاستشارية ، المرصد الوطني للمجتمع المدني، الديمقراطية التشاركية ، تفعيل السياسة العامة.

Abstract: Activating public policy requires the intervention of several parties through advisory opinions and decisions, in order to find appropriate solutions to the problems presented at the national level. This is what prompted Algeria to create advisory bodies in several fields, political, social and economic, in order to contribute to decision-making and policy-making. The public, so it established the National Observatory for Civil Society to provide advice to government agencies, propose solutions and identify alternatives that help in the success of the development process and achieve participatory democracy at all levels.

Keywords: advisory bodies, the National Observatory for Civil Society, participatory democracy, activating public policy.

. مقدمة:

في إطار التحولات التي مرت بها الجزائر، وبالأخص، الحراك الذي جاء على إثره التعديل الدستوري الأخير 2020، توجب على المؤسس الدستوري استحداث هيئات تشارك في صناعة القرار السياسي وتفعيله وكان من ضمنها المرصد الوطني للمجتمع المدني، الذي يهدف الى إرساء قيم المواطنة والديمقراطية التشاركية، وتحقيق التنمية من خلال التشاور وتقديم الاقتراحات. وذلك للرفعي بالمجتمع المدني. وبما أن الانشغالات تنبع من صلب الفواعل الرسمية وغير الرسمية التي تمثلها فلربما ترقى بالقرارات الى المستوى الذي يطمح اليه المجتمع، أو على الأقل، تعمل على توصيل الانشغالات والأفكار التي تفعل السياسة العامة، باعتبارها القناة التي ترفع من خلالها الاستشارة. ومن هذا المنطلق سيكون محور دراستنا في هذه الورقة البحثية الإجابة عن الإشكالية الآتية: إلى أي مدى يساهم المرصد الوطني للمجتمع المدني في تفعيل السياسة العامة للدولة؟

للإجابة على هذه الإشكالية تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل المواد ودراسة المواد المتعلقة المرصد الوطني للمجتمع المدني ودوره في تفعيل السياسة العامة، معتمدين على الخطة الآتية:

- المبحث الأول: القانون المنظم لعمل المرصد الوطني للمجتمع المدني.

- المبحث الثاني: المرصد الوطني للمجتمع المدني كهيئة استشارية .

المبحث الأول: القانون المنظم لعمل المرصد الوطني للمجتمع المدني

مؤسسة دستورية جديدة كرسها دستور 2020 ضمن ثنائي هيئات استشارية منها ماكان موجودا ومنها ما تم استحداثه. فالمرصد الوطني للمجتمع المدني هيئة جديدة نصت عليها المادة 213 منه¹. و عليه نتطرق:

المطلب الأول: تحديث الهيئة بموجب دستور 2020

المطلب الثاني: المرسوم الرئاسي 139/21 المتضمن المرصد الوطني للمجتمع المدني

المطلب الأول: تحديث الهيئة بموجب دستور 2020

المرصد الوطني للمجتمع المدني نصت عليه المادة 213 من دستور 2020 بقولها: "المرصد الوطني للمجتمع المدني هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية. يقدم المرصد آراء وتوصيات متعلقة بالانشغالات المجتمع المدني.

يساهم المرصد في ترقية القيم الوطنية و الممارسة الديمقراطية و المواطنة و يشارك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية يحدد رئيس الجمهورية تشكيلة المرصد و مهامه الأخرى".

و هذا الاستحداث كان تحقيقا لما نص عليه الدستور من تكريس لدور المجتمع المدني حيث جاء في الديباجة: "...مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني، بما فيها الجالية الجزائرية في الخارج..."

ويمكن استقراء مهام المرصد الوطني للمجتمع المدني حسب نص المادة 213 في فقرتها الأولى والثانية كما يلي:

- تقديم الآراء و الحلول المرتبطة بالمشكلات المتعلقة بفعاليات المجتمع المدني .

- العمل على غرس الهوية الوطنية و المشاركة الجماعية من خلال ترقية الديمقراطية .

و حسب ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020، نجد أن مهام المرصد الوطني للمجتمع المدني قليلة نوعا ما، وهذا أدى الى زيادة مهام

أخرى والتي تنص عليها المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي 139/21² متمثلة من خلال :

-تقييم أداء المجتمع المدني وتطويره حسب الاحتياجات، مع تبيان العوائق التي تقف في طريق التفاعل مع المجتمع كما انه يرفع هذه الانشغالات الى الجهات المختصة .

-اجراء مشاورات مع كافة أطراف المجتمع المدني والمؤسسات العامة للدفع بالمساهمة المجتمعية في التنمية المستدامة، من خلال المساهمة في كل المبادرات التي تعنى بها المؤسسات العمومية و الهيئات المرتبطة بالمجتمع المدني.

- دور الجالية الوطنية من خلال المساهمة في النشاطات المتعلقة بالمجتمع المدني على المستوى الوطني، مع تحقيق التواصل و الترابط من خلال جميع الوسائط الإعلامية.

- تشجيع العمل التطوعي من خلال المبادئ الوطنية من أجل المصلحة العامة، و ترسيخ الانتماء من خلال تحقيق التواصل بين افراد المجتمع و تنمية قدراتهم .

- المشاركة في أي فعاليات المجتمع المدني في جميع المجالات.

- تطوير كل ما له علاقة بالمجتمع المدني من خلال (المؤتمرات والجلسات الوطنية والمحلية والأيام الدراسية والدورات التكوينية والندوات).

- يستوجب ابداء الراي في الحالات التي تتطلب ابداء الرأي فيها سواء المشاريع أو النصوص التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بمهامه.

- ترقية التشاور والتعاون مع الهيئات الأجنبية ، بالتنسيق مع مصالح الوزير المكلف بالشؤون الخارجية.³

وهذا ما يبين الدور التي يليه المرصد لهذه الهيئات لتفعيل أدائها على المستوى الخارجي، وانعكاساته على المستوى الداخلي.

اما المادة 10 من المرسوم السابق فقد اكدت على حرص الدولة على المشاركة المجتمعية في التسيير العام وذلك من خلال تفعيل دور المجتمع المدني. بالإضافة الى سعي الدولة لتشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية من خلال المجتمع المدني وهو ما نصت عليه المادة 16 الفقرة الثالثة من المرسوم السابق على تشجيع الدولة على الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية خاصة المجتمع المدني.

المطلب الثاني: المرسوم الرئاسي 23-349 المتعلق المرصد الوطني للمجتمع المدني المعدل و المتمم للرسوم الرئاسي رقم 21/139

ورد تعريف المرصد الوطني للمجتمع المدني في المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 21/139 المتضمن المرصد الوطني للمجتمع المعدل والمتمم. من خلال تبيان ان المرصد هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية. وانه مجال للحوار والتشاور والاقتراح والتحليل والاستشراف في جميع المسائل المتعلقة بالمجتمع المدني وتطوير أدائه. أما المادة الثالثة فقد اعترفت له بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وقد تضمنت المادة 4 من المرسوم السابق جل الاعمال والصلاحيات المنوطة المرصد الوطني للمجتمع المدني باعتباره هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية. وباعتباره مجال مفتوح للحوار والنقاش والتحليل في كافة المسائل المرتبطة بالمجتمع المدني. مع مساهمته في الرقي بالقيم الوطنية والمشاركة الديمقراطية، وتحقيق مبادئ المواطنة. كما يساهم مع المؤسسات الاخرى في التنمية الوطنية من خلال السعي لتحقيق أهدافها، من خلال الاقتراحات والتوصيات التي يقدمها بخصوص المجتمع المدني واهتماماته وكيفيات تعزيز دوره في المجتمع.

الفرع الأول : تشكيلة و مجلس المرصد

اما فيما يخص التشكيلة فتضمنتها المادة 2 من المرسوم 23-349 ، و التي تضمنت التعديل للمادة 6 من المرسوم السابق حيث يتشكل المرصد من 86 عضوا مناصفة بين الرجال والنساء موزعين كالتالي:

- 58 عضوا يمثلون ولايات الوطن و ينتمون الى الجمعيات البلدية و الولائية ونشطاء المجتمع المدني ، أي شرط الانتماء حتى يتم التمثيل على مستوى المرصد .

- 10 أعضاء للجمعيات الوطنية وعضوان للجمعيات المعترف لها بطابع المنفعة العمومية.

- 8 أعضاء من الكفاءات الوطنية للمجتمع المدني ، يختارهم رئيس الجمهورية من ذوي الاختصاص في مجال عمل المرصد . من بينهم أربعة أعضاء من الجالية الوطنية بالخارج .

- 10 أعضاء يمثلون النقابات والمنظمات الوطنية والمهنية والمؤسسات المدنية الأخرى.

نجد انه من خلال هذه المادة قد تم النص على التمثيل المحلي الذي لم يكن معتمدا من قبل، و بالتالي زيادة نسبة التشكيلة وهذا ان دل على شيء فانه يدل على توسيع مجال عمل المرصد ، و على تنوعها و بالتالي وصول الانشغالات من كافة أطراف المجتمع المدني و هذا ما يهدف اليه هذا المرسوم .

أما فيما يخص اختيار الأعضاء المذكورين انفا في الحالات 1، 2، 4 من المادة السادسة، فقد تضمنتها المادة 7 المرسوم الرئاسي 21/139 بإضافة المفوض الوطني لحماية الطفولة او مثله و كذا رئيس المجلس الأعلى للشباب او مثله ضمن اللجنة الخاصة المكلفة باختيار هؤلاء الأعضاء

ضمن المادة 2 من المرسوم الجديد 23-349 و من خلال هذه الإضافة نجد انه يرمي الى ادماج فئة الشباب و الاهتمام بانشغالهم وكذا السعي لإيصال انشغالات فئة الأطفال و من تم تغطية جميع فئات المجتمع .

كما ان تشكيلة المرصد تخضع للتجديد النصفى كل سنتين وهذا بموجب مقرر من رئيس المرصد والتي تنشر في الجريدة الرسمية وتحدد نصف تشكيلة المرصد لكل فئة كل سنتين وفقا للشروط والكيفيات المحددة في النظام الداخلي للمرصد مع مراعاة احكام المادتين 6، 7 من المرسوم السابق . وفيما يخص فقدان صفة العضوية في المرصد في حالة انتهاء العهدة، او الاستقالة، او الاقصاء بسبب الغياب بدون سبب مشروع، او فقدان الصفة، او الإدانة من اجل جنائية او جنحة او جنحة عمدية، او الوفاة. او القيام باي عمل او تصرف خطير او يتنافى مع العضوية حول كل ممارسة عضو في الحكومة، او في الأجهزة القيادية لحزب سياسي، او العضوية في المجالس الشعبية المنتخبة، وفي حالة قيام أحد الأعضاء بذلك يترتب عليه فقدان الصفة، ويتم استخلافه للمدة المتبقية من العهدة حسب نفس الاشكال والشروط التي تم تعيينه بها و يصدر عن الحالات ج ، ه ، ز. قرار فقدان الصفة عن لجنة الانضباط التي بدورها تعلم مكتب و مجلس المرصد في اول اجتماع لهما يلي مداولاتها هذا تنمة للمادة 9 ، و على أساس هذا التعديل تتميم المرسوم السابق بالمادة 9 مكرراتي توضح ان لجنة الانضباط يرأسها رئيس المرصد و انما تهتم بدراسة الحالات الانضباطية للأعضاء و تفصل فيها ، كما ان تشكيلتها و سيرها محدد في النظام الداخلي للمرصد.

اما فيما يخص التعديل الخاص برئيس المرصد بالإضافة لما احتوته المادة م 29 من المرسوم السابق بالنسبة للمهام التي يتولاها رئيس المرصد كونه هو الناطق الرسمي باسمه، ومثله على المستوى الوطني والدولي، بالإضافة لتولييه مهمة تسيير المرصد وتنسيق عمل هيكله، و التمثيل القانوني له امام القضاء ، وإدارة اشغال مكتب المرصد، و توليه ضبط وتسيير جدول اعمال اجتماعات المكتب، وتعيين المستخدمين ، واعداد مختلف التقارير المتعلقة بأنشطة المكتب مع اعداد مشروع الميزانية وبرنامج عمل المرصد ومشروع النظام الداخلي، كذلك يعمل على ممارسة السلطة السلمية على مجموع مستخدميه، كما يرفع الآراء والتوصيات والتقارير الى رئيس الجمهورية والوزير الأول او رئيس الحكومة - حسب الحالة - و يرم الاتفاقيات او العقود المتعلقة بمهام المرصد، كما أن رئيس المرصد هو الامر بصرف ميزانيته . فأضافت المادة 8 من المرسوم الجديد رئاسته و إدارة اشغال مكتب و مجلس المرصد ، اصف الى ذلك ضبط جدول اعمال اجتماعات مكتب و مجلس المرصد.

اما بخصوص المجلس فهو هيئة تداولية للمرصد يضم جميع أعضاء المرصد، ويعقد اجتماعاته في دورتين عاديتين في السنة، وهذا بطلب من رئيسه، وفق الكيفيات المحددة في القانون الداخلي وهو يصادق على اراء المرصد وتوصياته، النظام الداخلي، والتقارير الدورية التي يعدها المكتب ورئيس المرصد، برنامج عمل المرصد وحصيلة نشاطه، التقرير السنوي المالي الذي يرفعه الى رئيس الجمهورية، انشاء لجان، مع العمل بتقارير قبول الهبات والوصاية، مشروع ميزانية المرصد، والمسائل التي يعرضها عليه رئيسه.

كما يمكن للمجلس الاجتماع في دورات غير عادية بناء على طلب من رئيسه او من ثلثي أعضائه، وينعقد المجلس بحضور نصف أعضائه، وفي حالة عدم اكتمال النصاب، ينعقد اجتماع جديد في اجل أقصاه 15 يوما التالية للاجتماع المؤجل ، وهنا تصح المداولات مهما كان عدد الحاضرين. ما تم تعديله في هذه المادة هو اجل انعقاد الاجتماع الجديد في حالة عدم اكتمال النصاب و التي كانت محددة ب 10 أيام و أصبحت 15 يوما وفق المرسوم الجديد.

كما انه كإضافة وتنمة لأحكام المرسوم السابق أضيفت المادة 20 مكرر و التي تبين استفادة أعضاء المرصد من تعويض جزائي على أساس الحضور و المشاركة في اشغال المرصد ، كما نصت على ان أعضاء الكتب و رؤساء اللجان الدائمة يستفيدون من تعويض تكميلي . و من خلال هذه المادة نستشف ان المشرع قد تدارك النقص في المرسوم السابق ذلك ان التعويض هو بمثابة حافز للأعضاء لترقية الأداء الوظيفي ، و في حالة غيابه اكيد انه سيكون هناك تراجع في الأداء بالأخص ان مجمل أطياف المجتمع المدني بالأخص الجمعيات انشطتهم تطوعية بشكل كبير و هذا الحافز قد يرفع من همتهم لتقديم المزيد من النشاط و رفع الانشغالات التي هي من صلب مهامهم .

الفرع الثاني: تشكيلة مكتب المرصد

اما بخصوص تشكيلة مكتب المرصد فهو يتشكل من رئيس المرصد، و ستة أعضاء ينتخبهم المجلس حسب الشروط المحددة في النظام الداخلي للمرصد و ذلك بإضافة عضوين حيث انه في المرسوم السابق نص على عضوية أربعة أعضاء في المكتب . كما انه على رئيس المكتب وأعضائه التفرغ الكامل لممارسة مهامهم مع الاستفادة من اجر ، وهذا بموجب نص خاص ومن مهام مكتب المرصد القيام بتنسيق أنشطة اللجان ومتابعة عملها، ودراسة كل المسائل المتعلقة بعمل المرصد، وتقييم نشاطاته واعداد تقاريره والتوصيات، ووضع الأطر والاليات المناسبة لتحسين نشاط عمله، مع دراسة كل من مشروع ميزانية المرصد والنظام الداخلي له و المسائل التي يعرضها عليه رئيس المرصد، والموافقة على ابرام العقود والاتفاقات الاتفاقيات المتعلقة بمهامه.

الفرع الثالث: سيورة عمل المرصد

و فيما يخص سيورة المرصد فتضمنتها المواد 13،14، من نفس المرسوم بعد إخطار المرصد من طرف رئيس الجمهورية او الوزير الأول او رئيس الحكومة -حسب الحالة -، بالإضافة الى الى إمكانية مبادرته باعطاء حلول من خلال التوصيات و المخرجات المبنية عن الدراسات والملتقيات التي يقوم بها ، وهي محددة أي سلطة الاخطار بالآراء او التوصيات، وذلك في اجل لا يقل عن 30 يوما، مع مراعاة حالات الاستعجال. وللمرصد صلاحية عقد الاجتماع على مستوى أي ولاية او بلدية، وقد يستقبل المرصد ضمن نشاطات المجتمع المدني ما يصدر من اقتراحات وانشغالات حول تفعيل دوره ، بالأخص في تحقيق المشاركة الديمقراطية و الحوكمة و تطوير مبادئ الوطنية و ترسيخها .

و يحضر ممثلو الوزارات المكلفة بالشؤون الخارجية والجالية الوطنية بالخارج والداخلية و الجماعات المحلية ... في أشغال المرصد دون صوت تداولي وفق ما تضمنته المادة 15 من المرسوم 23-349 السالف الذكر ، ويتم اقتراحهم من قبل السلطات التابعة لها ، من بين الأشخاص ذوي الكفاءة المهتمين بالشأن العام الخاص بالمجتمع المدني ، كما يمكن أن يدعو فعاليات المجتمع المدني، وممثل أي إدارة عمومية او مؤسسة عمومية او خاصة، وكل شخص مؤهل يمكنه المساعدة في تأدية مهام المرصد، وهذا كاستثناء عن القاعدة الاصلية ، ويمكن للمرصد أن يطلب من أي هيئة أو مؤسسة عمومية أو خاصة المعلومات أو التوضيحات المفيدة، والتي يتعين عليها الرد على مراسلته من اجل أقصاه 30 يوما حسب التعديل الذي نصت عليه المواد 15،17 من نفس المرسوم 23-349. والتعديل الذي ورد في هذه المادة يتعلق بمدة الرد التي كانت 60 يوما في المرسوم السابق وهذا ان دل على شيء فيدل على السعي الى رفع الانشغالات و عدم الماطلة لأنه كلما زادت المدة تراخت الهمة ولربما أصبحت في طي النسيان .

بالإضافة لاستفادة الرئيس وأعضائه جميع التسهيلات لممارسة مهامهم و بالأخص الترخيص بالغياب، والتعبير عن آرائهم بكل حرية حول اشغال وهياكل المرصد، وحماية الدولة من أي ضغوط أو تهديدات أو اهانات أو القذف أو الاعتداءات مهما كان نوعها أثناء ممارستهم لمهامهم أو بمناسبة، كما يتكفل المرصد بنفقات إيواء أعضائه و اطعامهم ونقلهم خلال مدة الدورات أو اشغال اللجان وجلسات العمل التي يستعدون لها واستفادتهم من تعويضات عن المهمات، التي يشاركون فيها بتكليف من رئيس المرصد وفقا للتنظيم المعمول به و هذا ما نصت عليه المواد 18،19 من نفس المرسوم السابق .

و باستقراء المادة 26 و 26 مكرر من المرسوم الجديد انه منح إمكانية تشكيل لجان دائمة و موضوعاتية ، بالإضافة الى تشكيل هيئات محلية تتضمن التمثيل المحلي و تتميز هذه الأخيرة بطابع المجانية .

كما يرفع الى رئيس الجمهورية تقرير سنوي متضمن نشاطات المرصد، و الوضع التقييمي للمجتمع المدني و الاقتراحات والتوصيات لتطوير فعاليات المجتمع المدني في مختلف المجالات. ويتم ذلك عن طريق التنسيق مع جميع اطراف المجتمع المدني والمؤسسات والهيئات المعنية، الذي يصادق عليه وينشره في الجريدة الرسمية.

المبحث الثاني: المرصد الوطني للمجتمع المدني كهيئة استشارية

يلعب المرصد الوطني للمجتمع المدني دورا مهما في مجال الاستشارة، حيث يعتبر أداة الاتصال بين المجتمع المدني والسلطة العامة. حيث انه يوصل الانشغالات والآراء ويؤدي التوصيات وذلك وفق ما نص عليه التنظيم الخاص به وعليه يمكن تقسيم هذا المبحث الى مطلبين الأول ترقية الديمقراطية من قبل المجتمع المدني والمطلب الثاني تفعيل السياسة العامة من خلال الدور الاستشاري للمرصد.

المطلب الأول: ترقية الديمقراطية من قبل المجتمع المدني

المجتمع المدني هو خليط من الهيئات والجمعيات والمنظمات التي يقوم عليها المجتمع من جهة، والدول ككيان رسمي بمؤسساتها وأجهزتها من ناحية ثانية، وعليه فان هيكل المجتمع المدني يشمل كل من النقابات، الجمعيات وغيرها من الفعاليات ومن خلاله تظهر السيطرة الثقافية والأيدولوجية على المجتمع⁵⁴. فهذا التنوع في الأيدولوجي والثقافي لكيانات المجتمع المدني و انفتاحه على كافة اطاراته هو ما يمنحه السيطرة في إيصال الراي العام، و من خلال هذا التداخل يتحقق التواصل مع السلطة و يؤثر في قراراتها .

وهذه التنظيمات توجد خارج الهياكل الرسمية لسلطة الدولة، مما يوفر للأفراد حرية أكبر للانضمام اليها. كما ان الاستقلالية التي تعمل في اطارها تشجع على المبادرة دون خوف من الرقابة الحكومية⁶. هذا يدل على ان المجتمع المدني فرصة لإبداء الراي و مساحة أوسع للتعبير، لأنه كلما قل تقييد الحريات ازداد التشجيع على المبادرة بخلق مؤسسات تعمل دون وجل و تعطي حتى دون مقابل، في حين ان الاطار الرسمي في بعض الحالات يحد من المبادرات و يجعلها تقبع داخل اطار القوانين و مؤسسات الرقابة فينحو بها الى البيروقراطية السلبية .

والمجتمع المدني يلعب دورا هاما في تعزيز التطور الديمقراطي وتوفير الشروط الضرورية لتعميق هذه الممارسة، وتأکید قيمها الأساسية التي تنبع من طبيعة المجتمع المدني وما تقوم به منظماته من دور ووظائف في المجتمع، لتصبح بذلك اللبنة الأساسية للديمقراطية⁷. فلا يمكن الحديث عن الديمقراطية دون الحديث عن المجتمع المدني فهما وجهان لعملة واحدة، فالديمقراطية تتجلى من خلال فعاليات و اعمال المجتمع المدني .

فالمشرع يركز على دور المجتمع المدني لاحتوائه جل الفواعل وأكبر عدد من النخب التي بإمكانها المشاركة في صنع القرار السياسي وذلك عن طريق ابداء رأيها والتوصيات والاقتراحات في مجال ترقية مشاركة المجتمع المدني في وضع السياسات العمومية وتنفيذها على جميع المستويات وفق مقاربة ديمقراطية إضافة الى ابداء رأيها ومشورتها فيما يخص مشاريع القوانين والتنظيمات ذات الصلة بمهامه حين يطلب رايه فيها.

المجتمع المدني يعد المعبر عن انشغالات المواطنين لأنه منبثق عنها، وكلما انفتح البرلمان على هذه الهيئات كلما كانت نتائجها أكثر مصادقية بالأخص على عملية التشريع من حيث جودته، بالإضافة للمساءلة التي تسعى لتحقيق النزاهة وبناء لدولة الحق و القانون.

و دور المجتمع المدني في الجزائر ظهر في ترسيخ التحول الديمقراطي، و هذا الظهور من خلال استحداث المرصد الوطني للمجتمع المدني والذي يهتم بكل المسائل المتعلقة بالمواطنة وتتداخل العلاقة الرابطة بينهما أي المجتمع المدني و المرصد، إلا انها في النهاية تهدف الى ابراز مهام عمل المرصد من خلال ترقية مفهوم المجتمع المدني وصولا للديمقراطية التشاركية من خلال ضمانات دستورية⁸. فالمرصد الوطني للمجتمع المدني يعد الالية او الوسيلة التي تتجسد من خلالها المشاركة الديمقراطية من قبل فواعل المجتمع المدني فبالرغم من انه هيئة رسمية الا انه يهتم بجميع انشغالات المجتمع المدني بكافة اطيافه .

وفي هذا السياق أكد رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني، أن تفعيل آليات الحوار مع المجتمع المدني وفق ديمقراطية تشاركية، هدفه خلق حلول مبتكرة لمشاكل وانشغالات المواطن. وفي كلمة له خلال إشرافه رفقة والي الجزائر العاصمة، على انطلاق أشغال منتدى المجتمع المدني للحوار والمواطنة والتنمية المحلية قال إن "تفعيل آليات الحوار مع المجتمع المدني وفق ديمقراطية تشاركية، هدفه خلق حلول مبتكرة لمشاكل وانشغالات المواطن، من خلال تظافر وتنسيق الجهود مع السلطات المحلية"⁹.

أي ان دور المجتمع المدني لا يمكن الاستهانة به فهو أساس العلاقة الرابطة بين عامة الشعب، و السلطة من خلال تفعيل دوره و تكثيف قنوات التواصل لترسخ الديمقراطية و تتجسد الشراكة التي يهدف الى تحقيقها المرصد، باعتباره حلقة الوصل بين المواطن والحكومة كونه هيئة استشارية ترفع الانشغالات الى مؤسسة الرئاسة .

المطلب الثاني: تفعيل السياسة العامة من خلال الدور الاستشاري للمرصد

نتطرق الى تعريف الدور الاستشاري الذي يلعبه المرصد الوطني و تأثير هذه الاستشارة على السياسة العامة و لكن قبل ذلك لا بد من تحديد مصطلح الاستشارة من حيث التعريف الاصطلاحي و القانوني و تبيان حدود هذه الاستشارة .

فالاستشارة باعتبارها وظيفة يمكن تعريف وظيفة الاستشارة بانها تقديم مستشار او خبير النصح او الاقتراح الى الرئيس بشأن المشكلات التي تتطلب الاستشارة¹⁰. أي أنها عبارة عن نصائح او مقترحات من تقدم قبل خبراء في الميدان في حال وجود مشاكل تستدعي هذه الاستشارة .

اما سليمان الطماوي فعرفها : "انها عملية الاعداد والتحضير والبحث، ثم تقديم النصح للجهة الإدارية التي تملك سلطة اصدار القرار، و تصدرها هيئات إدارية تقوم أصلا لمعاونة الهيئة التنفيذية الرئيسية وهي شبيهة الى حد ما بالهيئات الفنية المساعدة"¹¹.

من خلال هذا التعريف نجد ان الاستشارة تستلزم من الجهة المقدمة لها التحري والبحث عن أساس الامر الذي يتطلب الاستشارة، او النصح أي ان الاستشارة لا تكون اعتباطية، فهي ترتبط بحقائق ووقائع ومن خلال الامام بها يمكن الصياغة النهائية لها و تقديمها الى السلطة صاحبة القرار. وعرفها الأستاذ محمد فؤاد مهنا: " بانها تلك الآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تقدمها الهيئات الاستشارية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية في مجال اختصاصهم، وتتكون هذه الهيئات من عدد من الافراد المختصين في فرع معين من فروع المعرفة"¹².

ونجد ان هذا التعريف يركز على الجانب الشكلي للجهة المقدمة للاستشارة باعتبارها هيئات مختصة و ان لكل منها تقديم الاستشارة حسب الاختصاص و المجال المنوط بها .

ونخلص الى ان العملية الاستشارية ضرورية لممارسة أي نشاط سواء كان اداريا او اقتصاديا او اجتماعيا او سياسيا، من خلال اسداء الرأي الاستشاري سواء الزمها القانون بطلبها او لم يلزمها ومن صور الاستشارة الاختيارية والاجبارية والمرفقة بالرأي الواجب الاتباع.

أولاً: الاستشارة الاختيارية

اللجوء اليها اختياري غير ملزم في حالة عدم وجود نصوص قانونية توجب ضرورة الاخذ بها، كما ان للإدارة سلطة اتخاذ القرار في الاخذ بالاستشارة من عدمه¹³. أي ان سلطة جهة اتخاذ القرار مخيرة بالأخذ بالاستشارة لانعدام النص القانوني الذي يوجب الاخذ بها، ومن ثمة فالسلطة التقديرية للإدارة كونها صاحبة القرار .

كما انها تنقسم الى نوعين التي يقررها نص قانوني تاركا الخيار للسلطة المختصة في طلبها من عدمه و النوع الثاني غير المحددة بنص قانوني وللسلطة الإدارية الحرية في طلب الرأي الاستشاري عندما تقرر اتخاذ احد القرارات او اصداره . و فالنوع الأول يحددها و يقرها النص القانوني مع تركه المجال او الخيار للسلطة بطلب هذه الاستشارة او عدم طلبها، في حين ان النوع الثاني لم يرد فيه أي نص قانوني ومن ثم تبقى السلطة التقديرية للإدارة في الاستعانة او طلب الاستشارة .

ثانياً: الاستشارة الملزمة

اذا نص عليها صراحة نص قانوني، مع ترك حرية اخذ القرار بدون اتباع الاستشارة عند الضرورة، وعليه يتوجب طلب الاستشارة دون الالتزام بالأخذ بها مع ان الطلب اجراء ملزم¹⁴ .

وبالأخص في المسائل القانونية يكون اجراء هذه الاستشارة إلزاميا. أي انه لا بد من اجراء الاستشارة لان النص القانوني ورد صريحا في هذه المسألة و تبقى مسألة الاخذ بها اختيارية ، أي لا بد من طلبها في حالة الزام النص بذلك .

ثالثاً: الاستشارة المرفقة بالرأي الواجب الاتباع

في هذه الحالة تكون الإدارة ملزمة بالأخذ بالرأي الاستشاري الذي أصدرته الهيئة المستشارة، ولا يمكن الخروج عنه او مخالفته او تعديله او اهماله ، وهو ما يسمى بالرأي المطابق و في حالة مخالفة الإدارة عد تقصيرا و اخلالا بما فرضه القانون¹⁵.

ويعد قرار الجهة الإدارية باطلا لمخالفة شرط إجرائي في حال مخالفة الرأي الاستشاري في هذه الحالة.

ونظرا لزيادة الأعباء واتساع مجالات النشاط الإداري، أدى بالضرورة لتعدد الهيئات الاستشارية وتنوعها على جميع المجالات. و ذلك من خلال اجتماع اشخاص يبدون آراءهم و يتشاورون حول موضوعات عامة، وخاصة انطلاقا من معارفهم لتخفيف العبء على الإدارة¹⁶.

وهذا ما دفع بالمؤسس الدستوري الى استحداث العديد من الهيئات ومن ضمنها المرصد الوطني للمجتمع المدني لإيجاد حل للمشكلات على أساس علمي، ولإشراك فواعل المجتمع المدني في صناعة السياسة العامة من خلال الاستعانة بآرائهم الاستشارية.

ومن هنا سنتطرق الى تصنيف الرأي الاستشاري للمرصد وهل يساهم في تفعيل السياسة العامة.

ويتجلى الدور الاستشاري للمرصد بعد اخطاره من قبل رئيس الجمهورية او الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة. بالإضافة انه ترك له مجال المبادرة التلقائية بالاقترحات او التوصيات المندرجة ضمن مهامه، على الا تقل عن 30 يوما من تاريخ تسلم الاخطار.

مع مراعاة حالات الاستعجال وهذا حسب ما ورد في المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 139/21 في الفصل المتعلق بآلية عمل المرصد.

و بما أن الهيئات الاستشارية أضحت ضرورة حتمية يفرضها الميدان و يتطلبها الواقع السياسي بغض النظر عن الاستشارة التي تقدمها ، وبالأخص مع التطور التكنولوجي الذي أصبح متاحا للأفراد و تغير مفهوم الدولة ، و هو ما يفرض على هذه الهيئات الاستشارية دراسة المشاكل و تحديدها و جمع كل الحقائق و المعلومات المتصلة بها ، مع التخطيط و التحليل و ذلك لتسنى لها تقديم آراء و بدائل مناسبة ، و يكون ذلك من خلال توجيه و احاطة صانع القرار و السياسة بنقاط الضعف و القوة ومدى تناسب هذا القرار و السياسة مع الظروف و الواقع المعاش¹⁷.

كما ان المرسوم منح للمرصد صلاحيات واسعة، وذلك باشتراك كل الفاعلين بتفعيل دور المجتمع المدني و ذلك عن طريق حضورهم بصفة استشارية بعد اقتراحهم من طرف الإدارات التابعة لها لتقديم خبراتهم و ذلك دون ان يكون لهم حق التصويت ، كما ان مداولاته سرية و الزم اعضائه بواجب التحفظ و ان لا تتنافى و المهام الموكلة لهم ، كما يمكنه من الحصول على التوضيحات و المعلومات في اطار ممارسة مهامه و ذلك عن طريق مراسلة الهيئات و المؤسسات العامة او الخاصة على ان ترد عليه في اجل أقصاه 30 يوما حسب ما تضمنته المواد 14،15،16،17،18، من نفس المرسوم 23-349 السالف الذكر .

و قد ذكرنا انفا ان المرسوم الجديد قد قلص من مدة الرد التي كانت ستين يوما، و هذا يعد شيئا إيجابيا لأنها تتناسب مع المدة الممنوحة بعد الاخطار و كذلك حتى يتمكن المرصد من أداء مهامه دون مماطلة.

كما أن رئيس المرصد يرفع تقريراً سنوياً الى رئيس الجمهورية متضمناً حصيلة نشاطاته، وتقييم وضعية المجتمع المدني، بالإضافة الى الاقتراحات والتوصيات التي تدرج في إطار تعزيز نشاط و ترقية المجتمع المدني حسب ما نصت عليه المادة 21 من المرسوم المعدل 139/21.

ومن هنا نستشف الدور الذي يحظى به المرصد الوطني للمجتمع المدني فهو يعد هزة وصل بين الدولة و المجتمع المدني و كذا مختلف المؤسسات سواء عامة او خاصة، كونه هيئة استشارية لدى رئاسة الجمهورية يحظى بسلطات واسعة، تحمل آراءهم و انشغالهم و تدعمها بتوصيات لها بليغ الأثر في تفعيل السياسة العامة سواء داخلية او خارجية، و ذلك كونه يحظى بضمانات دستورية تؤهله ان يكون وسيطا للمجتمع المدني ليكون هذا الأخير شريكا في صنع القرار و مفعلا للسياسة على العامة على جميع المستويات، و بالأخص الجانب الاجتماعي.

على الرغم من أن الاخذ بهذه الاستشارة جوازي، الا اننا لا يمكن ان ننكر تأثيرها بالأخص وأنها تكون صادرة من مختصين وكفاءات في الميدان.

وقد أوضح رئيس المرصد الوطني إطلاق المنصة الرقمية للاستشارة الوطنية الأولى، لفائدة الجمعيات وكل فعاليات المجتمع المدني وأنها مفتوحة لكل نشاط ممثلي المجتمع المدني وكافة الجزائريين من الجنسين، وكذلك الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج معنية بهذه الاستشارة، و التي تضمنت خمسة محاور و هي قانون الجمعيات، التمويل لمشاريع الجمعيات، تدريب و بناء قدرات الجمعيات، مكانة و موقع الجمعيات في التنمية المحلية والمكانة الإقليمية والدولية للمجتمع المدني لتحقيق المشاركة الديمقراطية¹⁸.

وقد دعا المرصد كل الجمعيات والفاعلين في مجال المجتمع المدني الى المشاركة في الاستشارة باختيار احد أو أكثر من المحاور الخمسة المحددة للاستشارة حول العمل الجماعي، و قد اطلقت عبر موقعه الالكتروني مابين الفترة 15 فيفري الى غاية 20 جويلية 2023 من اجل الحصول على مخرجات تتضمن آراء نشطاء و إدارات المجتمع المدني ،و حتى تتم صياغة مقترحاتها و تحويلها لمشاريع لرفع التحديات التي يواجهها المجتمع المدني

، و نظم على اثرها ورشة تفاعلية في 07 أكتوبر 2023 ضمت ممثلين عن الجمعيات والباحثين و الخبراء لتحليل و صياغة المقترحات و اثرها النقاش من اجل رفع التوصيات الى رئيس الجمهورية تسهم في تفعيل السياسة العامة .

الخلاصة:

تفعيل السياسة العامة من قبل المرصد الوطني للمجتمع المدني مهمة صعبة ودور شاق بالأخص ان المجتمع المدني متعدد الاطراف والتوجهات، ومن ثم فعلى رئيس المرصد وأعضائه احتواء هذا الاختلاف والغوص في عمق المجتمع المدني ومؤسساته، ونقل انشغالاته من خلال تفعيل الديمقراطية التشاركية ونقل التوصيات والاقتراحات بأمانة الى أصحاب القرار ليؤدي الدور المنوط به كما ينبغي ويصنع القرار وفق رؤية تشاركية. عليه توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات:

- ان المجتمع المدني شريك للدولة لأنه يعد ضرورة في بناء وتطور المجتمع وتحقيق التنمية المستدامة.
 - لا يمكن للمرصد من أداء دوره الاستشاري دون معية أطراف وفواعل المجتمع المدني باعتبارهم الركيزة التي تبنى عليها توصياته واستنتاجاته.
 - فعالية مؤسسات المجتمع المدني وتأدية وظيفتها بما يخدم المواطن وذلك نظرا للدور الرقابي الذي يفرضه المرصد على هذه المؤسسات.
- التوصيات:

- ان يكون الانتخاب بدل التعيين بالنسبة لرئيس المرصد حتى تكون آراؤه أكثر شفافية ولا يغلب عليها الولاء.
- توسيع الاخطار الى المواطن باعتباره الأدرى بمشاكله واهتماماته، بالأخص المتعلقة بالمجتمع المدني.
- ضرورة جمع وتمحيص مخراجات اللقاءات التي يقوم بها المرصد الوطني للمجتمع المدني إلى حلول تساهم فعليا في حل مشاكل وانشغالات المواطنين.
- الرقي بالأداء الجماعي من اجل الإسهام والرقي بالمجتمع المدني.
- التوسيع من صلاحيات المرصد وإضفاء صفة الالتزام على توصياته، كون يحوي كفاءات.

الهوامش:

- 1 المادة 213 من دستور 2020، صادر بمرسوم رئاسي 20-442، 30 ديسمبر 2020، جريدة رسمية رقم 82.
- 2 المادة 4 من المرسوم الرئاسي 139/21 المتضمن المرصد الوطني للمجتمع المدني المؤرخ في 29 شعبان 1442 هـ الموافق 12 أبريل 2021، الجريدة الرسمية العدد 29، المؤرخة في 6 رمضان 1442 هـ الموافق 18 أبريل 2021.
- 3 المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 23-349 مؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1445 الموافق 4 أكتوبر سنة 2023، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المؤرخ في 29 شعبان عام 1442 الموافق 12 أبريل سنة 2021 والمتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني.
- 5 علي عبود الحمدداوي وحيدر ناظم محمد، مقاربات في الديمقراطية والمجتمع المدني (دراسة في الأسس والمقومات والسياق التاريخي)، دار صفحات للدراسات و النشر، سورية دمشق، 2011، ص 72.
- 6 علي عبود الحمدداوي -حيدر ناظم محمد، نفس المرجع، ص 73.
- 7 وردية زعروري حدوش، تعليق على المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المؤرخ في 12 ابريل سنة- 2021 المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، العدد 02، 2021، ص 420.
- 8 امين هجري و لعروسي حليم، المرصد الوطني للمجتمع المدني كآلية مستحدثة و علاقته بالمجتمع المدني من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الدراسات القانونية، مخبر السيادة والعدالة، جامعة يحي فارس المدية، الجزائر، المجلد 9، العدد 1، 2023، ص 583.
- 9 تاريخ النشر 2023/3/5 تاريخ الاطلاع 2023 /04/9 انظر : <https://news.radioalgerie.dz/ar/node/22728>

- 10 حامد احمد رمضان، إدارة المنظمات : اتجاه شرطي، ط4، القاهرة، جامعة القاهرة، 1993، ص273.
- 11 سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ط4، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص103.
- 12 محمد فؤاد مهنا، مبادئ و احكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1973، ص453.
- 13 العايب سامية، الهيئات الوطنية الاستشارية، محاضرات القيت على طلبة السنة الاولى ماستر قانون عام، جامعة 8 ماي 45 قالة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2017/2018، ص16.
- 14 أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر، دار الخلدونية، 2012، ص270.
- 15 خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، علوم الشريعة والقانون، المجلد 35، العدد2، الأردن، 2008، ص348.
- 16 احمد بوضياف، المرجع السابق، ص92.
- 17 احمد طيلىب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر "دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي" مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص163.
- 18 2023/02/27 تم الاطلاع 2023/04/90 انظر <https://news.radioalgerie.dz/ar/node/22393>

المصادر والمراجع:

1. دستور 2020، صادر بمرسوم رئاسي 20-442، 30 ديسمبر 2020، جريدة رسمية رقم 82.
2. المرسوم الرئاسي 139/21 المتضمن المرصد الوطني للمجتمع المدني المؤرخ في 29 شعبان 1442 هـ الموافق 12 أبريل 2021، الجريدة الرسمية العدد29، المؤرخة في 6 رمضان 1442 هـ الموافق 18 ابريل 2021.
3. المرسوم الرئاسي رقم 23-349 مؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1445 الموافق 4 أكتوبر سنة 2023، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المؤرخ في 29 شعبان عام 1442 الموافق 12 ابريل سنة 2021 والمتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني.

الكتب:

1. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر، دار الخلدونية، 2012.
2. حامد احمد رمضان، إدارة المنظمات: اتجاه شرطي، ط4، القاهرة، جامعة القاهرة، 1993.
3. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ط4، دار الفكر العربي، مصر، 1979.
4. علي عبود الحمداوي وحيدر ناظم محمد، مقاربات في الديمقراطية والمجتمع المدني (دراسة ي الأسس والمقومات والسياق التاريخي)، دار صفحات للدراسات والنشر، سورية دمشق، 2011.
5. محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1973.

المقالات:

1. امين هجري ولعروسي حليم، المرصد الوطني للمجتمع المدني كآلية مستحدثة وعلاقته بالمجتمع المدني من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الدراسات القانونية، مخبر السيادة والعمولة، جامعة يحي فارس المدية، الجزائر، المجلد 9، العدد1، 2023.
2. خالد الزبيدي، الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، علوم الشريعة والقانون، المجلد 35، العدد2، الأردن، 2008.
3. وردية زعروري حدوش، تعليق على المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المؤرخ في 12 ابريل سنة 2021 المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، العدد2، 2021.

رسائل جامعية ومحاضرات:

1. احمد طيلىب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر "دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي" مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.
2. العايب سامية، الهيئات الوطنية الاستشارية، محاضرات القيت على طلبة السنة الاولى ماستر قانون عام، جامعة 8 ماي 45 قالة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2017/2018.

المواقع الالكترونية:

2023/02/27 تم الاطلاع 2023/04/90 انظر <https://news.radioalgerie.dz/ar/node/22393>

تاريخ النشر 2023/3/5 تاريخ الاطلاع 2023 /04/9 انظر : <https://news.radioalgerie.dz/ar/node/22728>