تقرير

أعمال المجلس النيابي

لعامَيّ 2019-2020

المرصد البرلماني - المفكرة القانونية

تشرين الثاني 2021

المفكرة القانونية

أعمال المجلس النيابي

لعامَيّ 2019-2020

المرصد البرلماني - المفكرة القانونية

تشرين الثاني 2021

المفكرة القانونية

إعداد: عماد صائغ، حلا النجار، كارين الغزّاوي، شهرزاد يارا الحجّار

• **شارك في الإعداد:** جيسيكا الشمالي (الكتاب الأوّل)؛ فادي إبراهيم (الفصلان 1 و3 من الكتاب الثاني)؛ د. ألين طانليان فاضل (الفصل 7 من الكتاب الثاني)، استوديو أشغال عامّة (الفصلان 7 و10 من الكتاب الثاني)

تحرير: ميريم مهنّا

مراجعة: نزار صاغية

تدقيق لغوي: عماد الديراني

الناشر: المفكرة القانونية

info@legal-agenda.com

بناية جوزيف معوّض 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

تصميم الرسوم البيانية في الكتاب الأوّل: علي نجدي

تمّ إنتاج هذه المطبوعة بدعم مالي من مؤسسة هينرش بول - مكتب الشرق الأوسط. الآراء الواردة هنا تعبّر عن آراء المؤلّفين وبالتالي لا تعكس بالضرورة وجهة نظر المؤسسة.
Creative Commons Licence 2.5

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
بيروت
الشرق الأوسط

© حقوق الملكية 2021 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

مقدّمة 6

الكتاب الأوّل: التقييم الكمّي لِنتاج المجلس النيابي 2019-2020 10

الكتاب الثاني: النتاج التشريعي للمجلس النيابي 70

الباب الأوّل: السلطات والوظائف والخدمات العامّة 71

الفصل 1: السلطات والهيئات العامّة 73

ملحق الفصل 1: اقتراحات و قوانين 78

الفصل 2: الدستور والجنسيّة والجماعات الإثنية والدينية 98

ملحق الفصل 2: اقتراحات و قوانين 101

الفصل 3: الموازنة العامّة لعامَيْ 2019-2020 103

الفصل 4: الأملاك العامّة الضرائب والجمارك 119

ملحق الفصل 3 و 4: اقتراحات و قوانين 124

الفصل 5: الوظيفة العامّة والإدارات العامّة 147

ملحق الفصل 5: اقتراحات و قوانين 153

الفصل 6: الخدمات العامّة والتنمية 170

ملحق الفصل 6: اقتراحات و قوانين 186

الفصل 7: تنظيم الحياة المدنية وسياسات الوئام الاجتماعي 207

ملحق الفصل 7: اقتراحات و قوانين 211

الفصل 8: الأمن الداخلي والخارجي 244

ملحق الفصل 8: اقتراحات و قوانين 246

الفصل 9: تنظيم قطاعات مهنية 248

ملحق الفصل 9: اقتراحات و قوانين 252

الفصل 10: البلديّات واللامركزيّة 257

ملحق الفصل 10: اقتراحات و قوانين 266

الباب الثاني: مكافحة الفساد ونقيضها 268

الفصل 11: مكافحة الفساد والشفافيّة 270

ملحق الفصل 11: اقتراحات و قوانين 284

الفصل 12: العفو العامّ وتعطيل مفاعيل قوانين نافذة 303

ملحق الفصل 12: اقتراحات و قوانين 315

الباب الثالث: الحقوق 322
الفصل 13: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 324
ملحق الفصل 13: اقتراحات و قوانين 328
الفصل 14: الحقوق المدنية والسياسية والمحاكمة العادلة 344
ملحق الفصل 14: اقتراحات و قوانين 349
الفصل 15: مساواة وتمييز وحماية الفئات المهمّشة أو الهشّة 360
ملحق الفصل 15: اقتراحات و قوانين 366
الفصل 16: البيئة 385
ملحق الفصل 16: اقتراحات و قوانين 393
الباب الرابع: الأزمات والكوارث 396
الفصل 17: الأزمات المالية والاقتصادية 398
ملحق الفصل 17: اقتراحات و قوانين 402
الفصل 18: أزمة جائحة كورونا 413
ملحق الفصل 18: اقتراحات و قوانين 422
الفصل 19: كارثة تفجير المرفأ 430
ملحق الفصل 19: اقتراحات و قوانين 436
الفصل 20: معالجة التداعيات الاجتماعية للأزمات 440
ملحق الفصل 20: اقتراحات و قوانين 443
الباب الخامس: العلاقات الدولية 460
الفصل 21: علاقات دولية 462
ملحق الفصل 21: اقتراحات و قوانين 473
ملحق: تعديل قانون التجارة اللبناني: خطوة ناجحة نحو تسهيل الأعمال وتشجيع الاستثمار؟ 478
ملحق خاص: اقتراحات العدالة الانتقالية أو كيفية التعامل مع الماضي 490

مقدّمة التقرير

تقرير المرصد البرلماني لعامَيْ 2019 و2020
برلمان الأزمات

نسعى في هذا التقرير إلى تقييم عمل البرلمان اللبناني خلال عامَيْ 2019 و2020. وقد تكون هاتان السنتان الأصعب في تاريخه، حيث شهدَتا انهياراً مالياً واقتصادياً وحراكاً قد يكون الأكبر من نوعه، بقي المجلس في الغالب عاجزاً عن التعامل معها بشكل مناسب. فلا هو ارتقب الأزمة قبل حصولها، ولا أبدى حماسة في معالجة مفاعيلها أو في اجتراح حلول لتجاوزها. سنطرح في هذه المقدّمة بعض العناوين العامّة التي تُلخّص حصيلة العمل البرلماني خلال هذه الفترة، على أنْ نُفصّل لاحقاً نتاجه الكمّي في كتاب أوّل ونتاجه النوعي في كتاب ثانٍ.

1. تسفيه الخطر العامّ والصالح العامّ

بدراسة النتاج التشريعي للمجلس يتبدّى أنّه فشل في ارتقاب الانهيار قبل وقوعه وفشل في معالجته من بعدها. وهذا ما نتبيّنه بشكل خاصّ من قصور قانون موازنة العام 2019 الذي أُقِرّ نهاية تمّوز 2019، أي عشيّة الأزمة، كما من قصور قانون موازنة العام 2020 الصادر غداتَها. فقد اشتركت الموازنتان بعناوين يُراد منها الإيحاء بتوفّر نوايا إصلاحية تنسجم مع اشتراطات مؤتمر سيدر أو تعمل على احتواء انتفاضة 17 تشرين وغضبها (بالنسبة إلى موازنة 2020)، وتحديداً الإيحاء بوجود نيّة بتخفيف عجز المُوازنة أو تحريك قطاعاتٍ اقتصادية أو زيادة الشفافيّة. وهي عناوين بقيت في غالبِها ذات بعد رمزي أو مفعول جدّ محدود. ومن الأمثلة الفاقعة على ذلك، الضرائب المضافة في موازنة 2019 التي تمثّلت في فرض رسوم على لوحات السيّارات المميَّزة أو على اللوحات الإعلانية. إلى ذلك، عمدت موازنة 2020 إلى تخفيض العجز بشكل مصطنع وشبه احتيالي من خلال نقل جزء من كلفة خدمة الدين العامّ من الخزينة إلى حسابات مصرف لبنان لإخفاء هذه الكلفة.

ولا ينحصر القصور التشريعي لمعالجة الانهيار في قانونَيْ الموازنة، بل ينسحب على مجالات التشريع الأخرى. ومن الأمثلة الفاقعة على ذلك، تشريع استعمال القنّب الهندي لغايات طبّية مع إبرازه كحلّ أساسي للتنمية، كلّ ذلك ارتجالاً ومن دون أيّ دراسة للمفاعيل المتوخّاة منه. الأمر الثاني الذي أظهر فشلاً تشريعياً كبيراً في مواجهة الأزمة تمثّل في تخلُّف البرلمان عن إقرار قانون الكابيتال كونترول.

ولم تكتفِ الكتل النيابية بتجاهل تحدّيات الأزمة قبل أو بعد وقوعها، بل إنّها عمدت أحياناً إلى استغلال مفاعيلها لتعزيز شبكات الزبائنية التي تُقيمها. فبدل أن يسارع إلى وضع تشريعات تُحسّن أوضاع السجون وتخفّف من اكتظاظها، بخاصّة في زمن كورونا، وردت إلى الهيئة العامّة مجموعة من القوانين التي تهدف إلى منح العفو العامّ لفئات واسعة مِمَّن هم خارج السجون، بخاصّة فئتَيْ تجّار ومزارعي الموادّ المخدّرة في البقاع والإسلاميين بحجّة كورونا. وبفعل حدّة المساومات السياسية في هذا الشأن، فشلت كتل نيابية مختلفة في تمرير قانون العفو العامّ، إلّا أنّ ذلك لم يدفعها إلى تقديم اقتراحات بديلة تركّز حصراً على تخفيف الاكتظاظ. وإذ قدّم بعض النوّاب اقتراحات في هذا الخصوص، فإنّ رئيس المجلس لم يُبدِ أيّ حماسة لعرضها على نقاش الهيئة العامّة. وبذلك بدت الجهات الداعمة لقانون العفو العامّ، ومنها رئاسة المجلس، كأنّها تتعامل مع

جائحة كورونا على أنّها مجرّد حجّة لتمرير قانون عفو عامّ أكثر ممّا هي خطر على حياة السجناء وصحّتهم يفرض التدخّل السريع لتخفيف الاكتظاظ. وهذا ما نتوسّع في عرضه في الكتاب الثاني من هذا التقرير.

وفي الاتّجاه نفسه، استغلّ المجلس أزمة كورونا لتعزيز روابط الزبائنية. ومن أبرز الأمثلة على ذلك، إسراع المجلس في تعديل المادّة 32 من قانون موازنة 2020 التي كانت منعتْ أشخاص القانون العامّ من تقديم الهبات، بعد أسابيع من إقرارها. عليه، وبعدما مُنعت هذه الهبات بهدف تعزيز الشفافيّة وحماية المال العامّ، رُفع هذا المنع بحجّة تقديم مساعدات اجتماعية تلبية للحاجات التي فرضتها الجائحة.

يُضاف إلى ذلك أنّ المجلس النيابي استغلّ ضرورة معالجة العجز في الموازنة العامّة لإجراء كمّ من الإعفاءات والتسويات الضريبية، بخاصّة تلك التي ضمّنها في الموازنة العامّة لسنة 2019. وفي حين برّر هذا الاتّجاه بأنّ هذه الإعفاءات تساعد في حثّ المكلَّفين على تسديد المبالغ المستحقّة في ذمّتهم، فإنّ المجلس الدستوري كان قد أوضح في قراره رقم 2018/2 أنّ هذه التسويات إنّما تؤدّي إلى مكافأة المتخلِّفين عن تسديد الضريبة وتشجيع التهرُّب الضريبي، فضلاً عن المسّ بالعدالة الضريبية. وفي الاتّجاه نفسه، ذهب قانون موازنة العام 2020 إلى اعتماد سعر الصرف الرسمي لجباية الضرائب والرسوم الأمر الذي خلق حالة من اللاعدالة الضريبية بين مَن بقيت مداخيله بالليرة اللبنانية وبين مَن يتقاضى مدخوله بالعملات الأجنبية.

2. أزمة شرعيّة البرلمان في ظلّ الحراكات الاجتماعية

لم يسبقْ أن استطاعتْ قوى مجتمعية طوال السنوات الماضية أن تمنع المجلس النيابي من الانعقاد لتمرير مخالفات أو قوانين سيّئة. إلّا أنّ بعد 17 تشرين 2019، تمكّن زخم الحراك الاجتماعي من منع المجلس من الانعقاد في جلستَيْن تشريعيَّتَيْن كانتا حُدِّدتا في 12 و19 تشرين الثاني 2019 ووُضِعتْ على جدول أعمالهما مقترحات تناقض مبادئ المنتفضين، وعلى رأسها قانون العفو العامّ. وإذ أُجِّلت الجلسة الأولى لمدّة أسبوع بسبب «مخاوف أمنية»، فرض المتظاهرون صبيحة موعد الجلسة الثانية طوقاً على جميع مداخل المجلس النيابي منذ ساعات الصباح ما منع وصول النوّاب إليه، ومنع تالياً انعقاد الجلسة، كلّ ذلك وسط إعلان كتل نيابية مقاطعتها الجلسة استجابةً لمطالب الناس.

وعلى وقع الانتفاضة، قدّم نوّاب مستقلّون وكتل نيابية اقتراحات قوانين عدّة إلى المجلس النيابي إثباتاً لتفاعلها الإيجابي مع مطالب الناس، من أبرزها الاقتراحات المقدَّمة لرفع الحصانات الوزارية أو الحصانات عن الموظّفين العامّين أو لتضييق مجال السرّيّة المصرفية. وفور انحسار التظاهرات الشعبية، عبّر نائب رئيس مجلس النوّاب إيلي الفرزلي عن ضيق صدره من هذا التوجّه، الذي وصفه بالشعبوي ويهدف إلى «استرضاء الناس على حساب كرامة المجلس». وقد سجّل المرصد بشكل خاصّ في هذا الإطار خطاب الفرزلي الذي ألقاه في الجلسة التشريعية في 21 نيسان 2020، لجهة أنّ القوانين المُستمَدّة من خطاب الشعب هي «استرضاء على حساب كرامة المجلس»، ورفض ما أسماه «تزاحماً في تبرئة النفس من دم هذا الصدّيق». وصرخ بجميع النوّاب وبنبرة حادّة: «اصرخوا ودافعوا عن وجهة نظركم»، وكأنّه يدعوهم إلى التوحّد في وجه الشعب معتبراً أنّ الإسراف في تبرئة الذات هو إسقاط لها، ومؤكّداً أنّه «يؤكل الثور الأبيض يوم يؤكل الثور الأسود» وداعياً إلى التعلّم منه (الفرزلي) كونه «صاحب خبرة» في السلطة السياسية.

وعليه، بدا واضحاً أنّ مجلس النوّاب انحنى بداية أمام عاصفة الحراك الشعبي لينقضّ أعيانُه عليه فور انحساره في خطاب بدا فيه كأنّما النوّاب يستمدّون سلطتهم من أنفسهم وليس من الشعب.

3. ازدواجية البرلمان في مجال المحاسبة: الخطاب شيء والأفعال شيء آخر

خلال هاتين السنتَيْن، برزتْ الشعارات في أوساط البرلمان تؤكّد نيّتَه مكافحة الفساد وإيلاء استقلال القضاء الأولويّة، قبل 17 تشرين 2019 كما بعدها. ويجدر هنا لفت النظر بشكل خاصّ إلى تعهّد رئيس مجلس النوّاب عقدَ جلسات مساءلة شهرية للحكومة في 6 شباط 2019، وإلى مبادرته فوراً بعد انتفاضة 17 تشرين إلى إعلان الأولويّة لإقرار عدد من قوانين مكافحة الفساد أُدرِجَت على جدول أعمال الجلستَيْن التشريعيَّتَيْن في 12 و19 تشرين الثاني 2019.

إلّا أنّه رغم هذا الخطاب ورغم إقرار عدد من القوانين الهامّة لمكافحة الفساد (مثل قانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ وقانون الإثراء غير المشروع)، فإنّ واقع الممارسة ذهب غالباً في اتّجاه آخر:

أوّلاً، عقدت الهيئة العامّة للمجلس جلسة يتيمة لممارسة دورها الرقابي في مساءلة الحكومة في نيسان 2019، وهو الأمر الذي يعكس تخلّيها التامّ عن هذا الدور. وقد وجّه خلال هذه الجلسة سبعة نوّاب إلى الحكومة 13 سؤالاً أجابت الحكومة، مُمثَّلةً برئيسها سعد الحريري، بشكل مجتزأ عليها. كما فتح الرئيس برّي المجال للمزيد من الأسئلة المباشِرة المطروحة من قِبل النوّاب ضمن حدود الساعتَيْن المخصَّصتَيْن للمساءلة. وكان من المقرّر أن تُعقد جلسة لمساءلة حكومة حسّان دياب في 13 آب 2020 عقب انفجار المرفأ، إلّا أنّ استقالة الحكومة أطاحت بالجلسة.

ثانياً، تضمّن جدول أعمال الجلستَيْن المقرَّرَتَيْن في 12 و19 تشرين الثاني 2019 والحاصلتَيْن مباشرة بعد انتفاضة 17 تشرين اقتراحَيْ قانون هما بمثابة نقيض لمكافحة الفساد وهما اقتراح قانون العفو العامّ واقتراح قانون بإنشاء المحكمة المختصّة بالنظر في الجرائم المالية الذي كان سيؤدّي في حال إقراره إلى إنشاء محكمة مُسيَّسة تحت إشراف السلطة السياسية ممثَّلة بالمجلس النيابي.

ثالثاً، رغم الحماسة المعلنة للحدّ من السرّيّة المصرفية انتهت الجلسة التشريعية للنظر في اقتراحات القانون المقدّمة في هذا الخصوص إلى إعادة حصر رفع السرّيّة المصرفية بهيئة التحقيق الخاصّة، بعدما رفض النوّاب منح النيابات العامّة إمكانية رفعها بحجّة أنّ القضاء مُسيَّس وغير مستقلّ. وفي حين بدا من الضروري إجراء تدقيق جنائي على حسابات مصرف لبنان تبعاً للجدل حول حجم الخسائر والهندسات المالية، فإنّ المجلس انتهى إلى قانون يحصر رفع السرّيّة بمدّة زمنية ضيّقة ولحاجات التدقيق فقط، من دون أن يكون من الجائز تجاوز هذه السرّيّة في أيّ ملاحقة قضائية قد تفرضها نتائج التدقيق الجنائي.

رابعاً، امتنع مكتب البرلمان عن وضع أيّ من المقترحات الهادفة إلى تعديل نظامه الداخلي في اتّجاه تعزيز الشفافيّة ومن أبرزها اقتراحات القوانين لجعل جلسات اللجان النيابية علنية.

أخيراً، وفي حين عدّل المجلس النيابي المادّة 419 ليشدّد عقوبة التدخّل لدى القضاة، لا يزال منذ العام 2018 اقتراح قانون استقلاليّة القضاء المُعَدّ من «المفكّرة القانونية» قابعاً لدى لجنة الإدارة والعدل برئاسة النائب جورج عدوان.

4. انحسار العمل البرلماني... بفعل كورونا فقط؟

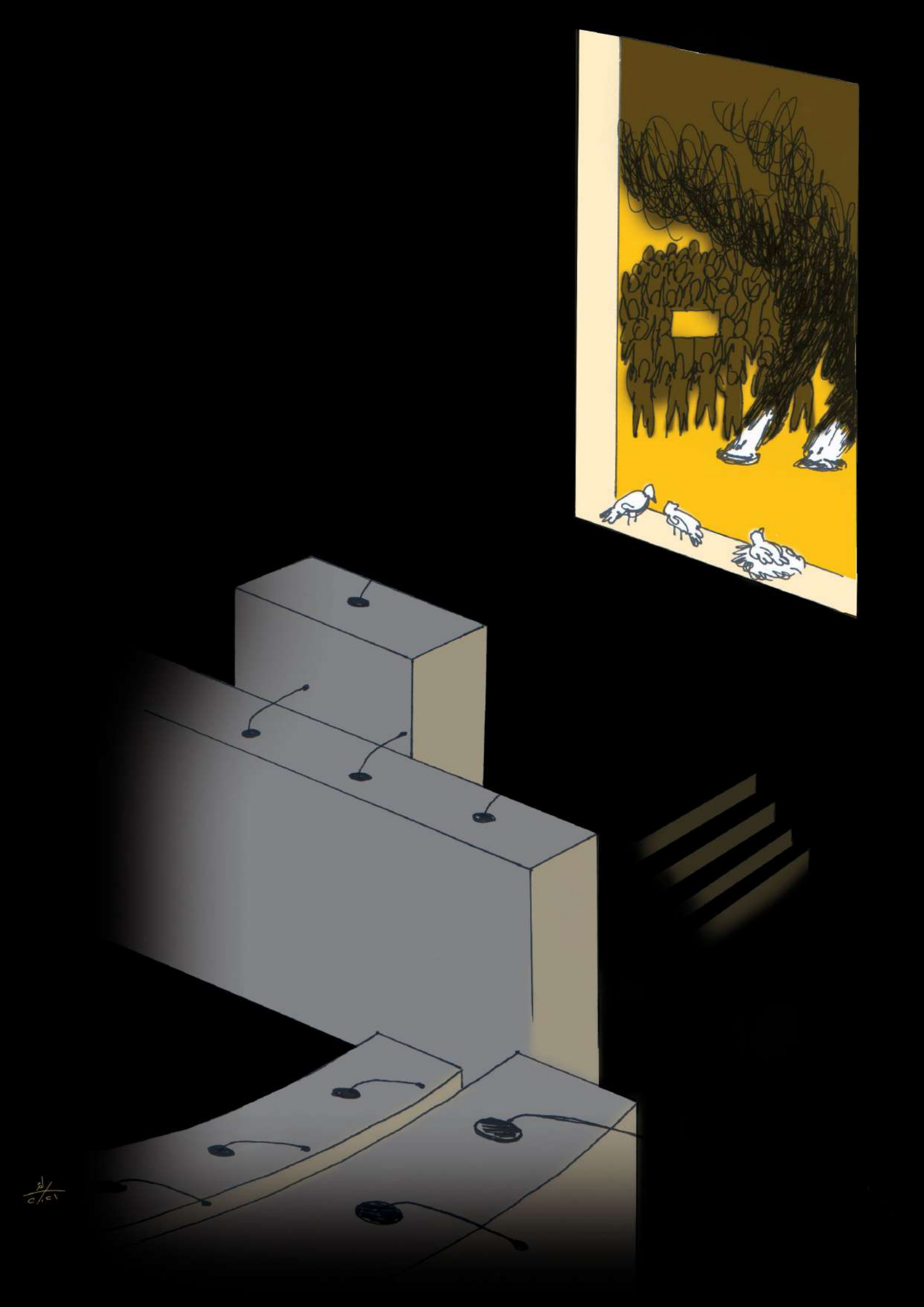
إثر جائحة كورونا، نقلت الهيئة العامّة لمجلس النوّاب اجتماعاتها إلى قصر الأونيسكو، بحجّة أنّه يُمكن توفير التباعد الاجتماعي هناك. لم يكن تغيير مكان الانعقاد الأثر الوحيد للجائحة على العمل البرلماني، بل إنّ إنتاجيّة المجلس برمّتها قد انخفضت رغم تفاقم الأزمة واستمرار دورة الانعقاد الاستثنائية للبرلمان بعد استقالة الحكومة في آب 2020. وعليه، تراجع عدد اجتماعات اللجان المعقودة في سنة 2020 بنسبة 30.5% عن سنة 2019.

وفي حين شكّل انتشار جائحة كورونا وقرارات الإغلاق العامّ مبرّرات لتخفيض هذه الاجتماعات، يبقى هذا التراجع في الوقت نفسه موضع إدانة في ظلّ أدوار البرلمان الحاسمة في معالجة تداعيات الأزمة التي اشتدّت مظاهرها في 2020، وبخاصّة أنّه كان بإمكان المجلس النيابي إيجاد حلول أو تسهيلات لتجاوز هذه العوائق كتعميم الاجتماعات عن بُعد، إلّا أنّ مكتبه لم يبذلْ أيّ جهد ذي شأن لهذه الغاية. وما يزيد من قابليّة هذا الأمر للانتقاد هو التراجع الواضح في اجتماعات لجنة المال والموازنة، التي انخفضت بنسبة 83.3% عن سنة 2019 رغم دورها المهمّ في إنجاز القوانين الضرورية لمعالجة مفاعيل الأزمة. ولعلّ هذا الانخفاض يجد ما يفسّره في الموقف السلبي الذي أعلنه رئيس اللجنة إبراهيم كنعان، والعديد من أعضائها، ضدّ خطّة التعافي المالية التي أقرّتها حكومة حسّان دياب. كما يُلحَظ التراجع الواضح في اجتماعات لجنة الإدارة والعدل في العام 2020 التي انخفضت بنسبة 19.3% رغم مسؤوليّاتها الأساسية لا سيّما لجهة إنجاز اقتراح قانون استقلاليّة القضاء.

كمّياً أيضاً، يُلحظ بروز انحسار التعاون بين الكتل خلال العام 2020، ففي حين قُدِّم 79% من مجموع الاقتراحات (أي 136 اقتراحاً) من كتلة واحدة (من نائب أو أكثر) في عام 2019، بلغت هذه النسبة 88% (213 اقتراحاً) في عام 2020. وهذا يؤشّر إلى انحسار التعاون بين الكتل وربّما اتّساع اللاثقة في ما بينها بعد انتفاضة 17 تشرين وحصول الانهيار، ومحاولة الكتل تظهير بعض الانجازات بمفردها والتفاخر بها بعد اهتزاز الثقة الشعبية بهم عقب الانتفاضة، بمعزل عن خواتيمها.

الكتاب الأوّل:

التقييم الكمّي لنِتاج المجلس النيابي 2019-2020



تمهيد

نسعى في هذا الكتاب إلى تقييم عمل البرلمان اللبناني خلال سنتَيْ 2019-2020 من الناحية الكمّية، على صعيد نشاط كلّ من الهيئة العامّة للمجلس النيابي، واللجان النيابية، والكتل، والنوّاب كأفراد.

وتقتضي الإشارة بادئ ذي بدء إلى الصعوبات التي تعتري العمل الرقابي والرصدي في لبنان، تحديداً في ما خصّ أعمال البرلمان، حيث يجري ذلك في ظلّ انعدام ثقافة الشفافيّة، وصعوبة الوصول إلى المعلومات. وأبرز مثال على ذلك غياب النشر الكامل والتلقائي لجميع المقترحات التي تصل البرلمان أو سرّيّة المداولات الحاصلة في اللجان النيابية. هذا فضلاً عن الغموض الذي يحيط بكيفيّة تصويت النوّاب في الهيئة العامّة، إذ يحصل ذلك برفع الأيدي أو بالمناداة من دون رصد دقيق في المحضر لكيفيّة التصويت وماهيّة تصويت كلّ نائب.

رغم هذه الظروف، تمكّن المرصد البرلماني من رصد المعطيات الآتية وتقييمها خلال الفترة التي يشملها هذا التقرير، وهي:

- 16 جلسة للهيئة العامّة على اختلاف أنواعها؛

- 106 قوانين صدّق عليها المجلس، مع الإشارة إلى أنّ 6 منها تمّ ردّها من قِبل رئيس الجمهوريّة عملاً بالصلاحيّة الممنوحة له في المادّة 57 من الدستور (أُعيد التصويت على اثنين منها وأُقرّا[1] في حين لا تزال 4 منها عالقة في اللجان[2])؛ وأنّ 6 منها جرى الطعن في دستوريّتها أمام المجلس الدستوري (أبطل المجلس الدستوري 5 منها جزئياً وأحدها كلّياً[3])؛ وعليه، وبعد حسم القوانين أو مقترحات القوانين التي تمّ إبطالها أو ردها، تكون حصيلة مجلس النواب 101 قانونا نافذا خلال فترة 2019-2020.

- 497 مقترح قانون وصيل المجلس (علماً أنّ المرصد تمكّن من الاطّلاع على 427 منها فقط)؛

- 471 اجتماعاً للجان الدائمة، و40 للجان المشتركة (عند توفّر المَحاضر عنها).

1. الإجازة للحكومة إنشاء نفق لطريق بيروت-البقاع على طريقة الـ BOT، والقانون الرامي إلى مكافحة الفساد في القطاع العامّ وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

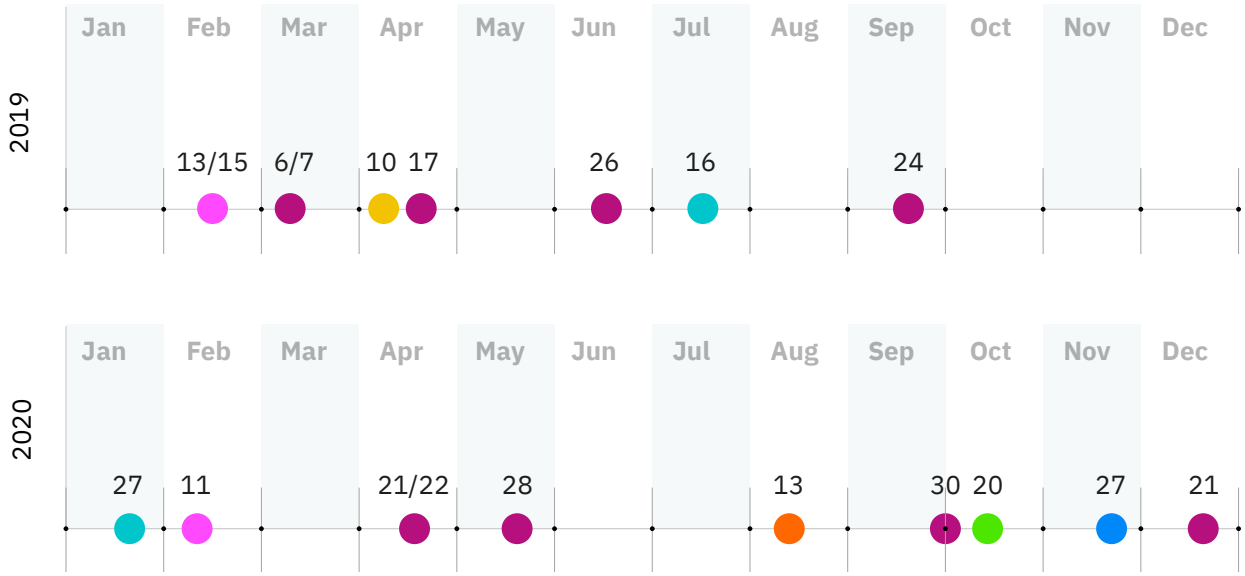
2. قانون السرّيّة المصرفية، قانون نقل اعتماد من فصل إلى فصل من ضمن موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية، قانون تصفية المعاش التقاعدي لأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية الخاضعين لشرعة التقاعد، وتصفية تعويض الصرف من الخدمة وتحديد الحدّ الأدنى لعدد سنوات الخدمة المنشئة للحقّ بأيّ منهما، قانون إعفاء أولاد المرأة اللبنانية المتزوّجة من غير لبناني والحائزين على إقامات مجاملة من الاستحصال على إجازة عمل.

3. القانون رقم 2020/7 الرامي إلى تمديد آليّة التعيين في الفئة الأولى في الإدارات العامّة وفي المراكز العليا في المؤسّسات العامّة.

القسم الأوّل: تقييم نشاط الهيئة العامّة

تمهيد: أنواع الجلسات المعقودة وتوزيعها

- جلسة مخصصة لمساءلة السلطة التنفيذية
- جلسة لمناقشة وإقرار الموازنة العامة والموازنات الملحقة
- جلسة تشريعية
- جلسة للنظر في مرسوم إعلان حالة الطوارئ
- جلسة مخصصة لانتخاب أميني سرّ وثلاثة مفوضين في هيئة مكتب مجلس النوّاب، وأعضاء اللجان النيابية
- جلسة للإجابة على الرسالة الموجّهة بتاريخ 2020/11/24 من رئيس الجمهورية بشأن التدقيق الجنائي
- جلسة مناقشة البيان الوزاري ومنح الثقة للحكومة



رسم بياني يُظهر كافّة الجلسات المعقودة في 2019 و2020، وتواريخ انعقادها، وأنواعها حسب الألوان المختلفة.

عُقدت خلال عامَيْ 2019-2020 ما مجموعه 16 جلسة للهيئة العامّة توزّعت على الأنواع التالية:

- جلسة مخصَّصة لمساءلة السلطة التنفيذية في 2019/4/10؛

- جلستان لمناقشة وإقرار الموازنة العامّة والموازنات الملحَقة لكلّ من سنتَيْ 2019 و2020 (كلّ واحدة على حدة)، في كلّ من 2019/7/16 و2020/1/27؛

- جلستان لمناقشة البيان الوزاري ومنح الثقة للحكومة في كلّ من 13 و15 شباط 2019 و11 شباط 2020؛

- ثماني جلسات تشريعية، أربع منها خلال سنة 2019، عُقدت في كلّ من 6 و2019/3/7، 2019/4/17،

2019/6/26، و2019/9/24، وأربع جلسات خلال سنة 2020 في كلّ من 21 و2020/4/22، و2020/5/28 و2020/9/30، و2020/12/21؛

- جلسة للنظر في مرسوم إعلان حالة الطوارئ (في 13 آب 2020)؛

- جلسة مخصَّصة لانتخاب أمينَيْ سرّ وثلاثة مفوَّضين في هيئة مكتب مجلس النوّاب، وأعضاء اللجان النيابية في 2020/10/20؛

- جلسة للإجابة على الرسالة الموجَّهة في تاريخ 2020/11/24 من رئيس الجمهوريّة بشأن التدقيق الجنائي في 2020/11/27.

ونعمد في ما يلي إلى تقييم نشاط الهيئة العامّة، خصوصاً على صعيد الجلسات التشريعية، ونكتفي بالإشارة سريعاً إلى أدائها على صعيد الجلسات من نوع آخر، أي تلك المخصَّصة لمساءلة الحكومة، أو لمناقشة الموازنة، أو الأخرى.

أ- على صعيد الجلسات التشريعية

نتطلّع في هذا القسم إلى تقديم معطيات تسمح بتقييم نشاط البرلمان التشريعي على صعيد هيئته العامّة. ونعمد، لهذه الغاية، إلى الغوص في جداول أعمال الجلسات التشريعية وفي ما آلت إليه المقترحات الموضوعة على جدول الأعمال.

1) حجم جدول الأعمال ومتوسّط إنتاجيّة البرلمان في دراسته

في 2019، عُقدت أربع جلسات تشريعية في كلّ من 6 و2019/3/7، 2019/4/17، 2019/6/26 و2019/9/24[4]. وقد منعت انتفاضة 17 تشرين البرلمان من عقد جلستَيْن تشريعيَّتَيْن أخريَيْن كانتا تقرّرتا في 12 و19 تشرين الثاني 2019.

دُرست خلال هذه الجلسات كامل البنود الموضوعة على جدول أعمال كلّ منها، كما دُرس مقترحان وردا من خارج جدول الأعمال (في كلّ من جلستَيْ حزيران وأيلول).

أمّا في 2020، جرى التشريع خلال ستّ جلسات (خارج جلسات مناقشة وإقرار الموازنة) انقسمت كالتالي:

- أربع جلسات تشريعية (في 21-23 نيسان و28 أيّار و30 أيلول، و21 كانون الأوّل 2020)؛

- جلسة للنظر في مرسوم إعلان حالة الطوارئ (في 13 آب 2020)، وما أن صدّق النوّاب على هذا المرسوم

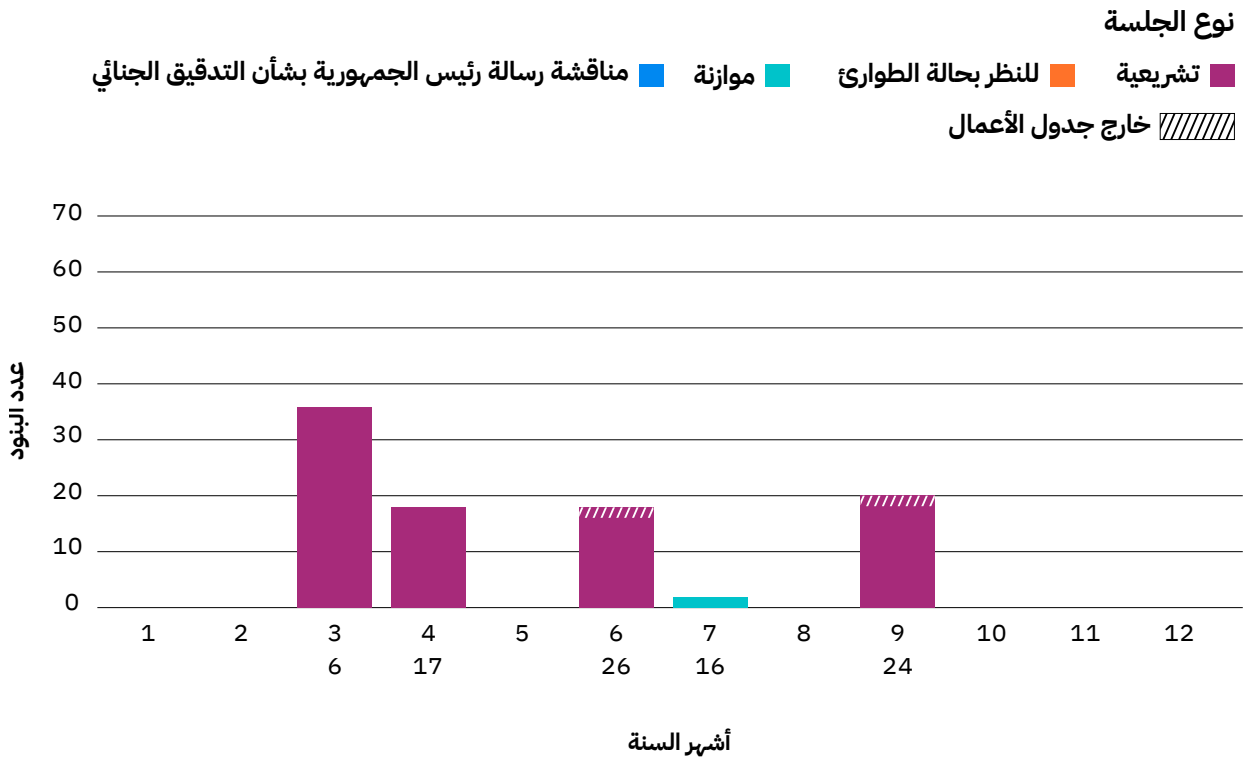
4. وللتذكير، كان المجلس النيابي قد تعطّل انعقاده مرتين في 12 و19 تشرين الثاني 2019 غداة انطلاق شرارة انتفاضة 17 تشرين، إثر ضغط الشارع الرافض للجلسات وجدول أعمالها وخصوصاً اقتراح قانون العفو العام والمحكمة الخاصة بالجرائم المالية، ما أرغم رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي بداية على إرجاء جلسة 12 تشرين الثاني أسبوعاً قبلما يعمد في 19 تشرين الثاني إلى إرجائها إلى أجل غير مسمى.

حتّى طالب العديد منهم بفتح جلسة تشريعية فتمّ على إثرها التصديق بشكل مفاجئ على ثلاثة اقتراحات قوانين قُدِّمت بصيغة المعجّل مكرّر؛

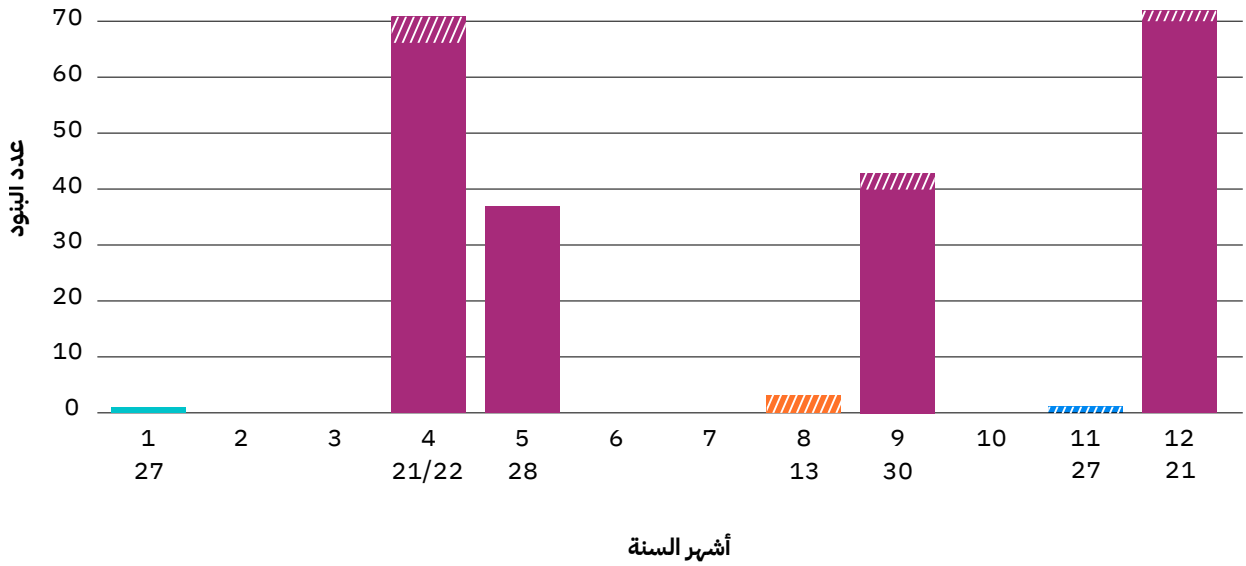
- جلسة للإجابة على الرسالة الموجّهة في تاريخ 2020/11/24 من رئيس الجمهوريّة بشأن التدقيق الجنائي (في 27 تشرين الثاني 2020) تمّ تحويلها إلى تشريعية والتصديق على قانون تعارف على تسميته «قانون مساواة ضحايا انفجار المرفأ بشهداء الجيش».

بنود جلسات الهيئة العامة

2019

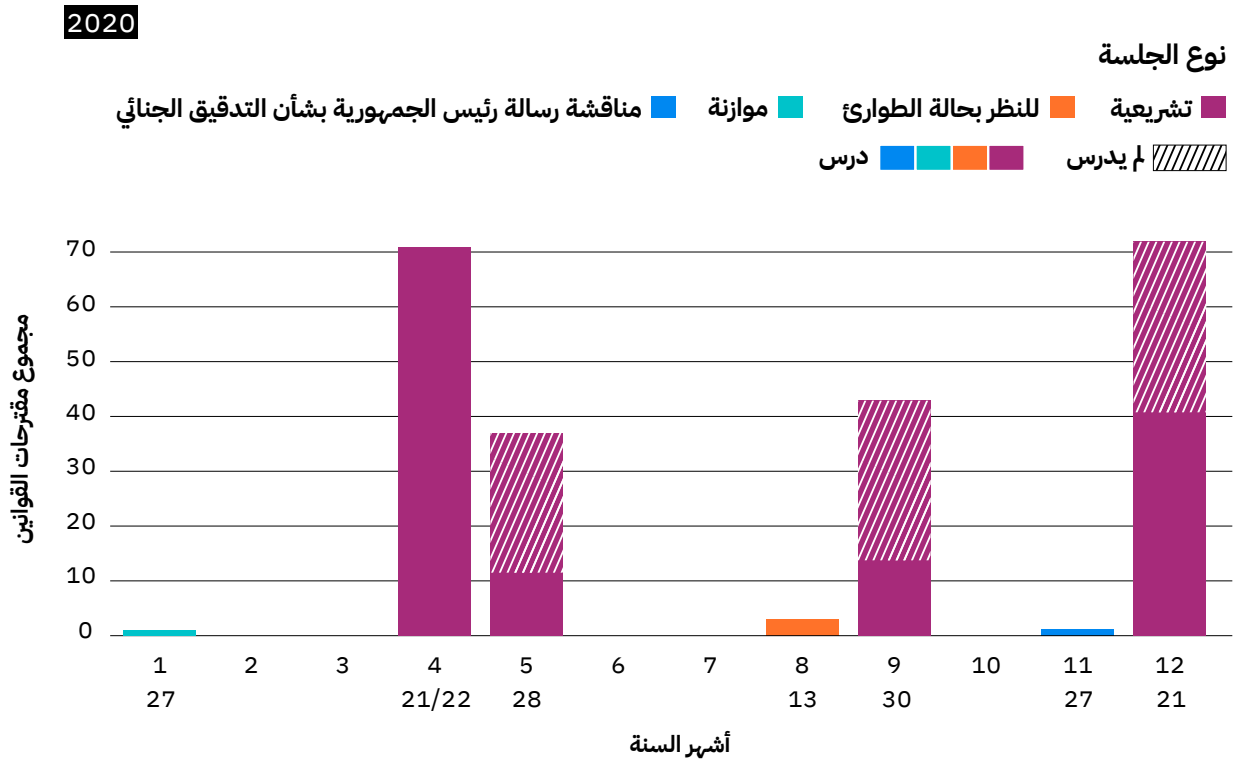


2020



رسم بياني يُظهر الجلسات التي جرى التشريع خلالها عامَيْ 2019 و2020 وعدد البنود التي وردت على جدول أعمالها كما تلك التي وُضعت من خارج جدول أعمالها. كما يُظهر الرسم البياني أنّ في 2020 تمّ التشريع في جلستَيْن غير مخصّصتين لذلك (جلسة آب وجلسة تشرين الثاني).

البنود التي نوقشت



رسم بياني يُظهر الجلسات التي جرى التشريع خلالها عام 2020 وعدد البنود التي وردت على جدول أعمالها ودُرست كما تلك التي وُضعت على جدول الأعمال ولم تُدرس.

ومن اللافت أنّ الهيئة العامّة أعرضت في 2020 عن النظر في نسبة هامّة من البنود الواردة على جداول أعمال، أو المضافة إليها، بعض الجلسات التشريعية، حيث بلغ متوسّط النظر في هذه البنود نحو 55% فقط من مجموعها. ففي حين دُرس في جلسة نيسان 2020 100% من جدول أعماله (71 مقترحاً)، سُجّل في الجلسات التشريعية الثلاث الأخيرة تراجعاً في هذه النسبة إذ انخفضت إلى 30% في جلسة أيّار 2020 (11 من أصل 37 مقترحاً)، و32.5% في جلسة أيلول 2020 (14 من أصل 43 اقتراح) و57% في جلسة 21 كانون الأوّل 2020 (41 مقترحاً من أصل 72 مقترحاً).[5]

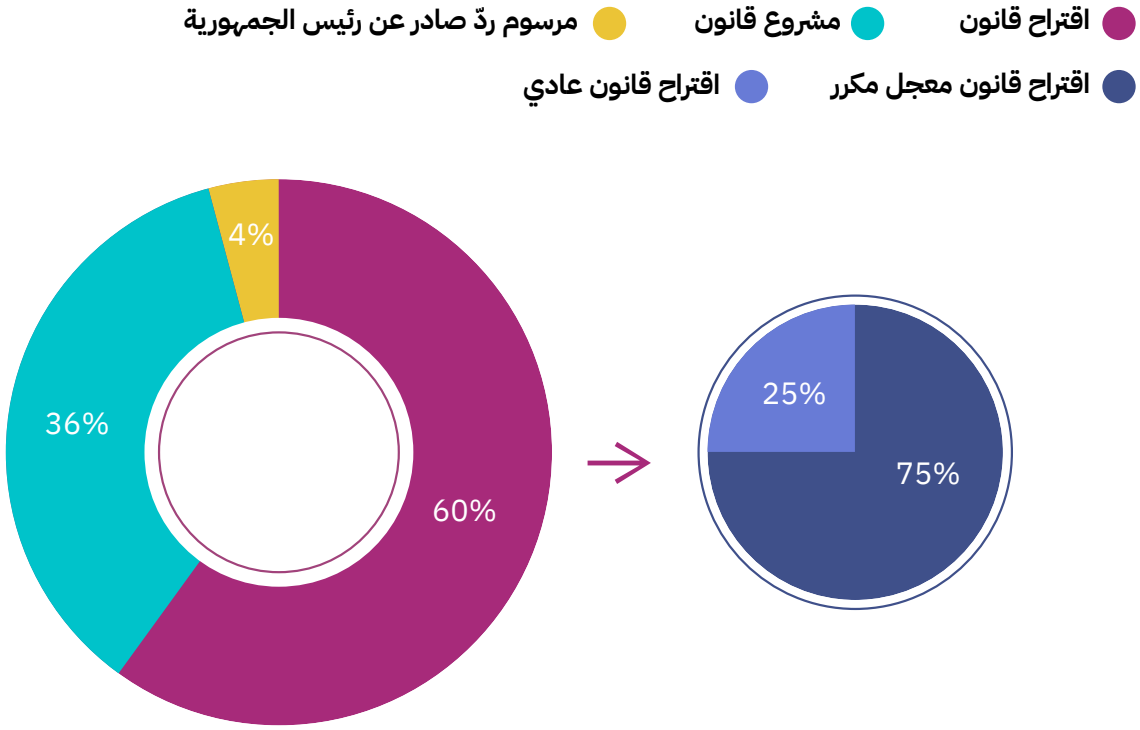
2) طبيعة بنود جدول الأعمال ومصدرها

خلال 2019، ناقش مجلس النوّاب 91[6] بنداً، 88 وُضعت على جدول أعمال الجلسات، ومقترحَيْن من خارج جدول الأعمال.

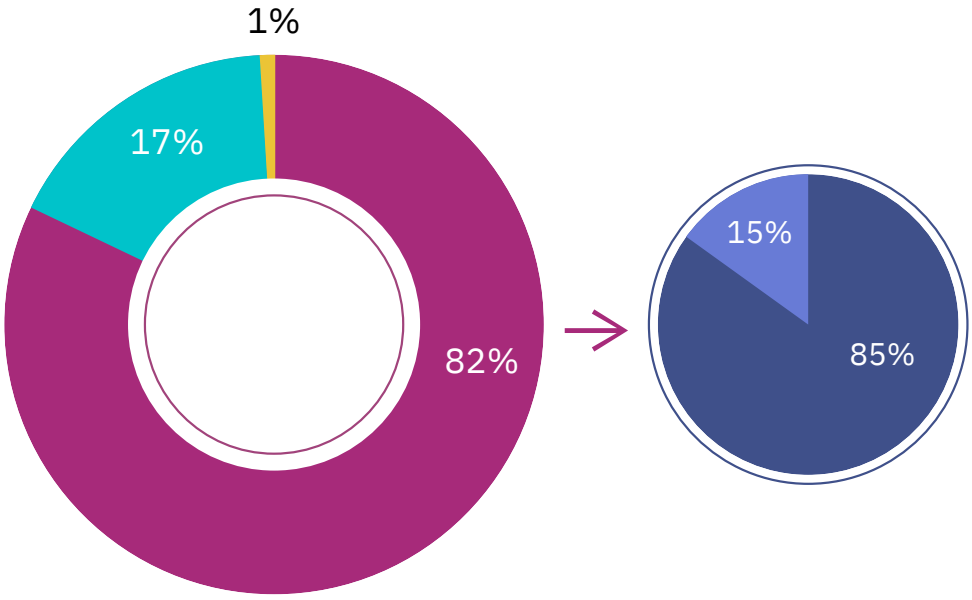
5. بعد اعتباره النقاش في البند 29 المتعلّق بإلغاء الإعفاءات الضريبية للطوائف وكأنّه لم يكن.

6. نوضح أنّ مجموع البنود على جدول أعمال الجلسات الأربع وخارجها هو 93، لكن ورد مقترحان على جدول أعمال جلسة أيلول كانا قد وُضعا على جدول أعمال جلسة أذار. فإذا أردنا احتساب البنود المناقَشة دون التكرار يكون مجموعها 91.

2019



2020



رسم بياني يُظهر توزيع بنود جداول الأعمال خلال عامَيْ 2019 و2020 بحسب نوعها (اقتراح قانون، مشروع قانون، أو مرسوم ردّ)، وطبيعتها (اقتراح عادي أو معجّل مكرّر).

تشكّلت هذه البنود من 55 اقتراح قانون تقدّم بها النوّاب (أي 60% من البنود)، و33 مشروع قانون تقدّمت بها الحكومة (أي 36%)، وثلاثة مراسيم إعادة قوانين من قِبل رئاسة الجمهوريّة عملاً بأحكام المادّة 57 من الدستور(أي 4 %).

أمّا خلال 2020 فتضمّنت جداول أعمال الجلسات 180 مقترحاً[7] مختلفاً (بعض هذه المقترحات وُضعت على جدول أعمال أكثر من جلسة بفعل عدم نظر الهيئة العامّة فيها). ونشير إلى أنّ 14 مقترحاً من بينها طُرحت من خارج جدول أعمال هذه الجلسات.[8]

تشكّلت هذه البنود من 147 اقتراح قانون تقدّم بها النوّاب (أي 82% من البنود)، و31 مشروع قانون تقدّمت بها الحكومة (أي 17%)، ومرسومَيْ إعادة قوانين من قِبل رئاسة الجمهوريّة عملاً بالمادّة 57 من الدستور (أي 1%).

بالنسبة إلى الاقتراحات المقدَّمة من النوّاب:

في سنة 2019، انقسمت الاقتراحات الواردة على جداول أعمال الجلسات على النحو الآتي:

- بلغ عدد اقتراحات القوانين المعجّلة والمكرّرة 41 من أصل 55، أي ما نسبته 74.5% منها، علماً أنّ الهيئة العامّة أسقطت صفة العجلة عن 27 منها، أي ما يعادل 66% منها.

- بلغ عدد اقتراحات القوانين العادية 14 اقتراحاً دُرست وأُقرّت في اللجان النيابية، أي ما نسبته 25,5% من مجموع اقتراحات القوانين.

أمّا في سنة 2020:

- بلغ عدد اقتراحات القوانين المعجّلة والمكرّرة 125 من أصل 147، أي ما نسبته 85% منها، علماً أنّ الهيئة العامّة لم تنظر في 43 منها، أي ما يعادل 34,4% منها وأنّها أسقطت صفة العجلة عن 28 منها، وأحالت 8 منها إلى اللجان من دون التصويت على صفة العجلة.

- بلغ عدد اقتراحات القوانين العادية 22 اقتراحاً دُرست وأُقرّت في اللجان النيابية، أي ما نسبته 15% شكّلت فقط 24% من مجموع اقتراحات القوانين. ويتّضح إذاً ممّا سبق الحجم الكبير للاقتراحات المعجّلة والمكرّرة. ويؤشّر هذا الأمر أوّلاً، إلى سوء استخدام النوّاب صلاحية تقديم اقتراحات معجّلة مكرّرة لتعجيل وضعها على جدول أعمال الهيئة العامّة من دون أن تكون خضعت مسبقاً لأيّ درس أو مناقشة في اللجان، وثانياً، إلى أسباب عدم إدراج هيئة مكتب المجلس المنوطة تكوين جدول الأعمال لنسبة أكبر

7. يبلغ مجموع البنود المختلفة الموضوعة على جدول أعمال الجلسات التشريعية الأربع ومن خارجه 177، فنذكّر أنّ جدول أعمال جلسة 21 كانون الأوّل قد استعاد 29 مقترحاً كانت موضوعة على جدول أعمال جلسة 30 أيلول. كما استعاد جدول أعمال جلسة 30 أيلول 16 مقترحاً كانت موضوعة على جدول أعمال جلسة 28 أيّار 2020، ومقترحاً كان موضوعاً على جدول أعمال جلسة 21 و22 نيسان. وأخيراً، استعاد جدول أعمال جلسة 28 أيّار اقتراحَيْن كانا موضوعَيْن على جدول أعمال جلسة 21-22 نيسان. إذاً مجموع البنود الموضوعة على الجدول (مع التكرار) ومن خارجه يبلغ 227 بنداً.

8. وللتذكير، جرى تطيير نصاب كلّ من جلسات 28 أيّار و30 أيلول، و21 كانون الأوّل (بعد النظر في 11 بنداً في جلسة أيّار من أصل 37 و10 بنود من أصل 43 في جلسة أيلول، و42 بنداً من أصل 72 في جلسة كانون الأوّل) بعد تعذّر الاتّفاق على تمرير قانون العفو العامّ.

من الاقتراحات المُنجَزة في اللجان، مع العلم أنّ النظام الداخلي للمجلس يفرض عليه إدراجها على جدول أعمال جلسات المجلس العامّة وفق ترتيب وصولها إليه مع «حفظ الأولويّة للمشاريع المعجّلة» (المادّة 42 من النظام الداخلي).

- وتبياناً للمخالفة، تُظهر الأرقام أنّ 96 مقترحاً أُنجز في اللجان عامَيْ 2019-2020، في حين لم يُدرَج على جدول أعمال الجلسات المعقودة خلال الفترة نفسها سوى 36 مقترحاً مُنجَزاً في اللجان.

3) عدد القوانين التي تمّ التصديق عليها ومآل البنود الأخرى على جدول الأعمال

نمعن النظر هنا في ما آلت إليه المقترحات الموضوعة على جداول أعمال جلسات 2019 و2020.

ونبدأ في ما يخصّ كلّ سنة بتبيان نسبة المقترحات الموضوعة على جدول أعمال كل من الجلسات التي صدّق عليها المجلس وأصبحت قوانين، قبل أن نفصّل ما آلت إليه باقي البنود.

كحصيلة لنقاشات الجلسات الحاصلة في سنة 2019،[9] صدّق البرلمان 47 قانوناً .

في المقابل، أسقط البرلمان صفة العجلة عن 27 اقتراح قانون معجّل مكرّر، وأُعيدت سبعة مقترحات إلى اللجان النيابية المختصّة، وأُحيلت أربعة مقترحات إلى جهات رسمية (بما فيها الحكومة). كما سُحبَت خمسة مقترحات وأُرجئ البتّ بأحدها.

كنتيجة لجميع جلسات سنة 2020[10]، صدّق البرلمان 61 قانوناً.

من ضمن القوانين التي جرى التصديق عليها، خمسة نتجت عن دمج مقترحات عدّة (18) خلال جلسات الهيئة العامّة.

في المقابل:

- أسقط البرلمان صفة العجلة عن 36 اقتراح قانون معجّل مكرّر؛
- أُحيلت ثمانية مقترحات معجّلة مكرّرة إلى اللجان بدون التصويت على صفة العجلة، ممّا يشكّل مخالفة للنظام الداخلي للمجلس النيابي؛
- أُعيدَ مقترحان إلى اللجان النيابية المختصّة؛

9. 6 و2019/3/7، 2019/4/17، 2019/6/26، 2019/9/24.

10. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان،»كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (1): جلسة «الأمر لي» أو تثبيت الهيمنة على المجتمع؛ إقرار 26 قانون من أصل 70 مقترحاً»25 نيسان 2020؛ «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيّار 2020»، 30 أيّار 2020؛»سعد يطالب بتعبئة عامّة لإسعاف الناس وليس بطوارئ في وجههم: وبرّي يمنح 10 أيّام طوارئ إضافية على ذمّته؟» 15 آب 2020؛ «كامل نتائج الجلسة التشريعية 2020»، 5 تشرين الأوّل 2020؛ «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، 23 كانون الأوّل 2020.

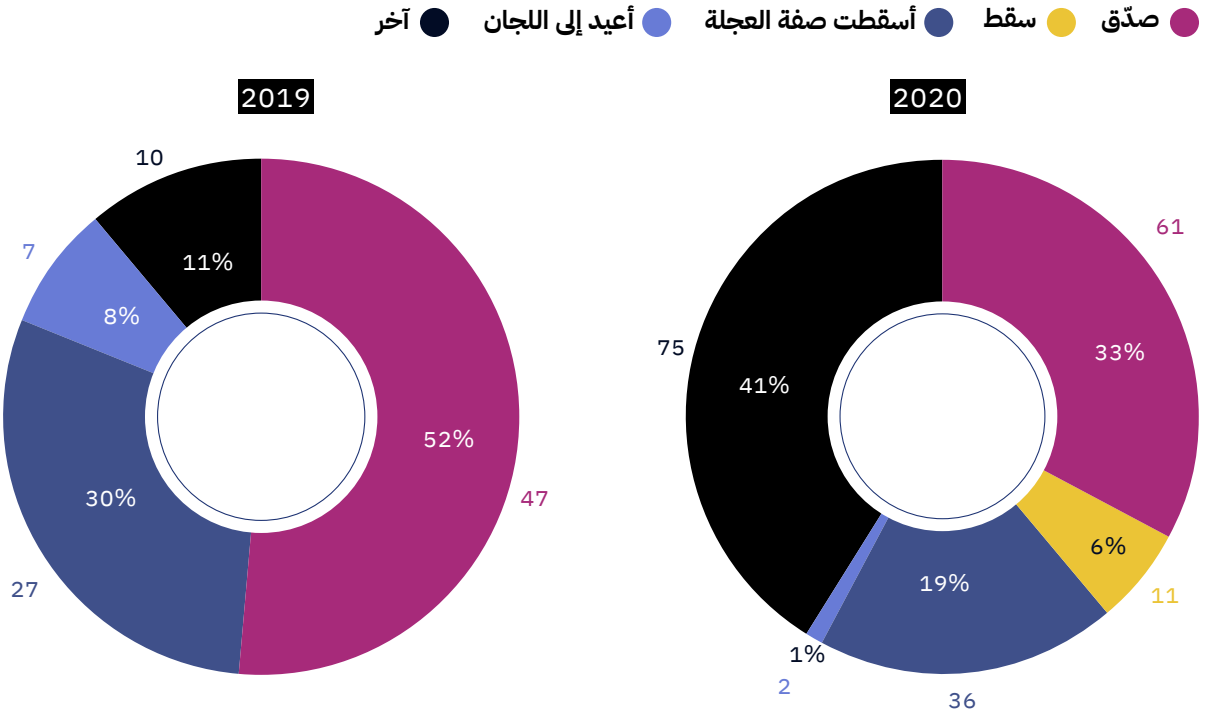
• وأُسقِط 11 مقترحاً؛

• كما سُحبت سبعة مشاريع أو اقتراحات قوانين من قِبل مقدّميها وأُحيلت أربعة مقترحات إلى جهات رسمية (ومنها الحكومة). وأخيراً، أُرجئ البتّ في 3 مقترحات ولم يُدرس 43 اقتراحاً آخر إثر رفع الجلسات النيابية قبل الانتهاء من دراسة كافّة البنود الموضوعة على جدول الأعمال.

البنود التي صدّقت

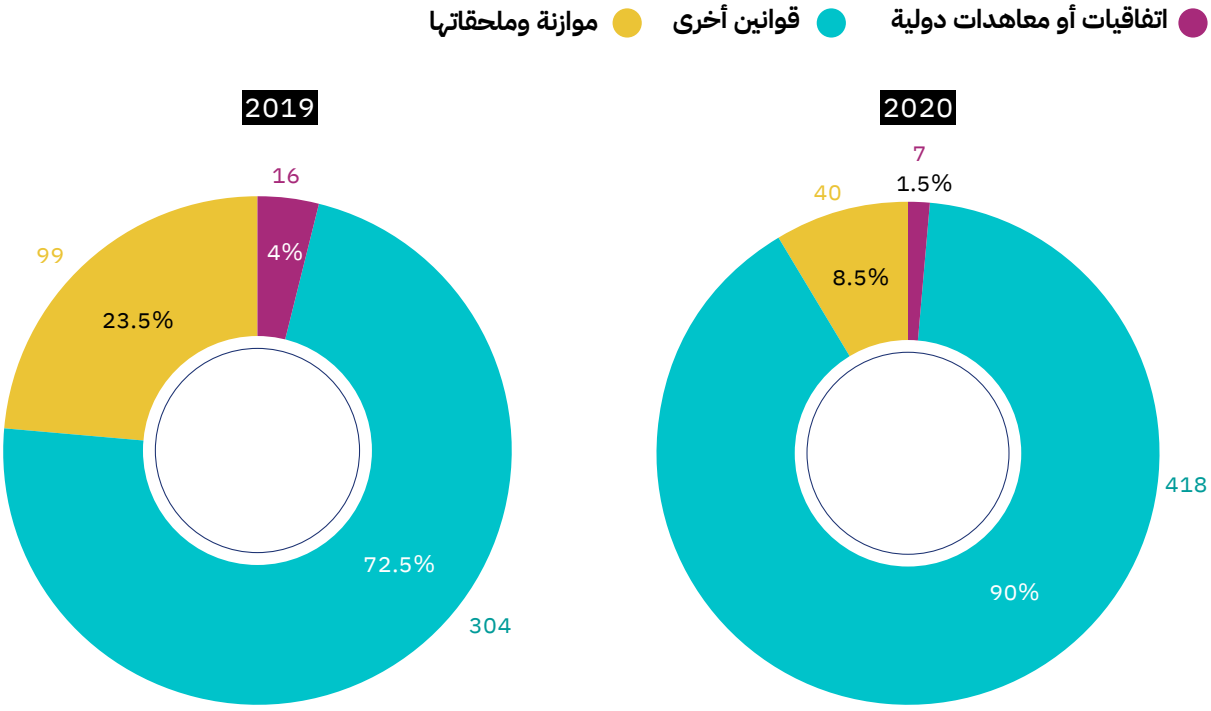
رسم بياني يُظهر عدد القوانين التي صُدّقت في كلّ جلسة خلال عامَيْ 2019 و 2020.

نتيجة جلسات 2019/2020



رسم بياني يُظهر مآل كافّة البنود على جداول أعمال جلسات 2019 و2020.

حجم القوانين المصدّقة 2019/2020



رسم بياني يُظهر حجم القوانين المصدّق عليها عام 2020 وتوزيعها على ثلاث فئات: معاهدات، قوانين أخرى، موازنة وملحقاتها.

4) حجم القوانين المُصدَّقة

نميّز هنا ضمن القوانين التي صدّق عليها البرلمان، تلك المتّصلة بالانضمام إلى اتّفاقيّات أو معاهدات دولية (الخارجية) والقوانين الأخرى (الداخلية). بالنسبة إلى الأولى، تبقى مساهمة مجلس النوّاب في صنعها جدّ محدودة، وهي تنحصر عملياً في مادّة واحدة، مادّة الإجازة للحكومة إبرام هذه الاتّفاقيّة.

وقد بلغ عدد القوانين الخارجية 16 قانوناً في 2019، أي ما نسبته 3,6% من مجموع القوانين المصدّق عليها، و7 قوانين في 2020، أي ما نسبته 1,5%. أمّا بالنسبة إلى القوانين الأخرى (الداخلية) فقد بلغ عددها 32 قانوناً في 2019 و54 قانوناً في 2020.

ونشير هنا إلى احتساب حجم القوانين المتعلّقة بالموازنة من ضمن المجموع.
وخلال 2019، بلغ مجموع عدد الموادّ الواردة في القوانين المصدّقة 418 مادّة، أي ما يعادل متوسّط 8,9 موادّ للقانون الواحد. أمّا مجموع الموادّ الواردة في القوانين المصدّقة خلال 2020 فقد بلغ 465، مادّة أي ما يعادل متوسّط 7,6 موادّ للقانون الواحد.

خلاصة حول الجلسات التشريعية

نتيجةً لجميع هذه الجلسات[11]، وبعد التمحيص في جداول أعمال الجلسات التشريعية وما آلت إليه المقترحات وعدد القوانين المُقَرّة، يمكن إبداء الملاحظات الآتية:

1) نلحظ ارتفاعاً في نسبة اقتراحات القوانين المعجّلة والمكرّرة الواردة على جداول أعمال جلسات 2019 و2020 (74,5% في 2019 و86,2% في 2020) ممّا يطرح شكوكاً حول حقيقة طابعها الطارئ والمستعجل، وسوء استخدام النوّاب هذه الصلاحيّة، خصوصاً في الظرف الراهن، ولجوئهم إليها بشكل غير مدروس يؤدّي معه إلى نسف التشاركية والممارسات الفضلى التي تقضي بضرورة إخضاع القوانين إلى الدرس والنقاش العامّ قبل إقرارها.

كما يطرح ذلك السؤال حول خيارات هيئة مكتب المجلس وعدم إدراجها اقتراحات انتهت دراستها في اللجان النيابية.

11. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (1): جلسة «الأمر لي» أو تثبيت الهيمنة على المجتمع؛ إقرار 26 قانون من أصل 71 مقترحاً»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020؛ «كامل نتائج جلسة أيّار 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020؛ «سعد يطالب بتعبئة عامّة لإسعاف الناس وليس بطوارئ في وجههم: ويرّي يمنح 10 أيّام طوارئ إضافية على ذمّته؟»، موقع المفكّرة القانونية، 15 آب 2020؛ «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020؛ «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020؛ نبيلة غصين، «المجلس النيابي يقرّ حقّ شهداء المرفأ بالتعويض ويظلم معوّقيه»، موقع المفكّرة القانونية 27 تشرين الثاني 2020.

2) من جهة أخرى، برز منحى لمخالفة أصول التشريع والنظام الداخلي لمجلس النوّاب. وتبيّن ذلك مثلاً من خلال:

- تحويل جلسات عادية إلى جلسات تشريعية[12] كما بيّنّا، أو مناقشة مقترحات لم تُوضَع على جدول الأعمال[13]، ما من شأنه أن يؤدّي إلى التشريع خلسة أو التشريع مباغتة، في مخالفة للنظام الداخلي لمجلس النوّاب (بخاصّة المادّة 8 منه) الذي يفرض نشر جدول الأعمال وتبليغه إلى النوّاب مع نسخة عن المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع الجدول قبل 24 ساعة على الأقلّ من الجلسة. فهذه الممارسات تحرم المواطنين كما النوّاب (الذين سيصوّتون على هذه المقترحات) من مناقشة أيّ من هذه المشاريع أو اقتراحات القوانين المطروحة؛

- تحويل اقتراحات معجّلة مكرّرة إلى اللجان بدون التصويت على صفة العجلة كما بيّنّا (ثمانية مقترحات خلال 2020)؛
- ضرب قواعد الشفافيّة في نقاش المقترحات واقتراحات تعديلها والتصويت[14] عليها خلال الهيئة العامة؛[15]

- إعادة التصويت على قانون بعد التصديق عليه بقرار من رئيس المجلس النيابي بحجّة «نسيان مناقشته قبل التصويت عليه»، رغم أنّ العديد من القوانين يُعلَن التصديق عليها بدون مناقشة مضمونها أو الاقتراحات التي قُدِّمت في خصوصها خلال الجلسة. وهذا كان حال التصويت على حظر صور ورسوم الزعماء والمسؤولين والموظّفين في الأماكن العامّة.[16]

---

12. المرّة الأولى حصلت في 2020/8/13 حين قفز الرئيس برّي ومعه المجلس من مناقشة حالة الطوارئ إلى التصديق على قوانين لم يتمّ الإعلان عنها مسبقاً، أخطرها كان قانون تعليق المهل ومعها انتخابات النقابات المهنية حتّى آخر سنة 2020. والمرّة الثانية حصلت في 2020/10/20 حيث كانت الجلسة مخصّصة لانتخاب أمينَيْ سرّ وثلاثة مفوّضين في هيئة مكتب المجلس، وأعضاء اللجان النيابية، فإذا برئيس المجلس يدعو إلى تحويلها إلى جلسة تشريعية. وكادت المحاولة تنجح لولا الخلافات السياسية الحاصلة حول قانون العفو ومسألة الانتخابات المبكّرة، التي دفعت الكثيرين إلى مغادرة الجلسة، ممّا أفقدها نصابها.

13. مثلًا، وفيما شمل جدول أعمال جلسة 2020/9/30 40 اقتراحاً، أُضيفت ثلاثة اقتراحات من خارج جدول الأعمال، لم يتسنّ لا للنوّاب الاطّلاع عليها قبل توزيعها في الجلسة ولا للرأي العامّ أو مرصدنا مناقشتها قبل النظر فيها.

14. كما حصل مثلًا خلال التصويت على مشروع نقل صلاحيّات الهيئة الناظمة للكهرباء المتّصلة بمنح تراخيص وأذُونات الإنتاج إلى مجلس الوزراء لمدّة سنة (وكان قد خلص المجلس الدستوري في تاريخ 2019/6/3 إلى ردّ الطعن لجهة مخالفة القانون المطعون فيه هذه الموادّ والمبادئ الدستورية لأن النوّاب لم يذكروا صراحة المادّة 36 من النظام الداخلي أثناء الاعتراض على التصويت خلال الجلسة). وكما حصل خلال التصويت على اقتراح تقصير مدّة ولاية المجلس النيابي، حيث أعلن رئيس المجلس إسقاط صفة العجلة في حين اعترض النائب سامي الجميّل على صحّة النتيجة وطلب إعادة التصويت.

15. ظهرت ثنائيّة برّي-علي حسن خليل مراراً في جلسةَي 21 و22 نيسان 2020 إذ كان رئيس المجلس نبيه برّي يطرح على التصويت مقترحات القوانين فور اقتراح خليل تعديلاته عليها من دون مزيد من النقاش. فطلب خليل إقرار مشروع قرض ومنحة لتعزيز إنتاج المواشي مستغرباً النقاش الذي يُخاض حوله، وطلب تعديل اقتراح فضل الله (الرامي إلى تعديل المادّة 61 من قانون الموظّفين). وفي الحالتَيْن، سارع برّي إلى طلب التصويت على الاقتراحَيْن مع تعديلات علي حسن خليل، متجاهلاً التعديلات المطلوبة من وزيرة العدل والنائبَيْن بولا يعقوبيان وبلال عبد الله. كما لجأ مثلاً النائب علي حسن خليل خلال جلسةَيْ 21 و22 نيسان 2020، وخلال مناقشة مقترح تعليق المهل القانونية، إلى اقتراح قانون يقضي بتمديد ولاية الهيئة الشرعية والتنفيذية في المجلس الشيعي الأعلى، وأعلن برّي تصديق الاقتراح فوراً قبل تصويت النوّاب، باعتباره شأناً شيعياً. أمّا في جلسة 2020/5/28، وفيما كانت اللجان المشتركة قد أقرّت صيغة جديدة لاقتراح قانون العفو العامّ في تاريخ 19 أيّار 2020 تمّ توزيع صيغة معدّلة له في بداية الجلسة على النوّاب من دون أن يتّضح مصدرها وكيفيّة إقرارها.

16. واللافت أنّ بعد «مرافعة» النائب إيلي الفرزلي، لم يتعدّ مجموع النوّاب الذين صوّتوا لصالح التصديق على القانون العشرة، فسقط، في حين كانوا أكثر بكثير عند طرحه للتصويت والتصديق في المرّة الأولى.

3) من جهة ثالثة سُجِّل تراجع في إنتاجيّة الهيئة العامّة:

- ففي حين أنجزت الهيئة العامّة دراسة جدول أعمال جلسات 2019 بشكل كامل، لم يتعدّ متوسّط نسبة جدول الأعمال المُنجَز في كلّ جلسة عام 2020 الـ 56% لأسباب مختلفة، أبرزها فقدان نصاب الجلسات بشكل متكرّر بسبب تعذّر التوافق على صيغة لقانون العفو العامّ.

- لم يتخطّ متوسّط عدد الموادّ للقانون الواحد المصدّق 8,9 في 2019 و7,6 في 2020، رغم اتّسام المرحلة بالخطورة الشديدة كما أسلفنا، والحاجة إلى تشريع فعّال وإنقاذي، قادر على معالجة تداعيات الأزمة.

ب- على صعيد الجلسات المخصّصة لمساءلة السلطة التنفيذية

عُقدت في تاريخ 2019/4/10، جلسة مخصّصة لمساءلة السلطة التنفيذية (الحكومة)، هي الأولى من نوعها منذ ثماني سنوات.[17] للتذكير كان قد أُرجئ موعد هذه الجلسة التي كانت مقرّرة في تاريخ 2019/3/27، مرّتَيْن (الأولى إلى 2019/3/29 والثانية إلى 2019/4/10).

وقد تميّزت هذه الجلسة بالحضور الخجول للوزراء على الرغم من أنّ غايتها كانت المساءلة، الأمر الذي دفع بالنائبَيْن حسن فضل الله وسيزار معلوف إلى تسجيل اعتراض بالنظام على تغيّب الوزراء، سيّما وأن «رئيس الحكومة لم يكن جاهزاً للإجابة عن جميع الأسئلة». كما تميّزت أجواء الجلسة بالهدوء النسبي.
وقد نشرت «المفكّرة» في معرض رصدها لأعمال المجلس النيابي تعليقات على إجابات الحكومة عن الأسئلة المطروحة عبر ثلاث حلقات، تمهيداً لتقييم الدور الرقابي الذي أعلن رئيس هذا المجلس عزمه على تطويره خلال هذا العام. وقد تناولت هذه الجلسة أسئلة متعلّقة بالتوظيف العشوائي، بالإضافة إلى أسئلة بيئية، وأخيراً، أسئلة متّصلة بتأخير المحاكمات وأوضاع السجون.

وكان قد توجّه سبعة نوّاب بمجموعة أسئلة، بلغ عددها 13 سؤالاً، حاولت الحكومة ممثّلة برئيسها سعد الحريري ومَن حضر من وزرائها الردّ عليها. كما ترك الرئيس برّي المجال للمزيد من الأسئلة المباشِرة المطروحة من قِبل النوّاب ضمن حدود الساعتَيْن المخصّصتَيْن للمساءلة. إلّا أنّ أجوبة الحكومة لم تكن مُرضية لجميع النوّاب.

في المقابل لم تُعقد خلال سنة 2020 أيّ جلسة مخصّصة لمساءلة السلطة التنفيذية. وكان مقرّراً عقد جلسة بهذا الشأن في تاريخ 2020/8/13، عقب انفجار مرفأ بيروت في 4 آب، ولكنّ استقالة الحكومة حالت دون ذلك.

---

17. رانيا حمزة، «الجلسة الرقابية الأولى لنوّاب لبنان منذ 8 سنوات (1): الحريري واثق بقدرة لبنان على إنشاء محارق ... وسكك حديد مثل أوروبا»، موقع المفكّرة القانونية 13 نيسان 2019؛ رانيا حمزة، نزار صاغيّة، «الجلسة الرقابية الأولى لنوّاب لبنان منذ 8 سنوات (2): هكذا يبرر الحريري التوظيف العشوائي من دون مباراة: الأمن، الاستثناء، الحاصصة، وانتظروا خططنا للمستقبل»، موقع المفكّرة القانونية 15 نيسان 2019؛ «الجلسة الرقابية الأولى لنوّاب لبنان منذ 8 سنوات (3): سرحان يغسل يديه من إخلالات المحاكمة العادلة»، موقع المفكّرة القانونية 16 نيسان 2019.

ج- على صعيد الجلسة لدراسة الموازنة

عُقدت في 2019/7/16 جلسة لمناقشة وإقرار الموازنة العامّة والموازنات المُلحَقة لعام 2019. كما عُقدت في 2020/1/27 جلسة لمناقشة وإقرار الموازنة العامّة والموازنات المُلحَقة لعام 2020.

ونُحيل القارئ إلى الفصل المخصّص لتقييم هاتَيْن الموازنتَيْن، ضمن التقييم النوعي لعمل البرلمان.

د- على صعيد جلسات منح الثقة للحكومة

عُقدت في 13 و14 و2019/2/15 جلسات لمناقشة البيان الوزاري انتهت بمنح الثقة لحكومة الرئيس سعد الحريري (استقالت في 2019/10/29). كما عقدت في 2020/2/11 جلسة لمناقشة البيان الوزاري انتهت بمنح الثقة لحكومة الرئيس حسان دياب (استقالت في 2020/8/10).

ه- جلسات أخرى

كما عُقدت:

- جلسة للنظر في مرسوم إعلان حالة الطوارئ (في 2020/8/13)؛

- جلسة مخصّصة لانتخاب أمينَيْ سرّ وثلاثة مفوّضين في هيئة مكتب مجلس النوّاب، وأعضاء اللجان النيابية في 2020/10/20؛

- جلسة للإجابة على الرسالة الموجَّهة في تاريخ 2020/11/24 من رئيس الجمهوريّة بشأن التدقيق الجنائي في 2020/11/27.

القسم الثاني: تقييم نشاط اللجان النيابية

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؛

- الحضور ضمن اللجان (مدى جاذبيّة اللجان لحضور من خارج أعضائها، ومدى التزام النوّاب الأعضاء في اجتماعاتها)؛

- الاقتراحات التي تمّت مناقشتها والمُنجَز درسها في اللجان و/أو الصادرة بقوانين؛

- مع الإشارة سريعاً أخيراً إلى نشاط اللجان النيابية المشتركة بما توفّر من معلومات.

أ- على صعيد اجتماعات اللجان النيابية الدائمة

نستعرض من جهة أولى عدد الاجتماعات المعقودة في كلّ لجنة نيابية (آخذين بعين الاعتبار عدد اجتماعات اللجان الأساسية وفرعيّاتها).

عقدت اللجان النيابية الدائمة 278 اجتماعاً خلال سنة 2019 (أي ما يعادل متوسّط 16,35 جلسة لكلّ لجنة، أي أنّ متوسّط انعقاد اللجان يقلّ عن جلسة ونصف شهرياً) و193 خلال سنة 2020 (أي ما يعادل متوسّط 11,35 جلسة لكلّ لجنة، أي أنّ متوسّط انعقاد اللجان يقلّ عن جلسة شهرياً). كما عقدت اللجان الفرعية 46 اجتماعاً في 2019، و48 اجتماعاً في 2020.

عدد اجتماعات اللجان

رسم بياني يُظهر عدد الاجتماعات المعقودة في كلّ لجنة نيابية (اجتماعات اللجان وفرعيّاتها).

اللجان الأكثر نشاطاً والأقلّ نشاطاً في 2019:

اللجان الأكثر نشاطاً	اللجان الأقلّ نشاطاً
لجنة المال والموازنة عقدت 60 اجتماعاً، لجنة الإدارة والعدل عقدت 31 اجتماعاً، لجنة الصحّة العامّة والعمل عقدت 30 اجتماعاً، لجنة الأشغال العامّة عقدت 28 اجتماعاً، واللجان المشتركة عقدت 20 اجتماعاً.	لجنة المهجّرين عقدت اجتماعاً واحداً، لجنة التكنولوجيا عقدت أربعة اجتماعات، لجنة الزراعة عقدت أربعة اجتماعات، لجنة حقوق الإنسان عقدت تسعة اجتماعات، ولجنتا البيئة والشباب عقدتا 11 اجتماعاً.

اللجان الأكثر نشاطاً والأقلّ نشاطاً في 2020:

اللجان الأكثر نشاطاً	اللجان الأقلّ نشاطاً
لجنة الصحّة العامّة والعمل عقدت 30 اجتماعاً، لجنة الإدارة والعدل عقدت 25 اجتماعاً، لجنة الأشغال العامّة عقدت 21 اجتماعاً، اللجان المشتركة عقدت 20 اجتماعاً، ولجنتا حقوق الإنسان والإعلام عقدتا 15 اجتماعاً.	لجنة المهجّرين لم تعقد أيّ اجتماع، لجنة التكنولوجيا عقدت اجتماعاً واحداً، لجنة الزراعة عقدت خمسة اجتماعات، لجنة البيئة عقدت خمسة اجتماعات، ولجنة الدفاع عقدت تسعة اجتماعات.

ولا بدّ من التذكير بأنّ جائحة كورونا ظهرت في أواخر شهر شباط 2020، وأنّ إجراءات الإقفال التي رافقت التعبئة العامّة في البلاد أثّرت على إمكانيّة اجتماع النوّاب شخصياً، وكان لافتاً أنّ بعض اللجان عمدت، كما هيئة مكتب المجلس، إلى تنظيم اجتماعات افتراضية (مثلاً، اجتماع هيئة المكتب في نيسان 2020).

ويمكن إبداء الملاحظات التالية:

• إنّ الحدّ الأقصى للنشاط السنوي خلال السنتَيْن موضوع هذا التقرير بلغ 60 جلسة، عقدتها لجنة المال والموازنة في 2019. وهذا يعني أنّ اللجنة الأكثر نشاطاً عقدت جلسة واحدة أسبوعياً، علماً أنّ هذه اللجنة عادت لتخفّض جلساتها إلى 10 فقط في 2020؛

• نلحظ تراجعاً في عدد اجتماعات اللجان المعقودة في 2020 بنسبة 30,5% عن سنة 2019 (193 اجتماعاً في 2020 مقابل 278 في 2019؛ و184 في 2018). وإن كان التراجع ملحوظاً بالنسبة إلى جميع اللجان، فهو أكثر وضوحاً بالنسبة إلى لجنة الموازنة والمال - ويرأسها النائب إبراهيم كنعان – التي تراجع عدد اجتماعاتها كما سبق بيانه بنسبة 83,3% عن سنة 2019 (10 في 2020 مقابل 60 اجتماعاً في 2019 و2018) وذلك لافت مع أنّه يُفترض أن تكون هذه اللجنة أكثر نشاطاً مع الأزمة وأدوارها المهمّة في إنجاز بعض القوانين (لا سيّما الكابيتال كونترول الذي لا يزال مغيَّباً). كما من اللافت تراجع نشاط لجنة الإدارة والعدل - ويرأسها النائب جورج عدوان - التي تراجع عدد اجتماعاتها بنسبة 19,3% (25 في 2020 مقابل 31 اجتماعاً في 2019؛ و31

في 2018) على الرغم من مسؤوليّتها الأساسية في إنجاز اقتراح قانون استقلاليّة القضاء الذي فرضته انتفاضة 17 تشرين كأولويّة (وأعلنت فرعيّة لجنة الإدارة والعدل إنجاز دراسته في أيّار 2021). كما يُلحظ تراجع نشاط لجنة الأشغال العامّة والنقل - ويرأسها النائب نزيه نجم - حيث تراجع عدد اجتماعاتها بنسبة 25% (21 في 2020 مقابل 28 اجتماعاً في 2019؛ و29 في 2018). ونشير هنا إلى أنّ لجنة المهجّرين - ويرأسها النائب جان طالوزيان - لم تعقد أيّ اجتماع في 2020؛

• في المقابل، نسجّل ثباتاً في عدد الاجتماعات القليلة للجنة الزراعة والسياحة التي عقدت خمسة اجتماعات في 2020 مقابل أربعة خلال سنة 2019 (واجتماع واحد في 2018)، وللجنة حقوق الإنسان التي عقدت 15 اجتماعاً في 2020 مقابل تسعة خلال سنة 2019 (وسبعة في 2018). وتبقى لجنة الزراعة من أقلّ اللجان النيابية نشاطاً في عامَيْ 2019-2020 (كما لجنة التكنولوجيا). وهو أمر لافت جداً وله دلالات هامّة، وسط تزايد الحديث عن ضرورة العمل على تحويل الاقتصاد اللبناني إلى اقتصاد منتج، خصوصاً ما بعد الانهيار الذي بدأت تتّضح معالمه أواخر 2019؛

• تكاد بعض اللجان تكون معطَّلة عن العمل بالكامل، بدليل العدد المنخفض لاجتماعاتها في فترة السنتين اللتين شملهما هذا التقرير. وأبرزها لجنة المهجّرين ولجنة التكنولوجيا اللتان عقدتا على التوالي جلسة وخمسة جلسات فقط طوال هذه الفترة.

ب- على صعيد الحضور ضمن اللجان

نتطلّع هنا إلى قياس معطيَيْن متعلّقَيْن بحضور النوّاب ضمن اللجان. المعطى الأوّل هو مدى جاذبيّة اللجان، أي عدد النوّاب الحاضرين من أعضائها أو غير أعضائها في اجتماعاتها، علماً أنّ عدد أعضائها يتراوح بين تسعة و17 تبعاً للجان. 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 نتوقّف عند مدى التزام النوّاب المنتسبين في اجتماعات لجانهم وعدم تغيّبهم عنها.

جاذبيّة اللجان: عدد النوّاب الحاضرين في اجتماعات كلّ لجنة

وبعد التمعّن في الرسم البياني، يمكن تقديم الملاحظات التالية:

• اللجنة الأكثر جاذبيّة (إذا احتسبنا متوسّط عدد حضور النوّاب المنتسبين وغير المنتسبين إلى اللجنة) عامَيْ 2019-2020 هي لجنة المال والموازنة بمتوسّط عدد حضور 31,8 نائباً[18] في الاجتماع في 2019 و 32,7 نائباً في 2020 (مع العلم أنّ عدد النوّاب المنتسبين إليها قانوناً يبلغ 17)، تليها لجنة الأشغال العامّة والنقل بمتوسّط

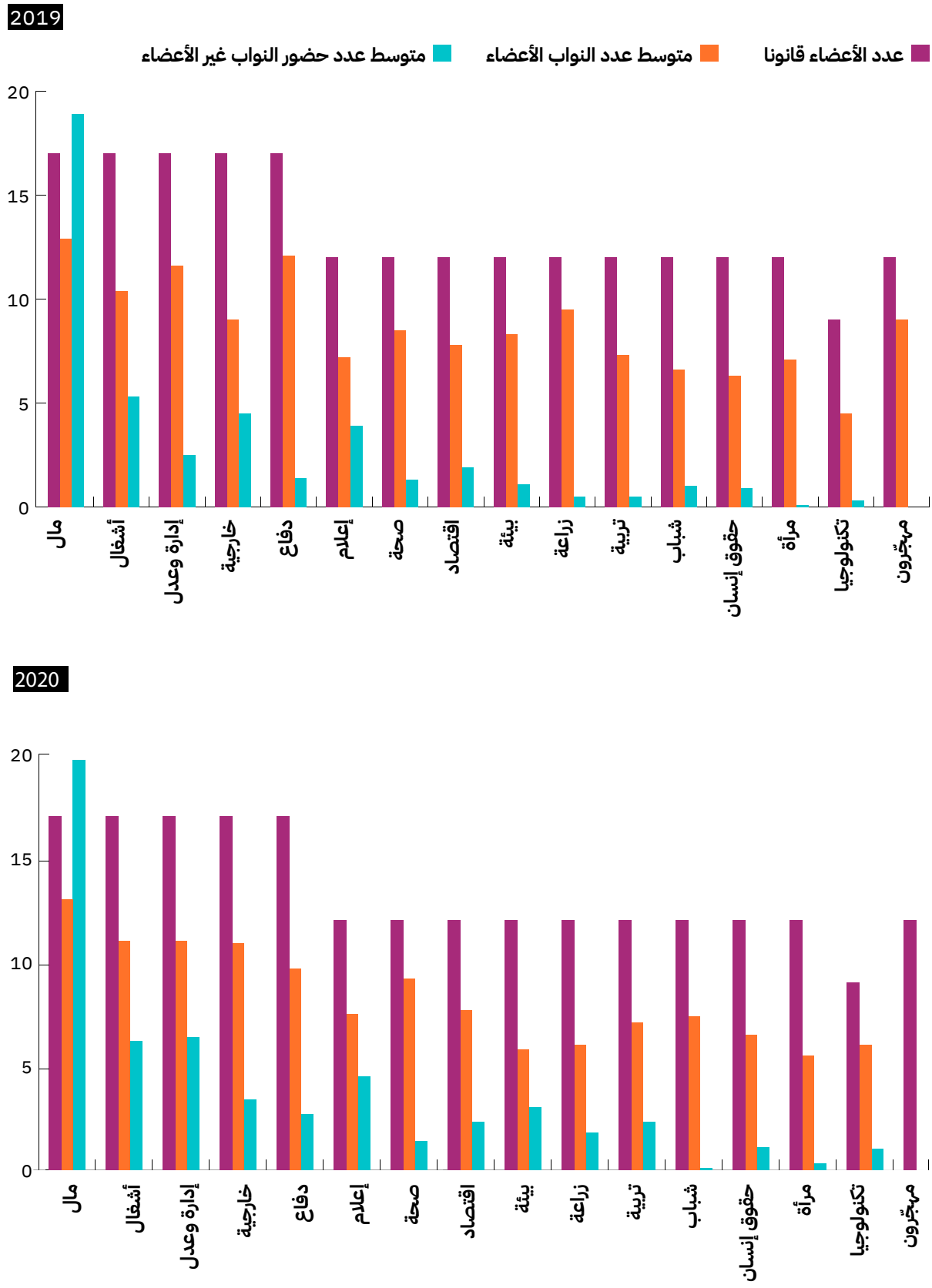
18. نشير إلى أنّنا حذفنا من الحساب 20 اجتماعاً للجنة المال والموازنة بسبب غياب المعلومات عن النوّاب الحاضرين في المحضر، واكتفينا باحتساب متوسّط عدد الحضور على أساس الـ 40 اجتماعاً في 2019 حيث تتوفّر هذه المعلومات. وكذلك بالنسبة إلى لجنة المرأة والطفل، حذفنا اجتماعاً واحداً في 2019 حيث لم تتوفّر المعلومات.

عدد حضور 15,7 نائباً في الاجتماع في 2019 و17,2 نائباً في 2020 (مع العلم أنّ عدد النوّاب المنتسبين إليها قانوناً يبلغ 17). كما يُسجَّل ارتفاع معدّل عدد الحضور في لجنة الإدارة والعدل خلال 2019 ولجنة الإعلام والاتّصالات خلال 2020؛

• اللجنة الأقلّ جاذبيَة في عامَيْ 2019-2020 هي لجنة تكنولوجيا المعلومات، بمتوسّط عدد حضور 4,75 نوّاب في الاجتماع في 2019 وسبعة في 2020 (مع العلم أنّ عدد النوّاب المنتسبين إليها قانوناً يبلغ تسعة)، تليها لجنة المرأة والطفل بمتوسّط عدد حضور 7,3 نوّاب في الاجتماع في 2019 و5,8 في 2020 (مع العلم أنّ عدد النوّاب المنتسبين إليها قانوناً يبلغ 12)؛

• اللجنة الأكثر جذباً للحضور من النوّاب غير المنتسبين إليها هي لجنة المال والموازنة (حيث استقطبت كمتوسّط 111% و115% من عدد أعضائها القانوني تباعاً في 2019 و2020) تليها لجنة الإدارة والعدل (حيث استقطبت كمتوسّط 31% و36% من عدد أعضائها القانوني في 2020). في المقابل، نادراً ما كانت لجان حقوق الإنسان والتكنولوجيا والمرأة تستقطب أيّ نائب من النوّاب غير المنتسبين إليها.

متوسط عدد النوّاب الحاضرين باجتماعات اللجان 2019/2020



رسم بياني يُظهر متوسّط عدد النوّاب (المنتسبين وغير المنتسبين) في اجتماعات اللجان مع تبيان عدد أعضاء اللجنة قانوناً.

نسبة التزام النواب في اجتماعات لجانهم 2019/2020

رسم بياني يُظهر متوسّط عدد النوّاب (المنتسبون وغير المنتسبين) في اجتماعات اللجان مع تبيان عدد أعضاء اللجنة قانوناً.

مدى التزام النوّاب أعضاء اللجنة بنشاطها

نلحظ أنّ:

• متوسّط نسبة الحضور في جميع اللجان هو 64.2% في 2019 و61% في 2020، علماً أنّ النصاب لانعقاد الاجتماع (وفق الدعوى الأولى) هو 50% زائد واحد؛[19]

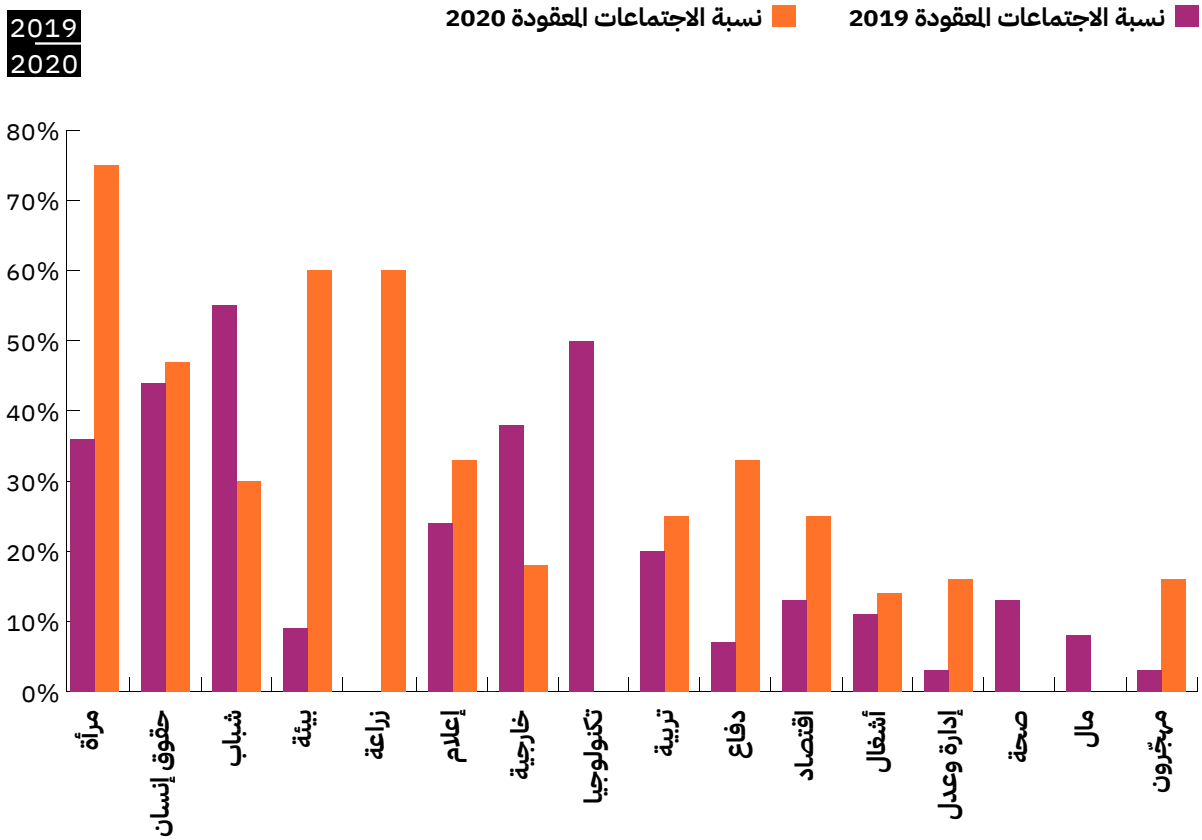
• اللجنة التي التزم أكبر عدد نوّاب بحضور اجتماعاتها في عام 2019 هي لجنة الزراعة (بمتوسّط 79% من أعضائها في كلّ اجتماع)، تليها لجنة المال والموازنة (بمتوسّط 76% من أعضائها في كلّ اجتماع). أمّا في عام 2020 فاللجنتان اللتان التزم أكبر عدد نوّاب بحضور اجتماعاتهما هما لجنتا الصحّة العامّة والمال والموازنة (بمتوسّط 77% و76% من أعضائهما في كلّ اجتماع)؛

• اللجنة التي التزم أقلّ عدد نوّاب بحضور اجتماعاتها في عام 2019 هي لجنة تكنولوجيا المعلومات (بمتوسّط 50% من أعضائها في كلّ اجتماع وهو يوازي النصاب)، تليها لجنة حقوق الإنسان ولجنة الشؤون الخارجية والمغتربين (بمتوسّط 53% من أعضائهما في كلّ اجتماع). أمّا في عام 2020 فاللجنتان اللتان التزم أقلّ عدد

19. كما أشرنا في الهامش السابق، لقد قمنا بحذف 20 اجتماعاً من اجتماعات لجنة المال والموازنة واجتماع للجنة المرأة والطفل في 2019 من الحسابات لعدم توفّر المعلومات في المحاضر المرتبطة بها.

نوّاب بحضور اجتماعاتهما، بحسب أرقامنا، هما لجنتا المرأة والبيئة (بمتوسّط 46% و48% من أعضائهما في كلّ اجتماع، بتاعاً). ونشير هنا إلى أنّ المحاضر الرسمية عن اجتماعات هذه اللجان تحديداً جاءت في بعض الأحيان منقوصة في المعلومات.

نسبة الاجتماعات المعقودة من دون نصاب 2020/2019



رسم بياني يُظهر نسبة الاجتماعات المعقودة بدون نصاب في كلّ لجنة.

ويتبيّن أنّ في عام 2019، بلغت أو تخطّت نسبة الاجتماعات المعقودة من دون نصاب نسبة 50% في كلّ من لجنتَيْ الشباب والرياضة (55%) والتكنولوجيا (50%). ويُشار إلى أنّه، وفق النظام الداخلي لمجلس النوّاب[20]، لا تكون جلسة اللجنة قانونية في الجلسة الأولى إلّا بحضور أكثر من نصف الأعضاء، أمّا في الجلسات التالية فتكون الجلسة قانونية للنظر في جدول أعمال الجلسة الأولى على ألّا يقلّ عدد الحاضرين عن ثلث عدد أعضاء اللجنة. وعليه، يُرجَّح أن تكون الجلسات المعقودة من دون النصاب ليست الجلسات الأولى إنّما التالية.

أمّا في عام 2020، فكان ذلك حال كلّ من لجنتَيْ الزراعة والبيئة (60%) والمرأة (75%)، علماً أنّ بالنسبة إلى الأخيرة بدا عقد الاجتماعات بدون نصاب النصف زائد واحد هو القاعدة.

20. المادّة 30.

ج- على صعيد الاقتراحات التي تمّت مناقشتها والمُنجَز درسها في اللجان و/أو الصادرة بقوانين

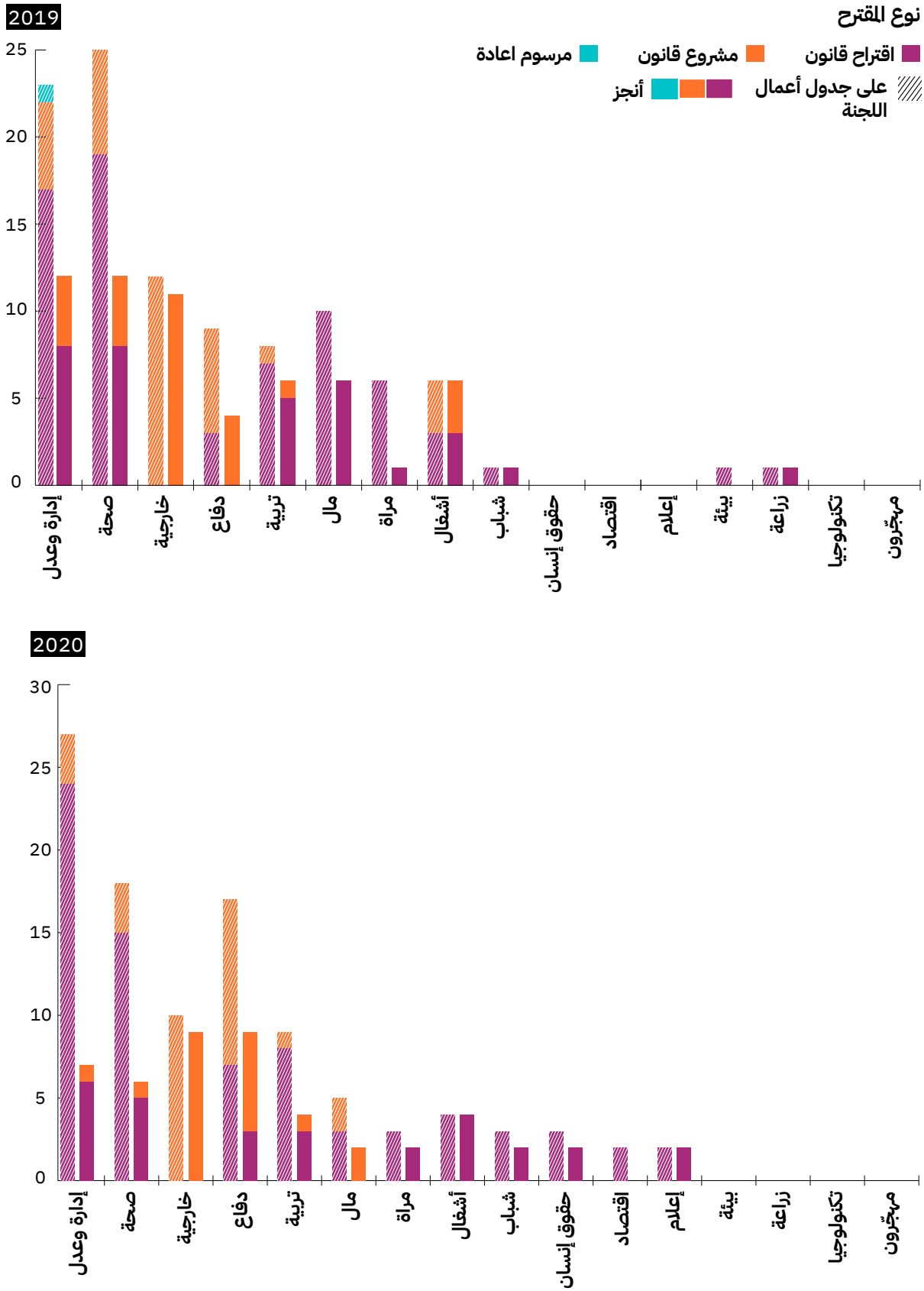
نعمد هنا إلى قياس معطيَيْن لتقييم إنتاجيّة اللجنة. أوّلاً، عدد المقترحات (اقتراحات مشاريع ومراسيم إعادة قوانين) على جدول أعمال كلّ لجنة، أي تلك التي هي قيد البحث في اللجنة. وثانياً، مآل هذه المقترحات، أي تحديداً عدد المُنجَز منها.

عدد المقترحات قيد الدرس على جدول أعمال اللجنة

ويتبيّن أنّ أكبر عدد من المقترحات موجود على جدول أعمال لجنتَيْ الإدارة والعدل (23 في عام 2019، و27 في عام 2020) والصحّة العامّة (25 في عام 2019، و18 في عام 2020).

ومن اللافت، في المقابل، غياب أيّ مقترح عن جدول أعمال لجان حقوق الإنسان والاقتصاد والإعلام في عام 2019، والبيئة والزراعة في عام 2020، والتكنولوجيا والمهجّرين عامَيْ 2019-2020. ويشكّل ذلك إشارة إضافيّة إلى ابتعاد المشرّع عن أولويّات المرحلة، تحديداً ما يرتبط بضرورة تحويل الاقتصاد اللبناني إلى اقتصاد منتج، حيث من المفترض أن تؤدّي التكنولوجيا والزراعة دوراً حاسماً، وأن تكون لجنة الاقتصاد أكثر نشاطاً في العامَيْن اللذَيْن سبقا وأعقبا الانهيار. وينبغي البحث في ما إذا كان انعدام النشاط هذا تتحمّل مسؤوليّته المبادرة التشريعية غير الموجودة في هذَيْن المجالَيْن، أم اللجان نفسها التي تتقاعس عن مناقشة نصوص أُحيلت إليها.

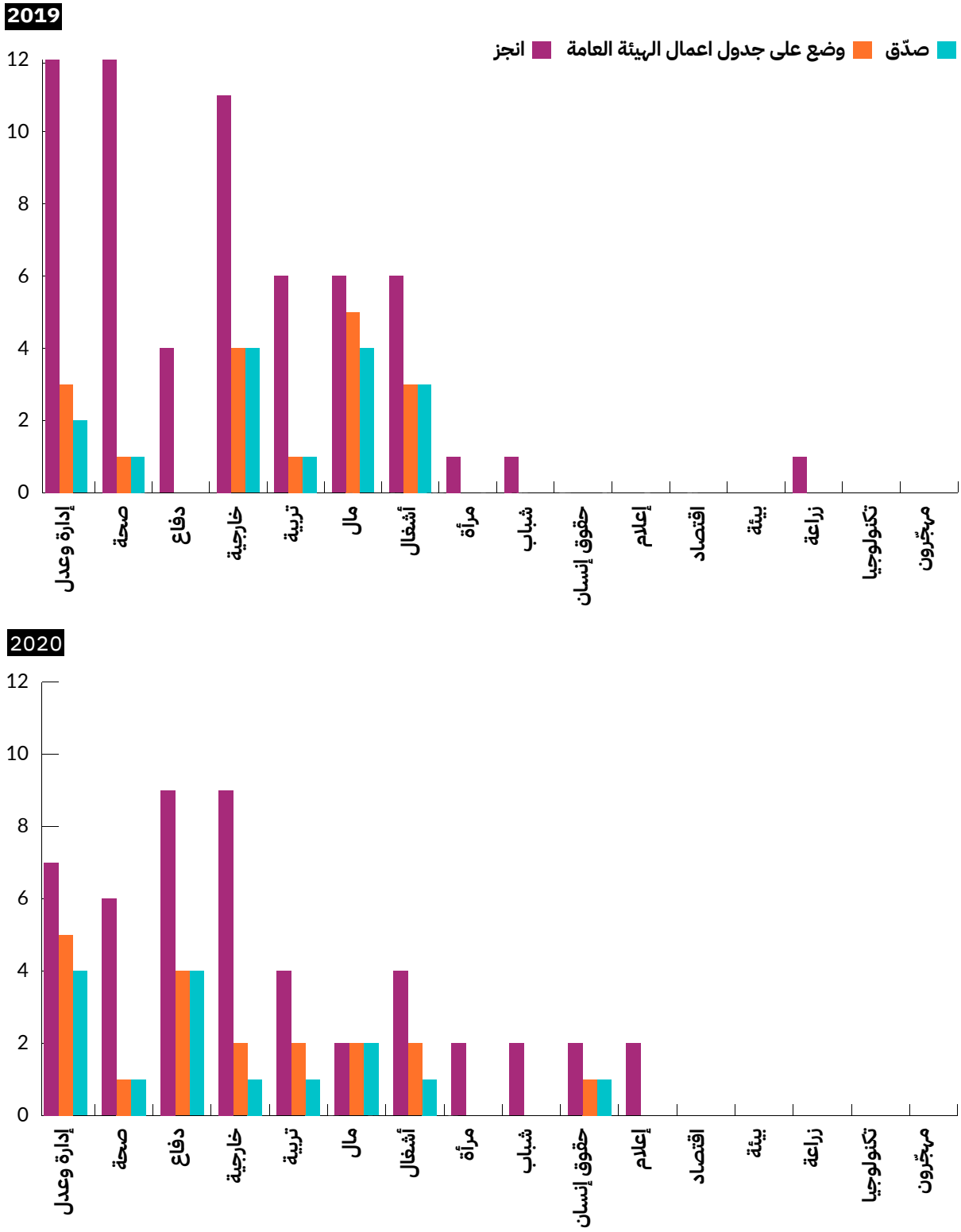
عدد المقترحات على جدول أعمال اللجان النيابية 2020/2019



رسم بياني يُظهر عدد المقترحات التي وُضعت على جدول أعمال، والتي أُنجزت في كلّ لجنة في عام 2020 بحسب نوعها (اقتراح، مشروع، مرسوم إعادة).

اللجان التي أنجزت أكبر عدد من المقترحات في عام 2019	اللجان التي أنجزت أقلّ عدد من المقترحات في عام 2019
لجنة الصحّة العامّة والعمل والشؤون الاجتماعية: 12 مقترحاً (48% من جدول أعمالها)؛ لجنة الإدارة والعدل: 12 مقترحاً (52% من جدول أعمالها)؛ لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين: 11 مقترحاً (91% من جدول أعمالها)؛ لجنة الأشغال العامّة والطاقة والمياه: ستّة مقترحات (100% من جدول أعمالها)؛ لجنة المال والموازنة: ستّة مقترحات (60% من جدول أعمالها)؛ لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة: ستّة مقترحات (75% من جدول أعمالها).	لجنة الإعلام والاتّصالات : 0 مقترح؛ لجنة حقوق الإنسان: 0 مقترح؛ لجنة تكنولوجيا المعلومات: 0 مقترح؛ لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط: 0 مقترح؛ لجنة شؤون المهجّرين: 0 مقترح؛ لجنة البيئة: 0 مقترح.
اللجان التي أنجزت أكبر عدد من المقترحات عام 2020	**اللجان التي أنجزت أقلّ عدد من المقترحات عام 2020**
لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين: 10 مقترحات (90% من جدول أعمالها)؛ لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديّات: تسعة مقترحات (53% من جدول أعمالها)؛ لجنة الإدارة والعدل: سبعة مقترحات (26% من جدول أعمالها)؛ لجنة الصحّة العامّة والعمل والشؤون الاجتماعية: ستّة مقترحات (33% من جدول أعمالها)؛ لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة: أربعة مقترحات (44% من جدول أعمالها)؛ لجنة الأشغال العامّة والطاقة والمياه: أربعة مقترحات (100% من جدول أعمالها).	لجنة المال والموازنة: 0 مقترح؛ لجنة البيئة: 0 مقترح؛ لجنة تكنولوجيا المعلومات: 0 مقترح؛ لجنة شؤون المهجّرين: 0 مقترح؛ لجنة الزراعة والسياحة: 0 مقترح؛ لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط:0مقترح.

مآل المقترحات التي أنجزت في كل لجنة 2019-2020



رسم بياني يُظهر مآل المقترحات التي أنجزت في كل لجنة.[21]

21. نشير إلى أنّ رقم المقترحات التي وُضعت على جدول أعمال الهيئة العامّة لسنة معيّنة يضمّ المقترحات التي انتهت لجنة معيّنة من إنجازها في السنة نفسها فقط، وليس المقترحات المُنجَزة منها في السنوات الفائتة. على سبيل المثال انتهت لجنة المرأة والطفل من دراسة اقتراح يتعلّق بمعاقبة جريمة التحرّش الجنسي لا سيّما في مكان العمل في 2019، وهو وُضع على جدول أعمال الهيئة العامّة في 2020، ولذلك ليس ظاهراً في هذا الرسم البياني.

تمّت خلال اجتماعات 2019 مناقشة 52 اقتراح قانون و36 مشروع قانون ومرسوم إعادة قانون، أي ما مجموعه 89[22] مقترحاً مختلفاً. أُنجز منها 49 مقترحاً مختلفاً، أي ما نسبته 55%، ووُضع 11 مقترحاً منها على جدول أعمال الهيئة العامّة في 2019 وثمانية في 2020 وصدرت تسعة قوانين في 2019 وسبعة في 2020. وهذا يعني أنّ نسبة الاقتراحات المُنجَزة التي أُقرّت بقانون تبلغ 32,6% من مجموع الاقتراحات المُنجَزة. وهذا يبيّن النقص الحاصل من قِبل مكتب المجلس في وضع المقترحات المنجزة على جدول أعمال الهيئة العامّة.

أمّا خلال سنة 2020، فنوقِش 68 اقتراح قانون و26 مشروع قانون، أي ما مجموعه 94[23] مقترحاً. أُنجز منها 47 مقترحاً، أي ما نسبته 50%، ووُضع 14 مقترحاً على جدول أعمال الهيئة العامّة في 2020 وصدر 11[24] بقوانين في 2020. وهذا يعني أنّ نسبة الاقتراحات المنجزة التي أُقرّت بقانون تبلغ 23,4% من مجموع الاقتراحات المنجزة. وهذا يبيّن النقص الحاصل من قِبل مكتب المجلس في وضع المقترحات المنجزة على جدول أعمال الهيئة العامّة.

ويمكن تقديم الملاحظات التالية:

- نلحظ زيادة ضئيلة في عدد المقترحات المناقَشة بين 2019 و2020 بنسبة 5,6%؛

- نلحظ ثباتاً في عدد المقترحات التي أُنجزت دراستها بين عامَيْ 2019 و2020 (47 مقترحاً مقابل 49) وتراجعاً بنسبة 32% عن سنة 2018.

د- على صعيد اللجان النيابية المشتركة

عقدت اللجان النيابية المشتركة 20 اجتماعاً في كلّ من عامَيْ 2019 و2020.

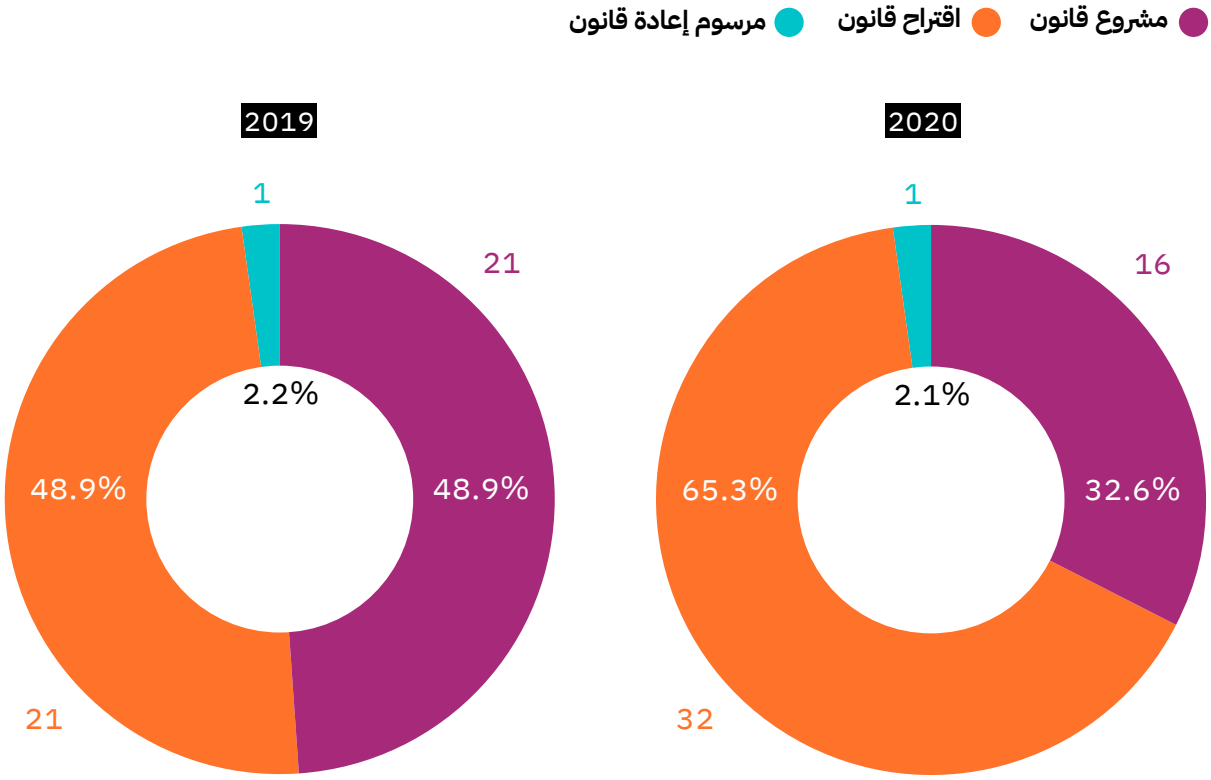
أمّا متوسّط عدد النوّاب الذين حضروا هذه الاجتماعات فبلغ 41,7 نائباً عام 2019، و41,2 نائباً عام 2020.

22. عددٌ من المقترحات دُرس في أكثر من لجنة في 2019، ليصل مجموع البنود إلى 102 إن لم نأخذ التكرار بعين الاعتبار.

23. عددٌ من المقترحات دُرس في أكثر من لجنة في 2020، ليصل مجموع البنود إلى 103 إن لم نأخذ التكرار بعين الاعتبار.

24. بعد أن دُمج اثنان في الهيئة العامّة، أي صدرت 10 قوانين.

توزيع بنود جدول أعمال اللجان المشتركة في 2019/2020



رسم بياني يُظهر توزيع بنود جدول أعمال اللجان المشتركة عامَيْ 2019 و2020 بحسب نوعها (اقتراحات، مشاريع، مراسيم ردّ قوانين).

في عام 2019، درست اللجان المشتركة 43 مقترحاً: 21 مشروعاً و21 اقتراح قانون ومرسوم إعادة قانون من رئاسة الجمهوريّة إلى مجلس النوّاب.

وقد أُنجز 20[25] منها (14 مشروعاً وخمسة اقتراحات ومرسوم إعادة قانون)، وُضع 18 مقترحاً على جدول أعمال الهيئة العامّة في 2019، ومقترح واحد في 2020. وأصبح 15 مقترحاً منها قانوناً عام 2019 وواحد عام 2020 (12 مشروعاً وثلاثة اقتراحات قانون ومرسوم إعادة قانون).

أمّا في عام 2020، فدرست اللجان المشتركة 49 مقترحاً: 16 مشروعاً و32 اقتراح قانون ومرسوم إعادة قانون من رئاسة الجمهوريّة إلى مجلس النوّاب. وقد أُنجز 22[26] منها (15 مشروعاً وستّة اقتراحات ومرسوم إعادة

25. ومن ضمنها أُسقط مشروع قانون.

26. ردّت مشروعَيْ قانون (وهما مشروع قانون طلب الموافقة على اتّفاقيّة قرض ومنحة بين الجمهوريّة اللبنانية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (إيفاد) لتمويل مشروع «الأعمال المنسّقة لتعزيز إنتاج المواشي HALEPP»؛ ومشروع قانون طلب الموافقة على اتّفاقيّة قرض بين الجمهوريّة اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتنفيذ مشروع تحديث نظام الأراضي Land Administration System Project Modernization).

قانون) و دُمج 20 مقترحاً[27] عبر إصدار أربع نسخ موحّدة؛ وُضع 25 منها على جدول أعمال الهيئة العامّة في 2020 وصدر 20 منها بقوانين.

بالمقارنة مع سنة 2018، نذكر أنّ اللجان المشتركة كانت قد عقدت 15 اجتماعاً لدراسة 16 مشروعاً وسبعة اقتراحات قوانين ومرسومَيْ إعادة قانون. وكانت قد أنجزت 11 منها (خمسة مشاريع وأربعة اقتراحات ومرسوماً إعادة قانون) وأصبحت 25 منها قانوناً عام 2018.

خلاصة عن نشاط اللجان النيابية

كنتيجة لأعمال اللجان النيابية، يمكن إبداء الملاحظات التالية:

- عقدت اللجان النيابية الدائمة في سنة 2019 5,3 اجتماعات في الأسبوع، و3,7 اجتماعات في الأسبوع عام 2020. ويُضاف إلى هذه المعدّلات اجتماع أسبوعي تقريباً للجان الفرعية؛

- تراجع عدد اجتماعات اللجان المعقودة في سنة 2020 بنسبة 30,5% عن سنة 2019. ولعلّ ذلك يجد تفسيره في انتشار جائحة كورونا، غير أنّه يبقى غير مفهوم في ظلّ أدوار البرلمان الحاسمة في معالجة تداعيات الأزمة التي اشتدّت مظاهرها في عام 2020. وما يزيد من قابليّة هذا الأمر للنقد هو التراجع الواضح في اجتماعات لجنة المال والموازنة، التي انخفضت بنسبة 83,3% عن سنة 2019، رغم أدوارها المهمّة في إنجاز القوانين الضرورية لمعالجة مفاعيل الأزمة؛ وأيضا التراجع الواضح في اجتماعات لجنة الإدارة والعدل، التي انخفضت بنسبة 19,3% رغم مسؤوليّاتها الأساسية (لا سيّما في إنجاز اقتراح قانون استقلاليّة القضاء)؛

- على رغم ما سبق، تبقى لجنتا المال والموازنة والإدارة والعدل من أكثر اللجان استقطاباً لحضور النوّاب غير المنتسبين إليها. في المقابل، نادراً ما كانت تستقطب لجان حقوق الإنسان والتكنولوجيا والمرأة أيّ نائب من النوّاب غير المنتسبين إليها؛

- من اللافت جدّاً أنّ لجنتَيْ الزراعة والتكنولوجيا من أقلّ اللجان النيابية نشاطاً عامَيْ 2019-2020، وهو أمر لافت جدّاً وله دلالات هامّة، وسط تزايد الحديث عن ضرورة العمل على تحويل الاقتصاد اللبناني إلى اقتصاد منتج، خصوصاً ما بعد الانهيار التي بدأت تتّضح معالمه أواخر 2019؛

- في الاتّجاه نفسه، من اللافت غياب أيّ مقترح على جدول أعمال لجان الاقتصاد عام 2019 (وينسحب ذلك على لجنتَيْ حقوق الإنسان والإعلام) والزراعة عام 2020 (وينسحب ذلك على لجنة البيئة)، والتكنولوجيا في

27. (دُمجت خمسة اقتراحات تتعلّق بالعفو العامّ وصدرت نسخة موحّدة عنها، كما دُمجت ثلاثة اقتراحات تتعلّق بالسّريّة المصرفية ونتج عنها نسخة موحّدة، ودُمج اقتراحَيْ تعديل قانون الإثراء غير المشروع مع مشروع بهذا الشأن ونتج عنها نسخة موحّدة. وأخيراً، دُمج كلٌّ من الاقتراحات الثمانية المتعلّقة بـ «حماية المناطق المتضرّرة نتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم إعادة إعمارها» واقتراح «تجميد بيع العقارات المبنيّة الواقعة في المناطق المتضرّرة جرّاء انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020» وصدرت في نسخة موحّدة).

عامَيْ 2019-2020. ويشكّل ذلك تأكيداً على ابتعاد المشرّع عن أولويّات المرحلة، تحديداً ما يرتبط بضرورة تحويل الاقتصاد اللبناني إلى اقتصاد منتج، حيث من المفترض أن تؤدّي التكنولوجيا والزراعة دوراً حاسماً، وأن تكون لجنة الاقتصاد الأكثر نشاطاً في ظلّ ظروف الانهيار. مع التنبيه إلى ما أشرنا إليه لجهة ضرورة البحث في ما إذا كان انعدام النشاط هذا تتحمّل مسؤوليّته المبادرة التشريعية الضعيفة في هذه المجالات، أم اللجان نفسها التي تتقاعس عن مناقشة نصوص أُحيلت إليها؛

- بلغت نسبة الإنجاز من مجموع المقترحات المعروضة على اللجان الدائمة 52,4% عامَيْ 2019-2020؛

- بلغت نسبة الاقتراحات المُنجَزة التي أُقرّت بقانون عامَيْ 2019-2020 28% من مجموع الاقتراحات المنجزة من قِبل اللجان. وبالطبع، يتحمّل مكتب المجلس المسؤولية عن عدم وضع هذه المقترحات المنجزة دراستها على جدول أعمال الهيئة العامّة.

القسم الثالث: تقييم نشاط الكتل النيابية

أ. خارطة الكتل النيابية إثر انتخابات 2018

في تاريخ 6 أيّار 2018، جرت الانتخابات النيابية اللبنانية. وبنتيجتها تشكّلت 11 كتلة نيابية على الشكل التالي (نعرضها بحسب حجم الكتلة بدءاً بالأكبر): كتلة «لبنان القويّ» (29 نائباً)، كتلة «المستقبل» (19 نائباً)، كتلة «التنمية والتحرير» (17 نائباً)، كتلة «الجمهوريّة القويّة» (15 نائباً)، كتلة «الوفاء للمقاومة» (12 نائباً)، كتلة «اللقاء الديموقراطي» (تسعة نوّاب)، كتلة «التكتّل الوطني» (خمسة نوّاب)، كتلة «اللقاء التشاوري» (خمسة نوّاب)، كتلة «الوسط المستقلّ» (أربعة نوّاب)، «الكتلة القومية الاجتماعية» (ثلاثة نوّاب)، كتلة «حزب الكتائب» (ثلاثة نوّاب).

كما بقي سبعة نوّاب مستقلّين عن أيّ كتلة وهم: إدي دمرجيان، أسامة سعد المصري، تمّام سلام، جميل السيّد، فؤاد مخزومي، بولا يعقوبيان، وميشال المرّ. وتسهيلاً للقارئ سنعتبر، من أجل قياس نشاط الكتل، هؤلاء النوّاب كتلة «المستقلّين».

في 19 تمّوز 2019، استقال النائب نوّاف الموسوي من المجلس النيابي على خلفيّة الاعتداء الذي تعرّضت له ابنته من قِبل طليقها والإشكال الذي وقع بينه وبين الأخير.

وفي الانتخابات الفرعية التي أُجريت في قضاء صور، انتُخِب حسن عزّ الدين مكانه بالتزكية.

وفي إثر اندلاع انتفاضة 17 تشرين الأوّل 2019، طرأت تبدّلات على تكوين الكتل، إذ أعلن كلٌّ من شامل روكز، ونعمة افرام خروجهما من كتلة «لبنان القويّ» ونهاد المشنوق خروجه من كتلة «المستقبل»، لينضمّوا إلى النوّاب «المستقلّين».

كما تقدّم ثمانية نوّاب باستقالتهم من المجلس النيابي، إثر انفجار-مجزرة مرفأ بيروت في 4 آب 2020. وخلال الجلسة التشريعية التي انعقدت في 2020/8/13 في قصر الأونيسكو، تُلِيَت استقالات سبعة منهم (وهم: نديم وسامي الجميّل، بولا يعقوبيان، ميشال معوّض، الياس حنكش، نعمة افرام، وهنري الحلو). أمّا بالنسبة إلى إستقالة النائب مروان حمادة فاعتبر رئيس المجلس النيابي نبيه برّي ونائبه إيلي الفرزلي أنّ الاستقالة أتت مشروطة، وبالتالي تُعتبَر غير نافذة وفقاً للنظام الداخلي للمجلس (المادّة 16). غير أنّ رئيس المجلس عاد وقبل بها بحجّة «تغيّب النائب مروان حمادة عن حضور الجلسة».

أمّا بالنسبة إلى النائبة ديما جمالي، فكانت قد صرّحت باستقالتها على وسائل التواصل الاجتماعي بدون تقديمها خطّياً بالشكل الرسمي إلى مجلس النوّاب، فلم يؤخَذ بها.

كما طرأت تبدّلات على تكوين الكتل بعدها، حيث أعلن كلٌّ من ميشال ضاهر خروجه من كتلة «لبنان القويّ»، وجان طالوزيان خروجه من كتلة «الجمهوريّة القويّة»، وجهاد الصمد خروجه من كتلة «اللقاء التشاوري».

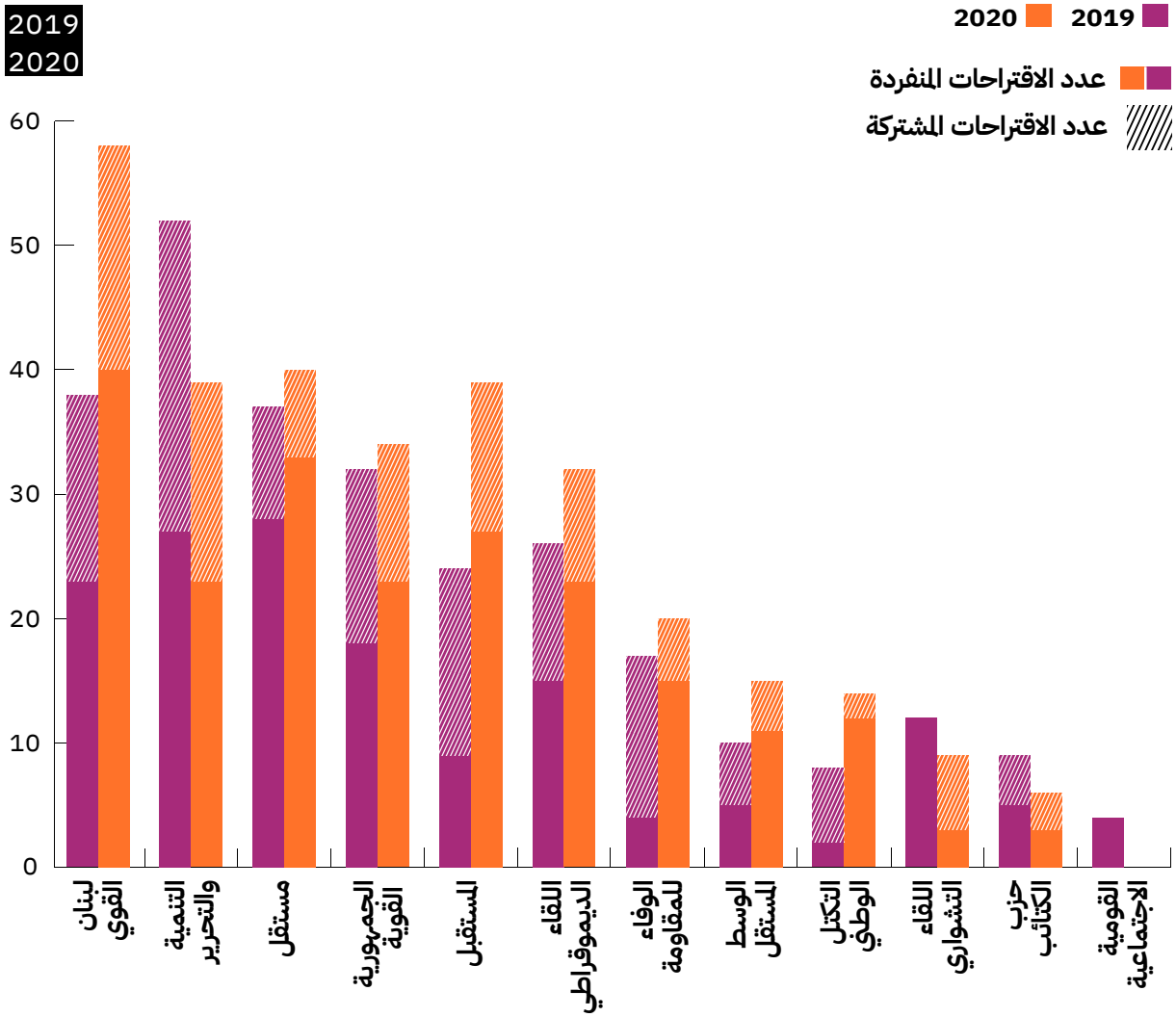
ب. نشاط الكتل

نعمد هنا إلى قياس نشاط الكتل المختلفة على صعيد المبادرة التشريعية. وسنعتبر لهذه الغاية النوّاب غير المنتمين إلى أيّ كتلة من ضمن كتلة «المستقلّين» كما أسلفنا.

ونعمد أوّلاً إلى قياس عدد المقترحات لكلّ كتلة (التي قدّمتها منفردة أو بالاشتراك مع كتل أخرى)، قبل قياس متوسّط المبادرة التشريعية للنائب في كلّ كتلة، الذي سيتبيّن أنّه مقياس أكثر دقّة في منحنا فكرة عن نشاط الكتل.

ونعمد أخيراً إلى مراقبة مدى تعاون الكتل على صعيد المبادرة التشريعية.

عدد الاقتراحات لكل كتلة 2020/2019



رسم بياني يُظهر عدد الاقتراحات لكلّ كتلة وتوزيعها بين تلك المقدّمة بشكل منفرد وتلك المقدّمة بالاشتراك مع كتل أخرى في عامَيْ 2019-2020.

في عام 2019: على صعيد الكتل، فإنّ الكتلتين الأكثر مساهمةً عددياً في تقديم الاقتراحات خلال سنة 2019 هما كتلتا «التنمية والتحرير» و«لبنان القويّ» حيث صدر عن نوّاب ينتمون إلى الأولى 27 اقتراحاً انفردت بها و25 اقتراحاً مشتركاً مع كتل أخرى؛ في حين صدر عن نوّاب ينتمون إلى الثانية 23 اقتراحاً انفردت بها و15 مشتركة مع كتل أخرى. وقد أتت في المرتبة الثالثة كتلة «المستقلّين» (مع التذكير بأنّها ليست كتلة رسمية بينهم) بـ 28 اقتراحاً انفردت بها وتسعة اقتراحات مشتركة مع كتل أخرى. يُلحظ أنّ النائبة بولا يعقوبيان تقدّمت وحدها بما مجموعه 26 اقتراحاً (أي 70% من الاقتراحات المقدّمة من كتلة «المستقلّين»).

أمّا في عام 2020: فكانت الكتل الثلاثة الأكثر مساهمةً عددياً في تقديم الاقتراحات كتل «لبنان القويّ» و«التنمية والتحرير» و«المستقبل» حيث صدر عن نوّاب ينتمون إليها 94 اقتراحاً انفردت فيها كلٌّ منها، فضلاً عن 16 اقتراحاً مشتركاً مع كتل أخرى لـ «لبنان القوي» و15 اقتراحاً مشتركاً لـ «التنمية والتحرير»، و11 اقتراحاً مشتركاً لـ «المستقبل». وقد أتت في المرتبة الرابعة كتلة «المستقلّين» بـ 33 اقتراحاً انفردت بها وسبعة اقتراحات مشتركة مع كتل أخرى. ويُلحظ أنّ النائبة بولا يعقوبيان تقدّمت وحدها بما مجموعه 19 اقتراحاً (أي 47,5% من الاقتراحات المقدّمة من كتلة المستقلّين)، ما يزيد عن مجموع ما تقدّم به نوّاب كتل «الكتائب» و«التكتّل الوطني»، و«كتلة الوسط المستقلّ» وكتلة «اللقاء التشاوري».

ونلحظ هنا لإمكانيّة تصنيف الكتل في ثلاث فئات بالنسبة إلى تطوّر نتاجها بين 2019 و2020:

الفئة الأولى، الكتل التي طوّرت مبادرتها التشريعية وهي على التوالي «لبنان القويّ»، «الوفاء للمقاومة»، و«المستقبل» حيث زاد نتاجها تباعاً بنسبة 43% و50% و15%. ولعلّ هذا الأمر يُفسَّر في خروج هذه الكتل من حكومة حسّان دياب ممّا دفعها إلى زيادة نتاجها وحضورها التشريعيَّيْن.

أمّا الفئة الثانية، التي تراجع أداؤها التشريعي بشكل محسوس فتضمّ «التنمية والتحرير»، «القومية الاجتماعية»، و«اللقاء التشاوري». فقد تراجع عدد اقتراحات كتلة «التنمية والتحرير» من 77 إلى 55 مقترحاً، أي بنسبة 29%.

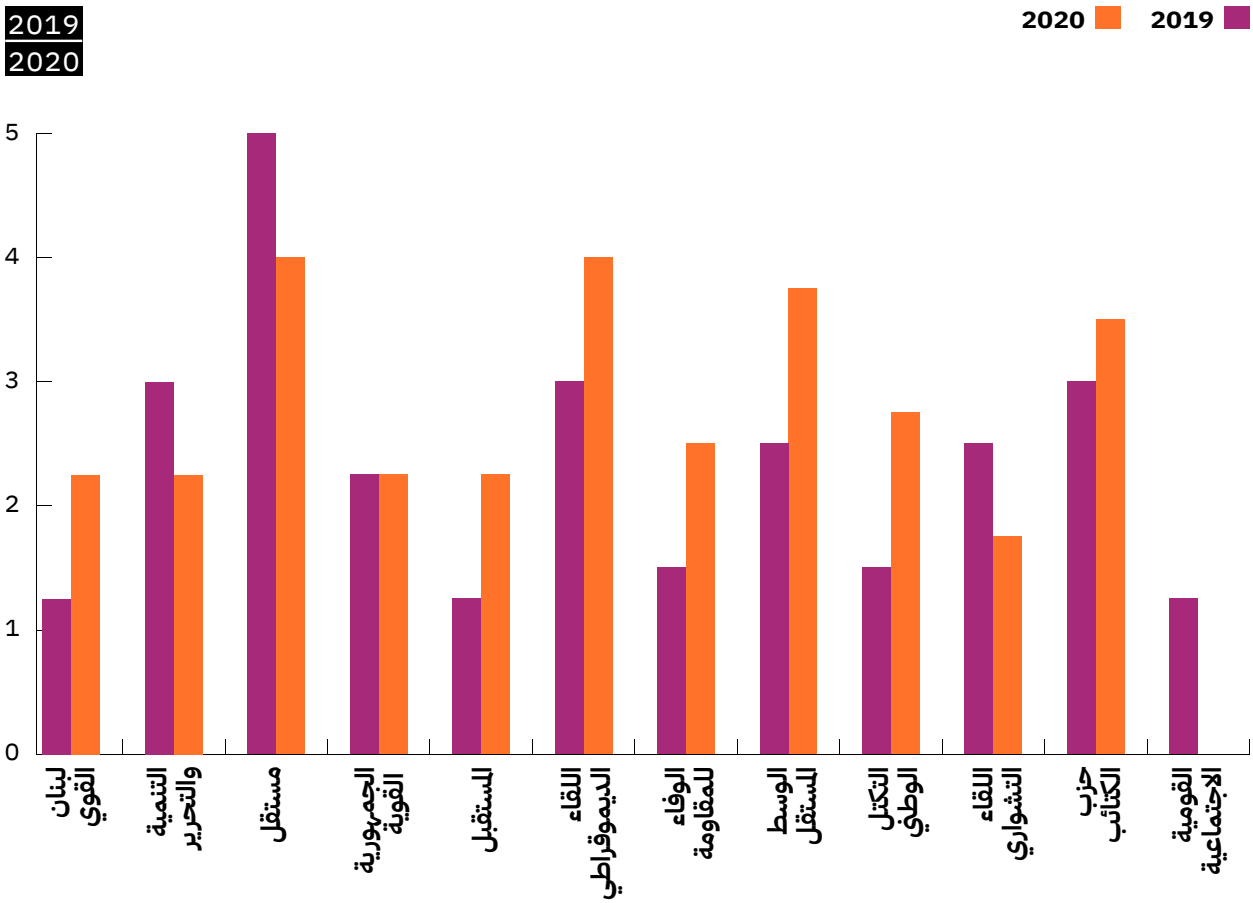
أمّا الفئة الثالثة، التي بقي عدد اقتراحاتها للسنتين متقارباً، تضمّ عموماً الكتل التي أبقتْ في كلتا السنتَيْن مسافة من الحكومة. وهي تباعاً «الجمهوريّة القويّة»، «اللقاء الديمقراطي»، «المستقلّين»، «الوسط المستقلّ»، «الكتائب»، و«التكتّل الوطني».

غير أنّ القياس عددياً لحجم المبادرة التشريعية لكلّ 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 لقياس متوسّط عدد الاقتراحات للنائب الواحد في كلّ كتلة (أي: مجموع الاقتراحات في الكتلة مقسوم على مجموع الأعضاء[28]). وسيغيّر هذا القياس من ترتيب الكتل بشكل حاسم.

28. للإشارة أخذنا تبدُّل تشكيل الكتل بعين الاعتبار، حيث قسّمنا عدد الأشهر التي انتسب خلالها النائب إلى كتلة/12. واستبعدنا احتساب الشهر إذا حصلت الاستقالة قبل 15 من الشهر. في المقابل تمّ احتسابه إذا ما حصلت بعد الـ 15 منه. مثلاً استقال شامل روكز في 2019/10/22 فعمدنا إلى احتساب كلّ الاقتراحات التي تقدّم بها بعد هذا التاريخ من ضمن كتلة «المستقلّين». بمعنى آخر، احتُسِب شامل روكز مشتركاً بنسبة 12/10 ضمن كتلة «لبنان القويّ» و12/2 ضمن كتلة «المستقلّين» عام 2019. وتمّ احتساب مشاركة النوّاب المستقيلين وفقاً للقاعدة نفسها.

متوسّط عدد الاقتراحات للنائب الواحد في كلّ كتلة



رسم بياني يُظهر متوسّط عدد الاقتراحات لكلّ نائب في كلّ كتلة في عامَيْ 2019-2020.

يتبيّن من الرسم البياني أنّ الكتلة الأنشط بالنسبة إلى حجمها عامَيْ 2019-2020 هي كتلة «المستقلّين» بمتوسّط 5,25 اقتراحات للنائب الواحد عام 2019 وأربعة عام 2020. تليها كتلة «اللقاء الديمقراطي» بمتوسّط ثلاثة اقتراحات للنائب الواحد عام 2019 وأربعة عام 2020.

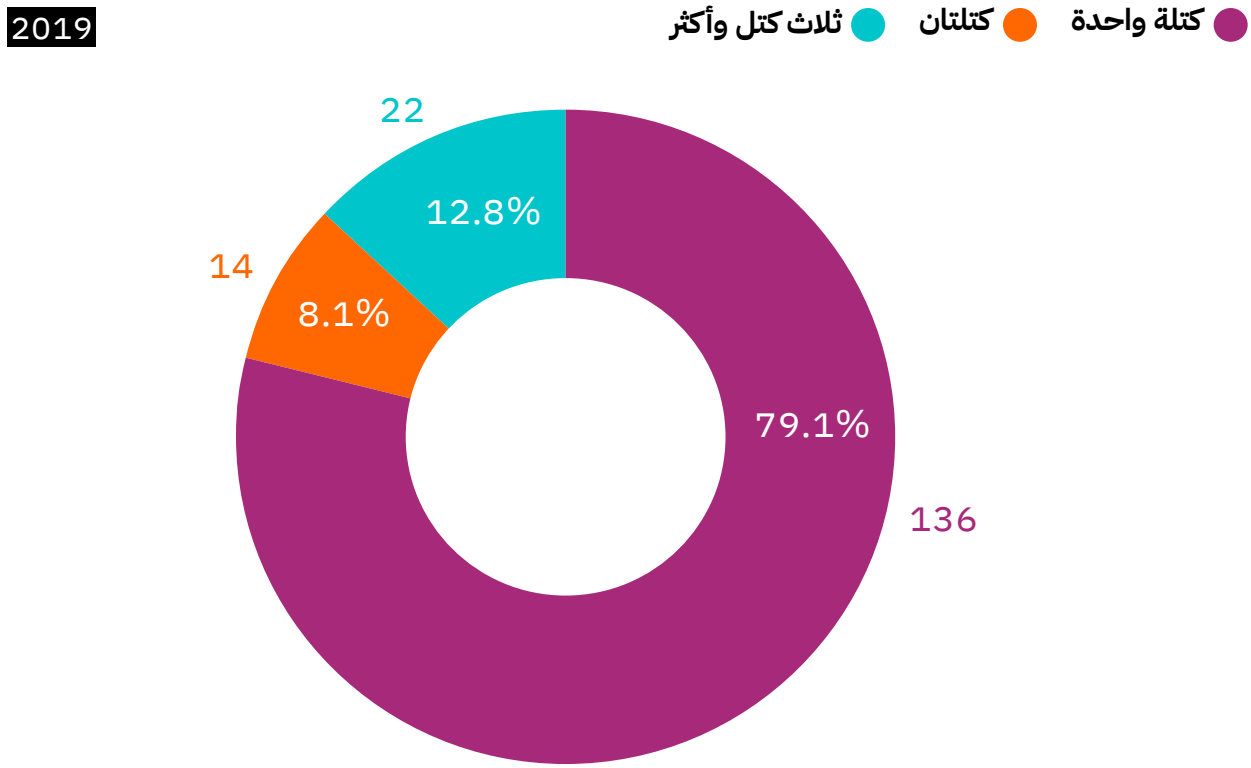
في المقابل تتراجع مراكز كتلتَيْ «لبنان القويّ» و«المستقبل» بشكل ملحوظ وفق هذا القياس، بمتوسّط 1,25 اقتراحاً للنائب الواحد عام 2019، و2,25 عام 2020 لكلّ من الكتلتَيْن.

أمّا الكتلة الأقلّ نشاطاً فهي «الكتلة القومية الاجتماعية» بمتوسّط 1,25 اقتراحاً للنائب الواحد عام 2019، و0 عام 2020.

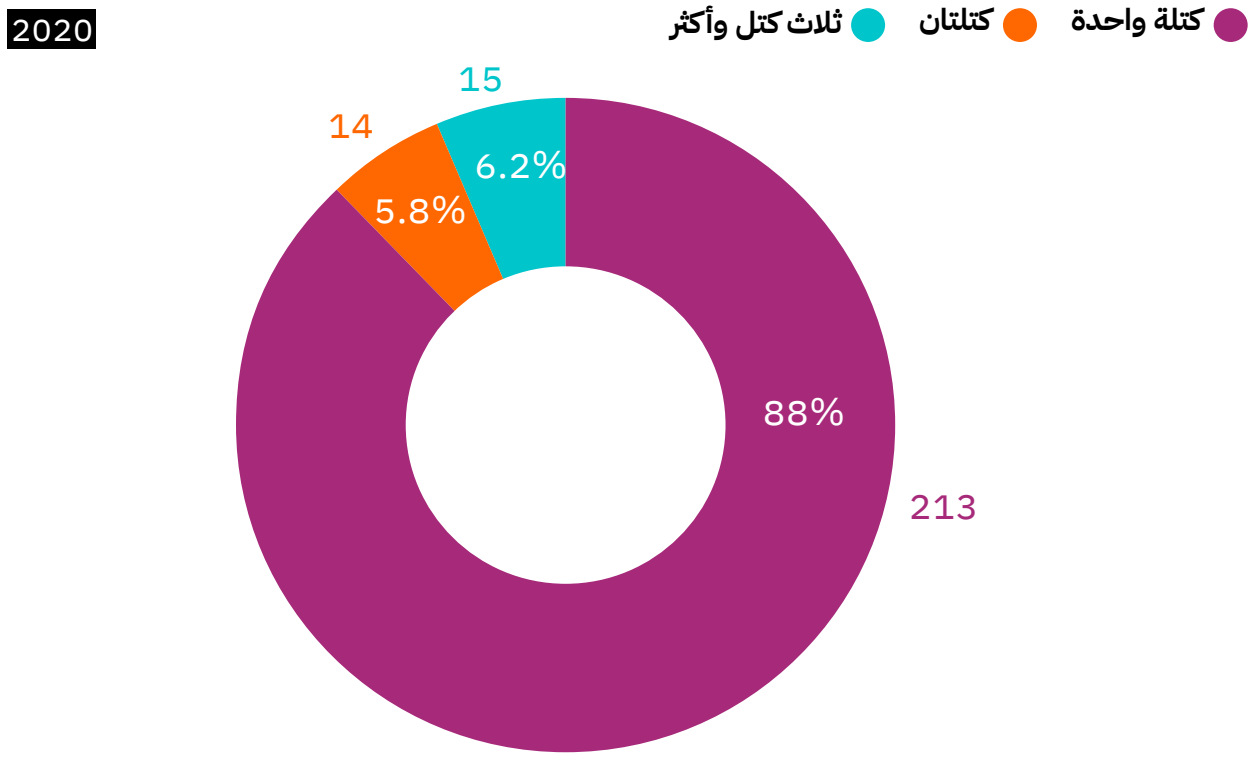
التعاون بين الكتل

نعمد هنا إلى قياس عدد الكتل المساهِمة في تقديم اقتراحات، في مؤشّر إلى مدى تعاون الكتل على صعيد المبادرة التشريعية.

توزيع الاقتراحات بحسب عدد الكتل المتقدمة بها في 2019



توزيع الاقتراحات بحسب عدد الكتل المتقدمة بها في 2020



رسم بياني يظهر توزيع الاقتراحات بحسب عدد الكتل المتقدّمة بها في كل من عامي 2019 و2020

ومن أهمّ الملاحظات التي يمكن تقديمها على هذا الصعيد:

• خلال 2019، قُدِّم 79% من مجموع الاقتراحات (أي 136 اقتراحاً) من كتلة واحدة (من نائب أو أكثر)، فيما بلغت هذه النسبة 88% (213 اقتراحاً) في 2020. وهذا يؤشّر إلى انحسار التعاون بين الكتل، وربّما اتّساع اللاثقة في ما بينها بعد انتفاضة 17 تشرين وحصول الانهيار؛

• خلال 2019، قُدِّم 8% من مجموع الاقتراحات من كتلتَيْن (أي 14 اقتراحاً)، فيما بلغت هذه النسبة 5,8% (14 اقتراحاً) في 2020؛

• خلال 2019، قُدِّم 12,8% من مجموع الاقتراحات (أي 22 اقتراحاً) من ثلاثة كتل أو أكثر، فيما بلغت هذه النسبة 6,2% (أي 15 اقتراحاً) في 2020.

وعليه، نستنتج ضعف التعاون والنقاش بين النوّاب من كتل مختلفة على صعيد المبادرة التشريعية كما نستنتج تراجعه بين 2019 و2020 رغم اتّسام المرحلة بالحاجة إلى مبادرة تشريعية حاسمة إنقاذية.

ونلحظ هذا التراجع بشكل واضح لدى الكتل التي زادت مبادرتها التشريعية. ففي حين زادت الاقتراحات الخاصّة لكتلة «لبنان القويّ» بنسبة 52% بلغت نسبة زيادة مقترحاتها المشتركة 20% فقط. وفي حين زادت كتلة «الوفاء للمقاومة» اقتراحاتها الخاصّة بنسبة 76% بلغت نسبة زيادة مقترحاتها المشتركة 15% فقط. وفي حين زادت كتلة «المستقبل» اقتراحاتها الخاصّة بنسبة 62% تراجع عدد اقتراحاتها المشتركة بنسبة 20%. وينسحب ذلك على نوّاب الكتلة الواحدة، حيث قُدِّم 54,6% من مجموع الاقتراحات (أي 93 اقتراحاً) من قِبل نائب واحد خلال سنة 2019، فيما بلغت هذه النسبة 52% عام 2020 (أي 128 اقتراحاً).

بهذا المعنى، وإذا سلّمنا بأنّ حظوظ إقرار قانون ترتفع بقدر ما يتمّ البحث عن تفاهم مع الكتل الأخرى قبل تقديم الاقتراح، أمكن القول إنّ الكتل بدت أكثر اهتماماً في إبراز مبادرتها التشريعية في 2020 من اهتمامها بوصول مبادرتها إلى خواتيمها.

ويتعزّز هذا الأمر من خلال تراجع الدور المحوري لكتلة «التنمية والتحرير» (التي يرأسها رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي ويكون له من خلالها دور أكبر في تمرير الاقتراحات) في المبادرة التشريعية. فإذا شاركت هذه الكتلة في 2019 في تقديم 25 اقتراحاً مشتركاً، أي ما يشكّل 70% من مجموع الاقتراحات المشتركة، فإنّها شاركت في تقديم 16 اقتراحاً مشتركاً فقط في 2020، أي ما يمثّل 55% من مجموع الاقتراحات المشتركة. يُلحظ الأمر نفسه بخصوص مشاركتها في الاقتراحات المقدَّمة من كتلتَيْن حيث تراجع عددها من 11 في 2019 إلى 7 في 2020، رغم أنّ عدد هذه الاقتراحات بلغ 14 في كلتا السنتَيْن.

كما يُلحظ التعاون الوثيق بين كتلتَيْ «التنمية والتحرير» و«الوفاء للمقاومة». وما يؤكّد ذلك هو أنّ هذه الأخيرة قدّمت خلال سنتَيْ 2019 و2020 عشرة اقتراحات ثنائية، تسعة منها بالاشتراك مع كتلة «التنمية والتحرير».

ومن اللافت تقديم اقتراح «الإجازة للحكومة إنشاء نفق لطريق بيروت-البقاع على طريقة الـ BOT (ضهر البيدر-حمانا- شتورة)» من أكثر من 10 نوّاب في مخالفة للمادّة 101 من النظام الداخلي لمجلس النوّاب التي تنص على أنّه «لا يجوز أن يوقّع اقتراح القانون أكثر من عشرة نوّاب» (وهم إيلي الفرزلي، ألبير منصور، نقولا نحّاس، عاصم عراجي، محمّد القرعاوي، عبد الرحيم مراد، بلال عبد الله، محمّد نصر الله، سليم عون، مصطفى الحسيني، طوني فرنجيّة، وبولا يعقوبيان).

خلاصة عن نشاط الكتل النيابية

بنتيجة ما سبق، يمكن تقديم الملاحظات التالية:

- الكتلتان الأكثر نشاطاً عددياً على صعيد المبادرة التشريعية في عام 2019 كانتا كتلة «المستقلّين» و«التنمية والتحرير». وإذ تراجع عدد اقتراحات هذه الكتلة في عام 2020، فإنّنا نلحظ في المقابل زيادة في النتاج التشريعي لكتل «لبنان القوي» و«الوفاء للمقاومة» و«المستقبل»، ربّما يجد ما يفسّره في حاجتها إلى إبراز اهتمامها بمسائل معيّنة بعد خروجها من حكومة حسّان دياب. ولكن، بالنظر إلى حجم الكتل، يتغيّر هذا الترتيب تماماً وتتراجع كتلتا «لبنان القويّ» و«المستقبل» بشكل ملحوظ عند قياس متوسّط عدد الاقتراحات للنائب الواحد. فأنشط الكتل بالنسبة إلى حجمها في عامَيْ 2019-2020 هي كتلة «المستقلّين» بمتوسّط 5,25 اقتراحات للنائب الواحد عام 2019 وأربعة عام 2020؛

- أمّا الكتلة الأقلّ نشاطاً فهي الكتلة «القومية الاجتماعية» بمتوسّط 1,25 اقتراحاً للنائب الواحد عام 2019، و0 عام 2020؛

- تقدّمت النائبة بولا يعقوبيان وحدها بما مجموعه 53 اقتراحاً (أي 69% من الاقتراحات المقدَّمة من كتلة «المستقلّين»)، ما يزيد عن مجموع ما تقدّم به نوّاب كتل «الكتائب» و«التكتّل الوطني»، و«كتلة الوسط المستقلّ» وكتلة «اللقاء التشاوري»؛

- اتّسم نشاط الكتل عامَيْ 2019-2020 بضعف التعاون والنقاش بين النوّاب من كتل مختلفة على صعيد المبادرة التشريعية، ذلك على رغم اتّسام المرحلة بالحاجة إلى مبادرة تشريعية حاسمة إنقاذية، الأمر الذي يُضعف من حظوظ إمرار القوانين. ونستدلّ على ذلك من ارتفاع نسبة الاقتراحات المقدَّمة من نائب أو نوّاب ينتمون إلى كتلة واحدة من 79% (أي 136 اقتراحاً) في 2019 إلى 88% (أي 213 اقتراحاً) في 2020. ويُلحظ تالياً، أنّ التعاون بين الكتل قد تراجع عموماً بعد انتفاضة 17 تشرين الأوّل. وقد يكون مردّ ذلك الحاجة لاستعادة شعبيّة مفقودة أو ارتفاع اللاثقة بين الكتل؛

- بمراجعة الاقتراحات المقدَّمة من كتلتَيْن، نستشفّ أنّ نسبة الاقتراحات المقدّمة من كتلتَيْن بلغت 8% (أي 14 اقتراحاً) في 2019 وانخفضت إلى 5,8% (أي 14 اقتراحاً) في 2020. كما نتبيّن أنّ الكتلتَيْن الأكثر تشاركاً في تقديم اقتراحات ثنائية هما كتلتا «الوفاء للمقاومة» و«التنمية والتحرير»، إذ قدّمتا خمسة منها في 2019 وأربعة في 2020؛

- بمراجعة الاقتراحات المقدّمة من ثلاثة كتل أو أكثر، نستشفّ أنّ الاقتراحات المقدّمة في هذا الشأن قد بلغت 12,8% (أي 22 اقتراحاً) وانخفضت إلى 6,2% (أي 15 اقتراحاً) في 2020؛

- في حين أدّت كتلة «التنمية والتحرير» في سنة 2019 دوراً محورياً في الاقتراحات المشتركة المقدّمة من كتلتَيْن أو أكثر، فإنّ هذا الدور قد انحسَر بشكل ملحوظ في 2020. وإذ يؤشّر هذا الدور المحوري إلى اهتمام الكتل في الاستفادة من ثقل هذه الكتلة في العمليّة التشريعية بفعل ترؤّسها من قِبل رئيس المجلس. وتراجع هذا الدور إنّما يشكّل مؤشّراً إلى تحوّل في أهداف المبادرة التشريعية في اتّجاه تغليب إعلان المواقف على إرادة الوصول إلى خواتيمها؛

- وقد انسحب ضعف التواصل على نشاط الكتلة الواحدة. فقُدِّم 54,6 % من مجموع الاقتراحات (أي 93 اقتراحاً) من قبل نائب واحد خلال سنة 2019، فيما بلغت هذه النسبة 52% عام 2020 (أي 128 اقتراحاً)، في إشارة إلى أنّ أكثر من نصف الاقتراحات لم تُناقَش داخل الكتلة الواحدة؛

- يُضاف إلى ما تقدّم أنّ النوّاب الأكثر مشاركة في الطعون الدستورية هم من كتلة «المستقلّين» وكتلة «الكتائب»، إذ شاركوا في تقديم ثلاثة طعون وفق ما نبيّنه تفصيلاً في معرض تقييم أداء النوّاب. ويُلحظ في المقابل أنّ كتل «التنمية والتحرير»، «الوفاء للمقاومة»، و«المستقبل» لم تشارك في أيّ طعن دستوري. أمّا كتل «اللقاء التشاوري»، «اللقاء الديمقراطي»، «الجمهوريّة القويّة»، «التكتّل الوطني»، و«لبنان القوي» فقد شارك نوّابها في تقديم طعنَيْن، في حين شارك نوّاب كتلة «الوسط المستقلّ» والكتلة «القومية الاجتماعية» بتقديم طعن واحد؛

- كما يُضاف إلى ما تقدّم نشاط متفاوت للكتل في طرح الأسئلة على الحكومة وفق ما نبيّنه تفصيلاً في معرض تقييم أعمال النوّاب. ففي حين طرح نوّاب من كتلة «المستقلّين» 41 سؤالاً خلال الفترة موضوع هذا التقرير، فإنّ نوّاب الكتل الأخرى بدوا أقلّ حماسة حيث بلغت أسئلة نوّاب كلٍّ من كتلتَيْ «اللقاء الديمقراطي» «ولبنان القويّ» 20 سؤالاً، وبلغ عدد أسئلة نوّاب كتلة «الجمهوريّة القويّة» 17 سؤالاً. وبقي عدد أسئلة سائر الكتل أقلّ من 10.

القسم الرابع: نشاط النوّاب

ما الأعمال التي قام بها النوّاب في إطار عملهم البرلماني؟ ما نسبة حضورهم للمشاركة في أعمال اللجان؟ ما الأعمال الرقابية والتشريعية التي قاموا بها؟ نسعى في ما يلي إلى الإجابة عن هذه الأسئلة جميعاً.

تمهيد: العقبات أمام التقييم

على صعيد المشاركة في الهيئة العامّة، يبقى من غير المكن تقييم نشاط النوّاب بشكل دقيق، على صعيدَيْ حضورهم وتصويتهم داخل الهيئة العامّة، نظراً إلى انعدام الشفافيّة وصعوبة الوصول إلى المعلومات في ظلّ غياب التصويت الإلكتروني من جهة، واستحالة الوصول إلى محاضر جلسات الهيئة العامّة من جهة أخرى (فآخر محضر جلسة منشور على موقع مجلس النوّاب يعود إلى عام 2017).

وينسحب ذلك صعوبة على تقييم نشاطهم الفعلي داخل اللجان، ونوعيّة مداخلاتهم، وجهدهم في العمل على صياغة المقترحات، إذ تتّسم جلسات اللجان، والمحاضر والمناقشات بالسرّيّة (ما لم يقرّر رئيس اللجنة خلاف ذلك)، بحسب المادّة 34 من النظام الداخلي لمجلس النوّاب.

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

أ. على صعيد المشاركة في اللجان النيابية

نعمد هنا إلى تقييم عدّة معطيات: من جهة أولى، انتساب النوّاب إلى اللجان (من حيث عددها ومدى توفّر عذر يبرّر عدم انتسابه لأيّ منها)، وحضورهم اجتماعات اللجان المختلفة.

الانتساب إلى اللجان

إنّ العدد الإجمالي لأعضاء اللجان النيابية الدائمة 214، وقد مُلئت جميع مراكز العضوية فيها. ففي تاريخ 17 تمّوز 2018، وبعد الانتخابات النيابية، جرى انتخاب أعضاء اللجان النيابية الجدد. وبينما لم ينتسب 21 نائباً إلى أيّ لجنة، انتسب 21 نائباً إلى لجنة واحدة و66 نائباً إلى لجنتَيْن و20 نائباً إلى ثلاث لجان أو أكثر.

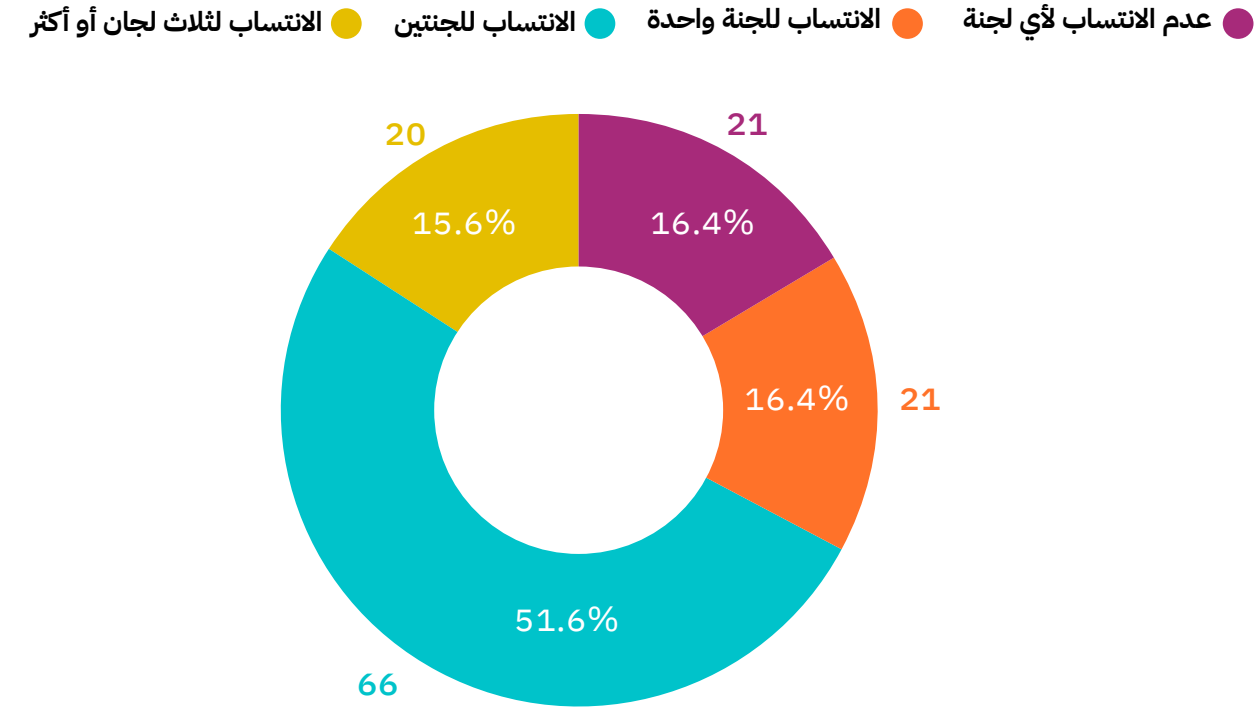
وَلِفهم نسب الانتساب هذه، ونشاط النوّاب داخلها، يجدر التذكير بالأمور الآتية:

- **عدم الانتساب إلى اللجان مع عذر**

تبرّر قواعد عدم جواز الجمع بين بعض الوظائف وعضويّة اللجان جزئياً عدم انتساب عدد من النوّاب في سنة 2019 لأيّ لجنة وعددهم ثمانية وهم: رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي، ونائبه إيلي الفرزلي، رئيس مجلس الوزراء سعد الحريري، وكلّ من الوزراء الخمسة وهم أكرم شهيّب، الياس بو صعب، جبران باسيل، علي حسن خليل ووائل أبو فاعور.

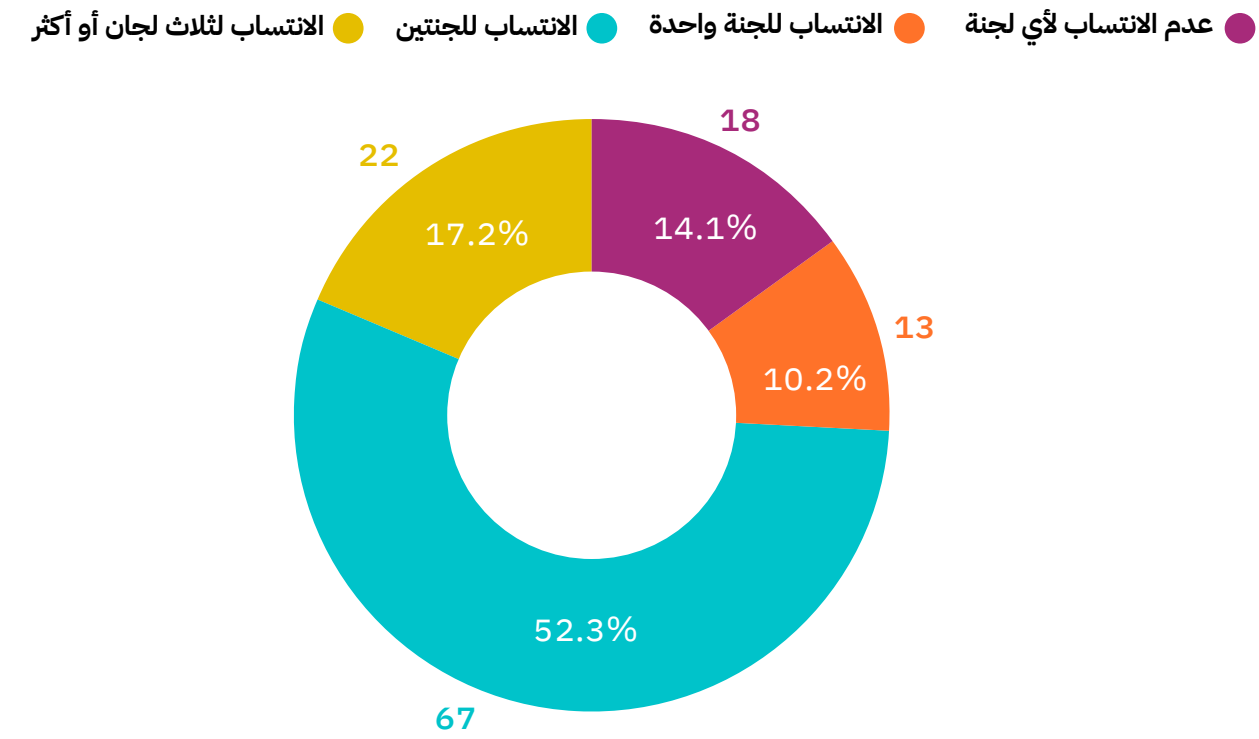
نسب انتساب النوّاب إلى اللجان في تموز 2018

2018



نسب انتساب النوّاب إلى اللجان في تشرين الأول 2020

2020



رسم بياني يُظهر نسب انتساب النوّاب إلى اللجان من حيث عددها مع بدء العقد البرلماني الحالي وفي تشرين الأوّل 2020.

• عدم الانتساب إلى اللجان بدون عذر

لا تقدّم هذه القواعد شرحاً لعدم انتساب الآخرين وعددهم 13 لأي لجنة وهم: تيمور جنبلاط (رئيس كتلة)؛ طلال أرسلان (رئيس كتلة)؛ ميشال المرّ؛ جان عبيد؛ ستريدا طوق؛ فايز غصن (وزير سابق)؛ فيصل كرامي (وزير سابق)؛ محمّد كبّارة (وزير سابق)؛ نجيب ميقاتي (رئيس وزراء سابق)؛ أسعد حردان (رئيس حزب)؛ محمّد رعد (رئيس كتلة)؛ جميل السيّد؛ تمّام سلام (رئيس وزراء سابق).

ونلاحظ أنّ عدداً من النوّاب غير المنتسبين لأيّ لجنة عمد إلى حضور اجتماعات بعض اللجان (الدائمة والمشتركة) عام 2019، لا سيّما إيلي الفرزلي (نائب رئيس مجلس النوّاب) الذي حضر 26 اجتماعاً (بينها 20 اجتماعاً للجان المشتركة، التي ترأّسها) وجميل السيّد الذي حضر 55 اجتماعاً.

في المقابل، نلحظ أنّ عدداً من النوّاب انتسب إلى أكثر من ثلاث لجان وهم:

- **عام 2019:** انتسب إلى ثلاث لجان كلّ من أنيس نصار، إبراهيم موسوي، أنور الخليل، بولا يعقوبيان، جورج عقيص، ديما جمالي، زياد حوّاط، سامي الجميّل، سيمون أبي رميا، طارق المرعبي، علي المقداد، علي خريس، علي عسيران، عناية عزّ الدين، قاسم هاشم، محمّد الحجّار، محمّد نصر الله، نديم الجميّل، نوّاف الموسوي وحسن عزّ الدين؛

- **عام 2020:** انتسب إلى ثلاث لجان كلّ من أسعد درغام، أنيس نصّار، إبراهيم عازار، إبراهيم موسوي، أنور الخليل، جورج عقيص، حكمت ديب، ديما جمالي، روجيه عازار، زياد حواط، سيمون أبي رميا، طارق المرعبي، علي المقداد، علي خريس، علي عسيران، عناية عزّ الدين، قاسم هاشم، محمّد الحجّار، محمّد خواجه، محمّد نصر الله، وحسن عزّ الدين؛

- في حين انتسبت النائبة رولا الطبش جارودي إلى أربع لجان عامَيْ 2019 و2020.

بدأ العام 2020 بخارطة انتساب النوّاب إلى اللجان النيابية نفسها للعام 2019[29] بسبب تعذّر إجراء انتخابات أعضاء اللجان النيابية التي يُفترَض حصولها في مطلع العقد العادي الثاني للمجلس النيابي (تشرين الأوّل من كل سنة[30]). فإثر اندلاع انتفاضة 17 تشرين منع المنتفضون لمرّتَيْن متتاليتَيْن، في 12 و19 تشرين الثاني 2019، انعقاد الهيئة العامّة لمجلس النوّاب بسبب وضع اقتراح قانون العفو على جدول أعمالها. ونُشرت على إثره لائحة أعضاء اللجان للعامَيْن 2019-2020 على موقع المجلس النيابي الرسمي، بدون أيّ تغيير.

وبقيت الحال على ما هي عليه حتّى تشرين الأوّل 2020، الموعد الدستوري لانتخاب أعضاء اللجان النيابية الدائمة. ففي 2020/10/20، عقدت الهيئة العامّة جلسة مخصّصة لانتخاب أمينَيْ سرّ وثلاثة مفوّضين في هيئة مكتب المجلس، وأعضاء اللجان النيابية.

21.29 نائباً لم ينتسبوا إلى أيّ لجنة، 21 انتسبوا إلى لجنة واحدة، 66 انتسبوا إلى لجنتَيْن، و20 إلى ثلاث لجان أو أكثر. خلال سنة 2019، وفي ظلّ حكومة الرئيس سعد الحريري لم يكن يجوز لثمانية نوّاب الانتساب إلى اللجان بسبب شَغلِهم مناصب وزارية، إلّا أنّه لم يكن مبرَّراً عدم انتساب 13 نائباً آخر.

30. المادّة 32 من الدستور والمادّة 19 من النظام الداخلي للمجلس النيابي.

على إثر انتخابات أعضاء اللجان النيابية في 2020/10/20، تم استبدال وتعديل[31] بعض أعضاء اللجان، بخاصّة المستقيلين[32] منهم بعد تفجير مرفأ بيروت. وطرأ تغيير على رئاسة لجنة البيئة حيث حلّ أكرم شهيّب مكان مروان حمادة، وفريد البستاني مكان نعمة افرام رئيساً للجنة الاقتصاد، ونقولا الصحناوي مكان نديم الجميّل رئيساً للجنة التكنولوجيا.

ولم ينتسب 18 نائباً إلى أيّ لجنة، في حين انتسب 13 نائباً إلى لجنة واحدة، و67 نائباً إلى لجنتَيْن، وانتسب 22 نائباً إلى ثلاث لجان أو أكثر.

• عدم الانتساب إلى اللجان مع عذر

تبرّر قواعد عدم جواز الجمع بين بعض الوظائف وعضويّة اللجان التي أشرنا إليها جزئياً عدم انتساب نائبَيْن في 2019 إلى أيّ لجنة وهما: رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي ونائبه إيلي الفرزلي.

• عدم الانتساب إلى اللجان بدون عذر

لا تقدّم هذه القواعد شرحاً لعدم انتساب الآخرين وعددهم 16 إلى أيّ لجنة وهم: أسعد حردان، تمّام سلام، تيمور جنبلاط، جان عبيد، جبران باسيل، جميل السيّد، ستريدا طوق، سعد الحريري، طلال أرسلان، فايز غصن، فيصل كرامي، محمّد رعد، محمّد كبّارة، ميشال المرّ، نجيب ميقاتي، ووائل أبو فاعور.

وتنسحب الملاحظة على عددٍ من النوّاب غير المنتسبين إلى أيّ لجنة الذين عمدوا إلى حضور اجتماعات بعض اللجان (الدائمة والمشتركة) عام 2020، لا سيّما إيلي الفرزلي (نائب رئيس مجلس النوّاب) الذي حضر 24 اجتماعاً (بينها 20 اجتماعاً للجان المشتركة، التي ترأّسها) وجميل السيّد الذي حضر 29 اجتماعاً.

تبعاً لما سبق، تجدر الإشارة إلى أنّهينبغي التمييز في 2020 بين حقبتَيْن: الأولى، تمتدّ من أوائل 2020 حتّى 20 تشرين الأوّل 2020 حيث طرأ تغيير على تشكيل اللجان بعد استقالة عدد من النوّاب إثر تفجير مرفأ بيروت كما رأينا، وإجراء انتخابات أعضاء اللجان النيابية، والثانية، تمتدّ من هذا التاريخ حتّى نهاية السنة. غير أنّه وتسهيلا للقارئ، بما أنّه لم يطرأ أيّ تعديل جوهري على اللجان إذ لم يطرأ تعديل كبير على رؤساء اللجان وبالعموم سوى آخر ثلاثة أشهر من السنة، وبما أنّ الإحصاءات تهدف إلى قياس مواظبة حضور النوّاب في

31. في لجنة المال والموازنة انتُخب كلّ من النوّاب آلان عون، فيصل الصايغ ومحمّد الحجّار مكان كلّ من النوّاب ديما جمالي، ميشال موسى وهنري الحلو المستقيل. وفي لجنة الإدارة والعدل انتُخب النائبان إبراهيم كنعان وعلي حسن خليل مكان النائبَيْن المستقيلَيْن بولا يعقوبيان ونديم الجميّل. أمّا في لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين فقد انتُخب النائب الياس بو صعب مكان النائب المستقيل نعمة افرام. وفي لجنة التربية والتعليم انتُخب كلّ من النائبَيْن حسن فضل الله وديما جمالي مكان النائبَيْن سامي الجميّل (المستقيل) ومحمّد الحجّار. وفي لجنة الدفاع انتُخب النائب الياس بو صعب مكان النائب المستقيل سامي الجميّل. وفي لجنة شؤون المهجّرين، انتُخب النائبان حكمت ديب وروجيه عازار مكان النائبَيْن سيزار أبي خليل وفريد البستاني. وفي لجنة البيئة انتُخب النائب أكرم شهيّب رئيساً للجنة مكان النائب المستقيل مروان حمادة. وفي لجنة الاقتصاد الوطني انتُخب كلّ من النوّاب فريد البستاني وسليم سعادة ونعمة طعمة مكان كلّ من النوّاب المستقيلين نعمة افرام والياس حنكش وهنري حلو. وفي لجنة الإعلام، انتُخب كلّ من النوّاب أكرم شهيّب، سيزار أبي خليل ونقولا نحّاس مكان كلّ من النائبة المستقيلة بولا يعقوبيان والنائبَيْن آلان عون وفيصل الصائغ. وفي لجنة الشباب والرياضة انتُخب النائبان أسعد درغام وحسين جشّي مكان كلّ من النائبَيْن المستقيلَيْن الياس حنكش ونديم الجميّل. وفي لجنة حقوق الإنسان، انتُخب النائب إبراهيم عازار مكان النائب المستقيل سامي الجميّل. وفي لجنة المرأة انتُخب النائب روجيه عازار مكان النائبة المستقيلة بولا يعقوبيان. وأخيراً، انتُخب النائب محمّد خواجه مكان النائب المستقيل سامي الجميّل. فيما بقيت لجان الأشغال والصحّة والزراعة على تشكيلتها السابقة.

32. أُنظر مقدمّة هذا القسم.

لجانهم (أيّاً تكن)، سنعتمد المتوسّط عن العام كلّه عند دراسة مشاركة النوّاب في اللجان النيابية عام 2020، مضيئين على أيّ تغيير أو مقارنة مهم(ة) بين الحقبتَيْن إن وُجِدَ(ت).

أمّا رؤساء اللجان فهم: النائب إبراهيم كنعان (رئيس لجنة المال والموازنة)، النائب جورج عدوان (رئيس لجنة الإدارة والعدل)، النائب ياسين جابر (رئيس لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين)، النائب نزيه نجم (رئيس لجنة الأشغال العامّة والنقل والطاقة والمياه)، النائبة بهيّة الحريري (رئيسة لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة)، النائب عاصم عراجي (رئيس لجنة الصحّة العامّة والعمل والشؤون الاجتماعية)، النائب سمير الجسر (رئيس لجنة الدفاع الوطني والداخليّة والبلديّات)، النائب جان طالوزيان (رئيس لجنة شؤون المهجّرين)، النائب أيّوب حميّد (لجنة الزراعة والسياحة)، النائب مروان حمادة (2019 - تشرين الأوّل 2020) والنائب أكرم شهيّب (تشرين الأوّل 2020 - آخر 2020) (رئيس لجنة البيئة)، النائبان نعمة افرام (2019 - تشرين الأوّل 2020) وفريد البستاني (تشرين الأوّل 2020 - آخر 2020) (رئيس لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط)، النائب حسين الحاجّ حسن (رئيس لجنة الإعلام والاتّصالات)، النائب سيمون أبي رميا (رئيس لجنة الشباب والرياضة)، النائب ميشال موسى (رئيس لجنة حقوق الإنسان)، النائبة عناية عزّ الدين (رئيسة لجنة المرأة والطفل) والنائب نديم الجميّل (2019 - تشرين الأوّل 2020) والنائب نقولا الصحناوي (تشرين الأوّل 2020 - آخر 2020) (رئيس لجنة تكنولوجيا المعلومات).

وتتوزّع إذاً رئاسة اللجان النيابية بين الكتل على الشكل الآتي:

- كتلة «لبنان القويّ» (ثلاث لجان: 2019 - تشرين الأوّل 2020) (أربع لجان: تشرين الأوّل 2020 - آخر 2020): رئاسة لجنة المال والموازنة، رئاسة لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط، رئاسة لجنة الشباب والرياضة، ورئاسة لجنة تكنولوجيا المعلومات؛

- كتلة «التنمية والتحرير» (أربع لجان): رئاسة لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين، رئاسة لجنة الزراعة والسياحة، رئاسة لجنة حقوق الإنسان، رئاسة لجنة المرأة والطفل؛

- كتلة «المستقبل» (أربع لجان): رئاسة لجنة الأشغال العامّة والنقل والطاقة والمياه، رئاسة لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة، رئاسة لجنة الصحّة العامّة والعمل والشؤون الاجتماعية، رئاسة لجنة الدفاع الوطني والداخليّة والبلديّات؛

- كتلة «الجمهوريّة القويّة» (لجنتان): رئاسة لجنة الإدارة والعدل، رئاسة لجنة شؤون المهجّرين؛

- كتلة «اللقاء الديمقراطي» (لجنة واحدة): رئاسة لجنة البيئة؛

- كتلة الوفاء للمقاومة (لجنة واحدة): رئاسة لجنة الإعلام والاتّصالات؛

- كتلة الكتائب (لجنة واحدة: 2019 - تشرين الأوّل 2020): رئاسة لجنة تكنولوجيا المعلومات.

حضور الاجتماعات

لا تسمح آليّات انعقاد الهيئة العامّة بمعرفة حضور النوّاب فيها، ما يحرمنا من قياس نشاط النائب على هذا المستوى.

تبعاً لذلك، ما نتطلّع إليه في هذا المقطع هو قياس مدى مواظبة النوّاب على المشاركة في أعمال اللجان.

وأحد المعايير التي يمكن اعتمادها هو مدى التزام النوّاب في حضور اجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها، وعدم تغيّبهم عنها. ويبلغ متوسّط التزام النوّاب (أي عدد الاجتماعات التي حضرها النائب مقسوم على عدد اجتماعات اللجان المنتسب إليها) 63,4% خلال سنة 2019 و62% في 2020[33]. ونشير إلى أنّ 28 نائباً كان التزامهم أقلّ من 50% في لجانهم في 2019 و25 نائباً في 2020.

غير أنّ هذا المعيار (أي نسبة الحضور) قد يكون خادعاً إذا كان الهدف منه تقييم نشاط النائب. فهو لا يأخذ بعين الاعتبار معطيات أساسية على النشاط الفعلي لكلّ نائب، كعدد الاجتماعات التي تعقدها كلّ لجنة الذي قد يختلف بشكل معبّر[34] بين واحدة وأخرى.

النوّاب الأعضاء الأكثر التزاماً في لجانهم 2019	النوّاب الأعضاء الأكثر تغيّباً في لجانهم 2019
إبراهيم كنعان، رئيس لجنة، 100% (60 اجتماعاً)؛ جورج عدوان، رئيس لجنة، 100% (31 اجتماعاً)؛ مروان حمادة، رئيس لجنة، 100% (11 اجتماعاً)؛ قيصر معلوف، 100%، (أربعة اجتماعات)؛ الوليد سكّريّة، 100%، (15 اجتماعاً).	نعمة طعمة، 7,6%، (اجتماعاً واحداً)؛ نهاد المشنوق، 15,4%، (اجتماعَيْن)؛ سامي الجميّل، 18,4%، (سبعة اجتماعات)؛ زياد حوّاط، 19,2%، (11 اجتماعاً)؛ هادي حبيش، 19,3%، (ستّة اجتماعات).
النوّاب الأعضاء الأكثر التزاماً في لجانهم 2020	**النوّاب الأعضاء الأكثر تغيّباً في لجانهم 2020**
جورج عدوان، رئيس لجنة، 100%، (25 اجتماعاً)؛ نزيه نجم، رئيس لجنة، 100%، (21 اجتماعاً)؛ فريد البستاني، 100%، (15 اجتماعاً)؛ ياسين جابر، رئيس لجنة، 95%، (20 اجتماعاً)؛ عاصم عراجي، رئيس لجنة، 94%، (33 اجتماعاً).	عبد الرحيم مراد (0%)؛ نهاد المشنوق (0%)؛ نعمة طعمة (0%)؛ اسطفان الدويهي، 3,3%، (اجتماعاً واحداً)؛ أنطوان بانو، 7,1%، (اجتماعاً واحداً).

مثلاً، وكما نتبيّن من الجدول أعلاه، تبلغ نسبة التزام كلّ من قيصر معلوف وإبراهيم كنعان 100% من الاجتماعات في حين أنّ مجموع اجتماعات اللجنة التي ينتسب إليها الأوّل (الزراعة والسياحة) هو أربعة اجتماعات، بينما يبلغ مجموع اجتماعات اللجنة التي ينتسب إليها الثاني (المال والموازنة) 60 اجتماعاً.

33. أخذنا بعين الاعتبار الاستقالات المختلفة كما الانتخابات الفرعية في أيلول 2019 وتأثيرها على عدد الاجتماعات في لجان كلّ نائب لدى احتساب المتوسّط.

34. أُنظر القسم المخصّص لتقييم عمل اللجان.

لهذا السبب، وبهدف قياس نشاط النوّاب بشكل أكثر دقّة، يكون أكثر ملاءمة قياس متوسّط عدد اجتماعات النوّاب في لجانهم، حيث يأخذ هذا المتوسّط بعين الاعتبار الاختلاف في نشاط اللجان.

خلال سنة 2019، نلحظ أنّ متوسّط عدد الاجتماعات لكلّ نائب طوال السنة بلغ 22,9 اجتماعاً لدى احتساب، حصراً، اجتماعات اللجان التي ينتسب إليها. وبالتالي، نسجّل أنّ 50 نائباً تخطّوا هذا المتوسّط (أي 22,9)، و58 نائباً سجّلوا أقلّ من هذا المتوسّط[35]. أمّا في 2020، فبلغ المتوسّط 15,5 اجتماعاً، ونسجّل أنّ 44 نائباً تخطّوا هذا المتوسّط و66 سجّلوا أقلّ منه.[36]

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

النوّاب الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها (2019)	النوّاب الأقلّ حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها (2019)
إبراهيم كنعان، رئيس اللجنة، 60 اجتماعاً (100% من الاجتماعات)؛ سليم عون، 58 اجتماعاً، (61% من الاجتماعات)؛ بلال عبد الله، 51 اجتماعاً، (81% من الاجتماعات)؛ أنور الخليل، 49 اجتماعاً، (60% من الاجتماعات)؛ غازي زعيتر، 49 اجتماعاً، (54% من الاجتماعات).	نعمة طعمة، اجتماعاً واحداً؛ هادي أبو الحسن ونهاد المشنوق، اجتماعَيْن؛ قيصر معلوف، أربعة اجتماعات؛[37] عثمان علم الدين وأنيس نصار، خمسة اجتماعات.
النوّاب الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها (2020)	**النوّاب الأقلّ حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها (2020)**
إبراهيم موسوي، 46 اجتماعاً (90% من الاجتماعات)؛ بلال عبد الله، 46 اجتماعاً، (84% من الاجتماعات)؛ حسن عزّ الدين، 43 اجتماعاً، (84% من الاجتماعات)؛ رولا الطبش، 40 اجتماعاً، (78% من الاجتماعات)؛ عنايا عزّ الدين، رئيسة لجنة، 40 اجتماعاً، (85% من الاجتماعات).	نعمة طعمة وعبد الرحيم مراد ونهاد المشنوق، 0؛ أنطوان بانو واسطفان دويهي ومصطفى حسين وحسن فضل الله،[38] اجتماعاً واحداً.

35. نسجّل ملاحظة أنّ عدد النوّاب 129 وليس 128 بسبب استقالة نوّاف الموسوي وتعيين حسن عزّ الدين في منتصف السنة، كلاهما واردان في هذه الخانة.

36. نشير إلى أنّ عدد الاجتماعات أخذ بعين الاعتبار التغييرات في الانتساب إلى اللجان إثر انتخابات اللجان في تشرين الأوّل 2020.

37. نشير إلى أنّ حسن عزّ الدين حضر أربعة اجتماعات في 2019 ، لكنّنا لم نبقِه ضمن المقارنة مع بقيّة النوّاب، إذ إنّه دخل البرلمان في 12 أيلول 2019

38. نذكر أنّ الياس بو صعب حضر اجتماعاً واحداً من أصل ثلاثة، بعدما انتسب إلى لجان في تشرين الأوّل 2020، ولذلك لم نبقِه ضمن المقارنة مع النوّاب المنتسبين إلى لجان منذ أوّل 2020.

عدد الاجتماعات التي حضرها النوّاب في اللجان

رسم بياني يُظهر توزّع نسب النوّاب بحسب عدد الاجتماعات المعقودة في كلّ من عامَيْ 2019 و2020.

ترمز كلّ نقطة في الرسم البياني إلى عدد اجتماعات نائب واحد في العيّنة. نجد 129[39] نقطة في خانة 2019، و128 في خانة 2020.

ولفهم دلالات متوسّط عدد الاجتماعات للنوّاب (أي إلى أيّ مدى يدلّ على سلوك متقارب للنوّاب أو على العكس، إلى أيّ مدى هو ناتج عن اختلاف كبير في هذا السلوك بين نائب وآخر)، ينبغي النظر في الرسم البياني أعلاه إلى مدى توزيع وانتشار هذه النقاط بعد ترتيبها من الأصغر إلى الأكبر.[40]

39. بسبب استقالة نوّاف الموساوي واستبداله بحسن عزّ الدين عام 2019.

40. ونشير إلى أنّ:
- الربيع الوسيط (median or second quantile) هو 31 في 2019 و21 في 2020، وهي النقطة الأوسط في مجموعة النقاط المرتّبة تصاعدياً أو، بعبارة أخرى، النقطة التي تقع 50% من النقاط تحتها و50% فوقها.
- الربيع الأعلى (third quantile)، أي النقطة تقع 75% من النقاط تحتها و25% فوقها.

ويمكن تقديم الملاحظات التالية:

- القيمة الصغرى هي صفر في 2019 و2020: ولم يحضر 10 نوّاب أيّ اجتماع عام 2019، و16 عام 2020؛

- نلحظ أنّ في 2019، حضر 25% من النوّاب بين 0 و15 اجتماعاً (أي 1,25 اجتماعاً شهرياً)، و50% منهم بين 15 و52 اجتماعاً (أي اجتماعاً كلّ أسبوع)، و25% منهم بين 52 و111 اجتماعاً (أي 2,15 اجتماعاً كلّ أسبوع).

أمّا في 2020، فقد حضر 25% من النوّاب بين 0 و10 اجتماعات (أي أقلّ من اجتماع في الشهر)، و50% منهم بين 15 و38 اجتماعاً (أي 0.67 اجتماعاً كلّ أسبوع)، و25% منهم بين 38 و113 اجتماعاً (أي 2,19 اجتماعاً كلّ أسبوع).

الحضور داخل وخارج اللجان المنتسَب إليها

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

فإذا أردنا إضافة الاجتماعات التي يحضرها النائب في لجان (دائمة ومشتركة[41]) ليس عضواً فيها، يرتفع متوسّط عدد الاجتماعات لكلّ نائب طوال السنة إلى 35,3 في 2019 و25,7 في 2020. ذلك مع العلم أنّ

النوّاب الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجان الدائمة والمشتركة (2019)	النوّاب الأقلّ حضوراً لاجتماعات اللجان الدائمة والمشتركة (2019)
عدنان طرابلسي (111 اجتماعاً)؛ قاسم هاشم (110 اجتماعاً)؛ أمين شرّي (105 اجتماعات)؛ إبراهيم موسوي (98 اجتماعاً)؛ بلال عبد الله (98 اجتماعاً).	محمّد كبّارة، فيصل كرامي، محمّد رعد، طلال أرسلان، ميشال المرّ، تيمور جنبلاط، فايز غصن، جان عبيد، نبيه برّي، ستريدا طوق، 0 اجتماع.
النوّاب الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجان الدائمة والمشتركة (2020)	**النوّاب الأقلّ حضوراً لاجتماعات اللجان الدائمة والمشتركة (2020)**
قاسم هاشم (113 اجتماعاً)؛ بلال عبد الله (88 اجتماعاً)؛ أمين شرّي (79 اجتماعاً)؛ عدنان طرابلسي (75 اجتماعاً)؛ غازي زعيتر (74 اجتماعاً).	جان عبيد، جبران باسيل، ميشال المرّ، تيمور جنبلاط، فيصل كرامي، نجيب ميقاتي، فايز غصن، نعمة طعمة، نبيه برّي، محمّد كبّارة، طلال أرسلان، أسعد حردان، ستريدا طوق، وائل أبو فاعور، وليد البعريني، محمّد رعد، 0 اجتماع.

41. تم استبعاد اللجان الفرعية بسبب عدم توفّر المعلومات عنها عند إعداد التقرير.

المتوسّط المعياري[42] مرتفع جداً في الحالتَيْن: 26,8 في 2019 و21,9 في 2020، بما يعني أنّ المتوسّط الذي توصّلنا إليه غير ناتج عن سلوك متقارب للنوّاب، بل عن اختلاف شديد بين بعض النوّاب وآخرين حيث حضر أحدهم صفر اجتماعات وآخر أكثر من 110.

ب. على صعيد المبادرة التشريعية (عدد اقتراحات القوانين المقدَّمة)

نتطلّع هنا إلى تقييم المبادرة التشريعية للنوّاب، أي نشاطهم على صعيد تقديم اقتراحات قوانين جديدة إلى البرلمان. ولكنّنا نعمد بشكل تمهيدي إلى استعراض توزيع المقترحات التي قُدِّمت إلى البرلمان في عامَيْ 2019-2020 بحسب مصدرها (نائب، حكومة، رئاسة الجمهوريّة)، قبل الغوص في مبادرة النوّاب التشريعية تحديداً، على صعيد النوّاب الأفراد من جهة والكتل النيابية من جهة أخرى.

توزيع المقترحات التي دخلت البرلمان بحسب مصدرها

في 2019، سُجّل لدى أمانة سرّ مجلس النوّاب تقديم 213 مقترحاً توزّعت على الشكل التالي:

• 172 اقتراح قانون. وعليه، يكون متوسّط المبادرة التشريعية 1,3 اقتراحاً لكلّ نائب. من ضمن هذه الاقتراحات الـ 172، قُدِّم 59 اقتراحاً بصيغة المعجّل المكرّر، أي ما يعادل نسبة 34,3% من مجموع الاقتراحات؛

• أمّا الحكومة فقدّمت 41 مشروعاً (36 في ظلّ حكومة الرئيس سعد الحريري، خمسة في ظلّ حكومة تصريف الأعمال بعد استقالته)؛[43]

• خمسة مراسيم ردّ قانون من قِبل رئيس الجمهوريّة.

أمّا في 2020، فسُجّل لدى أمانة سرّ مجلس النوّاب تقديم 285 مقترحاً[44] توزّعت على الشكل التالي:

• 242 اقتراح قانون. وعليه، يكون متوسّط المبادرة التشريعية 1,9 اقتراحاً لكلّ نائب. من ضمن هذه الاقتراحات الـ 242، قُدِّم 130 اقتراحاً بصيغة المعجّل المكرّر أي 53,5% تقريباً من مجموع الاقتراحات؛

• فيما قدّمت الحكومة 42 مشروع قانون. (35 مشروع في ظلّ حكومة حسّان دياب وسبعة في ظلّ حكومة تصريف الأعمال بعد استقالته)؛[45]

• مرسوم ردّ قانون من قِبل رئيس الجمهوريّة.

---

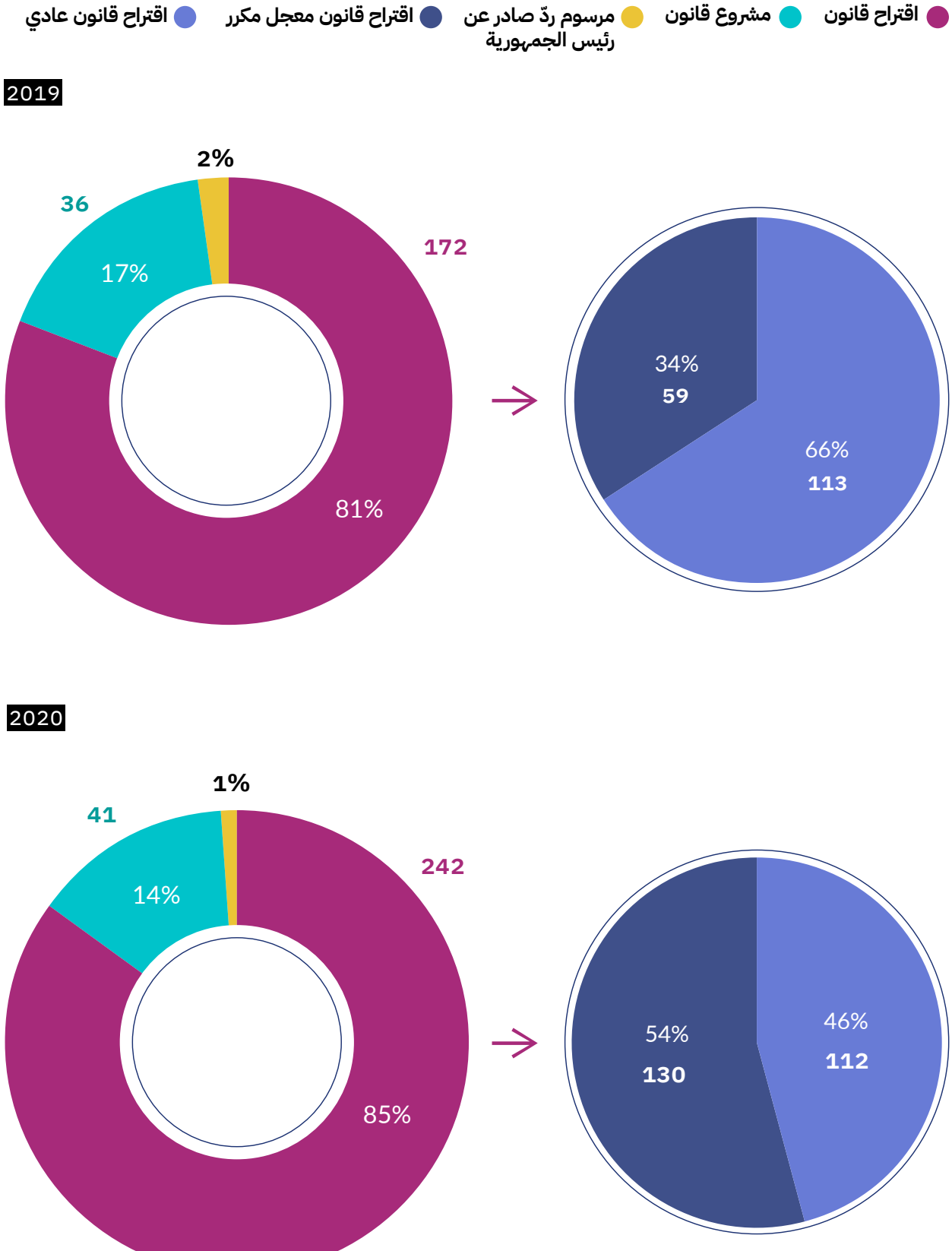
42. يدل الانحراف المعياري (standard deviation) على مدى انتشار العينة بالنسبة للمتوسط.

43. تقدّم سعد الحريري باستقالته في تاريخ 29 تشرين الأوّل 2019، وسُمّيَ الرئيس حسّان دياب في تاريخ 19 كانون الأوّل 2019 لغاية 10 آب 2020، تاريخ استقالة حكومة الأخير.

44. مع الإشارة إلى أنّ اقتراحاً لتمديد المهل قُدّم من قِبل النائبة رولا الطبش مباشَرة إلى الهيئة العامّة في جلسة كانون الأوّل 2020 وأصبح قانوناً بدون تسجيله في الأمانة العامّة لمجلس النوّاب ووَضْعِه على جدول الأعمال في مخالفة للنظام الداخلي للمجلس.

45. سُمّي الرئيس حسّان دياب في تاريخ 19 كانون الأوّل 2019 وتقدّم باستقالته في تاريخ 10 آب 2020.

توزيع المقترحات التي دخلت البرلمان

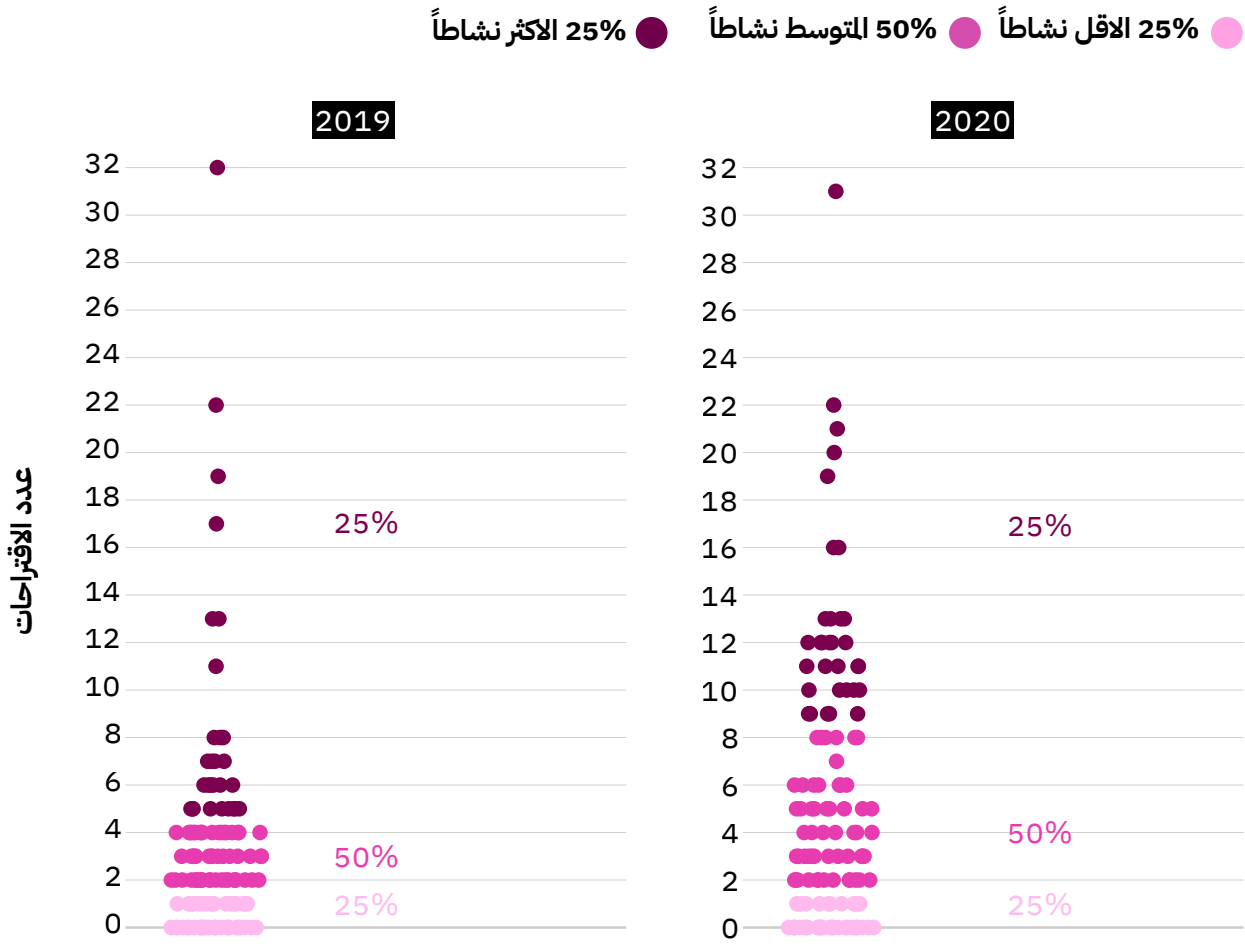


رسم بياني يُظهر توزيع المقترحات التي دخلت البرلمان عامَيْ 2019 و2020 بحسب مصدرها

نشاط النوّاب

من المهمّ قياس المبادرة التشريعية على صعيد كلّ نائب.

عدد الاقتراحات التي قدمها النوّاب



رسم بياني يُظهر توزيع النوّاب بحسب عدد الاقتراحات التي تقدّموا بها.

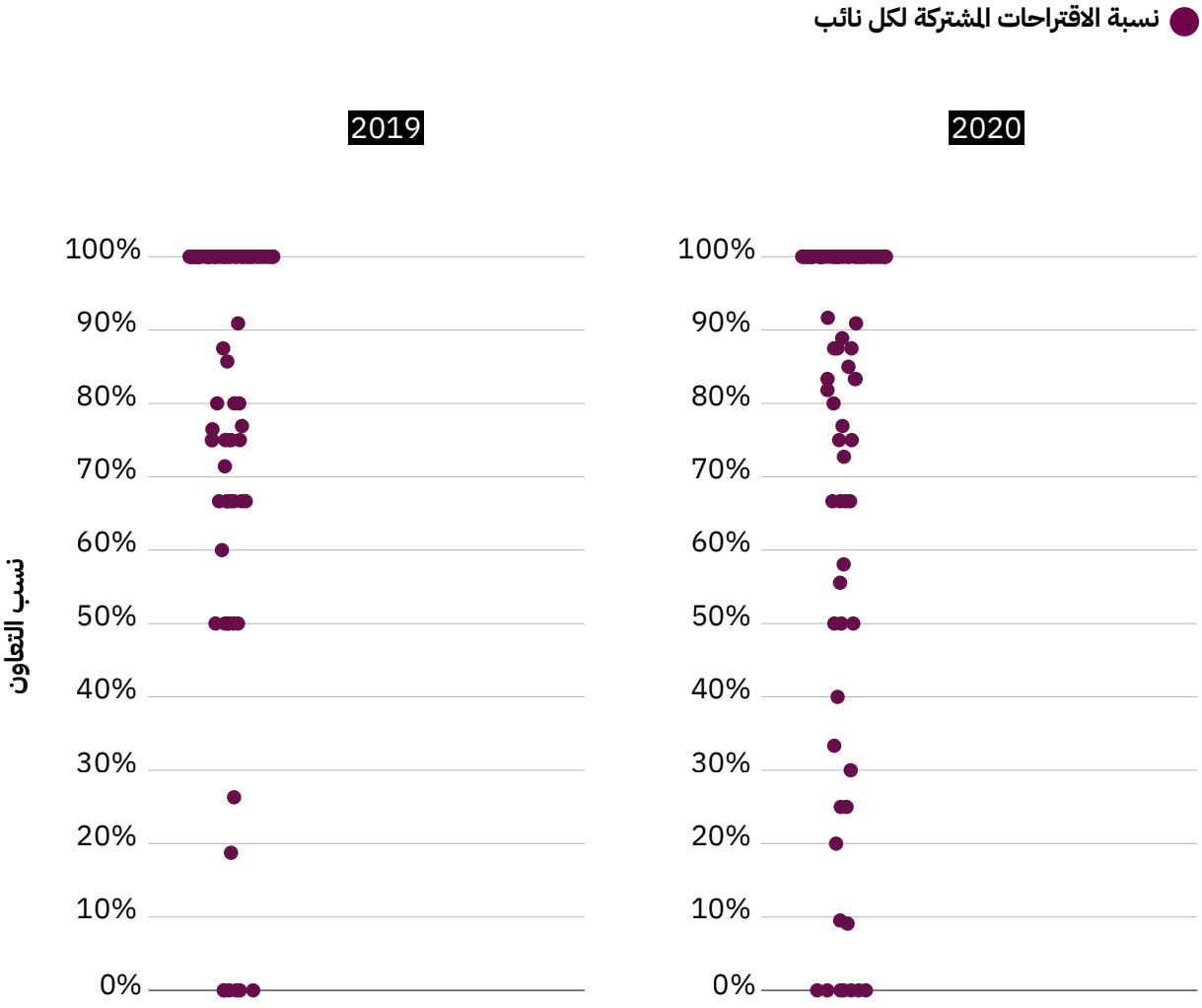
يتبيّن من الرسم البياني أنّ في 2019 تقدّم 25% من النوّاب باقتراح أو أقلّ، و50% بين اقتراحَيْن وأربعة، و25% بين خمسة اقتراحات و32. ولم يسجّل تقديم 27 نائباً أيّ اقتراح.

أمّا عام 2020، فتقدّم 25% من النوّاب باقتراح أو أقلّ، و50% بين اقتراحَيْن وثمانية، و25% بين تسعة اقتراحات و31. ولم يسجّل تقديم 28 نائباً أيّ اقتراح.

غير أنّه يتبيّن من اختلاف الرسم البياني بين عامَيْ 2019 و2020 أنّ الاختلاف في سلوك النوّاب على صعيد المبادرة التشريعية ازداد بين 2019 و2020، رغم تقارب النسب التي عرضناها أعلاه، إذ عمدت نسبة أكبر من النوّاب إلى تقديم عدد أكبر من الاقتراحات عام 2020.

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

نسب تعاون النوّاب في تقديم الاقتراحات



رسم بياني يُظهر نسب تعاون النوّاب في تقديم الاقتراحات

يظهر الرسم البياني أعلاه أنّ:

- نصف النوّاب تقريباً (65 نائب في 2019 و60 في 2020) بادروا إلى تقديم جميع اقتراحاتهم بالاشتراك مع نوّاب آخرين (قد ينتمون إلى نفس الكتلة)، بمعنى أنّهم لم يقدّموا أيّ اقتراح منفردين؛

- 11% من النوّاب تقريباً (14 في 2019 و15 في 2020) بادروا إلى تقديم بين 75 و100% من اقتراحاتهم بالاشتراك مع نوّاب آخرين؛

- 14% من النوّاب تقريباً (17 في 2019 و18 في 2020) بادروا إلى تقديم بين 0% و75% من اقتراحاتهم بالاشتراك مع نوّاب آخرين؛

- 5% من النوّاب تقريباً، (ستّة نوّاب عام 2019) تقدّموا باقتراحات منفردين حصراً، هم: بهيّة الحريري (اقتراحَيْن)، تيمور جنبلاط (اقتراحَيْن)، رولا الطبش جارودي (اقتراح واحد)، علي خريس (اقتراح واحد)، نعمة افرام (اقتراح واحد)، هاغوب ترزيان (اقتراحَيْن). (وسبعة نوّاب عام 2020)، هم: إيلي الفرزلي (اقتراح واحد)؛ أيّوب حميّد (اقتراح واحد)؛ بهيّة الحريري (11 اقتراحاً)؛ رولا الطبش جارودي (ستّة اقتراحات)؛ طارق المرعبي (اقتراحَيْن)؛ فريد الخازن (اقتراح واحد)؛ محمّد خواجة (اقتراحَيْن)؛

- 22% من النوّاب تقريباً لم يقدّموا أيّ اقتراح (27 في 2019، و28 في 2020).

النوّاب الأكثر نشاطاً (2019)	النوّاب الأقلّ نشاطاً (2019)
بولا يعقوبيان، 32 اقتراحاً؛ بلال عبد الله، 22 اقتراحاً؛ عناية عزّ الدين، 19 اقتراحاً؛ جورج عقيص، 17 اقتراحاً؛ ياسين جابر، 13 اقتراحاً؛ هادي أبو الحسن، 13 اقتراحاً.	لم يسجّل تقديم 27 نائباً أيّ اقتراح، هم: إدي دمرجيان، أسعد حردان، أكرم شهيّب، أمين شرّي، أنور جمعة، أيّوب حميّد، تمّام سلام، جان عبيد، ستريدا طوق، سعد الحريري، سليم سعادة، طلال أرسلان، عثمان علم الدين، علي حسن خليل، علي عسيران، فيصل كرامي، محمّد رعد، محمّد سليمان، محمّد كبّارة، ميشال المرّ، نبيه برّي، نعمة طعمة، نهاد المشنوق، نوّاف الموسوي، وائل أبو فاعور، وليد البعريني، حسن عزّ الدين.
النوّاب الأكثر نشاطاً (2020)	**النوّاب الأقلّ نشاطاً (2020)**
بلال عبد الله، 31 اقتراحاً؛ جورج عقيص، 22 اقتراحاً؛ بولا يعقوبيان، 21 اقتراحاً؛ (علماً أنّ استقالتها من المجلس النيابي أصبحت نافذة في 13 آب 2020) سيمون أبي رميا، 20 اقتراحاً؛ إدكار طرابلسي، 19 اقتراحاً.	لم يسجّل تقديم 29 نائباً أيّ اقتراح و هم: إدي دمرجيان، أسعد حردان، أكرم شهيّب، ألبير منصور، أسامة سعد المصري، بكر الحجيري، تمّام سلام، تيمور جنبلاط، جان عبيد، ستريدا طوق، سعد الحريري، سليم سعادة، سمير الجسر، علي خريس، علي عسيران، فايز غصن، محمّد رعد، محمّد سليمان، محمّد كبّارة، مصطفى الحسيني، مصطفى حسين، ميشال المرّ، نبيه برّي، نعمة طعمة، نهاد المشنوق، نوّاف الموسوي، هاني قبيسي، هنري شديد، وليد البعريني.

ج. على صعيد الطعن في القوانين أمام المجلس الدستوري

قُدّمت ستّة طعون في دستوريّة القوانين في عامَيْ 2019-2020 (ثلاثة في كلّ سنة).

ونبيّن في ما يلي القوانين التي تناولتها هذه الطعون والكتل والنوّاب المشاركين في الطعن:

القانون	الكتل المشاركة في الطعن في دستوريّة القانون
تمديد ولاية الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية للمجلس الإسلامي العلوي	تقدّم به محمّد خضر بصفته رئيس المجلس الإسلامي الأعلى.
نقل صلاحيّات الهيئة الناظمة للكهرباء إلى مجلس الوزراء	- كتلة «المستقلّين» (بولا يعقوبيان، أسامة سعد المصري)؛ - كتلة «الوسط المستقل» (نقولا نحّاس، علي درويش)؛ - كتلة «اللقاء التشاوري» (فيصل كرامي، جهاد الصمد)؛ - كتلة «اللقاء الديمقراطي» (مروان حمادة)؛ - كتلة «الكتائب» (سامي الجميّل، الياس حنكش، نديم الجميّل).
قانون الموازنة لعام 2019 رقم 144	- كتلة «المستقلّين» (إدي دمرجيان، بولا يعقوبيان، فؤاد المخزومي)؛ - كتلة «اللقاء التشاوري» (عبد الرحيم مراد)؛ - كتلة «الكتائب» (سامي الجميّل، الياس حنكش، نديم الجميّل)؛ - كتلة «الجمهوريّة القويّة» (جان طالوزيان)؛ - الكتلة «القومية الاجتماعية» (أسعد حردان)؛ - كتلة «التكتّل الوطني» (اسطفان الدويهي)؛ - كتلة «لبنان القويّ» (شامل روكز).
قانون الموازنة لعام 2020 رقم 6	- كتلة «المستقلّين» (بولا يعقوبيان)؛ - كتلة «الكتائب» (الياس حنكش)؛ - كتلة «الجمهوريّة القويّة» (جورج عقيص، إدي أبي اللمع، جوزف اسحق، عماد واكيم، زياد حوّاط)؛ - كتلة «التكتّل الوطني» (فريد الخازن)؛ - كتلة «اللقاء الديمقراطي» (فيصل الصايغ، بلال عبد الله).
تحديد آليّة التعيين في الفئة الأولى في الإدارات العامّة وفي المراكز العليا في المؤسّسات العامّة	كتلة «لبنان القويّ» (رئيس الجمهوريّة)
قانون تعديل قانون المياه	كتلة «لبنان القويّ» (سيزار أبي خليل، حكمت ديب، سليم عون، ماريو عون، روجيه عازار، فريد البستاني، سيمون أبي رميا، إبراهيم كنعان، آلان عون، إدكار معلوف).

وعمد، بالنتيجة، 35 نائباً إلى استخدام هذه الصلاحيّة الدستورية ومنهم أكثر من مرّة عامَيْ 2019-2020 وهم: بولا يعقوبيان (3)، وسامي الجميّل (2)، الياس حنكش (3)، نديم الجميّل (2) نقولا نحّاس (1)، فيصل كرامي (1)، علي درويش (1)، مروان حمادة (1)، أسامة سعد (1)، جهاد الصمد (1)، جان طالوزيان (1)، أسعد حردان (1)، إدي دمرجيان (1)، إسطفان الدويهي (1)، شامل روكز (1)، فؤاد المخزومي (1)، عبد الرحيم مراد (1)، جورج عقيص (1)، إدي أبي اللمع (1)، جوزف اسحق (1)، عماد واكيم (1)، زياد حوّاط (1)، فيصل الصايغ (1)، بلال عبد الله (1)، فريد الخازن (1)، سيزار أبي خليل (1)، حكمت ديب (1)، سليم عون (1)، ماريو عون (1)، روجيه عازار (1)، فريد البستاني (1)، سيمون أبي رميا (1)، إبراهيم كنعان (1)، آلان عون (1)، وإدكار معلوف (1).

د. على صعيد العمل الرقابي على السلطة التنفيذية

خلال سنة 2019، تمّ توجيه 68 سؤالاً كتابياً إلى الحكومة، أمّا في 2020، فتمّ توجيه 50 سؤالاً كتابياً إلى الحكومة.

وعمد، بالنتيجة، 38 نائباً إلى استخدام هذه الصلاحية الدستورية ومنهم أكثر من مرّة عامَيْ 2019-2020 وهم: بولا يعقوبيان (22)، فؤاد المخزومي (14)، بلال عبد الله (8)، إدكار طرابلسي (7)، جورج عقيص (7)، سامي الجميّل (6)، نعمة افرام (5)،هادي أبو الحسن (5)، شامل روكز (4)، عاصم عراجي (4)، حسين الحاجّ حسن (3)، ياسين جابر (3)، أنطوان حبشي (3)، الياس حنكش (3)، مروان حمادة (3)، أنور خليل (2)، زياد حوّاط (2)، فريد البستاني (2)، أنيس نصّار (2)، هنري الحلو (2)، جميل السيّد (1)، ألبير منصور (1)، إبراهيم كنعان (1)، أنطوان بانو (1)، ميشال ضاهر (1)، محمّد خواجة (1)، رولا الطبش (1)، ميشال معوّض (1)، إدي أبي اللمع (1)، أكرم شهيّب (1)، محمّد الحجّار (1)، ميشال موسى (1)، عماد واكيم (1)، فيصل الصايغ (1)، هادي حبيش (1)، فادي سعد (1)، نقولا صحناوي(1)، هاكوب ترزيان (1).

○ النساء في البرلمان في عامَيْ 2019-2020

شغلت عامَيْ 2019-2020، ستّ نساء مركزاً نيابياً في البرلمان اللبناني.

على صعيد توزّع النساء بين الكتل النيابية

وتوزّعت بين أربع كتل نيابية كالتالي:

- كتلة «المستقبل» (3): رولا الطبش؛ ديما جمالي؛ بهية الحريري؛
- كتلة «المستقلّين» (1): بولا يعقوبيان؛
- كتلة «التنمية والتحرير» (1) : عناية عزّ الدين؛
- كتلة «الجمهوريّة القويّة» (1): ستريدا طوق.1

على صعيد ترؤّس اللجان النيابية

واللافت أنّ اثنتَيْن من أصل ستّ نساء تترأّسان لجاناً نيابية، هما النائبة عناية عزّ الدين التي تترأّس لجنة المرأة والطفل، وبهية الحريري التي تترأّس لجنة التربية والتعليم العالي. (ولم يحصل أيّ تعديل على ذلك مع تعديل تكوين اللجان في تشرين الأوّل 2020).

على صعيد نشاط هؤلاء في الانتساب إلى اللجان النيابية وحضور اجتماعاتها وعلى صعيد المبادرة التشريعية

أمّا على صعيد النشاط هنا، فيتبيّن أنّ باستثناء النائبة ستريدا طوق، التي بيَّن رصد أعمال البرلمان انتفاء أيّ نشاط يُذكر لها عامَيْ 2019-2020، بالإمكان إبداء الملاحظات التالية:

- النائبتان بولا يعقوبيان وعناية عزّ الدين تنتميان إلى ربع النوّاب الأكثر نشاطاً في البرلمان على كافّة هذه الأصعدة؛

- النائبة رولا الطبش تميّزت بكونها النائبة الوحيدة من أصل 128 نائباً التي تنتسب إلى أربع لجان نيابية عامَيْ 2019-2020؛

- من اللافت أنّ نشاط النائبة بهيّة الحريري تُرجِم خصوصاً في مجال التربية إذ تقدّمت باقتراحات عدّة في هذا المجال (ودائماً منفردة)، إلى جانب ترؤّسها اللجنة النيابية المختصّة.

النائبة	الكتلة	رئاسة لجنة	انتساب 2020	انتساب 2018	اجتماعات 2020	اجتماعات 2019	اقتراحات 2020	اقتراحات 2019
بولا يعقوبيان	مستقلّين		كانت مستقيلة	3	44	70	21	32
رولا الطبش	مستقبل		4	4	71	83	6	1
ديما جمالي	مستقبل		3	3	38	49	10	5
بهيّة الحريري	مستقبل		2	2	19	20	11	2
عنايا عزّ الدين	التنمية والتحرير	لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة	3	3	68	57	6	19
ستريدا طوق	الجمهوريّة القويّة	لجنة المرأة والطفل	0	0	0	0	0	0

خلاصة عن نشاط النوّاب

نتيجة ما سبق،

على صعيد الانتساب إلى اللجان يمكن تقديم الملاحظات التالية:

- لم ينتسب 13 نائباً إلى أيّ لجنة بعد الانتخابات، و16 منهم، على إثر انتخابات أعضاء اللجان النيابية في 2020/10/20.

على صعيد حضور اجتماعات اللجان:

- النوّاب الأكثر حضوراً لاجتماعات في لجانهم عام 2019 إبراهيم كنعان، رئيس اللجنة، وسليم عون وبلال عبد الله. أمّا عام 2020 فإبراهيم موسوي وبلال عبد الله وحسن عز الدين.

- أمّا النوّاب الأقلّ حضوراً لاجتماعات في لجانهم عام 2019 فهم نعمة طعمة (1) وهادي أبو الحسن ونهاد المشنوق (2)؛ وعام 2020 نعمة طعمة، عبد الرحيم مراد، نهاد المشنوق إذ لم يحضروا أيّ اجتماع، وكلّ من أنطوان بانو، اسطفان دويهي، مصطفى حسين، حسن فضل الله الذين حضروا اجتماعاً واحداً؛

- يبلغ متوسّط عدد اجتماعات اللجان (دائمة ومشتركة[46] والتي يكون فيها عضو أم لا) التي حضرها النائب سنوياً 35,3 في 2019 و25,7 في 2020. مع العلم أنّ هذه النسب غير ناتجة عن سلوك متقارب للنوّاب، بل عن اختلاف شديد بين بعض النوّاب وآخرين بحيث حضر أحدهم صفر اجتماع وآخر أكثر من 110. وتحديداً، حضر 75% من النوّاب ما يقلّ عن اجتماع واحد في الأسبوع طوال السنة في حين أنّ 75% من النوّاب حضروا أقل 0.77 اجتماع في الأسبوع.

على صعيد المبادرة التشريعية:

- قدّم النوّاب 81% من المقترحات عام 2019، بمعدّل 1,3 اقتراحاً لكلّ نائب، 34,3% منها بصيغة المعجّل المكرّر. أما عام 2020: قدّم النوّاب 85% من المقترحات عام 2019، بمعدّل 1,9 اقتراحاً لكلّ نائب، 53,5% منها بصيغة المعجّل المكرّر.

ويظهر بوضوح ازدياد مطّرد في نسبة الاقتراحات المعجّلة المكرّرة حيث وصلت نسبتها إلى أكثر من نصف الاقتراحات المقدَّمة من قِبل نوّاب عام 2020 في حين بلغت الثلث تقريباً عام 2019.

46. تمّ استبعاد اللجان الفرعية بسبب عدم توفّر المعلومات عنها عند إعداد التقرير.

- عـام 2019، تقـدّم 25% مـن النـوّاب باقـتراح أو أقـلّ، و50% بـين اقتراحَـيْن وأربعـة، و25,4% بـين خمسـة اقتراحـات و32 اقتراحـاً. ولم يُسَـجَّل تقديـم 27 نائبـاً أيّ اقـتراح.

أمّـا عـام 2020، فتقـدّم 25% مـن النـوّاب باقـتراح أو أقـلّ، 50% بـين اقتراحَـيْن وسـبعة، و25% بـين ثمانيـة و31 اقتراحـاً. ولم يُسـجَّل تقديـم 29 نائبـاً أيّ اقـتراح.

النـوّاب الأكثر نشـاطاً عـام 2019 بـولا يعقوبيان (32 اقتراحـاً) وبـلال عبـدالله (22) وعنايـة عـزّ الديـن (19)، فيمـا لم يُسـجَّل تقديـم 27 نائبـاً أيّ اقـتراح. أمّـا عـام 2020 فأنشـطهم بـلال عبـدالله (31) وجـورج عقيـص (22) وبـولا يعقوبيـان (21)، مـع العلـم أن اسـتقالتها مـن المجلـس النيـابي أصبحـت نافـذة في 13 آب 2020. ولم يُسـجَّل تقديـم 29 نائبـاً أيّ اقـتراح.

الكتاب الثاني:
النتاج التشريعي للمجلس النيابي

الباب الأوّل:
السلطات والوظائف والخدمات العامّة

الفصل 1:
السلطات والهيئات العامّة

تطييف المجلس الدستوري
وتشدُّد في معاقبة التدخّل في القضاء

نتوقّف في هذا الفصل عند القوانين المرتبطة بالسلطات والهيئات العامّة. ويكتسب هذا الفصل أهمّيّة كبرى نظراً إلى تناوله التشريعات (التي مرّت أو تلك التي لا تزال اقتراحات أو مشاريع) المرتبطة بالقضاء والبرلمان تحديداً.

وفي حين شكّلت ثورة 17 تشرين صحوة في الشأن القضائي بالنظر إلى دوره المركزي في مكافحة الفساد، بدت لجنة الإدارة والعدل عاجزة عن إنجاز دراسة اقتراح قانون استقلاليّة القضاء العدلي أعدّته «المفكّرة القانونية»[1] غيّبت منهجية إدارة النقاش حول هذا الاقتراح المحوري أي شفافيّة، حيث استُخدِم اقتراح القانون كورقة جانبية واستُعيض عنه بأوراق أُسقطت داخل اللجنة من دون استطاعة الرأي العامّ معرفة مصدرها أو الاطّلاع عليها. كما منعت سرّيّة النقاشات داخل اللجان الرأي العامّ من معرفة مواقف مختلف المشاركين في النقاش.

وقد صدّق البرلمان على 3 قوانين في هذا الصدد خلال العامَيْن 2019-2020، هي الآتية:

1. تمديد مهلة الترشّح إلى عضويّة المجلس الدستوري خشيةً من الاختلال الطائفي

في تاريخ 2019/4/17، صدّق مجلس النوّاب على قانون تعديل المادّة 3 من قانون إنشاء المجلس الدستوري المتعلّقة بشروط الترشيح إلى عضويّة المجلس الدستوري. وكان النوّاب هادي حبيش، نقولا نحّاس، إبراهيم عازار، سمير الجسر، ياسين جابر، الياس بو صعب وبلال عبد الله قد تقدّموا في تاريخ 2019/3/7 باقتراح قانون يرمي إلى تمديد مهلة الترشّح إلى عضويّة المجلس ١٥ يوماً بصورة استثنائية. ويهدف القانون، حسب ما جاء في الأسباب الموجبة، إلى معالجة مشكلة عدم وجود طلبات ترشّح مقدَّمة من مرشّحين من طوائف معيّنة.

ويُذكَر أنّ ولاية أعضاء المجلس الدستوري كانت قد انتهت منذ العام 2015 واستمرّوا في عملهم حتّى إقرار القانون، بموجب مادّة صريحة تسمح لهم بذلك إلى حين تعيين أعضاء بدلاء عنهم. ورغم أنّ 26 مرشّحاً كانوا تقدّموا بترشيحاتهم إلى عضويّة المجلس الدستوري خلال المهل القانونية (قبل التعديل)، فإنّ أيّاً من سلطتَيْ التعيين (مجلسَيْ النوّاب والوزراء) لم تبادر إلى تعيين أعضاء جدد. وكان قانون أوّل صُدِّق عليه في تاريخ 2018/9/24،[2] بهدف توسيع هامش الاختيار بذريعة التوازن الطائفي، مدّد مهلة الترشيحات إلى عضويّة المجلس الدستوري حتّى 2018/11/18 (أي بعد شهر من نشر القانون في الجريدة الرسمية). وجاء القانون الحالي ليمدّد مهلة الترشّح هذه 15 يوماً إضافياً من تاريخ نفاذه (ونُشر في الجريدة الرسمية في تاريخ 2019/4/30).

1. كما أعدّت «المفكّرة» اقتراح قانون استقلال القضاء الإداري، تبنّاه ائتلاف استقلال القضاء في لبنان وقدّمه النائب أسامة سعد في 10 آذار 2021 إلى البرلمان.

2. «المفكّرة القانونية»، «محاصصة غير دستورية تهيمن على عضوية المجلس الدستوري في لبنان»، موقع «المفكّرة القانونية»، 7 حزيران 2019.

ملاحظات: رشح القانون الجديد كما القانون الأوّل (2018)، عن اتّجاه نحو تكريس أعراف طائفية في النصوص. ففيما يخلو قانون إنشاء المجلس الدستوري من أيّ إشارة إلى تخصيص مقاعد لطوائف معيّنة، تسهب الأسباب الموجبة (للقانونَيْن) في الحديث عن المقاعد المخصّصة للطوائف، لتصل إلى اعتبار الترشيحات الحاصلة غير كافية، ليس بالنظر إلى عددها الإجمالي (التي بلغت 26) بل بالنظر إلى عدد المرشّحين من طوائف معيّنة. وفيما تشكّل الأسباب الموجبة من هذه الزاوية الإقرار الرسمي الأوّل باعتماد المعادلة الطائفية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري، فمن شأن ورودها على هذا الوجه أن يقوّي إلزاميّة الأعراف المُعتمَدة في اتّجاه تحويلها إلى نصوص ملزِمة، خصوصاً أنّ الأسباب الموجبة باتت تُنشَر مع متن القوانين في الجريدة الرسمية بموجب قانون حقّ الوصول إلى المعلومات. وما يزيد الأمر قابليّة للانتقاد هو تعارض هذا العرف مع النصوص الدستورية، وبخاصّة المادّتَيْن 12 و95 من الدستور اللبناني، حيث أكّدت الأولى أنّ «لكلّ لبناني الحقّ في تولّي الوظائف العامّة، لا ميزة لأحد على الآخر إلّا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينصّ عليها القانون»، فيما ألغت الثانية صراحةً «قاعدة التمثيل الطائفي» وأكّدت اعتماد معايير «الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامّة والقضاء والمؤسّسات العسكرية والأمنية والمؤسّسات العامّة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى».

المناقشات النيابية: هدف الاقتراح المعجّل المكرّر إلى تمديد المهلة 30 يوماً لكن، وخلال الجلسة، تمّ التوافق على تقليص هذه المهلة إلى 15 يوماً.

2. تشديد عقوبة التدخّل في القضاء

في تاريخ 2020/4/21،[3] صدّق مجلس النوّاب على اقتراح النائب جورج عقيص تشديد عقوبة التدخّل في القضاء من غرامة بسيطة ليصبح الحدّ الأقصى للعقوبة ثلاث سنوات حبس وغرامة تصل إلى مائة ضعف الحدّ الأدنى للأجور.

ملاحظات: يشكّل هذا القانون تقدّماً على صعيد منع التدخّل في القضاء وصون استقلاله:

- أوّلاً، لأنّه يعيد تعريف الفعل المشمول في المادّة 419 الحالية على نحو يشمل الممارسات الأكثر رواجاً. ففيما تتحدّث المادّة 419 الحالية عن فعل «استعطاف القاضي»، وسّعت الصيغة التي أقرّتها لجنة الإدارة والعدل تعريف الفعل الجرمي ليشمل «كلّ طلب متعلّق بدعوى أو بمراجعة قضائية» موجّه إلى جانب القاضي أو إلى أيّ «محكّم أو شخص يقوم بمهمّة قضائية أو بمهمّة تحكيمية». وكان الاقتراح الأساسي قد أدخل ضمن الأفعال الجرمية «التدخّل مع قاضٍ» أو استعطافه كتابة مشافهة أو «بأيّ شكل آخر» لمصلحة أحد المتداعين أو ضدّه. عليه، وفيما انتهت لجنة الإدارة والعدل (في النسخة المصدَّق عليها) إلى توسيع إطار التجريم ليشمل التدخّل مع المحكّم، أبقت على حصر التدخّل بالمراجعات القضائية؛

3. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (2): ضحيح مكافحة الفساد بتخلله تعزيز لفساد الزبائنية؛ الجاسية تحت راية العفو العام»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

- ثانياً، لأنّه يؤكّد على الطابع الردعي لعقوبة التدخّل في القضاء، بما يتناسب مع خطورته، وفق ما ورد في الأسباب الموجبة للقانون. فالمقترح يفضي بالصيغة التي أقرّتها لجنة الإدارة والعدل (كما الصيغة الأساسية) إلى معاقبة الجرم بالحبس من ستّة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة تتراوح بين عشرة أضعاف الحدّ الأدنى للأجور ومئة ضعفه فيما أنّ عقوبة استعطاف القضاء تقتصر حالياً على غرامة تساوي مئة ألف ليرة (وطبعاً، تعود وتنحسر فعاليّة الغرامة مع التدهور المتسارع لليرة اللبنانية)؛

- ثالثاً، لأنّه يشدّد العقوبة، برفع الحدّ الأعلى الذي يمكن أن يصل حتّى 4 سنوات ونصف حبس، مع مضاعفة قيمة الغرامة، متى كان الفاعل أو الشريك أو المتدخّل أو المحرّض موظّفاً وفق المادّة 350 من القانون نفسه (موظّفو الإدارات والمؤسّسات العامّة والبلديّات والقضاء وكلّ شخص انتُخب أو عُيّن لأداء خدمة عامّة، وهو تعريف يشمل الوزراء والنوّاب والقضاة)؛

- يُلحَظ في المقابل أنّ لجنة الإدارة والعدل ألغتْ أحد البنود الواردة في اقتراح عقيص، الذي كان ينصّ على استفادة كلّ شخص يقوم بكشف المعلومات عن التدخّل في القضاء من الحماية والحوافز المنصوص عنها في قانون حماية كاشفي الفساد (2018/83).[4] إلّا أنّه يبقى لكاشفي التدخّل القضائي أن يستفيدوا في كلّ الأحوال من هذه الحوافز، في حال نجحوا في إثبات ارتباط هذا التدخّل بالفساد وفق التعريف المعطى له في قانون حماية كاشفي الفساد.

المناقشات النيابية: كان للنائب جميل السيّد مداخلة لافتة اعتبر فيها أنّ هذا الاقتراح يشكّل «لزوم ما لا يلزم»، معتبراً أنّ «القاضي الذي يحترم نفسه لا أحد يجري معه اتّصالات». ووافق النائب إيلي الفرزلي على هذه الفكرة. وعارضت النائبة بولا يعقوبيان من جهتها هذا الطرح معتبرة أنّ من شأن وضع عقوبة الحبس وتشديد الغرامة المقترحة أن تحصّن النصّ الموجود في ظلّ ثقافة التدخّل في القضاء السائدة حالياً. وللتذكير، كان رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي قد علّق على الاقتراح عند إدراجه للمرّة الأولى على جدول أعمال جلسة 2019/6/26،[5] بما معناه أنّ مقدّمه يرغب في «وضعنا جميعاً في الحبس»، ليضاف تعليقه إلى سلسلة الاعترافات السابقة الصادرة عن أعلى المسؤولين في الدولة اللبنانية بمدى شيوع التدخّل في القضاء.

3. منح القضاة المتدرّجين درجتَيْن استثنائيتَيْن

في تاريخ 21 و2020/4/22،[6] صدّق مجلس النوّاب على مشروع تعديل المادّة 6 من قانون تحويل سلاسل رواتب القضاة (2011/173). وفيما كانت المادّة السادسة تنصّ أساساً على إعطاء «القضاة العاملين درجتَيْن استثنائيتَيْن، بصورة استثنائية، ولمرّة واحدة»، أتى هذا المشروع ليشمل القضاة المتدرّجين في معهد الدروس

4. نزار صاغيّة، جاسم شاهين، «قانون حماية كاشفي الفساد: هل تغلب الضمانات القانونية مشاعر الخوف من الانتقام؟» العدد 59، نيسان 2019، ص. 28.

5. الفكّرة القانونية، « إقرار من رئيس المجلس النيابي بتدخّل نوّاب لبنان في القضاء: حبس مَن يستعطف القضاء يضعنا كلّنا بالحبس»، موقع الفكّرة القانونية، 28 حزيران 2019.

6. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (2): ضجيج مكافحة الفساد يتخلّله تعزيز لفساد الزبائنيّة؛ الحاسبة تحت راية العفو العامّ»، موقع الفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

القضائية في هذا التدبير، تحقيقاً للمساواة بين القضاة. ومن المعلوم أنّ لدرجات القضاة تأثيراً حاسماً على مستحقّاتهم المادّية كما على المراكز القضائية التي يحقّ لهم تبوّؤها.

المناقشات النيابية: خلال النقاش البرلماني، أكّد النائب جورج عقيص أنّ القانون أُشبع درساً وأنّه ضروري لتحقيق المساواة مع وعيه «للحساسية المفرطة على الإنفاق»، غير أنّه «تمنّى ألّا يدفع عدم الإنفاق إلى ظلم الناس». في المقابل طلب النائب نعمة إفرام تأجيله واعتبر أنّ هذا الاقتراح يذكّره بـ «المسلسل المرعب الذي أوصلتنا إليه سلسلة الرتب والرواتب». وأجابه رئيس مجلس النوّاب «فلنبحث عن الأموال المختلَسة بدل توجيه هذا الكلام». وأيّد إقرار القانون كلٌّ من فريد هيكل الخازن ونديم الجميّل وعلي فيّاض وحسن عزّ الدين وجورج عدوان وجميل السيّد الذي لحظ أن لا مفعولَ رجعيٌّ للقانون.

ملحق الفصل 1: اقتراحات القوانين

على صعيد المبادرة التشريعيّة، نجد 37 اقتراح قانون خلال عامي 2019-2020 مرتبط بالسلطات والهيئات العامّة (نفنّد 29 منها في هذا الفصل).

ونتناول تباعاً الاقتراحات المتّصلة:

- بالسلطة القضائية، من القضاء العدلي إلى القضاء الإداري مرورا بالقضاء المذهبي.
- بالمجلس النيابي، حيث عمدت بعضها إلى تعديل بعض مواد النظام الداخلي لمجلس النوّاب، لا سيّما المواد المتعلّقة بالجلسات العامّة وجلسات اللجان لعزيز الشفافية في عملها؛ وبعضها الآخر إلى تقصير ولايته أو وضع قانون جديد انتخابي لمجلس النوّاب.
- بالسلطة التنفيذية.
- بالسلطات المحلية.
- وأخيرا، تلك المتصلة بالهيئات الإدارية المستقلة.

كما يقتضي التذكير هنا باقتراح إنشاء «الهيئة اللبنانية للتكافل الاجتماعي» والذي فنّدناه في الفصل المخصص للخدمات العامة والتنمية، وباقتراح القانون القاضي بإنشاء نيابة عامة متخصّصة لمكافحة الفساد وب6 اقتراحات لتخطي ذريعة الحصانة الدستورية للوزراء، والتي عمدنا إلى تفصيلها في الفصل المخصّص لمكافحة الفساد والشفافية.

I. الاقتراحات المتعلّقة بالقضاء

اقتراحات متعلّقة بتعديل آلية إجراء التشكيلات القضائية

قدّم اقتراحان على هذا الصعيد، أحدهما من النائب نعمة افرام والآخر من النائبة بولا يعقوبيان. بتاريخ 2019/11/11، تقدّم النائب نعمة افرام باقتراح قانون معجّل مكرّر لتعديل المادة 5 من قانون القضاء العدلي المتعلّقة بصلاحيّات المجلس الأعلى للقضاء، لا سيما في التشكيلات القضائية. وتمّ إدراج الاقتراح على جدول أعمال جلسة 21 و2020/4/22 [1] وأحيل إلى اللجان[2] بعد اسقاط صفة العجلة عنه.

في سياق مواز، تقدّمت بتاريخ 2020/04/23 النائبة بولا يعقوبيان باقتراح قانون معجّل مكرّر يرمي إلى تعديل الأحكام القانونيّة المتعلّقة بالتشكيلات القضائيّة في القضاء العدلي. وضع الاقتراح على جدول أعمال جلسة 2020/05/28 [3] ولم يدرس إذ تمّ رفع هذه الجلسة[4] قبل نفاذ جدول الأعمال بسبب عدم التوافق على مسألة العفو العام.

ويرمي الاقتراحان إلى تعديل صلاحيّات وأصول وضع التشكيلات القضائيّة بهدف تعزيز صلاحيّات مجلس

1. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا تضمّنت اقتراحات مكافحة الفساد؟ مشروع قانون الإثراء غير المشروع الموعود الغائب الأكبر (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 2020/4/19

2. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (2): ضجيج مكافحة الفساد يتخلله تعزيز لفساد الزبائنية؛ الحاسبة تحت راية العفو العام»، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 2020/4/25

3. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات مكافحة الفساد واستقلال القضاء: التراجع عن رفع السريّة عن الحسابات المصرفية في الخارج والإثراء غير المشروع الغائب الأكبر (جلسة تشريعية أيار/مايو 2020)»، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 2020/5/27

4. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، « كامل نتائج الجلسة التشريعية أيار 2020: محاصصة العفو العام تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحا "مظلومية" النوّاب وخوفهم من كيدية القضاء غير المستقل تصون سريتهم المصرفية»، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 2020/5/30

القضاء الأعلى. فمن المعلوم أن المادة المذكورة تعطي مجلس القضاء وضع مشروع المناقلات على أن يوافق عليه وزير العدل، وفي حال عدم موافقة الأخير، للمجلس التأكيد على مشروعه بأكثرية موصوفة (10/7). إلا أن الممارسة سمحت لوزراء العدل بتعطيل المشروع وابقاءه في الأدراج.

نستشف من الأسباب الموجبة أن النائب افرام أعاد طرح بصيغة المعجل المكرر المقترح الذي كانت توصلت إليه لجنة الإدارة والعدل بتاريخ 2016/4/7 بحثّ من رئيس مجلس القضاء الأعلى السابق جان فهد. وقد نصت أسبابه الموجبة على أنه «يحصن القضاء ويؤمن استقلاليته في هذا الوضع الدقيق في لبنان وخاصة في ظل الحراك الشعبي المطالب بالمحاسبة ومكافحة الفساد واسترجاع الأموال العامة المنهوبة، وفي ظل الأزمة الاقتصادية الخطيرة التي تمر بها البلاد»، خاصة بعدما تبين أن الإصلاحات التي أدخلها المشرع سنة 2001 على القانون المذكور «لم تلبّ ما توخاه المشترع»، طالما أن التشكيلات تفترض لنفاذها إصدار مرسوم بناء على اقتراح وزير العدل. وتعتبر الأسباب الموجبة نفسها أن الاقتراح أساسي «بانتظار إقرار قانون جديد للقضاء العدلي يعزز الاستقلالية، ولإعطاء الدفع والحماية القانونية اللازمة للسلطات القضائية للشروع بمهام مكافحة الفساد بكل استقلالية وتأمين مناقلات قضائية محترفة رغم الأزمة السياسية التي تتخبّط بها البلاد ولمرحلة انتقالية قد تطول».

ويعمد الاقتراحان إلى تحديد مهلة (شهر في صيغة لجنة الإدارة والعدل/افرام و15 يوما في صيغة يعقوبيان) على وزير العدل خلالها إبداء ملاحظاته على مشروع التشكيلات المقترح من مجلس القضاء الأعلى ومناقشته بشأنها، تحت طائلة تمكين المجلس من بتّ المشروع نهائياً. ونصّ الاقتراحان على أنه يكون لمجلس القضاء الأعلى أن يضع تشكيلات نهائية بقرار بأكثرية موصوفة (ثلاثة أرباع أعضائه في صيغة لجنة الإدارة والعدل/افرام و10/7 أي كالقانون الحالي في اقتراح يعقوبيان) في حال انقضت المهلة دون عقد جلسة مشتركة (مع وزير العدل) لبحث الاختلاف. وفي حين فرضت صيغة الإدارة والعدل/ افرام أن يحسم المجلس خياره خلال 15 يوماً من انقضاء المهلة، حذف اقتراح النائبة يعقوبيان هذه المهلة الملزمة لمجلس القضاء في هذه الحالة لحسم التشكيلات.

وفي حين نصّت صيغة لجنة الإدارة والعدل/افرام على أنه «إذا انقضت مهلة شهر على إيداع مشروع التشكيلات النهائي والملزم ديوان وزارة العدل دون إصداره بمرسوم، يعمل بهذه التشكيلات مع ما تنتجه من مفاعيل إلى حين صدور المرسوم...»، أوضح اقتراح النائبة يعقوبيان أن التشكيلات تصدر بمرسوم «له صفة الإعلانية» بناء على اقتراح وزير العدل، في مهلة 15 يوماً من تاريخ موافقة الوزارة أو إيداعها قرار مجلس القضاء الأعلى النافذ والنهائي والملزم. وإن لم يصدر المرسوم ضمن المهلة يعمل بالتشكيلات حكماً وتنشر في الجريدة الرسمية.

وأضاف الاقتراحان وجوب مراعاة التعيينات «معايير موضوعية واضحة تأخذ بعين الإعتبار المناقبية والإنتاجية والأقدمية والمداورة». وهذا ما نتساءل عن إمكانية تحقيقه عملياً في ظلّ غياب نظام تقييم للقضاة كما عدم وجود ملف لكل قاضٍ.

أبعد من ذلك، عمد اقتراح يعقوبيان إلى تعديل المادة 13 من قانون القضاء العسكري (1968/24) لتثبيت تشكيل القضاة العدليين لدى المحكمة العسكرية بالآلية نفسها، مع نزع أي صلاحية لوزير الدفاع في هذا المجال. وشكّلت هذه النقطة موضع سجال في مشروع تشكيلات 2020 بعدما اعتبرت وزيرتا العدل والدفاع حينها (ماري ملود نجم وزينة عكر) أن مجلس القضاء لم يحترم صلاحيات وزيرة العدل في هذا المجال، وهو توجّه رفضته "المفكرة".

لكن الأبرز يبقى تضمّن اقتراح النائبة يعقوبيان نصاً صريحاً يفرض إصدار المرسوم المتعلّق بمشروع التشكيلات القضائية الأخير (بمقتضى المحضر رقم 1059 تاريخ 2020/3/5) «وفقاً للصيغة التي أصرّ عليها بصورة نهائية وملزمة، وذلك خلال مهلة 15 يوماً على الأكثر من تاريخ نفاذ (...) القانون»، تحت طائلة العمل بالتشكيلات حكماً، في إطار التدخّل المباشر لمعالجة وضع التشكيلات الأخيرة في إثر السجال القائم بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل بشأنه. يذكر أن المفكرة القانونية كانت اعتبرت التشكيلات المذكورة مخالفة للمادة 95 من الدستور مع تخصيص مراكز قضائية بطوائف محدّدة.

وكانت "المفكرة" قد بيّنت منذ 2016 أسباب رفضها لتعديل قانون تنظيم القضاء العدلي على غرار ما فعلته الاقتراحات المستمدة من اقتراح 2016. فمن المحتمل أن يؤدي ذلك إلى مفاعيل عكسية في ظلّ تركيبة مجلس القضاء الأعلى الحالية (حيث يعين 8 من 10 من أعضائه من الحكومة وفق قواعد المحاصصة مما يجعله ممثلا للقوى السياسية المهيمنة وذراعا لها في قلب القضاء أكثر مما هو درع للقضاء في وجه السياسة). وقد رأت أن أي تعزيز لصلاحية مجلس القضاء الأعلى في إبرام التشكيلات يبقى إصلاحا وهميا ما لم يتم في موازاة ذلك تعديل تركيبة هذا المجلس. وقد سجّلت أنّ مؤداه توسيع إطار المساومة بين السلطات السياسية والسلطات القضائية تحت غطاء السعي إلى الحدّ من مخاطرها؛ وفتح الباب واسعاً لنقل المساومات السياسيّة إلى داخل مجلس القضاء الأعلى من خلال تغيير الأكثريات المطلوبة لحسم الخلاف حول مشروع التشكيلات القضائية». وقد شكّل النقاش العبثي الحاصل حول أوّل مشروع تشكيلات[5] أعدّه مجلس القضاء الأعلى بعد انتفاضة 17 تشرين دليلا فاقعا على ذلك.

إلغاء إمكانية تعيين قضاة أصيلين من خارج المعهد

بتاريخ 6/3/2019، تقدم النائب جورج عقيص باقتراح قانون يرمي إلى تعديل بعض أحكام قانون القضاء العدلي (المرسوم الاشتراعي رقم 150 تاريخ 16/9/1983). وكان المقترح قد أحيل أمام لجنة الإدارة والعدل بتاريخ 30/4/2019، ومن ثم تمّ وضعه على جدول أعمال جلسة 6 و7 آذار 2019[6]، ولكن أفضى النقاش إلى إعادته إلى اللجنة حيث لا يزال قيد الدرس.

وقد تضمّن الاقتراح، من جهة، إلغاء إمكانية تعيين القضاة الأصيلين بالمباراة من خارج معهد الدروس القضائية من بين المحامين والمساعدين القضائيين (المنصوص عنها في المادة 77)، ومن جهة أخرى، إلى حفظ حقوق القضاة الأصيلين المعيّنين بهذه الطريقة المكتسبة (من خلال إضافة فقرة إلى المادة 79 تفيدهم من احتساب تعويض الصرف من الخدمة أو معاش التقاعد بعد إلغاء المادة).

وقد استندت الأسباب الموجبة على انتفاء «الحاجة المُلحّة» في تعيين قضاة أصيلين من خارج معهد الدروس القضائية، حيث كانت موجودة في وقت كان القضاء اللبناني يحتاج فيه إلى زيادة في عدد القضاة، في ظلّ عدم قدرة معهد الدروس القضائية على تخريج الأعداد المطلوبة. إلا أن الأسباب الموجبة اعتبرت أن المعهد قد استعاد الآن قدرته على تخريج تلك الأعداد التي يحتاجها الملاك القضائي. بالإضافة إلى أن

5. المفكرة القانونية، «بيان "المفكرة القانونية، «حول التشكيلات القضائية 2020: من أجل نيابات عامة قادرة على حماية المجتمع ومكافحة الفساد»، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 2020/3/9

6. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتفاقية للحد من تغير المناخ (-) القاعدة الاثني عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 8/3/2019

تعيين القضاة الأصيلين من خارج المعهد ومنحهم درجات استثنائية يؤدي إلى تنامي شعور عدم المساواة في صفوف القضاة، الأمر الذي قد يؤثّر على «البيئة القضائية العامة» التي يجب أن يسودها الاطمئنان والشعور بالمساواة. ومن اللافت اعتبار الأسباب الموجبة تعيين القضاة بهذه الطريقة، بالرغم من نجاحهم بالمباراة، «من شأنه أن يؤدي إلى تولي القضاء من قبل أشخاص]قد لا تتناسب شخصيّتهم[مع السلطة القضائية التي ستمنح لهم».

وبالتالي، يهدف المقترح إلى تكريس طريقة وحيدة لولوج الوظيفة القضائية من خلال النجاح في المباراة لدخول معهد الدروس القضائية والخضوع للتدريب المعطى خلال سنوات التدرج فيه، دون سواها.

من المعلوم أن قانون تنظيم القضاء العدلي الحالي يسمح بدخول مباشر إلى الوظيفة القضائية، لأصحاب خبرة في المحاماة أو في المؤسسات والإدارات العامة، ومن دون المرور بمعهد الدروس القضائية.

اقتصرت[7] هذه التعيينات عموما على المحامين الشباب وعلى عدد قليل من الموظفين والمساعدين القضائيين والضباط (9) بحيث أن رواتب القضاة (وخاصة القضاة من الدرجة الأولى) تبقى غير كافية لاستقطاب المحامين من ذوي الخبرة. وتفيد المعلومات أن المباريات المنظمة لهؤلاء لا تؤدي إلى إثبات مؤهلات مختلفة عن المؤهلات التي يتعين على المرشحين للدخول إلى المعهد إثباتها، مما يجيز طرح تساؤل حول مدى ملاءمة مباشرة هؤلاء العمل القضائي فورا من دون القيام بأي دورة داخل المعهد.

غير أن التوجّه لإلغاء طريقة الولوج إلى القضاء هذه نهائيا قد يحرم القضاء من أعضاء كفوئين هو بأمس الحاجة إليهم، تحديدا كالمحامين من ذوي الخبرات الطويلة والأساتذة الجامعيين. فكان بالحري الاتجاه نحو تعزيز الضمانات المرتبطة بطريقة الولوج هذه عوض إلغائها، وعلى رأسها وضع ضوابط قانونية من شأنها إثبات توفر الفائزين في مباريات الدخول إلى القضاء على المؤهلات المناسبة فضلا عن وضع شروط تكون أكثر صرامة من مباراة دخول المعهد، وتحديد نسبة قصوى لتعيين قضاة بهذه الطريقة.

تخفيض حصة صندوق تعاضد القضاة من الغرامات المحصلة من الأحكام القضائية

بتاريخ 2019/04/25، تقدّم النوّاب بلال عبد الله، هادي أبو الحسن، فيصل الصايغ، شامل روكز وبولا يعقوبيان باقتراح قانون متعلّق بتعديل قانون السير (القانون رقم 2012/243). وتمّ إدراج هذا الاقتراح على جدول أعمال جلسة 2019/06/26[8]، غير أنّه تمّ سحبه.

رمى الاقتراح إلى تعديل المادة 401 من قانون السير المتعلّقة بتوزيع حاصل غرامات السير ضمنها تلك المحصلة من الأحكام القضائية، ليعيد توزيع هذه العائدات بين الجهات التي تؤول إليها. وقضى الاقتراح بتخفيض حصة صندوق تعاضد القضاة من الغرامات المحصلة من الأحكام القضائية إلى النصف، من 30% حالياً لتصبح 15%، كما يخفّض الحصة التي تعود إلى الصندوق التعاوني للمساعدين القضائيين من 25% إلى 10%.

7. نزار صاغية وآخرون، أوراق بحثية عن إصلاح القضاء في لبنان (12): كيف تصبح قاضياً عدلياً في لبنان؟، الفكرة القانونية، 2017.

8. الفكرة القانونية، ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني اليوم؟ تسويات مخالفات البناء، إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، تخفيض موارد صندوق تعاضد القضاة، وعقوبة رادعة لاستعطاف القضاء، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2019/6/26

وتقتضي الإشارة إلى أن صندوق تعاضد القضاة يضمن وفق المادة 8 من المرسوم الاشتراعي رقم 52 تاريخ 1983/07/29 للقضاة المنتسبين إليه وعائلاتهم الاستفادة من مساعدات طبية واجتماعية وتعليمية وثقافية وسكنية فضلاً عن مساعدات طوارئ استثنائية يقررها مجلس الإدارة. وقد بات الصندوق بنتيجة ذلك يضمن تأمين تغطية صحية كاملة للقضاة وعائلاتهم، وتأمين نفقات تعليم أولادهم، فضلا عن كفالة قروض السكن المعقودة منهم. وثمة أسباب عديدة تجعل التعرّض لصندوق تعاضد القضاة غير دستوري، أبرزها المسّ بالاستقلالية المالية للقضاة التي تجمع الوثائق المرجعية المتعلقة بمعايير استقلال القضاء على كونها جزءاً أساسياً من مبدأ استقلال القضاة والقضاء المكرس دستورياً في المادة 20. كما يذكّر بأن المجلس الدستوري اللبناني قد أقرَ المبدأ الدستوري المعروف في الفقه الفرنسي بال "effet cliquet"[9] والذي يُفضي إلى اعتبار أي نص جديد مخالفاً للدستور إذا ألغى أو قلّل من الضمانات المعطاة لمبدأ دستوري ما في النصّ القديم.[10] وفي هذا السياق، اعتبر المجلس[11] "أنه عندما يسنَ المشَرع قانوناً يتناول الحقوق والحريات الأساسية فلا يسعه أن يعدّل أو أن يلغي النصوص النافذة الضامنة لهذه الحريات والحقوق دون أن يُحلَ محلها نصوصاً أكثر ضمانة أو تعادلها على الأقل فاعلية وضمانة، وبالتالي فإنه لا يجوز للمشترع أن يُضعف من الضمانات التي أقرها بموجب قوانين سابقة لجهة حق أو حرية أساسية سواء عن طريق إلغاء هذه الضمانات دون التعويض عنها أو بإحلال ضمانات محلها أقل قوة وفاعلية (قرار المجلس الدستوري رقم 1999/1 تاريخ 1999/11/23)[12] من زاوية هذا الاجتهاد، يأتي هذا الاقتراح مخالفاً للدستور إذ لا يجوز للمشرعّ التراجع عن أية من ضمانات مبدأ الاستقلالية التي تقَرّ في القوانين أو النصوص المختلفة، دون إنشاء ضمانات أقلّه موازية أم تطويرها.

منع انتداب القضاة الإداريين

بتاريخ 2020/04/27، تقدّم النوّاب جوزف اسحاق، وهبي قاطيشة، ماريو عون وفادي سعد باقتراح قانون يرمي إلى تعديل المادة 89 من قانون الموازنة لعام 2019 (قانون 2019/144) المتعلّق بمنع انتداب القضاة إلى الوزارات. فيرمي الاقتراح إلى شمل القضاة الإداريين في هذا المنع.

ويهدف هذا الاقتراح الذي لم يتم دراسته حتى الآن إلى معالجة «النزف الحاصل في القضاء». ومن شأن هذا الاقتراح إن تمّ إقراره أن يساهم في معالجة مشاكل عدم الإنتاجيّة والبطء في اتخاذ القرارات الذي يعاني منه حاليا القضاء الإداري. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه المسألة هي إحدى الإشكاليات التي يتطرّق إليها ويعالجها اقتراح قانون إستقلاليّة القضاء الإداري الذي أعدّته "المفكّرة" وتبنّاه ائتلاف استقلال القضاء في لبنان وقدّمه النائب أسامه سعد في 2021/3/10 إلى البرلمان.

9. عن أصل هذا التعبير أنظر A. Vidal-Naquet, Les garanties légales des exigences constitutionnelles dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, éd. Panthéon-Assas, 2007, p. 222

10. أنظر قرارات المجلس الدستوري الفرنسي التي أقرت المبدأ Cons. const. 20 janv. 1984, n° 83 DC, Indépendance des professeurs d'université, Rec. Cons. const. 30, cons. 42 ; GDCC, 15e éd., 2009, n° 27; Cons. const. 11 oct. 1984, n° 84-181 DC, Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, Rec. Cons. const. 78, cons. 37 ; GDCC, 15e éd., 2009, n° 28.

11. أنظر قرارات المجلس الدستوري اللبناني رقم 1995/2 الصادر في 1995/02/25، بشأن إبطال القانون رقم 227، الصادر في 1995/01/12، والمتعلق بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي، السني والجعفري، منشور في "الجمهورية اللبنانية، المجلس الدستوري (1994-1997)"، ص 45-46، و رقم 1999/1 تاريخ 1999/11/23، ورقم 2000/5 تاريخ 2000/06/27.

12. حيثيات قرار المجلس الدستوري رقم 2000/5 تاريخ 2000/06/27.

إلغاء إمكانيّة تكليف القضاة الإداريين لدى الوزارات والإدارات العامّة والمؤسسات العامّة أو البلديّات

بتاريخ 2020/06/03، تقدّم النائب بلال عبدالله باقتراح قانون تعديل المادة 15 من نظام مجلس الشورى (المرسوم الاشتراعي رقم 1975/10434)، تمّ إحالته إلى لجنة الإدارة والعدل وإلى رئاسة الحكومة بتاريخ 2020/06/10.

تتعلّق المادة 15 من نظام مجلس الشورى بإمكانيّة تكليف القضاة الإداريين لدى الوزارات والإدارات العامّة والمؤسسات العامّة أو البلديّات وإلى الخارج بقرار من رئيس مجلس شورى الدولة. فيهدف الاقتراح إلى إلغاء إمكانيّة التكليف لدى الوزارات والإدارات العامّة والمؤسسات العامّة أو البلديّات، مع إبقاء إمكانيّة التكليف إلى الخارج.

حسب ما جاء في أسبابه الموجبة، يهدف الاقتراح إلى تجنّب حالات تضارب المصالح التي تسبّبها مشاركة القضاة في اتخاذ قرارات إداريّة يمكن أن تصبح موضوع مراجعة أمام القضاء الإداري ويتم تعيين القاضي للنظر بشأنها. هذا بالإضافة إلى النقص الذي يعاني منه جهاز القضاء الإداري الذي يسبب تراكما في الملفات وتأخيراً في بتّ الدعاوى. وهذه أيضاً من الإشكاليات التي يتطرّق إليها ويعالجها اقتراح قانون إستقلاليّة القضاء الإداري الذي أعدّته "المفكّرة" وتبنّاه ائتلاف استقلال القضاء في لبنان وقدّمه النائب أسامه سعد في 2021/3/10 إلى البرلمان.

إنشاء معهد للدروس القضائيّة الشرعيّة والمذهبيّة

بتاريخ 2019/09/03، تقدّمت النائبة بولا يعقوبيان باقتراح قانون يرمي إلى إنشاء معهد للدروس القضائيّة الشرعيّة والمذهبيّة. وبتاريخ 2020/09/04، تمّت إحالته إلى لجنة الإدارة والعدل ولجنة التربية والتعليم.

يرمي الاقتراح إلى إنشاء معهد للدروس القضائيّة الشرعيّة والمذهبيّة، يكون مسؤولاً عن التهيئة لتولي القضاة المتدرّجين والشرعيين السنيين والعلويين والمذهبيين الدروز العمل القضائي، بالإضافة إلى تنظيم دورات تدريبيّة في ما يختص بالقضاء الشرعي السني والجعفري والعلوي والمذهبي الدرزي، وتهيئة قضاة غير لبنانيين لتولي العمل القضائي المتعلّق بالأحوال الشخصيّة الإسلاميّة والدرزيّة في بلادهم.

يقترح النصّ أن يرأس المعهد ويشرف على أعماله قاض شرعي أو مذهبي من الدرجة العاشرة وما فوق وينتدب بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح مرجع المحاكم الشرعيّة ووزير العدل بعد موافقة مجلس إدارة المعهد (المكوّن حسب الاقتراح من مجلس القضاء الشرعي الأعلى، رئيس ومستشاري محكمة الإستئناف الدرزيّة العليا والقاضي العدلي المنتدب للتفتيش لديها، رئيس ومدير دروس المعهد). كما يقترح إيلاء إدارة المعهد إلى قاضٍ شرعي أو مذهبي من الدرجة السابعة وما فوق يعيّن بناء على اقتراح مرجع المحاكم الشرعيّة ووزير العدل بعد موافقة مجلس إدارة المعهد.

وتثير كيفيّة التعيين بعض الإشكاليّات: أوّلها الاشكالية نفسها المطروحة في القضاء العدلي، أيّ تدخل السلطات التنفيذية في التعيين. كما يمكن انتقاد عدم فرض معايير غير درجة القاضي للتعيين، فيما يقتضي وضع معايير علمية على الأقل (شهادة في الحقوق، شهادة جامعية عليا، منشورات، إلخ...).

يستحدث الاقتراح مباراة ينظمها مجلس القضاء الشرعي الأعلى ومحكمة الاستئناف الدرزيّة، من دون أن يحدّد النصّ أيا من المواد التي تجري المباراة

على أساسها، أو أن يضع أي معايير موضوعيّة لقبول المرشحين. وبهذا المعنى، لا يعمد الاقتراحات إلى حلّ الإشكالية المطروحة في الواقع الحالي، والتي عمدت "المفكّرة" إلى تفنيدها في دراسة حول ضمانات استقلاليّة القضاء الشرعي.[13]

كما يلحق الاقتراح المرشحين الناجحين في المباراة كقضاة متدرجين في المعهد لمدّة 3 سنوات. ولا يشير النصّ إلى المواد التي يجب أنّ يتضمّنها برنامج التدريب في المعهد، لا سيّما وجوب لحظ دروس في القانون. وبعد 3 سنوات، يضع مجلس إدارة المعهد لائحة التخرّج ويرفعها إلى مجلس القضاء الشرعي الأعلى فيما خصّ القضاة المتدرجين السنّة والشيعة والعلويين ومحكمة الاستئناف الدرزيّة في ما خصّ القضاة المتدرّجين المذهبيين الدروز. ويعلن هذان المرجعان أهلية أم عدم أهليّة المتدرّج. وينهي قرارهما خدمة القاضي المتدرّج دون الحاجة إلى إصدار أيّ عمل إداري آخر. وهنا أيضا، لا يضع النصّ أي معايير موضوعيّة لإقرار الأهليّة أم إنعدامه، كما أنّ حصر هذا القرار بالمراجع الشرعية قد يفتح الباب للتعسف، لا سيما أن طرق مراجعة القرار غير واضحة.

يلحظ أيضا الاقتراح مادة متعلّقة بإخضاع القضاة الشرعيين والمذهبيين الحاليين إلى دورة تدريبية إلزاميّة لدى المعهد، تحدّد مدّتها وموادها ومواضيعها وكلّ ما يتعلّق بها بقرار من مجلس إدارة المعهد. وهذه المادة هي من أهم الإستحداثات التي يتقدّم بها الاقتراح نظرا إلى الإشكاليات التي تعيب المحاكم الشرعيّة والمذهبيّة حاليا. غير أنّ النصّ المقترح غير كافٍ إذ يحيل تحديد مواد ومواضيع الدورة إلى قرار من مجلس إدارة المعهد بينما كان من المفضّل أن يحدّدها القانون نفسه ليستهدف الإشكاليات الحقيقيّة التي يشكو منها القضاة في المحاكم الشرعيّة والمذهبيّة.

كما نشير في سياق موازٍ إلى اقتراحين لاستحداث وتوسيع ملاك المحاكم الشرعيّة السنيّة والجعفريّة، واقتراح لتعديل تنظيم القضاء المذهبي الدرزي (المادة الرابعة من القانون المنفذ بالمرسوم 3437 تاريخ 1960/03/05 وتعديلاته)، غير أنه لم يتسنَّ لنا الحصول على نسخة عنهما.

استحداث نيابات عامة ودوائر تحقيق في المحافظات المستحدثة

بتاريخ 2020/06/05، تقدّمت النائبة ديما جمالي باقتراح قانون يرمي إلى تعديل قانون القضاء العدلي (المرسوم الإشتراعي رقم 1983/150) بهدف إستحداث نيابة عامّة إستئنافيّة ودائرة تحقيق في كلّ من مراكز المحافظات المستحدثة، أي عكّار وكسروان-فتوح-جبيل وبعلبك الهرمل. ويهدف الاقتراح إلى تسهيل وصول المواطنين إلى القضاء، معتبرا أنّ هدف إنشاء المحافظات هو تحديدا تسهيل أمور المواطنين وهذا التسهيل غير مكتمل في غياب إستحداث نيابات عامّة ودوائر تحقيق في المحافظات.

ونذكّر أخيراً في هذا الصدد باقتراح القانون القاضي بإنشاء نيابة عامة متخصّصة لمكافحة الفساد والذي عمدنا إلى تفصيله في الفصل المخصّص لمكافحة الفساد.

13. لى كرامة، «أي ضمانات لإستقلاليّة القضاء الشرعي؟» الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2021/02/01

II. الاقتراحات المتعلّقة بالمجلس النيابي

نعمد هنا إلى تفنيد الاقتراحات المتعلّقة بتعديل النظام الداخلي لمجلس النوّاب من جهة، وتلك التي تتعلّق بالانتخابات النيابية من جهة أخرى.

أ- اقتراحات لتعديل النظام الداخلي

صدر النظام الداخلي لمجلس النواب بتاريخ 1994/10/18، وتمّ تعديله خمس مرات خلال جلسات الهيئة العامة لمجلس النواب[14]، وصدّق آخر تعديل له بتاريخ 2003/10/21.[15] وتعتبر آلية عمل المجلس النيابي نفسها أولى العوائق أمام الشفافية والإصلاح. ويؤكد متابعو عمل البرلمان الحساسية الكبرى لدى رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي تجاه أي تعديل للنظام الداخلي، ووقوفه سداً منيعاً بوجه أي محاولة لإصلاحه. وما يؤشّر لذلك صعوبة سلوك الاقتراحات المتعلّقة بتعديل النّظام الداخلي للمجلس مسار المناقشة والدراسة والتصويت، وهذا ما دلّ عليه «رفض» رئيس المجلس لاقتراح قانون متعلّق بتعزيز شفافية الهيئة العامة قدّمه النائب سامي الجميّل في 2020/5/12 ورفضه رئيس المجلس متحججا أنه «لا يحق له (لسامي الجميل)» تقديم اقتراح بهذا الشأن، ورفضه لاقتراح قانون متعلّق بشفافية عمل اللجان النيابية قدّمه النائب جورج عقيص مرّة أولى بتاريخ 2019/02/07، «رفضه» رئيس المجلس أيضاً. وقد دفع هذا الأمر النائب عقيص إلى تقديم اقتراحه معدلا مرة جديدة في2020/2/27 أي بعد انتفاضة 17 تشرين. بالفعل، نشأت حركة عام 2020 حملت محاولات لإصلاح النظام الداخلي من خلال اقتراحات حاول تقديمها بعض النوّاب كلّ على انفراد خلال سنة 2020 أي بعد إنتفاضة 17 تشرين، وهي اقتراح للنائب جورج عقيص،[16] واقتراحان للنائبة بولا يعقوبيان[17] واقتراح للنائب سامي الجميل.[18] جلّ هذه الاقتراحات تناولت المواد 7 و8 (اللتين تتناولان صلاحيات هيئة مكتب المجلس) و34 (المتعلّقة بسرية جلسات اللجان) و51 (المتعلّقة بعلانية الجلسات العامة) من النظام الداخلي لمجلس النواب، وهدفت إلى تعزيز شفافية جلسات الهيئة العامة للمجلس واللجان، ووضع بعض القواعد لتنظيم عمل مكتب المجلس النيابي الذي بات بالممارسة القائمة ما بعد ال90 يلعب دوراً مفتاحاً في عملية التشريع.

1) من جهة أولى يعمد أوّل اقتراحي يعقوبيان[19] إلى تعديل البند الأول من المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تتناول صلاحيات هيئة مكتب المجلس. وينص البند هذا على أن للأخير «درس الاعتراضات التي تقدم في شأن محاضر الجلسات وخلاصاتها، وإدارة الجلسات والتصويت، وإعلان نتيجة الاقتراع والفصل بها». يضيف الاقتراح على هذا البند فقرة تنص على موجب المكتب «إعلان نتيجة الاقتراع والفصل بها،

14. 28 و29 أيار 1997 و10 و11 شباط 1999 و1999/10/14 و2000/10/31 و2003/10/21

15. نشر في الجريدة الرسميّة رقم 52 تاريخ 2003/11/13

16. تحت رقم 237 المقدم بتاريخ 2020/2/27

17. تحت الرقمين 569 و570 بتاريخ 2020/2/26

18. تحت رقم 633 تاريخ 2020/5/12

19. تحت الرقم 569 بتاريخ 2020/2/26

وذلك خلال مهلة أسبوع من تاريخ تقديم هذه الإعتراضات وإلا اعتُبِرَت (نتيجة الاقتراع) مرفوضة ضمناً بانقضاء هذه المهلة». كما عمد الاقتراح إلى اعتبار «وفيما خلا الحالات الداخلة في اختصاص المجلس الدستوري تكون قرارات هيئة المكتب الصريحة أو الضمنيَّة بهذا الشأن قابلة للطعن من قِبَل أي نائب باستدعاء بسيط غير خاضع للرسم أمام مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة خلال مهلة ثلاثة أيام من تاريخ تبليغ القرار الصريح أو تَكَوُّن قرار الرفض الضمني، وعلى هذا المجلس أن يبتّ بالطعن في غرفة المذاكرة خلال مهلة أسبوع من وروده ويكون قراره في هذه الحالة نهائياً لا يقبَل أي طريق من طُرُق المراجعة العادية وغير العادية». وتستند الأسباب الموجبة إلى «عدم وجوب بقاء أي عمل خارج عن رقابة السلطة القضائية»، لتبرير وجوب إخضاع قرارات هيئة مكتب المجلس بخصوص الاعتراضات المذكورة في التعديل «لرقابة القضاء الإداري مُمثَّلاً بأعلى هيئة لدى مجلس شورى الدولة ألا وهو مجلس القضايا المؤلَّف من رئيس المجلس ورؤساء الغرف وثلاثة مستشارين وفق المادة 35 من نظام مجلس شورى الدولة، وتحديد أصول هذا الطعن».

من شأن هذا الإصلاح المقترح مثلاً أن يفسح مجالا للطعن بقرارات ضمنية لرئيس مجلس النواب يرفض فيها بعض الاقتراحات المقدّمة من النوّاب. ففي حين أن المادة 102 من النظام الداخلي للمجلس تنص على أنه «على رئيس المجلس أن يحيل اقتراح القانون على اللجنة أو اللجان المختصة وإيداعه الحكومة للإطلاع إلا إذا كان النظام ينص على أصول خاصة»، رفض مثلاً رئيس المجلس اقتراحي النائبين جورج عقيص (المقدم في سنة 2019) كما ذكرنا وسامي الجميل دون تبرير واضح وقانوني.

2) وفي سياق مواز، تقدّم النائب سامي الجميّل بتاريخ 2020/05/12 باقتراح قانون يرمي إلى تعديل المادة 7 من النظام الداخلي لمجلس النوّاب المتعلّقة بصلاحيّات أمين سرّ مكتب المجلس.
ولم يستطع المرصد البرلماني الحصول على نسخة عنه في إثر التأكيد على رفض رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي تسجيل الاقتراح معتبرا أنّه لا يحق للنائب سامي جميّل تقديم اقتراح يتعلّق بتعديل النظام الداخلي.

3) من جهة ثانية يعمد كل من اقتراحات عقيص ويعقوبيان[20] والجميّل إلى تعديل المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تنص على سرية جلسات اللجان النيابية. والهدف المرجو هو عكس المبدأ الحالي القاضي بالسريّة إلا في حالات استثنائية، وجعل المبدأ أن تكون جلسات اللجان النيابية وأعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشات والتصويت علنية إلا في حالات خاصة.

وتضمّن اقتراح عقيص تفاصيل عن آلية طلب جعل الجلسة سرية «باقتراح من رئيسها أو بناء على طلب يتقدم به ثلاثة من أعضائها على الأقل»، كما والنسبة المطلوبة للموافقة على هذا الطلب وهي «أكثرية الأعضاء الحاضرين». كما ذكر الحالات التي توجب سرية اللجنة. بالمقابل اكتفى اقتراح يعقوبيان باعطاء اللجنة (دون أي تحديد إضافي) السلطة لتقرير «خلاف ذلك»، أي سرية الجلسة دون قيد أو شرط.

20. تحت الرقم 570 بتاريخ 2020/2/26

أبعد من تكريس علنيّة جلسات اللجان، نصّ اقتراح الجميّل على نقل وقائع جلساتها على الموقع الإلكتروني للمجلس ما لم تقرّر اللجان عكس ذلك، دون الذهاب إلى وضع معايير موضوعيّة تبرّر قرار الإبقاء على سريّة الجلسات. كما اقترح تعديل المادة 37 من النظام الداخلي لتكريس وجوب ضبط وقائع جلسات اللجان في محضر تفصيلي.

إلى ذلك، أتاح اقتراح عقيص المجال للنواب و»جمعيات المجتمع المدني المتخصصة بمواضيع القوانين» الاطلاع على محاضر الجلسات «بناء لطلب خطي يقدم إلى أمانة سر اللجنة (...)». تبرر الأسباب الموجبة تقديم هذا الاقتراح بأنه يتماشى مع معظم البرلمانات في العالم: «آن الأوان لقيام المجلس النيابي بالخطوات الرامية إلى تعزيز ممارسة الشفافية» –وهي من أهم المطالب التي رفعتها ثورة 17 تشرين - واعتماد العلنية في اجتماعات اللجان النيابية، والتي تتيح «للعامة والإعلام متابعة مجريات العملية التشريعية ورفدها بالآراء والتعليقات». كما تمنح للمواطنين الحق بالاطلاع على أداء ممثلي الأمة وكيفية ممارستهم لمهامهم و»المداولات التي تحصل داخل اللجان والتواصل معها وتقديم العرائض والمعلومات والدراسات واللاحظات التي تغني النقاشات». وبالمقابل تضمن «الحرص على السرية خلال المناقشات التي تطال بعض المواضيع الحساسة وذلك للحؤول دون تأثر النواب بضغط الرأي العام أثناء بحث هذه المواضيع».

ونشير في القانون المقارن إلى إدخال العلنيّة على إجتماعات اللجان في النظام الفرنسي، لا سيّما عبر موجب تدوين محاضر الجلسات أو فتح بعض الجلسات إلى الجمهور، لا سيّما جلسات الاستماع إلى الخبراء.[21] كما اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أنّ هذه العلنيّة هي شرط من شروط مبدأ صدقيّة وعلنيّة المناقشات البرلمانيّةprincipe de sincérité et clarté du débat parlementaire[22] الذي يتطلّب أنّ تدوّن جلسات اللجان النيابيّة بمحاضر مفصّلة.[23] أمّا تونس، فقد ذهبت أبعد من ذلك تبعا لثورة جانفي (كانون الثاني) 2011، إذ نجح الحراك التونسي جزئيا بتكريس الشفافية داخل البرلمان، عبر المصادقة على علنية جلسات اللجان في الفصل 54 من النظام الداخلي، مع ترك الإمكانية لأغلبية أعضاء اللجنة أن تقرر سرية الاجتماع، كما ونشر تقارير اللجان على الموقع الإلكتروني للمجلس، ولكن من دون وضع آجال لذلك في الفصل 62. كما وتعهدت التلفزة الوطنية بنقل أشغال الجلسة العامة مباشرة، فيما بقيت جلسات اللجان، رغم علنيّتها، لا تبث مباشرة على شاشة التلفاز.[24]

21. VICTOROVITCH (C.), Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012), thèse soutenue le 3 décembre 2013 dans le cadre du Programme doctoral Sociologie politique et politiques publiques de l'IEP de Paris

22. AUREY (X.), CATHERINE (A.), DENOLLE (A.-S.), ROTA (M.), SIFFERT (A.), SOUTY (V.), Chronique de jurisprudence constitutionnelle Janvier 2009-décembre 2009

23. DC, 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement de l›Assemblée nationale, 581-C.C., déc. 2009 considérant 12

24. مهدي العش، «الشفافية في البرلمان التونسي: معركة مستمرة»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2019/12/9

4) من جهة ثالثة، يعمد كل من اقتراحي الجميّل ويعقوبيان[25] إلى تعزيز الشفافية في أعمال الهيئة العامة. فعلى الرغم من تكريس علنية جلسات الهيئة العامة التي تنص عليها المادة 51 من النظام الداخلي، إلا أن هذه العلنية غير مكتملة، لا من جهة إتاحة النقل المباشر لهذه الجلسات عبر وسائل الإعلام (ما عدا جلسات مناقشة الموازنة ومنح الثقة)، ولا من جهة نشر المحاضر للاطلاع على حضور النواب، ومضمون النقاشات وكيفية التصويت على المقترحات. ويؤثر ذلك سلبا على امكانية المواطن من مساءلة نوابه ومحاسبتهم والإشراف على صياغة التشريعات وإبداء الرأي بشأنها.

ويعمد اقتراح الجميّل إلى تعزيز علنيّة جلسات الهيئة العامّة عبر نقلها مباشرةً على موقع المجلس "فيتمكن كل مواطن من متابعتها ومعرفة حقيقة أداء وتصويت النواب ويحاسبهم على هذا الأساس" (إلّا إذا أقرّت الأكثريّة عقدها سريّا). وهذا ما ذهب في اتجاهه أيضاً اقتراح يعقوبيان حيث أضافت فقرة إلى المادة 51 تنص على «نقل سائر جلسات المجلس العلنية بوقائعها كافة بما فيها الجلسات التشريعية، مباشرة عبر وسائل الإعلام لاسيما عبر البث التلفزيوني والإذاعي». وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه سندا «لمبادىء الشفافية والديمقراطية التي يقوم عليها نظامنا البرلماني وفقا للدستور»، وبالتالي إتاحة المجال «للمواطن بمراقبة ما يقوم به ممثّلوه في البرلمان تمكيناً له من محاسبتهم وتقييم أدائهم عند الانتخاب».

وقد سمح عدم اكتمال علنية جلسات الهيئة العامّة بتكريس تجاهل بعض القواعد المتعلّقة بالتشريع، لا سيّما تلك المتعلّقة بصحّة التصويت، لا سيّما التصويت من خلال رفع الأيادي ما يشكّل مخالفة للمادة 36 من الدستور التي تنص على التصويت "بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال" والمادة 81 من النظام الداخلي للمجلس التي تنصّ على أنّ « يجري التصويت على مشاريع القوانين مادة مادة بطريقة رفع الأيدي. وبعد التصويت على المواد يطرح الموضوع بمجمله على التصويت بطريقة المناداة بالأسماء».

بالمقابل وفي القانون المقارن، نشير إلى أنّ النظام البرلماني الفرنسي اعترف بأهميّة علنيّة جلسات الهيئة العامّة التي تبث بشكل مباشر، وأنشئت حتى محطّة تلفيزيونيّة لبثّ الجلسات (La chaine parlementaire)، على اعتبار أنّ العلنيّة تسهم في شرعيّة أعمال البرلمان.[26]

ب- اقتراحات قوانين الانتخابات 2019-2020: انتخابات بدفع من الانهيار

خلال عامي 2019 و2020، تقدّم النواب بثمانية اقتراحات قوانين متعلّقة بالانتخابات، أتت غالبيتها بعد انتفاضة 17 تشرين، حيث علتْ العديد من الأصوات المطالبة بإجراء انتخابات نيابيّة مبكرة وبتعديل قانون الانتخاب الحالي على نحو يستجيب لتصوّرات إصلاح النظام السياسيّ. كما شهدْنا خلال هذه الفترة تقديم أول الاقتراحات لإنشاء مجلس شيوخ.

وبالإمكان تصنيف هذه الاقتراحات على النحو التالي: اقتراحات هدفت حصرًا لإجراء انتخابات نيابية مبكرة (اقتراح لكتلة حزب الكتائب، اقتراح للنائب

25. تحت الرقم 570 بتاريخ 2020/2/26

26. LE TORREC (V.), Aux frontières de la publicité parlementaire : les assemblées et leur visibilité médiatisée, Réseaux n°129 1/2005 | pages 181 à 208

فؤاد مخزومي، اقتراح للجمهورية القوية)، اقتراحات هدفتْ حصرا إلى تعديل النظام الانتخابي للمجلس النيابي مع أو من دون انتخابات مبكرة (اقتراح ابراهيم عازار وأنور الخليل، اقتراح سامي الجميل، اقتراح جميل السيد). هذا فضلا عن اقتراح أوحد هدف لإنشاء مجلس شيوخ (ابراهيم عازار وأنور الخليل). هذا فضلا عن أن بعض الاقتراحات سعت لتحقيق غايات متعددة: مثلا، اقتراح ميقاتي ورفاقه تضمّن إجراء انتخابات نيابية مبكرة في موازاة تعديل للنطام الانتخابي. كما أن اقتراح قانون إنشاء مجلس شيوخ تضمن تعديلات عدة على قواعد إجراء الانتخابات.

1- إجراء انتخابات نيابية مبكرة

في حين أن بعض هذه المقترحات تم تقديمه تبعا لانتفاضة تشرين (الكتائب وميقاتي ومخزومي)، قُدّم بعضها الآخر كردّة فعل على تفجير المرفأ (الجمهورية القوية)، علما أن اقتراح ميقاتي هو الوحيد الذي زاوج بين إجراء انتخابات مبكرة وإدخال إصلاحات على النظام الانتخابي وأن اقتراح مخزومي ذهب إلى حد تقصير ولاية المجلس النيابي من 4 إلى 3 سنوات بشكل عام تمكيناً للشعب من محاسبة نوّابه. وبمراجعة الأسباب الموجبة لهذه الاقتراحات، يُسجّل أنّها ارتكزت بشكل عامّ على سقوط مشروعية المجلس النيابي تبعا لانتفاضة تشرين. وهذا ما نقرأه تحديدا في اقتراح حزب الكتائب حيث جاء: «أن الشعب اللبناني قد سحب الثقة والوكالة من ممثليه وانتفض عليهم في كل مناطق لبنان وبكل طوائفهم ومذاهبهم». وهذا ما تكرّر في اقتراحيْ مخزومي وميقاتي لجهة مطالب الانتفاضة وإرادتها، وفي اقتراح الجمهورية القوية التي أضافت إلى المبررات المشار إليها في الاقتراحين الآخرين (مطالب الانتفاضة وتغير المزاج العام)، سوء أداء السّلطة والذي تمثّل في تفجير 4 آب وضرورة إعادة تكوين السلطة.

لم يتسنّ للنواب مناقشة هذه الاقتراحات إلا فيما يتصل باقتراح الكتائب الذي أدرج على جدول أعمال الجلسة التشريعية المنعقدة في 21 نيسان 2020 ليتمّ إسقاط صفة العجلة عنه.

وقد بدا واضحا أن المجلس النيابي لم يُظهر لا في هيئته العامة ولا في لجانه أيّة حماسة لإجراء انتخابات مبكرة.

يمكن انتقاد هذه الاقتراحات لناحية عدم تضمينها أي تعديل على قانون الانتخاب الحالي الذي شابه العديد من الشوائب خاصةً لناحية صغر الدوائر نسبةً إلى قانون نسبي واعتماد الصوت التفضيلي الواحد.

2. إنشاء مجلس شيوخ:

اقتراح وحيد تطرّق إلى مجلس الشيوخ وهو اقتراح النائبيْن عن كتلة التنمية والتحرير إبراهيم عازار وأنور الخليل. ويأتي هذا الاقتراح مُكمّلاً لاقتراح النائبيْن لقانون انتخابٍ نسبيّ خارج أيّ قيد طائفي على أساس لبنان دائرة انتخابية واحدة، التزامًا بالمادة 22 من الدستور التي نصّت على: «مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطنيّ لا طائفي، يستحدث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية».

وينص الاقتراح على أن يتألّف مجلس الشيوخ من ستة وأربعين عضوًا تكون مدّة ولايتهم ست سنوات، يُنتخبون في دورة واحدة على أساس نظام نسبي يعتبر لبنان دائرة واحدة، على أن توزع المقاعد مناصفةً بين المسلمين والمسيحيين وفق جدول مرفق يحدّد طريقة توزيع المقاعد على المذاهب والمحافظات.

أمّا فيما خص الترشح، فلا يجوز الترشح لعضوية مجلس الشيوخ إلّا لمن كان لبنانيًا أتم الأربعين من العمر في تاريخ تقديم ترشيحه، ويمنع على أعضاء المجلس النيابي الترشح إلّا بعد سنة من استقالتهم أو انتهاء ولايتهم.

وفيما خص النظام الانتخابي فإنّ النظام المعتمد فهو نسبي يعتمد لبنان دائرة واحدة، ينتظم المرشحون في المقاعد المحدّدة لكل مذهب وفقًا للمناطق في لوائح مقفلة ومكتملة، مرتّبة الأسماء مسبقًا. ولكل ناخب أن يقترع للائحة واحدة تضم المرشحين من مذهبه من بين اللوائح المتنافسة من المذهب ذاته. أمّا فوز اللوائح فهو نتيجة الوصول للحاصل الانتخابي ومن بعدها يحدّد حصة كل لائحة من خلال قسمة عدد أصواتها على الحاصل الانتخابي على أن يتم توزيع المقاعد بين لوائح كل مذهب، بما هو شبيه بتوزيع المقاعد على اللوائح في اقتراح قانون انتخابات المجلس النيابي.

أمّا لناحية إدارة الانتخابات والحملات لانتخاب مجلس الشيوخ، فالمواد المتعلّقة بالهيئة المستقلّة للانتخابات والأعمال التحضيرية والقوائم الانتخابية والتمويل والإنفاق الانتخابي والإعلام والإعلان الانتخابيين وتنظيم أعمال الاقتراع والأقلام وأعمال الفرز وإعلان النتائج فهي تحيلنا إلى المواد نفسها المذكورة في اقتراح انتخاب مجلس النواب المقدّم من النائبين نفسهما والذي سنستعرضه تباعًا.

3. في الاقتراع والترشح:

<u>في الترشح:</u>

أبقت هذه الاقتراحات الحال على ما هو عليه بخصوص شروط الترشح سواء أكان لناحية السن (25 على الأقل) وأن يكون الشخص مقيدًا في القوائم الانتخابية ومتمتّعًا بحقوقه المدنية والسياسية. إلّا أنّه هناك فئات لا تتمتّع بالأهلية للترشح وفقًا للقانون الحالي نظرًا لتوصيفهم الوظيفي، بحيث لا يسعهم الترشح إلا بعد انقضاء مهلة تتراوح بين ستّة أشهر والسنتين بحسب وظيفة كلّ منهم.

وقد عمدت بعض الاقتراحات إلى تعديل قواعد موانع الترشح:

مثلا، جاء اقتراح أنور الخليل وابراهيم عازار ليوحّد كل هذه المهل بسنة واحدة قبل انتهاء ولاية المجلس النيابي. كما أضاف إلى هذه الفئات نوّاب رؤساء اتحادات البلديات وأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية. وإضافة هذه الفئة الأخيرة تطرح إشكالا كبيرا يتعارض مع التوجه السابق في منح هؤلاء حرية أوسع من سائر موظفي القطاع العام، تشجيعا لمشاركتهم بصورة أوسع في الشأن العامّ.

أمّا اقتراح كتلة ميقاتي، فأخرج أعضاء المجلس الدستوري من حظر الترشّح، وأنقص مهلة الاستقالة من سنتين إلى سنة بالنسبة لرؤساء ونواب رؤساء المجالس البلدية ورؤساء اتحادات البلديات، كما لم يذكر صراحةً عدم أهلية ترشّح رئيس وأعضاء هيئة الأشراف على الانتخابات إلّا أنّه ذكرهم فيما خصّ التمانع بين النيابة ومنصبهم. وفي حين أبقى مجمل مواد عدم أهلية الترشح على حالها، أنقص اقتراح سامي الجميل المهلة المستوجبة لقبول ترشيح رؤساء ونواب رؤساء المجالس البلدية ورؤساء اتحادات البلديات من سنتين إلى ستة أشهر ليكون التعديل الوحيد في هذا الخصوص.

<u>في الاقتراع:</u>

أبقتْ جميع الاقتراحات على شروط المقترع والجرائم التي يمنع المحكوم عليهم بها من الاقتراع.

كما أبقت جميع الاقتراحات على «السن المحدّدة بموجب الدستور» وهو 21 عامًا ليحق للّبناني أو اللبنانية الاقتراع، ما عدا اقتراح عازار والخليل الذي خفّض سن الاقتراع إلى 18 عامًا. ويُشار إلى أن تعديل سن الاقتراع كان طُرح سابقا في العام 2009 قبلما يتخلى عنه مجلس النواب تحت ضغط الهاجس الطائفي. واللافت أن اقتراح تعديل السنّ تمّ بموجب اقتراح قانون وليس بموجب تعديل دستوري وذلك بخلاف المحاولة السابقة أو بخلاف موقف رئيس مجلس النواب نبيه بري. وعليه، يرجح أن يكون الهدف من هذا الاقتراح المقدم من نائبين من كتلة بري هو إعادة إثارة المسألة ضمن التجاذب السياسي الطائفي أكثر مما هو اقتراح يرمي حقيقة لتحقيق هذه الغاية.[27]

إلى ذلك، أبقت الاقتراحات الحال على ما هو عليه بالنّسبة للعسكر، إذ نصّت على ألّا يشترك في الاقتراع العسكريون غير المتقاعدين من مختلف الرتب سواء أكانوا من الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة وشرطة مجلس النواب والضابطة الجمركية ومن هم في حكمهم. إلّا أنّ اقتراح كتلة الجميل لم يذكر صراحةً شرطة مجلس النواب، وهو الأمر المستغرب.

أمّا بخصوص المجنّسين، فأبقتْ الاقتراحات على ما هو قائم حيث لا يجوز للمجنّس لبنانياً أن يقترع أو أن يترشح للانتخابات إلا بعد انقضاء عشر سنوات على تنفيذ مرسوم تجنيسه ولا تطبق هذه المادة على المرأة الأجنبية التي تصبح لبنانية باقترانها بلبناني. إلّا أنّ اقتراح الجميل لم يأتِ على ذكر استثناء المرأة الأجنبية التي تصبح لبنانية باقترانها بلبناني.

وفيما خص المغتربين، أفرد اقتراح الجميل وكتلة ميقاتي كما القانون الحالي فصلًا خاصًا عن اقتراع هؤلاء وطريقة تسجيلهم وغيرها من الأمور الإجرائية الخاصة بذلك. إلّا أنّ اقتراح نواب كتلة التنمية والتحرير لم يأتِ على ذكر اقتراع هؤلاء، ما قد يعيدنا إلى حرمان المغتربين من الانتخاب وتكرار سيناريو انتخابات 2009 حيث نُقل عشرات الآلاف من الخارج إلى لبنان مجانًا مقابل الإقتراع لمن نقلهم إلى لبنان.

أمّا الكوتا النسائية، فبعد رفض اعتمادها في القانون الحالي، حضرت في اقتراحي كتلة ميقاتي وكتلة التنمية والتحرير.[28] أما اقتراح الجميّل فقد اكتفى بفرض كوتا (الثلث على الأقل من النساء) في هيئة الإشراف على الانتخابات من دون أي أحكام بما يتصل بالانتخابات. وفي حين اعتمدتْ كتلة ميقاتي فكرة الكوتا على صعيد الترشح فقط (30% من أعضاء كل لائحة من دون فرض أي ترتيب للمرشحين على اللائحة)، فإن اقتراح التنمية والتحرير فرض 20 مقعدًا من أصل 128 للنساء موزعة على دوائر انتخابية مختلفة. إلّا أنّ نظرةً بسيطةً على توزيع مقاعد الكوتا توحي بأنّ التوزيع يفتقر لمعيار واضح وموحّد بل اتّسم بالعشوائية. فمثلًا بيروت فيها 19 مقعدًا نيابيًا بينها مقعدان مضمونان فقط للنساء، وهو العدد نفسه لكلا من دائرتي المتن والشوف التي لا يوجد فيها إلا 8 مقاعد نيابية. بالمقابل، يصل عدد النواب في دائرة بعلبك الهرمل إلى 10 مقاعد نيابية فيما لا يتجاوز العدد المضمون للنساء الواحد.

27. يجدر التذكير برأي وزير العدل السابق النائب السابق بهيج طبّارة الذي تقدّم بدراسة إلى لجنة الإدارة والعدل تتضمن اجتهاداً قانونياً يعتبر أن خفض سنّ الاقتراع لا يحتاج لتعديل دستوري مستنداً إلى المادة 21 من الدستور حيث أن المادة 21 من الدستور لم تمنع صراحةً من هم دون ال21 من الانتخاب حيث نصّت على ''لكل وطني لبناني بلغ من العمر إحدى وعشرين سنة كاملة حق في أن يكون ناخباً''، أي أنّها أكّدت على حق من بلغوا سن ال21 بالانتخاب لكنّها لم تمنع صراحةً من هم دونه.

28. ثمّ تقدّمت في العام 2021 النائبة عناية عز الدين باقتراح قانون منفصل يتعلّق فقط بالكوتا النسائية والتمثيل النسائي، إلّا أنّه تم غضّ النظر عنه في جلسة اللجان المشتركة في 2021/10/7.

4. في الإشراف على الانتخابات:

تنشأ عادةً هيئة تكون مهمّتها الإشراف على حسن سير الانتخابات وعدم مخالفة القانون من قبل المرشّحين ووسائل الإعلام. تضيق صلاحيات هذه الهيئة أو تتوسّع بحسب كل اقتراح لقانون انتخابات. وحتّى تسميتها تختلف من قانونٍ إلى آخر: ففي حين تسمّى حاليًا «هيئة الإشراف على الانتخابات»، أسماها اقتراح نواب كتلة التنمية والتحرير «الهيئة المستقلّة للانتخابات»، وأسماها اقتراح كتلة ميقاتي «هيئة الإشراف على الانتخابات النيابية» بينما سمّاها اقتراح الجميّل «الهيئة المستقلة المنظمة للانتخابات في لبنان».

بحسب القانون الحالي، تمارس الهيئة الإشراف على الانتخابات بصورة مستقلة وبالتنسيق مع وزير الداخلية والبلديات. يواكب الوزير أعمال الهيئة، ويحدد مقرّها، ويؤمن لها مقراً خاصاً مستقلاً ويحضر اجتماعاتها عند الاقتضاء، من دون أن يشارك في التصويت. وقد أبقى اقتراح كتلة ميقاتي الحال على ما هو عليه في هذا الخصوص ما عدا موضوع تحديد مقر الهيئة.

من جهة أخرى، أعطى اقتراح عازار والخليل الهيئة استقلالية أكبر بحيث فك ارتباطها بوزير الداخلية واعتبر أنّها هيئة إدارية ذات صفة قضائية تتمتّع بالاستقلال المالي والإداري، تخصص للهيئة موازنة خاصة في باب مستقل في الموازنة العامة وتخضع في إنفاقها لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، ويكون للهيئة مقر مستقل في بيروت ولها الحق أن تفتح مكاتب لها في مراكز الأقضية. وقد ذهب اقتراح الجميل في الاتجاه نفسه بحيث اعتبر أنّ للهيئة شخصية معنوية وتتمتّع بالاستقلالين المالي والإداري ومقرّها بيروت على أن يكون لها فروع في المحافظات إذا اقتضت الحاجة، دون أن يستفيض أكثر من ذلك في الشرح. إلّا أنّ هذه الاستقلالية المذكورة في النّصوص لا تنطبق فعليًا على تعيين الهيئة. ففي حين تعيّن حاليا بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير وهو المسار نفسه الذي سلكه اقتراح كتلة ميقاتي. ذهب اقتراح الخليل- عازار في اتّجاه تعيين الأعضاء من قبل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، وذهب اقتراح الجميل إلى تعيين 5 أعضاء من قبل مجلس النواب مقابل 4 في مجلس الوزراء.

في جميع الأحوال، إنّ جميع هذه الصيغ لا تحترم استقلالية الهيئة بأي شكل من الأشكال، فتعيين الأعضاء من قبل مجلس الوزراء ومجلس النواب يمنع إمكانية وصول أعضاء «مستقلّين» فعلًا إلى الهيئة، ويرجح أن تشمل «مرضى عنهم» أو «مقربين» من القوى الحاكمة وفق معادلات المحاصصة المعتادة.

مشكلة أخرى تعتري تأليف هذه الهيئة هي أعمار أعضائها وبالتالي نشاطهم وقدرتهم على القيام بواجباتهم العديدة. فالقانون الحالي ينص على أنّ ثلاثة من أعضاء الهيئة يجب أن يكونوا من القضاة المتقاعدين الذين أمضوا على الأقل 20 سنة في ممارسة مهامهم القضائية، كما نقيب سابق لمحامي بيروت ونقيب سابق لمحامي طرابلس بالإضافة للأعضاء الآخرين. إنّ هذه الآلية للاختيار ستجعل معدّل الأعمار في الهيئة مرتفعا جدًا ما سيقوّض نشاطها وفعاليتها. تنسحب هذه الملاحظة نفسها على اقتراح الخليل وعازار واقتراح الجميّل وإن اختلفت الآلية في كل اقتراح. فقط اقتراح كتلة ميقاتي سمح للقضاة العاملين حاليًا كما المتقاعدين بالدخول إلى الهيئة شرط حيازة خبرة لا تقل عن 20 سنة.

وفي حين اقتصرت صلاحيات الهيئة في القانون الحالي على مراقبة الإنفاق والإعلام دون أن تتمكّن فعليًا من أخذ الإجراءات اللازمة للجم المخالفات الكثيرة التي ارتُكبت، لم تخرج الاقتراحات الجديدة عن هذا الإطار وإن حاولتْ توسيع هذه الصلاحيات، خاصةً اقتراح كتلة ميقاتي الذي أبقى تقريبًا على الصلاحيات

ذاتها للهيئة. أمّا اقتراح كتلة برّي فقد ذهب نحو توكيل الهيئة بمهمّة إدارة العملية الانتخابية ككل إضافةً للصلاحيات الممنوحة في القانون الحالي مع منحها العديد من صلاحيات وزارة الداخلية. فقد أعطى الاقتراح الهيئة صلاحيات إعلان قوائم الناخبين وتنقيحها والإعلان عنها وتعيين أعضاء لجان القيد والفرز والإشراف على عملهم، تحديد مواقع أقلام الإقتراع وتعيين رؤساء الأقلام ومعاونيهم، ممارسة الرقابة على الإنفاق الانتخابي، تلقي طلبات المرشحين واللوائح المرشحة ودرسها وبتّها، والإشراف على عملية فرز الأصوات واحتسابها وإعلان النتائج بالإضافة إلى الإشراف على إدارة العملية الانتخابية والسهر على حسن تطبيق القوانين والأنظمة وتلقي الشكاوى المتعلّقة بها والفصل بها. ولهذه الغاية تكون جميع الأجهزة الإدارية المعنية بالإنتخابات والقوى الأمنية بتصرّف الهيئة خلال فترة العملية الإنتخابية بكل ما يتعلّق بالعملية الإنتخابية.

أمّا اقتراح الجميل فقد أعطى الهيئة صلاحية الدعوة إلى إجراء الإنتخابات النيابية العامة والفرعية والمحلّية، كما وإعلان النتائج الرسمية، بالإضافة إلى كل الصلاحيات المذكورة أعلاه. وإعطاء الهيئة صلاحية الدعوة هو أمر في غاية الأهمّية في حال ضمان استقلالية هذه الهيئة. ويؤمل منه أن يقطع الطريق على المحاولات السياسية التي لطالما شهدناها كتأجيل الانتخابات الماضية لخمس سنوات والتخلّف عن الدعوة لانتخابات فرعية في مخالفة فاضحة للدستور والقوانين.

5- النظام الانتخابي:

إنّ النظام الإنتخابي هو المحور الأساس لأي قانون انتخاب، بحيث أنّ النظام يحدّد إلى حدٍّ كبيرٍ نتائج الانتخابات. فالمرشّح الذي نال عدد أصوات معيّن قد يحجز مقعدًا نيابيًا له وفقًا لقانونٍ ما، وقد يخسر الانتخابات وفقًا لقانون آخر حتى لو حصد أصواتا أكثر. ولذلك، إنّ النظام الإنتخابي هو الذي يجذب الأنظار إليه عند النقاش في أي قانون انتخاب. كما أسلفنا سابقًا، أبقت جميع الإقتراحات المطالبة بتقصير ولاية المجلس النيابي وإجراء انتخابات نيابية مبكرة على قانون الإنتخاب نفسه وبالتالي النظام الانتخابي نفسه، ما عدا اقتراح كتلة ميقاتي. وهذا ما نفصله أدناه:

اقتراح جميل السيد:

أورد في اقتراح السيّد تعديل مادة وحيدة تتعلّق بالصوت التفضيلي، في اتجاه السماح بصوتين تفضيليْن بدل الصوت التفضيلي الواحد المعمول به حاليًا. ولا يحصر الاقتراح الصوتين التفضيليْن بلائحة واحدة بل يسمح أن يكون الصوتان لمرشحين من لائحة واحدة أو من لائحتين متنافستين في نفس الدائرة، على أن تُحتسب الأصوات للائحة واحدة يختارها المقترع وللمرشّحين الإثنين اللذين اختارهما، مع الأخذ بعين الاعتبار إلزامية التصويت لمرشح ضمن الدائرة الصغرى في حال توفّر ذلك. هذا الاقتراح يزيد من الخيارات للمُقترع بما يخفف من حدة نظام الصوت التفضيلي الواحد ويزيد من قدرة الناخب على تقييم المرشحين وإجراء المفاضلة فيما بينهم. إلى ذلك، فإن إمكانية إعطاء الصوت التفضيلي لأحد مرشحي لوائح لم يختزها الناخب إنما يؤدي إلى واقعة هامة قوامها أن اختيار المرشح الفائز من أي لائحة لا يتم فقط من قبل ناخبيها إنما أيضا من قبل ناخبي اللوائح الأخرى. بمعنى أن هذا النظام يعطي الناخب ليس فقط إمكانية تعزيز حظوظ مرشّحه الأفضل (صوته التفضيلي الأول) ولكن أيضا إمكانية تقليل حظوظ مرشّحين ربما يعتبرهم الأسوأ على اللوائح المنافسة (صوته التفضيلي الثاني). ومن شأن هذا الأمر أن يعزّز حظوظ المُرشّحين الأقلّ استفزازاً لناخبي اللوائح المنافسة أو الأكثر اعتدالا وأن يخفّف تاليا من حدّة العصبية والشعبوية.

اقتراح سامي الجميل:

على مقلبٍ آخر، يتبنّى اقتراح النائب سامي الجميل النظام الأكثري في الدائرة الفردية على دورتين في كل المدن اللبنانية باستثناء بيروت وصيدا وطرابلس التي يجري فيها الانتخاب على أساس نظام الصوت الواحد للشخص الواحد وعلى دورتين. في النظامين، يعتبر مؤهلًا للترشح في الدورة الثانية المرشح الذي يحصل على النصف زائد واحد من أصوات المقترعين في الدائرة التي ترشح فيها، ويفوز في الدورة الثانية المرشح الذي نال أكبر عددٍ من الأصوات. وفي حال لم يحصل أي من المرشّحين على هذه النسبة، يعتبر المرشّحان الاثنان اللذان حصلا على أكبر عدد من الأصوات في الدائرة التي ترشّحا فيها مؤهلين للدورة الثانية. يبرر الجميل اقتراحه وفق ما جاء في أسبابه الموجبة بأن «المرشح المنفرد يستمد قوّته الانتخابية من اتّصال الناخبين بشخصه ومعرفتهم به عن كثب». والواقع أن ما يراه صاحب الاقتراح سببا موجبا له إنما يشكل في الظرف اللبناني سببا لاستبعاده. فأن تتم الانتخابات في دوائر صغرى إنما يهدد بحصر البرامج الانتخابية بمصالح مناطقية ضيقة تعيد إنتاج الزعامات المحلية (التي تقضي وقتها ليس في استشراف المصلحة العامة إنما في أداء واجبات اجتماعية) وعلى الأرجح الطائفية وإلى إضعاف تطور الأحزاب التي تقدم مرشحيها على أساس برامج وطنية.

اقتراح كتلة ميقاتي:

أبقى اقتراح كتلة ميقاتي على النظام النسبي مع تكبير حجم الدوائر وتقليص عددها إلى 5 موزّعة على المحافظات الكبرى، ليصبح لبنان مكوّنًا من خمس دوائر انتخابية كبرى تتضمّن دوائر انتخابية صغرى تتوزع عليها المقاعد مع مراعاة التقسيم الطائفي وهي: محافظة بيروت، محافظتا جبل لبنان وكسروان الفتوح-جبيل، محافظتا الشمال وعكّار، محافظتا بعلبك الهرمل والبقاع، ومحافظتا الجنوب والنبطية. ويفرض الاقتراح أن تكون اللوائح مكتملة على أن يحقّ للمقترع الإقتراع بصوتين تفضيليّين من ضمن نفس اللائحة، أحدهما لمرشّح ضمن الدائرة الصغرى وآخر ضمن الدائرة الكبرى.

تطرح قضية اللوائح المكتملة إشكالية عدم مقدرة عدد من المرشحين على إكمال لوائحهم، خاصة غير المنضوين ضمن جبهات وتحالفات عريضة خاصة في ظل أن المقاعد في كل دائرة ستكون كثيرة نظرًا لكبر حجم الدوائر. هذا الأمر قد يثني البعض عن الترشح لعدم قدرتهم على تكوين لوائح متكاملة أو عدم إمكانية تشكيل لوائح متجانسة تحمل نفس المشروع والبرنامج. هذا عدا عن أنه يستعيد فكرة الأصوات التفضيلية والتي تعيد إنتاج الزعامات المناطقية والطائفية.

اقتراح كتلة التنمية والتحرير:

تقترح كتلة رئيس مجلس النواب اعتماد النظام النسبي واعتبار لبنان دائرة انتخابية واحدة خارج القيد الطائفي على أن يتم إجراء انتخابات لمجلس الشيوخ لحماية «هواجس الطوائف» وتطبيقًا لمواد الدستور. بموجب الاقتراح، يتم الاقتراع للوائح مقفلة دون أي صوت تفضيلي ويفوز المرشّحون في كل لائحة بحسب الترتيب المُسبق للّائحة المقدّم لوزارة الداخلية مع مراعاة التمثيل المناطقي. وفي حين فرض هذا الاقتراح كوتا نسائية عند توزيع المقاعد النيابية، فإنه لم يضع أي ضوابط لضمان حصول ترتيب متسلسل للمرشحين والمرشحات على اللوائح المختلفة، بما يضمن فوز النساء بشكل تلقائي.

قد يزيد اقتراح القانون النسبي واعتبار لبنان دائرة انتخابية واحدة من صحة التمثيل إلا أنه قد يؤدي بالمقابل إلى إثارة هواجس طائفية في ظل الاختلال الديمغرافي الحاصل والتسبب بممانعة كبرى ضده. كما أنّ القانون جاء منقوصًا لجهة عدم لحظه لحالة حصد لائحة معينة لحاصل أكثر من عدد مرشحيها، وهي حالة صعبة الحصول لكنّها تبقى واردة ويجب أخذها في الحسبان. مثلًا، إذا استطاعت لائحة فيها 30 مرشح الحصول على 31 حاصل انتخابي، لا جواب في الاقتراح على كيفية توزيع المقعد الباقي على اللائحة أو على اللوائح الأخرى. بالمقابل، فإن الاقتراح لم يضع أي حدّ أدنى لاحتساب الحواصل، إلا الحصول على الحاصل الانتخابي الذي هو متدنٍ جدا يبلغ 128/1. ومن شأن هذا الأمر أن يعزز تجديد الحياة السياسية وتنويعها وتمكين الأحزاب الصغيرة والناشئة من كسب مقاعد في المجلس.

III. اقترحات متعلّقة بالسلطة التنفيذية

اقتراح تعديل بعض مواد الدستور لربط تشكيل الحكومة بآجال ملزمة

بتاريخ 2020/10/22، تقدّم النوّاب جبران باسيل، فريد البستاني، ادكار م معلوف، سليم عون، جورج عطاالله، الياس بو صعب، سيزار ابي خليل، حكمت ديب، ماريو عون، نقولا نحاس، وادكار طرابلسي (تكتّل لبنان القوي)، باقتراح قانون يرمي إلى تعديل بعض مواد الدستور.

يرمي الاقتراح تحديدا إلى تعديل المادة 53 فقرة 2 من الدستور (وهنا نجد خطأً ماديّاً، فهدف الاقتراح إلى تعديل الفقرة 2 في حين ورد فيه الفقرة 3). وتتعلّق هذه الفقرة بصلاحيّة رئيس الجمهوريّة بتعيين رئيس الحكومة المكلّف استنادا إلى استشارات نيابيّة ملزمة. ويضع الاقتراح مهلة زمنية ملزمة وهي 30 يوماً من استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، يعمد رئيس الجمهورية خلالها على تسمية رئيس الحكومة. ولا يحدّد الاقتراح عواقب عدم الإلتزام بهذه الأجل. بالمقابل، يعمد الاقتراح إلى تعديل الفقرة 2 من المادة 64 من الدستور المتعلّقة بصلاحيّة رئيس الحكومة المكلّف بتشكيل الحكومة، واضعاً مهلة زمنية ملزمة للرئيس المكلّف لإصدار مرسوم تشكيل الحكومة وهي مهلة 30 يوم من تاريخ التكليف، يعتبر على إثرها معتذرا حكما عن التشكيل.

وبرّرت الأسباب الموجبة الاقتراح بتجنّب التأخير المتكرّر والمتطاول في تشكيل الحكومات بالرغم من إناطة مجلس الوزراء السلطة الإجرائيّة، وأنّ التأخير في تشكيله وعجزه عن ممارسة صلاحيّاته بشكل كامل عندما يكون في حالة تصريف الأعمال «يجبهان صراحة مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها».

وبالطبع يأتي هذا المقترح من ضمن السجال القائم اليوم على تشكيل الحكومة وتقاذف طرفي النزاع (فريق رئيس الجمهورية ميشال عون من جهة، وفريق رئيس الحكومة المكلّف سعد الحريري من جهة أخرى) مسؤولية ترك البلاد دون إدارة في ظل مواجهتها أسوأ الأزمات في تاريخها الحديث.

اقتراح تعديل القانون الناظم لوزارة الشباب الرياضة

نشير ختاماً إلى اقتراح القانون المقدم من النائب سيمون ابي رميا في 2019/2/27 والرامي إلى تعديل القانون رقم 692 الناظم لوزارة الشباب والرياضة. وقد أحيل إلى لجان الإدارة والعدل والمال والموازنة

والشباب والرياضة ولكن لم يدرس في أي منها لغاية تاريخه. ولم يتسنَّ للمرصد البرلماني الاستحصال على نسخة عنه.

كما نذكّر في هذا الصدد بالاقتراحات لتخطي ذريعة الحصانة الدستورية للوزراء، والتي عمدنا إلى تفصيلها في الفصل المخصّص لمكافحة الفساد.

IV. اقترحات متعلّقة بالسلطات المحلية

اقتراح لتأجيل انتخابات المجالس البلدية والإختيارية وتمديد ولايتها

نجد هنا اقتراح قانون مقدّم من النائب ميشال ضاهر في 2020/9/9 يرمي إلى تمديد ولاية المجالس البلدية والإختيارية لغاية 2022/9/3 «بصورة استثنائية». تبرر الأسباب الموجبة تقديمه بتزامن «الانتخابات النيابية والبلدية والاختيارية» معا خلال سنة 2022، مما يولّد «حالة استثنائية تجيز للمشرع الخروج عن المبادىء العامة وتكييف الواقع مع الضرورات التي من شأنها أن تحمي استنسابية وشفافية العملية الانتخابية نظرا للصعوبات اللوجستية التي ستواجه تنفيذها في حال حصلت الانتخابات النيابية والبلدية والاختيارية في آن معا، وما قد ينتج عنه من أخطاء وأغلاط (....)». الملفت هو التحجج بالمعوّقات اللوجيستية (في حال حصول الانتخابات في آن واحد) لتأجيل حقوق استحقاق ديمقراطي أحوج ما تكون إليها البلاد الطامحة إلى تغيير أوضاعها السائدة، بدل من وضع خطة استراتيجية لتخطيها وتنظيمها. وقد أحيل الاقتراح في 2020/9/16 إلى لجنتي الادارة والعدل والدفاع الوطني ولم يدرس لغاية تاريخه.

V. اقترحات متعلّقة بالهيئات الإدارية المستقلة

اقتراح لتفعيل استقلالية الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان

نجد اقتراح قانون مقدم من النواب بولا يعقوبيان، عناية عز الدين، ميشال موسى، سيمون أبي رميا، جورج عقيص، زياد حواط، سامي الجميل، ونديم الجميل في 2020/6/3 والرامي إلى تعديل إنشاء الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان[29] المتضمنة لجنة الوقاية من التعذيب) قانون رقم 2016/62 المعدل بموجب القانون رقم 2020/6 من الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2020). وينص الاقتراح تحديداً على تعديل الفقرة (ب) من المادة 28 (المتعلقة بمالية الهيئة وموازنتها) من القانون لتصبح موازنة الهيئة تدرج «في فصل خاص ضمن الموازنة، في باب خاص متعلّق بالهيئات الوطنية المستقلة المنشأة بموجب قوانين» (فيما هي حاليا ضمن باب رئاسة مجلس الوزراء). كما يدخل «مصاريف اللجنة» ضمن الموازنة التي يجب لحظها. كما يدخل فقرة جديدة على هذه المادة تنص على أنه «يفتح اعتماد إضافي في الموازنة العامة للهيئة للسنة التشغيلية الأولى بعد دخول هذا القانون حيز التنفيذ، قيمته عشرة مليارات ليرة لبنانية». كما يعدّل الاقتراح المادة 30 من القانون ويحذف نائب الرئيس من الأشخاص الذين يحق لهم مخصصات. كما يحدد التعويض الشهري الذي يتقاضاه الرئيس والأعضاء ليصبح «موازيا لراتب رئيس وأعضاء المجلس الدستوري» (فيما هي حاليا تحدد بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل). وأخيرا، يضيف فقرة (ب) على المادة 30 نفسها تنص على أن

29. سوزان جبور، «أخيراً، «اللجنة الوطنية للوقاية من التعذيب»»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، العدد 44، تشرين الأول 2016، ص 3

«تبدأ الولاية الأولى للهيئة الوطنية لحقوق الإنسان المتضمنة لجنة الوقاية من التعذيب، بعد صدور كافة المراسيم الناظمة للهيئة».

وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه أولا بضرورة «إنفاذ أحكام البروتوكول الإختياري لإتفاقية مناهضة التعذيب» التي تنص على «أنه ينبغي أن تمتلك المؤسسة الوطنية الهياكل الأساسية المناسبة لسلاسة سير أنشطتها، وبصفة خاصة الأموال الكافية لذلك»، لتكون «مستقلة عن الحكومة وغير خاضعة لمراقبة مالية تمس استقلاليتها». والصيغة الحالية للمادة 28 من القانون تتعارض مع هذه المبادىء. ثانيا، بالنسبة ل «وجوب فتح باب خاص للهيئات الوطنية المستقلة في الموازنات العامة» تبررها بأن المادة الحالية والتي تنص على «فتح فصل خاص للهيئة ضمن باب رئاسة مجلس الوزراء» تضرب استقلاليتها وتقوض الهدف من انشائها. ثالثا، وبشأن مخصصات الرئيس والأعضاء، فثمة ضرورة لتحديدها ضمن قانون إنشائها لعدم خضوعها «للسلطة الاستنسابية لوزراة العدل». وتوازي هذه التعويضات تعويضات المجلس الدستوري لما من تشابه بدورهما. وأخيرا، في ما خصّ تحديد «تاريخ بدء ولاية الهيئة الأولى التأسيسية» «بعد صدور كافة المراسيم الناظمة للهيئة عن مجلس الوزراء وتوقيعها ونشرها وفق الأصول» فتبررها بالظروف الاستثنائية التي «لم تسمح للهيئة ببدء مهامها وإقرار موازنتها وصدور جميع مراسيمها الناظمة رغم مرور قرابة أربع سنوات على إنشائها (...)». وقد أحيل الاقتراح في 2020/6/10 إلى لجان الإدارة والعدل، المال والموازنة وحقوق الإنسان، وأنجزت دراسته لجنة حقوق الإنسان في 2020/12/28.

وكان مفوّض العلاقات الدولية في الهيئة بسّام القنطار قد فنّد في حديث مع المفكّرة القانونية التحدّيات والمعوّقة الكبيرة أمام عمل الهيئة الذي لم يفعّل عملها بسبب عدم إقرار مشروع مرسوم النظامين الداخلي والمالي للهيئة منذ تقديمه في تشرين الأول 2019 ولا يزال معلّقاً إلى حين إقراره في مجلس الوزراء، وحيث تمّ إهمال مشروع الميزانيّة السنوية الخاص بالهيئة الذي تقدّمت به في أيلول 2019 لوزارة الماليّة، ولم يتضمّن قانون الموازنة العامّة للسنة الماليّة 2020 أي موارد ماليّة للهيئة.

الفصل 2:

الدستور والجنسيّة والجماعات الإثنية والدينية

تمديد ولاية هيئات طائفية

أُقرّ في هذا المجال قانونان متعلّقان بتمديد ولاية الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية في مجالس طائفتَيْن، وهما:

1. تمديد ولاية الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية في المجلس الإسلامي العلوي وتعديل المادّتَيْن 12 و16 من القانون المتعلّق به (1995/449)

في تاريخ 26 نيسان 2019، صدّق مجلس النوّاب على اقتراح قانون كان قد تقدّم به النائبان علي درويش ومصطفى حسين (النائبان العلويان الوحيدان) في تاريخ 9 نيسان بهدف تمديد ولاية الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية العلوية لمدّة سنتَيْن بصورة استثنائيّة. يأتي هذا التمديد، حسب ما جاء في الأسباب الموجبة، بعد أن دخل المجلس التنفيذي في فترة تصريف الأعمال العادية منذ تاريخ 2013/3/19، أي تاريخ انتهاء ولاية المجلس التنفيذي الذي لم يشكّل اللجنة الانتخابية المعنيّة المنصوص عليها في قانون تنظيم شؤون الطائفة الإسلامية العلوية، التي تُعنى بتنظيم الانتخابات العامّة للمجلس.[7] كما أشارت الأسباب الموجبة إلى عدم إمكانيّة إجراء عمليّة انتخابات شاملة للمجلس في حالة شغور في هيئة المجلس، وكان ثمّة شغور بسبب وفاة رئيس المجلس الشيخ أسد عاصي.

كما نصّ القانون على أصول انتقالية لاجتماع الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية لانتخاب رئيس ونائب رئيس وتشكيل هيئة انتخابية في آجال يحدّدها القانون. بالإضافة إلى ذلك، هدف القانون إلى تعديل المادّتَيْن 12 و16 من قانون تنظيم شؤون الطائفة الإسلامية العلوية المتعلّقتَيْن بانتخاب رئيس ونائب رئيس الهيئتَيْن لمعالجة إشكاليّة تَعذُّر إجراء انتخابات في حال الشغور في هيئة المجلس.

نُشر القانون في 2019/7/11. غير أنّه في 2019/7/23، تمّ الطعن في القانون أمام المجلس الدستوري من قِبل الشيخ محمّد خضر بصفته رئيس المجلس الإسلامي العلوي بعد وفاة رئيسه الشيخ أسد العاصي. إثر هذا الطعن، أبطل المجلس الدستوري بقراره رقم 2019/22 تاريخ 2019/8/19 موادّ القانون المتعلّقة بتمديد ولاية المجلس، وأكّد دستوريّة الموادّ المتعلّقة بتعديل المادّتَيْن 12 و16 من قانون تنظيم شؤون الطائفة الإسلامية العلوية المتعلّقتَيْن بانتخاب رئيس ونائب رئيس الهيئتَيْن.

قرار المجلس الدستوري رقم 2019/22 تاريخ 2019/8/19: في تاريخ 2019/7/23، طعن الشيخ محمّد خضر، بصفته رئيس المجلس الإسلامي العلوي، في القانون رقم 2019/140، معتبراً أنّه يمسّ صلاحيّات المجلس الإسلامي العلوي وحقوق الطائفة واستقلاليّتها ومبدأ الانتخاب الديمقراطي ومصادرة حرّيّة الرأي، حيث اعتبر أنّ الطائفة مستقلّة في شؤونها الدينية ومؤسّساتها بناء على قانون إنشائها والمبادئ الدستورية، وتتولّى تنظيمها وإدارتها بنفسها. واعتبر الشيخ أنّه تمّ التعدّي على هذه الاستقلاليّة من خلال تقديم القانون بدون إجراء الاستطلاع الإلزامي للهيئتَيْن التنفيذية والشرعية المجتمعتَيْن في مشاريع القوانين والأنظمة العامّة العائدة إلى الشؤون الدينية للطائفة الإسلامية العلوية كالأحوال الشخصية الذي تنصّ عليه المادّة 3 من القانون رقم 95/449. كما انتقد الطاعن صفة النائبَيْن مصطفى حسين وعلي درويش لتقديم هكذا قانون، معتبراً أنّهما «ممثّلان للأمّة جمعاء وفقاً للمادّة 27 من الدستور ولا يمكن اعتبارهما ممثّلَيْن للطائفة الإسلامية

7. قانون 95/449 في تاريخ 1995/8/17.

العلوية وحدها» حسب ما جاء في الطعن. وانتقد أخيراً التناقض الملحوظ في القانون الذي يمدّد في آن واحد ولاية الرئيس ونائب الرئيس وينصّ على انتخاب رئيس ونائب رئيس من قِبل هيئة انتهت ولايتها.

لم يأخذ المجلس الدستوري بالحجج التي تقدّم بها الطاعن في القانون. فأكّد من جهة على أنّ السلطة التشريعية في لبنان مناطة بهيئة واحدة هي مجلس النوّاب الذي يتمتّع بصلاحيّة مطلقة في التشريع. كما أكّد على حقّ أيّ نائب في «اقتراح ومناقشة مشاريع القوانين أيّاً كانت مواضيعها بما فيها تلك المتعلّقة بالمادّتَيْن 9 و10 من الدستور وتطبيقهما في ما يتعلّق حصراً بالأحوال الشخصية وحرّيّة المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرّيّة التعليم الديني، من منظور يراعي في آن الحقوق الأساسية وحقّ الطوائف في ما يتعلّق بالشؤون الدينية تحديداً».

كما أكّد المجلس الدستوري أنّ استقلاليّة الطوائف تتعلّق بشؤونها الدينية ولا تنفي صلاحيّة المشرّع في وضع القوانين التي تنظّم شؤون الطوائف.

في المقابل، انتقد المجلس الدستوري القانون الذي «اعتمد ازدواجيّة المعايير إذ مدّد ولاية الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية وأكّد في الوقت نفسه على انتخاب رئيس ونائب رئيس من قبلهما». ورأى المجلس الدستوري أن لا ظروف استثنائية تبرّر تمديد ولاية الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية وعدم إجراء انتخابات لإعادة تكوينهما، لا سيّما بالنظر إلى إجراء الانتخابات النيابية. لذلك، قرّر المجلس الدستوري إبطال موادّ القانون المتعلّقة بتمديد ولاية المجلس.

2. تمديد ولاية الهيئتَيْن التشريعية والتنفيذية في المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى

خلال جلسة 21-22 نيسان 2020 صدّق البرلمان من خارج جدول الأعمال على اقتراح قانون متعلّق بتمديد ولاية الهيئتَيْن التشريعية والتنفيذية في المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى تقدّم به النائبان علي الخليل وأمين شرّي في اليوم نفسه. تضمّن الاقتراح مادّة واحدة، تمدّد فقرتُها الأولى ولاية كلٍّ من الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية الحاليتَيْن في المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى لمدّة تنتهي في تاريخ 2020/12/31. وأتى التمديد في سياق قوانين تعليق المُهَل وقرارت تأجيل انتخابات هيئات مهنية بحجّة تفشّي جائحة كورونا. غير أنّ هذا التمديد يبدو مختلفاً عن سائرها، إذ كان المشرّع قد مدّد ولاية هذا المجلس مرّة أولى بموجب القانون رقم 2017/3 تاريخ 2017/2/28 الذي كان قد مدّد ولاية الهيئتَيْن لمدّة 3 سنوات (أي انتهت ولايتهما المدَّدة في تاريخ 2020/2/28).

أمّا الفقرة الثانية، فتنصّ على الإبقاء على تعليق المادّة المتعلّقة بالحدّ الأقصى لسنّ رئيس المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى الذي كان أقرّه القانون 2017/3.

ملحق الفصل 2: اقتراحات القوانين

على صعيد المبادرة التشريعيّة، قدّم ثلاثة اقتراحات قوانين خلال عامي 2019-2020 مرتبطة بالدستور والجماعات الدينية (نفصّل 2 منها في هذا الفصل ونحيل بالنسبة للثالث إلى فصل آخر).

استبدال تسمية «الطوائف الإسرائيلية» بعبارة «الطوائف اليهودية»

بتاريخ 2019/2/28، تقدّمت النائبة بولا يعقوبيان باقتراح قانون يرمي إلى إستبدال تسمية «الطوائف الإسرائيليّة» بعبارة «الطوائف اليهوديّة» أينما وردت في النصوص القانونية. وحسب ما جاء في الأسباب الموجبة، يهدف الاقتراح إلى تجنّب الإلتباس بين الانتماء الديني المشروع والمكفول دستورياً إلى الطائفة اليهوديّة، وبين الإنتماء السياسي المُعادي إلى الكيان الصهيوني. وأحيل الاقتراح إلى لجان الدفاع الوطني والإدارة والعدل.

اقتراح بإلغاء الإعفاءات الضريبية للطوائف

بتاريخ 2020/4/28، تقدّم النائبان بلال عبدالله وهادي أبو الحسن باقتراح قانون يرمي إلى إلغاء القانون رقم 210 الصادر في 2000/5/26 والذي يقضي بإعفاء كل طائفة معترف بها في لبنان والأشخاص المعنويين التابعين لها من ضرائب ورسوم، كما إلغاء كل النصوص المتعلقة به. ورد هذا الاقتراح للمرّة الأولى على جدول أعمال الهيئة العامّة لمجلس النوّاب خلال جلسة 2020/5/28[1] ومن ثمّ على جدول أعمال جلسة 2020/9/30[2] ولم يدرس في المرّتين بسبب رفع الجلسة قبل الوصول إلى بند جدول الأعمال المتعلّق به، ومرّة أخرى خلال جلسة 2020/12/21[3] نوقش ولكن لم يتخذ قرار بشأنه.

وللتذكير استهدف القانون 210 الصادر عام 2000 بشكل خاص الطوائف المسيحية على أساس أن الأشخاص المعنويّين التابعين للطوائف المحمدية تعتبر من المؤسسات العامّة منذ عام 1921 بموجب القرار 753 الصادر في 2 آذار 1921، وهي إذاً معفاة كليّاً من التكليف المالي، شأنها بذلك شأن مجمل الأشخاص العامين. فبرّرت الأسباب الموجبة هذا الإعفاء من جهة أولى بتكريس المساواة بين الطوائف، ومن جهة أخرى بتأمين الاستقلالية المالية لها، كما في الإدارة والمراقبة.

غير أنّ اقتراح القانون المقدّم من النائبين بلال عبدالله وهادي أبو الحسن نقض هذه الحجج، معتبرا أنّ الطوائف والأشخاص المعنويين التابعين لها لا يمكن أن تعتبر من أشخاص القانون العام. وقد أشار النائبان هادي أبو الحسن وبلال عبد الله عن حقّ إلى أن الأصول التشريعية المالية المعتمدة في العالم تسعى لأن يخضع جميع الأشخاص للضريبة على الدخل وهو تكريس لمبادئ العدالة والمساواة أمام الضريبة. كما اعتبر النائبان أنّ الإعفاءات التي استحصلت عليها الطوائف غير مستحقة مع التغيير الذي طرأ على معيار المرفق العام والمنفعة العامة المتعلقة به. ففي

1. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، اقتراح بإلغاء الإعفاءات الضريبية للطوائف: عدم مشروعية الإعفاء في غياب الخدمة العامة، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 27/5/2020

2. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ دليلك إلى جلسة 30 أيلول1- تشرين الأول 2020، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 30/9/2020

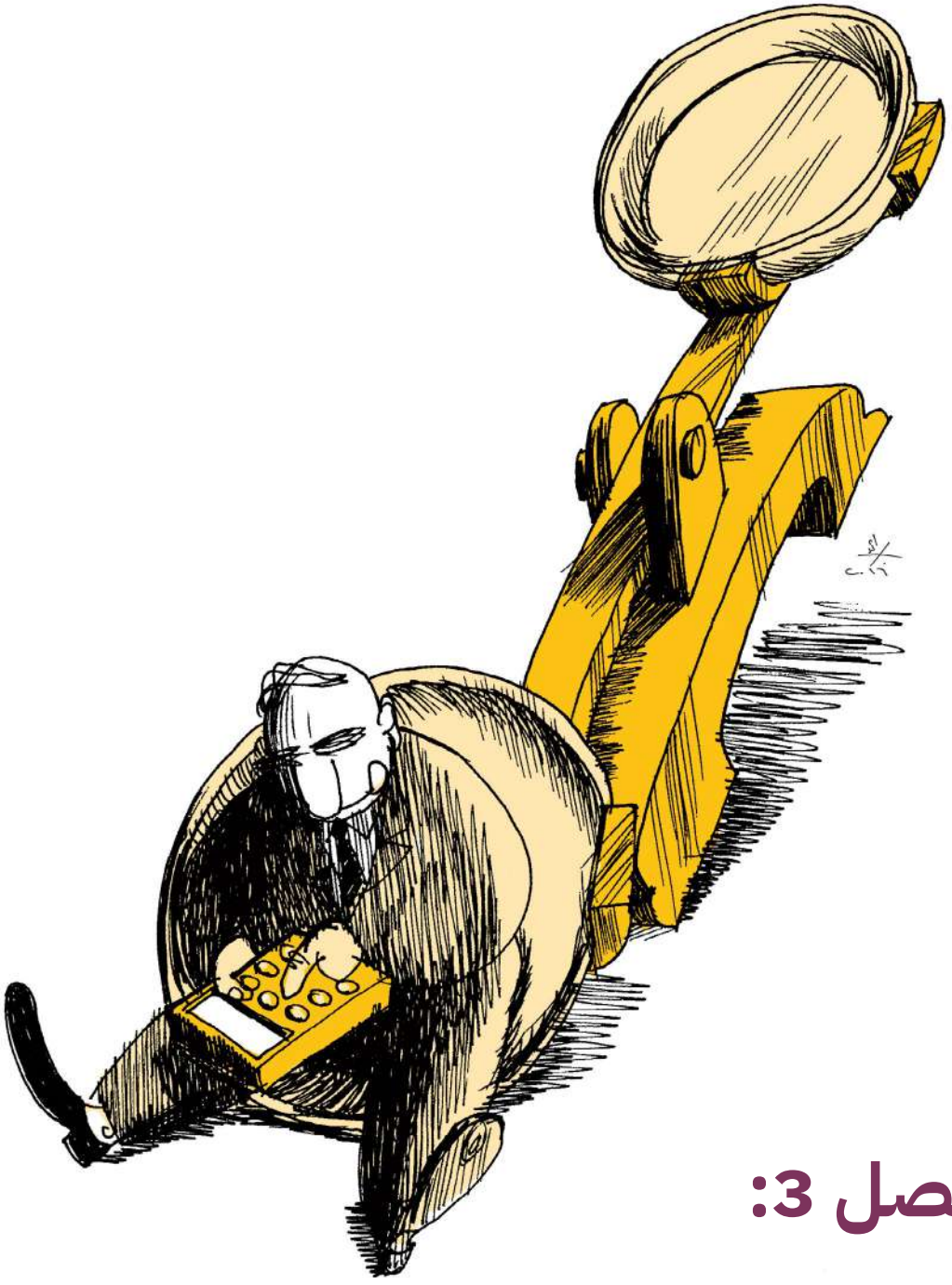
3. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأول 2020: المجلس النيابي يقارب السرية المدمّرة بخفر، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 23/12/2020

العديد من الحالات، أخذت وزارتا المالية والشؤون الاجتماعية دور وزارة الأوقاف لناحية درس الشؤون المالية وتقديم المساعدات، مما يثير التساؤل عن سبب اعتبار الأوقاف مؤسسة عامة تستفيد من إعفاءات تلقائياً بدل استفادتها من تخفيضات أو إعفاءات ضريبة كأي شخص من القانون الخاص في حال أثبتت تكريسها بعضاً من عائداتها لقضايا اجتماعية. وأضافا أنّ استفادة الطوائف المسيحية والشخصيات المعنوية التابعة لها من إعفاءات ضريبية لإرساء المساواة بين الطوائف المسلمة هو إمعان بالخطأ، حيث كان الأجدى بدل طلب المساواة في الإعفاء طلب إلغاء الإعفاءات والمساواة بالتكليف.

ويعتبر في هذا الصدد إقرار اقتراح القانون هذا بداية لتصحيح مسار تشريعي كرّس إعفاءات ضريبية للطوائف بدأ منذ حقبة السلطنة العثمانية وآخر فصوله القانون 210/2000. وهو اقتراح من شأنه أن يفتح نقاشاً جدّياً وحيويّاً حول دور الطوائف والإمتيازات الكبرى التي تتمتع بها، والتي لا تكون دوما مبررة. لا سيّما بالنظر إلى الدور المتخاذل للأوقاف في إسعاف ذوي الحاجة في ظل تراكم الأزمات المعيشية وتداعياتها الخطيرة على الحقوق الحيوية للعديد من المواطنين. ففيما ضجّ الخطاب العام بتبرعات أحزاب السلطة، بقيت الأوقاف والطوائف مقلّة الحركة والكلام.

واللافت أنه وخلال الجلسة، سجّل النائب سيزار أبي خليل اعتراضه عليه ودعا النائب فريد الخازن إلى ردّه لكونه يمس بالمساواة بين الطوائف لأن الطوائف الإسلامية وأوقافها تعتبر من مؤسسات الدولة على عكس الكنيسة المسيحية مما يعفيها من الضرائب والرسوم. واعتبر أن القانون رقم 210 الصادر سنة 2000 "إعفاء كل طائفة معترف بها في لبنان والأشخاص المعنويين التابعين لها من ضرائب ورسوم" والذي يسعى هذا الاقتراح لإلغائه إنما جاء فقط ليساوي بين الطوائف المسيحية والمسلمة. وإثر النقاش، رفعت الجلسات دون أن يتخذ قرار بشأن هذا الاقتراح.

كما يقتضي التذكير في هذا الصدد باقتراح تعديل بعض مواد الدستور لربط تشكيل الحكومة بآجال ملزمة والذي عمدنا إلى تفصيله في الفصل المخصّص للسلطات والهيئات العامة.



الفصل 3:

الموازنة العامّة لعامَيْ 2019-2020

إصلاحات ظاهرة تكذّبها التفاصيل

في 2017، وضعت السلطات العامّة حدّاً لممارسة غير دستورية، قوامها الامتناع عن وضع موازنة سنوية عامّة، وهي ممارسةٌ استمرَّت زهاءَ 12 سنة وأنتجَتْ غياب أيّ موازنة عامّة طوال فترة 2006-2016. وقد استمرّت السلطات العامّة بعد ذلك في إصدار موازنات عامّة للعامَيْن 2018 و2019 وذلك من باب استكمال الشروط المفروضة على لبنان للاستفادة من مشروع «سيدر». إلّا أنّ السلطات العامّة بَقِيَتْ رغم هذا التحوُّل الهامّ في أدائها عاجِزةً عن إنْجاز قطْع حسابات للسنوات السابقة بمُخالفة صريحة للمادّة 83 من الدستور، وذلك باعتراف صريح من مجلس النوّاب الذي أدْلى بعوائق عدّة وتبنّى أحكاماً لتجاوزها في السنوات التالية من دون أن ينجح في ذلك. وقد أمكنه المضيّ في هذه المخالفة بفعل تساهل المجلس الدستوري الذي اعتبر في قراره 2018/2 أنّ رغم كون إقرار موازنة عامّة من دون قطع حساب يشكّل مخالفةً دستوريةً تامّة، فإنّه امتنع عن إبطال الموازنة العامّة لسنة 2018 بحجّة أنّ موجب إقرار موازنة عامّة قيمة دستورية استثنائية أعلى من قيمة إقرار قانون قطع الحساب، حيث أنّ لعدم إقرار موازنة انعكاسات سلبية على الدولة ويؤدّي إلى فوضى في الماليّة العامّة.

فضلاً عن ذلك، بقيت الموازنات المالية المُعتمَدة منها مليئة بالمخالفات الدستورية والقانونية، ومنها كمٌّ من الإعفاءات والتسويات الضريبية غير المبرَّرة وفرسان الموازنة (أي موادّ لا صلة لها بالموازنة العامّة)، والأخطر معزولة عن أيّ رؤية إصلاحية لماليّة الدولة أو اقتصادها.

وقد اخترْنا هنا أن ندرس قانونَيْ موازنة 2019 و2020 في الوقتِ نفسِه بفعل اشتراكِهما بعناوينَ يُراد منها الإيحاء بوجود نيّة بتخفيف عجز الموازنة أو تحريك قطاعاتٍ اقتصادية أو زيادة الشفافيّة، وهي عناوين بقيت في غالبِها عاجزة تماماً عن تحقيق الغايات المُعلَنة سواء في تَوَقّي الأزمة (2019) أو في معالجتها (2020). وما فاقم من محدوديّة الإصلاحات الحاصِلة بفعل قوانين الموازنة، ومنها هاتَيْن الموازنتَيْن هو صدورها خارج المُهَل الدستورية المقرَّرة لها (2019) أو في غياب حكومة فعلية (2020).

ومن المهمّ التذكير هنا أنّ مشروع موازنة 2020 وُضِع على عجل تحت وقع ثورة 17 تشرين وضِمن ما سُمِّيَ آنذاك الورقة الإصلاحية للحكومة التي استقالتْ مباشرة بعد إقرارها. وقبل المضيّ في دراسة مضمون هاتَيْن الموازنتَيْن، نتوقّف بدايةً عند المخالفات الدستورية التي تشوبهما.

1. المخالفات الدستورية

تضمّن قانونا الموازنة العامّة في سنتَيْ 2019 و2020 كمّاً من المخالفات الدستورية. وقد تمكّن المجلس الدستوري من التدقيق في مدى دستوريّتهما نتيجة طعون قُدّمت إليه من عدد من النوّاب.

صدور الموازنة من دون قطع الحساب

تفرض المادّة 87 من الدستور إقرار قطع الحساب في مجلس النوّاب قبل نشر الموازنة، أي أنّ إقرار قطع الحساب يقع كشرط جوهري لا يُمكن من دونه نشر موازنة وإقرارها. وفي مسعى للتخفيف من تجاوز هذا الموجب الدستوري قُبَيْل إقرار موازنة 2019، أقرّ مجلس النوّاب قانوناً من مادّة واحدة حول قطع الحساب

(القانون 2019/143) قوامه إلزام الحكومة إنجاز جميع الحسابات المالية النهائية والمدقَّقة اعتباراً من سنة 1993 حتّى سنة 2017 ضمناً، وأن تُحيل مشاريع قوانين قطع الحساب عنها في مهلة أقصاها ستّة أشهر اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون. وتمكيناً لها من تحقيق هذه الغاية، كلّف المشرّع الحكومة بتأمين «الموارد البشرية والماديّة اللازمة لتمكين ديوان المحاسبة من إنجاز مهمّته في تدقيق الحسابات المالية النهائية حتّى سنة 2017» خلال شهر واحد اعتباراً من تاريخ نفاذ القانون. لم تطبَّق هذه المادّة ولم يؤمَّن للديوان ما يلزمه للقيام بهذه المهامّ لا خلال مهلة الشهر الممنوحة ولا حتّى اليوم ولم تضع الحكومة أيّ مشروع قانون قطع حساب.
ورغم وضوح هذه المخالفة تعمّد المجلس الدستوري الذي قُدِّم أمامه طعنان في دستوريّة موازنتَيْ 2019 و2020، تجاهلها تماماً في قرارِه الأوّل ليعلن في المقابل في قراره الثّاني أنّ نشر قانون موازنة 2020 قبل قطع الحساب «يشكّل مخالفة للمادّة 87 من الدستور»، من دون أن ينتهي إلى إبطاله متذرّعاً بـ «الظروف الاستثنائية التي يمرّ بها لبنان (والتي) تسمح للمشترع بالخروج عن المبادئ الدستورية» ولأنّ «البديل أي عدم إقرار الموازنة ونشرها يؤدّي إلى إطلاق يد الحكومة في الإنفاق من دون تحديد أيّ سقف لهذا الإنفاق ما يشكّل خللاً أكبر في النظام العامّ المالي وضرراً فادحاً بمصالح البلاد العليا». بذلك، يكون المجلس الدستوري قد اعترف بعدم دستوريّة موازنة العام 2020 لجهة عدم إقرار قطع الحساب قبل نشرها، ليعود ويقرّر عدم إبطالها، آخذاً بنظريّة الظروف الاستثنائية نفسها التي أخذ بها في قراره حول موازنة العام 2018.

تجاوز المُهَل الدستورية

كعادتها، لم تحترمْ السلطتان التنفيذية والتشريعية المهل الدستورية لمناقشة وإقرار قانون موازنة 2019، إذ أُقِرّ القانون في 19 تمّوز ونُشر في 31 منه أي بتأخُّر سبعة أشهر جعل من عمر تنفيذ الموازنة خمسة أشهر فقط. أمّا في ما خصّ موازنة 2020، فقد أُقِرَّت في كانون الثاني من هذه السنة وفق المادّة 86 من الدستور التي تسمح، في حال تأخّر بتّ الموازنة قبل بداية السنة المعنيّة، بفتح عقد استثنائي يستمرّ لغاية نهاية كانون الثاني إذا لم تكن الموازنة قد أُقِرَّت بعد.

تضمين الموازنة موادّ كان المجلس الدستوري أعلن سابقاً عدم دستوريّتها

بالتدقيق في موادّ القانونَيْن، يتبيَّن أنّهما تضمّنا موادَّ كان المجلس الدستوري أعلن بوضوح كلّي عدم دستوريّتها في قرارات سابقة له. ويُظهِر هذا التوجّه استِسْهالاً في تجاوز قرارات هذا المجلس ومعها مبادئ هامّة استندت إليها هذه القرارات.

فقد تضمّنت المُوازنتان (المادّة 41 في قانون موازنة 2019 والمادّة 28 في قانون موازنة 2020) إجراء تسوية على التكاليف المتعلّقة بضريبة الدخل والضريبة على القيمة المضافة والتكاليف المتعلّقة بالضرائب التي تحقّقها مديريّة الماليّة العامّة والمُعترَض عليها أمام الإدارة الضريبية أو لجان الاعتراضات. وتقوم التسوية على تسديد 50% من قيمة الضريبة المُعترَض عليها.

إنّ إجازة هذه التسوية تتعارض تماماً مع قرار المجلس الدستوري رقم 2018/2 في شأن قانون موازنة 2018، الذي أبطل بنداً مماثلاً يسمح بإجراء تسويات ضريبية عملاً بمبدأ المساواة ومبادئ العدالة الاجتماعية ومبدأ

العدالة الضريبية، وعلى خلفيّة أنّه يؤدّي إلى التشجيع على التهرّب الضريبي ويبدّد المال العامّ. يُذكَر أنّ المادّة نفسها عادتْ ووردتْ مجددًا في مسودّة مشروع موازنة العام 2021 الذي أعدّه وزير الماليّة السابق غازي وزني. واللافت أكثر من ذلك أنّ المجلس الدستوري نفسه لم يُبطل هذه المادّ عند نظره في طعون هاتَيْن الموازنتَيْن بل لم يتطرّق إليهما قطّ.

فرسان الموازنة

حصر الدستور مشتملات الموازنة بالنفقات والإيرادات المتوقَّعة من دون أن يتعدّاها إلى موادّ تتضمّن إجراءات تنظيمية وإدارية لا تتّصل بهذه المشتملات. وهذا ما يتحصّل من المادّة 83 التي نصّت على أنّ الحكومة تقدّم إلى «مجلس النوّاب موازنة شاملة لنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة»، وأيضاً من المادّة 5 من قانون المحاسبة العمومية الذي نصّ على أنّ قانون الموازنة يحتوي «على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات، وإجازة الجباية، وفتْح الاعتمادات اللازمة للإنفاق، وعلى أحكام خاصّة تقتصر على ما له علاقة مباشِرة بتنفيذ الموازنة». انطلاقاً من ذلك، استقرّ المجلس الدستوري اللبناني على غرار نظيره الفرنسي على عدم إمكانيّة تضمين قوانين الموازنة أحكاماً ليس لها صبغة مالية وأنّ الأحكام الغريبة التي لا علاقة لها بقوانين الموازنة تشكّل فرسان موازنة ويكون مصيرها الإبطال. وكان المجلس الدستوري أبطل في بعض قراراته، كالقرار 2018/2، عدداً من بنود فرسان الموازنة. وكذلك فعل المجلس الدستوري في قراره 2019/23، حيث أبطل العديد من موادّ موازنة 2019 على أساس أنّها فرسان موازنة ومنها (منع نقل وانتداب القضاة إلى ملاكات الإدارات والمؤسّسات العامّة كافّة (م. 89)، إعفاء المحكومين من تسديد الغرامة المالية في حال إمضاء مدّة عقوبتهم وما زالوا مسجونين لعدم دفعهم الغرامات (م. 67)، إلخ.)

إلّا أنّه يبقى أنّ عدداً كبيراً من موادّ موازنة 2019 لم يبطله المجلس الدستوري رغم كونها فرسان موازنة، منها على سبيل المثال وليس الحصر «إمكانيّة منح إجازة وإقامة عمل لأكثر من سنة» و«تعديل قانون السير واللوحات المميَّزة» و«شطب الشركات المتوقِّفة عن العمل أو التي لم تزاول عمل من السجل التجاري» (2019) و«إلغاء المؤسّسة الوطنية لضمان الاستثمارات» (2020).

وهذا ما عبّر عنه عضو المجلس الدستوري الياس بو عيد في رأيه المخالف في القرار 2019/23، إذ ورد حرفيّاً: «إنّه مليء بفرسان الموازنة وأحصنة طروادة، فأنا أميل إلى القول بوجوب إبطاله برمّته على قاعدة الملاءمة الصحّية المالية».

المجلس الدستوري يخلط بين استقلاليّة القضاة وامتيازاتهم

شهد نقاش موازنة 2019 حراكات فئوية واسعة، أهمّها حراك القضاة ومتقاعدي الجيش نتيجة العديد من البنود المقترَحة التي تهدف إلى التقليص من مستحقّاتهم المالية. وقد بادر هؤلاء إلى حثّ نوّاب على تقديم طعون في قانون الموازنة. وكان القضاة حذّروا من مغبّة المسّ بصندوق تعاضد القضاة أو بأيٍّ من موارده أو خدماته وانقطعوا عن العمل في محاكم عدّة لأشهر عدّة. وقد اعتبروا أنّ ذلك يشكّل إنقاصاً لضمانة حقّ دستوري، وهو ضمانة الاستقلاليّة المالية للقضاة، وتالياً مخالَفة دستورية، وذلك عملاً بمبدأ حظر العودة

عـن ضمانـة أساسـية ذات قيمـة دسـتورية أو الانتقـاص منهـا effet de cliquet، وهـو المبـدأ الـذي ضمّنـوه الطعن الذي قدّمه النوّاب بناء على طلبهم. وكانت «المفكّرة» أوّل مَن طالب باحترام هذا المبدأ بكلّ ما يتّصل بالاستقلاليّة الماليـة للقضـاة.

كما ضمّنوا شكواهم تجاوز استشارة المجالس القضائية حول الأحكام القضائية التي تمسّ الشؤون القضائية، وأيضاً عدم جواز تنظيم شؤون القضاة والموظّفين العامّين في نصوص موحَّدة نظراً إلى تميُّز طبيعة الوظيفة القضائية بأنّها سلطة دستورية.

إلّا أنّه عند مطالعة القرار الدستوري الصادر في 2019/9/12، نلحظ أنّ الأمور قد اختلطتْ بشكل كبير على المجلس الدستوري، فأبطل موادّ ألغَتْ امتيازات أو منافع قضائية بحجّة أنّها تمُسّ ضمانات الاستقلاليّة من دون أن يكون بالإمكان ربطها بضمانات استقلاليّة القضاة المالية، في حين أنّه أبقى موادّ أخرى تشكّل مسّاً بضمانة الاستقلاليّة. هذا فضلاً عن أنّه أعطى قيمة دستورية لموجب استشارة المجالس القضائية في المسائل المتّصلة بالقضاء ولعدم جواز تنظيم شؤون القضاة في النصوص نفسها المتّصلة بالموظّفين العامّين.

فمِن الامتيازات التي أبطل المسّ بها استثناء القضاة من الإعفاءات على رسوم السير والميكانيك (م. 26) أو عدم تخصيص القضاة بحرف خاصّ بلوحات سيّاراتهم وقد ذهب المجلس إلى حدّ تحديد الأحرف بـ J وR (م. 27). وقد عاد المجلس الدستوري ليؤكّد على موقفه هذا في قراره الصادر بالطعن في قانون موازنة 2020، حيث اكتفى المجلس الدستوري بإبطال المادّة المتعلّقة أيضاً بالرسوم على لوحات السيّارات كونها أوردت الحرف R من ضمن رموز أرقام اللوحات المخصَّصة لعموم المواطنين التي يجب أن تخضع لرسم خاصّ بالنسبة إلى أصحاب الأرقام المميَّزة، بينما المفروض استثناء هذا الحرف من هذه الرسوم انسجاماً مع قرار المجلس الدستوري بشأن موازنة 2019 (كما ورد فيه). ومن المنافع الأخرى التي أبطل المجلس الدستوري المسّ بها إدراج القضاة مع العاملين في الإدارات والمؤسّسات العامّة، لناحية وضع حدٍّ أقصى لتعويضات ومُلْحَقات الراتب التي يستفيدون منها (م. 81) أو تطبيق قاعدة عدم تجاوز الجمع بين المعاش التقاعدي وأيّ مبلغ شهري مهما كانت تسميته مدفوع من المال العامّ عشرين ضعف الحدّ الأدنى للأجور (م. 84). ورغم أنّ هاتَيْن المادّتَيْن كانتا خَفَّضتا مداخيل مُحتمَلة للقضاة العاملين أو المتقاعدين، فهُما خفّضتَا مداخيلَ إضافية مُحتمَلة وليس أساس الراتب المضمون وملحقاته الذي يُفترَض أن يشكّل وحده ضمانة الاستقلاليّة المالية.

في المقابل، رفض المجلس الدستوري إبطال تخفيض مساهمة الدولة في صندوق تعاضد القضاة بنسبة 10%، بحجّة أنّ هذا التخفيض فرضه العجز في موازنة الدولة. وهذا الأمر إنّما يدعو حقّاً إلى الاستغراب طالما أنّ هذا الصندوق شكّل مورداً يضمن للقضاة مجموعة من الحقوق الاجتماعية، التي ستنخفض حكماً بفعل تخفيض موارده بشكل ملحوظ. كما يُلحَظ أنّ المجلس أبطل عدم استثناء القضاة من تخفيض مِنَح التعليم بنسبة 15% في القطاع العامّ (م. 94)، بحجّة أنّ هذه المادّة قد اعتَبرَتْ القضاة موظّفين ومستخدَمين كسائر القطاع العامّ لا سلطة مستقلّة. وقد بدا المجلس هنا كأنّه يتدخّل لحماية تمايز القضاة عن الموظّفين أكثر ممّا يتدخّل لضمان الحقوق الاجتماعية للقضاة.

وإذ يُسجَّل، إيجاباً، أنّ المجلس الدستوري رفض إبطال البند الذي حدّد «سقف مجموع المبالغ الشهرية التي تُدفَع للقضاة كبدلات أتعاب عن الخدمات التي يقدّمونها للإدارات والمؤسّسات العامّة كاستشارات وما

شابه بحسب القوانين المرعيّة الإجراء بثلاثة أضعاف الحدّ الأدنى للأجور كحدّ أقصى» (م. 72)، كان ينبغي أن يستفيد المجلس الدستوري من وضع يده على مادّة مماثلة لإبطال إمكانيّة تكليف القضاة أداء مهامّ مُماثلة لما تحملُه من تضارب مصالح ومسّ باستقلاليّة القضاء. وما يعزّز هذا الموقفَ التعليلُ الذي أعطاه المجلس الدستوري نفسه لرفض إبطال هذه المادّة، وقوامه أنّ قيمة التعويضات يحدّدها المرجع الإداري وأنّ تحديد سقف التعويضات الشهرية يعزّز استقلاليّة القاضي عبر تحريره من أيّ شكل من أشكال التبعيّة للمرجع الإداري طالِب التكليف.

أخيراً، نلحظ أنّ سوء استخدام مبدأ فصْل السلطات واستقلال القضاء بلغ أوجَه في القرار الدستوري بما يتّصل بإبطال «إعفاء المحكومين من تسديد الغرامة المالية في حال إمضاء مدّة عقوبتهم وما زالوا مسجونين لعدم دفعهم الغرامات» (م. 67). فبدل أن يستفيد المجلس الدستوري من وضع يده على هذه المادّة لإعلان موقفٍ مناصر لمبدأَيْ المساواة والعدالة الاجتماعية (وهي مبادئ تختلّ في ظلّ نظام استبدال الغرامات بالحبس بمعزل عن الحالة المالية للمحكوم عليه)، رأى وجوب إبطال هذه المادّة بحجّة أنّها تخالف مبدأ فصل السلطات، لجهة أنّ مجلس النوّاب أي السلطة التشريعية يتدخّل في أحكام صادرة عن السلطة القضائية لناحية الإعفاء من دفع هذه الغرامات.

حين تخلّى المجلس الدستوري عن اختصاصه

نصل هنا إلى موقف المجلس الدستوري من المادّة الأكثر شهرة في موازنة 2019، المادّة 80 التي انتهتْ إلى حفظ حقّ الناجحين في المباريات والامتحانات التي أجراها مجلس الخدمة المدنية بناءً على قرار مجلس الوزراء وأُعلِنتْ نتائجُها حسب الأصول بتعيينهم في الإدارات المعنيّة.

وكانت هذه المادّة أثارت الكثير من الجدل السياسي والاجتماعي، من أهمّ نقاطه مدى انطباق قاعدة المناصفة على التوظيف خارج الفئة الأولى. فرغم وضوح المادّة 95 من الدستور التي حصرت مجال المناصفة في وظائف الفئة الأولى بين الطوائف وجّه رئيس الجمهوريّة ميشال عون إلى المجلس النيابي رسالة حثّه فيها على مناقشة المادّة 95 على ضوء الفقرة «ي» من مقدّمة الدستور التي تنصّ على أنّ «لا شرعيّة لأيّ سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك». وبدل أن يستفيد المجلس الدستوري من وضع يده على مسألة بالغة الأهمّيّة كهذه لبلورة الموقف المناسب لجهة تطبيق الكوتا الطائفية في الوظيفة العامّة وبشكل أعمّ لجهة العلاقة بين الطوائف والدولة، قرّر أنّ المجلس النيابي قد «وضع يده على الموضوع» بعد رسالة رئيس الجمهوريّة ليمتنع عن اتّخاذ أيّ قرار في شأنه. فكأنّه يقدّم هديّة للسلطة السياسية قوامها إعلان استعداده للتخلّي عن النظر في أيّ موضوع يقرّر المجلس النيابي مناقشته، بما يلغي دوره تماماً الذي يقوم أصلاً على مراقبة عمل هذا المجلس وما يسفر عن نقاشاته للقوانين.

2. الأهداف الإصلاحية المُعلَنة

اشتركتْ موازنتا 2019 و2020 في تضمّنهما عناوين إصلاحية للحدّ من العجز في الموازنة وذلك عبر زيادة الإيرادات وتخفيض النفقات أو تعزيز الشفافيّة، أو أيضاً تفعيل القطاعات المنتجة. وقد هدفتْ السلطة السياسية من خلال ذلك إلى الإيحاء بتوفّر نوايا إصلاحية تنسجم مع اشتراطات مؤتمر سيدر أو تعمل على

احتواء انتفاضة 17 تشرين وغضبها (بالنسبة إلى موازنة 2020). إلّا أنّ هذه المحاولات بقيَتْ بعيدةً عن أصل المشكلة ولم تعالج سوى بعض عوارضها. وما الانهيار المالي والاقتصادي غير المسبوق إلا دليل على عدم سدادة هذه الإجراءات. وفي حين بدتْ موازنة 2019 غير واقعيّة في مقاربتها لتوقّي الأزمة، فإنّ موازنة 2020 بدتْ بمثابة حلّ سحري للانهيار.

تخفيض الإنفاق

أهمّ السبل لتخفيض الإنفاق تمثّل في خفض الإنفاق الاستثماري في 2019 وصولاً إلى إلغائه كلّياً في 2020. وهذا ما نستشفّه بشكل خاصّ من تعديل الإنفاق المرصود سابقاً لهذَيْن العامَيْن ضمن ما يُسمّى «قوانين برامج» وهي المشاريع التي يحتاج تنفيذها إلى أكثر من عام. وعليه انخفضتْ الاعتمادات المرصودة لقوانين البرامج في العام 2019 من نحو 835 مليار ليرة إلى 118 مليار ليرة تقريباً، أي بنسبة 85% (م. 14). وقد وصل المبلغ المرصود في 2020 إلى 75 مليار ليرة فقط وضِمن برنامج واحد متعلّق بوزارة الاتّصالات. وكان رئيس الحكومة المستقيلة غداة 17 تشرين أعلن في ورقته الإصلاحية نيّة الحكومة إلغاء الإنفاق الاستثماري الداخلي بحجّة أنّه ساحة واسعة للفساد، على أن تُموَّل المشاريع الاستثمارية حصْراً من الهبات والقروض الدولية بخاصّة ضمن مخصَّصات مؤتمر سيدر، وذلك على أساس أنّ هذه المشاريع ستكون تحت رقابة دولية.

إلى ذلك تمّ تخفيض العديد من النفقات التي كانت تسدَّد للعاملين في الإدارات العامّة في موازنة 2019. ومنها، تخفيض مِنَح التعليم في القطاع العامّ بنسبة 15% (م. 94)، ووقف العمل بتوزيع أنصبة الأرباح والرواتب الإضافية (م. 86)، ومَنع تجاوز مجموع المعاش التقاعدي وأيّ مبلغ شهري، مهما كانت تسميته، مدفوع من المال العام عشرين ضعف الحدّ الأدنى للأجور (م. 84)، وفرض اقتطاع شهري على رواتب ومعاشات تقاعد العسكريين لزوم الطبابة والاستشفاء والمساعدات الاجتماعية (م. 82)، ووضع حدّ أقصى لتعويضات وملحقات الرواتب التي يستفيد منها العاملون في الإدارات العامّة والمؤسّسات العامّة والمجالس والصناديق والهيئات والقطاعات والمرافق العامّة بما نسبته 75% من مجموع الرواتب الأساسية (م. 81) (وهو ما تكرّر في 2020)، والتأكيد مجدّداً على وقف التوظيف والتعاقد في الإدارات والمؤسّسات العامّة (م.80)، وتجميد الإحالة على التقاعد لمدّة ثلاث سنوات (م. 78)، كما تمّ تحديد سقف المبالغ المدفوعة للقضاة لقاء خدماتهم في الإدارات العامّة بثلاثة أضعاف الحدّ الأدنى للأجور كحدّ أقصى (م. 72). وتبقى هذه الموادّ، رغم أهمّيّة معظمها، عاجزة عن تحقيق إصلاح ذي شأن في أرقام الموازنة. وفي موازنة 2020، أُلغِيَتْ مؤسّسة ضمان الاستثمارات في مسعى لتخفيض الإنفاق أيضاً (م. 29).

إلى ذلك، عمدت موازنة 2020 إلى تخفيض العجز بشكل مصطنَع وشبه احتيالي من خلال نقل جزء من كلفة خدمة الدين العامّ من الخزينة إلى حسابات مصرف لبنان لإخفاء هذه الكلفة.

زيادة الإيرادات

أمّا على صعيد الإيرادات، فقد تضمَّنت موازنتا 2019 و2020 موادّ عدّة بهدف زيادتها، وإن بقي مفعول هذه الإجراءات هنا أيضاً محدوداً وخالياً من أيّ تطوير حقيقي على صعيد السياسة الجبائية وقدرتها على تمكين

الدولة من مواجهة الأعباء العامّة المتراكمة ضمن خطّة اقتصادية ومالية واضحة. ويُظهِر التدقيق في تفاصيل هاتَيْن الموازنتَيْن أنّ الإجراءات المتَّخذة هي بمثابة إجراءات ترقيعية (بعضها فولكلوري مثل زيادة نسبة الضريبة على جوائز اليانصيب) لا تُحدِث تغييراً حقيقياً على واقع الموازنة، وأنّ المشرّع عمد أحياناً إلى تسهيل التهرُّب الضريبي وضرب العدالة الضريبية بحجّة العمل لزيادة إيرادات الدولة. فضلاً عن أنّه لم يجد حرجاً في تشريع بعض القطاعات الاحتكارية وغير القانونية، وهذا ما سنحاول إبرازه من خلال العناوين الآتية:

i. استحداث ضرائب أو رسوم وزيادة نسبتها

في هذا المجال، استحدثت موازنة 2019 بعض الضرائب والرسوم الجديدة، منها رسم عن كلّ إجازة لإعلان طُرُقي ورسم عن كلّ معاملة نقل كفيل للعمّال الأجانب، ورسم لقاء مَنْح تصريح سنوي لدخول حرم المرافئ البحرية لكلّ عميل جمركي (م. 19). كما تمّت زيادة شطر إضافي على ضريبتَيْ الباب الأوّل والثاني بفرض نسبة 25% على قسم الواردات الصافية الخاضعة للضريبة الذي يزيد عن 225 مليون ليرة، وزيادة الضريبة على شركات الأموال من 15% إلى 17% (م.23 و24). وتمّت زيادة رسوم إجازات العمل للأجانب (م. 44)، إضافةً إلى فرض رسم سنوي للحصول على «رخصة تدخين» للمؤسّسات السياحية (م. 58). كما تمّ فرض رسم نوعي مقطوع لمدّة ثلاث سنوات قدره 3% على المستوردات الخاضعة للضريبة على القيمة المضافة (م. 59). ومصرفياً، تقرّر إخضاع فوائد وعائدات وإيرادات الحسابات الدائنة كافّة المفتوحة لدى المصارف، بما فيها حسابات التوفير وفوائِد وإيرادات سندات الخزينة بالعملة اللبنانية، لضريبة 10% بدل 7% لمدّة ثلاث سنوات، علماً أنّ هذه المادّة كانت تستوجب تحديد دقائق تطبيقها بقرار من وزير المالية وهو الأمر الذي لم يحصلْ (م. 31).

لم تدخل موازنة 2020 المقتضبة التي صِيغَ مشروعُها على عجل تحت وطأة الانتفاضة في هذه التشعّبات، إنّما ركّزت على ضريبة أعلنَها الحريري في ورقته الإصلاحية، قوامها فرض ضريبة على المصارف والمؤسّسات المالية ومؤسّسات الوساطة المالية قدرها 2% من رقم أعمال العام 2019، علاوةً على الضريبة على الأرباح (م. 20)، وقد اعتُبر هذا البند تجاوباً مع مطالبة الشارع تحميل المصارف أعباء ضريبية إضافية بدل تحميلها لعموم المواطنين. إلّا أنّ هذه المادّة تركت لوزير المال تحديد العناصر التي تدخل في احتساب حجم الأعمال، ما ترك لهذا الأخير هامشاً واسعاً لتحديد الأعمال وبالتالي تحديد القِيَم التي ستُجبى من هذه الضريبة. وإذ لم نصل إلى قرار وزير الماليّة حول هذه المادّة، ما يشي بعدم صدوره أصلاً، تزيد الشكوك حول تطبيق هذه المادّة على ضوء مسودّة مشروع موازنة 2021 الذي أعدّه وزير الماليّة السابق غازي وزني إذ لم تُذكَر الإيرادات الناجمة عن هذه المادّة لسنة 2020 مطلقاً ضمن خانة الإيرادات. يضاف إلى ذلك فرض ضريبة بنسبة 20% على جوائز اليانصيب الوطني (م. 15).

وإذ أضاء واضعو الموازنة على رسوم استعراضية للإيحاء بوجود إرادة في زيادة الإيرادات كالضريبة على جوائز اليانصيب أو رسوم اللوحات المميَّزة، يُظهِر التدقيق في تفاصيلها اتّجاهاً إلى التفريط بموارد هامّة. من الأمثلة على ذلك، السماح للشركات التي تمارس الأنشطة البترولية بالتصريح وتسديد الضرائب بالليرة اللبنانية على أساس «الحدّ الأقصى لسعر الصرف الصادر عن مصرف لبنان»، بعد أن كان ذلك حصراً بالعملة الأجنبية وكذلك بشأن الغرامات المترتِّبة عليها (م. 54 و55 من قانون موازنة 2019). وقد بلغ التفريط بإيرادات الدولة مبلغاً أكبر في موازنة 2020 حين وضعت مبدأ استيفاء جميع الضرائب والرسوم والأجور من قِبل الدولة

بالليرة اللبنانية، وإذا اقتضى الأمر معادلة الليرة اللبنانية بالعملة الأجنبية يكون ذلك وفقاً للتسعيرة الرسمية التي يفرضها المصرف المركزي من دون إدخال أيّ تمييز أو استثناءات على تطبيق هذا المبدأ.

إلى ذلك، أُلغِيَتْ بموجب موازنة 2019 الإعفاءات من الرسوم الجمركية المنوحة قبل صدور هذا القانون. ويشمل الإلغاء الإعفاءات من الحدّ الأدنى ومن رسم الاستهلاك الداخلي مع الإبقاء على بعض الاستثناءات (م. 25). كما أُلغِيَت الإعفاءات المنوحة لبعض الأشخاص والجهات على رسوم تسجيل وسَيْر جميع المركبات والآليّات مع الإبقاء على بعض الاستثناءات (م. 26)، وفُرِضَت رسوم سنوية مقطوعة على أرقام اللوحات المميَّزة (م. 27).

ii. التهرّب الضريبي

في مسعى لإظهار النيّة بزيادة تحصيل الإيرادات، برزت موادّ عدّة تُعنى بمكافحة التهرّب الضريبي. وقد تمثّل ذلك في توجُّهَيْن: الأوّل، إشراك البلديّات في تعزيز معلومات الماليّة بشأن المكلَّفين ضمن نطاقها والثاني، ضمّ قطاعات لم تكن تدفع ضرائبها سابقاً.

وعليه، ألزم قانون موازنة 2019 البلديّات تسليم وزارة الماليّة كشفاً بالإشغالات المسجَّلة والتي ستُسجَّل ضمن نطاقها وكشفاً للشركات والمؤسّسات التجارية والصناعية والمهنية القائمة ضمن نطاقها، كما إبلاغ وزارة الماليّة بالمؤسّسات والمهن التي ليس لديها رقم ضريبي (م. 50 و51) وذلك لمكافحة التهرّب الضريبي.
وقد برزت في موازنة العام 2019 أيضاً مساعي لتوسيع مروحة الجباية الضريبية لتشمل قطاعات غير قانونية، من أبرزها أصحاب المولّدات الكهربائية الذين يبيعون الطاقة إلى الجمهور حيث فُرِض رسم مقطوع عليهم يصل إلى 15 ألف ليرة لبنانية سنوياً على أساس الـ KVA (م. 70). فهذا القطاع الموجود بدون نصوص تنظِّم عمله، والمعتدي على الشبكة حيث يبلغ الهدر التقني مستويات قياسية، الذي حصد أرباحاً طائلة على مدار السنوات، يُفرَض عليه هذا الرسم البسيط بدون إعادة النظر في تنظيمه وهيكليّته، وبدون أيّ سياسة عامّة لحلّ أزمة الكهرباء ككلّ أو حتّى ضمان تحصيل ضريبة على الدخل منه.

وبدل منع استكمال نهش ما تبقّى من جبال لبنان بفعل استثمار مرامل ومقالع وكسّارات بصورة غير قانونية قلّما تحترم الشروط البيئية، جاء قانون موازنة 2019 بما هو أشبه بتسوية مع أصحاب هذه المنشآت فحمّل «كلّ شخص استثمر عقاراً كمقلع أو مرملة أو كسّارة، تكاليف المسح الميداني والجوّي... «(م.61). واللافت أكثر هو المرسوم الصادر عن مجلس الوزراء لتحديد دقائق تطبيق هذه المادّة، إذ اعتبر في المادّة الخامسة منه أنّه «يُعتبَر مستثمراً كلّ مَن قام بشكل قانوني أو غير قانوني باستثمار مقلع أو كسّارة أو محفار في عقار يملكه هو أو غيره». ثمّ أُضيف على المرسوم التالي «إنّ استيفاء الضريبة أو الرسم من المستثمر غير المرخَّص له وفقاً للأصول، أو المخالف لشروط الترخيص، لا يُعتبَر بمثابة ترخيص أو تسوية وضع، وهو لا يُنشيء أيّ حقّ مكتسب للمستثمر. وعلى وزارة البيئة تحصيل كلفة التدهور البيئي وكلفة التأهيل وفرض جزاء العمل بدون ترخيص، أو مخالفة شروط الترخيص، وذلك وفقاً للأصول المحدَّدة في القوانين البيئية وسائر النصوص المرعيّة الإجراء».
من هنا نستشف أنّ الهمّ الأوّل والرئيسي كان تحصيل إيرادات بدون الالتفات إلى المخاطر التي تَسفر عن هذه الأعمال، حيث أُعطيَت الأولويّة إلى استيفاء الرسوم من دون أيّ تدابير لوضع حدّ لهذه الكارثة البيئية.

iii. فتح باب التسوية

وفي إطار التشجيع على دفع الضرائب لزيادة الإيرادات، أُقرَّت تسوية تقضي بدفع نسبة 50% من الضرائب المعترَض عليها والعالقة أمام لجان الاعتراض، وذلك في موازنتَيْ 2019 (م. 41) و2020 (م. 28). إلّا أنّه يُخشى أن يكون مُؤدّى هذه التسوية تشجيع التهرّب الضريبي لكونها تحسم نصف قيمة الضرائب المقدَّرة من قِبل مديريّة الماليّة العامّة وتكافئ المكلَّف الذي يُرجَّح أنّه خالف واجباته الضريبية أو تخلّف عن تسديد الضريبة المتوجِّبة عليه من خلال حسم 50% منها. وهذا ما كان أقرّه المجلس الدستوري عند النظر في موازنة 2018 بعدما انتهى إلى إبطال مادّة مماثلة وردت في تلك الموازنة.

خطاب زيادة الشفافيّة والرقابة على الإنفاق

في مسعى لتعزيز الشفافيّة المالية والرقابة وَنِيَّة مراقبة تنفيذ الموازنة، فرضت موازنة 2019 بعض الإجراءات التي يُزعم أنّها تفيد هذا الاتّجاه. إلّا أنّ المعيار الرئيسي للرقابة والشفافيّة، وهو قطع الحساب، بقي غائباً إذ مُنِحَتْ الحكومة في موازاة إقرار هذه الموازنة مهلة ستّة أشهر إضافية لتحضيره كما سبق بيانه، ولم تفعلْ.

ومن أهمّ التدابير المبرَّرة بتعزيز الشفافيّة والرقابة:

- تمّ إلغاء جميع الموازنات المُلحَقة ودمجُها بالموازنة العامّة وإيداع أموال الموازنات الملحَقة في حساب الخزينة لدى مصرف لبنان بدءاً من العام 2021 (م. 76 و77). وهو ما تضمّنه مقترَح وزير الماليّة في هذا الخصوص، حيث لم تكنْ الموازنات الملحَقة تخضع للرقابة ذاتها التي كانت تخضع لها الموازنة ككلّ.

وفي حين سهّلت موازنة 2019 كيفيّة قبول الهبات النقدية والعينية المقدَّمة للدولة التي تقلّ قيمتها عن 250 مليون ليرة لبنانية، حيث باتت تُقبَل بمرسوم جوّال يصدر بناءً على اقتراح الوزير المختصّ ووزير الماليّة، بخلاف الهبات الأخرى التي تُقبَل بمرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء، فإنّها، في المقابل، نصّت على قيد كلّ هذه الهبات النقدية في قسم الواردات من الموازنة مع فتح اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات إذا كانت لهذه الهبات وجهة إنفاق معيَّنة (م.85). ويُعَدّ هذا الإجراء جيّداً لضبط كيفيّة إنفاق الهبات التي جرتْ العادة على مدى سنوات بعدم إدراجها في الموازنة. وقد تمّ تأكيد ذلك في موازنة 2020.

- لم تحصر الموازنة العامّة تدخُّلَها بشأن الهبات الممنوحة للدولة، إذ فرضتْ أن يتمّ قبول جميع الهبات للبلديّات والمؤسّسات العامّة والصناديق من قِبل مجلس الوزراء. وفي حين قد يُسهِم هذا الأمر في مركزة المعلومات حول الهبات ووضع سياسات عامّة في هذا الشأن، إنّه يؤدّي أيضاً إلى تعزيز السلطة المركزية ومعها سلطة القوى المشاركة في الحكم في مواجهة السلطات المحلّية (البلديّات) والمؤسّسات العامّة، بما قد يفاقم مخاوف تعزيز نظام المحاصصة، أي ما يناقض مبدأ الشفافيّة.

- هذا، فضلاً عن تأكيد إدراج الهبات والقروض ضمن الموازنات المختلفة وإخضاعها لرقابة ديوان المحاسبة (م. 7).

- في موازنة 2020، تقرّر إلزام الشركات المشغِّلة لقطاع الخليوي وإدارة مرفأ بيروت بتحويل الإيرادات بصورة دورية إلى حساب الخزينة في كلّ يوم إثنين وخميس (م. 36 و37). تفيد هذه المادّة بزيادة

الرقابة على شركات الخليوي وإدارة المرفأ والتأكّد من صحّة ما يُرسَل إلى الخزينة من عائدات. فكانت تسري الكثير من الأخبار والمعلومات عن أنّ الكثير من هذه العائدات كان يُستَهلَك في صفقات وخدمات يشوبها الكثير من الزبونية وتناقض المصالح. ورغم وضوح هذه المادّة أصدر وزيرا الماليّة والاتّصالات قراراً في شأن آليّة تحويل عائدات شركتَيْ الخليوي إلى خزينة الدولة بصورة تناقض تماماً موازنة 2020 حيث يسمح لهما بحسم المصاريف التشغيلية منها. وقد نجح أحد مساهمي هاتَيْن الشركتَيْن في انتزاع قرار من مجلس شورى الدولة في 2021/6/1 بوقف تنفيذ آليّة الدفع هذه بِفِعل تعارضها مع موازنة 2020.

- كما كان بارزاً منعُ أيّ نوع من أنواع الهبات أو المساهمات أو التمويل التي يمكن القيام بها من قِبل كلّ أشخاص القانون العامّ أو عبر استعمال أموال عمومية، وحصرُ الإنفاق بالرواتب والأجور ومتمّماتها والإدارة والتشغيل والتطوير الضروري والصيانة اللازمة بموجب موازنة 2020. إضافةً إلى ذلك، فُرض على جميع أشخاص القانون العامّ والبلديّات والمصالح المستقلّة تقديم نُسخٍ عن موازناتها السنوية إلى مجلس الوزراء ووزارة الماليّة أو وزير الوصاية (م. 32). إلّا أنّ تعديلاً قد ورد على هذه المادّة، بموجب القانون رقم 2020/161، عاد وأجاز استثنائياً للبلديّات أن تنفق هبات مقدَّمة من جهات غير رسمية للأمور المتعلّقة بمحاربة فيروس كورونا حصراً. كما أُجيزَ استثنائياً للمؤسّسات العامّة وكلّ أشخاص القانون العامّ والبلديّات واتّحادات البلديّات التي تتمتّع بفائض مالي تقديم هبات نقدية غير مشروطة على أن تكون إلى الحكومة حصراً، وحصراً لمواجهة تداعيات الفيروس.

في الخلاصة، أمكن القول إنّ أحكام هاتَيْن الموازنتَيْن بقيت ذات طابع ترقيعي مجتزأ من دون أيّ مسعى لمعالجة أساس وهيكل السياسات المالية والنقدية العامّة للدولة وكيفيّة إدارة الدين العامّ.

3. معالجة ذيول الانهيار

جاءت موازنة 2020 تبعاً لبدء انهيار العملة الوطنية وتوقّف المصارف عن تسديد قيمة الودائع بالعملة الأجنبية وسط مخاطر إفلاس هذا القطاع برمّته. وكان مصرف لبنان قد فرض أسعار صرف مختلفة في ظاهرة غريبة أدخلت للمرّة الأولى في لبنان تفاوتاً كبيراً بين سعر الصرف الحقيقي وأدنى سعر صرف معلَن من مصرف لبنان. وقد بلغ هذا التفاوت أقصاه مع ارتفاع قيمة الدولار إلى ما يزيد عن 20000 ليرة لبنانية في شهر آب 2021 لتعود وتنخفض قليلاً لاحقاً.

من أهمّ الأحكام الواردة في موازنة 2020 والمرتبطة بالانهيار:

اعتماد سعر الصرف الرسمي لاحتساب الرسوم والضرائب

اعتمدت موازنة 2020 مبدأ استيفاء جميع الضرائب والرسوم والأجور من قِبل الدولة بالليرة اللبنانية، وإذا اقتضى الأمر معادلة الليرة اللبنانية بالعملة الأجنبية يكون ذلك وفقاً «للتسعيرة الرسمية التي يفرضها المصرف المركزي»(م. 35). سهّل هذا الإجراء الكثير على المكلَّفين من الطبقات الأقل يسراً، إلّا أنّه حرم الدولة من جزء هامّ من إيراداتها مع التدهور الكبير في قيمة العملة المحلّية الذي حصل بعد إقرار الموازنة. هذا فضلاً عن أنّ اعتماد سعر الصرف هذا أدّى عملياً إلى الإخلال بالعدالة الضريبية بشكل سافر إذ احتُسبت المداخيل بالدولار بغية احتساب الضريبة بقيمة أدنى بكثير من قيمتها الحقيقية. وهذا الأمر إنّما يشكّل مؤشّراً إلى نشوء الضريبة

التراجعية أي الضريبة التي تقلّ نسبتها كلّما ارتفعت المداخيل، أقلّه بالنسبة إلى الذين يتحصّلون على مداخيل بالعملة الأجنبية، وذلك على أنقاض الضريبة التصاعدية.

تمديد المهل لتسديد الضرائب والرسوم والغرامات

تمّ تمديد 21 مهلة لتسديد ضرائب ورسوم وغرامات كانت قد مُنحت في موازنة 2019 لمدّة ستّة أشهر (م. 22). ويأتي ذلك على اعتبار أنّ الأزمة قد تفاقمت ولم يعد بإمكان الكثيرين تسديد ما عليهم من متوجّبات للخزينة.

رفع قيمة الضمانة على الودائع

في ظلّ المخاوف المتزايدة من إفلاس المصارف وفقدان الودائع، رُفِعَتْ قيمة الضمان على الودائع من 5 ملايين ليرة إلى 75 مليون ليرة، على أن يُدفع 30% من الضمانة فور صدور قرار توقُّف المصارف عن الدفع أو وضع اليد على المصرف. إلّا أنّ ذلك لا يُعَدّ سوى إبرة مخدّر للمودعين، لا بل عمليّة قصّ شعر hair cut مقنَّعة لهم،

وهنا نذكّر بملاحظات «المفكّرة» حول هذه المادّة:

- إنّ تحديد الضمانة على الودائع بما فيها الودائع بالعملة الأجنبية بالليرة اللبنانية التي ما لبثت تفقد قيمتها، ومن دون اعتماد أيّ مؤشّر آخر كسعر الصرف المعمول به عند استحقاقها يبقى أمراً نظرياً، بخاصّة أنّ هذه الضمانة لا تُستحَقّ إلّا في حال إعلان توقّف المصرف عن الدفع.

- إنّ فرض تسديد 30% فقط من قيمتها، مع السماح بتأجيل الباقي، يعني أنّ القيمة الفعليّة للضمانة هي 30% من الضمانة المعلَنة وهو المبلغ الذي يُدفَع فوراً. أما الـ70% المتبقية ففعاليّتها في تشكيل ضمانة فعلية مهدّدة بفعل استمرار تراجع قيمة العملة الوطنية. أمّا ما تبقّى فقد لا يُسدَّد إلّا بموجب سندات خزينة يُترك للمجلس المركزي لمصرف لبنان مهمّة تحديد استحقاقها من دون إلزامه بأجل أقصى. فمدّة السنة هي الأجل الأقصى لدفع الأقساط في حال اعتماد طريقة التقسيط أو إصدار سندات الخزينة، وليست المدّة لحلول أجل استحقاق هذه السندات. ومن شأن هذا الأمر أن يقضم جزءاً هامّاً من الضمانة سواء بفعل تأخير الدفع أو بفعل مضاعفة مخاطر فقدان قيمة الليرة تبعاً لهذا التأخير.

- إنّ ما تقدّم هو بمثابة «هيركات» بنسبة 70% على جميع الودائع بدون تمييز بينها. فتأخير دفع الـ 70% المتبقّية من الضمانة بدون ضوابط وفوائد وفي ظلّ الانهيار المستمرّ لسعر الصرف هو فعليّاً تجميد لهذه الأموال التي ستفقد قيمتها سريعاً.

تخفيف أعباء العمّال المصروفين وتسوية أوضاع العمّال الأجانب

أخيراً، تمّ إعفاء تعويضات الصرف من الخدمة من ضريبة الرواتب والأجور من الأوّل من تمّوز 2019 وحتّى إقرار القانون، وذلك في مسعى للتخفيف من أعباء الأُجَراء المصروفين نتيجة الأزمة (م. 27).

هذا فضلاً عن فتح الباب أمام إجراء تسويات لأوضاع العمّال الأجانب الذين أصبحوا بمثابة المخالفين لشروط العمل والإقامة في لبنان وذلك عبر إعفاءات من الغرامات أو تسهيل عمليّة نقل الكفيل أو إيجاد كفيل جديد أو تسهيل عمليّة ترحيلهم (م. 21). وقد جاءت التسوية لتحلّ إشكالات العمّال الأجانب العاملين لدى أصحاب عمل باتوا عاجزين عن تسديد رواتبهم بالدولار الأميركي، ولكن أيضاً لتُسهِمَ في إبقاء مَن يرغب من العمّال الأجانب في ظل صعوبة استقدام عمّال أجانب جدد.

إلى ذلك، سُجِّل عدد من القوانين المرتبطة بقانونَيْ الموازنة العامّة لهاتَيْن السنتَيْن، هي:

4. الإنفاق وفق القاعدة الإثنَيْ عشرية حتّى 2019/5/31

صُدِّق في جلسة 6 و2019/3/7[8] اقتراح القانون المقدَّم من النائب ياسين جابر للإنفاق وفق القاعدة الإثنَيْ عشرية. وكان يهدف إلى الإجازة للحكومة اعتماد الإنفاق وفق القاعدة الإثنَيْ عشرية لغاية صدور قانون موازنة عام 2019. إلّا أنّ النقاش النيابي أفضى إلى وضع ضابط زمني قوامه تقصير مهلة هذه الإجازة حتّى آخر شهر أيّار. يشكّل هذا القانون مخالفة جسيمة للدستور، تحديداً المادّة 86 منه، واستعادة لذكرى سيّئة عن غياب الموازنة العامّة لما يزيد عن 12 سنة.

5. تمديد مهلة الإجازة للحكومة باعتماد القاعدة الإثنَيْ عشرية حتّى 2019/6/30

في الاتّجاه عينه صُدِّق في 2019/6/26[9] مشروع قانون لتمديد مهلة الإجازة للحكومة باعتماد القاعدة الإثنَيْ عشرية حتّى 2019/6/30. وكان قد أُحيل إلى المجلس النيابي في 2019/5/28. وقضى القانون إذاً بتمديد جديد لمهلة اعتماد هذه القاعدة شهراً إضافياً (حتّى آخر حزيران)، بسبب تأخُّر صدور موازنة العام 2019.

6. نقل اعتمادات مؤسّسة الإسكان لصالح مؤسّسات الرعاية الاجتماعية

جرى التصديق في جلسة 2019/9/24[10] على اقتراح قانون هُرِّب من خارج جدول أعمال الجلسة، قدّمه النائب ياسين جابر من خارج المُهَل وقد تمثّل في نقل اعتمادات مؤسّسة الإسكان لصالح مؤسّسات الرعاية الاجتماعية. والخطير أنّ القانون أُقِرّ على الأرجح بدون معرفة العديد من النوّاب علامَ كانوا يصوّتون، وقد أدّى إلى زيادة الضغط على مؤسّسة الإسكان في ظلّ أزمة سكنية قديمة-مستجدّة (مع توقُّف القروض السكنية الذي شكّل أحد أولى مؤشّرات الأزمة[11] ووضع قانون الإيجارات الجديد[12]). فللتذكير، أدّت سياسة المصرف المركزي المالية وإصداره التعميم 2018/503، الذي ضبط استخدام المصارف لاحتياطها الإلزامي لأسباب مرتبطة بسعر

8. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقية للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثني عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

9. المفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني اليوم؟»، موقع المفكّرة القانونية، 26 حزيران 2019.

10. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «سدّ بريصا الثقوب بعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)»، موقع المفكّرة القانونية، 26 أيلول 2019.

11. ميريم مهنّا، «اعتماد لدعم القروض السكنية في لبنان، 2018: قروض سكنية على هامش حقوق السكن»، موقع المفكّرة القانونية، 29 أيّار 2019.

12. ميريم مهنّا، حلا نجّار، «كيف طبّق القضاء قانون الإيجارات التعديلي رقم 2017/2؟ هكذا اختلّ التوازن بين حقّ الملكية والحقّ في السكن»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تمّوز 2019.

صرف الليرة، إلى إيقاف القروض السكنية. وفي سياق محاولة امتصاص آثار البلبلة التي أحدثها، صُدِّق قانون بإجماع سياسي يقضي بفتح اعتماد إضافي في موازنة 2018 قدره مائة مليار ليرة لبنانية في باب وزارة الشؤون الاجتماعية - المؤسّسة العامّة للإسكان، بهدف تمكينها من دعم فوائد القروض الممنوحة من قِبلها. فَنَقْل الاعتمادات من مؤسّسة الإسكان إمعانٌ من المجلس النيابي في السياسة التدميرية للحقّ في السكن، خصوصاً أنّ المبالغ المرصودة أصلاً للمؤسّسة، وهي مائة مليار ليرة، لا تغطّي حاجات السوق المقدَّرة بـ 3000 مليار ليرة بحسب أرقام وزارة الماليّة (وذلك قبل انهيار سعر الصرف). وهو متعلّق بنقل ما يقارب 30 إلى 35% من قيمة الاعتمادات المرصودة للمؤسّسة العامّة للإسكان في موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية لصالح مؤسّسات الرعاية (خصوصاً الجمعيّات التي تُعنى بشؤون ذوي الاحتياجات الخاصّة بحسب النائب حسن فضل الله) وهو ما وضع، حسب النائب حسن فضل الله، خلال النقاش النيابي حول الاقتراح «الفقراء بمواجهة بعضهم البعض، والأخذ من جيوب البعض منهم لإعطاء بعضهم الآخر».

ومن اللافت أنّ النائب ياسين جابر، صاحب الاقتراح، دافع عنه معتبراً «أنّ آلاف الشقق فارغة والإيجار لا يكلّف 2% من سعر الشقة»، في ما يُفهَم منه أنّه دعوة إلى استئجار الشقق عوض شرائها لتأمين الحقّ في السكن. وفي هذا الموقف تغييب تامّ لتوجّه الدولة الأحادي منذ الستينيّات[13] وحتّى اليوم نحو تشجيع تملّك الشقق، خصوصاً منذ ما بعد الحرب، خدمة لمصالح رأس المال. بالإضافة إلى تجاهُل تامّ لحقيقة سوق الإيجارات في ظلّ سياسة تحرير الإيجارات وانكفاء الدولة عن دورها الرقابي وغياب أيّ مؤشّر لضبط بدلات الإيجار التي باتت تأكل نسبة كبيرة جدّاً من مداخيل الأسر.

الأخطر من ذلك، أنّ نَقْلَ الاعتماد يهدف إلى تمويل جمعيّات الإحسان (التي تخضع بمعظمها للمحاصصة السياسية والطائفية) كبديل عن تمكين عدد من اللبنانيين من التمتّع بحقوق مُكتسَبة، منها حقّ الوصول إلى سكن مُيسَّر.

7. إعطاء سلفة خزينة لكهرباء لبنان

صُدِّق في جلستَيْ 6 و2019/3/7[14] اقتراح قانون معجَّل مكرَّر تقدّم به النائب ياسين جابر في 2019/1/29 يسمح بإعطاء كهرباء لبنان سلفة خزينة طويلة الأجل بقيمة 794 مليار ليرة. هذه السلفة تهدف إلى تأمين أموال لشراء الفيول وتشكّل استمراراً في النهج الذي اعتمدته الدولة في عدم حلّ مشكلة الكهرباء والاستمرار في مسار الاستدانة بدل السعي إلى تطبيق خطّة جدّية مستدامة، مع العلم أنّ السُّلَف لا تُرَدّ وهي عبارة عن فتح اعتمادات إضافية.

8. الإجازة للحكومة باقتراض ما يعادل 19 مليار دولار أميركي بالعملات الأجنبية

صُدِّق في جلسة 2019/3/6[15] اقتراح القانون المعجَّل المكرَّر الرامي إلى الإجازة للحكومة باقتراض ما يعادل 19 مليار دولار أميركي بالعملات الأجنبية الذي قدّمه النائب ياسين جابر في 2019/1/28. ومن اللافت أنّ هذا

13. ميريم مهنّا، «أي سياسات إسكانية في لبنان؟»، مجلّة المفكّرة القانونية، العدد 60، حزيران 2019.

14. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الإستثنائية: (+) اتفاقية للحد من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثني عشرية، الإقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

15. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الإستثنائية: (+) اتفاقية للحد من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثني عشرية، الإقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

الاقتراح تمثّل بمبادرة نيابية، تحديداً من النائب ياسين جابر، وذلك تحسّباً لإيفاء الدولة بالتزاماتها في وقت كان لبنان يعاني فيه من فراغ حكومي. وقد تدخّل في النقاش على الاقتراح ثلاثة عشر نائباً فضلاً عن رئيس الحكومة سعد الحريري ووزير الماليّة آنذاك علي حسن خليل (وهما نائبان أيضاً).

ويُلحَظ أنّ هذا النقاش كان يجري في حين قارب الدين العامّ 100 مليار دولار أميركي وسط أزمة اقتصادية ومالية خانقة وفي ظلّ تأخّر الحكومة عن تقديم مشروع الموازنة العامّة لسنة 2019 كما أنّه يتعلّق بمبلغ يفوق قيمة الموازنة السنوية بدون تحديد وجهة الإنفاق. وكان قد سبق لمجلس النوّاب أن ناقش في عدد من المناسبات[16] إمكانيّة الاقتراض بالعملات الأجنبية أو تحويل جزء من الدين من الليرة اللبنانية إلى هذه العملات، وإن لم يتطرّق النقاش في هذه الجلسة إلى هذه المسألة.

المناقشات النيابية: كان لافتاً جدّاً النقاش البرلماني حول القانون وما قدّمه من مؤشّرات إلى «الخفّة» التي تعاملت بها السلطة بكافّة أطيافها مع الأزمة ومؤشّرات الانهيار التي بانت قريبة (باستثناء ندرة من النوّاب). ولأهمّيّته ننقل أبرز ما دار من نقاش برلماني. بدأ النقاش من خلال سؤال وجّهه النائب إدي أبي اللمع إلى الحكومة عن سبب الاقتراض من شباط حتّى اليوم (آذار 2019). هذا الكلام دفع وزير الماليّة إلى الردّ فوراً معتبرًا أنّ: «هذا الاقتراح يأتي من ضمن الموازنة العامّة بسبب تأخّر الموازنة، حضّرنا هذا الاقتراح وطلبنا من الزميل ياسين جابر أن يوقّع عليه نظراً إلى حاجة الحكومة في هذا الصدد. هناك خلط بين الإجازة للحكومة إصدار سندات وبين تكليف الحكومة. وكنّا مضطرين للبدء بإصدار السندات بالعملة الأجنبية، والاستحقاق الكبير هو في منتصف نيسان».

وهنا جاءت مداخلة رئيس لجنة المال والموازنة النائب إبراهيم كنعان الذي قال: «اليوم هناك حكومة، وليتها تحترم الإنفاق على قدر الموازنة. هناك مشاريع لم تمرّ في لجنة المال. ولنسمع هذه الشروحات ونكوّن قناعة». وقد تمنّى ألّا تأتي هذه القوانين بصفة المعجَّل المكرَّر، فالمفروض أن تدرسها اللجنة المختصّة. وكان لافتاً موقف النائب ياسين جابر صاحب الاقتراح، الذي قال: «الظروف التي أتى فيها الاقتراح لم تعد مناسبة، وأنا أسحبه ولتأتِ الحكومة بمشروع». وهنا تدخّل الرئيس سعد الحريري: «قُدِّم الاقتراح بغياب حكومة وعلينا أن نسدّد الأموال، نحن نفضّل أن يأتي المشروع من الحكومة. وعلينا تسديد المبالغ بأسرع وقت ممكن. وهذا أمر يحتاج إلى عمل. إمّا نسدّد أو نفلس». في سياق مشابه، رأى النائب ميشال معوّض أنّ «علينا أن نواجه الاستحقاقات قصيرة المدى وألّا نكمل من دون سياسة إصلاحية. وأنا مع إعادة الجدولة، وأقترح إعطاء إذن للاقتراض على قدر حاجتنا والباقي يكون ضمن الموازنة ويمرّ عبر لجنة المال».

وأعلن النائب أسامة سعد رفضه للاقتراح. بدوره اعترض النائب سامي الجميّل على اقتراح القانون معتبراً أنّ الأسباب الموجبة لهذا القانون تقول إنّ الحاجة التمويلية لعام 2019 للدولة اللبنانية هي 19 مليار دولار، 10 مليار دولار منها سوف تذهب إلى خدمة الدين وسداد الديون، ونريد أن نعرف أين ستُصرَف الأموال الأخرى أي 9 مليارات؟ وأضاف: «لا يجوز أبداً الاستدانة عبر اقتراح قانون من ورقتَيْن، من دون أن نعلم ما هي الأبواب التي سوف تُصرَف من خلالها هذه الأموال». هنا تدخّل وزير الماليّة مجدّداً للردّ على النائب الجميّل، فقال: «معاشك ومعاش النوّاب سامي: هنا عجز الدولة». وسأل النائب جهاد الصمد: «ما دور مجلس النوّاب، فقد أصبحنا شهود زور، يُراد أن نبصم على كلّ شيء».

16. وللتذكير بأبرز هذه المناسبات، تُحيل بشكل خاصّ إلى الجلسة المنعقدة في تاريخ 2 كانون الأوّل 2002 حيث رأى العديد من النوّاب أنّ من شأن تفاقم الدين بالعملات الأجنبية أن يهدّد السيادة الوطنية وأن يزيد من حظوظ إفلاس الدولة.

في المقابل دعا الرئيس نجيب ميقاتي إلى إقرار الاقتراح مستعيداً الخطاب التهويلي لرئيس الحكومة سعد الحريري بكون «هذه استحقاقات رسمية إذا لم تنفّذْها الدولة نكون وقعنا في المحظور بموضوع إفلاس الدولة». وشدّد على ضرورة «عقد جلسة طوارىء ماليّة من أجل دراسة الوضع المالي من كلّ جوانبه».

وطُرحت صفة العجلة على التصويت، فصُدِّقت. وطُرح الاقتراح على التصويت فصُدِّق، مع تسجيل اعتراض نوّاب الكتائب وجميل السيّد وفيصل كرامي وأسامة سعد.

9. فتح اعتماد إضافي من الموازنة العامّة لتسديد جزء من المصالحات المدقَّقة لصالح المستشفيات الخاصّة في مواجهة جائحة كورونا (2020/167)

وهذا ما سنتناوله في الفصل المتّصل بأزمة جائحة كورونا.

الفصل 4:

الأملاك العامّة والضرائب والجمارك

الدولة تتخلّى عن أملاكها ومواردها

يُبيِّن التمعّن في القوانين والاقتراحات المتعلّقة بالضرائب والإنفاق والأملاك العامّة، خصوصاً في موازنتَيْ 2019 و2020، انعدام أيّ رؤية اقتصادية أو حتّى أيّ معالم خطّة لدى مختلِف أحزاب السلطة لعبور الأزمة الاقتصادية. وعدا عن أنّ السلطات العامّة تخلّت وما زالت تتخلّى عن أملاكها العامّة وبدت عاجزة عن اتّخاذ أيّ مبادرة لأقلمة سياستها الضريبية مع الأزمة في اتّجاه ضمان مواردها، فإنّها وجدت نفسها عاجزة عن ضمان استمراريّة المرافق العامّة أو ضمان الدور الحمائي للدولة للفئات الأكثر فقراً وهشاشة.
وقد صدّق البرلمان في هذا المجال على أربعة قوانين يغلب عليها انكفاء الدولة عن تحصيل إيرادات على أيّ إرادة لتحصيل ضرائب تمكّنها من مواجهة الأعباء العامّة المتزايدة.

1. تفسير بعض أحكام المادّة 67 من قانون الرسوم القضائيّة

صدّق في 2020/5/28[17] على اقتراح القانون الرامي إلى تفسير بعض أحكام المادّة 67 من قانون الرسوم القضائية.

يفسّر هذا القانون عبارة «المبلغ المطلوب تحصيله» الواردة في الفقرة الأولى من المادّة 67 من قانون الرسوم العقارية الصادر في تاريخ 1950/10/10، بأنّها تعني، في ما يتعلّق بتنفيذ الأحكام الصادرة في الدعاوى العقارية، القيمة الرائجة للعقار المدّعى به في تاريخ تقديم الدعوى أمام المحكمة المختصّة.

وقد جاء هذا القانون ليحسم الالتباس حول معنى العبارة حيث كانت بعض دوائر التنفيذ تعتمد أحد إجرائَيْن لاحتساب الرسم النسبي على طلبات تنفيذ أحكام صادرة في دعوى عقارية: إمّا اعتماد قيمة العقار المحدَّدة لدى تقديم الدعوى أو تعيين خبير لتحديد قيمة العقار في تاريخ تقديم طلب التنفيذ بحيث يُعتمَد هذا التخمين أساساً لاحتساب الرسم النسبي. ومن شأن هذا التعديل عملياً أن يخفّض من إيرادات الدولة طالما أنّه يفترض أن يكون ثمن العقار عند تنفيذ الحكم أعلى من ثمنه المخمَّن عند تقديم الدعوى، وبخاصّة بعد انهيار قيمة العملة الوطنية.

2. قانون معالجة الإشغال غير القانوني للأملاك البحرية

صُدِّق في 2019/3/7[18] اقتراح قانون معجَّل مكرَّر مقدَّم من النوّاب محمّد الحجّار، نزيه نجم، جوزف إسحاق في 2018/11/15 يهدف إلى تعديل الفقرة 5 من المادّة 11 من القانون رقم 45 تاريخ 2017/8/21 (معالجة الإشغال غير القانوني للأملاك العامّة البحرية). حدّدت هذه الفقرة بنسختها الأساسية مهلة ثلاثة أشهر للمخالفين لتقديم ملفّات «معالجة المخالفات ومهلة أخرى لتسديد الرسوم والغرامات المتوجّبة عليهم» تحت طائلة إنهاء إشغالهم غير المشروع. هدف القانون إلى تمديد هذه الفترة، فمدّد مهلة إجراء تسوية حتّى 2019/10/30 بعد أن كانت قد انتهت في 2018/1/20.

17. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيار 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.

18. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقية للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثنَيْ عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

ملاحظات: أدّى هذا القانون إلى منح الجهات المخالفة والمعتدية على الملك العامّ منذ عقود مزيداً من التنازل والتسامح غير المبرَّرَيْن. وكانت «المفكّرة» قد نبّهت في عدد من المقالات المنشورة[19] إلى أنّ المهلة الممنوحة والمُمَدَّدة لمعالجة التعدّيات على الأملاك البحرية الحاصلة قبل 1994 كان يُفترَض أن تنتهي في آخر تشرين الأوّل 2019، ممّا يُوجِب على السلطات الرسمية وضع حدٍّ لأيّ تعدٍّ لم يُقدَّم ملف معالجة بشأنه، وذلك في موازاة دراسة الملفّات المقدَّمة تمهيداً لتحديد الموجبات المترتّبة عليها على أساس القانون رقم 2017/64. وإذ نشرت وزارة الأشغال العامّة والنقل أنّ عدد الذين تقدّموا فعليّاً بطلبات معالجة قبل ذلك التاريخ بلغوا 386 فيما لم يقم ما يقارب 700 معتدٍ بأيّ إجراء، طالبت «المفكّرة» النيابة العامّة التمييزية ووزارة الداخلية بالتحرّك لوضع اليد على الأملاك المعتدى عليها من قبل هؤلاء. هذا مع العلم أنّ التعدّيات الحاصلة ابتداء من 1994 لا تقبل أيّ معالجة وينبغي إخلاؤها فوراً، وفق القانون.

إلّا أنّ النيابة العامّة ووزارة الداخلية لم تتّخذا أيّ خطوة فعلية لتمكين الدولة من استرداد أملاكها أو على الأقلّ أيّ مساحاتٍ تُمكِّنها من مواجهة أزمة كورونا من خلال تأمين أماكن حجر. ولم تنقضِ فترة قصيرة حتّى توقّفت مجمل الإجراءات بعدما تذرّعت الجهات المعتدية على الأملاك العامّة (وأقرّت النيابة العامّة بذلك) بأنّها تستفيد بصورة رجعية من قانون تعليق المُهَل الصادر في شهر أيّار 2020 الذي اعتبر المهل على اختلافها معلّقة ابتداء من 2019/10/18 وحتّى 2020/10/31، وذلك بهدف حفظ الحقوق. وقد برّر هؤلاء مواقفهم بأنّ قانون تعليق المهل شاملٌ لا يخرج عنه إلّا بعض المهل المحدَّدة صراحةً وبصورة استثنائية فيه، وأنّ المهلة لتقديم ملفّات معالجة التعدّيات ليست من ضمن هذه الاستثناءات. وبمعزل عن مدى سدادة هذا الرأي، عاد المجلس النيابي ليمدّد العمل بقانون تعليق المهل في شهر آب حتّى آخر سنة 2020، من دون أن ينصّ صراحةً على استثناء مهلة معالجة التعدّيات، على نحو حال دون تدارك الخطأ الأصلي في هذا المجال. وقد انتهت هذه الذريعة اليوم بعدما عَدَل قانون تعليق المهل 2020/199 الذي أقرّه المجلس النيابي في 2020/12/21 عن استخدام مبدأ التعليق الشامل للمهل، وخصّص التعليق بمهل محدَّدة.

وتبعاً لذلك، وفي حين كان وضع حدٍّ لهذه التعدّيات مطلوباً بشدّة في إطار السعي إلى استرداد الأملاك المنهوبة لمواجهة انهيار الدولة، فإنّه بات بالتأكيد أكثر إلحاحاً منذ تراكم الأزمات، وما تفترضه التعبئة العامّة المُعلَنة من حشدٍ للطاقات والموارد الداخلية.

3. قانون تعديل رسم الطابع المالي على رُخَص استثمار المياه العمومية

صُدِّق في جلسة 2020/4/21[20] اقتراح القانون المعجَّل المكرَّر المقدَّم من النوّاب علي فيّاض، فادي سعد، إدي أبي اللمع وبلال عبد الله في 2019/12/17.

يعدِّل القانون رسم الطابع المالي على رُخَص استثمار المياه العمومية مفرِّقاً بين الحائزين عليها حيث يصنّفهم في خمس فئات ممتازة وأولى وثانية وثالثة ورابعة بحسب عدد الأُجَراء المسجَّلين في صندوق الضمان الاجتماعي ووفقاً للتصاريح الدورية المقدَّمة لمديريّة الضريبة على القيمة المضافة.

19. نزار صاغيّة، لارا مدّاح، ««استرداد الأملاك البحرية المنهوبة» يعود إلى الواجهة: لا مهل إضافية للاعتداء على الملك العامّ»، موقع المفكّرة القانونية، 11 كانون الثاني 2021.

20. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (5): آلدورادو القنّب وطريق البقاع السريع»، موقع المفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

بالإضافة إلى ما سبق تُحَدَّد قيمة هذا الطابع بحسب النشاط المتوخّى من الاستثمار بحيث يكون الأعلى في حال كان ناتج عن رخصة استثمار عمومية لأغراض تعبئة المياه وبيعها من الغير، لينخفض في حال كان لأغراض صناعية ويصل إلى حدّه الأدنى في حال كان عن رخصة تعبئة الماء وبيعها.

ملاحظات: بحسب الأسباب الموجِبة لهذا القانون فإنّ موازنة 2017 التي توازي بين أفراد ومؤسّسات غير متساوِين في حالتهم تؤدّي إلى اختلال التوازن في العدالة التي نصّت عليها مقدّمة الدستور والمادّة 7 منه، مع تشديد النوّاب على مبدأ العدالة الضريبية.

غير أنّ أهمّ الانتقادات لهذا القانون تتمثّل في أنّه مثال ساطع عن كيفيّة تعاطي السلطة مع الثروة المائية[21] كمجرّد «سلعة» مُدِرَّة للأموال بدون أيّ رؤية شاملة للثروة المائية وكيفيّة استثمارها بشكل مستدام يحفظ حقوق الأجيال القادمة.

كما أنّه يصنّف المؤسّسات التي تستثمر المياه العمومية بحسب عدد الأُجَراء المسجَّلين في صندوق الضمان في حين أن العديد من أصحاب العمل لا يسجّلون أجراءهم في صندوق الضمان الاجتماعي.

وقد برز اقتراح قانون لتعديله إلّا أنّه يمضي في مخالفة مقتضيات المصلحة العامّة. فقد تقدّم النوّاب علي فيّاض وأمين شرّي باقتراح قانون معجَّل مكرَّر في 2020/12/15 لتعديل القانون رقم 166 تاريخ 2017/5/8 الذي يعدّل المادّة 35 من القانون 66 تاريخ 2017/11/3،[22] وُضِع على جدول أعمال جلسة 2020/12/21[23] لكنّه لم يُدرَس.

ويعمد الاقتراح إلى جعل هذا الرسم بمعدّل 1% من قيمة البدل السنوي لرخصة إشغال الأملاك العمومية على ألّا تقلّ قيمة الرسم عن مليون وخمسمائة ألف ليرة لبنانية ولا تزيد عن 50 مليون ليرة ويخفِّض الاقتراح قيمة الرسم إلى النصف إذا كانت الرخصة تتناول مرور خطوط جرّ مياه الشرب والريّ أو خطوط تصريف المياه المُبتذَلة في الأملاك العمومية التي تمرّ فيها خطوط سكك الحديد (شرط ألّا يقل الرسم عن الحدّ الأدنى المذكور أعلاه).

كذلك يعمد الاقتراح إلى تخفيض رسوم رُخَص استثمار أو تعبئة المياه. فيلغي من جهة أولى التصنيف المستحدَث في نيسان بين خمس فئات من المؤسّسات. كما يلغي من جهة أخرى التصنيف الذي كان قد اعتمده قانون الموازنة لعام 2017 بين رُخَص استثمار مياه عمومية لأغراض صناعية، ورُخَص استثمار مياه عمومية لأغراض تعبئة المياه وبيعها، ورُخَص تعبئة المياه وبيعها (بدون استثمار المياه العمومية). ويستحدث الاقتراح تصنيفاً جديداً بين ثلاث رُخَص لاستثمار المياه العمومية يصبح الرسم مقطوعاً بشأنها. كما يخفّض الاقتراح رسم رخصة تعبئة المياه وبيعها (بدون استثمار) بالنسبة إلى قانون موازنة 2017.

---

21. ميريم مهنّا، لور أيّوب، «ملاحظات حول قانون المياه اللبناني الجديد»، موقع المفكّرة القانونية، 10 أيّار 2019.

22. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (5): آلدورادو القنّب وطريق البقاع السريع»، موقع المفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

23. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ملاحظات حول اقتراحات قوانين لمواجهة أزمات لبنان: من تسُّعف الدولة في ظلّ ندرة الموارد؟»، موقع المفكّرة القانونية، 21 كانون الأوّل 2020.

بالإضافة إلى ذلك يعطي مفعولاً رجعياً لجميع هذه النسب الجديدة بحيث تُطبَّق من تاريخ صدور قانون الموازنة عام 2017 (القانون 66)، إذ يتضمّن مادّة لتسوية أوضاع المتخلّفين عن دفع هذه الرسوم منذ 2017، بحيث ينصّ على أنّه «لا يتمّ فرض غرامات على الأشخاص الذين يقومون بتسديد الرسوم المتوجّبة عليهم عن سنوات 2017 وما بعد» خلال مهلة معيَّنة من تاريخ نشر القانون (6 لرسوم التراخيص السنوية و3 لرخص استثمار المياه العمومية).

يندرج هذا الاقتراح ضمن الإطار نفسه للقانون الذي يعدّله، والذي يفرّط بأملاك الدولة تحت حجّة الوضع الاقتصادي بدون الأخذ بعين الاعتبار انهيار العملة، حيث اعتبرت الأسباب الموجبة أنّ رسم الطابع المالي على الترخيص بإشغال الأملاك العمومية ببدلات رمزيّة والبالغ 10 مليون ليرة «أصبح كبيراً جداً خاصّة أنّ هذه التراخيص تُمنَح غالباً للبلديّات والمؤسّسات العامّة».

يُضاف إليها:

4. قانون إعفاء المركبات الآلية من رسم السير للعامَيْن 2020 و2021

وهو القانون الذي سندرسه في الفصل المتّصل بالأزمات الاقتصادية.

ملحق الفصلين 3و4: اقتراحات القوانين

ونبيّن أبرز توجّهات المبادرة التشريعية في هذا المجال وفق العناوين التالية:

- تأخير في إقرار الموازنات العامة والإنفاق على القاعدة الاثني عشرية؛
- الاستمرار بالإنفاق دون تغيير الوجهة بعد الانهيار، وترتيب ديون إضافية على الدولة؛
- تعزيز الالتزام الضريبي وتأمين موارد إضافية للدولة، لكن العبرة تبقى لإقرار هذه القوانين؛
- تخلي الدولة عن إيراداتها دون أن يهدف ذلك إلى مساعدة الطبقة المتوسطة والأكثر فقرا؛
- تخلي الدولة عن أملاكها مقابل رصد مبالغ ضخمة للاستملاكات.

I. تأخير موازنتي عام 2019 و2020 والإنفاق على القاعدة الإثني عشرية

تتخذ الموازنة في لبنان طابعا شكليا رغم أنها الصك التشريعي الأهم لتقدير النفقات والواردات مع تشديد الدستور على أن عقد تشرين تخصص جلساته للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر. وتدوم مدة هذا العقد إلى آخر السنة.[1]

نتبيّن ذلك في لبنان عبر عدم إقرار الموازنات أبداً[2] أو عدم إقرارها إلا بعد تأخير لمدة أشهر طويلة من جهة، ومن خلال عدم إجراء قطع حساب يسمح بمحاسبة النوّاب من جهة أخرى. يصبح بالتالي الإنفاق وجباية الضرائب وفقا للقاعدة الإثني عشرية واللذين يفقدان أي معنى خاصة مع الانهيار الاقتصادي وخسارة العملة لقيمتها.

فقد جرى تصديق موازنة عام 2019 في تموز 2019. أمّا موازنة 2020 فقد أصبحت نافذة في شهر آذار 2020. كذلك نلحظ أنّ الاعتمادات والنفقات الملحوظة في موازنة 2020 (20 ألف مليار) هي أدنى من تلك الملحوظة في موازنة 2019 (25 ألف مليار) بما يوازي 5 آلاف مليار ليرة. هذا الانخفاض، رغم انهيار قيمة سعر صرف الليرة مقابل الدولار، إنما يبيّن التوجّه الواضح نحو تخلّي الدولة عن مسؤوليّتها خاصة ذات الوجه الإجتماعي. ونلحظ توجها واضحا في القوانين والاقتراحات لاعتماد سياسة "لا ضرائب؛ لا خدمات" لتقايض السلطة تبرئة ذمتها تجاه المواطنين، بتبرئة ذمّتهم. يقتضي أيضا التذكير بموازنة 2021 لكونها الغائب الأكبر عن المجلس النيابي رغم المهل الدستورية المعطاة لإقرار الموازنة في سنة 2020.

1. المادة 32 من الدستور
2. هذا كان هو الحال بين عامي 2006 و2016

وأبرز الاقتراحات المتعلّقة بنقل اعتمادات أو فتح اعتمادات جديدة في الموازنة والتي لم تصدّق حتى الساعة، فيبيّنها الجدول أدناه:

العنوان	التقديم	الموضوع	الملاحظات
فتح اعتماد إضافي في الموازنة العامة لعام 2020 في موازنة وزارة الإقتصاد والتجارة كما وفتح اعتماد إضافي في موازنة المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري للعام 2020 وذلك من أجل دفع تعويضات لمزارعي القمح والشعير عن عامي 2018 و2019	مشروع قانون أحيل إلى مجلس النوّاب بموجب المرسوم 6628 في 2020/7/10.	إعطاء اعتماد بقيمة 14 مليار ليرة لتغطية تعويضات مزارعي القمح والشعير حيث أن الحكومة كانت قد قرّرت إعطاء سلفة خزينة لتغطية الأضرار التي تكبدّها المزارعون عام 2018 دون أن يصدر مرسوم. كما وافق مجلس الوزراء على دفع تعويضات بقيمة 11 مليار ليرة عن موسم عام 2019.	يبيّن هذا المشروع كيفية التعاطي مع تعويضات المزارعين، وعدم الاهتمام بدعم القطاعات الانتاجية والزراعية، واعتماد توجّه دعم استيراد القمح على مدى سنوات بدل السعي لتأمين الأمن الغذائي.
حسم على الإنفاق في عدد من البنود في إنفاق العام 2019	تقدّم النائب حسن فضل الله باقتراح قانون معجّل مكرر في 2020/4/3. أحيل إلى لجنة المال والموازنة	حسم على الإنفاق في عدد من البنود في إنفاق العام 2019	لم يتسنّ لنا الحصول على نسخة عنه
نقل اعتمادات ضمن الموازنة (إعادة القانون المتعلق بنقل اعتمادات من فصل إلى فصل ضمن موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية)	مشروع قانون أحيل إلى مجلس النواب بالمرسوم 5797 في 2019/9/17. تم إحالته إلى اللجان في 2019/10/2. قيد الدراسة في لجنة الصحة	نقل اعتمادات ضمن موازنة الشؤون الاجتماعية	مجرد نقل اعتمادات لا يضع أعباء جديدة على الدولة

II. الاستمرار بالوجهة نفسها في الإنفاق ما بعد الانهيار، وترتيب الديون على الدولة

تستمرّ الدولة باعتماد سياسة الاقتراض دون حسيب أو رقيب لتأمين النفقات في ما اعتبرناه يشكّل الوجه الثاني لإنكار السلطة لحال الانهيار. بداية أعطى البرلمان الحكومة صلاحية الاقتراض بقيمة 19 مليار دولار أي بما يوازي 150% من قيمة الموازنة، من دون دراسة جدية لما يتسبّبه ذلك من أعباء إضافية على الدولة أو المخاطر المتأتية عن هكذا تفويض.

ونلاحظ أن الاقتراض بمعظمه سواء أقرّ أو لم يقرّ، يذهب لناحية المشاريع الإنمائية وتحسين البنى التحتية التي تخلّت الدولة عن القيام بها.

وأبرز الاقتراحات في هذا المجال:

المقترح (مشروع أو اقتراح قانون)	قيمة القرض	الجهة المقرضة	موضوع التمويل	ملاحظات المرصد	النقاشات النيابية حول المقترح
طلب الموافقة على إبرام اتفاقية قرض مقدّم بالمرسوم رقم 5649 في 2019/9/19.	4 ملايين د.أ	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD	-مشروع الأعمال المنسقة لتعزيز انتاج المواشي (الانتاج والتصنيع) HALEPP يستهدف 4000 مربي قطعان . -يهدف إلى المساهمة في الحد من الفقر في المناطق الريفية عبر: -زيادة مداخيل منتجي ومصنعي الألبان الصغار - زيادة فرص توظيف الشباب اللبناني والنازحين	- يؤدي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. -لا يندرج ضمن أي سياسة متكاملة للنهوض بالقطاع الزراعي.	وضع على جدول أعمال جلسة 21 و2020/4/22. وأفضى النقاش البرلماني إلى إعادته[3] إلى الحكومة بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء حسان دياب لمزيد من الدراسة والتفاوض مع البنك الدولي. بان توجّه رافض له بسبب: - عدم قدرة لبنان على السداد. -استفادة اللاجئين السوريين من جزء من القرض حيث اعتبر النائب جبران باسيل أنه حان الوقت لتحديد موقف لبنان الرسمي من مردود النزوح. بالمقابل، أيد المشروع النائبان محمد الحجار وطارق المرعبي لفائدته

3. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (5): آلدورادو القنب وطريق البقاع السريع، نشر على موقع الفكرة القانونية ، 2020/4/26

المقترح (مشروع أو اقتراح قانون)	قيمة القرض	الجهة المقرضة	موضوع التمويل	ملاحظات المرصد	النقاشات النيابية حول المقترح
مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 7025 في 2020/10/15 والرامي إلى طلب الموافقة على إبرام اتفاقية التعاون الإقتصادي والفني بين لبنان والصين. أحيل إلى لجنة المال والموازنة ولجنة الخارجية في 2021/10/21. وهو قيد الدرس في الخارجية منذ 2021/11/9	قرض دون فائدة بقيمة مائة مليون يوان صيني (أي ما يوازي 14,5 مليون د.أ	جمهورية الصين الشعبية	طلب الموافقة على إبرام اتفاقية التعاون الإقتصادي والفني بين لبنان والصين، المتضمنة قرض وذلك للمساهمة في مشاريع التعاون الاقتصادي والفن	يؤدي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. -لا يندرج ضمن أي سياسة متكاملة للنهوض بالقطاع الزراعي.	لم يوضع على جدول أعمال أي جلسة بعد
-مشروع القانون 6355 أحيل إلى مجلس النواب في 2020/5/22. يهدف إلى تعديل مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 5649 تاريخ 2019/9/20 لتمويل مشروع الأعمال المنسقة لتعزيز إنتاج المواشي HALEPP- الإنتاج والتصنيع	إعادة توزيع القرض السابق	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD	يعدّل كيفية توزيع موازنة القروض المنوحة بالدولار الأميركي في « مشروع الأعمال المنسقة لتعزيز تربية المواشي (الإنتاج والتصنيع) HALEPP سواء للمواد والمعدات للمزارعين، الخدمات الاستشارية وإعداد الدراسات، التدريب، المخصصات والرواتب والنفقات التشغيلية.	لا يضيف هذا المشروع أعباء على الدولة حيث أنه يكتفي بإعادة توزيع قيمة القرض	وضع على جدول أعمال جلسة 2020/5/30.[4] لم يناقش

4. المرصد البرلماني-المفكرة القانونية، كامل نتائج الجلسة التشريعية أيار 2020، موقع المفكرة، 2020/5/30

المقترح (مشروع أو اقتراح قانون)	قيمة القرض	الجهة المقرضة	موضوع التمويل	ملاحظات المرصد	النقاشات النيابية حول المقترح
-طلب الموافقة على إبرام اتفاقية قرض إضافي بمشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 5468 في 2019/8/21. أحيل في 2019/8/28 إلى لجان الشؤون الخارجية والمال والموازنة والأشغال	(لا نسخة لدينا عنه)	البنك الدولي للانشاء والتعمير	تمويل مشروع تزويد بيروت الكبرى بالمياه	- يؤدي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - كما أنّه ترك التنفيذ لمجلس الإنماء والإعمار.	لا يزال قيد الدرس في اللجان
مشروع قانون وارد بالمرسوم رقم 5602 في 2019/8/21 يرمي إلى طلب الموافقة للحكومة بالاكتتاب في زيادة رأسمال البنك الدولي للانشاء والتعمير. أحيل في 2019/9/18 إلى لجنة المال والموازنة ولم يدرس بعد			الاكتتاب في زيادة رأسمال البنك الدولي للانشاء والتعمير.	لن يؤدي هذا المشروع في نهاية المطاف إلى زيادة الأعباء على الدولة حيث أنّه بزيادة الاكتتاب تزيد استفادة لبنان من التعاون مع البنك الدولي.	لم يتسن لنا الحصول على نسخة

المقترح (مشروع أو اقتراح قانون)	قيمة القرض	الجهة المقرضة	موضوع التمويل	ملاحظات المرصد	النقاشات النيابية حول المقترح
-طلب موافقة على ابرام اتفاقية قرض بمشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 5949 في 2019/11/8	43 مليون دولار	البنك الدولي للانشاء والتعمير	تنفيذ مشروع تحديث نظام الأراضي (Land administration system and modernization project) يقدّم القرض إلى المديرية العامّة للشؤون العقاريّة – وزارة المالية. يهدف إلى تحسين الوصول إلى بيانات استخدام الأراضي والتخمين وبيانات حقوق الملكيّة والمعلومات الجغرافيّة، عبر تحديث السجل العقاري وسجل المساحة الرقميّين، وتخمين العقارات وجَرْد أراضي الدولة.	اعتبر ستوديو أشغال عامة[5] المشروع سيئا للأسباب الآتية: -أنه يشكل قرضا غير ضروري في الوقت الحالي. -أنه يتجاهل القيمة الاجتماعية للأرض بحيث لا يمكن تصنيفها كأيّ سلعةٍ تقليدية، لأنها ببساطةٍ مكان العيش ومصدر الحياة. -يلقي باللوم على اللاجئين السوريين في تقويض مسار التنمية، في حين لم تقُم أيّ من الإدارات العامة بتطبيق «الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية» الصادرة عام 2009، والتي تتضمّن سياسةً تنمويةً متكاملةً للحدّ من الفقر والبطالة، وتُحدّد الاستخدام الملائم للأرض والموارد البيئية والمصادر الطبيعية. -ينطلق من أهمية الوصول إلى المعلومات وإتاحة البيانات العقارية لكافة المواطنين، في حين لا تزال الإدارات العامة ترفض تسليم أيّ معلوماتٍ عند الطلب، ولا يزال المجلس الأعلى للتنظيم المدني يصدر قراراتٍ أسبوعيةً من دون نشرها في الجريدة الرسمية.	سحب المشروع خلال جلسة 21 و22 نيسان 2020

III. تعزيز الالتزام الضريبي وتأمين موارد إضافية للدولة: تبقى العبرة لإقرار القوانين

بموازاة زيادة الأعباء على الدولة عبر زيادة الدين العام تحت ذريعة المشاريع الإنمائيّة بدل البحث باقتطاع نفقات غير ضروريّة في الموازنة، تقوم مجموعة أخرى من الاقتراحات المقدّمة خلال عامي 2019-2020 بمحاولة تفعيل الالتزام الضريبي عبر تمديد مهل التسديد وتوسيع مفهوم الأموال العموميّة وتأمين موارد إضافية للدولة، إلا أن أغلبها بقي مجرد اقتراحات. كما صدّق قانون واحد في هذا المجال. والعبرة تبقى بالإسراع في إقرار هذه الاقتراحات، حيث نتبيّن أنه لم تبدأ مناقشة ودراسة العديد منها رغم إحالتها إلى اللجان منذ عام 2019، وكأن الأزمة وحاجة الدولة الماسة إلى موارد لم يكن لهما أي تأثير على تفعيل عمل البرلمان في هذا المجال الحيوي.

ونستعرض أبرز الاقتراحات في هذا المجال في الجدول التالي:

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
تعديل المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية	- اقتراح قانون عادي - مقدّم من النواب هنري الحلو، بلال عبد الله وهادي أبو الحسن في 2019/2/4 - تمت إحالته إلى لجنة المال والموازنة والإدارة والعدل لكن لم يدرس بعد	تعديل في تعريف احتياطي الموازنة	لم يتسنّ لنا الحصول على نسخة
إلغاء القانون رقم 210 الصادر في 2000/5/26 (إعفاء الطوائف من ضرائب ورسوم)[6]	- اقتراح قانون معجل مكرر -مقدّم من النائبان بلال عبدالله وهادي أبو الحسن في 2020/4/28. -وضع على جدول أعمال جلستي 2020/5/28و2020/6/30 ولم يدرس. -وضع على جدول أعمال جلسة 2020/12/21 حيث نوقش ولكن لم يتخذ قرار بشأنه.	يلغي إعفاء كل طائفة معترف بها في لبنان والأشخاص المعنويين التابعين لها من جميع الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم والعلاوات التي تستفيد منها قانوناً المؤسسات العامة.	نحيل القارئ إلى ملاحظات المرصد البرلماني على هذا الاقتراح الواردة في الفصل المخصّص لل»دستور والجنسيّة والجماعات الإثنيّة والدينيّة».
تعديل المادة 100 من القانون رقم 44 تاريخ 2008/11/11 وتعديلاته (قانون الإجراءات الضريبية)	- مشروع قانون - وارد إلى مجلس النواب في 2019/5/28. - أحيل إلى لجنتي الإدارة والعدل والمال والموازنة في 2019/5/29. -لم يدرس بعد.	تعديل لجان الاعتراضات على قرارات الإدارة الضريبية	لم يتسنّ لنا الحصول على نسخة

6. المرصد البرلماني-المفكرة القانونية، اقتراح بإلغاء الإعفاءات الضريبية للطوائف: عدم مشروعية الإعفاء في غياب الخدمة العامة، الموقع الالكتروني، 2020/5/27

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
تعديل المادة 43 من قانون ضريبة الدخل (المرسوم الاشتراعي 59/144)	-مشروع قانون - وارد بالمرسوم 6526 المحال إلى مجلس النواب في 2020/6/29	يضيف هذا الاقتراح إلى موجب التصريح عن الأموال موجب التسديد للخزينة الضريبة المتوجّبة على أساس المادة 42 السابقة (أي) ضمن مهلة 15 يوما من الفصل الذي دفعت أو استحقت فيه هذه الأموال.	يهدف هذا الاقتراح إلى تفعيل الالتزام الضريبي عبر استحصال الدولة على السيولة بدل إبقائها بيد المكلفين لأكثر من سنة خاصة أن مهل تسديد الضرائب التي تقتطع عند المنبع هي فصليّة
طلب الموافقة على إلغاء القانون رقم 516 تاريخ 2003/7/16	مشروع قانون - وارد بالمرسوم رقم 6720 في 2020/7/30.	يجيز للحكومة اللبنانية إبرام إتفاقية جديدة بين الجمهورية اللبنانية وجمهورية الغابون لتفادي الإزدواج الضريبي والحؤول دون التهرب من دفع الضرائب المفروضة على الدخل الموقعة بتاريخ 2001/2/20.	-طلبت سفارة لبنان في ليبرفيل من خلال وزارة الخارجية والمغتربين إمكانية النظر في القيام بالإجراءات القانونية اللازمة عن الجانب اللبناني لجهة إلغاء» هذه الاتفاقية، ودراسة مشروع الاتفاقية الجديد. لم يتفاعل الجانب الغابوني بايجابية مع طلب السفارة اللبنانية (بابرام هذه الاتفاقية أو إلغائها في حال عدم رغبته) رغم الاتصالات المتكررة والمتابعة الحثيثة للأمر معه بحسب الدولة اللبنانية.
تحويل أموال مرفأ بيروت إلى الخزينة العامة	- اقتراح عادي - مقدّم من النواب بلال عبد الله، هادي أبو الحسن هنري الحلو في 2019/8/14 - أحيل إلى لجنة المال والموازنة في 2019/8/21. -لم يدرس بعد	تحويل أموال مرفأ بيروت إلى الخزينة العامة	تأمين موارد للدولة وحسم بعض نفقاتها أو المساس ببعض الموارد لم يتسنّ لنا الحصول على نسخة
تشديد العقوبات على جميع جرائم تهريب البضائع ومخالفات قانون الجمارك وما ينتج عنها من تهرب من الضرائب والرسوم	مشروع قانون أحيل في 2019/10/30 إلى لجنتي الإدارة والعدل والمال والموازنة	يشدد العقوبات على جميع جرائم تهريب البضائع ومخالفات قانون الجمارك	لم يتسنّ لنا الحصول على نسخة

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
تفعيل الالتزام الضريبي عبر استحداث عدد من الأحكام القانونية وتعديل بعض المواد القانونية النافذة التي ترمي إلى تفعيل الالتزام الضريبي	-اقتراح قانون عادي - مقدّم من النائبان ميشال موسى و ياسين جابر في 2019/11/6. أحيل إلى اللجان المشتركة فيذ هذا التاريخ.	-تعزيز حصول وزارة المالية على المعلومات المتعلقة بالمؤسسات التجارية وغير التجارية عبر اعتماد الماكينات أو بوابات الدفع الالكترونية عبر المصارف، بما يفعّل الالتزام الضريبي الطوعي ويحدّ من أعمال التهرب الضريبي	-لا يتواءم هذا الاقتراح مع الأوضاع الإقتصاديّة القائمة حيث أن المصارف لا تتجاوب مع الأفراد والمؤسسات الذين فقدوا الثقة بالقطاع.
تعديل المادة 2 من قانون المحاسبة العمومية (المرسوم رقم 14969 الصادر في1963/12/30)	- اقتراح عادي -مقدّم من النائبة عناية عز الدين في 2019/12/17	توسيع مفهوم الأموال العمومية ليشمل بالإضافة إلى أموال الدولة والبلديات والمؤسسات التابعة للدولة أو البلديات وأموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية، أموال كل شركة أو تكتّل شركات محليّة/ و/ أو أجنبية من القطاع الخاص مرتبطة بعقد شراكة مع الشخص العام، أي الأموال التي يساهم فيها القطاع الخاص في المشاريع المشتركة مع القطاع العام	يحقّق هدف إخضاع القطاع الخاص للمراقبة والمحاسبة منعا لهدر المال العام في عقود الشراكة مع القطاع العام
تعديل المرسوم المنصوص عليه في القرار رقم 113/ ل.ر. تاريخ 1933/8/9 وتعديلاته (نظام المناجم) وفي القرار رقم 133/ ل. ر. تاريخ 1936/6/23 (تحوير القرار رقم 113/ ل ر تاريخ 1933/8/9)	-مشروع قانون -أحيل إلى مجلس النواب بالمرسوم رقم 6898 في 2019/8/26 - أحيل إلى لجنة المال والموازنة ولجنة الأشغال العامة في 2019/9/2	يعدّل الرسوم المنصوص عليها في نظام المناجم عبر مضاعفتها 36 ألف ضعفا. أما الرسوم المشمولة فهي رسم إجازة التنقيب، رسم رخص التنقيب عن المربّع الأول، والثاني والثالث والرابع والخامس، رسم تجديد رخصة التنقيب الأول والثاني. كما رسم تجديد الرخصة ورسم نقل رخصة التنقيب، رخصة الاستثمار، رسم طلب مربّعات إضافية ورسم التجديد الاستثنائي لرخصة التنقيب، الرسم المقطوع لتجديد رخصة الاستثمار، الرسم عن مساحة رخصة الاستثمار، الرسم المقطوع لنقل رخصة الاستثمار، الرسم المقطوع لطلب رخصة امتياز، رسم التجديد الاستثنائي لرخصة الامتياز كما رسم الامتياز عن المساحة والغرامة الجزائية.	-لا يأخذ هذا المشروع بانهيار سعر الصرف سنة 2019. - ولو أنه يضاعف 3600 ضعفا الرسوم تبقى منخفضة لأنها كانت حوالي 250 ل.ل و500 ل.ل

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
تعديل المادة السادسة والثلاثين من القانون النافذ حكما رقم 6 تاريخ 2020/3/5 (قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2020)	مشروع قانون أحيل في 2020/7/20 إلى مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 6719	إلزام شركات قطاع الخليوي والمشغلين بتحويل الإيرادات الناتجة عن خدمات الاتصالات الخلوية المحصلة إلى حساب الخزينة ما عدا الرواتب وكافة المصاريف التشغيلية شهريّا	-يمس الاقتراح بإيرادات الصندوق البلدي المستقلّ
تحصيل 1% من قيمة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات	-اقتراح قانون عادي -مقدم من قبل النواب بلال عبد الله، هنري الحلو وهادي أبو الحسن في 2019/8/14. - أحيل إلى لجنتي الإدارة والعدل والمال والموازنة. - لم يدرس بعد.	تحصيل 1% من قيمة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات	-لم يتسن لنا الحصول على نسخة.
استيفاء رسم على المشروبات الروحية ومشروبات الطاقة	-اقتراح قانون عادي - مقدّم من النواب بلال عبد الله، هادي أبو الحسن وهنري الحلو في 2019/8/14. -أحيل إلى لجان الصحة العامة والمال والموازنة في 2019/8/21. -لا يزال قيد الدرس	استيفاء رسم على المشروبات الروحية ومشروبات الطاقة	-لم يتسن لنا الحصول على نسخة. -فرض الرسوم على المشروبات الروحية ومشروبات الطاقة هي سياسة معتمدة في معظم دول العالم لما لها من ضرر على الصحة. -تهدف إلى الحد من استهلاكها ودعم الفاتورة الصحية بطريقة غير مباشرة

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
استيفاء رسوم على جميع أنواع التبغ والتنباك المستورد	-اقتراح قانون عادي -مقدّم من النواب بلال عبد الله، هادي أبو الحسن وهنري الحلو في 2019/8/14. -أحيل إلى لجان الصحة العامة والمال والموازنة في 2019/8/21. -لا يزال قيد الدرس في لجنة الصحة.	استيفاء رسوم على جميع أنواع التبغ والتنباك المستورد	-لم يتسن لنا الحصول على نسخة. -فرض رسوم على جميع أنواع التبغ والتنبك هي سياسة معتمدة في معظم دول العالم لما لها ضرر على الصحة. -تهدف إلى الحد من استهلاكها ودعم الفاتورة الصحية بطريقة غير مباشرة
تحديد رسوم مقابل لوحات السيارات المميزة تعديلا للقانون رقم 243 تاريخ 22-10-2012 (قانون السير الجديد)	-اقتراح قانون عادي -مقدّم في 2019/4/25 من قبل النائب محمد خواجة -أحيل إلى لجنتي الإدارة والعدل والدفاع الوطني. -لم يدرس بعد.	تحديد رسوم مقابل لوحات السيارات المميزة	-لم يتسن لنا الحصول على نسخة -فرض رسوم عليها يستخدم في العديد من الدول لكون مالكي هذه اللوحات من المقتدرين الراغبي بتمييز نفسهم -تؤمّن مداخيل اضافية للدولة

IV. تخلي الدولة عن إيراداتها وعن مسؤولياتها تجاه الطبقات المتوسطة والأكثر فقرا: سياسة "لا ضرائب، لا خدمات"

بموازاة تقديم اقتراحات لمحاولة تفعيل الالتزام الضريبي عبر تمديد مهل التسديد وتوسيع مفهوم الأموال العموميّة وتأمين موارد جديدة للدولة، سرعان ما تقدّم النواب باقتراحات قوانين عديدة للإعفاء من رسوم وضرائب دون دراسة جدية للإيرادات التي يتم التخلّي عنها والتي كان يمكن أن تساهم في تأمين خدمات، ولا توضيح لأهداف إعفاء القطاعات أو الأفراد المستهدفين.

فبالإضافة إلى الإعفاءات المنصوص عليها في موازنتيْ 2019 و2020، تكمن الإشكالية الأولى في الاقتراحات في هذا المجال في ترسيخ التوجّه نفسه في التشريع ألا وهو أنه يترافق مع إحجام الدولة الحتمي عن تقديم الخدمات الأساسية في ظل انخفاض إيراداتها.

كما تكمن الإشكالية الثانية في كون هذه الإعفاءات تطال بحسب مقدّميها الضرائب غير المباشرة أي تلك التي تفرض بشكل متساو على مختلف شرائح المجتمع مهما كان دخلها، مما يتنافى مع مبدأ العدالة الضريبيّة والمصلحة العامة. فكان بالحريّ ألا تطال

هذه الإعفاءات الطبقات الاجتماعية الميسورة، كما القطاعات التي لا تشكّل أولويّة للدولة اليوم (ولكن يحتاج ذلك إلى وضع خطة هادفة وهو ما لم يحصل).

ونستعرض أبرز الاقتراحات على صعيد الإعفاء من الضرائب والرسوم، بحسب الجهة المستهدفة (الأفراد أولاً، والمؤسسات والقطاعات ثانياً):

مقابل اعتماد معظم الدول التي تلعب دورا اجتماعيا حمائيا متقدّما على ضريبة الدخل كمصدر للإيرادات، تبقى أبرز الضرائب التي تؤمّن واردات للدولة في لبنان هي الضرائب غير المباشرة التي تساوي بين جميع الأفراد بغض النظر عن الوضع المعيشي الخاص بهم، بما يتناقض مع مبدأ العدالة الضريبية ويثقل كاهل المواطنين ذوي الدخل المتوسط أو الأكثر فقرا. ومن المعلوم أن ضريبة الدخل تحتاج في لبنان إلى إصلاحات عميقة لتصبح تصاعدية بحسب دخل الفرد. وقد قدّم العديد من الاقتراحات عامي 2019-2020 المتعلّقة بضريبة الدخل. وأخطر هذه الاقتراحات، اقتراح يسهّل التهرّب الضريبي تقدّمت به النائبة رولا الطبش (تيار المستقبل) تحت عنوان "تسوية أوضاع المكلفين بضريبة الدخل (من أفراد وشركات) الذين دققت نتائج أعمالهم» نفصّله مع الاقتراحات الأخرى ضمن الجدول أدناه.

أولاً: الاقتراحات التي تستهدف الأفراد

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
تعديل المادة 96 من القانون رقم 144 (الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2019) وضع لوحات عمومية في التداول)	-اقتراح قانون معجل مكرّر -مقدم من النائبان نزيه نجم ومحمد خواجة في 2019/12/31. -وضع على جدول أعمال جلسة 2020/4/21.[7] -سحبه النائب نزيه نجم قبل أي نقاش فيه.	-يهدف إلى تخفيض شروط دفع ثمن اللوحات العمومية. -عمد المقترح إلى تمديد هذه المهلة إلى 2020/6/31 بعد أن كانت الدفعة الأولى التي توازي 25% تدفع في مهلة أقصاها 2019/12/31. - تحدّد المادة 96 دفع الرصيد المتبقي على 3 سنوات بفائدة 7% - عمد المقترح إلى تقسيط دفع الرصيد على 20 قسط فصلي وتخفيض الفائدة إلى 5%، و10% في حال التخلف عن دفع الأقساط بعد أن كان التخلّف عن تسديد أحد الأقساط، يؤدي إلى استحقاق الأقساط المتبقية كافة مع فائدة 12%	-لم يترافق الاقتراح مع أي دراسة عن الجدوى الاقتصادية منه

7. المرصد البرلماني-المفكرة القانونية، كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (5): آلدورادو القنب وطريق البقاع السريع، موقع المفكرة القانونية، 2020/4/26

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
تخفيض رسوم الإقامة للرعايا الأميركيين في لبنان	-مشروع قانون أحيل على مجلس النواب في 2019/7/30. - أحيل إلى لجنتي الدفاع الوطني والمال والموازنة	تخفيض رسوم الإقامة للرعايا الأميركيين في لبنان	-لم يتسن لنا الحصول على نسخة. -يتم تخفيض هكذا رسوم انطلاقا من مبدأ المعاملة بالمثل. -هذا الاقتراح غير مبرّر نظرا لأنّ اللبنانيين لا يستفيدون من رسوم إقامة مخفّضة في الولايات المتّحدة
إعفاء مالكي العقارات القائم عليها مخيم للاجئين الفلسطينيين وأصحاب العقارات الواقعة ضمن الشريط الأمني للمخيم من الضرائب والرسوم والغرامات ومن موجب تسوية المخالفات	-اقتراح قانون معجل مكرّر -مقدّم من قبل النواب إدكار معلوف، إدكار طرابلسي وسليم خوري في 2019/2/5 -أحيل إلى لجنة المال والموازنة. -أسقطت عنه صفة العجلة في جلسة 2019/3/6.	إعفاء مالكي العقارات القائم عليها مخيم للاجئين الفلسطينيين وأصحاب العقارات الواقعة ضمن الشريط الأمني للمخيم من الضرائب والرسوم والغرامات ومن موجب تسوية المخالفات	-لم يتسن لنا الحصول على نسخة.
إعفاء سكان المناطق المجاورة للمطامر البحرية من ضريبة الأملاك المبنية	-اقتراح قانون معجّل مكرّر مقدم من النائبين سامي الجميل والياس حنكش بتاريخ 2020/5/20. -وضع على جدول أعمال جلسة 2020/5/28[8]	يشمل الإعفاء مالكي العقارات المجاورة للمطامر البحرية للنفايات الواقعة في المتن وبيروت وساحل عاليه وبعبدا من موجب تسديد الضريبة على الأملاك المبنية إستثنائيا وذلك لسنة واحدة.	يشكّل -»تعويضا عن الضرر البيئي والصحي الناتج عن المطامر» المنشئة في المناطق المذكورة بحسب الأسباب الموجبة. -يسعى لتعويض مالكي العقارات المجاورة للمطامر بدل تعويض القاطنين الذين يمكن ألا يكونوا مالكين، والذين هم فعليا الأكثر تضررا. -يحمّل عبء التعويض للدولة بدل الشركة المشغلة وبدل اتباع مبدأ «الملوث الدافع». -يعتمد التعويض على المالكين بدل إيجاد حل جذري لمشاكلهم فيقايض حقهم بالصحة بتعويض مادي

8. المرصد البرلماني-المفكرة القانونية، الإعفاء من بعض الضرائب والرسوم: تعويض الضرر البيئي بفعل المطامر بإعفاء مالكي العقارات المجاورة من الضريبة، ماذا عن القاطنين فيها؟ ، موقع المفكرة القانونية، 2020/5/28

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
إعفاء من رسم الإنشاءات	-اقتراح قانون معجّل مكرّر -مقدّم من النائب أنيس نصار في 2020/3/27. - أحيل إلى لجنة المال والموازنة	إعفاء من رسم الإنشاءات	لم يتسنّ لنا الحصول على نسخة
إعفاء سكان قرى مدينة جونية وبلديات ذوق مصبح ذوق مكايل، عين الريحانة عينطورة وجعيتا من جزء من رسوم استهلاك الكهرباء.	-اقتراح قانون معجّل مكرّر -مقدّم من النائب فريد الخازن في 2020/7/29. -وضع على جدول أعمال جلسة 2020/9/30[9] ولم يدرس. - وضع على جدول أعمال جلسة 2020/12/21[10] ولم يدرس	إعفاء المشتركين من شاغلي الشقق السكنية والمنازل في جونية بقراها الأربعة من أوّل 3600 ل.ل من رسم العداد ومن مبلغ 5000 ل.ل من بدل التأهيل لحسم أول 400 كيلو واط من الاستهلاك الشهري لكلّ مشترك.	-يحمّل عبء التعويض للدولة في تطبيق يبدو مغلوطاً لمبدأ «الملوث الدافع». -يطرح تعويض على المتضررين بدل إيجاد حل جذري لمشاكلهم فيقايض حقهم بالصحة بتعويض مادي
تعديل المادة 5 من مرسوم إشتراعي رقم 144 الصادر في 1959/6/12 (قانون ضريبة الدخل)	-اقتراح قانون معجل مكرّر -مقدّم من النواب بلال عبد الله، هادي أبو الحسن وهنري الحلو في 2019/8/14. -أحيل إلى لجنتي التربية والمال والموازنة ولم يدرس بعد	يعدّل بالاستثناءات على ضريبة الدخل	لم يتسن لنا الحصول على نسخة
تعديل بعض مواد قانون ضريبة الدخل وقانون رسم الإنتقال	-اقتراح قانون معجل مكرّر -مقدّم من النائبة ديما جمالي في 2019/8/28. -أحيل إلى لجان الإدارة والعدل والمال والموازنة. -لم يدرس بعد	يعدل بعض مواد ضريبة الدخل	لم يتسنّ لنا الحصول على نسخة عنه

9. المرصد البرلماني-المفكرة القانونية، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ 19 مقترحاً للتصدي للأزمات التي يواجهها لبنان: سخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي، موقع المفكرة القانونية، 2020/9/30
10. المرصد البرلماني-المفكرة القانونية، ملاحظات حول اقتراحات قوانين لمواجهة أزمات لبنان: من تُسعف الدّولة في ظلّ ندرة الموارد؟، موقع المفكرة القانونية ، 2020/12/21

كما نشير هنا إلى أنه تمّ التقدم بثلاث اقتراحات قوانين، الأول يربط قيمة الرسوم المالية بالحد الأدنى الرسمي للأجور، الثاني يربط قيمة غرامات المخالفات بالحد الأدنى الرسمي للأجور، الثالث مرتبط بإعفاء المواطنين من الرسوم البلدية على الأبنية في بيروت. نتطرق إليها جميعها في الفصل المخصّص للأزمة.

كذلك تمّ التقدّم باقتراح قانون رابع لتعديل المادة 31 من المرسوم الإشتراعي رقم 144 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته (ضريبة الدخل) نتطرّق إليه في الفصل المخصّص للمساواة والتمييز والتهميش.

ثانياً: الاقتراحات التي تستهدف المؤسسات والقطاعات

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
إعفاء جميع الشركات الصناعية في لبنان من الضريبة المتوجبة عليها لتشجيعها وتحفيزها دعما للصناعة الوطنية	-اقتراح قانون عادي -مقدّم من النائب فريد البستاني في 2020/7/2 -أحيل إلى اللجان المشتركة في 2020/7/8	إعفاء جميع الشركات الصناعية في لبنان من كامل ضريبة الدخل المتوجّبة عليها على كامل أرباحها السنويّة لمدة خمس سنوات ابتداء من نشر القانون	-لم يترافق الاقتراح مع دراسة عن الجدوى الاقتصادية منه. -الهدف من الإعفاء هو دعم القطاع الصناعي في حين أن العديد من الشركات تتلقى دعما أصلا. -يقتضي التفرقة بين الشركات بحسب النشاط الذي تتلقاه والدعم الذي تناله.
إعفاء الآلات الصناعية والمواد الأولية التي تدخل في تصنيع المنتجات من الضريبة على القيمة المضافة (تعديل المادة 17 من قانون الضريبة على القيمة المضافة (قانون رقم 2001/379).	-اقتراح قانون معجل مكرر -مقدم بتاريخ 2020/11/16 من النائبين جورج عقيص وادي ابي اللمع والرامي إلى -وضع على جدول أعمال جلسة 2020/12/21 ولكنه لم يدرس.	- يضيف إلى قائمة الأشياء المعفاة من الضريبة على القيمة المضافة - الآلات الصناعيّة كما -المواد الأولية التي تدخل في تصنيع المنتجات غير الخاضعة للضريبة على القيمة المضافة في حال استيرادها، والتي يثبت المصنع استعمالها في تصنيع المنتجات المعفاة أصلا. -المواد الأوليّة التي لا تنتج محليّا وتدخل في الصناعات الغذائيّة، ويثبت المصنع استعمالها في تصنيع المنتجات الصناعيّة. -مواد تعبئة وتغليف وتعليب المحاصيل الزراعيّة والمنتجات الحيوانيّة ومنتجات الصناعات الزراعيّة.	يهدف إلى دعم الصناعة والزراعة في محاولة للدفع باتجاه اقتصاد أكثر انتاجية، في بلد يعاني من أزمة اقتصاديّة عميقة وفي عجز في الميزان التجاري بين الصادرات والواردات بما يمنع استمرار نهجه الحالي في الاستيراد المفرط، وتغليب الاقتصاد الريعي.

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
منح تحفيزات للشركات الأجنبية التي تنقل فرعها الإقليمي إلى لبنان يضيف المادة 17 مكرّر إلى قانون تشجيع الاستثمارات في لبنان رقم 2001/360 (المعدّل بموجب القرار رقم 2006/771) هي المادة 17 مكرّر.	-اقتراح معجل مكرر -مقدّم مرتين من النائب طوني فرنجية في2020/7/10 وفي 2020/9/9، -وضع على جدول أعمال الجلسة التشريعية في 2020/9/30 و2020/10/1 -وضع على جدول أعمال جلسة 2020/12/21 ولم يدرس أيضا.	- تنصّ المادة 17 مكرّر على أنه "يحق للشركات الأجنبيّة أن تتمتّع بالتسهيلات الاستثنائية التالية لمدّة 25 سنة قابلة للتجديد عند نقل الفرع الإقليمي لها إلى لبنان". وتتمثّل هذه التسهيلات بإعفاءات ضريبية واسعة للشركة تشمل: -كامل الضريبة على أرباح الشركات، -الأرباح الناتجة عن بيع الأصول الثابتة بما في ذلك الأسهم، -الأرباح المقتطعة على جميع الإيرادات الناتجة من رؤوس الأموال المنقولة[11] -الضريبة السنوية المقطوعة، -الضريبة على رواتب وأجور المستخدمين العاملين في لبنان، -رسوم الطوابع على عقود الأعمال الخارجية الموقعة في لبنان، كما على الراتب الاساسي للمستخدمين الأجانب، كما لرسم الخروج على موظفي الشركات المسافرين، -الضريبة على القيمة المضافة على الهواتف الأرضية، -الرسوم البلدية، -رسوم تسجيل العقارات التي تتم ممارسة النشاط منها، -الضريبة على الأملاك المبنية مع إعفاء المالك المؤجر في حالة الإيجار من سداد الضريبة.	-من غير الواضح إن كانت التسهيلات والإعفاءات الضريبية تلقائية، أم أن الاستفادة منها تبقى وقفا على قرار من "المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان" IDAL.[12] -لا يوازن بين المصلحة الناتجة عن جذب للشركات الخارجية وتلك المتعلقة بتأمين مداخيل للدولة من جهة أخرى بدل أن يضع خطة متكاملة ومتوازنة. -هناك مخاطر من تحول لبنان إلى ملاذ للتهرّب الضريبي: -مدّة إعفاء الشركات لمدة 25 سنة مدّة طويلة جدّا وغير مبرّرة. -نطاق الإعفاء واسع جداً، -غياب أي معيار يحدّد الشركات المستفيدة كعدد موظفيها أو الموظفين اللبنانيين الذين عليها توظيفهم، أو رأسمالها، أو القطاعات التي تعمل فيها، -التمييز بين الشركات الأجنبية التي تأتي إلى لبنان وتلك المستقرة فيه والتي يقتضي تحفيزها على البقاء فيه، أو الشركات اللبنانية التي تعاني من ظروف اقتصادية أصعب خاصّة مع انهيار العملة وحجز أموالها في المصارف اللبنانية.

11. تشمل الأصول الثابتة التي تشمل بدورها أنصبة الأرباح الموزعة والفوائد والمداخيل من الأسهم، بدل تمثيل للمدراء إضافة إلى مبالغ تدفع لهم من الأرباح كما توزيع أموال الاحتياط أو الأرباح على شكل أسهم)
2020

12. ينيط قانون تشجيع الاستثمارات (المادة 15) بهذه المؤسسة العامة صلاحية إبرام عقود تتضمّن سلة من الحوافز مع كل مستثمر في لبنان. وتشير المادة 17 منه إلى الحوافز التي يمكن أن تمنحها المؤسسة للمشروع الاستثماري. وبالطبع، التفسير الثاني هو الأصح بدليل إدراج هذه المادة في قانون تشجيع الاستثمارات. وفي هذه الحالة، يؤدي الاقتراح إلى توسيع إطار الاستثناء والامتيازات للاستفادة من هذه الاعفاءات.
لكن قد يفسر النص بفعل صياغته الملتبسة (المادة 17 مكرّر) على أنه يمنح فروع الشركات إعفاءات تلقائيا، بحيث ينص على "حق الشركات" من الاستفادة من هذه التحفيزات. ويقتضي توضيح صياغة هذه المادة، منعاً لتحوّل لبنان إلى ملاذ ضريبي

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
إعفاء الآلات والمعدّات والمستلزمات الزراعية من الضريبة على القيمة المضافة وكافة الرسوم الجمركيّة لمدة محدّدة	-اقتراح قانون معجّل مكرّر -مقدّم من النائب سيمون أبي رميا في 2020/11/24[13]	-إعفاء الآلات والمعدّات والمستلزمات الزراعية من الضريبة على القيمة المضافة وكافة الرسوم الجمركيّة لمدّة محدودة وذلك من الفترة الممتدّة ما بين 2021/3/1 و12/31/ مع 2025 مع الإبقاء على حق الحكومة في التشريع في الشأن الجمركي. وقد عرّف المستلزمات الزراعية على أنّها الأدوية والسماد والبذور والشتول والأعلاف المرخّصة في وزارة الزراعة.	ويهدف هذا الاقتراح إلى إنعاش الإنتاج الزراعي.
دعم وتشجيع الصناعة الدوائية اللبنانية	-اقتراح قانون -مقدّم بتاريخ 2020/5/5 من النائب قيصر معلوف -أحيل أمام لجان الصحة العامة، المال والموازنة، والاقتصاد الوطني. -اقراره في لجنة الصحة العامة بتاريخ 2020/11/10. - قيد الدرس في لجنة الاقتصاد منذ 2021/4/15.	بهدف تشجيع الصناعة الدوائية: -فرض المقترح رسماً جديداً قدره خمسة آلاف ل.ل. على المسافرين جوا من لبنان. -تضمن زيادة الرسوم المفروضة على التبغ والتنباك والمشروبات الروحية بنسبة 2%. -يحوّل الأموال الناتجة من الرسوم المذكورة سابقا إلى حساب مستقل لدى المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات. -تتولى المؤسسة العامة اقراض الشركات التي تعمل في الصناعة الدوائية من دون فوائد ولمدة تتراوح بين 10-15 سنوات. -لحظ المقترح تعديل قانون إنشاء المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات بما يتوافق معه. وعلى أن تصدر مراسيم تحدّد النصوص التطبيقية للمقترح.	-استندت الأسباب الموجبة المقتضبة للمقترح على توفير فرص العمل، الحدّ من الاستيراد، وتخفيض سعر الدواء وجعله بمتناول كافة الشرائح الشعبية. يبقى المقترح ضعيفا ويشكّل خطورة كبرى، كونه فرض ضريبة جديدة وزيادة رسوم دون الاستناد إلى رؤية موحدة وجدية حول دعم وتشجيع الصناعة الدوائية اللبنانية، وهو ينضم بالتالي إلى لائحة المقترحات التي تخدم كأداة ترقيع.

13. ا لمرصد البرلماني-المفكرة القانونية، ملاحظات حول اقتراحات قوانين لمواجهة أزمات لبنان: من تُسعف الدّولة في ظلّ ندرة الموارد؟، موقع المفكرة القانونية 2020/12/24

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
تعديل المادة 70 من القانون 144 تاريخ 2019/7/31(ضريبة مقطوعة على صاحب المولد الكهربائي)	-اقتراح قانون معجّل مكرر -مقدّم من بلال عبد الله، الياس حنكش، جميل السيد، قاسم هاشم، عاصم عراجي، مصطفى الحسيني في 2020/9/12 -أسقطت صفة العجلة عنه في جلسة 2020/9/24[14]	تعديل المادة 70 من القانون 144 تاريخ 2019/7/31 المتعلّقة بضريبة مقطوعة على صاحب المولد الكهربائي.	يخفف الأعباء عن أصحاب المولدات الكهربائية المخالفين كما يشرّع عملهم رغم خطورته على البيئة والمنافسة
إلغاء الرسم السنوي المقطوع المنصوص عليه في المادة 29 من القانون الرقم 2000/173	-اقتراح قانون معجّل مكرّر -مقدّم من النائبة رولا الطبش في 2020/4/29. -وضع على جدول أعمال كل من جلسة 2020/5/28[15] و2020/9/30 و2020/12/21 ولم يدرس.	-إلغاء الرسم السنوي المقطوع على كل مركز رئيسي وعلى كل فرع من فروع شركات الأموال أو شركات الأشخاص وعلى كل مركز لمزاولة عمل المؤسسات الفردية والأعمال التجارية والصناعية وأصحاب المهن الحرة بغض النظر عن وضع المكلّف. -كان العمل بالمادة 29 معلق منذ 2018/1/1 وحتى 2020/12/31 بموجب القانون 2018/108 الذي أقرّ في 2018/11/30 وسمح باسترداد قيمة الرسم من قبل المكلّفين الذين بادروا إلى دفعه منذ 2018/1/1.	استعادت النائبة رولا الطبش الأسباب الموجبة لقانون 2018 الذي علّق العمل بالمادة 29 لطلب إلغاء المادة من اساسها لناحية شموله فئة من المكلفين دون سواها ما يخالف مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات المكرّس في الفقرة «ج» من مقدّمة الدستور والمادة السابعة منه. يؤدي هذا الاقتراح إلى تصويب ما قد جاء في المادة 29 التي تتعارض مع مفهوم العدالة الاجتماعية لأنها أنها لم تفرق بين أصحاب الدخل المفضي إلى أرباح، أيا كان حجمها والأشخاص الذين يتكبّدون الخسائر.

14. المفكرة القانونية، المرصد البرلماني ، سدّ بريصا المثقوب يعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)، 2020/9/26، املفكرة القانونية، المرصد البرلماني

15. المرصد البرلماني-المفكرة القانونية، الإعفاء من بعض الضرائب والرسوم: تعويض الضرر البيئي بفعل الطامر بإعفاء مالكي العقارات المجاورة من الضريبة، ماذا عن القاطنين فيها؟ (الجلسة التشريعية أيار 2020)، 2020/5/28

العنوان	معلومات حول تقديم المقترح والتاريخ ومساره	الموضوع	الملاحظات
تخفيض رسوم الفراغ والإنتقال عبر إضافة فقرتين إلى البند الأوّل (رسوم الفراغ والإنتقال الرسميّة) من الجدول رقم 2 الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم 20 تاريخ 1939/12/18.	-اقتراح قانون معجّل مكرّر، - مقدّم من النائبة رولا الطبش في 2020/4/27. -سحبته من الجلسة بحجة عدم توفّر ظروف مؤاتية له.	-تخفيض رسوم الفراغ والإنتقال إلى 1% بالنسبة للعقارات المبنيّة التي تتملكها الشركات العقارية لغاية بيعها شرط أن تسيّلها خلال خمس سنوات وإلّا تلزم الشركات بدفع فرق الرسم مع غرامة تأخير 1% شهريّا منذ نهاية الخمس سنوات ويخفض الاقتراح كذلك معدّل الرسم ذاته إلى 1% بالنسبة للعقارات التي يتملّكها لأوّل مرّة أشخاص طبيعيون لبنانيّون شرط عدم تسييلها خلال 5 سنوات من تاريخ شرائها.	بحسب الأسباب الموجبة يهدف إلى : - تعزيز نشاط سوق العقارات، بالإضافة إلى 70 مهنة متصلة بالتطوير العقاري -يشجّع الأفراد على التملّك ويعزّز حق السكن عبر دعم الشباب أصحاب الدخل المحدود من خلال إعفائهم من الضرائب في ظلّ وجود 50 ألف شقّة غير مباعة. -الإشكاليات فيه: - لم يميّز وفق أسعار الشقق ولا وفق مداخيل مشتري الشقق للمرة الأولى. -كان بالإمكان تخفيض الرسوم طالما لم يتخطّ سعر العقار حدّا معيّنا أو تخفيضها بالنسبة للشطر الأول فقط من السعر.
تسوية أوضاع المكلفين بضريبة الدخل (من أفراد وشركات) الذين دققت نتائج أعمالهم	-اقتراح قانون معجّل مكرّر -مقدّم من النائبة رولا الطبش في 2019/8/17. -أحيل إلى لجان الإدارة والعدل، المال والموازنة ورئاسة الحكومة في 2019/8/26	يسمح بالتسوية عن أعمال السنوات منذ 2013 حتى 2019 للمكلفين غير المكتومين وعن أعمال السنوات من 2014 حتى 2019 للمكلفين المكتومين. يسمح بالتسوية عمّن دققت بحساباتهم ومن لم يدقق بحساباتهم، على عكس ما يشير إليه عنوانه، من أفراد وشركات حتى الأوفشور ويفرض تسويات منخفضة تتراوح بين 400 ألف ل.ل و40 مليون ليرة لبنانية.	يشجع هذا الاقتراح على التهرب الضريبي وينظمه حيث يكافئ المتخلفين عن دفع ضرائبهم ويفرض حدود منخفضة للتسويات حيث أن الحد الأدنى المتعلق بتسوية لشركة هولدينغ مخالفة للقانون هو 40 مليون ليرة وهو مبلغ زهيد يعفيها من المحاسبة.

كما نشير إلى تقديم 3 اقتراحات : الأول يسعى لمنح رسوم جمركية مخفضة، والثاني يسعى لتعديل تاريخ استحقاق الضريبة على القيمة المضافة (المادة 22 من القانون رقم 2001/379)، أما الثالث فيسعى لتعديل المادة 27 من القانون رقم 2020/6 (قانون الموازنة) أي إعفاء التعويضات التي تعطى للمستخدمين والعمال تعويضاً عن صرفهم من الخدمة، نتطرق إليها جميعها في الفصل المخصّص للأزمة.

تخلي الدولة عن أملاكها بثمن بخس ورصدها بالمقابل اعتمادات هائلة للاستملاكات

أخيرا نلاحظ توجها لتخلي الدولة عن أملاكها وعن إيراداتها الضرورية لمحاربة الأزمة فيما ترصد مبالغ هائلة للاستملاكات. فنلاحظ أن هذا التخلي من جهة، والسخاء من جهة أخرى في ما خص الاستملاكات إنما يسمح لفئات مقتدرة بتحقيق وفر وأرباح من المفروض أن تعود للدولة (بوسائل مختلفة). علما أن معظم المستفيدين من أملاك الدولة حاملو أسهم مقتدرون أو مستثمرو مياه أو مستولون على أملاك بحرية، وسط نظام يتّسم بتضارب مصالح شديد بين من يشغلون الوظائف العامة ومن لهم مصالح خاصة كبرى. ويتّضح إذا أن الدولة، رغم الانهيار، تستمر في سياسة تغييب منطق المصلحة العامة في كيفية استخدام الأملاك العامة، لمصلحة فئات محدّدة.

وأبرز اقتراحات القوانين في هذا الخصوص:

مقترح لتجريد الدولة من ملكيتها المكتسبة الناتجة عن إلغاء الأسهم لحامله، من دون بدل

تقدّم النواب نقولا نحاس، علي درويش ونجيب ميقاتي في 2020/4/21 باقتراح قانون معجل مكرر وضع على جدول أعمال جلستي 2020/5/28[16] و2020/9/30 من دون أن يناقش به .أخيرا تم وضعه على جدول أعمال جلسة 2020/12/21[17] حيث تم إسقاط صفة العجلة عنه.

يتضمّن الاقتراح تعديل المادة الوحيدة من القانون رقم 75 تاريخ 2016/10/27 (إلغاء الأسهم لحامله والأسهم لأمر).

للتذكير، كان القانون رقم 2016/75 لضمان فعّالية إلغاء الأسهم لحامله والأسهم لأمر المصدرة من بعض الشركات المساهمة اللبنانية قبل صدوره، قد فرض استبدال هذين النوعين من الأسهم بأسهم إسمية خلال مهلة سنتين من تاريخ نفاذه (أي قبل 2018/11/3)، والّا تصبح الأسهم غير المستبدلة ملكاً للدولة اللبنانية. كما فرض غرامات على الشركات التي توزّع أرباحاً على مالكي الأسهم لحامله أو الأسهم لأمر غير المستبدلة بعد سنة من نفاذ القانون، وحظّر مالكي تلك الأسهم غير المستبدلة بعد سنة من نفاذ القانون من ممارسة كافة الحقوق المتعلّقة بتلك الأسهم

وينصّ الاقتراح على تعديل مهلة السنتين في القانون 75 لنقل الملكية إلى الدولة، ومهلة السنة لفرض الغرامات وحظر ممارسة الحقوق السابق ذكرها، لتصبح جميعها خمس سنوات، بحجّة عدم "السعي الدؤوب لتأكيد التبليغ" من مالكي الأسهم لحامله والأسهم لأمر وبصورة خاصة المغتربين و/أو غير المقيمين منهم، كما ورد في الأسباب الموجبة للاقتراح. المستغرب هو توقيت هذا الاقتراح الوارد بعد سنة ونصف تقريباً من انقضاء مهلة السنتين على نفاذ

16. ألين طانليان فاضل، مقترح لتعديل أحكام قانون إلغاء الأسهم لحامله والأسهم لأمر: ميقاتي يسعى لتجريد الدولة من أملاكها من دون بدل (الجلسة التشريعية أيار 2020)، موقع المفكرة القانونية، 2020/5/28
17. المرصد البرلماني-المفكرة، كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأول 2020: المجلس النيابي يقارب السرية المدمّرة بخفر، 2020/12/23

القانون رقم 2016/75، أي من تاريخ 2018/11/3 حين يفترض أن تكون الأسهم غير المستبدلة قد انتقلت ملكيّتها إلى الدولة اللبنانية، في ظروف اقتصادية شديدة الصعوبة من المفترض أن تعطي أهمية كبرى لكافة ممتلكات وأصول الدولة اللبنانية. من هذه الزاوية، يكون الاقتراح في صدد تجريد الدولة من أملاك مستحقة من دون أي بدل، مما يجعله مخالفا حكما للدستور.

أما بالنسبة للاقتراحات الأخرى، فنلحظ توجها سلبيا بالنسبة لأربعة اقتراحات لناحية حرمان الدولة من إيرادات أو استحداث نفقات دون إجراء دراسة اقتصادية لتاثير ذلك على المالية العامة. في المقابل، نلحظ اقتراحين إيجابيين متعلقين بالأملاك العامة. كما تم التقدّم باقتراح قانون لإجازة الترخيص للمواطنين اللبنانيين بزراعة الأملاك العامة على سبيل التسامح نحيل القارئ إليه في الجزء المتعلّق بالأزمة.

على صعيد الاقتراحات السلبية:

العنوان	تاريخ التقديم	الموضوع	الملاحظات
-يندرج هذا الاقتراح ضمن الاقتراحات غير المدروسة. فمن غير المفهوم حرمان الدولة والبلديات من مداخيل أساسية دون أي مقابل، في حين أن الدولة تدفع أموالاً طائلة لقاء إشغال الأبنية. كما يفتح المجال واسعاً أمام الفساد والتنفيعات، ويقتضي اسقاطه.	إعفاء جميع الأبنية المشغولة من الدولة من الرسم على القيمة التأجيرية ومن رسمي إنشاء وصيانة المجارير والأرصفة	-مشروع قانون -مقدّم في 2020/7/5. -أحيل إلى لجنة الدفاع الوطني ولجنة المال والموازنة. -علقت اللجنة البت به لحين اقرار موازنة 2021	إعفاء جميع الأبنية المشغولة من الدولة من الرسم على القيمة التأجيرية ومن رسمي إنشاء وصيانة المجارير والأرصفة
تمديد العمل بأحكام القانون رقم 246 تاريخ 7/12/ 1993 لمدة خمس سنوات إضافية	تم التقدم بالمشروع في 2019/5/7 -أحيل إلى لجنة المال والموازنة في 2019/5/15.	يخصص هذا القانون ملياري دولار اعتمادات لتنفيذ بعض المشاريع وأعمال الاستملاك والتجهيز. وكان قد أقر سنة 1993 لمدة عشر سنوات، ثم مدّد العمل به عام 2002 ثم سنة 2012.	-رصد اعتمادات بطريقة غير علمية وعامة ما يقونن الهدر حيث أنها مرصودة للأوتوستراد والطرقات، رفع مستوى الخدمات في ضواحي بيروت وفي بيروت، استملاك الأراضي، إقامة محطة كهرباء في الضاحية، أوتوستراد الشمال، أوتوستراد الجنوب، أوتوستراد بيروت المصنع وأوتوستراد المصنع بعليك مع استملاكاتهم. كما يرجح أن هذه الاعتمادات غير متوفرة

العنوان	تاريخ التقديم	الموضوع	الملاحظات
إضافة مادة جديدة إلى القانون رقم 320 تاريخ 1994/3/24 (الترخيص لشركة كازينو لبنان بإستثمار نادي القمار في المعاملتين)	-اقتراح قانون معجّل مكرّر مقدم من النائب طوني فرنجية في 2020/7/10 -وضع على جدول أعمال جلسة 2020/9/30[18]	-يحافظ التعديل المقترح على الامتياز المعطى لشركة كازينو لبنان وحقها الحصري باستثمار ألعاب القمار في نادي القمار المركزي في المعاملتين، غير أنه يسمح بإنشاء فروع له في الفنادق من درجة خمسة نجوم على مختلف الأراضي اللبنانية من خلال تراخيص مجانيّة. وتكون هذه الفروع تحت إدارة خاصّة للفنادق على أن يعود 20% من عائدات الفروع لشركة كازينو لبنان ش.م.ل	يهدف المقترح بحسب أسبابه الموجبة إلى تشجيع "سياحة القمار". من هذا المنطلق، يبدو الاقتراح وكأنه يبحث عن وسيلة للتوفيق بين تنشيط قطاع الفنادق في المناطق المختلفة، دون المساس بحصرية ومكتسبات شركة كازينو لبنان ش.م.ل.. وللتذكير، فإن شركة كازينو لبنان تتمتع بحصرية استثمار ألعاب القمار في لبنان حتى عام 2026 في نادي القمار المركزي في المعاملتين بموجب الترخيص المعطى لها في القانون المذكور أعلاه، أي هذا الترخيص ينتهي بعد 6 سنوات. وشركة كازينو لبنان هي شركة معظم أسهمها يملكها بنك انترا (52%) المملوكة معظم أسهمه من مصرف لبنان. ذاع في السنوات الأخيرة صيت ما عرف "بالصندوق الأسود" للكازينو حيث تم الحديث عن امتناع شركة الكازينو عن التصريح بأرباحها الحقيقية، وعن هدر وفساد وعن ضعف عائدات الدولة منه. انطلاقا من هذه المعطيات لا يُفهم سبب منح شركة كازينو لبنان حق إدارة هذا القطاع حصرياً، نظرا لعدم نجاحه في ذلك ولا في ذلك من ضرر على المنافسة. كما لا يفهم تخصيصها ب20% من العائدات لها بدل أن تعود هذه الإدارة كما والعائدات من هذا النشاط مباشرة إلى الدولة. فالأولى أن تعود الدولة إلى استلام القطاع بعد انتهاء الترخيص المعطى من قبلها إلى الشركة (بعد 6 سنوات).

18. المرصد البرلماني-المفكرة القانونية، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غدا؟ مقترحات لتشجيع الصناعة والزراعة والاستثمار في لبنان: خطوات ضعيفة وانعدام أي رؤية متكاملة، 2020/9/29

العنوان	تاريخ التقديم	الموضوع	الملاحظات
استحداث 4 جزر اصطناعية على شكل الأرزة اللبنانية	تقدم النائب قيصر معلوف باقتراح قانون في 2020/5/5. أحيل إلى لجان الاشغال العامة، المال والموازنة، الزراعة والسياحة ورئاسة الحكومة	إستحداث 4 جزر إصطناعية على شكل الارزة اللبنانية.	وضع الاقتراح الكلفة على القطاع الخاص رغم عدم توفر تمويل للمشروع أو مستثمرين. لم يدرس هذا الاقتراح الأثر البيئي لمشروع بناء الجزر ولم يشترط هكذا دراسة، مع الإشارة إلى أن هكذا مشاريع تشكّل خطورة على البيئة ولم تعد محبّذة في معظم دول العالم

على صعيد الاقتراحات الإيجابية:

العنوان	تاريخ التقديم	الموضوع	الملاحظات
لم يتسنّ لنا الحصول على نسخة. يسمح للدولة باكتساب منشآت عامة جديدة عبر ضمها للادارات العامة	إنشاء حق ارتفاق قانوني لتحرير منشآت عامة في العقارات لمصلحة الإدارات العامة والبلديات	-اقتراح قانون -مقدّم من النائبان حكمت ديب وفريد البستاني في 2020/3/19. -أحيل إلى لجان المال والموازنة، والأشغال العامة والدفاع الوطني	إنشاء حق ارتفاق قانوني لتحرير منشآت عامة في العقارات لمصلحة الإدارات العامة والبلديات
إلزام الشركات التي تدير مرافق عامة التعامل بالعملة الوطنية اللبنانية حصرا	-اقتراح قانون معجل مكرّر -مقدّم في 2019/3/7 من النائب هلكوب ترزيان. -أحيل إلى لجنتي إدارة العدل والمال والموازنة بعد وضعه على جدول الأعمال في 2019/4/17	-إلزام الشركات التي تدير مرافق عامة التعامل بالعملة الوطنية اللبنانية حصرا	لم يتسن لنا الحصول على نسخة. يشكّل توجها جيدا نحو التعامل بالعملة الوطنية على كافة الأراضي اللبنانية في ما يتعلق بالمرافق العامة.

الفصل 5:

الوظيفة العامّة والإدارات العامّة

المحاصصة قبل الكفاءة؟

نالت الوظيفة العامّة والإدارة اهتماماً كبيراً في أعمال السلطة التشريعية، في سبيل تحقيق ما تعتبره السلطة «إصلاحاً إدارياً»، إن لجهة القوانين التي قد أُقِرَّت أو لجهة اقتراحات القوانين التي قُدِّمَت في هذا المجال. وقد شهدت هذه الفترة إقرار خمسة قوانين في مجال الوظيفة العامّة والإدارة، أبطل المجلس الدستوري أحدها، وهي:

1. قانون «الشفافيّة والكفاءة في تعيين الموظّفين»: محاولة لحصر استنسابية الوزير ومجلس الوزراء في التعيينات، يجهضها المجلس الدستوري

في تاريخ 2020/5/28،[24] صدَّق مجلس النوّاب على اقتراح القانون الرامي إلى تحديد آليّة التعيين في الفئة الأولى في الإدارات العامّة وفي المراكز العليا في المؤسّسات العامّة المقدَّم من النائب جورج عدوان في 2019/9/9 والمعدَّل في لجنة الإدارة والعدل.

وقد أعلن النائب عدوان أنّه استلهم اقتراحه من آليّة التعيين التي أقرّها مجلس الوزراء في العام 2010، بناء على اقتراح وزير التنمية الإدارية آنذاك محمّد فنيش، وأنّه هدف منه إلى جعل هذه الآليّة ذات طابع إلزامي. كما اعتبر عدوان أنّ «هذا المشروع سيضع الشخص الملائم في المكان الملائم، بدل اعتماد المحاصصة المذهبية في الإدارة». وأنهى مداخلته قائلا: «وجهة التصويت ستُظهِر من يدعو لاعتماد الكفاءة». وكان الاقتراح الأساسي قد أرسى آليّة لتعيين موظّفي الفئة الأولى عن طريق إنشاء لجنة مؤلّفة من الوزير المختصّ ورئيس مجلس الخدمة المدنية ووزير الدولة للشؤون الإنمائية، تتولّى وضع مواصفات التعيين للوظائف الشاغرة وتُجري مقابلات شفهية مع الموظّفين المؤهّلين للتعيين وصولا إلى وضع لائحة بثلاثة أسماء وفقاً لترتيب العلامات. فإذا تمّ ذلك، يرفع الوزير هذه اللائحة إلى مجلس الوزراء الذي يطّلع عليها ويختار اسماً منها لأجل التعيين.

ملاحظات: عمدت لجنة الإدارة والعدل إلى إدخال تعديلات على الصيغة الأساسية، أهمّها تمكين الوزير من إضافة أسماء جديدة على لائحة المرشّحين الذين يتمّ اختيارهم وفق الآليّة المحدَّدة في القانون، وأيضاً تمكين مجلس الوزراء من رفض تعيين أيّ من المرشَّحين الذين يتمّ اختيارهم وفق الآليّة المذكورة. كما استثنت الصيغة المعدَّلة «من تطبيق الآليّة المذكورة في هذا القانون ملء وظائف الفئة الأولى الشاغرة في المديريّة العامّة لرئاسة الجمهوريّة، المديريّة العامّة لرئاسة مجلس الوزراء ورؤساء وهيئات الرقابة».

وكان المرصد البرلماني في «المفكّرة القانونية» قد انتقد[25] هذه الصيغة الأخيرة للاقتراح، معتبراً أنّ من شأن التعديلات التي أُدخِلَت أن تُفرِغ القانون من جوهره.

24. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيار 2020: محاصصة العفو العام تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحا «مظلومية» النوّاب وخوفهم من كيدية القضاء غير المستقل تصون سريتهم المصرفية»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.

25. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «اقتراح قانون الشفافية والكفاءة في تعيين الموظّفين العامّين: هكذا نسفت لجنة الإدارة والعدل معايير الشفافيّة (الجلسة التشريعية 28 أيار 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 27 أيّار 2020.

من جهة أخرى، أفضى النقاش في الهيئة العامّة للمجلس إلى إدخال ثلاثة تعديلات إضافية أساسية على الاقتراح، بدون المساس بالوظائف المستثناة من الآليّة، وهذه التعديلات هي:

أوّلاً، أُسقِط التعديل الذي كانت أضافته لجنة الإدارة والعدل والرامي إلى إعطاء الوزير إمكانيّة إضافة اسم على لائحة المرشّحين. وهو أمر يذهب في الاتّجاه الجيّد، حيث أنّ إبقاء هذه الصلاحيّة كان سيجرّد عمليّاً الآليّة من فعاليّتها، من خلال تمكين الوزير من إسقاط مرشّحين إضافيين «بالباراشوت»، من دون فَحص سِيَرهم الذاتية ومؤهّلاتهم مسبقاً ومقارنتها مع سائر المرشحين؛

ثانياً، عُدِّلت المادة المتعلّقة بالتعيين وصلاحيّة مجلس الوزراء. فبعدما كان بإمكان مجلس الوزراء رفض الأسماء الثلاثة المرشَّحة حَصَر إمكانيّة القيام بذلك لمرّة واحدة على أن يكون مُلزَماً في المرّة الثانية بحسم خياره من ضمن المرشّحين الثلاثة؛

ثالثاً، أُضيفَت ضرورة نشر المراكز الشاغرة والدعوة إلى الترشُّح لملئها على الموقع الإلكتروني للوزارة المعنيّة.

المناقشات النيابية: بدأ النقاش بمداخلة من النائب جورج عدوان الذي أكّد أهمّيّة الاقتراح الذي من شأنه، وَفقَهُ، أن يسبّب قفزة إصلاحية نوعية بالنسبة إلى تعيينات الموظّفين العموميين في ظلّ ثقافة الاستتباع الطاغية حاليّاً، وأنّ هذا القانون هو خطوة أولى لتحديد معايير للتعيين.

من جهته، أثار النائب جميل السيّد مشكلة على مستوى صلاحيّات مجلس الوزراء، معتبراً ألّا جدوى من إقرار آليّة للتعيين إذا كان بإمكان مجلس الوزراء أن يتجنّبها أو يأخذ قراراً معاكساً، وطلب إعادة المشروع إلى اللجان. في المقابل، اعتبر النائب جبران باسيل أنّ من شأن هذا الاقتراح أن يمسّ بالصلاحيّات المعطاة للوزير في المادّة 66 من الدستور ملوّحاً بإمكانيّة الطعن فيه في حال إقراره خلافاً لهذه المادّة، وأنّ الحكومة ستطبّق الآليّة المُقترَحة بطريقة استنسابية، حسب أهدافها وأهداف القوى السياسية. وقد ردّ عليه النائب أسامة سعد بقوله إنّ منصب الوزير سياسي ولذلك معاييره تكون سياسية، ولذلك لا يجب أن يتدخّل في التعيينات، وطلب شطب حقّ الوزير في إضافة الأسماء، ووافق العديد من النوّاب على هذه الفكرة. وتدخّل النائب الياس حنكش ليطلب نشر المراكز الشاغرة والدعوة إلى الترشُّح لملئها على الموقع الإلكتروني للوزارة وليس فقط على بابها «لأنّنا في القرن الحادي والعشرين».

وجرى نقاش وتصويت على مسألة دستوريّة الاقتراح التي كان قد أثارها العديد من النوّاب، وصوّتت الأغلبيّة على دستوريّته. ثمّ جرى التصويت على الاقتراح مع التعديلات المذكورة، وتمّ تصديقه.

إبطال المجلسِ الدستوري القانونَ: بعد صدور القانون، عمد رئيس الجمهوريّة إلى الطعن فيه أمام المجلس الدستوري الذي انتهى إلى إبطاله في تاريخ 2020/7/22. وقد استند المجلس إلى ثلاث حجج انتقدتها[26] «المفكّرة». وهذه الحجج هي: مبدأ قوّة القضيّة المفضية لقرارات المجلس الدستوري وإلزاميّتها، وتحديداً القرار رقم 2001/5، الذي أبطل قانون التعيينات الصادر عام 2001 (وهو ما انتقدته «المفكّرة» لوجود فارق بين القانونَيْن)؛ من جهة ثانية، التفريق بين المادّة التشريعية التي تدخل ضمن صلاحيّات المشرّع domaine

26. شهرزاد يارا الحجّار، «قرار المجلس الدستوري بشأن قانون آليّة التعيين: التضحية بالكفاءة بحجّة حماية صلاحيّات «السلطة الإجرائيّة» أو هذا القرار الذي يقتل»، موقع المفكّرة القانونية، 11 آب 2020.

législatif والمادّة التنظيمية التي تدخل ضمن صلاحيّات السلطة التنفيذية domaine règlementaire (وهو أيضاً ما انتقدته «المفكّرة» على أساس ضرورة التمييز بين سلطة التعيين التي تعود للسلطة الإجرائية والوزير، وسلطة الاقتراح التي لا تدخل ضمن الصلاحيّة الإلزامية للسلطة الإجرائية)؛ وأخيراً، تكريس صلاحيّات الوزير الدستورية من خلال تفسير واسع للنصّ الدستوري.

ويكون بذلك قد وضع حدّاً لخطوة (قد تكون غير كافية) كان يؤمَل منها تعزيز اعتبارات الكفاءة والحدّ من شموليّة المحاصصة في الإدارة وآليّات استتباعها. ومن أبرز الأمثلة على هذه الممارسات، التعيينات التي كانت حكومة حسّان دياب لتصريف الأعمال قد أقرّتها خلال اجتماعها المنعقد في 2020/6/10 والتي شابتها مخالفات فادحة للقانون.

2. إعطاء ستّ درجات استثنائية لطلّاب شهادة الكفاءة في كلّيّة التربية في الجامعة اللبنانية

في تاريخ 2019/4/16، صدّق مجلس النواب على القانون النافذ حكماً رقم 5 والرامي إلى إعطاء ستّ درجات استثنائية لطلّاب شهادة الكفاءة في كلّيّة التربية في الجامعة اللبنانية، خلال جلسة مساءلة مجلس النوّاب للحكومة[27] (كانت الأولى من نوعها منذ ثماني سنوات). وقد جاء هذا القانون من أجل بيان وإيضاح المقصود بالمقطع المُدرَج في متن السطر الأوّل في البند رقم 2 من المادّة 9 من القانون رقم 46 الصادر في تاريخ 2017/8/21 المتعلّق برفع الحدّ الأدنى للرواتب والأجور وإعطاء زيادة غلاء المعيشة للموظّفين والمتعاقدين والأُجَراء في الإدارات العامّة وفي الجامعة اللبنانية والبلديّات واتّحادات البلديات والمؤسّسات العامّة غير الخاضعة لقانون العمل وتحويل رواتب الملاك الإداري العامّ وأفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية والتعليم العالي والأسلاك العسكرية، لجهة إعطاء ستّ درجات استثنائية لـ«أفراد الهيئة التعليمية في ملاك التعليم الرسمي في المرحلة الثانوية»، مع احتفاظهم بحقّهم بالقِدَم المؤهِّل للتدرُّج.

فاعتبر القانون الحاضر رقم 5/2019 أنّه يدخل ضمن فئة تلك الهيئة التعليمية أساتذة التعليم الثانوي المتدرّجين، لجهة استفادتهم من الدرجات الاستثنائية. ونذكّر أنّ من أجل التثبيت في وظيفة أستاذ/ة التعليم الثانوي في ملاك وزارة التربية والتعليم العالي، يجب على طلّاب كلّيّة التربية في الجامعة اللبنانية أن يلتحقوا بشهادة الكفاءة. ومن أجل نيل تلك الشهادة، يجب على الطلّاب أن يخضعوا لفترة التمرين في وظيفة أستاذ تعليم ثانوي «متدرّج»، قبل أن ينالوا تلك الشهادة ويُثبَّتوا بالتالي في تلك الوظيفة، في ملاك وزارة التربية والتعليم العالي. وهم يُعتبَرون بموجب المادّة السادسة من القانون رقم 344/2011، كما بموجب المادّة الثالثة من المرسوم رقم 3736/1980 المتعلّق بتنظيم شؤون طلّاب شهادة الكفاءة، «موظّفين متدرّجين». كما وقد نصّت المادّة 10 من نظام الموظّفين بشكل واضح على أنّ فترة التمرين تدخل في عداد الخدمة الفعلية. فينبغي بالتالي اعتبار هؤلاء في عداد المستفيدين من أحكام الفقرة الثانية من المادّة 9 من القانون رقم 46/2017 وإعطائهم ستّ درجات استثنائية.

27. المفكّرة القانونية، «الجلسة الرقابية الأولى لنوّاب لبنان منذ 8 سنوات (2): هكذا برّر الحريري التوظيف العشوائي من دون مباراة: الأمن، الاستثناء، المحاصصة، وانتظروا خططنا للمستقبل»، موقع المفكّرة القانونية، 15 نيسان 2019.

ملاحظات: يقع هذا القانون تحت خانة القوانين الإيجابية التي صَدَّق عليها المجلس النيابي، إذ إنّه يعترف بجهود الأساتذة المتدرّجين خلال الفترة التي قضوها في التمرين، وبالتالي يعترف بحقّهم في الاستفادة من الدرجات الاستثنائية عبر احتساب سنوات الخدمة الفعلية.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

3. استثناء أفراد الضابطة الجمركية غير المدنيين من تقديمات تعاونيّة موظّفي الدولة

في تاريخ 2019/7/9، صدَّق مجلس النوّاب على القانون رقم 141 الرامي إلى تعديل المادّة الأولى من مشروع القانون، الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم 14273 تاريخ 1963/10/29 وتعديلاته، المتعلّق بإنشاء تعاونيّة موظّفي الدولة.

وتشكّل تعاونيّة موظّفي الدولة مؤسّسة عامّة خدماتية تتمتّع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتخضع لوصاية مجلس الخدمة المدنية ولرقابة ديوان المحاسبة المؤخَّرة. وتُعنى بتقديم المساعدات الصحّية (المرضية والاستشفائية) والاجتماعية (مِنَح التعليم والزواج والولادة ومساعدات الوفاة) إلى جميع موظّفي الإدارات العامّة والعاملين في ملاك الجامعة اللبنانية من غير أفراد الهيئة التعليمية، والموظّفين المدنيين في الجمارك باستثناء الأسلاك العسكرية والأمنية والقضاء. وكان أفراد الضابطة الجمركية من ضمن الفئات التي تستفيد من خدمات تلك التعاونيّة حتّى إقرار قانون موازنة العام 2000 رقم 173 تاريخ 2000/2/14 الذي عدّل المادّة 59 من قانون تنظيم الضابطة الجمركية بالمرسوم 1802/1979، بحيث أصبح أفراد الضابطة الجمركية وأفراد عائلاتهم، الذين هم في الخدمة وكذلك الذين انتهت أو سوف تنتهي خدمتهم سواء استحقّوا أو يستحقّون معاش التقاعد أو تعويض الصرف، يستفيدون من المعالجة الطبّية ومِنَح التعليم والتقديمات الاجتماعية كافّة من موازنة إدارة الجمارك وفقاً لما هو مُطبَّق على عناصر قوى الأمن الداخلي.

ملاحظات: طبعاً جاء القانون 141/2019 الحالي ليستكمل مفاعيل التعديل ويستثني أفراد الضابطة الجمركية من غير الموظّفين المدنيين في الجمارك من الاستفادة من خدمات تلك التعاونيّة، حيث لم تعد تشمل صلاحيّات تعاونيّة موظّفي الدولة أفراد الضابطة الجمركية كونهم يستفيدون من تلك الخدمات من موازنة إدارة الجمارك. فمن الطبيعي وبعد صدور قانون الموازنة المذكور آنفاً ألّا يستمرّ اقتطاع النسبة المئوية المقرَّرة من رواتب عناصر الضابطة الجمركية لحساب تعاونيّة موظّفي الدولة، في حين لم تعد هذه الأخيرة تشملهم، وفق ما جاء في الأسباب الموجبة.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

4. تحديد شروط إعطاء مديري المدارس الرسمية تعويض إدارة

في تاريخ 2020/5/8، صدّق مجلس النوّاب على القانون رقم 157 الرامي إلى إضافة بعض الأحكام إلى القانون رقم 73/2009 (تحديد شروط إعطاء مديري المدارس الرسمية تعويض إدارة).
وقد جاء هذا القانون ليعطي المرشّح لإدارة مدرسة رسمية تعويض إدارة مؤقَّتاً يوازي 10% من راتب صاحب العلاقة.

ملاحظات: أعطى القانون رقم 73/2009 تعويض إدارة لكلّ المدرّسين والأساتذة الذين تولّوا مهامّ إدارية قبل تاريخ صدوره بدون البتّ في شأن استحقاق ذلك لِمَن سيُكَلَّفون بمهامّ إدارة مدرسة رسمية بعد نشره وبدء العمل فيه.

وللتذكير، كان القانون 73/2009 وفق تعديلاته[28] قد حدّد آليّة تعيين مدير في المدرسة الرسمية، مع إسناد مهامّ الإدارة التي ترشّح للقيام بها وذلك بصورة مؤقَّتة إلى حين استيفائه شرط النجاح في دورة الإعداد في الإدارة التربوية في كلّيّة التربية في الجامعة اللبنانية.

وقد أعطى المشترع المرشَّح تعويض إدارة مؤقَّتاً يوازي 10% من راتب صاحب العلاقة، بينما أعطت المادّة الأولى من القانون نفسه المدرّسين والأساتذة الذين تولّوا مهامّ إدارية قبل تاريخ صدوره تعويض إدارة مؤقَّتاً يوازي 15% من راتب صاحب العلاقة. ومردُّ ذلك، بحسب الأسباب الموجبة للقانون، العوائق اللوجستية التي حالتْ دون إجراء دورات الإعداد في الإدارة التربوية بالسرعة الكافية، بالنظر إلى القدرة الاستيعابية للكلّيّة وكون عدد المتوجِّب تدريبهم في مجموع تلك الدورات يفوق الستة آلاف وخمسمائة مدرِّساً أستاذاً متمرِّناً، كما ونظام عمل الكلّيّة الذي لا يسمح لها بفتح دورات الإعداد في الإدارة التربوية إلّا بشكل فصلي أو سنوي. أسباب ستؤول حكماً إلى انقضاء فترة زمنية قد تصل إلى حدود السنة بين تاريخ بدء ممارسة المكلَّف بإدارة رسمية مهامَّه، وموعد التحاقه بإحدى هذه الدورات. وما يزيد من ضرورة ذلك، اشتراط تفرّغ المدير المعيَّن من أجل حسن أداء مهمّة الإدارة، وحظر تعاقده مع أيّ مؤسّسة تعليمية أخرى مهما كانت.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

28. القانون رقم 151 الصادر في تاريخ 2019/10/15 الذي كان أضاف فقرتَيْن إلى المادّة الرابعة من القانون رقم 73/2009 المذكور آنفاً.

ملحق الفصل 5: اقتراحات القوانين

على صعيد المبادرة التشريعية، نتناول 27 مقترحاً (اقتراحا ومرسوم إعادة قانون) قدّم خلال عامي 2019-2020 مرتبطاً بالوظيفة العامة والإدارة.

أبرز المقترحات على هذا الصعيد كما أسلفنا في المقدّمة العامة للفصل، تلك التي تعمد إلى التراجع عن قاعدة تجميد التوظيف الإداري، وتسوية أوضاع بعض الموظفين «بالمفرق». كما نجد اقتراحين مهمّين متعلّقين بتعديل أنظمة الأجهزة التنظيمية والرقابية على الإدارة من تفتيش مركزي ومجلس خدمة مدنية؛ واقتراحات متعلّقة بحقوق أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية، كما اقتراحات مختلفة تتعلّق بدعم رفع المستوى العلمي للموظفين، أو حفظ حقوق مدراء المؤسسات العامّة عند حلّها أو دمجها، أو وضع بعض الضوابط لتوزيع الأموال المحصلّة لصالح الموظفين لدى الجمارك. ونستعرض هذه المقترحات تباعاً.

I. في التراجع عن تجميد التوظيف الإداري في بعض القطاعات وحقوق الناجحين في مباريات مجلس الخدمة المدنية

أخذت المادة 80 من قانون موازنة العام 2019 رقم 144 تاريخ 31/7/2019 المتعلقة بضبط التوظيف في الإدارات العامة حيزاً مهمّاً من اهتمام المبادرة التشريعية، حيث قدّمت 6 مقترحات لإعادة النظر بهذه المادة، من بينها اقتراحان معجلان مكرران. كما قدّم اقتراحان إضافيان في سياق مواز.

للتذكير، نصّت المادة 80 من قانون موازنة العام 2019 (قانون رقم 144 تاريخ 31/7/2019) على تجميد التوظيف في القطاع العام كما التعاقد، إلى حين إنهاء عملية مسح كل الإدارات العامة. من جهة أخرى حفظت المادة في فقرتها الأخيرة حقوق الناجحين في المباريات والامتحانات التي أجراها مجلس الخدمة المدنية والتي أعلنت نتائجها حسب الأصول، بحيث لهم أفضلية في التعيين في الإدارات العامة في الفئتين الثالثة والرابعة، وذلك خلافاً للقانون المعمول به والذي يسقط حقوق هؤلاء في حال مرور سنتين من دون تعيينهم رسمياً (المادة 8 من نظام الموظفين).

وكانت هذه المادة قد استتبعت جدلاً واسعاً لسببين:

- أوّلهما على خلفية كون ملفّ التوظيفات أحد أكبر ملفات الفساد والهدر والمحاصصة الطائفية والزبائنية في النظام اللبناني. فقد شكّلت المادة 80 محاولة للمنظومة الحاكمة لتدارك الوضع الذي بدأ ينذر بالانهيار – انهيار تأكّد وبدأت معالمه تتضّح أواخر عام 2019 – والحدّ من النفقات والهدر، من خلال فرض وقف التوظيفات في القطاع العام، مع العلم أن التقديرات تشير إلى أن مجموع ما صرفتْه الدولة بين عامي 1993 و2018 يساوي 250 مليار دولار (حوالي مرّة ونصف ما صرفته خطة مارشال لإعادة إعمار أوروبا ما بعد الحرب العالمية الثانية)، وأن 92% من هذا الإنفاق كان على النفقات الجارية (معاشات القطاع العام وتقديماته، والمناقصات والصفقات، عجز االكهرباء وخدمة الدين العام إلخ.)

- ثانيهما أن حفظ حقوق الناجحين في مباريات مجلس الخدمة المدنية كان تسبّب بجدل سياسي على خلفية اعتراض كتلة لبنان القوي عليه بسبب الاختلال الطائفي بين الناجحين في المباراة التي أعلنت نتائجها في العام 2016.

ونجد من جهة أولى 6 اقتراحات قدّمت في عامي 2019-2020 تؤسس للتراجع عن مبدأ وقف التوظيف، من خلال استثناء بعض الأجهزة الرقابية (اقتراح) وأساتذة التعليم الرسمي في جميع مراحله (5 اقتراحات) بحجة ازدياد الطلب على المدارس الرسمية ما بعد الانهيار. وتشكّل الاقتراحات الخمسة الأخيرة التي تناولت الموضوع نفسه دليلاً ساطعاً عن ضعف التنسيق بين الكتل النيابية. وتبدو هذه الاقتراحات غير مفهومة بالنظر إلى صعوبة تأمين موارد إضافية للتوظيف خصوصاً في الوضع الراهن، وتراجعاً خطيراً عن محاولة ضبط الهدر والزبائنية في التوظيف الإداري.

كما نجد اقتراحين متعلّقين بوضعية الناجحين في امتحانات مجلس الخدمة المدنية ما قبل صدور قانون موازنة 2019.

بالإضافة إلى ذلك، نجد عدّة مقترحات لتسوية أوضاع موظفين (الفئة الأولى، في الجمارك، في وزارة الإعلام، أو في التعليم المهني؛ وموظفي القطاع الاستشفائي العام) أو استحداث رتب وظيفية جديدة، تذهب في الاتجاه نفسه وهو ترتيب أعباء جديدة على الدولة والخزينة العامة، والاستجابة إلى مطالب فئوية مشرذمة، خارج أي نظرة هادفة وشاملة لتسوية أوضاع الإدارة والموظفين.

ونستعرض هذه الاقتراحات تباعاً.

أ- 6 اقتراحات لتوسيع الاستثناءات على تجميد التوظيف الإداري

1) بتاريخ 7/9/2019، تقدم النائب بلال عبد الله باقتراح قانون معجل مكرر يهدف إلى إلغاء المادة 80 من قانون موازنة العام 2019 والاستعاضة عنها بقانون مستقلّ. ويعمد الاقتراح إلى إدخال التعديلات التالية عليه: أولاً، جاء نص المادة 80 في صيغته الأساسية ليعلن عن «التزام الحكومة بإجراء مسح وظيفي شامل» في إدارات ومؤسسات الدولة. بالمقابل، وسّع الاقتراح من الاستثناءات على مبدأ وقف التوظيف، مضيفاً إلى الفئات المستثناة من مبدأ إيقاف التوظيف والتعاقد إلى حين الانتهاء من عمليات المسح (وهي القضاة وأساتذة الجامعة اللبنانية وموظفو الفئة الأولى ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة) فئات جديدة وهي الأجهزة الرقابية التالية: «مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب ومراقبي ديوان المحاسبة ومدققي الحسابات فيه.» واستندت أسباب الاقتراح الموجبة إلى النقص الحادّ الذي تعاني منه الأجهزة الرقابية في عدد موظفيها، ما ينعكس سلباً على عملها، وإلى أهمية الأجهزة الرقابية التي تسهر على إدارات الدولة ومؤسساتها، ودورها الذي يساهم في ضبط المخالفات وإهدار المال العام والفساد. إلاّ أن الخطير في الاقتراح هو غياب أي معايير أو ضوابط للاستثناء الذي بدا واسعاً جداً.

أخيراً تجدر الملاحظة إلى أن اقتراح القانون حافظ على الفقرة الأخيرة من المادة 80 في صيغتها الأساسية التي تنص على حفظ حقوق الناجحين في مباريات وامتحانات مجلس الخدمة المدنية في أفضلية التعيين في الإدارات العامة.

وكان قد ورد الاقتراح على جدول أعمال الهيئة العامة في جلسة 12/11/2019 التي لم تنعقد. ثم أدرج على جدول أعمال جلسة 22-2020/4/21،[1] حيث تمّ إسقاط صفة العجلة عنه وإحالته إلى اللجان النيابية من دون أي نقاش.

1. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (2): ضحيج مكافحة الفساد يتخلله تعزيز لفساد الزبائنية؛ الحاسبة تحت راية العفو العام، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 25/4/2020

2) من جهة أخرى، نجد 5 اقتراحات بهدف توسيع الفئات المستثناة من التجميد لتشمل أساتذة التعليم الرسمي في جميع مراحله. وهي على التوالي، الآتية:

- اقتراح للنائب بلال عبد الله، قدّمه بتاريخ 10/6/2020، وقد أحيل أمام لجنتي المال والموازنة والتربية والتعليم والعالي بتاريخ 17/6/2020 التي بدأت الدرس به بتاريخ 20/7/2020 وهو لا يزال قيد الدرس في لجنة التربية.
- اقتراح معجّل مكرّر في الاتجاه نفسه، قدّم بتاريخ 3/7/2020 كل من النواب حسن فضل الله، علي فيّاض، إيهاب حمادة، حسن عزّ الدين وعلي عمّار (كلّهم من كتلة الوفاء للمقاومة). وقد ورد الاقتراح على جدول أعمال الهيئة العامة في جلستي 30/9/2020 و1/10/2020 غير أنه لم يدرس بسبب فضّ نصاب الجلسة قبل الوصول إليه.
- اقتراح تقدم به النائب علي بزي بتاريخ 2020/7/6، أحيل في 8/7/2020 إلى لجان الإدارة والعدل، المال والموازنة، والتربية والتعليم حيث هو قيد الدرس. ولكنه عاد وتقدم بالاقتراح نفسه بصيغة المعجل مكرر وقد ورد الاقتراح على جدول أعمال جلستي 30/9/2020 و1/10/2020 دون أن يدرس بسبب فضّ نصاب كل منهما قبل الوصول إليه.
- اقتراح قانون لاستثناء القطاع التعليمي من أحكام وقف التوظيف ولتعيين الناجحين في الملاك وفق حاجة وزارة التربية تقدمت به رئيسة لجنة التربية والتعليم النائبة بهية الحريري بتاريخ 22/7/2020. واللافت أن النائبة الحريري عادت وتقدّمت بهذا الاقتراح بصورة المعجّل مكرّر في 23/9/2020. وقد أحيل الاقتراح في 22/7/2020 أمام لجان الإدارة والعدل، التربية، والتعليم والمال والموازنة.

واللافت أن جميع الاقتراحات تشاركت التبريرات نفسها في الأسباب الموجبة، وهي النقص في الملاك التعليمي وضرورة سدّ الحاجة المستجدة إلى الأساتذة والمعلمين في القطاع العام التي ستنشأ جرّاء انتقال أعداد مهمة من التلامذة إلى المدارس الرسمية بسبب الأزمة المالية والاقتصادية التي تمنع العديد من الطلاب من تسديد رسوم المدارس الخاصة.

وأشارت الأسباب الموجبة لاقتراح بزي إلى ازدياد الحاجات البشرية في المدارس الرسمية في السنوات الأخيرة نظراً لعدم إجراء مباريات وتوقف إدخال متعاقدين منذ عام 2015 بسبب عدم وجود اعتمادات مالية، كما وازدياد هذه الحاجات البشرية تحديداً في العام الدراسي 2020-2021 نظراً لازدياد طلبات التسجيل في المدارس الرسمية.

من جهة أخرى، وفي حين لم يضع اقتراح النائب بلال عبدالله أية قيود أو معايير لضبط الاستثناءات لتجميد التوظيف الذين بدا واسعاً جداً، وضعت الاقتراحات الأخرى بعض الضوابط والمعايير.

فاشترط اقتراح الوفاء للمقاومة وضع دراسة تجريها وزارة التربية تحدّد فيها الحاجات المستجدة. كما كرّس الاقتراح الأولوية لزيادة عدد ساعات المتعاقدين القدامى أو للتعاقد مع «الفائض» من الناجحين في مباريات سابقة.

من جهته، عمد اقتراحا كل من النائبين بزي والحريري إلى النصّ على التعاقد مع من سبق له التدريس في المدارس الخاصة منذ أكثر من 3 سنوات وتمّ صرفه هذا العام. وسمح اقتراح بزّي التعاقد مع من سبق له التدريس في المدارس الرسمية، كما وخريجي كلية التربية وسائر الإجازات المطلوبة على أن تحدّد سائر الشروط ومعايير التعاقد بقرار من وزير التربية. ويكون

بذلك الاقتراح قد تجاهل الشروط المتعلقة بإجراء المباريات والتي تكون مبدئياً ضمانة للتوظيف على أساس الكفاءة وبعيداً عن الزبائنية. كما يبدو ترك الأمر لوزير التربية بالغ الخطورة، مع ما يفتح ذلك من أبواب إضافية للزبائنية خصوصاً مع تدفّق عدد كبير من الأساتذة في التعليم الخاص والرسمي إلى سوق البطالة مع استفحال الأزمة الاقتصادية.

وأضاف اقتراح الحريري حفظ حق الناجحين في مباريات مجلس الخدمة المدنية لوظيفة أستاذ تعليم الثانوي في ملاك التعليم الثانوي، وفق حاجات المدارس والثانويات الرسمية الفعلية، ويتم التعيين إلزامياً ضمن القضاء الذي اختار المرشح العمل في نطاقه، وفي حال تعذّر وجود مركز شاغر في إحدى مدارس القضاء في محافظة ما يتم الالتحاق في المدارس الأخرى ضمن المحافظة نفسها التي تحتاج إلى خدماته في التدريس.

ب- اقتراحات متّصلة بوضعية الناجحين في امتحانات مجلس الخدمة المدنية

اقتراح لنسف أفضلية الناجحين في مباريات الدخول إلى الوظيفة العامة

نذكر أولاً اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم بتاريخ 21/8/2019 من كتلة لبنان القوي، والرامي إلى إلغاء الفقرة الأخيرة من المادة 80 من قانون موازنة العام 2019. يجدر التذكير بأن رئيس الكتلة النيابية جبران باسيل كان قد هاجم تضمين قانون الموازنة هذه الفقرة، على أساس هوية الفائزين الطائفية (وليس بناء على انقضاء المدة القانونية للتوقيع على مرسوم تعيينهم) حيث وصل عدد المسلمين من بينهم إلى 426 مقابل 140 للمسيحيين. وفيما تخوّف البعض من أن تثني هذه الفقرة رئيس الجمهورية ميشال عون عن التوقيع على قانون الموازنة العامة للسبب نفسه، فإن هذا الأخير وجّه بتاريخ 31 تموز 2019 للمجلس النيابي بالتزامن مع توقيعه على هذا القانون كتاباً دعاه فيه إلى تفسير معنى المادة 95 من الدستور على ضوء الفقرة (ي) من مقدمة الدستور التي تنصّ على ألا شرعيّة لسلطة تناقض ميثاق العيش المشترك. وكانت المفكرة القانونية قد أبدت ملاحظاتها[2] على هذا الكتاب.

وقد ورد هذا الاقتراح على جدول أعمال الهيئة العامة في جلسة 24/9/2019[3] غير أن التصويت أفضى إلى إسقاط صفة العجلة عنه، وإحالته إلى اللجان للدراسة. وكان النائب سيزار أبي خليل قد حاول استعادة أسباب اقتراح إلغاء الفقرة المذكورة مشيراً إلى أنها «تخلق مشكلة بالانتظام الوظيفي لتقدير التوقيع من الحكومة على مرسوم تعيين الناجحين أو عدمه». كما أشار أبي خليل إلى انتهاء المهلة القانونية (السنتين) للتوقيع على مرسوم تعيين الناجحين في الدورة الأخيرة، في مجلس الوزراء. وكانت المفكّرة قد استفاضت في شرح[4] خلفيات هذا الاقتراح والإصرار على إلغاء حق الأفضلية لهؤلاء بسبب الاختلال الطائفي بين الناجحين، وعدم صوابيته الدستورية في ظل أولوية مصالح الدولة ووضوح المادة 95 من الدستور التي تفرض المناصفة ضمن موظفي الفئة الأولى حصراً.

ومقابل سعي الاقتراح إلى إجهاض المباريات أو الامتحانات، خلتْ الأسباب الموجبة من أيّ إشارة إلى رفض النواب التوظيف العشوائي – رغم أن هذا

2. نزار صاغية، ملاحظات حول كتاب رئيس الجمهورية: لا شرعية لسلطة تناقض ميثاق بناء الدولة، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 29/8/2019

3. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، سدّ بريصا المثقوب يعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 26/9/2019

4. نزار صاغية، اقتراح قانون لنسف أفضلية الناجحين في مباريات الدخول للوظيفة العامة: إطناب بالتوازن الطائفي يوازيه تجهيل للكفاءة، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 22/9/2019

التوظيف أدى إلى توظيف عشرة أضعاف الأشخاص المعنيين بالمادة المراد إلغاؤها خلال فترة 2017 و2018 وأن إبراهيم كنعان، أحد الموقعين على الاقتراح، تولى بنفسه التحقيق في هذا النوع من التوظيف من منطلق صفته كرئيس لجنة المال والموازنة – أو التفاتة إلى أهمية اعتماد الكفاءة في اختيار الموظفين العامين، وكأنما هذه الاعتبارات كافة مسائل ثانوية لا وزن لها مقارنة بمسألة التوازن الطائفي. ومن شأن هذا التجاهل أن يشكل دليلاً آخر على انزلاقة النظام اللبناني من نظام يحمي الأقليات بهدف إشراك الجميع في بناء الدولة التي هي الهدف والغاية، إلى نظام يسخّر فيه زعماء الطوائف الحقوق الممنوحة لها لتغليب مصالحهم ومعها منطق المحاصصة على مصلحة الدولة، وبكلام آخر للهيمنة على الدولة والقضاء على حظوظ بنائها.

اقتراح لمعالجة التأخر في تعيين الناجحين في مباريات مجلس الخدمة المدنية

وفي السياق نفسه، نذكر اقتراح القانون المقدم بتاريخ 17/1/2019 من قبل النواب ياسين جابر، قاسم هاشم، وفؤاد مخزومي، الرامي بحسب عنوانه إلى تعيين الناجحين في مباريات مجلس الخدمة المدنية «فور صدور النتائج». وكان قد أحيل بتاريخ 23/1/2019 أمام لجنتي الإدارة والعدل، والمال والموازنة، ولكنه لم يدرس بعد.

وعلى عكس ما جاء في عنوان الاقتراح لجهة التعيين «فور» صدور النتائج، يحاول المقترح معالجة التأخر في تعيين الناجحين من خلال تقييده لمجلس الوزراء بمهلة ستة أشهر على الأكثر يتوجب عليه خلالها إصدار مرسوم تعيين الناجحين في مباريات مجلس الخدمة المدنية من تاريخ موافقة مجلس الخدمة المدنية على مشروع المرسوم المعدّ لهذه الغاية. إلا أنه لم يفرض مهلة على مجلس الخدمة المدنية التقيّد بها من أجل الموافقة على المرسوم. فقد يؤدي المقترح إلى نقل المشكلة من مكان إلى آخر، دون معالجة حقيقية لاشكالية تأخير مرسوم التعيين. كما وحدّد المهلة نفسها في الحالات التي لا يستوجب فيها التعيين إصدار مرسوم، بحيث يتوجب إصدار قرار تعيين في مهلة ستة أشهر من تاريخ ابلاغ مجلس الخدمة للإدارة المعنية لنتائج المباراة. أما في حال عدم صدور قرار التعيين بالرغم من مرور مهلة الستة أشهر المنصوص عليها أعلاه، يمكن للإدارة التي أجريت المباراة لملء الشواغر فيها، أن تصدر قراراً بمباشرة عمل الناجحين بقرار يصدر عن الوزير المعني، رغم كل نص مخالف، شرط استمرار توفّر شروط التعيين في الناجحين المنصوص عنها في القوانين المرعية الإجراء. غير أن المقترح لم يفرض على الوزير المعني وجوب إصدار قرار مباشرة العمل، وترك الأمر لاستنسابية الوزير، مما يشكّل خطورة ويوسّع من مجالات الزبائنية.

وقد استندتْ الأسباب الموجبة للمقترح على المادة 12 من الدستور اللبناني التي نصّت على أنه «لكل لبناني حق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينصّ عليها القانون»، بالإضافة إلى مبادئ المساواة بين اللبنانيين، والتوازن بين السلطات، والتعاون بين السلطات. كما وقد أشارت الأسباب الموجبة إلى استشارة هيئة التشريع والقضايا رقم 525/2001 تاريخ 27/8/2001، التي جاء فيها أن «عدم التقيد بالمهلة المحددة قانوناً لتعيين الناجحين والتأخر في إصدار مراسيم تعيين الناجحين في المباراة يعزى بكامله إلى الإدارة المعنية، ولا يجوز تحميل نتائجه ومسؤوليته إلى أصحاب العلاقة.» كما وقد برّرت الأسباب الموجبة المقترح بالتعدي الواضح من قبل الإدارة على حقوق الناجحين المكتسبة وبما يتضمنه من تجاوز لحدّ السلطة والمخالفة الصريحة لمبدأ الشرعية وللقوانين والأنظمة والأصول والمعاملات الجوهرية ولقواعد الاختصاص وتوازي الأشكال والمساواة، المتمثل بحرمان الناجحين من إشغال الوظائف التي اكتسبوا الحق بإشغالها نتيجة المباراة.

ج- مقترحات لتسوية أوضاع موظفين

في سياق موازٍ، نجد عدّة اقتراحات تؤدي إلى استحداث وظائف جديدة في الإدارة و/أو تكبيد الخزينة العامة أعباءً إضافية تبدو غير مفهومة بتاتاً وخطيرة في ظلّ الانهيار الحالي. تتعلّق أبرز هذه الاقتراحات – دون تحديد أي من أسبابها الموجبة أسباب تمييز هذه الفئات عن غيرها وتسوية أوضاعها تفضيليا عن غيرها - بموظفي الفئة الأولى المعيّنين من خارج الملاك، وبالعاملين في القطاع الاستشفائي العام، وبالعاملين في وزارة الإعلام، وبالوظائف في الجمارك.

اقتراح لإدخال موظّفي الفئة الأولى المعيّنين من خارج الملاك إلى الملاك الإداري العام واستثناؤهم من الشروط القانونية

نجد هنا اقتراح قانون مقدما بتاريخ 10/6/2020 من كتلة لبنان القوي يهدف إلى تعديل بعض أحكام نظام الموظفين لجهة سنّ الدخول إلى الفئات الأولى في الملاك الإداري العام والتعويضات العائدة لها. وكان قد أحيل أمام لجنتي الإدارة والعدل، والمال والموازنة، بتاريخ 17/6/2020.

وقد استثنى هذا المقترح الأشخاص المعيّنين من خارج الملاك في الفئة الأولى من شرط السنّ الأقصى أي 39 عاماً للدخول إلى الملاك الإداري العام، وهو السنّ الذي يسمح بالاستفادة من المعاش التقاعدي المنصوص عليه في الفقرة (ج) من المادة 4 من نظام الموظفين (المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 12/6/1959)، على أن تُحتسب تعويضات نهاية الخدمة وتعويضات الصرف من الخدمة بالنسبة والتناسب بين سنيّ خدمتهم الفعلية وعدد السنوات المحددة في المادة 90 من قانون موازنة العام 2019 (التي رفعت من الحدّ الأدنى للسنوات التي تتيح الحق بالتقاعد). كما يحفظ الاقتراح حقهم بالاستفادة من تقديمات تعاونية موظفي الدولة لقاء الحسومات التقاعدية المطلوبة.

وتكمن خطورة هذا المقترح في المادة الثالثة منه التي اعتبرت كل المعينين في الفئة الأولى من خارج الملاك الإداري العام والذين مرّ أكثر من عشر سنوات على تعيينهم، قد أضحوا داخل الملاك مع ترتيب جميع النتائج القانونية على هذا الاعتبار، مع العلم أن تعيين الموظفين في الفئة الأولى من خارج الملاك هو الاستثناء وفقا لما هو منصوص عليه قانوناً (في مخالفة للقواعد المنصوص عليها في المادتين 11 و12 من نظام الموظّفين)[5]. فيكون الاقتراح بالتالي قد وضع نظاماً خاصاً يقوم على التمييز والمعاملة الخاصة للأشخاص المعينين في الفئة الأولى من خارج الملاك الإداري العام «بصورة استثنائية»، مقارنةً مع الأشخاص المعينين في الفئة الأولى من داخل الملاك الإداري العام. وبالطبع يبدو المقترح مقلقاً جداً من زاوية المخاوف التي يطرحها تجاه الزبائنية في التوظيف، وخصوصاً من زاوية تكبيده المال العام مزيداً من الأعباء في ظل الانهيار الكبير الذي باتت معه إعادة النظر بأحجام وأشكال الوظيفة العامة وأعبائها أمراً ملحاً.

وقد برّرت كتلة لبنان القوي النيابية هذا المقترح بكون المادة 90 من قانون موازنة العام 2019 قد مدّدت سنوات الخدمة الفعلية التي تتيح الحق بالتقاعد، لا سيما في الملاك الإداري العام، بحيث أصبحت سنوات الخدمة الفعلية المطلوبة 25 سنة بدل 20 سنة، ذلك بهدف تأخير استحقاق التعويضات على خزينة الدولة المرهقة بفعل السياسات والأزمات «المزمنة»، ممّا جعل معه الموظفين المعينين في الفئة الأولى من خارج الملاك قد تخطوا عند تعيينهم السنّ الأقصى للدخول إلى الملاك الإداري العام الذي يسمح لهم بالاستفادة من المعاش التقاعدي. كما برّرت الاقتراح «بحكم السنوات الطويلة من العمل التي قضوها

5. وذلك بالرغم من اكتمال نسبة الثلث المسموح بها والمنصوص عنها في الفقرة الثانية من المادة 12 من نظام الموظفين.

في القطاعات المختلفة داخل لبنان أو خارجه والتي راكمت خبرة لديهم غير متوافرة أو متاحة لدى الموظفين من داخل السلك الإداري العام»، وفي سبيل عدم « تفويت على الإدارة الحاليّة فرصة الاستفادة من الخبرات اللبنانية الواسعة والمكونة في مختلف القطاعات في لبنان وخارجه.» فيمهّد الاقتراح إذاً إلى ضرورة مكافأة هؤلاء وإدخالهم ضمن الملاك خارج الشروط التي يفرضها القانون.

اقتراحان لتسوية أوضاع العاملين في القطاع الاستشفائي العام وتحفيز العمل فيه

في اتجاه مواز، نجد اقتراحي قانون لإدخال الأجراء العاملين في المستشفيات الحكومية إلى الملاك الإداري مع استثنائهم من الشروط القانونية، وتقديم تحفيزات للعامالين في المؤسسات العامة التي تتمولى إدارة مستشفيات عامة.

1) نجد أولا اقتراح لإلغاء القانون رقم 544 الصادر في 1996/07/24 (الأجراء العاملين في المستشفيات الحكومية). فبتاريخ 2020/05/12، تقدّم النائب بلال عبد الله باقتراح قانون يرمي إلى إلغاء القانون المتعلّق بالأجراء العاملين في المستشفيات الحكومية. أحيل الاقتراح بتاريخ 2020/05/13 إلى لجان الصحة العامة، المال والموازنة، الإدارة والعدل وإلى رئاسة الحكومة.

بالإضافة إلى إلغاء القانون المتعلّق بالأجراء العاملين في المستشفيات الحكومية، يرمي الاقتراح إلى اعتبارهم عند صدور القانون من بين موظفي الملاك الإداري العام لوزارة الصحة، شرط تمتّعهم بشروط الدخول إلى الملاك الاداري العام باستثناء شرط السنّ، وإخضاعهم إلى نظام الموظفين. وعلى الأجير الذي يريد الاستمرار في عمله أن يتنازل عن كامل تعويض الصرف المستحق له من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عن خدمته، خلال مهلة 10 أيّام من تبلغه الموافقة على التحاقه بوظيفته. كما على الأجير الذي سحب مبلغا من مستحقاته أن يعيده إلى الخزينة، بالمبدأ دفعة واحدة، وإلّا يمكنه طلب تقسيط المبلغ على أن يضاف في هذه الحالة فائدة بمعدل 8% سنويا على المبلغ.

يرمي الاقتراح حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى تخفيف التعثر المالي الذي تواجهه المستشفيات الحكوميّة، بالإضافة إلى تأمينها بالمقوّمات الإنسانيّة للصمود والتنافس مع القطاع الخاص.

بالإضافة إلى ذلك، تشير الأسباب الموجبة إلى أنّ «مرجعيّة المؤسسات العامة الإستشفائيّة كانت سياسية أكثر مما ترتبط مع وزارة الوصاية»، وهذا الأمر قد ساهم في تدني الجودة في العاملين في القطاع الاستشفائي العام. ويحاول الاقتراح معالجة هذا الموضوع عبر الإشارة إلى شروط أكثر موضوعيّة للدخول إلى الملاك الإداري العام.

2) نجد من جهة ثانية اقتراح لتقديم تحفيزات للعمل في القطاع الاستشفائي العام. فبتاريخ 2020/05/19، تقدّم النوّاب عاصم عراجي، فيصل كرامي، محمد القرعاوي، جورج عقيص، قيصر المعلوف، سامي فتفت، ديما جمالي، اسطفان دويهي، عثمان علم الدين وبلال عبدالله باقتراح قانون يرمي إلى إخضاع الموظفين الدائمين في المؤسسات العامة التي تتولى إدارة مستشفيات وزارة الصحة العامة إلى نظام التقاعد والصرف من الخدمة. أُحيل الاقتراح بتاريخ 2020/05/20 إلى لجان الصحة العامة، المال والموازنة، الادارة والعدل وإلى رئاسة الحكومة.

يرمي الاقتراح إلى إخضاع الموظفين الدائمين في المؤسسات العامة التي تتولى إدارة مستشفيات وزارة الصحة العامة إلى نظام التقاعد والصرف

من الخدمة وفقا للشروط ذاتها المطبقة على الموظفين الدائمين في الادارات العامّة. وينظّم الاقتراح بشكل عام نظام مواز للنظام المطبّق على الموظفين الدائمين في الإدارات العامة من حيث نسبة المحسومات وخضوعهم للتعديلات ذاتها. كما على الموظفين الذين يختارون الخضوع إلى الاستفادة من أحكام القانون بعد نفاذه أن يسددوا فروقات الحسومات التقاعديّة المترتبة عن خدماتهم السابقة، ما قد يؤدي إلى رفض العديد من الموظفين الخضوع للقانون في حال كانت مواردهم غير كافية لتسديد هكذا مبالغ.

يهدف الاقتراح حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى توفير تحفيزات للعمل في القطاع الاستشفائي العام، في حين أن الدراسات تشير أن المدة المعهودة للبقاء في وظيفة التمريض هي من سنة إلى ثلاث سنوات. فيرمي الاقتراح إلى تأمين حقوق العاملين في الاستقرار والثبات لتأمين حياة كريمة وميسورة بعد تقاعدهم. كما يرمي إلى الاعتراف بأهميّة القطاع الاستشفائي الذي «هو أقرب للمؤسسات الأمنيّة والعسكريّة».

المساواة بين المتعاقدين في وزارة الإعلام والموظفين الدائمين فيها

في الاتجاه نفسه، نجد اقتراح القانون المقدم بتاريخ 6/5/2020 من النائب بلال عبد الله، والذي يرمي إلى إفادة المتعاقدين في وزارة الإعلام من نظام التقاعد وتقديمات تعاونية موظفي الدولة. وقد أحيل أمام لجان الاعلام والاتصالات، المال والموازنة، والإدارة والعدل. ومن ثم تمّ دراسته وإقراره في لجنة الإعلام والاتصالات بتاريخ 23/7/2020.

وقد جاء في نص المقترح تكريس حق المتعاقدين مع وزارة الاعلام، خلافاً لأي نص آخر، عام أو خاص، الاستفادة من أحكام نظام التقاعد والصرف من الخدمة (المرسوم الاشتراعي رقم 47 تاريخ 29/6/1983 وتعديلاته)، لجهة حقهم في الاستفادة من المعاش التقاعدي أو تعويض الصرف، وذلك وفقاً للشروط نفسها المطبّقة على الموظفين الدائمين في الإدارات العامة. كما كرّس هذا المقترح حق هؤلاء المتعاقدين من الاستفادة من تقديمات تعاونية موظفي الدولة، لجهة المنافع والخدمات. وقد تضمن هذا الاقتراح اقتطاع نسبة المحسوبات التقاعدية وتعويضات الصرف من الخدمة من الراتب الأساسي للمتعاقد المستفيد على أساس النسبة ذاتها المقتطعة من الراتب الأساسي للموظف الدائم. على أن تسدّد فروقات المحسومات التقاعدية المترتبة عن خدمات المتعاقدين المستفيدين السابقة، والتي تحتسب سنوات الخدمة ابتداءً من تاريخ تسجيل كل منهم في الصندوق الاجتماعي، وذلك على أقساط شهرية تساوي نسبة 10% من أساس الراتب إلى أن يتمّ استيفاء كامل المبلغ المتوجب عليهم.

وكان لمتعاقدي وزارة الإعلام ملاك إداري خاص في الوزارة يعاملهم بنفس شروط الملاك الإداري العام ولكنه قد أُلغي بموجب القانون رقم 86 تاريخ 7/9/1991. وقد استندت الأسباب الموجبة للمقترح على مبادئ العدالة والإنصاف، كون هؤلاء المتعاقدين يمارسون كافة الواجبات ومسؤوليات الوظيفة العامة، وفقاً للأصول، وبدوام كامل لا يقلّ عن الدوام الرسمي، دون أن يستفيدوا من أبسط حقوقها، على غرار الموظفين الدائمين. خاصةً وأن الدولة تُعتبر «بمثابة الأب الصالح، ولا يجوز لها أن تثرى على حساب الغير»، وفقاً لما جاء في الأسباب الموجبة.

اقتراح قانون تسوية أوضاع أساتذة التعليم الفني في ملاك المديرية العامة للتعليم المهني والتقني في لبنان

نجد أيضاً اقتراح قانون مقدما بتاريخ 22/1/2019 من النواب علي فياض، فادي سعد، ماريو عون، وعلي المقداد، يرمي إلى تسوية أوضاع بعض أساتذة التعليم الفني في ملاك المديرية العامة للتعليم المهني والتقني في لبنان. وكان قد أحيل أمام لجنتي التربية والتعليم، والمال والموازنة، لكنه لم يدرس بعد. وقد تعذّر الحصول على نسخة منه.

اقتراح قانون متعلق بتحديد الحدّ الأدنى للتصنيف الوظيفي لشهادات التعليم المهني والتقني

تقدم كل من النواب محمد الحجار، ماريو عون، علي فياض وحسين الحاج حسن في 19/10/2020 باقتراح قانون معجل مكرر يرمي إلى تعديل القانون رقم 478 تاريخ 12/12/2002المتعلّق بتحديد الحدّ الأدنى للتصنيف الوظيفي لشهادات التعليم المهني والتقني (والذي يحدّد الحد الأدنى بشهادة الإمتياز الفني مع خبرة في الإختصاص لا تقلّ عن أربع سنوات في الوظائف الإداريّة الفنيّة أو التعليميّة). فيرمي الاقتراح إلى نقل أساتذة التعليم المهني الموجودين في الخدمة الفعليّة حاليا والذين كان لديهم خبرة لا تقل عن 4 سنوات قبل تاريخ 12/12/2002، وتعيينهم بوظيفة أستاذ تعليم فنّي فئة ثالثة في الدرجة التي تعلو فئتهم الحالية مع إحتفاظهم بحقّهم بالقدم المؤهل للتدرج. حسب ما جاء في الأسباب الموجبة، يهدف الاقتراح إلى تصحيح خلل في المساواة بين الأساتذة الذين استفادوا من قانون 2002 وبعض الموظفين خريجي المعهد الفني IPNET والذين لم يستفيدوا من القانون. كما من الملفت أنّ الأسباب الموجبة تحدّد أنّ الموظفين المشار إليهم "من مختلف الطوائف والمذاهب"، وهذا يشير إلى التطبيع مع توسّع الإتجاه القائل بأخذ التوازن الطائفي بعين الإعتبار قبل إتخاذ قرارات متعلقة بالوظائف العامّة حتى بالنسبة إلى وظائف الفئة الثالثة. للتذكير، كان قد وضع هذا المقترح على جدول أعمال جلسة 2020/12/21[6]، لكن لم يدرس بسبب تطيير نصاب الجلسة بعدما تعذّر الاتفاق على تمرير قانون العفو العام.

استحداث رتبة عميد في الضابطة الجمركية

نجد هنا اقتراح قانون معجل مكرر مقدما بتاريخ 27/4/2020 من النواب طلال أرسلان، ادي أبي اللمع، عدنان طرابلسي، زياد أسود، هادي حبيش وبلال عبد الله، والذي يعمد إلى تعديل قانون تنظيم الضابطة الجمركية من خلال إضافة نص في نهاية كل من المادتين 35 و45 بند «أ» لاستحداث رتبة عميد (عدد 4) في سلسلة رتب الضباط في الضابطة الجمركية. وهذا الاقتراح هو من الاقتراحات النادرة التي تقدمت بها أكثر من كتلة نيابية. وكان هذا المقترح وارداً على جدول أعمال جلستي 28/5/2020 و30/9/2020 [7]، ولم يناقش بسبب الاختلاف الذي حصل حول بند العفو العام والذي أدى إلى تطيير نصاب الجلستين. وأخيراً تم إسقاط صفة العجلة

6. الفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأول 2020، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية،20/12/2020

7. الفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ دليلك إلى جلسة 30 أيلول1- تشرين الأول 2020، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 30/9/2020

عنه في جلسة 21/12/2020 [8]. وكان خلال تلك الجلسة، قد استهل النقاش النيابي حوله النائب هادي حبيش، شارحاً أن الهدف منه استحداث أربع مراكز لعمداء في الجمارك أسوة بباقي الأسلاك العسكرية، فأجابته نائبة رئيسة الحكومة زينة عكر بعدم موافقة الحكومة عليه.

وتشير الأسباب الموجبة إلى الحاجة لاستحداث هذه الرتبة لتمتين الهرمية العسكرية عبر تولي بعض المراكز الرئيسية، وتحسين الانضباط العام وتفادي الفراغ والنقص في «الرتب القيادية» بعد تقاعد ما تبقى من ضابط الرتب العالية في نهاية السنة الحالية، وذلك بانتظار إقرار المشروع المتكامل لتطوير إدارة الجمارك. إذ أن قانون تنظيم الضابطة الجمركية لم ينصّ على رتبة العميد من بين الرتب التي حددها من ملازم إلى عقيد.

وكان المرصد البرلماني قد سجلّ تحفّظه على الاقتراح الذي من شأنه تكبيد خزينة الدولة أعباء إضافية. فوفق الجدول المرفق بالاقتراح يبلغ راتب العميد في الخدمة الفعلية حوالي 7 ملايين ليرة لبنانية، وبعد التقاعد حوالي 6 ملايين ليرة مع سائق (دون السائق حوالي 5 ملايين ليرة). أما تعويض نهاية خدمته فيبلغ تقريباً 750 مليون ليرة لبنانية.

تسوية أوضاع رتباء وأفراد الضابطة الجمركية

نجد اقتراح قانون معجل مكرر مقدّم من النواب محمد الحجار، فريد البستاني، علي عمّار، عبد الرحيم مراد، بلال عبد الله، وهاني قبيسي، بتاريخ 3/4/2019، يرمي إلى تسوية أوضاع رتباء وأفراد الضابطة الجمركية.

وللتذكير، كان الاقتراح قد ورد على جدول أعمال جلسة 17/4/2019[9]. وقد تعذر الحصول على نسخة عنه.

تعديل ملاك الفئة الثالثة لرتبة مراقب وتسوية أوضاع المراقبين مساعدين والكتبة في إدارة الجمارك

في السياق نفسه، نجد اقتراح قانون معجل مكرر مقدم بتاريخ 10/11/2020 من كتلة الوسط المستقل المؤلفة من النواب نجيب ميقاتي، نقولا نحاس، وعلي درويش، والرامي إلى تعديل ملاك الفئة الثالثة لرتبة مراقب وتسوية أوضاع المراقبين مساعدين والكتبة في إدارة الجمارك. وقد تم وضعه على جدول الهيئة العامة لجلسة 21/12/2020[10] ولكنه لم يدرس.

ينص الاقتراح على رفع عدد المراقبين في الفئة الثالثة في إدارة الجمارك من 183 الى 300. كما وينص على رفع –"حكما وبصورة إستثنائية وبالرغم من وجود أي نص مخالف- جميع المراقبين المساعدين والكتبة بالخدمة الفعلية في الفئة الرابعة، في إدارة الجمارك-وزارة المالية، إلى الفئة الثالثة (وتعيينهم) بوظيفة مراقب في ملاكها، دونما الحاجة لأي نص آخر". كما يختم بوجوب تسوية فورية لأوضاعهم على الصعيدين الوظيفي والمالي. تبرر الأسباب الموجبة تقديمه بالظروف الاستثنائية التي يمر بها لبنان بسبب جائحة كورونا وبسبب تردي الأوضاع

8. الفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأول 2020: المجلس النيابي يقارب السرية المدمرة بخفر، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 23/12/2020

9. رانيا حمزة، كهرباء لبنان لا تحبّ الأضواء: التصويت برفع الأيدي آلية تهدد العمل التشريعي برمته، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 19/4/2019

10. الفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأول 2020، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 20/12/2020

الاقتصادية والمالية والنقدية، ولأهمية وظيفة المراقب في "حسن سير العمل وانتظامه في مختلف الوحدات والمراكز الجمركية". وأخيرا، تشير الأسباب الموجبة إلى أن التعيينات المذكورة في الاقتراح هي ترفيعات لأشخاص مدربين، ذوي خبرة معينين في مراكزهم بالإنابة، مؤكدة أن الأعباء المالية الإضافية التي ستترتّب على الخزينة العامة "زهيدة جدا".

II. اقتراحات مرتبطة بتعديل أنظمة الأجهزة التنظيمية والرقابية على الإدارة

ورد اقتراحان في هذا المجال، الأول يعمد إلى وضع قانون جديد للتفتيش المركزي، والثاني يرمي إلى تعديل قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية.

اقتراح قانون جديد للتفتيش المركزي

نجد هنا اقتراحاً مقدماً من النائب هادي حبيش بتاريخ 20/3/2019، يهدف إلى وضع قانون جديد للتفتيش المركزي. وكان قد أُحيل الاقتراح أمام لجنتي الإدارة والعدل، والمال والموازنة، ولكنه لم يدرس بعد في اللجنتين.

وكان التفتيش المركزي قد أُنشئ بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 115 بتاريخ 12/6/1959، في عهد الرئيس فؤاد شهاب. ويعتبر من ضمن الأجهزة الرقابية الأساسية في لبنان، وهو يمارس هذه الصلاحية على كافة الأراضي اللبنانية في سبيل ضبط كل مخالفة للأنظمة والقوانين المرعية الإجراء. ويتولى التفتيش المركزي المهام المحدّدة في المادة 2 من المرسوم الاشتراعي رقم 115/1959 وهي: «مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه، السعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري، إبداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً أو بناء لطلبها، تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة، والقيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات.» فجاء هذا الاقتراح ليحلّ محل المرسوم الاشتراعي المشار إليه أعلاه. ومن أبرز التعديلات المقترحة على قانون التفتيش المركزي:

- يوسّع الاقتراح الجهات الخاضعة لرقابة التفتيش المركزي، بحيث تصبح صلاحية التفتيش المركزي تشمل: «جميع الإدارات العامة (...)، جميع المؤسسات العامة والمصالح المستقلة، جميع البلديات واتحادات البلديات، المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والأشخاص المعنويين التي للإدارات العامة أو البلديات أو اتحادات البلديات أو للمؤسسات العامة المرتبطة بالإدارات العامة أو البلديات أو اتحادات البلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف، الشركات التي تساهم في رأسمالها الدولة (...) بنسبة لا تقلّ عن 40%، المدارس الخاصة المجانية ونصف المجانية.» وتبعاً لذلك، تم إخضاع أيضاً الأشخاص «العاملين لدى الجهات المذكورة أعلاه بأية صفة كانوا، ولأي سلك انتموا، سواء يتناولون راتباً أو أجراً أو أية تعويضات أو مخصصات أو بدلات من أي نوع كان من موازناتها أو من صناديقها أم لا يتناولون.»
- من أهمّ ما تضمنه هذا المقترح، إعطاء التفتيش المركزي صلاحية الاطّلاع على التصريح عن الثروة التي يقدّمها الموظف عند تعيينه تنفيذاً لأحكام قانون الإثراء غير المشروع، وذلك للسماح للتفتيش بمقارنة ثروة الموظف بين الماضي والحاضر، وذلك في سبيل ملاحقة أي شبهة بالفساد أو الرشوة.
- تمّ تعديل تسمية المفتشية العامة الهندسية، بحيث أصبحت «المفتشية العامة الهندسية والبيئية والموارد الطبيعية»، وضمّ إلى ملاكها مهندسون بيئيون ومياه هيدروليك وطاقة وبترول، وذلك تماشياً مع التطورات العلمية الحديثة.
- عمد المقترح إلى زيادة عدد الجهات في التفتيش المركزي الصالحة لفرض العقوبات، وكذلك زيادة عدد المفتشين، وذلك «توخّياً للسّرعة في فرض العقوبة على المخالف بأقصر وقت ممكن لكي تنتج العقوبات

مفاعيلها في المجتمع»، حسبما جاء في الأسباب الموجبة للمقترح. فتضمّن تأليف هيئة خاصة لكل مفتشية عامة متخصصة (هيئات التفتيش المركزي المتخصصة) تتولى فرض العقوبات على الخاضعين فقط لرقابتها، بالإضافة إلى تأليف هيئة عليا للتفتيش المركزي مؤلفة من رئيس التفتيش المركزي، ومن المفتشين العامين الذين يترأسون المفتشيات العامة المتخصصة المشار إليها أعلاه، وعددهم 5 أعضاء. وتتولى هذه الأخيرة مهام محدّدة ومفصّلة في الاقتراح، وبصورة خاصة فرض العقوبات على موظفي الفئة الأولى ومن يماثلهم رتبة في الجهات الخاضعة لرقابة التفتيش المركزي. غير أن الاقتراح لا يحدد ماهية هذه العقوبات أو أية تفاصيل متعلّقة بها. وهذه نقطة ضعف أكيدة لجهة فعالية النص.

- إعطاء التفتيش المركزي صلاحية إبلاغ رئيس مجلس الوزراء عن مخالفات يكون قد ارتكبها الوزراء، أو إهمال من قبلهم في تسيير أعمال الوزارة التي يتولونها. وبدوره، لرئيس مجلس الوزراء أن يعرضها على مجلس الوزراء لاتخاذ الإجراء المناسب بشأنها.
- إعطاء الغرف في ديوان المحاسبة، والهيئة العليا للتفتيش وهيئات التفتيش المركزي المتخصصة المذكورة سابقاً، والسلطة الصالحة للتعيين في الجهات الخاضعة كافة، صلاحية الإحالة أمام الهيئة العليا للتأديب. ويحصر القانون الحالي تلك الصلاحية فقط بهيئة التفتيش المركزي.
- أخيراً، نصّ المقترح على ضرورة وضع قانون خاصّ ومستقلّ لإدارة المناقصات (وهو يشكّل الفصل السادس من قانون تنظيم التفتيش المركزي اليوم)، على أن تبقى ضمن ملاك التفتيش المركزي لأن دورها رقابي أكثر مما هو إداري، وذلك لأهمية دورها في مكافحة الفساد.

وبالرغم من تضمين الاقتراح عددا من الإيجابيات، فإنه بالمقابل لم يتضمّن أيّ بند لتعزيز استقلالية هيئة التفتيش المركزي تجاه رئاسة مجلس الوزراء.

اقتراح تعديل قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية

نجد أيضاً اقتراح القانون المقدم بتاريخ 7/2/2019 من النائبين هاني قبيسي وحسن فضل الله والرامي إلى تعديل قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية (المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 12/6/1959). وكان المقترح قد أُحيل أمام لجنتي الإدارة والعدل، والمال والموازنة، لكنه لم يُدرس بعد.

ولا بدّ من الإشارة في البدء أنه قد ورد خطأ مادي في عنوان الاقتراح من المهم تسليط الضوء عليه. فهو أشار إلى تعديل المرسوم الاشتراعي رقم 114/1959 باعتباره نظام الموظفين. غير أن ذلك المرسوم يتعلّق بوجهٍ خاص بإنشاء مجلس الخدمة المدنية، وليس بنظام الموظفين المنصوص عنه في المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 12/6/1959. بالإضافة إلى أن المقترح قد عدّل عدة قوانين تتعلق بمجلس الخدمة المدنية وليس فقط قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية، وكان قد أغفل الإشارة إلى تعديلها.

<u>ومن أبرز التعديلات التي اقترحها:</u>

- وسّع صلاحيات مجلس الخدمة المدنية في ما خصّ الجهات الخاضعة له، بحيث أصبح يشمل «جميع الإدارات والمؤسسات العامة، بكافة أصنافها وموظفيها، بما فيها مجلس الإنماء والإعمار والجامعة اللبنانية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومصرف لبنان ومؤسسة كهرباء لبنان وهيئة أوجيرو (...) وغيرها، والبلديات الكبرى والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، باستثناء الجهات غير الخاضعة من القضاء والجيش، الأفراد المدنيين الملحقين بالجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام. وقد برّرت الأسباب الموجبة إخضاع تلك المؤسسات ذات الأنظمة الخاصّة لصلاحيات مجلس الخدمة المدنية على أساس أن

التوظيف يجري حالياً فيها بناءً على الاستنسابيّة من دون مراعاة مبدأ الكفاءة على أساس مباراة نزيهة.
- كما وأعاد ربط «إدارة الإعداد والتدريب» بهيئة المجلس، بعد أن كان المرسوم 2002/7486 قد ربط هذه الإدارة بمصلحة الباريات والملفّات الشخصيّة التّابعة لإدارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية.[11] وقد استندت الأسباب الموجبة والمقتضبة للاقتراح لتبرير هذا التوجّه إلى إعادة ربط إدارة الإعداد والتدريب ومعهد الإدارة العامة من جديد بهيئة مجلس الخدمة المدنية، كونها المعنية مباشرة بالباريات وغيرها من الأعمال المرتبطة بتعيين الموظفين بكافة تسمياتهم، وتدخل بالتالي مهمة الإعداد والتدريب من بين مهامه.
- بالإضافة إلى ذلك، حدّد المقترح في فصل مستقل مهام إدارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية، لجهة مهامها العامة، ولجهة مهمة تقدير حاجات الإدارة إلى موظفين جدد وموظفين مدربين.
- كما وضع المقترح أحكاماً تتعلق بأنظمة التدريب والإعداد في معهد الإدارة العامة، وبطلاب معهد الإدارة العامة، وإدارة المعهد، ونظام التخصص في الخارج، وحق الوفد بالتعيين. وقد عدّل المقترح الصلاحية في ما خصّ إرسال موفدين للتخصص في الخارج، بحيث تمارس بالتنسيق مع إدارة الأبحاث والتوجيه.

III. توزيع الأموال المحصلّة لصالح الموظفين لدى الجمارك وفقاً لضوابط موضوعية

بتاريخ 2/4/2019، قدّمت النائبة بولا يعقوبيان اقتراح قانون معجل مكرر لتعديل المادة 330 من قانون الجمارك (المرسوم رقم 4461 تاريخ 15/12/2000). وكان قد تم وضعه على جدول أعمال جلسة 17/4/2019[12] حيث أفضى التصويت إلى إسقاط صفة العجلة عنه وإحالته أمام لجنة المال والموازنة.

ففي حين ينيط النص الحالي للمادة 330 صلاحية تحديد أصول توزيع المبالغ المستوفاة بالمجلس الأعلى للجمارك بعد استطلاع رأي مدير الجمارك، فإن النص المقترح يوجب توزيع المبالغ المستوفاة من الرسوم والأجور شهرياً، على كل موظفي إدارة الجمارك دون استثناء، على ألا يتجاوز ما يصيب الموظف الواحد من هذه الأموال مقدار أساس راتبه.

ويهدف هذا الاقتراح وفقاً لما أكّدت عليه يعقوبيان «إلى وضع ضوابط موضوعية لتحديد ما يصيب كل موظف من الأموال التي تحصّل» لصالح الموظفين لدى الجمارك، على نحو يؤدي إلى تحقيق العدالة في ما بينهم ويحول دون الاستنسابية والمحسوبية في توزيع هذه الأموال. كما «يؤدي إلى تعزيز الشفافية والمساهمة في نزع أسباب الفساد ووقف الإهدار وتزويد الخزينة العامة بأموال إضافية».

IV. حفظ حقوق مدراء المؤسسات العامّة عند حلّها أو دمجها

نجد أيضاً اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم بتاريخ 21/1/2020 من كتلة اللقاء الديمقراطي المؤلفة من النواب بلال عبد الله، وائل أبو فاعور، وهادي أبو الحسن، والرامي إلى حفظ حق «العاملين» في المؤسسات العامة عند حلها أو دمجها. وكان الاقتراح قد وضع على جدول أعمال الهيئة العامة في

11. ولا بدّ من الإشارة هنا، أنّ نصّ الاقتراح قد أغفل تعديل المرسوم 7486/2002

12. المفكرة القانونية، ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غدا؟ محميات طبيعية على أنقاض الكسارات ومكافحة الفساد في موازاة التفلّت من الشفافية في قطاع الكهرباء ومناطق اقتصادية على قياس الطوائف، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 16/4/2020

جلسة يومي 21 و22 نيسان 2020[13] حيث أفضى التصويت إلى إسقاط صفة العجلة عنه.

خلافاً لعنوانه، يقتصر الاقتراح على حفظ حقوق المدراء العامين والمدراء في هذه المؤسسات (أي من يشغل رتبة رئيس سلطة تنفيذية). ويقترح النص في حالة حلّ أو دمج مؤسسة عامة، أن يصبح الموظّف حكماً في الملاك الإداري العام ويُولى وظيفة شاغرة موازية لفئته ورتبته إن توفرت، وإلا الوظيفة الأقرب إليها مع احتفاظه بقيمة راتبه. حسب ما جاء في الأسباب الموجبة، يأتي هذا الاقتراح تحسّباً للقرارات التي وردت في الخطّة الإصلاحيّة لحكومة سعد الحريري بعيد اندلاع انتفاضة 17 تشرين، من حلّ بعض المؤسسات والصناديق. ويبرّر النواب هذا الاقتراح بضرورة الاستفادة من خبرات الموظفين كما وضرورة حماية الاستقرار الوظيفي لما له من إنعكاس على الاستقرار الاجتماعي.

٧. حقوق أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية

نجد في هذا السياق أربعة مقترحات، نتناولهما تباعاً.

مرسوم إعادة القانون المتعلق بأحكام خاصّة بتصفية المعاش التقاعدي لأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية الخاضعين لشرعة التعاقد

بتاريخ 24/9/2019،[14] كان مجلس النواب قد صدّق مشروع القانون المتعلق ب «تصفية المعاش التقاعدي لأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية الخاضعين لشرعة التقاعد وبتصفية تعويض الصرف من الخدمة وتحديد الحدّ الأدنى لعدد سنوات الخدمة المنشئة للحق بأي منهما»، والذي انتهى إلى الاستجابة لبعض مطالب أساتذة الجامعة اللبنانية لجهة احتساب تعويضات التقاعد.

ويرتكز القانون من أجل إفادتهم من النظام التقاعدي، على إضافة عدد من السنوات إلى سنوات الخدمة الفعلية لأساتذة الجامعة اللبنانية عند بلوغ أي منهم السن القانونية المنهية لخدمته حكما، بحدود 5 سنوات، على أن يكون عدد سنوات الخدمة الفعلية للمستفيد 20 سنة على الأقل وعلى ألا يتخطى العدد الإجمالي لسنوات الخدمة مع السنوات المضافة 40، على نحو يأخذ بعين الاعتبار خصوصية الأساتذة الجامعيين بالنسبة إلى سائر الموظفين العامين لجهة حاجتهم لاكتساب شهادات عدة قبل قبول تفرغهم في الجامعة، مما يجعل بلوغ أقدمية 40 سنة أمرا متعذرا.

خلال الجلسة التشريعية، استهلّ وزير التربية آنذاك أكرم شهيب النقاش مشيرا إلى أنّ الهدف من هذا القانون هو المساواة بين الأستاذ الجامعي وموظّف الدولة، خصوصاً أن صفة الأستاذ تحتّم عليه الحصول على شهادة دكتوراه تتطلب سنوات عديدة من الدراسة ما بعد الإجازة الجامعية. واقترح النائب علي فيّاض تعديلين: أوّلهما تخفيض الحدّ الأدنى لعدد سنوات الخدمة الفعليّة للمستفيد من هذا القانون من 20 سنة إلى 15 سنة، وإلغاء المفعول الرجعي من المادّة الثالثة من المقترح. وصاغ النائب سمير الجسر تعديل المادّة الثالثة لتصبح: "يستفيد من أحكام هذا القانون ابتداءً من تطبيقه ودون مفعول رجعيّ أفراد الهيئة التعليميّة في الجامعة اللبنانيّة الذين انتهت

13. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (2): ضجيج مكافحة الفساد يتخلله تعزيز لفساد الزبائنية؛ الحاسبة تحت راية العفو العام، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 25/4/2020

14. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، سدّ بريصا المثقوب يعرّي سياسية السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري (تعليق على نتائج جلسة 14 أيلول التشريعية)، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 26/9/2020

خدماتهم بسبب بلوغهم السنّ القانونيّ والذين لم تكن خدمتهم في الملاك التعليميّ لهذه الجامعة وفي الملاكات الأخرى المضمومة إليها في حال وجودها قد بلغت أربعين سنة". واعترض كلّ من النواب جورج عقيص، نديم الجميل، سامي الجميل، آلان عون، سيزار أبي خليل، وحكمت ديب مشيرين إلى أنّ المشروع قدّم في العام 2010، وقد طرأت منذ ذلك الحين العديد من التغييرات الاقتصادية والاجتماعيّة ممّا يدعو إلى دراسة انعكاساته الماليّة على الدولة، وأنّ الحكومة قد شكّلت لجنة وزارية لدراسة إصلاحات النظام التقاعديّ. وقد دعا النوّاب إلى سحب القانون أو تأجيله إلى حين انتهاء الحكومة من دراسة النظام التقاعديّ. ولكن رغم هذه الاعتراضات، صدّق القانون مع التعديلات المذكورة أعلاه.

غير أنه، قد تمّ إعادة القانون من قبل رئيس الجمهورية بتاريخ 17/10/2019 بعد أن رفض التوقيع عليه بموجب مرسوم رقم 5798. وقد أُحيل مرسوم الإعادة أمام لجنتي المال والموازنة، والتربية والتعليم في 6/10/2019 ولكنه لم يدرس بعد.

اقتراح قانون تعديل أسس احتساب المعاش التقاعدي لأساتذة الجامعة اللبنانية

في سياق موازٍ، تقدّم بتاريخ 26/6/2019 النواب هادي أبو الحسن، بلال عبد الله، مروان حمادة، وهنري الحلو، باقتراح قانون يرمي إلى تعديل أسس احتساب المعاش التقاعدي لأساتذة الجامعة اللبنانية. وكان قد أحيل بتاريخ 2019/6/27 أمام لجنتي المال والموازنة، والتربية والتعليم ولكنه لم يدرس بعد.

من جهةٍ أولى، عدّل نص المقترح المادة 9 من نظام التقاعد والصرف من الخدمة (المرسوم الاشتراعي رقم 47 تاريخ 1983/6/29) والتي تتعلق بتصفية معاشات التقاعد وتعويضات الصرف. وقد تضمنت تلك المادة القاعدة المعمول بها لجهة احتساب المعاش التقاعدي للموظف العام، الذي يُصفّى على أساس جزء من أربعين من الراتب الشهري الأخير مضروبا بعدد سنوات الخدمة لغاية الأربعين ويضاف إلى ذلك تعويض صرف يعادل راتب شهرين عن كل سنة خدمة بعد الأربعين. فتضمن المقترح إضافة فقرة إلى تلك المادة، تستثني أساتذة الجامعة اللبنانية من القاعدة المشار إليها أعلاه، «بحيث يصفّى معاشهم التقاعدي على أساس جزء من خمسة وثلاثين من راتبهم الشهري محسوبا وفقاً أحكام المادة 12 المذكورة في الفقرة الأولى مضروباً بعدد سنوات الخدمة.» وقد استندتْ الأسباب الموجبة على أن أستاذ الجامعة اللبنانية يفرض عليه التأخر من أجل التفرغ في الجامعة مما يجعل سنوات عمله لا تصل إلى العشرين عاماً، وذلك بحكم عدة عوامل، منها: تأهيله العلمي الذي لا يسمح له بتولي المهنة قبل الخامسة والعشرون، ونظام الجامعة اللبنانية الذي يفرض على الأستاذ أن يمرّ بمرحلة التعاقد لعدة سنوات قبل مرحلة التفرغ التي يبدأ من بعدها احتساب سنوات الخدمة الفعلية من أجل احتساب المعاش التقاعدي. بالإضافة إلى أن تصفية المعاش التعاقدي على أساس جزء من أربعين يلحق بهم الضرر.

من جهة ثانية، عمد الاقتراح إلى تعديل الفقرة الأولى من المادة 69 من نظام الموظفين التي تحدّد سن الأربعة والستين من أجل إحالة الموظف العام حكماً على التقاعد أو الصرف من الخدمة. فسمح المقترح لأساتذة الجامعة اللبنانية طلب الصرف من الخدمة أو الإحالة على التقاعد «عند بلوغ خدماته (م) الخمسة عشرة سنة على الأقل». بهذا المعنى يكون الاقتراح قد قصّر من المدّة التي يحق إثرها طلب الإحالة على التقاعد في ما خص أساتذة الجامعة اللبنانية، بالنظر إلى واقع الوقت الطويل المطلوب قبل التفرغ في الجامعة اللبنانية كما ورد في الأسباب الموجبة للاقتراحات السابقة.

اقتراح قانون منح ثلاث درجات استثنائية لأساتذة الجامعة اللبنانية

قدّم بتاريخ 2019/6/26، اقتراح قانون يرمي إلى منح ثلاث درجات استثنائية لأساتذة الجامعة اللبنانية من قبل النواب هادي أبو الحسن، بلال عبد الله، مروان حمادة، وهنري الحلو. وكان قد أحيل أمام لجنتي المال والموازنة، والتربية والتعليم بتاريخ 2019/6/27، ولم يدرس بعد. وقد تعذّر الحصول على نسخة عنه.

إقرار حق أفراد الهيئة التعليمية المتفرغين في الجامعة اللبنانية الذين بلغوا السنّ القانونية بالتعيين في ملاكهم التعليمي

تقدّم النائب علي فيّاض بتاريخ 2020/9/28، باقتراح قانون يرمي إلى إقرار حق أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية المتعاقدين بالتفرغ، الذين استوفوا كل الشروط الإدارية والأكاديميّة ووافق مجلس الجامعة على ملفاتهم والذين بلغوا السنّ القانونيّة للتعاقد ولم يصرْ إلى تعيينهم في ملاك الجامعة اللبنانية التعليمي، بالتعيين في هذا الملاك اعتباراً من تاريخ إرسال مشروع المرسوم إلى مقام مجلس الوزراء. وقد ورد هذا الاقتراح على جدول أعمال الجلسة التشريعية في 2020/12/21.[15]

وحسب ما جاء في أسبابه الموجبة، يرمي الاقتراح إلى تصحيح الخلل الحاصل في إصدار مشاريع تعيين المتعاقدين بالتفرّغ إلى الملاك التعليمي والتي ترسلها إدارة الجامعة إلى مجلس الوزراء وتأخّرها لسنوات بسبب استقالة الحكومات وامتناع حكومات تصريف الأعمال عن الاجتماع، مشيراً إلى أنه يعود آخر مرسوم دخول إلى الملاك العام إلى 2016. ويبرّر النائب الحاجة إلى هذا القانون بعواقب التأخر في إقرار الدخول إلى الملاك، منها خسارة المعاش التقاعدي وفقدانهم التغطية الصحية.

وإن انطلق الاقتراح من رغبة في حلّ مشكلة تأخّر مراسيم التعيينات في الملاك، إلا أنه يغدو متعارضاً مع الدستور إذ أنه يفترض أنّ اقتراح المرسوم بما يتضمّنه من أسماء يشمل جميع المتضرّرين من التأخير في التعيين وأنّه لا يتضمن أي ثغرات أو أخطاء كما أنه يؤدي عمليا إلى الاستيلاء على صلاحية مجلس الوزراء في إصدار المراسيم فضلا عن الاستيلاء على صلاحية القضاء في مراقبة مدى شرعيتها، بما يناقض مبدأ الفصل بين السلطات والمادة 65 من الدستور. وكانت عدّة قرارات صادرة عن المجلس الدستوري[16] قد أكّدت على ضرورة احترام هذه الصلاحيات.

VI. اقتراح لدعم إعلاء شأن الإدارة وكفاءة الموظفين عن طريق رفع مستواهم العلمي والمعرفي

بتاريخ 2/4/2019، تقدمت النائبة بولا يعقوبيان باقتراح قانون يرمي إلى تعديل بعض أحكام نظام الموظفين (المرسوم الاشتراعي رقم 112/1959 وتعديلاته). وقد أحيل أمام لجنة الإدارة والعدل، بانتظار دراسته.

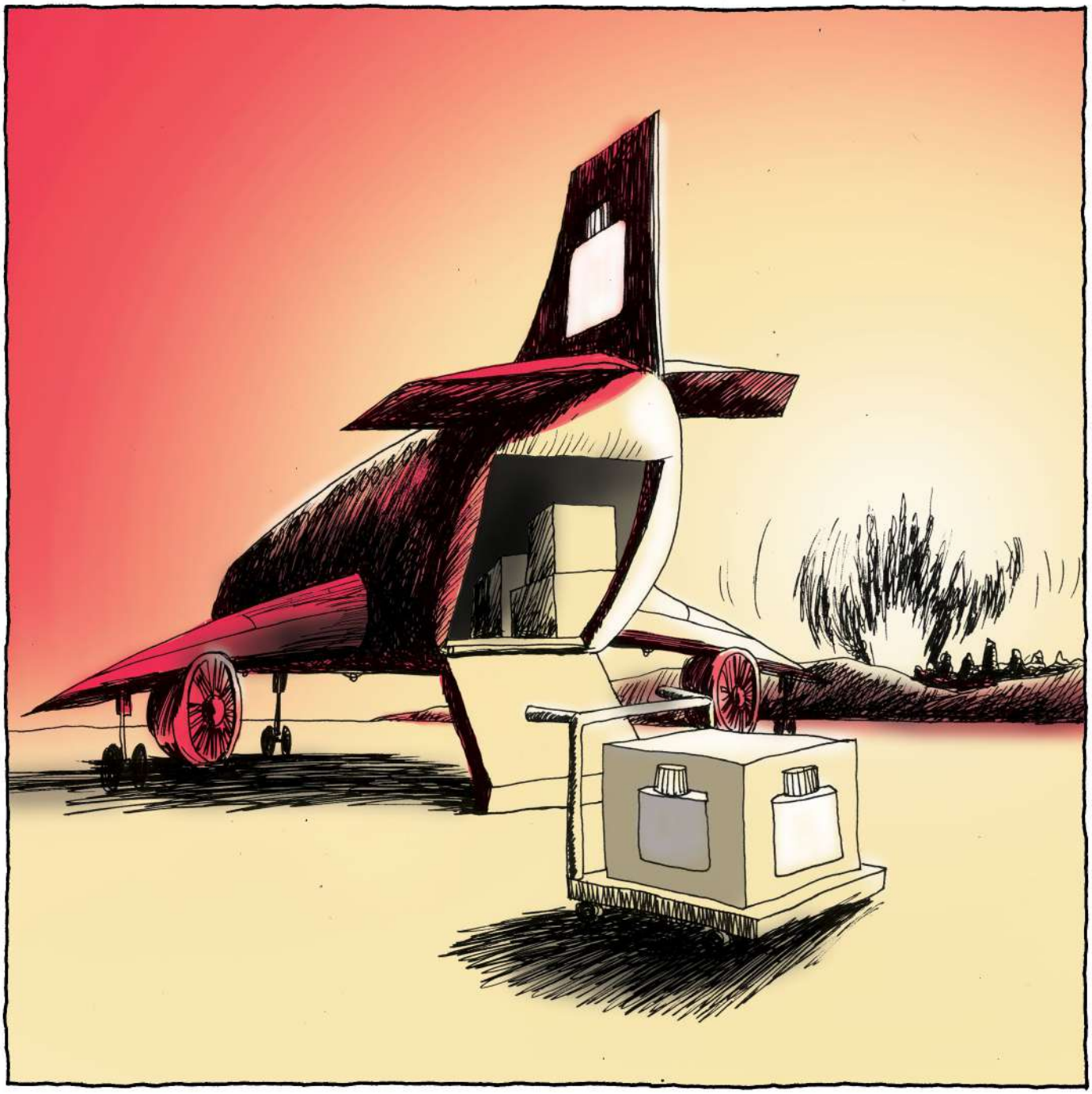
15. الفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأول 2020، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 21/12/2020

16. القرار رقم 2001/5 الصادر عنه بتاريخ 2011/9/29 بإبطال القانون الآيل إلى وضع أحكام خاصّة للتعيين في الفئتين الأولى والثانية في وظائف الملاك الإداري العام القرار رقم 2020/4 الصادر بتاريخ 2020/7/22.

وقد اعتبر هذا الاقتراح حالة استيداع الموظف الذي يقوم بدراسات تتوخى الإدارة منها نفعاً عاماً، من بين حالات الانتداب المحددة في المادة 47 الفقرة الأولى من نظام الموظفين، إسوةً بحالة الموظف الذي ينتدب للتخصّص في الفروع التي تحتاج الإدارة فيها إلى اختصاصيين جدد. وبالتالي، ألغى المقترح هذه الحالة من حالات الاستيداع (المحددة في الفقرة الثالثة من المادة 52 من القانون نفسه) وأضافها إلى حالات الانتداب. وللتذكير، وحدها حالة الانتداب تسمح للموظف بالاحتفاظ بحقه في التدرج والترقية والترفيع والتقاعد في إدارته الأصلية. كما تبقى وظيفته شاغرة ويعود إليها فور انتهاء مدة التدرج. أما في حالة الاستيداع، يعتبر الموظف خارج الملاك، وينقطع عن راتبه، ويفقد حقه في التدرج وحساب التقاعد طوال المدة التي يقضيها خارج الملاك. كما أنه من الجائز عدم بقاء وظيفته شاغرة.

وقد استندت الأسباب الموجبة للمقترح على أنه لا يوجد أي مبرر للتمييز بين الحالتين المذكورتين، إذ أن الموظف الذي ينقطع عن أداء وظيفته للقيام بدراسات تتوخى منها الإدارة نفعاً عاماً هو بمثابة الموظف الذي ينتدب للتخصّص في فرع من الفروع التي تحتاج الإدارة فيها إلى اختصاصيين جدد. وبالتالي كلا الحالتين تهدفان إلى تحقيق المصلحة العامة وإعلاء شأن الإدارة وكفاءة الموظفين عن طريق رفع مستواهم العلمي والمعرفي، كما جاء في الأسباب الموجبة. بالإضافة إلى أن التطبيق الحالي لا يعتمد معيارا معيناً لتحديد ما إذا كان الموظف خاضعاً للاستيداع أو للانتداب في حالة قيامه بدراسات تتوخى منها الإدارة نفعاً عاماً. فأشارت الأسباب الموجبة إلى أنه في كثير من الأحيان تعمد الإدارة إلى تسوية أوضاع هؤلاء الموظفين الذين وضعوا في الاستيداع لهذه الغاية، بحيث تعود وتعتبر أنهم كانوا في حالة الانتداب مع ما يترتب مع ذلك من مفاعيل قانونية.

كما وقد نصّ هذا الاقتراح على سريان أحكامه بمفعول رجعي، تجاه جميع الموظفين الذين وضعوا في الاستيداع، قبل نفاذه، لأجل القيام بدراسات تتوخى الإدارة منها نفعاً عاماً. وقد أعطى مهلة الشهرين من نفاذه للإدارة المختصة من أجل تسوية أوضاعهم بهذا الشأن.



الفصل 6:

الخدمات العامّة والتنمية

القنّب للاستخدام الطبّي

على ضوء الانهيار الاقتصادي والمالي والنقدي والاجتماعي الشامل الذي تشهده البلاد، تتجلّى أهمّيّة النظر إلى ما قام به البرلمان على صعيد تحفيز التنمية وتعزيز القطاعات، وبخاصّة المنتجة منها، أو تأمين الخدمات العامّة لما لها من أثر على التنمية. كما نتناول هنا المقترحات التي تعلّقت بمكافحة الفقر في لبنان، والتي من المفترض أن تكتسب أهمّيّة كبرى مع تخطّي نسبة اللبنانيين الرّازحين تحت خط الفقر 55%[29] عام 2020، مع ترجيح تفاقُم هذا الواقع.

وقد صدّق البرلمان في فترة 2019-2020 على سبعة قوانين.

ونسارع إلى القول إنّ نشاط البرلمان، كما في الأبواب الأخرى، أتى من دون أيّ رؤية متكاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولتعزيز المرافق العامّة، خصوصاً في اتّجاه الدفع نحو عبور الأزمة الاقتصادية.

1. نقل صلاحيّات الهيئة الناظمة للكهرباء إلى مجلس الوزراء

في تاريخ 2019/4/17، صدّق البرلمان على مشروع القانون المعجّل الوارد في تاريخ 2018/4/9 بالمرسوم رقم 4536 المتعلّق بنقل صلاحيّات الهيئة الناظمة للكهرباء – المُنشأة بموجب القانون رقم 462 تاريخ 2002/9/2 – المتّصلة بمَنح تراخيص وأُذونات الإنتاج إلى مجلس الوزراء لمدّة سنة. ولم يكتفِ المشرّع بذلك، بل ذهب إلى تحرير مجلس الوزراء، عند ممارسته هذه الصلاحية بمنح التراخيص والأذونات، من تطبيق أحكام قانون المحاسبة العمومية وسائر النصوص ذات الصلة بأصول التلزيم التي لا تتّفق مع طبيعة التلزيم والعقود موضوعها.

ملاحظات: علّق[30] المرصد البرلماني على هذا المشروع من باب أنّه يعيد عقارب الساعة إلى ما قبل القانون 2002/462 حيث ينزع صلاحيّات الهيئة الناظمة للكهرباء التنظيمية التي كانت قد مُنحَت عمداً لهيئة مستقلّة بهدف إخراج قطاع الكهرباء من نظام المحاصصة والتجاذبات السياسية، بخاصّة لكون هذا القطاع مسؤولاً عن معظم عجز الموازنة وديون لبنان ولكونه قطاعاً أساسياً في إحداث أيّ نموّ في لبنان. تجدر الإشارة إلى أنّ الهيئة الناظمة للكهرباء لم تتشكّل بعد، منذ إقرار القانون 462، وأنّ القانون الذي أُقرّ يقوم بتكريس تغييب دورها واستبدالها بمجلس الوزراء. كما يؤدّي هذا القانون إلى حصر صلاحيّة إبرام الصفقات المتّصلة بالكهرباء بمجلس الوزراء وحده، بعد تحريره من مُجمَل الضوابط التي قد تعيق إبرام هذه الصفقات المرتبطة بقانون المحاسبة العمومية من إجراء الشراء عن طريق المناقصة العمومية، وقواعد الشفافية من نشر وإعلان. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ عدم وضوح النظام القانوني الذي ستخضع له هذه المناقصات يجعل الغموض يكتنفها، ممّا ينذر بالإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين.

---

29. لجنة الأمم المتّحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا)، «الفقر في لبنان: التضامن ضرورة حتمية للحدّ من آثار الصدمات المتعدّدة والمتداخلة»، ورقة سياسات رقم 15، 2020.

30. رانيا حمزة، «كهرباء لبنان لا تحتمل الأضواء: التصويت برفع الأيدي آليّة تهدّد العمل التشريعي برمّته»، موقع المفكّرة القانونية، 19 نيسان 2020.

ولعلّ الثابت في مناقشة القوانين كما في مساءلة الحكومة هو «الابتزاز» المُمارَس من قِبلها (وكانت برئاسة سعد الحريري) عند تبرير كلّ الاستثناءات والمخالفات التي تحصل والتي يعزوها إلى الأوضاع الاقتصادية، والأزمة المالية، ونيّة الحكومة في إعداد موازنة تقشّفية.

المناقشات النيابية: وقد شهد التصديق على هذا القانون نقاشات طويلة بين النوّاب، استغرقتْ المدّة الأطول بين النقاشات الأخرى، أي قرابة ساعة وثلاثة أرباع الساعة، نُحيل القارئ إلى تغطية المرصد البرلماني لها في تفاصيلها. وكان الأبرز تسجيل اعتراضات عدّة على المادَّتَيْن اللتَيْن يتألّف منهما القانون من قِبل العديد من النوّاب. ومن أبرز المداخلات في هذه الجلسة:

- اعتبر النائب جورج عقيص أنّ هذا القانون ينقل صلاحيّات الهيئة الناظمة، التي أقرَّها القانون 462، بصورة استثنائية إلى مجلس الوزراء بسبب عدم تشكيل هذه الهيئة. وهو يمدّد بالتالي عجز الحكومة عن تنفيذ القانون لمدّة ثلاث سنوات، ويُعطي صلاحيّات استثنائية خارج أحكام القانون. لذا، اعتبر أنّ من الضروري حصر المدّة بالوقت المطلوب فقط للحكومة لتشكيل الهيئة، مقترِحاً تخفيضها إلى ستّة أشهر أو سنة كحدّ أقصى. فردّ الرئيس برّي: «ما بيلحقوا بيرجعوا بيعملولنا تمديد». لكنّ عقيص اعتبر ألّا مشكل بتمديد جديد إذا لم تكن المهلة كافية مستنداً بكلامه إلى رأي «الخبراء بأنّ ثلاث سنوات مدّة طويلة».

- اعتبر النائب مروان حمادّة في مداخلته أنّ القانون هو تهريبة جديدة لهيئة رقابية كان من المفروض أن تُشكَّل في سنة 2010 خلال شهرَيْن مع مجلس إدارة. ولكنّنا لا نزال إلى الآن من دون هيئة ناظمة ومن دون مجلس إدارة. هذا يؤشّر إلى نوايا الحكومة تجاه الهيئات الأخرى التي يجب أن تضبط الاتّصالات، والنفط والقطاعات الأخرى. وأشار إلى تلازم مؤتمر سيدر مع الرقابة بغية الحصول على القروض الميسَّرة وبعض الهبات ومواكبة المجتمع الدولي بخطّة إنقاذ. وأيّد اقتراح عقيص تقصير المهلة.

- رأت النائبة بولا يعقوبيان أنّه لا يمكن أن يكون هذا القانون بمثابة شيك على بياض من دون مراقبة أو محاسبة. وأيّدت الطرح الداعي إلى تقصير المهلة. كما طالبت بإضافة الفقرة التالية: «بناء على مناقصات تجري وفقاً للأنظمة والقوانين المرعيّة الإجراء». وأشارت إلى وجود مخالفة دستورية للمادّة 89 من الدستور الخاصّة بكيفيّة منح الامتيازات بموجب قانون.

- استهلّ النائب سامي الجميّل كلامه بتسجيل اعتراض كتلة الكتائب اللبنانية على المادّة الأولى. واعترض على تسلّم الفريق نفسه وزارة الطاقة منذ عشر سنوات. كما تساءل عن أسباب احتياج هيئة ما ستّة أشهر إلى سنة ليجري تعيينها خصوصاً في ظلّ حالة طارئة، إلّا إذا كانت ثمّة عمليّة محاصصة كما يجري في تشكيل الحكومة.

- أشار النائب سليم عون إلى ترابط مشروع القانون بخطّة تضمن ثلاث نقاط وأنّ أيّ خلل يضرب الخطّة بأكملها. كما اعتبر أنّ العجز مستمرّ منذ سبع عشرة سنة في تشكيل الهيئة، وأنّ الوقت ليس في مصلحتنا، إذ ننظر ليس إلى حلّ مشكلة الكهرباء بالنسبة إلى المواطن وحسب، وإنّما ثمّة عجز يكلّف ملياراً وثمانمائة مليون دولار سنوياً.

- تحدّث وزير الخارجية والمغتربين جبران باسيل نيابة عن وزيرة الطاقة الحاضرة في الجلسة وقال: «حتّى نتحدّث بالقانون: ليس هنا مَن هو مع الهيئة الناظمة ومَن هو ضدّها أو مَن هو مع إدارة المناقصات ومَن هو ضدّها. بالنسبة إلى الهيئة الناظمة للكهرباء، ثمّة مادّة خاصّة في القانون تتكلّم عن مرحلة انتقالية لا نصل فيها إلى تطبيق القانون إلّا بعد تأمين عناصره. قدّمنا منذ سبع سنوات مشروع قانون لتعديل القانون 462. فإذا كنّا نريد الهيئة الناظمة علينا تعديل هذا القانون ليصبح قابلاً للتطبيق. وأعطى مثال الهيئة في قطاع النفط. وقال يوجد القانون 181 (والمقصود القانون 2011/181 حول برنامج معجّل لأشغال كهربائية لإنتاج 700 ميغاواط ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية) الذي يقول بتعديل القانون 462 ومن بعدها يصبح بالإمكان تعيين هيئة ناظمة.

وشهد التصويت على المادّة الأولى تشويهاً لجهة النتائج. فجرى التصويت برفع الأيدي على اقتراح النائب جورج عدوان تخفيض المدّة من ثلاث سنوات إلى سنة، وطلب الرئيس برّي أن يجري عدّ الأصوات بدون أن يعلن ما هي نتيجة العدّ. وقال: «سقط الاقتراح». وعندئذ علت أصوات منددّة في القاعة. ثمّ طلب التصويت على المادّة كما هي، وأيضاً طلب تعداد الأيادي. وكان الظاهر من حيث عدد الأشخاص أنّ الاقتراح قد سقط. لكنّ الرئيس برّي أعلن أنّه صُدِّق.

ومن ثمّ انتقلوا إلى المادّة الثانية، حيث طُرحت إشكاليّة الضوابط للتعاقد.

وتحدّث النائب أنور الخليل مقدِّماً اقتراحاً بأن يخضع دفتر الشروط لتدقيق إدارة المناقصات وفقاً لأحكام المرسوم الاشتراعي باستثناء المادّة 17 المتعلّقة بمسألة توفُّر الاعتمادات.

وقد أثار النائب جورج عقيص استبعاد القانون دور إدارة المناقصات ورقابة مجلس الوزراء. وقد طالب النائب جميل السيّد بتحديد الاستثناءات وإدراجها في القانون بوضوح، بهدف وضع الحدّ الأدنى من الضوابط الموضوعة، والمحافظة على دور إدارة المناقصات.

كما اعتبر النائب سامي الجميّل أنّ الآليّة التي يضعها المقترح تجري في حالة فراغ قانوني كبير، بخاصّة أنّ قانون المحاسبة العمومية لا يتحدّث عن عقود الـ BOT وبالتالي لن يُطبَّق.

وبرّر رئيس الحكومة سعد الحريري اعتماد هذه الخطّة استثنائياً نتيجة العجز المالي الذي تعاني منه البلاد ممّا يستوجب اتّخاذ خطوات سريعة في اتّجاه التلزيم لشركات عالمية. كما أكدّ أنّه بعد ذلك، ستخضع جميع مشاريع للكهرباء إلى هيئة الخصخصة.

أمّا النائب أسامة سعد، فبعدما شدّد على أنّ القانون في مادّته الثانية يعتدي على الدستور وعلى قانون المحاسبة العمومية، أوضح أنّ المشكلة تكمن في عدم صدور المراسيم التطبيقية لقانون الشراكة بين القطاعَيْن العامّ والخاصّ، وليس في تطبيق قانون تنظيم قطاع الكهرباء في لبنان أو تعديله.

وفي الختام، عرض الرئيس برّي الاقتراحات المقدَّمة من النوّاب أنور الخليل، جميل السيّد، وبولا يعقوبيان لتعديل المادّة، ولكنّها أُسقِطَت جميعاً. فصُدِّقَت المادّة الثانية كما هي، وصُدِّقَ القانون.

وكان الرئيس بري قد طلب أن يُسجَّل في المحضر: «أنّ هذا النصّ يعني أنّ الإدارة والوزارة تضعان دفتر الشروط، وإذا حصل خلاف يُرفَع الأمر إلى مجلس الوزراء». كما طالب النائب سامي الجميّل بتسجيل اعتراض الكتائب على القانون بعدما اعتبر أنّ «إقرار هذا القانون غير دستوري». وسجّل النائب أنور الخليل اعتراضه أيضاً. وقد لوحظ توافق بين عدد من النوّاب على بعض الأفكار. إلّا أنّها لم ترقَ لتشكّل قوّة ضغط تمنع تمرير هذا القانون.

قرار المجلس الدستوري رقم 20/2019 تاريخ 2019/6/3: (إبطال المجلس الدستوري المقطع الأخير من الفقرة «ب» من المادّة الثانية من القانون)

في تاريخ 2019/5/9، تقدّم النوّاب بولا يعقوبيان، نقولا نحّاس، فيصل كرامي، علي درويش، مروان حماده، أسامة سعد المصري، جهاد الصمد، سامي الجميّل، الياس حنكش ونديم الجميّل بالطعن في القانون 2019/129. واستند الطعن إلى أسباب عدّة أبرزها مخالفة القانون المطعون فيه الموادّ 36 (عدم المناداة بأسماء النوّاب أثناء التصويت على القانون) و89 (عدم استصدار قانون منح التزام وامتياز لمدّة زمنية محدّدة) و16 و17 و65 (عدم مراعاة اختصاص كلّ من السلطتَيْن التشريعية والإجرائية) من الدستور ومبدأ فصل السلطات، ومخالفة مبدأ الظروف الاستثنائية ومبدأ الأمان التشريعي ومبدأ الثقة بالقوانين، وانتهاك سيادة القانون.

وقد خلُص المجلس الدستوري في تاريخ 2019/6/3 إلى ردّ الطعن لجهة مخالفة القانون المطعون فيه هذه الموادّ والمبادئ الدستورية. في المقابل، قرّر المجلس الدستوري إبطال المقطع الأخير من الفقرة «ب» من المادّة الثانية من القانون – وهو المتعلّق بتطبيق أحكام قانون المحاسبة العمومية وسائر النصوص ذات الصلة بأصول التلزيم للمناقصات -[31] بسبب الغموض الذي يكتنف المقطع وهو ما نعود إليه.

وأبرز ما جاء في تعليل ردّ الطعن للأسباب الأخرى النقاط التالية:

- رغم تأكيد المجلس الدستوري على اجتهاداته السابقة (القرار 2017/5) أنّ التصويت العلني بالمناداة بصوت عالٍ «ليس قاعدة شكلية بل قاعدة جوهرية» ولا تقبل الاستثناء، وأنّ «إهمال أو مخالفة تلك القاعدة يؤدّي إلى اعتبار التصويت باطلاً وبالتالي ينسحب هذا البطلان على القانون نفسه»، ردّ سبب مخالفة القانون المطعون فيه لجهة عدم حصول المناداة بأسماء النوّاب أثناء التصويت عليه في مجلس النوّاب «لعدم تسجيل اعتراض في محضر الجلسة مفاده أنّ القانون المطعون فيه أُقرّ خلافاً لما نصّت عليه المادّة 36 من الدستور، وأنّه لم يُقَرّ عن طريق المناداة بالأسماء، إنّما سُجِّل اعتراض دُوِّن كما يلي: «ما حصل اليوم بإقرار هذا القانون هو أمر غير دستوري». بهذا المعنى، اشترط المجلس الدستوري لإعمال القاعدة أن يسجّل اعتراضاً صريحاً صريح بمخالفة قواعد التصويت في المحضر.

- أمّا بالنسبة إلى مخالفة القانون المطعون فيه أحكام المادّة 89 من الدستور لجهة عدم استصدار قانون منح التزام وامتياز لمدّة زمنية محدّدة، اعتبر المجلس الدستوري أنّ «القانون المطعون فيه هو تكملة للقانون 462/2002»، وهو «لم يقرّ منح أيّ التزام أو امتياز في قطاع الطاقة وإلى زمن محدود،

31. باستثناء تلك التي لا تتّفق مع طبيعة التلزيم والعقود موضوعها، في مراحل إتمام المناقصات لجهة عقود شراء الطاقة (PPA).

بل نصّ على إعطاء حقّ منح عقود BOT إلى مجلس الوزراء على أنّ يتمّ التسليم إلى الدولة بعد فترة زمنية محدّدة». كما ذكّر المجلس بقراره رقم 2002/2 حيث رأى «أنّ المادّة 89 من الدستور تنصّ على وجوب استصدار قانون لأيّ التزام أو امتياز وإلى زمن محدّد، إلّا أنّها لا توجِب استصدار قانون خاصّ لكلّ ترخيص يتناول المرفق العامّ نفسه (...)».

- أمّا بالنسبة إلى مخالفة القانون المطعون فيه أحكام المواد 16 و17 و65 من الدستور لجهة عدم احترام مبدأ فصل السلطات، اعتبر المجلس الدستوري أنّ «مجلس النوّاب لم يتنازل عن صلاحيّاته في مجال الكهرباء إنّما وضع قانوناً ينظّم بموجبه قطاع الكهرباء، كما وضع قانون تنظيم الشراكة بين القطاعَيْن العامّ والخاصّ». وأن «وضع دفتر الشروط والإعلان عن المناقصة وبتّ التلزيم وتوقيع العقود، وفق الأصول القانونية، هي معاملات وقرارات إجرائية لتطبيق القوانين، (...) وهي صلاحيّات تعود لمجلس الوزراء»، وأنّ وزارة الطاقة تبقى ملزَمة احترام القوانين المرعيّة الإجراء وخاضعة للهيئات الرقابية.

- أمّا بالنسبة إلى مخالفة القانون المطعون فيه مبدأ وضوح القاعدة القانونية وأصول التشريع لجهة كيفيّة وضع القوانين، بسبب الغموض الذي يكتنف أصول إجراء المناقصات، وعدم وضع التعريفات الواضحة للمفاهيم، وقيام القانون بإعفاء العقود من الإطار القانوني والتنظيمي الراعي للمناقصات العامّة، اعتبر المجلس الدستوري أنّ القانون المطعون فيه لا ينفصل عن القانون رقم 2002/462 الذي يحدّد هذه الأسس والقواعد والمبادئ الراعية لتنظيم قطاع الكهرباء، وصلاحيّات الجهات التي تمارسها. كما اعتبر المجلس أنّ وزارة الطاقة تبقى خاضعة لقانون المحاسبة العمومية الذي حدّد الآليّات التي تحكم عمليّة التلزيم والمناقصات. إلّا أنّه وبالنسبة إلى الفقرة «ب» من المادّة الثانية من القانون المطعون التي تنصّ على عدم تطبيق أحكام قانون المحاسبة العمومية والنصوص ذات الصلة «التي لا تتّفق مع طبيعة التلزيم والعقود موضوعها، في مراحل إتمام المناقصات لجهة عقود شراء الطاقة (PPA)»، فاعتبر المجلس أنّ هذا النصّ يشوبه غموض ويترك مجالاً للاستنساب في تحديد الأمور التي تُستثنى من قانون المحاسبة العمومية، بدون تحديدها في نصّ قانوني، معتبراً إيّاها مستوجبة للإبطال.

- أمّا بالنسبة إلى مخالفة القانون المطعون فيه مبدأ الاستثناء والظروف الاستثنائية، اعتبر المجلس الدستوري أنّ «كلمة الاستثناء الواردة في القانون المطعون فيه لا علاقة لها بنظريّة الظروف الاستثنائية إنّما بالاستثناء من تطبيق قانون المحاسبة العمومية في بعض مراحل إتمام المناقصات لجهة عقود شراء الطاقة».

- أخيراً بالنسبة إلى مخالفة القانون المطعون فيه مبدأ الأمان التشريعي ومبدأ الثقة المشروعة اللازمة بالقوانين وانتهاك سيادة القانون، اعتبر المجلس الدستوري «أنّ القانون المطعون فيه جاء ليكمل القانون 2002/462 الذي ينظّم قطاع الكهرباء (...)» و»هو ليس له علاقة بالتالي بانتهاك سيادة القانون، ولا بمبدأ الثقة المشروعة بالقوانين، وهذه الثقة رهن تطبيق القانون، ولمجلس النوّاب صلاحيّة تعديل القانون».

2. قانون تنظيم زراعة القنّب للاستخدام الطبي

في جلسة[32] 21-2020/4/22، صدّق البرلمان على اقتراح القانون الرامي إلى تنظيم زراعة القنّب (النبتة التي يُستخرَج منها الحشيش) للاستخدام الطبّي المُقدَّم من النوّاب ميشال موسى ومصطفى الحسيني وبولا يعقوبيان ومحمّد مصطفى خواجه وسليم عون وهنري حلو وأكرم شهيّب ونقولا نحّاس وألبير منصور وجهاد الصمد في تاريخ 2018/8/30، والذي أقرّته اللجان المشتركة في تاريخ 2020/2/26.

ملاحظات: وضع المرصد البرلماني ملاحظاته الموسّعة[33] على الاقتراح الأساسي (كما يمكن الاطّلاع على تلك التي وضعها المرصد على الاقتراح في صيغته المعدّلة[34] في اللجان المشتركة). وأبرز الملاحظات على القانون في الصيغة المُصدَّق عليها:

تشريع زراعة القنّب من دون أيّ إشارة إلى وضعيّة مستهلكيه: في حين يُعلن القانون أنّ الغاية الأساسية منه هي تمكين الدولة من مراقبة وتنظيم زراعة القنّب ومشتقّاته للوصول إليها بشكل قانوني ولأهداف صحّية وعلمية، وتحقيق التنمية المستدامة للمناطق المتضرّرة جرّاء زراعة القنّب غير المشروعة، بالإضافة إلى تخفيف عبء نظام العدالة الجنائية من خلال الحدّ من الجريمة المنظّمة، فهو يحصر تدخّله في وضع المزارعين المرخَّص لهم بمنأى عن الملاحقة القانونية، من دون إبداء أيّ اهتمام بفئة واسعة جدّاً من الأشخاص المعنيين به وهم مستهلكو القنّب (والمخدِّرات بشكل عامّ). لا بل إنّ القانون ينصّ صراحةً على معاقبة مَن يزرع بهدف الاستهلاك الشخصي أو لاستهلاك الغير بعقوبة قد تصل إلى الإعدام.

عقوبات الإعدام والأشغال الشاقّة مجدّداً، وعدم التناسب بين الفعل وخطورة الجرم: يحدّد القانون في المادّة 39 منه عقوبات مختلفة على مَن يخالف أحكامه على نحو يتعارض مع المبادئ الإنسانية فيما يتّصل بالعقوبات ومع مبدأ تناسب العقوبة مع خطورة الجرم.

تضمّن القانون إشكاليات عدّة تتعلّق بالهيئة المشرفة: إذ ينصّ على إنشاء هيئة إدارية ناظمة لزراعة القنّب للاستخدام الطبي والعلمي تخضع حصراً لوصاية وزارة الزراعة دون سواها وتتمتّع بشخصيّة معنوية مستقلّة وباستقلاليّة مالية وإدارية. وينبغي الإشارة إلى أنّ خطورة المهامّ المُوكَلة إليها (المراقبة والإشراف على زراعة القنّب وحصاده وإنتاجه وتخزينه وتوزيعه وبيعه ومنح التراخيص اللازمة لهذا الأمر الذي طالما كان مرتبطاً بعصابات إجرامية منظّمة) تقتضي تنظيماً يضمن مناعة أعضائها وحصانتهم إلى أكبر قدر ممكن. إلّا أنّ التدقيق في القانون يكشف استهتاراً في هذا المجال، على نحو قد يشرّع، على العكس من ذلك تماماً، الأبواب أمام مخالفات كثيرة تفاقِم أزمة الفساد في لبنان.

---

32. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (5): آلدورادو القنّب وطريق البقاع السريع»، موقع المفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

33. المفكّرة القانونية، «ملاحظات حول اقتراح تشريع زراعة القنّب في لبنان: هيئة الترخيص يموّلها المرخّص لهم و«الشنقة» لَمن يزرع دون ترخيص»، موقع المفكّرة القانونية، 11 تشرين الأوّل 2018.

34. نزار صاغيّة، كريم نمّور، «ملاحظات حول اقتراح تشريع زراعة القنّب في لبنان: الاستهلاك لا يزال مجرَّماً وتشريع الزراعة يعزّز المحاصصة والاستنسابيّة»، موقع المفكّرة القانونية، 10 آذار 2020.

بعض الإشكاليّات المتعلّقة بالمستفيد من الترخيص: يضع القانون بعض الشروط لَمنح رخصة زراعة القنّب، منها ما يطرح علامات استفهام حول كيفيّة ترجمتها عمليّاً تبعاً لنفاذه. فهو من جهة، يفتح المجال واسعاً أمام الاستنسابية، كونه يشير إلى تحديد النطاق الجغرافي المسموح فيه زراعة القنّب بقرار إداري يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الزراعة والمُسنَد بتوصية من الهيئة المشرفة من دون وضع أيّ معايير لتحديد هذا النطاق الجغرافي. ومن جهة أخرى يفرض ضمن شروط الأهليّة للحصول على ترخيص ألّا يكون طالب الترخيص محكوماً بجناية أو بتبييض أموال. وهو أمر يبدو متعارضاً مع روحيّة القانون ومع السعي إلى تعزيز التنمية في المنطقة، كما أنّه يتجاهل واقع تورّط العديد من المزارعين وأصحاب الأراضي في ملفّات قضائية على خلفيّة تجريم زراعة القنّب. وعليه، كان يقتضي الأمر هنا التنصيص على فترة انتقالية تُحدَّد في موازاة إصدار قانون عفو عن الملاحقات المتّصلة بزراعة القنّب.

كما يتضمّن القانون إشكاليّات متّصلة بتحديد رسم الترخيص. فيعطي صلاحيّة تحديد تعريفات ورسوم وبدلات تراخيص الزراعة للهيئة المشرفة، على ألّا تصبح نافذة إلّا بعد صدورها بمراسيم تُتَّخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الزراعة ووزير الماليّة والوزير المختصّ عند الاقتضاء. وعليه، يكون القانون قد أناط تلك الصلاحيّة للحكومة (السلطة التنفيذية) خلافاً لصلاحيّة مجلس النوّاب (السلطة التشريعية) الدستورية. فتحديد الرسوم هي من صلاحيات السلطة التشريعية حصراً، التي يمكنها في حال ارتأت ذلك تفويض الحكومة القيام بهذا الأمر، فلا يحصل ذلك إلّا بناء على ضرورات معيَّنة ولفترة محدَّدة (مثلاً: الإجازة للحكومة تعديل رسوم الجمارك). أمّا أن تُفوَّض السلطة التنفيذية تحديد هذه الرسوم بشكل مطلَق ومن دون أيّ ضوابط، فذلك يتعارض بشكل تامّ مع المادّة 81 من الدستور.

المناقشات النيابية: استُهِلَّت النقاشات بشرح النائب إيلي الفرزلي، أنّ لجنة فرعية كُلِّفَت درس هذا القانون واتُّفِق على هذا الاقتراح الذي له طابع علمي وتقني ودعا إلى التصويت عليه بمادّة وحيدة. وهذا ما أكّده النائب محمّد خواجة، الذي اعتبر أنّ الاقتراح استغرق نقاشاً مطوّلاً مع الخبراء، الذين يعتبرون أنّه قد يشكّل «رافداً لاستنهاض اقتصادنا ويوفّر فرص عمل لا سيّما الصناعة الطبّية كما يوفّر عوائد مالية للخزينة».
أمّا النائب ميشال معوّض، فأكّد أنّ لديه مجموعة من الملاحظات وطالَب بمناقشته مادّة مادّة.

أمّا النائب ماريو عون، فاعتبر أنّه على الرغم من وجود ثغرات في هذا الاقتراح، إنّ له مردوداً على الخزينة اللبنانية. وأضاف أنّ «هناك نقطة تتعلّق بعمليّة التراخيص» أي المادّة 20 وقدّم ملاحظات تتعلّق بالتراخيص مشدِّداً على أنّه يجب على الهيئة الناظمة أن تعطي جواباً سلباً أو إيجاباً خلال ستّين يوماً.

أمّا النائب طوني حبشي، فاعتبر أنّ المشروع دُرس جيداً ويجب الاعتماد على المعايير الدولية لجهة مسألة التصنيع الطبّي. أمّا النائب الياس بو صعب، فتناول المادّة 27 التي توجب «على الهيئة اتّخاذ الإجراءات الضرورية لمنع الإغراق والاحتكار في السوق».

من جهته، سأل النائب محمد الحجّار عن مهامّ الهيئة الواردة في الاقتراح وأبدى ملاحظة على المادّة 9 المتعلّقة بالسلطة التنفيذية، فاعتبر أنّ «مدير الهيئة الناظمة يتمّ تعيينه بناء على سلطة الوصاية بينما يخضع أعضاء الهيئة لموضوع التخصّص، فلماذا لا تكون كلّ التعيينات خاضعة للكفاءة؟»

أمّا النائب سمير الجسر، فاعتبر أنّ هذا الاقتراح يقوم على قاعدة الضرورة والأثر الاحتمالي، ولبنان دولة من دون هيبة. وقال: «لّما كانت لنا هيبة لم نمنع زراعة الحشيش وغداً تحت سقف القانون تصبح الأمور فلتانة. هناك موبقات تأتي علينا بالمال». فردّ عليه النائب علي حسن خليل، بالقول إنّنا «لسنا أوّل دولة تقدم على هذه الخطوة بل نحن ننظّم هذا الموضوع». وعن الجدوى الاقتصادية، قال خليل «نحن نضع الإطار القانوني ولا أحد يجبر أحداً على هذه الزراعة ونحن نضع الإطار لهذه الزراعة وعلينا التفريق بين القانون والإطار الذي نضعه».

أما النائب بلال عبد الله، فأعرب عن تأييد كتلة الاشتراكي للاقتراح، لأنّه «يحاكي المعايير الدولية وحاجات الناس وهو يصبّ في الإطار الصحيح».

من جهته، عبّر النائب أغوب بقرادونيان عن رفض كتلة الأرمن الاقتراح، معتبراً أنّ «شرعنة المحظور هي فقط لقبول الفشل بتطبيق القانون وحماية صحّة الشباب وأخلاقهم، الذين هم في الشارع يطالبون بدولة القانون». وأضاف أنّه سبق وطلب من الحكومة اللبنانية تلف الزراعات المتعلّقة بالمخدِّرات وطرح زراعات بديلة. وذهب في الاتّجاه نفسه كلٌّ من النائب وليد سكّرية الذي عبّر عن رفضه الاقتراح، والنائبان جميل السيّد وحسين الحاج حسن بالنظر إلى انعدام الجدوى منه.

ونكتفي بالإشارة ختاماً إلى الاقتراح المقدَّم في تاريخ 2019/5/15 من النوّاب ماريو عون، ميشال معوّض، سليم الخوري، وألكسندر ماطوسيان الرامي إلى ترخيص زراعة القنّب بهدف استعمالها في صناعة الموادّ الأوّلية للاستعمال الطبّي والصيدلاني والمستحضرات والعقاقير الطبّية والصيدلانية. وكان قد أُحيل في تاريخ 2019/5/22 أمام اللجان المشتركة المؤلَّفة من لجنة الإدارة والعدل، الزراعة والسياحة، الصحّة العامّة، والمال والموازنة. ومن غير المعلوم ما إذا كان قد أُخذ به لدى دراسة اقتراح 2018 وإقراره ضمن صيغته المعدّلة[35] في اللجان المشتركة في تاريخ 2020/2/26.

3. قانون تنظيم الإنتاج العضوي

صدّق البرلمان أيضاً في جلسة[36] 2020/4/22-21 على مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 8605 كما أحالته اللجان المشتركة في 2020/1/15 الذي يرمي إلى تنظيم الإنتاج العضوي. وكانت الحكومة أحالتْ الصيغة الأساسية لهذا المشروع إلى البرلمان في تاريخ 2012/8/2. يهدف المشروع إلى تنظيم الإنتاج العضوي، بخاصّة في ما يتعلّق بوضع البيانات على المنتجات العضوية وإصدار الشهادات كما شروط الاستيراد والتصدير. ينظّم هذا القانون الزراعة العضوية والمأكولات العضوية المنتَجة بدون استعمال الموادّ الكيميائية، إلى جانب ملاءمة المنتوجات اللبنانية مع المعايير العالمية وتسهيل دخول لبنان إلى أسواق جديدة.

35. نزار صاغيّة، كريم نمّور، «ملاحظات حول اقتراح تشريع زراعة القنّب في لبنان: الاستهلاك لا يزال مجرّماً وتشريع الزراعة يعزّز الحاصصة والاستنسابيّة»، موقع المفكّرة القانونية، 10 آذار 2020.

36. المرجع نفسه.

ملاحظات: يقع هذا القانون تحت خانة القوانين الإيجابية التي صدّق عليها المجلس النيابي، لمساهمته في التنمية وتنشيط القطاعات الإنتاجية.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

4. قانون شركات الاستثمار الخاصّة

صدّق البرلمان أيضاً في جلسة[37] 2020/4/22-21 على مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 2853 الذي يرعى «شركات الاستثمار الخاصّة» بالصيغة التي أحالتها إليه اللجان المشتركة. وكانت الحكومة قد أحالته إلى البرلمان في تاريخ 2020/4/27 تحت اسم «مشروع قانون يرعى شركات التوظيف الخاصّة» قبل أن تعدّل اسمه اللجان المشتركة في تاريخ 2020/1/8. ينظّم هذا القانون عمل شركات الاستثمار في لبنان (المرخّصة من قِبل هيئة الأسواق المالية بممارسة أعمال إدارة الأصول) – بهدف تنشيط الاقتصاد والحركة الاستثمارية – من خلال وضع إطار قانوني لها يتّسم بالتطوّر والمرونة والشفافيّة من إنشائها إلى إدارتها مروراً بحقوق المستثمرين ونظامها الضريبي. ويأتي القانون استكمالاً لقانون إنشاء الهيئة المالية الذي صوّت عليه النوّاب في 2011/8/17.

ملاحظات: على الرغم من إيجابيّات هذا القانون، يبقى أنّ جذب الاستثمارات إلى لبنان يحتاج إلى خطّة شاملة وموحَّدة بالإضافة إلى بنية تحتية وخدمات قادرة على تلبية حاجات السوق. وفي هذا الإطار، تنبغي الإشارة إلى أنّ من غير المتوقَّع أن يؤدّي هذا القانون إلى أيّ نتيجة إيجابية ملحوظة في ظلّ انهيار القطاع المصرفي والاقتصاد اللبناني وغياب أيّ إصلاحات جدّية تعزّز ثقة المواطن والمستثمر.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

5. قانون إنشاء نفق بيروت- البقاع BOT

أيضاً في جلسة[38] 2020/4/22-21 صدّق المجلس النيابي على اقتراح القانون الوارد في المرسوم رقم 5796 المتعلّق بالإجازة للحكومة إنشاء نفق لطريق بيروت – البقاع على طريقة الـ BOT. يتضمّن القانون مادّة وحيدة تجيز للحكومة إنشاء النفق على أن «يحدّد مجلس الوزراء بموجب مراسيم يتّخذها بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء تفاصيل العقود ودفاتر الشروط الخاصّة وكافّة الإجراءات المتعلّقة بتنفيذ هذا النفق». يربط هذا النفق مرفأ بيروت بالبقاع ومنه إلى الداخل العربي، ويكون مُجهَّزا لنقل البضائع من المرفأ إلى شتورة ومن ثمّ إلى سوريا، بالإضافة إلى قطار (يستخدم المازوت) لنقل الركاب، ممّا يخفّف من زحمة السير على طريق البقاع. وللتذكير، كان الاقتراح قد صُدِّق في الجلسة التشريعية في 2019/9/24،[39] لكنّه لم يرَ النور بعد ردِّه من قِبل رئيس الجمهوريّة لإعادة النظر فيه في تاريخ 2019/10/17. ومن ضمن أسباب الردّ، إخلاله بمبدأ فصل السلطات إذ «إنّه كان يعود لمجلس النوّاب وضع الخطوط العريضة لمشروع إنشاء النفق (...) إلّا أنّ هذا القانون اشترط عودة

37. المرجع نفسه.

38. المرجع نفسه.

39. المفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ معايير موضوعية ملزمة لتعيين موظّفي الفئة الأولى ونسف أفضليّة الناجحين في التعيين في الفئتين 3 و4 تعليق المهل بقانون الإيجارات الجديد وبروتوكول حماية المتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح»، موقع المفكّرة القانونية، 23 أيلول 2019.

السلطة الإجرائية إلى السلطة التشريعية بكامل المشروع وتفاصيله، وهي أمور تدخل ضمن صلاحيّة السلطة الإجرائية ولا يمكن فيها اشتراط عودة الأخيرة إلى مجلس النوّاب لإقرارها، ما يحول دون الغاية منها (...)»، وانتهى إلى أنّه «يتبيّن من أحكام القانون المطلوب إعادة النظر بشأنه أنّه أجاز للحكومة القيام بمشروع يمكنها القيام به استناداً إلى القانون رقم 2017/48 أي تنظيم الشراكة بين القطاعَيْن العامّ والخاصّ، الأمر الذي تنتفي معه الحاجة إلى القانون المطلوب إعادة النظر به».

ملاحظات: كان المرصد البرلماني قد انتقد المشروع،[40] إثر شبهات قويّة حول عدم دستوريّته، حيث جاء التفويض المعطى للحكومة بمنح امتياز إنشاء النفق عامّاً ومُطلَقاً دون أيّ قيود ولا حتّى مدّة زمنية، وفق ما تفرضه المادّة 89 من الدستور. للتذكير تنصّ هذه المادّة على الآتي: «لا يجوز منح أيّ التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامّة أو أيّ احتكار إلّا بموجب قانون وإلى زمن محدود».

المناقشات النيابية: وقد أخذ البند نقاشاً طويلاً في الجلسة النيابية. فمن جهة، ذكّر أكثر من نائب بأهمّيّة هذا المشروع، ليس فقط على الصعيد الوطني بل وعلى الصعيد الإقليمي، من حيث أنّه مشروع يصل لبنان بغيره من البلدان العربية (مثلاً، النائب سليم عون)، ونظراً إلى حالة طريق ضهر البيدر السيئة جدّاً. لكن من جهة ثانية، انتقد عدد من النوّاب النقص في تفاصيل الإجازة، أوّلاً لناحية عدم تحديد ما إذا كان المشروع مخصَّصاً للسيّارات أو يشمل فقط طريقاً للقطار، ومن ثمّ لناحية المدّة المعطاة إلى الحكومة لإنجاز المشروع. فقد طالب كلٌّ من النائبَيْن جورج عقيص (سنة لدراسة المشروع وسنة لتنفيذه) وجميل السيّد (مهلة بين سنتين وثلاث سنوات على أن تبدأ بدراسة المشروع في مهلة سنة من التوقيع) بتحديد مهلة من أجل التمكّن من محاسبة الحكومة. كما طالب النائب سامي الجميّل الحكومة بتقديم مشروع متكامل يتضمّن الكلفة والخرائط، والركون إلى قانون الشراكة بين القطاعَيْن الخاصّ والعامّ. واقترح النائب علي حسن خليل إضافة تعبير «على طريقة الشراكة مع القطاع الخاصّ». وصُدِّق القانون بعد إدخال هذا التعديل عليه.

6. تعديل قانون المياه: الثروة المائية مهدّدة بمزيد من الخصخصة، وتقويض التشاركيّة الحقيقية في إدارتها

في تاريخ 2020/9/30،[41] صُدِّق اقتراح تعديل قانون المياه.[42] وكان قانون المياه رقم 2018/77 قد صدر في 2018/3/29 وبعد بضعة أشهر على ذلك، قُدِّمت اقتراحات عدّة لتعديله، بُرِّرت حينها بكون ضرورة الاستعجال بإصدار القانون أحد الشروط التي وضعها المموّلون الخارجيون على لبنان لا سيّما مؤتمر سيدر أدّى إلى إشكاليّات عديدة فيه، لا سيّما في التعريفات وبعض الصياغات.

40. المرجع نفسه.

41. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّيّة «الثروة»، الحق بحضور محام في المخفر مقابل تشريع حماية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 10 أيّار.

42. ميريم مهنّا، حلا نجّار، المفكّرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ مقترح تعديل المياه: الثروة المائية الوطنية مهدَّدة بتوسيع الحقوق المكتسَبة والتراخيص المؤقّتة»، موقع المفكّرة القانونية، 29 أيلول 2020.

ملاحظات: وكان المرصد البرلماني في «المفكّرة» قد فنّد أبرز سلبيّات قانون المياه[43] عند صدوره عام 2018. كما وضع ملاحظاته على اقتراح تعديله في الصيغة المُقرَّة من اللجنة الفرعية[44] في 2020/5/11 والصيغة النهائية المعروضة على المجلس المُقرَّة من اللجان النيابية المشتركة في 2020/7/15. وكان أفضى الإمعان بالنسخة النهائية إلى اعتبار أنّ تعديل قانون المياه انطوى على سلبيّات عديدة أبرزها:

- أنّه لا يعالج ثغرات قانون المياه الصادر عام 2018، وأهمّها انعدام الرؤية الموحَّدة لإدارة الموارد المائية ومقاربته لهذه الموارد بشكل لا يغلّب المصلحة العامّة بل المصالح الخاصّة، وأنّه يعزّز خصخصة القطاع ويترك الباب مشرّعاً أمام سياسة بناء السدود غير المجدية بحسب طبيعة لبنان. فيشير القانون، بالإضافة إلى الشراكة المنظّمة وفق قواعد قانون الشراكة بين القطاعين العامّ والخاصّ، إلى «الأشكال الأخرى» من المساهمة. كما عرّفت مادّته الرابعة «المشروع المشترَك» بشكل واسع جدّاً بـ «أيّ مشروع (...) يساهم فيه القطاع الخاصّ عن طريق التمويل والإدارة وإحدى العمليّات التالية على الأقلّ: التصميم، الإنشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل والتشغيل».

- أنّه يعمد إلى إقصاء المتخصّصين في المجال والبلديّات والجمعيّات الأهلية الناشطة، من الهيئة الوطنية للمياه.

- أنّه يقيّد حرّيّة إنشاء جمعيّات مستخدِمي مياه الريّ خلافاً لقانون الجمعيّات. فهذه الجمعيّات تنشأ وفق القانون «بمرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الطاقة المستنِد إلى طلب المؤسّسة العامّة الاستثمارية للمياه المعنيّة، على أن تضمّ هيئتها الإدارية ممثِّلاً عن المؤسّسة العامّة الاستثمارية للمياه المعنيّة. يُشترَط في جمعيّات مستخدِمي مياه الريّ ألّا تبتغي الربح، وأن يكون منتسِباً إليها 65% على الأقلّ من المستفيدين من مصدر مائي محدَّد، يمثّلون على الأقلّ 51% من مساحة المنطقة الجغرافية المستفيدة».

- أنّه يفتح باب تسوية أوضاع الآبار المحفورة بدون ترخيص لمدّة سنتين.

- أنّه يعطي تراخيص مؤقَّتة لأصحاب الآبار غير القانونية «التي تؤثّر على مصادر المياه وتغذّية البحيرات والأنهار» حتّى تأمين البديل، رغم منع التسوية بشأنها.

- أنّه يكرّس الحقوق المكتَسبة للأفراد على المياه، إذ يقرّ الحقّ في التعويض على مَن تَسحب منه الدولة ترخيص الانتفاع بالمياه لضرورات المصلحة العامّة، أو لنشوء خطر على الموارد المائية.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة، ورغم إشكاليّاته العميقة وأهمّيّة قانون ناظم لمورد حيوي وثروة وطنية كالمياه، لم يلقَ الاقتراح نقاشاً نيابياً جدّياً ما عدا مسألة رئاسة الهيئة الوطنية للمياه، خارج مُداخلة أساسية للنائب أسامة سعد.

---

43. ميريم مهنّا، لور أيّوب، «ملاحظات حول قانون المياه اللبناني الجديد»، موقع المفكّرة القانونية، 10 أيّار 2019.

44. ميريم مهنّا، حلا نجّار، «اقتراح لتعديل قانون المياه في لبنان: توسيع أطر الخصخصة وصلاحيّات وزارة الطاقة والمياه وتقويض حرّيّة إنشاء جمعيّات مستخدِمي مياه الري»، موقع المفكّرة القانونية، 8 تمّوز 2020.

واقترح نائب رئيس المجلس إيلي الفرزلي التصويت بمادّة وحيدة عليه لأنّه أُشبع درساً في اللجان، في حين عاد رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي إلى التباين في وجهات النظر حول رئاسة الهيئة الوطنية للمياه، الذي رافق نقاش التعديل في مختلف اللجان، بين فريق يرى أنّه يقتضي أن تكون برئاسة وزير الطاقة وآخر يعتبر أنّه يجب أن تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء، لافتاً إلى أنّه بحسب رأيه إن كان أعضاؤها من الوزراء فيقتضي أن يترأسّها رئيس مجلس الوزراء، وإن كانوا من المدراء العامّين فالوزير. وللتذكير تتشكّل الهيئة بحسب القانون من مجموعة من الوزراء والمدراء العامّين ورؤساء مجالس إدارة المؤسّسات العامّة الاستثمارية للمياه ومدرائها العامّين، و»أشخاص متخصّصين في هذا المجال وممثّلين عن البلديّات وعن الجمعيّات الأهلية الناشطة في مجال المحافظة على الأنشطة البيئية المائية»، يقترح التعديل إلغاء مشاركتهم.

وأبرز المداخلات في هذا الشأن كانت اعتبار النائب سيزار أبي خليل أنّه ينبغي أن تكون الهيئة برئاسة الوزير، إذ إنّ الرأي الآخر يعرّض القانون للطعن أمام المجلس الدستوري لمخالفة المادّة 65 الفقرة 5، أي صلاحيّات مجلس الوزراء. من جهته اعتبر النائب بلال عبد الله ألّا إشكاليّة في الهيئة الوطنية، إذ إنّ دورها استشاري فقط. واعتبر النائب محمّد خواجة أنّ الحلّ بالسماح لنائب رئيس الهيئة، أي الوزير المختصّ، بترؤّس الاجتماعات مرّة في الأسبوع وتنحلّ القضيّة. من جهته سأل النائب أسامة سعد «أين تكمن المشكلة ما دام مجلس الوزراء يقرّ الاستراتيجيّة المائية، في أن يترأّس رئيس الحكومة الهيئة؟»

على صعيد مختلف، اقترحت النائبة عناية عزّ الدين إضافة تعريف أغفله القانون وهو مورد مهم للريّ في الزراعة وهي «المياه الخضراء» التي تبقى في الأرض بعد هطول الأمطار.

والأبرز كان اقتراح النائب أسامة سعد شطب المادّة 60 من الاقتراح التي اعتبرها تتيح الخصخصة واعتبر أنّه ينبغي مقاربة المياه كثروة وطنية. وللتذكير، تترك المادّة المذكورة الباب مفتوحاً أمام «أشكال أخرى» من مساهمة القطاع الخاصّ في إدارة القطاع. تحديداً، يعمد المقترح التعديلي إلى حذف الموادّ المتعلّقة بمساهمة القطاع الخاصّ في إدارة المرفق العامّ المائي (المادّتان 62 و63 من القانون الحالي) واستبدالها بمادّتَيْن (59 و60) تحيلان بالنسبة إلى المشاريع المشتركة إلى أحكام القانون رقم 48 تاريخ 2017/9/7 «قانون تنظيم الشراكة بين القطاعَيْن العامّ والخاصّ»، وأحكام القوانين والأنظمة المرعيّة الإجراء بالنسبة إلى «الأشكال الأخرى» من المساهمة. وعرّفت المادّة الرابعة من اقتراح القانون «المشروع المشترك» بشكل واسع جدّاً بـ «أيّ مشروع (...) يساهم فيه القطاع الخاصّ عن طريق التمويل والإدارة وإحدى العمليّات التالية على الأقلّ: التصميم، الإنشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل والتشغيل».

وعند طرح الرئيس برّي التصويت على الرأيين، الأوّل القائل برئاسة رئيس مجلس الوزراء للهيئة (وهو نصّ الاقتراح) والثاني برئاسة الوزير، جرى التصديق بالمناداة على الرأي الأوّل وعلى اقتراح تعديل قانون المياه كما هو.

نُشر القانون في 2020/10/22. غير أنّه في 2020/11/5، تمّ الطعن في القانون أمام المجلس الدستوري من قِبل عشرة نوّاب من تكتّل لبنان القوي. إثر هذا الطعن، أبطل المجلس الدستوري، بقراره رقم 8/2020 تاريخ 2020/11/24، المادّتَيْن 14 و15 من القانون المتعلّقتَيْن بتشكيل الهيئة الوطنية للمياه ومهامّها.

قرار المجلس الدستوري رقم 2020/8 تاريخ 2020/11/24:

في تاريخ 2020/11/24، قَبِل المجلس الدستوري بشكل جزئي الطعن المقدَّم في تاريخ 2020/11/5 من عشرة نوّاب من تكتّل لبنان القوي في قانون تعديل قانون المياه.

وهدف الطعن إلى إبطال المادّتَيْن 14 و15 منه المتعلّقتَيْن بتشكيل الهيئة الوطنية للمياه ومهامّها. وللتذكير ينصّ القانون على تأسيس هيئة وطنية للمياه، تُشكَّل من مجموعة من الوزراء والمدراء العامّين ورؤساء مجالس إدارة المؤسّسات العامّة الاستثمارية للمياه ومدرائها العامّين. قَبِل المجلس الدستوري الطعن شكلياً، وأبطل البندَيْن 1 و5 من المادّة 15 من القانون المتعلّقتَيْن ببعض مهامّ الهيئة، وأكّد دستوريّة باقي المواد.

ولم يتطرّق مقدّمو الطعن أو المجلس الدستوري إلى أيٍّ من الثغرات الأخرى التي تشوب القانون، والتي كان المرصد البرلماني قد أشار إليها، لا سيما المادّة 60 منه التي تشرّع الأبواب أمام خصخصة قطاع يرتبط بمورد حيويّ كالمياه.

أمّا قرار المجلس الدستوري، فإلى جانب ما يتضمّنه من عواقب على الإدارة التقنية لقطاع المياه في لبنان، فإنّه يحتوي على مزيد من التوضيحات المتعلّقة بصلاحيّات السلطة التنفيذية والوزراء.

اعتبر مقدّمو الطعن أنّ المادّتَيْن 14 (المتعلّقة بإنشاء الهيئة الوطنية للمياه) و15 (المتعلّقة بصلاحيّات الهيئة) من القانون، تتعارضان مع المادّة 65 فقرة 5 من الدستور المتعلّقة بالمواضيع الأساسية التي يحتاج إقرارها موافقة ثلثَيْ أعضاء الحكومة.

لم يأخذ المجلس الدستوري بوجهة نظر مقدِّمي الطعن هذه ولم يمضِ في اعتبار المادّة المذكورة بكاملها مخالفة للمادّة 65 فقرة 5 من الدستور. فميّز المجلس بين الصلاحيّات التقريرية والصلاحيّات الاستشارية المُعترف بها للهيئة. واعتبر أنّ الصلاحيّات التقريرية مخالفة للدستور لأنّها تتجاوز صلاحيّة مجلس الوزراء. أمّا بالنسبة إلى الصلاحيّات الاستشارية، فاعتبر أنّها غير مخالفة للدستور بعدما تأكّد من عدم وجود «ما يشير من قريب ولا من بعيد إلى أنّ للدراسات وللتوصيات التي تتّخذها الهيئة صفة المعامَلة الجوهرية formalité substantielle التي يؤدّي عدم مراعاتها أو الأخذ بنتيجتها إلى إبطال القرار الإداري الصادر خلافاً لرأيها».

كما وتمحور الطعن الرامي إلى إبطال المادّتَيْن 14 و15 من قانون المياه حول حماية صلاحيّات الوزير: فاعتبر الطاعنون أكثر من مرّة أنّ ثمّة صلاحيّات ينيطها الدستور حصراً بالوزير، مدافعين عن صلاحيّات الوزير تجاه الهيئة ولكن أيضاً، وضمناً، تجاه سائر الوزراء، إذ اعتبر الطاعنون أنّ الهيئة «بمثابة مجلس وزراء مُصغَّر» لإدارة وزارة معنيّة من قِبل وزراء يتدخّلون في صلاحيّة الوزير المختصّ الدستورية».

ولم يستجِب قرار المجلس الدستوري تماماً لهذه الحجج، مكتفياً بالتذكير بأنّ الدستور اللبناني أشرك الوزير المختصّ في التوقيع على مقرّرات رئيس الجمهوريّة (المادّة 54 من الدستور)، وأنّ هذه المشاركة ليست أمراً شكلياً بل هي من المسائل الجوهرية التي تتوقّف عليها شرعيّة أو لا شرعيّة تلك المقرَّرات.

بالنتيجة، لم يرتكز المجلس الدستوري إلى صلاحيّات الوزير لقبول الطعن بالفقرات المتعلّقة بالصلاحيّات التقريريّة للهيئة، بل بنى قراره على تناقض هذه الصلاحيّات مع صلاحيّات مجلس الوزراء.

كما لم يوافق المجلس على حجّة الطاعنين التي اعتبرتْ أنّ عمل الهيئة يدخل في «مهامّ أناطها الدستور حصراً بوزير الطاقة والمياه»، بل اعتبر أنّ الهيئة «تشكّل بصورة مُمَأسَسة أبرز أوجه قيام رئيس مجلس الوزراء بمتابعة أعمال الإدارات والمؤسّسات العامّة وبالتنسيق بين الوزراء وإعطاء التوجيهات العامّة لضمان حسن سير العمل». ويكون قد نفى المجلس من خلال ذلك وجود صلاحيّات حصرية يعترف بها الدستور للوزراء. فاكتفى المجلس الدستوري بالدفاع عن صلاحيّة الوزير التي تتناول اقتراح اتّخاذ قرارات على مجلس الوزراء، من دون الاعتراف للوزير بسلطة تقريرية أو دور حصري بشأن المواضيع التي تدخل ضمن صلاحيّات وزارته.

كما واعتبر النوّاب مقدّمو الطعن أنّ الوزير يتحمّل، حسب المادّة 70 من الدستور، المسؤوليّة في ما يتعلّق بإخلاله بواجباته الوظيفيّة ما يؤدّي إلى محاكمته أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، «ما يؤكّد الصلاحيّة الدستورية الفردية وغير التشاركية للوزير بمعرض إدارة وزارته». لكنّ المجلس الدستوري لم يدعم شرعيّة هذا الخوف من مساءلة وزراء بريئين في قرارات لم يتّخذوها شخصياً، إذ اعتبر أنّ إيلاء صلاحيّة التقرير للهيئة، إلى جانب مخالفة الموادّ 54 و70 من الدستور، «يجعل اتّهام الوزير إفرادياً وفقاً للمادّة 70 من الدستور أمراً غير جائز بالنسبة إلى هذه المقرّرات». ومن شأن هذا المبدأ الذي يؤكّد انتفاء المسؤوليّة في غياب سلطة تقريرية شخصية، أنّ يهدّئ من المخاوف تجاه مسؤوليّة الوزراء.

غير أنّ المجلس الدستوري استخدم هذا الاستنتاج ليمنع الاعتراف بسلطة تقريرية للهيئة تبعاً لانتفاء إمكانيّة تحمُّل الهيئة مسؤوليّة قراراتها، ما يبرّر بحسب المجلس إبقاء صلاحيّة الوزير باتّخاذ القرارات بسبب وجود آليّات لمساءلته، بالرغم من العقبات التي تتعارض مع تفعيل هذه الآليّات لا سيّما الحصانات. فتثير هذه النقطة الاستغراب: فإذا كان المجلس الدستوري يربط المسؤوليّة بإمكانيّة المشاركة في اتّخاذ القرار، فلماذا استبعد إمكانيّة تحمُّل الهيئة مسؤوليّة قراراتها؟ ويثير أيضاً هذا المنطق التساؤل حول مسؤوليّة هيئات أخرى تكون بمثابة مجلس وزراء مصغَّر، لا سيّما الهيئة العليا للإغاثة، أو المجلس الأعلى للدفاع.

بالنتيجة، أبطل المجلس الدستوري البندَيْن 1 و5 من المادّة 15 من القانون، الأوّل لتضمّنه كلمة «مساهمة» التي يمكن تفسيرها على أنّها مساعدة أو معاونة أو مشاركة فعلية في تحديد الأهداف والمبادئ التوجيهية العامّة لسياسة وطنية عامّة ومستدامة لقطاع المياه، وهذا التفسير الأخير مرفوض لمخالفته المادّة 65 من الدستور، فأُبطِل البند لعدم وضوحه. كما أبطل البند 5 لمخالفته المادّة 65 من الدستور بالإضافة إلى المادّتَيْن 54 و70 من الدستور المتعلّقتَيْن بصلاحيّة الوزير ومسؤوليّته.

7. قانون تمديد عقد امتياز «شركة كهرباء زحلة»

في تاريخ 2020/12/21،[45] صدّق المجلس النيابي على قانون رقم 198 الرامي إلى تمديد العمل بالقانون رقم 2018/107 (قانون الإجازة لمؤسّسة كهرباء لبنان التعاقد مع شركة كهرباء زحلة لتقديم خدمات لتسيير المرفق العامّ بإنتاج وتوزيع الكهرباء لفترة محدودة ضمن حدود نطاق امتيازها الجاري استرداده) وإلى اعتبار العقد التشغيلي الناشئ عنه والمتّفق عليه بين مؤسّسة كهرباء لبنان وشركة كهرباء زحلة ش.م.ل. نافذاً وتمديد العمل به.

ملاحظات: اللافت على هذا الصعيد أنّه تمّ تقديم ثلاثة اقتراحات معجّلة مكرّرة مختلفة من نوّاب لهم اهتمام سياسي بالمنطقة، بدون أن يتمّ التعاون بينهم في هذا المجال لتقديم اقتراح موحَّد رغم تشابهها الشديد. وكان المرصد البرلماني قد وضع ملاحظاته عليها. تقدّم بالأوّل النائبان جورج عقيص وعاصم عراجي وهو يسعى إلى تمديد العمل بالقانون 2018/107 لمدّة سنتَيْن. أما الثاني فتقدّم به النوّاب حكمت ديب، جبران باسيل، سيزار أبي خليل وسليم عون وهو يمدّد العمل بأحكام القانون 2018/107 لاثني عشر شهراً. في حين تقدّم بالثالث النائب ميشال الضاهر، وهو يسعى إلى تمديد العمل بالقانون 2018/107 «حتّى انتفاء الحاجة إليه». وقد اعتبر الاقتراح الأخير أنّ انتفاء الحاجة تتحقّق عندما تتمكّن كهرباء لبنان من تقديم الخدمات وتوزيع الكهرباء 24 ساعة في اليوم على كافّة الأراضي اللبنانية. ويُعتبَر الاقتراح الأخير مخالفاً للدستور وتحديداً المادّة 89 منه التي تنصّ صراحةً على أنّه لا يجوز منح أيّ التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة من ذات المنفعة العامّة، أو أيّ احتكار إلّا بموجب قانون ولزمن محدود. وبالتالي ينبغي تحديد المدّة مع إمكانيّة تمديدها في حال توفّرت الحاجة إلى ذلك.

المناقشات النيابية: دُمِجَ الاقتراحان الأوّلان ببعضهما، فاعترض النائب ميشال ضاهر على عدم مناقشة الاقتراح الذي تقدّم به. فأجابه النائب الفرزلي بأنّ المهمّ هو أنّ الكهرباء لن تنقطع ثم أبدى استغرابه من عدد القوانين المعجّلة المكرّرة التي قُدِّمَت واقترح تصفية الاقتراحات المعجّلة المكرّرة مستقبلاً. وبعد التصديق على صفة العجلة، جرى التصويت على الاقتراح الموحَّد بالمناداة وصُدِّق (ممّا يعني إسقاط اقتراح النائب ميشال ضاهر ضمناً).

45. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 20 كانون الأوّل 2020.

ملحق الفصل 6: اقتراحات القوانين

نجد 41 مقترحاً (9 مشاريع و32 اقتراحا) قدّمت خلال عامي 2019-2020 مرتبطة بالخدمات العامة والتنمية.

وتسهيلاً للقارئ، نستعرض 29 من هذه المقترحات في هذا الفصل، فيما نحيل بالنسبة ل12 منها إلى فصول أخرى، وذلك تحت خمسة عناوين هي:

- تلك المرتبطة بالخدمات العامة (كهرباء، مياه، ونفط وغاز) والبنى التحتية؛
- تلك المرتبطة بالتنمية ودعم القطاعات (صناعة وزراعة وتجارة وتكنولوجيا)، وأبرز الاقتراحات على هذا الصعيد هي تلك المتعلّقة بحماية المنافسة؛
- تلك المرتبطة بتنظيم المناطق الاقتصادية الخاصة؛
- تلك المرتبطة بتعديل إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومعالجة انتهاء ولاية أعضائه
- وأخيراً تلك المرتبطة بمكافحة الفقر والتنمية الاجتماعية

I- على صعيد الخدمات العامة والبنى التحتية

قطاع الكهرباء: إلغاء اتفاقية قرض مع الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية لتمويل مشروع إعادة تأهيل محطتي توليد كهرباء الذوق والجية

نذكر هنا مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب بمرسوم رقم 6635 بتاريخ 2020/7/14، والرامي إلى طلب الموافقة على إلغاء القانون المعجل رقم 46 تاريخ 2015/11/24 المتعلق بإبرام اتفاقية قرض مع الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية لتمويل مشروع إعادة تأهيل محطتي توليد كهرباء الذوق والجية. وقد بلغت قيمة هذا القرض 25 مليون دينار كويتي أي ما يعادل 82,852,500 مليون دولار أمريكي، ولكن التمويل المتوفر لم يستخدم كون الحكومة اللبنانية قد صرفت النظر عن التأهيل الشامل لمعملي الذوق والجية، حسبما ورد في الأسباب الموجبة للمقترح. كما وقد أشارت الأسباب الموجبة أن الصندوق الكويتي قد أفاد بإنهاء اتفاقية القرض نظرا لإلغاء المشروع سندا للفقرة الرابعة من المادة الثامنة من الاتفاقية المذكورة وقد أعرب عن استعداده لتمويل أي مشروع جديد تقترحه الحكومة اللبنانية في إطار اتفاقية جديدة.

قطاع المياه: توسيع الهيكلية الإدارية للمؤسسات العامة الاستثمارية للمياه وتواجدها الجغرافي

1) من جهة أولى، نجد اقتراحاً لاستحداث مصلحة تعنى بشؤون الصرف الصحي في المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه:

نجد هنا المقترح المقدم بتاريخ 2020/2/17 من النائبين ابراهيم عازار وفادي علامة، والرامي إلى تعديل قانون تنظيم قطاع المياه واستحداث مصلحة تعنى بشؤون الصرف الصحي. وقد أُحيل بتاريخ 2020/2/19 أمام لجنتي الإدارة والعدل والأشغال العامة، لكنه لم يدرس بعد.

يعمد المقترح إلى إضافة فقرة ثالثة إلى المادة الرابعة من قانون تنظيم قطاع المياه (رقم 2000/221) تتضمن إنشاء «مصلحة تتولّى شؤون الصرف الصحّي والإشراف على معالجة وتصريف المياه المبتذلة وفقا للمخطط التوجيهي العام للمياه والصرف الصحي والإشراف على مواقع محطات تقنية المياه المبتذلة أو المصبات الجديدة لتصريف

المياه المبتذلة ومراقبة نوعية المياه المبتذلة عند المصبات ومخارج محطات التقنية بما يحافظ على مصادر المياه ويحمي البيئة من التلوث الناتج عن الصرف الصحي والمياه المبتذلة وفقا لقانون تنظيم قطاع المياه رقم 2000/221 وقانون حماية البيئة رقم 2002/444 وقانون المياه رقم 2018/77»، وذلك «في كل مؤسسة من المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه المنشأة بموجب القانون رقم 2000/221 وتعديلاته».

يأتي هذا المقترح في سياق استكمال تنفيذ القانون رقم 2001/377 الذي عدّل القانون 2000/221 وربط قطاع الصرف الصحي بالقطاعات الأخرى أي الشرب والري. كما يضيف الاقتراح إدارة هذا القطاع إلى صلاحيات المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه. وتتطلّب الإدارة المتكاملة لقطاع المياه جمع جميع القطاعات المؤثرة على المياه ببعضها، وعلى رأسها قطاع تكرير مياه الصرف الصحي. وتستند الأسباب الموجبة على ضرورة إيجاد منظومة إدارية تعنى بشؤون الصرف الصحي أي تصريف المياه المبتذلة ومعالجتها، لا سيما وأن قانون حماية البيئة قد نصّ على المحافظة على مياه الأملاك العمومية واستعمالها بواسطة تدابير الحماية المشار إليها في القانون، خاصة وأن الصرف الصحي يعتبر من أحد عناصر الحق بالمياه.

2) من جهة أخرى، نجد اقتراحاً لإنشاء مؤسسة مياه عامة استثمارية في محافظة بعلبك الهرمل:

نجد هنا المقترح المعجل المكرر، المقدم بتاريخ 2020/11/26 من النائب بلال عبد الله، والرامي إلى تعديل المادة الثالثة من قانون تنظيم قطاع المياه (القانون رقم 221 تاريخ 2000/5/29) المعدل بموجب القانون رقم 2001/377.

فبالإضافة إلى المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه والصرف الصحي المنشأة في المراكز المنصوص عليها في المادة الثالثة، يعمد هذا المقترح إلى إنشاء مؤسسة مياه عامة استثمارية في محافظة بعلبك الهرمل، مركزها مدينة بعلبك، مع تعديل النطاق الجغرافي لمؤسسة مياه البقاع (مركزها زحلة)، بحيث يفصل عنها النطاق الجغرافي لمحافظة بعلبك الهرمل وفق الخريطة المرفقة بالمقترح. وبُرر المقترح بكون بعلبك الهرمل قد أصبحت محافظة لبنانية وذلك بموجب المرسوم الصادر في العام 2003 ولمساحتها الجغرافية الواسعة، الأمر الذي يثقل مهام مؤسسة مياه البقاع ويؤثر بالتالي سلبا على تأمين حق المواطنين في مياه الشفة والري، بالإضافة إلى تعزيز التوجه في تحقيق اللامركزية الإدارية.

قطاع النفط والغاز: إنشاء صندوق سيادي لبناني تشوبه مخاطر كبيرة على صعيد الحوكمة الرشيدة والشفافية

نجد هنا مقترحيْن يتعلّقان بإنشاء صندوق سيادي لبناني.

وقدّم المقترح الأول بتاريخ 2019/5/23 النائب ووزير الطاقة السابق سيزار أبي خليل. وكان قد أحيل أمام اللجان المشتركة المؤلفة من الإدارة والعدل، المال والموازنة، والأشغال العامة، في 2019/5/29، ولكنه لم يدرس بعد.

أمّا الثاني فقدّمه بتاريخ 2019/11/27 النائب تيمور جنبلاط. وكان قد أحيل بالتاريخ نفسه أمام اللجان المشتركة المؤلفة من الإدارة والعدل، المال والموازنة، والأشغال العامة، ولكنه لم يدرس بعد. وقد تعذر الحصول على نسخة عنه.

ومن المعلوم أنه فور بدء تنظيم قطاع النفط والغاز في لبنان، صدرتْ عدّة قوانين أبرزها قانون الموارد البترولية في المياه البحريّة، وقانون الأحكام الضريبية المتعلّقة بالأنشطة البتروليّة ودعم الشفافية في قطاع البترول. وطرح بالتزامن مع ذلك، إنشاء صندوق سيادي لبناني يسمح باستخدام الإيرادات المتوقّعة عن القطاع في استثمارات تفيد الأجيال المستقبلية. وهو من القوانين المنتظرة، مع قانون الموارد البترولية في الأراضي اللبنانية.

وللتذكير، الصندوق السيادي هو من الصناديق المستقلة عن الموازنة. وبحسب تعريف الندوة الدولية لصناديق الثروة السيادية الوارد في تقرير حول الاقتراح الصندوق السيادي اللبناني الصادر عن المبادرة اللبنانية للنفط والغاز(LOGI)[1]، تعتبر هذه الصناديق «كيانات مملوكة للدولة، منشأة لغاية تتعلق بالاقتصاد الكلّي، لا ديون عليها وقادرة على الاستثمار جزئيا على الأقل في أصول أجنبية».[2] وهناك، بحسب التقرير نفسه، عدة أسباب مشروعة تبرّر اختيار الحكومة إنشاء هكذا صندوق مستقلّ عن الموازنة، وأبرزها: «أن الموازنات العادية توضع على أساس سنوي، بينما الصناديق السيادية يمكن أن تستعمل بهذه الصفة لسنوات عديدة. ويتوجب على البرلمان الموافقة على موازنة الصندوق كما يجب أن يصرف الإنفاق عبر الإجراءات المعتادة للموازنة، ومع ذلك فإن الصندوق يحتفظ بالأموال غير المنفقة في نهاية السنة. كما أنه يمكن تخصيص (...) الإيرادات من أجل غاية مخصوصة. بالإضافة إلى أنه ممكن للصناديق أن تحفظ رصيدا معينا من الإيرادات المالية بمنأى عن التدخلات السياسية، وبالطبع ذلك لا ينطبق على لبنان. وفي بعض الأحيان، لا تسير عملية الموازنة سيرا سلسا، ولا سيما في البيئات ضعيفة القدرات. أما الصناديق المستقلة عن الموازنة فتخضع لمعايير شفافية ومراقبة وحوكمة أشد صرامة من تلك المعتمدة في الموازنة، وبالطبع ذلك لا ينطبق أيضا على لبنان.»

وعمد تقرير جمعية LOGI المذكور إلى تقييم اقتراح النائب ووزير الطاقة السابق سيزار أبي خليل الذي عمد إلى إنشاء «صندوق سيادي ينقسم إلى فرعين: محفظة الادّخار ومحفظة التنمية. الغاية من محفظة الادّخار هي استثمار إيرادات النفط لصالح الأجيال المستقبلية، أما محفظة التنمية فمصمّمة لتقليص مستوى الدين العام. و(تودع) العائدات على أموال الدولة (وربما حقوقها أيضا، وإن كان هذا غير واضح) في محفظة الادّخار. وقد يستعمل جزء من الفوائد المكتسبة لتمويل النفقات الحكومية». (و) تودع الإيرادات الضريبية من شركات النفط في صندوق التنمية وقد تستعمل لتسديد الدين العام حتى تصل نسبة الدين إلى 20 بالمئة من الناتج القومي الإجمالي. أما من حيث توزيع الأصول، فلا يحقّ لهاتين المحفظتين الاستثمار في مشتقات مالية إلا في ظروف معّينة. ولا يحتوي القانون على أيّ حظر ملموس آخر في مجال توزيع الأصول.

واعتبر التقرير أن «مسودة القانون كما هي (تترك) مجالا واسعا للاستنسابية في سلطة المدراء وهي عرضة لخطر أن يصبح الصندوق مطيّة جديدة للفساد والمحسوبيات، «عوضا عن استخدام الصندوق كأداة اقتصاد كليّ (أن) يخدم المصالح الشخصية للنخبة السياسية».

وفنّد التقرير عدّة مخاوف مرتبطة بالاقتراح أبرزها:

- **دور الصندوق في إدارة الاقتصاد الكلي:** يتضمن المقترح (بفعل المادتين 11 و12) «احتمال عدم نشوء أية مدّخرات وتخصيص مبلغ زهيد من الأموال

1. المبادرة اللبنانية للنفط والغاز (LOGI)، تقرير حول اقتراح الصندوق السيادي اللبناني، الموقع الالكتروني للمبادرة اللبنانية للنفط والغاز، 20 كانون الأول 2017

2. بحسب تعريف الندوة الدولية لصناديق الثروة السيادية.

لخدمة الدين و/أو تسديده». غير أنه من الممكن بحسب التقرير «تحقيق الهدف نفسه من دون مخاطر سوء الإدارة أو التكاليف البيروقراطية بمجرد سنّ قانون مالي يحدّ من تنامي الإنفاق أو يضع سقفا للدين العام». كما وأن المادة 12 من الاقتراح لا تحدّد إذا كانت «السحوبات» تسحب لصالح خزينة الدولة، وتترك بالتالي مجال اعتبار أن الأموال يمكن أن تسحب لصالح حساب آخر.

- **إشكاليات في حوكمة الصندوق وهيكلته:** بحسب التقرير، فإن «حوكمة الصندوق غير واضحة. فمجلس الإدارة يتكون من خبراء يعيّنهم مجلس الوزراء، بينما يفترض أن يقع الصندوق تحت وصاية وزير المالية. في معظم الصناديق يكون وزير المالية عضوا في مجلس الإدارة أو يعيّن بعض أعضاء هذا المجلس. أضف إلى ذلك أن مجلس الإدارة لا يشتمل على أعضاء مستقلين، كما هي الحال أحيانا، كما أن أدوار أعضاء المجلس ومؤهلاتهم ليست محددة، مما يفتح المجال أمام تعيينات أعضاء غير مؤهلين. ومن شأن شرط تجاوز الأعضاء سنّ الخامسة والثلاثين أن يحرم من العضوية عددا من المرشحين الأكفّاء لهذا المنصب.»

- **إشكاليات في إدارة الصندوق:** بحسب التقرير، فإن «موقع وزارة المالية تجاه مجلس الإدارة غير واضح: فهي الوصية عليه، كما تتواجد تحت سلطته في الوقت عينه. ولا وضوح للجهات التي تودع الأموال لديها، ماديا ولا من المسؤول عن مسك الدفاتر. يضاف إلى ذلك أن القانون يحدد أسماء لجان الصندوق ولكنه لا يذكر أدوارها ومسؤولياتها.»

غياب ضوابط الاستثمار: أعرب التقرير عن قلقه لجهة «غياب قواعد الاستثمار أو الحظر على شراء بعض أنواع الأصول (كالعقارات، والأسهم ذات القيمة الاستثمارية المتدنية)، كما تجاه غياب أية تفاصيل عن الحدّ الأقصى لرسوم الإدارة، أو عن إشراف المدراء الخارجيين وحتى انتقاؤهم». كما أن نسبة 20% من الاستثمار داخل لبنان «تجعل الصندوق عرضة لتوظيف الأموال في شركات لبنانية على صلة بمدراء الاستثمار.» واعتبر هنا التقرير أنه يجب أن ينصّ القانون على «معايير صارمة تتعلق بتضارب المصالح وغرامات على سوء الإدارة»، معرباً عن خشيته نظرا إلى غياب هذه القواعد، لاحتمال قوي بأن يجري استخدام الصندوق للفساد والمحسوبيات.

- **غياب المراقبة الخارجية:** بحسب التقرير، «لا تفرض أية شروط للإفصاح علانية عن التدقيق الخارجي الكامل للحسابات، بل مجرد تقرير سنوي (...) مما يعني ضمنا أنه من الممكن ألا يكشف للبرلمان أو الرأي العام عن أي سوء إدارة محتمل. من غير الواضح أيضا، كون ديوان المحاسبة كافيا لضمان اطلاع الجمهور والبرلمان على معلومات وافية عن سلوك مدراء الصندوق وقراراتهم». وأغفل الاقتراح معالجة إشكالية انعدام الرقابة البرلمانية أو الحكومية على الصندوق، بالرغم من أهميتها.

- **غياب الشفافية:** لا يفرض الاقتراح على الصندوق نشر قائمة بموجوداته والمدراء القيمين عليها مما يضعف قواعد الشفافية المرتبطة بعمل الصندوق بشكل كبير.

البنى التحتية والتنمية

لم يستند العمل التشريعي هنا إلى أي رؤية شاملة لتطوير البنى التحتية بشكل متكامل وتأمين التمويل لذلك ولو على المراحل، يعفي من الإنفاق الفوضوي والزبائني.

يقتضي التذكير أولا في هذا الصدد بسلّة الاقتراحات التي ترتّب على الدولة اللبنانية ديوناً جديدة في سبيل الإنفاق على بعض البنى التحتية (طرقات - شبكات صرف صحي إلخ....) والتي تناولناها في الفصل المتعلّق بالسياسة الضريبية وبأملاك الدولة (أبرزها في مجال المساهمة في تمويل مشروع تطوير الطرق الرئيسية الأوتوستراد العربي الشمالي وذوق مصبح-جعيتا، تطوير النقل العام لمنطقة بيروت الكبرى ودعم النقل المشترك، تمويل مشروع الصرف الصحي

الرائد في وادي قاديشا، المساهمة في تمويل مشروع توفير المياه لأغراض الشرب والري في منطقة الضنية، المساهمة في تمويل مشروع مرافق الصرف الصحي في حوض الليطاني الشمالي والأوسط، تمويل مشروع تزويد بيروت الكبرى بالمياه). إلى جانب هذه الاقتراحات، نشير هنا إلى مشروعي قانون يهدفان إلى إبرام اتفاقيات تعاون في مجال إعادة الإعمار والتنمية في لبنان. وقد تعذّر الحصول على نسخة عنهما.

الأول هو مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 5629 في 2019/9/19 والرامي إلى طلب الموافقة على انضمام الحكومة اللبنانية إلى اتفاقية إنشاء البنك الآسيوي للاستثمار في البنى التحتية (Asian infrastructure investment bank-AIIB). وقد أحيل في 2019/9/24 إلى لجنتي المال والموازنة والشؤون الخارجية، وهو قيد الدرس منذ 2021/3/31 في لجنة المال والموازنة.

أما الثاني، فهو مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 4574 في 2019/4/18 والرامي إلى طلب الموافقة على إبرام اتفاقية بين لبنان والبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية بشأن التعاون ونشاطات البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية في لبنان. وقد أحيل إلى لجنتي المال والموازنة (2019/4/24) والشؤون الخارجية (في 2019/5/8). وقد استهلت لجنة الشؤون الخارجية دراسته في 2019/5/15، ولجنة المال والموازنة في 2021/4/1.

II- على صعيد تنمية ودعم القطاعات

نال قطاع الصناعة قسطاً كبيراً من اهتمام المبادرة التشريعية، حيث ارتبط نصف الاقتراحات الخاصة بدعم القطاعات بالصناعة. نتناول تباعا المقترحات المتعلقة بقطاعات الصناعة، الزراعة، التكنولوجيا، والتجارة، بعد التذكير سريعاً بعدّة مقترحات أخرى كانت قد قدّمت عام 2019، مرتبطة بتمديد إيجارات المباني غير السكنية، نكتفي بالإشارة إليها سريعا:

- قدّم المقترح الأول بتاريخ 2019/10/11 من النواب جورج عقيص، زياد حواط، عدنان طرابلسي، إبراهيم عزار، إسطفان الدويهي، وفايز غصن. وهدف إلى وضع قانون جديد حول الإيجارات غير السكنية. وكان قد أحيل أمام لجنتي الإدارة والعدل، والمال والموازنة في 2019/10/18، وبدأت لجنة الإدارة والعدل دراسته في 2020/1/7، ثم حوّلته إلى اللجنة الفرعية بانتظار دراسته أمامها.
- قدّم المقترح الثاني بتاريخ 2019/10/8 من النواب عدنان طرابلسي، الياس حنكش، بكر حجيري، علي درويش، فريد الخازن، وفيصل الصايغ. وهدف أيضاً إلى وضع قانون جديد حول الإيجارات غير السكنية. وكان قد أحيل المقترح الثاني أمام لجنتي الإدارة والعدل، والمال والموازنة 2019/10/9. وقد تم بدء الدرس فيه أمام لجنة الإدارة والعدل في 2020/1/7، التي حولته إلى اللجنة الفرعية بانتظار دراسته.
- أما المقترح الثالث فأتى على صيغة المعجل المكرر وقدّم بتاريخ 2019/12/31 من النواب نزيه نجم، محمد خواجة، وقاسم هاشم، بهدف تعديل المادة 38 من قانون الإيجارات (2017/2). وكان قد وضع على جدول أعمال جلسة 2020/04/22-21.[3] وقد عمد المقترح إلى تعديل مهلة التمديد لتصل إلى 2021/12/31. وللتذكير، سُحب المقترح في تلك الجلسة حيث تمّ التصديق على اقتراح القانون المعجّل المكرّر والمقدم من النواب بلال عبدالله، هادي أبو الحسن، وهنري حلو، موضوع بحثنا.

3. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (5): آلدورادو القنب وطريق البقاع السريع، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 26/4/2020

قطاع الصناعة

إلى جانب اقتراحات عدّة تتضمّن تحفيزات ضريبية لتشجيع الصناعة اللبنانية، والتي تناولناها في الفصل المخصّص للسياسة الضريبية وأملاك الدولة، نجد عدّة مقترحات لحماية وتحفيز الصناعة الوطنية.

حماية الإنتاج الوطني

نجد هنا اقتراحاً مقدماً بتاريخ 2020/11/10 من النواب نجيب ميقاتي، نقولا نحاس وعلي درويش، يهدف إلى إلغاء المرسوم الاشتراعي رقم 31 تاريخ 1967/8/5 المتعلق بمكافحة الإغراق واستبداله ب»قانون حماية الإنتاج الوطني». ومن المستغرب جدا إعادة تقديم اقتراح بنفس أحكام القانون رقم 60 تاريخ 2006/12/8 وتحت نفس العنوان «قانون حماية الإنتاج الوطني» وهو لا يزال نافذاً، وبالاستناد إلى الأسباب الموجبة نفسها. كما أنه يوجد مرسوم تنظيمي لهذا القانون رقم 1204 صادر عن وزارة الاقتصاد والتجارة بتاريخ 2006/12/8.

وعند تواصل المرصد البرلماني مع النواب مقدّمي الاقتراح، بدا ردّهم مستغرباً جدا حيث أكّدوا عدم علمهم بوجود مثل هكذا القانون بتاريخ تقديمهم للاقتراح. وبدورهم، تواصل هؤلاء النواب مع الأمين العام لمجلس النواب عدنان ضاهر للاستفسار عن القانون النافذ، وأعربوا عن نيّتهم الاطلاع عليه وذلك بهدف التأكد من وجود أي اختلاف وإمكانية إدخال أي تعديلات عليه. وذلك دليل إضافي على ضعف التنسيق بين النواب في أداء عملهم التشريعي.

دعم الصناعات اللبنانية في عقود الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وكل من يتداول بأموال عمومية

نجد هنا المقترح المقدم بتاريخ 2020/1/29 من النواب بلال عبد الله، هادي أبو الحسن، ووائل أبو فاعور، والرامي إلى دعم الصناعات اللبنانية في عقود الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وكل من يتداول بأموال عمومية. وكان قد أحيل أمام لجان الإدارة والعدل، المال والموازنة، والاقتصاد الوطني، بتاريخ 2020/2/3، وهو قيد الدرس في لجنة الاقتصاد منذ 2021/4/15.

وقد فرض المقترح حدّا أدنى يبلغ 50% لا يمكن أن تقلّ عنه قيمة المواد واللوازم والمعدات والآلات والبضائع المصنّعة في لبنان من قبل مصانع ومؤسسات صناعية لبنانية في ما خصّ العقود والاتفاقيات والمناقصات واستدراج العروض والالتزامات التي توقعها أو تبرمها أو تصدق عليها الوزارات والإدارات العامة والبلديات واتحادات البلديات والمؤسسات العامة والمؤسسات ذات المنفعة العامة والشركات التي تدير مرافق عامة وشركات مقاولات وتعهدات الأشغال العامة واللوازم والخدمات وسائر الجهات التي تتداول بأموال عمومية، باستثناء تلك (المواد واللوازم والآلات والبضائع) التي لا تصنّع في لبنان. كما وفرض المقترح على الجهات المذكورة سابقا موجب التثبت من عدم وجود تصنيع وطني للمواد واللوازم والمعدات والآلات والبضائع اللازمة.

بالإضافة إلى ذلك، نصّ المقترح على انسحاب أحكامه على إعداد وإقرار العقود والاتفاقات والمناقصات والالتزامات ودفاتر الشروط. كما فرض على كل من ديوان المحاسبة وإدارة المناقصات ووزارة المالية وسلطات الرقابة والوصاية الإدارية وسائر الجهات الإدارية والرقابية، كل ضمن صلاحيته، رفض أي عقد

أو معاملة أو مناقصة أو التزام أو استدراج عروض أو دفتر شروط يخالف الأحكام الواردة أعلاه. كذلك،

نصّ المقترح على أنه في حالة مخالفة المتعاقد الشروط المذكورة أعلاه، على الجهات المشار إليها سابقا فسخ العقد أو الاتفاق أو الصفقة أو المناقصة أو استدراج العروض أو الالتزام على حساب المتعاقد المخالف.

وقد استندتْ الأسباب الموجبة للمقترح على ضرورة دعم الإنتاج الصناعي الوطني وتوسيع السوق المحلية والخارجية للصناعات الوطنية. يعتبر هذا المقترح إيجابياً خاصة وأن قانون المحاسبة العمومية يعطي العروض التي تتضمن سلعا مصنوعة في لبنان فقط أفضلية 10% عن العروض المقدمة لسلع أجنبية في المناقصات والالتزامات. ومن المتوقّع أن يفقد هذا الاقتراح أهميته بعد أن أصبح يتعارض مع قانون الشراء العام الذي صادق عليه المجلس النيابي في جلسة 2021/6/30 التشريعيّة الذي حدّد الأفضلية المعطاة للوازم والأشغال والسلع الوطنية ب10% في ما خصّ صفقات الشراء العام.

تعليق تصدير المعادن التي تصلح كمواد أولية للصناعة اللبنانية

نجد هنا، اقتراحاً معجلاً مكرراً مقدما بتاريخ 2020/6/3 من النائب طوني فرنجية، يهدف إلى تعديل المادة 57 من قانون الجمارك. وكان قد تم وضعه على جدول أعمال جلسة الهيئة العامة تاريخ 2020/9/30[4] ولم يدرس، ثم جلسة 2020/12/21 [5] ولم يدرس أيضا.

ويهدف هذا الاقتراح إلى تعليق تصدير المعادن التي تصنّف موادّ أوليّة للصناعة اللبنانية، وتلك القابلة لإعادة التدوير، ما دام هنالك طلب من المصانع والمعامل في لبنان عليها. ويعمد الاقتراح إلى تعديل المادة 57 في قانون الجمارك الصادر في 2000/12/15 المتعلّقة ب "تقييدات تتعلق بدخول بعض أنواع البضائع وخروجها".

يشكّل هذا الاقتراح خطوة إيجابية للحدّ من خروج المواد التي تصنف مواد أوليّة للصناعة اللبنانية أو تلك القابلة لإعادة التدوير في لبنان في ظل حاجة الصناعات اللبنانية لها وارتفاع كلفة استيرادها نظراً لانهيار قيمة العملة الوطنية.

ونشير ختاماً هنا إلى اقتراحات عدّة تناولت تحفيزات ضريبية لتشجيع الصناعة الوطنية، أبرزها اقتراح إعفاء جميع الشركات الصناعية في لبنان من الضريبة المتوجبة عليها لتشجيعها وتحفيزها دعما للصناعة الوطنية، واقتراح إعفاء الآلات الصناعية والمواد الأولية التي تدخل في تصنيع المنتجات من الضريبة على القيمة المضافة واقتراح دعم وتشجيع الصناعة الدوائية اللبنانية والتي درسناها في الفصل المتعلّق بالسياسة الضريبية وأملاك الدولة. كما نشير إلى ثلاثة مقترحات متعلّقة بوضع ضوابط لترشيد الدعم لسعر الأدوية تم توسيعها في الفصل المتعلّق بالتشريع في زمن الأزمات المالية والاقتصادية.

قطاع الزراعة

نشير هنا سريعاً إلى اقتراح إعفاء الآلات والمعدات والمستلزمات الزراعية من الضريبة على القيمة المضافة وكافة الرسوم الجمركية لمدة محدودة المقدّم من النائب سيمون سيمون أبي رميا في 2020/11/24

4. عماد صائغ، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غدا؟ مقترحات لتشجيع الصناعة والزراعة والاستثمار في لبنان: خطوات ضعيفة وانعدام أي رؤية متكاملة، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 29/9/2020

5. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غدا؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 20/12/2020

والذي درسناه في الفصل المتعلّق بالسياسة الضريبية وأملاك الدولة.

القطاع التكنولوجي

نجد مقترحاً تقدم به النائب نديم الجميل بتاريخ 2019/4/4، ويرمي إلى إنشاء شركات متخصصة في مجال التكنولوجيا (s.a.l.t)، وقد أحيل أمام اللجان المشتركة المؤلفة من الإدارة والعدل، الاقتصاد الوطني، وتكنولوجيا المعلومات، لكنه لم يدرس بعد. وتعذر الحصول على نسخة عنه.

القطاع التجاري: حماية المنافسة أولوية المبادرة التشريعية

إلى جانب اقتراح لتنظيم علاقة الموزّدين بتجّار التجزئة، تبقى أبرز اقتراحات القوانين تلك المتعلّقة بحماية المنافسة. فقدّم اقتراحان أساسيان عام 2020 لحماية المنافسة وتعزيزها، وهما اقتراح إلغاء الاحتكار والتمثيل التجاري، واقتراح قانون المنافسة.

اقتراح لتنظيم علاقة الموزّدين بتجّار التجزئة

نجد هنا اقتراح قانون قُدم بتاريخ 2019/7/11 من النواب جان طالوزيان، عناية عز الدين، وعلي درويش، ويرمي إلى تنظيم علاقة الموزّدين بتجّار التجزئة. وكان قد أحيل أمام لجان الإدارة والعدل، المال والموازنة، والاقتصاد الوطني بتاريخ 2019/7/16. وهو في قيد الدرس في لجنة المال والموازنة منذ 2019/11/19. وقد تعذر الحصول على نسخة عنه.

اقتراح قانون إلغاء الاحتكار والتمثيل الحصري

نجد هنا الاقتراح المقدم بتاريخ 2020/6/9 من النواب جهاد الصمد، ياسين جابر، إبراهيم عازار، فادي علامة، وبلال عبد الله، والرامي إلى إلغاء الاحتكار والتمثيل الحصري. وكان قد أحيل أمام لجان الإدارة والعدل، الاقتصاد الوطني والمال والموازنة، وهو قيد الدرس في لجنة الاقتصاد منذ 2021/3/30.

وقد تضمن الاقتراح تعديل قانونين يتعلقان بالاحتكار وبالتمثيل التجاري:

ففي ما خصّ التعديل المقترح على القانون الأول، وهو المرسوم الاشتراعي رقم 1967/34 المتعلق بالتمثيل التجاري، فمن جهة أولى، منع الاقتراح بند حصر التمثيل المنصوص عنه في المادة الثانية من ذلك القانون على الأشخاص الثالثين مطلقا، كما ومنع احتكار أي سلعة تحت أي مسمى. بينما يجيز النص الحالي حصر التمثيل وسريانه على الأشخاص الثالثين شرط قيده في السجل التجاري (باستثناء المواد الغذائية ومواد التنظيف ومساحيق الغسيل). أما في ما خصّ التعديل المقترح على **المرسوم الاشتراعي المعدّل رقم 73 تاريخ 1983/9/9 حول حيازة السلع والمواد وحاصلات الإتجار بها** (أي المرسوم التطبيقي لقانون التمثيل التجاري)، فقد ألغى الفقرة الثانية والثالثة من المادة 15 الحالية، اللتين تجيزان التمثيل الحصري على المواد المصنّفة من «الكماليات» دون سواها، على أن تحدّد بمرسوم. [6]

وكانت المفكرة القانونية قد خصّصت عددا كاملاً[7] بواقع الاحتكارات في لبنان، تحت عنوان «احتكارات

6. بناء على اقتراح وزير الاقتصاد والتجارة وبعد استطلاع لجنة مؤلفة من: مدير عام وزارة الاقتصاد والتجارة، ممثل عن وزارة الإسكان والتعاونيات، ممثل عن الغرفة النقابية لمثلي التجارة في لبنان، ممثل عن الاتحاد الوطني العام للجمعيات التعاونية، ممثل عن تعاونية موظفي الدولة، ممثل عن الاتحاد العمالي العام، وممثل عن غرفة الصناعة والتجارة في بيروت

7. المفكرة القانونية، احتكارات المحاصصة الشاملة، عدد 68، أيار2021

الحاصصة الشاملة»، ودور التشريعات في كسر هذا الواقع. وخصّصت أحد المقالات لتقييم الحماية القانونية للوكالات التجارية [8] – وهي أحد أبرز أوجه منع دخول منافسين سوقاً ما – من خلال المرسوم الاشتراعي رقم 1967/34. وتناول المقال المحاولات المتعدّدة لإلغاء "الوكالات الحصرية" لا سيّما مع انطلاق المفاوضات لانضمام لبنان إلى منظّمة التجارة العالمية، وبلغت ذروتها في بداية العام 2004 مع إقرار مجلس النوّاب اللبناني مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 7484 والرامي إلى تعديل المرسوم الاشتراعي 34 بإلغاء سريان حصرية التمثيل على الأشخاص الثالثين على أن يعمل بالتعديل بعد أربع سنوات من نشره، ليردّ القانون بعد ذلك رئيس الجمهورية آنذاك إميل لحّود. في الواقع، نشهد احتكاراً في لبنان حتّى في المواد الغذائية المستثناة من الحماية تجاه الأشخاص الثالثين، ممّا يعني أنّ محاربة الاحتكار معركة قائمة بذاتها تتعدّى نطاق الوكالات الحصرية، وإن كانت الحماية التي تتمتّع بها هذه الوكالات قد تستعمل كوسيلة للاحتكار.

اقتراح قانون المنافسة: خطوة أولى دونها عقبات كثيرة

نجد هنا الاقتراح المقدم بتاريخ 2020/7/7 من كتلة الوفاء للمقاومة المؤلفة من النواب أمين شري، إبراهيم الموسوي، حسن فضل الله، وحسين الحاج حسن. وكان قد أحيل أمام لجنتي الإدارة والعدل، والاقتصاد الوطني في 2020/7/8 للدراسة.

وللتذكير، يعود أوّل الطروحات الجدّية لإقرار قانون ينظّم المنافسة في لبنان إلى منتصف التسعينيّات في إثر حثّ الاتّحاد الأوروبي للسّلطات اللبنانية على وضع إطار تشريعيّ في هذا المجال، كشرط لتوقيع اتفاقية الشراكة الأورو-متوسطية[9] بعد وعود بإقراره تعود إلى السبعينيّات. ومع أنه تمّ توقيع الاتفاقية في عام 2001، لا تزال الدّولة اللبنانية متقاعسة عن وضع تشريع يحمي المنافسة، بفعل قوّة المصالح المناهضة له.

وفي عام 2007، أحالت حكومة فؤاد السنيورة مشروع قانون المنافسة إلى البرلمان في ظل الانقسام السياسي الحادّ آنذاك، ورفض مشروعيّة الحكومة، ممّا حال دون درسه بل حتى الاعتراف بوجوده. وقد عاد النائب علي بزّي وقدّم اقتراح قانون بهذا الشّأن عام 2007 تجاوزاً لهذا الإشكال («اقتراح بزّي» اختصاراً في ما يلي). وقبع الاقتراح في أدراج المجلس النيابي منذ ذلك الحين إلى أن عاد وزير الاقتصاد السّابق منصور بطيش ليحرّكه بدءاً من أيار 2019.

وقد عمد إلى إعادة صياغة مشروع القانون على ضوء مساعدة تقنية وملاحظات من كلّ من لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (ESCWA) ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والبنك الدولي. وقد اعتمدت المسودّة بشكل كبير على التشريع الفرنسي في هذا المجال. وإذ أرسل الوزير بطيش مسودّة المشروع («مقترح بطيش» اختصاراً في ما يلي) إلى الأمانة العامّة لمجلس الوزراء بُعيْد استقالة حكومة سعد الحريري في إثر انتفاضة 17 تشرين، عاد وزير الاقتصاد الحالي راؤول نعمة ليستردّها تمهيداً لإجراء بعض التعديلات عليها. وعليه، نُشرت المسودّة الجديدة لمشروع قانون المنافسة («مقترح نعمة» اختصاراً في ما يلي) على موقع الوزارة الإلكتروني مع دعوة الرّأي العام والهيئات

8. ألين طانليان فاضل، الوكالات التجارية: حماية وطنية مبرّرة أم وسيلة احتكار؟، المفكرة القانونية، العدد رقم 68، أيار 2021، ص. 50

9. بعد الحرب، فرض الاتحاد الأوروبي على لبنان كشرط للدخول في هذه الاتفاقية تفكيك الاحتكارات باعتبارها معوّقاً أساسيّاً أمام دخول رأس المال الأجنبي، الذي كانت قد تراجعت حصّته في الاقتصاد اللبناني.

المختصّة إلى إرسال ملاحظاتها عليه. وبالفعل، عمدت «المفكّرة» إلى تدوين ملاحظاتها على المقترح ونشرها على موقعها الإلكتروني في 2020/6/16.

ولا يعدو اقتراح كتلة الوفاء للمقاومة كونه سوى استعادة ل»مقترح بطيش» مع إدخال بعض التعديلات عليه. وهو قيد الدرس منذ 2020/12/7 في فرعية اللجان المشتركة، وقد قرّرت لجنة الاقتصاد الوطني في 2021/3/30 إحالة اقتراح قانون إلغاء الاحتكار والتمثيل المقدم من النواب جهاد الصمد، ياسين جابر، ابراهيم عازار، فادي علامة وبلال عبدالله في 2020/6/9 إلى فرعية اللجان المشتركة ليتم دراسته مع اقتراح قانون المنافسة.

وجاء في أسباب اقتراح الوفاء للمقاومة الموجبة، أن لبنان شغل عام 2019 المرتبة 92 من أصل 141 دولة في مؤشّر المنافسة المحلّية، والمرتبة 60 من أصل 141 دولة في مؤشّر مدى الهيمنة على السّوق. [10]

والجدير بالذكر أنه، وخلال جلسة اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة التي انعقدت في 2021/4/14، حضر إلى جانب النواب رئيس جمعية تجار بيروت نقولا شماس، وممثل مستوردي الإطارات ومستشار جمعية مستوردي السيارات في لبنان. و»اعتبر «الضيوف» أن توقيت طرح القانون «مشبوه» وسيؤدي إلى ضرب القطاع التجاري». أما لجنة الاقتصاد فكانت قد عقدت اجتماعاً لها في 2021/4/28[11] بحضور رئيس «الهيئات الاقتصادية»، الوزير السابق محمد شقير الذي عمد إلى إيصال صوت أصحاب الاحتكارات والوكالات وتغليب مصالحهم على المصلحة العامة. فشدّد على أن «قانون المنافسة لن يمرّ في السياسة ولا في الاقتصاد». كما واحتدّ شقير خلال الاجتماع واعتبر أن إقرار هذا القانون يمكن أن يتسبّب في «هجرة للمسيحيين مترافقة مع ثورة طائفية لأن 85% من الوكالات يملكها مسيحيون»، ووافقته الرأي نائبة تيار المستقبل رولا الطبش. بالمقابل، اعتبر النائب آلان عون الحاضر أن «إقرار قانون المنافسة يفيد الاقتصاد». وتدخّل النائب حسين الحاج حسن الذي شدّد على أن «وظيفة المجلس النيابي ليست التشريع للطوائف»، وطلب سحب جملة شقير مؤكدا على أن «الأهمية اليوم هي مصلحة المجتمع والمستهلك».

وعمد المرصد البرلماني إلى تدوين ملاحظاته على مشروع الوزير بطيش ضمن مقالين (في العدد المخصّص للاحتكارات نفسه المشار إليه أعلاه)، خصّص الأول لمفهوم الممارسات المخلّة بالمنافسة[12] والثاني لآليات حماية المنافسة[13]. ومن أهم هذه الملاحظات، التي تنسحب بالتالي على اقتراح الوفاء للمقاومة، التالية:

- **تكريس مبدأ حرية الاستيراد:** أعاد مقترح الوفاء للمقاومة العمل بصيغة بطيش الأساسية التي كانت قد ألغتْ حماية الوكالات الحصرية، مخالفاً بذلك محاولة الالتفاف التي ذهب مشروع نعمة في اتجاهها. فكان قد كرّس مقترح بطيش مبدأ حريّة الاستيراد معلناً أنه "يجوز لأيّ شخص إبرام عقد اتفاق، لاستيراد أيّ منتج أجنبي مسموح بتداوله على الأراضي اللبنانية، من أجل بيعه أو توزيعه أو تسويقه أو ترويجه، بغضّ النظر عما إذا كان المنتج المستورد قد سبق أن تمّ حصر استيراده أو بيعه أو توزيعه أو تسويقه أو الترويج له بوكيل حصري في لبنان» (المادة 5). وكانت صيغة نعمة قد أضافت شرطين

10. الأسباب الموجبة لمقترح كتلة الوفاء للمقاومة.

11. رلى إبراهيم، تيّار المستقبل يهدد ب»ثورة مسيحية»: ممنوع إلغاء الاحتكارات، الموقع الالكتروني لجريدة الأخبار، 5/5/2021

12. ميريام مهنا، ملاحظات حول مقترح قانون المنافسة المنتظر (1): مفاهيم المنافسة في قوالب لوبيات الاحتكار، المفكّرة القانونية، العدد رقم 68، أيار 2021

13. ميريام مهنا، ملاحظات حول مقترح قانون المنافسة المنتظر (2): آليّات حماية المنافسة، المفكرة القانونية، العدد رقم 68، أيار 2021

(أولا، أن يتمّ الشحن مباشرة من البلد المنتج إلى مرفأ لبناني، مع وجوب إبراز شهادة منشأ من البلد المنتج، وثانيا أن يؤمّن المستورد إلى المستهلك جميع الخدمات والضمانات والكفالات كما هو محدّد من قبل الشركة المصنّعة ووفقا للمعايير الدولية) يمكن اعتبارهما التفافاً على مبدأ حريّة الاستيراد وتراجعاً عن إلغاء حماية الوكالات الحصرية.

- **اعتماد معيار أقل حمائية للمنافسة في تعريف الأعمال والاتفاقات المخلّة بالمنافسة:** اعتمد المقترح تعريفا ضيقا تجاه حظر الأعمال والاتفاقات والتحالفات بين المتنافسين في السوق «إذا كان الهدف منها أو الأثر المترتب عليها الإخلال بالمنافسة أو الحدّ منها أو منعها» (المادة 7، أولا). حيث أنه اشترط حصول إخلال فعلي بالمنافسة مع ما يستوجب ذلك من تقديم إثباتات قد يصعب الحصول عليها.

- **عدم تحديد الاستثناءات على مبدأ حظر عوامل مخلّة بالمنافسة:** أورد المقترح استثناءات على حظر الأعمال والاتفاقات والتحالفات المخلّة المنافسة، من خلال استخدام مفهومين قابلين للتوسع هما «النفع الاقتصادي العام» أو «التقدم التقني أو الاقتصادي»، ومن دون وضع أي ضوابط لمنع التعسف في استخدامهما (المادة 7، أولا).

- **اعتماد معيار أقل حمائية للمنافسة في تعريف الوضع المهيمن:** يتحقق الوضع المهيمن بحسب المقترح «عندما يكون الشخص، سواء بمفرده أو عدد قليل من الأشخاص، قادرا على السيطرة على سوق سلعة أو خدمة معينة أو مجموعة من السلع أو الخدمات بشكل مستقل عن منافسيه أو زبائنه أو موردية» (المادة 8). غير أن الاجتهاد الأوروبي قد اعتمد تعريفا يغلب عليه الطابع الحمائي أكثر، بحيث تكفي إمكانية الشركة التصرف بشكل مستقل «إلى حدّ ما»، بعكس المقترح الذي يكرّس مفهوم الاستقلال عن الآخرين. لذا يقتضي بالتالي تعديل المادة 8 من المقترح على ضوء الاجتهاد الأوروبي.

- **ربط بعض الممارسات المخلّة بالمنافسة بوجود وضع مهيمن** مثل بيع السّلعة أو الخدمة بسعر أقلّ من التكلفة الإجمالية لإخراج أشخاص من السّوق أو تعريضهم لخسائر جسيمة، أو إعاقة دخول أشخاص محتملين إليه أو التحكّم بالأسعار. فلا تعتبر هذه الأعمال حسب مقترح وزارة الاقتصاد محظورة بحدّ ذاتها (كما هي الحال في قوانين مقارنة مثل القانون الفرنسي)[14]، إنّما فقط من منطلق أنّها تشكّل إساءة استغلال من أشخاص يستفيدون من وضع مهيمن. وهذا الأمر يؤدّي عملياً إلى ربط الحظر بتقديم أدلّة وإثباتات إضافية، تزيد من صعوبة مكافحة الاحتكار وممارسات الهيمنة على السّوق.

- **إفقاد مفهوم "استغلال التبعيّة الاقتصادية" استقلاليّته:** كان من الحريّ، من أجل حماية حرّية المنافسة جعل استغلال التبعيّة الاقتصادية فعلاً مخلاً بالمنافسة بذاته، من دون اشتراط أن يترافق ب "إساءة استغلال الوضع المهيمن"، على غرار ما جاء في القانون الفرنسي.

- **رغم إيجابية إدخال مفهوم التركيز الاقتصادي وتنظيمه في القانون اللبناني، يسجّل هنا عدد من التحفّظات أبرزها:**

1) إباحة عمليات التركيز الاقتصادي المخلّ بالمنافسة صوناً لمصلحة خاصة، فالتعثّر المالي لأيّ مؤسسة خاصّة يغدو بمثابة جواز سفر يسمح لها بالتنصّل من شروط المنافسة؛ 2) يتضمّن المقترح استثناءات فضفاضة تعفي الأطراف من موجب الاستحصال عند إجراء عمليات التركيز الاقتصادي على موافقة مسبقة، بما يمنح هؤلاء ما يشبه "الخطّ العسكري". أوّل هذه الاستثناءات توفّر "حالة الضرورة» (المادة15) - ونزع اقتراح الوفاء للمقاومة هذه الصلاحية من الوزير بعدما كان

14. code de commerce français 5-Art. L. 420

مشروع نعمة قد أناطه بها، مخولا إياه فقط رفع الملف إلى مجلس الوزراء للبتّ فيه، والآخر «المصلحة العامّة» والتي لم يحسم النص تعريفها بشكل يضبط الركون إليه، كما ترك تحديدها لمرسوم وزاري وليس للقانون نفسه. ويجب إعادة النظر بتلك الأحكام خاصة لجهة إقران الاستثناء المتعلق بحالة الضرورة بضوابط كموجب تعليل الطلب، وتعريف واضح وموّحد لمفهوم «اعتبارات المصلحة العامة».

- **ضعف استقلالية هيئة المنافسة:** ينصّ المقترح على إنشاء هيئة المنافسة ضمن وزارة الاقتصاد وتحت إشراف وزير الاقتصاد، مما يؤدي إلى ضرب استقلاليتها. ونستشفّ خطورة هذا الأمر عند مقارنته بأحكام القانونين الفرنسي والتونسي اللذين نصّا على إنشاء «هيئة إدارية مستقلة». ويشدّد اقتراح الوفاء للمقاومة على ضرورة إنشائها "في مهلة ستّة أشهر من إصداره (أي القانون)"، تفادياً للتجارب السابقة حيث تأخّر التكوين الفعلي للهيئات المنشأة بموجب قوانين لسنوات، أبرزها هيئتي سلامة الغذاء ومكافحة الفساد اللتين لم تنشآ بعد، والهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً الذي استغرق إنشاؤها سنتين من تاريخ صدور القانون.

- **ضعف المنظومة العقابية:** تكمن الإشكالية الأساسية للمقترح في غياب فعالية العقوبات المنصوص عنها وإشكالية التناسب بينها وبين خطورة الأفعال المحظورة. ويقتضي بالتالي تضمين النص: عقوبات مالية وغرامات رادعة على الأعمال المخلّة بالمنافسة على اختلافها، عقوبة على اشتراك شخص طبيعي بشكل فاعل في ابتكار أو تنظيم أو وضع قيد التنفيذ الممارسات المخلّة بالمنافسة، عقوبة لعملية التركيز الاقتصادي من دون التبليغ عنها، وبشكل عام عقوبات جزائية. واللافت أن اقتراح الوفاء للمقاومة عالج ثغرة كانت موجودة في مقترحيْ بطيش ونعمة، إذ أخضع الأشخاص الطبيعيين إلى الغرامة نفسها المفروضة على الأشخاص المعنويّين، وذلك على خلاف مقترحيْ بطيش ونعمة اللذين خليا من أي عقوبة على الأشخاص الطبيعيين.

- **في مهلة تسوية الأوضاع المنافية للمنافسة:** يمنح المقترح كلّ شخص إمكانية تسوية أوضاعه وفقا لأحكامه خلال مدة سنة من تاريخ نفاذه، من خلال إلغاء أو وقف أي ممارسة أو اتفاق أو ترتيب قائم قبل نفاذه. ويبدو الطابع الواسع لإمكانية التسوية خطيرا بالنظر إلى مصلحة المجتمع والاقتصاد، ويقتضي إقرانها من جهة أولى بمعايير واضحة عن الأفعال غير القابلة للتسوية من حيث خطورتها أو طابع العقوبة الجزائي المقرون بها أو استحالة وقفها بشكل آني، ومن جهة أخرى بشروط واضحة تسمح لهيئة المنافسة بتتبّع عملية إلغاء أو إيقاف الفعل إن كانت تحتاج إلى وقت، ضمن مهلة السنة المذكورة.

III- في تنظيم المناطق الاقتصادية الخاصة

وردت 4 اقتراحات تهدف إلى تنظيم مناطق اقتصادية في لبنان، نتناولها تباعا.

1) الأول مقدم بتاريخ 2019/4/18 من النائبيْن جورج عقيص وفادي سعد، ويرمي إلى إنشاء وتنظيم المناطق الاقتصادية الخاصة في لبنان. وكان قد أحيل إلى اللجان المشتركة المؤلفة من الإدارة والعدل، المال والموازنة، والاقتصاد الوطني، وهو قيد الدرس في فرعية اللجان المشتركة منذ 2019/10/8.

ويهدف هذا الاقتراح وفقا لما جاء في مادته الأولى إلى «تشجيع إنشاء مناطق اقتصادية خاصة، وتحديد شروط إنشائها وإدارتها بما يسهم في تعزيز النمو الاقتصادي عبر خلق فرص عمل، وجذب رؤوس الأموال والاستثمارات المحلية والعربية والأجنبية، وتشجيع المبادلات الدولية، وتطويرها عبر منح المشاريع الاستثمارية حوافز وتسهيلات وإعفاءات».

وقد تضمن المقترح إنشاء «الهيئة العامة للمناطق الاقتصادية الخاصة في لبنان» (الهيئة)، وآلية إنشاء المناطق وإقامتها وتجهيزها، الأعمال والمشاريع المسموح بها في المناطق، نظام الجمارك، نظام العمل، والحوافز والإعفاءات الضريبية، بعد أن عرّف المصطلحات الواردة فيه.

في ما خصّ الهيئة، أناط بها المقترح إدارة هذه المناطق وتنميتها، دون إخضاعها لأحكام المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13 المتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة. ومن أهم مهامها المحددة في المادة الرابعة: اختيار المواقع الجغرافية المناسبة لإنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة، وضع الاستراتيجيات والسياسات التنموية، التنسيق مع الوزارات والإدارات والجهات المعنية لإنشاء قاعدة بيانات متكاملة تخدم المناطق والمنشآت العاملة فيها، مراجعة التشريعات والسياسات التي تؤثر على المناطق، تكليف أشخاص طبيعيين أو معنويين لبنانيين أو أجانب تشغيل المناطق واستثمارها بموجب عقود منظمة من قبل الهيئة، تكليف المشغل ضمن إطار العقد مهمة بناء منطقة أو أكثر أو تجهيزها وتشغيلها واستثمارها، الإشراف المستمر على الإنشاءات والمعدات وكل التجهيزات في المناطق لجهة تطابقها مع معايير السلامة العامة والمعايير المتعلقة بالمحافظة على البيئة، وضع شروط الترخيص للمشاريع الاستثمارية وأصول الموافقة على طلبات الترخيص، وضع وإيداع تقرير دوري مفصّل عن أعمال الهيئة لدى وزير الاقتصاد والتجارة الذي يمارس سلطة الوصاية على الهيئة.

ويتولى السلطة التقريرية في الهيئة مجلس إدارة يتألف من رئيس وستة أعضاء، ثلاثة منهم من القطاع العام من الفئتين الأولى أو الثانية، وأربعة من القطاع الخاص، يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص لخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط. على أن يتولى السلطة التنفيذية في الهيئة رئيس مجلس الإدارة بصفته مديرا عاما للهيئة. وتخضع الهيئة فقط لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة، دون رقابة مجلس الخدمة المدنية أو التفتيش المركزي، وذلك وفقا لنظام خاص يضعه مجلس إدارة الهيئة ويوافق عليه مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء. كما وترتبط الهيئة بوزير الاقتصاد والتجارة الذي يمارس عليها سلطة الوصاية الإدارية، على أن تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح الوزير المختص، المواضيع التي تخضع لتلك الوصاية. كذلك فرض المقترح تحديد النظام الداخلي، والنظام المالي، ومهام وصلاحيات مجلس الإدارة، تعويضات رئيس وأعضاء مجلس الإدارة، أنظمة الموظفين، ملاك الهيئة وسلم رتب ورواتب الموظفين وتعويضاتهم، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الاقتصاد والتجارة خلال ستة أشهر من تاريخ صدور القانون.

وحدّد المقترح واردات الهيئة التي تتكون من: الاعتمادات الملحوظة لها في الموازنة العامة، الواردات والبدلات الناتجة عن إدارة المناطق الاقتصادية التي تقوم بإنشائها، الأموال الناتجة عن العمليات التي تقوم بها، الموارد الأخرى التي تلحظها القوانين الأنظمة، والهبات والعوائد الأخرى.

وتمارس الهيئة حصرا، في ما يخصّ المشاريع الاستثمارية التي تخضع لأحكام هذا القانون، صلاحية جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات في ما يتعلق بوضع شروط الترخيص لتلك المشاريع الاستثمارية وأصول الموافقة على طلبات الترخيص. كما وتنشأ المناطق أو تعدل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص المبني على رأي الهيئة وبعد استطلاع رأي المجلس الأعلى للجمارك. وعلى أن يحدد المرسوم موقع هذه المناطق وحدودها ومساحتها.

وقد أجاز المقترح منح المشغلين مهام توفير بعض الخدمات في منطقة أو أكثر عن طريق توليهم

مسؤولية إقامة مشاريع إنتاجية مثل الكهرباء والمياه وخدمات الاتصالات والتكنولوجيا وغيرها، وتشغيلها بصورة مستقلة وبأسعار منافسة وفقا للترتيبات الناشئة عن العقد وحق الإشراف والمراقبة على الأعمال الإنشائية والأبنية الخاصة بالمستفيدين الحائزين على الموافقة التي تمنحهم حق إقامة إنشاءات على المساحات المؤجرة. ونصّ المقترح على أنه لا يجوز أن تتجاوز مدة عقد استثمار المناطق وتشغيلها، وأي عقد مشابه أو متفرع عنه ثلاثين سنة. أما عقود التشغيل غير الاستثمارية فتكون لمدة لا تتجاوز الخمس سنوات قابلة للتجديد.

أما في ما خصّ الأعمال والمشاريع المسموح بها في المناطق، فتتضمن أعمال التدريب والتجارة والصناعة والتجميع والخدمات والتخزين وغيرها من النشاطات والمشاريع الاستثمارية المرتبطة بقطاعات المعلوماتية والتكنولوجيا والالكترونيات والاتصالات والزراعة والصناعة وسواها، على أن يجري تحديدها في قرارات صادرة عن الهيئة.

وقد اشترط المقترح الحصول على الموافقة اللازمة التي تصدر عن تلك الهيئة لإقامة مشروع استثماري في منطقة أو أكثر من تلك المناطق الاقتصادية. كذلك تضمن الاقتراح إنشاء في كل منطقة اقتصادية مكتب جمركي يكون صالحا لقبول معاملات الإدخال إلى المنطقة وكل معاملات الجمركية الأخرى.

وتخضع علاقات العمل بين الأجراء والمؤسسات العاملة في المناطق لقانون العمل، مع استثناء المستخدمين والأجراء الأجانب العاملين في المؤسسات الاستثمارية المنشأة في المناطق من أحكام الضمان الاجتماعي (من موجب التصريح والتسجيل ودفع الاشتراكات المتوجبة). وبالتالي قد يؤدي الاقتراح إلى تشجيع توظيف العمال الأجانب تهربا من أحكام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مما يشكل خطورة يجدر التوقف عندها. وتجدر الإشارة إلى وضع المقترح حداً أقصى لتوظيف الأجانب يوازي خمسين بالمئة من مجمل المستخدمين والعمال في هذه المؤسسات.

كما ونص المقترح على سلسلة من الإعفاءات الضريبية (لا سيما من بعض الرسوم الجمركية ورسم الاستهلاك الداخلي، والضريبة على القيمة المضافة، ورسوم الاستيراد والتصدير عن الآليات والأجهزة والمعدات والمواد والسلع التي يستوجبها المشروع، من ضريبة الدخل على أرباح المؤسسات وفقا لشروط محددة، ومن ضريبة رواتب وملحقات المستخدمين والأجراء العاملين، من رسوم ترخيص الأبنية والإنشاءات العقارية المبنية في المناطق، من ضريبتي الأملاك المبنية والأراضي). كذلك، تعفى الشركات المغفلة على أنواعها التي يكون هدفها إدارة مشروع استثماري في المناطق من شرط وجود أشخاص لبنانيين طبيعيين أو معنويين في مجالس إدارتها. كما وتعفى إصدارات الأسهم والأوراق المالية الصادرة عن المؤسسات العاملة في المناطق من أي رسوم وضرائب. كما يمكن أن تكون جميع أسهم المؤسسات العاملة في المناطق أسهما اسمية.

وقد تضمن المقترح أحكاما انتقالية عمدت إلى إعطاء القانون مفعولاً رجعياً بحيث يتم إخضاع المنطقة الاقتصادية المنشأة في طرابلس بموجب القانون رقم 18 تاريخ 2008/9/5، وكل منطقة اقتصادية خاصة يمكن أن تنشأ قبل صدوره، إلى أحكامه.

2) أما في ما خصّ الاقتراح الثاني فهو مقدّم بتاريخ 2020/7/22 من تكتل لبنان القوي المؤلف من النواب جبران باسيل، روجيه عازار، إبراهيم كنعان، حكمت ديب، ألان عون، ونقولا الصحناوي. ويرمي إلى إنشاء مناطق اقتصادية لا مركزية خاصة للصناعات التكنولوجية.

وأسوة بالاقتراح الأول، تضمن هذا الاقتراح إنشاء «الهيئة العامة للمناطق الخاصة بالصناعات التكنولوجية» مع نفس الأحكام المتعلقة بها، وإنشاء المناطق وإقامتها وتجهيزها، والنشاطات والأعمال المسموح بها والموافقات الضرورية، القواعد الجمركية، نظام العمل، والحوافز والإعفاءات.

وتكمن الفوارق الأساسية بين هذا المقترح والمقترح الأول في ما يلي:

- يحصر المقترح الثاني النشاطات والأعمال المسموح بها بتلك المتعلقة بقطاعات المعلوماتية والتكنولوجيا والاتصالات وهو بالتالي يتناول فقط مجال الصناعات الالكترونية كما جاء في عنوانه، بينما المقترح الأول شمل كافة الصناعات دون أن يحصرها أو يحددها. ويبدو المقترح هذا أفضل من الاقتراح الأول لناحية تحديد نطاق النشاطات المعنية بالمناطق الاقتصادية الحرّة.
- أما الفارق الثاني فهو استبعاد قانون العمل وقانون الضمان الإجتماعي، وإخضاع علاقات العمل بين الأجراء والمؤسسات العاملة في المنطقة المتعلقة بشروط الأجر والصرف من العمل للاتفاقيات التعاقدية الناشئة بين الفرقاء، في حين أخضعها المقترح الأول لهذين القانونين (للبنانيين حصراً بالنسبة لأحكام الضمان الاجتماعي). ويبدو هذا المقترح شديد الخطورة من هذه الزاوية. فتخضع العلاقات المتعلقة بشروط الأجر والصرف للحرية التعاقدية بين الفريقين، وتالياً وفقاً لقدراتهم التفاوضية، وبكلمة أخرى لإرادة الطرف الأقوى. وهذا يفتح باباً لتجاوز ضمانات أساسية في القوانين الوطنية، وعلى رأسها قانون العمل (حد أدنى للأجور، تعويض صرف تعسفي، مهلة إنذار، تحديد أخطاء الأجير المبررة للفسخ دون تعويض أو إنذار مسبق، تحديد مدّة فترة التجربة بثلاثة أشهر فقط، منع أرباب العمل من إبرام عقود عمل لفترات تمدد بإرادة ربّ العمل فقط إلى ما لا نهاية ...) بل أيضاً قانون الموجبات والعقود. وبذلك، يصبح الوضع القانوني لهؤلاء الأجراء، لناحية البدل والصرف، هشّاً جداً، ومشابهاً لأوضاع العاملات في المنازل (المستثنيات هنّ أيضاً من قانون العمل).

وقد انسحبت هذه الأحكام نفسها على اقتراحي إنشاء منطقتين اقتصاديتين[15]، الأولى في قضاء صور، والثانية في قضاء البترون المقدّمين سابقاً. ويأتي هذان الاقتراحان ليضيفا هاتين المنطقتين إلى المنطقة المنشأة في طرابلس بموجب القانون رقم 2008/18.

- بالإضافة إلى ذلك، شدّد الاقتراح الثاني الشروط التي يجب على المؤسسات العامة التقيد بها من أجل الاستفادة من الإعفاء من ضريبة الدخل على أرباحها. ففي حين فرض الاقتراح الأول ألا تقلّ قيمة الأصول الثابتة الموظفة في المؤسسة أو رأسمالها عما يوازي مائة وخمسون ألف دولار أمريكي، وألا تقلّ نسبة اللبنانيين من مجمل المستخدمين والعمال في هذه المؤسسات عن خمسين بالمئة منهم، فرض المقترح الثاني ضعف الحدّ الأدنى لقيمة الأصول أي ثلاثمائة ألف دولار أمريكي، واشترط ألا تقلّ نسبة اللبنانيين من مجمل العمال عن ثمانين بالمئة منهم.
- كما وحدّد الاقتراح الثاني مساحة الأرض العامة أو الخاصة المبنية والمجهزة من أجل إنشاء أو تعديل المنطقة الاقتصادية، على أن تفوق مساحتها المبنية عشرة آلاف متر مربع، في حين لم يحدد مساحتها الاقتراح الأول.
- إضافةً إلى ذلك، لم يتناول الاقتراح الثاني المنطقة الاقتصادية المنشأة في طرابلس بموجب القانون المذكور أعلاه، على عكس الاقتراح الأول الذي أخضعها لأحكامه بمفعول رجعي.

15. جاسم شاهين، نزار صاغية، ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غدا؟ محميات طبيعية على أنقاض الكسارات ومكافحة الفساد في موازاة التفلّت من الشفافية في قطاع الكهرباء ومناطق اقتصادية على قياس الطوائف، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 16/4/2019

كما نشير إلى تقديم اقتراحين آخرين في المجال نفسه، تعذر الحصول على نسخة عنها، وهي الآتية:

3) اقتراح مقدم بتاريخ 2019/7/1 من النائب قيصر معلوف يرمي إلى إنشاء منطقة اقتصادية خاصة في قضاء زحلة. وكان قد أحيل أمام اللجان المشتركة المؤلفة من المال والموازنة، الإدارة والعدل، الاقتصاد الوطني، الأشغال العامة وتكنولوجيا المعلومات، لكن لم يوقع عليه الرئيس. وهو قيد الدرس في فرعية اللجان المشتركة منذ 2019/11/8.

4) اقتراح تقدم به النواب الوليد سكرية، إيهاب حمادة، إبراهيم الموسوي، غازي زعيتر، وعلي المقداد، بتاريخ 2019/7/18، يرمي إلى إنشاء منطقة اقتصادية في محافظة بعلبك الهرمل. وقد أحيل أمام اللجان المشتركة المؤلفة من المال والموازنة، الإدارة والعدل، الاقتصاد الوطني، الأشغال العامة وتكنولوجيا المعلومات بتاريخ 2019/7/24، وهو قيد الدرس في فرعية اللجان المشتركة منذ 2019/10/8.

ختاماً هنا، وإن كان من الممكن اعتبار المناطق الاقتصادية «آلية فعّالة تستخدم في جميع أنحاء العالم لتعزيز القدرة التنافسية الصناعية وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر»[16]، غير أن الواقع اللبناني الذي تمارس فيه الأعمال – من فساد وتضارب مصالح شديد الانتشار، وتوزيع غير عادل للدخل الوطني، واحتكار حاد في معظم الأسواق، ومؤسسات رقابية وقضائية غير مستقلّة وفعّالة، وضعف المنظومة الحمائية الاجتماعية ولحقوق العمّال – ، تحمل على الخشية من توسّع نموذج «المناطق الاقتصادية الحرّة» في لبنان، ومن استخدامها لتعزيز وضع أحزاب السلطة من خلال تحوّلها إلى بؤر صفقات وتنفيعات وباب مشرّع للمحسوبية والمحاصصة. والدليل على ذلك، توزُع المناطق الاقتصادية الخاصة المقترحة جغرافياً بحسب مناطق نفوذ النوّاب أو الأحزاب التي ينتمون إليها، دون نظرة شاملة – بغض النظر عن صوابيتها – في مقاربة مسألة توزيع وتنظيم المناطق الاقتصادية. كما يقتضي التساؤل عن صوابية الذهاب في هذا الاتجاه في ظلّ الانهيار الاقتصادي والمالي والمصرفي الذي يعيشه لبنان، إذ يبدو من الصعب جذب الاستثمارات الأجنبية والوطنية الضرورية لتفعيل تلك المناطق، بالرغم من الميزات التفضيلية الموجودة في العديد من القطاعات لا سيما منها صناعات المعلوماتية والتكنولوجيا، دون إرساء توجّه اقتصادي شامل يسمح بالتعافي والنهوض. وكان المرصد البرلماني قد أبدى ملاحظاته على الاقتراحين الأولّين في معرض جلسة 2019/4/17 [17]، معتبراً أن ما يجري هو المضي نحو «توجهات نيوليبرالية في موازاة تطييف الاقتصاد».

IV- تعديل إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومعالجة انتهاء ولاية أعضائه

ورد في هذا الشأن اقتراحان، الأول يرمي إلى تعديل قانون إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي واستبداله بقانون جديد، والثاني يعمد إلى معالجة مسألة انتهاء ولاية أعضاء المجلس.

1) نجد أولا الاقتراح المقدم بتاريخ 2020/8/17 من النواب نجيب ميقاتي، أمين شري، نقولا صحناوي، جورج عقيص، طوني فرنجية، وسامي الجميل، والرامي إلى تعديل القانون المتعلق بإنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي (القانون رقم 1995/389 المعدّل بموجب القانون رقم 1996/533). وكان قد

16. بحسب تعريف إنترناشيونال ديفيلوبمنت آيرلند، الموقع الالكتروني.

17. المفكرة القانونية، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غدا؟ محميات طبيعية على أنقاض الكسارات ومكافحة الفساد في موازاة التفلّت من الشفافية في قطاع الكهرباء ومناطق اقتصادية على قياس الطوائف، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية،16/4/2019

أحيل أمام لجنتي المال والموازنة والاقتصاد الوطني في 2020/8/26، وهو قيد الدرس في لجنة الإدارة والعدل منذ 2020/12/8.

بالمقارنة مع القانون المعمول به حاليا، تضمّن الاقتراح إنشاء مجلس تمثيلي استشاري مستقلّ يُدعى المجلس الاقتصادي الاجتماعي والبيئي تتمثل فيه جميع القطاعات الرئيسية. وأضاف مهامّ جديدة تدخل ضمن نطاق عمل المجلس، أبرزها:

- «إبداء الرأي في جميع الخطط والبرامج ومشاريع قوانين البرامج الحكومية المتعلقة بأي قطاع ممثل في هيئة المجلس. على أن تكون الصفة الإلزامية متعلقة بوجوب استشارة المجلس دون رأيه النهائي، وعلى أن تحدد الحكومة مهلا لإبداء الرأي بحسب الحاجة والظرف؛
- مراقبة الاتجاهات والتطورات في مجالات اختصاصه واقتراح خطط التأقلم معها؛
- تنظيم مشاورات عامة (consultations publiques) في المواضيع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية كافة، تشارك فيها جميع الفئات والشرائح الشعبية والمهنية وفقا لآلية يحددها النظام الداخلي للمجلس ؛
- توطيد علاقات التعاون مع المجالس والهيئات المعنية بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في الخارج.

كما وأجاز الاقتراح للمجلس إبداء الرأي تلقائيا في القضايا والمهام المحددة في المادة الثانية منه باستثناء مشاريع القوانين المالية والنقدية بما فيها مشاريع الموازنات العامة وملحقاتها. تجدر الإشارة إلى أن استثناء مشاريع الموازنة ومشاريع القوانين الاقتصادية غير مبرّر، نظرا لمساهمة هذه المشاريع بشكل أساسي في رسم السياسة الاقتصاديّة للبلاد. ويتوجب على الحكومة أن تنشر في حالات الإحالة آراء المجلس في الجريدة الرسمية، أما في حالات إبداء الرأي تلقائيا فينشرها المجلس للعموم.

ومن أهم المستجدات الواردة في الاقتراح إمكانية توقيع العرائض الشعبية ورقيا أم الكترونيا التي تلزم المجلس بإبداء رأيه في موضوع العريضة التي تحظى بتوقيع 5000 مواطن على الأقل. على أن تحدد دقائق تطبيق هذه المادة بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح مكتب المجلس.

وبينما ينصّ القانون على وجود 71 عضوا في المجلس، زاد الاقتراح سبعة أعضاء يتوزعون بين ممثلين اثنين عن الجمعيات البيئية، وثلاثة ممثلين عن المجتمع المدني المنظّم المتخصص بتطوير السياسات وقضايا المناصرة في اختصاصات المجلس. كما وفصل التمثيل بين كل من أصحاب الصحف والمحررين من جهة، وبين نقابة الصيادلة وأطباء الأسنان في بيروت وطرابلس من جهة أخرى، بحيث أصبح هنالك ممثل عن كل منهما في المجلس، أي ممثلين اثنين إضافيين. كذلك، خفّض الاقتراح السن الأدنى للأعضاء من الخامسة والعشرين إلى الواحدة والعشرين.

كما ونصّ الاقتراح على زيادة مدة ولاية الأعضاء لأربع سنوات بدلا من ثلاث سنوات محددة في القانون الحالي، على أن يصار إلى تعيين الهيئة العامة الجديدة قبل انتهاء مدة ولايتهم بشهرين، ويستمر المجلس المنتهية ولايته بمهامه حتى صدور مرسوم تعيين الأعضاء الجدد، في حين أغفل القانون الحالي معالجة مسألة انتهاء ولاية الهيئة العامة السابقة. وفيما نصّ القانون الحالي على أنه تنتهي ولاية العضو الجديد المعين كبديل عن العضو الذي تغيّب عن حضور جلسات الهيئة العامة أو اجتماعات لجانه أكثر من ثلاث مرات متتالية دون عذر شرعي، لدى تجديد المجلس بأعضائه كافة، نصّ الاقتراح على

أنه يكمل العضو البديل ولاية من عيّن مكانه. كما وأضاف الاقتراح سنة إضافية على ولاية أعضاء مكتب المجلس المحددة بثلاث سنوات في القانون الحالي.

وبينما يسمح القانون الحالي لأعضاء الحكومة أو مندوبيها حضور جلسات الهيئة العامة للمجلس أو اجتماعات اللجان، أعطى الاقتراح حق حضور الجلسات إلى النواب أيضا. كما أجاز للمجلس أن يدعو أي نائب أو وزير للتشاور في المواضيع الداخلة في اختصاصه، الأمر غير الجائز حاليا.

وقد استندت الأسباب الموجبة للاقتراح على ضرورة تحديث التشريع المتعلق بالمجلس بهدف مواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية، خاصة وأن القانون الحالي قد أقرّ في العام 1995 ولم يطرأ أي تعديل عليه منذ تاريخه. بالإضافة إلى الحاجة إلى بناء سياسات جديدة تستجيب لمطالب المواطنين، مبنية على أساس الأصول العملية والمعايشة بين القطاعات المختلفة والضرورات التشاركية المواطنية. كما وقد شدّدت الأسباب الموجبة على «المعنى الميثاقي» للمجلس، بكونه يعتبر أحد الإصلاحات المهمة التي وردت في وثيقة الوفاق الوطني.

2) وفي السياق نفسه، تقدمت النائبة بولا يعقوبيان باقتراح لإضافة فقرة إلى المادة الثامنة من قانون إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي المشار إليه أعلاه (القانون رقم 389 تاريخ 1995/1/12). وكان قد أحيل أمام لجنتي الاقتصاد الوطني والإدارة والعدل ولكنه لم يدرس بعد. وقد حدّدت تلك المادة مدة ولاية الأعضاء بثلاث سنوات دون معالجة الوضعية بعد انتهاء ولايتهم. فتضمن اقتراح يعقوبيان فقرة إضافية تنصّ على استمرارية الأعضاء الذين انتهت ولايتهم في ممارسة أعمالهم إلى حين تعيين بدلاء عنهم ونشر مرسوم تعيين الهيئة العامة الجديدة.

وهنا تكمن إيجابية الاقتراح، في استناده على مبدأ استمرارية المرافق العامة وضرورة اعتماده في نطاق المجلس الاقتصادي والاجتماعي أسوةً بالمرافق العامة الأخرى، كما أشارت إليه الأسباب الموجبة.

وكان قد أعيد إحياء المجلس الاقتصادي والاجتماعي من جديد في تشرين الثاني 2017، ذلك من خلال المرسوم رقم 1836 المتعلق بالتأليف وبتسمية أعضائه الـ 71 المثلين لـ 43 هيئة تمثل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، والتي لحقتها خطوة انتخاب رئيسه. وكانت تطلبت إعادة تأليف المجلس لولاية ثانية 15 عاماً من الفراغ منذ انتهاء ولايته الأولى عام 2003. فمنذ ذاك العام، والمجلس كان في حالة تصريف الأعمال، التي ضمن خلالها رئيسه السابق روجيه نسناس استمراريته، من دون أي حركة ملموسة لناحية دوره الاستشاري. وكانت بيّنت «المفكرة القانونية» ضعف نشاط المجلس الذي لم يصدر سوى رأين في سنته الأولى فقط.

٧- مكافحة الفقر والتنمية الاجتماعية

قدّمت في هذا المجال ثلاثة اقتراحات، يرمي أوّلها إلى إنشاء برنامج لإزالة الفقر والعوز المدقع في لبنان، والثاني إلى إقرار قانون التكافل، والثالث إلى تعزيز المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات. نتناولها تباعا.

1. نذكر أولا المقترح المقدم بتاريخ 2020/3/3 من النائبة بولا يعقوبيان، والذي كان قد تقدم به النائب روبير فاضل سابق في عام 2014 وتبنّاه حزب الكتلة الوطنية، ويرمي إلى إنشاء برنامج لإزالة الفقر والعوز المدقع في لبنان «أفعال» (اختصارا)، على أن تندرج تقديمات موضوع البرنامج الوطني لدعم الأسر الأكثر فقراً ضمنه. وكانت أقرّته لجنة الصحة العامّة والعمل والشؤون الاجتماعية

بتاريخ 17 شباط 2015، ليوضع على جدول أعمال لجنة المال والموازنة بعد سنة، وقد أنهت اللجنة المذكورة دراسته في أيّار 2016، ليتمّ وضعه في أدراج المجلس ولا سيّما بعد تقديم النائب فاضل استقالته في الشهر نفسه.

وفي حين يحدّد اقتراح القانون المكوّن من ستّ مواد هدفاً له هو "إزالة الفقر والعوز المدقع في لبنان"، إلّا أنّه يشكّل فعلياً استمرارية للنهج القائم وهو توزيع المساعدات، مع بعض الإصلاحات. وهو بذلك، يستمرّ في اعتماد خطاب "المنافع والخدمات" التي تُعطى للفئات الأكثر فقراً. كما يحصر برنامج «أفعال» المستفيدين بـ10% من اللبنانيين المقيمين، وهي نسبة متدنّية جداً علماً أنّ آخر الإحصائيات تبيّن أنّ نسبة الأسر الفقيرة في لبنان تخطّت 55% من مجموع الأسر، وهو طبعاً رقم مرشّح للازدياد. كما أنّ البرنامج يقضي بأن تستفيد الأسر من برنامج الدعم وخدمات اجتماعية أخرى، مع منح كل مستفيد مساعدة نقدية شرط إثبات قيامه بتعليم أولاده القاصرين، وخضوعه لدورات مهنية تدريبية تؤهّله لإيجاد فرصة عمل. وفي حين أنّ وضع هذا الشرط يأتي ضمن إطار تمكين المستفيدين وتأهيلهم للخروج من البرنامج – وهذا ما يفتقده برنامج دعم الأسر الأكثر فقراً كما بيّنّا سابقاً – إلّا أنّه يضع موجبات إضافية على المستفيدين من البرنامج مقابل تدنّي قيمة المساعدة النقدية المشروطة (وهي تعادل ثلث الحد الأدنى الرسمي للأجور، أي 225.000 ليرة حالياً). وبذلك، يكون البرنامج المقترح قد استمرّ في سياسة منح المساعدات – مع إصلاحات لناحية تمكين الأسر – من دون المساس بأيّ من العوامل المؤدّية إلى الفقر، وفي مقدّمتها ارتفاع الفاتورة الاستشفائية، وغلاء الأسعار، وغياب الضمان الاجتماعي لفئة كبيرة من العمّال، وتسليع الحق في السكن، إلخ...

وفي حين أنّ المادة الخامسة من الاقتراح تشير إلى اعتماد البرنامج على مصادر متعددة للتمويل، ولا سيّما هبات الدول والهيئات والمنظمات الدولية، إضافة إلى مساهمة الدولة اللبنانية وهبات القطاع الخاص في إطار المسؤولية الاجتماعية للشركات والأفراد، يسجّل أنّ مشاركة القطاع الخاص تبقى اختيارية ومن دون أيّة آلية تنظيمية أو ملزمة، مما يعزّز منطق المنّة على حساب منطق التضامن الاجتماعي والحقوق.

ونحيل القارئ إلى الملاحظات الشاملة التي وضعها المرصد البرلماني على الاقتراح.[18] كما لا بدّ من ربط الاقتراح بخطة حكومة حسّان دياب لما يسمّى ترشيد الدعم[19] والاتفاقية مع البنك الدولي لتمويل مشروع «شبكة الأمان الاجتماعي للاستجابة لجائحة كوفيد - 19 والأزمة الاقتصادية» ودعم الأسر الأكثر فقراً من خلال البطاقات التمويلية، والذي صادق عليها البرلمان في جلسة 2021/3/12[20]. وكان أشار المرصد البرلماني إلى الإشكاليات العديدة دون دخولها حيّز التنفيذ، والتي لا تزال قائمة حتى كتابة هذه السطور.

من جهة أخرى، ورد إلى البرلمان اقتراحان ينظمان القطاع الخدماتي الاجتماعي ويهدفان وفق مقدّميهما إلى «تخفيف العوز والفقر»، كما وإرساء سياسة «احتوائية استيعابية» اجتماعية وهما:

18. لمى كرامة، في صناعة الفقر وتغريبه: كيف تعاملت السلطات مع الفقر؟، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 30/4/2020

19. ميريام مهنا، استعداد لإنجاز خطة «ترشيد الدعم»: الحكومة ترثي الطبقة الوسطى وتعلن 2021 «سنة صعبة»، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 29/1/2021

20. المفكرة القانونية - المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج جلسة 12 آذار 2021: لغط هائل حول "قرض البنك الدولي" قد يهدد نفاذه وقانون الدولار الطلابي مهدد بال"الخطأ المادي"، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 15/3/2021

2. الأول مقدم من النواب ديما جمالي، علي بزي، جورج عقيص، نزيه نجم، فؤاد مخزومي، أنور جمعة، سيمون أبي رميا في 2020/7/20 والرامي إلى إقرار قانون التكافل. أبرز ما ينص عليه هذا الاقتراح هو إنشاء «الهيئة اللبنانية للتكافل الاجتماعي» التي تتمتع بالشخصية «المعنوية وبالاستقلالين المالي والإداري، وتخضع لوصاية وزير الشؤون الاجتماعية». تتولى هذه الهيئة «المهمات التنظيمية والتنفيذية والرقابية لتحقيق الأهداف المحددة بموجب هذا القانون، من خلال التعاون والتنسيق مع المؤسسات الرسمية والنقابات المختصة والمنظمات والهيئات الوطنية والإقليمية والدولية المعنية بالتكافل الاجتماعي». كما يفصّل أجهزة الهيئة، وصلاحيات كل منها، ويعرّف الخدمات الاجتماعية المعنية بهذا القانون، ومعايير الاستفادة منها. ويكرّس الاقتراح مبدأ الشفافية والتعقب في تطبيق القانون، كما وآلية إلغاء للخدمة الاجتماعية والمنحة (بأثر رجعي) الممنوحة للمستفيد في حال «تغيّرت الظروف التي من أجلها منحت هذه الخدمة أو المنحة، أو اتضح أن المعلومات المدلى بها غير صحيحة من الأصل».

ويعاقب الاقتراح كل شخص يتقدم بمعلومات كاذبة أو غير صحيحة بهدف الاستفادة من أي تقديمات أو مساعدات أو منح، بغرامة تتراوح بين ضعفي وأربعة أضعاف الحد الأدنى الرسمي للأجور.

وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه بأنه «مظلة الحماية التي تؤمن للمواطن اللبناني، فعالية الخدمات توصيفا وتصنيفا ومواكبة، وحيثية الاستمرار، إدارة وتقريرا وتنفيذا وشفافية الرقابة، تعقبا واستردادا؛ في موازاة الالتزام الرسمية بالمساهمة المالية السنوية، توصلا إلى التخفيف من حدة العوز والفقر، وتحقيقا للاستدامة، ما يساهم في تعبيد الطريق للخروج من نفق التدهور الاجتماعي وينأى بالاستقرار الاجتماعي عن الخطر». وقد أحيل الاقتراح إلى اللجان المشتركة ولم يدرس لغاية تاريخه.

3. أما الثاني، فهو مقدم من النائبين فادي علامة وابراهيم عازار في 2020/2/17 ويهدف إلى تعزيز المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات. أبرز ما يتضمنه الاقتراح هو تعريف المسؤولية الاجتماعية «للمؤسسات باعتماد استراتيجية عمل ترتكز على الاستجابة لحاجات المجتمع الذي تعمل فيه والمساهمة بتنميته المستدامة وتخطي الاكتفاء بالبحث عن الأرباح وزيادة النمو للاهتمام بالأثر الاجتماعي والبيئي إلى جانب الأثر الاقتصادي من مختلف الأعمال التي تقوم بها». ويهدف هذا القانون إلى «تكريس مبدأ المصالحة بين المؤسسات ومحيطها البيئي والاجتماعي من خلال مساهمتها في مسار التنمية المستدامة والحوكمة الرشيدة وفقا للتشاريع الجاري بها العمل (...)». كما يحدّد مجالات برامج المسؤولية الاجتماعية، والمعايير المتبعة، وينشئ «منصة المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات» تكون تابعة لرئاسة مجلس الوزراء. وأبرز مهام هذه المنصّة:

- «بناء قاعدة معلومات يمكن الوصول إليها على نطاق واسع لتشجيع نشر المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات ودعم مختلف أنشطتها،
- والمساهمة الفاعلة في تعزيز المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات في لبنان عن طريق المشاورات مع الجهات المختصة وأصحاب المصالح، وتثمين وتطوير الممارسات في مجال المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات (...)،

ومنح علامات تميّز هذه المؤسسات المطابقة لمتطلبات اللجنة العلمية القيّمة على المنصة».

كما يضع الاقتراح حوافز تستفيد منها المؤسسات الحائزة على «علامة مؤسسات مسؤولة إجتماعيا» أبرزها «الترويج ضمن المنصة رسميا لمختلف أنشطتها في مجال المسؤولية المجتمعية، التسهيل للتمويل المصرفي بأفضل الشروط والحوافز وفقا للمراسيم التطبيقية لهذا القانون، التسهيلات والتخفيضات الضريبية لاسيما منها الضريبة على الأرباح وفق أحكام المراسيم التطبيقية ....».

وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه ب» انتشار المسؤولية الاجتماعية في لبنان بمبادرة حرة فردية اختيارية وتطوّعية من قبل القطاع الخاص دون توجيه، أو تنظيم أو تقييم رسمي يسمح بتحديد المؤسسات الملتزمة فعليا بمعايير المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات والمطبقة فعلا لعناصر صياغة التقارير غير المالية التي يفترض أن تعكس مساهمتها بتحقيق أهداف التنمية المستدامة». فبات «من الضروري التدخّل الرسمي لجهة التعريف بالمؤسسات المسؤولة اجتماعيا وفق الأصول والمعايير الدولية وتقديم الحوافز الداعمة لإرساء استراتيجيتها للمسؤولية الاجتماعية والتنمية المستدامة». وقد أحيل الاقتراح إلى لجان الادارة والعدل والاقتصاد الوطني والصحة العامة في 2019/2/19 ولم يدرس لغاية الآن.

الفصل 7:

تنظيم الحياة المدنية وسياسات الوئام الاجتماعي

تسهيل الأسماء المستعارة

نقف في هذا الفصل على القوانين المرتبطة بتنظيم الحياة المدنية وسياسات الوئام الاجتماعي.

وقد صدّق المجلس في فترة 2019-2020 ثلاثة قوانين.

1. تعديل قانون التجارة البرّية: خطوة ناجحة نحو تسهيل الأعمال وتشجيع الاستثمار؟

صدر القانون رقم 126 بشكل مفاجئ في 29 آذار 2019 (بعد أن صدّق عليه المجلس النيابي في جلسته المنعقدة في 6 و2019/3/7)، بعد انعقاد مؤتمر سيدر لدعم لبنان، وعدّل العديد من موادّ قانون التجارة البرّية وأصبح نافذاً في 1 تمّوز 2019. وقد نشرت «المفكّرة» تعليقاً مفصّلاً[46] للمحامية والأستاذة الجامعية آلين طانليان فاضل على هذا القانون، نكتفي بإعادة نشره كملحق في هذا التقرير. ولعلّ أهمّ ما ورد في هذا القانون اعتماد إمكانيّة إنشاء شركات من شخص واحد، بما يعزّز إمكانية استخدام الأسماء المستعارة في تأسيسها وإدارتها وتالياً إخفاء المستفيدين الحقيقيين من نشاطاتها.

2. مكافحة هدر الغذاء

في تاريخ 2020/5/28،[47] صدّق البرلمان القانون المتعلّق بمكافحة هدر الغذاء. هدف الاقتراح المقدَّم من كلّ من النوّاب ديما جمالي، هنري شديد، جورج عقيص، ميشال معوض وطارق المرعبي في 2020/6/20 إلى مكافحة هدر الغذاء، عبر استحداث «موجب قانوني بتقديم الموادّ الغذائية غير المُستهلَكة أو المباعة مجّاناً على سبيل الهبة إلى بنوك الغذاء المتخصّصة أو إلى المستهلكين أو المستفيدين المحتاجين». كما نصّ على «حوافز ضريبية إيجابية (إعفاءات) وسلبية (غرامات) تساهم في حسن إنفاذ القانون». وأخيراً، تضمّن تنظيم مكافحة هدر الغذاء بما يتطلّب ذلك «من دقّة وتحديد للمسؤوليّات، لا سيّما تدارُكاً لأيّ خطر على سلامة الغذاء قد ينجم عن عمليّة نقل وتعليب وتغليف الأطعمة والموادّ الغذائية». وكانت اللجان النيابية المشتركة أقرّته معدَّلاً في 2020/5/21، وفق الصيغة المُقَرَّة من اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة.

ملاحظات: برّرت الأسباب الموجبة أهمّيّة القانون بضرورة وضع نصوص تشريعية بهذا الشأن أسوة بالعديد من دول العالم، بخاصّة أنّ هذا الهدر يُعَدّ «كبيراً جدّاً في جميع مراحل الإنتاج والتوضيب والتوزيع والإتجار والاستهلاك، وفي جميع المؤسّسات التي تتعامل بالموادّ الغذائية». وبالتالي تتأتّى عنه نتائج سلبية إن على صعيد الفقر، أو الاقتصاد أو البيئة. وعمدت اللجان النيابية المشتركة في المنهجيّة المُتَّبعة إلى مقارنة الاقتراح المقدَّم مع القانون الفرنسي رقم 138 تاريخ 11 شباط 2016، الذي يعالج المسألة نفسها قبل إدخال التعديلات إليه. وأهمّ هذه التعديلات «إسقاط فكرة استخدام فائض الغذاء لدى المطاعم وشركات مقدّمي الوجبات المُحضَّرة مُسبَقاً» كما الموادّ الطازجة نظراً إلى شِبه تأكّد استحالة ملاءمتها معايير سلامة الغذاء و«قلّة كمّيّاتها بعكس

46. آلين طانليان فاضل، «تعديل قانون التجارة اللبناني: خطوة ناجحة نحو تسهيل الأعمال وتشجيع الاستثمار؟»، موقع المفكّرة القانونية، 14 حزيران 2020.

47. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان،«كامل نتائج الجلسة التشريعية أيّار 2020: محاصصة العفو العامّ تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحا " «مظلوميّة" « النوّاب وخوفهم من كيديّة القضاء غير المستقلّ تصون سرّيّتهم المصرفية»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.

ما كان مُتوقَّعاً». كما عمدت اللجان إلى إلغاء الضريبة المفروضة على تلف الموادّ الغذائية الصالحة للوهب، ممّا سيكون له أثر حاسم على فعاليّة القانون. غير أنّه أُبقِيَ على التحفيز الضريبي «لواهب فائض الغذاء تحت إشراف وزارتَيْ المال والشؤون الاجتماعية».

المناقشات النيابية: أشار النائب بيار بو عاصي إلى «الحاجة الملحّة» إلى هذا القانون بعد اجتماعه «مع كلّ المهتمّين بالموضوع الغذائي وكلّ مَن يهتمّ بسلامة الغذاء». وأضاف أنّ الهاجس كان وضع قانون يَسهُل تطبيقُه. وأعرب هنا النائب بلال عبد الله عن أسفه لعدم تشكيل الهيئة الوطنية لسلامة الغذاء لغاية الآن، وتمنّى على الحكومة إعطاء هذا القانون الأهمّيّة القصوى. أمّا النائب محمّد خواجة، فاعتبر أنّ مهلة الشهر المنصوص عليها في المادّة الثالثة (أي المهلة قبل انتهاء مدّة صلاحيّة الموادّ الغذائية التي يُفرَض على الواهب تقديم هذه الموادّ ضمنها إلى الجمعيّات) هي فترة قصيرة واقترح جعلها ثلاثة أشهر. وبعد التداول جُعلَت شهرَيْن، وطُرح الاقتراح على التصويت فصُدِّقت صفة العجلة وصُدِّق الاقتراح مُعدَّلاً.

3. قانون تمديد إيجار الأماكن غير السكنية

صدّق البرلمان أيضاً في جلسة 2020/4/22-21 [48] اقتراح قانون معجّل مكرّر يرمي إلى تمديد إيجار الأماكن المبنية غير السكنية المعقودة قبل 1992/7/23 (تعديل المادّة 38 من قانون الإيجارات رقم 2017/2)، المقدَّم من النوّاب بلال عبدالله، هادي أبو الحسن، وهنري حلو في تاريخ 2020/1/12 مع زيادة تتناسب مع معدّل التضخّم وتصل إلى 5% كحدّ أقصى. وكان على جدول الأعمال اقتراح ثانٍ في نفس الاتّجاه قدّمه النوّاب نزيه نجم، محمّد خواجه، وقاسم هاشم في تاريخ 2019/12/31. وقد عمد الاقتراح الثاني إلى تعديل مهلة التمديد لتصل إلى 2021/12/31 مع الإبقاء على قاعدة زيادة بدلات الإيجار السنوية نفسها. وقد برّرت الأسباب الموجبة ذلك بـ «الأوضاع الاقتصادية المتردّية وانعكاسها على كلّ القطاعات»، و بغياب أيّ «قانون خاصّ يتعلّق بهذه الفئة من المستأجرين»، و«بهدف الحفاظ على حالة الاستقرار وعدم الدخول في إرباك وإشكاليّات ترهق الأطراف المعنيّة».

ملاحظات: للتذكير، كانت المادّة 38 ما قبل التعديل قد نصّت على تمديد إيجار الأماكن المبنية غير السكنية المعقودة قبل 1992/7/23 حتّى تاريخ 2019/12/31. كما كانت حدّدت أنّ «خلال هذه المدّة ترتبط بدلات الإيجار اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون وتُزاد سنويّاً بنسبة تعادل معدّل التضخّم السنوي وفقاً للمؤشّر الرسمي الصادر عن إدارة الإحصاء المركزي في السنة السابقة على أن لا تتجاوز الزيادة خمسة بالمئة (5%)». ويكون بالتالي القانون قد عمد إلى تمديد هذه الإيجارات سنتَيْن إضافيتَيْن، مع الإبقاء على قاعدة زيادة بدلات الإيجار نفسها أي عمليّاً 5%.

المناقشات النيابية: في الجلسة البرلمانية، أُسقِط اقتراح القانون الثاني على اعتبار أنّه ضُمَّ إلى الاقتراح الأوّل. أمّا في خصوص الاقتراح الأوّل، فشرح النائب بلال عبد الله بشكل سريع أهمّيّته من باب مداراة شؤون الناس، قبل أن يُصدَّق على صفة العجلة. وانتقد هنا النائب فريد الخازن صفة العجلة لبعض الاقتراحات وطلب من رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي توضيح السبب.

48. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (4): مقترحات متعلّقة بالحقوق والحرّيّات العامّة وحماية البيئة»، موقع المفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

أمّا النائب جورج عقيص فاعتبر أنّ خمسة اقتراحات لها علاقة بالإيجارات أُحيلَت إلى فرعيّة لجنة الإدارة والعدل التي انتهت من دراسة الاقتراحات المتعلّقة بالإيجارات السكنية، وسوف ترفع تقريرها بشأنها إلى لجنة الإدارة والعدل. ووافق على تمديد المهلة لغاية 2020/12/31. أما بالنسبة إلى النائب وليد سكّرية فطلب تمديد المدّة لغاية 2021/12/31. ووافقه النائبان أغوب ترزيان وأمين شرّي مع إضافة هذا الأخير اقتراح إلغاء معدَّل التضخُّم. أمّا بالنسبة إلى النائب جميل السيّد فأيّد الاقتراح طارحاً تمديده لمدّة سنة «ابتداء من تاريخ إقراره»، وتعديل نسبة التضخُّم لتصبح 10%. أمّا النائب أسامة سعد فاعتبر أنّ قود الإيجارات غير السكنية مُدِّدَت مرّات عدّة منذ 2017 لغاية اليوم، وأنه ينبغي وضع قانون خاصّ للإيجارات غير السكنية، وطلب من الحكومة تقديم مشروع بهذا الشأن، مع عدم الأخذ بمعدّل التضخُّم.

من جهتها، دافعت النائبة رولا الطبش عن المالكين معتبرة أنّ موضوع الإيجارات يشكّل أزمة معيشية حيث أصبح المالكون «نواطير في بيوتهم»، وأنّ على الحكومة تحمُّل هذه الأزمة وليس المالك. كما اعتبرت أنّ لدى مجلس النوّاب مدّة ثمانية أشهر للبتّ في قانون الإيجارات غير السكنية وهي ضدّ تمديده لسنة 2021، تفادياً للمماطلة. وانتهت بالإدلاء بأنّ الإيجارات أصبحت زهيدة جدّاً. أمّا النائب علي حسن خليل فاعتبر أنّ على المجلس إنجاز القانون قبل نهاية عام 2020. ورفض إقرار القانون ضمن قانون آخر وأيّد تعديل المدّة لغاية سنة 2021 لما له من أثر اقتصادي واجتماعي ومالي. أمّا النائب نزيه نجم فأدلى بأنّه قدّم اقتراحاً مع محمّد خواجة يهدف إلى تمديد المدّة لغاية 2020/12/31.

في نهاية المطاف، صُدِّق الاقتراح بعد تعديل مدّة التمديد لتصبح «سنة من تاريخ صدوره».

ملحق الفصل 7: اقتراحات القوانين

على صعيد المبادرة التشريعيّة، نتوسّع في هذا الفصل بـ31 اقتراح قانون قدّم خلال عامي 2019-2020 مرتبط بتنظيم الحياة المدنية وسياسات الوئام الاجتماعي.

سوف نعمد إلى تفنيد هذه المقترحات وفق 6 عناوين: أولاً تلك المتعلّقة بالتنظيم المدني؛ وثانياً تلك المتعلّقة بتحفيز المشرّع سلوكاً معيّناً أو الثني عن آخر من خلال قانون العقوبات؛ وثالثاً اقتراح لتنظيم الوساطة الاتفاقية؛ ورابعاً اقتراحات تعدّل قانون السير؛ خامساً تنظيم الحق بالتعليم وأخيراً الاقتراحات التنظيمية الأخرى.

I. الاقتراحات المتعلّقة بالتنظيم المدني

(أعدّ هذا الجزء استوديو أشغال عامة)

1) دمج الأراضي الأميرية بالأراضي الملك: من يدافع عن حقوق الدولة؟

تقدّم كلّ من النائبين غازي زعيتر وحسين الحاج حسن (كتلة الوفاء للمقاومة) وكلاهما نائبان عن بعلبك الهرمل، باقتراح خطير في 2020/7/15 لدمج الأراضي الأميرية بالأراضي الملك وتوحيد نظام الملكية العقارية، وإلغاء حق الرقبة العائد للدولة في العقارات المعروفة بالأميرية.

وتعتبر الأراضي الأميريّة (كما «الخالية الباحة» أو «الأراضي الموات») من أملاك الدولة الخصوصية التي قد يجري عليها حقّ التصرّف، أي استخدام العقار والتمتّع به ضمن حدود القوانين والأنظمة، ما يعني أنّ لصاحبها (لا يُسمّى مالكها) حقٌّ عينيٌّ عليها يدوم مدى الحياة، وينتقل إلى ورثته بالتساوي بين الذكور والإناث، ويجوز له البناء عليها والغرس فيها.

وتصبح تلك العقارات، بموجبه، حكماً من نوع الملك ويتحوّل حق التصرّف الجاري عليها إلى حق ملكية. كما ينصّ على استبدال عبارة «تصرّف» بعبارة «ملك» أينما وردت في قيود السجلّ العقاري عند أوّل معاملة عقارية تجري على العقارات الأميرية بعد نفاذ هذا القانون.

وعادت الأسباب الموجبة على «نظام التمييز بين العقارات الملك التي يجري عليها حق الملكية والعقارات الأميرية التي يجري عليها حقّ التصرف، والذي ورثه لبنان عن الحكم العثماني وحافظ عليه في عهد الانتداب الذي وُضعت في ظلّه النصوص العقارية التي ما زالت سارية حتى اليوم» والتي «ميّزت بين شطري لبنان: شطر أبقى له شبه استقلال داخلي يتمتّع سكانه بامتياز ملكية كاملة على أراضيهم، وشطر يخضع للحكم العثماني المباشر لا يتمتعون إلّا بحقوق منقوصة على أراضيهم».

كما ذكّرت الأسباب الموجبة بعدّة عوامل:

- أنّ ذلك يؤدّي إلى تفاوت الأسعار بين النوعين من العقارات.
- أنّ مقدّمة الدستور تكرّس النظام الاقتصادي الحر الذي يكفل الملكية الخاصّة، والإنماء المتوازن، والحقوق المدنية من دون تفرقة.

- أنّ مواد الدستور تجعل كلّ اللبنانيين سواء لدى القانون وتجعل الملكية في حمى القانون.
- ورث النظام العقاري الساري عن الحكم العثماني طابعاً شاذاً يكرّس التمييز والتفريق وعدم المساواة إذ اعتمد نظام ملكية عقارية كاملاً في جبل لبنان ونظاماً منقوصاً في باقي المناطق.
- النظام الموروث غير عادل ويتعارض مع وحدة الأرض والمواطنة والمساواة بين المناطق ولا يجوز استمراره
- التمييز بين المناطق

منذ سنوات، تصاعد خطاب عام مفاده أنّ منطقة بعلبك الهرمل تعيش حالة من الشلل الاقتصادي شبه التام بسبب توقّف عمليات البناء وأنّ إشكاليّات الملكية تُنتج شللاً في الحركة «الإنمائية» والاقتصادية على صعيد التطوير العقاري. فاقترح نوّاب المنطقة مؤخّراً قانوناً لتسوية مخالفات البناء وآخر للضمّ والفرز في المنطقة والاقتراح الحالي لتحويل الأراضي الأميرية (المتواجدة بشكل كبير في قضاء بعلبك)، وذلك لأنّه وبحسب النائب إيهاب حمادة «في الموضوع الاقتصادي الرّاهن، ارتأينا أنّ حلّ مشكلة الأرض يساهم بحلّ الأزمة الاقتصادية. يحرّك الاقتصاد».

للتذكير، قُدّم في كانون الثاني 2012، اقتراح قانون في الوجهة نفسها، يرمي إلى توحيد نظام الملكية العقارية ودمج الأراضي الأميرية بالأراضي الملك. لكنّ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل ارتأت عدم قبول الاقتراح لأنّه يؤدّي إلى تنازل الدولة عن حقّ الرقبة الذي تملكه، ولأنّ أحكام مرور الزمن المكتسب لا تطبّق على الأملاك العائدة للدولة، ولأنّ اقتراح القانون يجيز التنازل عن ملكية عقارية من دون أي مقابل وهذا غير جائز في ملكية عائدة للدولة بل يجب أن يكون هذا التنازل لقاء بدل لا يقلّ عن ثلث قيمة الأرض.[1]

اليوم يعود طرح هذا القانون بالغ الخطورة الذي يمهّد فعلياً إلى خصخصة أملاك الدولة تحت ذريعة إحقاق المساواة ما بين المناطق وعدم التمييز في ما بينها لناحية حقّ الملكية المكرّس دستورياً، كما تذكّر الأسباب الموجبة للقانون. ولفهم ما يعنيه النائبان اللذان اقتراحا القانون، لا بدّ من تقديم سياق تاريخي لأنواع الأرض منذ الحقبة العثمانية حتى اليوم.

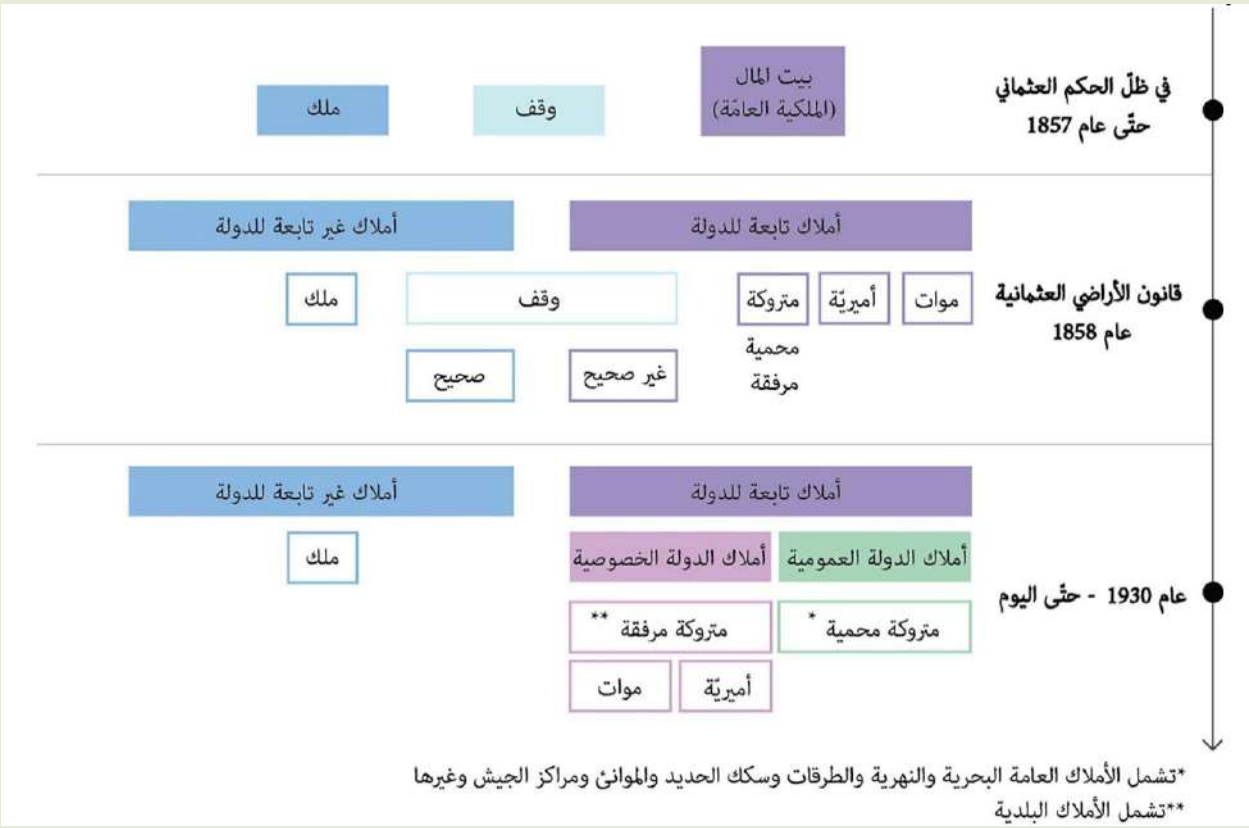
في أيام السلطنة العثمانية، كان لمنطقة جبل لبنان، المتدّة من بشرّي إلى جزّين، حقّ إدارة ذاتية. تركت السلطات العثمانية لأهالي هذه المنطقة، إدارة أحوالهم الشخصية المتعلّقة بالزواج والإرث وتقاليدهم وأعرافهم إلخ، كما تركت لهم ملكيّتهم لأموالهم المنقولة وغير المنقولة، حسب ما كانت تلك الملكية قائمة. أمّا بقيّة المناطق، فاعتبرها السلطان ملحقة بالسلطنة، واعتبرت أراضيها أراض أميرية، أي تخصّ الحاكم.[2] هي من النوع الأميري، أي أنّ صاحبها، (ولا نقول مالكها) له عليها حقّاً خاصّاً يسمّى حقّ التصرّف يسقط إذا تخلّى صاحب الأرض الأميرية عن استعمالها مدّة خمس سنوات متتالية. ففي هذه الحالة، يسقط حقّه، وتعود الأرض، رقبة وتصرّفاً إلى الدولة، كملك خاص لها.

وبصدور تشريعات متلاحقة، تطوّر حقّ التصرف على الأراضي الأميرية واتّسعت تدريجياً حقوق المتصرّف.

1. الدولية للمعلومات، «الفوضى العقارية في لبنان: ملك في جبل لبنان وأميري في سائر المحافظات»، النشرة الشهرية، 2 أيلول 2013.
أيضاً، مقرّرات مجلس الوزراء لجلسة 2 آب 2012 :عدم الموافقة على اقتراح قانون يدمج الأراضي الأميرية بالأراضي الملك

2. هذه المعلومات مستقاة من مقابلة أجرتها أشغال عامة مع الباحثة بترا سماحة في تموز 2021.

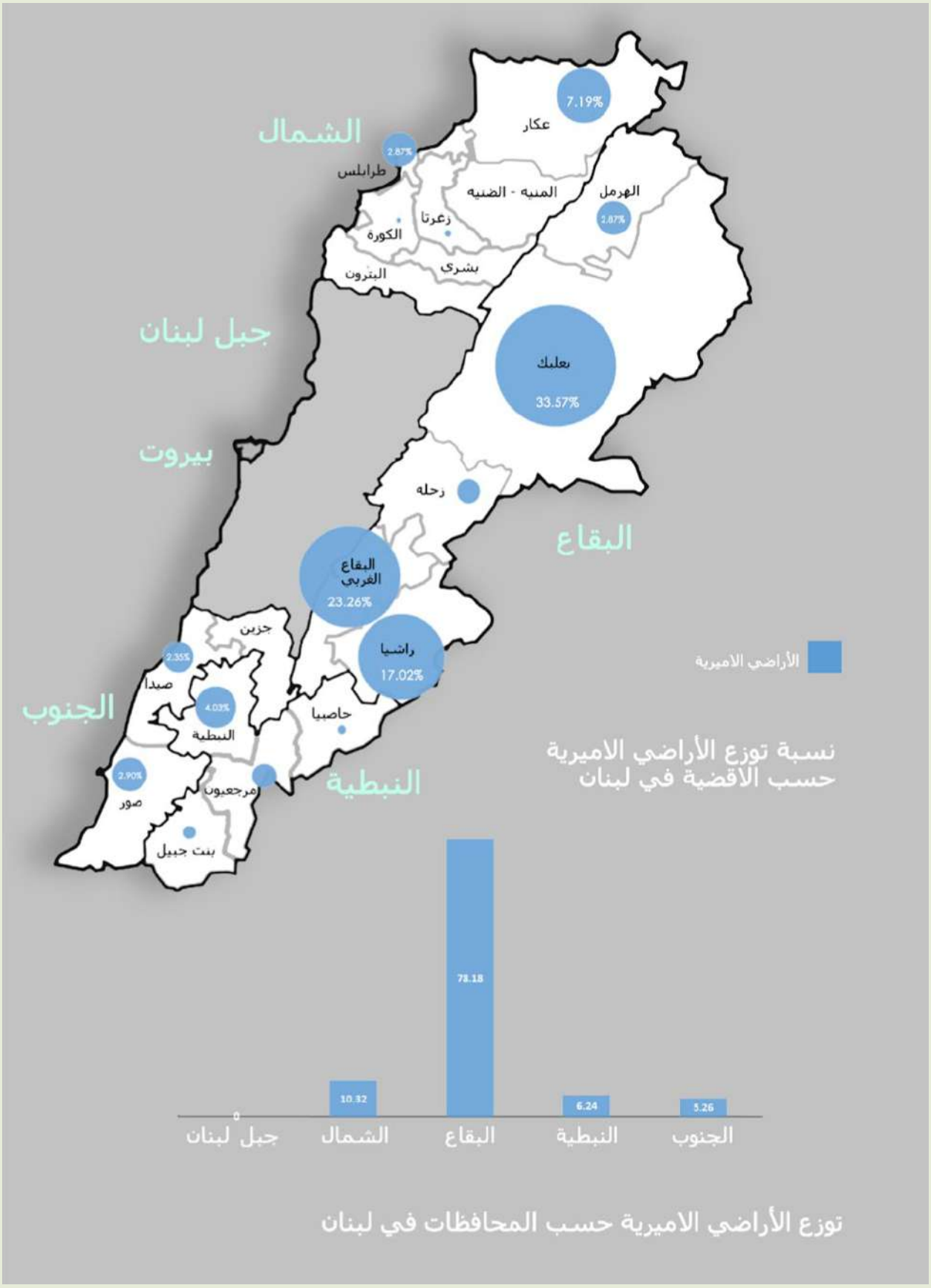
فبعد أن كان حقّه شخصياً ومؤقّتاً لا يجيز له البناء والغرس والرهن، أصبح حقّاً عينياً يدوم مدى الحياة وينتقل إلى ورثته بالتساوي بين الذكور والإناث مع حق التمثيل، وأصبح يجوز له البناء والغرس والرهن وأنشئت «الدفتر خانة» وأصبح سند الطابو (أي قطعة الأرض) سنداً رسمياً.



* الرسم البياني مقتبس من رسم توضيحي أنجزته الباحثة بترا سماحة كجزء من أطروحتها وعرضته في مداخلة تحمل عنوان «الملك العام و«رقبة» الدولة المستباحة»، في آذار 2021 ضمن ندوة في المعهد الفرنسي للشرق الأدنى

إذاً، تشكّل الأراضي الأميرية جزءاً من أملاك الدولة الخصوصية، وهي التي تملكها الدولة بصفتها شخصاً معنوياً ولا تكون مخصّصة للمنفعة العامّة، سواء كانت تحت تصرّف الدولة الفعلي أو كانت تحت تصرّف أشخاص آخرين، كالأراضي المتروكة المرفقة الموضوعة تحت تصرّف الجماعات. ونشير إلى أنّ مديرية الشؤون العقارية ولا سيما دائرة أملاك الدولة الخاصّة التابعة لها مكلّفة بإدارة هذه الأملاك والإشراف عليها (باستثناء الأحراج التي تدار من قبل وزارة الزراعة).

كيف تتوزّع الأراضي الأميرية على المناطق وما هي استخداماتها؟



هناك 31.849 عقاراً أميرياً في لبنان، حوالي 34% منها في قضاء بعلبك، 23% في قضاء البقاع الغربي، 17% في قضاء راشيا، و7% في قضاء عكار. من ناحية مساحة هذه العقارات، تبلغ مساحة 14.048 عقاراً (معروفة مساحاتها) حوالي 500 كلم مربّع. بالنظر إلى التوّزع الجغرافي، نجد أنّها مناطق زراعية بامتياز. وشكّل حقّ التصرّف على هذه الأراضي (لا حقّ ملكية) وسقوطه في حال عدم الاستخدام لمدة خمس سنوات، حافزاً لاستمرار استخدام هذه الأراضي زراعياً، وتمّت حمايتها من مضاربات السوق لأنّها من أملاك الدولة.

من هذا المنطلق، يشكّل اقتراح القانون هذا ضرباً للأراضي الزراعية وخصخصة لأملاك الدولة، وذلك في ظلّ الحديث عن الخصخصة كأحد السبل لإطفاء خسائر المصارف التي شكّلت الدائن الأكبر للدولة المفلسة.

OVERVIEW OF GOVERNMENT-OWNED REAL ESTATE (IN SQUARE METERS)[1]

	Built	Unbuilt
Beirut	682,453	314,493
Beqaa	28,915,555	733,022,092
Mount Lebanon	3,424,577	9,457,046
Nabatieh	198,669	2,452,938
North	3,331,887	32,729,212
South	3,389,312	41,406,030
TOTAL	39,942,453	819,381,811

* الرسم البياني مأخوذ من دراسة ألبير كوستانيان Albert Kostanian; Privatization of Lebanon's public assets: No Miracle Solution for the Crisis; Issam Fares Institute, January 2021

في واقع الأمر، تملك الدولة اللبنانية جزءاً كبيراً من الأراضي يقدّر أنّها تتراوح بين 20-25% من إجمالي مساحة لبنان.[3] تشكّل هذه الأراضي المملوكة من القطاع العام - بخاصّة تلك غير المبنيّة - بيئتنا الطبيعية والزراعية. إنّها ثروة وطنية مرتبطة بشكل مباشر بأساليب حياتنا وسبل عيشنا المتنوّعة عبر المناطق اللبنانية. في البقاع الشمالي على سبيل المثال، تعتبر الأراضي محيطاً زراعياً بامتياز، وتستمدّ المنطقة أهميتها من كونها أغنى المناطق اللبنانية بالموارد الطبيعية وعوامل الإنتاج، ففيها مصادر المياه وتضمّ 62% من المساحة القابلة للزراعة في البقاع و25.7 % في لبنان. ويعتمد 70 إلى 75% من سكّانها على الزراعة في تكوين مدخولهم، إضافة إلى مساهمته بنسبة كبيرة من الإنتاج الزراعي الإجمالي في لبنان.

3. Albert Kostanian; Privatization of Lebanon's public assets: No Miracle Solution for the Crisis; Issam Fares Institute, January 2021

والبارز أيضاً في هذا القانون هو أنّ النائبين اللذين اقترحاه هما من محافظة بعلبك الهرمل، ممّا يذكّرنا بمطالبات نوّاب المنطقة لسنوات بضمّ وفرز الأراضي في محافظة بعلبك الهرمل تحت شعار «حماية الملكية الفردية وتحفيز الواقع الاقتصادي» عبر السماح بالمضاربة العقارية وازدهار قطاع البناء. لطالما اعتبر نوّاب المنطقة في خطابهم أنّ تحديد الملكيات وفرز الأراضي الحلّ لمشكلات التنمية التي تواجهها المنطقة.

ختاماً، تبقى الخشية من أن تؤدي خصخصة هذه الأراضي إلى تراكمها بيد الأقليّة المقتدرة ماديّاً وتشريعيّاً وسياسياً التي ستوظفها ضمن القطاعين العقاري والسياحي الذين لا يقدمان لمن يكون قد خسر امكانية الوصول إلى الأرض سوى فرص عمل تعاقدي هش لا يضمن العيش الكريم. من هذا المنطلق يمكن اعتبار أن هذا القانون يحمل مفهوماً ضيّقاً للتطور والنمو لا يقيسهما إلا بالأرباح الإجمالية، دون أي اعتبار لتوزيع هذه الأرباح أو توفير فرص العمل المستدام للمجتمع الأوسع. في واقع الأمر، إنّ الطابع الخطير لهذا الاقتراح يكمن في آخر المطاف، وبحجة الاستجابة لحاجات الناس، في تكريس وضع يحوّل التنمية إلى خدمة ظرفية يقدمها هؤلاء النواب لأقلّية ذات مصلحة محددة بدلاً من الاستجابة الى الحق في التنمية المتكاملة.

2) اقتراح الضم والفرز العام في منطقتي الهرمل ويونين

تقدّم النوّاب غازي زعيتر، وإيهاب حمادة، وعلي المقداد، والوليد سكرية، وإبراهيم الموسوي وحسين الحاج حسن باقتراح في 2019/6/18 للضمّ والفرز في منطقتَي الهرمل ويونين. وكان قد وضع على جدول أعمال جلسة 2019/9/24 وأفضى النقاش إلى اسقاط صفة العجلة عنه[4] وإحالته إلى لجنة الإدارة والعدل التي استهلّت دراسته في 2021/4/15.

يعمد الاقتراح إلى إجراء أعمال الضم والفرز العام في منطقتي الهرمل ويونين العقاريّتين في محافظة بعلبك الهرمل، بحيث يعيّن، بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل، قاضٍ للإشراف على أعمال الضم والفرز، ويتمتّع بأوسع الصلاحيات الاستثنائية وخصوصاً لجهة أعمال التحديد والتحرير والتخمين، والضم والفرز، على أن تفرز العقارات الخاضعة لهذا القانون في المنطقتين العقاريتين المذكورتين أعلاه من دون التقيّد بقانون التنظيم المدني لجهة مساحة القطع المفرزة وشكلها، وكذلك قانون البناء لجهة عامل الاستثمار والتراجعات والتراخيص.

أبرز الأسباب الموجبة التي يذكرها القانون:

- أنّ بعض العقارات في منطقتي الهرمل ويونين العقاريتين قد خضعت لعملية ضم وفرز في العام 1934 استناداً إلى قانون التحسينات الزراعية (1924) غير أنّه لم تنجز أي خطوة من أعمال الضم والفرز حتى العام 1973 حين صدر قرار عن دائرة التحسينات الزراعية لم يزد الأمور إلّا تفاقماً على المستويين الاجتماعي والاقتصادي، فكانت الصراعات البينيّة، والنزاعات التي لا تزال تتفاقم إلى يومنا هذا.
- التطوّر السكّاني والعمراني وطغيان الملكيات الواقعية على الملكيات القانونية سواء على مستوى العقارات فيما بينها أو العقار نفسه.
- أنّ إدارة هذه العقارات خاضعة حالياً للأعراف والتقاليد والاجتهادات والمصالحات والتسويات.
- أنّ مشروع الضمّ والفرز الذي رصدت له اعتمادات في عام 1997 لم يصل إلى أي نتيجة مستجدّة.

4. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني، سدّ بريصا المثقوب يعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 2019/9/26

- وحيث تبيّن ضرورة إعطاء صلاحيات استثنائية للقاضي المشرف على أعمال الضم والفرز ليتمكّن من إنجازها وسط التعقيدات المشار إليها أعلاه لما يشكّل ذلك من انتظام عام وحفظ الملكية الفردية وحمايتها وتحفيز الواقع الاقتصادي.

تاريخياً، شهد القرن التاسع عشر بدء تحويل مفهوم الأرض في لبنان وتنظيمها على أساس الملكيّة الفردية. في مطلع القرن التاسع عشر، كانت معظم الأراضي الزراعية في الإمبراطورية العثمانية «ميري»، أي مملوكة رسمياً للدولة فيما كان الفلّاحون يتمتّعون بحقوق عديدة في الأرض غير قابلة للتصرّف ما داموا يدفعون ضرائبهم. وفي العام 1839، أصدر السلطان الجديد ما سمّي بـ»التنظيمات»، وهو نظام إصلاحات يعِد بفصل الأراضي عن شبكة الحقوق المتعدّدة التي كانت تحظّر استغلالها تجارياً. وبهذا المعنى، فإنّ البرنامج الإصلاحي الذي أُعلن عنه في عام 1839 قد وعد بفتح المنطقة أمام رأس المال الأوروبي (مرجع: شاكر 2015). واعتباراً من العقود الأخيرة من الحكم العثماني، بدأت علاقات الأشخاص بالملكية تتغيّر في الواقع، عبر تأسيس سجلّ عقاري حديث في لبنان وسوريا وإلغاء الأراضي المشاع (غريّب 2000) وتفويض فرَق المسح بدخول القرى وتحديث سندات الملكية كافّة (مرجع: موندي 2007).

وخلال الانتداب الفرنسي، تغلغلت هذه الممارسات لتحديث الأرض في الحياة اليومية مع التخطيط الحديث بنسخته الفرنسية (مرجع: غريّب 2000، فيرديل 2010)، لا سيما في العام 1921 عندما تم تأسيس السجلّ العقاري Régie du Cadastre في لبنان وسوريا. وبالنتيجة، ظهرت اختلافات عميقة في مفاهيم مثل مفهوم «المشترك» الذي فُسّر بشكل مختلف في الإطار الفرنسي عمّا هو في الإطار العثماني، حيث لم يفهم في إطار مخالف للمفهوم «الخاص». وفيما كانت التنظيمات العثمانية قد أعلنت بالفعل خصخصة الأراضي، إلّا أنّه لم يجرِ التخلّي عن المشاعات ولم تُطبَّق بشكل كامل خصخصة الأراضي – التي أعيد اعتبارها كضمانة تستخدَم لتأمين الربح المالي – إلّا تحت رعاية السجلّ العقاري. أتت هذه التحوّلات كنتاج حسابات متعمَّدة للإدارات الفرنسية، بهدف إحداث تغيير في العلاقات الاجتماعية وإنتاج نمط جديد من فهم المساحة وإدارتها. (مرجع: غريّب 2000)

بالنتيجة، أدّت عمليات المسح وتسجيل الأراضي وفرزها إلى تحديد واضح للملكية العقارية الفردية في غالبية المناطق اللبنانية، باستثناء محافظة بعلبك الهرمل التي تتكوّن اليوم 80% من أراضيها - أي ما يُعادل حوالي ثلث مساحة لبنان - من الملكيّات المشتركة أو من إدارة غير عقارية للأرض. وفي بلدات القاع ويونين والهرمل، الأراضي موزّعة بالقيراط، وهي وحدة قياس مساحة معتمدة من أيام الدولة العثمانية، تقسم مساحة العقار على العدد الإجمالي لمساحة القرية أو البلدة بالقيراط المحدّد فيها حسب سجلات الدولة. منذ التقسيمة الأولى في العهد العثماني، ما زال شكل الأراضي متراً في العرض وألف متر في الطول، وميزان الأرض هو القيراط وليس المتر المربع. وهو نظام زراعي بامتياز، لمستخدميه حقوق تصرّف (وليس حقوق ملكية)، وتمّ حلّه في كافة الأراضي اللبنانية باستثناء القاع ويونين والهرمل.

مع مرور الوقت، بدأت تشهد هذه المناطق تصادماً ما بين الممارسات الاجتماعية لمفهوم واستخدام الأرض (المتمثلة بالقيراط) بالأُطر الرسمية الحديثة التي تنظّم الملكية والتخطيط والعمران. وهذا ما أكّده في مقابلة مع أشغال عامّة المهندس جهاد حيدر (الرئيس السابق للتنظيم المدني في بعلبك-الهرمل)، إذ وصف بعض الإشكاليات التي تنتج اليوم عن «عدم تحديد القيراط الذي بحوزة أحدهم مكان الأرض التي تعود له، مما أنتج تصرفاً بالأرض من أحد أفراد العائلة من دون موافقة الشركاء ممّا زاد الشيوع ومعه المشاكل؛ أو قيام أناس لا يملكون أصلاً شيئاً،

بالتصرّف بمناطق في القاع عند الكاتب العدل خلافاً للقانون، أو أشخاص تصرّفوا بالأرض في ظلّ الحرب واستثمروها، ومن ثمّ باعوها».

في ظلّ بعض الإشكاليات التي ظهرت عبر السنوات والتمسّك بشكل عام بمفهوم الملكية الفردية في المخيّلة الجماعية، بدأت المطالبات بحلّ نظام القيراط وإفراز الأراضي منذ بداية التسعينيّات.

وفي العام 1997، خصّص مجلس الوزراء اعتماداً من موازنة الحكومة لإطلاق مشروع ضم وفرز عام ليونين والقاع والهرمل. تألّف المشروع من تنزيل جميع المستحدثات على خرائط المساحة، وتحضير ملفات محتويات العقارات، والقيام بمشروع الإفراز ودراسة شبكة الطرقات، ووضع حدود العقارات المستحدثة على الأرض وتنظيم محاضرها وخرائطها.

ومن المعلوم أن «الضم والفرز العام» أداة تخطيط وتصميم مُدني تلجأ إليها بلدية ما، بالتعاون مع مديرية التنظيم المدني، لإعادة ترتيب مساحة عقارية معينة ضمن نطاقها البلدي. يتضمن الضم والفرز عمليات قانونية وهندسية تُعيد ترتيب شكل العقارات بهدف تحويلها إلى عقارات مهيّأة بشكل أفضل للبناء. بالإضافة إلى ذلك، يتمّ تحسين البنية التحتية والخدماتية بهدف تشجيع التمدد العمراني وتأمين المساحات العامة لتكون ذات منفعة عامة لسكان المنطقة المستحدثة. منذ تفعيلها في العام 1954 كأداة تنفيذية لتصميم المدن وتنظيمها، استُعملت هذه الأداة في العديد من المناطق اللبنانية كصيدا وطرابلس حيث تمّ تحويل بساتين وأراضٍ مزروعة شاسعة إلى قطع قابلة للبناء، نتج عنها عبر السنوات مبان سكنية لا تتناسب مع الحاجات السكنية في المدينتين. بالنتيجة، تمّ تدمير المقوّمات الزراعية ولم يكن المشروع حلّاً للتمدد العمراني والسكني المناسب، كله بهدف المضاربة العقارية.

في منطقة يونين حيث المساحة تصل إلى 4000 هكتار، كانت قد قامت دائرة التحسينات العقارية بأعمال ضم وفرز في العام 1934 (مرسوم التحسينات العقارية في الأراضي الزراعية) وكانت قد وصلت الدراسة إلى مرحلتها النهائية وتمّت إحالتها للقاضي العقاري في حينه، ثم توقفت. وبناء لقرار مجلس الوزراء في العام 2008، طُلب من المديرية العامّة للشؤون العقارية متابعة أعمال الضمّ والفرز في يونين. تمّت مكننة خرائط ومستندات أعمال التحسينات العقارية القديمة (1934) من قبل مكتب «خطيب وعلمي» وسلّمت هذه المستندات إلى المديرية العامة للتنظيم المدني التي سلّمتها بدورها للقاضي العقاري للمباشرة بعملية النشر والتوزيع. على أرض الواقع، لم يستطع القاضي استكمال العمل بسبب خلافات ناتجة عن تعقيدات نظام القيراط في محاولة تحديثه وتحويله إلى أسهم عقارية.

أمّا في منطقة الهرمل (مساحة الدراسة 3500 هكتار)، تمّت دراسة ضمّ وفرز عام لعقارات وأقسام من العقارات في العام 1973 نتج عنها إفراز عقارات جديدة، إنّما اتّضح وجود إفادات عقارية لمالكين وبيانات عقارية لمالكين آخرين للعقار نفسه. لم يصدّق مشروع الإفراز من قبل القاضي العقاري المولج أعمال الضم والفرز العام، كما أنّ خرائط المساحة النهائية لمشروع الإفراز مفقودة. لذلك، تعذّر إلغاء المشروع القديم واستكمال الدراسة. توقّفت الأعمال وأحيل الملف لجانب مديرية الشؤون العقارية لإعادة تكوين خرائط مساحة نهائية. تم إعداد استدراج عروض لتلزيم أعمال كيّل وتنظيم خرائط نهائية ممكننة لعقارات الهرمل، إلّا أنّ أحداً من المتعهّدين لم يتقدّم لاستلام دفتر الشروط وبالتالي لم تتمّ الصفقة. وطلبت مديرية التنظيم المدني في العام 2012 اتخاذ إجراءات لتلزيم أعمال الكيل وتنظيم الخرائط للهرمل، وهو ما لم يحصل حتى اليوم.

أما في القاع (حيث المساحة الأكبر للدراسة 18000 هكتار)، صدر مرسوم في العام 2010 لتحديد حدود منطقة الضم والفرز، وأنجزت المرحلة الثانية من الدراسة من قبل ثلاثة مكاتب: مكتب ترانسكاد، المكتب الهندسي للتنظيم والأشغال العامة، ومكتب لاتيس. رفض مكتب التنسيق (خطيب وعلمي) استلام هذه المرحلة وهو المولج وفقاً للعقد بتدقيق هذه المرحلة والتنسيق ما بين المكاتب وإعداد تقرير نهائي. تمّ فسخ كافة الالتزامات مع المكاتب وافتتاح أعمال لجان التخمين وتمّ إعداد مشاريع ملاحق وعقود تحديث واستكمال لمشروع الضم والفرز في القاع، إنّما لتاريخه لم تتبلّغ مديرية التنظيم المدني بأمر المباشرة بالعمل.

على الرغم من أنّ أداة الضم والفرز هي إحدى الأدوات الرئيسة في قانون التنظيم المدني، إلّا أن عدم إمكانية تطبيقها في منطقة البقاع حتى الآن هو نتيجة للتناقض المتأصّل بين المفاهيم الاجتماعية (التقليدية) للأرض التي تعود إلى العهد العثماني وأنظمة تخطيط الدولة الحديثة. وتتفاقم الإشكاليات حول الأراضي في القاع ويونين والهرمل وتتخذ أشكالاً مختلفة نظراً للطرق التي استفادت بها الأحزاب المحلّية من ناحية اقتراح حلول شعبوية غير قابلة للتطبيق. من جانبها، لم تتناول المديرية العامّة للتنظيم المدني جوهر المشكلة، وفشلت عموماً في معالجة الأسباب الجذرية للتهميش الذي لطالما عانت منه محافظة بعلبك - الهرمل.

في هذا السياق، تقتضي معالجة هذه المعضلة بلورة سياسات تحمي القيمة الاجتماعية للأرض، وفي هذه الحالة، قيمتها الزراعية، بدلاً من فرزها لفتحها على سوق المضاربة العقارية. فالبقاع الشمالي يعتبر محيطاً زراعياً بامتياز، ويستمدّ أهميته من كونه أغنى المناطق اللبنانية بالموارد الطبيعية وعوامل الإنتاج، ففيه مصادر المياه ويضمّ 62% من المساحة القابلة للزراعة في البقاع و25.7% في لبنان. ويعتمد 70 إلى 75% من سكانه على الزراعة في تكوين مدخولهم، إضافة إلى مساهمته بنسبة كبيرة من الإنتاج الزراعي الإجمالي في لبنان.

إذاً، لا بدّ من ترسيخ أطر الملكية المشتركة المتمثلة بنظام «القيراط» بدلاً من حلّها، وبالتالي السماح لتلك الأراضي ذات الاستخدام المشترك بحجب أثر السوق العقارية عنها، مع مراعاة تنظيمها بشكل يتناسب مع خصائصها وحاجات سكان هذه المناطق.

3) 4) اقتراحان لإعفاء بعض رخص البناء من الرسوم: تسهيل البناء في المناطق الريفية «غير المنظّمة» وتشريع «اللا دولة»

نجد اقتراحين مقدّمين من كلّ من النائبة بهية الحريري (عضو كتلة المستقبل النيابية) من جهة، والنوّاب علي فيّاض، وإبراهيم الموسوي، وحسين جشّي من كتلة الوفاء للمقاومة (حزب الله) من جهة أخرى، يذهبان في الاتجاه نفسه. ومن اللفت توافق هاتين الجهتين على تحقيق المصالح نفسها.

وكانت النائب بهية الحريري تقدّمت باقتراح القانون المذكور باسم كتلة المستقبل النيابية في 2020/6/3، وهو نسخة مُعدّلة عن القانون رقم 453 الصادر عام 1995 الذي يحمل الاسم نفسه ويقضي بإعفاء بعض رخص البناء من الرسوم وفقاً لتصاميم نموذجية.

واللافت أنّ نوّاب حزب الله/ كتلة الوفاء للمقاومة تقدّموا، في 2020/6/23 – أي بعد 20 يوماً من تقدّم بهية الحريري باقتراحها – باقتراح قانون مماثل يرمي إلى إعادة العمل بالقانون 1995/453 مع تعديل بعض أحكامه.

أحيل الاقتراحان إلى اللجنة الفرعية المنبثقة عن لجنة الأشغال العامّة والنقل والطاقة والمياه. درستهما اللجنة الفرعية خلال 4 جلسات، فدمجتْ النصّين بعد أن جرى الاتفاق على استبدال موضوع الإعفاء من الرسوم بتخفيض مؤقّت لها. وعليه تمّ تعديل عنوان اقتراح القانون ليصبح «اقتراح قانون يرمي إلى منح تخفيض مؤقّت على بعض رسوم البناء وفقاً لتصاميم نموذجية»، ورُفعت الصيغة النهائية إلى لجنة الأشغال للبتّ فيها.

يعمد الاقتراح إلى إعفاء رخص البناء في المناطق غير المنظّمة، والمناطق المنظّمة التي يسمح نظامها بالسكن، من كافّة الرسوم المتوجّبة عليها، على أن يلتزم طالب الترخيص بأحد التصاميم السكنية النموذجية المعدّة من قبل المديرية العامة للتنظيم المدني، وبالشروط التالية:

- ألّا تزيد المساحة الإجمالية المبنيّة عن 240 م2 بما فيها كافّة المساحات التي تدخل في عاملي الاستثمار السطحي والعام.
- ألّا يتجاوز عدد الطوابق طابقين اثنين بارتفاع أقصى قدره 5.6 أمتار زائد متر واحد تسامح.
- ألّا تُقام طوابق سفلية مردومة أو سفلية مكشوفة.
- أن يحصل مالك العقار بالشيوع على موافقة 75% من مالكي العقار مسجّلة لدى كاتب العدل تسمح له بالبناء على العقار وفق خريطة كيل ومقاسمة تُظهر حصّته.

وفي حال مخالفة المالك للتصميم النموذجي الذي صدر الترخيص وفقاً له، يعتبر البناء مخالفاً ويتوجّب عليه تسوية وضعه وتسديد الرسوم المتوجّبة وفق أحكام قانون تسوية مخالفات البناء.

وللتذكير، تشمل هذه الرسوم المتوجّبة رسوم رخصة البناء والبلدية ورسم الطابع المالي، ورسم بدل المرآب، وضريبة الأملاك المبنيّة لمدّة 10 سنوات إذا كانت 60% من الجدران مكسية بالحجر الطبيعي وفي حال إنشاء ثكنة قرميد على كامل السطح الأخير.

واستثنى الاقتراح منه المناطق المنظّمة بموجب مرسوم، ومراكز المحافظات والأقضية، والمناطق الأثرية والسياحية، والمحميات الطبيعية وأحزمة حمايتها. وقد زاد اقتراح كتلة الوفاء للمقاومة المناطق التي تكون تحت الدرس بقرارات من المجلس الأعلى للتنظيم المدني.

وتبقى الأسباب الموجبة التي برّرت الاقتراح ملفتة جداً.

فبحسب اقتراح النائبة بهية الحريري، تكمن أسبابه الموجبة في الأمور الآتية:

- تفاقم النزوح من القرى والبلدات إلى المدن الرئيسية أدّى إلى ازدياد الكثافة السكانية في هذه المناطق بطريقة فاقت القدرة الاستيعابية للبنى التحتية فيها.
- تشجيع سكّان القرى والبلدات في الريف على البقاء في قراهم وبلداتهم والتخفيف من أعباء النزوح من القرى إلى المدن الرئيسية.
- تشجيع الأهالي على البناء في قراهم وبلداتهم بشكل يسهم في تحفيز الحركة الاقتصادية وتنشيطها في هذه المناطق ويساهم في الوصول إلى الإنماء المتوازن.

أما بحسب اقتراح نوّاب كتلة الوفاء للمقاومة، فتكمن أسبابه الموجبة في الأمور الآتية:

- تشجيع نموّ المناطق الريفية في ظلّ الظروف الاقتصادية الحالية ومنع تجاوز القانون والحدّ من مخالفات البناء.

وعلى صعيد الأسباب الاقتصادية:

- تشجيع نموّ المناطق الريفية عبر إطلاق حركة البناء فيها وفي البلد عموماً.

- مساعدة ذوي الدخل المحدود في الحصول على رخص البناء حسب الأصول القانونية وبأكلاف متدنّية.

وعلى صعيد الأسباب الفنية:

- تسهيل الحصول على تراخيص فنية ومستوفية للشروط بموجب القوانين المرعية الإجراء في العقارات التي لا تستوفي كلّ الشروط المطلوبة للترخيص (من حيث المالكين وطبيعة العقار) وبخاصّة في الشيوع.

على صعيد الأسباب الاجتماعية:

- تأمين وحدات سكنية لذوي الدخل المحدود.
- تثبيت المواطنين في المناطق الريفية وتشجيع انتقالهم من المدن إلى الريف.

وعلى صعيد الأسباب القانونية:

-الاستغناء عن تصاريح البناء المعطاة بموجب تعاميم خلافاً للقانون مع كل ما يترتّب عنها من مخالفات.

وللتذكير، يخضع تشييد الأبنية على اختلاف أنواعها، للحصول على رخصة مسبقة، إنّما يميّز قانون البناء بين حالتين. ففي المناطق المنظّمة تكون رخصة البناء قائمة على احترام عوامل الاستثمار والشروط والمعايير المحدّدة في التصاميم التوجيهية والتفصيلية الصادرة للمنطقة. أمّا إذا تعلّقت رخصة البناء بمنطقة غير منظّمة، فقد نصّت المادة الرابعة من قانون البناء على أن تُحدد بموافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني شروط البناء على العقار المعني، من دون أن تتجاوز الشروط تلك المعمول بها بموجب أحكام المادة 17 من قانون البناء بالنسبة لعامل الاستثمار العام. هذا يعني عملياً أنّ المجلس الأعلى يصدر قراراً يحدّد فيه الشروط المذكورة للمنطقة المعنيّة وضمن السقف القانوني. ومن هذا المنطلق، تتفرّع إشكاليّتان: الأولى، ماذا إذا لم يكن هنالك أنظمة مصدّقة لضبط قرار المجلس الأعلى، كما هي حال المناطق غير المنظمّة؟ والثانية، ماذا لو لم يصدر مرسوم تنظيمي خلال ثلاث سنوات من إصدار قرار المجلس؟

حتّى يومنا هذا، لا تتجاوز نسبة المناطق المنظّمة 15% من المساحة الإجمالية للأراضي اللبنانية، وهي تقع بمعظمها في المدن الرئيسية وضواحيها حيث الانتشار العمراني الكثيف، فيما يتعرّض الجزء الآخر والأكبر إلى الإهمال الاعتباطي، فالمساحة الأكبر من الأراضي اللبنانية (85%) لا تزال غير منظّمة، ومن بينها مناطق عديدة فيها قاعدة واسعة لناخبي حزب الله وحركة أمل وتيّار المستقبل (مقدّمي اقتراح القانون) كقرى قضاء بعلبك، والهرمل، وعكار، والجنوب، ومناطق إقليم الخرّوب.

في ظلّ تغاضي المسؤولين والمديرية العامة للتنظيم المدني عن تنظيم هذه المناطق، وجد الناس، وبخاصّة محدودي الدخل، صعوبة في البناء وتأمين السكن في عقارات يملكونها في قُراهم وبلداتهم، بالأخصّ في العقارات التي لا تستوفي الشروط القانونية للترخيص بالبناء سواءً بسبب الشيوع في الملكية، أو طبيعة العقار ومساحته، أو وجود مخالفات بناء سابقة. وقد لجأ بعضهم إلى البناء أو إجراء إضافات من دون الحصول على رخص رسميّة والعودة إلى مهندس مُشرف، فانتشرتْ عمليّات البناء من دون تراخيص في كافّة الأراضي اللبنانية. والجدير بالذكر أنّ بعض هذه العمليات دُعمت بتغطية حزبية، وبعضها جاء نتيجة سلسلة من التعاميم والقرارات العبثية لوزراء الداخلية تجيز منح تصاريح بناء من دون اتّباع الأصول القانونية والتنظيمية الخاصّة بإصدار رخص البناء (وهذا ما ذكرناه أعلاه). هذه التعاميم لم «تُشرعن» الأبنية التي شّيدت بموجبها إذ لا يمكن لصاحب العقار المبني الحصول على رخصة إسكان للعقار، وبالتالي، لا يستطيع فرز العقار أو بيعه أو حتى توريثه لأبنائه بدون تسوية، ممّا لا يلبّي طموحات طبقة من

المجتمع تسعى للبناء لأبنائها وتأمين مساكن لهم. كما قد يتورّط صاحب العقار في مشاكل قضائية وقانونية مُستقبلية مع شركائه في العقار أو مع بقية المالكين في حال كان العقار غير مُفرز.

وإذ يعفي اقتراح القانون رخص البناء في المناطق غير المنظّمة من كافة الرسوم المتوجّبة عليها، فإنّ من شأنه في هذه الحالة أن يشجّع ذوي الدخل المحدود الذين يعانون من غلاء أسعار الشقق والذين يملكون عقارات في هذه المناطق على الاستحصال على رخص بناء قانونية تمكّنهم من الاستقرار والبناء في قُراهم.

يُسهم الاقتراح إذاً في إزاحة تكاليف الرخصة عن كاهل المواطن طالب الترخيص، إلّا أنّ الإعفاء مشروط بالتزام هذا الأخير بأحد التصاميم السكنية النموذجية المعدّة من قبل المديرية العامة للتنظيم المدني. وهنا يُطرح تساؤل حول إمكانية استفادة بعض المستثمرين و/أو النافذين الذين يملكون أو قد يشترون عقارات عديدة في هذه المناطق من الإعفاء إذا التزموا بالشروط، ما قد يحرم الدولة من مردود مهمّ، فالآلية المطروحة في هذا الإطار مبهمة وقد تجعل الإعفاءات تزيد وتتكاثر.

كذلك، إنّ الاقتراح في مضمونه «يُشرعن» البناء، ويسرّعه، ويزيده في المناطق غير المنظّمة على اختلافاتها بحجّة الاستجابة لحاجات السكن والحدّ من النزوح من المناطق الريفية إنما بمفعول مشابه للتعاميم الاستثنائية، ما قد يؤدّي حتماً إلى تحريك ونمو القطاعات المرتبطة بالبناء من جهة، وأبرزها المقالع والكسّارات المرخّصة وغير المرخّصة، ومن جهة أخرى تدمير الطابع المميّز للمناطق عبر السماح بتمدّد البناء، وبشكل عام تسريع تدهور سبل العيش والمعالم البيئة الطبيعية، في وقت تحتاج فيه هذه المناطق أولاً إلى التنظيم عبر إصدار مراسيم وتصاميم توجيهية وتفصيلية تحافظ على مقوّمات المناطق الطبيعية والاجتماعية - الاقتصادية، وتحقّق التنمية فيها عبر العودة إلى الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية وبالتالي الحدّ من النزوح من المناطق الريفية.

وستُباع النماذج المطبوعة والموضوعة في ملفّات معفاة من الرسوم لصاحب العقار لقاء مبلغ زهيد كي يلتزم بالخرائط المودعة في الملف، كما حصل خلال التسعينيّات بموجب القانون 1995/453، فيوفّر المواطن تكاليف تلزيم مهندس وتحضير خرائط.

تُطرح هذه التصاميم النموذجية الجاهزة كحلّ لمشكلة البناء المُسمّى «عشوائي» والمخالف على عقارات لا تستوفي الشروط المطلوبة من حيث المساحة والملكية، فهي تؤمّن، بحسب مشجّعي الفكرة، شروطاً سكنية ومواصفات فنية وهندسية ملائمة بعكس ما تفرضه فوضى البناء القائمة حالياً، بحسب توصيفهم.

ولكن ألا تُقيّد هذه التصاميم النموذجية الجاهزة المرونة التصميمية للهندسة المعمارية؟ كيف لعددٍ محدودٍ منها أن يضمن إرضاء رغبات وتأمين احتياجات أفراد وعائلات مختلفة، من فئات اجتماعية مختلفة، في مناطق لبنانية مختلفة؟ هل سيُقدَّم النموذج ذاته لسكّان السهل والوادي والجبل؟ هل سيُقدَّم ذاته للموظّف والمزارع، للمفكّر والعامل؟

لطالما وجّهت الممارسات الساحية والاجتماعية لكل عائلة في هذه المناطق، وبخاصّة في القرى والمناطق الريفية، أعمال البناء من دون أن تملي شكل المبنى، فخلقت عوامل تمايز بين مسكن وآخر على المستوى الساحي والبرمجي. وعندما تطرأ على متطلّبات الأسرة تغيّرات بمرور الزمن كالزيجات الجديدة، ونموّ حجم الأسرة، أو التقاعد وتغيّر مستوى دخلها وظروفها الاقتصادية، يجري تكييف المسكن مع الاحتياجات المستجدّة سواءً عبر تغيير استعمالات

الغرف، أو إجراء إضافات وتعديلات على عددها، الخ. أما من تسمح قدرته الاقتصادية الاستعانة بمعماريّ أو مهندس مشرف، فله الخيار وحقّ المشاركة في عملية صنع القرارات التصميمية ليتمكّن من التوفيق بين حاجاته ومتطلّباته المتغيّرة من جهة، والمسكن الذي يستخدمه ويعيش فيه من جهة أخرى.

من هنا، فإن النماذج، مهما تنوّعت، ستحدّ قدرة مستخدم المسكن على اختيار الطريقة التي يريد العيش بها، وستجبره على التكيّف مع تصميم قد لا يلائمه. وبما أن أغلبية الأهالي في هذه المناطق من ذوي الدخل المحدود، كما ذُكر في اقتراح القانون، يفترض المشرّع أن أساليب العمار التي لطالما اتخذتها هذه المجتمعات هي الإشكالية، وأن النماذج الهندسية هي الحلّ. تستعمل السلطة كلمة «عشوائي» لوصف البناء في هذه المناطق، وتحمّل الأهالي مسؤولية ما آلت إليه الأمور وعدم الحصول على رخص قانونية مع العلم أن العشوائية المذكورة ما هي إلا نتاج إجراءات وتشريعات السلطة نفسها، سواء عبر التأخّر في تنظيم المناطق غير المنظّمة، أو عبر قانون البناء الذي لا يراعي عوامل البيئة والطبيعة والمجتمع، أو عبر القرارات العبثية كإصدار التعاميم، والسياسات التي جعلت من البناء وتأمين السكن عملية عرضية وظرفية تلبّي خدمة بدلاً من أن تستجيب إلى حق.

ختاماً، يُخشى من أطر «الخدمة» التي تكرّسها سياسة الإعفاءات المتمثّلة في اقتراح القانون هذا من تحويل الناس «متلقّين للمساعدات»، ليصبحوا مدينين لشخص أو للأحزاب السياسية التي منحتهم هذه الخدمة. وساهم غياب سياسات الدولة الإسكانية، والتعاطي مع الأراضي من مُنطلق اقتصادي ونسيان وظيفتها الاجتماعية في زيادة ظواهر التعدّيات وزيادة نسبة الاستثمار في العقارات المبنيّة من دون سند قانوني. واقتراح القانون هذا ما هو إلّا استكمال متعمّد لاستقالة الدولة من مسؤولياتها الاجتماعية عبر طرح حلول جزئية لمشكلة أنتجتها وتستمرّ بمفاقمتها.

5) اقتراح تعديل المادتين 13 و16 في قانون التنظيم المدني: تشريع الأبواب أمام زيادة عوامل الاستثمار لقاء ضريبة تحسين

نتناول هنا اقتراحاً مقدّماً من النائب طوني فرنجية (المردة) في 2020/12/1 لتعديل المادّتين 13 و16 في قانون التنظيم المدني. تنصّ المادّة 13 الحالية على أنّه «يجوز إعادة النظر في التصاميم وأنظمة المدن والقرى، بكاملها أو بجزء منها، وفقاً للشروط والصيغ المنصوص عليها في المواد 10 و11 و12 من هذا المرسوم الاشتراعي». ويعمد الاقتراح إلى تعديل المادة 13 عبر فرض – عند زيادة الاستثمار – ضريبة تحسين على المالك نسبتها 30% من قيمة التحسين، على «العقارات التي يزداد فيها عامل الاستثمار». يضيف أنّ هذه النسبة تحتسب «على أساس سعر الأرض المعتمد لتحديد رسم الترخيص» وتُدفع عند الحصول على الترخيص. ويحدّد كيفية وجوب الاحتساب. كما ويعفي المالك من أيّ ضريبة في حال عدم رغبته في «استثمار هذه الزيادة في عامل الاستثمار». والأهمّ هو اقتراح النص بأن تحصّل هذه الضريبة «لصالح صندوق مستقل ينشئه مجلس الوزراء» ويهدف إلى التعويض على «أصحاب العقارات التي يمنعون من استثمارها كالتي تصنّف محميات» (....). وأخيراً يعدّل الاقتراح المادة 16 (التي تنصّ على إمكانية وضع «تصاميم تصنيف المناطق» تحدّد قطاعات يحتفظ بها لأنواع معيّنة من الاستعمالات وتحدّد عوامل الاستثمار المسموح بها فيها) من خلال إضافة «المادة 13» إلى المواد التي يقتضي مراعاة شروطها عند تحديد التصاميم (وهي فقط المواد 10، و11 و12 في الصيغة الحالية).

تبرّر الأسباب الموجبة تقديمه بأنّ «زيادة عامل الاستثمار عند تصنيف الأراضي يؤدي إلى ازدياد في أرباح المستثمر ممّا يحتّم عليه أن يدفع ضريبة عليها»، وأنّ «إنشاء الصندوق المستقلّ سوف يؤدّي إلى التعويض على مالكي الأراضي التي يخفّض تصنيفها والاستملاكات التي تعنى بالحفاظ على الأبنية الأثرية وإنشاء المحميّات الطبيعية».

تشكّل ضريبة التحسين ضريبة مباشرة تفرض على الزيادة في قيمة العقارات الناتجة مباشرة عن تنفيذ مختلف الأشغال العامّة، وينشأ عنها امتياز لمصلحة الخزينة على العقار المحسّن (المادة 45 من قانون الاستملاك 1991). وتعدّ تحسيناً، الزيادة التي تطرأ على قيمة العقار أو الجزء من العقار من جرّاء قيام المشروع منذ تاريخ إعلانه من المنافع العامّة حتى تاريخ وضعه قيد الاستعمال وتحسب هذه الزيادة بالمقارنة مع قيمة العقارات التي لم يتناولها التحسين (المادة 46). تفرض ضريبة التحسين من قبل دائرة ضريبة التحسين في مديرية الواردات في وزارة المالية على مالك العقار المحسّن، بالاستناد إلى قرارات اللجان بتحديد قيمة التحسين.

تشكّل ضريبة التحسين عنصراً في أيّ سياسة عقارية، ويجب أن تكون شاملة ومتكاملة، ولا يجب أن تقتصر عليها. في لبنان، نفتقد إلى سياسة عقارية تضع حدّاً لارتفاع ثمن الأرض،[5] وتمنع احتكار الأرض، وتمنع إبقاءها شاغرة، وتفرض ضريبة على الملكية العقارية. وفي المبدأ، يجب أن تذهب ضريبة التحسين نحو المشاريع ذات المنفعة العامّة، كتلك الإسكانية أو غيرها. إنّما المفارقة في هذا الاقتراح أنّه يعمد إلى تخصيص نتاج هذه الضريبة لفائدة مصالح خاصّة، من ناحية التعويض على مالكي العقارات التي يخفّض تصنيفها أو التي تصنّف أثرية أو محميّة. وفي ذلك تناقض تام مع مفهوم التنظيم المدني الذي قامت الدولة اللبنانية على تبنّيه عبر قوانين ومؤسسات أُنشئت منذ عهد الاستقلال، مع ما رافقه من تكريس لسمو الحق العام على الملكيّة الخاصّة. فوضع الضوابط والتوجيهات لتنظيم عمليات البناء واستخدامات الأراضي هو اعترافٌ ضمنيٌ بوجود حقٍ عامٍّ متقدّمٍ على أيّ ملكية لعقارٍ خاص، وهو جزءٌ من القيمة الاجتماعية المشتركة للأرض، والمكرّسة في قانون التنظيم المدني عبر مبادئ المصلحة العامّة أو الهوية المشتركة التي يجب أن تُراعى قبل إصدار أيّ ترخيصٍ للبناء. ويعود ذلك إلى أنّ ملكيّة الأرض تتميّز بخصوصية محتواها ودلالاتها، ولا يمكن تصنيفها كأيّ سلعةٍ تقليدية، فهي ببساطةٍ مكان العيش ومصدر الحياة. والواقع أنّ تحويل الأرض إلى ملكيّةٍ «عقارية»، يعني دوماً تحويلها إلى سلعةٍ قابلةٍ للتبادل، مع ما لتوسّع استخدام مصطلحات «السوق العقارية» «والملكية العقارية» وغيرها، من تأثير للحثّ على القبول بالأرض كسِلعة. بالإضافة إلى ذلك، فقد وقّعت الدولة اللبنانية على «الميثاق العالمي للحق في المدينة»[6] الذي تؤكّد المادة الثانية من أحكامه العامّة أنّه «ينبغي أن تعلو المصلحة الاجتماعية والثقافية الجماعية فوق

5. في هولندا على سبيل المثال، هناك نوعان من الأرضي: الأراضي الزراعية والأراضي المخصّصة للبناء. عند السماح بالبناء في الأرض الزراعية، تستملكه الدولة بسعر الأرض الزراعية وتؤجّرها لمن يريد البناء فيها مقابل إيجار سنوي. هكذا تمنع المضاربات وانعكاسها على السكن، فلا ترتفع أسعار المساكن. النظام الفرنسي لمكافحة غلاء الأراضي صنّف أراضي فرنسا على أساس أنّ 25% منها أحراش، و65% زراعية ممنوع البناء فيها، و4% مسموح بشروط، و6% مسموح. للأراضي المسموح فيها البناء، وهي قليلة جداً، أخذت السلطة العامّة حق الشفعة وهو الذي جمّد أسعار الأراضي. أي أنه إذا أراد صاحب الأرض بيعها، عليه التصريح بذلك للسلطة العامّة، والسلطة العامّة تقرّر السماح بالبيع أو لا. وفي أكثر الحالات ترفض وتعطي صاحب الأرض الخيار بأن يبيعها للسلطة العامّة نفسها. وبذلك تمّ منع ارتفاع سعر الأرض. في البلاد الاسكندنافية مثلا، ممنوع قانونياً أن تجني ثروة من الأراضي. في إيطاليا، هناك فصل تام بين الأرض وحق البناء. فالبلدية هي التي تحدد السعر وتبني.

6. الميثاق العالمي للحق في المدينة، من أجل بناء موئل يتلاءم مع حقوق الإنسان (المنتدى الاجتماعي العالمي – يناير 2001 // المنتدى العالمي/مشاورات التحالف الدولي للموئل - يناير 2002 // المنتدى العالمي/مشاورات التحالف الدولي للموئل - يناير 2003 // المنتدى الاجتماعي العالمي للأمريكيتين – كيوتو – يوليو 2004 // المنتدى العالمي للحضر - برشلونة -أكتوبر 2004 // المنتدى الاجتماعي العالمي – بورتو أليغري – يناير 2005 // وما تمّ من نقاشات خلال مرحلة التحضير في برشلونة – سبتمبر 2005.

حقوق الملكية الفردية ومصالح المضاربة، أثناء صياغة وتنفيذ السياسات الحضرية». وتنصّ المادة الخامسة على أنّه ينبغي أن تعمل المدن على وضع «الأولوية للإنتاج الاجتماعي للموئل، وأن تضمن الوظيفة الاجتماعية للمدينة والملكية». من هذا المنطلق، فإنّ مفهوم التعويض على مالكي العقارات، في حال نُفّذت تنظيمات للصالح العام، هو بمثابة خرق لمبدأ التنظيم المُدني.

إلى جانب ذلك، تكمن إشكاليّته الإضافية في خطورة «تحصيل هذه الضريبة لصالح صندوق مستقل يُنشئه مجلس الوزراء»، مع ما للبنان من تجارب مريرة مع «الصناديق» المختلفة التي شكّلت أرضية خصبة للفساد والتنفيعات، كمجلس الإنماء والإعمار ومجلس الجنوب وصندوق المهجّرين والهيئة العليا للإغاثة. فلطالما استخدمت السلطة الصناديق والمجالس كمظلّة للإنفاق الموازي خارج الآليات الإدارية والقانونية والأطر الرقابية.

خلافاً للاعتبار السائد بأنّ عامل الاستثمار هو جزء من سعر الأرض وعلى عكس تقديم التعويضات، علينا إرساء سياسة للأرض تقرّ بقيمتها الاجتماعية، وذلك عبر:

- جعل الوظيفة الاجتماعية للملكيّة أحد المبادئ الرئيسة للاقتصاد الوطني، بحيث نضمن تمتّع الجميع بحياةٍ كريمةٍ تتوافق ومبادئ العدالة الاجتماعية؛
- تطبيق «الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية» باعتبارها تتضمّن سياسة تنموية متكاملة تحدّد الاستخدام الملائم للأرض والموارد البيئية والمصادر الطبيعية على أساس قيمتها الاجتماعية؛
- ضمان حق جميع سكان المدن في الانتفاع الكامل من كافة مواردها من دون تمييز، بما في ذلك إتاحة الوصول إلى المواقع الطبيعية، والمرافق العامّة، والمساحات المشتركة والخدمات الأساسية؛
- منح الأولوية للسكن والعمل في الأرض بدلاً من إخضاعها للمضاربة العقارية؛
- جعل تنظيم الأراضي وإدارتها عمليةً ديمقراطيةً وتشاركيةً بهدف الحفاظ على الإطار السياسي الذي يرعى القيمة الاجتماعية للأرض؛
- تغليب الوظيفة الاجتماعية للمُلكيّة لدى التصرّف بها، بما في ذلك إصدار رخص البناء والهدم والاستملاك؛
- وضع نظامٍ ضريبي عادلٍ يحدّ من المضاربات العقارية ويشمل الضرائب التصاعدية على الأراضي الموجودة في المناطق العمرانية، والضرائب على الأراضي غير المبنيّة أو غير المستخدمة، والضرائب على الأملاك المبنية الشاغرة.

6) اقتراح تعديل المادة 66 من القانون رقم 2019/144 (قانون الموازنة): طابق "مرّ" جديد

نتناول هنا اقتراحاً قدّمه النوّاب جوزف إسحق (القوّات اللبنانية)، والنائب فيصل الصايغ (الحزب التقدميّ الإشتراكيّ)، والنائب حكمت ديب (التيار الوطنيّ الحرّ) والنائب محمد خواجه (حركة أمل)، والنائب نزيه نجم (تيّار المستقبل) والنائب حسين جشّي (حزب الله)، في 2019/7/31. وللتذكير، وضع الاقتراح على جدول أعمال جلسة 2019/9/24 حيث أسقطت عنه صفة العجلة وأحيل إلى لجنة الأشغال العامّة التي أنجزت دراسته بتاريخ 2019/12/18.

يُجيز اقتراح القانون إضافة طابق جديد، على الأبنية الموجودة أو المُستحدثة، وذلك في كلّ المناطق اللبنانية، من دون احتسابه في معدّلات الاستثمار وعدد الطوابق والارتفاع الأقصى، وفق شروط فنيّة معيّنة، إضافةً إلى شروطٍ أخرى بحسب المناطق. في المقابل تُستثنى منه المناطق التي تَفرض شروطاً خاصّة للبناء، والمخصّصة للفيلات أو للسكن الخاص، والأبنية التي استفادت من قوانين استثنائية بارتفاعات أو بعدد طوابق،

وتلك التي خضعت لقوانين تسوية مخالفات البناء سابقاً. ويتوّجب على المستفيدين دفع نسبة مئوية من قيمة الأرض الوهمية المطلوبة لتأمين مساحة الطابق المذكور أعلاه، توّزع على الشكل التالي: 20% من الرسوم لحساب صندوق الخزينة المركزي، 60% لحساب المؤسّسة العامّة للإسكان، 20% لحساب البلدية المعنية.

منذ تشكيل حكومة «الوحدة الوطنية» الأخيرة قبل ثورة 17 تشرين، ونيلها الثقة في شباط 2019، انصبّ تركيزها على موضوع العجز في الموازنة العامّة. وتركّز نشاطها على إيجاد السبل المناسبة لخفض الإنفاق. في المقابل، اجتهدت هذه الأخيرة لتأمين إيرادات إضافية تغذّي خزينة الدولة، فاتّجهت نحو قطاع البناء (مخالفات البناء، الاعتداءات على الأملاك العامّة البحرية، إلخ...) لتأمين بعض العائدات المالية. وبذلك خلصت لجنة الأشغال العامّة والنقل والطاقة والمياه النيابية بعد جلسات عدّة إلى إقرار اقتراح قانون تحت شعار «البناء المستدام» لتأمين التمويل للمؤسّسة العامّة للإسكان، وتغذية صندوق الخزينة، كما ورد في أسبابه الموجبة. غير أنّه سقط سهواً استبدال المادة 66 (وكان الاقتراح عمد إلى تعديل المادة 67 خطأً فيما المقصود المادة 66 وهو ما عمدت لجنة الأشغال العامة إلى تصحيحه لدى دراسته) من قانون الموازنة 2019 بالصيغة المتوافق عليها في هذه اللجنة، بحسب ما جاء في المذكّرة التعليلية المرفقة بالقانون، ولكون المادة 66 مختصرة ولا تغطّي موضوع البناء المستدام بشكلٍ كافٍ، تمّ اقتراح قانون معجّل مكرّر لتعديلها.

ليست هذه سابقة في تاريخ التشريع اللبناني يُطرح فيها مثل هكذا تشريع، فهو مستوحى بلا شكّ، ممّا عُرف بـ»طابق المرّ»،[7] ومشروع «طابق الميقاتي»[8] الذي لم يصل إلى خواتيم الإقرار. ولعلّ تبعات «طابق المرّ» تشكّل خير دليل على التداعيات السلبية التي تخلّفها مثل هذه القوانين، التي تقوم على مبدأ «شراء أرض وهمية»، أي إنّ الدولة تستوفي ثمن الأرض الإضافية التي خلقتها بموجب القانون. لا يتلاءم مبدأ الاستثمار مقابل ثمن، بتاتاً مع مبدأ التنظيم المدني لأنّه يكرّس منطق تسوية المخالفات كما حصل في التجارب السابقة.[9] فعامل الاستثمار هو «أداة في يد الدولة لتنفيذ خطّة تنظيم لعدد الكثافة المسموح بها وأفضل الطرق لاستعمال الأرض ورسم سياسة الامتداد الطبيعية للتجمّعات الإنسانية في حقلَي الاجتماع والإنماء ممّا يسهّل تنفيذ التجهيزات التحتية في طريقة مناسبة»[10]. ويجرّنا انتهاك هذا المبدأ إلى سلسلة من التنازلات على حساب المصلحة العامّة.

إضافةً إلى ذلك، استند اقتراح القانون، بحسب الأسباب الموجبة، على كون شروط ارتفاع ثكنة القرميد الواردة في قانون البناء لا تسمح السكن فيها، وتمنع فرزها، أو تسجيلها ضمن الأقسام المشتركة، ما يدفع إلى التحايل على القانون وبناء ثكنات القرميد بشكل غير قانوني وعشوائي، ما يشوّه المنظر العام للمدن والقرى ويحرم الخزينة إمكانية الاستفادة من بعض العائدات. ولا تشكّل تلك الأعذار، إلّا أعذاراً واهية لتشريع مخالفة القانون.

7. قانون صادر في 17-5-1980 أجاز لأصحاب العقارات زيادة طابق ضمن شروط محددة. عُرف شعبياً بتسمية طابق المر نسبةً لوزير الإسكان والتعاونيات ميشال المر، الذي ابتدعه وتولّى هذه الحقيبة بين العامين 1979 و1980.

8. مشروع قانون «البناء الأخضر» وهو الاقتراح الذي أنجزه رئيس الحكومة نجيب ميقاتي وفريقه والذي يعود ريعه لتمويل كلفة سلسلة الرتب والرواتب. يقوم هذا المشروع على تشجيع الأبنية الخضراء، في مقابل حوافز محددة للاستثمارات. فيعطي الحق بزيادة مساحات البناء للمباني الجديدة فقط، لكنها زيادة متفاوتة بحسب قواعد تنظيم كل منطقة على حدة.

9. الهام برجس، قوانين متكررة لتسوية مخالفات البناء: تشريع مفاعيل الزبائنية والجباية أولاً، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 28/6/2019

10. ملاحظات مجلس الإنماء والإعمار والتنظيم المدني ونقابة المهندسين على مشروع الوزير المر، جريدة النهار، 4/1/1980

يتّخذ هذا القانون من «البناء المستدام» شعاراً وتبريراً له لبناء طابق إضافيّ. وهو بذلك يفرّغ موضوع الاستدامة من مضمونه. فالقانون يتضمّن تصنيفات سطحيّة متعلّقة بالاستدامة، وقد مرّ عليها الزمن، إذ يدخل وصف البناء المستدام ضمن مفهوم التنمية المستدامة. كما يسمح الاقتراح بزيادة طابق على الأبنية بشكلٍ عشوائي، ما يزيد الكثافة والاكتظاظ السكاني، والتلوّث، ويشوّه البيئة المبنيّة في المدن والبلدات والقرى، ويفرض بالتالي عبئاً إضافياً على شبكات البنى التحتية المتوّفرة من مياه، كهرباء، وصرف صحيّ وشبكات طرق كما ومواقف سيارات. وبالتالي ستترتّب أعباء إضافية على الدولة والبلديات لاستيعاب هذه الكثافة المتزايدة. فنتائجه كارثية هي الأخرى على حياة الناس في رفاههم، وصحّتهم، وراحتهم، وسكنهم، وسهولة تنقلّهم... وهو لا يأخذ بعين الاعتبار الجانب الاقتصاديّ - الاجتماعيّ والبيئيّ، ما يشكّل مخالفة صارخة للمبادئ الأساسية للاستدامة.

أبعد من ذلك، تضمّنت الأسباب الموجبة أيضاً تبرير الاقتراح بأنّ «مساحة الأراضي القابلة للبناء في لبنان محدودة، الأمر الذي يؤدّي إلى تفاقم مشكلة السكن». فهو بالتالي يزعم تأمين شقق سكنيّة إضافية، فيما أكثر من 150 ألف شقة لا تجد من يشتريها[11] من جهة، ومن جهةٍ أخرى ستترافق إضافة طابق جديد مع زيادة حركة المضاربة العقارية، وارتفاع أسعار الأراضي ومعها أسعار الوحدات السكنية. والادّعاء بأنّ زيادة الكثافة السكانية تزيد العرض من الوحدات السكنية وبالتالي تقلّل من ثمنها، هو ادّعاءٌ خاطئ. في لبنان، لا تُحدّد أسعار الوحدات السكنيّة على أساس العرض والطلب، بل تقوم على حماية الاستثمارات، بما في ذلك المضاربة العقارية. فنلاحظ أنّه في عام 2004، تمّ اقتراح حجّة مماثلة لتبرير معدّلات البناء المرتفعة التي تمّ تبنّيها. وفي عام 2006، تضاعف سعر المتر المربع من الأراضي المبنية. كما يعطي اقتراح هذا القانون امتيازاً لمالك الأرض والمطوّر العقاري ومتعهّدي البناء عبر إعطائهم فرصة الاستفادة من طابقٍ إضافيّ. ما يؤدّي أيضاً إلى رفع قدرة المتموّلين على حساب ذوي الدخل المحدود، وعلى حساب البيئة المبنيّة والحياة اللائقة والصحية للسكان.

وأخيراً، يؤدّي اقتراح القانون إلى تشويه الطابع العمراني في المناطق، إذ يفرض طابقاً جديداً ذا سقف منحدر على شكل ثكنة مُغطّاة بالقرميد في المناطق المحدّد فيها عدد الطوابق والارتفاع، ما يؤدّي إلى فرض طابع معماري واحد في عددٍ من المناطق، بمعزل عن خصائصها ونوعية البناء فيها (التراث المعماري الحديث، البنايات المرتفعة والأبراج). في المقابل، من الملفت أن يَستثني مشروع القانون «المناطق التي تَفرض شروطاً خاصّة للبناء» مثل منطقة سوليدير، لا بل بدا المشروع كأنّه يهتمّ بهذه المنطقة ويميّزها عن غيرها. إنّ إبقاء منطقة وسط بيروت خارج هذه المعادلة له هدف واضح يكمن في الحفاظ عليها كمرتع للمالكين فيها من أثرياء القوم وكبارهم في لبنان والدول العربية، كما وحمايتها من التشويه الذي قد يطالها. فكان من الأبدى إظهار الحرص نفسه في حماية البيئة المبنية في كافّة أنحاء البلاد.

عندما يتفقّ صنّاع القرار من مختلف الكتل النيابيّة المتناحرة أساساً، عبر ممثلها في اللجان،[12] ويقترحون مثل هذا القانون، فإنّ ما يجمعهم لا يكون عادةً المصلحة العامّة. وفكرة إنتاج أراضٍ وهمية على مجمل مساحة الوطن بهدف تأمين إيرادات مالية

11. «طابق المرّ» مجدداً: «تركيب طرابيش» لتمويل الإسكان، جريدة الأخبار، 2019/3/4

12. النواب الذين اقترحوا هذا القانون هم: النائب جوزف إسحق (القوات اللبنانية)، النائب فيصل الصايغ (الحزب التقدميّ الاشتراكيّ)، النائب حكمت ديب (التيار الوطنيّ الحرّ، النائب محمد خواجه (حركة أمل)، النائب نزيه نجم (تيّار المستقبل) والنائب حسين جشي (حزب الله).

ملحّة (وأوضحت الأسباب الموجبة أنّها ستقسّم بين المؤسّسة العامّة للإسكان التي تعاني من عدم توفّر الموارد، والبلديات والخزينة العامة)، تحت ضغط الأزمة المالية، يأخذ بعين الاعتبار جانباً وحيداً من الدينامية التنظيمية ويهمل الجوانب الأخرى سواء كانت اجتماعية أو بيئية أو طبيعية. لم يرسم هذا الاقتراح أيّ هدف سوى توفير الموارد بأيّ طريقة ممكنة، من دون أي دراسة واقعية لآثاره، وعلى حساب مبادئ أساسية أخرى. وهو يبيّن القصور في فهم مبادئ وشروط إدارة المالية العامّة ودور البيئة الطبيعية والبيئة المبنيّة في دعم الاقتصاد الوطني.[13]

وينمّ الاقتراح عن نظرة السلطات إلى العقارات كمواد استهلاك تطبيقاً لأسس الريع العقاري. فكان من الأجدى أن يتمّ فرض ضرائب على المضاربة العقارية على سبيل المثال، عوضاً عن اقتراح مثل هذا القانون. كما تعطي السلطات الأولوية لجباية ضرائب قد تنفع آنيّاً وعلى المدى القريب لتغطية جزء من العجز المزمن في الموازنة العامّة، ولكن على حساب الاستثمار في تكوين بيئة صحيّة مفيدة نحصد نتائجها على المدى البعيد.

7) 8) تفعيل الأوتوستراد الدائري لمدينة بيروت بعد 60 عاماً من التخطيط له

نجد هنا اقتراحين يكمّلان بعضهما، في سبيل تفعيل الأوتوستراد الدائري لمدينة بيروت.

أ/- في مطلع العام 2019، اقترحت القوات اللبنانية، عبر ثلاثة من نوابها،[14] قانوناً[15] يرمي إلى تنفيذ الاستملاكات المتعلقة بأوتوستراد (خلدة – الضبية – العقيبة) وملحقاته وآخر[16] يرمي إلى تعديل بعض أحكام قانون الاستملاك. أُحيل الاقتراحان إلى لجنَتي المال والموازنة والأشغال العامّة ولم يُدرسا لغاية تاريخه. يهدف الاقتراحان إلى إحياء مشروع الأوتوستراد الدائريّ الذي سقط بمرور الزمن، عبر تسهيل تنفيذ استملاكاته التي كانت السبب الأوّل الذي حال دون إنجازه. فما هو إذاً الأوتوستراد الدائري؟

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، تمّ استدعاء المهندس المعماري ميشال إيكوشار[17] لإعادة تنظيم مدينة بيروت الكبرى. كان الهدف الأوّل احتواء نموّ بيروت من خلال السماح بتنمية المناطق المحيطة. فقدّم مخطّطاً هيكلياً متكاملاً اقترح فيه إنشاء أقطاب مدينية عدّة تشكّل أبواباً لتوسّع كلّ المناطق حول بيروت وشبكة طرقات سريعة تربط بينها. كانت شبكة الطرق المقترحة هرميّة وتتألّف من طرق تربط أجزاء المدينة المختلفة بعضها ببعض، ومن أوتوستراد دائري يمتدّ من طبرجا إلى خلدة، يربط بيروت بالطرق السريعة التي تربط بين المدن الساحلية. كانت هذه الطرق تمرّ في مناطق نائيّة لتجنب إعادة استخدام الطرق الحالية التي من شأنها أن تعقّد حركة المرور. غير أنّ مخطط الاوتوستراد الدائري لم ينفذ.

مع نهاية الحرب الأهلية، كانت خطة النقل لبيروت جزءاً من مخطّطها التوجيهيّ (1986)، فكان من المهمّ تحسين وسائل النقل العام. واقتُرح مشروع الأوتوستراد الدائري، والأوتوستراد العربي، وشبكة ثانوية للطرق السريعة. وفي عام 1994-1995، تمّ تبنّي خطّة نقل جديدة على مدى 20 عاماً، أوصت

13. منى فواز، تفضيل المكاسب السريعة على التنمية الطويلة الأمد للبيئة المبنية في لبنان، المركز اللبناني للدراسات، حزيران 2019.

14. جورج عقيص، جوزف إسحق وزياد حواط.

15. 2019/3/19.

16. 2019/3/12.

17. هو ضابط فرنسي، أتى إلى لبنان إبّان الحرب العالمية الثانية. وضع خلال فترة الانتداب الفرنسي مخطّطه الأوّل (1941-1944) لمدينة بيروت. في حينه، كانت اهتماماته الرئيسية تأمين تحرّكات الجيش الفرنسي. لذلك اهتمّت خطّته بشبكة الطرق كعمود فقري للمدينة.

بتطوير الطرق والمواقف وإشارات السير، وإنشاء شبكة مترو وخطوط ترام وشبكة حافلات للنقل العام في بيروت. وقد اعتبر تطوير النقل العام استكمالاً لشبكة الطرق الرئيسية، بما فيها الأوتوستراد الدائري.

وزعمت الدولة حينها أنّ كلّ ما جاء في هذه الخطّة قيد التنفيذ أو سيتّم تنفيذه. ومع ذلك، لم يتّم تنفيذ أيّ عنصر من خطّة النقل العام. فقد تذرع رئيس الوزراء الراحل رفيق الحريري حينها بمقاومة ثقافة اللبنانيين لوسائل النقل العام. وبينما كانت خطّة النقل لا تزال قيد الدراسة، أطلقت إدارات عدّة، إجراءات مجتزأة شجّعت زيادة حركة السيارات الفردية وسيارات الأجرة والحافلات الصغيرة، على حساب خطّة شاملة للنقل العام. وفي عام 2004، أوصت توجّهات الخطّة الشاملة لترتيب الأراضي بإيجاد شقّين لمشكلة الازدحام على المحور الساحلي: شقّ متعلّق بالمركبات الآلية وشقّ آخر يتعلّق بالنقل المشترك. يُنفّذ هذا الحلّ وفقاً لخطّة ثابتة على مراحل ثلاث[18]. وقد شملت المرحلة الأخيرة منها، تنفيذ جزئين من مشروع الأوتوستراد الدائري والـ A2.

يمتدّ هذا المشروع اليوم، وبحسب الدراسة الأخيرة التي قدّمت له، من خلدة مروراً بعاليه وبعبدا والمتن الشمالي وصولاً إلى ضبيّة، بطول 21 كلم. وهو مؤلّف من جسر علوي للسير السريع، وتحته مسار للنقل العام وإلى جانبيه طريق خدمة و14 محوّل طرق.[19] وتبلغ كلفته 1،602 مليار دولار (846 مليون للاستملاكات). أمّا شبكة الطرقات المرتبطة به، فتشمل تخطيطات لمداخل بيروت.[20] وفيما خصّ أوتوستراد ضبيّة – العقيبة (A2) الذي أُقرّ مرسوم[21]

18. المرحلة الأولى: بداية ينبغي زيادة قدرة استيعاب الحركة على المحور الشمالي بين الكرنتينا وضبيّة. ويجب إنشاء طريق ساحلية جديدة مع استعادة كاملة لخط سكة الحديد القديمة واستخدامها لمرور باصات النقل المشترك في ممر مخصّص لها. بالنسبة للطرق، يجب إنشاء طريق جديد بحري باتجاهين (2x2) من كل جهة، وذلك على طول الخط الممتد من الكرنتينا وحتى إنطلياس. وبالنسبة للنقل المشترك، يجب وضع باصات في الخدمة تستوعب 50 راكباً وما فوق على خط سكة الحديد القديم بعد تأهيله كممر محمي مخصّص فقط لهذه الباصات من محاور انطلياس، جل الديب، الزلقا، الفنار، الخ، ومن ثمّ تصل إلى الخط المخصّص لها على الواجهة البحرية، ثم يتدنّى عدد المواقف (اثنين أو ثلاثة بين الضبيّة وبيروت)، ومن ثمّ تدخل بيروت عبر ممرّات مخصّصة لها.
المرحلة الثانية: تكون قد بدأت إضافة أوتوستراد جديد بين نهر الكلب والعاملتين، وفقاً لتخطيط يأخذ بعين الاعتبار صعوبة المرور في هذه المنطقة المبنيّة والمعرّضة لمشاكل بيئية. ولا يجوز أن يكون هناك تقاطع بين هذا الأوتوستراد الجديد والاوتوستراد القديم إلّا في منطقة الضبيّة من ناحية، والعاملتين من ناحية ثانية. يجب أن تخصّص الطريق الجديدة للترانزيت فقط. وبالتوازي مع هذا التدبير فإنّ خط النقل المشترك يكون قد امتد على أساس مبدأ المرحلة الأولى، إلى شمال شرق العاصمة (جعيتا، شنعير،...) وإلى الضواحي الشرقية والجنوبية (الحازمية، عرمون، الدامور،...) كما أنّ ممرّات الباصات تكون قد تحسّنت في منطقة ضاحية بيروت الجنوبية (برج البراجنة، الغبيري، بيروت)، والضاحية الشرقية (سن الفيل، الدكوانة،...) وفي داخل بيروت.
المرحلة الثالثة: يتمّ تحسين شبكة الطرق عبر تنفيذ جزئين من مشروع الأوتوستراد الدائري وA2 وهما، من ناحية، الجزء الممتد ما بين نهر الموت ونهر الكلب، ومن ناحية أخرى الجزء الواقع ما بين الحازمية وخلدة. مع وضع هذه المقاطع في الخدمة، تبدأ آنذاك إعادة تنظيم النقل المشترك بنقل الممر البحري على ممر يحتلّ «طريق طرابلس القديمة» في الضواحي الشمالية، و«طريق صيدا القديمة» في الضواحي الجنوبية، بينما تجري عملية إعادة تأهيل خط سكة الحديد بين مدينتي طرابلس وبيروت، وبين بيروت ومنطقة الزهراني، تمهيداً لوضعها في الخدمة كسكة حديد تؤمن انتقال المسافرين من مدينة إلى أخرى.
وبعد عام 2030، يصبح بالإمكان التطلّع إلى مشاريع أخرى، مثل إكمال الوصلة بين الحازمية ونهر الموت، واستحداث وسائل نقل مشترك ضمن الضواحي وبيروت مثل مترو أو ترامواي.

19. خلدة، بشامون-عرمون، حي السلّم، الشويفات، الجامعة اللبنانيّة، الكفاءات الحدث، الميكانيك، الحازمية، المكلّس، الدكوانة، نهر الموت، جل الديب، أنطلياس وضبيّة.

20. وصلة الكرنتينا – جسر الباشا، أي الطريق الموازية لنهر بيروت (نفّذت عام 2000)، أوتوستراد طريق المطار – الحازمية (نفّذ عام 2000)، طريق الشويفات – حارة حريك – شاتيلا (نفّذ جزء منها)، وصلة كورنيش النهر – برج حمود – البوشريّة مع وصلة برج حمود – الأشرفيّة (غير منفّذة)، وصلة الحدث – طريق المطار (غير منفّذة).

21. أقرّ مجلس الوزراء مرسوم تصديق أوتوستراد الضبيّه – العقيبة عام 2017 وإنشاء حق ارتفاق تحت سطح بعض العقارات لزوم تنفيذ أنفاق لمرور الآليات، بموافقة: المجلس الأعلى للتنظيم المدني، مجلس بلدية درعون ـ حريصا، مجلس بلدية البوار، مجلس بلدية عين الريحانة، ومجلس بلدية عينطورة؛ وعدم موافقة بلدية الضبيّة- ذوق الخراب، مجلس بلدية زوق مصبح، مجلس بلدية جعيتا، مجلس بلدية غزير، مجلس بلدية شنعير، ورئيس بلدية أدما والدفنة؛ أمّا بلديات جونية، حارة صخر، والصفرا، وبطحا، وذوق مكايل، والعقيبة فلم تبدِ رأيها في المشروع ممّا يعتبر موافقة ضمنية منها.

تخطيطه عام 2017، فيشكلّ الامتداد الشماليّ للأوتوستراد الدائري، بطول 18 كلم.[22] وتبلغ كلفته 1،240 مليار دولار (416 مليون للاستملاكات).

أصدرت الدولة في تشرين الأول من العام 1966 المرسوم رقم 5821 الذي قضى باستملاك الأراضي التي وقعت ضمن تخطيط الأوتوستراد الدائري. لكنها، لم تستملك هذه العقارات ولم يُبنَ الأوتوستراد. فقد أجّل اندلاع الحرب اللبنانيّة كما وكلفة الاستملاكات المرتفعة، المشروع، قبل أن تغيّر حكومات ما بعد الحرب مساره، حيث تعدّل 7 مرّات.[23] في كانون الأوّل 2001[24]، اعتُبَر هذا المشروع كأنّه لم يكن، في حين رفض

22. يتضمّن أنفاق بطول 8 كلم (أطولها نفق حريصا 2.8 كلم)، جسور بطول 5 كلم، طريق بطول 5 كلم و6 محوّلات في عوكر، ذوق مصبح، ساحل علما، غزير، الصفرا والبوار.

23. أُعدّت ثلاث دراسات في «مجلس الإنماء والإعمار» حوله، بداية كان بعرض 70 م وعبارة عن خمسة مسارب، قبل أن يصبح بعرض يتراوح بين 30-35 م.

24. بعد مرور 35 سنة على المرسوم رقم 5821.

مجلس الإنماء والإعمار إلغاءه. وفي عام 2006 عُدّل قانون الاستملاك، وبحسب المادتين 17 و18 منه،[25] أعطيت مهلة 5 سنوات لتنفيذ الاستملاكات وإلّا اعتبر مرسوم تصديق التخطيط كأنّه لم يكن. ومع انقضاء هذه الفترة من دون تنفيذ المشروع، بات المرسوم باطلاً حكماً، فقرّر مجلس الوزراء إزالة الإشارات عن العقارات المستهدفة بالتخطيط، إلّا أنّ هذا لم يحصل.

منذ ذلك الحين، جرت محاولات عدّة لتأمين التمويل اللازم لتنفيذ هذا المشروع، باءت جميعها بالفشل. في عام 2012، وضعت لجنة الأشغال العامّة والنقل والطاقة والمياه، اقتراح قانون لإصدار سندات خزينة من أجل تنفيذ استملاكات الأوتوستراد. وفي عام 2016، أعاد مجلس الإنماء والإعمار تقديمه وفق اقتراح وشكل جديدين، بتوجيه من الحكومة، حيث قلّل عدد الاستملاكات وبالتالي كلفتها، مع المحافظة على الترابط بين المناطق. في عام 2017، قدّم النائب جوزف معلوف (القوّات اللبنانية) اقتراح قانون يهدف الى إيجاد حلّ عصريّ لمشكلة الكلفة العالية لاستملاك العقارات الواقعة ضمن حرم الأوتوستراد الدائري (خلدة– ضبيّة). وهو يرتكّز على تقسيم التعويض المستحق لأصحاب العقارات المستملكة إلى جزءين، الأوّل يدفع نقداً والثاني يكون بمثابة تعويض عيني يتمثّل بزيادة في عامل الاستثمار.

أمّا عام 2019، فقد شهد تطوّراتٍ عديدة متعلّقة بهذا المشروع. فعُقد اجتماع لإطلاق المرحلة التمهيدية لمشروع إنشاء طريق سريع برسم مرور بين خلدة ونهر إبراهيم، ما يُعرف بالأوتوستراد الدائري والـ A2. وقد أدرج هذا المشروع ضمن برنامج الاستثمار(CIP)، الذي قدّمه لبنان في مؤتمر سيدر. بذلك أصبح القطاع الخاص مدعواً لتمويل وتنفيذ الأعمال الإنشائية لهذا المشروع، من ثمّ صيانته لفترة معيّنة (BOT). فيما سيتعيّن على الدولة تغطية تكاليف الاستملاكات وتحديد رسوم المرور التي تُنصف الشركة بالحصول على مستحقّاتها واستثمارها من جهة، والمستخدمين من جهةٍ أخرى. [26]

25. صدر تحت باب أحكام انتقالية في القانون 2006/12/8 الذي عدّل القانون رقم 58 تاريخ 1991/5/29 (قانون الاستملاك) المواد التالية:
المادة -17 تبقى مراسيم تصديق التخطيط النافذة بتاريخ نشر هذا القانون والتي لم يمض على تاريخ صدورها عشرون سنة سارية المفعول على أن لا تزيد مدة نفاذ أي منها عن خمس وعشرين سنة. وتبقى مراسيم تصديق التخطيط التي انقضى على صدورها أكثر من عشرين سنة سارية المفعول خمس سنوات من تاريخ نشر هذا القانون. إذا انقضت هذه المهل ولم تقرّر الإدارة المعنية المباشرة في تنفيذ الاستملاك الناتج عن التخطيط، اعتبر مرسوم تصديق التخطيط كأنّه لم يكن وبدون أيّ مفعول ووجب على الإدارة المختصّة، بمبادرة منها أو بناء لطلب من صاحب العلاقة، أن تطلب من أمين السجل العقاري ترقين القيود الناتجة عنه.
تستثنى مراسيم توسعة الطرق القائمة بحيث تمدّد المهل خمسة عشر سنة إضافية. يحقّ للإدارة في المراسيم المذكورة أعلاه، خلال خمس سنوات من تاريخ نشر هذا القانون، وبعد موافقة مجلس الوزراء، أن تعمد إلى تنفيذ الأشغال موضوع التخطيط لقاء تسديد بدل أشغال إلى المالك وفقاً لأحكام المادة 35 من قانون الاستملاك المعدّلة بموجب هذا القانون. أمّا مراسيم تصديق التخطيط التي أدّت إلى ضمّ عقار أو أجزاء من عقارات الى الأملاك العمومية ولم تنفّذ الأشغال العائدة لها، فيحقّ للإدارة المستملكة، خلال مهلة سنة من تاريخ نشر هذا القانون، المباشرة في التنفيذ، وإلّا حقّ لمالك العقار أو لخلفائه العموميين طلب استرداد العقار خلال مهلة سنة من تاريخ انقضاء مهلة السنة المذكورة. وفي هذه الحال تحيل الإدارة المعنيّة الطلب إلى لجنة الاستملاك المختصّة التي تقوم بتحديد ثمن الاسترداد على أساس قيمة العقار المطلوب استرداده بتاريخ الطلب.
المادة -18 في حال صدور مرسوم أو أكثر لتعديل تخطيط المشروع ذاته، يعتمد تاريخ مرسوم تصديق التخطيط الأوّل بالنسبة للمادتين الثالثة عشرة والسابعة عشرة من هذا القانون.

26. Kenza Ouazzani Réunion préparatoire du projet d’autoroute Khaldé-Nahr Ibrahim, L›Orient le Jour, 16 janvier 2019.

خلال العام نفسه، تمّ اقتراح القانونين المتعلقين باستملاكات الأوتوستراد الدائري والـ A2 وملحقاته. يهدف اقتراح القانون الأوّل إلى تقسيم التعويض المُستحقّ لأصحاب العقارات المستملكة المتعلّقة بالأوتوستراد، إلى جزءٍ يتمّ دفعه نقداً (30%)، وآخر (70%) يجري تسديده على شكل أمتار بناء وهمية مترتّبة عن زيادة عوامل الاستثمار السطحي والعام، يمكن الاستفادة منها من قبل أصحاب العقارات المستملكة أنفسهم في العقار نفسه أو عقار آخر أو أكثر، غير مبني، يقع في المناطق المجاورة، أو عبر بيعها لعقارات أخرى مجاورة، ضمن شروطٍ معيّنة،[27] ممّا يخفّف من كلفة الاستملاكات. أمّا اقتراح القانون الثاني، فبجزءٍ منه، يعطي فرصة خمس سنوات للإدارة لتنفيذ استملاكات مراسيم التخطيط المصدقّة التي سقطت بمرور الزمن إذا كان المشروع المتعلّق بالمنفعة العامّة ما زال قائماً وإلّا يجري التعويض على أصحاب الحقوق أمام المحاكم المختصّة.

من هنا، نلمس إصرار قوى سياسية نافذة، وبخاصّة القوّات اللبنانية، على تسهيل تنفيذ هذا المشروع، وذلك رغم مرور أكثر من ستين عاماً على التخطيط له وعدم ملاءمته لما أضحت عليه مدينة بيروت اليوم، واكتظاظ محيطه بالسكّان، وتصغير المسارب وقدرتها على استيعاب حركة السير. ويتذرّع هؤلاء، بحسب الأسباب الموجبة، باتفاق الطرق الدولية في المشرق العربي الذي يؤكّد أهمية تسهيل حركة النقل البري على الطرق الدولية وأهمية تنفيذ أوتوستراد (خلدة – الضبيّة – العقيبة) كحلّ لأزمة السير الحالية والمستقبلية في بيروت الكبرى كما وبحماية حقوق المواطنين والمحافظة على المصلحة العليا.

تتعدّد الإشكاليات المتعلّقة باقتراح القانون الأوّل، فمنها ما يرتبط مباشرةً بمضمونه، ومنها ما يتعدّاه ليطال مشروع الأوتوستراد بحدّ ذاته. فيما يتعلّق بالشقّ الأوّل، إنّ زيادة عوامل الاستثمار في المناطق المجاورة للأوتوستراد، وما سيتبعها من تمركز لمراكز تجاريّة، سكنيّة ومراكز أعمال حوله، لن يخفّف زحمة السير بل سيفاقمها عكس الغاية التي وضع لأجلها. ما سيكبّد خزينة الدولة وبالتالي المجتمع، أكلافاً من دون جدوى. كما يساهم في خلق فوضى عمرانيّة تنتج عن الزيادة العشوائيّة في معدّلات الاستثمارات في المناطق التّي يمرّ فيها وتلك التي لم يطلها التمدّد العمراني بشكلٍ كبير بعد. إضافةً إلى ما يرافق ذلك من تشويه وضغط على البنى التحتية الموجودة، خصوصاً أنّه لا يأتي ضمن مخطّطٍ توجيهي عام. وأخيراً تسمح إمكانية بيع زيادة عوامل الاستثمار السطحي والعام لعقارات أخرى مجاورة للمتموّلين من الاستفادة من هذه الزيادة. وتساهم أيضاً في زيادة حركة المضاربة على أسعار الأراضي. كما تُطرح في هذا السياق، إشكالية شفافية التعويضات وعدالتها إن كانت ماديّة أو عينيّة.

فيما خصّ الأوتوستراد، كان مساره ملحوظاً في مناطق بعيدة عن الأماكن السكنيّة، إلّا أنّ تنامي المدن وازدياد الكثافة السكانيّة، جعلت هذه المناطق امتداداً للبلدات والمدن التي يفترض أن يمرّ فيها، وأصبحت جوانبه مُحاطة بالمناطق السكنيّة. يقدّر البعض أنّ عشرين ألف مواطن معرّض للتهجير في حال تنفيذ المشروع إذ إنّه سيضرب المناطق السكنية في العمروسية وفي ساحل المتن من المكلّس والدكوانة والبوشرية والجديدة والزلقا وجلّ الديب وإنطلياس والنقّاش وصولاً إلى الضبيّة، وسيُقسّم البلدات ويمنع التواصل بين السكّان ويشلّها اقتصادياً، إلى جانب التلوّث (البصريّ والسمعيّ) والأمراض التي سيسبّبها لقرب مسار السيارات من الوحدات السكنيّة. فهو ليس صالحاً على المستوى البيئيّ، لا يحترم أياً من

27. لا يجوز، بأيّ حال، نقل الزيادة في عامل الاستثمار من العقارات المُستملكة إلى عقارات محدّدة في المرسوم الخاص بمقدار يزيد عن نسبة الـ 30% من مساحة الاستثمار العام الأساسي.

المعايير البيئية ولم يمرّ أيضاً في لجنة البيئة. يهدّد امتداد الأوتوستراد شمالاً (A2) أيضاً مناطق حرجيّة مثل جبل حريصا ومناطق أخرى لم يطلها العمران حتّى الآن. إضافةً إلى ذلك لن يخفّف تعديل عرض الأوتوستراد من 70 متراً إلى 30 متراً، زحمة السير بل سيفاقمها. كما تبدو كلفة الأوتوستراد عالية جداً في حين أنّنا نواجه أزمة اقتصاديّة غير مسبوقة. فالدولة لا تملك المال الكافي لتنفيذ هذا المشروع الذي يمكن الاستعاضة عنه بمشاريع أكثر حيوية.

من الملفت أيضاً، أنّ مشروع الأوتوستراد الذي يمتدّ من خلدة إلى ضبيّة يلقى معارضةً من نوّاب التيار الوطنيّ الحرّ خصوصاً النائب السابق نبيل نقولا، الذين يقترحون في المقابل مشروع الأوتوستراد البحري الذي يمرّ فوق البحر من الكرنتينا وصولاً إلى ضبيّة وتتفرّع منه مخارج إلى المدن الساحليّة. وهو يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمشروع «لينور»[28]. ويُلحظ أنّ كلًّا من التيار الوطني الحرّ والقوّات اللبنانية يتفقان على أهميّة الجزء الثاني للمشروع (من ضبيّة إلى العقيبة)، إذ اعتبرا إقرار مرسوم تخطيطه إنجازاً. في جميع الأحوال، تغيب عن أذهان هؤلاء مشاريع تطوير وسائل النقل المشترك، مع ما يتبعها من جدوى اقتصاديّة وآثار إيجابيّة في الحدّ من زحمة السير وهدر الوقت، والتقليل من نسبة التلوث، وذلك عوضاً عن استحداث طرق جديدة تؤدي إلى استقطاب المزيد من السيارات والزحمة وخسارة الوقت، والأضرار البيئية وحوادث السير، والأكلاف الكبيرة على الاقتصاد من استيراد كثيف للسيارات والوقود وثقل في ميزان العمليات الجارية يقدّر بنحو 4 مليارات دولار أميركي سنوياً.[29]

منذ نهاية الحرب الأهلية، ولربّما منذ الاستقلال، اتّبعت إجراءات وممارسات ممنهجة لضرب النقل العام، والاستعاضة عنه بتنفيذ الطرقات واستيراد السيارات الفرديّة. فبحسب التوزيع القطاعي لاستثمارات إعادة الإعمار، شكّلت البنى التحتية الأساسية من طرق، وطاقة واتصالات حتى عام 2004 ما يعادل 56% من النفقات.[30] وإذا نظرنا إلى سياسة النقل في لبنان، وغياب التخطيط والنقل العام، نرى أنّ استيراد السيارات أصبح حاجة حيث أنّ السيارة المستوردة أصبحت وسيلة النقل الأساسية لفئات المجتمع كلّها في ظلّ غياب النقل المشترك. فقد كانت هذه الإجراءات تعزّز منطق الزبائنيّة وذلك عبر التلزيمات التي كانت توّزع على الأحزاب أو من خلال تسهيل عملية استيراد السيارات عبر السياسة الجمركية المهندسة برمّتها لحماية الوكالات الحصرية التي تتمتّع بها شركات استيراد السيارات[31] التي كان أصحابها من أتباع الأحزاب أو من السياسيين أنفسهم، على حساب المواطن، ومن دون النظر إلى حاجات المجتمع الفعلية. فما زال النهج ذاته متّبعاً حتّى اليوم من خلال القوانين المقترحة لتسهيل مشاريع البنى التحتية الضخمة على شاكلة الأوتوستراد الدائري.

ب/- لا بدّ أن نشير إلى أنّ الاقتراح الثاني يعمد إضافة إلى ما ذكر أعلاه إلى تعديل بعض أحكام قانون الاستملاك عبر ملء بعض الثغرات الموجودة فيه (المهل، التبليغات)، وتوضيح بعض الأحكام، وتبيان كيفية تنفيذ المراسيم، وإعطاء مهلة للجهات المعنيّة بالآثار لتحديد ما يجب المحافظة عليه منها، نظراً لقيمتها التاريخية والفنية.

---

28. مشروع طرحه كلّ من ميشال المرّ ونعمة طعمة في منتصف تسعينيّات القرن الماضي، ووافق عليه مجلس الوزراء، وهو يقوم على ردم مساحات كبيرة من البحر، وبالتالي يؤدّي إلى استحداث عقارات جديدة قابلة للاستثمار.

29. شربل نحاس في «اقتصاد ودولة للبنان»: النقل ليس عرضاً وطلباً بل «هيكلة للمجال»، الأخبار، 15/2/2021

30. إيريك فرداي، غالب فاعور، سيباستيان فيلو، الفصل السابع: سياسات التنظيم وإعادة الإعمار، أطلس لبنان، 2012

31. السياسة الجمركية في وادٍ والمواطن في وادٍ آخر، النشرة، 23/3/2019.

وعن سياق هذا الاقتراح، مارست الدولة حق الاستملاك، بشكل مجتزأ، لغاية المنفعة العامّة. حيث كانت تصدر مراسيم التخطيط من دون أن يُستكمل تطبيقها. عام 2006، جاء تعديل قانون الاستملاك ليعالج الظلم اللاحق بأصحاب العقارات، وقد أعطى للإدارة مهلة محدّدة لتنفيذ الاستملاك ودفع التعويض تحت طائلة سقوط التخطيط. حالت الظروف التي مرّ بها لبنان دون تنفيذ الاستملاكات. فسقطت الكثير من مراسيم التخطيط القديمة.

وهذا الأمر أدّى إلى حالات تستدعي المعالجة. قُدّم اقتراح تعديل بعض مواد القانون من أجل معالجة بعض الحالات الملحّة وإعطاء الإدارة فرصة أخيرة وإعطاء مهلة للجهات المعنيّة بالآثار لتحديد ما يجب المحافظة عليه، ومن جهة ثانية، منع بعض الأشخاص من استغلال قرارات وضع اليد وقبض تعويضات الاستملاك مرّتين وثلاثة.

وأهمّ أسباب الاقتراح الموجبة هي التالية:

- المادة 15 من الدستور اللبناني: لا يجوز أن يُنزع عن أحد ملكه إلّا لأسباب المنفعة العامّة وبعد تعويضه تعويضاً عادلاً. من غير الجائز تقييد الملكية الفردية لآجال غير محدّدة،
- تمكين الدولة من تحقيق المنفعة العامّة بخاصة مع وجود ظروف منعت تنفيذ الاستملاكات، الأمر الذي يُعرّض مراسيم التخطيط المصدّقة للترقين،
- استملاك بعض العقارات مهمّ لتحقيق مشاريع تهدف إلى خدمة عموم المواطنين،
- القوانين والمبادئ العامة للقانون تؤكّد على حماية حقوق الأفراد، في المقابل تُقدّم المصلحة العليا وتأمين سير المرفق العام،
- إعطاء الإدارة فرصة أخيرة للقيام باستملاك العقارات،
- وجود عدد من الثغرات التي تؤدّي إلى خسارة الدولة لحقوقها وإلى تكبّدها أموالاً من دون وجه حق، لذلك، لا بدّ من وضع النصوص التي تحفظ للدولة حقوقها وتؤمّن في المقابل الحقوق العائدة للأفراد.

II. اقتراحات لتحفيز سلوك معيّن أو الثني عن آخر من خلال الأداة العقابية

نجد هنا 3 اقتراحات تعمد إلى تعديل قانون العقوبات اللبناني في اتجاه تحفيز الإسعاف في حالات توقف عمل القلب دون الخشية من التبعات القانونية، وتجريم البلاغ الكاذب إلى جهات الإسعاف والإنقاذ، ومعاقبة أعمال الشدّة بحق الأطباء ومعاونيهم (وهو اقتراح مهمّ بسبب تكرار التعرّض للأطباء ومعاونيهم). وعلى أهميتها، فهي إما لم تدرس بعد أم لا تزال عالقة في اللجان النيابية.

كما نجد اقتراحا لتعديل بدء سريان مرور الزمن في جرائم التزوير واستعمال المزور (في قانون أصول المحاكمات الجزائية).

وهي التالية:

اقتراح القانون المقدم من النائبين عاصم عراجي وعناية عز الدين في 2019/5/8 والرامي إلى إضافة فقرة جديدة إلى المادة 567 من قانون العقوبات المتعلّقة بمعاقبة من يتمنّع عن إسعاف شخص في حالة الخطر. ويقترح النائبان إضافة أنه «يعفى من العقوبة كل شخص أقدم على حسن نية ودون مقابل مادي على محاولة إسعاف أو تقديم الرعاية الصحية للذين يتعرضون إلى توقف عمل القلب خارج المستشفيات كحالات الإنعاش القلبي بالصدمات الكهربائية وما شابه على سبيل المثال لا الحصر». وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه «لتحفيز المجتمع على تقديم المساعدة اللازمة (...) بدون الخوف من التعرض للمساءلة القانونية». وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي الإدارة والعدل والصحة العامة. وأنجزت لجنة الادارة

والعدل في جلسة واحدة (2019/10/8) دراسته، وهو قيد الدرس منذ 2019/8/6 في لجنة الصحة.

اقتراح القانون المقدم من النائبة بولا يعقوبيان في 2019/8/19 والرامي إلى تجريم البلاغ الكاذب إلى جهات الإسعاف والإنقاذ. يعمد الاقتراح إلى إضافة مادة جديدة (760 مكرر) إلى قانون العقوبات تنص على معاقبة كل من يبلغ «الجهات المختصة بالإسعاف أو الإنقاذ بحدوث طارئ يستدعي تدخلها الفوري رغم علمه بعدم حصول ما أبلغ عنه» ب «الحبس حتى ثلاثة أشهر على الأكثر وبغرامة لا تتجاوز الحد الأدنى للأجور أو بإحدى هاتين العقوبتين». وتضاعف العقوبة في حال «أدى الفعل إلى حالة من الضوضاء أو الهلع بين الناس». وختاما ينص الاقتراح على أنه في حال «كان هذا الفعل سببا في مباشرة تحقيق تمهيدي أو قضائي حول الواقعة التي تم الإبلاغ عنها» عوقب الشخص أيضا بموجب المادة 402 عقوبات (أي الحبس مدة لا تتجاوز الستة أشهر وبغرامة لا تزيد عن مئة ألف ليرة أو بإحدى العقوبتين). وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه نظرا لخلو قانون العقوبات من أي نص صريح يجرّم هذا الفعل «على الرغم من خطورته وآثاره السلبية» في ظل «استحالة الجهات المخصصة بالإسعاف والانقاذ من التدقيق في صحة البلاغات الواردة بسبب وجوب تحركها الفوري فور ورود أي بلاغ. «. وقد أحيل الاقتراح في 2019/8/21 إلى لجنة الادارة والعدل ولكن لم يدرس فيها لغاية الآن.

اقتراح القانون المقدم من النواب عاصم عراجي، ماريو عون، فادي علامة، فادي سعد، محمد القرعاوي، وبلال عبدالله في 2020/6/30. يهدف الاقتراح إلى تعديل قانون العقوبات لجهة الجنايات والجنح المرتكبة بحق الأطباء ومعاونيهم، من خلال إضافة 4 فقرات جديدة على المادة 559 من قانون العقوبات تنص على المعاقبة بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات «من ضرب طبيبا أو عامله بالعنف والشدة في أي وقت». كما يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات «إذا وقع الفعل على أحد معاوني الطبيب في أثناء ممارسة الطبيب عمله أو في معرض ممارسته إياه أو بسببه». كما ينص على تشديد العقوبات السابق ذكرها وفق المادة 257 عقوبات (التي تنص على الأسباب المشددة العامة) في حال «اقترفت أعمال العنف عمدا أو إذا اقترفها جماعة من ثلاثة أشخاص على الأقل أو نجم عنها جرح أو مرض». وأخيرا، «ترفع العقوبة» وفق المادة 257 عقوبات «إذا كانت أعمال العنف من الخطورة بحيث تستوجب عقوبة أشد من العقوبات التي نصت عليها هذه المادة». وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه بتكرار التعرّض «لبعض الأطباء ومعاونيهم للضرب أو لأعمال العنف والشدّة» في الآونة الأخيرة، مما يلحق الطبيب ومعاونيه «أذى مادياً ومعنوياً». وقد أحيل الاقتراح في 2020/7/1 إلى لجنتي الادارة والعدل والصحة العامة. وقد استهلت لجنة الصحة دراسته في 2020/7/23.

اقتراح تحديد بدء سريان مرور الزمن في جرائم التزوير واستعمال المزور من تاريخ اكتشاف الجرم: بتاريخ 28/10/2020، تقدم النائب جورج عطا الله باقتراح قانون يرمي إلى تعديل الفقرة الثانية من المادة 10 من قانون أصول المحاكمات الجزائية. وكان قد أحيل هذا المقترح بتاريخ 4/11/2020 أمام لجنة الإدارة والعدل.

وتتعلق المادة 10 ببدء سريان مرور الزمن في الجرائم الآنية وفي الجرائم المستمرة أو المتمادية أو المتعاقبة. فأضاف المقترح إليها نصّا خاصا بجرم التزوير واستعمال المزور، حيث حدّد بدء سريان مرور الزمن في ذلك الجرم من تاريخ اكتشافه.

وقد استندت الأسباب الموجبة على نوعية جرم التزوير واستعمال المزور وطابعه الخفيّ غير الظاهر، والذي يبقى اكتشافه مرهوناً بظروف خارجة عن إرادة المجني

عليه الحسن النية والإمكانات العادية المتوفرة لديه. بالإضافة إلى أنه لا يمكن أن يُنسب إلى المجنى عليه ولا إلى النيابة العامة التخلي عن حقهما بملاحقة الجاني ضمن مدة مرور الزمن المقررة قانوناً طالما أنه لم يثبت العلم لديهما بحصول الجريمة. كما ولا يمكن السماح للجاني بالاستفادة من احتساب مرور الزمن بدءاً من تاريخ ارتكابه للجرم، حسب ما ورد في الأسباب الموجبة.

يعتبر هذا الاقتراح إيجابيا كونه يحافظ على حقوق المجنى عليه والمجتمع في جرم التزوير. غير أنه كان من الأفضل ألا ينحصر نص الاقتراح فقط بجرم التزوير واستعمال المزور، كونه توجد جرائم أخرى يجب اعتبار بدء مرور الزمن فيها من تاريخ اكتشاف الجرم.

III. اقتراح لتنظيم الوساطة الاتفاقية كوسيلة بديلة لحلّ النزاعات قبل وصولها إلى المحاكم

نجد اقتراح القانون المقدم من قبل النواب فادي سعد، أنطوان حبشي، جوزف اسحاق، جورج عقيص، زياد حواط، وادي أبي اللمع في 2020/10/15 بشأن الوساطة الاتفاقية. وللتذكير، كان القانون 2018/82 قدّ كرّس الوساطة القضائية ونظّم آليتاها، وكان المرصد البرلماني قد وضع ملاحظاته[32] عليه. ويأتي الاقتراح الجديد لتكريس وتفعيل حق الأفرقاء – وليس فقط المحاكم بعد إحالة النزاعات أمامها – باللجوء إلى الوساطة لحلّ نزاعاتهم.

أبرز ما يتضمنه الاقتراح تحديد نطاق تطبيقه وهو «المجالات التجارية، المدنية، العائلية، الاقتصادية، التربوية والطبية وعموما على أي نزاع يتفق الطرفان على حله عن طريق الوساطة في ما يتعلّق بالحقوق التي يجوز فيها الصلح ولا تتعلق بالنظام العام». كما يحدد كيفية اللجوء إلى الوساطة وايقافها، ومهمة الوسيط وأتعابه، وضمان حياديته واستقلاله، والقوانين التي ترعى الوساطة (فأحال الاقتراح هنا إلى المواد 11 إلى 18 من قانون الوساطة القضائية، أي تلك المتعلّقة بإجراءات الوساطة وسريّة المعلومات وسلوك الوسيط والأطراف). وتبرر الأسباب الموجبة أهمية الاقتراح من باب التخفيف عن كاهل المحاكم، ومساعدة الفرقاء على حل نزاعاتهما حبيا، ولاستكمال التشريع في المجال بعد أن اقتصر القانون 2018/82 على الوساطة «التي تقررها المحاكم بعد إحالة النزاعات أمامها، ولم يراعِ حالة اتفاق الفرقاء السابق لأي نزاع أمام القضاء أي الوساطة الاتفاقية أو التعاقدية». وقد استهلت لجنة الادارة والعدل دراسته في 2020/12/8.

تكمن أهمية هذا الاقتراح من باب تنظيم السبل البديلة لحلّ النزاعات قبل أن تصبح قضائية، فضلاً عن الفائدة الاجتماعية المتوخاة منه كونه يساهم في المحافظة على الوئام واستقرار العلاقات المستقبلية بين الأطراف، وأخيرا تخفيف الاختناق القضائي. إلا أنّ الإطلاع عليه يعيد إلى الأذهان الثغرات التي سبق وأبداها المرصد البرلماني بشأن قانون الوساطة القضائية[33] حيث لم يعمد المقترح إلى معالجتها، أبرزها لجهة عدم كفاية المهل الممنوحة من أجل إتمام عملية الوساطة، كما بالنسبة للشروط غير الكافية لاكتساب صفة الوسيط، وثالثا بالنسبة لغياب المعايير لتحديد مراكز الوساطة المعتمدة من قبل وزارة العدل ومراقبتها.

32. ميريم مهنّا، جاسم شاهين، ملاحظات حول قانون الوساطة القضائية اللبناني، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 28/5/2019

33. المرجع نفسه.

IV. الاقتراحات المتعلّقة بقانون السير

قدّمت 4 اقتراحات[34] في هذا المجال لم نستطع الحصول سوى على نسخة عن إحداها.

تخفيض رسم رخصة سوق الدراجات الآلية

نجد هنا اقتراحاً مقدّما من النائبة بولا يعقوبيان في 2019/2/28 يهدف إلى تخفيض رسم رخصة سوق الدراجات الآلية من 200,000 ل.ل. إلى 45,000 ل.ل. فيفرض الجدول الحالي في قانون السير (القانون 2012/234) رسما موحدا لجميع رخص السوق لجميع المركبات الآلية من مختلف الفئات

قدره 200,000 ل.ل. وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه بأنه من «واجب الدولة تشجيع المواطنين على الإلتزام بالقانون وتمكينهم من ذلك بشتى الوسائل ومن ضمنها تخفيض الرسوم عند الإقتضاء» وذلك يساهم «إيجابا على السلامة المرورية نظرا للامتحان الذي يخضع له طالب الرخصة قبل استحصاله عليها». كما تعتبر «أن رسم رخص سوق الدراجات الآلية يقتضي أن يكون مقداره أقل من ذلك بكثير «نظرا لأن أغلبية الأشخاص الذين يستعملون هذه الدراجات هم عادة من الفئات المعدومة اقتصاديا». وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي الادارة والعدل والدفاع الوطني دون أن تبدأ دراسته لغاية الساعة.

V. الاقتراحات المتعلّقة بتنظيم القطاع التعليمي: تعزيز احترام إلزامية التعليم، اعتماد هوية تربوية، وتنظيم التدريس عن بعد في التعليم الجامعي

والاقتراحات التي قدّمت على هذا الصعيد:

تعزيز احترام إلزامية التعليم

تقدّم كل من النواب نجيب ميقاتي، علي درويش ونقولا نحاس (اللقاء التشاوري) باقتراح قانون معجل مكرر آخر بتاريخ 2019/5/22، يرمي إلى فرض عقوبات جراء عدم تطبيق قانون إلزامية التعليم في لبنان. للتذكير كان الاقتراح قد وضع على جدول أعمال جلسة 2019/06/26، غير أن النقاش النيابي أفضى إلى إرساله إلى اللجان النيابية المختصة لدراسته. وهذا بالفعل ما حصل إذ أحيل الاقتراح إلى لجنة التربية والتعليم بتاريخ 2019/7/30 ولا يزال قيد الدرس فيها.

التوجيه المهني لتلامذة التعليم العام

تقدّم النائب إدكار طرابلسي منفردا باقتراحي قانون بتاريخ 2019/3/20. يرمي أولهما إلى اعتماد مواد في التعليم المهني في مناهج مرحلتي التعليم الأساسي والثانوي من التعليم العام ما قبل الجامعي بهدف التوجيه المهني ويُعرف بقانون «التوجيه المهني لتلامذة التعليم العام». وقد أحيل كذلك إلى كل من لجنتي التربية والتعليم والإدارة والعدل لدراسته. وقد عمدت لجنة التربية والتعليم إلى دراسته وإقراره في جلسة واحدة (عقدت في 2020/6/4).

34. الأول مقدم من النائب طوني فرنجية في 2019/8/7 (يرمي الى إضافة فقرة جديدة إلى المادة 173 من قانون السير الجديد) وقد أحيل 2019/8/21 الى لجنتي الدفاع الوطني والمال والموازنة. وهو قيد الدرس منذ 2020/3/2 في لجنة الدفاع الوطني. أما الثاني فهو مقدم من النواب جورج عقيص، زياد حواط وقيصر معلوف في 2019/9/5 وقد أحيل الى لجنتي الادارة والعدل والدفاع الوطني الا أنها لم تدرس بعد في اللجنتين. أما الثالث فهو مقدم من النائب أنيس نصار في 2019/10/11 وقد أحيل الى لجنتي الادارة والعدل والدفاع الوطني ولكن لم يدرس فيها لغاية الان. أما الرابع فهو مقدّم من النائبة بولا يعقوبيان في 2019/2/28 ويرمي الى تعديل رخص سوق الدراجات الآلية في قانون السير الجديد رقم 234 تاريخ 2012-10-22 وتعديلاته.

تعديل بعض أحكام قانون الأحكام العامة للتعليم العالي الخاص

أما الاقتراح الثاني الذي تقدّم به النائب إدكار طرابلسي بتاريخ 2019/3/20 فيرمي إلى إضافة فقرة إلى المادة الخامسة من قانون الأحكام العامة للتعليم العالي الخاص والتي تعرّف مؤسسات التعليم العالي (أي القانون رقم 2014/285). وقد أحيل إلى كل من لجان التربية والتعليم، الإدارة والعدل وتكنولوجيا المعلومات لدراسته. وقد باشرت لجنة التربية والتعليم بدراسته بتاريخ 2020/5/21 (هو حاليا قيد الدرس في لجنة فرعية منبثقة عن هذه اللجنة)، فيما عمدت لجنة الادارة والعدل إلى تأجيل دراسته.

وعاد النائب إدكار طرابلسي ليقدّم مع النائب أسعد درغام في 2020/11/18 اقتراحاً آخر لتعديل مادة أخرى من قانون الأحكام العامة للتعليم العالي الخاص (رقم(2014/285 ، وهي الفقرة 6 من المادة الأولى من القانون المذكور. ويهدف هذا الاقتراح إلى إلغاء موافقة لجنة الاعتراف والمعادلات كشرط أساسي للقبول في الجامعات اللبنانية، ويترك قرار القبول بالمعادلة لمؤسسات التعليم العالي المرخّصة. وبرّرت الأسباب الموجبة ذلك بأن النص الحالي للقانون يعتمد على تعريف شامل لا يفرق بين الطلاب اللبنانيين والأجانب المقيمين في لبنان والمقيمين في الخارج، مما يحتم على هذه الفئة الأخيرة «الحصول على المعادلة المطلوبة من لجنة الاعتراف والمعادلات كشرط أساسي لقبولهم في الجامعات اللبنانية» لمتابعة دراستهم. وذلك انعكس سلبا – لما يرافق هذا الشرط من مشقة وتأخير - على الجامعات في لبنان التي فقدت قدرتها الاستقطابية والتنافسية في السوق العالمي بسبب عدول عدد كبير من الطلاب عن المجيء إلى لبنان. وقد أحيل الاقتراح بتاريخ 2020/11/25 إلى لجنتي التربية والتعليم والإدارة والعدل. وهو قيد الدرس في لجنة الادارة والعدل منذ 2020/11/27.

ونسجّل خطورة هذا الاقتراح الذي يمضي في تعزيز انحسار أدوار الدولة الرقابية في مجال الحفاظ على جودة التعليم في لبنان، ومنح الجامعات الخاصة – وهي مؤسسات ربحية – اتخاذ القرار منفردة في قبول الطلاب المستحصلين على شهادة ثانوية في الخارج.

اعتماد هوية تربوية مع رقم مرمز للتلميذ

كما تقدم النائب ادكار طرابلسي بتاريخ 2019/7/10 باقتراح رابع مع كل من النواب أسعد درغام، روجه عازار وإدكار معلوف يرمي إلى اعتماد هوية تربوية مع رقم مرمز للتلميذ والطالب اللبناني يُعرف بقانون «الهوية التربوية»، وقد أحيل إلى لجنتي التربية والتعليم والإدارة والعدل بتاريخ 2019/7/19. وهو قيد الدرس منذ 2019/9/30 في لجنة التربية والتعليم.

إدخال بعض المواد الجديدة إلى المناهج أو الامتحانات الرسمية

تقدم النائب نقولا صحناوي بتاريخ 2019/1/30 باقتراح قانون يرمي إلى تعديل مناهج التعليم العام ما قبل الجامعي وإدخال مادة البرمجة الربوتيك والذكاء الإصطناعي إليها. وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي التربية والتعليم وتكنولوجيا المعلومات، إلا أنه لم يدرس لغاية تاريخه.

تقدّم النائب سيمون أبي رميا باقتراح قانون في 2020/3/9 يرمي إلى اعتماد مادة التربية البدنية كمادة أساسية في الامتحانات الرسمية للشهادتين المتوسطة والثانوية العامة. وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه بهدف تطوير المناهج الدراسية نظرا لأهمية الحركة الجسدية «للصحة الفكرية والبدنية والنفسية للطلاب التي تعكس على إنتاجياته»، و»توليد نمط حياة سليم لدى الطلاب وجيل الشباب». وقد

أحيل الاقتراح إلى لجان الادارة والعدل، التربية والتعليم، الشباب والرياضة وهو قيد الدرس منذ 2020/6/18 في لجنة الشباب والرياضة.

اعتماد التدريس الرقمي عن بُعد في التعليم الجامعي

وأخيرا، نجد اقتراح القانون المقدم من النائبة بهيّة الحريري في 2020/05/12 والرامي إلى اعتماد التدريس الرقمي عن بعد في التعليم الجامعي. حسبما جاء في الأسباب الموجبة، يهدف الاقتراح إلى سدّ الحاجة إلى تنظيم ووضع ضوابط وإطار قانوني للتعليم عن بعد الذي برز مع انتشار جائحة الكورونا.

ونظّمت النسخة الأساسية للاقتراح التعليم عن بعد بشكل دقيق في حالات الضرورة المرتبطة بحالات إعلان حالة الطوارئ أو التعبئة العامّة أو غيرها من الأوضاع الإستثنائيّة التي يمكن أن تعلنها السلطات العامّة والتي تستوجب الإقفال القسري لمؤسسات التعليم، ولكن أيضاً أبعد من هذه الحالات. غير أن لجنة التربيّة الوطنيّة والتعليم العالي والثقافة النيابية أقرّت الاقتراح معدلاً، فشدّدت على الطابع الاستثنائي للتعليم عن بعد، وألغت اللجنة المزمع إنشاؤها، وأولت رئيس الجامعة اللبنانيّة صلاحيّة إقرار التدريس الرقمي عن بعد وأصول إجراء الإمتحانات لمواد القانون اللبناني التي تدرس في كلّيات الحقوق العائدة لمؤسسات التعليم الخاص. ونصّ الاقتراح على مفعول رجعي لبنوده إبتداءً من 2020/02/21. للتذكير، كان قد وضع الاقتراح على جدول أعمال جلسة 30 أيلول 2020،[35] غير أن النقاش النيابي أفضى إلى إعادته[36] إلى اللجان النيابية لمزيد من الدرس. وأبرز ما صدر عن النواب خلال النقاشات التي دارت بشأنه خشية النائبة عناية عز الدين من أن يؤدي التشريع هذا إلى خفض مستوى التعليم في لبنان. بالمقابل، برز توجه لدى عدة النواب بالذهاب إلى تشريع عادي دائم وليس إستثنائيا. وأوضحت النائبة بهية الحريري من جهتها أن التعليم عن بعد أصبح حالة موجودة هذه السنة، وأن من شأن هذا الاقتراح قوننة التدابير الاستثنائية المتخذة سابقاً وأنه ليس تشريعا للمستقبل. واعتبر أخيرا النائب فريد البستاني أن هذا الاقتراح ليس له ضوابط وطلب إحالة الاقتراح إلى لجنة مصغرة.

VI. الاقتراحات التنظيمية الأخرى

اقتراح تعديل تسمية مصلحة سكك الحديد والنقل المشترك وصلاحياتها

نجد هنا اقتراح القانون المقدم من النائبة بولا يعقوبيان في 2019/2/28 والرامي إلى تعديل القانون المنفذ بالمرسوم رقم 6479 تاريخ 14-4-1961 وتعديلاته (إنشاء مصلحة سكك الحديد والنقل المشترك) بحيث يصبح عنوان المصلحة «مصلحة النقل المشترك». كما ألغى المادة الثانية من النص الحالي واستعاض عنها بفقرة جديدة تنص على مهام المصلحة وهي «النقل المشترك بجميع أنواعه ووسائله على الأراضي اللبنانية وإدارته واستثماره، بما في ذلك جميع الأموال والحقوق والملحقات والمخازن المتعلقة به وكل ما يترتب عليه من موجبات». وبرّرت الأسباب الموجبة تقديمه بضرورة تكييف تسمية

35. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، شهرزاد يارا الحجار، حلا نجار، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ 19 مقترحاً للتصدي للأزمات التي يواجهها لبنان: سخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/9/30

36. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرية "الثروة"، الحق بحضور محام في المخفر مقابل تشريع جناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/10/5

المصلحة وصلاحياتها – في ظل عدم وجود سكك الحديد – بما يتناسب مع الواقع. وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي الأشغال والإدارة والعدل ولم يدرس في أي منهما لغاية تاريخه.

إنشاء «مؤسسة عامة لاستثمار مرفأ بيروت»

نجد هنا اقتراح القانون المقدم من النائبين شامل روكز وحكمت ديب في 2019/4/10 يهدف إلى إنشاء «مؤسسة عامة لاستثمار مرفأ بيروت». ينشئ هذا الاقتراح مؤسسة عامة «ذات طابع صناعي وتجاري وخدماتي»، تدعى «المؤسسة العامة لاستثمار مرفأ

بيروت» غايتها إدارة واستثمار وتطوير المنشآت في حرم المرفأ، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وتخضع لأحكام النظام العام للمؤسسات العامة (المرسوم 1972/4517). ويربط الاقتراح المؤسسة بوزارة الأشغال العامة والنقل التي تمارس عليها سلطة الوصاية الإدارية، ويخضعها لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة، ولرقابة التفتيش المركزي، ومجلس الخدمة المدنية ووزارة المالية.

كما يفصّل الاقتراح مهام هذه المؤسسة، وتشكيلها. في هذا السياق، تتكوّن المؤسسة العامة بحسب الاقتراح من مجلس إدارة (يتألف من رئيس وستة أعضاء من أهل الخبرة في التجارة والاقتصاد وشؤون المناقلات البحرية والترانزيت والقانون)، ومفوض حكومة (يكون مدير عام النقل البري والبحري) ومراقب مالي (ينتدبه وزير المالية). ويحظّر الاقتراح على رئيس المؤسسة وأي من أعضاء مجلس الإدارة وأزواجهم وفروعهم من الإرتباط مباشرة أو غير مباشرة مع أي من الأشخاص أو المؤسسات العاملة في المرفأ ومنشآته أو المؤهلين للعمل فيه بأي عمل أو عقد أو شراكة أو وكالة طيلة فترة قيامهم بمهامهم وخلال سنتين من تركهم مناصبهم».

ويترك الاقتراح لمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء إقرار النظام الداخلي للمؤسسة ونظامها المالي، وتعويضات رئيس وأعضاء مجلس الإدارة، وأنظمة الموظفين وأنظمة وملاكات وسلم رتب ورواتب الموظفين وتعويضاتهم.

كما يحدّد مصدر واردات المؤسسة من «الاعتمادات الملحوظة لها في الموازنة، والرسوم والضرائب والعلاوات والغرامات، والمساعدات والهبات والوصايا المقدمة من أجل تحقيق الغايات التي من أجلها أنشئت، والموارد الأخرى التي تلحظها القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

واللافت أن الأسباب الموجبة للاقتراح الذي قدّم قرابة السنة ونصف قبل انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020 برّررت تقديمه لما من أهمية للمرفأ «على جميع المستويات، الاقتصادية والتجارية والاجتماعية والأمنية مما أضحى إنشاء مؤسسة عامة لإدارته حاجة ملّحة، ذلك إسوة بتجارب فرنسا في إدارة المرافئ والموانئ وبتجربة مرافئ طرابلس، صيدا وصور». كما ذكّرت الأسباب الموجبة بقيام مجلس الوزراء عام 2001 بتعيين "لجنة مؤقتة جديدة للمرفأ، لا ترقى إلى المؤسسة العامة بالمفهوم القانوني، ولا تخضع لأي رقابة، إذ أنها لا تخضع لرقابة ديوان المحاسبة ولا رقابة التفتيش المركزي ولا تتولى وزارة المالية أي دور بشأنها إلا تسلم حصتها من دخل المرفأ (25%)".

كما اعتبر الاقتراح ضرورياً للحفاظ «على المال العام وتعزيز مبدأ الشفافية وتأمينا حسن سير مرفق عام بهذه الأهمية «. وقد أحيل إلى لجنتي المال والأشغال

العامة ولم تبدأ لجنة الادارة والعدل بدراسته إلا في 2020/2/25 وهو لا يزال قيد الدرس فيها.

إنشاء مجلس تحكيمي للرياضة

بتاريخ 2020/11/10، تقدّم النوّاب نجيب ميقاتي، نقولا نحاس وعلي درويش باقتراح قانون لإنشاء مجلس تحكيمي للرياضة. وبتاريخ 2020/11/11، تمّ إحالته إلى اللجان المشتركة ورئاسة الحكومة.

يرمي الاقتراح إلى إنشاء مجلس تحكيمي للرياضة مؤلف من قاض عدلي أو إداري من الدرجة العاشرة على الأقلّ يعيّن بقرار من وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى أو مكتب مجلس شورى الدولة، ورئيس اللجنة الأولمبيّة أو من ينتدبه، وممثل من وزارة الشباب والرياضة. ولا يحدّد النصّ من يرأس المجلس التحكيمي.

يكون المجلس مختصّاً:

- في جميع النزاعات المتعلّقة بشخص معنوي استحصل على ترخيص من وزارة الشباب والرياضة
- بصفته مرجعا تحكيميا استئنافيا، القرارات الصادرة عن الجمعيّات أو الهيئات الاتحاديّة أو الاتحادات الرياضيّة واللجنة الأولمبيّة اللبنانيّة

ويحدّد النصّ مهل قصيرة لتقديم الطعن (15 يوم من تاريخ إبلاغ القرار المطعون) والبتّ بالقرار (15 يوم من تاريخ تقديم الطعن).

ويلحظ الاقتراح عدم قبول القرارات الصادرة عن المجلس أيّ طريق من طرق المراجعة. في ما عدا ذلك، يحيل القانون معظم حيثيات تطبيقه والأصول المتبعة لدى المجلس التحكيمي ونظام عمله وصلاحيّاته إلى مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل ووزير الشباب والرياضة بعد أخذ رأي اللجنة الأولمبيّة اللبنانيّة.

ويرمي الاقتراح حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى ملاءمة التشريع اللبناني مع متطلبات الشرعة الأولمبيّة التي تمنع المراجعات أمام القضاء المدني لحلّ النزاعات الرياضيّة. كما أوضحت أن بعض الإتحادات الرياضيّة تعتبر اللجوء إلى القضاء المدني تدخلا سياسيا من قبل الدولة بالرياضة التي تفرض عقوبات على إتحادات لبنانيّة، مما دفع البعض إلى اللجوء إلى هيئات تحكيميّة تابعة لاتحادات دوليّة، وهذا أمر مكلف وليس متاحاً للجميع. كما يبرّر الاقتراح خيار إنشاء مجلس تحكيمي بتأخّر القضاء العادي في بتّ الدعاوى. واللافت من حيثيات الأسباب الموجبة، اعتماد الاقتراح توجّهاً لإنشاء عدالة خاصة واستثنائية بسبب ضعف الثقة بالقضاء اللبناني.

4 اقتراحات تهدف إلى تنظيم مراكز وصالات اللياقة البدنية

قدّمت 4 اقتراحات في هذا المجال، يهدف الاقتراح الأول إلى وضع تشريع ينظم هذه المراكز وينشئ صندوقا وطنيا للدعم، أما الثاني فيعدّل قانون تنظيم وزارة الشباب والرياضة ليدخل هذه المراكز ضمن صلاحياتها. وتمّ تقديم هذين الاقتراحين في نفس التاريخ (2020/12/23). أما الاقتراحان المتبقيان فتعذّر الحصول على نسخة عنهما.

1) يرمي الاقتراح الأول المقدّم من النوّاب ابراهيم عازار، سيمون أبي رميا، فادي علامة، هاكوب ترزيان، شامل روكز، حسين جشي، سليم الخوري،

ادكار معلوف، سامي فتفت، أنور جمعة، من جهة أولى، إلى تنظيم مراكز وصالات اللياقة البدنيّة الصحيّة، لحماية الشباب الذين يتعرّضون إلى خطر وإلى إصابات بالغة ومزمنة بسبب التدريب الخاطئ. وعرّف الاقتراح هذه المراكز والصالات ك»المؤسسات والشركات التجاريّة الحاصلة على كلّ التراخيص الإداريّة الملائمة، والتي تقدّم لزبائنها خدمات اللياقة البدنيّة الصحيّة مقابل اشتراكات». وتعطى بموجب الاقتراح التراخيص من قبل وزير الشباب والرياضة بناء على طلب، على أن يبتّ الوزير بالطلب خلال مهلة 60 يوم عمل، وإلّا اعتبر الطلب مرفوضا ضمنيا. وفي حال قرار الرفض، يحدّد الاقتراح المرجعيّات التي يمكن الطعن أمامها، من خلال المراجعة الاسترحاميّة أمام الوزير، ومراجعة قضائيّة أمام مجلس شورى الدولة. فيشير إذا الاقتراح إلى سبل المراجعة العاديّة بالنسبة إلى القرارات الإداريّة التي لا تحتاج إلى نصّ صريح. ومن شروط الترخيص إلزاميّة وجود المدرّب والالتزام بمكافحة المنشطات.
من جهة ثانية، يرمي الاقتراح إلى إنشاء حساب خاص لدى مصرف لبنان لدعم الرياضة اللبنانيّة. وتكون إيرادات الحساب اعتمادات مرصدة له في الموازنة، بالإضافة إلى الهبات والتبّرعات ورسم مالي تحدّده وزارة الشباب والرياضة يستوفى من مراكز وصالات اللياقة البدنيّة الصحيّة. ويستفيد من الحساب منتخبات وبعثات خارجيّة ولاعبون تحدّدهم الوزارة بالتعاون مع اللجنة الأولمبيّة.

وأحيل الاقتراح إلى لجان الشباب والرياضة، المال والموازنة والصحة العامة.

2) أما الاقتراح الثاني، المقدم من النواب إبراهيم عزار، سيمون أبي رميا، فادي علامة، هاكوب ترزيان، شامل روكز، وحسن جشي، فيرمي إلى تعديل المادتين 9 و10 من قانون تنظيم وزارة الشباب والرياضة (رقم 629/2004).

ويقترح النص إضافة فقرة جديدة من بعد الفقرة الأولى في المادة 9 التي تعدد مهام مصلحة الرياضة (ضمن المديرية العامة للشباب للرياضة)، لتشمل مهامها شؤون المراكز وصالات اللياقة البدنية الصحية لجهة تلقي طلبات ترخيصها والتحقق من استيفائها جميع الشروط المنصوص عنها في القوانين والأنظمة المرعية الإجراء وإصدار التوصيات بشأنها وتنظيم الملفات والبيانات والسجلات المتعلقة بها.

كذلك أضاف الاقتراح فقرة جديدة تلي الفقرة الأولى في المادة 10 من القانون نفسه، التي تتعلق بمهام مصلحة الطب الرياضي والإرشاد الصحي لجهة اقتراح التنظيمات الخاصة وأعمال الإشراف والمراقبة والتدقيق. فأصبحت أيضاً تلك المصلحة تتولى شؤون «المراكز وصالات اللياقة البدنية الصحية.» واستندت الأسباب الموجبة لهذا المقترح على كون قانون تنظيم الوزارة قد أغفل ذكر تلك المراكز والصالات، ولم يقارب ذلك الموضوع، كما ولم يضطلع على دور الوزارة في الترخيص لها والرقابة عليها، مما يحتّم إقرار هذا القانون، إذ أنه من الضروري تنظيم ومراقبة الترخيص لتلك الصالات وتحديد الإطار القانوني لها، كون نشاطها يتعلق بصحة وسلامة جسد الإنسان.

3) 4) كما نجد اقتراحي قانونين في المجال نفسه تعذّر الحصول على نسخة عنهما، الأول مقدّم من النائب سيمون أبي رميا في 2019/2/27 والرامي إلى تعديل قانون تنظيم وزارة الشباب والرياضة، والآخر مقدم من النائبين ابراهيم عازار وفادي علامة بتاريخ 2019/4/11 والرامي إلى تحديد ترخيص أندية اللياقة البدنية الصحية Health Club مع تعديل قانون تنظيم وزارة الشباب والرياضة.

تنظيم المواقع الإلكترونية الإعلامية

نذكر هنا اقتراح القانون رقم 845 المقدم بتاريخ 23/12/2020 من النائب حسين الحاج حسن، والرامي إلى تنظيم المواقع الالكترونية الإعلامية. وكان قد أحيل أمام لجنتي الاعلام والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بالتاريخ نفسه.

وتقتضي الإشارة في البدء، إلى أن هذا الاقتراح يعنى بالمواقع الإلكترونية الإعلامية حصراً دون غيرها. وقد وضع المقترح إطار تنظيمياً لتلك المواقع، بحيث فرض من أجل إنشائها شرط الحصول على علم وخبر لدى المجلس الوطني للإعلام المرئي يدوّن في سجل خاص مع مراعاة الأحكام القانونية المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية والأدبية. كما وفرض بيان معلومات تتعلق بمالك الموقع الإلكتروني، وبالمدير المسؤول على الموقع الإلكتروني. وبالإضافة إلى ذلك، حدّد الشروط التي يجب توافرها في المدير المسؤول. ومن أبرزها، ألا يكون مديراً مسؤولاً لأكثر من موقع الكتروني واحد في نفس الوقت، وألا يكون من الأشخاص المتمتعين بالحصانة القضائية. كذلك، نصّ المقترح من جهة، على تطبيق نفس الأحكام والأنظمة والضمانات القانونية التي تطبق على الصحفيين والإعلاميين والمراسلين والعاملين في المجال المرئي والمسموع، على المسؤولين والعاملين في المواقع الالكترونية الإعلامية. ومن جهةٍ أخرى، أشار المقترح أيضا إلى تطبيق على المواقع الالكترونية القوانين والأنظمة التي ترعى أصول نشر وبثّ الأخبار والإعلان أو الدعاية أو الترويج لحدث أو منتج أو جهة أو شخص، ولا سيما تلك المتعلقة بحقوق الملكية الأدبية والفكرية.

وقد استندت الأسباب الموجبة إلى أن عدد المواقع الالكترونية قد ازداد في لبنان، وأن تلك المواقع تشكل جزءاً كبيراً من الإعلام ولديها تأثير سياسي على الرأي العام، ويجب وضع تشريع واضح لها، كونها تعمل من دون أي إطار قانوني أو تنظيمي. وقد برّرت الأسباب الموجبة هذا المقترح بأن اقتراح قانون الإعلام لا يزال قيد النقاش وقد يحتاج إلى وقت إضافي قد يطول.

إلا أنه من غير المنطقي إقرار قانون خاص بالمواقع الالكترونية الإعلامية وإخضاعها بنفس الوقت إلى أحكام قانون الإعلام الحالي الذي يجب تعديله لاعتبارات عديدة، أهمها القيود على حرية الإعلام والتعبير. بالإضافة إلى أن اقتراح قانون الإعلام المشار إليه في الأسباب الموجبة – الذي لا يزال عالقاً لدى لجنة الإدارة والعدل النيابية التي لم تفرج عن آخر نسخة عنه – يتضمن سلبيات[37] عدة، أبرزها التراجع عن حريّة النشر دون رقابة مسبقة واستبدال نظام التصاريح بنظام الإجازة المسبقة لإنشاء مؤسسة إعلامية ووضع رسم باهظ (100 ألف دولار أميركي) لإنشاء موقع إلكتروني.

37. المفكرة القانونية، اقتراح الإعلام الجديد: حرية الإعلام للأثرياء فقط، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 27/5/2020

الفصل 8:

الأمن الداخلي والخارجي

اتّفاقية يتيمة مع رومانيا

صدّق البرلمان على قانون واحد مرتبط بالأمن الداخلي أو الخارجي خلال عامَيْ 2019-2020 وهو اتّفاق تعاون مع دولة رومانيا في المجال العسكري.

إبرام اتفاق مع دولة رومانيا حول التعاون في المجال العسكري

في تاريخ 6 و2019/3/7، صدّق[49] المجلس النيابي على مشروع القانون الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام اتّفاق بين الحكومة اللبنانية وحكومة رومانيا حول التعاون في المجال العسكري. يهدف هذا الاتّفاق إلى «إرساء الإطار القانوني اللازم لتعاون الطرفَيْن في المجال العسكري». أبرز ما يتضمّنه هذا الاتّفاق إنشاء لجنة عسكرية مشتركة بين البلدَيْن «بهدف تنظيم وتنسيق» هذا التعاون، مع تحديد آليّة تعيين رئيسها وأعضائها، واجتماعاتها. كما يتضمّن موجب حماية المعلومات العسكرية المصنَّفة المتبادلة. تبرّر الأسباب الموجبة تقديمه بـ «رغبة البلدَيْن تعزيز القدرات الأمنية والدفاعية لكلّ منهما، وتطوير العلاقات الجيّدة القائمة بينهما والثقة المتبادَلة، ضمن إطار التعاون العسكري بالإضافة إلى تلك التي تنشأ عن أيّ عمليّة تعاون كهذه». ونشير إلى أنّ البلدَيْن كانا وقّعا هذه الاتّفاقية في 2017/11/27.

49. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقية للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثنَيْ عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

ملحق الفصل 8: اقتراحات القوانين

أبرز اقتراحات القوانين على هذا الصعيد:

طلب الموافقة على إبرام اتفاقيّة تعاون في مجال الدفاع بين حكومتي لبنان والبرازيل

بتاريخ 2019/03/29، ورد مشروع قانون طلب الموافقة على إبرام اتفاقية تعاون في مجال الدفاع بين حكومتي لبنان والبرازيل الفدراليّة. أحيل بتاريخ 2019/04/10 إلى لجان المال والموازنة والدفاع الوطني والشؤون الخارجية. وتمّ إقراره بتاريخ 2019/05/13 في لجنة الدفاع الوطني وبتاريخ 2019/05/15 في لجنة الشؤون الخارجية.

طلب الانضمام إلى اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية

نجد هنا مشروع القانون الوارد في المرسوم 4862 في 2019/5/21، والرامي إلى الإجازة للحكومة الانضمام إلى اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وقد أحيل في 2019/5/22 إلى لجنتي المال والموازنة والشؤون الخارجية. وقد أقرته هذه الأخيرة في 2019/7/15 (في جلسة واحدة)، ولجنة المال والموازنة (أيضا في جلسة واحدة) في 2021/3/31.

طلب الموافقة على إبرام اتفاقيّة بين وزارتي الدفاع اللبنانيّة واليونانية حول التعاون العسكري

بتاريخ 2019/07/02، ورد مشروع قانون طلب الموافقة على إبرام اتفاقيّة بين وزارتي الدفاع اللبنانيّة والهيلينيّة حول التعاون العسكري. وأحيل بتاريخ 2019/07/03 إلى لجان الدفاع الوطني والشؤون الخارجية التي أقرّته بتاريخ 2019/09/16، كما أحيل إلى لجنة المال والموازنة.

تعديل مواد في قانون الدفاع الوطني

بتاريخ 2020/07/10، ورد مشروع قانون يرمي إلى تعديل مواد من قانون الدفاع الوطني.

يضيف القانون ضمن تعريف وظيفة الدفاع الوطني مقاومة أي اعتداء على "المجال الجوي الوطني وعلى الحقوق السيادية في المناطق البحرية الوطنية"، ومحافظته على سلامتها وأمنها. كما أضاف القانون إلى صلاحيات قائد الجيش اتخاذ التدابير التي تؤول إلى الحفاظ على الأمن، "مراقبة المنشآت وكل ما يتم تركيزه في المياه الإقليمية والمنطقة المتاخمة للمياه الاقليمية والمنطقة الاقتصادية الخالصة"، و«مراقبة المجال الجوي اللبناني".

ويأتي هذا المشروع في سياق ملف ترسيم الحدود البحريّة والاهتمام المتزايد بمسألة المياه الاقليمية اللبنانية تبعا لصدور قوانين استثمار الثروات النفطية ضمنها من جهة، ومن جهة أخرى في سياق تكاثر انتهاكات المجال الجوي اللبناني من قبل "إسرائيل". وأحيل المشروع إلى لجنة الدفاع الوطني بتاريخ 2020/07/15، وبدأت اللجنة بدراسته بتاريخ 2020/11/20.

ونشير إلى أن القانون صدّق في 2021/06/30 خلال الجلسة المسائية (ولم يكن النصاب متوفرا).

الانضمام إلى اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية

نجد هنا مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 6906 في 2020/8/28 والرامي إلى طلب الموافقة على الانضمام إلى تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية الذي انضم إليها لبنان بتاريخ 1995/01/15. وتبرّر الأسباب الموجبة تقديمه بأن «لبنان انضمّ إلى اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية بتاريخ 1998/1/15» التي تمّ تعديلها في 2005/5/8. وبالتالي من الضروري الانضمام إلى هذا التعديل الذي «يهدف إلى تقوية الحماية المادية للمواد النووية والمرافق النووية المستخدمة في الأغراض السلمية، ورفع مستوى الأمن في المرافق النووية المستخدمة للأغراض السلمية ولتمتين التعاون الدولي في مجال تعزيز سبل مكافحة خطر الانتشار النووي (...)». وقد أحيل المشروع في 2020/9/2 إلى لجان الادارة والعدل والشؤون الخارجية والدفاع الوطني. وقد أنجزته لجنة الشؤون الخارجية في 2020/10/19 وهو قيد الدرس منذ 2020/11/30 في لجنة الدفاع.

الفصل 9:

تنظيم قطاعات مهنية

مهن طبّية وشِبه طبّية

شهد العامان 2019 و2020 تصديق المجلس النيابي على ستّة قوانين تنظّم جميعها ممارسة مهن طبّية وشِبه طبّية. وهي على التوالي:

1. إنشاء صندوق تقاعد لدى نقابة اختصاصيي علوم مختبرات الأسنان في لبنان

في تاريخ 6 و2019/3/7،[50] صُدِّق على القانون الرامي إلى إنشاء صندوق تقاعد لدى نقابة اختصاصيي علوم مختبرات الأسنان في لبنان، المشار إليها في المادّتَيْن 47 و9 من قانون تنظيم مهنة اختصاصيي علوم مختبرات الأسنان الذي أُقرّ سنة 1996 حسب ما جاء في الأسباب الموجبة.

تتألّف موارد الصندوق من رسم انتساب إلى الصندوق تقرّره الجمعيّة العامّة ورسم سنوي تقاعدي والمِنح والهبات والاكتتابات وما يوصَى به للصندوق بالإضافة إلى رسم 1% من القيمة F.O.B.، على جميع الموادّ والمعدّات المستورَدة المتعلّقة باختصاصيي علوم مختبرات الأسنان.

تدير الصندوق لجنة يرأسها رئيس النقابة ومؤلّفة من نائب النقيب وعضوَيْن ينتخبهما مجلس النقابة من بين أعضائه لمدّة سنة قابلة للتجديد مرّتَيْن وثلاثة اختصاصيين تنتخبهم الجمعيّة العامّة لمدّة سنة قابلة للتجديد مرّتَيْن. تطّلع لجنة إدارة الصندوق مرّة كلّ شهر على حسابات الصندوق والنفقات والواردات. وتكون مسؤولة عن الصندوق وتحصيل الأموال المستحَقّة. وإذا ارتُكِبَت أخطاء أو حصلت اختلاسات يتحمّل المسؤول أو المسؤولون بصورة شخصيّة كامل التعويض عن الأضرار الناتجة عنها، ولا يحول ذلك دون ملاحقتهم جزائيّاً. ويحدّد القانون شروط التقاعد والاستفادة من صندوق التقاعد المُنشأ بموجب القانون: فيستفيد كلّ اختصاصي في علوم مختبرات الأسنان بلغ الخامسة والستين من عمره ومضى على قيده على جدول النقابة ثلاثون سنة وسدّد كل المستحقّات المتوجّبة عليه من معاش التقاعد بناء على طلبه الخطّي. وفي حال وفاة الاختصاصي يُعطَى لورثته المعاش التقاعدي.

كما يستفيد من معاش التقاعد بناء على قرار من مجلس النقابة كلّ اختصاصي أُصيب بعجز دائم منعه من ممارسة مهنته أو أيّ عمل آخر، شرط أن يكون قد مضى على قيده 5 سنوات. وفي حال الإصابة بعجز مؤقّت يمنعه من ممارسة مهنته، يُعطى الاختصاصي تعويضاً شهرياً يوازي قيمة المعاش التقاعدي الشهري بناء على قرار من مجلس النقابة. وفي هاتَيْن الحالتَيْن لا يشير القانون إلى معايير لاتّخاذ القرار من قِبل اللجنة، ما قد يفتح المجال أمام استنسابيّة هذه الأخيرة.

يلحظ القانون أنّه لا يمكن أن تتجاوز مدفوعات التقاعد موارد الصندوق السنوية، وفي حال وجود عجز مالي تُخفَّض نسبة الأموال المتوفرة. بالتالي، بحسب هذا القانون، لن يحصل الاختصاصي الذي دفع كلّ مستحقّاته بالضرورة على معاش متناسب مع المساهمات التي قد سدّدها خلال سنوات عمله.

50. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقية للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثنَيْ عشرية، الإقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

2. تنظيم مزاولة المهن البصرية في لبنان

في تاريخ 6 و2019/3/7، أقرّ مجلس النوّاب قانون تنظيم مزاولة المهن البصرية، التي ترتكز على قياس النظر وصناعة الأجهزة البصرية وصرف وصفات تصحيح النظر الطبّية.

ينظّم القانون مهامّ اختصاصيي المهن البصرية، وشروط مزاولة المهنة، ومنها الحصول على ترخيص. كما ينظّم شروط فتح واستثمار وإدارة مراكز مزاولة المهن البصرية، منها الاستحصال على ترخيص من وزير الصحّة. كما ينصّ القانون على أسباب المنع من مزاولة المهن البصرية، وعلى العقوبات التي تطال كلّ من زاول المهن البصرية بدون حقّ.

3. تنظيم مهنة تقويم النطق

في تاريخ 6 و2019/3/7، أُقرّ قانون تنظيم مهنة تقويم النطق.

هنا أيضاً، يضع القانون شروط مزاولة مهنة تقويم النطق، التي تخضع لترخيص يصدر عن وزير الصحّة العامّة شرط أن يكون لبنانياً، حائزاً على شهادة في تقويم النطق من معاهد أو مؤسّسات رسمية لا تقلّ مدّة الدراسة فيها عن أربع سنوات، وألّا يكون محكوماً عليه بجناية أو بجرم شائن. كما حدّد القانون المستندات اللازمة للحصول على الترخيص. ويفتح القانون المجال لممارسة هذه المهنة أمام غير اللبنانيين شرط المعاملة بالمثل في دولهم.

كما يُخضع القانون فتح واستثمار مراكز لتقويم النطق إلى ترخيص يصدر عن وزير الصحّة العامّة.
وينظّم القانون العقوبات التي تلحق كلّ من زاول مهنة تقويم النطق بدون حقّ، أو مَن مارسها بعد منعه من مزاولتها.

4. التعليم المستمرّ الإلزامي للعاملين في مهنة التمريض

في تاريخ 2019/6/26، صدّق مجلس النوّاب على اقتراح قانون يرمي إلى تنظيم التعليم المستمرّ الإلزامي للعاملين في مهنة التمريض.

يهدف القانون حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى تأمين مواكبة التطوّر العلمي المستمّر من قِبل العاملين في مهنة التمريض نظراً إلى دورهم في العناية والتثقيف والبحث وصحّة الناس والمجتمع، عبر فرض على كلّ مَن يمارس هذه المهنة أن يشارك سنوياً في ثلاثة أنشطة على الأقلّ من ضمن إحدى وسائل التعليم المستمرّ المُعتمَدة عالمياً (المؤتمرات - ورش عمل – المحاضرات - الأنشطة العلمية التي تنظّمها النقابة أو تشارك فيها).
كما ينظّم القانون إنذارات وعقوبات تقع على كلّ من يخلّ في متابعة وحدات التعليم المستمّر على أن تكون العقوبات متناسبة مع نسبة الامتناع عن متابعة التعليم.

تشرف لجنة تعمل تحت إشراف نقيب المرّضات والمرّضين على التعليم المستمّر، تتولّى وضع برامج ولائحة للأنشطة المُعتمَدة التي تدخل في برامج التعليم المستمرّ، ووضع معايير لقياس الكفاءة وتقييم الأعمال العلمية وغيرها من صلاحيّات المراقبة والتقييم. كما يولي القانون الهيئة صلاحيّة النظر في الاعتراضات التي تُقدَّم إليها من قِبل المؤسّسات الصحّية والمدارس والحضانات والجامعات والمعاهد.

كما يضع القانون على عاتق النقابات موجب تنظيم ما لا يقلّ عن عشرة أنشطة تعليمية سنوية. كما يوجب القانون على أماكن العمل كافّة أن تُمكّن المرّضات والمرّضين من متابعة التعليم المستمّر واحتساب الساعات اللازمة لإنجاز متطلّباتها ضمن ساعات الدوام، ويؤْخَذ بعين الاعتبار عدم الالتزام بهذا الموجب في تصنيف المؤسّسات.

5. تنظيم مهنة العلاج النفسي الحركي

في تاريخ 2019/6/26، أقرّ مجلس النوّاب قانون تنظيم مهنة العلاج النفسي الحركي.

يضع القانون شروط مزاولة مهنة العلاج النفسي الحركي، التي تخضع لترخيص يصدر عن وزير الصحّة العامّة شرط أن يكون لبنانياً، حائزاً على إجازة جامعية في العلاج النفسي الحركي لا تقلّ مدّة الدراسة فيها عن ثلاث سنوات، وألّا يكون محكوماً عليه بجناية أو بجرم شائن. ويفتح القانون المجال لممارسة هذه المهنة أمام غير اللبنانيين شرط المعاملة بالمثل في دولهم.

كما ينظّم شروط عمل المرخَّصين في المستشفيات، وشروط إنشاء مراكز مزاولة مهنة العلاج النفسي الحركي. ويخضع ممارسي المهنة وجميع العاملين معهم إلى سرّ المهنة.

وينظّم القانون عقوبات مزاولة مهنة العلاج النفسي الحركي بدون الحصول على ترخيص أو مزاولتها بعد سحب الترخيص.

6. تنظيم ممارسة الكايروبراكتيك في لبنان

في تاريخ 6 و2019/3/7،[51] صدّق مجلس النوّاب على مشروع قانون يرمي إلى تنظيم ممارسة الكايروبراكتيك في لبنان،[52] المقدَّم في تاريخ 2000/2/4. كان سبق أن وُضع على جدول أعمال الجلسة التشريعية التي انعقدت في تاريخ 2019/6/26 غير أنّه رُدَّ إلى اللجان المشتركة للدراسة. وقد أقرّت هذه اللجان المشروع مُعدَّلاً في تاريخ 2020/1/15 حيث أجرتْ تعديلات على التعريفات، شروط المهنة، المحظورات وعلى العقوبات المتعلّقة بمخالفة قواعد المهنة. ومن أبرز التعديلات إلغاء السماح للأجانب بممارسة هذه المهنة في لبنان حتّى لدى توفّر شروط المعاملة بالمثل في دولهم، الذي كان ضمن اقتراح القانون الأساسي. ومن غير المفهوم الفارق لهذه الناحية بين هذا القانون والقوانين الأخرى التي نظّمت ممارسة مهن أخرى والتي استعرضناها.

51. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الإستثنائية: (+) اتّفاقية للحدّ من تغير المناخ (-) القاعدة الإثنَيْ عشرية، الإقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

52. ويُعنى بذلك «كلّ عمل يرمي إلى تقويم جسم الإنسان أو أحد أعضائه أو إلى تمسيده أو تأهيله إثر إصابة في العمود الفقري».

ملحق الفصل 9: اقتراحات القوانين

شهد العامان 2019 و2020 تقديم 13 مقترحا (مشروعان و11 اقتراحا لنائب أو أكثر) في هذا المجال، أخطرها اقتراح توسيع الحصانة المهنية لتشمل جميع المهن الحرّة.

وتسهيلا للقارئ نستعرض الاقتراحات في هذا المجال وفق جزئين يخصّص الأول للاقتراحات المتعلّقة بتنظيم مهن ونقابات وموارد الصناديق المهنية، والثاني لتلك المتعلّقة بالحصانة المهنية.

I. تنظيم مهن ونقابات وموارد الصناديق المهنية

تعديل قانون إنشاء نقابة الأطباء البيطريين في لبنان

بتاريخ 2020/06/30، تقدّم النائبان عاصم عراجي وماريو عون باقتراح[1] قانون يرمي إلى تعديل قانون إنشاء نقابة الأطباء البيطريين في لبنان (القانون رقم 479 تاريخ 1955/12/08). أحيل الاقتراح بتاريخ 2020/07/01 إلى لجان الصحة العامة (التي أنجزته في 2020/11/10) والإدارة والعدل (التي أنجزته في 2021/5/4) وإلى رئاسة الحكومة.

يرمي الاقتراح إلى تعديل شروط العضويّة في مجلس النقابة من شروط الترشيح إلى الأصول المتّبعة في حال شغور مراكز فيه، كما يعيد تنظيم عمل هذا المجلس وصلاحيّات النقيب. وحسب ما جاء في الأسباب الموجبة، يسعى الاقتراح عبر هذه التعديلات إلى تصحيح بعض الثغرات الموجودة في القانون الحالي.

كما يعدّل المادة المتعلّقة بموارد صندوق التعاضد، هادفا إلى رفع هذه العائدات عبر وضع رسم انتساب بالإضافة إلى رسم سنوي، ووضع رسم 1% من قيمة جميع الأدوية البيطريّة الموصوفة أو المستوردة أو المنتجة محليا لصالح الصندوق.

للتذكير، كان قد وضع على جدول أعمال جلسة 2021/6/30 وأفضى النقاش النيابي إلى إقراره.

وكان تقدّم النائبان بنفس الاقتراح بتاريخ 2019/05/15، ولكن لم يحَل إلى اللجان ولم يتسنّ للمرصد الحصول على نسخة عنه.

تنظيم عمل قطاع المهن اليدويّة والحرفيّة

بتاريخ 2019/06/03، تقدّم النائب طوني فرنجيّة باقتراح قانون يرمي إلى تنظيم عمل قطاع المهن اليدويّة والحرفيّة. أحيل بتاريخ 2019/06/13 إلى اللجان المشتركة لدراسته ولم يدرس بعد.
ولم يتسنّ لنا الحصول على نسخة عنه.

اقتراحان لتعزيز موارد صندوقي التعاون والتقاعد لدى نقابة المحامين

بتاريخ 2020/11/19 تقدم النائب ابراهيم عازار باقتراحي قانون.

1) يهدف الأول إلى تعديل المادة 3 من قانون إنشاء صندوق تعاوني لدى كلّ من نقابتي المحامين في بيروت وطرابلس (القانون رقم 85/66 الصادر في

1. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا يناقش البرلمان في جلسة 30 حزيران- 1 تموز 2021؟ الشراء العام والبطاقة التمويليّة في الواجهة»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2021/6/30

1966/09/10) المتعلّقة بتحديد موارد الصندوق. تفصيلا، يهدف الاقتراح إلى رفع قيمة الطابع التعاوني الواجب لصقه على عدد من الأوراق - لتصبح 10 آلاف ليرة لبنانيّة - لتعزيز موارد الصندوق التعاوني لدى كلّ من نقابتي المحامين في بيروت وطرابلس. أحيل الاقتراح بتاريخ 2020/11/25 إلى لجان المال والموازنة والادارة والعدل بالإضافة إلى رئاسة الحكومة.

2) أما الثاني، فيرمي إلى تعديل بعض أحكام القانون رقم 1988/62 المتعلّق بصندوق تقاعد المحامين. تفصيلا، يهدف الاقتراح إلى تعديل قيمة الطوابع والرسوم التي يستفيد منها صندوق تقاعد المحامين لتتماشى مع قيمتها ما قبل انهيار الليرة، وإلى تصحيح بعض الأخطاء الماديّة الواردة في القانون 1988/62. كما يرمي الاقتراح إلى رفع سنّ تقاعد المحامين من ستين سنة إلى الثامنة والستين، على أن تبقى إمكانية التقاعد عند بلوغ 60 سنّة، لكن مع استفادة المتقاعد في هذه الحالة من ثلثي راتب التقاعد. وأحيل الاقتراح بتاريخ 2020/11/25 إلى لجان المال والموازنة والادارة والعدل بالإضافة إلى رئاسة الحكومة.

تكليف المؤسسات الإستشفائيّة بعبء قيمة الطابع النقابي لصالح الممرضات والممرضين في حالة استفادة المريض من مجانية الطبابة

بتاريخ 2020/04/03، أحيل مشروع قانون يرمي إلى تعديل قانون إنشاء نقابة إلزاميّة للممرضات والممرضين في لبنان (القانون رقم 479 تاريخ 2002/12/12) وتحديداً المادة 47 منه المتعلّقة بطابع نقابة الممرضات والممرضين. أحيل المشروع بتاريخ 2020/04/08 إلى لجان المال والموازنة، الصحة العامة والدفاع الوطني التي بدأت بدراسته.

يرمي المشروع إلى تحميل قيمة الطابع إلى المؤسسة الإستشفائيّة عندما يكون المريض مستفيدا من تقديمات الطبابة والمعالجة المجانية على عاتق الطبابة العسكريّة، وذلك بهدف احترام مبدأ مجانيّة الطبابة والمعالجة المنصوص عليه في قانون الدفاع الوطني. وأوضحت الحكومة أنه وفي غياب فقرة ضمن موازنة وزارة الدفاع الوطني تغطي كلفة الطابع، ارتأت تكليف المؤسسات الإستشفائيّة بتحمّل عبء قيمة الطابع.

إنشاء نقابة مهنيّة إلزاميّة للكيمائيين المجازين في لبنان

بتاريخ 2020/01/16، قدّمت الحكومة مشروع قانون يهدف إلى إنشاء نقابة مهنيّة إلزاميّة للكيمائيين المجازين في لبنان. أحيل المشروع بتاريخ 2020/01/22 إلى اللجان المشتركة، التي لم تبدأ دراسته.

يرمي المشروع إنشاء نقابة للكيمائيين وتنظيم عملها وعمل مجلس النقابة. كما يشير المشروع إلى إنشاء صندوق تقاعد، لكن لا ينظّمه بل يترك ذلك إلى قانون خاص يوضع لهذه الغاية.

تعديل المادة 36 من القانون 367 الصادر بتاريخ 1994/08/01 (مزاولة مهنة الصيدلي)

بتاريخ 2020/07/07، تقدّم النائبان بلال عبد الله وعناية عز الدين باقتراح قانون يرمي إلى تعديل المادة 36 من قانون مزاولة مهنة الصيدلي المتعلّقة بالمواد التي تعد أدوية أو بحكم الأدوية. أحيل الاقتراح إلى لجنة الإدارة والعدل، الصحة العامة وإلى رئاسة الحكومة.

يرمي الاقتراح إلى إزالة الأمصال واللقاحات كما مواد التجميل التي تحتوي على مواد طبيّة علاجيّة من لائحة المواد التي تعتبر أدوية أو بمثابة أدوية. ويهدف الاقتراح إلى «معالجة حالة التشابك والتداخل بين مهنتي الطبّ والاستشفاء من جهة والصيدلة من جهة أخرى».

تعديل المادة 9 من القانون رقم 337/97 لرفع سنّ إنتهاء مهام كاتب العدل ليصبح عند إكتماله ال68 بدلا من ال64

نجد هنا اقتراحين.

1) بتاريخ 2020/7/22، تقدّم النائب علي بزّي باقتراح قانون معجل مكرر يرمي إلى رفع سن انتهاء مهامّ كاتب العدل من 64 سنة إلى 68 سنة (تعديل المادة 9 من القانون رقم 97/337). ورد الاقتراح على جدول أعمال جلسة 2020/09/30[2] وبعد ذلك على جدول أعمال جلسة 2020/12/21[3] ، دون أن يقرّ. أهم ما جاء في الأسباب الموجبة للاقتراح اقتراب مهنة كتاب العدل من المهن الحرّة حيث "أن كاتب العدل (...) يقوم بمهامه على مسؤوليته القانونية والمادية وباستقلالية في إطار خصائص صاحب المهنة الحرة"، بالإضافة إلى كونه خاضعاً لقانون خاصّ، ويؤدي ضريبة الدخل الشخصي كسائر أصحاب المهن الحرة"، و"لا يرتب على الدولة أي عبء مالي أو مسؤولية". وأشارت الأسباب إلى "الأنظمة المعتمدة لدى الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي" التي تسمح لكاتب العدل ممارسة مهامه مدى العمر (مثل فرنسا...) أم لسن إلزامي للتقاعد وهو 70 سنة (مثل ألمانيا...). وختمت، أن فترة ممارسة مهنة كتاب العدل تعتبر قصيرة نسبيا بما أنه يجب على الشخص أن يتمّم ال25 سنة كشرط للتقدم لمبارات تعيين الكتاب العدل.

2) بتاريخ 2020/11/10، تقدّم النواب نقولا نحاس، علي درويش ونجيب ميقاتي باقتراح آخر في هذا المجال. وجاء الاقتراح وأسبابه الموجبة مطابقا للأوّل. وأدرج على جدول أعمال جلسة 2020/12/21، ولم يدرس. وعاد وأدرج على جدول أعمال جلسة 2021/6/30[4] وأسقط دون نقاش حوله بعدما قال رئيس المجلس أنّه لا يرغب بالدخول في هذه «المعمعة»، حيث يطالب العديد من الفئات الموكلة بخدمات عامة بنفس هذا المطلب.

تعديل قانون تنظيم الهيئة التعليمية في المدارس الخاصة (الصادر بتاريخ 1959/06/15)

1) نجد هنا اقتراحين بهذا الشأن الأول مقدّم في 2020/6/10 من النائب بولا يعقوبيان ويرمي إلى تعديل الفقرة الثالثة من البند 3 من المادة 29 من القانون السابق ذكره، عبر جعل قرار قاضي الأمور المستعجلة- الصادر في الاعتراضات المقدّمة من أفراد الهيئة التعليمية في المدارس الخاصة

2. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان،«ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ دليلك إلى جلسة 30 أيلول1- تشرين الأول 2020، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/9/30

3. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/12/20

4. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا يناقش البرلمان في جلسة 30 حزيران- 1 تموز 2021؟ الشراء العام والبطاقة التمويليّة في الواجهة»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2021/6/30

على قرارات صرفهم غير التأديبي- «قابلا للطعن وفق الأصول وضمن المهل المقرّرة لذلك في قانون أصول المحاكمات المدنية»، فيما هو (أي قرار قاضي الأمور المستعجلة) «نهائي وغير قابل لأي طريق من طرق المراجعة» في القانون الحالي. تبرّر الأسباب الموجبة تقديمه احتراما لمبدأ التقاضي على درجتين، المنصوص عنه في الدستور اللبناني والمؤكّد عليه في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، والذي يعتبر ضمانة للمتنازعين لتجنب الأخطاء في إصدار القرارات.

2) أما الثاني فهو مقدّم في 2020/08/31 من النائبة بهية الحريري ويرمي إلى تعديل الفقرة ب من المادة 31 من القانون السابق ذكره المتعلّقة بالتعويض الذي يتقاضاه الأساتذة بعد 25 سنة تدريس إذا طلبوا صرفهم من الخدمة. أحيل الاقتراح إلى لجنة المال والموازنة وإلى رئاسة الحكومة بتاريخ 2020/09/02. تفصيلا، يهدف الاقتراح إلى تخفيض مدّة التدريس المتوجبة لطلب الأساتذة صرفهم من الخدمة مع تعويض، من 25 إلى 20 سنة. كما يرمي إلى تنظيم المعاش التقاعدي حسب جدول محدّد، ويحدد أفراد عائلة المتقاعد المتوفي التي تستفيد من معاشه التقاعدي. وحسب ما جاء في أسبابه الموجبة، يهدف الاقتراح إلى تخفيف العجز الموجود لدى المدارس في تسديد مستحقات صندوق التعويضات بسبب ارتفاع معدل رواتب المعلمين بسبب ازدياد سنوات خدمتهم. كما وتخفيف الأعباء على الصندوق عبر تقليص الورثة المستفيدين. بالاضافة إلى ذلك، يرمي إلى الحفاظ على «الجيل الجديد» من المعلمين المستعدّين بشكل أكبر للتأقلم مع التطويرات العلميّة خاصة في طرق وأساليب التعليم. وطبعاً من اللافت هنا تميز المبادرة التشريعية بين وضعية أساتذة التعليم الخاص والكتّاب العدل، حيث تحاول تقصير سنوات خدمة الفئة الأولى إحقاقاً لمصلحة القطاع التعليمي الخاص بتخفيف أعبائه وتضرب إذاً أمن الأساتذة الاجتماعي وهو منحى شديد الخطورة تحديداً مع تآكل قيمة الرواتب التقاعدية مع انهيار العملة الوطنية، في حين تتطلّع إلى تمديد سنّ عمل الكتاب العدل.

II. اقتراحات مرتبطة بالحصانة المهنية

توسيع الحصانة المهنية لتشمل جميع المهن الحرّة

بتاريخ 2020/11/10، تقدّم النوّاب نجيب ميقاتي، نقولا نحّاس وعلي درويش باقتراح قانون يرمي إلى فرض إلزاميّة سؤال النيابات العامة وقضاة التحقيق والقضاة المنفردين الجزائيين، ومجلس نقابات المهن الحرّة المنظمة بالقانون عن رأيها قبل توقيف صاحب المهنة الحرّة في معرض الدعاوى المتعلّقة بممارسة المهنة. وبمعنى آخر يعمد الاقتراح إلى توسيع الحصانات المهنية لتشمل جميع المهن الحرّة.

هذا الاقتراح بالغ الخطورة طالما أنه يؤدي إلى توسيع مجال الحصانات، بخلاف التطور الذي تفرضه مبادئ الديمقراطية.

أحيل بتاريخ 2020/11/11 إلى لجنة الإدارة والعدل وإلى رئاسة الحكومة.

تعديل شروط حصانة الأطباء المهنية

بتاريخ 2019/09/19، تقدّم النوّاب فادي سعد، علي مقداد، ماريو عون وعاصم عراجي باقتراح قانون يرمي إلى تعديل المادة 44 من قانون إنشاء نقابتي الأطباء (المادة 44 القانون رقم 2001/313) المتعلّقة بأصول ملاحقة الطبيب جزائيا أو «حصانة الأطباء». تنصّ هذه المادة حاليا على وجوب إبداء

نقابة الأطباء رأيها العلمي ضمن مهلة 15 يوما عند ملاحقة الطبيب جزائيا، واستجواب الطبيب بوجود نقيب الأطباء أو مندوب عنه، وامتناع القضاء عن توقيف الطبيب احتياطيا ضمن تلك المدّة.

حسبما جاء في الأسباب الموجبة، يهدف الاقتراح إلى التّأكّد من أنّ الإجراءات تجرى بشكل علمي وموضوعي، وبطريقة تحمي حقوق المريض وعائلته وتجنّب تشريح الجثّة لتحديد سبب الوفاة.

فمن جهة، يرمي الاقتراح إلى تمديد المهلة الملزمة للنقابة بعد إستلامها الملف الكامل لتبدي رأيها العلمي بشأن توصيف ما إذا كان الفعل المدعى به ناشئا عن ممارسة المهنة عند ملاحقة الطبيب جزائيا، لتصل إلى شهرين فيما المهلة المعتمدة في القانون الحالي هي مهلة 15 يوم.

من جهة أخرى، يرمي الاقتراح إلى وضع على عاتق الأطباء موجب إجراء تأمين إلزامي سنوي على الأخطاء الطبيّة من خلال نقابة الأطباء على ألا تقل قيمة التغطية عن خمسين ضعفا المعاش السنوي التقاعدي للطبيب، على أن يوفر عقد التأمين استمرار التغطية لمدة عشر سنوات على الأقل أو لحين صدور الحكم المبرم أو التأديبي بدعوى الخطأ الطبي.

أخيرا، يقترح النصّ في حال وفاة المريض دون التمكّن من تحديد سبب الوفاة إجراء تشريح للجثة بناء لإشارة المرجع القضائي المختص تحت طائلة سقوط دعوى الحقّ العام.

ويذكر أن هذا الاقتراح أتى في سياق تفاعلات "قضية الطفلة إيلا طنّوس". وأتى الحكم الاستئنافي في 5 أيار 2021 بإدانة مستشفى «الجامعة الأميركية» و«الرهبانية المارونية» مالكة مستشفى «سيدة المعونات» والطبيبين عصام معلوف ورنا شرارة عن الخطأ الطبي الذي أدى إلى بتر أطرافها الأربعة، وإلزامهم بتعويض اعتبر الأعلى في تاريخ القضاء اللبناني في مسائل المسؤولية الطبية.

الفصل 10:

البلديّات واللامركزيّة

توسيع صلاحيّات البلديّات بشأن المعاملات الفنّية الهندسية

على الرغم من ضرورة وأهمّيّة إصلاح الحوكمة المحلّية في لبنان وتحصينها عبر إقرار القوانين المتعلّقة بها، اكتفى المجلس النيابي بالتصديق على قوانين سطحية في هذا المجال، لا تصبّ حقيقةً في سبيل تحقيق الهدف المنشود. وذلك دليل على أنّ تحقيق اللامركزية التي تلبّي الاحتياجات المحلّية ليست ضمن أولويّات السلطة التشريعية في لبنان.

ويشكّل المرسوم الاشتراعي رقم 118/1977 تاريخ 1977/6/30 وتعديلاته، الإطار القانوني الذي ينظّم عمل البلديّات في لبنان والذي يمنحها، ضمن نطاقها، صلاحيّات واسعة ومهمّة على مختلِف الأصعدة.

غير أنّ البلديّات لا تزال تفتقر حتّى اليوم لكافّة القدرات من أجل الممارسة العملية والفعلية لتلك الصلاحيّات الواسعة. وتمثّل البلديّات في لبنان «الصورة الوحيدة للإدارة اللامركزية الإقليمية»،[53] حيث تملك الشخصيّة المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتعمل تحت وصاية أو رقابة السلطة المركزية، وتسعى إلى تحقيق المنفعة العامّة المحلّيّة.

وقد صدَّق البرلمان على ثمانية قوانين مرتبطة بالبلديّات واللامركزيّة خلال عامَيْ 2019-2020.

1. تعديل شروط تعيين القائمقام

في تاريخ 2019/7/9، صدّق مجلس النوّاب على القانون رقم 142 الرامي إلى تعديل المادّة 29 من المرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته (النظام الإداري)، المتعلّقة بشروط تعيين القائمقام.

وكانت المادّة 29 في صيغتها القديمة قد نصّت على أنّه «يُعيَّن القائمقام من بين خرّيجي قسم الإدارة والشؤون الخارجية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والإنماء أو من بين موظّفي الفئة الثالثة على الأقلّ في الإدارات العامّة الذين يحملون إجازة في الحقوق وقضوا سنتَيْن على الأقلّ في الخدمة في الفئة المذكورة بعد نيلهم الإجازة في الحقوق». إلّا أنّ وظيفة القائمقام لم تعد من وظائف الفئة الثالثة في الملاك الإداري العامّ، وأصبحت حالياً من وظائف الفئة الثانية في هذا الملاك. كما إنّ قسم الإدارة العامّة والشؤون الخارجية في المعهد الوطني للإدارة والإنماء قد حلّت محلّه الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة التي تُعِدّ للوظائف الثالثة. فجاء القانون ليكيّف شروط التعيين وتتلاءم مع هذا التحوّل، كالآتي: «يُعيَّن القائمقام من بين موظّفي الفئة الثالثة في الملاك الإداري العامّ من الدرجة الخامسة على الأقلّ الذين تجاوزوا الخامسة والثلاثين من العمر وأنهوا بنجاح الدورة التدريبية المؤهِّلة للترفيع إلى الفئة الثانية، على أن يكونوا من حملة الإجازة في الحقوق اللبنانية أو من خرّيجي المعهد الوطني للإدارة من الدرجة العليا من فرع الإعداد لوظائف الفئة الثالثة الإدارية – قسم الإدارة العامّة والقانون [...]». وقد أضاف القانون المصدَّق عليه رقم 152/2019 «إمكانيّة التعيين من بين «موظّفي الفئة الثالثة الذين أمضوا في هذه الفئة أكثر من عشر سنوات خدمة فعلية ويحملون أيّاً من الإجازات التالية «العلوم السياسية والإدارية، إدارة الأعمال، العلوم المالية، العلوم الإدارية، العلوم الاقتصادية»، وذلك لكون وظيفة القائمقام تفترض في مَن يشغلها أن يتمتّع بالخبرة والمعرفة الإدارية والقانونية الضرورية، حسبما جاء في الأسباب الموجبة للقانون.

53. زهوان الصديق، «البلديّات في مواجهة كورونا»، موقع المفكّرة القانونية، 4 شباط 2021.

ملاحظات: يُعتبَر القانون الذي أُقرّ إيجابياً، إذ إنّ مهامّ وظيفة القائمقام تُعتبَر من ضمن مواقع المسؤوليّة الكبرى في الإدارة العامّة، التي تتطلّب مِمَّن يشغلها أن يتمتّع بالصفات المذكورة.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

2. توسيع صلاحيّات البلديّات بشأن المعاملات الفنّية الهندسية

في تاريخ 2019/10/15، صدَّق مجلس النوّاب القانون رقم 152 المتعلّق بتعديل المادّة 138 من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30 (قانون البلديّات).

ففي حين كانت المادّة 138 تنصّ سابقاً على إجراء جميع المعاملات الفنّية الهندسية في المكاتب الفنّية لفروع التنظيم المدني في الأقضية باستثناء بلدتَيْ بيروت وطرابلس، وفي الأماكن التي لم تنشأ فيها اتّحادات وأجهزتها الهندسية، جاء القانون الجديد (152/2019) ليعدّل تلك المادّة موسّعاً نطاق الاستثناءات، حيث أصبحت تنصّ على إجراء جميع المعاملات الفنّية الهندسية في المكاتب الفنّية لفروع التنظيم المدني في الأقضية باستثناء بلديّة بيروت وبلديّات مراكز المحافظات وسائر الاتّحادات البلدية التي لدى كل منها مكاتب وأجهزة هندسية. فيكون بالتالي قد وسّع القانون الجديد صلاحيّات البلديّات في هذا المجال – وهي صلاحيّات كانت أصلاً معطاة لها في قانون البلديّات –، وضيّق نطاق عمل المكاتب الفنّية للتنظيم المدني في الأقضية. أمّا المعاملات الفنّية التي تقتضي استصدار مراسيم بشأنها لتصبح نافذة فتجري في المديريّة العامّة للتنظيم المدني.

ملاحظات: تكمن أهمّيّة هذا القانون في تعزيز البلديّة كإدارة محلّية وتمكينها من ممارسة الصلاحيّات الواسعة في إطار التنظيم المدني التي يخوّلها إيّاها القانون، والإفادة من طاقات عديدة توازي حاجات المقيمين في النطاق البلدي. بخاصّة أنّ قانون البلديّات (المرسوم الاشتراعي رقم 118/1977) قد حدّد أعضاء المجالس البلدية تبعاً لأعداد الأهالي المسجَّلين فيها في سبيل تحقيق تمثيل متوازن وعادل ومتناسب بينهم، بحسب ما ورد في الأسباب الموجبة للقانون.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

3. إنشاء منطقة عقارية لبلديّة الغبيري

(أعدّ هذا التعليق استوديو أشغال عامّة)

صدّق البرلمان في جلسة 2020/12/21[54] قانون إنشاء منطقة عقارية لبلدية الغبيري (القانون 203/2020)، بناء على اقتراح مقدَّم من النوّاب علي بزّي من كتلة التنمية والتحرير وبلال فرحات وعلي عمّار من كتلة الوفاء للمقاومة. ويتضمّن القانون، بالتفصيل، أرقام العقارات التي تحدّد نطاق المنطقة العقارية المنوي إنشاؤها، كما يتضمّن إعفاء «مالكي العقارات من رسوم استبدال سنداتهم مدّة سنتَيْن من تاريخ نفاذ القانون». ونُشر القانون رقم 203 الذي يرمي إلى إنشاء منطقة عقارية لبلديّة الغبيري في الجريدة الرسمية في تاريخ 2021/1/7. وبهذا بات للغبيري منطقة عقارية مثل باقي المناطق.

54. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يراقب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

جاءت أسباب القانون الموجبة لتبرّر تقديمه بعوامل عدّة أهمّها:

- بعد انسلاخ بلدة الشيّاح عن بلدية الشيّاح-غبيري في العام 1956، ورغم نشأة البلديّة، لا تزال «بعض العقارات التي تقع في نطاق الغبيري ومنطقتها العقارية تُصنَّف في منطقة الشيّاح العقارية لغاية اليوم»، وعليه يأتي القانون تلبية لضرورة تنظيم «الوضع العقاري لبلديّة الغبيري انسجاماً مع القوانين والأنظمة المرعيّة الإجراء».

- استند القانون إلى المادّتَيْن 3 و6 من القرار رقم 26/1188 اللتَيْن تنصّان على أنّ كلّ قرية أو مدينة تؤلّف بحدودها منطقة عقارية ومن الجائز أن تشمل المدينة الواحدة عدّة مناطق عقارية؛ وعلى أن تتابع أعمال التحرير والتحديد قرية قرية في كلّ قضاء أو محافظة، ومنطقة منطقة في المدن.

- موافقة بلديّة الشيّاح على الحدود (كما هو الواقع حالياً).

ملاحظات: في زمن المتصرّفيّة، كانت الغبيري تتبع إدارياً لبلدية الشيّاح التي شُكِّلَت في العام 1889، وكانت تضمّ عين الرمّانة، الشيّاح، الغبيري، وحارة حريك، لتنضمّ إليها برج البراجنة عام 1906. في مطلع العام 1922، نجحت كلٌّ من برج البراجنة وحارة حريك في الانفصال عن بلديّة الشيّاح مع تحديد نطاقها الجغرافي، كما ومنطقتها العقارية، وبقيت الغبيري والشيّاح ضمن بلديّة واحدة، إلى أن قُسِّمَت البلدة والبلديّة إدارياً إلى شطرَيْن، وذلك بموجب مرسوم من رئيس الجمهوريّة كميل شمعون عام 1956. غير أنّ المرسوم لم يلحظ إنشاء منطقة عقارية باسم «الغبيري العقارية» وبقيت كلّ العقارات الواقعة ضمن نطاق هذه البلديّة، تقع ضمن منطقة «الشيّاح العقارية».

منذ ذلك الحين لم تُنظَّم المنطقة عقارياً. فقد توالى رؤساء البلدية ولم يُطالبوا بإنشاء منطقة عقارية لبلدية الغبيري. مع استلام المجلس البلدي الأخير مهامّه عام 2016، بدأ العمل على هذا الملفّ وتمّت متابعته مع العديد من النوّاب[55] وصولًا إلى إقراره.

في طَور نتائج القانون، تُصبح العقارات منظّمة، ما يُساعد على الحفاظ على حقوق البلديّة وحقوق أصحاب الملكيّة ويساعد في تحصيل الحقوق المالية بطريقة واضحة. فهو ينظّم عمل البلديّة الإداري والعقاري تجاه سائر السلطات الرسمية. فمِن الناحية المعنوية، وبحسب رئيس البلديّة الحالي، أصبح للبلديّة «هويّة» عقارية. أمّا من الناحية الإدارية والمالية، تكمن أهمّيّته لجهة العائدات البلديّة من الدولة اللبنانية من خلال الصندوق البلدي المستقلّ. فبحسب قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم 1988/60 الصادر في 12 آب سنة 1988 وتعديلاته، الذي يحدّد الرسوم والعلاوات البلدية التي تستوفيها البلديّة مباشرة[56] وتلك التي تُستوفى لحسابها[57]، تُستوفى الرسوم المباشِرة بحسب النطاق البلدي. أمّا الرسوم غير المباشِرة فتُوزَّع على أساس عدد

55. النوّاب الذين اقترحوا القانون هم: علي بزّي (أمل)، بلال فرحات وعلي عمّار (حزب الله) وبمساعدة فادي علامة.

56. رسوم على القيمة التأجيرية، رسم على أماكن الاجتماع وأندية المراهنات، رسم على الإعلان، رسم إشغال الأملاك العمومية البلدية، رسم على محلّات ومحطّات توزيع المحروقات السائلة، رسم على المؤسّسات المصنَّفة، رسم على المزايدات، رسم على مهن التجوّل، رسم على الذبيحة، رسم الدخول إلى الأماكن العامّة البلدية (الأماكن الأثرية والسياحية)، رسم تسجيل عقود الإيجارات، رسم الترخيص بالبناء، رسوم المجارير والأرصفة، رسم على الإفادات والبيانات والدروس الفنّية، تعويض الناشئ عن التحسين، رسم خاصّ على الموادّ القابلة للاشتعال والانفجار.

57. ضريبة على الأملاك المبنية، ضريبة على أرباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية، رسم الانتقال على التركات والوصايا والهبات، رسوم التسجيل العقارية على أنواعها (إفراز أرض، إفراز حقوق مختلفة، إنشاءات أو إضافة إنشاءات وإفراز، بيع، تأمين، مقاسمة)، رسوم المحروقات السائلة، رسم مرفأ عن السلع المُستورَدة بحراً وبرّاً وجوّاً، رسم على أقساط عقود التأمين، رسوم تسجيل السيّارات والمركبات الآلية والدرّاجات الآلية، رسوم على بعض السلع المُستورَدة (كحول، أسماك، لحوم...)، عائدات الهاتف، اشتراك كهرباء، اشتراك مياه، رسم التبغ والتنباك والسيكار.

السكّان المُقيَّدين في سجلّات الأحوال الشخصية وعلى أساس الحاصل الفعلي للرسوم المباشِرة لكلّ بلديّة. غير أنّ التداخل الجغرافي بين الغبيري والشيّاح وعدم وجود منطقة عقارية مستقلّة للغبيري فتح المجال أمام حصول أخطاء تحرم البلديّة من بعض العائدات التي تستوفيها بشكلٍ غير مباشِر. فعلى سبيل المثال يُرَدّ العديد من معاملات الوزارات، أو المراجع الأمنية للسؤال عن عقار ما، إلى بلديّة الغبيري ويكون هذا العقار ضمن النطاق البلدي لبلدة الشيّاح، والعكس صحيح، حيث تُعاد المعاملة إلى الجهة المرسِلة ما يشكلّ عامل إرباك على الصعيد الإداري. وكما حصلت أخطاء على الصعيد الإداري، فكذلك من الممكن أن تحصل أخطاء على الصعيد المالي.[58] فبذلك يضع هذا القانون حدّاً أمام أيّ هامش خطأ نتج عن عدم تنظيم المنطقة عقارياً.

على أهمّيّته من الناحية التنظيمية والإدارية، يفتح هذا القانون نقاشاً أعمق يتعلّق بشكلٍ مباشر بمنطقة الغبيري، وتاريخها، وحدودها الجغرافية التي تبدّلت عبر الزمن. فقد كانت الغبيري رمزاً للأزمة السياسية العميقة التي أحدثها التغيير الديموغرافي للمجتمع في منطقة الساحل، وأصبحت بعدها صورةً للنزاعات السياسية التي تهدف إلى السيطرة على هذه المنطقة الاستراتيجية.

كانت بلديّة الشيّاح، كما ذكرنا سابقاً، تشمل منطقة الشيّاح والغبيري. وكانت بذلك، تضمّ بالإضافة إلى «حيّ الكنيسة»، أي حيّ كنيسة مار مخايل، الأحياء التالية: كرم الزيتون، عين الرمّانة، حارة المجادلة، بئر العبد، الغبيري، بير حسن، منطقة الجناح الرملية المحاذية للبحر والواقعة بين الرملة البيضاء والأوزاعي. شهدت الشيّاح حركة سكّانية واسعة جرّاء التحوّلات التي طرأت عليها وموجات التهجير المتكرّرة منها وإليها. أولى تلك الموجات تعود إلى فترة الانتداب الفرنسي، عندما انتقل عدد من العائلات الشيعية من بعلبك، والجنوب والجبل (صور وريّاق) واستقرّت في ضواحي الشيّاح وشكّلت حيّ الغبيري.

اتّفق وجهاء الطائفتَين المارونية والشيعية، بشكل غير رسمي وعلى أساس تعداد عام 1932، على تخصيص مقاعد في المجلس البلدي لكلّ طائفة، بما يتناسب مع ديموغرافيا الطائفتَيْن. مع تزايد النزوح بين عامَيْ 1940 و1950، تغيّر هذا التوازن. وبذلك أصرّ وجهاء الغبيري على أنّ عدد المهاجرين من الطائفة الشيعية قد تزايد مقارنة بالطائفة المارونية، واشتكوا من كون البلديّة تقوم بمعظم نفقاتها ومشاريعها في الشيّاح. من ناحية أخرى، ضغط السكّان الجدد على البلديّة للتسجيل والحصول على حقّ التصويت.

وعلى إثر الانتخابات النيابية التي أظهرت نسبة المقترعين من الطائفة الشيعية، جرت مفاوضات بين الطرفَيْن، توصّلا من خلالها إلى اتّفاق غير رسمي، بأن يكون للمسيحيين خمسة أعضاء في المجلس البلدي بما فيهم الرئيس وستّة مسلمين. أدّى هذا التوازن الهشّ إلى تعطيل قدرة البلديّة على القيام بأيّ مشاريع بين عام 1953 وعام 1955، وانتهى الأمر بالموافقة على تقسيم البلديّة إلى قسمَيْن: أحدهما بأغلبيّة شيعية في الغبيري والآخر بأغلبيّة مارونية في الشيّاح. بذلك، تمّ اقتطاع حيّ الغبيري وبير حسن مع قسم من الجناح وجعلها بلدة قائمة بذاتها وإنشاء بلديّة خاصّة بها على عقارات الشيّاح، ثمّ اقتسام المشاع بين الشيّاح والغبيري وحارة حريك والوقف الماروني، بموجب مرسوم رقم 11148 في تاريخ 1956/1/9.

بقيت الحدود بين البلديّتين غير واضحة. وفي حين كانت طريق صيدا القديم الخطّ الفاصل بينهما فإنّ العديد من الأحياء كانت مختلطة، بالأخّص تلك القريبة من كنيسة مار مخايل. وكان من غير الممكن بالنسبة إلى المسيحيين التخلّي عن الكنيسة، كما كانت الكثير من الأراضي في جانب الغبيري ملكاً للمسيحيين. فَنَصّ الاتّفاق

58. رئيس بلديّة الغبيري الاستاذ معن خليل، مقابلة شخصية، بلديّة الغبيري، الخميس 1 آذار 2021.

النهائي على إبقاء حيّ مار مخايل في الشيّاح رغم وجود سكّان من الطائفة الشيعية، والسماح للمسيحيين القاطنين في جانب الغبيري، بدفع ضرائب الأملاك والأراضي على أراضيهم إلى بلدية الشيّاح. سياسياً الشيعة يصوّتون في الغبيري، أمّا الموارنة ففي الشياح.

أمّا الحدث المفصلي الثاني من تاريخ الغبيري فكان الانتخابات البلديّة لعام 1998. خلال الحرب وحتّى الانتخابات البلدية لعام 1998، سيطرت على بلديّة الغبيري الميليشيات التي استخدمتها كمصدر لتوزيع الخدمات. اشتهرت البلدية في ذلك الوقت بالفساد والزبائنية المرتبطة بحركة أمل. أمّا بعد الحرب، فقد انقسمت الضاحية الجنوبية إلى منطقتَيْ نفوذ لحزبَيْ الطائفة الشيعية، حزب الله وحركة أمل. فكان الجزء الشرقي منها الذي يضمّ برج البراجنة والمريجة وحارة حريك والغبيري يخضع لسيطرة حزب الله.

في الانتخابات البلدية لعام 1998، التي أتت بعد ثلاثة عقود من الانتخابات البلدية السابقة، شاركت معظم الأحزاب والشخصيّات اللبنانية، بكامل قدراتها. بالنسبة إلى حزب الله، مثّلت الانتخابات البلدية في الضواحي الجنوبية معركة أساسية، فألقى بثقله فيها، لأنّ فوزه في المجالس البلدية سيوفّر له الفرصة الأولى للمشاركة في السلطة التنفيذية، إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلاليّة المجالس البلدية النسبية عن الحكومة، فهذا سيؤمّن للحزب القدر الأكبر من النفوذ السياسي والاجتماعي والاقتصادي في أوساط شيعة لبنان. فرأى حزب الله، الغائب عن حكومات ما بعد الحرب، السيطرة على البلديّات وسيلة مهمّة لتثبيت نفسه في عدد من المفاوضات السياسية التي يُستبعَد منها بشكل منهجي لصالح «منافسه» أمل. ففي التسعينيّات، عندما ركّزت مشاريع رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري على هذه المنطقة من خلال مشروع «إليسار»،[59] اكتسبت بلديّات الضواحي الجنوبية أهمّيّة استراتيجية في نظر حزب الله.

في مواجهة قائمة «الولاء والتنمية» لحزب الله، شكّل بعض الفاعلين السياسيين المحلّيين قائمة «إرادة أبناء الغبيري» المبنيّة على ائتلاف من العشائر العائلية بدعم من حركة أمل ومن رئيس الوزراء رفيق الحريري[60] بالإضافة إلى شخصيّات سياسية محلّية.[61] في المقابل، نجح حزب الله في التحالف مع العائلات الأصلية. وهكذا انقسمت تلك العائلات[62] خلال الانتخابات بين حزب الله وأمل.

كان فوز حزب الله الساحق في تلك الانتخابات في بلديّات الضاحية الجنوبية لافتاً، في منطقة تسيطر عليها بشكل أو بآخر حركة أمل والعشائر العائلية. فقد فازت لائحته كاملة في مجلس البلديّة، في منطقة تُعَدّ الثانية في لبنان من حيث المساحة والإمكانيّات المالية. مُنح حزب الله الشرعية التمثيلية الرسمية التي كان يسعى إليها،

---

59. كان هذا المشروع من المشاريع الخاصّة لرئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري في الضاحية الجنوبية، تحديداً في المنطقة الرملية لترسيخ نفسه سياسياً في هذه المنطقة الاستراتيجية. في حزيران 1995، وبموجب مرسوم، أُنشئت المؤسّسة العامة لترتيب منطقة الضاحية الجنوبية الغربية لمدينة بيروت، أي ما يُعرَف باسم مشروع «إليسار». لم يكن جائزاً أن تبقى المنطقة الواقعة بين المطار والعاصمة شاهدة على إفرازات الحرب، فكان القرار تنمية تلك المناطق من خلال توسيع مشروع إعمار العاصمة ليمتدّ إلى الضواحي. توقّف المشروع لسنوات عديدة لأسباب سياسية ومالية.

60. في مقال نوال نصر في جريدة «البلد» في تاريخ 29 شباط 2004. يُتّهم حزب الله بأنّه تلقى دعماً ضمنياً من الحريري من خلال الموقف المختلَط لباسم السبع - الذي أيّد رسمياً قائمة «إرادة أبناء الغبيري» - وتمّ تجنيس 800 شخص صوّتوا في هذه الانتخابات. تقديراً لرئيس الوزراء الذي سهّل عمليّة تجنيسهم وتسجيلهم في الغبيري، قام هؤلاء بالتصويت لقائمة حزب الله. كلّ هذا يعني تفاهماً بين حزب الله والحريري بشأن الحاجة إلى مقاربة سريعة وجذرية في منطقة الرمال، وتقاطع وجهات نظرهم حول ضرورة التعامل مع «أحزمة البؤس» الموجودة في الغبيري.

61. مثل باسم السبع وصلاح الحركة ورياض رعد.

62. مثل عائلة فرحات، علامة، كنج، خليل...

بالإضافة إلى شرعيّته الوطنية كعلامة مقاومة للاحتلال الإسرائيلي في جنوب لبنان. وهذا ما منحه سيطرة على الضاحية الجنوبية. ويمكن القول إنّ رئيس مجلس النوّاب نبيه بري مُنِي بخسارة كبيرة في هذه المنطقة، ومعه رئيس الحكومة رفيق الحريري.

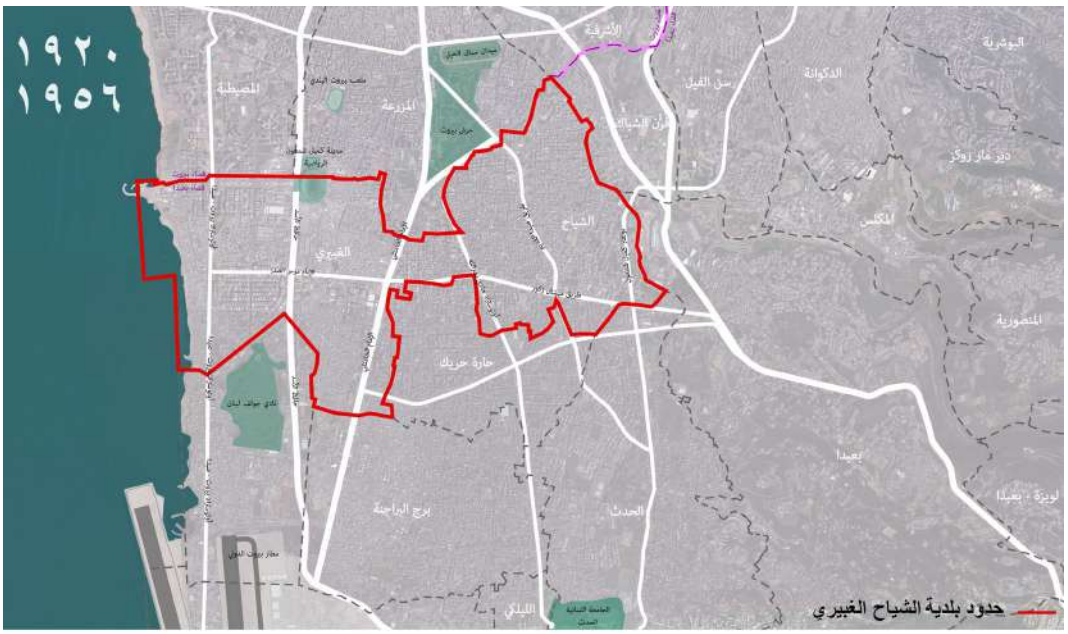
وأخيراً، شهدت الغبيري عام 2016، تعديلاً جديداً في نطاقها البلدي، حيث تمّ ترسيم الحدود بين الغبيري وبرج البراجنة، بعدما تنازلت بلديّة برج البراجنة عن منطقة الغولف لمصلحة بلديّة الغبيري،[63] إثر تدخّل فعاليّات حزبية. فلجأت البلديّتان، إلى ترسيم حدود جديدة بالتراضي. واتّفقتا على تقسيم منطقة الأوزاعي إلى جزأَيْن. الجزء الأوّل، يبدأ من منطقة الغولف ويصل إلى مقام الإمام الأوزاعي، أصبح ضمن نطاق بلديّة الغبيري. والجزء الثاني، يمتدّ من المنطقة الواقعة على الجهة الشمالية عند طريق المطار القديم في اتّجاه بيروت، ويقع تحت إدارة بلديّة برج البراجنة. وفي الوقت نفسه بدأ العمل على تنظيم المنطقة عقارياً عبر القانون 203 الذي أُقرّ.

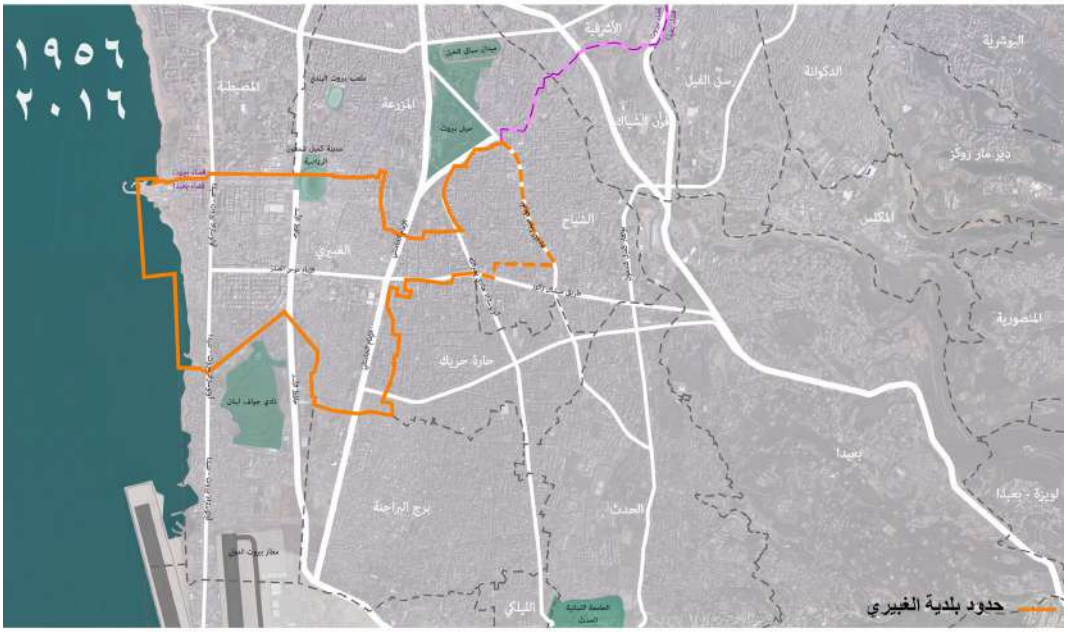
سعت بلديّة الغبيري، منذ سيطرة حزب الله عليها، إلى تقديم نفسها على أنّها فاعل يأخذ زمام المبادرة من دون انتظار الدولة. في المقابل، تدعو السكان إلى الاتّحاد حولها، فتضفي الشرعية على نهجها. فقد عملت على إعادة بناء تاريخ الغبيري لتعزيز الهويّة المجتمعية التي تسمح بتجاوز الانقسام بين الأهالي والمهاجرين. أمّا الفترة التي شكّلت فيها الغبيري والشيّاح البلديّة نفسها، فغائبة تماماً عن تاريخ الغبيري، إلى جانب فترة ما قبل الحرب، عندما شهدت الغبيري نشاطاً صناعياً وترفيهياً كبيراً، فمسألة تهميش السكّان المهاجرين كانت الطاغية على الخطاب السياسي، وفكرة أنّ الدين لم يكن دائماً أساس الهويّة المناطقية لا تتناسب مع خطّة حزب الله للغبيري. وكان الإصرار على موضوع الأحياء غير الرسمية وتهميشها من قِبل الدولة، يهدف أيضاً إلى التأكيد على الرسالة الموحَّدة لحزب الله كحركة لتنظيم المجتمع. فمِن اللافت أخيراً، وعند النظر إلى الأهمّيّة الاستراتيجية التي تتحلّى بها منطقة الغبيري، تقاعس البلديّات منذ عام 1998 عن المطالبة بالتنظيم العقاري للمنطقة.

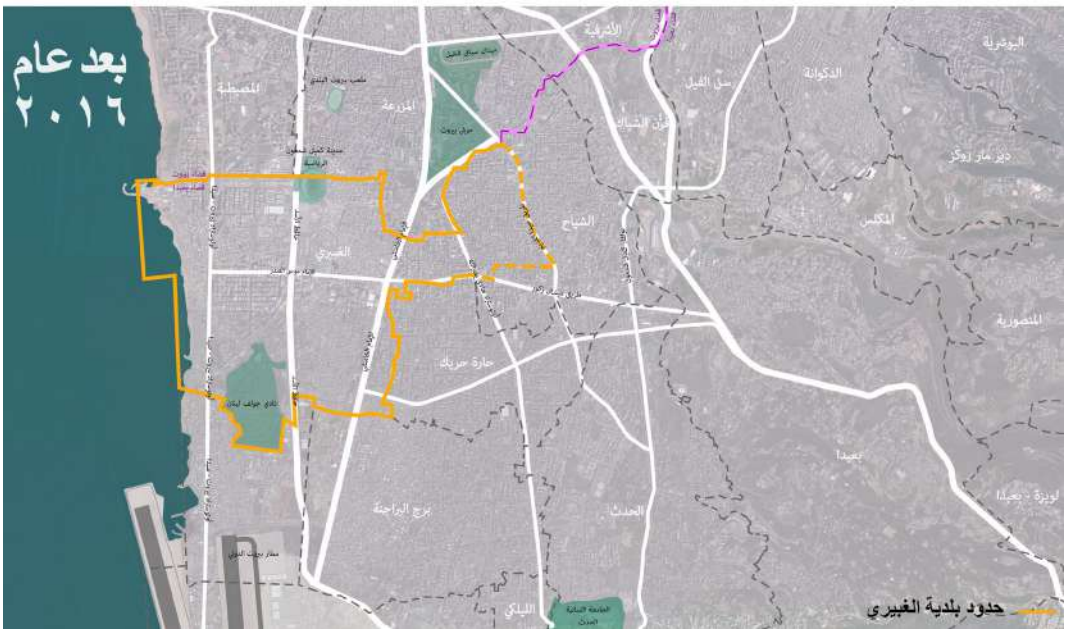
المناقشات النيابية: خلال النقاشات،[64] اعتبر النائب سمير الجسر أنّ الاقتراح قد أُقرّ من لجنة الدفاع ولكنّ من شأنه أن يسبّب التباساً بين العقارات، وطلب تضمينه جداول بالعقارات. أمّا النائب فادي علامة فشدّد على أهمّيّة هذا الاقتراح مشيراً إلى وجود اتّفاق بين البلديّتَيْن المعنيّتَيْن به. وطُرح الاقتراح على التصويت وصُدِّق معدَّلاً بإضافة مادّة تتضمّن جداول بالعقارات.

63. في العام 1974، اتّخذ مجلس بلديّة برج البراجنة قراراً طلب بموجبه من محافظ جبل لبنان، تحديد النطاق الإداري للبلدة. وبعد تحديد النطاق لكلٍّ من برج البراجنة والغبيري، تمّ التوقيع على رسم لخرائط تُبيِّن حدودهما. ثمّ أصدر وزير الداخلية رشيد الصلح قراراً مثبّتاً ترسيم الحدود ومصنِّفاً منطقة الأوزاعي ضمن النطاق الإداري لبلدة برج البراجنة. لم ترضَ بلديّة الغبيري بالقرار. تقدّمت بدعوى أمام مجلس شورى الدولة في العام 1975، تطلب بموجبها إبطاله. وفي العام 2003، أُبطل القرار فعليّاً لأنّ وزير الداخلية غير مخوَّل قانوناً بضم أو سلخ جزء من نطاق بلديّة ما لمصلحة بلديّة أخرى، حيث يقتضي ذلك إصدار مرسومٍ من مجلس الوزراء. غير أنّ القرار لم يُنفَّذ.

64. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يراقب السرّيّة المدمّرة بخفر»، 23 كانون الأوّل 2020.


١٩٢٠
١٩٥٦
المصيطبة
المزرعة
الأشرفية
سن الفيل
الذكوانة
اليرزة
دير مار روكز
المكلس
الشياح
الغبيري
المنصورية
حارة حريك
برج البراجنة
الحدث
بعبدا
لويزة - بعبدا
الليلكي
حدود بلدية الشياح الغبيري


١٩٥٦
٢٠١٦
المصيطبة
المزرعة
الأشرفية
سن الفيل
الذكوانة
اليرزة
دير مار روكز
المكلس
الشياح
الغبيري
المنصورية
حارة حريك
برج البراجنة
الحدث
بعبدا
لويزة - بعبدا
الليلكي
حدود بلدية الغبيري


بعد عام
٢٠١٦
المصيطبة
المزرعة
الأشرفية
سن الفيل
الذكوانة
اليرزة
دير مار روكز
المكلس
الشياح
الغبيري
المنصورية
حارة حريك
برج البراجنة
الحدث
بعبدا
لويزة - بعبدا
الليلكي
حدود بلدية الغبيري

4. استبدال وتصحيح أسماء قرى

صدّق البرلمان في عامَيْ 2019 و2020 على خمسة قوانين من أجل استبدال أسماء قرى، بحيث تمّ تعديلها بسبب وجود خطأ مطبعي، أو من أجل اعتماد التسمية المتعارَف عليها بين الأهالي، وفي القيود الرسمية كالقيود العقارية وسجلّات النفوس وغيرها.

- فصدّق مجلس النوّاب في تاريخ 2020/5/8 على القانون رقم 173 الذي استبدل اسم قرية «شير حيرين» في محافظة عكّار في قضاء عكّار باسم قرية «شير حميرين»، وذلك تصحيحاً للخطأ المطبعي وتداركاً للتناقض الحاصل بين المستندات الرسمية العائدة للقرية ومنعاً للالتباس، حسبما جاء في الأسباب الموجبة للقانون.

- كما صدّق على القانون رقم 172 في تاريخ 2020/5/8 الذي استبدل اسم قرية «عين القبو ودير مار سمعان» في قضاء المتن في محافظة جبل لبنان، ليصبح «عين القبو»، وذلك تصحيحاً للخطأ وتداركاً للتناقض الحاصل بين المستندات الرسمية العائدة للقرية ومنعاً للالتباس، حسبما جاء في الأسباب الموجبة للقانون.

- كذلك، صدّق على القانون رقم 195 في تاريخ 2020/6/10 الذي استبدل اسم قرية «بشتليدا» في محافظة جبل لبنان، قضاء جبيل، باسم قرية «بشتليدا وفدار»، وذلك استناداً إلى وثائق ثبوتية رسمية، مع الإبقاء على التسمية في قيود السجلّ العقاري بدون تعديل.

- أيضاً، صدّق على القانون رقم 209 في تاريخ 2020/1/30 الرامي إلى استبدال اسم قرية «زعربتغرين» باسم «زغربتغرين» في محافظة الشمال - قضاء المنية الضنّيّة.

- كما صدّق في 2020/12/21 على القانون رقم 201 الذي استبدل اسم قرية «عرمتي» في قضاء جزّين في محافظة لبنان الجنوبي باسم قرية «عرمتى»، وذلك تماشياً مع المستندات الرسمية الواردة على السجلّات العقارية وفي قيود الأحوال الشخصية ومنعاً للالتباس، بحسب ما ورد في الأسباب الموجبة للقانون.

ملحق الفصل 10: اقتراحات القوانين

وردت في هذا المجال 4 اقتراحات (نفصّل 4 منها في هذا الفصل ونحيل بالنسبة للرابع إلى فصل آخر) تتعلق بمحاولة مأسسة الشرطة البلدية، وبتخفيض غرامات التحقق والغرامات المتوجبة على متأخرات رسوم البلدية، وبإضافة وتصحيح أسماء قرى، نتناولها سريعاً تباعاً.

محاولة مأسسة الشرطة البلدية

بتاريخ 23/6/2020، تقدم النواب إدي أبي اللمع، زياد حواط، عماد واكيم وجورج عقيص باقتراح القانون رقم 692 الرامي إلى تعديل الفقرة 38 من المادة 74 من قانون البلديات (المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 30/6/1977). وقد أحيل هذا الاقتراح إلى لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات، ولجنة الإدارة والعدل، إضافةً إلى رئاسة الحكومة.

من ضمن الصلاحيات المعطاة للبلديات والتي تعجز عن ممارستها أو يصعب عليها ذلك، تأمين السلامة العامة (من خلال الشرطة البلدية).

حددت المادة 74 من قانون البلديات الأعمال التي تدخل ضمن اختصاص رئيس مجلس البلدية على سبيل التعداد لا الحصر. وقد نصّت في الفقرة 38 منها على أن «يتولى شؤون الأمن بواسطة الشرطة البلدية، التي تتمتع بصفة الضابطة العدلية، وله (أي رئيس المجلس البلدي) أن يطلب مؤازرة قوى الأمن الداخلي عند وقوع أي جرم أو احتمال حدوث ما قد يهدد السلامة العامة وأن يباشر التحقيقات اللازمة». غير أن المادة المذكورة لا تضع نظاما خاصا للشرطة البلدية لممارسة شؤون الأمن. فجاء الاقتراح الحالي ليحدّد القواعد التي يجب على الشرطة البلدية التقيّد بها في ممارسة مهامها الأمنية. وأضاف إلى الفقرة 38 من المادة 74 ربط تولي الشرطة البلدية شؤون الأمن « بنظام شرطة البلدية ومدونة قواعد سلوك عناصر الشرطة».

وكانت وزارة الداخلية والبلديات قد أدخلت، خلال العامين 2018 و2019، وبمساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نظاماً داخلياً نموذجياً وقاعدة سلوك من أجل إضفاء الطابع المؤسسي على قوات الشرطة المحلية التابعة للبلديات واتحاداتها، وذلك في ما يتعلق بتحديد صلاحياتها، وهرميتها الداخلية، وشروط تعيين عناصرها، وترقيتهم وتدريبهم، والتقديمات الاجتماعية.

فيأتي هذا الاقتراح بمعرض خطة مأسسة الشرطة البلدية. وتكمن أهميته بتحديد الإطار القانوني المعمول به لجهة شؤون الأمن التي تتولاها الشرطة البلدية، وذلك في سبيل إنشاء نظام موّحد. وتتبدى أهمية ذلك خصوصاً مع «احتمال خروقات خطيرة تجاه الحقوق والحريات قد تتأتى عن غياب القواعد التي يجب على الشرطة البلدية التقيّد بها، وامكانية التعسف في استعمال السلطة». كما أدى الافتقار إلى قانونٍ شامل ينظّم الشرطة البلدية إلى «تشعّب أدوار قواتها تشعباً قلّص قدرتها على إنفاذ القوانين والأنظمة وتأدية المهام الملقاة على عاتقها بوصفها ضابطة عدلية». بالإضافة إلى «ترك وحدات الشرطة البلدية، تحت رحمة السلطة الاستنسابية لرئيس البلدية»، وفقا لما أشار إليه التقرير[1] الذي أعدتّه

1. المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، هل تقوم البلديات في لبنان بواجباتها؟ نتائج المسح المتعلق بإدارة النفايات الصلبة، والسلامة العامة، والتواصل مع المواطنين على المستوى المحلي، تقرير المسح النهائي، تموز2019

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية في لبنان في العام 2019.

وتكمن أيضاً إيجابيات هذا الاقتراح، بأنه يضفي الطابع الإلزامي على ذلك النظام الموّحد بما فيه مدونة قواعد سلوك عناصر الشرطة، بحيث يصبح من الإلزامي على كافة الشرطة البلدية في كافة البلديات واتحادات البلديات اعتماده والالتزام به، حسبما جاء في الأسباب الموجبة للقانون.

بالرغم من حسنات ذلك الاقتراح، يبقى العمل الجدي والأوسع نحو اضطلاع البلدية بالأدوار المهمة المناطة بها واستعادة الثقة بدورها ضرورياً. وكان التقرير المذكور أعلاه قد تضمّن توصيات «بإقرار قانون شامل ينظّم قطاع الشرطة البلدية، إسوةً بقوى الأمن الداخلي، ويؤكد صفة الضابطة العدلية للشرطة المحلية، ويحدد المسؤوليات والصلاحيات لكل من قوات الشرطة البلدية وأجهزتها، وينظم العلاقة بين الشرطة المحلية والأجهزة الأمنية الأخرى». كما أوصى بضرورة «إنشاء معهد وطني لتدريب عناصر الشرطة المحلية، ووضع منهج تدريب شامل وموّحد»، و«بزيادة الموارد التقنية والمالية للسماح بتوظيف عناصر دائمين في الشرطة المحلية وضمان توفير التقديمات الاجتماعية».

تخفيض غرامات التحقق والغرامات المتوجبة على متأخرات رسوم البلدية

نكتفي هنا بالإشارة إلى اقتراح القانون المعّجل المكرّر رقم 375 المقدم بتاريخ 8/4/2019 من النائب هاكوب ترزيان، والرامي إلى تخفيض غرامات التحقق والغرامات المتوجبة على متأخرات رسوم البلدية. وكان قد وضع على جدول أعمال جلسة نيسان 2019. وقد تعذر الحصول على نسخة عنه.

إضافة وتصحيح أسماء قرى

نجد في هذا المجال اقتراح قانون معجل مكرر مقدّم بتاريخ 17/12/2019 من قبل النائب أسعد درغام، ويهدف إلى إضافة قرية «تل أندى» إلى قرى قضاء عكار في محافظة عكار.

ونذكّر أخيراً ب**اقتراح القانون لتأجيل انتخابات المجالس البلدية والإختيارية وتمديد ولايتها والذي عمدنا إلى تفصيله في الفصل المخصّص للسلطات والهيئات العامة.**

الباب الثاني:
مكافحة الفساد ونقيضها

الفصل 11:
مكافحة الفساد والشفافيّة

إنجازات تشريعية في موازاة التمسّك بالحصانة والسرّيّة

مع اندلاع انتفاضة 17 تشرين الأوّل 2019، وتزامناً مع انكشاف دخول لبنان في أسوأ الأزمات التي عرفها في تاريخه نتيجة انهيار المنظومة المالية والاقتصادية التي قامت آخر ثلاثة عقود، بات عنوان «مكافحة الفساد» لحماية ما تبقّى من مقوّمات الدولة، الذي ارتبط بدعوة إلى تغيير جذري في هذه المنظومة، أحد المطالب الأساسية للمجتمع.

وإذ بدأ عام 2019 تحت عنوان محاولة السلطة اللبنانية إقناع المجتمع الدولي بجِدِّيّة سعيِها إلى إصلاح النظام ومكافحة الفساد بهدف الحصول على أموال «سيدر»، أخذت الأمور منحًى مختلفاً بعد 17 تشرين. فسرعان ما تلقّف أركان السلطة، ومنها البرلمان، خطاب «مكافحة الفساد» في محاولة لاستيعاب الشارع في المراحل الأولى التي أعقبتْ 17 تشرين. ومع تلاشي الانتفاضة، خصوصاً بعد جائحة كورونا، عاد همّ البرلمان الأوّل إلى إرسال الإشارات إلى الخارج (من هيئات ودول دخلت على خطّ الأزمة اللبنانية)، بأنّ السلطة فهمت وتغيّرت وباشرت «الإصلاحات» الموضوعة كشرط لتلقّي المساعدات والدعم اللذَيْن باتا ضروريَّيْن لإعادة ترتيب هذه السلطة وضعيّتَها ما بعد الانهيار.

وعليه، سارع العديد من النوّاب إلى تقديم اقتراحات تتصدّى لعنوان مكافحة الفساد، من اقتراحات عدّة متعلّقة بتعديل نظام السرّيّة المصرفية، أو اقتراح قُدِّم قُبَيْل 17 تشرين يتعلّق باسترداد الأموال المنهوبة، أو اقتراحات متعلّقة بتعزيز الشفافيّة في الشراء العامّ، أو إنشاء نيابة عامّة متخصِّصة في مكافحة الفساد، أو اقتراحات لتخطّي ذريعة الحصانة الدستورية للوزراء (وهي لزوم ما لا يلزم). كما سارع البرلمان إلى إخراج اقتراحات من جعبته، نامت سنوات في الأدراج أو الإسراع في إنجاز اقتراحات طال انتظارها، أبرزها تعديل قانون الإثراء غير المشروع وقانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ وتشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

ورغم ضجيج برلماني رافق عامَيْ 2019 و2020 حول «جدّيّة مكافحة الفساد»، أتت الغلّة ضئيلة. فأُقرّت خمسة قوانين فقط (كلّها في عام 2020 بعد إعادة رئيس الجمهوريّة قانون مكافحة الفساد وإنشاء الهيئة إلى البرلمان بعد إقراره عام 2019) وهي قانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ وإنشاء الهيئة؛ وتعديل قانون الإثراء غير المشروع والتصريح عن الذمّة المالية والمصالح؛ وتوسيع حماية كاشفي الفساد أمام النيابة العامّة؛ ورفع السرّيّة المصرفية لأغراض التدقيق الجنائي لمدّة سنة؛ وتعديل المادّة 61 من نظام الموظّفين المرتبطة بالحصانة الإدارية. ونشير إلى تصديق البرلمان على قانون رفع السرّيّة المصرفية عن العاملين في القطاع العامّ والمتعاملين معه بعد إفراغه من مضمونه، غير أنّ رئيس الجمهوريّة أعاده إلى البرلمان الذي لم يعمد إلى إعادة التصويت عليه حتّى اليوم.

يبقى الأهمّ في الرسائل الفعلية التي وجّهتها السلطة في مسار «مكافحة الفساد»:

أدرج البرلمان اقتراح قانون العفو العامّ بنداً أوّلاً على جدول أعمال الجلسة التشريعية الأولى التي كان يُفترَض أن تحصل بُعَيْد الانتفاضة (12 تشرين الثاني 2019 التي أجهضها الشارع) في رسالة واضحة إلى الشارع بأنّه لا يجد حرجاً في المزاوجة بين ادّعاء المحاسبة والعفو العامّ رغم التناقض التامّ بين الأمرَيْن؛

أبدى البرلمان تمسُّكاً شديداً بالسرّيّة – وهي درع الفساد الأوّل – من خلال حجب إمكانيّة القضاء رفع السرّيّة المصرفية والإبقاء على السرّيّة في التصاريح عن الثروة؛

اتّسمت المرحلة بعدم تنفيذ القوانين الصادرة، حيث لم تُشكَّل إلى اليوم هيئة مكافحة الفساد بعد قرابة العام على صدور القانون، وحيث يبقى التدقيق الجنائي مُعطَّلاً حتّى اليوم؛

تبقى كلّ هذه التشريعات معطَّلة إن لم يُصَدَّق بأسرع وقت ممكن على قانون استقلاليّة القضاء وشفافيّته بشكل يؤمِّن الضمانات الأساسية للقضاة والقضاء، وهو قانون لا يزال عالقاً في لجنة الإدارة والعدل، كما إنّ طريقة دراسته وإنجازه تبدو بعيدة كلّ البعد عن الشفافيّة. فوجود نيابات عامّة مستقلّة تحديداً، تباشر بملاحقة الفاسدين تمهيداً لمحاسبتهم أمر أساسي، ممّا يحتّم الإسراع بتكريس ضمانات استقلاليّة القضاة والقضاء.

ونعمد في هذا الفصل إلى استعراض ودراسة أبرز القوانين الصادرة المتعلّقة مباشَرةً بمكافحة الفساد، مع العلم أنّنا نحيل القارئ لاستكمال الصورة إلى الفصلَيْن المتعلِّقَيْن بالسلطات والهيئات العامّة (حيث نخصّص مساحة أساسية لدراسة التشريعات المتعلّقة بالقضاء) وبالوظيفة العامّة (حيث نخصّص مساحة لدراسة التشريعات المتعلّقة تحديداً بالفساد الإداري).

1. قانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

صدّق مجلس النوّاب في 2019/6/26[65] على اقتراح قانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ، لكنّ رئيس الجمهوريّة عاد وَرَدَّه بموجب المرسوم رقم 19/5272 في 2019/7/25. ثمّ صُدِّق القانون المُعاد إلى المجلس مع بعض التعديلات في 2020/5/8[66] ونُشر في الجريدة الرسمية في تاريخ 2020/5/14.

ملاحظات: ممّا لا شكّ فيه أنّ قانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (قانون مكافحة الفساد) يُعتبَر القانون الملك في استراتيجيّة مكافحة الفساد، ذلك لأنه يشكّل شرطاً لنفاذ عدد من القوانين، كقانون حماية كاشفي الفساد وقانون حقّ الوصول إلى المعلومات وقانون الشفافيّة في القطاع النفطي وقانون الإثراء غير المشروع المُعدَّل وقانون رفع السرّيّة المصرفية عن العاملين في القطاع العامّ والمتعاملين معه - بعد ردّه من قِبَل رئيس الجمهوريّة - واسترداد الأموال المتأتّية عن الفساد الذي صدر عام 2021. ونسارع إلى القول أنّه، وعلى أهمّيّة القانون الذي طال انتظاره، تكمن أبرز إشكاليّاته في أنّه يكتفي في معظم موادّه (المادّة 5 وما يليها) بذكر كيفيّة تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (الهيئة) ومهامّها وآليّات عملها، فيما يتجنّب توضيح آليّات التعاون بين لبنان وباقي الدول أو توضيح عمل الهيئات التي تتولّى شؤون هذا التعاون، في حين أنّ تنظيم التعاون الدولي، وبخاصّة في مجال الملاحقة واسترداد الأموال المنهوبة، يشكّل أحد أهمّ بنود وأهداف اتّفاقية مكافحة الفساد، التي انحدر وضع القانون منها.

65. عماد صائغ، «مغامرات قانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ بين المجلس والقصر: طريق وعرة لا بدّ من عبورها»، موقع المفكّرة القانونية، 6 كانون الأوّل 2019.

66. المرجع نفسه.

أخيراً، يتطرّق هذا القانون إلى مكافحة الفساد في القطاع العامّ فقط ولا يشمل نطاقه القطاع الخاصّ وهو ما شكّل أحد أسباب ردّ رئيس الجمهوريّة هذا القانون، على اعتبار أنّ القطاعَيْن مرتبطان ببعضهما وينبغي مقاربة الفساد من نظرة شاملة لا مجتزأة.

وعليه، فإنّ أيّ مناقشة لمدى فعاليّة هذا القانون في مكافحة الفساد ووفقاً للملاحظات التي أبديناها، إنّما هي محجرّد مناقشة لمدى فعاليّة الهيئة المُنشَأة بموجبه بحكم استقلاليّتها وتكوينها وصلاحيّتها في مكافحة الفساد في القطاع العامّ.

أ-تكوين هيئة مكافحة الفساد: إشكالات جدّيّة حول استقلاليّتها وفعاليّتها

يمنح المقترَح الهيئة استقلاليّة تامّة عن أيّ سلطة أخرى، تبعاً لمنحها الاستقلاليّة الإدارية والمالية، إلّا أنّ هذه الاستقلاليّة تبقى شكلية ما لم يُعيَّنْ أعضاؤها الستّة على نحو يضمن استقلاليّتهم وهو ما لا يتحقّق.

فينصّ القانون على تعيين قاضيَيْن متقاعدَيْن تنتخبهما الهيئات العامّة للقضاة العدليين والإداريين والماليين مجتمِعة. ومن شأن آليّة الانتخاب هذه أن تعزّز استقلاليّة هذَيْن العضوَيْن وتحرّرهما من آليّة المحاصصة، حيث يصعب التنبّؤ بما قد ينتج عن انتخابهما من القضاة كافة. وقد أُبقيَ على هذا التعديل رغم اعتراض رئيس الجمهوريّة عليه بردّه بحجّة تعذُّر تطبيقه، بعدما شكّك في إمكانيّة جمع هيئة ناخبة مؤلَّفة من 800 قاضٍ. إلّا أنّ القضاة التأموا جميعاً (من القضاء العدلي والإداري والمالي) في جمعيّة عمومية في حزيران 2021 وانتخبوا عضوَيْ الهيئة.[67]

إلّا أنّ المشكلة الفعلية تكمن في وجوب اختيار قاضيَيْن متقاعدَيْن، علماً أنّ سنّ التقاعد في السلك القضائي هي 68 وليس 64 عاماً كما في سائر الوظائف. فكان من الأفضل، مع «إعلان» مكافحة الفساد كأولويّة اجتماعية وسط إجماع حول انتشار الفساد بشكل واسع، تعيين أعضاء يتميّزون بنشاطهم المهني وقدرتهم على معالجة مئات الملفّات وتحمّل ضغوط العمل.

أمّا العضوان المهنيان وفق القانون هما محام وخبير محاسبة. يُعيَّن العضوان المذكوران من ضمن مجموعة أسماء تقترحها مجالس نقابات المحامين وخبراء المحاسبة على مجلس الوزراء. الأمر الذي يهدّد استقلاليّتهما من زاويتَيْن: الأولى، ترك الخيار واسعاً لمجلس الوزراء لاصطفاء الأعضاء فيما من الأفضل تمكين النقابات من تعيين ممثّليها مباشَرةً؛ الثانية، إمكانيّة التأثير على أعضاء المجالس النقابية، وهو أمر يمكن معالجته من خلال انتخابهما مباشَرةً من قِبل الهيئات العامّة للنقابات المكوَّنة من جميع أعضائها. كما إنّ للمحامين وخبراء المحاسبة دور أساسي في أداء مهامّ الهيئة. ومن هنا، جاز التساؤل حول مدى ملاءمة الاكتفاء بمحام وخبير واحد، في ظلّ التوقعات بوضع الهيئة يدَها على عدد هائل من الملفّات.

وتجدر الإشارة إلى أنّ جهازاً إدارياً متفرّغاً أُلحِقَ يرأسه أمين عام بالهيئة المكوَّنة من ستّة أعضاء، تعيّنه الهيئة بعد مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية. والإشكال يتأتّى هنا من عدم تضمين القانون إنشاء ملاك يسمح للهيئة التصدّي لمهامّها بشكل فعّال.

67. وهما القاضيان المتقاعدان في منصب الشرف كلود كرم وتيريز علّاوي.

ينطبق الانتقاد نفسه في خصوص تعيين عضو آخر من بين ثلاثة أشخاص يسمّيهم وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية. وهذا الأمر إنّما يشكّل خرقاً واضحاً لمبدأ فصل السلطات.

أخيراً يتولّى مجلس الوزراء تعيين عضو من بين ثلاثة أشخاص تسمّيهم «هيئة الرقابة على المصارف». واللافت أنّه لا وجود لأيّ هيئة بهذا الاسم بل ثمّة «لجنة الرقابة على المصارف». وإذا كان المقصود بذلك هذه اللجنة، فإنّ ذلك يطرح إشكاليّة بالنظر إلى اشتراك جمعيّة المصارف في تعيين أحد أعضاء هذه اللجنة، ممّا يجعلها شريكاً غير مباشِر في تعيين أحد أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وهذا الاختيار مفاجئ جدّاً، وغير مبرَّر لا من الناحية المهنية ولا من الناحية السياسية أو الاجتماعية، فضلاً عن وجود تضارب مصالح تبعاً لاحتمال تورُّط بعض المصارف في أعمال الفساد التي يُفترَض بالهيئة أن تكافحها.

ب- في ضمان استقلاليّة الهيئة وحيادها

من أهمّ الضوابط الضامنة للاستقلاليّة، التي تمّ المسّ بها في القانون الذي أُقرّ، حجبُ عضويّة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد عن الأعضاء الحاليين والسابقين في الأحزاب اللبنانية. ويُعتبَر سابقاً لغاية تطبيق هذا القانون من كان كذلك قبل خمس سنوات من مدّة تعيينه، وذلك تبعاً لملاحظات رئيس الجمهوريّة التي كانت انتقدت إقصاء الأعضاء الحاليين أو السابقين في الأحزاب بصورة مطلقة. وكان الاقتراح تضمّن موادّ من شأنها تعريض استقلاليّة الهيئة للخطر بحيث أناط الاقتراح بمجلس الوزراء إمكانيّة وقف عمل الهيئة عند «امتناع(ها) الجسيم عن القيام بمهامّها قانوناً أو الإخلال الفادح بها»، بدون تحديد المعنى المقصود بهذه العبارة. وكان من شأن إبهام هذه العبارة فيما، لو أُبقيَتْ، أن يفتح باب الاستنساب لمجلس الوزراء بإيقاف عمل الهيئة على نحو يخلّ بفصل السلطات ويعرّض كلّ جهود مكافحة الفساد للخطر. وقد حُذِف هذا البند تبعاً لملاحظات رئيس الجمهوريّة.

كما تجدر الإشارة إلى التناقض الوارد في القانون لجهة التأكيد على عدم جواز تجديد ولاية الأعضاء (المحدَّدة بست سنوات وهي من ضمانات استقلاليّة الأعضاء) في موازاة فتح باب خلفي للتمديد للأعضاء عبر السماح لهم بالاستمرار بممارسة مهامّهم بعد انقضاء ولايتهم لأيّ سبب كان إلى حين تعيين بدائل عنهم. فمن شأن هذا الأمر أن يؤدّي عملياً إلى تمديد ولاية أعضاء الهيئة في مناصبهم بما يهدّد استقلاليّتهم واستقلاليّة الهيئة.

ج- صلاحيّات الهيئة

قد يكون أحد أهمّ بنود هذا القانون منح الهيئة شخصيّة معنوية وصفة ومصلحة، فهي تتمتّع بكامل الصلاحيّات المعطاة للدولة والمدّعي الشخصي من أجل محاربة الفساد واسترداد الأموال المنهوبة.

وفيما أُعطيَت الهيئة ظاهرياً صلاحيّات عدّة تسمح لها بأداء مهامّها وتُمكِّنها من طلب إجراء الملاحقات والاستقصاءات والتحقيقات الجزائية في جرائم الفساد من دون الحاجة إلى الاستحصال على الأذونات والتراخيص المُسبَقة الملحوظة في القانون، فإنّ التدقيق في سائر موادّ القانون يُبيِّن كثرة المجالات التي يتحتّم عليها العودة فيها إلى مراجع أخرى لاتّخاذ إجراءات وقائية. وهذا ما نتبيّنه مثلاً في ما خصّ الحجز على أموال المشتبَه به وتجميد الحسابات ورفع السرّيّة المصرفية، حيث لا يتمّ لها ذلك إلّا بعد الاستحصال على موافقة هيئة التحقيق الخاصّة في مصرف لبنان. كما نتبيّنه في ما يتّصل بقرارات منع السفر وضبط أموال المشتبَه به،

إذ يتعيّن عليها، للحصول على تدبير بهذا الخصوص، اللجوء إلى قاضي الأمور المستعجِلة الذي يكون له إصدار قرار بمنع المشكو منه من السفر لمدّة ثلاثة أشهر يمكن تجديدها مرّة واحدة.

2. تعديل المادّة 61 من نظام الموظّفين: حصانة الموظّفين محصّنة

في جلسته المنعقدة في 21 و2020/4/22،[68] صدّق مجلس النوّاب اقتراح القانون الرامي إلى تعديل المادّة 61[69] من نظام الموظّفين (المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12)، المتعلّقة بالحصانة الوظيفية، والمقدَّم من النائب حسن فضل الله، ولكن بعد إفراغه من مضمونه، بحيث أُبقيَت حصانة الموظّفين قائمة.

مسار القانون: كان الاقتراح ذهب في نسخته الأساسية في اتّجاه إلغاء شرط الإذن المُسبَق وما يُتيحه من حصانة للموظّف، بحيث يكون بإمكان النيابة العامّة تحريك الدعوى العامّة إمّا عفواً أو بناءً على ادّعاء شخصي مباشِر مع إلزامها فقط بإعلام الإدارة المعنيّة بالإجراءات القانونية المُتَّخذة بحقّه. وبعدما أُسقِطَت عنه صفة معجّل مكرّر في جلسة 2019/4/17، عادت لجنة الإدارة والعدل وأقرّته معدَّلاً في 2019/10/1.

ملاحظات: أفضى التعديل المذكور إلى إفقاد الاقتراح أيّ فعاليّة، وأعاد الحال إلى ما كانت عليه مع تعديل وحيد يكمن في تقييد الإدارة بمُهَل لإعطاء الإذن أو الامتناع عن ذلك. وأضاف تعديل اللجنة عدم جواز الطعن في قرار منح الإذن، إلّا أنّه لم يعالج إشكاليّة جعل النيابة العامّة التمييزية المرجع الاستئنافي للقرارات المتعلّقة بحجب إذن الملاحقة، خلافاً للمنطق القانوني الذي يفرض تقديم طعن مماثل أمام مرجع قضائي تتوفّر فيه ضمانات الاستقلاليّة والمحاكمة العادلة (مثلاً، محكمة الاستئناف المختصّة في المحافظة المعنيّة وفق ما اقتُرح في 2001 في سياق تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية أو ما ورد في اقتراح قانون معجّل مكرّر آخر قدّمته النائبة بولا يعقوبيان).

المناقشات النيابية: خلال جلسة النقاش البرلمانية، لم يتطرّق أيّ من النوّاب إلى إشكاليّة فعاليّة النصّ بعد تعديل لجنة الإدارة والعدل للاقتراح، رغم وجود اقتراح قانون معجّل مكرّر مقدَّم من النائبة بولا يعقوبيان بتعديل المادّة 13 من أصول المحاكمات الجزائية التي تتعلّق بالجهة الصالحة لحسم الخلاف حول الأذونات المُسبَقة. في المقابل، دافع فضل الله عن أهمّيّة طرحه من باب «مكافحة الفساد ورفع الحصانات وهو من الخطوات الإصلاحية». واعتبر النائب جورج عقيص أنه، وفي الظرف الراهن، بات ميّالاً إلى طرح النائب فضل الله لتجنّب إعطاء الموظّفين حصانات شبيهة بحصانات الوزراء. وأيّد النائب سمير الجسر اقتراح القانون في الصيغة المعدَّلة وأكّد على أهمّيّته. كما أيّده النائب إبراهيم كنعان، وإن ذكّر بأنّه من ضمن رزمة اقتراحات مكافحة الفساد المُحالة إلى اللجان الفرعية للدراسة وأنّه كان يأمل أن يُقَرّ ضمن منظومة متكاملة. وقد اعتبر النائب محمّد الحجار أنّ الأمر يقتضي أن «يترافق مع استقلاليّة القضاء منعاً للتعسّف». واقترح النائب علي حسن خليل شطب عبارة «يُبلَّغ إلى المعنيين ضمن مهلة معيَّنة» قرار النائب العامّ لدى محكمة التمييز بشأن رفض المرجع المحدَّد قانوناً إعطاء الإذن، بناءً على طلب النيابة العامّة، الواردة في صيغة الاقتراح المعدَّلة من لجنة الإدارة والعدل. وصُدِّق الاقتراح مع شطب العبارة هذه.

---

68. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (2): ضجيج مكافحة الفساد، يتخلله تعزيز لفساد الزبائنية؛ المحاسبة تحت راية العفو العام»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

69. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «إبقاء حصانة الموظفين مجمّلة»، موقع المفكّرة القانونية، 11 تشرين الثاني 2019.

3. توسيع حماية كاشفي الفساد أمام النيابة العامّة

في تاريخ 2020/5/28،[70] صدّق المجلس النيابي على إضافة فقرة إلى المادّة 9 من قانون حماية كاشفي الفساد (بناء على اقتراح تقدّم به النائب ميشال موسى في 2020/5/22).

ملاحظات: يعمد القانون إلى شمل كاشفي الفساد الذين تقدّموا بالمعلومات إلى النيابة العامّة بالحماية نفسها التي يتمتّع بها الأشخاص الذين تقدّموا بإخبارهم إلى هيئة مكافحة الفساد، والذين كانوا يتمتّعون بالحماية حصراً حسب قانون حماية كاشفي الفساد الأساسي الذي كان أُقِرَّ في 2018/10/10. وحسب ما جاء في الأسباب الموجبة، فمن شأن هذا الاقتراح أن يعزّز دور وصلاحيّات النيابات العامّة بشأن تلقّي الإخبارات واستقصائها عبر تعزيز الحماية المقدَّمة إلى كاشفي الفساد، بخاصّة خلال الفترة التي تسبق بدء عمل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. كما يتطرّق القانون إلى مسألة حماية شهود وضحايا الفساد غير المعالَجة حاليّاً. فيعمد إلى توسيع الحماية المنصوص عليها في المادّة 380 من قانون أصول المحاكمات الجزائية المتعلّقة بجريمة الإتجار بالأشخاص لتشمل كلّ كاشفي الفساد بالإضافة إلى الخبراء والضحايا. ومن شأن هذه الإشارة إلى قانون موجود تفادي التعقيدات الناشئة عن وضع قانون جديد خاصّ لحماية الشهود والخبراء في قضايا الفساد. وللتذكير تنصّ المادّة 380 من قانون أصول المحاكمات الجزائية على وسائل حمائية عدّة، من بينها عدم إدراج اسم الشاهد على المحضر في حال كانت الجناية موضوع التحقيق لا تقلّ عن الاعتقال لمدّة خمس سنوات وكان يُخشى أن يترتّب على إدلاء المعلومات تهديد لحياة أو سلامة الشاهد أو عائلته. كما تنصّ المادّة نفسها على معاقبة كلّ من أفشى عن معلومات الحماية بالحبس من سنتَيْن إلى ثلاث سنوات.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة، عُدِّل النصّ بناء على اقتراح النائب جبران باسيل الذي اقترح أن يشمل النصّ جميع النيابات العامّة وليس النيابة العامّة التمييزية فقط. ومن شأن ذلك أن يشجّع الأشخاص على تقديم المعلومات بشأن جرائم الفساد بعد توسيع نطاق الحماية مع تعدّد الجهات المخوَّلة استقبالها. تمّ التصويت على الاقتراح بهذه الصيغة وصُدِّق.

4. التصريح عن الذمّة المالية والمصالح وتعديل قانون الإثراء غير المشروع

في تاريخ 2020/9/30[71] صدّق المجلس النيابي على تعديل قانون الإثراء غير المشروع.

مسار القانون: كان المجلس النيابي قد تأخّر قرابة عشرة أشهر بعد اندلاع شرارة انتفاضة 17 تشرين قبل إدراج هذا القانون أخيراً – وهو من القوانين الرئيسية ضمن ترسانة تشريعات مكافحة الفساد التي كانت من المطالب الرئيسية للانتفاضة - على جدول أعمال هيئته العامّة في 30 أيلول 2020، والتصديق عليه. وهذا التأخير أتى بعد تأخير لأكثر من 10 سنوات على تقديم أوّل مشروع لتعديل قانون الإثراء غير المشروع. في عام 2019، وضع المرصد البرلماني في «المفكّرة» ملاحظاته عليه كما أقرّته لجنة الإدارة والعدل في 2017/5/24. ووضع المرصد ملاحظاته على اقتراحَيْ قانون قُدِّما إلى المجلس النيابي في الموضوع نفسه من النائب الراحل روبير غانم، والآخر من النائبة المستقيلة بولا يعقوبيان. وكانت اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة

70. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيّار 2020: محاصصة العفو العامّ تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحاً «مظلوميّة» النوّاب وخوفهم من كيديّة القضاء غير المستقلّ تصون سرّيّتهم المصرفية»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.

71. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّيّة «الثروة»، الحقّ بحضور محام في الخفر مقابل تشريع حناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

المكلَّفة دراسته قد أقرّته بعد إدخال تعديلات عليه في 2020/4/30. وعادت اللجان النيابية المشتركة وأقرّته معدَّلاً في 2020/6/3 بحضور كلّ من وزيرَيْ العدل والماليّة في حكومة تصريف الأعمال (د. ماري كلود نجم ود. غازي وزني)، قبل إدراجه على جدول أعمال جلسة 2020/9/30 والتصديق عليه. وكان المرصد البرلماني في «المفكّرة» قد علّق كذلك على الصيغة الأخيرة الصادرة عن اللجان المشتركة (ومقارنتها مع تلك التي سبقتها والصادرة عن فرعيّة اللجان).

ملاحظات: يعالج القانون أبرز ثغرات القانون القديم (1999/154)، ولكن تبقى فيه بعض السلبيّات. كما عدّل عنوان القانون ليصبح «قانون التصريح عن الذمّة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع».

أ- في ما خصّ الإيجابيّات:

- بموجب التعديل، بات الإثراء غير المشروع جرماً مستقلّاً: بحيث بات يُعرَّف الإثراء بأنّه: «كلّ زيادة كبيرة تحصل في لبنان والخارج بعد تولّي الوظيفة على الذمّة المالية لأيّ موظّف عمومي (...) متى كانت هذه الزيادة لا يمكن تبريرها بصورة معقولة نسبةً لموارده المشروعة». ويعاقِب القانون مباشَرةً هذا الجرم بالاعتقال من ثلاث إلى سبع سنوات وبغرامة تتراوح من ثلاثين مرّة إلى مئتَيْ مرّة الحدّ الأدنى الرسمي للأجور.[72] والجدير بالذكر أنّ اللجان النيابية المشتَركة (كما اللجنة الفرعية المنبثقة عنها) حذفت قرينة كان المشروع بصيغته المُقَرَّة في لجنة الإدارة والعدل يتضمّنها وتُسهِّل إثبات الجرم وهي اعتبار «زيادة كبيرة، كلّ مضاعفة في الذمّة المالية خلال مدّة لا تتجاوز خمس سنوات». لكن في المقابل، وسّعت اللجان المشتركة نطاق الجريمة الجغرافي بحيث يُعتبر حصول الزيادة خارج لبنان من ضمن عناصر الجريمة المادّية وهو أمر جوهري.

- توسيع مفهوم الموظف العمومي.[73]

- مراقبة مستمرّة لتطوّر الثروة: يقضي القانون بتقديم تصريح دوري كلّ ثلاث سنوات (من تاريخ تقديم التصريح السابق)، إضافة إلى التصريحَيْن المفروضَيْن في القانون القديم؛ عند مباشرة العمل (خلال شهرَيْن من ذلك) والأخير عند انتهاء الخدمة (خلال شهرَيْن من ذلك). وتكتسب دوريّة التصريح هذه أهمّيّة كبيرة، خصوصاً بالنظر إلى التعريف الجديد لجرم الإثراء.

- توسيع مضمون التصريح: بحيث بات يشمل، بالإضافة إلى عناصر الذمّة المالية، كافّة المصالح في لبنان والخارج.[74] وعلى المصِّرح تبيان أوجه الاختلاف مع التصاريح السابقة وأسباب هذا الاختلاف. ولكنّ اللافت قيام اللجان النيابية المشتركة بحذف موجب التصريح عن العلاقات المهنية لا سيّما بالنسبة

72. وأوضحت المادّة نفسها أنّه يُعتبَر بمثابة الشخص الواحد كلّ من الزوج والأولاد القاصرين والأشخاص المستعارين و/أو المؤتمَنين و/أو الوصيين.

73. بحيث بات يشمل إلى جانب الأشخاص الذين يؤدّون وظيفة عامّة، أشخاص القانون العامّ أو الخاصّ الذين يؤدّون عملاً لصالح ملك أو منشأة عامّة أو مرفق أو مال أو مؤسّسة أو مصلحة عامّة، «سواء أكان مملوكاً كلّياً أو جزئياً من أحد أشخاص القانون العامّ وسواء تولّاها بصورة قانونية أم واقعية». ويحتوي المقترَح تعريفاً خاصّاً بالموظّف العامّ الخاضع للتصريح (كلّ موظّف عمومي باستثناء موظّفي الفئة الرابعة وما دون وأفراد الهيئة التعليمية) ويشمل موظّفي وزارة الماليّة والجمارك والدوائر العقارية واللجان الإدارية والهيئات المستقلّة والناظمة من جميع الرتب والفئات إذا كان يترتّب على أعمالهم نتائج مالية.

74. ويشمل ذلك إلى جانب الدخل الناتج عن الوظيفة، الأموال المنقولة وغير المنقولة في لبنان والخارج وكيفيّة اكتسابها والإيرادات الناجمة عنها؛ والالتزامات والديون؛ وجميع المصالح سواء نتج عنها أيّ دخل مادّي أم لم ينتج، منها النشاطات والاستثمارات في أيّ مشاريع اقتصادية والمصالح الائتمانية، والمناصب والعضويّات في أشخاص القانون العامّ والخاصّ؛ أيّ مصالح أخرى ينتج عنها دخل مادّي باعتبار المصرّح أو المصرَّح عنهم أصحاب الحقّ المباشِر أو الحقّ الاقتصادي؛ وجميع المصالح الأخرى.

إلى لمهن الحرّة القائمة مع زبائن وموكّلين. ولا يمكن تبرير هذا الحذف بكون الفقرة هذه تمسّ موجبات السرّيّة المهنية، حيث كانت الفقرة المذكورة توضح أنّه يكتفي في التصريح، بالإضافة إلى مجمل المداخيل، بالتصريح «بالمجالات الاقتصادية والمهنية لعمل كلّ من الزبائن والموكّلين الرئيسيين».

- تعزيز فعاليّة عقوبة عدم الامتثال إلى موجب التصريح: يضع القانون التعديلي على عاتق الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أو المراجع الأخرى إلى حين إنشائها موجباً بإصدار تعميم إلى الموظّفين الخاضعين للتصريح بواسطة إدارتهم بعد نشر القانون وخلال الشهر الأوّل من كلّ سنة. وأضعفت صيغة اللجان المشتركة المطروحة اليوم فعاليّة المشروع في هذه النقطة، إذ كانت صيغة لجنة الإدارة والعدل تفضي إلى تبليغ الموظّف الذي لم يتقدّم من تلقاء نفسه بالتصريح ضمن المهل بواسطة الإدارة التي يتبع لها. ويبقي المقترح التعديلي على عقوبة اعتبار الموظّف غير المتثل مستقيلاً – ويضيف المشروع حكماً – في حال عدم الامتثال خلال مهلة ثلاثة أشهر بدون عذر من تاريخ هذا التبليغ. ويعلّق دفع الحقوق المالية على أنواعها كالرواتب والتعويضات وتعويض الصرف من الخدمة وتعويض نهاية الخدمة على تقديم التصريح.[75]

- تسهيل الملاحقة: من جهة أولى، تمّ إلغاء الشروط التعجيزية التي كانت وردتْ في القانون القديم، ومنها أن يسدّد المتضرّر في حال رغب بتقديم شكوى مباشِرة، كفالة عالية قدرها 25 مليون ليرة لبنانية، أو أن يعاقَب المشتكي بغرامة لا تقلّ عن 200 مليون ليرة وبالحبس بين ثلاثة أشهر وسنة، يضاف إليها العطل والضرر في حال منع المحاكمة أو إبطال التعقّبات. وقد صحّح التعديل هذا الأمر: وفيما كرّس التعديل مجّانيّة الإخبارات والشكاوى المقدَّمة إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، فإنّه خفّض قيمة الكفالة المصرفية المودَعة على الادّعاءات المباشِرة أمام القضاء المختصّ من 25 إلى 3 مليون ليرة لبنانية. (أما الصيغة المنبثقة عن لجنة الإدارة والعدل فكانت تنصّ على مجّانيّة الادّعاء الشخصي). من جهة أخرى، عمد المقترح إلى اعتبار (في المادّة 11-أ) «جرم الإثراء غير المشروع خارجاً عن مفهوم الإخلال بالواجبات وخاضعاً لاختصاص القضاء العدلي»، وذلك بهدف استبعاد الحصانة الدستورية الممنوحة للوزراء عن جرائم الإثراء. والفقرة المذكورة تُعتبر استعادة صريحة لاجتهاد محكمة التمييز في تفسير مفهوم «الإخلال بالواجبات المترتّبة عليهم» الذي تشمله وحده إلى جانب الاتّهام «بالخيانة العظمى» حصانة رئيس مجلس الوزراء والوزراء. من جهة أخيرة، عمد التعديل إلى توسيع سلطات الملاحقة (وثمّة غموض اليوم حول اعتبار هذه الصلاحيّة مرتبطة حصراً بالنيابة العامّة الاستئنافية في بيروت أم في كلّ المحافظات)، بحيث أخضع دعاوى الإثراء إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية. كما يكون بذلك قد نزع التعديل تخصُّص محاكم بيروت في التحقيق (وكان مناطاً حصراً بقاضي التحقيق الأوّل في بيروت) والحكم (الذي كان مناطاً حصراً بمحكمة استئناف بيروت). ويعمد التعديل إلى توسيع صلاحيّات القضاء في حال الاشتباه بكون الأموال تتعلّق بإثراء غير مشروع.[76]

---

75. اللافت أنّ صيغة فرعيّة اللجان المشتركة كانت تفضي إلى حسم 10% غرامة على التأخير في حال عاد الموظّف وامتثل إلى موجب التصريح ضمن مهلة الثلاثة أشهر. غير أنّ اللجان المشتركة حذفت الفقرة المتعلّقة بهذه الغرامة.

76. بحيث له تجميد حسابات الموظّف لمدّة ستّة أشهر قابلة للتجديد مرّة واحدة؛ وضع إشارات على السجلّات والقيود العائدة للأموال المنقولة وغير المنقولة؛ واتّخاذ إجراءات احترازية مُقيّدة للتصرّف بالأموال التي لا يوجد بشأنها قيود أو سجلّات.

- عدم مرور الزمن على الجرم واسترداد الأموال: حيث كانت تُطبَّق بحسب القانون القديم قواعد مرور الزمن العادي على جرم الإثراء[77] كما يبدأ سريان المهلة في ما يتعلّق باستعادة المال العامّ، من تاريخ اكتشاف الجرم (المادّتَيْن 18 و19). أمّا التعديل فأوضح ألّا مرور زمن لا على الدعوى العامّة ولا على الدعوى المدنية لمصادرة المال العامّ واسترداده، ممّا يعزّز فرص محاسبة جرائم الإثراء، وهو أمر ضروري نظراً إلى خطورة هذه الجرائم على مصالح المجتمع والدولة، ويقين الرأي العامّ بمدى انتشارها على مرّ العقود الثلاثة الماضية.

- توضيح عقوبة الإثراء غير المشروع وآليّة استرداد الأموال: فكان يكتسي القانونَ القديم غموض كبير لجهة العقوبات المتأتّية عن ارتكاب جرم الإثراء. أمّا التعديل، فإنّه يضع عقوبة واضحة على المرتكِب وهي الاعتقال من ثلاث إلى سبع سنوات وغرامة تتراوح من ثلاثين مرّة (20.250.000 ليرة لبنانية) إلى مئتَيْ مرة (135.000.000 ليرة) الحدّ الأدنى الرسمي للأجور (مادّة 14). كما يوضح أنّ الحكم نفسه يقضي بردّ الأموال المُكتَسَبة بطريق الإثراء غير المشروع إلى الجهات المعنيّة أو المتضرّرة إن وُجِدت، وإلّا فمصادرتها مصادرة عينية لمصلحة الخزينة. وتقتضي الإشارة هنا إلى غموض عبارة «الجهات المعنيّة»، فما هي تلك الجهات إن لم تكن متضرّرة من الإثراء غير المشروع؟ وكان الأجدى إلغاؤها منعاً لإمكانيّة مكافأة شريك الموظّف المرتكب بجعله من الجهات المستفيدة من الاسترداد. ويشدّد التعديل العقوبة من الثلث إلى النصف على كلّ موظف عمومي في حال استخدم العنف أو الإكراه أو التهديد أو الترغيب أو صرف النفوذ أو استغلال السلطة للتأثير في إجراءات تتعلّق بملاحقته أو محاكمته.

ب- ولكن من جهة أخرى، وفي ما خصّ السلبيّات:

- لا يعالج القانون التعديلي إشكاليّة سرّيّة التصاريح: فتبقى الآليّة التي تقضي بالتصريح – عن الذمّة المالية – ضمن غلاف مُغلَق وموقَّع، مع الاكتفاء بإضافة إمكانيّة التصريح بالوسيلة الإلكترونية ولكن بالشكل الذي يحفظ السرّيّة. وتنصّ المادّة 8 التي تكرّس سرّيّة التصاريح على أنّه «لا يُعتَدّ بهذه السرّيّة بوجه الهيئة (الوطنية لمكافحة الفساد) والقضاء المختصّ في إطار ملاحقة أو تحقيق أو محاكمة». وتثير هذه الصياغة الشكوك، فهل ينسحب الحصر في إطار «ملاحقة أو تحقيق أو محاكمة» على الهيئة أيضاً؟ وطبعاً قد يكون لذلك أثر أكيد على تقويض فعاليّة القانون. ومن المعلوم أنّ التصريح العلني عن الثروة للمناطين بخدمة عامّة من المعايير الأساسية للشفافيّة. وتجدر الإشارة إلى أنّ في تونس، على سبيل المثال، فرض القانون 56 تاريخ 2018/8/1 المتعلّق بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، بالنسبة إلى كبار المسؤولين، نشر التصاريح هذه على موقع هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد التونسية. ويلحظ المقترَح استثناءً وحيداً على السرّيّة وهي التصاريح التي على رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تقديمها إلى الأمانة العامّة لمجلس النوّاب، بحيث ينصّ المقترَح على أنّها تُنشر على الموقع الإلكتروني للهيئة.

---

77. فخارج حالات تحقُّق الإثراء غير المشروع نتيجة جرم جزائي، التي تعاقَب وفق أحكام قانون العقوبات (المادّة 9)، التزم القانون القديم الصمت بالنسبة إلى العقوبة المتوجِّبة في حالات تحقُّق الإثراء بوسائل أخرى. كما لم يتضمّن أحكاماً واضحة لجهة مصير الأموال موضوع الإثراء غير المشروع. فكانت المادّة 13 تكتفي بالإشارة إلى إمكانيّة قيام قاضي التحقيق أو المحكمة المختصّة بوضع حجز احتياطي على أموال المشكو ضدّه المنقولة وغير المنقولة مع إمكانيّة تحويله إلى حجز تنفيذي، من دون أيّ إيضاح آخر. كما كانت تشير المادّة 19 إلى بدء سريان مرور الزمن في ما يتعلّق باستعادة المال العامّ، من تاريخ اكتشاف الجرم.

- **السلبية الأخرى هي الأدوار الهامّة المناطة بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد** التي تبقى غير مُنشَأة، فضلاً عن أنّ تكوينها وفق القانون يفتح الباب واسعاً أمام المحاصصة وتضارب المصالح. كما إنّ تطبيق هذا القانون سيبقى حتماً منقوصاً ما لم يترافق مع إصلاح للمؤسّسات القضائية في اتّجاه ضمان استقلالها وتحريرها من التبعيّة.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة التي افتُتِحت بنقاش مشروع القانون هذا، جرى التصويت عليه مادّة مادّة. ولم يشهد المشروع أيّ نقاش جدّي حتّى بلوغ المادّة 11 منه، إذ صُدِّقت باقي الموادّ واحدة واحدة بدون إشكال يُذكَر. وكان النائب جميل السيّد طالب في المادّة الأولى فقرة 2 إضافة موظّفي إدارات السير من كافّة الفئات والرتب إلى قائمة الملزَمين بالتصريح عن ذمّتهم المالية ومصالحهم. وقد احتلّت المادّة 11أ- الحيّز الأكبر من النقاش في الجلسة. فجاءت لإزالة أيّ التباس حول طبيعة جرم الإثراء غير المشروع وأخرجته من مفهوم الإخلال بالوظيفة لاستبعاد الحصانة الوزارية بشأنه، وأخضعته لاختصاص القضاء العدلي. وفي ذلك استعادة لقرار محكمة التمييز في هذا الشأن (2000)، التي اعتبرت فيه بوضوح أنّ الإثراء غير المشروع والاحتيال والرشوة جرائم تخرج عن مفهوم «الإخلال بالواجبات» الذي يولي الحصانة. إلّا أنّها (أي المادّة 11أ-) أثارت نقاشاً حادّاً حول ما إذا كانت تتعارض مع الدستور.

من جهته، اعتبر النائب إيلي الفرزلي أنّ هذه المادّة تتعارض مع المادّة 70 من الدستور وطالب بإلغائها. وقد أيّده النائب سمير الجسر في ما يتعلّق بالحصانات، كما اعتبر أنّ نصّ المادّة 71 المتعلّق بمحاكمة الوزراء أمام المجلس الأعلى يُفسَّر بإطلاقه حيث يجب محاكمة هؤلاء أمام المجلس الأعلى. وقد تبنّى الرأي نفسه النائبان بلال عبد الله وهادي حبيش اللذان أشارا إلى أنّ الإثراء غير المشروع هو من الجرائم التي تُعتبَر إخلالاً بالوظيفة حيث إنّ الأموال الناتجة عنه تأتي من الدولة كما أنّ قانون العقوبات قد حدّد معنى الإخلال بالواجبات الوظيفية، وبالتالي يتعارض النصّ المقترَح مع الدستور. واللافت هنا تعارض رأي النائب حبيش صراحةً مع قرار الهيئة العامّة لمحكمة التمييز.

على المقلب الآخر، اعتبر النائب جميل السيّد الإثراء غير المشروع من الجرائم العادية وخاضعاً للقوانين العادية. وقد أيّده بذلك النائب علي فيّاض الذي أشار إلى أنّ نزع هذه المادّة يجوّف القانون من محتواه كما حصل بقانون السرّيّة المصرفية وقانون تعيين الموظّفين في الفئة الأولى، مؤكّداً انحيازه إلى التفسير الاجتهادي الذي يؤمّن مكافحة الفساد. كما شدّد على أنّ هذه المادّة لا تفسّر الدستور ولا تعدّله وأنّ الواجبات الوظيفية الإدارية محدَّدة. وقد تبعه بالحديث النائب حسن فضل الله الذي أكّد كلام النائب علي فيّاض مؤكّداً أنّ استخدام المادّة 70 من الدستور لاستباحة الوزراء للدولة غير مقبول. فإذا اختلس وزير ألا يمكن محاسبته؟ وطالب بإقرار القانون مع الحفاظ على المادّة 11 مشيراً إلى أنّ المجلس الدستوري هو مَن يحكم بالدستور. من جهتها أيّدت وزيرة العدل في حكومة تصريف الأعمال ماري كلود نجم الإبقاء على نصّ المادّة وروحيّته عملاً بتفسير محكمة التمييز، لأنّ الإثراء غير المشروع من الجرائم العادية ولا علاقة له بواجبات الوزير. كما اقترحت تعديل المادّة لتصبح «خلافاً لأيّ نصّ آخر، يُعَدّ جرم الإثراء غير المشروع من الجرائم العادية الخاضعة لاختصاص القضاء العدلي». وقد أُدخِلَت عبارة من «الجرائم العادية» إلى النصّ، فيما لم يُؤخَذ باقتراحها زيادة عبارة «خلافاً لأيّ نصّ آخر». وأُقرَّت المادّة 11 ومن بعدها الموادّ الأخرى فصُدِّق مشروع القانون.

5. رفع السرية المصرفية لأغراض التدقيق الجنائي لمدة سنة (تعليق العمل بأحكام قانون سرية المصارف الصادر بتاريخ 1956/9/3 لمدة سنة واحدة)

صُدِّق في جلسة 2020/12/21 اقتراح قانون متعلّق برفع السرّيّة المصرفية لمدّة سنة تنفيذاً لعقد التدقيق الجنائي (تنتهي هذه المهلة في 2022/12/31).

الإطار العامّ للقانون: كانت الدولة اللبنانية قد وقّعت مُمَثَّلة بوزير المالية غازي وزني عقداً للتدقيق الجنائي بحسابات مصرف لبنان مع شركة Alvarez & Marsal في 2020/9/30 سنداً لقرار الحكومة رقم 2 في 2020/7/28. إلّا أنّ مصرف لبنان رفض تزويد شركة التدقيق بالعديد من المعلومات الضرورية للتحقيق بذريعة مخالَفة هذا العقد قانون النقد والتسليف الصادر بمرسوم رقم 13513 في 1963/8/1 وقانون السرّيّة المصرفية الصادر في 1956/9/3. وقد اعتبر حاكم مصرف لبنان أنّه ملزَم الإبقاء على سرّيّة هذه المعلومات مع إمكانيّة البوح بحسابات الدولة وحدها للشركة، في حال رفع وزير الماليّة في حكومة تصريف الأعمال غازي وزني السرّيّة عن حسابات الدولة، وهو ما لم يحصل بعد اعتبار وزني «أنّ في إمكان مصرف لبنان التصرّف بمعزل عن طلبه». وللإشارة، لم يكن مصرف لبنان طرفاً في العقد بل كان موضوع التدقيق بصفته مصرف الدولة ومُلزَماً تطبيق سياساتها المالية التي يدخل التدقيق ضمنها، وإذ هدف التدقيق تحديداً إلى معرفة ما إذا ارتُكِبَت مخالفات وجرائم مالية خاصّة خلال ما سُمِّي «الهندسات المالية» التي قام بها المصرف المركزي ولِما اعتراها من شبهات بعدما تبيّن أنّها كلّفت الدولة والمودِعين خسائر فادحة، واجترّت أرباحاً طائلة على المصارف الخاصّة.

وفي إثر ذلك، ساد جدال قانوني بين رأي اعتبر أنّ تنفيذ عقد التدقيق الجنائي يتطلّب تعديل قانونَيْ السرّيّة المصرفية والنقد والتسليف (أبرز المدافعين عن هذا الرأي، إلى جانب حاكم مصرف لبنان، رئيس لجنة المال والموازنة النائب إبراهيم كنعان) ورأي اعتبر أنّ السرّيّة المصرفية لا تشمل حسابات الدولة، وأنّ في جميع الأحوال لا حاجة إلى تعديل قانون السرّيّة المصرفية بما أنّ الدولة هي بمثابة العميل الذي يطلب الكشف عن حساباته (وهو استثناء ملحوظ في قانون السرّيّة المصرفية) وبأنّ حماية خصوصيّة الزبائن ممكنة بعد استبدال الأسماء بإشارات مُرَمَّزة وهو ما وافقت عليه الشركة (وأبرز المدافعين عنه وزيرة العدل ماري كلود نجم متسلّحة باستشارة هيئة التشريع والاستشارات رقم 2020/881).[78] وأدّت مماطلة المصرف المركزي وامتناعه عن تسليم المستندات في نهاية المطاف إلى إعلان شركة Alvarez & Marsal إنهاء العقد واعتذارها عن المهمّة الموكَلة إليها، في ما ولّد خشية جدّية من سقوط المحاسبة عن تفليسة البلد بشكل كامل.

وقد جاء تصديق هذا القانون بعد إصدار مجلس النوّاب في 2020/11/27 قراراً لا قيمة قانونية له ردّاً على سؤال موجَّه من رئيس الجمهوريّة حول نطاق شمول التدقيق، نصّ على ضرورة خضوع «حسابات مصرف لبنان والوزارات والمصالح المستقلّة والمجالس والصناديق والمؤسّسات العامّة بالتوازي للتدقيق الجنائي من دون أيّ عائق أو تذرُّع بسرّيّة مصرفية أو خلافه»، ومحاولة مجلس النوّاب ورئاسة الجمهوريّة تصوير ذلك على أنّه إنجاز، في حين أمكن حاكم مصرف لبنان تجاهله.

78. الصادرة عن رئيسة الهيئة جويل فوّاز في 2020/10/22، والمُحالة إلى وزارة الماليّة في 2020/10/26.

مسار القانون: صُدِّق القانون بعد دمج أربعة اقتراحات متعلّقة برفع السرّيّة المصرفية (أحدها يشمل كلّ مَن تعاطى الشأن العامّ ما بعد اتّفاق الطائف، المقدَّم من النائب فؤاد المخزومي؛ وآخرَيْن متعلّقَيْن بتنفيذ عقد التدقيق الجنائي، أحدها مقدَّم من كتلة الجمهوريّة القوية (القوّات اللبنانية) والثاني من اللقاء التشاوري، وردا على جدول الأعمال؛ واقتراح أخير في نفس الصدد مقدَّم من النائب علي حسن خليل لم يكن وارداً على جدول الأعمال). كما كان قد تقدّم النائب إبراهيم كنعان باقتراح قانون في 2020/12/17، لم يتمّ البحث فيه، سعى إلى منع العاملين في المؤسّسات العامة وسائر الأشخاص المعنويين العامّين والشركات المختلَطة من التذرُّع بالسرّيّة المصرفية وبالسرّ المهني في حال قرّر صاحب الاختصاص القانوني إجراء تدقيق محاسَبي مُركَّز.

أمّا الصيغة المصدَّق عليها فهي أقرب إلى تلك المقدَّمة من قِبل كتلة الجمهوريّة القوية. ويعمد القانون إلى تعليق العمل بأحكام قانون سرّيّة المصارف الصادر في تاريخ 1956/9/3 لمدّة سنة من تاريخ نفاذ القانون في كلّ ما يتعلّق بعمليّات التدقيق المالي أو التحقيق الجنائي التي قرّرتها أو تقرّرها الحكومة. وأوضح القانون أنّ الرفع بات يطال «حسابات مصرف لبنان والوزارات والإدارات والمؤسّسات العامّة والهيئات والمجالس والصناديق كما جاء في قرار المجلس النيابي، ولغاية هذا التدقيق ولمصلحة القائمين به حصراً». تولّى النائب جورج عدوان رئيس لجنة الإدارة والعدل وضع النسخة الموحَّدة للقانون خلال الجلسة. وبعد تداول هذه النسخة المكتوبة بخطّ يد النائب عدوان في وسائل الإعلام، جرى التباس حول حذف عبارة «أيّاً تكن طبيعة هذه الحسابات» عند الحديث عن حسابات المصرف المركزي المشمولة بالتدقيق حيث لم تتضمّن نسخة الاقتراح المتداوَلة هذه العبارة. إلّا أنّ النائب عدوان عاد وأوضح بعد نشر النسخة المذكورة، في اتّصال مع «المفكّرة» أنّه تمّ الإبقاء على هذه العبارة. وفيما يُفترَض أن يسمح شمول رفع السرّيّة «حسابات مصرف لبنان أيّاً تكن طبيعة هذه الحسابات» بالتمسُّك بأنّه يشمل جميع الحسابات بما فيها حسابات المصارف لدى المصرف المركزي، كان من المُفضَّل تعداد هذه الحسابات لقطع الطريق أمام أيّ ذريعة لحاكم مصرف لبنان وجمعيّة المصارف في هذا الصدد، ومنعاً لإغراق التدقيق في تعقيدات إجرائية هو بغنى عنها، بخاصّة في ظلّ المؤشّرات الكثيرة على اتّجاه هذا الأخير لمانعة تطبيق القانون.

ملاحظات: أبرز ما يعيب هذا القانون الأمور الآتية:

• حُدِّدَت مدّة رفع السرّيّة بسنة فقط، فيما يُخشى أن تؤدّي المماطلة وانقضاء أشهر من دون تشكيل حكومة وتعيين شركة تدقيق جديدة بعد عزوف شركة Alvarez & Marsal إلى انقضاء هذه المهلة بدون الاستفادة من هذا القانون. وتنتهي مهلة القانون في 2021/12/31.

• إنّ رفع السرّيّة المصرفية محصور فقط بالشركة المدقِّقة التي تكلّفها الحكومة الجديدة والتي قد لا تنوجد خلال مدّة نفاذ القانون كما سبق بيانه. هذا عدا عن أنّه يُخشى أن تعود الحكومة الجديدة إلى اعتماد خطاب المجلس النيابي نفسه لجهة إجراء التدقيق على جميع حسابات الدولة والقطاع العامّ بالتزامن، منعاً لأيّ استهداف لحاكم مصرف لبنان، ممّا يؤدّي إلى تكبير الحجر وتطيير أيّ تدقيق أو تمييع حظوظ إجرائه.

• يؤدّي القانون عمليّاً إلى إلغاء الغاية منه أي المحاسبة، طالما أنّه لا يرفع السرّيّة لصالح الهيئات القضائية التي يُفترَض أن تلاحِق على أساس ما قد يتوصّل إليه التدقيق الجنائي.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة،[79] أكّد رئيس المجلس النيابي في ما خصّ السّريّة المصرفية، أنّ القرار الصادر عن المجلس النيابي في 27 تشرين الثاني، في ما يتعلّق بالتدقيق الجنائي، هو أقصى فعل يمكن أن يتّخذه مجلس النوّاب ردّاً على رسالة لرئيس الجمهوريّة، ولا يحقّ لمجلس النوّاب إصدار قانون ردّاً على الرسالة. فاتّفق معه النائب إبراهيم كنعان وطلب منه أخذ الاقتراح إلى أبعد مدى ووافقه النائب جورج عدوان وشدّد على أنّه لا يجب أن يؤخَذ أيّ انطباع أنّ الهدف هو تمييع الموضوع وطالب بإقرار اقتراح القانون الذي يسمح بإجراء التدقيق الجنائي. من جهته أكّد نائب رئيس المجلس إيلي الفرزلي على أهمّيّة السرّيّة المصرفية، كذلك عبّر عن عدم خشيته من تهمة التمييع لتأكّده من نظافة كفّه كما نظافة كفّ جميع النوّاب وبراءتهم. واعتبر أنّ استثناءات عدّة على السرّيّة المصرفيّة تسمح باللاحقة في حال توفُّر شبهات حول شخص ما، من تبييض الأموال والإثراء غير المشروع، لكنّ الهدف من طرح إلغاء السرّيّة المصرفية هو «ضرب لبنان» وخلق حالة من الشعبويّة عبر تصريح المسؤولين برفع السرّيّة المصرفية عن أنفسهم. وفي مشهديّة سريالية انطلقت القاعة بالتصفيق بعد تشديده على أنّ رفع السرّيّة المصرفية عن المجلس سيبيِّن براءة جميع الحاضرين وأكّد موافقته على رفع السرّيّة المصرفية في سبيل التدقيق الجنائي لمدّة محدَّدة. من جهته، دعا النائب علي حسن خليل إلى اعتماد اقتراح القوّات اللبنانية والإبقاء على مدّة سنة من تاريخ نفاذ القانون، وهو ما حصل عمليّاً مع إجراء تعديلات عليه.

نقف في هذا الفصل على القوانين التي عمدت إلى تعليق فعاليّة التشريعات القائمة من خلال نسف مفاعيلها أو تعليق العمل بها، بما يؤدّي عمليّاً إلى تشريع مخالفات قانونية أو العفو العامّ من العقوبات المترتّبة على هذه المخالفات. وقد اخترنا أن نخصّص لهذه الفئة من القوانين فصلاً خاصّا بالنظر إلى رواجِها في التشريع اللبناني سنة بعد سنة إلى درجة تكاد تجعل العديد من القوانين قوانين هشّة وتُجرِّد العقوبات المنصوص عليها فيها من أيّ مفعول رادع وسط منطق تسووي عنوانه «عفا الله عمّا مضى». لا بل إنّ العديد من هذه القوانين تؤدّي عمليّاً إلى مكافأة المخالِف وإعطائه وضعيّة أفضل من وضعيّة الذين يلتزمون بالقانون، مما يمسّ مبدأ المساواة وشرعيّة الدولة ويجعلها بمثابة تحريض على مخالفة القانون. وقد تفاقم هذا التوجّه مع تزايد الأزمات على اختلافها وما فرضته من قوانين تعليق مُهَل جاءت بمثابة تعليق لكمّ كبير من القوانين لفترة امتدّت لأكثر من خمسة عشر شهراً.

ويجدر التذكير هنا أنّ البرلمان أدرج اقتراح قانون العفو العامّ بنداً أوّلاً على جدول أعمال الجلسة التشريعية الأولى التي كان يُفترَض انعقادها بُعَيْد انتفاضة 17 تشرين (12 تشرين الثاني 2019 التي أجهضها الشارع) في رسالة واضحة إلى الشارع بأنّه لا يجد حرجاً في المزاوجة بين ادّعاء المحاسبة والعفو العامّ رغم التناقض التامّ بين الأمرَيْن. وقد ظلّل مذّاك هذا الاقتراح العمليّة التشريعية، بحيث أدّى وضعه على جدول الأعمال أو عدم إنجاز التوافق السياسي عليه إلى نسف الجلسات التشريعية كلّيّاً أو جزئيّاً أكثر من ستّ مرّات، ابتداءً من 2019/11/12 وصولاً إلى الجلسة المُنعقِدة في 2020/12/21. وهذا ما عمدنا إلى تفصيله في النسخة الكاملة للتقرير المنشورة على موقع «المفكّرة القانونية» الإلكتروني.

79. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

ملحق الفصل 11: اقتراحات القوانين

نجد 29 مقترحاً (مشروعا و27 اقتراحا ومرسوم إعادة قانون) قدّمت خلال عامي 2019-2020 في إطار «مكافحة الفساد».

وتسهيلاً للقارئ، نستعرض هذه المقترحات تحت عوانين أربعة هي:

- تلك المتعلّقة بالشفافية وقدرة الوصول إلى المعلومات، على رأسها مرسوم ردّ قانون تعديل السريّة المصرفية، الذي وبعد تصديق البرلمان عليه في جلسة 2020/5/28 بشكل أدى إلى إفراغه من مضمونه، عمد رئيس الجمهورية إلى ردّه (طلب إعادة النظر فيه) عملاً بالصلاحية المعطاة له بموجب المادة 57 من الدستور. وعلى البرلمان أن يعيد مناقشته وأن توافق عليه الغالبيّة المطلقة من مجموع أعضاء المجلس ليصدر القانون؛
- تلك المتعلّقة بتعزيز أطر مكافحة الفساد (أي تحديداً اقتراح مكافحة الفساد في القطاع الخاص والذي يعدّ استكمالاً لقانون مكافحة الفساد في القطاع العام، والاقتراحات المتعلّقة بتقويض الفساد في استخدام الأموال العامة وتحديث قانون الشراء العام خصوصاً، واسترداد الأموال المنهوبة، ومنع تضارب المصالح)؛
- تلك المتعلّقة بتعزيز أطر الملاحقة ونزع العقبات دونها، تحديداً ذريعة الحصانات الدستورية والحصانة الوظيفية؛
- اقتراح أخير مرتبط بتفكيك نظام المقامات من خلال حظر صور الزعماء، وهو اقتراح سارع البرلمان إلى اسقاطه.

I. الشفافية وقدرة الوصول إلى المعلومات: وتبقى السرية الحصن المنيع للفساد

مشروع تعديل قانون السرية المصرفية مفرغاً من مضمونه

ردّ رئيس الجمهورية اقتراح القانون الذي صدّق في جلسة 2020/5/28 النيابية والرامي إلى رفع السريّة المصرفيّة عن العاملين في القطاع العام والمتعاملين معه. وكان تصديق القانون قد أتى بعد إجراء تعديل على الفقرة الثالثة "أ" من المادة الأولى منه رغم إقراره في اللجان المشتركة، أفرغت القانون من أي جدوى بحيث لم يعد يسمح للقضاء برفع السرية هذه كما نبيّنه أدناه، وبهذا يكون البحث بتعديل قانون السرية المصرفية قد عاد إلى نقطة الصفر. فعلى البرلمان أن يصادق عليه بالأكثرية المطلقة لإصداره.

وكان قد سجّل خلال السنة التي تلت اندلاع انتفاضة 17 تشرين أكثر من اقتراح معجل مكرر متعلّق بتعديل نظام السريّة المصرفية. وكانت اللجنة الفرعيّة المنبثقة عن اللجان المشتركة برئاسة النائب إبراهيم كنعان قد درست الاقتراحات المختلفة (اقتراحي كتلة لبنان القوي والنائبين يعقوبيان والجميّل)[1] وتوصّلت إلى اقتراح قانون موحّد برفع السرية (كاستثناء على المبدأ) بالنسبة للقيمين على خدمة عامة، بعدما رفضت اقتراح النائب ميشال ضاهر[2] الرامي إلى إلغاء السريّة المصرفيّة بشكل تامّ. وجرى إقرار هذه النسخة الموحّدة في اللجان المشتركة في 2020/5/21 ووضعها

1. ميريم مهنّا، شهرزاد يارا الحجار، ماذا جاء في اقتراحي قانون رفع السرية المصرفية؟، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 23/11/2019

2. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، ماذا تضمّنت اقتراحات مكافحة الفساد؟ مشروع قانون الإثراء غير المشروع الموعود الغائب الأكبر (جلسة تشريعية نيسان 2020)، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 19/4/2020

على جدول أعمال جلسة 2020/5/28، وكان ليكون اعتماد الوجهة المقترحة من النائب ميشال ضاهر – أي إلغاء السرية المصرفية بشكل شامل وليس لبعض الأشخاص بسبب وظيفتهم – أكثر تماشياً مع المطالب الشعبية، كما مع ما رتّبه الانهيار الكامل للنظام المصرفي في لبنان والثقة به، مما يدحض تماما اعتبارات جذب الودائع.

عمد اقتراح القانون المصادق عليه إلى الابقاء على أبرز مندرجات الاقتراح الموحّد المقرّ من قبل اللجنة الفرعيّة:

- عدّل الاقتراح المادة الثانيّة من القانون الصادر بتاريخ 1956/9/3 (الذي يكرّس مبدأ السرّية المصرفيّة)، بحيث ألغاها بالنسبة إلى «أي شخص يؤدّي خدمة عامّة، سواء أكان معيّنا أم منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، لدى أيّ شخص من القانون العام» و«بشكل عام أي شخص يؤدّي عملا لصالح ملك عام أو منشأة عامّ أو مرفق عام أو مؤسسة عامّة»، «بما في ذلك أي منصب من مناصب السلطات الدستوريّة أو أي منصب تشريعي أو قضائي أو تنفيذي أو إداري أو عسكري أو مالي أو أمني أو استشاري»، في استعادة للتعريف الأشمل للموظّف، المعتمد في تعديل قانون الإثراء غير المشروع. وفي ذلك إيجابية أكيدة تجاه تأمين اتساق التعاريف بين القوانين التي تشكّل ترسانة مكافحة الفساد. كما وسّع هذا التعريف، حتى لو خسر من دقّته، فئات الأشخاص المعنيين برفع السريّة المصرفيّة بشكل يتيح إمكانيّة الرفع الشاملة بالنسبة إلى كلّ من له علاقة بالخدمة العامّة. كما أخذ بالفكرة المقدّمة من قبل النائبة بولا يعقوبيان والنائب سامي الجميّل بشأن شمول إمكانيّة رفع السريّة المصرفيّة رؤساء الجمعيّات التي تتعاطى نشاطا سياسيّا. كما أضاف «أصحاب الوسائل الإعلاميّة المرئيّة والمسموعة» فيما لم يشمل الرفع أعضاء مجالس إدارة المصارف. كما شمل الأزواج والأولاد القاصرين والأشخاص المستعارين أو المؤتمنين أو الأوصياء»، في استعادة أيضاً لقانون تعديل الإثراء غير المشروع.

- وظهر أكثر دقّة بالنسبة إلى أنواع الحسابات ونطاق تطبيق قاعدة رفع السريّة المصرفيّة، إذ تشمل كذلك المحافظ الماليّة والصناديق الحديديّة في المصارف. إلا أنه خلافا لما ورد في الاقتراحين الأساسيين، تراجع الاقتراح في صيغته النهائية عن فرض واجب التصريح عن الحسابات المصرفية خارج لبنان. ومن شأن هذا الأمر أن يؤدي إلى تقويض إمكانيات تثبيت تحقّق جرم الإثراء غير المشروع، إذ أن تعديل قانون الإثراء غير المشروع قد شمل ضمن موجب التصريح كامل عناصر الذمة المالية والمصالح إلخ... سواء وجدت في لبنان أو في الخارج.

- اعتمد فكرة النائبين بولا يعقوبيان وسامي الجميّل بالنسبّة إلى النطاق الزمني لفاعيل رفع السريّة المصرفيّة، التي تمتد خمس سنوات بعد تاريخ الاستقالة أو إنهاء الخدمة أو الإحالة إلى التقاعد.

- وسّع نطاق عدم إمكانيّة التذرّع بالسريّة المصرفية ليشمل إلى جانب طلبات المعلومات الواردة عن السلطات المختصّة في إطار دعاوى الإثراء غير المشروع (الملحوظة حالياً)، الطلبات الصادرة بالنسبة إلى جرائم الفساد والجرائم المعدّدة في قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وجرائم تمويل الحملات الانتخابيّة.

- نصّ على عقوبة الحبس لمدّة ستة أشهر وغرامة تتراوح بين ماية ومايتي مليون ليرة لكلّ من يمتنع عن إطلاع أو إعطاء معلومة متعلّقة بحسابات الأشخاص المعنيين بالقانون إلى أيّ من الجهات المختصّة.

ولكن التعديل الأساسي الذي طرأ على النصّ إثر النقاش البرلماني خلال الجلسة النيابية والذي أفرغه من أي فعالية، كان حصر الجهات المختصّة برفع

السرية المصرفية المتعلّقة بحسابات الأشخاص المعنيين بالقانون، من خلال تعديل الفقرة الثالثة "أ" من المادة الأولى. فلم يعد يسمح للنيابات العامة برفع السرية، بل حصر صلاحية رفع السرية في إحدى الهيئتين الآتيتين:

- هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان (والمتمتّعة أصلاً بهذه الصلاحية والتي رفضت ممارستها في سياق النظر في تحويل الرساميل إلى الخارج بعد 17 تشرين 2019)
- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (التي لم تنشأ بعد والمتمتّعة أصلاً بهذه الصلاحية).

اقتراح قانون إشهار الذمّة الماليّة

بتاريخ 2019/12/31، تقدّم النائبان ياسين جابر وحسن فضل الله اقتراح قانون إشهار الذمّة الماليّة. وتم إحالته إلى لجنة الإدارة والعدل ولجنة المال والموازنة بالإضافة إلى رئاسة الحكومة. ولم يتم دراسته حتّى الآن.

يرمي هذا الاقتراح إلى معالجة إحدى أهمّ الثغرات التي كانت موجودة في سياق نظام التصاريح عن الذمّة الماليّة الملحوظ في قانون الإثراء غير المشروع والتي لم يتمّ إصلاحها في القانون التعديلي (أي قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع)، وهي سرية التصاريح. ويرمي الاقتراح إلى إلزام جميع الوزارات والإدارات العامّة والمؤسسات العامّة التي يشملها القانون بإنشاء مواقع إلكترونيّة يجري من خلالها الإشهار عن الذمة المالية لمن يشمله هذا الموجب.

ويعرّف الاقتراح بشكل واسع كل من الأشخاص الواقع عليهم موجب الإشهار، والمؤسسات المشمولة به، بالإضافة إلى الأموال التي يجب الإشهار عنها والتي تشمل الأموال المنقولة وغير المنقولة في لبنان أو خارجه التي يملكها الشخص الواقع عليه الموجب كما زوجه وأولاده. كما يفتح الاقتراح المجال أمام أي مواطن لتقديم إخبار حول ملكيّة من هو مكلّف بموجب الإشهار للهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد.

فيرمي الاقتراح إذا إلى تعزيز الشفافيّة في نظام التصاريح عن الذمّة المالية التي تعد من أهمّ ضمانات فعاليّته، وإشراك المواطن في مراقبة حكّامة وسائر القيّمين على الشأن العام.

تعزيز حق الوصول للمعلومات (تعديل بعض أحكام القانون 2017/28)، والوصول إلى الجريدة الرسمية

ونجد هنا اقتراحين.

1) بتاريخ 2019/11/10، تقدّم النواب إدي أبي اللمع وبيار بو عاصي وجورج عقيص وجورج عدوان باقتراح قانون يرمي إلى تعديل أحكام العديد من مواد قانون حقّ الوصول إلى المعلومات. أدرج هذا الاقتراح على جدول أعمال جلسة 2019/11/12 التي لم تنعقد، ثمّ طرح خلال جلسة نيسان 2020 بصيغة المعجّل مكرّرً وأفضت مناقشته إلى إسقاط صفة العجلة عنه وإحالته إلى اللجان النيابية لدراسته. ثمّ أعيد طرحه خلال جلسة 2020/12/21، وتمّت مناقشته قبل أنّ يقرّر إعادة إحالته إلى اللجان المختصّة لدراسته مجدّدا.

أبرز ما تضمنه هذا الاقتراح قبل إحالته إلى اللجان هو أنه حذف من المعلومات التي يكون للإدارات رفض إعطاء معلومات بشأنها بالنظر إلى طابعها

السري، «ما ينال من المصالح المالية والاقتصادية للدولة وسلامة العملة الوطنية». كما أضاف المقترح فقرة على المادة 7 من القانون تضع موجباً على الحكومة بنشر «جميع القرارات والمراسيم الحكومية على الموقع الإلكتروني الرسمي لرئاسة مجلس الوزراء»، وموجباً على مجلس النواب نشر «جميع القوانين التي يصدقها المجلس خلال أسبوع بعد نشرها في الجريدة الرسمية". وفيما تضمّن الاقتراح تعديلا على خلفية ممانعة بعض الإدارات عن تنفيذ القانون على خلفية عدم صدور مرسوم تنفيذي، فإن صدور هذا المرسوم في 2020/9/8 فرض إعادة الاقتراح إلى اللجان النيابية.

وأدخلت لجنة الإدارة والعدل العديد من التعديلات على الصيغة المقدّمة من قبل النوّاب المذكورين، بهدف معالجة الثغرات التي تتذرّع بها بعض الإدارات والمؤسسات العامّة للتهرّب من الإفصاح عن المعلومات المطلوبة. أهم هذه الإضافات، اقتراح تعديل المادة الأولى من القانون على نحو يوفّر على طالب المعلومات الحاجة "لتبيان أسباب الطلب أو وجهة استعماله، واعتبار مقدّم الطلب صاحب الصفة والمصلحة في طلبه". وعدّلت اللجنة المادة الخامسة المتعلّقة ب"المستندات التي لا يمكن الوصول إلى المعلومات المتعلّقة بها"، لتخفّف من صرامة المنع: فعدلّت العبارة لتصبح "المعلومات التي يجوز للإدارة عدم الإفصاح عنها"، وأضافت في آخر المادة "على أنّ ليس للإدارة في جميع الأحوال المشار إليها أن تمتنع عن الإفصاح عن المعلومات في حال كانت المصلحة العامّة تقتضي نشرها أو في حال عدم التناسب بين المصالح المراد حمايتها والغاية من طلب الوصول إلى المعلومات". كما سهّلت اللجنة الوصول إلى المعلومات عبر تعديلها المادة 7 من القانون بشكل يفرض نشر جميع المواد التشريعيّة والتنظيميّة في الجريدة الرسميّة بصيغة إلكترونيّة متاحة مجّانا.

2) من جهة أخرى، تقدّمت بتاريخ 2020/6/7 النائبة بولا يعقوبيان باقتراح يهدف إلى وضع على عاتق الأمانة العامّة **لمجلس** الوزراء موجب نشر أعداد الجريدة الرسميّة وملحقاتها بصورة مجانيّة على موقعها الإلكتروني. ويضيف الاقتراح عملياً فقرة إلى المادة 9 من قانون الحق في الوصول الى المعلومات.

وحسب ما جاء في الأسباب الموجبة، يرمي الاقتراح إلى الحفاظ على حقّ الوصول إلى الجريدة الرسميّة بالتماشي مع مبدأ «لا يعذر أحد لجهله القانون». وهذا الحقّ كان قد تمّ التعدّي عليه بصدور المرسوم رقم 2420 تاريخ 2018/8/23 الذي فرض بدلا للاشتراك في الجريدة الرسميّة فيما كانت تنشر بشكل مجاني على الموقع الإلكتروني لرئاسة مجلس الوزراء قبل ذلك.

وتمّت إحالة الاقتراح إلى لجنة الإدارة والعدل، ولجنة التكنولوجيا والمعلومات، بالإضافة إلى رئاسة الحكومة.

تعزيز أطر مكافحة الفساد

اقتراح قانون «محاربة الفساد في القطاع الخاصّ»

تقدّم نواب كتلة لبنان القوي في 2019/10/10 باقتراح قانون «محاربة الفساد في القطاع الخاصّ». يشكّل هذا الاقتراح استكمالا لقانون «مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد» رقم 175 الذي صدّق في 2020/5/8

بعد إعادته من قبل رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب بالمرسوم رقم 5272 في 2020/7/25 بعد التصديق عليه للمرّة الأولى في 2019/6/26. وكان قد شكّل فصل القانون المتعلّق بالقطاع الخاص عن القانون المتعلّق القطاع العام إحدى النقاط الخلافية بين المجلس النيابي ورئاسة الجمهوريّة والتي أشار إليها رئيس الجمهوريّة ميشال عون في معرض ردّه للقانون. انطلاقا من ذلك، وسعيا لتحقيق أكبر درجة من الاتّساق بين النصّين، حاول المشرّع اعتماد التعاريف ذاتها أو ومطابقة الصيغ بينهما خصوصاً في ما خصّ تعاريف الفساد والكشف عنه والهيئة والموظفين[3] مع الأخذ بعين الاعتبار بعض الفروقات بين خصائص القطاعين العام والخاصّ. كما حاول الربط بين القانونين عبر استعادة أفعال الفساد في القطاع العام وتطبيقها حتى لو وقعت بعضها أو كلها أو جزء منها على الأراضي اللبنانية أو من إحدى كيانات القطاع الخاص الموجودة في لبنان أو في الخارج.[4]

واعتبر الاقتراح «بحكم الموظف العام رؤساء وأعضاء الهيئات والمجالس الإدارية في الكيانات التجارية والمالية والاقتصادية والمهن الحرّة وكل موظّف أو مستخدم أو عامل معين ومفوّضي المراقبة والقيمين على الحسابات لدى الكيان الخاص ومفوضي المراقبة وكل الأشخاص المذكورين في المادة 7 من قانون مكافحة تبييض الأموال 2015/44 لغايات إقامة شروط المسؤولية الجزائية،[5] وهو التعريف نفسه المعتمد في قانون مكافحة الفساد في القطاع العام. كذلك فقد استعاد الاقتراح الأصول الخاصة للملاحقة والتحقيق والمحاكمات والإحالة والتدابير الاحترازية المنصوص عليها في المواد 4، 19، 20، 21، 22 من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.[6]

وفي ما يلي أهم الملاحظات على الاقتراح:

- محاولة إظهار إصلاحات في نظام مكافحة الفساد

في حال أقرّ هذا الاقتراح بصيغته الحالية فإن الإطار التنظيمي لمكافحة الفساد يكون قد اكتمل. ويحاول الاقتراح المساواة بين الموظف في القطاع العام وبعض العاملين في القطاع الخاص.

كما شدّد الاقتراح على تطبيق مدونات مبادئ الحوكمة والإفصاح والشفافية على الكيانات التجارية والمالية والاقتصادية التي تفوق أرباحها الصافية 10 ملايين ليرة لبنانية أو يزيد رأسمالها عن 10 أضعاف الحد الأدنى المحدّد قانونا أو يزيد عدد المساهمين فيها عن 30 أو تلك التي تربطها علاقة منفعة مع الإدارة. وألزم كل من رئيس وأعضاء الهيئات الإدارية والمدراء العامين والمدراء الرئيسيين فيها أن يتقدّموا بالتصاريح المنصوص عنها في قانون الإثراء غير المشروع خلال مهلة أسبوعين من تاريخ نفاذ القانون أو من تاريخ توليهم لمناصبهم للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

وأنشأ هذا الاقتراح لجنة تتألف من 7 أعضاء بينهم 3 أعضاء من هيئة مكافحة الفساد على ألا يكون لهم حق التصويت في اللجنة وأربعة آخرين (اثنان منهما اختصاصيين في الشأن المالي والاقتصادي منهم خبراء

3. الفساد: استغلال موظفي القطاع الخاص للسلطة أو الوظيفة أو العمل بهدف تحقيق مكاسب ومنافع غير متوجبة قانونا لنفسه أو لغيره سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.
الفساد: استغلال السلطة أو الوظيفة أو العمل المتّصل بالمال العام بهدف تحقيق مكاسب أو منافع غير مشروعة لنفسه ولغيره، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

4. المادة 9 من الاقتراح.

5. المادة 2 من الاقتراح.

6. المادة 10 من الاقتراح.

يتم اختيارهم من قبل مجلس الهيئة ومفتشين من وزارة المالية يتم تسميتهم من قبل وزارة المالية).

تعمل هذه اللجنة على اتخاذ التدابير الكافية المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات والكشف عن معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات خلال 3 أشهر من نفاذ هذا القانون كما إعطاء الاستشارات لكيانات القطاع الخاص بناء على طلبها لوضع مبادئ الشفافية والحوكمة (اختياري للشركة). كما يتمثّل دورها أيضا بالتعاون مع الهيئة لضمان أن تكون لدى منشآت القطاع الخاص، ضوابط كافية لمراجعة الحسابات داخليا لمنع أفعال الفساد وكشفها وضمان أن تكون متجانسة مع قانون ضريبة الدخل وقانون الإجراءات الضريبية.

ولكن تبقى في الاقتراح ثغرات عديدة.

- نموذج هيئة مكافحة الفساد المستنسخ عن هيئة التحقيق الخاصة يعيق أي إصلاحات

وبالعودة إلى ما ذكرناه سابقا لناحية التزام هذا الاقتراح بما جاء في قانون مكافحة الفساد في القطاع العام، يكرّس هذا الاقتراح عيوب قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وأبرزها المتعلّق بدور هيئة مكافحة الفساد. وهو ما لا يتوافق مع الروحية التي صيغت بها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي حاولت جعل الهيئة أداة تنسيقية تهدف إلى وضع السياسات ومقاربة الملفات من وجهة نظر أكثر شمولية والتشجيع على تعاون السلطات دون أن تحاول إرساء حصرية تسمح ب»فلترة» الملفات التي ينظر بها القضاء. فاستند المشرّع في مقاربته لهيئة مكافحة الفساد إلى نموذج هيئة التحقيق الخاصة في مصرف لبنان والذي يمكن اعتباره نموذجا فاشلا في مكافحة الفساد باعتراف السلطة القضائية. فأبرز ما يتبدّى عن هذه التجربة أنه لا يجب إعطاء أي هيئة صلاحيات حصرية.

أكثر من ذلك فإن إنشاء اللجنة بموجب هذا الاقتراح يأتي في السياق الذي أشرنا إليه والمتمثّل بإنشاء هيئات ولجان وإعطائها صلاحيات دون أن يكون لها دور واضح ومع احتمال تضارب الصلاحيات مع هيئة مكافحة الفساد بما يؤدي إلى التشتت في الصلاحيات بالإضافة إلى زيادة نفوذ وزير المالية الذي يسمي عضوين في هذه اللجنة. وأشار الاقتراح أيضا إلى ضرورة التعاون بين الهيئة واللجنة في مجال مراجعة الحسابات وضمان وجود ضوابط كافية لمنع أفعال الفساد دون أن يكون هناك آلية واضحة لكيفية اتخاذ القرارات بين الهيئة واللجنة.

- عدم شمول الاقتراح كلّ الفاعلين في القطاع الخاص

لا يشمل اقتراح القانون بصيغته الحاليّة الجمعيات حيث يشمل تعريف كيانات القطاع الخاص كافة الكيانات التجارية والمالية والاقتصادية التي تتوخى الربح والمهن الحرة وسائر المهن المنظمة بقانون. وهو ما يؤدي إلى استثناء جزء كبير من القطاع الخاص من مكافحة الفساد حيث أن عدد الجمعيات حتى آب 2019 كان قد بلغ 11000 جمعية. وقد جرى خلال السنوات الماضية الحديث عن جمعيات وهميّة وتهرب ضريبي خاصة في ما يتعلّق بالعديد من الجمعيات غير الربحيّة بالإضافة إلى استنساخ النموذج اللبناني الطائفي والسياسي في الجمعيات.

كما لا يتطرق الاقتراح بشكل واضح إلى الموظفين العموميين الدوليين وموظفي المؤسسات العامة الدولية على عكس اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أعطت حيزا خاصا لهم ما ينبئ مستقبلا بأزمات في تحديد موقع هؤلاء. فعرّفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموظف العمومي الدولي بشكل خاص على أنّه أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي سواء كان معينا أو منتخبا وأي شخص

يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عموميّة. كما عرفت الاتفاقية «موظف مؤسسة دولية عمومية» على أنه مستخدم مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف عنها. وشددت على ملاحقة هؤلاء في حال ارتكابهم لأعمال الفساد. خاصة الرشوة. في المقابل لا يتطرق اقتراح القانون إلى هؤلاء بشكل خاص رغم خطورة الدور الذي يلعبونه خصوصاً في لبنان.

- استخدام مصطلحات فضفاضة تميّع مكافحة الفساد

يفتقر التشريع اللبناني إلى العديد من التعاريف الأساسية في المجال الاقتصادي التي تساهم بتفادي الأزمات وبتوضيح وتوزيع المسؤوليات. ولا يشكّل هذا الاقتراح استثناء على ذلك. ففي حين يسعى لتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة، لا يعرّفها ويترك أمر تعريفها لهيئة مكافحة الفساد دون أن يضع مهلاً لذلك. وكان من الأجدى اعتماد تعريفات تكون نقطة الانطلاق لكيانات القطاع الخاص. كذلك الأمر بالنسبة لتضارب المصالح. ففي حين يضع الاقتراح على الهيئة دور منع تضارب المصالح، لا يعرفه، في حين كان بإمكانه اعتماد تعريف اتفاقية مكافحة الفساد واعتماد أو قواعد ال OECD التي تستوحي منها معظم الدول صراحة.

ونشير هنا إلى أهمية وضع تشريع يعالج تضارب المصالح وإلى وجود اقتراح في هذا الصدد مقدّم من النائبين ياسين جابر وحسن فضل الله نتطرق إليه في هذا الفصل.

- عدم وضع مهل واضحة لتقديم الشركات أنظمتها مما يفتح المجال للمماطلة

أعطى الاقتراح كيانات القطاع الخاص مهلة ثلاثة أشهر منذ صدور المبادئ العامة ومدونات السلوك عن الهيئة لتقديم أنظمة الرقابة التي ستعتمدها من أجل ضمان الرقابة الذاتية، من تحديد الهيكل التنظيمي ووضع معايير لسياسات وإجراءات العمل وهيكلية مكتب الرقابة الداخلي والتدقيق الداخلي ووضع قواعد الإفصاح والشفافية. ويؤدي هذا الأمر إلى ربط موجب توضيح الكيانات لكيفية عملها بإصدار هيئة مكافحة الفساد المبادئ العامة وقواعد السلوك في حين أن هيئة مكافحة الفساد لم تشكل حتى اليوم، ما يعني المزيد من المماطلة.

- عدم مقاربة التعاون الدولي الذي نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بطريقة فعالة

أخيرا، إحدى أهم نقاط ضعف هذا الاقتراح تتمثّل بأنّه لا يقارب بطريقة جدية كيفية التعاون الدولي في المجال، حيث أنه يحيل إلى الإجراءات التي اعتمدها قانون مكافحة الفساد في القطاع العام. وكنّا قد بيّنا ضعف هذا القانون الأخير لهذه الناحية.

تقويض الفساد في استخدام الأموال العامة (عقود الشراء العام والصفقات العمومية)

1) اقتراح قانون الشراء العام

بتاريخ 2020/11/6، تقدّم النائبان ياسين جابر وميشال موسى باقتراح قانون يتعلّق بالشراء العام. وأحيل إلى اللجان المشتركة، وقد تم إقراره في المجلس النيابي في 2021/06/30، وجرى نشره في 2021/07/19.

نكتفي هنا بالإحالة إلى تعليق الفكرة على هذا القانون.

2) اقتراح قانون الصفقات العموميّة

بتاريخ 2020/3/4، تقدّم النائبان جورج عدوان وجورج عقيص باقتراح قانون الصفقات العموميّة. أحيل الاقتراح إلى لجان الأشغال العامة، المال والموازنة، الادارة والعدل، الزراعة والسياحة، والدفاع الوطني. ولم تبدأ دراسته بعد، ربّما بسبب تداخله مع اقتراح قانون الشراء العام المقدّم من النائبين ميشال موسى وياسين جابر. ويرجّح استبعاد هذا الاقتراح بعد إقرار قانون الشراء العام كما سبق بيانه.

يعمد الاقتراح بدوره إلى تطوير قواعد الشراء العام. فيركّز أيضا على تحديث قواعده الموضوعيّة، لا سيّما عبر التأكيد على أهميّة استدراج عروض علني ومفتوح، والعمل على تحديث حوكمة الشراء العام، بحيث تصبح إدارة المناقصات «إدارة الصفقات العموميّة»، وتلحق برئاسة مجلس الوزراء، وتتولى الرقابة والإشراف على مختلف شؤون إدارة وتنفيذ الصفقات العموميّة. يبدو هذا الاقتراح بشكل إجمالي أكثر محافظاً من الاقتراح الأوّل. إلا أن من ميّزاته أنّه يتضمّن بالإضافة إلى القواعد المتعلّقة بعمليّات الشراء فصلاً متعلّقاً ب «تلزيم إيرادات الدولة وبيع وإدارة أموالها المنقولة وغير المنقولة». ويشير في هذا الصدد إلى القرارين S/144 تاريخ 1925/6/10 و275 تاريخ 1926/5/25، ويعيد تنظيم المراجع ذات الصلاحيّة للبتّ بالتلزيم أو بيع أو إدارة أموال الدولة. ويخضع هذه العمليات إلى قواعد استدراج العروض المفتوح والعلني.

3) إنشاء مجلس المناقصات

بتاريخ 2020/11/12، أي بعد 7 أشهر من بدء دراسة اقتراح قانون الشراء العام من قبل اللجان المشتركة، تقدّم النائب أنيس نصّار باقتراح قانون يرمي إلى إنشاء مجلس مناقصات. وبتاريخ 2020/11/18، تمّت إحالته إلى اللجان المشتركة وضمه الى الشراء العام. ويرمي الاقتراح من جهة أولى، إلى إنشاء مجلس مناقصات مؤلف من 14 عضوا كالتالي:

- 6 أعضاء منتخبين من مجلس النوّاب؛
- 7 أعضاء يتمّ تعيينهم من قبل كل من نقابتي المحامين في بيروت (1) وفي الشمال (1)؛ وكل من نقابتي المهندسين في بيروت (1) والشمال (1)، ونقابة الأطباء (1)، وكل من جمعيّة الصناعيين (1) وجمعيّة التجار (1)؛
- ممثّل للوحدة صاحبة المشروع.

وينتخب رئيس ونائب للرئيس وأمين عام وأمين عام صندوق يشكلون فيما بينهم مكتب المجلس. حاول مقدّم الاقتراح من خلال هذه التشكيلة التوفيق بين التشكيلة السياسيّة (الأعضاء المعيّنين من قبل مجلس النوّاب) والحاجة إلى اختصاصيين (معينين من قبل النقابات والجمعيّات المهنيّة)، غير أنّ هذه التشكيلة لا تتوافق مع المعايير الدوليّة المتعلّقة بالشراء العام، التي تتطلّب هيئات مستقلّة، وهذا المعيار لا يتوفّر في ظلّ مجلس يعيّن نصف أعضائه من قبل مجلس النوّاب. وتظهر تجربة المجلس الدستوري والهيئة العليا لمحاكمة الرؤساء والوزراء افتقار الهيئات التي يعيّن نصف أعضائها من قبل مجلس النوّاب إلى هذه الاستقلالية، بالإضافة إلى مخاطر التأخير في التشكيل والتعيين بسبب السجالات السياسيّة.

وما يزيد من الشكوك حول استقلالية المجلس، رغم الإشارة إلى تمتّعه بالشخصيّة الاعتباريّة والاستقلال المالي والإداري، ربطه بمجلس الوزراء. ويبدو أنّ هذه النقطة هي المسألة التي استعصى على كافة الاقتراحات المتعلّقة بالشراء أو المناقصات العامّة تقديم حل مقنع لها.

وبالرغم من عنوانه الذي لا يشير سوى إلى إنشاء مجلس مناقصات، يهدف الاقتراح إلى تعديل نظام المناقصات العامّة بشكل عام. فبدءاً من بابه الثالث،

تخصّص مواد الاقتراح للإجراءات المتعلّقة بالمناقصات العامّة. لكن القواعد التي يضعها مختصرة وليست في مستوى القواعد الموضوعة في اقتراح قانون الشراء العام التي تدرسه حاليا اللجان والأكثر استيفاءً للشروط والمبادئ الدوليّة للشراء العام.

اقتراحات لاسترداد الأموال المنهوبة، والأموال النقدية المحوّلة إلى الخارج بعد «17 تشرين»: وعود شعبوية دون أي فعالية

إلى جانب اقتراح توسيع صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة في المصرف المركزي والذي يتضمّن صلاحيتها لاسترداد الأموال الناتجة عن جرائم الفساد لصالح الخزينة العامة (ونوسّعه أدناه)، وتعديل قانون الإثراء غير المشروع الذي صادق عليه البرلمان والذي يفعّل استرداد الأموال، تقدّمت كتلة لبنان القوي باقتراحي قانون لاسترداد الأموال المنهوبة والأموال النقدية والمحافظ المالية المحولة إلى الخارج بعد انتفاضة 2019/10/17.
واللافت أن اقتراح استرداد الأموال العامة المنهوبة كان قد تقدّمت به الكتلة قبل اندلاع شرارة انتفاضة 17 تشرين 2019، واستكملته باقتراح لاسترداد الأموال المحوّلة إلى الخارج بعد 17 تشرين.

ويبدو الاقتراحان شعبويين، وغير واقعيين، من المستصعب أن يؤديا إلى الأهداف الموضوعة لها، بحسب ما نتبيّنه أدناه.

1) أهم ما يعيب الاقتراح الأول[7] المتعلّق باسترداد الأموال المنهوبة، التساؤل أبعد من عنوانه الشعبوي عن جدواه خصوصاً في ظل وجود آليات لاسترداد هذه الأموال في قانوني الإثراء غير المشروع ومكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب (44/2015). أبعد من ذلك، تشوب الاقتراح عدّة إشكاليات:

- حصر اقتراح «استرداد الأموال المنهوبة» صفة المرتكب ب"القائم بخدمة عامة بصورة دائمة أو ظرفية" (دون الموظف والقاضي) دون اعتماد أي تعريف لهذه الصفة، أو أقلّه الإحالة إلى قانون الإثراء غير المشروع. بمعنى آخر، يبدو نطاق تطبيق اقتراح قانون "استرداد الأموال المنهوبة" أضيق، أقلّه بالنسبة إلى الأشخاص الممكن ملاحقتهم، مقارنة مع قانون الإثراء غير المشروع؛
- حصر الاقتراح صلاحية الملاحقة بالنيابة العامة التمييزيّة وقيّد صلاحيات "هيئة التحقيق الخاصة في مصرف لبنان" باتخاذ تدابير احترازية بطلب من النائب العام التمييزي، وهو ما يضعف من فعالية آلية الاسترداد في ظل ضعف ضمانات استقلالية النيابة العامة؛
- لا يحترم هذا الاقتراح مبادئ المحاكمة العادلة فيحصر الاقتراح صلاحية النظر بالملف بالمحاكم الجنائيّة مع الطعن بقراراتها وفق الأصول المنصوص عليها في قانون الأصول الجزائيّة، ما يعني أنّها لا تقبل سوى الطعن عن طريق التمييز. وفي هذا الأمر مخالفة لمبدأ التقاضي على درجتين في المواد الجزائية؛
- تكمن الإشكالية الأساسية في فصل آلية استرداد الأموال عن ملاحقة الجرم الأساسي الذي اكتسبت بفعله هذه الأموال فلا يطالب بالاسترداد إلا تبعا لصدور حكم جزائي مبرم، مما قد يسهل بتهريب جميع الأموال المنهوبة بانتظار انتهاء الدعوى الجزائية (وهو الفارق الأساسي مع قانون الإثراء غير المشروع – حتى القديم - الذي سمح بمباشرة الملاحقة بالتوازي)؛
كذلك فإن عدم مرور الزمن على "استرداد الأموال المنهوبة" المنصوص عليه في المادة 3 من الاقتراح يغدو

7. المقدّم بتاريخ 2019/7/24 كل من النوّاب جبران باسيل، ميشال معوّض، نقولا صحناوي، آلان عون، سليم عون، فريد البستاني، سيمون أبي رميا، سيزار أبي خليل، إدكار طرابلسي وروجه عازار.

نظرياً بحت، في ظل اشتراط وجود حكم جزائي مبرم يثبت كسب الأموال بنتيجة جريمة جزائية، فمرور الزمن يسري على هذا الجرم الأساسي.
- الأخطر يكمن في حصر استخدام الأموال المصادرة على أساس اقتراح "استرداد الأموال المنهوبة" لغايات خدمة الدين العام، مما يستتبع مخاوف من إعادة تدوير واستخدام الأموال المستردة في أروقة الفساد.

ونحيل القارئ هنا إلى الجزء المخصّص في الفصل الحالي للتعليق على تعديل قانون الإثراء غير المشروع، والذي يعتبر من أهم إنجازاته أنه أوضح إن للحكم الذي يتثبّت من حصول إثراء غير مشروع أن يقرّر في آن واحد استرداد الأموال المتأتية عنه. كما يفتح قانون مكافحة تبييض الأموال والإرهاب (2015/44) مجالاً أيضاً لاسترداد هذه الأموال. كما أقرّ قانون مكافحة الفساد حقّ الهيئة الوطنية بطلب استرداد الأموال المتأتية عن الفساد. وعمد البرلمان في عام 2021 (جلسة 2021/3/29) إلى التصديق على قانون «استرداد الأموال المتأتية عن الفساد» الذي يوضح آليات الاسترداد، والذي كان المرصد البرلماني قد وضع ملاحظاته عليه، واعتبره يعزّز أحلاماً دون أي آليات فعّالة لهذا الاسترداد.

2) أتى الاقتراح الثاني بعد أن قدّرت المبالغ المهربة إلى الخارج من قبل المصارف بحسب رئيس لجنة الرقابة على المصارف بمليارين وثلاثمائة مليون دولار في الفترة الواقعة بين 2019/10/17 حتى 2020/1/14. ويسعى[8] الاقتراح الثاني[9] لإلزام جميع مساهمي المصارف من أشخاص معنويين وطبيعيين وأصحاب الحقوق الاقتصادية التي لا تقلّ نسبتها عن 5% من رساميل المصارف كما محامو المصارف والمدراء التنفيذيون وجميع الأشخاص الذين يقومون بخدمة عامة ويتقاضون أموالا بصفتهم هذه، بإعادة الأموال النقدية والمحافظ المالية المحولة إلى الخارج بعد 2019/10/17 التي يفوق مجموع قيمتها ما يوازي $50000 خلال مدة 30 يوما من إقرار القانون. ويعتبر الاقتراح بمثابة الشخص الواحد الزوج في حالة الأشخاص الطبيعيين وفروعهم القاصرين. إلّا أن الاقتراح سرعان ما يعود ويحصر في «ثانيا» دائرة المعنيين بهذا القانون بالأشخاص الذين استغلّوا نفوذهم أو الأسرار التي اطلعوا عليها بمعرض وظائفهم أو سلطتهم لإجراء التحاويل وبصورة استنسابية بصورة مخالفة لتعاميم مصرف لبنان أو تراخيصه أو الذين قاموا بتحويل الأموال في أوقات الإقفال الرسمي أو القسري للمصارف ما يعني أن هذا القانون يحصر الملزمين بإعادة الأموال بمرتكبي هذه الأفعال مع ما يتأتّى عن ذلك من عبء إثباتها على المدّعي. ومن شأن هذا الأمر تاليا أن يفتح نقاشا كبيرا حول مدى توجّب رد الأموال.

كما يلاحظ أيضا الغياب الكليّ لآليات إنفاذ وتطبيق هذا القانون حيث أنها تركت لمجلس الوزراء أن يقوم بتحديدها بناء على اقتراح كل من وزيري المالية والعدل بعد استطلاع رأي مصرف لبنان ما يهدّد بالمماطلة أكثر في إقرارها وتفعيل القانون. عدا أن رفع السرية المصرفية في لبنان والذي يشكل العائق الأكبر أمام تطبيق هذا الاقتراح غير ملحوظ به. كما يفتقد هذا القانون الآليات التي تسمح بالتنسيق مع الخارج لاسترداد الأموال في حال تسطير مخالفة ويكتفي بطلب إعادة الأموال من الذين حولوها إلى الخارج.

8. الفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، اقتراح لاسترداد الأموال النقدية المحولة للخارج (الجلسة التشريعية أيار 2020)، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 28/5/2020

9. المقدّم في 2020/5/21 من قبل نوّاب تكتّل لبنان القوي جبران باسيل، فريد البستاني، سيزار أبي خليل، أغوب بقرادونيان، زياد أسود، أسعد درغام، سليم عون، روجيه عازار وألكسندر ماطوسيان.

وللتذكير، كان الاقتراح قد ورد على جدول أعمال جلسات 28 أيار 2020 و30 أيلول 2020 دون أن يدرس، قبل أن تفضي مناقشته في جلسة 21 كانون الأول 2020 إلى إحالته إلى اللجان المشتركة.

اقتراح للتصدي لتضارب المصالح: منع تضارب المصالح دون عقوبة في حال المخالفة

بتاريخ 2019/12/31، تقدّم النائبان ياسين جابر وحسن فضل الله باقتراح قانون لمكافحة تضارب المصالح. وأحيل الاقتراح إلى لجنة الإدارة والعدل ولجنة المال والموازنة ورئاسة الحكومة. يرمي الاقتراح إلى وضع نظام تصاريح عن المصالح ليكمّل نظام التصريح عن الذمّة الماليّة (المنظّم في قانون الإثراء غير المشروع). يعرّف الاقتراح تضارب المصالح كحالة «تعارض المهام الرسميّة مع المصالح الخاصّة، حين يكون للموظّف مصالح خاصّة من شأنها التأثير من دون وجه حقّ على قيامه بواجباته ومسؤولياته، أو أن يتيح له موقعه تغليب مصالح خاصة له أو لعائلته أو لأشخاص توجد له مصلحة معهم على حساب المصلحة العامّة». لمكافحة حالات تضارب المصالح، يقترح النائبان وضع موجب تصريح عن كلّ نشاط أو عمل خاص مهما كان نوعه أو طبيعته يعود للموظّف أو لزوجه أو لأولاده القاصرين، ومن شأنه أن يشكّل تضارب مصالح.

ويعتمد الاقتراح لتعريف الأشخاص المشمولين في موجب التصريح عن المصالح، التعريف المُعتمد لل»موظّف» في قانون حماية كاشفي الفساد رقم 2018/83، وهو تعريف واسع للموظف، من شأنه أنّ يشمل جميع الموظفين والقيمّين على خدمة عامّة.[10]

من حيث النطاق الزمني، وحسب ما جاء في الاقتراح، يجب إتمام التصريح خلال مهلة الشهرين التي تعقب مباشرة العمل أو المهام. كما يتوجّب القيام بالتصريح خلال مهلة شهرين بعد نفاذ القانون. ولا يلحظ الاقتراح بعكس القانون التونسي مثلاً، دوريّة التصاريح، إنّما يوجب تقديم تصريح جديد خلال مدّة شهرين في حال طرأ أي جديد، أي عند حصول تبدّل في الوضع الوظيفي، أو في حال تعديل المعلومات المتعلّقة بمصالحه الخاصّة أو مصالح زوجه أو أولاده القاصرين. ويعتمد إذاً الاقتراح في هذا المجال المقاربة الفرنسية التي تهدف إلى تجنّب القيام بإجراءات إداريّة غير ضروريّة.

ولا يوجب الاقتراح إجراء تصاريح في السنوات التي تعقب نهاية الخدمة، إنما يشدّد على نظام عدم التوافق بين الخدمة العامّة والوظيفة الخاصة. فهو يحظّر على الموظّف خلال ثلاث سنوات من تاريخ تركه الوظيفة أو الخدمة، العمل في مؤسسة خاصة أو شركة خضعت لرقابته أو لسلطته عندما كان في القطاع العام، أو أن يكون له مصالح في أيّ من هذه المؤسسات أو الشركات. ويلحظ الاقتراح معاقبة الموظّف الذي يخالف هذا الحظر بغرامة ماليّة تساوي المنفعة التي جناها من عمله غير المشروع، على ألّا تقلّ عن عشرة ملايين ليرة، وتضاعف العقوبة عند التكرار. ومن شأن هذه الغرامة أن تزيد من فعاليّة الحظر، مع ضرورة إعادة النظر في قيمتها بعد تهاوي قيمة العملة الوطنية.

10. فيعرفّ القانون الأخير الموظّف ك»أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو قضائياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو عسكرياً أو أمنياً أو استشارياً سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، وأي شخص يؤدي وظيفة عامة، بما في ذلك أي مركز من مراكز السلطات الدستورية أو في أية وظيفة أو خدمة عامة أو عمل يؤدّى لصالح ملك عام أو منشأة عامة أو مرفق عام أو مؤسسة عامة أو مصلحة عامة لصالح منشأة عامة أو مرفق عام، سواءً تولّاها بصورةٍ قانونية أم واقعية».

وتكمن الإشكالية الأساسية في الاقتراح أنه لا يلحظ قاعدة عامّة تشير إلى العواقب المترتّبة على الموظّف الذي يتمتّع بمصالح تتعارض مع وظيفته العامّة أو منصبه. فلا يوجب مثلا على الموظّف التخلي عن هذه المصالح أو عن إدارتها. وكان بإمكان الاقتراح أن ينظّم التوفيق بين متطلّبات الوظيفة العامّة التي تفترض التخلي عن بعض المصالح، ووجود بعض المصالح التي قد لا يستطيع الموظّف التخلّي عنها، خاصةً بالنسبة إلى بعض الموظفين الذين قد لا يشغلون منصبهم إلا لفترة محدودة، كالوزراء مثلا، خلافا لما نراه في القانون المقارن. فيسمح القانون التونسي مثلا لبعض الأشخاص المشمولين بموجب التصريح كأعضاء الحكومة ورئيسها، الحفاظ على أسهم في شركات أو شركات يمتلكونها شرط تكليف الغير بإدارتها، ولهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد أن تراقب هذه الإدارة المفوّضة.[11] ويلحظ القانون الفرنسي القاعدة نفسه.[12] من جهة أخرى، وفي حال امتناع الموظف عن تنفيذ هذا الموجب، ينصّ الاقتراح على قيام المرجع المختص بتوجيه تنبيه إليه، وللموظّف مهلة 15 يوما من تبلغه التنبيه لإجراء هذا التصريح تحت طائلة اعتباره مستقيلا، من دون أنّ يفنّد الاقتراح آليات الاستقالة، لا سيّما بالنسبة إلى القيمين على خدمة عامة من رئيس الجمهوريّة أو النوّاب المنتخبين. كما لا يمنح الاقتراح المرجع المختصّ بجمع التصاريح قبل إحالتها إلى الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد صلاحية التدقيق بمضمون هذه التصاريح، بل يكتفي المرجع بالتأكّد من تنفيذ كلّ الموظّفين شكلياً موجب تقديم التصريح.

وينسحب هذا الواقع على الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد المناطة بصلاحيّات التحقيق في حال وجود شكوى أو إخبار، والتي لا تقوم بالتدقيق بمضمون هذه التصاريح إلا في حال تسجيل شكاوى أو إخباراً ضد الشخص المعني، هنا أيضا بعكس توجّهات القانون المقارن. وهنا، ينظّم الاقتراح اللبناني آلية تقديم الشكاوى إلى الهيئة، فعند تسجيلها، يقوم مقرّر تعيّنه الهيئة بتحقيق يضع في إثره تقريراً يُبلَّغ إلى الموظّف الذي يبدي ملاحظاته بهذا الشأن، وفقا لمبدأ الوجاهيّة. وتتّخذ الهيئة على أساس ذلك قرارها. وفي حال ثبوت تضارب مصالح، تحيل قراراها إلى المرجع المختصّ مع التوصيات التي تراها ضروريّة. فللهيئة أن تطلب التوقّف أو التخلي عن نشاط أو مصلحة خاصة أو تصفية المصلحة الخاصة، كما لها أن تطلب تنحية الموظّف عن إنجاز معاملة، أو فرض اتخاذ قرار على المرجع المختصّ بالحدّ من اضطلاع الموظّف على معلومات قد تفيد مصلحته الخاصّة، أو نقل الموظّف إلى وظيفة أخرى أو منصب آخر.

يضع اقتراح فضل الله-جابر نظام تصاريح سريّ، إذ يفرض على هيئة مكافحة الفساد التي تُحال إليها التصاريح الالتزام «بالحفاظ على سريّة المعلومات الواردة في(ها)». وما يشدّد من هذا التوجّه، إشارة الاقتراح إلى قانون الإثراء غير المشروع، إذ يقترح «تقديم التصريح وفق النماذج المعتمدة في قانون الإثراء غير المشروع»، أي تقديم التصريح «ضمن غلاف سرّي مغلق». وتجدر الإشارة إلى أن تعديل قانون الإثراء غير المشروع الذي صدّق عليه البرلمان في أيلول 2020 لا يعالج هذه الثغرة حيث بقيت التصاريح سرية.

كما يلحظ الاقتراح مادّة خاصة بتضارب المصالح المتعلّقة بالشراء العام، ترمي إلى وضع موجب على عاتق كلّ من يتقدّم بعرض، بأن يرفق عرضه بتعهّد

11. المادة 18 من القانون التونسي.

12. المادة 8 من القانون الفرنسي.

بانتفاء حالة تضارب المصالح. ويلزم الاقتراح المسؤولين عن إجراء الشراء العمومي بإقصاء أيّ مرشّح يكون عرضه مشوباً بتضارب مصالح، وذلك بقرار معلّل. وفي حال مخالفة هذا الحظر وإبرام صفقة رغم وجود حالة تضارب مصالح، يضع الاقتراح سلسلة من العقوبات، على رأسها البطلان المطلق لكلّ الإجراءات حتّى بعد إبرامها. ومن شأن هذا الاقتراح إذاً إنشاء عيب جديد بالنسبة إلى صحة الصفقات العامّة.

تعزيز أطر الملاحقة والعقبات دونها: الحصانات ووضع اليد على القضاء

نستعرض هنا المقترحات التي ترتبط بتعزيز أطر مكافحة الفساد، من إنشاء نيابة عامة متخصّصة أو توسيع صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة في المصرف المركزي، والاقتراحات التي حاولت التصدّي إلى الإشكالية الأساسية في هذا الإطار وهي: الحصانات الدستورية.

ونسارع إلى القول بأن أي توسيع لصلاحيات الملاحقة، أو تعزيز لتخصّصها تبقى دون جدوى دون إرفاقها بضمانات استقلال القضاء، حيث تثبت المرحلة الفائتة كيف أن وضع اليد السياسية والطائفية على القضاء (وتحديداً سلطات الملاحقة) قوّض من فرص المحاسبة، رغم وجود تشريعات وأطر يسمح تفعيلها بذلك.

كما أن جلّ الاقتراحات النيابية المرتبطة برفع الحصانة عن الوزراء ورئيس الوزراء تعمد عملياً إلى تكريس التوجّه السابق لمحكمة التمييز في هذا الشأن، بهدف تشجيع النيابات العامة (التي غالباً ما لم تأخذ به) على الإقدام على محاسبة الوزراء دون أي تعديل حقيقي لمضمون القانون الوضعي.

ونلفت هنا إلى قيام النائب جميل السيّد بتقديم اقتراح في 2019/5/4 حول رفع الحصانة عند الخضوع للتحقيق. ولم يتمكّن المرصد البرلماني من الحصول على نسخة عنه إذ تمّ رفضه من قبل رئيس مجلس النوّاب.

اقتراح قانون لإنشاء نيابة عامة متخصّصة لمكافحة الفساد

تقدّم النائب شامل روكز باقتراح قانون لإنشاء نيابة عامة لمكافحة الفساد في 2019/2/9 تمّ إحالته إلى لجنة الإدارة والعدل في 2019/2/12.

ويعمد الاقتراح إلى إنشاء نيابة عامة متخصّصة لمكافحة الفساد لدى النيابة العامة التمييزية،[13] تخضع إذاً لسلطة النائب العام التمييزي. وتتشكّل من نائب عام[14] لمكافحة الفساد يعاونه 3 محامون عامون[15] بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس القضاء الأعلى وموافقة وزير العدل.

أما أبرز الملاحظات على هذا الاقتراح فهي:

- يبقى هذا الاقتراح بمثابة الاستعراض من دون إقرار قانون استقلالية القضاء الذي يضمن تحرّر النيابات العامة من السطوة السياسية والطائفية عليها، والتي جعلتها أشبه بذراع للسلطة داخل القضاء[16] عوض أن تكون أداة للدفاع عن مصالح المجتمع بوجهها.
- يستنسخ هذا الاقتراح تجربة النيابة العامة المالية

13. من خلال إضافة فقرة إلى المادة 11 من قانون اصول المحاكمات الجزائيّة.

14. يعيّن من بين القضاة العدليين من الدرجة 11 وما فوق.

15. يعيّنون من بين القضاة العدليين من الدرجة 9 وما فوق.

16. النيابة العامة، يد السلطة على حريات المواطنين، عدد خاص من المفكرة القانونية عن القضاء في لبنان، آذار 2018، ص. 19-18

دون تقييمها والتي توضع العديد من الاستفهامات على أدائها لناحية تأخرها في الادعاء وأحيانا حفظ الملفات وحتى تأخرها والمماطلة في الملاحقة. ويمكن التساؤل عن إمكانية تداخل الصلاحيات وتضاربها بين هاتين النيابتين المختصّتين، وهو ما لم يتطرق الاقتراح إليه.

يقتضي التساؤل أيضا عن أي دور ستلعبه النيابة العامة لمحاربة الفساد في ظل وجود الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، مما يخشى معه تحجيم إضافي لدور الهيئة غير المنشأة بعد، لصالح النيابة العامة المقترح إنشاءها.

توسيع صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة في المصرف المركزي للتحقيق في حسابات عند الاشتباه بوقوع جريمة فساد

تقدّم نوّاب كتلة لبنان القوي في 2019/11/28 باقتراح قانون يرمي إلى تعديل صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان والمنشأة بموجب قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب (2015/44). وبدأت دراسته في اللجان الفرعية في 2020/7/14. أبرز ما جاء في هذا الاقتراح أنه يعطي هيئة التحقيق الخاصة، وخلافا لأي نص آخر، صلاحية أن تبادر فورا بناء لطلب يردها من متضرر أو عفوا، إلى التحقيق في حسابات الموظفين أو القائمين بخدمة عامة أو القضاة جميعهم كما جاء في قانون الإثراء غير المشروع في كل ما يثير شبهة حول إمكانية وقوع جرم الفساد المنصوص عنه في البند 9 من المادة الأولى من القانون 2015/44 أو وفق أي جرائم محددة عقوبتها في قانون العقوبات أو الإثراء غير المشروع. وعند توافر الشبهة نتيجة التحقيق، تجمد هيئة التحقيق الخاصة الحسابات بصورة احترازية وتحيل نتائج التحقيق على هيئة قضائية خاصة مؤلفة من الرئيس الأول لمحكمة التمييز رئيسا وعضوية كل من رئيس مجلس شورى الدولة ورئيس ديوان المحاسبة والنائب العام التمييزي ومدعي عام ديوان المحاسبة. تعين الهيئة القضائية الخاصة أحد أعضائها مقرّرا ليجري التحقيق في القضية وتنظر الهيئة بالملف وفي حال ثبوت لها وقوع جرم تصدر حكمها بإدانة من ثبت عليه ارتكاب أحد الجرائم معتمدة الأصول الموجزة مع فرض العقوبات المنصوص عنها في قانون العقوبات واسترداد الأموال الناتجة عن الجرائم المذكورة لصالح الخزينة العامة.

بداية تجدر الإشارة إلى أن للهيئة حقّ التحرك بناء لطلب المتضرّر أو عفوا بموجب قانون مكافحة تبييض الأموال (وكان قد وسّع القانون 2015/44 من هذه الصلاحيات)، غير أنها امتنعت عن التحرك بموجبه. فبهذا المعنى، يمكن التشكيك بفعالية هذا الاقتراح ما لم يعالج السبب الرئيسي المتصل بتكوين الهيئة والذي يرشح عنه تضارب واضح للمصالح،[17] حيث أنها تتكوّن من حاكم المصرف المركزي، وعضو يعينه مجلس الوزراء بناء على إنهاء الحاكم، وقاض، ورئيس لجنة الرقابة على المصارف التي لجمعية المصارف نفوذ كبير في تشكيلها.

ثانيا والأخطر، تنتقص هيئة التحقيق الخاصة لضمانات المحاكمة العادلة، لا سيما على صعيد عدم توفّر ضمانات استقلالية القضاء، وعدم التمييز بين سلطتي الملاحقة والحكم حيث أن لها إطلاق الملاحقة عفواً وإنزال العقوبات واسترداد الأموال الناتجة عن الجرم في حال ثبوته، ولعدم توفّر إمكانية الطعن بقراراتها.

17. عماد صائغ، زواج السلطة والمصارف على الأراضي اللبنانية: ثغرات تشريعية وثقافة تعزّز تضارب المصالح، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 17/4/2020

اقتراحات لتخطي «ذريعة» الحصانة الدستورية للوزراء

حاولت عدّة اقتراحات معالجة تذرّع الوزراء ورئيس مجلس الوزراء بالحصانة الدستورية المنصوص عليها في المادة 70 من الدستور في معرض ملاحقتهم في جرائم الفساد. وللتذكير تفرض المادة 70 من الدستور توفّر أغلبيّة ثلثي مجموع أعضاء المجلس النيابي لاتهام الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء بارتكاب الخيانة العظمى أو الإخلال بالواجبات المترتبة عليهم. ونسارع إلى القول هنا أن جميع هذه الاقتراحات تبدو لزوم ما لا يلزم، حيث كان اجتهاد محكمة التمييز قد أوضح أنّ جرائم هدر المال العام والفساد لا تعتبر "إخلالاً بالواجبات الوظيفيّة" ولا تخضع إذا للحصانة الإجرائيّة المنصوص عليها في المادة 70 من الدستور، وهي من اختصاص المحاكم العاديّة. غير أنه من الواضح أن جميع الاقتراحات ذهبت في اتجاه نزع أي التباس صراحة، وتجريد الوزراء والرؤساء من أي ذريعة تسمح لهم بالتلطي خلف "حصانة مزعومة". كما يمكن اعتبار هذه الاقتراحات في حال إقرارها بمثابة محفّز إضافي للنيابات العامة على ملاحقة الوزراء من دون التوقف عند صفاتهم كلما اتصلت الأفعال المشتبه بها بأعمال فساد فاقعة، من دون أن تضيف شيئاً على اجتهاد محكمة التمييز. ويتفرّد أحد هذه الاقتراحات بالذهاب أبعد في الرقابة ومحاسبة الرؤساء والوزارات، مع إضافة شروط تذهب عكس الهدف المعلن.

1) نجد أولاً اقتراح قانون تقدّم به في 2019/12/31 النوّاب ياسين جابر، هاني قبيسي، حسن فضل الله، آلان عون، ميشال معوض، جهاد الصمد، إبراهيم الموسوي، طوني فرنجية، بلال عبد الله وشامل روكز باقتراح قانون يرمي إلى تعديل المادتين 70 و72 من الدستور. وتمّت إحالته إلى لجنة الإدارة والعدل التي بدأت مناقشته بتاريخ 2020/2/18. ويرمي الاقتراح بشكل أساسي إلى حلّ الالتباس الحاصل حول عبارة «الإخلال بالموجبات المترتّبة عليهم» التي سمحت بتطوير حصانة مطلقة للوزراء ورئيسهم من خلال شمل جميع الأعمال تحت غطاء حصانة المادة 70. وينصّ الاقتراح على اختصاص القضاء العدلي لملاحقة رئيس مجلس الوزراء والوزراء في الجرائم الواقعة على الأموال العامّة أو جرائم الفساد أو الجرائم العاديّة سواء كانت جناية أو جنحة. ويلحظ الاقتراح تطبيق هذه المادة على النوّاب في حال تولّيهم الوزارة. ويرمي الاقتراح أيضا إلى عدم اعتبار استقالة الوزير أو رئيس الوزراء سبباً لعدم إقامة الدعوى عليهم أو لوقف الملاحقة القضائيّة.

2) في نفس الاتجاه نجد اقتراحي قانونين معجّلين مكرّرين للنائبين هاني قبيسي وحسن فضل الله. قدّم الأول بتاريخ 2019/11/13، ويعمد إلى رفع الحصانة عن الوزراء الحاليين والسابقين ابتداءً من الحكومة الأولى التي نالت ثقة المجلس النيابي المنتخب في العام 1992، وإعطاء اختصاص النظر بجرائم الفساد المالي وهدر المال العام بصورة استثنائية للقضاء المختص. ووضع الاقتراح على جدول أعمال جلسة 2020/4/22-21، تمّ خلالها إسقاط صفة العجلة عنه وإحالته إلى اللجان. أمّا الثاني المقدّم بتاريخ 2020/12/31، فعدّل المادة 18 من قانون المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء – التي تعرّف أطر صلاحية المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء والأفعال الخاضعة لاختصاصه حسب ما ورد في الدستور – من خلال إضافة صريحة بأن «للقضاء العدلي المختص ملاحقة رئيس مجلس الوزراء والوزراء على الجرائم العادية أو المرتكبة من بحق الأموال العامة أو جرائم الفساد الناشئة عن ممارستهم

لمهامهم العادية، أو المعاقب عليها في قانون العقوبات». وتمّ وضع الاقتراح الأخير على جدول أعمال جلسة 2020/4/22-21، إلا أن النقاش أفضى إلى إسقاط صفة العجلة عنه وإحالته إلى اللجان النيابية للدراسة.

3) في الاتجاه نفسه، تقدّم بتاريخ 2020/1/20 النائبان جورج عقيص وجورج عدوان باقتراح قانون تعديل لقانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، تمّت إحالته إلى لجنة الإدارة والعدل.

4) كما تقدّمت وفي الإطار نفسه، النائبة بولا يعقوبيان في 2019/12/3 باقتراح قانون معجّل مكرّر يرمي إلى تحديد شروط مسؤوليّة رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقوقيّة. انطلق الاقتراح من نص المادة 70 من الدستور التي «أعطت مجلس النواب صلاحية تحديد شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقوقيَّة» واعتبرت أن هذه الصلاحية تشمل تعيين ما يُعتبَر داخلاً في مفهوم إخلالهم بالواجبات المُترتِّبة عليهم وما يخرَج عن ذلك. وعمد الاقتراح في هذا الإطار إلى استعادة التحديد المعتمد في اجتهاد محكمة التمييز. كما تناول هذا الاقتراح وجوب التزام الوزراء بالمثول أمام المراجع القضائية المختصة ووجوب التقيد بأحكام قوانين أصول المُحاكمات. كما نصّ أنه في حال التلازم في الاختصاص بين المراجع العادية والمجلس الأعلى، ينظر كل من المرجعين بالجرائم التي تقع ضمن نطاق اختصاصه. وللتذكير ورد الاقتراح على جدول أعمال جلسة 2020/4/22-21، قبل أن يفضي النقاش إلى إسقاط صفة العجلة عنه وإحالته إلى اللجان للدراسة.

5) أمّا الاقتراح الأخير في هذ الإطار، فتقدّم به النائب ميشال معوّض في 2020/2/19، وتمّت إحالته إلى لجنة الإدارة والعدل ورئاسة الحكومة. وإلى جانب تعديله المادة 18 من قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، لوضع تعريف ل»الخيانة العظمى» و»الإخلال بالموجبات المترتبة على رؤساء الحكومة والوزراء»، واستثناء صراحة من الأخيرة "الأفعال المنصوص عليها في قانون العقوبات وغيرها من القوانين الجزائيّة الخاصّة"، وتأكيد اختصاص قضاة التحقيق الأول دون سواهم للتحقيق مع رؤساء الحكومة والوزراء، يسعى الاقتراح إلى تفعيل الرقابة والمساءلة والمحاسبة على الرؤساء والوزراء عبر خطوات عدّة:

- إخضاع رؤساء الحكومات والوزراء إلى التفتيش المركزي.، الذي له رفع تقارير إلى رئيس الجمهوريّة ومجلس الوزراء وأعضائه بواسطة رئيسهم، وإلى مجلس النوّاب وأعضائه بواسطة رئيسهم، وإلى النيابات العامّة التمييزيّة، دون أن يكون له اتخاذ أي عقوبة تأديبيّة.
- منع الوزراء من امكانية الإصرار والتأكيد على قرارات وتعليمات وأوامر رغم تبليغهم خطياً من أحد مرؤوسيهم بأنّها مخالفة للقوانين أو الدستور (وهو ما تسمح لهم القيام به المادة 14 الحالية من نظام الموظفين)، إلّا في حال موافقة مجلس الوزراء.
- اعتبار الوزير مسؤولا شخصيا عن كلّ نفقة يعقدها متجاوزا الاعتمادات، وتحصي الأموال من الوزراء بقرار من الغرفة المختصّة في ديوان المحاسبة.
- اشتراط 15 عضواً من مجلس النوّاب (بدل 5 حاليا) لتقديم طلب الاتهام، وهو ما يذهب عكس الأهداف التي يزعمها الاقتراح.

رفع الحصانة عن الموظفين العامين في معرض التحقيق في جرائم تبييض الأموال

تقدّم نوّاب كتلة لبنان القوي في 20/3/2019 باقتراح قانون معجل مكرر يعدل المادة 16 من قانون مكافحة تبييض الأموال (2001/318) الذي يسمح بعدم الاعتداد بقانون السرية المصرفية الصادر بتاريخ 1956/9/3 ولا بالقانون رقم 673 تاريخ 1998/3/16 المتعلق بالمخدرات والمؤثرات العقلية والسلائف عند التحقيق بجرائم تبييض الأموال.

فيعفي الاقتراح بالإضافة إلى ما ورد في القانون من الالتزام بالنصوص التي تستوجب الاستحصال على تراخيص مسبقة أو أذونات للملاحقة الجزائية مع مراعاة أحكام الدستور. وبالتالي يرفع الاقتراح الحصانة عن الموظفين العامين (ما عدا النواب الذين يتمتعون بحصانة دستورية) في معرض التحقيق في جرائم تبييض الأموال. ووضع هذا الاقتراح على جدول أعمال جلسة 2019/4/17، وأسقطت عنه صفة العجلة وأحيل إلى لجنتي المال والموازنة والإدارة والعدل دون أن تنتهي دراسته بعد.

إعادة صلاحية بت الخلاف حول إعطاء ترخيص بالملاحقة من النيابة العامة إلى محكمة الاستئناف

نجد هنا اقتراح قانون معجّل مكرّر مقدّم من النائبة بولا يعقوبيان بتاريخ 2019/11/18 يرمي إلى تعديل المادة 13 من قانون أصول المحاكمات الجزائية، وهو ينص تحديداً على إلغاء صلاحية النائب العام التمييزي بتجاوز رفض الإذن بملاحقة موظف عام، وإناطة أمر بتّ الخلاف بإعطاء الإذن في جميع الحالات التي تقتضي فيها الملاحقة الجزائية إذناً مسبقا، إلى محكمة الاستئناف. ويصحّح هذا الاقتراح خللاً قائماً منذ عام 2001 بإناطة هذه الصلاحية بمرجع قضائي تتوفر فيه ضمانات الاستقلالية والمحاكمة العادلة. وللتذكير، كان عام 2001 قد شهد معركة سياسية ضارية على تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية وتحديد صلاحيات النيابة العامة التمييزية. فبعد إقرار مقترح تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية بمادة واحدة في الجلسة المنعقدة في 29 آذار 2001، والذي سعى إلى الحد من صلاحيات النيابة العامة التمييزية المتنامية، عاد وصوّت المجلس على تعديل القانون في 13 آب 2001. فعدّلت تحديداً المادتين 13 و14 اللتين شكّلتا موضوع الخلاف الأساسي بين الأطراف المتنازعة. فبعدما كان القانون في صيغته الأولى قد نزع صلاحية بت الخلاف بشأن الإذن بالملاحقة من النيابة العامة التمييزية منيطاً إياها بمحكمة الاستئناف المدنية المختصة في غرفة المذاكرة، عادت الصيغة المعدّلة لتمنحها إلى النائب العام التمييزي.

ويقتضي الإشارة إلى أن من إيجابيات هذا المقترح أنه يشمل جميع الحالات التي تستوجب الحصول على أذونات مسبقة بما فيها رؤساء البلديات ومدراء المؤسسات العامة، على عكس اقتراح قانون تعديل المادة 61 من نظام الموظفين الذي ينحصر فقط بالموظفين العامين، والذي تناولناه في فقرة القوانين التي أقرّت في الوظيفة العامة والإدارة. وكان الاقتراح قد وضع على جدول أعمال جلسة 22-2020/4/21 [18] ولكن تمّ سحبه خلال الجلسة.

اقتراح قانون الرقابة المجتمعيّة: تعيين مندوبين لمتابعة المشاريع العامة

بتاريخ 2020/9/16، تقدّم النائب محمد خواجة باقتراح قانون يرمي إلى تشريع الرقابة المجتمعيّة. وأحيل في 2020/9/22 إلى لجنة الادارة والعدل ولجنة المال والموازنة ورئاسة الحكومة.

18. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، ماذا تضمّنت اقتراحات مكافحة الفساد؟ مشروع قانون الإثراء غير المشروع الموعود الغائب الأكبر (جلسة تشريعية نيسان 2020)، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 19/4/2020

ويعرّف الاقتراح الرقابة المجتمعيّة بالرقابة التي «يقوم بها مندوبون للمستفيدين من المشاريع العامّة المموّلة من المال العام»، أيّ المموّلة من الماليّة العامّة أو من قروض أو هبات.

وتمارس الرقابة المجتمعيّة أوّلا من قبل مهندسين تنتدبهم البلديات بشكل إلزامي لمتابعة أعمال المشاريع الجاري تنفيذها في نطاقها البلدي. ومن جهة ثانيّة، يرمي الاقتراح إلى إنشاء حقّ لنقابتي المهندسين في بيروت وطرابلس بتكليف مندوب لمتابعة المشاريع الكبرى ذات الطابع الوطني، كما وحقّ الجمعيّات ذات الاختصاص (بيئية، زراعة، تراث،...) انتداب مندوب لمتابعة أعمال مشاريع تنفّذ في نطاق نشاطها.

وفي حال لاحظت هذه الهيئات الرقابيّة أي إخلال بمندرجات دفاتر الشروط، لها حسب الاقتراح أن تطلب من متعهّد المشروع الالتزام بدفتر الشروط عبر توجيه كتاب إلى الإدارة المعنيّة. من جهة أخرى، يقترح النصّ أنّ يتعرّض مندوبو الرقابة للمساءلة في حال ظهر خلال مدّة 5 سنوات من الاستلام عيب كان يمكن اكتشافه أثناء التنفيذ. فاعتبر الاقتراح أنّ هذه الحالة تشير إلى شبهة رشى أو فساد. غير أنه يقتضي التساؤل حول صوابية هذا التوجّه إذ ينشئ قرينة بالفساد على مندوب المراقبة في حالات يمكن أن يكون من الصعب الوصول إلى المعلومات، أو الإثباتات عن وجود هدر أو فساد ما.

ويرمي هذا الاقتراح حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى معالجة سوء تنفيذ المشاريع العامّة وهدر المال العام التي تسبّبها، عبر تحفيز عمل هيئات رقابيّة ناشئة من المجتمع. وهو إيجابي من هذا المنطلق إذ يضيف الأطر الرقابية على المشاريع المرتبطة بالمال العام، غير أنه كان من الأجدى منح المندوبين الصفة لتقديم المراجعات وتحريك الملاحقة في حال وجود شبهة فساد أمام الجهات المختصة.

IV. حماية نظام المقامات

نتناول هنا اقتراح القانون المعجّل المكرّر الرّامي إلى حظر الصور والرسوم للزعماء والمسؤولين والموظفين في الأماكن العامة، والمقدّم من النائبة بولا يعقوبيان بتاريخ 2019/11/27. وكان الاقتراح قد وضع على جدول أعمال جلسة نيسان 2020، غير أن البرلمان عمد إلى اسقاطه.

ويذكر أنّ هذا الاقتراح قدّم بعد أيام قليلة من توقيف خمسة أطفال في حمّانا من قبل المحامي العام في جبل لبنان سامر ليشع (ليل 23 تشرين الثاني)، على خلفيّة إزالة يافطة لحزب التيار الوطني الحر من أمام مركزه. وقد أشيع آنذاك أن التوقيف حصل أيضاً على خلفية إزالة صورة رئيس الجمهورية ميشال عون، لكن ثبت أنّ هذه الشائعة غير صحيحة. وقد تم تبرير هذا الاقتراح بأنه بغياب أي تشريع يعالج موضوعه، يتسبب تعليق صور «الزعماء والمسؤولين السياسيين والحزبيين والدينيين» بتشويه الأماكن العامة (والمخصَّصة لانتفاع الجميع ويقتضي الحفاظ على حياديّتها بعيداً عن أيّ تفرقة أو تخصيص أو تمييز) ويوفّر «ميداناً رَحْباً للعصبيَّة البغضاء والاستفزاز لا بل وأحياناً أعمال الشجار والشغب».

يتضمّن هذا الاقتراح مبدأ حظر «بصورة تامَّة وضع أو تعليق أو لصق أو تثبيت أي صورة أو رسم لأي زعيم أو مسؤول سياسي أو حزبي أو ديني أو موظَّف بمفهوم المادة 350 من قانون العقوبات» مع التشديد على عدم جواز مخالفة هذا المبدأ عبر منح ترخيص من «أي شخص من أشخاص القانون العام».

إلّا أنّ المقترح يتضمّن استثناءات لهذا الحظر وهي على سبيل المثال «الحملات الانتخابية التي تبقى خاضعة للأحكام القانونيَّة المُتعلِّقة بالإعلام والإعلان الانتخابيين (...)، الصورة الرسميَّة لرئيس الجمهوريَّة

اللبنانيَّة، صور المراجع والرؤساء الدينيين في المؤسسات الدينيَّة أو الخاضعة لرئاستهم، صور المؤسّسين والمسؤولين ورؤساء مجالس الإدارة، أو من يُماثِلهم، في الجمعيات والمؤسسات والشركات وسائر الأشخاص المعنويين في القانون الخاص، ذوي الارتباط بهم ...». ويتم تكليف «الضابطة العدليَّة، والسلطات المحليَّة المختصَّة، أن تقوم من تلقاء نفسها، ودون الحاجة لأي إنذار أو إجراء أو تدبير قضائي، بإزالة ونزع الصور والرسوم المحظورة بمُقتضى هذا القانون من الأماكن العامَّة». ويضيف الاقتراح أنه «في حال تقاعُسها يحقّ لكل مواطن باستدعاء بسيط غير قابل للرسم أن يلفِت نظر النيابة العامة ذات الصلاحيَّة إلى ذلك فتوجِّه التعليمات اللازمة بهذا الخصوص. فإذا بقي هذا التقاعُس قائماً لمدَّة تتجاوز الأسبوع بعد توجيه تلك التعليمات طبّقَت أحكام المادة 15 من قانون أصول المحاكمات الجزائية (وهي المادة التي تنص على معاقبة الضابطة العدلية) فضلاً عن الإجراءات التأديبيَّة والسلكيَّة المفروضة في هذه الحال».

ويتابع، أنه «فور نفاذ هذا القانون تُصدِر النيابة العامَّة لدى محكمة التمييز تعميماً لجميع أشخاص الضابطة العدليَّة والسلطات المحليَّة بضرورة التقيّد بأحكامه وإزالة ونزع الصور والرسوم المحظورة بمُقتضاه ولو كان وضعها أو تعليقها سابقاً لتاريخ نفاده».

وأخيراً، نص الاقتراح على عقوبة لمن يخالف أحكامه وهي «الحبس حتى شهر واحد وبالغرامة من خمسة أضعاف إلى عشرين ضعف الحد الأدنى للأجور، أو بإحدى هاتين العقوبتين، وتُضاعَف العقوبة عند التكرار».

وخلال الجلسة، صدّق القانون مرّة أولى قبل أن يعترض النوّاب على طرحه للتصويت قبل النقاش. وبعد النقاش النيابي، قام نائب رئيس مجلس النواب ايلي الفرزلي بشبه «مرافعة» اعتبر فيها أن هذه الاقتراحات هي "لمخاطبة الرأي العام، أكثر مما هي لمخاطبة العقل القانوني التشريعي للمجلس النيابي" وحذّر النواب من غسل أياديهم إرضاء للرأي العام، فالثور الأبيض أكل حين أكل الثور الأسود"، فلم يتعدّ النواب الذين صوتوا لصالح التصديق على القانون العشرة، وسقط، في حين كانوا أكثر بكثير عند طرحه للتصويت أول مرة وتصديقه.

الفصل 12:

العفو العامّ وتعطيل مفاعيل قوانين نافذة

تسوية مخالفات بناء طوال نصف قرن وتعليق المهل ومعها القانون طوال 15 شهراً

وفي هذا الصدد، صدّق البرلمان عشرة قوانين (نوسّع خمسة منها في هذا الفصل ونحيل بالنسبة إلى القوانين المتبقّية إلى فصول أخرى).

1. تسوية مخالفات البناء الحاصلة خلال الفترة من تاريخ 1971/09/13 ولغاية 2018/12/31 ضمناً

في تاريخ 2019/6/26[80] صدَّق المجلس النيابي مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 2590 في 2018/3/23 والرامي إلى تسوية مخالفات البناء الحاصلة خلال الفترة من تاريخ 1971/9/13 ولغاية تاريخ 2018/12/31 ضمناً[81] كما عدّلته اللجان النيابية المشتَركة في 2019/5/22.

ملاحظات: كانت الحكومة قد أحالت المشروع في مطلع عام 2018 إلى مجلس النوّاب مبرِّرةً إياه بالحجج الآتية.

- أنّه أداة من شأنها الإسهام في «التخفيف من أزمة السكن ممّا يساهم في حلّ جزء من مشكلة قوانين الإيجارات ويخفّف على المواطن أعباء تكاليف السكن». وقد بدتْ الحكومة من خلال هذا المبرِّر وكأنّها تستعين بالمخالفات المرتكَبة من الخاصّة لسدّ الفراغ الناشئ عن فشل سياساتها الإسكانية عن تأمين مساكن، أنّ «الرسوم والغرامات المقترَحة عن المخالفة تؤمّن للخزينة موارد إضافية طيلة مدّة العمل بالقانون». وقد بدت الحكومة من خلال هذا المبرِّر جاهزة دوماً لتقريش تجاوز القانون بدل العمل على تطبيق القانون فعليّاً.

- أنّ «معظم مخالفات البناء أصبحت أمراً واقعاً ويستحيل أو يتعذّر إزالتها». وقد ورد هذا السبب من دون تفصيل.

- كما لم تتوانَ الحكومة عن تضمين أسبابها الموجبة إقرارها بالعجز عن تطبيق القانون، متذرّعةً بأنّ المخالفات ارتُكبَت «في ظلّ عدم إمكانيّة أجهزة الدولة من مراقبتها ومنع حصولها». وفيما قد يصحّ هذا الأمر في فترة الحرب 1975-1990، فإنّنا لا نفهم أبداً لماذا بقيت الدولة عاجزة مذّاك عن مراقبة المخالفات وضبطها، وبالأخصّ لماذا ينطبق هذا الأمر على المخالفات الحاصلة في 2017 و2018؟ فما الذي منع محافظ بيروت من تطبيق القانون في قضيّة إيدن باي؟ وما الذي يمنع مجلس شورى الدولة من النظر في الدعوى المقدَّمة إليه لإبطال رخصة البناء وإزالة هذه المخالفات؟ كما يجدر التذكير بالتعاميم الأربعة التي كان أصدرها وزير الداخليّة نهاد المشنوق تباعاً في الأعوام 2014، 2015 و2016 و2017، والتي تسمح لكلّ لبناني في القرى والبلدات النائية أن يشيِّد منزلاً لا تتجاوز مساحته 150 متر مربّع،

80. المفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني اليوم؟ تسويات مخالفات البناء، إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، تخفيض موارد صندوق تعاضد القضاة، وعقوبة رادعة لاستعطاف القضاء»، موقع المفكّرة القانونية، 26 حزيران 2019.

81. إلهام برجس، «قوانين متكرّرة لتسوية مخالفات البناء: تشريع مفاعيل الزبائنيّة والحماية أوّلاً»، مجلّة المفكّرة القانونية، العدد 60، حزيران 2019.

كما إضافة طبقة واحدة بالمساحة نفسها على بناء موجود، بعد الحصول على الرخصة من البلديّة، أو من القائمقام إذا لم تكن في قريته بلديّة. يتّضح جليّاً إذاً أنّ هذه المخالفات لم تُرتكَب «من قِبل بعض تجّار البناء والمواطنين في ظلّ عدم إمكانيّة أجهزة الدولة مراقبتها»، بل هي نتاج عمليّة مُمَنهَجة من خلال تواطؤ السلطات الرسمية المركزية والمحلّية في تجاوز جميع قوانين البناء واتّخاذ قرارات تخرج عن صلاحيّاتها. ولا يتوانى القانون عن تأكيد وجوب تسوية الأوضاع الناتجة عن رخص صادرة بالطرق غير القانونية «أيّاً كان المرجع الذي أعطى الموافقة». وتجدر الإشارة إلى أنّ تعاميم الوزير المشنوق ليست يتيمة في هذا المجال، بل أصبحت، بحسب تصريح نقيب المهندسين جاد تابت للـ«المفكّرة»، بمثابة عُرف في وزارة الداخليّة، فـ«كلّ وزير يأتي، يصدر هكذا تعاميم» (إلّا الوزير زياد بارود الذي أصدر تعميماً يحمل الرقم 14780 في تاريخ 25–8–2010 أوقف بموجبه جميع تراخيص البناء الصادرة عن البلديّات في المرحلة السابقة خلال فترة تولّيه الوزارة). فهل المسألة مسألة عجز عن تطبيق القوانين أم هي مسألة شبكات مصالح تنهش الدولة وتنجح في إملاء إرادتها عند حصول المخالفة ومن بعد حصولها؟

وعدا عن عدم صحّة الأسباب الموجِبة، فإنّ أبرز الملاحظات على بنود القانون هي الآتية:

- فيما حصر القانون نطاق تطبيقه بـ «جميع الأبنية وأجزاء الأبنية المُنشَأة في الأملاك الخاصّة بمالكيها خلافاً لقوانين وأنظمة البناء»(المادّة 1)، فإن المادّة 2 منه تشمل ضمن نطاق التسوية «الأبنية وأجزاء الأبنية المُنشَأة ضمن التراجعات العائدة للطرق من أيّ فئة كانت (...) وضمن التراجع عن الأملاك العمومية» مع حفظ حقّ الإدارة بالهدم.

- وسّع القانون النطاق الزمنيّ للمخالفات التي تشملها التسوية لسنتَيْن إضافيّتَيْن، بحيث باتت التسوية المقترحة تشمل المخالفات المُرتكَبة بين 1971/9/13 و2018/12/31 (المادّة 1)، في حين كان المشروع في صيغته الأساسية لا يشمل سوى تلك المرتكبة حتّى 2016/12/31.

- يبقى نطاق المخالفات المشمولة واسعاً جدّاً إذ يعتمد القانون (المادّة 3 الفقرة 2) تقسيماً لها بين «مخالفات عامل الاستثمار» و«مخالفات أخرى لقانون البناء».

- مدّد القانون مهلة التصريح بالمخالفة من ستّة أشهر في النسخة الأساسية حتّى سنة (مادّة 7).

- لا يعطي القانون التنظيم المدني إلّا صلاحيّة استقبال تصريحات المخالَفات والبتّ بصحّة المستندات الموقَّعة بعد التدقيق (في المحافظات والأقضية) (مادّة 7) بحيث يحوّل هذه المؤسّسة إلى مجرّد قلم لتسجيل هذه التصريحات، من دون أيّ صلاحية للبتّ في إمكانيّة رفض تسويتها إذ يقبل المشروع التسويات على جميع أشكال المخالفات، ما دامت المخالفة على عقار يملكه المخالف.

-عدّل القانون توزيع العائدات الناتجة عن تسوية المخالفات (المادّة 18) مُدخِلاً المؤسّسة العامّة للإسكان ضمن المستفيدين الرئيسيين. فكانت الأموال المستوفاة عن تسوية المخالفات لا تصبّ في أيّ خانة متّصلة بإيجاد حلول لأزمة السكن، كما ادّعت الأسباب الموجبة، بل توزّع 30% للبلديّات و70% للخزينة العامّة. أمّا التوزيع الحالي فهو: 30% للمؤسّسة العامّة للإسكان و30% للبلديّات و40% للخزينة العامّة.

-يقضي القانون بتخفيض «لمرّة أخيرة بنسبة 80% الغرامات المترتّبة عن التأخير في السداد الكلّي أو الجزئي» للرسوم والغرامات على المخالفات التي صدرت بشأنها تكاليف استناداً إلى آخر قانون لتسوية مخالفات البناء (94/324) شرط «تسديد المبالغ المترتّبة ضمن مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ تطبيق هذا القانون» (مادّة 14 الفقرة 6). ويتناقض هذا البند جليّاً مع ادّعاء الأسباب الموجبة بأنّ مثل هكذا مشروع غايته تأمين موارد للخزينة العامّة. فمنطق التسوية وتأمين الغطاء للمخالفين يبدو وكأنّه الأولويّة التي تطغى على كلّ الأهداف المُعلَنة الأخرى.

المناقشات النيابية: أخذ هذا القانون حيّزاً كبيراً من المناقشات، وعارض أغلب النوّاب المتكلّمين إقرارَه لأنّه يفتح الباب على مزيد من المخالفات في المستقبل. وقد تحدّث في أثناء مناقشته سبعة نوّاب وشهد اعتراض 23 نائباً من بين الحضور، رغم ذلك صُدِّق القانون.

استهلّ النقاشات النائب طارق المرعبي بعرض الإشكاليّات التي تعتري وضعيّة بعض الأراضي، تحديداً منطقة عكّار حيث إنّ «جزءاً كبيراً من المنطقة أراضٍ مساحتها أكبر من 20 ألف متر، لكن لا يوجد إمكانيّة لإنشاء مسكن فيها لأنّ الأراضي مسجَّلة باسم الجدّ الأساسي، وهذه نسبتها 61%، وذلك بغضّ النظر عن الأراضي غير المسوحة التي تشكّل نحو 35% من الأراضي في عكّار». كما اعتبر أنّ بإقرار هذا القانون، في ظلّ الأوضاع المادّية الصعبة «نكون ساعدنا كلّ الناس، كما نعطي بذلك المجال للمواطنين والشباب لتسيير أمورهم فنحن لا نريد سوى الاقتصاد في ظلّ وجود هذه الحكومة التي نقدّر جهودها».

أمّا النائب زياد حوّاط فلم يكن من مؤيّدي القانون، لوجود مخالفات كبيرة تحصل في المدن الكبيرة وانعكاساتها على المجتمع والبيئة والبنى التحتية. ووافقه النائب جميل السيّد الذي اعتبر أنّ «هذا المشروع هو تشريع فوضى البناء على غرار الأملاك البحرية وغيره»، وأضاف أنّ «الخطير فيه أنّه يتضمّن العفو عن الجرائم». فردّ عليه وزير المال آنذاك علي حسن خليل بأنّ هذا القانون خضع لنقاش طويل في اللجان التي أبدت ملاحظاتها عليه واستمعت إلى كلّ هذه الملاحظات. أمّا النائب آلان عون فاعتبر «أنّ هذا القانون هو توقيع للدولة بحبرها عن عجزها في ضبط المخالفات» لأنّ «آخر قانون صدر يتعلّق بمخالفات البناء الحاصلة بين عامَيْ 1971 و1994، وكان المبرِّر فوضى الحرب. ومن المؤسِف والمعيب أنّ منذ عام 1994 إلى الآن كان من المفروض أن تكون الحرب قد انتهت وعادت الدولة، وأنّه ينبغي التمييز بين الضحايا والجلّادين. الضحايا هم الناس الذين تمّ خداعهم من قِبل أصحاب مشاريع البناء الذين ارتكبوا مخالفات وباعوهم فبقَوا معلَّقين، وعجزوا عن تسجيل أملاكهم لأنّ الدولة عجزت عن ضبط المخالفات. والضحايا هم من اتّكلوا على تراخيص من قِبل مرجعيّات أو مراجع تمثّل الدولة». واقترح أن «يتمّ معاقبة من يكرّر المخالفة، وإلّا سوف يكرّرونها مجدّداً ثم يعتذرون». وختم: «أخيراً أودّ أن أقول بما أنّ هذا المشروع تمّت مناقشته طويلاً داخل اللجان آخرها اللجان المشتركة. أقترح أن يتمّ التصويت عليه بمادّة وحيدة».

كما عارض النائب ميشال معوّض هذا المشروع متسائلاً عن «الظروف الاستثنائية القاهرة» منذ 1994 وحتّى 2018 الواردة في الأسباب الموجبة التي تبرّر إقراره. كما أضاف أنّه «يجري الحديث بمنطق أنّ هناك أناس ضحايا صحيح وهناك أناس تأخذ عقوداً من جهات تنفيعية وليس من المراجع المختصّة ولكن هناك أناس وتحت شعار «معتّرين» يملكون مشاريع كبرى وبنايات ومشاريع سياحية» وبالتالي كيف يمكن أن نساوي بينهم.

أمّا النائب حسين جشّي فاستعاد فكرة أنّ اللجنة المكلَّفة إعادة صياغة المشروع قد درسته في عشر جلسات وقد «تم درسه بعناية وكلّنا متّفقون أنّ هناك واقعاً يحتاج إلى المعالجة، لكن يكمن الإشكال لدى كلّ الزملاء في إلى متى سنستمر بالقيام بتسويات». هذه مشكلة صحيح، ولكن نحن عالجناها وأخذنا القرار ضمن القانون بأنّ كلّ مخالفة بعد إقرار هذا القانون يكون حكمها لاغياً. ما طرحه الزميل طارق (المرعبي) صحيح، أنّ هناك مشكلة الأراضي ومشكلة الشيوع وإشكالات متعدّدة وهي التي تؤدّي إلى المخالفات وهذه تعالَج بقوانين مستقلّة. نحن عالجنا مخالفات البناء المتعلّقة حصراً بالملك الخاصّ بمُخالفيها. لقد حاولنا الموازنة بين القانون وحفظ النظام العامّ وحفظ مصالح الناس، واستثنينا كلّ ما له علاقة بالأبنية الأثرية والأبنية الموجودة على الأملاك البحرية والنهرية، فكلّ ما يُبنى على الأملاك البحرية أو النهرية لا يمكنه أن يكون موضوع تسوية «بدون إثبات احترام التراجع». على إثره، سأل رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي عن إمكانيّة تصديق المشروع بمادّة وحيدة أو السير به مادّة مادّة. فحاول عدد من النوّاب الحديث لكنّه (أي الرئيس برّي) منعهم وحصر المسألة بالتصويت، وطرح التصويت على القانون بمادّة وحيدة فصُدِّق. هنا طلب النائب سامي الجميّل أن يتمّ التصويت بالأسماء. فردّ الرئيس بري «بالمناداة وحبّة مسك». فجاءت تلاوة الأسماء سريعة بداية مع امتعاض النائب سامي الجميّل قائلاً: «دولة الرئيس فينا نعيد ما عم نسمع». فردّ الرئيس برّي: «فينا نعيد ونص». وقد عارض القانون كلّ من النوّاب بولا يعقوبيان، أسامة سعد، جورج عطا الله، فريد الخازن، سليم عون، هاغوب ترزيان، فريد البستاني، ميشال معوّض، نعمة إفرام، ميشال ضاهر، إدي أبي اللمع، جورج عقيص، فادي سعد، وهبه قاطيشا، بيار بو عاصي، شوقي دكّاش، جان طالوزيان، جميل السيّد، سامي الجميّل، نديم الجميّل، نجيب ميقاتي، نقولا نحّاس، وعلي درويش. وطلب النائب جهاد الصمد معرفة عدد النوّاب الذين صوّتوا على القانون لكنّ الرئيس برّي لم يتوقّف عند طلبه وصدّق القانون وانتقل إلى البند التالي من جدول الأعمال.

2. تعليق المُهَل القانونية والقضائية والعقدية (رقم 2020/160)

في تاريخ 21 و2020/4/22[82] صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 6210 في 2020/3/27 والرامي إلى تعليق المُهَل القانونية والعقدية بعد دمج أربعة اقتراحات فيه (وهي اقتراح النائب الياس حنكش في 2019/10/31، والنائبة بولا يعقوبيان في تاريخ 2019/11/4، واقتراحَيْ نوّاب تكتّل لبنان القوي الأوّل مقدَّم في 2020/2/23 والثاني في 2020/4/9). وقد وردت هذه المقترحات كلّها على جدول أعمال جلسة 21-22 نيسان 2020 على إثر الأوضاع الاستثنائية التي مرّت بها البلاد نتيجة الأزمات المتلاحقة، التي بدأت تتوضّح معالمها في تشرين 2019، والتي تفاقمت نتائجها مع جائحة كورونا بدءاً من أواخر شباط 2020. فتقرّر خلال الجلسة البرلمانية تشكيل لجنة مشتركة بين وزيرة العدل ماري كلود نجم ورئيس لجنة الإدارة والعدل جورج عدوان لدراسة المقترَحات المذكورة معاً، وعلى إثره تمّ التوصل إلى نسخة مُنقَّحة عن مشروع قانون الحكومة.

82. المرجع نفسه.

ملاحظات: عمد القانون 2020/160 إلى تعليق كافّة المهل القانونية والعقدية والقضائية من 2019/10/18 إلى 2020/7/30.

ومن أخطر ما تضمّنته النسخة المصدَّق عليها، إضافة استثناء إلى الحالات التي لا تستفيد من أحكام تعليق المُهَل وهي «المهل الواردة في قانون الإيجارات الصادر في تاريخ 2014/5/9 والمعدَّل بموجب القانون رقم 2017/2». ومن التعديلات الأخرى التي طرأت على النصّ، في النسخة المنقَّحة، إضافة فقرة ثالثة في البند الأوّل، وهي: «في الموادّ الجزائية، تُعلَّق المهل المقرَّرة للمدَّعي الشخصي أو للمدَّعى عليه أو للمتَّهم للطعن بالدفوع الشكلية وبالأحكام والقرارات النهائية، ويستفيد من هذا التطبيق المسؤول بالمال والضامن فيما يختصّ بالقرارات القابلة للطعن منهما»، وإضافة بند ثالث ينصّ على استمرار «النقابات والتعاونيّات بهيئاتها العامّة والتنفيذية في أعمالها لغاية انقضاء مهلة التعليق وتبقى قائمة برئيسها وأعضائها ومجالسها وهيئاتها وتُعتبر قانونية الأعمال التي تقوم بها وفقاً للأحكام المحدَّدة في قوانينها وأنظمتها».

ولئن بدا القانون ضرورياً وتدخُّلاً مشروعاً من الدولة في العلاقات القانونية والعقدية والقضائية في ظلّ الظروف الاستثنائية التي مرّت بها البلاد ابتداء من تشرين الأوّل 2019، وتعذُّر عمل المحاكم والدوائر الرسمية الطبيعي، إلّا أنّ الصيغة التي صدّق عليها البرلمان طرحتْ العديد من الإشكاليات أبرزها:

- شمل التعليق المهل القانونية لانعقاد الهيئات العامّة العائدة للنقابات والجمعيّات والتعاونيّات (مادّة 1)، كما أوضح القانون 160 صراحةً أن «تستمر النقابات والتعاونيّات بهيئاتها العامّة والتنفيذية» وأنّها «تبقى قائمة برئيسها وأعضائها ومجالسها وهيئاتها» وتُعتبَر قانونية الأعمال التي تقوم بها (مادّة 3). وأدّى ذلك، على سبيل المثال، إلى تعذّر إمكانيّة إجراء الانتخابات في نقابة المهندسين ونقابتَيْ المحامين في بيروت وطرابلس. إذ يعرّض القانون أيّ نتائج انتخابية للطعن بحجّة عدم انقضاء مهلة الترشّح مثلاً، بدون أن يكون لشمول القانون هذه المهل أيّ مبرّر.

- لم يستثنِ القانون المهل القانونية والقضائية في القضايا الجزائية، بما يهدّد بتعطيل الحقّ العامّ وحقوق الناس وتأبيد الاعتداءات. هذا فضلاً عن أنّه لم يعد هنالك أيّ أسباب تبرّر تعطيل المحاكمات والعدليّة على النحو الحاصل بحجّة جائحة كورونا.

- لم يستثنِ القانون المهلة القانونية المعطاة بموجب القانون 2019/132 (الذي مدّد المهلة المعطاة في القانون 2017/64) لتسوية المخالفات في إشغال الأملاك العامّة البحرية، التي كان يُفترَض أن تنتهي في آخر تشرين الأوّل 2020، ممّا يشكّل تمديداً قانونياً للمهلة التي يمكن خلالها للمتعدّين على الأملاك العامّة البحرية التقدُّم لتسوية أوضاعهم، ويعرّض ملكيّة الدولة والمصلحة العامّة لمزيد من الاستباحة بدون أيّ مبرّر، وبشكل مخالف للدستور (المادّة 15). بالحصيلة، يكون مجلس النوّاب منح الذي اعتدى على الأملاك العامّة البحرية طوال ما يتراوح بين 27 سنة بالحدّ الأدنى و47 سنة بالحد الأقصى، من

دون حسيب أو رقيب، مهلة 3 سنوات وشهرَيْن لتقديم طلب معالجة. وبالتالي، يبدو تمديد المهل المبرَّر بحماية الحقوق سبباً لاستباحتها.

على العكس من ذلك، استُثنِيَت المهل الواردة في قانون الإيجارات القديمة من التعليق، ممّا يعني سريان المهلة القانونية الأخيرة التي يفضي انقضاؤها إلى تحرير الإيجارات، وتعريض الحقّ في السكن الميسَّر للعديد من المواطنين إلى خطر كبير، لا سيّما مع الأزمة الاقتصادية والاجتماعية المتفاقمة، وانعدام أيّ حلول بديلة تقدّمها الدولة، التي امتنعت حتّى اليوم عن تأمين التمويل الضروري للصندوق الخاصّ بمساعدة المستأجرين القدامى. كلّ ذلك مع التذكير بأنّ المجلس الدستوري كان قد أسند اعتباره قانونَ الإيجارات دستورياً إلى احترام شرط التوفيق بين حقَّيْ السكن والملكيّة الدستوريَّيْن.

لذا كان من المطلوب حصر تعليق المهل بتعليق بعض الموجبات المالية كالقروض أو ما شابه، التي تفرضها الأزمة الاقتصادية والمالية وبحدود الضرورة، من دون أن يؤدّي ذلك بحال من الأحوال إلى تعليق العدالة والديمقراطيّة.

ويجدر التذكير بأنّ العمل بالقانون هذا مُدِّد حتّى 2020/12/31 بموجب القانون 2020/185 (الذي نفصّله أدناه). وعاد القانون رقم 2021/212 ليعلّق كافّة المهل القانونية أو القضائية والعقدية طوال فترات الإغلاق الكامل المحدَّدة أو التي تُحدَّد استناداً إلى قرار إعلان التعبئة العامّة المُتَّخذ بموجب المرسوم 7315 تاريخ 2020/12/31. ثمّ جاء القانون 2021/237 ليعلّق كافّة المهل القانونية أو القضائية والعقدية طوال فترات الإغلاق الكامل ومراحل التخفيف التدريجي لقيوده وذلك لغاية 2021/3/22.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة المسائية التي انعقدت في 21 نيسان، تلا النائب علي حسن خليل مشروع القانون المُنجَز وهو عبارة عن نسخة مُنقَّحة باليد عن مشروع قانون الحكومة. وسجّل النائب الياس حنكش اعتراضه على عدم وجوده والنائبة بولا يعقوبيان في اللجنة التي شُكِّلت وطلب من رئيس مجلس النوّاب مهلة للاطّلاع عليه قبل طرحه على التصويت، على أنّ يتمّ التصويت عليه في جلسة اليوم التالي. وتعهّد عندها النائب جورج عدوان بإعطائهما نسخة عن المشروع، غير أنّ ذلك لم يحصل حتّى اليوم التالي. وبالفعل، وآخر الجلسة المعقودة في 2020/4/22، دار نقاش حول الصيغة المُنقَّحة للمشروع. وأيّد النائب جورج عقيص أهمّيّة المشروع، وأشار إلى وجود إشارة صريحة إلى استثناء الإيجارات في القوانين الثلاثة التي صدرت سابقاً في لبنان بتعليق المهل. ولكنّه أضاف أنّ ما يجب استثناؤه يجب ذكره بشكل صريح في المشروع، لا سيّما في ما يتعلّق بمهل قانون الإيجارات. وأضاف أن يجب أن يُعَوَّض للمتضررين عن تدنّي قيمة النقد الوطني ووضع هذا في قانونَيْ سنة 1950 و1991. واقترح النائب إبراهيم كنعان إضافة المهل المرتبطة بشؤون العائلة والنفقة ضمن الاستثناءات التي لا تُعلَّق فيها المهل. كما اقترحت النائبة بولا يعقوبيان إلغاء البند الرابع المتعلّق بحرّيّة المتعاقدين التنازل عن مفعول التعليق، لأنّ تعليق المهل يجب أن يرتبط بالنظام العامّ. واعتبرت أنّ وجود هذا البند يفتح المجال للابتزاز من قِبل الطرف القوي. وأرادت اقتراح إضافة في البند الأوّل، إلّا أنّها لاقت اعتراض النائبَيْن علي حسن خليل وجورج عدوان ورئيس مجلس النوّاب نبيه برّي، الذين اعتبروا أنّ "من غير المكن الدخول في تفاصيل كلّ مادّة». وتمّ التصويت على صفة العجلة هنا، فصُدِّقَت. ثم جرى التصويت على النصّ مادّة وحيدة فصُدِّقَ في الصيغة التي قدّمتها اللجنة المشتركة.

3. تمديد بعض المهل ومنح بعض الإعفاءات من الضرائب والرسوم (رقم 2020/185)

في تاريخ 2020/8/31[83] صدَّق المجلس النيابي على قانون يدمج بين اقتراحَيْ قانونَيْن:

- الأوّل معجّل مكرّر، قدّمته النائبة رولا الطبش في 2020/7/8 ويهدف إلى تمديد العمل بأحكام القانون 2020/160 المتعلّق بتعليق المهل القانونية والقضائية لغاية 31/12/2020 (أي لمدّة خمسة أشهر إضافية).
- الثاني معجّل مكرّر، قدّمه النائب ياسين جابر في 2020/8/12 ويهدف إلى تعليق لمدّة ستّة أشهر البنود المتعلّقة بالتخلّف عن تسديد القروض بكافّة أنواعها، بخاصّة المدعومة من السكنية والتجارية والبيئية والصناعية والزراعية والتكنولوجية والمعلوماتيّة، بما في ذلك، أي زيادة على معدّل الفائدة، بسبب تأخّر أو تعثّر في سداد قَرض أو أيّ من أقساطه من تاريخ 2020/7/1؛ وإلى تمديد مهل تخفيض الغرامات وزيادات التأخير والفوائد المترتّبة على متأخّرات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وعمد اقتراح جابر إلى تعليق مهلة مرور الزمن المسقِط للحقّ، وجميع الإجراءات القانونية والقضائية التي بوشرت أو اتُّخِذَت اعتباراً من 2020/7/1، وذلك طوال مدّة نفاذ القانون.

وقد أُضيفَ إلى القانون عند تصديقه، بشكل مفاجئ، إعفاء عائلات ضحايا انفجار المرفأ من رسوم الانتقال وإعفاء المباني المتضرّرة من الضريبة على الأملاك المبنية.

ملاحظات: للتذكير، كانت الجلسة (2020/8/13) مخصّصة للنظر في مرسوم إعلان الطوارئ وفق ما يفرضه قانون الطوارئ 1967. وتمّ على إثرها التصديق بشكل مفاجئ على ثلاثة اقتراحات قوانين، قُدِّمت بصيغة المكرّر المعجّل، من دون أن يتسنّى للجان درسها أو للمواطنين الاطّلاع أو التعليق عليها، منها هذَيْن الاقتراحَيْن اللذَيْن دُمِجا في نصّ واحد.

فاستُغِلّ تشريع «المفاجأة» لتمديد قانون تعليق المهل (أي القانون 160/2020) من دون معالجة أيّ من ثغراته التي فنّدناها أعلاه.

وأبرز ما يُعاب على القانون 185 أنّه مدّد القانون 160 بدون معالجة أيّ من الثغرات التي استعرضناها أعلاه.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

83. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «جلسة تشريعية مفاجئة: تشريع المفاجأة إسعافا للناس أو استغلال الكارثة لتحقيق إثراء غير مشروع؟»، موقع المفكّرة القانونية 15 آب 2020.

4. تمديد بعض المهل ومنح بعض الإعفاءات من الضرائب والرسوم (رقم 199/2020)

صُدِّق في 2020/12/21[84] اقتراح قانون موحَّد وجديد قُدِّم من خارج جدول الأعمال مرتبط بتمديد بعض المهل القانونية. فلم يُدرَس أيٌّ من المقترحات التي كانت واردة على الجدول وعددها أربعة[85] (قدّمها كلٌّ من النوّاب علي فيّاض وفادي سعد وجورج عقيص وجميل السيّد وأمين شرّي وإبراهيم عازار) وجُمِعَت في نصّ واحد (اقتراح قانون معجّل مكرّر قدّمته من النائبة رولا الطبش خلال الجلسة، يرمي إلى تمديد بعض المهل ومنح بعض الإعفاءات من الضرائب والرسوم).

ملاحظات: يعمد الاقتراح الذي قدّمته النائبة رولا الطبش إلى:

- تعليق «لمدّة ستّة أشهر من تاريخ نشر القانون» مفاعيل البنود التعاقدية المتعلّقة بالتخلّف عن تسديد القروض بكافّة أنواعها، سواء المدعومة منها أو غير المدعومة، بما في ذلك أيّ زيادة على معدّل الفائدة بسبب التعليق اعتباراً من تاريخ 2021/1/1». كما تُعلَّق «جميع الإجراءات القانونية والقضائية والعقدية التي يباشَر بها خلافاً لأحكام هذا البند، وتتوقّف مهلة مرور الزمن المسقِط للحقّ خلال مدّة نفاذه».

- تمديد، لمدّة ستة أشهر من تاريخ انتهاء مهلة التمديد المنصوص عليها في قانون 185/2020 (أي القانون الذي كان قد مدّد العمل بقانون تعليق المهل رقم 160/2020 حتّى آخر عام 2020)، جميع المهل المنصوص عليها في المادّة 22 من قانون موازنة العام 2020 (المرتبطة بعدد من موادّ موازنة 2019، التي تنصّ على بعض الإعفاءات والتخفيضات)، كما مهلة تخفيض الغرامات وزيادات التأخير والفوائد المترتّبة على متأخّرات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الواردة في المادّة 23 من قانون موازنة العام 2020، وفي المادّتَيْن 34 و35 من قانون موازنة العام 2020 (المرتبطة بتعليق الإجراءات القانونية المتعلّقة بالمهل الناشئة عن التعسّر في سداد القروض المدعومة واستيفاء الضرائب والرسوم المتوجّبة على الدولة بالليرة اللبنانية)، والتي كان قد مدّدها القانون رقم 185 تاريخ 2020/8/19.

- وتمديد، لمدّة ستّة أشهر من تاريخ نشر القانون، مهلة تسديد كافّة أنواع الضرائب والرسوم بما فيها الرسوم البلدية والاشتراكات المستحَقّة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
- كما تضمّن مادّة تحدّد كيفيّة تسديد «الأقساط والدفعات المالية التي عُلِّقت خلال فترة تمديد المهل» المستحقّة للمصارف، أو للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو وزارة الماليّة أو أيّ إدارة رسمية، ضمن جدولة جديدة للأقساط تتراوح بين سنة وثلاث سنوات.

- وأخيراً، تضمّن موجباً على «الهيئات والنقابات والجمعيّات والنوادي والتعاونيّات إجراء انتخاباتها ضمن المهل ووفقاً للأصول وفي المواعيد المنصوص عليها في قوانين إنشائها».

---

84. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

85. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني في 21 كانون الأوّل 2020؟ اقتراحات تمديد المهل: مخاطر في تعطيل العدالة والديمقراطيّة»، موقع المفكّرة القانونية، 21 كانون الأوّل 2020.

عليه، ورغم التصويت على القانون مع حذف البند السادس منه، الذي ارتبط بإلغاء القانونين 160/2020 و185/2020، يتوقّف العمل بالقانون 160/2020 آخر 2020. ويكون القانون المصدَّق عليه قد عالج الإشكاليّات والثغرات التي كان قد أنشأها القانون 160، قانون تعليق المهل القانونية وقانون تمديد العمل به رقم 185 التي تطرّقنا إليها في الفقرة السابقة.

المناقشات النيابية: عند وصول النوّاب في جلسة 2020/12/21 إلى اقتراح القانون المعجّل المكرّر المتعلّق بتمديد سريان أحكام تعليق الإجراءات القانونية المتعلّقة بالمهل الناشئة عن التعسّر في سداد القروض، تحوّل النقاش إلى مسألة تعليق المهل القانونية، في ظلّ تقديم النائبة الطبش اقتراحها من خارج جدول الأعمال. وتفصيلاً، بدأ النائب علي فيّاض بالتوضيح أنّه يوجد أربعة مقترحات تهدف إلى تمديد المهل، وطلب تمديد المهل لغاية 2021/6/30، معتبراً أنّ ذلك قد حمى المجتمع من فوضى المصادرات التي كانت سوف ترتكبها المصارف. وطلب حلّ الفراغ التشريعي خلال شهر تمّوز الماضي الذي حاولت خلاله المصارف استرداد القروض على دفعة واحدة أو دفعتَيْن، واقترح حلّاً لإعادة جدولة سداد القروض من خلال إضافة مبلغ على السندات المستحقّة (عند انتهاء التمديد). ولدى بداية المناقشة حول مقترحه، قاطع رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي النقاش لتأجيل البتّ فيه. وأفاد عندها النائب علي حسن خليل بوجود اقتراح جيّد متكامل مُعَدّ من قِبل النائبة رولا الطبش التي جمعت بين الاقتراحات الأربعة، ويتضمّن حلّاً لإشكاليّة طريقة سداد الدفعات. وتمنّى مناقشته على أن تُحدَّد مدّة التمديد لغاية 2021/6/30. إلّا أنّ رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي قاطعه أيضاً، معتبراً أنّ على أهمّيّة الموضوع، يجب الأخذ بعين الاعتبار حقوق الناس المنصوص عليها بموجب اتّفاقات، مثل شركة «توتال». فأجابته النائبة رولا الطبش أنّ «كل شيء للدولة نقسطه ونضع شرطاً ألّا يتجاوز سنّ التقاعد، وأنّ الضرائب تُدفَع بين سنة وثلاث سنوات». وعليه بدأت مناقشة اقتراح الطبش، واعتبر هنا النائب ياسين جابر أنّ «كلّ الكتل موافقة على اقتراح الزميلة رولا الطبش» على أن تضاف إليه عقود الإيجار التجاري. وعلى إثره طُرِحت صفة العجلة فصُدقت، ثمّ تمّ التصويت على الاقتراح، فصُدّق مع حذف البند السادس منه الذي ارتبط بإلغاء القانونين 2020/160 و2020/185، بعد رفض وزيرة العدل في حكومة تصريف الأعمال ذلك معتبرةً أنّ لهذَيْن القانونَيْن مفاعيل قانونية لا يمكن حرمان المواطنين منها.

ونشير ختاماً إلى أنّه مُدِّد العمل بهذا القانون (رقم 199) في جلسة 2021/6/30 بموجب القانون 2021/237.

5. تمديد مهلة تحويل لوحات الأوتوبيسات العمومية إلى لوحات أوتوبيسات صغيرة

في جلسة 2019/3/7-6,[86] صدّق المجلس النيابي القانون الرامي إلى تعديل القانون رقم 63 تاريخ 2017/10/17 المتعلّق بتحويل لوحات الأوتوبيسات العمومية إلى لوحات أوتوبيسات صغيرة Mini Bus.

وكان قد أجاز القانون رقم 63 تحويل لوحات الأتوبيسات العمومية، التي يزيد عدد مقاعدها عن خمسة عشر مقعداً إلى لوحات أتوبيسات عمومية صغيرة (Minis Bus)، وذلك بصورة اختيارية وفقاً لشروط محدّدة ولمرّة واحدة خلال مهلة سنة من تاريخ نفاذ القانون. وقد اعتُبِر هذا القانون حاجة ملحّة وضرورية لوجود 12 ألف أتوبيس من أصل 16 تعمل بلوحات مزوَّرة ومكرَّرة، وسيمكّن بالتالي عدداً من أصحاب الأتوبيسات الصغيرة

86. المفكّرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتفاقية للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الاثني عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 8\3\2019

من الاستحصال على لوحة قانونية، ويحول دون التسبُّب بمنافسة غير مشروعة، حسبما ورد في الأسباب الموجبة للقانون.

وقد عمد القانون الجديد إلى تمديد لمرّة واحدة أحكام القانون المشار إليه أعلاه، وذلك لمدّة سنتَيْن من نفاذ هذا القانون. كما تضمّن إضافة فقرة ثالثة إلى المادّة الخامسة من ذلك القانون تفرض دفع الرسوم المقرَّرة وفقاً للقوانين المرعيّة، في حال بيع القسائم أو اللوحات الصغيرة المجزَّأة إلى آخرين. وذلك على عكس الفقرة الثانية من المادّة نفسها التي تنصّ على عدم خضوع عمليّة التحويل المؤقَّتة لأيّ رسم.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

6. قانون إعفاء السيّارات التي أصبحت خارج الخدمة نتيجة للعدوان الصهيوني على لبنان في تمّوز 2006،»من كلّ رسم سنوي وبمفعول رجعي يعود إلى 13 تمّوز 2006»

في تاريخ 2020/12/21،[87] صُدِّق اقتراح[88] القانون المعجّل المكرّر المقدّم من النائبَيْن علي فيّاض وإبراهيم الموسوي في تاريخ 2020/5/21، والرامي إلى إعفاء السيّارات التي أصبحت خارج الخدمة نتيجة العدوان الصهيوني على لبنان في تمّوز 2006، «من كلّ رسم سنوي وبمفعول رجعي يعود إلى 13 تمّوز 2006». ويكلّف القانون «وزارة الداخلية بوضع المعايير والقواعد للتثبّت من السيّارات والآليّات التي ينطبق عليها هذا القانون». وكانت الأسباب الموجبة قد برّرت الاقتراح بأنّ قسماً من أصحاب السيّارات المدمّرة بسبب عدوان 2006 لم يتمكّنوا من تسجيل سيّاراتهم وآليّاتهم لأسباب شتّى، ممّا أدّى إلى تراكم الرسوم السنوية المقرَّرة. للتذكير، كان الاقتراح قد وُضِع على كلّ من جدول أعمال جلستَيْ 2020/5/28[89] و2020/9/30،[90] **ولم يُدرَس بسبب تطيير الجلسة** الأولى وعدم اكتمال نصاب الجلسة الثانية، بعدما تعذّر الاتّفاق على تمرير قانون العفو العامّ.

المناقشات النيابية: اقتصر النقاش النيابي على تذكير النائب علي فيّاض بأنّه لم يُعَوَّض على المتضرّرين من جرّاء العدوان الصهيوني، وأنّه كان قد طلب إجراء مسح لهذه الأضرار إلّا أنّه لم يحصل. وإثر ذلك، لم يعمد المتضرّرون إلى تسجيل سيّاراتهم المتضرّرة لتفادي دفع الرسوم التي تراكمت. وبعد تصويت النوّاب، صُدِّقت صفة العجلة وصُدِّق الاقتراح.

87. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

88. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 20 كانون الأوّل 2020.

89. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «الإعفاء من بعض الضرائب والرسوم: تعويض الضرر البيئي بفعل المطامر بإعفاء مالكي العقارات المجاورة من الضريبة، ماذا عن القاطنين فيها؟ (الجلسة التشريعية أيّار 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 28 أيّار 2020.

90. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، شهرزاد يارا الحجّار، حلا نجّار، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ 19 مقترحاً للتصدي للأزمات التي يواجهها لبنان: سخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيلول 2020.

كما نذكّر هنا بقوانين أخرى تذهب في اتّجاه تعليق فعاليّة قوانين قائمة، جرى تفنيدها والتعليق عليها في فصول أخرى من هذا التقرير، أبرزها:

في الفصل المخصَّص للسياسة الضريبية وأملاك الدولة:

7. قانون تمديد مهلة معالجة الإشغال غير القانوني للأملاك العامّة البحرية حتّى 2019/10/30 بعدما كانت قد انتهت في 2018/1/20.

في الباب المخصَّص للأزمات:

8. قانون إعفاء المركبات الآليّة من رسم السير السنوي للعام 2020 أو 2021.

9. قانون إلغاء الامتحانات الرسمية لشهادة الثانوية العامّة بفروعها الأربعة.

10. قانون الإجازة لمؤسّسات التعليم العالي الخاصّ تنسيب تلامذة للعام الجامعي 2021-2020 في صفّ «الفرشمن» وإن لم يكونوا قد نجحوا بعد في امتحانات SAT.

ملحق الفصل 12: اقتراحات القوانين

أدرج البرلمان اقتراح قانون العفو العامّ كأول بند على جدول أعمال أول جلسة تشريعية كان مفترضاً أن تحصل بعيْد الانتفاضة (12 تشرين الثاني 2019 والتي أجهضها الشارع) في رسالة واضحة إلى الشارع بأنه لا يجد حرجا في المزاوجة بين ادعاء المحاسبة والعفو العامّ رغم التناقض التام بين الأمرين.

وظلّل اقتراح قانون العفو العام العملية التشريعية لعامي 2019 و2020، وأدى عدم إنجاز التوافق السياسي على القانون إلى نسف الجلسات التشريعية أكثر من 6 مرّات حتى تاريخ كتابة هذه السطور، ابتداءً من 2019/11/12 وصولاً إلى الجلسة المنعقدة في 2020/12/21.

ونعمد في هذا الفصل إلى استعراض ودراسة الاقتراحات المتعلّقة بالعفو العام لما فيها من نسف لمسار المحاسبة عن الفساد الذي ترسّخ كالمطلب الأول لانتفاضة 17 تشرين 2019.

إلى جانب اقتراح قانون العفو، نجد 38 مقترحاً في هذا المجال (مشروع قانون قدمته الحكومة و37 اقتراحا لنائب أو أكثر)، نستعرض 4 منها ونحيل بالنسبة للأخرى إلى ملاحق فصول أخرى تمّ تفنيدها فيها.

اقتراحات للعفو العام وعفا الله عمّا مضى

التزمت قوى سياسية عدّة بالعفو العام كهدف تجاه مناصريها وعدت بتحقيقه منذ ما قبل انتخابات ربيع 2018.[1] هذا الالتزام قفز إلى الواجهة مع ثورة 17 تشرين من خلال إدراجه كأول بند على جدول أعمال أولى جلسات مجلس النواب ما بعد الثورة، كان مزمعاً عقدها في 2019/11/12 والتي أجهض الشارع امكانية عقدها اعتراضاً تحديداً على هذ الاقتراح. كما تمّ تضمينه في الورقة الإصلاحية[2] التي قدّمتها حكومة سعد الحريري في سياق التزامها بتحقيق مطالب الثورة، قبل أيام من استقالتها. وقد قفز هذا الهدف مجدداً إلى الواجهة، مرّة تلو الأخرى، من خلال الإصرار على وضعه ضمن مقترحات القوانين الواردة على جداول أعمال جلسات المجلس النيابي 6 مرات حتى تاريخ كتابة هذه السطور، ابتداءً من 2019/11/12 وصولاً إلى الجلسة المنعقدة في 2020/12/21 (جلسات 19 تشرين الثاني 2019 ونيسان[3] وأيار[4] وأيلول[5] 2020) التي أحيل فيها اقتراح قانون العفو مع سائر الإقتراحات المتعلقة بتخفيف اكتظاظ السجون بسبب جائحة كورونا (التي نتطرق إليها في الفصل المخصّص للتشريع للتصدي للأوبئة والكوارث) إلى اللجان المشتركة لدراستها سويا. وكانت

1. الفكرة تتفرد بنشر مضمون المسودة الأخيرة لقانون العفو 2018: علام ترسو حسابات القوى الطائفية المتناقضة؟، سعدى علوه، الفكرة القانونية
2. سقوط الأقنعة عن وجوه سقطت هالاتها: ملاحظات حول "ورقة إصلاحية" ليست كذلك، نزار صاغية، الفكرة القانونية
3. ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني في جلساته في 21-23 نيسان؟ دليلكم إلى الجلسات التشريعية في نيسان 2020، المرصد البرلماني، الفكرة القانونية
4. دليلك إلى الجلسة التشريعية في أيار 2020 (1): مساعٍ لترميم زعامات غير قابلة للترميم، المرصد البرلماني، الفكرة القانونية
5. رابع محاولة لتمرير العفو العامّ تحت جنح الكورونا: وتبقى حسابات المحاصصة هي الغالبة، سعدى علوه، الفكرة القانونية

بيّنت «المفكرة» في هذا الخصوص، كيف أن الأحزاب تستغل الحقّ في الصحّة كذريعة لغايات سياسية.

وممكن تلخيص الملاحظات بعد النظر في مختلف الصيغ التي وحّدتها اللجان النيابية المشتركة في أيار 2020 (انطلاقاً من 5 اقتراحات هي: اقتراح النائبين ياسين جابر وميشال موسى، واقتراح قانون رئيسة كتلة نوّاب المستقبل بهيّة الحريري، واقتراح قدّمه النائب جميل السيّد، واقتراح قدّمه النائب ميشال معوّض وأخيرا اقتراح تقدم به النواب نجيب ميقاتي، علي درويش ونقولا نحّاس[6]) كما يلي :

أوّلا: أنّه عفو فئوي يهدف بالدرجة الأولى إلى الاستجابة لمطالب فئات واسعة من الكتل الانتخابية التي تعوّل عليها القوى السياسية الوازنة بدرجات متفاوتة بهدف الحفاظ على ولائها لها أو استعادته. وفي مقدّمة أهداف هذه الكتل، الإسلاميون (بالنسبة لكتلة المستقبل) والمنخرطون في تجارة وإنتاج المخدّرات في منطقة بعلبك الهرمل (بالنسبة للثنائي الشيعي) والعملاء وعوائلهم (بالنسبة للتيّار الوطني الحرّ).

والملفت أنّ القوى السياسية الوازنة لم تجدْ حرجاً في المزاوجة بين أولوية العفو العامّ ومقترحاتها المتعدّدة في المحاسبة ومكافحة الفساد، مبرّرة ذلك بأنّ القانون لا يتضمّن العفو عن الجرائم المالية أو جرائم استغلال السّلطة (وهو أمر أثبتنا عدم صحّته في محلّات عدة حيث أنّ الاقتراح يشكّل في العديد من صيغه عفواً ذاتياً[7] واضحاً وبخاصّة لجهة إعفاء التهرّب الضريبي وجرائم المحاسبة العمومية والجرائم البيئية وجرم التهويل وجرائم التعذيب... إلخ).

ثانيا: أنّ تحديد الجرائم التي يشملها العفو العام بدا متأثراً بالمعطى السياسي أكثر ممّا هو متأثر بمكافحة اكتظاظ السجون. وهذا ينتج عن مجموعة من العوامل:

- أنّ المستفيدين من العفو العام ليسوا فقط السّجناء والموقوفين بل من المؤكّد أنّ العدد الأكبر من المستفيدين منه هم أشخاص لم يتعرّضوا لأيّ توقيف وربّما لأيّة ملاحقة. وهذا ما يتحصّل من اقتراح منح العفو في العديد من الجرائم بمعزل عن مدى ملاحقتها أو محاكمتها أو تنفيذ العقوبات التي قد تكون تقرّرت بشأنها، هذا فضلاً عن كون الكثير من حالات العفو هي عفو ذاتي عمّا ارتكبه أصحاب السّلطة والنفوذ أنفسهم.
- كما أنّ تحديد الجرائم المشمولة بالعفو وتلك المستثناة منه لم يستجب لمبدأَي التناسب والتخفيف من المخاطر اللذين يفترضان الموازنة بين أهمية ممارسة الحق العامّ من جهة والمخاطر الناجمة عن هذه الممارسة من جهة أخرى. وعليه، وفيما مُنح العفو العامّ لجرائم يشكّل التنازل عن الحق العامّ فيها خطورة أكبر من خطورة الاحتجاز، فإنّه حُجب عن جرائم أخرى تميل فيها كفّة الميزان لصالح ضرورة التخلّي عن ممارسة الحق العامّ بشأنها. وهكذا مثلاً، تمّ استثناء جرائم الأخلاق العامّة (وهي فيما عدا الاغتصاب جرائم قليلة الخطورة من حيث

6. نزار صاغية، «العفو العام» واقتظاظ السجون في زمن كورونا: الحق في الصحة ذريعة لغايات سياسية وليس هدفاً، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/12/20.

7. نزار صاغية، «أول الإصلاحات قانون عفو عامّ؟ مشروع شراء الذمم والتطييف والعفو الذاتي غير المعلن»، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 2019/10/28.

المبدأ وغالباً ما يلاحق فيها أشخاص من الفئات الاجتماعية الأقلّ حظوة) كما اشترط العفو العامّ بإسقاط الحق الشخصي بما يغلّب المصلحة المادية للمتضرّر الشخصي على حق المحكوم عليه أو الموقوف في الحياة والصحة.

حتى كتابة هذه السطور، لم تنضج تسوية بشأن قانون العفو، وأدى ذلك إلى تطيير نصاب عدّة جلسات نيابية كما ذكرنا. لكن أكثر النقاشات حدّة تفجرت في جلسة 2020/5/28 على خلفية مناقشة آليات عودة العملاء. فطالبت وزيرة العدل ماري كلود نجم بتعديل المادة 8 من اقتراح القانون التي تجعل من وزير العدل مشرفا على آلية عودة العملاء بحيث ترحلها إلى الحكومة. كما اعتبرت أنّ المادة 9، التي تعفو عمّن لم يشمله العفو في المادة الأولى في حال قضى ثلاثة أرباع محكوميّته، تخرج عن مفهوم العفو العامّ وهي تدخل ضمن مجال تنفيذ العقوبات. من جهته اعتبر النائب أسعد حردان أن هناك آلية لإعادتهم عبر الصليب الأحمر وأن وضع آلية يلتزم بها المواطنون ستشعر اللبنانيين بالإهانة. عندئذ تدخّل رئيس مجلس النواب نبيه بري وطالب بأن يظهر المجلس لجميع المواطنين الوحدة الوطنية عبر إقرار القانون بمادة واحدة، الأمر الذي رفضه النائب أسعد حردان. وقد تدخّل بدوره النائب جميل السيد وسأل النائب ميشال معوّض إذا ما كان يقبل بترحيل الآلية إلى الحكومة. وتكلم عن إجماع كان حاصلا على المسودّة. وطالب إما بإرجاء التصويت أو الإجماع عليه. عندئذ علّق النائب جبران باسيل بالقول أن كتلته ضدّ العفو عن الجرائم وأنها قبلت بالنقاش للمصلحة العامة. لكن النقاش قد حصل ولم يصل إلى نتيجة ما يدفعها لمعارضة الاقتراح. عندها رفع رئيس مجلس النوّاب نبيه بري الجلسة لمدّة عشرة دقائق. امتدّت لمدّة خمسة وعشرين دقيقة، عاد من بعدها النوّاب ليعلن رئيس المجلس تأجيل النظر بهذا الاقتراح.

ونشير ختاماً إلى قيام النائبة بهية الحريري بتقديم اقتراح لاحق في 2020/5/20 لتعديل قانون تنفيذ العقوبات رقم 463 بتاريخ 2002/9/17 بحيث يعدل المادة 6 منه بما يسمح حصريا لمحاكم الاستئناف التي وقع الجرم في نطاقها سواء كانت بيروت أو سائر المناطق بالنظر بطلبات تخفيض العقوبات في حين أنه كان حتى يعطي الاختصاص لمحكمة الإستئناف لبيروت بالإضافة لمحاكم الاستئناف في المناطق حتى لو لم يقع الجرم ضمن نطاقها. كما يعدّل الاقتراح المادة 15 منه بحيث حصر الاستثناء من الإستفادة تخفيض العقوبات بالمحكومين بجرائم تطال المال العام، في حين أن القانون الحالي يستثني أيضاً العقوبات الجنايات الواقعة على أمن الدولة وعلى المال العام، تزوير العملة أو تقليدها لا ترويجها، والاتجار بالمخدرات لا ترويجها والمحكوم عليهم بعقوبات جنائية.

توسيع نطاق تطبيق قانون تسوية مخالفات البناء الحاصلة خلال الفترة من تاريخ 1971/09/13 ولغاية 2018/12/31 ضمنا

نجد اقتراح قانون معجّلا مكرّرا لتعديل قانون تسوية مخالفات البناء (رقم 2019/139) في اتجاه توسيع نطاق تطبيقه. والاقتراح مقدّم من نواب من كتل نيابية مختلفة في 2020/7/22 هم: حسين جشي، محمد الحجّار، نزيه نجم، ياسين جابر، حكمت ديب، جوزيف اسحاق، علي درويش، جهاد الصمد، وفيصل الصايغ.

ويفضي الاقتراح إلى تعديل نص المادة 19 من القانون المذكور الذي يقصي من إمكانية الاستفادة من أحكام التسوية، المخالفات التي أقيمت الدعاوى بشأنها قبل تاريخ نفاذ القانون، أو التي صدر بموجبها حكم قضائي مبرم قبل نفاذه. ويعمد المقترح إلى تضييق أكبر لهذا الإقصاء، بحيث لم تعد الدعاوى القضائية القامة والتي لم يصدر بموجبها حكم قضائي مبرم تحول دون إجراء تسوية على هذه المخالفات. واللافت أن مقدّمي الاقتراح اكتفوا في أسبابه الموجبة باعتبار أنه وبنتيجة المتابعة مع دوائر التنظيم المدني "تبيّن أن المادة 19 بصيغتها الحالية تعطّل إمكانية السير بتسوية مخالفات البناء"، في تأكيد، ودون أي حاجة إلى المواربة، على سمو منطق التسوية في نظرهم على المصلحة العامة التي تصونها قوانين البناء.

وللتذكير، جاء القانون 139 الصادر عام 2019 ليشمل المخالفات المرتكبة بين 1971/9/13 و2018/12/31 أي طوال ما يقارب نصف قرن، ويسوّي الأوضاع الناتجة عن رخص صادرة بالطرق غير القانونية "أياً كان المرجع الذي أعطى الموافقة"، أي ضمناً البلديات والقائمقامات التي كانت تعاميم وزراء الداخلية قد منحتها هذه الصلاحية الوهمية. ولاقى القانون عند صدوره اعتراضات واسعة أبرزها أنه لا يعطي التنظيم المدني إلا صلاحية إستقبال تصريحات المخالفات بحيث حوّل هذه المؤسسة إلى مجرد قلم لتسجيل هذه التصريحات من دون أي صلاحية للبت بإمكانية رفض تسويتها، وأنه قضى بتخفيض الغرامات المترتبة عن التأخير في السداد الكلي أو الجزئي للرسوم والغرامات المتوجّبة على المخالفات بموجب آخر قانون تسوية سبقه، أي القانون 94/324، وذلك بنسبة 80%.

واللافت أن هذه الإعفاءات الواسعة في الغرامات أتت بعد إقرار الأسباب الموجبة للقانون بأن "معظم مخالفات البناء أصبحت أمراً واقعاً ويستحيل أو يتعذّر إزالتها"، أي بعد إقرار القانون بعدم وجود أي رغبة بتنفيذ القانون لناحية إزالة المخالفات. للتذكر، ورد هذا الاقتراح للمرة الأولى على جدول أعمال الهيئة العامّة لمجلس النوّاب خلال جلسة 2020/9/30، ومن ثم على جدول أعمال جلسة 2020/12/21، ولم يدرس في المرّتين بسبب رفع الجلسة قبل الوصول إلى بند جدول الأعمال المتعلّق به. ومرّة أخيرة وضع على جدول أعمال جلسة 2021/6/30 وأفضى النقاش البرلماني إلى اعادته إلى اللجان.

اقتراحان عام 2020 لتمديد جديد لمهلة تحويل لوحات الأوتوبيسات العمومية إلى لوحات أوتوبيسات صغيرة (تعديل القانون رقم /63/ تاريخ 2017/10/17)

الأول مقدم من قبل النائبين ياسين جابر وأنور الخليل في 2020/6/5 والذي يمدّد العمل بالقانون 2017/63 «لمدة سنتين تبدأ اعتبارا من تاريخ نفاذ هذا القانون». وقد أحيل في 2020/6/10 إلى لجان المال والموازنة والدفاع الوطني والاشغال العامة. وردّته لجنة الاشغال العامة في 2020/6/22 لأن «القانون الحالي يظل نافذاً حتى شهر نيسان من العام 2021 ولأن الإدارة المختصة تقوم حالياً بتنفيذ أحكامه وبالتالي لا داعي لتمديده في الوقت الحاضر»، وهو لا يزال قيد الدرس في لجنة الدفاع الوطني منذ 2020/7/13.

أما الثاني فمقدّم من النائب أنور خليل في 2020/12/17 وهو نسخة طبق الأصل عن الأول، وأحيل في 2020/12/23 إلى لجان المال والموازنة والدفاع الوطني والأشغال العامة، ولم يدرس بعد فيها. وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه ب»الأوضاع السلبية والمؤلمة التي سادت البلاد وما زالت"، والتي منعت "جميع المعنيين بالقانون من الاستفادة من أحكامه".

إعفاء بعض سيارات الإسعاف والإطفاء من رسوم السير والتسجيل

نجد هنا اقتراح القانون المعجّل المكرّر الرامي إلى إعفاء سيارات الإسعاف والإطفاء والإنقاذ العائدة للجمعيات والبلديات واتحادات البلديات من رسوم السير والتسجيل، المقدم من النائبين علي فياض وإبراهيم الموسوي في 2020/5/21. يعمد المقترح إلى تعديل الفقرة الأخيرة من المادة 26 التي تؤسس للإعفاء من موازنة عام 2019 (2019/144) لتشمل كل «سيارات الإسعاف والإطفاء والإنقاذ العائدة للجمعيات والبلديات واتحادات البلديات (...)»، في حين أن الصيغة الحالية لا تشمل سوى «سيارات الإسعاف والإطفاء التي تقدم كهبات للجمعيات والبلديات واتحادات البلديات (...)». وتشير الأسباب الموجبة للاقتراح بأن المطلوب هو شمول الإعفاء جميع سيارات الإسعاف والإطفاء والإنقاذ «بصرف النظر عن آلية اكتساب ملكيتها سواء أكانت عن طريق الهبة أو بالشراء أو بأي طريق آخر»، لما تقوم به من خدمات تعود بالنفع العام على الجميع دون تمييز، وخاصة في ظل عدم تضمين موازنة عام 2020 أي نص مشابه أو تعديلي لهذه المادة. للتذكير كان الاقتراح قد وضع على جدول أعمال جلسات 2020/5/28[8] و2020/9/30[9] و2020/12/21[10] **ولم يدرس بسبب** تطيير[11] الجلسة الأولى وعدم اكتمال نصاب الجلسة الثانية بعدما تعذّر الاتفاق على تمرير قانون العفو العام، ورفع الجلسة الثالثة[12] من قبل رئيس مجلس النواب الرئيس نبيه بري. كما وضع على جدول أعمال جلسة 2021/6/30 وأحيل على أثره إلى اللجان النيابية ودون التصويت على صفة العجلة.

كما نذكّر هنا باقتراحات أخرى تذهب في اتجاه تعليق فعالية قوانين قائمة، جرى تفنيدها والتعليق عليها في فصول أخرى من هذا التقرير، أبرزها:

1) في ملحق الفصل المخصص للسياسة الضريبية وأملاك الدولة:

- تمديد مهل دفع ثمن اللوحات العمومية الموضوعة في التداول،
- إعفاء مالكي العقارات القائم عليها مخيم للاجئين الفلسطينيين وأصحاب العقارات الواقعة ضمن الشريط الأمني للمخيم من الضرائب والرسوم والغرامات ومن موجب تسوية المخالفات،
- إعفاء سكان المناطق المجاورة للمطامر البحرية من ضريبة الأملاك المبنية،
- إعفاء من رسم الإنشاءات،
- إلغاء الرسم السنوي المقطوع على كل مركز رئيسي وعلى كل فرع من فروع شركات الأموال أو شركات الأشخاص وعلى كل مركز لمزاولة عمل المؤسسات

8. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «الإعفاء من بعض الضرائب والرسوم: تعويض الضرر البيئي بفعل المطامر بإعفاء مالكي العقارات المجاورة من الضريبة، ماذا عن القاطنين فيها؟ (الجلسة التشريعية أيار 2020)»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/5/28

9. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، شهرزاد يارا حجار، حلا نجار، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ 19 مقترحاً للتصدي للأزمات التي يواجهها لبنان: سخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/9/30

10. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ملاحظات حول اقتراحات قوانين لمواجهة أزمات لبنان: من تُسعف الدّولة في ظلّ ندرة الموارد؟»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/12/21

11. ماهر الخشن، "العفو العامّ" يطرح خلافات النظام السياسّي على "مسرح الأونيسكو" ومفاوضات "الكواليس" تفشل في تلقين الشعب درس "الوحدة الوطنيّة"، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/5/29

12. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأول 2020: المجلس النيابي يقارب السرية المدمّرة بخفر»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/12/23

الفردية والأعمال التجارية والصناعية وأصحاب المهن الحرة بغض النظر عن وضع المكلّف (بعد أن كان قد علّق تطبيقها).
- التسوية الضريبية عن أعمال السنوات منذ 2013 حتى 2019 للمكلفين غير المكتومين وعن أعمال السنوات من 2014 حتى 2019 للمكلفين المكتومين.
-تمديد مهل استبدال الأسهم لحامله والأسهم لأمر بأسهم إسمية خلال مهلة سنتين من تاريخ نفاذه (انتهت في 2018/11/3) تجريد الدولة من ملكيتها المكتسبة الناتجة عن إلغاء هذه الأسهم لحامله، من دون بدل.

2) في ملحق الفصل المخصص للوظيفة العامة والإدارات العام:

- 6 اقتراحات تؤسس للتراجع عن مبدأ وقف التوظيف في الإدارات، الذي أقرّته المادة 80 من قانون موازنة العام 2019 رقم 144 تاريخ 31/7/2019 المتعلقة بضبط التوظيف في الإدارات، من خلال استثناء بعض الأجهزة الرقابية (اقتراح) وأساتذة التعليم الرسمي في جميع مراحله (5 اقتراحات).

3) في ملحق الفصل المخصص لتنظيم الحياة المدنية وسياسات الوئام الاجتماعي:

- اقتراحان لإعفاء بعض رخص البناء من الرسوم: تسهيل البناء في المناطق الريفية «غير المنظّمة» وتشريع «اللا دولة»

4) في ملحق الفصل المخصص لمعالجة التداعيات الاجتماعية للأزمات:

- ثلاثة اقتراحات متعلقة بإعفاء من جزء من القروض أو من الفوائد عليها: اقتراحي قانونين معجّلين مكرّرين مقدّمين من النائبة بولا يعقوبيان وثالث مقدّم من النائب علي فيّاض (مع آخرين) أمكن وضعها جميعها في إطار التخفيف من الأعباء على المقترضين في ظل الظروف الاقتصادية الصعبة حيث خسر العديد منهم مداخيلهم وباتوا يعانون من صعوبات جمّة في تسديد قروضهم.
- اقتراحين معجّلين مكرّرين لإقرار إعفاءات ضريبية تهدف لتشجيع نمو قطاعي الصناعة والزراعة في ظلّ الأزمة الإقتصاديّة وجائحة كورونا.الأول مقدّم من النائبين جورج عقيص وماجد أدي أبي اللّمع في 10/11/2020 ويرمى إلى إعفاء من الضريبة على القيمة المضافة الآلات الصناعيّة كما المواد الأولية التي تدخل في تصنيع المنتجات غير الخاضعة للضريبة على القيمة المضافة. والثاني مقدّم من النائب سيمون أبي رميا في 24/11/2020 يرمي إلى إعفاء الآلات والمعدّات والمستلزمات الزراعية من الضريبة على القيمة المضافة وكافة الرسوم الجمركيّة لمدّة محدودة.
- اقتراح القانون المعجّل المكرّر المقدّم من النائبين نجم ومحمد خواجة بتاريخ 31/12/2019 والرامي إلى تمديد مهلة سداد ثمن اللوحات العمومية.
- اقتراح مقدّم من النائب فريد البستاني في 9/1/2020، وهو يرمي إلى منح رسوم جمركيّة مخفّضة لمدّة محدودة عن كافة البضائع المُستوردة قبل 31/12/2019
- اقتراح معجل مكرر مقدّما من النائب فريد البستاني بتاريخ 9/1/2020، يرمي إلى تمديد مهلة استفادة السيارات السياحية المعدّة للتأجير من العموم من الرسوم الجمركية المخفضة.
- مشروع القانون المعجّل الوارد بالرسوم رقم 6631 في 10/7/2020 والرامي إلى إعفاء لمؤسسات السياحية المرخصة من «غرامات التأخير في التصريح والتسديد على الضرائب والرسوم المتوجبة» (ابتداء من 1/10/2021»)، ومن «أية فائدة إضافية على الأقساط التي سبق تقسيطها وتخلفت عن تسديدها» (خلال الفترة الممتدة من 1/10/2019 لغاية 31/12/2020).

- اقتراح القانون المقدم من النائبة عناية عز الدين في 12/5/2020 والرامي إلى تسوية الأوضاع المالية والضريبية للمصانع والمزارع والمطاعم والفنادق خلال الفترة الاستثنائية التي تعيشها البلاد (تشرين الأول 2019-كانون الأول 2020)، عبر تعليق موجب دفع الأقساط عن جميع أنواع الديون تجاه المصارف والمؤسسات الماليّة. كما تعلّق الإجراءات القانونيّة أو القضائيّة المُقامة من المصارف والمؤسّسات الماليّة بوجه هذه المؤسّسات بالإضافة إلى تلك الرامية إلى الإخلاء بسبب عدم الدفع.
- اقتراح مقدّم من النائب طارق المرعبي في 2020/05/04 لتعليق مهلة سريان مرور الزمن المتعلّقة بالتقديمات العائليّة والتعليميّة المدفوعة مباشرة من أصحاب العمل
- اقتراح قانون معجّل-مكرّر تقدّم به نوّاب من كتلة القوّات اللبنانيّة في 15/10/2020 يرمي إلى إعفاء تعويضات المستخدمين والعمال الذين يتركون عملهم بشكل طوعي من الضرائب
- اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النائبة بولا يعقوبيان في 23/4/2020 والرامي إلى منح فترة سماح لتسديد قروض الإسكان
- اقتراح قانون معجل مكرر مقدم من النائبة رولا الطبش في 8/7/2020، يرمي إلى إعفاء مالكي الأبنية من الرسوم البلدية على الأبنية في بيروت
- اقتراح إعفاء بعض سيارات الإسعاف والإطفاء من رسوم السير والتسجيل.

5) في ملحق الفصل المخصص لأزمة جائحة كورونا:

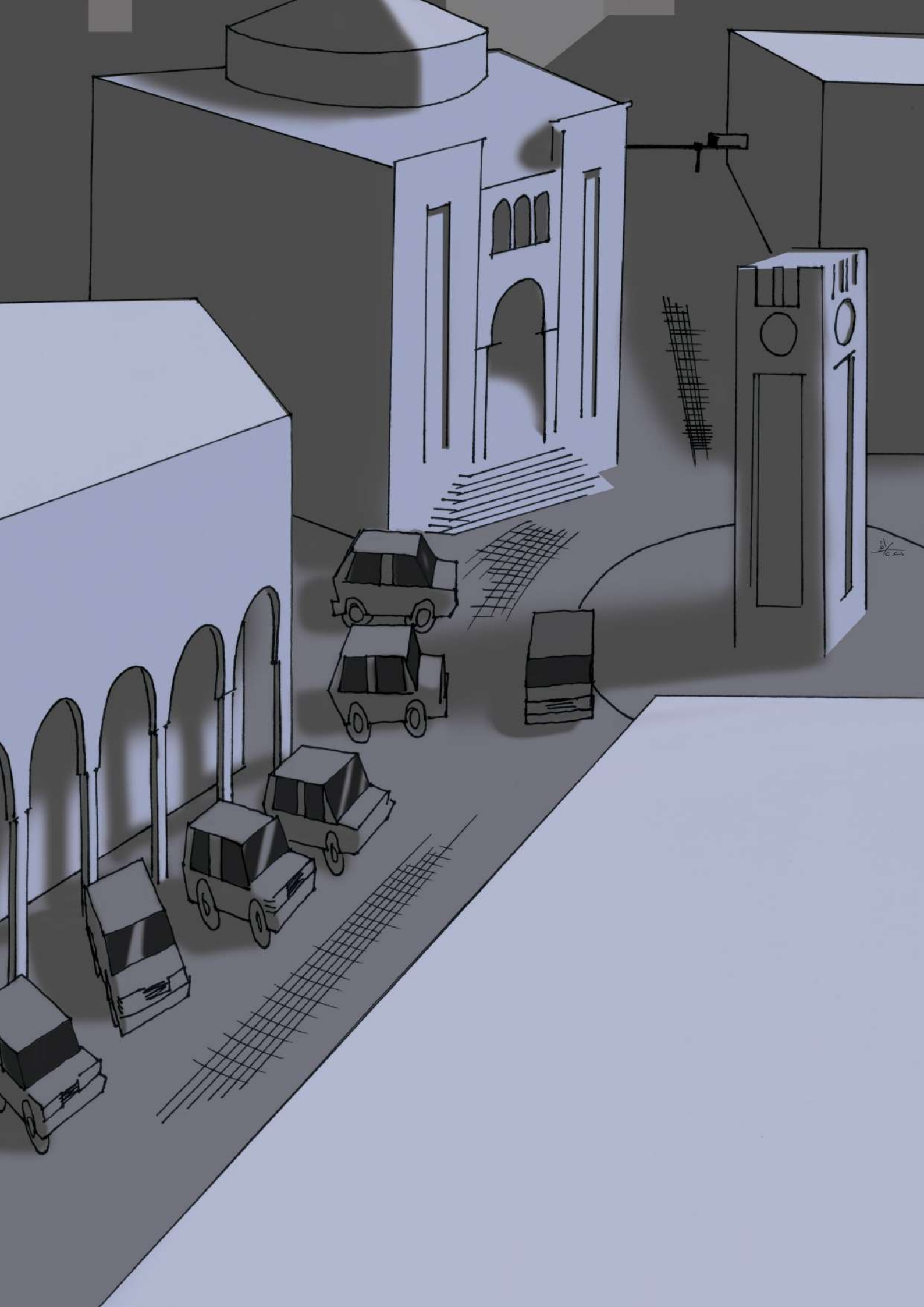
- اقتراح كتلة لبنان القوي لإعفاء الهبات والمساعدات المقدّمة لمواجهة تداعيات وباء كورونا من جميع الضرائب والرسوم، سواء وردت هذه الهبات والمساعدات من الداخل أو الخارج، وذلك لمدّة ستّة أشهر (واستبعده المجلس النيابي)
- اقتراح قانون[13] معجّل مكرّر تقدّم به النوّاب نجيب ميقاتي، نقولا نحّاس وعلي درويش في 2020/11/10، يرمي إلى تعليق مفاعيل العقوبات والإجراءات القانونيّة جراء عدم الحضور الفعلي إلى المدارس

6) في ملحق الفصل المخصص لكارثة تفجير المرفأ:

- اقتراح القانون المعجّل المكرّر المقدّم من النائب جورج عقيص في 2020/12/9 والرامي إلى إعفاء ورثة الضحايا وجميع المتضرّرين (أن كانوا أشخاصاً معنويين أم طبيعيين) نتيجة انفجار مرفأ بيروت من جميع الرسوم القضائية في القضايا المتعلّقة بالأضرار أو الحقوق المترتّبة عن الانفجار

13. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/12/20

الباب الثالث:
الحقوق



الفصل 13:
الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

الأدوية الجنيسية ضماناً للحقّ في الدواء

نقف في هذا الفصل على القوانين المرتبطة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعددها ثلاثة. وقد بقي التشريع في هذا الصدد قاصراً عن ارتقاب تداعيات الانهيار على هذه الحقوق المهدَّدة بالتآكل. وهذه القوانين هي الآتية:

1. الانضمام إلى البروتوكول الثاني لاتّفاقيّة لاهاي لعام 1954 الخاصّ بحماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح

في تاريخ 2019/9/24،[91] صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الوراد في المرسوم رقم 5434 المقدَّم في تاريخ 5434، والرامي إلى الموافقة على الانضمام إلى البروتوكول الثاني لاتّفاقيّة لاهاي 1954 لحماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح الذي أطلقته منظّمة اليونسكو سنة 1999.[92]

ملاحظات: تُعتبَر هذه الخطوة ضرورية جدّاً اليوم بعدما شهدتْ المنطقة أكبر عمليّة تدمير للممتلكات الثقافية منذ آلاف السنين. فعبر تكسير التماثيل وتفجير المعابد والأضرحة، أكّد تنظيم داعش هشاشة التراث والآثار، وضرورة وضع الآليّات للمحافظة عليها. وتُعتبَر اتّفاقيّة لاهاي ببروتوكولَيْها الأوّل (1954) والثاني (1999) الأداة الدولية الوحيدة التي تهدف، على وجه التحديد، إلى حماية واحترام التراث الثقافي والحفاظ على الممتلكات الثقافية، المنقولة وغير المنقولة. والممتلكات المنقولة هي القطع الأثرية والتاريخية والمخطوطات والكتب. أمّا الممتلكات غير المنقولة فهي المعالم ذات الأهمّيّة الكبرى للتراث الثقافي، مثل الآثار المعمارية أو الفنّية أو التاريخية أو الدينية. وتهدف الاتّفاقيّة أوّلاً إلى الحفاظ على الممتلكات كافّة وذلك عبر فرض استراتيجيّات عملية على الدول المصدِّقة. وكان لبنان قد وقّع في عام 1960 على البروتوكول الأوّل، وفي عام 2019 على الثاني.

يعزّز البروتوكول الثاني (1999) العديد من أحكام الاتّفاقيّة وبروتوكولها الأوّل المتعلِّق بحماية التراث الثقافي واحترامه والسلوك الذي يجب اتّباعه أثناء الأعمال العدائية. أبرز ما يميّز البروتوكول الثاني أنّه يمكّن من مقاضاة عناصر من الجيش أو أيّ من القوّات المسلّحة التي دمّرت الممتلكات الثقافية. هذا الجرم لم يكن معروفاً سابقاً، ولكنّ الاتّفاقيّات الدولية التي تعمل منظّمة اليونسكو على وضعها، ومن ثمّ حثّ الدول على تنفيذها، هي الأدوات التي تسمح بتغيير مقاربة هذه المسائل. لذا، يمكن محاكمة الأشخاص الذين فجّروا أو نهبوا أمام المحكمة الدولية في لاهاي أو حتّى أمام المحاكم الخاصّة في بلادهم. فالمحافظة على الآثار في فترات الحروب باتت شرطاً من شروط القانون الدولي الإنساني.

---

91. المفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ معايير موضوعية ملزمة لتعيين موظّفي الفئة الأولى ونسف أفضليّة الناجحين في التعيين في الفئتَيْن 3 و4 وتعليق العمل بقانون الإيجارات الجديد وبروتوكول حماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح»، موقع المفكّرة القانونية، 23 أيلول 2019.

92. المفكّرة القانونية، «إقرار البروتوكول 2 لحماية الآثار في حال الحروب: التزام دولي بمحاكمة المعتدين على الآثار»، موقع المفكّرة القانونية، 2 أيلول 2019.

2. إفادة «الأولاد الموصى عليهم» من تقديمات فرع المرض والأمومة

في تاريخ 21 و2020/4/22،[93] صدّق المجلس النيابي على اقتراح القانون المعجّل المكرّر الرامي إلى تعديل الفقرة «د» من المادّة 14 من قانون الضمان الاجتماعي. وكانت النائبة ديما جمالي قد تقدّمت بهذا الاقتراح في 2019/6/20 بهدف إضافة «الأولاد الموصى عليهم» إلى أفراد عائلة المضمون المستفيدين من تقديمات فرع المرض والأمومة. وبرّرت الأسباب الموجبة ذلك بكَوْن الوصيّ «يتحمّل المسؤوليّة الماديّة والمعنوية» عن الأولاد الموجودين تحت وصايته. وكان الاقتراح قد وُضع على جدول أعمال جلسة 2019/9/24،[94] غير أنّ النائبة ديما جمالي عمدت إلى سحب اقتراحها خلال لجلسة[95] لإجراء بعض التعديلات عليه، لتعيد تقديمه بصفة المعجّل المكرّر في تاريخ 2019/10/1.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة العامّة، شرحت النائبة ديما جمالي الأسباب التي دفعتها إلى تقديمه بصيغة المعجّل المكرّر مُستعيدة ما ذكرته في الأسباب الموجبة. وتمّ التصويت على صفة العجلة، ثمّ التصديق على القانون بالمناداة بدون أيّ نقاش آخر.

3. تعديل المادّة 47 من قانون مزاولة مهنة الصيدلة لاعتماد الأدوية الجنيسية

في تاريخ 2020/12/21،[96] صدّق المجلس النيابي على اقتراح[97] القانون المعجّل المكرّر الذي قدّمه النائب فادي علامة في 2020/9/28، والهادف إلى تسهيل اعتماد الأدوية الجنيسية (Générique). يعمد الاقتراح إلى حذف الفقرة الثالثة من المادّة 47 من قانون مزاولة مهنة الصيدلة التي تنصّ على: «أن تظهر موافقة الطبيب إلزامياً على الوصفة من خلال موافقته على الاستبدال أو عدمه وفق النموذج المُعتمَد من قِبل وزارة الصحّة العامّة. في حال عدم وجود أيّة ملاحظة على الوصفة الطبّية، لا يحقّ للصيدلي استبدال الدواء»، وبالتالي إتاحة المجال أمام استبدال الدواء، بدون الحاجة إلى موافقة الطبيب طالما أنّ باقي الشروط المنصوص عليها في المادّة 47 متوفّرة.

ملاحظات: يُعتبَر تعديل هذه المادّة إصلاحاً طال انتظاره في ظلّ الظروف الراهنة، لتخفيف أعباء الفاتورة الصحّية عن كاهل المواطن وتسهيل وصوله إلى دواء بسعر مُيسَّر بعد قرب استنفاد احتياطات مصرف لبنان بالدولارات، علماً أنّ لوبيات محتكري استيراد الأدوية استطاعتْ منعه حتّى اليوم. يُذكَر أنّ كلفة استيراد الأدوية بلغتْ مليار و200 مليون دولار أميركي في 2020.[98]

---

93. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (4): مقترحات متعلقة بالحقوق والحريات العامة وحماية البيئة»، موقع الفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

94. الفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ معايير موضوعية ملزمة لتعيين موظّفي الفئة الأولى ونسف أفضليّة الناجحين في التعيين في الفئتَيْن 3 و4 وتعليق العمل بقانون الإيجارات الجديد وبروتوكول حماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح»، موقع الفكّرة القانونية، 23 أيلول 2019.

95. الفكّرة القانونية، «سدّ بريصا المثقوب يعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)»، موقع الفكّرة القانونية، 26 أيلول 2019.

96. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع الفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

97. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، موقع الفكّرة القانونية، 20 كانون الأوّل 2020.

98. تصوُّر الوزارات المعنيّة بترشيد الدعم، رئاسة مجلس الوزراء، رقم الصادر 2269/م.ص.، 2020/12/21.

المناقشات النيابية: استُهِلَّت النقاشات النيابية بعرض النائب فادي علامة مقدِّم الاقتراح أنّ كلفة الأدوية الجنريك (الجنيسية) في لبنان تبلغ 250 مليون دولار أميركي، أي 18% فقط من الكلفة الإجمالية للفاتورة الدوائية، بينما ترتفع هذه النسبة إلى ما هو أعلى بكثير في الدول الأوروبية. واعتبر أنّ الهدف من الاقتراح هو «الوقوف إلى جانب الطبيب والمريض والصيدلي ضدّ المحتكرين». أمّا النائب عاصم عراجي (رئيس لجنة الصحّة النيابية) فقد شدّد على ضرورة أن تصدر وزارة الصحّة كُتَيِّباً تحدّد فيه لائحة بأدوية الجنيريك قبل إقراره، مع ضرورة التزام الطبيب والصيدلي بالوصفة الطبية. أمّا النائبة عناية عزّ الدين فاعتبرت أنّ هذا الاقتراح لا يحلّ المشكلة إنّما ينقلها إلى الصيادلة، وأدلت بوجود اقتراح قانون الدواء الذي يُدرَس حاليّاً في لجنة الإدارة والعدل. وأفادت هنا نائبة رئيس حكومة تصريف الأعمال وزيرة الدفاع زينة عكر بموافقة نقيب الأطبّاء على الاقتراح. وعند التصويت، صُدِّقت صفة العجلة، ثمّ صُدِّق الاقتراح.

ملحق الفصل 13: اقتراحات القوانين

اتّسمت المبادرة التشريعية على هذا الصعيد بغياب الرؤية المتكاملة والجدّية، المستندة إلى دراسة معمّقة، لسبل تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية خصوصاً مع الانهيار، وباستمرارها في سياسة الدعم الموضعي لبعض الخدمات. وعلى صعيد التغطية الصحية، نجد اقتراحين لا يقومان سوى باستنساخ النماذج الحالية للتغطية الصحية من خلال إنشاء «صناديق» جديدة (كالصندوق الوطني للأمراض المزمنة والمستعصية والنادرة و»الحساب الخاص» في وزارة الصحة يغطي المسؤولية المدنية التي يمكن أن تترتب عن الأضرار الجسدية التي تسبّبها المركبة البرية للأشخاص) ولو تحت أشكال مختلفة، ووضعها تحت وصاية وزارة الصحة غير المختصة في مجال التغطية الصحية، دون إعادة النظر بنموذج التغطية الصحية المشرذم في لبنان، والمصاب بعجز بنيوي نتيجة غياب السياسات الضريبية والتمويلية الصحيحة، وهو ما ينذر بالتفاقم بعد الانهيار. وفي هذا المجال، قدّم 31 اقتراحا خلال عامي 2019-2020 جلّها مرتبط بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. نستعرض 27 منها في هذا الملحق، ونكتفي بالإحالة في ما خصّ 4 اقتراحات إلى ملاحق فصول أخرى.

ونعمد في ما يلي إلى تفنيد هذه المقترحات وفق 4 عناوين بحسب الحق الاجتماعي أو الاقتصادي الذي ارتبطت به:

- الحق في الصحة والتغطية الصحية والاجتماعية؛
- الحق في السكن؛
- حقوق العمّال والنقابات؛
- وحماية المستهلك.

الحق في الصحة والتغطية الصحية والاجتماعية: تعزيز الوصول إلى الدواء وتوسيع نطاق التغطية الصحية عشوائياً

كما في ما خص الحق بالتعليم، لم تحمل الأزمات الاقتصادية والصحية المتلاحقة أي جديد على صعيد مقاربة السياسات المتعلّقة بالحق بالصحة والمرفق العام الصحي، كما الوصول إلى التغطية الصحية، رغم تشكيل هذا الحق – إلى جانب الحق في التعليم – مدماكاً أساسياً ضمن شبكة الأمان المجتمعية الضرورية لمواجهة الانهيارات والأزمات المتلاحقة وتأمين بعض الاستقرار المجتمعي.

واتخذت المبادرة التشريعية اتجاهات مختلفة على هذا الصعيد أبرزها:

- إنشاء هيئات ناظمة لقطاع الدواء وتعزيز الوصول إلى دواء بكلفة أقل؛
- توسيع نطاق التغطية الصحية اتّسمت بالعشوائية ودون إعادة النظر بالتغطية الصحية بشكل شامل؛
- تهديد التعويضات العائلية للموظفين؛
- واقتراحات قوانين أخرى متفرّقة في هذا المجال.

اقتراحات لإنشاء هيئات ناظمة لقطاع الدواء ولتعزيز الحق بالوصول إلى الدواء بأسعار أدنى

تقدّم النوّاب بعدد من المقترحات في سبيل تعزيز الحقّ بالوصول إلى الدواء عبر استثنائه من أحكام التمثيل التجاري الحصري، وتحفيز استخدام الدواء المحلي

من خلال تسديد ثمن الدواء من قبل الجهات الضامنة بحسب أسعار منتجات الأدوية الوطنية، كما والتدخّل لتنظيم قطاع الدواء من خلال إنشاء مؤسسات ناظمة وتعديل عمل بعضها الآخر، مع العلم أنه لا يوجد صناعة وطنية مهمّة في المجال بل ثمة اعتماد شبه حصري على الاستيراد، وخضوع سوق الاستيراد هذه لاحتكار شديد[1]، يجعل كلفة الدواء في لبنان تشكّل ربع الفاتورة الصحية (وفق الأرقام السابقة للانهيار الاقتصادي والنقدي).

1) نجد اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النواب فادي سعد، وجوزف إسحق، وجورج عقيص ووهبي قاطيشا (أي كتلة الجمهورية القوية) في 2019/1/8 والرامي إلى تعديل المادة 47 من قانون مزاولة مهنة الصيدلة (رقم 367 /1994)، والذي لن نطيل البحث فيه بسبب تصديق البرلمان على قانون في نفس الاتّجاه في جلسة 2020/12/21 التشريعية والذي علّق عليه مفصّلا أعلاه. وللتذكير كان قد وضع المقترح على جدول أعمال جلسة 6 و2019/3/7 غير أن النقاش النيابي أفضى إلى إحالته[2] لى اللجان النيابية المختصة لدراسته. وقد أحيل إلى لجنة الصحة بتاريخ 2019/4/16 وباتت دراسته بلا جدوى بعد إقرار القانون المذكور.

كما نجد اقتراحي القانون المقدمين من النواب فادي علامة، ميشال موسى وعناية عز الدين (أي كتلة التنمية والتحرير) في 2019/3/6.

2) يرمي الأول إلى استثناء الأدوية من أحكام التمثيل التجاري الحصري. ويعمد الاقتراح إلى تعديل المادة 3 من المرسوم الاشتراعي رقم 1967/34 (المتعلّق بالتمثيل التجاري) عبر إضافة فقرة تنص على أنه «لا يسري بند حصر التمثيل والأحكام المتعلقة بالوكالة والتمثيل التجاري المنصوص عنه في هذا المرسوم الاشتراعي على كافة المواد الصيدلانية والأدوية المستوردة إلى لبنان باستثناء المواد ذات الاستهلاك الخاص التي تحدد بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الصحة المبني على قرار يصدر عن المكتب الوطني للأدوية». وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه بأن الاحتكار وغياب المنافسة يؤثران على أسعار الأدوية ارتفاعاً، فكان من الضروري تعديل المرسوم الاشتراعي رقم 67/34 و»إخراج بيع الأدوية» من دائرة الاحتكار. فالدواء من المواد «التي لا يجوز حصرها في تاجر معين، ومن غير المقبول أن تكون موضوع احتكار أو حصرية من أي نوع كان طالما أن شروط الاستيراد الفنية والصحية منظمة وفق أحكام القانون ومؤتلفة مع القوانين ذات صلة». ويعتبر بالفعل هذا الاقتراح من الاقتراحات المهمة إذ يعزز الوصول إلى الدواء عبر التمهيد لتخفيض أسعاره من خلال تشريع أبواب المنافسة في استيراده. إلا أن عدم تعريفه للمقصود ب»المواد ذات الاستهلاك الخاص» قد يشرّع الأبواب أمام نفس التقدّم الذي يحاول الاقتراح إنجازه. وقد أحيل الاقتراح بتاريخ 2019/3/13 إلى لجنتي الصحة والمرأة. وبادرت لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية (لجنة الصحة العامة اختصاراً في ما يلي) إلى دراسته بتاريخ 2019/7/23، ولجنة الاقتصاد الوطني بتاريخ 2020/11/19.

1. فيفيان عقيقي، 5 مستوردين يحتكرون أكثر من نصف السوق: الدواء في لبنان أكثر مرارة من الدّاء»، المفكرة القانونية، 2020/10/13.

2. المفكرة القانونية، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الإستثنائية: (+) اتفاقية للحد من تغير المناخ (-) القاعدة الإثني عشرية، الإقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2019/3/8.

3) أما الثاني فيرمي إلى تعديل قانون إنشاء المكتب الإلزامي للأدوية. وأبرز ما يتضمنه الاقتراح هو تعديل المادة 3 من قانون إنشاء المكتب الوطني للأدوية (83/5) عبر توسيع صلاحيات ومهام المكتب لتشمل «اتخاذ القرارات ذات الصلة بملف الدواء والمستحضرات الصيدلانية، والعائدة للجان الفنية والأسعار وكافة اللجان المختصة». كما ينصّ الاقتراح أن يكون قرار المكتب ملزما في هذا الخصوص، و»يتخذ المجلس التنفيذي القرارات اللازمة في هذا الشأن بعد أخذ رأي الهيئة العملية ويحيلها إلى وزير الصحة لاتخاذ القرار اللازم».

لكن اللافت قيام الاقتراح بتعديل المادة 14 من القانون أيضاً – وهي تعمد إلى استثناء أعمال المكتب الوطني للأدوية من أحكام بعض القوانين لا سيما من أحكام التمثيل التجاري الحصري (م.إ. رقم 67/34) عند استيراده للدواء، بحيث أدخل الاستثناء نفسه المنصوص عنه في اقتراح القانون الأول المقدّم من الكتلة، وهو خضوع :المواد ذات الاستهلاك الخاص التي تحدد بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الصحة المبني على قرار يصدر عن المكتب الوطني للأدوية" لأحكام التمثيل الحصري. بهذا المعنى، وبحجة تكييف النصوص، يعمد الاقتراح إلى فتح امكانية للمكتب بإصدار قرار (يبقى نفاذه عالقا على إصدار مرسوم) باعتبار المواد "ذات استهلاك الخاص" – وهو مفهوم فضفاض لم يجرِ تعريفه كما ذكرنا –، يستفيد مستوردها من الحماية الاستثنائية المعطاة في القانون اللبناني للوكيل الحصري. ويحمل بهذا المعنى هذا الاقتراح خطورة أكيدة بالنظر إلى الغاية الأولى التي ادعى مقدّموه السعي لتحقيقها وهي تعزيز الوصول إلى الدواء.

من جهة أخرى، يضيف الاقتراح فقرة إلى المادة الأولى من القانون 1996/549 (اعتماد الأدوية التي يتولى بيعها المكتب الوطني للأدوية من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وإيرادات ومؤسسات القطاع العام) تنص على امكانية المكتب «إجراء مناقصات عموميّة أو استدراج عروض محلية أو عالمية لشراء أدوية ومستحضرات صيدلانية أو عدد منها لصالح مؤسسات القطاع العام أو بعضها من لبنان أو خارجه، وفقا لقانون المحاسبة العمومية ويتولّى بيعها لهذه المؤسسات بعد إضافة هامش ربح لصالحه يحدده بشرط ألا يزيد السعر المقدم منه عن الأسعار المعروضة محليا». ويفتح هذا البند الأخير المجال أمام الدولة لاستيراد الدواء مباشرة لصالح مؤسسات القطاع العام مع ما يحقّقه ذلك من أثر على تخفيض كلفة استيراد الدواء وهوامش الأرباح. وتبرّر الأسباب الموجبة تقديمه بأن وجود «هيئة وطنية مستقلة فنية ودائمة، تتخذ القرار اللازم حول أسس التسعير هو أكثر سلامة وظيفيا وعمليا، وهو يشكل حاجة ماسّة لما لهذا الملف من تأثير على صحة المواطن وعلى كلفة الفاتورة الدوائية في لبنان». وقد أُحيل الاقتراح بتاريخ 2019/3/13 إلى كل من لجنتي الصحة العامة والإدارة والعدل. وقد أنجز البحث فيه في فرعية لجنة الصحة العامة.

4) كما نجد اقتراح القانون المقدم من النائب علي درويش في 2019/4/10 والرامي إلى إلغاء القانون المتعلق بصرف الدواء بموجب التسعيرة الرسمية رقم 39 تاريخ 16-10-2008. ويعيد الاقتراح العمل بالقانون رقم 2002/480 تاريخ 2002/12/12 المتعلّق بإعطاء الحرية للصيدلي في بيع الدواء بسعر أدنى من التسعيرة المفروضة من قبل وزارة الصحة العامة دون التعرض لأي عقوبة، بكافة مندرجاته. وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه ب»أن الدواء سلعة أساسية مرتبطة بحياة المواطن ولا يجوز تجميد سعرها لأن ذلك يعتبر نوعا من الاحتكار لسلعة ضرورية للحياة أو الموت». كما تعتبر الأسباب الموجبة أن القانون المطلوب إلغاؤه «أصبح عبءا غير مبرر على موزانة المواطن المريض والصناديق التعاضدية والضمان الاجتماعي

وتعاونية موظفي الدولة (...)». وقد أحيل الاقتراح بتاريخ 2019/4/17 المقترح إلى كل من لجان المال والموازنة، والأشغال العامة والصحة العامة. وبتاريخ 2019/5/28 بادرت لجنة الصحة إلى دراسته.

5) كما نجد اقتراح القانون المقدم من النواب مروان حمادة، بلال عبدالله، فيصل الصايغ، هادي إبو الحسن، هنري حلو في بتاريخ 2020/3/9 والرامي إلى تسديد ثمن الأدوية من قبل الجهات الضامنة بحسب أسعار منتجات الأدوية الوطنية. وبالطبع يهدف المقترح إلى تعزيز ودعم استخدام المنتجات والأدوية الوطنية وإذاً الصناعة الوطنية للدواء، وتخفيض فاتورة الاستيراد. وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه من هذا المنطلق، و»واجبات السلطات المعنية تأمين ودعم الصناعات الوطنية الدوائية والعمل على تطوير المجتمع بجميع قطاعاته». ويلزم المقرح جميع المؤسسات الضامنة «احتساب أسعار الدواء المدرجة في الفواتير الاستشفائية أو الفواتير الناتجة عن العلاجات الصحية أو العمليات الجراحية وما يتبعها من علاج، على أساس أسعار الأدوية المنتجة محليا» بإستثناء «الأدوية التي لا تنتج محليا». ويوكل الاقتراح لوزارة الصحة الإشراف على حسن تطبيق القانون بالتنسيق مع وزارة الصناعة. وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي الصحة العامة والمال والموازنة، وهو قيد الدرس في لجنة الصحة منذ 2020/6/18.

6) نجد اقتراح القانون المقدم من النائبين فادي سعد وجورج عقيص في 2020/5/19 والرامي إلى إنشاء الهيئة الوطنية للدواء. وقد حدّد الاقتراح إنشاء هيئة تتمتع بالإستقلالين المالي والإداري وتتبع في عملها لوصاية رئاسة مجلس الوزراء. وتشكل الهيئة من سبعة أعضاء من خارج الإدارات العامة (عضوين يمثلان نقابة الصيادلة، عضوين يمثل كل منهما نقابة الأطباء في بيروت وطرابلس، عضو يمثل الجامعات بالمهن المعنية، عضو يمثل نقابة الأطباء البيطريين، وعضو من ذوي الخبرة والاختصاص في اقتصاد الدواء أو العلوم الصيدلانية أو التخطيط والدراسات). أما ولاية أعضاء الهيئة فتمتدّ لخمس سنوات غير قابلة للتجديد. أما أبرز مهام الهيئة فهي منح الترخيص للأدوية والمواد والتجهيزات والمعدات الطبية الجديدة (....)، مراقبة والاشراف على سوق الدواء، إعطاء أذونات استيراد وتصدير الأدوية والمواد الطبية (...) ضمن شروط محددة في الاقتراح. وتبرر الأسباب الموجبة تقديم الاقتراح لما يشكّله الدواء من «حاجة أساسية للمواطن» في ظل افتقار وزارة الصحة إلى «الأدوات التنفيذية الكافية للسهر على جودة الدواء والمستلزمات والمعدات الطبية كافة». وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي الصحة العامة والإدارة والعدل بتاريخ 2020/5/20.

7) في اتجاه مشابه، نجد أخيرا هنا اقتراح قانون لافتا مقدّما من أعضاء ينتمون إلى 6 كتل مختلفة – النواب أمين شري، فادي علامة، فادي سعد، ديما جمالي، بلال عبدالله، عناية عز الدين، عاصم عراجي، ماريو عون وميشال موسى – في 2020/6/22 حول قانون الدواء. يهدف القانون إلى «تنظيم قطاع الدواء وإدارته تأمينا لجودته وفاعليته ومأمونيته مع المواد الأولية المستخدمة في صناعته، هذا فضلا عن المتممات الغذائية والمنتجات الطبيعية ذات الصلة، من خلال تطبيق أنظمة رقابية هادفة مبنية على الأسس العلمية والمعايير العالمية المتعارف عليها». أبرز ما يتضمنه الاقتراح إنشاء «هيئة ناظمة لقطاع الدواء تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين المالي والاداري، وتخضع لوصاية وزير الصحة العامة». تتألف الهيئة من جهازين. الأول هو مجلس الإدارة وهو يتولى السلطة التقريرية في الهيئة، يتألف من سبعة أعضاء بمن فيهم الرئيس «يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية من بين أهل الاختصاص والخبرة في النشاطات المتعلقة بقطاع الدواء والمتفرغة عنه». أما

الجهاز الثاني والذي يتولى السلطة التنفيذية، فهو يتألف من المدير العام ومن وحدات إدارية وفنية، إضافة إلى لجنة استشارية دائمة ولجان علمية تنشأ بموجب قرارات تصدر عن مجلس إدارة الهيئة بناء على اقتراح المدير العام. وتخضع أعمال الهيئة للرقابة المنصوص عنها في النظام العام للمؤسسات العامة. كما ينص الاقتراح على متابعة الهيئة مراحل تطبيق هذا القانون وإشرافها على حيثياته التنفيذية وفق مبدأي الشفافية والتعقب، كما عليها اتخاذ الاجراءات الضرورية «لمنع الإغراق والاحتكار في السوق». كما ينيط الاقتراح بالهيئة «تحليل وتدارك المخاطر التي قد تلحق بصحة الإنسان أو الحيوان أو البيئة جرّاء استهلاك الدواء أو المتممات الغذائية أو المنتجات الطبيعية أو المستحضرات ذات صلة» ويعطيها صلاحيات واسعة في هذا الخصوص. وقد أحيل الاقتراح بتاريخ 2020/6/24 إلى لجان الإدارة والعدل، المال والموازنة والصحة العامة. وقد أنجز في لجنة الصحة خلال جلستها التي انعقدت بتاريخ 2020/6/26، ولجنة الادارة والعدل في 2021/3/30.

التغطية الصحية: تضخيم لأدوار وزارة الصحة من خارج صلاحياتها وتوسيع عشوائي لتغطية الضمان الاجتماعي

أ- ضمان وزارة الصحة للأضرار الجسدية الناجمة عن حوادث المركبات البرية

نجد هنا اقتراح القانون المقدم من النائب بلال عبدلله في 2019/2/21 والرامي إلى ضمان وزارة الصحة للأضرار الجسدية الناجمة عن حوادث المركبات البرية. وقد أحيل في 2019/2/27 إلى لجان الصحة العامة والمال والموازنة والادارة والعدل. وقد باشرت لجنة الصحة العامة في 2019/10/8 دراسته ولا يزال قيد الدرس فيها. ينصّ الاقتراح على إنشاء «حساب» خاص في وزارة الصحة يغطي المسؤولية المدنية التي يمكن أن تترتب عن الأضرار الجسدية التي تسبّبها المركبة البرية للأشخاص، على أن يتم تمويل هذا «الحساب» عن طريق مبلغ نقدي يسدده صاحب المركبة عن تجديد رخصة سير المركبة.

وتبرّر الأسباب الموجبة الاقتراح بمرور أكثر من أربعين سنة على صدور قانون التأمين الإلزامي (المرسوم الاشتراعي رقم 105-77 الصادر بتاريخ 30-6-1977) دون أن يتم تعديله، وأن شركات التأمين تتقاضى مبالغ طائلة وأنها تتهرب من الإيفاء، ممّا يدفع بوزارة الصحة إلى تحمل أعباء معالجة المصابين ممّا يرتب على مالية الدولة أعباءً دون وجه حق، وأن ما سيتم تحصيله من مالكي المركبات لتمويل « الحساب» هو بمثابة رسم وليس ضريبة.

ويستدعي هذا الاقتراح عدّة ملاحظات أساسية أبرزها:

- يعمد الاقتراح في الحقيقة إلى نقل الجهة التي تتكفل بالتعويض عن المسؤولية المدنية الناجمة عن حوادث السير، من شركات التأمين التي يتم ملاحقتها عادة بالتضامن مع المضمون إلى وزارة الصحة، دون تحديد الأساس القانوني لتحميل الوزارة هذه المسؤولية. ويذهب إذا الاقتراح في اتجاه تكريس تغطية أدوار مضخّمة لوزارة الصحة من خارج وظائفها، في ما يعزّز المحسوبيات والزبائنية. وبالفعل، تغطي وزارة الصحة أكثر من نصف اللبنانيين غير المشمولين بالتغطية الصحية (الضمان الاجتماعي) من باب «المساعدة»[3]. ففي حين تتولى وزارة الصحة بحسب الأنظمة المرعية الإجراء[4] أساساً «الحفاظ على الصحة العامة، ورفع مستواها وذلك بتأمين الوقاية من الأمراض، (...)

3. أنظر حول هذه النقطة: محمد حمدان، دراسة معدة في إطار حملة «حقي علي»، غير منشور.

4. المادة 2 من مرسوم تنظيم وزارة الصحة العامة رقم 8377، الصادر في 1961/12/30.

والإشراف على المؤسسات الصحية الخاصة وفقاً لأحكام القوانين الخاصة بها]و[إعداد المقترحات بالتشريع والتعديل في القوانين والأنظمة المتعلقة بكافة حقول الصحة العامة»، تعنى بحسب النص نفسه بمعالجة المرضى في إطار «مساعدة المحتاجين» من بينهم فقط. بمعنى آخر، عمدت ممارسة الحكومات المتعاقبة إلى تشييد بناء ضخم على صلاحية عرضية للوزارة ب»معالجة المرضى المحتاجين»، حوّلها إلى وزارة تقدم المساعدات في مجال التغطية الصحية لأكثر من مليوني لبناني، وذلك خارج صلاحياتها الأساسية.

- لم يراعِ الاقتراح التطور الحاصل على صعيد القانون المقارن في ما خص قانون المسؤولية المدنية الناجمة عن حوادث السير وقانون التأمين الإلزامي، إذ أن التوجه يقضي بوجوب تفعيل هذه القوانين بهدف حماية المضمونين وتأمين تعويضهم الكامل عن الأضرار، على أن تلعب شركات التأمين «كمؤسسة تعويضية» دوراً بارزاً في التعويض عن الأضرار الناجمة عن المسؤولية وذلك، جنباً إلى جنب مع المؤسسات التعويضية الأخرى، كصندوق الضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للضمان الإلزامي الذي أنشئ بموجب المرسوم الاشتراعي 77/105.

- لقد تضمن الاقتراح فصلين أساسيين، الأول تحت عنوان « في نطاق الضمان الإلزامي»، والثاني تحت عنوان «في المؤسسة الوطنية للضمان الإلزامي». ويتبيّن من مراجعة مضمون الفصل الثاني بأنه غير مرتبط بالعنوان المطروح، إذ أن الاقتراح لا يبقي على المؤسسة الوطنية للضمان الالزامي، بل ينشئ حساباً خاصاً في وزارة الصحة المذكور أعلاه، يدار تحت إشراف لجنة خاصة منشأة لهذه الغاية لدى وزارة الصحة (لجنة حساب حوادث المركبات).

- لقد أهمل الاقتراح فكرة أساسية مفادها بأنه يعود للمشرع تحديد قيمة قسط التأمين والمخاطر المضمونة بصورة إلزامية والاستثناءات المحددة في عقد التأمين الإلزامي للمسؤولية المدنية عن الأضرار الجسدية الناتجة عن حوادث السير. فبهدف إيجاد حل لتهرب شركات التأمين من الإيفاء بموجباتها تجاه المضمونين والمتضررين، ألزم الاقتراح وزارة الصحة بضمان المسؤولية المدنية والتغطية، علماً بأن المؤسسة الوطنية للضمان الإلزامي المنشأة بموجب المرسوم الاشتراعي 77/105 تقترح حلولاً لمسألة عدم تعويض المتضررين من قبل شركات التأمين، وتحدد الشروط التي تلزم بها المؤسسة بالتغطية في حال لم تقم شركات التأمين بالتعويض عن الأضرار، مع الإشارة إلى أن هذه المؤسسة لم تتفعّل بشكل كامل لغاية تاريخه. فالسؤال الذي كان يتوجب طرحه قبل تقديم هذا الاقتراح يتمحور حول العقبات التي تحد من تفعيلها وكيفية تفعيل عمل هذه المؤسسة لا سيما وأن تمويلها يرتبط باقتطاع جزء من قسط الضمان لمصلحة صندوق المؤسسة.

- يضع الاقتراح على كاهل « الحساب» المنشأ في وزارة الصحة التعويض للأشخاص عن حوادث السير، دون أن يشير إلى أي دراسة تقديرية تبين المداخيل المقدّرة لهذا الحساب وما إذا كانت كافية لتغطية الأضرار الناتجة عن حوادث السير لا سيما وأن الوفيات الناتجة عن حوادث السير تحتل المرتبة الثالثة في لبنان في حين أن الأضرار الجسدية الناتجة عن الحوادث تحتل المرتبة الأولى. إن عدم التقدير الدقيق لمداخيل ومصاريف هذا «الحساب» قد يؤدي إلى عجز بنيوي فيه، كما سائر الصناديق في لبنان، ممّا يحمل وزارة الصحة أعباءً إضافية بدلاً من البحث عن حلول لتفعيل مسؤولية شركات التأمين بالتغطية تحت طائلة العقوبات، وتفعيل عمل الصندوق الوطني للضمان الإلزامي ليصبح التعويض على ضحايا حوادث السير مرتبطاً أيضاً بمبدأ التضامن الاجتماعي الذي يقوم عليه تمويل هذا الصندوق.

ب- إنشاء صندوق وطني للأمراض المزمنة والمستعصية والنادرة

نجد هنا اقتراح القانون المقدم من النائبة بولا يعقوبيان في 2019/4/2 والرامي إلى إنشاء صندوق وطني للأمراض المزمنة والمستعصية والنادرة. وقد

أحيل الاقتراح إلى لجان الصحة العامة والمال والموازنة والإدارة والعدل ولم يدرس في أي منها لغاية تاريخه.

وينص الاقتراح على إنشاء مؤسسة عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتخضع لوصاية وزير الصحة، وذلك بهدف تأمين الرعاية والخدمات الصحية والطبية للمصابين بالأمراض المزمنة والمستعصية والنادرة، وتغطية كامل تكاليف علاجهم وثمن أدويتهم في المستشفيات والمراكز المختصة وذلك حتى الشفاء التام الكامل. وحدّد الاقتراح أن لائحة هذه الأمراض تحدّد بقرار صادر عن وزير الصحة العامة، ويقتضي أن تتضمّن السرطان ونقص المناعة المكتسبة (السيدا) والسكري وأمراض القلب والدم والأمراض الناجمة عن البدانة المفرطة وسائر الحالات المرضية النادرة.

وقد برّرت الأسباب الموجبة تقديمه بتفشي الأمراض المزمنة والذي بات يشكل أزمة وطنية، وبعجز المواطن اللبناني عن تحمل التكلفة الطويلة الأمد والباهظة لعلاج هذه الأمراض، وبنفاذ الاعتمادات المخصصة لهذه الأمراض في وزارة الصحة العامة ممّا يخضع حياة العديد من المرضى للتجاذبات السياسية. وتبقى المبرّرات هذه بعيدة عن الجوهر وهو ضرورة اضطلاع الدولة بأدوارها الأساسية في تكريس الحقوق الأساسية للمواطن وأبرزها الحق في الصحة، بعيداً عن مسألة القدرة على الدفع الطويلة أو القصيرة الأمد.

ويستدعي هذا الاقتراح عدّة ملاحظات أساسية أبرزها:

- لم يحدد الاقتراح الشروط اللازمة لخضوع المصابين بهذه الأمراض لأحكام الصندوق المقترح، كما لم يحدد ماهية علاقة هذا الصندوق من ناحية أولى، بالصناديق المختلفة الأخرى التي تمنح الخاضعين لأحكامها جانب من التقديمات الصحية المختلفة كالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وصناديق التعاضد المختلفة؛ ومن ناحية ثانية، بشركات التأمين لناحية عقود الضمان الصحية التي تمنح تغطية كاملة أو جزئية للمصابين بهذه الأمراض.
- أسند الاقتراح تمويل الصندوق إلى مساهمات الدولة، والتبرعات والهبات ومصادر أخرى. وينمّ ذلك عن قصور في الرؤية حول الخلل الرئيسي في نظام التغطية الاجتماعية والصحية في لبنان، والمتمثل بغياب الخطة الضريبية المتكاملة لتمويل هذه التغطية بشكل شامل، وتنظيم مشاركة جهات التأمين التعاضدية الأخرى. فلو كانت هذه الخطط موجودة لكان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وجهات التأمين التعاضدية قادرة على توفير تغطية كامل التقديمات الصحية لمختلف فئات المجتمع اللبناني. فلا يغدو إذاً إنشاء الصندوق سوى استنساخ لما هو موجود، دون إعادة النظر بأساسات نظام التغطية الصحية في لبنان الذي بات ضرورياً، تحديداً بعد الانهيار الاقتصادي والمالي والنقدي.

ج- اقتراحات لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي

شمول العاملين في البلديات بتغطية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي:

بتاريخ 2020/2/6، قدّم نواب «اللقاء الديمقراطي» هنري حلو، بلال عبد الله، هادي أبو الحسن، وفيصل الصايغ، اقتراحا معجلا مكررا يرمي إلى إلغاء القانون 82/3 الذي يستثني العاملين في البلديات من التغطية الصحية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بهدف شملهم بها. وتمّ إسقاط صفة العجلة عن هذا الاقتراح الاجتماعي في جلسة نيسان 2020. ويعمد المقترح إلى شمول هذه الفئة ضمن تقديمات الصندوق تعزيزاً للاستقرار الاجتماعي والصحي من جهة، ولإعفاء البلديات من الإرباك المالي والإداري حيث ليس لها ولا الأجهزة الرقابية القدرة

للاضطلاع بهذا الدور، خصوصاً أن «عائدات البلديات من الصندوق البلدي المستقل لا تتأمن بانتظام ما يهدد مستقبل آلاف العائلات من هذه الفئة» كما ذكرّت به الأسباب الموجبة.

وتذكّر هذه الأسباب بأن «القانون المراد إلغاؤه قد علّق مفعول البند (د) من الفقرة (1) أولا من المادة (9) بالنسبة إلى الأشخاص اللبنانيين العاملين في البلديات وأخرجهم من الخضوع للضمان الاجتماعي وهذا الواقع يلحق بهم الظلم ويهدر حقوقهم ويحرمهم الاستقلال الاجتماعي والصحي»، كما صدر بعدها القانون رقم 84/10 الذي يهدف إلى «تعديل موعد بدء مفعول خضوع الأشخاص اللبنانيين العاملين في البلديات لأحكام قانون الضمان الاجتماعي بحيث يترك للحكومة أمر تحديد تاريخه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على ألا تتعدى المدة سنة واحدة». وتشير الأسباب الموجبة إلى أن هذه المهلة قد انتهت دون صدور أي مرسوم.

وقد أوضح النائب بلال عبد الله أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي كان قد وضع الأجراء في البلديات في صلب أولوياته. غير أن السلطة السياسية آنذاك أوقفت العمل بهذا القانون واقترح إضافة فقرة إلى النص وهي «أن تستثنى بلدية بيروت من الاقتراح». ولكن تصويت النواب أفضى إلى إسقاط صفة العجلة عن الاقتراح وإحالته إلى اللجان النيابية للدراسة.

وأسف المرصد البرلماني لإرجاء التصويت على الاقتراح الحيوي لإنصاف جميع العاملين في البلديات.

إخضاع العاملين في قطاع صيد الأسماك لأحكام قانون الضمان الإجتماعي

تقدّم بتاريخ 2020/11/10 النواب نجيب ميقاتي، نقولا نحاس وعلي درويش باقتراح قانون يرمي إلى إخضاع العاملين – من أصحاب عمل وأجراء وعمال مستقلون – في قطاع صيد الأسماك لأحكام قانون الضمان الاجتماعي (1963/13955) "في جميع فروعه، وعلى جميع الفئات، أو فئة أو أكثر، وفقا لشروط تحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل، وإنهاء مجلس إدارة الصندوق"، كما وإلغاء جميع النصوص المخالفة. ورد الاقتراح على جدول أعمال جلسة 2020/12/21، ولم يدرس خلال هذه الجلسة بسبب إعلان رئيس مجلس النواب نبيه بري رفعها قبل الانتهاء من دراسة كامل بنودها.

تبرر الأسباب الموجبة تقديمه بأن "مسألة خضوع صيادي الأسماك ومزارعي التبغ والتنباك لأحكام قانون الضمان كانت مثار جدال بين الجهات المعنية منذ العام 1995 وانتهت باعداد مشروع مرسوم مشترك للفئتين بتاريخ 1999/12/20. غير أن المرسوم صدر فقط لفئة واحدة وهي مزارعي التبغ والتنباك. وتتابع بوجوب إصدار هذا القانون أولا لأن معظم الدول بادرت إلى سن التشريعات مفادها حماية ودعم قطاع صيد الأسماك البحرية والعاملين فيه، ثانيا، التزاما بموجبات لبنان الدولية بهذا الشأن، وثالثا لعدم استفادة العاملين في هذا القطاع من أي نوع من أنواع الضمانات أو التقديمات الصحية أو الاجتماعية.

شمول المؤسسات المتوسّطة والصغيرة وصيادي السمك المحترفين وبعض المزارعين

في الاتجاه نفسه، تقدّم بتاريخ 2020/11/11 النائب سيمون أبي رميا باقتراح قانون يرمي إلى إخضاع المؤسسات المتوسّطة والصغيرة وصيادي السمك المحترفين غير المرتبطين بصاحب عمل معيّن، والمزارعين الذين تتوافر فيهم شروط يحدّدها الاقتراح، إلى جميع فروع الضمان الاجتماعي (من خلال تعديل قانون الضمان الإجتماعي المرسوم رقم 13955 تاريخ 1963/09/26). أحيل بتاريخ 2020/11/18 إلى

لجان الصحة العامة، الإدارة والعدل، المال والموازنة وإلى رئاسة الحكومة.

يهدف الاقتراح حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى معالجة الانكشاف الصحي للعديد من الفئات الاجتماعيّة العاملة التي لا تتمتّع برعاية رسميّة لأوضاعها الصحيّة، والتي أبرزت جائحة الكورونا هشاشية أوضاعهم. من جهة أخرى، يرمي الاقتراح إلى تخفيف العبء المالي الواقع على وزارة الصحة التي تؤمّن رعاية استشفائيّة لهذه الفئات، ما يشكل عبءا على خزينة الدولة دون أي مردود بالمقابل. وكنّا قد بيّنا كيف أن توسيع دور وزارة الصحة في هذا المجال أتى خارجاً عن صلاحياتها وبطريقة تشرّع أبواب المحسوبية في مقاربة الحق بالصحة.

تمديد المهلة المعطاة لصاحب العمل لمحاسبة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالتعويضات الاجتماعية التي يدفعها مباشرة لموظفيه

13) بتاريخ 2020/06/05، تقدّمت النائبة ديما الجمالي باقتراح قانون يرمي إلى تعديل مادة 48 من قانون الضمان الاجتماعي المتعلقة بالتعويضات العائلية. أحيل الاقتراح بتاريخ 2020/06/10 إلى لجان الصحة العامة، المال والموازنة وإلى رئاسة الحكومة.

يرمي الاقتراح إلى تمديد مدّة مرور الزمن التي تسقط التعويضات العائليّة التي يدفعها صاحب العمل لأجرائه مباشرة في حال لم يحاسب صاحب العمل الصندوق بها لتصبح سنتين بدل سنة حسب القانون الحالي، ذلك من تاريخ استحقاق الإشتراكات. يهدف الاقتراح حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى تأمين المساواة التعاقديّة بين صاحب العمل والأجير على مستوى مهل مرور الزمن المتعلّقة بالتعويضات العائليّة (بحيث يسقط حق الأجير للمطابة بها مبعد سنتين).

وكان اقتراح مشابه تقدّم به النائب النائب طارق المرعبي يرمي إلى تعليق مهلة مرور الزمن بحجة الأزمة لصالح أصحاب العمل الذي لم يحاسبوا الصندوق بهذه التقديمات، نترك التعليق عليه لملحق الفصل المخصص لمعالجة تداعيات الأزمات.

اقتراحات قوانين أخرى

نجد أيضاً 4 اقتراحات عادية وهي:

- اقتراح قانون مقدم من النائبين ابراهيم عازار وفادي علامة في 2019/4/11 يهدف إلى تحديد ترخيص أندية اللياقة البدنية الصحية health club وتعديل قانون تنظيم وزارة الشباب والرياضة. وقد أحيل إلى لجنتي الشباب والرياضة والصحة العامة في 2019/4/17. وقد باشرت لجنة الشباب والرياضة دراسته في 2019/6/25 وأنجزته في 2019/12/17. وتعذّر الحصول على نسخة عن الاقتراح من البرلمان، وذلك حتى تاريخ كتابة هذه السطور.
- اقتراح قانون مقدم من النائب ميشال ضاهر في 2019/9/16 يهدف إلى وضع أجهزة مزيلة للرجفان القلبي، أحيل إلى لجنتي الصحة والادارة والعدل في 2019/9/18 إلا أنه لم يدرس في أي منهما لغاية تاريخه. وتعذّر الحصول على نسخة عن الاقتراح من البرلمان، وذلك حتى تاريخ كتابة هذه السطور.
- واقتراحي قانونين مقدمين من النائبة عناية عز الدين في 2019/9/17:

يهدف الأول إلى تعديل المادة 4 من القانون 2011/174 للحدّ من التدخين وتنظيم صنع وتغليف ودعاية منتجات التبغ (المتعلّقة بعرض المنتوجات التبغية وطريقة تسويقها وتقديم العينات

المجانية عنها)، وأحيل إلى لجنتي الصحة العامة والإدارة والعدل في 2019/9/24. وقد استهلت لجنة الصحة دراسته في 2019/12/17.

أما الثاني، فيرمي إلى حماية القاصرين من تناول الكحول ومشروبات الطاقة. وقد أحيل إلى لجنتي الصحة العامة والادارة والعدل في 2019/9/24. وقد أنجزته لجنة الصحة في جلسة واحدة (في 2019/12/24)، أما بالنسبة للجنة الإدارة والعدل فوضعته على جدول أعمال جلستها التي انعقدت بتاريخ 2020/2/25 إلا أنه لم يدرس «نظرا لضيق الوقت».

II. الحق في السّكن

يعتبر الحق بالوصول إلى سكن ميسّر أحد أكبر التحديات في لبنان في ظل غياب أي سياسة سكنية، وخصوصاً بعد ظهور مؤشرات الأزمة الاقتصادية والاجتماعية والمالية غير المسبوقة بخطورتها التي يواجهها بدءاً من عام 2017 مع توقّف المصرف المركزي عن دعم القروض المصرفية السكنية، واتّضاح معالم هذه الأزمة تزامناً مع ثورة 17 تشرين، واشتدادها مع جائحة كورونا وانفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020.

ونجد 5 اقتراحات (2 عادية و3 معجلة مكررة) مرتبطة بالحق بالسكن قدّمت في عامي 2019 و2020، إمّا لمعالجة إشكاليات تطبيق قانون الإيجارات القديمة المعدّل (2017/2) أو لتخفيف أعباء القروض السكنية عن كاهل المواطنين ونتائج تخلّفهم عن سدادها في ظلّ استشراس الأزمة، نستعرضها في ما يلي.

اقتراحات لتعديل قانون الإيجارات القديمة رقم 2017/2

صدر القانون التعديلي لقانون الإيجارات رقم 2 في 28 شباط 2017، في محاولة من المشرّع لإعطاء الإجابات الشافية، ووضع حدّ للتخبّط الذي وقعت فيه المحاكم ومعها المالكون والمستأجرون على إثر إبطال المجلس الدستوري بعض مواد قانون الإيجارات 2014/12/28. إلا أن تطبيق القانون التعديلي رقم 2017/2 أنتج إشكاليات أكبر، مظهّراً فشل المشرّع في ترتيب التوازن بين حقوق المالكين والمستأجرين، وإعطاء خارطة طريق واضحة للخروج من أزمة تطبيق قانون الإيجارات.

وكانت «المفكّرة القانونية» قد خصّصت دراسة أولى[5] عام 2015 حول إشكاليات تطبيق قانون الايجارات الجديد لعام 2014 المبتور، وثانية عام 2019 حول إشكاليات تطبيق القانون التعديلي[6] تناولت فيها عيّنة من قرارات المحاكم، وقد فنّدت أبرز نتائجها في عددها المخصّص للحق بالسكن. وللتذكير، تمحورت أبرز إشكاليات تطبيق القانون في الإجتهاد، حول الجهة التي تحدّد بدل المثل في ظل غياب تشكيل اللجان، وإمكانية تطبيق القانون التعديلي في ظل عدم دخول صندوق مساعدة المستأجرين حيز التنفيذ، والتاريخ الواجب اعتماده لبدء سريان التمديد القانوني (تاريخ نفاذ قانون 2014 - أي 2014/12/28 - أم تاريخ نفاذ قانون 2017 - أي 2017/2/28).

وعلى صعيد المبادرة التشريعية، نجد ثلاثة اقتراحات مرتبطة بقانون الإيجارات القديمة، قدمت كلّها خلال سنة 2019.

5. ميريم مهنا، حلا نجار، «تناقضات قضائية في ظلّ قانون الإيجارات المبتور»، دراسات المرصد المدني لاستقلال القضاء وشفافيته 2014-2015، المفكّرة القانونية 2015، ص. 113.

6. ميريم مهنا، حلا نجار، «كيف طبّق القضاء قانون الإيجارات التعديلي رقم 2017/2؟ هكذا اختلّ التوازن بين حق الملكية والحق في السكن»، نشر في المفكرة القانونية، العدد 60، حزيران 2019

يعمد أول اقتراحان (وهما الاقتراح المقدم من النواب نديم الجميل، ألبير منصور، هنري شديد، زياد أسود، سليم الخوري، قاسم هاشم، أغوب بقرادونيان، بولا يعقوبيان وعبد الرحيم مراد في 2019/3/21، واقتراح القانون المقدم من النواب بولا يعقوبيان، أنطوان بانو، قاسم هاشم، البير منصور، أسامة سعد، محمد خواجة، ميشال ضاهر، الوليد سكرية، جان طالوزيان وأغوب بقرادونيان في 2019/08/21) إلى تعديل بعض مواد قانون الإيجارات رقم 2017/2 تاريخ 2017/02/28، فيما يعمد الاقتراح الثالث (وهو معجّل مكرّر قدّمه بتاريخ 2019/08/29 كل من النواب الوليد سكرية، جان طالوزيان، مصطفى الحسيني وألبير منصور) إلى تعليق العمل بالقانون بشكل شامل. بررت الأسباب الموجبة لجميع هذه الاقتراحات تقديمها بالثغرات القانونية التي تشوب قانون الإيجارات رقم 2017/2 والتي ظهرت عند تطبيقه من خلال اجتهادات المحاكم المتناقضة، في ظلّ غياب أيّ خطة سكنية أو بديل سكني وفي ظلّ عدم قدرة الدولة على إنشاء الحساب وتمويله، مما يعرّض شريحة كبيرة من المواطنين خاصة لدى «محدودي ومتوسطي الدخل» للتهجير والتشرد في نهاية الفترة التمديدية، في ظل الأوضاع الاقتصادية والمعيشية الصعبة التي تمر بها البلاد والتي أدّت إلى ارتفاع أسعار العقارات وبدلات الإيجار مقابل تدني القدرة الشرائية وعدم رفع الحد الأدنى للأجور.

في ما خصّ الاقتراحين الأولين، فإنهما يدخلان بعض التعديلات على القانون 2017/2 أهمّها:

بالنسبة لتمديد عقود الإيجارات وتحديد الزيادة على بدلات الإيجار: يعمد الاقتراح الأول إلى المساواة بين جميع المستأجرين القدامى، حيث يتمّ تمديد جميع عقود الإيجار السكنية لغاية 12 سنةكما عمد الاقتراح إلى تعديل تحديد بدل المثل ليخفضه إلى واحد ونصف بالمئة 1,5% من القيمة البيعية للمأجور في حالته القائمة، فيما يبلغ 4% في القانون الحالي (المادة 20). كما ربط الاقتراح بدلات الإيجار «خلال المدة المعقودة قبل 1992/7/23 حتى 2019/12/31، واعتبارا من نفاذ القانون" بنسبة تعادل معدل التضخم السنوي؛ ويمكن لها بالتالي أن تزداد أو تنخفض سنويا فيما هي تزداد فقط في القانون الحالي. كما حدد أن نسبة الزيادة أو التخفيض لا يجوز أن تتجاوز 3% (فيما تبلغ 5% في القانون الحالي).

أما الاقتراح الثاني فيلغي المادة المتعلّقة بتحديد بدل المثل، ويطرح كما الاقتراح الأول تمديد جميع عقود الإيجار السكنية لغاية 12 سنة «دون تمييز بين المستأجرين أو الأبنية». كما يلحظ موجباً على عاتق المالك بدفع تعويض إخلاء بنسبة (40 إلى 50%) من قيمة المأجور.

أما بالنسبة لزيادة بدلات الإيجار خلال هذه الفترة، فيعتري الاقتراح تناقض واضح لجهة مضاعفة بدل الإيجار وإرتباط كل زيادة لاحقة على البدلات بنسبة التضخم وفقا للمؤشر الرسمي أسوة بالأماكن غير السكنية، على أن لا تتعدى 1% من قيمة المأجور لو كان خاليا، في حين يعمد في مكان آخر (تعديل المادة 20) إلى مضاعفة بدل الإيجار مرّة واحدة مع زيادتها سنوياً بنسبة تعادل معدّل التضخم السنوي وفقا للمؤشر الرسمي الصادر عن إدارة الإحصاء المركزي في السنة السابقة، على أن لا تتجاوز الزيادة 2%.

أما بالنسبة لتعوض الاسترداد فيعود الاقتراح الأول ليحدّد التعويض انطلاقاً من نسب معيّنة من قيمة المأجور البيعية (كما كان معمولاً به في قانون 1992/160) وليس انطلاقاً من بدل المثل كما اعتمده قانون الإيجارات الجديد (2014 وتعديله عام 2017). ويصبح تعويض الاسترداد للضرورة العائلية أثناء السنوات التمديدية يوازي 35% من القيمة البيعية للمأجور في ما لو كان خاليا، وتعويض الإسترداد لأجل الهدم 45% من هذه القيمة البيعية. ويعدّل

الاقتراح قواعد الوصول إلى مساعدة الصندوق، بحيث يقترح استفادة المستأجر غير اللبناني المتزوج من لبنانية وحاملي بطاقة قيد الدرس ومكتومي القيد منه.

أما الاقتراح الثاني، فيعمد إلى اقتراح تعويض موحد للإسترداد مهما كان سببه (للضرورة العائلية أو للهدم) يوازي 50% من قيمة المأجور. كما يعمد الاقتراح إلى حصر حالة استثناء المستأجرين غير اللبنانيين من التعويض "في حال كانوا يملكون مسكنا اخر في لبنان")فيما يعمد القانون الحالي يستثني بالمطلق غير اللبنانيين).

أمّا بالنسبة للاستفادة من الصندوق، وتأثير عدم دخول الأخير حيّز التنفيذ على المطالبة بزيادة بدلات الإيجار، فيطرح الاقتراح الأول بعض التعديلات على شروط الاستفادة من الصندوق، دون المساس بالمادة 58 من القانون الحالي التي تعلّق تطبيق أحكام مواد القانون المتصلة باحتساب المساعدات والتقديمات، كما المراجعات القضائية في الأساس أو التنفيذ أو الأحكام التي سبق وأن صدرت والتي تؤدي إلى تحديد بدل إيجار أو إخلاء المستأجر المعني بتقديمات الصندوق المذكور «إلى حين دخوله حيز التنفيذ». أما الاقتراح الثاني فيطرح إلغاء المواد المتعلقة بأحكام صندوق المساعدات أي المواد 3 الى 13، ويعدّل المادة 58 لتصبح عدم «إخلاء أي عائلة أو الأشخاص المصابين بإعاقات أو كبار السن والعاطلين عن العمل» بعد إنتهاء ال12 سنة إذ يبقون «على عاتق ونفقة الدولة إلى حين تأمين البديل السكني». وللتذكير، اعتبر الجزء الأكبر من الاجتهاد (في بيروت وجبل لبنان بحسب دراسة المفكرة القانونية 2019) أن المادة 58 تشكّل السند القانوني لتعليق النظر في دعاوى طلب دفع الزيادات على بدلات الإيجار والإسقاط من حق التمديد، وفي دعاوى الإسترداد، بمجرّد تقديم طلبات المساعدة إلى الصندوق (وهذا ما ذهب إليه خصوصاً اجتهاد محكمة الإستئناف في بيروت، الغرفة التي يترأسها القاضي أيمن عويدات). وقد أحيل هذان الاقتراحان إلى لجنتي الادراة والعدل والمال والموازنة بتاريخ 2019/8/21 لدراستهما، وهما منذ 2020/1/13 قيد الدرس في فرعية لجنة الادارة والعدل.

في ما خصّ الاقتراح[7] الثالث، فيعمد ومن خلال مادة وحيدة على تعليق العمل بالقانون 2017/2 (بعد توضيح واضعيه أنه قانون الإيجارات الوحيد المعمول به بعد إلغاء كافة قوانين الإيجارات السابقة) والعمل مؤقتا بقانون الإيجارات الإستثنائي رقم 92/160، وذلك لحين البت بكافة التعديلات المقترحة. وكان البرلمان اللبناني قد أسقط عن هذا الاقتراح هذا صفة العجلة في جلسته التشريعية التي انعقدت بتاريخ 2019/9/24 وأحاله إلى اللجان من أجل المناقشة[8]، رغم محاولات النائب الوليد سكريّة – وهو أحد مقدّمي الاقتراح – تبيان المخاطر الإجتماعية الداهمة المحدقة بالعديد من العائلات اللبنانية جرّاء تهديد حقّها بالسكن.

نشير أيضا إلى وجود اقتراحي قانون معجلين مكررين مقدمين من النائبة بولا يعقوبيان في 2020/4/23 الأول يرمي إلى تعديل بعض أحكام قانون الإسكان، أما الثاني فيرمي إلى إعفاء المقترض من 35% من قيمة القرض السكني (والتعليمي والزراعي وقروض السيارات التي تقلّ عن $15000)،

7. المفكرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غدا؟ معايير موضوعية ملزمة لتعيين موظفي الفئة الأولى ونسف أفضلية الناجحين في التعيين في الفئتين 3 و4 وتعليق العمل بقانون الإيجارات الجديد وبروتوكول حماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2019/9/23

8. المفكرة القانونية، «سدّ بريصا المثقوب يعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2019/9/26.

وقد جرى التعليق عليهما في ملحق الفصل المخصّص للتشريعات المتعلّقة بمعالجة التداعيات الاجتماعية للأزمات.

III. حقوق العمّال والنقابات: إشكالية حماية حقوق الأجراء إلى الواجهة

نجد هنا 4 اقتراحات عادية، أبرزها اقتراح لإلغاء مجالس العمل التحكيمية، واقتراح لتعديل بعض أحكام قانون العمل لا سيما المادة 50 منه، يفتحان النقاش مجدداً حول فعالية حماية حقوق الأجراء. ونسارع إلى القول إن هذه الإشكالية معرّضة للتضخّم واحتلال كامل المشهد في ما خص الحقّ في العمل، في ظل التغيّر البنيوي الذي بدأت تظهر معالمه في سوق العمل نتيجة انهيار النموذج الاقتصادي الذي ساد آخر ثلاثة عقود ومعه العديد من القطاعات والمؤسسات، وانفجار معدّلات البطالة، والانهيار المالي وتآكل قيمة الأجور والتعويضات الاجتماعية على اختلافها، وتساؤلات جدية حول قدرة الأطر العادية على حماية العمّال خلال المرحلة الراهنة.

إلغاء مجالس العمل التحكيمية

أبرز الاقتراحات على صعيد حقوق العمّال والنقابات، اقتراح القانون المقدم من النائبة بولا يعقوبيان في 2019/9/3 والرامي إلى إلغاء مجالس العمل التحكيمية وتعديل أصول المحاكمات في قضايا العمل والضمان الإجتماعي.[9] أبرز ما تضمنه هذا الاقتراح هو إلغاء مجالس العمل التحكيمية وإناطة مهامها وصلاحياتها إلى أقسام محكمة الدرجة الأولى التي يتولاها القضاة المنفردون المدنيون بمقتضى المادة 85 من قانون أ.م.م. كما ينص الاقتراح على تعديل عدّة قوانين بما يتوافق مع هذا الإلغاء منها قانون العمل الحالي، وقانون أصول المحاكمات المدنية وقانون الرسوم القضائية. وقد بررت النائبة يعقوبيان اقتراحها بمجموعة من الأسباب، أبرزها عدم فعالية مجالس العمل التحكيمية وعجزها عن بتّ نزاعات العمل ضمن الآجال المحددة قانونا. نسجّل أن هذا الاقتراح قد أحيل بتاريخ 2019/9/4 إلى كل من لجنتي الإدارة والعدل والصحة العامة. وبادرت لجنة الصحة إلى دراسته وعقدت جلسة واحدة حتى تاريخه لهذا الغرض في 2021/1/7.

ومع إبداء التحفظ إزاء الدعوة لإلغاء مجالس العمل التحكيمية، يجدر التنويه ببعض إيجابيات الاقتراح، وتبيان أسباب أخرى للخشية من هذا **التوجّه**. وأبرز الملاحظات على الاقتراح الآتية:

- أنه بمعزل عن مدى صحة التوجّه المقترح، فإنه يعيد مسألة حماية حقوق الأجراء إلى بساط البحث، بعد عقود سادها جمود تامّ على صعيد تشريعات العمل. وهو يتميّز من خلال لفت النظر إلى ضرورة معالجة إشكالية بطء عمل محاكم العمل، طالما أن من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل قانون العمل برمّته وأن يترك الأجراء تحت رحمة أصحاب العمل. وكانت "المفكرة القانونية" نشرت[10] نتائج دراسة لها حول عمل مجالس العمل التحكيمية في 2018 بيّنت فيها أن متوسط أمد الدعاوى في بيروت وجبل لبنان بلغ 3 سنوات ونصف (2.9 سنة في بيروت و4.2 سنة في جبل لبنان)، وذلك في مخالفة مزمنة لقانون العمل الذي يفرض أن تجري المحاكمة وفق أصول العجلة وألا تتجاوز مدة دعاوى الصرف التعسفي ثلاثة أشهر.

9. المفكرة القانونية، «مبادرة تشريعية لحماية العمالة الوطنية: إلغاء مجالس العمل التحكيمية باسم الوقعية؟»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2019/9/9

10. أنظر العدد رقم 61 من المفكرة القانونية، «ليس بالوطنية وحدها تحمى العمالة، تموز 2019

ويمضي الاقتراح في تبيان ضرورة ضمان حق العمّال بالتمتع بالحقوق المضمونة قانونا، وفي مقدمتها الحقّ باللجوء إلى قاض مستقل وفعال؛

- من جهة أخرى، وإلى جانب مسألة البطء وتلكؤ الحكومة عن إنشاء غرف إضافية للمجالس تطبيقا للمرسوم التنظيمي 2014/729، ثمة إشكالان كبيران: **الأول** يتمثل في تواجد هذه المجالس حصرا في مراكز المحافظات، على نحو يتعارض مع مبدأ قرب المتقاضين من المحاكم، والثاني يتمثل في عدم قابلية أحكام المجالس للاستئناف، مما يحرم الأجراء من حق التقاضي على درجتين. ويؤدي الاقتراح إلى نقل صلاحيات هذه المجالس إلى القضاة المنفردين إلى معالجة هذه الإشكالات، حيث يتواجد هؤلاء على صعيد مراكز الأقضية أو حتى بعض المناطق الأخرى داخل الأقضية وتكون أحكامهم قابلة للاستئناف؛

- إلى ذلك، فإن مجالس العمل التحكيمية تتألف من غرف مكونة من قاضٍ ومستشارين، يفترض أن يكون أحدهما ممثلا عن الأجراء والآخر ممثلا عن أصحاب العمل. ويتماشى تكوين المجالس على هذا النحو مع أحد المبادئ المركزية لدى منظمة العمل الدولية الذي يقوم على إشراك الفرقاء الثلاثة (العمال، أصحاب العمل والحكومة) في كلّ ما يتصل بقضايا العمل. ومع التسليم بأهمية هذا المبدأ، فإنّ الأصول المعتمدة في اختيار ممثلي العمال (ترشيح ممثلي العمال من الاتحاد العمالي العام وتعيينهم بمرسوم) غالبا ما تنتهي إلى تفريغه من مضمونه، وخاصّة في ظلّ ابتعاد الاتحاد العمالي العام عن القواعد العمالية التي يفترض به تمثيلها وغياب أي آلية لتأهيل الممثلين المختارين لأداء مهامهم. ففي ظل واقع كهذا، يصبح وجود هؤلاء الممثلين في غالب الأحيان عائقا أمام تحقيق العدالة، أكثر مما هو ضمانة لتمثيل وجهات النظر العمالية بشكل فعّال. وما يزيد الأمر تعقيدا هو إشراك مفوض الحكومة في أعمال المجلس مما يؤدي إلى إرجاء الدعوى لأشهر عديدة بانتظار مطالعته، وتعليق الفرقاء عليها، من دون أن يحدد القانون دورا واضحا لمفوض الحكومة في هذا المجلس. وهذا ما أشارت إليه الأسباب الموجبة للاقتراح. ولكن، يؤدي الاقتراح عمليا بحجة إشكالية وضعف الصفة التمثيلية لمستشاري المجلس، إلى نسف مبدأ مشاركة ممثلين عن العمال في المجلس، وهو أمر قد يؤدي إلى التراجع عن مكسب أساسي وإن كنا ما نزال بعيدين عن ترجمة هذا المكسب بتطوير حقيقي لأداء المجالس. فهل نلغي تمثيلية العمال والنقابات بحجة أنها غير حقيقية، أم نبذل الجهد لجعلها حقيقية؟ وبكلام آخر، هل نلغي مجالس العمل التحكيمية بحجة أنها غير ناجحة أم نبذل الجهد لتفعيلها بعد تشذيبها من الشوائب التي تعيق عملها، وخصوصاً أن قدرة القضاة المنفردين في بت هذه الدعاوى وفق الأصول الموجزة وبما يضمن حقوق الأجراء، في ظل الاختناق القضائي الحاصل في أكثر من محكمة، تبقى أمرا يحتاج إلى إثبات؟ أسئلة جدية قد يكون اعتماد توجه الاقتراح بصورة مؤقتة بانتظار اكتمال العناصر المشار إليها أعلاه هو الحل الأكثر صوابية.

- يدعو الاقتراح للتفكير مليّا ليس فقط في أداء مجالس العمل، بل أيضا في مجمل المجالس التحكيمية المنشأة في مجالات قطاعية أخرى بهدف تمثيل المشاركين في هذه القطاعات، والتي يبقى غالبها معطلا ونتاجها شبه معدوم. ولعل أسوأ تجربة في هذا الإطار هي المجالس التحكيمية التربوية التي يفترض أن تتكوّن من قاضٍ وممثلين عن المدارس ولجان الأهل. فباستثناء المجلس التحكيمي في جبل لبنان، تبقى هذه المجالس معطلة منذ سنوات كثيرة في أكثر من محافظة، رغم الحاجة الملحة لها للفصل في النزاعات المتصلة بالأقساط المدرسية، الأمر الذي يبقي الدعاوى المقدمة إليها عالقة إلى أجل غير معروف.

تعديل بعض أحكام قانون العمل

أ- تعزيز حماية الأجير من الصرف التعسفي وتفعيل عمل المجالس

بتاريخ 2020/09/23، تقدّم النوّاب بلال عبدالله، هادي أبو الحسن وفيصل الصايغ باقتراح قانون يرمي إلى تعديل قانون العمل، أحيل باليوم نفسه إلى لجان المال والموازنة، الإدارة والعدل والصحة العامة كما إلى رئاسة الحكومة.

أبرز ما تضمنه هذا الاقتراح هو تعديل بدء سريان مهلة الشهر لإقامة دعوى الصرف التعسفي، المنصوص عنها في الفقرة ب من المادة 50 من قانون العمل، والتي تبدأ من تاريخ تبليغ الفسخ، من خلال إضافة عبارة «أو من تاريخ جواب وزارة العمل في حال مراجعتها بالموضوع». كما يضيف الاقتراح فقرة بالنسبة للمهلة المحددة للمجلس للبت بالقضية – وهي اليوم ثلاثة أشهر - تنص على «أنه إذا رأى هذا المجلس ضرورة لتمديد المهلة عليه أن يصدر قرارا معللا بهذا الشأن، وفي جميع الحالات لا يجوز أن تتجاوز المهلة الجديدة الشهرين».

من جهة أخرى، يضيف الاقتراح عبارة أساسية على الفقرة «و» من المادة عينها التي تسمح لصاحب العمل صرف الأجير من العمل قانوناً متى اقتضت قوة قاهرة أو ظروف اقتصادية أو فنية ذلك. فيضيف الاقتراح عبارة «على أن يقرر مجلس العمل التحكيمي وجود القوة القاهرة أو الظروف الاقتصادية أو الفنية». كما يفرض الاقتراح على صاحب العمل موجب إبلاغ «المؤسسة الوطنية للاستخدام» والتشاور معها (بالإضافة إلى وزارة العمل) لإنهاء العقود (...). بهذا المعنى، قد يحمل الاقتراح نتيجة أساسية مفادها ضرورة الاستحصال على قرار من مجلس العمل يوصّف الظرف (قوة قاهرة، أسباب اقتصادية أو أسباب فنية) وقرار المؤسسة الوطنية للاستخدام قبل القيام بصرف الأجير. إلا أن الاقتراح يفتقد إلى الدقة والآليات الواضحة في هذا المجال. كما ينص الاقتراح على تعديل المادة 77 من القانون عينه، ليضيف على تعيين القاضي وممثلين عن أصحاب العمل وعن الأجراء تعيين أعضاء رديفين في المرسوم نفسه، بالإضافة إلى مفوّض حكومة مرادف. وطبعاً يتطلّع المقترح من هذه الناحية إلى معالجة إشكالية تعطيل مجالس العمل التحكيمية وعدم نجاعتها.

وتبرر الأسباب الموجبة تقديم الاقتراح بأن المواد المراد تعديلها (أي 50 و77) لم تعدّل منذ وقت طويل فكان لا بد من تقديم اقتراح «لسد بعض الثغرات وجعل القانون أكثر مواكبة للتطور والتشابك الحاصل في علاقات العمل» خاصة في ظل الأوضاع الإقتصادية الراهنة.

ب- توسيع نطاق إجازات الوفاة واستحداث إجازات أبوة وزواج

بتاريخ 2020/02/17، تقدّم النائبان فادي علامة و وابراهيم عازار باقتراح قانون يرمي إلى تعديل المادة 38 من قانون العمل المتعلّقة باجازات الوفاة والزواج والأبوة. أحيل الاقتراح بتاريخ 2020/02/19 إلى لجان الإدارة والعدل، المال والموازنة والصحة العامة كما إلى رئاسة الحكومة، ولم يدرس بعد في اللجان.
يرمي الاقتراح أوّلا إلى إضافة يوم إلى أيام الإجازة في حالة الوفاة لتصبح 3 أيّام بدل يومين، وإلى إضافة وفاة الإخوة كأحد أسباب الإجازة. كما يرمي إلى استحداث إجازة في حال الزواج (أضيف الأخير إلى الأسباب التي تسمح بالتمتّع بإجازة 3 أيام)، وإجازة أبوّة (لمدّة ثلاثة أيام متواصلة وبأجر كامل ضمن فترة أسبوع على الأكثر من تاريخ الولادة).

اقتراحات أخرى

نجد اقتراح القانون المقدم من النواب هادي أبو الحسن، بلال عبد الله، مروان حمادة، هنري الحلو في 2019/6/24 والرامي إلى استصدار شهادات إيداع من المؤسسة العامة للإسكان لمبالغ الكفالات الخاصة بمتعاطي المهن والأجراء وعمال المنازل الأجانب. وقد أحيل الاقتراح إلى لجان الادارة والعدل، والصحة العامة، والمال والموازنة في 2019/6/27. وقد أنجزت دراسته في 2020/1/21 في لجنة الصحة العامة. وتعذّر الحصول على نسخة عن الاقتراح من البرلمان، وذلك حتى تاريخ كتابة هذه السطور.

IV. حماية المستهلك

نجد هنا اقتراح القانون المقدم من النائبة عناية عز الدين في 2019/9/17 والرامي إلى تعديل المادة 36 من القانون رقم 382 الصادر في 4-11-1994 (قانون البث التلفزيوني والاذاعي). وقد أحيل إلى لجنتي الصحة والإعلام في 2019/9/24 ولم يدرس فيهما لغاية الآن. وتعذّر الحصول على نسخة عنه.

كما نشير هنا إلى اقتراح قانون حماية المقترضين من البنود التعسفية في عقود القروض الشخصية الذي جرى توسيعه في ملحق الفصل المخصّص للتشريعات المتعلّقة بمعالجة التداعيات الاجتماعية للأزمات.

الفصل 14:

الحقوق المدنية والسياسية والمحاكمة العادلة

تعزيز حقوق الدفاع للموقوفين

في هذا المجال، رُصِد قانونان، أبرزهما تعديل المادّة 47 من قانون أصول المحاكمات الجزائية في اتّجاه توسيع حقوق الدفاع خلال التحقيقات الأوّلية.

1. استبدال بعض العقوبات بعقوبة العمل الاجتماعي المجّاني

في تاريخ 2019/6/26،[99] صدّق المجلس النيابي اقتراح قانون باعتماد عقوبة بديلة وهي «تدبير العمل الاجتماعي المجّاني». في حين يعود تقديم الاقتراح إلى عام 2011، أعادت لجنة الإدارة والعدل درسه وصياغته في 2019/5/21.

ملاحظات: من أبرز بنود القانون، تمكين القاضي من استبدال عقوبة الحبس بتدبير العمل الاجتماعي المجّاني لدى أحد أشخاص القانون العامّ، أو إحدى المؤسّسات أو الجمعيّات التي لا تتوخّى الربح والمحدَّدة بموجب لائحة تصدر عن وزيرَيْ العدل والشؤون الاجتماعية. كما وينطبق على حالات «الحبس التكديري»، و«الحبس الذي لا يتجاوز الستّة أشهر» و«المحكومون بغرامة بدل السجن أو بغرامة إضافية». وهو ينصّ، أيضاً، على تكليف أحد القضاة المنفردين على صعيد كلّ محكمة استئناف تنفيذ التدبير البديل. وتُنفَّذ العقوبة الأصلية في حال لم يتقيَّد المحكوم عليه – بدون سبب مشروع - بتنفيذه. وتبرّر الأسباب الموجبة تقديمه بكَوْن هدف العقوبة ليس فقط «زجرياً» إنّما «يرمي إلى إصلاح الفرد وإعادة تأهيله تمهيداً لإعادة اندماجه في المجتمع». كما استندت الأسباب هذه إلى وجود بعض العقوبات القابلة للاستبدال بالغرامة وفقاً للقوانين المرعيّة الإجراء، ممّا يفسح المجال أمام المحاكم المختصّة لاستبدال العقوبة الأساسية المقضيّ بها بغير الغرامة.

وأهمّ ما في هذا القانون أنّه يُدخِل فكرة العقاب البديل. في المقابل، إنّه يقبل الانتقاد لجهة أنّه يصدر بقانون خاصّ من دون تعديل قانون العقوبات. كما إنّ التحدّي الأكبر سيكمن في قابليّته للتنفيذ، الذي يبقى وقفاً على توفّر مجالات العمل البديل وقدرة المؤسّسات المعنيّة به على التجاوب مع مقتضياته.

2. قانون تعزيز الضمانات الأساسية وتفعيل حقوق الدفاع: دعوة للاحتكام لمبادئ المحاكمة العادلة واستقلال القضاء

في تاريخ 2020/9/30،[100] صدّق مجلس النوّاب القانون رقم 191 الرامي إلى تعزيز الضمانات الأساسية وتفعيل حقوق الدفاع. وقد عدّل هذا القانون أصول المحاكمات الجزائية، ولا سيّما المادّة 47 منه، من أجل توسيع حقوق الدفاع خلال التحقيقات الأوّلية. ومن أهمّ الحقوق التي كرّسها القانون: حقّ المشتبه فيهم في الاستعانة بمحام خلال التحقيقات الأوّلية، وحقّهم في الحصول على معاينة طبّية جسدية نفسية مجّانية، وحقّهم في معرفة الشبهات والأدلّة القائمة ضدّهم، وإلزاميّة تسجيل الاستجوابات بالصوت والصورة.

---

99. المفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني اليوم؟ تسويات مخالفات البناء، إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، تخفيض موارد صندوق تعاضد القضاة، وعقوبة رادعة لاستعطاف القضاء»، موقع المفكّرة القانونية، 26 حزيران 2019.

100. نزار صاغية، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ المادّة 47: تكريس حق المشتبه به في حضور محامٍ في المخفر وتراجع خطير على صعيد مدّة الاحتجاز»، موقع المفكّرة القانونية، 29 أيلول 2020.

مسار القانون: كانت لجنة الإدارة والعدل في مجلس النوّاب قد أنجزت في تاريخ 23 حزيران 2020 دراسة اقتراح قانون انتهت إلى تسميته: «اقتراح قانون لتعزيز الضمانات الأساسية وتفعيل حقوق الدفاع والاستعانة بمحامٍ خلال التحقيق الأوّلي»، بعد أن ضمّت إليه مشروع القانون الرامي إلى تعديل الفقرة 2 من البند الثاني من المادّة 47 من قانون أصول المحاكمات الجزائية لجهة تكريس حقّ الموقوف في الاستعانة بمحام أثناء التحقيقات الأوّلية والمُحال إلى مجلس النوّاب في تاريخ 2020/1/17. وقد هدف الاقتراح، الذي قدّمه النوّاب جورج عقيص وزياد حوّاط وعلي بزّي، إلى ضمان حقّ الدفاع في فترة التحقيق الأوّلي في المخافر أو النيابات العامّة، مع التركيز على الحقوق اللازمة للحدّ من أعمال التعذيب وسوء المعاملة، حسبما نستشفّ من أسبابه الموجبة.

ويقتضي التذكير بأنّ هذا الاقتراح أُقِرّ في موازاة معركة خاضتْها «لجنة المحامين للدفاع عن المتظاهرين[101]» لتكريس حقّ المشتبه به في الاتّصال بمحامٍ واستشارته قبل استجوابه. كما ينبغي التذكير بأنّ تكريس حقّ حضور المحامي جلسات الاستماع والاستجواب يأتي متأخّراً بعدما انتهتْ نقاشات 2001 حول قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد إلى استبعاده. ويأتي بعد سنوات من تكريسه في دول متقاربة من حيث النظام القانوني كتونس.

ملاحظات: اعتبرت «المفكّرة» القانون غداة إقراره بمثابة إنجاز حقوقي يجدر أن يتوحّد حوله القانونيون الإصلاحيون بمعزل عن مهنهم، ليخوضوا معاً معركة في مواجهة القانونيين المستفيدين من النظام الجزائي القائم حاليّاً، الذي يسوده كمّ من اللاعدالة والمظلومية وتحجب فيه موازين القوّة معايير العدالة؛ فينطلقوا منه لإصلاح ما تضمّنه ربّما من ثغرات أو صياغات تحتاج إلى ضبط من دون تعريض نفاذه للخطر. وكانت مرحلة ما بعد إقراره قد شهدت معركة شبه «فئوية» بين جسمَيْ المحامين والقضاة. ومن أهمّ مواقع هذه المعركة، مطالبة أكثر من 100 قاضٍ[102] رئيس الجمهوريّة بالطعن في دستوريّة القانون، قابلتها مواقف وبيانات صادرة عن القيّمين على نقابتَيْ المحامين في بيروت وطرابلس.[103] وفي السياق نفسه، صدر بيان عن مجلس القضاء الأعلى في 2020/10/31 أكّد فيه عدم استشارته مسبقاً بشأن هذا القانون خلافاً للمادّة 5 من قانون تنظيم القضاء العدلي، كما أكّد حقّ وواجب السلطات القضائية اقتراح التعديلات القانونية إذا ما رأت فيها شائبة أو ثغرة، مشدّداً على أهمّيّة هذا القانون ومساهمته في بناء الدولة العادلة. وقد بدا المجلس كأنه يُغلِّب تقديم اقتراح لتصويب أوجه الخلل الحاصلة في القانون على الطعن فيه لما يحتويه من ضمانات هامّة. وأبرز ملاحظات وتوصيات[104] «المفكّرة» في هذا الشأن:

أ- القانون رقم 2020/191 إنجاز حقوقي ينبغي المحافظة عليه

القانون خطوة إصلاحية هامّة وضرورية لحماية الدولة، فهو من أهمّ الإصلاحات القانونية التي أُقرَّت مؤخَّراً في النظام الجزائي اللبناني تصويباً لمكامن الخلل فيه، وخصوصاً في أداء قضاة الملاحقة والتحقيق. وهو يقدّم

101. غيدة فرنجية، «معارك المادّة 47: كيف انتزعت الانتفاضة حقوق الدفاع للمحتجزين؟»، موقع المفكّرة القانونية، 1 تشرين الأوّل 2020.

102. الأخبار، «هل يدعم الحريري: استغلوا انشغالنا بالانتخابات لتأليف حكومة - قضاة «التنبلة» يتمسّكون بالتعذيب»، موقع جريدة الأخبار، 29 تشرين الأوّل 2020.

103. بيان نقيب المحامين في طرابلس، «النقيب المراد ردّاً على موقف بعض القضاة حول تعديل المادّة 47: المحامون والنقابة والنقباء ليسوا مكسر عصا لأحد»، موقع نقابة المحامين في طرابلس، 30 تشرين الأوّل 2020.

104. المفكّرة القانونية، «بيان «المفكّرة القانونية» حول القانون رقم 2020/191: دعوة للاحتكام لمبادئ المحاكمة العادلة واستقلال القضاء»، موقع المفكّرة القانونية، 3 تشرين الثاني 2020.

ضمانات أساسية وعملية لتنفيذ الحقوق الدستورية التي غالباً ما تبقى حبراً على ورق، وأهمّها حقوق الدفاع المقدَّس وقرينة البراءة والحماية من التعذيب والاحتجاز التعسّفي والمحاكمة العادلة. وهو يضمن المساواة في الأسلحة بين قضاة الملاحقة ومحامي الدفاع، بما يضع حدّاً للواقع الحالي حيث يسيطر قضاة الملاحقة على مسار التحقيق، مع هامش ضيّق لتدخّل محامي الدفاع. كما يجعل من المخافر ومراكز التحقيق مراكز للعدالة خالية من التعذيب يتساوى فيها الناس، ويساهم في وضع حدّ لطقوس الاستفراد بالفئات الأكثر تهميشاً وضعفاً في المجتمع اللبناني لدى الاشتباه بارتكابهم جريمة والاستقواء عليهم من خلال فرض تنازلات أو إقرارات أو تعهّدات عليهم، وذلك بمعزل عمّا هي عليه أوضاعهم القانونية أو طبيعة الجريمة التي يُشتبَه فيهم ارتكابها.

ب- القانون رقم 2020/191 يتضمّن ثغرات ينبغي تصويبها

فيما بدا إصدار القانون خطوة هامّة في اتّجاه تكريس الممارسات الفضلى لحقوق الدفاع، يجدر الإشارة إلى أنّ إقراره قد تضّمن إشكاليّات عديدة:

- أوّلاً: يؤدّي القانون إلى تكريس ممارسة غير قانونية وخطيرة، تتمثّل بالسماح بإبقاء الأشخاص محتجزين في النظارات «لصالح النيابات العامّة» رغم انقضاء الحدّ الأقصى لمدّة الاحتجاز أثناء التحقيقات الأوّلية (4 أيّام)، وذلك من خلال نصّه في الفقرة السادسة من المادّة 47 المعدَّلة على أنّ: «بعد انتهاء مدّة الاحتجاز، لا يجوز للنيابة العامّة اتّخاذ أيّ إجراء من أيّ نوع كان بحقّ الشخص المحتجَز، ويجب على عناصر الضابطة العدلية نقل المحتجز من مركز الاحتجاز الذي تمّ استجوابه فيه إلى أيّ مركز آخر غير تابع للقطعة عينها، على أن يُصار تدوين ذلك في المحضر قبل اختتامه تحت طائلة البطلان». ويجب تعديل هذه الفقرة من أجل النصّ صراحة على وجوب ضمان مثول المحتجز أمام قاضي التحقيق أو الحكم من دون تأخير ومن دون جواز إبقائه في أيّ من النظارات بعد انقضاء مدّة الاحتجاز القصوى، وذلك منعاً لأيّ إطالة غير مبرَّرة لهذه المدّة كما يحصل حالياً.

- ثانياً: بُنيَت منهجيّة إقرار القانون بشكل أساسي على قاعدة «ما يجب أن يكون» بمعزل عمّا هو حاصل فعليّاً. فقد استندت أسبابه الموجبة على إقرار قواعد يجدر تكريسها التزاماً بالمعايير الدولية، من دون ربطها بالممارسات والأضرار والمخاطر الحاصلة فعليّاً وتالياً بحاجات المجتمع أو مصالحه.
- ثالثاً: لم يترافق إقرار القانون مع أيّ دراسة لإمكانيّة تحقيق الحلول المقترَحة على أرض الواقع مستقبلاً، وبخاصّة بما يتّصل بالبنود التي تتطلّب رصد موازنة مالية لتحقيقها في ظلّ الأزمة المالية والاقتصادية الحالية، لا سيّما تطوير أنظمة المعونة القانونية والطبّ الشرعي (ومن ضمنها المعاينة النفسية) والمترجمين المحلَّفين لجهة تخصّصهم وجهوزيّتهم للاستجابة السريعة خلال التحقيقات الأوّلية، كما

وإلزامية التسجيلات بالصوت والصورة لجلسات الاستجواب. فأهمّ من إقرار الحقوق في النصوص هو ضمان تطبيقها في الواقع تجنّباً لتحوّلها إلى حبر على ورق. وكنّا شهدنا تنازل العديد من المشتبه فيهم عن حقوق مضمونة قانوناً (كمعاينة طبيب) درءاً لاستمرار احتجازهم في انتظار حضور الطبيب.

- رابعاً: فضلاً عن ذلك، ورغم تسليم غالبيّة القضاة المعترِضين على حقّ المُشتبه فيه باصطحاب محام، وهو أهمّ ما ورد في هذا القانون، فإنّهم أثاروا عدداً من الهواجس حول بعض بنود القانون لا سيّما لجهة معاقبة المحقّق العدلي (سواء كان من قضاة النيابة العامّة أم من عناصر الضابطة العدلية) بعقوبة تصل إلى سنة حبس في حال لم يراع أيّاً من الضمانات الأساسية المذكورة في المادّة 47، مع السماح بملاحقتهم بدون أيّ إذن مُسبَق من أيّ مرجع (الفقرة الأخيرة من المادّة 47 المعدّلة). يبقى أنّ تخوُّف القضاة من إضافة هذا النصّ العقابي يعكس في عمقه تخوّفهم من المحاسبة القضائية، أي من قِبل قضاة ينتمون إلى الجسم القضائي نفسه، بما يؤشّر إلى تخوُّف القضاة من تبعيّة هؤلاء أو من التنظيم القضائي ويشكّل سبباً للمطالبة بإقرار قانون استقلال القضاء العدلي وشفافيّته[105] أكثر ممّا يشكل سبباً للمطالبة بتعطيل قانون 2020/191.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

105. المفكّرة القانونية، «المفكّرة تنشر اقتراح قانون الائتلاف المدني حول استقلال القضاء وشفافيته»، موقع المفكّرة القانونية، 27 تمّوز 2018.

ملحق الفصل 14: اقتراحات القوانين

على صعيد المبادرة التشريعية، نجد 14 اقتراحا قدّم خلال عامي 2019-2020 مرتبطا بالحقوق المدنية والسياسية وضمانات المحاكمة العادلة.

عمدت بعض هذه المقترحات إلى تعزيز منطق إعادة تأهيل مرتكبي الجرائم، في حين عمد البعض الآخر إلى تفعيل المحاسبة في قضايا التعذيب، أو حماية حقوق الموقوفين احتياطيا، أو تعزيز حرية التعبير مع نزع صلاحية المحاكم العسكرية في محاكمة المدنيين والإعلاميين، أو تكريس الزواج المدني الاختياري (ولكن دون وضع قانون مدني متكامل للأحوال الشخصية أو قانون للعائلة).

I. في السياسات الجزائية الهادفة إلى إعادة التأهيل

إلى جانب اقتراح[1] بولا يعقوبيان لتوسيع نطاق تطبيق قانون استبدال بعض العقوبات بعقوبة العمل الاجتماعي المجاني، والذي أشرنا إليه أعلاه مع دراسة القانون الذي تمّ إقراره، نجد اقتراحا يرمي إلى ملاءمة فترة الاعتبار مع العقوبة المخفضة.

اقتراح ملاءمة فترة إعادة الاعتبار مع العقوبة المخفضة

بتاريخ 20/2/2020، تقدّم النائبان سامي الجميل والياس حنكش باقتراح قانون معجّل مكرّر رقم 640 يرمي إلى ملاءمة فترة الاعتبار مع فترة العقوبة المخفضة. وكان قد وضع على جدول أعمال جلسة 28/5/2020 [2] ولكنه لم يدرس.

ويقوم الاقتراح على تعديل المادة 159 من قانون العقوبات التي تنصّ على إمكانية المحكوم عليه طلب إعادة الاعتبار بالنسبة إلى الجنايات بعد انقضاء سبع سنوات وبالنسبة إلى الجنحة بعد انقضاء ثلاث سنوات على تنفيذ العقوبة وما يتلازم معها من تدابير احترازية مانعة للحريّة. فيهدف الاقتراح إلى إضافة فقرة تُمكّن المحكوم عليه الذي تمّ تخفيض عقوبته من طلب إعادة الاعتبار بعد ثلاث سنوات من تنفيذ العقوبة بالنسبة إلى الجناية وسنة ونصف بالنسبة إلى الجنحة.

كما ينصّ الاقتراح على وجوب تعديل المراسيم التطبيقيّة لتتلاءم مع هذا القانون، وإلغاء النصوص المخالفة.

من شأن هذا الاقتراح حسب ما جاء في أسبابه الموجبة أن يعزّز فكرة إعادة التأهيل التي يجب أن تصون القوانين الجزائية، عبر تمكين المحكومين عليهم من طلب إعادة تأهيلهم بعد انقضاء فترة أقصر، ما يسهّل عليهم إيجاد فرص عمل والعودة إلى حياة اجتماعيّة طبيعيّة، بينما في حال عدم الحصول على إعادة التأهيل يستصعب عليهم إيجاد العمل أو الانتساب إلى نقابات مهنيّة، حتى في حال استفادوا من تخفيض عقوبتهم بفضل سلوكهم الجيّد.

1. المفكرة القانونية، اقتراحات قوانين محدودة بهدف تعزيز الحقوق الأساسية والحريات العامة (جلسة تشريعية نيسان 2020)، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 21/4/2020

2. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، مقترحات متعلقة بالحقوق والحريات العامة: ضمان الالتزام بالمدة القصوى للتوقيف الاحتياطي (الجلسة التشريعية أيار 2020)، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 28/5/2020

II. تفعيل المحاسبة في قضايا التعذيب

ورد في هذا الشأن اقتراحان، الأول يرمي إلى تكريس قاعدة عدم سريان مرور الزمن بالنسبة إلى جرائم التعذيب، والثاني يهدف إلى تعديل قانون معاقبة التعذيب. ونتطرق إليهما تباعا.

عدم سريان مرور الزمن بالنسبة إلى جرائم التعذيب

نتناول هنا اقتراحا تقدمت به النائبة بولا يعقوبيان بصفة المعجل المكرر بتاريخ 2019/9/24، وهو يرمي إلى تعديل المادة 10 من قانون أصول المحاكمات الجزائية والمادة 163 من قانون العقوبات المتعلّقتين بمرور الزمن في ما يتعلق بجرم التعذيب. وكان قد وضع على جدول أعمال جلسة 12/11/2019 التي لم تنعقد، ثم على جدول أعمال جلسة 21- 22 نيسان 2020[3] التي جرى خلالها إسقاط صفة العجلة عن الاقتراح. وكان قد طلب النائب جورج عدوان خلال الجلسة من رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي استيضاح شروط اعتبار الاقتراح معجّلاً مكرّراً.

ويقوم الاقتراح على مادتين: تعدّل الأولى المادة 10 من قانون أصول المحاكمات الجزائيّة وتحديداً الفقرة المرتبطة بمرور الزمن على جرائم التعذيب المنصوص عليها في المادة 401 من قانون العقوبات. فينصّ القانون الحالي على عدم سريان مرور الزمن على هذه الجرائم «إلا بعد خروج الضحيّة من السجن أو الاعتقال أو التوقيف المؤقت إذا لم يتبعه سجن». أمّا التعديل المقترح من النائبة يعقوبيان فيهدف إلى تكريس قاعدة عدم سريان مرور الزمن بالنسبة إلى جرائم التعذيب "إطلاقاً". أمّا المادة الثانية، فتعدّل الفقرة (2) من المادة 163 من قانون العقوبات، لتنصّ على عدم سريان مرور الزمن على الجرائم المنصوص عليها في المادة 401 من قانون العقوبات أي جرائم التعذيب. وتستند الأسباب الموجبة للاقتراح على أنّ «المجتمع الدولي قد عبّر عن تحبيذه وتأييده لعدم سريان مرور الزمن على الجرائم ذات الطبيعة الخطيرة، وفق ما يُستفاد من أحكام الاتفاقية الدولية لعدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية والتي يجري التساؤل عن سبب عدم انضمام لبنان إليها لغاية تاريخه وهو أمر يقع على عاتق الحكومة".

وقد تم تقديم هذا الاقتراح على خلفية قضية ملاحقة المسؤول في معتقل الخيام السابق عامر الفاخوري. وكانت قاضية التحقيق العسكري نجاة أبو شقرا قد أصدرت[4] قراراً اتهامياً ضد هذا الأخير معتبرة أنه وسنداً إلى الاتفاقيات والمعاهدات والأعراف الدولية (خصوصاً العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ومعاهدات جنيف الأربعة واتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تاريخ 1968/11/26 والمادة 29 من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائيّة الدولية تاريخ 1998/7/17)، يقتضي حماية الأسرى ومعاملتهم معاملة حسنى، وإن جرائم التعذيب والمعاملة غير الإنسانية تشكل جرائم حرب غير قابلة للسقوط بمرور الزمن استناداً إلى القانون الدولي المتعلّق بحقوق الإنسان. إلا أن المحكمة العسكرية الدائمة أصدرت بتاريخ 2020/3/16 قراراً بكفّ التعقبات ضد الفاخوري بعدما اعتبرت أن دعوى الحق العام سقطت عنه بمرور الزمن العشري. وقد استبعدت المحكمة العسكرية تطبيق أحكام المعاهدات

3. الفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (4): مقترحات متعلقة بالحقوق والحريات العامة وحماية البيئة، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 26/4/2020

4. نجيب فرحات، قراءة حقوقية في قرار كفّ التعقبات عن الفاخوري: كأننا لم نقرّ قانونا حول حقوق المفقودين، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 21/3/2020

والاتفاقيّات الدولية في ما خص عدم التقادُم أو مرور الزمن على جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية. وبالنظر إلى ما سبق، نتساءل عن اقتصار قاعدة عدم مرور الزمن على جرائم التعذيب، عوض أن تشمل القاعدة جميع الجرائم الخطيرة أي جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية، وجريمة الإبادة الجماعية.

اقتراح تعديل قانون معاقبة التعذيب

نتناول هنا اقتراح القانون المقدم بتاريخ 3/10/2019 من النائب علي خريس، والرامي إلى تعديل قانون معاقبة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية واللاإنسانيّة أو المهينة. وكان قد أحيل أمام لجنتيْ الإدارة والعدل وحقوق الإنسان، حيث تمّت مناقشته وتعديله قبل إحالته إلى الهيئة العامة لمجلس النواب في جلسة 21/12/2020.[5] وكان قد تمّ تأجيل البحث في المقترح خلال هذه الجلسة.

يتضمن هذا الاقتراح إصلاحات مهمة جداً من شأنها، في حال إقرارها، تفعيل المحاسبة في قضايا التعذيب، إلا أنه أبقى على قاعدة سقوط جرائم التعذيب بمرور الزمن العادي التي استفاد منها عامر الفاخوري للإفلات من العقاب. ومن أهم البنود الإصلاحية: توسيع تعريف جريمة التعذيب لكي يتلاءم مع التعريف الدولي، وتكريس صلاحية القضاء العادي للنظر فيها بدلاً من القضاء العسكري، وتشديد العقوبات على نحو يجعل من التعذيب جناية مهما كانت نتائجه، بالإضافة إلى منع المرتكبين من التذّرع بأي تبرير أو حصانات وتعزيز حماية الضحايا. وكان المرصد البرلماني قد علّق[6] على هذا القانون موضحا الإيجابيات الكبرى الواردة فيه لجهة تعريف التعذيب وإعلان صلاحية المحاكم العدلية بشكل واضح وتشديد العقوبات، بعد أن أبدى بعض الملاحظات حول بعض أوجه القصور في منهجية مناقشة الاقتراح لا سيما لجهة رفض تعديل قواعد سقوط جرائم التعذيب بمرور الزمن، ومنع النيابة العامة من اتخاذ القرارات الضرورية لحفظ الأدلة.

وبالتالي، يعالج الاقتراح الثغرات القانونية التي عطّلت تطبيق القانون رقم 2017/65 منذ صدوره قبل ثلاث سنوات ومنعت المباشرة بتحقيقات جدية في حالات التعذيب، كما حصل في قضايا حسن الضيقة [7] وزياد عيتاني[8] وإيزاك دغيم[9] ومتظاهري 17 تشرين.[10] ومن هذه الوجهة يشكّل الاقتراح، في حال إقرار بنوده الإصلاحية، مكسباً حقوقياً هاماً بعد سنوات من المعارك لضمان العدالة لضحايا التعذيب ومحاسبة المرتكبين من الأجهزة الأمنية، لا سيما بعد ارتفاع الانتهاكات رداً على انتفاضة 17 تشرين.

5. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأول 2020: المجلس النيابي يقارب السرية المدمّرة بخفر، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 23/12/2020

6. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، اقتراح تعديل قانون التعذيب: إصلاحيات لتفعيل المحاسبة لكن ماذا عن مرور الزمن الذي استفاد منه الفاخوري؟، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية ، 20/12/2020

7. المفكرة القانونية، بدء التحقيق في قضية وفاة الضيقة: كي لا يبقى قانون مكافحة التعذيب حبرا على ورق، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 27/2/2020

8. المفكرة القانونية، ماذا تعلّمنا من مظلمة زياد عيتاني؟ دعويان جديدتان لحثّه سياسات طمس المسؤوليّات والتنكّر للضحايا، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 31/8/2020

9. المفكرة القانونية، المرصد البرلماني – لبنان، اقتراح تعديل قانون التعذيب: إصلاحات لتفعيل المحاسبة لكن ماذا عن مرور الزمن الذي استفاد منه الفاخوري؟، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية ، 20/12/2020

10. نزار صاغية، يقع التعذيب التي لا تراها النيابات العامّة: شكاوى الثوّار في عهدة المشكو منهم، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 20/10/2020

III. تعزيز حقوق الموقوفين احتياطياً

وردت أربعة مقترحات تهدف إلى تعزيز حقوق الموقوفين، نتناولها تباعا.

تسهيل إطلاق سراح الموقوفين احتياطيا بشكل تلقائي عند انتهاء مهلة التوقيف المحددة قانوناً

نجد هنا اقتراح القانون المعجّل المكرّر المقدّم بتاريخ 2020/04/16 من النائبة بولا يعقوبيان، والرامي إلى إضافة فقرة إلى المادة 108 من قانون أصول المحاكمات الجزائيّة التي تتعلق بمدّة التوقيف بالنسبة إلى الجنح والجنايات. وكان قد وضع على جدول أعمال الهيئة العامة في جلسة 28/5/2020، لكنه لم يدرس.

يحتوي الاقتراح على مادة واحدة، ترمي إلى فرض تدوين مدّة التوقيف المحدّدة في المادة 108 في متن مذكرة التوقيف أو القرار القضائي الذي قضى بالتوقيف، كما أنها تفرض إطلاق سراح الموقوف فور انتهاء المدّة (شرط ألا يكون الشخص موقوفاً بداعٍ آخر)، وبالتالي يجري إطلاق سراح الموقوف بسبب جنحة تلقائيا بعد انقضاء شهرين أو أربعة في حال تمديد المهلة، والموقوف في جناية بعد انقضاء ستة أشهر أو سنة في حال تمديد المهلة، باستثناء جنايات القتل والمخدّرات والاعتداء على أمن الدولة.

ويصبح إطلاق السبيل تلقائياً أي دون الحاجة إلى الرجوع إلى القاضي لإطلاق سراح الموقوف كما هو الوضع حاليا. وكانت دراسة أجرتها المفكرة القانونيّة [11] قد أظهرت أنّ القضاء اللبناني يتجاوز معظم المهل المتعلّقة بالتوقيف ما يشكّل مسّا بأصول المحاكمات الجزائيّة ومبدأ الحريّة الشخصيّة ومبدأ استثنائيّة التوقيف الاحتياطي. ومن شأن هذا الاقتراح إذا أقرّ أن يؤدي إلى تسهيل تطبيق المادة 368 من قانون العقوبات التي تفرض على مديري وحرّاس السجون أو المعاهد التأديبيّة أو الإصلاحيّة إطلاق سراح الموقوفين احتياطيا بشكل تلقائي.

وحسب ما جاء في الأسباب الموجبة، من شأن هذا الاقتراح أن يعالج مشكلة التأخر في إخلاءات السبيل التي تحجز حريّة الموقوف دون وجه حقّ. كما أنّ من شأن هذا التعديل أن يحقّق انسجاماً مع المعايير الدوليّة لحقوق الموقوفين وحقوق الإنسان.

منح تعويض إلى المتضرر من التوقيف الاحتياطي ضمن شروط معينة

نذكر هنا اقتراح القانون رقم 636 المقدم بتاريخ 19/5/2020 من كتلة نواب القوات اللبنانية المؤلفة من وهبي قاطيشا، جان طالوزيان، فادي سعد، وجورج عقيص، والرامي إلى منح تعويض للمتضرر من التوقيف الاحتياطي ضمن شروط معينة.

وقد أضاف المقترح فقرة إلى المادة 107 من قانون أصول المحاكمات الجزائية التي تتعلق بإجراءات الاستجواب والتوقيف لدى قاضي التحقيق. وقد تضمّنت تلك الفقرة حقّ طلب تعويض عن الضرر المادي والمعنوي لكل من تضرر من توقيفه احتياطيا وصدر بعد ذلك قرار مبرم بكفّ التعقبات أو منع المحاكمة عنه أو بتبرئته، وذلك في مهلة شهر من تاريخ إبلاغه القرار المبرم، بعريضة معفاة من الرسم، يقدمها إلى محكمة الاستئناف التي يقع في دائرتها قاضي التحقيق الذي أصدر قرار التوقيف. على أن ينظر به رئيس الحكمة في غرفة المذاكرة وفقاً للأصول الرجائية، وأن يصدر قراره في مهلة 15 يوما من تاريخ

11. المفكرة القانونية، التوقيف الاحتياطي في لبنان: عقوبة مسبقة أم إجراء ضروري؟ - تحليل لقرارات التوقيف الاحتياطي قصير الأجل، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، كانون الثاني 2019

تقديم الطلب. وقرار رئيس المحكمة نهائي لا يقبل أي طعن. كما وحدّد الاقتراح سقفا للتعويض، فلا يجوز أن يتجاوز ضعفي الحدّ الأقصى للغرامة التي تتوّجب عن الجرم الذي نسب إلى الموقوف احتياطيا دون وجه حق. كما واستثنى الاقتراح من حق طلب التعويض، الموقوف احتياطيا الذي صدر حكم بمنع المحاكمة عنه في الحالات التالية: لثبوت عدم مسؤوليته بسبب الجنون أو السكر وفقاً لأحكام المواد 231 و232 و235 من قانون العقوبات، لمرور الزمن على الجريمة بعد توقيفه وإطلاق سراحه، لاستفادته من أي قانون عفو يقرّ بعد توقيفه وسواءً بعد صدور الحكم أو قبله، في حال أوحى بأنه مرتكب للجريمة اخفاءً لهوية مرتكبها الأصلي، ومن كان في حالة التكرار، ومن كان موقوفا احتياطيا بسبب ارتكابه جرما آخر.

وقد استندت الأسباب الموجبة على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي جاء مكملاً للشرعة الدولية لحقوق الإنسان والذي انضم إليه لبنان، والذي نصّ في البند الخامس من المادة 9 على أنه «لكل شخص كان ضحية توقيف أو اعتقال غير قانوني حق الحصول على تعويض». كما اعتبرت الأسباب الموجبة أن ازدياد نسبة الجريمة في لبنان يعود حتماً إلى سلوكيات وممارسات قضائية تسرف في استعمال حق التوقيف الاحتياطي بما يتجاوز الحدود المرسومة له بموجب أحكام المادة 107 المشار إليها أعلاه. كما وقد أشارت الأسباب الموجبة إلى أن هذا التعويض يجد سنده القانوني في المبادئ العامة التي ترعى مسؤولية الدولة عن إدارة المرفق القضائي.

يدخل هذا المقترح من ضمن فئة المقترحات الإيجابية، خاصة من باب الدراسة التي أجرتها المفكرة القانونيّة والمذكورة أعلاه، والتي أظهرت تجاوز القضاء اللبناني معظم المهل المتعلّقة بالتوقيف، وفي ظلّ استخدام التوقيف الاحتياطي كعقوبة مقنّعة لقمع الحرّيات، خصوصاً في ظل انتفاضة 17 تشرين حيث ارتفعت حالات التوقيف غير القانوني، والتي وثّقتها المفكرة القانونية في عدد خاص تحت عنوان «الثورة في مواجهة السّلطة وعنفها[12]. فيقتضي بالتالي إقرار هذا الاقتراح بعد إعادة صياغته بطريقة أوضح وأدق.

تعديل شروط وإجراءات تقديم طلب إخلاء السبيل

نجد هنا، اقتراح قانون رقم 665 مقدم بتاريخ 5/6/2020 من النائبة ديما جمالي والرامي إلى تعديل بعض مواد أصول المحاكمات الجزائية المتعلقة بالتوقيف الاحتياطي، وبالتحديد المواد 113 و115 و153(الفقرة الأولى) و154(الفقرة الأولى). وكان قد أحيل أمام لجنة الإدارة والعدل بتاريخ 10/6/2020.

وقد نصّت المادة 113 على الشروط التالية لإخلاء السبيل بحق: أن تكون الجريمة من نوع الجنحة، أن لا يتجاوز الحدّ الأقصى للعقوبة الحبس مدة سنتين، أن يكون المدعى عليه لبنانياً وله مقام في لبنان، وألا يكون قد حُكم عليه سابقا بعقوبة جرم شائن أو بعقوبة الحبس مدة سنة على الأقل. وعلى أن يتعهد المدعى عليه المُخلى سبيله حضور جميع معاملات التحقيق وإجراءات المحاكمة وإنفاذ الحكم. فعدّل المقترح شرط الحدّ الأقصى للعقوبة، وخفضه إلى سنة بدل من سنتين، وأبقى على الشروط الأخرى.

كما وعدّل المادة 115 التي تتعلق بإجراء تقديم طلب إخلاء السبيل، وألغى اشتراط تقديم المدعى عليه أو وكيله لطلب إخلاء السبيل إلى قاضي التحقيق قبل إصدار القرار الظني. فأصبح بإمكان قاضي التحقيق أن ينظر في إخلاء السبيل عفوا، وأن يطلب رأي النائب العام وموقف المدعي الشخصي من الطلب، خلال مهلة 24 ساعة من تقديم الطلب. وأيضاً في الاتجاه نفسه، عدّل المقترح المادة 154 التي تجيز للقاضي

12. المفكرة القانونية – لبنان، الثورة في مواجهة السّلطة وعنفها، العدد رقم 66، تشرين الأول 2020

المنفرد إخلاء سبيل المدعى عليه تلقائيا في حال عدم وجود ادعاء شخصي، وألغى فيها شرط الاستدعاء المقدم من المدعى عليه، في حال الجنحة المشهودة. وتنصّ المادة 153 بصيغتها الحالية على أنه «إذا قبض على شخص متلبسا بجنحة مشهودة تستوجب عقوبة الحبس فيتمّ إحضاره أمام النائب العام الذي يستجوبُه ويدّعي عليه ويحيله أمام القاضي المنفرد ليحاكم أمامه في الحال أو في اليوم التالي [...].»، دون تحديد الحدّ الأدنى لعقوبة الحبس. فعمد المقترح إلى تعديل تلك المادة وإلى وضع الحدّ الأدنى سنة واحدة لعقوبة الحبس وذلك بالتوافق مع المادة 46 من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

وقد برّرت الأسباب الموجبة تلك التعديلات بأنها قد تسهم في التخفيف من وطأة التوقيف الاحتياطي الظالم في الكثير من الأحيان، كون المبدأ هو وجوب إخلاء السبيل قبل الإحالة إلى المحاكمة. كما وقد جاء في الأسباب الموجبة أنه يجب الذهاب أبعد من ذلك، وإعطاء الموضوع حجمه الحقيقي، وصولاً مثلاً إلى المطالبة بنقل إدارة السجون إلى وزارة العدل وفقاً للمرسوم رقم 17315/1964، والذي من شأنه وضع حدّ للازدواجية القائمة بين السلطة التي تملك قانوناً قرار التوقيف، والسلطة التي تحتجز الموقوفين فعلياً.

عدم وجوب توقيف الأشخاص بموجب محاضر أو أحكام غيابية تتعلق بمخالفات السير

بتاريخ 10/11/2020، تقدمت كتلة الوسط المستقل المؤلفة من النواب نجيب ميقاتي، نقولا نحاس، وعلي درويش، باقتراح قانون معجل مكرر رقم 811 يرمي إلى حصر تعميم أي إجراء غيابي يتعلق بمخالفات السير بمصلحة تسجيل السيارات والآليات. وكان قد وضع على جدول أعمال جلسة 21/12/2020[13] ولكنه لم يدرس. ويساهم هذا الاقتراح في الحدّ من توقيف المقيمين في لبنان بسبب وجود أحكام غيابية بحقهم تتعلق بمخالفات السير. وقد نصّ حرفياً على منع "تعميم أي إجراء غيابي يتعلق بمخالفات السير على فصائل الضابطة العدلية على اختلاف أشكالها (...) وحصر آلية التعميم بمصلحة تسجيل السيارات والآليات" في وزارة الداخلية "لتحصيل قيمة المحاضر والأحكام الغيابية بالتزامن والترابط مع دفع الرسوم السنوية للآليات لديها". وفي حال إقراره، يجب أن تتوقف السلطات المعنية عن تدوين المحاضر والأحكام القضائية الصادرة غيابياً في مخالفات السير على نشرة اللاحقات. ويؤكد النوّاب أن الاقتراح لا يرمي إلى حرمان خزينة الدولة من تحصيل غرامات السير بل فقط إلى إرساء قاعدة بعدم وجوب توقيف الأشخاص بموجب محاضر أو أحكام غيابية تتعلق بمخالفات السير. وقد شدد على تناوله للإجراءات الغيابية فقط وليس للإجراءات التي أبلغت إلى المخالفين.

وكان المرصد البرلماني قد أبدى ملاحظاته على الاقتراح إبان انعقاد جلسة الهيئة العامة للمجلس النيابي في 21/12/2020، حيث وضع الاقتراح على جدول أعمالها، فاعتبرت:

- من شأن الاقتراح أن يخفف الأعباء على المخالفين والحدّ من إمكانية توقيفهم غير الضروري في ظل انتشار فيروس كوفيد19-، أو من إلزامهم بتأمين مبالغ الغرامات بشكل سريع لتفادي التوقيف في ظل احتدام الأزمة الاقتصادية. وهو يتماشى مع مبدأ عدم تدوين مخالفات السير في السجل العدلي بعد تنفيذها

13. الفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، اقتراح قانون بإزالة أحكام السير الغيابية عن نشر اللاحقات: محاولة للحدّ من حالات التوقيف غير الضرورية، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 20/12/2020

(المادة الأولى من مرسوم تنظيم السجل العدلي). فهو يأتي لمعالجة إشكالية توقيف المقيمين في لبنان بسبب وجود أحكام قضائية غيابية بحقهم تتعلق بمخالفات السير دون علمهم المسبق بها. وهو أمر قد يتعرّضون له في أي وقت لدى تفاعلهم مع السلطات الأمنية التي تدقق بنشرة الملاحقات، مثل عبورهم في مطار بيروت أو المراكز الحدودية للسفر أو قيامهم بمعاملات ضرورية (طلب جواز سفر أو سجل عدلي أو تقديم شكوى) في مراكز أمنية كمخافر قوى الأمن الداخلي ومراكز المديرية العامة للأمن العام. وغالباً ما يعود عدم علمهم بوجود ملاحقات سير بحقهم إلى إمكانية تنظيم محاضر السير بغياب أصحاب الآليات كحالة التقاط المخالفات على كاميرات المراقبة (المادة 392 من قانون السير)، وإلى صدور الأحكام القضائية من قبل القضاة المنفردين الناظرين في قضايا السير من دون دعوة المخالفين (المادة 203 من اصول المحاكمات الجزائية) وإلى اختلاف أصول تبليغ الأحكام التي تقتصر على فرض غرامات عن أصول التبليغ العادية (المادة 408 من قانون السير).

- يكتفي الاقتراح بوقف تعميم الملاحقات والأحكام المستقبلية بقضايا السير ولا يعالج تلك التي تم تعميمها سابقاً. لذا، من الأجدى أن يترافق مع تعليق أحكام تنفيذ الأحكام الجزائية المتعلقة بمخالفات السير.

- يعاني الاقتراح من ضعف في الصياغة وفي اعتماد الدقة القانونية، ويأتي مفصولاً عن الواقع التشريعي حيث كان من الأجدى أن يتضمن تعديلا لقانون السير لضمان وحدة وفعالية التشريع، لا سيما أن القانون يميّز بين عدة فئات مخالفات السير التي تخضع محاضرها وأحكامها لأصول تبليغ وتنفيذ مختلفة.

IV. محاولات لتعزيز حرية الرأي والتعبير

وردت في هذا الشأن 4 اقتراحات: الأول يمنع محاكمة الصحافيين والمدنيين أمام المحاكم الاستثنائية، الثاني يمنع إدراج الأحكام الصادرة بمقتضى قانون العقوبات في السجل العدلي، الثالث يحدّد طرق إثبات موضوع القدح والذمّ من أجل تبرئة الظنين، الرابع يعمد إلى إلغاء القانون المتعلق بالرقابة على الأعمال المسرحية. نستعرضها تباعا في ما يلي.

اقتراح قانون «آدم»: منع محاكمة الصحافيين والمدنيين أمام المحاكم الاستثنائية

نجد هنا اقتراح قانون رقم 355 المقدم من النائبة بولا يعقوبيان، والرامي إلى تعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري (قانون رقم 24 تاريخ 13/4/1968 وتعديلاته). وكان قد أحيل أمام لجنتي الإدارة والعدل والدفاع الوطني، لكنه لم يدرس بعد.

وكانت يعقوبيان قد أطلقت عليه اسم «قانون آدم»[14]، على خلفية الحكم الصادر غيابيا بحق الصحافي في قناة الجديد آدم شمس الدين بالحبس 3 أشهر والذي تم إعادة الملف في هذه القضية إلى مفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية ليحيلها إلى الجهة المختصة لعدم اختصاص[15] القاضي العسكري بالنظر فيها.

14. الفكرة القانونية، على خلفية حكم العسكرية ضدّ شمس الدين: اقتراح قانون «آدم» ليعقوبيان لمنع محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 15/3/2019

15. الهام برجس، آدم شمس الدين متوجها للقاضي العسكري: أطلب التهنئة لأني دافعت عن شخص مستضعف ضد انتهاكات جسيمة بحقه، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 12/4/2019

يؤدي الاقتراح إلى تضييق نطاق اختصاص المحاكم العسكرية، وفقا للآتي:

- **أولا**، يعتمد الحصرية في تعداد الجرائم التي تدخل في اختصاص القضاء العسكري، على أن يكون القضاء العدلي صاحب الاختصاص في كل ما يخرج عن ذلك. ومن شأن هذه القاعدة أن تحول دون توسيع صلاحيات القضاء العسكري،
- **ثانيا**، أنه تضمن تعديلا لقائمة الجرائم التي تدخل في صلاحية القضاء العسكري. وأبرز ما تضمنه في هذا الخصوص هو تضييق محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، بحيث تمّ التراجع عن اختصاص القضاء العسكري المبني على المعيار الشخصي. فلا يكون القضاء مختصا إلا في حال حصل الاعتداء من عسكري على عسكري، وأن يكون أثناء الخدمة أو في معرضها أو بسببها. وهذا يعني أن الجرائم المرتكبة من مدني ضد عسكري ومن عسكري ضد مدني أو الجرائم المرتكبة من عسكري ضد عسكري خارج إطار الخدمة، تصبح من صلاحية القضاء العدلي، ما لم تكن بطبيعتها واردة صراحة ضمن اختصاص القضاء العسكري. ومن شأن هذا المقترح أن يخفّض بشكل كبير من عدد النزاعات الداخلة ضمن اختصاص القضاء العسكري، بحيث يخرج عنه جميع الجرائم التي لا تتصل بالخدمة العسكرية أو الأمنية، كما تخرج عنه جميع الجرائم التي يكون فيها المعتدي أو المعتدى عليه مدنيا باستثناء الجرائم التي تدخل بطبيعتها في اختصاص القضاء العسكري وهي الجرائم المعددة أدناه. بالمقابل، توسع الاقتراح في تعريف العسكري ليشمل عناصر الأجهزة الأمنية بما فيها الموظفين المدنيين العاملين فيها.
- **ثالثا**، أن الاقتراح خفض عدد الجرائم التي تدخل بطبيعتها ضمن اختصاص القضاء العسكري. وقد تمثل ذلك في ثلاثة أوجه: الوجه الأول، حذف عدد من الجرائم من قائمة الجرائم الداخلة بطبيعتها في اختصاص القضاء العسكري وهي تحديدا جرائم الخيانة والتجسس والصلات غير المشروعة بالعدو والجرائم المتعلقة بالأسلحة والذخائر الحربية المنصوص عليها في قانون الأسلحة. الوجه الثاني، الإعراض عن ذكر بعض الجرائم التي تدخل ضمن اختصاص القضاء العسكري بموجب نصوص أخرى، على نحو يؤدي عمليا إلى إخراجها تبعا لاعتماد الحصر في تحديد هذا الاختصاص، والوجه الثالث، هو اعتماد الدقة في توصيف عدد من الجرائم الوارد ذكرها حاليا في القانون، على نحو يضيق من مجال تطبيقها. فبحسب الاقتراح، لا يشمل الاختصاص أي جرم مرتكب في المعسكرات وفي المؤسسات والثكنات العسكرية (كما هو الوضع في القانون الحالي) إنما الجرم الواقع على مراكز ومعسكرات وثكنات ومؤسسات الأجهزة العسكرية والأمنية باستثناء السجون. الدقة نفسها في توصيف الجرم نجدها في استبدال العبارة المطاطة الواردة حاليا (ومفادها جميع الجرائم، مهما كان نوعها، التي تمس مصلحة الجيش أو قوى الامن الداخلي أو الأمن العام) بعبارة محددة وهي الجرائم الواقعة على إنشاءات وأعتدة وأموال وآليات القوى العسكرية والأمنية.
- بالإضافة إلى ذلك، نص الاقتراح على استثناء أحكام المادة 157 من قانون القضاء العسكري بالنسبة إلى ما ينشر على مختلف وسائل الإعلام المقروءة والمرئية والمسموعة والمواقع الإلكترونية ووسائل التواصل الاجتماعي. وأهمية هذا المقترح لا تتصل فقط في إخراج الجرائم التي قد ترتكب من خلال هذه الوسائل من صلاحية القضاء العسكري، بل أيضا فتح المجال أمام المدعى عليه بارتكاب ذم بحق أي من الأجهزة العسكرية أو الأمنية، التبرؤ منه من خلال إثبات صحته.

وكانت يعقوبيان في تصريح لها قد شددت على أن هذا الاقتراح "يحد من صلاحيات المحكمة العسكرية إلى حين تقديم مشروع القانون الذي يلغي المحاكم العسكرية نهائياً". كما ورأت أن "الأحكام التي تصدر بحق مواطنين وصحافيين بسبب انتقاد وجه لأي من السلطات هو "ممارسة دكتاتورية". "وعلى العكس فإن الديمقراطية الصلبة تتجلى عندما يكون الحاكم صدره رحبا ويتقبل الانتقاد"، بحسب ما أشارت.

اقتراح عدم إدراج الأحكام الصادرة بمقتضى قانون المطبوعات في السجل العدلي

نتناول هنا اقتراح قانون معجل مكرر رقم 490 مقدم بتاريخ 26/9/2019 من النواب بولا يعقوبيان، طارق المرعبي، قاسم هاشم، بكر حجيري، إلياس حنكش، انطوان حبشي، ياسين جابر، شامل روكز، سامي فتفت، وبلال عبد الله، والرامي إلى منع إدراج الأحكام الصادرة بمقتضى قانون المطبوعات في السجل العدلي. وكان قد وضع على جدول أعمال جلسة 12/11/2019 التي لم تنعقد ومن ثم على جدول أعمال جلسة نيسان 2020[16] حيث تم إسقاط[17] صفة العجلة عنه.

ويضيف الاقتراح من جهة أولى مادة إلى المرسوم الاشتراعي المتعلّق بجرائم المطبوعات (77/104) لتكريس قاعدة عدم إدراج الأحكام الصادرة في جميع جرائم المطبوعات في السجلّ العدلي. وتقضي المادة الثانية بشطب جميع الأحكام الصادرة في هذه الجرائم قبل نفاذ القانون من قيود السجلّ العدلي، تلقائيّا إمّا بناء على طلب صاحب العلاقة بموجب قرار من النيابة العامة لدى المحكمة التي نظرت الدعوى بالدرجة الأخيرة. ونتساءل عن جدوى إدراج إمكانية الاستحصال على قرار من النيابة العامّة في هذا الاتجاه، في حين يمكن شطب القيد تلقائيا.

ويهدف هذا الاقتراح حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى تعزيز حريّة الرأي والمعتقد المصانة في الدستور، على نحو عدم إدراج الأحكام المذكورة على السجلّ العدلي لأنّها لا تشكّل سوى تجاوزا لحريّة الرأي التي هي جزء من المبادئ الديمقراطيّة. ويمكن اعتبار الاقتراح خطوة أولى في اتجاه إلغاء تجريم جرائم المطبوعات كليّا.

اقتراح تحديد طرق إثبات صحة موضوع الذم والقدح من أجل تبرئة الظنين

نجد هنا اقتراح القانون المقدم بتاريخ 10/6/2020 من النائبين أنيس نصّار ووهبّه قاطيشا، والرامي إلى تعديل المادة 387 من قانون العقوبات التي تتعلق بتبرئة الظنين من جرم القدح والذم. وكان قد أحيل أمام لجنة الإدارة والعدل بتاريخ 17/6/2020.

وقد نصّت المادة 387 الحالية على أنه في ما خلا الذم والقدح الواقع على رئيس الدولة، يبرأ الظنين إذا كان موضوع الذم عملاً «ذا علاقة بالوظيفة وثبت صحته»، دون أن تحدّد طرق الإثبات. فأضاف المقترح فقرة تضمنت تحديد طريقة إثبات صحة موضوع الذم بالاستناد «إلى معطيات متينة تهمّ المجتمع، على أن يتوسل القاضي كل طرق الإثبات المبني على نظام الأدلة الاقتناعية، بحيث لا يقيد بمقاييس وأدلة موضوعية.»

وقد استندتْ الأسباب الموجبة على قرار محكمة الاستئناف في بيروت، الغرفة الناظرة في دعاوى المطبوعات، تاريخ 21/2/2019، الذي أحيا اجتهاد

16. المفكرة القانونية، اقتراحات قوانين محدودة بهدف تعزيز الحقوق الأساسية والحريات العامة (جلسة تشريعية نيسان 2020)، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 21/4/2020

17. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (4): مقترحات متعلقة بالحقوق الأساسية والحريات العامة وحماية البيئة، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 26/4/2020

1999 (الحكم الصادر في 1999/1/25) الذي أخذ بمعيار متانة الخبر وجديته من جهة، وتضمن عدم اشتراط تقديم الدليل القاطع على صحة الخبر من جهة ثانية. وكانت المفكرة القانونية نشرت تعليقا على حكمين صدرا عن محكمة استئناف بيروت في 7 نيسان 2020 ذهبا في الاتجاه نفسه.

وبالرغم من حسن نية المشترع الهادفة إلى تسهيل تطبيق تلك المادة عبر توضيح أحكامها وتحديد طرق الإثبات المشار إليها، غير أنه زاد النص غموضاً وتفصيلاً لناحية الأدلة المطلوبة لتبرئة الظنين بشكل يسمح للسلطة استغلال أكثر وأكثر ذلك الغموص وتحوير تفسيراته لمصالحها الشخصية والسياسية.

ويبقى أن الهدف المنشود له هو إلغاء تجريم القدح والذم وبالأخص ذلك الواقع على رئيس الدولة لكونه بموقع مسؤولية ذي شأن عام، يتطلب رقابة الرأي العام وبالتالي الانتقاد حفاظاً على المصلحة العامة وصوناً للمال العام. وكانت المفكرة القانونية قد كرّست عددا كاملاً تحت عنوان «القمع ليس حيث تنظر: نظام المقامات»[18]، لأوجه القمع في النظام اللبناني، تحديداً من خلال التضييق على حرية التعبير.

اقتراح قانون إلغاء المرسوم الاشتراعي رقم 2/71 المتعلّق بالرقابة على الأعمال المسرحية

نكتفي بالإشارة إلى اقتراح قانون رقم 392 مقدم بتاريخ 25/4/2019 من قبل النواب جورج عقيص، إبراهيم عزار، مروان حمادة، وادي أبي اللمع، والرامي إلى إلغاء المرسوم الاشتراعي رقم 2/71 المتعلق بالرقابة على الأعمال المسرحية. وكان قد أحيل بتاريخ 8/5/2019 أمام لجنتي الإدارة والعدل والدفاع الوطني. وهو قيد الدرس في لجنة الدفاع الوطني منذ 2/3/2020.

وقد تعذر الحصول على نسخة عنه.

٧. محاولات لتعزيز الحقوق المدنية المتعلقة بالأحوال الشخصية

اقتراح الزواج المدني الاختياري في لبنان

بتاريخ 23/7/2020، تقدم النواب جبران باسيل، فريد البستاني، إدكار معلوف، إلياس بو صعب، سيمون أبي رميا، وسيزار أبي خليل، باقتراح قانون رقم 737 متعلق بالزواج المدني الاختياري في لبنان.

وقد أجاز هذا الاقتراح عقد زواج بالشكل المدني على الأراضي اللبنانية أو خارجها. ويكون خاضعاً للقانون المدني الذي اختاره الزوجان لتنظيم مفاعيل الزواج، شرط ألا يتضمن هذا القانون ما يخالف النظام العام والآداب العامة، وفقاً للانتظام القانون اللبناني. كما ومنح الاقتراح اختصاص تنظيم عقد الزواج إلى مأمور النفوس الواقع في منطقة اختصاصه قيد الزوج أو الزوجة أو محل إقامة أحدهما الفعلي. بالإضافة إلى ذلك، نصّ الاقتراح على المساواة بين الزوجين لجهة الحق بالحصول على جميع المستندات الرسمية المتعلقة بالزواج المدني وما ينتج عنه.

18. المفكرة القانونية، القمع ليس حيث تنظر: نظام المقامات، العدد رقم 57، تشرين الثاني 2018

يعتبر الاقتراح خطوة إيجابية لجهة اعترافه بعقد الزواج المدني سواءً على الأراضي اللبنانية أو خارجها، غير أنه يبقى منتقصاً دون وضع نظام لبناني يرعى أصول عقد الزواج ومفاعيله وانتهائه. كما من الضروري استكماله بوضع نظام متكامل للأحوال الشخصية أبعد من تنظيم مسألة الزواج فقط (البنوة، الإرث إلخ..). ويعتبر التقاعس عن وضع قانون مدني يرعى الأحوال الشخصية في لبنان تشويها لطبيعة النظام اللبناني[19] والذي هو مدني، حيث كرّست المادة 9 من الدستور حرية المعتقد المطلقة (وضمنياً حرية عدم الاعتقاد بأي ديانة أو مذهب) وقرار المفوض السامي رقم 60 ل. ر.، لسنة 1936 الذي كرّس، إلى جانب حقّ الطوائف التاريخية تنظيم شؤون المنتمين إليها، خضوع المنتمين لطوائف الحق العادي كذلك الغير منتمين لأي طائفة – عملاً بمبدأ حرية المعتقد المطلقة – للقانون المدني.

وبنت الشبكة الطائفية التي تحكم لبنان منذ نشأته على هذا التقاعس أمراً واقعاً تمثّل في اعتبار أن على كل لبناني الانتماء إلى إحدى الطوائف التاريخية حصرياً للتمكن من التمتع بحقوقه المدنية والسياسية، وهذا الأمر الواقع تشويه للنظام اللبناني وخرق للدستور وتحديدا مادتيه 9 (حرية المعتقد كما أظهرنا) و7 (المساواة في التمتّع بالحقوق المدنية والسياسية).

VI. اقتراحات أخرى: توسيع نطاق اختيار المقام المختار للتبليغ أمام قاضي التحقيق

نجد هنا، اقتراح قانون رقم 804 المقدّم من النائب جورج نعيم عطا الله بتاريخ 28/10/2020، والرامي إلى تعديل الفقرة الأخيرة من المادة 135 من قانون أصول المحاكمات الجزائية التي تتعلّق باستئناف قرارات قاضي التحقيق أمام الهيئة الاتهاميّة. وكان الاقتراح قد أحيل أمام لجنة الإدارة والعدل بتاريخ 4/11/2020.

وقد عمد الاقتراح إلى توسيع نطاق اختيار المقام المختار للتبليغ، بشكل أصبح من الممكن اختيار المقام «ضمن النطاق الجغرافيّ للصلاحية المكانية لقاضي التحقيق الواضع يده على القضية» بدلاً من حصره «ضمن المدينة التي تقع فيها دائرة التحقيق». وقد برّرت الأسباب الموجبة والمقتضبة هذا التوسيع بالتطور التقني الحاصل والتقدم المجتمعي وسهولة التواصل والمواصلات.

19. ميريام مهنا، مسألة الزواج المدني وتشويه طبيعة النظام اللبناني، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 10/5/2012

الفصل 15:

مساواة وتمييز وحماية الفئات

المهمّشة أو الهشّة

تجريم التحرُّش

نتوقّف هنا عند التشريعات المرتبطة بالمساواة والتمييز والتهميش، تحديداً عند القوانين التي تُعنى بحقوق المرأة والطفل وذوي الاحتياجات الخاصّة والفئات المهمّشة الأخرى.

في هذا الصدد، صدّق البرلمان 4 قوانين.

1. إلغاء الأحكام التمييزية ضدّ المرأة من باب الإفلاس في قانون التجارة

في تاريخ 6 و2019/3/7،[106] ألغى[107] المجلس النيابي الأحكام التمييزية ضدّ المرأة من باب الإفلاس في قانون التجارة البرّية.

مسار القانون: كانت جيلبرت زوين، النائبة ورئيسة لجنة المرأة والطفل السابقة، قدّمت هذا الاقتراح بهدف إلغاء التمييز الحاصل ضدّ المرأة فيها قبل أن يُدمَج ضمن تعديل قانون التجارة البرّية، الذي تناولناه في الفصل المُخصَّص لـ «تنظيم الحياة المدنية والوئام الاجتماعي». وفي التفاصيل، إنّ قانون التجارة ينظّم حقوق الزوج غير المفلِس تجاه دائني الزوج المفلس منعاً لهضم حقوقه خلال إجراءات التفليسة، ومنعاً لأيّ احتيال يسمح بالمساس بحقوق دائني الزوج المفلس. إلّا أنّ الموادّ التي تنظّم حقوق الزوج غير المفلِس (625 وما يليها) – وصياغتها تعود إلى العام 1942 – تشير إلى «زوجة المفلس» و«الزوجة» و«المرأة التي كان زوجها تاجراً»، و«أفلس الزوج» و«إذا كان الزوج تاجراً» و«مال زوجها». وهذه القواعد لا تُطبَّق بشكل متبادَل على الرجل زوج تاجرة مفلِسة. فكان المشرّع يعتمد قرينة أنّ المرأة غير منتِجة وتعتاش خلال زواجها من موارد الزوج حتّى إثبات العكس، وأنّ بهذا المعنى لا فارق واضح بين الذمّة المالية لكلّ من الزوجَيْن، وينبغي الجمع بين ملكيّتهما المكتَسبة أثناء الزواج، منعاً لهضم حقوق الدائنين. وظلّ الجزء هذا من قانون الإفلاس مجحِفاً بحقّ المرأة حتّى بعد تكريس المشرّع في 1994 (القانون 1994/380) الأهليّة التجارية الكاملة للمرأة لاغياً ضرورة حصولها على رضى زوجها الصريح أو الضمني لممارسة الأعمال التجارية، من خلال تعديل الموادّ 11 إلى 13 من القانون التجاري.

ملاحظات: عمد المجلس من خلال القانون المُقَرّ إلى إلغاء هذه القرينة وعدّل نصّ الموادّ 625 و626 و627. وعليه، وضعتْ المادّة 625 الجديدة المبدأ القائل بأن: «تبقى أموال الزوج غير المفلِس، المنقولة وغير المنقولة، خارج موجودات التفليسة». أمّا المادّة 626 الجديدة فتوضح أنّه: «تُعتبَر من ضمن موجودات التفليسة، أموال الزوج غير المفلِس التي يثبت أنّها مشتراة بنقود المفلِس خلال السنوات الخمس السابقة لتاريخ إعلان الإفلاس. يمكن إثبات الواقعة المتقدِّم ذكرها بجميع طرق البيّنة المقبولة في الموادّ التجارية. ويُعَدّ إثباتاً كافياً مجرّد إقامة الدليل على أنّه لم يكن للزوج غير المفلس أيّة موارد شخصية في تاريخ تملّك تلك الأموال، ما لم يقدّم هذا الأخير برهاناً على العكس». أمّا المادّة 627 فأصبحت تنصّ على أنّه «إذا أوفى الزوج غير المفلس

106. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقيّة للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثني عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

107. ميريم مهنّا، «عشيّة اليوم العالمي للمرأة، المجلس النيابي اللبناني يلغي التمييز ضدّ المرأة من أحكام الإفلاس»، موقع المفكّرة القانونية، 9 آذار 2019.

ديوناً لحساب الزوج المفلس، فيعود له المطالبة بحقوقه كسائر الدائنين في التفليسة، ما لم يقم البرهان على أنّ تلك الديون قد أُوفِيَت من مال الزوج المفلس». فينتقل إذاً عبء إثبات أنّ أموال الزوج غير المفلس مشتراة بنقود المفلس، أو أنّ ديوناً أُوفِيَت لحساب الزوج المفلس من مال الأخير، ليصبح ملقى على عاتق من يدّعي هذه الواقعة. كما نلحظ أنّ المشرّع ألغى تعابير «الزوج التاجر» و«زوجة المفلس» معتمداً «المفلس» و«الزوج غير المفلس» المحايدة جندرياً، والتي تفي بالغرض. كما عدّل المشرّع عنوان الجزء الخامس من الكتاب الثاني المتعلّق بالإفلاس من «في حقوق زوجة المفلس» إلى «في حقوق زوج المفلس» المحايدة جندرياً كذلك. إلّا أنّه من المستغرَب عدم استكمال المشرّع مساره لتحقيق المساواة التامّة بين المرأة والرجل في القانون التجاري. فحتّى بعد التعديل التشريعي في العام 1994، الذي كرّس الأهليّة التجارية الكاملة للمرأة كما أسلفنا، لا تزال المادّة 14 من قانون التجارة تنصّ على أنّ «حقوق المرأة المتزوّجة تُحدَّد عند الاقتضاء بأحكام قانونها الشخصي وعقدها الزوجي». وإن كان نطاق تطبيق القاعدة يفرّغها من أيّ جدوى، أقلّه بالنسبة إلى النساء اللبنانيات المتزوّجات في لبنان. إلّا أنّ هذه المادّة ما زالت مقيِّدة للنساء نظرياً، وعملياً في حال إجراء أيّ تعديل على أحد أنظمة الأحوال الشخصية أو بالنسبة إلى بعض النساء الأجنبيات.

2. تجريم التحرّش الجنسي وتأهيل ضحاياه

في تاريخ 2020/12/21،[108] صُدِّق اقتراح[109] القانون المقدَّم من النائبة عناية عزّ الدين في 2019/8/19، والرامي إلى معاقبة جريمة التحرّش الجنسي، لا سيّما في أماكن العمل.[110]

مسار القانون: نذكر أنّ في تاريخ 2020/11/10، أنجزت لجنة الإدارة والعدل النيابية هذا الاقتراح بعد دمج عدد من الاقتراحات المقدَّمة في هذا الخصوص، وبخاصّة اقتراحَيْ النائبة عناية عزّ الدين والهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية. وعليه، أحالت اللجنة الصيغة النهائية إلى الهيئة العامّة في مجلس النوّاب، بغية مناقشته وإقراره. وبذلك، يُشكّل هذا الاقتراح الثالث من نوعه في سلسلة مشاريع واقتراحات قوانين رسمية تهدف إلى معالجة إشكاليّة التحرّش في لبنان تبعاً لمشروع القانون الذي تقدّمت به وزارة الدولة لشؤون المرأة سابقاً (برئاسة الوزير السابق جان أوغاسابيان) سنة 2017 واقتراح القانون المُقدَّم من النائب السابق غسان مخيبر[111] في السنة نفسها بصيغة المعجّل المكرّر، الذي سبق للمرصد البرلماني أن وضع ملاحظاته عليهما.[112]

ملاحظات: يعرّف القانون التحرّش الجنسي بأنّه «أيّ سلوك سيّئ متكرّر خارج المألوف غير مرغوب فيه من الضحيّة» وهذا التعريف يشكّل مقاربة أخلاقية للتحرّش تهدف إلى حماية فهم معيَّن للأخلاقيّات (قد تكون

---

108. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع الفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

109. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، موقع الفكّرة القانونية، 20 كانون الأوّل 2020.

110. كريم نمّور، «اثنتا عشرة ملاحظة على مقترح تجريم التحرّش في لبنان: مقاربة أخلاقية تحجب التعسّف في استغلال السلطة»، موقع الفكّرة القانونية، 12 آب 2020.

111. رانيا حمزة، «سحب قانون التحرّش في المجلس النيابي: شماتة واستهزاء وخوف من فتح الأبواب»، موقع الفكّرة القانونية، 20 كانون الثاني 2017.

112. كريم نمّور، «التحرّش الجنسي يربك المُشرّعين»، موقع الفكّرة القانونية، 19 نيسان 2017. ونذكّر بوجود مقترح قانون آخر (غير رسمي) في شأن التحرّش الجنسي والمعنوي (داخل أماكن العمل وخارجها) طُرح في إطار مشروع «مغامرات سلوى» الذي نظّمته جمعيّة «المجموعة النسوية» سنة 2012.

الأكثر محافظة) وليس الضحيّة، كما أنّه يحصر الملاحقة بالقانون الجزائي ويقحم السلطات العامّة بالحياة الخاصّة، ويغرق في دهاليز الأخلاقيّات، ما قد يؤدّي إلى تأويل النصّ القانوني. كما يمكن استغلاله لاستبعاد حالات التحرّش الجنسي التي قد تقع في أطر الحياة الزوجية مثلاً. كما لا يميّز النصّ بين الأجير وصاحب العمل في حال وقع التحرّش في إطار العمل، بدون الأخذ بعين الاعتبار طبيعة علاقات العمل الهرمية وغير المتساوية في لبنان، ويفتح الباب واسعاً أمام استغلال هذا النصّ من قِبل أصحاب العمل ضدّ أجرائهم. كما لم يذكر النصّ ماهيّة عقوبة صاحب العمل المتحرّش أو الذي أخلّ بموجبه في حماية أجرائه.

يَتبيَّن من البيانات الرسمية أنّ القانون هدف إلى إجراء توليفة بين مختلِف الاقتراحات ومشاريع القوانين المطروحة سابقاً في هذا الشأن، سرعان ما تُظهر قراءته أنّه مشوب بثغرات وإشكاليّات مُشابهة لإشكاليّات المقترَحات السابقة في هذا الإطار، التي قد تؤدّي إلى تعطيل فعاليّته في حماية ضحايا التحرّش.

المناقشات النيابية: للتذكير، كان النقاش البرلماني (في جلسة 18 و2017/1/19) حول اقتراح القانون المُقدَّم من النائب السابق غسّان مخيبر في 2014/5/14 قد شهد نوبات سخريّة واستهزاء من النوّاب، رغم شرح النائب مخيبر لأهمّيّة الاقتراح، ووحدها كتلة الوفاء للمقاومة أيّدت هذا الاقتراح بشكل مباشر.

وبعد دمج الاقتراح بمقترَح وزارة الدولة لشؤون المرأة (وكان الوزير حينها جان أوغاسابيان) خلال الجلسة، جرى التصديق على النسخة الموحَّدة المدمجة.

غير أنّ تكرار الأسئلة حول مواضيع عدّة، أبرزها «كيفيّة التثبّت من ادّعاء المرأة تعرّضها للتحرّش»، التي لم تخلُ من الحرص والدراية المغلَّفة بطابع السخرية والذكورية، كما طلب وزير الشباب والرياضة آنذاك محمّد فنيش أن يشمل الاقتراح آليّة للمحاسبة، أدّى إلى التراجع عن التصديق. وأُحيل الاقتراح إلى اللجان لدراسته، والمشروع إلى الحكومة التي أُعطيَت مهلة 10 أيّام لدراسته وإرساله إلى مجلس النوّاب.

أمّا في جلسة 2020/12/21، وبعد التصديق أوّلاً على صفة العجلة، تمّ التصويت على الاقتراح مادّة مادّة. فطلبت وزيرة العدل في حكومة تصريف الأعمال ماري كلود نجم استبدال كلمة «السجن» بكلمة الحبس في المادّة 4 (وهي متعلّقة بمعاقبة المتحرّش الجنسي) لأنّها الكلمة الصحيحة التي تشير إلى العقوبة، ووافقها نائب رئيس مجلس النوّاب إيلي فرزلي على ذلك وصدّق الاقتراح.

3. تعديل قانون حماية النساء وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري

في تاريخ 2020/12/21،[113] صُدِّق اقتراح[114] القانون المقدَّم من النوّاب شامل روكز، سامي الجميّل، ميشال موسى، نوّاف الموسوي، بولا يعقوبيان، اسطفان دويهي، إدي أبي اللمع، إبراهيم كنعان ونزيه نجم - بالتعاون

113. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

114. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل2020»، موقع المفكّرة القانونية، 20 كانون الأوّل 2020.

مع منظّمة كفى التي تولّت إعداده - في 2018/11/26 والمتعلّق بتعديل قانون «حماية النساء وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري»،[115] مع إدخال بعض التعديلات عليه.

ملاحظات: كان قد سجّل المرصد البرلماني ملاحظات عدّة على هذا القانون أبرزها:

- رفض القانون تعديل مفهوم الأسرة المكوَّنة خارج روابط الزواج، كما هي حال الأسر الناشئة عن المساكنة أو عن إقامة علاقات حميمة مستقرّة، كما أنّه رفض أن تشمل أحكامه الطليق، فحصر القانون تعريف العنف في الحالات التي ترشح عن ارتكاب جرائم جزائية «عنيفة» وفق تقييمها كالقتل والإيذاء والتهديد والزنا والدعارة. كما تم استبعاد أيّ توسيع لحالات الإتجار بالبشر وتالياً لتعريف ضحاياه.

- من جهة أخرى، تجاهل التعديل العديد من العوائق الواقعية أمام ضمان حماية النساء. وعليه، فيما أخذ بعين الاعتبار العنف الاقتصادي (مثل حرمان النساء من النفقة أو التقييد على حقوقهن المالية)، فإنّه في المقابل لم يعالج الإشكالات المتأتّية عن التفاوت الاقتصادي بين الزوجَيْن عند إقرار تدابير الحماية.

- في المقابل، زايد القانون من خلال تعميم تشديد العقوبة على مجمل أفعال العنف، ولكن بالأخصّ الأفعال المخلّة بالآداب العامّة كالدعارة والحضّ على الفجور بالنسبة إلى أيّ شخص لم يبلغ بعد 21 سنة، وهي الأفعال التي غالباً ما تُستخدم تقليدياً لممارسة العنف ضدّ المرأة. ويُخشى أن يدفع هذا التوجّه القضاة إلى تضييق حالات العنف تجنّباً لفاعيلها الجزائية وعمليّاً إلى نتيجة معاكسة لما يريده واضعوه، أي حرمان النساء من الإجراءات الحمائية. فضلاً عن ذلك، يُخشى أن يؤدّي هذا التوجّه إلى تغليب أبعاد القانون العقابية، مع ما يستتبعها من توسيع الشرخ داخل العوائل، في مواجهة حجب أو إضعاف مجمل الآليّات التوجيهية والترميمية، بما فيها ما رفضت الغالبيّة النيابية الأخذ به لجهة إمكانية إخضاع الزوج لدورات تأهيل.

- كما شمل القانون المعدَّل في تدابير الحماية حكماً كلّ الأطفال الذين هم دون 13 سنة. ومن المعلوم أنّ القانون كان قبل تعديله يحيل في هذا الخصوص إلى سنّ الحضانة حسبما يرد في قوانين الأحوال الشخصية الطائفية.

- وأخيراً، فيما بقي صندوق مساعدة ضحايا العنف الأسري فارغاً طوال السنوات الستّ الأخيرة، عمد القانون فقط إلى إضافة مورد جديد قوامه الأموال الناتجة عن الغرامات المحكوم بها بموجب هذا القانون.

المناقشات النيابية: اعترض النائب إبراهيم الموسوي على هذا الاقتراح معتبراً أنّ له بعداً مرتبطاً بالطوائف، وعبّر عن عدم قبوله هذه المواد، وأنّ هذا القانون قابل للطعن دستورياً من قِبل رؤساء الطوائف، ودعا إلى

---

115. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، نزار صاغيّة، «تعديل قانون حماية النساء وأفراد الأسرة من العنف: الآداب العامّة التي تحجب روابط الاستغلال»، موقع المفكّرة القانونية، 21 كانون الأوّل 2020.

تصويب ما يقوم به الاقتراح وإلى ردّه. وتمّ عندها التصويت على طلب الرد، فسقط. ثمّ تمّت مناقشة المقترح والتصويت عليه مادّة مادّة، فصُدِّقت المادّتان الأولى والثانية (المتعلّقتان بتعريف بعض المصطلحات وتحديد العقوبات). أمّا بالنسبة إلى المادّة 3 (المتعلّقة بتكليف قضاة حكم وتحقيق ونيابات عامّة مختصّة بهذه الملفّات) فلفتت وزيرة العدل في حكومة تصريف الأعمال ماري كلود نجم إلى أنّ هذه المادّة لم تلحظ تخصيص محكمة استئناف مختصّة ودعت إلى إضافة ذلك. فصُدِّق الاقتراح متضمّناً اقتراح وزيرة العدل.

4. استبدال كلمة «المعوّقين» بذوي «الاحتياجات الإضافية»

في تاريخ 21 و2020/4/22،[116] صُدِّق مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 5555 الرامي إلى استبدال عبارة «المعوّقين» بعبارة «ذوي الاحتياجات الخاصّة» المقدَّم في تاريخ 2019/9/9. وكانت لجنة الصحّة العامّة والعمل والشؤون الاجتماعية أقرّت هذا المشروع في تاريخ 2019/12/17 كما ورد إليها، معلِّلة أنّ التسمية الحالية لهذه الفئة مسيئة لهم و»تخلق نوعاً من التمييز بحيث تدل على العجز والضعف» في حين أنّ عبارة أصحاب الاحتياجات الخاصّة تعني «أفراداً لهم احتياجات تختلف عن احتياجات باقي أفراد المجتمع وتتمثّل في برامج أو خدمات أو أجهزة».

المناقشات النيابية: أشار النائب ميشال معوّض إلى ضرورة أن يوقّع لبنان على اتّفاقيّة الأمم المتّحدة لذوي الاحتياجات الخاصّة في حين أشارت النائبة بولا يعقوبيان إلى أنّ بعض الجمعيّات طالبت باستخدام عبارة «ذوي الاحتياجات الإضافية بدل الخاصّة». وصُدِّق المشروع بالصيغة المقترَحة من النائبة يعقوبيان (أي استخدام «ذوي الاحتياجات الإضافية»).

116. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (4): مقترحات متعلّقة بالحقوق والحرّيات العامّة وحماية البيئة»، موقع المفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

ملحق الفصل 15: اقتراحات القوانين

على صعيد المبادرة التشريعية، قدّم 26 مقترحاً (مشروعان و24 اقتراحا) خلال عامي 2019-2020 مرتبطاً بحقوق الفئات المهمّشة وبتعزيز المساواة ومناهضة التمييز. كما عمد رئيس الجمهورية إلى ردّ قانون واحد وهو إعفاء أولاد المرأة اللبنانية المتزوجة من غير لبناني والحائزين على إقامات مجاملة، من الاستحصال على إجازة عمل. ونعمد إلى استعراض 26 مقترحا منها في هذا الفصل فيما نحيل القارئ بالنسبة للأخير إلى فصل آخر.

تناول أغلب هذه المقترحات حقوق المرأة، في حين تعلّق جزء آخر منها بحقوق فئات مهمّشة أخرى كالأطفال، وذوي الاحتياجات الخاصة، واللاجئين آخيراً.

وقد تم إنجاز 4 من هذه المقترحات في اللجان المحالة إليها، فيما لا تزال 3 منها قيد الدرس في اللجان، وقد تم إرجاء البت بمقترح واحد، كما وإسقاط آخر خلال جلسة تشريعية، كما عمد رئيس الجمهورية إلى إعادة قانون بموجب مرسوم إلى مجلس النواب لاعادة التصويت. وأخيرا لم يدرس 13 من هذه المقترحات.

I. جندر وحقوق المرأة

في ظل تنامي الخطاب العام حول ضرورة تعديل قوانين الأحوال الشخصية الطائفية والتي يرشح غالبها عن أحكام تمييزية عدّة ضد النساء، من الضروري أن نذكّر أنّ التمييز ضد المرأة لا يقتصر على الطوائف، وأنّه ما يزال ماثلاً في العديد من القوانين المدنية التي تدخل ضمن صلاحيات السلطات العامة للدولة حصراً. وعليه، سنعمد إلى تفنيد المقترحات المقدمة بهذا الشأن ضمن أربعة محاور أولا، تلك المرتبطة بحق المرأة بمنح الجنسية لأولادها، ثانيا المرتبطة بالتمييز ضد المرأة في الحيّزين الخاص والأسري، ثالثا قوانين العمل والضمان الإجتماعي؛ وأخيرا، مشاركة المرأة في الحياة السياسية.

أولا: حق المرأة بمنح الجنسية لأولادها

تتعدّد مظاهر اللامساواة بين الرجل والمرأة في لبنان، ومن أبرزها قانون الجنسية الصادر بالقرار رقم 15 تاريخ 1925/01/19 عن المفوّض السامي الفرنسي موريس بول سراي. فقد حصر هذا القانون إمكانية إعطاء الجنسية اللبنانية بواسطة ما يسمى «حق الدّم» بالرجل اللبناني فقط، أي أنّ هذا القانون يعترف بحق الرجل المتزوج من غير لبنانية في منح جنسيته اللبنانية إلى أولاده (كما إلى زوجته)، من دون أن يعترف بالحق نفسه للمرأة اللبنانية المتزوجة من أجنبي. وتتأتى عن هذا القانون العديد من المعوّقات المعيشيّة والقانونيّة أمام أولاد اللبنانيّات المقترنات بأجانب، بسبب حرمانهم من حقوق كثيرة كالعمل والانتساب إلى النقابات وتملّك الأراضي والاستفادة من التقديمات الاجتماعيّة وغيرها من الحقوق المعلّقة على شرط التمتّع بالجنسيّة اللبنانيّة. وترتبط إشكالية حقّ المرأة في إعطاء الجنسيّة إلى أولادها في لبنان اليوم بمسألتين[1] لحظتهما مقدمة الدستور وتشكّلان تابوييه الأكبرين: الأول، منع التوطين الملحوظ في الفقرة "ط"، والثاني، ميثاق العيش المشترك وما يفترضه من توازن ديمغرافي، وهو التابو المنصوص

1. الفكرة القانونية، «مذكرة للمفكرة وحملة جنسيتي حق لي ولأسرتي طعناً بقانون استعادة الجنسية»، الموقع اللكتروني للمفكرة القانونية، 2015/12/22

عليه في الفقرة "ي" من هذه المقدمة. وبمعزل عن أهميتهما، ما يزال لبنان يستخدمهما لتجاوز مبدأ المساواة بين الجنسين في هذا الشأن وتبرير إبقاء تحفظه على البند 2 من المادة 9 من اتفاقيّة القضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة.

ونجد في هذا الصدد 3 مقترحات تعبّر عن توجّهين مختلفين للمبادرة التشريعية:

التوجّه الأول، الحل الأدنى: إعطاء حقوق مدنية لأولاد اللبنانيات تعويضا عن عدم منحهم الجنسية

1) نجد من جهة أولى، مرسوم ردّ قانون إعفاء أولاد المرأة اللبنانية المتزوجة من غير لبناني والحائزين على إقامات مجاملة، من الاستحصال على إجازة عمل. فبتاريخ 2019/6/26[2]، صدّق اقتراح[3] القانون المعجّل المكرّر المقدّم من النواب نجيب ميقاتي، علي درويش ونقولا نحاس في 2019/5/22 والرامي إلى إعفاء أولاد المرأة اللبنانية المتزوجة من غير لبناني والحائزين على إقامات مجاملة، من الإستحصال على إجازة عمل. أتى الاقتراح ضمن سلسلة من الاقتراحات التي هدفت إلى معالجة مسألة حرمان اللبنانيات من حق إعطاء الجنسية لأولادهن إما من خلال منح هذا الحق مع استثناء أو من دون استثناء أو من خلال تمييز هؤلاء – أي الأولاد – بمنحهم حقوقا مدنية واجتماعية، ما يميزهم عن غيرهم من الأجانب. يتضمن القانون مادة واحدة تعمد إلى إعفاء أولاد المرأة اللبنانية المتزوجة من غير لبناني والحائزين على إقامات مجاملة من الاستحصال على إجازة عمل من وزارة العمل.

أهم الملاحظات على القانون هي أنه لا يكرّس أي حقّ مكتسب في هذا الصدد. فالإعفاء من إجازة العمل لا يمنح كحق لأولاد اللبنانيات إنما يبقى مشروطا بالحصول على إقامات مجاملة وهو أمر يدخل ضمن سلطة مدير عام الأمن العام الاستنسابية وفق المرسوم رقم 4186 تاريخ 31 أيار 2010 المعدّل للمرسوم رقم 10188 الصادر في تاريخ 1962/28 والذي أعطى هذا الأخير صلاحية منح إقامات مجاملة لمدة ثلاث سنوات لزوج وأولاد المرأة اللبنانية. كما يلحظ أنه يتصل بأولاد اللبنانيات الحاصلين على إقامة مجاملة من دون أي ذكر للزوج الأجنبي الحاصل على إقامة مماثلة.

وأخيرا، تبقى آثاره الإيجابية محدودة بحيث أن العديد من المهن والوظائف تشترط أن يكون العامل حائزاً على الجنسية اللبنانية.

اصطدم الاقتراح عند مناقشته برفض بعض الكتل النيابية (لا سيما كتلة لبنان القوي وكتلة الجمهورية القوية). كما رفض القانون رئيس الجمهوريّة الذي أعاده إلى مجلس النوّاب في 2019/07/25، متحجّجاً بالعديد من الأسباب. فقد اعتبر الرئيس أنّ «مشكلة حقوق أولاد اللبنانيّة والتي تتطلّب معالجة شاملة ما زالت موضع مقاربات مختلفة»، لذلك يجب إعادة النظر في القانون. أنهى الرئيس ردّه للقانون باقتراح تكريس أفضليّة أولاد اللبنانيّة المتزوّجة من أجنبي على سائر الأجانب «في سوق العمل عن طريق تيسير

2. المفكرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني اليوم؟ تسويات مخالفات البناء، إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، تخفيض موارد صندوق تعاضد القضاة، وعقوبة رادعة لاستعطاف القضاء»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2019/6/26

3. نزار صاغية، يارا شهرزاد حجار، «مساعٍ لتجاوز تابوهات الدستور إعمالاً لمبدأ المساواة: حرمان اللبنانيات من منح الجنسية لأولادهن»، المفكرة القانونية، العدد رقم 63، آذار 2020، ص 51

العمل في لبنان بقدر ما تسمح به وتتيحه سوق العمل بعد استيعاب اللبنانيين».[4] على أثره تم إحالته بتاريخ 2019/7/31 (أي مرسوم إعادة القانون) إلى اللجان المشتركة إلا أنه لم يدرس فيها لغاية تاريخه.

2) نجد من جهة أخرى اقتراح[5] القانون المقدم من النائبة عناية عز الدين في 2019/4/9 والرامي إلى استفادة الأولاد من أم لبنانية وأب أجنبي من الحقوق المدنية أو الاجتماعية. لا يتضمّن هذا الاقتراح سوى مادتين، الأولى تعترف ب»كافة الحقوق المدنيّة والاجتماعيّة دون إستثناء» للمولودين من أم لبنانيّة وأب أجنبي. أمّا المادة الثانية، فتتعلّق بطريقة الاستفادة من هذه الحقوق، وهي مجرّد إبراز هويّة الأم. كما تكرّس المادة الثانية حقّ حصول هؤلاء على جواز إقامة لمدّة 10 سنوات وعلى جواز مرور. كما يفتح الاقتراح المجال أمام الأولاد للاستفادة من تقديمات الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي. وفيما لا يعترف هذا الاقتراح بأي حق لأزواج اللبنانيات، فإنه لا يعرّف «الحقوق المدنية والاجتماعيّة»، مكتفياً بتعداد بعض هذه الحقوق على سبيل المثال وليس الحصر، كحقّ الإقامة والسفر والتملّك والطبابة والعمل والضمان الإجتماعي إلخ... وقد يكون من المفيد لضمان دقة الاقتراح، إما تقديم تعريف واضح لهذه الحقوق أو تحديد الحقوق المستثناة كحق الانتخاب أو الترشح للوظائف العامة مثلاً. وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه بهدف تمكين «المولودين من أم لبنانية وأب أجنبي المقيمين في لبنان، من ممارسة حقوقهم المدنية والاجتماعية كالإقامة والسفر والتملّك والطبابة (...) دون الحقوق السياسية كالترشيح والانتخابات التي تلحظها القوانين مرعية الإجراء» وتحقيقا «للحد الأدنى من مبدأ المساواة والحق في العيش اللائق والكريم». ولم تتوانَ الأسباب الموجبة من التأكيد على الحق «الأكيد للمرأة في إعطاء جنسيتها لأولادها». وقد أحيل الاقتراح في 2019/4/10 إلى لجنتي الإدارة والعدل والدفاع الوطني ولكن لم يدرس في أي منهما لغاية تاريخه.

التوجّه الثاني، الحل الأقصى: تكريس حق أولاد اللبنانيات في الجنسية

3) نجد هنا اقتراح[6] القانون المقدم من النائبة رولا الطبش في 2019/5/14 والرامي إلى تعديل بعض المواد في قانون الجنسية اللبنانية. يعمد هذا الاقتراح إلى تكريس المساواة التامة بين الرجل والمرأة في ما يتعلّق بموضوع حقّ إعطاء الجنسيّة إلى الأولاد والزوج، من دون تقييد حقّ المرأة بمنح الجنسيّة بأي شرط، فهو يكتفي بإضافة عبارة «إمرأة لبنانيّة» أو «أمّ لبنانية» أينما وجدت عبارة «رجل لبناني» أو «أب لبناني» في القرار رقم 1925/15.

وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه باحترام مواثيق الأمم المتحدة التي التزم بها لبنان، خاصة الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ((CEDAW التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1979/12/18 (والتي أبرمها لبنان بالقانون 1996/572). كما أشارت الأسباب الموجبة إلى الغبن الكبير الذي يطال المرأة اللبنانية المتزوجة من أجنبي في عدم الاعتراف بمواطنيتها وحرمان عائلتها

4. المرجع المذكور أعلاه.

5. نزار صاغية، شهرزاد يارا حجار، «مساعٍ لتجاوز تابوهات الدستور إعمالاً لمبدأ المساواة: حرمان اللبنانيات من منح الجنسية لأولادهنّ»، المفكرة القانونية، العدد رقم 63، آذار 2020، ص 51

6. المرجع المذكور أعلاه.

(زوجها وأولادها) من الجنسية اللبنانية، ومن التمتع بحقوق المواطنية من حقوق التملك والإقامة والعمل والاستشفاء والسكن والتعليم والمشاركة في الحياة السياسية، بما يخرق مبدأ المساواة الدستوري.

ولم يحل هذا الاقتراح إلى أي لجنة لغاية تاريخه.

ثانيا: التمييز ضد المرأة في الحيّزين الخاص والأسري

شهد قانون العقوبات في السنوات العشر الأخيرة تعديلات هامة في قضايا المرأة[7] مع صدور قانون تجريم الإتجار بالبشر (2011)؛ وقانون إلغاء الأسباب التبريرية والتخفيفية لـ«جريمة الشرف» التي تناولتها سابقاً المادة 562/عقوبات (2011)؛ وقانون حماية المرأة وسائر أفراد الأسرة إزاء العنف الأسري (قانون العنف الأسري في ما يلي) (2014)؛ وقانون إلغاء المادة 522 التي توقف الملاحقة ضد الشخص المتهم باغتصاب امرأة (أو مرتكب أي جريمة اعتداء على العرض بحسب قانون العقوبات) في حال عقد زواج صحيح بين مرتكب الجريمة والمعتدى عليها (2017).

وعلى الرغم من هذه الخطوات، يبقى قانون العقوبات مبنيّاً على «اعتبارات تقليدية أو قيمية للعائلة تنسجم في أكثر من مجال، أقلّه في مبدئها، مع الاعتبارات الموجّهة لقوانين الأحوال الشخصية، ولاسيّما في مجال تعريف مفهومي الشرف والزواج»[8]. وسنحاول هنا تفنيد أهم المقترحات المقدمة على صعيد تجريم مجامعة وإغواء قاصر، وتجريم الاغتصاب الزوجي، ومعالجة نتائج التمييز ضد النساء بما يتصل بالسلطة الأبويّة أو حضانة الأطفال، والتوريث والتزويج المبكر للأطفال.

تجريم مجامعة وإغواء قاصر

نجد هنا مقترحين (اقتراح ومشروع) يهدفان إلى تعديل المادة 505 من قانون العقوبات اللبناني المتعلقة بجرم مجامعة قاصر، والمادة 518 من القانون ذاته المتعلقة بجرم إغواء فتاة بوعد الزواج وفض بكارتها. وتبرر الأسباب الموجبة تقديم هذين المقترحين بكون التعديل الأخير للمادتين 505 و518 من قانون العقوبات –بمناسبة إلغاء المادة 522 (المذكور أعلاه) – بقي ناقصا بحيث لم يؤمن الحماية الكافية للفتيات القاصرات، فأبقى على مفعول هذه الأخيرة في «حالتي مجامعة القاصر الذي أتم الخامسة عشرة من عمره ولم يتم الثامنة عشرة وإغواء فتاة بوعد الزواج مع فضّ بكارتها». واعتبرت الأسباب الموجبة «أن مجامعة القاصر ولجرّد أنها قاصر، وفي المرحلة العمرية من 15 إلى 18 تشكّل بحد ذاتها اغتصابا» خاصة أن رضى القاصرة «يبقى منقوصا وغير معتبر قانونا». وبالتالي اعتبرت الأسباب الموجبة أن إبقاء المادة كما هي يبرر الاغتصاب ويتيح اغتصاب القاصرات. أما بالنسبة «لإغواء فتاة بوعد الزواج"، أكّدت الأسباب الموجبة "بأن الزواج مؤسسة اجتماعية وقانونية لا يمكن أن تقوم على الخداع والكذب، فلا يعقل إذن تزويج القاصرة بمن خدعها».

1) قدّم الاقتراح الأول النائبان جورج عقيص وأنطوان حبشي في 2019/11/7 الرامي إلى تعديل المادة 505 من قانون العقوبات لتعاقب:

- بالحبس لمدة لا تقل "عن خمس سنوات من جامع قاصرا دون الخامسة عشرة من عمره".

7. نزار صاغية، "«المرأة" ومبدأ المساواة في قانون العقوبات؟»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2015/3/27

8. المرجع نفسه.

- إن العقوبة لا تقل "عن سبع سنوات إذا كان القاصر لم يتم الثانية عشرة من عمره".
- إن العقوبة لا تقل "عن ثلاث سنوات لمن جامع قاصرا أتم الخامسة عشرة من عمره ولم يتم الثامنة عشرة".

كما يعدّل الاقتراح المادة 518 لتعتمد عقوبة أشدّ لإغواء فتاة بوعد الزواج وفضّ بكارتها لتصبح الحبس سنة (عوض 6 أشهر) على الأقل وبغرامة تتراوح بين خمسة ملايين وعشرة ملايين ليرة لبنانية (عوض ثلاثة ملايين وخمسة ملايين) أو بإحدى هاتين العقوبتين. كما أضاف التعديل أنه "يمكن إقامة الدليل على المجرم بكل وسائل الإثبات». وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي الادارة والعدل والمرأة والطفل إلا أنه لم يدرس في أي منهما لغاية تاريخه. ويعتبر هذا التوجّه شديد الخطورة إذ أنه وإلى جانب تمسّكه بتكريس فكرة العذرية والحشمة بما لهما من تأثير على الحرية الجنسية للمرأة، فإنه يفتح باب الإثبات بأية وسيلة. ومؤدى ذلك تضييق الحرية الجنسية وفتح أبواب الابتزاز تحت غطاء تحسين حقوق المرأة.

2) أما الثاني، فهو مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 5565 المقدم في 2019/9/6 والهادف إلى تعديل المادة 505 لتعتمد عقوبات أشدّ لجرم مجامعة القاصر عن تلك التي اعتمدها اقتراح عقيص-حبشي:

- فتعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة لا تقل عن سبع سنوات «من جامع قاصرا دون الخامسة عشرة من عمره».
- ولا تنقص العقوبة عن 10 سنوات إذا كان القاصر لم يتم الثانية عشرة من عمره.
- فيما يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة لمدة لا تقل عن 5 سنوات «من جامع قاصرا أتم الخامسة عشرة من عمره ولم يتم الثامنة عشرة». وهذا التوجّه قابل للنقد لأنه يرفع السن الجنسي إلى 18 عاما خلافا للواقع والمنطق. فكأنه يلغي أي إرادة للقاصر بين سنّ 15 و18 عاما ويساوي بين كل من هم دون 18 سنة لجهة الإرادة والحرية الجنسية.

بالمقابل، أخذ المشروع منحى مختلفاً عن الاقتراح السابق، بحيث ألغى المادة 518 من قانون العقوبات (إغواء فتاة بوعد الزواج وفض البكارة). كما تضمن المشروع تعديل المادة 519 لتصبح أنه «من لامس أو داعب بصورة منافية للحياء قاصرا ذكرا كان أو أنثى أتم الخامسة عشرة ولم يتم الثامنة عشرة من عمره عوقب بالحبس لمدة لا تقل عن ستة أشهر. وتنسحب على هذا الجزء الانتقادات نفسها التي سقناها بمعرض اقتراح عقيص-حبشي لناحية رفع السن الجنسية من 15 إلى 18 عاما.

كما اعتمد عقوبة أشدّ إذا وقع الفعل على القاصر دون الخامسة عشرة من عمره بحيث لا تقل العقوبة عن سنتي حبس.

وقد أحيل المشروع إلى لجنة الادارة والعدل ولكن لم يدرس فيها لغاية تاريخه.

تجريم الاغتصاب

نجد هنا اقتراحين. يهدف الأول إلى إدخال تعريف الاغتصاب (بشكل عام) إلى قانون العقوبات أما الثاني فهو يجرّم الاغتصاب الزوجي.

- الأول هو اقتراح القانون المقدم من النائبة عناية عز الدين في 2019/12/3 والرامي إلى إضافة مادة لتعريف الاغتصاب إلى قانون العقوبات اللبناني. تنص هذه المادة على أن «الإغتصاب هو اتصال رجل بإمراة اتصالا جنسيا من دون رضى صحيح منها عبر إدخال عضو التذكير لدى الرجل في عضو التأنيث لدى المرأة، سواء كان الإدخال تاما أو جزئيا، وسواء تم فضّ غشاء بكارة المرأة أم ظلّ سليما وسواء أشبعت الشهوة أو لم تشبع، وسواء أنزل السائل

المنوي أم لم ينزل». وبرّرت الأسباب الموجبة تقديمه التزاما بمواثيق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان المشار إليها في الدستور اللبناني. بالإضافة إلى ما تشكّله جريمة الإغتصاب من «انتهاك جسيم للكرامة الإنسانية وللحق في السلامة الجسدية فهي بمثابة اعتداء صارخ على الحرية الجنسية حيث تتم العلاقة الجنسية بالإكراه، وما يترتّب عليها من آثار ضارّة تطال الصحة الجسدية والنفسية والعقلية (...). وأخيرا، لعدم وجود تعريف للاغتصاب في قانون العقوبات، وترك تقدير المسألة للفقه والإجتهاد. وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي الادارة والعدل والمرأة والطفل في 2019/12/4. وقد أنجز في لجنة المراة في 2020/1/16.

أما الثاني فهو اقتراح[9] القانون المقدم من النائبين جورج عقيص وستريدا طوق في 2019/3/6 والرامي إلى تعديل المادتين 503 و504 من قانون العقوبات. فتخرج المادتان في صيغتهما الحالية الاغتصاب الزوجي من دائرة المعاقبة.[10] بالمقابل، يعمد الاقتراح إلى تجريم هذا الفعل (الاغتصاب الزوجي)، فقد ميّزه عن حالات الاغتصاب الأخرى من خلال اعتباره جنحة يعاقب عليها من 6 أشهر إلى سنتين، فيما تعدّ حالات الاغتصاب الأخرى جنايات يعاقب عليها بالأشغال الشاقة خمس سنوات على الأقل. وتم تشديد العقوبات وفق أحكام المادة 257/عقوبات في حال أدى الفعل إلى أذى خطير على الضحية (وفاة، فقدان الجنين، إنتحار...)، أو في حال اشتراك عدة أشخاص على ارتكابه. وانسحب تشديد العقوبة على المادة 504 المرتبطة باغتصاب من لا يستطيع المقاومة بسبب نقص جسدي أو نفسي أو الخداع، مع تحديد عقوبة حبس من سنة حتى 3 سنوات في حين أن النص الحالي للمادة ينص على عقوبة «الأشغال الشاقة المؤقتة». وهو أمر يقبل النقاش على ضوء التطورات الفقهية المتّصلة بحقوق الأشخاص المعوّقين ذهنياً بإقامة علاقات جنسية. وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي الإدارة والعدل والمرأة والطفل، وقد استهلت لجنة المرأة والطفل دراسته (وعقدت جلسة واحدة)، إلا أنها ارتأت بعد المناقشة والدراسة تأجيل البت به لإتاحة المجال أمام النواب أعضاء اللجنة لدراسته ومناقشته في جلسة لاحقة بشكل مستفيض ومتكامل بعد مراجعة قانون العنف الأسري كما جاء في البيان الصادر عن اللجنة في ملخص تقرير اجتماع اللجنة (المرأة والطفل) الذي عقد في 2019/4/4 والمنشور على موقع مجلس النواب في التاريخ عينه.

معالجة نتائج التمييز ضد النساء بما يتّصل بالسلطة الأبويّة أو حضانة الأطفال

نجد في هذا الصدد 3 اقتراحات عادية.

نجد اقتراح[11] القانون المقدم من النائبة بولا يعقوبيان في 2019/4/2 والرامي إلى إضافة نص على المادة 495 من قانون العقوبات (خطف القاصر وتوضيح عدم تطبيقها على الأم). ففيما تجرّم المادة 495 هذه خطف أو إبعاد قاصر ولو برضاه قصد نزعه عن سلطة من له عليه الولاية أو الحراسة، يرمي التعديل إلى حصر تطبيقه على الأب أو الأم في «حالة عدم امتثال أحدهما لأمر قضائي بإحضار القاصر»، بهدف التخفيف من حدة نتائج التمييز ضد النساء بما يتصل بالسلطة الأبويّة أو حضانة الأطفال،

9. ميريم مهنا، تالين ريشاني، «ولكن ماذا بشأن اللامساواة في القوانين المدنية؟ مساعٍ للتصحيح بالفرّق وليس بالجملة»، المفكرة القانونية، العدد رقم 63، آذار 2020، 46

10. مع الإشارة إلى قيام القانون التعديلي لقانون «حماية النساء وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري» بتجريم الاغتصاب الزوجي عبر معاقبة « أي فعل أو امتناع عن فعل أو التهديد بهما، يرتكب (...) يقع أثناء الحياة الزوجية أو بسببها (...)»

11. ميريم مهنا، تالين ريشاني، «ولكن ماذا بشأن اللامساواة في القوانين المدنية؟ مساعٍ للتصحيح بالفرّق وليس بالجملة»، المفكرة القانونية، العدد 63، آذار 2020، ص 46

والتي تدخل ضمن صلاحيات القوانين الطائفية. أبرز ما جاء في الأسباب الموجبة أنّ إجتهاد محكمة التمييز استقر على إستثناء الوالدين من المادة 495 عقوبات، ولكن بعض النيابات العامة بقيت تخالف ذلك وتلاحق أحد الوالدين على أساس تلك المادة. كذلك رأت الأسباب الموجبة أنه من "المعيب" إلحاق عقوبة بأحد الوالدين في هذه الحالة، موازية للعقوبة التي تنالها الأم التي قتلت وليدها إتقاءً للعار (المادة 551 عقوبات). لذلك وجب إعادة تفسير المادة 495 عبر تعديلها. وقد أحيل هذا الاقتراح إلى لجان الإدارة والعدل وحقوق الإنسان والمرأة والطفل وإلى رئاسة الحكومة في 2019/4/10، ولم يدرس في أي منها لغاية تاريخه.

كما نجد اقتراح القانون المقدم من النائبة عناية عز الدين في 2019/11/12 والرامي إلى إضافة مادة (314 مكرر) إلى قانون التجارة البرية لتخويل الأم حق فتح حساب لأولادها القاصرين (المرسوم الاشتراعي رقم 104 الصادر في 24-12-1942). تنص هذه المادة المقترحة على أنه «خلافا لأي نص آخر، يمكن للأم فتح أي نوع من الحسابات المصرفية الدائنة لأولادها القصار من غير الحاجة إلى موافقة الولي الجبري أو الوصي. يكون رصيد الحساب ملكا للقاصر ويعود للأم وحدها حق تحريكه ما دام القاصر على قيد الحياة ولم يبلغ سن الرشد». وتضيف أنه «في حال وفاة الأم، ولحين بلوغ القاصر سن الرشد، على الولي الجبري الاستحصال على ترخيص من المحكمة المتختصة لتحريك الحساب». تبرر الأسباب الموجبة تقديمه بأن «التطبيقات الحالية في لبنان، الحائلة دون تخويل المرأة فتح حساب مصرفي لمصلحة ولدها القاصر، تخالف الدستور اللبناني والمواثيق الدولية». كما أن المصارف حصرت هذه العملية بالأب «إعمالا لمبدأ الولاية الجبرية للأب على أولاده القاصرين»، إلا أن «الولاية الجبرية وجدت لسد النقص في إدراك القاصر ولحمايته ولحماية أمواله ولم توجد لمنع القاصر وإعاقته من قبول الحقوق والأموال التي تعود إليه بالنفع المحض». وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي الإدارة والعدل والمرأة والطفل في 2019/11/19، وتم إنجازه في هذه الأخيرة في 2019/12/30.

كما نجد اقتراح القانون المقدم من النائبة بولا يعقوبيان في 2019/11/18 والرامي إلى تنظيم سفر القاصرين عبر تعديل المواد 8، 13 و16 من القانون رقم 11 تاريخ 18-1-1968 وتعديلاته (تنظيم جوازات السفر اللبنانية) كما وإلغاء المادة السادسة منه. أبرز ما يتضمنه هذا الاقتراح هو إلغاء إصدار جواز سفر عائلي للزوج والأولاد القاصرين (المنصوص عنه في المادة 6 الحالية)، كما «وعدم السماح بتسفير القاصر أو الاستحصال له على جواز سفر إلا بموافقة الأب والأم معا من حيث المبدأ، مع لحظ أحكام خاصة لحالات وفاة أحد الوالدين أو كليهما أو فقد أهليتهما أو في حال الولد غير الشرعي أو الولد مجهول الأبوين أو الولد بالتبني. وهذه الأحكام تراعي أخذ موافقة أي من الوالدين الذي يكون لا يزال على قيد الحياة ومتمتعا بأهليته وموافقة جميع أصحاب الحقوق برعاية وحضانة هذا الطفل ومشاهدته». كما و»وضع أحكام وشروط دقيقة وواضحة للموافقة المتعلقة بسفر القاصر لناحية صيغتها الخطية والرسمية ومدتها ومفاعيلها والرجوع عنها». كما و»اعتبار هذه الأحكام متعلقة بالانتظام العام وبالتالي عدم جواز مخالفتها باتفاق الفرقاء أو بأي قرار قضائي». كما ألزم «المراجع القضائية المختصة بتزويد المديرية العامة للأمن العام ووزارة الخارجية والمغتربين بالأحكام المتعلقة بالطلاق والحضانة والرؤية والتبني (....)». وأخيرا، جرّم «الاستحصال القصدي على جواز سفر لقاصر خلافا للقانون أو تسفيره بطريقة غير قانونية وجعل عقوبة هذا الجرم جنائية» (وهي الأشغال الشاقة المؤقتة). وبرّرت الأسباب الموجبة تقديمه بضرورة تنظيم سفر القاصرين كونه «يمس مسار حياتهم وحقهم بالتواصل مع ذويهم المكرس في جميع الشرائع وفي الاتفاقيات الدولية التي انضمّ إليها لبنان وأهمها الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل»،

في ظل الفراغ التشريعي «الفاضح» في النصوص وعدم وضوحها والتي دفعت بالمديرية العامة للأمن العام اللبناني «إلى وضع تعليمات لسدّ الفراغ قدر الإمكان». وأشارت الأسباب الموجبة إلى انعكاس ذلك على «فقدان بعض الأهل أولادهم من خلال تسفيرهم إلى الخارج بطرق ملتوية»، مستغلّين هذه الثغرات الموجودة في القانون الحالي. وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي الإدارة والعدل والدفاع الوطني ولكن لم يدرس في أي منهما لغاية تاريخه.

استثناء أزواج وأولاد المرأة اللبنانية من شرط المعاملة بالمثل من أجل التوارث بين اللبنانيين والأجانب

نجد هنا اقتراح القانون المقدم من النائبة بولا يعقوبيان في 2019/7/15 والرامي إلى تعديل المادة الأولى من قانون جواز التوارث بين اللبنانيين والأجانب (تاريخ 1929/6/18).

وقد اشترطت الفقرة الثانية من المادة الأولى من أجل التوارث بين اللبنانيين والأجانب «أن تكون قوانين بلادهم (أي الأجانب) تمنح اللبنانيين الحق نفسه»، أو ما يعرف بالمعاملة بالمثل. فتضمن المقترح استثناء أولاد وأزواج المرأة اللبنانية المتزوجة من أجنبي من ذلك الشرط. وقد برّرت الأسباب الموجبة المقترح بأنه من الظلم تطبيق شرط المعاملة بالمثل المنوّه عنه أعلاه على أولاد وأزواج المرأة اللبنانية المتزوجة من أجنبي المشمولين في تلك المادة، طالما أن حقهم بالجنسية لم يكرّس بعد، مما يؤدي إلى حرمانهم وهم ورثتها الحقيقيين من تركتها في أحيان كثيرة. ويأتي هذا المقترح بعد أن كان قد أقرّ مجلس النواب مؤخراً اقتراح القانون الرامي إلى إعفائهم من إجازة العمل، فضلاً عن أن المادة 3 الجديدة من قانون اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان قد أعفت الأجنبي من الترخيص عند اكتسابه للحقوق العينية العقارية بالإرث؛ كما أشارت إليه الأسباب الموجبة.

وكان قد أحيل الاقتراح أمام لجنتي الإدارة والعدل، والمال والموازنة بتاريخ 2019/7/24، لكنه لم يدرس في أي منهما لغاية تاريخه.

ثالثا: قوانين العمل والضمان الإجتماعي

نتناول هنا تباعاً ثلاثة اقتراحات، اقتراح مرتبط بالمساواة وحماية المرأة في مكان العمل، ومن ثم اقتراحين متصلين باستفادتها وعائلتها من الضمان الاجتماعي.

اقتراح مرتبط بالمساواة وحماية المرأة في مكان العمل

نجد أولا اقتراح القانون المقدم من النائبة عناية عز الدين في 2019/11/12 والرامي إلى تعديل بعض مواد قانون العمل اللبناني وتعديلاته لتأمين المساواة في الأجور بين الجنسين (الصادر في 23-9-1946). ويعمد الاقتراح إلى إضافة فقرة إلى المادة 30 من قانون العمل تنص على أنه «يلاحق صاحب العمل الذي يخلّ بأحكام هذا الفصل أمام مجلس العمل التحكيمي ويعاقب بإقفال مصنعه أو مؤسسته أو شركته لمدة شهر وبغرامة حدها الأدنى مليون ونصف المليون ليرة لبنانية بالإضافة الى إلزامه بدفع الأجر العادل للمرأة العاملة والمساوي لأجر الرجل العامل بالمؤهلات وبالمواصفات وظروف العمل نفسها، تحت طائلة تشديد العقوبة إلى الضعفين في حال التكرار والإقفال التام للمصنع أو المؤسسة أو الشركة». كما يعمد إلى استبدال المادة 44 بمادة جديدة تنص على أنه «يجب أن لا ينقص راتب الأجير عن الحد الأدنى الرسمي وأن يكون كافيا ليسد حاجات الأجير الضرورية وحاجات عائلته على أن يؤخذ بعين الإعتبار نوع العمل، على أن تراعى أحكام المساواة في الأجر بين الجنسين». وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه ب «أن تعديل بعض أحكام قانون العمل اللبناني تحقيقا لمساواة المرأة مع الرجل على صعيد الأجور من شأنه

أن يؤدي إلى المساواة في توزيع الدخل والتكامل بينهما لما له من أثر في تحقيق الاستقرار الأسري والإجتماعي على حد سواء». وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي الإدارة والعدل والمرأة والطفل في 2020/6/4 وهو قيد الدرس في لجنة المرأة والطفل.

استفادة المرأة وعائلتها من الضمان الاجتماعي

نجد أولا اقتراح[12] القانون المقدم من النائبة عناية عز الدين في 2019/4/17 والرامي إلى تعديل بعض مواد قانون الضمان الاجتماعي المتعلقة بالمرأة وأولادها (المرسوم رقم 13955- الصادر في 26-9-1963).

أبرز التعديلات المقترحة هي تعديل المادة 14 لتمكين الزوجة المضمونة من إفادة زوجها من الضمان على ألا يمارس هذا الأخير أي عمل مأجور. كما يعدل الاقتراح المادة 16 من قانون الضمان لإلغاء شرط انتساب المضمونة إلى الضمان قبل 10 أشهر كي تستفيد من تعويض الأمومة؛ كما يعدّل المادة 26 لزيادة تعويض الأمومة كي تتقاضى كامل أجرها خلال الأسابيع العشرة وليس ثلثي الأجر. وأخيراً يرمي التعديل إلى إرساء المساواة بين الزوج والزوجة من خلال تعديل المادة 46 من قانون الضمان كي تصبح الزوجة قادرة على إفادة زوجها من التعويض العائلي. وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه بأنّ "الدستور اللبناني نص على المساواة التامة بين اللبنانيين. وقد التزم لبنان بإتفاقية CEDAW وبعددٍ من مواثيق الأمم المتحدة التي تحارب التمييز والتفريق بين ذكور ونساء". وأخيراً أكّدت أنّ «الضمان الإجتماعي هو حق أساسي من حقوق الإنسان والقانون يتضمن تمييزاً واضحاً ضد المرأة من شأنه تأخير تحقيق التنمية والاستقرار اجتماعياً واقتصادياً». وقد أحيل الاقتراح إلى كل من لجان الإدارة والعدل، الصحّة العامّة، المرأة والطفل، وإلى رئاسة الحكومة للدراسة. كما أحيل إلى اللجان المشتركة في 2019/2/24. وهو منذ 2019/10/10 قيد الدرس في لجنة المرأة والطفل.

في الاتجاه نفسه، تقدّمت النائبة ديما جمالي بتاريخ 2020/06/05 باقتراح قانون يرمي إلى تعديل المادتين 16 و46 من قانون الضمان الاجتماعي. خلافا لاقتراح عزّ الدين، يعمد الاقتراح إلى تعديل شرط مدّة انتساب المضمونة للضمان للحصول على تعويض الأمومة من خلال تخفيضه من 10 إلى 3 أشهر. كما يرمي الاقتراح إلى إضافة الإبنة العزباء وغير العاملة حتى إكمالها ال25 وكلّ ابنة أرملة أو مطلّقة غير عاملة ولا تتقاضى دخلا من طليقها أو زوجها المتوفي وتقيم في البيت إلى الفئات المستفيدة من التقديمات العائليّة والتعليميّة. وتمّ إحالة هذا الاقتراح بتاريخ 2020/06/10 إلى لجان الصحة العامة والمال والموازنة فضلا عن رئاسة الحكومة. وهو يهدف حسبما جاء في أسبابه الموجبة إلى معالجة «ثقافة الذكوريّة» التي يعاني منها المجتمع والتشريع اللبناني، عبر التخفيف في شروط الحصول على مساعدات متعلّقة بالأمومة وعبر تشجيع إمكانيّة عودة المرأة إلى بيتها في حال طلاقها أو وفاة زوجها، عبر تخفيف العبء المالي الذي قد يسبّبه هذا الرجوع، بطريقة تحمي المرأة وتؤمن لها شبكة أمان اجتماعية.

كما نجد **اقتراح قانون لم يتسنّ لنا الاستحصال على نسخة عنه، قدّمه النائبان فادي علامة وابراهيم عازار في 2020/2/17 ويرمي إلى تعديل المادة 14 من قانون الضمان الاجتماعي لجهة إفادة الوالدة الأرملة او المطلقة من تقديمات الضمان الاجتماعي. وقد أحيل إلى لجان الادارة والعدل**

12. ميريم مهنا، تالين ريشاني، «ولكن ماذا بشأن اللامساواة في القوانين المدنية؟ مساعٍ للتصحيح بالمفرّق وليس بالجملة»، المفكرة القانونية، العدد 63، آذار 2020، ص 46

والمال والموازنة والصحة العامة في 2020/2/19 وهو قيد الدرس منذ 2020/6/18 في لجنة الصحة.

رابعا: مشاركة المرأة في الحياة السياسية

شهدت السنوات الأخيرة بعض المبادرات التشريعية على صعيد تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية، حيث يبقى حضور الرجال مهيمناً. ونجد في هذا الصدد اقتراح قانون قدّمته النائبة ديما جمالي في 2019/9/20 يهدف إلى إقرار الكوتا النسائية. فيعمد الاقتراح إلى إعطاء المرأة حقّ تمثيلها في المجلس النيابي والبلدي بنسبة 30%، تحت طائلة اعتبار الانتخابات «غير دستورية وغير قانونية وغير شرعية». ويفصّل الاقتراح مفاعيل عدم احترام هذه النسبة أو عدم توفرها في كل من الانتخابات النيابية والبلدية ومصيرها. وأخيرا، ينص على أنه «تحدد دقائق تطبيق هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات».

وتبرر الأسباب الموجبة تقديمها التزاما بإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي تهدف إلى «إزالة كافة أشكال التمييز ضدها ورفع مستوى تمثيلها في جميع القطاعات السياسية والاقتصادية والثقافية وغيرها». واعتبرت الأسباب الموجبة للكوتا أن ثمة أهمية في «تعزيز المساواة بين المرأة والرجل وزيادة المشاركة السياسية للمرأة وتمثيلها في الهيئات المنتخبة». وقد أحيل إلى اللجان المشتركة إلا أنه لم يدرس لغاية تاريخه.

II. حماية حقوق الطفل

ورد 7 اقتراحات في هذا المجال. ترمي 3 منها إلى تعزيز حماية الأحداث، في حين يرمي آخر إلى تسهيل إجراءات المحاكمة في قضايا مكتومي القيد. أما الاقتراحات الأخرى، فقد رمى إثنان منها إلى معالجة البيانات الشخصية من أجل حماية الأطفال من المخاطر التي قد تنتج عن استخدام الإنترنت، والأخير إلى حماية الأطفال من التزويج المبكر.

تعزيز حماية الأحداث

وردت بهذا الشأن ثلاثة اقتراحات ترمي إلى تعزيز حماية الأحداث: الأول يجيز الطعن في كافة الأحكام الصادرة عن قضاء الأحداث، الثاني يرفع سنّ المسؤولية الجزائية للحدث إضافةً إلى تعديلات أخرى، والثالث يعدّل الأحوال التي يعتبر فيها الحدث مهدداً.

اقتراح يجيز الطعن في كافة الأحكام الصادرة عن قضاء الأحداث:

بتاريخ 10/6/2020، تقدمت النائبة بولا يعقوبيان باقتراح قانون رقم 681 يرمي إلى تعديل المادة 44 من قانون حماية الأحداث المخالفين للقانون أو المعرضين للخطر (القانون رقم 422 تاريخ 6/2/2002) المتعلقة بالطعن في الأحكام الصادرة عن قضاء الأحداث. وقد أحيل بتاريخ 17/6/2020 أمام اللجان المشتركة والمؤلفة من الإدارة والعدل، حقوق الإنسان، والمرأة والطفل.

وقد ميّزت المادة 44، لجهة طرق الطعن، بين الأحكام الصادرة في دعاوى الحق العام، والأحكام الصادرة في دعاوى الحق الشخصي. ونصّت على أنه في دعاوى الحق العام، يصدر قاضي الأحداث أحكامه في الدرجة الأخيرة، وأن تلك الأحكام تبقى قابلة للطعن فقط عن طريق إعادة المحاكمة وفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية. بينما الأحكام الصادرة في ما خصّ الإلزامات المدنية تقبل

الاستئناف أمام محاكم الاستئناف في المهل ووفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية. كما وأن الأحكام الصادرة في الجنايات تخضع للمراجعة أمام محكمة التمييز في الحالات المنصوص عليها في القانون العادي. بالإضافة إلى ذلك، ميّز هذا القانون أيضاً بين الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية في قضايا الأحداث عندما يحاكمون أمامها لاشتراكهم مع غير الأحداث في جرم واحد أو جرائم متلازمة، والتي أجاز الطعن فيها بموجب المادة 33 التي فرضت المادة 44 مراعاة أحكامها، وبين الأحكام الصادرة في نفس القضايا عن قاضي الأحداث الذي اعتبره القانون صادراً في الدرجة الأخيرة وبالتالي غير قابل للطعن ما عدا طريقة إعادة المحاكمة وفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

فجاء هذا الاقتراح ليوحّد طرق المراجعة دون تمييز بين كافة الأحكام الصادرة عن قضاء الأحداث. وأخضع بالتالي الأحكام الصادرة عن قضاء الأحداث لطرق المراجعة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية. كما وشدّدت الفقرة الثانية لهذا الاقتراح على تطبيق الضمانات الإجرائية المنصوص عليها في قانون الأحداث بالنسبة للحدث من قبل المحكمة الناظرة في الطعن.

وقد استندت الأسباب الموجبة على مبدأ التقاضي على درجتين الوارد في المادة 20 من الدستور اللبناني، لكون الصيغة الحالية للمادة 44 قد حصرت التقاضي بدرجة واحدة في ما خصّ الأحكام الصادرة عن قاضي الأحداث، مما يشكل مخالفة لهذا المبدأ ويضرب إحدى ضمانات المحاكمة العادلة. وتتبدى أهمية هذا الأمر كون الحدث أولى بالحماية من غيره، ويقتضي الحرص على تأمين أقصى الضمانات القضائية له، بحسب ما جاء في الأسباب الموجبة للقانون.

اقتراح رفع سنّ المسؤولية الجزائية للحدث وتعديلات أخرى

بتاريخ 5/6/2020، تقدمت النائبة ديما جمالي باقتراح قانون رقم 667 الرامي إلى تعديل قانون حماية الأحداث المخالفين للقانون أو المعرّضين للخطر. وقد أحيل بتاريخ 17/6/2020 أمام اللجان المشتركة المؤلفة من لجنتي الإدارة والعدل والمال والموازنة. وقد تضمن المقترح تعديل أربعة مواد من هذا القانون: المادة 3، 18، ،33 و50. فرفع أولاً سنّ المسؤولية الجزائية للحدث المنصوص عنه في المادة 3، من سنّ السابعة إلى سنّ الثانية عشر. كما وعدّل المادة 18 التي أجازت للقاضي تمديد التدابير الاحترازية المانعة للحرية والمانعة للحقوق إلى سن الواحدة والعشرين بصورة استثنائية وبقرار معلّل وعلى ضوء طبيعة التدبير المتخذ ومصلحة الحدث في هذا التمديد، بحيث لم يعد ممكنا أن تتجاوز تلك التدابير سن الثامنة عشر.

أما في ما خصّ المادة 33 التي تتعلق بحالة الحدث المشارك مع غير الأحداث في جرم واحد أو جرائم متلازمة، فقد مزج هذا الاقتراح القضاء العادي مع قضاء الأحداث لجهة خضوع الحدث مع الراشدين إلى إجراءات الملاحقة والتحقيق والمحاكمة أمام المرجع العادي. فنصّ الاقتراح على أنه في حال كان المرجع العادي هيئة، يتولى بالتالي أحد أعضائها مهام قاضي الأحداث بناءً لقرار من رئيسها. أما إذا كان قاضيا منفردا، فيقوم بمهام قاضي الأحداث.

كما ويعدّل هذا الاقتراح المادة 50 من قانون حماية الأحداث، بحيث حظّر إدراج أو إظهار الاحكام الصادرة بحق الحدث المتضمنة عقوبة والتدابير المتخذة بحق الحدث في أي بيان في السجل العدلي، على عكس المادة الحالية التي تنصّ على إدراج الأحكام الصادرة

بحق الحدث المتضمنة عقوبة فقط في البيان رقم (2) و(3) من السجل العدلي. وقد استندت الأسباب الموجبة للاقتراح على ضرورة تعديل هذا القانون بالتوافق مع مبادئ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الطفل والأحداث، كون مسؤولية حماية الطفل هي في كل الظروف مسؤولية وطنية وأخلاقية وإنسانية ومجتمعية.

ويشكّل هذا المقترح تعديلا إيجابيا لقانون حماية الأحداث المخالفين للقانون أو المعرضين للخطر، بالأخص لجهة رفع سنّ المسؤولية الجزائية. غير أنه يفتقر إلى الدقة والوضوح في أحكامه، بالإضافة إلى أنه يجب وضع قانون جديد يهدف إلى تعزيز حماية الأحداث بشكلٍ حقيقي وملموس ووفقاً للسياسات الجزائية الدولية المتبعة في هذا الشأن.

تعديل المادة 25 من القانون حماية الأحداث

نكتفي هنا بالإشارة إلى وجود اقتراح قانون رقم 391 مقدم بتاريخ 23/4/2019 من قبل النائبة عناية عز الدين، والرامي إلى تعديل المادة 25 من قانون حماية الأحداث التي تحدّد الأحوال التي يعتبر فيها الحدث مهدداً. وكان قد أحيل بتاريخ 24/4/2019 إلى اللجان المشتركة المؤلفة من الإدارة والعدل، حقوق الإنسان، المرأة والطفل، والصحة العامة. وهو قيد الدرس أمام لجنة المرأة منذ 14/11/2019.

وقد تعذر الحصول على نسخة عن هذا الاقتراح.

تسهيل إجراءات المحاكمة في قضايا مكتومي القيد

نجد اقتراح القانون المقدم من النائبة بولا يعقوبيان في 2019/2/28، والرامي إلى تسهيل إجراءات المحاكمة في قضايا مكتومي القيد. وكان قد أحيل أمام لجنتي الدفاع الوطني والإدارة والعدل، لكنه لم يدرس بعد. وقد تناول هذا المقترح تعديل عدة أحكام واردة في قوانين مختلفة تتعلق بقضايا مكتومي القيد، لا سيما:

1- ألغى أولاً المادة 12 من قانون قيد وثائق الأحوال الشخصية التي تجيز فقط للنيابة العامة أو صاحب العلاقة بطلب قيد المولود بعد انقضاء سنة على تاريخ الولادة بمقتضى قرار قضائي يصدر في غرفة المذاكرة. واستعاض عنها بنص يوسّع دائرة الأشخاص الذين لهم تقديم هذا الطلب لتشمل قاضي الأحداث، والمختار، وأحد أعضاء المجالس الاختيارية، وأيّا من الأشخاص الواردين في المادة 11 من هذا القانون الذي يحق لهم وضع وتوقيع وثيقة الولادة (الأب، الأم، الولي، الطبيب، أو القابلة). وذلك حتى لا يبقى مكتومو القيد تحت رحمة ذويهم الذين أهملوا قيدهم خلال المهلة القانونية، وفقاً لما جاء في الأسباب الموجبة.

2- حصر المقترح في المادة 12 المشار إليها أعلاه طرق الطعن المتاحة أمام المستدعي وغير المتضرر والنيابة العامة، بحيث أصبحت فقط مقبولة طرق الاستئناف والتمييز، دون الاعتراض. وقصّر المهل أيضاً إلى 15 يوماً للاستئناف، وإلى شهر للتمييز، من تاريخ التبليغ. واستند ذلك إلى واقع أن اعتبار قرار قيد المولود القضائي من القرارات الرجائية التي تصدر في غرفة المذاكرة، يسمح بالاعتراض عليها من قبل الدولة والنيابة العامة، ومن ثم الإستئناف والتمييز، مما يستغرق وقتا طويلا وتكاليف إضافية بحسب ما ورد في الأسباب الموجبة.

3- اعتبر المقترح أن المولود الذي «لم يقيد في سجلات النفوس رغم انقضاء سنة على تاريخ ولادته» يشكّل حالة من الحالات التي يعتبر فيها «الحدث مهدداً»، وأضافها بالتالي على الحالات المنصوص عنها في المادة 25 من قانون حماية الأحداث المخالفين للقانون أو المعرضين للخطر. ويشكّل هذا التعديل خطوة إيجابية يجب إعمالها.

4- كما أضاف إلى الفقرة الأولى من المادة 26 من قانون حماية الأحداث والتي تنصّ على كافة التدابير التي للقاضي اتخاذها لصالح الحدث، وفي حالة المولود المكتوم القيد، امكانية أن يطلب قاضي الأحداث من المحكمة المختصة إثبات نسب الحدث وقيده في سجلات النفوس.

5- أضاف أيضاً إلى المادة 26 من قانون المختارين والمجالس الاختيارية التي تحدّد مهام المختار، بنداً يتضمن مهمة «الطلب من المحكمة المختصة إثبات نسب وقيد المواليد الذي انقضى على ولادتهم أكثر من سنة ولم يجرِ قيدهم في سجلات النفوس، ويجب أيضاً على كل من أعضاء مجلس الاختيارية أن يقوم بهذه المهمة.»

6- وأضاف «قضايا النسب وقيد المواليد» إلى المادة 66 من تنظيم مهنة المحاماة والتي تتعلق بالحالات التي يكلّف فيها نقيب المحامين مباشرةً المحامي بالمرافعة، من دون سلوك أصول طلب المعونة القضائية، وعلى أن يبقى التكليف قائما في جميع طرق المراجعة والتنفيذ.

7- كما وأضاف المقترح «قضايا النسب» و«قضايا قيد المولود» إلى القضايا المعفاة من الرسوم والتأمينات القضائية والطوابع الأميرية في جميع المحاكم العادية والشرعية ودوائر التنفيذ. وذلك يعود إلى كونها ترتب تكاليف مالية عالية مما يدفع أصحاب العلاقة إلى التقاعس عن مراجعة القضاء بهذا الشأن لا سيما أن غالبيتهم هم من الأشخاص الأكثر فقرا، بحسب ما جاء في الأسباب الموجبة.

8- وتكمن أهمية هذا المقترح في إبلاء الصندوق الخاص المنشأ بموجب المادة 21 من قانون العنف الأسري (قانون رقم 2014/293)، الخاضع لوصاية وزارة الشؤون الاجتماعية، مهمة الإعانة والمساعدة في المصاريف والأتعاب التي تستلزمها مراجعة القضاء في قضايا النسب وقيد المواليد، ولا سيما في ما يختص بإجراءات التحقيق فيها، وعلى الأخص تكاليف فحوص الحمض النووي (DNA).

ويعتبر هذا المقترح من المقترحات الإيجابية التي يجب إقراراها كونه تسهم في الحدّ من ظاهرة مكتومي القيد وتخفف بالتالي من العواقب الظالمة التي يتعرض لها المولود مكتوم القيد طوال حياته، لأسباب ليس له أي ذنب فيها. كما وأنه يصبّ في المصلحة العليا للطفل.

معالجة البيانات الشخصية من أجل حماية الأطفال من المخاطر التي قد تنتج عن استخدام الإنترنت

نجد هنا اقتراحي قانونين مقدّمين من النائبة عناية عز الدين يرميان إلى تعديل المادة 120 من قانون المعاملات الالكترونية والبيانات ذات الطابع الشخصي (القانون رقم 2018/81). وعمدت النائبة عناية عز الدين إلى تقديمه في المرة الأولى في 2019/9/17، حيث أحيل أمام لجان الصحة العامة، الإدارة والعدل،

وتكنولوجيا المعلومات بتاريخ 2019/9/24. وكان قد أقرّ في لجنة الصحة العامة بتاريخ 2020/2/4. غير أنها عادت وتقدمت به (بنفس المضمون) في 2019/12/18، لتتمّ إحالته إلى لجنتي الإدارة والعدل وتكنولوجيا المعلومات في التاريخ نفسه، دون أن يدرس لغاية تاريخه.

ويعمد الاقتراح من جهة إلى تعديل عنوان الفصل السادس من الباب السادس من القانون 2018/81، ليصبح «في استغلال القاصرين»، بدلاً من «في استغلال القاصرين في المواد الإباحية»، في ما يشير إلى توسيع مضمون الحماية.
من جهة ثانية، أضاف المقترح مادتين جديدتين إلى المادة 120 من القانون والتي ألغت «الجرائم المخلة بالأخلاق والآداب العامة» في النبذة الثالثة من الفصل الثاني من الباب السابع من قانون العقوبات (المرسوم الاشتراعي رقم 1943/340) واستبدلتها ب»جرائم استغلال القاصرين في المواد الإباحية». وفرضت المادة الأولى 537)) موجب اعتماد «مدونة سلوك على جميع موزّعي الانترنت يتعهدون بموجبها بالالتزام بنظام للتأكد من بلوغ الفئة العمرية للمتصفّح، من خلال التمييز بين المحتوى الخاص بالراشدين والمحتوى المسموح به للقاصرين، واعتماد برامج وظيفتها تصنيف المحتوى أو منع البثّ حين دخول القاصر إلى المواقع التي تحمل المظاهر والمعاني الإباحية والعنفية.» أما المادة الثانية (538) فنصّت على عقوبة الحبس لمدة أقصاها ثلاث سنوات وغرامة تتراوح قيمتها بين مليون وثلاثة ملايين ليرة لبنانية، في حال مخالفة أحكام المادة السابقة.

وبرّرت الأسباب الموجبة هذا المقترح بالمخاطر التي يتعرض لها الأطفال اليوم مع الاستخدام المستمر للإنترنت، وما قد ينتج عنه من مشاهد عنفية وأفلام إباحية تؤثر سلباً على نمو الطفل الذهني والمعرفي وعلى سلوكياته، دون معالجة بياناتهم الشخصية، ودون الرقابة المناسبة، ودون الموافقة. وذكّرت الأسباب الموجبة باعتماد دول الاتحاد الأوروبي «اللائحة العامة لحماية البيانات (GDPR) في العام 2016، والتي هي جزء جديد من اللوائح الأوروبية التي تتناول شرعية استخدام بيانات مواطني الاتحاد الأوروبي من قبل الشركات، حيث تفرض قواعد صارمة حول اكتساب موافقة الناس على معالجة بياناتهم بالأخصّ في ما يتعلق بالأطفال الذين تقلّ أعمارهم عن 16 عاما».
ولم يتطرّق قانون المعاملات الإلكترونية والبيانات ذات الطابع الشخصي إلى موضوع حماية القاصر بصفته ضحية لاستخدام الإنترنت، بل تناول فقط موضوع استغلال القاصر في المواد الإباحية وحمايته حين يكون فاعلاً أو مساهماً في هذه الجرائم.

حماية الأطفال من التزويج المبكر

نجد هنا اقتراح القانون المقدّم من النائبين جورج عقيص وأنطوان حبشي في 2019/11/7 والرامي إلى حماية الأطفال من التزويج المبكر. يحدّد الاقتراح مفهوم كلمة «طفل» ويحددها ب «كل فتى أو فتاة دون سن الثامنة عشرة من العمر مكتملة». كما ويحدد سن الزواج على الأراضي اللبنانية «بثماني عشرة سنة مكتملة للرجل والمرأة، وذلك خلافا لأيّ نصّ آخر». كما يعدّل المادة 483 من قانون العقوبات لتصبح «كل من عقد أو أذن أو حرّض أو تدخّل أو ساهم أو اشترك في عقد زواج طفل، خلافا لأحكام هذا القانون، عوقب بغرامة تعادل عشرة أضعاف الحد الأدنى للأجور وبالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات. وفي حال التكرار تضاعف العقوبة والغرامة».

كما يلغي جميع النصوص القانونية أو النظامية التي تتعارض ولا تتلاءم مع أحكام هذا القانون. وبالطبع يشير ذلك إلى رغبة مقدّمي الاقتراح بإلزام التشريعات

المختلفة الطائفية بهذه القواعد، مع ما لذلك من محاولة لتكريس مضمون نظام عام موحدّ في لبنان، مع ما قد يستتبع ذلك من معارضة شديدة من قبل الطوائف.

وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه بالاستناد إلى المواثيق والإتفاقيات الدولية، كما القوانين اللبنانية (قانون العمل، قانون الموجبات والعقود، الدستور اللبناني، قانون الأحداث وقانون السير) التي تحدّد «سنا دنيا للاستحقاقات الحياتية العادية (18 سنة) من حيث الأهلية والإدراك والوعي والإرادة والخبرة الحياتية (...) وتفهم مخاطر الحياة، فلا يعقل أن يكون «استحقاق مصيري» كالزواج وكأنه الأكثر سطحية والأقل أهمية من بين كل الاستحقاقات السابق ذكرها. ويمكن بالطبع تفهّم هذه الأسباب الموجبة مع الإشارة إلى تقديمها نظرة حمائية تنفي أي إرادة للقاصر.

وقد أحيل الاقتراح إلى لجنتي الإدارة والعدل والمرأة والطفل ولكن لم يدرس في أي منهما لغاية تاريخه.

نذكر، أن المجلس الشرعي الإسلامي الأعلى أصدر القرار رقم 62 تاريخ 2020/12/12 والآيل إلى تعديل نظام أحكام الأسرة وإضافة فصل متعلّق بزواج القاصرين. وقد جاء هذا القرار ليُوحّد سنّ الزواج بالنسبة للرجل والمرأة، واضعاً شرط إتمام كلّ منهما الثامنة عشرة من العمر، وحصر الاستثناء بمن بلغوا الخامسة عشرة سنة. فيما كان القانون السابق العمل به (أي قانون العائلة السنّي) يشترط بأن يكون الخاطب قد أتمّ السنة الثامنة عشرة، والمخطوبة السنة السابعة عشرة، مع منح الحاكم (القاضي الشرعي) إمكانية الإذن بزواج القاصرة البالغة سنتها التاسعة والقاصر الذي أتمّ السابعة عشرة من العمر في حال تبيّن أنّهما بلغا وكان حالهما يتحمّل ذلك. وقد اشارت الأسباب الموجبة للقرار بشكل واضح إلى أنّ البلوغ الجسدي نفسه لا يكفي للقول برشد الإنسان وقدرته على الزواج، حيث يفترض أيضاً توفّر الاستعداد العقلي والنفسي.

III. حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة

ما يزال الأشخاص المعوقون يعانون من تجاهل حقهم ببيئة مؤهلة، بما ينعكس سلبا على مجمل حقوقهم بما فيه حقوقهم بالعمل والتعليم أو حق المشاركة في الاستحقاقات الانتخابية المتعاقبة، في ظل عدم التصديق على «الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (2006)» وعدم التطبيق الفعلي للقانون 2000/220 ومراسيمه التطبيقية والقرارات والتعاميم الصادرة من الجهات المعنية تبعا لصدور هذا القانون. وحمل هذا الواقع مثلا الاتحاد اللبناني للأشخاص المعوقين حركياً والمواطنتاين مهى شعيب وأمل الشريف، بالتعاون مع المفكرة القانونية إلى تقديم ثلاث دعاوى بوجه وزارة الداخلية والبلديات مع طلبات تعويض عن الضرر الناتج عن غياب تجهيز مراكز الإقتراع في انتخابات 2018 النيابية. وقد ردّ مجلس شورى الدولة دعوي شعيب والشريف، من دون أن ينظر بعد في دعوى الاتحاد.

بالنسبة للمبادرات التشريعية، نجد ثلاثة اقتراحات متعلّقة بذوي الاحتياجات الخاصة.

1) الأول مقدم من النائب علي المقداد في 2019/4/17 ويهدف إلى تعديل المادتين 85 و86 من القانون رقم 220 تاريخ 29-5-2000 الخاص بحقوق المعوقين والمتعلّقتين بالإعفاءات من رسوم وضرائب شراء وتسجيل وسائل النقل الخاصة بالمعوّقين. يضع الاقتراح سقفاً لهذه الإعفاءات بحيث يضيف فقرة جديدة إلى المادة 85 تنص على إعفاء «السيارات الفردية الخاصة بالمعوقين» شرط ألا «يزيد ثمنها عند الاستيراد عن 35 مليون ليرة لبنانية». كما يضيف الشرط نفسه في المادة 86 للإعفاء من ضريبة

تسجيل السيارات في مصالح التسجيل. وتبرر الأسباب الموجبة تقديمه بإستغلال بعض الأشخاص والجهات الاعفاءات المعطاة لذوي الاحتياجات الخاصة «بهدف تحقيق تهرب ضريبي خدمة للمصالح الخاصة»، فتمّ تقديم هذا المقترح بهدف «تحديد سقف لهذه الإعفاءات» للمحافظة على حقوق المعوقين. وقد أُحيل الاقتراح إلى لجنتيْ الإدارة والعدل والصحة العامة. وقد أنجز في 2019/9/3 في لجنة الصحة وهو قيد الدرس في لجنة حقوق الانسان. وأبدت السيدة سيلفانا اللقيس ممثّلة الإتحاد اللبناني للأشخاص المعوّقين حركيّا في حديث مع "المرصد" حول هذا الاقتراح، رفضها له حيث أنه بمثابة «نسف للقانون 2000/220 ولحقوق ذوي الاحتياجات الخاصة». كما فضّلت عدم تعديل القانون الحالي لحين التصديق على إتفاقية «حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة» لتعود وتصاغ حينها قوانين جديدة تتناسب مع هذه الاتفاقية. وأوضحت أن القانون الحالي يتضمن آلية محددة ومضبوطة لا تحتاج إلى التعديل إنما تحتاج فقط إلى التوضيح خاصة لجهة التطبيق. فشرحت المعوّقات التي يواجهها ذوو الاحتياجات الخاصة بسبب استنسابية الجمارك في تطبيق بعض مواد هذا القانون والتي أدّت إلى حرمان العديد منهم من حقوقهم الممنوحة لهم بموجب هذا القانون. وأخيرا، علّقت على السقف الأعلى لثمن السيّارات المستوردة المُعفى (أي 35 مليون ليرة لبنانية) باعتباره غير واقعي وغير مدروس خاصة لجهة ارتفاع تكلفة تجهيز سيارات ذوي الاحتياجات الخاصة (والتي تختلف من شخص إلى آخر)، وفي ظل تدني قيمة العملة الوطنية.

2) الثاني مقدم من النائبة ديما جمالي في 2019/9/23 والمتعلّق بالأشخاص ذوي الإعاقة، وقد أحيل في 2019/9/24 إلى لجنتي الصحة العامة والادارة والعدل ولكن لم يدرس في أي منها لسحبه من قبل جمالي لأسباب مجهولة.

3) أما الثالث فهو مقدم من النائبة ديما جمالي في 2020/6/5 ويرمي إلى تعديل قانون ذوي الإعاقة لينسجم مع الإتفاقات الدولية بهذا الخصوص. أبرز ما يتضمنه الاقتراح تكريس استقلال «الهيئة الوطنية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة» من خلال إلغاء تبعيتها إلى وزارة الشؤون الاجتماعية كما هو الحال في القانون 2000/220. كما كرّس الاقتراح تمتّعها «بالشخصية المعنوية، وبإستقلال مالي وإداري، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، وتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، ولها حق التقاضي، وينوب عنها في الاجراءات الإدارية والمالية والقضائية رئيسها أو أي محام توكله الهيئة لهذه الغاية». كما يؤدي أعضاؤها وموظفوها «مهامهم باستقلال كامل عن أي سلطة أخرى» (على عكس القانون 2000/220 حيث هي تابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية).

كما يعدّل الاقتراح تشكيل هذه الهيئة ليصبح عدد أعضائها 15 (فيما هم 18 في القانون الحالي)، لاغياً عضوية أي ممثل عن وزارة الشؤون الاجتماعية) كما هو الحال في القانون 2000/220). ويضيف الاقتراح بالنسبة للأعضاء الثمانية المنتخبين من جمعيات الأشخاص ذوي الإعاقة (...) كما هو الحال في القانون الحالي، عضوية:

- ممثل لصغار القامة،
- ممثل للهيئة الوطنية لحقوق الانسان،
- ممثلة للهيئة الوطنية لشؤون المرأة من النساء ذوي الاعاقة،
- 4 أعضاء من الخبراء في مجال الإعاقة وحقوق الإنسان

كما يعمد الاقتراح إلى توسيع صلاحيات الهيئة ومهامها. فقد عمد إلى إدخال صلاحيات جديدة مستقلة أبرزها « اقتراح تصنيف الإعاقة وإصدار لائحة

بالخدمات والتقديمات بناء على التصنيف الدولي المعتمد ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها»، كما و»متابعة ورصد تطبيق الجهات ذات العلاقة لأحكام القانون»، و»إصدار المعايير الخاصة بالمعينات والأجهزة التعويضية لكافة أنواع الإعاقة وآلية تقديمها ومراقبة مدى التزام الجهات المعنية بتطبيقها»، و»إجراء عقود لتقديم المعينات مع الجمعيات والمؤسسات المعنية»، وأخيرا «إبرام الاتفاقيات ومذكرات التفاهم مع الجهات الحكومية وغير الحكومية ومتابعة تنفيذها». كما يعتمد الاقتراح تعريفا جديدا لذوي الإعاقة مفاده أنه «يعد شخصا ذا إعاقة كل إنسان يواجه تحديات مرتبطة بقدراته البدنية، العقلية، الذهنية الحسيّة أو النفسية والتي تمنعه لدى التعامل مع الخارج من المشاركة بصورة كاملة وفعالة على قدر المساواة مع الآخرين».

وأخيرا، يفصّل ويطوّر الاقتراح مفهوم بعض الحقوق المكرّسة في القانون 2000/220 (كالتعليم، والصحة والسكن والإعفاءات) كما يضيف حقوقا جديدة أبرزها «الإعداد للعيش بإستقلال والحق في المقاضاة والحماية من العنف»، وحق ذوي الاعاقة «في الاطلاع على المعلومات والمراجع»، وحقهم «بالحصول على كافة التسهيلات المالية والمصرفية»، وحقوقهم المدنية والسياسية.

برّرت الأسباب الموجبة تقديمه بأنه في ظل عدم تصديق لبنان على الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (عام 2007) كما عدم تطبيق القانون الساري (2000/220) بات من الضروري تكييف «تشريعاته الداخلية ذات الصلة للتوافق ومفاهيم الاتفاقية وعباراتها، وهذا ما ليس متوفرا مع القانون الساري». كما اعتبرت من الضروري «تأطير فئة المعوقين في هيئة تمثيلية تكون صوتهم وتنقل هواجسهم كما تعطي الرأي المرجح في كل القضايا المرتبطة بحياتهم وعلى كل الصعد». وقد أحيل الاقتراح في 2020/6/10 إلى لجان الصحة، وحقوق الانسان والشؤون الخارجية ولكن لم يدرس في أي منها لغاية تاريخه.

IV. حقوق اللاجئين

نجد على هذا الصعيد مقترحين.

1) نجد أولا مشروع[13] القانون الوارد بالرسوم رقم 6211 في 2020/3/27 والرامي إلى الموافقة على انضمام لبنان إلى المنظمة الدولية للهجرة (International organization for migration). ويذكر أن هذه المنظمة أنشأها عدد من الدول في سنة 1951 بغرض تقديم خدمات للدول لإدارة الشؤون المتعلقة بالهجرة. وفي العام 2016، أصبحت هذه المنظمة منظمة «مرتبطة» بالأمم المتحدة بموجب اتفاق تعاون بين المنظمتين، دون أن تخضع لآليات الرقابة العائدة للأمم المتحدة أو لقرارات الجمعية العمومية. وهي تضم حالياً 173 دولة. وقد تعاظم دور هذه المنظمة، خاصة بعدما أصبحت إشكاليات الهجرة ضمن أولويات السياسات العالمية، وبعدما كلّفتها الأمم المتحدة بمهام تنسيق الجهود الدولية المتعلقة بالهجرة.

وفقاً للأسباب الموجبة لمشروع القانون، افتتحت المنظمة مكتباً لها في لبنان بعد عدوان تموز 2006

13. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «إنضمام لبنان إلى المنظمة الدوليّة للهجرة: خدمات لتخفيف أعداد اللاجئين والعمال المهاجرين في لبنان؟»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/5/27.

ويبلغ عدد العاملين فيها 10 أجراء أجانب و325 أجيراً لبنانياً. وهي عملت على تقديم المساعدات للنازحين اللبنانيين الذين تأثروا بالحرب، وتعمل في مجالات عديدة تعنى بالنزوح والهجرة. وهي تساهم في تنظيم إجراءات السفر للاجئين في لبنان بهدف إعادة توطينهم إلى دول أخرى (من ضمنهم 100 ألف سوري)، بالإضافة إلى مساعدة الأجانب في العودة إلى بلادهم.

ويبرر مشروع القانون أهمية الانضمام إلى هذه المنظمة بأمرين: الأول، هو «تنظيم العلاقة معها ورفع مستوى التعاون الثنائي إلى آفاق جديدة»، والثاني هي الامتيازات والتقديمات والصلاحيات التي يستفيد منها أعضاء هذه المنظمة كالإستفادة من التقديمات المادية الآتية من برامج الدعم الخاصة بالمنظمة أو صندوق التنمية الخاص بها. في المقابل، شددت الدولة اللبنانية في طلب الإنضمام على عدم المساس «بحق الدولة السيادي في تحديد الأولويات الوطنية والسياسات المتعلقة بالهجرة وإدارة شؤونها» و«عدم إنشاء أي التزامات جديدة بموجب القانون الدولي في ما يتعلق بإدماج المهاجرين في البنية الإقتصادية والاجتماعية في لبنان».

وبعدما وافق مجلس المنظمة على طلب لبنان الانضمام إليها في شهر تشرين الثاني 2019، أقرّت لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين في مجلس النواب مشروع القانون بتاريخ 2020/5/21 كما ورد لها من الحكومة.

وكان قد سجّل المرصد البرلماني عدة ملاحظات[14] حول الإنضمام إلى هذه المنظمة – بغض النظر عن مدى استفادة لبنان مادياً وتقنياً – أبرزها توجيه العديد من الانتقادات إلى منظمة الهجرة الدولية بسبب دورها في إدارة شؤون الهجرة. فهي تطرح نفسها على أنها تعمل على ضمان إدارة الهجرة بشكل منظّم وإنساني على مستوى دولي. إلا أنها ليست منظمة إنسانية أو حقوقية، بل هي أشبه بشركة خاصة تقدّم خدمات للدول في مجال إدارة الهجرة وفقاً لالتقاء المصالح بين الدول المعنيّة بكل بلد. وغالباً ما اتخذت أعمالها طابعاً معارضاً لحرية الهجرة والتنقّل من خلال ردع الهجرة غير الشرعية وتشجيع عودة المهاجرين إلى بلادهم. كما غابت المقاربة الحقوقية عن عملها لسنوات عديدة، حيث غالباً ما نفّذت سياسات الحكومات بمعزل عن مدى قانونيّتها أو مدى انتهاكها لحقوق المهاجرين. ومن أبرز الانتقادات التي وجهت إلى المنظمة هو مدى التزامها باحترام حقّ اللجوء ومبدأ "عدم الإعادة القسرية" Principe de non-refoulement. هذا المبدأ المكرّس في الأعراف الدولية والقانون اللبناني يحمي الأجنبي من الترحيل إلى بلد يخشى فيه على حياته أو حريته.[15] طرحت هذه التساؤلات في إطار دعم المنظّمة للحكومات في ضبط الحدود وإدارة مراكز احتجاز الأجانب، كما في إطار تنظيمها لعمليات "العودة الطوعية" التي غالباً ما تشجع الأجانب، لا سيما المحتجزين منهم، على التنازل عن حقهم في اللجوء والموافقة على العودة إلى بلادهم كالحل الوحيد لخروجهم من مراكز الإحتجاز أو المخيمات المغلقة.

14. المرجع المذكور أعلاه.

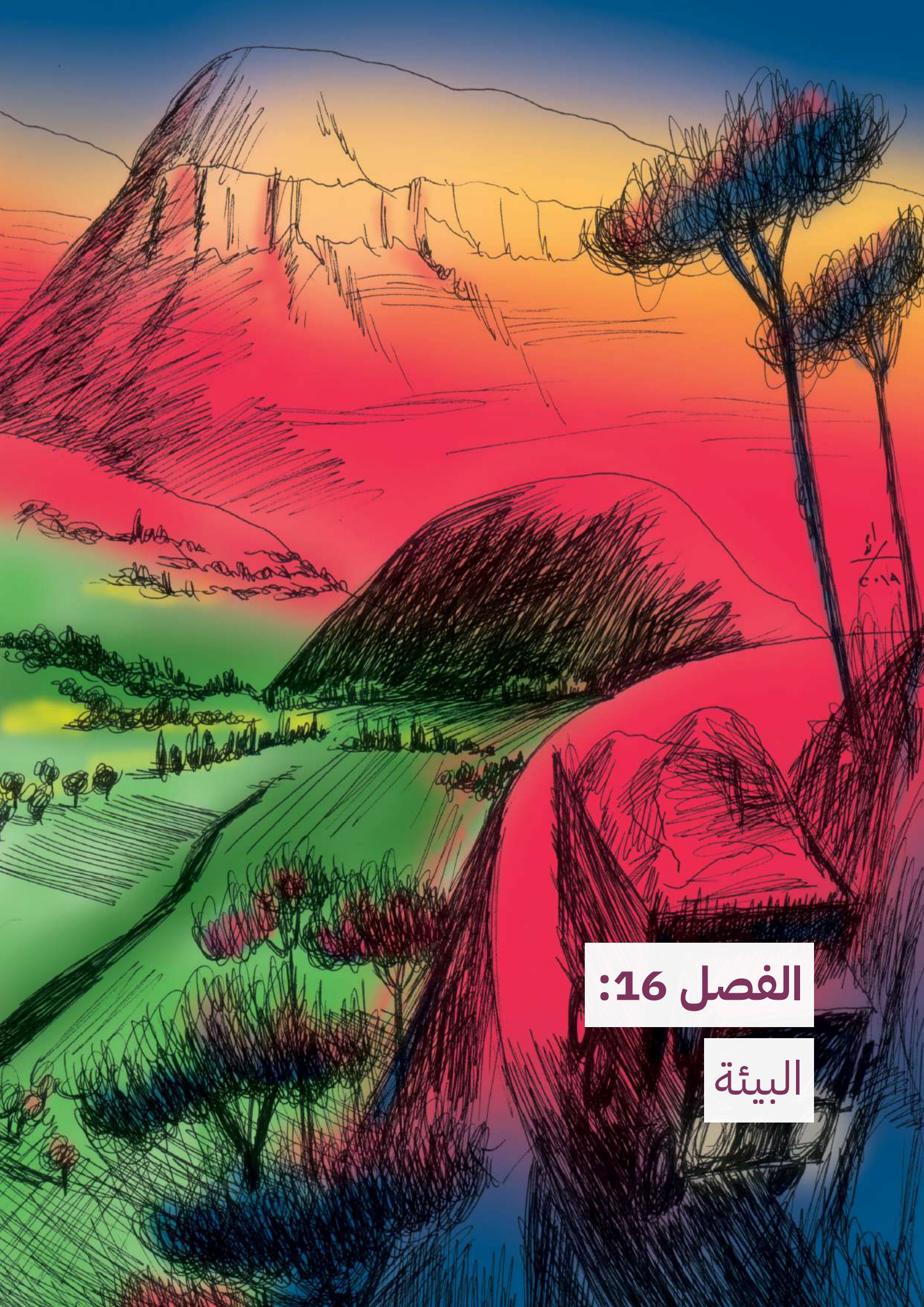
15. المادة 31 من قانون الدخول الى لبنان والخروج منه والإقامة فيه (ما يعرف بقانون الأجانب) والمادة 33 من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين للعام 1951، والمادة 3 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهنية للعام 1984.

للتذكير كان قد وضع المشروع على جدول أعمال جلسة 2020/5/28[16] وأفضى النقاش البرلماني الى إسقاطه[17] بسبب «الحساسية تجاه التوطين». فرفض عدد من النواب إقرار المشروع لسببين أولّهما الأعباء المالية التي سوف تترتب على لبنان من جراء الانضمام إلى هذه المنظمة، والثاني الحساسية تجاه «شبهة توطين المهجرين السوريين والفلسطينيين»، مما يعتبر مخالفاً للدستور.

2) كما نجد ثانيا اقتراح القانون الرامي إلى إعفاء مالكي العقارات القائم عليها مخيم للاجئين الفلسطينيين وأصحاب العقارات الواقعة ضمن الشريط الأمني للمخيم من الضرائب والرسوم والغرامات ومن موجب تسوية المخالفات والذي نتطرق إليه في الفصل المخصص للسياسة الضريبية وأملاك الدولة.

16. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «دليلك إلى الجلسة التشريعية في أيار 2020 (1): مساعٍ لترميم زعامات غير قابلة للترميم»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/5/24

17. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيار 2020: محاصصة العفو العام تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحا "مظلومية" النوّاب وخوفهم من كيدية القضاء غير المستقل تصون سريتهم المصرفية»، الموقع الالكتروني المفكرة القانونية، 2020/5/30



الفصل 16:

البيئة

نظام شامل للمحميّات الطبيعية

أصبح اليوم موضوع حماية البيئة مصدر قلق عامّ، نظراً إلى التغيّرات الخطيرة التي يلحظها العالم على صعيد التغيّر المناخي واستنفاد العديد من الموارد الطبيعية غير المتجدّدة.

في سنتَيْ 2019 و2020، صدّق البرلمان 10 قوانين تمحورت بشكل خاصّ حول المحميّات الطبيعية، فضلاً عن إبرام اتّفاقيّات دولية متعلّقة بحماية البيئة.

1. قانون المحميّات الطبيعية

في تاريخ 2019/4/17،[117] صدّق البرلمان مشروع قانون المناطق المحمية المُحال من الحكومة في تاريخ 2012/4/25، وهو يرمي إلى وضع قانون عامّ وشامل لجميع المناطق المحمية.

مسار القانون: بدأ العمل على وضع قانون خاصّ بالمحميّات الطبيعية، بهدف توحيد وتنظيم الأحكام المطبّقة على المحميّات الطبيعية اللبنانية في وزارة البيئة. وكان لجمعيّة «مدى» دور أساسي في صياغة المسودّة الرئيسية، التي رأت في وضع تشريع جديد فرصة لتطوير التشريع اللبناني في ما يتعلّق بالمناطق الطبيعية المحتاجة إلى حماية من خلال توسيع أشكال حماية المناطق لتشمل علاوة على المحميّات، المنتزهات والحمى. وفي 25 نيسان 2012، أحال مجلس الوزراء مشروع القانون إلى مجلس النوّاب، ليُحال إلى اللجان النيابية ومن ثم إلى لجنة فرعية.

ويشكّل القانون محاولة لوضع نظام عامّ شامل للمحميّات الطبيعية، يوفّق بين حماية المواقع الطبيعية التي تشكّل، كما جاء في الأسباب الموجبة، «ثروة وطنية وتراثاً طبيعياً»، ومتطلّبات التنمية الريفية.

ملاحظات:

أ. وضع نظام شامل للمحميّات، عمليّة ناجحة؟

تتعدّد اليوم المحميّات الطبيعية في لبنان، التي بدأت تنشأ حسب المعايير الدولية سنة 1992، مع صدور القانون 92/121 الذي أنشأ محميّة جزيرة النخل وجزيرة سنني وجزيرة رامكين (محميّة واحدة)، ومحميّة مشاع حرش إهدن الطبيعية. الغاية من إنشاء المحميّات هي المحافظة على ثروات منطقة ذات أهمّيّة خاصّة بسبب ندرتها أو تهديد كائنات موجودة فيها بالانقراض. ويفترض ذلك حماية المنطقة من الإنسان الذي يهدّد البيئة في العديد من نشاطاته المعاصِرة. ولهذا السبب نرى أنّ أنظمة المحميّات تتضمّن العديد من الموانع، كمنع قطع الأشجار ومنع دخول المواشي إلى المحميّة، أو منع رفع أيّ حاصل من حاصلات المحميّات.[118]

---

117. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ محميّات طبيعية على أنقاض الكسّارات ومكافحة الفساد في موازاة التفلّت من الشفافيّة في قطاع الكهرباء ومناطق اقتصادية على قياس الطوائف»، موقع المفكّرة القانونية، 1 نيسان 2019.

118. نجد هذه الموانع في أغلبيّة القوانين المُنشِئة لمحميّات طبيعيّة في لبنان، فنجدها مثلاً في المواد 1 إلى 3 من قانون 121 تاريخ 1992/03/09 المتعلّق بإنشاء محميّتَيْن طبيعيتَيْن في بعض الجزر أمام شاطىء طرابلس.

لا يتطرّق القانون الذي نعلّق عليه إلى هذه المسائل التي سيعود إقرارها إلى لجنة المحميّة، فهذا القانون مجرّد قانون تنظيمي للمحميّات التي ستنشأ بعد صدوره.

ينصّ القانون على فئتَيْن من المحميّات الطبيعية: الأولى، المحميّات الواقعة على أملاك الأشخاص العامّين، والثانية، المحميّات الواقعة على أملاك أشخاص القانون الخاصّ.

بالنسبة إلى المحميّات الواقعة على أملاك الأشخاص العامّين، ينصّ القانون على أن تُنشأ المحميّة بموجب قانون. وأثارت هذه النقطة موضع الجدل الأكبر بين الحكومة واللجان النيابية والجمعيّات المهتمّة بحماية البيئة. فالبعض كان يعتبر الأفضل أن تُنشأ المحميّة بموجب مرسوم في مجلس الوزراء نظراً إلى مرونة الإجراءات المطلوبة لإقراره بالنسبة إلى تلك المطلوبة لإقرار قانون. اعتُمد في النهاية حلّ إنشائها بموجب القانون لأنّ ذلك يشكّل حماية أكبر قانونياً، إذ إنّ التراجع عن قانون أصعب من التراجع عن مرسوم.

أمّا المحميّات الواقعة على أملاك أشخاص القانون الخاصّ، فتنشأ بموجب «عقد بين الدولة اللبنانية ممثَّلة بشخص وزير البيئة وأصحاب الأملاك لمدّة لا تقلّ عن عشرين سنة قابلة للتجديد».[119] وفي سبيل مراعاة حقّ الملكيّة المُصان في المادّة 15 من الدستور اللبناني، ينصّ القانون على أنّه في حال رفض أحد المالكين/بعضهم ضمّ أملاكه/م إلى المحميّة الطبيعية، يمكن لوزارة البيئة إمّا أن تطلب استملاك العقار/ات عن طريق إعلان المنفعة العامّة البيئية أو أن تقايض هذه الأملاك بأملاك الدولة. ومن أهمّ المستجدّات التي يقرّها القانون إنشاء لجنة لكلّ محميّة طبيعية تتمتّع بالشخصيّة المعنوية وتتولّى إدارة المحميّة، بما فيها وضع وتنفيذ موازنتها المالية. ويلحظ القانون أن يراعى – بالنسبة إلى المحميّات الواقعة على أملاك أشخاص القانون الخاصّ – في تشكيل اللجنة، تمثيل أصحاب الأملاك الخاصّة (بنسبة 49% من أعضاء اللجنة)، الذين سيشاركون إذاً في إدارة المحميّة القائمة على أراضيهم. تكون هذه المشاركة مقابل المسؤوليّة الثقيلة المُلقاة على عاتقهم، إذ يلحظ القانون أنّ نفقات المحافظة على المحميّة تكون مبدئياً على عاتق المالكين، علماً أنّه ينصّ على إمكانيّة إلزام الدولة بموجب العقد بالمشاركة في النفقات (المادّة 13 من القانون). وقد يقلّل هذا الأمر من رغبة المالكين بالمشاركة في إنشاء محميّة طبيعية على أراضيهم.

على الصعيدَيْن الإداري والمالي، يلحظ القانون إمكانيّة فرض رسوم دخول لزيارة المحميّة وممارسة الأنشطة فيها، على أن يُحدَّد رسم الدخول بموجب مرسوم يصدر بناء على اقتراح وزيرَيْ البيئة والمالية وفق اقتراح لجنة المحميّة. وهذا أيضاً من مستجدّات القانون. فقبل ذلك، لم يكن ممكناً فرض رسوم دخول بل فقط طلب مساهمة.

تتمثّل إحدى الإشكاليّات الأساسية في القانون في أنّ المادّة 21 منه نصّت على أن «تبقى المحميّات الطبيعية المنشأة بقوانين سابقة خاضعة لقوانين إنشائها». بهذا المعنى، تُضعِف المادّة من فعاليّة الغاية من وضع قانون إطار ينظّم إدارة المحميّات الطبيعية اللبنانية، إذ تبقى التشريعات الراعية لها مبعثرة. فتبقى إذاً، بحسب هذه المادّة، مطبّقة الموادّ المتعلّقة بلجان المحميّات على المحميّات التي سبق إنشاؤها.

119. المادّة 10 من قانون المناطق المحمية.

ب. قوننة أشكال أخرى من الحماية للمناطق تراعي التوفيق بين التنمية الاجتماعيّة وحماية البيئة

إلى جانب الموادّ التي لحظها القانون بالنسبة إلى المحميّات الطبيعيّة، يُخصِّص القانون مادّته الثانية لفئات أخرى من المناطق المحمية، هي المنتزه الطبيعي، الموقع والمعلم الطبيعي، والحمى. تختلف هذه الفئات على صعيد درجة الحماية التي تتمتّع بها كلّ منطقة، وأطر التوفيق بين حماية المنطقة وإعطاء فرصة لسكّانها بالاستفادة من الموارد الموجودة فيها. ويراعي هذا النمط من إدارة المناطق الواجب حمايتها المبادئ الواجب احترامها في حماية البيئة والملحوظة في المادّتَيْن 3 و4 من قانون حماية البيئة،[120] وعلى رأسها واجب «تأمين حاجات الأجيال الحاليّة من دون المساس بحقوق الأجيال المقبلة».

1) بالنسبة إلى الموقع أو المعلم الطبيعي، يكتفي القانون بالإحالة إلى أحكام القانون الصادر في 1939/7/8 مع استبدال عبارتَيْ وزارة/وزير الاقتصاد الوطني بعبارتَيْ وزارة/وزير البيئة. حسب قانون عام 1939، تتمتّع هذه الفئة بحماية نسبية: فإذا اندرج الموقع أو المنظر على قائمة الجرد التي تنظّمها وزارة الاقتصاد (ومن الآن فصاعداً وزارة البيئة)، يحظر على المالك أن يباشر في أرضه أو يدع أحد يباشر «أيّ عمل من شأنه أن يغيّر الهيئة العامّة للمناظر أو المواقع الطبيعية أو يفسد أو ينقص أهمّيّتها بالنظر إلى السياحة».

إلّا أنّ التطوّر الحقيقي الذي يأتي به القانون يظهر مع تشريعه فئتَيْ المنتزه الطبيعي والحمى.

2) تعود فكرة المنتزه الطبيعي إلى الخطّة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية (SDATL) التي وضعها مجلس الإنماء والإعمار في 2005. ففي إطار هذه الخطّة، تمّ اقتراح إنشاء خمسة منتزهات إقليمية/محلّية (regional) ومنتزه وطني. وفي الوقت نفسه، كانت جمعيّة مدى قد بدأت العمل على إنشاء منتزه طبيعي في منطقة عكّار. كان هذا المشروع قائماً بالتعاون مع منطقة الرون ألب (Rhône-Alpes) الفرنسية. وكانت الدولة الفرنسية والاتّحاد الأوروبي يطالبان بإقرار قانون يشرّع وينظّم مؤسّسة المنتزه الطبيعي، الأمر الذي دفع جمعيّة مدى إلى إضافة فئة المنتزه (والحمى) إلى المحميّات، مع ما استتبع ذلك من تحويل المشروع من قانون متعلّق بالمحميّات الطبيعية إلى قانون مناطق محمية.

وتؤسّس فئة المنتزه الطبيعي على مفهوم «الإدارة المتكاملة للمنطقة». فالغاية منه ليست حماية منطقة ما نظراً إلى أهمّيّتها الإيكولوجية، بل إشراك البلديّات والسكّان المجاورين في إدارة موارد وثروات المنطقة بشكل مُستدام. منطق الشراكة في هذا الإطار يختلف عن منطق المنع السائد بالنسبة إلى المحميّات، وهو أكثر تناسقاً مع فكرة التنمية المستدامة. تأتي الشراكة أوّلاً على صعيد إنشاء وتنظيم المنتزه الطبيعي، فينشأ المنتزه بمرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزيرَيْ البيئة والداخليّة والبلديّات، بناء على طلب من البلديّات المعنيّة. كما يلحظ القانون أنّ شرعة المنتزه التي تنظّمه هي «وثيقة تعدّها وتوافق عليها البلديّة أو البلديّات واتّحاد أو اتّحادات البلديّات التي يقع المنتزه الطبيعي في نطاقها». كما يلحظ القانون أن تكون مدّة الشرعة ثماني سنوات، ويُعاد النظر فيها دوريّاً كي يتسنّى للمعنيّين أخذ التطوّرات على الصعيد البيئي أو غيره بعين الاعتبار. وتكون إذاً إدارة المنطقة مرنة تتوافق مع الحاجات.

120. قانون 444 تاريخ 2002/07/29.

3) أمّا بالنسبة إلى فئة الحمى، فيعرّفها القانون كـ «موقع محمي يضمّ نظاماً إيكولوجياً طبيعياً [...] ذا تنوّع بيولوجي مهمّ وخدمات إيكولوجية وقيم ثقافية». وتعود فكرة تطوير هذه المؤسّسة في لبنان إلى جمعيّة حماية الطبيعة في لبنان (SPNL). وهذه المواقع أصغر من فئتَيْ المحميّات والمنتزه، مستوحاة من أنظمة عربية وإسلامية لإدارة المناطق. هو كالمنتزه مبني على شراكة في الإدارة المستدامة لموقع ما. ويكرّس القانون إنشاء الحمى بقرار من المجلس البلدي.

2. إنشاء محميّة حرش بيروت الطبيعية

في تاريخ 2019/4/17،[121] أي في جلسة إقرار قانون المحميّات الطبيعية نفسها، صُدِّق على اقتراح قانون كان قد تقدّم به النائب فؤاد المخزومي لإنشاء محميّة حرش بيروت.

يختلف القانون عن سائر القوانين الهادفة إلى إنشاء محميّات التي أُقرّت قبل قانون المناطق الحمية أو من بعده، ويعود ذلك على الأرجح إلى موقعها في العاصمة. فيهدف قانون إنشاء محميّة حرش بيروت إلى حظر الإنشاءات، وإلى اعتبار المنشآت القائمة على الحرش أو على أجزاء العقار التابعة للمحميّة مؤقّتة وغير قانونية، لا يجوز إجراء تسويات بحقّها مهما كان نوع الإنشاءات. ويفرض القانون إزالتها بناء على خطّة يضعها المجلس البلدي لمدينة بيروت.

بالإضافة إلى ذلك، يشير القانون إلى واجب تنظيم أنشطة توجيهية، بيئية، تربوية، تعليمية، وغيرها من النشاطات لتشجيع السياحة البيئية، والإنتاج الحرفي الذي يراعي البيئة ويخدم استدامتها.

3. إنشاء 3 محميّات طبيعية أخرى

شهد عاما 2019-2020 إنشاء ثلاث محميّات طبيعية، هي على التوالي:

1) محميّة شاطئ العبّاسيّة الطبيعية؛

2) محميّة النمريّة الطبيعية: خلال جلسة 21 و2020/4/22،[122] صُدّق على مشروعَيْ القانونَيْن الواردَيْن في المرسومَيْن 6011 و6012 بإحداث محميَّتَيْ شاطىء العبّاسيّة والنميريّة الطبيعيتَيْن من دون أيّ نقاش. وللتذكير، نصّ القانون 130 تاريخ 2019/4/30 المتعلّق بالمناطق المحمية، الذي تناولناه أعلاه، على إنشاء وتنظيم المحميّة بموجب قانون، ونظّم بشكل دقيق كلّ ما يتعلّق بنظام المحميّة بدءاً بإنشاء لجنة تتمتّع بالاستقلال المالي والإداري. كما أشار إلى إمكانيّة تقسيم المحميّة إلى عدّة أقسام تختلف على صعيد درجة الحماية.

121. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ محميّات طبيعية على أنقاض الكسّارات ومكافحة الفساد في موازاة التفلّت من الشفافيّة في قطاع الكهرباء ومناطق اقتصادية على قياس الطوائف»، موقع المفكّرة، 16 نيسان 2019.

122. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (4): مقترحات متعلّقة بالحقوق والحرّيات العامّة وحماية البيئة»، موقع المفكّرة، 26 نيسان 2020.

وقد تضمّن القانونان المصدّقان موادّ منسوخة بشكل شبه تامّ عن موادّ القانون الإطار رقم 130، بما فيه تعريف المصطلحات، أو الأهداف من إنشاء المحميّة.

3) محميّة جبل حرمون الطبيعية: في تاريخ 2020/12/12،[123] تمّ التصديق على قانون إنشاء محميّة جبل حرمون الطبيعيّة. يهدف القانون حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى حماية هذه المنطقة بما فيها من موارد طبيعيّة تنوّع بيولوجي. وكما لاحظنا بشأن إنشاء محميّتيْ شاطئ العباسيّة الطبيعيّة والنمريّة، يقوم القانون على نسخ شبه تامّ للقانون الإطار رقم 130، حتّى بما فيه من تعريف لألفاظ متعلّقة بالبيئة، أو تحديد أهداف إنشاء المحميّة التي يُستغرَب أن تُحدَّد في القانون نفسه وليس في أسبابه الموجبة.

4. الموافقة على إبرام بروتوكول عام 1997 لتعديل الاتّفاقيّة الدولية لمنع التلوّث من السفن 1973-1978 بصيغتها المعدَّلة ببروتوكول عام 1978 اتّفاقيّة ماربول MarPol المتعلّق بها

في تاريخ 6 و2019/3/7،[124] صدّق[125] المجلس النيابي على مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 3451 والرامي إلى طلب الموافقة على إبرام بروتوكول عام 1997 لتعديل الاتّفاقيّة الدولية لمنع التلوّث من السفن لعام 1973 - 1978 بصيغتها المعدّلة ببروتوكول عام 1978 (اتّفاقيّة ماربول (MarPol) المتعلّق بها). وتهدف هذه الاتّفاقيّة إلى منع تلوّث بيئة البحر وتقليص تسرّب الموادّ الملوِّثة إليه نتيجة النشاط الإنساني على السفن أو نتيجة الحوادث البحرية.

5. الموافقة على إبرام اتّفاق باريس المُلحَق باتّفاقيّة الأمم المتّحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ

في تاريخ 6 و2019/3/7، صدّق البرلمان قانوناً يجيز للحكومة إبرام اتّفاق باريس المُلحَق باتّفاقيّة الأمم المتّحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ.

يُذكَر أنّ اتّفاق باريس أُبرِم في كانون الأوّل عام 2015 تحت إشراف منظّمة الأمم المتّحدة، ودخل حيّز التنفيذ في تشرين الثاني عام 2016، وتقوم رؤيته على أنّ مسؤوليّة التصدّي لتحدّي تغيُّر المناخ هي مسؤوليّة مُشترَكة بين الدول. ويهدف هذا الاتّفاق إلى احتواء ارتفاع معدّل درجات حرارة الأرض دون الدرجتَيْن المئويتَيْن مقارنة

123. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السّريّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

124. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ اتّفاقيّة باريس لتغيير المناخ، المحكمة الخاصّة لمحاكمة الرؤساء والوزراء، عودة القاعدة الإثني عشرية، خطّ عسكري في الدخول إلى القضاء، وتسوية الأملاك البحرية تتمدّد؟»، موقع المفكّرة القانونية، 5 آذار 2019

125. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقيّة للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثني عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

بمستويات درجات الحرارة في الحقبة ما قبل الصناعية، ومواصلة تنفيذ الخطوات الرامية إلى الحدّ من ارتفاع درجات الحرارة إلى 1.5 درجة مئوية. بالتالي فإنّ هذه التوجّهات تفرض على الدول تقليص انبعاثات الغازات الدفيئة على المستوى العالمي في أقرب وقت لكي يتسنّى تحقيق التوازن بين الانبعاثات والتعويض عنها في النصف الثاني من القرن.

6. الموافقة على الانضمام إلى تعديلات كيغالي - روندا المتعلّقة ببروتوكول مونتريال حول حماية طبقة الأوزون من الموادّ المستنفِدة لها

في تاريخ 2019/3/26 صدّق البرلمان قانوناً يرمي إلى الموافقة على تصديق الحكومة على تعديلات كيغالي المتعلّقة ببروتوكول مونتريال الذي يُعنى بتخفيض نسبة انبعاثات غاز الـ HFC الذي يُضعف طبقة الأوزون. وفي معرض سؤاله عن تصديق لبنان على تعديلات بروتوكول مونتريال،[126] أكّد الخبير البيئي د. ناجي قديح لـ «المفكّرة» أنّ لبنان عمل بشكل جدّي منذ سنوات طويلة على وقف الغازات المسبّبة للضرر على طبقة الأوزون.

فيشرح أنّ توقيع لبنان على اتّفاق باريس للتغيّر المناخي يعني أنّ «لبنان ملزَم تنفيذ مضامينه، بما معناه أنّ على الدولة إقرار سياسات تخطيط في مجالات عديدة وخاصّة في المجالات الاقتصادية، أي وضع خطط مدروسة لتخفيف الانبعاثات في أوقات زمنية محدّدة»، كما و«التفكير في سياسات لمواجهة التغيّرات المناخية التي يتأثّر بها لبنان». ويردف قديح أنّه «سبق وأن بدت على لبنان ظواهر التغيّرات المناخية لناحية الاضطرابات في المتساقطات»، وأمام هذا الواقع «على الدولة أن تتجنّب الأضرار الناتجة عن هذا التغيّر، بتحسين البنى التحتية وتأهيل مسارب المياه وغيرها من الإصلاحات». ويضيف، أنّ التغيّر المناخي «يُلزم الدولة وضع سياسات تتناسب مع تبعاته، وهي سياسات تتّصل بالمجالات الغذائية والصحّية والزراعية، فيُتوَقَّع انتشار الأمراض المعدية، وتكبّد خسائر على القطاع الزراعي». أمّا بالنسبة إلى ما يمكن أن يترتّب على لبنان من حاجات مالية للاستجابة لشروط الاتّفاق، يقول قديح إنّ «التزام لبنان بوضع السياسات والتخطيط والاستجابة لها، يضاعف قدرات البلاد على استقطاب المساعدات الدولية بحسب الآليّات المتَّبعة في الاتّفاق».

7. الانضمام إلى بروتوكول المناطق المتمتِّعة بحماية خاصّة والتنوّع البيولوجي في البحر المتوسّط المنبثق عن اتّفاقيّة برشلونة وتعديلاتها

في تاريخ 2019/4/16، صدّق البرلمان قانوناً يرمي إلى الموافقة على الانضمام إلى البروتوكول المشار إليه. وتجدر الإشارة إلى أنّ الحكومة اللبنانية كانت صدّقت على اتّفاقيّة حماية البحر المتوسّط من التلوّث (اتّفاقيّة برشلونة) بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 126 في تاريخ 1977\6\30، كما صدّقت على تعديلات الاتّفاقيّة بموجب القانون 34 في تاريخ 2008\10\16. وأتى دور البروتوكول بشأن المناطق المتمتّعة بحماية خاصّة في البحر المتوسّط الذي اعتُمِد في العام 1995 (SPA)، والذي يهدف إلى حماية التنوّع البيولوجي وأنواع الحيوانات والنباتات المهدَّدة بالانقراض في منطقة البحر المتوسّط من خلال تحديد هذه المناطق وحسن إدارتها والتصرّف

126. لور أيّوب،«البرلمان اللبناني يقرّ «اتّفاق باريس للتغيّر المناخي» بعد المحارق: «إحر بالبور وإحر بالفلاحة»»، موقع المفكّرة القانونية، 9 آذار 2019.

فيها بصورة مستدامة وسليمة بيئياً. ومن المرجَّح أن تسهم هذه الاتّفاقيّة في منح الناشطين البيئيين مزيداً من الأسلحة القانونية.

8. الانضمام إلى الاتّفاقيّة المشتركة بشأن أمان التصرّف في الوقود المستهلَك والنفايات المشعّة

في تاريخ 2020/9/30،[127] صدّق[128] البرلمان مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 6428 في 2020/6/2 والرامي إلى الإجازة للحكومة بالموافقة على الانضمام إلى الاتّفاقيّة المشتركة بشأن أمان التصرّف في الوقود المستهلَك وأمان التصرّف في النفايات المشعّة التي وقّع عليها لبنان في تاريخ 1997/9/30 (وارد في المرسوم رقم 6428 ومقدَّم في تاريخ 2020/6/2) بدون أيّ نقاش. وبرّرت الأسباب الموجبة الانضمام إلى هذه الاتّفاقيّة كونها "تحفيزية تهدف إلى الترويج لمستويات عالية من الأمان تنطبق على التصرف في الوقود المستهلك والنفايات المشعة الناتجة عن إستخدام التكنولوجيا النووية"، وإلى حماية "الأفراد والمجتمع والبيئة من الآثار الضارة للإشعاعات". وللتذكير عرف لبنان فصولاً مرتبطة بقضية النفايات السامة[129] التي دخلت إليه أواخر ثمانينيات القرن الماضي.

127. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ دليلك إلى جلسة 30 أيلول1- تشرين الأوّل 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيلول 2020.

128. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّيّة «الثروة»، الحقّ بحضور محام في المخفر مقابل تشريع جناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية» موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

129. جويل بطرس، قضية النفايات السامة في لبنان . الجزء الأول (1987 – 1989)، الموقع الإلكتروني للمفكّرة القانونية، 29\6\2019

ملحق الفصل 16: اقتراحات القوانين

تبقى أبرز الاقتراحات في هذا المجال، تلك المتعلّقة بفرض وتفعيل إلزاميّة فرز النفايات من المصدر، وتلك المتعلّقة بوقف جميع الأعمال والأشغال العائدة لسدّ بسري، أو تحويل مرج بسري إلى محمية طبيعية. وكانت قضية حماية المرج قد اكتسبت أهمية قصوى بعد 17 تشرين.

وقدّمت اقتراحات عدة في عامي 2019-2020 على صعيد حماية البيئة أبرزها:

فرض وتفعيل إلزاميّة فرز النفايات من المصدر

بتاريخ 2019/03/12، تقدّمت النائبة بولا يعقوبيان باقتراح قانون معجّل مكرّر يرمي إلى فرض وتفعيل إلزاميّة فرز النفايات من المصدر. يرمي الاقتراح إلى تعديل بعض مواد القانون رقم 80 تاريخ 2018/10/10 المتعلّق بالإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة[1] . بعد وضعه على جدول أعمال جلسة 2019/04/17، أحيل الاقتراح إلى لجنة البيئة بتاريخ 2019/04/17، التي بدأت بدراسته بتاريخ 2019/05/28.

ويربط النص الحالي للمادة 21 إجراء الفرز بشرط "توفر تقنيات تجعل هذا الأمر ممكناً دون التسبب بتلوث للبيئة" من دون أن يضع أي آلية لجعل هذا الفرز إلزاميًا بمعنى أنه لم يفرض أي عقوبات على من يخالف أحكام القانون المتعلقة بالفرز من المصدر. انطلاقا من ذلك رمى الاقتراح أولاً إلى إزالة الشرط المفروض على اعتبار أنه "لزوم ما لا يلزم" واستبداله بموجب ملزم على عاتق مؤمني الخدمات (بتأمين المستوعبات اللازمة لعملية الفرز، والتحقق من فرز النفايات في مصادرها والامتناع عن جمعها إذا لم تكن مفروزة، وتبليغ الجهات المختصة في حالة عدم الفرز). كما رمى ثانيا إلى إضافة عقوبة غرامة حدها الأقصى ضعف الحد الأدنى للأجور على كل من يخالف أحكام هذا القانون المتعلقة بفرز النفايات من المصدر، على أن تضاعف العقوبة عند التكرار.

تعديل بعض أحكام قانون الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة

بتاريخ 2019/04/12، تقدّم النائب عماد وكيم باقتراح قانون يرمي إلى تعديل بعض مواد القانون رقم 80 تاريخ 2018/10/10 المتعلّق بالإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة. وتمّ إحالة الاقتراح إلى لجان البيئة والإدارة والعدل. ولم يتسنّ للمرصد الحصول على نسخة عنه.

تعديل القانون رقم 178 تاريخ 2011/08/29 وحذف كلّ إشارة إلى مادة الفليور ومشتقاتها

بتاريخ 2019/04/17، تقدّم النائب علي مقداد باقتراح قانون يرمي إلى حذف أي إشارة إلى مادة الفليور ومشتقاتها من القانون رقم 2011/178 والذي يعنى باضافة مادة إيودور البوتاسيوم أو إيودات البوتاسيوم ومادة الفليورور أو فليورايد البوتاسيوم إلى الملح المعد للمائدة أو للمطبخ.

1. ميريم مهنا، ملاحظات حول قانون الإدارة المتكاملة للنفايات في لبنان، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2019\9\5

وتمّ إحالته إلى لجنة الصحّة العامّة التي بدأت دراسته بتاريخ 2019/10/08. ولم يتسنّ للمرصد الحصول على نسخة عنه.

وللتذكير، كان قد صدق في 2011/8/29 القانون رقم 178 والذي كان ينص على «إلزامية أن يحتوي الملح المعدّ للمائدة أو للمطبخ في لبنان، على مادة أيودور البوتاسيوم أو ايودات البوتاسيوم، ومادة فليورور البوتاسيوم، أو فليوراد البوتاسيوم «. ثم تلاه في 2014/5/22 المرسوم رقم 11841 الذي يلزم أصحاب معامل ومحامص الملح في لبنان بزيادة مادة الفليور بنسبة 250 ملغ بالكيلوغرام الواحد ومنع إدخال واستيراد مادة الملح ما لم تكن مفلورة (وميودة)، على أن يبدأ تطبيقه بعد سنة من تاريخه.

على أثره، انقسمت الآراء حول صوابية هذا القانون وفوائده الطبية (أبرزها الصادرة عن منظمة الصحة العالمية التي أكدت على أهميته لحماية صحة الفم والأسنان لدى الأطفال) ومعارضته نسبة لمخاطره المحدقة والتي صلت إلى حد إطلاق ناشطين عريضة إلكترونية معارضة لوقف العمل به.

واعتبر البعض[2] أن «العديد من الخبراء في لبنان وحول العالم يرون أن مخاطر جدية محدقة تهدد صحة الإنسان إذا أضيفت مادة «الفلورايد» إلى الملح، ويذهب هؤلاء إلى حد اعتبار مادة الفليور سامة وخطرة، وتتطلب الاستعانة بها أو إضافتها إلى المنتجات (كمعجون الأسنان أو المياه أو الملح) معايير دقيقة جداً ونظام مراقبة». كما عرضوا تأكيد «الخبير في الصحة العامة عماد محفوظ أن المعايير التي استندت إليها وزارة الصحة قبل 15 عاماً لإقرار قانون جديد لفلورة الملح لم تكن مكتملة، ودعا الدولة إعادة النظر به»، وتأكيد دراسات عدة «خطورة إضافة الفلور إلى الملح أو إلى المياه أبرزها تلك الصادرة عن جامعة هارفرد والتي خلصت الى وجود رابط بين معدل ذكاء الأطفال ونسبة دخول مادة الفلور الى أجسامهم». وكان ذلك ترافق مع تقديم جمعية حماية المستهلك طلباً رسمياً لوزير الصحة آنذاك وائل أبو فاعور، بتجميد العمل بالقانون.[3]

وقف سائر الأعمال والأشغال العائدة لسدّ بسري

بتاريخ 2019/11/18، تقدّمت النائبة بولا يعقوبيان باقتراح قانون معجّل مكرّر يرمي إلى وقف سائر الأعمال والأشغال العائدة لسدّ بسري. وضع الاقتراح على جدول أعمال جلسة 21 و2020/4/22 وأفضى النقاش إلى إسقاط صفة العجلة عنه، وأحيل إلى اللجان النيابية للدراسة.

يُعلَّق هذا الاقتراح حُكماً العمل بالمرسوم رقم 2015/2066، القاضي باعتبار هذه الأشغال من المنافع العامَّة وبسائر النصوص التشريعية والتنظيمية التي تُجيز القيام بهذه الأعمال أو الاستمرار فيها. ويؤمّن المقترح مخرجاً من الإستملاكات التي سبق ونفّذت، بحيث يعطي "المالِكِيْ العقارات المُستملَكة لأجْل هذا المشروع أو لخلَفهم العام حق استردادها خلال مهلة سنة من تاريخ العمل بهذا القانون شرط أن يتقدَّموا ضمن هذه المهلة بطلب خطي إلى الإدارة المُستملكة بهذا الشأن مع كامل تعويض الإستملاك المدفوع لهم. أما إذا انقضَت هذه المهلة من دون تقديم طلب الاسترداد حسب الأصول فيحقّ للإدارة أن تُقيِّد العقار ملكاً خاصاً لها، وإذا كان العقار مملوكاً بالشيوع من عدَّة مالكِينْ حقّ لكلّ

2. بسام القنطار، حملة سلامة الغذاء: ماذا عن قانون فلورة الملح؟، الموقع الالكتروني لجريدة الأخبار، 2014/11/22

3. المرجع نفسه.

منهم إسترداد الحصة الشائعة التي تعود له، ويُناط بلجان الإستملاك المختصَّة أمر النظر في أي خلاف أو نزاع ناشئ عن تطبيق أحكام القانون".

وجاء في الأسباب الموجبة أن هذا الاقتراح مستند إلى خلاصات الدراسات العلمية المحايدة الصادرة، بسبب الأضرار الناجمة عن المشروع، "بدءاً من الخطر الزلزالي وصولاً إلى تدمير مرج بسري وثروته الحرجيَّة والبيئيَّة وآثاره". وخلصت الأسباب إلى إعتبار الأضرار والمخاطر تفوق "بكثير» المنافع، وبالتالي يشكل هذا المشروع "ميداناً رحباً للفساد وهدر الأموال العامة، فضلاً عن المخالفات القانونيَّة التي تشوب أعماله وأشغاله، إضافة إلى مخالفته لإرادة أغلب اللبنانيين لا سيَّما من أبناء المنطقة بينما يقتضي أن تكون الكلمة الفصل دائماً للشعب مصدر السلطات".

ونذكّر القارئ هنا لمزيد عن هذا الموضوع بالعدد المخصّص لمرج بسري[4] الذي أعدّته "المفكّرة القانونية". وكانت بررت النائبة يعقوبيان، خلال النقاش البرلماني، صفة العجلة، معتبرة أن الموضوع أصبح قضية رأي عام وأن الآراء متشعبة حول الموضوع وأن وقف الأعمال في سد بسري كانت من مطالب الناس الأساسية في ثورة 17 تشرين. وتأسّفت لقرار الحكومة بالمضي بهذا المشروع بالرغم من رأي الخبراء المخالف نظراً لانعدام جدوى المشروع كما تأثيره السلبي على البيئة ومثال على ذلك، سدي بريصا، والمسيلحة... وختمت أنه يتم هدر مليون ومئتي ألف دولار من دون التأكد بالمقابل إذا كان سيؤمن الحاجة إلى المياه. واقترحت إصلاح شبكة مياه بيروت بهذه المبالغ عوضا عن المضي بتشييد السد.

وإذ أيّد المرصد البرلماني تماما وقف أعمال مشروع بسري، تلفت النظر إلى أن تعويضات الاستملاك سدّدت بالليرة اللبنانية وأن تمكين مالكيها السابقين من استردادها بالسعر الذي تقاضوه سيجرّ على الدولة ضررا جسيما. وهذا الأمر يستوجب تاليا التفكير بطرق أخرى لاستخدام هذه الأراضي أو استردادها. وجرى هذا النقاش بعد أيّام من قرار البنك الدولي بتجميد دفع الأموال لصالح تنفيذ سد بسري، واستعداد البنك لتحويل القرض لأهداف أخرى من بينها مكافحة الفقر في لبنان.

تحويل مرج بسري إلى محميّة طبيعيّة

بتاريخ 2020/02/27، تقدّم النائب بلال عبدالله باقتراح قانون يرمي إلى تحويل مرج بسري إلى محميّة طبيعيّة، أحيل إلى اللجان المشتركة.

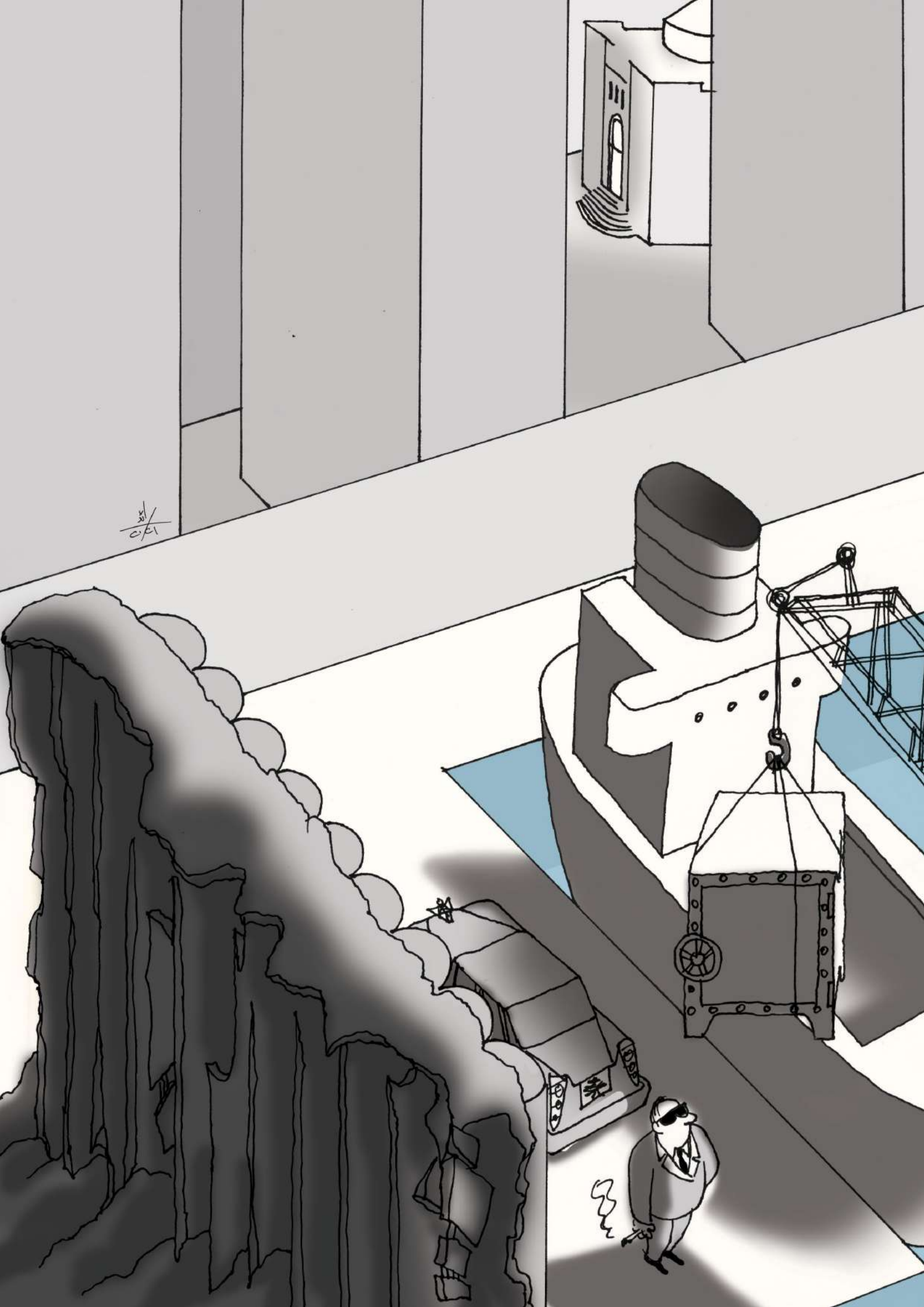
كما بالنسبة لسائر القوانين الراميّة إلى إنشاء محميّات طبيعيّة بعد إقرار قانون المناطق المحميّة، يضع الاقتراح نظاماً كاملاً لحماية المنطقة المعروفة بمرج بسري، أي «مشاعات قرى جزين، باتر، عماطور، مزرعة الشوف، بسابا، بكاسين، بيت الدّين اللقش، بسري، مزرعة الضهر، وأملاك الجمهورية اللبنانية الواقعة ضمن مرج بسري» حسب التعريف المعتمد في المادة 1 من الاقتراح. وإن إنشاء محميّة يعتبر أمراً جيدا نظرا إلى أنّه يشكّل ضمانة ضدّ كارثة إنشاء سدّ بسري[5]، غير أننا نلاحظ أن هذا الاقتراح لا يأخذ بعين الاعتبار القانون الإطار الناظم للمناطق المحميّة.

4. المفكرة القانونية، مرج بسري في قلب الإنتفاضة، العدد 62، كانون الثاني 2020

5. المرجع نفسه

الباب الرّابع:
الأزمات والكوارث

عصفت بلبنان خلال الفترة المذكورة ثلاث أزمات كبرى. فإلى جانب الأزمة المثلَّثة (المالية والنقدية والمصرفية) التي تفاقمت مفاعيلها تدريجياً ابتداءً من منتصف 2019، استجدّت مع بداية آذار 2020 أزمة وباء كورونا لنشهد في 4 آب 2020 كارثة تفجير المرفأ. سندرس تباعاً كيفيّة تفاعل المشرّع مع هذه الأزمات في فصول ثلاثة، قبل أن ندرس في فصل رابع القوانين الصادرة التي سعتْ إلى معالجة التداعيات الاجتماعية لهذه الأزمات أو بعضها.



الفصل 17:
الأزمات المالية والاقتصادية

لا كابيتال كونترول

رغم شدّة هذه الأزمة، بدا البرلمان أكثر اهتماماً بإخفاء معالم إفلاس المصارف غير المعلَن، وشراء الوقت لنظام مصرفي دخل مرحلة الموت السريري (Zombie banks)، حتّى لو أتى ذلك على حساب تفكيك المجتمع، وتحميل الأكثر هشاشة كُلَف الانهيار كافّة. ومن أبرز عناوين فشل البرلمان في هذا المضمار، عجزه عن إنجاز قانون لتقييد حركة الودائع والرساميل (كابيتال كونترول) أو اعتماد أيّ اتّجاه تشريعي لعمليّات «قصّ الشعر» (haircut) لكبار المودعين أو إجراء أيّ إصلاح بشأن القطاع المصرفي. وأسوأ ما في هذا الانكفاء أنّه تمّ لصالح جمعيّة المصارف ومصرف لبنان اللذَيْن تُرك لهما تنظيم هذه المسائل مع ما تبع ذلك من تعسّف وتمييز وتهريب لرساميل جهات نافذة على حساب جميع المودعين.

ومن أبرز القوانين الصادرة في هذا المضمار:

1. المادّة 14 من القانون رقم 28/67 تاريخ 19/5/1967 (ضمان الودائع في المصارف)

صُدِّقت في 2020/1/27،[130] المادّة 38 من موازنة 2020 التي تعدّل المادّة 14 من القانون 28/67 والمادّة 14 من القانون 110/91، التي ترفع سقف ضمان الودائع من 5 إلى 75 مليون ليرة. وقد تناولنا هذا التعديل ضمن دراسة الموازنة العامّة لسنة 2020.

2. حماية أموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتقديمات المضمونين

صُدّق في 2020/5/28[131] اقتراح القانون المعجّل المكرّر الرامي إلى حماية أموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي[132] وتقديمات المضمونين، الذي قدّمه النائب علي حسن خليل في تاريخ 2020/5/21 بعد تصديق صفة العجلة. وأهمّ ما تضمّنه المنع بشكل «مطلق التصرّف بأموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وديونه، أو الحسم منها أو اقتطاعها من أيّ جهة كانت» لا سيّما لجهة «الإجراءات الاقتصادية أو النقدية لمعالجة الوضع الاقتصادي أو النقدي في البلاد». و«يتوجّب على المودع لديه أو المستثمر لديه أيّاً كان، أداء هذه الأموال فور طلبها وبالعملة المودعة بها». يُضاف إلى ذلك، وجوب المصارف «التسديد الفوري للتقديمات التي يقدّمها الصندوق من حساباته المفتوحة لديها للمضمونين وأصحاب العلاقة المستفيدين دون أيّ تأخير». وأخيراً، عرّض القانون مرتكبي المخالفات لأحكامه لملاحقة جزائية و«لعقوبة الأشغال الشاقّة المؤقّتة لمدّة لا تقلّ عن ثلاث سنوات ولا تزيد عن سبع سنوات وغرامة لا تقلّ عن مثل المبلغ المطلوب سداده ولا تزيد عن ثلاثة أمثاله إضافة إلى التجريد المدني».

---

130. المفكّرة القانونية، «رفع ضمانة الودائع» حقنة مورفين في وريد المودعين: قصّ شعر مقنَّع لأصحاب الودائع الصغيرة»، موقع المفكّرة القانونية، 20 كانون الثاني 2020.

131. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيّار 2020: محاصصة العفو العامّ تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحاً «مظلوميّة» النوّاب وخوفهم من كيديّة القضاء غير المستقلّ تصون سرّيّتهم المصرفية»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.
المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مُقترَح شعبوي لوزير المال السابق لحماية أموال الضمان الاجتماعي؟ (الجلسة التشريعية أيّار 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 28 أيّار 2020.

132. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مُقترَح شعبوي لوزير المال السابق لحماية أموال الضمان الاجتماعي؟ (الجلسة التشريعية أيّار 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 28 أيّار 2020.

ملاحظات: كان «المرصد البرلماني» قد اعتبر الاقتراح من باب غسل يدَيْ مقدِّمه – الذي كان وزير الماليّة السابق – من استخدام أموال الصندوق في الإنفاق العامّ وتعريض استدامته للخطر (على غرار وزراء الماليّة المتعاقبين)، من دون الحديث عن تخلّف الدولة عن تسديد مستحقّات الضمان الاجتماعي منذ سنوات عديدة. كما اعتبر المرصد الاقتراح شعبوياً، من الصعب إن لم يكن مستحيلاً أن يوفّر أيّ حماية فعليّة لأموال الضمان، إذ بات من المعلوم أنّ الخسائر الفادحة التي قدّرتها الحكومة بـ 83 مليار دولار، نصفها تقريباً في المصرف المركزي ونصفها الآخر في القطاع المصرفي، قد رتّبت خسائر واقعية، خسائر تتفاقم طبعاً بانهيار الليرة اللبنانية بفعل سوء السياسات العامّة، من المستحيل استبعاد نتائجها على أموال الصندوق لناحية تأثّر قيمة موجوداته حتّى لو مُنِع التصرّف بها أو وضع اليد عليها وذلك بسبب انهيار قيمة العملة.

المناقشات النيابية: خلال النقاشات، اعتبر النائب علي حسن خليل أنّ الضمان يقوم بتوظيف أمواله في المصارف، وهذه الأموال لا تتمتّع بصفة الامتياز. وأكّد على ضرورة ألّا يسري عليها أيّ اقتطاع من أموال المودعين. وأكّد النائب سيزار أبي خليل على وجود اقتراحات عدّة تُدرَس في هذا الموضوع، فنفى الموضوع النائب علي حسن خليل. وطلب النائب جميل السيّد معرفة حجم حسابات الضمان قبل البتّ في هذا الاقتراح، في حين أعرب النائب بلال عبد الله عن موافقته على الاقتراح. وعند طرحه على التصويت، صُدِّقت صفة العجلة وصُدِّق الاقتراح.

3. قانون «الدولار الطالبي»

صُدّق في جلسة 2020/9/30[133] اقتراح القانون المعجّل المكرّر المتعلّق بالدولار الطالبي بعد التصديق على صفة العجلة. وكان قُدِّم الاقتراح في تاريخ 2020/6/23 من النوّاب إبراهيم الموسوي، حسن فضل الله، إيهاب حمادة وعلي فيّاض بهدف إلزام المصارف صرف مبلغ 10000 دولار أميركي وفق سعر الصرف الرسمي للدولار «1515» عن العام الدراسي 2021-2020 للطلّاب اللبنانيين الجامعيين الذين يدرسون في الخارج. وكان الاقتراح قد أُقرّ في الهيئة العامّة بعد إقراره في اللجان المشتركة رغم عدم وضعه على جدول أعمال الجلسة في 2020/9/30.

ملاحظات: كان الاقتراح في صيغته الأساسية يُلزِم مصرف لبنان صرف هذا المبلغ على سعر الصرف المذكور وينشئ لجنة بموجب مرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء، يكون وزيرا التربية والخارجيّة عضوَيْن حكميَّيْن فيها. وقد حُدِّدَت ثلاث مهامّ لهذه اللجنة، هي «تحديد المعايير والشروط الواجب توفّرها في الطالب المستحِقّ، إعداد اللوائح الاسمية بالمستحقّين وإيداعها مصرف لبنان، تحديد الآليّات الواجب اعتمادها من قِبل الطلّاب لتقديم المستندات المطلوبة وآليّات استلام المبالغ المقرَّرة».

وقد عدّلت اللجان المشتركة الاقتراح وألغتْ اللجنة المذكورة إلزام مصرف لبنان، لتُلزِم مباشَرةً المصارف الخاصّة بإجراء تحويل مالي إلى الخارج بالمبلغ المذكور، واضعة قيوداً على هذه الإمكانيّة. وقد حدّدت عدم وجوب «تجاوز التحاويل المالية قيمة 10000 دولار أميركي لمرّة واحدة لكلّ طالب من الطلّاب اللبنانيين المسجَّلين

133. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّيّة «الثروة»، الحقّ بحضور محام في المخفر مقابل تشريع حناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

في الجامعات» وأضافت إليهم الطلّاب اللبنانيين في «المعاهد التقنية العليا». كما اشترطت وجودهم «خارج لبنان قبل العام 2021-2020». بالإضافة إلى ذلك، فقد جرى تحديد أن تتمّ التحاويل من «حساباتهم أو حسابات أولياء أمورهم بالعملة الأجنبية أو العملة الوطنية اللبنانية وفق سعر الصرف الرسمي 1515 بعد إجراء المقتضى من قِبل المصارف». وبذلك يكون قد تمّ تفويض المصارف الخاصّة صلاحيّة «استنسابية» للتثبّت من تمتّع المستفيد بالشروط لإجراء التحاويل، وفتح مجال إضافي لها للتحكّم بمصائر المودعين، وهنا تمتّعهم بحقّ الانتفاع من الدولار الطلّابي المدعوم، وهذا تحوّل خطير. وما يزيد من قابليّة انتقاده أنّه يفتقر إلى آليّات تنفيذية وعقابية، تحديداً على المصارف، ممّا يفتح المجال أمام الاستنسابيّة في تطبيقه، خصوصاً في ظلّ أداء المصارف في السنة الماضية التي اقتربت أكثر إلى سلطة الأمر الواقع، عوض أن تُشدَّد رقابة السلطات العامّة وجهات الوصاية عليها، وأن تُحمَّل مسؤوليّة إفلاسها وتوقّفها عن الدفع. وبالفعل، يبقى القانون حتّى الساعة بدون تطبيق، علماً أنّ عدداً من الأحكام القضائية[134] جاء لفرض ذلك.

وتجدر الإشارة إلى خطورة القانون على صعيد آخر، إذ إنّ النزيف المستمرّ في الاحتياطي الوطني للعملات الأجنبية يهدّد الأمن الطاقوي والغذائي والصحّي للبلاد، وهذا ما بدأت تتجلّى معالمه اليوم، في ظلّ استمرار تغييب أيّ تشريع فعّال يضع قيوداً عادلة ومنطقية على حركة الرساميل، ويرشّد استخدام الاحتياطي المتبقّي، بعد قرابة العامَيْن على الانهيار المالي، وانكشاف الهوّة المالية الكبيرة في مصرف لبنان، وتوقّف المصارف عن الدفع.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة، استُهلّت النقاشات بشرح النائب سليم عون أنّ هذا الاقتراح هو «نوع من أنواع الدعم» حتّى لو كان غير مثالي وغير عادل إلّا أنّه الأكثر تناسباً في الوقت الحالي ويسمح بإعطاء الطالب جزءاً من حقّه. أمّا النائب غازي زعيتر، فأيّد الاقتراح ولكنّه دعا إلى أن «يشمل الاقتراح مَن ليس لديهم حسابات» توطين. وأيّده النائب محمّد خواجة بذلك. وأكّد النائب إيهاب حمادة أنّه تمّ العمل في اللجان على كلّ الملاحظات. أمّا النائب سيمون أبي رميا فاعتبر أن ثمّة آليّة للتحويل على سعر صرف 3990 ليرة وطلب ضمّ الـ 600 طالب الذين سافروا هذه السنة (2020) إلى الاقتراح. في المقابل، اعتبر النائب طوني فرنجيّة أنّ هذا الاقتراح يفتح مجالات كثيرة للهدر، لأنّ معظم الذين يتعلّمون في الخارج لديهم مصدر تمويل من الخارج ويجب إضافة بند يضمّ الذين لديهم حسابات بالليرة اللبنانية، ودعا إلى إقرار قانون الكابيتال كونترول. أمّا المداخلة الأبرز فكانت للنائب الياس بو صعب الذي اعتبر أنّ على المصارف أن تطبّق القانون وأنّه ينبغي إضافة جملة عقوبة عليها في حال امتناعها عن ذلك بدون أن يؤخذ برأيه.

134. ماهر الخشن، «المصارف لا تطبّق تعميم «الدولار الطالبي» ولا القرارات القضائية: صبر الأهالي بدأ ينفد»، موقع المفكّرة القانونية، 18 كانون الأوّل 2020.

ملحق الفصل 17: اقتراحات القوانين

قدّمت عدّة اقتراحات في هذا المجال، ونعمد إلى تفنيدها تحت العناوين الآتية:

- أحدها مسوّق تحت اسم «الكابيتال كنترول» دون أن يكون فعلياً كذلك،
- اقتراحات تحاول حماية الزبون في علاقاته التعاقدية مع المصارف،
- اقتراحات تعيد تعريف بعض الجرائم،
- محاولات شعبوية لتثبيت سعر الصرف،
- محاولات خجولة لإعادة تنظيم المصرف المركزي.

I. وضع ضوابط استثنائية ومؤقتة على التحاويل المصرفية: كابيتال كنترول فقط بالإسم

نجد أولّا اقتراح قانون "الكابيتال كنترول" المقدّم من النواب ياسين جابر، سيمون أبي رميا وآلان عون في 20/5/2020، والذي جرى الاتّفاق على تأجيل البحث به في جلسة 28/5/2020 [1] وإحالته إلى اللجان بعد إسقاط صفة العجلة عنه.

ملاحظات: يأتي هذا الاقتراح في ظل ممارسات الأمر الواقع التي انتهجتها المصارف منذ بداية الأزمة بالتمييز بين المودعين دون أي مسوّغ شرعي من خلال تهريب مليارات الدولارات بعد 17 تشرين (وهو التاريخ الذي بدأ معه إقفال المصارف واحتجاز أموال المودعين) لحفنة من المتمولين والنافذين ولا تزال مستمرّة في ذلك حتى اليوم، في حين أنها تنفّذ أكبر عملية استيلاء ممنهجة على أموال باقي المودعين، وفي ظل تواطؤ أجهزة الرقابة المصرفية ومصرف لبنان بالامتناع عن إعلانها متوقّفة عن الدفع مع ما يحمل ذلك من نتائج قانونية على أصحاب المصارف وأعضاء مجالس إدارتها.

ووصل الأمر بالمصارف حدّ ابتزاز المودعين واستغلال الخوف والخداع لانتزاع بنود تعسفية باطلة بموجب قانون الموجبات والعقود وقانون حماية المستهلك، من خلال إلزامهم على التنازل عن العديد من حقوقهم وعلى الموافقة على شروط تعسفية مقابل السماح لهم بسحب جزء بسيط من ودائعهم وبشروط لا تقلّ غبناً. وتأتي حفلة الابتزاز هذه في معرض تنفيذ تعاميم ملزمة صادرة عن مصرف لبنان وهي على التوالي التعاميم أرقام 148/2020 و149/2020 و151/2020 و549/2020. وهو ما يشكل انتهاكاً جسيماً لقانون حماية المستهلك (المودع) فضلاً عن أنه يشكل جرائم جزائية ومخالفات إدارية.

ومن المعلوم أن الكابيتال كونترول قانون محوري لمعالجة تداعيات الأزمة ووقف نزف احتياطي العملات الأجنبية من البلاد، غير أنه لا يزال غائبا قرابة العامين بعد ظهور معالم الأزمة. كما أن الاقتراح المقدّم أتى دون المستوى، وبعيداً كل البعد عمّا يمكن اعتباره تشريعاً فعلياً للكابيتال كونترول.

وكان "المرصد البرلماني" قد أبدى ملاحظات عدّة على هذا الاقتراح، أبرزها الآتية:

• أنه كابيتال كونترول مصطنع وتقييد مقنّع لأموال المودعين مع التهرّب من نتائج توقف المصارف عن الدفع القانونية. لا يضع قيودا على الأموال الجديدة بل

1. الفكرة القانونية - المرصد البرلماني، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيار 2020: محاصصة العفو العام تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحا "مظلومية" النوّاب وخوفهم من كيدية القضاء غير المستقل تصون سريتهم المصرفية»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/5/30

فقط على الودائع ما قبل 17/10/2019 التي باتت بمعظمها مجرد حسابات دفترية لا توجد أموال كافية لتغطيتها، وذلك ضمن المصرف الواحد (والمصارف بمثابة المتوقفة فعليا عن الدفع) لتبرير القيود على أصحاب الحسابات قبل 17/10/2019 وتفادي الاعتراف بتوقف المصارف عن الدفع، فيما يقتضي إعلان توقف المصارف عن الدفع وتسوية وضعها كما المحافظة على الأموال الجديدة ومنع هروبها وليس تحريرها من أي قيود. بهذا المعنى، فهو في الصيغة المطروحة أقرب إلى قيود على أموال المودعين، ويؤدي إلى تشريع العديد من القيود والضوابط المصرفية (والتي تمارس منذ بدء الأزمة على هذه الحسابات من دون أي وجه حق وكأمر واقع غير شرعي)، من دون أن يضع بالمقابل أي ضوابط على مدراء المصارف الذين يبقون مطلقي الأيادي في التصرف في أموالها وأموالهم الخاصة. وهذا الأمر يتعارض مع مجمل المبادئ التي ترعى التوقف عن الدفع حسب المادة 13 من القانون 2/67، كما هو حال المصارف منذ تشرين الأول 2019.

• أن اللجوء إلى تقييد حقوق المودعين عبر قانون الكابيتال كونترول ليس حلّاً للأزمة كما يصوّر في الإعلام، بل هو مجرّد تدبير احترازي يهدف إلى معالجة مشكلة انخفاض السيولة المصرفية في أثناء تطبيق خطة عامّة للخروج من الأزمة وبهدف ضمان مقوّمات إنجاحها. أمّا وأنّه يتمّ في غياب أيّ خطة، فإنّ مؤدّاه هو (استنزاف) ما تبقّى من أموال المودعين (خاصّة المودعين الصغار وغير النافذين الذين لم يستطيعوا تحويل أموالهم إلى الخارج)، بدل وضع رؤية لكيفية الاستفادة من الأموال المتبقية لإعادة إنعاش الاقتصاد والخروج من قعر الأزمة. وعليه، يغيب أي حديث عن شطب وإعادة هيكلة ديون أو تصفية أو دمج مصارف وإجراء إصلاحات في مصرف لبنان أو إجراء عمليات قص شعر على الودائع الكبرى أو توحيد سعر الصرف. ومن البيّن أنّ غياب الخطّة إنّما يؤدي عمليّاً إلى تحميل المودعين عبء الخسارة وبالتساوي ما بينهم، ومن دون أن يؤخذ بعين الاعتبار آثار التدابير المتخذة عليهم أو الأرباح التي حققوها من الفوائد الباهظة المنوحة سابقاً ولسنوات لعدد كبير منهم. وهذا ما يتبدّى من عمليات قصّ الشعر المقنّعة التي يرغم عليها المودعون وبخاصّة أكثرهم حاجة لسحب أموال من ودائعهم، كل ذلك بفعل اعتماد سعر صرف لا يأتلف إطلاقاً مع سعر السوق الحقيقي. وهذا التوجّه إنّما يشي بتوجّه إلى تحويل تقييد الودائع القديمة (في موازاة تحرير الودائع الجديدة أو الفريش) إلى حالة دائمة يرجّح أن تستمرّ لسنوات إلى حين استنفادها بعد اقتطاع الجزء الأكبر منها، بما يتعارض مع الطابع المؤقت الذي يفترض أن يأخذه تقييد الودائع وأيضاً مع مبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة. هكذا، وتحت شعار "حقوق المودعين مقدسة"، يتمّ تجريد المودعين من القسم الأكبر من ودائعهم تدريجياً من دون أي تفريق بين المودعين الكبار أو المودعين الصغار.

• أنّه يدخل إجراءات تمييزية بين المودعين من دون مبرر جدي. وأسوأ ما في هذا التمييز هو أنه يحصل لصالح المواطنين ذوي الارتباطات والنشاطات خارج لبنان حيث يسمح لهم بتحويل المال للسكن والطبابة والتعليم وتسديد الديون ودفع الضرائب في الخارج ومن شأن هذا الأمر أن يؤدي إلى تمييز بين الدائنين من دون مبرر.

• أنّه لا يضع آلية تضمن التقاضي أمام مرجع محايد ومستقل، ضمن زمن معقول. فينيط بلجنة الرقابة على المصارف صلاحيّة تلقّي الشكاوى والمراجعات على أن تصدر قراراتها خلال ثلاثة أيام من ورودها إليه ضمن الأصول الموجزة. وهي لجنة تتمتّع داخلها جمعية المصارف بنفوذ كبير، ما يؤسس إلى تضارب مصالح في النظر في القضايا. كما ينبغي النظر في كيفية اللجوء إلى القضاء والأصول المتّبعة امامه بعد استنفاذ وسائل المراجعة أمام اللجنة وهو أمر لم يتمّ التطرّق إليه في النصّ.

المناقشات النيابية: أثناء النقاش شدّد وزير المالية غازي وزني على ضرورة دراسة هذا الاقتراح أكثر نظرا

لأهميته. عندئذ تدخّل النائب جبران باسيل ليعتبر أن ما من اقتراح تنطبق عليه صفة العجلة أكثر من اقتراح الكابيتال كونترول لوقف النزف وحماية الشعب. كما أشار أنه لا يمكن السير بأي اتفاق مع صندوق النقد الدولي من دون إقراره.

كذلك اعتبر رئيس مجلس النواب نبيه بري بأن هدف هذا الاقتراح هو وقف الكابيتال كونترول – وهو يعني بذلك القيود التعسفية التي تعتمدها المصارف على الحسابات – حتى يتمكن ذوو التلامذة من تحويل أموال لإكمال دراستهم في الخارج. ولفت الإنتباه إلى أربعة مخاوف أساسية وردت من حاكمية مصرف لبنان متعلّقة بهذا الاقتراح وهي متعلّقة بالسيولة والسريّة المصرفيّة وتبييض الأموال والجهة المخوّلة بالمساءلة. وأحيل الاقتراح إلى اللجان النيابية لدراسته أكثر والوصول إلى صيغة توافق عليها الكتل رغم إجماع من في القاعة على ضرور إقرار هذا القانون بأقصى سرعة.

II. حماية الزبائن في علاقتهم التعاقدية مع المصارف وشركات التأمين

نجد في هذا السياق 8 اقتراحات.

تحديد الفائدة المرجعية لدى المصارف اللبنانية

نجد هنا اقتراح قانون تحديد الفائدة المرجعية لدى المصارف اللبنانية المقدّم من نواب تكتّل لبنان القوي بتاريخ 9/4/2020. يتناول الاقتراح تحديد «الفائدة المرجعية» لدى المصارف اللبنانية (BRR: Beirut reference rate on USD). وتشكّل هذه الفائدة أحد أهمّ المؤشّرات التي تعكس اتجاه الفوائد على الودائع في السوق، كما تحدّد اتجاه الفوائد على القروض الطويلة الأمد وعلى القروض القصيرة الأمد في المستقبل.

ويسعى هذا القانون إلى ضبط الفائدة المرجعية عبر جعلها بالنسبة لكل عملة لا تتجاوز نقطة واحدة من نسبة الفوائد الدائنة المثقلة على الودائع المعنية. وقد أعطى صلاحية تنفيذ هذا القانون لمصرف لبنان وأناط بلجنة الرقابة على المصارف صلاحية الرقابة على تنفيذه.

وقد اعتبر الاقتراح وفق أسبابه الموجبة أن التخفيضات على هذه الفوائد التي جرت حتى الآن من قبل المصارف بناء على طلب مصرف لبنان لا تزال غير كافية. ولذلك يسعى إلى تخفيض الفوائد الدائنة والفوائد المرجعية أكثر، بما يحفّز على الاستدانة من جديد من المصارف ويسمح بتنشيط العجلة الإقتصادية.

أبرز ما يعيب هذا الاقتراح أنه لا يحاول إيجاد حل شامل بل يكلف مسبب المشكلة، أي المصرف المركزي ولجنة الرقابة على المصارف التي فشلت في مهمّتها، تنفيذه والرقابة على المصارف في ما يبدو استمرارا في النهج التشريعي ذاته، أي إطلاق يد الحاكم بدل وضع رؤية شاملة للخروج من الأزمة وتوحيد السياسة المالية.

المناقشات النيابية: وضع هذا الاقتراح على جدول أعمال جلسة 20/4/2020[2] وخلال مناقشة هذا البند، اعتبر النائب جبران باسيل في مداخلته أن الفوائد في المصارف مرتفعة وطالب الحكومة بالإسراع في البت بالخطة الاقتصاديّة نظرا لسوء

2. المرصد البرلماني - المفكرة القانونية، كامل-نتائج-الجلسة-التشريعية، نيسان2020-، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/4/25

الوضع الاقتصادي. كما اعتبر أن حاكم مصرف لبنان يصدر تعاميم «ستودي بالبلد إلى الانهيار مع ارتفاع سعر الصرف فيما الحكومة تنكر معرفتها بها». فوافقه على ذلك النائب أكرم شهيّب. وطالب رئيس مجلس النواب نبيه برّي بإقرار الكابيتال كونترول ضمن السياسة المالية. فاعتبر هذا الأخير أن الكابيتال كونترول ليس من عمل المجلس النيابي واستند في تعليله إلى المادتين 70 و74 من قانون النقد والتسليف. وأفضى التصويت إلى إسقاط صفة العجلة عن الاقتراح وإحالته إلى اللجان للدراسة.

إعفاء من جزء من القروض أو الفوائد عليها

نجد هنا ثلاثة اقتراحات متعلقة بإعفاء من جزء من القروض أو من الفوائد عليها: اقتراحي قانونين معجّلين مكرّرين مقدّمين من النائبة بولا يعقوبيان وثالث مقدّم من النائب علي فيّاض (مع آخرين) أمكن وضعها جميعها في إطار التخفيف من الأعباء على المقترضين في ظل الظروف الاقتصادية الصعبة حيث خسر العديد منهم مداخيلهم وباتوا يعانون من صعوبات جمّة في تسديد قروضهم.

1) يرمي الاقتراح الأوّل المقدّم من النائبة يعقوبيان في 21/4/2020 إلى إعفاء أو تخفيض الفوائد على بعض القروض. يهدف الاقتراح من جهة أولى إلى إعفاء المقترضين من الفوائد كاملة على القروض السكنية بعد دفع 25% من قيمة القرض مهما كانت قيمته. وفي حال لم يستطع المقترض دفع 25% من قيمة القرض السكني يعفى من 50% من الفوائد في حال لم تتخطّ قيمة القروض مبلغا معيّنا.

كذلك الأمر بالنسبة للقروض التعليمية وقروض شراء السيارات. وقد ترك في الاقتراح المجال للمجلس النيابي لتقرير قيمة القروض التي تُعفى من الفوائد. ولم يشمل هذا الاقتراح إعفاءات على فوائد القروض الزراعيّة – بعكس اقتراحها الثاني كما نرى أدناه – مما يطرح التساؤل حول المعيار المعتمد.

كما لم يحدّد الاقتراح سقفا لقيمة القرض الخاضع للإعفاء الكامل من الفوائد. وهو بذلك يسمح لبعض أصحاب القروض الكبيرة من الاستفادة من إعفاء كامل من الفوائد في حال دفع 25% من قيمة القرض مهما علت قيمته. كذلك يسمح عدم تحديد سقوف للقروض التي تستفيد من الإعفاءات لبعض المقتدرين بدفع نسب فوائد أقل من الأكثر حاجة الذين يستهدفهم هذا الاقتراح وهو ما يضرّ بمبدأ المساواة.

2) أمّا الاقتراح الثاني المقدّم من النائبة بولا يعقوبيان في 22/4/2020 فيرمي إلى إعفاء المقترض من 35% من قيمة القرض السكني والتعليمي والزراعي وقروض السيارات التي تقلّ عن $15000 وذلك سعيا للتوفيق بين أولويّتين: تشجيع المقترضين على المضي في تسديد قروضهم وتخفيف الأعباء عنهم في المحاور الحيوية من سكن وتعليم وإنتاج ونقل (إلخ...) في ظل استفحال الأزمة الاقتصادية والاجتماعية. ولم يحدّد هذا الاقتراح إن كان يشمل القروض السكنية بالليرة اللبنانية التي تشكّل قيمتها ما يوازي $15000 مما قد يهدّد المساواة بين المقترضين. للتذكير، كان المقترح قد وضع على جدول أعمال جلسة 28/5/2020 غير أنه لم يدرس بسبب تطيير نصاب الجلسة لعدم التوافق حول قانون العفو.

3) أمّا الثالث فهو اقتراح قانون معجّل مكرّر يرمي إلى الإعفاء الكامل من الفوائد منذ نيسان 2020 حتى 31 آذار 2023 على القروض أو التسهيلات المصرفيّة أو على أي حساب جار مدين في حال أعطيت لخدمة الصناعة أو الزراعة أو السياحة وحاجاتها،

مقدّم من النائبين علي فيّاض وابراهيم الموسوي في 20/5/2020. بالمبدأ يتكامل هذا الاقتراح مع اقتراح النائبة يعقوبيان ويدعم القطاعات المنتجة عبر إعفائها من الفوائد في ظلّ عدم قدرة الدولة على دعمها، وتسريح العديد من العمال منها والانهيار الاقتصادي، كما جاء في أسبابه الموجبة.

ويؤدّي هذا الاقتراح في حال إقراره إلى تحميل مصرف لبنان والدولة فالمواطنين بطريقة غير مباشرة نتيجة هذه الإعفاءات في حال فتحت اعتمادات لهذه القروض من قبل مصرف لبنان وهو ما يناقض إحدى غايات هذا القانون التي ظهرت في الأسباب الموجبة والمتمثلة بتخفيف الأعباء على الدولة بسبب انهيار القطاع العام.

انطلاقا مما تقدّم، يقتضي درس الغاية وآثار هذه الاقتراحات الاقتصادية وربما تحديد مدّتها بسنة بدل ثلاث أو استبدال مفاعيلها بتخفيض للفوائد بدل الإعفاء الكلّي منها.

تسديد القروض وفوائدها بالليرة

نجد اقتراح القانون المعجّل المكرّر الرامي إلى السماح بتسديد القروض الممنوحة بالدولار وفوائدها بالليرة اللبنانية للمصارف والكونتوارات على أساس سعر الصرف الرسمي المقدّم من النائب جميل السيّد في 19/5/2020. وقد وضع على جدول أعمال 3 جلسات آخرها جلسة 21/12/2020دون أن يدرس في أي منها. أمّا الغاية منه فهي إلزام المصارف وكونتوارات التسليف على قبول الليرة اللبنانية لتسديد القروض وفوائدها الممنوحة بالدولار على أساس سعر الصرف الرسمي (1515 ليرة للدولار) وذلك منعا للتعسّف الممارس من قبلها حيث أنّها لا تسمح للمواطنين بسحب ودائعهم بالدولار إلا بالليرة فيما لا تقبل تسديد القروض الممنوحة بالدولار إلّا بالدولار أو بسعر أعلى للدولار. ومن نتائج ذلك وفق الأسباب الموجبة، شحّ في الدولارات في السوق وزيادة الضغط على العملة الوطنية مما رتّب مزيدا من الانهيار في سعر صرفها، فضلا عن تزايد حالات التخلّف عن سداد القروض بالدولار. فبالإضافة إلى أن هذا الاقتراح يشجع على التداول بالعملة الوطنية، يسعى إلى تأمين شروط عادلة للأفراد والشركات لسداد ديونهم عبر الالتزام بسعر الصرف الذي تتعامل به المصارف مع زبائنها. كما نلحظ أنه لا يسعى إلى فرض قيود على التداول بالدولار حيث أنّه في حال توجّب قرض بالدولار وتوفّر حساب بالدولار للمدين، يكون السداد أولا من الحساب بالدولار ثم بالليرة عند نفاذ الحساب الأوّل.

حماية المقترضين من البنود التعسفية في عقود القروض الشخصية

نجد اقتراح القانون المعجّل المكرّر الرامي إلى حماية المقترضين من البنود التعسفيّة في عقود الاقتراض الشخصيّة، المقدّم من النائبين علي فيّاض وابراهيم الموسوي بتاريخ 20/5/2020. وقد وضع على جدول أعمال 3 جلسات آخرها جلسة 21/12/2020 دون أن يدرس في أي منها. ويهدف الاقتراح إلى إخضاع صيغة القروض الشخصيّة المعتمدة في البنوك والمؤسسات الماليّة إلى موافقة مسبقة من هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل. ويعتبر كلّ قرض ينعقد دون الخضوع إلى المراجعة المنصوص عليها باطلا.

يرمي هذا الاقتراح حسب ما جاء في الأسباب الموجبة إلى حماية الطرف الأضعف في نطاق عقود الإقراض التي هي عقود إذعان من البنود التعسفيّة، عبر فرض رقابة مسبقة من قبل الدولة.

يخفّف هذا الاقتراح من مبدأ حريّة التعاقد المكرّس بالقانون وسيؤدي حتما إلى تصعيب وصول الأفراد والمؤسسات إلى القروض. والمعلوم أن قانون حماية المستهلك يسمح في المادة 26 منه بالرقابة اللاحقة على البنود في العقود بين المحترف والمستهلك، ويسمح بإبطالها قضائياً في حال ثبت الإخلال بالتوازن بين موجبات وحقوق المحترف والمستهلك لغير مصلحة الأخير.

مقترح لإلزام شركات الضمان على تسديد جزء من الأموال كأموال جديدة fresh money

نجد هنا اقتراح القانون المعجّل المكرّر المقدّم من النائب طوني فرنجيّة في 1/12/2020 الذي يرمي إلى إلزام شركات الضمان العاملة في لبنان على تسديد جزء من الأموال الناتجة عن كافّة عقود الضمان كأموال جديدة (fresh money) . ويحاول هذا الاقتراح إنصاف المستفيدين من عقود الضمان حيث أنّه يلزم هيئات الضمان العاملة في لبنان بدفع الأموال التي ستتلقّاها من الخارج سواء من معيد الضمان (Reinsurer) و/أو وسيط إعادة الضمان Reinsurance broker وفقا للعقود الموقّعة معهم فيما يلي "كأموال جديدة". أمّا شركات الضمان العاملة في لبنان فتُلزم بتسديد جزء من موجباتها الناشئة عن عقود الضمان إلى المستفيدين منها في كافة المجالات بأموال جديدة (Fresh money) وفقا للنسب التي استحصلت عليها من شركات إعادة الضمان أو وساطة الضمان الأجنبية بحيث توزّع جميع المبالغ الناتجة أو التي ستنتج عن عقود إعادة التأمين نسبيّا على كافة المستفيدين من عقود الضمان. أمّا مدة نفاذه فحدّدت بثلاث سنوات.

يساهم هذا الاقتراح في ضمان لعب التأمين لدوره الحقيقي أي حماية المؤمَّن من المخاطر التي باعها للمؤمّن والتي يقع على هذا الأخير تحملها في ظلّ اقتصاد مدولر والسقوط الحرّ للعملة الوطنية بما سيساهم بحماية ثقة الزبائن بقطاع التأمين. إلّا أن هذا الأمر سيدفع حتما شركات التأمين إلى استيفاء أقساط التأمين كأموال جديدة وهو ما سيؤدّي إلى انخفاض عدد المشتركين في أي نوع من التأمين ويؤدي إلى إضعاف القطاع وحصره بفئة معيّنة من الميسورين. وقد صادق المجلس النيابي على هذا القانون في جلسة 30/6/2021 النيابية إلا أن رئيس الجمهورية ردّه بالمرسوم رقم 8040 تاريخ 28/7/2021.

III. إعادة تعريف بعض الجرائم

بالإضافة إلى هذه المقترحات جرى تقديم أربعة مقترحات، متعلّقة بالشك chèque وبتعريف الربا أتت لتعالج الوضع الحالي. قدّمت هذه الاقتراحات مع اشتداد الأزمة المالية وازدياد الحاجة لمصادر تمويل لتخطي المرحلة الصعبة القائمة. وكان قد أدى هذا الأمر إلى لجوء العديد من الناس إلى المُرابين الذين استغلّوا ضيق الناس. وغالبا ما يستحصل المرابون على شيكات تكون دون مؤونة بما يحول علاقة المداينة علاقة جزائية أو على وكالات قابلة أو غير قابلة للعزل. علما أن جرم الشيك دون مؤونة المنصوص عنه في المادة 666 عقوبته، بالإضافة لإرجاع قيمة الشك، غرامة ما بين مليون و 4 ملايين ليرة والحبس من3 أشهر إلى 3 سنوات .

1) تقدّم النائب زياد حواط باقتراح قانون عادي في 28/5/2020 لتعديل بعض أحكام قانون العقوبات المتعلّقة بالمراباة وبالشك دون مؤونة. أحيل إلى اللجان المشتركة في 10/6/2020.

يعتبر هذا النص خطوة إيجابية حيث يغير من تعريف الربا الوارد في المادة 661 من قانون العقوبات ليجعلها كل عقد خارج إطار التعامل المصرفي أو

أعمال المؤسسات المالية المرخص لها قانونا بالتسليف والإقراض يفرض على المستقرض فائدة إجمالية ظاهرة أو خفية بالفائدة القانونية مضافا إليها 3% بعد أن كان يشمل كل عقد مالي، لغاية غير تجارية، يفرض على المستقرض فائدة اجمالية ظاهرة أو خفية، بمعدل يزيد عن 12% وهو ما يعتبر توسعا في تعريف عقود الربا وشمولا للعقود التجارية ما عدا المصرفية.

وأضاف الاقتراح إلى نص المادة 662 أنه في حال رافق قروض الربا أي عقود وكالات كضمانة تضاعف عقوبة المرابي وهي في الأصل غرامة تبلغ نصف الرأسمال المقرض والحبس على أقلّ تقدير نصف سنة أو إحدى هاتين العقوبتين. ويلغي الاقتراح العقوبة الجزائية للساحب والمجيرين حسني النية في حال تبين أن الشك دون مؤونة قد سحب كضمانة لعقد ربا ويحصرها بالمسؤولية المدنية بشكل أن المبلغ المدفوع لا يتعدى أصل الدين وفائدة 12% فيما يبقيها في حال لم تكن مرتبطة بعقد ربا.

كما يعاقب الاقتراح من أقدم على التداول بشك مرتبط بقرض مراباة أو تجييره مع علمه أنه دون مؤونة بعقوبة المادة 666 بالحبس من 3 أشهر إلى 3 سنوات وبالغرامة من مليون إلى 4 مليون ليرة.
2) كذلك تقدّم النائب طوني فرنجية في 3/6/2020 باقتراح قانون عادي لتعديل المادتين 661 و662 من قانون العقوبات المتعلقتين بتعريف عقود الربا وعقوبتها. وقد أحيل إلى اللجان المشتركة في 10/6/2020.

فيعدّل الاقتراح المادة 661 التي تعرّف عقود الربى لتشمل العقود ذات الغاية التجارية التي تتعدى فائدتها الظاهرة أو الخفية نسبة 12% سواء كانت نتيجة تعامل أو تعاقد المستقرض مع أشخاص طبيعيين أو معنويين بعد أن كانت جريمة الربى تشمل فقط العقود غير التجارية الظاهرة أو الخفيّة بمعدّل يزيد عن 12% سنويّا.

أمّا المادة 662 التي تحدّد عقوبة الربا فقد عدّلت ليصبح الجمع بين الحبس والغرامة إلزاميا بعد أن كان يعود ذلك لاستنساب القاضي. كذلك وضع حدا أدنى للغرامة لتصبح ربع قيمة الرأسمال المقرض بعد أن كانت المادة تكتفي بوضع سقف يصل إلى نصف قيمة الرأسمال. أما بالنسبة لمدة عقوبة الحبس فقد وضع لها الاقتراح حدا أدنى حدّد بثلاثة أشهر فيما رفع الحد الأقصى لسنتين بعد أن كانت المادة تكتفي بوضع حد أقصى محدّد بسنة واحدة.

لم يشمل هذا الاقتراح فترة انتقالية تؤمن استقرارا قانونيا بالنسبة للعقود المعقودة سابقا.

3) تقدّم النائبان عماد واكيم ووهبي قاطيشا باقتراح قانون عادي في 16/6/2020 لتعديل النصوص القانونية المتعلقة بوقف «تظهير أو «تجيير» الشك وتقصير مهلة عرضه على المصرف المنصوص عنه في قانون التجارة البرية. وقد أحيل إلى اللجان المشتركة في 17/6/2020. يعمد هذا الاقتراح أولا إلى تعديل المادة 413 من قانون التجارة عبر إلغاء الفقرة التي تسمح بسحب الشك لحامله وتجعله غير قابل للدفع إلّا لشخص محدد طبيعي أو معنوي. كما تعدل في المادة فتجعله غير قابل للاستيفاء إلّا من قبل المحرّر له، وغير قابل للتظهير والتجيير أو التوكيل بالقبض كما تلغي المواد المتعلّقة بذلك. إن تجيير وتظهير الشك هما من أهم أسباب التداول به، حيث يتم التناقل به بين التجار، مما يطرح التساؤل حول جدوى استمرار التعامل بالشكات في حال منع التجيير ومخاطر لجوء التجار إلى وسائل أخرى للدفع أكثر خطورة.

4) بدوره تقدّم النائب هاكوب ترزيان في 8/7/2020 باقتراح قانون يرمي إلى تعديل المادة 666 من قانون العقوبات. أحيل إلى اللجان المشتركة في 15/7/2020. ينص الاقتراح على أن «كل من استعمل الشك لاستغلال ضيق ذات يد مصدّره، أو تهديده به بأي وسيلة من الوسائل أو تهديد عائلته يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين وبالغرامة من ثلاثة ملايين إلى عشرة ملايين بالإضافة إلى بدل العطل والضرر». بحسب الأسباب الموجبة، يهدف التعديل إلى حماية المواطنين في ظلّ الأزمة الاقتصادية والمالية من الأشخاص الذين يقومون باستغلال حاجتهم وضيقهم فيقدمون على تهديد الأشخاص من مصدري الشكات بأنفسهم أو تهديد أفراد عائلتهم.

تتمثّل المشكلة الأساسية في هذا النص أنه لا يتطرق إلى تعريف الربا مباشرة ويتقاطع مع نص مادة أخرى تعاقب على جريمة الشك دون مؤونة جرت العادة على المطالبة بإلغائه وهو ما ينذر بفوضى قانونية محتملة حيث أن عقوبة الشك دون مؤونة الحبس، فيما التلويح باللجوء إلى القضاء هو حق قانوني حق اليوم لحامل الشك ما يعني أن هذا الاقتراح لن يحل المشكلة الأساسية وهي تلويح حامل الشك بحبس محرر الشك.

أبرز ما يعيب هذه الاقتراحات الأربعة أنها لم تتطرق إلى أصل المشكلة وهي العقوبة الجزائية المتمثلة بالحبس لساحب ومجير الشك عند عدم توفر مؤونة الشك. وتم ربط العقوبة في ثلاث اقتراحات بجريمة الربا فيما لم يغير الاقتراح الثالث بالنص القانوني. ويقتضي في الواقع اعتبار الشك دون مؤونة جرما مدنيا لا يستوجب الحبس في حالة الربا أو غيرها وهو ما يرخي قبضة المرابين تلقائيا عن أعناق المدينين في حالة الشك دون أن يمسّ بجريمة الربا وعقوبتها. أما التطوران المتعلقان بتوسيع تعريف المراباة وتشديد العقوبات المطروح، فيتخذان منحى إيجابيا خاصة في ظل الأزمة الراهنة فيما لا يجب الأخذ بمنع تجيير الشكات أو تظهيره الذي يلغي التداول بواحدة من أهم وسائل الدفع المعتمدة بين التجار ويشي بأزمة قانونية محتملة غير محسوبة.

IV. محاولات شعبوية لتثبيت سعر الصرف

ورد اقتراحان في هذا المجال.

تعديل المادتين 18 و20 من قانون تنظيم مهنة الصرافة

نجد هنا اقتراح قانون قدّمه نوّاب كتلة اللقاء الديموقراطي بلال عبدالله وهادي أبو الحسن في 12/1/2020 لتشديد العقوبات على مؤسسات الصيرفة التي لا تتقيّد بأسعار الصرف بحسب تسعيرة مصرف لبنان. أبرز ما جاء فيه أنّه يعدّل المادة 18 من قانون تنظيم مهنة الصرافة (رقم 347/2001) ويزيد فقرة ثانية ليفرض على الهيئة المصرفيّة العليا شطب المؤسسة التي لا تتقيّد بأسعار العملات بحسب تسعيرة صرف مصرف لبنان مع اعتبار آخر تسعيرة صادرة عن مصرف لبنان نافذة إلى حين صدور التسعيرة الجديدة. إلا أنه يسمح بمراجعة هذه القرارات أمام مجلس شورى الدولة على أن تبقى نافذة إلى حين البتّ بها على عكس باقي القرارات الصادرة عن الهيئة التي تكون مبرمة.

كما يعمد الاقتراح إلى تعديل المادة 20 ليسمح بمعاقبة الصرافين الذين لا يتقيّدون بأسعار العملات بحسب تسعيرة صرف مصرف لبنان بموجب (المادة 18-2)، بعقوبة حبس تتراوح بين ستة أشهر وثلاث سنوات وبغرامة حدّها الأقصى عشرة أمثال الحدّ الأدنى السنوي للأجر أو بإحدى هاتين العقوبتين.

أبرز ما يعيب هذا الاقتراح هو أنه لا يستهدف أصل المشكلة وهي سعر الصرف المثبت من قبل مصرف لبنان رغم ثبوت عدم فعالية هذه السياسة وفشل مصرف لبنان في وضع وتنفيذ السياسة النقدية. فكان من الأجدى البحث عن حلول جدية لسعر الصرف ضمن خطة اقتصادية شاملة يخدم فيها سعر الصرف الاستقرار الاقتصادي بدل أن يسخّر الاقتصاد بأكمله لتثبيت سعر الصرف وبدل تعزيز سطوة مصرف لبنان بإدارته الحالية. وللتذكير، وضع هذا الاقتراح على جدول أعمال جلسة 21/4/2020 ولكن عمد النائب بلال عبد الله إلى سحبه بهدف إحالته إلى اللجان للدراسة نزولاً عند رغبة زملائهما كما قال.

اعتماد نظام صندوق تثبيت القطع currency board

بدورها تقدّمت النائبة بولا يعقوبيان في 25/6/2020 باقتراح قانون اعتماد نظام صندوق تثبيت القطع currency board. فينشأ لدى المصرف المركزي صندوق يسمى «صندوق تثبيت القطع»، ويكون مستقلا عن كافة حسابات المصرف. يتكون الصندوق من العملات الأجنبية والذهب القابل للتداول حصراً، وتكون مهمته تثبيت سعر صرف الليرة اللبنانية مقابل الدولار الأميركي.

ويحدّد المصرف المركزي سعر صرف ثابت غير قابل للتغيير لليرة اللبنانية مقابل الدولار الأميركي وذلك لمرة واحدة بتاريخ وضع هذا القانون موضع التنفيذ، ويتم هذا التحديد بناء على احتياطي العملات الأجنبية والذهب القابل للتحويل الموجودة في الصندوق.

وفي هذا المجال، تقتضي الإشارة إلى أن هذا الاقتراح يوجد سعر صرف جديد قد يكون بعيدا عن السعر الحقيقي الذي يقرره المصرف المركزي وقد يتأثر بانهيار مالي عالمي دون توفّر مرونة تعديله.

ويصبح من غير المكن للمصرف أن يطبع ويصدر نقداً بالليرة اللبنانية إلا إذا كانت لديه موجودات بالعملة الأجنبية أو الذهب القابل للتداول بما يعادل 100% من حجم النقد المصدر. وكل تخفيض في موجودات الصندوق من العملات الأجنبية أو الذهب القابل للتداول يفرض حتماً على المصرف تخفيض حجم الكتلة النقدية بالليرة اللبنانية بما يعادل قيمة هذا التخفيض.

كما من أهم ما جاء في هذا الاقتراح أنه يمنع التداول بالعملة الأجنبية في الداخل ويجعل عقوبتها الحبس لمدّة 3 سنوات إلى 6 سنوات وبغرامة توازي 10 أضعاف القيمة المتداولة فيها وهي عقوبة مبالغ بها. كما أنه يلغي كل نص مخالف.

يقوم النظام المذكور بحسب أسبابه الموجبة على ثلاث ركائز هي تحديد سعر ثابت غير قابل للتعديل لصرف العملة اللبنانية بالنسبة للعملات الأجنبية المتداولة في السوق، وتكوين احتياطي من العملات الأجنبية يعادل على الأقل 100% من حجم الكتلة النقدية المتداولة بالليرة اللبنانية، وأخيرا إلغاء السلطة الاستنسابية للمصرف المركزي باتخاذ قرارات متعلقة بالسياسة المالية.

بالنظر إلى هذا الاقتراح، يمكن تقديم عدّة ملاحظات:

- نرى أنه من جديد يثبت سعر صرف الليرة مقابل الدولار ويربط بينهما بما يؤدي إلى عدم مرونة سعر الصرف بدل تحريره أو على الأقل السعي نحو ذلك، بما يؤدي إلى إعادة إحياء المشاكل ذاتها. كما أنه يمنح المصرف المركزي حق تقرير هذا السعر. فبالعودة إلى تجارب تثبيت سعر الصرف عانت العديد من الدول من تدخل صندوق تثبيت القطع في السياسة المالية أو على الأقل من محاولة التأثير عليها وهو ما قد لا يكون لبنان بمنأى عنه نظرا للتجارب السابقة مع مصرف لبنان. كما من المحتمل أن يؤدي هذا الفصل

إن حصل إلى شرذمة أكبر للسياسات الاقتصادية والمالية بدل محاولة توحيدها من خلال رؤية إصلاحيّة.

- كما تغيب آليات إدارة الصندوق وحوكمته عن الاقتراح مما ينذر بإعادة إنتاج أزمات المصرف المركزي ذاتها. وقد اكتفى الاقتراح بتحديد أن مخالفة أحكام هذا القانون يعتبر بمثابة الخطأ الفادح.

- من الممكن أن يؤدي منع التداول بالعملة الأجنبية إلى إشكالية بالنسبة لبعض صفقات الشراء العام التي قد يسهل إجراؤها أكثر بالعملة الأجنبية خاصة مع انعدام الثقة بالعملة الوطنية بما سيلزم على الأرجح الدولة اللبنانية على وضع ضمانات أخرى تزيد من الأعباء على الدولة.

٧. محاولات خجولة لإعادة تنظيم مصرف لبنان وصلاحياته

نجد هنا اقتراحين معجّلين مكرّرين للنائب فؤاد مخزومي يتّصلان بتنظيم مصرف لبنان.

1) هدف الاقتراح الأول إلى تخفيض مدّة ولاية الحاكم من ستّ إلى ثلاث سنوات، مع إمكانية تجديدها مرّة واحدة فقط لمدّة مماثلة (تعديل المادة 18 من قانون النقد والتسليف). وقد جاء في أسبابه الموجبة أن تخفيض مدّة الولاية إلى النصف مع إمكانية تجديدها مرّة واحدة فقط إنّما يهدف إلى الموازنة بين استقلالية عمل المصرف وحاكمه وضرورة استنباط واعتماد أفكار جديدة وتصحيحية على يد حاكم جديد. كما أنه يشكّل ضمانة بسبب الحصانات العديدة التي يستفيد منها الحاكم.

ويعود خيار تحديد مدّة ولاية حكّام المصارف المركزية للمشرّع. وليس هناك مدة مثالية لخدمة الحاكم شرط ألا تكون طويلة جدا منعاً لتسلط الحاكم، وألا تكون قصيرة جداً مما يحول دون إعطائه مدة كافية لوضع سياساته موضع التنفيذ أو يمس باستقلاليته.

فمدّة ولاية حاكم مصرف فرنسا هي 6سنوات. أما مدة ولاية حاكم مصرف بريطانيا فهي 8 سنوات. أمّا في ما خصّ تجديد ولاية الحاكم، فإنّ مبدأ المداورة في الوظيفة العامة يجب أن يرعى التنظيم الإداري لكل المناصب في الدولة، وبخاصة داخل المصرف المركزي. فهو يسمح بتجدّد دمّ الإدارة ويمنع تشكيل شبكة علاقات ومحسوبيات. كذلك فإن منع التجديد أصبح حاجة ملحّة بعدما قاربت مدة إشغال حاكم المصرف لمنصبه الثلاثين عاما بلا انقطاع. إلّا أن هذا الاقتراح أغفل تطبيق المبدأ ذاته على نواب الحاكم في المادة ذاتها حيث أنه لم يقصّر مدة ولايتهم عن الخمس سنوات كما لم يمنع عدم تجديد ولايتهم أكثر من مرّة ما يثير التساؤل عن مدى جديّة اللجوء إلى معيار المداورة.

2) أما الاقتراح الثاني فقد هدف إلى تخفيض عدد نواب حاكم مصرف لبنان من أربعة إلى إثنين (تعديل المادة 17 من قانون النقد والتسليف).

ويعود أيضا الخيار عادة للمشرّع لتحديد عدد نواب الحاكم. فليس هناك من عدد مثالي لعدد نواب الحاكم: فمثلا لمصرف بريطانيا المركزي نائب حاكم وحيد، ولحاكم مصرف فرنسا نائبان. ولإدراك أهمية هذا الاقتراح، يجدر التذكير بأن النواب هم أعضاء حكميون في المجلس المركزي لمصرف لبنان الذي يتولّى اتخاذ مجمل القرارات الهامة، علما أنه يضم إليهم الحاكم والمديريْن العامين لوزارتي المالية والإقتصاد. وعليه، من شأن تخفيض عدد النواب أن يعزز وزن السلطة التنفيذية في اتخاذ القرارات بحيث يصبح لها صوتان من أصل 5 فيما هي حاليا تحظى بإثنين مقابل سبعة. ومن شأن هذا الأمر أن يفرض على الحاكم وجوب تعزيز التنسيق والتعاون مع هذه السلطة. وكانت التجربة أثبتت منذ تأسيس المصرف أن نواب الحاكم كانوا غالبا داعمين للحاكم في المجلس في ظلّ الصلاحيات الكبيرة المتركّزة به.

يضاف إلى ما تقدم أن تخفيض عدد نواب الحاكم سيؤدي إلى تخفيض النفقات على الرواتب والتعويضات السخية التي يستفيدون منها ما يعني تأمين وفر في مالية المصرف المركزي.

كما تجدر الإشارة إلى تأثير هذا التعديل في حال إقراره على سير المصرف المركزي في لبنان على ضوء التركيبة الطائفية وتحوّل التعيينات غالبا إلى مناسبة للمحاصصة الطائفية والسياسية وعمليا لتقاسم السلطة والمنافع الوظيفية داخل المصرف المركزي.

ولا يمس هذان الاقتراحان بالإشكالية العميقة المتمثّلة بمدى نفوذ الحاكم وصلاحياته وصعوبة محاسبته نظرا إلى الحماية التي يتمتّع بها إن من قبل الزعماء السياسيين أو المرجعيات الدينية.

وللتذكير، وضع الاقتراحان على جدول أعمال جلسة 28/5/2020، لكن لم يتمّ البتّ بهما.

الفصل 18:

أزمة جائحة كورونا

استغلال الأزمة لتعزيز روابط الزبونيّة

في شهر آذار 2020، دخل لبنان مرحلة مواجهة جائحة كوفيد 19. وصدر المرسوم (رقم 2020/6198) الخاصّ بإعلان التعبئة العامّة[135] لمواجهة انتشار الجائحة، وقد تضمّن سلسلة إجراءات تهدف إلى الحدّ من انتشار الفيروس.[136] وسرعان ما عادت رئاسة مجلس الوزراء وأصدرت في تاريخ 2020/3/21 قراراً (رقم 220/49) تضمّن التعليمات التطبيقية لمرسوم التعبئة العامّة التي فرضت فيه على الجهات الأمنية[137] وجميع البلديّات واتّحاداتها، التشدّد في تطبيق أحكام المرسوم المذكور. أعقب هذَيْن النصَّيْن نصوص قانونية عدّة تتضمّن تمديد التعبئة العامّة[138] وتشديد الإجراءات للحدّ من انتشار هذا الفيروس.

وضربت الجائحة لبنان وهو يتخبّط في أسوأ أزمة عرفها في تاريخه، أزمة متعدّدة الرؤوس، نقدية ومصرفية واقتصادية واجتماعية، ممّا ضاعف من نتائج الجائحة إن على الصعيد الصحّي مباشرة، مع ازدياد الضغط على القطاع الصحّي وصعوبة تأمين المستلزمات الطبية، أو على صعيد تداعياتها الاقتصادية الثقيلة، إثر اعتماد السلطة اللبنانية خيار الإقفال وتقييد الحرّيّات كخطة أساسية لمكافحة انتشار الفيروس. وقد خلا هنا أيضاً الجهد البرلماني من أيّ رؤية عامّة متكاملة وفعّالة قادرة على التصدّي بجدّيّة للأزمات المتعدّدة وغير المسبوقة بخطورتها التي يواجهها لبنان. لا بل بدت «القوى السياسية الممثّلة في المجلس النيابي كأنّها تسعى إلى استغلال الأزمة لتعزيز روابط الزبونيّة أكثر ممّا تسعى إلى حلّها».[139]

وقد صدّق البرلمان على ثمانية قوانين في هذا المضمار، هي:

1. تعليق أقساط الديون للأشخاص والقطاعات الأكثر تضرّراً من أزمة كورونا (2020/177)

في تاريخ 21 و2020/4/22،[140] صدّق المجلس النيابي على اقتراح[141] القانون المعجّل المكرّر الذي قدّمه النائب آلان عون في 2020/4/9، والرامي إلى تعليق أقساط الديون والاستحقاقات المالية للأشخاص والقطاعات الأكثر تضرّراً من أزمة كورونا لدى المصارف وكونتوارات التسليف وترحيلها لمدّة ستّة أشهر (انتهت في 2020/10/1). كما علّق القانون جميع الإجراءات القانونية أو القضائية أو التنفيذية وتقاضي المصارف أيّ فوائد تأخير تترتّب على تأجيل السداد.

135. تبعاً لإعلان مجلس الوزراء التعبئة العامّة في تاريخ 15 آذار 2020.

136. أهمّها: التزام المواطنين البقاء في منازلهم وعدم الخروج منها إلاّ للضرورة القصوى، ومنع التجمّعات في الأماكن العامّة والخاصّة على اختلافها، وإقفال جميع المرافئ الجوية والبحرية والبرّية، وإقفال الإدارات والمؤسّسات العامّة والبلدية والمصالح المستقلّة والجامعات والمدارس الرسمية والخاصّة، باستثناء البعض منها لتلبية حاجات المواطنين، وتعليق العمل في الشركات والمؤسّسات الخاصّة والمحلّات التجارية على اختلافها ومكاتب أصحاب المهن الحرّة مع مراعاة الضرورة القصوى المرتبطة بالعمل بالتنسيق مع نقابات المهن الحرّة هذه.

137. قيادة الجيش والمديريّة العامّة لقوى الأمن الداخلي والمديريّة العامّة للأمن العامّ والمديريّة العامّة لأمن الدولة.

138. آخرها المرسوم رقم 6929 الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء تاريخ 2020/9/3، الذي يمدّد التعبئة العامّة لغاية 2020/12/31.

139. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (1): جلسة «الأمر لي» أو تثبيت الهيمنة على المجتمع؛ إقرار 26 قانوناً من أصل 71 مقترحاً»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

140. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان ، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونيّة؟»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

141. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنيّة (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.
المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، حلا نجّار، ميريم مهنّا، «هل يبصر تعويض البطالة النور؟»، مجلّة المفكّرة القانونية، العدد رقم 67، كانون الثاني 2021، ص. 44.

وإن ارتبط هذا القانون صراحة بـ «الأشخاص والقطاعات الأكثر تضرّراً من أزمة كورونا» نذكّر أنّه ترافق مع تصديق البرلمان القانون 2020/160، الذي عمد إلى تعليق كافّة المهل القانونية والعقدية والقضائية من 2019/10/18 إلى 2020/7/30، ومن ثمّ القانونَيْن 2020/185 و2020/199 اللذَيْن عمدا تباعاً إلى تعليق لمدّة ستّة أشهر البنود المتعلّقة بالتخلّف عن تسديد القروض بكافّة أنواعه. وقد حدّد القانون المعنيّين «الأكثر تضرّراً من أزمة كورونا» والمشمولين فيه بـ «العملاء الذين لا يتجاوز دخلهم الشهري الحدّ الأدنى للأجور، الأُجراء الذين تمّ تخفيض دخلهم إلى النصف وما دون أو توقيفهم عن العمل بشكل جزئي أو نهائي». وبالنسبة إلى القطاعات، فقد حدّدها بقطاعات النقل، وقطاع السياحة والمطاعم والمقاهي، وكلّ القطاعات الإنتاجية المتضرّرة مباشرة. وبرّرت الأسباب الموجبة تقديم الاقتراح بـ «القوّة القاهرة العالمية الناتجة عن أثر فيروس كورونا المستجدّ وما يشكّله من تحدّيات للاقتصاد الوطني».

ملاحظات: على رغم ما نصّ عليه القانون من ضرورة إصدار مراسيم تطبيقية له، بحيث يصعب تنفيذه بدونها، إذ لم يتضمّن أيّ بند يوضح مصير الاستحقاقات المؤجّلة عند انتهاء مهلة التأجيل، سواء تستحقّ دفعة واحدة أم ينبغي إعادة جدولتها، لم تصدر هذه المراسيم أبداً. وللتذكير، وفي سياق مرتبط، جاء القانون 2020/199 (الصادر في 2020/12/29، الذي جرى تمديد مفاعيله بموجب القانون 237 في 2021/6/29 حتّى 2021/12/31) المتعلّق بتمديد بعض المهل القانونية (بناء على اقتراح النائبة رولا الطبش) ليعلّق جميع مفاعيل البنود التعاقدية المتعلّقة بالتخلّف عن تسديد القروض (وكان اقتراح طبش دمج اقتراحاً مقدّماً من النائب علي فيّاض مع سائر الاقتراحات المتعلّقة بتمديد المهل) بكافّة أنواعها (المدعومة وغير المدعومة، التجارية والسكنية والصناعية والزراعية والسياحية والبيئية والمتعلّقة بتكنولوجيا المعلومات) بحيث لا تُفرَض على المقترِض أيّ جزاءات قانونية أو تعاقدية بما فيها زيادة الفوائد، من تاريخ 2021/1/1 (أي تاريخ انتهاء مهلة تعليق كافّة المهل العقدية والقضائية والقانونية) وحتّى ستّة أشهر من تاريخ نشره (تنتهي في 2021/6/31). وجاءت أسباب القانون الموجبة لتشير صراحة إلى مفاعيل الإغلاق العامّ في البلاد نتيجة جائحة كورونا، وتردّي الأوضاع الاقتصادية للمواطنين التي تسبّبت بها، بشكل يحدّ من قدرتهم على سداد موجباتهم المالية.

المناقشات النيابية: سأل النائب نعمة افرام عن مصير الفوائد، معتبراً أنّ في حال تعليق المهل يجب أن يترافق ذلك مع عدم سريان أيّ فائدة. أمّا النائب زياد حوّاط، فاعتبر أنّ الأمر يحتاج إلى دراسة معمّقة أكثر، ووافقه على هذه النقطة النائب بيار أبي عاصي والنائب جميل السيّد الذي اقترح تحديد مهلة 15 يوماً لإعادة درس الاقتراح. ووافق في مرحلة أولى كلّاً من رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي ورئيس مجلس الوزراء حسّان دياب على الفكرة، ليعودا ويختلفا على المدّة المقبولة لإعادة دراسته نظراً إلى الوضع الطارئ. وفي النهاية، جرى التخلّي عن فكرة اعتماد مهلة إضافية. واقترح النائب أسعد درغام زيادة فقرة متعلّقة بعدم سريان الفوائد على الأقساط أو على الأقلّ فرض الحدّ الأدنى لها لمدّة سنة. تدخّل النائب علي فيّاض ليؤكّد أهمّيّة هذا الاقتراح وأشار إلى الأردن والبلدان الأوروبية التي اعتمدت هذا الحلّ. واعتبر النائب جورج عدوان أنّ من واجب الحكومة اعتماد خطّة شاملة متكاملة بدلاً من اتّخاذ خطوات متفرّقة. وأكّد النائب ياسين جابر أنّ هذا القرار ليس من صلاحيّة المجلس النيابي إنّما من صلاحيّات الحكومة.

2. تمكين أشخاص الحقّ العام منح هبات ومساعدات في إطار مواجهة جائحة كورونا (2020/161)

في تاريخ 21 و2020/4/22،[142] صدّق المجلس النيابي على مشروع[143] القانون الوارد في المرسوم رقم 6277 في 2020/4/16، والرامي إلى تعديل المادّة 32 من قانون موازنة 2020 في اتّجاه إشراك الهيئات المشمولة بها بتقديم هبات ومساعدات في مواجهة فيروس كورونا. وللتذكير، نصّت المادّة 32 التي وقع تعديلها على منع «جميع المؤسّسات العامّة والبلديّات واتّحادات البلديّات والهيئات والمجالس والصناديق والمصالح المستقلّة والمصارف والشركات وأشخاص القانون العامّ» من «أن تنفق أو تساهم أو تموّل أيّة جهة عامّة أو خاصّة من أيّ نوع كانت بأيّ مبالغ نقدية أو عينية أو مشاريع برامج على اختلاف تسمياتها خدمات وشراء خدمات وغيرها من حالات الإنفاق الخارجة عن إطار مهمّاتها الحصرية»، منها «على سبيل المثال لا الحصر، جميع أنواع التبرّعات والمساهمات والرعايات والخدمات (...)». وكانت هذه المادّة قد بُرِّرَت بمنع المحاباة والفساد وهدر أموال البلديّات خدمة لمصالح خاصّة. للتذكير، كان يُفترَض خلال الجلسة مناقشة المشروع الوارد في المرسوم رقم 6218 المقدَّم في 2020/3/30 والرامي إلى «تمكين الأشخاص المشمولين بأحكام المادّة 32 من قانون موازنة 2020 من تقديم هبات ومساعدات في مواجهة فيروس كورونا»، إلّا أنّه عوضاً عن ذلك، دُرِس المرسوم 6277 الوارد من خارج جدول الأعمال. كما كانت كتلة لبنان القويّ قد تقدّمت باقتراح قانون[144] مشابه رمى إلى تعليق المادّة 32 برمّتها. على أثره، تمّ إسقاط كلّ من اقتراح كتلة لبنان القويّ والمشروع رقم 6218.

ملاحظات: كان لافتاً ذهاب[145] القانون عكس توجّه موازنة 2020، لجهة رفع الحظر على تقديم الهبات مجدّداً بما يتّصل بمكافحة الجائحة والحدّ من تداعياتها، من دون أن يترافق مع أيّ معايير أو ضوابط للحؤول دون رواج الممارسات السابقة من محاباة وتمييز واستغلال سياسي. وسجّل المرصد البرلماني تحفّظه لجهة رفع الحظر على تقديم الهبات، طالما أنّه لا يترافق مع تحديد للأولويّات أو وضع أيّ ضوابط للحؤول دون رواج المحاباة والممارسات التمييزية أو الاستغلال السياسي. كما تأسّف بالنتيجة لقيام مجلس النوّاب بإلغاء ضوابط هدفت إلى مكافحة الفساد – منها المادّة 32 من موازنة 2020 - بحجّة مكافحة كورونا، من دون أيّ مسعى للتوفيق بين هذَيْن الهدفَيْن.

المناقشات النيابية: أوضح النائب إبراهيم كنعان أنّ ثمّة اقتراحات عدّة في هذا الصدد[146] (في إشارة منه إلى اقتراح قانون كانت تقدّمت به كتلة لبنان القويّ)، وأنّ بعض التعديلات قد أُدخلت على مشروع الحكومة الذي يُصوَّت عليه مقارنة مع المشروع الموزَّع على النوّاب مع جدول الأعمال. وظهر توجّه نيابي واضح لضرورة

142. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونيّة؟»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

143. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنيّة (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.
المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، حلا نجّار، ميريم مهنّا، «هل يبصر تعويض البطالة النور؟»، مجلّة المفكّرة القانونية، العدد رقم 67، كانون الثاني 2021، ص. 44.

144. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنيّة (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.

145. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «جلسة تشريعية احتفالًا بالثورة المضادّة أو جلسة لتكريم مافيات السياسة والمخدّرات والمال»، موقع المفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.

146. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان ،«مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنيّة (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.

حصر نطاق تعليق المادّة بالبلديّات أو اتّحادات البلديّات، أي بمعنى آخر السماح لها حصرياً بتوزيع المساعدات، بحجّة ألّا ثقة بأداء المؤسّسات العامّة. وعبّر عن هذا التوجّه تحديداً النوّاب بلال عبد الله وجهاد الصمد وحسن فضل الله. واقترح النائب فضل الله «شطب أن تقتصر تلك المساعدات على القاطنين ضمن النطاق البلدي، والسير بالمشروع كما ورد من الحكومة». ووافقه كلّ من النائبَيْن هادي حبيش وجميل السيّد وصُدِّق المشروع بدون الأخذ بهذا الرأي.

3. الإعفاءات الضريبية للهبات والمساعدات (2020/162)

في تاريخ 21 و2020/4/22،[147] صدّق مشروع[148] القانون الوارد في المرسوم رقم 6219 في 2020/3/30 والرامي إلى إعفاء الهبات المقدَّمة لصالح الإدارات والمؤسّسات العامّة والبلديّات بقصد المساعدة للتصدّي لانتشار فيروس كورونا والمموَّلة من مصادر داخل لبنان، من الضريبة على القيمة المضافة. وقد ورد من خارج جدول الأعمال.

للتذكير، يُلحظ أنّ كتلة لبنان القويّ تقدّمت باقتراح لإعفاء الهبات والمساعدات المقدّمة لمواجهة تداعيات وباء كورونا من جميع الضرائب والرسوم، سواء وردت هذه الهبات والمساعدات من الداخل أو الخارج، وذلك لمدّة ستّة أشهر. وقد انتهى المجلس النيابي إلى استبعاد هذا الاقتراح بالنظر إلى مخاطره لجهة التهرّب الضريبي في ظلّ ضعف الإدارة اللبنانية.

المناقشات النيابية: اقترح النائب جبران باسيل ضمّ كلّ الاقتراحات المطروحة في صدد التصدّي لجائحة كورونا ضمن اقتراح واحد. كما ذكّر النائب كنعان باقتراح القانون المقدّم من كتلة «لبنان القويّ» الذي يذهب في اتّجاه توسيع قاعدة الإعفاء هذه لتشمل «جميع الضرائب والرسوم مهما كانت الجهة التي قُدِّمت لها أو وردت إليها»، والهبات والمساعدات الواردة من الخارج وذلك «لمدّة ستّة أشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية»، نظراً إلى خضوع العديد من الهبات إلى رسوم جمركية مثلاً. واتّسم الجوّ بدايةً بانفتاح نيابي على فكرة هذا المشروع، وحتّى على اقتراح توسيع القاعدة كما طرحها النائب كنعان (عدنان طرابلسي، جورج عقيص، حسن فضل الله)، وبتأييد رئيس مجلس الوزراء حسّان دياب لهذا التوجّه. إلّا أنّ النائب أسامة سعد انتقد منطق «الصدقة والإحسان» الذي يكرّسه المشروع وسأل عن دور «الدولة التي عليها إقرار قوانين تؤمّن حاجات الناس في كلّ المجالات»، وانتقد عدم تقديم الحكومة أيّ مشاريع قوانين بفرض ضرائب معيّنة وعدم أخذها بالاعتبار الأوضاع الاجتماعية، مع تأييده للإجراءات التي اتّخذتها.

وصُدِّق المشروع بالصيغة المقترَحة من قِبل النائب إبراهيم كنعان في المرحلة الأولى، قبل أن يسجّل النائب حسن فضل الله اعتراضه، إذ اعتبر أنّ أهمّ إصلاح ورد في قانون الموازنة العامّة كان منع الاستيراد باسم الجمعيّات من دون ضريبة، وأنّ هذا الاقتراح الذي لا يضع ضوابط يفتح الباب أمام التهرّب الضريبي تحت غطاء المساهمة

147. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونيّة؟»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

148. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، حلا نجّار، ميريم مهنّا، «التشريع بمنطق الصدقة والإحسان»، مجلّة المفكّرة القانونية، العدد رقم 67، كانون الثاني 2021، ص. 37.
المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنيّة (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.

بمحاربة نتائج انتشار فيروس كورونا، وأنّه يؤيّده إن وُضعت ضوابط. وأكّد هذه الفكرة النائب علي حسن خليل، معتبراً أنّ هذا المشروع «انقلاب على نظامنا الضريبي»، ويتطلّب تدقيقاً كبيراً.

وفي النهاية أعيد التصويت على المشروع في الصيغة الحكومية وصُدِّق، مع تسجيل اعتراض النائب إبراهيم كنعان. وأُعيد التصويت مرّة ثالثة بقرار من رئيس مجلس النوّاب وصُدّق.

4. فتح اعتماد إضافي من الموازنة العامّة لتسديد جزء من المصالحات المدقَّقة لصالح المستشفيات الخاصّة في كورونا (2020/167)

في تاريخ 21 و2020/4/22،[149] صُدّق مشروع القانون الرامي إلى فتح اعتماد إضافي في الموازنة العامّة بقيمة 450 مليار ليرة لبنانية لتسديد جزء من المصالحات المدقَّقة المترتِّبة لصالح المستشفيات نتيجة تجاوز الموازنات المخصَّصة لها لغاية العام 2019، وقد ورد من خارج جدول الأعمال. برّرت الأسباب الموجبة تقديمه بـ «تردّي الأوضاع المعيشية والاجتماعية والضغط المتزايد الذي تواجهه وزارة الصحّة العامّة لتغطية نفقات المعالجة في المستشفيات والذي أدّى بالتالي إلى تراكم مستحقّات لصالح المستشفيات بمئات المليارات وعدم تسديد هذه المتوجّبات لغاية تاريخه». وأكملت أنّ «نفقات الطبابة والاستشفاء ليست خياراً تمارسه وزارة الصحّة العامّة، وإنّما هي نتيجة واجب مرتبط بالتزام الدول في المحافظة على صحّة مواطنيها، فبمجرّد إصابة أحد المواطنين من غير المشمولين بتغطية الجهات الضامنة الأخرى بمرض تترتّب النفقة على الوزارة بوصفها الراعي العامّ لصحّة المواطنين» ممّا يتطلّب إمكانيّات مالية للقيام بموجباتها.

المناقشات النيابية: سأل النائب حسن فضل الله عن فائدة الاقتراح، وعمّا إذا كان لدى وزارة الصحّة تمويل متعلّق بالموضوع. ردّ هنا النائب إبراهيم كنعان بأنّ وضع المستشفيات سيّئ وذكر مستشفى سيّدة لبنان الذي اضطرّ إلى إغلاق أبوابه، وهذا الوضع يبرّر المشروع. كما ذكّر بوجود اعتماد لهذا الأمر لكن لم يتمّ الدفع. وعاد وتساءل عن فعاليّة هذا المشروع لإعطاء المستشفيات الموارد التي تحتاج إليها. حدّد هنا النائب علي حسن خليل أنّ المشروع لا يتعلّق بموازنات المستشفيات التي تمّ إقرارها بين أعوام 2000 و2019، بل فقط بالمتأخّرات الناتجة عن تجاوزات المستشفيات لموازناتها. لذا، أكّد وجوب أن يحدَّد في القانون أنّ هدف الاعتماد هو تسديد قيمة المصالحات التي ستجري معها. وقال إنّ المبالغ ستُدفَع لكن يجب التفاوض مع المستشفيات لتخفيضها إلى مبلغ معيّن. تدخّل هنا الرئيس نبيه برّي ليؤكّد أهميّة هذا القانون ووجوب إقراره. غير أنّ النائب حسن فضل الله عاد وقدّم اقتراح تعديل لتوضيح النصّ، مؤكّداً أنّ «الاتّفاق بين الرؤساء (ولعلّ المقصود رئيسَيْ الحكومة ومجلس النوّاب) ووزير المال لا يكفي لإقرار النصّ»، ما أثار سخط الرئيس نبيه برّي. هذا الأمر لم يمنع النائب حسن فضل الله من تأكيد أهمّيّة التدقيق في الحسابات تجنّباً للفواتير الوهمية. كما حصل خلاف على الصلاحيّات بين مَن اعتبر أنّ المشروع كان يجب أن يلحظ دوراً لوزير الصحّة ومَن اعتبر ألّا صلاحيّة لوزارة الصحّة في هذا الموضوع لأنّه مالي بحت. في النهاية صُدِّق على المشروع، مع التعديل الذي اقترحه النائب علي حسن خليل بالنسبة إلى تدقيق الحسابات.

149. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونيّة؟»، موقع الفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

5. تعديل وجهة قرض من البنك الدولي لتجهيز المستشفى الحكومي (2020/159)

في تاريخ 21 و2020/4/22،[150] صدّق المجلس النيابي على مشروع[151] القانون الوارد في المرسوم رقم 6199 في 2020/3/15، والرامي إلى طلب الموافقة على تعديل القانون رقم 89 تاريخ 2018/10/10 المتعلّق بإبرام اتّفاقيّة قرض مقدَّم من البنك الدولي للإنشاء والتعمير لتنفيذ مشروع تعزيز النظام الصحّي في لبنان من دون أيّ معارضة. ويتضمّن التعديل «إعادة توزيع قيمة القرض المذكور (120 مليون د. أ.) بحيث يقتطع منها مبلغ 40 مليون د. أ. تُخصَّص لتجهيز المستشفيات الحكومية لتشخيص ومعالجة الحالات المشتبه إصابتها بفيروس كورونا، وتأمين كافّة الاحتياجات اللوجيستية ووسائل الحماية الشخصية وكافّة إجراءات التواصل والتوعية».

المناقشات النيابية: أشار النائب جهاد الصمد إلى إمكانيّة اقتطاع أموال سدّ بسري لهذه الغاية. كما أشار النائب هادي حبيش إلى «ضرورة إصدار توصية تتعلّق بتوزيع عادل بين جميع المستشفيات». وطالب النائب بلال عبد الله الحكومة باتّخاذ إجراءات أكثر بموضوع القطاع الصحّي بمعزل عن فرض الاقتراض. أمّا النائب أسامة سعد، فطلب تحديد معايير واضحة لكيفيّة صرف الـ 40 مليون دولار، وأكّد ضرورة توزيعها بشكل عادل على المستشفيات بالإضافة إلى ضرورة افتتاح المستشفى التركي في صيدا، مُثْنِياً على جهود وزير الصحّة. وفي هذا السياق، ذكّر النائب عصام عراجي، رئيس لجنة الصحّة النيابية، بأنّ «المستشفيات الحكومية كانت مُهمَلة على حساب القطاع الخاصّ، وقد توصّلنا إلى وضع خطّة لحظت 12 مستشفى حكومياً في كلّ المناطق»، وأنّ من المعروف أين ستذهب الـ 40 مليون دولار، وهو على الشكل التالي: 28 مليون دولار لتجهيز هذه المستشفيات و2 مليون دولار على أجور العاملين لمحاربة كورونا ومليون للتدريب، ومبلغ للهيئة العامّة للإغاثة (على أن يُستعاد منهم لاحقاً). كما أشار إلى وجود مبلغ 3 مليون دولار من هذا القرض تعود إلى الهيئة العليا للإغاثة موجودة لدى المصرف المركزي. وبالنظر إلى هذه الإجابات، يتبدّى أنّ ثمّة مبالغ، أقلّها 6 مليون دولار لا نعرف كيف ستصرفها الهيئة العامّة للإغاثة، وهي مبالغ ستخرج من الحصّة العائدة للمستشفيات والصحّة العمومية. وسأل: هل ستُصرَف هذه المبالغ على مراكز الحجر الصحّي؟ هل ستُوَزَّع كإعاشات من قِبل الجيش كما حصل في سياق توزيع إعاشات سابقة من قِبل الحكومة؟

6. فتح اعتماد إضافي في موازنة العام 2020 لمواجهة الأوضاع المستجدّة بفعل فيروس كورونا وتبعاتها على الصعد كافّة (2020/179)

في تاريخ 2020/5/28،[152] صدّق المجلس النيابي مشروع[153] القانون المعجّل الوارد في المرسوم الرقم 6279، الرامي إلى فتح اعتماد إضافي في موازنة العام 2020 بقيمة مليار ومئتَي مليون ليرة لبنانية «يُخصَّص لمواجهة

150. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونيّة؟»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

151. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنيّة (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.

152. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيّار 2020: محاصصة العفو العامّ تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحاً «مظلوميّة» النوّاب وخوفهم من كيديّة القضاء غير المستقلّ تصون سرّيّتهم المصرفية»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.

153. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، حلا نجّار، ميريم مهنّا، «التشريع بمنطق الصدقة والإحسان»، مجلّة المفكّرة القانونية، العدد رقم 67، كانون الثاني 2021، ص. 37.
المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات مرتبطة بمعالجة الأزمة المالية والاقتصادية والاجتماعية: قروض المصارف تُسدَّد على أساس سعر الصرف الرسمي وسخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي (جلسة تشريعية أيار2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 28 أيّار 2020.

الأوضاع المستجدّة بفعل فيروس كورونا وتبعاتها على الصعد كافّة، اقتصادية وصحّية واجتماعية وزراعية وصناعية وغيرها». عُدِّلَت النسخة الأساسية عبر إضافة «بأن تُحدَّد آليات التوزيع والمستفيدين عبر قرارات أو مراسيم صادرة من مجلس الوزراء».

ملاحظات: نذكر أنّ هذا المشروع كان قد ورد من خارج جدول أعمال الجلسة التشريعية المنعقدة في 21 و2020/4/22،[154] وتقرّر خلالها إحالته إلى اللجان النيابية لدراسته. وبالفعل، في تاريخ 2020/5/21، أقرّت لجنة المال والموازنة المشروع كما ورد، بعد الاستماع إلى نائبة رئيس الحكومة وزيرة الدفاع زينة عكر، التي شرحت أنّ الهدف من المشروع هو «مساعدة الأسر الفقيرة وتشكيل شبكة أمان اجتماعية في ظلّ الوضع الاقتصادي الحالي السيّئ وتدنّي قيمة رواتب القطاع العامّ وعمليّات الصرف الجماعية لموظّفي القطاع الخاصّ».

المناقشات النيابية: لفت النائب إبراهيم كنعان إلى أهمّيّة إقرار المشروع مذكّراً بإقراره في لجنة المال والموازنة. وقد أيّده كلّ من النوّاب حسن فضل الله، عدنان طرابلسي، علي حسن خليل وهادي أبو الحسن الذي سجّل ملاحظة أنّه يرتّب دَيْناً إضافياً على لبنان، واقترح وضع برنامج واضح للقطاعات المعنيّة بالمشروع. وتمنّت النائبة بهيّة الحريري تخصيص مبلغ 300 مليار للتعليم الخاصّ، وأيّدها بذلك معظم النوّاب، في حين ذكّر النائبان أنور خليل وأكرم شهيّب بعدم وجود واردات في الموازنة لهذا الغرض.

وشرح رئيس مجلس الوزراء حسّان دياب أنّ هدف المشروع هو تشكيل «شبكة الأمان الاجتماعي، والمستفيدون منه هم أكثر من ربع مليون عائلة» وعادت وشدّدت النائبة بهيّة الحريري على وجوب تخصيص 300 مليار للتعليم الخاصّ على أن تُضاف إلى 1200 مليار. أمّا النائب جبران باسيل فاعتبر أنّ ثمّة ضرورة لزيادة 300 مليار للقطاع الخاصّ، ورفض حجّة عدم وجود إيرادات. ووافقه النائب نعمة افرام الذي تمنّى على الدولة أن «تطبع أموالاً» إذا اقتضى الأمر. أمّا وزير الزراعة عبّاس مرتضى فتمنّى دعم المزارعين في لبنان، وأن يكون هذا الدعم على شكل هبة. وأخيراً تمّ الاتفاق على توزيع هذا المبلغ على الشكل التالي: 600 مليار ليرة لشبكة الأمان الاجتماعي، و600 لباقي القطاعات. وطُرح المشروع على التصويت، فصُدّق على أن يصار إلى وضع مشروع ثانٍ خاصّ بمبلغ 300 مليار يُرصَد لقطاع التربية.

7. أحكام استثنائية تتعلّق بشهادة الثانوية العامّة بفروعها الأربعة للعام 2020 وشهادة البكالوريا الفنّية للعام 2020 (2020/184)

في تاريخ 2020/8/13،[155] صدّق المجلس النيابي اقتراح القانون المعجّل المكرّر المقدم من النائب علي فياض في الجلسة عينها (2020/8/13) والرامي إلى إقرار أحكام استثنائية تتعلق بشهادة الثانوية العامة بفروعها الأربعة للعام 2020 وشهادة البكالوريا الفنية للعام 2020، وقد ورد من خارج جدول الأعمال. هدف القانون إلى إلغاء الامتحانات الرسمية لشهادة الثانوية العامّة بفروعها الأربعة، كما البكالوريا الفنية لعام 2020، كما

154. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (5): آلدورادو القبّ وطريق البقاع السريع»، موقع المفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

155. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان،» كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونيّة؟»، موقع المفكّرة القانونية، 2020/4/25

وإعطاء التلاميذ الذين أنهوا هذه الصفوف للعام الدراسي 2019-2020 «إفادة من المدير العام للتربية»، ولكن ضمن شروط محددة ضمن هذا القانون.

تم التصديق على الاقتراح، بعد التصديق على صفة العجلة تماشيا مع قرار وزير التربية طارق المجذوب عدم إجراء امتحانات رسمية بسبب جائحة كورونا.

8. السماح للتلامذة بالانتساب إلى صف ال freshman دون إثبات النجاح في امتحانات ال SAT (190/2020)

في تاريخ 2020/9/30[156] صُدّق اقتراح[157] القانون الذي قدّمته النائبة بهيّة الحريري، والرامي إلى الإجازة لمؤسّسات التعليم العالي الخاصّ تنسيب تلامذة للعام الجامعي 2020-2021 في صفّ الفرشمن، وإن لم يكونوا قد نجحوا بعد في امتحانات SAT. للتذكير، كان هذا الاقتراح قد طُرح للمرّة الأولى خلال الجلسة التشريعية المنعقدة في 21 و2020/4/22 من خارج جدول الأعمال، وأُسقِطت[158] صفة العجلة عنه وأعيد إلى اللجان. غير أنّ النائبة بهيّة الحريري عادت وتقدّمت به من جديد في الصيغة نفسها بصورة المعجّل المكرّر وأدرج على جدول أعمال جلسة 28 أيار 2020[159] وأُسقِطت[160] مجدّداً عنه صفة العجلة. وأُحيل الاقتراح إلى لجنة التربية الوطنية والتعليم العالي والثقافة التي أدخلت عليه بعض التعديلات. وشدّدت على الطابع الاستثنائي للإمكانيّة المفتوحة وفق القانون، كما عدّلت الفقرة المتعلّقة بالتلاميذ المنتسبين حاليّاً إلى صفّ الفرشمن، فأوجبت عليهم إجراء امتحان الـ SAT عند تنظيم الجهات المختصّة دورات فيها، على أن يُقرَّر النجاح في صفّ الفرشمن بناء على النصوص المرعيّة الإجراء. للتذكير، يوجد مشروع قانون وارد في المرسوم رقم 6710 في 2020/7/30 في نفس الاتّجاه وهو عالق في اللجان. بالتالي لم يعد له أيّ جدوى بعد التصديق على هذا القانون.

المناقشات النيابية: أعرب النائب الياس بو صعب عن تخوّفه من استغلال القانون لعدم الخضوع لـ SAT1 ولـ SAT2 في السنوات المقبلة، وأضاف أنّه لا يضرّ العمل به، ولكن لا لزوم له خصوصاً أنّ الجامعات قامت بإجراء هذه الامتحانات (الفرشمن) هذه السنة. فأوضحت النائبة بهيّة الحريري أنّ الاقتراح متعلّق بالمعادلة، وأنّ لنيل شهادة الفرشمن يجب الخضوع لامتحانات الـ SAT . وعلى أثره يقوم الطالب بإجراء المعادلة. وفي الوضع الراهن (أي عدم إجراء هذه الامتحانات) ترفض الدولة إعطاء المعادلة، وذلك يشكّل مشكلة في ظلّ سفر العديد من الطلّاب إلى الخارج لمتابعة دراستهم. وعلى أثره طُرح الاقتراح على التصويت، فصُدِّق.

---

156. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّية «الثروة»، الحقّ بحضور محام في المخفر مقابل تشريع حناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

157. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، شهرزاد يارا حجّار، حلا نجّار، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ 19 مقترحاً للتصدّي للأزمات التي يواجهها لبنان: سخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيلول 2020.

158. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونيّة؟»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

159. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات مرتبطة بمعالجة الأزمة المالية والاقتصادية والاجتماعية: قروض المصارف تُسدَّد على أساس سعر الصرف الرسمي وسخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي (جلسة تشريعية أيار2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 28 أيّار 2020.

160. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيّار 2020: محاصصة العفو العامّ تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحاً «مظلوميّة» النوّاب وخوفهم من كيديّة القضاء غير المستقلّ تصون سرّيّتهم المصرفية»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.

ملحق الفصل 18: اقتراحات القوانين

نستعرض في ما يلي المقترحات المتعلقة بمكافحة انتشار جائحة كورونا من جهة، والمقترحات المقدمة لمعالجة تداعياتها على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي من جهة ثانية.

I. مكافحة انتشار جائحة كورونا

لم يصدّق أي قانون في هذا المجال. بالمقابل، قدّمت 4 اقتراحات[1] قوانين (3 عادية وواحد معجل مكرر) إثنين من كتلة التنمية والتحرير، واحد من نائبة مستقلة، وواحد من كتلة اللقاء الديمقراطي. ولا تزال جميع هذه الاقتراحات – حتى تاريخ كتابة هذه السطور – عالقة في مجلس النواب ولم تدرس بعد في اللجان النيابية.

ويمكننا تفنيدها على الشكل التالي:

إنشاء المركز الوطني للترصّد الوبائي والأمراض المعدية

نجد هنا اقتراح القانون الرامي إلى إنشاء المركز الوطني للترصد الوبائي والأمراض المعدية المقدم من النائبين فادي علامة وعناية عز الدين بتاريخ 2020/5/8. ينصّ الاقتراح على إنشاء مركز استشاري علمي في وزارة الصحّة يُسمّى «المركز الوطني للترصّد الوبائي والأمراض المعدية»، ويتبع مباشرة للوزير. يتألف المركز من مدير عام وزارة الصحة رئيساً، ومدير الوقاية الصحية أميناً للسرّ، ومدير المختبر المركزي عضواً، بالإضافة إلى (3) أطباء إختصاصيين. ويتم تعيين الأعضاء بموجب قرار من وزير الصحة لمدة 3 سنوات، وتحدد تعويضاتهم في مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الصحة.

ويحدد الاقتراح مهامّ المركز وأبرزها «درس وقياس وترصد الأوبئة والتحري عن مصادرها وطرق انتشارها (...) ووضع المناهج والاقتراحات العلميّة لمكافحة الأوبئة ومنع انتشارها، وتحديد اللقاحات الواقية والتدابير اللازمة لمكافحة الأوبئة والأمراض المعدية (....)». وقد استندت الأسباب الموجبة إلى أهمية مكافحة الأمراض الانتقالية والأوبئة التي توجب وجود مثل هذا المركز، الذي «يضمّ إلى المديريات في وزارة الصحة أطباء وأساتذة علوم طبية من مختلف كليات الطبّ في الجامعة اللبنانية والجامعات الخاصة والمستشفيات الجامعية التي تدرس هذه الأوبئة وتقترح سبل مكافحتها بطريقة علمية.» وأضافت الأسباب أن «المرسوم 9103 الذي ينظم وزارة الصحة ينص على أن دائرة الحجر الصحي تتولى وقاية البلاد من تسرب الأوبئة ومنع انتشارها في حين أن ذلك يجب أن يكون من صلاحية مركز وطني استشاري وعلمي يضم نخبة العلماء». وأشارت أنه سبق وأنشىء بموجب المرسوم المذكور، في وزارة الصحة «لجنة استشارية تسمى باللجنة الصحية الدائمة إلا أن هذه اللجنة لم ترقُ صلاحياتها سوى إلى إبداء الرأي في قضايا عامة وليست الأوبئة ضمنها «. وختمت بالتذكير أن منظمة الصحة العالمية اعتبرت أن البرامج والاستراتيجيات العالمية، الإقليمية والوطنية الصحيحة

1. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، ميريم مهنا، حلا نجار،»إقتراحات قوانين لمكافحة الوباء»، الفكرة القانونية، العدد رقم 67، كانون الثاني 2021، ص 25

تشمل «إقامة نظام ترصد حسن التنسيق عملي المنحى» يساعد على الوقاية واحتواء «تهديد الأمراض الناشئة والمعاودة».

تعديل بعض أحكام قانون الأمراض المعدية في لبنان

نجد هنا اقتراح القانون المعجل المكرر الرامي إلى تعديل بعض أحكام قانون الأمراض المعدية في لبنان الصادر بتاريخ 1957/12/31 المقدم من النائبة بولا يعقوبيان بتاريخ 2020/6/9. أبرز ما تضمنه الاقتراح إضافة مرض «كورونا» إلى لائحة الأمراض المحددة في مواد قانون الأمراض المعدية، وهو أمر تنتفي الحاجة إليه طالما أنّ قانون الأمراض المعدية (المادة 11) ينيط بوزير الصحّة صلاحية تعديل لائحة الأمراض الانتقالية بقرار، وهذا ما حصل بالفعل بشأن «كورونا» التي أضيفت إلى هذه اللائحة بموجب مرسوم إعلان حالة التعبئة العامّة (2020/6198). كما ينص الاقتراح على تعديل مقادير الغرامات الواردة في القانون السابق ذكره (ليتمّ تحديدها بالنسبة إلى الحدّ الأدنى للأجور، عوض تقديرها بالليرات اللبنانية). كما استبعدت تطبيق المادة 223 من قانون العقوبات (المتعلّقة بموانع العقاب في حال الجهل أو الغلط الواقع على شريعة مدنية أو إدارية يتوقف عليها فرض العقوبة؛ أو اقتراف الجرم في خلال الأيام الثلاثة التي تلت نشر شريعة جديدة؛ أو الأجنبي الذي قدم لبنان منذ ثلاثة أيام ولا تعاقب شريعة بلده الفعل نفسه) على أحكام هذا القانون التعديلي. واستندت الأسباب الموجبة إلى ضرورة اتخاذ سائر الإجراءات والتدابير العاجلة لمواجهة وباء كورونا الذي اجتاح العالم ومن ضمنه لبنان، وبالتالي ضرورة إضافة وباء كورونا إلى لائحة الأمراض المحددة في قانون الأمراض المعدية في لبنان الذي يتضمن أحكاما تشريعية لمعالجة هذا النوع من الأوبئة. أما بالنسبة لزيادة الغرامات فبرّرتها بسبب زهدها في القانون الحالي، مما يوجب زيادة مقدارها لكي «تستعيد طابعها الزجري الرادع».

اقتراحان للحماية من الأوبئة

من اللافت جداً تقديم اقتراحي قانون تحت عنوان «الحماية من الأوبئة والحد من انتشارها» يعمدان إلى تقييد الحريّات الأساسية للمواطنين وتوسيع ما يمكن اعتباره «موجباً بالوشاية» عن المصابين على عاتق بعض الأشخاص. أوّل الاقتراحين مقدم من النائبين فادي علامة وعلي حسن خليل بتاريخ 2020/11/24، فيما الثاني مقدم من النائب بلال عبدالله بتاريخ 2020/11/25. ولئن تشابه الاقتراحان كثيراً من حيث مضمونهما، فإن الاقتراح الأوّل بدا أكثر تفصيلاً.

أهم ما تضمّنه الاقتراحان إمكانية السلطات العامّة اتخاذ تدابير استثنائيّة «تصل إلى حدود تقييد الحقوق الأساسية المتعلقة بحقوق الفرد، حرية التجمع وحرية التنقل». كما وسّع الاقتراحان «موجب الوشاية على المصابين» المنصوص عليه في قانون الأمراض المعدية (1957/0). ففيما وضع هذا القانون على الطبيب المعالج واجب إخبار السّلطات العامّة بالإصابات، جاء الاقتراح ليضع قائمة طويلة من الأشخاص الذين يتعيّن عليهم الالتزام بهذا الموجب. وعليه، ضمّت هذه القائمة «ربّ العائلة والوصي والمختار ومتولّي أيّ إدارة رسمية أو خاصة»، «في حال ظهور عوارض مثيرة للشبهة لديهم». واللافت أنّ أحكام قانون الأمراض المعدية كان كلّف هؤلاء في حال اشتباههم بعوارض إصابة بمرض معدٍ باستدعاء طبيب للكشف عنها، بحيث يبقى لهذا الأخير فقط موجب الإبلاغ في حال التثبّت من الإصابة. كما ضمّت قائمة الملزمين بالإبلاغ، الأطباء في المختبر ومدراء المؤسّسات التربوية. ويُشار هنا إلى أنّ استعادة تعبير «ربّ العائلة» بما

يكرّسه من سلطة أبويّة وذكوريّة، تشكّل بحدّ ذاتها عنفاً رمزياً في هذا الخصوص. وينص الاقتراحان من جهة أخرى على اعتبار فترة الحجر كإجازة مدفوعة الأجر «ما لم يثبت عدم التزام المصاب بكامل شروط الحجر(....)». أما بالنسبة للعقوبات، يلحظ الاقتراح الأول العقوبة التي تقع على عاتق كلّ مخالف للقوانين والتدابير المتخذة من السلطات العامة للوقاية من الوباء وتشديد العقوبة في حال التكرار، فيما يكتفي الاقتراح الثاني بالإحالة إلى المادة 604 من قانون العقوبات (أي التي تعاقب من قام بنشر (....) مرض وبائي من أمراض الإنسان بالحبس حتى ستة أشهر، وفي حال تسبب بموت أحد بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات فضلا عن الغرامة). وأخيرا، يتفرّد الاقتراح الأول بمنح المصانع الوطنية إعفاءات على المواد الأولية الداخلة في صناعات المعدات الطبية والأدوية التي تستخدم لمعالجة المصابين بفيروس كورونا أو أيّ مرض وبائي آخر. كما ويتضمّن مادة تنصّ على إخلاء سبيل الموقوفين – ما عدا الملاحقين بجرائم القتل والإرهاب والإتجار بالمخدرات والمال العام – من السجون بهدف تخفيف اكتظاظ السجون (باستثناء المجلس العدلي) إذا تعدّت مدّة التوقيف شهرين في الجنحة وستة أشهر في الجناية مع استمرار المحاكمة بحقهم. ونعود ونقيّم محاولات معالجات المشرّع لاشكالية اكتظاظ السجون في ظل جائحة كورونا في ما يلي.

II. معالجة تداعيات جائحة كورونا على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي

أبرز الاقتراحات على هذا الصعيد:

اقتراحات لتخفيف اكتظاظ السجون في ظل كورونا

إن «العفو العام» هدفٌ التزمت قوى سياسية عدّة تجاه مناصريها بتحقيقه منذ ما قبل انتخابات ربيع 2018.[2] هذا الالتزام قفز إلى الواجهة مع ثورة 17 تشرين 2019 من خلال تضمينه في الورقة الإصلاحية[3] التي قدّمتها حكومة سعد الحريري في سياق التزامها بتحقيق مطالب الثورة، قبل أيام من استقالتها. وقد قفز ذلك الهدف مجدداً إلى الواجهة، مرّة تلو الأخرى، من خلال الإصرار على وضعه ضمن مقترحات القوانين الواردة على جداول أعمال جلسات المجلس النيابي ابتداءً من 12 تشرين الثاني 2019[4] وصولاً إلى كل الجلسات التشريعية التي انعقدت خلال سنة 2020 (نيسان[5] وأيار[6] وأيلول[7] وكانون الأول[8] 2020).

ومع ظهور جائحة كورونا وتزايد التحذير من مخاطر اكتظاظ السجون ومراكز التوقيف، لم يجدْ النوّاب حلّاً أفضل للتعامل مع هذه الظاهرة سوى التّشديد على

2. سعدى علوه، «الفكرة تتفرد بنشر مضمون المسودة الأخيرة لقانون العفو 2018: علام ترسو حسابات القوى الطائفية المتناقضة؟»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2018/3/14

3. نزار صاغية، «سقوط الأقنعة عن وجوه سقطت هالاتها: ملاحظات حول "ورقة إصلاحية" ليست كذلك»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2019/10/25

4. الفكرة القانونية، «جلسة تشريعية غير دستورية بطعم البروباغندا: لا قيمة للتشريع بغياب قضاء مستقل، ولا لقوانين العفو والغفران من دون محاسبة»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2019/11/8

5. الفكرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني في جلساته في 21-23 نيسان؟ دليلكم إلى الجلسات التشريعية في نيسان «2020»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/4/21

6. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «دليلك إلى الجلسة التشريعية في أيار 2020 (1): مساعٍ لترميم زعامات غير قابلة للترميم»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/5/24

7. سعدى علوه، «رابع محاولة لتمرير العفو العامّ تحت جنح الكورونا: وتبقى حسابات المحاصصة هي الغالبة»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/9/26

8. نزار صاغية، «"العفو العامّ" واكتظاظ السّجون في زمن كورونا: الحقّ في الصحّة ذريعة لغايات سياسية وليس هدفاً»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية ، 2020/12/20

ضرورة إقرار قانون العفو العامّ. لا بل ذهبت اقتراحات قوانين العفو العام المقدّمة بعدئذ في اتّجاه تضمين جائحة كورونا في مقدّمة أسبابها الموجبة من دون أن تغيّر شيئاً في جوهر قوانين العفو العامّ الوارد فيها. وقد بدت هذه القوى وكأنّها تقارب كورونا ومخاطرها في السّجون فقط كذريعة تمكّنها من تقوية حجّتها لانتزاع قانون عفو عام من دون أن تشكّل تلك المخاطر أيّ عامل قلق لها يقتضي معالجته بحدّ ذاته، أو وضع أي بدائل بشأنها تخفيف اكتظاظ السجون. نذكر على سبيل المثال الأسباب الموجبة الواردة في الاقتراح المقدّم من النائبة بهية الحريري في 26 آذار 2020 حيث جاء: «ولّما كان وباء الكورونا وتداعياته يشكّلان حالة ملحّة لإيجاد حلول سريعة لمسألة اكتظاظ السّجون الذي يهدّد حياة المساجين في كافّة السّجون اللبنانية خصوصاً بعد الأحداث الأخيرة والاعتراضات التي حصلت عليها». وهذا أيضاً ما نقرأه في صيغة الاقتراح الصّادر عن اللجان المشتركة (التي سنعمد إلى تفنيدها في الفصل المخصص لقانون العفو) في أيار 2020 حيث جاء أنّ انعكاسات الانشقاقات السياسية الاقتصادية والاجتماعية «بلغت حدودها الأقصى في المرحلة الأخيرة ولا سيّما من خلال انهيار الليرة وبروز أزمة الكورونا».

وأسطع دليل على استخدام جائحة كورونا كحجة لتمرير العفو السياسي في ظل لامبالاة النواب لأزمة السجون ولأزمة كورونا، هو تكرار تطيير نصاب الجلسات التشريعية فور فشل النواب في التوصّل إلى اتّفاق بشأن قانون العفو. فلم يناقش النوّاب سوى 11 بنداً من أصل 37[9] ورد على جدول أعمال جلسة أيار 2020 و14 بنداً من أصل 43 [10] ورد على جدول أعمال جلسة أيلول 2020 و45 بنداً من أصل70 [11] ورد على جدول أعمال جلسة كانون الأول 2020. أكثر تحديداً، نجد 7 مقترحات متعلقة بتخفيف اكتظاظ السجون في ظل جائحة كورونا، يمكن تصنيفها كتالي:

- 3 مقترحات تهدف إلى إعفاء المحكومين من الغرامات والرسوم أو إسقاطها (وهي مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 6208 في 2020/3/20 والرامي إلى إعفاء المحكومين الذين أمضوا مدة عقوبتهم من الغرامات، اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النائبة رولا الطبش في 2020/6/23 والرامي إلى إعفاء المحكومين ولمرة واحدة فقط وبصورة استثنائية من جميع الغرامات والرسوم من أي نوع كانت ليصار إلى إخراجهم من السجن، اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النائب بلال عبدالله في 2020/9/23 الرامي إلى إسقاط الغرامات الجزائية عن المحكومين الذين نفذوا عقوبتهم السجنية)؛
- اقتراحان معجلان مكرران يهدفان إلى منح عفو عام عن بعض الجرائم، الأول مقدم من النائبة بهية الحريري في 2020/3/26 والثاني من النائب ميشال معوض في 2020/4/21. نذكر أن الاقتراحين كانا قد وضعا على جدول أعمال جلسة 21 و22 نيسان 2020 وأحيلا إلى اللجان وعلى أثره تم ضمّهما إلى النسخة الموحدة المقرة من اللجان المشتركة التي سوف نعمد إلى تفنيدها في الفصل المخصص لقانون العفو؛
- وأخيرا اقتراحان معجلان مكرران خرقا أحاديّة العفو العامّ كطريق للتخفيف من اكتظاظ السّجون، الأول مقدم من النائب جميل السيد في 2020/10/19 والرامي إلى تخفيف الاكتظاظ في السجون في ظل جائحة كورونا (وقد وضع على جدول أعمال جلسة 2020/12/21 وأفضى النقاش البرلماني إلى إحالته إلى

9. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيار 2020: محاصصة العفو العام تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحا "مظلومية" النوّاب وخوفهم من كيدية القضاء غير المستقل تصون سريتهم المصرفية»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/5/30

10. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرية "الثروة"، الحق بحضور محام في الخفر مقابل تشريع جناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/10/5

11. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأول 2020: المجلس النيابي يقارب السرية المدمّرة بخفر، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 23/12/2020

اللجان)، و الثاني مقدّم من النواب عدنان طرابلسي، فيصل كرامي وعبد الرحيم مراد في 2020/12/10 والرامي إلى منح عفو عام جزئي يوازي تخفيض العقوبة إلى ثلثي المدة (وقد وضع على جدول أعمال جلسة 2020/12/21 وأفضى النقاش البرلماني إلى إحالته إلى اللجان).

ويمكن تقديم عدّة ملاحظات[12] على هذه المقترحات، نحيل القارئ بشأنها إلى الفصل المخصّص لقانون العفو.

للتذكير خلال الجلسة النيابية التي انعقدت في 2020/12/21، وعند وصول الهيئة العامة إلى البند المتعلّق باقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النائب جميل السيد والرامي إلى تخفيف الاكتظاظ في السجون في ظلّ جائحة كورونا، جرى التوافق على إحالة كافة الاقتراحات المرتبطة بتخفيف الاكتظاظ في السجون، مع اقتراح العفو العام،[13] ويبلغ عددها 5 (اقتراح قانون العفو العام المقدّم من النائبين ميشال موسى وياسين جابر، اقتراح قانون العفو العام الصادر عن اللجان المشتركة، اقتراح قانون العفو المقدّم من النائبة بهية الحريري، اقتراح القانون المعجّل المكرّر الرامي إلى تخفيف الإكتظاظ في السجون في ظل جائحة كورونا المقدّم من النائب جميل السيّد وأخيرا اقتراح القانون المعجّل المكرّر الرامي إلى منح عفو عام جزئي يوازي تخفيض العقوبة إلى ثلثي المدة المقدّم من النواب عدنان طرابلسي، فيصل كرامي وعبد الرحيم مراد) إلى اللجان الفرعية على أن تنتهي الأخيرة من دراستها خلال 15 إلى 20 يوما. غير أن ذلك لم يحصل.

اقتراحان لإنشاء صندوق بطالة

قدّم في هذا السياق اقتراحان[14] بإنشاء صندوق لتعويض الأشخاص الذين خسروا أعمالهم. إنّما يُلحظ أنّ كلا الاقتراحين حرصا على أن يكون الصندوق محدوداً في الزمن أو أن تكون الغاية منه محصورة بمعالجة تداعيات جائحة كورونا، بمعنى أنّ أيّاً منهما لم يطرح إنشاء الصندوق بصورة دائمة أو تعويض البطالة كحق يوجبه التزام الدولة في ضمان "حق العمل".

1) تمّ تقديم الاقتراح[15] الأول في 2020/4/9 من قبل نوّاب من كتلة «لبنان القوي» بالإضافة إلى النائب نقولا نحاس. وهو يرمي إلى إنشاء صندوق خاصّ لمواجهة تداعيات وباء كورونا على من فقدوا عملهم في القطاع الخاص. يعمد الاقتراح إلى اعتبار الصندوق «من أشخاص القانون العام»، ولكن ليس من المؤسّسات العامة. ويربط الاقتراح الصندوق بـ«لجنة وزارية تضمّ وزارات المالية والاقتصاد الوطني والعمل والشؤون الاجتماعية»، وهي تعتبر مجلس إدارته. أمّا بالنّسبة لمهام الصندوق فهي «تقديم مساعدات شهرية تعادل نسبة معيّنة من الأجر لا تقلّ عن الثلث أو عن الحدّ الأدنى للأجور ولا تزيد على مليوني ليرة لبنانية»، ومساعدة المؤسّسات الصغيرة التي يتراوح عدد العاملين فيها بين 3 و10 على استئناف العمل وإعادة العاملين فور انحسار الوباء أو إلغاء التعبئة، ومساعدة المؤسّسات الصغيرة التي ترغب في تغيير نشاطها الإنتاجي. وهذا الأمر يعني أنّ هذا الصندوق لا يهدف فقط إلى مساعدة الأشخاص الذين خسروا

12. نزار صاغية، «"العفو العامّ" واكتظاظ السّجون في زمن كورونا: الحقّ في الصحّة ذريعة لغايات سياسية وليس هدفاً»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية ، 2020/12/20

13. المفكرة القانونية-الرصد البرلماني لبنان، "«العفو العام" استنهاضاً للعصبيّة ضد الحاسبة: خطاب مظلوميّة يمهّد لمزيد من الظالم»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/5/26

14. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، ميريم مهنا، حلا نجار، «هل يبصر تعويض البطالة النور؟»، المفكرة القانونية، العدد رقم 67، كانون الثاني 2021، ص 44

15. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنية (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/4/20

أعمالهم بل أيضاً المؤسّسات الصغيرة من دون وضع معايير أو ضوابط كافية. فضلاً عن ذلك، يقترح النصّ تمويل الصندوق «من 1% من الإيرادات المحصّلة من ضريبة الدخل على الأرباح والضريبة على فوائد الودائع المصرفية، والهبات والتبرّعات والمساعدات (...)، والقروض وسندات الخزينة طويلة الأمد (...)»، بما يخالف مبدأ وحدة الموازنة. للتذكير كان قد وضع الاقتراح على جدول أعمال جلسة 21 و2020/4/22 غير أن النقاش النيابي أفضى إلى إسقاط[16] صفة العجلة عنه.

2) قدّم الاقتراح الثاني[17] النائبان هادي أبو الحسن وبلال عبدالله بتاريخ 2020/4/28. وجاء أكثر وضوحاً، بحيث تضمّن في عنوانه «إنشاء صندوق بطالة مؤقت» ربطته الأسباب الموجبة بالانهيار الاقتصادي وتفشي جائحة كورونا. وفي تفاصيله، يُنشَأ هذا الصندوق لدى وزارة العمل وتتمّ إدارته من قبل لجنة تتألّف من وزير العمل رئيساً وأربعة أعضاء (هم: مدير عام الصندوق الوطني للضمان، رئيس الهيئة العليا للإغاثة، مدير عام وزارة الشؤون الاجتماعية ومدير عام وزارة المالية). يهدف هذا الصندوق «إلى تأمين راتب شهري يعادل نصف الحد الأدنى الرسمي للأجور للبنانيين الذين فقدوا مدخولهم بسبب الأوضاع الاقتصادية اعتباراً من تاريخ 2019/11/1» أو من تاريخ فقدانهم عملهم بعد هذا التاريخ. ويتمّ تمويل هذا الصندوق من «تحويل الأموال المرصدة في الموازنة العامة لهيئة الإغاثة، ومساهمات الدولة والتبرعات والهبات المحلية والخارجية». كما يحدّد الاقتراح المهلة الزمنية التي يعمل هذا الصندوق فيها وهي 18 شهراً اعتباراً من تاريخ 2019/11/1. استندت الأسباب الموجبة إلى الأوضاع الاقتصادية المتردّية ما بعد 17 تشرين إضافة إلى إعلان التعبئة العامّة بسبب جائحة كورونا التي حملت العديد من المؤسسات إلى صرف العديد من أجرائها، أو إلى الإقفال النهائي، ممّا أدى إلى فقدان العديد من اللبنانيين لعملهم ومورد رزقهم. للتذكير، كان **الاقتراح قد وضع على كل من جدول أعمال جلستي 2020/5/28[18] و2020/9/30[19] ولم يدرس بسبب** تطيير[20] الجلسة الأولى وعدم اكتمال نصاب الجلسة الثانية بعدما تعذّر الاتفاق على تمرير قانون العفو العام. أما في جلسة 2020/12/21[21] أفضى النقاش البرلماني إلى إسقاط[22] صفة العجلة عنه.

تعليق مفاعيل العقوبات والإجراءات القانونيّة جراء عدم الحضور الفعلي إلى المدارس

16. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان ، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونية؟»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/4/25

17. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني، «مقترحات مرتبطة بمعالجة الأزمة المالية والإقتصادية والإجتماعية: قروض المصارف تسدد على أساس سعر الصرف الرسمي وسخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي (جلسة تشريعية أيار2020)»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/5/28

18. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني، «مقترحات مرتبطة بمعالجة الأزمة المالية والإقتصادية والإجتماعية: قروض المصارف تسدد على أساس سعر الصرف الرسمي وسخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي (جلسة تشريعية أيار2020)»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/5/28

19. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، شهرزاد يارا الحجار، حلا نجار، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ 19 مقترحاً للتصدي للأزمات التي يواجهها لبنان: سخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/9/30

20. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيار 2020: محاصصة العفو العام تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحا "مظلومية" النوّاب وخوفهم من كيدية القضاء غير المستقل تصون سريتهم المصرفية»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/5/30

21. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/12/20

22..الفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأول 2020: المجلس النيابي يقارب السرية المدمّرة بخفر، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 23/12/2020

نجد هنا اقتراح قانون[23] معجّل مكرّر تقدّم به النوّاب نجيب ميقاتي، نقولا نحّاس وعلي درويش في 2020/11/10، يرمي إلى تعليق، وبشكل مؤقت، أحكام النظام الداخلي للمدارس الابتدائيّة والتكميليّة المتعلّقة بالعقوبات والتدابير التأديبيّة والقانونيّة التي نصّت عليها القوانين والأنظمة بحقّ الأجهزة التعليميّة والإداريّة والطلّاب والتلاميذ جراء عدم الحضور الفعلي إلى المدارس، وذلك بسبب جائحة كورونا والإجراءات الحكوميّة المتخذة بصدد مكافحتها. يعمد الاقتراح إلى تطبيق التعليق إلى حين إعلان انتهاء جائحة الكورونا رسميا من قبل الحكومة اللبنانيّة. كما يهدف الاقتراح إلى حلّ إشكاليات التناقض بين التشريعات اللبنانية الحالية التي تحظّر التعليم عن بعد دون الحضور شخصيّا إلى المدارس، والواقع الذي فرضته الجائحة. فحسب ما جاء في أسبابه الموجبة، يأتي الاقتراح ليصحح الثغرات التي تسود غياب تشريع متعلّق بالتعليم عن بعد بالرغم أنّه بات أمرا واقعا، بانتظار تشريع هذا النمط من التعليم (ونذكّر أن اقتراحاً في هذا الصدد موجود اليوم أمام اللجان النيابية. وتشير الأسباب الموجبة إلى الاقتراحين المقدمين في هذا الصدد، أوّلهما من النائب إدغار طرابلسي والثاني من النائبة بهيّة الحريري). لكن اعتبر مقدّمو الاقتراح أنّ التشريع سيأخذ وقتا نظرا إلى ضرورة إعادة النظر بالمناهج وتدريب المعلمّين وتنظيم الرقابة، ما يبرّر برأيهم صورة العجلة التي أعطوها لاقتراحهم. **للتذكير كان قد وضع على جدول أعمال جلسة 2020/12/21 ولم يدرس بسبب رفع الجلسة من قبل رئيس مجلس النواب نبيه بري. كما وضع على جدول أعمال جلسة 2021/6/30 وأفضى التصويت عليه إلى اسقاط صفة العجلة عنه وإحالته إلى اللجان للدراسة.**

مشروع تعديل قرض لدعم قدرة الشركات على الاستجابة لأزمة فيروس كورونا

نجد هنا مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 6492 في 2020/6/19 الرامي إلى تعديل القانون النافذ حكما رقم 6 تاريخ 2014/11/3 المتعلق بإبرام إتفاقية قرض بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لدعم الإبتكار في مشاريع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم المبرمة بموجب المرسوم رقم 1034 تاريخ 2014/11/20 لجهة إعادة توزيع قيمة القرض المذكور بحيث يقتطع منه مبلغ 5,5 مليون دولار أميركي تخصص لدعم قدرة الشركات على الاستجابة لأزمة فيروس كورونا. تبرر الأسباب الموجبة تقديمه بعد التوافق على «إجراء تعديل على مضمون الاتفاقية لجهة طلب إعادة هيكلة في مكونات المشروع وإضافة مكون خاص بفيروس كوفيد 19- دون أي كلفة إضافية على مجموع القرض» مما يستدعي «استصدار قانون عملا بالمادة 52 من الدستور». ونذكر أن المشروع وضع على جدول أعمال جلسة 2021/3/12 وأفضى النقاش البرلماني إلى التصديق عليه. ونعمد إلى تفصيله في التقرير حول نشاط البرلمان لسنة 2021.

23. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/12/20

دعم قطاع السياحة

نجد هنا مشروع القانون المعجّل الوارد بالمرسوم رقم 6631 في 2020/7/10 والرامي إلى مساعدة المؤسسات السياحية المرخصة في تخطي الأزمة الاقتصادية. يهدف المشروع إلى إعفاء هذه المؤسسات (أي السياحية المرخصة) من «غرامات التأخير في التصريح والتسديد على الضرائب والرسوم المتوجبة» (ابتداء من 2019/10/1»)، ومن «أية فائدة إضافية على الأقساط التي سبق تقسيطها وتخلفت عن تسديدها» (خلال الفترة الممتدة من 2019/10/1 لغاية 2020/12/31). ولكن يشترط للاستفادة من هذه الأحكام وجوب «تسديد الضرائب والرسوم والاشتراكات والفوائد المحتسبة في مهلة أقصاها 2021/12/31» مع إمكانية «تقسيط هذه المبالغ لمدة سنة على أربعة أقساط فصلية متساوية (...)». وأخيرا ينص على وجوب «تحديد دقائق تطبيق هذا القانون بقرار من وزير المالية». تبرر الأسباب الموجبة تقديمه ب»الأضرار الجسيمة التي لحقت بالقطاع السياحي ابتداء من 2019/10/1 والتي تفاقمت نتيجة توقف القطاع السياحي عن العمل نتيجة جائحة كورونا، والتي تفرض على الدولة اتخاذ إجراءات لمساعدة مؤسسات هذا القطاع تلافيا لإقفالها ولصرف جميع العاملين في هذا القطاع». وقد أقر في 2021/4/14 في لجنة الزراعة.

الفصل 19:

كارثة تفجير المرفأ

التشريع ارتجالاً

وكأنّ ما كان لبنان فيه لم يكن كافياً، وقع يوم 4 آب 2020 انفجار مزدوج هائل في العنبر رقم 12 في مرفأ بيروت كان يحوي مئات الأطنان من مادّة نيترات الأمونيوم، تسبّب بوفاة زهاء مئتَيْ وعشرين شخصاً وفقدان تسعة أشخاص وجرح أكثر من 6500، منهم 800 تقريباً أصيبوا بإعاقات. وألحق الانفجار دماراً كبيراً بالمرفأ وبالأحياء القريبة منه، وبكلّ مدينة بيروت بشكل عامّ.

عقب الانفجار، أعلن مجلس الدفاع الأعلى بيروت «مدينة منكوبة»، وأصدر توصيات لمجلس الوزراء.[161] وفي اليوم التالي، (أي الأربعاء 2020/8/5) عقد مجلس الوزراء جلسة استثنائية تبنّى على إثرها توصيات المجلس الأعلى للدفاع، أهمّها إعلان حالة الطوارئ (بموجب المرسوم رقم 6792 تاريخ 2020/8/7) في بيروت لمدّة أسبوعَيْن،[162] ووضع كلّ المسؤولين في مرفأ بيروت تحت الإقامة الجبرية إلى حين انتهاء التحقيقات. وقد مُدِّدَت حالة الطوارئ لاحقاً بموجب موافقة استثنائية صدرتْ عن رئيسَيْ الجمهوريّة والحكومة مرّتَيْن، حتّى آخر 2020.

وقد أقرّ البرلمان في هذا المجال ثلاثة قوانين، هي:

1. حماية المنطقة المتضرّرة بنتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم إعادة إعمارها (2020/194)

في تاريخ 2020/9/30،[163] صدّق المجلس النيابي – من خارج جدول الأعمال – على النسخة الموحَّدة من اقتراح القانون[164] الذي يرمي إلى «حماية المناطق المتضّررة نتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم إعادة إعمارها وتجميد بَيْع العقارات المبنيّة الواقعة في المناطق المتضرّرة جرّاء انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020». للتذكير، أقرّت اللجان المشتركة في 2020/9/28 هذه النسخة بعد أن دمجت سبعة اقتراحات قوانين قدّمها نوّاب كتلة لبنان القويّ بصيغة المعجّل المكرّر (التي تهدف إلى تحديد بعض الإعفاءات لمتضرّري وضحايا الانفجار، أكانوا من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين،[165] وتجميد بيع العقارات المبنيّة الواقعة في المناطق المتضّررة من جرّاء الانفجار، وتمديد عقود الإيجارات السكنية وغير السكنية لمدّة سنة واحدة للمتضرّرين من الانفجار، وفتح اعتماد إضافي في الموازنة العامّة لعام 2020 بقيمة ألف مليار ليرة لبنانية يُخصَّص لمتضرّري الانفجار،[166] وآخر بقيمة خمسمائة مليار ليرة

161. أهمّها «إعلان حالة الطوارئ في العاصمة لمدّة أسبوعَيْن قابلة للتجديد، وتُوْلي فوراً السلطة العسكرية العليا صلاحيّة المحافظة على الأمن وتُوضَع تحت تصرّفها جميع القوى المسلّحة». كما «تكليف لجنة تحقيق بالأسباب التي أدّت إلى وقوع هذه الكارثة، على أن تُرفَع نتيجة التحقيقات إلى المراجع القضائية المختصّة في مهلة أقصاها 5 أيّام من تاريخه، على أن تُتّخذ أقصى درجات العقوبات بحقّ المسؤولين (...)».

162. صدر في تاريخ 2020/8/7 عن وزارة الداخليّة والبلديّات تحت رقم 6792.

163. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّية «الثروة»، الحقّ بحضور محام في المخفر مقابل تشريع جناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

164. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، ميريم مهنّا، «قانون لحماية المناطق المتضّررة بنتيجة انفجار المرفأ يمرّ من خارج جدول الأعمال: التفرّغ عن ملكيّة العقارات في المنطقة المتضرّرة وقف على إذن إداري مسبق»، موقع المفكّرة القانونية، 1 تشرين الأوّل 2020.
المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، استديو أشغال عامّة، «ملاحظات حول قانون حماية المناطق المتضرّرة ودعم إعادة إعمارها: تشجيع الاحتكار العقاري باسم الطائفية»، موقع المفكّرة القانونية، 3 تشرين الثاني 2020.

165. مقدّم في تاريخ 2020/8/17 من النوّاب نقولا صحناوي، إدكار طرابلسي، إدغار معلوف، أنطوان بانو، وألكسندر ماطوسيان.

166. والثلاثة مقدّمة في تاريخ 2020/8/27 من النوّاب نقولا صحناوي، إدكار طرابلسي، أنطوان بانو، حكمت ديب، ألكسندر ماطوسيان، وسيزار أبي خليل.

لبنانية يُخصَّص لدور العبادة والمستشفيات والمؤسّسات التربوية، من مدارس وجامعات خاصّة، والمؤسّسات السياحية والتجارية المتضرّرة من الانفجار، وإعطاء مساعدة لعائلات شهداء الانفجار، وأخيراً، منح ذوي الشهداء الذين قضوا في الانفجار حقّ الاستمرار في الاستفادة من التقديمات الصحّية للضمان الاجتماعي[167]) مع اقتراح قدّمته كتلة الجمهوريّة القويّة[168] (يهدف إلى «حماية المناطق المتضّررة نتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم إعادة إعمارها»).

ملاحظات: في 2020/9/16، شُكِّلَت لجنة فرعية منبثقة عن اللجان النيابية المشتركة[169] لدرس وإعداد اقتراح قانون موحّد يرمي إلى «حماية المناطق المتضرّرة نتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم إعادة إعمارها وتجميد بيع العقارات المبنيّة الواقعة في المناطق المتضرّرة جرّاء انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020»،[170] لكي يُصار إلى إقراره في اللجان المشتركة. وبعد جلستيْن[171] من النقاشات، أقرّت اللجنة الفرعيّة قانوناً مُوحّداً جرى فيه دمج اقتراح تكتّل الجمهورية القويّة مع اقتراحات تكتّل لبنان القويّ.

أبرز ما تضمّنه اقتراح الجمهوريّة القويّة إنشاء لجنة لمسح الأضرار تضمّ أطرافاً عديدة، أهمّها ممثّلون عن وزارات عدّة وقيادة الجيش وبلديّة بيروت والهيئة العليا للإغاثة، تكون مهمّتها، وفي مهلة شهر من تشكيلها، مسح كلّ الأضرار الناجمة عن انفجار 4 آب وتوثيقها، على أن تتّخذ اللجنة إجراءات مختلفة يحدّدها القانون، من معاينة وتلقّي الطلبات والوثائق المتعلّقة بالأضرار وتخمين كلفة إعادة الإعمار وتقدير التعويض المناسب لكلّ عقار، ورفع تقرير بنتائج المسح إلى رئاسة مجلس الوزراء. كما يعمد الاقتراح إلى وضع المنطقة المتضرّرة من الانفجار «تحت الدرس» (ممّا يمنع منح رخص البناء وإجازات الضمّ والفرز) ووضع قيود على الحقّ في ملكيّة الأبنية المتضرّرة من جهة، والأثرية (والمقصود من دون شكّ التراثية) من جهة أخرى ونظاماً شديد الهشاشة في حماية الأبنية التراثية هذه. كما تضمّن المقترح سلسلة من الإعفاءات الضريبية تستفيد منها الأبنية المتضرّرة.[172]

في 2020/9/28 (أي قبل يومَيْن من انعقاد الهيئة العامّة لمجلس النوّاب في جلسة تشريعية)، أقرّت اللجان المشتركة الاقتراح مع إدخال العديد من التعديلات على النصّ مع إلزام مصرف لبنان تأمين الدولار لأصحاب الإيداعات المصرفية بالدولار بهدف ترميم ممتلكاتهم.

أمّا أبرز التعديلات التي أُدخِلَت على النصّ فهي:

- استبعاد وضع المنطقة المتضرّرة من الانفجار «تحت الدرس» وإجازة الاستحصال على رخص بناء في المنطقة؛

- تجميد وكالات البيع أو الوعود بالبيع أو عقود البيع المسوحة المعقودة بين 5 آب 2020 وتاريخ نشر

167. والثلاثة مقدّمة في تاريخ 2020/9/17 من النوّاب نقولا صحناوي، إدكار طرابلسي، أنطوان بانو، سيزار أبي خليل، ألكسندر ماطوسيان، وهاغوب ترزيان.

168. المقدّم في تاريخ 2020/8/24 من النوّاب عماد واكيم، جورج عقيص، وفادي سعد.

169. برئاسة النائب جورج عقيص وعضويّة النوّاب السادة: نقولا صحناوي، نزيه نجم، أمين شّري، نقولا نحّاس، فيصل الصايغ، وغازي زعيتر.

170. اللجان المشتركة، محضر جلسة اللجان المشتركة التي انعقدت في تاريخ 2020/9/16، موقع مجلس النوّاب، 16 أيلول 2020.

171. في تاريخ 2020/9/21 و2020/9/23.

172. ميريم مهنّا، «قانون لحماية المناطق المتضرّرة بنتيجة انفجار المرفأ يمرّ من خارج جدول الأعمال: التفرّغ عن ملكيّة العقارات في المنطقة المتضرّرة وقف على إذن إداري مسبق»، موقع المفكّرة القانونية، 1 تشرين الأوّل 2020.

القانون وإنشاء لجنة خاصّة في وزارة العدل للنظر في صحّتها؛

- إلغاء المهل المفروضة على اللجنة للتعويض الفعلي على المتضرّرين؛

- تعديل طريقة إنشاء اللجنة التنسيقية الجديدة لمسح الأضرار والإغاثة والتعويض ووضعها تحت رئاسة ممثّل الجيش.

وتنبغي الإشارة إلى أنّ النسخة المعدّلة لم تُوزَّع على النوّاب إلّا مع بدء الجلسة التشريعية التي انعقدت في تاريخ 2020/9/30، كما لم يكن الاقتراح وارداً على جدول الأعمال، علماً أنّ النظام الداخلي لمجلس النوّاب يفرض تبليغ النوّاب نسخة عن الاقتراحات والمشاريع قبل 24 ساعة على الأقلّ من الجلسة. و»بالطبع، إن كانت مفهومة بعض توجّهات المبادرين إلى وضع القانون بالنظر إلى ضرورة حماية أصحاب العقارات المتضرّرة من استغلال حاجاتهم تبعاً للانفجار وحماية الإرث التراثي لمدينة بيروت، إلّا أنّه تمتّ صياغته بشكل متسرّع ومن دون أيّ نقاش مجتمعي من دون أن يتسنّى لا لأصحاب الاختصاص ولا للمجتمع أو النوّاب حتّى الاطّلاع عليه»،[173] على الرغم من خطورة مضامينه وتأثيراتها الواسعة على إعادة تأهيل مدينة بيروت وتعافي أحيائها وحقوق المتضرّرين.

وخلال الجلسة التشريعية، صُدِّق القانون تحت عنوان «حماية المناطق المتضرّرة بنتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم إعادة إعمارها». وكان المرصد البرلماني في «المفكّرة » و»استديو أشغال عامّة» قد قدّما تعليقاتهما[174] على القانون، وأبرزها:

- أنّه يمنع التصرّف والبيوعات العقارية في مناطق المرفأ والصيفي والرميل والمدوّر لاعتبارات طائفية وللمضاربة العقارية حصراً، إذ يعفي من المنع العقارات التابعة للمقاولين العقاريين ولشركة سوليدير؛

- أنّه لا يحمي الأبنية التراثية ولا الأحياء التراثية بشكل كافٍ؛

- أنّه يفتقد لأيّ حماية خاصّة للنسيج السكّاني، بدون الاستفادة من دروس الماضي، حيث أدّى ما يُسمّى «إعادة الإعمار» ما بعد حرب 1975-1990 إلى موجات واسعة من هدم المباني والتهجير؛

- أنّه يتضمّن العديد من التقديمات المتفرّقة التي تفتقد لأيّ رؤية أو دراسة أثر اقتصادي واجتماعي. فمن جهة أولى، لا يبدو تأمين التغطية الصحّية بالأفضليّة لذوي ضحايا انفجار المرفأ مع العلم أنّ البلاد تواجه أسوأ الأزمات الصحّية نتيجة جائحة كوفيد 19 وأسوأ الأزمات الاجتماعية والاقتصادية التي تفرض التفكير في شبكة أمان اجتماعية بشكل أشمل، خطوة موفّقة. كما يبدو تأمين الدولارات بالأفضليّة للمتضرّرين أصحاب الودائع المصرفية بالدولار يخرق مبدأ المساواة لمصلحة الفئات الأقلّ هشاشة على حساب الأكثر هشاشة (الذين لا يملكون الحسابات المصرفية أو الودائع بالدولار) إلخ.

---

173. ميريم مهنا، «قانون لحماية المناطق المتضررة بنتيجة إنفجار المرفأ يمرّ من خارج جدول الأعمال: التفرغ عن ملكية العقارات في المنطقة المتضّررة وقف على إذن إداري مسبق»، موقع المفكّرة القانونية، 1 تشرين الأوّل 2020.

174. المرصد البرلماني لبنان واستديو أشغال عامة، «ملاحظات حول قانون حماية المناطق المتضّررة ودعم إعادة إعمارها: تشجيع الاحتكار العقاري باسم الطائفية»، موقع المفكّرة القانونية، 3 تشرين الثاني 2020.

- أنّه استكمال لعسكرة مواجهة الكوارث في لبنان، مع العلم أنّ أنظمة مدنية كافية لذلك أبرزها التعبئة العامّة المُعلَنة أصلاً. فبعد إقرار حالة الطوارئ وتمديدها بشكل مخالف للقانون أتى القانون هذا ليضع اللجنة التنسيقية – غير المبرَّر إنشاؤها أصلاً – تحت رئاسة قيادة الجيش.

المناقشات النيابية: سألت وزيرة العدل في حكومة تصريف الأعمال ماري كلود نجم عن المدّة التي تسري خلالها مفاعيل القانون، بخاصّة أنه يمسّ حقّاً أساسياً، هو الحقّ في الملكيّة، ولأنّ ثمّة التباس في النسخة المعدَّلة من قِبل اللجان المشتركة حولها، حيث تمّ تحديدها بسنتَيْن في محلّ وبسنة في محلّ آخر. ونتيجة لذلك تمّ التوافق على توحيد هذه المدّة واعتماد مدّة السنتَيْن. من جهة أخرى، اعترض وزير الماليّة في حكومة تصريف الأعمال غازي وزني على مبلغ الـ 1500 مليار المرصود للتعويضات الذي يشكّل 20% من الإيرادات، إذ لا يمكن تأمينه، لأنّه يتسبب بتدهور أكبر للعملة الوطنية. عندها سأله رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي عن إمكانيّة طلب مساعدات لهذا الغرض من البنك الدولي، فأجابته وزيرة الدفاع في حكومة تصريف الأعمال زينة عكر سلباً، إذ، وبعد التواصل مع البنك الدولي، أفادت أنّه لا يقدّم إلّا قروضاً. فأكّد لها الرئيس برّي من جهته أنّ، بعد التواصل أيضاً مع البنك الدولي في الأيّام السابقة، ثمّة إمكانيّة أن يعطي الأخير مساعدات إلى لبنان في هذا المجال. وختم الرئيس برّي النقاش بالطلب من وزير الماليّة في حكومة تصريف الأعمال إيجاد مصادر لتأمين المبلغ المرصود. وعلى أثره تمّ التصويت على صفة العجلة التي صُدِّقت وتمّ التصويت بعدها على الاقتراح الذي صُدِّق.

يُلحظ أنّ المبلغ المرصود لم يؤمَّن حتّى الآن.

2. مساواة شهداء انفجار المرفأ بشهداء الجيش (2020/196)

في تاريخ 2020/11/27،[175] صدّق المجلس النيابي على اقتراح القانون المعجّل المكرّر الذي قدّمه النائب علي حسن خليل في 2020/11/25، والرامي إلى إعطاء تعويضات ومعاشات لذوي الضحايا في تفجير مرفأ بيروت، وتمكين الذين أُصيبوا بإعاقة منهم من الاستفادة من التقديمات الصحّية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الوارد في القانون الصادر في المرسوم رقم 13955 تاريخ 1963/9/26 (قانون الضمان الاجتماعي) ومن القانون المتعلّق بحقوق الأشخاص ذوي الاحتياجات الإضافية رقم 2000/220.

للتذكير، كانت هذه الجلسة مخصّصة للإجابة على رسالة رئيس الجمهوريّة الموجَّهة إلى البرلمان سنداً إلى المادّة 53 من الدستور المتعلّقة بالتدقيق الجنائي. وفور إقرار الإجابة على رسالة رئيس الجمهوريّة، جرى تحويل الجلسة إلى تشريعية وعليه، تمّت مناقشة وإقرار القانون المذكور. وينصّ القانون على أن «يستفيد أصحاب الحقوق من تعويضات ومعاشات تقاعد جندي استشهد أثناء تأدية الواجب وتسري عليهم الأحكام عينها المتعلّقة بالتقديمات التي تسري على عوائل شهداء الجيش اللبناني». كما اعتبر الأشخاص الذين أُصيبوا بإعاقة كاملة أو جزئية من جرّاء الانفجار مشمولين مدى الحياة بالتقديمات الصحّية للضمان الاجتماعي، كما من الحقوق والإعفاءات التي يستفيد منها أصحاب الاحتياجات الإضافية المنصوص عليها في القانون 2000/220.

175. نبيلة غصين، «المجلس النيابي يقرّ حقّ شهداء المرفأ بالتعويض ويظلم معوّقيه»، موقع المفكّرة القانونية، 27 تشرين الثاني 2020.

ملاحظات: كان المرصد قد علّق سلباً على القانون، معتبراً أنّه ظلم المعوَّقين نتيجة الانفجار، وسطّرت «المفكّرة» بياناً مشتركاً مع «الاتّحاد اللبناني للأشخاص المعوَّقين حركياً» رفضت فيه عدم مساواة معوَّقي الانفجار بمعوَّقي الجيش أسوة بمساواة شهداء الانفجار بشهداء الجيش، كما وإخضاعهم إلى القانون 2000/200 غير المطبَّق، وهو لزوم ما لا يلزم، إذ هم يخضعون مباشرة وبطبيعة الحال إليه، كما والتمييز بين الضحايا في كيفيّة احتساب التعويض، وأخيراً «عدم التعويض عن الأضرار الجسمية والنفسية والماديّة التي تكبّدها وسيتكبّدها الأشخاص المعوَّقون خلال إصابتهم».

3. قانون بإعفاء ورثة ضحايا التفجير من رسم الانتقال

تمّ ذلك من خلال إقرار القانون رقم 2020/185، الذي درسناه ضمن الفصل 12 عن العفو العامّ وتعطيل مفاعيل قوانين نافذة.

ملحق الفصل 19: اقتراحات القوانين

نجد في هذا المجال 5 اقتراحات تتعلّق بتداعيات انفجار المرفأ وتشريعات الجهوزية والسلامة العامة.

اقتراح للمساهمة بإعادة إعمار مرفأ بيروت

نجد هنا اقتراح القانون المعجّل مكرّر المقدم من كتلتي اللقاء التشاوري والتنمية والتحرير (النواب عدنان طرابلسي، عبد الرحيم مراد، قاسم هاشم، فيصل كرامي والوليد سكرية) في 2020/8/12 والرامي إلى تخصيص 10% من عائدات كافة المرافئ اللبنانية على اختلافها للمساهمة بإعادة إعمار مرفأ بيروت. ويوضح الاقتراح أنه «يستمر العمل بهذا القانون لحين إنجاز كافة أعمال الإعمار» وتكلّف وزارتا الأشغال والمالية بتطبيق هذا القانون. وتبرر الأسباب الموجبة تقديم الاقتراح بالضرر الكبير والتدمير الذي لحق بالمرفأ إثر الانفجار الذي حصل فيه، خاصة أن «المرفأ هو الشريان الحيوي للبنان ومنفذه على العالم ويؤمن حوالي 70% من حاجات البلاد». نلفت النظر أن هذا الاقتراح لم يوضع لغاية تاريخه على أي جدول أعمال للهيئة العامة.

اقتراح يتعلق بالأمن والسلامة في المرفأ

نجد هنا اقتراح القانون المقدم من النائب محمد خواجة في 2020/9/16 يتعلق بالأمن والسلامة في المرفأ. يهدف هذا الاقتراح إلى استحداث «منصب رئيس جهاز أمن مرفأ بيروت، تتبع له جميع الأجهزة العسكرية والأمنية العاملة في المرفأ، وله حق الإمرة الميدانية عليها. ويكون مسؤولا عن كل ما يتعلّق بأمن المرفأ والسلامة العامة أمام الجهات المعنية». كما يعمد هذا الاقتراح إلى استحداث «مركز فصيلة إطفاء دائمة في مرفأ بيروت، تكون في حالة جهوزية عالية على مدار الوقت، للتعامل الفوري مع أي حريق ينشب ضمن حرم المرفأ، وتتبع هذه الفصيلة لفوج إطفاء بيروت». وقد تمّ تقديم هذا الاقتراح على ضوء انفجار مرفأ بيروت والذي تلاه تراشق وتقاذف المسؤوليات بين المعنيين والمسؤولين في الدولة. تبرّر الأسباب الموجبة تقديمه ب «العيوب الفاضحة في إدارة المرفأ» التي كشفها «الانفجار الكارثي». وقد عدّدت الأسباب الموجبة بعض هذه العيوب وهي «خلل في اجراءات الأمن والسلامة العامة (...)، فقدان الإمرة الأمنية الموحدة على غرار المطار(...)، وعدم وجود فصيلة إطفاء خاصة بالمرفأ(...)»، بالإضافة إلى «الإهمال والتسيب وضياع المسؤولية بين الرؤوس المتعددة». وقد أحيل إلى اللجان المشتركة في 2020/9/16 ولم يدرس فيها لغاية تاريخه.

تسهيل وصول ورثة الضحايا وجميع المتضرّرين جراء الانفجار إلى العدالة

نجد هنا اقتراح القانون المعجّل المكرّر المقدّم من النائب جورج عقيص في 2020/12/9 والرامي إلى إعفاء ورثة الضحايا وجميع المتضرّرين (أن كانوا أشخاصاً معنويين أم طبيعيين) نتيجة انفجار مرفأ بيروت من جميع الرسوم القضائية في القضايا المتعلّقة بالأضرار أو الحقوق المترتّبة عن الانفجار. يعمد الاقتراح إلى إضافة فقرة إلى المادة 6 من قانون حماية منطقة الانفجار ودعم إعمارها (2020/194) التي تعفي المتضرّرين من العديد من الضرائب والرسوم، في اتجاه إعفائهم من جميع الرسوم القضائية، وذلك مهما كان الضرر الذي تعرّضوا له، مادياً أو معنوياً، مباشراً أو غير مباشر، حالياً أو مستقبلياً. ويشمل

الإعفاء جميع أنواع المحاكم والدوائر القضائية، وجميع أنواع الرسوم. ويوضح الاقتراح أنه يطبّق مع مفعول رجعي، على أن تُسترد جميع الرسوم المدفوعة دون الحاجة إلى الاستحصال على براءة ذمة مالية أو سواها من المراجع المختصة. وطبعاً، يعدّ هذا الاقتراح إيجابياً بحيث يفعّل وصول ذوي ضحايا الانفجار والمتضررين منه إلى العدالة. وقد أوضحت الأسباب الموجبة أن إعفاء المتضررين من هذه الرسوم يحقق هدف القانون 194 وهو «حماية المناطق والأشخاص المتضررين». للتذكير كان قد وضع على جدول أعمال جلسة 2020/12/21[1] إلا أنه لم يناقش بسبب رفعها[2] من قبل رئيس مجلس النواب نبيه بري قبل الانتهاء من دراسة بنودها. وعاد ووضع على جدول أعمال جلسة 2021/6/30 وأفضى النقاش البرلماني إلى التصديق عليه مع إلغاء مفعوله الرجعي.

تمييز عنصري بحق الضحايا غير اللبنانيين لانفجار المرفأ

نجد هنا اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النائب جورج عطاالله في 2020/12/17 والرامي إلى إضافة عبارة «اللبنانيون» وإستبدال عبارة «الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي» ب»وزارة الشؤون الإجتماعية» في نص قانون مساواة شهداء انفجار المرفأ بشهداء الجيش (رقم 2020/196 - الفقرتين 1 و2).

تبرر الأسباب الموجبة تقديمه بتمتع «الأجانب الشهداء والمتضررين من جنسيات أجنبية» بتأمين صحي وتأمين على الحياة بموجب قانون العمل إذا كانوا عمّالا، أو بتأمين سفر شامل إذا كانوا سياحا وبالتالي «لا داع لمساواتهم بشهداء الجيش اللبناني» وإفادتهم من المنافع الناتجة عن القانون وبالتالي «تكبيد الخزينة اللبنانية أية إلزامات مالية إضافية». وهذه الحجة خاطئة طالما أن العديد من الضحايا الانفجار الأجانب توفوا على المراكب الراسية في المرفأ أو كانوا أطفالا.

كما يعمد الاقتراح إلى التراجع عن «شمول اللبنانيين المصابين بالانفجار مدى الحياة بتقديمات الضمان غير ممكن» لكون هذه التقديمات محفوظة فقط للمشتركين فيه، الأمر الذي «يوجب حصول المتضرين على التقديمات والمنافع من وزارة الشؤون الاجتماعية وليس من الضمان».

المؤسف والخطير هو أن هذا الاقتراح يعمد إلى حرمان الشهداء والمتضررين الأجانب من الاستفادة من أحكام القانون رقم 2020/196 متحجّجا بعدم وجوب «تكبيد خزينة الدولة اللبنانية أية إلزامات مالية إضافية». للتذكير كان الاقتراح قد وضع على جدول أعمال جلسة 2021/6/30 وأفضى التصويت إلى إسقاط صفة العجلة عنه وإحالته إلى اللجان للدراسة.

إنشاء الهيئة العليا لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث

نجد هنا اقتراح القانون المقدم من النوّاب فادي سعد، أنطوان حبشي، جوزف اسحاق، جورج عقيص، زياد حواط وايدي أبي اللمع في 2020/10/15، والرامي

1. المفكرة القانونية-الرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/12/20

2. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأول 2020: المجلس النيابي يقارب السرية المدمّرة بخفر، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 23/12/2020

إلى إنشاء الهيئة العليا لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث. لم يحل هذا الاقتراح إلى اللجان.

يهدف الاقتراح حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى تحديث نظام إدارة الكوارث اللبناني. فتشير الأسباب الموجبة إلى تكاثر الكوارث **الطبيعيّة** بالإضافة إلى الكوارث الصناعيّة، مع العواقب الخطيرة على حياة الإنسان والأخطار على النظام الاجتماعي-الاقتصادي التي تسبّبها. فيرمي الاقتراح إلى إدخال مفهوم ترقّب الكوارث المتعارف عليه في أغلب الأنظمة التشريعية، الذي يعنى بحماية الإنسان في كلّ الظروف ولكن أيضا الوقاية من المخاطر الطبيعيّة والصناعيّة والحربيّة، ووضع تشريع ينظّم جميع مراحل الوقاية من الكوارث وحماية الأشخاص.

يبدأ الاقتراح بتعريف العديد من المصطلحات، ويُميّز حسب الخطورة بين الأحداث ومدى تأثيرها على المجتمع وما يستتبع ذلك على صعيد الجهات التي يجب أن تتدخّل للإستجابة على الحدث أو الأحداث. فيميّز بين:

- **الطارئ:** حدث أو مجموعة أحداث رئيسيّة توقع أضرارا جسيمة بالأفراد أو المتلكات أو تهدّد النظام العام أو استمراريّة العمل الحكومي أو صحّة البشر أو البيئة أو الاقتصاد، تحتاج إلى تعبئة خاصة وتنسيق من عدّة جهات؛
- **الأزمة:** حدث أكثر تعقيدا من الطارئ، يهدّدد استقرار جزء كبير من المجتمع أو يمنع الدولة كليّا أو جزئيا من تأدية مهامها المعتادة؛
- **والكارثة:** أحداث وقعت وسببت أضرارا جسيمة جدا تحتاج إلى تعاون الحكومة وأفراد المجتمع بشكل عام للتعافي من أضرارها، وقد تتطلب مساندة من المجتمع الدولي.

ويعمد الاقتراح إلى إنشاء هيئة تتمتع بالإستقلال المادي والإداري في العاصمة بيروت، مرتبطة بالمجلس الأعلى للدفاع وترفع له تقارير دوريّة، يرأسها حكما قائد الجيش، وتتكوّن من أعضاء حكميين، منهم المدير العام لقوى الأمن الداخلي، مدير عام الأمن العام، مدير عام جهاز أمن الدولة، بالإضافة إلى مدراء عامّين من الوزارات (الصحة، الأشغال العامّة، الشؤون الإجتماعيّة، الطاقة والمياه، العدل، البيئة، الزراعة، العمل، الصناعة). ويمضي الاقتراح لهذه الناحية في النزعة الحالية القائمة في إعطاء السلطات العسكريّة بدل السلطات المدنيّة الدور المركزي في إدارة الكوارث والأزمات (وهذا ما شهدناه تحديدا في التصدي لجائحة كورونا، ولتبعات انفجار مرفأ بيروت). ويناقض هذا الاتجاه التشريعات العصريّة التي تعطي الصلاحيّات الأساسية إلى سلطات مدنيّة، إن كان الدفاع المدني أو غيرها من السلطات المدنيّة (إنشاء وزارة خاصة، هيئة ترأسها سلطات مدنيّة...). ولا تبرّر الأسباب الموجبة هذا الخيار. كما يذهب الاقتراح أبعد من ذلك، إذ يرمي إلى إلغاء سائر اللجان والهيئات التي أنشئت في السابق بهدف التصدي للكوارث والإنقاذ، «لا سيّما الهيئة العليا للإغاثة والمديريّة العامّة للدفاع المدني»، مع أنّ لهذه الأخيرة دورا طبيعيا في إدارة الكوارث». ويذكر أن دور هذه المديرية كان كرّس بموجب المرسوم التنظيمي الصادر عام 1961 بالنسبة إلى جميع النكبات أو الكوارث، قبل أن يأتي المرسوم الاشتراعي الصادر في 1967 وينزع جزءاً من أدوارها لصالح الجيش، حيث أعطي للدفاع المدني صلاحيّة التدخّل بالنسبة إلى «النكبات الطبيعيّة» بينما يكون الجيش مسؤولا عن سائر أنواع النكبات. ويشير أيضا الاقتراح إلى امكانيّة إنشاء مراكز للهيئة في مراكز المحافظات حسب الحاجة بناء على مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس الهيئة. ويستتبع ذلك أن تلغى هيئات إدارة الكوارث

المنشأة حاليا في المحافظات، وتعزّز المركزيّة في إدارة الكوارث، خلافا للتوجّه التشريعي المعاصر.

يقترح مقدّمو الاقتراح إلحاق مجلس إستشاري بالهيئة يضّم ممثّلين من جمعيّات الإغاثة وعن منظّمات المجتمع المدني وعن النقابات والجامعات والمعاهد المعترف بها من قبل الدولة. ويشارك هذا المجلس في إعداد وتنسيق الخطط الإستراتيجيّة في إدارة الطوارئ والأزمات والكوارث، وفي الإشراف على تطوير قدرات الاستجابة، وإعداد سجل للمخاطر، وإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث مع كلّ ما يستتبع ذلك من تنسيق الأدوار والتعاون، وغيرها من الصلاحيّات المتعلّقة بالوقاية. ولكن تبقى الثغرة الأساسية في الاقتراح بعدم توضيح الطابع المعطى لاستشارته: فهل تكون إلزامية؟ وهل لأعضاء هذا المجلس صلاحيّة المشاركة بالتصويت على القرارات أو الاستراتيجيّات الموضوعة؟ هل حضور أعضائه إلزامي أم يمكن للهيئة الإجتماع وأخذ القرارات في غياب ممثلي «المجتمع المدني» تحديداً؟

من جهة أخيرة، يضع الاقتراح موجبا على عاتق الجهات المعنيّة من وزارات وإدارات وبلديّات وسلطات محليّة كلّ حسب إختصاصها، باتخاذ تدابير المنع والاستعداد لحالات الطوارئ والأزمات والكوارث بالتنسيق مع الهيئة.

الفصل 20:

معالجة التداعيات الاجتماعية للأزمات

تعليق المهل.. والقانون أو اللادولة

واجهت السلطة التشريعية الأزمة الاقتصادية باتّخاذ خطوات معدودة موضعية تُكسِبها الوقت ولا تعالج جذور الأزمة بل تفاقمها، حيث إنّها تستنفد آخر مواردها. فإلى جانب قوانين تعليق المهل التي درسناها ضمن الفصل المتّصل بالعفو العامّ وتعليق مفاعيل قوانين نافذة، اكتفى البرلمان بإقرار عدد محدود من القوانين التي هدفت إلى دعم قطاعات اقتصادية أو أفراد بحجّة تمكينها من التصدّي للأزمة.

1. قوانين تعليق المهل

وهي القوانين 2020/160 و2020/185 و2020/199، وكلّها قوانين درسناها في الفصل المتّصل بالعفو العامّ وتعطيل مفاعيل قوانين نافذة.

2. قانون لإعادة هيكلة قرض لدعم صغار المزارعين (186/2020)

في تاريخ 2020/9/30،[176] صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 6404 (في 2020/5/28) الرامي إلى طلب الموافقة على تعديل القانون رقم 90 تاريخ 2018/10/10 المتعلّق بإبرام اتّفاقيّة تنفيذية بين الجمهوريّة اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لمشروع تعزيز الطرقات والعمالة. تفصيلاً، يقتطع مبلغ 10 مليون دولار أميركي من «المبالغ المرصودة للقرض وغير المعقودة» لتخصيصها «لدعم صغار المزارعين بمواجهة الوضع الاقتصادي الصعب وتداعيات فيروس كورونا عبر توفير موادّ وأسمدة زراعية وبذور وشتول وعلف للحيوانات». وكانت اللجان المشتركة التي انعقدت في تاريخ 2020/7/22 برئاسة نائب رئيس مجلس النوّاب إيلي الفرزلي وبحضور عدد من أعضاء اللجان والوزراء، قد أقرّت المشروع كما ورد.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة، سأل النائب أسامة سعد عن المعايير التي سوف تُعتمد لتوزيع قيمة القرض، وإن كانت عادلة. ثم طلب النائب جميل السيّد إضافة نصّ بهذا الخصوص إلى المادّة الأولى، على أن «تُحدَّد (هذه المعايير) بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزارة الاقتصاد ووزارة الزراعة». وسأل عن موافقة البنك الدولي على هذا التعديل. فأجابه وزير المال في حكومة تصريف الأعمال غازي وزني بالإيجاب. وحصل سجال وزاري حول مرجعيّة الوزارات المعنيّة بتطبيقه. واعتبر النائب فريد البستاني أنّ المبلغ المرصود غير كافٍ لدعم الزراعة. في المقابل قال النائب حسن فضل الله إنّه يجب السير بالمشروع كما أُقِرّ في اللجان المشتركة «ليشعر المزارع بأنّ هناك دعماً له»، وإنّ هذا المبلغ هو دعم أوّلي للقطاع الزراعي وإنّ العشرة ملايين دولار يجب أن تُدفَع بالدولار وتحديد ذلك وليس بالعملة اللبنانية وفق سعر الصرف الرسمي. لكن لم يؤخذ برأيه.

176. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسّرّيّة «الثروة»، الحقّ بحضور محام في المخفر مقابل تشريع حماية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

3. إعفاء المركبات الآلية من رسم السير للعام 2020 و2021

صُدِّق في جلسة 2020/12/21[177] معدَّلًا اقتراح القانون المقدّم من النائبَيْن ياسين جابر وأمين شّري في 2020/10/13، الرامي إلى إعفاء جميع المركبات الآلية الخصوصية والعمومية والدرّاجات النارية والمركبات الآلية المُعَدّة للإيجار من رسم السير السنوي للعام 2020، أو 2021 في حال كان قد سُدِّد رسم السير السنوي للعام 2020، مع الإبقاء على وجوب دفع التأمين الإلزامي. أمّا التعديل الذي طرأ على الاقتراح فهو استثناء الأرقام المميَّزة من هذا الإعفاء، فضلاً عن جعل نسبة الإعفاء متفاوتة وفق نوع المركبة.

ملاحظات: كان «المرصد البرلماني» قد أبدى تحفُّظَه على الاقتراح، خصوصاً من باب شموله الأرقام المميَّزة للعام 2020، رغم كون مالكي هذه اللوحات من المقتدرين ممّا يؤدّي إلى حرمان الدولة من موارد مالية بدون أيّ مبرّر. نتبيّن أيضاً سوء استخدام مبدأ المساواة حيث تمّ تبرير إعفاء أصحاب الأرقام المميَّزة من رسم السير بضرورة مساواتهم بالذين تمّ إعفاؤهم بسبب سوء الأوضاع الاقتصادية.

المناقشات النيابية: خلال النقاشات، اعتبر رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي أنّ إقرار القانون سوف يؤدّي إلى صرف العديد من الموظّفين من مصلحة الميكانيك، واقترح النائب ياسين جابر تعديلاً يتضمّن عدم إعفاء أصحاب الأرقام المميَّزة مع تخفيض تدريجي للدفع بالنسبة إلى السيّارات العادية (بدون الأجرة وتلك المُعَدّة للإيجار). واعتبر النائب علي حسن خليل أنّ الأهمّ أن يطال الإعفاء عن سنة 2020 المركبات العمومية وسيّارات الإيجار بنسبة 100%، واقترح بالتالي إلغاء الإعفاء عن الأرقام المميَّزة، أمّا بالنسبة إلى باقي المركبات، أن يكون الإعفاء تدريجياً حسب نوع المركبة. وبعد التصديق على صفة العجلة، طُرح الاقتراح على التصويت فصُدِّق مع التعديلات المُقترَحة.

177. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ملاحظات حول اقتراحات قوانين لمواجهة أزمات لبنان: من تُسعف الدولة في ظلّ ندرة الموارد؟»، 24 كانون الأوّل 2020.

ملحق الفصل 20: اقتراحات القوانين

اخترنا عرض المقترحات المختلفة في هذا المجال وفق تلك المتعلّقة:

- بدعم قطاعات ومؤسسات؛
- بدعم الأفراد؛
- بحماية موارد الدولة.

I. مقترحات لدعم بعض القطاعات والمؤسسات

نجد عدّة مقترحات لدعم قطاعات مختلفة خلال الأزمة وسط المعضلة المتمثلة بشح الاحتياط الوطني من العملات الأجنبية وارتكاز الاقتصاد اللبناني بشكل واسع جدا على الاستيراد. ونستعرض تباعا المقترحات لدعم كل من أ-القطاع التعليمي؛ ب-الصحي؛ ج-الصناعي والزراعي؛ د-والتجاري والخدماتي؛ ه- وأخيرا اقتراحات لدعم المؤسسات والقطاعات على حساب حقوق العمّال أو الضمان الاجتماعي أو الدولة.

أ- دعم القطاع التعليمي الخاص على حساب القطاع العام

نلحظ أن معظم المقترحات التي أتت في هذا المجال، لا تغدو سوى جرعة لكسب الوقت، بدل وضع خطة واضحة وسريعة للتصدي إلى إشكالية تأمين الحق بالتعليم لجميع السكّان، ضمن شبكة الأمان الاجتماعية الحيوية، وضرورة اضطلاع الدولة بأدوارها في هذا المجال. أبعد من ذلك، تبقى هذه الاقتراحات بمثابة وعود فارغة نظرا لعدم توفر موارد مالية. ونعمد إلى تفنيد أبرز هذه الإقتراحات مكتفين بالمرور سريعاً على الأخرى.

تحديدا، تعمد هذه المقترحات كلّها إلى تأمين دعم مباشر من الدولة للقطاع الخاص دون فرض أي مقابل عليه (مثلاً مناهج موحّدة). وتشكل خطوة ضعيفة جداً في سبيل تأمين الموارد للقطاع التعليمي الخاص، غير قادرة نهائياً على التصدي بفعالية إلى حجم التغيّرات في القطاع مع تغيّر خارطة الطبقات الاجتماعية في لبنان، وانهيار القدرة الشرائية للّبنانيين، وانفجار مستويات البطالة ونسب اللبنانيين الرازحين تحت خط الفقر. كما من اللافت تكريس المبادرة التشريعية (كما رؤية الحكومة في ما خص مشاريع القوانين) في هذا الصدد للمسار الذي ساد خصوصاً ما بعد حرب 1975-1990[1] واندثر معه كلياً الخطاب حول تعزيز التعليم في المدرسة الرسمية (وحدها القادرة على تأسيس أجيال من المواطنين المتساوين) وحلّ مكانه خطاب قوامه تمكين أوسع شريحة من المواطنين من ولوج المدرسة الخاصة (وهي مدرسة مرتبطة في أغلب الأحيان بالطوائف). فكان بالحري على المبادرة التشريعية التي أتتْ فاقدةً لأيّ رؤية ومشتّتة، أن تستخدم محفظة المال العام المستخدم للدعم، لإعطاء الأولوية للقطاع الرسمي وتأمين وصول جميع اللبنانيين إلى التعليم مجاناً، مما يشكّل أحد الداميك الأساسية من شبكة الأمان الإجتماعية الضرورية لتأمين بعض الاستقرار بعد انهيار الاقتصاد وتعريضه المجتمع لمخاطر كبيرة.

1) نجد أولاً اقتراح قانون معجّل مكرّر مقدّم من النائبة بهيّة الحريري في 5/6/2020 يرمي إلى إلزام

1. . «أقساط المدارس على أنقاض المدرسة الرسمية»، العدد 51 من مجلة المفكرة القانونية

الصناديق العامة والمؤسسات بتسديد المنح التعليميّة مباشرة إلى المدارس الخاصة. يحتوي القانون على مادة واحدة تعدّد الصناديق والمؤسسات التي تكون ملزمة بتسديد المنح مباشرة إلى المدارس لقاء إيصال من المدرسة. وهي تشمل كلا من صندوق تعاضد النواب وصندوق تعاضد القضاة وتعاونية موظفي الدولة والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية والبلديات وصندوق تعاضد أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية وصندوق موظفي مجلس النواب وكل الادارات والصناديق والتعاونيات والمؤسسات العامة والخاصة من مصارف وشركات تجارية ومدنية وغيرها. وحسب ما جاء في الأسباب الموجبة، يرمي الاقتراح إلى تسديد حاجات المدارس الخاصّة والعجز المالي التي تعاني منه وتفادي استفادة أولياء التلاميذ من منح مدرسيّة دون أن يقوموا بتسليمها إلى المدارس صاحبة الحقّ. للتذكير، كان قد وضع على جدول جلستي 30/9/2020 [2] (ولم يدرس بسبب عدم اكتمال النصاب في الجلسة المسائية لعدم التوصل الى تسوية بشأن قانون العفو) وجلسة 2020/12/21 حيث طلبت النائبة بهيّة الحريري (مقدّمة الاقتراح) إحالته إلى اللجان بحجة وجود هفوات في تحضيره، فحصل ذلك دون التصويت على صفة العجلة ودون أن يناقش.

2) في الاتجاه نفسه، نجد اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النواب فادي سعد، أنطوان حبشي، جوزف اسحاق، جورج عقيص، زياد حواط، إدي ابي اللمع (كتلة الجمهورية القوية) في 15/10/2020 والرامي إلى تعديل المادة 87 من القانون رقم 144 تاريخ 31/7/2019 المتعلقة بتحديد قيمة مساهمة الحكومة عن كل تلميذ مسجل في المدارس الخاصة المجانية. يرفع الاقتراح قيمة مساهمة الحكومة عن كلّ تلميذ مسجّل في المدارس الخاصّة المجانيّة في العام الدراسي 2019-2020 من 1.5 الحدّ الأدنى للأجور إلى ضعفي الحدّ الأدنى للأجور. يرمي الاقتراح، حسبما جاء في الأسباب الموجبة، إلى مساعدة المدارس الخاصّة المجّانيّة التي تساهم في تأمين الحقّ في التعليم في ظلّ «الثغرات الموجودة في التعليم الرسمي منذ الخمسينات»، والخوف من إغلاق أبواب العديد منها إنّ لم يتم زيادة مساهمة الدولة في ظلّ الأزمة الإقتصاديّة وعدم قدرة المدارس الرسميّة على استيعاب هكذا عدد من التلاميذ ما سيتعارض مع حقّهم بالحصول على حدّ أدنى من التعليم. وكان الاقتراح قد وضع على جدول أعمال جلسة 21/12/2020 [3] ولكن لم يناقش بسبب تطيير نصاب الجلسة بعدما تعذّر الاتفاق على تمرير قانون العفو العام.

كما نجد ثلاثة اقتراحات تقدّم دعماً مباشراً من الدولة للمدارس الخاصة (أحدهما يطال أيضاً المدارس والثانويات والمعاهد الرسمية):

3) الأوّل اقتراح قانون معجّل مكرّر مقدّم من النواب جبران باسيل، روجيه عازار، ميشال معوض، الياس بو صعب، ادكار طرابلسي، زياد أسود، الان عون، سيزار ابي خليل، سيمون ابي رميا، فريد البستاني (كتلة لبنان القوي) في 10/6/2020 يرمي إلى فتح اعتماد إضافي بقيمة 300 مليار ليرة في موازنة العام 2020 لدعم المدارس الخاصة المتعثرة. وحسب ما جاء في الأسباب الموجبة يهدف الاقتراح إلى دعم المدارس الخاصّة التي قد تضرّرت جراء الأزمة الماليّة والإقتصاديّة، في ظلّ عدم قدرة أولياء الطلّاب تلبية ما يتوجّب عليهم من أقساط، وفي إطار عدم قدرة

2. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، شهرزاد يارا الحجار، حلا نجار، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ 19 مقترحاً للتصدي للأزمات التي يواجهها لبنان: سخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي، نشر على موقع الفكرة القانونية في 2020/9/30

3. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنانن، ملاحظات حول اقتراحات قوانين لمواجهة أزمات لبنان: من تُسعف الدّولة في ظلّ ندرة الموارد؟، نشر على موقع الفكرة القانونية في 2020/12/21

المدارس الرسميّة في المدى القريب على إستيعاب العدد المقدر من التلاميذ في حال إقفال المدارس الخاصّة. وكان الاقتراح قد وضع على جدول أعمال جلستي 30/9/2020[4] و 31/12/2020[5] ولم يدرس بسبب عدم اكتمال النصاب في الجلسة الأولى، وتطييرها في الجلسة الثانية بعدما تعذّر الاتفاق على تمرير قانون العفو العام.

4) أما الثاني فاقتراح قانون مقدّم من النائبة بهية الحريري في 12/6/2020 يذهب في الاتجاه نفسه، ويهدف إلى دعم كلّ من المدارس الرسميّة والخاصّة. فيخصّص مبلغ 300 مليار ليرة لبنانية من أصل الاعتماد الإضافي في موازنة عام 2020 البالغة قيمته 1200 مليار ليرة، توزّع على الشكل التالي: 200 مليار ليرة لبنانية لدعم المدارس الخاصة لمواجهة التداعيات الناتجة عن فيروس كورونا و100 مليار ليرة لبنانية لتجهيز وتأهيل المدارس الرسمية (أي ثلثين للقطاع الخاص). ويقضي الاقتراح بمساهمة الحكومة "عن كل تلميذ مسجل في المدارس الخاصة في العام الدراسي 2019-2020 وفي كل عام دراسي يليه بمبلغ إجمالي قدره 200 مليار ل.ل". ولا يستفيد من مساهمة الدولة التلميذ "المستفيد من مؤسسة عامة توازي المساهمة المنصوص عنها". وكان الاقتراح قد أحيل الى لجنتي التربية والتعليم والمال والموازنة بتاريخ 17/6/2020. واقر في اللجان المشتركة بتاريخ 28/9/2020. وتمت مناقشته من خارج جدول أعمال جلسة 30/9/2020 وتم اسقاطه بسبب وجود مشروع القانون سابق الذكر في هذا الصدد.

5) أما الثالث فمشروع قانون وارد بالمرسوم رقم 6627 في 10/7/2020 يرمي إلى تخصيص مبلغ خمسمائة مليار ليرة لبنانية من أجل دعم الشؤون التربوية بما فيها المساهمة في أقساط التلامذة اللبنانيين في المدارس الخاصة غير المجانية عن العام الدراسي 2019-2020 ودعم صناديق المدارس والثانويات والمعاهد الرسمية. يحدد هذا الاقتراح كيفية صرف هذه المساهمة وهي بايجاز كتالي: مساهمة للمدارس الخاصة غير المجانية بقيمة 350 مليار ليرة لبنانية عن التلامذة اللبنانيين المسجلين في أي من المدارس الخاصة العاملة بصورة قانونية ضمن شروط محددة، فيما تعطى مساهمة للمدارس والثانويات والمعاهد الرسمية بقيمة مئة وخمسين مليار ليرة لبنانية (هناك خطأ مطبعي حيث سجل المبلغ مليار وخمسمئة مليون ليرة) وتقسم على المؤسسات التعليمية الرسمية وفقا لأعداد التلامذة فيها. تبرر الأسباب الموجبة تقديمه لدعم المدارس الخاصّة التي قد تضرّرت جراء الأزمة الماليّة والاقتصاديّة التي تفاقمت مع الإقفال العام في ظل تفشّي جائحة كورونا، في ظلّ عدم قدرة أولياء الطلّاب تلبية ما يتوجّب عليهم من أقساط، وفي إطار دعم المدارس الرسميّة لتحفيزها على استيعاب العدد المقدر من التلاميذ الذين سيتركون التعليم الخاص ويلجؤون إلى التعليم الرسمي. وأحيل المشروع بتاريخ 15/7/2020 إلى لجنتي المال والموازنة والتربية. وتمت مناقشته وإقراره في جلسة واحدة في كل من لجنة التربية (بتاريخ 20/7/2020) واللجان المشتركة (بتاريخ 28/9/2020). ولا يفهم سبب رصد مبالغ للمدارس الخاصة غير المجانية أعلى من المدارس الرسمية رغم أن عدد الطلاب في المدارس الرسمية أعلى وكان من الأبدى للدولة أن تدعم القطاع العام.

6) وفي اتجاه موازٍ، نجد اقتراحا يحفظ حقوق المعلمين والأساتذة في قطاع التعليم الخاص الذين استقالوا أو تمّ صرفهم بسبب الوضع الاقتصادي والمالي خلال العامين 2019-2020 و2020-2021.

4. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني،شهرزاد يارا الحجار، حلا النجار، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ 19 مقترحاً للتصدي للأزمات التي يواجهها لبنان: سخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي، نشر على موقع الفكرة القانونية في 2020/9/30

5. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، ملاحظات حول اقتراحات قوانين لمواجهة أزمات لبنان: من تُسعف الدّولة في ظلّ ندرة الموارد؟، نشر على موقع الفكرة القانونية في 2020/12/21.

بتاريخ 2020/9/23، تقدّم النوّاب ايهاب حمادة، ابراهيم الموسوي وعلي فياض باقتراح في هذا الاتجاه.

يرمي الاقتراح إلى عدم اعتبار المعلمين والأساتذة في قطاع التعليم الخاص الذين استقالوا أو تمّ صرفهم بسبب الوضع الاقتصادي والمالي خلال العامين 2019-2020 و2020-2021 بمثابة سنوات انقطاع عن التعليم، على أن يتحقّق التواصل بين سنيّ التعليم في احتساب التعويضات في صندوق تعويضات الهيئة التعليميّة للمدارس.

حسب ما جاء في أسبابه الموجبة، يهدف الاقتراح إلى المساهمة في أخذ إجراءات تحمي من البطالة والاضطرابات التي قد تسبّبها على الأمن الاجتماعي والاقتصادي عبر أعتماد صيغة تسهّل عودة الأساتذة إلى المدارس في الأعوام التالية عبر اعتبارعم مجرّد منقطعين عن التعليم مع حفظ حقوقهم. ويبدو الاقتراح ماض في تجهيل واقع الانهيار الاقتصادي وآثاره الطويلة على أغلب القطاعات المهنية، واعتباره مجرّد أزمة مؤقتة.

ب- دعم القطاع الصحي: اقتراح لحماية القطاع الاستشفائي

نجد هنا اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النائب بلال عبدالله في7/7/2020والرامي إلى حماية القطاع الإستشفائي في لبنان[6]. وينص الاقتراح على تخصيص «مبلغ خمسماية مليار ليرة لتمكين القطاع الإستشفائي في لبنان من الاستمرار في عمله». وبرّرت الأسباب الموجبة تقديمه بانعكاسات الأزمة الاقتصادية والمالية على النظام الصحي وخاصة المستشفيات، والتي ترافقت مع التدهور في قيمة العملة، وبالتالي ترجمت صعوبة في "تأمين المستلزمات والمغروسات الطبية". كما وتراكمت مستحقات المستشفيات على الخزينة وعلى أكثرية المؤسسات الضامنة. فيأتي الاقتراح من باب إسعاف القطاع الاستشفائي وبهدف التخفيف عن كاهل المواطنين، وحماية لصحتهم. للتذكير، كان المقترح قد وضع على جدول أعمال جلسة 30/9/2020[7] ولم يدرس (بسبب عدم اكتمال النصاب في الجلسة المسائية لعدم التوصل إلى تسوية بشأن قانون العفو) وجلسة 21/12/2020[8] حيث أفضى النقاش النيابي إلى إسقاط[9] صفة العجلة عنه بعد التصويت عليها. وخلال النقاشات، كان النائب بلال عبد الله مقدّم الاقتراح قد شدّد على ضرورة مدّ يد العون للقطاع الصحي خاصة بسبب جائحة كورونا بهدف تأمين رعاية أفضل خاصّة مع توقّع ارتفاع أعداد المُصابين بعد رأس السنة فيما اعترض معظم النواب عليه. فأشار النائب ابراهيم كنعان إلى أنه رغم حاجة القطاع الاستشفائي الكبيرة، من الضروري عدم إقرار قوانين ترصد اعتمادات وأموالا دون معرفة كيفية تأمينها. من جهته، تدخل وزير المالية في حكومة تصريف الأعمال غازي وزني ليؤكّد أن وزارة المالية تفي بالتزامات الدولة تجاه المستشفيات وتسدّد الفواتير المتوجّبة عليها ولا ضرورة لرصد مبلغ بشكل مستقلّ خاصّة لصعوبة تأمين الخمسمائة مليار الملحوظة فيه. وقد وافقه الرأي النائب أمين

6. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ 19 مقترحاً للتصدي للأزمات التي يواجهها لبنان: سخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي، نشر على موقع الفكرة، 2020/9/30.

7. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، شهرزاد يارا الحجار، حلا نجار، ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ 19 مقترحاً للتصدي للأزمات التي يواجهها لبنان: سخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي، نشر على موقع الفكرة القانونية في 2020/9/30

8. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، ملاحظات حول اقتراحات قوانين لمواجهة أزمات لبنان: من تُسعف الدّولة في ظلّ ندرة الموارد؟، نشر على موقع الفكرة القانونية في 2020/12/21

9. الفكرة القانونية- المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأول 2020: المجلس النيابي يقارب السرية المدمّرة بخفر، نشر على موقع الفكرة القانونية في 2020/12/23

شري الذي أصرّ على ضرورة التفرقة بين دفع الدولة فواتيرها للمستشفيات الذي تقوم به اليوم ودعمها المستشفيات. وقد استهلّت لجنة الصحة دراسته في 15/4/2021 .

وكان «المرصد البرلماني» قد بيّن أنه لا يعالج جذور الأزمة ولا يُعيد النظر بنيوياً في القطاع الاستشفائي وعلاقة القطاع العامّ بالخاصّ، وهيكلية المصالح المسيطرة عليها. فالأخطر هو تخصيص 80% من الدعم (أربعمائة مليار ليرة) للقطاع الإستشفائي الخاص والمتبقي (مئة مليار ليرة) للقطاع الإستشفائي العام، رغم اضطلاع الأخير بأدوار رئيسية اليوم، كما ظهر مع التصدي لجائحة كورونا. كما يفقد هذا النقاش معناه في ظل ندرة الموارد المالية وعدم توفرها على الأرجح.

ج- دعم القطاعين الصناعي والزراعي

نجد اقتراحين معجّلين مكرّرين لإقرار إعفاءات ضريبية تهدف لتشجيع نمو قطاعي الصناعة والزراعة في ظلّ الأزمة الإقتصاديّة وجائحة كورونا. كما نجد اقتراحالإنشاء صندوق تعويضات للمزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية وكافة الأخطار.

1) نجد اقتراح قانون معجّل مكرّر تقدّم به النائبان جورج عقيص وماجد أدي أبي اللّمع في 10/11/2020 يرمي إلى تعديل المادة 17 من قانون الضريبة على القيمة المضافة. فيضيف إلى قائمة الأشياء المعفاة من الضريبة على القيمة المضافة الواردة في المادة 17 من قانون الضريبة على القيمة المضافة الآلات الصناعيّة كما المواد الأولية التي تدخل في تصنيع المنتجات غير الخاضعة للضريبة على القيمة المضافة في حال استيرادها، والتي يثبت المصنع استعمالها في تصنيع المنتجات المعفاة أصلا. كما المواد الأوليّة التي لا تنتج محليّا وتدخل في الصناعات الغذائيّة، ويثبت المصنع استعمالها في تصنيع المنتجات الصناعيّة. وأخيرا مواد تعبئة وتغليف وتعليب المحاصيل الزراعيّة والمنتجات الحيوانيّة ومنتجات الصناعات الزراعيّة.

2) كذلك من ناحية أخرى، نجد اقتراح قانون معجّل مكرّر تقدّم به النائب سيمون أبي رميا في 24/11/2020 يرمي إلى إعفاء الآلات والمعدّات والمستلزمات الزراعية من الضريبة على القيمة المضافة وكافة الرسوم الجمركيّة لمدّة محدودة وذلك من الفترة الممتدّة ما بين 1/3/2021و31/12/2025 مع الإبقاء على حق الحكومة في التشريع في الشأن الجمركي. وقد عرّف المستلزمات الزراعية على أنّها الأدوية والسماد والبذور والشتول والأعلاف المرخّصة في وزارة الزراعة. ويهدف هذا الاقتراح إلى إنعاش الإنتاج الزراعي.

يأتي هذان الاقتراحان ليدعما الصناعة والزراعة في محاولة للدفع باتجاه اقتصاد أكثر انتاجية، في بلد يعاني من أزمة اقتصاديّة عميقة وفي عجز في الميزان التجاري بين الصادرات والواردات بما يمنع استمرار نهجه الحالي في الاستيراد المُفرط، وتغليب اقتصاد ريعي. وقد وضعا على جدول أعمال جلسة 21/12/20200 ولكن لم يُدْرسا ثم وضعا على جدول أعمال جلسة 30/6/2021ولكن لم يتم البت بهما نظرا لأنهما يتطرقان إلى أمور مالية.

3) إنشاء صندوق تعويضات للمزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية وكافة الأخطار:

بتاريخ 2020/12/24، تقدّم النائب أيوب حميد باقتراح قانون يرمي إلى إنشاء صندوق تعويضات للمزارعين عن إضرار الكوارث الطبيعية وكافة الأخطار التي تؤدي إلى ضرر أو خسائر بالعمل الزراعي وفي كافة مراحله. أحيل الاقتراح إلى لجان المال والموازنة والزراعة والسياحية.، وقد أقر معدلا في 2021/4/14 في لجنة الزراعة.

تضع المادة 3 من الاقتراح هدفاً له وهو التعويض على المزارعين.

ويعرّفهم الاقتراح ككلّ شخص طبيعي أو معنوي يعمل في الإنتاج الزراعي بشقّيه النباتي والحيواني أو يقوم بنشاط زراعي. ويهدف الاقتراح إلى إنشاء صندوق يشرف على عمله وزير الزراعة، يقدّم تعويضات إلى المزارعين عن الأضرار الناشئة عن الكوارث الطبيعيّة، أيّ الحوادث غير المتوقّعة الناجمة عن قوى طبيعيّة ويترتّب عليها خسائر وتدمير في الممتلكات، وتكون ذات تأثير شديد على القطاع الزراعي وتفوق إمكانيّات مواجهتها قدرة المزارع وتتطلّب مساعدة الصندوق.

وبالنسبة إلى هذا التعريف، تقتضي الإشارة إلى أنه أقّل شموليّة مما يوحي به عنوان الاقتراح، الذي يشير إلى «كافة الأخطار التي تؤدي إلى ضرر وخسائر». كما أنّ الاقتراح يشير إلى العديد من الشروط لتعريف الكارثة الطبيعيّة (أيّ حدث غير متوقّع ناجم عن قوى طبيعيّة ويترتّب عليها خسائر وتدمير في الممتلكات وتكون ذات تأثير شديد على القطاع الزراعي وتفوق إمكانيّات مواجهتها قدرة يشكّل كارثة طبيعيّة)، دون أنّ يحدّد الجهة المسؤولة عن توصيفها. كما يعطي الاقتراح إلى الصندوق صلاحيّة تحديد الكوارث الطبيعيّة التي تفوق قدرات الصندوق الماليّة والإعلان عنها بمجلس الوزراء، دون أنّ يحدّد ما يكون مصير المزارعين في هذه الحالة، وإن كانت جهة ما مسؤولة عن التدخّل في هذه الحالة.

وتتكوّن موارد وايرادات الصندوق من:

- مساهمة الدولة التي ترتفع إلى 15 مليار ليرة مجزأة على أوّل 6 سنوات من إنشاء الصندوق؛
- اشتراكات يدفعها المزارعون إلى الصندوق مرّة واحدة وترتفع إلى ألف ليرة عن كلّ ألف متر أرض زراعيّة يتمّ تسجيلها في وزارة الزراعة بعد الكشف على العقار؛
- ورسوم يتمّ إقرارها لصالح الصندوق عن عمليّة استيراد وتصدير المنتجات والمدخلات الزراعيّة والمنتجات الحيوانيّة والحيوانات الحيّة؛
- بالإضافة إلى ريع استثمار أموال الصندوق التي يحدّدها وزير الزراعة.

د- دعم القطاعين التجاري والخدماتي:

نجد 4 مقترحات في هذا المجال.

تخفيف شروط دفع ثمن اللوحات العمومية

نجد اقتراح القانون المعجّل المكرّر المقدّم من النائبين نجم ومحمد خواجة بتاريخ 31/12/2019 والرامي إلى تعديل المادة 96 من قانون 144/2019 (الموازنة) بسبب «الظروف التي مرّ بها لبنان ولا يزال». ففي حين كانت المادة المشار إليها قد نصت على أنه وفي حال تم تسديد الثمن بالتقسيط، يصار إلى تسديد دفعة أولى توازي 25% في مهلة أقصاها 31/12/2019، عمد المقترح إلى تمديد هذه المهلة إلى 31/6/2020. وفي حين كانت المادة المشار إليها تحدّد دفع الرصيد المتبقي على 3 سنوات بفائدة 7% وتشير أنه وفي حال التخلّف عن تسديد أحد الأقساط، تستحق الأقساط المتبقية كافة مع فائدة 12%، عمد المقترح إلى تقسيط دفع الرصيد على 20 قسط فصلي وتخفيض الفائدة إلى 5%، و10% في حال التخلف عن دفع الأقساط.

وضع الاقتراح على جدول أعمال جلسة 21/4/2020، حيث عمد النائب نزيه نجم إلى سحبه قبل أي نقاش عليه.

تخفيض رسوم جمركية لمدة محدودة

نجد هنا اقتراحا مقدّما من النائب فريد البستاني في 9/1/2020، وهو يرمي إلى منح رسوم جمركيّة مخفّضة لمدّة محدودة عن كافة البضائع المُستوردة

قبل 31/12/2019(المقدّم بتاريخ 9/1/2020). يعمد المقترح إلى تخفيض كافّة الرسوم والتعريفات الجمركية وشطورها بنسبة 50% ، وذلك على كافة البضائع والمواد والآليات المستورة قبل 1/1/2020، ولا زالت موجودة في المخازن الجمركية، وذلك في حال تأدية رسومها أو ضمانه أصولاً ضمن مهلة 60 يوماً من بدء العمل بالقانون. وتمّ تبرير المقترح كذلك بالأزمة الإقتصادية الضاغطة والاستثنائية، وبأن التخفيضات الجمركية تُشجّع على إخراج البضائع المتراكمة وتحرّك تالياً العجلة الإقتصادية.

وضع الاقتراح على جدول أعمال جلسة 21/4/2020[10] وقام النائب بسحبه قبل أي نقاش عليه، على اعتبار أنه لا داعٍ له اليوم حيث أنه قدّمه في فترة كان هناك تراكم للبضائع على المرفأ، أمّا الآن ف»الحكومة تقوم بدورها» على حدّ قوله وترك معالجة الأمر لها.

تعديل شروط استفادة السيارات السياحية من الرسم الجمركي المخفّض

نجد هنا اقتراحا معجلا مكررا مقدّما من النائب فريد البستاني بتاريخ 9/1/2020، يرمي إلى تعديل شروط استفادة السيارات السياحية من الرسم الجمركي المخفض عبر تعديل المادة 6 من المرسوم 4621/2001 المعدلة بالمرسوم 5125/2010 والمرسوم المصحّح له رقم 6786/2011. فاستناداً إلى نفس الأسباب الموجبة والأزمة الاقتصادية الضاغطة والاستثنائية، يعمد الاقتراح إلى تمديد مهلة استفادة السيارات السياحية المعدّة للتأجير من العموم من الرسوم الجمركية المخفضة. فيحدّد المرسوم رقم 4621/2001 في المادة 5 شروط الاستفادة من هذه الرسوم المخفّضة. وتحدّد المادة 6 الرسوم المتوجبة في حال تغيير وجهة استخدام السيارة عن تلك المحددة في المادة 5 أو نقل ملكيتها إلى من لا يستفيد من أحكام المادة 5، بحيث تترتّب الرسوم على السيارة على أساس قيمتها بتاريخ تغيير وجهة استعمالها أو انتقال ملكيتها، شرط أن يكون قد حصل هذا التغيير أو الإنتقال ضمن مهلة 3 سنوات. ويعمد الاقتراح إلى تمديد هذه المدّة إلى 5 سنوات (وهو بذلك يعود إلى صياغة المادة 5 الذي كان معمولاً بها قبل 2010، حيث عمد المرسوم 5125/2010 إلى تقصير هذه المدّة من 3 سنوات إلى 5 سنوات).

ورد الاقراح على جدول أعمال جلسة 21/4/2020. خلال الجلسة، أصرّ صاحب الاقتراح عليه على اعتبار أنه يمكن أن يشجّع السياحة في هذه الفترة الصعبة، رغم أنه يرمي إلى تعديل مرسوم هو من اختصاص مجلس الوزراء وليس مجلس النواب. أما النائب علي فياض فاعتبر بشأن السجال حول صلاحية المجلس النيابي التشريع في هذا المجال، أن بعض القضايا وإن كانت بحاجة إلى مراسيم (فهي من صلاحية الجمارك) إلّا أنّه عند تلكّؤ الحكومة أو الجمارك عن إجراء التعديلات المطلوبة يمكن للمجلس أن يشرّع بأمور ليست من صلاحيّته. وتساءل عن الإجراءات التي يمكن للمجلس النيابي اتخاذها في الأمور الجمركية خاصّة أن المؤسسات الصناعية والزراعية في طريقها للموت. أجاب رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي أنّه يفضّل في الأمور المتعلقة بالموازنة ترك المبادرة للحكومة. وعليه، تمّ اسقاط الاقتراح دون التصويت على صفة العجلة.

مساعدة المؤسسات السياحية المرخصة في تخطي الأزمة الاقتصادية

نجد هنا مشروع القانون المعجّل الوارد بالمرسوم رقم 6631 في 10/7/2020 والرامي إلى مساعدة المؤسسات السياحية المرخصة في تخطي الأزمة

10. المرصد البرلماني-المفكرة القانونية، كامل-نتائج-الجلسة-التشريعية، نيسان2020-، نشر على الموقع الالكتروني للمفكرة ، 2020/4/25

الاقتصادية. يهدف المشروع إلى إعفاء هذه المؤسسات (أي السياحية المرخصة) من «غرامات التأخير في التصريح والتسديد على الضرائب والرسوم المتوجبة» (ابتداء من 1/10/2021»)، ومن «أية فائدة إضافية على الأقساط التي سبق تقسيطها وتخلفت عن تسديدها» (خلال الفترة الممتدة من 1/10/2019 لغاية 31/12/2020). ولكن يشترط للاستفادة من هذه الأحكام وجوب «تسديد الضرائب والرسوم والاشتراكات والفوائد المحتسبة في مهلة أقصاها 31/12/2021» مع إمكانية «تقسيط هذه المبالغ لمدة سنة على أربعة أقساط فصلية متساوية (...)».

وأخيرا ينص على وجوب «تحديد دقائق تطبيق هذا القانون بقرار من وزير المالية». تبرر الأسباب الموجبة تقديمه ب «الأضرار الجسيمة التي لحقتْ بالقطاع السياحي ابتداء من 1/10/2019 والتي تفاقمتْ نتيجة توقّف القطاع السياحيّ عن العمل نتيجة جائحة كورونا، والتي تفرض على الدولة اتخاذ إجراءات لمساعدة مؤسسات هذا القطاع تلافيا لاقفالها ولصرف جميع العاملين في هذا القطاع». وقد أقر في 14/4/2021 في لجنة الزراعة والسياحة.

٥- دعم المؤسسات والقطاعات على حساب حقوق العمّال أو الضمان الاجتماعي أو الدولة

تعديل تاريخ استحقاق الضريبة على القيمة المضافة

نجد هنا اقتراح قانون قدمته النائبة بولا يعقوبيان في 14/1/2020 ويرمي إلى تعديل تاريخ استحقاق الضريبة على القيمة المضافة (المادة 22 من القانون رقم 379/2001). وفي حين يعتمد القانون الحالي كتاريخ استحقاق الضريبة تاريخ تسليم المال أو تقديم الخدمة إلا إذا تم قبض الثمن قبل ذلك، أو تاريخ إصدار الفاتورة إذا حصل قبل قبض الثمن، يعمد الاقتراح إلى تعديل تاريخ الاستحقاق هذا ليصادف مع تاريخ تسديد رصيد ثمن الأموال أو الخدمات. أما في ما يتعلّق بالسلع المستوردة التي تستحق عنها الضريبة عند توجب الرسم الجمركي، فيفوّض الاقتراح «مجلس الوزراء، بموجب مرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير المالية، وبصورة استثنائية في ظل ظروف اقتصادية ومالية غير اعتيادية، إرجاء تاريخ الاستحقاق لمدّة محدودة بما يتناسب مع تلك الظروف للمحافظة على الاستقرار الإقتصادي وتأمين أسس النمو».

وشرحت الأسباب الموجبة أن نص المادة 22 الحالية يحمّل عدداً من «موردي الأموال أو مزوّدي الخدمات الذين يقومون بتحرير فواتيرهم مقدماً قبل قبض الثمن (...) عبء الضريبة عوضاً عن المتعاقدين معهم المتخلّفين أو المتأخرين عن الدفع إلى حين تسديدها من قبل هؤلاء (...) مما ينزع عن الضريبة صفتها المحايدة بالنسبة للعملاء الاقتصاديين». كما استندتْ الأسباب الموجبة إلى ضرورة عدم تحميل موّردي الأموال ومزوّدي الخدمات أعباءً إضافية في ظل الظروف «الاقتصادية والمالية والنقدية الصعبة التي تمرّ بها البلاد»، وعدم تسهيل وضعهم في خانة المتهرّبين عن دفع الضرائب في حال عجزوا عن ذلك، منعاً لإطلاق ملاحقات بحقّهم. وضع الاقتراح على جدول أعمال جلسة 21/4/2020، وأفضى النقاش إلى إسقاط صفة العجلة عنه وإحالته على اللجان للنقاش.

زيادة مصادر تمويل شركات الأوف شور offshore من خلال السماح لهذه الشركات بالاقتراض من مساهميها

نجد الاقتراح المقدم بتاريخ 2/7/2020 من النائب طارق المرعبي والرامي إلى زيادة تمويل شركات الأوف شور من خلال السماح لهذه الشركات بالاقتراض

من مساهميها، وكان قد أحيل أمام لجنتي الاقتصاد الوطني والمال والموازنة بتاريخ 8/7/2020. وقد حدد نظام الشركات المحصور نشاطها خارج لبنان – أوف شور offshore (المرسوم الاشتراعي رقم 46 وتعديلاته الصادر في 24/6/1983) المصادر التي يمكن لشركات الأوف شور الاقتراض منها لتمويل عملياتها ونشاطاتها بمصارف ومؤسسات مالية مقيمة في لبنان أو في الخارج، دون غيرها. فعمد المقترح إلى توسيع تلك المصادر وإضافة فقرة إلى نص المادة الأولى من ذلك النظام، تجيز لشركات الأوف شور «الاقتراض من مساهميها، سواء كانوا أشخاصا معنويين أو طبيعيين، المقيمين في لبنان أو خارج الأراضي اللبنانية، وذلك من أجل تمويل العمليات والنشاطات التي ترغب شركة الأوف شور بمزاولتها سواء تم ذلك بفائدة أو من دون فائدة». ولم يعتبر الاقتراح إذاً ذلك مخالفة يعرّض الشركة للضريبة المنصوص عليها في المادة 10 من نظام شركات الأوف شور المشار إليه أعلاه. ومن باب التوضيح، من ميّزات شركة الأوف شور بأنها تعفى من ضريبة الدخل على الأرباح وتخضع بدلا من ذلك لضريبة سنوية مقطوعة قدرها 5 مليون ليرة، بالإضافة إلى إعفاءات أخرى تستفيد منها. كما أنها تعتبر من الشركات التي يصعب الرقابة عليها. وقد برر هذا الاقتراح بالأزمة الاقتصادية الخانقة وتداعياتها السلبية على قطاع شركات الأوف شور على وجه خاص، التي أصبحت اليوم مهددة بالإقفال النهائي، وذلك في سبيل تشجيع المستثمرين على إنشاء وتأسيس تلك الشركات في لبنان. كما نجد هنا اقتراحين يذهبان في اتجاه دعم المؤسسات على حساب عمّالها والدولة.

تسوية الأوضاع المالية والضريبية للمؤسسات

نجد هنا اقتراح القانون المقدم من النائبة عناية عز الدين في 12/5/2020 والرامي إلى تسوية الأوضاع المالية والضريبية للمصانع والمزارع والمطاعم والفنادق خلال الفترة الاستثنائية التي تعيشها البلاد وتحفيزها على الصمود والإستمرار (تشرين الأول -2019كانون الأول 2020). أحيل الاقتراح بتاريخ 13/5/2020 إلى اللجان المشتركة لدراسته.

يرمي الاقتراح إلى تقديم مساعدات إلى العديد من المؤسسات عبر تعليق موجب دفع الأقساط عن جميع أنواع الديون تجاه المصارف والمؤسسات الماليّة. كما تعلّق الإجراءات القانونيّة أو القضائيّة المُقامة من المصارف والمؤسّسات الماليّة بوجه هذه المؤسّسات بالإضافة إلى تلك الرامية إلى الإخلاء بسبب عدم الدفع. بالإضافة إلى تنظيم علاقات المؤسّسات المشار إليها في القانون مع القطاع المصرفي والمالي، يرمي الاقتراح إلى تقديم مساعدات على حساب خزينة الدولة التي هي في حالة عجز، عبر تقديم تنزيلات ضريبيّة عن كلّ شخص طبيعي وفق بعض الشروط يحدّدها القانون، إلغاء جميع الضرائب والرسوم المتوجّبة على المؤسسات المشار إليها. كما يقترح النصّ إعفاء المؤسسات من أي رسوم أو إشتراكات أو غرامات أو أعباء ماليّة من أي نوع كانت تجاه الخزينة العامّة نتيجة استخدام أي أجراء أو عمّال، كما وإعفاءها من تسديد الإشتراكات العائدة لفرع التعويضات العائليّة وفرع المرض والأمومة.

بالإضافة إلى هذه المساعدات، يرمي الاقتراح إلى تعزيز الصناعة اللبنانيّة والقطاعات الإنتاجيّة اللبنانيّة، من خلال إلزام الحكومة تعليق العمل أو تعديل جميع اتفاقيّات التبادل التجاري الحرّ مع المنظمات والدول. وقد يؤثّر هذا الأمر سلبيا على التجارة الخارجيّة، إذ أنّ معظم اتّفاقات التبادل التجاريّة مبنيّة على التبادل بالمثل. ويهدف الاقتراح حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى تعزيز القطاعات الإنتاجيّة في لبنان بالإضافة إلى الفنادق والمطاعم التي هي في صدد الإقفال بسبب توقّف السياحة. ومن الملفت في الأسباب الموجبة اعتبار النائبة عزّ الدين أنّ الأزمة

بدأت مع إندلاع التظاهرات الشعبيّة التي ساهمتْ في «شلّ الحركة الاقتصاديّة والتجاريّة والإنتاجيّة الصناعيّة والزراعيّة والسياحيّة».

تعليق مهلة سريان مرور الزمن المتعلّقة بالتقديمات العائليّة والتعليميّة المدفوعة مباشرة من أصحاب العمل

بتاريخ 2020/05/04، تقدّم النائب طارق المرعبي باقتراح قانون يرمي إلى تعليق مدّة مرور الزمن المتعلّقة بالتقديمات العائليّة والتعليميّة الملحوظة في الفقرة 3 و4 من المادة 48 من قانون الضمان الإجتماعي. أحيل الاقتراح إلى لجان الصحة العامة والمال والموازنة كما إلى رئاسة الحكومة، وتمّ البدء بدراسته بتاريخ 2020/06/18 في لجنة الصحة العامة. يرمي الاقتراح إلى تعليق مدّة مرور الزمن المذكورة بالنسبة لأصحاب العمل الذين لم يحاسبوا الصندوق بالتقديمات العائليّة والتعليميّة التي دفعها مباشرة لأجرائه، وكذلك بالنسبة للتقديمات العائليّة والتعليميّة المتوجبّة للمضمونين منذ تاريخ 2015/12/31 ولغاية 2020/12/31 ضمنا. وتبرّر الأسباب الموجبة تقديمه بأن المهلة المنصوص عنها في الفقرة 3 من المادة 48 هي «مجحفة بحق صاحب العمل» بسبب قصرها خاصة في ظل «الجمود» والأزمة الاقتصادية الحالية التي حالت دون تعيين بعض أصحاب العمل لمحاسبين (...). كما شرحت الأسباب الموجبة أهمية «قيام صاحب العمل بدفع التقديمات العائلية والتعليمية مباشرة لأجرائه» ل»توفير عناء قبضها من الصندوق»، وضرورة تسهيل قيام أصحاب العمل باجراءاتهم «المحاسبية والضريبية».

تخفيف أعباء الصرف الجماعي عن المؤسسات

نجد اقتراح قانون معجّل-مكرّر تقدّم به نوّاب من كتلة القوّات اللبنانيّة في 15/10/2020 يرمي إلى تعديل المادة 27 من القانون رقم 6/2020 (قانون الموازنة). يعمد الاقتراح إلى إعفاء تعويضات المستخدمين والعمال الذين يتركون عملهم بشكل طوعي من الضرائب. وقد وضع على جدول أعمال جلسة 21/12/2020[11] ولكن لم يدرس.

للتذكير، عمدت المادة المذكورة إلى إعفاء التعويضات التي تعطى للمستخدمين والعمال تعويضاً على صرفهم من الخدمة من الضريبة على الرواتب والأجور خلال الفترة الممتدة بين 1/7/2019 وتاريخ نشر القانون. ويقضي الاقتراح باعتبارها من الأعباء القابلة للتنزيل من واردات أصحاب العمل المكلّفين على أساس الربح الحقيقي، حتى لو تجاوزت الحدود المنصوص عليها في القوانين. أضاف الاقتراح ضمن الأعباء التي تستفيد من هذه الإعفاءات الضريبية "التعويضات الأساسيّة والتعويضات الإضافيّة التشجيعيّة والمنح والحوافز التشجيعية التي تُعطى للمستخدمين والعمّال الذين يتركون عملهم بشكل طوعي". كما مدّد الاقتراح العمل بهذه الإعفاءات حتى 31/12/2020.

ويعتبر هذا الاقتراح من الاقتراحات شديدة الخطورة: فهو يسمح بالالتفاف على قانون العمل الذي ينظّم ويضبط صرف الأجراء لأسباب اقتصادية. كما يسمح بتهميش دور وزارة العمل وحرمانها من التشاور مع المؤسسات التي تعمد إلى صرف جماعي لأجرائها، وذلك من خلال تظهير صرف العمال والذي غالبا ما

11. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني، ميريام مهنا، سياسة النعامة في مواجهة فقدان الوظائف: الصّرف الجماعي للأجراء بلباس التّرك الطّوعي للعمل، الموقع الالكتروني للمفكرة، 2020/12/20

يحصل جماعيا على أنه ترك طوعي للعمل. ومؤدّى ذلك هو تعزيز الضغط على إرادة الأجراء الذين سيجدون أنفسهم مستفردين في مواجهة أصحاب العمل وتحت ضغط القبول بتعويضات الحدّ الأدنى.

وبالمقابل، سيجد أصحاب العمل منفعة جديدة تضاف إلى صرف أجرائهم، قوامها امكانية حسم ما قد يقدمونه لهم من محفزات من دخلهم.

وللتذكير، يعتبر الصرف لأسباب اقتصادية من دون مراعاة الشروط التي تضعها المادة 50-فقرة (و) من قانون العمل بمثابة صرف تعسفّي، يفتح لصاحبه حقاً بالتعويض (يوازي قيمة مجموع رواتبه لفترة تتراوح بين شهرين و12 شهر). فقد اشترطت المادة على أصحاب العمل، كي لا يتسم الصرف بالطابع التعسفي، إبلاغ "وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رغبتهم في إنهاء تلك العقود قبل شهر من تنفيذه، وعليهم أن يتشاوروا مع الوزارة لوضع برنامج نهائي لذلك الإنهاء تراعى معه أقدمية العمال في المؤسسة واختصاصهم وأعمارهم ووضعهم العائلي والاجتماعي وأخيراً الوسائل اللازمة لإعادة استخدامهم." أي أن هناك شرطين مفروضين على أصحاب العمل لإنهاء العقود المبرمة في المؤسسة في حال تبين أنها تعاني من ظروف اقتصادية صعبة، وهما شرطين "شكليين جوهريين" بحسب اجتهاد محكمة التمييز مرتبطين بالنظام العام ويهدفان إلى حماية الأجراء، الأول يكمن في لزوم إبلاغ وزارة العمل، والثاني يكمن في احترام مهلة شهر قبل الإقدام على الصرف أو إنهاء العقود بعد ابلاغ وزارة العمل. ومن الواضح إذاً مقاربة المشرّع: عوض التدخّل من خلال تشريع هادف ورؤيوي لتخفيف أعباء الانهيار الاقتصادي – الذي فاقمته جائحة كورونا – عن القطاع العمّالي وحماية الاستقرار الوظيفي قدر المكن مع تفعيل دور وزارة العمل ومجالس العمل التحكيمية منعا لتعسف أصحاب العمل، يعمد الاقتراح إلى تقديم تحفيزات لأصحاب العمل تحفزهم على الضغط على أجرائهم بهدف تحويل الصرف الجماعي الخاضع لرقابة وزارة العمل إلى ترك طوعي للأجراء. هو إذا يبدي مصلحة صاحب العمل على مصلحة الاجير أو المستخدم ما يشكّل التفافا على الحماية القانونية من الصرف لأسباب اقتصادية.

II. مقترحات لدعم الأفراد

على صعيد المقترحات التي تتطلّع إلى تقديم الدعم المباشر للأفراد في خضم الأزمة لضمان حقوق ضرورية لهم من خلال مساعدات أو إعفاءات ضريبية، نجد:

أ- الحق بالسكن

منح فترة سماح لتسديد قروض الإسكان

نجد هنا اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النائبة بولا يعقوبيان في 23/4/2020 والرامي إلى تعديل بعض أحكام قانون الإسكان (الصادر بتاريخ 17/9/1962 والمعدل بالقانون 58 تاريخ 8/12/1965). يعمد الاقتراح من جهة أولى إلى إضافة بند خامس إلى المادة 12 المتعلقة بنكول الشاري بأحد بنود عقود البيع المدعومة من الدولة (قروض الإسكان) والخلافات الناشئة بين الأطراف حول هذه العقود، حيث عمد إلى إعطاء فترة سماح بين 1/3/2019 ولغاية 30/6/2020، «لا يُعدّ فيها المدين ناكلاً في حال تخلفه عن دفع الأقساط المترتبة عليه من قرض الإسكان وإعادة جدولة القرض على هذا الأساس» عند انتهاء المدة.

كما نص الاقتراح على اعتبار الظروف الحالية «حالة اضطرارية قاهرة» وترتيب النتائج القانونية على ذلك. من جهة أخرى، يعمد الاقتراح إلى إلغاء المادة 13 من القانون نفسه المتعلقة بنهائية قرارات الاسترداد الصادرة عن اللجنة ذات الصفة القضائية المناطة النظر في الخلافات الناشئة عن عقود الإسكان. فأدخل الاقتراح إمكانية الطعن بقراراتها.

وبرّرت الأسباب الموجبة تقديم هذا الاقتراح ب»الظروف الاقتصادية المزرية» التي تمرّ بها البلاد والتي «تحول دون التزام المتعاقدين بموجباتهم التعاقدية على أكمل وجه». للتذكير، كان قد وضع الاقتراح على جدول أعمال جلسة 28/5/2020 إلا أنه لم يُدرس بسبب تطيير نصاب الجلسة لعدم التوافق حول قانون العفو.

تخفيض نسبة من القروض السكنية والحيوية

نشير سريعا هنا أيضاً إلى اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النائبة بولا يعقوبيان في 23/4/2020 والذي فصّلناه في القسم الأول من هذا الفصل (في فرع حماية الزبائن في علاقتهم التعاقدية مع المصارف).

تعديل اتفاقية تمويل مشروع الإسكان باتجاه رفع سقوف القروض

نجد هنا اقتراح القانون المعجّل المكرّر الذي تقدّم به النائب ابراهيم كنعان في 16/10/2020 والذي يرمي إلى الإجازة للحكومة تعديل الملحق رقم 3 من اتفاقيّة القرض بين حكومة الجمهورية اللبنانية والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي للمساهمة في تمويل مشروع الإسكان. ورغم أن الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي قد وافق على تعديل سقوف القروض وفقا لما نتبيّنه من كتاب مصرف الإسكان رقم 1237/2020 تاريخ 28/9/2020، إلّا أنه يقتضي إقرار هذا التعديل بقانون عملا بمبدأ التوازي في الصّيغ بما أن مجلس النواب وافق على إبرام الإتفاقية بالقانون رقم 180 الصادر في 12/6/2020 (والتي علّقنا عليها في الفصل المخصّص للسياسة الضريبية وأملاك الدولة). يقوم هذا الاقتراح برفع سقوف القروض لذوي الدخل المحدود من 300 مليون إلى 400 مليون ليرة لبنانية ولذوي الدخل المتوسّط من 450 مليون إلى 600 مليون ليرة خاصة أن قيمة العملة الوطنية قد انخفضت بشكل كبير واستمرار تداول المنتج السكني بالدولار الأميركي بحسب ما جاء في أسبابه الموجبة. وطبعا لا يغدو هذا الاقتراح في حال أقرّ سوى مبادرة ضعيفة لحلّ أزمة السكن العضوية والمستمرة نتيجة غياب السياسات العامة تأميناً لحق الوصول لسكن ميسّر[12]، ونتيجة الانهيار الحادّ للعملة ولداخيل معظم اللبنانيين مع اشتداد الأزمة. وكان الاقتراح قد وضع على جدول أعمال جلسة 31/12/2020 ولكن لم يدرس. من ثم جرى التصديق[13] عليه في جلسة 2021/3/12[14]، دون نقاش.

ب- الحقّ بالتغطية الصحيّة

تمديد استفادة المضمون من فرع المرض والأمومة بعد الصرف من العمل على حساب وزارة الصحة

12. المفكرة القانونية،» منحة السكن ومحنته»، العدد رقم 60، حزيران 2019

13. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج جلسة 12 آذار 2021: لغط هائل حول «قرض البنك الدولي» قد يهدد نفاذه وقانون الدولار الطلابي مهدد بال»الخطأ المادي»»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2021/3/15

14. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا يناقش البرلمان في جلسة 12 آذار 2021؟ النظام المأزوم يقتطع خوة 40% من أموال الفقراء»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2021/3/11

نجد اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النواب مروان حمادة، بلال عبدالله، فيصل الصايغ وهادي أبو الحسن في 8/1/2020 والرامي إلى تمديد مدة استفادة المضمون من فرع المرض والأمومة على نفقة وزارة الصحة العامة بعد الصرف من العمل. فيضع الاقتراح على عاتق الخزينة العامة تحمّل نصف تكلفة التغطية الصحية بين 3 أشهر وسنة لحالات المرض وبين 3 و6 أشهر لتقديمات الأمومة. واستندت الأسباب الموجبة إلى «الظروف الإستثنائية» ما بعد 17 تشرين التي حملت العديد من المؤسسات إلى صرف العديد من أجرائها، أو إلى الإقفال النهائي.

وللتذكير عمد مقدمو الاقتراح إلى سحبه خلال جلسة 21 و22/4/2020[15]. وأوضح النائب بلال عبد الله أنه تمّ تقديم الاقتراح أثناء الإنتفاضة، إلا أن كتلة اللقاء الديمقراطي باتت تعمل في إطار أشمل إذ ضمّت إليه مقترح إنشاء «صندوق بطالة».

ج- الحق بالعمل وتعويض نهاية الخدمة

نجد في هذا الإطار اقتراحي قانونين معجّلين مكرّرين تقدّم بهما النائبين هادي أبو الحسن وبلال عبدالله بتاريخ 28/4/2020، وثالث مقدّم من النائب طوني فرنجية في 1/12/2020.

تعويض على أساس الأجر قبل التخفيض

يعمد اقتراح القانون الأول (العادي) إلى تعديل المادة 51 من قانون الضمان الإجتماعي (المرسوم1963/13955) تحديداً البند أ من الفقرة 1 المتعلّقة بأصول تحديد الأجر المعتبر كأساس لتعويض نهاية الخدمة. فيعمد الاقتراح إلى استبدال الأجر الأخير الذي تقاضاه صاحب العلاقة ب"الأجر الأعلى الذي تقاضاه صاحب العلاقة خلال الأربعة والعشرين شهرا التي سبقت تاريخ نشوء الحق بالتعويض". كما يستبدل الاقتراح متوسط العمولة التي تقاضاها صاحب العلاقة خلال الإثني عشر شهرا بمتوسط الأربعة وعشرين شهراً التي سبقت نشوء الحق بالتعويض. كما ينتهي الاقتراح وفي الحالات الأخرى، أي عندما يكون "الأجر محسوبا على أسس أخرى"، إلى إرساء مبدأ على الصندوق اتباعه لدى تحديد المبلغ الواجب إستعماله لتعيين مقدار التعويض وهو "مصلحة الأجير".

وبالطبع، يهدف الاقتراح إلى تحصين مصلحة الأجير آخذا بعين الاعتبار تردّي الأوضاع الإقتصادية، من خلال السماح لصاحب المصلحة بالاستفادة من قيمة أعلى للأجر المعتمد كأساس لاحتساب تعويض نهاية الخدمة. واستندتْ الأسباب الموجبة إلى "الأوضاع الاقتصادية في الفترة الأخيرة" التي أدت إلى تراجع عمل المؤسسات، مما حملها إلى تخفيض رواتب الأجراء. ويصبح بالتالي بحسب الأسباب الموجبة من "الظلم إحتساب تعويض نهاية الخدمة على أساس الراتب الأخير الذي تقاضاه الأجير". خاصة أن الهدف من قانون الضمان الإجتماعي هو "تأمين مصلحة الأجير بما يحقق له ولعائلته الإستقرار الإجتماعي والإقتصادي".

وقد ورد الاقتراح على جدول أعمال جلسة 28/5/2020 وتمّت بنتيجتها إحالته إلى اللجان بعد إسقاط صفة العجلة عنه. وخلال النقاش، أوضح أحد مقدمي الاقتراح النائب بلال عبدالله أنه جرى التداول بشأنه مع وزيرة العمل، وأكّد على أهميته من باب عدم إلحاق الغبن بأصحاب الحقوق بسبب الأزمة وحفظ قيمة تعويضات نهاية الخدمة، "خصوصا أن هناك مؤسسات خفضت الرواتب

15. الفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (4): مقترحات متعلقة بالحقوق والحريات العامة وحماية البيئة، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/4/26

إلى النصف". وأضاف النائب هادي أبو الحسن أن "العامل اللبناني فقد القدرة الشرائية فلماذا ننحاز إلى رب العمل وليس العامل". أما النائب أمين شري فتمنى إحالته إلى اللجان لمعرفة تكلفته على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

إنشاء صندوق للبطالة

يرمي الاقتراح الثاني إلى إنشاء "صندوق بطالة مؤقت" لدى وزارة العمل تتم إدارته من قبل لجنة تتألّف من وزير العمل رئيسا وأربعة أعضاء (هم: مدير عام الصندوق الوطني للضمان، رئيس الهيئة العليا للإغاثة، مدير عام وزارة الشؤون الإجتماعية ومدير عام وزارة المالية). يهدف هذا الصندوق "إلى تأمين راتب شهري يعادل نصف الحد الأدنى الرسمي للأجور للبنانيين الذين فقدوا مدخولهم بسبب الأوضاع الاقتصادية اعتبارا من تاريخ 1/11/2019" أو من تاريخ فقدانهم عملهم بعد هذا التاريخ. ويتم تمويل هذا الصندوق من "تحويل الأموال المرصدة في الموازنة العامة لهيئة الإغاثة، ومساهمات الدولة والتبرعات والهبات المحلية والخارجية". كما يحدّد الاقتراح المهلة الزمنية التي يستمر هذا الصندوق بالعمل وهي 18 شهراً اعتباراً من تاريخ 1/11/2019. نلاحظ أن مدة عمل الصندوق قد انتهت دون إقرار الاقتراح.

واستندتْ الأسباب الموجبة إلى الأوضاع الإقتصادية المتردّية ما بعد 17 تشرين إضافة إلى إعلان التعبئة العامة بسبب جائحة كورونا التي حملت العديد من المؤسسات إلى صرف العديد من أجرائها، أو إلى الإقفال النهائي، مما أدى إلى فقدان العديد من اللبنانيين لعملهم ومورد رزقهم. واللافت في هذا الاقتراح هو زهد المبلغ المخصّص كدعم شهري مقارنة بتدنّي القيمة الشرائية للعملة الوطنية وغلاء الأسعار. كما يغيب عن الاقتراح أي تفنيد لآليات عمل الصندوق والرقابة على كيفية إدارة وصرف الأموال. وضع الاقتراح على جدولي أعمال جلستي 28/5/2020و30/9/2020 ولم يدرَس. ثم وضع على جدول أعمال جلسة 21/12/2020[16] وأسقطت عنه صفة العجلة.

مقترح لمعالجة تدهور قيمة تعويضات نهاية الخدمة والصرف

نجد هنا اقتراح القانون المعجل المكرر المقدم من النائب طوني فرنجية بتاريخ 2020/12/1 والرامي إلى تعديل في صرف التعويضات المالية للصرف ونهاية الخدمة. وقد وضع على جدول أعمال جلسة 21/12/2020 [17] ولكن لم يُدرس. ويلزم الاقتراح مصرف لبنان، "في حال استحقّ تعويض الصرف من الخدمة – بلوغ السن أو الصرف من الخدمة – لأيّ موظف أو مستخدَم من موظّفي القطاع العام، القطاع الخاص والقطاع العسكري، بتحويل المبلغ إلى الدولار الأمريكي وفقا للسعر الذي يحدده مصرف لبنان في تعاملاته المصرفية (أي 1515)، على أن يتم السحب وفقا لسعر السوق المعتمد في المنصة الالكترونية لعمليات الصرافة، على ألا تتعدى السحوبات" خمسة آلاف دولار أميركي شهريا. يحدد أن ما سبق يطبق على مبلغ "خمسماية مليون ليرة لبنانية كحد أقصى من مجمل التعويض" لمن انتهت خدمته في الحالتين السابق ذكرهما. كما يعطي للقانون في حال صدوره مفعولاً رجعياً لأول سنة 2020. تبرر الأسباب الموجبة تقديمه بوجوب تعويض "جزء من خسارة قيمة" التعويضات المالية التي حصلت "جراء التضخم" الحاصل بأسعار الاستهلاك وانهيار العملة المحلية. وتشير الأسباب الموجبة إلى أن

16. المفكرة القانونية- المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأول 2020: المجلس النيابي يقارب السرية المدمّرة بخفر، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/12/23

17. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، ملاحظات حول اقتراحات قوانين لمواجهة أزمات لبنان: من تُسعف الدّولة في ظلّ ندرة الموارد؟، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/12/21

صندوق الضمان الإجتماعي كان قد تقدّم بطلب إلى مصرف لبنان بهذا الشأن، إلا أنه لم يتم تطبيقه. وحصر إذاً الاقتراح تطبيقه على حالتي الصرف وهما بلوغ السن والصرف من الخدمة، وبالتالي لا يطبق على الشخص الذي يطلب إنهاء خدمته. كما وإن حاول الاقتراح تصحيح قيمة التعويضات في ظل تضخم الأسعار وانهيار العملة الوطنية، إلا أنه لم تتم دراسة الأثر الاقتصادي والمالي له، وما سينتجه من تضخم إضافي للعملة الوطنية أو عجز على كاهل الدولة.
ونجد أخيرا اقتراحاً غير مفهوم وتمييزيا، لدعم مالكي العقارات في مدينة بيروت حصراً.

د- دعم مالكي العقارات في بيروت

إعفاء من الرسوم البلدية على الأبنية في بيروت

نجد اقتراح قانون معجل مكرر مقدم من النائبة رولا الطبش في 8/7/2020، يرمي إلى إعفاء المواطنين من الرسوم البلدية على الأبنية في بيروت. يعفي الاقتراح وبصورة استثنائية مالكي وشاغلي الأبنية السكنيّة والتجاريّة ضمن مدينة بيروت من الرسوم البلديّة وضريبة الأملاك المبنيّة لعام 2020 التي لا يزيد رسمها – عن كل حقّ مختلف – عن مبلغ 3 ملايين ل.ل.

وفي هذا المجال كان من الأفضل حصر الإعفاء بالشاغلين سواء كانوا مالكين أو مستأجرين لأن جميع المالكين باتوا يستفيدون من هذا الإعفاء حتى لو كانوا لا يشغلون ولا يأجرون شققهم ويبقونها شاغرة رغم النقص في الشقق والذي يؤدي إلى ارتفاع أسعارها والإيجارات. كما لا يفهم سبب حصر الإعفاء بمدينة بيروت بما يمسّ بمبدأ العدالة الضريبيّة بين السكان رغم الاكتظاظ السكاني في المدن والحاجة لدعم السكن في الأرياف تفاديا لذلك. كذلك يفتقر هذا الاقتراح للدراسة العلمية التي تبرر سبب الإعفاء رغم تذرّعه بالأوضاع الاقتصادية الصعبة التي يشهدها لبنان.

III. مقترحات لحماية موارد الدولة

نجد اقتراحات لمعالجة انخفاض قيمة الرسوم المالية والغرامات مع انهيار الليرة، واقتراحات لترشيد ما يسمى ب»الدعم»، وهو أمر يبقى دون أي جدوى وسط عجز الدولة وتقاعسها عن وضع رؤيا لاستخدام الزخيرة المتبقية من العملات الأجنبية بشكل هادف يخرج البلاد من أزماتها الحادة.

معالجة انخفاض قيمة الرسوم المالية والغرامات

كذلك نجد اقتراحي قانونين عاديين مقدّمين من النائب طوني فرنجية يحاولان معالجة انخفاض قمية الرسوم المالية والغرامات مع انهيار الليرة، وهي تشكّل موردا أساسيّا للدولة اللبنانية بسبب الأزمة الاقتصادية:

1- الأوّل مقدّم في 3/6/2020 ويستبدل جميع الرسوم في القوانين اللبنانية من قيمة رقمية مجردة إلى نسبة مئوية من الحد الأدنى للأجور،
2- الثاني مقدّم في 8/6/2020 ويستبدل جميع الغرامات من قيمة رقمية مجردة إلى نسبة مئوية من الحد الأدنى للأجور.

إنزال عقوبات مشدّدة على مهرّبي السلع المدعومة

في موازاة تعزيز الدعم المباشر وغير المباشر تم طرح تشديد العقوبات على مهربي السلع المدعومة. لكن أسقطت صفة العجلة في جلسة 21/12/2020 [18] عن اقتراح القانون المعجّل المكرّر المقدّم من النائب محمد الحجار في 12/10/2020.

18. المفكرة القانونية- المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأول 2020: المجلس النيابي يقارب السرية المدمّرة بخفر، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/12/23

أبرز ما جاء في هذا الاقتراح هو اعتبار فعل تصدير أو محاولة تصدير البضائع المخالفة وتخزينها في محلّات أو مستودعات غير المحلّات بالتجزئة وإذا كانت قيمتها تفوق 3 ملايين ليرة جناية عقوبتها السجن من ثلاث إلى عشر سنوات. وتشمل العقوبات كل شخص يمتلك داخل النطاق الجمركي بحسب القانون الجمركي مخزنا معدّاً للتهريب الجمركي أو تسهيله أو وسيلة نقل معدّة لهذه الغاية.

وقد عرّف الاقتراح البضائع المخالفة على أنّها البضائع التي تستفيد من دعم السلة الاستهلاكيّة التي أقرّتها الوزارات والمؤسسات العامة بالتعاون مع مصرف لبنان، والتي يتم تصديرها أو محاولة تصديرها بصورة مخالفة للقانون. وهنا يقتضي النظر في صوابية التعريف حيث أن تصدير السلع المدعومة هو بحدّ ذاته مخالف للقانون لكون الدعم يتمّ بأموال المكلّفين.

كما فرض اقتراح القانون إعلام النيابة العامة المختصة ومديريّة الجمارك في حال ضبط أي بضائع مخالفة تتعدّى قيمتها 3 ملايين ليرة ومصادرتها ووسائل نقلها بمعزل عن أيّ ملاحقة جزائية أو غرامات جمركية علما أن المبلغ الموضوع كحدّ اقصى للكمية مرتفع خاصة أنه يتعلّق بسلع أساسية للحياة في لبنان.

يساهم هذا الاقتراح في تشديد العقوبات على مهرّبي البضائع المدعومة الذين حرموا المواطنين من الإستفادة من الدعم الوحيد المتبقي لهم على المواد الغذائيّة والأدوية في ظلّ شحّ أموال المصرف المركزي وانهيار قيمة العملة الوطنية واستمرار الاستيراد بالدولار. غير أنه يتّسم بالخطورة، إذ يضع المسؤولية الجنائية الأساسية على المهرّبين في تبديد أهداف "الدعم" (أي استخدام احتياطي العملات الأحنبية في البلاد)، غير أنه لا يعتبر سوى خطوة ثانوية بالمقارنة مع إهمال السلطات في أدء دورها في وضع خطط هادفة، واستيرادها مباشرة بعض السلع الحيوية، وممارسة رقابتها على استخدام المصرف المركزي لاحتياطي البلاد، والذي يرتبط به الأمن القومي، من أمن طاقوي وغذائي وصحي.

مقترحات لوضع الضوابط لترشيد "الدعم" لسعر الأدوية

نجد هنا 3 اقتراحات معجلة مكررة مقدمة من النائب بلال عبدالله تهدف إلى تنظيم دعم المستحضرات الدوائية أسقطت عنها جميعها صفة العجلة في جلسة 21/12/2020 النيابية، وأحيلت إلى اللجان المشتركة للدراسة. وتبرر الأسباب الموجبة تقديمها بضرورة ترشيد ما تبقى من احتياطي الدولة بالعملات الصعبة في ظل الأزمة المالية والاقتصادية الخانقة، للاستمرار في تأمين الحماية لأصحاب الدخل المحدود والطبقات الفقيرة ولا سيما أدوية الأمراض المزمنة والمستعصية والسرطانية. كما يتّضح أن الهدف الثاني بحسب مقدّمها هو تحفيز القطاعات كافة للاستثمار وحماية الإنتاج المحلي بهدف الانتقال إلى اقتصاد منتج ومكتفٍ ذاتيا.

1) الاقتراح الأول مقدم في 13/10/2020 ويرمي إلى إلغاء الدعم عن المستحضرات الدوائية المستوردة إذا كانت تنتج محليا. تفصيلا ينص الاقتراح على وجوب تأمين الجهات المعنية الدعم الكامل لاستيراد المواد الأولية لزوم صناعة المستحضرات التي تصنع في لبنان. كما ويرفع الدعم عن المستحضرات الطبية المبتكرة والجنيسية المستوردة التي لها بديل ينتج محليا ومعتمد من قبل وزارة الصحة.

2) أما الاقتراح الثاني وهو مقدّم في 18/11/2020 فيرمي إلى حصر الدعم بالمستحضرات الدوائية المستوردة الأرخص. فيرفع الدعم عن المستحضرات "الدوائية المبتكرة والجينسية المستوردة، ويحصر

الدعم بالدواء الأرخص من كل تركيبة كيميائية سواء مبتكر أو جينيسي، شرط اعتماده من وزارة الصحة". كما وينص على موجب ملقى على عاتق جميع المؤسسات الضامنة ب"إحتساب أسعار الدواء المعتمد لديها في الفواتير الناتجة عن العلاجات الصحية على تنوعها على أساس أسعار الأدوية المدعومة حصرا أو المنتجة محليا دون سواها".

3) أما الثالث فمقدم في 30/11/2020 ويرمي إلى تحديد سقف الدعم عن بعض الأدوية. تفصيلا، يحدد هذا الاقتراح وجوب عدم تجاوز الدعم نسبة 50% لفئات معينة من الأدوية (التي تباع بدون وصفة طبية كما والمخصصة للأمراض الحادة). وتحدد وزارة الصحة العامة هذه الفئة و"تلتزم الجهات المعنية بتدابير الدعم باللوائح الصادرة عن هذه الوزارة".

ونلحظ إذاً توجهاً مشتركاً بين الاقتراحات الثلاثة، لوضع ضوابط مباشرة أو تأمين بدائل، تسمح بترشيد استخدام الاحتياطي بالعملات الأجنبية. ويمكن اعتبار هذه الإجراءات خطوات في الاتجاه الصحيح غير أنها لن تفي غرضها ما لم توضع خطة متكاملة وفق خيارات حاسمة وهادفة لاستخدام هذا الاحتياطي بما يؤدي إلى إحقاق هدفين: تأمين شبكة أمان اجتماعية يتمتّع داخلها كل المواطنين بحد أدنى من الحقوق الاجتماعية الأساسية، وتأمين الأساسات الضرورية لنهوض لبنان من أزمته من خلال دعم قطاعات إنتاجية ونشاطات قادرة على إعادة إدخال عملات صعبة إليه بعد اتّضاح استحالة العودة إلى المنظومة الاقتصادية القديمة حيث كانت القطاعات الريعية (من مصارف ومضاربة عقارية) تلعب هذا الدور بصورة شبه حصرية.

بالمقابل، ومنذ اتّضاح حجم الهوة في حسابات مصرف لبنان في العملات الأجنبية، وذوبان الاحتياطي بالعملات الأجنبية، لم تجد السلطة ومعها مصرف لبنان أي ضرورة بوضع أيّ خطة أو إجراء لترشيد استخدام هذا الاحتياطي من العملات الصعبة، وسط حديث عن أرقام تثبت أن استخدامه من خلال آلية "الدعم الزائفة" أدى لتنفيع كبار المستوردين والمحتكرين بالدرجة الأولى. وعلى سبيل المثال، لم تشكّل أي لجنة من أخصائيين وأطباء تعمل مع مصرف لبنان لتحديد لائحة الأدوية الضرورية التي على لبنان استيرادها وفق واقعه السكاني وخارطة الأمراض الأكثر تواجداً فيه.

الباب الخامس:
العلاقات الدولية

الفصل 21:
علاقات دولية

قروض «تنموية» ومعاهدات لحماية البيئة

صدّق البرلمان 23 قانوناً في هذا المجال، جاز تصنيفها على الوجه الآتي:

- المعاهدات الدولية التي تنصّ على قواعد ومبادئ دولية؛

- الاتّفاقيّات التي تُنشئ مؤسّسات دولية أو تتّصل بها؛

- اتّفاقيّات التعاون مع دولة أو مجموعة من الدول بشكل عامّ أو في مجال محدّد؛

- اتّفاقيّات لتلقّي الهبات والقروض.

I. المعاهدات الدولية التي تنصّ على قواعد ومبادئ دولية

صدّق البرلمان في هذا المجال سبعة قوانين، هي:

1. إبرام الاتّفاقيّة الدولية لمكافحة المنشّطات في مجال الرياضة

في تاريخ 2019/9/24،[178] صدّق المجلس النيابي على مشروع[179] القانون الوارد في المرسوم 4917 في 2019/5/31، الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام الاتّفاقيّة الدولية لمكافحة المنشّطات في مجال الرياضة بدون نقاش. وقد أُحيل في 2019/6/13 إلى اللجان المشتركة التي أقرّته في 2019/8/28. تضع هذه الاتّفاقيّة التزامات على عاتق الدول الأطراف على الصعيدَيْن الوطني والدولي. فعلى الصعيد الوطني، على الدول «الاعتماد على منظّمات مكافحة المنشّطات وعلى الهيئات والمنظّمات الرياضية»، و«تقييد توافر واستخدام العقاقير والوسائل المحظورة في مجال الرياضة»، وتشجيع منتجي وموزّعي المكمّلات الغذائية، واتّخاذ التدابير المالية المناسبة (كدعم برنامج وطني لإجراء الاختبارات يشمل جميع الألعاب الرياضية)، وتدابير لتسيير مراقبة تعاطي المنشّطات. وعلى الصعيد الدولي، تشجّع الاتّفاقيّة على «التعاون بين منظّمات مكافحة المنشّطات والمنظّمات الرياضية»، و«التساوي في تمويل الوكالة العالمية لمكافحة المنشّطات»، و«التعاون الدولي في مجال مراقبة تعاطي المنشّطات». كما تنصّ على «إنشاء صندوق القضاء على تعاطي المنشّطات في مال الرياضة» وتنظّم موارده. بالإضافة إلى ذلك، خصّصت هذه الاتّفاقيّة قسماً للتربية والتدريب لمكافحة تعاطي المنشّطات في مجال الرياضة من خلال مثلاً «استهداف البرامج التربوية والتدريبية الموجَّهة إلى اللاعبين والأطقم المعاوِنة لهم (...)» وقسماً أخيراً لتشجيع وتعزيز الأبحاث المرتبطة بهذا الشأن.

178. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «سدّ بريصا الثقوب يعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)»، موقع المفكّرة القانونية، 26 أيلول 2019.

179. المفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ معايير موضوعية ملزمة لتعيين موظّفي الفئة الأولى ونسف أفضليّة الناجحين في التعيين في الفئتَيْن 3 و4 وتعليق العمل بقانون الإيجارات الجديد وبروتوكول حماية المتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح»، موقع المفكّرة القانونية، 23 أيلول 2019.

2. الانضمام إلى البروتوكول الثاني لاتّفاقيّة لاهاي لعام 1954 الخاصّ بحماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح

نُحيل القارئ، لمزيد من التفاصيل حوله وملاحظات المرصد البرلماني عليه، إلى الفصل المخصّص **للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.**

لقد أُبرِمَت خمسة اتّفاقات مرتبطة بحماية البيئة، ونُحيل القارئ، لمزيد من التفاصيل حوله وملاحظات المرصد البرلماني عليه، إلى الفصل المخصّص لحماية البيئة، وهي:

3. إبرام اتّفاق باريس الملحَق باتّفاقيّة الأمم المتّحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ

4. الانضمام إلى تعديلات كيغالي - رواندا المتعلّقة ببروتوكول مونتريال حول حماية طبقة الأوزون من الموادّ المستنفدة لها

5. إبرام بروتوكول عام 1997 لتعديل الاتّفاقيّة الدولية لمنع التلوّث من السفن 1973-1978 بصيغتها المعدّلة ببروتوكول عام 1978 اتّفاقيّة ماربول MarPol المتعلّقة بها

6. الانضمام إلى الاتّفاقيّة المشتركة بشأن أمان التصرّف في الوقود المستهلَك والنفايات المشعّة

7. الانضمام إلى بروتوكول بشأن المناطق المتمتّعة بحماية خاصّة والتنوّع البيولوجي في البحر المتوسّط المنبثق عن اتّفاقيّة برشلونة وتعديلاتها

II. الاتّفاقيّات التي ترمي إلى إنشاء مؤسّسات دولية أو تتّصل بها

نجد في هذا المجال قانونَيْن، هما:

8. إبرام اتّفاق بشأن إنشاء مكتب منظّمة الأغذية والزراعة للأمم المتّحدة الإقليمي الفرعي لبلدان المشرق

في تاريخ 6 و2019/3/7،[180] صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام اتّفاق مع منظّمة الأغذية والزراعة للأمم المتّحدة (FAO) بشأن إنشاء مكتب المنظّمة الإقليمي الفرعي لبلدان المشرق.

180. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقيّة للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثنَيْ عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

ويأتي هذا الاتّفاق بناء على توصية مجلس منظّمة الأغذية والزراعة للأمم المتّحدة في دورته الـ 154 (التي عُقدَت في السودان عام 2010) بشأن تغطية المكاتب الميدانية، والتي تقضي بـ «ضرورة نقل المكتب الإقليمي الفرعي لمنطقة الشرق الأوسط إلى عاصمة حيوية»، وبعد موافقة هذا المجلس على عرض لبنان «استضافة» هذا المكتب.

9. زيادة مساهمة الدولة اللبنانية في المؤسّسة الدولية الإسلامية لتمويل التجارة

صُدِّق كذلك في 2019/9/24[181] مشروع القانون الرامي إلى طلب الإجازة للحكومة زيادة مساهمة الدولة اللبنانية في المؤسّسة الدولية الإسلامية لتمويل التجارة 12 سهماً بقيمة 141,240 دولار أميركي لمجمل الأسهم.

III. الاتّفاقيّات التي ترمي إلى إرساء تعاون مع دول أو مجموعة دول أخرى بشكل عامّ أو في مجالات محدَّدة

نجد في هذا المجال ستّة قوانين، هي:

10. إبرام اتّفاق مع دولة رومانيا حول التعاون في المجال العسكري

في تاريخ 6 و2019/3/7، صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام اتّفاق بين الحكومة اللبنانية وحكومة رومانيا حول التعاون في المجال العسكري. ونُحيل القارئ، لمزيد من التفاصيل عنها، إلى الفصل المتعلّق بالأمن الداخلي والخارجي وسيادة الدولة.

11. إبرام تعديلات الاتّفاقيّة الموحَّدة لاستثمار رؤوس الأموال في الدول العربية

في تاريخ 6 و2019/3/7، صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الرامي إلى الموافقة على إبرام تعديلات الاتّفاقيّة الموحّدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية. تهدف هذه الاتّفاقيّة، بحسب الأسباب الموجبة، إلى تحقيق «أهداف ميثاق الجامعة العربية ومعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية، انطلاقاً من هدف تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية العربية الشاملة والتكامل الاقتصادي العربي، واقتناعاً بأنّ توفير مناخ ملائم للاستثمار يتطلّب تسهيل الإجراءات المتعلّقة بالاستثمار في الدول العربية، وتسهيل انتقال رؤوس الأموال العربية وتوظيفها وحمايتها، وتسهيل انتقال المستثمرين العرب بين الدول العربية بما يخدم التنمية المستدامة».

181. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «سدّ بريصا المثقوب يعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)»، موقع المفكّرة القانونية، 26 أيلول 2019.

12. إبرام بروتوكول اتّفاق إطاري بشأن المبادئ العامّة لمشاركة لبنان في برنامج الاتّحاد الأوروبي

في تاريخ 2019/4/17،[182] صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الرامي إلى الموافقة على إبرام بروتوكول إطاري بين الجمهوريّة اللبنانية والاتّحاد الأوروبي بشأن المبادئ العامّة لمشاركة لبنان في برامج الاتّحاد الأوروبي من دون نقاش. للتذكير، كانت الحكومة اللبنانية قد وقّعت في 2002/6/17 على اتّفاقيّة الشراكة الأوروبية المتوسّطية مع الاتّحاد الأوروبي، التي دخلت حيّز التنفيذ في 2006/4/1. وبرّرت الأسباب الموجبة القانون بضرورة توقيع لبنان على «اتّفاقيّة إطار ومبادئ ترعى التعاون» مع الاتّحاد الأوروبي، خصوصاً مع استبدال تسمية «المجموعة الأوروبية» بـ «الاتّحاد الأوروبي»، وفي ظلّ استفادة لبنان من برامج ومشاريع الاتّحاد الأوروبي.

13. إبرام اتّفاق التعاون التجاري بين الجمهوريّة اللبنانية وجمهوريّة الغابون

في تاريخ 2019/9/24، صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 5372 في 2019/7/30، الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام اتّفاق التعاون التجاري بين الجمهوريّة اللبنانية وجمهوريّة الغابون بدون نقاش. يهدف هذا الاتّفاق إلى «تسهيل المبادلات التجارية» بين البلدَيْن و«تعزيزها وتوسيعها وتنويعها» مع «مراعاة القوانين والأنظمة» المعمول بهما في البلدَيْن. تبرّر الأسباب الموجبة تقديمه بأنّ هذا التعاون «يساهم بفتح أسواق خارجية لتصريف الإنتاج اللبناني وتعزيز فرص التعاون الاقتصادي بين البلدَيْن». للتذكير، كان قد أُحيل في 2019/8/7 إلى اللجان المشتركة التي أقرّته في 2019/8/28.

14. إبرام البروتوكول الملحق باتّفاقيّة الشراكة الأوروبية المتوسّطية

في تاريخ 2020/9/30،[183] صدّق المجلس النيابي على مشروع[184] القانون الوارد في المرسوم رقم 6632 في 2020/7/10، الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام البروتوكول الملحق باتّفاقيّة الشراكة الأوروبية المتوسّطية بين الجمهوريّة اللبنانية والاتّحاد الأوروبي بدون أيّ نقاش. وللتذكير، كان لبنان قد وقّع سنة 2002 على اتّفاقيّة الشراكة الأوروبية المتوسّطية مع الاتّحاد الأوروبي، واقتضى توقيع البروتوكول الملحق بها – بحسب الأسباب الموجبة – جرّاء استبدال تسمية «المجموعة الأوروبية» بـ «الاتّحاد الأوروبي»، كما وانضمام دول جديدة إليه ممّا حتّم توقيع معاهدات جديدة بين الحكومة اللبنانية وحكومات هذه الدول لكي تصبح هذه المعاهدات سارية. كانت اللجان المشتركة، المُنعقدة في تاريخ 2020/7/22 برئاسة نائب رئيس مجلس النوّاب إيلي الفرزلي وبحضور عدد من أعضاء اللجان والوزراء، قد أقرّت المشروع كما ورد، مع تسجيل كلّ من النائبَيْن بلال عبد الله وإسطفان الدويهي تحفظّهما عليه.

---

182. رانيا حمزة، «كهرباء لبنان لا تحتمل الأضواء: التصويت برفع الأيدي آليّة تهدّد العمل التشريعي برمّته»، موقع المفكّرة القانونية، 19 نيسان 2019.

183. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّية «الثروة»، الحقّ بحضور محام في الخفر مقابل تشريع حناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

184. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ دليلك إلى جلسة 30 أيلول1- تشرين الأوّل 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيلول 2020.

15. إبرام اتّفاقيّة تأسيس شراكة بين الجمهوريّة اللبنانية والمملكة المتّحدة العظمى وإيرلندا الشمالية

في تاريخ 2020/12/21،[185] صدّق المجلس النيابي على مشروع[186] القانون الوارد في المرسوم رقم 6799 في 2020/9/22، الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام اتّفاقيّة تأسيس شراكة بين الجمهوريّة اللبنانية والمملكة المتّحدة العظمى وإيرلندا الشمالية. أهمّ ما تهدف إليه هذه الاتفاقية «صون الروابط بين الطرفَيْن التي أنشأتها اتّفاقيّة الشراكة بين الاتّحاد الأوروبي ولبنان» (إثر خروج بريطانيا من الاتّحاد)، كما «الحفاظ على الشروط التفضيلية المتعلّقة بالتجارة» بين الطرفَيْن نتيجة هذه الاتّفاقيّة، وأخيراً «التأكيد على قيام الطرفَيْن بتأسيس شراكة ومنطقة تجارة حرّة في السلع والقواعد المرتبطة بها». وبرّرت الأسباب الموجبة تقديم هذا المشروع عبر استعادة أهداف الاتّفاقيّة السابق ذكرها. وكانت اللجان المشتركة، التي انعقدت في تاريخ 2020/11/18 برئاسة نائب رئيس مجلس النوّاب ايلي فرزلي وحضور عدد كبير من أعضاء اللجنة، قد أقرّت المشروع كما ورد «مع الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات التي أدلى بها النوّاب لناحية الشروع في إعادة النظر بكافّة الاتّفاقيّات المعقودة بين لبنان والدول والمنظّمات الدولية من ناحية التركيز على مصلحة لبنان من هذه الاتّفاقيّات وتحقيق التوازن في المبادلات التجارية».

185. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السّرية المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

186. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 20 كانون الأوّل 2020.

القانون	قيمة القرض	الجهة المُقرِضة
16. صُدِّق في 2019/9/24 القانون رقم 147 للموافقة على إبرام اتّفاقيّة قرض	56 مليون دولار أميركي بفائدة 2.5% سنوياً	الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي
17. صُدّق في 2019/6/26 القانون رقم 135 للموافقة على إبرام اتّفاقيّة قرض	295 مليون دولار أميركي تُردّ من 2028/5/15 حتّى 2048/5/15 مع فائدة 2.13%.	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
18. صُدّق في 2019/9/24 القانون رقم 146 للموافقة على إبرام اتّفاقيّة قرض	24 مليون يورو	الوكالة الفرنسية للتنمية

موضوع التمويل	ملاحظات المرصد	النقاشات النيابية حول القانون
المساهمة في تمويل مشروع تطوير الطرق الرئيسية (الأوتوستراد العربي الشمالي وذوق مصبح-جعيتا)	- يؤدّي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - كما أنّه ترك التنفيذ لمجلس الإنماء والإعمار.	
تطوير النقل العامّ لمنطقة بيروت الكبرى ودعم النقل المشترك.	يؤدّي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - كما أنّه ترك التنفيذ لمجلس الإنماء والإعمار.	
تمويل مشروع الصرف الصحّي الرائد في وادي قاديشا.	يؤدّي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - كما أنّه ترك التنفيذ لمجلس الإنماء والإعمار.	

القانون	قيمة القرض	الجهة المُقرِضة
19. صُدّق في 2019/9/24 القانون رقم 146 للموافقة على إبرام اتّفاقيّة قرض	4.5 مليون دينار كويتي وبفائدة 2%	الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية
20. صُدّق في 2020/4/22 القانون رقم 168 للموافقة على إبرام اتّفاقيّة قرض	27 مليون دينار كويتي	الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي
21. صُدّق في 2020/5/28 القانون 180 للموافقة على إبرام اتّفاقيّة قرض	50 مليون دينار كويتي	الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

موضوع التمويل	ملاحظات المرصد	النقاشات النيابية حول القانون
المساهمة في تمويل مشروع توفير المياه لأغراض الشرب والريّ في منطقة الضنّيّة.	يؤدّي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - كما أنّه ترك التنفيذ لمجلس الإنماء والإعمار بالتنسيق مع وزارة الطاقة.	
المساهمة في تمويل مشروع مَرافق الصرف الصحّي في حوض الليطاني الشمالي والأوسط.	يؤدّي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - كما أنّه ترك التنفيذ لمجلس الإنماء والإعمار.	
المساهمة في تمويل مشروع الإسكان (المرحلة الثانية).	يؤدّي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - لا يأتي هذا القانون ضمن خطة إسكانية واضحة حيث المبلغ موضوع القرض بعيد جدّاً عن تأمين حاجات السوق الإسكانية[187] التي تصل إلى 200 مليون دولار تقريباً، في حين أوقف مصرف لبنان الدعم على القروض السكنية بما يؤثّر على تأمين السكن الميسّر للجميع.	انتُقد هذا المشروع: - لأنّه لا يأتي ضمن خطّة إسكانية. وأوضح وزير الشؤون الاجتماعية رمزي مشرّفيّة خلال المناقشة أنّه «بصدد دراسة الخطّة الإسكانية». - موجّه إلى مصرف الإسكان الذي هو شركة خاصّة وليس إلى مؤسّسة الإسكان. وكان ذلك موضع تحفّظ من قِبل النائب بلال عبد الله. - لا تستفيد منه فئة الدخل المحدود. - اقترح النائب إدي أبي اللمع إعادة التفاوض مع الصندوق العربي للإعمة سعر الشقق مع الوضع المالي الراهن. كما كان ذلك موضع تحفّظ من قِبل النائب بلال عبد الله. - بقيت أسئلة كثيرة مفتوحة: فالقروض المعطاة هي بالليرة اللبنانية التي فقدت الآن جزءاً كبيراً من قيمتها، والقرض بالدولار وسداده سوف يكون بالليرة اللبنانية وقيمة الفائدة (حتّى لو كانت منخفضة) وماذا عن مصاريف التشغيل لمصرف لبنان وسعر الصرف الذي سوف تُسحَب عليه؟ أوضح وزير الماليّة عدم إمكانيّة تحمّل المصرف المركزي كلفة فرق سعر الصرف، وأنّه على حامل القرض تحمّلها.

187. ميريم مهنّا، «اعتماد لدعم القروض السكنية في لبنان، 2018: قروض سكنية على هامش حقوق السكن»، مجلّة المفكّرة القانونية، العدد 59، نيسان 2019.

IV. الاتّفاقيّات التي تتضمّن هبات وقروض

أبرِمَت ستّ اتّفاقيّات بين لبنان وجهات مُقرِضة، بهدف تمويل مشاريع إنمائية أو مرتبطة بالبنى التحتية، هي:

كما أُبرِمَت اتّفاقيّتان مرتبطتان بالتصدّي لجائحة كورونا، نُحيل القارئ، لمزيد من التفاصيل عنها ولتعليقات المرصد عليها، إلى الباب المتعلّق بالأزمات والكوارث، وهي:

22. تعديل قرض لتجهيز المستشفيات الحكومية ومعالجة حالات كورونا

23. قانون لإعادة هيكلة قرض لدعم صغار المزارعين

ملحق الفصل 21: اقتراحات القوانين

على هذا الصعيد، نجد 21 مقترحا (20 مشروعا واقتراحا). وفي ما آلت إليه هذه المقترحات:

أصبحت 3 منها قوانين خلال سنة 2021 (لذلك يتمّ استعراضها في الجزء المخصّص لمقترحات 2019-2020)؛

- أعيد مقترح إلى الحكومة؛
- تم استرداد 3 مقترحات؛
- تم إسقاط مقترح واحد؛
- تم إقرار 10 مقترحات في اللجان؛
- لم يدرس مقترح واحد بعد في أي لجنة؛
- لا يزال مُقترحان قيد الدرس في اللجان.

ونستعرض هذه المقترحات تحت عناوين تبرز توجّه المشرّع في مجال الاتفاقيات والمعاهدات التي جرى اقتراح إبرامها وفق أربعة اتجاهات:

- المعاهدات الدولية التي تنصّ على قواعد ومبادىء دولية؛
- الاتفاقيات التي تنشئ مؤسّسات دولية أو تتصل بها؛
- اتفاقيات التعاون مع دولة أو مجموعة من الدول بشكل عام أو في مجال محدّد؛
- اتفاقيات لتلقّي الهبات والقروض.

وتسهيلا للقارىء، نستعرض بعضها ونكتفي بالإحالة بالنسبة إلى بعضها إلى فصول أخرى (التنمية، الأمن الداخلي والخارجي، الكوارث، التهميش...) تم توسيعها ضمنها.

I. المعاهدات الدولية التي تنص على قواعد ومبادىء دولية

أبرز الاقتراحات في هذا المجال فهي:

انضمام لبنان إلى اتفاقية الأمم المتحدة بشأن التسوية الدولية المنبثقة من الوساطة

نجد هنا مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 6626 في 2020/7/10 والرامي إلى طلب الموافقة على الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة بشأن التسوية الدولية المنبثقة من الوساطة. تبرر الأسباب الموجبة تقديمه نظرا لأهمية هذه الاتفاقية التي «صممت لتصبح أداة لتسهيل التجارة الدولية وتشجيع الوساطة كوسيلة بديلة وفعالة لتسوية المنازعات التجارية، من خلال ضمان بأن تكون التسوية التي يتوصّل إليها الأطراف ملزمة وواجبة التنفيذ وفقا لإجراء بسيط وميسر وتسهم من ثم في تعزيز سبل الوصول إلى العدالة وسيادة القانون». وقد أحيل في 2020/7/15 إلى لجنتي الشؤون الخارجية والاقتصاد الوطني وهو قيد الدرس منذ 2020/7/23 في لجنة الخارجية، وقد أقر في 2021/3/30 في لجنة الاقتصاد.

الانضمام إلى تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية

نجد أخيرا، مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 6906 في 2020/8/28 والرامي إلى طلب الموافقة على الانضمام إلى تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية الذي انضم إليه لبنان بتاريخ 1995/1/15.

ونحيل القارئ لمزيد من التفاصيل حوله وملاحظات المرصد البرلماني عليه إلى ملحق الفصل المخصّص للأمن الداخلي والخارجي.

II. الاتفاقيات التي ترمي إلى إنشاء مؤسسات دولية أو تتصل بها

أبرز الاقتراحات في هذا المجال فهي:

انضمام لبنان إلى اتفاقية إنشاء البنك الآسيوي للاستثمار في البنى التحتية

نجد هنا مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 5629 في 2019/9/19 والرامي إلى الموافقة للحكومة اللبنانية بالانضمام إلى اتفاقية إنشاء البنك الآسيوي للاستثمار في البنى التحتية (Asian infrastructure investment bank-AIIB). نحيل القارئ لمزيد من التفاصيل عنه إلى ملحق الفصل المتعلّق بالتنمية.

انضمام لبنان إلى المنظمة الدولية للهجرة

نجد هنا مشروع[1] القانون الوارد بالمرسوم رقم 6211 في 2020/3/27 والرامي إلى الإجازة بإنضمام لبنان إلى المنظمة الدولية للهجرة International organization for migration. ونحيل القارئ لمزيد من التفاصيل حوله وملاحظات المرصد البرلماني عليه إلى ملحق الفصل المخصّص بالمساواة ومنع التميز والتهميش.

III. الاتفاقيات التي ترمي إلى إرساء تعاون مع دول أو مجموعة دول أخرى بشكل عام أو في مجالات محددة

أبرز الاقتراحات في هذا المجال هي:

اتفاقية تعاون في مجال الخدمات الجوية مع الأردن

نجد هنا مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 4880 في 2019/5/28 والرامي إلى طلب الموافقة على إبرام اتفاق بين لبنان والأردن لإقامة خدمات جوية بين إقليميهما وما وراءهما. تبرر الأسباب الموجبة تقديمها «بالمصلحة المشتركة» للحكومتان ورغبتهما «في تعزيز علاقات الصداقة والتعاون بينهما في مجالات النقل الجوي وتنفيذ القواعد والأنظمة اللازمة لتطبيق أحكام القوانين والاجراءات المعمول بها في البلدين، بما يساهم في إنماء البلدين على قاعدة مبدأ المعاملة بالمثل». وأحيل المشروع في 2019/5/29 إلى اللجان المشتركة وقد أقرته في 2019/8/28. للتذكير كان قد وضع على جدول أعمال جلسة 2019/9/24 وأفضى النقاش البرلماني إلى إعادته[2] إلى الحكومة وإرجاء مناقشته إلى جلسة أخرى، بناء على طلب وزير الماليّة علي حسن خليل الذي اقترح تعديل الفقرة الثانيّة من المادّة السادسة في الاتفاقيّة، ليضاف عليها وجوب زيادة الضريبة على القيمة المضافة.

اتفاقية تعاون في المجال الصحي مع العراق

نجد هنا مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 5769 في 2019/10/15 والرامي إلى طلب الموافقة على إبرام معاهدة بين وزارتي الصحة في العراق ولبنان للتعاون في المجال الصحي. تهدف هذه المعاهدة إلى إعطاء الشركات اللبنانية الحائزة على شهادة GMP اللبنانية الفرصة للدخول إلى السوق العراقيّة من خلال الشراء المباشر أو المناقصات حسب الآليات المعتمدة في العراق،

1. المفكرة لقانونية-المرصد البرلماني لبنان، «إنضمام لبنان إلى المنظمة الدوليّة للهجرة: خدمات لتخفيف أعداد اللاجئين والعمال المهاجرين في لبنان؟»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2020/5/27.

2. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «سدّ بريصا المثقوب يعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2019/9/26

واعتماد المستحضرات اللبنانية المسجلة والتي لديها شهادات صادرة في الهيئات الصحيّة في لبنان حسب ضوابط وزارة الصحة في العراق، واعتماد شهادات الأدوية الصادرة من الهيئات الصحية في لبنان للأدوية السرطانية والبدائل الحيوية (biosimilar) في العراق. كذلك تسعى الاتفاقية للتعاون في رصد العدوى المرافقة للرعاية الصحية والآليات والمؤشرات المعتمدة، كما إدارة ورصد مضادات الميكروبات والآليات المعتمدة لدى الطرفين. كما تهدف إلى التعاون في المجالات المختصة بعلاج المرضى من خلال إخلاء المرضى واستقدام الفرق الطبيّة، كما التعامل في مجال تدريب الكوادر الطبية والتمريضية بمختلف الإختصاصات وإدارة المستشفيات وضبط جودة الخدمات الصحية. كما نصت الاتفاقية على تشكيل لجنة مشتركة من الجانبين لمتابعة تنفيذها.

ونشير إلى أنه وبالفعل، جرى التصديق على هذا المشروع عام 2021، وذلك في جلسة 2021/3/29[3] من خارج جدول الأعمال، بناءً على طلب النائب ياسين جابر الذي أشار إلى ضرورة إقرار هذا المشروع لتفعيل موضوع استيراد الفيول من العراق. وجرى التصديق عليه برفع الأيدي دون أي نقاش يذكر، وكانت لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين التي يرأسها النائب ياسين جابر قد وافقت عليه في 2019/1/14 كذلك لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الإجتماعية برئاسة النائب عاصم عراجي في 2019/12/24.

اتفاقية تعاون في المجال الثقافي مع الصين

نجد هنا مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 6905 في 2020/8/28 والرامي إلى طلب الموافقة على إبرام اتفاقية حول تبادل إنشاء مراكز ثقافية بين لبنان والصين. واعتبرت الأسباب الموجبة أنه يأتي «تأكيدا على دور لبنان الفاعل على الصعيد الثقافي ضمن الأسرة الدولية واستثمارا لغنى التراث اللبناني، ونظرا لأهمية تعزيز وتوطيد العلاقات الثقافية مع جمهورية الصين الشعبية». وقد أحيل في 2020/9/2 إلى لجان المال والموازنة والشؤون الخارجية والتربية والتعليم. وقد أنجزته لجنة الشؤون الخارجية في 2020/10/19.

نجد هنا مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 4574 في 2019/4/18 والرامي إلى طلب الموافقة على إبرام اتفاقية بين لبنان والبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية بشأن التعاون ونشاطات البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية في لبنان. نحيل القارئ لمزيد من التفاصيل عنه إلى ملحق الفصل المتعلّق بالتنمية.

إلغاء اتفاقية بين لبنان والغابون لتفادي الإزدواج الضريبي

نجد هنا مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 6720 في 2020/7/30 والرامي إلى طلب الموافقة على إلغاء القانون رقم 516 تاريخ 2003/7/16 المتعلق بالإجازة للحكومة إبرام اتفاقية بين لبنان والغابون لتفادي الإزدواج الضريبي والحؤول دون التهرب من دفع الضرائب المفروضة على الدخل الموقعة بتاريخ 2001/2/20. نحيل القارئ لمزيد من التفاصيل عنه إلى ملحق الفصل المتعلّق بالسياسة الضريبية وأملاك الدولة.

مشاريع اتفاقيات تهدف إلى إرساء تعاون في المجال الأمني

كما نجد 3 مشاريع اتفاقيات تهدف إلى إرساء تعاون في مجال الأمن الداخلي والخارجي، نحيل القارئ لمزيد

3. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، عماد صائغ، «كامل نتائج جلسة 29 آذار 2021: الكهرباء تلتهم ما تبقّى من "قدسية" الودائع ودور القضاء في إعادة المال المنهوب "خارج الموضوع"»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2021/4/3

من التفاصيل عنها إلى ملحق الفصل المتعلّق بالأمن الداخلي والخارجي وسيادة الدولة، وهي:

- مشروع القانون الوارد باللمرسوم رقم 4438 في 2019/3/29 والرامي إلى طلب الموافقة على إبرام **إتفاق تعاون في مجال الدفاع بين الحكومتين اللبنانية والبرازيلية؛**
- مشروع القانون الوارد في المرسوم 4862 في 2019/5/21، والرامي إلى الإجازة للحكومة **الإنضمام إلى اتفاقية إمتيازات وحصانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية؛**
- مشروع القانون الوارد بالمرسوم 5088 في 2019/7/2 والرامي إلى طلب الموافقة على **إبرام اتفاقية بين وزارة الدفاع الوطني اللبنانية ووزارة الدفاع الوطني في الجمهورية الهيلينية حول التعاون العسكري.**

IV. الاتفاقيات التي تتضمن هبات وقروض

أبرز الاقتراحات في هذا المجال هي:

• نجد من جهة أولى 3 اتفاقيات لتعديل أو إلغاء اتفاقيات مبرمة نكتفي بذكرها سريعاً هنا ونحيل القارئ لمزيد من التفاصيل عنها للفصول التي تناولناها ضمنها:

اقتراح لتعديل اتفاقية لرفع سقوف القروض لذوي الدخل المحدود والمتوسط

نجد هنا اقتراح القانون المعجل المكرر المقدّم من النائب ابراهيم كنعان في 2020/12/19 والرامي إلى الإجازة للحكومة تعديل الملحق رقم 3 من تفاقية القرض لمصلحة مصرف الإسكان المجاز إبرامها بموجب القانون رقم 180 تاريخ 12 حزيران 2020 (المشار إليها أعلاه) باتجاه رفع سقوف القروض نظراً لتدهور قيمة العملة الوطنية. وللإشارة صدّق[4] التعديل هذا في جلسة 2021/3/12[5]، دون نقاش. ونحيل القارئ لمزيد من التفاصيل عنها ولتعليقات المرصد عليها، إلى ملحق الفصل المتعلّق بالتداعيات الاجتماعية للأزمات.

اتفاقية إعادة توزيع قيمة قرض دعم الابتكار في مشاريع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم خلال جائحة كورونا

نجد هنا مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 6492 في 2020/6/19 الرامي إلى تعديل القانون النافذ حكما رقم 6 تاريخ 2014/11/3 المتعلق بإبرام اتفاقية قرض بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لدعم الإبتكار في مشاريع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ونحيل القارئ لمزيد من التفاصيل حوله وملاحظات المرصد البرلماني عليه إلى ملحق الفصل المخصص لتداعيات جائحة كورونا.

إلغاء اتفاقية قرض مع الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية لتمويل مشروع إعادة تأهيل محطتي توليد كهرباء الذوق والجية

كما نجد مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 6635 في 2020/7/10 والرامي إلى طلب الموافقة على إلغاء القانون المعجل رقم 46 تاريخ 2015/11/24 المتعلق بإبرام اتفاقية قرض بقيمة 25 مليون د.ك مع الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية لتمويل مشروع إعادة تأهيل محطتي توليد كهرباء الذوق والجية. نحيل القارئ لمزيد من التفاصيل عنه

4. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج جلسة 12 آذار 2021: لغط هائل حول «قرض البنك الدولي» قد يهدد نفاذه وقانون الدولار الطلابي مهدد بال«الخطأ المادي»»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2021/3/15

5. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا يناقش البرلمان في جلسة 12 آذار 2021؟ النظام المأزوم يقتطع خوة 40% من أموال الفقراء»، الموقع الالكتروني للمفكرة القانونية، 2021/3/11

إلى ملحق الفصل المتعلّق بالخدمات العامة والتنمية.

• من جهة أخرى نجد 6 مشاريع اتفاقات ترتّب على الدولة اللبنانية ديوناً جديدة في سبيل الإنفاق على بعض البنى التحتية (طرقات - شبكات صرف صحي إلخ....)، نحيل القارئ لمزيد من التفاصيل عنها إلى ملحق الفصل المتعلّق بالسياسة الضريبية وأملاك الدولة، وهي:

- مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 5602 في 2019/8/21 والرامي إلى طلب الموافقة على الاكتتاب في زيادة رأسمال البنك الدولي للإنشاء والتعمير،

- مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 5469 في 2019/8/21 والرامي إلى طلب الموافقة على إبرام اتفاقية قرض إضافي بين الجمهورية اللبنانية ممثلة بمجلس الإنماء والإعمار والبنك الدولي للانشاء والتعمير لتمويل مشروع تزويد بيروت الكبرى بالمياه،

- مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 5649 في 2019/9/19 والرامي إلى طلب الموافقة على إبرام اتفاقية قرض ومنحة بين الجمهورية اللبنانية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (ايفاد) لتمويل مشروع «الأعمال المنسقة لتعزيز إنتاج المواشي (الإنتاج والتصنيع) PPELAH»،

- مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 6355 تاريخ 2020/4/22 والرامي إلى إعادة توزيع موازنة الاتفاقية المشار إليها في البند السابق (أي اتفاقية قرض ومنحة بين الجمهورية اللبنانية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية DAFI لتمويل مشروع الأعمال المنسقة لتعزيز إنتاج المواشي (الانتاج والتصنيع) PPELAH.

- مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 5949 في 2019/11/8 والرامي إلى طلب الموافقة على إبرام اتفاقية قرض بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي للانشاء والتعمير لتنفيذ مشروع تحديث نظام الأراضي (Land administration project)،

- مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 7025 في 2020/10/15 أخيراً، والرامي إلى طلب الموافقة **على إبرام اتفاقية التعاون الإقتصادي والفني بين لبنان والصين، المتضمنة قرضا دون فائدة بقيمة مائة مليون يوان صيني (أي ما يوازي 5,41 مليون دولار أميركي وذلك للمساهمة في مشاريع التعاون الاقتصادي والفني).**

ملحق

تعديل قانون التجارة اللبناني: خطوة ناجحة نحو تسهيل الأعمال وتشجيع الاستثمار؟

د. ألين طانليان فاضل

تعدّدت مشاريع تعديل القانون التجاري اللبناني منذ بداية التسعينيات. وقد أدّت هذه المحاولات إلى نتيجة واحدة، تمثّلت في إصدار القانون رقم 126 بشكل مفاجئ في 29 آذار 2019 («قانون 126») على وقع مؤتمر سيدر لدعم لبنان. وقد جاء هذا القانون ليعدّل العديد من موادّ قانون التجارة البرّية، وأصبح نافذاً منذ 1 تمّوز 2019.

ومن اللافت تنوّع التعديلات، التي أمكن تصنيفها وفق الآتي:

• تصحيح أخطاء واردة في النسخة المُعرَّبة من قانون التجارة، علماً أنّ النسخة الأصلية من القانون صدرت باللغة الفرنسية عام 1943؛

• إلغاء مفاهيم وإجراءات بحجّة تسهيل الأعمال وتشجيع الاستثمارات، مثل أسهم الضمان التي كان يفرض القانون أن يمتلكها أعضاء مجلس إدارة الشركات المساهمة؛

• إضافة مفاهيم جديدة على قانون التجارة البرّية، مثل الأسهم التفضيلية بدون حقّ التصويت، وإيصالات الإيداع العمومية التي كان إصدارها مقتصراً، قبل قانون 126، على المصارف اللبنانية، فأصبحت مع قانون 126 أداة لجمع الرساميل، بمتناول كافّة الشركات المساهمة اللبنانية؛

• تعديلات أمكن وصفها بـ»الزائفة»، كتعديل المادّة 110 من قانون التجارة الذي لم يغيّر حرفاً واحداً في النصّ القديم، أو التعديل المُعلَن عنه في الأسباب الموجِبة لقانون 126 عن «اعتماد مبدأ صحّة البند التحكيمي المُدرَج في عقد التمثيل التجاري شرط إخضاع العقد للقانون اللبناني»، في حين لم يعدّل القانون أيّاً من الموادّ المتعلّقة بالتمثيل التجاري.

سنتناول في دراستنا أوّلاً، مدى فعاليّة إلغاء بعض المفاهيم والإجراءات في تبسيط المعاملات وتشجيع الاستثمار(القسم الأوّل)، ثمّ نعرض إمكانيّة الاستفادة من المفاهيم الجديدة التي كرّسها قانون 126 لتحقيق هذَيْن الهدفَيْن (القسم الثاني).

1. مدى فعاليّة إلغاء بعض المفاهيم والإجراءات في تبسيط المعاملات وتشجيع الاستثمار

حرص المشرّع اللبناني على تحديث القانون التجاري بإلغائه إجراءات ومفاهيم، سواء لتبسيط المعاملات أو لتشجيع الاستثمارات أو لمواكبة التطوّر الاجتماعي، وأبرز التعديلات في هذا المجال:

إمكانيّة تعيين أعضاء مجلس إدارة من غير المساهمين وإلغاء أسهم الضمان

لاحظ المشرّع أنّ أسهم الضمان، التي كانت المادّة 147 من قانون التجارة تفرض على أعضاء مجلس إدارة الشركات المساهمة امتلاكها وعدم التفرّغ عنها، ضماناً لأيّ مسؤوليّة عن إدارتهم للشركة، غير مُجدية كما أنّها تعرقل التفرّغ عن الأسهم: فعددها القليل (كان يكتفي بسهم ضمان واحد لكلّ عضو من أعضاء مجلس الإدارة في معظم الشركات) وتدنّي قيمتها، لا سيّما في حال أدّى سوء إدارة الشركة إلى تدهور وضعها المالي، لم يكن أصلاً كافياً لضمان مسؤوليّة أعضاء مجلس الإدارة.

إضافة إلى ذلك، أراد المشرّع فتح عضوية مجلس الإدارة لأصحاب الكفاءات، بدون إرغامهم على اكتساب أسهم في الشركة، فألغى شرط امتلاك أسهم في الشركة الذي كان مفروضاً في السابق على كلّ عضو مجلس إدارة شركة مساهمة لبنانية. وكان من الطبيعي أن يتبع ذلك إلغاء أسهم الضمان المذكورة من المادّة 147 المُعدَّلة من قانون التجارة، التي باتت تسمح صراحة بانتخاب «أعضاء مجلس الإدارة من المساهمين أو من غير المساهمين».

إلّا أنّ قانون 126 لم ينظّم مصير أسهم الضمان السابقة لدخوله حيّز التنفيذ، وهي تبقى قائمة في حال كانت ملحوظة في نظام الشركة.

أكثر من ذلك، غاب عن بال المشرّع التنسيق بين مختلف تعديلات قانون 126: إذ كرّس في المادّة 146 من قانون 126 حقّ صاحب حقّ الرقبة على السهم وحده أن يكون عضواً في مجلس الإدارة، في حال وجود صاحب حقّ انتفاع وصاحب حقّ رقبة للسهم الواحد، إلّا إذا اتّفقا على خلاف ذلك.

بناء عليه، وفي غياب أيّ اتّفاق مخالف، يكون القانون اللبناني قد منح لشخص ثالث غريب كلّياً عن الشركة حقّ العضويّة في مجلس الإدارة بموجب المادّة 147 من قانون التجارة، وحرم صاحب حقّ الانتفاع على سهم من أسهم الشركة من تلك العضويّة وفقاً للمادّة 146 من القانون نفسه.

إلغاء حقّ التصويت المزدوج (المادّة 117 من قانون التجارة)

في خطوة تشجّع إدخال المستثمرين الجدد في الشركات المساهمة، ألغى قانون 126 حقّ التصويت المزدوج الذي كانت تمنحه المادّة 117 من قانون التجارة لمالك كلّ سهم في حال بلغت فترة امتلاكه للسهم سنتَيْن على الأقلّ.

وهنا، حرص المشرّع على حماية الحقوق المُكتسَبة: ففي حين حرم مساهمي الشركات المؤسَّسة بعد صدور قانون 126 من حقّ التصويت المزدوج، تأميناً للمساواة بين حقوقهم وحقوق المستثمرين الجدد، استثنى مساهمي الشركات المؤسَّسة قَبل صدور قانون 126 الذين يكتسبون حقّ تصويت مزدوج بعد مرور سنتَيْن على الأقلّ من تاريخ امتلاكهم أسهمهم، إلّا إذا قرّرت الجمعيّة غير العادية للمساهمين بالإجماع إلغاء الصوت المزدوج.

إلغاء تعدُّد الشركاء الإلزامي

بعد السماح لشركات الأوف شور اللبنانية أن تتأسّس بشريك واحد، بموجب القانون رقم 2018/85، وسّع المشرّع في قانون 126 نطاق الشركات ذات الشريك الواحد بعض الشيء، لتشمل أيضاً الشركات المحدودة المسؤولية. فعدّل قانون 126 موادّ عدّة من المرسوم الاشتراعي رقم 1967/35 المتعلّق بالشركات المحدودة المسؤوليّة، الصغيرة حجماً ورأسمالاً ونشاطاً بشكل عامّ، لتكريس إمكانيّة تأليف تلك الشركات من شريك وحيد، مُسهِّلاً تخصيص أيّ شخص عناصر من ذمّته المالية لممارسة مهنة أو تجارة معيّنة، من خلال تأسيس كيان مستقلّ هي الشركة المحدودة المسؤولية ذات الشريك الوحيد عوضاً عن اللجوء إلى شركاء وهميين لتأمين تعدّد الشركاء بشكل اصطناعي.

ولم يغِبْ عن بال المشرّع تأثير هكذا تعديل، ولو محدود النطاق، على تعريف الشركة في القانون بأنّها عقد متبادَل بين أشخاص، فعدّل المادّة 844 من قانون الموجبات والعقود لتلاحظ أنّ في الحالات المنصوص عليها قانوناً يُمكِن تأسيس الشركة «بعمل صادر عن إرادة شخص واحد"، بدل العقد المتبادَل بين شخصين أو أشخاص عدّة.

حصر فرض الجنسية اللبنانية في مجالس الإدارة (المادّة 144 من قانون التجارة)

كان لا بدّ من تشجيع الاستثمارات الأجنبية لمواكبة مؤتمر سيدر: فعدّل قانون 126 المادّة 144 من قانون التجارة المتعلّقة بمجلس إدارة الشركة المساهمة، إذ خفّض الحدّ الأدنى من أعضاء المجلس الذين يُشترَط أن يكونوا على الأقلّ من اللبنانيين ليصبح ثلثَ الأعضاء، بعد أن كان نصفَهم بدون أن يلغي كلّياً شرط الجنسية اللبنانية.

كما أُلغيَت في المادّة 144 نفسها ضرورة استحصال رئيس مجلس الإدارة على إجازة عمل إذا كان من غير اللبنانيين غير المقيمين في لبنان، تماشياً مع ما ينصّ عليه القانون اللبناني (بعد تعديله) بالنسبة إلى شركات الهولدنغ والأوف الشور.

فيكون المشرّع قد سهّل بذلك حتماً اللجوء إلى أصحاب الكفاءات والمؤهّلات غير اللبنانيين في مجالس إدارة الشركات المساهمة، فضلاً عن تشجيعه الأجانب على الاستثمار في تلك الشركات بدون ضرورة إيجاد نصف أعضاء المجلس من بين حاملي الجنسية اللبنانية.

إلغاء فرض التعامل مع الكتّاب العدل على أساس مناطقي (المادّة 80 من قانون التجارة)

عدّل قانون 126 المادّة 80 من قانون التجارة لتبسيط المعاملات التجارية، فأصبحت تجيز اللجوء إلى أيّ كاتب عدل على الأراضي اللبنانية لتسجيل وتعديل نظام أيّ شركة مساهمة وأيّ شركة محدودة المسؤولية (طالما أن المادّة 11 من المرسوم الاشتراعي رقم 1967/35 تحيل إلى المادّة 80)، أينما كان مركزها في لبنان. وبذلك، لم يعد مطلوباً اللجوء إلى الكاتب العدل التابع له مركز الشركة الرئيسي كما في السابق.

حصر الفترة الدنيا لإطلاع المساهمين على الحسابات والتقارير قبل انعقاد الجمعيّة العمومية السنوية بتقرير مجلس الإدارة (المادّتان 163 و197 من قانون التجارة)

حذف قانون 126 مهلة الخمسة عشر يوماً التي كانت تنصّ عليها المادّة 197 من قانون التجارة كفترة دنيا - قبل انعقاد الجمعيّة العمومية العادية السنوية - لإطلاع المساهمين على الحسابات السنوية وتقارير مجلس الإدارة ومفوَّضي المراقبة في مركز الشركة، تحت طائلة بطلان مناقشات الجمعيّة.

وقد درجتْ العادة على تنازل المساهمين عن مهلة المادّة 197 قبل البدء بمناقشة جدول أعمال الجمعيّة. فخلَتْ المادّة 197 المعدَّلة من أيّ مهلة دنيا، إلّا أنّها وسّعت في المقابل طرق إطلاع المساهمين على الحسابات والتقارير لتشمل الوسائل الإلكترونية الخاصّة المُعتمَدة من قِبل الشركة. كما نُقِلَت فترة الخمسة عشر يوماً إلى المادّة 163 المعدَّلة من قانون التجارة لتصبح الفترة الدنيا لتقديم مجلس الإدارة تقريره السنوي المفصَّل إلى المساهمين. ومن المهمّ أن تطبّق الشركات هذا التعديل بطريقة تسهّل وتوسّع إطلاع كلّ المساهمين على المعلومات المفيدة لاتّخاذ قراراتهم في اجتماعات الجمعيّة العمومية من خلال الوسائل الإلكترونية، بدون أن يتمّ استغلال حذف عقوبة بطلان مناقشات الجمعيّة لهضم حقوق أقليّة المساهمين.

التخلّي عن تقديم براءة ذمّة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لإنجاز بعض المعاملات

سهّل قانون 126 بعض (وليس كلّ) معاملات التسجيل لدى السجلّ التجاري، فذُكرت صراحة، في المواد المعدَّلة التالية من قانون التجارة، إمكانيّة إنجاز معاملة التسجيل لدى السجلّ بدون إبراز براءة ذمّة صادرة عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي:

- **المادّة 102:** أعفَتْ الشركة من وجوب إبراز براءة الذمّة المذكورة عند تسجيل الحسابات والتقارير السنوية ومحضر الجمعيّة العمومية العادية السنوية للمساهمين التي توافق عليها، المنصوص عليها جميعها في المادّة 101 من قانون التجارة؛

- **المادّة 152:** استثنَتْ من شرط إبراز براءة الذمّة لدى السجلّ التجاري تسجيل كلّ تغيير في تأليف مجلس إدارة الشركة، بالإضافة إلى إشعار التبليغ الذي تأخذ بموجبه الشركة علماً باستقالة أحد أعضاء مجلس الإدارة.
كما أعفت المادّة 213 مكرَّر 22 الشركات المندمجة من موجب تقديم براءة ذمّة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عند تسديد الضرائب الصادرة قبل تاريخ الاندماج.

وبرأينا، كان من المفيد إعادة النظر جذرياً في ربط المعاملات التجارية ببراءات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وإيجاد تدابير بديلة أو نظام مراقبة آخر فعّال، يضمن قيام الشركات بتسجيل أُجرائها لدى الصندوق بدون أن يؤخّر ذلك تسجيل المعاملات في السجلّ التجاري.

إلغاء إلزاميّة تعيين مفوّض مراقبة إضافي (المادّة 173 من قانون التجارة)

عدّل قانون 126 المادّة 173 من قانون التجارة ليصبح تعيين مفوّض مراقبة إضافي من قِبل الشركات المساهمة، من بين خبراء المحاسبة لدى المحاكم، معلَّقاً على شرط تقديم طلب بذلك من قِبل مساهم أو أكثر يمثّلون 10% على الأقلّ من رأسمال الشركة.

وبذلك، تمّ تحرير الشركة المساهمة من موجبها السنوي بتعيين مفوّض مراقبة إضافي، كما كان مفروضاً في السابق، ومن كلفة هذا التعيين ما لم تبرّره مصلحة المساهمين، فيُعيَّن مفوّض المراقبة الإضافي عندما يرد طلب بذلك من مساهمين يمثّلون نسبة 10% المذكورة يُوَجَّه إلى رئيس غرفة المحكمة الابتدائية، التي يكون مركز الشركة واقعاً ضمن نطاقها. وقد ترافق هذا الإلغاء مع تشدّد في ما يخصّ استقلاليّة وموضوعيّة مفوّضي المراقبة الأساسيين للشركة، كما سيتمّ تفصيله في القسم الثاني من دراستنا.

إلغاء قرينة امتلاك المفلس لأموال زوجته La présomption mucienne (الموادّ 625 وما يليها من قانون التجارة)

في محاولة منه لمواكبة واقع المرأة العاملة في المجتمع اللبناني، عدّل المشرّع الموادّ 625 وما يليها من قانون التجارة، ملغياً القرينة المكرَّسة سابقاً لناحية اعتبار أموال زوجة المفلس المكتسبة أثناء الزواج أموالاً مشتراة بنقود الزوج المفلس تُضَمّ إلى موجودات التفليسة إلّا إذا قدّمت الزوجة برهاناً على العكس.

فجاءت المادّة 625 المعدَّلة لتبقي أموال الزوج غير المفلس خارج موجودات التفليسة ما لم يثبت أنّها مشتراة بنقود المفلس خلال السنوات الخمس السابقة لتاريخ إعلان الإفلاس، كما جاء في المادّة 626 المعدّلة.

كذلك، ألغت المادّة 627 المعدَّلة من قانون التجارة القرينة القانونية التي كانت تعتبر إيفاء الزوجة ديون زوجها المفلس إيفاء من مال زوجها، إلّا إذا أثبتت عكس ذلك؛ فنصّت المادّة 627 المعدّلة على إمكانيّة مطالبة الزوج غير المفلس بالديون التي أوفاها لحساب الزوج المفلس كسائر الدائنين في التفليسة، ما لم يثبت إيفاء تلك الديون من مال الزوج المفلس.

وقد اغتنم المشرّع فرصة تعديل هذه الموادّ ليساوي بين حقوق كلّ من المرأة والرجل في هذا المجال على الأقلّ، كونه استبدل «زوجة المفلس» بـ «الزوج غير المفلس»، ما من شأنه أن يحمي حقوق المرأة العاملة والتاجرة وبالتالي، أن يشجّع استثماراتها.

سنعرض في القسم الثاني إمكانيّة الاستفادة من المفاهيم الجديدة التي كرّسها قانون 126 لتشجيع الاستثمار وتبسيط المعاملات.

2. تكريس مفاهيم جديدة ودورها في تشجيع الاستثمار وتبسيط المعاملات

تندرج المفاهيم الجديدة التي كرّسها قانون 126 تحت ثلاثة عناوين رئيسية: الشفافيّة والتحديث والتبسيط.

الشفافيّة

شجّع المشرّع الشفافيّة عن طريق إلزام الشركات نشرَ معلومات مفصَّلة عنها من جهة (أ)، وتحصين الرقابة على بعض المعلومات من خلال نصوص تفعّل استقلاليّة وموضوعيّة مفوّضي المراقبة من جهة ثانية (ب)، بالإضافة إلى تكريس أحكام خاصّة لمعاقبة الجرائم المالية من جهة ثالثة (ج)، ما من شأنه أن يخلق مناخاً يشجّع الاستثمار.

أ- نشر المعلومات

عمل قانون 126 على توسيع نطاق المعلومات التي يقتضي على التجّار والشركات نشرها من خلال تسجيلها في السجلّ التجاري. كما سهّل إطلاع الجمهور على هذه المعلومات من خلال النشر على موقع السجلّ التجاري الإلكتروني.

بالنسبة إلى المعلومات الجديدة التي ينبغي نشرها منذ قانون 126، تنصّ الفقرة 11 من المادّة 26 المعدّلة من قانون التجارة على وجوب الكشف عن هويّة أصحاب الحقّ الاقتصادي عند تأسيس أيّ شركة، كما تفرض المادّة 27 المعدّلة تسجيل كلّ تعديل يطرأ على تلك الهويّة.

أمّا المادّة 101 المعدّلة من قانون التجارة، فتلزم أعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة أن يودعوا سنوياً لدى أمانة السجلّ التجاري تقارير مفوّضي المراقبة ومجلس الإدارة مع البيانات المالية الإفرادية والمجمّعة للسنة المنصرمة، ومحضر الجمعيّة العمومية للمساهمين التي وافقت على البيانات المالية والتقارير، على أن يتمّ إيداع كلّ هذه المستندات خلال شهرَيْن من تاريخ موافقة الجمعيّة العمومية على البيانات المالية، بدون أن يتجاوز الحادي والثلاثين من كانون الأوّل من السنة الجارية، تحت طائلة غرامة بمبلغ مئة ألف ليرة لبنانية سنوياً عن كلّ مستند لا يتمّ إيداعه أصولاً (المادّة 101 المعدّلة من قانون التجارة).

ولتفعيل الشفافيّة في هذا المجال، ألزمت المادّة 101 المعدّلة أن يتمّ نشر المستندات السابق ذكرها إلكترونياً على موقع السجلّ التجاري بعد سنتَيْن من بدء نفاذ قانون 126 على أن يكون ذلك النشر متاحاً للجمهور. كما ألزمت المادّة 98 المعدّلة من قانون التجارة أن يتمّ نشر تسجيل الشركات بالطريقة الإلكترونية نفسها المتاحة للجمهور وضمن مهلة السنتين نفسها.

ب- تحصين رقابة مفوّضي المراقبة

حصّن قانون 126 رقابة مفوّضي المراقبة الأساسيين على الشركات المساهمة من خلال أحكام جديدة تفعّل استقلاليّتهم وموضوعيّتهم.

فحدّدت المادّة 172 المعدّلة من قانون التجارة مهلة قصوى لتجديد تعيين مفوّضي المراقبة الأساسيين من قِبل الشركة وهي خمس سنوات متتالية فقط، في حين لم يكن تجديد التعيين محدّداً زمنياً في السابق.
أمّا المادّة 177 المعدّلة، فقد منعت أن يكون لمفوّضي المراقبة مصلحة خارجة عن إطار تفويضهم، بخاصّة عبر العقود الاستشارية مع الشركة أو مع مساهم شخص معنوي أو مساهم أو مجموعة مساهمين يملكون 10% أو أكثر من رأسمال الشركة.

وقد عُدّلت المادّة 167 من قانون التجارة لتوضّح أنّ مفوّضي المراقبة هم من بين الأشخاص الذين قد يتحمّلون ديون شركة مفلسة في حال ظهور عجز في موجوداتها إذا قرّرت المحكمة ذلك، إلّا إذا أثبتوا أنّهم اعتنوا بمراقبة الشركة اعتناء «المهني الحريص والفاعل» (وكان النصّ السابق يشير إلى الوكلين بمراقبة الشركة بدون تسمية مفوّضي المراقبة، ويأخذ بمعيار «الوكيل المأجور» لتقييم المراقبة).

ج- معاقبة الجرائم المالية

أضاف قانون 126 باباً جديداً إلى الكتاب الثاني من قانون التجارة، الباب الثامن، يعاقب جرائم مالية عدّة، بخاصّة في قانون الشركات (الموادّ 253 مكرّر 1 إلى 253 مكرّر 3 من قانون التجارة).

فاستحدثت المادّة 253 مكرّر 1 جريمة إساءة استعمال أموال الشركة من قِبل المدراء والمفوّضين بالتوقيع عن الشركة، في حين كان يقضي في السابق الاستعانة بالجرائم العامة المحدّدة في قانون العقوبات، مثل الاحتيال وإساءة الائتمان، لمعاقبتهم في هذا المجال.

أمّا المادّة 253 مكرّر 2، فقد عاقبت تنظيم ونشر بيانات مالية غير صادقة من قِبل المدراء والمفوّضين بالتوقيع عن الشركة الذين يقصدون إخفاء الوضع الحقيقي للشركة. وبذلك، لم يعد ضرورياً إثبات التزوير لمعاقبتهم على هذه المخالفات. كما تعاقب الفقرة 2 من المادّة 253 مكرّر 2 مفوّضي المراقبة الذين يقدمون عن قصد على إخفاء هذه المخالفات في تقاريرهم، ضمانة لأعلى درجات الشفافيّة.

التحديث

اقتبس المشرّع من النصوص الخاصّة بالمصارف اللبنانية وأجاز للشركات إصدار أدوات مالية عدّة كانت محصورة بالمصارف في السابق، كالأسهم التفضيلية بدون حقّ التصويت (أ) وإيصالات الإيداع العمومية (ب). كما كرّس المشرّع اللبناني صلاحيّات عدّة لمدير عامّ الشركة المساهمة، تجعل منه جهازاً مستقلّاً عن سائر أجهزة الشركة المساهمة، في حال أرادت الشركة ذلك، أسوة بالمشرّع الفرنسي (ج).

أ- الأسهم التفضيلية بدون حقّ التصويت:

وسّع المشرّع اللبناني نطاق الأسهم التفضيلية بدون حقّ التصويت (التي كانت المصارف اللبنانية سبّاقة في إصدارها عملاً بالقانون رقم 308 تاريخ 2001/3/4) في قانون 126، عندما أجاز إصدارها من قِبل الشركات المساهمة كافّة، على ألّا تتجاوز نسبة 30% من الأسهم التي تمثّل رأسمال الشركة في تاريخ إصدارها.

تتميّز الأسهم التفضيلية المنصوص عليها في المادّ 121 مكرّر 1 وما يليها من قانون التجارة بالامتيازات أو الحقوق أو المنافع المادّية أو الأولويّات التي تمنحها لمالكيها بالمقارنة مع الأسهم العادية في الشركة، غير أنّها محرومة من حقّ المشاركة في النقاش والتصويت في الجمعيّات العمومية لمساهمي الشركة كما أنّها مجرّدة من حقّ تولّي عضوية مجلس إدارة الشركة وحقّ اقتسام موجودات الشركة (المادّة 121 مكرّر 1 من قانون التجارة). فهي بذلك تختلف ليس فقط عن الأسهم العادية، بل أيضاً عن الأسهم ذات الأفضلية المكرّسة في المادّة 110 من قانون التجارة، التي تمنح مالكيها منافع مادّية فقط بدون أن تحرمهم من حقّ المشاركة والتصويت في الجمعيّات العمومية للمساهمين أو من سائر الحقوق.

وقد حرص المشرّع على حماية مالكي الأسهم التفضيلية:

- فلم يكتفِ بتخصيص جمعيّة خاصّة بهم في المادّة 121 مكرّر 6، على منوال جمعيّة حملة سندات الدين أو الجمعيّة الخاصّة بفئة من الأسهم، المنصوص عليها في المادّة 111 من قانون التجارة، ممّا يحتّم أخذ موافقة تلك الجمعيّة الخاصّة بالنصاب والتصويت المطلوبَيْن في الجمعيّات غير العادية للمساهمين في حال اتّخذت الجمعيّة العمومية للمساهمين أيّ قرار من شأنه أن ينقص حقوق مالكي الأسهم التفضيلية؛

- بينما نصّت المادّة 121 مكرّر 5 علاوة على ذلك على حالات يكتسب فيها أصحاب الأسهم التفضيلية حقّاً بالتصويت، سواء (1) عند تخلّف الشركة عن تأمين الامتيازات والحقوق والأولويّات المقرَّرة للأسهم التفضيلية، منها تخلّف الشركة عن دفع ربح أولوي مقرّر للأسهم التفضيلية عن سنة مالية واحدة على الرغم من توافر أرباح عن تلك السنة، أو (2) في الجمعيّات العمومية للمساهمين المتعلّقة بتغيير موضوع الشركة أو شكلها أو بتحرير زيادة رأسمالها عيناً أو بحلّها قبل الأجل أو بعمليّات الضمّ أو الدمج أو الانشطار التي تكون فريقاً فيها؛

- كما نظّم قانون 126 حقوق أصحاب الأسهم التفضيلية في حالات عدّة مثل: زيادة رأسمال الشركة (المادّة 121 مكرّر 8 من قانون التجارة)، أو استرداد الشركة لرأسمالها (المادّة 121 مكرّر 9)، أو شراء الشركة للأسهم التفضيلية (المادّة 121 مكرّر 10)، أو حلّ الشركة وتصفيتها (المادّة 121 مكرّر 11)، أو تحويل الأسهم التفضيلية إلى أسهم عادية (المادّة 121 مكرّر 12)؛

ب- إيصالات الإيداع العمومية (الموادّ 458 مكرّر 1 إلى 458 مكرّر 3 من قانون التجارة):

استعان المشرّع هنا أيضاً بتجربة سابقة في القطاع المصرفي اللبناني في استقطاب رؤوس الأموال، فسمح للشركات المساهمة بالاستعانة بمصدر خارج لبنان يصدر إيصالات إيداع عمومية، وهي صكوك اسمية قابلة للتداول

مرتبطة بأسهم الشركة تصدر عن مصرف أو مؤسسة مالية خارج لبنان وتدرج في الأسواق المالية المنظّمة (المادّة 458 مكرّر 1 من قانون التجارة).

فمُكتَتِب الصكّ هو مستثمر في أداة مالية قابلة للتداول في الأسواق المالية المنظَّمة خارج لبنان (مثلاً: بورصة نيويورك)، يستفيد من العائدات المالية للسهم الأساسي الذي يرتبط به الصكّ، على أن يبقى السهم بحيازة مركز حفظ ومقاصّة الأدوات المالية للبنان والشرق الأوسط (ميدكلير). ولا يمكن أن تتخطّى الأسهم الممثَّلة بإيصالات الإيداع العمومية نسبة 30% من الأسهم المكوِّنة لرأسمال الشركة مُصدِرة الأسهم والمدفوع ثمنها بالكامل.

وقد تضمّن قانون 126 أحكام عدّة تنظّم وتحمي حقوق مالكي إيصالات الإيداع العمومية، كحقّ استبدال الإيصالات بأسهم أساسية في الشركة، وحقوق الإيصالات عند حلّ وتصفية الشركة، وحقّ إعطاء تعليمات لمصدر الإيصالات للتصويت في الجمعيّات العمومية للشركة مصدرة الأسهم الأساسية في بعض الأحيان، مع حرص المشرّع على التذكير بضرورة احترام قانون اكتساب غير اللبنانيين حقوقاً عينية عقارية في لبنان.

ج- استقلاليّة المدير العامّ في الشركة المساهمة (المادّة 153 من قانون التجارة):

سمح قانون 126 للشركات المساهمة اللبنانية أن تفصل في نظامها، في حال أرادت ذلك، بين رئاسة مجلس الإدارة وإدارة الشركة من خلال تعيين مدير عامّ مستقلّ عن رئيس مجلس الإدارة: ففي حالة الفصل هذه، يمثّل المدير العامّ الشركة لدى الغير ويسيّر أعمال الشركة اليومية في حين يقوم رئيس مجلس الإدارة بترؤّس مجلس الإدارة والإشراف العامّ على سير الأعمال في الشركة ويوجّه التوجيهات العامّة غير الملزمة إلى المدير العامّ (المادّتان 153 و157 المعدّلتان من قانون التجارة).

بالتالي، أصبح ممكناً للشركة المساهمة أن تختار بين:

- إعطاء رئيس مجلس الإدارة منصب المدير العامّ، كما كان الوضع في السابق، مع إمكانيّة تعيين مدير عامّ مساعد أو أكثر من قِبل مجلس الإدارة، بناء على اقتراح رئيسه ليعمل على مسؤوليّة هذا الأخير الشخصيّة؛
والفصل بين منصبَيْ رئيس مجلس الإدارة والمدير العامّ، كجهازَيْن مستقلَّيْن في الصلاحيّات والمسؤوليّة، مع إمكانيّة اقتراح المدير العامّ حصراً تعيين مدير عامّ مساعد أو أكثر من قِبل مجلس الإدارة، يقوم بوظيفته على مسؤوليّة المدير العامّ الشخصية.

- ولم تتضمّن المادّة 157 من قانون التجارة بعد تعديلها فقرة مماثلة للفقرة الأخيرة من النصّ القديم لتلك المادّة التي كانت تلزم الشركة المساهمة بأعمال ممثّليها «ضمن نطاق صلاحيّاتهم» فقط، مع ضرورة الاستحصال على ترخيص أو مصادقة جمعيّة المساهمين العمومية في ما يتجاوز هذا النطاق. فيبقى على المحاكم اللبنانية أن تحدّد نتائج إلغاء تلك الفقرة، وإذا ما كان مقصوداً من المشرّع أم لا، مع الأخذ بعين الاعتبار عدم قيام المشرّع بتعديل الموادّ التي تلزم سائر أنواع الشركات بأعمال ممثّليها ضمن حدود صلاحيّاتهم المحدّدة في نظام الشركة، كالمادّة 58 من قانون التجارة بالنسبة إلى شركة التضامن، والمادّة 16 فقرة 2 من المرسوم الاشتراعي رقم 1967/35 بالنسبة إلى الشركة محدودة المسؤولية.

التبسيط

بهدف تبسيط النصوص القانونية، حرص قانون 126 على توضيح أحكام وإجراءات اندماج الشركات وانشطارها، إلى جانب تصحيح أو تبسيط غيرها من الأحكام والإجراءات.

أ- توضيح اندماج الشركات وانشطارها (المواد 210 الى 213 مكرّر 26 من قانون التجارة):

خصّص المشرّع قسماً كبيراً من قانون 126 (ثلاثون مادّة، بالتحديد) لتوضيح أحكام وإجراءات اندماج الشركات وانشطارها.

فقد فصّل الباب التاسع المستحدَث من قانون التجارة شروط وإجراءات كلّ من الاندماج والانشطار بطريقة مبسّطة، بعد تعريفهما في المادّة 210 من قانون التجارة، مركّزاً بشكل خاصّ على:

- حلّ الشركات الزائلة في اندماج الشركات أو انشطارها، بدون تصفيتها (المادّة 212 من قانون التجارة)؛

- تحديد سقف للعلاوة النقدية التي يمكن أن تُدفَع للشركاء في الشركات الزائلة نتيجة الاندماج أو الانشطار، بالإضافة إلى الأسهم أو الحصص المستبدَلة التي يحصلون عليها في الشركات المستفيدة من الاندماج أو الانشطار: فلا يمكن أن تتجاوز تلك العلاوة 10% من القيمة الاسمية للأسهم أو الحصص المعطاة لهم في الشركات المستفيدة (المادّة 212 من قانون التجارة)؛

- إعفاء كافّة الإجراءات والمعاملات التي تقتضيها عمليّتا الاندماج والانشطار من رسم الطابع المالي (المادّة 213 مكرّر 20 من قانون التجارة)؛

- إعفاء إجراءات ومعاملات عمليّة الاندماج بين الشركات من جميع رسوم الطوابع والفراغ والانتقال وكتابة العدل والتسجيل لدى مختلف المراجع الرسمية (المادّة 213 مكرّر 21 من قانون التجارة)، وتطبيق الإعفاء نفسه على إجراءات ومعاملات عمليّة الانشطار، فقط في حال أدّت إلى إنشاء شركتَيْن مستحدثتَيْن أو أكثر، وليس في حال تمّ الانشطار لصالح شركة أو شركات قائمة (المادّة 213 مكرّر 24 من قانون التجارة).

ب- تبسيط وتصحيح أحكام مختلفة:

سعى قانون 126 إلى تبسيط إجراءات أخرى، غير تلك المتعلّقة باندماج وانشطار الشركات، وإلى تصحيح بعض الأخطاء الواردة في قانون التجارة.

فأجازت الفقرة 10 من المادّة 26 المعدّلة من قانون التجارة أن تتّخذ الشركات محلّ إقامة لدى ممثّلها القانوني، ممّا يشكّل خطوة مهمّة نحو تسهيل تأسيس الشركات، بخاصّة في المرحلة التي تسبق مباشرة أعمالها.

كما عُدِّلت المادّة 45 من قانون التجارة، فأصبحت توضّح مسؤوليّة الأشخاص الذين يعملون باسم شركة قيد التأسيس، فتعتبرهم مسؤولين بالتضامن عن تلك الأعمال ما لم تأخذها الشركة على عاتقها بعد تأسيسها على غرار القانون الفرنسي في هذا المجال. غير أنّ المشرّع لم ينجح في توحيد الأحكام التي ترعى المسؤوليّة عن أعمال الشركات قيد التأسيس. فقد بقيت المادّة 79 من قانون التجارة الخاصّة بالشركات المساهمة غير معدّلة وهي تحمّل مؤسّسي الشركة المساهمة (وليس الأشخاص الذين يعملون فعلياً باسم شركة قيد التأسيس) مسؤوليّة تضامنية بالنسبة إلى الالتزامات التي تُعقد والنفقات التي تُبذل من أجل تأسيس الشركة.

وقد اغتنم المشرّع فرصة إقرار قانون 126 ليوضّح حقوق كلّ من أصحاب حقَّيْ الانتفاع والرقبة على الأسهم، وذلك بالنسبة إلى حضور الجمعيّات العمومية للمساهمين (المادّة 116 من قانون التجارة)، وممارسة حقّ الأولويّة في الشراء عند تفرّغ مساهم عن أسهمه (المادّة 118 من قانون التجارة)، وموجب تسديد ثمن السهم (المادّة 121 من قانون التجارة)، والحقّ في عضويّة مجلس الإدارة (المادّة 146 من قانون التجارة)، وحقّ الاكتتاب بزيادة رأسمال الشركة (المادّة 205 من قانون التجارة).

أمّا المادّة 154 من قانون التجارة، فقد عُدّلت لتفعّل موانع الجمع بين المناصب في مجالس إدارة الشركات. فقانون 126 زاد عدد المناصب التي يمكن جمعها في هذا المجال وألغى التمييز الذي كان موجوداً في النصّ القديم بين الأشخاص الذين تتجاوز سنّهم سبعين سنة والذين لا يتجاوزون السبعين. إلّا أنّ التفعيل الحقيقي للنصّ جاء عن طريق تحديد نتائج مخالَفة الموانع بشكل مفصّل تتراوح بين إنذار بتصحيح الوضع، فاستقالة حكمية وردّ الأجور والمكافآت المقبوضة في حال عدم المعالجة، مع إمكانيّة طلب إبطال القرارات المتَّخذة في مجلس الإدارة المنعقد بحضور المخالِف، في حين كان النصّ القديم يعدّد الموانع بدون معاقبتها.

كذلك الأمر بالنسبة إلى الاجتماعات في الشركات المساهمة: فقد سهّل المشرّع انعقادها بتكريسه إمكانيّة المشاركة في اجتماعات كلّ من مجلس الإدارة والجمعيّة العمومية للمساهمين عبر تقنيّة الاتّصال المرئي والمسموع عن بعد أو وسائل تقنية أخرى (المادّتان 156 و181 من قانون التجارة)، مع تبيان الشروط والإجراءات الواجب مراعاتها في هكذا اجتماعات. وقد استثنى المشرّع اجتماعات مجلس الإدارة المخصّصة لإعداد واعتماد الحسابات والبيانات المالية السنوية والتقارير من إمكانية استخدام التقنيات السابق ذكرها.

كما حاول المشرّع تبسيط استحصال أعضاء مجلس إدارة الشركة المساهمة على ترخيص مسبق بالنسبة إلى العقود المُبرَمة بينهم وبين الشركة، أو بين الشركة وشركة أخرى يملكون فيها حصصاً أو يشغلون فيها منصباً إدارياً، من خلال تكريس صلاحيّة مجلس الإدارة في منح هكذا ترخيص مُسبَق عوضاً عن الجمعيّة العمومية كما كان وارداً في النصّ القديم من المادّة 158 من قانون التجارة. غير أنّ التعديل بقي غير مكتمل في هذا الإطار، لا بل عديم الفائدة، لأنّ الفقرة الأخيرة من المادّة 158 المعدّلة اشترطت مصادقة الجمعيّة العمومية على ترخيص مجلس الإدارة لاعتباره نافذاً، في حين يوضّح القانون الفرنسي أنّ العقود التي لا تصادق عليها الجمعيّة لا تؤثّر على حقوق الأشخاص الثالثين، باستثناء حالات الغش، ولا يربط نفاذ العقود بمصادقة الجمعيّة عليها (المادّة ل 41-225 من قانون التجارة الفرنسي).

والجديد أيضاً في المادّة 158 أنّها وسّعت نطاق الأشخاص الخاضعين لموجب الاستحصال على ترخيص مسبق ليشمل أيضاً، المساهمين الذين يملكون بصورة مباشرة أو غير مباشرة حقوق تصويت تزيد عن خمسة بالمائة في رأسمال الشركة، إلى جانب رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والمدير العامّ والمدير العامّ المساعد، في حين لم يفرض النصّ القديم من المادّة 158 الترخيص المسبق إلّا على أعضاء مجلس الإدارة.

أمّا بالنسبة إلى تصحيح بعض الأخطاء في قانون التجارة، فقد عدّل قانون 126 المادّتَيْن 199 و204 من قانون التجارة ليصبح التصويت في الجمعيّات العمومية العادية وغير العادية لمساهمي الشركات المساهمة مبنياً على أصوات أسهم المساهمين بدلاً من عدد المساهمين كما ورد خطأً في النص القديم من المادّتَيْن 199 و204.
في الختام، لا بدّ من الملاحظة أنّ المشرّع أنجز تعديلات مهمّة في قانون التجارة تشجّع الاستثمار وتسهّل المعاملات، بالرغم من الثغرات والملاحظات السابق ذكرها.

ملحق خاص: اقتراحات العدالة الانتقالية أو كيفية التعامل مع الماضي

غاب عن أعمال السلطة التشريعيّة إقرار أي قانون يهدف إلى تحقيق العدالة الانتقالية وإلى معالجة آثار الماضي. واكتفى بعض النواب بتقديم 7 اقتراحات في هذا المجال خلال عامي 2019-2020. ويلحظ هنا بشكل خاص اهتمام عدد من النواب بذاكرة الإبادة الأرمنية، في موازاة غياب أيّ مسعى لتذكّر المآسي والجرائم التي عصفت بلبنان وشاركت بها قوى لبنانية. وهذا ما يتبدّى من انحصار المبادرة النيابية في هذا الخصوص بمعالجة بعض الآثار الماليّة لهذه المآسي مع طمس مجمل الأبعاد الأخرى. فكأنما هذه المقاربات تكتفي بتقريش المآسي في موازاة تهميش أبعادها الإنسانية.

إعفاء العقارات المتعلّقة بنشاط وزارة المهجّرين من رسم الإنشاءات

(أعدّ هذا التعليق استوديو أشغال عامة)

نجد هنا اقتراح قانون قدّمه بتاريخ 2019/3/27 النائب أنيس نصّار، وهو عضو تكتّل الجمهورية القوية (القوّات اللبنانية)، الذي يعمد إلى إعفاء مالكي العقارات الواقعة ضمن النطاق العقاري للبلدات التي شملتها أعمال وأنشطة وزارة المهجّرين من جميع الغرامات ورسوم الإنشاءات المنصوص عنها قانوناً، لمدّة سنتين، على أن يُقدّم المالك تصريحاً أمام الدوائر المختصّة، وأن يكون مهجّراً ضمن القرية التي هُجّر منها، وأن يُرفق طلبه بخريطة للبناء أو الإنشاءات أو الأجزاء المضافة والمعدّلة. ويشترط عدم وجود تعدٍّ على الأملاك العامّة والخاصّة لقبول تصريحه. وكان قد أحيل أمام لجان الإدارة والعدل، والمال والموازنة، وشؤون المهجّرين.

تعزو الأسباب الموجبة أهمية تقديم الاقتراح إلى عوامل عدّة أبرزها:

- جرح الحرب الأهلية لن يُشفى إلّا بعودة جميع المهجّرين إلى بيوتهم وقُراهم.
- السكّان الذين هُجّروا من قراهم وبيوتهم بطريقة قسرية غير قادرين على تسجيل التعديلات المضافة على عقاراتهم أو على أقسام الأبنية أو الإنشاءات التي يملكونها أو يشغلونها.
- إنّ الألفة والتعايش بين مختلف مكوّنات المجتمع هو الهدف لبناء الوطن من خلال بناء القرى والمدن وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل اندلاع الحرب الأهلية فلا يشعر أحد بأنّه غالب أو مغلوب.
- عملية التحفيز ضرورية لإعادة المهجّرين إلى قراهم وبيوتهم.
- ضرورة تسهيل عودة المهجّرين من خلال الإعفاء من بعض الرسوم التي تُعتبر باهظة بالنسبة لهم نظراً لوضعهم الاجتماعي والاقتصادي.
- من المفيد تسوية وضع العقارات أو الأبنية أو الإنشاءات ليتمكّن مالكوها من استثمارها بطريقة صحيحة وأفضل ولكي يتمكّنوا من توريثها بشكل واضح من دون عقبات أو مشاكل ممّا ينعكس إيجاباً على خزينة الدولة.

وعن خلفيات هذه المبادرة التشريعية، جاء اقتراح القانون كردّة فعل بعد أن تعهّدت الحكومة التي نالت الثقة في شباط 2019، في بيانها الوزاري، العمل على إقفال وزارة المهجّرين خلال عامين، وبالتالي إقفال ملف المهجّرين من كل جوانبه. إلّا أنّ البلديات في الجبل تذمّرت باعتبار أنّ الكثير من العائدين إلى قُراهم عاجزون عن إتمام ترميم أو إعادة إعمار

منازلهم في ظلّ الوضع الاقتصادي الضاغط. وقد لفت النائب نصّار إلى عدم جواز أن تفرض الإجراءات الحالية على من يريد ترميم منزله من المهجّرين، دفع رسوم الإنشاءات (من رسوم بلدية إلى الرخصة وصولاً إلى كلّ الرسوم المنصوص عنها قانوناً).

وجاءت فكرة اقتراح القانون بمبادرة من رئيس اتحاد بلديات الغرب الأعلى والشحّار ميشال سعد وناقش نصّار الاقتراح مع تكتل الجمهورية القويّة الذي تبنّاه.

من الملفت استمرار الحديث عن عدم قدرة المهجّرين على العودة إلى قُراهم بعد أكثر من 30 عامًا على انقضاء الحرب الأهلية وما عرف ب"حرب الجبل"، وبعد سلسلة من تشريعات وُضعت خصيصًا لتشجيع من تضرّر أو تهدّم منزله على العودة. فبعد إنشاء وزارة المهجّرين والصندوق الوطني للمهجّرين في أوائل التسعينات، صدر القانون رقم 1994/322 الذي سرّع إنجاز المعاملات واختصر الإجراءات وأعفى من الرسوم المتوجبة على رخص البناء وسمح للمهجّر بالبناء ضمن عقار لا يستوفي الشروط القانونية للبناء، على أن يكون البناء المطلوب إنشاؤه يقع في القرية التي هُجّر منها طالب الترخيص. وقد طُبّقت أحكام هذا القانون على المهجّرين الذين يملكون حصّة بالشيوع أيضًا.

استمرّ العمل بالقانون لفترة طويلة، إذ مُدّدت أحكامه بموجب القانون 1996/542 لمدّة سنتين، ومُدّدت مجدّدًا في العام 1999 بموجب القانون رقم 92 لسنتين إضافيتين. ولما كان أهالي الجنوب والبقاع الغربي الذين تهجّروا خلال الاحتلال الإسرائيلي عادوا إلى قراهم بعد التّحرير ويرغبون في ترميم بيوتهم أو إعادة إعمارها، ظهرت الحاجة إلى تمديده مجدّدًا بالقانونين 2001/361 و2003/548. بالإضافة إلى ذلك، سمح قانون الترميم المُنجز الصادر عام 2000 للمهجّرين الذين رمّموا منازلهم قبل الحصول على التعويضات بالحصول عليها بعد الترميم. في سياقٍ متّصل، وبناءً على بروتوكول وُقّع بين وزارة المهجّرين وجمعية المصارف، خضعت القروض السكنية المقدّمة للمهجّر للقانون رقم 1996/543 الذي نصّ على منح المصارف إعفاءات من بعض الرسوم على القروض السكنية لشراء أو إنشاء أو ترميم أو إكمال أو توسيع أو تحسين مسكن.

إذاً يأتي اقتراح قانون إعفاء المهجّر من رسوم الإنشاءات هذا، بعد سلسلة تشريعات سابقة مشابهة، معطوفة على إجراءات أخرى قامت بها وزارة المهجّرين كعقد المصالحات، وتسليم الأملاك إلى أصحابها، وإخلاء البيوت، ودفع التعويضات. وعلى الرغم من وقف العمل ببعض القوانين، كالقانون الذي يسمح للمهجّر بالبناء على عقار غير مستوفٍ للشّروط، منحت وزارة المهجّرين أهالي بعض البلدات التي تأخرّت فيها المصالحات كبلدة بريح تراخيص بناء بشكل استثنائي على أن يسوّى وضع هذه الأبنية إلى أن يصدر قانون آخر.

لم تحقّق الإجراءات والتشريعات والاستثناءات المذكورة النتائج المرجوّة لناحية تحقيق العودة الحقيقية للمهجّرين، ممّا يطرح السؤال حول جدوى الاقتراح الجديد، وتمديده الإعفاء من الرسوم لسنتين إضافيتين. طبعاً لن يحقق القانون العودة الحتميّة للمهجّرين، فالبلدات لم تعرف العودة الحقيقية حتى الآن لأسباب كثيرة أبعد من عدم القدرة على الترميم، أو البناء، أو الاستحصال على رخصة. في عدد كبير من البلدات، تقاضى المهجّرون أموالًا من صندوق المهجّرين وأعادوا إعمار عدد كبير من منازل لا يسكنون فيها ودور عبادة لا يزورونها، فبقيت رابطاً رمزياً مع هويّتهم فقط، وذلك لأنّهم تكيّفوا مع الحياة في أماكن أخرى كالمدن أو دول الاغتراب، حيث أنشأوا مؤسّسات ومصالح، وأوجدوا مجالات عمل، واستحصلوا على سكن دائم. وأسباب اللا عودة مرتبطة بشكل كبير بغياب الإنماء، ونقص البنى التحتية والخدماتية في القرى والبلدات التي تهجّروا

منها كشبكات الطرق والكهرباء والمياه والخدمات التجارية والصحية والتعليمية، إلخ. كما أنّها ترتبط ربما بانحصار المعالجة بمعالجة الذيول الماديّة للتهجير في ظلّ مصالحات شكليّة تبقي على اللاثقة والعديد من الأسئلة المقلقة في العلاقة بين السكان المختلفين طائفياً.

ومن الجدير ذكره أنّ التصاميم التوجيهية التي أصدرتْها المديرية العامّة للتنظيم المدني منذ التسعينيّات ساهمت إلى حدّ كبير في حالة اللا عودة إلى العديد من القرى والمناطق. فقد ساهم بعضها في تغذية المخاوف الطائفية من تغيّر هوية ونسيج بعض المناطق الاجتماعي، وهي المخاوف التي زرعها تاريخ العنف الطائفي والمجازر. فبلدة الدامور، على سبيل المثال، شهدت تطوّرات عمرانية وتحوّلات سريعة بعد الحرب – سببها يعود فعلياً إلى قوى السوق – فبات معظم السكان الذين ينتقلون إليها من المسلمين الذين تهجّروا من بيروت. وقد ارتكزتْ عمليّة التّنظيم المدني في البلدة ورؤية البلدية من بعدها على الحدّ من الاستثمار على أسس طبقية وطائفية، لكي يصبح السكّان غير المرغوب فيهم غير قادرين على تحمّل تكاليف شراء مسكن أو السكن في الدامور الجديدة. وفيما يأتي تصنيف عمليات البناء هذا تحت شعار «الحفاظ على أملاك المسيحيين»، تبرز المجمّعات الشاطئية على ساحل الدامور، والمجمّعات السكنية الحصرية التي يشجّع التصميم التوجيهي للبلدة على إنشائها. وبالنظر إلى ملكية الأراضي في البلدة، نجد أنّ نسبة عالية من ملكية العقارات حيث المنتجعات وأماكن السكن الفاخرة تابعة لمستثمرين أو شركات عقارية، ممّا يتناقض مع خطاب الحفاظ على الدامور لأهلها.

يأتي اقتراح قانون الإعفاء إذاً مبتوراً من دون معالجة الأسباب الحقيقية لعدم العودة التي لا تنحصر في الاعتذار والغفران عبر المصالحات، بل تبدأ بإرساء إنماء عادل ومتكامل في المناطق ووضع مخططات وسياسات تعالج هواجس الماضي وتشرك السكّان (أصليين وقاطنين) في أولويّاتهم واحتياجاتهم. وربما من الممكن أن يطلق ذلك مساراً حقيقياً لعودة من تهجّر ويرغب في العودة، بالترافق مع دفع وزارة المهجّرين كامل مستحقاتها تمهيداً لإلغائها – بعد أن كان من المفترض أن يكون إنشاؤها مؤقتاً لمدّة أقصاها 5 سنوات.

السماح لبلدة عرسال بالبناء ضمن عقار لا يستوفي الشروط القانونية

بتاريخ 25/4/2019، تقدّم النائب بكر الحجيري باقتراح قانون يرمي إلى تعديل المادة الأولى من قانون السماح للمهجر بالبناء ضمن عقار لا يستوفي الشروط القانونية (أي القانون رقم 1994/322). وكان قد أُحيل المقترح أمام لجان الإدارة والعدل والمال والموازنة والدفاع الوطني وشؤون المهجرين والأشغال العامة، كما وأمام اللجان المشتركة، ولكنه لم يُدرس بعد.

ويسمح هذا القانون (المادة 1) للمهجّر بالبناء ضمن عقار لا يستوفي الشروط القانونية للبناء ضمن مدة سنتين، على أن يكون البناء المطلوب إنشاؤه يقع في القرية التي هُجّر منها طالب الترخيص. وقد أضاف المقترح «بلدة عرسال إلى المناطق الواردة في اللائحة المرفقة باقتراح القانون». كما أضاف الاقتراح إلى اللائحة المتعلقة بمناطق التهجير الواقعة ضمن قضاء بعلبك بلدة، ليصبح المجموع 18 عوض 17 بلدة. وقد برّرت الأسباب الموجبة هذا المقترح بأن أهالي بلدة عرسال هم من بين المواطنين الأكثر تهجيرا والأكثر عوزا.

وكان القانون رقم 1994/322 قد سرّع إنجاز المعاملات واختصر الإجراءات وأعفى من الرسوم المتوجبة على رخص البناء وسمح للمهجّر بالبناء ضمن عقار لا يستوفي الشروط القانونية للبناء، على أن يكون البناء المطلوب إنشاؤه يقع في القرية التي هُجّر منها طالب

الترخيص. وقد طُبّقت أحكامه على المهجّرين الذين يملكون حصّة بالشيوع أيضًا.

وكان قد استمرّ العمل بالقانون لفترة طويلة، إذ مُدّدت أحكامه بموجب القانون 1996/542 لمدّة سنتين، ومُدّدت مجدّدًا في العام 1999 بموجب القانون رقم 92 لسنتين إضافيتين. ولما كان أهالي الجنوب والبقاع الغربي الذين تهجّروا خلال الاحتلال الإسرائيلي عادوا إلى قراهم بعد التّحرير ويرغبون في ترميم بيوتهم أو إعادة إعمارها، ظهرت الحاجة إلى تمديده مجدّدًا بالقانونين 2001/361 و2003/548.

ويقع هذا الاقتراح في السياق نفسه للمقترح الرامي إلى إعفاء العقارات المتعلّقة بنشاط وزارة المهجّرين من رسم الإنشاءات المذكور سابقا، حيث أنه لم يحقق النتائج المرجوة لناحية العودة الحقيقية للمهجّرين وذلك لعدة أسباب أبعد من عدم القدرة على الترميم أو البناء أو الاستحصال على رخصة، أبرزها مرتبطة بغياب الإنماء، ونقص البنى التحتية والخدماتية في القرى والبلدات التي تهجّروا منها كشبكات الطرق والكهرباء والمياه والخدمات التجارية والصحية والتعليمية، إلخ.

إعفاء مالكي وشاغلي الأبنية في مدينة طرابلس من دفع رسوم المياه عن الفترة الممتدة خلال نزاعات باب التبانة وجبل محسن

بتاريخ 22/5/2019، تقدم النواب نجيب ميقاتي، علي درويش، ونقولا نحاس باقتراح قانون معجل مكرر يرمي إلى إعفاء مالكي وشاغلي الأبنية في مدينة طرابلس من دفع رسوم المياه عن الفترة الممتدة خلال نزاعات باب التبانة وجبل محسن وذلك من تاريخ 1/1/2011 ولغاية 31/12/2014 ضمنا. وكان قد تم وضعه على جدول أعمال جلسة 26/6/2019.

هذا الاقتراح يؤكد هنا أيضا المقاربة المعتمدة أعلاه لجهة معالجة الذيول المادية للنزاعات الحاصلة بمعزل عن سائر أبعادها. وقد تعذر الحصول على نسخة عنه.

إلغاء وزارة شؤون المهجرين وصندوق المهجرين

بتاريخ 7/1/2020، تقدم النائبان ماريو عون وبلال عبد الله باقتراح قانون معجل مكرر يرمي إلى إلغاء وزارة شؤون المهجرين وصندوق المهجرين. وقد ورد هذا الاقتراح على جدول أعمال جلسة المجلس النيابي المنعقدة يومي 21 و22 نيسان 2020.[1] وعمد النائبان ماريو عون وبلال عبد الله خلالها إلى سحب[2] هذا الاقتراح. وكان القانون المُقترح يعمد إلى نقل كل الموجودات من تجهيزات ومكاتب كما وبعض صلاحيات الوزارة إلى المؤسسة العامّة للإسكان، مع إلغاء جميع الطلبات المتعلقة بالإخلاءات ورفع الأنقاض وترميم المنجز والضحايا. وكانت الأسباب الموجبة قد برّرت بشكل شديد الاقتضاب الاقتراح بانتفاء الحاجة إلى الوزارة والصندوق المعنيين نظراً إلى عدم استقبال الوزارة أيّ ملف أو طلب جديد منذ أكثر من 10 سنوات.

وقد أُنشئت وزارة المهجّرين بموجب القانون رقم 140 تاريخ 4/1/1993، وهي تُعنى بجميع شؤون المهجّرين في المناطق اللبنانية كافة وبتأمين عودتهم إلى مناطقهم وقراهم وتحصين أوضاعهم من النواحي

1. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، جلسة تشريعية احتفالاً بالثورة المضادة أو جلسة لتكريم مافيات السياسة والمخدرات والمال، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 20/4/2020

2. المفكرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (2): ضحيج مكافحة الفساد يتخلله تعزيز لفساد الزبائنية؛ الحاسبة تحت راية العفو العام، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 25/4/2020

الاقتصادية والاجتماعية كافة وتمكينهم من الاستقرار في أماكن إقامتهم والمساهمة الكاملة في حقوق المواطنة وواجباتها.

كما وقد أُنشئ الصندوق المركزي للمهجّرين بموجب القانون رقم 193 تاريخ 4/1/1993. وقد نصّت المادة الأولى أن غايته هي «تمويل مشاريع عودة وإسكان المهجّرين في المناطق اللبنانية كافة وتحصين أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية، وذلك بإنشاء أو ترميم المساكن أو بمنح المساعدات والقروض العينية أو المالية التي تؤدي إلى تحقيق هذه الغاية». وتموّل المشاريع بموافقة رئيس مجلس الوزراء وفق برامج سنوية أو طارئة يضعها وزير شؤون المهجرين. أما بالنسبة لموارد الصندوق، فهي سنداً للمادة الثالثة من القانون المذكور، تتكون ممّا يلحظ في الموازنة العامة، وما يحوّل أو يحدث لصالحه من ضرائب ورسوم، ومن المساعدات والهبات والأموال التي يقدمها أشخاص معنويين أو طبيعيين لإنفاقها في الغايات التي أُنشئ من أجلها، ومن سلفات الخزينة وأية موارد أخرى.

والجدير ذكره أنه بحسب الملاحظات[3] التي أبدتْها المفكرة القانونية على الهدر في النفقات العامة الواردة في مسودة مشروع موازنة العام 2019، تتوزّع نفقات ملفّ المهجّرين، الذي أُعلن أنه أُقفل، على الصندوقٍ والوزارة. وقد سبق أن خُصّص للصندوق المركزي للمهجّرين 6 400 000 ألف ليرة لبنانية من رئاسة مجلس الوزراء ولوزارة المهجرين 8 156 925 ألف ليرة لبنانية (الباب 22 بجزئيه الأول والثاني «أ» لعام 2018).

وكل هذه المبالغ، قد صرفت من دون الوصول إلى النتيجة المرجوة، بالرغم من انتهاء الحرب الأهلية، علماً أن تلك الوزارة قد استحدثت عام 1993. وطوال تلك السنوات، تميّز هذا الصندوق بهدر المال العام وبكونه أحد مزاريب الفساد، مع العلم، أن هيئة القضايا في وزارة العدل قد تقدمت بدعاوى إثراء غير مشروع على عدد من الموظفين في وزارة شؤون المهجرين.

عملياً، لا يعني الاقتراح إقفال ملف المهجّرين جراء حرب 1975-1990. فينقل الاقتراح بعض من صلاحيات الوزارة إلى المؤسسة العامة للإسكان. أما في ما خص موظفي الوزارة والصندوق، فيلحظ الاقتراح تقاضيهم رواتبهم وتعويضاتهم وأجورهم من مجلس الخدمة المدنية لحين إلحاقهم بمراكز شاغرة في الإدارات العامة أو المؤسسات العامة. والأهم من ذلك، أنه حوّل إلى المؤسسة العامة للإسكان الاعتمادات المرصدة في الموازنة العامة للمهجرين أو الصندوق للمهجرين.

إعفاء مالكي العقارات في منطقة الكرنتينا – المدور – بيروت والتي كان قد سبق الاستيلاء عليها من قبل قوى الأمر الواقع في بداية الأحداث اللبنانية من بعض الضرائب والرسوم

بتاريخ 3/7/2020، تقدمت كتلة حزب الطاشناق المؤلفة من النواب أغوب بقرادونيان، هاكوب ترزيان، والكسندر ماطوسيان، باقتراح قانون يرمي إلى إعفاء مالكي العقارات في منطقة الكرنتينا – المدور – بيروت والتي كان قد سبق الاستيلاء عليها من قبل قوى الأمر الواقع في بداية الأحداث اللبنانية، وشغل بعضها الجيش اللبناني حتى اليوم، أو هدّم بعضها الآخر كلياً أو جزئياً، من بعض الضرائب والرسوم. وقد أحيل الاقتراح بتاريخ 8/7/2020 أمام لجنتي المال والموازنة والإدارة والعدل.

3. جورج عازار الحداد، 110 مليار ليرة من النفقات الوهمية أو غير الضرورية: إضاءة على بعض الهدر في مسودة مشروع موازنة العام 2019، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 20/5/2019

ويتضمن هذا المقترح إعفاء اللبنانيين مالكي هذه العقارات في منطقة الكرنتينا – المدور – بيروت من:

- تسديد الضريبة على الأملاك المبنية،
- تسديد رسوم الانتقال وموجب تسوية مخالفات البناء عند إتمامهم لمعاملات حصر الإرث أو الانتقال، أو عند قيامهم بتسجيل أيّ عقد يهدف إلى نقل الملكية فيما بين الفروع والأصول حتى الدرجة الرابعة،
- ومن كافة الرسوم البلدية وغراماتها ومن غرامات التحقق،
- كما الإعفاء من أي غرامات قد تترتّب عليهم نتيجة التأخّر في تسديد تلك الموجبات.

وقد اشترط المقترح للاستفادة من الإعفاء «التثبت من عدم إشغال المالكين لعقاراتهم بشكل مطلق التي هي حالياً إما مهدمة كلياً أو جزئياً وإما بإشغال الجيش اللبناني والتي لم يتمّ إعادتها لهم من تاريخه حتى ولو كانت شاغرة».

ويبقى أن هذا المقترح يأتي لتخفيف الأعباء على المالكين، ولكن دون تأمين أي حل جديّ ونهائي طال انتظاره منذ انتهاء حرب 1975-1990.

تخليد ذكرى «24 نيسان» والإبادة الجماعية الأرمنية

ورد اقتراحان يهدفان إلى تخصيص الرابع والعشرون من نيسان كيوم وطني من أجل تخليد ذكرى الإبادة الجماعية الأرمنية. قدّم الأول، تحت عنوان «ذكرى 24 نيسان» مجموعة من النواب تتألف من سامي الجميل، نديم الجميل، ميشال معوض، شامل روكز، فؤاد مخزومي، وأغوب بقرادونيان، بتاريخ 6/7/2020. وقد أحيل في 8/7/2020 أمام لجنتي الإدارة والعدل والاقتصاد الوطني. وقدّمت الثاني النائبة بولا يعقوبيان بتاريخ 27/4/2020، وهو يرمي إلى «تخليد ذكرى الإبادة الجماعية الأرمنية»، وقد أحيل أمام لجنة الإدارة والعدل.

وفيما اقتصر الاقتراح الثاني على الإبادة الجماعية الأرمنية، شمل الاقتراح الأول الإبادة الجماعية الأرمنية والمجازر السريانية والأشورية والكلدانية.

ويهدف هذان الاقتراحان إلى تكريس الرابع والعشرين من نيسان كيوم وطني، تخليداً لذكرى الإبادة الجماعية الأرمنية بالإضافة إلى إبادة الأقليات الأخرى المشمولة في الاقتراح الأول. كما وشدّد هذان الاقتراحان على أهمية التوعية بشأن تلك الإبادات الجماعية. فورد في المادة الثانية من الاقتراح الأول «تخصيص الحصة الأولى من اليوم السابق للرابع والعشرين من نيسان في جميع المدارس والمعاهد والجامعات لشرح الأحداث التاريخية التي حصلت في مثل هذا اليوم وتوعية التلاميذ على مخاطر العنصرية والتمييز على أنواعها وعلى أهمية صون حقوق الإنسان». أما الاقتراح الثاني فقد نصّ على أنه «يجب أن تتولى وزارات التربية والتعليم العالي والثقافة والإعلام تنظيم هذه الذكرى بما يليق بها ويُسلّط الضوء على نبذ جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وعلى أهمية تكريم ضحاياها والاعتراف بها والمعاقبة عليها».

ولا بدّ من التذكير هنا بالتمييز بين اليوم الوطني والعطلة الرسمية. حيث أن العطلة الرسمية، أي الأعياد والمناسبات، هي معيّنة بالمرسوم الصادر عن مجلس الوزراء رقم 15215 تاريخ 27/9/2005 وتعديلاته. كما ويصدر عن رئاسة مجلس الوزراء مذكرات إدارية بشأنها تقضي بإقفال الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات في اليوم الواقع فيه تلك المناسبات أو الأعياد. أما اليوم الوطني فيكرّس بموجب قانون بهدف تخليد ذكرى لها أبعاد وطنية، دون تعطيل وإقفال الإدارات والمؤسسات المذكورة آنفاً. وتكمن أهمية هذين الاقتراحين بتكريس الذكرى

المؤلمة لتلك الإبادات الجماعية التي تعرضت لها تلك الأقليات المذكورة من الأرمن، السريان، الأشوريين، والكلدان، وهي مكون أساسي من مكونات الشعب اللبناني. بالإضافة إلى أنّ هذه الأحداث هي السبب الرئيسي في انتقال الناجين منهم إلى لبنان واعتباره كملجأ وملاذ، أصبح في وقت لاحق موطنا لهم كسائر المجموعات الثقافية والاجتماعية المكوّنة للشعب اللبناني، حسب ما جاء في الأسباب الموجبة للاقتراح الأول.

وذكّرت الأسباب الموجبة للاقتراح الثاني المتعلق بالإبادة الجماعية الأرمنية، بتصديق مجلس النواب في جلسته المنعقدة في 2 و3 نيسان 1997 بالإجماع، التوصية التي دعا فيها الشعب اللبناني إلى إعلان تضامنه مع الشعب الأرمني في اليوم الرابع والعشرين من نيسان، كون هذا اليوم من كل عام يشكّل مناسبة لإحياء الكارثة المتمثلة بالمجازر المرتكبة ضد الشعب الأرمني. كما ذكّرت بالتوصية الأخرى التي أقرها أيضاً بالإجماع في جلسته المنعقدة في 9 و10 و11 آيار من العام 2000، في الذكرى الخامسة والثلاثين للإبادة الأرمنية، والتي أعرب فيها عن تضامنه المطلق مع مطالب مواطنيه الأرمن والتي اعتبر فيها أن الاعتراف الدولي بهذه الإبادة شرط أساسي لمنع جرائم مماثلة من الحصول مستقبلاً.

كما وذكّرت الأسباب الموجبة للاقتراح الثاني بأن الجمعية العامة للأمم المتحدة كانت بموجب قرارها رقم 323/69 تاريخ 11/9/2015 المتعلق باليوم الدولي لإحياء ذكرى ضحايا جريمة الإبادة الجمعية وتكريمهم ومنع هذه الجريمة، قد شجعت جميع الدول الأعضاء والدول المراقبة وكافة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية، فضلاً عن المجتمع المدني، بما فيه المنظمات غير الحكومية والأفراد، على إحياء هذه الذكرى. وفي حين أنه من الإيجابي استذكار الجرائم المعزوة للآخرين والحاصلة في أوائل القرن العشرين، يلحظ أن هذا الجهد يتمّ في ظلّ استمرار لبنان الرسميّ في طمس المجازر التي حصلت في لبنان في ظلّ حرب 1975-1990 بما يتجاهل مآسيها كليا ويتنكر لجميع ضحاياها ويبدد أي اضطراب ضميري. فإن كان مهمّا أن نتذكّر جرائم ارتكبتْها شعوبٌ أخرى وأن نعترف بحقوق ضحاياها، الأولى أن نتذكّر الجرائم التي ارتكبْناها وبخاصّة في زمننا الحديث، وهو عملٌ يكتسي أبعاداً مُضاعفة على صعيد التربية الوطنية وإجراء المراجعات الوطنيّة منعا لتكرار ما حصل.