

اللجان النيابية

أولاً: لمحة عامة

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 المختبر (أي المعمل) التشريعي حسب قول رجل القانون الدستوري الأشهر (Barthélemy).

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 الكفؤين، وحملهم نواباً إلى الندوة البرلمانية.

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 المشرّعين». وإذا أمعنا في التفاؤل، لقلنا ما أكثر المشرّعين 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.

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. لذلك عدت عصب العمل التشريعي، وهي بمثابة المحرك العملي لأعمال المجلس والتي تقوم بمهام الدراسة والتمحيص لمختلف الموضوعات التي تدخل في اختصاصات المجلس، وخصوصاً التشريعية منها تمهيداً لطرحها عليه لمناقشتها والتصويت عليها، من خلال اتخاذ القرار المناسب بشأنها.

ولا بد لكل من يتصدى بعمق لدرس آلية التشريع، من الإلمام بتطور عمل اللجان البرلمانية بدءاً من انتخابها، والمعايير المعتمدة في تشكيلها، وكفاءة أعضائها، ومدى عمق اختصاصاتهم بالأنشطة موضوع اللجان المختصة، فضلاً عن الإطار الحقوقي الذي يسكبون فيه صياغتهم التشريعية والمواد القانونية.

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

لقد روعيت التوازنات السياسية والطائفية أكثر مما روعيت الكفاءات العلمية والقدرات المهنية التي يتطلبها الاختصاص داخل عمل اللجان. ورغم المحاولات التي بذلت للإتيان بأعضاء لجان على مستوى عال من المهارة والكفاءة إلا أن الأمر خاضع للمعايير السياسية والطائفية وما يرافق ذلك من مناورات وتطبيقات أصبحت جزءاً من تراثنا البرلماني التقليدي الذي يصعب على سياسيينا التخلي عنه أو الارتقاء إلى ما هو أسمى، ولنا في المحاولة التي نص عليها مشروع النظام الداخلي الذي وضع سنة ١٩٣٠ حيث تضمن نصاً يوجب على كل نائب "يأنس في نفسه ميلاً للاشتغال بلجنة ما" أن يرشح نفسه لهذه اللجنة بكتاب يرسله إلى رئيس المجلس، لكن هذا النص ألغي عند التصويت على النظام المذكور ليظل المعطى السياسي هو الغالب على الكفاءات العلمية والمهنية، وعلى حساب المصلحة العامة التي قلما ينظر إليها عند اشتداد النزاع بين الكتل النيابية.

بدأ العمل باللجان النيابية منذ سنة ١٩٢٢ مع انتخاب المجلس التمثيلي الأول، واستمرت اللجان تتجدد سنوياً حتى الآن، مع بعض الانقطاع في السنوات التي علق فيها الدستور اللبناني وتم حل المجلس النيابي ١٩٣٩ - ١٩٤٣ أو خلال فترة الحرب ١٩٧٥ - ١٩٩٠. وقد بدأت بأربع لجان أساسية، ثم أخذ عددها يزداد مع تطور الحياة البرلمانية وتوسعها وازدياد اختصاصات المجلس، ليرسو على ست عشرة لجنة، وفقاً للمادة ٢٠ من النظام الداخلي وتعديلاته في ٢١ تشرين الأول سنة ٢٠٠٣. لقد أعطى هذا النظام من خلال المادتين ٢٤ و ١٤٢ الصلاحية للهيئة العامة، واللجان الدائمة لانتخاب لجان فرعية لدرس مواضيع معينة، أو استقصاء حقائق في بعض القضايا على أن يكون انتخابها وفقاً للأصول المتبعة في انتخاب لجان المجلس الدائمة. كما أن عدد أعضاء اللجان النيابية سجل ارتفاعاً، فبعد أن كان عدد أعضاء كل لجنة أساسية لا يتجاوز الخمسة أو الستة نواب، في المجالس النيابية التي انتخبت منذ بدايات العمل البرلماني سنة ١٩٢٢ نرى أنه قد وصل إلى السبعة عشر نائباً كحد أقصى في التعديلات التي أقرها المجلس النيابي في الفترات المتأخرة مع بعض الاستثناءات. علماً أن اللجان النيابية غير متساوية في عدد أعضائها فبعضها يتألف من سبعة عشر عضواً، والبعض من اثني عشر والبعض الآخر من تسعة أعضاء.

إن لجان المجلس النيابية هي ثمرة الاختصاصات العديدة التي تمارسها الهيئة العامة عبر هذه اللجان، وتأتي عملية انتخابها وفقاً لأحكام النظام الداخلي في حينه. ويجري العمل

التشريعي من خلالها حيث يعتمد المجلس عند دراسته لمشاريع القوانين أو الاقتراحات، على ما تكون اللجان النيابية قد أنجزته بالصيغة النهائية، فيعمد إلى التصويت على مقترحاتها، معتمداً في مناقشاته، عمل اللجنة الأكثر اختصاصاً.

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

فكيف تحضر لوائح اللجان؟ وكيف يجري انتخاب أعضائها، ثم الرؤساء والمقررين؟ وما هي النصوص الناظمة لعملها من مناقشات وتصويت ووضع تقارير؟ وهي أعمال كلها تمهد لكي تلج مشاريع واقتراحات القوانين عتبة الهيئة العامة، لتتحول من مشاريع واقتراحات، إلى قوانين بفعل الصلاحية التي تتولاها السلطة التشريعية.

ثانياً: النصوص الناظمة

لم يشر نص الدستور اللبناني لا من قريب لا من بعيد إلى عمل اللجان النيابية رغم انه كان معمولاً بها عند صدوره سنة ١٩٢٦ في المجلسين التمثيلي الأول والتمثيلي الثاني. ويبدو ان الدستور ترك آلية العمل باللجان إلى الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية. ولما كانت الحياة البرلمانية اللبنانية قد تأثرت بالحياة السياسية الفرنسية قبل وضع الدستور، لذلك عرف المجلسان التمثيليان الأول والثاني (١٩٢٢-١٩٢٦) طلائع اللجان النيابية، فاقترنت في البداية على أربع لجان هي: اللجنة المالية ولجنة العدلية والإدارة العامة، ولجنة الأشغال العمومية، ولجنة الصحة والمعارف. وكان يصار إلى تجديد انتخابها سنوياً.

ويبدو ان فكرة إنشاء اللجان النيابية الدائمة، هي فكرة فرنسية بالدرجة الأولى تعود إلى القرن التاسع عشر، وتحديداً إلى الدساتير الفرنسية، ومع إنشاء المجلس التمثيلي الأول سنة ١٩٢٢ اقتبس العمل بمهام اللجان النيابية عن دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة الصادر سنة

١٨٧٥، وفي هذا المجال يقول الأستاذان الفرنسيان: **Jean Gicquel et Pierre Avril**

« La pratique parlementaire Française a toujours attaché une très grande importance aux commissions permanents spécialisés par contraste avec la pratique Britanique »

بعد ان خلا الدستور من أي ذكر للجان النيابية أو لكيفية عملها، انفرد النظام الداخلي بتنظيم آلية العمل التشريعي، سواء لجهة تأليف اللجان وانتخابها وكيفية عملها ونصابها، أم لجهة عمل الجلسات العامة والمناقشات فيها والنصاب والتصويت وسائر الأمور التقنية المتعلقة بهذا الاختصاص المجلسي.

ثالثاً: تأليف اللجان وانتخابها

يندرج تحت عنوان اللجان النيابية عدة أنواع من اللجان العاملة، فهناك اللجان النيابية الدائمة والمختصة، واللجان المشتركة، واللجان الفرعية المنبثقة، سواء عن اللجان الدائمة أو اللجان المشتركة، وهناك لجان التحقيق البرلمانية، أو غير ذلك من اللجان التي يرئسها المجلس. حددت المادة ١٩ من النظام الداخلي انه "في الجلسة التي تلي انتخاب هيئة مكتب المجلس بعد الانتخابات العامة، وفي بدء دورة تشريع الأول من كل سنة يعمد المجلس إلى انتخاب لجانه الدائمة".

كما نصت على أن "الانتخاب يجري بالاقتراع السري وفقاً للمادتين ١١ و ١٢ من هذا النظام، وبالغالبية من أصوات المقترعين، وإذا تساوت الأصوات عدّ الأكبر سناً منتخباً". أوجبت المادة ١١ من النظام الداخلي على أن "تجري جميع عمليات الانتخاب في المجلس بالاقتراع السري بواسطة ظرف خاص وأوراق نموذجية بيضاء تحمل كلاهما ختم المجلس توزّع على النواب. وكل ظرف يتضمن أكثر من ورقة واحدة أو يحمل علامة فارقة يعتبر لاغياً".

تبدأ معركة انتخابات اللجان من الناحية العملية بعد اكتمال هيئة مكتب المجلس، فتتصرف الكتل النيابية إلى تأكيد حضورها من خلال وجودها في اللجان النيابية وفرض مشاركتها في اغلب اللجان، وهي لأجل ذلك تعتمد إلى إقامة تحالفات متبادلة خصوصاً إذا كانت الانتخابات النيابية العامة قد أسفرت عن انقسام المجلس عمودياً إلى كتلتين كبيرتين كما كان زمن الكتلة الدستورية والكتلة الوطنية في عهد الرئيس بشارة الخوري، أو الفترة الشهابية والحلف الثلاثي، أو ما شهدناه مؤخراً بين فريقَي ٨ آذار و ١٤ آذار، هنا يأتي دور رئيس المجلس التوفيق بين مختلف الكتل المتصارعة والطامحة للسيطرة على غالبية اللجان النيابية، فرئيس المجلس بعد انتخابه، وبصرف النظر عن انتخابه أو عارضه، يصبح رئيساً لكل أعضاء المجلس، وهو من خلال شخصيته يفرض نفسه كحكم على جميع أعضاء المجلس، ولا تنقطع علاقته حتى مع النواب الذين عارضوه أو اختلف معهم في الرأي، وهو من هذا الموقع الوفاقي والتوفيق، يقوم بدور رئيسي في تأليف اللجان بشكل متوازن تتمثل فيه مختلف الكتل

والقوى السياسية طائفيًا ومناطقياً بحيث لا تشعر أي منها بأنها معزولة عن المشاركة، خصوصاً وان العمل في اللجان يستوعب الجميع ان لجهة عدد اللجان الكبير، أو عدد أعضاء كل لجنة المترهل، وان لجهة إمكانية مشاركة النائب في لجنتين نيابيتين أو أكثر. ان انتخابات اللجان في مطلع كل دور تشريعي تتم غالباً ضمن إطار توافقي تتمثل فيها مختلف القوى السياسية والكتل النيابية، والحكمة في ذلك الخشية من انكفاء الكتل المعارضة عن حضور جلسات المجلس، الأمر الذي يؤدي إلى فقدان النصاب وشلّ العمل التشريعي بشكل عام.

أ- عدد اللجان:

يختلف عدد اللجان من بلد إلى آخر نظراً لاختلاف النظم السياسية والبرلمانية، ففي لبنان نصت المادة العشرون من النظام الداخلي، المعدلة في ٢١ تشرين الأول سنة ٢٠٠٣، على ان لجان المجلس الدائمة هي الآتية:

- ١- لجنة المال والموازنة وعدد أعضائها ١٧ عضواً.
- ٢- لجنة الإدارة والعدل وعدد أعضائها ١٧ عضواً.
- ٣- لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين وعدد أعضائها ١٧ عضواً.
- ٤- لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه وعدد أعضائها ١٧ عضواً.
- ٥- لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
- ٦- لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
- ٧- لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات وعدد أعضائها ١٧ عضواً.
- ٨- لجنة شؤون المهجرين وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
- ٩- لجنة الزراعة والسياحة وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
- ١٠- لجنة البيئة وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
- ١١- لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
- ١٢- لجنة الإعلام والاتصالات وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
- ١٣- لجنة الشباب والرياضة وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
- ١٤- لجنة حقوق الإنسان وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
- ١٥- لجنة المرأة والطفل وعدد أعضائها ١٢ عضواً.
- ١٦- لجنة تكنولوجيا المعلومات وعدد أعضائها ٩ أعضاء.

ارتبط عدد اللجان النيابية صعوداً أم هبوطاً منذ إنشائها سنة ١٩٢٢ وحتى آخر تعديل للنظام الداخلي سنة ٢٠٠٣ ، بعدد نواب المجالس النيابية، وبالمهام المطلوبة من الوزارات بعد إنشاء العديد منها، لكن هذه الأمور ليست حاسمة، إذ عند زيادة عدد المقاعد النيابية، يزداد عدد اللجان، وعند انخفاض عددهم يعطى للنائب حق الانتساب إلى أكثر من لجنة. لقد ارتفع عدد اللجان من أربع سنة ١٩٢٢، إلى سبعة سنة ١٩٣٧، ثم إلى ثمانية سنة ١٩٤٣. وعندما أصبح عدد النواب تسعة وتسعون سنة ١٩٦٠، ارتفع عدد اللجان النيابية إلى ثلاث عشرة لجنة، وعندما أصبح عدد النواب مئة وثمانية وعشرون نائباً سنة ١٩٩٢، ارتفع عدد اللجان إلى أربع عشرة لجنة، ثم خمسة عشرة سنة ٢٠٠٠ ، ثم إلى ستة عشرة لجنة سنة ٢٠٠٣.

وحددت المادة ٢١ من النظام الداخلي انه لا يجوز للنائب ان يكون عضواً في أكثر من لجنتين من لجان المجلس الدائمة، إلا إذا كانت الثالثة لجنة حقوق الإنسان، أو لجنة المرأة والطفل، أو لجنة تكنولوجيا المعلومات. في حين خيرت المادة ٢٢ من النظام المذكور النائب إذا ما انتخب في أكثر من لجنتين دائمتين، أن يختار بكتاب خطي يقدمه لرئيس المجلس، اللجنتين اللتين يود الاحتفاظ بعضويتهم، وذلك قبل موعد الجلسة التي تلي جلسة انتخاب اللجان، وإلا اعتبر حكماً عضواً فقط في اللجنتين اللتين أنتخب فيهما أولاً، حسب ترتيب الانتخاب الزمني.

ب- مدة ولاية اللجان

حدد النظام الداخلي في المادة ١٩ مدة ولاية اللجان النيابية بسنة واحدة، إذ بعد الانتخابات العامة وبعد انتخاب هيئة المكتب، وفي بدء دورة تشريع الأول، أي في أول ثلاثاء يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول من كل سنة، يعمد المجلس إلى انتخاب لجان الدائمة. والملاحظ ان انتخابات اللجان يرافقها عادة مناورات سياسية وتسويات ومساومات بين الكتل النيابية بهدف تأمين أكثريات معينة تستعمل عند التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين التي تهم هذا الفريق أو ذلك، دون ان يكون هناك مراعاة للاختصاصات التي تفرضها نوعية المناقشات المتعلقة بعمل اللجنة المختصة، فلجنة الصحة تفرض وجود أكثرية في الاختصاصات الطبية، ولجنة الإدارة والعدل تفرض وجود أكثرية من الحقوقيين، ولجنة التربية تفرض وجود أكثرية من الأساتذة الجامعية، أو حاملي شهادات عليا في التربية والتعليم، وكذلك في لجنة الأشغال العامة وسائر اللجان النيابية المختصة.

رب متسائل هل روعيت هذه النواحي في انتخابات اللجان في تاريخ مجالسنا النيابية؟ وهل التزم بعض النواب الذين خاضوا معارك حامية سواء من جهتهم، ام من جهة الكتل النيابية الداعمة لوصولهم إلى عضوية بعض اللجان، في حضور جلسات اللجان الذين ينتمون إلى عضويتها؟ .

لقد خيب العديد من الأعضاء هذه الناحية فكان انتماؤهم إلى عضوية بعض اللجان لا يتعدى طباعة أسمائهم في لوائح اللجان، الأمر الذي حمل رئيس المجلس النيابي نبيه بري إلى التوقف عند هذه المسألة، وتوجيه الملاحظات المتتالية بضرورة حضور الجلسات، وعندما أعياه الأمر، وعند تجديد انتخابات أعضاء اللجان النيابية في الجلسة العامة بتاريخ ١٦ تشرين الأول سنة ٢٠١٢، وحتى لا يجرح بعض النواب المتخلفين عن حضور الجلسات، أمر رئيس المجلس بإخلاء القاعة من الإعلاميين لبضع دقائق، رغم تساؤل النائب غسان مخيبر عن سبب ذلك كون الجلسة علنية، رد عليه الرئيس "بأن هناك شيئاً خاصاً بيني وبين النواب وأود الحفاظ عليه" وتابع قائلاً: "يؤسفني ان أتكلم للمرة الأولى بهذا الموضوع، لكنني سأتكلم بموضوع لمصلحة المجلس النيابي ولا يتعلق بشيء خاص مني. فقد نصت المادة "٤٤" من النظام الداخلي والتي تعرفونها جميعاً على ان حضور جلسات اللجان هو حضور إلزامي، وتقول انه يعتبر مستقبلاً حكماً عضو اللجنة الذي يغيب ثلاث جلسات متتالية بدون عذر مشروع. وقد تقولون لي لماذا لم تطبق هذا الشيء في النظام الداخلي وهذه مسؤوليتك، وهذا صحيح. لكن هذا الأمر مقيد بالنسبة لي بأن رئيس اللجنة، كائناً من كان، من المفروض ان يبلغ او يرسل رسالة إلى رئيس المجلس النيابي بهذه المخالفة حتى يطلب الرئيس انتخاب بديل عنه، هذا الأمر وكي لا أنكر، حصل معي مرة واحدة منذ زمن وفضلت ان أتكلم مع الزميل مباشرة، لكن هذه المرة تجاوزت الأمور الحدود، وهذا الأمر ليس لمصلحتنا جميعاً ولا لمصلحة المجلس النيابي، وأقول هذا الكلام قبل سبعة أو ثمانية أشهر من الانتخابات وهناك الكثير من الناس من يظن انه في الفترة لا يكون هناك تشريع بل على العكس، هناك أشياء كثيرة تتعلق بالبلد وخاصة في المواضيع الاقتصادية وموضوع قانون الانتخاب، وكلكم تعرفون الجو السياسي، وبالتالي أي تقصير من قبلنا سيؤثر على مصير البلد ككل. حسناً انا قلت ان هناك جلسة بين السابع والثامن من الشهر المقبل ولماذا بين سبعة وثمانية لأنني وجدت بأن هناك مشاريع واقتراحات قوانين جاهزة وهي ليست كثيرة لكي نعقد من أجلها جلسة، والآن سأعطي مثلاً على حضور اللجان ولست اعرض بأحد وأعتذر سلفاً من أي زميل سيصدر اسمه في هذا الموضوع.

- المال والموازنة اجتمعت في ٣٦ جلسة هناك زملاء احترمهم والله يشهد على هذا الكلام حضروا جلستين او ثلاثة كالزميل روبيير فاضل وفؤاد السعد الخ...
- الإدارة والعدل اجتمعت في ٨٨ جلسة هناك زملاء حضروا ١٦ او ١٧ أو حتى ٢٩ جلسة ليس كثيراً بل أقل من النصف وهم نديم الجميل، هادي حبيش، وهاني قببسي.
- الشؤون الخارجية والمغتربيين، احد الزملاء لم يحضر أبداً ولن أقول اسمه لا بل سأقوله وهو أحد أعز الأصدقاء أيضا الزميل نعمة طعمة والزميلان نهاد المشنوق وايلي ماروني مرة واحدة.
- لجنة الأشغال العامة والنقل والمياه والطاقة اجتمعت في ٤٨ جلسة، أكرم شهيب حضر ثلاث جلسات، هنري الحلو خمس جلسات ومعين المرعبي ست جلسات.
- لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة، اللجنة ككل أي كل الجلسات التي عقدتها ٦ جلسات في كل السنة التي مرت، الزميل سامي الجميل حضر مرة واحدة.
- لجنة الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية اجتمعت ١٥ مرة، الزميل عماد الحوت حضر ٤ مرات والزميل يوسف خليل ٧ مرات.
- لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات عقدت ٣٣ جلسة، أنور الخليل (صفر) حتى ولو كان هناك عذر، محمد كبارة (صفر) خالد الضاهر ٧.
- لجنة شؤون المهجرين كل الجلسات ثلاث جلسات والحضور (صفر) للزملاء محمد كبارة وفؤاد السعد ومروان حمادة ونوار الساحلي.
- لجنة الزراعة والسياحة اجتمعت ثلاث مرات، معين المرعبي (صفر) وليد سكرية مرة واحدة.
- لجنة البيئة، الزملاء عاصم قانصوه، حكمت ديب، نائلة التويني، نبيل نقولا كلهم (صفر).
- لجنة الاقتصاد التجارة والصناعة والتخطيط عقدت أربع عشرة جلسة لها، الزملاء روبيير فاضل، ميشال الحلو، وبدر ونوس (صفر وواحد).
- أنا أقدم الشكر لرؤساء لجان: المال والموازنة، الإدارة والعدل، الدفاع الوطني والداخلية والبلديات ولجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه بالنشاط الكبير.
- لجنة المرأة والطفل: أنور الخليل (صفر) نائلة التويني (صفر) وسيرج طور سركيسيان (صفر).
- لجنة تكنولوجيا المعلومات: عباس هاشم، جوزيف المعلوف ورياض رحال (صفر).

سؤال: ماذا يعني هذا؟! ففي أحيان كثيرة نرى الزميل نفسه الذي ورد اسمه هنا ناشط جداً في لجان أخرى، هذا قائم ولكني أقول لماذا يحدث التناقص، والذي نحبه كلنا ونختلف مع بعضنا البعض، أي انا أريد ان أكون بهذه اللجنة وبتلك اللجنة، ونحن جرت العادة هنا في كل مرة نجدد لموضوع المجلس وجرت العادة ان نقرأ ونقول هل يريد احد ان ينسحب من هذه اللجنة ومن يحل مكانه، وأنا أتمنى من الزميل وبغض النظر عن الشيء الذي حل هنا، هذا فقط إنذار لنا كلنا وبمن فيهم انا لأن أكثر الأسماء وردت، ومن لا يستطيع ان يحضر في لجنة فليترك مجالاً لزميل له للحضور مكانه، هذا ما أحببت ان أقوله لا أكثر ولا اقل، اعتذر مرة أخرى بالنسبة لهذا الموضوع وابدأ بعملية الاقتراع^(١).

ج- انتخاب أعضاء اللجان النيابية

تجري عملية انتخاب اللجان وفقاً للآلية المنصوص عليها في المواد ١٩ و ٢٠ و ٢١ و ٢٢ و ٢٣ و ٢٤ و ٢٥ من النظام الداخلي. إذ بعد تلاوة هذه المواد المذكورة أعلاه يصار إلى توزيع ظرف مختوم مع ورقة مختومة على كل نائب، ويصار انتخاب كل لجنة على حدة حسب تسلسل اللجان في النظام الداخلي، فإذا كان عدد المرشحين مساوياً لعدد أعضاء اللجنة فاز المرشحون بالتركية، أما إذا زاد عدد المرشحين عن عدد الأعضاء المخصص لكل لجنة، جرت عملية الانتخاب، فيطوف الحاجب بصندوقة الاقتراع على النواب حسب تلاوة أسمائهم من قبل الأمين العام للمجلس النيابي وذلك حسب أماكنهم المتجاورة. ثم تنتقل الصندوقة إلى الوزراء، فينتخب منهم الوزراء النواب فقط دون سواهم، وأخيراً ينتخب أميناً السر ودولة رئيس المجلس.

تجري عملية فرز الأصوات من قبل الجهاز الإداري المسؤول، وذلك تحت إشراف أميني السر، حيث توضع نماذج يصار إلى تعبئتها بأسماء النواب المرشحين، وبعد إعلان الرئاسة إحصاء عدد أوراق المقترعين ومطابقتها مع عدد النواب المقترعين، تبدأ عملية الفرز وقد تستعين الإدارة بأكثر من فريق عمل، فتوزع الأوراق على فريقين أو ثلاثة، ثم يجري جمع ما ناله كل مرشح من أصوات، وتدرج الأسماء المرشحة حسب الأصوات التي نالها كل منهم، وترفع مباشرة إلى الرئيس الذي يعلن أسماء الذين نالوا أغلبية الأصوات حسب العدد المحدد لكل لجنة، وهكذا دواليك حتى اللجنة السادسة عشرة الواجب انتخابها.

(١) محاضر مجلس النواب، جلسة ١٦ تشرين الأول سنة ٢٠١٢ ص ١٠٨٦-١٠٨٧.

ان عملية انتخاب اللجان هي عملية صعبة ومعقدة نظراً للتوازنات السياسية والمناطقية والطائفية المفروض مراعاتها، كما ان عملية فرز الأصوات تستهلك وقتاً طويلاً خصوصاً وان عدد اللجان كبيراً، ومشاركة النواب فيها اكبر، لكن ما يخفف من الصعوبة، هو الجهد الذي تبذله رئاسة المجلس من خلال تحضير لوائح توافقية تمثل جميع الكتل النيابية. لكن عند الاختلاف، وترشح عدد من النواب يفوق ما هو مطلوب لكل لجنة، تصبح عملية الانتخاب هي الطريقة الحاسمة لإتمام الخيارات الديمقراطية المتبعة.

د- انتخاب رؤساء اللجان والمقررين

بعد إتمام عملية انتخاب أعضاء اللجان النيابية، يدعو رئيس المجلس حسب نص المادة ٢٣ من النظام الداخلي، اللجان إلى الاجتماع بعد انتخابها بثلاثة أيام على الأكثر وبرئاسته، إلى انتخاب كل منها رئيساً ومقرراً بالاقتراع السري، ويكلف رئيس المجلس أمين سر لها من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات، ولا يعتبر اجتماع اللجنة لانتخاب الرئيس والمقرر قانونياً، إلا إذا حضرته الأغلبية المطلقة من أعضائها. واختصاراً للوقت ونظراً لمغادرة النواب مبنى المجلس، فقد جرت العادة ان تطبع الإدارة مسودة محضر تعلم ان اللجنة المعنية اجتمعت برئاسة رئيس المجلس وانتخبت لها رئيساً ونائباً للرئيس، ويجري التوقيع عليها من قبل أعضاء اللجنة المعنية، ويشترط في هذه الحالة ان تتوافر أغلبية مطلقة من أعضاء اللجنة.

والذي يحصل عملياً ان بعض الرؤساء والمقررين يدخلون بعيد إجراء انتخابات اللجان إلى مكتب الرئيس معلمين إياه بإتمام عملية الانتخاب، مسلمين إياه محضر جلسة الانتخاب، فيتأكد دولته من توافر الأكثرية المطلقة المطلوبة لكل لجنة، فيجيزها، ويسلمها إلى الإدارة مقدمة لطباعة أسماء أعضاء اللجان مع رؤسائها ومقرريها بصيغتها الجديدة والنهائية.

ه- التمتع في عضوية اللجان

حددت المادة ٢٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بعض حالات التمتع في عضوية اللجان. فنصت على انه "لا يجوز الجمع بين عضوية اللجان وبين كل من رئاسة المجلس او نيابة الرئاسة والوزارة" وهذا أمر طبيعي فلا شيء يلزم النائب ان يكون عضواً في لجنة أو وزيراً أو رئيساً، ولكن القانون فرض عليه لزاماً ألا يجمع بين عضوية اللجنة، أو أي منصب نصت عليه المادة الخامسة والعشرون، وإذا ما انتخب رئيساً للمجلس أو نائباً للرئيس أو

عين وزيراً، في وزارة، فعليه ان يستقيل من عضوية اللجان التي انتخب فيها، فيصار عندها إلى انتخاب بديل عنه في أول جلسة عامة يعقدها المجلس، وذلك تلافياً لعرقلة عمل اللجان. ان عمل اللجان الدائمة المتخصصة يتم بصورة مصغرة عن عمل الهيئة العامة، واللجنة هي سيدة نفسها رئيساً ومقرراً وأعضاء، لذلك حفظ النظام استقلاليتها، وحال دون تدخل الأعضاء الذين ينتخبون لرئاسة المجلس أو نيابته أو للوزارة، وفرض انتخاب بدائل عنهم، باعتبار انه لا يمكن الجمع بين مناصبهم الجديدة وعضوية اللجان الدائمة المختصة التي كانوا فيها. فشخصية رئيس المجلس القوية والمؤثرة قد تدفع النواب أعضاء اللجنة الدائمة إلى مسايرة الرئيس إذا ما قرر المشاركة في أعمالها، وقد حفظ النظام الداخلي له هذا الأمر، فخصه باللجان النيابية المشتركة التي بإمكانه ترؤسها وتوجيه المناقشات والمقررات حسب المصلحة العامة التي يرتئها.

و- اللجان الفرعية واللجان المشتركة

تعتبر اللجان الدائمة هي اللجان الأساسية في المجلس النيابي، ويمكن ان تنبثق عنها لجان فرعية لدراسة موضوعات معينة لها طابع خاص، وكل لجنة تقرر تأليف لجنة فرعية، عليها ان تحدد لها إطار البحث، والمدة المعطاة لها، على ان تضع تقريرها بنتيجة عملها، وترفعه إلى اللجنة المنبثقة عنها.

تتألف اللجنة الفرعية من بضعة أعضاء من اللجنة الأم لا يتجاوز عددهم أصابع اليد الواحدة، ويمثلون وجهات النظر المختلفة من المشروع المطروح، ويكون لها رئيساً معيناً من اللجنة الأساسية، وهو الذي يدعو الأعضاء إلى الاجتماع، ويدير الجلسات، ويضع التقرير النهائي. واجتماعات هذه اللجنة تقتصر على أعضائها فقط. ويمكن لرئيسها منع أي نائب سواء أكان من اللجنة الأم، أم من سائر النواب ان يشارك في أعمالها. وتقريرها يجسد ما توصلت إليه من تفاهات حول نقاط الاختلاف، وتبقى نتيجة عملها مرهوناً باللجنة الأم التي كلفتها.

ومن اللجان المعمول بها في الحياة البرلمانية، تأليف لجان تحقيق، فلمجلس النواب في هيئته العامة ان يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناء على اقتراح مقدم إليه للمناقشة، أو في معرض سؤال او استجواب في موضوع معين او مشروع يطرح عليه⁽¹⁾.

وعلى اللجنة ان تجري تحقيقها، وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس، الذي يطرحه على المجلس للبت في الموضوع، كما لها ان تطلع على جميع الأوراق في مختلف

دوائر الدولة، وان تطلب تبليغها نسخاً عنها، وان تستمع إلى الإفادات وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى انها تفيد التحقيق^(٢).

واللجان المعنية بالتحقيق البرلماني، ان تعين لجنة فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة، وفي حال امتناع الإدارة المختصة، عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية، ترفع هذه الأخيرة تقريراً بالأمر إلى اللجنة التي انتدبتها، التي تقوم بدورها بطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة. ويمكن للمجلس ان يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على ان يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة^(٣).

اما اللجان المشتركة فإننا سنعالج طبيعة تأليفها وعملها في الفصل المخصص لأعمال اللجان، خصوصاً وان عملها يأتي متمماً لعمل اللجان الدائمة، ونتيجة لتضارب التقارير بين اللجان المختصة في موضوع يستحوذ دراسة عدة لجان معينة بمشروع قانون او اقتراح مشترك.

(١) المادة ١٣٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(٢) المادتان ١٤٠ و ١٤١ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(٣) المادتان ١٤٢ و ١٤٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

أعمال اللجان النيابية

أولاً: الإحالة إلى اللجان النيابية:

تتوزع أعمال المجلس واختصاصاته على اللجان النيابية وخصوصاً ما يتعلق منها بالتشريع، واللجان عبر تسمياتها تتم عن الاختصاص الذي تقوم به، وهي المعنية بدرس مشاريع واقتراحات القوانين من خلال المضامين التي تحتويها، وحيث ان النظام الداخلي للمجلس النيابي، قد أنشأ ستة عشرة لجنة نيابية، فإن رئاسة المجلس تستوحي في خيارها قبل إحالة المشاريع إلى اللجنة المختصة، مضمون مشروع القانون أو الاقتراح، وهي عادة تستطلع توافيق الوزراء على مرسوم الإحالة، باعتبار ان وزاراتهم معنية بمضمون هذا المشروع، وعلى ضوء ذلك يتم تحويل مشاريع القوانين المحولة بمراسيم من الحكومة، أو اقتراحات النواب إلى اللجنة المعنية، أو اللجان النيابية المعنية، لدرستها منفردة، والتصويت عليها قبل وضع التقرير النهائي بشأنها.

بعد إقرارها في مجلس الوزراء تحوّل مشاريع القوانين إلى قلم المجلس النيابي، بمراسيم يحمل كل منها رقماً خاصاً به، ويقوم رئيس المصلحة الإدارية المشتركة بتسجيلها، ويضع لكل مشروع قانون، الإحالة اللازمة إلى اللجنة النيابية المختصة، ويجهزها مقدّمة لتوقيع رئيس المجلس النيابي عليها. وتكون الإحالة إلى اللجنة مستوحاة من توقيع الوزير على مرسوم الإحالة إلى مجلس النواب. وهناك مراسيم تحمل توقيع العديد من الوزراء المختصين، الأمر الذي يفرض إحالتها إلى اللجان المعنية باختصاصات الوزارات التي وقّع وزراؤها على مرسوم الإحالة.

يحمل مرسوم الإحالة إلى مجلس النواب توقيع رئيس الجمهورية، وتوقيع رئيس مجلس الوزراء والوزراء المعنيين، وفي المشاريع ذات الالتزامات المالية يوقّع عليها أيضاً وزير المالية، وهناك مراسيم تحمل توقيع أكثر من عشرة وزراء، الأمر الذي يستوجب إحالتها إلى جميع اللجان المعنية، بتوافيق الوزراء الموقعين، إلا إذا كان النظام ينص على عرضها على المجلس أولاً.

يوقّع رئيس المجلس النيابي الإحالات إلى اللجان، وتكون عادة على نسختين، ويقوم رئيس المصلحة الإدارية المشتركة بتسجيلها في قلم المصلحة، ثم يحيل إلى المديرية العامة للجلسات واللجان، صوراً عن مشاريع القوانين، مع الإحالات الموقعة من رئيس المجلس

والمختصة بكل لجنة، مقدمة لتسليمها إلى رؤساء اللجان المعنية، بواسطة أمين السر للمباشرة بدرسها ومناقشتها وإقرارها.

تسجل مشاريع القوانين في قلم المديرية العامة للجلسات واللجان، دائرة اللجان النيابية، وبعد ختمها بختم المديرية، يجري تسليمها إلى أمناء السر المعنيين بها، ويقوم هؤلاء بالتوقيع على استلامها في سجل خاص بالدائرة، ثم يُطلع كل أمين سر، رئيس اللجنة على مضمونها، مقدمة لوضعها على جدول أعمال اللجنة حسب ورودها، أو حسب الأولوية التي تستوجب التسريع فيبتها وإقرارها.

ومما هو جدير بالذكر ان ما يسري على مشاريع القوانين، يسري أيضا على اقتراحات القوانين المقدمة من النواب، التي يحيلها الرئيس مباشرة إلى اللجان المختصة حسب الموضوع الذي تتضمنه، باستثناء حالة اقتراحات القوانين المعجلة، التي تقدم مباشرة في الهيئة العامة، ولا تمر عبر اللجان، إلا إذا نزع عنها الهيئة العامة، صفة الاستعجال المكرر، فيحيلها الرئيس عند ذلك إلى اللجان المختصة.

يعتبر البرلماني أنور الخطيب ان توسع الرئاسة في إحالة مشاريع واقتراحات القوانين إلى اللجان النيابية، له حسناته وله سيئاته. فحسناته تكمن انه يؤمن دراسة الموضوع من جهات نظر مختلفة، فضلاً عن تزويد المجلس بمعلومات أوسع. وأما سيئاته فهي التضارب في التقارير المرفوعة، وهذا ما يحصل في كثير من الحالات، فيؤدي الأمر إلى انقسام في المجلس، كما يؤدي إلى عرقلة وتأخير في الوصول إلى الحل السليم^(١).

ثانياً: جهاز عمل اللجان

تتكون اللجنة النيابية من رئيس ومقرر وأعضاء، ويتدرج عدد الأعضاء ما بين ١٧ عضواً و ١٢ عضواً، باستثناء لجنة تكنولوجيا المعلومات التي يقتصر عددها على تسعة أعضاء فقط^(٢). ويكلف رئيس المجلس أمين سرّ لها من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات^(٣) وهؤلاء الثلاثة الرئيس والمقرر وأمين السر، يقع عليهم عبء العمل، ويشكلون الجهاز الفعّال في عمل كل لجنة من اللجان النيابية.

(١) أنظر: أنور الخطيب، الأصول البرلمانية، ص ١٤١.

(٢) المادة ٢٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(٣) المادة ٢٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

- **الرئيس:** يُعتبر رئيس اللجنة في إدارة جلساتها، كرئيس المجلس في إدارة الجلسات العامة، فهو الذي يدعو إلى الجلسات، ويحدد مواقبتها وجدول أعمالها ويديرها وفقاً للقواعد المتبعة في إدارة الجلسات العامة، فيحفظ النظام، ويعطي الكلام حسب تسلسل طالبي الكلام والأولويات التي يعطيها النظام، دون ان يكون له سلطة فرض العقوبات.

لشخصية رئيس اللجنة أهمية كبرى في نجاح عمل اللجنة، كما ان لكفاءته العلمية واختصاصه المهني، أهمية في توجيه المناقشات ورفع مستواها وأدائها، فضلاً عن ترفعه عن المسائل الحزبية والتيارات السياسية، التي وان كان قد جاء منها، وليمثلها كما هو واقع في مجالسنا النيابية، فان ابتعاده عن الفتوية والذاتية، يجعله محاوراً ايجابياً ومقبولاً من جميع أعضاء اللجنة، الأمر الذي يؤدي إلى نجاحها لما هو مطلوب منها.

- **المقرر:** وهو بمثابة نائب الرئيس، فعند غياب الرئيس، أو تعذر قيامه بمهامه، يقوم المقرر بتوجيه الدعوة وذلك بتكليف من هذا الأخير، أو من رئيس المجلس النيابي، فيرأس الجلسة، ويديرها وفقاً للقواعد المتبعة في إدارة الجلسات العامة، وفي هذه الحالة تعمد اللجنة إلى انتخاب مقرر خاص، لوضع التقرير بالمواضيع التي ينجز درسها^(١).

- **أمين السر:** يشكّل أمين السرّ الوجه الإداري في عمل اللجنة، وعليه تقع أعباء ومسؤوليات تساهم إلى حد كبير في نجاح وتقدم عمل اللجنة، ولا يظهر ذلك إلا من خلال التعاون الوثيق بين رئيس اللجنة أو المقرر وأمين السر، الذي لم يشر إليه النظام الداخلي إلا في مادتين: الأولى هي المادة ٢٣ التي أشارت إلى ان رئيس المجلس عند انتخاب أعضاء اللجان والرئيس والمقرر، يكلف أمين سر للجنة ويكون من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات.

كما ان المادة ٢٧ أشارت إلى أن أمين السرّ، يبلغ أعضاء اللجنة الموعد (موعد الجلسة) مع الجدول الذي يضعه الرئيس مرفقاً بنسخة عن المشاريع والاقتراحات وسائر المعاملات المدرجة في الجدول، وذلك قبل الموعد المعين بيوم على الأقل.

(١) المواد ٢٧ و ٢٨ و ٢٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

ثالثاً : مهام أمناء السر بموجب التنظيم الواسع

لم يلحظ القرار التنظيمي لمجلس النواب رقم ٩٣٤ تاريخ ١٤/١٠/٢٠٠٥ 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 انها 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.

أما مهام أمناء السر التي يقومون بها حالياً فحسبنا أن نعددها 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 المقتضيات 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 تفرغ 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 المحضر 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 تقررها 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 استكفوا يوماً عن تدبير صيغ قانونية جاءت على مستوى عالٍ من الجودة لتلبي آمانيهم، كذلك عمدوا إلى صياغة الأسباب الموجبة للاقتراحات مع التعديلات والدوافع التي حتمت وضع هذه الاقتراحات.

يعتبر أمين السر الرئة التي تتنفس 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 أغالي إن 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، وتفرغه 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.

رابعاً: جلسات اللجان

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

تطرح أعمال اللجان سؤالاً مهماً يكمن في معرفة ما إذا كانت عملية التشريع لديها تخضع للإجراءات الخاصة المعمول بها في الجلسات العامة. ففي العديد من الدول يتم إتباع لوائح الإجراءات نفسها سواء في الجلسات العامة او عمل اللجان مع وجود بعض الاستثناءات. وقد يرى المجلس النيابي انه من الضروري إتباع لوائح إجراءات صارمة بعض الشيء نظراً لكثرة عدد النواب التي ينبغي تلبيتها في حدود الوقت المتوفر للمناقشات، لكن هذه الإجراءات تصبح جامدة وبغير فائدة إذا جرى تطبيقها في عمل اللجان نظراً لظروف العمل التي تحكمها، وبالتالي فإن العمل لديها يتحرر من القيود التي تفرضها وقائع العمل في الجلسات العامة. اما احتمال خلق إعاقة في هذه اللجان، فأمر وارد لكنه محدود نظراً لقلّة عدد المشاركين في المناقشات، والجو البعيد عن الشكليات الذي يسود الجلسات وغياب القيود في ما يختص بعدد الخطابات وقلّة الفرص التي تتيح الخروج على الموضوع، لا بل انعدامها. وغالباً ما يحصل في المناقشات انه لا يحتاج أعضاء اللجان إلى تسجيل أسمائهم للكلام في حال قل عدد أعضاء اللجنة واستنفاد آراء المشاركين. وقد تخضع اللجان في معظم الدول لنظام خاص بها، لكن يحدث أحيانا ان تضع كل لجنة نظامها الخاص الذي لا يبتعد كثيراً عن النظام العام المعمول به في الجلسات العامة، وهذه نتيجة منطقية للمبدأ القائل بمسؤولية اللجنة عن نظامها وأعمالها.

في اللجان تتصارع الآراء وتتقارع الحجج، ويُستعان بالمؤلفات القانونية والدستورية، وتستحضر مؤسسات المجتمع المدني المعنية بالموضوعات التي يجري درستها، وذلك بهدف الوصول إلى الحلول السليمة والتشريعات الملائمة، لذلك يجب ان تكون محاضر اللجان النيابية

محاضر تفصيلية بكل ما في الكلمة من معنى.. للرجوع إليها عند الحاجة، ولكي يستعين بها القضاء عند الضرورة للوقوف على النية الحقيقية للمشروع.

ينص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على انعقاد جلسات اللجان، والدعوة إليها وجدول أعمالها، وطبيعة عملها والمناقشات والذين يحضرونها، والنصاب القانوني لانعقادها، والتصويت ووضع التقرير وسائر الأمور المتعلقة بالجلسة سواء لانعقادها، أو وضع محاضرها أو التصديق فيها على المشاريع، أو وضع التقرير موضوع الدرس.

ولا يخفى على أحد أن الجميع يشيد بالعمل الذي تنجزه اللجان بشكل عام، فبعد ان كانت هذه اللجان تعمل في الكواليس لفترة طويلة، باتت اليوم علنية في بعض الدول، وهي تساهم في تلميع صورة البرلمان في أوساط الرأي العام، وكمثال على عمل اللجان، يمكن ان نعتبر ان مصير أي قانون مرتبط بدراسته المعمقة داخل اللجان. أما النقاش العام أمام الهيئة العامة، يبدو وكأنه تكرر لما حصل داخل اللجنة، وهو يقتصر على حوار بين الوزير الذي تكلفه الحكومة مناقشة النص والنواب أعضاء اللجنة المختصة.

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

أ- الدعوة:

بعد ان يتسلم أمين السر مشاريع واقتراحات القوانين من دائرة اللجان، يعلم رئيس اللجنة مضمونها، ويسلمه نسخة عنها على سبيل العلم مقدمة لوضعها على جدول أعمال اللجنة تبعاً

حسب تواريخ ورودها، ويمكن لرئيس اللجنة ان يقدم بعضها على البعض الآخر، حسب أهمية المشروع أو المراجعات التي يتلقاها، وخصوصاً مشاريع القوانين المعجلة المحالة بموجب ٥٨ من الدستور.

يضع أمين السر بتوجيه من رئيس اللجنة النيابية، او المقرر عند غياب الرئيس، نص برقية دعوة الجلسة، وهي تتضمن عادة مكان وتاريخ ويوم وساعة انعقادها، وجدول الأعمال المحدد. ويمكن ان تتضمن البرقية بنداً واحداً أو أكثر، وتنتهي البرقية بعبارة "الرجاء الحضور في الموعد المحدد، وإذا لم يكتمل النصاب في الساعة المحددة، تعقد اللجنة جلسة ثانية بعد نصف ساعة من الجلسة الأولى، على ان لا يقل عدد الحاضرين عن ثلث عدد أعضاء اللجنة. كما تحمل اسم رئيس اللجنة، وتاريخ إرسالها. وتبلغ إلى المصلحة الإدارية المشتركة التي تقوم بتصويرها وإرسال نصها البرقي إلى أعضاء اللجنة، عبر وزارة الاتصالات القريبة من مبنى مجلس النواب.

يبلغ أمين السرّ أعضاء اللجنة عبر البرقية التي وضعها، فيضع نصها في بريد كل عضو مع نسخة عن جدول الأعمال الذي يتضمن عادة مشاريع القوانين والاقتراحات وسائر المعاملات المدرجة. ويقوم أيضاً بالاتصال بهم شخصياً أو عبر مكاتبهم، وذلك قبل موعد الجلسة المعين بيوم على الأقل^(١).

أما الوزراء المدعوون إلى حضور الجلسة، والمعنيون بمضمون جدول الأعمال، فنقوم أمانة سرّ المديرية العامة للجلسات واللجان بإبلاغهم موعد الجلسة، وترسل إلى مكاتبهم نص برقية الدعوة، مع جدول الأعمال موضوع الجلسة، كما تبلغ أيضاً دائرة أمن المجلس النيابي بمضمون الجلسة، لتسهيل دخول المدعوين من الإدارات الرسمية التي قد ينتدبها الوزراء المدعوين لتمثيلهم، أو حضورهم الجلسة.

ليس هناك من قيود على اجتماعات اللجان النيابية، فبإمكانها وبدعوة من رئيسها ان تعقد جلساتها على مدار السنة، إذ انها ليست مقيدة بدورات الانعقاد كما هو الحال في الهيئة العامة، وهذا الأمر يتيح لها ان تتعمق بدرس مشاريع واقتراحات القوانين، وان تحضّرها بهدوء لكي تكون جاهزة على جدول أعمال الهيئة العامة. كما وان اجتماعاتها يجب ان تعقد في قاعات اللجان المخصصة لها، إذ ان لكل لجنة قاعة خاصة بها، تستطيع ان تعقد اجتماعاتها فيها على مدار الأسبوع، غير ان اللجنة باستطاعتها ان تعقد عند الضرورة وبصورة استثنائية جلسة في

(١) المادة ٢٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

مكان غير مقرها، إذا كان هناك من ضرورة لذلك، شرط موافقة أكثرية الأعضاء. كما بإمكانها ان تقوم بجولات ميدانية للاطلاع عن كثب على بعض الأوضاع، كالكشف على السجون مثلاً، او معاينة بعض المواقع او الأشغال العامة أو المرافق وغير ذلك.

تمتع اللجان النيابية عن عقد الجلسات أثناء انعقاد الهيئة العامة، أو انعقاد اللجان النيابية المشتركة، باستثناء اللجان غير المعنية بهذه الأخيرة، وإذا كانت اللجان المختصة مقرر انعقادها قبل دعوة الهيئة العامة، او اللجان المشتركة، يجري تأجيل اللجان المختصة عبر برقية تماثل دعوة الانعقاد، ويقوم أمين السرّ بتوجيه من رئيس اللجنة، بإبلاغ النواب المعنيين بالتأجيل.

يرأس الرئيس أو المقرر الجلسة، ويديرها وفقاً للقواعد المتبعة في إدارة الجلسات العامة^(١) وعندما تجتمع اللجنة برئاسة المقرر بسبب غياب الرئيس أو برئاسته وغياب المقرر، تعتمد اللجنة إلى انتخاب مقرر خاص لوضع التقرير بالمواضيع التي ينجز درسها^(٢).

ب- جدول الأعمال

لرئيس اللجنة الدور الكبير في وضع جدول الأعمال، وفي الدعوة إلى عقد الجلسات، وعليه يترتب دعوة اللجنة إلى جلسات متتالية لانجاز ما حولت الرئاسة إلى لجنته من مشاريع واقتراحات قوانين، وإذا كان النظام الداخلي لم يحدد بشكل منتظم انعقاد جلسات اللجان تاركاً الأمر لاستتساب رئيس اللجنة، إلا ان المادة ٣٥ من النظام المذكور، أشارت إلى انه "على اللجان ان تدرس المواضيع المعروضة عليها تباعاً حسب تواريخ ورودها، ما عدا مشاريع القوانين المستعجلة، وما تقرر اللجنة تقديمه على سواه".

هذه الأمور النصية تبقى خاضعة من الناحية العملية لاستتسابية رئيس اللجنة، وغالباً ما يتجاوز تسلسل تاريخ الورد، فيقدم بعض المشاريع على غيرها، بحجة الضرورة أو الأهمية، ويقوم بعض الأعضاء بالضغط الأدبي أو المعنوي على رئيس اللجنة لتقديم درس مشروع او اقتراح على غيره، فالعلاقات الشخصية بين رئيس اللجنة والأعضاء تلعب دوراً كبيراً في هذه الناحية.

(١) المادة ٢٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(٢) المادة ٢٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

الأمر الآخر الجدير بالتوقف عنده هو انكفاء بعض اللجان عن درس بعض المشاريع انتظاراً لدراستها من قبل لجان أخرى. وهذه الحال غالباً ما تحصل عندما تحول الرئاسة احد المشاريع إلى عدة لجان نيابية معنية بدراسته. فتعتمد بعض اللجان إلى تأجيل الدرس والمناقشة ريثما تنتهي اللجنة المعنية به أكثر من غيرها، وقد يستمر هذا الجمود لأشهر عديدة وقد يتجاوز السنة، خصوصاً في المسائل الشائكة المتعلقة ببعض الاتفاقات الدولية، او الأمور المالية. وعلى الرغم من النص الإلزامي الذي فرضته المادة ٣٨ من النظام الداخلي اللبناني، والذي أوجب على اللجان ان تنهي دراستها وترفع تقريرها في المشاريع والاقتراحات وسائر المواضيع المحالة عليها، في مهلة أقصاها شهر اعتباراً من تاريخ ورودها، وأسبوعان على الأكثر للمشاريع المستعجلة، فإن هذا النص بقي نصاً نظرياً حفظه النظام الداخلي، ليقابله تكديس عشرات بل مئات مشاريع واقتراحات القوانين التي لا زالت عالقة أمام اللجان المختصة، والتي تجاوزت المهل القانونية المحددة في نص المادة ٣٨ السابقة الذكر ليس بالأسابيع فقط، وانما بالأشهر وحتى بالسنوات أيضاً^(١).

ج- النصاب

تبدأ الجلسة في الموعد المحدد لها، وقد تتأخر بعض الوقت، لا يفتتحها رئيس اللجنة إلا إذا توافر النصاب القانوني لها، والنصاب هو الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائها، ففي اللجان المؤلفة من ١٧ عضواً هو تسعة أعضاء، وفي اللجان المؤلفة من اثني عشر عضواً نصابها هو سبع أعضاء. أما إذا لم يكتمل النصاب في الجلسة الأولى، فانه في الجلسات التالية تكون الجلسة قانونية للنظر بجدول أعمال الجلسة الأولى، على ان لا يقل عدد الحاضرين عن ثلث عدد أعضاء اللجنة^(٢).

وعلى الرغم من الطبيعة السرية لاجتماعات اللجان، فانه بإمكان أي نائب حضور جلساتها بمجرد علمه بموعد انعقادها، وله الحق في ذلك، ولو لم يكن عضواً فيها، وله ان يناقش المواضيع المطروحة على البحث، وان يبدي رأيه وان يتقدم باقتراحات وتعديلات كسائر أعضاء اللجنة، غير انه لا يحق له الاشتراك في التصويت^(٣) الذي يبقى حصرياً بأعضاء اللجنة فقط.

(١) المادة ٣٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(٢) المادة ٣٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(٣) المادتان ٣٣ و ٣٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

تشكل مسألة النصاب في المجالس النيابية مسألة مهمة، فهي ضرورية لاستكمال المناقشات والاطلاع على مختلف الآراء، عبر حضور ممثلي الكتل النيابية، وبعد توافقها داخل اللجنة مقدمة لإقرار المشروع في الهيئة العامة بشكل أسرع، بعد ان يكون الموضوع قد استوفى حقه في مناقشات اللجنة. لذلك فكثير من اللجان يجري تأجيلها لعدم اكتمال نصابها حتى في حدود ثلث الأعضاء.

ولتلافي هذا التقصير في أداء عمل اللجان، أوجبت المادة ٤٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب "ان حضور جلسات اللجان إلزامي لأعضاء اللجنة"، وأكدت على انه يعتبر مستقبلاً حكماً عضو اللجنة الذي يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مشروع مقدم وفقاً للمادة ٦١ من هذا النظام، وعلى رئيس اللجنة، ان يبلغ رئيس المجلس الأمر لانتخاب خلف له".

ان تطبيق أحكام هذه المادة ظل حبراً على ورق طوال فترة الحياة النيابية، رغم تضمينها مختلف الأنظمة الداخلية للمجلس النيابي. اذ أقصى ما يمكن معاقبة النائب على تخلفه عن حضور جلسات اللجان، هي انتخاب خلف له، لذلك يعتبر النائب أنور الخطيب ان "العقوبة المفروضة بهذا النص هي مكافأة أكثر منها عقوبة، فالنائب المهمل الذي يتخلف عن أداء واجباته يعاقب بإعفائه من هذه الواجبات" كما أشار أيضاً إلى "ان عضو اللجنة في مجلس العموم البريطاني ملزم بحضور الجلسات تحت طائلة الحبس Détection حتى ولو كان قد رفض عضوية اللجنة"^(١).

د- طبيعة عمل اللجان

تتسم طبيعة عمل اللجان بالسرية، فالمادة ٣٤ من النظام الداخلي نصت على ان "جلسات اللجان وأعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشة والتصويت سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك". وذلك خلافاً للعلانية المعمول بها في الهيئة العامة، إلا إذا قررت هذه الهيئة تحويل جلساتها العلنية إلى سرية. ولا ندري ما مدى الالتزام بسرية عمل اللجان، خصوصاً وان من يحضرها من خارج أعضاء اللجنة المختصة، قد يتجاوز ضعف أو ضعفي عدد أعضائها من نواب ووزراء وإداريين، يصطحبهم الوزراء معهم للاستعانة بهم أثناء المناقشات، فضلاً عن دعوة هيئات المجتمع المدني والمؤسسات المعنية بموضوعات جدول الأعمال، والإداريين من موظفي المجلس المجبرين على حضور جلسات اللجان بحكم مهامهم الوظيفية والتقنية.

(١) أنور الخطيب الأصول البرلمانية، ص ١٤٥.

وبرأينا هناك نوعان من السرية في جلسات اللجان، الأولى تتعلق بالنواحي الأمنية والسياسية وغالباً ما تعقدها لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين، أو لجنة الدفاع الوطني والأمن، ونظراً للمسائل الخطيرة التي يفترض بحثها والمتعلقة بالأمر العسكري والأمنية والسياسة الخارجية، والعلاقات الدولية، فإن السمة السرية تبقى شكلية ووهمية، ولا نعتقد ان وزيراً مسؤولاً، أو إدارياً كبيراً يدلي بمعلومات خطيرة تتعلق بأمن الدولة وسلامتها، او يكشف على مواطن الضعف فيها أمام حشد من الحاضرين في إحدى جلسات اللجان. والثاني يتعلق بالمطالب الشعبية والخدماتية والقضايا المعيشية التي تهم المواطنين، ولكي يتحرر النائب من القيود التي تفرض عليه مراعاتها للمحافظة على شعبيته من جهة، وإدلائه بقناعته المستوحاة من مصلحة الدولة العليا وقدراتها المالية، يأتي قيد سرية الجلسات ليربحه عند المناقشة، فيدلي بقناعته دون قيد أو موارد، وفي كثير من الأحيان نفاجاً بتصريحات إعلامية لبعض النواب تنتقلها وسائل الإعلام تتناقض كلياً مع أقواله ومواقفه داخل الجلسة، الأمر الذي دفع العديد من النواب إلى المطالبة بإلغاء سرية جلسات اللجان، وجعلها علنية، وإياحة الحصول على المحاضر شأنها شأن الجلسات العامة.

ليست مسألة السرية والعلنية جديدة في الحياة البرلمانية اللبنانية، لقد استحوذت هذه المسألة نقاشات تعود إلى بدايات الحياة الدستورية في لبنان، ومع ذلك ظلت راسخة في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، وقد يبدو من المفيد إيراد المناقشات التي وردت في النظام القديم، من خلال ما حصل من تبادل آراء بين عضوي المجلس يوسف الخازن وشبل دموس، ثم نورد التعقيب الذي خلص إليه النائب أنور الخطيب فيما بعد⁽¹⁾.

- الشيخ يوسف الخازن: (هل) تكون الجلسات سرية عن غير أعضاء المجلس.
- الرئيس: المقصود سرية عن الجمهور.
- والصواب في رأينا القول انها غير مباحة للجمهور. بدليل انه عند البحث في إمكانية حضور الوزير، او من ينتدبه لجلسات اللجنة، قال الشيخ يوسف الخازن:
 - لكن الجلسة سرية.
- فأجابه الرئيس: ليست سرية على الوزير، فكما انه يستطيع حضور جلسات المجلس السرية، كذلك جلسات اللجان.
- فأوضح شبل دموس فقال: نستطيع ان نسميها جلسة "غير علنية".

راجع أنور الخطيب، الاصول البرلمانية، ص ١٤٧ - ١٤٨.

والواقع ان هذا التعبير هو التعبير الصحيح، فالجلسة غير علنية، وهذا يعني انه لا يباح الدخول فيها للجمهور، ولكنه لا يحظر على النواب "ولكل نائب الحق في حضور جلسات اللجان، وان لم يكن عضواً فيها وذلك بصفة مستمع، دون ان يشترك في التصويت، ولكن مناقشاتها ومقرراتها لا تظل مكتومة كما تظل مناقشات ومقررات الجلسات السرية، التي تدور او تتخذ في المجلس".

ولكن، هل يعني ذلك انه لا يمكن عقد جلسات اللجان بصورة سرية بكل معنى السرية؟
- ما دام يجوز للمجلس ان يعقد جلسة سرية، وهو الذي لا تعتبر جلساته قانونية أصلاً ما لم تعقد علنية، فمن الطبيعي ان تملك اللجنة الحق بتقرير سرية الجلسة، بحيث يحرم على النواب - على شرفهم وضميرهم - ان يبوحوا بمناقشاتها ومقرراتها، وهذا ما يحصل غالباً في اللجنة الخارجية أو لجنة الدفاع عندما يكون الموضوع متعلقاً بأمر خطير، تقضي الحكمة بالتكتم فيه، حرصاً على مصلحة البلاد.

وتستتبع سرية المناقشات المحافظة على سرية المحضر، فبعد انجازه من أمانة سر اللجان، عبر استنساخه من قبل أمناء سر اللجان النيابية أو مساعديهم من محررين وكتاب، والتوقيع عليه من قبل أمين السر ورئيس اللجنة والمقرر، يتم تسليمه إلى دائرة اللجان النيابية مع شرائط التسجيل الصوتي، فيحفظ لديها، ولا يجوز لأحد ان يطلع عليه إلا بإذن خطي مقدّم إلى رئيس المجلس، وإذا ما وافق عليه يوضع بتصرف الطالب، إما للاطلاع، أو لأخذ صورة عنه، حسبما هو مقرر في موافقة رئيس المجلس.

ه- حضور الوزراء

نصت المادة ٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب على انه يمكن للجان ان تدعو الوزير المختص لحضور جلساتها، وللوزير ان ينتدب من ينوب عنه، الا إذا قررت اللجنة دعوة الوزير بالذات...

لا شك ان اللجان النيابية سيدها نفسها، وبإمكانها ان تعقد جلساتها بحضور الوزير أو بغيابه او بحضور من ينتدبه، فالمسألة القانونية غير مطروحة في هذا الإطار، لكن حضور الوزير أو الوزراء، يبقى ضرورة من أجل تنوير اللجنة في الأمور التي يتضمنها المشروع. وغالباً ما يكون الوزير أولى بشرح مضمون ما هو موقع عليه من قبله، كون المشروع قد

جرى إعداده في وزارته أو الوزارات المعنية بالمشروع، فيكون معنياً بشرح أسبابه الموجبة ومبرراته وخلفيات وضعه، والدفاع عنه بهدف إقراره.

وعملاً بمبدأ "الحكم استمراراً" وحيث أن الحكومات تتبدل، وحيث أن اللجان تأخذ وقتها في الدرس والمناقشة، فقد يتخلف الوزير عن الاهتمام بالمشاريع التي وضعت في حكومات سابقة، وعليه في هذه الحالة أما سحب المشروع من المجلس النيابي عبر مرسوم استرداد جمهوري^(١)، أو مجارة اللجنة في درسها للمشروع، وحضور جلسات اللجان.

أما إذا قرر الوزير تجاهل دعوات اللجنة، رغم إصرارها على حضوره بالذات، فعلى رئيسها إبلاغ الوزير القرار (أي دعوته) بواسطة رئاسة المجلس، وذلك قبل الموعد بثلاثة أيام على الأقل. ويرفق بكتاب الدعوة بيان بالأعمال التي سيجري بحثها عند الاقتضاء^(٢).

كما أعطى النظام الداخلي للجان المجلس، أن تطلب من الوزير المختص، تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي ترى الاطلاع عليها، أما إذا تمنع الوزير عن إجابة الطلب، وجب رفع الأمر إلى رئيس المجلس، الذي يعرض الموضوع على الهيئة العامة للمجلس في أول جلسة، ويعطيه الأولوية على سائر الأعمال^(٣).

لم يحدد النظام الداخلي للمجلس الإجراءات التي يمكن أن يتخذها المجلس في هذه الحالة. لكن القواعد العامة تفترض أن تطبق باعتبار أن المجلس النيابي يراقب أعمال السلطة التنفيذية، وقد يصل الأمر إلى حد طرح الثقة بالوزير إذا ما أمعن في إهمال العلاقة بالمجلس النيابي، وفي أبرز نقطة تلاقى وهي العمل التشريعي، فتكون أقل الإجراءات المعتمدة، أما سحب مشروع القانون بمرسوم يرسل إلى مجلس النواب، أو تبقي الحكومة المشروع، بالتأكيد على حضور الوزير، ومتابعة أعمال اللجنة بالشكل القانوني المعتمد من خلال التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(١) المادة ١٠٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(٢) المادة ٣١ من النظام الداخلي للمجلس النيابي اللبناني.

(٣) المادة ٣٢ من النظام الداخلي للمجلس النيابي اللبناني.

و- مشاركة المجتمع المدني في عمل اللجان

لا شك ان احد معايير الديمقراطية في اي بلد، تكمن بمدى مشاركة شرائح المجتمع المدني بشكل أو بآخر في العملية التشريعية. فالديمقراطية لا تعني فقط ممارسة الشعب حقه في الانتخاب عبر اختيار ممثلين في المجلس النيابي، بل مواكبة القوى الأهلية، وخصوصاً المتخصصة منها بالعملية التشريعية من خلال اطلاع الهيئة النيابية على متطلبات المجتمع وحاجاته. ورفدها بالمعلومات الضرورية وحاجات بعض شرائحها بهدف إصدار تشريعات تستجيب لحاجات المجتمع المدني، وتلبي طموحاته المستقبلية على مختلف المستويات، الأمر الذي يسمح لمختلف شرائح المجتمع المدني بالمشاركة في إصدار تشريع جيد يلبي معايير العدالة والمساواة والشمولية.

نصت المادة ١٣ من الدستور اللبناني على ان " حرية الرأي قولاً وكتابة، وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات، كلها مكفولة ضمن دائرة القانون" ويتبين لنا من عطف هذه المادة على بعض مواد النظام الداخلي لمجلس النواب وخصوصاً المواد ٨ و ٣٢ و ٤٥ و ٤٦ و ٤٧ و ٦٤ مدى أهمية ما يقدمه المجتمع المدني بمختلف توجهاته واختصاصاته الفكرية والنقابية، من مبادرات وأفكار تخدم العملية التشريعية، وترقى بها في معارج التطور التشريعي السليم.

لقد جسدت اللجان النيابية في جلساتها عملياً مشاركة فعّالة لمجمل قطاعات المجتمع المدني، فالنقابات العمالية، ونقابات الأطباء والمهندسين والصيدلة والمهن الحرة والجمعيات، بكافة أنواعها وأشكالها من حياتية وصحية ونسائية كلها دون استثناء، تدعى إلى حضور جلسات اللجان المعنية بها، وتساهم في مناقشة المشاريع التي تتناول قطاعاتها، الأمر الذي يؤدي إلى بلورة رؤية يستعين بها النواب عند التصويت على البنود موضوع المناقشة.

ان مشاركة المجتمع المدني في العملية التشريعية أصبحت مطلباً شعبياً ومجلسياً وحكومياً، لكن ذلك لا ينتقص من صلاحية النواب الذين ينحصر فيهم وحدهم حق التشريع والنقيرير. فأعضاء اللجنة المختصة وحدهم يقررون في النتيجة مشروع القانون او الاقتراح عبر التصويت عليه، بمعزل عن مؤسسات المجتمع المدني التي شاركتها الدرس والنقاش. كما ان هذا

الحق ينحصر فيهم وحدهم دون سائر النواب، الذين كانوا يشاركون في المناقشة، إذ إن حق التصويت على المشروع داخل اللجنة ينحصر في أعضائها دون سواهم.

ز - الاستعانة بالمستشارين والخبراء

مهما تعددت كفاءة أعضاء اللجان النيابية، والإداريين الذين يقومون بمهام اللجان، سواء أكانت إدارية أو تقنية أو قانونية، إلا أن العديد من البرلمانات ترى ضرورة الاستعانة بمستشارين وخبراء في مسائل تتعلق باختصاصات بعض اللجان، وهي اختصاصات لا تتوافر بأعضاء اللجان وبالإداريين العاملين في إطار اللجان، الأمر الذي يستوجب الاستعانة بهم لعمل معين.

ويعود لرئيس اللجنة تقرير الحالة التي تفرض الاستعانة بالخبراء، فيخضع هؤلاء للجنة ورئيسها وما يطلب منهم، وغالباً ما يقتصر عملهم على الدراسات والأبحاث، وتقديم المشورة والمشاركة في الجلسات، وتصويب النقاش نحو المسائل العلمية المتخصصة. ومن الممكن اختيار الخبراء والمستشارين من الجامعات أو مؤسسات الأبحاث، أو من ميادين الصناعة أو التجارة والمال، أو من النقابات والمنظمات العلمية والثقافية وغيرها، نظراً للمساعدة القيمة التي يقدمونها للجنة.

لقد شهد المجلس النيابي اللبناني تجربة الاستعانة بالمستشارين والخبراء، فتم التعاقد مع العشرات منهم، وخصص لكل لجنة نيابية مستشاراً أو أكثر، كما خصصت لهم تعويضات شهرية دائمة، لكن هذه التجربة لم تعطِ الفائدة المتوخاة منها، لأسباب خارجة عن إطار التوصيف المهني أو التقني، لتتحصر بأسباب سياسية عامة، عكست وضعها على العلاقة المفترض جديتها بين المستشارين وبعض رؤساء اللجان النيابية.

ح - المناقشات والتصويت

تجري المناقشات داخل اللجان المختصة بالطريقة نفسها التي تجري في الهيئة العامة، فرئيس اللجنة هو الذي يدير الجلسة، ويعطي الحق بالكلام للنواب حسب تسلسل طالبي الكلام، ويعطي الأولوية للمتكلمين في النظام، ثم الوزراء إذا طلبوا ذلك، أو إذا طلب منهم إعطاء معلومات عن المشاريع موضوع الجلسة، أو للنائب مقدّم اقتراح القانون، ثم سائر النواب من طالبي الكلام. وأكدت المادة ٣٣ من النظام الداخلي حق كل نائب بحضور جلسات اللجان ولو

لم يكن عضواً فيها، له ان يناقش المواضيع المطروحة على البحث، وان يبدي رأيه، وان يتقدم باقتراحات وتعديلات كسائر أعضاء اللجنة، غير انه لا يحق له الاشتراك في التصويت.

ان جميع الأشخاص المدعوين إلى حضور الجلسة عليهم المشاركة في إيداء وجهات نظرهم، وإعطاء الآراء التي تخدم المناقشة، وتلقي الضوء على ايجابيات المشروع أو الاقتراح وعلى سلبياته، ويمكن لأي نائب ان يتكلم أكثر من مرة أثناء الجلسة، كون جلسات اللجان تأخذ طابع المداولة والمناقشة، وعلى رئيس اللجنة ان يعطي الوقت الكافي لاستيفاء المشروع، كامل الوقت قبل المباشرة بالتصويت عليه.

وفي حالات معينة باستطاعة رئيس اللجنة ان يطلب من القطاعات التي شاركت في المناقشة، واذ لم يعد مطلوب منها أي توضيح أو مداخلة، ان يطلب منها مغادرة قاعة الجلسة، لتستكمل المناقشة من قبل النواب قبل طرح الموضوع على التصويت.

قبل التصويت يجري احتساب النصاب القانوني للجلسة من قبل رئيسها او مقررها وأمين السر. فالمادة ٣٦ من النظام الداخلي نصت على انه "بعد مناقشة المشاريع والاقتراحات المطروحة على اللجنة يصوت عليها بالأكثرية، وإذا تساوت الأصوات اعتبر صوت الرئيس مرجحاً.

إن مبدأ التصويت في اللجان النيابية، وخصوصاً حسب نص المادة ٢٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب، عندما اعتبرت صوت رئيس اللجنة مرجحاً عند تساوي الأصوات، جاء هذا المبدأ مناقضاً للمبدأ الدستوري ومخالفاً لأحكامه، حيث اعتبرت المادة ٣٤ من الدستور "... وتتخذ القرارات بغالبية الأصوات. وإذا تعادلت الأصوات، سقط المشروع المطروح للمناقشة". فنص النظام الداخلي يعطي رئيس اللجنة امتيازاً، لم يحصل عليه رئيس المجلس، خصوصاً إذا أخذنا الفارق الكبير بين عدد أعضاء المجلس النيابي (١٢٨) وعدد أعضاء اللجان، الذي يتدرج بين الـ ١٧ نائباً و ١٢ نائباً وتسعة نواب. وكان الأجدر وحفاظاً على المبدأ عينه، ان يتبع مبدأ إما ترجيح صوت الرئيس في اللجنة والهيئة العامة على حد سواء، واما سقوط المشروع عند تساوي الأصوات.

هذا من الناحية القانونية والنظرية، اما ما يجري من الناحية الواقعية، فإن التصويت يأخذ طابع التوافق والتوفيق بين مختلف الآراء والنظريات، ومواقف الكتل بحيث يتم حصر نقاط الاختلاف، ثم التوافق عليها، الأمر الذي يستتفد بعض الوقت، مما يؤخر إقرار المشاريع والاقتراحات داخل اللجان. ونادراً ما يحصل التصويت في اللجنة، لأن نتيجة المناقشات تفرز حجم الأكتريية والأقلية، فنترك معركة التصويت النهائي لتجري في الميدان الأوسع أي في الهيئة العامة.

ط- وضعية اقتراحات القوانين

تقدم اقتراحات النواب الى المجلس النيابي بواسطة رئيس المجلس، وعليه ان يحيلها على اللجنة او اللجان المختصة، التي تقوم بدرسها ومناقشتها كسائر مشاريع القوانين الموضوعة على جدول الأعمال.

لقد استقر العرف البرلماني على تسمية المشروع الذي تقدمه الحكومة بمشروع قانون *Projet de loi*، وهي تحيله إلى المجلس بموجب مرسوم يحمل رقماً معيناً، في حين استقر العرف البرلماني أيضاً على تسمية الاقتراح الذي يقدمه نائب أو أكثر، باقتراح قانون *Proposition de loi*، وقد يعمد نائب أو أكثر إلى إعداد نص اقتراح نتيجة تحسهم وضعاً معيناً، او نتيجة مراجعات من فئة من أصحاب المصلحة في شأن ما، مع الأسباب الموجبة الداعية لوضع مثل هذا الاقتراح. وفي كل الحالات لا يجوز ان يتعدى عدد الموقعين على اقتراح القانون العشرة نواب⁽¹⁾ وذلك لكي تتمكن اللجان النيابية، من درس الاقتراح بحرية أكثر، وحتى لا يكون هناك عدد من النواب مرتبط سلفاً بمواقف معينة من جراء التزامهم بالتوقيع على اقتراح دون درس كاف.

ترفق اقتراحات القوانين بأسبابها الموجبة، التي تؤكد على أهميتها، والدوافع التي حدت إلى وضعها، وتعلقها بالمصلحة العامة، أو بشريحة من الناس تحقيقاً للعدالة والمساواة فيما بينهم، وقد تتعرض الأسباب الموجبة للأعباء المالية ومدى الكلفة المترتبة عن الاقتراح، ولأجل ذلك يعمد رئيس المجلس إلى إرسال اقتراحات القوانين إلى الحكومة للاطلاع عليها على سبيل اخذ العلم، "إلا إذا كان النظام ينص على أصول خاصة⁽¹⁾".

وفي كل الحالات يبقى للمجلس النيابي الكلمة الفصل، كونه المصدر الوحيد للتشريع، إلا انه بالمقارنة مع مشاريع القوانين المقدمّة من الحكومة، تبقى لهذه المشاريع ومن زاوية الحكومة، الأفضلية، وهي تحظى بامتياز الإقرار على سائر اقتراحات القوانين التي ظلت محكومة بموافقة الحكومة وسياساتها العامة وخصوصاً في المسائل ذات الأعباء المالية.

المادة ١٠١ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

ي- تقرير اللجان

بعد تصويت اللجنة على مشروع او اقتراح القانون، سواء بالإقرار ام بالرفض او الرد، يقوم مقرر اللجنة بوضع تقرير يتضمن حسب نص المادة ٤١ من النظام الداخلي "مختلف وجهات النظر والآراء التي عرضت على اللجنة". وهذا التقرير هو بمثابة السند الرسمي الذي بموجبه تطرح اللجنة على المجلس نتيجة أعمالها ومقرراتها النهائية، وهي وان لم تكن ملزمة إلا أنها تعتبر على درجة متقدمة من التوافق والإقرار.

ان نص المادة ٤١ من النظام، معطوفة على المادة ٢٩ منه، يلزم بشكل مباشر مقرر اللجنة، ان يضع التقرير بنتيجة المداولات والمناقشات التي حصلت داخل اللجنة، وان يوقعه ويرفعه إلى مكتب المجلس تقدمه لوضعه على جدول أعمال جلسة عامة.

بالعودة إلى ما هو متبع في عمل اللجان، ومن خلال تراجع عمل المقرر، فإننا نلاحظ من الناحية العملية ان التقرير أصبح من إعداد أمين سر اللجنة، فهو الذي يحرره، ويضبط وقائعه، وان كان بشكل غير كاف، ومخالف في بعض الأحيان لنص المادة ٤١ من النظام الداخلي، لجهة تضمين التقرير، مختلف وجهات النظر والآراء التي عرضت في اللجنة، ثم ان تقرير اللجنة يستوجب توقيعه من قبل واضعه نظرياً اي المقرر، لكن عملياً الذي يوقع التقرير هو رئيس اللجنة، وقد أدى هذا الأمر إلى تراجع دور المقرر، وتغيبه عن الحضور، علماً انه بمثابة نائب لرئيس اللجنة، وساعده الأيمن في كثير من أعمال اللجنة.

اما لجهة تطبيق النص الحرفي للمادة ٤١ من النظام الداخلي، التي توجب تضمين التقرير مختلف وجهات النظر، والآراء التي عرضت في اللجنة، فإن أكثرية رؤساء اللجان لا يتوقفون عند تلك المسألة، فالمهم عندهم إقرار المشروع أو الاقتراح في اللجنة، سواء كما ورد من الحكومة او من النواب، او معدلاً دون ان تذكر في كثير من الأحيان النقاط التي تناولها التعديل.

ان امين سر اللجنة هو الذي يضبط التعديلات التي تتفق عليها اللجنة، في مشاريع واقتراحات القوانين، وهو الذي يشرف على طباعة التعديلات وضبط المواد المعدلة، ويقوم بوضع التقرير الذي يشتمل على مكان وزمان الجلسة ورئاستها، ومن حضرها من وزراء ومسؤولين إداريين وفاعليات وهيئات معنية، وموضوع جدول أعمالها، وينتهي التقرير غالباً بعبارة "واللجنة صدقت القانون معدلاً، وهي إذ تحيله إلى المجلس النيابي الكريم تأمل إقراره".

(١) المادة ١٠٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

يرتبط أمين السر ارتباطاً وثيقاً برئيس اللجنة، فيتلقى تعليماته، ويعمل بتوجيهاته، لذلك فهو يضع التقرير، ويأخذ توقيع رئيس اللجنة عليه دون سواه. وهو الأجدر إذا كان هناك من نقص فيه، ان يلفته إليه، وما على أمين السر، إلا استدراك هذا النقص وإصلاح الخلل.

بعد توقيع رئيس اللجنة على التقرير، يقوم أمين السر بطباعته ويرفقه بمشروع أو اقتراح القانون مع التعديلات إذا كان هناك من تعديلات، والأسباب الموجبة، ويودعه مكتب المجلس عبر المصلحة الإدارية المشتركة، التي تضع المشاريع المنجزة لإدراجها في جدول أعمال جلسات المجلس العامة، وفق ترتيب وصولها إليه، مع حفظ الأولوية للمشاريع المعجلة^(١).

ك- محاضر اللجان النيابية

تستحوذ محاضر جلسات اللجان أهمية كبرى في العملية التشريعية، وهي تواكب مسألة مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين منذ بدء درسها في اللجان، حتى التصويت عليها في الهيئة العامة، ونظراً لأهميتها فإنها تعتبر الذاكرة والحافظة لكل مراحل الدرس والمناقشة التي يمر بها المشروع، إلى أن يصبح قانوناً بعد إقراره في الهيئة العامة للمجلس.

ولا تقتصر أهمية المحاضر على الناحية النصية فحسب، بل انها تعبر عن روحية المشرّع والأمور التي يستهدفه من النص التشريعي، الذي يعجز في أحيان كثيرة عن توضيح نية المشرّع الحقيقية ومقاصده من التشريع، لذلك كثيراً ما يلجأ القضاة والمحامين والمعنيين بتفسير القانون، إلى مناقشات اللجان والآراء المتبادلة بين أعضائها لتفسير نية المشرّع ومقاصده.

لم يحفظ المجلس النيابي محاضر لجانه منذ بداية العمل التشريعي، الذي يعود إلى بدايات تأسيس الكيان اللبناني، وربما يعود الأمر إلى عدم العمل بألية محاضر اللجان آنذاك، أو لبداية العمل بها، والشيء المؤكد ان العمل بالتدوين اليدوي كان معمولاً به في محاضر الجلسات العامة، فكيف الأمر بمحاضر اللجان. وفي بداية عملنا المجلسي وفي أمانات سر اللجان منذ بداية العقد السابع من القرن الماضي، كانت المحاضر تدون مباشرة من قبل أمناء السر، الذين وان كانوا يحملون الإجازة في الحقوق، إلا أنهم كانوا يدونون ما يسمعون أثناء الجلسات، بقدر ما تسمح لهم سرعتهم في الكتابة، او يدونون أفكاراً موجزة ومختصرة ولا مسؤولية عليهم في هذا الأمر، اذ لا يستطيع المسؤول ان يطلب من الموظف أكثر مما هو قادر عليه.

(١) المادة ٤٢ من النظام الداخلي للمجلس النيابي اللبناني.

كانت ولا تزال محاضر جلسات اللجان أقل أهمية من محاضر الجلسات العامة، لذلك أوليت هذه الأهمية القصوى، فكانت تطبع سنوياً، وتوزع على أعضاء المجلس النيابي، ويحفظ بعضها في المكتبات الجامعية فضلاً عن حفظها من بعض الحقوقيين والمحامين والمهتمين. أما محاضر اللجان وأغلبها عبارة عن ملخصات لوقائع الجلسات، فكانت تحفظ لعدة سنوات لدى أمناء السر، ثم يغلفها النسيان، وغبار المستودعات. وإذا ما علمنا ان مبنى مجلس النواب قد تعرض للترميم في مرحلة الستينات، ثم للاعتداء بين سنتي ١٩٧٥ و ١٩٧٦، وأثناء الاجتياح الإسرائيلي للبنان، واحتلال مقره المؤقت سنة ١٩٨٢، فإنه لا يمكن الحديث عن أي محاضر يعود إلى عمل اللجان قبل هذا التاريخ، وحتى بعده إلى أواخر الثمانينات من القرن الماضي.

بانتهاى الحرب الأهلية، وعودة عمل المؤسسات الرسمية، وخصوصاً بعد مؤتمر الطائف، انتظم العمل المؤسساتي في مجلس النواب، فوضع تنظيم إداري جديد لعمل مديريات المجلس، وأصبح لمصلحة الجلسات، جهاز عمل خاص بها، كما أصبح لمصلحة اللجان، جهاز عمل آخر، تنتظم فيه دائرة اللجان وأمناء السر وسائر العاملين في هذه المصلحة.

كان التسجيل الصوتي يقتصر على جلسات المجلس العامة فقط، ومع انتظام عمل اللجان وأمناء السر، ولتهيئة محاضر كاملة، لا خلل فيها ولا تجزئة، أصبح التسجيل الصوتي جزءاً أساسياً من عمل اللجان النيابية، فأدخلت تقنية التسجيل على محاضر اللجان، وبذلك أصبحت جزءاً مهماً من مهام أمناء السر، الذين هم ومن خلال مهامهم مسؤولون عن محاضر جلسات اللجان.

نصت المادة ٣٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب، على ان وقائع جلسات اللجان، تضبط في محضر تفصيلي يتضمن المناقشات والآراء والمقترحات التي أبديت، ويوقع المحضر رئيس اللجنة، والمقرر، وأمين السر.

تنفيذاً لأحكام المادة ٣٧ المذكورة أعلاه، يشرف أمين السر على تسجيل وقائع الجلسة بكل مراحلها منذ افتتاحها وحتى انتهائها، ويتابع مع المسؤول التقني عن الصوت، تتبع التسجيل خوفاً من فراغ يؤدي إلى حذف من بعض الكلمات، وبعد انتهاء الجلسة، يقوم بمساعدة بعض المحررين او الكتاب، باستنساخ وقائع الجلسة حرفياً دون حذف أو تجاوز، إلا ما يعلن رئيس اللجنة حذفه من المحضر، وقد يحتاج الأمر إلى صياغة بعض العبارات التي يلقبها النواب

باللهجة العامية، فتصاغ من جديد باللغة الفصحى، مع المحافظة على المعنى الذي قصده النائب. وبعد الانتهاء من المحضر توضع له مقدمة، تحمل تاريخ الجلسة، وجدول أعمالها، ومن ترأسها ومن حضرها من الأعضاء المنتميين إليها، ومن سائر النواب، ومن حضرها أيضا من الوزراء والمديرين العاميين، وما تقرر فيها من تصديق للمشاريع والاقتراحات، وتوقيت انتهائها. ثم يستحصل أمين السر على توقيع رئيس اللجنة، والمقرر في الصفحة الأخيرة من المحضر، بعد ان يكون قد وقّع بنفسه عليها.

يسلم أمين السر دائرة اللجان محضر الجلسة، وإذا كان هناك من وثائق أو جداول قدمت إلى اللجنة أثناء الدرس، تضاف وتسلم مع المحضر. تحفظ دائرة اللجان المحضر بتاريخ تسليمه، وتدوّن ذلك في سجلات قيودها، تسهيلاً لاستعادته عند الطلب، ولا يكون ذلك إلا بطلب خطي من صاحب العلاقة، وموافقة رئيس المجلس على ذلك، وقد تكون تلك الموافقة اما بتزويد الطالب نسخة مصورة عن المحضر، او بتدوينه عبارة " للاطلاع فقط".

خامساً: اللجان النيابية المشتركة

تعد اللجان النيابية المشتركة بمثابة منزلة بين المنزلين، فهي فوق اللجان النيابية المختصة، وأدنى من الهيئة العامة للمجلس، وهي لا تجتمع إلى في ظروف محددة، يعود تقديرها إلى رئيس المجلس، أو بناء على طلب خمسة نواب على الأقل⁽¹⁾.

تُدعى اللجان النيابية المشتركة غالباً إلى الانعقاد في حالتين مهمتين. أولاًهما لدراسة تقارير اللجان النيابية المتناقضة حول أحد مشاريع أو اقتراحات القوانين المحالة إليها، بهدف الوصول إلى تقرير موحد. وثانيهما درس ومناقشة مسألة سياسية أو أمنية بهدف اتخاذ توصيات، ترفعها اللجان المشتركة اما مباشرة أو عبر الهيئة العامة إلى الحكومة.

أ- المهمة التشريعية: في الحالات التي تحوّل فيها مشاريع اقتراحات القوانين إلى عدة لجان نيابية مختصة. وعند انتهائها من درسها ومناقشتها وإقرار كل منها. ترفع تقارير هذه اللجان إلى هيئة مكتب المجلس، للبت فيها ووضعها على جدول أعمال الهيئة العامة، فإذا كانت كل لجنة قد درستة على حدة، ورأت الرئاسة تبايناً في النصوص المقترحة، قد تؤدي إلى تعقيد في المناقشة والتصويت في الهيئة العامة، دعت إلى اجتماع اللجان المختصة بلجنة واحدة مشتركة، برئاسة رئيس المجلس أو نائبه، لإعادة الدرس ووضع تقرير موحد، كما يمكن لرئيس المجلس

أن يبادر عفواً (تلقائياً) إذا كان المشروع أو الاقتراح يدخل في اختصاص أكثر من لجنة، إلى دعوة يدعو اللجان المختصة، إلى اجتماع مشترك برئاسته، دون أن يحول هذا المشروع أو الاقتراح إلى اللجان المختصة(١).

(١) المادة ٣٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، الفقرة الأخيرة.

يدعو رئيس المجلس اللجان المشتركة إلى الاجتماع ويضع جدول أعمالها، والبنود الواجب درسها. وقد يكلف نائب الرئيس بترؤس جلساتها، وعند التعذر، قد يكلف أكبر أعضاء المجلس سناً، أو رئيس لجنة الإدارة والعدل، دون أن يكون هناك نص بذلك، باستثناء النص الذي يقول "برئاسة رئيس المجلس ونائبه".

تتولى المديرية العامة للجلسات واللجان، والمصلحة الإدارية المشتركة، تنفيذ تعليمات رئيس المجلس، سواء لجهة تحضير بنود جدول أعمال الجلسة، وإيداعه بريد النواب المعنيين باللجان المشتركة، والاتصال بهم برقياً وهاتفياً لإعلامهم بموعد الجلسة، وكذلك الوزراء المدعويين، وتحضير قاعة الاجتماع التي غالباً ما تكون قاعة الهيئة العامة. وتحدد الإدارة أمناء السر المعنيين بحضور الجلسة والاهتمام بالمحضر، وتتبع النصاب أثناء الجلسة. كما تقوم أمانة سر المديرية العامة للجلسات واللجان، بإبلاغ الوزراء المدعويين موعد الجلسة وتأمين جدول الأعمال لهم، والاتصال بهم عبر مكاتبهم وأمانات سرهم.

يرأس رئيس المجلس أو نائبه الجلسة، ويديرها كما يدير الجلسات العامة، وفي بدايتها يدعو اللجان إلى انتخاب مقرر خاص لوضع التقرير الموحد(١). وغالباً ما يكون المقرر الخاص احد رؤساء اللجان المدعوة أو مقرريها. يجب ان يتضمن التقرير مختلف وجهات النظر، والآراء التي عرضت في اللجنة، وهذا التقرير لا يختلف عن التقارير التي تضعها اللجان المختصة، سوى لناحية انها تحمل توقيع المقرر الخاص، في حين أن سائر التقارير، تحمل توقيع رئيس اللجنة المختصة.

لم يتعرض النظام الداخلي لمجلس النواب لمسألة النصاب أثناء انعقاد اللجان المشتركة، وفي هذه الحالة يلجأ عرفاً واستتساباً إلى ما هو معمول به في جلسات الهيئة العامة، أو اللجان

المختصة. وقد استقر العرف لفترة طويلة على احتساب النصاب كما هو معمول به في الجلسات العامة، أي ان نصاب اللجان المشتركة هو نصف أعضاء اللجان المدعوة في نص البرقية، بعد إسقاط الأسماء المكررة عندما يكون النائب عضواً في أكثر من لجنة.

(١) المادة ٣٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

وقد استمر العمل باعتماد النصاب على هذا النحو لمدة طويلة. في الفترة الأخيرة، ونظراً لفقدان الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء اللجان، وتعطل مسيرة التشريع بشكل دائم بسبب عدم اكتمال النصاب، استقر نوع من عرف جديد، مستوحى من نص المادة ٣٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تقول "على ان لا يقل عدد الحاضرين عن ثلث عدد الأعضاء". وقد جاء ذلك نتيجة الاتفاق الرضائي بين مختلف كتل المجلس النيابية، عبر اجتماعات رؤساء ومقرري اللجان النيابية التي يترأسها دائماً رئيس المجلس، وهيئة مكتب المجلس، الأمر الذي أوجد حلاً لمشكلة النصاب القانوني لاجتماعات اللجان المشتركة، والتي غالباً ما تبدأ اجتماعاتها بعد نصف ساعة من الموعد المحدد في الدعوة الأولى، ولكن سرعان ما تفقد الجلسة نصابها، بسبب خروج العديد من الأعضاء من الجلسة.

يمكن للجان المشتركة ان تدعو من تشاء من الوزراء والمسؤولين ومختلف هيئات المجتمع المدني المعنية بالموضوع المطروح على النقاش، كذلك يمكن لأي نائب كما هو الحال في اللجنة المختصة، حضور الجلسات، والاشتراك في المناقشة، وتقديم الاقتراحات، دون ان يكون له حق التصويت، الذي يقتصر فقط على الأعضاء المعنيين باللجان المدعوة. اما الطريقة المتبعة في التصويت فهي ذاتها المتبعة في التصويت في الهيئة العامة، سواء برفع الأيدي أم المناداة بالأسماء، مع التأكيد على عدم جواز إقرار مشاريع واقتراحات القوانين باللجوء إلى التصويت عليها بمادة وحيدة.

ب - حق إصدار التوصيات

المعروف ان للمجلس بهيئته العامة صلاحية إصدار التوصيات التي يوجهها للحكومة، وهي وان كانت غير ملزمة، إلا انها تعبر عن إرادة المجلس، وتوجهاته السياسية، وقد يضعها في إطار صلاحياته الرقابية على أعمال الحكومة، أو عما يطلبه منها.

(١) المادة ٤٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

أعطت الفقرة الأخيرة من المادة ٣٩ من النظام الداخلي للمجلس، الحق للجان المشتركة "إصدار التوصيات اللازمة"، وهي وان جاءت مختصرة، إلا أنها وبفعل التوصيات العديدة التي أصدرتها اللجان المشتركة، استقر العرف البرلماني على ان اللجان المشتركة، بإمكانها إصدار توصيات، وإحالتها إلى الحكومة، وهي وان كانت غير ملزمة، شأنها شأن التوصيات التي تصدرها الهيئة العامة، فإنها تبقى من باب التوجيه السياسي الذي يمارسه المجلس النيابي، في إطار سياسته الرقابية على السلطة التنفيذية، إذ يمكن لهذا الأخير أن يضع حداً لشطط الحكومة من خلال إسقاطها، سواء بحجب الثقة عنها أو الضغط عليها للاستقالة.

لقد صدقت اللجان المشتركة - الدفاع الوطني والشؤون الخارجية - عشرات التوصيات وأحالتها إلى الحكومة للعمل بموجبها، وكان مضمونها يتعلق بالمسائل الدفاعية والأمنية والعلاقات الدولية والمسألة الفلسطينية، وبعض مسائل تتعلق بسياسة مجلس الأمن الدولي من أزمة الشرق الأوسط.

إلا انه لا بد من التذكير ان أي نظام برلماني يعتمد النمط الفرنسي، يمكنه القيام بما يريد بموجب قانون يصدر عنه، غير انه لا يمكن للمجالس النيابية إعطاء تعليمات ملزمة قانوناً إلى السلطة التنفيذية بموجب توصية بسيطة. ان التوصيات البرلمانية لا تتمتع بقوة إلزامية في النظام البرلماني، إلا إذا كانت تتعلق بالنظام الداخلي للبرلمان.

ج- اللجان الفرعية:

نصت المادة ٢٤ من النظام الداخلي، على حق اللجان الدائمة والخاصة ان تنتخب من أعضاء لجنة فرعية لدرس مواضيع معينة، وعلى اللجنة الفرعية ان تقدم تقريراً بنتيجة اعمالها إلى اللجنة الأصلية.

لقد سُحب حق اللجان الدائمة بتأليف لجنة فرعية، على اللجان المشتركة، فتمتعت هذه الأخيرة بحق تأليف لجنة فرعية من أعضائها، وعلى هذه اللجنة ان ترفع تقريرها إلى اللجان المشتركة في نهاية المدة المحددة لعملها.

ان تأليف لجان فرعية سواء في اللجان الدائمة او اللجان المشتركة غالباً ما يتأتى من

حالتين:

- **الحالة الأولى:** أن يكون مشروع او اقتراح القانون مؤلفاً من عدد كبير من المواد، بحيث يستغرق درسه عدة أشهر، الأمر الذي يستنفذ وقت اللجنة كاملاً، ويشل إمكانية درسيها لسائر المشاريع المطلوبة منها.

- **الحالة الثانية:** أن يكون المشروع موضع خلاف عميق بين أعضاء اللجنة، او اللجان المشتركة وغالباً ما يكون مرد ذلك إلى أسباب سياسية او اجتماعية يصعب حلها، إلا أنهم يتوافقون على تشكيل لجنة فرعية، تعطى الوقت الكافي لإيجاد الحل المناسب لها.

تتألف اللجنة الفرعية عادة من أعضاء يمثلون الكتل السياسية داخل اللجنة، او اللجان المشتركة، ولا يتجاوز عددهم أصابع اليد الواحدة عندما تكون اللجنة الفرعية منبثقة عن اللجنة الدائمة، وأصابع اليدين عندما تكون منبثقة عن اللجان المشتركة.

تعطى اللجنة الفرعية مهلة محددة، وتكون برئاسة احد أعضائها ممن يسمى عند تأليفها، ويكون عادة أحد رؤساء اللجان المعنيين مباشرة بعنوان المشروع المراد درسه، كما تحدد مهامها فتتخصص في نقاط معينة او مواد محددة، وتطبق عليها المبادئ العامة لاجتماعات اللجان، وفي حالة الخلاف العميق حول الموضوع الذي تقوم بدرسه، يجب حضور جميع أعضاء اللجنة الفرعية، والمشاركة في النقاش بهدف إيجاد الحلول أو القواسم المشتركة. وعند انتهاء المدة المحددة لها، يتوجب على رئيسها وضع تقرير يتضمن الصيغ النهائية لما توصلت إليه، وعند التعذر تجب العودة إلى اللجنة الأم، لاطلاعها على سبب تعذر الوصول إلى الحل المناسب. ويمكن لهذه اللجنة ان تمدد المهلة. وفي كل الحالات لا يجوز لأعضاء اللجنة الفرعية الانكفاء عن حضور جلسات اللجنة الفرعية، وإن كان بإمكانهم الاعتذار عن المشاركة فيها عند تأليفها.

تتميز اجتماعات اللجنة الفرعية بأنها تقتصر على أعضائها فقط، وبإمكان رئيسها أن يمنع أي نائب ليس عضواً فيها ان يشارك في أعمالها سواء أكان في اللجنة الأم أو من سائر النواب. وتقريرها يجسد ما توصلت إليه من تقاضيات حول نقاط الاختلاف، وتبقى النتيجة رهناً باللجنة الأم ام اللجان المشتركة التي كلفتها.

د- دور اللجنة المشتركة في رفع الحصانة النيابية

نصت المادتان ٨٩ و ٩١ من النظام الداخلي لمجلس النواب، على ان مبدأ الحصانة النيابية متعلق بالانتظام العام، وان طلب الإذن بالملاحقة يقدمه وزير العدل مرفقاً بمذكرة من النائب العام لدى محكمة التمييز تشتمل على نوع الجرم وزمان ومكان ارتكابه، وعلى خلاصة عن الأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة.

يقدم طلب رفع الحصانة إلى رئيس مجلس النواب، الذي يدعو هيئة مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل إلى جلسة مشتركة لدرس الطلب، وعلى هذه الهيئة تقديم تقرير بشأنه في مهلة أقصاها أسبوعان^(١).

لقد تجنب النظام الداخلي تسمية اجتماع هيئة المكتب ولجنة الإدارة والعدل، باجتماع اللجان المشتركة، مكتفياً بتسميته "جلسة مشتركة"، فهئية مكتب المجلس ليست لجنة بالمفهوم الذي نص عليه النظام الداخلي، في حين ان عمل اللجنة بهذا الشأن لا يبتعد كثيراً عن عمل اللجان المشتركة، لا في المضمون لجهة وضع التقرير في مهلة معينة، ولا من حيث الشكل، لجهة ترؤس رئيس المجلس هذه الجلسة المشتركة. لذلك يمكن القول ان عملها هو أقرب إلى طبيعة عمل اللجان المشتركة منه إلى أي عمل آخر.

(١) المادة ٩٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

