

تقرير

نشاط المجلس النيابي

لولاية 2018 - 2022
مجلس الأزمات الكبرى

المركز البرلماني - المفكرة القانونية

تموز 2022

تقرير المجلس النيابي

2022-2018

مجلس الأزمات الكبرى

تموز 2022

مفكرة القانونية

هذا التقرير هو نتاج عمل جماعي لكلّ من: نزار صاغية، جيسكا الشمالي، مريم مهنا، حلا النجار، نيقولا غصن، فادي إبراهيم.

تحرير: نزار صاغية.

تدقيق لغوي: عماد الديراني

الناشرة: المفكرة القانونية

info@legal-agenda.com

بناية جوزيف معوض 1970، الطابق الأوّل، شارع بني كنعان، بدارو - بيروت، لبنان.

هاتف/فاكس: 009611383606

www.legal-agenda.com

تصميم المطبوعة: خلود حجازي

الخط المستعمل: IBM Plex Sans Arabic

رسوم: رائد شرف

تمّ إنتاج هذا التقرير بدعم مالي من السفارة النرويجية في بيروت. المعلومات والآراء الواردة فيه تعبّر عن آراء المؤلفين والمؤلفات وبالتالي لا تعكس بالضرورة وجهة النظر الرسمية للسفارة.

Creative Commons Licence 2.5



Norwegian Embassy

© حقوق الملكية 2022 للمفكرة القانونية

تسمح المفكرة القانونية بصفتها مالكة لهذه المطبوعة بنسخ أي جزء منها أو تخزينه أو تداوله على أن يتم ذلك لغايات غير تجارية ومن دون أي تحوير أو تشويه، وعلى أن يذكر بشكل واضح وجلي في كلّ مرة اسم المفكرة القانونية.

الفهرس

5	تمهيد
8	القسم الأول: تقييم نشاط الهيئة العامة
41	خلاصة حول الهيئة العامة
44	القسم الثاني: تقييم نشاط اللجان النيابية
66	خلاصة بشأن أعمال اللجان النيابية
68	القسم الثالث: تقييم نشاط الكتل النيابية
83	خلاصة بشأن الكتل النيابية
86	القسم الرابع: نشاط النواب
103	خلاصة بشأن نشاط النواب
104	خلاصات عامة

تمهيد

نسعى في هذا التقرير إلى تقييم نتائج المجلس النيابي من جوانبه المختلفة خلال ولايته 2018-2022. ويأتي هذا التقرير كتتممة لتقاريرنا السابقة بشأن نتاجه في سنوات 2018 و2019 و2020 و2021. وقد حاولنا في هذا التقرير الذي يجسّد مرحلة متقدّمة من عملنا الرصدي الإضاءة على عمل الهيئة العامة واللجان والكتل والنواب، كمّاً ونوعاً، مع الاكتفاء غالباً بالإحالة إلى تحليل أكثر شمولية لضمون بعض الاقتراحات والقوانين تفادياً لإغراق التقرير بمسائل تقنية.

وفي حين بقيت هذه الولاية بمثابة تكرار لولايات المجلس السابقة بقيادة الرئيس نفسه (نبيه بري) ووفق النهج نفسه (اللاعلانية لجلسات اللجان والغموض في التصويت ومحدودية أعمال الرقابة أو المساءلة وشرطة المجلس المتغلّطة من أي نظام)، فإنّ ما يميّزها هو أنّها شهدت ظروفاً متغيّرة تماماً، تمثلت في الأزمات السياسية والمالية والاقتصادية والصحية. وعليه، يحاول التقرير أن يبيّن تواصل النهج التقليدي داخل المجلس ليحدّد من ثمّ تأثيرات هذه الأزمات عليه. وما يزيد هذا التساؤل أهمية هو أنّ المجلس تحوّل خلال فترة حكومة حسان دياب (وهي الحكومة المكوّنة عموماً من أصحاب الاختصاص) إلى المنبر الأساسي للقوى السياسية المهيمنة لتجاوز النقمة الشعبية ضدّها تبعاً للانهييار المالي وإعادة تكريس شرعيتها. فكيف تعاملت أجهزة البرلمان مع هذه الأزمات؟ وكيف تعاملت القوى الكبرى فيه معها؟ وهل تباينت فيما بينها في هذا الخصوص؟ وما هو نتاجها كمّاً ونوعاً؟

أسئلة كثيرة سنطرحها تفصيلاً في أقسام أربعة نخصّصها تبعاً للهيئة العامة واللجان النيابية والكتل والنواب، لنستخرج في كل قسم الخلاصات ذات الدلالة، قبلما نبدي الخلاصات العامة حول أداء هؤلاء خلال هذه الولاية.

وقبل المضيّ في عرض نتائج الرصد التي توصلنا إليها، يقتضي التذكير بثلاثة أمور:

أولاً، الصعوبات التي تواجه أيّ عمل رصدي أو بحثي في هذا المجال، في ظلّ سواد ثقافة غير صديقة للشفافية. ولعلّ أكبر هذه التحديات تمثل في سرّية المداولات في جلسات اللجان التي لا يعرف عنها إلا ما ينشر في محاضرها وغياب محاضر الهيئة العامة والغموض الذي يكتنف تصويت النواب في الهيئة العامة وأخيراً، وهذا هو الأهمّ، الإخلال المنتظم لقواعد النظام الداخلي للمجلس. وتبعاً لهذا الإخلال، ظهرت خلال رصدنا شتى أنواع الاستثناءات، ممّا جعل من غير الممكن أحياناً افتراض واقعة غير معروفة من واقعة معروفة. يضاف إلى ذلك تراجع وتيرة النقاشات ومستواها في الهيئة العامة في ظلّ إدارة تميل إلى تسفيه النقاشات الجديدة أو إلى القفز فوقها من خلال تعجيل التصويت والحسم. وقد حاولنا تجاوز هذه الصعوبات مع توضيح الأماكن التي نجحنا أو لم ننجح فيها.

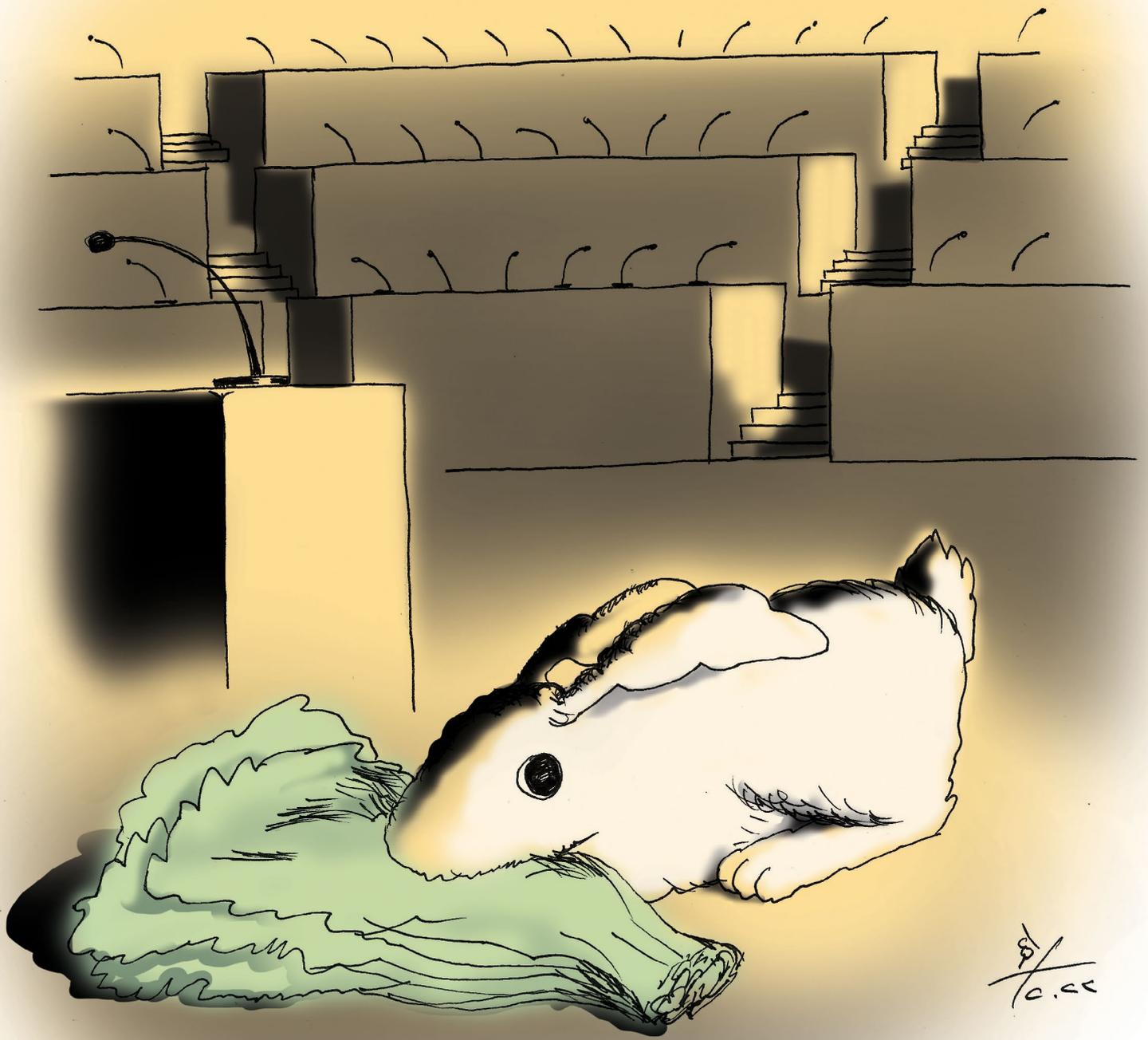
ثانياً، أنّ المجلس النيابي قد اضطر تحت وقع انتفاضة 17 تشرين ومن بعده تحت وقع ضحايا الرفض إلى إرجاء 3 جلسات هامّة دعت قوى اجتماعية واسعة إلى مقاطعتها. وقد أبرز هذا الأمر أنّ المجلس وجد نفسه مرّات عدّة تحت ضغط حركات شعبية وازنة (وهي حركات غالباً ما دفعت كتلاً عدّة لمقاطعة جلسات المجلس). ولم يبق تأثير الشارع على المجلس من دون تملل واسع داخله. وخير شاهد على ذلك هو خطاب نائب رئيس

المجلس (سابقاً) إيلي الفرزلي الذي دعا في أكثر من مداخلة إلى رفض مقولة فقدان شرعية السلطة وقوتها. وإذ اعتبر الفرزلي في سياق مناقشة اقتراح قانون بمنع صور الزعماء والمسؤولين أنّ القوانين المستمدة من خطاب الشعب هي «استرضاء على حساب كرامة المجلس»، رفض ما أسماه «تزامناً في تبرئة النفس من دمّ هذا الصديق» معتبراً أنّ الإسراف في تبرئة الذات هو إسقاط لها، وأنّه «يؤكل الثور الأبيض يوم يؤكل الثور الأسود».

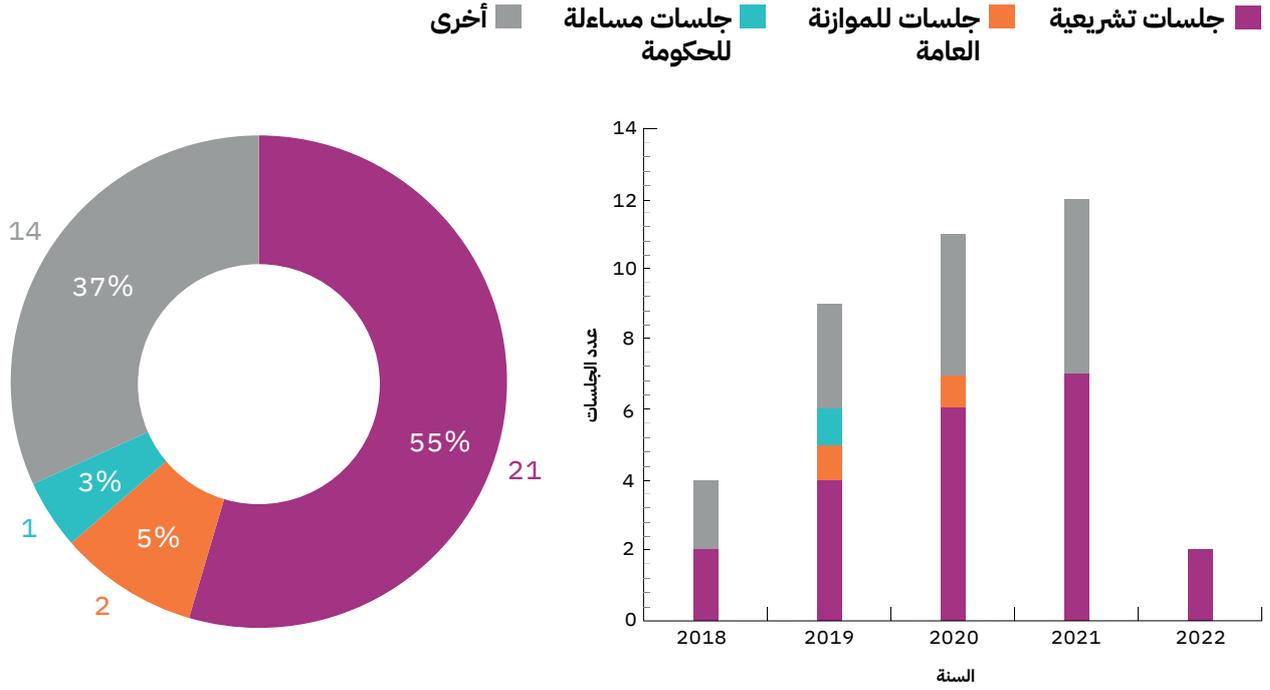
ثالثاً، أنّ المجلس رشّح عن ازدواجية طوال ولايته. ففي حين أعلن أنّ من أولى أولوياته وضع تشريعات مكافحة الفساد، بدا في أكثر من نصف ولايته مسكوناً بهاجسين معاكسين تماماً: الأول، هو هاجس العفو العام الذي ورد كبنود أول في جدول أعمال الجلسة التشريعية الأولى بعد انتفاضة 17 تشرين وعاد ليُرد كبنود أساسي في ست جلسات تشريعية أخرى طوال سنة 2020، والثاني، حصانات النواب والوزراء تبعاً لقرارات المحقق العدلي في قضية المرفأ طارق بيطار باستدعاء 5 وزراء سابقين في قضية المرفأ، من بينهم 3 نواب. فقد تسبّب الهاجس الثاني في تحوير الخطاب الرسمي من خطاب حول المحاسبة إلى خطاب حول ضرورة احترام الحصانات الدستورية. ولم يتردّد البعض في وصفها بالحصانات المقدسة تماماً كما هو الدستور. كما لم تجد إدارة المجلس حرجاً من استخدام أجهزته لدعم الحصانات وإنّ خلافاً لإرادة كتل وازنة فيه. وقد انتهى هذا الخطاب إلى مشهيدة مخزية تمثلت في الحضور المنتظم للنائب علي حسن خليل في جلسات الهيئة العامة واللجان المشتركة رغم صدور مذكرة توقيف بحقه، وهو حضور جعل ممثلي الأمة كلّهم بمثابة شهود غصباً عنهم أو بإرادتهم على تمرد السلطة التشريعية على القضاء. ولا ننسى اشتراك حرس المجلس في قمع المتظاهرين حول المجلس أو عين التينة، من دون أن يستتبع ذلك أيّ محاسبة لأيّ من عناصره أو حتى أي مسعى لإخضاعهم لنظام واضح.

القسم الأوّل:

تقييم نشاط الهيئة العامة



عقدت الهيئة العامة للمجلس النيابي خلال ولاية 2018-2022 ما مجموعه 38 جلسة (علماً أنه تعذر انعقاد أربع جلسات خلال الولاية لأسباب متفرقة كما نبين أدناه). وقد انقسمت جلسات الهيئة العامة على النحو الآتي: 21 منها جلسات تشريعية، واثنان لإقرار قانوني الموازنة العامة لسنتي 2019 و2020، وواحدة فقط لمساءلة الحكومة، و14 جلسة أخرى (ثلاث لتلاوة ثلاث رسائل لرئيس الجمهورية، وأربع لانتخاب أعضاء هيئة مكتب المجلس وأعضاء اللجان الدائمة، وثلاث جلسات لمنح الثقة للحكومة، وجلستان لانتخاب أعضاء المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء - وواحدة للنظر في مرسوم إعلان حالة الطوارئ عقب انفجار 4 آب 2020 - وواحدة لانتخاب أعضاء المجلس الدستوري).



رسم 1.1: الجلسات المعقودة خلال ولاية 2018 - 2022، وتوزعها بحسب السنوات وأنواعها.

على صعيد الجلسات التشريعية

رغم ارتفاع عدد الجلسات التشريعية بين 2019 و2021، من أربع إلى سبع جلسات، فإنه يبقى محدوداً، حيث عقد المجلس أقل من جلسة كل شهرين.

وما يزيد قابلية انتقاد ندرة الجلسات التشريعية، أن المجلس كان في حالة انعقاد لمدة ثلاث سنوات على الأقل من مجموع ولايته. يتحصّل هذا الأمر من الأمور الآتية:

- مجموع الفترات التي استغرقتها الدورات العادية لانعقاد المجلس في ربيع وخريف كل سنة، وهي الدورات التي تنعقد بحكم الدستور؛

- الفترات التي شهدت فراغاً حكومياً (وجود حكومات مستقيلة أو تصريف أعمال أو حكومة مشكّلة لم تنل الثقة بعد) خلال ولاية المجلس، وهي الفترات التي يكون للمجلس فيها منعقداً بحكم المادة 69 من الدستور، وقد بلغت 24 شهراً. للتذكير، استغرقت مساعي تشكيل حكومة الحريري ثمانية أشهر بعد انتخابات 2018، حيث شكّلت في آخر كانون الثاني 2019. وبعد استقالة هذه الحكومة في شهر تشرين

الأول 2019 عقب الانتفاضة، لم تشكّل حكومة الرئيس حسن دياب إلا بعد نحو ثلاثة أشهر، وقد أُعطيت الثقة في 11 شباط 2020. وعاشت هذه الحكومة حتى انفجار 4 آب 2020، حيث استقالت في الأيام القليلة التي أعقبته، أي في 10 آب 2020، وبقي لبنان من دون حكومة جديدة مكتملة الصلاحيات حتى تاريخ 20 أيلول 2021، تاريخ إعطاء الثقة لحكومة الرئيس نجيب ميقاتي.
- فترة الدورة الاستثنائية بموجب مرسوم صدر في كانون الثاني 2022.

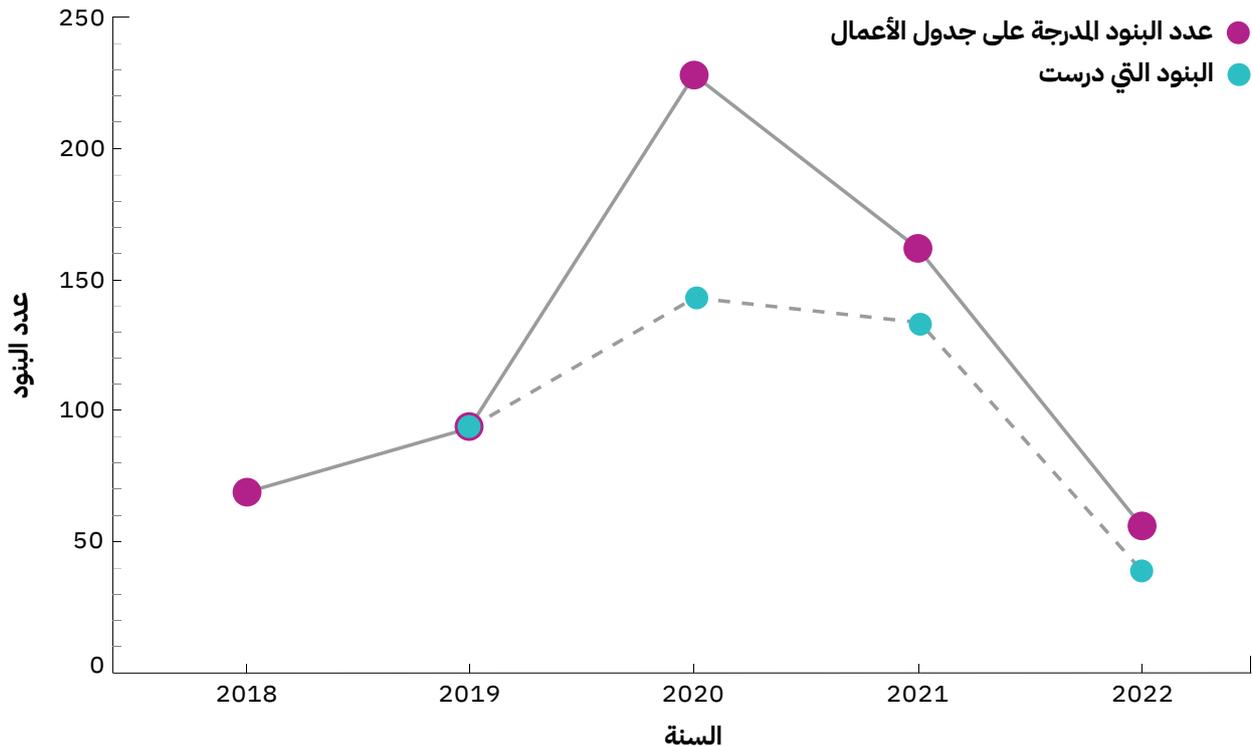
وقد اقتصر نشاط الهيئة العامة التشريعي على عقد 21 جلسة تشريعية توزّعت على مدار الولاية.

أ. حجم جدول الأعمال ومتوسط إنتاجية البرلمان

سنتناول هنا حجم جداول أعمال الجلسات التشريعية الـ 21.

في حين بلغ مجموع البنود الواردة إلى الهيئة العامة في جلساتها التشريعية 609 بنود خلال الولاية، فإنها مثّلت في الواقع 438 بنوداً مختلفاً، حيث ورد بعضها على هذه الجداول أكثر من مرة. ويتم هذا الأمر في حالات عدة:

- الأولى والأهم، أن يعود مكتب المجلس ليُدرج على جدول أعمال جلسة تشريعية بنوداً وردت إلى الهيئة العامة في جلسة تشريعية سابقة من دون أن تتمكّن من النظر فيها؛
- الثانية، أن يُدرج مكتب المجلس على جدول أعمال جلسة تشريعية اقتراحات درستها لجان المجلس المختصة، بعدما كان الاقتراح قد ورد سابقاً بصيغة الاقتراح المعجل المكرّر وأسقطت الهيئة العامة عنه صفة العجلة؛
- الثالثة، أن يدرج مكتب المجلس على جدول أعمال جلسة تشريعية مُقترحاً كانت أقرته الهيئة العامة سابقاً وأعادها رئيس الجمهورية إلى البرلمان مع ملاحظاته، عملاً بصلاحياته الدستورية.



رسم رقم 1.2: عدد البنود المدرجة (مع تلك التي جرى تكرار وضعها) في جداول أعمال كل سنة وعدد البنود المدروسة منها.

وتوزعت هذه البنود بين 414 بنداً مختلفاً، طُرحت على الهيئة العامة من داخل جدول أعمالها و24 من خارجه.

البنود التي لم تُدرس	البنود التي دُرست	عدد البنود من خارج جدول الأعمال	عدد البنود من داخل جدول الأعمال	مجموع البنود المختلفة (غير متكررة)
28	410	24	414	438

رسم 1.3: البنود التي وُضعت على جداول أعمال الجلسات التشريعية في كامل ولاية 2018 - 2022، مع تفصيل البنود بين التي كانت مُدرجة في جدول الأعمال وتلك التي وردت من خارجه، والتي دُرست وتلك التي لم تُدرس.

ويقتضي تقديم الملاحظات التالية هنا:

- بلغ متوسط عدد المقترحات (من دون احتساب 2018) على جداول أعمال الجلسات التشريعية خلال الولاية 28.4 بنداً. كما يظهر أنّ نسبة الإنجاز عن هذه الفترة بلغت قرابة 75% مما يهدّد بضياع المبادرة التشريعية.

ويُلاحظ، تالياً، أنّ جداول أعمال بعض الجلسات أتت مثقلة بعدد كبير من المقترحات، وبخاصة في سنة 2020، حيث سُجّل أعلى عدد من البنود المُدرجة على جدول الأعمال (وهو في جلسة 21 كانون الأوّل 2020 حيث وصل عدد بنودها إلى 71، منها أربعة من خارج جدول الأعمال)، ووصل متوسط البنود في هذه السنة إلى 38 بنداً لكل جلسة. غير أنّ إقبال جداول أعمال هذه السنة اقترن بنسبة ضعيفة من إنجاز جداول الأعمال، إذ بلغت في هذه السنة أدنى مستوى 62.7%، أي أقلّ بأكثر من عشر نقاط من متوسط الإنجاز خلال الولاية.

ويؤشّر اجتماع هذه الأرقام إلى أنّ تضخيم جداول الأعمال لم يترافق بالضرورة مع إرادة بالتشريع. ويوجد هذا الأمر ما يفسّره في عدد البنود المعجّلة المُكرّرة الضخمة في جداول الأعمال الكبيرة لهذه السنة حيث بلغت نسبتها 74.1% في سنة 2020، في حين اقتصرت نسبتها على 47.9% في سنة 2019 و60.5% في سنة 2021.

كما أنّ ثمة عاملاً ثانياً يفسّره وهو «تطير الجلسات» بسبب الخلافات السياسية. وكان ذلك الحال خصوصاً عند إيقاف جلسات تشريعية بسبب تعذّر التوصل إلى تسوية بشأن اقتراح قانون العفو¹ الذي غلب على معظم جلسات سنة 2020.² فكان الرئيس برّي قد ختم [جلسة أيار 2020](#) التشريعية بسبب «خروج المكوّن السنيّ» أي نواب تكتليّ المستقبل واللقاء التشاوري من الجلسة إثر الخلاف على اقتراح قانون العفو، وكان لا يزال على جدول أعمال الجلسة 27 اقتراحاً. وكان الحال كذلك في جلسيّ [أيلول](#) و[كانون الأوّل 2020](#) حيث رُفعت هاتان الجلستان أيضاً بسبب الخلاف على اقتراح قانون العفو العام وعدم توصل النواب إلى توافق بشأنه.

1. فإنّ آخر ثلاث جلسات من أصل ست جلسات تشريعية عُقدت في سنة 2020 قد شهدت تراجعاً كبيراً في نسبة إتمام جداول أعمالها، حيث تراوحت بين 30% و 50% فقط من جدول الأعمال.

2. الرجاء مراجعة تقرير الرصد البرلاني عن سنّيّ 2019 و2020 ص. 16.

كما وقع في جلسة 28 تشرين الأول 2021، وعلى صعيد آخر، خلاف حول كيفية احتساب الغالبية المطلقة للتصويت على قانون الانتخابات المرود من قِبَل رئيس الجمهورية. وأخذ الموضوع حيّزاً كبيراً من النقاش بين النواب وأدّى إلى انسحاب كتلة لبنان القوي من الجلسة وتطيير نصابها وكان متبقياً على جدول أعمالها 28 بنداً.

- بقي في نهاية الولاية النيابية، 28 بنداً مختلفاً من دون دراسة، على الرغم من ورودها على جدول أعمال الجلسات التشريعية.

ب. أنواع المقترحات موضوع الجلسات التشريعية وفق طبيعة المبادرة التشريعية

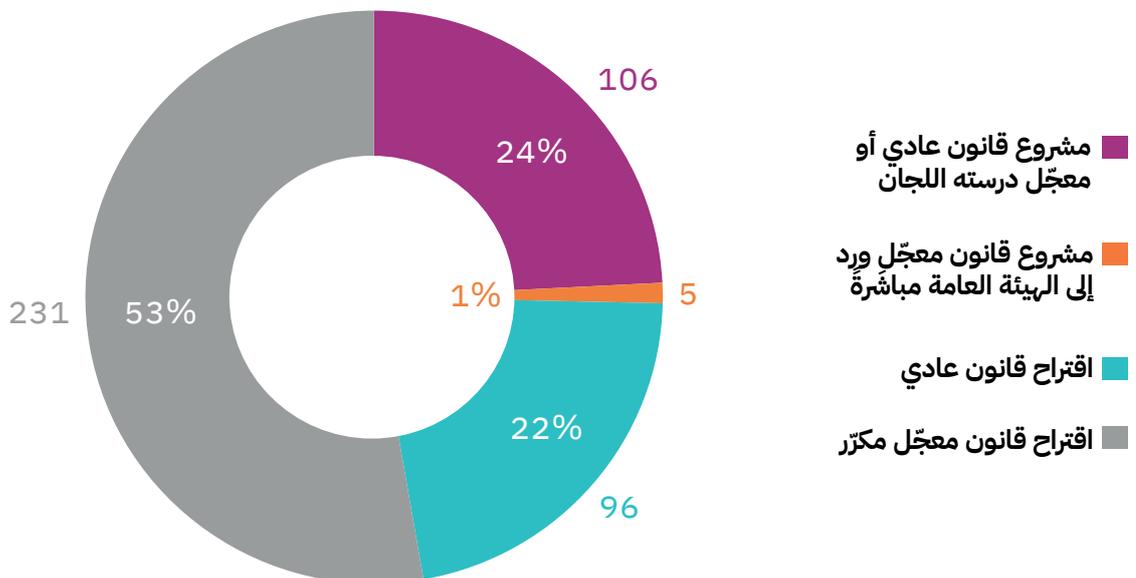
هنا سنتناول طبيعة المقترحات الـ 438 المختلفة التي أُدرجت على جداول أعمال جلسات ولاية 2018-2022، التي نقسمها إلى ثلاث فئات:

- مشاريع قوانين، وهي التي تشمل المشاريع المحوّلة بمراسيم من قِبَل الحكومة، وقد بلغ عددها 111 مقترحاً وتتضمّن 106 مشاريع أنجزتها اللجان المختصة (منها أربعة وردت بصورة مستعجلة) وخمسة وردت بصورة مستعجلة ووضعت على جداول أعمال الجلسات التشريعية من دون المرور باللجان؛

- اقتراحات قوانين، وهي الاقتراحات التي بادر إليها نائب أو أكثر، وتنقسم إلى فئتين:

- اقتراحات عادية دُرِسَتْ في اللجان المختصة بما فيها اللجان المشتركة. وقد بلغ عددها 96، علماً أنّ 27 منها وردت بدايةً كقترحات معجلة مكرّرة وعادت لتُردّ على شكل اقتراحات عادية في جلسات لاحقة، بعدما درستُها إحدى لجان المجلس إثر إسقاط صفة العجلة عنها؛

- اقتراحات قدّمها النواب بصورة معجلة مكرّرة وهي الاقتراحات التي تُعرض مباشرة أمام الهيئة العامة، والتي تُقرّر مدى توفّر صفة العجلة فيها لإجراء المقتضى. وقد بلغ عددها 231 بعدما حسمنا منها الاقتراحات الـ 27 التي أُعيدَ طرحها لاحقاً على الهيئة العامة، بعد درسها في اللجان.



رسم رقم 1.4: بنود جداول الأعمال خلال ولاية 2018 - 2022 بحسب نوعها وطبيعتها.

ويتحصّل تالياً، أنّ عدد المقترحات التي دُعِيَتْ الهيئة العامة للمجلس إلى النظر فيها خلال الولاية، والتي حظيت بدراسة من إحدى لجانه على الأقلّ، بلغ 438/202 مقترحاً مختلفاً، وهي تمثّل نسبة %46.12 من مجموع المقترحات المختلفة الواردة إليها.

بالنسبة إلى مشاريع القوانين، كما سبق بيانه، نظرت الهيئة العامة فيها جميعاً خلال ولاية 2018-2022 وتمّ إقرار 101 منها لتتقلّص إلى 100 بعدما ردّ رئيس الجمهورية أحدها من دون أن تعاود الهيئة العامة النظر فيه (%90.09).

ويُلاحظ هنا أنّ عدداً من هذه المشاريع التي وردت في عام 2021 (وهو 7)، قد ورد بموجب موافقات استثنائية وقّع عليها رئيسا الجمهورية ميشال عون والحكومة السابق حسان دياب، وذلك بفعل استقالة هذا الأخير وعدم انعقاد جلسات مجلس الوزراء. وتُشكّل هذه الموافقات مخالفة واضحة للدستور التي توجب صدور مشاريع القوانين عن الحكومة وليس عن الرئيسين. وتالياً، تشكّل مصادقة مجلس النواب على هذه المشاريع اشتراكاً في مخالفة دستورية فادحة.

بالنسبة إلى الاقتراحات التي أنجزت اللجان درسها

بلغ عدد اقتراحات القوانين العادية 96 اقتراحاً دُرِسَتْ وأُفِرَّتْ في اللجان النيابية. أُقِرَّ 76 منها وقد تقلّص عددها إلى 74 قانوناً نافذاً (%77.08 أي) بعدما ردّ رئيس الجمهورية أحد هذه الاقتراحات من دون أن تعود الهيئة العامة إلى التصويت عليه ثانيةً وبعدها أبطل المجلس الدستوري قانوناً آخر.

ويُلاحظ أنّ مكتب المجلس قد أعرض عن إدراج اقتراحات سبق للجان أن أنجزتها، وذلك في مخالفة واضحة للنظام الداخلي الذي يفرض إدراج هذه الاقتراحات على جدول الأعمال وفق ترتيب وصولها إليه مع «حفظ الأولوية للمشاريع المعجلة» (المادة 42 من النظام الداخلي). ويصل عدد الاقتراحات المنجزة من اللجان خلال ولاية المجلس وقبل تاريخ آخر جلسة تشريعية عُقدت خلال الولاية (أي 29 آذار 2022) من دون إدراجها على جداول أعمال الجلسات التشريعية للهيئة العامة 37 اقتراحاً (بالإضافة إلى 16 مشروعاً أنجزت في اللجان ولم تُدرج على جداول أعمال الجلسات التشريعية للهيئة العامة).

بالنسبة إلى الاقتراحات المعجلة المكررة

بلغ عدد اقتراحات القوانين المعجلة والمكررة 258 من أصل 327 اقتراحاً، علماً أنّ 27 منها عُرضت مجدداً في جلسات لاحقة خلال الولاية، بعدما درسها اللجان المختصة. وهذا ما دفعنا إلى طرحها من جدول المقترحات المختلفة المشار إليه أعلاه. وبالاطلاع عليها، يتبيّن:

- أنّ جزءاً مهماً من الاقتراحات المعجلة المكررة لم يُدرج بالأولوية على جدول أعمال الجلسة الأولى للهيئة العامة. وبحسب النظام الداخلي لمجلس النواب (المواد 109 إلى 113)، يقتضي على المجلس في هيئته العامة البتّ بصفة الاستعجال التي لأيّ نائب إضفاؤها على اقتراحه بهدف مناقشته بصورة معجلة مباشرة في الهيئة العامة وبدون مروره باللجان، على أن يكون من مادة واحدة (راجع المادة 110 من

النظام الداخلي)، وفي حال تصديقها التصويت على الاقتراح. كما تمنح المادة 109 من النظام الداخلي الحق لرئيس المجلس أن يطرح اقتراحاً معجلاً مكرراً على بساط البحث في «أول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يُدرج في جدول الأعمال». فيُفهم إذاً من هذه المواد ضرورة النظر في الاقتراحات المعجلة المكررة بالأولوية وبدون إبطاء (شروط تصديق هذه الصيغة استثناءً تبرره الضرورة).

من هذا المنطلق، يُبيّن المرصد أبرز المخالفات في تأخير وضع الاقتراحات المعجلة المكررة بالأولوية على جدول الأعمال. وأكثر الأمثلة الفاقعة عن هذه المخالفات هو تأخر إدراج اقتراح تسوية أوضاع مفتشين في المديرية العامة للأمن العام 1716 يوماً (أي نحو أربع سنوات وسبعة أشهر) ليُوضَع على جلسة تشريعية، في حين كانت الجلسة الأقرب قد عُقدت بعد قرابة شهر من تاريخ تقديمه. مثل آخر هو اقتراح تعديل المادة 80 من القانون رقم 144 تاريخ 31-7-2019 (موازنة العام 2019) الذي تأخر وضعه على جدول جلسة تشريعية 217 يوماً، في حين كانت الجلسة الأقرب قد عُقدت بعد سبعة أيام من تاريخ تقديمه. كذلك اقتراح تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية تاريخ 4 تشرين الثاني 2019، الذي تأخر وضعه 169 يوماً بينما كانت الجلسة التشريعية الأولى قد عُقدت بعد ثمانية أيام من تاريخ تقديمه.

كما تُبيّن المعلومات المتوفرة أنّ 58 اقتراحاً معجلاً مكرراً قدّمت خلال ولاية المجلس الحالية ولم تُدرج على أيّ جلسة بعد، علماً أن جزءاً منها أُحيل إلى اللجان.

- أنّ عدد هذه الاقتراحات كان مرتفعاً جداً في بعض الجلسات. على سبيل المثال، بلغت نسبتها 63.38% من جدول أعمال جلسة 21 نيسان 2020 (45 اقتراحاً معجلاً مكرراً من أصل 71 بنداً)، و75.67% من جدول أعمال جلسة 28 أيار 2020 (28 اقتراحاً معجلاً مكرراً من أصل 37 بنداً)، و73.68% من جدول أعمال جلسة 30 حزيران 2021 (56 اقتراحاً معجلاً مكرراً من أصل 76 بنداً).

وخلال الجلسات، اتخذ رئيس المجلس النيابي نبيه برّي إجراءً بإحالة الاقتراحات المعجلة المكررة إلى اللجان دفعة واحدة في بعض الجلسات من دون التصويت على صفة عجلتها (في مخالفة للنظام الداخلي)، وهو موقف يُستشف منه إرادة بثنى النواب عن تقديم اقتراحاتهم بهذه الصفة عند ممارسة المبادرة التشريعية. وهذا ما جرى مثلاً في جلسات 30 حزيران 2021 و7 كانون الأوّل 2021. وقد سجّل مراقبو «المفكرة» توجّهاً للعديد من النواب بمغادرة الجلسة فور بلوغ بنود الاقتراحات المعجلة والمكررة بالنظر إلى عدم جدّيتها مناقشتها.

- في حين يفرض نظام المجلس النظر في صفة العجلة للاقتراحات المقّدمة قبل التصويت عليها، سجّل مراقبو «المفكرة» ممارسات فوضوية في هذا المجال، إذ عمد النواب أحياناً إلى المصادقة على القوانين من دون إقرار صفة العجلة مسبقاً. كما أنّ في بعض الحالات، أُسقطت صفة العجلة بصورة جماعية أو سريعة جداً من دون أن يدرك النواب على ماذا يصوّتون بالضبط (صفة العجلة أم الاقتراح). وتشكّل هذه الفوضى في التعامل مع صفة العجلة مخالفة أخرى لنظام المجلس، من شأنها أن تلقي بعض الغموض على مآل الاقتراحات.

أما بخصوص مآل هذه الاقتراحات (حيث أنّ رصّد مآل صفة العجلة بدقّة خلال الجلسات التشريعية متعذّر، بسبب عدم توفّر محاضر دقيقة عن جلسات الهيئة العامة):

1. أُسْقِطَتْ صفة العجلة في الهيئة العامة عن 258/133 منها، أي ما يعادل 51.55% منها. ولم يحصل ذلك دائماً في ظلّ احترام الأصول، حيث أُسْقِطت أحياناً بدون تصويت، كما أشرنا أعلاه. وقد اتصلت أبرز الاقتراحات التي صادقت الهيئة العامة على صفة العجلة المتصلة بها، وبغضّ النظر عن مآلها الأخير (تصديق أو إسقاط أو غيره)، تعلّقت بالمواضيع التالية:

- الإنفاق على القاعدة الاثني عشرية، حيث قُبِلَتْ صفة العجلة بشأن اقتراحين بهذا الصدد؛
- تعليق المهل القانونية والقضائية والعقدية إثر الأزمات المتلاحقة منذ أواخر 2019، وأدرج عدد كبير منها تتوزّع على سنوات 2019، 2020 و2021؛
- الاقتراحات المتصلة بالتدقيق الجنائي، أكان لحسابات مصرف لبنان أو للشركات المستفيدة من دعم الدولة بالدولار الأميركي؛
- تسيير أمور شركة كهرباء لبنان وإنتاج الطاقة عموماً، كالتعاقد مع شركة كهرباء زحلة وتمديده.

2. أقرّت الهيئة العامة 66 منها، تمّ دمج بعضها بأخرى، ليكون إجمالي الاقتراحات المعجّلة المكرّرة التي تمّ إقرارها 48 اقتراحاً، علماً أن 45 منها فقط باتت قوانين نافذة بعدما ردّ رئيس الجمهورية ثلاثة منها.
3. أُسْقِطَتْ 18 من الاقتراحات المعجّلة المكرّرة (أي ما يعادل 11.53%)؛
4. تسعة تمّ سحبها؛
5. 27 لم تُدرّس؛
6. لم تتمكّن من تحديد مآل خمسة منها وردت على جدول أعمال 2018.

مما تقدّم، أمكن تسجيل خلاصتين:

أولاً، أنّ نسبة الإقرار بلغت 90.09% بالنسبة إلى مشاريع القوانين و77.08% للاقتراحات الصادرة عن اللجان، فيما بلغت 18.6% بالنسبة إلى اقتراحات القوانين المعجّلة المكرّرة. وهذا يدلّ على أنّ الهيئة العامة تكون أكثر ميلاً إلى إقرار المقترحات في حال عرضها مسبقاً على اللجان، وبخاصة في حال أتت المبادرة إليها من الحكومة.

ثانياً، من مجموع المقترحات التي أُقرّت وأصبحت نافذة، أتت مشاريع القوانين في المرتبة الأولى حيث بلغت نسبتها 45.66% (100 من أصل 219). في المقابل بلغت نسبة الاقتراحات المنجّزة من اللجان من مجموع المقترحات الثلث 33.79% (74 من أصل 219). أمّا اقتراحات القوانين المعجّلة المكرّرة فقد أتت في المرتبة الأخيرة وبلغت 20.55% (45 من أصل 219). وتالياً، فإنّ نسبة مرتفعة من المبادرة التشريعية الناجحة، تقارب النصف، تأتي من خارج البرلمان.

ثالثاً، يُظهر التدقيق في تاريخ الاقتراحات التي أُقرّت وأصبحت قوانين ناجزة أنّ 39 (25 مشروعاً و14 اقتراحاً) منها قُدّمت في ظل ولايات المجلس السابقة.

ج. البنود من خارج جدول الأعمال

ورد 24 بنداً مختلفاً إلى الجلسات التشريعية للهيئة العامة من خارج جداول أعمالها. وقد تمّت المصادقة على 21 منها. أمّا البنود الثلاثة المتبقية، فقد سقط أحدها في التصويت وسُحب آخر ليُحال الثالث إلى اللجان.

وفي هذا المضمار، من المهم أن نسجل الآتي:

- بحسب النظام الداخلي للمجلس النيابي يكون «الرئيس (رئيس المجلس) طرح الاقتراح أو المشروع المعجل المكرّر على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يُدرج في جدول الأعمال». وتشكّل هذه المادة استثناءً على المادة 8 من النظام التي تنيط بهيئة مكتب المجلس نشر جدول الأعمال الذي تقررته وعلى أن تبّله، مُرفقاً بنسخة عن المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع جدول الأعمال، قبل انعقاد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقلّ. وعليه، فإن 7 من المقترحات الواردة من خارج جدول الأعمال أدرجت بمخالفة للنظام الداخلي وهي:

- تعديل الفقرة الثانية المضافة بموجب القانون رقم 151 تاريخ 2019/10/15 إلى المادة الرابعة من القانون رقم 73 تاريخ 2009/4/23 (تحديد شروط إعطاء مديري المدارس الرسمية تعويض إدارة)؛

- اقتراح يرمي إلى دعم كل من المدارس الرسمية والخاصة؛

- طلب الموافقة على إبرام معاهدة بين وزارة الصحة والبيئة في جمهورية العراق ووزارة الصحة العامة في الجمهورية اللبنانية للتعاون في المجال الصحي؛

- إقرار حق أفراد الهيئة التعليمية المتفرغين في الجامعة اللبنانية الذين بلغوا السن القانونية بالتعيين في ملاكها التعليمي؛

- إخضاع الأطباء المنتسبين إلى فرع ضمان المرض والأمومة - العناية الطبية في الضمان الاجتماعي إلى القانون الرقم 27 تاريخ 2017/2/10 بعد تقاعدهم؛

- تمديد العمل بالقانون رقم 2020/22 إلى حين الانتهاء من أعمال التدقيق الجنائي.

- إجازة جباية الواردات، كما في السابق، وصرف النفقات اعتباراً من أول شباط 2022 ولغاية صدور قانون موازنة العام 2022 على أساس القاعدة الاثني عشرية.

- بالنظر إلى مواضيع تلك الاقتراحات، يتبيّن لنا أن ثلاثة منها تتعلق بتعليق المهل القانونية والقضائية وغيرها من المهل. ويُعتبر هذا الموضوع بالغ الخطورة وقد نَبّهت «الفكرة» مراراً إلى وجوب درس هذه الاقتراحات بدقة، الأمر الذي يتعارض مع التصويت عليها من قبل الهيئة العامة من خارج جدول أعمالها. للدلالة على ذلك، يكفي التذكير بأنه تمّ استغلال هذا الاقتراح كمدخل لوقف الإجراءات ضد المعتدين على الأملاك العامة البحرية، ولتعليق مهل التصريح عن الذمم المالية ضمن إطار قانون مكافحة الإثراء غير المشروع.

- نجد أيضاً ضمن هذه الاقتراحات ذاك المتعلق بالإنفاق على أساس القاعدة الاثني عشرية، وهو من العادات السيئة للمشرّع اللبناني، تعويضاً عن غياب مشاريع قوانين الموازنات العامة أو تأخر الحكومات عن إرسالها (يُذكر أنه لم تصدر أي قوانين موازنات عامة خلال إحدى عشرة سنة بين 2006 و2017). فأتى هذا الاقتراح معجلاً بطابعه وبطريقة التصويت عليه أيضاً، فبحسب مراقبي المرصد البرلماني، الحاضرين في جلسة كانون الثاني 2021، تمّ التصويت على هذا القانون بشكل سريع جداً من دون مناقشة، وحتى من دون علم بعض النواب به. كذلك، أُدرج اقتراح ثانٍ مماثل من خارج جدول الأعمال في جلسة 21 شباط 2022 وصدّق أيضاً.

- نجد أيضاً ضمن هذه الاقتراحات، طلب إعطاء معاشات وتعويضات إلى ضحايا فيروس كورونا من العاملين في القطاع الصحي، وتمكين المصابين منهم من الاستفادة من تقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. ورغم أحقية المطلب، فإن من المجازفة إقرار الاقتراحات التي تُرتّب نفقات على عاتق الخزينة من دون التأكد من أثرها المالي وتوفّر الاعتمادات. وقد أسقطت الهيئة العامة صفة العجلة عن هذا المقترح بعد نزع صفة العجلة عنه من هذا المنطلق.

- نجد أيضاً اقتراح قانون «حماية المناطق المتضررة نتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم وإعادة إعمارها» الذي أُدرج على جلسة 30 أيلول 2020 من خارج جدول الأعمال وصدّق.

كما يدخل ضمن القائمة اقتراحات تتعلّق بفتح ونقل اعتمادات في الموازنة أُدرجت في جلسات أيلول 2019، ونيسان 2020، وصدّق أكثرها.

د. المخالفات في إدارة جلسات الهيئة العامة

برز العديد من المخالفات في أصول التشريع خلال الولاية الأخيرة للمجلس النيابي وهي:

- **عدم احترام أصول الدعوة لجلسة نيابية من توزيع جدول الأعمال والمقترحات ضمن المهل.** مثالٌ على ذلك ما شاب الدعوة إلى جلسة 30 حزيران 2021 التشريعية (بجدول أعمال ضمّ 76 بنداً) من مخالفة للنظام الداخلي لمجلس النواب (تحديداً المادة الثامنة منه) الذي يفرض نشر جدول الأعمال وتبليغه إلى النواب مع نسخة عن المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع الجدول قبل أربع وعشرين ساعة على الأقلّ من الجلسة، حيث أفاد رصدنا أنّه لم يكن، حتّى صباح الثلاثاء 29 حزيران، قد تمّ تبليغ النواب جدول الأعمال أو أيّ نسخة عن المقترحات المنصوص عنها.

- **عدم احترام أصول إدراج المقترحات على جدول الأعمال.** حيث تنصّ المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن: «تُرفع تقارير اللجان إلى مكتب المجلس لإدراجها في جدول أعمال جلسات المجلس العامة وفق ترتيب وصولها إليه مع حفظ الأولوية للمشاريع المعجلة». أمّا في الواقع فقد بقيت 53 من المقترحات المنجزة مُحْتَجَزة في هيئة مكتب المجلس بدون أن تُوضَع على جدول الأعمال كما يفرض النظام الداخلي.

- **حظر تلاوة «الأوراق» في بداية كل جلسة تشريعية وتعليق النواب عليها.** رصد المرصد البرلماني مخالفة سارت منذ ما بعد انتفاضة 17 تشرين الأوّل 2019، حيث حظر رئيس مجلس النواب نبيه بريّ تلاوة ما يُعرّف بـ «الأوراق» في بداية جلسات الهيئة العامة. فالمادة 64 من النظام الداخلي لمجلس النواب، تنصّ على أن: «يبدأ المجلس أعماله بتلاوة خالصة الأوراق الواردة ويخصّص لذلك أول نصف ساعة من الجلسة، ولكل نائب حق التعليق على الموضوع بحدود ثلاث دقائق شرط عدم تجاوز المدة المُحدّدة. بعدها يُصار إلى درس ومناقشة المواضيع الواردة في جدول الأعمال». وقد برّر رئيس المجلس ذلك بِنَيْتِه تجنّب الحديث السياسي والتجاذبات في المجلس، خصوصاً بعد انتفاضة 17 تشرين وما لحقها من تشنّجات كبيرة في الشارع وبين الفرقاء السياسيين. غير أن تبرير الرئيس بريّ مُستغرب إذ أنّه يضرب طبيعة المجلس النيابي ودوره الأوّل، وهو المكان الأساسي لطرح الخلافات السياسية واجتراح توجّهات بشأنها.

- **التصويت على بنود جدول الأعمال بدون توقّر النصاب.** مثالٌ أيضاً على ذلك في الجلسة نفسها، أي جلسة 30 حزيران 2021، حيث جرى التصويت على قوانين وإحالة مقترحات إلى اللجان من دون أن يكون النصاب متوفّراً في الجلسة المسائية لهذا اليوم مع انسحاب العديد من النواب.

- **التصويت على مشروع من خارج جدول الأعمال.** مثالٌ على ذلك المخالفة التي حصلت في جلسة 29 آذار 2021 بخصوص مشروع قانون طلب الموافقة على إبرام معاهدة بين وزارة الصحة في جمهورية العراق ووزارة الصحة العامة في الجمهورية اللبنانية للتعاون في المجال الصحي بناء على طلب النائب ياسين جابر من خارج جدول الأعمال.

- **عدم وضوح في كيفية عدّ الأصوات أثناء التصويت.** مثالً على ذلك في جلسة نيسان 2020، إعادة التصويت على قانون بعد التصديق عليه بقرار من رئيس المجلس النيابي بحجّة «نسيان مناقشته قبل التصويت عليه»، رغم أنّ العديد من القوانين يُعلن التصديق عليها بدون مناقشة مضمونها أو الاقتراحات التي قُدّمت في خصوصها خلال الجلسة. وهذا كان حال التصويت على حظر صور ورسوم الزعماء والمسؤولين والموظفين في الأماكن العامة.

- **خلاف حول احتساب الأكثرية المطلقة.** حيث وقع خلاف خلال جلسة 28/10/2022 النيابية وكان موضوع نقاش طويل بين النواب أدّى إلى انسحاب كتلة لبنان القوي من الجلسة وتطير نصابها، وهو كيفية احتساب الغالبية المطلقة للتصويت على قانون الانتخابات الذي كان قد رده رئيس الجمهورية.

- **تحويل الاقتراحات المعجلة المكررة إلى اللجان من دون التصويت عليها.** وقد ذكرنا هذا الموضوع سابقاً، حيث عمد رئيس المجلس، وكرّده فعل على إفراط النواب في استعمال صفة المعجل المكرر، إلى تحويل أكثريتها إلى اللجان من دون التصويت على صفتها اقتصاصاً منهم. مثالً على ذلك في جلسة 30 حزيران 2021، حيث جرى إحالة 36 مقترحاً معجلاً مكرراً إلى اللجان من دون التصويت على صفة العجلة.

- **ضرب قواعد الشفافية في المناقشات.** مثالً على ذلك في جلسة 15 كانون الثاني 2021، تمّ التصويت على قانون تمديد المهل القانونية والعقدية والقضائية وذلك بسرعة فائقة وبدون نقاش يُذكر، مع العلم أنّ هذه القوانين كانت قد حملت عام 2020 مخاطر عديدة حدّرها المرصد البرلماني. ونضيف إلى ذلك أنّ الاقتراح وُزِع على النواب خلال الجلسة فلم يتسنّ لهم الاطلاع عليه، ما يتعارض مع الممارسات الفضلى في التشريع. في الجلسة نفسها تمّ التصويت على قانون الإنفاق على أساس القاعدة الاثني عشرية بالغ الخطورة أيضاً من دون نقاش وعلى العجلة.

- **المخالفة الفادحة في تعديل المجلس النيابي لاتفاقية بشكل أحادي دون الرجوع إلى الطرف الآخر.** وقد حصل ذلك سنة 2021 حيث أجاز المجلس للحكومة التوقيع على نص اتفاقية مُعدّلة بموجب ملحق لم يحصل على موافقة خطية من الطرف الآخر، أي البنك الدولي، قدّمته وزيرة الدفاع آنذاك زينة عكر. ورغم الطابع الهجين للمصادقة على اتفاقية مُعدّلة من دون الرجوع إلى البنك الدولي، فإنّ الوزير السابق علي حسن خليل ورئيس المجلس النيابي سهّلا مهمة الوزيرة من خلال تصنيف التعديل على أنّه ملحق للاتفاقية.

- **المخالفة الفادحة في النظر في مقترحات وردت إلى المجلس النيابي بصيغة مشاريع قوانين في حين أنّها لم تُتخذ في الحكومة** إنّما بموافقة استثنائية من رئيسي الجمهورية والحكومة.

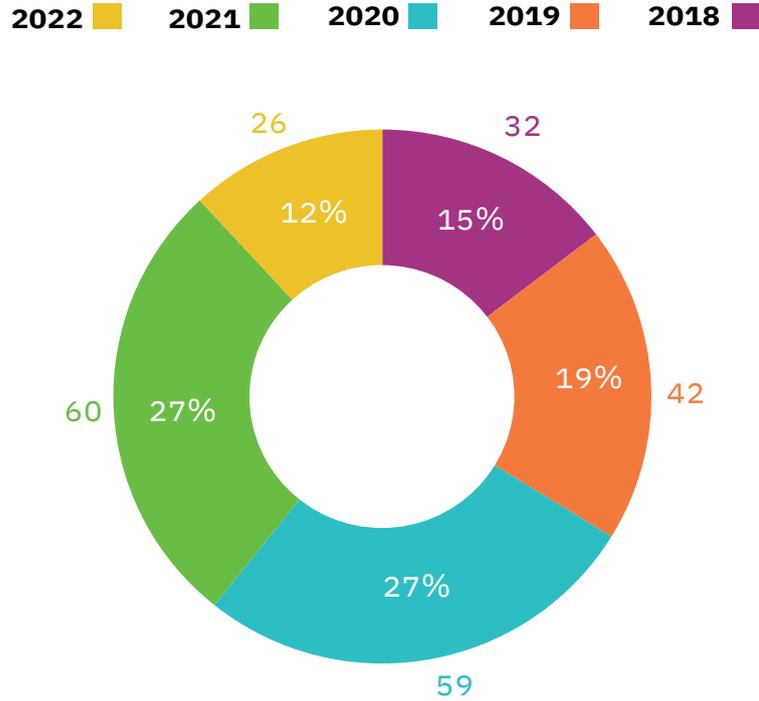
ه. حصيلة العمل التشريعي للهيئة العامة

نعمد هنا إلى حوصلة العمل التشريعي خلال ولاية المجلس المنصرمة، انطلاقاً من القوانين التي أقرتها الهيئة العامة للمجلس وأصبحت نافذة. وبالطبع، لا يجسّد الإنتاج التشريعي نشاط الهيئة العامة وحدها، طالما أنّه غالباً ما يأتي تكملةً للجهد الذي بذلته اللجان النيابية والحكومة. وهذا ما سنعود إليه في خلاصة هذا التقرير.

وكان نتاج الجلسات المنعقدة خلال ولاية 2018 - 2022 التصديق على 225 قانوناً، انخفض عددها إلى 219 منها نافذاً. ويتحصّل هذا الأمر من إبطال أحدها في المجلس الدستوري³ وممارسة رئيس الجمهورية صلاحيته

3. وهو قانون تحديد آلية التعيين في الفئة الأولى في الإدارات العامة.

بِرَدِّ مقترحات قوانين إلى المجلس النيابي، من بينها 45 لم يتم إدراجها مجدداً على الهيئة العامة. وتتوزع هذه القوانين وفق سنة إقرارها وفقاً للرسم التالي:



رسم 1.5: عدد القوانين التي أصبحت نافذة سنوياً خلال ولاية 2018 - 2022.

بعد تبيان عدد القوانين النافذة سنة بسنة، نعلم إلى مقارنة القوانين التي تم إقرارها من زاويتين:

- حجم النشاط المبذول في مجال تعزيز القواعد والمؤسسات،
- المجالات التي شملتها هذه القوانين وما تكشفه من اهتمامات للمجلس.

حجم النشاط المبذول على صعيد القواعد والمؤسسات الاجتماعية

هنا، سنحاول أن نحدد حجم النشاط الذي بذلته الهيئة العامة في اتجاه تعزيز القواعد والمؤسسات الاجتماعية، وذلك انطلاقاً من تصنيفات معتمدة لهذه الغاية من المرصد البرلماني، تؤدي إلى تقسيم القوانين إلى ثلاث فئات وفق مفعولها على بنين القواعد والمؤسسات: فئة سلبية (-) وفئة إيجابية (+) وفئة تبقى قوانينها من دون أثر على هذا البنيان. وننبّه هنا إلى أننا سنكتفي بالهدف المُعلن من التشريع بمعزل عن مدى ملاءمته. وعليه، مثلاً، إذا تمّ تعديل مواد قانون العقوبات في اتجاه إضافة جرم جديد، فإننا نحتسب هذا التعديل إضافةً (+) على صعيد القواعد النافذة بمعزل عن مدى ملاءمته. في المقابل، إذا تمّ تخفيض غرامة أو منح عفو عام، فإننا نحتسب ذلك على أنه تعطيل للقواعد الموجودة أو المعمول بها، وتالياً على أنه تقليص (-) لهذه القواعد بمعزل عن مدى ملاءمته. أمّا إذا تناولت هذه القوانين الشؤون المالية أو الإدارية لأجهزة الدولة من دون وضع قواعد

4. وهي:

- اقتراح إعفاء أولاد المرأة اللبنانية المتزوجة من غير لبناني والحائزين على إقامات مجاملة من الاستحصال على إجازة عمل،
- اقتراح نقل اعتماد من فصل إلى فصل من موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية للعام 2019 (خمسة وثلاثون مليار ل.ل.)،
- اقتراح إلزام شركات الضمان العاملة في لبنان على تسديد جزء من الأموال الناتجة عن كافة عقود الضمان كأموال جديدة (fresh money)،
- مشروع تصفية العاش التقاعدي لأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية الخاضعين لشرعة التقاعد وتصفية تعويض الصرف من الخدمة وتحديد الحد الأدنى لعدد سنوات الخدمة للنشئة للحق بأي منهما،
- اقتراح القانون الرامي إلى تعديل قانون سريّة المصارف.

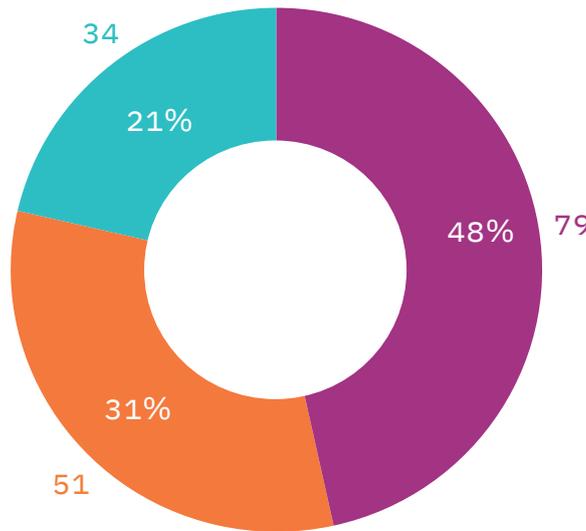
أو إنشاء مؤسسات جديدة (فتح اعتماد مثلاً أو منح مساعدة استثنائية للموظفين العاملين)، أو إذا كان لها مفعول رمزي أو شكلي بحت (كتغيير اسم قرية)، فإننا نحتسب مفعولها على أنه معدوم (صفر) على صعيد بناء القواعد والمؤسسات الاجتماعية.

كما ننبه إلى أن هذا التقييم سيقصر على القوانين الداخلية فقط، بمعنى أنه لا يشمل القوانين التي يقرها المشرع للإجازة للحكومة إبرام اتفاقية أو معاهدة دولية (وهي القوانين الخارجية وقد بلغ عددها 55 قانوناً)، حيث تبقى عموماً مساهمة مجلس النواب في صنع هذه القوانين محدودة جداً، وهي تنحصر عملياً في مادة واحدة، مادة الإجازة للحكومة إبرام هذه الاتفاقية، كما أن هذه القوانين غالباً ما تُقر من دون أي نقاش في الهيئة العامة.

عليه، وبمراجعة القوانين الأخرى (عددتها 164) التي أقرها المجلس النيابي وأصبحت نافذة، يُسجل أن:

- القوانين التي تناولت الشؤون المادية أو الإدارية لأجهزة الدولة (صفر) بلغت 34 قانوناً؛
- القوانين التي أدت إلى إبطال أو تعليق العمل بقوانين نافذة سابقة لها (-) قد بلغ عددها 51؛
- القوانين التي أضافت إلى البناء التشريعي أو المؤسساتي، بغض النظر عن مدى ملاءمتها (+)، قد بلغ عددها 79 فقط.

■ قوانين ذات أثر إيجابي ■ قوانين ذات أثر سلبي ■ قوانين من دون أثر



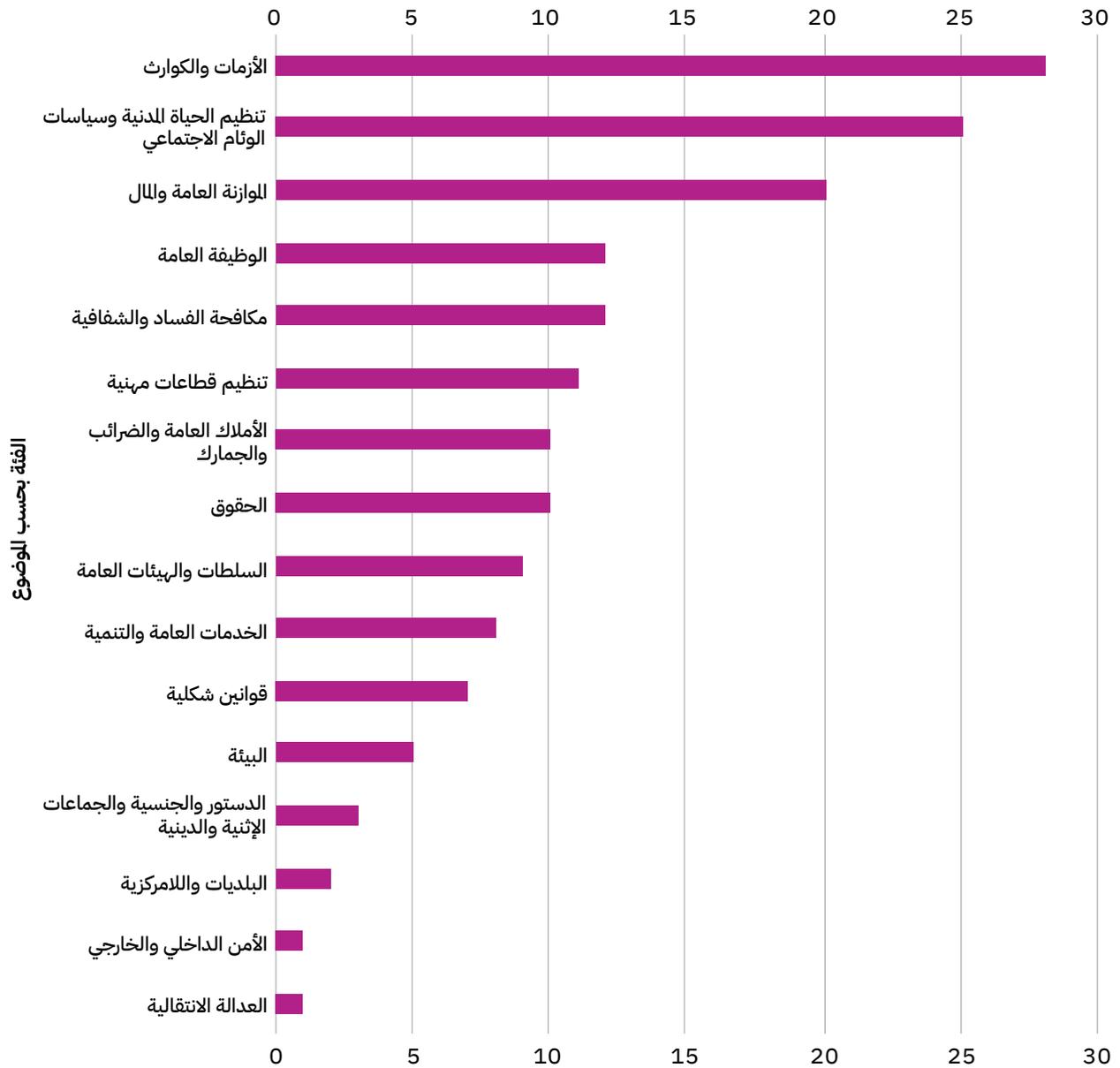
رسم 1.6: القوانين وفق مفعولها على بنين القواعد والمؤسسات.

وعليه، يظهر أن المجلس النيابي انتهى إلى صناعة قانون تعطيلي لقوانين سابقة مقابل كل قانون ونصف تقريباً من شأنه أن يُربي قواعد جديدة للمستقبل. وكأنه يمشي خطوة إلى الوراء مقابل كل خطوة ونصف إلى الأمام. ولهذا الأمر دلالة هامة تتجاوز مسألة الإنتاجية وتتصل بمفهوم القانون، وبخاصة لجهة طابعه الملزم.

فإن يتدخل المشرع بانتظام وبكثرة لتعطيل قوانين نافذة إنما يعطي انطباعاً عاماً بأن القوانين هشة وبإمكان المواطن عدم الالتزام بها طالما أن ثمة احتمالاً كبيراً بتعليق العمل بها أو إعفاء المخالفات لها، وهذا ما ينطبق بشكل خاص في المسائل الضريبية حيث برزت الإعفاءات والتسويات بشكل كبير في القوانين التي أُقرت خلال هذه الولاية بخاصة في قوانين الموازنة وتعليق المهل، وهو ما اعتبره المجلس الدستوري منافٍ لمبدأ المساواة في قراره 2018/2.

المجالات التي تناولتها هذه القوانين

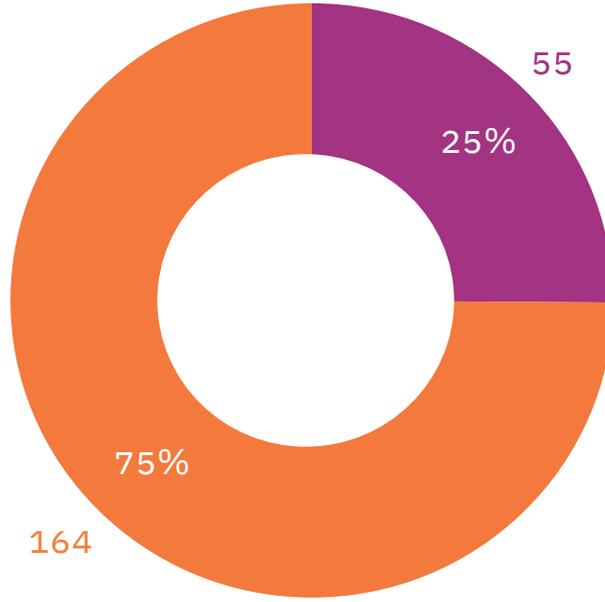
لهذه الغاية، سنستخدم تصنيفاً ثانياً للقوانين الداخلية وفق موضوعها يستند إلى 16 فئة.



رسم 1.7: القوانين الداخلية وفق فئة تصنيف وضعها المرصد.

وعليه، يُمكن استخلاص الأمور التالية:

- على صعيد الاتفاقيات الدولية (بلغ عددها 55)، أمكن تقسيمها إلى ثلاث فئات. الأولى، وهي الأكبر، تضم 27 اتفاقية قروض أو هبات، ستّ منها تتصل بالأزمات والكوارث و21 تتصل بالخدمات العامة والتنمية. من بعدها تأتي فئة اتفاقيات التعاون الثنائي أو الدولي، وقد بلغ عددها 22، منها ستّ تتصل بالأمن والدفاع. أخيراً، نجد الفئة الثالثة التي تشمل الاتفاقيات التي تترتب عليها التزامات دولية لحماية الحقوق أو حماية البيئة، وقد اقتصر عددها على ستّ اتفاقيات، خمس منها تتصل بحماية البيئة.



رسم 1.8: عدد الاتفاقيات الدولية والقوانين الأخرى التي أصبحت نافذة في ولاية 2018 - 2022.

وُسجِّل على صعيد أصول التشريع، بروز توجُّه جديد في المصادقة على الاتفاقيات الدولية. فبخلاف المسار المعتاد، الذي يفترض أن تتقدّم الحكومة بمشروع قانون يجيز لها إبرام اتفاقية ما، تمثّلت المبادرة التشريعية خلال هذه الولاية لإجازة إبرام اتفاقيّتين باقتراحي قانون، وهو الأمر الذي تحوم حوله شبهة عدم دستوريّة وفق اعتراض النائب سمير الجسر. هاتان الاتفاقيتان هما: اتفاقية حقوق ذوي الإعاقة واتفاقية لتعديل اتفاقية قرض دولي للسكن.

كما يُسجّل في هذا السياق أنّ الحكومة أرفقت بمشروع القانون المتصل بإبرام اتفاقية دولية مع البنك الدولي حول شبكة الأمان الاجتماعي ملحفاً محرراً منها بدون أن يحظى باتفاق رسمي من البنك الدولي. وهو الأمر الذي أحرّ تنفيذ الاتفاقية وفرض تقديم مشروع قانون جديد لإزالة الخلل الحاصل.

يبقى أنّ أبرز هذه الاتفاقيات الدولية تمثّلت في اتفاقية حقوق ذوي الإعاقة والبروتوكول الاختياري. ومن شأن هذه الاتفاقية أن تُأسس حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وتُمنهج التطبيق ومبادئ الدمج ومعاييرها، ويمنح بروتوكولها آلية واضحة لمشاركة أصحاب الحقوق والأطراف ذات العلاقة بالمراقبة والمساءلة والمشاركة في تطبيقها وهذا أساسي. كما يلزم البروتوكول لبنانَ وضع تقرير سنوي عن عملية التطبيق، وبالتالي أن يوفي بالتزاماته بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. كما ينصّ البروتوكول على وجود لجنة دولية يمكن تقديم الشكاوى إليها في حال عدم الالتزام بالاتفاقية ومندرجاتها. ويُلاحظ هنا أنّ إقرار هذه الاتفاقية تأخر منذ 2007، إذ رفض المجلس النيابي تلقي مشروع القانون المتصل بها والوارد من حكومة فؤاد السنيورة بفعل اعتبارها، من قبل رئيس المجلس، حكومة بتراء وغير شرعية. ومن الاتفاقيات الهامة أيضاً الاتفاقيات المتصلة بالبيئة، ومنها الانضمام إلى اتفاقية باريس للملحقة باتفاقية الأمم المتحدة حول التغيُّر المناخي واتفاقية MarPol حول التلوُّث من السفن واتفاقية كيغالي حول حماية طبقة الأوزون وغيرها.

- **إنّ الفئة الغالبة من بين القوانين الداخلية اتصلت بالأزمات المتعددة** (وقد بلغ عددها 28 يضاف إليها ستّ اتفاقيات دولية متصلة بها). وفي حين ارتبطت بعض هذه القوانين بشكل مباشر بالأزمة الناشئة عن الجائحة وتدابير الحجر الصحي، فإنّ بعضها الآخر هدف إلى التخفيف من تداعيات الأزمات مجتمعةً (تعليق المهل وبطاقة الدعم الإلكترونية). كما صدرت قوانين عدة اتصلت بمعالجة تداعيات تفجير المرفأ (4) أو تفجير التليل (1).

وأهم ما نلحظه هنا أمران:

الأول، أنّ مجمل هذه القوانين هدفت إلى معالجة تداعيات الأزمة المالية من دون صدور أيّ قانون يهدف إلى معالجتها أو التمهيد لتجاوزها. فلا نجد أيّ قانون بشأن إعادة هيكلة المصارف أو السرية المصرفية أو الكابيتال كونترول أو حتى الاقتصاد المنتج، وإنّ توقّرت مبادرات نيابية في هذا الخصوص. وبذلك، يستمرّ المجلس في النهج المُتمدّد نفسه لجهة تجاهل أسباب الأزمات والتعامل معها على أنّها قدر يقتضي التخفيف من آثاره من دون إمكانية درئه أو معالجة أسبابه أو تجاوزه.

الثاني، أنّ القوى السياسية سعت إلى استغلال الأزمة لتمرير قوانين تخدم مصالحها أو تدعم ما تصبو إليه. هذا ما حصل مثلاً من خلال تعليق مهلة التصريح عن الثروة أو أيضاً وضع قانون تعليق المهل القانونية والتعاقدية من دون استثناء المهلة المعطاة للمعتدين على الأملاك البحرية لمعالجتها، أو أيضاً تعليق الانتخابات النيابية. وفي حين كانت موازنة 2020 منعت «جميع المؤسسات العامة والبلديات واتحادات البلديات والهيئات والمجالس والصناديق والمصالح المستقلة والمصارف والشركات وأشخاص القانون العام» من الإقدام على نفقات معيّنة، لا سيما التبرّعات والمساهمات والرعايات والخدمات بهدف التخفيف من الهدر والزبائنية، عاد المشرّع ليرفع مع بروز الجائحة هذا المنع إيداناً لهذه الهيئات بتقديم الهبات والمساعدات في مواجهة فيروس كورونا. ولم يترافق هذا التعديل مع أيّ معايير أو ضوابط للحؤول دون رواج الممارسات السابقة بما يتخلّلها من محاباة وتمييز واستغلال سياسي. أخيراً، يُسجّل أنّ بعض القوى السياسية (بخاصة أمل وحزب الله والمستقبل) استمدّت من الجائحة مبررات إضافية لتمرير العفو العام من دون أن تولي أيّ اهتمام للتخفيف من اكتظاظ السجون تبعاً لتعثر العفو العام.

- **القوانين المتصلة بتنظيم الحياة المدنية:**

وقد بلغ عددها 25، يرتفع إلى 36 إذا جمعنا معها قوانين تنظيم المهن القانونية (11).

ومن أبرز القوانين الإيجابية في هذا الإطار قانون المنافسة بعد مساع دامت سنوات لتمريره. ولعلّ أهم ما انتهى إليه هذا القانون هو توسيع حظر الوكالات الحصرية ليشمل كل ما يتصل بالأدوية والمعدات الطبية، بالإضافة إلى المواد الغذائية. كما انتهى القانون إلى إنهاء نظام حماية الوكالات الحصرية في سائر المواد، بحيث أجاز عملياً لكلّ شخص لبناني طبيعي أو معنوي استيراد أيّ سلعة من بضاعة لها ممثل حصري في لبنان سواء كان ذلك لاستعماله الشخصي أو للإتجار بها، من دون أن تكون للممثل أو الوكيل الحصري إمكانية أن يمنع ذلك. في المقابل، فإنّ القانون يقبل النقد لجهة تعريفه للممارسات المخلة بالمنافسة وفق ما أسهب «الفكرة» في بيانه. ومن أهم المواضيع التي أثارت النقاش في هذا الخصوص هو تعريف «الوضع المهيمن» بأنّه وضع (من) «كانت حصّته في السوق المعني لا تقلّ عن 35%»، وهو الأمر الذي يجيز أن يتولى ثلاثة أشخاص أو شركات احتكار السوق كما هي حال شركات الإسمنت الثلاث مثلاً.

- ومن القوانين المهمة أيضاً الآتية:

- **قانون تشريع زراعة القنب الهندي لغايات طبية وصناعية:** وقد تم إبراز هذا القانون كحلّ أساسي للتنمية، خاصة في منطقة البقاع، كل ذلك ارتجالاً ومن دون أي دراسة للمفاعيل المتوخّاة منه. وفي حين أُقِرَّ القانون على عجل، فإنّ الحكومات المتعاقبة أهملت تماماً تنفيذه. وهكذا، حتى الآن، لم تُتخذ أيّ خطوة لتشكيل هيئة ناظمة للقطاع وهو شرط ضروري لوضع القانون موضع تنفيذ.

- **قانون المعاملات الإلكترونية:** إذ نُظِم هذا القانون أصول الكتابة والإثبات بالوسائل الإلكترونية، والتجارة والعقود الإلكترونية، والنقل إلى الجمهور بوسيلة رقمية، وأسماء المواقع على شبكة الإنترنت، وحماية البيانات ذات الطابع الشخصي، فإنّه تضمّن ما يكون اعتباره مسألاً بحرية التعبير. تمّ ذلك من خلال، أولاً، توسيع مفهوم وسائل النشر التي تعدّها المادة 209 عقوبات (بموجب المادة 118 البند 3 من قانون المعاملات الإلكترونية) لتضيف إليها «الوسائل الإلكترونية». وثانياً، توسيع صلاحيات النيابة العامة⁵ - في معرض الجرائم المرتكبة على الشبكة العنكبوتية - تمكّنها من الضغط على المواقع الإلكترونية من خلال سلاح العقوبة الفورية وهو توقيف الصفحات لمدة 30 يوماً قابلة للتجديد وقبل أيّ محاكمة.

- في المقابل، انتهى مجلس النواب إلى المصادقة على **ثلاثة قوانين شكّلت استثناءات أو تعديلات على قوانين البناء.** منها **قانون تسوية مخالفات قانونية**، الذي أتاح المجال أمام تسوية مخالفات بناء حصلت طوال خمسة عقود من 1971 حتى 2019. ومنها أيضاً القانون المعروف **بقانون «طابق اليقائي»** (أو قانون طابق المرّ الجديد) الذي يسمح بإضافة طابق جديد على الأبنية في كل المناطق اللبنانية بدون احتسابه ضمن عوامل الاستثمار، شرط أن يكون ذا سقف منحدر ومغطّى بالقرميد، من دون إيلاء الكثافة السكانية والخدمات العامة والبيئة أيّ اهتمام. ومنها أيضاً القانون الهادف إلى تشريع ممارسات غير قانونية ومنها تمكين سكان الأرياف من **إنشاء بناء وفق رسم نموذجي**.

- وبمراجعة **القوانين المتصلة بتنظيم المهن**، نلاحظ أنّ قوانين عدّة نُظمت مهناً مثل المهن البصرية، تقويم النطق، العلاج النفسي الحركي، الكايروبراكتيك، والتمريض أو أنشأت نقابات جديدة لأصحاب مهن أخرى، تحديداً نقابتيّ اختصاصيّ علم التغذية والنفسانيين. كما يُسجّل هنا أنّ عدداً من هذه القوانين اتصل أيضاً بمعالجة تداعيات الأزمة، مثل القوانين المهنية الهادفة إلى تفعيل صناديقها أو تعزيز مواردها (لحامون والأطباء البيطريون والمرضون).

- القوانين المتصلة بالموازنة والمالية (وعددتها 20)

خلال هذه الولاية، أمكن المجلس المصادقة على موازنتين فقط لسنتيّ 2019 و2020. ولهذّين القانونين قواسم مشتركة عدة: (1) أنّ كليهما صدرا خارج المواعيد الدستورية، حيث صدر الأوّل في 2019/7/31 والثاني في 2020/1/28؛ (2) أنّ كليهما صدرا من دون قانون قطع حساب خلافاً للمادة 87 من الدستور، وقد تمّ تبرير ذلك بتأخّر ديوان المحاسبة عن إنجاز قطع حساب السنوات السابقة ابتداء من 1993.

5. عبر المادة 126 التي تنص على أن «للمنابة العامة تقرير وقف خدمات إلكترونية أو حجب مواقع إلكترونية أو تجميد حسابات عليها بصورة مؤقتة لمدة أقصاها ثلاثون يوماً قابلة للتجديد مرة واحدة بقرار معلل، على أن ينقضي مفعول هذا الإجراء حكماً بانتهاء المهلة المحددة. لقاضي التحقيق أو للمحكمة المختصة الناظرة في الدعوى تقرير ذلك بصورة مؤقتة لحين صدور الحكم النهائي في الدعوى. كما للمرجع القضائي الرجوع عن قراره في حال توافر ظروف جديدة تبرّر ذلك. يكون قرار قاضي التحقيق والمحكمة بوقف خدمات إلكترونية أو حجب مواقع إلكترونية أو تجميد حسابات عليها قابلاً للطعن وفق الأصول والمهل المختصة بقرار إخلاء السبيل».

وتبريراً لموقفه هذا، عمد البرلمان إلى وضع قانون موازٍ لموازنة 2019 كلف فيه الحكومة تأمين الموارد اللازمة لتمكين ديوان المحاسبة من إنهاء عمله المذكور من دون أن يستتبع ذلك أيّ خطوات حكومية أو مراقبة منه؛ (3) أنّ كليهما تضمّنا كماً كبيراً من الإعفاءات والتسويات الضريبية وفرسان موازنة، وأنّ المجلس الدستوري أبطل العديد من مواد موازنة 2019 وبخاصة المواد التي تمسّ حقوق القضاة.⁶ وفي حين سعت موازنة 2019 إلى التخفيف من الهدر من خلال تدخّلات بقيت محدودة، فإنّ موازنة 2020 الحاصلة على وقع انتفاضة 17 تشرين والانهيّار (التي لا تزال سارية المفعول) سعت هي أيضاً إلى حماية عائدات الدولة ومدخيلها (وبخاصة عائدات الخليوي والرفأ) ودرء هدرها. كما سعت إلى منع ممارسات طالما استُخدمت لهدر المال العام، ومنها تقديم هيئات عامة هبات إلى الأفراد. إلّا أنّ المشرّع عدّل في قوانين لاحقة عن بعض هذه الأحكام بما أسميناه أعلاه استغلالاً للأزمة.

ويعود عجز المجلس عن إقرار موازنة 2021 إلى الفراغ الحكومي الحاصل نتيجة استقالة حكومة حسان دياب والتأخّر في تعيين حكومة محلّها حتى أيلول 2021. أمّا العجز عن إقرار موازنة 2022 رغم المصادقة عليها من قِبَل حكومة ميقاتي في 2022/2/10، فيعود على الأرجح إلى تضمينها مواد غير شعبية في زمن الانتخابات.

أمّا القوانين الأخرى فقد اتصلت عموماً بمعالجة الآثار المترتبة على التأخّر في وضع قانوني الموازنة العامة أو عدم إقرارهما. وبذلك، عاد المجلس النيابي ليحيي مجدداً القاعدة الاثني عشرية التي تشكّل مخالفة دستورية، أربع مرات خلال ولايته (2019/112، 2019/134، 2021/213، 2022/276). ولعلاج زيادة الأعباء المالية بالنسبة إلى تلك الموازنة، عمد المجلس في 2021 إلى زيادة احتياطي الموازنة بقيمة 1200 مليار ليرة ليمنّ بذلك السلطة التنفيذية من تخصيصها على النحو الذي تراه مناسباً⁷ من دون تحديد وجهة الإنفاق. ومن شأن ذلك أن يمنح الحكومة هامشاً واسعاً من الاستنسابية وحرية التصرف في هذه الأموال مع ما يُستتبع من احتماليّة هدر لهذه الأموال. كما أصدر قوانين عدة لتأمين اعتمادات لمؤسسات عامة (الكهرباء، أوجيرو، الإسكان) أو لتأمين تغطية الأدوية المستعصية والمزمنة أو لتمكين وزارة الداخلية إقامة الانتخابات.

- القوانين المتصلة بمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية (وعددتها 12):

برز عنوان مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية تحت عنوان الإيفاء بالتزامات الدولة الناشئة عن اتفاقية مكافحة الفساد. وبقيّ ماثلاً في الخطاب الرسمي للمجلس، وبخاصة في خضمّ انتفاضة 17 تشرين. وهذا مثلاً ما نستشفّه من الدعوة التي وجّهها رئيس المجلس نبيه بزيّ إلى الهيئة العامة لمجلس النواب في 12 و19 تشرين الثاني 2019 للنظر في جدول أعمال تضمّن العديد من البنود المتصلة بمكافحة الفساد. وقد تمّ إنشاء لجنة مشتركة بين لجنّتي الإدارة والعدل والمال والموازنة لإنجاز دراسة مقترحات قوانين مكافحة الفساد.

ومن أهم القوانين الصادرة في هذا الخصوص، القوانين الآتية:

6. الفكرة القانونية - المرصد البرلماني، أعمال المجلس النيابي لعامي 2019 - 2020، الفكرة القانونية - المرصد البرلماني، كانون الثاني 2022، ص. 107.

7. وكان المشروع قد أُحيل إلى المجلس النيابي بموجب مرسوم بناء على اقتراح وزير المالية السابق غازي زيني، وعلى موافقة استثنائية من رئيس الجمهورية ميشال عون ورئيس الحكومة السابق حسان دياب. ويجدر هنا التذكير بعدم قانونيّة وضع مراسيم بموجب موافقات استثنائية.

- **قانون مكافحة الفساد في القطاع العام**، وهو القانون الذي عرّف الفساد واعتبر القيام بالأفعال المندرجة تحت خانته جرائم جزائية وأنشأ هيئة إدارية تُسمى «الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد». وتلعب الهيئة دوراً محورياً في تطبيق عدد من مجموعة قوانين مكافحة الفساد. ومن هذه القوانين، قانون حماية كاشفي الفساد، وقانون حق الوصول إلى المعلومات، وقانون الشفافية في النفط، وقانون استعادة الأموال «المنهوبة»، وقانون الإثراء غير المشروع، وقانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. إلا أنّ عند النظر في تشكيلة أعضاء الهيئة الستة، يتبين أنّ لمجلس الوزراء هامش واسع في تعيين أربعة من أعضاء الهيئة، ويكون لجمعية المصارف هامش واسع لفرض تعيين أحد هؤلاء، وهو ما يقوّض استقلالية الهيئة. وبعد طول انتظار، تمّ استكمال عضوية الهيئة بموجب مرسوم أُتخذ في مجلس الوزراء وصدر في تاريخ 2022/1/28 بعدما كان القضاة قد دُعوا لانتخاب اثنين من قضاة الشرف المتقاعدين.

- **قانون الحدّ من حصانة الموظفين العمامين**، صدر هذا القانون بناء على الاقتراح المقدم من النائب حسن فضل الله، بعدما عدّلته لجنة الإدارة والعدل وأفرغته عملياً من مضمونه. ففي حين ذهب الاقتراح في نسخته الأساسية في اتجاه إلغاء شرط الإذن المُسبق للملاحقة الموظف في الجرائم الناشئة عن الوظيفة، واضعاً على القضاء فقط موجب إعلام الإدارة المعنية بالإجراءات القانونية المُتخذة بحقه، أعادت لجنة الإدارة والعدل تكريس ضرورة الحصول على إذن مُسبق للملاحقة الموظف، مكتفية بوضع مُهل لإعطاء الإذن أو حجبها. كما كرّس التعديل اعتبار صمت الإدارة المعنية أو النائب العام التمييزي رغم انقضاء المهلة بمثابة موافقة ضمنية على منح الإذن بالملاحقة. وقد حالت ضرورة الإذن المُسبق دون ملاحقة عدد من الموظفين العمامين من قبيل المحقق العدلي في قضية الرفأ طارق بيطار.

- **تعديل قانون الإثراء غير المشروع**، يعتمد التعديل على جعل الإثراء غير المشروع جرمًا مستقلاً. وهو يوسّع مفهوم الموظف العمومي ليشمل الأشخاص الذي يؤدّون عملاً لصالح الدولة. ويعتمد مراقبة مستمرة لتطور الثروة من خلال إقرار دورية التصريح عن عناصر الذمة المالية؛ ويوسّع مضمون هذا التصريح ليشمل المصالح بما فيها الديون والالتزامات؛ ويعزّز فعالية موجب الامتثال إلى التصريح بربط صرف الحقوق المالية كافّة بذلك؛ ويسهّل الملاحقة من خلال توضيح أن جرم الإثراء لا يدخل ضمن مفهوم الإخلال بالوظيفة ما يؤدّي إلى استبعاد الحصانة الوزارية بشأنه، كما يخفّض الكفالة لتقديم شكوى من 25 إلى ثلاثة ملايين ل.ل. وبلغ غرامة الـ 200 مليون ل.ل. المترتبة عن خسارة الدعوى، ويوسّع سلطات الملاحقة، ويقرّر عدم مرور الزمن على جرم الإثراء كما على استعادة الأموال الناتجة عنه. وهذا التعديل الأخير بالغ الأهمية طالما أنّ قاضي التحقيق في بيروت شربل أبو سمرا ردّ الدعوى ضدّ الأخوين ميقاتي ورفاقهما بحجّة مرور الزمن (وهو الأمر الذي انتقدته «الفكرة»).

لكن، بقيت فيه ثغرات أساسية أبرزها عدم معالجة سرية التصريح، التي تبقى ضمن غلاف مغلق، وإنّ منح الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد صلاحية التدقيق في تصريحات الذمة المالية وفقاً لأحكام قانون الإثراء غير المشروع.

- **حماية كاشفي الفساد**، وهو قانون أُدرج في العام 2018 بعد أن قُدّم كاقترح في العام 2010. أوجد القانون منظومة من التدابير والضمانات التي تقرّر لكاشف الفساد وذلك من أجل حمايته، من جهة، ومن أجل تحفيزه على كشف الفساد، من جهة أخرى. وفي ما يتعلق بالحماية، نصّت المادة 8 فقرة أ من القانون على أنّ لـ «الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد» (لم تكن قد نشأت حينها) أن تتخذ قرار الحماية عفواً أو بناءً على طلب كاشف الفساد. وتجدر الإشارة إلى أنّ القانون تضمّن حماية الكاشف من الأضرار الوظيفية، في حال كان موظفاً، والأضرار غير الوظيفية كالتعرّض للكاشف أو لأحد أفراد عائلته أو لأحد العاملين لديه، بسبب تقدّمه بالكشف، وما قد يحصل في حال تعرّضه لضغوطات أو إجراءات تأريية

أو تهديدات. وللهيئة أن تطلب من النيابة العامة أو القوى الأمنية المختصة اتخاذ الإجراءات الأمنية المناسبة لحماية الكاشف وأحد أفراد عائلته والعاملين لديه أو الخبراء والشهود. ويضع القانون على عاتق النيابة العامة والقوى الأمنية في هذه الحالة وجوب الاستجابة إلى طلب الهيئة فور استلامه. أمّا بخصوص الضمانات الممنوحة لكاشف الفساد، فهي تشمل، إلى جانب السرية التي أقرها القانون في ما يتعلق بهويّة هذا الأخير، إمكانيةً منحه مكافآت أو مساعدات في حال أدّى الكشف إلى حصول الإدارة على مبالغ أو مكاسب مادية، مثل تحصيل الغرامات واستعادة الأموال، أو إلى تجنب الإدارة خسارة أو ضرراً مادياً. كما مُنِح كاشف الفساد عذراً مخففاً أو عذراً مجللاً في بعض الحالات.

- **قانون الشراء العام.** وكان المرصد البرلماني قد قيّم حسناً القانون في الصيغة التي انتهى إليها مبيّناً التصوّر الجديد لكيفية إجراء الشراء العام من اعتماد لا مركزية الشراء ومركزية التنظيم والرقابة وتوحيد المبادئ التي ترعاه. كذلك ألقى الضوء على أبرز ما يعتري القانون من شوائب متعلقة بسرية بعض الصفقات والخلل في نظام حوكمته كما تقلص ضمانات الاستقلالية المتعلقة بهيئة الشراء العام وهو ما يهدّد الدور المرجو منها. ففي حين أنّ نجاح تطبيق هذا القانون يبقى مرتبطاً باستقلالية الهيئة المنشأة بموجبه، فإنّه يُخشى على ضوء أحكامه أن يخضع تعيين أعضائها لآليات المحاصصة المُتمددة على نطاق واسع. وقد زادت المخاوف في هذا الخصوص تبعاً للقرار الصادر عن المجلس الدستوري في تاريخ 2021/9/15.

- **قانون «استعادة الأموال المتأتية عن الفساد»** (الذي ينظّم بالفعل هذه الآلية التي سبق إقرارها في قوانين سابقة). وقد وضعت «الفكرة» ملاحظاتها على هذا الاقتراح مُبيّنة أسباب عدم تأديته للوظيفة التي وَعَد بها.

- **تعديل قانون الوصول إلى المعلومات** الذي انتهى إلى إضافات تُشدّد على هذا الحق من دون أن تضيف شيئاً جديداً عليه. أهم هذه الإضافات، التشديد على أنّ الاستفادة من هذا الحق لا تستدعي توفير أيّ صفة أو مصلحة خاصة، ولا تتطلّب تبيان أسباب الطلب أو وجهة استعماله. وكان مجلس شورى الدولة قد حسم هذه المسألة في قرارات صدرت عنه في وقت سابق. وما يزيد العمل التشريعي قابلية للنقاش هنا هو تراجع لجنة الإدارة والعدل عن حذف أحد أهم التحسينات التي كان تضمّنها الاقتراح الأساسي. فقد حُذِف منه بقرار منهاج وجوب إعطاء معلومات بشأن تلك التي لا يتمّ الإفصاح عنها (مثلاً أسرار الدفاع الوطني أو السر المهني أو حياة الأفراد الخاصة أو محاضر الجلسات السرية لمجلس النواب أو مداوات مجلس الوزراء التي يعطيها الطابع السري، إلخ). رغم استثنائها مبدئياً من حق الوصول إلى المعلومات، كلما «كانت المصلحة العامة تقتضي نشرها، أو في حال عدم التناسب بين المصالح المراد حمايتها (بعدم نشرها) والغاية من طلب الوصول إلى المعلومات».

- إلى ذلك، أقرّ المجلس **قانوناً يتصل بتعليق أحكام السرية المصرفية** لمدة سنة في كل ما يتصل بالتدقيق الجنائي على حسابات هيئات القطاع العام وضمناً حسابات مصرف لبنان وذلك لحاجات التدقيق حصراً. وقد انتهى المجلس إلى وضع هذا القانون بضغط من رئيس الجمهورية (الذي وجّه كتاباً إلى مجلس النواب في هذا الخصوص) تبعاً لفسخ شركة التدقيق المُعيّنة عقد التدقيق الجنائي على خلفية رفض مصرف لبنان إعطاء المعلومات عملاً بقانون السرية المصرفية. وهذا القانون يقبل النقد من زوايا عدة، أبرزها أنّ تعليق السرية المصرفية تمّ لسنة واحدة، والأخطر أنّه تمّ لصالح شركة التدقيق ولحاجات التدقيق حصراً. فكأنما المشرّع اعتمد التدقيق الجنائي غايةً بحدّ ذاته من دون تمكين القضاء (الذي يبقى مكبلاً بالسرية المصرفية) من الاستناد إلى نتائج إجراء الملاحقات اللازمة. يُضاف إلى ذلك

أنّ رغم مرور أشهر من دون إعادة إحياء التدقيق الجنائي تنفيذاً للقانون، بحجة أنّ الحكومة حكومة تصريف أعمال، فإنّ المجلس النيابي لم يحرك ساكناً ولم يعتمد إلى تمديد مهلة السنة إلاّ بعد انقضائها. وحتى اللحظة تبقى نتائج التدقيق الجنائي على مصرف لبنان مجهولة، علماً أنّ الحكومة لم تُجر أيّ تدقيق جنائي على حسابات أيّ هيئة عامة أخرى.

وفي حين زابد مجلس النواب على رئيس الجمهورية في 2020، من خلال توسيع إطار رفع السرية المصرفية لحاجات التدقيق الجنائي ليشمل هيئات القطاع العام كافة، عاد ليزايد على نفسه بتوسيع هذا الإطار ليشمل شركات من القطاع الخاص (الشركات المستفيدة من الدعم بالدولار الأميركي)، كل ذلك من دون أن يقوم بأيّ جهد من أيّ نوع كان لتفعيل هذا التدقيق الجنائي. وما يزيد من الزيادة في التدقيق الجنائي قابليةً للنقد هو أنّ المجلس بات يلجأ إليها كتعويض عن فشله وفشل مجمل مؤسسات الدولة (ومنها ديوان المحاسبة) عن أعمال رقابة حقيقية على الصفقات العامة وسياسات الدعم. فبدل أن يعمل على تفعيل الآليات التقليدية، تراه يعتمد بصورة منهجية مساراً استثنائياً (التدقيق الجنائي من شركات خاصة) ويوسّع مداه إلى درجة يصبح معها اللجوء إليه شبه مستحيل. من هذه الزاوية، بدت التشريعات المتصلة بالتدقيق الجنائي بمثابة تخلٍّ عن المسؤولية.

هذا فضلاً عن أنّ إعلان نيّة المجلس مكافحة الفساد تتعارض تماماً مع استباحة ملكية الدولة (التخلي عن ملكية الأسهم لحامله) والتخلي تماماً عن مسؤوليته في أيّ مساءلة. يضاف إلى ذلك أنّ الهيئة العامة أعرضت عن إقرار اقتراحات قوانين جوهرية لمكافحة الفساد، أبرزها رفع السرية المصرفية عن العاملين في القطاع العام، الذي كان رئيس الجمهورية قد ردّه إلى المجلس النيابي عملاً بالصلاحية الممنوحة له في المادة 57 من الدستور. وكانت لجنة المال والموازنة أنجزت في 2021/10/21 دراسة ملاحظات رئيس الجمهورية لتضع اقتراحاً مجرداً من أيّ قيمة مضافة كما بيّن المرصد البرلماني. كما تتشارك الهيئة العامة مع اللجان النيابية في التقاعس عن إقرار قوانين جوهرية، لا سيما قانون استقلالية القضاء وشفافيته (ولم ينته درسه في لجنة الإدارة والعدل سوى في تشرين الثاني 2021) الذي يُعتبر حجر الزاوية لأيّ مساعٍ إصلاحية.

- القوانين المتصلة بالموظفين العمامين (عددتها 12):

في هذا الخصوص، صدر 12 قانوناً نافذاً خلال هذه الفترة، منها سبعة اتصلت بتسوية أوضاع فئة مُعيّنة من الموظفين أو بمنحهم ترقية أو درجات مُعيّنة. ونلاحظ أنّ بعض هذه القوانين مشوبة بمخالفة دستورية فادحة، بحيث تشكّل تعدياً من السلطة التشريعية على صلاحيات السلطة التنفيذية وفق ما جاء في القرار السابق رقم 2012/2 للمجلس الدستوري. ومن أهم القوانين التي تقع في هذه الخانة، تسوية أوضاع رتباء وأفراد الضابطة الجمركية وتعديل توزيع الرتب داخل الملاك العام، وترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق إلى رتبة نقيب، وترقية رتباء في المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي إلى رتبة ملازم، وتسوية أوضاع مفتشين في المديرية العامة للأمن العام. ويستدعي عمل المجلس في هذا السياق الملاحظات الآتية:

أولاً، أنّ أهم القوانين المنجزة منه في هذا الخصوص، القانون الرامي إلى وضع آلية لتعيين الموظفين من الفئة الأولى، قد أبطله المجلس الدستوري بموجب القرار رقم 4 الصادر عنه في تاريخ 2020/7/22، وقد علّل المجلس الدستوري موقفه بإيلاء صلاحيات إجرائية (آلية التعيينات) لسلطة غير السلطة التنفيذية

(الحكومة)، بما يحدّ من صلاحيات هذه الأخيرة الدستورية. وقد انتقدت «الفكرة» القرار على خلفية أنّه يغلب سلطة الحكومة الدستورية على مبادئ الكفاءة والنزاهة والمساواة بين المواطنين في توكّي الوظائف العامة.

ثانياً، أنّ المجلس قد تهرّب من مناقشة كتاب رئيس الجمهورية بشأن مدى إلزامية المعادلة الطائفية في تعيين الموظفين من الفئات ما دون الفئة الأولى، على ضوء المادة 95 من الدستور التي تحصر العمل بالمنصفة في تعيين الموظفين من الفئة الأولى والفقرة «ي» من مقدمة الدستور التي تتناول التعايش والوافق الوطنيّين. فقد ألقى رئيس المجلس الجلسة التي كانت مخصصة لهذه المناقشة في 17 تشرين الأوّل 2019، مرجئاً إيّاها إلى 27 من الشهر نفسه من دون أن تُعقد في حينه بفعل اندلاع الاحتجاجات الشعبية.

ثالثاً، أنّ الموازنة العامة لسنّي 2019 و2020 تضمّنت العديد من المواد المتناقضة لجهة تشجيع الموظفين العامين على التقاعد المبكر أو على العكس من ذلك لجهة تأخير تقاعدهم. وقد بدت هذه الاتجاهات مبرّرة تارةً بإعادة التخفيف من الأعباء المالية الناجمة عن التقاعد، وطوراً (وبخاصة بعد 2019) بإعادة التخفيف من عديد الموظفين العامين.

وفي حين وضع المشرّع في 2017 قوانين لتطوير أداء الموظفين (تقييم، مسح الإدارات وحاجاتها)، فإنّه أغفل أيّ عمل رقابي لإرغام الحكومة على أعمال هذه الإصلاحات. كما امتنع عن اتخاذ أيّ إجراء لمتابعة التحقيق الذي أجرته لجنة المال والموازنة في قضايا التوظيف العشوائي.

- القوانين المتصلة بالحقوق (وقد بلغ عددها 11) يضاف إليها قانون حقوق ذوي المخفيين قسراً والمفقودين:

بمراجعة أبرز القوانين التي وضعها المجلس في ولايته 2018-2022، نلاحظ أنّ أهمّها على الإطلاق اتصل بإقرار [قانون المفقودين والمخفيين قسراً](#) بالنظر إلى أبعاده السياسية والاجتماعية والحقوقية. وقد كرس هذا القانون حق المعرفة لذوي هؤلاء بمصائرهم وأضعاف آليات لتفعيل هذا الحق من خلال إنشاء هيئة وطنية للمفقودين والمخفيين قسراً. وقد شكّل هذا القانون أحد القوانين النادرة للاعتراف بضحايا الحرب وحقوقهم، والأهم لعالجة ذيولها. ورغم إنشاء هذه الهيئة بعد أكثر من سنة ونصف من إصدار القانون، فإنّها لا تزال من دون موارد وغير قادرة على القيام بمهامها.

أما القانون الثاني من حيث الأهمية، فقد تمثّل في [تعديل المادة 47 من قانون أصول المحاكمات الجزائية](#)، وقد حصل ذلك [عقب انتفاضة 17 تشرين التي شهدت العديد من التجاوزات خلال التحقيق الأوّلي](#). ومن أبرز الحقوق التي تضمّنها القانون الحق في الاستعانة بمحامٍ وفي حضوره التحقيقات الأوّلية بما يمنع الاستفراد أو الاستقواء على المشتبه فيه. واللافت أنّ النص ذهب إلى حدّ إعلان حق المتقاضى الذي لا تمكّنه أوضاعه المالية من تكليف محامٍ، في مساعدة محامٍ مجاناً، بالتنسيق مع نقابتيّ المحامين. يُضاف إلى هذا الحق جملةً من الحقوق الأخرى مثل حق المشتبه فيه في معرفة ماهية الشبهات القائمة ضدّه والأدلة والقرائن المؤيِّدة لها، وحقه في معاينة طبية مجانية (النفسية والجسدية) وحقه في الترجمة، فضلاً عن تسجيل إجراءات التحقيق بالصوت والصورة. كما نصّ الاقتراح على ضمانات تمثّلت في فرض الالتزام

بالأحكام الواردة فيه، من خلال تجريم عدم مراعاتها أو تحويل المشتبه فيه المطالبة بإبطال محضر التحقيق. إلا أنّ هذا القانون لم يخلُ من الأخطاء، حيث وردت فيه موادٌ تشرّع إبقاء الموقوف أكثر من أربعة أيام في نظارات المخافر. كما أنّه لم يتضمّن مواداً من شأنها التعديل من الضمانات في الجرائم شديدة الخطورة بهدف إحداث توازن بين حقوق المجتمع وحق الدفاع. وأخيراً، والأهم، أنّ هذا القانون وُضع من دون تأمين الاعتمادات والموارد الضرورية له، الأمر الذي شكّل ذريعة لتطبيقه بشكل مجتزأ أو لتعليق العديد من مواد بقرارات غير قانونية، مثل إرجاء الأحكام المتصلة بإجراءات التحقيق بالصوت والصورة.

إلى ذلك، أفقر البرلمان عدداً من القوانين المتصلة بفئات معيّنة:

أهم هذه القوانين، قانون إعطاء إجازة للحكومة لإبرام اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والبروتوكول المرفق بها، كما سبق بيانه.

أمّا على صعيد حقوق النساء، فقد وضع المشرّع قانونين هامّين:

الأوّل، **تجريم التحرش الجنسي وتأهيل الضحايا**⁹ للمرة الأولى في لبنان. إلا أنّ «المفكرة» سجّلت عدداً من الثغرات فيه لجهة تعريفه التحرش الجنسي، أو تعميمه المشي العقابي للردّ على مختلف أعمال التحرش، فضلاً عن اعتماده مقارنة أخلاقية في توصيف الأفعال المتصلة به مقابل جعل استغلال السلطة مجرّد عامل مشدّد للعقوبة وليس عنصراً مكوّناً للجرم.

أمّا القانون الثاني فهو **تعديل قانون حماية النساء وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري**. أهم ما تضمّنه هذا القانون هو تعديل تعريف العنف الأسري، بحيث بات يشمل العنف الاقتصادي والنفسي والجسدي، حتى لو لم يكن جُرمًا بمفهوم قانون العقوبات. في المقابل، رُبط تعريف العنف الأسري بالعنف الحاصل أثناء الرابطة الزوجية، ممّا يولّد بلبلة لجهة تطبيقه على حالات العنف الأخرى التي قد تُرتكّب ضد الأخوة أو الفروع والأصول. كما زابد القانون من خلال تعميم تشديد العقوبة على مجمل أفعال العنف، ولكن، بالأخص الأفعال المُخلّة بالأداب العامة كالدعارة والحضّ على الفجور بالنسبة لأيّ شخص لم يبلغ بعد 21 سنة، وهي الأفعال التي غالباً ما تُستخدم تقليدياً لممارسة العنف ضد المرأة. وعليه، وفيما تتجه معظم القوانين إلى إلغاء عقوبة الدعارة على اعتبار أنّ العاملين فيها هم ضحايا الإتجار بأجسادهم أكثر ممّا هم مسؤولون، ذهب المجلس النيابي إلى تشديد العقوبة على الدعارة من سنة إلى ثلاث سنوات، بما يفتح باب احتجاز العاملات في هذا المجال احتياطاً لمدة تصل إلى أربعة أشهر.

أمّا الالتفاتة الوحيدة في اتجاه الأحداث المخالفين للقانون فاقتصر على الحد من استعمال السلاسل والأصفاد وأيّ من وسائل التقييد الأخرى عليهم، إلا في حالات الضرورة القصوى ولأقصر مدّة ممكنة، وفقاً لظروف يحددها القانون مثل منع الحدث من الفرار أو تعدّد ضبطه بوسائل أخرى، لا سيما لمنعه من إيذاء نفسه، كما لنقله من مكان احتجازه وإليه بعيداً عن فضول الجمهور. وينصّ القانون على نقل الحدث بوسائل تختلف عن نقل الراشدين عملاً بمبدأ فصلهم.

9. تقرير المرصد البرلماني، أعمال المجلس النيابي لعامي 2019 - 2020، المفكرة القانونية - المرصد البرلماني، كانون الثاني 2022، ص. 183.

أما القوانين الأخرى فقد بقيت في غالبها محدودة ومجزأة، وأحياناً منفصلة تماماً عن الواقع أو مفرغة من أي مضمون حقيقي.

هذا ما نلمحه بشكل خاص بشأن مُنح فئات جديدة إمكانية الاستفادة من الضمان الاجتماعي، رغم تراجع تقديماته للفئات المستفيدة حالياً منه نتيجة خسارة جزء كبير من ودائعه وموارده. بمعنى أننا نُحمّل الصندوق مسؤوليات إضافية في حين أنه بات في حالة عجزٍ عن مواجهة مسؤولياته الحاضرة، وكل ذلك بمعزل عن أيّ تفكير حول التغطية الصحية الشاملة.

الأمر نفسه نلمحه بشأن إعفاء المتضررين من التفجير من رسم التقاضي. فعلى أهميته، يحصل هذا الأمر في ظل تعطيل التحقيق العدلي عبر تدخّلات وتجاوزات سافرة من قيادات المجلس النيابي نفسه. وعليه، يذهب المجلس هنا في اتجاهات متناقضة في التعامل مع ضحايا التفجير والمتضررين منه.

- القوانين المتصلة بالأموال العامة والضرائب والموارد العامة (وقد بلغ عددها 10):

من القوانين الإيجابية في هذا الخصوص، تعديل الإجراءات الضريبية الذي أقرّه المجلس في نهاية سنة 2018، والذي عدّل بعض مواد قانون الإجراءات الضريبية. أتى هذا القانون من باب استكمال الإجراءات التي اتخذها لبنان للالتزام بالمقتضيات الدولية في مجالات الشفافية الضريبية ومكافحة الإرهاب وتبييض الأموال (لا سيما مقتضيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE). فعرّف القانون المعدّل صاحب الحق الاقتصادي (beneficial owner) على أنه الشخص الذي يسيطر فعلياً في المحصلة النهائية، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على نشاط يمارسه أي شخص طبيعي أو معنوي آخر على الأراضي اللبنانية. غير أنّ القانون، وفي سياق مختلف، قام بإلغاء الاستثناء الممنوح إلى من يخضعون للسرية المهنية من التعاون مع السلطات الضريبية، ما يهدّد علاقة مزاوي المهن المعنوية بزبائنهم، خصوصاً المحامين منهم. ويأتي هذا الاستثناء مخالفاً للمنىحى المُتبع في الشرع الفرنسي الذي يُخضع موجب التعاون إلى ضوابط تحمي السرية المهنية كما للاجتهادات الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومجلس شورى الدولة الفرنسي.

إلى ذلك، سعى المشرّع في موازنات 2017-2020 إلى زيادة الموارد المالية من قطاعات معيّنة، أهمها المرفأ وشركتا الخليوي (موازنة 2020) والكسارات (موازنة 2019). إلا أنّ أيّاً من هذه المساعي لم تؤت ثمارها فعلياً، وبخاصة بعد انهيار قيمة العملة الوطنية. ففي حين تعرّض المرفأ للتفجير، ممّا أعاق ترشيد الموارد فيه وتخفيف الهدر الحاصل في إدارته، تراجع المجلس النيابي عن الضوابط التي وضعها على النفقات التشغيلية لشركتي الخليوي بما يفتح الباب لمزيد من الهدر. ولم تُنفذ الأحكام المتصلة باحتساب كميات الصخور المُستخرجة من الجبال.

كما لم يتم استرداد الأملاك العامة المعتدى عليها وفق أحكام القانون رقم 2017/64، بل مُنحت الجهات المعتدية المهلة تلو المهلة بما يعكس غطاء تشريعياً لتأييد المخالفة. هذا ما نستشقه من تمديد المهلة القانونية لمعالجة التعديلات¹⁰ بقانون خاص. كما نستشقه من الغموض في قوانين تعليق المهل الصادرة في 2020 الذي منح الجهات المعتدية على الملك العام إمكانية التذرع بها لإرجاء تقديم ملفات المعالجة. ورغم أنّ هذه الذريعة انتفت منذ بداية 2021، لم تسترد الدولة حتى الآن أملاكها المعتدى عليها من دون أن يبادر مجلس النواب إلى أيّ إجراء.

10. تقرير المرصد البرلاني، أعمال المجلس النيابي لعامي 2019 - 2020، الفكرة القانونية - المرصد البرلاني، كانون الثاني 2022، ص. 97.

أخيراً، تجدر الإشارة إلى أمرين سلبيين جداً:

أولاً، القانون الذي أقرّه المجلس **بتجريد الدولة من ملكيتها على الأسهم لأمر والأسهم لحامله بدون مقابل**. فرغم انتهاء مهلة السنّتين التي تسقط من بعدها الأسهم لأمر والأسهم لحامله غير المستبدلة ضمن ملكية الدولة حسب القانون 2016/75 في 2018/11/3، فإنّ المشرّع ارتأى تمديد هذه المهلة بصورة رجعية على نحو يؤدّي إلى تجريد الدولة من ملكية أسهم انتقلت إليها حكماً بموجب قانون 2016. واللافت في النقاشات النيابية في الهيئة العامة بروز **خطاب «شديد العدائية»** من قِبَل جزء كبير من النواب والوزراء تجاه الملكية العامة ودور الدولة، بما يُنذر بمضيّ هؤلاء في تحاصص جيفة «الدولة». وقد تولّى هؤلاء ذلك من خلال حفلة مزايدة في سرديات «فِزاعة التأميم» (إيلي الفرزلي) وضرورة انسحاق الدولة أمام «الملكية الفردية المصانة في الدستور» (هادي حبيش) وأنّ «مصادرة الدولة أملاً خاصة مخالفة دستورية» (سيزار أبي خليل). كما كان لافتاً اعتذار النواب عن أيّ توجّه أتى في اتجاه تكريس ملكية الدولة أو تطبيق المصادرة كعقوبة (عن عدم استبدال الأسهم لحامله ولأمر) على أنّه «توجّه ليس على خاطر النواب» بل فرضه المجتمع الدولي ضمن الإصلاحات المطلوبة (علي حسن خليل).

ثانياً، أنّ المجلس تبىّ خلال ولايته 2018-2022 سلسلة من التدابير التي يُستشَفُّ منها تخلي الدولة عن إيراداتها. وقد شملت هذه التدابير تعليق المهل لتسديد المبالغ المُستحقّة لها وتفسيطها والإعفاء منها أو من غرامات التأخير المتوجّبة بحجّة أو بأخرى، هذا فضلاً عن احتساب الضرائب وفق سعر صرف بات يقلّ نحو 20 مرة عن سعر الصرف الحقيقي. وقد أدّت هذه التدابير في أغلب الحالات إلى تخفيض الأعباء الضريبية على الطبقات اليسورة بنسب عالية جداً، وتالياً إلى ضياع إيرادات مؤكّدة كان من شأنها أن تخفّف من صعوبات المرافق العامة.

- القوانين المتصلة بالسلطات والهيئات العامة (وعددها 9):

في هذه الولاية، ذهب التشريع في ثلاث اتجاهات في هذا الخصوص:

التوجّه الأول: إنشاء هيئات مستقلة أو متخصصة من دون ضمان حسن سيرها أو استقلالها فعلياً

شهدنا نشوء هيئات ومجالس إدارية عدة. بعض هذه الهيئات هيئات إدارية مستقلة تماماً، كالهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهيئة الشراء العام. يضاف إليها هيئات ومجالس ذات صلاحيات تنظيمية هامة، منها الهيئة الوطنية للمنافسة والهيئة الوطنية لإدارة النفايات الصلبة والهيئة الناظمة للدواء، التي مُنحت صلاحيات تنظيم قطاع الدواء وإدارته. وفي حين يرمي إنشاء هذه الهيئات مبدئياً إلى تحرير مجالات معيّنة من تعشّف المصالح السياسية من خلال إنشاء هيئات متخصصة تتمتع باستقلالية ولو بدرجات مختلفة، فإنّ إصرار القوى السياسية على تعيين أعضاء هذه الهيئات على أساس المعادلة الطائفية والسياسية الاعتيادية غالباً ما أدّى ويؤدّي إلى نقل الحسابات السياسية والتعشّف السياسي إلى داخل هذه الهيئات. وإذ برزت محاولات لدرء هذه الممارسة سواء في تعيين أعضاء بعض هذه الهيئات (هيئة الشراء العام) أو في ضمان استقلاليتها، أصدر المجلس الدستوري **القرار رقم 5/2020** بإبطال مواد في قانون الشراء العام رقم 2021/244، بما يعزّز هامش السلطة التنفيذية، وتالياً القوى السياسية الممثّلة في تعيين أعضائها. مهما يكن، فإنّ غالبية هذه الهيئات لم تنشأ بعد في حين أنّ الهيئات الأخرى تعاني رغم إنشائها من عدم تخصيص موارد لها تخوّلها القيام بعملها وهذا هو حال الهيئتين الوطنيتين للمفقودين والمخفيين قسراً ولمكافحة الفساد، فضلاً عن الهيئة الوطنية

لحقوق الإنسان المنشأة في 2016. وقد سعى المشرع علاوة على ذلك إلى إعطاء غطاء لاستمرار الحكومة في تعطيل الهيئة الناظمة للكهرباء منذ إنشائها في 2002 (وهي الهيئة التي تتولّى منح تراخيص وأذونات إنتاج الطاقة)¹¹.

التوجّه الثاني: تدخّلات محدودة لضمان استقلالية القضاء

أهم التدخّلات في هذا الخصوص تمثّل في إقرار قانون بتعديل المادة 419 من قانون العقوبات. وقد انتهت هذه المادة في نصّها الجديد إلى تشديد عقوبة التدخّل في القضاء¹² من غرامة بسيطة لتصل العقوبة إلى ثلاث سنوات حبس ومائة ضعف الحد الأدنى للأجور.

في المقابل، فشل المجلس خلال ولايته 2018-2022 من النظر في اقتراح قانون استقلالية القضاء الذي قدّم إليه في أيلول 2018، وهذا ما سنعود إليه في سياق الحديث عن نتائج لجنة الإدارة والعدل.

التوجّه الثالث: تطييف المجلس الدستوري

أخيراً، أقرّ المجلس في سنة 2019 اقتراح قانون يرمي إلى تمديد مهلة الترشّح إلى عضوية المجلس الدستوري 15 يوماً، في المنحى نفسه الذي سلكه قانون سابق صدّق سنة 2018 ومُدّد المهلة لفترة شهر. بيد أنّ هذا التمديد لم يكن بسبب قلة الترشيحات (بلغ عددها 26 ترشيحاً في ذلك الحين) بل بذريعة قلة الترشيحات من طائفة معيّنة، تكريساً للعرف الذي يقسم مقاعد المجلس الدستوري على الطوائف، وفق ما جاء بصريح أسبابه الموجبة. ويأتي هذا المسار التشريعي، فضلاً عن تكريسه عرفاً طائفيّاً لا سند قانوني له، مخالفاً للمادتين 12 و95 من الدستور اللبناني، حيث تؤكد الأولى أنّ لكل لبناني حق توكّي الوظائف العامة ولا ميزة لأحد إلا من حيث الاستحقاق والشروط التي ينصّ عليها القانون، أمّا الثانية فتلغي «قاعدة التمثيل الطائفي» وتعتمد معايير الاختصاص والكفاءة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وما يعادلها.

يضاف إلى ذلك تدخّل المجلس النيابي لرفع سقف الإنفاق الانتخابي بعد انهيار العملة الوطنية. كما تدخّل لإجراء انتخاب ست نواب عن المغتربين. في المقابل، تمّ التخلي عن مبدأ الكوتا النسائية وعن تفعيل اليغاسنتر ولم يُنظر أيّ نقاش حول النظام الانتخابي (الصوت التفضيلي). وقد أثار هذا القانون جدلاً كبيراً بشأن انتخاب مغتربين نواباً في دوائر سجلاتهم الوطنية أو انتخابهم ممثلين عنهم في دول الاغتراب، ليُحسّم الجدل في الاتجاه الأوّل رغم ملاحظات رئيس الجمهورية.

كما تمّ تعديل تسمية المجلس الاقتصادي الاجتماعي ليصبح المجلس الاقتصادي الاجتماعي والبيئي. وتمت إضافة مهام جديدة للمجلس، أبرزها: إبداء الرأي وجوباً في جميع الخطط والبرامج ومشاريع القوانين والبرامج الحكومية المتعلقة بأيّ قطاع ممثّل في هيئة المجلس، وأيضاً إبداء الرأي في جميع مشاريع واقتراحات القوانين ذات الصلة بالمواضيع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. كما أجاز القانون للمجلس إبداء الرأي تلقائياً في القضايا والمهام المحدّدة في المادة الثانية منه، مع إلغاء أكثرية ثلثي أعضائه لذلك المنصوص عنها في القانون القديم. ويتوجّب على الحكومة أن تنشر في حالات الإحالة آراء المجلس في الجريدة الرسمية،

11. المرجع نفسه، ص. 108.

12. المرجع نفسه، ص. 108.

أما في حالات إبداء الرأي تلقائياً، فينشرها المجلس للعموم. كما تمّت إضافة عدد من ممثلي المهن بحيث ارتفع عدد الأعضاء من 71 إلى 80.

- القوانين المتصلة بالخدمات العامة

تضمّنت فئة الخدمات العامة العديد من القوانين المهمة التي صُدّقت في هذه الولاية، وهي:

أولاً، **قانون الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة** الذي طال انتظاره، فهو بدأ كمشروع قانون سنة 2005 قدّمته وزارة البيئة، ولم تصادق عليه الحكومة إلا عام 2012 حيث أرسل إلى المجلس ليناقدش في اللجان. وبعد السير ببطء في اللجان، أُفِرَّ أخيراً عام 2018 بعد العديد من التعديلات التي طرأت عليه وهبوط عدد مواده بشكل لافت من 99 إلى 39 مادة فقط. وكانت «المفكرة»، **في مقالة لها** في عددها رقم 59 سنة 2018، قد أسهبت في شرح دقائق القانون وإطاره العام وأبرزها غياب التكريس الصحيح لهرم إدارة النفايات، أي الغموض في تراتبية الخطوات بين التخفيف من النفايات ثم إعادة استعمالها ثم فرزها وما إلى ذلك، كما لا يمنع القانون صراحةً من الطمر والحرق، وهو ما اعتُبر من بعض النواب والناشطين أنّه يمهد لتكريس اللجوء إلى حلّ المحارق المكلف بيئياً. كما رفع القانون أيضاً الحظر عن استيراد النفايات الخطرة. وحتى اللحظة، لم يصدر العديد من الراسيم التنفيذية، من أبرزها مرسوم تشكيل الهيئة الوطنية لإدارة النفايات الصلبة.

ثانياً، **القانون الرامي إلى تعديل القانون رقم 77 تاريخ 2018/4/13 «قانون المياه»¹³**، ويأتي هذا التعديل عقب إقرار قانون أوّلي سنة 2018 تحت ضغط مؤتمر سيدر، ما أدّى بحسب النواب إلى الموافقة عليه مشوباً بعددٍ من النواقص والأخطاء ما يستدعي مراجعته. وقد اعتبرت «المفكرة» أنّ القانون ينطوي على سلبيّات عديدة، أهمها أنّه لا يبيّن رؤية موحّدة لإدارة الموارد المائية ويفتح باب الخصخصة وبناء السدود غير الجدية، كما أنّه يعتمد على إقصاء المتخصصين في مجال المياه والبلديات والجمعيات. ويكتفي بخصوص الآبار غير القانونية التي يفوق عددها أضعاف عدد الآبار القانونية، بإلزام أصحابها التقدّم إلى وزارة الطاقة والمياه لتسوية أوضاعهم في مهلة أقصاها سنتين من تاريخ نفاذ القانون، من دون وضع أيّ موجبات مالية أو غيرها عليهم. وقد طعن نواب كتل لبنان القوي ببعض مواد القانون أمام المجلس الدستوري كما ذكرنا أعلاه وقُبل الطعن جزئياً، في ما اعتبره المجلس متعارضاً مع صلاحيات الوزير الدستورية.

ثالثاً، **الإجازة للحكومة إنشاء نفق لطريق بيروت البقاع** على طريقة الـ BOT أو بالشراكة مع القطاع الخاص.¹⁴ وقد صُدّق الاقتراح للمرة الثانية سنة 2020 بعد أن كان ردّه الرئيس سابقاً لإعادة النظر فيه، حيث اعتبر أنّه يُخلُّ بمبدأ فصل السلطات لأنّه يفرض على مجلس الوزراء الرجوع إلى مجلس النواب بكامل المشروع وتفصيله عن غير وجه حق، بما أنّ هذه الأمور تدخل ضمن صلاحيات السلطة الإجرائية، فضلاً عن أنّ هدف القانون قابل للتحقيق من خلال قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص ما يلغي الحاجة إليه. وكان المرصد البرلاني انتقد القانون إثر شبهات قوية حول عدم دستوريته لجهة التفويض العطي للحكومة لمنح امتياز بدون أيّ قيود لا سيما زمنية، بما يتعارض مع المادة 89 من الدستور.

13. المرجع نفسه، ص. 117.

14. المرجع نفسه، ص. 117.

رابعاً، **قانون إعادة تنظيم معرض رشيد كرامي الدولي** الذي يفتح الباب أمام الاستثمارات الخاصة لترميم وتدعيم أيّ مبنى يُصار إلى استثماره، لكن بشرط الاعتماد على المرجع التصميمي الموضوع سلفاً، الذي يضمن عدم الإضرار بالطابع العام للمعرض. وشكّل هذا الاقتراح مطلباً عاماً من نواب طرابلس لإعادة إحياء المعرض الذي تدهورت حالته وأصبح معزّزاً للجراف.

خامساً، **القانون الرامي إلى دعم صناعة الأدوية المنتجة محلياً**. ينصّ الاقتراح على إعطاء المؤسسات الضامنة الأولوية والمفاضلة للدواء المنتج محلياً على حساب الأجنبي، وتشجيع المواطنين على استعمال المنتج المحلي وذلك عبر احتساب المؤسسات الضامنة لأسعار الدواء المدرجة في الفواتير على أساس سعر المنتج المحلي، إلا إذا كان المستورد أقلّ سعراً.

سادساً، **قانون تنظيم الإنتاج العضوي**¹⁵ الذي نطّم تحديداً ما يتعلق بوضع البيانات على المنتجات العضوية وإصدار الشهادات كما شروط الاستيراد والتصدير. وينظّم هذا القانون الزراعة العضوية والمأكولات العضوية المنتجة بدون استعمال المواد الكيميائية، إلى جانب ملاءمة المنتوجات اللبنانية مع المعايير العالمية وتسهيل دخول لبنان إلى أسواق جديدة.

من القوانين الهامة أخيراً، **تمديد الامتياز المعطى لشركة كهرباء زحلة** لتقديم خدمات تسيير المرفق العام بإنتاج وتوزيع الكهرباء لفترة محددة ضمن حدود نطاق امتيازها الجاري استرداده¹⁶. وقد شهدت مناقشة الاقتراح سجلات بين نواب زحلة المنتمين إلى التيار الوطني والمؤيدين للقانون، بحجة عدم قانونية الامتياز وارتفاع كلفة الفاتورة، ونواب زحلة المنتمين إلى حزب القوات اللبنانية الراضين للاقتراح، بحجة أنّ كهرباء زحلة أمّنت التيار على مدار الساعة بعكس شركة كهرباء لبنان، وأنها تشغّل 380 عاملاً لبنانياً منضوين في مؤسسة الضمان الاجتماعي.

- القوانين المتصلة بالبيئة

ارتبط عدد من القوانين المُقرّة خلال ولاية المجلس بموضوع البيئة، وهي:

أولاً، **قانون المناطق المحمية**، يشكّل هذا القانون محاولة لوضع نظام عام شامل للمحميات الطبيعية يوفّق بين حماية المواقع الطبيعية التي تُشكّل، كما جاء في الأسباب الموجبة، «ثروة وطنية وتراثاً طبيعياً»، ومتطلّبات التنمية الريفية. نطّم القانون عملية إنشاء المحميات على أراض يملكها أشخاص القانون العام وعلى أملاك تعود لأشخاص القانون الخاص، كما سمح بفرض رسوم للدخول إلى المحميات بعكس ما كان يُعمَل به سابقاً من منع للرسوم والاكتفاء بطلب المساهمة. وفضلاً عن موضوع المحميات، نطّم القانون الجديد فئات أخرى من المناطق المحمية وهي المنتزه الطبيعي، والموقع والمعلم الطبيعي والحمى. بالنسبة إلى المنتزه الطبيعي، فهو لا يخضع للموانع الصارمة التي تخضع لها المحمية بل هدفه إشراك السكان والبلديات في إدارة موارد وثروات المنطقة بشكل مستدام.

ثانياً، **إنشاء العديد من المحميات** وهي محمية حرش بيروت، محمية شاطئ العباسية، محمية النمرية الطبيعية، ومحمية جبل حرمون الطبيعية.

15. للرجع نفسه، ص. 115.

16. الفكرة القانونية، العدد 59، نيسان 2019، ص. 37.

- القوانين المتصلة بالبلديات واللامركزية

أخطر القوانين في هذا الخصوص، **قانون تمديد ولاية المجالس البلدية والاختيارية** الذي أُقرّ في آخر جلسة للمجلس في آذار 2022. تُبرّر الأسباب الموجبة هذا التمديد بتزامن مواعيد انتهاء ولاية هذه المجالس مع موعد إجراء الانتخابات النيابية واستحالة إجراء الانتخابات البلدية والنيابية معاً. غير أنّ القانون، وكما فضّله المرصد البرلماني في **مقالة** سابقة له، يعيد اللبنانيين في الذاكرة إلى عقود سابقة من الاستباحة للاستحقاقات البلدية، فضلاً عن أنّه لا يحترم معياري الضرورات وحدود المدة اللذين وضعهما المجلس الدستوري لحصر التمديد ضمن شروط إذا لم يكن هناك من حلّ إلاّ بحدوثه.

كما تم توسيع صلاحيات البلديات بشأن المعاملات الفنية الهندسية بتعديل المادة 138 من الرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30 (قانون البلديات). فبعدما كان ينحصر إنجاز هذه المعاملات في المكاتب الفنية لفروع التنظيم المدني في الأقضية باستثناء بلديّتي بيروت وطرابلس، وسّعت المادة بعد تعديلها الاستثناء ليشمل، بالإضافة إلى بلدية بيروت وبلدية طرابلس، بلديات مراكز المحافظات وسائر الاتحادات البلدية التي لدى كل منها مكاتب وأجهزة هندسية.

2. على صعيد الجلسة المخصّصة لمساءلة السلطة التنفيذية

شهدت ولاية المجلس أيضاً جلسة يتيمة لمساءلة الحكومة، أتت بعد غياب جلسات المساءلة عن المجلس النيابي لمدة ثماني سنوات، ورغم مرور البلاد في أخطر أزماتها: الانهيار المالي والنقدي والاقتصادي غير المسبوق في تاريخ لبنان، وجائحة كورونا التي رافقت إدارتها ولاية المجلس منذ آذار 2020، وانفجار 4 آب 2020. وذلك خير دليل على التعرّض الواضح والكبير في الحياة الدستورية اللبنانية الذي يعود إلى سواد التوافق والتخاصص على مجمل السلطات العامة بما يلغي مبدأ الفصل بين السلطات. وفي حين حُدّدت جلسة في 2022/4/28 للنظر في طرح الثقة بوزير الخارجية عبد الله بوحبيب بناء على طلب كتلة الجمهورية القوية على خلفية إشكالية توزيع الناخبين على أقلام الاقتراع في بلدان الانتشار، إلّا أنّها لم تُعقد بسبب عدم توفر النصاب.

وكان المرصد البرلماني قد أسهب في تفصيل أحداث الجلسة الوحيدة لمساءلة الحكومة الحاصلة في 2019 في ثلاث مقالات متتالية نحيل القراء إليها على الروابط التالية: **الأولى** و**الثانية** و**الثالثة**.

ويقتضي هنا فقط التنويه بثلاثة أمور:

- أولاً، أنّ الجلسة حصلت قبل انتفاضة 17 تشرين الأوّل 2019، ولم تُعقد أيّ جلسة محاسبة بعد الانتفاضة، ما يعكس تخلياً من المجلس عن دوره في هذا الخصوص. من اللافت خلال جلسة المساءلة، غياب عدد كبير من الوزراء، وهم المعنيون الأوّلون بها. كما بيّنت مراقبتنا للجلسة أنّ رئيس مجلس الوزراء سعد الحريري لم يكن مستعداً للإجابة عن الأسئلة، إذ سُئل الحريري عن التقرير الذي أعدّه لجنة المال والموازنة آنذاك، والذي أظهر توظيف قرابة آلاف المواطنين بشكل عشوائي وبخلاف القانون 2017/46 الذي حظر أيّ توظيف أو تعاقد جديد في القطاع العام، جاء جوابه بمثابة ذرّمد في العيون. وقد بدا ذلك واضحاً من خلال ثلاثة معطيات تضمّنها جواب الحريري، وهي: اعتبار التوظيفات في الأساس توظيفات أمنية، الاختباء وراء المسؤولية الجماعية لنفي المسؤوليات الفردية في تعيين أشخاص من دون المرور بآلية

المباريات ومجلس الخدمة المدنية، أو أيضاً في التأخر في تعيين الناجحين في المباريات المنظمة من هذا المجلس وإبداء رئيس الحكومة مرونة فائقة في التعامل مع الضوابط الدستورية والقانونية، مستسهلاً هو كما غيره، تجاوزها لصالح ما تتفق عليه القوى السياسية الحاكمة، ولو تم ذلك على حساب المواطنين والدولة كمؤسسات وكمرفق عام.

- ثانياً، أنّ هذا التقصير ليس بجديد في لبنان، فجلسة سنة 2019 أتت بعد غياب المساءلة لمدة ثماني سنوات؛

- ثالثاً، أنّ عدم دعوة رئيس المجلس النيابي لأيّ جلسة محاسبة إنّما أتت مخالفة [لتعهد¹⁷](#) قطعه بعقد جلسات مساءلة مرة شهرياً.

وبنتيجة ذلك، لم يخضع التوظيف العشوائي ولا سياسات الدعم ولا سياسة إدارة الأزمة المالية ولا أزمة الجائحة ومحدودية التدابير المتخذة لمواجهة ولا قضية الذهب ولا توقّف حكومة ميقاتي عن الانعقاد لأشهر لأيّ جلسة مساءلة.

3. على صعيد الجلسات لدراسة الموازنة

أقرّت موازنتان في ظلّ ولاية المجلس، وهما موازنتا 2019 و2020. أمّا العام 2021 فلم تُقرّ فيه موازنة في حين لا يزال إقرار موازنة سنة 2022 متأخراً، وهي في طور الدراسة في لجنة المال والموازنة عند تاريخ كتابة هذه الأسطر. وكان مشروع موازنة 2022، كما أعدّه وزير المال يوسف خليل ووافقت عليه الحكومة، قد قوبل بتريث وانتقاد كبيرين من قبيل صندوق النقد الدولي ما دفع لجنة المال والموازنة إلى تعديله أخذه بعين الاعتبار ملاحظات الصندوق. ويبدو أنّ التأخر يعود أيضاً إلى الحسابات الانتخابية، حيث ربما يتفادى النواب إقرار موازنة قد تضيف الرسم الجمركي بنتيجة رفع قيمة الدولار الجمركي أو تُجري أيّ تعديل آخر غير شعبي.

ومن المهم أن نسجّل أنّ مشروع موازنة 2020 الذي وضعته حكومة الحريري على وقع انتفاضة 17 تشرين قبل استقالته صدّق في مجلس النواب بحضور رئيس وزراء مكلف، هو حسان دياب، حتى قبل نيل حكومته الثقة.

4. على صعيد جلسات منح الثقة للحكومة

عُقدت ثلاث جلسات منح ثقة للحكومة في ظلّ المجلس الحالي، نحيل القارئ للتفاصيل حولها إلى تقاريرنا السابقة عن الأعوام 2019-2020 و2021.

5. ثلاث جلسات لمناقشة كتب رئيس الجمهورية

دعا رئيس مجلس النواب نبيه بريّ إلى ثلاث جلسات لمناقشة ثلاثة كتب أرسلها رئيس الجمهورية.

الأولى انعقدت في تاريخ 2020/11/27 وقد جاءت إثر كتاب رئيس الجمهورية الذي يدعو فيه المجلس «إلى التعاون مع السلطة الإجرائية من أجل تمكين الدولة من إجراء التدقيق المحاسبي الجنائي في حسابات مصرف لبنان، وانسحاب هذا التدقيق بمعاييره الدولية كافة، إلى سائر مرافق الدولة العامة تحقيقاً للإصلاح المطلوب

17. علامة: بريّ يصير على عقد جلسات شهرية لمراقبة ومساءلة الحكومة، موقع النشرة، 2019/3/8.

وبرامج المساعدات التي يحتاج إليها لبنان في وضعه الراهن والخانق، وكي لا يصبح لبنان، لا سمح الله، في عداد الدول المارقة أو الفاشلة في نظر المجتمع الدولي مع خطورة التداعيات الناجمة عن سقوط الدولة اللبنانية في محذور عدم التمكّن من المكاشفة والمساءلة والحاسبة، بعد تحديد مكامن الهدر والفساد الماليين اللذين قضيا على الأموال الخاصة والأموال العامة معاً». وقد انتهى النقاش إلى تصويت المجلس النيابي على «قرار» نصّ على ضرورة خضوع «حسابات مصرف لبنان والوزارات والمصالح المستقلة والمجالس والصناديق والمؤسسات العامة بالتوازي للتدقيق الجنائي من دون أيّ عائق أو تذوّع سرية مصرفية أو خلافه». وإذ انتقدت «الفكرة» هذا القرار معتبرة إيّاه مفرغاً من أيّ مفعول، عاد المجلس بعد أسبوعين ليقرّ قانوناً بهذا الشأن، وتحديداً برفع السرية المصرفية عن حسابات مصرف لبنان والقطاع العام لحاجات التدقيق الجنائي.

وانعقدت الثانية في تاريخ 2021/5/21 حول الكتاب المتصل بمسار تأليف الحكومة الجديدة وهي الحكومة التي كان سعد الحريري مكلفاً تشكيلها. وقد انتهى النقاش إلى اتخاذ المجلس النيابي «موقفاً» وهو ضرورة المضيّ قدماً وفق الأصول الدستورية من قبّل رئيس الحكومة المكلف للوصول سريعاً إلى تشكيل حكومة جديدة بالاتفاق مع رئيس الجمهورية.

أمّا الثالثة، فانعقدت في تاريخ 2021/8/20 حول الكتاب المتصل بالطلب من المجلس مناقشة الأوضاع الاقتصادية والعيشية بعد إعلان حاكم مصرف لبنان رفع الدعم عن المواد الحياتية والحيوية واتخاذ القرار أو الموقوف أو الإجراء المناسب. وقد انتهى إلى اتخاذ المجلس النيابي موقفاً، هو الإسراع ببدء العمل بالبطاقة التمويلية وتشكيل حكومة جديدة بأسرع وقت وتحرير السوق.

ويُلاحظ أنّ جميع هذه الجلسات كانت تُنقل مباشرة على الهواء، بخلاف الجلسات التشريعية.

6. انتخاب عضوين في المجلس الدستوري

استُهلّ نهار 30 حزيران 2021 النيابي بانتخاب المجلس، في جلسة سريعة سبقت الجلسة التشريعية المزمع عقدها في النهار نفسه، عضواً جديداً في المجلس الدستوري، هو القاضي ميشال طرزي، خلفاً للعضو السابق المتوفى أنطوان بريدي. وقد شاب الانتخاب لغط كبير حيث أشار النائب أسامة سعد إلى أنّ النواب لم يُتّبعوا بإجراء الانتخابات ولم يحصلوا على السير الذاتية لأيّ من المرشحين، وختم قائلاً أنّه لا يعرف لمن يصوّت. وقد ردّ برّي عليه: «بدنا نعطلّ المجلس الدستوري يا أسامة؟ ما بكفينا الخراب بالبلد؟» ليبدأ التصويت.

7. انتخاب أعضاء المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء

عُقدت جلستان لانتخاب أعضاء المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء خلال هذه الولاية. الأولى عُقدت في 2019/3/6، وانتُخب فيها ستة نواب هم: جورج عقيص وعلي عمار وفيصل الصايغ وجورج عطالله وسهير الجسر وهاغوب بقرادونيان، وفاز نائب سابع هو النائب الياس حنكش بالتركية بعد انسحاب مرشحين آخرين. وتبعاً لاستقالة حنكش وكتلته عقب جريمة تفجير الرفأ، تمّ في 2020/10/20 انتخاب علي درويش ليحلّ مكانه في المجلس. خلال هذه الجلسة، أعلن النائب علي عمّار في الجلسة نفسها تراجعها عن استقالته من المجلس الأعلى.

8. جلسات لم تحصل

شهد المجلس خلال ولايته على أربع جلسات لم تُعقد رغم الدعوة إليها وهي:

- جلسة لمناقشة كتاب رئيس الجمهورية الذي وُجّه إلى المجلس حول المادة 95 من الدستور طالباً تفسير هذه المادة. وقد عيّن رئيس المجلس نبيه بزي تاريخاً للجلسة في 17 تشرين الأوّل 2019 ليعود ويبلغها مرجئاً إيّاها إلى 27 تشرين الثاني 2019 من دون أن تُعقد في هذا التاريخ.
- جلسة تشريعية عُيّنَت في تاريخ 12 تشرين الثاني 2019، أي بعد انتفاضة 17 تشرين الأوّل 2019، ومَنَعَ الناس النواب من الوصول إلى المجلس. وقد أُجّلت هذه الجلسة إلى تاريخ 19 من الشهر نفسه. في يوم 19، وعلى الرغم من إصرار الرئيس بزي على عقد الجلسة، أدّى ضغط الشارع إلى تأجيلها إلى تاريخ غير محدد ولم تُعقد.
- جلسة للبتّ في قرار الاتهام في تفجير المرفأ. وقد دعا حينذاك رئيس المجلس النيابي نبيه بزي إلى عقد جلسة في تاريخ 12 آب 2021، بعد أن وقّع عدد من النواب على طلب اتهام للملاحقة رئيس حكومة تصريف الأعمال حسان دياب والوزراء السابقين علي حسن خليل وغازي زعيتر ونهاد المشنوق ويوسف فنيانوس في جريمة تفجير مرفأ بيروت، بناءً على الإحالات الصادرة عن المحقّقين العدليّين في القضية فادي صوّان وطارق بيطار. في المقابل، دعا أهالي شهداء وضحايا انفجار المرفأ الكتل النيابية إلى مقاطعة جلسة الاتهام، منعاً لسحب الملف من يد المحقق العدلي. وقد استجابت بعض الكتل النيابية والنواب المستقلين لهذه الدعوة فلم يحضر إلى المجلس في النهاية إلا 39 نائباً فتعدّر تأمين النصاب وأُلغيت الجلسة.
- جلسة طرح الثقة بوزير الخارجية في حكومة الرئيس نجيب ميقاتي، الوزير عبد الله بو حبيب، والمُشار إليها أعلاه (تاريخ 28 نيسان 2022) والتي لم تُعقد بسبب عدم اكتمال النصاب. وقد أشرنا إليها أعلاه.

خلاصة حول الهيئة العامة

1. اعتُبرت الهيئة العامة للمجلس النيابي في حال انعقاد دائم طوال ثلاث سنوات من الولاية، عملاً بالمادة 69 من الدستور التي تعتبره كذلك في حال استقالة حكومة أو اعتبارها مستقيلة إلى حين تشكيل حكومة جديدة ونيلها الثقة.

2. في حين بلغ عدد الجلسات التشريعية 21 جلسة، يُضاف إليها اثنتان لإقرار قانوني الموازنة العامة لسنتي 2019 و2020، فإنّ الهيئة العامة عقدت جلسة واحدة لمساءلة الحكومة رغم تعهّد رئيس المجلس نبيه بريّ بعقد جلسة مساءلة كل شهر على الأقلّ، وخلافاً للنظام الداخلي (المادة 136) الذي نصّ على أنّه بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية تُخصّص جلسة للأسئلة والأجوبة أو جلسة للاستجوابات أو للمناقشة العامة مسبقة ببيان من الحكومة. في المقابل، فإنّ أربع جلسات تمّت الدعوة إليها لم تُعقد، منها اثنتان لأسباب تتصل بانتفاضة 17 تشرين وواحدة تتصل بالنظر في طلب اتهام الوزراء الخمسة المدعى عليهم في قضية الرفأ وواحدة تتصل بمناقشة كتاب رئيس الجمهورية حول التوازن الطائفي في التوظيف في إدارات الدولة.

3. دفعت قلّة الجلسات التشريعية مكتب المجلس إلى إثقال جداول أعمالها، حيث بلغ متوسط البنود الواردة على جداول أعمال الجلسات 28.4 بنداً. وقد سُجّل أعلى عدد من البنود في جلسة 21 كانون الأوّل 2020، إذ بلغ 71 بنداً. وقد تسببت كثافة البنود إلى رفع عدد من الجلسات التشريعية أو سقوط نصابها قبل إنهاء أعمالها، بحيث قاربت نسبة الإنجاز عن هذه الفترة 75%، ممّا هدّد بضياع المبادرة التشريعية. وبالفعل، وثّق المرصد أنّ 28 بنداً وُضعت على جداول أعمال هذه الجلسات لم تُدرّس في أيّ من جلسات هذه الولاية.

4. بلغ مجموع البنود المختلفة الواردة في جداول جلسات الهيئة العامة 438 بنداً مختلفاً، منها 24 بنداً وردت من خارج جداول أعمالها. وتنقسم هذه البنود إلى أربع فئات: مشاريع قوانين درستها اللجان (106)، اقتراحات قوانين عادية مُنجزّة من اللجان (96)، مشاريع قوانين وردت بصورة مستعجلة من دون المرور باللجان (5)، واقتراحات قوانين معجّلة ومكرّرة (231). ويتحصّل تالياً أنّ عدد المقترحات التي دُعيت الهيئة العامة للمجلس إلى النظر فيها خلال الولاية، والتي درستها إحدى لجانه على الأقلّ، بلغت 438/202 مقترحاً مختلفاً وهي تمثّل نسبة 46.12% من مجموع المقترحات المختلفة الواردة إليها. ويُلاحظ أنّ حظوظ قبول مشاريع القوانين بلغت 90% وحظوظ قبول الاقتراحات العادية 77%، في حين وصلت حظوظ قبول الاقتراحات المعجّلة المكرّرة إلى 19%.

5. انتهت الهيئة العامة إلى إقرار 225 مقترح قانون، لكنّ هذا العدد تقلّص إلى 219 قانوناً نافذاً بعدما أبطل المجلس الدستوري أحدها وردّ رئيس الجمهورية خمسة منها. وإذ بلغ عدد القوانين التي أقرّها مجلس النواب للإجازة للحكومة بالصادقة على اتفاقيات دولية أو تعديلها خلال هذه الولاية 55، يُسجّل أنّ 51 من مجموع القوانين الصادرة أدّت إلى إبطال أو تعليق العمل بقوانين نافذة وأنّ 34 منها تناولت الشؤون المادية أو الإدارية لأجهزة الدولة. وعليه، فإنّ عدد القوانين التي أضافت إلى البناء التشريعي أو المؤسساتي، بغض النظر عن مدى ملاءمتها، قد بلغ 79 فقط. وعليه، يظهر أنّ المجلس النيابي انتهى إلى صناعة قانون تعطيلي لقوانين سابقة مقابل كل قانون ونصف تقريباً من شأنه أن يُرسّي قواعد جديدة للمستقبل. وكآته يمضي خطوة إلى الوراء مقابل كل خطوة ونصف إلى الأمام. ولهذا الأمر دلالة هامة تتجاوز مسألة الإنتاجية

وتتصل بمفهوم القانون، وبخاصة لجهة طابعه الملزم. فأن يتدخل المشرع بانتظام وبكثرة لتعطيل قوانين نافذة إنما يعطي انطباعاً عاماً بأن القوانين هشة وبإمكان المواطن عدم الالتزام بها والتعويل على التراجع عنها أو إبطال مفاعيلها. وهذا ما ينطبق بشكل خاص في المسائل الضريبية حيث برزت الإعفاءات والتسويات بشكل كبير في القوانين التي أُقرت خلال هذه الولاية، بخاصة في قوانين الموازنة وتعليق المهل، وهو ما اعتبره المجلس الدستوري منافياً لمبدأ المساواة في قراره 2018/2، وبمثابة مكافأة لمن يتهرب من الضريبة وتشجيعاً على مخالفة القوانين.

6. **إنّ الفئة الغالبة من بين القوانين الداخلية اتصلت بالأزمات المتعددة** (28 يضاف إليها ست اتفاقيات دولية متصلة بها)، تليها **القوانين الخاصة بتنظيم الحياة المدنية** (عددتها 25، يرتفع إلى 36 إذا جمعنا معها قوانين تنظيم المهن القانونية)، وتأتي من بعدها قوانين المالية العامة (20) **والقوانين المتصلة بمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية (12)**. ويُلحظ أنّ مجمل القوانين من الفئة الأولى هدفت إلى معالجة تداعيات الأزمة المالية، وبخاصة من خلال منح منافع للمؤسسات المتضررة من دون صدور أيّ قانون يهدف إلى معالجتها أو التمهيد لتجاوزها. فلا نجد أيّ قانون بشأن إعادة تكوين المصارف أو السرية المصرفية أو الكابيتال كونترول أو حتى الاقتصاد المنتج، وإنّ توفرت مبادرات نيابية في هذا الخصوص. وبذلك، يستمرّ المجلس في النهج المعتد نفسه لجهة تجاهل أسباب الأزمات والتعامل معها على أنّها قدر يقتضي التخفيف من آثاره من دون إمكانية درئه أو معالجة أسبابه أو تجاوزه. لا بل إنّ القوى السياسية سعّت إلى استغلال الأزمة لتمير قوانين تخدم مصالحها أو تدعم ما تصبو إليه. هذا ما حصل مثلاً من خلال تبرير اقتراح العفو العام بالجائحة وتعليق مهلة التصريح عن الثروة، أو أيضاً وضع قانون تعليق المهل من دون استثناء المهلة المعطاة للمعتدين على الأملاك البحرية لمعالجتها أو أيضاً تعليق الانتخابات النيابية.

ومن أهم، أو أخطر، القوانين الصادرة **قانون المنافسة** وقانون **تسوية مخالفات البناء**، الحاصلة خلال خمسة عقود من 1971 حتى 2019، و**قانون مكافحة الفساد في القطاع العام**، وقانون **تعديل قانون الإثراء غير المشروع**، وقانون **حماية كاشفي الفساد**، وقانون **الشفافية**، وقانون **حقوق ذوي المخفيين قسراً والمفقودين**، وقانون **تعديل المادة 47 من قانون أصول المحاكمات الجزائية**، والقانون بالسماح للحكومة بالمصادقة على **اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة**، والبروتوكول الرّفق به، وقانون **تجريم التحرش**، وتعديل **قانون حماية النساء وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري**، وقانون **تعديل المادة 419** من قانون العقوبات، في اتجاه تشديد عقوبة التدخّل في عمل القضاء وقانون **الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة**، وقانون **المناطق المحمية**.

7. برز العديد من المخالفات في أصول التشريع والنظام الداخلي خلال الولاية الأخيرة للمجلس النيابي، هي:

- **عدم احترام أصول الدعوة لجلسة نيابية من توزيع جدول الأعمال والمقترحات ضمن المهل؛**
- **عدم احترام أصول إدراج المقترحات على جدول الأعمال.** إذ تنصّ المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن: «تُرْفَع تقارير اللجان إلى مكتب المجلس لإدراجها في جدول أعمال جلسات المجلس العامة وفق ترتيب وصولها إليه مع حفظ الأولوية للمشاريع المعجلة». أمّا في الواقع فقد بقيت 53 من المقترحات النجزة مُحْتَجَزة في هيئة مكتب المجلس بدون أن تُوضَع على جدول الأعمال كما يفرض النظام الداخلي؛

- **حظر تلاوة «الأوراق» في بداية كل جلسة تشريعية وتعليق النواب عليها** منذ ما بعد انتفاضة 17 تشرين الأوّل 2019، وذلك خلافاً للمادة 64 من النظام الداخلي لمجلس النواب. وقد برّر رئيس المجلس

ذلك بيّنته تجنّب الحديث السياسي والتجاذبات في المجلس، خصوصاً بعد انتفاضة 17 تشرين، وما لحقها من تشنّجات كبيرة في الشارع وبين الفرقاء السياسيين. غير أنّ تبرير الرئيس بزيّ مُستغزّب إذ أنّه يضرب طبيعة المجلس النيابي ودوره الأوّل، وهو المكان الأساسي لطرح الخلافات السياسية واجتراح توجّهات بشأنها؛

- التصويت على بنود جدول الأعمال بدون توقّر النصاب؛

- التصويت على مشروع من خارج جدول الأعمال؛

- عدم وضوح في كيفية عدّ الأصوات أثناء التصويت؛

- خلاف حول احتساب الأكثرية المطلقة؛

- تحويل الاقتراحات المعجّلة المكزّرة إلى اللجان من دون التصويت على صفة العجلة؛

- ضرب قواعد الشفافية في المناقشات؛

- المخالفة الفادحة في تعديل المجلس النيابي لاتفاقية دولية بشكل أحادي بدون الرجوع إلى الطرف

الأخر؛

- المخالفة الفادحة في النظر في مقترحات وردت إلى المجلس النيابي بصيغة مشاريع قوانين في حين أنّها لم تُتخذ في الحكومة إنّما بموافقة استثنائية من رئيسي الجمهورية والحكومة.

القسم الثاني:

تقييم نشاط اللجان النيابية



21
/c.09

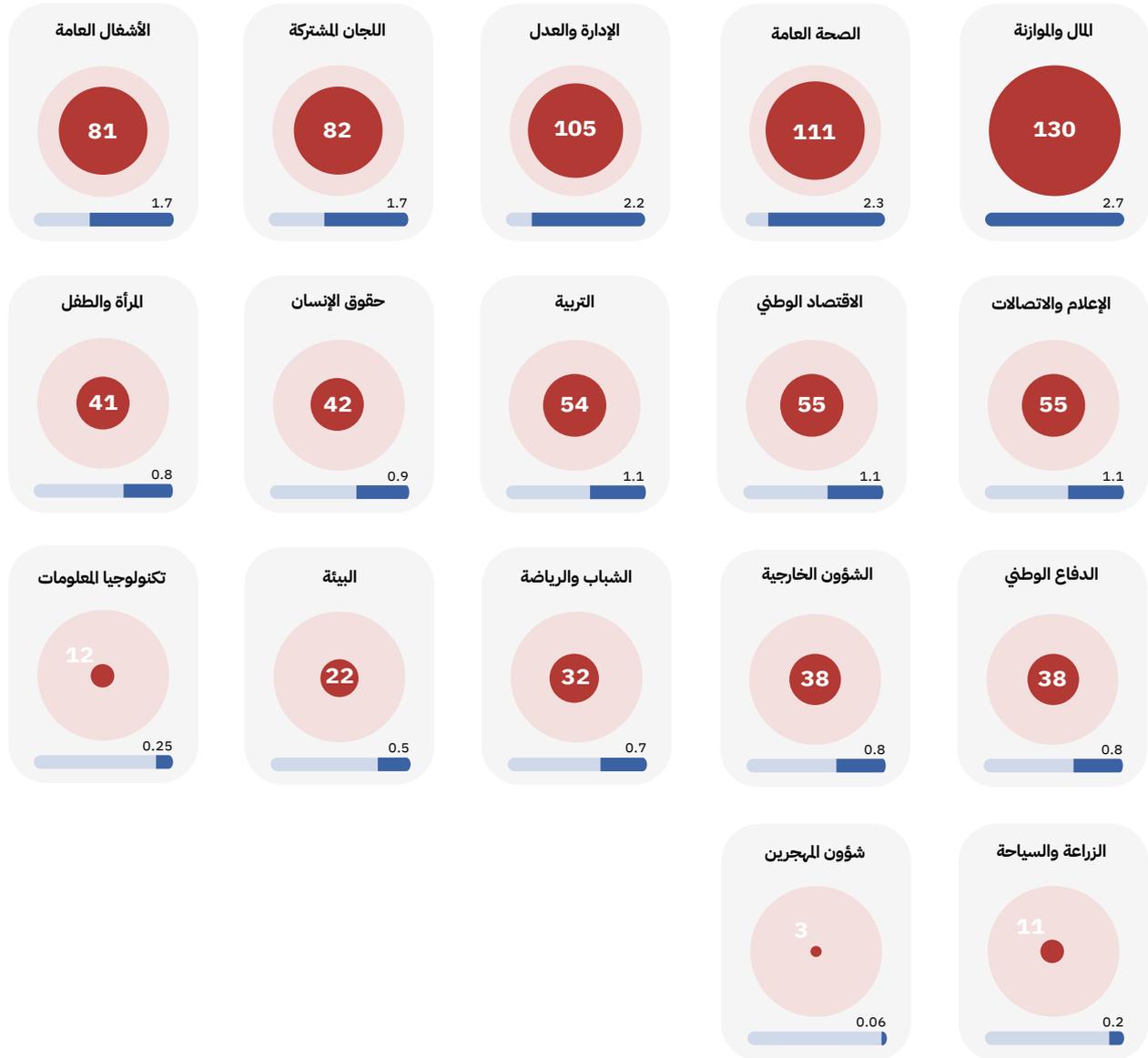
نعمد في ما يلي إلى تقييم نشاط البرلمان على صعيد اللجان النيابية. ولهذا الغرض، عمدنا إلى دراسة معايير عدّة، تحديداً:

- عدد اجتماعات اللجان النيابية الدائمة والمشاركة؛
- الحضور ضمن اللجان (مدى جاذبيّة اللجان لحضور من خارج أعضائها، ومدى التزام النواب الأعضاء في اجتماعاتها)؛
- نسبة أعمال اللجان الدائمة والمشاركة والفرعية التشريعية وغير التشريعية؛
- حجم نتاج اللجان؛
- أبرز أعمال اللجان.

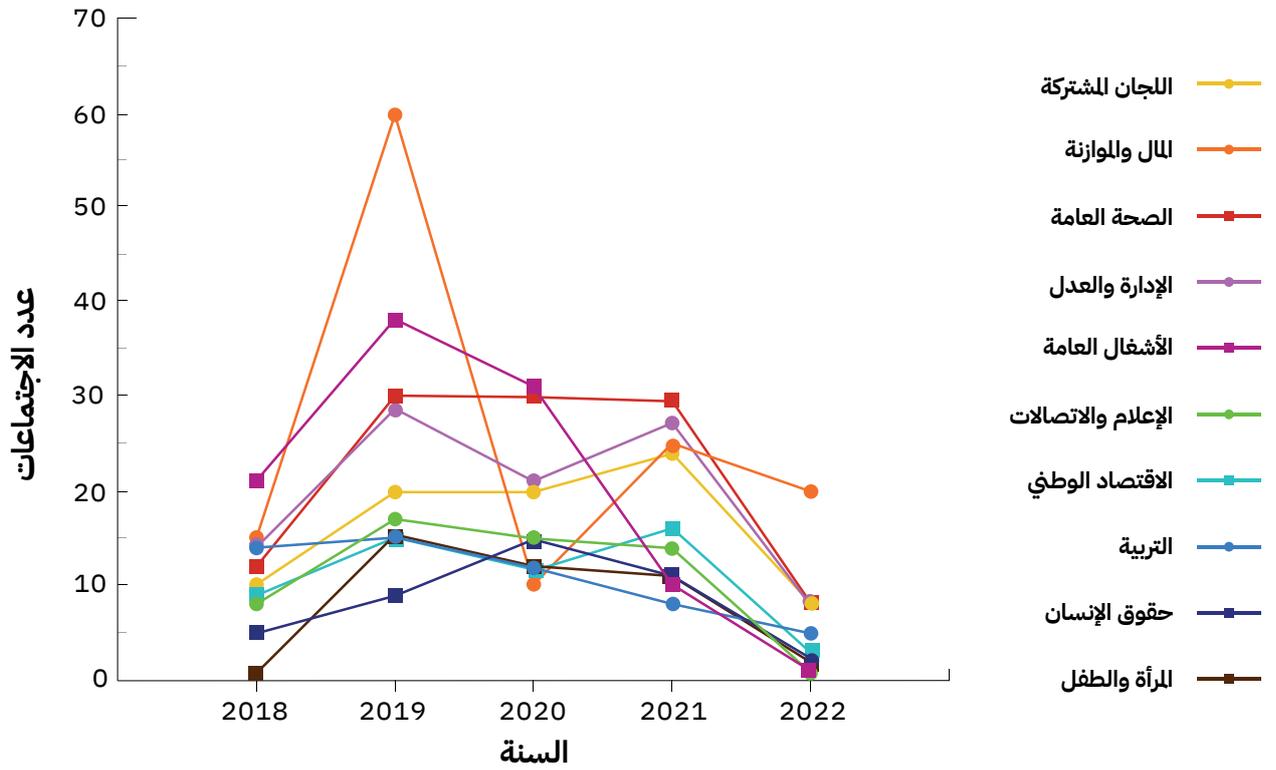
1. على صعيد اجتماعات اللجان النيابية الدائمة والمشاركة

نستعرض من جهة أولى عدد الاجتماعات المعقودة في كل لجنة نيابية دائمة. وقد عقدت اللجان النيابية الدائمة 830 اجتماعاً خلال ولاية المجلس النيابي، إضافة إلى 82 اجتماعاً للجان المشتركة، ما يرفع مجموع اجتماعاتها إلى 912 اجتماعاً (أي ما يعادل متوسط 53.6 جلسة لكل لجنة طول مدة الولاية، أي ما يصل إلى 1.1 اجتماع فقط شهرياً).

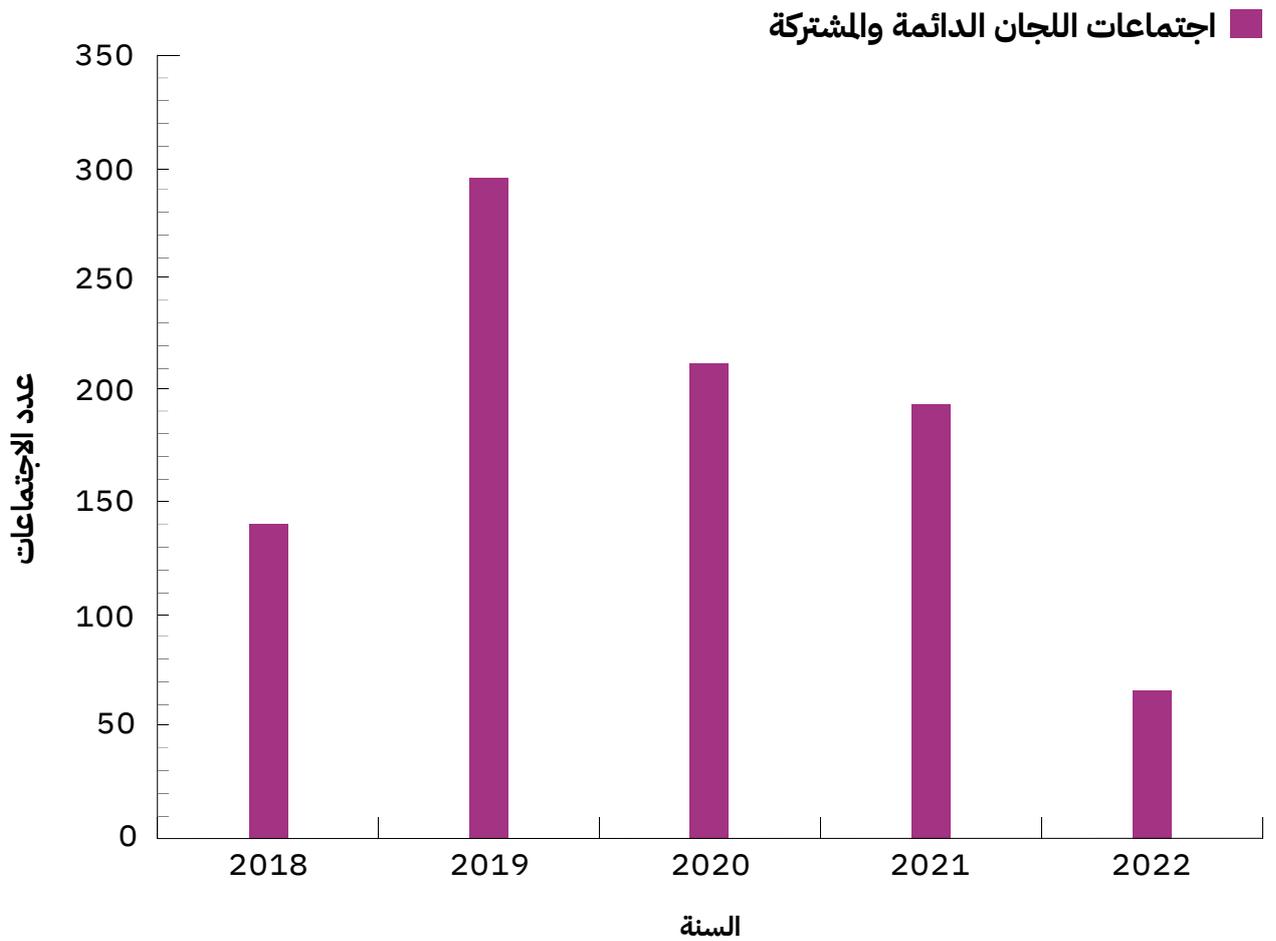
● مجموع اجتماعات اللجان ● المعدل الشهري



رسم 2.1: مجموع اجتماعات كل لجنة نيابية في ولاية 2018-2022 ومعدلها الشهري.



رسم 2.2: عدد الاجتماعات السنوية لكل من اللجان التي عقدت أكثر من 40 اجتماعاً في ولاية 2018-2022.



رسم 2.3: مجموع اجتماعات اللجان الدائمة والمشاركة بحسب السنوات.

ويمكن إبداء الملاحظات التالية انطلاقاً من الأرقام الواردة أعلاه:

- متوسط عدد الاجتماعات الشهرية للجان الثلاث الأكثر انعقاداً بلغ 2.4 اجتماعين شهرياً فقط. ويُلحظ أنّ أيّاً من اللجان لم تُسجّل أكثر من اجتماع أسبوعياً كمتوسط سنوي، إلّا لجنة المال والموازنة في العام 2019 حيث اجتمعت 60 مرّة؛

- تكاد بعض اللجان (أربع) أن تكون مُعظّلة بالكامل حيث سجّلت معدّلات أقلّ من ستة اجتماعات سنوياً، كشؤون المهجرين والزراعة والسياحة وتكنولوجيا المعلومات والبيئة. هذا مع العلم أنّ تسع لجان من أصل 16 لجنة دائمة عقدت متوسط اجتماعات يقلّ عن اجتماع واحد شهرياً؛

- من التبيّن أنّ وتيرة اجتماعات اللجان خلال فترة ما بعد الانهيار قد تراجعت عمّا كانت عليه من قبله. ففي حين وصل عدد الاجتماعات في العام 2019 إلى 298 اجتماعاً، انخفض هذا العدد إلى 213 في 2020 (تراجع %30.5) وتواصل انخفاضها إلى 194 في 2021 (تراجع %11.9). وفي حين قد يُبرّر هذا الانخفاض بتدابير الوقاية من فيروس كورونا، إلّا أنّ ذلك يصعب تفسيره بالنظر إلى تزايد مسؤولية النواب من حيث المبدأ في ظلّ الجائحة والانهيار وتوفّر الإمكانيات لعقد اجتماعات عن بُعد (وهو ما كانت هيئة مكتب المجلس قد بادرت إليه في نيسان 2020 ولجنة الاقتصاد في أيلول 2021)، ولا سيما أنّ عدد الاجتماعات هبط بشكل دراماتيكي بين 2019 و2021. ويوحى هذا التراجع بالواقع بحصول تحلّل من المجلس النيابي عن مسؤولياته، خصوصاً مع اشتداد الأزمة الاقتصادية وغياب حكومة فاعلة في ذلك الوقت بعد استقالة حكومة حسان دياب وعدم تشكيل حكومة جديدة حتى أيلول 2021؛

- وقد بدا ذلك جليّاً عند النظر في هبوط عدد جلسات لجنة المال والموازنة من 60 في سنة 2019 إلى 10 في سنة 2020. ويتبدّى من جرّاء ذلك أنّ لجنة المال والموازنة برئاسة النائب إبراهيم كنعان قد ارتأت تقليص اجتماعاتها في خضمّ اشتداد الانهيار من دون أن تتحمّل مسؤولياتها الرقابية والتشريعية، كإقرار قانون للكابيتال كونترول مثلاً. لا بل أكثر من ذلك، يتبدّى أنّه تم تشكيل لجنة برئاسة كنعان نفسه تحت مسمّى «لجنة توحيد الأرقام وتقصي الحقائق»، حيث نسفت خطة التعافي المالي التي أقرّها حكومة حسان دياب متماهية مع مصالح المصارف وأصحابها، تاركّة لبنان من دون أيّ خطة، وذلك في منتصف العام 2020. وبذلك، يؤسّر انخفاض وتيرة العمل في لجنة المال والموازنة التي تؤدّي دوراً محورياً في صوغ السياسات المالية إلى نية بترك الانهيار يأخذ مجراه من دون أيّ مجهود لكبحه؛

- انخفض أيضاً، وبشكل كبير، عدد اجتماعات لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه من 28 في 2019 إلى 21 في 2020 إلى 10 فقط في 2021، على الرغم من الانهيار الكبير في كافة القطاعات التي يشملها اختصاص اللجنة؛

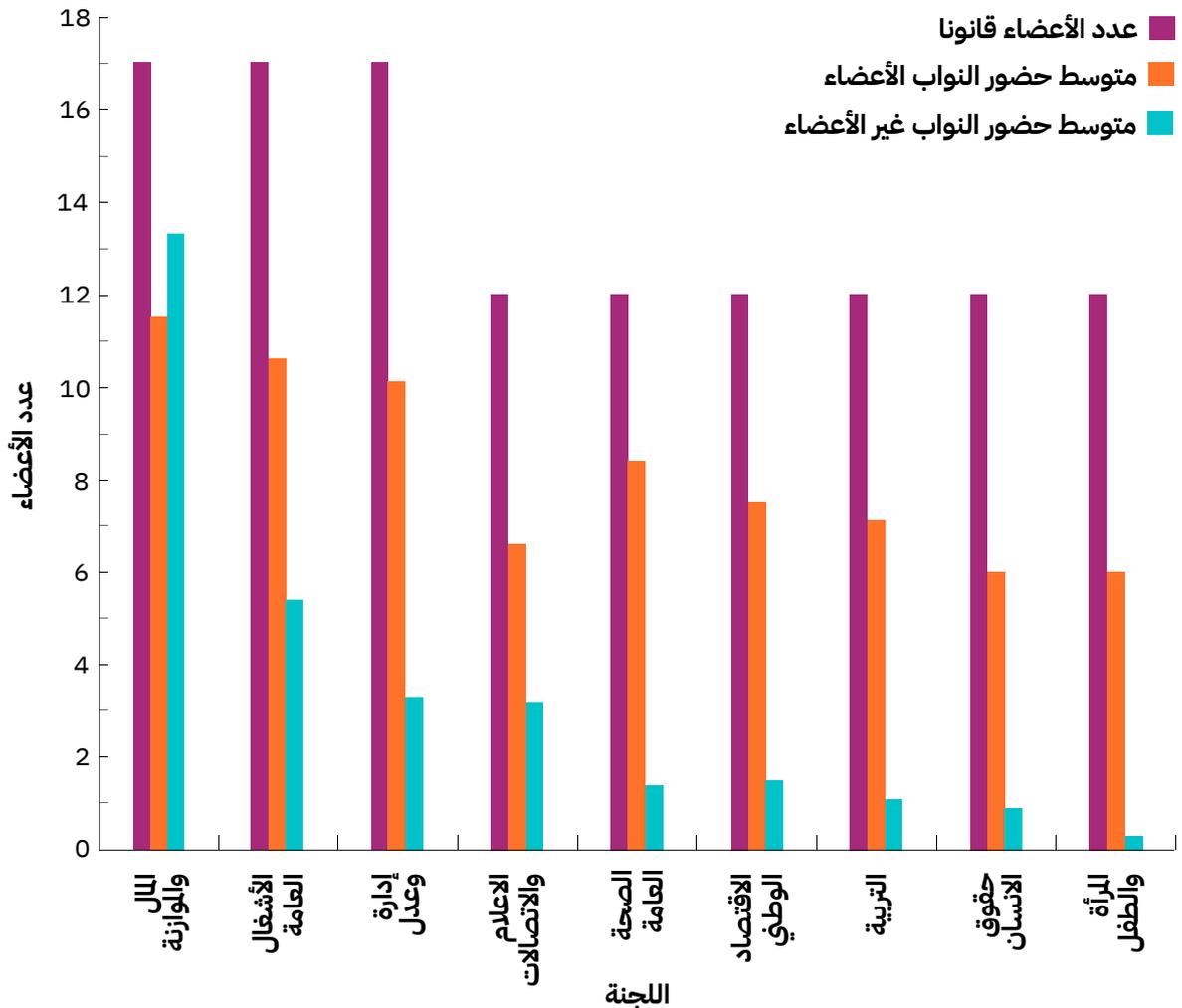
كما يتجلّى التخلّي عن المسؤولية في تقاعس اللجان المعنية بالنشاطات الاقتصادية، بخاصة النشاطات المُنتجة، عن تفعيل أدوارها استجابة مع شعار تعزيز الاقتصاد المُنتج الذي رفعه معظم القوى السياسية بعدما كان أحد شعارات انتفاضة 17 تشرين الأساسية. وعليه بقيت لجنة الزراعة والسياحة من أقلّ اللجان نشاطاً، وهو الأمر نفسه الذي ينسحب على لجنة تكنولوجيا المعلومات. كما أنّ اجتماعات لجنة الاقتصاد في الفترة ما بعد الانهيار لم تتجاوز متوسط 1.1 شهرياً.

2. على صعيد الحضور ضمن اللجان

نتطَّلع هنا إلى قياس معطيَّين متعلِّقَين بحضور النواب ضمن اللجان. المعطى الأوَّل هو مدى جاذبيَّة اللجان، أي عدد النواب الحاضرين من أعضائها أو غير أعضائها في اجتماعاتها، علماً أنَّ عدد أعضائها يتراوح بين 9 و17 تبعاً للجان. ويجدر التذكير هنا أنَّه يكون لأيِّ نائب حضور اجتماع أيِّ لجنة دائمة أو مشتركة وإبداء الرأي والملاحظات والمقترحات فيها، على أن ينحصر حق التصويت على النواب الأعضاء (المادة 33 من النظام الداخلي لمجلس النواب).

وعليه، لن نكتفي بالنظر إلى حجم الحضور عددياً، بل يقتضي الأمر النظر إلى معيار نسبة الحضور (أي عدد الحضور بالنسبة إلى عدد الأعضاء المنتسبين قانوناً). وهو ما سنعمد إليه في المرحلة الثانية، حيث نتوقَّف عند مدى التزام النواب المنتسبين في اجتماعات لجانهم وعدم تغيُّبهم عنها. وفي كلتا الحالتين، سنعمد إلى المقارنة فقط بين اللجان التي عقدت على الأقلَّ 40 جلسة خلال الولاية، لأنَّ اللجان التي عقدت اجتماعات أقلَّ من ذلك يكون الالتزام بحضورها أو جاذبيتها ضعيف الدلالة، فهي تكون مناسبة للقاء أكثر منها اجتماع للعمل. كما استبعدنا اللجان المشتركة عن هذا الرسم لعدم وضوح اللجان المدعوة لكل اجتماع في البيانات التي أمكننا الوصول إليها.

جاذبية اللجان: عدد النواب الحاضرين في اجتماعات كل لجنة



رسم 2.4: متوسط حضور النواب في اجتماعات اللجان (التي عقدت على الأقلَّ 40 جلسة خلال الولاية) وعدد الأعضاء قانوناً.

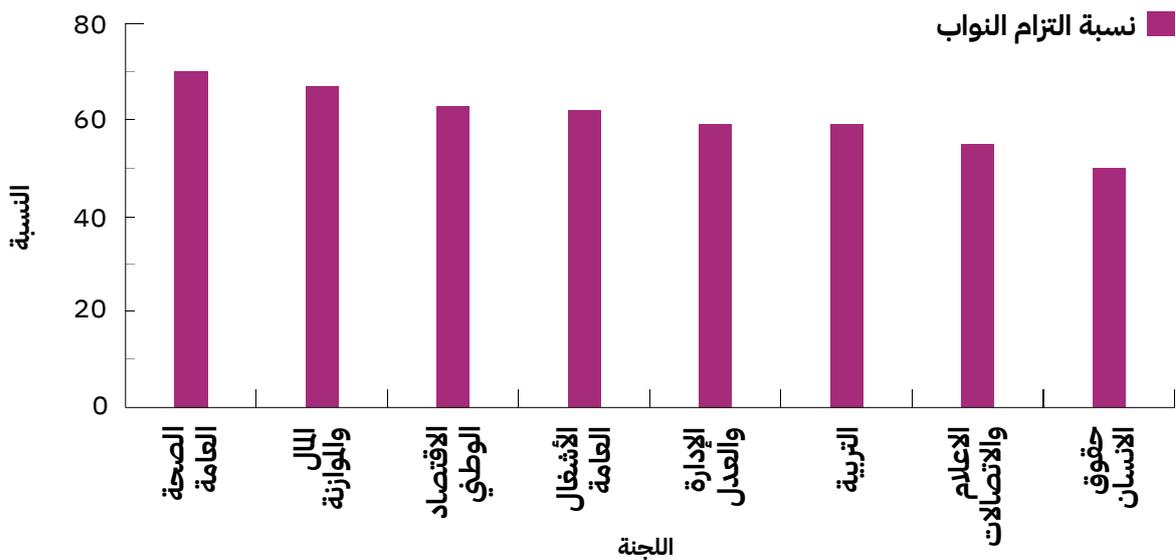
وبعد التمعّن في الرسم البياني، يمكن تقديم الملاحظات التالية:

- اللجنة الأكثر جاذبية (إذا احتسبنا متوسط عدد حضور النواب المنتسبين وغير المنتسبين إلى اللجنة) هي لجنة المال والموازنة، بمتوسط عدد حضور 24.8 نائباً في الاجتماع (مع العلم أنّ عدد النواب المنتسبين إليها قانوناً يبلغ 17 نائباً)، وهي اللجنة الوحيدة التي يفوق معدّل الحضور فيها عدد أعضائها المحددين قانوناً، تليها لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والياه بمتوسط عدد حضور 16 نائباً في الاجتماع (مع العلم أنّ عدد النواب المنتسبين إليها قانوناً يبلغ 17 نائباً)،
- اللجنة الأكثر استقطاباً للحضور من النواب غير المنتسبين إليها هي لجنة المال والموازنة بمتوسط 13 نائباً من غير الأعضاء في كل اجتماع.
- في المقابل، نادراً ما كانت لجان حقوق الإنسان والتكنولوجيا والمرأة والطفل والبيئة والشباب والرياضة وشؤون المهجرين تستقطب أيّ نائب من النواب غير المنتسبين إليها، حيث كان متوسط حضور هؤلاء أقلّ من نائب في الاجتماع، وهي لجان لم ندرشها في الرسم لكونها اجتمعت أقلّ من 40 مرّة.

مدى التزام النواب أعضاء اللجنة بنشاطها

في هذه الفقرة، سنسعى إلى تحديد مدى التزام النواب باجتماعات اللجان التي هم أعضاء فيها. وتكتسي هذه الفقرة أهمية خاصة طالما أنّ حضور اللجان من قِبَل أعضائها هو إلزامي، ويُعدّ مستقيلاً حكماً أيّ عضو يتغيّب عن حضور ثلاث جلسات متوالية من دون عذر مشروع (المادة 44 من النظام الداخلي). وإذ تشير المعلومات المتوفرة لدينا عدم تطبيق هذه المادة رغم عدم مراعاتها من قِبَل عدد كبير من النواب، فإننا نحاول هنا قياس حجم هذه المخالفة بالأرقام. وبهئنا التنبيه هنا أنّنا طرحنا من ضمن هذه الدراسة، كما فعلنا أعلاه، اللجان التي اجتمعت أقلّ من 40 مرة خلال الولاية، أي أقلّ من 10 مرات سنوياً.

كما يههنا توضيح أنّ عدداً من محاضر جلسات اللجان المنشورة (25) تبقى خالية من أسماء النواب الحاضرين، ما جعلنا نطرح هذه الجلسات من احتساب النّسب.



رسم 2.5: نسبة التزام نواب كل لجنة في اجتماعات لجانهم (التي عقدت على الأقلّ 40 جلسة خلال الولاية).

وعلى ضوء الرسم أعلاه، أمكن إبداء الآتي:

- إنَّ معدّل حضور النواب لاجتماعات اللجان التي هم أعضاء فيها ضمن اللجان التي عقدت أكثر من 40 اجتماعاً (أكثر من 10 اجتماعات سنوياً) هو %61، وهو معدّل ينخفض إلى %60.08 عند الأخذ بعين الاعتبار جميع اللجان، حتى تلك التي لا تدخل ضمن المعيار المذكور. وهذا يعني أنّ النواب قد تخلّفوا بالمتوسط عن حضور %40 من الاجتماعات.

3. بَمَ اهتَمَّت اللجان؟

بالإضافة إلى المهام التشريعية التي تتولاها اللجان، يدخل ضمن مسؤولياتها أيضاً القيام بأعمال غير تشريعية، سواء في مجال الرقابة أو تنظيم أوضاعها الداخلية أو وضع خطط أو إعداد توصيات للحكومة أو ما شابه. وعليه، سنعمد هنا إلى تحديد المساحة التي أوّلتها للمجالين التشريعي وغير التشريعي.

ولهذه الغاية، عمدت غالبية اللجان إلى إدراج بنود مختلفة على جداول أعمالها، منها ما هو تشريعي ومنها ما هو غير تشريعي. وبالتدقيق في عدد هذه البنود وماهيتها، نتبيّن أنّ مجموع هذه البنود بلغ 1557 بنوداً، تنقسم إلى 1105 بنود تشريعية (وهي البنود المتصلة بمناقشة مقترح قانون)، أي ما تعادل نسبته %70.9 من هذا المجموع، و452 بنوداً غير تشريعي، أي ما يقارب %29.1. وهذا الأمر إنّما يؤشّر إلى الأهمية التي توليها اللجان إلى العمل التشريعي من مجموع عملها على حساب وظائفها الأخرى وتحديد الرقابة منها، علماً أنّ هذه النسبة تختلف بين لجنة وأخرى كما يظهر من الرسم أدناه.

وقبل الغوص في كل ذلك، نُذكر بصعوبة الإحاطة بعمل اللجان النيابية لأسباب عديدة، أبرزها سرية اجتماعات اللجان حيث لا يُمكن الاطلاع على نتائج الجلسات إلا من خلال التصاريح الإعلامية أو محاضر الجلسات. إنّ هذه المحاضر نادراً ما تكون كافية، حيث لا معايير ثابتة في بياناتها والتعبير المستخدمة فيها سواء لجهة نوع البنود التي تمّت مناقشتها أو مآلها أو حتى لجهة هوية الحاضرين في هذه الجلسات الذين تم الاستماع إليهم.

وقبل إبداء الملاحظات على الرسم أدناه، يُلاحظ ما يأتي:

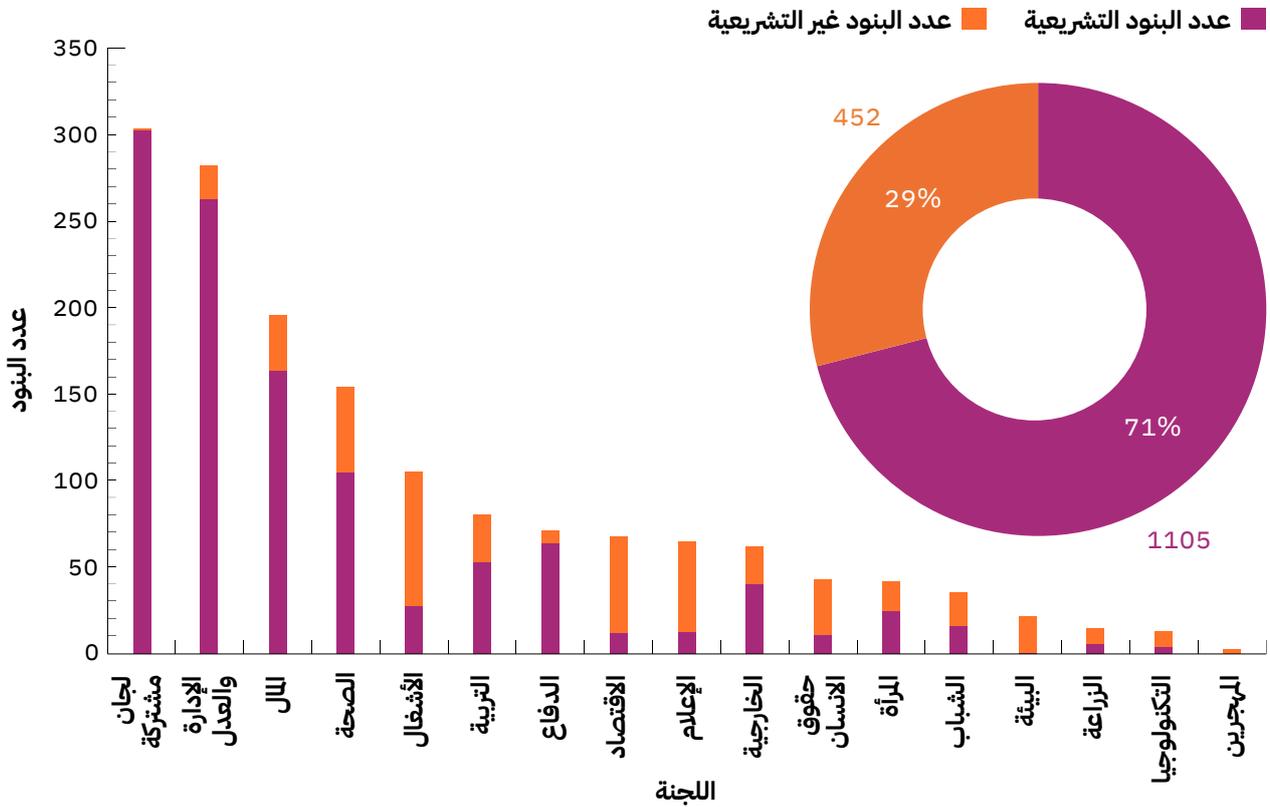
- أنّ العمل التشريعي استحوذ على %70.9 من مجموع عمل اللجان، أمّا الأعمال غير التشريعية فاستحوذت على %29.1 منها؛

- لم تعقد اللجان المشتركة أيّ جلسة بشأن عمل غير تشريعي باستثناء مرة وحيدة لـ «درس وضع الدعم والاحتياطي الإلزامي»، حيث تم الاستماع حينها إلى أحد نواب حاكم مصرف لبنان، سليم شاهين؛

- على الرغم من تفوّق البنود التشريعية على البنود غير التشريعية بصورة عامة، فإنّ عدد البنود غير التشريعية كان غالباً في تسعٍ من اللجان الـ 16 الدائمة؛

- يُلاحظ أنّ لجنّتي المال والموازنة والإدارة والعدل اللّتين كانتا الأنشطة في عقد الجلسات المتعلقة بمقترحات القوانين والتشريع، لم تكونا كذلك في المجال غير التشريعي، ضمناً الرقابة، علماً أنّ الرقابة في هذين المجالين

كان يُفترض أن تكون في أوجها، في ظلّ الانهيار المالي وفي ظلّ التجاوزات التي تحصل بحق السلطة القضائية، والتي وصلت إلى حدّ تعطيلها أو تعطيل بعض الأجهزة القضائية خلال ولاية المجلس الحالية. وكذلك الأمر بخصوص اللجان المشتركة التي ورد على جداول أعمالها بند غير تشريعي أوحد؛ - إنّ أربع لجانٍ فقط ورد على جدول أعمالها أكثر من بند غير تشريعي شهرياً (الأشغال، والاقتصاد، والصحة والإعلام).



اللجان الفرعية

بينما درسنا أعلاه توزيع الأعمال داخل اللجان الدائمة والمشاركة، نعرض في ما يلي رسماً باجتماعات اللجان الفرعية للجان الدائمة والمشاركة، التي بلغ عددها 377 اجتماعاً موزعاً على ثماني لجان دائمة، فضلاً عن اللجان المشتركة.

وبحسب النظام الداخلي، لكل من اللجان الدائمة، أن تنتخب من أعضائها لجنة فرعية لدرس مواضيع معيّنة (المادة 24).

وسنعمد في هذا الرسم إلى تحديد عدد اللجان الفرعية لكل من اللجان الدائمة والمشاركة، فضلاً عن عدد اجتماعاتها وكيفية توزيع بنودها ما بين العمل التشريعي وغير التشريعي.

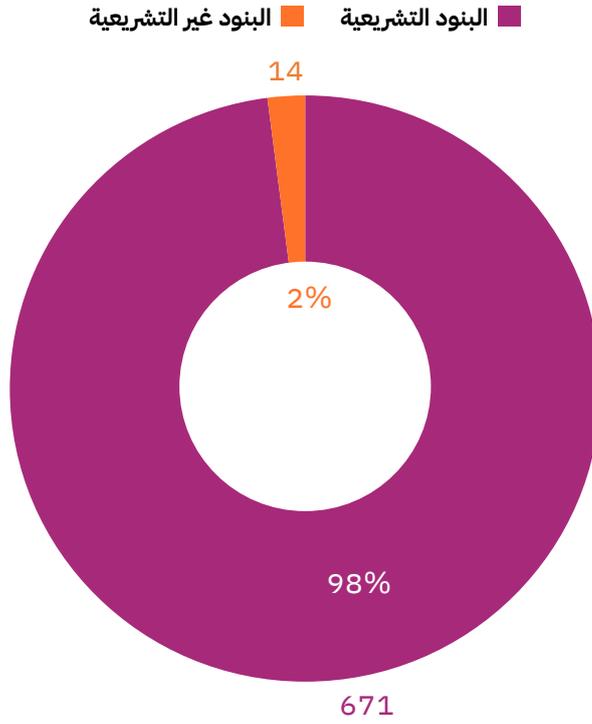
● عدد اجتماعات اللجان الفرعية



رسم 2.7: عدد اللجان الفرعية وعدد اجتماعاتها

وعلى ضوء الرسم أعلاه، أمكن إبداء الملاحظات الآتية:

- أنّ اللجان المشتركة أنشأت أكثر من نصف اللجان الفرعية خلال الولاية، حيث بلغ عدد اللجان الفرعية المنشأة داخلها 33 من أصل 61؛
- كانت لجنة الإدارة والعدل من بين اللجان الدائمة الأكثر لجوءاً إلى تشكيل لجان فرعية حيث أنشأت 12 لجنة فرعية. وقد برز ذلك بخاصة في موضوع اقتراحات القوانين المتعلقة بالقضاء العدلي والتي تتعلق مبدئياً باقتراحات قانون استقلال القضاء، حيث بلغ عدد الاجتماعات للجنة الفرعية المعنية بذلك 32 اجتماعاً؛
- في حين يفترض إنشاء لجان فرعية بتعقييدات اقتراح قانون ما أو بالجهد الخاص الذي يتطلبه، أمكن تفسير إنشاء لجان فرعية أخرى باهتمام اختصاص لجنة دائمة ما على اختصاصات متعددة ومتباينة. مثالاً على ذلك: إنشاء لجنة فرعية لتعديل قانون البلديات وذلك ضمن لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات. كما يُلاحظ أنّ لجنة المال والموازنة أنشأت لجنة فرعية بهدف معالجة إحدى المسائل ذات الحساسية السياسية الفائقة، وهي دراسة خطة التعافي المالي التي أعدتها حكومة حسان دياب وعارضتها جمعية المصارف؛
- أنّ عدد اجتماعات اللجان الفرعية يزيد قليلاً عن 40% من عدد اجتماعات اللجان الدائمة، في حين أنّ مجموع البنود الموضوعة على جداول أعمالها قارب 44% من مجموع البنود المدرجة على جداول أعمال جلسات اللجان الدائمة؛
- أنّ نسبة البنود التشريعية الواردة على جداول أعمال اللجان الفرعية والمشتركة (54.7%) تجاوزت نسبة البنود التشريعية الواردة على جلسات اللجان الدائمة، علماً أنّ البنود التشريعية الواردة على جداول أعمال اللجان الفرعية بلغت (37.6%) من مجمل البنود التشريعية؛
- أخيراً، يُسجّل أنّ الغالبية الكبرى للبنود الواردة على جداول أعمال اللجان الفرعية هي بنود تشريعية، في حين لم تتجاوز البنود غير التشريعية ما نسبته 2%.



رسم 2.8: عدد البنود التشريعية وغير التشريعية الواردة على جدول أعمال اللجان الفرعية.

4. نتائج عمل اللجان

في هذا المجال، سنعمد إلى تحديد نتائج عمل اللجان على الصعيدين التشريعي وغير التشريعي. كما سننظر إلى تأثيرات التحوّل الحاصل في 17 تشرين الأوّل 2019 على هذا النتاج.

وفي حين أمكن قياس حجم نتاجها التشريعي بعدد الاقتراحات المنجزة منها أو قيد الدرس، فإنّ قياس حجم نتاجها غير التشريعي يعتمد أساساً على عدد البنود في ظلّ ندرة لجان التحقيق أو التقارير المنظّمة منها.

أ. نتائج عمل اللجان التشريعي

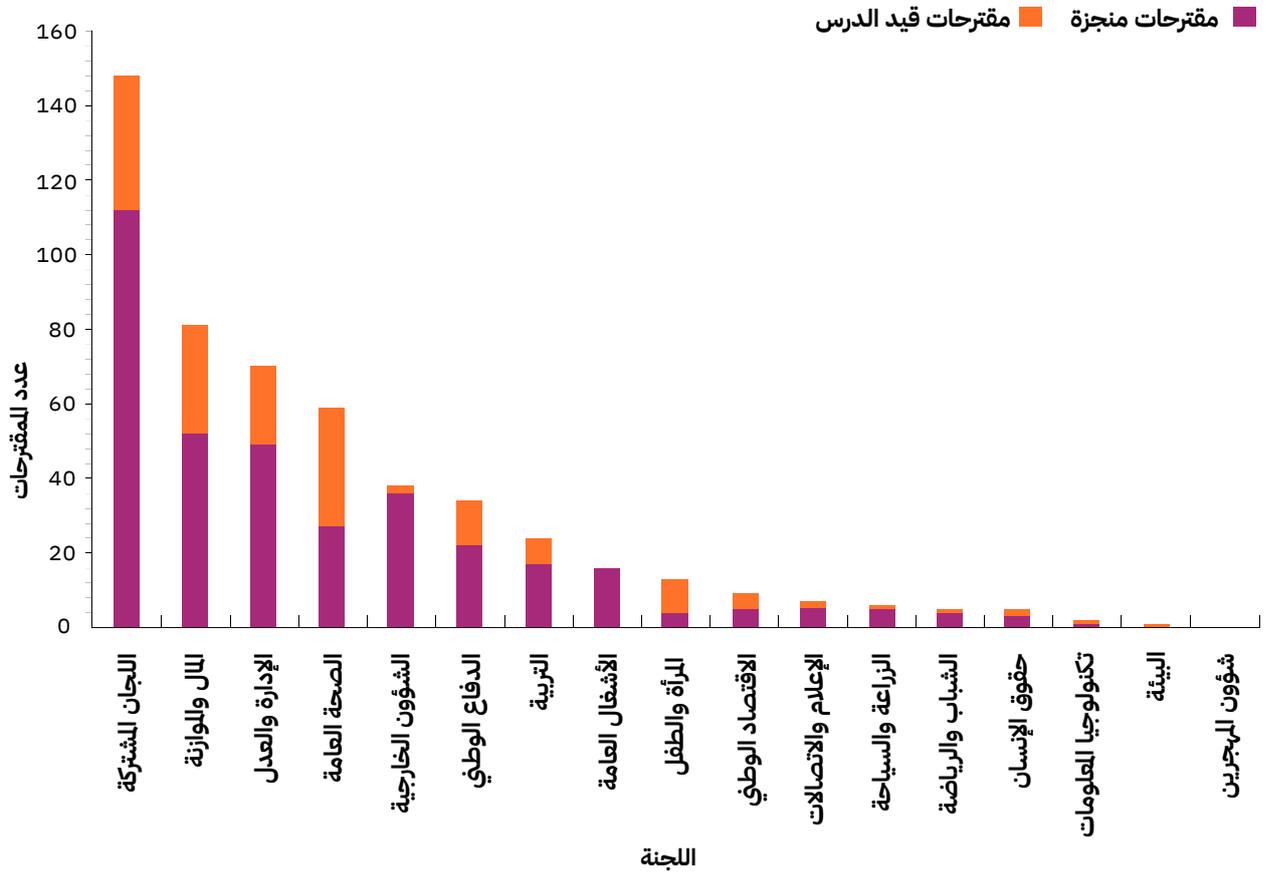
نعمد هنا إلى قياس معطيّين لتقييم حصيلة نتائج اللجان على الصعيد التشريعي. أوّلاً، عدد المقترحات (اقتراحات ومشاريع) التي أُدرجت على جدول أعمال كل لجنة. وثانياً، مآل هذه المقترحات، أي تحديداً عدد المنجزة منها وعدد التي لا تزال قيد الدرس لديها. كما سنسعى لاحقاً إلى تحديد الفترة التي تستغرقها عادة أعمال اللجان التشريعية، ضمناً مدى التزامها بالمهلة المنصوص عليها في النظام الداخلي وهي شهر.

عدد الاقتراحات المنجزة وقيد الدرس

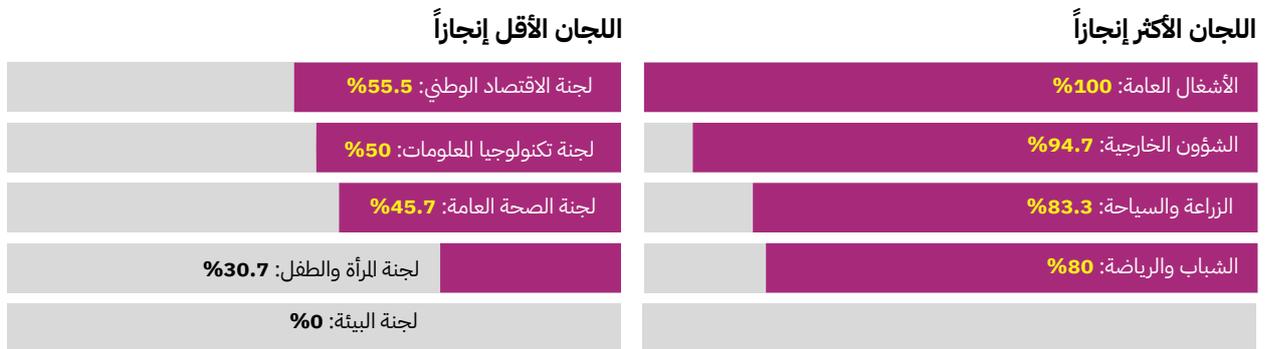
حتى تاريخ 2022/4/19، يتبيّن أنّه قد ورد 406 مقترحات مختلفة على جداول أعمال جميع اللجان، الدائمة والمشاركة. ويتبيّن أنّ 326 مقترحاً من أصل 406 اقترحت ضمن الولاية الحالية مقابل 80 مقترحاً قُدّم في ولايات سابقة. وفي حين كان يُتوقّع أن تُسرّع اللجان النيابية من وتيرة مناقشة هذه المقترحات قبل انتهاء ولاية المجلس، فإنّها عمدت على العكس من ذلك إلى تخفيض عدد اجتماعاتها خلال السنتين الأخيرتين من عمر

الجلس كما رأينا أعلاه، ما أدى إلى تراكم هذا العدد الكبير من المقترحات غير المنجزة. ففي المحصلة، أُنجز 265 مُقترحاً من أصل الـ 406 مقترحات المُدرجة على جداول أعمالها أي بنسبة إنجاز 65.2%، فيما بقي 141 مُقترحاً قيد الدرس. ويُلاحظ أنّ عدد المُقترحات المُنجزة بلغ 227 نصاً بعد دمج العديد من المقترحات بعضها ببعض.

في ما يلي تفصيل عمل اللجان النيابية:



رسم 2.9: عدد المقترحات للموضوعة على جدول أعمال كل لجنة، وتلك المنجزة والتي لا تزال قيد الدرس.



رسم 2.10: اللجان التي أنجزت أكبر نسبة من المقترحات الواردة إليها واللجان التي أنجزت النسبة الأدنى.

في هذا الصدد، يُلاحظ الآتي:

- تتصدّر اللجان المشتركة لائحة اللجان من حيث عدد المقترحات التي ما زالت عالقة لديها بـ 36 مقترحاً على رأسها اقتراح قانون الكابيتال كونترول. تأتي من بعدها لجنة الصحة العامة بـ 32 مقترحاً، ثم لجنة الإدارة والعدل التي ما زالت تدرس 29 مقترحاً (على رأسها اقتراح قانون استقلالية القضاء العدلي وشفافيته وقانون استقلال القضاء الإداري وشفافيته)، مقابل 21 مقترحاً أمام لجنة المال والموازنة و12 أمام لجنة الدفاع والداخلية والبلديات.

- تعود كثرة المقترحات العالقة لدى اللجان المشتركة لعدم وجود أطر واضحة للعمل فيها، خصوصاً مع تبدّل اللجان التي تشترك في اجتماعاتها. وفي حين أنّ المقترحات تُحال إلى اللجان المشتركة بحسب النظام الداخلي، إمّا في حالة دخول المقترح في اختصاص أكثر من لجنة أو في حالة التباين عند درس المقترح من قِبَل كل لجنة على حدة (المادة 39)، يتبيّن أنّ 137 من 148 مقترحاً أُحيلت مباشرة إلى اللجان المشتركة قبل أن تنظر فيها أيّ لجنة أخرى. ويُمكن تفسير هذه النسبة المرتفعة من الإحالة المباشرة إلى اللجان المشتركة بِنِيَّة تسريع إقرار بعض المقترحات أو بإirdاء الإعلان عن هذه النية أو أيضاً إرادة التحكّم بوتيرة درسها من قِبَل رئاسة المجلس، حيث أنّه يدعو إليها ويرأسها هو أو نائبه (وهذا ما حصل خلال هذه الولاية حيث ترأّس إيلي الفرزلي مجمل الجلسات). وبالنظر إلى المقترحات الواردة إلى اللجان المشتركة، يتبيّن أنّ القسم الأكبر منها يُعدّ من المقترحات «الدسمة» والحساسة، كقترح العفو العام ومعظم الاقتراحات المتعلقة بمكافحة الفساد.

- من اللافت، في المقابل، أنّ ثماني لجان (أي نصف اللجان الدائمة) أنتجت بالمتوسط أقلّ من 1.25 مقترحاً سنوياً، وهي: البيئة (0 اقتراحات منجزة)، تكنولوجيا المعلومات (1)، حقوق الإنسان (3)، الشباب والرياضة (4)، المرأة والطفل (4)، الاقتصاد الوطني والصناعة والتجارة (5)، الإعلام والاتصالات (5)، الزراعة والسياحة (5).

- على صعيد الإنجاز، يتبيّن أنّ لجنّتي الإدارة والعدل والمال والموازنة هما الأكثر إنجازاً حيث أنجزت الأولى 52 مقترحاً والثانية 49. وهذا يعني أنّ حتى اللجان الأكثر إنجازاً لم تتجاوز نسبة الإنجاز لديها أكثر من اقتراح كل شهر إلا بقليل (1.08 و1.02).

- يتبيّن أنّ لجنة المرأة والطفل كانت من بين الأقلّ إنجازاً. يُمكن تفسير ذلك بعدم وجود النية لدى الكتل النيابية المختلفة لتغيير الواقع الحالي status quo بالنسبة إلى المواضيع التي تُعنى مباشرة بالمرأة والطفل وهي مواضيع الأحوال الشخصية. ويتأكّد ذلك عبر محاولات إيلاء السلطات الدينية والشرعية حق التشريع في هذا المضمار.

مدة إنجاز دراسة المقترحات

وأخيراً، رأينا من المهم في هذا الصدد التدقيق في الزمن الذي تستغرقه دراسة المقترحات في اللجان، ضمناً مدى التزامها بالمادة 38 من النظام الداخلي لمجلس النواب الذي يفرض عليها إنهاء الدراسة خلال مهلة أقصاها شهر من تاريخ ورودها. ويجدر هنا التنبيه إلى أنّه لا تتوفّر لدينا معطيات موثوقة على تاريخ ورود المقترحات إلى اللجان، إمّا فقط تاريخ وضعها لأوّل مرة على جدول أعمال إحدى جلساتها. وتالياً، فإنّ المهل التي استغرقتها دراسة المقترحات والمشار إليها في الرسم أدناه هي أقلّ من المهل الحقيقية حيث اضطررنا بفعل نقص المعلومات أن نحسم منها المهل ما بين إحالة المقترح إلى اللجنة ووضعه على جدول أعمال إحدى جلساتها.

كما نشير إلى أنّ عدد المقترحات التي تأخّرت اللجان في دراستها خلافاً لما يفرضه النظام الداخلي، هو مجموع المقترحات التي تخطى زمن إنجازها مهلة الشهر مضافاً إليها المقترحات التي ما زالت قيد الدرس رغم انقضاء هذه المهلة. في المقابل، لا نحتسب ضمنها المقترحات التي قد تكون أحييت إلى اللجان من دون أن تُوضَع على جداول أعمال أيّ من جلساتها وذلك لنقص المعلومات لدينا في هذا الخصوص.

كل رمز ملوّن بالكامل يساوي
مدة شهر 

التربية



11 مقترحاً مخالفاً

الإدارة والعدل



52 مقترحاً مخالفاً

الشباب والرياضة



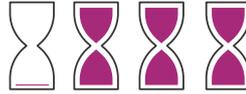
4 مقترحات مخالفة

حقوق الإنسان



3 مقترحات مخالفة

المرأة والطفل



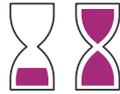
10 مقترحات مخالفة

تكنولوجيا المعلومات



مقترحات مخالفة

الصحة العامة



33 مقترحاً مخالفاً

الإعلام والاتصالات



3 مقترحات مخالفة

اللجان المشتركة



69 مقترحاً مخالفاً

المال والموازنة



28 مقترحاً مخالفاً

الدفاع الوطني



13 مقترحاً مخالفاً

الأشغال العامة



مقترحان مخالفان

الزراعة والسياحة



مقترح مخالف

الشؤون الخارجية



مقترحان مخالفان

الاقتصاد الوطني



5 مقترحات مخالفة

البيئة



مقترح مخالف

رسم 2.11: هذه الرموز تشير إلى متوسط مدة دراسة المقترحات المنجزة في كل لجنة. ونضيف عدد المقترحات المنجزة وغير المنجزة التي خالفت فيها اللجنة مهلة الشهر لدراستها.

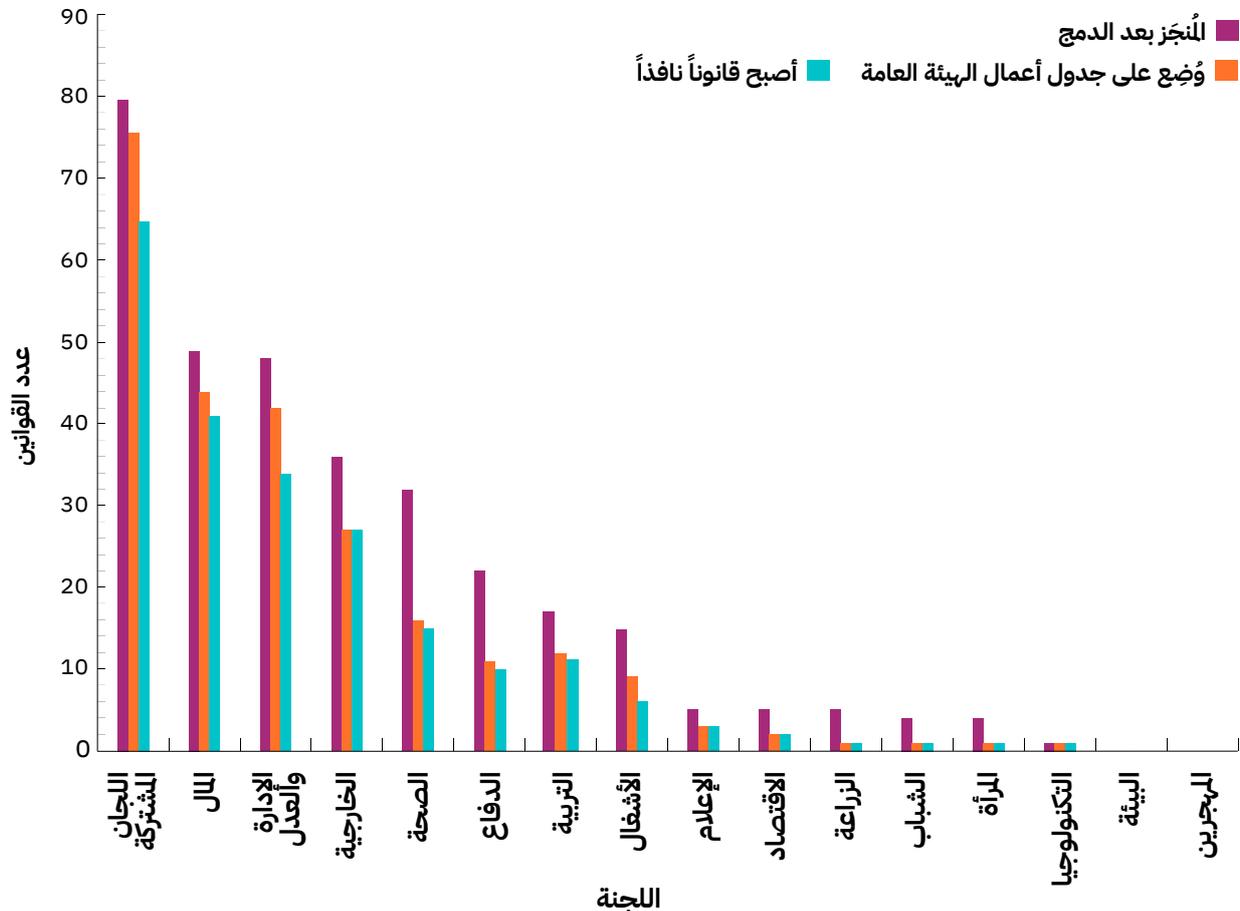
وبناء عليه، أمكن إبداء الملاحظات الآتية:

- أنّ اللجان خالفت المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس بدرجة كبيرة، حيث بلغت المقترحات الثابتة مخالفتها نسبة 58.8% من مجموع ما عُرض على جداول أعمالها بأقلّ تقدير. هذا مع العلم أنّ اللجان المشتركة ولجنة الإدارة والعدل سجّلت العدد الأكبر من المخالفات، إذ تجاوزت المدة القانونية في دراسة المقترحات الواردة على جداول أعمالها، تبعاً، 69 و52 مقترحاً؛

- أنّ متوسط عدد الأيام لإنجاز المقترحات في اللجان بلغ 58.2 يوماً، أي حوالي ضعف المدة المحددة، وذلك بالنظر إلى المقترحات المنجزة من دون احتساب ما هو ما زال قيد الدرس. وقد سجّلت لجنة الشباب والرياضة أطول مدة متوسطة في إنجاز مقترحات القوانين المعروضة عليها، حيث بلغت هذه المدة 152.2 يوماً (أكثر من خمسة أشهر) لكل مقترح، تليها لجنة الإدارة والعدل بمتوسط 141.4 يوماً لإنجاز كل مقترح. وقد سجّلت لجنة التربية والتعليم المدة الأطول لإنجاز مقترح قانون بحيث بلغت 1260 يوماً.

مآل المقترحات التي أُنجِزَت في كل لجنة

في هذه الفقرة، سنسعى إلى تحديد مآل المقترحات المنجزة من اللجان، وتحديد نسبة إقرارها من قِبَل المجلس النيابي وتحوّلها إلى قوانين نافذة، وذلك بهدف استشراف مدى فعالية هذه اللجان. ويجدر التنبيه هنا إلى أنّ بعض المقترحات قد عُرضت وأُنجزت من أكثر من لجنة. وعليه، فإذا جمعنا، وفق الرسم، عدد المقترحات المنجزة من اللجان والتي لم تُحلّ إلى الهيئة العامة - في مخالفة واضحة للنظام الداخلي - يكون المجموع 77 مقترحاً في حين أنّها تمثّل فقط 53 مقترحاً مختلفاً، طالما أنّ بعض المقترحات تم إنجازها في اثنتين أو أكثر من اللجان الدائمة أو المشتركة.



رسم 2.12: مآل المقترحات المنجزة في كل لجنة.

يتبين من هذه الأرقام ما يلي:

- أنّ 53 مقترحاً مختلفاً أُنجزت في اللجان من دون أن تُعرض على الهيئة العامة. وسبب ذلك إمّا أنّ هيئة مكتب المجلس لم تضعه على جدول الأعمال، وإمّا أنّها أُحيلت إلى لجنة أخرى أو للجان مشتركة لم تباشر درسه بعد؛

- في حين يُفترض أن تكون اللجان المشتركة جامعة للجان والكتل في آن واحد، ما يعني أنّ ما يصدر عنها يُفترض أنّه مرّ بموافقة أغلبية هؤلاء، رفضت الهيئة العامة إقرار 15 مقترحاً سبق إنجازها في اللجان المشتركة؛

- أنّ الاقتراحات المُنجزة من لجنئ الشؤون الخارجية والصحة العامة سجّلت أعلى نسبة نجاح في الهيئة العامة التي أقرّت 27 من 27 مقترحاً مُنجزاً من الأولى و15 من 16 مقترحاً مُنجزاً من الثانية. ومن الممكن تفسير هذا النجاح بأنّ أغلب مقترحات الخارجية متعلقة بعلاقات واتفاقيات دولية سبق وأن وافقت عليها الحكومة ومن ثمّ اللجنة. وقد جرت العادة أن تُصادق الهيئة العامة للمجلس النيابي على هذه الاتفاقيات من دون نقاش طويل. أمّا بالنسبة إلى لجنة الصحة العامة، فيعود ذلك إلى جائحة كورونا وضرورة إصدار قوانين تتعلق بمواجهتها كالسماح باستعمال اللقاح. وقد يجد هذا الأمر تفسيره في الطابع التقني لبعض هذه المقترحات، علماً أنّ لجنة الصحة قد ضمّت أطباء ومختصين مثل عاصم عراجي وفادي علامة وبلال عبدالله وغيرهم. - وهنا تجدر الإشارة إلى أنّه، وعلى الرغم من النسبة المرتفعة لإقرار المقترحات المُنجزة من هذه اللجنة من قبل الهيئة العامة، يبقى أنّ نصف المقترحات المُنجزة منها لم تُعرض على الهيئة العامة؛ - أنّه يُلاحظ عند التدقيق في الاقتراحات المُوقَّعة من ثلاث كتل أو أكثر أنّ تسعة منها فقط (من أصل 69) قدّمت بمبادرة من نواب ينتمون إلى اللجنة نفسها، علماً أنّ خمسة منها قدّمت بمبادرة من لجنة الصحة واثنين بمبادرة من كلّ من لجنئ الإعلام والاتصالات. يُضاف إليها اقتراح صدر عن نواب لجنة حقوق الإنسان والأشغال العامة وهذا ما سنعود إليه في القسم الثالث من هذا التقرير. ويؤشّر هذا الرقم إلى محدودية المبادرة التشريعية الحاصلة بدفع من اللجان النيابية.

ب. نتائج العمل غير التشريعي

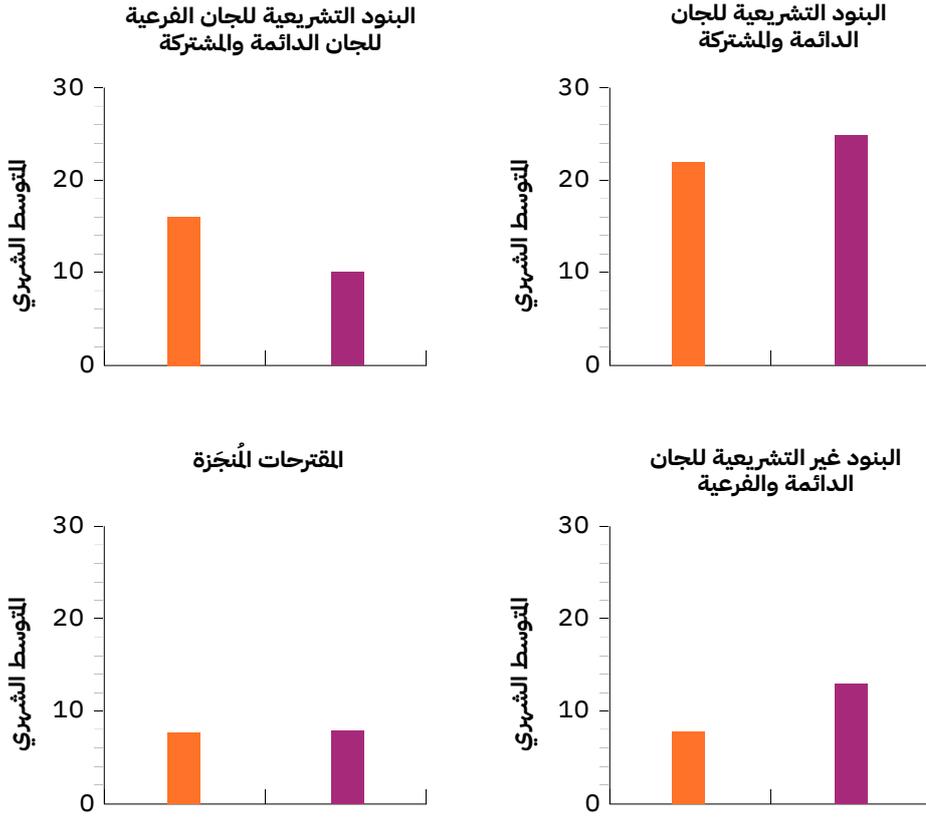
على الرغم من تعدّد البنود والمواضيع غير التشريعية التي طُرحت، لم تُفضِ هذه الأعمال إلى أيّ نتيجة ملموسة ما عدا استثناء واحد، [تقرير لجنة المال والموازنة](#) حول التوظيف غير القانوني في القطاع العام الذي كشف عن أكثر من 10 آلاف حالة توظيف في مخالفة فادحة. وهو تقرير لم تترتّب عليه أيّ نتيجة ولم تستتبعه أيّ خطوة من المجلس. فضلاً عن ذلك، فإنّ التقرير بقي سرّياً ولم يُنشر حتى اللحظة رغم أهميته.

3. حجم نتائج اللجان ما قبل الانهيار وما بعده

في هذه الفقرة، سنعمد إلى قياس مدى تأثر عمل اللجان بالتحوّل الحاصل في 17 تشرين الأوّل 2019 بنتيجة الانتفاضة والانهيار الاقتصادي والمالي. وهذا ما نحاول تبيانه من خلال البيانات الواردة في الرسم التالي.

على ضوء هذا الرسم، أمكن إبداء الملاحظات الآتية:

- بلغ عدد البنود التشريعية قبل 17 تشرين 590 بنداً، أي بمتوسط 34.7 بنداً شهرياً، مقابل 1185 بنداً بعد 17 تشرين، بمعدّل 38.2 بنداً شهرياً، أي أنّ دراسة البنود التشريعية ارتفعت بعد ذلك، وإن كانت



رسم 2.13: متوسط نتاج اللجان ما قبل الانهيار وما بعده.

الحصيلة متقاربة في الفترتين، حيث أنّ متوسط عدد المقترحات المنجزة في اللجان تراوحت بين 6.9 و6.7 في كلّ منهما. وفي حين انخفض متوسط عدد البنود التشريعية كما عدد الاجتماعات في اللجان المشتركة واللجان الدائمة بين الفترتين، فإنّ متوسط عدد البنود التشريعية لدى اللجان الفرعية للجان المشتركة أو اللجان الدائمة قد ارتفع بنسب مُعتبرة. - بلغ عدد البنود غير التشريعية قبل 17 تشرين 230 بنداً، أي بمتوسط 13.5 بند شهرياً، مقابل 240 للفترة اللاحقة بها، أي بمتوسط 7.7 بنود شهرياً. بمعنى أنّ نشاط اللجان الدائمة والفرعية انخفض في هذا المجال بحدود 43%. - إنّ زيادة العمل التشريعي مقابل تراجع العمل غير التشريعي بين الفترتين إنّما يشير إلى أنّ المجلس النيابي آتراً أن يعطي للأزمة إجابات تشريعية للمستقبل أكثر مما هي إجابات على ما حصل في الماضي وما يستتبعه من رقابة وتحديد مسؤوليات.

5. أهم أعمال اللجان

هنا، سنحاول إلقاء الضوء على أهم ما تناولته اللجان خلال ولاية المجلس 2018-2022 سواء من الناحية التشريعية أو غير التشريعية وبخاصة الرقابية، بدءاً من أكثرها نشاطاً من حيث عدد الاجتماعات.

اللجان المشتركة:

لا بُدَّ من التذكير أولاً بأنَّ اللجان المشتركة تجتمع إذا كان المشروع أو الاقتراح يدخل في اختصاص أكثر من لجنة، وذلك عبر دعوة يوجِّهها رئيس المجلس النيابي، على أن يرأس جلساتها بنفسه أو بواسطة نائبه وهو ما جرت عليه العادة خلال هذه الولاية حيث ترأس إيلي الفرزلي جميع جلسات اللجان المشتركة. وبذلك، يكون قرار إحالة المقترحات إلى اللجان المشتركة واجتماعها محصوراً بيد رئيس المجلس النيابي.

في التشريع، كانت اللجان المشتركة أكثر اللجان التي دُرست فيها مقترحات قوانين حيث ورد على جداول أعمالها 148 مقترحاً، 137 منها وردت إليها مباشرة. وقد تم إنشاء لجنة فرعية خاصة بدراسة قوانين مكافحة الفساد داخل اللجان المشتركة إثر انتفاضة 17 تشرين. وقد أُيظ بها دراسة اقتراحات مكافحة الفساد كإقتراح قانون مكافحة الفساد في القطاع العام ومقترحين حول «استعادة الأموال المنهوبة» وقانون الإثراء غير المشروع ومقترحات لتعديل قانون السرية المصرفية. وبشكل عام، وجدت المقترحات الهامة خلال هذه الولاية دائماً طريقها إلى اللجان المشتركة. ومنها اقتراحات قوانين العفو العام والكابيتال كونترول وتعديل قانون الانتخابات والبطاقة التمويلية واللامركزية الإدارية، بالإضافة إلى مقترحات مكافحة الفساد المذكورة أعلاه. كما تولت اللجان المشتركة دراسة اقتراحي قانوني الشراء العام والمنافسة، ضمن لجتين فرعيّتين منشأتين لهذه الغاية قبل إقرارهما.

وفي حين تم إنجاز أغلب هذه القوانين التي تُعتبر من أهم قوانين ولاية المجلس (وفق ما درسناه أعلاه)، فإنَّ اللجان المشتركة فشلت في المقابل في إنجاز تسوية حول مقترحات العفو العام والكابيتال كونترول. كما لا يزال اقتراح رفع السرية المصرفية يراوح مكانه بعدما جرّده الهيئة العامة من مضمونه وأعادته رئيس الجمهورية إلى المجلس النيابي لتعود لجنة المال والموازنة لتبقيه على صيغة هي من باب لزوم ما لا يلزم.

رقابياً، لم تعقد اللجان المشتركة سوى جلسة رقابية وحيدة حضر فيها أحد نواب حاكم مصرف لبنان، سليم شاهين، رغم توجيه الدعوة لسلامة نفسه. وقد أدلى شاهين عند سؤاله حول احتياطي الذهب بجواب مفاده أنّ المصرف المركزي بدأ بعملية التعداد للمرة الأولى منذ العام 1996، وهو جواب يُستدلُّ منه على عدم جدّية في تعاطي إدارة مصرف لبنان مع أسئلة اللجان المشتركة وتيقُّنه بأنّه لن يكون هناك عواقب لتجاهله الجواب. وبالفعل، امتنعت اللجان المشتركة لاحقاً عن طرح أيّ سؤال في هذا الخصوص، وتحديدًا حول ما إذا انتهى العدُّ أم لا.

لجنة المال والموازنة:

في قراءتنا لواقع لجنة المال والموازنة، لا يمكننا الخلوص إلى تحديد رؤية أو مشروع أو خطة واضحة المعالم، لا قبل الانهيار ولا بعده. بل للأسف، نجد أماننا تشريعاً مُبَعَثَراً غير واضح الهدف، يسجّل له بعض الإنجازات من حين إلى آخر تُرسِّخ حقوق المواطن وبناء دولة القانون، لكنّها تغرق في كمّ كبير من نصوص التسوية والترقيع وفتح الاعتمادات الطارئة لسدّ حاجات الدولة المنهارة مالياً بدون نظرة واضحة لمعالجة الوضع برُمَّته. تضاف إليها مشاريع الهبات والقروض والإنماء الخارجي الذي يشكّل الإنفاق الإنمائي شبه الوحيد في لبنان اليوم. ويُبرز تراجع عدد اجتماعات هذه اللجنة بين 2019 و2020 تخليها عن مسؤولياتها في استشراق سبل الخروج من الأزمة أو تحديد المسؤوليات عنها، أو وضع التشريعات اللازمة وفي مقدّماتها قانون رفع السرية المصرفية أو الكابيتال كونترول أو الاستعلام عن موجودات مصرف لبنان أو التحقيق في سياسات الدعم المُعتمَدة منه

ومدى نجاعتها. وما يزيد هذا التخلي قابليّةً للانتقاد هو تدخّلها من خلال إنشاء لجنة فرعية لتوحيد الأرقام وتقصي الحقائق النيابية، وهي اللجنة التي أطاحت بخطة التعافي المالي لحكومة حسان دياب بعدما اعتبرت أنّ أرقام خسائر مصرف لبنان والقطاع المصرفي مُبالغ فيها في هذه الخطة، في تمّاهٍ واضح مع مواقف حاكم مصرف لبنان وجمعية المصارف. ويُستشف من هذه التوجّهات إرادة واضحة في ترك الانهيار يأخذ مجراه من دون أيّ مجهود لكبحه.

في المقابل، يُسجّل إيجاباً للجنة أنّها خصّصت 14 جلسة لمناقشة تقريرَي التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية الوارديّن إلى اللجنة بناء على طلبها حول التوظيف العشوائي والحاصل خلافاً لحظر التوظيف. وقد انتهت اللجنة إلى وضع تقرير بقي سرياً ومن دون أيّ مفعول.

لجنة الإدارة والعدل:

خلال ولاية المجلس موضوع هذا التقرير، شكّل اقتراح قانون استقلالية القضاء العدلي التحدّي الأكبر. وقد تعهّد رئيس اللجنة جورج عدوان في 17 كانون الثاني 2019، في سياق مؤتمر نظّمته «المفكّرة القانونية» بالتعاون مع كلنا إرادة أن تكون سنة 2019 سنة استقلال القضاء. إلّا أنّه رغم هذا التعهّد، تعيّن انتظار 11 شهراً وحصول انتفاضة شعبية كي يدرج عدوان اقتراح القانون على جدول أعمال لجنة الإدارة والعدل في 4 كانون الأوّل 2019. في إثر ذلك، أنشئت لجنة فرعية انتهت بعد 32 جلسة إلى وضع صيغة أوّليّة في أيار 2021. وبعد اعتراض ائتلاف استقلال القضاء على الصيغة الجديدة، على خلفيّة مخالفتها للمبادئ، أُعيدت صياغة أجزاء منها لتُقَرّر لجنة الإدارة والعدل صيغة مُعدّلة في كانون الأوّل 2021، عاد ائتلاف استقلال القضاء لـ يوكّد تعارضها مع المعايير الدولية لاستقلال القضاء. ويُلاحظ أنّ اللجنة اعتمدت منهجية مخالفة للأعراف المُتعمّدة في دراسة اقتراحات القوانين، مؤدّاها عدم احترام المبادرة التشريعية. هذه المنهجية تقوم على وضع الاقتراحات المقدّمة جانباً لمناقشة إشكاليات القضاء وتكليف أحد القضاة المشاركين في نقاشات اللجنة صياغة هذا الجزء أو ذلك. وقد أدّى ذلك إلى إفقاد الاقتراح الأساسي مرجعيّته الحقوقية ورؤيته واستبداله باقتراح محفوفٍ بالتناقضات، فضلاً عمّا تسبّب به من تأخير في إنجاز الاقتراح بما يتجاوز المهلة المنصوص عليها في النظام الداخلي للبرلمان، أي 30 يوماً. عملياً، استغرق إنجاز صيغة الاقتراح التي انتهت لجنة الإدارة والعدل إلى إقرارها قرابة ثلاث سنوات وثلاثة أشهر، وسنّين منذ وضعه للمرة الأولى على جدول أعمالها. ويُلاحظ أيضاً أنّ رئيس اللجنة جورج عدوان رفض طلب «المفكّرة القانونية» بأن تكون النقاشات حول هذا الاقتراح علنية، ممّا دفع هذه الأخيرة إلى رفض حضور جلسات النقاش. وإذ عُرض الاقتراح كما عدّلته لجنة الإدارة والعدل على الهيئة العامة لمجلس النواب، قرّرت هذه الأخيرة إهمال وزير العدل شهراً لإبداء رأيه بشأنه استجابة لطلبه، مع إحالة الاقتراح إلى اللجان مجدّداً من دون تحديد ما إذا كان سيعود إلى لجنة الإدارة والعدل أو سواها. خلال هذه الفترة، تمّ قبول طلب ائتلاف استقلال القضاء بعرض الاقتراح للجنة الأوروبية للديمقراطية عن طريق القانون المصطلح على تسميتها «لجنة البندقية» (وهي لجنة استشارية تختصّ بإعطاء مشورتها في الإصلاحات القانونية).

يُضاف إلى ذلك، أنّ الولاية انتهت من دون أن تحرز اللجنة أيّ تقدّم في دراسة اقتراح قانون استقلالية القضاء الإداري وشفافيّته الذي تقدّم به النائب أسامة سعد بالتعاون مع ائتلاف استقلال القضاء في آذار 2021. ويُلاحظ أنّ رئيس اللجنة النائب جورج عدوان عمد إلى تقديم اقتراح مواز، أعدّه رئيس مجلس شوري الدولة فادي الياس. وهذا الاقتراح لا يقل أهمية عن الاقتراح السابق، طالما أنّه يتناول تنظيم القضاء الإداري في لبنان

الذي ينظر في مجمل النزاعات بين المواطنين والإدارات الرسمية، العامة والمحلية.

كما انتهت الولاية من دون أن تتمكن اللجنة من إنجاز درس الاقتراحات الآتية:

- اقتراح قانون الإعلام: رغم أنّ هذا الاقتراح كان قيد الدرس في لجنة الإدارة والعدل منذ الولاية السابقة للمجلس النيابي، فإنّ رئيس اللجنة أعلن انتهاء لجنة فرعية من دراسته في 2021/4/22. وفي حين سجّلت اعتراضات كثيرة على الصيغة المنجزة، أهمها إبقاء العقوبة السجنية، فإنّ لجنة الإدارة والعدل لم تنجح في إنجازها؛

- اقتراح قانون لتعديل المواد المتصلة بمعاقبة التعذيب أو غيرها من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية والمهينة (كما أعدّته لجنة حقوق الإنسان بهدف تجاوز العراقيل أمام ملاحقة هذه الجرائم)، علماً أنّها هي التي طلبت من الهيئة العامة إرجاء البتّ به تمكيناً لها من درسه؛
- ثلاثة اقتراحات تخصّ تجريم الزواج المبكر أو ما يُعرف بزواج القاصرين والقاصرات.

أمّا على صعيد الاقتراحات المنجزة، يُسجّل للجنة الإدارة والعدل أنّها أنجزت دراسة اقتراح لتعديل أحكام المادة 47 من قانون أصول المحاكمات الجزائية لجهة تكريس حق الموقوف بالاستعانة بمحام أثناء التحقيقات الأولية وهو الاقتراح الذي بات قانوناً نافذاً. كما يُسجّل لها أنّها أنجزت دراسة اقتراح القانون الرامي إلى منح النائب في مجلس النواب الصفة والمصلحة لطلب إبطال الأعمال الإدارية، الذي أسقطته الهيئة العامة في جلستها في تاريخ 21 نيسان 2020.

في المقابل، يُسجّل على اللجنة أنّها عدّلت اقتراح القانون المقدم من حسن فضل الله بشأن تعديل المادة 61 من قانون الموظفين العمامين الداعي إلى إلغاء حصانة هؤلاء في اتجاه تكريسها. وقد تمّ فعلاً إقرار هذا الاقتراح كما عدّله لجنة الإدارة والعدل. ويُسجّل عليها أيضاً أنّها أقرّت إعفاء رخص البناء من الرسوم وفقاً لتصاميم نموذجية، الذي تمّ إقراره لاحقاً.

في ما خصّ البنود غير التشريعية، يتبدّى من البنود التي وردت على جداول أعمال لجنة الإدارة والعدل تركيزها على الرقابة على عدد من مشاريع البنى التحتية وبخاصة الطرقات، حيث يُفهم أنّ منهجية عمل اللجنة حاولت التأكّد من شبهات فساد في هذه المشاريع. فقد درست اللجنة أكثر من مرة ظروف الطرقات (مجرور الإيدن باي، أتوستراد برج رجال مرّتين، الاستماع لوزير الأشغال حول ظروف الطرقات في ظلّ العواصف...). إلّا أنّه يتبدّى أنّ هذه الرقابة على الأشغال قد انعدمت ما بعد 17 تشرين، حيث لم تستدع أوضاع القضاء أيّ جلسة. كما يُلحظ أنّ اللجنة قد درست في خمس مرّات مختلفة أوضاع الجمارك، خصوصاً موضوع التهريب، كلّ ذلك قبل 17 تشرين أيضاً، علماً أنّ هذه العمليات قد نشطت من بعدها خصوصاً خلال فترة «الدعم».

لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه:

إنّ العنوان الواسع للجنة والمواضيع العديدة التي تغطّيها، جعلتها تحتلّ المركز الأوّل في البنود غير التشريعية وبخاصة الرقابية منها. وعلى الرغم من انهيار كآفة القطاعات التي تنظر فيها اللجنة، انخفض عدد البنود الرقابية من 45 في الفترة السابقة لـ 17 تشرين، أي بمتوسط 2.64 بندين شهرياً، إلى 32 بنداً في الفترة اللاحقة لها أي بمتوسط 1.01 بندٍ واحد شهرياً، أي أنّ عدد البنود انخفض إلى ما يقارب الثلث. وفي حين أمكن تفسير

هذا الانخفاض بالشحّ المالي الذي أدّى إلى توقّف المشاريع في هذه القطاعات أو الذي يحول دون قيام مشاريع، إلاّ أنّه يوحي بوجود تَحَلُّ في ظل تفاقم أزمة الكهرباء بعد 17 تشرين وضرورة العمل على ضمان النقل العام في ظل ارتفاع أسعار المحروقات، بدون الحديث عن الإذلال الذي تعرّض له اللبنانيون نتيجة سياسات الدعم لمستوردي المحروقات. وقد كانت أبرز المواضيع التي ركّزت عليها اللجنة هي: تلوث نهر الليطاني، الأملاك البحرية، المرامل والكسارات، موضوع الكهرباء وتفترّعاته (استيراد الفيول، كهرباء زحلة...)، تسوية مخالفات البناء، الصرف الصحي، أوضاع الطرقات، وغيرها من المواضيع.

لجنة الإعلام والاتصالات:

برز العديد من «الفضاياح» في قطاع الاتصالات خلال ولاية هذا المجلس، كالرواتب الخيالية في شركات الاتصالات الخليوي والثابت وأوجيرو، والتوظيفات العشوائية لديها وفضيحة مبنى تاتش وغيرها. وبالنظر إلى المواضيع التي ناقشتها اللجنة، لا يتبيّن أنّها دخلت في صلب هذه القضايا وغيرها باستثناء قضية التوظيف والرواتب في أوجيرو وقضية مبنى تاتش (مرة وحيدة)، من دون أن تسفر عن إنشاء لجنة تحقيق رغم توفر شهادات جديدة، لا بل أنّ القسم الأكبر من البنود كان مخصّصاً لمناقشة أمور عمومية في قطاعي الاتصالات والإعلام والخطط المستقبلية، لينتقل النقاش مع اشتداد الأزمة لمناقشة كيفية تفادي تأثيرها على قطاع الاتصالات.

لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية:

بطبيعة الحال، كانت الإجراءات الصحية والإغلاق العام وعملية التلقيح مستحوذة على أغلب النقاش في اللجنة. كما برز أكثر من مرة النقاش حول انقطاع الأدوية من الأسواق. وقد أنجزت اللجنة عدداً من القوانين الهامة مثل قانون الدواء وقانون دعم الصناعة الدوائية في لبنان وقانون تنظيم استخدام المنتجات الطبية لمكافحة وباء كورونا (الذي بنتيجته شُحّ باستخدام اللقاح في لبنان). وفي حين نوقِشت مواضيع العمل والشؤون الاجتماعية بضع مرات، إلاّ أنّه من الواضح أنّ اللجنة لم تُعزّها اهتماماً كافياً رغم الأزمة الاجتماعية الهائلة وارتفاع نسب البطالة. فبقيت قيدَ الدرس لدى اللجنة اقتراحات تتعلق بإلغاء مجالس العمل التحكيمية وتعديل أصول المحاكمات في قضايا العمل واقتراح منح إجازة أُبوة واقتراح منح مساعدة اجتماعية للعاملين في القطاع العام واقتراح تعديل بعض أحكام الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة. يضاف إلى ذلك الملاحظات السريعة الآتية:

- لجنة التربية والتعليم لم تتطرّق قط في عملها الرقابي إلى مسألة الجامعة اللبنانية والإضرابات المتواصلة فيها، باستثناء اجتماع عام وحيد مع رئيس الجامعة في نهاية 2018؛
- لجنة حقوق الإنسان ركّزت عملها الرقابي على موضوع السجون والظروف الحقوقية فيها، بخاصة لجهة التعذيب وجهود تخفيف الاكتظاظ، من دون أن تتطرّق قط إلى الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، أو حتى إلى حق التقاضي في ظل عرقلة العدالة في مجمل الملفات الكبرى؛
- اللجنتان المعنيتان بالقطاعات الإنتاجية (لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط ولجنة الزراعة والسياحة)، بقيتا من أقل اللجان اجتماعاً وإنجازاً، إذ أنّ اللجنتين مجتمعتين، ورغم تشعّب مواضيعهما وأهميتهما، لم تُنجز سوى 10 مقترحات خلال ولاية المجلس، أي بمعدّل 1.25 مقترح سنوياً لكلّ لجنة، وذلك على الرغم من الدعوات للتحوّل للاقتصاد المنتج والانهيار الاقتصادي بشكل عام.

خلاصة بشأن أعمال اللجان النيابية

مما تقدّم، أمكن أن نستخلص الأمور الآتية:

أولاً، إنّ نشاط اللجان الدائمة يبقى في العموم محدوداً حيث بلغ متوسط اجتماعاتها 1.08 اجتماعاً في الشهر لكل لجنة. وفي حين أشرنا إلى لجان بقي أداؤها شبه معدوم خلال هذه الولاية (ومنها لجان شؤون المهجرين والبيئة وتكنولوجيا المعلومات)، فإنّ اللجان الأكثر نشاطاً تبقى بدورها قاصرة عن أداء الأعمال المناطة بها. وهذا ما نتبيّنه من تجاوز هذه اللجان الأكثر نشاطاً، بصورة منتظمة، المهلة المحدّدة لدراسة مقترحات القوانين المحالة إليها في المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس. فقد تجاوزت لجان المال والموازنة والصحة العامة والإدارة والعدل هذه المهلة، تبعاً، بالنسبة إلى 28 و33 و52 مقترحاً من أصل 70 و59 و81 وُضِعَتْ على جداول أعمالها. وبنتيجة ذلك، عند انتهاء ولاية المجلس، بلغت نسبة المقترحات غير المنجزة في اللجان نسبة 34.8% من مجموع المقترحات الموضوعة على جداول أعمالها، منها اقتراحات بالغة الأهمية كاقترح قانون استقلالية القضاء الإداري وشفافيته. وقد زاد من محدودية هذا النشاط ضعف التزام النواب بحضور أعمال اللجان التي انتسبوا إليها حيث لم تتجاوز هذه النسبة 60.08%.

ثانياً، إنّ نسبة البنود غير التشريعية الموضوعة على جداول أعمال اللجان الدائمة بلغت 29.1% من مجموع بنودها. وتنخفض هذه النسبة بالنسبة إلى اللجان المشتركة التي لم تضع إلاّ بنداً واحداً غير تشريعي من أصل 303 بنود على جداول أعمال جلساتها. كما بلغت نسبة البنود غير التشريعية 2% في اللجان الفرعية فقط. وهذه المعطيات إنّما تؤكّد محدودية العمل غير التشريعي، وبخاصة الرقابي في أعمال هذه اللجان. وما يزيد من قابلية الأمر للانتقاد أنّ باستثناء التقرير الذي وضعته لجنة المال والموازنة بشأن التوظيف العشوائي وغير القانوني، والذي بقي سرياً ومن دون متابعة، لم تُسفّر سائر السماعات التي أنجزتها اللجان عن أيّ نتيجة. ومن أكثر الأمور القابلة للنقد في هذا السياق، مآل الاستماع إلى نائب حاكم مصرف لبنان من قِبَل اللجان المشتركة. فإذ أشار هذا الأخير إلى أنّ المصرف المركزي هو في صدد إحصاء سبائك الذهب وأنّ آخر إحصاء تم في 1996، لم تقم اللجان المشتركة في ما بعد بأيّ جهد لمتابعة هذا الموضوع رغم أهميته ومحوريّته في ظل الانهيار المالي. ومنها أيضاً ما خلصت إليه اللجنة الفرعية للجنة المال والموازنة والمسقاة لجنة توحيد الأرقام وتقصي الحقائق، والتي انتهت إلى التخفيف من حجم الخسائر تمهيداً لإفشال خطة حكومة حسان دياب بشأن الإصلاح المالي. ومنها أيضاً إجحام لجنة الاتصالات عن أيّ خطوة رغم المخالفات الجسيمة التي تبينتها عند تدقيقها في صفقة استئجار وشراء مبنى تاتش. ومنها أيضاً إجحام لجنة الأشغال العامة عن أيّ خطوة لضمان تنفيذ القانون 2017/64 وبخاصة لجهة استرداد الأملاك البحرية المعتدى عليها. هذا دون الحديث عن تخلي اللجان عن أدوارها في حماية المواطنين من مساوئ الكابيتال كونترول غير النظامي الذي بادرت إليه المصارف، أو أيضاً من مساوئ سياسات الدعم وما فرضته من إثراء للمستوردين والمحتكرين والمهزّبين.

ثالثاً، من البين أنّ تحوّل 17 تشرين ترك آثاره على أداء اللجان الدائمة. فقد انخفض المتوسط الشهري لاجتماعات اللجان الدائمة من 24.2 إلى 16 بين الفترتين السابقة لـ 17 تشرين واللاحقة لها. وقد بدا تراجع نشاط بعض اللجان في بعض الأحيان صامداً وبمثابة تخلٍّ عن المسؤولية. وهذه هي حال لجنة المال والموازنة التي انخفض عدد اجتماعاتها من 60 في 2019 إلى 10 في 2020، بمعنى أنّها قررت التكاسل والتخلي في الفترة التي كان يُنتظر منها مضاعفة جهودها لاستشراف كيفية الخروج من الأزمة المالية والاقتصادية ومعالجة

تداعياتها، وكلها أمور تدخل في صلب أعمالها. كما أمكن إبداء الملاحظة نفسها بشأن اللجان المختصة بالقطاعات المنتجة مثل لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط ولجنة الزراعة والسياحة التي بقي نشاطها هنا أيضاً جَدَّ محدود.

رابعاً، إنّ تدبّي أعمال بعض اللجان لا يؤثّر فقط إلى خلل في إدارتها، إنّما هو يعكس فهماً خاطئاً لدورها ومهامها، أو يتطلّب النظر في مدى صحة توزيع الوظائف بين هذه اللجان. ومن أهم الملاحظات الممكنة في هذا الخصوص، أنّ لجنة حقوق الإنسان فهمت ولا تزال تفهم دورها على أنّه يقتصر على الحقوق المدنية، وبخاصة في مجال احتجاز الحرية والتعذيب، من دون أن يتوسّع عملها ليشمل الانهيار الحاصل على صعيد التمتع بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية. كما أنّ تركيز لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية على الأمور الصحية بشكل شبه حصري أدّى إلى حجب إشكالات فرص العمل والبطالة بشكل شبه تام.

خامساً، إنّ مداولات هذه اللجان لا تزال بأكملها سرية، وهو الأمر الذي يمنع المواطنين من التفاعل مع أعمالها أو التحسّب من توجهاتها ويضعف الحس بالمسؤولية لدى النواب تجاه ناخبهم. ورغم تقديم اقتراحين بتعديل النظام الداخلي لجهة تكريس علانية جلسات اللجان، فإنّ مكتب المجلس أحجم عن وضعهما على جدول الهيئة العامة. كما يُسجّل أنّ رغم الطلب الذي وجّهته «المفكرة» إلى لجنة الإدارة والعدل بوجود ضمان علانية جلسات مناقشة قانون استقلالية القضاء العدلي وشفافيته، عملاً بالمادة 34 من النظام الداخلي، امتنعت هذه اللجنة عن النظر في الطلب.

القسم الثالث:

تقييم نشاط الكتل النيابية



sl
c.08

كيف نُقيّم نشاط الكتل على صعيد المبادرة التشريعية وتقديم الطعون وممارسة صلاحية مساءلة الحكومة؟ وكيف كان التعاون داخلها وفي ما بينها؟ قبل المضي في الإجابة عن هذه الأسئلة، لا بدّ بداية من رسم خارطة الكتل النيابية في المجلس في ولايته 2018-2022.

1. خارطة الكتل النيابية

بنتيجة الانتخابات النيابية الحاصلة في أيار 2018، تشكّلت 11 كتلة نيابية على الشكل التالي: كتلة «لبنان القوي» (29 نائباً)، كتلة «المستقبل» (19 نائباً)، كتلة «التنمية والتحرير» (17 نائباً)، كتلة «الجمهورية القوية» (15 نائباً)، كتلة «الوفاء للمقاومة» (12 نائباً)، كتلة «اللقاء الديمقراطي» (تسعة نواب)، كتلة «التكتل الوطني» (خمسة نواب)، كتلة «اللقاء التشاوري» (خمسة نواب)، كتلة «الوسط المستقل» (أربعة نواب)، «الكتلة القومية الاجتماعية» (ثلاثة نواب)، كتلة «حزب الكتائب» (ثلاثة نواب). وسبعة نواب مستقلين عن أيّ كتلة.¹⁸

ولكن على إثر اندلاع انتفاضة 17 تشرين الأوّل 2019 طرأت تبدّلات على تكوين هذه الكتل، إذ أعلن كلٌّ من شامل روكز، ونعمة افرام خروجهما من كتلة «لبنان القوي» ونهاد المشنوق خروجه من كتلة «المستقبل»، لينضمّوا إلى النواب «المستقلين». وعلى إثر انفجار مرفأ بيروت في الرابع من آب تقدّم ثمانية نواب¹⁹ باستقالتهم من المجلس النيابي (كامل كتلة «الكتائب»، النواب سامي الجميل والياس حنكش ونديم الجميل، نائبان من كتلة «اللقاء الديمقراطي»، مروان حمادة وهنري الحلو، ونائبان من كتلة «المستقلين»، بوليت يعقوبيان ونعمة افرام، ونائب من كتلة «لبنان القوي»، ميشال معوض). وخرج بعدها كلٌّ من ميشال ضاهر من كتلة «لبنان القوي»، وجان طالوزيان وقيصر معلوف من كتلة «الجمهورية القوية»، وجهاد الصمد من كتلة «اللقاء التشاوري».

كما خسر البرلمان أربعة من أعضائه سنة 2021 إثر وفاتهم وهم النواب ميشال المرّ (مستقل)، مصطفى الحسيني («التكتل الوطني»)، فايز غصن («التكتل الوطني») وجان عبيد («الوسط المستقل»). وفي نهاية هذه الولاية، خسرت كتلة «لبنان القوي» كلّاً من النائبين إيلي الفرزلي وحكمت ديب على إثر خروجهما منها. وعليه، أمكن إبداء الملاحظات الآتية:

- إنّ مجموع النواب الذين انضموا إلى كتل في بداية ولاية المجلس بلغ 121 نائباً (من أصل 128)، أي ما نسبته 94.5% من النواب، وقد انخفض عددهم في نهاية المجلس إلى 103 نواب (من أصل 116 بعد حسم المتوفّين والمستقلين) أي ما نسبته 88.79%؛

- تسعة نواب انسحبوا من الكتل التي كانوا ينتمون إليها. كما استقال ثلاثة نواب من أعضاء الكتل من المجلس النيابي بقرار خاص منهم ومن دون كُتْلِهِمْ. وعليه تكون نسبة هؤلاء 9.91% من مجموع أعضاء الكتل؛

- إنّ الكتلة الأقلّ تماسكاً كانت كتلة «لبنان القوي» حيث خسرت ستة من أعضائها، يتبعها كتل «اللقاء الديمقراطي» و«الجمهورية القوية» و«المستقبل» و«اللقاء التشاوري». في المقابل، لم ينسحب أيّ نائب من ستّ كتل خلال تواجدها داخل المجلس النيابي، وهي كتل «التنمية والتحرير» و«الوفاء للمقاومة» و«القومية» و«الكتائب» و«الوسط المستقل» و«التكتل الوطني»؛

18. النواب: إدي دمرجيان، أسامة سعد المصري، تمام سلام، جميل السيّد، فؤاد مخزومي، بوليت يعقوبيان، وميشال المرّ.

19. النواب: نديم الجميل، سامي الجميل، بوليت يعقوبيان، ميشال معوض، الياس حنكش، نعمة افرام، وهنري الحلو، ومروان حمادة.

- إنّ أيّاً من النواب المنسحبين من كتلة نيابية لم يعلن انتماءه إلى كتلة أخرى. وبنتيجة ذلك، كانت الكتلة الوحيدة التي كبرت أثناء ولاية المجلس هي كتلة، أو لاكتلة، «المستقلين» والتي ارتفع عدد أعضائها من سبعة إلى 13 رغم استقالة اثنين منهم بعد تفجير مرفأ بيروت.

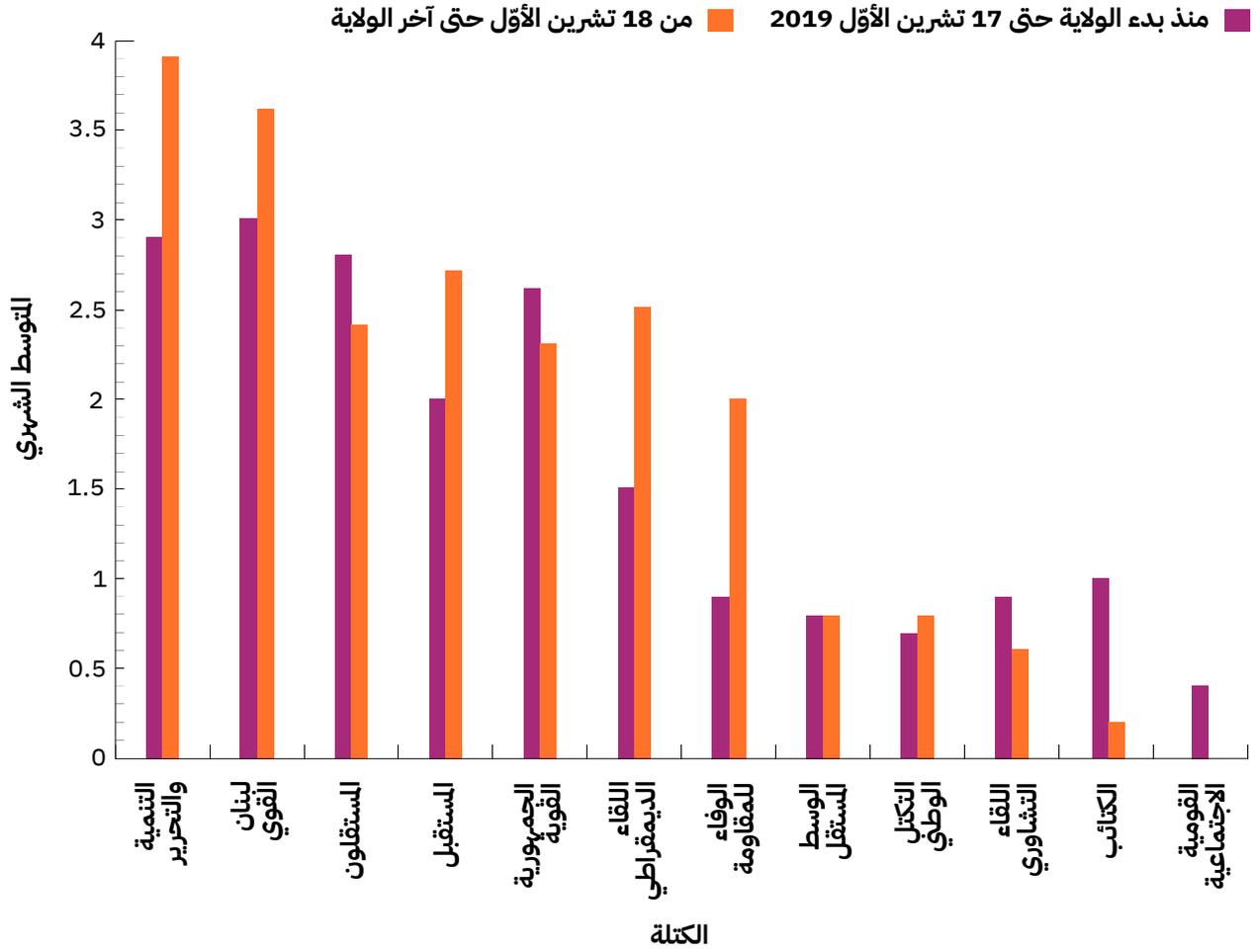
2. نشاط الكتل على صعيد المبادرة التشريعية

نعمد هنا إلى قياس نشاط الكتل المختلفة على صعيد المبادرة التشريعية. ونعتبر لهذه الغاية النواب غير المنتمين إلى أيّ كتلة من ضمن كتلة «المستقلين». ولهذه الغاية، يجدر التذكير بأنّ مجموع الاقتراحات المقدّمة خلال هذه الولاية بلغت 696 اقتراحاً، بمعنى أنّ النائب قدّم بالتوسّط 5.4 اقتراحات.

ونعمد أوّلاً إلى قياس عدد المقترحات لكل كتلة (التي قدّمها منفردة أو بالاشتراك مع كتل أخرى)، قبل قياس متوسّط المبادرة التشريعية للنائب في كل كتلة مع مقارنة هذا المتوسّط مع المتوسّط العام لعمل النواب. ونعمد أخيراً إلى تحديد مستوى التعاون داخل الكتل لتُبيّن لاحقاً مستوى التعاون في ما بينها على صعيد المبادرة التشريعية.

فإذا تم ذلك، سنعمد إلى قياس آثار الانهيار المالي والاقتصادي الحاصل في نهاية 2019 على نشاط هذه الكتل، من خلال تقسيم ولاية المجلس إلى قسمين، حيث تمتدّ الفترة الأولى من أيار 2018 حتى 17 تشرين الأوّل 2019، والفترة الثانية من هذا التاريخ حتى نهاية الولاية.

أ. عدد الاقتراحات المقدّمة من كل كتلة



رسم 3.1: متوسط عدد الاقتراحات المقدّمة من الكتل في ولاية 2018-2022 في فترة ما قبل 17 تشرين الأول 2019 وما بعده.

نُبيّن في الرسمين أدناه عدد اقتراحات الكتل عددياً ونسبياً إلى حجمها. وبإمكاننا هنا إبداء الملاحظات الآتية:

- تتصدّر كتلة «التنمية والتحرير» تقديم اقتراحات القوانين خلال الولاية بـ 172 اقتراحاً. بمعنى أنّها قدّمت أو شاركت في تقديم ما يقارب ربع مجموع اقتراحات القوانين المقدّمة خلال هذه الولاية. وبالإمكان تفسير هذا الأمر بإيعازات قد تردّ مباشرة من رئيس المجلس (وهو رئيس الكتلة) تلبية لطلبات قد تُقدّم إليه من جهات دولية أو محلية، كما يمكن تفسيره بتمتّع هذه الكتلة بقدرة أكبر في تمرير القوانين بفعل السلطة الواسعة المعطاة لرئيسها؛

- إنّ نشاط الكتل في المبادرة التشريعية زاد في الفترة الثانية، اللاحقة للانهايار وانتفاضة 17 تشرين، حيث بلغ متوسط المبادرة 15.9 اقتراحاً شهرياً رغم انخفاض عدد النواب مقابل متوسط 11.8 اقتراحاً شهرياً في الفترة الأولى. أي أنّ المبادرة التشريعية زادت بحدود الثلث تقريباً. ويُسجّل أنّ الكتل الكبرى، باستثناء «الجمهورية القوية»، زادت من حيث البدء نشاطها في المبادرة التشريعية في الفترة الثانية. وقد تجاوزت نسبة الزيادة 100% بالنسبة لكتلة «الوفاء للمقاومة». كما نلاحظ زيادة لهذا النشاط لدى كتلة «اللقاء الديمقراطي» التي تجاوزت 66%. أمّا كتل «التنمية والتحرير» و«المستقبل» و«لبنان القوي» فقد تراوحت زيادة نشاطها في المبادرة البرلمانية في الفترة الثانية بنسب تتراوح بين 20% و35%. في المقابل، بقي نشاط الكتل الصغيرة مستقرّاً أو تراجع في الفترة الثانية؛

- لم تقدّم الكتلة «القومية الاجتماعية» أيّ اقتراح بمفردها خلال الولاية (أكان ذلك من نائب أو أكثر من نوابها)، واكتفت بتقديم ثمانية اقتراحات مشتركة. وقد انخفض نشاطها أكثر فأكثر في الفترة الثانية حيث شاركت في تقديم اقتراح واحد. وبذلك، أمكن القول بأنّ هذه الكتلة كانت الأقلّ نشاطاً خلال ولاية المجلس.

ب. متوسط عدد الاقتراحات للنائب الواحد في كل كتلة

إنّ القياس عددياً لحجم المبادرة التشريعية لكل كتلة قد يعطي صورة مغلوطة عن نشاط هذه الكتلة، إذ لا يأخذ بعين الاعتبار حجم الكتلة، الذي له تأثير أكيد على عدد الاقتراحات الإجمالي الصادر عنها (فردياً أو مع كتل أخرى).

لذلك، نعمد في ما يلي إلى قياس متوسط عدد الاقتراحات للنائب الواحد في كل كتلة (أي: مجموع الاقتراحات في الكتلة مقسوماً على مجموع أعضائها²⁰). وسيغيّر هذا المقياس من ترتيب الكتل بشكل حاسم.

● عدد الاقتراحات ● متوسط عدد الاقتراحات للنائب



رسم 3.2: مجموع ومتوسط عدد الاقتراحات لكلّ نائب في كلّ كتلة خلال ولاية 2018-2022.

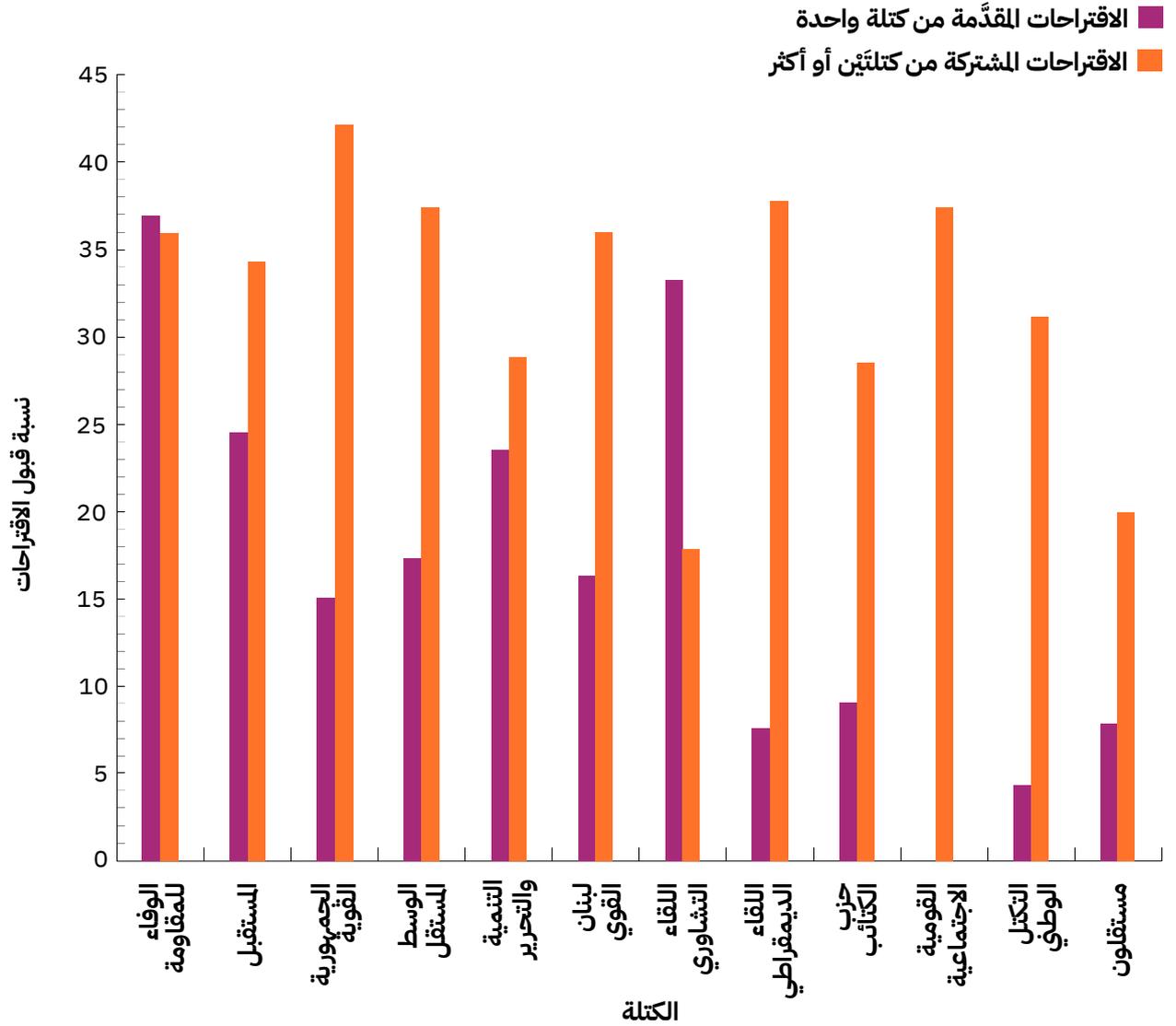
20. عند حصول تحوُّلات في الانتماء إلى كتلة (أي في حال وفاة أو استقالة نائب من كتلة)، نحسب نسبة وجوده في الكتلة على الشكل التالي: عدد الأشهر الذي كان لا يزال في الكتلة مقسومة على 12 شهراً.

يتبيّن من الرسم أنّ الكتلتين الأكثر نشاطاً في مجال المبادرة التشريعية خلال الولاية هما كتلتنا «المستقلين» و«اللقاء الديمقراطي»، بمتوسط 13.2 و12.6 اقتراحاً للنائب الواحد خلال الولاية، تبعاً. ويعود ذلك إلى نشاط كلٍّ من النائب بلال عبد الله في كتلة «اللقاء الديمقراطي» والنائبة بوليت يعقوبيان في كتلة «المستقلين» اللذين يُعتبران من أنشط النواب خلال الولاية كما سُنِّب في القسم المخصّص لتقييم نشاط النواب.

أمّا الكتلة الأقلّ نشاطاً فهي الكتلة «القومية الاجتماعية» بمتوسط 2.6 اقتراحين للنائب الواحد.

نسبة إقرار الاقتراحات حسب الكتل

في هذه الفقرة، سنحاول تبيان نسبة إقرار الاقتراحات حسب الكتل. ومن أجل مزيد من الوضوح، سنميّز بين الاقتراحات التي قدّمها كل كتلة والاقتراحات المقدّمة من كتلتين وأكثر. وننبّه هنا إلى أنّ بعض الاقتراحات أُقرّت بعد دمجها باقتراحات أخرى. وعليه، اعتبرنا في هذا الرسم جُلّ الاقتراحات التي تم دمجها في سياق إقرارها في قانون واحد ضمن الاقتراحات التي باتت قوانين نافذة.



رسم 3.3: نسبة إقرار الاقتراحات حسب الكتل.

وعلى ضوء الرسم أعلاه، أمكن إبداء الملاحظات الآتية:

- من البَيِّن أنَّ نسبة قبول المقترحات المشتركة بين الكتل هي عموماً أعلى من نسبة قبول المقترحات المقدّمة من كتلة واحدة. وهذا ما نتبيّنه من رسم آخر منطّم أدناه، حيث بلغت النسبة الأولى ما يقارب ضعفي النسبة الأخيرة. إلا أنَّ هذا الرسم يُبيِّن تبايناً في نسب قبول اقتراحات الكتل، الأمر الذي قد يؤشّر إلى تباين في وزنها السياسي أو في مدى جديتها أو قدرتها على بناء توافق سياسي حول مقترحاتها؛

- تميّزت كتلتان فقط في ارتفاع نسبة قبول الاقتراحات المقدّمة منها وحدها بالنسبة إلى نسبة قبول اقتراحاتها المشتركة مع كتل أخرى (كتلتا «الوفاء للمقاومة» و«اللقاء التشاوري»). وإذ يصعب أن نستنتج أيّ خلاصات بشأن «اللقاء التشاوري» بالنظر إلى محدودية عدد الاقتراحات المقدّمة منه وحده التي تم قبولها (اثنتان من ستة)، فإنّ تمايز «الوفاء للمقاومة» في هذا الخصوص إنّما يؤشّر إلى تعاضم وزنها السياسي في العملية التشريعية؛

- في حين أنّ نسبة قبول الاقتراحات التي تفرّدت سائر الكتل في تقديمها كانت أدنى من نسبة قبول اقتراحاتها المشتركة، أمكن تقسيم هذه الكتل إلى فئتين: فئة لم يتجاوز الفارق في نسب القبول لديها عشر نقاط، وقد ضمّت كتلتيّ «المستقبل» و«التنمية والتحرير»، وفئة ضمّت سائر الكتل حيث بلغ الفارق في نسب القبول لديها ما يقارب 20 نقطة («لبنان القوي»، «الكتائب»، «الوسط المستقل») أو أكثر بكثير. وكما سبق، تُشكّل هذه الأرقام مؤشّرات واضحة حول الوزن السياسي في العملية التشريعية لهذه الكتل ومدى قدرتها أو جديتها في العمل لضمان قبول مقترحاتها المقدّمة منها فقط.

ج. التعاون الداخلي للكتل وفي ما بينها

نعمد هنا إلى قياس منسوب التعاون داخل الكتل وفي ما بينها. وهذا ما نوضحه في هذا البيان الذي قسمنا فيه المقترحات التي قدّمها أو ساهمت في تقديمها كتلة معيّنة إلى أربع فئات: (1) الاقتراحات المقدّمة من أحد أعضائها حصراً، (2) الاقتراحات المقدّمة من أكثر من نائب من أعضائها حصراً، (3) الاقتراحات التي شاركت في تقديمها إلى جانب كتلة أخرى، أي ما نسّميه الاقتراحات المشتركة الثنائية، و(4) الاقتراحات المقدّمة منها بالاشتراك مع كتلتين أو أكثر. التدقيق في أرقام الفئتين الأولى يشكّل مؤشّراً إلى مدى التعاون داخل كل كتلة، في حين أنّ التدقيق في أرقام الفئتين الأخيرتين يشكّل مؤشّراً إلى مدى التعاون بين الكتل.

التعاون داخل الكتل

هنا أمكن تقسيم الكتل إلى ثلاث مجموعات:

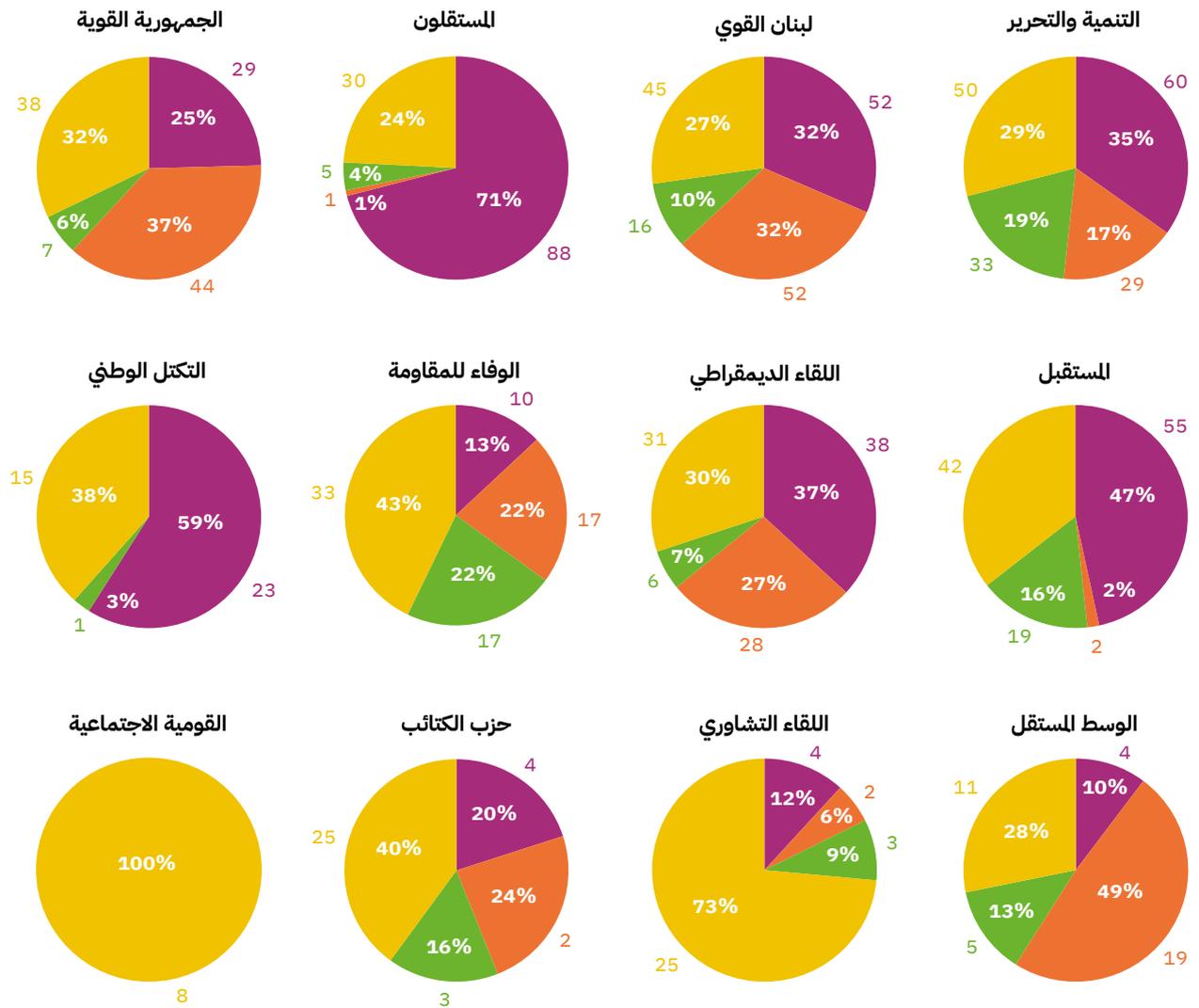
- كتل تقارب لديها عدد الاقتراحات الفردية مع عدد الاقتراحات التي يشترك فيها أكثر من عضو من أعضائها. أبرز هذه الكتل «لبنان القوي» (52-52) و«الكتائب» (5-6). ويُفهم من ذلك أنّ هاتين الكتلتين تعتمدان آليات تنسيقية داخلهما مع إبقاء مجال هام للمبادرة التشريعية الفردية لأعضاء الكتلة أو لبعضهم؛

- كتل يغلب لديها عدد الاقتراحات التي يشترك فيها أكثر من عضو من أعضائها على عدد الاقتراحات الفردية، ومنها «الجمهورية القوية» (19-44) و«الوفاء للمقاومة» (10-17) و«الوسط المستقل» (4-19). ويؤشّر ذلك إلى أنّ هاتين الكتلتين تخضعان لآلية مركزية أكثر صرامة من الآليات المعتمّدة لدى الكتل الأخرى، في مجال المبادرة التشريعية؛

- كتل يغلب لديها عدد الاقتراحات الفردية على الاقتراحات التي يشترك فيها أكثر من عضو من أعضائها،

ومن أبرز هذه الكتل «التكتل الوطني» (0-23) و«المستقبل» (2-55) و«التنمية والتحرير» (-60 29) و«اللقاء الديمقراطي» (28-38). ويُفهم من ذلك ضعف التنسيق في المبادرة التشريعية أو اعتماد الكتل على بعض أفرادها فقط في المجال التشريعي.

● عدد الاقتراحات من نائب واحد ● عدد الاقتراحات من أكثر من نائب من الكتلة نفسها
● عدد الاقتراحات المشتركة الثنائية ● عدد الاقتراحات من ثلاث كتل أو أكثر



رسم 3.4: توزع عدد الاقتراحات التي قدّمتها الكتل أو ساهمت في تقديمها.

التعاون بين الكتل

على ضوء الرسم أعلاه، أمكن إبداء الملاحظات الآتية:
- خلال الولاية، قُدِّم 81.6% من مجموع الاقتراحات (أي 568 اقتراحاً من 696) من كتلة واحدة (من نائب أو أكثر). ويؤشّر هذا المعطى إلى أنّ الأثرية الكبرى من الاقتراحات تم تقديمها من قِبَل كتلة واحدة من دون أن تُكَبَّد نفسها عناء التداول مع كتل أخرى لتعزيز الإرادة السياسية الداعمة لهذه المبادرة. ويُسجَّل أنّ كتلاً عدة قدّمت اقتراحات متشابهة إلى حدّ كبير تتعلق بالموضوع نفسه وفي الوقت نفسه، ممّا يدلّ على ميل للتفرّد في العمل التشريعي من منطلق التنافس أو التفاخر. وأبرز مثال على ذلك اقتراحات مكافحة

تهريب البضائع وحماية المستهلك التي تقدّمت بها كتل «التنمية والتحرير» و«لبنان القوي» و«الجمهورية القوية»، واقتراحات تحرير استيراد الدواء المقدّمة من كتلة «التنمية والتحرير» ومن النائب طوني فرنجية من «التكتل الوطني»؛

- إلا أنّ التدقيق في أرقام الكتل يُظهر اختلافاً بينها على صعيد نسبة التفرد في المبادرة التشريعية، حيث أنّها تختلف بين 0% («القومية الاجتماعية») و71% («المستقلون»). وفي حين نجد النسب الأكثر انخفاضاً لدى الكتل الصغيرة («القومية الاجتماعية» و«الكثائب» و«اللقاء التشاوري»)، فإنّ النسب الأعلى يسجلها، تبعاً، «المستقلون» (71%)، «اللقاء الديمقراطي» (64%)، «لبنان القوي» (63%)، و«الجمهورية القوية» (61%). في المقابل، نلاحظ انخفاض نسبة التفرد لدى «التنمية والتحرير» و«المستقبل» و«الوفاء للمقاومة» تبعاً إلى 51% و48% و35%؛

- بلغت نسبة الاقتراحات الثنائية 8.33% من مجموع الاقتراحات (58). وتبيّن أنّ الكتل الأكثر تشاركاً في تقديم اقتراحات ثنائية هي «التنمية والتحرير» (33) تليها «المستقبل» (19) ومن بعدها «الوفاء للمقاومة» (17) و«لبنان القوي» (16)؛

- بلغت نسبة الاقتراحات المشتركة بين ثلاث كتل أو أكثر 9.91% من مجموع الاقتراحات (69). وهنا أيضاً تتصدّر كتلة «التنمية والتحرير» قائمة الكتل الأكثر تشاركية (50) تعقبها كتلة «لبنان القوي» (45) ثم كتل «المستقبل» (42) و«الجمهورية القوية» (38) و«الوفاء للمقاومة» (33).

والملفت أنّ نواباً من الكتل الكبرى تعاونوا أكثر مع بعضهم البعض، ممّا يتعارض مع الصورة الصدامية التي يُظهرها أعضاء هذه الكتل إعلامياً:

- فأكثر النواب الذين تعاون معهم نواب كتلة «التنمية والتحرير» في تقديم الاقتراحات ينتمون إلى كتلة «الوفاء للمقاومة» (38) ف«المستقبل» (36) ف«لبنان القوي» (35) ف«الجمهورية القوية» (28) ف«المستقلون» (28)؛

- أمّا أكثر النواب الذين تعاون معهم نواب كتلة «المستقبل»، فينتمون إلى كتلة «التنمية والتحرير» (36)، ف «لبنان القوي» (35)، ف «الجمهورية القوية» (25)، ف «اللقاء الديمقراطي» (24)؛

- أمّا أكثر النواب الذين تعاون معهم نواب كتلة «الوفاء للمقاومة»، فينتمون إلى كتلة «التنمية والتحرير» (38) فكتلتي «المستقبل» و«لبنان القوي» (22 مع كلٍّ منهما)، ف «لجمهورية القوية» (18)؛

- أمّا أكثر النواب الذين تعاون معهم نواب كتلة «الجمهورية القوية»، فينتمون إلى كتلة «لبنان القوي» و«التنمية والتحرير» (29)، ف «المستقبل» (25)، ف «الوفاء للمقاومة» (18)؛

- أمّا أكثر النواب الذين تعاون معهم نواب كتلة «لبنان القوي»، فينتمون إلى كتلة «المستقبل» (36)، ف «التنمية والتحرير» (35)، ف «الجمهورية القوية» (29)، ف «الوفاء للمقاومة» (22).

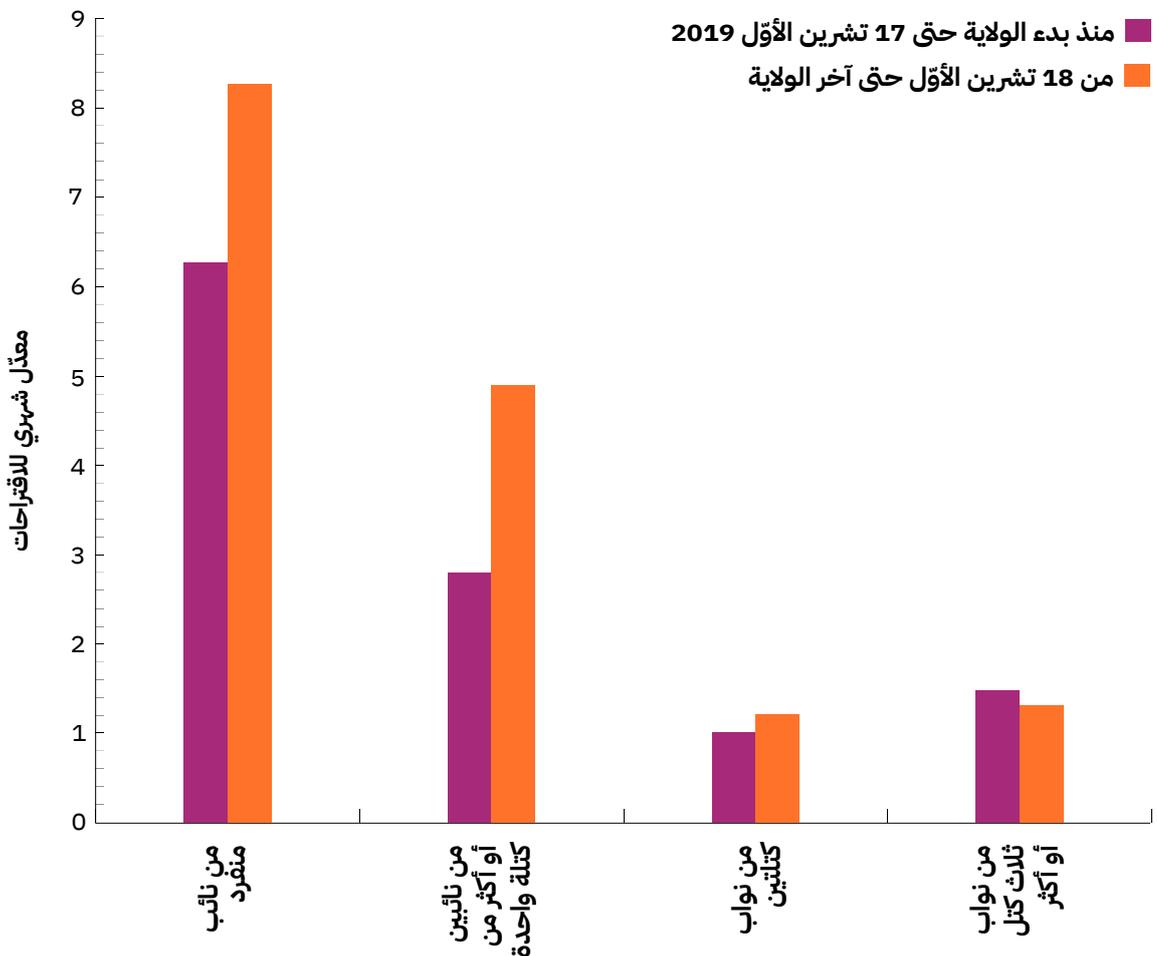
من ضمن الاقتراحات المشتركة المقدّمة من ثلاث كتل أو أكثر، يجدر تدوين أمرين: (1) أنّ تسعة من هذه الاقتراحات قدّمها نواب من كتل مختلفة ولكن منتسبين إلى لجنة برلمانية هي صاحبة الاختصاص في المبادرة المذكورة، (2) أنّ اثنين فقط قدّما من نواب مُنتخبين عن الدائرة الانتخابية نفسها في مجال يخصّها وهي دائرة البقاع الثالثة، بعلبك الهرمل. وعليه، نلاحظ أنّ التواصل السياسي بين الكتل كان أكثر حضوراً في تقديم الاقتراحات المشتركة من الزمالة في اللجان أو الاشتراك في تمثيل منطقة معيّنة.

توزعت الاقتراحات المشتركة المقدّمة من ثلاث كتل أو أكثر على المواضيع التالية:

- 15 من أصل 69 منها متعلقة بتنظيم الحياة المدنية وسياسات الوثام الاجتماعي؛
- 11 من أصل 69 منها متعلقة بتنظيم القطاعات المهنية؛
- تسعة من أصل 69 منها متعلقة بشؤون فئات مختلفة من الموظفين العاميين.

آثار تحوّل 17 تشرين 2019 على التعاون داخل الكتل وفي ما بينها

مسألة أخرى تفرضها الأحداث وهي النظر في ما إذا كان التحوّل الحاصل في 17 تشرين 2019 قد أثر على التعاون داخل الكتل أو خارجها. ولهذه الغاية، أعدنا هذا الرسم الذي يُبيّن المعدّل الشهري للاقتراحات وفق صاحب المبادرة (كتلة واحدة من نائب واحد أو أكثر من أعضائها أو كتلتان أو ثلاث كتل أو أكثر).



رسم 3.5: المعدّل الشهري للاقتراحات بحسب مقدّمها خلال ولاية 2018-2022.

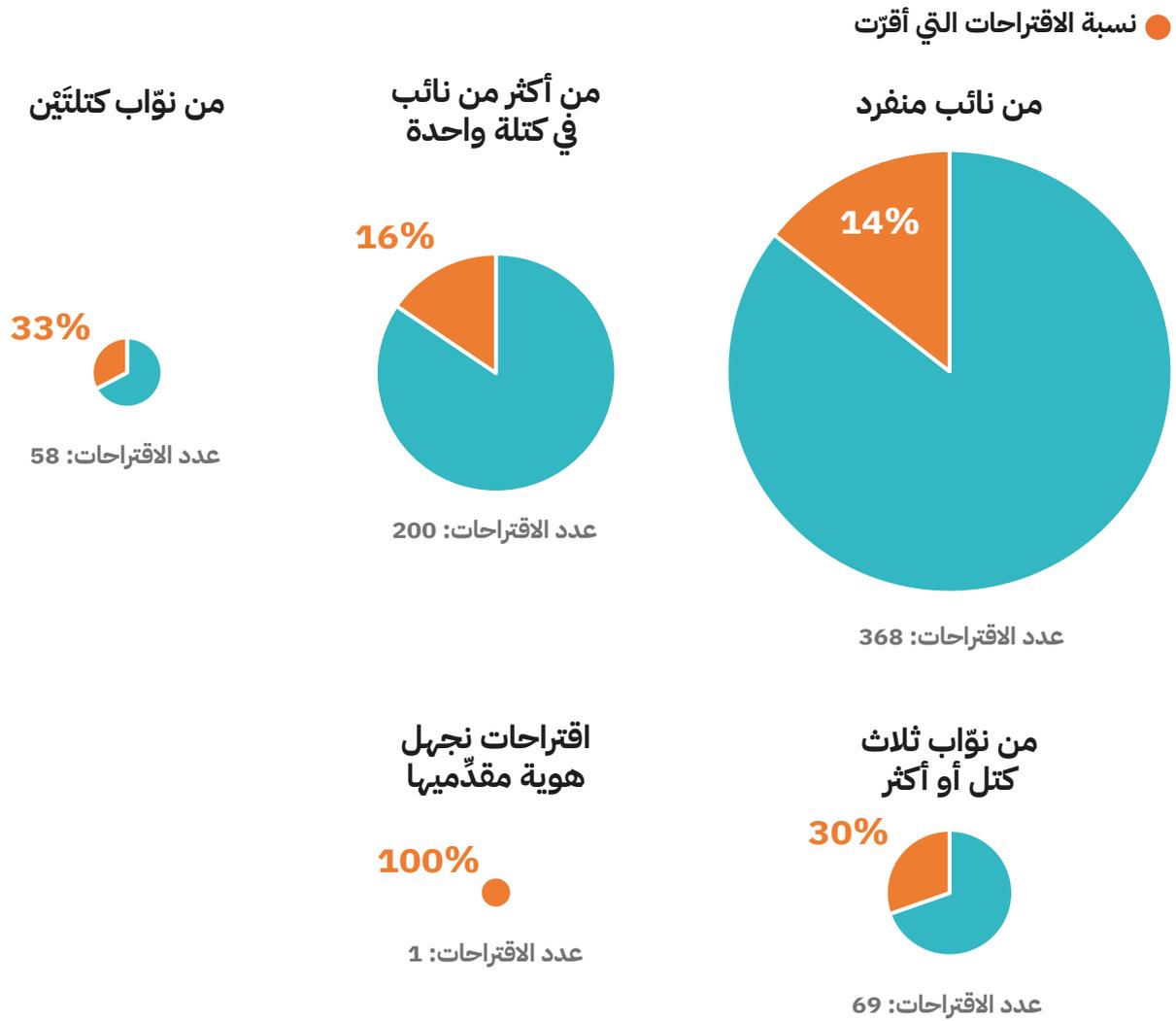
ويُتضح من الرسم أعلاه الأمور الآتية:

- أنّ زيادة نشاط الكتل في المبادرة التشريعية بعد انتفاضة 17 تشرين تُترجم في زيادة الاقتراحات المقدّمة من كتلة واحدة، حيث ارتفع المتوسط الشهري للاقتراحات المقدّمة من كتلة واحدة من 9.1 (متوسط ما قبل 17 تشرين) إلى 13.2 (متوسط ما بعد 17 تشرين). في المقابل، فإنّ المبادرة التشريعية المشتركة بقيت على حالها (متوسط 2.5 شهرياً) في كلتا الفترتين. وعليه، ارتفعت نسبة المقترحات المقدّمة من كتلة واحدة من 77% في الفترة الأولى إلى 83.4% في الفترة الثانية؛

- وبالتدقيق في الاقتراحات المقدّمة من كتلة واحدة، نلاحظ أنّ الارتفاع الأكبر حصل في الاقتراحات المقدّمة من أكثر من نائب منها حيث بلغت الزيادة 75%، في حين أنّ الارتفاع في الاقتراحات الفردية اقتصر على 31% فقط؛

- يُستشفّ من ذلك أنّ الكتل عزّزت التعاون داخلها لتطوير المبادرة التشريعية الصادرة عنها، أقلّه من الناحية الكمية، في حين أنّ تعاونها الخارجي بقي على حاله. وهذا الأمر إنّما يشكّل مؤشراً إلى أنّ ارتفاع نسبة الاقتراحات بعد 17 تشرين إنّما شكّل عملاً سياسياً لإبراز دور الكتلة أكثر ممّا شكّل عملاً تشريعياً للردّ على التحديات الاجتماعية التي فرضتها الأزمة.

هل يُسهّل التعاون بين الكتل إقرار القوانين؟



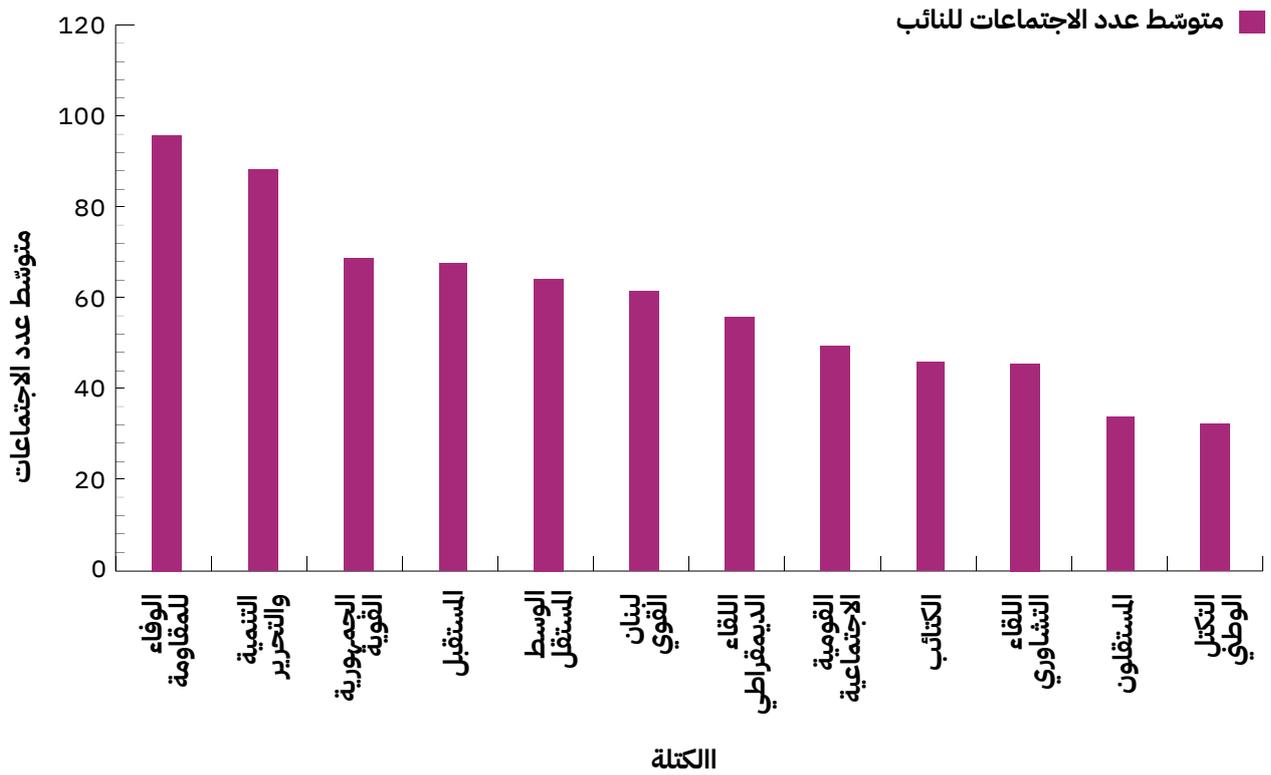
رسم 3.6: عدد الاقتراحات بحسب مقدميها ونسب إقرارها.

نتناول مسألة أخيرة وقوامها معرفة مدى تأثير التعاون في تقديم المبادرة التشريعية على حظوظ إقرارها. لهذه الغاية، نظّمنا رسماً يُبيّن عدد الاقتراحات وفق منسوب التعاون الحاصل في تقديمها داخل كتلة ما أو ما بين الكتل ونسبة إقرارها. ونُبّه القارئ إلى أنّ عدد الاقتراحات التي أقرّت يتجاوز عدد القوانين النافذة الناشئة عنها، وذلك بفعل دمج عدد منها في نصوص موحّدة.

في حين أنّ العدد الأكبر من القوانين النافذة يتأتّى من الاقتراحات المقدّمة من كتلة واحدة (نحو الثلثين)، فإنّ نسب إقرار الاقتراحات تختلف وفق صاحب المبادرة، حيث تكاد يكون حظ إقرار مقترح تم تقديمه من كتلتين وأكثر أكثر من مرّتين حظ إقرار مقترح تم تقديمه من كتلة واحدة.

د. معدّل حضور نواب كل كتلة في اجتماعات لجانهم

بلغ متوسط حضور نواب كل كتلة²¹ اجتماعات لجانهم خلال الولاية:



رسم 3.7: متوسط اجتماعات نواب كل كتلة في اللجان التي ينتسبون إليها خلال ولاية 2018-2022.

يتبيّن من الرسم البياني أنّ الكتلتين الأنشط خلال الولاية، بالنسبة إلى حضور نوابها اجتماعات اللجان التي ينتمون إليها، هما كتلتا «الوفاء للمقاومة» (بمتوسط 97.1 اجتماعاً للنائب في لجانها خلال الولاية) ثم «التنمية والتحرير» (بمتوسط 89.4 اجتماعاً للنائب في لجانها خلال الولاية)، تليهما كتلة «الجمهورية القوية» (بمتوسط 69.5 اجتماعاً للنائب في لجانها خلال الولاية). وتحلّ في المرتبة الرابعة كتلة «المستقبل» (بمتوسط 68.5 اجتماعاً للنائب في لجانها خلال الولاية).

أمّا الكتلتان الأقلّ نشاطاً فكانتا «التكتل الوطني» (بمتوسط 32.6 اجتماعاً للنائب في لجانها خلال الولاية) و«المستقلين» (بمتوسط 34 اجتماعاً للنائب في لجانها خلال الولاية).

21. احتسب هذا المتوسط مع أخذ الفترة الفعلية التي كان كل نائب فيها عضواً في الكتلة وفي اللجنة البرلمانية (إذ استقال بعض النواب من البرلمان وهذا هو حال كامل كتلة «الكاتب» مثلاً، إثر انفجار الرابع من آب 2020).

3. ترؤس الكتل اللجان النيابية

لم يطرأ تعديل يُذكر على توزُّع رئاسة اللجان النيابية بين الكتل، سوى تعديلات طفيفة إثر استقالة بعض النواب من بعض الكتل أثناء الولاية.

فتوزَّعت رئاسة اللجان النيابية بين الكتل خلال الولاية على الشكل الآتي:

- كتلة «لبنان القوي» (أربع لجان): رئاسة لجنة المال والموازنة (النائب إبراهيم كنعان)، رئاسة لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط (نعمة افرام²² ثم فريد البستاني)، رئاسة لجنة الشباب والرياضة (سيمون أبي رميا)، ورئاسة لجنة تكنولوجيا المعلومات (نقولا الصحنوي منذ 20/10/2020)؛
- كتلة «التنمية والتحرير» (أربع لجان): رئاسة لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين (النائب ياسين جابر)، رئاسة لجنة الزراعة والسياحة (النائب أيوب حميد)، رئاسة لجنة حقوق الإنسان (النائب ميشال موسى)، رئاسة لجنة المرأة والطفل (النائبة عناية عز الدين)؛
- كتلة «المستقبل» (أربع لجان): رئاسة لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه (النائب نزيه نجم)، رئاسة لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة (النائبة بهية الحريري)، رئاسة لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية (النائب عاصم عراجي)، رئاسة لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات (النائب سمير الجسري)؛
- كتلة «الجمهورية القوية» (لجنتان): رئاسة لجنة الإدارة والعدل (النائب جورج عدوان) ولجنة المهجرين (النائب جان طالوزيان لغاية 22/10/2020²³)؛
- كتلة «اللقاء الديمقراطي» (لجنة واحدة): رئاسة لجنة البيئة (مروان حمادة²⁴ ثم أكرم شهيب²⁵)؛
- كتلة «الوفاء للمقاومة» (لجنة واحدة): رئاسة لجنة الإعلام والاتصالات (النائب حسين الحاج حسن)؛
- كتلة «الكتائب» (لجنة واحدة): رئاسة لجنة التكنولوجيا (النائب نديم الجميل²⁶)؛
- «المستقلون»: انتقلت رئاسة لجنتين نيابيتين إلى كتلة «المستقلين» بعد استقالة رئيسيهما من كتلهما النيابية وهي: رئاسة لجنة المهجرين بعد انسحاب النائب جان طالوزيان من كتلة «الجمهورية القوية» في تشرين الأول 2020، ورئاسة لجنة الاقتصاد بعد استقالة النائب نعمة افرام من كتلة «لبنان القوي» في تشرين الثاني 2019.²⁷

4. مشاركة الكتل في الطعون في دستورية القوانين

شاركت كل الكتل النيابية ما عدا كتلة «المستقبل» في تقديم تسعة طعون في قوانين أمام المجلس الدستوري خلال الولاية، وهي: «الكتل الوطني» (2)، «الوسط المستقل» (1)، «الكتائب» (3)، «التنمية والتحرير» (1)، «اللقاء التشاوري» (3)، القومية الاجتماعية» (2)، «اللقاء الديمقراطي» (3)، «الوفاء للمقاومة» (1)، «المستقلون» (4)، «لبنان القوي» (4)، «الجمهورية القوية» (3).

22. لغاية 2019/11/26، تاريخ استقالته.

23. تاريخ استقالته.

24. قدّم استقالته في 2020/8/8.

25. منذ 2020/10/20.

26. قدّم استقالته في 2020/8/8.

27. لغاية 2020/8/8 تاريخ استقالته من المجلس النيابي.

5. الأسئلة للحكومة

نجد نشاطاً متفاوتاً للكتل في طرح الأسئلة على الحكومة خلال الولاية.

- تقدّم نواب كتلة «المستقلين» (خصوصاً من خلال النائبين بوليت يعقوبيان وفؤاد المخزومي) بـ 46 سؤالاً موجّهاً إلى الحكومة من دون الاشتراك فيها مع نواب من كتل أخرى؛
- وتقدّم نواب كتلة «لبنان القوي» بـ 34 سؤالاً موجّهاً إلى الحكومة، وسؤال مشترك بين النائب إيلي الفرزلي مع النواب قاسم هاشم وغازي زعيترو ونقولا نحاس؛
- وتقدّم نواب كتلة «الجمهورية القوية» (خصوصاً من خلال النائب جورج عقيص) بـ 24 سؤالاً موجّهاً إلى الحكومة من دون الاشتراك فيها مع نواب من كتل أخرى؛
- وتقدّم نواب كتلة «اللقاء الديمقراطي» (خصوصاً من خلال النائب بلال عبد الله) بـ 16 سؤالاً موجّهاً إلى الحكومة من دون الاشتراك فيها مع نواب من كتل أخرى؛
- أمّا نواب كتلة «التنمية والتحرير» فقد تقدّموا بـ 11 سؤالاً موجّهاً إلى الحكومة (خصوصاً من خلال النواب أنور الخليل، ياسين جابر، محمد خواجه، وميشال موسى)، وسؤال مشترك بين نائبين هذه الكتلة قاسم هاشم وغازي زعيترو، مع النائبين إيلي الفرزلي ونقولا نحاس؛
- وتقدّم نواب كتلة «الكتائب» (خصوصاً من خلال النائب سامي الجميل) بتسعة أسئلة موجّهة إلى الحكومة من دون الاشتراك فيها مع نواب من كتل أخرى؛
- وتقدّم نواب كتلة «المستقبل» (خصوصاً من خلال النائب عاصم عراجي) بستة أسئلة موجّهة إلى الحكومة من دون الاشتراك فيها مع نواب من كتل أخرى؛
- وتقدّم نواب كتلة «الوفاء للمقاومة» بثلاثة أسئلة (من خلال النائب حسين الحاج حسن) من دون الاشتراك فيها مع نواب من كتل أخرى؛
- وتقدّم «التكتل الوطني» بسؤال واحد موجّه إلى الحكومة (من خلال النائب فريد الخازن)؛
- وأخيراً، تقدّمت الكتلة «القومية الاجتماعية» بسؤال واحد موجّه إلى الحكومة (من خلال النائب ألبير منصور).

واللافت التراجع المطرد لعدد الأسئلة الموجّهة إلى الحكومة خلال الولاية. فقد شهد هذا العدد تراجعاً طفيفاً بين عامي 2019 (أي قبل الانهيار و17 تشرين) و2020 (أي بعدهما)²⁸ بحيث تراجع من 68 سؤالاً موجّهاً إلى الحكومة خلال سنة 2019 إلى 50 سؤالاً عام 2020. إلّا أنّ هذا العدد انخفض بشكل حاد ما بعد 2020، حيث تم توجيه 17 سؤالاً فقط إلى الحكومة عام 2021²⁹ (مراجعة تقرير 2021) وسبعة فقط عام 2022 (حتى نهاية ولاية المجلس في 15 أيار 2022).

28. الرجاء مراجعة تقرير المرصد البرلماني عن نشاط المجلس لعامي 2019-2020.

29. الرجاء مراجعة تقرير المرصد البرلماني عن نشاط المجلس لعام 2021.

خلاصة بشأن الكتل النيابية

ممّا تقدّم، أمكن إبداء الملاحظات الآتية:

1. تكوّن المجلس النيابي من 11 كتلة سياسية ضمّت في بداية الولاية 121 نائباً، في حين بلغ عدد المستقلين آنذاك سبعة. خلال الولاية، أعلن تسعة نواب انسحابهم من كتلتهم من دون أن ينضمّوا إلى أيّ كتلة أخرى. وإثر استقالة ثمانية نواب بعد تفجير 4 آب 2020 ووفاة أربعة آخرين من دون انتخاب بدائل عنهم، انخفض عدد النواب المنتمين إلى كتل إلى 103 نائباً في نهاية الولاية في حين ارتفع عدد المستقلين إلى 13؛

2. من الناحية العددية، تصدّرت كتل «التنمية والتحرير» و«لبنان القوي» و«المستقلين» تقديم اقتراحات القوانين خلال الولاية بـ 172 و165 و135 اقتراحاً، تبعاً. إلّا أنّه في حال أخذنا بعين الاعتبار حجم الكتل وعدد النواب فيها لغاية احتساب متوسّط نتاج النائب في كل كتلة، تنتقل الصدارة في هذه الحالة إلى «المستقلين» و«اللقاء الديمقراطي» بمتوسّط 13.2 و12.6 اقتراحاً للنائب الواحد خلال الولاية؛

3. فُدّم 81.6% من مجموع الاقتراحات (أي 568 اقتراحاً من 696) من كتلة واحدة (من نائب أو أكثر). ويؤشّر هذا المعطى إلى ميل للكتل للتفرّد في العمل التشريعي من منطلق التنافس أو التفاخر. إلّا أنّ التدقيق في أرقام الكتل يُظهر تبايناً في ما بينها على هذا الصعيد. ففي حين تصدّر «المستقلون» و«اللقاء الديمقراطي» و«لبنان القوي» و«الجمهورية القوية» هذا التوجّه بنسب 71% و64% و63% و61%، انخفضت هذه النسب في المقابل لدى «التنمية والتحرير» و«المستقبل» و«الوفاء للمقاومة» إلى 51% و48% و35%، تبعاً؛

4. على صعيد التعاون داخل الكتل في مجال المبادرة التشريعية، تنقسم الكتل إلى ثلاث فئات. ففي حين تقاربت لدى بعض الكتل الاقتراحات المقدّمة من أحد نوابها بمفرده والاقتراحات المقدّمة من أكثر من نائب منها، لاحظت تفاوتاً كبيراً في هذا المجال لدى أغلب الكتل في اتجاه أو آخر. وضمن الفئة الأولى حيث يتقارب عدد الاقتراحات، نجد «لبنان القوي» (56-56) و«الكتائب» (6-5). ويُفهم من ذلك أنّ هاتين الكتلتين اعتمدتا آليات تنسيقية داخلهما مع إبقاء مجال هام للمبادرة التشريعية الفردية لأعضاء الكتلة أو لبعضهم. في المقابل، غلبت كفة الاقتراحات الفردية على الاقتراحات المقدّمة من أكثر من نائب لدى كتل «التكتل الوطني» (23-0) و«المستقبل» (2-55) و«التنمية والتحرير» (60-29) و«اللقاء الديمقراطي» (38-28). ويُفهم من ذلك ضعف التنسيق في المبادرة التشريعية أو اعتماد الكتل على بعض أفرادها فقط في المجال التشريعي. كما غلبت الاقتراحات المقدّمة من أكثر من نائب على الاقتراحات الفردية لدى «الجمهورية القوية» (19-44) و«الوفاء للمقاومة» (10-17) و«الوسط المستقل» (4-19). ويؤشّر ذلك إلى أنّ هذه الكتل تخضع لآلية مركزية أكثر صرامة من الآليات المعتمدة لدى الكتل الأخرى، في مجال المبادرة التشريعية؛

5. تصدّرت كتلة «التنمية والتحرير» تقديم الاقتراحات المشتركة مع كتل أخرى، حيث اشتركت في تقديم 83 اقتراحاً مشتركاً من أصل 127، أي ما تعادل نسبته 65.3%. وللدلالة على محورية دورها في هذا المجال، نشير إلى أنّ الكتل الكبرى الأخرى سجّلت أعداداً أقل بكثير. فمثلاً، بلغ عدد الاقتراحات المشتركة لكل من «المستقبل» و«لبنان القوي» 61 مقترحاً أي ما تعادل نسبته 48%؛

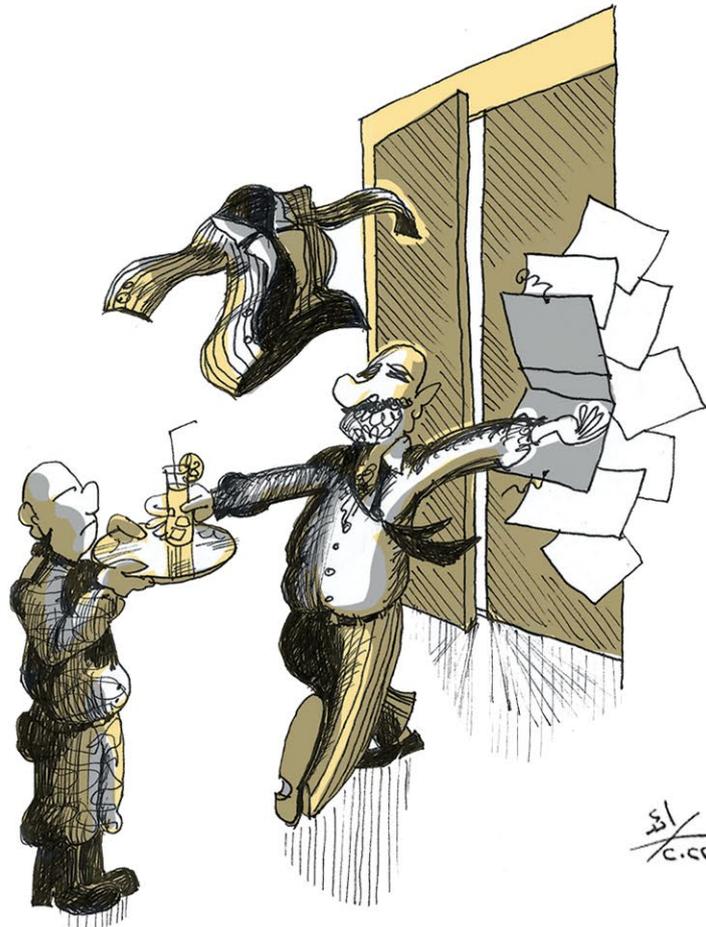
6. من البَيِّن أنّ نسبة قبول المقترحات المشتركة بين الكتل هي عموماً ضعف نسبة قبول المقترحات المقدّمة من كتلة واحدة. إنّما يُلاحظ تفاوت في هذا المجال بين مختلف الكتل، بخاصة الكبرى منها، بما يؤشّر إلى قدرات متباينة بينها في تمرير اقتراحاتها. ففيما تميزت كتلة «الوفاء للمقاومة» من بين الكتل الكبرى بأنّ نسبة قبول الاقتراحات التي تفرّدت في تقديمها كانت أعلى من نسبة قبول الاقتراحات المشتركة مع كتل أخرى، بدا الفارق بين هاتين النسبتين ضئيلاً بالنسبة إلى كتلتيّ «التنمية والتحرير» و«المستقبل»؛

7. بالنسبة إلى طرح الأسئلة على الحكومة، نلاحظ أنّ «المستقلين»، هم أيضاً، كانوا الأكثر نشاطاً خلال الولاية، بحيث سجّلوا خلال الولاية 46 سؤالاً مقابل 34 و24 لـ «لبنان القوي» و«الجمهورية القوية». في المقابل، سجّلت كتلتنا «المستقبل» و«الوفاء للمقاومة»، تبعاً، ستة وثلاثة أسئلة فقط؛

8. يُبيِّن التقرير تبايناً في نشاط الكتل على صعيد المبادرة التشريعية بين الفترتين السابقة واللاحقة لـ 17 تشرين 2019. فباستثناء «الجمهورية القوية»، زادت الكتل الكبرى من حيث المبدأ نشاطها في المبادرة التشريعية في الفترة الثانية. وقد بلغت نسبة الزيادة 100% بالنسبة إلى كتلة «الوفاء للمقاومة» و66% بالنسبة إلى كتلة «اللقاء الديمقراطي» التي تجاوزت 66%. إلّا أنّ الأرقام تُبيِّن أنّ هذه الزيادة في المبادرة التشريعية للكتل تُرجعت بشكل خاصّ في زيادة المتوسط الشهري للاقتراحات المقدّمة من كتلة واحدة من 9.1 (متوسط ما قبل 17 تشرين) إلى 13.2 (متوسط ما بعد 17 تشرين). في المقابل، بقيت المبادرة التشريعية المشتركة على حالها (متوسط 2.5 شهرياً) في كلتا الفترتين. كما يُلاحظ أنّ زيادة الاقتراحات المقدّمة من أكثر من نائب من إحدى الكتل بلغت 75% في حين اقتصرت زيادة الاقتراحات الفردية على 31% فقط. يُستشفّ من ذلك أنّ الكتل عزّزت التعاون داخلها لتطوير المبادرة التشريعية الصادرة عنها أقلّه من الناحية الكمية، في حين أنّ تعاونها الخارجي بقي على حاله. وهذا الأمر إنّما يشكّل مؤشراً إلى أنّ ارتفاع نسبة الاقتراحات بعد 17 تشرين قد شكّل عملاً سياسياً لإبراز دور الكتلة أكثر ممّا شكّل عملاً تشريعياً للردّ على التحديات الاجتماعية التي فرضتها الأزمة. في المقابل، لقد تراجع النشاط الرقابي المتمثّل في طرح الأسئلة على الحكومة.

القسم الرابع:

نشاط النواب



ما الأعمال التي قام بها النواب في إطار عملهم البرلماني؟ ما نسبة حضورهم للمشاركة في أعمال اللجان؟ ما الأعمال الرقابية والتشريعية التي قاموا بها؟ وهل لاحظ تمايزاً بين النواب الرجال والنائبات النساء لجهة نشاطهم ونشاطهنّ كماً ونوعاً؟ وأخيراً، كيف تأثّر عمل النواب بعد 17 تشرين؟ نسعى في ما يلي إلى الإجابة عن هذه الأسئلة جميعاً.

تمهيد: العقبات أمام التقييم

على صعيد المشاركة في الهيئة العامة، يبقى من غير الممكن تقييم نشاط النواب بشكل دقيق، على صعيديّ حضورهم وتصويتهم داخل الهيئة العامة، نظراً إلى انعدام الشفافية وصعوبة الوصول إلى المعلومات في ظل غياب التصويت الإلكتروني من جهة، واستحالة الوصول إلى محاضر جلسات الهيئة العامة من جهة أخرى (فآخر محضر جلسة منشور على موقع مجلس النواب يعود إلى عام 2017).

ونجد صعوبة أيضاً على صعيد تقييم نشاطهم الفعلي داخل اللجان، ونوعية مداخلاتهم، وجهدهم في العمل على صياغة المقترحات، إذ تتسم جلسات اللجان والمحاضر والمناقشات بالسرية (ما لم تقرّر اللجنة خلاف ذلك)، بحسب المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

من هنا، يقتصر تقييمنا على مستوى نشاط النواب بقياس أربعة أمور: مشاركتهم في اللجان النيابية (الانتساب إليها وحضور اجتماعاتها)، مبادرتهم التشريعية، مدى ممارستهم صلاحية الطعن في القوانين أمام المجلس الدستوري، وأخيراً مدى ممارستهم صلاحية الرقابة على السلطة التنفيذية.

وبعدما بدأت الولاية بـ 128 نائباً، طرأ خلالها تبدّل على مجموع عدد النواب لسببين: أوّلهما انفجار مرفأ بيروت في الرابع من آب 2020 الذي دفع ثمانية نواب إلى تقديم استقالتهم من المجلس النيابي³⁰؛ والثاني، وفاة أربعة نواب خلال سنة 2021³¹. وعليه، انخفض مجموع النواب في نهاية 2021 ليصل إلى 116 نائباً من دون أن تبادر السلطات إلى إجراء انتخابات جزئية خلال المهل القانونية. الانتخابات الفرعية الوحيدة التي تمّ الإعداد لإجرائها خلال هذه الولاية كانت بعد استقالة النائب نواف الموسوي في 19 تموز 2019 على خلفية الاعتداء الذي تعرّضت له ابنته من قبّل طليقها، إلّا أنّ النائب حسن عز الدين فاز فيها بالتركية.

وبهدف التبسيط، سنعتمد لغاية احتساب متوسط الأداء النيابي عدد 123.45 نائباً للولاية، وهو متوسط يأخذ بعين الاعتبار عدد النواب الفعلي الذي اختلف في المراحل المختلفة من الولاية.

30. كامل كتلة «الكتائب»، نائبان من كتلة «اللقاء الديمقراطي»، ونائبان من كتلة «الستقلين»، ونائب من كتلة «لبنان القوي».

31. النواب ميشال المرّ، مصطفى الحسيني، فايز غصن وجان عبيد.

1. على صعيد المشاركة في اللجان النيابية

نعمد هنا إلى تقييم معطيات عدة: من جهة أولى، مدى انتساب النواب إلى اللجان ومدى مشاركتهم في اجتماعات اللجان المختلفة.

أ. عدم الانتساب إلى اللجان بدون عذر

إنّ العدد الإجمالي لأعضاء اللجان النيابية الدائمة 214، وقد مُلئت جميع مراكز العضوية فيها في انتخابات أعضاء اللجان التي حصلت على مدى الولاية وعددها أربعة.³²

وحيث كان المنتسبون إلى اللجان ثابتين في مواقعهم بشكل كبير خلال الولاية، لم تخلُ عضوية اللجان ورئاستها من بعض التعديلات إثر وفاة أو استقالة نواب وإثر خروج بعضهم من كتلتهم.

عدم الانتساب إلى اللجان مع عذر

لا يجوز الجمع بين عضوية اللجان ورئاسة المجلس النيابي أو نيابة الرئاسة أو الوزارة بحسب المادة 25 من النظام الداخلي للمجلس النيابي. تبرز هذه القواعد عدم انتساب نائبيّن كلياً إلى أيّ لجنة خلال الولاية وهما: رئيس مجلس النواب نبيه بري ونائبه إليي الفرزلي.

وتبرز هذه القواعد عدم انتساب 17 نائباً إلى أيّ لجنة لفترة من الولاية بفعل توزيعهم من دون أن تبرز عدم انتسابهم إلى أيّ منها بعد خروجهم من الحكومة:

- من 15 أيار 2018 إلى 31 كانون الثاني 2020: رئيس الحكومة سعد الحريري (مع الأخذ بعين الاعتبار فترة تصريفه الأعمال الممتدة من 15 أيار 2018 إلى 31 كانون الثاني 2019 - تاريخ تشكيله الحكومة - وبين 29 تشرين الأوّل 2019 - تاريخ استقالته - إلى 21 كانون الثاني 2020 - تاريخ تشكيل حكومة حسان دياب)؛

- من 21 أيلول 2021 حتى نهاية الولاية: رئيس الحكومة نجيب ميقاتي؛
- من 15 أيار 2018 إلى 31 كانون الثاني 2019: الوزراء مروان حمادة، طلال أرسلان، غازي زعيتر، علي حسن خليل، جبران باسيل، نهاد المشنوق، بيار بو عاصي، محمد كباره، وسيزار أبي خليل؛
- من 31 كانون الثاني 2019 إلى 21 كانون الثاني 2020: الوزراء أكرم شهيب، علي حسن خليل، وائل أبو فاعور، جبران باسيل، الياس بو صعب، وغسان عطا الله.

أمّا النائبة عناية عز الدين فقد خالفت النظام الداخلي في فترة وجودها في حكومة الرئيس الحريري المصوّفة للأعمال ابتداءً من تاريخ انتخاب المجلس الجديد حيث كانت عضواً في لجنة الصحة العامة ولجنة البيئة وترأست لجنة المرأة والطفل.

32. 2018/7/17 و 2018/10/16 و 2020/10/20 و 2021/19/10.

عدم الانتساب إلى اللجان بدون عذر

بعد تحديد المستفيدين من عذر لعدم دخولهم اللجان طيلة ولاية المجلس وهما الرئيس ونائبه، وبعد تفصيل أسماء المستفيدين من عذر مؤقت وهم من تولّى من النواب مناصب وزارية وذلك فقط خلال تولّيهم هذه المناصب، يبقى أنّ عدداً من النواب لم ينتسبوا، بدون أيّ عذر مشروع، إلى أيّ لجنة نيابية، وهم:

أسعد حردان (رئيس حزب ورئيس كتلة)، تمام سلام (رئيس وزراء سابق)، تيمور جنبلاط (رئيس كتلة)، جان عبيد، فايز غصن، جبران باسيل (رئيس حزب ورئيس كتلة، عندما لم يكن وزيراً)، جميل السيّد، ستريدا طوق، سعد الحريري (رئيس وزراء سابق ورئيس كتلة، عندما لم يتراأس حكومة)، طلال أرسلان (رئيس كتلة ورئيس حزب، عندما لم يكن وزيراً)، فيصل كرامي (وزير سابق)، محمد رعد (رئيس كتلة)، محمد كبراة (عندما لم يكن وزيراً)، ميشال المرّ، نجيب ميقاتي (قبل تولّيهِ رئاسة مجلس الوزراء في تاريخ 21 أيلول 2021)، وائل أبو فاعور (وزير سابق).

ويتميّد من هذا التعداد أنّ أكثرية من لم ينتسبوا إلى أيّ لجنة هم رؤساء أحزاب أو رؤساء كتل نيابية، أو من ترأّسوا مجالس الوزراء أو تولّوا مناصب وزارية. بمعنى آخر، تُظهر هذه المعطيات وجود فئتين من النواب: فئة تنتسب إلى اللجان، وفئة أخرى يُعدّون أنفسهم في مصافّ «المراجع» أو «الشخصيات» أو «الزعامات» اللّغويّة من الانخراط في عمل اللجان. ويشكّل هذا التوجّه تجلياً إضافياً لنظام المقامات في لبنان الذي يُفرغ عمل المؤسسات ليقم مكانه نظاماً سياسياً هجيناً.

ب. حضور الاجتماعات

لا تسمح آليات انعقاد الهيئة العامة بمعرفة حضور النواب فيها، ما يحرمنا من قياس نشاط النائب على هذا المستوى.

تبعاً لذلك، ما نتطلّع إليه في هذا المقطع هو قياس مدى مواظبة النواب على المشاركة في أعمال اللجان التي انتسبوا إليها، قبل أن نسعى إلى قياس مدى مواظبتهم على المشاركة في أعمال مجمل لجان المجلس، سواء انتسبوا إليها أم لم ينتسبوا إليها.

الحضور في اللجان التي انتسب إليها

أحد المعايير التي يمكن اعتمادها في هذا المضمار هو مدى التزام النواب بحضور اجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها، وعدم تغيبهم عنها. ويبلغ متوسط التزام النواب (أي عدد الاجتماعات التي حضرها مجموع النواب في لجانهم مقسوم على عدد الاجتماعات التي عقدتها هذه اللجان) 60.08% خلال الولاية. ونشير إلى أنّ 51 نائباً، من أصل 111 انتسبوا إلى لجان، كان التزامهم أقلّ من المتوسط في لجانهم.

أمّا المعيار الثاني، المُكمل للمعيار السابق، فيتمثّل في متوسط عدد الاجتماعات للنواب في اللجان التي انتسبوا إليها. وقد لجأنا إلى هذا المعيار طالما أنّ نسبة الالتزام قد تعطينا انطباعات خاطئة في حال كان عدد اجتماعات اللجان متدنياً. وقد بلغ هذا المتوسط 64.2 اجتماعاً في الولاية للنائب في لجانها، أي بحدود 1.3 اجتماع شهرياً. بالتالي، نسجّل أنّ 50 نائباً تخطّوا هذا المتوسط، و61 نائباً سجّلوا أقلّ من هذا المتوسط.

مع العلم أنّ هذه الأرقام لم تأخذ بعين الاعتبار عدداً من النواب الذين لم يحضروا أيّ اجتماع كأعضاء في لجنة لعدم انتسابهم إلى أيّ لجنة، وقد ذكرناهم أعلاه.

النواب الأقلّ حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها	النواب الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها
نعمة طعمة: اجتماعاً واحداً	بلال عبد الله: 187 اجتماعاً
نهاد الشنوق: ثلاث اجتماعات	إبراهيم الموسوي: 153 اجتماعاً
الياس بو صعب: ثلاث اجتماعات	إبراهيم عازار: 146 اجتماعاً
أكرم شهيب: أربعة اجتماعات	أمين شري: 140 اجتماعاً

رسم 4.1: النواب الأكثر والأقلّ نشاطاً بحسب عدد الاجتماعات التي حضروها في اللجان التي ينتسبون إليها بين عامي 2018 و2022.

الحضور داخل وخارج اللجان المنتسب إليها

مع التذكير بما أشرنا إليه في مقدّمة هذا القسم لجهة شخّ المعلومات المتوفّرة عن نوعية مداخلاتهم وجهدهم الفعلي داخل اللجان، في ظلّ غياب الشفافية، يبقى ذا دلالة قياس نشاط النواب في اللجان بغضّ النظر عن انتسابهم إليها أو عدمه.

فإذا أردنا إضافة الاجتماعات التي حضرها النائب في لجان (دائمة ومشتركة) ليس عضواً فيها، يرتفع متوسط عدد الاجتماعات لكلّ نائب طوال الولاية إلى 104.65، أي 2.18 اجتماعين شهرياً. ذلك مع العلم أنّ هذا المتوسط الذي توصلنا إليه لا ينتج عن سلوك متقارب للنواب، بل عن اختلاف كبير بسلوكهم حيث حضر بعضهم صفر اجتماع بينما حضر آخرون 377 اجتماعاً خلال الولاية.

ولفهم دلالات متوسط عدد الاجتماعات للنواب (أي إلى أيّ مدى يدلّ على سلوك متقارب للنواب أو على العكس، إلى أيّ مدى هو ناتج عن اختلاف كبير في هذا السلوك بين نائب وآخر)، تقتضي الإشارة إلى ما يلي:

- القيمة الصغرى هي صفر ولم يحضر ثمانية نواب أيّ اجتماع،
- حضر 25% من النواب بين 0 و44 اجتماعاً؛
- و25% منهم بين 44 و91 اجتماعاً؛
- و25% منهم بين 91 و155 اجتماعاً؛
- و25% منهم بين 155 و377 اجتماعاً.

النواب الأقلّ حضوراً لاجتماعات اللجان الدائمة والمشاركة	النواب الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجان الدائمة والمشاركة
وائل أبو فاعور، جبران باسيل: ستة اجتماعات	قاسم هاشم: 378 اجتماعاً
سعد الحريري، تمام سلام: اجتماعان	عدنان طرابلسي: 347 اجتماعاً
فيصل كرامي، نجيب ميقاتي، طلال أرسلان، أسعد حردان، نعمة طعمة: اجتماع واحد	بلال عبد الله: 343 اجتماعاً
ميشال اللز، محمد رعد، ستريدا طوق، تيمور جنبلاط، فايز غصن، جان عبيد، محمد كيارة: 0 اجتماع	أمين شري: 334 اجتماعاً

رسم 4.2: النواب الأكثر والأقلّ نشاطاً بحسب عدد اجتماعات اللجان الدائمة والمشاركة التي حضروها بين عامي 2018 و2022.

2. على صعيد المبادرة التشريعية (عدد اقتراحات القوانين المقدّمة)

نتطلّع هنا إلى تقييم المبادرة التشريعية للنواب، أي نشاطهم على صعيد تقديم اقتراحات قوانين جديدة إلى البرلمان. وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ مجموع الاقتراحات التي قدّمها النواب في سياق مبادرتهم التشريعية قد بلغ 696 اقتراحاً مختلفاً ما يمثل 90.44% من مجموع المقترحات التشريعية الواردة إلى المجلس النيابي في هذه السنة، طالما أنّ مجموع مشاريع القوانين التي وصلت إلى المجلس النيابي بلغت 113 (11 منها وردت بموجب موافقة استثنائية صادرة عن رئيسي الجمهورية والحكومة وهي مشاريع قوانين تحوم حولها شبهة عدم دستورية فاقعة).

ويُلاحظ تالياً أنّ متوسط المبادرة التشريعية بلغ 5.6 اقتراحات لكلّ نائب خلال الولاية (أي 1.4 سنوياً)، علماً أنّ 318 منها قدّمت بصيغة المعجل المكرّر، أي ما يعادل نسبة 45.69% من مجموع الاقتراحات.

والجدير بالذكر أنّ متوسط المبادرة التشريعية للنائب الواحد كان قد بلغ 1.28³³ عام 2021 و1.3 عام 2019، في حين كان قد قفز عام 2020 (أي مباشرة ما بعد الانهيار وانتفاضة 17 تشرين) إلى 1.9 اقتراح لكلّ نائب.

أ. نشاط النواب التشريعي

من المهم قياس المبادرة التشريعية على صعيد كل نائب. ويمكن على هذا الصعيد إبداء الملاحظات التالية:

- قدّم 25% من النواب أقل من 5 اقتراحات خلال الولاية (من بينهم تسعة لم يقدّموا أيّ اقتراح)؛
- قدّم 25% من النواب بين 5 و11 اقتراحاً خلال الولاية؛
- قدّم 25% من النواب بين 11 و19 اقتراحاً خلال الولاية؛
- قدّم 25% من النواب بين 18 و88 اقتراحاً خلال الولاية.

ذلك مع العلم أنّ الاقتراح يمكن أن يكون مشتركاً مع نواب آخرين.

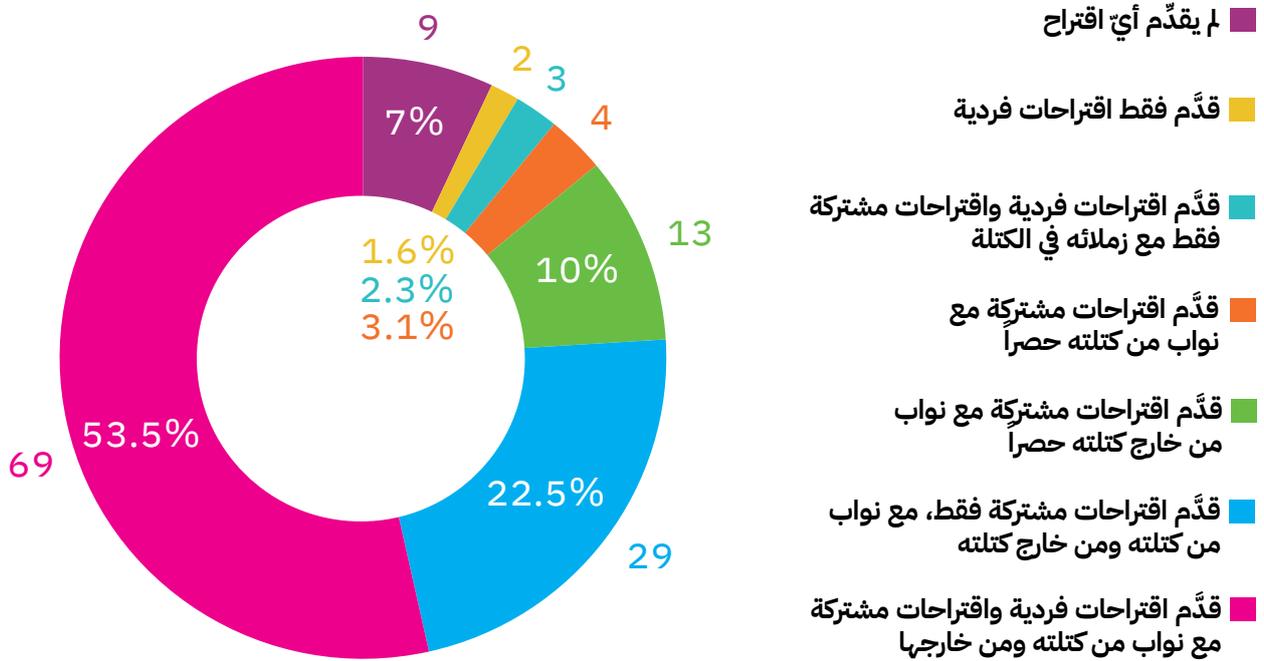
النواب الأقلّ نشاطاً خلال الولاية لم يسجّل تقديم تسعة نواب أيّ اقتراح، هم:	النواب الأكثر نشاطاً خلال الولاية
أسعد حردان، جان عبيد، سعد الحريري، علي عسيران، محمد كباره، ميشال المرّ، نبيه بزي، نهاد المشنوق، وليد البعري.	بلال عبد الله 89 اقتراحاً
تمام سلام، مصطفى حسين، نعمة طعمة، إدي دمرجيان، علي خريس: اقتراح واحد	بوليت يعقوبيان 69 اقتراحاً
حسن عز الدين، ستريدا طوق، سليم سعادة، فايز غصن، محمد سليمان، هنري شديد: اقتراحان	جورج عقيص 65 اقتراحاً
فريد الخازن، شوقي الدكاش، طلال أرسلان، نواف الموسوي، وائل أبو فاعور، نعمة افرام، سمير الجسر: ثلاثة اقتراحات	عناية عز الدين: 36 اقتراحاً
علي عمار، بكر حجيري: أربعة اقتراحات	

رسم 4.3: النواب الأكثر والأقلّ نشاطاً بحسب عدد الاقتراحات التي تقدّموا بها بين عامي 2018 و2022

33. نسبة محتسبة من أصل 120 نائباً فعلياً في بداية 2021.

ب. نسب تعاون النواب في تقديم الاقتراحات

في هذا الصدد، سنحاول قياس مدى تعاون النواب مع نواب من كتلتهم أو من خارجها بمناسبة تقديم اقتراحاتهم.



رسم 4.4: توزع النواب بحسب عدد الاقتراحات التي تقدّموا بها ومدى تعاونهم مع نواب وكتل أخرى.

وعلى ضوء الرسم أعلاه، أمكن إبداء الملاحظات الآتية:

- تسعة نواب لم يقدموا أي اقتراح؛
- نائبان فقط قدّما اقتراحات فردية حصراً، علماً أنّ كلاّ منهما قدّم اقتراحاً واحداً؛
- عدا ذلك، فإنّ سائر النواب (118 نائباً) تعاونوا فعلياً مع نواب آخرين من داخل كتلتهم أو خارجها في مبادراتهم التشريعية، علماً أنّ ثلاثة منهم فقط حصروا هذا التعاون داخل كتلتهم. إلّا أنّ تشارك هذا العدد الكبير من النواب في مبادرات تشريعية مشتركة مع نواب من كتلتهم ومن خارجها لا يعني أنّ التشارك كان الطريق التي سلكوها في أغلب الحالات في هذا المجال، بل هي كانت، على العكس من ذلك، الطريق الأقل سلوكاً. وما يؤكّد ذلك أنّ 72 نائباً منهم قدّموا ما مجموعه 368 اقتراحاً فردياً، أي ما يشكّل 52.8% من مجمل المقترحات، وأنّ جلّهم قدّموا ما مجموعه 200 اقتراح مع نواب من كتلتهم فقط، أي ما يشكّل 28.7% من المقترحات. بمعنى أنّ نواب هذه الفئة التي شاركت فعلياً في مبادراتها التشريعية مع نواب آخرين قد اختاروا في 80% من مبادراتهم التشريعية القيام بها بمفردهم أو بمعيّة نواب من كتلتهم حصراً؛
- بخصوص الاقتراحات الفردية، قدّمها 74 نائباً فقط، بمعنى أنّ 55 من النواب لم يقدموا أي اقتراح فردي (منهم تسعة لم يقدموا أي اقتراح).

3. على صعيد العمل الرقابي على السلطة التنفيذية

وَجَّهَ 152 سؤالاً كتابياً إلى الحكومة خلال الولاية.

وقد استخدم هذه الصلاحية الدستورية 53 نائباً ومنهم أكثر من مرّة، هم:

بوليت يعقوبيان (24)، فؤاد المخزومي (19)، جورج عقيص (15)، بلال عبد الله (تسعة)، إدكار طرابلسي، فريد البستاني، شامل روكز (سبعة أسئلة لكل منهم)، سامي الجميل، نقولا صحنوي، ماريو عون (ستة أسئلة لكل منهم)، نعمة افرام، جبران باسيل، هادي أبو الحسن، حكمت ديب، عماد واكيم، ياسين جابر، إدكار معلوف (خمسة أسئلة لكل منهم)، عاصم عراجي، أنطوان حبشي، فادي سعد، أنور خليل (أربعة أسئلة لكل منهم)، حسين الحاج حسن، الياس حنكش، مروان حمادة، ألسكندر ماطوسيان، زياد حواط (ثلاثة أسئلة لكل منهم)، أنيس نصار، أنطوان بانو، هنري الحلو، شوقي دكاش (سؤالان لكل منهم)، جميل السيد، ألبير منصور، إبراهيم كنعان، ميشال ضاهر، محمد خواجه، رولا الطباش، ميشال معوض، إدي أبي اللع، أكرم شهيب، محمد الحجار، ميشال موسى، فيصل الصايغ، هادي حبيش، هاكوب ترزيان، جوزف إسحق، وهي قاطيشا، غازي زعيتر، قاسم هاشم، إلي الفرزلي، نقولا نحاس، سيزار أبي خليل، أسعد درغام، وفريد الخازن (سؤال واحد).

تمحورت معظم الأسئلة حول مواضيع أساسية هي:

1. الموضوع المالي في شقّين: التدقيق في حسابات مصرف لبنان وقرارات مصرف لبنان حيث نجد 14 سؤالاً عن التدقيق الجنائي (مقدّمة من النائب فؤاد مخزومي، وتكتل «لبنان القوي»، ومجموعة من النواب، هم قاسم هاشم وغازي زعيتر وإيلي الفرزلي ونقولا نحاس وبوليت يعقوبيان)، وسؤالاً حول لجنة الرقابة على المصارف (فؤاد مخزومي)؛ وسؤالين حول التعميم 154 الصادر عن مصرف لبنان (الأول من النائب ياسين جابر والثاني من النائب فؤاد المخزومي) ووجّهة وآلية صرف مبلغ 4.5 مليار دولار من إصدارات اليوروبوند (قدّمه النائب نعمة افرام)؛ وسؤالاً حول التلاعب بسعر الدولار وهدر حقوق المواطنين (قدّمه النائب بلال عبدالله).

2. موضوع الكهرباء: حيث نجد أسئلة حول عقد البواخر والإجراءات المتخذة لتفادي العتمة بعد توقّفها (قدّمه النائب أنور خليل)، وحول تأمين الحماية منعاً للتعدّيات على محطّتي التحويل الرئيسيّتين (الحرش وبعلبك) التابعتين لمؤسسة كهرباء لبنان (مقدّم من تكتل «الجمهورية القوية»)، ووضع كهرباء زحلة مع قرب انتهاء مدة الامتياز (قدّمه النائب جورج عقيص)، وموضوع مسار تلزيم معمل دير عمار2- و مصير المفاوضات مع المتعهد لتحويله من عقد EPC إلى BOT (مقدّم من النائب ياسين جابر)، وأخيراً، موضوع التفاوت غير المبرر في كمية الفيول المستوردة لصالح شركة كهرباء لبنان بين العامين 2018 و2019 (قدّمه النائب بلال عبدالله).

3. موضوع عدم انعقاد مجلس الوزراء طيلة فترة تصريف أعمال حكومة الرئيس حسان دياب: حيث ورد فيه سؤالان قدّمهما النائب فؤاد مخزومي ونواب تكتل «لبنان القوي».

4. موضوع تلوث نهر الليطاني وبحيرة القرعون: (حيث نجد سؤالين قدّمهما النائب فؤاد مخزومي، وسؤالاً قدّمه النائب أنور خليل، وسؤالاً قدّمه من النائب حسين الحاج حسن)، وسدّ بسري (قدّمه النائب فؤاد المخزومي). كما وردت أسئلة مرتبطة بموضوع التلوث البيئي إجمالاً (حيث نجد سؤالين، الأول قدّمه النائب شامل روكز، والثاني النائب فريد الخازن).

5. موضوع تنظيم السلطة القضائية: حيث نجد سؤالاً حول **قانون استقلال السلطة القضائية** (قدّمه النائب نعمة افرام) وآخر حول سبب تأخر وزير الداخلية والبلديات من تسليم **علم وخبر لجمعية نادي قضاة لبنان** (قدّمه النائب جورج عقيص)، وأخيراً، موضوع **إنشاء محاكم درجة أولى إدارية** في المناطق اللبنانية (قدّمته النائبة بوليت يعقوبيان).

6. موضوع التوظيفات العشوائية ومخالفة القانون: بخاصة في القطاع العام (نجد أسئلة قدّمها النواب بوليت يعقوبيان، زياد حواط ، شامل روكز، ورولا الطبخ منفردين).

7. موضوع انفجار مرفأ بيروت: (سؤال قدّمه النائب هادي حبيش)، وحول إجراء تحقيق دولي في هذه القضية (قدّمه النائب فؤاد المخزومي). كما ورد سؤال حول عدم تطبيق القانون رقم 194 الصادر في تاريخ 2020/10/22 «حماية المناطق المتضررة نتيجة الانفجار في مرفأ بيروت و دعم وإعادة إعمارها» (قدّمه النائب نقولا الصحنوي). وأخيراً، ورد سؤال حول تهديد المحقق العدلي في جريمة المرفأ القاضي طارق البيطار (قدّمه نواب «الجمهورية القوية»)، وحول المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء (قدّمه النائب الياس حنكش).

8. وردت أسئلة حول المراسيم التطبيقية لقوانين عدة صادرة وتنفيذ القوانين (قدّمها النواب نعمة افرام وبوليت يعقوبيان وكتلة «لبنان القوي»، منفردين؛ كما وتطبيق أحكام قانون الإثراء غير المشروع مقدّم من النائب شامل روكز؛ والتحويلات إلى الطلاب اللبنانيين في الخارج (فؤاد مخزومي)؛ وامتناع أشخاص القانون العام عن تنفيذ الأحكام القضائية (مقدّم من النائبة بوليت يعقوبيان).

9. فضلاً عن أسئلة متفرقة حول:

- ملفات التهجير في كل من منطقة حيلان ومنطقة الية-مية (مقدّمة من النائب إدكار طرابلسي)؛
- الاعتقالات التعسّفية والتعذيب (قدّمه النائب بلال عبدالله)؛
- إطلاق النار على المتظاهرين في بيروت بالرصاص الحي، تحديداً نهار السبت 2020/8/8 (قدّمه النائبان فادي سعد وجورج عقيص)؛
- إجراءات الحكومة لحماية القطاعات الإنتاجية وتوفير فرص العمل (قدّمه النائب حسين الحاج حسن)؛
- تهريب مادّي المازوت والطحين، المدعومتين، إلى سوريا (مقدّم من النائب سامي الجميل)، وترسيم الحدود مع سوريا (سؤالان مقدّمان من كل من النائب سامي الجميل وفؤاد المخزومي)؛
- عدم صيانة طائرات الحرائق (قدّمته النائبة بوليت يعقوبيان)؛
- مصير عائدات البترول المحقّقة والمخالفات المرتكبة بشأنها («الجمهورية القوية»)
- موقف الحكومة من تصريحات علي حاجي زادة قائد القوات الجوية في الحرس الثوري الإيراني («الجمهورية القوية»)، وموضوع استيراد النفط الإيراني («الجمهورية القوية»)
- تسجيل حوالي 14 ألف مغترب لبناني للمشاركة في الانتخابات النيابية («الجمهورية القوية»).

4. على صعيد الطعن في القوانين أمام المجلس الدستوري

قدّمت 10 طعون في دستورية القوانين خلال الولاية، أحدها من قِبَل رئيس الجمهورية³⁴، وآخر من قِبَل رئيس طائفة.³⁵

34. وهو الطعن بالقانون النافذ حكماً رقم 7 «تحديد آليّة التعيين في الفئة الأولى في الإدارات العامّة وفي المراكز العليا في المؤسسات العامّة».

35. وهو الطعن بالقانون رقم 140 «تمديد ولاية الهيئتين الشرعية والتنفيذية للمجلس الإسلامي العلوي» وتقدّم به محمد خضر بصفته رئيس المجلس الإسلامي الأعلى.

وُنُبِّئَ في ما يلي القوانين التي تناولتها الطعون المقدّمة من قبَل نواب، وهوية المشتركين في تقديمها (والكتل التي ينتمون إليها):

القانون	الكتل المشاركة في الطعن في دستورية القانون
نقل صلاحيات الهيئة الناظمة للكهرباء إلى مجلس الوزراء.	- بوليت يعقوبيان، أسامة سعد المصري (كتلة «المستقلين»); - نقولا نحاس، علي درويش (كتلة «الوسط المستقل»); - فيصل كرامي، جهاد الصمد (كتلة «اللقاء التشاوري»); - مروان حمادة (كتلة «اللقاء الديمقراطي»); - سامي الجميل، الياس حنكش، نديم الجميل (كتلة «الكتائب»).
قانون الموازنة لعام 2019 رقم 144	- إدي دمرجيان، بوليت يعقوبيان، فؤاد المخزومي (كتلة «المستقلين»); - عبد الرحيم مراد (كتلة «اللقاء التشاوري»); - سامي الجميل، الياس حنكش، نديم الجميل (كتلة «الكتائب»); - جان طالوزيان (كتلة «الجمهورية القوية»); - أسعد حردان (الكتلة «القومية الاجتماعية»); - اسطفان الدويهي (كتلة «التكتل الوطني»); - شامل روكز (كتلة «لبنان القوي»).
قانون الموازنة لعام 2020 رقم 6.	- بوليت يعقوبيان (كتلة «المستقلين»); - الياس حنكش (كتلة «الكتائب»); - جورج عقيص، إدي أبي اللمع، جوزف اسحق، عماد واكيم، زياد حواط (كتلة «الجمهورية القوية»); - فريد الخازن (كتلة «التكتل الوطني»); - فيصل الصايغ، بلال عبد الله (كتلة «اللقاء الديمقراطي»).
قانون تعديل قانون المياه.	- سيزار أبي خليل، حكمت ديب، سليم عون، ماريو عون، روجيه عازار، فريد البستاني، سيمون أبي رميا، إبراهيم كنعان، آلان عون، إدكار معلوف (جميعهم من كتلة «لبنان القوي»).
إعطاء مؤسسة كهرباء لبنان سلفة خزينة لعام 2021.	- جورج عقيص، إدي أبي اللمع، بيار بو عاصي، وهي قاطيشا، عماد واكيم، جوزف إسحق، فادي سعد، أنطوان حبشي، زياد الحواط، وأنيس نصار (جميعهم من كتلة «الجمهورية القوية»).
<u>القانون رقم 44 تاريخ 17/6/2017 (انتخاب أعضاء مجلس النواب).</u>	- جبران باسيل، سليم عون، إبراهيم كنعان، إدكار معلوف، سيزار أبي خليل، سليم خوري، روجيه عازار، ماريو عون، آلان عون، ومصطفى حسين (جميعهم من كتلة «لبنان القوي»).

<p>- جبران باسيل، سيزار أبي خليل، إدكار معلوف، ماريو عون، إدكار طرابلسي، نقولا صحنوي، حكمت ديب، أسعد درغام، ألكساندر ماطوسيان، وسليم خوري (جميعهم من كتلة «لبنان القوي»).</p>	<p>المواد 72، 78، 88، 89، و91 من القانون رقم 2021/244 (قانون الشراء العام).</p>
<p>- محمد خواجه، غازي زعيتر، قاسم هاشم، هاني قبيسي (كتلة «التنمية والتحرير»); - الوليد سكرية، عدنان طرابلسي (كتلة «اللقاء التشاوري»); - بلال عبدالله (كتلة «اللقاء الديمقراطي»); - علي عمار (كتلة «الوفاء للمقاومة»); - ألبير منصور (الكتلة «القومية الاجتماعية»); - أسامة سعد (كتلة «المستقلين»).</p>	<p>القانون رقم 271 تاريخ 2022/3/10 (ترقية رتبة في المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي إلى رتبة ملازم).</p>

رسم 4.5: القوانين التي طعن بها نواب، وهوية المشتركين في تقديمها.

وعمد، بالنتيجة، 55 نائباً إلى استخدام هذه الصلاحية الدستورية ومنهم أكثر من مرّة خلال الولاية، هم:

بوليت يعقوبيان، الياس حنكش، سيزار أبي خليل، ماريو عون (ثلاث مرات)، سامي الجميل، نديم الجميل، جورج عقيص، إدي أبي اللمع، جوزف إسحق، عماد واكيم، زياد حواط، بلال عبدالله، حكمت ديب، سليم عون، روجيه عازار، إبراهيم كنعان، آلان عون، إدكار طرابلسي، جبران باسيل، إدغار معلوف، سليم خوري (مرتين)، نقولا نحاس، علي درويش، فيصل كرامي، جهاد الصمد، مروان حمادة، إدي دمرجيان، فؤاد المخزومي، عبد الرحيم مراد، جان طالوزيان، أسعد حردان، اسطفان الدويهي، شامل روكز، فريد الخازن، فيصل الصايغ، فريد البستاني، سيمون أبي رميا، بيار بو عاصي، وهي قاطيشا، فادي سعد، أنطوان حبشي، أنيس نصار، مصطفى حسين، نقولا صحنوي، أسعد درغام، ألكساندر ماطوسيان، محمد خواجه، غازي زعيتر، قاسم هاشم، هاني قبيسي، الوليد سكرية، عدنان طرابلسي، علي عمار، ألبير منصور، أسامة سعد (مرة واحدة).

5. النساء في البرلمان خلال ولاية 2018-2022

شغلت خلال ولاية المجلس موضوع هذا التقرير ست نساء مركزاً نيابياً في البرلمان اللبناني.

أ. على صعيد توزع النساء بين الكتل النيابية

توزعت النائبات في المجلس بين أربع كتل نيابية كالتالي:

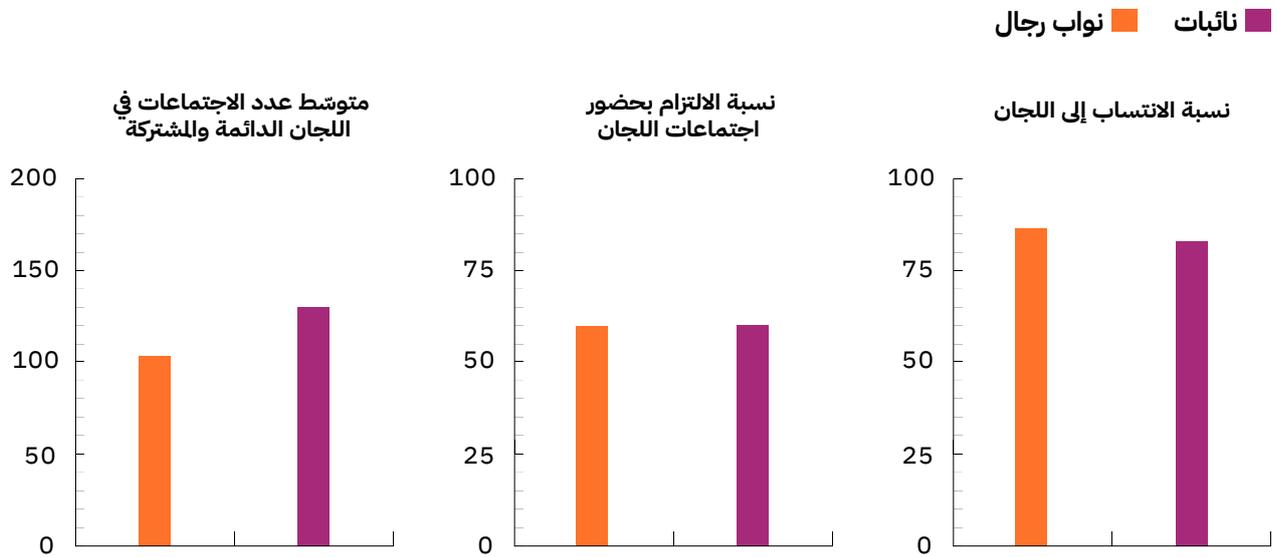
- كتلة «المستقبل» (ثلاث): رولا الطيش؛ ديماء جمالي؛ بهية الحريري؛
- كتلة «التنمية والتحرير» (واحدة) : عناية عز الدين؛
- كتلة «الجمهورية القوية» (واحدة): ستريدا طوق؛
- كتلة «المستقلين» (واحدة): بوليت يعقوبيان.

ب. على صعيد ترؤس اللجان النيابية

اللافت أنّ اثنتيْن من أصل ستّ نائبات ترأّستا لجاناً نيابية، هما النائبة عناية عز الدين التي ترأّست لجنة المرأة والطفل، وبهية الحريري التي ترأّست لجنة التربية والتعليم العالي. بمعنى أنّ النساء حَظيْنَ برئاسات لجان (اثنتيْن من أصل 16) تتجاوز نسبتهن في البرلمان.

ج. على صعيد نشاط النائبات في العمل في اللجان النيابية

هنا، نحاول أن نتناول نشاط النائبات داخل اللجان بشكل خاص. فما مدى انتسابهنّ إلى لجان؟ وما نسبة التزامهنّ بحضور اجتماعات اللجان التي ينتسبن إليها، وما متوسط عدد الاجتماعات التي شاركن فيها بشكل عام؟ وهل يزيد أو ينقص نشاطهنّ في هذا المجال عن نشاط أندادهنّ الرجال، أم أنّه يبقى ضمن المستويات نفسها؟



رسم 4.6: مقارنة بين نشاط النائبات والنواب الرجال في اللجان انتساباً والتزاماً.

بالإمكان هنا إبداء الملاحظات التالية:

- تميّزت النائبة رولا الطباش بكونها النائبة الوحيدة التي انتسبت إلى أربع لجان نيابية؛
- كانت نسبة التزام النواب والنائبات في حضور اجتماعات اللجان التي ينتسبن إليها متقاربة جداً؛
- في المقابل، كان متوسط عدد الاجتماعات التي حضرتها خلال الولاية (131.83) من متوسط عدد الاجتماعات التي حضرها الرجال بنسبة 27%؛
- يبقى أنّ النائبة ستريدا طوق من أقلّ النواب نشاطاً في البرلمان. وجُلّ ما تقدّمت به اقتراحان مشتركان مع نواب من كتلتها خلال كامل الولاية. ولم تكن عضواً في أيّ لجنة ولم تحضر اجتماع أيّ لجنة دائمة أو مشتركة.

د. على صعيد نشاط النائبات في المبادرة التشريعية

سنحاول هنا قياس دور النائبات النساء في المبادرة التشريعية؟ من المهمّ هنا أن نميِّز بين المبادرة التشريعية في شؤون النساء والمبادرة التشريعية في الشؤون الأخرى.

المبادرة التشريعية في شؤون النساء

خلال هذا العقد التشريعي، تم تقديم 26 اقتراحاً تُعنى بتحسين حقوق المرأة ودورها في المجتمع، سوف نعلم إلى ذكرها عبر تصنيفها ضمن خمسة عناوين: 1. حق المرأة في منح الجنسية لأولادها؛ 2. حماية المرأة في الحيزين الخاص والأسري؛ 3. تعزيز حقوق المرأة في مكان العمل؛ 4. تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية؛ وأخيراً، 5. تعزيز مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية. ونحيل القارئ إلى تقارير المرصد البرلماني للأعوام 2019-2020 و2021 والمقالات المخصصة للاطلاع على تفاصيلها.

وعليه، نبدي الملاحظات التالية:

- النائبات كنّ مبادرات في تقديم النسبة الأكبر من القوانين المتصلة بحقوق النساء. وقد بلغت نسبة الاقتراحات التي تعني النساء والمقدمة فقط من نساء 17 من أصل 26، أي ما يعادل 65.3% من الاقتراحات. وترتفع هذه النسبة عند احتساب الاقتراحات المشتركة للجنسين بحيث تصل إلى 76.9%؛
- جلّ الاقتراحات المقدمة من نساء فقط تم تقديمها من نائبة بمفردها، بمعنى أنّنا لم نبيّن طوال الولاية أيّ تضامن نسائي في المبادرة التشريعية في مجال حقوق النساء. وحتى الاقتراحات المشتركة بين نساء ورجال لم توقّعها عموماً إلا امرأة واحدة؛
- النائبات الأبرز في تقديم الاقتراحات المنفردة في قضايا النساء هنّ عناية عز الدين (9)، بوليت يعقوبيان (5)، ديماء جمالي (2)، ورولا الطباش (1). علماً أنّ النائبة بهية الحريري هي الوحيدة التي لم تقدّم أيّ اقتراح متصل بالنساء خلال مدة الولاية؛
- بما يتصل بالمضمون، عمد المجلس النيابي إلى المصادقة على ثلاثة قوانين مرتبطة بالنساء:

- الأول، صدّق في جلسة 26/6/2019 ويرمي إلى إعفاء أولاد المرأة اللبنانية المتزوجة من غير لبناني والحائزين على إقامات مجاملة، من الاستحصال على إجازة عمل.³⁶ غير أنّ رئيس الجمهورية رفض إصداره (وأعادته إلى المجلس النيابي بموجب المرسوم رقم 5271 تاريخ 2019/7/25). وأحيل المرسوم إلى اللجان المشتركة في 2019/7/31، لكنّه لم يُدرّس فيها لغاية تاريخ كتابة هذه السطور.

- الثاني، صدّق في جلسة 2020/12/21 ويرمي إلى تعديل القانون رقم 2014/293، حماية النساء وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري.³⁷ هذا القانون أصبح نافذاً ونُشر في الجريدة الرسمية تحت رقم 2020/204.

- الثالث، صدّق في جلسة 2020/12/21 أيضاً، ويرمي إلى تجريم التحرش الجنسي وتأهيل ضحاياه.³⁸ هذا القانون أصبح نافذاً أيضاً ونُشر في الجريدة الرسمية تحت رقم 2020/205.

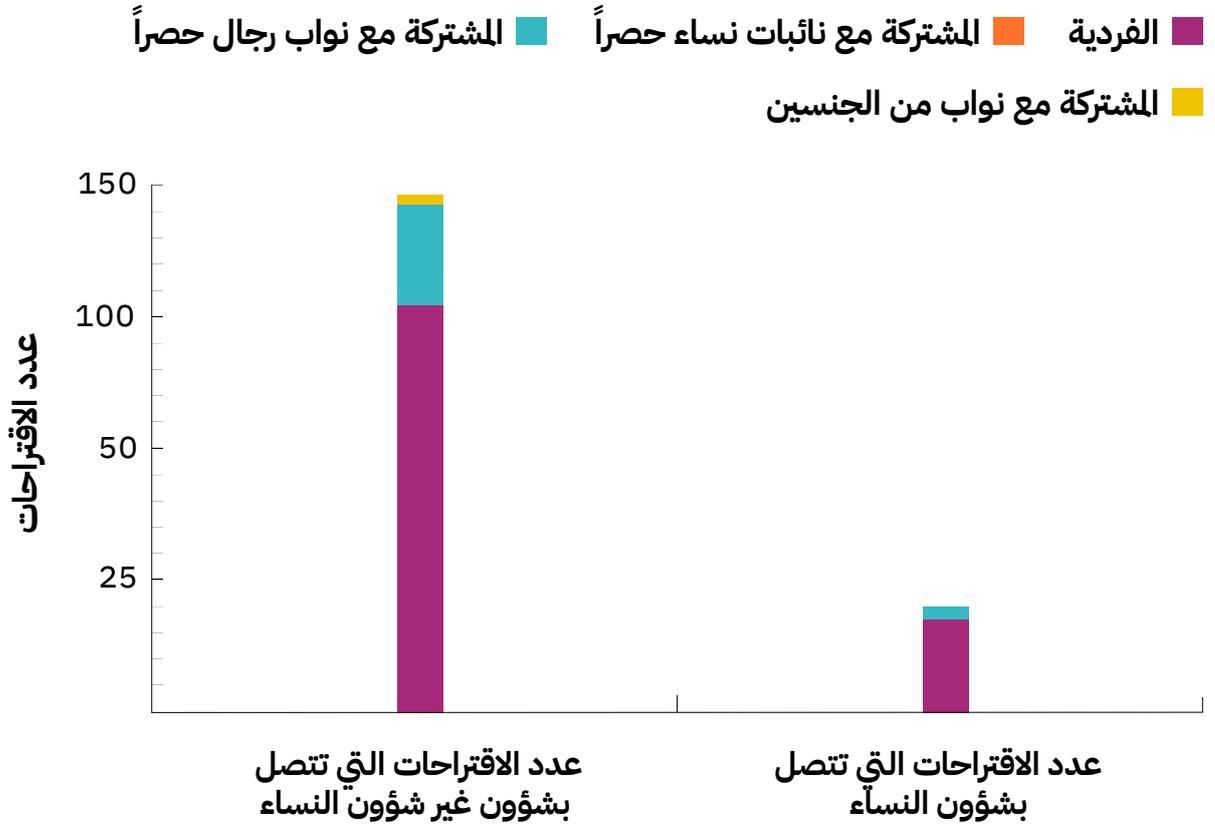
36. النواب علي درويش، نجيب ميقاتي، ونقولا نحاس.

37. اللقّدّم من النواب بوليت يعقوبيان، إدي أبي الممّع، إسطفان دويهي، إبراهيم كنعان، سامي الجميل، شامل روكز، ميشال موسى، نزيه نجم، ونواف الموسوي.

38. اللقّدّم من النائبة عناية عز الدين.

المبادرة التشريعية في الشؤون الأخرى

هنا، سنتناول المبادرة التشريعية للنائبات في الأمور غير المتصلة بالنساء.



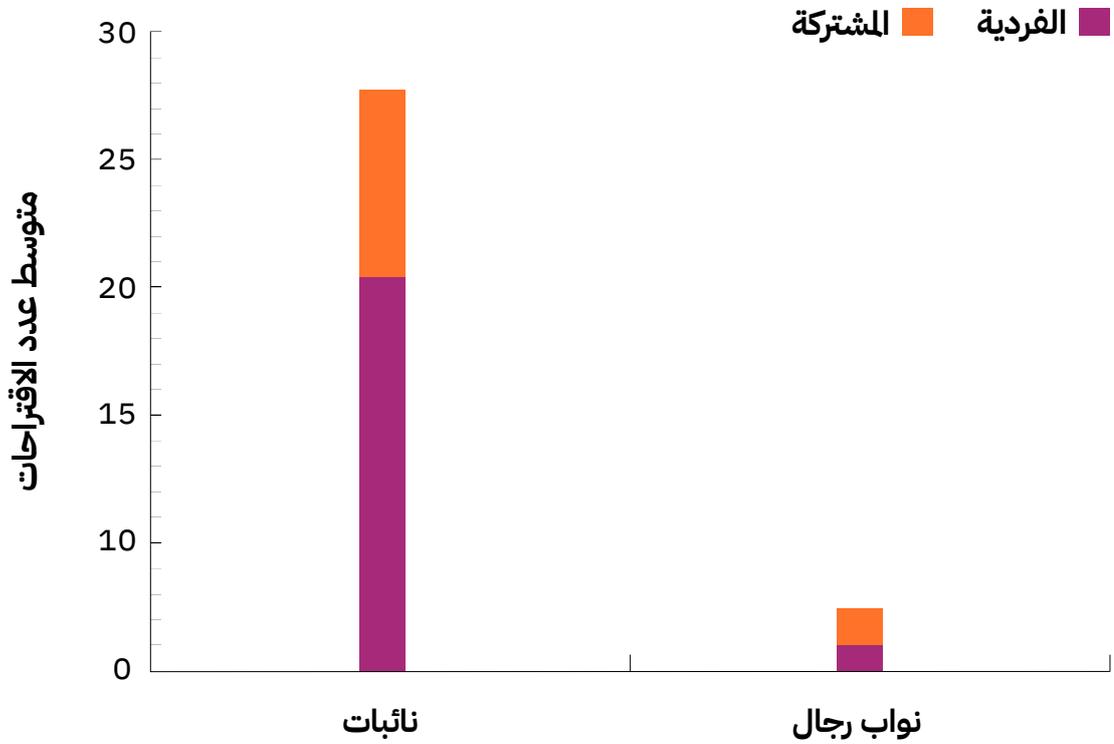
رسم 4.7: عدد اقتراحات النائبات بحسب الموضوع واشتراكهن في تقديمها مع نواب آخرين.

وعلى ضوء الرسم أعلاه، نلاحظ الآتي:

- كان للنائبات مبادرات تشريعية في الشؤون التي لا تتصل بالنساء، بلغت سبعة أضعاف مبادراتهن في الشؤون التي تتصل بالنساء. لكن، هنا أيضاً، لا يظهر أي تضامن نسائي حيث لا نجد أي اقتراح موقَّع من نائبتين أو نائبات نساء حصراً؛
- شاركت النائبات في مبادراتهن التشريعية مع الرجال في غير شؤون النساء أكثر مما تشاركن معهم في شؤون النساء. وعليه، بلغت نسبة الاقتراحات المنفردة للنائبات 71.4% من مجموع الاقتراحات المقدَّمة منهن في غير شؤون النساء، بينما بلغت نسبة الاقتراحات المنفردة للنائبات 85% من مجموع الاقتراحات المقدَّمة منهن في شؤون النساء. ويؤسّر ذلك ربما إلى اعتبار النائبات أنّ لهنّ مشروعية أكبر من زملائهن الرجال في تقديم المقترحات؛
- نلاحظ هنا أيضاً، ارتفاع عدد الاقتراحات الفردية المقدمة من النائبات حيث بلغ مجموع اقتراحاتهن الفردية 122 من أصل 167 أي ما يعادل 73% من هذا المجموع. في المقابل، إنّ المتوسط العام للاقتراحات الفردية من مجموع الاقتراحات هو 52.8%. وبذلك، تكون نسبة الاقتراحات الفردية لدى الرجال 42.8%.

تفوق النساء على الرجال في المبادرة التشريعية

أخيراً، من المهم بمكان مقارنة نشاط النائبات النساء في المبادرة التشريعية بنشاط النواب الرجال في هذا المجال. وسنعمد إلى إجراء المقارنة بالنسبة إلى الاقتراحات الفردية كما بالنسبة إلى مجموع الاقتراحات.



رسم 4.8: متوسط عدد الاقتراحات التي تقدم بها النواب بحسب الجنس.

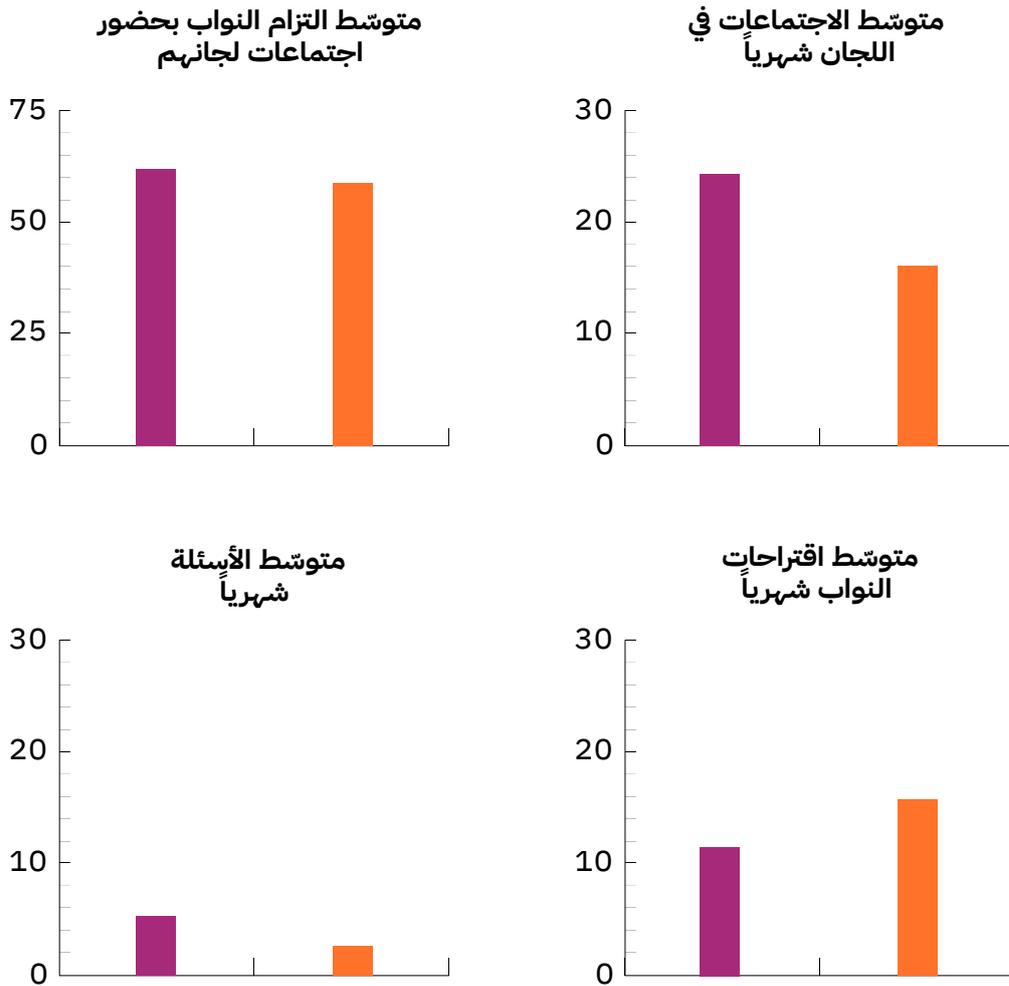
وعلى ضوء الرسم أعلاه، أمكن إبداء الملاحظة الآتية:

تفوّقت النائبات بشكل كبير على النواب الرجال في ما يتصل بالمبادرة التشريعية. إذ بلغ متوسط الاقتراحات الفردية المقدّمة من النائبات عشرة أضعاف متوسط الاقتراحات الفردية المقدّمة من النواب الرجال. كما بلغ متوسط الاقتراحات المقدّمة من النائبات قرابة ستة أضعاف متوسط الاقتراحات المقدّمة من النواب الرجال.

6. أيّ آثار للأزمة على نشاط النواب؟

أخيراً، سندرس هنا أيضاً آثار الأزمة على نشاط النواب. ولهذه الغاية، سنعمد إلى تحديد متوسط الاجتماعات في اللجان شهرياً ومتوسط التزام النواب في حضور اجتماعات لجانهم ومتوسط اقتراحات النواب شهرياً ومتوسط الأسئلة شهرياً في كلتا الفترتين.

■ منذ بدء الولاية حتى 17 تشرين الأول 2019
■ من 18 تشرين الأول حتى آخر الولاية



رسم 4.9: نشاط النواب في ولاية 2018-2022 في فترة ما قبل 17 تشرين الأول 2019 وما بعده.

وعلى ضوء الرسم أعلاه، نلاحظ أنّ نشاط النواب ازداد فقط على صعيد المبادرة التشريعية بعد 17 تشرين. في المقابل، تراجع نشاط النواب على صعيد حضور اجتماعات لجان المجلس، وأيضاً على صعيد التزامهم في حضور اجتماعات لجانهم. كما تراجع بحدود النصف على صعيد الأسئلة المطروحة.

خلاصة بشأن نشاط النواب

تبعاً لما تقدم، أمكن استخلاص الأمور الآتية:

1. بلغ متوسط التزام النواب بحضور اجتماعات اللجان التي انتسبوا إليها %60.08 خلال الولاية. كما بلغ متوسط عدد الاجتماعات للنواب في اللجان التي انتسبوا إليها 64.2 اجتماعاً في الولاية للنائب في لجانه، أي بحدود 1.3 اجتماع شهرياً. وهنا نجد تفاوتاً كبيراً بين النواب. ففي حين تميّز كل من بلال عبد الله (187 اجتماعاً) وإبراهيم الموسوي (153 اجتماعاً) وإبراهيم عازار (146 اجتماعاً) وأمين شري (140 اجتماعاً)، حضر آخرون اجتماعاً أو أقلّ في السنة، وهم نعمة طعمة (اجتماع واحد)، نهاد المشنوق والياس بو صعب (3 اجتماعات)، وأكرم شهيب (4 اجتماعات)؛

2. بلغ مجموع الاقتراحات المقدّمة 696 اقتراح قانون، علماً أنّ 318 منها قدّمت بصيغة المعجل المكرّر، أي ما يعادل نسبة %45.69 من مجموع الاقتراحات. وعليه، بلغ متوسط المبادرة التشريعية 5.6 اقتراحات لكلّ نائب خلال الولاية (أي 1.4 سنوياً). وقد تميّز في هذا المضمار النواب بلال عبد الله (89 اقتراحاً) وبوليت يعقوبيان (69 اقتراحاً) وجورج عقيص (65 اقتراحاً) وعناية عز الدين (36 اقتراحاً). في المقابل لم يسجّل تقديم تسعة نواب أيّ اقتراح، وتقديم خمسة منهم اقتراحاً واحداً، وتقديم ستة منهم اقتراحين فقط، وتقديم ستة منهم ثلاثة اقتراحات فقط. كما يُلاحظ في هذا الخصوص أنّ 55 نائباً لم يقدّموا أيّ اقتراح فردي.

3. وفي حين شاركت غالبية النواب مرة أو أكثر في تقديم اقتراح بفعليّة زملائهم من داخل كتلتهم أو من خارجها، يبقى أنّ الاشتراك في المبادرة التشريعية ليس التوجّه الغالب. فقد بلغت نسبة الاقتراحات الفردية (المقدّمة من نائب واحد) 368 اقتراحاً من أصل 696، أي ما نسبته %52.8 من مجموع الاقتراحات. كما بلغ عدد الاقتراحات المقدّمة من أكثر من نائب من الكتلة نفسها 200 اقتراح، أي ما نسبته %28.8؛

4. بلغ مجموع الأسئلة المطروحة على الحكومة 152 سؤالاً خطياً، علماً أنّ 53 نائباً فقط مارسوا هذه الصلاحية. وعليه، بلغ متوسط الأسئلة المطروحة 1.1 سؤال لكل نائب خلال الولاية. وقد تميّز منهم بوليت يعقوبيان (24)، فؤاد المخزومي (19)، جورج عقيص (15)، وبلال عبد الله (9)؛

5. تفوّقت النائبات النساء بشكل كبير على النواب الرجال في ما يتصل بالمبادرة التشريعية. فقد بلغ متوسط الاقتراحات الفردية المقدّمة من النائبات النساء عشرة أضعاف متوسط الاقتراحات الفردية المقدّمة من النواب الرجال. كما بلغ متوسط الاقتراحات المقدّمة من النائبات النساء قرابة ستة أضعاف متوسط الاقتراحات المقدّمة من النواب الرجال. وفي حين قدّمت النائبات 20 من أصل 26 اقتراح قانون يتصل بشؤون النساء (17 منها بموجب اقتراحات فردية)، يُلاحظ أنّهنّ لم يوفّقن أيّ اقتراح من هذه الاقتراحات معاً، وأنّ ثلاثة فقط من هذه الاقتراحات أقرّتها الهيئة العامة، وأنّ اثنين منها فقط أصبحا قانونين نافذين.

6. ازداد نشاط النواب فقط على صعيد المبادرة التشريعية بعد 17 تشرين. في المقابل، تراجع نشاط النواب على صعيد حضور اجتماعات لجان المجلس وأيضاً على صعيد التزامهم في حضور اجتماعات لجانهم. كما تراجع بحدود النصف على صعيد الأسئلة المطروحة.

خلاصة عامة

في الختام، وتبعاً لدراسة أداء النواب والكتل وأجهزة المجلس، أمكن تسجيل الخلاصات الآتية:

أولاً، سياسة التخلي عن تحمّل المسؤولية

يُظهر أداء المجلس خلال هذه الولاية تخلياً فاقعاً عن أداء وظائفه، وبخاصة وظيفته في مراقبة أداء السلطة التنفيذية التي كانت مستقلة أو بحكم المستقلة والمتخلى عن مسؤولياتها في أغلب فترات هذه الولاية.

وخير دليل على ذلك أنّ فترة هذه الولاية لم تشهد إلا جلسة واحدة لساءلة الحكومة. وفي حين عقدت بعض اللجان جلسات استماع إلى مسؤولين حكوميين، إنّ التقرير الوحيد الذي أسفرت عنه هذه الاجتماعات تمثّل في تقرير لجنة المال والموازنة حول التوظيف العشوائي الذي بقي سرياً ولم يستتبع أيّ إجراء. أمّا الاستقصاء الحاصل حول الانهيار المالي وخطة التعافي، فقد انتهى إلى تقويض مشروعية الخطة المالية الوحيدة التي وضعتها أيّ حكومة منذ الانهيار، وذلك في نيسان 2020. وقد تم تقويض هذه المشروعية بالتماهي مع مواقف جمعية المصارف الراضة تحمّل أيّ مسؤولية في هذا الخصوص. ومن خلال متابعة أعمال المجلس، يبدو أنّه وجد سبيله لتغطية هذا التخلي ونقل مسؤولية الرقابة إلى السلطة التنفيذية من خلال توسيع مفهوم «التدقيق الجنائي» بصورة شبه شاملة. فبعدما استخدمت حكومة دياب (ومعها رئيس الجمهورية) هذا المفهوم في ما يخصّ التدقيق في حسابات مصرف لبنان، بسبب اللغط الحاصل حول موجودات هذا المصرف وخسائره، انخرط مجلس النواب في مزايدة على رئيس الجمهورية قوامها أنّ المجلس يرغب ليس فقط في إجراء التدقيق الجنائي على مصرف لبنان، ولكن على مجمل القطاع العام. وقد تجلّى هذا الأمر في معرض **ردّه** على كتاب رئيس الجمهورية الذي سأل فيه المجلس عن موقفه من التدقيق الجنائي في حسابات مصرف لبنان، وأيضاً في معرض **التصويت** على قانون رفع السرية المصرفية لحاجات التدقيق الجنائي. وعليه، انتهى القانون إلى رفع السرية المصرفية لسنة واحدة لحاجات التدقيق الجنائي على مجمل حسابات الإدارات والمؤسسات العامة. وبذلك، لم يُكبّر المجلس الهدف من القانون (الحجر) إلى درجة تعيق وضعه موضع التنفيذ، لكنّه بدا وكأنّه يُجرّد نفسه ومجمل مؤسسات الدولة الرقابية، وفي مقدّماتها ديوان المحاسبة، من دورها في إجراء التدقيق في هذه الحسابات لصالح شركات تدقيق دولية أو محلية من القطاع الخاص. ففي حين أمكن تبرير اللجوء إلى شركة تدقيق خاصة (دولية) لإجراء تدقيق جنائي في مسألة استثنائية تحوم حولها شبهات كبرى، يشكّل تعميم هذا التدقيق على كل حساب من حسابات الدولة من قبل المجلس النيابي ما يشبه تخلياً ذاتياً عن هذه الوظيفة وتشكيكاً بقدره مؤسسات الدولة على القيام بذلك، وصولاً إلى إعلان ضرورة خصصتها بالكامل. وقد بلغ هذا الموقف درجة أعلى حين صدّق المجلس النيابي على التدقيق الجنائي في حسابات الشركات التي استفادت من سياسات الدعم بالعملية الصعبة، مُعلناً بذلك أنّ التدقيق الجنائي بات الآلية المناسبة، ليس فقط للتدقيق في حسابات القطاع العام، بل أيضاً للتدقيق في حسابات القطاع الخاص. وتكتمل صورة التخلي إذا عرفنا أربعة أمور: (1) أنّ المجلس تبىّ هذا الممشى رداً على مطالبته من قبل رئيس الجمهورية بالاضطلاع بمسؤولياته، فلجأ إلى هذا وهو أمر شبه مستحيل وتتجاوز أكلافه ما يمكن للدولة أن تتحمّله في ظل وضعها المالي الراهن. و(2) أنّه لم يحزّ ساكناً حيال تخلف الحكومة المستقلة (حكومة دياب) عن إنجاز التعاقد مع شركة دولية لإجراء التدقيق الجنائي في حسابات مصرف لبنان أو غيره بحجّة أنّها حكومة تصريف أعمال، وهي حجّة لا تستقيم طالما أنّ التدقيق الجنائي إجراء تحفّطي (حفظ الحقوق) وليس تصرفياً. (3) أنّه أنكر صفة العجلة عن اقتراح تقدّم به رئيس لجنة الإدارة والعدل جورج عدوان لتمديد مهلة تعليق السرية

المصرفية الأساسية لحاجات التدقيق الجنائي (التي انتهت في آخر 2021) ولم يُقرّه في 2022 إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية على فتح جلسة استثنائية للمجلس النيابي. وما زال حتى اللحظة مآل التدقيق الجنائي غامضاً. (4) أنّ رُفَع السرية المصرفية حصل فقط لصالح شركة التدقيق ولحاجاته، من دون أن يتم رفعها لصالح القضاء، ما يحول دون محاسبة الإدارة المعنية به أيّاً تكن نتائجه.

التخلي نفسه شهدناه في ما يخص سياسات الدعم التي تفرد بوضعها حاكم مصرف لبنان من دون أن يستشعر المجلس النيابي أيّ حاجة للتدقيق في ما يفعله، رغم أنّ هذا الأمر أدّى إلى هدر مليارات من الذخيرة المتبقية للبنانيين (أموال الودائع)، وترافق مع حملات هائلة من التخزين والاحتكار والتهريب.

لم يقتصر تخلي المجلس عن دوره الرقابي على هذا الجانب، بل برز أيضاً في لا مبالته حيال عدم تنفيذ القوانين التي يقرّها، ما يجرد العديد منها من أثرها ويجعلها في الكثير من الأحيان مجرد حبر على ورق. فبالإضافة إلى امتناعه عن القيام بأيّ دور لإعادة إحياء التدقيق الجنائي الذي أقرّه طوال أشهر، لا يوجد داخل المجلس أيّ هيئة تتولّى حالياً متابعة نفاذ القوانين، بعدما كان المجلس في ولايته السابقة عين لجنة غير دائمة لهذه الغاية. وتكثر الأمثلة في هذا المجال، إنّما نكتفي هنا بلفت النظر إلى أمرين اثنين: (1) عدم القيام بأيّ خطوة رقابية لتأمين الموارد الكافية، وبخاصة البشرية لديوان المحاسبة رغم تأكيد المجلس ضرورة ذلك في قانونين أصدرهما على عجاله في 2012 (رقم 222) و2019 (رقم 143)، و(2) عدم القيام بأيّ خطوة رقابية لضمان إنجاز قوانين قطع الحساب عن السنوات السابقة (منذ 1993) أو إيجاد حلّ مناسب لإعادة إحياء مبدئية قطع الحساب بالنظر إلى أهميته وكونه شرطاً دستورياً لإقرار قوانين الموازنة العامة، كأنّ يتمّ تصفير الحسابات ابتداء من سنة معيّنة منعاً لتأييد المخالفة الدستورية.

فضلاً عن ذلك، بدا التخلي عن المسؤولية في حماية المملك العام فاقعاً. فعدا عن إعراض المجلس تماماً عن أيّ رقابة على تنفيذ القانون رقم 2017/64، لجهة استرداد الأملاك البحرية المعتدى عليها غير القابلة للمعالجة أو التي لم يُقدّم بشأنها ملفات معالجة أو عن متابعة مسألة سبائك الذهب، فاجأ المجلس الجميع بتجريد دولة مغلقة من تملكها أسهماً لحامله في شركة مساهمة بنتيجة تخلف هذه الشركات عن تحويلها إلى أسهم اسمية. وقد شهدت هذه الجلسة خطاباً متوتراً أعلن فيه النواب تقديسهم للملكية الخاصة مقارنة بالملك العامة، التي لا بأس من التخلي عنها كما سبق بيانه. كما يُذكر التخلي الواضح من اللجان المشتركة في متابعة مسألة سبائك الذهب المحفوظة لدى مصرف لبنان. فإذا أشار نائب حاكم مصرف لبنان لدى سؤاله منها إلى أنّ المصرف المركزي هو في صدد إحصاء سبائك الذهب وأنّ آخر إحصاء تم في 1996، لم تقم اللجان المشتركة في ما بعد بأيّ جهد لمتابعة هذا الموضوع رغم أهميته ومحوريته في ظلّ الانهيار المالي.

أخيراً، إنّ تخلي المجلس عن مسؤولياته انسحب على عمله التشريعي. وهذا ما نتبيته بشكل خاص في كل ما يتصل بالأزمة المالية: فبالإضافة إلى تخليه عن دوره في التدقيق في مراقبة سياسات الدعم أو حسابات مصرف لبنان وموجوداته، امتنع كلياً عن وضع التشريعات الضرورية لمعالجة الأزمة والسماح بتجاوزها. وهذا ما ينتج عن كون القوانين المتصلة بالأزمة والصادرة خلال الولاية كلها هدفت إلى التخفيف من أثرها من دون أيّ مسعى لمعالجة أسباب الأزمة أو العمل على تجاوزها. فكأنّما الأزمة كارثة طبيعية أو قدر يقتضي تقبله كما هو بمعزل عن مسبباته. وخير دليل على ذلك هو كيفية تعامل المجلس مع قانون تقييد حقوق المودعين أو ما يُعرّف باسم الكابيتال كونترول. ففي بداية الأزمة، رفض نواب عدة، منهم نبيه بري وإبراهيم كنعان، وضع قانون مماثل بحجة أنّ الودائع مقدّسة وأنهم يرفضون تقييدها، وذلك خلافاً لما يُفترض حصوله من

تدخّل فوري عند نشوب أزمة مالية بهذا الحجم. وما زاد من موقفهم قابلية للنقد أنّ امتناعهم عن تقييد الودائع ترافق مع امتناعهم عن القيام بأيّ خطوة لمنع تقييدها من قبل مصرف لبنان أو جمعية المصارف. وقد بدا للمجلس من خلال ذلك وكأنّه يتخلى بوضوح كليّ عن دوره التشريعي لصالح مصرف لبنان أو (وهذا أخطر) لجمعية المصارف. ولم يتغيّر هذا الأمر إلّا بعدما باتت هذه الأخيرة بحاجة إلى قانون مماثل، عقب ازدياد الدعاوى المقامة ضدّها محلياً وخارجياً. وهذا ما شهده المجلس النيابي في بداية شهر كانون الأوّل 2021 وفي الفصل الأوّل من سنة 2022. إلى ذلك، نلاحظ أنّ الهيئة العامة للمجلس تخلّفت عن النظر في ملاحظات رئيس الجمهورية المتصلة برفع السرية المصرفية عن الموظفين العاميين، رغم انتهاء لجنة الموازنة والمال من درسه. ومن الدلائل على هذا التخلي، النتائج التي توصلنا إليها بشأن آثار الانهيار على نشاط اللجان والكتل والنواب. وهذا ما سنعود إليه أدناه.

أخيراً، تقتضي الإشارة إلى أنّ المجلس يطعن بنفسه من خلال إقرار قوانين تؤدّي بشكل منتظم إلى تعطيل قوانينه السابقة، وبخاصة الضريبية منها، على نحو يؤدّي عملياً إلى معاقبة الذين سدّدوا الضرائب وإلى مكافأة الذين تخلّفوا عن ذلك.

ثانياً، ضعف الإنتاجية وعواملها

الخلاصة الثانية التي تفرض نفسها هي ضعف إنتاجية المجلس في مختلف أجهزته. وقد برز هذا الضعف في محلات عدة من التقرير. وهذا ما تُبرزه الأرقام الآتية:

- 219 قانوناً نافذاً، من بينها 55 اتفاقية دولية، 51 قانوناً لتعليق العمل بقوانين سابقة، و34 قانوناً تتصل بالشؤون المالية أو الوظيفية أو بتصحيح التشريعات بنتيجة انهيار العملة الوطنية. بمعنى أنّ 79 قانوناً فقط تضمّنت قواعد جديدة أو أوجدت مؤسسات جديدة للمستقبل، علماً أنّ معظمها يقبل النقد كما سبق بيانه؛

- 21 جلسة تشريعية فقط مقابل جلسة وحيدة للمساءلة أو المحاسبة؛

- 152 سؤالاً فقط طُرحت على الحكومة؛

- 830 اجتماعاً للجان الدائمة مجتمعة؛

- بلغ متوسط حضور النواب اجتماعات لجان في المجلس النيابي 64.2، أيّ بمعدل 1.3 اجتماع كل شهر؛

- 696 اقتراح قانون فقط، علماً أنّ 52.8% صدرت عن نائب واحد وأنّ 81.6% صدرت عن كتلة واحدة (من نائب أو أكثر).

وتجد هذه الأرقام تفسيرها في عوامل عدة، أبرزها:

عوامل تتصل بالنواب

- عدم مثابرة النواب على أعمالهم في اللجان. وخير دليل على ذلك أنّ 16 نائباً لم ينتسبوا في فترات مختلفة إلى أيّ لجنة من دون عذر، وأنّ متوسط حضور النواب الذين انتسبوا إلى لجان هو 60.08% (وهو متوسط منخفض جداً ويشير إلى أنّ مثابرة النائب على عمله هو مرة نعم ومرة لا)؛

- قدّم النواب 152 سؤالاً فقط طوال فترة الولاية، والذين شاركوا في طرح الأسئلة لم يتجاوز عددهم 53

نائباً. وهذا يعني أنّ ثمة 76 نائب لم يطرحوا أيّ سؤال خلال الولاية المذكورة والتي كانت إحدى أقسى ولايات المجلس؛

- لم تتمكّن من الحصول على أرقام دقيقة حول حضور النواب لجلسات الهيئة العامة، بحيث تُتلى فقط أسماء النواب الذين لم يحضروا بعذر في حين لا تُتلى أسماء النواب المتغيّبين من دون عذر.

عوامل تتصل باللجان ورؤسائها

- عقدت مجمل اللجان الدائمة 830 اجتماعاً فقط، علماً أنّ أكثرها نشاطاً (المال والموازنة، والصحة، والإدارة والعدل) عقدت تباعاً 130 و111 و105 اجتماعات، ما يعني أنّ أكثرها نشاطاً بالكاد عقدت اجتماعين شهرياً، في حين أنّ تسع لجانٍ فقط عقدت أقلّ من اجتماع شهرياً، وأنّ ثلاثاً منها عقدت أقلّ من اجتماع كل فصل. وبذلك يتحمّل رؤساء اللجان مسؤولية سوء أداء اللجان وقلة إنتاجيتها. وما يزيد من قابلية هذا الرقم للانتقاد أنّ اجتماعات اللجان الدائمة تراجعت كما سبق بيانه خلال فترة ما بعد الانهيار بنسبة 30.5% في 2020 و11.9% في العام 2021؛

- يبقى عدد المقترحات المُنجَز درُسها في اللجان ضعيفاً بالنسبة إلى مجموع المقترحات الواردة إلى المجلس خلال هذه الولاية، من دون احتساب أعداد المقترحات المقدّمة في السنوات السابقة، التي تتكدّس في جوارير المجلس. فقد بلغ مجموع مختلف المقترحات المُنجزة خلال هذه الولاية ما يمثّل نسبة 61.8% من مجموع المقترحات الواردة إلى المجلس في الفترة نفسها، التي يُفترض أن تذهب إلى اللجان بعد رفض الهيئة العامة منحها صفة العجلة. ويُسجّل هنا أنّ، باستثناء لجان المال والموازنة، والإدارة والعدل، والشؤون الخارجية، والصحة التي أنجزت تباعاً 49 و48 و36 و27 مقترحاً، أنجزت سائر اللجان 22 مقترحاً أو أقلّ، علماً أنّ اثنتين منها لم تُنجز أيّ مقترح وأنّ خمساً منها أنجزت مقترحاً واحداً سنوياً أو أقلّ. عليه، وبفعل قلة الاجتماعات، بقي العديد من اللجان، ضمناً أكثرها نشاطاً مثل لجنة الإدارة والعدل، عاجزة عن إنجاز المقترحات المُحالَة إليها بفعل ضيق الوقت. وهذا ما نستشفّه من نسبة الاقتراحات المتأخرة في اللجان الأكثر إنجازاً المشار إليها أعلاه، وقد بلغت 28 (المال والموازنة) و52 (الإدارة والعدل) و33 (الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية) ومن شأن هذا الأمر أن يهدّد فعلياً بضياغ العديد من المبادرات التشريعية.

عوامل تتصل بضعف التعاون والتنسيق بين النواب والكتل

نستشفّ هذه العوامل بشكل خاص من النظر في أبنية الاقتراحات المقدّمة إلى النواب. وهذا ما يتحصل من رقمين اثنين:

- 52.8% من الاقتراحات مقدّمة من نائب منفرد؛
- قرابة 81.6% من الاقتراحات مقدّمة من كتلة واحدة، في حين أنّ 8.3% منها فقط مشتركة بين كتلتين و9.91% مشتركة بين ثلاث كتل أو أكثر.

وهذه الأرقام إنّما تُبيّن ضعف التواصل والتنسيق بين الكتل، وأحياناً داخل كل كتلة، بما يُضعف العمل المشترك وحظوظ الاقتراحات بالاستفادة من وزن سياسي أكبر.

نستشفُّ هذه العوامل من مجموعة من المعطيات المُثبتة في التقرير.

أولاً، دعا رئيس المجلس نبيه بزي إلى عدد محدود من الجلسات التشريعية (انعقد فعلياً 21 منها) علماً أنّ مكتب المجلس أثقل جداول أعمال بعضها بعدد كبير من مقترحات القوانين، وصل بعضها إلى 70 بنداً (وهي جلسة 30 حزيران 2021)، الأمر الذي يضع النواب أمام موجب درسها والتصويت عليها، في حين أنّه لم يُبلَّغوا بها إلا قبل 24 ساعة. وهذا الأمر يبقى غير مفهوم طالما أنّ المجلس كان في حالة انعقاد شبه دائم خلال الفترة الأطول من الولاية، وذلك عملاً بالمادة 69 من الدستور التي تنصّ على أنّ مجلس النواب يصبح في دورة انعقاد استثنائية من تاريخ استقالة الحكومة حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة.

ثانياً، تخلف مكتب المجلس عن إدراج العديد من المقترحات المُنجزة في اللجان على جداول أعمال جلسات الهيئة العامة كما سبق بيانه، وذلك خلافاً للمادة 42 من النظام الداخلي، علماً أنّ عدد المقترحات المُنجزة خلال ولاية المجلس، التي لم تُدرج حتى آخر الولاية على جداول أعمال الهيئة العامة، قد بلغ 53 مقترحاً. كما تخلف عن إدراج العديد من اقتراحات القوانين المُعجلة المُكررة على هذه الجداول.

ثالثاً، لم يضع مكتب المجلس أيّ قواعد لتقييم عمل اللجان أو النواب أو التثبُّت من مئابرتهم تمهيداً لاتخاذ إجراءات بحقهم. هذا فضلاً عن أنّه لا يبذل أيّ جهد لتطبيق أحكام النظام الداخلي، التي من شأنها تمكين المواطنين من ممارسة رقابتهم على المجلس (مثال: نشر محاضر جلسات الهيئة العامة)، ولا يولي أيّ اهتمام للتعديلات المقترحة على النظام الداخلي في المجلس، وأهمها ضمان شفافية المناقشات في اللجان.

ثالثاً: أيّ آثار للأزمة على النشاط التشريعي؟

بيّنا أعلاه كيف تخلى المجلس كمؤسسة عن أداء دوره في إيجاد حلول للأزمة المالية، التي تعامل معها على أنّها قدر أكثر من كونها نتيجة سياسات وسوء إدارة واستغلال سلطة، فضلاً عن تخليه عن مسؤولياته في التخفيف من آثارها أو تجاوزها.

إلا أنّ النظر في نشاط النواب والكتل على صعيد المبادرة التشريعية يعطينا معلومات إضافية في هذا الشأن. ففي حين ازداد نشاط هؤلاء على صعيد المبادرة التشريعية بعد 17 تشرين، تراجع نشاطهم على صعيد حضور اجتماعات لجان المجلس وأيضاً على صعيد التزامهم في حضور اجتماعات لجانهم. كما تراجع نشاطهم على صعيد الأسئلة المطروحة بحدود النصف. فكأنّما سعى هؤلاء إلى تظهير أدوارهم في تقديم إجابات تشريعية على الأزمة وتداعياتها، في موازاة إهمال أدوارهم الرقابية وتراجع نشاطهم في مناقشة اقتراحات القوانين وبناء إرادة سياسية حولها. وما يؤكّد ذلك، أيضاً فأيضاً، أنّ المتوسط الشهري للاقتراحات المُعجلة المُكررة ارتفع بعد 17 تشرين من 4.1 إلى 7.9 فيما بقي المتوسط الشهري للاقتراحات المُعجلة المُكررة متقارباً حيث ارتفع من 7.7 إلى 7.9 فقط.

التوجُّه نفسه يبيّنه تطوّر نشاط الكتل الكبرى، فقد عزّزت الكتل التعاون داخلها لتطوير المبادرة التشريعية الصادرة عنها، أقله من الناحية الكمية، في حين أنّ تعاونها الخارجي بقي على حاله. وهذا الأمر إنّما يؤشّر إلى

أن ارتفاع نسبة الاقتراحات بعد 17 تشرين شكّل عملاً سياسياً لإبراز دور الكتلة أكثر من تشكيله عملاً تشريعياً للردّ على التحديات الاجتماعية التي فرضتها الأزمة.

الاتجاه نفسه نجده لدى اللجان الدائمة حيث تراجع المتوسط الشهري لاجتماعاتها بعد 17 تشرين من 24.2 إلى 16.1. وقد بدأ تراجع نشاط بعض اللجان في بعض الأحيان صادمًا وبمثابة تخلّ عن المسؤولية. وهذه هي حال لجنة المال والموازنة التي انخفض عدد اجتماعاتها من 60 في 2019 إلى 10 في 2020، بمعنى أنّها قرّرت التكاثر والتخلّي في الفترة التي كان يُنتظر منها مضاعفة جهودها لاستشراف كيفية الخروج من الأزمة المالية والاقتصادية ومعالجة تداعياتها، وكلها أمور تدخل في صلب أعمالها. كما أمكن إبداء الملاحظة نفسها بشأن اللجان المختصة بالقطاعات المنتجة مثل لجنّة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط والزراعة والسياحة، التي بقي نشاطها هنا أيضاً جَدّ محدود.

رابعاً: المخالفات

تضمّن التقرير إشارات إلى مخالفات كثيرة، منها المخالفات المرتكبة في الدعوة إلى جلسات الهيئة العامة وتحديد جداول أعمالها وإدارة الجلسات التشريعية والتصويت فيها. ونكتفي هنا بالإحالة إلى القسم الأوّل من التقرير تفادياً للتكرار.

يُضاف إلى ذلك مخالفات في قبول ورود مراسيم مشاريع قوانين لم توافق عليها الحكومة، إنّما وردت فقط بموافقة استثنائية من رئيسي الجمهورية والحكومة خلافاً للدستور. كما يُشار إلى المخالفة المرتكبة في انتخاب عضوين في المجلس الدستوري من دون إبلاغ النواب سيّزهم مسبقاً. هذا من دون الدخول في تقييم مدى دستورية القوانين التي أُقرّت.

خامساً: هاجسا العفو العام والحصانات الوزارية والنيابية

أخيراً، يجدر التذكير كما أوضحنا في المقدّمة أنّ العمل البرلماني في هذه الولاية خضع لهاجسين، الأوّل العفو العام (تشرين الأوّل -2019 نهاية 2020) والثاني حصانة النواب والوزراء، أقلّه في 2021، بقرارات المحقق العدلي بملاحقة عدد من النواب الحاليين (تحديداً حسن خليل وغازي زعيترو ونهاد المشنوق) على خلفية أدائهم الوزاري السابق، وذلك إلى جانب ملاحقة رئيس الحكومة السابق حسان دياب ووزير الأشغال السابق يوسف فنيانوس.

هاجس العفو العام

أدرج البرلمان اقتراح قانون العفو العام كأوّل بند على جدول أعمال أوّل جلسة تشريعية كان يُفترض أن تحصل بُعيد الانتفاضة وذلك في 12 تشرين الثاني 2019، التي أجهضها الشارع (في رسالة واضحة إلى الشارع بأنّه لا يجد حرجاً في المزاوجة بين ادعاء المحاسبة والعفو العام رغم التناقض التام بين الأمرين). وظلّ اقتراح قانون العفو العام العملية التشريعية لعامي 2019 و2020، وأدّى عدم إنجاز التوافق السياسي على القانون إلى نسف الجلسات التشريعية أكثر من ست مرات، ابتداء من الجلسة المنعقدة في 2019/11/12 وصولاً إلى 2020/12/21.

وقد تجلّى ذلك في ثلاث محطات أساسية:

أولاً، رفض الهيئة المشتركة (المكوّنة من مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل) إحالة طلب رفع الحصانة عن النواب الثلاثة، وذلك تبعاً لتحويل في قراءة النظام الداخلي. ففي حين يفرض هذا النظام على القاضي أن يرفق بطلبه ملخصاً عن الأدلة طلبت منه الهيئة إرسال الملف برمته ليتسنى لها التحقق من مسؤولية كل منهم. ورغم مطالبة عدد من النواب بعقد جلسة للنظر في طلبات رفع الحصانة، بقيت هذه المطالبة من دون أثر. وبذلك، نجحت قيادات المجلس في تحصين النواب إزاء القضاء بمبادرة منها ومن دون حتى أن تعرض طلباته أمام الهيئة العامة؛

ثانياً، سعت كتل كبرى (أهمها «التنمية والتحرير» و«الوفاء للمقاومة») إلى تحصين الوزراء المدّعى عليهم من خلال طلب اتهامهم أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء. وقد تجلّى ذلك من خلال تقديم طلب اتهام (الذي وصفته «الفكرة» بعريضة العار). حدّد رئيس مجلس النواب جلسة للنظر في طلب الاتهام تمهيداً لتشكيل لجنة تحقيق برلمانية، لكنّها لم تنعقد بفعل مقاطعة كتل عدة لها تحت ضغط ذوي الضحايا. وقد سجّلت «الفكرة» تسخير المديرية العامة للإعلام داخل مجلس النواب في هذا المسعى وفق ما يتحصّل من بيانها المنشور في 22 تموز 2021؛

ثالثاً، ورّما الأخطر، لوحظ حضور منتظم للنائب علي حسن خليل في اجتماعات الهيئة العامة واللجان المشتركة رغم صدور مذكرة توقيف بحقه. لا بل سارع رئيس مجلس النواب إلى مطالبة الحكومة ورئاسة الجمهورية الموافقة على فتح دورة استثنائية بدءاً من أوّل سنة 2022 لتمكين هذا النائب من مواصلة التدرّج (عن غير حق) بعدم جواز تنفيذ مذكرة التوقيف بحقه خلال انعقادها سنداً للمادة 40 من الدستور. أيّاً يكن، ومن دون الدخول في التفاصيل، فإنّ هذه المشهدية شكّلت الوصمة الأكثر سواداً في سجلّ المجلس النيابي لهذه السنة.

سادساً: تمايز النائبات النساء بالنسبة إلى النواب الرجال

تفوّقت النائبات النساء بشكل كبير على النواب الرجال في ما يتصل بالمبادرة التشريعية، كما سبق بيانه. فقد بلغ متوسط الاقتراحات المقدّمة من النائبات النساء قرابة ستة أضعاف متوسط الاقتراحات المقدّمة من النواب الرجال، علماً أنّ متوسط الاقتراحات الفردية المقدّمة من هؤلاء قارب عشرة أضعاف ما قدّمته النساء.

ازداد نشاط النواب فقط على صعيد المبادرة التشريعية بعد 17 تشرين. في المقابل، تراجع نشاط النواب على صعيد حضور اجتماعات لجان المجلس، وأيضاً على صعيد التزامهم في حضور اجتماعات لجانهم. كما تراجع بحدود النصف على صعيد الأسئلة المطروحة. إلّا أنّ هذا التمايز لم ينعكس إيجاباً على نسبة قبول الاقتراحات المتصلة بشؤون النساء التي لم تتجاوز اثنين من أصل 28 (7%).

وإذ يبقى من المبكر استخلاص نتائج حاسمة في ظلّ محدودية عدد النائبات في الولاية موضوع هذا التقرير (ست نائبات من أصل 128)، إلّا أنّ الفارق شاسع إلى درجة يصعب عدم التوقّف عنده.



81
/c.99