النظام الداخلي لمجلس النواب

النشأة وطبيعته القانونية

يمكن القول بوجود تقصير ما في إلقاء الأضواء على النظام الداخلي لمجلس النواب لاستيعاب ماهيته وأحكامه. ومردّ مثل هذا الاعتقاد يعود إلى آراء ومواقف سياسية عرفتها المرحلة القريبة الماضية والتي، ربما لا يزال بعضها قيد الحديث حتى اليوم. وانطلاقاً من هذا الواقع كان لا بدّ من إعداد هذه الدراسة الموجزة التي نتناول فيها النظام الداخلي لمجلس النواب عبر العناوين التالية:

. ماهية النظام الداخلي.

. نشأة النظام وتطوره.

أولاً: ماهية النظام الداخلي لمجلس النواب

تباينت الاجتهادات في تعريف النظام الداخلي لمجلس النواب. فالعميد ليون دوغي يعرّف هذا النظام بأنه "مجموعة الأصول والإلزامات التي يضعها المجلس بقصد تسيير أعماله"[1]. وبهذه الصفة يكتسب أهميته من كونه يحكم أعمال السلطة التشريعية التي هي السلطة الأولى في البلاد. ويرى البعض أن هذا النظام هو "أكثر من مجموعة قواعد لتنظيم شؤون المجلس، إنه وسيلة شعبية بيد الكتل والأحزاب ويفوق في تأثيره على الشؤون العامة في بعض الأحيان تأثير الدستور ذاته"[2].

وفي لبنان فقد تباينت الآراء حول الطبيعة القانونية للنظام الداخلي. ففي تقرير أعده النواب المحامون سنة 1972 ما يلخص تلك التباينات التي تراوحت بين منْ يسقط عن النظام صفة القانون ومفاعيله وبين من يرى عكس ذلك تماماً وبين منْ يصف النظام الداخلي بالقانون الخاص أو الممتاز. ورأت وزارة العدل ممثلة برئيس هيئة الاستشارات أن النظام الداخلي لمجلس النواب يعتبر قانون خاص لأن السلطة التشريعية عندما صاغت نصوصه اتبعت الأصول نفسها

---

[1] نقلاً عن دراسة للدكتور أحمد سرحال بعنوان النظام الداخلي لمجلس النواب، نشرت في جريدة "السفير" بالعدد الصادر في 1992/11/15.

[2] تعريف لأوجين بيار نقلاً عن المصدر السابق.

المتبعة في سن القوانين. ونظراً لما تضمنه هذا التقرير من اجتهادات أقرها المجلس في السابع من أيلول سنة 1972 وخصوصاً لجهة صلاحيات لجان التحقيق البرلمانية نعيد نشر التقرير "ككشف كامل يلخص وجهات النظر المختلفة حول النظام الداخلي أيضاً ... وقد تضمن التقرير التالي:

"... تركز البحث حول ثلاث نقاط أساسية هي التالية:

1 . هل يعتبر النظام الداخلي لمجلس النواب قانوناً عادياً وما هي فعاليته القانونية؟

2 . هل من الممكن تكليف لجنة تحقيق برلمانية أو استمرارها في قضية وضع القضاء يده عليها؟

3 . ما هي الصلاحيات القضائية للجنة التحقيق النيابية وإلى أي مدى تكون عند قيام اللجنة بالتحقيق، في نفس الوقت، وفي القضية ذاتها، مع القضاء العادي؟

وقد تبين بعد الاستماع لمختلف آراء الحاضرين حول الأسئلة المطروحة ما يلي:

. إن بعض الزملاء يعتبر بأنه ليس للنظام الداخلي صفة القانون ولا مفاعيله فهو قانون داخلي لتنظيم شؤون العمل النيابي، وبالتالي لا يمكن للجان التحقيق النيابية أن تعطى صلاحيات قضائية بالاستناد إلى نصوصه، بل يقتضي لذلك إصدار قانون جديد. كذلك ورد أثناء المناقشة في الاجتماع، رأي يعتبر إصدار القانون الذي يمنح السلطات القضائية للجنة التحقيق البرلمانية، يتنافى مع مبدأ فصل السلطات.

. أما رأي وزارة العدل الممثلة في الاجتماع برئيس هيئة الاستشارات فيها فيمكن تلخيصه كما يلي:

1 . إن النظام الداخلي لمجلس النواب يعتبر قانوناً لأن السلطة التشريعة عندما صاغت نصوصه اتبعت نفس الأصول المتعبة في سن القوانين.

2 . أما سلطات لجنة التحقيق فتختلف أساساً عن سلطات القضاء، وهي ترى أن يحدد المجلس صلاحيات اللجنة وتعطى تلك اللازمة فقط لرفع تقريرها إلى المجلس دون أن تتعرض للصلاحيات التي هي في صلب عمل القضاء.

أما رأي أكثرية الزملاء حول الأسئلة نفسها فيمكن تلخيصها كما يلي:

1 . النظام الداخلي هو قانون له مفاعيل القانون العادي حتى إن البعض سماه بالقانون الخاص أو الممتاز. ولكن لوجود الاختلاف حول هذا الوصف يستحسن أن يضع المجلس نصاً قانونياً يكرس نصوص النظام الداخلي ومفاعيله لناحية صلاحيات لجنة التحقيق القضائية عند إصداره لقرار تأليف لجنة تحقيق وتحديد صلاحياتها.

2 . للمجلس أن يعين لجنة تحقيق برلمانية ولها أن تتابع أعمالها حتى أثناء وجود ملاحقة قضائية تتناول الموضوع ذاته، وذلك لأن للجنة البرلمانية المنبثقة عن المجلس أهدافاً وغايات تتوخاها من إجراء التحقيق تختلف في جوهرها وفي وصفها وفي تحديد المسؤوليات ونوعيتها عن غاية التحقيق القضائي الجزائي.

3 . من حيث الصلاحيات، للمجلس أن يعطي لجنة التحقيق النيابية السلطات والوسائل التي يستعملها قضاة التحقيق ما عدا إصدار مذكرات التوقيف والاستنابات القضائية وإصدار قرارات الظن والاتهام على أن ترفع اللجنة تقريرها إلى الهيئة التي انتدبتها أي المجلس النيابي.

لذلك فقد رأت أكثرية المجتمعين التوصية باستصدار قانون من شأنه أن يكرس مبدأ إعطاء السلطات القضائية للجان البرلمانية وأن يحدد هذه السلطات. وبناء على ذلك فقد وضعت الهيئات المختصة في المجلس مشروع قانون وتقدمت به إلى مجلس الوزراء قبل انعقاد الجلسة الأخيرة.

يتبين من هذه العيّنة أن الآراء قد تباينت في تحديد قوة النظام الداخلي القانونية، فمن قائل إنه قانون خاص وآخر عادي أو قانون ممتاز يرتقي إلى مستوى الدستور. فكيف يمن استخلاص الصفة القانونية للنظام الداخلي للمجلس في لبنان؟

لا بد من قراءة دستورية في الرد على هذا التساؤل. فمن المعروف أن الشروط الشكلية المطلوبة لنفاذ أحكام النظام الداخلي ليست الشروط ذاتها التي يتطلبها نفاذ القانون العادي لجهة الإصدار والنشر من قبل رئيس الجمهورية. ومثل هذا الأمر لا يعني أن النظام الداخلي قد أصبح في تراتبية قوته أقل من القانون العادي لأنه في نهاية الأمر يتطلب إقراراً من مجلس النواب. وعدم

إصدار النظام الداخلي من رئيس الجمهورية مردّه أساساً لاستحالة رد النظام الداخلي من قبل رئيس الجمهورية. وعلّة الإصدار والنشر عائدة لسببين هما:

. الإفساح أمام رئيس الجمهورية بممارسة حقه في الرقابة الشائعة على دستورية القوانين، إلا أن المادة 43 . دستور منحت المجلس النيابي حصراً صلاحية وضع نظامه الداخلي. وهذه الصلاحية جاءت مطلقة لأنها لو كانت غير ذلك لما وضعها المشترع في نص خاص وفي مادة دستورية مستقلة عن المادة 18 من الدستور التي تجيز "لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين..."[3] فالمشترع الدستوري منع مجلس الوزراء من حق المبادرة لوضع مشروع أو تعديل النظام الداخلي. وبهذا المعنى حصر الحق في ذلك بمجلس النواب وبالتالي ميزه عن القوانين الأخرى.

ولا يمكن القول هنا إن المجلس النيابي قد يضع أحكاماً في نظامه الداخلي تتعارض مع أحكام الدستور. فحتى إن أقدم المجلس على ذلك جدلاً فليس لمثل هذا النص أي مفاعيل قانونية عملاً بقاعدة تراتبية القوانين التي يتبوأ النص الدستوري قوة على ما عداه ويسقطه.

. أما نشر القانون العائد حصراً لرئيس الجمهورية: فإن النظام الداخلي، كما تعديله ينشر عادة كأي قرار يتخذه مجلس النواب، في الجريدة الرسمية. إلا أن ما هو أهم من ذلك أن النظام الداخلي هو ترتيب أو أحكام خاصة بآلية العمل في مجلس النواب وبالتالي فإن تلك الأحكام لا علاقة لها لا من قريب أو بعيد بالمواطنين أو بالمؤسسات الدستورية الأخرى، وإذا كان في النظام أحكام دستورية فهي منقولة حرفياً عن الدستور وذكرها في أحكام النظام عائد لصياغة الإجراءات المعمول بها في أداء المجلس وعمله بصيغة متكاملة.

من هذه المعطيات يمكن تحديد طبيعة النظام الداخلي لمجلس النواب من الناحية القانونية، ويظهر ذلك من مواصفتين هما:

---

[3] أثار النائب نصري المعلوف في جلسة 1990/8/21 المعنى المقصود من هذه المادة بقوله: "إذا أردنا أن نطبق نص هذه المادة كما وردت "لمجلس النواب حق اقتراح القوانين" ينبغي إذاً أن ينعقد المجلس، لأن كلمة المجلس تعني مجموعة النواب في جلسة قانونية برئاسة الرئيس..." الريس: "حضرة الزميل، في النص القائم هو لكل نائب حق الاقتراح". إدمون رزق: "خلال الممارسة المستمرة كان واضحاً ومفروغاً منه أن لكل نائب حق الاقتراح..." وبعد مناقشة لتوضيح وتفسير النص قال رئيس المجلس: لنسجل في المحضر أن لكل نائب حق الاقتراح. أنظر محضر جلسة 1990/8/21 في "مناقشات الدستور اللبناني وتعديلاته"، لأحمد زين، صفحة 335 و336.

. أولاً: اعتراف الدستور بحق مجلس النواب الحصري بوضع نظامه الداخلي من دون مشاركة السلطات الأخرى، وذلك استناداً للمادة 43 المشار إليها سابقاً بنصها على أن "للمجلس أن يضع نظامه الداخلي" وعدم إدراج هذا الدور في المادة 18 . دستور بنصها على "أن لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين" فلو لم تكن المادة 43 موجودة لكان بإمكان المجلس النيابي أن يضع نظامه الداخلي عملاً بالمادة 18 من دون النص على ذلك.

. ثانياً: إذا كان النظام الداخلي الذي يضعه المجلس النيابي لتحديد آلية عمله ملزماً له أولاً، وربما حصراً، فإنه بمجرد وجود مثل هذا الإلزام يكون هذا النظام قد اكتسب صفة القانون وطبيعته. فالقانون إذا لم يكن إلزامياً ليكتسب صفته القانونية هل يبقى قانوناً؟

من هاتين المواصفتين: الحصرية وقوة الإلزام القانوني مضافاً إليهما التحرر من الناحية الشكلية التي يمر فيها إصدار القانون (الإصدار والنشر)، يكون النظام الداخلي قد اقترب أو لامس عمل ومفهوم الهيئات التأسيسية التي تضع الدساتير للبلاد ليجري بناء السلطات الدستورية على أساس أحكامه.

ولتأكيد هذه الصفة التي يندرج في إطارها النظام الداخلي لمجلس النواب يمكن الإشارة إلى الجذور التاريخية التي نشأ بموجبها النظام الداخلي. فالقرار 1304 مكرر الصادر عن وكيل المفوض السامي الفرنسي في سوريا ولبنان في 18 آذار سنة 1922 كان أول نص للدستور اللبناني كما يرى النائب الأسبق أنور الخطيب[4]. وبموجب هذا القرار أنشئ المجلس التمثيلي للبنان الكبير وجاء في مادته الثامنة التالي "يضع المجلس نظامه الداخلي بموافقة الحاكم"، وهذا النص تبناه الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار 1926 باستثناء "موافقة الحاكم: وبقي معمولاً به حتى اليوم في المادة 43.

إن هذا النص وتطوره يظهر الأمور التالية:

أولاً: إن إلغاء شرط "موافقة الحاكم" لم يكن بسبب تحرير أحكام الدستور في سلطة الحاكم الفرنسي بدليل أن مواداً عديدة من الدستور الصادر سنة 1926 بقيت مرتبطة بسلطة الانتداب

[4] أنور الخطيب **"المجموعة الدستورية"** ـ القسم الثاني ـ **الدولة والنظم السياسية ـ دستور لبنان**، الطبعة الأولى 1970، صفحة 461.

وبموافقته. فماذا يمكن تفسير قبول المجلس بإبقاء نفاذ عدد من مواد الدستور مرتبط بموافقة الحاكم وتحرر وضع النظام من هذا الشرط؟

ثانياً: لو كان النظام الداخلي قانوناً عادياً لما جاء النص عليه في مادة دستورية خاصة . كما أشرنا سابقاً . ولكن قد بقي مشمولاً بأحكام المادة 18 دستور.

ثالثاً: إن المشترع الدستوري قد فرّق بين حق المجلس في وضع نظامه الداخلي وبين حقوقه أي الصلاحيات المناطة به في المجالات الأخرى. فبالنسبة للنظام جاءت صلاحيات المجلس مطلقة أما الصلاحيات الأخرى فجاءت مقيدة بصلاحيات يمارسها آخرون كي تأخذ طريقها إلى النفاذ.

إن الموقع القانوني للنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني طرح إشكالية مدى إمكان إخضاع هذا النظام لمبدأ الفصل بين السلطات من خلال شموله بصلاحيات المجلس الدستوري المناط به النظر في دستورية القوانين[5] ولمناقشة هذه الإشكالية نكتفي بمناقشة رأي الدكتور شاوول لأن هذه المناقشة يمكن أن توصل إلى جواب على الإشكالية.

إن القول بأن خضوع النظام الداخلي لصلاحية المجلس الدستوري لا يمكن أن تتم إلا بتعديل المادة 19 من الدستور، فهذا يعني التسليم بأن النظام الداخلي ليس قانوناً. فالمادة 19 . دستور أناطت بالمجلس الدستوري "صلاحية مراقبة دستورية القوانين". ولو كان النظام قانوناً لكان النظام مشمولاً بنص المادة ولا نحتاج في مثل هذه الحالة إلى أي تعديل. وبعدم إدراج النظام على لائحة القوانين يبرز وصف العميد دوغي في تعريف هذا النظام إلى الواجهة وهو ما تمت الإشارة إليه سابقاً "إنه مجموعة الأصول والإلزامات التي يضعها المجلس بقصد تسيير أعماله" . والسؤال الذي يصبح مطروحاً هنا هو التالي: ما هي علاقة المجلس الدستوري بالأصول التي يضعها المجلس لتسيير أعماله؟ وما هي علاقته بالإلزامات التي يضعها بنفسه لتسيير الأعمال؟ هل يمكن أن تكون تلك الأصول مخالفة للدستور؟ هل يمكن مثلاً أن يأتي نص في النظام الداخلي يقول بإمكانية أن يعقد المجلس جلسات في غير دورات الانعقاد العادية أو الاستثنائية التي يحدد

---

[5] من الذين يقولون بإخضاع الظام الداخلي لرقابة المجلس الدستوري وزير العدل الأسبق رئيس مجلس شورى الدولة الأسبق الدكتور جوزف شاوول. ففي مقدمته لكتاب "الحياة النيابية - 15 تشرين الأول 1992 - 15 تشرين الأول 1996 - مجلس المبادرات -" يقول الدكتور شاوول: "... القانون البرلماني يرتكز على ثلاثة مصادر، كما نوّه توماس جفرسون، الدستور والنظام الداخلي والقواعد غير المكتوبة (أي الاجتهاد والعرف). وهنا لا بد لي من ذكر مصدر مهم في القانون البرلماني الفرنسي وهو اجتهاد المجلس الدستوري إذ إن مراقبة دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب يؤلف مصدراً مهماً لهذا القانون على أمل أن يخضع هذا النظام في لبنان لاحقاً لصلاحية المجلس الدستوري، وهذه الصلاحية لا يمكن أن تتم إلا بتعديل المادة 19 من الدستور...".

الدستور تواريخها آلية صدور إنشائها؟ وحتى إذا ما أقدم مجلس النواب على مثل هذا الإجراء، فهل يمكن أن تسلم المؤسسات والمراجع الدستورية الأخرى بدستورية الإجراء كأن يصدر رئيس الجمهورية قانوناً اتخذه المجلس في غير دور انعقاد؟ وهل يمكن أن يوقع رئيس الحكومة والوزير المختص على مثل هاذ القانون أصلاً؟

قد يكون ما هو عكس ذلك صحيحاً فإذا كان القانون البرلماني، كما يقول جفرسون يرتكز على ثلاثة مصادر بينها النظام الداخلي والاجتهاد والعرف أي القواعد غير المكتوبة، فإن من يصنع هذا الاجتهاد وذاك العرف ويعدّ النظام الداخلي هو مجلس النواب بالنسبة للقانون البرلماني. وعندما يكون الاجتهاد لا يتعارض مع نص وعندما يكون العرف متكرراً، فالمجلس الدستوري يكون ملزماً بالقياس عليه، وفي قرارات المجالس الدستورية ما هو مسند لهذا العرف والاجتهاد وللقانون البرلماني كما سماه جفرسون. وبهذا المعنى يمكن أن يكون القانون البرلماني بمصادره الثلاثة مصدراً يعتمد من قبل المجلس الدستوري وليس العكس أبداً.

وينضم إلى المطالبة برقابة المجلس الدستوري على النظام الداخلي لمجلس النواب بعض الباحثين مستنداً في ذلك لسببين إضافين هما:

. إخضاع النظام الداخلي في الجمهورية الفرنسية الخامسة لرقابة المجلس الدستوري.

. مشروع قانون إنشاء المجلس الدستوري الذي نص قبل درسه في مجلس النواب على اختصاص المجلس الدستوري النظر في دستورية القوانين التي يقرها مجلس النواب وسائر النصوص التي لها قوة القانون، ومن ضمن ذلك طبعاً المراسيم الاشتراعية والقوانين الناظمة لعمل المجلس النيابي ذاته[6].

[6] الدكتور سرحال ـ مصدر سابق ـ هامش رقم 2.