

المجلس النيابي اللبناني: قراءة اصلاحية لعمل البرلمان في ضوء العقد الثالث والعشرين

نرمين السباعي

تقرير

أيار 2023



تأسَّس 'المركز اللبناني للدراسات' عام 1989، وهو مركز للأبحاث مستقل، محايد سياسياً، ويُعدُّ من المنظمات غير الحكومية ولا يبغي الربح، تهدف رسالته الى صنع ومناصرة السياسات العامة التي تسعى لتطبيق قواعد الحكم الصالح في لبنان والمنطقة العربية.

المجلس النيابي اللبناني: قراءة اصلاحية لعمل البرلمان في ضوء العقد الثالث والعشرين

نرمين السباعي

محامية وباحثة قانونية في مجال حقوق الإنسان والحريات العامة. تركز أعمالها حول حماية الفئات المهمشة إجتماعياً وتلك المعرضة للتمييز. حائزة على إجازة في الحقوق من الجامعة اللبنانية ودراسات عليا في القانون الخاص وعلى بكالوريوس في إدارة الأعمال من الجامعة الأميركية في بيروت.

تمّ تنفيذ هذا العمل بدعم من الصندوق الوطني للديموقراطية. لا تمثل وجهات النظر الواردة في هذه الدراسة بالضرورة آراء الصندوق الوطني للديموقراطية أو مجلس إدارته.



© حقوق النشر محفوظة 2023
المركز اللبناني للدراسات ومؤسسة
البحوث والاستشارات
تصميم Polypod
تنفيذ التصميم Zéna Khairallah

برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب 55-215، شارع ليون،
رأس بيروت، لبنان

رقم الهاتف: +961 1 799 301
رقم الفاكس: +961 1 799 302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org

مقدمة

افتتح العقد الثالث والعشرون للمجلس النيابي اللبناني أولى جلساته بتاريخ 23 ايار 2018¹ وانتهى في 15 ايار 2022 مع حصول انتخابات نيابية جديدة كان مرجحاً إرجاؤها حتى اللحظات الأخيرة. شهد هذا العقد أكثر المراحل حساسية وأكثر السنوات صعوبةً في تاريخ لبنان الحديث. هذا المجلس النيابي الذي عاصر سلسلة أزمات متتالية، بدأت بانتفاضة شعبية عارمة على الفساد السياسي والمالي في البلاد، تلاها أزمة اقتصادية غير مسبوقة، وجائحة عالمية، ليتكلم بجريمة العصر، وهي انفجار مرفأ بيروت.

وعليه، ونظراً لأهمية واستثنائية هذا العقد، ارتأينا تناول أداء المجلس النيابي ودراسة مدى فعاليته خلال هذه الولاية، لا سيما أعماله عن الفترة الواقعة بين 2019-2021 من خلال تقييم إنتاجه كما ونوعاً. تكمن أهمية هذه الفترة في انها أتت إبان ثورة شعبية كانت أحد مطالبها الأساسية أداء أفضل للمؤسسات الدستورية (حكومة ومجلس نيابي وقضاء)، وشفافية أكبر في ما يخص اعمال هذه السلطات المختلفة، ومشاركة أكثر فاعلية للمواطنين والمواطنات في عملية اتخاذ القرارات، مما كان يؤمل ان ينعكس ذلك أكثر ايجاباً على الالوضاع المعيشية وفي تعزيز القرارات المستنيرة في الانتخاب والاقتراع. عندئذٍ تصبح أحد التساؤلات الاساسية هي مدى تلقف النواب والبرلمان هذه الظروف الاستثنائية في البلاد لمضاعفة المجهود البرلماني والترفع عن المناكفات السياسية الضيقة، ولا سيما لجهة تحسين الأداء الرقابي على اعمال الحكومة.

يهدف هذا الملخص الى تسليط الضوء على أبرز مكامن الضعف والخلل في أداء مجلس النواب اللبناني لوظيفته الرقابية والتشريعية، كما واطلاع الرأي العام على التحديات المؤسسية التي تواجهه على عدة صعد، إن على مستوى النظام السياسي وشدّ الحبال الدائر بين سلطاته الدستورية على ملعب الصلاحيات، أم على مستوى الإدارة وعمل النواب والرؤية التشريعية التي يفترض أن تكون بوصلة نشاطهم البرلماني. وسيتطرق هذا التقييم أيضاً الى بعض تلك القراءات الإشكالية للدستور أو للنظام الداخلي للمجلس التي تفسّر أحكام هذه النصوص بحسب ما تمليه الأجدنة السياسية للنواب وكتلهم.

وتحقيقاً لذلك، قمنا بالتمحيص في نشاط المؤسسة البرلمانية من خلال دراسة محاضر الهيئة العامة التي توفرت لدينا² والتقارير السنوية التي يصدرها المجلس حول أداء اللجان المختلفة وجلسات الهيئة العامة عن سنوات 2019-2021. وقد اخترنا هذه الفترة من الولاية تحديداً لعدة اسباب، أهمها أنها الفترة التي شهد فيها لبنان أعنى التحديات

1

التي خصصت لانتخاب رئيس للمجلس ونائبه واميني سر وثلاثة مفوضين أو ما يعرف بهيئة مكتب المجلس

2

وتجدر الإشارة الى انه لم تتوفر لدينا محاضر جلستي 28 تشرين أول 2021 و 7 كانون أول 2021

وأكثرها تعقيداً إن على المستوى السياسي، أم الاقتصادي والاجتماعي، والأمني، أم البيئي والصحي؛ فالمجلس النيابي لهذه الولاية تم انتخابه في النصف الثاني من العام 2018؛ وعليه، اقتضت معظم أعماله في هذا العام على ترتيب البيت الداخلي، من انتخاب هيئة مكتب مجلس ومفوضين ولجان مختلفة. وكذلك الأمر بالنسبة للعام 2022، حيث تم انتخاب مجلس نيابي جديد في النصف الثاني من العام (ولاية المجلس الرابعة والعشرون)، إضافة الى تعدّد الاستحصال على محاضر وتقارير هذه السنة لعدم توفرها أساساً في المجلس النيابي لغاية تاريخ كتابتنا هذه الاسطر. وانطلاقاً من ذلك، تجدر الإشارة الى أبرز الصعوبات التي واجهتنا في دراستنا، وهي ضعف الشفافية وصعوبة الوصول الى المعلومة إن لجهة عدم نشر محاضر الهيئة العامة، أو لجهة سرية مداولات جلسات اللجان، مما أدى بين التقارير السنوية والمحاضر الفعلية الى تناقض في بعض الأحيان في تعداد الجلسات، لا سيما التشريعية منها، إضافة الى الفوارق في عدد القوانين المقررة في كل سنة. وعليه، ارتأينا اعتماد الأرقام الرسمية الصادرة في التقارير السنوية لناحية عدد جلسات الهيئات العامة واللجان والقوانين المقررة، وذلك تفاعلياً لأي فوارق في المنهجية المعتمدة. أما لناحية تحديد الإشكاليات والتحديات التي تواجه عمل المجلس بشكل أفضل، وبغرض استنباط الحلول المرجوة، فقد قمنا، إضافة الى دراسة المحاضر والنظام الداخلي للمجلس، بعقد ثلاث جلسات نقاش مع نواب ومتخصصين في الشأن البرلماني، خصّصت الاولى لنقاش الادارة البرلمانية لمؤسسة مجلس النواب، والثانية للنقاش حول الوظيفة التشريعية، والثالثة أفردناها للوظيفة الرقابية.

أولاً: عمل المجلس النيابي: مؤسسة ونواب

يقوم النظام اللبناني على مبدأي الفصل بين السلطات وتوازنها، وأدائها لوظائفها الدستورية بالتعاون فيما بينها. فالدستور اللبناني هو المصدر الأساس الذي يحدد شكل وهيكلية هذه السلطات وصلاحياتها والدور المؤسساتي لكل منها، وتحديداً لمجلس النواب بحكم موقعه المركزي في النظام. فيلحظ له هو الآخر أحكاماً عامة أخرى ترعى شؤون تسيير عمله. ويحلّ النظام الداخلي لمجلس النواب ثانياً كمصدر تكمّله المادة 43 من الدستور التي أعطت المجلس النيابي الحق في ان يضع نظامه الداخلي ليحدد من خلاله دقائق عمله الداخلية، وينظم الاجراءات والاصول المتبعة في إدارة الجلسات وإقرار القوانين الخ. إضافة الى هذين المصدرين لعمل مجلس النواب، هناك العرف الذي يُحتكم اليه في حالات يفترض أن

تكون إستثناءً وليس القاعدة. وللبعد التنظيمي والإداري فيه أثر كبير على مدى فعالية العمل النيابي لجهة تحقيق المصلحة العامة والانتظام العام من خلال التشريع والرقابة. لذلك يُصبح من الأهمية بمكان تسليط الضوء على هذه المؤسسة البرلمانية لتوضيح كيفية سير عملها، وتوزّع المهام بين مختلف اقسامها. أما المشاركون في الحياة البرلمانية، فهم بحاجة الى إدراك تفاصيل الإدارة الداخلية لمؤسستهم لتحسين ادائهم ومقدرتهم على المحاسبة. كما ان تعميم الثقافة البرلمانية وأصول ممارسة العمل النيابي يتيح للهيئات المدنية والمواطنين، تقييم أداء ممثليهم في البرلمان بشكل أدق وأشمل. وهذا الأمر ينعكس ايجاباً على مستوى تعزيز الممارسة الديمقراطية وبناءها على معلومات علمية وافية.

يرعى التنظيم الإداري لمجلس النواب القرار رقم 934 الصادر عن رئيس المجلس النيابي بتاريخ 8-12-2005³. وبالاستناد الى هذا النص، يتألف مجلس النواب من الأقسام التالية، كما هو مبين في الرسم البياني من الملحق رقم 1 أدناه:

- الأمانة العامة
- المكتب الاستشاري
- جهاز الأمن

وما يهمننا بشكل أساس هنا هو الدور المحوري للأمانة العامة لمجلس النواب داخل المؤسسة البرلمانية التي يُعيّن على رأسها موظف من الفئة الأولى يتولى العديد من المهام، منها الاشراف على جميع الوحدات الإدارية التي تتألف منها هذه الأمانة، وتنسيق عمل المديريات العامة في المجلس النيابي، وعقد اجتماعات دورية منتظمة للمدراء العامين ورؤساء الوحدات، إضافة الى القيام بدور أمين السرّ لهيئة مكتب المجلس.

وبدورها، تتألف الأمانة العامة من مديريات عامة، وهي:

- المديرية العامة للشؤون الإدارية والمالية التي تتولى إعداد موازنة مجلس النواب والاهتمام بكافة الحسابات والأعمال والقرارات ذات الطابع المالي التي تعود للمجلس، بالإضافة الى جميع الأعمال الإدارية الخاصة بشؤون النواب وموظفي المجلس، كما الاهتمام بالخدمات العامة من صيانة ونظافة للأبنية.
- المديرية العامة لشؤون رئاسة المجلس، وتتولى جميع الأعمال العائدة لغرفة رئيس مجلس النواب ومقر رئاسته والمكتب الاستشاري، بما فيها الشؤون الإدارية والمراسم، وشؤون المراسم، والإعلام والضيافة.
- المديرية العامة للجلسات واللجان، وهي المسؤولة عن جميع الشؤون التي لها صلة بالعملية التشريعية، وبخاصة شؤون جلسات الهيئة

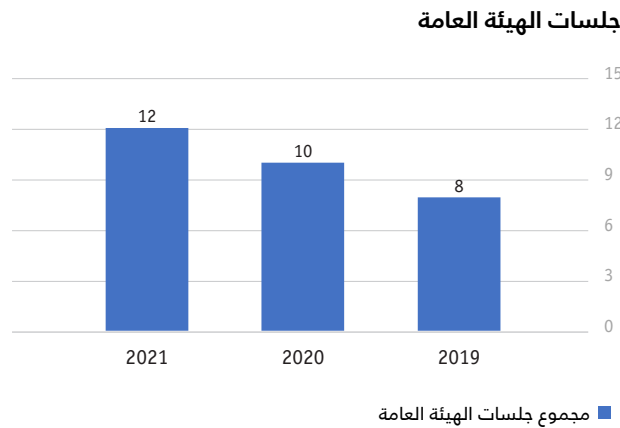
- العامّة واللجان النيابية. وهي التي تقوم بإعداد المحاضر وتصدر التقارير السنوية الخاصة بعمل الهيئة العامة واللجان المختلفة.
- المديرية العامة للدراسات والمعلومات، وهي تصدر نشرات دورية وتدير شؤون مكتبة المجلس، بالإضافة الى دورها في تحضير الدراسات والأبحاث في كافة المجالات التي تخدم متطلبات العمل التشريعي للمجلس.
 - المديرية العامة للشؤون الخارجية، وتتولى جميع الأعمال المتعلقة بالعلاقات العربية والدولية للمجلس. فهي التي تديرها وتشرف على تنظيم مؤتمرات برلمانية عربية ودولية، كما تستقبل الوفود العربية والأجنبية الزائرة للمجلس، بالإضافة الى تأمين معاملات وإجراءات السفر للنواب المكلفين بالسفر الى مؤتمرات دولية.
 - المفتشية العامة، وهي تتولى التفتيش الدوري للوحدات الإدارية الخاصة بالمجلس، وترفع تقارير دورية شهرية وسنوية للأمين العام مع تقديم آراء ومقترحات بشأن تعديل الأنظمة المتعلقة بتنظيم المجلس. كما يمكنها التحقيق شخصياً مع الموظفين بتكليف من رئاسة المجلس.
 - مصلحة المعلوماتية والتي تتولى إدارة شبكة المعلوماتية الموجودة في المجلس وتضع الدراسات اللازمة لتطوير مكننة أعمال المجلس وتطوير البرامج التي تساهم في تطوير أعمال المشرّعين وعملية تبادل المعلومات مع الإدارات الحكومية، إضافة الى خزن وتنسيق المعلومات المختلفة وإدارة موقع مجلس النواب على الانترنت.
 - مراقب عقد النفقات
 - المصلحة الإدارية المشتركة

ان تسليط الضوء على الهيكلية التنظيمية والإدارية لمجلس النواب يستدعي تأملاً في مدى فعالية النموذج الإداري لهذه المؤسسة، إن على مستوى الهيكلية وتوزّع الوظائف بين فروعها وأحكام النصوص الناظمة لعمله، أم على مستوى فهم النواب لهذه النصوص وترجمة ذلك ممارسةً. والبحث في هذا المستوى كان من التحديات الأساسية التي واجهتها الدراسة، بحيث ان الأدبيات المكتوبة عن الإدارة البرلمانية تكاد تكون شبه معدومة في ظل تعدّد القرارات الصادرة في هذا الشأن بشكل غير منظم. فلا البحث النظري كان يديهياً، ولا النقاش العملائي مع المختصين والمعنيين كان وافياً أو محيطاً بالتفاصيل المطلوبة، مما ابقى لدينا العديد من الاسئلة والاستيضاحات، ولا سيما لجهة الموارد البشرية والمالية ومدى الفعالية الادارية وحدود التبعات والمسؤوليات في الهرمية الحالية⁴. وما يزيد الأمر تعقيداً هو ان المجلس، كمؤسسة

إدارية، غائب تماماً عن المكننة والتطور التكنولوجي وبعيد كل البعد عن الشفافية والحدّات، بحسب النواب والمختصين. وما يدلّ أكثر على ذلك، هو الصعوبة التي واجهتها الدراسة للحصول على معلوماتٍ وافية ودقيقة تخص عمل المجلس النيابي، فضلاً عن ان موقع مجلس النواب الإلكتروني الرسمي غير منظم والذي يفتقر الى العديد من المعلومات التي يتوجب توفرها للامة.

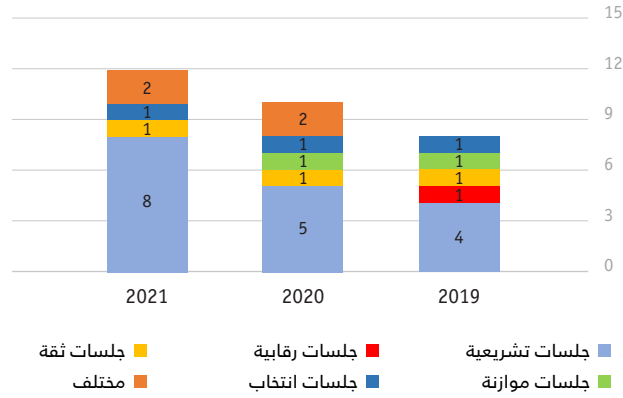
ثانياً: تقييم الولاية التشريعية الـ 23 للمجلس: غياب رقابي تام، وعجز في إنتاج سياسة تشريعية حمائية متكاملة

يعالج هذا الجزء أبرز القراءات التي توصل إليها هذا البحث نتيجة عرض كمي ونوعي للعمل التشريعي والرقابي للمجلس النيابي خلال الدورة الثالثة والعشرين. ونذكر بأن الهيئة العامة عقدت 30 جلسة هيئة عامة، وان 17 منها كانت مخصصة للتشريع خلال فترة ثلاث سنوات (2019-2021) أنتجت ما مجموعه 167 قانوناً. ويبين الرسم البياني أدناه عدد جلسات الهيئة العامة المقررة في كل سنة على حدة.



تصنّف جلسات الهيئة العامة بحسب طبيعتها الى: تشريعية، بما فيها جلسات الموازنة، ورقابية (ثقة، اسئلة واجوبة، استجواب)، وانتخابية، كما هو مبين في الرسم البياني أدناه:

جلسات الهيئة العامة بحسب نوعها



أما في ما يخص الجلسات الرقابية فتكاد تكون معدومة، ولا سيما في ظل عدد الجلسات التشريعية التي عقدت. فقد تم عقد جلسة رقابية واحدة في هذه الدورة. في حين انه، بالاستناد الى المادة 136 من النظام الداخلي للمجلس، وبعد كل ثلاث جلسات عمل على الاكثر في العقود العادية والاستثنائية، تخصص جلسة للأسئلة والاجوبة او جلسة للاستجوابات او للمناقشة العامة مسبوقة ببيان من الحكومة. وعليه، كان يتوجب عقد جلستين مخصصتين للرقابة على الاقل في العام 2019، ولسنتين للرقابة في العام 2020 وثلاث جلسات رقابية في العام 2021. وعُقد في العام 2019 جلسة واحدة للأسئلة والاجوبة، فضلاً عن جلسة لمناقشة البيان الوزاري لحكومة الرئيس سعد الحريري. وتجدر الاشارة الى انه تم عقد جلسة انتخابية واحدة لانتخاب اعضاء المجلس الدستوري.

أما في ما يخص العام 2020، فقد تم عقد جلسة واحدة لمناقشة البيان الوزاري لحكومة الرئيس حسان دياب، وجلسة واحدة لمناقشة رسالة رئيس الجمهورية، إضافة الى جلسة انتخاب هيئة مكتب المجلس واطباء اللجان النيابية.

وفي العام 2021، تم عقد جلسة واحدة لمناقشة البيان الوزاري لحكومة الرئيس نجيب ميقاتي، ولسنتان لمناقشة رسالتي رئيس الجمهورية. كما تم عقد جلسة واحدة لانتخاب هيئة مكتب المجلس واطباء اللجان النيابية. أما بالنسبة الى عدد القوانين التي أقرت في الهيئة العامة، فهي على الشكل التالي: 47 قانوناً في العام 2019 و 59 قانوناً في العام 2020 و 61 قانوناً في العام 2021. وقد أدّى هذا البحث إلى الوقوف عند ماهية كل قانون على حدة، وتبيان ما إذا كان مضمونه قد أثر على التشريع بشكل عام، أو استحدث فئة جديدة من الحقوق، أو تناول

إشكاليات ومسائل من شأنها رفع مستوى وجودة معيشة المواطنين، و/أو تكريس حقوق ومعالجة قضايا خاصة بفئات معينة منهم، أو معالجة قضايا اقتصادية اجتماعية صحية وأمنية، وغيرها من المسائل الجوهرية، ولا سيما في خضم الظروف الاستثنائية التي مرّت بها البلاد طيلة ثلاثة اعوام. وانطلاقاً من هذه الاعتبارات، صنّفنا هذه القوانين تحت فئة 'القوانين الحيوية' مقابل فئة 'القوانين الإجرائية' التي تشمل بشكل خاص القوانين التي علّقت العمل بقوانين أخرى، أو مدّدت لها، أو اقتصرت بنودها على مسائل إجرائية أو إدارية أو تنظيمية أو مادية بحتة، مثال تصحيح أخطاء مادية في قوانين أخرى سبق إقرارها، تغيير تسمية قرية، تنظيم ملاك بعض الإدارات العامة أو بعض المهن الخاصة، الإعفاء من بعض الغرامات-وليس الإعفاء من الرسوم باعتبار أن هذا التدبير من شأنه منح امتيازات خاصة لبعض الفئات من المواطنين أو العاملين في الإدارات الرسمية- وغيرها من الأمور الشكلية التي لم تأت بأي أحكام جوهرية إضافية. وتقتضي الإشارة في هذا السياق إلى أن تصنيف القانون على أساس أنه 'حيوي' أو 'إجرائي' لا يعكس بالضرورة مدى جودة النص التشريعي ودقائقه، كون أي تقييم نوعي من هذا المعيار يتطلب تفنيد وتحليل بنود ومواد القانون، ومدى انسجامها مع النصوص التشريعية الأخرى، فضلاً عن دراسة متأنية لنية المشرّع والتوجّه الذي يعتمده من خلال تحليل الأسباب الموجبة والمداخلات التي واكبت مسار المناقشة والتصويت في الهيئة العامة، وهو أمرٌ يتخطى نطاق الملخص الحاضر. أخيراً، نشير إلى فئة ثالثة من القوانين تم اعتمادها في التصنيف تتضمن القوانين التي تقتصر على الإجازة للحكومة بالتصديق على اتفاقيات دولية أو الموافقة على الانضمام أو إبرام معاهدات أو بروتوكولات معينة، باعتبار أنّها بطبيعتها لا تتطلب جهداً تشريعياً جدياً من قبل المجلس، حيث يقتصر دوره على إقرار نص صاغته مسبقاً جهات دولية خارجية وراجعته بالمبدأ الوزارات المعنية المختصة.

وتجدر الإشارة إلى أن عدد القوانين المشار إليها أعلاه لا يعكس بالضرورة فعالية عالية في إنتاجية وأداء المجلس لوظيفته التشريعية. وفي ما يلي استعراض شامل للقوانين التي أقرت خلال هذا العقد بحسب خصائصها وعددها. ثم ننتقل لنستعرض عدد هذه القوانين ومضمونها، كل سنة على حدة، متوقفين عند أبرز القوانين الحيوية في كل عام.

(1) الأعمال التشريعية للعام 2019:

إن مجموع القوانين التي صدرت في العام 2019 هي 47 قانوناً تمت مناقشتها والتصويت عليها خلال 8 جلسات تشريعية. وقد أعاد منها رئيس الجمهورية 5 قوانين إلى المجلس النيابي. أما لجهة الموضوع، نشير إلى أن 35 قانوناً من أصل 47 اقتضت على قوانين أجاز بموجبها المجلس للحكومة التصديق على اتفاقيات دولية واجازات مختلفة للحكومة وقوانين إجرائية، فيما 'القوانين الحيوية' بلغت 12 قانوناً فقط.

ومن أبرز القوانين ذات الطابع الحيوي الصادرة في ذلك العام فهي :

- قانون رقم 2019/129 المتعلق بإعادة العمل بأحكام القانون رقم 2014/288
- قانون المناطق المحمية رقم 2019/130
- قانون حماية حرج بيروت رقم 2019/131
- قانون رقم 2019/132 يتعلق بتعديل الفقرة 5 من المادة 11 من القانون رقم (64) تاريخ 20-10-2017 معالجة الاشغال غير القانونية للأملك العامة
- قانون رقم 2019/143 يتعلق بنشر الموازنة عن سنة 2019 وانجاز قطوعات الحسابات وتأمين الموارد اللازمة لديوان المحاسبة
- قانون الموازنة العامة والموازنات الملحق لعام 2019 رقم 2019/144 والجدير بالنقاش هنا هو ان إقرار قانون الموازنة أثار تساؤلات دستورية عديدة، لأن قانون الموازنة قد أحيل الى الهيئة العامة في شهر حزيران 2019 متأخراً نصف سنة كاملة، وبخلاف ما نصت عليه المادة 83 من الدستور اللبناني. كما أتى بعد دعوة مجلس النواب الى عقد استثنائي لدراسته مع مجموعة من القوانين، مما أثار تساؤلات دستورية لدى النواب لم يتم الجواب عليها. بالإضافة الى تطرق النواب في النقاشات الى مدى خطورة هذه الموازنة والتي أقرت في نهاية الأمر ودخل لبنان بعدها في الانهيار الكبير.

(2) الأعمال التشريعية للعام 2020:

تجدر الإشارة الى ان هذه السنة كانت أكثر السنوات استثنائية، حيث كان ينتظر فيها قيام ورشة تشريعية على كافة المستويات، من اقتصادية واجتماعية وصحية وأمنية، وفي ظل حالة الطوارئ الصحية التي أعلنت في أوائل العام في البلاد، وإبان الثورة في أواخر العام 2019، وجريمة انفجار المرفأ في شهر اب 2020. إن مجموع القوانين التي صدرت في العام 2020 هي 59 قانوناً فقط تمت مناقشتها والتصويت عليها خلال 6 جلسات تشريعية، بما فيها مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2020،

- وجلسة واحدة لمناقشة إعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت. أما لجهة الموضوع، نشير إلى أن ما يقارب نصف التشريعات (28) هي اجرائية واجازة للحكومة، والنصف الآخر تقريبا (31) قوانين حيوية.
- أما أبرز القوانين الحيوية التي أقرت في ذلك العام، فهي:
- تجريم التحرش الجنسي وتأهيل ضحاياه
 - تعديل القانون رقم (293) 2014 تاريخ 7-5-2014 حماية النساء وسائر افراد الاسرة من العنف الاسري
 - حماية أموال الصندوق الوطني الاجتماعي وتقديمات المضمونين
 - الموازنة العامة والموازنات الملحقه للعام 2020
 - مكافحة الفساد في القطاع العام وانشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد
 - تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية
 - الترخيص بزراعة نبتة القنب للاستخدام الطبي والصناعي
 - حماية المناطق المتضررة بنتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم اعادة اعمارها
 - قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع
 - تعليق العمل بأحكام قانون سرية المصارف الصادر بتاريخ 3-9-1956 لمدة سنة واحدة

المناقشات حول إقرار قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وانشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

تجدر الإشارة الى أن قانون مكافحة الفساد في القطاع العام كان قد أقر في السابق، الا أن رئيس الجمهورية أعاده مع وضع ملاحظاته عليه، ليعود ويقر في جلسة لاحقة. وأحد أهم النقاشات تمحورت حول كيفية تعيين هيئة مكافحة الفساد وممن تتألف، وخصوصا لجهة عدم تعيين أشخاص مسيسين أو حزبيين.

(3) الأعمال التشريعية للعام 2021:

- إن مجموع القوانين الصادرة في العام 2021 هي 61 قانوناً تمت مناقشتها والتصويت عليها خلال 8 جلسات تشريعية. أما لجهة الموضوع، نشير إلى أن القوانين الحيوية تعادل تقريباً القوانين الاجرائية واجازة للحكومة (33) قانون اجرائي واجازة للحكومة في مقابل (28) قانون حيوي.⁵
- ومن أبرز القوانين الحيوية التي أقرت في ذلك العام، فهي:
- قانون استعادة الاموال المتأتية عن جرائم الفساد رقم 2021/214
 - قانون البطاقة التمويلية الالكترونية وفتح اعتماد اضافي استثنائي لتمويلها رقم 2021/230

- قانون يرمي الى اخضاع كل المستفيدين من دعم الحكومة للدولار الاميركي أو ما يوازيه بالعملات الأجنبية للتدقيق الجنائي الخارجي رقم 2021/240
- قانون الشراء العام في لبنان رقم 2021/244
- القانون النافذ حكماً رقم (8) الصادر بتاريخ 3-11-2021 المتعلق بتعديل بعض مواد القانون رقم (44) تاريخ 17-6-2017 (انتخاب اعضاء مجلس النواب) ان العديد من القوانين في هذه السنة التشريعية يتطلب الوقوف عندها، من بينها البطاقة التمويلية التي صار حولها نقاشات اختلفت فيها الآراء، كما في حالة قانون الشراء العام الذي تطلب جهداً تشريعياً كبيراً، بالإضافة الى قانون الانتخابات التي حصلت حوله عدة كباشات. شهدت هذه الولاية كمّاً هائلاً من المخالفات في أصول الجلسات العامة بحسب جلسات النقاش الثلاث التي عقدناها مع نواب ومختصين. ويبقى السؤال هنا هل حصلت استثنائياً في ولاية استثنائية، ام سنشهدها تُكرّس عرفاً جديداً لولايات قادمة. لعلّ أبرز ما شهدته الولاية المنصرمة هي الغاء الأوراق الواردة، بخلاف ما تنص عليه المادة 64 من النظام الداخلي. وهذا لا يعني انتهاكاً للنظام الداخلي فقط، بل أيضاً لدور النائب وعلاقته بالناس، ذلك ان الأوراق الواردة، وبالشكل، هي ما تبدأ به الجلسة العامة أصولاً، بحيث يكون لكل نائب الحق في الكلام في بدايتها لينقل الى زملائه وللمجلس معاناة المواطنين ومشاكلهم ليقوا على تمايس مع حاجات الناس الأساسية الفعلية وأوجاعهم سعياً لإقرار تشريعات تتناول حلول لها. كما شهدت هذه الولاية عدم احترام أصول الدعوة لجلسات الهيئة العامة وخرق أصول تحديد جدول أعمال الجلسات، حيث تم عقد جلسات تشريعية من دون تبليغ النواب قبلها بـ 24 ساعة، مما يخالف المادة الثامنة من النظام الداخلي. كما كان هناك قوانين عديدة منجزة من قبل اللجان، إلا انه لم يتم إدراجها على أي جدول أعمال من الجلسات التشريعية التي عقدها المجلس النيابي في ولايته الماضية، مما يشكل مخالفة للمادة 42 من النظام الداخلي. لناحية التصويت أيضاً، برزت مخالفات ليست جديدة، بل هي متوارثة من الولايات السابقة؛ ذلك ان غياب الشفافية في طريقة تعداد الأصوات وتدوين منحى التصويت (من صوّت بنعم او لا) من قبل النواب، هي من الإشكاليات القديمة الجديدة في ظل عرقلة إقرار التصويت الالكتروني الى يومنا هذا. إضافة الى ذلك، أكد النواب خلال جلسات النقاش انه تم التصويت على قوانين من خارج جدول الاعمال في عدة جلسات، كما تم التصويت على قوانين من دون توفر النصاب.

ثالثاً: خلاصات عامة حول الإشكاليات والتحديات الاساسية لعمل المجلس

ان النائب، بحسب الدستور اللبناني، يمثل الأمة جمعاء. غير ان النظام الطائفي بزعاماته قد ضرب بعرض الحائط قواعد النظام الديمقراطي البرلماني، بحيث بات النواب يمثلون طوائف ومناطق، ويشرّعون بحسب مصالحهم الفئوية الضيقة. حتى ان الرقابة التي يُفترض بالمجلس ان يمارسها تجاه الحكومات، تتفعل بحسب الأهواء والتحالفات السياسية الآنية في ظل تقاعص مخيف عن تناول المشاكل الحياتية الجوهرية للمواطنين والمواطنات. وقد تجلّى هذا الأمر في عرضنا السابق للعمل التشريعي وفي ظل أكثر الفترات استثنائية وحساسة في البلاد، حيث تبين ان المجلس لم يكن على قدر المسؤولية المنتظرة، ولم يرتق نشاطه الى إقرار القوانين الاساسية التي تحمي الناس في أعتى أزمة عصفت بهم. فليومنا هذا، ما زلنا دون قانون كابييتال كونترول، ولا يزال المودعون يدفعون ثمن الانهيار الاقتصادي المصرفي، والقضاء دون قانون استقلالية السلطة القضائية لعدم إقراره، لا بل حاولوا تفريغه من مضمونه بحيث غرق القضاء في التدخلات السياسية في قضية تفجير المرفأ. وقد تجلّى نفس مبدأ فصل السلطات في جريمة العصر بشكل ساطع، مما أدى الى إهتزاز أهم ركن لدولة المؤسسات والقانون. وقد اتاحت لنا قراءة محاضر الهيئات العامة الوقوف عند أبرز مداخلات النواب وتعليقاتهم خلال جلسات الهيئة العامة، والتي لولاها لما استطعنا فهم خلفيات إقرار بعض القوانين أو إسقاطها أو تعديلها في الكثير من الاحيان. فان هذه المداخلات تبين كيفية مقارنة النواب للعملية التشريعية والرقابية، وتحدد اعتباراتهم وتوجهاتهم وأولوياتهم التي يشرّعون ويراقبون على اساسها، ولا سيما في ظل عدم قدرتنا على التعويل على المواقف والخطابات الانتخابية-السياسية خارج البرلمان وعلى المنابر وفي الاعلام، والتي تكون أحيانا متناقضة تماماً لما اعتمده من مواقف وتصويت داخل جدران المجلس.

ويتبين ان الإشكاليات الاساسية هي أولاً، تسييس الوظيفة الرقابية للمجلس النيابي. فغالباً ما يتم تقاذف المسؤوليات والالتهامات السياسية بين الكتل النيابية والنواب بالتعطيل والعرقلة للعمل البرلماني. ذلك إنّ المنطق التوافقي في العمل السياسي يشلّ عملياً الجهود باتجاه أية محاسبة جدية للحكومات من قبل البرلمان حول أدائها أو محاسبتها على سياساتها في خدمة المصلحة العامة. فالحكومات التوافقية هي بمثابة مجلس نيابي مصغّر تتمثل فيها كافة الكتل النيابية. كما أن المجلس النيابي تتمثل داخله الاحزاب السياسية ذاتها. فتصبح مساءلة أو استجواب أو طرح الثقة بأي وزير/ة وكأنها نفس لمبدأ الميثاقية الذي يتم تقديسه أكثر من الدستور نفسه، وطبعاً بحسب الأهواء والمصالح الشخصية للكتل

التي تختلف بحسب الظروف. فنرى بعض النواب أنفسهم يتربّحون على قدرتهم على تحقيق أية نتيجة في حثّ الوزراء على تنفيذ القوانين أو احترام المهل أو الإجابة على أسئلتهم بشكل مفصّل ودقيق أو حتى الحضور أمامهم لمساءلتهم عندما يُطلب منهم ذلك في الهيئة العامة أو في اللجان النيابية. وتصبح أية مساءلة وكأنها تَجَنُّ شخصي من النائب وكتلته، يقابله تَشَفُّ شخصي من قبل الوزير وكتلته أو أقلّه الخشية منها. وثانياً، هشاشة الدور الرقابي وضعف المحاسبة من قبل المجلس النيابي للحكومات. وأكبر دليل على ضعف المحاسبة، هو الخرق الدستوري الفاضح⁶ والمستمر لنظام المالية العامة للدولة اللبنانية بحيث لم يستطع مجلس النواب حث الحكومة على إصدار قطع الحساب، أي نفقاتها المالية في هذا العقد أسوة بالعقود الأخرى، بحيث تستمر هذه الممارسة منذ العام 2005.⁷ فمن المسلّمات القانونية عدم جواز إقرار الموازنات دون قطع حساب. وفي هذا العقد أيضاً، كغيره من العقود التشريعية السابقة، لا يزال المجلس يُشرّع الصرف على القاعدة الإثني عشرية، ولا تزال الحكومة غير آبهة بمهل إرسال الموازنات لإقرارها في المجلس النيابي، ولا تحترم الشرط المُسبق المتمثل بوجوب إقرار قانون قطع حساب السنوات المنصرمة.⁸ ولا يزال التوافق على 'الترقيع' سيّد الموقف بين الجميع، في تماهي معظم النواب والوزراء مع نظام 'المطابخ الداخلية' بدلاً من الاعتراض الجدي على المخالفات عبر الأدوات القانونية والدستورية وتبعاً لآليات المجلس من طرح الاستجابات الى طرح الثقة بالوزراء والحكومات. وثالثاً، هناك غياب لسياسة تشريعية متكاملة بحيث يعمّ التشريع الفوضى والإستنساابية، وهو بعيد عن احتياجات الناس الأساسية. فعلى مستوى الهيئة العامة مثلاً، نجد عدم التوثيق بصورة منتظمة في المحاضر(مثل الاقتصار على ذكر عبارة أكثرية/صُدّقت المادة أو أقلية/سقط الاقتراح)، وفي ظلّ غياب الآليات التي تسمح بمتابعة الجلسات بشكل مباشر، يُقرّغ مبدأ العلنية من مضمونه وتُحجب المعلومات عن الراغبين في متابعة أداء النواب من أجل اتخاذ قرارات مستنيرة في عملية اختيار ممثليهم. فأقلّ ما يقال عن عملية التصويت والتوثيق أنّها لا تزال بدائية من الناحية اللوجستية، ولا يُعقل أنّه حتى اليوم لم يتم اللجوء إلى اعتماد وسائل تقنية رقمية تُنظّم عملية التشريع والمراقبة. علاوةً على ذلك، يعتمد المجلس النيابي مبدأ سرّيّة اجتماعات اللجان حكماً بصريح المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁹، إلا إذا قرّرت اللجنة عكس ذلك؛ وعليه، تبقى محاضرها سرّيّة بحيث تُصدر كل لجنة تقارير نهائية متعلقة بالقوانين التي درستها فقط، دون تبيان المداولات وماهيّة المشاركات والمواقف المختلفة للنواب الأعضاء داخل اللجان البرلمانية. وقد تقدم عددٌ من

6

المادة 87 من الدستور: 'إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة'.

7

تم اقرار آخر قطع حساب العام 2005 عن العام 2003.

8

المادة 83 من الدستور: 'كل سنة في بدء عقد تشرين الأول، تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة حول نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، ويقترع على الموازنة بنبدأً بنبدأً'.

9

المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس النواب: 'جلسات اللجان وأعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشة والتصويت سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك'.

النواب باقتراحات تعديل نظام المجلس النيابي الداخلي لهذه الناحية في العقود المنصرمة، إلا أنه حتى الآن عجز المجلس عن دراستها وإقرارها، ولم يحال أي منها إلى لجنة مختصة لدراستها، ولم تُدرج على جدول أعمال مجلس النواب. وفي السنوات الماضية، ارتفعت أصوات عديدة من خارج المجلس مطالبة بجعل اجتماعات اللجان علنيّة. وشهد العقد التشريعي الثالث والعشرون الحالي ذروة هذه المطالبات خلال انتفاضة 17 تشرين وما تلاها، وذلك مع تدهور الثقة بين الناس والمؤسسات الدستورية، لا سيما في المسائل المالية والاقتصادية، مطالبين بالشفافية والمساءلة والمحاسبة الفورية. وبات مكافحة الفساد ومحاسبة الفاسدين أحد المطالب الأساسية حفاظاً على ما تبقى من الدولة.

وفي ظل الضغط الشعبي في الشارع وضغط المجتمع الدولي لإجراء إصلاحات حقيقية للحصول على الدعم المالي، انكبّ النواب على تقديم اقتراحات قوانين أبرزها قانون الكابيتال كونترول، وقانون الشراء العام، وقانون تعديل نظام السريّة المصرفية لأغراض التدقيق الجنائي، وقانونيّ استقلالية القضاء العدلي والإداري، وقانون المنافسة، وإنشاء نيابة عامة متخصصة في مكافحة الفساد. كما تم نبش قوانين من الأدراج لتعديلها، كقانون استرداد الأموال المنهوبة، وقانون مكافحة الفساد والإثراء غير المشروع، وتشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. ورغم ذلك لم يتم إقرار معظم هذه القوانين، وأبرزها قانون الكابيتال كونترول وقانونيّ استقلالية القضاء العدلي والإداري، فيما تلك التي أُقرّت، إما أُفرغت من مضمونها قبلًا، أو أُقرّت ولم تنفذ بعد. وعليه، فإن أغلبية الحركة البرلمانية في هذا العقد كانت عبارة عن ضجيج بلا بركة ملموسة على أوضاع الناس المعيشية. فازداد الوضع الاقتصادي سوءاً، وتدهور الوضع المادي والاجتماعي أكثر مع جائحة كورونا، بحيث ان العملة الوطنية لا تزال تخسر من قيمتها يومياً حتى تاريخه.

وعليه، فإن ضعف أداء العمل البرلماني مرتبط بمستويات عدة ممكن اختصارها بثلاث: المستوى الأول، هو طبيعة النظام السياسي الطائفي-التوافقي، ونوعية القانون الانتخابي المعمول به، والعلاقة 'غير الصحية' بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. المستوى الثاني، تقني ومرتب بهيكلية المجلس النيابي وعدم وضوح الآليات والإجراءات المتبعة بين أجهزته. أما المستوى الثالث، فيتعلق بغياب الرؤية التشريعية وضعف الخبرات المرتبطة بها لدى أغلبية النواب وتفضيلهم العمل الخدماتي، وهذه الأمور جميعها تؤثر بطبيعة الحال على إنتاجية العمل التشريعي ونوعيته من ناحية، وعلى فعالية الدور الرقابي الذي يمارسه البرلمان على الحكومة، من ناحية أخرى. فتبقى التوصية الأساس للنواب

الإصلاحيين، هي الإصرار على تعزيز العمل التشريعي والرقابي السليم داخل البرلمان، بدلاً من تكريسه منبراً للمزايدات السياسية ولتمرير المصالح الخدمائية الفئوية.

رابعاً: ضرورة تعديل النظام الداخلي وتعزيز القدرات البحثية لتطوير العمل البرلماني

بشكل عام، كان من الواضح من خلال النقاشات والمحاضر التي درسناها، ان المسار التشريعي غالباً ما تعيقه مواد غامضة في النظام الداخلي تثير الالتباس، وفي بعض الاحيان حتى تتضارب مع نصوص الدستور. فالثغرات الموجودة في النصوص تتطلب إضافة بعض البنود والاحكام لتفادي الوقوع في الاستنسابية والفراغ وغياب المحاسبة. في حين ان بعض المواد والقواعد تحتاج الى تفصيلها وإقرانها بآليات أوضح لتكون أكثر فاعلية وتحث على الالتزام بها. أما البُعد السياسي لعدم تفعيل بعض المواد، فلن نتناوله هنا لخروجه عن نطاق الدراسة. وسنتناول فيما يلي أبرز المواد التي يتوجب تعديلها لتحسين العمل البرلماني. الا اننا طبعاً نوصي بإجراء ورشة تعديلية شاملة للنظام الداخلي (يمكن ان تشكل موضوعاً لمشروع دراسة قائم بذاته لما تحوي من تشعبات وتحمل من نقاشات قانونية وتقنية ودستورية معقدة) ولا سيما ان العديد من النواب قد تقدموا باقتراحات متنوعة في هذا الشأن يمكن الركون اليها كانطلاقة جدية لورشة اصبحت أكثر من ملحة، وذلك تفادياً لتعطيل وتيرة العمل البرلماني وأثاره السلبية على إنتاجية وفعالية العملية التشريعية والرقابية.

وضع شروط وآليات واضحة لناحية درس وتقرير جدول اعمال جلسات المجلس النيابي من قبل هيئة مكتب المجلس

على الرغم من ان المادة 8 من النظام الداخلي للمجلس تنص على انه 'تتولى هيئة مكتب المجلس... تقرير جدول الاعمال لكل جلسة من جلسات المجلس'، إلا انه يبدو ان عبارة 'تقرير' ما انفكت تثير الالتباس لناحية ما ان كانت هيئة مكتب المجلس تُساهم في وضع جدول اعمال الهيئة العامة فقط، أم انه يتعين عليها ان توافق عليه كشرط اساس. وهذا الامر أدى الى استنسابية كبيرة لصالح رئيس المجلس النيابي، حيث تخطى الاخير هيئة المكتب في الكثير من الاحيان، متفرداً في تقرير ما هي الاقتراحات أو مشاريع القوانين التي تحال الى الهيئة العامة، وأي منها تقبّع لسنوات في الادرار. وفي السياق نفسه، لا يوجد آلية واضحة تُجبر رئيس المجلس النيابي على تحويل المشاريع والاقتراحات الى اللجان

المختصة، لا سيما لناحية مهلة محددة لذلك. فان المادة 26 من النظام الداخلي للمجلس تقتصر على كلمة ' فور وصول ' وهي كلمة مطاطة جداً نتج عنها مرور سنوات على بعض المشاريع والاقتراحات وهي رهينة 'المزاج التشريعي' لأعضاء المكتب ورئيسه.

تعديل النظام الداخلي لجهة اضافة مواعيد دورية لانعقاد اللجان الدائمة، والفرعية، والمشاركة

ان المادة 27 من النظام الداخلي مثلاً، المتعلقة باللجان الدائمة، لا تذكر مواعيد محددة لاجتماعاتها. كما ان ارتفاع وتيرة انعقاد اللجان وتكثيف اجتماعاتها بشكل دوري من المفترض ان يؤدي الى تحسين الانتاجية بما انها هي 'دينامو' الهيئة العامة، وخصوصاً اذا تم وضع نظام تقييم فعال لمراقبة ذلك. وقد تبين ان العديد من اللجان استفادت من هذا النقص في النصوص بحيث لم تعقد أي اجتماع خلال السنة، أو ان نشاطها اقتصر على اجتماع واحد في السنة. فمثلاً، وبحسب التقارير السنوية الصادرة عن مجلس النواب، فإنّ لجنتا الزراعة والسياحة وشؤون المهجرين لم تعقد اي منهما مطلق جلسة في العام 2021، في حين ان لجان الادارة والعدل والاشغال العامة ولجنة المال كان لديها، في جميع السنوات، أعلى نسبة اجتماعات.

كذلك، ينبغي تعديل النظام الداخلي لناحية تحديد دورية انعقاد جلسات الهيئة العامة والأعمال الرقابية (الاسئلة والدجوبة والمناقشة) بحيث لا ترتبط فقط بعدد الجلسات التشريعية المنعقدة لكي لا تنقلص هي أيضاً كلما تقلّصت عدد الجلسات التشريعية، بل على العكس، ان قلة عدد جلسات 'العمل' يجب ان ترافقها جلسات رقابية أعلى.

وبموازاة ذلك، تعديل النظام لجهة تكثيف انعقاد جلسات الهيئة العامة في العقود العادية والاستثنائية، وجعلها جلسات اسبوعية او جلسات مفتوحة.

وجوب تفعيل مواد الانخراط والحضور في اللجان

ان كان هناك عرفاً حول انخراط النواب في لجنة برلمانية على الاقل، إلا انه لا يوجد واجب قانوني يلزمهم بذلك. في العادة، لا ينخرط رؤساء الكتل في اية لجنة، حتى انهم لا يحضروا في معظم الاوقات جلسات الهيئة العامة، مما قد يلحق الحيف ببعض النواب. فقلّة من النواب ينخرط في العمل التشريعي الشاق. لذا يتوجب ان يتضمن النظام الداخلي نصاً بوجوب التحاق كل نائب بلجنة دائمة.¹⁰ كما انه، وفي حال إنخرط النائب في لجنة معينة، فلا توجد تبعات جدية على عقوبة الفصل لدى التغيب

10

ان المادة 21 الحالية تلحظ فقط عدم جواز ان يكون النائب عضواً في أكثر من لجنين من لجان المجلس الدائمة، الا اذا كانت الثالثة لجنة حقوق الانسان أو لجنة المرأة والطفل أو لجنة تكنولوجيا المعلومات.

عن حضور اللجان وذلك استناداً إلى المادة 44 التي تنص على ان حضور جلسات اللجان الزامي، ويعتبر مستقيلاً حكماً عضو اللجنة الذي يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية بدون عذر مسوّغ، مما قد يريح أصلاً النائب. وحقيقة الأمر أنه يتوجب تفعيل هذه المادة كخطوة أولية حيث ان نص الفصل غير مُفعّل ولا يُطبق حالياً على الاعضاء الذين يتغيبون عن اللجان، الامر الذي يعزز عدم التّأم بعض اللجان . وفي السياق نفسه، يتبين انه لا يوجد أية عقوبة بحق النواب الذين لا يحترمون أصول الحضور والغياب والنقاش والمهمل في الهيئة العامة، وينتهجون أسلوب تطيير النصاب. ومن هذا المنطلق، يتوجب تعديل النظام الداخلي لوضع آلية جدية على النواب الذين يتغيبون أكثر من مرتين متتاليتين دون عذر عن الهيئة العامة (م 62 و 63). وبالمناطق ذاته، ممكن ان تطبق الآلية الجديدة على اولئك النواب الذين يتغيبون أكثر من ثلاث مرات متتالية بدون عذر عن اللجان.¹¹ فالفصل المعتمد (نظرياً حالياً) تبعاً للغياب، لا يعتبر عامل رادع وفَعّال، وتالياً لا يشعر النائب/ة، بأي ضغط قانوني أو مادي او معنوي يُذكر نتيجة غيابه/ها. كما بالإمكان توسيع نطاق تطبيق المادة 99 المتعلقة بعقوبات تمرّد النائب على نظام الجلسة من توجيه تنبيه، ولوم، الخ... لتطال وضعية الغياب أيضاً.

11

المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس النواب

12

ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك

تطبيق مبدأ علنية عمل اللجان النيابية

وجوب إلغاء المادة 34 من النظام الداخلي التي تنص على ان جلسات اللجان واعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشة والتصويت سرية¹²، بحيث تُرفع السرية عن عمل اللجان وتُنشر جداول اعمالها ووقائع جلساتها من خلال نشر المحاضر المؤرخة عبر صفحة البرلمان، وذلك لتسهيل ولوج النواب الى المعلومات، وتالياً تسهيل عملهم في الهيئة العامة من جهة، ولتعزيز الشفافية والمراقبة للمواطنين من جهة اخرى. على ان يبقى أي استثناء على هذه القاعدة العامة في حدوده الضيقة جداً، مع ما يستتبع ذلك من تعريف ضيق ومحدد بوضوح لما يمكن التذرّع به من حجج، كمناقشة مواضيع تمس الامن القومي، أو تلك العبارات الفضفاضة المتعلقة بالسلامة العامة والانتظام العام.

تعديل النظام الداخلي لجهة كيفية تصويت النواب في الهيئة العامة

يتوجب لحظ اسماء النواب ونواحي تصويتهم في المحاضر، حتى وإن تم ذلك عبر رفع الأيدي، مما يساعد المواطنين على الاطلاع على رأي النواب في كافة القضايا والملفات المطروحة، وتالياً يساعد الناخب على اتخاذ قرارات مستنيرة في الانتخابات. وطبعاً، يستحسن الأخذ بالتصويت

الإلكتروني في البرلمان لتسهيل عملية التشريع، ويزيد فعاليتها، ويقلل من الأخطاء وهدر الوقت باللوجستيات، تفادياً لما نشهده في كل مرة من فوضى، إن كان في عملية التشريع أو عملية انتخاب هيئة المكتب والمفوضين واللجان.

تعديل النظام الداخلي لجهة علاقة البرلمان بالحكومة

إذا نظرنا إلى اللغة والأسلوب الخطابي الذي ينتهجه النواب خلال مناقشاتهم المحترمة، لا بل العدائية في بعض الأحيان، إن كان خلال جلسات الهيئة العامة أم داخل اللجان، وذلك بحسب ما تقتضيه الظروف البرلمانية وتطورات المشهد السياسي في لبنان، سنجدهم مغلّبين دائماً المصالح الطائفية والتحاصمية في خطابهم عوضاً عن تغليب المصلحة العامة وتكريس البرلمان كهيئة وطنية تعالج المشاكل والتحديات التي تهدد الوطن. ويتبين أيضاً من قلة عدد الجلسات الرقابية، وشبه غياب استعمال الآليات الرقابية الممنوحة للنواب، كالإستجابات وحجب الثقة والتحقيق البرلماني، أن نواب الأمة لا يفضلون أدوات المحاسبة والمساءلة العلنية للحكومة، بل العمل السياسي في الكواليس في ظل الدينامكية القائمة.¹³ ومن هذه الزاوية نوصي بالتالي:

- وضع جداول من قبل اللجان كافة تبين فيها كل مرة تمت دعوة وزير إلى اللجان لمناقشة ملف يخص وزارته أو يتطلب حضوره ولم يلب الدعوة دون عذر مشروع، ذلك أن المادة 31 من النظام لا تُلحظ أية تبعات في حال لم يتعاون الوزير وتجاهل طلب اللجان. وبموازاة ذلك، يتوجب على هيئة المجلس تحضير تقارير فصلية تبين فيها ماهية الأسئلة والأجوبة الموجهة إلى الوزراء وتواريخها، والتي لم يتم الإجابة عليها، وذلك استناداً إلى السجلات التي لديها، ورفعها إلى النواب لتسهيل عملية مساءلة الحكومة وطرح الثقة بها.
- وضع نصوص مُلزمة وراثة على الحكومة والوزراء، بحيث تجعل حجب الثقة عنهم مرتبطاً أيضاً وبشكل واضح بعدم تلبية دعوات النواب في اللجان النيابية أو عدم تزويد النواب بالمستندات المطلوبة، مما يعزز قدرة المجلس والنواب على الرقابة والمحاسبة.
- تعزيز التنسيق والتعاون بين المجلس النيابي والحكومة لجهة توفير المعلومات وتنظيم العلاقة مع مكتب المجلس وإجراءاته وعمله. فيتوجب تعديل النظام الداخلي لناحية تنظيم مسألة استلام الأجوبة على الأسئلة من قبل هيئة المكتب لتفادي عدم الالتزام بمهل الاجوبة وتقاذف المسؤوليات حولها مع الحكومة.

13

غسان مخبير، تقرير في شأن
فعالية أداء مجلس النواب
اللبناني.

- تعديل النظام الداخلي فيما يخص مؤسسة العلاقة من خلال نصوص محددة ترعى التواصل فيما بين البرلمان والمواطنين والانفتاح على المجتمع المدني وذلك لتسهيل وصول صوت المواطن وطلباته وألوياته الى ممثليه من جهة، وتسهيل الولوج الى المعلومة ومشاركته في القرار وخلق قوى ضغط فاعلة على عمل النواب من جهة ثانية. وتالياً تحسين قدرة المواطن على المراقبة والمحاسبة.

خامساً: تطوير الرؤية التشريعية والآليات البحثية العلمية للبرلمان

يتبين من آلية التشريع المعتمدة ونوعية القوانين التي أقرت في الدورة الثالثة والعشرين ان المشرّع اللبناني يفتقر الى خطة استراتيجية لعمل المجلس النيابي (مؤسسة ونواب)، اضافة الى غياب سياسة تشريعية متكاملة علمية تلبي حقاً الاحتياجات الحقيقية للمواطنين، لا سيما في خضم الازواج الاستثنائية كالتي مرّت بها البلاد ولا تزال تمرّ بها. وخير دليل على ذلك هو فشل المجلس النيابي الى اليوم في إقرار قوانين حيوية حمائية تحصّن الناس، أو أقلّه تخفّف من حدة الارتطام الاقتصادي- الاجتماعي في ظل الأزمات المتتالية التي نشهدها كما أوردنا سابقاً، إضافة الى تكرار إقرار مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بوضع أو إلغاء أو تعديل نصوص جزائية (قانون التحرش الجنسي والعنف الأسري المذكورين سابقاً الخ...) في حين ان مطلق شخص يعلم أننا في لبنان بتنا بأمس الحاجة الى ورشة عمل تطال قانون العقوبات بأكمله. فيُضاعف الجهد والوقت والموارد التي توضع لدراسة وسن قوانين متشابهة، وأحياناً متضاربة، في ظل غياب كامل لخارطة طريق واسس بحثية تساهم في تفادي ضياع هذه المساعي. هذا، اضافة الى ان العديد من النواب لا يهتمون بالعمل التشريعي في الأصل، إما لاهتمامهم أكثر بالعمل السياسي او لافتقارهم للمهارات التشريعية أو للدعم التشريعي على المستوى الفردي أو المؤسساتي، ما يثنيهم عن أخذ مبادرات تشريعية. وعليه، نوصي بالآتي:

- إيجاد فرق عمل دائمة، بحثية وادارية، من خلال مؤسسة مجلس النواب تقوم بدراسات جدوى تشريعية وقياس الأثر التشريعي حول كل اقتراح أو مشروع تشريعي للتأكد من قيمته المضافة في ظل وجود قوانين اخرى متجانسة أو متضاربة، والمساعدة في الابحاث وتوفير الدراسات العملية التي تساعد في عملية صياغته أو تطوير نصوص موجودة أصلاً. كما يمكن لبعض هيئات المجتمع المدني توفير بعض الدعم البحثي-اللوجستي لهذه الناحية.

- عدم تعليق بعض البنود الجوهرية في القوانين، ولا سيما تلك المتعلقة بإنشاء الهيئات أو الصناديق، على صدور المراسيم التطبيقية، بحيث يفقد التشريع معناه ويدفع النواب الى اعادة العمل على قوانين مشابهة.
- تفعيل البحوث والدراسات التي تطل احتياجات المواطنين والمناطق بشكل علمي متوازن.
- تأمين دورات تدريبية للنواب او مساعديهم وتوفير ادوات عملانية حول المهارات التشريعية الضرورية، إما داخلياً أو بالاستعانة ببعض الهيئات المدنية الخارجية المتخصصة.
- عقد أو مشاركة فعّالة في مؤتمرات برلمانية اقليمية ودولية لتبادل الافكار والخبرات من أجل تأهيل البرلمان والنواب للعمل بفاعلية أكثر، ولا سيما لتحسين القدرة التشريعية والاستفادة من خبرات البلدان المتطورة في هذا المجال.
- توجيه السياسات العامة المعدّة من الحكومة لناحية دراسة مدى تأثيراتها المالية والاجتماعية والبيئية. وعليه، نوصي بايجاد آليات لحث المجلس النيابي، من خلال لجنة المال والموازنة، على درس ومناقشة الموازنة بعد اجتماعي اقتصادي يرعى الإنماء المتوازن والمستدام، وليس فقط اعتبارها كعملية حسابية. وبالامكان هنا أيضاً الإستعانة بهيئات مدنية خارجية متخصصة للمشاركة في مد المجلس النيابي بالدراسات العلمية.

