



# المجالس العليا في البرلمانات العربية

وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية  
ودورها في عملية الموازنة

دراسة مقارنة للإطار الدستوري والقانوني



# المجالس العليا في البرلمانات العربية

وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية  
ودورها في عملية الموازنة

دراسة مقارنة للإطار الدستوري والقانوني

تُعبّر الآراء الواردة في هذا الكتاب عن وجهة نظر المؤلف ولا  
تعكس بالضرورة رأي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

منشورات مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية  
التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2011.

مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية هي مشروع مشترك  
أطلقه البرنامج العالمي لدعم البرلمانات وبرنامج إدارة الحكم في  
الدول العربية التابعان لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي استجابة  
للطلب المتنامي على المساعدة البرلمانية في المنطقة العربية.  
ترتكز المبادرة على الأنشطة والنتائج والعبء المستخلصة وترمي إلى  
تعزيز الحكم الديمقراطي عبر الارتقاء بدور المؤسسات التشريعية  
في الدول العربية وقدراتها وصورتها ودعم عمل الأعضاء والإدارات  
التابعة لها.

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

## المشاركون في إعداد الكتاب

منسق المشروع  
كريمة القري

معد الدراسة  
إيلي خوري

فريق التحرير  
طوني عطالله، كريمة القري، سارة سلمان

فريق الترجمة  
ريتا يحشوشي، سامية بيطار

تصميم وإخراج  
بثينة شمس

طباعة  
شركة Footprint، بيروت - لبنان

# المحتويات

- 9 مقدمة : المجالس العليا في البرلمانات العربية: الإطار العام للمقارنة
- 13 فصل تمهيدي: لمحة عامة عن دور المجالس العليا في التجربة البرلمانية العالمية
- 15 أولاً- مبررات استحداث المجالس العليا
- 15 1. المبررات التاريخية
- 18 2. المبررات الحالية
- 19 3. خلاصة- الفوائد الحقيقية لثنائية الغرفة في العصر الحاضر
- 21 ثانياً- المشهد العام للغرف العليا في العالم: تنوع كبير
- 21 1. تنوع في أسلوب تشكيل الغرف العليا
- 22 2. تنوع في أسلوب الاقتراح ووتيرة التجديد والقاعدة الانتخابية
- 22 3. تنوع في صلاحيات الغرف العليا
- 27 الفصل الأول: لمحة عامة عن البرلمانات العربية ثنائية الغرفة
- 29 أولاً- المشهد العام للبرلمانات العربية
- 29 1. ثنائية أو أحادية الغرفة
- 32 2. تنوع أساليب الانتخاب/التعيين
- 33 3. نماذج متباعدة في الصلاحيات التشريعية والرقابية
- 38 ثانياً- البرلمانات العربية ثنائية الغرفة
- 38 1. المعلومات الأساسية عن الغرف العليا
- 41 ثالثاً- موقع الغرف العليا في المنظومة الدستورية والسياسية للدولة
- 41 1. موقع البرلمان
- 42 2. موقع الغرفة العليا
- 47 الفصل الثاني: الوظيفة التمثيلية للغرف العليا في البرلمانات العربية
- 49 أولاً- اعتراف الدستور بالصفة التمثيلية للغرف العليا
- 51 ثانياً- أسلوب الانتخاب/التعيين

51	1. تمثيل الولايات والتقسيمات الجغرافية
52	2. تمثيل الفئات الاجتماعية في الغرف العليا
55	ثالثاً- مقارنة الصفة التمثيلية بين غرفتي البرلمان
57	<b>الفصل الثالث: الوظيفة التشريعية للغرف العليا في البرلمانات العربية</b>
59	أولاً- الصلاحيات التشريعية المنصوص عنها في الدستور
59	1. الاعتراف بالغرفة العليا كأحد مكوئي السلطة التشريعية
62	2. صلاحية المبادرة التشريعية بحسب الدستور
65	ثانياً- الإجراءات التشريعية المنصوص عنها في الأنظمة واللوائح الداخلية
65	1. صلاحية تعديل مشاريع القوانين
67	2. صلاحية اقتراح القوانين
69	3. آلية إقرار القوانين داخل الغرف العليا
72	ثالثاً- الآليات الإجرائية بين غرفتي البرلمان في إقرار القوانين
72	1. أولوية إحالة مشاريع القوانين على إحدى الغرفتين
73	2. الإجراءات بين غرفتي البرلمان في إقرار القوانين
77	رابعاً- مقارنة الصلاحيات التشريعية بين غرفتي البرلمان
80	خامساً- الصلاحيات التشريعية لرؤساء الدول
80	1. حق رد القوانين
81	2. حق وضع قوانين بمراسيم
85	<b>الفصل الرابع: الوظيفة الرقابية للغرف العليا العربية</b>
87	أولاً- الصلاحيات والأدوات المنصوص عنها في الدساتير
87	1. الصلاحيات الممنوحة للهيئة العامة واللجان والأعضاء
91	2. الأدوات المشتركة بين الغرف والأدوات الخاصة ببعضها
94	ثانياً- الصلاحيات والأدوات المنصوص عنها في الأنظمة واللوائح الداخلية للغرف العليا

- 94 1. الصلاحيات الممنوحة للهيئة العامة واللجان والأعضاء
- 97 2. أدوات الرقابة البرلمانية في الغرف العليا بالاستناد إلى الأنظمة الداخلية
- 98 3. الأدوات المشتركة بين الغرف والأدوات الخاصة ببعضها
- 100 4. شروط استخدام أدوات الرقابة البرلمانية في الغرف العليا
- 103 ثالثاً- آليات وإجراءات ممارسة الرقابة البرلمانية داخل الغرف العليا العربية
- 107 رابعاً- مقارنة الصلاحيات والأدوات الرقابية بين غرفتي البرلمان
- 107 1. مقارنة الأدوات على مستوى كل برلمان- ملاحظة تمهيدية
- 109 2. مقارنة الأدوات على المستوى العام للبرلمانات
- 111 **الفصل الخامس: وظيفة إقرار الموازنة العامة ومراقبة تنفيذها  
في الغرف العليا**
- 113 أولاً- الصلاحيات المالية بحسب الدساتير
- 116 ثانياً- الصلاحيات المالية بحسب الأنظمة واللوائح الداخلية
- 116 1. مهام اللجان المالية الدائمة في الغرف العليا
- 118 2. صلاحية اللجان المالية في مناقشة مشروع الموازنة وإدخال تعديلات عليه
- 121 3. صلاحية إقرار الموازنة في الهيئة العامة
- 125 **الفصل السادس: مقارنة أوضاع الغرف العليا العربية مع بعض مثيلاتها  
في العالم: نماذج فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا**
- 127 أولاً- الوظيفة التمثيلية للغرف العليا في العالم
- 127 1. المشهد العام للصفة التمثيلية
- 128 2. مقارنة الصفة التمثيلية بين الغرف العربية العليا وغرف دول فرنسا والبرازيل  
وأفريقيا الجنوبية
- 130 ثانياً- الوظيفة التشريعية للغرف العليا
- 130 1. المشهد العام
- 131 2. مقارنة الصلاحيات التشريعية بين الغرف العربية وثلاث غرف عالمية (فرنسا

## والبرازيل وجنوب إفريقيا)

- 135 ثالثاً- صلاحيات الغرف العليا في إقرار الموازنة ومراقبة تنفيذها
- 137 رابعاً- صلاحيات الغرف العليا في الرقابة البرلمانية
- 138 1. نماذج فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا
- 141 2. خلاصات عن التجربة الدولية
- 142 3. مقارنة التجريبتين العربية والدولية
- 145 **الفصل السابع: خلاصات واقتراحات**
- 147 أولاً- خلاصات الدراسة
- 151 ثانياً- دور الأحزاب والكتل البرلمانية وهيئات المجتمع المدني في تطوير الوظائف التمثيلية والتشريعية والرقابية للغرف العليا
- 154 ثالثاً- اقتراحات لتطوير الوظائف التمثيلية والتشريعية والرقابية للغرف العليا
- 154 1. اقتراحات عامة
- 155 2. اقتراحات تفصيلية
- 158 **مصادر الدراسة**





المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

## مقدمة

يشتمل هذا الكتاب على أول دراسة عربية مكتملة حول مجالس الشيوخ في البرلمانات العربية، ويأتي صدوره ثمرة خبرة بحثية وتضافر جهود علمية قامت بها مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويهدف إلى مساعدة المؤسسات البرلمانية في الدول العربية على تعزيز فاعليتها ودعم الوظائف التي تضطلع بها في مجتمعاتها، وتسهيلاً لأعمال الباحثين في العلم الدستوري وأعضاء البرلمانات ومجالس الشيوخ والمهتمين عامةً في استخلاص المبادئ العامة التي تقوم عليها هذه المجالس.

وتستجيب هذه الدراسة للتوصيات المتكررة التي صدرت وتصدر عن ورش العمل البرلمانية الإقليمية التي نظمتها المبادرة منذ إطلاقها في العام 2004. وتعرض الدراسة الإطار الدستوري والقانوني لمجالس الشيوخ في البرلمانات العربية ثنائية الغرفة في وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية وتضع هذه المجالس في إطارها البرلماني العربي والدولي. وأبرز ما بينته هذه الدراسة في فصولها السبعة:

1- التنوع الكبير في المشهد العام للبرلمانات العربية من منظور ثنائية الغرفة. فمن أصل 22 برلماناً قائمة في الدول العربية، هناك 9 برلمانات بغرفة واحدة منتخبة كلياً بالإقتراع السري المباشر، وبرلمان بغرفة واحدة معينة كلياً من قبل رئيس الدولة وبرلمانان بغرفة واحدة معينة جزئياً ومنتخبة جزئياً و10 برلمانات بغرفتين تتوزع بين الإنتخاب الكلي والتعيين الكلي والتعيين الجزئي.

2- التنوع الكبير في المشهد العام لمجالس الشيوخ العربية

(الغرفة الثانية) لجهة تسمية المجالس وأسلوب تشكيلها وإنتخاب وتعيين أعضائها وموقعها في المنظومة الدستورية والسياسية للدولة. ويطلق على هذه المجالس أسلوب تعيين أعضائها كلياً أو جزئياً من قبل رئيس الدولة.

3- تمثل مجالس الشيوخ المنتخبة في غالبيتها ولايات الدولة وتقسيماتها المناطقية وفي بعضها فئات وتنظيمات مهنية. أما الأعضاء المعينون فينتمون إلى فئة الوزراء والنواب السابقين أو إلى فئة الكوادر العليا للدولة السابقين.

4- تتفاوت الصلاحيات التشريعية الممنوحة لمجالس الشيوخ. فبعضها لا يملك أية صلاحية تشريعية ويقتصر دورها على إبداء الرأي وتقديم التوصيات والإقتراحات (اليمن، عمان...) وبعضها الآخر يتمتع بحق مناقشة إقتراحات ومشاريع القوانين غير أنه لا يملك حق المبادرة التشريعية (تونس، الجزائر...) في حين يملك بعضها صلاحيات تشريعية واسعة (البحرين، المغرب...) شبه متساوية مع مجالس النواب. ويلاحظ في هذا المجال، أن دساتير بعض الدول تنص على أن السلطة التشريعية فيها يتولاها برلمان مؤلف من غرفتين مما يعزز موقع الغرفة العليا (مجلس الشيوخ) في المنظومة الدستورية والسياسية للدولة.

5- وتتفاوت كذلك كثيراً الصلاحيات والأدوات الرقابية الممنوحة لمجالس الشيوخ العربية. فهناك عدد من هذه المجالس لا يتمتع بأية صلاحية رقابية على أعمال السلطة التنفيذية (عمان، اليمن، مصر، تونس). وهناك عدد آخر من المجالس منحها الدستور حق الاستعلام والاستفسار من الوزراء دون إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (الأردن، السودان، البحرين، موريتانيا، الجزائر). وهناك مجلس واحد، مجلس المستشارين في المغرب يمارس صلاحية رقابية على الحكومة-ولو نظرياً

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

ولكن دستورياً- تصل إلى مستوى إثارة المسؤولية السياسية. وتمتعت مجالس الشيوخ بعدد من الأدوات الرقابية، تتفاوت من مجلس إلى آخر، تسمح لها بممارسة وظيفتها الرقابية المحددة.

6- منحت دساتير عدد من الدول العربية مجالس الشيوخ فيها صلاحية مناقشة الموازنة العامة ومراقبة تنفيذها، (تونس، الجزائر، المغرب، موريتانيا) فيما حجبت دساتير دول أخرى عنها هذا الحق (السودان، عمان، مصر، اليمن). ويبقى في جميع الأحوال دور المجالس النيابية طاغياً في موضوع الموازنة العامة.

7- وبمقارنة مجالس الشيوخ العربية مع بعض مثيلاتها في العالم، يتبين أن هذه الأخيرة تمثل في غالبية الحالات ولايات الدولة وتقسيماتها الإدارية، فيما يطغى على النموذج العربي التعيين إما كلياً وإما جزئياً من قبل رئيس الدولة. كما يشير المشهد العام للصلاحيات التشريعية لمجالس الشيوخ في العالم (على سبيل المثال فرنسا والبرازيل وجنوب أفريقيا)، بأن هذه المجالس تتمتع بالسلطة التشريعية بمكوناتها الثلاثة أي حق المبادرة التشريعية وحق تعديل مشاريع القوانين وحق المناقشة العامة لمشاريع وإقتراحات القوانين. كما تتمتع هذه المجالس بصلاحيات تشريعية واسعة في إقرار الموازنة العامة ومراقبة تنفيذها. وفي الموافقة على تعيين بعض فئات كبار الموظفين (السفراء، القضاة...).

8- وبمقارنة صلاحيات مجالس الشيوخ في الدول العربية مع صلاحيات مجالس النواب فيها، بينت الدراسة أن هذه الأخيرة تتمتع بصلاحيات تشريعية ورقابية أكثر إتساعاً مما تتمتع به مجالس الشيوخ وهي على العموم أكثر تمثيلاً لأنها منتخبة في حين أن مجالس الشيوخ يطغى عليها التعيين.

9- وتخلص الدراسة إلى تقديم عدد من الإقتراحات حول دور الأحزاب والكتل البرلمانية وهيئات المجتمع المدني في تطوير الوظائف التمثيلية والتشريعية والرقابية لمجالس الشيوخ. كما تقدم إقتراحات لتعزيز القدرات الذاتية لهذه المجالس وتفعيل وظائفها في المنظومة الدستورية والسياسية للدولة.

إن صفحات هذا الكتاب غنية بالدروس والخلاصات الهامة، إنطلاقاً من البعد المقارن، وتسمح بتطوير عمل مجالس الشيوخ في إطار سياق عربي ذاتي في التغيير. إذ ليس الهدف من الكتاب نقد الأنظمة أو المجالس العربية بل بالأحرى مساعدتها على تطوير أدائها وخبراتها. وبهدف نشر المعرفة وتعميم الفائدة عمدت مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية إلى ترجمة الدراسة إلى اللغتين الإنجليزية والفرنسية.

فصل تمهيدي:  
لمحة عامة عن دور  
المجالس العليا في  
التجربة البرلمانية  
العالمية

هناك حوالي 80<sup>1</sup> برلماناً في العالم، من أصل 262 قائماً حالياً في 187 دولة، يضم كل واحد منها غرفتين. ويتزايد عدد البرلمانات المكوّنة من غرفتين في جميع أنحاء العالم. ففي مطلع 1970، كانت 45 دولة تضم برلمانات ثنائية الغرفة، وارتفع هذا العدد إلى حوالي 80 حالياً. ويعيش في ظل هذه البرلمانات العدد الأكبر من سكان العالم وقد اختارت هذا النظام أغنى الدول (باستثناء الصين وكوريا الجنوبية). وتوسع هذا النظام بصورة ملحوظة في إفريقيا منذ مطلع عقد التسعينات من القرن العشرين، حيث أنشأت 15 دولة غرفة ثانية في برلماناتها.

وقد لبّت الغرفة الثانية تاريخياً حاجتين: الأولى إشراك الطبقات الأرستقراطية في عمل المؤسسة البرلمانية المبنية على الديمقراطية والاقتراع (نموذج غرفة اللوردات في بريطانيا)، والثانية إيجاد تمثيل للولايات في الدول الفدرالية مقابل تمثيل المواطنين في مجالس النواب (نموذج الولايات المتحدة الأميركية). ولكن هذا المشهد التاريخي لا يكفي وحده لتفسير ظاهرة تزايد النظام الثنائي الغرفة في العالم حالياً. إذ أن 60% من المجالس العليا قائمة اليوم في دول غير فدرالية. إن التنوع في طبيعة المجالس العليا يترجم الإيرادات الوطنية للمجتمعات في إعادة النظر بتنظيم السلطات العامة بحيث تؤخذ بالاعتبار خصوصيات الحياة السياسية والاجتماعية وتنوعها في البلد. فما هي مبررات استحداث المجالس العليا تاريخياً وحالياً وما هي ملامح هذا التنوع في تشكيلها؟

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

## 1. المبررات التاريخية

# أولاً: مبررات استحداث المجالس العليا

هناك مبررات تاريخية لاستحداث المجالس العليا. بعض هذه المبررات ما زال قائماً لاسيما تمثيل الولايات في الدول الفدرالية المركبة، ولكن بعضها الآخر زال وخاصةً المتمثلة في المحافظة على تمثيل الطبقة الأرستقراطية في ظل تطور الديمقراطية (نموذج مجلس اللوردات في بريطانيا).

النموذج الأول ما زال قائماً وصالحاً. وبصورة عامة، فإن الدول الفدرالية لها برلمانات ثنائية. في النظام الفدرالي، تعبّر الغرفة العليا عن تعدد الأطراف المكوّنة للدولة مقابل وحدة المواطنين، أي أن الغرفة الواحدة (مجلس النواب) لا يمكنها تمثيل الأفراد والولايات معاً في الدولة الفدرالية المركبة. لذلك فإن أسلوب تشكيل الغرفة العليا يجب أن ينشئ رابطاً قوياً بين البرلمانيين والهيئات المطلوب تمثيلها. ويمثل مؤتمر إقرار الدستور الأميركي سنة 1788 النموذج التاريخي المؤسس لثنائية الغرفة في النظام الفدرالي. اتُفق يومها على أن يمثل مجلس النواب المواطنين الأميركيين على أساس المساواة في وحدتهم وحقوقهم وواجباتهم، بينما تمثل الغرفة العليا (مجلس الشيوخ) الولايات في الدولة الفدرالية على أساس المساواة في ما بينها وذلك حفاظاً على حقوق الولايات الصغيرة مقابل الولايات الكبيرة. هذه الأخيرة تأخذ حصتها من خلال مجلس النواب لأنها تضم أعداداً من المواطنين تفوق أعدادهم في الولايات الصغيرة.

وقد اعتمدت دول عديدة في ما بعد هذا النموذج مثل ألمانيا والبرازيل



وإثيوبيا وجنوب إفريقيا. فالغرف العليا في هذا النموذج هي المكان المؤسساتي الذي تعبر فيه عن مصالح الوحدات الجغرافية (entités territoriales). لذلك فإن طريقة تعيين أعضاء هذه المجالس تترجم الرابطة القوي بين البرلمانين والهيئات المحلية. ففي فرنسا، يُنتخب أعضاء مجلس الشيوخ بالاقتراع الشامل غير المباشر أي من قبل المنتخبين المحليين. وفي دول أخرى تبدو العلاقة أوثق بين البرلمانين والإدارات المحلية على غرار ما هو حاصل في جنوب إفريقيا. وتعطي العملية التشريعية وزناً أكبر للغرف العليا في كل المواضيع التي تعنى مباشرة بالتقسيمات المناطقية.

أما النموذج الثاني فهو معتمد في الدول المركبة اجتماعياً. ناضلت المجموعات المهنية والاجتماعية في سبيل إنشاء غرف ثانية ذات تمثيل مهني. وقد دافع عن هذه النظرية ليون دوغي Léon Duguit<sup>2</sup>. وتمثل الغرفة الثانية المجموعات المهنية المعترف بها قانوناً. كما ترى بعض الدول البسيطة التركيب وجود حاجة لتمثيل القبائل والقوى التقليدية في غرفة ثانية. تقوم 60% من البرلمانات ثنائية الغرفة في دول بسيطة، أي غير فدرالية. إذاً ما هي الحاجة التي تلبّيها هذه الثنائية وما هي مشروعيتها؟ هنا نبادر إلى القول، إذا كانت الغرفة العليا هي نسخة طبق الأصل عن غرفة مجلس النواب فلا مبرر لها. والسؤال المطروح في هذا السياق هو: ماذا يقدم نظام المجلسين إلى الديمقراطية في عالم اليوم؟

أسس التمثيل الثنائي في الدول البسيطة (états unitaires et égalitaires): يهدف التمثيل الثنائي إلى تمثيل الأمة ولكن بطريقة مختلفة عن التمثيل الذي يوفره التمثيل بواسطة الاقتراع العام المباشر من قبل المواطنين. ينطلق النموذج البرلماني بغرفة واحدة من المقولة إن الانتماء السياسي المشترك للمواطنين يتجاوز كل الانتماءات الأخرى، في حين يرى المدافعون عن نظام المجلسين

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

أن إحدى الوظائف الأساسية والمستقرة للبرلمان ثنائي الغرفة هي السماح بتمثيل أكثر تنوعاً لمكونات المجتمع. بمعنى أن الغرف الثانية تسمح بإشراك مكونات من المجتمع الوطني في المؤسسات الديمقراطية، قد لا تسمح به الغرفة النيابية بطريقة مرضية. علماً بأن الغرفتين لا يمكنهما إلا تمثيل الشيء ذاته: الأمة.

في الدول البسيطة، تكمن «السيادة الوطنية» على حد قول Carré de Malberg<sup>3</sup> في مجموع المواطنين المتساوين في ما بينهم، وهي غير قابلة للتجزئة. إذا فكرة التركيب *Complexité* الواردة في النموذج الفدرالي لا تطبق هنا. وفي تحليله لثنائية الغرفة في فرنسا المنبثقة عن دستور 1875، يقول Carré de Malberg إن مجلس الشيوخ له الطابع نفسه الذي يتمتع به مجلس النواب، لأن الغرفتين، وإن انتخبتا بطريقتين مختلفتين، يجب أن يكون لهما الطابع الوطني، أي أن لا واحدة منهما يمكن أن تُنتخب من قبل هيئات تتسم بسميزات بين أعضاء الدولة، بل يجب أن تنبثق الاثنان من الأمة بكاملها. إن التغيرات الحديثة في الدول البسيطة تفتح آفاقاً جديدة للنموذج القائم على الغرفتين. إن أسس ثنائية الغرفة في الدول المركبة تنتقل إلى الدول البسيطة حيث أن التطورات الحديثة في هذه الأخيرة تبين وجود رابط بين الغرفة الثانية والتقسيمات المناطقية، وبأن الفارق بين الفدرالية واللامركزية يتقلص مما يعطي مشروعية التمثيل للتقسيمات اللامركزية كما للولايات الفدرالية.

ينتخب مجلس الشيوخ الفرنسي من قبل الهيئات المحلية، غير أن مهمته ليست الدفاع عن هذه الهيئات لأنه يتمتع بنفس الصلاحيات التشريعية التي يتمتع بها مجلس النواب. بالطبع هناك حدود لثنائية الغرفة في الدولة البسيطة لأنه إذا رغب

المجتمع بتمثيل كل أطيافه الاجتماعية في الغرفة العليا، يخشى الانزلاق نحو مجتمع فئوي (communautariste، corporatiste).

ما هي الفائدة السياسية من تنوع أساليب تمثيل الأمة؟ إذا كانت البنية المركبة لا تنطبق على الدولة البسيطة، فما هي الحاجة لتمثيل الأمة بغرفتين في هذا النمط البسيط من الدول؟ وهل أن غرفة واحدة هي فعلاً غير كافية؟

ليست هناك حاجة قانونية لإنشاء غرفة ثانية في الدول البسيطة بل هناك منفعة سياسية. إن تمثيل الأمة بغرفتين ليس الدافع إليه كونه ضرورياً بل كونه مفيداً لأنه يسمح بتمثيل أفضل لجميع مكونات الأمة. لا توجد طريقة واحدة ومثالية لتمثيل الأمة، بل إن أي تمثيل هو غير كامل ومزاجي بحيث تؤدي التقنيات المختارة إلى تغيير في نتائج التمثيل. إن أي تغيير في نظام الانتخاب (انتخاب أكثرية أو نسبي أو مختلط) أو أي تغيير في حدود الدوائر الانتخابية يؤديان حتماً إلى تغيير الأكثرية.

## 2. المبررات الحالية

تسمح ثنائية الغرفة بالتوفيق أكثر من أحاديتهما بين قبول التمثيل وفعاليته. من الواضح أن تمثيل الأمة بغرفة ثانية بأساليب مختلفة عن تعيين الغرفة الأولى يوفر فرصاً إضافية للآراء والتوجهات المختلفة في البلد كي تعبر عن نفسها فلا تحجبها طرق التمثيل المعتمدة في الغرفة الأولى. بالطبع يجب أن تكون طريقة تعيين أعضاء الغرفة الثانية مختلفة عن الأولى وإلا فقدت مغزاها. ولكن الرغبة بتمثيل تنوع الأمة يجب ألا يؤدي إلى خطر انقسام الإرادة الوطنية والبطء في التشريع وعدم فعالية السلطات العامة. إن الإرادة المعبر عنها في البرلمان (المكوّن من غرفتين)

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

هي إرادة الأمة الواحدة. لم تعد هذه النقطة موضوع نقاش بل أصبحت من المسلمات، وانتقل النقاش إلى التسليط على البطء في التشريع بسبب وجود الغرفتين. يقول المدافعون عن البرلمان ثنائي الغرفة، أنه من الأفضل إعطاء الوقت الكافي لإقرار القوانين عوض التسرع بإقرارها وإعادة النظر فيها فيما بعد. إن بطء التشريع في النظام الثنائي الغرفة لا يؤدي إلى فشل العملية البرلمانية، إنما يكشف عن عدم وجود توافق بين ممثلي الأمة حول القضايا المعروضة. وبالتالي يؤدي النظام الثنائي الغرفة إلى تلافي اتخاذ قرارات لا تريدها الأمة.

### 3. خلاصة

#### الفوائد الحقيقية لثنائية الغرفة في العصر الحاضر

يعتقد المدافعون عن الثنائية بأنها تسمح ليس فقط بتنوع وجهات النظر الممثلة في البرلمان، بل أن هذا التنوع هو عنصر دعم لفاعلية الدور التمثيلي والتشريعي. فأعضاء الغرف العليا يتم انتخابهم لفترات أطول وبالاقتراع غير المباشر. كما أن الهدف الأساسي لقانون انتخاب المجالس السفلى يكمن في إنتاج أكثرية قادرة على تشكيل حكومة وممارسة الحكم من خلالها، وهذا الهم غير موجود لدى الغرفة العليا. وبالتالي يمكن أن يكون لأعضاء المجالس العليا نظرة مختلفة في القوانين عن النواب وغير منحازة إلى الحكومة. كما يسمح نظام ثنائية الغرفة بقراءة ثانية معمّقة للقوانين ورؤية المواضيع من زوايا مختلفة، ذلك إضافة إلى مراقبة الغرف العليا لتطبيق القوانين.

كما يشدد أنصار المجلسين على أن الثنائية تسمح بالتوفيق بين الفاعلية والتوازن: غرفتان تتوازنان لئلا تصبح الغرفة الواحدة قوية جداً. كما تسمح الغرفة الثانية بتمثيل بعض مكونات المجتمع،

وبتمثيل أكثر تنوعاً، وبالتالي لا يأتي التمثيل فيها موحد النمط كمجلس النواب. وعلى سبيل المثال:

- **تمثيل المهن:** في المغرب، 2/5 من المستشارين تنتخبهم الغرف المهنية وممثلو العمال. وفي تونس ومصر، هناك تمثيل في الغرف العليا لفئات مهنية معينة من الشعب (العمال، الأجراء، الفلاحين...). وفي سلوفينيا، يضم مجلس الشيوخ 4 ممثلين عن أرباب العمل و4 ممثلين عن الأجراء و4 ممثلين عن العمال المستقلين.

- **تمثيل النخب التقليدية:** في بعض الدول الإفريقية، تضم مجالس الشيوخ ممثلين عن القبائل والقوى التقليدية التي استبعدت عن المجالس النيابية بالرغم من نفوذها. هذه هي الحالة في بوسوانا وليسوتو حيث 2/3 من الأعضاء هم من الرؤساء التقليديين وكذلك مجلس شيوخ زيمبابوي.

- **تمثيل النخب والكفاءات السياسية والثقافية:** على غرار حالة البحرين والأردن وعمان كما هو مبين لاحقاً في الدراسة.

- **تمثيل المكونات الإثنية واللغوية والدينية:** تعجز الأقليات في العديد من الدول عن تمثيل نفسها في المجالس النيابية. وتشكل مجالس الشيوخ تسوية مؤسساتية لتمثيلها (كما في بوروندي).

- **تمثيل المواطنين المهاجرين:** في فرنسا يُمثل 12 شيخاً الفرنسيين المقيمين في الخارج، وفي إيطاليا 6 شيوخ، وفي موريتانيا 3 شيوخ.

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

## 1. تنوع في أسلوب تشكيل الغرف العليا

يُمثّل أسلوب تأليف الغرف العليا معياراً مهماً للتمييز بين غرفتي البرلمان. ففي حين يبدو الاقتراع العام المباشر أنه الطريقة السائدة في تأليف المجالس النيابية، تتكسر طرائق متنوعة في تأليف الغرف العليا ومنها:

- **الانتخاب:** غرف عليا منتخبة كلياً بالاقتراع العام في 40% من الحالات وفق نظام انتخابي إما نسبي أو أكثرى أو مختلط (فرنسا واسبانيا واليابان والمغرب).

- **الأسلوب المختلط:** غرف عليا غير منتخبة كلياً، بحيث تتألف من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين (25%) وهناك 20 دولة تتبع هذا النمط، منها أفغانستان والجزائر وبلجيكا ومصر والهند وايرلندا وإيطاليا وتونس.

- **التعيين:** غرف عليا معينة كلياً مثل ألمانيا والبحرين وكندا والإتحاد الروسي والأردن وعمان واليمن.

- **الأعضاء الحكميين:** غرف عليا تضم أعضاء بحكم القانون كأفراد العائلة المالكة في بلجيكا، ورؤساء الجمهورية السابقين في إيطاليا.

- **التسمية:** غرف عليا تتم فيها تسمية أعضاء من قبل المجلس ذاته، كحالة بلجيكا حيث يتم تعيين 10 شيوخ من قبل المجلس، وموريتانيا حيث ينتخب ثلاثة أعضاء يمثلون الموريتانيين في الخارج.

## ثانياً: المشهد العام للغرف العليا في العالم: تنوع كبير

## 2. تنوع في أسلوب الاقتراع ووتيرة التجديد والقاعدة الانتخابية

- أسلوب الاقتراع كالاقتراع المباشر والاقتراع غير المباشر: ينتخب العديد من الغرف العليا بالاقتراع غير المباشر من قبل الممثلين المحليين أو ممثلي النقابات والمنظمات المهنية (فرنسا والمغرب...).
- وتيرة التجديد: ولاية الغرف العليا عامةً هي أطول من ولاية مجالس النواب وتراوح بين 4 و6 سنوات، وبعضها يصل إلى 9 سنوات. ويتجدد 19 مجلساً بالنصف أو الثلث.
- استمرارية الغرف العليا: لا تملك الحكومة عامةً إمكانية حل الغرف العليا مما يعطيها استمرارية تفوق مثلتها في المجالس النيابية.
- تنوع القاعدة الانتخابية التي تمثلها الغرف العليا: الهيئات المحلية المنتخبة (فرنسا) العمال، أرباب العمل (المغرب وتونس)...

## 3. تنوع في صلاحيات الغرف العليا

### أ- الصلاحيات التشريعية

#### المشهد العام:

في حالات نادرة، تكون الغرف العليا، غرفاً استشارية، لا تشارك في صنع القوانين بل تكتفي بإبداء الرأي: مصر واليمن وبوتسوانا وسلوفينيا وعمان، بينما تتمتع في حالات كثيرة بحق أخذ المبادرة التشريعية و/أو تعديل مشاريع واقتراحات القوانين ومناقشة

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

النصوص، مما يسمح بأن يكون لها وزن في العملية التشريعية (كما هي الحال في فرنسا وبلجيكا والجزائر والمغرب وغيرها). فيما يلي بعض الاتجاهات العامة والصلاحيات التشريعية التي تملكها بعض المجالس العليا:

- يملك ثلثا الغرف (2/3) الحق في اقتراح القوانين (هذا الحق لا يشمل المجال المالي الذي هو حكر على الحكومة)، بينما لا تتمتع 10 غرف بحق تقديم اقتراحات قوانين، ومنها الجزائر والبحرين وبوستوانا وليسوتو وهولندا وتونس.

- هناك سبع غرف تتمتع بحق اقتراح القوانين في مجالات معينة منها جنوب إفريقيا وبلجيكا والبرازيل واندونيسيا والسودان وأوزبكستان...

- بعض الغرف يشترط عدداً محدداً من الأعضاء لتقديم اقتراحات القوانين ولا تقبل بالاقتراحات الفردية (10 أعضاء في الأردن).

- تتمتع 30% من الغرف العليا بالحق في تعديل القوانين.  
- هناك سبع غرف لا تتمتع بهذا الحق بينها النمسا ومصر وعمان وهولندا وتاجيكستان.

- في 33% من البرلمانات المعاصرة، تعتبر موافقة الغرفة العليا إلزامية لاعتماد النص النهائي للقوانين، بينما في حالات أخرى يكون لمجلس النواب الكلمة الفصل.

### تفاوت في الصلاحيات التشريعية:

تتفاوت صلاحيات التشريع بحسب طبيعة المواضيع. ففي ألمانيا، تعتبر موافقة ال (Bundestrat الغرفة العليا) ضرورية لاعتماد القوانين الخاصة بالländer. وكذلك الأمر في السودان وجنوب إفريقيا في ما يتعلق بالولايات. والملاحظ أيضاً أن مجلس الشيوخ



المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

البلجيكي يتمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها مجلس النواب في 4 مجالات: المواضيع المؤسساتية الأساسية، الاتفاقيات الدولية، اتفاقات التعاون بين الحكومة الفدرالية والجماعات والمناطق، والقوانين الخاصة بتنظيم القضاء. في فرنسا، تُعد موافقة مجلس الشيوخ ضرورية في القوانين الدستورية والقوانين العضوية (Lois organiques) حتى عندما يتمتع مجلس النواب بالكلمة الأخيرة، إذ هناك إجراءات تُتخذ مثل التصويت بأكثرية الثلثين وإجراءات اللجنة المختلطة المتساوية (فرنسا والعديد من الدول).

## ب- الصلاحيات غير التشريعية

تمارس الغرف العليا بمفردها أو في جلسات مشتركة مع المجالس النيابية مجالاً واسعاً من الصلاحيات غير التشريعية:

### مراقبة العمل الحكومي:

تمتّع غالبية الغرف العليا بحق مراقبة العمل الحكومي، عبر لجانها الدائمة، وبحق طرح الأسئلة الشفوية والكتابية وبحق إنشاء لجان التحقيق. غير أن هذه الرقابة لا تشمل إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، أي حجب الثقة عن الحكومة إلا في حالات نادرة<sup>4</sup>. كما أن العديد من مجالس الشيوخ قائم في أنظمة رئاسية أو شبه رئاسية، حيث الحكومة ليست مسؤولة أمام البرلمان (الولايات المتحدة الأميركية والفيليبين وروسيا). ويُلاحظ أن الأكثرية في مجلس النواب مرتبطة عامة بالحكومة ولا تحاسبها. لذلك فإن مبدأ ثنائية الغرفة يعيد بعض القوة إلى مبدأ فصل السلطات، من حيث استقلالية الغرف العليا المنتخبة وبقائها بمنأى عن هيمنة السلطة التنفيذية.

### تعديل الدستور:

تشارك الغرف العليا في عملية تعديل الدستور وبغالبية موصوفة،

4. في المغرب، يحق لمجلس المستشارين مساءلة الحكومة عبر «توجيه التنبيه» دون الوصول إلى حجب الثقة.

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

كما تلعب دوراً في مراقبة دستورية القوانين، وفي تعيين بعض القضاة الدستوريين. في فرنسا مثلاً يُعيّن رئيس مجلس الشيوخ ثلاثة من أعضاء المجلس الدستوري، وفي ألمانيا نصف الأعضاء، وثلثهم في إسبانيا، وفي إيطاليا تُعيّن الغرفتان مجتمعتان ثلث الأعضاء. وللغرف العليا حق مراجعة المجلس الدستوري كما هي الحال في عدد من الدول كتشيلي وكولومبيا وموريتانيا والغابون والمغرب وجنوب إفريقيا. ونظراً لوجود غرفتين، يصبح التعديل الدستوري أكثر صعوبة مما يشكل عامل استقرار دستوري.

### تعيين بعض كوادر الدولة

تقوم الغرف العليا بتعيين بعض كوادر الدولة، ويتخذ التعيين الشكل المباشر، أو الموافقة المسبقة. في بوليفيا تجري تعييناً مباشراً لبعض فئات القضاة. وفي إسبانيا تقترح على الملك تعيين 4/20 من أعضاء المجلس العام للسلطة القضائية. وتتمتع الغرفة العليا في روسيا بحق تعيين مباشر لبعض القضاة في المراكز العليا. وفي الولايات المتحدة الأميركية هناك حاجة إلى موافقة مجلس الشيوخ المسبقة على بعض التعيينات: الوزراء، السفراء، كبار الموظفين. كذلك في البرازيل والأرجنتين.

### ج- الصلاحيات القضائية

تملك الغرف العليا وحدها أو مع مجلس النواب، صلاحية اتهام أو محاكمة بعض كبار المسؤولين. وتتمتع بالحق في تحميل السلطة التنفيذية المسؤولية السياسية Impeachment في كل من الولايات المتحدة وروسيا والبرازيل. أما في الأرجنتين فيملك مجلس الشيوخ صلاحية محاكمة رئيس الدولة ونائبه وأعضاء الحكومة وقضاة مجلس القضاء الأعلى. وفي بوليفيا وتشيلي وكولومبيا وكازاخستان فإن مجلس الشيوخ مخوّل سلطة رفع الحصانة عن المدعي العام وقضاة مجلس القضاء الأعلى.



الفصل الأول: لمحة عامة  
عن البرلمانات العربية  
ثنائية الغرفة

1



لمحة عامة عن  
البرلمانات العربية ثنائية الغرفة

يمكن النظر إلى المشهد العام للبرلمانات العربية من منظور ثنائية الغرفة عبر ثلاثة مؤشرات:

## أولاً المشهد العام للبرلمانات العربية

### 1. ثنائية أو أحادية الغرفة

تضم الدول العربية، الاثنتان والعشرون، 22 برلماناً تتوزع على أنماط عديدة من النماذج لجهة ثنائية غرفها أو أحاديتهما، أو لجهة أسلوب تشكيلاها أو لصلاحياتها التشريعية والرقابية. ففي المشهد العام نجد:

- 9 برلمانات بغرفة واحدة منتخبة كلياً بالاقتراع السري المباشر وهي: لبنان<sup>5</sup> والعراق<sup>6</sup> وسوريا والكويت<sup>7</sup> وفلسطين (المجلس التشريعي) وجزر القمر والصومال وليبيا وجيبوتي.
- برلمان بغرفة واحدة معينة كلياً من قبل رئيس الدولة (الملك) هي السعودية.
- دولتان لكل منهما برلمان بغرفة واحدة معينة جزئياً من قبل رئيس الدولة (الشيخ/الأمير) ومنتخبة جزئياً هما دولة الإمارات العربية المتحدة وقطر.
- 10 برلمانات بغرفتين تتوزع على النحو التالي:
- 4 برلمانات، مجالس النواب فيها منتخبة كلياً والغرف العليا<sup>8</sup> معينة كلياً، وهي حالة الأردن والبحرين وعمان (مجلس الشورى) واليمن<sup>9</sup>.
- 3 برلمانات، الغرفتان فيها منتخبتان كلياً وإنما بأسلوبين

5. ينص الدستور اللبناني في المادة 22 على استحداث مجلس للشيوخ لدى انتخاب مجلس النواب على أساس وطني لا طائفي. غير أن هذا المجلس لم ير النور بعد.

6. ينص دستور العراق في المادة 48 على أن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الإتحاد. غير أن هذا الأخير لم يتشكل حتى تاريخه.

- مختلفين (انتخاب مباشر وانتخاب غير مباشر) هي المغرب وموريتانيا والسودان.
- 3 برلمانات، مجالس النواب فيها منتخبة كلياً والغرفة العليا منتخبة جزئياً ومعينة جزئياً بحيث تضم نسبة معينة (الثلث) يتولى سلطة التعيين رئيس الدولة: تونس والجزائر ومصر.
- يُبيّن الجدول التالي توزيع البرلمانات بحسب ثنائية الغرفة أو أحاديته.

7. ينص دستور دولة الكويت (المادة 80) على اعتبار الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم.
8. تقع تحت هذه التسمية مصطلحات مجلس الشيوخ، مجلس المستشارين، مجلس الأعيان، مجلس الشورى، مجلس الولايات ومجلس الدولة.
9. يتمّ التداول حالياً في اليمن بمشروع تعديل دستوري يرمي إلى انتخاب نصف أعضاء مجلس الشورى.

لمحة عامة عن  
البرلمانات العربية ثنائية الغرفة

### جدول رقم 1 توزع البرلمانات العربية بحسب ثنائية أو أحادية الغرفة

برلمان بغرفتين				برلمان بغرفة واحدة			
الغرفة السفلى	الغرفة العليا						
منتخبة كلياً	منتخبة كلياً	معينة كلياً	معينة جزئياً	منتخب كلياً	منتخب جزئياً	معين كلياً	الدولة
X		X					الأردن
X		X					البحرين
X			X				تونس
X			X				الجزائر
				X			جزر القمر
				X			جيبوتي
						X	السعودية
X	X						السودان
				X			سوريا
				X			الصومال
				X			العراق
X		X					عُمان
				X			فلسطين
					X		قطر
				X			الكويت
				X			لبنان
				X			ليبيا
					X		الإمارات
X			X				مصر <sup>10</sup>
X	X						المغرب
X	X						موريتانيا <sup>11</sup>
X		X					اليمن



## 2. تنوع أساليب الانتخاب/التعيين

إن البرلمانات سواءً المنتخبة كلياً أو جزئياً، هي منتخبة إما بالاقتراع السري المباشر أو غير المباشر.

تقوم المجالس النيابية المنتخبة كلياً بالاقتراع السري المباشر في 15 دولة عربية هي: الأردن والبحرين وجزر القمر وجيبوتي والسودان وسوريا والصومال والعراق والكويت ولبنان وليبيا ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن. ويضاف إليها مجلس الشورى في قطر، (ثلثا المجلس) ومجلس الشورى في مصر (ثلثا المجلس).

المجالس المنتخبة كلياً أو جزئياً بالاقتراع السري غير المباشر هي منتخبة من قبل هيئات محلية أو هيئات مهنية. وتقوم هذه المجالس في الدول المذكورة أدناه وتولى انتخابها الهيئات المشار إليها على النحو التالي:

- الجزائر (مجلس الأمة): هيئة ناخبة مؤلفة من ممثلي الولايات والهيئات المحلية المناطقية.
- تونس (مجلس المستشارين): هيئة ناخبة من ممثلي المجالس الإقليمية والمستشارين البلديين (1/3). وهيئة ناخبة على المستوى الوطني من أصحاب العمل والمزارعين والأجراء (1/3).
- السودان (مجلس الولايات): هيئة ناخبة من مجالس الولايات المحلية.
- عُمان (مجلس الشورى): هيئة ناخبة من المناطق والولايات.
- المغرب (مجلس المستشارين): هيئة ناخبة من الولايات ومن الهيئات المهنية.
- موريتانيا (مجلس الشيوخ): هيئة ناخبة من المجموعات الإقليمية للجمهورية.

10. ينص دستور دولة مصر (المادة 87) على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة.

11. ينتخب مجلس الشيوخ في موريتانيا ثلاثة أعضاء يمثلون الموريتانيين في الخارج.

لمحة عامة عن  
البرلمانات العربية ثنائية الغرفة

صلاحية التعيين للبرلمانات المعينة كلياً أو جزئياً: إن رئيس الدولة (ملك، أمير، شيخ، رئيس جمهورية) هو الذي يتولى تعيين الأعضاء. فالإلى جانب المجالس المعينة كلياً (الأردن - مجلس الأعيان، البحرين - مجلس الشورى، السعودية - مجلس الشورى، عُمان - مجلس الدولة، اليمن - مجلس الشورى)، يقوم رئيس الدولة على العموم بتعيين ثلث أعضاء المجالس المنتخبة جزئياً: مجلس الأمة (الجزائر)، مجلس الشورى (مصر وقطر)، مجلس المستشارين (تونس)، المجلس الوطني الاتحادي (الإمارات/النصف).

### 3. نماذج متباعدة في الصلاحيات التشريعية والرقابية

تتفاوت كثيراً الصلاحيات التشريعية والرقابية التي تتمتع بها البرلمانات العربية وتتضمن نماذج عديدة تذهب من عدم وجود صلاحية تشريعية ورقابية أي من دور استشاري محض (عُمان)، إلى وجود شامل لها في إطار الدساتير والأنظمة الداخلية أي إلى الدورين التشريعي والرقابي المتعارف عليهما في العالم (المغرب والأردن ولبنان...). ويمكن تصنيف هذه البرلمانات في ثلاثة نماذج:

#### نموذج المجالس من دون أي صلاحية تشريعية أو رقابية:

يقتصر دورها على إبداء الرأي والدراسة وتقديم التوصيات والاقتراحات. ويندرج في هذه الفئة مجلسا الشورى والدولة في سلطنة عُمان (مجلس عُمان)، مجلس الشورى في السعودية، ومجلس الشورى في اليمن. ويُصدر مجلس عُمان في جلساته المشتركة التوصيات (المادة 3 من نظام مجلس عُمان). ولا تتضمن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في السعودية أي إشارة إلى صلاحيات تشريعية أو رقابية للمجلس بل إشارات إلى التوصيات وإعداد التقارير. وتنص المادة 125 من دستور اليمن على أن مهمة مجلس الشورى إبداء الرأي وإعداد الدراسات<sup>12</sup>.

12. يتمتع ببعض الصلاحيات المحدودة والمحددة التي يمارسها في اجتماعات مشتركة مع مجلس النواب.

**نموذج مجالس بصلاحيات تشريعية ورقابية محدودة أو مقيدة:** يندرج في هذه الفئة المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات ومجلس الولايات في السودان ومجلس المستشارين في تونس ومجلس الأمة في الجزائر ومجلس الشورى في مصر ومجلس الشورى في قطر.

**نموذج مجالس بمهام تشريعية واسعة:** كتلك المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية الغربية. وتندرج في هذه الفئة مجالس النواب في الدول التالية: لبنان والكويت وسوريا والعراق وفلسطين ومصر (مجلس الشعب) والمغرب (المجلسان) وموريتانيا (الجمعية الوطنية) واليمن والسودان (المجلس الوطني).

#### أ- مجالس بدون أي صلاحيات تشريعية ورقابية:

هذه المجالس المعنية كلياً من قبل رئيس الدولة، الذي يعين أيضاً رئيسها، لا تتمتع بأي صلاحية برلمانية من حيث تقديم اقتراحات القوانين، أو إقرار مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة أو تعديلها، أو مراقبة أعمال الحكومة. مهمة هذه المجالس هي إبداء الرأي بما يحيله إليها رئيس الدولة وإجراء الدراسات، حتى وإن كان مجلس الشورى في اليمن يشترك في اجتماعات مشتركة مع مجلس النواب بدعوة من رئيس الجمهورية لمناقشة المهام المشتركة بينهما المحددة في الدستور (المادة 127)، وهي المصادقة على خطط التنمية والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالدفاع والتحالف والصلح والسلم. أما في ما يتعلق بالمتابعة وليس بالرقابة، فقد نصت المادة 31 (نظام مجلس الشورى في عُمان) على أنه يجوز لمجلس الشورى عند الاقتضاء دعوة أي من الوزراء للإدلاء ببيان حول بعض الأمور المتعلقة باختصاصات وزارته لمناقشتها وتبادل الرأي فيها. وتنص المادة 15 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى السعودي، بأنه يتعين على العضو الذي يرغب في الكلام

لمحة عامة عن  
البرلمانات العربية ثنائية الغرفة

أثناء الجلسة أن يطلب ذلك كتابة. وتنص المادة 28 على أنه يجوز لكل عضو إبداء رأيه في أي موضوع محال إلى إحدى اللجان أن يقدم رأيه كتابة إلى رئيس المجلس. وليست هناك أي إشارة إلى إصدار تشريعات أو مراقبة السلطة التنفيذية بل هناك توصيات.

ب- مجالس بصلاحيات تشريعية ورقابية محدودة أو مقيدة:  
في تونس لا يتمتع أعضاء مجلس المستشارين بجميع الصلاحيات التشريعية (مثلاً حق اقتراح القوانين) لأن المبادرة التشريعية منوطة بيد مجلس النواب ورئيس الجمهورية (الفصل 28 من الدستور). وكذلك صلاحيات مجلس الولايات في السودان هي أقل من صلاحيات المجلس الوطني، بالرغم من أن الهيئة التشريعية القومية (البرلمان بغرفتيه) تمارس أعمالها في جلسات مشتركة للمجلسين يرأسها رئيس المجلس الوطني (المادة 83)، غير أنه يحق لأي عضو في المجلسين كما للحكومة تقديم مشروع قانون كذلك مجلس الأمة في الجزائر. وفي مصر تجب موافقة مجلس الشورى (المادة 194) على الاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور ومعاهدات الصلح وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديلات في أراضي الدولة دون الصلاحيات التشريعية المألوفة. في الإمارات ينظر المجلس الوطني (المادة 90) في مشروع قانون الموازنة العامة السنوية للإتحاد، ولا يحق له سحب الثقة من الحكومة. وعلى العموم فإن أعضاء هذه المجالس (باستثناء مجلس الولايات في السودان) هم معينون جزئياً (1/3 أو أكثر) من قبل رئيس الدولة.

### ج- نموذج مجالس شبه متساوية

في المهام التشريعية في البرلمانات ثنائية الغرفة:  
تنص دساتير بعض الدول على أن السلطة التشريعية فيها يتولاها برلمان مؤلف من غرفتين كما هي الحال في الأردن (المادة 62)، والجزائر (المادة 98)، والبحرين (المادة 51)، والسودان (المادة 83)،

والمغرب (الفصل 36)، وتونس (الفصل 18)، وموريتانيا (المادة 46). أي أن هناك 7 برلمانات تتمتع بهذه الصفة في حين أن الدستور المصري (المادة 86) ينص على أن مجلس الشعب يتولى سلطة التشريع، وكذلك الدستور اليمني (المادة 62) ينص على أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقرّ السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية.

يتبين من العرض أعلاه أن البرلمانات العربية ثنائية الغرفة يبلغ عددها 10 برلمانات، غير أن ثلاثة منها لها دور استشاري فحسب وهي:

- مجلس الدولة في سلطنة عُمان: لا يمارس أي صلاحية تشريعية أو رقابية.

- مجلس الشورى في جمهورية مصر العربية: يمارس مهاماً تشريعية محدودة جداً تقتصر على الموافقة على الاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور ومشروعات القوانين المكتملة للدستور والمعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة. وفي ما عدا ذلك يؤخذ رأيه (لا موافقته) في بعض المواضيع (المادة 194 و195 من الدستور). أما في ما يتعلق بالرقابة، فالمادة 201 من الدستور تنص على أن «رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسؤولين أمام مجلس الشورى». غير أن هذا المجلس يمارس صلاحيات واسعة في الإشراف على الصحافة، وتعيين مدرائها.

- مجلس الشورى في جمهورية اليمن: يمارس هذا المجلس صلاحيات استشارية (تقديم الدراسات، إبداء الرأي، تقديم المشورة، رعاية الصحافة، رعاية تجربة السلطة المحلية)

لمحة عامة عن  
البرلمانات العربية ثنائية الغرفة

والمصادقة الوحيدة المطلوبة منه منصوص عنها في المادة 125 من الدستور، وهي الاشتراك مع مجلس النواب بتزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية والمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالدفاع والتحالف والصلح والسلم والحدود ولا يمارس هذا المجلس أي صلاحيات رقابية.

## ثانياً البرلمانات العربية ثنائية الغرفة

### 1. المعلومات الأساسية عن الغرف العليا

يُبيّن الجدول التالي (جدول رقم 2) المعلومات الأساسية المتعلقة بالبرلمانات العربية ثنائية الغرفة. ويتضح من هذا الجدول أن:

- تسميات الغرفة العليا متنوعة: مجلس الأعيان (الأردن)، مجلس الشورى (البحرين ومصر واليمن)، مجلس المستشارين (تونس والمغرب)، مجلس الأمة (الجزائر)، مجلس الولايات (السودان)، مجلس الدولة (عمان)، مجلس الشيوخ (موريتانيا).
- حادثة تأسيس الغرف العليا في العالم العربي. باستثناء مجلس الأعيان في الأردن الذي تأسس سنة 1946 (بداية مرحلة الاستقلال) ومجلس الشورى في مصر 1980، فإن جميع المجالس الأخرى تأسست في عقدي التسعينات (من القرن العشرين) والألفين.
- أساليب الانتخاب/التعيين متنوعة في الغرف العليا. بعض المجالس معينة كلياً من قبل رئيس الدولة: مجلس الأعيان في الأردن ومجلس الشورى في البحرين ومجلس الدولة في عمان ومجلس الشورى في اليمن. والبعض الآخر معين جزئياً ومنتخب جزئياً: تونس والجزائر ومصر. والبعض الأخير منتخب كلياً بالانتخاب غير المباشر: السودان والمغرب وموريتانيا.
- تتراوح مدة ولاية الغرفة العليا ما بين 4 سنوات و9 سنوات، وتتجدد كل سنتين أو ثلاث سنوات.
- عدد الأعضاء في جميع مجالس الغرفة العليا هو أقل من أعضاء

لمحة عامة عن  
البرلمانات العربية ثنائية الغرفة

المجالس النيابية باستثناء مجلس الشورى في البحرين الذي يضم عدداً مماثلاً لأعضاء مجلس النواب. وفي العديد من الحالات يكون العدد نسبياً إلى أعضاء مجلس النواب مثل الجزائر (النصف) أو تونس (2/3 من أعضاء مجلس النواب)، واليمن (تقريباً 1/3).

- غالباً ما يكون الأعضاء المعيّنون في الغرف العليا من النخب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية العليا في الدولة: رؤساء مجالس نيابية أو حكومات سابقون، وزراء ونواب سابقون، سفراء سابقون، خبراء مشهود لهم. وعلى العموم، تنص دساتير بعض الدول على الفئات التي يتم منها الاختيار (الأردن والجزائر والبحرين وعمان...) علماً بأن الكلمة الفصل تبقى لرئيس الدولة.

- سن الأعضاء في الغرف العليا، على العموم، أعلى من السن المفروضة لمجلس النواب. وهي في غالب الأحيان 40 سنة: الأردن وتونس واليمن، أو 35 سنة: موريتانيا والبحرين ومصر.

- التمثيل الأكبر في الغرف العليا هو للولايات والتقسيمات المناطقية: السودان وتونس والمغرب والجزائر وموريتانيا. وفي موريتانيا تضم الغرفة العليا ممثلين عن الموريتانيين المقيمين في الخارج. كما يضم مجلسا المستشارين في المغرب وتونس ممثلين للغرف المهنية. ويضم مجلس الشورى في مصر ممثلين عن الفلاحين والعمال (ثلث الأعضاء على الأقل).

- تتمثل الغرف العليا في الإتحاد البرلماني الدولي والإتحاد البرلماني العربي والاتحادات البرلمانية الإقليمية (مجلس الشورى المغربي) وتمارس الدبلوماسية البرلمانية مع البرلمانات العربية والدولية.



المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

### جدول رقم 2 - البرلمانات العربية ثنائية الغرفة

البلد	تسمية الغرفة العليا	سنة التأسيس	أسلوب الانتخاب / التعيين <sup>13</sup>	سنوات الولاية	عدد الأعضاء	سن الأعضاء
الأردن	مجلس الأعيان	1946	معين كلياً	4	55	40 سنة
البحرين	مجلس الشورى	1992	معين كلياً	4	40	35 سنة
تونس <sup>14</sup>	مجلس المستشارين	2002	2/3 انتخاب غير مباشر - 1/3 تعيين	6	126	40 سنة
الجزائر <sup>15</sup>	مجلس الأمة	1996	2/3 انتخاب غير مباشر 1/3 تعيين	6	144	40 سنة
السودان	مجلس الولايات	2005	انتخاب غير مباشر	5	50	21 سنة
عُمان	مجلس الدولة	1997	معين كلياً	4	58	40 سنة
مصر <sup>16</sup>	مجلس الشورى	1980	2/3 انتخاب مباشر 1/3 تعيين	6	132	35 سنة
المغرب <sup>17</sup>	مجلس المستشارين	1996	انتخاب غير مباشر	9	270	-
موريتانيا <sup>18</sup>	مجلس الشيوخ	1996	انتخاب غير مباشر	6	56	35 سنة
اليمن <sup>19</sup>	مجلس الشورى	1994	معين كلياً	4	111	40 سنة

13. التعيين يتم من قبل رئيس الدولة (ملك، رئيس، أمير، سلطان...).

14. يتجدد كل 3 سنوات بالنصف.

15. يتجدد كل 3 سنوات بالنصف.

16. يتجدد كل 3 سنوات بالنصف.

17. يتجدد كل 3 سنوات بالثلث.

18. يتجدد بالثلث كل سنتين.

19. قدم مؤخراً تعديل دستوري في اليمن بانتخاب نصف أعضاء مجلس الشورى الـ 111 بدلاً من التعيين، كما أن العدد قد يتغير.

## 1. موقع البرلمان

## ثالثاً موقع الغرف العليا في المنظومة الدستورية والسياسية للدولة

إن موقع الغرفة العليا في المنظومة الدستورية والسياسية للدولة هو في الأساس جزء من موقع البرلمان في هذه المنظومة. ويتبين من العودة إلى أوراق العمل المقدمة إلى ورشة العمل الإقليمية حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية<sup>20</sup> والتي تناولت أربعة عشر برلماناً عربياً، وموقع البرلمان ككل في المنظومة الدستورية والسياسية، أن البرلمان يتمتع «بمكانة متواضعة» في المنظومة السياسية للدول المبحوثة (14 دولة)<sup>21</sup> مقابل هيمنة للسلطة التنفيذية وتحديداً مؤسسة الرئاسة (رئيس الجمهورية، ملك، أمير). هذه الدول، في غالبيتها الساحقة تتبع نظاماً رئاسياً أو ملكياً أو متوارثاً أو شبه رئاسي، يحتل فيه البرلمان مرتبة متدنية في سلم الهندسة الدستورية للدول. وفي جميعها تشارك السلطة التنفيذية البرلمان في المبادرة التشريعية (في حال وجودها) وفي اتخاذ مراسيم لها قوة القانون في حالات معينة. كما أن البيئة السياسية والثقافية في العديد من هذه الدول لا تساعد على قيام سلطة تشريعية مستقلة وديمقراطية بخاصة بسبب طغيان الحزب الواحد أو الحزب المهيمن والأنظمة الانتخابية السائدة. غير أن هذه الدراسات بيّنت، بالمقابل، أن عدداً كبيراً من هذه البرلمانات تتمتع باستقلالية في إدارة شؤونها تتسع وتضيق بحسب طبيعة النظام وحيوية الديمقراطية لدى النواب وتطور الحياة البرلمانية والحزبية وهيئات المجتمع المدني (لبنان والكويت...) ووجود أقلية ناشطة في مواجهة أكثرية مهيمنة. انطلاقاً من موقع البرلمان، ككل في

20. المصدر: أوراق العمل إلى ورشة العمل الإقليمية، المنعقدة في بيروت في 16-17 تشرين الأول/أكتوبر 2009 بعنوان «نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني». راجع [www.arabparliament.org](http://www.arabparliament.org)

21. تشمل هذه الدول: الأردن ولبنان وفلسطين والعراق وسوريا مصر والجزائر والمغرب وموريتانيا وتونس والبحرين والكويت والإمارات واليمن.

المنظومة السياسية، يمكن النظر إلى موقع الغرفة العليا، من خلال عدد من المؤشرات الموضوعية التي تحدد أهمية الغرفة العليا ووزنها في المنظومة السياسية وهي: موقع الغرفة العليا في الدستور وصلاحياتها وطريقة تشكيل الغرفة واستقلاليتها المالية والإدارية والأمنية ودورها على الصعيد الدولي وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية.

## 2. موقع الغرفة العليا

### أ- الموقع في الدستور مقارنة مع الغرفة السفلى

تنص دساتير الدول المعنية بالدراسة عامةً على أن السلطة التشريعية يتولاها برلمان مؤلف من غرفتين: الأردن (المادة 62)، الجزائر (المادة 98)، البحرين (المادة 51)، السودان (المادة 83)، المغرب (الفصل 33)، تونس (الفصل 18)، وموريتانيا (المادة 46). في حين أن الدستور في كل من مصر (المادة 86)، واليمن (المادة 62)، ينص على أن مجلس النواب يتولى سلطة التشريع.

في دستور اليمن، لم يذكر مجلس الشورى في الفصل المخصص للسلطة التشريعية إنما ذكر في الفرع الأول حول رئاسة الجمهورية. وفي دستور مصر يرد ذكر مجلس الشورى في الباب السابع (أحكام جديدة) الذي أضيف طبقاً لنتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور 1980. يصادق مجلس الشورى بالاشتراك مع مجلس النواب على خطط التنمية والمعاهدات والاتفاقيات (مادة 4 هـ).

باستثناء حالات مصر واليمن وعمان، التي تمارس فيها الغرف العليا دوراً استشارياً في الأساس، فإن الغرف العليا الأخرى يتمتع بعضها بصلاحيات مماثلة للغرف الأولى (البحرين والمغرب وموريتانيا) لجهة حق المبادرة بالقوانين وإقرار الموازنة العامة وسحب الثقة من

لمحة عامة عن  
البرلمانات العربية ثنائية الغرفة

الحكومة (المغرب)، أو بصلاحيات تشريعية ورقابية دون مثيلاتها في الغرف الأولى (تونس والجزائر والسودان). ففي تونس، لا يتمتع مجلس المستشارين بصلاحيات رقابية ولا يحق له اقتراح القوانين. وفي السودان تتركز الصلاحيات التشريعية لمجلس الولايات على اللامركزية ومندرجاتها. وفي الجزائر، المبادرة بالقوانين من حق رئيس الحكومة والنواب (المادة 119).

وتضاف إلى التفاوت في الصلاحيات الإجراءات الشكلية في التعامل مع الغرفتين من قبل السلطة التنفيذية.

بعض الدساتير ينص على أن الحكومة تحيل مشاريع القوانين إلى أي من مكثبي المجلسين (موريتانيا والمغرب). والبعض الآخر ينص على أن هذه المشاريع تحال بالأولوية على مكتب مجلس النواب، وبعد دراستها من قبل هذا المجلس تحال إلى الغرفة العليا (الجزائر والبحرين والأردن). وفي المقابل، تعطي موريتانيا الحق للحكومة في حال الخلاف بعد قراءة جديدة لمشروع القانون من طرفي الغرفتين أن تطلب من الجمعية الوطنية البت نهائياً في الأمر. بعض الدساتير حفظ لرؤساء الغرفة العليا ترؤس الاجتماعات المشتركة بين المجلسين. ففي البحرين، يترأس رئيس مجلس الشورى هذه الاجتماعات، وكذلك الأمر في الأردن. أما في تونس، فيؤدى رئيس الجمهورية القسم أمام المجلسين الملتئمين في مجلس النواب برئاسة رئيس مجلس النواب (الفصل الرابع). وكذلك يترأس رئيس مجلس النواب الاجتماعات المشتركة (السودان واليمن ومصر).

ولا شك في أن تعيين أعضاء الغرفة العليا كلياً أو جزئياً وعدم تمتعها بصلاحيات مماثلة للغرفة السفلى بخاصة الرقابية منها في حديها الأدنى (الأسئلة) والأقصى (سحب الثقة) يخفضان من

وزنها في المنظومة السياسية للبلد (اليمن ومصر وعمان وتونس والجزائر).

### ب- استقلالية الغرفة العليا في تنظيم شؤونها

تنص جميع الدساتير والأنظمة الداخلية على أن كلا المجلسين يصدر لائحة تنظيم أعماله (السودان- المادة 96، عمان- المادة 1، الجزائر- المادة 89، مصر- المواد 228، 234، 247، المغرب- المادة 171)، وحفظ النظام في المجلس ومحيطه (البحرين- المادة 95، الأردن- المادة 110، موريتانيا- المادة 85، المغرب- المادة 91)، وتعيين موظفي الأمانة العامة واستقلالية موازنة المجلس عن إجراءات السلطة التنفيذية (البحرين- المادة 171، الجزائر- المادة 89). وفي مقابل هذه الاستقلالية التي تتمتع بها معظم الغرف العليا، نجد ممارسة للسلطة التنفيذية داخل مجالس الشورى بعيدة عن الاستقلالية: في البحرين يُعَيِّن الملك رئيس مجلس الشورى ويعين بمرسوم أمينه العام، وكذلك هي الحال في مجلس الدولة في عُمان. كما أن العديد من اللوائح في الغرف العليا ينص على حق رئيس الدولة في إصدار مراسيم لها قوة القوانين بالاتفاق مع اللجان المعنية (المغرب - المادة 75) أو في الفترات خارج الدورات التشريعية (الجزائر وموريتانيا والأردن والسودان وتونس). كما أن لمجلسي النواب والمستشارين في تونس أن يفوضا ولمدة محدودة ولغرض معيّن إلى رئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم لها قوة القانون.

أما الاستقلال المالي فممنصوص عليه في الأنظمة واللوائح الداخلية. وفي هذا المجال، تنص المادة 138 وما يليها من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في البحرين، على أن التصديق على موازنة المجلس يتم في لجنة الشؤون المالية والاقتصادية وفي الهيئة العامة ويتمتع المجلس بالاستقلال المالي. وكذلك المادة 234 من لائحة مجلس الشورى المصري تنص على أن «المجلس مستقل بموازنته وتدرج

لمحة عامة عن  
البرلمانات العربية ثنائية الغرفة

الموازنة رقماً واحداً في موازنة الدولة ويتولى المجلس حساباته بنفسه» (المادة 239). وكذلك مجلس الأمة في الجزائر يتمتع بالاستقلال المالي والإداري (المادة 89). وكذلك هو الأمر بالنسبة لمجلس الولايات في السودان (المادة 96) ويتمتع جميع أعضاء الغرف العليا بالحصانة البرلمانية التي تمنع ملاحقتهم بسبب الآراء التي يبديونها.

### ج- ممارسة الدبلوماسية البرلمانية

على العموم، تمارس الغرف العليا، كما نظيراتها، الغرف السفلى، أشكالاً متعددة من الدبلوماسية البرلمانية، فهي تشكل لجان صداقة مع البرلمانات الأخرى (المغرب- المادة 195). وينتخب الشيوخ ممثلين عن مجالسهم في البرلمانات الإقليمية وشبه الإقليمية (موريتانيا- المادة 78، الجزائر- المادة 78). ويوجه رؤساء المجالس الدعوات إلى برلمانات الدول الأخرى (مصر- المادة 254). وفي البحرين فإن شعبة المملكة البرلمانية للمؤتمرات البرلمانية الإقليمية والدولية هي مشتركة بين المجلسين (المادة 8).

### د- صلاحيات الغرف العليا في بعض التعيينات

تمنح بعض الدساتير والأنظمة الغرف العليا صلاحيات في تعيينات قضاة المحاكم العليا أو كبار الموظفين في المؤسسات المملوكة من الدولة، كما تمنحها دوراً في الاتهامات الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية. ومن هذه الصلاحيات والأدوار الآتي:

- تعيين قضاة المحكمة الدستورية: السودان (مصادقة بأغلبية ثلثي جميع الممثلين).

- تزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس النواب (اليمن- المادة 4 هـ).

- ممارسة مجلس الشورى حق الملكية على المؤسسات الصحفية (مصر- المادة 116).
- انتخاب الشيوخ الأعضاء في محكمة العدل السامية وإجراءات التعهد على مستوى هذه المحكمة (موريتانيا- المادة 79).
- تعيين أعضاء في المجلس الدستوري (المغرب- المادة 314) حيث يعين رئيس مجلس المستشارين ثلاثة أعضاء من المجلس أو من خارجه ليكونوا أعضاء في المجلس الدستوري.
- محاكمة أعضاء الحكومة: الأردن- مجلس الأعيان، يؤلف المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيساً ومن ثمانية أعضاء، ثلاثة منهم من أعضاء مجلس الأعيان يختارهم المجلس من أعضائه وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية (د. المادة 57).
- في الخلاصة، وبالرغم من الصلاحيات الإدارية والمالية التي تتمتع بها الغرف العليا والتي أشير إليها في فقرات سابقة، فإن المشهد العام لهذه الغرف، يُظهر لاعتبارات عديدة أنها تختلف من بلد إلى آخر وأنها تقع في موقع أدنى من الغرف الأولى (مجلس النواب) في جميع البرلمانات باستثناء المغرب وموريتانيا والبحرين.

# الفصل الثاني: الوظيفة التمثيلية للغرف العليا في البرلمانات العربية

# 2





الوظيفة التمثيلية  
للغرف العليا في البرلمانات العربية

أشرنا في الفصل التمهيدي لهذه الدراسة إلى الدورين التاريخيين اللذين لعبتهما الغرف العليا، أي تمثيل الولايات في الأنظمة الفدرالية وتمثيل طبقات اجتماعية معينة في البرلمان. ونجد أن هاتين الوظيفتين تؤمنهما إلى حد كبير الغرف العليا للبرلمانات العربية المنتخبة، وبخاصة تمثيل الولايات وتمثيل الهيئات النقابية.

نصت دساتير 8 دول عربية على أن الغرفة العليا جزء من السلطة التشريعية للدولة. فالدستور الأردني (المادة 62) نص على أن مجلس الأمة يتألف من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب. وكذلك دستور البحرين (المادة 51) نص على أن المجلس الوطني يتألف من مجلسين: مجلس الشورى ومجلس النواب. ونص الدستور التونسي (الفصل 18) على أن الشعب يمارس السلطة التشريعية بواسطة مجلس النواب ومجلس المستشارين. وكذلك نص دستور الجزائر (المادة 98) على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان مكوّن من غرفتين هما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وينص دستور السودان (المادة 83) أن الهيئة التشريعية القومية تتألف من مجلسين: المجلس الوطني ومجلس الولايات. وكذلك هي الحال بالنسبة لمجلس المستشارين في المغرب (الفصل 36) وفي موريتانيا (المادة 46). وفي عُمان، ينص النظام الأساسي (المادة 58) على أن مجلس عُمان يتكوّن من مجلس الشورى ومجلس الدولة، دون أن يكون لمجلس عُمان صفة السلطة التشريعية. أما في مصر، فينص الدستور

## أولاً اعتراف الدستور بالصفة التمثيلية للغرف العليا

(المادة 86) على أن مجلس الشعب يتولى سلطة التشريع ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. وكذلك دستور اليمن (المادة 62) ينص على أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة.

يُعتبر أسلوب الانتخاب أو التعيين بأنه مؤشر أساسي للصفة التمثيلية للغرفة العليا. وتتوزع الغرف العليا وفقاً لهذا المؤشر على النحو التالي:

- 4 غرف عليا معينة كلياً من قبل رئيس الدولة وهي موجودة في كل من: الأردن والبحرين وعمان واليمن.
- 3 غرف عليا ثلث أعضائها معيّنون من قبل رئيس الدولة: تونس والجزائر ومصر.
- 3 غرف عليا، أعضاؤها منتخبون كلياً: المغرب والسودان وموريتانيا.

وبكلام آخر فإن طابع التعيين يطغى على طابع الانتخاب في هذه الغرف. ويلاحظ أن الأعضاء المنتخبين يمثلون على العموم إما الولايات الإقليمية للدولة وتقسيماتها المناطقية، وإما هيئات اجتماعية معينة. وبالتالي فإن أعضاء الغرف العليا المنتخبين يتمتعون بصفة تمثيلية أكيدة، كما نظراؤهم المنتخبون في الغرف السفلى.

## 1. تمثيل الولايات والتقسيمات الجغرافية

تتمثل الولايات والتقسيمات الجغرافية للدولة في عدد من الغرف العليا، على النحو التالي:

**تونس:** عضو (أو عضوان) عن كل ولاية تبعاً لعدد السكان، يتم انتخابه (ما) على المستوى الجهوي من بين أعضاء الجماعات المحلية المنتخبين (د. الفصل 19).

**الجزائر:** ينتخب 2/3 أعضاء مجلس الأمة من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية والبلدية والمجلس الشعبي الولائي (د. المادة 101).

**السودان:** يتكون مجلس الولايات من ممثلين اثنين لكل ولاية ينتخبان بواسطة المجلس التشريعي للولاية (د. المادة 85).

**المغرب:** يتكون 3/5 مجلس المستشارين من أعضاء تنتخبهم في كل جهة من جهات المملكة هيئة ناخبة تتألف من ممثلي الجماعات المحلية (د. الفصل 38).

**موريتانيا:** ينتخب أعضاء مجلس الشيوخ من قبل المجموعات الإقليمية للجمهورية (المادة 47).

أما الغرف العليا الأخرى، فيغيب عنها معيار التمثيل المناطقي: الأردن والبحرين وعمان ومصر واليمن.

## ثانياً أسلوب

## الانتخاب/التعيين

## 2. تمثيل الفئات الاجتماعية في الغرف العليا

### 1- أعضاء الغرف العليا المنتخبون

يمثل أعضاء الغرف العليا المنتخبون فئات اجتماعية محددة يتم انتخابهم كما هو مبين في البلدان التالية:

**تونس:** يتم انتخاب 1/3 من أعضاء مجلس المستشارين على المستوى الوطني من بين الأعراف والفلاحين والأجراء وذلك بترشيح من المنظمات المهنية المعنية، وتوزع المقاعد بالتساوي بين القطاعات المعنية (د. الفصل 19).

**مصر:** ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الشورى بالاقتراع السري العام المباشر، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين.

**المغرب:** يتكون 2/5 من مجلس المستشارين من أعضاء تنتخبهم أيضاً في كل جهة هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة تتألف من ممثلي المأجورين (د. الفصل 38).

**موريتانيا:** ينتخب أعضاء مجلس الشيوخ 3 ممثلين عن الموريتانيين المقيمين في الخارج.

### 2- أعضاء الغرف العليا المعينون

**الأردن:** يتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز نصف أعضاء مجلس النواب من إحدى الطبقات التالية: رؤساء الوزراء والوزراء الحاليين والسابقون والسفراء والوزراء المفوضون ورؤساء مجلس النواب ورؤساء قضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشريعة السابقون والضباط المتقاعدون من رتبة أمير، لواء وصاعداً

الوظيفة التمثيلية  
للغرف العليا في البرلمانات العربية

والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ومن مائل هؤلاء الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن (د. المادة 63).

**البحرين:** يعين أعضاء مجلس الشورى بأمر ملكي ويشترط في العضو أن يكون بحرينياً، عمره لا يقل عن 35 سنة وأن يكون ممن تتوافر فيهم الخبرة أو الذين أدوا خدمات جليلة للوطن (د. المادة 52).

**تونس:** يعين رئيس الجمهورية بقية أعضاء مجلس المستشارين (1/3) من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية (د. الفصل 19).

**الجزائر:** يعين رئيس الجمهورية الثلث (الباقي) من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية.

**عُمان:** يتم اختيار أعضاء مجلس الدولة من بين الوزراء ووكلاء الوزارة السابقين ومن في حكمهم، السفراء السابقين، كبار القضاة السابقين، كبار الضباط المتقاعدين، المشهود لهم بالكفاءة والخبرة وأساتذة الجامعات والأعيان ورجال الأعمال والشخصيات التي أدت خدمات جليلة للوطن ومن يرى جلالة السلطان تعيينه من غير هذه الفئات (المادة 12- نظام مجلس عُمان).

**مصر:** يُعيّن رئيس الجمهورية الثلث الباقي دون تحديد أي معيار (ثلاثاً الأعضاء منتخبون) (د. المادة 196).

**اليمن:** ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية مجلس الشورى من ذوي

الخبرات والشخصيات الاجتماعية لتوسيع قاعدة المشاركة بالرأي والاستفادة من الكفاءات والخبرات الوطنية (د. المادة 125).

ويتبين من سرد هذه الفئات، أن المشمولين بالتعيين ينتمون، في الغالب، إلى كبار كوادر الدولة السابقين وإلى من يحظون برعاية رئيس الدولة الذي تبقى له الكلمة الفصل في الاختيار، لأن التعيين يتمّ بأمر منه دون الالتزام بأية آلية للاختيار. ويلاحظ أن الفئات المذكورة لا تتضمن أي إشارة إلى تمثيل النساء أو الأقليات على أنواعها أو الفئات المهمشة.

## ثالثاً مقارنة الصفة التمثيلية بين غرفتي البرلمان

1- أعضاء مجالس النواب في البرلمانات ثنائية الغرفة هم منتخبون بالاقتراع السري المباشر من قبل هيئات ناخبة تضم جميع من يحق لهم الاقتراع. في حين أن أعضاء الغرف العليا، غالبيتهم معينون إما كلياً (الأردن والبحرين وعمان واليمن)، وإما جزئياً (الثلث في كل من تونس والجزائر ومصر). وتبقى ثلاث غرف عليا، أعضاؤها منتخبون جميعاً بالاقتراع غير المباشر (السودان والمغرب وموريتانيا). وبالتالي فإن الصفة التمثيلية في المجالس النيابية هي أشمل وأكثر تمثيلاً للمواطنين.

2- يتم اختيار الأعضاء المعيّنين في الغرف العليا من قبل رئيس الدولة من بين الكفاءات والخبرات الوطنية، أي عملياً من الفئات الاجتماعية العليا في المجتمع والتي تحظى برعايته.

3- يمثل الأعضاء المنتخبون في الغرف العليا إما الولايات والتقسيمات الجغرافية للدولة فقط كالسودان والجزائر وموريتانيا<sup>22</sup>، وإما الولايات وفئات اجتماعية أخرى: كالولايات ومنظمات الأعراف والفلاحين والأجراء (تونس)، والولايات والغرف المهنية وممثلي المهاجرين (المغرب). أما في مصر، فيجب أن يكون نصف الأعضاء المنتخبين على الأقل من العمّال والفلاحين. وبكلام آخر فإن الأعضاء المنتخبين يتمتعون بصفة تمثيلية حقيقية.

4- هناك اختلاف في أسلوب الانتخاب بين الغرفتين حيث ينتخب جميع أعضاء مجالس النواب بالاقتراع العام السري المباشر على الصعيد الوطني. أما أعضاء الغرف العليا فيتم



المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

23. توافر نص

دستوري بوجود  
برلمان بغرفتين،  
يمارس السلطة  
التشريعية.

24. يتم التعيين  
من قبل رئيس  
الدولة.

25. ينتخب  
مجلس الشيوخ  
ثلاثة أعضاء  
يمثلون الموريتانيين  
المقيمين في  
الخارج.

انتخابهم بأساليب مختلفة: ففي مصر، ينتخب ثلثاً أعضاء مجلس الشورى بالاقتراع المباشر السري العام على أساس الدوائر الانتخابية. أما في السودان، فالهيئة الناخبة لأعضاء مجلس الولايات تقتصر على المجلس التشريعي لكل ولاية. أما ممثلو الولايات في مجلس الأمة (الجزائر) ومجلسا المستشارين (تونس والمغرب) ومجلس الشيوخ (موريتانيا) فيجري انتخابهم بالاقتراع غير المباشر من قبل الهيئات المحلية في كل ولاية، في حين يجري انتخاب ممثلي المنظمات المهنية في تونس وممثلي المأجورين في المغرب على المستوى الوطني.

### جدول رقم 3- مؤشرات الوظيفة التمثيلية للغرف العليا

الغرفة	وجود نص دستوري <sup>23</sup>	أسلوب الانتخاب /التعيين <sup>24</sup>	الجهات الممثلة	الصفة التمثيلية للمجالس السفلى
			ولايات	فئات اجتماعية
الأردن - مجلس الأعيان	X	معين كلياً	-	X
البحرين - مجلس الشورى	X	معين كلياً	-	X
تونس - مجلس المستشارين	X	الثلث معين	X	X
الجزائر - مجلس الأمة	X	الثلث معين	X	X
السودان - مجلس الولايات	X	انتخاب غير مباشر	X	-
عُمان - مجلس الدولة	-	معين كلياً	-	X
مصر - مجلس الشورى	-	انتخاب 1/3 تعيين 3/2	-	X
المغرب - مجلس المستشارين	X	انتخاب كلياً	X	X
موريتانيا <sup>25</sup> - مجلس الشيوخ	X	انتخاب كلياً	X	-
اليمن - مجلس الشورى	-	معين كلياً	-	X

الفصل الثالث: الوظيفة  
التشريعية للغرف العليا  
في البرلمانات العربية

3



منحت دساتير الدول العربية المعنية صلاحيات تشريعية واسعة للغرف العليا في برلماناتها (الأردن والبحرين وتونس والجزائر والمغرب وموريتانيا) أو صلاحيات مقتصرة على مجال معيّن، مثل التشريع اللامركزي (السودان)، أو صلاحيات شبه معدومة (مصر واليمن)، أو حُجبت عنها كلياً أي صلاحية تشريعية (عمان).

## 1. الاعتراف بالغرفة العليا كأحد مكوني السلطة التشريعية

تنص دساتير سبع دول<sup>26</sup> على أن برلمانها يتألف من غرفتين وأنه لا يصدر قانون إلا إذا أقرّه المجلسان (الأردن- المادة 91، البحرين- المادة 70، تونس- الفصل 28، الجزائر- المادة 98، السودان- المادة 91، المغرب- الفصل 45، موريتانيا- المادة 56). وتحدد هذه الدساتير الصلاحيات التشريعية لكل غرفة والإجراءات المتبعة بين الغرفتين ودور رئيس الدولة في التصديق على القوانين كما هو مبين بالتفصيل على النحو التالي:

**الأردن:** يساوي الدستور بين المجلسين في الصلاحيات والإجراءات فلا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدّق عليه الملك (المادة 91)، على أن يحال مشروع القانون أولاً إلى مجلس النواب ومن ثم إلى مجلس الأعيان.

**البحرين:** لا يصدر قانون إلا إذا أقرّه كل من المجلسين أو المجلس الوطني وصدّق عليه الملك (المادة 70). وتعرض مشاريع القوانين أولاً على مجلس النواب (المادة 81).

## أولاً الصلاحيات التشريعية المنصوص عنها في الدستور

26. الأردن والبحرين وتونس والجزائر والمغرب وموريتانيا والسودان. أما الغرف العليا في عمان ومصر واليمن فلا تعتبر جزءاً من السلطة التشريعية في هذه الدول.

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

**تونس:** يمارس مجلس النواب ومجلس المستشارين السلطة التشريعية (الفصل 28). وتعرض مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الجمهورية على مجلس النواب أو على المجلسين.

**الجزائر:** يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين (المادة 98). ويحدد الدستور مجالات التشريع.

**السودان:** تقوم الهيئة التشريعية القومية بمهام التشريع على المستوى القومي (المادة 91). ويحدد الدستور مجالات التشريع المعطاة لكل من الهيئة التشريعية القومية والمجلس الوطني ومجلس الولايات. وتتمحور الصلاحيات التشريعية لمجلس الولايات حول الحكم اللامركزي والقوانين التي تهم هذا الحكم.

**المغرب:** يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت (الفصل 45)، وللوزير الأول وأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين (الفصل 52). وتوضع مشاريع القوانين بمكتب أحد مجلسي البرلمان (52) وتناقشه اللجان المعنية في كليهما بالتتابع. ويساوي الدستور بين المجلسين في الإجراءات.

**موريتانيا:** إقرار القانون من اختصاص البرلمان (المادة 56). وللحكومة وأعضاء البرلمان حق تعديل القوانين (المادة 62). ويقدم مشروع القانون إلى أي من المجلسين ويعتمد في مداوات مشروع القانون أمام أول غرفة أحيل إليها النص المقدم من طرف الحكومة والغرفة المحال إليها نص مصادق عليه من قبل الغرفة الأخرى، تتداول حول النص المحال إليها (المادة 63).

أما الغرف العليا في عُمان ومصر واليمن فلا يعتبرها الدستور أحد مكوني السلطة التشريعية كما هو مبين أدناه:

**عُمان:** يتمتع مجلس الدولة بصلاحيات مراجعة مشاريع القوانين

الوظيفة التشريعية  
للغرف العليا في البرلمانات العربية

(أي إبداء الرأي بشأنها) قبل اتخاذ إجراءاتها عدا القوانين التي تقتضي المصلحة العامة رفعها مباشرة إلى جلالته السلطان (المادة 18- النظام الأساسي). أما الصلاحيات الأخرى فتكمن في إعداد الدراسات وإبداء الرأي.

**مصر:** يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والموازنة العامة (المادة 86). وتجب موافقة مجلس الشورى (المادة 194) على الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ومشاريع القوانين المكملة للدستور ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة. ويؤخذ رأي مجلس الشورى (المادة 195) بمشروع الخطة العامة للتنمية ومشاريع القوانين والمواضيع العامة التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية دون أن يكون رأيه ملزماً.

**اليمن:** يشترك مجلس الشورى مع مجلس النواب في اجتماع مشترك (المادة 125) بتركيبة المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية والمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالدفاع والتحالف والصلح والتشاور، في ما يرى رئيس الجمهورية عرضه من قضايا على الاجتماع المشترك. وفي ما عدا ذلك، يمكنه إجراء دراسات وتقديم مشورات لرئيس الجمهورية.

## خلاصة أولية

بالنظر إلى الوظيفة التشريعية للغرف العليا من منظور الدستور، يمكن استخلاص الملاحظات الآتية:

1. تمتع الغرف العليا بحق المبادرة التشريعية: الأردن والبحرين

1. والمغرب وموريتانيا والسودان ( في ما يتعلق بشؤون الولايات).
2. المساواة بين الغرفتين لجهة إحالة مشاريع القوانين من قبل الحكومة: تونس والمغرب وموريتانيا. وفي السودان بحسب الاختصاص.
3. إحالة مشاريع القوانين أولاً إلى مجلس النواب: الأردن والبحرين والجزائر.
4. تمارس بعض الغرف صلاحيات تشريعية محددة لا تشمل المصادقة على الاتفاقيات الدولية (تونس)، أو محددة جداً (مصر واليمن) تقتصر على المصادقة على الاتفاقيات التي تمس أراضي الدولة.
5. لا يتمتع مجلس الدولة في عُمان بأي صلاحية تشريعية، ويقتصر دوره في هذا المجال على مراجعة مشاريع القوانين بإبداء الرأي بشأنها دون أن يكون رأيه ملزماً للسلطة التنفيذية.

## 2. صلاحية المبادرة التشريعية بحسب الدستور

منحت دساتير خمس دول للغرف العليا صلاحية اقتراح القوانين وهي: الأردن، البحرين، السودان، المغرب، وموريتانيا. أما تونس والجزائر فحجبتا عنها هذا الحق.

**الأردن:** أعطى الدستور أعضاء مجلسي الأعيان والنواب حق اقتراح القوانين (المادة 95)، واشترط لتقديمه أن يكون موقَّعاً من عشرة أعضاء أو أكثر (المادة 95).

**تونس:** لم يعط أعضاء مجلس المستشارين حق اقتراح القوانين.

الوظيفة التشريعية  
للغرف العليا في البرلمانات العربية

ويقتصر حق عرض «مشاريع القوانين على رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب» (الفصل 28).

**الجزائر:** يعطي الدستور (المادة 19) فقط رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين وبحجبها عن أعضاء مجلس الأمة.

**السودان:** تنحصر المبادرة التشريعية في كل مجلس بحسب اختصاصه (الهيئة التشريعية القومية بمجلسيها المجلس الوطني ومجلس الولايات- المادة 91).

**المغرب:** لأعضاء البرلمان (مجلس النواب ومجلس المستشارين) حق التقدم باقتراح القوانين (الفصل 32).

**موريتانيا:** مبادرة القوانين من اختصاص البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ- المادة 61).

أما الغرف العليا المتبقية (مصر وعمان واليمن) فلا يتمتع أعضاؤها بحق المبادرة التشريعية.

تنص الأنظمة واللوائح الداخلية للغرف العليا التي تتمتع بصلاحيات تشريعية على مضمون هذه الصلاحيات وعلى الإجراءات المتبعة في تنفيذها. يتم دراسة مشاريع القوانين المُقدمة مباشرةً من الحكومة إلى الغرفة العليا، أو تلك المحالة إليها من طرف مجلس النواب أو اقتراحات القوانين التي يتقدم بها الأعضاء إلى اللجنة المختصة. ويظهر هذا التدبير في جميع الغرف العليا.



المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

#### جدول رقم 4 - مؤشرات الوظيفة التشريعية للغرف العليا بحسب الدستور

الدولة	ممارسة السلطة التشريعية	إحالة مشاريع القوانين إلى أي من المجلسين	إحالة مشاريع القوانين إلى مجلس النواب أولاً	حق اقتراح القوانين
الأردن <sup>27</sup>	X	-	X	X
البحرين <sup>28</sup>	X	-	X	X
تونس <sup>29</sup>	X	-	X	-
الجزائر <sup>30</sup>	X	-	X	-
السودان <sup>31</sup>	X	X	-	X
عُمان	-	-	-	-
مصر	-	-	X	-
المغرب	X	X	-	X
موريتانيا	X	X	-	X
اليمن	-	-	-	-

المصدر: دساتير الدول المعنية.

27. تحال اقتراحات القوانين إلى الحكومة لوضعها في صيغة مشروع قانون.

28. تحال اقتراحات القوانين إلى الحكومة لوضعها في صيغة مشروع قانون.

29. في تونس، تعرض مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الجمهورية على مجلس النواب أو على المجلسين، ولكن المصادقة تتم أولاً في مجلس النواب ثم يحال النص المصادق عليه إلى مجلس المستشارين.

30. في الجزائر، تعرض مشاريع القوانين أولاً على مجلس النواب.

31. يمارس مجلس الولايات صلاحيات تشريعية بحسب اختصاصه (الحكم اللامركزي).

## 1. صلاحية تعديل مشاريع القوانين

**الأردن:** يحق لمجلس الأعيان إدخال التعديلات التي يراها مناسبة على مشاريع القوانين المحالة إليه من مجلس النواب كالتعديل، أو الرفض، أو الحذف، أو الإضافة (المواد 19 إلى 74). إذا لم يوافق مجلس الأعيان على مشروع قانون كما أقره مجلس النواب يعيده الرئيس إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه. وتبدأ عندئذ سلسلة إجراءات بين المجلسين، تنتهي بعقد جلسة مشتركة بينهما برئاسة رئيس مجلس الأعيان ويقرّ المشروع بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، مع الإشارة إلى أن عدد أعضاء مجلس الأعيان لا يتجاوز نصف أعضاء مجلس النواب. أما الاتفاقيات والمعاهدات فلا يحق للمجلس إدخال أي تعديل عليها، وعليه أن يقبل المشروع أو يرفضه أو يرجئ الرأي بشأنه.

## ثانياً الإجراءات التشريعية المنصوص عنها في الأنظمة واللوائح الداخلية

**البحرين:** يحق للمجلس (اللجنة المختصة وأعضاء المجلس) إدخال تعديلات على مشاريع القوانين المحالة إليه من الحكومة، رفضاً، أو تعديلاً، أو حذفاً، أو إضافة (المواد 97 وما يلي). لكل عضو أن يقترح التعديل والإضافة والحذف والتجزئة (المادة 104). ولا يجوز للمجلس أن يقرّ أو أن يرفض أي مشروع قانون إلا بعد نظره في اللجان المختصة (المادة 113). أما المعاهدات والاتفاقيات الدولية، فللمجلس أن يوافق عليها أو يرفضها أو يؤجل النظر بها وليس له أن يعدل نصوصها.

**تونس:** يدرس المجلس مشاريع القوانين الواردة من رئيس الجمهورية

وتلك المصادق عليها من قبل مجلس النواب (الفصل 9). ويوجه أعضاء مجلس المستشارين كتابياً تعديلاتهم وملاحظاتهم إلى رئيس المجلس الذي يحيلها إلى اللجان المختصة لدرسها (الفصل 10). ويحق للمجلس إدخال تعديلات على مشاريع القوانين، وفي هذه الحالة تؤلف الحكومة لجنة مشتركة مناصفة من المجلسين للنظر في الخلافات (الفصل 17).

**الجزائر:** يحيل رئيس مجلس الأمة على اللجان الدائمة كل نص يدخل في اختصاصها للدراسة وإبداء الرأي (المادة 32). ويناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني (المادة 39). ويمكن أعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابياً (المادة 63)، ويحيلها الرئيس إلى اللجنة المختصة. ويمكن اللجنة المختصة أن تقدم توصيات معللة على ضوء استنتاجاتها وملاحظات أعضاء مجلس الأمة في تقريرها التكميلي. وفي حال الخلاف مع المشروع المصادق عليه من مجلس النواب، يتم اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء (المادة 40).

**السودان:** تحال مشاريع القوانين إلى مجلس الولايات مع مراعاة اختصاص المجلس (المادة 51). ويحق للمجلس إدخال تعديلات على مشاريع القوانين.

**مصر:** لكل عضو اقتراح ما يراه من تعديل ويقدم طلب التعديل كتابة إلى الرئيس الذي يحيله إلى اللجنة المختصة للنظر فيه (المواد 74 وما يليها). إذا أدخل المجلس تعديلاً على مشروع القانون كما قدمته اللجنة، يحيله الرئيس إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية. وتسري هذه الأحكام على الاقتراحات المقدمة من قبل أعضاء مجلس الشعب.

**المغرب:** يحق لمجلس المستشارين إدخال تعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين (المادة 226). وتحال مشاريع واقتراحات القوانين على اللجان المختصة. ولا يجوز مناقشة أو التصويت على مشروع أو اقتراح قانون قبل تقديمه إلى اللجنة المختصة (المادة 222). ولا تقبل سوى التعديلات المكتوبة (المادة 235). وفي حال الاختلاف بين مجلسي البرلمان حول مشاريع واقتراحات القوانين أو التعديلات المقترحة من أحد المجلسين، تعمل الحكومة على اجتماع اللجنة الثنائية المختلطة وفقاً لأحكام الفصل 58 من الدستور.

**موريتانيا:** يحق للحكومة والشيخ تقديم تعديلات وتعديلات فرعية على النصوص المعروضة للنقاش أمام المجلس (المادة 51). ولا تعتبر سوى التعديلات المحررة كتابة ولا تقبل التعديلات إلا إذا كانت تنطبق فعلاً على النص المتعلقة به. وتحال إلى اللجان الدائمة كافة المشاريع والاقتراحات الداخلة في اختصاصها (المادة 16).

**اليمن:** يمارس مجلس الشورى مهامه التشريعية المحدودة والمحددة في اجتماعات مشتركة مع مجلس النواب يتولى رئاستها رئيس هذا المجلس.

## 2. صلاحية اقتراح القوانين

تتمتع بعض الغرف العليا، بحسب أنظمتها ولوائحها الداخلية بحق المبادرة بتقديم اقتراحات قوانين. وقد وضعت بعض هذه الأنظمة شروطاً وآليات لممارسة هذا الحق، فيما حرم عدد آخر من هذا الحق. وتبيّن الفقرات اللاحقة حالة كل من الغرف العليا العشر:

**الأردن:** يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء المجلس أن يقترحوا القوانين. ويحيل رئيس المجلس كل اقتراح على اللجنة المختصة لدراسته وتقديم توصيات بشأنه. فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها (المادة 20).

**البحرين:** يحق لأعضاء مجلس الشورى تقديم الاقتراحات بقوانين، وتقديم إلى رئيس المجلس مصاغة ومحددة بقدر المستطاع ومرفقاً بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها (المادة 92).

**تونس:** لرئيس الجمهورية ولأعضاء مجلس النواب على السواء، حق عرض مشاريع القوانين وفقاً لأحكام الدستور (الفصل 28). وبالتالي لا يملك أعضاء مجلس المستشارين حق اقتراح القوانين.

**الجزائر:** حق المبادرة بالقوانين هي لكل من رئيس الحكومة والنواب، وفقاً للمادة 119 من الدستور. وبالتالي لا يتمتع مجلس الأمة بحق المبادرة التشريعية ويناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني (المادة 59).

**السودان:** مع مراعاة اختصاص المجلس، يجوز للممثل أو لأي لجنة من لجان المجلس، تقديم مشروع قانون بمبادرة خاصة، يقع ضمن اختصاص المجلس (المادة 51). وفي هذه الحالة، يحيل الرئيس المشروع إلى اللجنة المختصة لتضع تقريراً بشأنه. وفي ضوء التقرير، تنطلق العملية الإجرائية المناسبة.

**عُمان:** لا يشكل مجلس الدولة سلطة تشريعية وبالتالي لا يتمتع أعضاؤه بحق اقتراح القوانين.

**مصر:** مع مراعاة اختصاص اللجان النوعية، يحق لكل لجنة من اللجان النوعية دراسة موضوع من المواضيع الواردة في المادة 194 من الدستور واقتراح ما تراه في شأنه. وتقدم اللجنة تقريراً إلى المجلس (المادة 63). ويبلغ رئيس المجلس رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب والحكومة بالتقرير والمناقشات التي جرت بشأنه (المادة 66). وبكلام آخر يعود حق الاقتراح للجان والمجلس وليس للأعضاء إفرادياً.

**المغرب:** يحق لأعضاء مجلس المستشارين تقديم اقتراحات قوانين (المادة 196). ويعرض مكتب المجلس كل نص تقدم به أحد الأعضاء كاقترح قانون يوزع ثم يقدم للجنة التي تعنيها دراسته (المادة 197)، حيث يقوم واضع اقتراح القانون بتقديم النص الذي أعدّه (المادة 200).

**موريتانيا:** يحق لأعضاء مجلس الشيوخ تقديم اقتراحات قوانين (المادة 25). وتحال هذه الاقتراحات، كما مشاريع القوانين إلى اللجنة المختصة لدراستها. وتتعلق اقتراحات القوانين بالميادين المحددة في الدستور والقوانين النظامية.

**اليمن:** لا يتمتع مجلس الشورى بحق اقتراح القوانين وتقوم مهمته التشريعية على الاشتراك مع مجلس النواب بالمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمعاهدات والاتفاقيات (المادة 4).

### 3. آلية إقرار القوانين داخل الغرف العليا

تشابه الآليات المعتمدة في إقرار القوانين داخل الغرف العليا إلى حدٍ بعيد. وهذه الآليات هي واحدة، أكان النص هو مشروع قانون

أحيل مباشرة إلى الغرفة أو جرى اعتماده أولاً في مجلس النواب أو كان اقتراح قانون تقدم به أحد أعضاء الغرفة. وتتلخص الآلية بالخطوات التالية:

- فور تبلغ رئيس المجلس مشروع أو اقتراح القانون، يحيله إلى اللجنة المعنية لدراسته وإعداد تقرير بشأنه ويزود كل عضو من أعضاء المجلس نسخة عن المشروع (الأردن- المادة 19، الجزائر- المادة 32، تونس- الفصل 12). وفي حال لم يكن المجلس في دورة انعقاد يستدعي رئيس المجلس اللجان الدائمة حسب جدول أعمالها (الجزائر 33).
- تبدأ اللجنة بدراسة المشروع/الاقتراح وتستدعي الوزير المعني أو مقدم الاقتراح لسماع بياناته وآرائه.
- يحق للجنة إدخال التعديلات التي تراها مناسبة على مشروع القانون.
- لكل عضو في المجلس، لا ينتمي إلى اللجنة المكلفة بدراسة النص، أن يستأذن رئيس المجلس أو رئيس اللجنة ليشترك في المناقشات دون أن يكون له حق التصويت.
- تُعدّ اللجنة تقريراً عن مشروع القانون إلى رئيس المجلس مرفقاً بالمستندات والوثائق.
- يحيل الرئيس تقرير اللجنة إلى الهيئة العامة للمجلس.
- يحدد الرئيس موعداً للجلسة التي يناقش فيها مشروع القانون وتقرير اللجنة.
- تناقش مواد المشروع مادة مادة. تبدأ المناقشة بتلاوة المشروع الأصلي وتقرير اللجنة المختصة وما يتضمن من تعديلات (البحرين- المادة 103).

- يُقرّ مشروع القانون (أو يُرفض) أو يُعدّل بعد المناقشة وفقاً لأحكام النظام الداخلي لكل مجلس.

ملاحظة: في حال رفض أو تعديل مشروع قانون سبق أن أقرّه مجلس النواب، يعيده المجلس (الغرفة العليا) إلى مجلس النواب، وتبدأ مرحلة فض الخلافات بين المجلسين.

#### تمايزات في الآليات المتبعة:

**في السودان:** تكون القراءة الأولى لمشروع القانون في الهيئة العامة ويتلو وزير الشؤون البرلمانية أو الوزير أو الرئيس اسم المشروع ويعتبر ذلك عرضاً أولياً ثم إذا كان اقتراح من أحد الممثلين يحال إلى اللجنة المختصة لتقرر مدى صوابيته.

**في موريتانيا:** يعلن الرئيس في جلسة عمومية عن مشاريع واقتراحات القوانين ثم تحال إلى اللجنة المختصة (المادة 25).

**في المغرب:** يعلن في أول جلسة عمومية عن مشاريع القوانين والاقترحات المحالة إلى اللجان (المادة 196).

**في البحرين:** يعرض مشروع القانون على الهيئة العامة قبل إحالته إلى اللجنة لأخذ العلم (المادة 97).



ثالثاً

## الآليات الإجرائية بين غرفتي البرلمان في إقرار القوانين

### 1. أولوية إحالة

#### مشاريع القوانين على إحدى الغرفتين

نصت دساتير عدد من الدول على أن مشاريع القوانين التي تعدّها الحكومة تحال أولاً على مجلس النواب الذي يدرسها ويقرّها ثم يحيلها إلى الغرفة العليا التي تناقش النص المصادق عليه من قبل مجلس النواب. في حين نصت دساتير دول أخرى على أن مشاريع القوانين تحال إما لمجلس النواب وإما للغرفة العليا.

#### 1- البرلمانات الثنائية الغرفة التي تحال فيها مشاريع القوانين بالأولوية على مجلس النواب هي:

- الأردن.
- البحرين.
- الجزائر.

#### 2- البرلمانات الثنائية الغرفة التي تحال فيها مشاريع القوانين على المجلسين دون تمييز هي:

- السودان (ضمن صلاحية كل مجلس).
- المغرب.
- موريتانيا (باستثناء مشاريع القوانين المالية التي تحال بالأولوية إلى الجمعية الوطنية).
- تونس (مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الجمهورية تعرض على مجلس النواب أو على المجلسين)، ولكن المصادقة على النص تكون أولاً في مجلس النواب.

## 2. الإجراءات بين غرفتي البرلمان في إقرار القوانين

لحظت الدساتير والأنظمة الداخلية للدول التي تقوم فيها برلمانات ثنائية الغرفة الإجراءات الواجب إتباعها لإقرار القوانين في الغرفتين. وتختلف هذه الإجراءات بحسب موقف كل غرفة من مشروع أو اقتراح القانون موضوع المصادقة.

### أ- الحالة الأولى:

موافقة الغرفة العليا على النص الذي اعتمده مجلس النواب دون تعديل أو حذف أو إضافة. في هذه الحالة، يرفع رئيس الغرفة العليا مشروع القانون إلى رئيس الوزراء لرفعه إلى رئيس الدولة للتصديق عليه.

### ب- الحالة الثانية:

حدوث خلاف بين المجلسين حول النص. على العموم، عالجت الدساتير هذه الحالة على النحو التالي:

**الأردن:** إذا لم يوافق المجلس على مشروع القانون كما أقره مجلس النواب، يعيده الرئيس إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه (المادة 64). إذا قبل مجلس النواب مشروع القانون كما ورد من مجلس الأعيان، يرفعه رئيسه إلى رئيس الوزراء لرفعه إلى الملك (المادة 65). إذا رفض مجلس النواب النص المقترح من مجلس الأعيان، يحيله الرئيس إلى اللجنة المختصة. إذا لم يوافق مجلس الأعيان للمرة الثانية على قرار مجلس النواب كما أعيد إليه، تعقد جلسة مشتركة بين المجلسين لبحث المواد المختلف عليها. ويشترط عندئذٍ إقرار المشروع بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين الجلسة المشتركة (المادة 67).

**البحرين:** إذا لم يوافق مجلس الشورى على مشروع قانون أقره مجلس النواب يعيده رئيس المجلس إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه (د. 82). إذا قبل مجلس النواب ما أقره مجلس الشورى يرفع رئيس هذا المجلس النص إلى رئيس الوزراء لرفعه إلى الملك (83). إذا رفض مجلس النواب رأي مجلس الشورى، يعيد المشروع إلى هذا المجلس للنظر فيه. إذا اختلف المجلسان مرتين حول مشروع القانون المعروض للدرس، يجتمع المجلس الوطني لبحث المواد المختلف عليها. ويصدر قرار المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين.

**تونس:** إذا أدخل مجلس المستشارين تعديلات على النص المصادق عليه من قبل مجلس النواب يحيله المجلس إلى رئيس الجمهورية ويعلم بذلك رئيس مجلس النواب. ويتم باقتراح من الحكومة تكوين لجنة مشتركة مناصفة تتولى إعداد نص موحد بموافقة الحكومة. ويحيل رئيس مجلس النواب النص الموحد إلى رئيس الجمهورية لختتم مشروع القانون. أما إذا لم تتوصل اللجنة المشتركة إلى نص موحد، فإن رئيس مجلس النواب يحيل مشروع القانون الذي صادق عليه المجلس إلى رئيس الجمهورية (أي أن الكلمة الفصل هي لمجلس النواب) (الفصل 33، دستور).

**الجزائر:** في حال حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة مشتركة متساوية الأعضاء لحل الخلاف. تعرض الحكومة النص على الغرفتين. وفي حال استمرار الخلاف يسحب النص (المادة 120، دستور).

**السودان:** يحال أي مشروع قانون وافق عليه المجلس الوطني إلى اللجنة الدائمة المشتركة بين المجلسين لفحصه والتقرير في ما إذا كان يؤثر على مصالح الولايات. فإذا قررت اللجنة أنه يؤثر، يحال إلى مجلس الولايات. إذا أدخل هذا المجلس تعديلات على مشروع

القانون بأغلبية ثلثي الممثلين، أو أجازته كما هو، يُرفع لرئيس الجمهورية للمصادقة عليه دون إعادته إلى المجلس الوطني (د. المادة 5).

**مصر:** إذا قام خلاف بين المجلسين، أحال رئيس مجلس الشعب الأمر إلى لجنة مشتركة بين المجلسين لاقتراح حل للخلاف. ويعرض النص الذي انتهت إليه اللجنة على كل من المجلسين. فإذا لم يوافق أي من المجلسين على النص المقترح، عرض الأمر على المجلسين في اجتماع مشترك يرأسه رئيس مجلس الشعب وتحضره أغلبية أعضاء كل من المجلسين على الأقل. كذلك إذا لم تصل اللجنة إلى اتفاق على نص موحد كان للمجلسين أن يوافقا في اجتماعهما المشترك على النص الذي وافق عليه أي منهما. ويكون التصويت دون مناقشة (د. 194 فقرة 3).

**المغرب:** إذا استمر الخلاف بعد مناقشة مشروع القانون مرتين في كلا المجلسين (أو مرة واحدة إذا أعلنت الحكومة الاستعجال)، يجوز للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة يناط بها اقتراح نص موحد. ويمكن الحكومة أن تعرض النص الذي تقترحه اللجنة على المجلسين لإقراره. وإذا لم تتمكن اللجنة من اقتراح نص مشترك أو إذا لم يقر المجلسان النص الذي اقترحتة اللجنة يجوز للحكومة أن تعرض على مجلس النواب مشروع أو اقتراح القانون بعد أن تُدخل عليهما ما تتبناه من التعديلات المقترحة خلال المناقشة البرلمانية. وفي هذه الحالة، يقر النص المعروض بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم (د. الفصل 58).

**موريتانيا:** في حال الخلاف بين الغرفتين، فإن المشروع يمكن أن يُحال بعد قراءة واحدة من طرف كلتا الغرفتين إلى لجنة مشتركة

مكلفة بوضع نص موحد للأحكام موضع الخلاف. ويمكن أن يُحال هذا النص إلى الغرفتين للمصادقة عليه. وفي هذه الحالة، لا يقبل أي تعديل. إذا لم تتوصل اللجنة إلى نص مشترك أو إذا لم تصادق الغرفتان عليه، للحكومة آنذاك بعد قراءة جديدة من طرف الغرفتين أن تطلب من الجمعية الوطنية البت نهائياً في الأمر (د. مادة 66).

تشمل هذه المقارنة سبع برلمانات فقط هي: الأردن والبحرين وتونس والجزائر والسودان والمغرب وموريتانيا. ولم تشمل عُمان ومصر واليمن على اعتبار أن مجلس الدولة في عُمان هو مجلس استشاري لا يتمتع بأية صلاحية تشريعية، وأن مجلس الشعب في مصر هو وحده السلطة التشريعية (د. المادة 86) وكذلك مجلس النواب في اليمن (د. المادة 62). أما في البرلمانات السبعة أعلاه، فتمارس الغرفتان فيها صلاحيات تشريعية متساوية على العموم بين الغرفتين أو متفاوتة أحياناً لصالح المجالس النيابية، وفقاً لما هو مبين أدناه:

**الأردن:** الصلاحيات التشريعية متساوية. لا يصدر قانون إلا إذا أقرّه المجلسان وصدّق عليه الملك (د. المادة 91). غير أن مشاريع القوانين تُحال أولاً إلى مجلس النواب. وفي حال الخلاف بين المجلسين، يعقد المجلسان اجتماعاً مشتركاً ويصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين مما يرجح جانب مجلس النواب على اعتبار أن عدد أعضاء مجلس الأعيان يشكل نصف أعضاء مجلس النواب (د. المادة 63).

**البحرين:** الصلاحيات التشريعية متساوية. لا يصدر قانون إلا إذا أقرّه كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال وصدّق عليه الملك (د. مادة 70). غير أن مشاريع القوانين تقدم أولاً إلى مجلس النواب، وفي حال استمرار الخلاف بين المجلسين على نص معين يجتمع المجلس الوطني لبحث المواد المختلف عليها. ويصدر قرار المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين، علماً بأن

## رابعاً مقارنة الصلاحيات التشريعية بين غرفتي البرلمان

عدد أعضاء المجلسين متساوٍ.

**تونس:** يمنح الدستور مجلس النواب صلاحيات تشريعية تفوق تلك الممنوحة لمجلس المستشارين. فحق اقتراح القوانين ممنوح لرئيس الجمهورية ولأعضاء مجلس النواب. وتحظى مشاريع رئيس الجمهورية بأولوية النظر (د. فصل 28). وإذا لم يصادق مجلس المستشارين على مشاريع قوانين الموازنة وصادق عليها مجلس النواب قبل 31 كانون الأول/ديسمبر، فإنها تُعرض على رئيس الجمهورية للختم. ويوافق مجلس النواب (دون مجلس المستشارين) على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية (د. الفصل 32). وفي حال الخلاف بين المجلسين على نص معين، تؤلف لجنة مشتركة مناصفة. فإذا توصلت إلى حل، يعرض على مجلس النواب للبت فيه نهائياً. وإذا لم تتوصل إلى حل، يحيل رئيس مجلس النواب مشروع القانون الذي صادق عليه المجلس إلى رئيس الجمهورية لختمه (د. الفصل 33).

**الجزائر:** كما هي الحال في تونس، فإن الدستور الجزائري يمنح المجلس الوطني الشعبي صلاحيات تشريعية أوسع من تلك الممنوحة لمجلس الأمة. فحق المبادرة بالقوانين ممنوح لرئيس الحكومة والنواب (د. المادة 119). وتحال مشاريع القوانين بالأولوية إلى مجلس النواب ومن ثم إلى مجلس الأمة حتى تتم المصادقة عليها (د. المادة 120). ويناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني. وفي حال الخلاف بين الغرفتين، تجتمع لجنة مشتركة متساوية الأعضاء من المجلسين. وفي حال استمرار الخلاف، يسحب النص.

**السودان:** تتوزع السلطة التشريعية على ثلاثة مجالس: الهيئة التشريعية القومية والمجلس الوطني ومجلس الولايات. ولكل من

هذه الهيئات الثلاث صلاحيات تشريعية يحددها الدستور بوضوح. ويولي الدستور صلاحيات تشريعية للمجلس الوطني أوسع بكثير من تلك الممنوحة لمجلس الولايات. فصلاحيات هذا الأخير تتمحور حول الحكم اللامركزي وشؤون الولايات، ويتمتع في هذا المجال بصلاحيات حاسمة.

**المغرب:** يتساوى المجلسان بالصلاحيات التشريعية. وللوزير الأول ولأعضاء البرلمان على السواء، الحق بالتقدم باقتراح القوانين، كما توضع مشاريع القوانين بمكتب أحد مجلسي البرلمان (د. الفصل 52). ويتداول مجلسا البرلمان بالتتابع في كل مشروع أو اقتراح قانون بغية اتفاقهما على نص واحد (د. الفصل 58). وفي حال قيام خلاف بين المجلسين واستمراره، يجوز للحكومة أن تعرض على مجلس النواب مشروع أو اقتراح القانون الذي يصادق عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

**موريتانيا:** يتساوى المجلسان بالصلاحيات التشريعية. بإقرار القانون من اختصاص البرلمان (د. مادة 56) ومبادرة القوانين من اختصاص الحكومة وأعضاء البرلمان (د. مادة 61). وتحال مشاريع القوانين إلى إحدى الغرفتين، باستثناء القوانين المالية التي تحال إلى الجمعية الوطنية أولاً، ولأعضاء البرلمان حق التعديل. وفي حال الخلاف بين المجلسين على نص معين ولم تتوصل اللجنة المشتركة إلى اقتراح نص مشترك، للحكومة أن تطلب من الجمعية الوطنية البت نهائياً في الأمر (د. المادة 66).



## خامساً الصلاحيات التشريعية لرؤساء الدول

بالإضافة إلى حق رئيس الدولة والحكومة بالمبادرة التشريعية، يمارس كلا الطرفين صلاحيات تشريعية من خلال مراسيم القوانين في ظروف معينة. كما تمنح الدساتير رؤساء الدول حق رد القوانين إلى البرلمان حيث يُعاد التصويت عليها بأغلبية موصوفة. وتقوم هذه الممارسة في العديد من البرلمانات ثنائية الغرفة، كما هو مبين أدناه:

### 1. حق رد القوانين

**الأردن:** إذا لم ير الملك التصويت على القانون فله مهلة ستة أشهر ليرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان عدم التصديق. وإذا أقرّ مجلسا النواب والأعيان مرة ثانية القانون بموافقة ثلثي أعضاء كل من المجلسين، وجب عندئذ إصداره (د. المادة 93).

**البحرين:** يعتبر القانون مصدقاً ويصدره الملك إذا مضت ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه دون أن يرده إلى المجلسين لإعادة النظر فيه. وإذا رده الملك خلال هذه الفترة، تُعاد مناقشته في البرلمان ويُقرّ بأغلبية الثلثين (د. المادة 35).

**الجزائر:** يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون ثم التصويت عليه في غضون 30 يوماً. وفي هذه الحالة، يجب إقرار القانون بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني (المادة 127).

الوظيفة التشريعية  
للغرف العليا في البرلمانات العربية

**السودان:** إذا أعاد رئيس الجمهورية مشروع القانون إلى الهيئة التشريعية القومية خلال 30 يوماً، على الهيئة أن تقرّه بأغلبية ثلثي الأعضاء والممثلين في المجلسين. وعندئذ يصبح القانون مبرماً (المادة 108).

**مصر:** إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقرّه مجلس الشعب ردّه إليه خلال 30 يوماً. فإذا أقرّه المجلس بأغلبية الثلثين اعتبر قانوناً وأصدر.

**المغرب:** يحق للملك أن يعيد القانون إلى البرلمان من أجل قراءة جديدة. فإذا أقرّ ثانية من قبل المجلسين بأكثرية ثلثي الأعضاء، للملك أن يستفتي الشعب، بمقتضى ظهير شريف (الفصل 69).

**موريتانيا:** لرئيس الجمهورية الحق، خلال مهلة 30 يوماً أن يعيد مشروع أو اقتراح قانون لقراءة ثانية. فإذا صادقت الجمعية الوطنية بأغلبية أعضائها، يصدر الرئيس القانون (المادة 70).

**اليمن:** لرئيس الجمهورية حق طلب إعادة النظر في أي مشروع قانون أقرّه مجلس النواب. ويعيده إلى المجلس خلال 30 يوماً من تاريخ رفعه إليه. وإذا أقرّه المجلس ثانية بأغلبية مجموع أعضائه، على الرئيس إصداره خلال أسبوعين (المادة 112).

## 2. حق وضع قوانين بمراسيم

**الأردن:** عندما يكون مجلس الأمة منحلّاً، أو في حالة عدم انعقاد، يكون لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية، على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده. وللمجلس أن يقرّ هذه القوانين أو

يعتدها أو يرفضها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

**البحرين:** إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان أو في فترة حل مجلس النواب، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لها قوة القانون، جاز للملك أن يصدر بشأنها مراسيم لها قوة القانون. ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان خلال شهر من تاريخ صدورها إذا كان البرلمان قائماً أو خلال شهر في أول اجتماع له (المادة 38). فإذا لم تُعرض خلال هذه المهلة أو رفض البرلمان إقرارها زال ما كان من قوة القانون.

**تونس:** لمجلس النواب وللمجلس المستشارين أن يفوضا لمدة محددة ولغرض معيّن إلى رئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين وذلك عند انقضاء المدة المذكورة (د. فصل 28). كما يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ خلال عطلة البرلمان مراسيم يقع عرضها حسب الحالة على مجلس النواب أو المجلسين (الفصل 31).

**الجزائر:** لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض الرئيس النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تُعدّ لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. ويمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تُتخذ الأوامر في مجلس الوزراء (د. المادة 124).

**السودان:** يجوز لرئيس الجمهورية، إن لم تكن الهيئة التشريعية القومية في حال انعقاد، ولأمر عاجل أن يصدر مرسوماً مؤقتاً تكون

له قوة القانون النافذ. ويعرض على المجلس المعني فور انعقاده. فإذا رفض أي من المجلسين أو انقضت الدورة البرلمانية دون إجازته، يزول مفعوله دون أثر رجعي (د. المادة 109).

**مصر:** لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء التفويض. فإذا لم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون (المادة 108).

**المغرب:** يمكن الحكومة أن تتخذ في ظرف محدد من الزمن، ولغاية معينة بمقتضى مراسيم، تدابير يختص القانون باتخاذها ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها وتعرض في ما بعد على البرلمان (د. الفصل 45). كما يمكن للحكومة أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وبالاتفاق مع اللجان المعنية في كلا المجلسين مراسيم قوانين تعرض في أثناء الدورة العادية التالية للبرلمان (د. المادة 55).

**موريتانيا:** للحكومة بعد موافقة رئيس الجمهورية، أن تستأذن البرلمان في إصدار أمر قانون يقضي باتخاذ إجراءات من العامة تكون في مجال القانون. يتخذ هذه الأوامر القانونية مجلس الوزراء وتتطلب موافقة رئيس الجمهورية الذي يوقعها وتدخل حيّز التنفيذ فور نشرها، غير أنها تصبح لاغية إذا لم يتسلم البرلمان مشروع قانون التصديق قبل التاريخ الذي يحدده قانون التأهيل (د. المادة 60).



الفصل الرابع:  
الوظيفة الرقابية للغرف  
العليا العربية

4



## أولاً

# الصلاحيات والأدوات المنصوص عنها في الدساتير

## 1. الصلاحيات الممنوحة للهيئة العامة واللجان والأعضاء

نصت دساتير بعض الدول العربية على عدد من الصلاحيات والأدوات الرقابية الممنوحة للبرلمان لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، ومن بينها صلاحيات وأدوات تعود للغرف العليا في هذه البرلمانات. ويمكن تصنيف هذه الغرف، من منظور الرقابة البرلمانية في ثلاثة نماذج:

### أ- النموذج الأول

يشمل الغرف العليا التي لا تتمتع بأي صلاحية رقابية على أعمال السلطة التنفيذية. ويضم هذا النموذج أربع غرف هي: مجلس الدولة في سلطنة عُمان، مجلس الشورى في اليمن، مجلس الشورى في مصر ومجلس المستشارين في تونس. ويقتصر دور هذه المجالس، من منظور الرقابة على إبداء الرأي وتقديم الاقتراحات والتوصيات (غير الملزمة) وطلب المعلومات من الإدارات العامة، وحتى دعوة الوزراء «لتبادل الرأي» معهم. وتشكل هذه المجالس في كنفها لجاناً دائمة ولجاناً فرعية بهدف الدرس والتشاور وإصدار التوصيات. ويجوز لهذه المجالس (مجلس الشورى في مصر مثلاً) أن تستمع إلى بيانات من رئيس الوزراء والوزراء، بناءً لطلبهم، دون أن يكون لها أي مفعول رقابي. ففي عُمان، يتناول النص الدستوري إنشاء مجلس الدولة ولا يتطرق إلى صلاحياته (الدستور- الباب الخامس، المادة 58). وفي اليمن، يقع إنشاء مجلس الشورى ضمن الفرع الأول- رئاسة الجمهورية- وليس ضمن باب السلطة التشريعية. وتنص المادة 125 من الدستور على إنشاء مجلس الشورى بمهام استشارية وبعض المهام ذات الطابع التشريعي التي يمارسها فقط في الاجتماعات



المشتركة مع مجلس النواب، وليس لأي من هذه المهام طابع رقابي. كما تنص المادة 62 من الدستور، على أن «مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة». وفي مصر، تنص المادة 86 من الدستور على أن «مجلس الشعب يتولى سلطة التشريع كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية». وينص الباب السابع، الفصل الأول، المادة 194 وما يلي، على مهام مجلس الشورى التي لا تشمل أي صلاحية رقابية. وتؤكد المادة 201 أن «رئيس مجلس الوزراء والوزراء غير مسؤولين أمام مجلس الشورى». وفي تونس، لا يأتي الدستور في الباب الثاني المخصص للسلطة التشريعية على ذكر أي صلاحية رقابية لمجلس المستشارين. ويقتصر دور هذا المجلس على التشريع ضمن آليات وشروط محددة ومقيدة.

### ب- النموذج الثاني

يشمل هذا النموذج الغرف العليا التي منحها الدستور حق الاستعلام والاستفسار من الوزراء دون صلاحية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. ويضم هذا النموذج خمس غرف هي: مجلس الأعيان في الأردن ومجلس الولايات في السودان ومجلس الشيوخ في موريتانيا ومجلس الشورى في البحرين ومجلس الأمة في الجزائر. ولا شك في أن هذا النموذج أكثر تطوراً من النموذج الأول لأنه يتضمن عدداً من الأدوات الرقابية، غير أن صلاحياته وأدواته الرقابية قد تختلف من مجلس إلى آخر وفقاً لما هو مبين بالآتي:

**مجلس الأعيان في الأردن:** يعطي الدستور الأردني كل عضو في مجلس الأعيان حق توجيه أسئلة واستجابات حول أي من الأمور العامة إلى الوزراء (المادة 96). كما يشارك المجلس في محاكمة الوزراء.

**مجلس الولايات في السودان:** يجيز دستور السودان لأي وزير قومي أن

يدلي ببيان أمام مجلس الولايات (المواد 102-104)، كما يجيز لأعضاء المجلس وفي إطار صلاحياتهم، توجيه أسئلة إلى الوزير القومي أو الطلب إلى أي وزير قومي أن يدلي شخصياً ببيان حول أي موضوع (طلب الإحاطة) وبخاصة حول التطبيق الفعال للنظام اللامركزي وتحويل السلطات (المادة 91-الفقرة 4).

**مجلس الشيوخ في موريتانيا:** يمنح الدستور مجلس الشيوخ في موريتانيا صلاحية المصادقة على القوانين المالية ومراقبة تنفيذ ميزانية الدولة والميزانيات الإضافية (المادة 68). كما تنص المادة 69 على تخصيص جلسة كل أسبوع وبالأسبوعية لأسئلة أعضاء البرلمان (الغرفتان) وأجوبة الحكومة، كما تلتزم الحكومة بأن تقدم للبرلمان كل إيضاحات تطلب منها بشأن تسييرها ونشاطها (المادة 72). أما المسؤولية السياسية للحكومة فتقع أمام الجمعية الوطنية (المادة 74). غير أن المادة 75 تنص على أنه يجوز للوزير الأول أن يطلب من مجلس الشيوخ المصادقة على بيان سياسي عام. ويحق للمجلس إنشاء لجان تقصي الحقائق وتقديم استجابات (تعديل حديث 2008).

**مجلس الشورى في البحرين:** نصت المادة 91 من الدستور على أنه يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم. وتعطي المادة 93 الحق لمجلس الشورى والنواب بمطالبة الوزير المختص بالحضور عند مناقشة أمر يتعلق بوزارته. كما تنص المادة ذاتها على حق الوزير في حضور جلسات مجلس الشورى. وتنص المادة 66 على أن كل وزير مسؤول لدى مجلس النواب عن أعمال وزارته (وليس لدى مجلس الشورى). غير أن مجلس الشورى يشترك مع مجلس النواب في اجتماع مشترك (المادة 67) في التصويت على عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء

«ضمن آلية معقدة في اتخاذ القرار النهائي لإثارة المسؤولية السياسية لرئيس الوزراء». وقد يكون هذا الحق لإيجاد المزيد من التوازن بين مجلس النواب ومجلس الشورى لصالح السلطة التنفيذية.

**مجلس الأمة في الجزائر:** ينص الدستور (المادة 130) على أنه «يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين ويمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء، بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً لألحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية». كما توافق كل من الغرفتين على الاتفاقيات والمعاهدات (المادة 131). كما يمنح الدستور مجلس الأمة- كما المجلس الشعبي الوطني- حق استجواب الحكومة (المادة 133) وتوجيه الأسئلة الكتابية والشفوية وإجراء مناقشة في أثرها (المادة 134) وتأليف لجان التحقيق (المادة 161). أما إثارة المسؤولية السياسية للحكومة فهي من صلاحيات المجلس الشعبي الوطني وحده (المادة 135).

### ج- النموذج الثالث

مجلس المستشارين في المغرب: يشكل هذا النموذج، نقلة نوعية بالنسبة إلى النموذجين السابقين ويضم فقط مجلس المستشارين في المغرب. ينص الفصل الثاني والأربعون من الدستور على أن للوزراء أن يحضروا جلسات كلا المجلسين (النواب والمستشارين) واجتماعات لجانها، ويمكنهم أن يستعينوا بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض. كما يجوز تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق، كذلك ينص الفصل السادس والخمسون على تخصيص «جلسة في كل أسبوع بالأسبقية لأسئلة أعضاء مجلس البرلمان وأجوبة الحكومة». ونص الفصل السابع والسبعون على إعطاء مجلس المستشارين حق تقديم ملتمس رقابة وملتمس توجيه تنبيه لإثارة

المسؤولية السياسية للحكومة. وهاتان الأداتان نادراً ما توضعان في تصرف الغرف العليا في العالم. وقد نص الدستور المغربي على شروط صعبة للعمل بهما. وأشار د. امحمد مالكي في دراسته<sup>32</sup> إلى أنه «في الحالة المغربية بالذات نرى من المتعذر بشكل مطلق تحقق هذه الشروط، لذلك يمكن الإقرار دون تردد أن الأحكام الواردة في الفصل السابع والسبعين أعلاه جاءت ميتة أو على الأقل ظلت معطلة الأعمال والتنفيذ». غير أن هذا المجلس يتمتع ولو نظرياً. ولكن دستورياً بحق إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. كما يحق للمجلس توجيه الاتهام الجنائي لأعضاء الحكومة (الفصل 89).

## 2. الأدوات المشتركة بين الغرف والأدوات الخاصة ببعضها

تشمل الأدوات التي نصت عليها دساتير الدول العربية المعنية الست لممارسة الصلاحيات الرقابية ما يلي:

- اللجان الدائمة (والفرعية والطارئة والمتخصصة): تشكل اللجان الدائمة (واللجان الأخرى على أنواعها) الإطار الأساسي للعمل البرلماني. لذلك، نصت الدساتير على تشكيل هذه اللجان. وبعض الدساتير حدد عددها. لقد نصت المادة 95 من دستور السودان على أنه «يكون لكل مجلس، حسب لوائحه الداخلية، لجان متخصصة دائمة ولجان طارئة، ويجوز تشكيل لجان مشتركة دائمة وطارئة لمسائل محددة تهم المجلس». وقد منح الدستور اللجان حق الطلب من أي وزير قومي أن يبدي شخصياً أمامها ببيان حول أي موضوع (المادة 104)، كما أعطيت اللجان الحق بتقديم مشاريع القوانين (المادة 106). ونص الفصل 30 من الدستور التونسي على أنه «ينتخب كل من مجلس النواب

32. الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على الحكومة - دراسة مقدمة إلى ورشة العمل الإقليمية في بيروت 16-17 تشرين الأول/أكتوبر 2009 - مصدر سابق.

ومجلس المستشارين من بين أعضائهما لجاناً قارة، تعمل دون انقطاع حتى أثناء عطلتها»، كما ينتخب كل مجلس لجاناً خاصة. وينص دستور المغرب على أن «للوزراء أن يحضروا اجتماعات اللجان» (المادة 42)، و«علاوة على اللجان الدائمة، يمكن تشكيل لجان لتقصي الحقائق». وتنص المادة 117 من الدستور الجزائري على أن مجلس الأمة يشكل لجانه الدائمة. وكذلك تشير إلى هذه اللجان دساتير الأردن (المادة 95) والبحرين (المادة 92) وموريتانيا (المادة 64).

- الأسئلة الشفوية/ الكتابية: منصوص عنها في دساتير الأردن والبحرين (كتابة)، الجزائر والسودان والمغرب وموريتانيا.

- الاستجابات: منصوص عنها في دساتير الأردن والجزائر وموريتانيا (حديثاً).

- الاستماع إلى الوزراء وكبار الموظفين: السودان وموريتانيا والمغرب والبحرين والجزائر.

- تأليف لجان تقصي الحقائق: موريتانيا والمغرب.

- إصدار لائحة مناقشة السياسة الخارجية ومناقشة البيان الوزاري: الجزائر.

- عدم التمكّن من التعاون مع رئيس الوزراء: البحرين (بالاشتراك بين مجلسي البرلمان).

- ملتصق الرقابة وملتصق التنبيه بهدف إثارة المسؤولية السياسية: المغرب.

- توجيه الاتهام الجنائي لأعضاء الحكومة: المغرب.

- الرقابة المالية: الأردن والبحرين والجزائر والمغرب وموريتانيا.

ويُبيّن الجدول التالي الأدوات الرقابية في الغرف العليا التي تتمتع بصلاحيات رقابية على أعمال السلطة التنفيذية، وفقاً لأحكام الدستور.

#### جدول رقم 5 - الأدوات الرقابية في الغرف العليا الست وفقاً لأحكام الدستور

الدولة	اللجان الدائمة	الأسئلة	الاستجابات	الاستماع إلى الوزراء	لجان التحقيق	إصدار لائحة	ملتزم الرقابة /التنبيه	عدم التعاون مع رئيس الوزراء	الاتهام الجنائي	الرقابة المالية
الأردن	X	X	X	X <sup>33</sup>						X
البحرين	X	X		X				X <sup>34</sup>		X
الجزائر	X	X	X	X	X <sup>35</sup>					X
السودان	X	X	-	X						
المغرب	X	X	-	X	X		X		X	X
موريتانيا	X	X	X	X	X					X

33. تنص اللائحة الداخلية لمجلس الأعيان على صلاحية الاستماع إلى الوزراء.

34. في اجتماع مشترك لمجلسي البرلمان بأغلبية الثلثين.

35. إثر مناقشة السياسة الخارجية وفي اجتماع البرلمان بغرفتيه.

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

## ثانياً الصلاحيات والأدوات المنصوص عنها في الأنظمة واللوائح الداخلية للغرف العليا

### أ. الصلاحيات الممنوحة للهيئة العامة واللجان والأعضاء

تحدد اللوائح والأنظمة الداخلية للغرف العليا في البرلمانات العربية، بالاستناد إلى الأحكام الدستورية، الصلاحيات والأدوات الرقابية الموضوعية بتصرف هذه الغرف لممارسة عملها الرقابي.

#### 1- صلاحيات اللجان الدائمة

تفرز اللوائح والأنظمة الداخلية للغرف العليا مساحات واسعة للجان البرلمانية وأعمالها وإجراءاتها واجتماعاتها. وتقوم في جميع الغرف العليا لجان دائمة تؤدي إما أدواراً رقابية أو تتابع أعمالاً تشريعية واستشارية أو كلا الدورين. وتتفاوت أعداد اللجان الدائمة بين غرفة وأخرى، بحسب لوائحها وأنظمتها الداخلية. وفي ما يلي عدد هذه اللجان في الغرف العليا العربية:

اليمن 13 لجنة (المادة 40)	السودان 7 لجان (المادة 9)
مصر 10 لجان (المادة 33)	المغرب 6 لجان (المادة 48)
الجزائر 9 لجان (المادة 16)	البحرين 5 لجان (المادة 21)
الأردن 7 لجان (المادة 11)	موريتانيا 5 لجان (المادة 8)
تونس 7 لجان (الفصل 27)	عمان (لا ذكر للجان)

تقوم هذه اللجان بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين التي تحال

إليها حكماً من رئاسة المجلس، ويجوز لها في إطار ممارسة صلاحياتها دعوة الوزراء وموظفي الحكومة والخبراء للاستماع إليهم في المواضيع التي تدرسها. كما يحق لها طلب المعلومات والحصول عليها من المصادر الحكومية (مصر- المادة 52، موريتانيا- المادة 18، تونس- المادة 36، الأردن- المادة 21، السودان- المادتان 42 و58، المغرب- المادة 58). ويحق للأعضاء أن ينتسبوا إلى لجنة دائمة واحدة فقط (المغرب- المادة 51، تونس- المادة 31، الجزائر- المادة 27). وفي بعض الغرف يحق للعضو أن ينتسب إلى لجنتين دائمتين (البحرين المادة 23). كما ينص العديد من الأنظمة الداخلية على قيام لجنة رئيسية مهمتها متابعة وتنفيذ ما يصدر عن المجلس من قرارات وتوصيات واقتراحات (اليمن- المادة 37)، وعلى تشكيل لجان طارئة وخاصة (البحرين- المادة 21، السودان- المادة 56، موريتانيا المواد 8-12، تونس- المادة 27). كما يحق للجنة أن تبدي رغبات في شأن موضوع هام ذي صفة عامة (مصر- المادة 53)، أو توصي بإلغاء التشريع الولائي (السودان- المادة 55). وفي الأردن، يحق لعضو المجلس الالتحاق بأي لجنة بالاقتراع السري ضمن سقف اللجنة العددي 15 (المادة 12)، كما يمكنه المشاركة بأعمال أي لجنة دون حق التصويت.

## 2- صلاحيات الهيئة العامة للغرفة العليا

تنص بعض الأنظمة واللوائح الداخلية على صلاحيات محددة للهيئة العامة للغرفة العليا. على سبيل المثال، في عُمان يتمتع مجلس الدولة بصلاحيات إعداد الدراسات وتقديم الاقتراحات ومراجعة مشاريع القوانين وتقديم التوصيات إلى مجلس الوزراء (المادة 18). وفي اليمن، يتولى مجلس الشورى إبداء الرأي والمشورة في المواضيع التي يعرضها عليه رئيس الجمهورية (المادة 3). وفي السودان، يجوز لأي وزير بمبادرة منه الإبداء ببيان أمام المجلس في



مسألة متعلقة بوزارته، كما يجوز للمجلس، طلب ذلك (المادة 46). ومن الأدوات الرقابية النظر في العرائض والشكاوى التي يتقدم بها المواطنون (الأردن- المادة 88، وموريتانيا- المادة 81، والسودان- المادة 38). ومن الملاحظ، أنه أنيطت ببعض الغرف العليا مهام غير تشريعية وغير رقابية، ربما تعويضاً عن غياب المهام التشريعية والرقابية، مثل رعاية الصحافة وتجربة السلطة المحلية والمجتمع المدني (اليمن- المادة 17، مصر- المواد 116- 120). كما أنيط بمجلس الولايات في السودان صلاحية الفصل في الاعتراضات على عقود البترول (المادة 49)، والمصادقة على تعيين أو عزل قضاة المحكمة الدستورية (المادة 50)، والإشراف على الصندوق القومي لإعادة البناء والتنمية (المادة 38). ويحق للغرف العليا تشكيل لجان تحقيق (موريتانيا- المادة 12، والمغرب- المادة 71). وتشكيل لجان مؤقتة (الأردن- المادة 17، والبحرين- المادة 21)، ويحق للوزراء حضور جلسات مجلس الأعيان (الأردن- المادة 36) ويعود للهيئة العامة رفع الحصانة عن الأعضاء (الأردن- المادة 100، والجزائر- المواد 80-83، والبحرين- المادة 197). وتلقي العرائض والشكاوى (الأردن- المادة 88). ويحق للهيئة العامة في البحرين إبداء الرأي (دون اتخاذ قرار) بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية (المادة 124) والنظر في المعاهدات المنصوص عنها في المادة 37 من الدستور (المادة 125). كما يحق للهيئة العامة مناقشة الموازنة (البحرين- المادة 137 وما يليها). ويحق للهيئة العامة طرح الأسئلة المكتوبة والشفهية والأسئلة المتبوعة بنقاش (موريتانيا- المواد 68-76).

### 3- صلاحيات معطاة للأعضاء :

- حق توجيه الأسئلة والاستجابات (الأردن- المادة 76) والأسئلة (السودان- المادة 41، والبحرين- المادة 126) والتعليق على الأوراق الواردة والرسائل (البحرين- المادة 50).

- حق إثارة مواضيع عامة للنقاش (السودان- المادة 40). كما يجوز للعضو أن يثير أي موضوع يتعلق بالأمور والقضايا العامة في الوقت المخصص لذلك في جدول الأعمال (الأردن- المادة 75). ويجوز لخمسة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بمناقشة أي من الأمور والقضايا العامة (الأردن- المادة 76)، كما يحق لأي عضو طلب تأجيل المناقشة أو قفلها (الأردن- المادة 38).
- يحق مناقشة موضوع معين جرى تقديم الطلب به من ثلاثة أعضاء (البحرين- المادة 51)، كما يحق لعشرة أعضاء طلب تقديم موعد جلسة (البحرين- المادة 47).
- حق العضو في حضور اجتماعات اللجان التي ليس هو عضواً فيها (الجزائر- المادة 36، البحرين- المادة 35، الأردن- المادة 15) دون أن يكون له حق التصويت. لقد نصت جميع الأنظمة الداخلية على حق الحضور فقط بعد موافقة رئيس اللجنة. غير أن بعض الأنظمة يمنع الأعضاء من خارج اللجنة حق المشاركة في المناقشة.

## ب. أدوات الرقابة البرلمانية في الغرف العليا بالاستناد إلى الأنظمة الداخلية

- الأسئلة: الأردن والبحرين والجزائر (كتابية وشفوية) والسودان والمغرب وموريتانيا.
- الاستجابات: الأردن والجزائر وموريتانيا.
- الرغبات، الاقتراحات، التوصيات: عُمان ومصر واليمن والسودان.
- العرائض والتعليق على الأوراق الواردة: الأردن والسودان وموريتانيا والبحرين.

- دعوة الوزراء إلى اجتماعات اللجان وطلب المعلومات من الإدارات العامة: الأردن والبحرين وتونس والجزائر والسودان وعمان ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن.
- طرح موضوع عام للمناقشة: الأردن والبحرين والجزائر والسودان ومصر والمغرب وموريتانيا.
- ملتمس رقابة وملتمس توجيه تنبيه للحكومة: المغرب.
- عدم إمكانية التعاون مع رئيس الحكومة: البحرين (بالاشتراك مع مجلس النواب بأغلبية الثلثين).
- لجان التحقيق: موريتانيا والجزائر والمغرب.
- مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة: موريتانيا والمغرب والجزائر.
- الاتهام الجنائي: المغرب.
- الرقابة المالية: الأردن والبحرين والمغرب وموريتانيا والجزائر.

### ج. الأدوات المشتركة بين الغرف والأدوات الخاصة ببعضها

يُبيّن الجدول التالي رقم 6 الأدوات الرقابية المنصوص عنها في اللوائح والأنظمة الداخلية للغرف العليا العربية. كما يُبيّن الجدول أن بعض هذه الأدوات مشترك بين جميع الغرف أو بين أكثر من غرفة. وتجدر الإشارة إلى أن بعض الأدوات متوافر فقط في غرفة واحدة. فمثلاً تقديم لائحة حول برنامج الحكومة وسياستها الخارجية موجود فقط في مجلس الأمة في الجزائر، فضلاً عن أن

أدوات ملتزم الرقابة وملتزم توجيه التنبيه<sup>36</sup> والاتهام الجنائي قائمة فقط في مجلس المستشارين في المغرب، أما التصويت على عدم إمكان التعاون مع رئيس الوزراء في المجلس الوطني فقام في مجلسي الشورى والنواب في البحرين.

### جدول رقم 6 - الأدوات الرقابية في الأنظمة الداخلية للغرف العليا العربية

الرقابة المالية	لجان التحقيق	الاستجابات <sup>42</sup>	الأسئلة <sup>41</sup>	مناقشات <sup>40</sup>	حضور الوزراء <sup>39</sup>	اللجان الدائمة <sup>38</sup>	الطلبات <sup>37</sup>	العرائض	الغرفة العليا
X		X	X	X	X	X		X	الأردن
X			X	X	X	X			البحرين
					X	X			تونس
X	X	X	X	X	X	X			الجزائر
			X	X	X	X	X	X	السودان
						X	X		عمان
				X	X	X	X		مصر
X	X		X	X	X	X			المغرب
X	X	X	X	X	X	X		X	موريتانيا
				X		X	X		اليمن

المصدر: الأنظمة واللوائح الداخلية للغرف العليا العربية.

36. لمجلس المستشارين في المغرب الحق بتقديم ملتزم رقابة وملتزم توجيه تنبيه. وهاتان الأدوات غير متاحين في أية غرفة عليا أخرى.

37. بما في ذلك التوصيات، الاقتراحات برغبة، إبداء الرأي، القرارات.

38. اللجان الدائمة المسماة وتلك التي يمكن إنشاؤها (لجان مشتركة، لجان خاصة).

39. حضور الوزراء ومناديتهم أعمال اللجان. في الجزائر، يحق للجان دعوة خبراء ومختصين فقط.

## د. شروط استخدام أدوات الرقابة البرلمانية في الغرف العليا

إن ممارسة الأدوات المتوافرة في الغرف العليا غالباً ما تكون مقيدة بشروط. في ما يلي نستعرض الشروط المرافقة لأعمال بعض هذه الأدوات:

### أ- اللجان الدائمة

- لا يحق للعضو الانتساب إلا إلى لجنة واحدة دائمة (المغرب- المادة 51، تونس- المادة 31، الجزائر- المادة 27).

- الحق بالطلب إلى الوزراء حضور اجتماعاتها يمر برئيس الغرفة.

- يحق لأي عضو حضور جلسات اللجان ولو لم يكن عضواً فيها بشرط موافقة رئيس اللجنة على ذلك، على ألا يتدخل في المناقشة والتصويت ولا يبدي أية ملاحظة إلا إذا طلبت منه اللجنة ذلك (البحرين- المادة 35).

### ب- الأسئلة والاستجابات

**في المغرب:** ينص النظام الداخلي لمجلس المستشارين على أن لكل مستشار الحق في تقديم أسئلة شفوية (المادة 285)، وعلى المستشار الذي يريد إلقاء سؤال شفهي أن يقدم به عرضاً مكتوباً إلى رئيس المجلس ليتولى هذا الأخير اطلاع الحكومة عليه، ويجب أن يتميز السؤال بوحدة الموضوع (المادة 288). وإذا لاحظ مكتب المجلس أن سؤالاً شفهيّاً له طابع شخصي أو محلي جاز له تحويله إلى سؤال كتابي (المادة 292). كما للمكتب أن يصنّف الأسئلة الشفهية بتنسيق مع رؤساء الفرق إلى أسئلة تليها مناقشة عامة أو إلى أسئلة لا تليها (المادة 293).

40. في الجلسات العامة للمجالس (جلسات الهيئة العامة). وفي المغرب يحق لمجلس المستشارين مناقشة البيان الحكومي (المادة 269).

41. في بعض المجالس، تقوم أنواع عديدة من الأسئلة: كتابية، شفوية متبوعة بنقاش (موريتانيا) والآنية (المغرب) والاستجابات التي لا تؤدي إلى طرح الثقة.

**في الأردن:** على العضو الذي يريد أن يوجه سؤالاً إلى أحد الوزراء أن يقدمه للرئيس مكتوباً ويشترط فيه أن يكون موجزاً وغير ضار بالمصلحة العامة (المادة 77). كما للعضو الذي قدم السؤال دون غيره أن يستوضح الوزير أو يرد عليه بإيجاز مرة واحدة (المادة 80). في المغرب كذلك، يحال السؤال الشفهي على الحكومة للجواب عنه وذلك في أجل لا يتعدى عشرين يوماً (المادة 288).

**في البحرين:** لكل عضو أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة ولا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عضو واحد (المادة 126). كما لا يجوز توجيهه إلا لوزير واحد، وأن يكون السؤال موجزاً ولا يتضمن عبارات غير لائقة ولا يتضمن أي تعليق. فإذا لم تتوفر في السؤال الشروط المطلوبة جاز لمكتب المجلس استبعاده (المادة 127). ولا يجوز أن يتقدم العضو بأكثر من سؤال في شهر واحد (المادة 130). ولا يجوز إبلاغ الوزراء الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى اللجان (المادة 129).

**في الجزائر:** إذا تبين أن جواب الحكومة الشفوي يبرر إجراء مناقشة تفتح هذه المناقشة بطلب يقدمه ثلاثون عضواً (المادة 75). وكذلك الأمر بالنسبة إلى مجلس الشيوخ الموريتاني توجه الأسئلة المكتوبة من قبل شيخ واحد ويجب أن تكون موجزة ولا تتعرض لشخص الوزير (المادة 68). ولا يمكن أن تدرج في جدول أعمال جلسة ما سوى الأسئلة (الشفهية) المقدمة ثمانية أيام على الأقل قبل الجلسة (المادة 71). ويحدد مجلس الأعيان في الأردن الشروط ذاتها لتقديم الاستجابات.

### ج- ملتصق التنبيه وملتصق الرقابة في المغرب

يجب أن يرفق ملتصق التنبيه بلائحة موقعيه وأن يشمل ثلث أعضاء المجلس على الأقل (المادة 271). ولا يحق لأي عضو في

المجلس أن يوقع أكثر من ملتمس واحد في نفس الوقت ولا يمكن أن يضاف إليه توقيع جديد أو يسحب منه بعد إيداعه لدى الرئيس (المادة 272). كذلك ملتمس الرقابة يجب أن تشمل لائحة الموقعين ثلث أعضاء المجلس على الأقل، كما لا يجوز لمستشار واحد أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة واحد في نفس الوقت (المادة 277). كما لا يمكن أن يضاف إلى ملتمس الرقابة المقدم أو يسحب منه أي توقيع بعد إيداعه (المادة 279)، ولا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس (المادة 282). وإذا وقعت مصادقة مجلس المستشارين على ملتمس الرقابة، فلا يقبل أي ملتمس رقابة بعد طيلة سنة (المادة 283).

#### د- إصدار لائحة حول برنامج الحكومة

هذه الأداة المتوافرة في مجلس الأمة الجزائري، يشترط للعمل بها أن تكون موقعة من عشرين عضواً (المادة 72). كما يناقش برنامج الحكومة في مجلس المستشارين بعد تعيينها دون أن يؤدي النقاش إلى حجب الثقة (المغرب، المادة 269).

## ثالثاً آليات وإجراءات ممارسة الرقابة البرلمانية داخل الغرف العليا العربية

نصت الأنظمة واللوائح الداخلية للغرف العليا العربية على عدد من الآليات والإجراءات التي تتم بموجبها ممارسة أدوات الرقابة البرلمانية داخل هذه الغرف. وعلى العموم، هذه الإجراءات والآليات مقيدة وهي في الغالب أقرب إلى الشروط منها إلى الإجراءات وتتشابه بين غرفة وأخرى (في حال وجودها). وقد يكون الاختلاف في حالات عديدة في درجة التشدد في هذه الإجراءات. ونقدّم في الفقرات التالية نماذج من هذه الإجراءات، في عدد من الغرف العليا العربية.

### أ- طلبات المناقشة: نموذج مجلس الشورى في مصر

تنص المواد 102-106 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في مصر على الإجراءات التي تخضع لها طلبات المناقشة فتورد في شأنها المراحل التالية:

- يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء المجلس أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه وتبادل الرأي فيه.
- يقدم طلب إجراء المناقشة كتابة إلى رئيس المجلس ويجب أن يتضمن الطلب تحديداً دقيقاً للموضوع.
- يدرج مكتب المجلس طلب المناقشة العامة في جدول أعمال أول جلسة تالية.
- تحال الاقتراحات التي تقدّم من الأعضاء بعد المناقشة إلى اللجنة المعنية لإبداء الرأي.



المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

- يعلن الرئيس قفل باب المناقشة بعد انتهاء طالبي الكلام من كلامهم. ولا يجوز إقفال باب المناقشة إلا إذا كان تكلم في الموضوع المعروض اثنان من المؤيدين واثنان من المعارضين على الأقل (المادة 160).
- يشرع رئيس المجلس في أخذ رأي الأعضاء فور إقفال المناقشة (المادة 161).
- الاقتراحات والتوصيات التي يوافق عليها المجلس تخطر بها الحكومة لمراعاة تنفيذها.

#### ب- إجراءات الأسئلة المكتوبة:

##### نموذج مجلس الشورى في البحرين (المواد 126-130)

- يحق لكل عضو أن يوجه سؤالاً مكتوباً إلى الوزراء محدد الموضوع، لا يتضمن عبارات غير لائقة ولا يتعلق بمصلحة خاصة.
- إذا رأى مكتب المجلس عدم توافر هذه الشروط جاز له استبعاد السؤال.
- يوجه السؤال من عضو واحد إلى وزير واحد، ولا يجوز أن يقدم أكثر من سؤال في شهر واحد.
- يجيب الوزير كتابة خلال 15 يوماً.
- عند عرض السؤال والجواب عليه في الجلسة، للعضو أن يعلن اكتفائه بالرد فيغلق بحث الموضوع أو يبدي رغبته بالكلام فيعطى وحده حق التعقيب.

#### ج- إجراءات الأسئلة الشفهية:

##### نموذج مجلس الشيوخ في موريتانيا (المواد 70 وما يتبع)

- يوجه كل شيخ يرغب في توجيه سؤال شفهي، إلى وزير، نص سؤاله لرئيس المجلس الذي يبلغه للحكومة. ولا يمكن توجيه السؤال

- إلا من طرف شيخ واحد إلى وزير واحد.
- تصاغ الأسئلة الشفهية بإيجاز ويجب أن لا تتضمن أي اتهام شخصي.
- تقيّد الأسئلة الشفهية ضمن سجل خاص.
- تخصص جلسة الخميس أساساً للأسئلة الشفهية.
- يتقرر إدراج الأسئلة الشفهية من قبل اجتماع الرؤساء.
- لا يمكن إدراج أسئلة في جدول أعمال جلسة سوى الأسئلة المقدمة ثمانية أيام على الأقل قبل الجلسة.
- يقدّم الرئيس الأسئلة وفقاً للترتيب.
- يتولى الإجابة الوزير المعني.
- يمكن لصاحب السؤال أن يردّ على الوزير لمدة لا تتجاوز العشر دقائق.
- يمكن بناء على طلب 5 شيوخ أن يحوّل سؤال شفهي ثم الرد عليه، إلى سؤال شفهي مصحوب بنقاش، بقرار من المجلس.

#### د- إجراءات العرائض والشكاوى:

##### نموذج مجلس الأعيان في الأردن (المواد 88 وما يليها)

- لكل أردني الحق في أن يرفع عريضة إلى المجلس.
- يوقع على العريضة مقدمها، ويجب أن لا تتضمن عبارات فيها مساس بالأشخاص أو بالهيئات. وللرئيس أن يأمر بحفظ العرائض التي لا تتوافر فيها هذه الشروط.
- تسجل العريضة في سجل خاص.
- يحيل الرئيس العريضة على اللجنة الإدارية أو على اللجنة المختصة.
- لكل عضوفي المجلس حق الإطلاع على العرائض.
- تدرس اللجنة المعنية العريضة وتعيدها إلى الرئيس مبيّنة رأيها.
- يحيل الرئيس العريضة ورأي اللجنة إلى الوزير المعني لإبداء رأيه خلال شهر.

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

- يعرض الرئيس على المجلس العرائض التي يرى ضرورة لعرضها.
- يبلغ الأمين العام مقدم العريضة ما تم بشأنها.

#### هـ- إجراءات ملتمس الرقابة:

#### نموذج مجلس المستشارين في المغرب (المواد 277-283)

- يتم إيداع ملتمس الرقابة بتسليم مستند خاص به إلى رئيس المجلس في جلسة عامة.
- يجب أن يرفق المستند بلائحة موقّعه وأن تشمل ثلث أعضاء المجلس على الأقل.
- يأمر الرئيس بنشر أسماء الموقّعين وينشر في المحضر برمته.
- لا يمكن أن يضاف إلى ملتمس الرقابة المقدم أو يسحب منه أي توقيع بعد إيداعه.
- يحدد المكتب تاريخ مناقشة ملتمس الرقابة في مدة أقصاها اليوم السابع من تاريخ إيداع الملتمس.
- لا يمكن أن يسحب ملتمس الرقابة بعد الشروع في مناقشته.
- لا تصح المصادقة على ملتمس الرقابة إلا بأغلبية الثلثين الذين يتألف منهم المجلس.
- إذا وافق المجلس على الملتمس، فلا يقبل أي ملتمس رقابة بعده طيلة سنة.
- تؤدي الموافقة على الملتمس إلى استقالة الحكومة.

## 1. مقارنة الأدوات على مستوى كل برلمان ملاحظة تمهيدية:

## رابعاً مقارنة الصلاحيات والأدوات الرقابية بين غرفتي البرلمان<sup>43</sup>

سبقت الإشارة في الفقرة الأولى من هذا الفصل إلى أن أربع غرف عليا هي مجلس الدولة (عُمان) ومجلس الشورى (اليمن) ومجلس المستشارين (تونس) ومجلس الشورى (مصر)، لا تتمتع بصلاحيات رقابية وبالتالي لا يمكن مقارنتها مع المجالس النيابية القائمة في هذه الدول. علماً بأن مجلس الشورى في عُمان لا يتمتع بدوره بهذه الصلاحيات. غير أنه لا بد من القول بأن المجالس النيابية في مصر واليمن- وإلى حد ما في تونس- تتمتع بصلاحيات رقابية واسعة. ففي مجلس الشعب المصري، يحق للنواب توجيه الأسئلة الشفهية والكتابية والاستجابات وتشكيل لجان دائمة ولجان تحقيق وسحب الثقة من الوزراء وتقديم طلبات إحاطة وعقد جلسات استماع واستيضاح. وفي اليمن، يتمتع مجلس النواب- نظرياً وقانونياً- بصلاحيات رقابية واسعة: تقديم الأسئلة والاستجابات، طلب المعلومات، مناقشة برنامج الحكومة، إقرار الموازنة، الإطلاع على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وسحب الثقة وإحالة الوزراء إلى المحاكمة. وفي تونس، يحق لمجلس النواب توجيه الأسئلة الشفهية والكتابية وتأليف لجان تحقيق ولجان دائمة وتقديم لائحة لوم لسحب الثقة من الحكومة.

وتبقى إذناً ستة برلمانات تجوز مقارنة غرفها وهي: الأردن والبحرين والجزائر والسودان والمغرب وموريتانيا. فما هو المشهد الذي يقدمه

43. المعلومات العائدة للمجالس النيابية في هذه الفقرة مستقاة من وثائق ورشة العمل الإقليمية التي نظمتها مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية في بيروت بتاريخ 16-17 تشرين الأول/أكتوبر 2009 بعنوان «نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني».

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

كل من هذه البرلمانات بالنسبة للأدوات الرقابية المتاحة في كل منها؟

### برلمان الأردن:

- الأدوات الرقابية المشتركة بين الغرفتين: الأسئلة، الاستجابات التي لا تؤدي إلى سحب الثقة، اللجان الدائمة، لجان التحقيق، المناقشة العامة، العرائض، الرقابة المالية، حضور الوزراء اجتماعات اللجان.
- الأدوات الرقابية الخاصة بمجلس النواب: الاستجابات التي تؤدي إلى طرح الثقة، الاتهام الجنائي، سحب الثقة، القرارات والرغبات.

### برلمان البحرين:

- الأدوات المشتركة بين الغرفتين: اللجان الدائمة، حضور الوزراء اجتماعات اللجان، طرح مواضيع للمناقشة، الأسئلة، الرقابة المالية والرقابة على المعاهدات والاتفاقيات واقتراح الرغبات. كما يشترك المجلسان في اجتماع مشترك للتصويت على توصية بأغلبية الثلثين، ترفع إلى الملك، حول «عدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء».
- الأدوات الرقابية الخاصة بمجلس النواب: الاستجابات، التحقيق، طرح الثقة بوزير، إطلاق آلية «عدم التمكن من التعاون مع رئيس الوزراء» بثلاثي أعضاء المجلس.

### برلمان الجزائر:

- الأدوات المشتركة: اللجان الدائمة، حضور الوزراء، لجان التحقيق، الأسئلة (الكتابية والشفهية) والاستجابات (التي لا تؤدي إلى طرح الثقة)، الرقابة المالية، المناقشة العامة، المعاهدات الدولية.
- الأدوات الخاصة بمجلس النواب: ملتمس رقابة، طرح الثقة.

### برلمان السودان:

- الأدوات المشتركة: اللجان الدائمة، اللجان الطارئة، الأسئلة، الإحاطة، دعوة الوزراء لإلقاء بيان عام.
- الأدوات الخاصة بالمجلس الوطني: الاستدعاء العام، المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، إقرار الموازنة العامة، مراقبة السلطة التنفيذية، سحب الثقة من الوزراء، لجان تقصي الحقائق.

### برلمان المغرب:

- الأدوات المشتركة: اللجان الدائمة، لجان التحقيق، الأسئلة، ملتصق الرقابة، الاتهام الجنائي، الرقابة المالية، حضور الوزراء.
- الأدوات الخاصة بمجلس النواب: طرح الثقة.
- الأدوات الخاصة بمجلس المستشارين: ملتصق توجيه تنبيه.

### برلمان موريتانيا:

- الأدوات المشتركة: الأسئلة (المكتوبة والشفوية)، الاستجابات، اللجان الدائمة، حضور الوزراء، لجان التحقيق، العرائض، الرقابة المالية، المناقشة العامة.
- الأدوات الخاصة بالجمعية الوطنية: ملتصق الرقابة، طرح الثقة.

## 2. مقارنة الأدوات على المستوى العام للبرلمانات

يتبين من المقارنة أعلاه أن أدوات الرقابة التي تتمحور حول الاستعلام والحصول على المعلومات والمناقشة وإبداء الرأي هي على العموم مشتركة بين غرفتي البرلمان. وباستثناء حالة مجلس المستشارين في المغرب، لا تتمتع أي غرفة عليا في البرلمانات العربية بصلاحيات إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. وكما سبقت الإشارة في حالة هذا المجلس فإن الشروط الموضوعية لاستخدام أداة ملتصق الرقابة (وملتصق توجيه تنبيه) تكاد

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

تكون مستحيلة التحقيق. ففي حين يوقع مجلس النواب المغربي ملتمس الرقابة من قبل ربع أعضائه ويوافق عليه بالأغلبية المطلقة من الأعضاء، فالمطلوب من مجلس المستشارين التوقيع من قبل ثلث الأعضاء والموافقة من قبل الثلثين. وكذلك الأمر بالنسبة لملتمس توجيه التنبيه، فإنه يهدف أكثر إلى فتح الحوار مع الحكومة من سحب الثقة منها. ويُعمل به، كما نص الفصل 77 من الدستور وفقاً لآلية ملتمس الرقابة.

ويُبين الجدول التالي رقم 7 الأدوات المشتركة بين غرفتي البرلمان في ست دول.

### جدول رقم 7 - الأدوات المشتركة بين غرفتي البرلمان

البرلمان	اللجان الدائمة	حضور الوزراء <sup>44</sup>	الأسئلة	الاستجابات <sup>45</sup>	المنافشة العامة	لجان التحقيق	الرقابة المالية	المعاهدات الدولية	ملتمس الرقابة	اللاتهام الجنائي	العرائض
الأردن	X	X	X	X	X	X	X	X			X
البحرين	X	X	X		X		X	X			
الجزائر	X	X	X	X	X	X	X	X			
السودان	X	X	X								X
المغرب	X	X	X		X	X	X	X	X	X	
موريتانيا	X	X	X	X	X	X	X	X			X

44. حضور الوزراء اجتماعات اللجان.

45. الاستجابات التي لا تؤدي إلى طرح الثقة.

الفصل الخامس:  
وظيفة إقرار الموازنة  
العامة ومراقبة تنفيذها  
في الغرف العليا

5





وظيفة إقرار الموازنة العامة  
ومراقبة تنفيذها في الغرف العليا

منذ بدايات نشوء النظام البرلماني، لعب البرلمان - ولا يزال - دوراً حاسماً في إقرار جباية الواردات وصرف النفقات<sup>46</sup> وتحديد مجالات الإنفاق. وأصبح من المتعارف عليه أن البرلمان يكون منتقص الصلاحية إذا حرم من حقه بإقرار موازنة الدولة وسياستها المالية ومراقبة تنفيذها. وأعطى هذا الحق تاريخياً للمجالس النيابية المنتخبة، واستمر التقليد بإحالة الموازنة العامة إلى هذه المجالس بالأولوية، حتى في البرلمانات ثنائية الغرفة حيث تكون الغرفتان منتخبتين. وقد أخذ العديد من البرلمانات العربية بهذا التقليد. ونستعرض في الفقرات اللاحقة وظيفة الغرف العليا العربية في إقرار الموازنة العامة ومراقبة تنفيذها.

منحت دساتير عدد من الدول العربية التي يقوم فيها برلمان ثنائي الغرفة غرفها العليا، صلاحية مناقشة الموازنة العامة ومراقبة تنفيذها، فيما حجبت دساتير دول أخرى عنها هذا الحق. أما الدول التي منحت هذا الحق فهي الأردن والبحرين وتونس والجزائر والمغرب وموريتانيا، فيما حجبه السودان وعمان ومصر واليمن. وفي ما يلي النص الوارد في دستور كل من الدول المعنية:

**الأردن:** يحدد الدستور الأردني بدقة المبادئ العامة الناظمة لمناقشة الموازنة في مجلس الأمة (مجلسا النواب والأعيان) وهي ستة مبادئ:  
- يُقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر

## أولاً الصلاحيات المالية بحسب الدساتير

- على الأقل.
- يُقترح على الموازنة فصلاً فصلاً.
- لا يجوز نقل أي مبلغ في قسم النفقات في الموازنة العامة من

46. راجع وثيقة  
«الماغنا كارتا»  
وقبول العرش  
البريطاني بها.

فصل إلى آخر إلا بقانون.

- لمجلس الأمة أن ينقص من النفقات في الفصول وليس له أن يزيد في تلك النفقات.
- لا يُقبل أثناء الموافقة على الموازنة العامة أي اقتراح يُقدم لإلغاء ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان يتناول ما أقرته القوانين المالية النافذة ولا يُقبل أي اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود.
- يُصدّق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة على أنه يجوز أن ينص القانون المذكور على تخصيص مبالغ معيّنة لأكثر من سنة واحدة (المادة 112).

يستعيد النظام الداخلي لمجلس الأعيان هذه المبادئ في المواد (52 و53).

**البحرين:** يُحال قانون المالية بالأولوية إلى مجلس النواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل ومنه إلى مجلس الشورى. ولا يمكن زيادة النفقات إلا بالاتفاق مع الحكومة (المادة 109). كما أن الحساب الختامي يُقدم أولاً إلى مجلس النواب خلال خمسة أشهر من انتهاء السنة السابقة ويكون اعتماده بقرار صادر عن المجلسين (المادة 113). تصدر الموازنة العامة للدولة بقانون، وإذا لم يصدر هذا القانون يُعمل بالموازنة السابقة إلى حين صدوره.

**تونس:** تُعرض مشاريع قوانين الموازنة على كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين. إذا لم يصادق مجلس المستشارين على الموازنة قبل 31 كانون الأول/ديسمبر وصادق عليها مجلس النواب فإنها تُعرض على الرئيس للختام (الفصل 28). وإذا لم يصادق المجلسان على الموازنة في أجل أقصاه 31 كانون الأول/ديسمبر، يمكن إدخال مشاريع قوانين الموازنة حيز التنفيذ بأقساط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد وذلك بمقتضى أمر.

وظيفة إقرار الموازنة العامة  
ومراقبة تنفيذها في الغرف العليا

**الجزائر:** يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوماً. وفي حالة عدم المصادقة عليه في هذا الأجل يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر (المادة 120). لا يُقبل اقتراح أي قانون مضمونه تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان هناك تدبير بزيادة الواردات أو تخفيض النفقات في باب آخر (المادة 121).

**المغرب:** يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت. ويصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز مخطط التنمية. وإذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو صدور الأمر بتنفيذه، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الإعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية على أساس ما هو مقترح بالموازنة المعروضة وتطبق القاعدة نفسها على المداخل (الفصل 50). ولا يجوز تقديم اقتراحات وتعديلات تؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود (الفصل 51).

**موريتانيا:** يصادق البرلمان على مشاريع القوانين المالية. وتُحال هذه المشاريع إلى الجمعية الوطنية أولاً (المادة 61). وإذا لم تُقرّ الموازنة في المهل المحددة، يُقرّها رئيس الجمهورية تلقائياً بأمر قانوني على أساس إيرادات السنة المنصرمة. ويراقب البرلمان تنفيذ موازنة الدولة والموازنات الإضافية. ويتلقى في نهاية كل ستة أشهر بياناً حول الستة أشهر في السنة التي تليها ويصادق عليها بقانون. تساعد محكمة حسابات البرلمان والحكومة في الرقابة على القوانين المالية وتنفيذها.

**الغرف العليا الأخرى في السودان ومصر واليمن:** إقرار الموازنة يقع حصراً في صلاحية المجالس النيابية فيها. أما في عُمان، فأقرار الموازنة من صلاحية السلطة التنفيذية.

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

## ثانياً الصلاحيات المالية بحسب الأنظمة واللوائح الداخلية

### 1. مهام اللجان المالية الدائمة في الغرف العليا

تنص جميع الأنظمة واللوائح الداخلية للغرف العليا<sup>47</sup> على إنشاء اللجان الدائمة في داخلها ومنها اللجان المالية. وتختلف تسميات هذه اللجان التي تهتم بشؤون الموازنة والشؤون المالية، بشكل عام، من برلمان إلى آخر. وتسمى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية في كل من الأردن والبحرين والجزائر والسودان ومصر، ولجنة المالية والتخطيط والتنمية الجهوية في تونس، ولجنة المالية والتخطيط والتنمية الجهوية في المغرب، ولجنة المالية ومراقبة الموازنة والحسابات في موريتانيا، واللجنة المالية في اليمن. وتحدد الأنظمة واللوائح الداخلية مهام هذه اللجان على النحو التالي:

**الأردن:** دراسة مشروع قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة بها ودراسة القوانين ومشاريع القوانين المالية والاقتصادية وأي قانون أو مشروع قانون يتعلق بزيادة الواردات أو النفقات أو إنقاصها (المادة 11).

**البحرين:** دراسة المشاريع الإنشائية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تتضمنها موازنة الدولة والخطط الاقتصادية وإبداء

47. باستثناء مجلس الدولة في سلطنة عمان الذي لا ينص نظامه الأساسي ٧٩/٦٨ على تأليف لجان دائمة.

وظيفة إقرار الموازنة العامة  
ومراقبة تنفيذها في الغرف العليا

ملاحظاتها حولها. كما تختص بدراسة الجوانب المالية والاقتصادية المتعلقة بأعمال الوزارات والمصالح المختلفة وبصفة خاصة الموازنات والحسابات الختامية للدولة (المادة 21).

**تونس:** تتولى لجنة المالية والتخطيط والتنمية الجهوية النظر في المشاريع المتعلقة بالعملة والضرائب والمبادلات والشؤون المالية وإنجاز المخططات الوطنية ومشاريع التنمية الجهوية ونشاط المؤسسات العمومية ومشاريع ختم موازنة الدولة (الفصل 27).

**الجزائر:** تتولى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية المسائل المتعلقة بالنظام والإصلاح الاقتصادي والمسائل المتعلقة بالموازنة والنظامين الجبائي والجمركي والعملة والقروض والتأمينات ونظام التأمين (المادة 21).

**السودان:** تختص لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بتخطيط السياسات الاقتصادية والمؤسسات والنظم المالية التي تدخل في اختصاص المجلس، الروابط الاقتصادية بين مستويات الحكم والتشريعات الاقتصادية والمالية المتعلقة بالحكم اللامركزي (المادة 59).

**عُمان:** لا ذكر للجان في نظام مجلس الدولة.

**مصر:** تختص لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بدراسة مشاريع القوانين المكملة للدستور المتعلقة بالشؤون المالية والاقتصادية، مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، موازنة إدارة الأموال التي آلت ملكيتها للمجلس وموازنة مجلس الشورى (المادة 41).

**المغرب:** تعنى لجنة المالية والتجهيزات والتخطيط والتنمية الجهوية بالموازنة العامة والمراقبة المالية والنقد والصرف والضرائب

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

والجمرك والتأمين وأملاك الدولة، الموانئ والسدود والنقل الجوي والبري والبحري والبريد والمواصلات والإسكان وإعداد التراب الوطني والتجهيزات الاجتماعية الحضرية والقروية والمحافظة على البيئة (المادة 48).

**موريتانيا:** تختص لجنة المالية ورقابة الموازنة والحسابات بدراسة وعاء الضرائب المحصلة وإجراءات جبايتها ونسبها ورقابة إنجاز الموازنة والعقارات والتسجيل (المادة 8).

**اليمن:** تنص اللائحة الداخلية لمجلس الشورى (المادة 40) على تشكيل لجنة مالية دائمة دون تحديد اختصاصها.

## 2. صلاحية اللجان المالية في مناقشة مشروع الموازنة وإدخال تعديلات عليه

إن الغرف العليا في البرلمانات العربية ثنائية الغرفة التي تتمتع بصلاحيات مناقشة الموازنة وإقرارها هي ست: الأردن والبحرين وتونس والجزائر والمغرب وموريتانيا. أما الغرف العليا في الدول الأربع الأخرى فلا تتمتع بهذه الصلاحية وهي: السودان وعمان ومصر واليمن. فما هي صلاحيات اللجان المالية في غرف الدول الست؟

**الأردن:** يحيل الرئيس مشاريع القوانين (ومنها مشروع الموازنة) التي ترد من مجلس النواب على اللجنة المختصة. ويزود الأمين العام كل عضو من أعضاء المجلس بنسخة عن كل مشروع يرد إلى المجلس (المادة 19). وتناقش اللجنة مشروع قانون الموازنة كأى مشروع قانون آخر. وليست هناك أي إشارة إلى إجراءات خاصة بموضوع الميزانية في اللجنة.

وظيفة إقرار الموازنة العامة  
ومراقبة تنفيذها في الغرف العليا

### البحرين:

- يحيل رئيس مجلس الشورى قانون الموازنة إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية فور إحالته إليه من رئيس مجلس النواب.
- تقدم اللجنة تقريراً يتضمن عرضاً للأسس التي يقوم عليها مشروع الموازنة وبياناً مناسباً عن كل باب من أبوابها مع الإشارة إلى ملاحظات مجلس النواب، في مهلة 6 أسابيع قابلة للتمديد أسبوعين.
- يتمّ النظر في الموازنة في مجلس الشورى ولجانه بطريق الاستعجال وتحيل اللجنة الأبواب التي تنتهي منها إلى المجلس للنظر تبعاً.
- يحق للجنة اقتراح تعديل الإعتمادات بالاتفاق مع الحكومة.
- لا يجوز إلغاء أو تعديل وظيفة قائمة أو تعديل قانون قائم عن طريق إلغاء أو تعديل الإعتمادات المدوّنة في الموازنة. (النظام الداخلي المادة 143).

**تونس:** تطبق اللجنة على مشروع قانون الموازنة ما يطبق على سائر مشاريع القوانين.

**الجزائر:** تطبق على مشروع قانون الموازنة الإجراءات المطبقة على دراسة سائر مشاريع القوانين. غير أن المادة 66 تنص على أن مجلس الأمة يصادق على نص قانون المالية خلال أجل أقصاه 20 يوماً من تاريخ إيداعه لدى مجلس الأمة.

**المغرب:** تقوم اللجنة المالية بإعداد التقارير اللازمة لتسهيل المصادقة على مشروع قانون المالية وقانون التصفية (المادة 69). ولهذه الغاية يمكنها الإطلاع على جميع الوثائق المتعلقة بنفقات الموازنة (المادة 70). وتتبع الآلية التالية في مناقشة مشروع قانون المالية (المواد 253 إلى 266):

- يودع مشروع قانون المالية لدى مكتب مجلس المستشارين في



- الآجال المحددة ويرفق بجميع الوثائق والبيانات التوضيحية مع مذكرة تتضمن الأسباب الموجبة.
- يعقد المجلس جلسة خاصة تقدم فيها الحكومة مشروع القانون المالي قبل إحالته على اللجنة المختصة، ويحق للمستشارين الاستيضاح والاستفسار وطلب الوثائق الإضافية.
  - يحال المشروع إلى اللجنة المالية ويجوز لكل لجنة أن تعين عضواً منها قصد المشاركة بصفة استشارية في أعمال لجنة المالية في أثناء دراسة الموازنة.
  - يمكن مقرر اللجنة المالية أن يستدعي عضو اللجنة التي يعينها أمر الموازنة المعروضة للدرس.
  - تدرس كل لجنة من لجان المجلس مشاريع موازنات الوزارات التي ترتبط باختصاصها بحضور الوزراء المعنيين.
  - ترفع لجنة المالية تقريرها مع وجهات نظر جميع اللجان إلى الهيئة العامة حيث تناقش الموازنة وتُقرّ.

**موريتانيا:** بالإضافة إلى الإجراءات المتبعة في مجلس الشيوخ بشأن إقرار مشاريع القوانين، يشير نظام هذا المجلس إلى الإجراءات التالية في موضوع الموازنة:

- يمكن لكل لجنة من اللجان الدائمة أن تعين واحداً أو أكثر من أعضائها للمشاركة بصوت استشاري في أشغال لجنة المالية، خلال دراسة مواد القوانين أو الإعتمادات الداخلة في اختصاصها (المادة 18).
- تسهر لجنة المالية بشكل مستمر على رقابة إنجاز الموازنة (المادة 22).
- لا تُقبل التعديلات الرامية إلى رفع اعتماد مالي عن المبلغ المدوّن في مبادرة الحكومة.
- عندما لا يصادق المجلس على الجزء الأول من مشروع قانون المالية يعتبر مجموع مشروع القانون مرفوضاً (المادة 50).

### 3. صلاحية إقرار الموازنة في الهيئة العامة

**الأردن:** يُقترح على مشروع الموازنة العامة فصلاً فصلاً وللمجلس أن ينقص من النفقات في الفصول وليس له أن يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة (المادة 52). ولا يُقبل أثناء المناقشة في الموازنة العامة أي اقتراح لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل للضرائب وأي اقتراح لتعديل النفقات أو المواردات المربوطة بعمود (53) وتنطبق إجراءات مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين في المجلس على مشروع الموازنة.

**البحرين:** تقدّم الحكومة مشروع قانون الموازنة السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ونفقاتها إلى مجلس النواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل وتجري إحالته من ثم إلى مجلس الشورى. يجوز إدخال أي تعديل على الموازنة بالاتفاق مع الحكومة. ولا يجوز تعديل دائرة أو وظيفة قائمة عن طريق إلغاء أو تعديل الإعتمادات المدونة في الموازنة. يقدم الحساب الختامي للشؤون المالية للدولة إلى مجلس النواب أولاً خلال الأشهر الخمسة التالية لانتهاء السنة المالية. ويحيله رئيس مجلس النواب بعد أن يكون قد وضع تقريره إلى رئيس مجلس الشورى ويكون اعتماده بقرار من المجلسين (144). تسري الأحكام الخاصة بمناقشة الموازنة العامة على الحساب الختامي والإعتمادات الإضافية والنقل من باب إلى باب.

**تونس:** تعرض مشاريع قوانين الموازنة على كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين (الفصل 28). إذا لم يصادق مجلس المستشارين على مشاريع قوانين الموازنة وصادق عليها مجلس النواب قبل 31 كانون الأول/ديسمبر، فإنها تعرض على رئيس الجمهورية للختم. وإذا لم يتم إقرار الموازنة قبل 31 كانون الأول/ديسمبر يمكن إدخال مشاريع قوانين الموازنة حيز التنفيذ بأقساط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد وذلك بمقتضى أمر صادر عن رئيس الجمهورية.

**الجزائر:** يناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية 3/4 أعضائه. وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء (د. 120). يصادق مجلس الأمة على قانون المالية خلال أجل أقصاه 20 يوماً من تاريخ إيداعه. في حال الخلاف بين الغرفتين يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية (د. 44). للمجلس الشعبي 47 يوماً للموافقة. و8 أيام للجنة المناصفة (د. المادة 121). لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة.

**السودان:** يلعب مجلس الولايات دوراً مالياً من خلال الوظائف التالية: الإشراف على الصندوق القومي لإعادة البناء والتنمية، الفصل في الاعتراضات التي تحيلها مفوضية البترول القومية إلى المجلس. ولا يجوز اقتراح أي تعديلات من شأنها فرض عبء أو حسم مالي على الخزنة العامة أو مال الاحتياط أو وضع أي رسم أو ضريبة أو مفروضات جديدة أو إلغاؤها أو تعديلها.

**المغرب:** يصدر قانون المالية عن البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز مخطط التنمية. إذا لم تتم الموافقة على الموازنة في نهاية السنة المالية، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الإعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالموازنة المعروضة بقصد الموافقة (د. الفصل 50). ترفض الاقتراحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان إذا كانت تؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود (الفصل 51).

**موريتانيا:** يقدم مشروع قانون المالية إلى الجمعية الوطنية أولاً فور

وظيفة إقرار الموازنة العامة  
ومراقبة تنفيذها في الغرف العليا

افتتاح دورة تشريعين الثاني/نوفمبر. إذا لم تقل الجمعية الوطنية كلمتها في قراءة أولية بصد المشروع خلال 30 يوماً من تقديمه تحيل الحكومة المشروع إلى مجلس الشيوخ الذي يبت فيه خلال 15 يوماً. لا تقبل التعديلات الرامية إلى رفع اعتماد مالي عن المبلغ المدوّن في مبادرة الحكومة ولا يعرضها الرئيس على التصويت. ولا تقبل اقتراحات وتعديلات البرلمانين التي تؤدي إلى نقص في الموارد العمومية أو إحداث نفقات عمومية إلا إذا كانت مصحوبة باقتراح يتضمن ما يعادلها من زيادات في الواردات. كما ترفض إذا كانت تتعلق بموضوع من اختصاص السلطة التنظيمية (د. المادة 62).

**اليمن:** يمارس مجلس الشورى دوراً ضعيفاً في الشأن المالي فقط من خلال المصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقييم السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية وكذلك استعراض تقارير جهاز الرقابة والمحاسبة ورفع تقرير بشأنها إلى رئيس الجمهورية.

### خلاصة الفصل:

في الصورة الإجمالية لدور الغرف العليا في إقرار الموازنة ومراقبة تنفيذها، نلاحظ أن هذا الدور لا يتساوى مع مثيله المعطى للمجالس النيابية. لا شك في أن بعض الغرف العليا (المغرب وموريتانيا) تؤدي دوراً غير منقوص في إقرار الموازنة ومتابعة تنفيذها. بالمقابل، هناك، غرف عليا لا دور لها بتاتاً في هذا المجال (اليمن ومصر وعمان والسودان). وهناك غرف أخرى دورها تابع للمجالس النيابية (تونس والجزائر). ويلاحظ أخيراً أن دور السلطة التنفيذية هو المهيمن في مجال إعداد الموازنة وتحديد شروط إقرارها.

# الفصل السابع: خلاصات واقتراحات

7



## أولاً

## خلاصات الدراسة

يتوزع المشهد العام للبرلمانات العربية على نماذج متعددة- وأحياناً متناقضة- من حيث:

- ثنائية أو أحادية الغرفة (10 برلمانات بغرفتين و12 بغرفة، علماً أن دستوري لبنان والعراق لحظاً إنشاء غرفة عليا، ولم يتم التطبيق بعد)،
- أساليب التشكيل (انتخاب 22 غرفة<sup>54</sup>)،
- تعيين (5 غرف)، مزيج من الاثنتين (5 غرف)،
- الصلاحيات العامة (وجود أو عدم وجود صلاحيات تشريعية أو رقابية أو إحدى هاتين الفئتين) وإثارة المسؤولية السياسية للوزراء دون رئيس الحكومة.

بالطبع تتضمن هذه النماذج نقاطاً مشتركة في ما بينها ونقاطاً متناقضة في آن، بحيث يصبح كل برلمان نموذجاً منفرداً قائماً بذاته وإن قضت مقتضيات التصنيف أن نجمع البرلمانات في عدد محدد من النماذج. غير أن التعمق في الأحكام الناظمة لكل منها (الداستير واللوائح الداخلية) يظهر فرادة كل منها.

تتشترك الغرف العليا مع الغرف السفلى في البرلمانات ثنائية الغرفة في العديد من الصلاحيات التشريعية. ففي المجال التشريعي، تنص دساتير سبع دول (الأردن والبحرين والجزائر والسودان والمغرب وتونس وموريتانيا)، على أن السلطة التشريعية فيها يتولاها برلمان مؤلف من غرفتين، مقابل ثلاث غرف، إما لا تتمتع بصلاحيات تشريعية (عُمان) وإما بصلاحيات محددة ومقيدة (مصر واليمن).

أما في المجال الرقابي، فهناك أربع غرف لم يمنحها الدستور أي صلاحية رقابية (تونس وعُمان ومصر واليمن) مقابل ست غرف،

54. مع الإشارة إلى الصلاحية الممنوحة لرئيس الجمهورية في مصر بتعيين 10 نواب في مجلس الشعب.

يمنحها الدستور هذه الصلاحية بدرجات متفاوتة، من حق الاستعلام والاستفسار إلى حق إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (مجلس المستشارين- المغرب)، بالإضافة إلى غرفة ثانية (مجلس الشورى- البحرين) لها الحق بالاشتراك مع مجلس النواب وبأكثرية الثلثين في رفع توصية إلى الملك بعدم إمكانية تعاون البرلمان مع رئيس الحكومة. كما تشترك الغرف العليا الست في ما بينها في العديد من الأدوات الرقابية: جميعها لها حق تأليف اللجان الدائمة وتوجيه الأسئلة إلى الوزراء ودعوتهم إلى حضور اللجان الدائمة، وطرح مواضيع عامة للنقاش وثلاث منها لها حق توجيه الاستجابات التي لا تؤدي إلى طرح الثقة بالوزراء وبالحكومة (الأردن والجزائر وموريتانيا). وبغض النظر عن الشروط الموضوعية للعمل بهذه الأدوات، فإنها تبقى إمكانية حقيقية موضوعة بتصرف الغرف العليا لمراقبة السلطة التنفيذية. ونصت بعض الأنظمة الداخلية على حقوق المواطنين بتقديم شكاوى وعرائض إلى الغرف العليا (الأردن والسودان وموريتانيا).

يطغى طابع التعيين على طابع الانتخاب في الغرف العليا. فمن أصل عشر غرف هناك أربع معينة كلياً (الأردن والبحرين وعمان واليمن)، وثلاث غرف ثلث أعضائها مُعيّن من قبل رئيس الدولة (تونس والجزائر ومصر)، وثلاث غرف منتخبة كلياً (السودان والمغرب وموريتانيا<sup>55</sup>). وفي الغرف المعينة كلياً أو جزئياً، فإن اختيار الأعضاء هو بيد رئيس الدولة، وإن كان الدستور في بعض الدول (الأردن وعمان) يحدد الفئات التي يُعيّن من بينها أعضاء هذه الغرف، إلا أن جميع الدساتير المعنية تترك لرئيس الدولة تعيين من يراه مناسباً. أما الأعضاء المنتخبون في غالبية الحالات ولايات الدولة وتقسيماتها الجغرافية (تونس والجزائر والسودان والمغرب وموريتانيا) أو فئات اجتماعية وتنظيمات مهنية: في تونس ثلث (1/3) الأعضاء يمثلون الأعراف والفلاحين والأجراء،

55. ينتخب مجلس الشيوخ ثلاثة أعضاء يمثلون الموريتانيين المقيمين في الخارج.

56. باستثناء مجلس الشورى في مصر، الذي ينتخب ثلثاً أعضائه بالاقتراع السري المباشر.



وفي مصر ثلث (1/3) الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين، وفي المغرب خمسا (2/5) الأعضاء يتم انتخابهم بواسطة الغرف المهنية وممثلي المأجورين. وبمقارنة الصفة التمثيلية بين غرفتي البرلمان، نلاحظ أن أعضاء مجالس النواب منتخبون، على الصعيد الوطني، بالاقتراع السري المباشر من قبل هيئات ناخبة تضم جميع من يحق لهم الاقتراع، في حين أن أعضاء الغرف العليا إما معينون وإما منتخبون من قبل المجالس المحلية والإقليمية و/أو من قبل منظمات مهنية<sup>56</sup>.

وتتمتع خمس غرف عليا بحق المبادرة التشريعية (الأردن والبحرين والمغرب وموريتانيا والسودان في ما يتعلق بشؤون الولايات). كما تتمتع جميع الغرف بحق مناقشة مشاريع القوانين وإدخال تعديلات عليها. وفي أربعة برلمانات تحال مشاريع القوانين أولاً إلى مجلس النواب (الأردن والبحرين والجزائر ومصر). وتنص اللوائح الداخلية للغرف العليا على إحالة مشاريع واقتراحات القوانين، فور وصولها إلى مكتب الغرفة، إلى اللجان المختصة لدرستها وإبداء الرأي بشأنها. وفي حال الخلاف بين الغرفتين، تشكل لجان مشتركة متساوية لفض الخلاف أو تجتمع الغرفتان وتتخذان القرار المناسب. وعلى العموم، تتساوى الغرفتان بالصلاحيات التشريعية، وإن كان لمجلس النواب الكلمة الفصل في بعض حالات الاختلاف بين الغرفتين. ويتمتع رئيس الدولة، في جميع الدول، بحق رد القوانين لإعادة قراءتها والتصويت عليها مرة ثانية كما يتمتع بحق طلب صلاحيات تشريعية استثنائية وأحياناً ممارسة هذه الصلاحيات قبل الحصول على موافقة البرلمان.

كما تتمايز الغرف العليا من حيث الصلاحيات الرقابية. يتمتع مجلس المستشارين في المغرب ومجلس الشيوخ في موريتانيا بحق تأليف لجان تقصي حقائق، ولمجلس الأمة في الجزائر صلاحية

إصدار لائحة إثر مناقشة السياسة الخارجية للحكومة أو إدلائها ببيان سياسي عام. ويتميز مجلس المستشارين في المغرب عن غيره من الغرف العليا بحقه في توجيه ملتمس رقابة وملتمس تنبيه للحكومة وبالتالي إثارة المسؤولية السياسية للحكومة- ولو نظرياً- لأن شروط العمل بهذين الملتمسين صعبة التطبيق عملياً.

وبيّنت المقارنة الدولية أن الغرف العليا في العالم تتمتع بصلاحيات تشريعية ورقابية واسعة تسمح لها بالمشاركة الفعلية بسن القوانين والإطلاع الدائم على أعمال السلطة التنفيذية عبر تدفق التقارير والمعلومات إلى هذه الغرف من قبل أجهزة السلطة التنفيذية ومن قبل أجهزة وهيئات تابعة مباشرة لهذه الغرف أو مستقلة كلياً على الصعيد الوطني. كما تتمتع الغرف المشمولة بالمقارنة (فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا) بصلاحيات تعيين أعضاء في الهيئات الوطنية العليا التي تتولى الإشراف على الخيارات الإستراتيجية للدولة وفي المجالس العليا للقضاء. وتتمتع الغرف الثلاث بالصفة التمثيلية، كما المجالس النيابية، لأنها منتخبة كلياً من قبل هيئات ناخبة هي بدورها منتخبة. وعلى الصعيد العالمي يطغى الانتخاب على التعيين في الغرف العليا مما يمنحها صفة تمثيلية حقيقية.

## ثانياً دور الأحزاب والكتل البرلمانية وهيئات المجتمع المدني في تطوير الوظائف التمثيلية والتشريعية والرقابية للغرف العليا

يمكن للأحزاب السياسية والكتل البرلمانية داخل البرلمان، تأدية دور مميز في تطوير الدور الرقابي والتشريعي للبرلمانات ومنها الغرف العليا. ففي بعض الغرف العليا، تشترك الأحزاب السياسية والكتل البرلمانية في إدارة العمل البرلماني (مؤتمر الرؤساء، هيئة التنسيق، عضوية اللجان الدائمة، مكتب الغرفة) بنسب توازي أهميتها العددية. وتتولى هذه الهيئات إعداد جدول أعمال الجلسات وتحديد أولويات المناقشات. كذلك يتوزع أعضاء هذه الأحزاب والكتل نسبياً على اللجان الدائمة ورئاستها وهي بالتالي مطالبة بتحريك العمل البرلماني وتفعيله.

لا شك في أن هذه الأحزاب والكتل تمتلك إمكانات بشرية ومالية تفوق قدرات الأفراد وتسمح لها بإجراء التحقيقات الخاصة بها وإعداد التقارير واستقدام الخبراء وتقديم اقتراحات القوانين. ونظراً لشبكاتها ومكاتبها المنتشرة في الدوائر الانتخابية يمكنها القيام على الأرض بمراقبة تطبيق السياسات التي أقرها البرلمان من قبل السلطة التنفيذية ومراقبة مدى التزام هذه السلطة بتنفيذ الخطط والبرامج الإنمائية، والبرامج الواردة في الموازنة العامة.

كما يمكن المجتمع المدني المنظم أن يؤدي دوراً مؤثراً وفعالاً في دعم دراسة مشاريع القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية،

من خلال هيئاته النقابية والمهنية (نقابات المحامين والأطباء والصيادلة...) والاتحادات العمالية وتجمعات رجال الأعمال ولجان حماية المستهلك وروابط الأساتذة ولجان الأهل في المدارس، وكذلك من خلال الجمعيات الأهلية والبيئية وجمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان. وتتخذ العلاقة بين هذه الهيئات والبرلمان أشكالاً متعددة، منها على سبيل المثال:

- عقد الاجتماعات مع اللجان المتخصصة لدى دراسة هذه اللجان مشاريع واقتراحات القوانين وتزويد الأعضاء بمعلومات ومعطيات تحسن مستوى التشريع.

- السعي لتطوير القوانين والتشريعات المعمول بها وإيجاد تشريعات جديدة لسد الفراغ التشريعي في العديد من المجالات الحديثة.

- رفع مذكرات وعرائض إلى الغرف العليا والوزراء حول القضايا التي تهم المجتمع المدني للفت النظر إلى عدد من المسائل المطروحة في الرأي العام.

- السعي لدى النواب لتشكيل مجموعات ضغط لحماية حقوق الإنسان وكشف تجاوزات السلطات الأمنية والقضائية في هذا المجال وسن القوانين المطلوبة.

- إعداد تقارير جديدة حول السياسات الحكومية نظراً للإمكانيات البشرية والمادية التي تتمتع بها هيئات المجتمع المدني ووضعها بتصرف أعضاء الغرف العليا.

وتحتل وسائل الإعلام المرئي والمسموع والمكتوب مكانة مميزة في ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية وكشف ممارساتها

## خلاصات واقتراحات

الخاطئة ونقلها إلى الرأي العام. وتشكّل هذه الوسائل سنداً أساسياً للبرلمانيين في عملهم التشريعي والرقابي. فمن جهة، تزود هذه الوسائل البرلمانيين بالمعلومات التي تكشفها، وهكذا تكون لديهم مادة إضافية لمواجهة الحكومة. ومن جهة ثانية، تنقل هذه الوسائل مواقف البرلمانيين وتعليقاتهم وانتقاداتهم إلى الرأي العام. فبقدر ما تكون هذه الوسائل حرة وغير مرتهنة للسلطة التنفيذية، وبقدر ما يكون البرلمان منفتحاً أمام هذه الوسائل ومتعاوناً معها، تكون مساهمة الوسائل الإعلامية فعّالة وجديّة، وفي دعم الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وفي تسليط الضوء على القوانين التي تقرّ في البرلمان.

## 1. اقتراحات عامة

ثالثاً

### اقتراحات لتطوير الوظائف التمثيلية والتشريعية والرقابية للغرف العليا

- أ- تعزيز القدرات الذاتية للغرف العليا بهدف مساعدة أعضائها على ممارسة أفضل لصلاحياتهم التمثيلية والتشريعية والرقابية، وبخاصة:
- استحداث مركز دراسات (وقاعدة معلومات) لتزويد البرلمانين بالمعلومات التي يحتاجون إليها في عملهم التشريعي والرقابي.
  - تحسين القدرات المهنية للجهاز المساعد للجان البرلمانية الدائمة.
  - تنظيم تدفق المعلومات من قبل الإدارات التنفيذية وإدارات الرقابة العامة (المصرف المركزي، ديوان المحاسبة، هيئة التفتيش...) إلى الغرف العليا ووضعها بتصرف أعضائها.
- ب- تدريب أعضاء الغرف العليا على قواعد العمل التمثيلي التشريعي والرقابة البرلمانية السليمة.
- ج- إنشاء لجنة ارتباط داخل الغرفة العليا تتولى العلاقة مع هيئات وفعاليات المجتمع المدني.
- د- استحداث موقع الكتروني للغرفة العليا لتلقي طلبات وشكاوى المواطنين وهيئات المجتمع المدني، لتبادل الرأي والمعلومات.

- هـ- توفير الوسائل الكفيلة لوسائل الإعلام لممارسة مهامها بكل حرية في البرلمان وإعطاء هذه الوسائل، على أنواعها، صلاحية نقل وقائع الجلسات العامة.
- و- إعطاء الغرف العليا الاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية (عدم تعيين أعضاء هذه الغرف العليا كلياً أو جزئياً، عدم تعيين رؤساء هذه الغرف وأمينها العام...).

## 2. اقتراحات تفصيلية

### أ- الوظيفة التمثيلية

تعزيراً للوظيفة التمثيلية للغرف العليا يُقترح:

- اعتماد مبدأ الانتخاب بدل التعيين في جميع الغرف العليا، والتدرج في تطبيق هذا المبدأ والأخذ بنظام مزدوج (انتخاب/تعيين) في الغرف المعيّنة كلياً من قبل رئيس الدولة.
- توسيع قاعدة الفئات المشمولة بالتعيين أو الانتخاب لتضم عدداً من النساء وممثلي المنظمات والهيئات المهنية والأقليات الاثنية واللغوية.
- إعطاء مشروعية تمثيلية للغرف العليا بحيث تصبح تُمثل على الصعيد الوطني إما التقسيمات الجغرافية وإما الهيئات المجتمعية المنظمة وإما كلاهما، وأن لا تكون ممثلة فقط لإرادة رئيس الدولة.

### ب- الوظيفة التشريعية

في البرلمانات التي لا تشارك فيها الغرف العليا في العمل التشريعي، يقتضي منح هذه الغرف صلاحيات تشريعية (عُمان ومصر واليمن).

في البرلمانات التي لا تتمتع فيها الغرف العليا بحق المبادرة التشريعية (الجزائر وتونس) يتعيّن منح أعضاء هذه الغرف حق المبادرة التشريعية.

المساواة بين الغرفتين في إحالة مشاريع القوانين من قبل الحكومة، بحيث توضع على مكتب أي منهما بدون تمييز.

### ج- الوظيفة الرقابية

انطلاقاً من التفاوت القائم بين نماذج الغرف العليا في العالم العربي، لا بد من تجزئة الاقتراحات لتأخذ في الاعتبار هذا التفاوت وبصورة عامة، يُقترح:

- استحداث صلاحيات وأدوات رقابية في حدها الأدنى في المجالس التي لا يحق لها ممارستها حالياً. هذه المجالس هي أربعة (مجلس الشورى- مصر، مجلس الشورى- اليمن، مجلس الدولة- عُمان ومجلس المستشارين- تونس). ويُقترح أن تزود هذه المجالس بصلاحيات وأدوات رقابية على مرحلتين، الأولى مرحلة الحد الأدنى والثانية مرحلة الصلاحيات المأوفة. ففي المرحلة الأولى، يجب أن تُمنح هذه المجالس صلاحية الاستعلام وتجميع المعلومات عبر الأسئلة والاستجابات غير المؤدية إلى طرح الثقة والمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وطرح مواضيع عامة للمناقشة.

- تخفيف شروط العمل في ممارسة الأدوات الرقابية التي تفرضها حالياً بعض الغرف العليا، وبخاصة في ما يتعلق بالأسئلة والاستجابات وصلاحيات اللجان الدائمة، ولجان التحقيق ومساءلة الوزراء (دون أن تشمل هذه المسألة سحب الثقة من الحكومة).

وبصورة تفصيلية، يُقترح: تعزيز الإطار القانوني للرقابة البرلمانية من خلال مراجعة اللوائح والأنظمة الداخلية للبرلمانات، بهدف:



## خلاصات واقتراحات

- إزالة الشروط المقيدة لاستخدام الأدوات الرقابية وبخاصة في مجال الأسئلة والاستجابات وطرح المواضيع للمناقشة.
- تنويع الأسئلة لتشمل الأسئلة الشفهية والكتابية والآنية والفورية والمتبوعة بنقاش.
- إعطاء المزيد من الصلاحيات للجان الدائمة وبخاصة في مجال الاستماع ودعوة الوزراء والحصول على المعلومات.
- تمثيل الكتل البرلمانية، بحسب حجمها في اللجان وفي الهيئات المسيّرة للعمل البرلماني.
- تخفيف الشروط لعقد جلسات المناقشة العامة وزيادة وتيرة انعقادها.
- تنقية الأنظمة واللوائح الداخلية من الغموض والمعاني الملتبسة.
- تخفيض المهل المعطاة للحكومة للإجابة عن أسئلة أعضاء الغرف العليا.

### د- وظيفة إقرار الموازنة ومراقبة تنفيذها

- إزالة الشروط المقيدة لإقرار الموازنة والحسابات الختامية ومناقشتها في الغرف العليا.
- منح الغرف العليا مهلاً متساوية مع المجالس النيابية للتصديق على الموازنة.
- إشراك الغرفة العليا في جميع مراحل إقرار الموازنة العامة وتقديم ومراقبة تنفيذها الحسابات الختامية في موعد معقول.
- تنظيم تدفق المعلومات بشأن تنفيذ بنود الموازنة إلى أعضاء الغرفة العليا (ديوان المحاسبة، مراكز الدراسات، تقارير وزارة المال...) كي يتسنى لهم حسن متابعة تنفيذ الموازنة.

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

## مصادر الدراسة

### أولاً- الدساتير العربية

- دستور الأردن 1952 وتعديلاته.
- دستور البحرين 2002.
- دستور تونس 2002.
- دستور الجزائر 1996 وتعديلاته.
- دستور السودان 2005.
- النظام الأساسي للحكم في عُمان 1996.
- دستور المغرب 1996.
- دستور مصر 2007.
- دستور موريتانيا 1991.
- دستور اليمن 2001.
- دستور الإمارات العربية المتحدة 1971.
- دستور قطر 2004.
- النظام الأساسي للحكم في السعودية 1992.

### ثانياً- اللوائح والأنظمة الداخلية

#### للغرف العليا العربية في الأنظمة البرلمانية ثنائية الغرفة

- النظام الداخلي لمجلس الأعيان في الأردن 1998.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في البحرين 2002.
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين في تونس 7 تشرين الثاني/نوفمبر 2001.
- قانون أساسي عدد 48 لسنة 2004 مؤرخ في 15 جوان 2004 يتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين في تونس وعلاقتها ببعضهما.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة في الجزائر 28 تشرين الثاني/نوفمبر 2000.

- لائحة تنظيم مجلس الولايات في السودان 2005.
- نظام مجلس عُمان رقم 97/86 الصادر بمرسوم سلطاني في شأن مجلس عمان.
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغرب 1988.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في مصر 2001.
- نظام مجلس الشيوخ في موريتانيا 1992.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في اليمن 2002.

### ثالثاً- أوراق عمل

أوراق العمل المقدمة في الورشة الإقليمية حول الرقابة البرلمانية المنعقدة في بيروت 16-17 تشرين الأول/أكتوبر والتي نظمتها مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية بعنوان «نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني».

### رابعاً- مبادئ عامة و خلاصة ورشات:

المبادئ العامة حول تطوير الإطار القانوني لتعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية (مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2010).

### خامساً- مواقع الكترونية:

- www.arabparliaments.org - www.arab-ipu.org
- www.assemblee-nationale.dj جيبوتي
- www.auc.km - www.ipu.org جزر القمر
- www.parliament.gov.za - www.senat.fr جنوب إفريقيا
- www.senat.fr/bresil.html البرازيل



الفصل السادس:  
مقارنة أوضاع الغرف  
العليا العربية مع بعض  
مثيلاتها في العالم:  
نماذج فرنسا والبرازيل  
وجنوب إفريقيا

6



مقارنة أوضاع الغرف العليا العربية مع بعض مثيلاتها في العالم: نماذج فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا

إن التنوع الذي تتميز به الغرف العليا العربية<sup>48</sup> لجهة تكوينها وصلاحياتها ووظائفها، تتميز به كذلك الغرف العليا على الصعيد العالمي مع بعض الفروقات حيث أنه لا يوجد، على الصعيد العالمي، نموذج واحد من الغرف العليا. ونلاحظ فروقات في العديد من الوجوه بين غرفة وأخرى أو بين مجموعة غرف وأخرى. ويمكن أن نلاحظ هذه الفروقات في مقارنة وظائف الغرف العليا التمثيلية والتشريعية والرقابية.

## 1. المشهد العام للصفة التمثيلية

تمثل الغرف العليا في العالم، عامةً، إما ولايات الدولة وتقسيماتها الإدارية وإما بعض المكونات في المجتمع. إن تمثيل الولايات والتقسيمات المناطقية هو النموذج المهيمن في تكوين الغرف العليا. وإلى جانب هذا التمثيل، يقوم تمثيل للهيئات المهنية (المغرب وسلوفانيا)، أو للنخب التقليدية ورؤساء القبائل (ليسوتو وبوتسوانا وزيمبابواي)، أو لمكونات إثنية ولغوية ودينية (بوروندي ورواندا وجمهورية الكونغو الديمقراطية)، أو المواطنين المهاجرين (فرنسا وإيطاليا وموريتانيا والسنغال...).

ويلاحظ أن 40% من الغرف العليا منتخبة بالاقتراع العام بنظام انتخابي نسبي أو أكثرى أو مختلط (إسبانيا وفرنسا واليابان...)، مقابل 25% تتألف من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين (أفغانستان والجزائر وبلاروسيا وبلجيكا ومصر والهند

# أولاً

## الوظيفة التمثيلية للغرف العليا في العالم

وإيطاليا وتونس...). وهناك عدد من الغرف العليا معينة كلياً (ألمانيا والبحرين وكندا والأردن وروسيا). وفي بعض الحالات، هناك غرف تضم أعضاء حُكَميين (أفراد العائلة المالكة في بلجيكا، رؤساء الجمهورية السابقين في إيطاليا، اللوردات الوراثيين في بريطانيا). كما في حالات نادرة، ينتخب أعضاء الغرفة العليا عدداً من الأعضاء: 10 أعضاء في مجلس الشيوخ البلجيكي، 3 في مجلس الشيوخ الموريتاني لتمثيل الموريتانيين في الخارج.

أما في العالم العربي، فالغرف العليا تنقسم إلى نماذج متعددة، يطمح عليها التعيين إما بجميع أعضائها من قبل رئيس الدولة (الأردن والبحرين وعمان واليمن) وإما جزئياً (تونس والجزائر ومصر). وهناك ثلاث غرف فقط يتم انتخاب أعضائها من قبل الممثلين المحليين (السودان وموريتانيا)، ومن قبل هؤلاء مع ممثلي الهيئات النقابية (المغرب).

## 2. مقارنة الصفة التمثيلية بين الغرف العربية العليا وغرف دول فرنسا والبرازيل وإفريقيا الجنوبية

في الدول الثلاث (فرنسا والبرازيل وإفريقيا الجنوبية)، جميع أعضاء الغرف العليا منتخبون من قبل الممثلين المحليين والهيئة الممثلة للفرنسيين المقيمين في الخارج، ومن قبل مجالس الولايات (البرازيل وإفريقيا الجنوبية). ويتشابه هذا الوضع مع الغرف العربية العليا المنتخبة كلياً (السودان والمغرب وموريتانيا) أو المنتخبة جزئياً (تونس والجزائر ومصر). ولا ينفرد مجلس الشيوخ الفرنسي بحق الدفاع عن مصالح المجموعات الترابية (Collectivités territoriales)، بل يتقاسم هذا الحق مع الجمعية الوطنية. في حين أن أعضاء مجلس الشيوخ في البرازيل ومجلس



مقارنة أوضاع الغرف العليا العربية مع بعض مثيلاتها في العالم: نماذج فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا

الولايات في السودان يدافعون عن مصالح الولايات التي يمثلون ولا يمر قانون يتعلق بهذه الولايات دون موافقة الغرفة العليا. وحده مجلس الشورى في مصر لا يضم أعضاء يمثلون التقسيمات المناطقية، بل يمثل الأعضاء المنتخبون (2/3 المجلس) الفلاحين والعمال. وبكلام آخر، إن الطابع الغالب في العالم على التمثيل في الغرف العليا بأنها تُمثل الولايات والتقسيمات المناطقية إلى جانب أشكال محدودة من تمثيل لفئات اجتماعية معينة (رؤساء جمهورية سابقين، المواطنين المقيمين في الخارج...). في حين أن التمثيل في الغرف العربية العليا مزيج من تمثيل مناطقي وتمثيل مهني وتمثيل فئات اجتماعية عليا قدمت سابقاً خدمات للدولة.

## 1. المشهد العام

## ثانياً الوظيفة التشريعية للغرف العليا

يشير المشهد العام للصلاحيات التشريعية للغرف العليا إلى تنوع كبير في الصلاحيات التشريعية الممنوحة لها: في عدد قليل جداً من الدول، تؤدي الغرف العليا دوراً استشارياً، فأعضاء هذه الغرف لا يساهمون بسنّ القوانين بل يبدون رأياً بشأنها (بوتسوانا والتوغو وسلوفينيا ومصر واليمن وعمان). أما في العدد الأكبر من الدول، فتمتع الغرف العليا بالسلطة التشريعية بمكوناتها الثلاثة: حق المبادرة التشريعية، وحق تعديل مشاريع القوانين وحق المناقشة العامة لمشاريع واقتراحات القوانين. ويتمتع ثلثا الغرف العليا بحق المبادرة التشريعية

(باستثناء المشاريع المالية التي هي من صلاحيات الحكومة). وفي 10٪ من الدول (جنوب إفريقيا وبلجيكا والبرازيل والسودان...) تتمتع الغرف العليا بالمبادرة التشريعية في مجالات معينة أبرزها شؤون الحكم اللامركزي. وفي 12٪ من الحالات، لا تتمتع الغرف العليا بحق المبادرة التشريعية (بوتسوانا وليسوتو ورواندا وتونس...).

وفي بعض الدول أعطي حق المبادرة لمجموعة من الأعضاء (10 أعضاء في الأردن) وليس إفرادياً لكل عضو. أما حق تعديل مشاريع واقتراحات القوانين ومناقشتها في الهيئة العامة فتمتع بهما معظم الغرف العليا.

يبقى أن نشير إلى مدى توازن الصلاحيات التشريعية بين غرفتي البرلمان، أي في حال الخلاف بين الغرفتين، هل يستطيع مجلس النواب تجاوز الغرفة العليا ويقر القانون دون موافقتها؟

مقارنة أوضاع الغرف العليا العربية مع بعض مثيلاتها في العالم: نماذج فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا

تُبيّن الدراسات في هذا المجال أن في ثلث البرلمانات لا يستطيع مجلس النواب تجاوز الغرفة العليا وأن موافقة هذه الغرفة إلزامية لإقرار القانون. بالمقابل، وفي دول عديدة، مُنح مجلس النواب حق تجاوز الغرفة العليا ولكن ضمن ضوابط صارمة: موافقة مجلس النواب بأكثرية موصوفة، اللجوء الإلزامي إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، عدم إمكانية تجاوز الغرفة العليا في مجال القوانين الدستورية والقوانين العضوية، تحديد المجالات التي تتمتع بها الغرفتان بنفس الصلاحيات (بلجيكا).

## 2. مقارنة الصلاحيات التشريعية بين الغرف العربية وثلاث غرف عالمية (فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا)

### أ- مجلس الشيوخ الفرنسي

يتألف مجلس الشيوخ الفرنسي من 331 عضواً، بينهم 319 عضواً يمثلون التقسيمات المناطقية و12 عضواً يمثلون الفرنسيين المقيمين في الخارج. ويتمتع المجلس بالصلاحيات التشريعية نفسها التي تتمتع بها الجمعية الوطنية. فله حق المبادرة التشريعية وحق إدخال تعديلات على مشاريع القوانين، كما هي الحال بالنسبة للجمعية الوطنية والحكومة. وتحيل الحكومة مشاريع القوانين إلى أي من مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية، مع استثناء لمشاريع القوانين المالية وتمويل الضمان الاجتماعي التي تحال بالأولوية إلى الجمعية الوطنية، مقابل إحالة مشاريع قوانين تنظيم المجموعات الترابية (Collectivités territoriales) وهيئات الفرنسيين المقيمين في الخارج، إلى مجلس الشيوخ.

وفور وصول مشاريع القوانين إلى مكتب المجلس (أو الجمعية الوطنية) تُحال إلى إحدى اللجان الدائمة لدراستها. وتجرى مناقشة

مشروع القانون تباعاً في الغرفتين لاعتماد نص نهائي موحد. وفي حال الخلاف بين غرفتي البرلمان، تُشكّل لجنة مشتركة متساوية الأعضاء من الغرفتين مهمتها اقتراح نص موحد يُعرض على الغرفتين لإقراره. وفي حال استمرار الخلاف، يمكن الحكومة أن تطلب إلى الجمعية الوطنية إقرار النص في الصيغة التي تراها مناسبة.

ويحق للحكومة طلب صلاحيات إستراتيجية استثنائية، كما يحق لرئيس الجمهورية رد مشاريع واقتراحات القوانين لقراءة ثانية، كما يحق له تنظيم استفتاء تشريعي حول قانون معين.

#### ب- مجلس الشيوخ البرازيلي

يتألف مجلس الشيوخ البرازيلي من 81 عضواً يمثلون الولايات الـ 27، بمعدل 3 شيوخ عن كل ولاية. ويتمتع المجلس بصلاحيات تشريعية واسعة. فللأعضاء واللجان حق المبادرة التشريعية وحق إدخال التعديلات على النصوص كما هي الحال بالنسبة للنواب ولرئيس الجمهورية. تناقش اقتراحات القوانين التي يقدمها الشيوخ والنواب داخل المجلس الذي ينتمي إليه الشيخ أو النائب. أما مشاريع القوانين فتُحال أولاً إلى مجلس النواب، لتدرسها اللجان وتناقش وتقر في الهيئة العامة. ومن ثم يُحال النص إلى مجلس الشيوخ، فإذا رُفض يسقط مشروع القانون، وإذا أُدخلت عليه تعديلات، يُعاد إلى مجلس النواب لقراءة جديدة. وفي نهاية الأمر، يعود لمجلس النواب اتخاذ القرار النهائي. ويحق لرئيس الجمهورية رد أي قانون، عندئذ، تعاد مناقشة النص في اجتماع مشترك لمجلسي الشيوخ والنواب (الكونغرس) برئاسة رئيس مجلس الشيوخ. وكما يُرفع يتو رئيس الجمهورية عن القانون، يجب أن تصوت الأكثرية المطلقة لأعضاء مجلسي الشيوخ والنواب ضد رأي رئيس الجمهورية. كما يحق للرئيس اتخاذ تدابير مؤقتة لها قوة القانون، يصادق عليها (أو

مقارنة أوضاع الغرف العليا العربية مع بعض مثيلاتها في العالم: نماذج فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا

يرفضها) البرلمان لاحقاً كما يحق له طلب صلاحيات تشريعية استثنائية.

### ج- المجلس الوطني للولايات في جنوب إفريقيا

يتألف المجلس من 90 مستشاراً يمثلون الولايات التسع بمعدل 10 مستشارين عن كل ولاية. ويختار كل مجلس ولاية ممثليه العشرة في المجلس الوطني، بتزكية من الأحزاب الممثلة في المجلس. أي أن المستشارين في المجلس الوطني يصوتون وفقاً لتوجيهات مجلس الولاية التي ينتمون إليها، ويحق للأحزاب سحب ثقتها من المستشار الذي يمثلها في أي لحظة. وهذا الوضع ينعكس على آليات التصويت في المجلس الوطني، كما سنراه لاحقاً. ويتمتع المجلس الوطني للولايات مع مجلس النواب والحكومة بالمبادرة التشريعية فقط في ما يعود للحقوق الأساسية للأفراد (Bill of Rights) وفي المواضيع المشتركة بين السلطات الوطنية والسلطات الولائية (الزراعة، حماية المستهلك، التعليم، السياحة) وهي المواضيع المنصوص عنها في الدستور (المادة 76). وفيما عدا هذين المجالين، فإن المبادرة التشريعية هي حصراً لدى الحكومة ومجلس النواب. ويتمتع المجلس الوطني للولايات بحق إدخال التعديلات على جميع مشاريع واقتراحات القوانين دون أي تحديد. وتختلف الإجراءات التشريعية بحسب موضوع القانون، فإذا كان يتعلق بالمادة 75 من الدستور أي لا يمس مصالح الولايات، تتخذ إجراءات تشريعية تختلف عن القوانين التي تمس هذه المصالح (المادة 76) كما تختلف طريقة التصويت داخل المجلس.

الإجراءات التشريعية في حالة مشاريع القوانين التي لا تمس مصالح الولايات. تجري القراءة الأولى، في هذه الحالة، حكماً في الجمعية الوطنية. ومن ثم يحال النص إلى مجلس الولايات ويجري التصويت في هذه الحالة من قبل أعضاء المجلس، بصورة فردية، أي يكون

هناك مبدئياً 90 صوتاً. أما إذا كان الموضوع يقع تحت المادة 76 ويمس مصالح الولايات فالتصويت يتم على أساس البعثات التسع أي يكون لكل بعثة صوت، بما مجموعه 9 أصوات. إذا أقر المجلس النص، كما وافقت عليه الجمعية الوطنية، يُرفع للرئيس لإصداره. أما إذا رفض المجلس النص أو أدخل عليه تعديلات، يعاد للجمعية الوطنية لقراءة ثانية. وفي هذه الحالة، تكون الكلمة الفصل للجمعية الوطنية.

الإجراءات التشريعية في حالة مشاريع القوانين التي تمس مصالح الولايات (المادة 76 من الدستور): في هذه الحالة، يمكن أن تتم القراءة الأولى في أي من الغرفتين (وليس حكماً في الجمعية الوطنية أولاً). وتقر الغرفة المحال إليها مشروع القانون ثم تحيله إلى الغرفة الثانية. وإذا أقرته الغرفة الثانية كما ورد لها من الغرفة الأولى، يُرفع إلى رئيس الجمهورية لإصداره. أما إذا رفضت الغرفة الثانية النص، تُشكّل لجنة تسوية مشتركة. وإذا عدلت النص فقط فتعيده إلى الغرفة الأولى لقراءة ثانية. فإذا قبلت الغرفة الأولى بالتعديلات المقترحة، يُرفع القانون إلى رئيس الجمهورية لإصداره. أما إذا رفضت الغرفة الأولى التعديلات، فتُشكّل لجنة تسوية مشتركة بين الغرفتين. وإذا فشلت اللجنة المشتركة باعتماد نص موحد، يُحال النص إلى الجمعية الوطنية التي عليها إقراره بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائها وبشرط أن تكون هي من أجرى القراءة الأولى.

مقارنة أوضاع الغرف العليا العربية مع بعض مثيلاتها في العالم: نماذج فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا

في غالبية البرلمانات، تتمتع الغرف العليا بصلاحيات تشريعية في إقرار الموازنة العامة ومراقبة تنفيذها، شبيهة إلى حد بعيد بما تتمتع به المجالس النيابية. مع الإشارة إلى أن المبادرة التشريعية في المجال المالي هي من حق الحكومة. ولا تحيد الغرف العليا الثلاث في فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا عن هذا التوصيف.

ففي فرنسا، يتمتع مجلس الشيوخ في مجال إقرار الموازنة ومراقبة تنفيذها، بنفس صلاحيات الجمعية الوطنية باستثناء أن مشروع الموازنة تقدمه الحكومة إلى الجمعية الوطنية أولاً. ويتابع المجلس ويراقب، من خلال لجنة المالية، تنفيذ الموازنة ويمكنه الحصول على جميع المستندات والوثائق، باستثناء تلك المتعلقة بالأمن القومي. ويساعد المجلس في عمله هذا، ديوان المحاسبة الذي يقوم بكل الاستقصاءات ويقدم جميع المعلومات إلى اللجنة. وتتخذ الإجراءات التشريعية صفة الاستعجال لدى مناقشة مشروع الموازنة في البرلمان.

وفي البرازيل، تشكل لجنة مختلطة دائمة في مجلسي الشيوخ والنواب مهمتها درس مشروع الموازنة العامة السنوية وإبداء الرأي بمضمونها وبالحسابات الختامية التي يقدمها رئيس الجمهورية سنوياً عن تنفيذ الموازنة. ويحق للجنة اقتراح التعديلات على مشروع قانون الموازنة شرط أن تكون متلائمة مع السياسة المالية العامة المتبعة. وتتابع اللجنة مراقبة تنفيذ الموازنة بدون عرقلة

## ثالثاً صلاحيات الغرف العليا في إقرار الموازنة ومراقبة تنفيذها

عمل اللجان الأخرى في الكونغرس وفي كل من الغرفتين. ويتمتع مجلس الشيوخ وحده، دون مجلس النواب بالموافقة على القروض التي تجريها السلطات التنفيذية. وبناءً على طلب مجلس الشيوخ (ومجلس النواب كذلك) تقوم محكمة المحاسبة الاتحادية بإجراء استقصاءات واستماعات في إدارات السلطات المركزية الثلاث. أما الإجراءات التشريعية في إقرار الموازنة فهي ذاتها المعتمدة في مناقشة مشاريع القوانين المحالة من الحكومة.

أما في جنوب إفريقيا، فمجلس الولايات يتمتع بالصلاحيات التشريعية التي تتمتع بها الجمعية الوطنية في إقرار مشروع الموازنة ومتابعة تنفيذها، علماً بأن المبادرة التشريعية في المجال المالي تعود للحكومة وحدها (Money Bills). وتطبق على مناقشة مشروع قانون الموازنة في المجلس الإجراءات التشريعية العادية التي لا تمس مصالح الولايات (المادتان 74 و77 من الدستور).

تؤدي الغرف الثلاث دوراً محورياً في مناقشة الموازنة العامة للدولة وفي متابعة تنفيذها.



مقارنة أوضاع الغرف العليا العربية مع بعض مثيلاتها في العالم: نماذج فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا

تتمتع الغرف العليا في البرلمانات العالمية ثنائية الغرفة بصلاحيات رقابية تتشابه إلى حد بعيد مع ما تتمتع به الغرف العليا العربية الست التي تناولها الفصل الرابع<sup>49</sup>. وإذا أخذنا ثلاثة نماذج من العالم، هي فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا، نلاحظ نقاط التقارب هذه.

#### الأدوات الرقابية:

الأسئلة واللجان الدائمة والعرائض ولجان تقصي الحقائق ومناقشة الحكومة، هي أدوات مشتركة بين مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الشيوخ البرازيلي ومجلس الولايات الوطني في جنوب إفريقيا.

## رابعاً صلاحيات الغرف العليا في الرقابة البرلمانية

### جدول رقم 8 - جدول مقارنة بالأدوات الرقابية بين الغرف العربية العليا وبعض الغرف العالمية

البرلمان	الأسئلة	اللجان الدائمة	حضور الوزراء	التحقيق	الرقابة المالية	العرائض الجنائي	الاتهام
الغرف العربية الست <sup>50</sup>	X	X	X	X <sup>51</sup>	X <sup>52</sup>	X	-53
فرنسا- مجلس الشيوخ	X	X	X	X	X	X	X
البرازيل- مجلس الشيوخ	X	X	X	X	X	X	X
جنوب إفريقيا- المجلس الوطني للولايات	X	X	X	X	X	X	-

49. لمجلس المستشارين في المغرب الحق بتقديم ملتمس رقابة وملتمس توجيه تنبيه. وهاتان الأداتان غير متاحتان في أي غرفة عليا أخرى.

50. الأردن والبحرين والجزائر والسودان والمغرب وموريتانيا.

## 1. نماذج فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا

تتمتع الغرف العليا في البرلمانات العالمية ثنائية الغرفة بصلاحيات وأدوات رقابية، نجد بعضها في الغرف العليا العربية، كما أن بعضها الآخر تميز به الغرف العالمية. وبهدف المقارنة نعرض للصلاحيات والأدوات الرقابية في ثلاث غرف عليا هي مجلس الشيوخ (فرنسا) ومجلس الشيوخ (البرازيل) والمجلس الوطني للولايات (جنوب إفريقيا).

### أ. مجلس الشيوخ - فرنسا

يتمتع مجلس الشيوخ في فرنسا بصلاحيات رقابية واسعة، لكنها لا تشمل إثارة المسؤولية السياسية للحكومة وطرح الثقة بأعضائها وإن كان يحق لرئيس الحكومة الطلب إلى مجلس الشيوخ المصادقة على بيان وزاري عن السياسة العامة للحكومة. فالمجلس يتمتع بالصلاحيات والأدوات التالية:

- حق الاستعلام والحصول على المعلومات من خلال الأسئلة المكتوبة والشفهية والشفهية المتبوعة بمناقشة والأسئلة الآنية) ومناقشة بيانات الحكومة ومهمات الاستماع في اللجان الدائمة والفرعية.
- حق تقصي الحقائق من خلال تأليف لجان تحقيق خاصة ومراقبة تنفيذ القوانين المالية والتحقيقات التي تقوم بها اللجان الدائمة لجهة مراقبة تنفيذ القوانين ومراقبة المؤسسات العامة وممارسة صلاحيات التحقيق.
- تطوير أجهزة التقييم مثل: الهيئة البرلمانية لتقييم الخيارات العلمية والتكنولوجية، مرصد مجلس الشيوخ حول اللامركزية، مفوضية تنظيم الأراضي والتنمية المستدامة، متابعة الدستور

51. متوافر في ٤

غرف، باستثناء  
البحرين والسودان.

52. متوافر في خمس

غرف عربية عليا  
هي الأردن والبحرين  
وموريتانيا والمغرب  
والجزائر.

53. فقط في المغرب.

مقارنة أوضاع الغرف العليا العربية مع بعض مثيلاتها في العالم: نماذج فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا

- الأوروبي، مكتب تقييم السياسات الصحية والسياسات العامة.
- الحق بمراقبة دستورية القوانين والمشاركة بتعديل الدستور.
- ممارسة صلاحيات قضائية لها علاقة وثيقة بالرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية: اتهام رئيس الجمهورية من قبل غرفتي البرلمان، انتخاب أعضاء في مجلس القضاء الأعلى المختص بمحاكمة رئيس الجمهورية وانتخاب 6 أعضاء بالتساوي مع الجمعية الوطنية في محكمة الجمهورية التي تحاكم الوزراء.
- صلاحيات رئيس مجلس الشيوخ بالتعيين في مجالس تمارس الرقابة الوطنية العليا. فرئيس مجلس الشيوخ يعين:
  - ثلاثة أعضاء في المجلس الدستوري.
  - عضو في مجلس القضاء الأعلى.
  - عضو في اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات.
  - ثلاثة أعضاء في المجلس الأعلى للمرئي والمسموع.
  - عضو في لجنة عمليات البورصة.
  - عضو في الهيئة الناظمة للاتصالات.

### ب. مجلس الشيوخ- البرازيل

- يتمتع مجلس الشيوخ في البرازيل بصلاحيات وأدوات رقابية واسعة أبرزها:
- حق الاستعلام والحصول على المعلومات من خلال الأسئلة ودعوة الوزراء للمشاركة في الاجتماعات وتوفير المعلومات.
  - حق تقصي الحقائق من خلال تأليف لجان تقصي الحقائق مع صلاحيات قضائية.
  - حق الاتهام الجنائي ومحاكمة رئيس الجمهورية ونائب الرئيس.
  - حق المبادرة بتعديل الدستور أسوة برئيس الجمهورية ومجلس النواب.
  - حق مراجعة المجلس الدستوري بشأن عدم دستورية القوانين.

المجالس العليا في البرلمانات العربية:  
وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية والموازنة

- ولمجلس الشيوخ الحق الحصري بتعليق العمل الكلي أو الجزئي بالقوانين المطعون فيها.
- صلاحية السماح بالقروض المالية.
- صلاحية المصادقة على تعيين أعضاء المحكمة الفدرالية العليا ومجلس القضاء الأعلى المقترحين من قبل رئيس الجمهورية.
- صلاحية المصادقة على اختيار السفراء وعلى تعيين بعض القضاة وكبار الموظفين.

### ج. المجلس الوطني للولايات- جنوب إفريقيا

يمثل مجلس الولايات في دولة جنوب إفريقيا الاتحادية الولايات التسع التي تتألف منها هذه الدولة. ويتمتع المجلس بصلاحيات واسعة في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية تقف عند حدود صلاحية سحب الثقة من رئيس الدولة والوزراء التي منحها الدستور للجمعية الوطنية (الغرفة الثانية). أما الصلاحيات والأدوات الرقابية المشتركة بين الغرفتين فهي:

### الصلاحيات الرقابية:

- حق المصادقة على التعديل الدستوري.
- إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ.
- تلقي العرائض والاقتراحات من المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني.
- ممارسة الرقابة على الجوانب الوطنية للسلطات الولائية والمحلية.
- مناقشة الموازنة وإقرارها في اللجان وفي الهيئة العامة للمجلس.
- تلقي التقارير السنوية والتقارير الدورية من جميع الدوائر التنفيذية ومن الهيئات الرقابية الوطنية العامة وتقارير المراقب المالي العام

مقارنة أوضاع الغرف العليا العربية مع بعض مثيلاتها في العالم: نماذج فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا

- وتوصيات لجنة الحسابات العمومية وتقارير الهيئات التابعة للبرلمان.
- مراقبة تنفيذ القوانين وتطبيق الموازنة والتقيد الدقيق بأحكام الدستور.
- مساءلة الوزراء عن كيفية إنفاق الضرائب التي يدفعها المكلفون والتأكد من أن السياسات الحكومية المعلنة يتم تنفيذها وأن ليس هناك استغلال للسلطة.

### الأدوات الرقابية:

- اللجان الدائمة بصلاحيات واسعة ترفع تقاريرها إلى المجلس.
- الأسئلة الشفهية والكتابية والاستجابات.
- لجان تقصي الحقائق.
- اللجان الخاصة والمشاركة والطائرة.
- استدعاء الوزراء والموظفين والخبراء والمواطنين للمثول أمام المجلس واللجان وتقديم المستندات والوثائق التي بحوزتهم.
- الجولات الدراسية في جميع أنحاء البلاد والحصول على آراء المواطنين وطلباتهم.
- النقاشات العامة في الهيئة العامة بحضور الوزراء المعنيين.
- مناقشة الوزراء بعد الاستماع إلى بيانات يدلون بها أمام المجلس.

## 2. خلاصات عن التجربة الدولية

تمتع الغرف العليا الثلاث (فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا) بصلاحيات رقابية واسعة تسمح لها بالإطلاع الدائم على أعمال السلطة التنفيذية ومراقبة أداؤها. كما تتمتع لجانها البرلمانية بصلاحيات تسمح لها بأداء دور مميز في هذه الرقابة.

تتزوّد الغرف الثلاث بسيل من التقارير والمعلومات من قبل أجهزة السلطة التنفيذية ومن قبل أجهزة وهيئات مستقلة عنها. ولا يبدو أن هناك عوائق تمنع تدفق هذه المعلومات واستخدامها من قبل أعضاء الغرف العليا.

يمارس مجلسا الشيوخ في فرنسا والبرازيل صلاحيات في تعيينات كبار القضاة وأعضاء بعض الهيئات الوطنية العليا. فرئيس مجلس الشيوخ في فرنسا يُعيّن أعضاء في المجلس الدستوري وفي هيئات وطنية عليا تتولى الإشراف على الخيارات الإستراتيجية للدولة (مجلس القضاء الأعلى، اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات، المجلس الأعلى للمرئي والمسموع، الهيئة الناظمة للاتصالات، لجنة عمليات البورصة). كما يتولى مجلس الشيوخ في البرازيل المصادقة على تعيين أعضاء المحكمة الفدرالية العليا ومجلس القضاء الأعلى وعلى اختيار السفراء.

إن مساءلة الوزراء وممثلي السلطة التنفيذية حول أعمالهم ونشاطاتهم تتوقف عند صلاحية سحب الثقة من الحكومة. فالغرف العليا في العالم- ما خلا حالات نادرة جداً- لا تتمتع بصلاحيّة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

### 3. مقارنة التجربتين العربية والدولية

بدايةً، لا بد من الاعتراف بأن التجربة العربية تشمل نماذج متنوعة جداً من الغرف العليا. بعضها- نظراً لمحدودية وضآلة صلاحياتها- لا تشبه بتاتاً ما هو متعارف عليه في التجربة الدولية من صلاحية الغرف العليا. وتتمثل هذه الغرف بمجلسي الشورى في اليمن ومصر ومجلس الدولة في عُمان ومجلس المستشارين في تونس (بالنسبة للرقابة البرلمانية). والبعض الآخر يضم ست غرف عليا، تتميز

مقارنة أوضاع الغرف العليا العربية مع بعض مثيلاتها في العالم: نماذج فرنسا والبرازيل وجنوب إفريقيا

إحداها- مجلس المستشارين في المغرب- بصلاحيات إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. هذه الغرف الست (مجلس المستشارين- المغرب، مجلس الشيوخ- موريتانيا، مجلس الأمة- الجزائر، مجلس الشورى- البحرين، مجلس الأعيان- الأردن، ومجلس الولايات- السودان) منحها الدستور صلاحيات مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ووضع بتصرفها أدوات رقابية، أحيطت في غالب الأحيان بشروط مقيدة لممارستها. وقد سبقت الإشارة إلى هذه الأدوات الرقابية الموضوعية بتصرف بعض الغرف العليا التي قد تكون واحدة في التجريبتين (أسئلة، استجابات، لجان دائمة، لجان تحقيق، عرائض...). علماً بأن الممارسة على الصعيد العالمي أسهل وبدون شروط. كما أن تدفق المعلومات إلى الغرف العليا في التجربة العالمية يختلف كلياً عما هو قائم في التجربة العربية (التقارير السنوية والدورية ومصادر المعلومات من هيئات المجتمع المدني ومراكز الدراسات...). فتدفع المعلومات في التجربة العربية غير منظم وغير منتظم. وهو في كل الأحوال ضئيل وشحيح، وخاضع في الغالب لموقف السلطة التنفيذية.

يضاف إلى ذلك أن الغرف العليا في التجربة العالمية تملك أجهزة خاصة بها تزودها بالمعلومات وتسمح لها بالولوج إلى جوهر الإستراتيجيات التي ترسمها السلطة التنفيذية.

موقع الغرف العليا في التجربة العالمية، لا يقل أهمية عن موقع الغرف الثانية (مجالس النواب) في المنظومة السياسية والدستورية للدولة حتى لو كانت هذه الغرف لا تتمتع بصلاحيات إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، غير أنها منتخبة ولا يُعيّن رئيس الدولة جميع أعضائها كما هي الحال في البحرين والأردن وعمان واليمن، أو جزءاً منهم كما هو حاصل في الجزائر ومصر وتونس.

يبقى أخيراً التأكيد مجدداً على أن الغرف العليا العربية تشكل كل واحدة منها نموذجاً قائماً بذاته وإن استخدمت أحياناً الأدوات الرقابية ذاتها. ويعكس إنشاء هذه الغرف- في الكثير من الأحيان- رغبة رئيس الدولة في إيجاد توازن ما مع المجلس النيابي المنتخب. وكما سبقت الإشارة إلى ذلك فإن الغرف العليا حديثة التأسيس في العالم العربي وقد رافق إنشاؤها تطور الانتخاب السري المباشر للمجالس النيابية.