

## جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

من

السيد رينوفات نيونزوما  
الأمين العام لمجلس الشيوخ في بوروندي

في المناقشة العامة حول

"أهمية اللجان البرلمانية في سن القوانين"

دورة مدريد

تشرين الثاني/ نوفمبر 2021

## مقدمة

تحدد المادة 163 من دستور جمهورية بروندي المسائل التي هي من مجال القانون، والتي تسمح بتجنب التداخل المحتمل بموجب مبدأ الفصل بين الصلاحيات على النحو الذي دعا إليه مونتسكيو، وهذه إحدى الخصائص الأساسية للدولة الحديثة.

إذاً تدخل المسائل التالية ضمن مجال القانون:

- 1 - الضمانات والالتزامات الأساسية للمواطن.
  2. وضع الأشخاص والسلع.
  - 3 - التنظيم السياسي والإداري والدبلوماسي.
  - 4 - حماية البيئة والمحافظة على الموارد الطبيعية.
  - 5 - القضايا المالية والتراثية.
  - 6- تأميم الشركات وإلغاء تأميمها ونقل الملكية. من شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص؛
  - 7- نظام التعليم والبحث العلمي.
  - 8 - نظام التنمية المستدامة.
  9. تشريعات العمل والضمان الاجتماعي والحقوق النقابية بما في ذلك شروط ممارسة الحق في الإضراب.
- أما المسائل الأخرى، فتدخل ضمن المجال التنظيمي.

## I- اللجان الدائمة، تمهيداً وأثناء ممارسة مجلس الشيوخ لوظيفته التشريعية

وتنص المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ على أنه في بداية أي جلسة تشريعية وفي بداية الدورة العادية الأولى في كل عام، ينشئ مجلس الشيوخ ست لجان دائمة ويعين أعضائها. ومع ذلك، بالنسبة لأي

مسائل تعتبر ذات صلة، ولا سيما كفاءة العمل، يجوز لمجلس الشيوخ في أي وقت أن ينقل عضوا واحدا أو أكثر من أعضاء مجلس الشيوخ من لجنة دائمة إلى أخرى.

ولذلك، ووفقا لمجالات الخبرة، يضم مجلس الشيوخ اللجان الدائمة التالية:

أ. اللجنة الدائمة للشؤون السياسية والدبلوماسية والدفاعية والأمنية. وهي مدعوة إلى دراسة، من بين أمور أخرى، المسائل السياسية والدبلوماسية، وقواعد تنظيم الدفاع والأمن؛

ب. اللجنة الدائمة المسؤولة عن مسائل الحقوق والحريات المؤسسية والقانونية الأساسية. وهي مدعوة إلى النظر، من بين أمور أخرى، في جهات إصدار المؤسسات، ووضع الموظفين القضائيين، والمجال المساعد للعدالة، والضمانات والالتزامات الأساسية للمواطنين، وتعزيز حقوق الإنسان، ووضع الأشخاص والسلع؛

ج. اللجنة الدائمة المعنية بالمسائل الاقتصادية والبيئية والمالية والمسائل المتعلقة بالموازنة. وهي مسؤولة بشكل خاص عن تحليل القواعد المتعلقة بالميدان الاقتصادي، والإصلاحات الاقتصادية ومسائل الخصخصة، والمسائل المالية والضريبية والمتعلقة بالموازنة والنقدية، والحوكمة الرشيدة والإدارة السليمة للدولة، والمسائل الزراعية الرعوية والبيئية، والمسائل المتعلقة بتخطيط المدن والطاقة والإسكان، فضلاً عن المسائل المتعلقة بتخطيط استخدام الأراضي؛

د. اللجنة الدائمة المعنية بالمسائل الاجتماعية والشبابية والثقافية. وهي مسؤولة بشكل خاص عن المسائل المتعلقة بالعمل والضمان الاجتماعي، والصحة العامة، والتضامن الوطني، وإعادة التوطين، وإعادة الإدماج، والإسكان، والسكان، والتعليم والبحث العلمي، والشباب، والثقافة، والرياضة، ومكافحة الإيدز، والملاريا، والسل، ومكافحة الفقر، وما إلى ذلك.

هـ. اللجنة الدائمة المعنية بالمسائل الإدارية واللامركزية ومراقبة التمثيل في المؤسسات. وهي مسؤولة بشكل خاص عن المسائل المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة، وتنظيم الكيانات الإقليمية والمحلية، ورصد الامتثال لمختلف الموازين في المؤسسات، والنقل، واللامركزية، ووضع الموظفين المدنيين، وما إلى ذلك.

و. اللجنة الدائمة المعنية بالمسائل الجنديرية والعلاقات مع الجمعية التشريعية لمجموعة شرق إفريقيا. وهي مسؤولة بشكل خاص عن المسائل المتعلقة بالجنديرية، والعنف القائم على الجندر، وتكافؤ الفرص بين الرجال والنساء،

وقيادة النساء، والحالة الاجتماعية - الاقتصادية للنساء، والعلاقات مع الجمعية التشريعية لمجموعة شرق إفريقيا، وما إلى ذلك.

## I.1. اللجان الدائمة: بؤابة في عملية تحليل مشروع القانون

### I.1.1. الطرح والإحالة

تنص المادة 193 من دستور جمهورية بوروندي على تقديم مشاريع القوانين في آن واحد إلى مكثي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. يعلن رئيس مجلس الشيوخ في جلسة عامة عن طرح مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة أو التي يقدمها رئيس الجمعية الوطنية بعد المصادقة عليها. يتمشى هذا الإعلان في الجلسة العامة مع مواصفات اللجنة الدائمة التي أخطرت بالموضوع. ولتحقيق المزيد من الكفاءة، تقرر الإحالة إلى لجنة دائمة (أو عدة لجان) على مستوى المكتب الموسع. وتعتبر الإحالة خطوة حاسمة لا مفر منها في عملية تحليل أي مشروع قانون.

### 1.1.2. العمل في اللجان

تتألف جلسات العمل في اللجان من تحليل معمق لمشروع القانون في صيغته الحكومية أولاً، ثم في صيغته التي اعتمدها الجمعية الوطنية. وتشكل تلك الاجتماعات فرصة لأعضاء مجلس الشيوخ لصياغة أسئلة الفهم لطحها على ممثل الحكومة، ولكن أيضاً مقترحات بإجراء تعديلات على النص قيد التحليل. يتعين مناقشة هذه التعديلات مع الوزير الذي صاغ مشروع القانون.

وتنص المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ على أنه يجوز لأعضاء الحكومة حضور أعمال اللجان. يتم الاستماع إليهم كلما طلبوا ذلك، ولكنهم لا يشاركون في التصويت. ومن حيث المبدأ، يشكل الاجتماع مع الوزير خطوة حاسمة لأنه يؤدي إلى تقرير اللجنة المسؤولة عن تحليل مشروع القانون. وسيقدم هذا التقرير في جلسة عامة بهدف اعتماد الجمعية العامة لمشروع القانون. وتكون كل لجنة دائمة مسؤولة عن عملها. (المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ).

### 3.1.1. طرح التعديلات على اللجنة المشار إليها

ومن إعلان الإحالة إلى لجنة دائمة، يمنح أعضاء مجلس الشيوخ (الأعضاء وغير الأعضاء) في اللجنة المشار إليها، الفرصة لصياغة مقترحات لتعديل مشروع القانون وتقديمه إلى اللجنة المشار إليها.

والواقع أنه لا يتم إجراء أي تعديلات إلا تلك التي تمت صياغتها خطياً، والتي يوقع عليها أحد المصوغين على الأقل وتقدم إلى مكتب مجلس الشيوخ أو تقدم في الجان (المادة 103 من النظام الداخلي).

وتنص المادة 105 من نفس النظام الداخلي، بدورها، على أنه "في موضوع مشروع القانون ذاته أو اقتراح القانون قيد التحليل، تكون للتعديلات التي تقدمها الحكومة أو اللجنة المشار إليها أولوية للمناقشة على التعديلات التي يقدمها أعضاء مجلس الشيوخ." يوضح ذلك بشكل كافٍ الوزن، أو الأفضل من ذلك، المكانة الراجحة للجنة الدائمة الميالة للتعديلات.

### 1. 4.1.1. رفض مشروع قانون

تنص المادة 100 من النظام الداخلي في نصه الأول على أنه عندما تحتتم لجنة دائمة مشار إليها برفض مشروع قانون أو مسودة قانون أو عندما لا تقدم استنتاجاً، يدعو رئيس مجلس الشيوخ الجلسة العامة إلى اتخاذ قرار فور اختتام المناقشة العامة.

## II. دور اللجان الدائمة في مهمة مراقبة العمل الحكومي

تنص المادة 133 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ على أن تقوم اللجان الدائمة، دون المساس بالأحكام المتعلقة بما الواردة في الباب الثاني، بضمان معلومات مجلس الشيوخ لتمكينه من ممارسة الرقابة على العمل الحكومي. ولهذه الغاية، يجوز لها أن تعهد إلى واحد أو أكثر من أعضائها بمهمة إعلامية مؤقتة تتعلق بشكل خاص بشروط تطبيق التشريعات. وقد تكون البعثات الإعلامية مشتركة بين عدة لجان. ويمكن للجنة أيضاً أن تستمع إلى ممثل عن مجلس وطني ينص عليه الدستور بشأن النصوص التي يتعين على تلك اللجنة أن تنظر فيها. كما يمكنها تنظيم جلسات استماع مع الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين لا ينتمون إلى مجلس الشيوخ والحصول على معلومات وثائقية منهم أو طلب تعاونهم. ويتسم هذا التدخل بطابع استشاري.

## II.1. أسئلة شفوية مع المناقشة

تنص المادة 124 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ على أن يطرح عضو مجلس الشيوخ الأسئلة الشفوية على أحد الوزراء، وتوجه الأسئلة المتعلقة بالسياسات العامة للحكومة إلى رئيس الوزراء. يقدم أي عضو في مجلس الشيوخ يرغب في طرح سؤال شفوي النص إلى رئيس مجلس الشيوخ الذي يخطر الحكومة.

## II.2. لجان التحقيق

تنص المادة 127 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ على أن إنشاء لجنة تحقيق من قبل مجلس الشيوخ ينتج عن التصويت على اقتراح قرار مقدم إلى مكتب مجلس الشيوخ. ولم يكن هناك سوى القليل منها في الماضي، تلك المتعلقة باحترام التوازنات العرقية داخل قوات الدفاع والأمن وفي الإدارة العامة.

## II.3. من تقييم السياسات العامة

واليوم، يجري المرء على القول إن البرلمان البوروندي، ناهيك عن مجلس الشيوخ، ليس لديه الوسائل البشرية والمالية لتقييم السياسات العامة. وليس لديه رجال ونساء مدربون تقنياً، ولا موارد مالية للقيام بذلك.

## الخلاصة

من المؤكد أن اللجان البرلمانية هي حجر الأساس في ممارسة مجلس الشيوخ لوظيفته التشريعية. ومع ذلك، هناك عدد معين من التحديات التي يجب التصدي لها لكي تتمكن تلك اللجان من أداء دورها على النحو المحدد في الدستور وفي النظام الداخلي لمجلس الشيوخ. ولا يزال الموظف المالي والخبير أهم تلك التحديات.

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

## Association of Secretaries General of Parliaments

### CONTRIBUTION

by

Mr Rénovat NIYONZIMA  
Secretary General of the Senate of Burundi

To the General Debate on

“The relevance of Parliamentary Committees to law making”

Madrid Session  
November 2021

## **INTRODUCTION**

The Article 163 of the Constitution of the Republic of Burundi specifies matters that are the domain of the law, which permits to avoid possible overlaps by virtue of the principle of the separation of powers as advocated by Montesquieu, and this is one of the fundamental characteristics of a modern State.

Then the following matters are the domain of law:

1. The fundamental guarantees and obligations of the citizen;
2. The status of persons and goods;
3. The political, administrative and diplomatic organization;
4. The protection of the environment and the conservation of natural resources;
5. Financial and patrimonial issues;
6. The nationalizations and denationalizations of companies and the transfers of property; from public sector companies to the private sector;
7. The system of teaching and scientific research;
8. The sustainable development regime;
9. Labour legislation, social security, trade union rights, including the conditions for exercising the right to strike.

The other matters are in the regulatory domain.

### **I. STANDING COMMITTEES, PRELUDE AND IN THE EXERCISE OF LEGISLATIVE FUNCTION BY THE SENATE**

The article 24 of the Senate Rules of procedure states that at the beginning of a legislature and at the beginning of the first ordinary session every year, the Senate sets up six standing committees and appoints their members. However, for any matters that is considered to be relevant, especially work efficiency, the Senate may at any time transfer one or more senators from one standing committee to another.

Therefore, according to the areas of expertise, the Senate has the following Standing Committees:

- a. Standing Committee on Political, Diplomatic, Defense and Security Affairs. It is called upon to examine, among other things, political and diplomatic questions, the rules of organization of defense and security;
- b. Standing Committee responsible for Institutional, Legal and Fundamental rights and freedoms issues. It is called upon to examine, among other things, issuers of institutions, the status of judicial personnel, the area auxiliary to justice, the



fundamental guarantees and obligations of citizens, the promotion of human rights, the status of persons and of goods;

- c. Standing committee in charge of Economic, Environment, Finance and Budget issues. It is responsible in particular for the analysis of rules relating to the economic field, economic reforms and privatization issues, financial, fiscal, budgetary and monetary issues, good governance and sound management of the State, agro-pastoral and environmental issues, questions of town planning, energy and housing as well as those relating to land-use planning;
- d. Standing committee in charge of Social, Youth and Cultural issues. It is responsible in particular for questions relating to work and social security, public health, national solidarity, repatriation, reintegration, housing, population, education and scientific research, youth, culture, sport, fight against AIDS, malaria, tuberculosis, fight against poverty, etc.
- e. Standing committee in charge of Administrative, Decentralization and Control of Representativeness within institutions issues. It is responsible in particular for issues relating to the organization of public administration, the organization of territorial and local entities, the monitoring of compliance with the various balances in institutions, transport, decentralization, the status of civilian personnel, etc.
- f. Standing Committee in charge of Gender and Relations with the Legislative Assembly of the East African Community issues. It is responsible in particular for issues relating to gender, gender-based violence, equal opportunities for men and women, women's leadership, women's socio-economic situation, relations with the Legislative Assembly of the East African Community, etc.

## **I.1.STANDING COMMITTEES: GATEWAY IN THE BILL ANALYSIS PROCESS**

### **I.1.1. Tabling and referral**

Article 193 of the Constitution of the Republic of Burundi provides that bills are tabled simultaneously to the Bureaus of the National Assembly and the Senate. The Senate Speaker announces in plenary session the tabling of bills presented by the government or submitted by the Speaker of the National Assembly after their adoption by the latter. This announcement in plenary session goes with the specification of the standing committee notified for the subject matter. For more efficiency, referral to (a) standing

committee (s) is decided at the level of the enlarged Bureau. Referral is a decisive and unavoidable step in the analysis process of any bill.

### **1.1.2. Work in committees**

Sessions of work in committees consist of an in-depth analysis of the bill first in its government version, then in its version adopted by the National Assembly.

Those meetings constitute for senators an opportunity to formulate comprehension questions to ask the government representative, but also proposals of amendments to the text under analysis. Those amendments have to be discussed with the minister author of the bill.

The article 41 of the Rules of Procedure of the Senate stipulates that members of the government may attend the work in committees. They are heard whenever they request it, but they do not do not take part in the votes. In principle, the meeting with the minister is a decisive step because it is the one which gives rise to the report on the analysis of the bill by the committee responsible. It is this report which will be presented in plenary session with a view to the adoption of the bill by the plenary assembly. Each standing committee is responsible for its work. (Article 36 of the Rules of Procedure of the Senate).

### **1.1.3. Tabling of amendments to the committee referred to**

From the announcement of the referral to a standing committee, senators (who are members and non-members) of the committee referred to, are given the opportunity to formulate proposals for amendments to the bill and to submit them to the committee referred to.

In fact, no amendments are made except those formulated in writing, signed by at least one of the authors and submitted to the Bureau of the Senate or presented in committees (article 103 of the Rules of procedure).

Article 105 of the same Rules of procedure, for its part, stipulates that “*on the same subject matter of the bill or law proposition under analysis, the amendments presented by the government or by the committee referred to have priority for discussion over those of the senators*”. That sufficiently demonstrates the weight or, better still, the preponderant place of the standing committee referred for amendments.

### **1. 1.1.4. Rejection of a bill**

Article 100 of the Rules of procedure in its first indentation states that when a standing committee referred to concludes with the rejection of a bill or draft law or when it does not present a conclusion, the Speaker of the Senate, immediately after the closure of the general discussion, calls on the plenary to make a decision.

## **II. THE ROLE OF STANDING COMMITTEES IN THE MISSION OF CONTROL OF THE GOVERNMENT ACTION**

The Rules procedure of the Senate in its article 133 provide that without prejudice to the provisions concerning them in Title II, the standing committees assure the information of the Senate to enable it to exercise control over government action. To this end, they may entrust one or more of their members with a temporary information mission relating in particular to the conditions for the application of legislation. Information missions may be common to several committees. A committee can also wish to hear a representative of a National Council provided for by the Constitution on the texts which that committee has to examine. It can also organize hearing sessions with natural or legal persons who do not belong to the Senate and obtain documentary information from them or request their collaboration. Such an intervention has an advisory character.

### **II.1. Oral questions with debate**

Article 124 of the Senate Rules of procedure provides that oral questions are put by a Senator to a Minister, and those relating to the general policy of the government are put to the Prime Minister. Any Senator who wishes to ask an oral question submits the text to the Senate Speaker who notifies the government.

### **II.2. Commissions of Inquiry**

Article 127 of the Senate Rules of procedure provides that the creation of a committee of inquiry by the Senate results from the vote on a motion for a resolution submitted to the Bureau of the Senate. There have been very few of them in the past, those on respect for ethnic balances within the defense and security forces and in the public administration.

### **II.3. From the evaluation of public policies**

Today, one would dare say that Burundian parliament, still less the Senate, does not have human and financial means to assess public policies. It has neither men and women technically trained, nor financial means to do it.

## **CONCLUSION**

Parliamentary commissions are certainly the keystone of the exercise of legislative function by the Senate. However, there is a certain number of challenges which must be taken up so that those commissions could properly play their role as defined in the Constitution and in the Rules of procedure of the Senate. Financial and resource person remain the most important of those challenges.