واجبات ومهام النائب في البرلمان اللبناني

أكرم حمدان(*)

يكثر الحديث عند كل إستحقاق أو دورة إنتخابات تشريعية عن دورالنائب في البرلمان اللبناني، لا سيما وأن الأعراف والممارسات ربما كرست مفاهيم خاطئة حول دورومهام النائب في البرلمان وربطه بتقديم الخدمات للناخبين وتحقيق مطالبهم.

ومن المفاهيم الخاطئة لدور النائب ومهمته، تحوله إلى ما يشبه ساعي بريد أو مؤدي خدمات، يقدم واجب العزاء في الأتراح ويزورالناخبين أوأبناء منطقته في الأفراح، أو يوظف أبناءهم ويقدم لهم المساعدات.

وقد تكرست هذه المفاهيم بسبب تقاعس الحكومات المتعاقبة منذ الإستقلال حتى يومنا هذا عن توفير الحد الأدنى من حقوق المواطنين في التعليم والإستشفاء والسكن والتوظيف إنطلاقا من مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة.

لذلك لا بد من التوقف مليا حول دور النائب ومهامه وصلاحياته وفقا للدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب وإنطلاقاً من الأصول الدستورية ومفهوم الديمقراطية اللتان تعتبران النائب مشرّعاً بالأساس وليس مختاراً للحي أو رئيسًا للبلدية.

إن ما يملكه النائب من صلاحيات وما يجب أن يتحمله من مسؤوليات هوأكبر بكثير من الشائع، فهو يساعد المواطنين من خلال ما يتمتع به من سلطة تشريعية تتمثل في إقتراح القوانين والمشاركة في جلسات الهيئة العامة لمجلس النواب لإقرارهذه القوانين، فضلاً عن صلاحياته بالمشاركة أوالحضور في اللجان النيابية وصلاحية النائب المالية، وصلاحيته في الرقابة على أعمال الحكومة، إضافة إلى دوره في إنتخابات اللجان النيابية ورئاسة المجلس النيابي ورئاسة الجمهورية وتسمية رئيس الحكومة.

فما هو دور النائب وصلاحياته ومهامه؟

(*) صحافي وكاتب متخصص بشؤون البرلمان وأستاذ جامعي.

دور النائب

كرَّس الدستور اللبناني مبدأ فصل السلطات في الفقرة (هـ) من مقدمته، وأكدت الفقرة (د) "أن الشعب مصدرالسلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية"، وأناط الدستور السلطة الإشتراعية بمجلس النواب (المادة ١٦)، وهذا ما يفهم منه مباشرة أن عمل النواب هو التشريع.

إذن فالنائب هو عضو في السلطة الأهم في البلاد، أي السلطة التشريعية، ودوره تشريعي ورقابي، فالتشريعات تصدر بعد موافقة المجلس عليها، ورقابة أداء الوزراء تخضع للنواب، انطلاقاً من الدورالرقابي الذي كفله الدستور لهم.

إن الدستورلا يعطي المجلس النيابي سلطة إقرار القوانين والتشريعات وسلطة الرقابة على سياسة الحكومة وأعمالها فحسب، بل إن للبرلمان إختصاصاً مالياً وقضائياً وإنتخابياً.

هذه الإختصاصات لا يقتصرالنص عليها في الدستور، بل هناك النظام الداخلي لمجلس النواب الذي يتضمن صلاحيات رئيسه، وهيئة مكتبه، وممارسة النواب لصلاحياتهم وإستقالاتهم ولجان المجلس والإقتراحات والمشاريع ونظام الجلسات والمناقشات، كما يكفل النظام الداخلي لأعضاء المجلس النيابي حرية التعبير عن آرائهم وأفكارهم أياً كانت إتجاهاتهم أو إنتماءاتهم السياسية أو الحزبية.

كما أن أعضاء البرلمان يتم إنتخابهم لخدمة مصالح الشعب، وليس لخدمة مصالحهم الخاصة، و"عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل ناخبيه"، وفق المادة ٢٧ من الدستور.

ولا يحق للناخبين أن يُملوا على نوابهم توجهاتهم السياسية أوأن يتدخلوا في خياراتهم، ولا يُمكن سحب الوكالة المعطاة للنواب حتى في حالات التمديد القسري وتبقى لحظة المحاسبة يوم الإنتخاب كل أربع سنوات.

صلاحيات النائب التشريعية

إن مهام وصلاحيات النائب هي أولاً، الوظيفة التشريعية التي تعتبرالمهمة الأساسية التي يمارسها مجلس النواب وفقاً لمبدأ فصل السلطات، ولنص المادة ١٨من الدستور التي تحدثت عن أن لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق إقتراح القوانين، ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب، وبالتالي فإن للنائب دورًا هامًا في العملية التشريعية، سواءً في إقتراح القانون، أوعند مناقشته في اللجان أو في الهيئة العامة لدى التصويت عليه.

إن العملية التشريعية التي ينجم عنها سنّ القوانين التي تنظّم حياة المواطنين وعلاقاتهم بعضهم ببعض وعلاقة الحكم بالشعب، تتيح للنائب وبالتالي لمجلس النواب مجتمعاً الإسهام في رسم السياسة الداخلية للبلد فضلاً عن السياسة الخارجية والسعي إلى تنفيذهما.

يعود للنائب صلاحية إقتراح القوانين، على أن يُقدم الإقتراح إلى المجلس بواسطة رئيسه، ويُرفق بمذكّرة تتضمن الأسباب الموجبة (المادة١٠١ نظام داخلي).

وحق إقتراح القانون مطلق لكل نائب، ولكن لا يجوز أن يوقّع على إقتراح القانون أكثر من عشرة نواب (المادة١٠١نظام داخلي)، إلا إذا كان الإقتراح يرمي إلى تعديل دستوري فيجب أن يوقع عليه عشرة نواب على الأقل(المادة٧٧دستور)، وكل إقتراح قانون لا ينال موافقة المجلس لا يمكن أن يطرح ثانية للبحث في العقد نفسه (المادة٣٨ من الدستور). وعندما يتقدَّم أحد النواب باقتراح قانون، يعمل رئيس المجلس على إحالته على اللجنة أو اللجان المختصة وإيداعه الحكومة للإطلاع (المادة١٠٢ نظام داخلي).

تعتبراللجان النيابية الأجهزة الأساسية

للسلطة التشريعية، فمن خلالها تعمل على وضع التحضيرات اللازمة للعملين التشريعي والرقابي، ودراسة اللجان لمشروع أو إقتراح القانون تعتبرالعملية الجوهرية الأساسية والمرحلة الفنية التي تمكّن الهيئة العامة من مناقشة القانون بشكلٍ موضوعي دقيق.

وينتخب المجلس النيابي لجانه الدائمة، عند بدء دورة تشرين الاول/ أكتوبرمن كل سنة، ويحظّرالقانون، الجمع بين عضوية اللجان وبين كل من رئاسة المجلس أو نيابة الرئاسة والوزارة (المادة٢٥ النظام الداخلي).

كما أن النواب ملزمون بحضورجلسات اللجان، بحيث يعتبرمستقيلاً حكماً عضو اللجنة الذي يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مشروع مقدم وفقا للمادة ٦١ من النظام الداخلي، وعلى رئيس اللجنة ان يبلغ رئيس المجلس الأمرلإنتخاب خلف له وفقا للمادة ٤٤ من النظام الداخلي.

لكلٍ من اللجان الدائمة والخاصة، أن تنتخب من أعضائها لجنة فرعية لدراسة مواضيع معينة، وعلى اللجنة الفرعية أن تقدم تقريرًا بنتيجة أعمالها الى اللجنة الأصلية (المادة٢٤ نظام داخلي). ولكل نائب حق حضور جلسات اللجان ولو لم يكن عضوًا فيها وله أن يناقش المواضيع المطروحة على البحث وأن يبدي رأيه وأن يتقدم باقتراحات وبتعديلات كسائر أعضاء اللجنة غيرأنه لا يحق له الإشتراك في التصويت (المادة٣٣ نظام داخلي)، إلا في حالة واحدة نصّت عليها المادة ٤٣ من النظام.

تعتبرالمناقشة في جلسات الهيئة العامة، من مقتضيات الوظيفة النيابية، وعلى هذه المناقشات يستند القضاة والفقهاء وكل أفراد الشعب للوقوف على نية المشترع التي تساهم في تفسير النص عند تطبيقه، فالمناقشة العامة هي الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وتكون هذه المناقشة على صورتين، إما مناقشة عامة لكامل النص، أو مناقشة المشروع مادة مادة، ويتدخل خلال المناقشة مادة مادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، كلاً من مقدِّم الاقتراح، والحكومة ورئيس أو أحد أعضاء اللجنة النيابية التي تولت دراسة المشروع، مع الإشارة إلى أن لكل نائب حق الأولوية في الكلام مرة واحدة في كل أمر يتعلق بالنظام الداخلي أو إذا كان قد قدم إقتراحا بتعديل المشروع أو الإقتراح موضوع البحث أو أراد شرحه أو طلب استرداده(المادة ٦٩من النظام الداخلي)ولا يجوز للنائب أن يتكلم أكثر من مرة واحدة في مناقشة موضوع واحد أثناء جلسة المناقشة العامة إلا في الحالات المنصوص عليها في النظام الداخلي، كما أن لكل نائب حق إقتراح قفل باب المناقشة في أي موضوع تكلم فيه على الأقل نائبان في تأييده ونائبان في رفضه أو تعديله باستثناء المواضيع المتعلقة بالدستور والثقة ومناقشة الموازنة مناقشة عامة.

صلاحية الرقابة المالية للنائب

تتجلى صلاحية الرقابة المالية للنائب، من خلال دوره في مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة، ثم قطع حساب الموازنة، ثم من خلال إقراره للقوانين المالية المتعلقة بالضرائب والرسوم والقروض والإمتيازات والإلتزامات وغيرها من القوانين المالية.

ويشارك النائب مباشرة في إقرار الموازنة، إستناداً إلى نص الدستور، فإن الموازنة هي إجازة بالجباية والإنفاق ولا تصبح نافذةً إلا إذا أقرَّها مجلس النواب بقانون. وبموجب المادة ١٨ من قانون المحاسبة العمومية يقر مجلس الوزراء مشروع الموازنة في صيغته النهائية، ويودعه السلطة التشريعية ضمن المهلة المحددة في الدستور، وفور ورود مشروع الموازنة إلى مجلس النواب، يبلغ جميع النواب مشروع

الموازنة العامة، وتدعو لجنة المال والموازنة إلزامياً كل لجنة من لجان المجلس والوزراء المختصين، ويشترك أعضاء هذه اللجنة في المناقشة وتقديم الإقتراحات والتصويت (المادة٤٣ النظام الداخلي)، يجري التصويت على الموازنة بنداً بنداً في الهيئة العامة (المادة ٨٤ النظام الداخلي)، والسبب في ذلك، هو إلزام النواب بمناقشة كل بند من بنود الموازنة التي تتضمن النفقات، بحيث يحقُّ لهم خفض النفقات التي يجدونها غير ضرورية أو تحتوي على هدرٍ للأموال العامة.

بعد إنتهاء تنفيذ الموازنة تعمل الحكومة على إعداد حساب نهائي بالواردات والنفقات وتعرضه على السلطة التشريعية للمصادقة عليه، ويسمى هذا الحساب النهائي قطع حساب الموازنة.

ومن الصلاحيات المالية للنائب ما ورد في مواد الدستوراللبناني، لجهة أن السلطة التشريعية، هي السلطة الوحيدة صاحبة الإختصاص في إقرارالقوانين المالية، إنطلاقا من إعطاء ممثلي الشعب صلاحية التصرف بالأموال العامة نيابة عنهم، لذا فإن فرض الضرائب والرسوم ولو كان من إختصاص وزارة المالية، إنما لا يُصبح نافذا ما لم يقره مجلس النواب، فهوالذي يقرالقوانين المالية، والذي يراقب الحكومة حول كيفية تنفيذ هذه القوانين.

الصلاحية الرقابية على أعمال الحكومة

إن الرقابة البرلمانية تعني مراقبة أعمال الحكومة وتصرفاتها وسياستها العامة الداخلية والخارجية، وعن طريقها يستطيع البرلمان الوقوف على كيفية أداء الجهاز الحكومي لأعماله ومن ثم مدى مشروعيته وكفاءته.

وتهدف الرقابة إلى إسداء النصح للحكومة لكي تتجنب الأخطاء، وتؤدّي إلى الكشف عن التجاوزات والمخالفات التي قد تقع من الإدارات الحكومية المختلفة بهدف دفع الوزراء المختصين إلى التحرّك نحو معالجة قصور أداء الإدارات التابعة لهم.

وتأخذ الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على الحكومة، تسمية الرقابة السياسية، فهي رقابة لا تصل إلى درجة إبطال أو إلغاء الأعمال أو التصرفات التي تتخذها الحكومة، بل هي رقابة تتوقف عند حدود عدم المسِّ بمبدأ فصل السلطات، واستئثار الحكومة بالسلطة التنفيذية، لذلك فإن فعالية هذه الرقابة ارتبطت بتجاوب الحكومة مع ملاحظات النواب وتوجيهاتهم، والتي في حال عدم التزامها بهذه التوجهات فيكون بإمكان المجلس النيابي حجب الثقة عن الحكومة وإسقاطها.

وتتخذ الرقابة البرلمانية على الأعمال الحكومية، إما شكل سؤال، أو إستجواب أو تحقيق برلماني، وأخيراً طرح الثقة بالحكومة.

يحق لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى احد الوزراء، وللحكومة أن تجيب على السؤال فوراً أو أن تطلب تأجيل الجواب. يحوَّل السؤال والجواب إلى الهيئة العامة للمجلس النيابي، وفيها يجري تلاوة السؤال والجواب عليه، وفي هذه الجلسة يعلن النائب إكتفاءه، فيختم بحث الموضوع أو أن يعلن رغبته في الكلام، عندها يعطي وحده حق الكلام في موضوع السؤال وللحكومة حق الجواب، فإذا أعلن السائل اكتفاءه بالجواب ختم بحث الموضوع وإلا حق له تحويله إلى إستجواب تتبع في شأنه الأصول المتبعة في الإستجوابات.

ويحقُّ لكل نائب أن يطلب إستجواب الحكومة بمجموعها أو احد الوزراء في موضوع معين، يقدم طلب الإستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة (المادة ١٣١من النظام الداخلي)وأيضاً يحق للنائب الذي وجَّه سؤالاً إلى الحكومة ولم تجب عليه ضمن

المهلة القانونية، أن يحول سؤاله إلى استجواب (المادة ١٢٦ من النظام الداخلي) وكذلك الأمر إذا لم يقتنع النائب بجواب الحكومة على هذا السؤال (المادة ١٢٩نظام داخلي).

فور ورود الجواب على الإستجواب، أو بعد إنقضاء المهلة إذا كانت الحكومة لم تجب عليه، يدرج موضوع الإستجواب في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للإستجوابات حسب تاريخ وروده.

وفي سياق تفعيل الدورالرقابي لمجلس النواب على العمل الحكومي، حددت المادتان ١٣٦ و١٣٧ من النظام الداخلي تخصيص جلسة للأسئلة والأجوبة أو جلسة للإستجوابات أو للمناقشة العامة كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية، وتعيين جلسة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة بناءً على طلبٍ من الحكومة أو من عشرة نواب على الأقل بعد موافقة المجلس.

كذلك، فإن حق طلب التصويت على الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الإستثنائية ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترع عليه إلا بعد إنقضاء خمسة أيام على الأقل من إيداعه أمام عمدة المجلس وإبلاغه الوزراء المقصودين بذلك (المادة٣٧ من الدستور).

وقد ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب أن للحكومة ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بعد إنتهاء المناقشة في الإستجوابات أو في المناقشة العامة، كما يحق للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي هذه الحال يعتبر رفض المشروع نزعا للثقة بالحكومة.

الصلاحية القضائية للنائب

منح الدستور اللبناني مجلس النواب، صلاحية قضائية في إطار مهامه الرقابية على أعمال الحكومة، عندما أعطاه حق إتهام رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم، واشترط لذلك أن لا يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس(المادة ٧٠ من الدستور).

وهذا الدورالقضائي إستخدمه مجلس النواب عام٢٠٠٣، من خلال ملفي، الوزيرفؤاد السنيورة في قضية محرقة برج حمود، والوزير شاهيه برسوميان في قضية بيع الرواسب النفطية، باعتبارأن صلاحية الملاحقة في هذين الملفين هي لمجلس النواب والمحاكمة للمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء.

وللنائب الحق في الإدعاء عند إرتكاب رؤساء الحكومة والوزراء الخيانة العظمى أو عند إخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم، وفورالإحالة من قبل المجلس النيابي، تنشأ لجنة نيابية خاصة تسمى "لجنة التحقيق" مؤلفة من رئيس وعضوين أصيلين، وثلاثة نواب إحتياطيين، ينتخبهم المجلس النيابي في ذات جلسة الإدعاء السابقة، وتتحرى لجنة التحقيق فيما إذا كانت الأفعال المنسوبة إلى الشخص أو الأشخاص المطلوب اتهامهم ثابتة الثبوت الكافي.

وفور إختتام التحقيق، تجتمع لجنة التحقيق في جلسة سرية، فتتذاكر وتضع تقريرها في القضية الذي يتضمن، اسم أو أسماء المطلوب اتهامهم- العلة أو الجرم المنسوب إليهم- تقديرما إذا كانت الأفعال ثابتة الثبوت الكافي- إعطاء هذه الأفعال وصفها القانوني وتعيين النصوص التي تنطبق عليها بتاريخ إرتكابها.

كذلك يستطيع البرلمان القيام بإجراء التحقيق البرلماني من خلال تشكيل لجان تحقيق في ملفات معينة، على الرغم من أن الدستوراللبناني لم ينص على هذه الصلاحية، ولكن تستمد وجودها من الأعراف الدستورية المرتبطة بالنظام البرلماني، كون البرلمان يعتبر

المؤسسة الدستورية الأولى في الدولة، والممثل الوحيد للإرادة الشعبية .

الصلاحية الإنتخابية للنائب

تتجلى هذه الصلاحية في العملية الإنتخابية التي يمارسها النائب سواء في إنتخاب اللجان أو هيئة المكتب أو تسمية رئيس الحكومة أو إنتخاب رئيس مجلس النواب أو نائبه أو رئيس الجمهورية.

وحدد الفصل الثالث من النظام الداخلي لمجلس النواب الذي يتضمن المادتين ١١ و١٢ آليات عملية الإنتخاب التي تجري في المجلس وكيفية إحتساب النتائج كدليل على الدورالإنتخابي للنائب.

وتجري جميع عمليات الإنتخاب في المجلس بالاقتراع السري بواسطة ظرف خاص وأوراق نموذجية بيضاء تحمل كلاهما ختم المجلس توزع على النواب.

وكل ظرف يتضمن اكثر من ورقة واحدة أو يحمل علامة فارقة يعتبرلاغياً.(المادة ١١ نظام داخلي).

ولا تدخل في حساب الأغلبية في أي إنتخاب يجريه المجلس الأوراق البيضاء أو الملغاة، وتعتبر ملغاة كل ورقة تتضمن: أسماء يفوق عددها المراكز المحددة في النظام، أو تحتوي على علامة تعريف أو تمييز من أي نوع كانت، أوتتضمن غير الاسم والشهرة مجردين، وتتلف أوراق الإنتخاب فور إعلان النتائج.(المادة ١٢ نظام داخلي).

وأشارت النصوص الدستورية للدورالإنتخابي عندما تحدثت المادة ٣٦ من الدستور عن طريقة إعطاء الآراء بالتصويت الشفوي أو القيام والجلوس إلا في الحالة التي يراد فيها الإنتخاب فتعطى الآراء بالإقتراع السري.

كذلك تحدثت المادة ٤٥ من الدستورعن الدورالإنتخابي للنائب عندما أشارت إلى أنه ليس لأعضاء المجلس حق الإقتراع ما لم يكونوا حاضرين في الجلسة ولا يجوز التصويت بالوكالة.

حقوق النائب وواجباته

لم يفرد النظام الداخلي لمجلس النواب فصلاً خاصاً أو باباً معيناً تحت عنوان حقوق وواجبات النائب، إنما أتت هذه الحقوق في قوانين مختلفة وإن كان يرعاها النظام الداخلي.

ومن أهم الحقوق النيابية التي تضمن إستقلالية السلطة التشريعية وعدم تعرّضها للتدخلات والضغوط هو الحق في الحصانة النيابية، حيث أن الحصانة تمنح لكل عضو برلماني الضمانات التي تمنع مساءلته وملاحقته القانونية نتيجة لآرائه أو تصريحاته.(المادتان ٣٩ و٤٠ من الدستور).

ومن الحقوق المهمة كذلك الحق في عضوية اللجان البرلمانية، كما يجوزلأعضاء مجلس النواب أن يكوّنوا كتلاً برلمانية على أن تلتزم الكتل في ممارساتها لأعمالها بالدستوروالقوانين النافذة، وللنائب الحق في الإستقالة من عضويته في البرلمان.

ولعل من أهم الواجبات التي تقع على عاتق النائب، هو واجبه في حضور الجلسات، فهو أنتُخب من قبل الناس كي يقوم بتمثيل مصالحهم وتطلعاتهم ضمن المؤسسة التشريعية.

وتنظّم أغلب البرلمانات في العالم حضورأعضائها في جلسات اللجان والجلسات العامة من خلال توجيهات دائمة تشترط إبلاغ رئيس المجلس النيابي بأسباب التغيّب عن الحضور.

وقد تشمل عقوبة "التغيّب غيرالمبرر" نشرإسم العضو في قائمة الحضوروالغياب.

– توجيه اللوم الرسمي أو "الدعوة للإنصياع للنظام".

- حسم جزء أو نسبة معينة من راتب العضو.
- الإيقاف المؤقت.
- سحب التفويض البرلماني.

نأمل أن تشكل هذه الدراسة والقراءة لمفهوم ودورالنائب وصلاحياته، مساهمة في رفع مستوى التمثيل النيابي في الحياة الوطنية العامة بما يتجاوزالمصالح الفردية والحزبية والطائفية، ويجعل النائب جزءاً من الحكم المسؤول الذي يحصّن الدولة بالعدالة والمساواة ويحقق التنمية وتطويرمفاهيم الدولة والمواطنية وإخراج الولاءات من المصالح الذاتية الضيقة إلى رحابة الإنتماء الوطني العام.

* * *

المصادر

- الدستور اللبناني.
- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- د.مازن خطاب، "شتّان بين دورالنائب والممارسات النيابيّة!"، جريدة اللواء، ٢٩ آذار، ٢٠١٨.
- "ما مهام النائب في لبنان؟"، موقع العهد الإخباري، ٢٠١٨/٣/٥.
- "دورالنائب بين الواقع والمرتجى" Lebanese Center for Active Citizenship، ٢٠١٣/٦/٣٠.