

اللجان النيابية

لا يخفى ما للعملية التشريعية من أهمية في تنظيم واستقرار الحياة العامة في المجتمع الإنساني بشكل عام. كما لا ينكر ما لممثلي الأمم والشعوب من دور خاص في أداء هذه العملية على الشكل الأمثل والأكمل، بهدف تطوير البنى الاجتماعية وتحديثها عبر النصوص التنظيمية والقانونية، حتى بات معيار رقي الدولة وتقدمها متوقفاً على مدى ملامستها أو مقاربتها لما يسمونه دولة المؤسسات والقانون.

وإذا كان الواجب يقضي بأن يتمتع رجل التشريع بمزايا متعددة تؤهله للقيام بالمهمة التي انتدب لها، فإن الأكثرية من مشرّعينا تتقصم ليس فقط القدرة على التشريع، بل البصيرة العامة التي تفترض كمّاً هائلاً من المؤهلات العلمية والثقافية والاجتماعية والأخلاقية وغير ذلك من القدرات والقيم الذاتية والفريدة.

وحتى لا نضيع في متاهات واقعنا العربي المؤلم، وبين ما نحن فيه، وما يجب أن نكون عليه، أستدرك لأقول أن النظام الانتخابي في أي بلد من البلدان يحدد وإلى مدى بعيد نوعية أعضاء الندوة التمثيلية، وقدرة أفرادها على وضع صيغ تشريعية جيدة تلبي حاجات الشرائح الاجتماعية، وتعبّر عن تطلعات الناس من خلال صياغة نصوص قانونية تكون على المستوى المطلوب والملائم. لأن أهم ما يميّز به ممثل الأمة، إلى جانب مؤهلاته العلمية والأخلاقية، هي قدرته على صياغة نص تشريعي جيد يكون بمستوى المؤسسة النيابية التي يشغل عضويتها.

إن التشريع الجيد لا يمكن أن يصدر إلا عن مجالس تمثيلية أو نيابية جيدة. وتكمن هذه الجودة في مدى الخيار الصحيح الذي تمارسه الهيئة الناخبة في اختيار المرشحين الكفوئين، وحملهم نواباً إلى الندوة البرلمانية، وهذا الخيار أو الاختيار يخضع لمعيار وعي الناخب، وقدرته على المفاضلة بين المرشحين بمعزل عن النوازع الشخصية والذاتية،

واختيار الأصلح منهم ممن تتوافر فيهم شروط الأهلية النيابية والتمثيلية، ولا يخفى ما لوعي الناخب من أهمية عند الاختيار في مجتمع تسوده الطائفية والمذهبية والمناطقية والفئوية والعشائرية والإقطاعية والمصلحة الشخصية، وشتى أصناف المحسوبية التي تتحو بالناخب عن سلوك الخيار الصحيح. فالمجتمعات العربية حتى تلك التي تشتهر بديمقراطيتها وعراقة العمل التمثيلي فيها لا تزال في الاستحقاقات الانتخابية، تغرق في حمى المنافسات العصبية فتتراجع معايير الكفاءة والعلمية، وتحل مكانها معايير المحافظة على الطائفة والمذهب والمنطقة والزعامة التقليدية.

وعلى صعيد آخر، فالمجالس النيابية، التي تزهر بالكفاءات العلمية والاختصاصات المتعددة، مع تفوق ملحوظ للاختصاصات الحقوقية والقانونية تبقى رائدة في العمل التشريعي. لذلك فإن مجلساً تكثر فيه اختصاصات الطب والهندسة والمهن الحرة ورجال الأعمال على حساب علم القانون، يبقى مجلساً عاجزاً عن ترجمة نبض الشارع وروحيته واستصدار نص تشريعي جيد.

هذا القول يثبت المقولة الرائجة: «ما أكثر رجال التشريع، وما أقل المشرعين». وإذا أمعنا في التفاؤل، لقلنا ما أكثر المشرعين وما أقل الجديرين في القيام بواجب الصياغة التشريعية، التي قد تكون إحدى مميزات رجل التشريع، من خلال تحويل السياسات العامة إلى قوانين متخصصة تحتاج إلى خبرات عالية، ومعرفة في موضوعات متعددة، تؤدي إلى صياغة قانونية جيدة، تجعل التشريع مترابطاً مختصراً واضحاً لا لبس فيه ولا إبهام، سهل الفهم شاملاً لا يتعارض مع القوانين الأخرى، ولا يناقضها مما يوفر على القضاء الكثير من الإرباك والغموض عند الفصل في النزاعات، أو الطلب من المجالس النيابية، تفسير النصوص القانونية التي شرعتها، أو الرجوع إلى محاضر الجلسات سواء في اللجان النيابية أو الهيئة العامة، لمعرفة قصد الشارع ونيته من النص موضوع النزاع والخلاف.

ان الحديث عن معايير الجودة التشريعية، تنعكس على السياسة التشريعية بشكل عام من خلال توافقها مع النصوص الدستورية والقانونية بشكل عام، ولا بد لأي تشريع جيد أن

يراعي مجموعة من العناصر الثقافية والسياسية والاجتماعية المعبرة عن تطلعات الناس من خلال تمكين مشاركة القوى الاجتماعية في صناعة التشريع. وهذا ما درجت عليه البرلمانات العالمية مؤخراً، ومنها البرلمان اللبناني حيث تحظى مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات الأهلية بدور متصاعد في عملية التشريع اللبناني، فنترجم أحكام عادات المواطنين وتقاليدهم. وظروف معاشهم ونمط عيشتهم بأحكام القانون فيرتبط بالبنية الاجتماعية للناس وبسلوكهم اليومي فالعادات والأعراف والتقاليد هي من أهم مصادر التشريع، ليس في لبنان وحسب، وإنما في سائر الدول العربية ودول العالم.

لقد أشارت بعض الدراسات التي تناولت العملية التشريعية في الدول العربية إلى عيوب الصياغة التشريعية وكان في طليعة هذه العيوب مسألتان:

الأولى:

إستثمار السلطة التنفيذية في الدول العربية بمصادر المعلومات والبيانات والإحصاءات والتقارير والدراسات التي هي أساس كل تشريع، وهذا ما جعلها أكثر قدرة على وضع صياغة تشريعية أكثر ملاءمة ونجاحاً من اقتراحات قوانين النائب، الذي لا تتوافر لديه العناصر المادية المساعدة للقيام بالمبادرات التشريعية.

الثانية:

إنشغال النائب بشكل عام بملاحقة طلبات المواطنين الخاصة، واندفاعه لتلبية رغبات أهل دائرته الانتخابية كونها مفتاح العبور لإعادة انتخابه في دورات لاحقة، وهذا ما يقلل من فرص الاهتمام بتقديم المبادرات التشريعية، من خلال تقديم اقتراحات مصاغة في مواد قانونية، وهو عمل يحتاج إلى خبرات قانونية وأكاديمية، قد تبدو غير متوافرة لدى عدد كبير من النواب الذين يمارسون الشأن العام بنسبة كبيرة من النجاح، لكن حظهم في صياغة مادة تشريعية تبقى محكومة بفرص قليلة من النجاح.

وبإمكاننا أن نضيف إلى هاتين النقطتين نقطة ثالثة تتعلق بضرورة تمكن المشرع من لغته القومية أو الوطنية، بحيث يتسنى له صياغة مادة قانونية صحيحة وواضحة لا لبس

فيها ولا إبهام، لا تحتل تفسيرات متناقضة. وعلى هذا يفترض بالمشرع في البرلمانات العربية، أن يجيد لغته القومية صرفاً ونحواً حتى لا يقع في التناقض أو الغموض والالتباس.

لقد حصر المشرع اللبناني حق التشريع بمصدرين اثنين:

الأول:

بالحكومة من خلال مشاريع القوانين التي تحال على مجلس النواب، بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، ويوقع عليها رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، والوزراء المختصون، ومن خلال إصدارها مراسيم إشتراعية (التفويض).

الثاني:

بالنواب حيث أعطي النائب حق اقتراح القوانين، سواء أكان اقتراح القانون معجلاً أم معجلاً مكرراً بموجب مادة وحيدة وغالباً ما تقدم أثناء انعقاد الجلسة، وإذا ما تمت الموافقة عليها تصبح مادة قانونية معمولاً بها فور نشرها في الجريدة الرسمية.

لا شك ان الحكومة تملك إمكانات مادية ومعنوية كبيرة للقيام بصياغة قانونية متكاملة، وذلك من خلال مجموعة كبيرة من الخبراء والمستشارين المتخصصين في كل وزارة من وزارات الدولة، فضلاً عن ان هذه الوزارات، هي وزارات متخصصة، وعلى مستوى متقدم في إدراك شؤون التشريع في النواحي التي تختص بها، وفي التنبؤ بالمشاكل، والإسراع في وضع التشريع الملئم لحاجات الناس ومتطلباتهم الاجتماعية.

غير ان الحق الذي أعطي للنائب على الصعيد التشريعي من خلال تقديم اقتراحات القوانين، جاء ليقم نوعاً من التوازن النظري بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وإذا كان مجلس النواب هو المصدر الأساسي للتشريع كونه المصدر الوحيد للقانون - أي قانون - إلا انه يبقى محكوماً بالأكثرية النيابية وهي غالباً ما تكون ممثلة بالحكومة وموالية لها، لذلك ظلت مشاريع القوانين وفي مختلف العهود متقدمة وتحظى بامتياز الإقرار على سائر

اقتراحات القوانين التي ظلت محكومة بموافقة الحكومة، وسياساتها العامة وخصوصاً الوزير المختص.

لقد أدى تطور العمل التشريعي في لبنان، إلى إيجاد صيغة توافقية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، قضت بإرسال إقتراحات القوانين المسجلة في قلم المجلس النيابي، إلى الحكومة لاستمراج رأيها في الاقتراحات المقدمة من النواب، وهي صيغ لا تلزم المجلس النيابي بموقف الحكومة المتخذ، إذ يبقى لرئيس المجلس أن يحيل الاقتراح في أي وقت إلى اللجان المختصة لدرسه والسير فيه، كما هي حال مشاريع القوانين المرسلة من الحكومة، وإنما هي صيغة تدخل في باب التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإذا ما وافقت الحكومة على اقتراح القانون، أصبح سير اللجان المختصة بالاقتراح أكثر يسراً وسهولة نظراً للموافقة التي يبديها الوزير المختص، وسائر النواب أعضاء اللجان، وخصوصاً هؤلاء الذين يسيرون في فلك الحكومة. أما إذا رفضت الحكومة السير بالاقتراح، فيصبح حظ الاقتراح بالنجاح متعذراً. ومع ذلك تبقى اللجنة أو اللجان المختصة سيدها نفسها في رفض الاقتراح أو قبوله، وكذلك الهيئة العامة بصرف النظر عن الموقف الحكومي المسبق.

وإذا كان اقتراح القوانين هو حق من حقوق النائب التشريعية، فمن الذي يضع الصياغة القانونية والتشريعية لهذه الاقتراحات؟ هل هو النائب صاحب الاقتراح، أم أمين سر اللجنة النيابية أي سكرتيرها الخاص، أم أن هناك جهة ثالثة مؤهلة للقيام بهذا العمل؟

لقد بيننا صعوبة قيام النائب بوضع صيغ تشريعية لاقتراحات القوانين التي يقدمها، ولم نقل استحالة ذلك لأنه من خلال عملنا في المجلس النيابي ومواقبتنا لعمل اللجان النيابية منذ أكثر من ثلاثين سنة، كانت هناك كوكبة من النواب المجلّين في العمل التشريعي صياغةً ومضموناً، وأغلبهم اتخذ من لجنة الإدارة والعدل، وهي أم اللجان، ميداناً لفروسيته القانونية والتشريعية، وإذا كنا نمسك عن ذكر أسمائهم تأديباً ومدارة حتى لا نجرح تواضعهم، فإنما يحفظ لهم عارفوهم كل تقدير وإعجاب، لاسيما ان أغلبهم أصبح في ذاكرة الوطن النيابية - الحقوقية والتشريعية.

وإذا كنا لا نستبعد قيام إحدى الجهات القانونية بوضع الصياغة التشريعية لأحد اقتراحات القوانين، وهي غالباً ما تكون صاحبة مصلحة مباشرة أم غير مباشرة، فإن أغلب اقتراحات القوانين وأسبابها الموجبة تأتي من داخل المديرية العامة للجلسات واللجان، وتحديداً من أمناء سر اللجان النيابية الذين يواكبون هذه الاقتراحات منذ إنشائها وإحالتها على اللجان المختصة، إلى حين درسها ومناقشتها وإقرارها فيها، مقدمة لعرضها على المجلس النيابي، وتصديقها في الهيئة العامة بصيغتها النهائية.

لقد نص النظام الداخلي للمجلس النيابي اللبناني في مادته العشرين على إنشاء لجان نيابية بلغت ست عشرة لجنة، وحدد النظام نفسه عدد أعضاء كل لجنة، فمنها ما تألف من سبعة عشر نائباً ومنها ما تألف من اثني عشر، في حين تألفت لجنة واحدة من تسعة نواب فقط. وفرض النظام انتخاب اللجان مرة كل سنة، وانتخاب رئيس ومقرر لكل لجنة. وقضت المادة الثالثة والعشرون من النظام الداخلي عينه، بتعيين أمين سر خاص لكل لجنة نيابية، ونظراً لاختلاف حجم العمل لدى كل لجنة، فقد ضمت بعض اللجان أكثر من أمين سر لها، كلجان المال والموازنة، والإدارة والعدل، والتربية والتعليم العالي والثقافة، والزراعة، في حين خصصت عدة لجان بأمين سر واحد كلجان المرأة والطفل، والبيئة، وحقوق الإنسان.

أمين سر اللجنة النيابية، موظف في الملاك الإداري لمجلس النواب من الفئة الثالثة، يتبع المديرية العامة للجلسات واللجان، يعين بقرار من رئيس مجلس النواب بعد اجتيازه بنجاح امتحاناً يؤهله لدخول الملاك الإداري للمجلس، ويشترط أن يكون حائزاً على شهادة جامعية، مع أفضلية أن تكون إجازة في الحقوق، لأن العمل في اللجان النيابية يقع أكثر ما يقع على هذا الاختصاص.

لقد اكتسب أمناء سر اللجان خبرة عالية، وتقنية تشريعية نتيجة تمرسهم بهذا العمل على مدى سنوات طويلة، فبعضهم راكم خبرة على مدى خمس عشرة سنة جعلت منه مرجعاً في اللجنة التي يتولى أعباءها ومسؤولية أمانة سرها، على مدى هذه السنوات.

يعتبر أمناء سر اللجان النيابية، الطليعة الإدارية العاملة في الحقل التشريعي في مجلس النواب اللبناني، ويتوزع عملهم على مهام متنوعة يقومون بها، منها ما هو حصري من خلال ما هو منصوص عليه في نظام موظفي المجلس، ومنها اللاحصري، من خلال مهام غير مطلوبة منهم، ولكنها أصبحت جزءاً من مهامهم المتعارف عليها، نظراً للكفاءة العالية التي يتمتعون بها. ومن هذه المهام مسألة صياغة نصوص تشريعية يقدمونها إلى اللجنة المختصة أو إلى أحد النواب في إطار عمل تنسيقي بين النواب وأمناء السر يهدف إلى تقديم صياغة جيدة ونص يفي بالحاجة المطلوبة.

1 - في مهام أمناء السر بموجب التنظيم الحالي الضيق:

لم يخصص القرار الذي يتناول التنظيم الإداري للمجلس النيابي اللبناني أمناء سر اللجان النيابية، إلا بمادة وحيدة هي المادة السادسة والسبعون حيث نصت على الآتي: «يرتبط أمناء سر اللجان النيابية بمدير اللجان ويجري توزيعهم على اللجان النيابية بقرار يصدر عن رئيس المجلس». وقد جاء هذا تأكيداً للمادة الثالثة والعشرين من النظام الداخلي لمجلس النواب حيث ورد فيها:

«تجتمع اللجان بعد انتخابها بثلاثة أيام على الأكثر بدعوة من رئيس المجلس وبرئاسته فتنتخب كلّ منها رئيساً ومقرراً بالاقتراع السري ويكلف رئيس المجلس أمين سر لها من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات».

لم يلحظ قرار التنظيم الإداري أي مواد مختصة بأمناء سر اللجان تحدد المهام المطلوبة منهم بشكل واضح ودقيق، باستثناء ما ورد في تحديد مهام دائرة اللجان لجهة إبلاغ الإحالة (أي إحالة مشاريع واقتراحات القوانين) إلى رئيس اللجنة النيابية المختصة بواسطة أمين سر اللجنة، فضلاً عن طبع تقارير اللجان المؤشر عليها من قبل رئيس اللجنة وأمين سرها.

من خلال ما تقدم يمكننا التأكيد أن النصوص الناظمة لعمل أمناء سر اللجان، سواء أكان النظام الداخلي للمجلس، أم القرار المتعلق بالتنظيم الإداري للمجلس النيابي، لا تزودنا بالصورة الواقعية للمهام والصلاحيات التي يقوم بها أمناء السر، هذا إذا لم نقل، ان المهام التي يتولونها، تزيد عن الصلاحيات التي أعطيت لهم بموجب الأنظمة المرعية والمطبقة، وهي أنظمة لم تنتظر إلى أمين السر، ولم تتجاوز حد النظرة إليه إلا ككاتب موثوق، يقوم بتدوين محضر الجلسة ثم يسلمه إلى الدائرة المختصة، فضلاً عن تأمين نسخ عن مشروع القانون الوارد على جدول الأعمال، وتبليغ أعضاء اللجنة موعد الجلسات المقررة.

هذه المهام المحدودة والمحجّمة لإمكانات وطاقات أمين السر، أي أمين سر، يمكن الاكتفاء بها أو بأقل منها ويمكن الاقتناع بها، باعتبار أنها تشكل الحد الأدنى المطلوب من مهام العمل. لكن البعد الحقيقي للعمل التشريعي، وخصوصاً ما يتعلق بالشق الإنشائي للقانون، لا يلبث أن يجذب بعض أمناء السر، الذين يغلب عليهم طابع الفضول العلمي، واستزادة التعمق لأنهم خلقوا لمهام أكبر من تلك التي أعطوها، لا يلبث أن يدفع بهم إلى مهام أخرى، قد يعجز عنها من هم في السلطة التشريعية، فيقوم هؤلاء الموظفون بتكليف من رؤساء بعض اللجان أو بعض النواب في تهيئة وتحضير صيغ قانونية هي على درجة عالية من الجودة والعلمية والكفاءة العالية.

2 - في مهام أمناء السر بموجب التنظيم الواسع:

أما مهام أمناء السر التي يقومون بها حالياً فحسبنا أن نعددتها بالآتي:

- استلام مشاريع واقتراحات القوانين، بعد إحالتها من رئاسة المجلس إلى المديرية العامة للجلسات واللجان، وإطلاع رئيس اللجنة النيابية عليها مقدمة لوضعها على جدول أعمال اللجنة حسب مقتضيات الملحة.

- التنسيق مع رئيس اللجنة على وضع مشاريع واقتراحات القوانين على جدول الأعمال، وتحضير هذه المشاريع حسب الحاجة.

- بعد تحديد موعد الجلسة وجدول أعمالها يقوم أمين السر بوضع برقية يحدد فيها تاريخ الجلسة ومكان انعقادها، والمشاريع الواجب درسها، ثم يقوم بالاتصال بأعضاء اللجنة

مؤكداً حضورهم، فضلاً عن إبلاغ المعنيين بالمشروع من مؤسسات وجمعيات أهلية ومدنية رسمية وغير رسمية، وذلك بتعليمات وتوجيهات رئيس اللجنة، أما الوزراء المختصون فتقوم سكرتيريا مكتب مدير عام الجلسات واللجان بإبلاغهم موعد الجلسة، وإرسال نسخ عن جدول الأعمال إليهم.

- يضبط أمين سر اللجنة وقائع جلسات اللجان تسجيلاً صوتياً، ثم كتابةً من خلال تفريغ أشرطة التسجيل واستنساخها في محاضر مدونة، وعند الضرورة يمكن لأمين السر الاستعانة بمساعدين من محررين وكتّاب، ويكون عمل هؤلاء تحت إشراف أمين السر، الذي يعمد فور انتهاء المحاضر إلى التوقيع عليه مع رئيس اللجنة ومقررها، وإيداعه للحفظ في دائرة اللجان.

- يقوم أمين السر أثناء انعقاد الجلسة، بتأمين مختلف ضرورات العمل، فيتلو المواد القانونية والأسباب الموجبة، ويضبط التعديلات القانونية التي تقرها اللجنة، ويضع التقرير الخاص بكل مشروع أو اقتراح، ويأخذ توقيع رئيس اللجنة عليه، ثم يقوم بطباعة المشروع وفقاً للصيغة النهائية التي أقر بها، مقدمة لوضعه على جدول أعمال جلسات الهيئة العامة.

- عند إحالة مشروع أو اقتراح قانون إلى عدة لجان نيابية، وقيام كل منها بإدخال تعديلات مختلفة عن سائر اللجان، يقوم أمين السر، بوضع جدول مقارنة يبين فيه أوجه التوافق والتباين بين المواد القانونية، بحيث يتمكن النائب من مقارنة كل مادة حسب إقرارها لدى كل لجنة. ويمكن وضع جدول مقارنة لكل مشروع قانون يتضمن النص الأصلي مع النص المقترح تعديله.

- عند إحالة مشروع أو اقتراح قانون إلى عدة لجان نيابية، على أمناء سر اللجان المعنية، مواكبة هذا المشروع أو الاقتراح ومتابعة التعديلات التي تطرأ عليه في اللجان النيابية الأخرى.

- مشاركة أمناء سر اللجان في التحضير لندوات علمية وفكرية تتناول جميع نواحي النشاطات الخاصة باللجان، وتحضير ملفات ودراسات وأبحاث وخصوصاً في المجالات الصحية والتربوية والزراعية والصناعية وغير ذلك.

- صياغة مسودات التوصيات التي تعتمدها اللجان في نهاية بعض الاجتماعات.

- المشاركة في بعض المؤتمرات والندوات التي ينظمها المجلس النيابي، وخصوصاً تلك التي يستضيف فيها لبنان مجالس نيابية من الخارج.

- إعداد تقرير سنوي يتضمن أبرز منجزات اللجنة، يفصل فيه عدد المشاريع التي أقرتها، وعدد اجتماعاتها بما في ذلك الاجتماعات الفرعية، وحضور وغياب الأعضاء، وعدد التوصيات مع سائر المعلومات التي يرى أمين السر ضرورة ذكرها في التقرير.

- مشاركة بعض أمناء السر في صياغة نصوص تشريعية وتقديمها إلى رئيس اللجنة أو لبعض الأعضاء، وذلك أثناء المناقشات التي تتناول أحد الموضوعات. أن تعاطيهم الدائم مع مختلف النصوص القانونية، أكسبهم خبرة كبيرة في حقل التشريع، فأقدموا على صياغة نصوص تشريعية اتخذت قالب اقتراحات قوانين، جاءت بناءً على طلب بعض النواب، وقد وجد هؤلاء النواب ضالتهم في أمناء السر الذين ما استنكفوا يوماً عن تدبيح صيغ قانونية جاءت على مستوى عالٍ من الجودة لتلبي أمانهم، كذلك عمدوا إلى صياغة الأسباب الموجبة للاقتراحات مع التعديلات والدوافع التي حتمت وضع هذه الاقتراحات.

يعتبر أمين السر الرئة التي تنتفس من خلالها اللجنة، فهو محورها ومحفظتها وذاكرتها، وهو الدائم فيها حتى إشعار آخر، وهو عملياً الواجهة المشرقة في تاريخ المجلس النيابي، فمن هذا الموقع تبوأ الكثيرون المناصب العليا في الدولة، ولا أعالي ان قلت المناصب الوزارية والنيابية، وسفراء وقضاة ومدراء عامين وغيرهم. إن نجاح أمين السر في وظيفته لا يأتي من عدم، فهو حقوقي من الدرجة الأولى ومجاز في كل الحالات، ثم أن تمرسه في أمانة السر يفرض نجاحه أو فشله منذ اللحظة الأولى، من خلال سهره ومتابعته لشؤون عمله، وتفرضه له، ودقته في العمل وحرصه على تحصيل ثقافة علمية يزينها بمزايا أخلاقية تبعث الثقة والتقدير في نفوس رؤسائه والمحيط الذي يعيش فيه.

إن ترقى قدرات أمين السر من كاتب لمحضر، ومبلغ لجلسة، إلى مشرّع قادر على ضبط القوانين وصياغة أسبابها الموجبة، يبشر بوجه مشرق لهذه الفئة من الموظفين، الأمر الذي يستوجب إعادة النظر بالهيكلية الإدارية للتنظيم الإداري للمجلس النيابي، بحيث يمكن تعيين مساعدين لهم، فيتحرر أمين السر من وطأة المحضر التفصيلي، وبعض الأعمال

الروتينية، لينصرف إلى مهام أرقى، أقلها دعم العملية التشريعية من خلال صياغة قانونية جيدة تعزز موقع مجلس النواب في النظام السياسي العام.

تأليف وانتخاب اللجان

اللجان هي عين المجلس المتخصصة في الميدان التشريعي فهي التي تدرس مشاريع واقتراحات القوانين التي تحال عليها من رئاسة المجلس كما يمكن أن تبدي رأيها في تلك النصوص وعليها تقديم التعديلات والإضافات التي تراها ضرورية على النصوص المحالة عليها، وهي في نهاية المطاف تقدم للهيئة العامة رأيها في التقارير التي تدرسها فإذا كانت الكلمة الأخيرة في المجال التشريعي تعود للبرلمان ككل فالحقيقة انه في غالب الأحوال يذهب البرلمان دائماً" في الاتجاه الذي رسمته اللجان الدائمة مسبقاً" حيث تلعب اللجان دور المخبر (أي المعمل) التشريعي حسب قول رجل القانون الدستوري الأشهر (Barthélèmy)

نبذة تاريخية عن نشأة اللجان:

فكرة اللجان الدائمة هي فكرة فرنسية بالدرجة الأولى بحيث يعود إنشاء تلك اللجان الى القرن التاسع عشر. وفي هذا الإطار يقول الأستاذ

Jean Gicquel ,Pierre Avril Jean

“ la pratique parlementaire française a toujours attaché une très grande importance aux commissions permanentes specialisées par contraste avec la pratique Britanique.

إذا كان مكتب المجلس يشكّل الجهاز العام للعمل الإداري في مجلس النواب، فإن لجان المجلس تشكّل أجهزته الأساسية للعمل التشريعي.

ان النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية الذي أقرّ في 20 آذار سنة 1947 بعد دستور 1946 قد تناوله التعديل أكثر من إحدى وثلاثين مرة، وقد تناولت هذه التعديلات أجهزة العمل التشريعي الداخلية.

إن المجالس القديمة كانت تنقسم إلى مكاتب bureaux لأجل دراسة المشاريع والاقتراحات، وغيرها مما يدخل في اختصاص الهيئة التشريعية، قبل عرضه على الهيئة العمومية.

وعن هذه المكاتب، كانت تتبثق بطريق الانتخاب:

لجان دائمة يطلق عليها اسم Comités

ولجان خاصة لدرس مواضيع معينة، يطلق عليها اسم Commissions

وقد اختصر النظام الجديد هذه الأجهزة فنص على تأليف لجان دائمة أطلق عليها

اسم Commissions permanentes.

كما أن لجان المجلس الفرنسي تُعيّن للدور التشريعي بكامله.

بينما يميل النظام الأنجلو ساكسوني إلى اللجان المؤقتة التي تنتهي مهمتها بمجرد دراسة النصوص المُحالة عليها بحيث يكون لكل نص قانوني لجنة خاصة به تدرسه وينتهي دورها بالتصويت عليه. فكيف جاء تأليف اللجان في المجالس العربية؟

يختلف عدد اللجان الدائمة بين بلد وآخر وفقاً للنظام الداخلي الذي يحدد مجال اختصاص كل لجنة مما يدل أن المجالس العربية تتمتع بحرية في تحديد لجانها الدائمة ومجال عملها من خلال النظام الداخلي الذي يصادق عليه المجلس نفسه.

وتتشكل اللجان عادة لمدة سنة قابلة للتجديد بالاتفاق بين الكتل النيابية وفي أكثر البرلمانات العربية تحال مشاريع القوانين والاقتراحات من قبل رئيس السلطة التشريعية إلى اللجنة المختصة التي تدعى للانعقاد من قبل رئيسها وفي الهيئة العامة ينصبّ النقاش على النص الأساسي وعلى تعديلات اللجنة.

تعتبر اللجان البرلمانية من الآليات المهمة والرئيسية التي لا يمكن استثناءها أو الاستغناء عنها في العمل البرلماني، إذ أن قراراتها وتوصياتها هي التي تساعد المجلس على اتخاذ القرارات المناسبة إزاء الموضوعات المطروحة على جدول أعماله، مع الإشارة إلى أن أكثر المجالس العربية تنص أنظمتها الداخلية على تشكيل لجان مؤقتة يحدد المجلس وظائفها ومهامها ومدة عملها وعدد أعضائها. كما يحق للمجالس تأليف لجان تحقيق برلمانية.

إن لجان المجالس تعتبر عصب الحياة فيها، فهي بمثابة المحرك الداخلي لأعمال المجلس والتي تقوم بمهام الدراسة والتمحيص لمختلف الموضوعات التي تدخل في اختصاصات المجالس تمهيداً لطرحها عليه لمناقشتها واتخاذ القرار المناسب بشأنها.

ولكل مجلس من المجالس العربية عدد معين من اللجان الدائمة، وهذه اللجان تشكل مع بداية كل دور انعقاد سنوي عادي، وتنص لوائح وأنظمة هذه المجالس على تشكيل لجان مشتركة ولجان مؤقتة لدراسة موضوع معين وتنتهي بانتهاء هذا الموضوع المشكلة لأجله هذه اللجان.

وتنص الأنظمة واللوائح على أن اختصاصات هذه اللجان هي دراسة ما يحال عليها من رئاسة المجلس. وتجيز الأنظمة واللوائح بأن لكل عضو من أعضاء المجلس أن يبدي رأيه في أي موضوع محال إلى إحدى اللجان ولو لم يكن عضواً فيها، كما حددت للعضو الوسيلة التي يمكن له من خلالها ان يبدي رأيه، سواء بالكتابة إلى اللجنة مباشرة أو بالكتابة لرئيس المجلس، وأجازت أيضاً بعض الدول لأعضاء من المجلس ليسوا أعضاء باللجان، حضور اجتماعات هذه اللجان ومشاركتهم في المناقشة، مع عدم اشتراكهم بالتصويت.

وتنتخب كل لجنة من لجان المجالس في بعض الدول العربية رئيساً ومقرراً من بين أعضائها ويكون لها سكرتيراً (أمين سرّ) من الإداريين، ويجوز لهذه اللجان أن تطلب حضور الوزراء المختصين لبحث الأمور معهم، كما يحق للوزير حضور جلسات اللجان عندما تنظر اللجنة موضوعاً يتعلق بوزارته، إضافة إلى حضور مسؤولين من الوزارات أو من يعينهم الأمر الذي تناقشه اللجنة وبناء على طلب من اللجنة. وجلسات اللجان سرية، ويحرر لكل جلسة محضر على أن لكل عضو من أعضاء المجلس حق الاطلاع على هذه المحاضر.

تلحظ الأنظمة الداخلية للجان على أنها عناصر مهمة في جميع البرلمانات وهي ضرورة عملية: إذ من الصعب أن تتولى البرلمانات حل المشاكل المعروضة عليها بطريقة فعالة إذا لم تخضع قبل ذلك لدراسة أولية على يد هيئة أصغر. ونظراً للأحداث ولا سيما لعدد المهام المناطة بالبرلمانات، عرفت اللجان نمواً كبيراً وأصبحت ضرورة للعمل البرلماني. ولكن يجب ألا تُعتبر تجزئة العمل - وهو مبدأ أساسي للتخصص - مبرراً للاستئثار بصلاحيات تعود إلى البرلمان: فاللجنة هي امتداد للبرلمان ومساعد له وليست البديل عنه.

وفي غالبية البلدان، هنالك نوعان من اللجان: اللجان الدائمة واللجان المؤقتة (الخاصة). في البلدان التي تتبع النموذج البريطاني، لا فرق تقريباً بين النوعين إذ يعود التمييز بينهما إلى تشكيل اللجان وصلاحياتها أكثر مما يعود إلى مدتها. وفي هذا النظام، يكون التحديد على النحو التالي: اللجان الخاصة ولجنة البرلمان بأكمله. بالإضافة إلى ذلك، في البرلمان البريطاني، هناك نوع من اللجان المؤقتة لا اختصاص محدد لها هي اللجان الدائمة، مما يثير الحيرة والاستغراب.

اللجان الدائمة

بشكل عام، تكون اللجان الدائمة متخصصة في حقل معيّن مثل المالية والشؤون الخارجية والتعليم والشؤون الاجتماعية أو الدفاع الوطني الخ.. وتُرفع إليها مشاريع أو

اقتراحات القوانين أو موضوعات متعلقة باختصاصها لدراستها. وتتنوع درجة الاختصاص بتنوع الأنظمة الداخلية في هذه البلدان وهي مرتبطة بحجم البرلمان وبمدة الدورات. ويتراوح عدد اللجان المعنية على الأقل لمدة الدورة وفقاً لهذه البلدان بين واحدة كما هو الحال في الليشتينشتاين، وسانت فانسان، وغرونادين وإثنين كما هو الحال في فانواتو و52 في كل من غرفتي البرلمان المكسيكي.

بشكل عام، يتم تعيين اللجان الدائمة لمدة الدورة أو التشريع، وتسمح هذه الفترة الممددة والمضمونة لأعضائها باكتساب معرفة حقيقية متخصصة بالمواضيع ولكن مع خطر زيادة صلاحياتها على حساب البرلمان نفسه.

اللجان الخاصة

تتألف اللجان الخاصة لدراسة مسألة محددة وتُحل فور رفع تقريرها إلى البرلمان، ولا تسمح بالتالي فترة نشاطها القصيرة بالتعدي على صلاحيات البرلمان وتقتصر صلاحياتها على المشاكل التي وُجدت من أجل حلها. وتتعايش هذه اللجان المؤقتة مع اللجان الدائمة في أغلبية البلدان، وفرنسا هي خير مثال على ذلك. وتُرفع اقتراحات أو مشاريع القوانين إلى اللجان الخاصة بناءً لطلب الحكومة أو البرلمان. وفي حال لم يتم هذا الطلب، يُرفع مشروع أو اقتراح القانون تلقائياً إلى إحدى اللجان الدائمة الست.

اللجان المتخصصة

تعني عبارة "لجان متخصصة" في البرلمان البريطاني وفي كل البلدان التي تتبع النظام ذاته، كل لجنة عددها أقل من عدد لجنة البرلمان بأكمله، أي هي لجان معينة بشكل عام لدراسة موضوع معين وتوجيه توصيات إلى البرلمان وهي لا تدرس إلا نادراً مشاريع خلال العملية التشريعية.

وفي بعض الحالات، يتم التمديد لهذه اللجان لتدوم طوال الدورة - ويمكن أن تسمى أحياناً لجنة متخصصة بالدورة - للاهتمام بالمسائل المتعلقة بمجال معين، مما يجعلها تشبه في هذه الحالة اللجان الدائمة، لا سيما وأنه يتم التمديد لولاية أعضائها تلقائياً عند بداية الدورات.

لجنة البرلمان بأكمله

لجنة البرلمان بأكمله موجودة في المملكة المتحدة وبشكلٍ أو بآخر في البلدان التي تستلهم نظامها من النموذج البريطاني. وهي مجرد هيئة عمل تَجْمَعُ أعضاء البرلمان وعلى رأسها رئيسٌ يحل مكان رئيس البرلمان، مما يسمحُ باستبعاد الشكليات المعقدة واستبدالها بإجراءات أقل صرامة. ولا تتدخل لجنة البرلمان بأكمله إلا خلال مرحلة دراسة بعض مشاريع القوانين خلال الدورة (مثل الأجزاء الأكثر أهمية من القانون المتعلق بالإيرادات والمشاريع ذات الطابع الدستوري، الخ) والتي ينصّ النظام الداخلي على معالجتها أو التي يرفعها إليها البرلمان صراحةً .

وفي باقي البرلمانات التي تتبع النموذج البريطاني، تتعدّد لجنة البرلمان بأكمله للنظر في المواضيع المتعلقة بالنفقات والقوانين الضرائبية، ولهذه الغاية، تتألف من لجنة الاعتماد أو لجنة الطرق والوسائل.

اللجان الدائمة (غير المتخصصة) في البرلمان البريطاني

اللجان الدائمة في المملكة المتحدة هي، بالرغم من اسمها، لجان مكلفة بدراسة مشاريع أو اقتراحات قوانين محددة. صلاحياتها ليست متخصصة أي أنها لا تطال مجالاً معيناً، وهي معينة وفق أحرف الأبجدية. وهي ليست محصورة بالعدد، ولكنها نادراً ما تتعدى الست لجان. يرفع رئيس مجلس النواب كل مشروع أو اقتراح قانون إلى إحدى هذه اللجان، وبعد أن تتم قراءته للمرة الثانية، لا يرفع إلى لجنة البرلمان بأكمله أو إلى لجنة متخصصة أو لجنة مشتركة بين الغرفتين.

اختصاص اللجان الدائمة

يقع الحل الأكثر فعالية للعمل البرلماني في المطابقة بين صلاحية اللجان الدائمة وباقي الدوائر الوزارية المختلفة، وهذا هو الحل المعتمد في 48 بلداً من بينها كندا وإسبانيا والولايات المتحدة الأمريكية واليابان وهولندا. وفي باقي البلدان، يغيب الطابع المتشدد في المطابقة بين صلاحية اللجان وباقي الدوائر الوزارية: تتولى اللجنة الدائمة الشؤون المتعلقة

بمجال صلاحية دائرتين وزاريتين أو أكثر أو معالجة موضوع معين تتولاه الحكومة مثل المؤسسات العامة والاقتصاد والعلم والتقنية.

الاجتماعات المشتركة للجان واللجان المشتركة

في بعض البلدان، يمكن للجنتين أو أكثر الاجتماع للنظر في مسائل تقع ضمن اختصاص أكثر من لجنة. وغالباً ما يُستبدل هذا الإجراء بتولي لجنة ما المسألة كلها وبإعطاء اللجان الأخرى رأيها في الموضوع. من جهة أخرى، يشكل رفع المشاكل المعقدة أمام اللجان الخاصة، لا سيما في البلدان المعتادة على ذلك، وسيلة ممتازة لتفادي الإجراءات الطويلة والمعقدة والتي قد ينشأ عنها اجتماعات مشتركة للجان لا تملك الأهلية لاتخاذ القرارات.

وغالباً ما يتطلب العمل الفعال للبرلمانات المؤلفة من غرفتين تشكيل لجان مشتركة للغرفتين لمعالجة المسائل ذات الاهتمام المشترك. وعلى غرار اللجان الأخرى، يمكن للجان المشتركة أن تكون دائمة أو مؤقتة. وغالباً ما يتم تشكيل اللجان التي تراقب المصالح الإدارية لفترة الدورة على الأقل.

تعيين أعضاء اللجان

تعتبر عملية تشكيل اللجان المتعددة مسألة مهمة، فغالباً ما يتم تعيين الأعضاء على أساس الكفاءات الخاصة والمعارف والأهلية والتفضيلات ومدى أقدمية كل نائب يتم تعيينه للعمل داخل اللجنة حيث بإمكانه تقديم الكثير من الخدمات. هنالك ثلاثة طرق لتعيين الأعضاء: من قبل الهيئة الإدارية للبرلمان، من قبل لجنة مؤلفة لهذه الغاية، ومن قبل البرلمان نفسه.

عملياً، وبغض النظر عن الطريقة المعتمدة، فإن المجموعات أو الأحزاب السياسية هي التي تلعب دوراً كبيراً في أغلبية البلدان، فمثلاً في البرازيل وإيطاليا وجمهورية كوريا

وسويسرا، تعين الهيئة الإدارية أعضاء اللجان بناءً على توصية الأحزاب التي تؤخذ أهميتها بالاعتبار.

وفي عددٍ من البرلمانات، يعود تعيين أعضاء اللجان إلى لجنة اختيرت لهذه الغاية مثلاً لجنة الاختيار في قبرص وإيرلندا وماليزيا وموريس ولجنة الانتخابات في النروج ومجلس الحكماء في بولندا. وبشكلٍ عام، تعود التعيينات إلى البرلمان نفسه الذي يكتفي عادةً بالتصديق على خيارات الأحزاب السياسية.

وفي العديد من البلدان، من بينها الدانمارك وفرنسا والليشتينشتاين وتشيكوسلوفاكيا، يخضع تشكيل اللجان لمبدأ التوزيع النسبي، أي بالتوافق بين رؤساء الأحزاب السياسية أو المسؤولين التابعين لهم، أو من خلال عملية حسابية رقمية، وبالتالي يتم توزيع المقاعد في كل لجنة على مختلف المجموعات وفق أهميتها العددية في المجلس النيابي.

رئاسة اللجان وأعضاؤها

لكل لجنة رئيس مسؤول عن تسيير أعمالها. صلاحيات الرئيس هي نفسها في كل مكان. وبالنسبة لإجراءات المناقشات، تكون صلاحياته مطابقة لصلاحيات الهيئة الإدارية في المجلس. وفي معظم البرلمانات، تنتخب اللجان، كما مجلس النواب، رؤساءها من بين أعضائها. وتُعتبر مسألة توزيع رؤساء اللجان بين الكتل الكبيرة والكتل الصغيرة مسألة مهمة. وفي بعض الدول، يترأس أعضاء من حزب الأقلية أو المعارضة بعض اللجان.

موظفو اللجان

تستطيع اللجان، على غرار المجالس التي تنبثق منها، طلب مساعدة المصالح الإدارية في المجلس كما أنها تخضع لسلطة المجلس في تسيير أعمالها. في الغالب، ينتمي موظفو اللجان إلى أمانة سر خاصة باللجان أو يتم اختيارهم من بين موظفي المصالح الإدارية في المجلس النيابي. وتتنوع الخدمات المقدّمة للجان وقد تشمل إعطاء النصائح للرئيس في مسائل الإجراءات، إعداد المحاضر، دعوة الشهود، إعداد مراسلات اللجنة، تنظيم رحلات أعضاء اللجنة والمشاركة في صياغة التقارير.

مساعدة الخبراء للجان

إن استعانة اللجان بخبراء هي مسألة معتمدة في الكثير من البرلمانات. وفي هذا الإطار تعني كلمة "خبير" شخصاً متخصصاً - في ميادين تقنية أو علمية- تتم الاستعانة بهم من قبل اللجان ويقتصر عملهم على القيام بالأبحاث وتقديم المشورة وإعداد التقارير. ومن الممكن اختيار الخبراء من الجامعات أو مؤسسات الأبحاث أو من ميادين الصناعة أو التجارة أو من النقابات أو المنظمات العلمية والثقافية أو الوزارات وغيرها.

جلسات اللجان

تطرح إدارة أعمال اللجان سؤالاً هاماً يكمن في معرفة ما إذا كانت هذه العملية تخضع للوائح الإجراءات الخاصة بالجلسات البرلمانية العامة. ففي عدد من الدول يتم اتباع لوائح الإجراءات المعتمدة للجلسات العامة مع بعض الاستثناءات خاصة فيما يتعلق بمدة الكلام. وفي معظم دول العالم، يتم استخراج لوائح إجراءات اللجان من لوائح إجراءات المجلس النيابي مع الحد من طابعها الشكلي.

جلسات اللجان العلنية أو الخاصة

ان السؤال الهام الذي يطرح نفسه يكمن في معرفة ما إذا كان يجب أن تكون جلسات اللجان علنية أو خاصة؛ وتختلف الإجابات بين دولة وأخرى. فمناصرو الجلسات العلنية يعتبرون أن كل ما يتعلق بالنشاط البرلماني يجب أن يكون معروفاً من الناس، أو على الأقل حسب الموضوع المدروس ووفقاً لقرار المجلس أو اللجنة.

أما معارضو فكرة انعقاد اللجان في جلسات عامة فيشددون على الطابع المؤقت لأعمال اللجان حيث أن اتخاذ القرارات النهائية علناً يعود إلى الجلسة العامة للمجلس. فضلاً عن ذلك، من المعروف أن تصرف البشر قد يتبدل في العلن وفي الخصوص.

مواعيد اجتماعات اللجان

في معظم الدول، تجتمع اللجان خارج مدة انعقاد البرلمان، الأمر الذي يتيح تمديد عمل اللجان من حيث الوقت والتخفيف من عبء مهامه والسماح بإجراء دراسة معمقة للمشاكل خارج متطلبات الجلسات العامة.

وتقوم الطريقة الأخرى لتمديد العمل على السماح للجان بالاجتماع بموازاة انعقاد البرلمان. وتتمثل إحدى مساوئ هذه الطريقة في تراجع عدد الحاضرين في الجلسات العامة إذا ما تلازم انعقادها مع انعقاد عدد من جلسات اللجان، حيث قد تتم مقاطعة جلسات اللجان بسبب الدعوة إلى التصويت في المجلس.

الاجتماعات خارج مقر البرلمان

في خمسين دولة يجوز للجان أن تجتمع خارج المجلس. ويرى المدافعون عن هذا النظام أن اللجان البرلمانية تزداد فعالية إذا تمتعت بحرية إجراء التحقيقات والتحريات على الأرض، ولهذا فإن لجان التقصي والتحري يُسمح لها عادة بالاجتماع خارج البرلمان. وفي سبع دول أخرى، يجوز للجان العادية أن تجتمع خارج البرلمان شرط أن تتقدم بطلب إما إلى البرلمان أو إلى الهيئة الإدارية.

النصاب المطلوب للتصويت والمداوات

تتخذ قرارات اللجان عادةً بأغلبية أصوات الحاضرين. ويحتسب النصاب للتصويت داخل اللجان على أساس الأكثرية البسيطة أو الأكثرية المطلقة للأعضاء في معظم الدول. أما طريقة التصويت فهي بدورها بعيدة عن الشكليات، إذ غالباً ما يقتصر التصويت الشكلي على اللجان المختلطة أو اللجان الخاصة حيث يتم ذلك برفع الأيدي.

وفي عدد من الدول، يجوز التصويت بالتوكيل ضمن اللجان، وتسعى الكثير من اللجان إلى التوصل إلى اتفاق بالتوافق دون اللجوء إلى التصويت.

المشاركة في جلسات اللجان

حضور أعضاء الحكومة

في معظم الدول، تتمتع اللجان بصلاحيّة دعوة الوزراء للمثول أمامها، على الرغم من أنّ هذه الحالة تقتصر على مسائل متعلّقة بصلاحيات الوزير أو باهتمامات اللجنة التشريعية. وأحياناً تتم دعوة الوزراء من خلال المجلس النيابي. لكن في بعض الأحيان يؤدي رفض الحضور والمشاركة إلى الشك بالأسباب.

مشاركة النواب غير الأعضاء في اللجنة في جلسات اللجان.

في اثنتي عشرة دولة يستطيع البرلمانيون غير الأعضاء في اللجنة حضور جلسات اللجنة بعد موافقة اللجنة، أو بناء على دعوتها. وفي دول أخرى يستطيع النائب حضور جلسة اللجنة إذا كان هو صاحب المشروع أو الاقتراح قيد الدرس. وفي فرنسا يستطيع مقرر لجنة أخرى تدرس الموضوع نفسه حضور الجلسات أيضاً. وفي اثنتين وخمسين برلماناً آخر، للنواب الحرية في المشاركة في جلسات اللجان غير الأعضاء فيها حتى ولو كانت الجلسات مغلقة. وهم يشاركون بصفة مراقبين أو مستشارين ولكن غالباً ما يُطلب إليهم الانسحاب عند اتخاذ القرارات.

وفي كثير من الدول، لا يُسمح للنواب غير الأعضاء في اللجان، المشاركة في المداولات دون موافقة اللجنة، إلا إذا كانوا أصحاب الاقتراح أو التعديل المدرج على جدول الأعمال، بينما في أربع وثلاثين دولة، يكون باستطاعتهم الحضور، ولكن دون المشاركة في اتخاذ القرارات.

القدرة على الاستعانة بمستندات من غير البرلمانيين وشهادتهم.

تستطيع اللجان النيابية الاستعانة بوثائق ومستندات وشرائط مغناطيسية...، ويصبح عملها أكثر سهولة كما تستطيع الاستعانة بشهود لتقديم المعلومات. تجدر الإشارة إلى وجود قيود في بعض الدول حيث لا تتمتع سوى لجنة التحقيق أو اللجان الدائمة أو لجنة المحاسبة

العامّة بهذه الصلاحيات. وفي بعض الدول مثل لبنان يُمنح هذا الحق بموجب تصويت خاص في مجلس النواب. وأهمية هذه الصلاحيات أنها تسمح بالقيام بتحليل مفصّل لمختلف المسائل التي تدرسها اللجان. ويعتبر رفض تقديم المستندات ورفض الحضور أمام اللجنة اهانة للمجلس النيابي ومن الممكن محاكمة الذين ارتكبوا هذه الالهانة أمام المحاكم أو المجلس النيابي.

هل قرارات وتوصيات اللجان ملزمة للمجلس أم لا ؟

استهلالاً لا بد من الإشارة إلى اختلاف مفهوم التوصية بين اللغتين العربية والفرنسية، والتي هي *Résolution* وليست *Recommandation*، بحسب النائب والوزير السابق حسن الرفاعي والوزير السابق جوزف شاوول اللذان اعتبرا بأنه لا يجوز للجان النيابية إرسال توصيات ملزمة أو غير ملزمة إلى الحكومة. (*)

بالنسبة إلى صلاحيات اللجان النيابية الدائمة فقد نص النظام الداخلي على التالي:
«على اللجان أن تدرس المواضيع المطروحة عليها تبعاً حسب تواريخ ورودها عدا مشاريع القوانين المستعجلة وما تقرر اللجنة تقديمه على سواه» (المادة 35)

كما «يحق للجان المجلس أن تطلب إلى الوزير المختص تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي ترى الاطلاع عليها» (المادة 32).

ولكن في حال تمتّع وزير من الوزراء عن تزويد اللجنة بما طلبته منه، ليس من صلاحياتها بتاتاً أن تصدر أي توصية لا إلى الحكومة ولا إلى الوزير المعني إنما يجب رفع الأمر إلى رئيس المجلس الذي يعرض الموضوع على المجلس في أول جلسة ويعطيه الأولوية على سائر الأعمال. (المادة 32)

وفي هذه الحال على الهيئة العامة للمجلس إما أن تأخذ بتقرير اللجنة، فتضع التوصية أو التوصيات اللازمة، أو أن تهمله، وفي حالات أخرى، ربما تقرر الهيئة العامة أن تطلب إلى اللجان ان تعقد جلسات مشتركة في حال كان الموضوع موضع البحث يعني أكثر من وزارة فإذا كانت كل لجنة درست المشروع أو الاقتراح على حدة ورأت الرئاسة تبايناً في النصوص المقترحة قد تؤدي إلى تعقيد في المناقشة والتصويت في الهيئة العامة، وجب اجتماع اللجان المختصة في لجنة واحدة مشتركة برئاسة رئيس المجلس أو نائبه لإعادة الدرس ووضع تقرير موحد.

(*) إجتهد للوزير السابق حسن الرفاعي والوزير السابق جوزف شاوول، نشر في صحيفة «النهار» بتاريخ 2007/3/8

ولرئيس المجلس ان يعرض أي موضوع على اللجان المشتركة عفواً أو بناء على طلب خمسة نواب على الأقل، وللجان وضع الاقتراحات وإصدار التوصيات اللازمة (المادة 39) إلى الرئاسة الثانية وتالياً إلى الهيئة العامة.

وفي أشكال اللجان التي تتشكل عندما يقرر مجلس النواب في هيئته العامة «إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناء على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه، فتجري اللجنة تحقيقها وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على المجلس للبت في الموضوع» (المادتان 139 و 140).

التعريف الفرنسي:

وفي الاجتهادات الفرنسية التي يسوقها الرفاعي - شاوول تعريف لدور اللجان

كالآتي:

“ *Les commissions permanentes participent à l'exercice de la fonction informative selon des formes diversifiées, en temps ordinaire ou de crise, Le rôle, en temps ordinaire, se bornera à indiquer que les commissions permanentes assurent l'information de l'assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement*”.

(J. Gicquel: *Droit constitutionnel et institution politique*, 16 édition, 1999 p.661)

«تشارك اللجان الدائمة في ممارسة المهمة الإعلامية وفق أشكال متنوعة في الأوقات العادية وفي أوقات الأزمات. ويقتصر دورها في الأوقات العادية على تأمين المعلومات إلى الهيئة العامة لتتمكن من ممارسة الرقابة على سياسة الحكومة.»

(ج. جيكال: القانون الدستوري والمؤسسة السياسية، الطبعة 16، 1999، ص. 661).

“... *C'est pourquoi il n'est pas rare que les commissions invitent les ministres à venir leur exposer, soit une question particulière, soit leur politique générale. Il faut seulement observer que l'acceptation du ministre est absolument nécessaire, car les commissions ne peuvent jamais exiger qu'il soit donné suite à leur demande ...*”

(P.Pactet :R.D.P 1954, p.160-161).

(...) لهذا السبب، ليس من النادر أن تدعو اللجان الوزراء إلى أن يعرضوا أمامها مسألة محددة أو سياستهم العامة. ولا بد من التنبيه إلى أن موافقة الوزير ضرورية للغاية لأنه لا يمكن للجان أبداً أن تطالب بتنفيذ طلبها...

(ب. باكتيه: مجلة القانون الخاص 1954، ص. 160-161).

ولتأكيد مهمة اللجان النيابية الدائمة في إعلام الهيئة العامة للمجلس، بواسطة التقارير، فإن الاجتهاد الفرنسي استقر على ان:

“Les commissions permanentes exercent leur mission d’information en utilisant plusieurs procédés. Les commissions contribuent à l’information de l’Assemblée Nationale par les rapports qui sont dirigés par les commissaires” (R.D.P.1971, p.1462).

« تمارس اللجان الدائمة مهمتها الإعلامية من خلال استعمال أساليب متعددة.

تساهم اللجان في إعلام الجمعية الوطنية بموجب التقارير التي يشرف عليها المفوضون»
(مجلة القانون الخاص 1971، ص. 1462).

التوصية:

إن التوصية وترجمتها بالفرنسية *Résolution* ليست قانوناً وتكون غير ملزمة ولا تنتج إلا بفعل التصويت عليها في الهيئة العامة الملتزمة في القاعة العامة في مجلس النواب. وإذا أرادت الأكثرية النيابية، أي أكثرية، ان تدفع قدماً في مصير هذه التوصية، فربما تتحول سؤالاً أو استجابةً إلى الحكومة.

(Boudet- *La force juridique des résolutions parlementaires.*
RDP 1958 P. 271)

(بوديه: القوة القانونية للتوصيات البرلمانية. مجلة القانون الخاص 1958 ص. 271)

لكن الخبيرين القانونيين يميّزان بين المفهوم الضيق للتوصية في لبنان وذلك الذي في الديمقراطيات الغربية الأوروبية، حيث تعني كلمة *Resolution* مقررات وليس قرارات التي تنطوي على شيء من الالزام على أساس أن أي "مجلس نواب لا يمكنه أن يصدر قرارات تنفيذية إنما مقررات" والغاية من التوصية هي التمني على الحكومة إرسال حاجة معينة إلى السلطة الاشتراعية أو تنفيذ أمر ما. والتوصية وفق الخبيرين القانونيين عرفاً برلماني لأنه لا يلزم الغير إطلاقاً. حتى أنه لا ينشر في الجريدة الرسمية ولا حتى في تصريحات رؤساء اللجان النيابية على أساس أن "جلسات اللجان وأعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشة والتصويت سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك" (المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس).

ويعرّف الرفاعي التوصية بأنها:

(...) *Ce sont toutes les décisions qui résultent du vote d'une seule chambre. Il va de soi que les résolutions n'ont pas la valeur de loi. C'est ainsi que par des résolutions, chaque chambre vote des ordres du jour. De confiance, de défiance ou de blâme à l'égard du ministère, l'invite à prendre telle ou telle mesure, nomme des commissions d'enquête pour examiner le fonctionnement de tel service, ordonne des communications, des pièces, etc...*"

(L.Duguit: traité de droit constitutionnel , tome 4, p.302-303).

«(...) إنها كافة القرارات الناتجة عن تصويت واحد لمجلس واحد. من البديهي أن التوصيات ليس لها قيمة القانون. وهكذا، يقوم كل مجلس بالتصويت على جدول الأعمال بموجب توصيات، قد تكون توصية بمنح الثقة، أو بحجبها، أو بلوم موجه إلى وزارة، أو حث اللجنة لوزارة ما باتخاذ هذا التدبير أو ذلك، أو تعيين لجان التحقيق لدرس عمل هذا القسم أو ذلك، أو تأمر بإعداد تبليغات، أو أوراق، إلخ».

(ل. دوغوي: بحث في القانون الدستوري، مجلد رقم 4، ص. 302-303).

ويعيد الرفاعي - شاوول هذا اللغظ إلى أن العادة جرت، منذ عام 1943، على ألا تعطى الأمور الصفة إلا باسمها وإن لم تكن أحياناً غير دستورية، كما هو الوضع بالنسبة إلى التوصية. ووفقاً للتقليد منذ ذلك الحين، كان اعتبار أن التوصية هي المقررات التي يُصوّت عليها في اللجان النيابية، في حين أنها لا تعدو كونها مقررات تصدر عن الهيئة العامة لمجلس النواب، هذا البرلمان بصفته الشخصية المعنوية الذي يطلب من الحكومة أو من الوزير أو بعض الوزراء القيام بعمل ما أو عدم القيام به. إن تكرار الوقوع في خطأ لا ينتج قاعدة.

الدراسة النادرة:

الدراسة التي ارتكز عليها الخبيران الدستوريان في اجتهادهما وهي j. Boudet ونشرت في مجلة القانون الخاص R.D.P لسنة 1958 من الصفحات بين 271 و 289:

“Le terme de résolution est utilisé fréquemment pour caractériser certaines décisions d’organismes collégiaux. Sa fortune provient, pour une bonne part, de son imprécision qui lui permet de s’adapter aux besoins les plus divers. La souplesse de la formule se manifeste aussi bien dans les formes de la délibération que dans les effets de cette délibération. Les Assemblées parlementaires n’ont pas négligée cette forme très souple d’intervention.

L’utilisation du procédé de la résolution permet en particulier aux Assemblées de manifester leurs intentions, sans attacher à cette manifestation toutes les conséquences que comporterait l’adoption d’une loi; Elle leur permet au surplus d’agir isolément sans le concours de la deuxième chambre dans les systèmes de bicaméralisme (...).

Le résultat de cette pratique parlementaire a été de créer une catégorie juridique parfaitement hétérogène:

Celle de la résolution parlementaire.

Dans les résolutions parlementaires françaises, on trouve des actes aussi différents dans leur sens et dans leur portée que la Résolution du 17 février 1871 par laquelle l’Assemblée Nationale nommait M.Thiers, Chef du Pouvoir Exécutif de la République française et organisait provisoirement les rapports entre l’Assemblée et l’exécutif, et que des résolutions fixant le règlement intérieur de l’Assemblée ou encore invitant le Gouvernement à venir en aide à telle ou telle catégorie sociale.

(...)Il est certain qu’en matière, l’absence de dispositions constitutionnelles précises laisse le champ libre à la coutume et que celle-ci est quelquefois fluctuante.

On constate par exemple que des actes revêtant la même forme (délibération séparée de l’Assemblée suivie de vote) sont baptisés tantôt résolutions, tantôt adoption d’un rapport de Commission, tantôt avis de bureau. C’est ainsi que la vérification des pouvoirs des membres de l’Assemblée Nationale donne lieu à l’adoption d’un rapport d’un bureau, que la mise en congé d’un membre est réalisé par un vote sur un avis de bureau, que la nomination des membres d’une Commission ne donne pas lieu à

l'adoption d'une résolution stricto sensu, mais à la ratification d'une proposition du bureau (...)

1-L'étude de la résolution parlementaire permet d'apporter une contribution à l'analyse de l'acte juridique en droit français. Il n'a pas été possible de définir une catégorie homogène des résolutions parlementaires. Ce terme couvre des actes différents par leur objet et par leurs effets. Le seul lien entre ces diverses décisions est de nature purement formelle. Mais il n'a pas pour cela paru indispensable d'adopter un critère uniquement formel de la résolution. La résolution se distingue bien de la loi ou du décret par des caractères formels, C'est-à-dire tenant à l'autorité qui prend l'acte, mais la catégorie résolution ne comprend pas tous les actes pris en la même forme par la même autorité.

En effet, la pratique parlementaire n'accorde pas le nom de résolution aux simples mesures d'application du règlement intérieur. Or, ces mesures ne sont pas prises par l'assemblée avec le même caractère d'autonomie que les résolutions proprement dites. L'assemblée doit, en les prenant, respecter le règlement intérieur puisque ces actes différents à la fois par leur dénomination, leur contenu matériel et leurs effets, des résolutions proprement dites, il n'est pas nécessaire de les intégrer dans une définition générale, ce qui aboutirait encore à compliquer le problème de la résolution.

2-L'étude de la force juridique de la résolution par le parlementaire présente, à sa cote de cet intérêt théorique, un intérêt pratique important.

Le Parlement a perdu aujourd'hui une grande part de son indépendance législative. Le nombre des lois d'origine parlementaire va sans cesse s'amenuisant : grâce à la mise en jeu de l'existence du Gouvernement, l'exécutif parvient à faire accepter par le Parlement des mesures que ce dernier souhaiterait éluder, spécialement en matière financière. Les Assemblées que ne sont plus aussi maîtresses de la loi que les textes constitutionnels le prévoient, cherchant parfois à lénifier certaines dispositions législatives en recommandant au

Gouvernement d'adopter des délais d'exécution de mesures de faveur pour certaines catégories de citoyens.

Dans le même temps, foisonnent les actes administratifs des matières que la loi n'a pas réglées et qui sont pourtant d'importance capitale. La plupart des actes issus des exigences du contrôle moderne sont de cette nature (contrôle des changes, contrôle de crédit, etc.). IL s'agit là le plus souvent de décisions temporaires ou des décisions brusquées qu'il est pratiquement impossible de prendre par des lois. Mais l'importance de ces décisions sur la vie des particuliers aboutit à priver le Parlement de quelques uns des leviers essentiels de la direction du pays. Dans ce nouveau domaine, les assemblées peuvent être tentées d'utiliser la procédure des institutions à l'exécutif pour essayer d'infléchir le sens et la portée gouvernementale.

Enfin les Assemblées multiplient les démarches pour contrôler les services administratifs du pays ; un symptôme net de cet état d'esprit est fourni par la création de missions d'enquêtes spécialisées des Commissions des finances des Assemblées, qui sont munies de pouvoirs quasi discrétionnaires dans les services et ce, à tous les échelons de la hiérarchie. De l'inquisition à l'instruction, il n'y a qu'un pas qui pourrait essentiellement être facilement franchi.

Il convient donc plus que jamais de rappeler que si, dans un régime parlementaire de type français, le Parlement peut tout faire par une loi, en revanche les Assemblées ne peuvent pas, par simple résolution, donner des instructions juridiquement obligatoires au pouvoir exécutif.

Le Gouvernement est chargé, sous sa responsabilité, d'appliquer les lois. L'Assemblée Nationale a la possibilité de mettre fin à cette mission, en reversant le Gouvernement. Elle ne saurait se substituer à lui pour imposer sa propre interprétation de la loi ou pour donner des ordres aux fonctionnaires.

Il faut donc conclure que les résolutions parlementaires n'ont pas de force obligatoire en régime parlementaire, sauf lorsqu'elles ont trait à l'ordre intérieur du Parlement, réserve étant faite des cas où la Constitution a attribué expressément un effet juridique à une délibération séparée d'une Assemblée.

«غالباً ما تُستعمل عبارة توصية لتوصيف بعض القرارات الصادرة عن هيئات جماعية. ويعود نجاحها بقسم كبير منه إلى كونها غير دقيقة، ما يسمح لها بالتكيف مع الحاجات الأكثر تنوعاً. وتظهر مرونة هذه الصيغة في أشكال المداولات تماماً كما تظهر في آثارها. ولم تتجاهل المجالس النيابية هذا الشكل الجديد من المرونة.

ويسمح اللجوء إلى التوصية من قبل المجالس النيابية بالإعراب عن نواياها دون أن تترتب على ذلك النتائج التي قد ينطوي عليها إقرار قانون ما. كما أنها تسمح للمجالس بالتصرف بشكل منعزل دون مساعدة الغرفة الثانية في الأنظمة التي تعتمد نظام المجلسين (...). وقد نتج عن هذه الممارسة النيابية استحداث فئة قانونية غير متجانسة تماماً، هي فئة التوصيات البرلمانية.

في التوصيات النيابية الفرنسية، نجد أعمالاً مختلفة للغاية من حيث معناها ومداهها، وهي تتراوح من التوصية الصادرة في 17 شباط/فبراير 1871، والتي عيّنت الجمعية الوطنية بموجبها السيد تيير رئيساً للسلطة التنفيذية في الجمهورية الفرنسية ونظّمت بشكل مؤقت العلاقات بين الجمعية الوطنية والسلطة التنفيذية إلى التوصيات التي حددت النظام الداخلي للجمعية الوطنية، أو تلك التي دعت الحكومة إلى تقديم المساعدة لهذه الفئة الاجتماعية أو تلك.

(...) من المؤكد بأن غياب أحكام دستورية محددة يفتح المجال واسعاً أمام العرف الذي يكون في بعض الأحيان غير مستقر.

ومن الملاحظ أنه يُطلق على أعمال تتمتع بالشكل نفسه (مداولة منفصلة للجمعية الوطنية يليها تصويت) بتسميات مختلفة، إذ تسمى أحياناً توصيات، وأحياناً أخرى اعتماد تقرير

لجنة، أو حتى رأي صادر عن هيئة المكتب. وهكذا، يؤدي التأكد من صلاحيات أعضاء الجمعية الوطنية إلى اعتماد تقرير صادر عن هيئة المكتب، في حين أن تعليق عضوية أحد النواب يتم من خلال رأي صادر عن هيئة المكتب، وأن تعيين أعضاء في لجنة ما لا يُفضي إلى إقرار توصية بالمعنى الضيق للكلمة بل إلى المصادقة على إقتراح صادر عن هيئة المكتب.

1- تتيح دراسة التوصية النيابية المساهمة في تحليل العمل القانوني في التشريع الفرنسي. ولم يكن بالإمكان تحديد فئة متجانسة من التوصيات البرلمانية لأن هذه العبارة تغطي أعمالاً مختلفة من حيث موضوعها وآثارها، على أن العلاقة الوحيدة القائمة بين مختلف هذه القرارات هي ذات طبيعة شكلية محضة. ولكن لم يظهر أنه من الضروري إعتداع معيار شكلي فقط للتوصية. وتتميز التوصية عن القانون أو المرسوم بطابع شكلي أي المتعلق بالسلطة التي اتخذتها، غير أن فئة التوصيات لا تتضمن كل الأعمال التي تتخذها السلطة نفسها وفق الشكل نفسه.

بالفعل لا تعطي الممارسة البرلمانية اسم التوصيات على إجراءات تطبيق النظام الداخلي البسيطة. غير أن الجمعية الوطنية لا تأخذ هذه التدابير بدرجة الاستقلالية نفسها التي تؤخذ فيها التوصيات بحد ذاتها، ذلك أنه يتعين على الجمعية عند اتخاذها أن تحترم النظام الداخلي كون هذه الأعمال مختلفة عن التوصيات بموجب تسميتها ومضمونها المادي وآثارها في آن. ومن غير الضروري دمجها في تعريف عام، ما يؤدي أيضاً إلى تعقيد مسألة التوصية.

2- تكتسب دراسة القوة القانونية للتوصية من قبل البرلماني أهمية عملية هامة إلى جانب أهميتها النظرية. فالبرلمان خسر اليوم، جزءاً كبيراً من استقلالته التشريعية مع تساؤل عدد القوانين ذات المنشأ البرلماني. وبانت السلطة التنفيذية تنجح في جعل البرلمان يوافق على تدابير كان يرغب بتجنبها، لا سيما في الحقل المالي. وبالتالي، فإن المجالس، التي لم تعد تسيطر على القانون وفقاً لنصوص الدستور، تسعى في بعض الأحيان إلى

التخفيف من وطأة بعض الأحكام التشريعية من خلال توصية إلى الحكومة لاعتماد مهلاً لتنفيذ التدابير التي تصب في مصلحة بعض الفئات من المواطنين.

في الوقت نفسه، تكثر الأعمال الإدارية المتعلقة بمواد لم يتطرق إليها القانون على الرغم من أهميتها القصوى. وهذا يشمل غالبية الأعمال الناجمة عن متطلبات الرقابة الحديثة (كالرقابة على أسعار الصرف، والرقابة على القروض، إلخ). وغالباً ما يتعلق الأمر بقرارات مؤقتة أو قرارات مستعجلة يكون من المتعذر عملياً إقرارها بموجب قوانين. غير أن أهمية هذه القرارات في حياة الأفراد تؤدي إلى حرمان المجالس من بعض الركائز الأساسية لإدارة البلاد. وفي المجال الجديد هذا، يمكن للمجالس أن تميل إلى محاولة تغيير المعنى والمدى الحكوميين.

في النهاية، تُكثر المجالس من التحركات التي تؤهلها لممارسة الرقابة على الأقسام الإدارية في البلاد. ويؤمن إنشاء لجان تحقيق متخصصة في اللجان المالية النيابية دليلاً واضحاً على هذا التوجه، فهذه اللجان مزودة بسلطات شبه إستثنائية في هذه الأقسام على كافة مستويات التسلسل الإداري. وتفصل بين التحقيق التعسفي والتحقيق العادي خطوة واحدة يمكن تخطيها بسهولة.

بالتالي، لا بد من التذكير، أكثر من أي وقت أنه في نظام برلماني يعتمد النمط الفرنسي، يمكن للبرلمان القيام بما يريد بموجب قانون، غير أنه لا يمكن للمجالس إعطاء تعليمات ملزمة قانوناً إلى السلطة التنفيذية بموجب توصية بسيطة.

وتُكَلَّف الحكومة بتطبيق القوانين تحت مسؤولية المجلس، ويمكن لهذا الأخير أن يضع حداً لهذه المهمة من خلال إسقاط الحكومة إلا أنه لا يمكنها أن تحلّ محلّه لفرض تفسيرها الخاص للقانون أو لإعطاء الأوامر للموظفين.

لا بد من الاستنتاج بأن التوصيات البرلمانية لا تتمتع بقوة إلزامية في النظام البرلماني إلا إذا كانت تتعلق بالنظام الداخلي للبرلمان، باستثناء الحالات التي منح فيها الدستور صراحةً مفعولاً قانونياً لمدولة منفصلة للمجلس.»