

تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني:

طريق الزامي نحو استعادة
الديمقراطية في العمل البرلماني

كانون الثاني 2024

كانالارادة

KULLUNAIRADA

kulluna-irada.org

توطئة: لماذا تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب ؟

منذ أكثر من سنة، دخل لبنان في الشغور الرئاسي الثالث على التوالي في ظل إخفاق المجلس النيابي في الالتزام بموجباته الدستورية. وكان قد سبق ذلك، الفشل في تشكيل حكومة بعد الانتخابات النيابية للعام 2022.

ان الواقع الحالي اليوم هو استمرار لنهج التعطيل وافراغ المؤسسات الدستورية منذ العام 2005. فقد أدت هذه الممارسات الى تكريس الفراغ في السلطة التنفيذية من خلال الشغور الرئاسي وحكومات تصريف الاعمال وكذلك تمديد ولاية المجلس النيابي السابق ما أطاح بولاية تشريعية كاملة وتعذر اجتماعاته بفعل الفراغ الرئاسي او بفعل غياب الحكومات.

في ظل هذه الممارسات، بات المجلس النيابي معطّلاً ومعطّلاً في آن: امتناع عن إتمام الواجبات الدستورية وفعالية محدودة. فاذا كانت إشكالية فعالية عمل البرلمان في لبنان مرتبطة بالدرجة الأولى بإشكالية الممارسة السياسية في السنوات الأخيرة والتي أدت الى ضرب مبدأ الفصل بين السلطات، فقد تحول النظام الداخلي الأخير الصادر في العام 1994 الى أداة بيد رئيس المجلس النيابي تسمح بالإدارة الاستئناسية والتعسفية للمجلس النيابي.

ان فعالية أداء العمل البرلماني مرتبطة بتضمين النظام الداخلي المعايير التالية:

- ضمان المساواة في الحقوق بين جميع أعضاء المجلس.
- ضمان حقوق المعارضة البرلمانية.
- اتباع نظام ثابت في عملية اتخاذ القرار.
- حيادية رئيس المجلس النيابي ورؤساء اللجان البرلمانية في إدارة العمل البرلماني.
- ضمان تطبيق الديمقراطية التشاركية في الإدارة الداخلية لمجلس النواب.
- ضمان الحق في الوصول الى المعلومة لجميع الأعضاء.

وبالنظر الى هذه المعايير، يتبين ان النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي تشوبه العديد من الثغرات التي أدت إلى تقويض العمل البرلماني لناحية الخلل في أصول التشريع، ودور الرقابة على عمل السلطة التنفيذية وشفافية إدارة العمل البرلماني.

في الخلاصة، ترتدي مسألة التعديل الشاملة للنظام الداخلي أهمية رئيسية لإعادة بناء الدولة الديمقراطية البرلمانية الحقيقية وتعزيز المؤسساتية والشفافية والتخفيف من تفرد واستئناسية رئيس المجلس في إدارة عمل البرلمان بصفته المؤسسة الدستورية التي تتمثل فيها إرادة المواطنين وتنشق عنها الشرعية السياسية لأي سلطة.

يُعدُّ البرلمان المؤسسة الدستورية الرئيسية في الأنظمة الديمقراطية، وهو هيئة تشريعية تتكوّن من نواب منتخبين من الشعب من أجل العمل لصالحه في وضع القوانين ومراقبة عمل السلطة التنفيذية. وبذلك، يلعب البرلمان دوراً مهماً في ضمان توازن السلطات وحفظ حقوق المواطنين. يختلف تنظيمه من دولة إلى أخرى، لكن عموماً تقسم المهام والأعمال بين اللجان التي تتناول المواضيع المختلفة وتعدّ التقارير والمقترحات للمناقشة في الجلسات العامة.

مع تطوّر عمل البرلمان، تبلور تدريجياً القانون البرلماني من أجل تنظيم الإجراءات التشريعية، فهو يشكل مجموعة القواعد التي تضبط إيقاع العملية التشريعية، ومن ضمنها إدارة الجلسات، وتحديد آليّة إقرار القوانين والتصويت عليها، والمناقشات، واللجان البرلمانية، والعمليات الإجرائية الأخرى المتعلّقة بأعمال البرلمان ووظائفه.

يختلف القانون البرلماني من دولة إلى أخرى، حيث تحدّد قواعد الإجراءات والتفاصيل المتعلقة بالعملية التشريعية وفقاً للدستور والتشريعات المحليّة لكل دولة، وغالباً يُصاغ نظام داخلي ينظّم الأصول البرلمانية. يُطبّق هذا القانون لضمان فعالية العملية البرلمانية. وفي معظم برلمانات العالم، هناك لجنة للنظام الداخلي معنية بتحليل النشاط البرلماني بشكل دائم، واقتراح تعديلات على النظام الداخلي. وفي بعض الدول، يقوم المجلس بالتصويت في بداية كل سنة على نصّ النظام الداخلي. ويتبيّن من خلال التجارب العملية أن قواعد الأصول البرلمانية تؤثر مباشرة على العمل التشريعي، ويكون النظام الداخلي النص الذي ينظّم السلطة في داخل البرلمان، ويؤمن فعالية العمل البرلماني من حيث الرقابة والتمثيل والتشريع.

تدرجياً، ترسّخت قواعد القانون البرلماني في نصوص جوهرية تنظّم الهيكلية السياسية والقانونية للدولة. وبالتالي، يقوم القانون البرلماني بإخضاع السلطة التشريعية لقواعد معيّنة تعزّز من فعاليتها وتحدّد من سلطاتها. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الفصل والعلاقة بين السلطات تحدّد في نصوص تشكّل مصادر القانون البرلماني كالدستور والنظام الداخلي للمجلس النيابي.

ترتبط الأصول البرلمانية بتاريخ نشأة البرلمان الإنكليزي. فمنذ العام 1215، وعلى خلفية أزمة اقتصادية كادت أن تؤدّي إلى إفلاس الدولة الإنكليزية من بعد هزيمة الملك أمام الفرنسيين، اضطر هذا الأخير أن يستدين من البارونات تعويضاً عن خسائر الحرب. وقد شكّلت هذه الخطوة منطلق تاريخ النظام البرلماني، ومع إصدار الشرعة العظمى (Magna Carta)، تأسّست هيئة تمثيلية تضمّ اللوردات ومجالس المدن لتمارس نوعاً من الرقابة على المال العام وتتخذ قرارات بشأن الضرائب¹. ومع تطوّر النظام السياسي في إنكلترا، بدأ صدها ينتشر في أوروبا، لا سيّما في السويد التي عرفت تجربة مشابهة للتجربة الإنكليزية. وعلى مرّ الزمن، أصبح النموذج الإنكليزي مصدر إلهام لبعض فلاسفة الأنوار مثل مونتيسكيو الذي ترجم التجربة العملية الإنكليزية إلى قاعدة نظرية تُعرف بفصل السلطات². ومع تطوّر هذا المبدأ، انخرطت التيارات السياسية تدريجياً في النموذج الدستوري الحديث،

¹ النظام البرلماني، الجزيرة، 16/11/2015.

² Michel Troper, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, L.G.D.J., 1973.

وباتت السلطة التشريعية تلعب دوراً محورياً كونها تعكس تركيبة المجتمع وقادرة على نقل النقاش السياسي من "الشارع" إلى مؤسسة دستورية. ومن هذا المنطلق، باتت الآليات التي تنظم عمل البرلمان مسألة أساسية لضمان فعاليته.

أمّا في لبنان، لم يكن هناك هيئات تشريعية بالمعنى الدقيق للكلمة حتّى فترة الانتداب الفرنسي. تميّزت هذه الحقبة بحدّثة على مستوى النظام السياسي، فأنشئت مؤسسات عصرية تراعي نموذج الدولة الحديثة آنذاك، وانتُخب أول مجلس تمثيلي للبنان تحت الانتداب في العام 1922 واستمرّ حتّى العام 1925، حين انتُخب مجلس تمثيلي ثانٍ، نظر في العام 1926 في وضع الدستور اللبناني الذي أطلق على المجلس التمثيلي تسمية "مجلس النواب"³. في بداية الأمر، ترافق المجلس النيابي مع مجلس للشيوخ، لكنّه ألغي لاحقاً بموجب تعديل دستوري⁴. تميّزت فترة الانتداب بخضوع المجلس النيابي لرقابة المفوض السامي وإدارته⁵، على الرغم من صدور أول نظام داخلي لمجلس النواب في تاريخ 24/04/1930. على مرّ السنين، لا سيّما في السنوات العشر التي تلت استقلال البلاد، نُظّمت الحياة البرلمانية اللبنانية، وصدر نظام داخلي في العام 1953.

مع الأزمات السياسية المتتالية التي مرّ فيها لبنان، عرف النمط التشريعي العديد من التقلّبات على المستويين التشريعي والأصول البرلمانية، وأتت الضربة القاضية مع الحرب الأهلية، بحيث استولى أمراؤها على مفاصل الدولة في السنوات التي تلتها. ولم يكن إصدار النظام الداخلي لعام 1994 (الذي لا يزال سارياً حتّى اليوم) إلاّ إثباتاً على نيّة احتكار أعمال المجلس. من هنا، لا بدّ من الإضاءة على ثغرات النظام الداخلي واقتراح إصلاحات أساسية من أجل تصحيح الأداء البرلماني في لبنان.

³ كمال الصليبي، تاريخ لبنان الحديث، دار النهار للنشر، 1991، ص 209-212.

⁴ بموجب القانون الدستوري الصادر في 17/10/1927.

⁵ Edmond Rabbath, la Formation Historique du Liban politique et constitutionnel, Librairie orientale, Beyrouth, 1986, p.356.

١. الأداء البرلماني في لبنان

تتميّز التجربة اللبنانية بطغيان المصالح السياسية الضيّقة على الساحة التشريعية لناعية احترام القواعد والأصول البرلمانية، ولكن يلاحظ أن إشكالية احترام القواعد تصبح أكثر تعقيداً من بعد الاطلاع على نصوص القانون البرلماني ومصادره التي عدّلت تحت إشراف المسؤولين عن طغيان المحسوبيات السياسية على النص. أمّا من جهة مصادر القانون البرلماني فهي نوعان: المصادر المكتوبة والمصادر غير المكتوبة. بالنسبة للمصادر المكتوبة، فهي تتركز بشكل أساسي على الدستور والنظام الداخلي، وقد نصّت أحكام الباب الثاني والثالث من الدستور على بعض الأصول البرلمانية التي تتعلّق باجتماعات وعقود المجلس النيابي وعلنية الجلسات والتصويت. وفيما تضمّن نص النظام الداخلي فهو ينقسم الى ثلاثة أبواب أساسية تتعلّق بأجهزة المجلس وإدارته وأعماله، وأصول التشريع، والرقابة البرلمانية. ويُعدّ النظام الداخلي المصدر الأكثر امتيازاً كونه يهدف إلى تنظيم الشؤون الداخلية للبرلمان ووضع إطار للعملية التشريعية. تسهر الجهات المسؤولة في البرلمان على تطبيق القواعد التي نصّ عليها النظام الداخلي كونها قانونية وملزمة⁶.

بالنسبة للمصادر غير المكتوبة، فهي تتركز بشكل أساسي على الأعراف، لذا لا بدّ من الإشارة إلى أنه بمرور السنين، تحوّلت مجموعة من الممارسات إلى قواعد قد تشكّل أعرافاً، أبرزها التوزيع الطائفي لمناصب مكتب المجلس، حيث يجب على نائب رئيس المجلس أن يكون من طائفة الروم الأرثوذكس، وأميني السرّ والمفوضين أن يكونوا من طوائف تنتمي إلى الأقليات مثل الدروز والأرمن والروم الكاثوليك.

١. التأثير السلبي للأداء السياسي على العمل البرلماني

يتميّز النظام الداخلي بجمع قواعد الأصول الواجب اتباعها في العمل داخل البرلمان. جرى تقديم العديد من الاقتراحات لتعديل النظام الداخلي في السنوات الأخيرة، لكنّها جميعها لم تلقَ أيّ تجاوب لأسباب سياسية بالدرجة الأولى وليس تقنية. فلو لم يكن النظام الداخلي لديه تأثير هامّ على المشهد التشريعي وثمّ السياسي، لما كان بعض أعضاء المنظومة الحاكمة عمل على احتكاره.

١.١. نموذج حكومات الوحدة الوطنية: تعطيل المعارضة البرلمانية

بالرغم من الصلاحيات القليلة التي تتمتع بها المعارضة ومحاولات التعطيل التي تتعرض لها سواء كان من خلال الممارسة السياسية أم النصوص التي ترقى الأصول البرلمانية، انما تعطيل دور المعارضة مرتبط بشكل أساسي بإشكالية الفصل بين السلطات. فضعف المجلس في العقود الأخيرة مستمدّ من طبيعة حكومات الوحدة الوطنية، فهي تضرب مبدأ حكم الأكثرية ومعارضة الأقلية، وتؤثّر سلباً على دور المجلس الرقابي الذي يُعطى للمعارضة بالدرجة الأولى. وبالتالي، إنّ تمثيل معظم الكتل النيابية في الحكومة يجعلها تلقائياً مسؤولة عن سياساتها، كونها تتشارك السلطة التنفيذية مع بعضها البعض، ممّا يؤدي إلى تعطيل الدور الرقابي للمجلس وتلاشي المعارضة على هذا الصعيد.

⁶ Pierre Avril, Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, Droit parlementaire, L.G.D.J., Lextenso, 5ème édition, p.8.

١. الأداء البرلماني في لبنان

مع تحوّل الحكومات إلى برلمان مُصغّر وخصوصاً منذ اتفاق الدوحة في العام 2008، بات الوجود في الحكومة، لا البرلمان، شرطاً للفعالية السياسية. ففي ظلّ غياب فعالية المجلس بسبب طبيعة الحكومة وثغرات العمل البرلماني، تصبح الفعالية الأساسية للنائب خارج المجلس النيابي، أي على صعيد الإعلام والحضورين السياسي والشعبي، ما يزيد من تهميش المعارضة والأقليات البرلمانية داخل المؤسسات الدستورية.

1.2. انعكاس نفوذ الزعماء على نشاط المجلس النيابي

يمكن تحليل طبيعة إدارة المجلس النيابي استناداً إلى مقرّرات رئيسه الحالي بشكل أساسي، ولكن هناك دور ومشاركة لبعض الأحزاب التقليدية في تحديد التوجّهات العامّة لعمل المجلس إن كان في اللجان النيابية أم في الهيئة العامّة. ويلاحظ أن حسم التصويت والتوجّهات يتمّ من خلال التنسيق والاتفاق بين هذه الأطراف، ما يضعف مجدّداً من فعالية عمل مؤسّسة مجلس النواب كونها أهم القرارات والاتفاقات تتخذ وتعدّد من خارج المؤسسات الدستورية بين زعماء الأحزاب التقليدية. عملياً، تُتخذ القرارات الرئيسية في الحكومة من زعماء الكتل النيابية الكبرى، فيما ينحصر دور أعضاء الكتل في بعض القضايا التقنية التشريعية التي تُترك للمجلس، ممّا يؤدّي إلى غياب الدور التمثيلي والرقابي داخل المجلس بشكل شبه تامّ. تقوم هذه التركيبة السياسية على نظام مبني على تهميش الكتل الصغرى لصالح أكثرية توافقية تُعرقل المسار التشريعي السليم، وتدعم بطريقة أو بأخرى منطق المحاصصة.

2. نصّ النظام الداخلي لمجلس النواب: مصدر خلل لصالح رئيس المجلس

يصعب تطوير قواعد القانون البرلماني في ظل الأداء السياسي الحالي. يتبيّن من خلال نصّ النظام الداخلي بأن جزءاً أساسياً من الأصول الجوهرية التي تراعي العمل البرلماني مُصمّمة لتناسب مع مصالح وسيطرة أحد أبرز أوجه نظام ما بعد الحرب، وهو رئيس المجلس.

2.1. سطوة رئيس ومكتب المجلس على أعمال المجلس:

عرف البرلمان اللبناني منذ نشأته لجنة للنظام الداخلي، ألحقت بها لجنة حقوق الإنسان قبل أن يتم إلغاؤها. أنيط بهذه اللجنة دراسة كلّ اقتراحات تعديل النظام الداخلي، ومُنحت صلاحية الفصل في الاعتراضات التي ترد على تطبيق هذا النظام، وتفسير مواده، ووضع المقترحات لتعديله⁷. لكن يتبيّن من خلال نصّ النظام الداخلي الحالي الذي وُضع في العام 1994، وممارسات المجلس، أن هناك توجّهاً عاماً لحصر مسألة النظام الداخلي لدى مكتب المجلس. فأى اقتراح لتعديل النظام الداخلي يمرّ بمكتب مجلس النواب، وأي نزاع حول تفسير نصّ النظام يفصل به المكتب وتحديداً رئيس المجلس، ممّا يجعل من تلك التفسيرات أدوات للسيطرة على عمل البرلمان ومصادرة للقانون البرلماني اللبناني.

⁷ المادة 34 من النظام الداخلي لعام 1953.

١. الأداء البرلماني في لبنان

2.2. غموض في صلاحيات رئيس ومكتب المجلس

إنّ صلاحيات رئيس المجلس ومكتب المجلس غير واضحة في نصّ النظام الداخلي. فعلى الرغم من تطرّق المواد من 5 إلى 10 من النظام إلى صلاحيات كلّ من رئيس المجلس ونائبيه وأميني السرّ وهيئة مكتب المجلس، إلّا أنّها لم تنصّ سوى على بعض من صلاحيات كلّ عضو، لتترك ما تبقى من صلاحيات مُشتتة في نصّ النظام الداخلي، خصوصاً تلك المتعلّقة بصلاحيات رئيس المجلس. في هذا الإطار، لا بدّ من الإشارة إلى أن أحكام الدستور لا تذكر دور رئيس المجلس إلّا نادراً مقارنة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. وهذا ما مكّن رئيس مجلس النواب من إنشاء سلطة خفيّة⁸، يسيطر عبرها على الحياة البرلمانية. أيضاً تجدر الإشارة إلى أن حجز منصب رئيس المجلس لطائفة محدّدة وحصره بزعيم مُعيّن أدّى إلى مخالفة الوضعية القانونية لمنصب رئيس المجلس، وبات متقدّماً بين متساوين (Primus inter pares) كونه نائباً كزملائه، وحاكماً مُسيطرّاً على مفاصل المجلس النيابي.

2.3. غياب آليّة المراقبة على نصّ النظام الداخلي

من الضروري تحديد طبيعة النظام الداخلي، فهو لا يُقرّ كقانون، وبالتالي لا رقابة للمجلس الدستوري عليه، ممّا يؤكّد مرّة أخرى احتكاره من مكتب المجلس ورئيسه. ففي حين لا يوجد رقابة للمجلس الدستوري أو للجنة متخصصة من أجل تطوير وتفسير النظام الداخلي، يتفرّد مكتب المجلس ورئيسه بالتصرّف في النص. بمجرد عزل المجلس الدستوري وخلق استنسابية مماثلة، تغيب المراقبة والمحاسبة عن أي مخالفة للدستور ترد في نصّ النظام الداخلي.

2.4. سيطرة مكتب المجلس على العمل التشريعي من خلال جدول الأعمال

من خلال حصر صلاحيّة وضع جدول أعمال الجلسات بمكتب مجلس النواب، يتبيّن أن ثمة احتكار مباشر للعمل التشريعي، إذ يصبح هذا المكتب الأمر النهائي في تحديد ما سوف تتمّ مناقشته خلال الجلسات، فهو الذي ينظّم جدول الأعمال وبالتالي يمنع أو يسمح بإدراج اقتراحات ومشاريع القوانين على جدول الأعمال. أيضاً، تنصّ المادة 105 من النظام الداخلي المتعلّقة بمشاريع القوانين المعجّلة إنه "عندما تمارس الحكومة حقّها المنصوص عليه في المادة 58 من الدستور، فتقرّر بموافقة مجلس الوزراء إعطاء مشروع قانون صفة الاستعجال، لا تبدأ مدّة الأربعين يوماً إلّا من تاريخ طرح المشروع على المجلس بعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامّة وتلاوته فيها ومُضي هذه المهلة من دون أن يُبت به"، أي يستطيع مكتب المجلس أن ينزع على أرض الواقع صفة الاستعجال عن مشروع القانون من خلال تأجيل طرحه على الهيئة العامة وعدم إدراجه على جدول الأعمال.

⁸ وسام اللحام، "السلطة الخفيّة تحت المهجر (1): ظاهرة اقتراحات تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب"، المفكّرة القانونية، 29/12/2022.

١. الأداء البرلماني في لبنان

2.5. سطوة رؤساء اللجان

على صعيد اللجان، فقد يمارس رؤساؤها سطوة مشابهة لسطوة رئيس المجلس على البرلمان، إذ أنه بإمكانهم اتخاذ القرار بعدم طرح بعض القوانين على جدول أعمال جلسات اللجان. فهم يتمتعون بذاة صلاحيات التعطيل الموجودة لدى رئيس المجلس لكن على مستوى لجانهم، ونص النظام الداخلي مع كل ما ورد فيه من ثغرات وغموض يفسح المجال لرؤساء اللجان لاتخاذ قرارات استثنائية واعتباطية. ناهيك عن التحايل على أحكام النظام الداخلي بحد ذاته، فغالبا ما يتم منع دعوة اختصاصيين وأفراد من المجتمع المدني لحضور جلسات اللجان بحجة أن النظام الداخلي يمنع ذلك فيما نصت المادة 34 من النظام ذاته على أن جلسات اللجان سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك، وبالتالي ليس النص الذي يمنع علنية الجلسة، بل قرارات رؤسائها.

2.5. غياب الشفافية في الجهاز الإداري للمجلس

لا تقتصر سلطة رئيس ومكتب المجلس على الصعد السياسية والقانونية والدستورية، إنما أيضاً على الصعيد الإداري المرتبط بأجهزة المجلس الإدارية. يقوم رئيس المجلس شخصياً بتعيين الموظفين الإداريين والأمنيين في المجلس النيابي، علماً أن عمل هؤلاء الموظفين، ولو كان يتم من خلف الكواليس، يؤثر بشكل كبير على الحياة البرلمانية لأنهم على احتكاك مباشر مع النواب، ومفوضين بالإشراف على العديد من الأمور الإدارية الداخلية (أرشيف، الحفاظ على محاضر الجلسات...).

كما العادة، يستفيد رئيس المجلس من غياب أو غموض أو تغاضي النصوص عن بعض المسائل من أجل بسط سيطرته على أعمال المجلس النيابي الداخلية والخارجية مع ما تبقى من سلطات، وغالبا ما يتم التحجج بمبدأ فصل السلطات والاستقلالية الإدارية والمالية للمجلس النيابي في وجه أي انتقاد موجه ضد نهج رئيسه. إن غياب النص أحيانا وغموضها أحيانا أخرى أدّى إلى تعزيز سلطة رئيسه الذي استفاد من تلك الثغرات للتوظيف العشوائي في المجلس ولتعزيز مواقع معينة داخل الهيكلية الإدارية للمجلس كموقع الأمين العام للمجلس النيابي، أو حتى لفرض نظام خاص يطبق على حرس المجلس ويمنحهم استقلالية تامة عن قوى الامن الداخلي الذين من المفترض أن يتبعوا لها.

الى جانب ذلك، تغيب الشفافية بشكل تام في العديد من الأمور المالية الخاصة بالمجلس، فنظرا لمبدأ فصل السلطات والاستقلالية الإدارية والمالية للمجلس النيابي، وبحسب المواد 121 و122 من النظام الداخلي، لهذا المجلس موازنة خاصة تعود صلاحية إعدادها وتنفيذها لهيئة مكتب المجلس دون اخضاعها لأي نوع من أنواع الرقابة أو حتى في الحد الأدنى إشراك النواب في أي مرحلة من مراحل اقرارها.

١. الأداء البرلماني في لبنان

2.6. غياب المساعدة البرلمانية للنواب

من غير الضروري أن يكون النائب متخصصاً في القانون أو التشريع، وفي طبيعة الحال يعجز النائب أن يكون مُتمكّناً من كلّ ما يناقش أو يصوّت عليه. على سبيل المثال، قد تكون بعض المفاهيم الاقتصادية والأصول القانونية التي يقوم عليها مشروع الموازنة صعبة، لذلك عمدت بعض الدول مثل الولايات المتحدة الأميركية إلى إنشاء مركز أبحاث للكونغرس تساعد النواب في فهم الموازنة وتحليلها.

أمّا في لبنان، فتغيب مراعاة شؤون النواب ومساعدتهم برلمانياً تماماً عن نصّ النظام الداخلي. وفي أحيانٍ عدة يجري الاستعجال في تحديد جلسة للتصويت على اقتراح أو مشروع ما، وغالباً من أجل استغلال عدم قدرة النائب على دراسة القانون المطروح وفهمه وتحليله.

2.7. تعطيل الدور الرقابي للمجلس النيابي

إن تعطيل الدور الرقابي للمجلس مرتبط بأمرين، الأول على صعيد سوء الممارسة السياسية والثاني على مستوى الخلل الموجود في نص النظام الداخلي. فتسهيل شل أعمال اللجان النيابية من خلال توسيع صلاحيات رؤسائها وفسح المجال لاتخاذ قرارات استئنائية واعتباطية كما تم شرحه سابقاً يحد من فعالية دور اللجان في تزويد النواب بالمعلومات التي ستمكنهم من مراقبة السلطة التنفيذية، ما يؤثر مباشرة على فعالية الدور الرقابي للمجلس. من جهة أخرى، يلاحظ من خلال نصّ الباب الثالث من النظام الداخلي المتعلّق بالرقابة البرلمانية أن أساليب الرقابة مُنطرة بأصول ومعايير تحدّ من فعالية ممارسة الدور الرقابي. على سبيل المثال، تثبت أصول طرح الأسئلة والاستجابات نيّة عرقلة الدور الرقابي، فهي تقتصر على القراءة المتبادلة من دون إفساح المجال أمام نقاش حيوي وحقيقي.

العائق الآخر الذي يزيد من عرقلة الدور الرقابي للمجلس يتعلق بسوء الممارسة السياسية من حيث طبيعة الحكومات الائتلافية، فهي كناية عن اتفاق سياسي بين عدة أحزاب يهدف إلى تمثيل مختلف التيارات السياسية في الحكومة، لتصبح هذه الأخيرة برلمان مصغر، مما يؤدي إلى خرق مبدأ الأكثرية والأقلية كونها تتمثل مختلف التيارات السياسية في الحكومة. وبما أن الدور الرقابي للبرلمان يمارس من قبل المعارضة تحديداً، ويعتبر من أهم وسائل الضغط المتاحة للسلطة التشريعية في وجه السلطة التنفيذية، فضم مختلف الأحزاب السياسية للحكومة يعطل الدور الرقابي إذ أنه ليست من مصلحة أي كتلة أن تراقب فعلياً أداء الحكومة لطالما تضمنت وزراء من ذات اللون السياسي. ناهيك عن المحاصصة والمحسوبيّات السياسية السائدة بين العديد من النواب والوزراء، يصبح العمل الرقابي غير مرغوب أو محصور بأقلية نيابية.

١. الأداء البرلماني في لبنان

2.8. عزل المعارضة عن المسار التشريعي

يُعَدُّ النظام الداخلي أحد أهم النصوص التي تنظّم عمل البرلمان ونشاطه. مع ذلك، يغيب عن النص أي مادة تتعلّق بالموالدة أو المعارضة، وبالتالي إن تفادي حتى ذكر أهم مكوّنين للعمل البرلماني يفتح باب الشكّ بمدى الاهتمام في حسن سير العملية التشريعية. وقد أثبتت التجارب السياسية المتتالية أن الأكثرية في البرلمان تتشكّل وفق اتفاقات بين الكتل، بما يشبه منطق تشكيل الحكومات المُستند على ائتلاف سياسي يُسمّى بالوحدة الوطنية. وبالتالي، بمجرد التوصل إلى صيغة أم تحالف مؤقت بين الأحزاب والكتل الأكثر نفوذاً، تصبح الأكثرية مؤمنة لتطفى على معارضة لا تمتلك أي صلاحية تضمن مشاركتها في المسار التشريعي.

2.9. تغييب مشاركة المواطنين

غالبا ما تعرف المواطنة بالرابطة القانونية والسياسية والاجتماعية التي تربط الفرد بالدولة، وتتجسد هذه الرابطة عبر الحقوق التي تمنح للمواطن وخاصة تلك التي تكرس الثوابت الديمقراطية كحق مشاركة المواطنين في الحياة السياسية. وقد حافظ القانون البرلماني على هذا الحق من خلال تكريس منهجية الأوراق الواردة، فهي العرائض التي تسجّل من المواطنين في قلم المجلس والتي قد ترد على جدول أعمال الجلسات من أجل مناقشتها والتصويت عليها. ولا بدّ من الإشارة هنا إلى أن التفسير الموجود على الصفحة الرسمية للمجلس النيابي غير دقيق فيما يخصّ الأوراق الواردة، إذ يعتبر أنها الوقت المخصّص للنواب لمخاطبة الحكومة ومساءلتها في أي موضوع من المواضيع في بداية الجلسات العامة وأثناء مناقشة الموازنة العامة. مع تبني هكذا تعريف، تتبيّن بوضوح نية الطبقة السياسية احتكار الحياة السياسية، عدا أن غصّ النظر عن السبل المتاحة لمشاركة المواطن في العملية التشريعية ما هي إلا الإثبات.

١١. الإصلاحات الضرورية للنظام الداخلي لمجلس النواب

1/8

تطوير العمل البرلماني من خلال تعديل النظام الداخلي هو مسألة جوهرية لإعادة بناء الدولة الديمقراطية الحقيقية، ولذلك يُنظر دائماً إلى هذه التعديلات بريبة من أطراف السلطة. قد يستدعي الأمر إعادة نظر شاملة في آليات عمل المجلس من أجل زيادة فعاليته وتحديد أطر العمل بشكل موضوعي وحماية موقع المعارضة. لذلك، الإصلاحات المطلوبة تطل الشق التقني بالأساس، وإنما أيضاً فعالية الإصلاحات وإمكانية إقرارها.

صحيح أن مجلس النواب هو مصدر السلطات، لكن مع تطوّر الأنظمة، أصبحت أكثرية القوانين تُطرح من الحكومة أي من السلطة التنفيذية. وبالتالي، من بعد منح الحكومة الثقة يصبح دور البرلمان رقابياً بشكل أساسي. لذلك ترتبط فعالية العمل البرلماني على الصعيدين التشريعي والرقابي بالمساحة الممنوحة للمعارضة كي تمارس دورها، وبتعزيز الديمقراطية التشاركية والمجال المُتاح لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية والبرلمانية.

1. في هيكلية المجلس

تناولت فصول الباب الأول من النظام الداخلي أحكاماً تتعلق بالمجلس عموماً وطريقة إدارته وسير أعماله خصوصاً. عرّفت المادة الأولى هيئة مكتب المجلس وهي تتألف من رئيس ونائب رئيس وأميني سرّ وثلاثة مفوضين، فيما حدّد الفصل الثاني صلاحيّات هيئة مكتب المجلس، وأشار إلى جزء من صلاحيّات كلّ عضو من أعضائها تاركاً ما تبقى من صلاحيّات مُشتتة في النصّ.

1.1. الحدّ من صلاحيّات هيئة مكتب المجلس

لحسن سير العملية التشريعية، لا بدّ من تقليص صلاحيّات أعضاء هيئة مكتب المجلس، وتحديد صلاحيّات رئيس المجلس، من خلال تحديدها في مواد واضحة تعالج بدقّة مسألة صلاحيّات الرئيس، وأن لا تكون متشزمة في متن نصّ النظام الداخلي. أمّا بالنسبة لنائب الرئيس فينبغي وضع إطار تنظيمي يُحدّد دوره تفادياً لإنشاء سلطة خفية تستفيد من غموض النصوص في ظل صمت النظام الداخلي حول هذا الموضوع.

أمّا فيما يتعلّق بهيئة مكتب المجلس، ونظراً إلى أهميّة دورها في كلّ المجالس التشريعية الذي يحتم كسر الاستنسابية السائدة، فينبغي إعادة النظر في كفيّة تشكيلها بما يضمن تمثيل مختلف الكتل النيابية لا سيّما كتل ونواب المعارضة. على مكتب المجلس أن يعكس قدر الإمكان تركيبة المجلس، وأن يكون منطابقاً بقواعد تنظّم اجتماعاته وأعماله وعملية التصويت بطريقة تمنع سيطرة أي عضو على المكتب بأجمعه.

١١. الإصلاحات الضرورية للنظام الداخلي لمجلس النواب

2/8

1.2. وضع آلية تشاركية ضمن البرلمان لتقرير جدول الأعمال

يُعدّ وضع جدول أعمال الجلسات أحد أخطر الصلاحيّات المحصورة في هيئة مكتب المجلس، لأنها تمنح حقّ الفيتو في وجه أي مشروع أو اقتراح، خصوصاً إذا كان جميع أعضاء المكتب من التوجّه السياسي نفسه. تؤدّي هذه الصلاحيّة إلى عرقلة أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية. وبالتالي، ينبغي تنظيم أصول معيّنة لتقرير جدول الأعمال، الذي تنطلق منه العملية التشريعية بما فيها من مناقشة وتصويت. في فرنسا على سبيل المثال، يقرّر منتدى الرؤساء جدول الأعمال، وهو مؤلّف من رؤساء اللجان النيابية ورؤساء الكتل النيابية⁹.

1.3. الاعتراف القانوني بالكتل النيابية

لا بد أيضاً من تعديل النظام الداخلي بهدف تنظيم الكتل التي تُعدّ إحدى ركائز العمل البرلماني الحديث. يغيب هذا الأمر تماماً عن نصّ النظام الذي لا يعترف أساساً بالكتل ولا ينظّم عملها. بمجرد تنظيم أصول تسجيل الكتل يصبح فرزها أكثر وضوحاً، وقد تكتسب المعارضة في هذا الإطار صلاحيّات خاصّة تضمن مشاركتها في الحياة البرلمانية. وقد يساهم تنظيم الكتل بترسيخ منطق الموالاة والمعارضة وتسليط الضوء على الفريق السياسي لا على النائب بمفرده.

2. تعزيز شفافية العمل البرلماني

تفادياً للتحكم بالعمل البرلماني من قبل جهة معينة كما لسطو بعض الأفرقاء السياسيين على مفاصل المجلس النيابي، يجب العمل على تعزيز شفافية العمل البرلماني وذلك من خلال:

2.1. إقرار التصويت الإلكتروني

تفادياً لتحكّم رئيس مجلس النواب بنتيجة التصويت من خلال إعلانها من دون إحصاء الأصوات، وبهدف تعزيز شفافية العمل البرلماني، جاز إقرار مبدأ التصويت الإلكتروني لأنه يبيّن بوضوح ودقّة موقف كلّ نائب، علماً أنّ المجلس النيابي مجهّز منذ سنوات بالمعدّات اللازمة لتفعيل التصويت الإلكتروني.

وعلى الرغم من تحجّج بعض النواب المعارضين بوجوب إجراء تعديل دستوري سنداً للمادة 36 من الدستور التي تنصّ على التالي: "تعطى التّراء بالتصويت الشفوي أو بطريقة القيام والجلوس إلّا في الحالة التي يُراد فيها الانتخاب فتعطى التّراء بطريقة الاقتراع السريّ. أمّا فيما يخصّ القوانين عموماً أو بالاقتراع على مسألة الثقة فإنّ التّراء تُعطى دائماً بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عالٍ". في الواقع، ما تعبّر عنه المادة 36 هو مبدأ

⁹ Pierre Avril, Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, Droit parlementaire, 5eme édition, p87.

١١. الإصلاحات الضرورية للنظام الداخلي لمجلس النواب

3/8

علنية التصويت، وهو ذو قيمة دستورية ولا يجوز الانحراف عنه. في هذا الإطار، لا يتعارض التصويت الإلكتروني مع مبدأ علنية التصويت المنصوص عليه في الدستور. ولذلك، لا يتطلب تعديلاً دستورياً.

2.2. فرض رقابة على النظام الداخلي من خلال أجهزة متخصصة

الدور الرقابي الذي يلعبه المجلس النيابي مهمٌ، ولكنّه غير كافٍ لضمان حسن سير العملية التشريعية. يتطلّب الأمر إعادة إحياء لجنة النظام الداخلي كي تتولّى تطوير النظام وتحليل النشاط البرلماني بشكل دائم. بالإضافة إلى ذلك، يستوجب الأمر إخضاع الجهاز الإداري للمجلس إلى كامل الأجهزة الرقابية التابعة للدولة أسوة بباقي الإدارات العامة.

بما خص رقابة المجلس الدستوري، فبالرغم من وجود بعض الأحكام التي تتعلق بالسلطة التشريعية ككل في الدستور والتي تمكن المجلس ذاته من ممارسة رقابة على العمل التشريعي، إنما تبقى محدودة. فلذلك يستدعي الأمر منح المجلس الدستوري صلاحية ممارسة الرقابة على نصّ النظام الداخلي تجنّباً لأي تناقض مع أحكام الدستور. فقد عمدت بعض الدول كفرنسا على توسيع الشق المتعلق بالسلطة التشريعية في دستورها بهدف توسيع رقابة المجلس الدستوري وتمكينه من متابعة العمل البرلماني عن قرب وبدقّة. بالإضافة إلى ذلك، تمكّن المجلس الدستوري الفرنسي من تطوير اجتهادٍ خاصٍّ بالأصول البرلمانية¹⁰ فرض من خلالها مبادئ عديدة من أبرزها: مبدأ وضوح النقاش البرلماني، كما تمكّن من تنظيم طريقة تعديل النصّ القانوني أو حتّى مراقبة نوعيّة النص بهدف تحسين الإنتاج التشريعي وتفاديّاً لأيّ نيّة في التعطيل عبر التعسّف بالحقوق الممنوحة للنواب (التعسّف بحقّ تعديل النصّ أم بالمماطلة في النقاش).

2.3. تنظيم أدبيات العمل البرلماني

لحسن سير العملية التشريعية، على النائب أن يحترم قواعد وأخلاقيات معيّنة تضمن نقاشاً ديمقراطياً شفافاً داخل البرلمان، وتحفظ للنائب حيثيته واحترامه بين زملائه. لذلك، عمدت العديد من الدول إلى تنظيم مدونة سلوك تُرفق بنصّ النظام الداخلي، حرصاً على فرض أدبيات برلمانية معيّنة تتعدّى في بعض الأحيان سلوكيات النائب في داخل البرلمان لتشمل أموراً تطال حياته بشكل عامّ، مثل التصريح عن الذمّة المالية من أجل تشديد المراقبة على الموارد الماليّة لدى كلّ نائب.

لم ينظّم نصّ النظام الداخلي اللبناني إلّا العقوبات التي تُتخذ بحقّ النواب في حال تمرّد أحدهم أو ارتكب جرماً داخل حرم البرلمان، لكن أدبيات العمل البرلماني تتخطّى موضوع العقوبات لتشمل كلّ ما يتعلّق بالسلوكيات المفروضة على النائب. لذلك، يستوجب الأمر أولاً جمع كلّ الأحكام التي تتعلّق بأدبيات النواب في فصلٍ واحد

¹⁰ Georges Bergougous, « Le Conseil constitutionnel et le législateur », Les Nouveaux Cahiers Du Conseil Constitutionnel 2013/1 (n38), p5-21.

١١. الإصلاحات الضرورية للنظام الداخلي لمجلس النواب

4/8

مثل الحضور والتغيب والعقوبات، وثانياً أن يُعاد النظر فيها وربما بالإضافة إليها. من هذا المنطلق، جاز بالنسبة للحضور والتغيب تشديد المراقبة الفعلية على وجود النواب في القاعات، إن كان في جلسات الهيئة العامة أم في جلسات اللجان، كونه يلاحظ أحياناً أن بعض النواب يسجلون الحضور ثم يغادرون الجلسات.

أمّا بالنسبة للعقوبات فقد نصّت المادة 99 من النظام الداخلي بأنه "إذا تمرّد نائب على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها، تتخذ بحقّه إحدى العقوبات الآتية: التنبيه للرجوع إلى النظام، التنبيه مع تسجيله في محضر الجلسة، اللوم مع تسجيله في محضر الجلسة، الإخراج من الجلسة"، من دون أن تحدّد حالات التمرّد بوضوح، ممّا يجعل صاحب مبادرة إنزال العقوبات، أي رئيس المجلس وأعضاء مكتب المجلس، يستنسب في تفسير النصّ مستفيداً من غموضه. وبالتالي، تبرز الحاجة لتوضيح حالات التمرّد من خلال تحديدها في مواد معيّنة. أيضاً، لا بدّ من العمل على تشديد العقوبات، لا سيما أنّ العقوبة القصوى هي الإخراج من الجلسة، بالمقارنة مع الطرد المؤقت من حضور جلسات المجلس وتخفيض راتب النائب حتى نصف قيمته في بلدان أخرى.

3. تطوير أصول التشريع

لا شكّ أن العمليّة التشريعيّة تتأثّر بالأصول البرلمانيّة، لكن في ظلّ الخلل الموجود في النصّ والنموذج السياسي السائد، تكون فعالية العمل التشريعي خاضعة لقرارات بعض الأطراف السياسيين. وبالتالي، لا بدّ من إعادة النظر في أصول التشريع واقتراح تعديلات عليها تفادياً لأي محاولة عرقلة للعمل التشريعي.

3.1. فرض أصول تراعي صياغة اقتراحات ومشاريع القوانين

اكتفى نصّ النظام الداخلي بشرح آليّة إيداع القوانين من دون فرض أي أصول مُخصّصة تراعي صياغة الاقتراحات بحدّ ذاتها، ممّا يُفسّح المجال من أجل تسخير النصوص بحسب اعتبارات سياسيّة معيّنة. جاز في هذا الموضوع وضع آليّة للحفاظ على مبدأ وضوح القانون والأصول البرلمانية¹¹ (clarté et intelligibilité de la loi et de la procédure parlementaire)، وفرض مذكرة لكلّ اقتراح تُرفق بالنصّ بحيث يتمّ شرح الأسباب الموجبة لطرح الاقتراح أم المشروع.

¹¹ Bertrand Mathieu, « La normativité de loi : une exigence démocratique », Les Cahiers Du Conseil Constitutionnel, janvier 2007, n.21.

١١. الإصلاحات الضرورية للنظام الداخلي لمجلس النواب

5/8

3.2. تعديل آلية طرح مشاريع القوانين المُعجلة

كما سبق وذكرنا في موضوع مشاريع القوانين المُعجلة، إن مكتب المجلس وحده معنيٌ في تقرير جدول الأعمال، ممّا قد يؤدي إلى عرقلة آلية طرح المشاريع، خصوصاً أن سريان مفعول الاستعجال من حيث المدة (أربعين يوماً)، لا يبدأ إلا من تاريخ طرح المشروع على المجلس بعد إدراجه في جدول أعمال الجلسة العامة. وبالتالي، يقتضي بالحد الأدنى منح الحكومة كامل الحرية في طرح مشاريع قوانين مُستعجلة خصوصاً أنّه حقٌ دستوري نصّت عليه المادة 58 من الدستور. لذلك، يجب أن تبدأ مدّة الأربعين يوماً فور ايداع المشروع لدى مكتب المجلس أو أن يدرج فوراً في جدول الأعمال.

3.3. تنظيم أصول خاصّة تراعي المناقشة والتصويت على الاتفاقات والمعاهدات الدولية

أخيراً، لا بدّ من اقتراح تنظيم أصول خاصّة (شبيهة بالخصوصيّة الممنوحة للقوانين الماليّة) تتعلّق بالمعاهدات والاتفاقات الدوليّة، لا سيّما أن النظام الداخلي لم يتضمّن إلاّ مادة وحيدة تتعلّق بالمعاهدات الدولية (المادة 86)، تنصّ على التالي: "يمكن التصويت على مشاريع القوانين التي تجيز إبرام المعاهدات والاتفاقات الدوليّة والاتفاقات المعقودة بين الدولة والمؤسّسات من دون طرح مواد هذه المعاهدات والاتفاقات مادة مادة". فيتبيّن بوضوح غياب الاهتمام بهذا الموضوع، لأسباب أعمق من مجرد التجاهل. فغياب الأصول هنا ما هو إلاّ إثبات على نيّة التحكّم الاعتباطي بآلية طرح الاتفاقات والمعاهدات الدولية.

يشهد التاريخ على عشوائيّة تبني الاتفاقات والمعاهدات. والجدير بالذكر هو محاولة تجنّب مجلس النواب عند تبني اتفاق القاهرة في 6 كانون الأول 1968 ومنع النواب من قراءة الاتفاق الذي سوف يصوّتون عليه، ومن ثم من خلال إعطاء الثقة لحكومة جديدة تولّت تطبيق الاتفاق¹²، ليتبيّن لاحقاً أنّه كان من أبرز أسباب اندلاع الحرب الأهلية في العام 1975. وقد استمر هذا النهج في عشوائية تبني الاتفاقات والمعاهدات الدولية حتى يومنا هذا والمثال الأبرز على ذلك هو الاتفاق على ترسيم الحدود البحرية في الجنوب.

¹² Denise Ammoun Histoire Du Liban Contemporain, Tome II, Fayard, 2005, p. 446.

١١. الإصلاحات الضرورية للنظام الداخلي لمجلس النواب

6/8

4. إعادة هيكلة آليات الرقابة البرلمانية

نصّ الباب الثالث من النظام الداخلي على الرقابة البرلمانية، وقد نظّم فصله الأوّل أصول طرح الأسئلة، فيما نظّم فصله الثاني أصول الاستجابات، أمّا فصله الثالث فقد نظّم كيفية إجراء التحقيق البرلماني. ويلاحظ أن الدور الرقابي هو الأكثر ضعفاً في النظام الداخلي. لذلك، تبرز الحاجة لإعادة تنظيم العمل الرقابي للمجلس في الجلسات العامة وفي أعمال اللجان.

4.1. تطوير آلية طرح الأسئلة والاستجابات

يقتضي بالحدّ الأدنى تعديل الأصول التي ترعى الأسئلة والاستجابات وتنظّمها، كونها من أساسيات العمل الرقابي للبرلمان. ففي حين نصّت المادة 138 من النظام الداخلي على تخصيص جلسة للأسئلة والأجوبة، أو جلسة للاستجابات، أو جلسة للمناقشة العامة، بعد كلّ ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية، وأن تُسبق ببيان من الحكومة، يجب تكثيف جلسات الأسئلة والاستجابات لتتمّ مرّة شهرياً، وإعادة النظر في أصول طرح الأسئلة بطريقة تضمن نقاشاً حيويّاً وبنّاءً بين الحكومة والنواب. وفي طبيعة الحال، غالباً ما تطرح الأسئلة والاستجابات من نواب معارضين، كونها تعتبر من وسائل الضغط الممنوحة للسلطة التشريعية في وجه السلطة التنفيذية، فحرصاً على حقوق المعارضة، جاز إعطاء حقّ الأولوية في طرح الأسئلة لنواب المعارضة.

4.2. تفعيل عمل اللجان النيابية

لمساندة العمل الرقابي، لا بدّ من تطوير عمل اللجان وتفعيله، خصوصاً أنها تلعب دوراً أساسياً في درس مشاريع واقتراحات القوانين، وقد تؤثر أعمالها مباشرة على جلسات المجلس من حيث المناقشات والأسئلة والتصويت. فقد تلعب اللجان دوراً أساسياً في مراقبة أداء الوزراء إذ أنه يوجد مقابل معظم الوزارات لجان تعمل في نفس الشأن. لذلك، يتعطل الدور الرقابي الذي يمكن للجان أن تلعبه حين يكون رئيس اللجنة من نفس اللون السياسي للوزير، وبالتالي يقتدي بداية منع تلك الظاهرة من خلال تعديل الأصول التي ترعى انتخاب رؤساء اللجان وتكريس مبدأ الشفافية تحديداً في هذا المجال.

يُعتبر النصّ الحالي سطحياً ولا ينظّم عمل اللجان فعليّاً، وبالتالي يستوجب الأمر إعادة النظر في آليات عمل اللجان النيابية. لا بدّ أولاً من أن تتوضح صلاحيات كل من رئيس اللجنة والمقرر وأمين السر، وأن تصبح اجتماعات اللجان علنيّة، وأن يتحوّل النقاش داخلها إلى نصوص وتقارير تُرسل إلى الهيئة العامة. واستكمالاً لمنطق تفعيل دور المعارضة والكتل الصغرى، لا بدّ من حفظ جزء من المقاعد في اللجان لأعضاء من المعارضة¹³.

¹³ في هذا السياق، يمكن الاستناد إلى التجربة الفرنسية والأميركية، حيث يجب على رئيس لجنة المال والموازنة أن يكون تابعاً لفريق مُعارض من أجل فسح مجال كافٍ للمعارضة كي تعبّر عن موقفها بخصوص التصرف بالمال العام. حتّى وإن اتجهت دول مثل بريطانيا إلى إنشاء ما يُسمّى بحكومة الظل، وهي مؤلّفة من أعضاء تابعين للمعارضة يقومون بمراقبة أداء الحكومة الفعلية بدقة ويتمنّعون بوسائل ضغط عدّة في وجه حكومة الأكثرية.

١١. الإصلاحات الضرورية للنظام الداخلي لمجلس النواب

7/8

أمّا بالنسبة للجان الخاصة، فقد اكتفى النظام الداخلي بذكرها من دون تنظيم ما يتعلّق باجتماعاتها أم سير أعمالها. إذ تُنشأ اللجان الخاصة بغاية معيّنة ولدراسة موضوع ما، وتنتخب أسوة باللجان الدائمة إنمّا تُحل فور انتهاء دراستها أم تحقيقها. قد تلعب اللجان الخاصة دوراً محورياً في سير العملية التشريعية، بحيث تؤثر من خلال تقاريرها على أعمال الهيئة العامة إن كان في المناقشة أم في التصويت. وكون مهمة اللجان الخاصة مصوّبة نحو موضوع مُعيّن، ينبغي انتخابها على قاعدة النظام النسبي لا الأكثرية كي تتمثّل مختلف الكتل النيابية فيها. وفي بعض الدول، مُنحت صلاحية إنشاء لجان خاصة إلى المعارضة دعماً للأقليات البرلمانية ومن أجل تعزيز تأثيرها على العمل التشريعي، علماً أن أعمالها قد تطال الإعلام والمجتمع إذا بُثت جلساتها أو نشرت تقاريرها.

5. تطوير أساليب مشاركة المواطنين

توسيع وتعزيز المشاركة العامة في العملية التشريعية والرقابية ضروريّ لانخراط المواطن في الحياة السياسية، ممّا يستدعي تنظيم مشاركة أصحاب المصلحة ومنظمات المجتمع المدني في الحياة البرلمانية، ونشر التوعية عن السبل المتاحة للمواطن كي يطال العمل التشريعي.

5.1. اطلاع المواطنين على سير العملية التشريعية والرقابية

بالنسبة للسئلة والأجوبة، نصّت المادة 127 من النظام الداخلي على إدراج السئلة والأجوبة الواردة في الجلسة الأولى المخصّصة للسئلة والأجوبة، وذلك بعد انقضاء المهلة المحدّدة للجواب. واستكمالاً لمبدأ تكريس الديمقراطية التشاركية ينبغي تعزيز رقابة المواطن من خلال نشر السئلة الموجهة للحكومة والأجوبة عليها في الجريدة الرسمية.

أمّا فيما يتعلّق بجلسات المجلس، فتكون علنيّة بمجرد إمكانيّة حضورها عن شرفات قاعة البرلمان من الصحفيين وبعض المندوبين، في حين ما زالت جلسات اللجان سرّية وفقاً للمادة 34 من النظام الداخلي. لقد حان وقت توسيع تعريف الجلسات العلنيّة، كي تصبح متاحة لجميع المواطنين، ويمكن بثّها مباشرة عبر وسائل الإعلام أو محطات تابعة للدولة، إذ للمواطن الحقّ بحضور ومراقبة أداء ممثّليه.

5.2. نشر التوعية عن سبل الرقابة المتاحة للمواطن

الأوراق الواردة هي العرائض التي تقدّم من المواطنين إلى هيئة مكتب المجلس لإدراجها على جدول أعمال المجلس، وتعدّ من السبل القليلة المتاحة للمواطنين للمشاركة في الحياة البرلمانية. وفي هذا الإطار، ينبغي نشر التوعية عن تلك الوسائل التي فرّغت من معناها إمّا بتحريف تعريفها على الصفحة الرسمية للمجلس النيابي،

١١. الإصلاحات الضرورية للنظام الداخلي لمجلس النواب

8/8

وإمّا بالصمت السياسي والإعلامي. وعلى الرغم من ندرة استخدام هذا الحقّ، لا بدّ من ذكر تسجيل العريضة الوطنية لإقرار قانون المفقودين في 13 نيسان 2018 من قبل لجنة أهالي المفقودين والمخطوفين¹⁴، والتي نتج عنها القانون 105 المتعلّق بالمفقودين والمخفيين قسراً.

5.3. توسيع مشاركة المواطنين في الحياة البرلمانية

إن الاحتكاك المباشر بين المواطنين والنواب يلعب دوراً أساسياً في تنمية حسّ المواطنة، وعلى الرغم من أن الأوراق الواردة هي وسيلة مُتاحة للمواطن من أجل المشاركة في الحياة البرلمانية، إلّا أنها تبقى الوسيلة الوحيدة لديه. لذلك، هنالك حاجة لزيادة السبل المُتاحة للمواطنين تمكنهم من متابعة المسار التشريعي وتأمين لهم مشاركة حقيقية وفعالة في الحياة البرلمانية.

لجأت دول مثل فرنسا إلى المجال التكنولوجي لتفعيل دور المواطن من حيث المشاركة في المجال التشريعي. ومن خلال تجهيز موقع إلكتروني، أتيحت للمواطن إمكانية إبداء رأيه على اقتراح قانون يُنشر على الموقع مرفقاً بتسجيل صوتي أم بشريط فيديو يشرح فيه النائب مضمون الاقتراح الذي تقدّم به. وفي خانة التعليقات يدور النقاش بين المواطنين، حيث تُدرج في رأس الخانة التعليقات التي نالت أعلى نسبة إعجاب. فضلاً عن ذلك، منح الموقع إمكانية تصويت المواطنين على الاقتراحات، ونظّمت نقاشات إلكترونية مباشرة بين النائب صاحب مبادرة اقتراح القانون ومواطنين جرى اختيارهم بالقرعة الإلكترونية.

وفي سياق العمل على تقوية الروابط بين الشعب وممثليه، تُذكّر تعددية السبل المُتاحة لمشاركة المواطن في الحياة السياسية بأن العمل الديمقراطي الحقيقي لا يتوقّف عند التصويت في صناديق الاقتراع، بل يمنح المواطن إمكانية مواكبة أعمال ممثليه والتأثير عليها.

¹⁴ سعدى علوه، "فتح باب التخاطب بين المواطنين ومجلس النواب على مصراعيه: لجنة أهالي المفقودين تسجّل سابقة في تاريخ البرلمان وتطوّقه"، المفكّرة القانونية، 14-04-2018.

