

ان عملية إعادة تركيب قوائم اللجان النيابية اضطررتنا للرجوع إلى المحاضر

الأساسية التي رافقت عملية انتخابها، ففي ظل فقدان الأرشيف المجلسي كان لا بد من البحث عن هذه المحاضر لدى مكتبات قداماء النواب والمحامين واستخلاص الأسماء وتتبع من خرج منها سواء بالاستقالة أم بالتعيين في إحدى الوزارات أم بالوفاة، ورصد الجلسات اللاحقة لمعرفة من انتخب في المراكز الشاغرة التي غالباً ما كان يكفي بالإشارة إليها فيتم انتخاب بعض النواب للجان معينة دون ذكر أسماء الذين شغرت مراكزهم أساساً، ولا يخفي ما يحتاج ذلك من الساعات الطويلة والجهد بهدف الإسهام في عمل وطني جدي يكون بمستوى المؤسسة التي ننتمي إليها.

يندرج هذا الكتاب في إطار العمل التوثيقي الذي يعتبر حاجة ماسة في أعمال المجالس النيابية. ولا بد لكل من يتصدى بعمق لدرس آلية التشريع من الإلمام بتطور عمل اللجان البرلمانية بدءاً من انتخابها، والمعايير المعتمدة في تشكيلها، وكفاءة أعضائها، ومدى عمق اختصاصاتهم بالأنشطة موضوع اللجان المختصة، فضلاً عن الإطار الحقوقي الذي يسبكون فيه صياغتهم التشريعية والمواد القانونية.

تشكل اللجان النيابية المطبخ الفعلي لمشاريع واقتراحات القوانين، فيتم فيه درسها ومناقشتها وإعادة صياغتها، لتصبح أكثر تعبيراً عن نية المشرع وقصده، وأكثر صدقية للواقع الذي يراد قوننته. فاللجان هي الإطار الذي تتجسد فيه آلية العمل التشريعي الصحيح. بحيث تتشكل كل لجنة من مجموعة من النواب، تنتخب من قبل الهيئة العامة، وفقاً لاعتبارات طائفية ومذهبية أو وفقاً لانتماءاتهم داخل الكتل النيابية أو لرغبتهم في الانتساب إلى اللجنة التي يختارونها، وليس وفقاً لاختصاصاتهم أو لمؤهلاتهم العلمية التي تتناسب والمهام المطلوبة من اللجنة المختصة.

لقد روعيت التوازنات السياسية والطائفية أكثر مما روعيت الكفاءات العلمية والقدرات المهنية التي يتطلبها الاختصاص داخل عمل اللجان. ورغم المحاولات التي بذلت للإتيان بأعضاء لجان على مستوى عال من المهارة والكفاءة إلا أن الأمر خاضع للمعايير السياسية والطائفية وما يرافق ذلك من مناورات وتطبيقات أصبحت جزءاً من تراثنا البرلماني التقليدي الذي يصعب على سياسيينا التخلي عنه أو الارتقاء إلى ما هو أسمى، ولنا في المحاولة التي نص عليها مشروع النظام الداخلي الذي وضع سنة 1930 حيث تضمن نصاً يوجب على كل نائب "يأنس في نفسه ميلاً للاشتغال بلجنة ما" أن يرشح نفسه لهذه اللجنة بكتاب يرسله إلى رئيس المجلس، لكن هذا النص ألغي عند التصويت على النظام المذكور ليظل المعطى السياسي هو الغالب على الكفاءات العلمية والمهنية، وعلى حساب المصلحة العامة التي قلما ينظر إليها عند اشتداد النزاع بين الكتل النيابية.

بدأ العمل باللجان النيابية منذ سنة 1922 مع انتخاب المجلس التمثيلي الأول، واستمرت اللجان تتجدد سنوياً حتى الآن، مع بعض الانقطاع في السنوات التي علق فيها الدستور اللبناني وتم حل المجلس النيابي 1939 . 1943 أو خلال فترة الحرب 1975 . 1990. وقد بدأت بأربع لجان أساسية، ثم أخذ عددها يزداد مع تطور الحياة البرلمانية وتوسعها وازدياد اختصاصات المجلس، ليرسو على ست عشرة لجنة، وفقاً للمادة 20 من النظام الداخلي وتعديلاته في 21 تشرين الأول سنة 2003. لقد أعطى هذا النظام من خلال المادتين 24 و 142 الصلاحية للهيئة العامة، واللجان الدائمة لانتخاب لجان فرعية لدرس مواضيع معينة، أو استقصاء حقائق في بعض القضايا على أن يكون انتخابها وفقاً للأصول المتبعة في انتخاب لجان المجلس الدائمة. كما أن عدد أعضاء اللجان النيابية سجّل ارتفاعاً، فبعد ان كان عدد أعضاء كل لجنة أساسية لا يتجاوز الخمسة أو الستة نواب، في المجالس النيابية التي انتخبت منذ بدايات العمل البرلماني سنة 1922 نرى انه قد وصل إلى السبعة عشر نائباً كحد أقصى في التعديلات التي أقرها المجلس النيابي في الفترات المتأخرة مع بعض الاستثناءات. علماً ان اللجان النيابية غير متساوية في عدد

أعضائها فبعضها يتألف من سبعة عشر عضواً، والبعض من اثني عشر والبعض الآخر من تسعة أعضاء.

إن لجان المجلس النيابية هي ثمرة الاختصاصات العديدة التي تمارسها الهيئة العامة عبر هذه اللجان، وتأتي عملية انتخابها وفقاً لأحكام النظام الداخلي في حينه. ويجري العمل التشريعي من خلالها حيث يعتمد المجلس عند دراسته لمشاريع القوانين أو الاقتراحات، على ما تكون اللجان النيابية قد أنجزته بالصيغة النهائية، فيعمد إلى التصويت على مقترحاتها، معتمداً في مناقشاته، عمل اللجنة الأكثر اختصاصاً.

إن إحالة مشروع أو اقتراح القانون إلى أكثر من لجنة نيابية تقرره رئاسة المجلس النيابي بالاستناد إلى الحاجة وتعدد الوزارات المختصة المعنية بمضمون تنفيذ القانون، كأن يكون متعلقاً بزيادة رواتب المعلمين الرسميين مما يستوجب إحالته المشروع إلى لجان: الإدارة والعدل، والتربية الوطنية، المال والموازنة، فإذا صدقت هذه اللجان المشروع بصيغة واحدة فإنه يأخذ طريقه إلى الهيئة العامة.

أما في حال التباين واختلاف التقارير في اللجان المعنية، فإنه يصبح من الضرورة بمكان إحالة المشروع إلى اللجان النيابية المشتركة التي تجتمع برئاسة رئيس المجلس أو نائبه، فتضع بعد درسه وإقراره، تقريراً موحداً يعتمد كأساس للمناقشة والدرس عند طرح المشروع على الهيئة العامة.

إن اللجان هي نقطة مرور لا غنى عنها، إذ لا يمكن لأي نص أو اقتراح أن يناقش أو يطرح على التصويت ما لم يسبق له أن شكّل موضوع تقرير أصدرته اللجنة المختصة. باستثناء المعجل المكرر الذي يطرح بمادة وحيدة أثناء الجلسة ويبيت به أولاً بالتصويت على إعطائه صفة المعجل، وثانياً بالتصويت على مضمونه.

تجري انتخابات أعضاء اللجان ورؤسائها ومقرريها في بدء انعقاد الدورة العادية الأولى من كل سنة، ولكل لجنة اختصاص يلبي حاجات الوزارة المعنية، ويواكب المستوى التقني الذي يفرضه العمل بين اللجنة النيابية والوزارة أي وزارة.

تتألف اللجنة النيابية من رئيس ومقرر وأعضاء جميعهم من النواب المنتخبين، ومن موظف فئة ثلاثة سناً للمادة 31 من النظام الداخلي التي نصت على الآتي: تجتمع اللجان بعد انتخابها بثلاثة أيام على الأكثر بدعوة من رئيس المجلس وبرئاسته فتتخب كل منها رئيساً ومقرراً بالاقتراع السري، ويكلف رئيس المجلس أمين سر لها من بين موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات.

ان هؤلاء الثلاثة الرئيس والمقرر وأمين السر يشكلون جهاز العمل في كل لجنة من اللجان.

يتولى رئيس اللجنة الدعوة للاجتماع بموجب برقية ترسل إلى أعضاء اللجنة وإلى الوزير أو الوزراء المختصين بموضوع المشروع أو الاقتراح المطروح للمناقشة، ويدير الجلسات ويحفظ النظام، وينسق المناقشات الجارية، فيعطي الكلام بالدور لطالبيه، وتجري عملية التصويت وفقاً للقواعد المنصوص عليها في النظام الداخلي. ويقوم المقرر مقام الرئيس حال غيابه. اما إذا تغيب المقرر كان للرئيس أن ينتدب مقررًا مؤقتًا من بين أعضاء اللجنة. ويقوم المقرر بوضع التقرير النهائي على ضوء المناقشات التي حصلت في اللجنة، إلا ان العرف قد استقر مؤخراً على ان يقوم أمين سر اللجنة بوضع التقرير وأخذ توقيع رئيس اللجنة عليه.

ويقوم أمين السر أيضاً بضبط وقائع الجلسة، فيضع محضراً تفصيلياً يضمه المناقشات والآراء والمقترحات التي أبديت والقرارات التي اعتمدت ويوقع المحضر رئيس اللجنة والمقرر وأمين السر.

تعتبر كل لجنة نيابية نواة تشريعية منفصلة ومتصلة في آن معاً. فهي منفصلة باعتبارها تشكّل هيئة تشريعية قائمة بذاتها وسيدة نفسها، ومتصلة لأنها ترتبط بما هو أوسع منها كاللجان النيابية المشتركة والهيئة العامة. لذلك يمكن اعتبار اللجنة في أساس العمل التشريعي، وجزءاً مهماً منه، بحيث ان عملها ينمو ويتصاعد مما يعطي العملية التشريعية حقها في الدرس والمناقشة والتقريب.

لقد تطوّر عمل اللجان النيابية في العقود الثلاثة الأخيرة، فبعد أن كان المحاضر لا تتجاوز صفحاته أصابع اليد الواحدة ويقتصر على ملخصات سريعة وعناوين لا تعبّر عن رأي النائب نتيجة ضبط الأقوال بصورة مقتضبة وإهمال الكثير من المقاطع والمداخلات نظراً لأن الأمر متروك تقديره إلى أمين السر، أما الآن فقد أصبح الأمر مختلفاً، فمحاضر جلسات اللجان تسجل كاملة بالصورة الصوتية، ثم يجري استنساخها من قبل أمناء السر، يساعدهم في عملهم هذا مجموعة من المحررين والكتبة، ويتم التوقيع عليها من قبل رئيس اللجنة وأمين السر ويجري حفظها في قلم المديرية العامة للجلسات واللجان، ولا يسمح بالإطلاع عليها إلا عند الطلب، وبعد موافقة رئيس المجلس، باعتبار ان جلسات اللجان هي سرية وليست علنية.

إن العمل التشريعي الحقيقي لا يتم من خلال مناقشات النواب في الجلسات العامة، بقدر ما يتم في مناقشات اللجان النيابية «ففي اللجان تتصارع الآراء وتتقارع الحجج، ويستعان بالمؤلفات القانونية والدستورية للعثور على الحلول السليمة، لذلك يجب أن تكون محاضر اللجان محاضر تفصيلية بكل ما في الكلمة من معنى.. للرجوع إليها عند الحاجة، ولكي يستعين بها القضاة عند الضرورة للوقوف على النية الحقيقية المشترع».

ينص النظام الداخلي لمجلس النواب على آلية عمله، وخصوصاً لجهة تأليف اللجان وانتخابها وكيفية عملها والنصاب القانوني المطلوب في الجلسات سواء لانعقادها أو أثناء التصديق فيها على المشاريع موضوع الدرس.

لقد أثبتت اللجان النيابية خلال تمرسها بالعمل التشريعي على مدى عدة عقود، قدرة كبيرة على إقرار قانون صالح يعبر عن تطلعات الناس وحاجاتهم القانونية. ويقدر ما تكون الهيئة العامة غنية بالطاقات العلمية والتشريعية، بقدر ما ينعكس ذلك على عمل اللجان وخصوصاً الأساسية منها كالإدارة والعدل والمال والموازنة والتربية الوطنية، والعكس هو صحيح أيضاً. ولعل لجنة الإدارة والعدل هي المعيار الذي من خلاله تنعكس قدرة المجلس النيابي بهيئته العامة، على وضع صياغة تشريعية ملائمة، تفي بمتطلبات المجتمع وحاجاته الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

لقد تضاعلت القدرات التشريعية للمجالس النيابية في الفترة الأخيرة، فعلى الرغم من الزيادة الملحوظة في عدد اجتماعات اللجان النيابية، والضجيج الاعلامي الذي يواكب انعقادها، إلا ان المستوى التشريعي، والقدرة على إنجاز تشريع جيد، قد تراجع عما كان عليه في السابق. ولعل السبب الأساسي لهذا التراجع هو هيمنة أعداد كبيرة من النواب ذوي الاختصاصات غير الحقوقية والمالية، فراجت مقولة "ما أكثر رجال التشريع، وما أقلّ المشرّعين"، وتحول عدد كبير منهم إلى تلبية المطالب الشعبية الحياتية وملاحقة قضاياهم الاجتماعية، وانصرفهم عن مهام صناعة التشريع التي أقلها تحويل السياسات العامة إلى قوانين متخصصة تحتاج إلى خبرات حقوقية عالية، ومعرفة في موضوعات متعددة تؤدي إلى تشريع جيد وملائم يراعي مجموعة من العناصر الثقافية والسياسية والاجتماعية المعبرة عن تطلعات الناس في شتى مجالات سلوكهم وعيشتهم.

ان هذا الكتاب يأتي استذراكاً لنقص كبير في المشاريع التوثيقية المطلوبة من المجلس النيابي كمؤسسة أصبحت في العقد الثامن من عمرها. فمحاضر مجلس النواب منذ سنة 1922 ليست على المستوى العلمي والتوثيقي الذي يرتاح إليه الباحث، وكتابنا السيرة الذاتية لنواب الأمة لم يستكمل العمل به حتى الآن وان كان قد أصبح في مراحلها الأخيرة. وكتابنا "مجلس النواب في ذاكرة الاستقلال اللبناني" لا

يغطي مرحلة ما بعد سنة 1946، ومهما يكن عمل الأفراد فإن جهدهم يبقى جهد المقل، لذلك فإن على مجلس النواب كمؤسسة أن تبادر إلى سد هذا النقص من خلال التعاقد مع باحثين اختصاصيين يستكملون بعض الحلقات الدراسية التي لا تزال تشكل ثغرة في تاريخ لبنان وخصوصاً في تاريخ مؤسساتنا الرسمية الوطنية.

اللجان النيابية 1922 . 2005 ليس إلا كتاباً تضمن أسماء مشرّعين كانوا كما يقول "سافيني" : وراء قوانين خرجت من فطرة الشعوب واحتياجاتها، كما يخرج النبات من باطن الأرض".

عدنان ضاهر

د. رياض غنام