تعزيز التشريع عبر البحوث والدراسات المتخصصة[1]

د. رياض غنام(*)

ترتبط المسألة التشريعية وسائر البحوث البرلمانية بالدراسات والبحوث المتخصصة بشكل عام، إن لم أقل أنها الوعاء الكبير الذي يحتضن كل ما يتعلق بالدراسات والبحوث العلمية التي لها شأن بعمل البرلمانات بهدف ترقية العمل البرلماني والأداء المميز الذي يقوم به الأعضاء في العديد من الاختصاصات التي تدخل في صلب العمل النيابي، وهي اختصاصات عديدة منها التأسيسي، والسياسي، والمالي، والانتخابي، والقضائي، والتشريعي، ولعل هذا الاختصاص الأخير، هو الأهم والأبرز من المهام التي تتولاها المجالس النيابية بحكم كونها صاحبة الاختصاص في العملية التشريعية نيابة عن الشعب الذي تمثله.

مرّ العمل البرلماني على مدى سنوات طويلة بمرحلة من فقدان التواصل بين البرلمانيين كأعضاء فاعلين في العملية التشريعية، والجهات المثقفة التي تعمل على تقديم خدمات البحوث العلمية وخصوصاً القانونية منها، سواء أكانت هذه الجهات مؤسسة قائمة بحد ذاتها أم أفراداً متخصصين في هذا المحال. إذ ظل العمل التشريعي ولفترة طويلة بمنأى عن التقديمات التي تساهم في تطوير العمل البرلماني، وخصوصاً التشريعي منه، ومرّد ذلك فقدان تلك الجهات أو لترفع المشرّع عن الاستعانة بمرجعيات متخصصة، معتبراً نفسه أنه فوق تلك الجهات، علماً ومعرفة، أو ان ما يشرّعه من أحكام ونصوص هي جلّ ما يريده خدمة لنفوذه أو للمنحى السياسي الذي يمثله.

مع تطوّر مفهوم الدولة من الدولة الدركي

(*) مدير عام شؤون الجلسات واللجان في مجلس النواب اللبناني.

(١) مداخلة للدكتور رياض غنام في: أعمال المؤتمر العربي الأوروبي للأمناء العامين لمجالس نواب عربية وأوروبية تحت عنوان: «خدمات البحوث البرلمانية... تعزيز التشريع عبر تحليل البيانات المتخصصة والمستقلة»، عمان، ٢٠١٩/٦/٢.

القائمة على دعامتي العدل والأمن، إلى دولة الرعاية الاجتماعية والتنموية، ودخول المجتمع المدني إلى حلبة التشريع كمساهم غير مباشر في عملية صناعة القانون، أصبحت الحاجة أكثر إلحاحاً إلى الاستعانة ببيوت الخبرة والاختصاص، من خلال توسيع عملية المشاركة لتطال شرائح واسعة من المجتمع المدني وخصوصاً المتخصصة في مختلف النواحي التي يتناولها التشريع، من أمنية وتعليمية وصحية ومالية واقتصادية. ويكفي استعراض لوائح اللجان النيابية، ومواد النظام الداخلي المتعلقة بها، لمعرفة عمق الاختصاصات التي تقوم بها هذه اللجان أثناء دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ثم ما تقوم به لاحقاً الهيئة العامة اثناء درس ومناقشة هذه المشاريع قبل التصويت عليها مقدمة لإصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية.

حصر المشرّع اللبناني العملية التشريعية بمصدرين أساسيين هما أولاً: السلطة التنفيذية التي تقوم بوضع مشروع القانون (المادتان ٥٣ و ٥٨ من الدستور) وأناط الصياغة القانونية لمشاريع القوانين بمجلس شورى الدولة أو بهيئة القضايا والتشريع.

كذلك أعطى المشرّع اللبناني النواب الحق في المبادرة في التشريع بوضع تشريعات، استدراكاً لتلكؤ الحكومة في وضع تشريع معين، وذلك من خلال تقديمهم اقتراحات القوانين التي يتقدمون بها مباشرة إلى مجلس النواب سواء أكانت اقتراح قانون عادي، أم اقتراح قانون معجل مكرر. وقد جاء اعطاء النائب هذا الحق ليقيم نوعاً من التوازن النظري بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

لم يحصر المشرع اللبناني صياغة اقتراحات القوانين بجهة معينة، بل حصرها بالنائب صاحب الاقتراح، أو من يكلفه النائب بصياغة اقتراح قانونه، وبذلك يمكن للنائب ان يستعين بأي جهة قانونية لإنجاز هذه الصياغة التي غالباً ما يقوم بها كبار موظفي مجلس النواب، أو أمناء سر اللجان الذين بحكم الممارسة قد أجادوا هذا النوع من الصياغة.

ولتعزيز دور الأبحاث والدراسات في العملية التشريعية، أنشأ رئيس المجلس النيابي وفي إطار الهيكلية الإدارية للمجلس، مديرية عامة للدراسات والمعلومات، وأناط بها صلاحية تحضير الدراسات والأبحاث في الميادين التي تخدم متطلبات العملية التشريعية والرقابية، وإبداء الرأي في جميع القضايا التي تطلبها من رئاسة المجلس أو اللجان النيابية أو النواب، ومن سائر إدارات المجلس، فضلاً عن القيام بالدراسات والأبحاث، وجمع المعلومات والاحصائيات التي يحتاجها النواب للقيام بأعمالهم النيابية، والإشراف على مطبوعات المجلس بما في ذلك إصدار المجلة النيابية، ونشر الدراسات والأبحاث التي تقرّها هيئة مكتب المجلس، وتنظيم المحفوظات والمستندات والوثائق المتعلقة بأعمال المجلس، وشؤون مصلحة المعلوماتية.

ونظراً أهمية ما تقدمه التكنولوجيا من معلومات وسبل ميسرة في العملية التشريعية،

لقد أنشأ مجلس النواب اللبناني منذ أكثر من عقدين من الزمن، ومع الغزو التكنولوجي لمجمل مرافق الإدارة، لجنة متخصصة للتكنولوجيا والمعلومات، وهي إحدى اللجان النيابية المتخصصة وعُهد إليها بدرس كل المشاريع واقتراحات القوانين ذات الشأن الخاص بها، وهي تتألف من تسعة نواب يتم انتخابهم سنوياً. ولهذه اللجنة رئيساً ومقرراً، وأميناً للسر، يضبط وقائع محاضرها، وقاعة

خاصة تجتمع بها كلما دعت الحاجة.

لقد نصّ قرار التنظيم الإداري للمجلس النيابي، وبما يتعلق بالمديرية العامة للدراسات والمعلومات تأكيداً على أهمية استخدام خدمات البحوث والمعلومات ووضعها بتصرف البرلمانيين لتسهيل الوصول إلى تشريع جيد، وتأدية الرسالة البرلمانية على أكمل وجه. على أن هذه المديرية العامة تتألف من:

- مديرية الدراسات والأبحاث.
- مصلحة المكتبة والتوثيق.
- مصلحة المعلوماتية.

وقد نص كل منها على الصلاحيات الآتية:

تتولى مصلحة الدراسات القانونية والسياسية:

١ ـ دراسة مشاريع واقتراحات القوانين من الوجهات القانونية والسياسية والفنية من خلال رجال قانون واختصاصيين في كافة أعمال اللجان النيابية التي حددها النظام الداخلي لمجلس النواب.

- جميع الأمور والقضايا التي يطلب رئيس المجلس دراستها.
- ابداء الرأي بالأمور المتعلقة بشؤون الموظفين والعاملين في المجلس.

٢ ـ تتولى مصلحة الدراسات الاقتصادية والاجتماعية والانمائية:

- دراسة الموازنة العامة وتقديم الاقتراحات في شأنها إلى رئيس المجلس.
- وضع الدراسات والأبحاث في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والانمائية.
- وضع الدراسات والأبحاث في مختلف الشؤون التي يكلفها بها رئيس المجلس.

٣ ـ تتألف مصلحة المكتبة والتوثيق من:

- دائرة المكتبة والتوثيق.
- دائرة الترجمة.
- دائرة النشر.

أ ـ تتولى دائرة المكتبة والتوثيق

- إدارة مكتبة المجلس.
- أعمال التوثيق للكتب والدوريات والمجلات والصحف والمطبوعات المختلفة.
- ارشاد المطالعين إلى مراجع البحث.

ب ـ تتولى دائرة الترجمة:

- ترجمة وتعريب النصوص والمستندات والوثائق التي يحتاج إليها المجلس.

ج ـ تتولى دائرة النشر:

- تأمين طبع النشرة الخاصة بمحاضر جلسات المجلس النيابي وتأمين تجليدها وتوزيعها.
- إصدار نشرة دورية تتضمن جميع القوانين الصادرة عن المجلس خلال عقد معين.
- إصدار المجلة النيابية.

٤ ـ تتولى مصلحة المعلوماتية المهام التالية:

- إعداد ووضع الدراسات اللازمة لمكننة أعمال المجلس النيابي الإدارية والتشريعية والتوثيق المكتبي والقانوني وإدارة نظامي الاقتراح الالكتروني والصوت.
- خزن وتنسيق المعلومات المختلفة واستعادتها وتطبيق وسائل التكنولوجيا الحديثة في مجالي التشريع والإدارة لتسهيل عمل المشرعين وتطوير الدراسات وأعمال التوثيق المكتبي والقانوني.
- ربط المجلس بشبكة اتصالات دولية ووطنية من اجل تبادل المعلومات واستثمارها.

تتألف مصلحة المعلوماتية من:

- الدائرة الإدارية.
- دائرة التوثيق.
- دائرة البرمجة.
- دائرة الصيانة.

أ ـ تتولى الدائرة الإدارية:

- القيام بالأعمال المكتبية من مراسلات ومحفوظات.
- الإشراف على قلم المصلحة وتوزيع العمل بين الموظفين.

ب ـ تتولى دائرة التوثيق:

- إعداد الفهارس بالمنشورات الدورية والكتب والقوانين ومحاضر الجلسات.
- العمل على تسهيل الوصول إلى المحفوظات المبرمجة عند الحاجة وذلك وفق الطرق العلمية المعتمدة في مجال التوثيق.
- يعاون رئيس دائرة التوثيق موثق مساعد في تنسيب جميع المحفوظات لاحضارها عند الطلب واعادتها إلى أماكن حفظها في المكتبة.

ج ـ تتولى دائرة البرمجة:

- وضع برنامج عمل متكامل للمعلوماتية في مجلس النواب يتضمن كافة البرامج الضرورية لمكننة أعمال مجلس النواب.
- اعداد دورات تدريبية للموظفين بالتنسيق مع دائرة الصياغة تشمل البرامج الموجودة داخل المجلس إضافة إلى البرامج الجديدة.
- العمل مع كافة المديريات في مجلس النواب لتحديد حاجاتهم ومساندتهم في مكننة اعمالهم.
- تأمين البرامج الضرورية لأعمال المكتبة ومساعدة مستخدمي هذه البرامج.
- الحفاظ على كافة البرامج المطورة خصيصاً لصالح مجلس النواب وتطويرها وتدريب الموظفين على استخدام هذه البرامج.
- تطوير البرامج العامة وخاصة برامج المعالجات الطباعية في مجلس النواب وتدريب الموظفين عليها.
- تأمين البرامج الضرورية لتبادل المعلومات مع الإدارات الحكومية.
- إدارة شبكة المعلوماتية الموجودة حالياً في مجلس النواب وتوسيعها وربط الموظفين بالشبكة، وحفظ سرية المعلومات وحقوق المستخدمين.
- العمل على تحديث وتطوير موقع مجلس النواب على شبكة الانترنت من خلال لجنة الانترنت في مجلس النواب.
- إدارة البريد الالكتروني وتنظيم العمل به ليشمل جميع الموظفين والنواب مع المحافظة على خصوصيات الرسائل الالكترونية من خلال التوزيع الالكتروني المباشر.
- توفير المساعدة والدعم التقني للموظفين عند اقتضاء الحاجة.

تتولى دائرة الصيانة:

- وضع لائحة شاملة سنوية لكافة أجهزة وبرامج المعلوماتية الموجودة في مجلس النواب.
- التأكد من صيانة كافة الأجهزة والبرامج ووضع لائحة سنوية بحاجات الصيانة.
- تأمين حاجيات أجهزة المعلوماتية عبر وضع لائحة سنوية لهذه الحاجيات (قرطاسية المعلوماتية).
- الحفاظ على كافة المعلومات المتعلقة بالأجهزة وشبكة المعلوماتية والبرامج الموجودة في مجلس النواب.
- التأكد من سلامة وصيانة التمديدات الكهرباء والمعلوماتية لشبكة البرمجة الموجودة داخل المجلس.

هذا وتعتبر مجلة الحياة النيابية منبراً للدراسات القانونية والتشريعية بمفهومها الشامل، كما تعتبر مصدراً للدراسات التشريعية عبر ما راكمته من أبحاث ونصوص قانونية على مدى فترة طويلة من بداية العمل فيها. وقد صدرت الأعداد الخمسة الأولى قبل سنة ١٩٧٥، ثم توقفت بسبب الحرب الأهلية سنتي ١٩٧٥ ـ ١٩٧٦، ثم أعاد دولة رئيس مجلس النواب الرئيس نبيه بري إصدارها بعد انتخابه رئيساً للمجلس النيابي سنة ١٩٩٢، وهي لا تزال تصدر دورياً حتى هذا التاريخ إلى أن وصلت إلى العدد ١١٠، وتناولت مختلف

الشؤون السياسية، والاقتصادية والمالية والاجتماعية، والتاريخية.

كذلك أوجبت المادة ٦٠ من القرار ٩٣٤ على دائرة الدراسات البرلمانية والقانونية، تزويد اللجان النيابية بالدراسات القانونية وإعداد ملفات تتناول مشاريع واقتراحات القوانين المحالة إليها من المديرية العامة للجلسات واللجان، وإعداد ملفات حول التوجهات التشريعية الدولية الحديثة فضلاً عن إعداد دراسات تشريعية مقارنة، كما أوجبت المادة ٦٢ على دائرة دراسات القطاع العام إعداد ملفات توثيقية حول متابعة تطبيق القوانين الصادرة عن مجلس النواب لجهة توفير المعلومات حول إصدار المراسيم التطبيقية أو القرارات الوزارية وتوفير هذه المعلومات ووضعها بتصرف النواب واللجان النيابية وكل من يطلبها، وذلك عملاً بقانون حق الوصول إلى المعلومات.