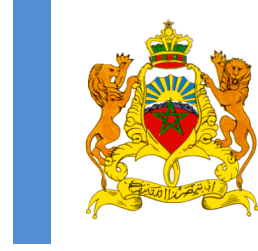


المملكة المغربية
البرلمان
مجلس المستشارين

مجموعة العمل التقديمي



النجاعة البرلمانية من خلال الأنظمة الداخلية

هيكلية وعقلنة أعمال اللجن الدائمة:

دور ومهام "المقرر"

خلال دراسة النصوص التشريعية

في اللجن البرلمانية الدائمة

مداخلة بمناسبة تنظيم اليوم الدراسي حول

- النظام الداخلي لمجلسي البرلمان:

من إقرار آليات التنظيم إلى تحقيق النجاعة البرلمانية

الرباط - 13 يناير 2016

مجموعة العمل التقديمي

عبد اللطيف أعمو

اعتبر الدستور اللجن البرلمانية الدائمة ضمن الآليات الفعالة في تنشيط العمل البرلماني وتوفير الأعمال التحضيرية في المجال التشريعي بالخصوص.

وهكذا، يأمر الفصل 80 من الدستور بأن تحال مشاريع ومقترحات القوانين لأجل النظر فيها على اللجان التي يستمر عملها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات.

وينص الفصل 63 من الدستور على انتخاب رؤساء اللجان الدائمة ومكاتبها، في مستهل الفترة النيابية، ثم عند انتهاء منتصف الولاية التشريعية للمجلس. وينتخب أعضاء المكتب على أساس التمثيل النسبي لكل فريق.

وينص الفصل 67 على أن للوزراء أن يحضروا جلسات كلا المجلسين واجتماعات لجانها، ويمكنهم أن يستعينوا بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض.

كما ينص الفصل 68 على أن جلسات لجان البرلمان سرية، ويحدد النظام الداخلي لمجلسي البرلمان الحالات والضوابط التي يمكن أن تنعقد فيها اللجان بصفة علنية.

فيما ينص الفصل 69 على أن النظام الداخلي يحدد عدد اللجان الدائمة واختصاصها وتنظيمها.

وانطلاقاً من هذه المبادئ، يمكن القول بأن دور اللجن الدائمة في دراسة نصوص المشاريع ومقترحات القوانين وإعدادها يعتبر دوراً حاسماً في العمل التشريعي وفي صناعة التشريع.

ومن هذا المنطلق، فإن هذه المرحلة بالذات، هي التي تحدد التوجهات الرئيسية - في الجوهر وفي الشكل - والتي يركز عليها البرلمان للتصويت والمصادقة في جلسة عامة.

وبالرجوع إلى مقتضيات المواد التي تنظم العمل التشريعي للجن (المواد من 180 إلى 189 من القانون الداخلي لمجلس المستشارين) والمواد التي تتعلق بإحداث اللجن الدائمة وتكوينها وتنظيم أشغالها في القانون الداخلي (من المادة 52 إلى 72)، فإنها لا ترتقي إلى مستوى الأهمية التي أعطاها الدستور للجن البرلمانية، من أجل ضمان وتحقيق المبادئ التالية:

- ❖ جعل البرلمان سلطة تشريعية مستقلة تنتج القانون وتصنعه، سواء من خلال مبادرتها بالمقترحات أو من خلال دراسة المشاريع المقدمة من طرف الحكومة،
- ❖ ضمان التوازن والتعاون بين السلطات، حتى لا تهيمن إحداها على الأخرى (سلطة تنفيذية وتشريعية)،
- ❖ نجاعة وفعالية التشريع من خلال توفير الشروط للاستجابة الحقيقية لحاجة المجتمع ومراقبة الجدوى وتنفيذ القوانين،
- ❖ تجويد التشريع وضمان توثيق عمل البرلمان كمرجع يستعان به من خلال الأعمال التحضيرية عند فهم القانون وتطبيقه وتأويله.

إن الاستجابة لتحقيق الأهداف المتوخاة من الدستور عند الأمر بالعمل باللجن البرلمانية الدائمة يقتضي تنظيمها تنظيماً يمكنها من أن تلعب دورها بشكل قوي ودائم داخل البرلمان بعيداً عن كل المؤثرات والسلوكيات والاعتبارات الأخرى غير إنجاز وصناعة تشريع جيد وملائم.

ومن هذا المنطلق، يجدر بنا التفكير في تفعيل دور المقرر على شكل جديد وواضح يرفع كل لبس على غرار بعض التجارب المقارنة، وعلى رأسها التجربة الفرنسية، التي يحظى فيها المقرر بثقة اللجنة البرلمانية، ويكون له تأثير كبير، وملاحظ وملموس في جميع مراحل مناقشة النص..

ومساهمة منا في إغناء النقاش بمناسبة اليوم الدراسي الذي عقد يوم 13 يناير 2016 بتعاون وتنسيق بين غرفتي البرلمان حول وضع تصورات لقانون داخلي يعزز التناغم والتعاون بين الغرفتين ، ويضمن النجاعة والتكامل بينهما ، مع الحرص على ضبط الأجندة والأزمات في العمل البرلماني، نقترح ما يلي:

أ. تحديد اللجنة المختصة

Saisine au fond الإحالة في الموضوع

ينص الفصل 80 من الدستور، على أن المشاريع ومقتضيات القوانين تحال على اللجن الدائمة للنظر فيها. وأن التوفيق بين الدستور والقانون الداخلي يستدعي تسجيل أن الإحالة هي من أجل الدراسة والمناقشة العميقة، وتعني دراسة النصوص الرئيسية أو الأساسية، من طرف اللجنة الدائمة. كما يتعين تسجيل ضرورة فتح المجال لإبداء الملاحظة أو التماس رأي لجنة دائمة أخرى من اللجن البرلمانية الدائمة أو أكثر من لجنة طلبت دراسة بعض جوانب النص، حتى يتم ضمان إشراك كل اللجن التي لها علاقة بموضوع نص تشريعي معين.

Saisine pour avis الإحالة للاستشارة

في كثير من الأحيان، وبسبب تنوع القضايا التي يتم تناولها واثارتها في نفس النص، بحيث يصعب على لجنة واحدة الإحاطة به، فيحال النص جزئياً أو كلياً على أكثر من لجنة واحدة.

يقوم رئيس المجلس بالحسم في طلب الإحالة إذا تلقى طلباً واحداً فقط للإحالة للاستشارة من طرف لجنة دائمة، أو إذا أحيلت عليه طلبات إحالة عديدة لالتماس الرأي، بإحالتها على ندوة الرؤساء، والتي يمكن لها أن تقرر

صرف النظر عنها أو الاستجابة لطلبات الاستشارات أو اقتراح إحداث لجنة خاصة.

وأن هذا الإجراء (الإحالة على لجنة أخرى من أجل الاستشارة) يمكن أن يشمل في حدود معينة حتى القوانين المالية.

ت - الاستشارة في القانون المالي

عادة، من العرف البرلماني - وفي اجتهادات وفقه المجلس الدستوري الفرنسي - أن يحال قانون المالية، بحكم أنه يهم جميع القطاعات الوزارية، في العمق على لجنة المالية، وبصفة استشارية على اللجن الأخرى الدائمة لإبداء الرأي.

II - عرض النص على المقرر

عند إحالة مشروع القانون أو مقترح قانون على اللجنة المختصة تبدأ أهمية دور المقرر وعمله بجانب رئيس اللجنة ومكتبها.

1 - تعيين المقرر

إن المقرر ليس بمؤسسة أو يختزل في مجرد عضوية بداخل مكتب اللجنة بجانب الرئيس، وتنحصر مهمته في السهر على إعداد تقارير اللجن ورفعها إلى الجلسة العمومية، بل هو أداة لتنشيط عمل اللجنة وتجيده وتوفير كل الظروف والوسائل لتمكين اللجنة من حسن استعمال سلطتها وتوظيف اختياراتها.

وبمجرد إحالة النص على اللجنة، تعين هذه الأخيرة في أول الأمر، مقرراً.

وتحرص اللجنة التي أحيل عليها النص لدراسته على تعيين مقرر أو أكثر من بين أعضائها، يكون مكلفاً بالأعمال التمهيديّة المقدّمة أمام اللجنة الخاصّة بالدراسة والتشاور.

ويتم اختيار المقرر وفقاً لمعايير سياسيّة بالتصويت، لكن يتم الأخذ بعين الاعتبار لمعيار الكفاءة والخبرة والتخصص التقني للبرلمانيين أعضاء اللجنة.

وتقع على عاتق المقرر مسؤوليّة الدفاع عن وجهة نظر اللجنة التي يمثلها في النص، أثناء انعقاد الجلسة العامّة وفي جميع مراحل دراسته ومناقشته، بما في ذلك عند مناقشته في اجتماعات اللجنة المشتركة، والدفاع عن النهج المتبع من قبل اللجنة التي يمثلها.

فبحكم ثقة أعضاء اللجنة التي يحظى بها، واعتباراً للمعرفة الدقيقة بالنص الذي عهد إليه بمسؤوليّة الدفاع عنه، فالمقرر يكون في أفضل موقع لتمرير أغلب التعديلات التي يقترحها.

وفي نفس السياق، فغالبا ما تسير الجلسة العموميّة وفق رأي اللجنة لنفس الأسباب، وبشكل يصبح فيه المقرر، طيلة مسار المناقشة التشريعيّة، من بدايته إلى نهايته، **مفتاح القرار التشريعي** في الجلسة العموميّة.

إن اختيار المقرر يتم عادة بتوافق بين أعضاء اللجنة البرلمانيّة. إلا أنه، في حال تعدد الترشيحات، يتم اللجوء إلى التصويت بالأغليبيّة المطلقة في جولتين الأولى والثانيّة وبالأغليبيّة النسبيّة في الجولة الثالثّة. وفي حالة التعادل في الأصوات، يتم تعيين أكبر المرشحين سناً كمقرر. كما أن تعيين مقرر للاستشارة rapporteur pour avis يتبع نفس القواعد.

2- مهام ووظائف المقرر

على المقرر أن يباشر أول الأمر أعمالاً تحضيرية كبرى، بمساعدة مساعدين إداريين منتمين لسكرتارية اللجنة. وعليه أن يدرس النص، ويستفيد من جميع الآراء المتاحة، ومن كل النصائح التي يراها ضرورية، ويجوز له إذا اقتضى الأمر، اللجوء إلى جلسات استماع. كما يمكن له، على وجه الخصوص، أن يقابل أعضاء الدواوين الوزارية وكبار المسؤولين المعنيين.

وينجز المقرر ورقة عمل تشمل التعديلات التي سيقترحها على اللجنة، على شكل - جدول مقارنة - tableau comparatif يوضح ويبين النصوص القانونية والتشريعات المعمول بها في هذا المجال، ويشير بوضوح، إلى المشروع الأولي الذي تقدمت به الحكومة، إذا ما تمت دراسته وفحصه بالفعل من قبل إحدى الغرفتين، ثم يورد النص قيد المناقشة:

III - أشغال اللجنة

1- الأعمال التحضيرية لعرض التقرير

قبل الشروع في البث في مشروع التقرير الذي يقدمه المقرر، فإن اللجنة تتوفر على عدة وسائل لتعميق قدرتها الخبراتية *capacité d'expertise* في النص قيد المناقشة.

Auditions - جلسات الاستماع

يمكن للجنة أن تسمع إلى أي شخص ترى أنه مؤهل بشكل خاص، أو إلى ممثلي أي هيئة أو مؤسسة ترى أن لها علاقة أو ارتباط بالنص قيد المناقشة.

كما يجوز للجنة أيضا أن تستمع إلى الوزير أو إلى الوزراء المختصين، وتدعوهم إلى شرح الأسباب التي أدت إلى اقتراح التعديلات الواردة في النص والرد على أسئلة البرلمانين (وبخصوص جميع النصوص الهامة، فالوزير نفسه هو الذي يقترح الاستماع إليه، لتقديم مشروعه، ويجمع، في نفس الوقت، الانطباعات الأولى من أعضاء اللجنة).

وأخيرا، يتم الاستماع لمن اقترح مشاريع القوانين والقرارات ولأصحاب التعديلات، من البرلمانين الغير المنتمين للجنة التي تدرس النص، بقرار من هذه الأخيرة.

من جهته، يحق للمقرر الاستماع إلى أي شخص من اختياره، إذا كان الاستماع إليه في جلسة اجتماع اللجنة غير ضروري، أو أنه يتعذر الاستماع إليه، على سبيل المثال، لأسباب مرتبطة بالجدولة وبأجندة اللجنة المعنية.

ب- مهام جمع المعلومات

يجوز للجان أن تقرر إنجاز مهمة جمع للمعلومات في المغرب أو خارجه. وهذا السيناريو - إذا دعت الحاجة إليه - وبالخصوص في مجال التصديق على معاهدات متعددة الأطراف أو عند النظر في الشؤون المتعلقة بعلاقات الشراكة والتعاون بين المغرب والدول الأخرى، التي يكون فيها من المهم معرفة موقف الشركاء.

2- دراسة التقرير

❖ يتم تضمين دراسة النص في جدول أعمال اللجنة بدعوة من رئيسها، وباتفاق مع المقرر، ويتلقى كل عضو في اللجنة دعوة بذلك، مع توجيهها أيضا لسكرتارية كل فريق أو مجموعة برلمانية.

❖ يقدم المقرر، عادة، عرضا عاما أمام اللجنة ويقدم تفاصيل حول عدد من الاعتبارات التي تهم النص بأكمله. ويشير إلى الأحكام العامة وإلى القوانين المنظمة. كما يستعرض أهداف المشروع أو مقترح القانون ويناقشها، ويقدم رأيه بشأن الاقتصاد العام للنص *économie générale du texte* ويبرر كذلك التعديلات الرئيسية المقترحة على النص.

ويكون هذا العرض متبوعا بمناقشة عامة داخل اللجنة، يمكن لكل برلماني تقديم رأيه حول النص بكامله أو طلب توضيح للمقرر.

❖ يدعو رئيس اللجنة بعد ذلك إلى دراسة الفصول أو المواد، إلا في الحالة التي تقرر فيه اللجنة معارضة النص بكامله أو رفضه *exception d'irrecevabilité*، وتكون بالتالي ملزمة باقتراح نصها البديل وتحديد توقيت مناقشته في جلسة عامة.

❖ إذا، انتقلت اللجنة إلى مناقشة المواد، فعلى المقرر أن يبرر، عند قراءة كل مادة معدلة على حدة، كل التعديلات التي يقترحها على اللجنة.

يمكن لكل "عضو من اللجنة" أن يطلب إدخال تعديلات على هذه المقترحات أو اقتراح أخرى. وتبث اللجنة في كل واحدة منها، بعد المناقشة، بالتصويت. وليس لرئيس اللجنة صوت مرجح *voix prépondérante*. وفي حالة التساوي في الأصوات، يلاحظ الرئيس أن المقترح لم يحظى بغالبية الأصوات، لذلك لا ينبغي اعتماده.

❖ وانطلاقاً من قرارات اللجنة، يعد المقرر تقريراً. إلا في حالات استثنائية، مرتبطة أساساً بضيق الوقت والحيز الزمني ما بين تسلسل اجتماعات اللجنة والدراسة في جلسة عامة، ويقدم فيها التقرير في الجلسة العامة حصرياً بشكل شفوي. ولكن، يتم دائماً إيداع التقرير وطبعه وتوزيعه قبل دراسة النص في الجلسة العامة. بحيث يعتبر تقرير المقرر الأداة الرئيسية لاشتغال البرلمانين،

ويتضمن التقرير عرضاً مكتوباً يذكر بالنقط الرئيسية في النص قيد المناقشة، ويؤكد نطاق ومجال النص وماهيته، ويذكر بالقوانين المرتبطة به، وقد يقدم مقارنة مع القوانين الأجنبية المماثلة عند الاقتضاء ويتتبع مسار المبادئ التوجيهية المؤطرة لعمل اللجنة.

في الختام، يلخص التقرير الموقف الذي اتخذته اللجنة بخصوص مجمل النص في شموليته، والذي يكمن إما في اعتماد النص في شموليته دون إدخال أي تعديل، أو رفضه جملة وتفصيلاً، أو اعتماد النص بإضافة التعديلات المقترحة من قبل اللجنة.

ويتضمن التقرير أيضاً جدولاً مقارناً يدرج مقترحات اللجنة. ويمكن استكمال التقرير بإضافة ملاحق ومرفقات قد تكون مفيدة لمعلومات البرلمانين، مثل دراسات التأثير المقدمة من طرف الحكومة أو تقرير المقرر حول محضر الجلسات الرئيسية أو أشغال جلسات الاستماع التي نظمتها اللجنة، حسب الحالات ...

ويطبق نفس الإجراء على أشغال اللجان التي يحال عليها النص للاستشارة أو طلب الرأي، شريطة ألا يتضمن تقرير اللجنة المقدمة للرأي أي جدول مقارن، بل يدرج قائمة التعديلات المقترحة من لدنها، والتي تبث فيها، اللجنة

المسؤولية في الموضوع Saisie au fond ، وتقدم بشأنها رأيها، في الوقت الذي تراه مناسباً وملائماً.

3 - نشر أشغال اللجن

كل اجتماع للجن الدائمة يكون موضوع محضر procès-verbal ذي طابع سري ويكون موضوع تقرير تحليلي موجز ينشر ضمن مجموعة التقارير الواردة من اللجن، والتي توزع كل أسبوع، ويتم نشرها على شبكة الإنترنت، بجانب التقارير البرلمانية، وذلك منذ سنة 1997.

وحسب الدستور، اعتبرت السرية (الفصل 68) من العناصر الأساسية المهيكلة لفعالية عمل اللجن البرلمانية، لأن البرلمانيين يستطيعون التعبير عن آراءهم والبوح عن خوالج أنفسهم بحرية أكثر، بدون الضغوطات والحواجز النفسية التي قد يفرضها عليهم النقاش العام ويتخلصون من ضغط المجموعات والهيئات السياسية. ولقد بدأت هذه النظرة تتغير، تحت ضغط الرأي العام، الذي يضع الشفافية في المقام الأول أمام عنصر الفعالية.

ولهذا الغرض، فمن المستحسن أن تنظم اللجن وسائل الدعاية والإشهار لجزء أو لكل من عملها، باختيار الوسائل التي تراها مناسبة وملائمة لذلك.

لكن الأداة الأكثر شيوعاً، تبقى هي البيان أو البلاغ الصحفي، والذي تقع مسؤولية تحريره ونشره على عاتق رئيس اللجن. وعلاوة على ذلك، فبعض الجلسات تبقى مفتوحة للصحافة أو لعموم الناس، ويمكن تسجيلها بقصد بثها على القناة التلفزيونية البرلمانية.

à huis clos لكن عادة ما يتم استعراض التقارير، حصريا داخل اللجنة المغلقة على الرغم من أنه من الممكن جدا أن يفتح حضور اللجنة للعموم.

١٧ - تدخل اللجنة بعد اعتماد التقرير

1 - دراسة التعديلات الخارجية

قبل مناقشة النص في جلسة عمومية، يتعين على اللجنة التي عرض عليها النص لتبث فيه في الموضوع أن تجتمع لاتخاذ قرار بشأن التعديلات الصادرة من الحكومة أو من برلمانيين آخرين من أعضاء المجلس أو ربما من لجنة تمت استشارتها في موضوع النص المقدم.

ويمكن للجنة، بخصوص بعض التعديلات التي يقترحها بعض البرلمانيين - حفظ رأيها والإمسك عن إبداءه - إلى حين الاستماع إلى الحكومة في الموضوع.

وحينها، يتم عرض رأي اللجنة من طرف المقرر في الجلسة المخصصة لدراسة كل تعديل مقدم على المواد والفصول قبل عرضها على التصويت.

2 - إعادة دراسة النص في اللجنة

يمكن أن تدعى اللجنة لمراجعة جزء من النص قيد المناقشة أو كله في حالة اعتماد مطلب إحالة على اللجنة motion de renvoi en commission في الجلسة العامة، أو طلب الإحالة للتنسيق demande de renvoi pour coordination أو طلب للحصول على مداولة ثانية demande de seconde délibération هذه المسارات نادرا ما يتم اللجوء إليها، إلا في حالة النصوص المثيرة لجدل سياسي كبير يتطلب التحكيم في آخر لحظة.

3. متابعة النص في الجلسة العامة

بصفة عامة، يتتبع مقرر ورئيس اللجنة، بمساعدة من الإداريين المعنيين، الدراسة الكاملة للنص في الجلسة العامة. فهم مسؤولون أمامها بعرض وجهة نظر اللجنة والدفاع عنها. ويستمر هذا الدور طيلة جميع مراحل الرحلة المكوّنة للنص التشريعي، وعلى وجه الخصوص، في حالة اجتماع اللجنة المشتركة *commission mixte paritaire*، فمن الوارد عادة أن يكون مقرر اللجنة هو نفس المقرر لعرض الخلاصات في اجتماع اللجنة المشترك .

إذا توقف الدور التحضيري للمقرر مع آخر تصويت على النص الكامل قيد المناقشة، فإن اللجنة الدائمة المعنية (بما في ذلك رئيسها ومقررها) تستمر في التحكم البعدي في مسار تنفيذ وأجراة النص المعتمد.

على هذا النحو، هناك حاجة إلى التأكيد بأن من مهام رئيس اللجنة ومقررها لفت انتباه الوزير المسؤول، إلى الكيفية، التي تراها اللجنة في رأيها، مناسبة لتفسير أو ترجمة أو تطبيق نص معين من النصوص التشريعية.

فمنذ اللحظة التي يتم فيها إيقاف التطبيق الفعلي للنصوص التشريعية - في انتظار نشر النصوص التنظيمية المصاحبة لها، فمن المنطقي أن توليها غرفتي البرلمان الاهتمام الكافي من واجب ضمان تنفيذ القانون.

فالبرلمانيون الواعون بمسؤوليتهم لا يطبقون، في الواقع، أن يظل القانون - ولفترة طويلة - مجرد حبر على ورق، أو أن تمتنع الحكومة بأجراته العملية أو بإحباط إرادة البرلمان.

والأمل أن تتبع كل لجنة دائمة في البرلمان نشر النصوص التنظيمية المرتبطة بالقوانين الخاضعة لمجال اختصاصها التشريعي. هذا العمل الترصدي والمراقباتي يتم جرده في كل دورة خريفية سنوية في تقرير سنوي، يتم تقديمه إلى ندوة الرؤساء، ويتم بالموازاة نشره في كناش خاص من محضر اللجان.