المجتمع المدني
ودوره في عمل اللجان النيابية

مدير عام شؤون الجلسات واللجان
الدكتور رياض غنام

لا شك أن أحد معايير الديمقراطية في أي بلد تكمن بمدى مشاركة شرائح المجتمع المدني بشكل أو بآخر في العملية التشريعية، فالديمقراطية لا تعني فقط ممارسة الشعب لحقه في الانتخاب عبر اختيار ممثليه في الندوة البرلمانية، بل مواكبة القوى الأهلية وخصوصاً المتخصصة منها للعملية التشريعية من خلال إطلاع الهيئة النيابية على متطلبات المجتمع وحاجاته، ورفدها بالمعلومات الضرورية وحاجات بعض شرائحه بهدف إصدار تشريعات تسد النقص، وتزيل الغبن اللاحق بإحدى هذه الشرائح، وذلك على مختلف مستوياتها الاجتماعية أو الاقتصادية أو الفكرية.

لقد تطوّر مفهوم الديمقراطية عبر التاريخ من الديمقراطية المباشرة إلى غير المباشرة. وأننا لنشهد اليوم شيئاً من العودة إلى ينابيع الديمقراطية الأم، فباتت معايير الديمقراطية تكمن بمدى ما تسمح الهيئات التمثيلية، والقوى الحاكمة، من مشاركة القطاعات الأهلية في إصدار تشريعات تستجيب لحاجات المجتمع وتلبي طموحاته المستقبلية على مختلف المستويات، تعبيراً عما ينسجه الحاكم أو الهيئة التي يمثّلها من تشريعات خاصة أو فئوية إرضاء أو إنصافاً لطبقة خاصة من السكان.

وإذا كانت الديمقراطية هي حكم الشعب بالشعب سواء أكانت مباشرة أم غير مباشرة، فإن ذروة ممارستها في مجتمعاتنا الحديثة، تكمن اليوم بالمدى الواسع الذي يسمح لمختلف شرائح المجتمع المدني بالمشاركة في إصدار تشريع جيد يستجيب لحاجات السكان ومتطلباتهم الحياتية، فيأتي ضمن معايير العدالة والمساواة والشمولية...

ان الحديث عن معايير العدالة والمساواة، وبالتالي عن الجودة التشريعية، تنعكس على السياسة التشريعية بشكل عام، من خلال توافقها مع النصوص الدستورية والقانونية. ولا بد لأي تشريع عادل أن يراعي مجموعة من العناصر الثقافية والسياسية والاجتماعية المعبّرة عن تطلعات الناس من خلال تمكيّن مشاركة القوى الاجتماعية في صناعة التشريع. وهذا ما درجت عليه البرلمانات العالمية مؤخراً، ومنها البرلمان اللبناني حيث تحظى مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات الأهلية، بدور متصاعد في عملية التشريع اللبناني، فتتغلغل أحكام عادات المواطنين، وتقاليدهم، وظروف معاشهم وكيفية تفكيرهم، بأحكام القانون فترتبط بالبنية الاجتماعية عبر قوننة العادات والأعراف والتقاليد التي هي أحد مصادر التشريع. ليس في لبنان فحسب، وإنما في سائر الدول العربية ودول العالم.

ولبنان هو من بين الدول المتقدّمة على هذا الصعيد، خصوصاً وانه عرف حق الانتخاب منذ أكثر من مئة وخمسين سنة عبر نظامي القائمقاميتين والمتصرفية.

نصت المادة ١٣ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦، على أن "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة، وحرية الطباعة، وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات، كلها مكفولة ضمن دائرة القانون". ويتبيّن 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 يقدّمه المجتمع المدني بمختلف نشاطاته واختصاصاته من مبادرات وأفكار تخدم العملية التشريعية، وترقى بها في معارج تقديم قانون جيد يعبّر عن تطلعات وحاجات المواطنين والسكان.

يتميّز لبنان تاريخياً بظاهرة التعددية الحزبية، المتقاطعة مع تعددية الجماعات الدينية والمذهبية التي بلغ عددها تسع عشرة طائفة معترف بها رسمياً. وقد أفرزت هذه التعددية الحزبية والدينية، آلاف المنظمات والجمعيات والنقابات والاتحادات والنوادي الأهلية، وكلها يتخذ من المجتمع المدني منبراً له ليتعاطى شتّى الاهتمامات السياسية والدينية والاقتصادية والاجتماعية والمالية والصحية والفكرية والثقافية. وجاء النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني ليعطي هذه الشرائح المدنية حق المشاركة في التشريع وذلك من خلال المواد الآتية:

المادة ٨:

تتولى هيئة مكتب المجلس، بالإضافة للصلاحيات المنصوص عليها في هذا النظام:

- درس العرائض والشكاوى (وهي المقدّمة من المواطنين).

المادة ٣٢:

يحق للجان المجلس أن تطلب إلى الوزير المختص تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي ترى الإطلاع عليها...الخ...

المادة ٤٥:

تُحال العرائض والشكاوى إلى هيئة مكتب المجلس، ويهمل كل ما ورد منها بدون توقيع أو تتضمن عبارات نابية.

المادة ٦٤:

يبدأ المجلس أعماله بتلاوة خلاصة الأوراق الواردة، ويخصص لذلك أول نصف ساعة من الجلسة.. الخ...

لقد تطوّر مفهوم العرائض والشكاوى التي كانت ترد على مجلس النواب، وتتلى ملخصات عنها في بداية كل جلسة، إلى ما أصبح متعارفاً عليه بالأوراق الواردة التي في حقيقتها نقل شكاوى المواطنين عبر النواب إلى الحكومة مباشرة في بداية كل جلسة تشريعية. فالنائب الذي يمثّل الأمة جمعاء، حلّ مكان المواطن في نقل مطالبه وشكاويه، كما وان النائب أصبح أكثر تعبيراً عن تطلعاته السياسية ومواقفه من الحكومة معارضة أم ولاء، لذلك تراجع عدد الرسائل والعرائض والشكاوى التي كانت ترد إلى المجلس النيابي، واكتفى أصحابها بمراجعة نواب مناطقهم محملينهم مضامينها حيث تعود للنائب إعادة صياغة مضمونها على الشكل الذي يراه مناسباً.

وبالمقابل لقد نصت المادة ١٦ من الدستور على الآتي: "تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب" .

وبمعنى آخر لقد حصرت هذه المادة سلطة التشريع بمجلس النواب فقط دون غيره.

لذلك يتأتى عن هذا النص ثلاث نتائج:

الأولى: ان الشعب لا يسهم بسلطة التشريع، وبالتالي لا يجوز طرح أي قانون عادي على الشعب من خلال مؤسساته المدنية، لأن هذا الأمر يؤدي إلى تقاسم حق سن القوانين الذي خصه الدستور بمجلس النواب فقط.

الثانية: ان المجلس وحده يمارس السلطة المشترعة: فبعد إلغاء مجلس الشيوخ سنة ١٩٢٧، أصبح مجلس النواب المصدر الوحيد الذي يمارس سلطة التشريع .

الثالثة: ان مجلس النواب يجب ان يمارس بنفسه سلطة التشريع، وهذا ما يحول صراحة دون إعطاء الحكومة سلطة المراسيم الاشتراعية. فمن خلال تخلي المجلس النيابي عن اختصاصاته الطبيعية، أي عن حقه في التشريع، فإن من شأن ذلك ان يضعف من مركز المجلس النيابي تجاه الحكومة.

إزاء تشبث الدستور بالصلاحيات المعطاة إلى المجلس النيابي وإصراره على عدم جواز التخلي عن هذه الصلاحية، ولو بشكل جزئي أو مؤقت، كما هو حاصل في مسألة المراسيم الاشتراعية، وإزاء الضغط الذي تمارسه هيئات المجتمع المدني بكل أطيافها واختصاصاتها لإعطائها دوراً فاعلاً في العملية التشريعية، فقد بدا واضحاً انه بالإمكان إعطاؤها دوراً في الأعمال التحضيرية للقوانين، ولما كانت اللجان النيابية هي المطبخ الحقيقي للتشريع، وفيها يتم درس ومناقشة مشاريع القوانين وإدخال التعديلات اللازمة على النص كي يأتي معبّراً عن تطلعات الناس وحاجاتهم ومشاكلهم، لذلك شكّلت اللجان النيابية المكان الذي يتسع لجميع المعنيين بالموضوع التشريعي، فتتلاقى الإرادات وتتصارع الأفكار والآراء، وتتعدد الجلسات، ويستحضر الخبراء والمسؤولون سواء أكانوا رسميين من القطاع العام، أم من أتباع القطاع الخاص، وكل ذلك يتم في إطار من التكامل والتعاون بهدف ترقي العمل التشريعي لكي يأتي متوافقاً مع متطلبات المصلحة العامة.

ان مشاركة شرائح المجتمع المدني في العملية التشريعية، لا تنقص من صلاحية النواب الذين ينحصر فيهم وحدهم حق التشريع والتصويت، فأعضاء اللجنة النيابية وحدهم يقررون في النتيجة مشروع القانون بمعزل عن المؤسسات المدنية التي شاركتهم الدرس والنقاش. كما ان هذا الحق ينحصر فيهم وحدهم دون سائر النواب الذين كانوا يشاركون في المناقشة، إذ ان حق التصويت على المشروع داخل اللجنة ينحصر في أعضائها دون سواهم.

لقد أصبحت مشاركة المجتمع المدني في العملية التشريعية مطلباً حكومياً بقدر ما هو مطلب شعبي. وقد تجسّد ذلك مؤخراً في قرار مجلس الوزراء اللبناني، عندما عمد إلى تأليف لجنة يرأسها أحد وزراء خارجية لبنان السابقين، مهمتها تسلم المقترحات والآراء المتعلقة بقانون الانتخاب، وإعادة تصنيفها وتنظيمها وفق توجهها، ورفعها إلى اللجان المختصة. وقد أعطت هذه اللجنة مهلة شهر لمؤسسات المجتمع المدني لكي تتقدم بمشاريعها واقتراحاتها من أجل وضع قانون للانتخاب يلائم توجهات الشعب اللبناني.

وكما في مشاريع القوانين التي تُحال إلى المجلس النيابي بموجب مراسيم، كذلك في إقتراحات القوانين التي تقدّم إلى المجلس من قبل نائب أو أكثر، فان درسها في اللجان المختصة يجري كما هو حال سائر مشاريع القوانين، مع الملاحظة ان هذه الاقتراحات غالباً ما تكون من وضع الشرائح الاجتماعية المعنية بمضمون الاقتراح، ولأمناء سر اللجان النيابية الدور الكبير في صياغة الكثير من هذه الاقتراحات.

خاتمة

بعد كل هذا، يمكن القول انه لا يخفى ما للمجتمع المدني الأهلي من أهمية في مشاركته في العملية التشريعية، إلا ان الحذر والتحفظ يبقيا قائمين خصوصاً في مجتمع تتقاسمه شتى التناقضات الطائفية والمذهبية والحزبية والرأسمالية والإقطاعية والمناطقية والفئوية وغير ذلك.

ان النتائج السلبية لقوى المجتمع المدني والقوى الضاغطة، وما تكتنزه من تناقضات، قد تحد من مصداقية العملية التشريعية فتحاصرها ضمن سياج متشعب من القوى المتجاوبة أو المتعاكسة، خصوصاً وان المجتمع المدني اللبناني غني بتعددية قد تصل بتناقضاتها حدا كبيراً، لذلك وبرأينا يبقى مجلس النواب صمّام الأمان الذي يدرك واقع مجتمعه، فيعمل على تدارك التناقضات والتوفيق بين مختلف الاتجاهات إنقاذاً للوحدة الوطنية، وحفاظاً على العيش المشترك، دون أي إهمال أو إسقاط لدور المجتمع المدني الذي يبقى أحد مظاهر لا بل روافد الديمقراطية في لبنان وفي غير لبنان.