الحياة النيابية

أيها السادة،

ان الحياة النيابية في مفهومها الغالب، تعني الاندماج اليومي بالحياة العامة والاستجابة لتطلعات المواطنين وطموحاتهم، والعمل على بناء دولة حديثة قادرة تعم فيها العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص.

والحياة النيابية في البلاد العربية ما برحت متعثرة منذ ان قامت، قبل الاستقلال وبعده، إذ أن أكثر الدساتير قد حدد دور النائب في تشريع القوانين ومراقبة تنفيذها، وكذلك مراقبة السلطة التنفيذية وأدائها، فضلاً عن مسؤوليته في التصدي لموضوعات الموازنة ومالية الدولة، والخطط الإنمائية وإقرار السياسات والمعاهدات الخارجية بما يخدم المصالح الوطنية، وتركت تنظيم هذه المواضيع للأنظمة الداخلية.

إلا ان بروز عدد كبير من الكتل البرلمانية المنضبطة ودورها في الأنظمة البرلمانية اليوم قد أبطل دور السلطة التشريعية القاضي بممارسة رقابة صحيحة على الحكومة التي تعتبر امتداداً لحزب الأكثرية في البرلمان، بيد أن واقع الحال هو أن عدداً كبيراً من النواب لم يمارسوا بدقة ومسؤولية الدور المنوط بهم، وعكفوا على الاهتمام بشؤون الناخبين، لاسيما في مناطق نفوذهم الانتخابي توخياً لنيل رضاهم من أجل تجديد البيعة لهم في مراحل مستقبلية.

إن الارتقاء بمفهوم التمثيل النيابي إلى مصاف الإسهام في الحياة الوطنية العامة وما يترتب عليها من واجبات تتجاوز المصالح الفردية لتلامس المصلحة العامة للدولة، تجعل النائب جزءاً من الحكم المسؤول الذي يحصّن الدولة بالعدالة والمساواة ويحقق التنمية والسيادة والشفافية فيترتب على ذلك تطوير مفهوم الجماعة وإخراجها من ولاءاتها الضيقة ومصالحها الذاتية، إلى رحابة الانتماء الوطني العام.

ولعل من أخطر المهام السياسية للنائب مشاركته في العملية التشريعية التي ينجم عنها سن القوانين التي تنظم حياة المواطنين، وعلاقاتهم بعضهم ببعض، وعلاقة الحكم بالشعب. وهكذا يسهم النائب في رسم السياسة الداخلية لبلده فضلاً عن السياسة الخارجية ويسعى لتنفيذهما معاً.

وقد استقرت الدساتير والعرف على أن النائب رقيب على السلطة التنفيذية، يملك حق محاسبتها وإدانتها. إذا منحها ثقته استمرت في الحكم، وإذا حجبها عنها أفسحت المجال لسواها. ومن البديهي أن ذلك يفترض سير الحياة النيابية سيراً صحيحاً لا زيغ فيه ولا انحراف، وإلا فسدت الغاية وفسد المبدأ نفسه الذي من أجله قامت الحياة الدستورية واستقرت قواعدها.

من خلال الاطلاع على الأنظمة واللوائح الداخلية للمجالس العربية، سواء أكانت مجالس نيابية أم مجالس شورى، أم مجالس استشارية، يتبين أنه لا يوجد اختلاف شاسع أو تباين كبير بين هذه الأنظمة فيما يتعلق بواجبات النائب وحقوقه وإن كان لكل منها خصوصيته.

ومما لا شك فيه أن اللوائح والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية وضعت من القيود والإجراءات ما يدفع أعضاءها إلى التنازل عن حقوقهم التشريعية والرقابية على حد سواء، بالإضافة إلى تفننها في وضع العراقيل والشروط والإجراءات التي يصعب على نواب البرلمان في ظلها ممارسة دورهم على أكمل وجه، فبدلاً من أن تسهل هذه اللوائح على البرلمانات القيام بدورها في مواجهة السلطة التنفيذية وقوتها عمدت إلى إضعاف هذه البرلمانات، وهذه المفارقة الغريبة يمكن التقليل من أهميتها في ظل سيطرة الحكومات على الانتخابات وضمان وصول أنصارها إلى المؤسسة التشريعية، ومن ثم فإن الحديث عن إصلاح اللائحة الداخلية يتطلب أولاً وأخراً حديثاً عن إصلاح شامل في العالم العربي. بدءاً من مرحلة التعليم الثانوي وانتهاء بقوانين الانتخاب التي تدار من أعلى الهرم، وكأنها صممت لعدم تحجيم سلطة النخبة الحاكمة، أو إطلاق عنان أي حركة تغيير سياسي .

تشكّل اللائحة الداخلية أو النظام الداخلي الإطار الأساسي لتنظيم الحياة البرلمانية في معظم المجالس النيابية العربية، فهي تحدد في غالب الأحيان هيكليتها وواجبات وحقوق أعضائها بالإضافة إلى أن بعض الدساتير تتضمن مواداً متعلقة بالتشريع، إلا أن معظم البرلمانات والمجالس تعتمد على مجموعة أنظمة مكتوبة خاصة بها.

إلا ان الرهان على تطوير أداء البرلمانات العربية، في أفق اكتسابها ممارسة جيدة، لا يرتبط بصياغة أنظمة داخلية جيدة فحسب، بل هو رهن بإعداد قيميِّن جيدين على إنتاج هذه النصوص، وفهمها جيداً واحترام شرعية تطبيقها – (قضية منع النائب من الكلام).

ان تطوير الفاعلية عبر تكثيف وتيرة جلسات المناقشة العامة وسائر أعمال الرقابة وتطوير الشفافية بالنسبة لأعمال الهيئة العامة واللجان بما فيها آليات التصويت وتطوير الحوار السياسي المؤسسي بغية إغناء الجلسات المخصصة للمناقشة العامة وتطوير آليات الولوج إلى المعلومات والحصول عليها وتطوير المساءلة والمحاسبة السياسية والقضائية علاوة على تطوير المشاركة الوطنية من خلال تعزيز آليات تقديم العرائض والشكاوى ومناقشتها، كلها تؤدي إلى رفع مستوى البرلمان وتعبيره عن رأي المجتمع المدني.

كما أنه لا يمكن أن تكون الأنظمة العربية موحدة، أو متماثلة، فلكل مجلس ثقافته وخصوصيته التي يستمدها من تاريخ شعبه ومن عاداته وتقاليده، وإنما يجب على المجالس التمثيلية العربية تضمين أنظمتها الداخلية المبادئ الناظمة للممارسة البرلمانية الجيدة، كما توطنت واستقامت في النظم الديمقراطية المعاصرة.

ومما لا شك فيه أن النظم العربية تشكو في مجملها من الاختلال الحاصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهناك تفوَّل من السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وأعود للتكرار بأن النائب الذي يعرف واجباته وحقوقه يستطيع أن يدفع بالأمر إلى ما فيه خير وطنه وهذا ما يعود إلى البرلمان نفسه، وإلى إطاره السياسي والاجتماعي المنتسب إليه.

وفي رأينا أن وضوح صياغة النظام الداخلي يلعب دوراً هاماً في تطبيق هذا النظام.

هناك أولويات منسية تتصدرها ظاهرة الأمية التي يكاد الحديث عنها يثير الضجر – فعلى مدى عقود طويلة . تبقى نسبة الأمية في العالم العربي أعلى بكثير من مثيلاتها في دول جنوب وشرق آسيا، وفي كثير من دول أميركا اللاتينية.

أما المقارنة مع دول أميركا وأوروبا فغير واردة بطبيعة الحال، وتبدو حياتنا السياسية بدورها مجالاً لاختبار إشكالية ترتيب الأولويات فقضايانا المحورية سرعان ما تتراجع وتتضاءل تحت وطأة أخطبوط هائل من القضايا الفرعية والهامشية وربما المصطنعة..ثم لا تلبث كل قضية فرعية أن تفرخ بدورها عدداً من ملفات جزئية مرهقة للطاقة، مستنزفة للوقت حتى أصبحنا ندور حول أنفسنا بينما كل ما حولنا يمضي بسرعة في الاتجاه المعاكس.

وماذا يضير النائب أن يخضع لدورة برلمانية تثقيفية ، يكون المرتجى منها الفهم الواسع للنظام الداخلي والوعي الكامل للعملية التشريعية والديمقراطية ومن هنا تبدأ الديمقراطية بسلوك شخصي واعٍ وملتزم، إذا ما تطور وتكاثر، أدى إلى تحصين المجتمع الأهلي الذي بدوره يساهم في تحسين وتطوير مستقبل المجالس النيابية.

كان يقال ان جهل الشعوب هو سمة العالم الثالث الذي ننتمي إليه، وكان يتردد أن بعض الحكام يرى أن انتشار التعليم والمعرفة والاطلاع على أحوال العالم المتقدم من شأنه ان يفتح عيون الناس على حقوقهم في العيش الكريم والمطالبة بها. وإن هذا البعض كان يرى في حجب انوار المعرفة عن الناس، والإبقاء على مستوى معين من الجهل لديهم، يقلل من أخطار الانتفاضات والصراعات بين الحاكم والمحكوم.

أيها السادة،

اسمحوا لي أن أطرح أمامكم قضية اللجان البرلمانية ودورها .

تنظر الأنظمة الداخلية إلى اللجان على انها من العناصر المهمة في جميع البرلمانات، وهي ضرورة عملية، إذ من الصعب ان تتصدى البرلمانات لدراسة المشاكل المعروضة عليها وإيجاد الحلول لها، بطريقة فعالة ما لم تخضع قبل ذلك لدراسة أولية على يد هيئة أصغر. ونظراً إلى تطور العمل البرلماني وزيادة عدد المهام التي تناط بالبرلمانات، تنامي عدد اللجان تنامياً كبيراً بحيث أصبحت لا غنى عنها في العمل البرلماني، ولكن يجب ألا تعد تجزئة العمل على اللجان، وهي مبدأ أساس للتخصص، مبرراً للاستئثار بصلاحيات تعود إلى الهيئة العامة، فاللجنة هي امتداد للبرلمان وعون له، وليست بديلاً عنه، ومن هنا يبدو الدور المهم للنائب في اللجان، كما ان رئيس اللجنة يدير الجلسات ويضبطها ويوقع محضرها مع المقرر وأمين السر في معظم المجالس التمثيلية.

وفي أغلبية البلدان نوعان من اللجان: اللجان الدائمة واللجان المؤقتة (الخاصة) وفي البلدان التي تتبع النموذج البريطاني ليس ثمة فرق تقريباً بين كلا النوعين، إذ يعود التمييز بينهما إلى تشكيل اللجان وصلاحياتها أكثر مما يعود إلى مدتها. وتتشكل اللجان عادة لمدة سنة قابلة للتجديد بالاتفاق بين الكتل النيابية وفي أكثر البرلمانات العربية تحال مشروعات القوانين والاقتراحات من قبل رئيس السلطة التشريعية إلى اللجنة المختصة التي تدعى إلى الانعقاد من قبل رئيسها، وفي الهيئة العامة ينصب النقاش على النص الأساسي وعلى تعديلات اللجنة.

لقد أصبح إنشاء اللجان البرلمانية أداة مهمة وضرورية لا يمكن تجاهلها او الاستغناء عنها في العمل البرلماني، إذ ان تقاريرها وتوصياتها هي التي تعين المجلس على اتخاذ القرارات المناسبة إزاء الموضوعات المطروحة على جدول أعماله والتي قد تكون على شكل مشروعات قوانين أو سياسات عامة أو غير ذلك من الأمور التي تعرض عليه، وهي أساس في الرقابة والتشريع، مع الإشارة إلى ان أكثر المجالس العربية تنص أنظمتها الداخلية على تشكيل لجان مؤقتة تنشأ عند الضرورة ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها وينتهي وجود هذه اللجان بانتهاء المهمة الموكلة إليها. كما يحق للمجالس تأليف لجان تحقيق برلمانية.

إن لجان المجالس هي عصب الحياة فيها، فهي بمثابة المحرك الداخلي لأعمال المجلس حين تضطلع بمهام الدراسة والتمحيص لمختلف الموضوعات التي تدخل في اختصاصها تمهيداً لطرحها عليه لمناقشتها واتخاذ القرار المناسب بشأنها. كما ان نظام المجالس التشريعية ينص على أن تتألف لجانها من بين أعضائها. ولكل مجلس من المجالس التشريعية العربية عدد معين من اللجان الدائمة تشكل مع بداية كل دور انعقاد سنوي عادي، وتنص لوائح وأنظمة هذه المجالس على تشكيل لجان مشتركة ولجان مؤقتة في دراسة موضوع معين وتنتهي باستيفاء الغرض المشكلة من أجله.

لكننا نتصور دوراً جديداً للجان البرلمانية.

إذا أسندت إلى البرلمان رسمياً وظيفة التدقيق في نشاطات الإدارة العامة ومراقبتها، فيجب توفير الآليات اللازمة له ليتمكن من ممارسة هذا الدور على نحو فعال. ومن بين هذه الآليات توسيع دور اللجان البرلمانية الدائمة لتشمل جلسات استماع وتحقيقات تتعلق بإدارة كل دوائر الإدارة العامة. وعلى الرغم من أن النظام الداخلي الذي يرعى عمل هذه اللجان لا يستثني صراحة إمكانية تنظيم هكذا جلسات (استماع وتحقيقات) إلا انه لا يمنح هذه السلطات صراحة إلى اللجان الدائمة. ومع ذلك فإن المادة 147 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تنص على ان البرلمان يستطيع أن يشكل لجاناً خاصة للتحقيق في مسألة أو قضية معينة تلمح بوضوح إلى أنه لا يمكن للجان الدائمة أن تتولى تحقيقات من هذا النوع . وهذا هو الأسلوب المتبع فعلياً في البرلمان اللبناني حيث ان اللجان الدائمة قد امتنعت عن العمل الاستقصائي الذي أنيط حتى الآن بلجان خاصة أنشئتً خصيصاً لهذا الغرض وبمناسبات نادرة.

وإذا كان من غير الممكن إناطة سلطات استقصائية بكل اللجان الدائمة القائمة في البرلمان ، فإنه قد يكون واقعياً أكثر ان يتم إنشاء لجنة استقصاء دائمة أو

لجنتين في البرلمان تكونان مسئولتين عن التدقيق في كل القضايا التي تشمل الانتهاكات وسوء استخدام السلطة في الإدارة العامة.

مع ذلك فإن أي خطوة في اتجاه توسيع دور اللجان البرلمانية الدائمة لتتضمن التحقيقات أو إنشاء لجان تحقيق جديدة ينبغي ان تترافق مع تعيين موظفين متخصصين بدوام كامل باستطاعتهم ان يساعدوا هذه اللجان في ممارسة هذا الدور الجديد على نحو فعال. فمن دون هكذا موظفين لا يمكن أن نتوقع من لجان التحقيق القيام بهذه المهمة بطريقة مرضية. والافتقار الكامل حالياً لهكذا موظفين يكبح على نحو خطير العمل الأساسي للجان الدائمة والقاضي بالتدقيق في التشريعات المقترحة ورفع توصيات بإجراء تغييرات ملائمة.

قد يكون من غير الواقعي إلى حد ما على ضوء القيود المالية القائمة في لبنان أن نتوقع تعيين موظفين مناسبين لكل اللجان الدائمة. إلا أن الخطوة الأولى في هذا الاتجاه تكمن بإيجاد مجموعة صغيرة من الموظفين المؤهلين ضمن المديرية العامة للأبحاث والدراسات يستعان بها من قبل اللجان المختلفة حين تدعو الحاجة إلى ذلك. ويمكن لهذه المجموعة أن تكبر تدريجياً خلال السنوات التالية لتلبي على نحو ملائم حاجات اللجان الدائمة في عملها التشريعي والاستقصائي.

ديوان المحاسبة كذراع للبرلمان

من التغييرات المهمة التي يمكن لها ان تعزز الدور الرقابي للبرلمان وقدراته هو أن يتم نقل ديوان المحاسبة من موقعه الحالي داخل مكتب رئيس الوزراء إلى مجلس النواب ذلك ان ديوان المحاسبة ومعه وزارة المالية يشكلان الرقيب المالي الرئيسي للحكومة.

وبما أن ضبط الانفاق العام يقع على عاتق الهيئات التشريعية وبما أنه لا يوجد نقص في وكالات الرقابة الداخلية داخل السلطة التنفيذية في لبنان فإننا نعتقد أن ديوان المحاسبة يستطيع أن يقوم بدور فعال أكثر كذراع للبرلمان، إذ انه يستطيع

أن يقوي القدرات الرقابية للبرلمان بتزويده بأداة مهمة للقيام بالتدقيق المالي والتحقيقات لتحديد الانتهاكات وسوء استعمال السلطة وهذه الخطوة تأخذ طابعاً ملحاً نظراً لحاجة البرلمان الشديدة إلى موظفين مؤهلين على نحو مناسب لمساعدته في عمله الرقابي .

نشير في هذا الصدد إلى ان هذا النمط من الرقابة الخارجية تم تبنيه من قبل بلدان عديدة بما فيها استراليا وبريطانيا ومصر والولايات المتحدة .

وفي حال فكر البرلمان في اتخاذ هذه الخطوة فمن الأفضل ان تعهد مسؤولية الإشراف على عمل ديوان المحاسبة وتوجيهه إلى لجنة برلمانية منتخبة لهذا الغرض تستطيع أن تضمن له الاستقلالية والحيادية والحماية اللازمة من التدخلات السياسية غير الضرورية.

ويجب الإشارة هنا أيضاً إلى أن خطوة كهذه قد تقابل بمقاومة شرسة من السلطة التنفيذية والبيروقراطية خاصة في الوقت الذي تتخذ فيه مسألة التوازن المناسبة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في لبنان أهمية كبيرة.

كيفية انتخاب اللجان الحديث عن انتخابها

إمكانية دمج اللجان لتقليص عددها مع إمكانية زيادة أعضائها ولفت النظر إلى اختصاص أعضائها.

مثل لجنة المال والموازنة ← ممثلة لكل الكتل ← ممثلة للطوائف ← ممثلة للمذاهب ولا مانع من ذلك شرط ان يكون الأعضاء من ذوي الاختصاص ونرى أن يعتمد الأسلوب الديمقراطي في انتخاب رئيس ومقرر اللجنة.

اللجان النيابية وسريتها

إن أكثر اللجان النيابية في البرلمانات العربية يعتمد السرية في أعماله، ونحن مع الرأي القائل بمبدأ العلنية والشفافية في اجتماعات اللجان المخصصة لمساءلة الحكومة والوزارات والمؤسسات العامة على أن تبقى السرية هي الاستثناء بقرار من اللجنة نفسها، وكذلك بالنسبة للأعمال التشريعية. ألفت هنا إلى تصاريح رؤساء اللجان النيابية عند انتهاء اجتماعاتها حيث يشير أكثرها إلى بعض ما دار في اجتماعاتها.

طريقة التصويت في اللجان

من المحبذ استعمال الطريقة الآلية الالكترونية خلافاً لأي شكل أخر من أشكال التصويت.

ايها السادة،

قد يبدو من خلال هذه العرض السريع ان كاتبه في حالة سوداوية ولكن ردي هو الإشارة لبعض الأحكام المشتركة في الأنظمة الداخلية للمجالس العربية.