



المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة
مشروع "تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية"

للتقرير عن
وضع البرلمان في الجمهورية اللبنانية

- مسودة ثانية -
إعداد الدكتور عصام سليمان



المحتويات

الفصل الأول: الخلفية والسياق

- 1- نشأ التمثيل السياسي في لبنان ونواة البرلمان
- 2- عوامل نشأة التمثيل السياسي في لبنان وبروز نواة البرلمان
- 3- التمثيل النيابي في علاقته بالبنية المجتمعية
- 4- قوانين الانتخابات النيابية
- 5- صلاحيات البرلمان اللبناني وبنية التنظيمية والسياسية
- 6- دور البرلمان اللبناني

الفصل الثاني – تحليل المبادئ

1- التمثيل والمشاركة

- 1-1 التمثيل الصحيح والعاقل
- 2-1 تكافؤ الفرص بين المرشحين
- 1-2-1 تنظيم الإعلام الانتخابي بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي
- 2-2-1 تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين في الإعلان
- 3-2-1 تحديد سقف التبرع بالمال للحملات الانتخابية
- 4-2-1 تحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية
- 3-1 انتخابات حرة ونزيهة
- 1-3-1 مطابقة ادارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية
- 2-3-1 إشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات
- 3-3-1 جهة وآليات فعالة وحيادية للنظر بالطعون والشكاوى
- 4-1 المحاسبة في الانتخابات
- 1-4-1 عدم تحكم العصبية في خيار المقترعين
- 2-4-1 عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين
- 3-4-1 عدم تحكم العلاقات الزبائنية بسلوك الناخب
- 4-4-1 تؤدي الانتخابات إلى تغييرات في تركيبة البرلمان تعكس فعلاً مدى رضى المواطن عن أداء البرلماني
- 5-4-1 توفر ثقافة المحاسبة
- 5-1 المشاركة
- 1-5-1 تواصل النائب الدوري بالناخبين
- 2-5-1 تواصل مع/ استشارة هيئات المجتمع المدني والخبراء
- 3-5-1 جلسات استماع دورية للمعنيين في المجتمع المدني

2- استقلالية البرلمان

1-2 استقلالية البرلمان كمؤسسة

- 1-1-2 ضمانة الدستور لاستقلالية البرلمان
- 2-1-2 انفراد البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته وموظفيه
- 1-2-1-2 البرلمان يضع نظامه الداخلي
- 2-2-1-2 انفراد البرلمان في إدارة شؤونه
- 3-2-1-2 انفراد البرلمان في وضع موازنته وانفاقها



- 4-2-1-2 تفرد البرلمان في تنظيم ادارته
- 5-2-1-2 تولى المجلس ضبط أمنه من خلال قوى أمنية تابعة له
- 3-1-2 تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور
- 4-1-2 تحديد ولاية البرلمان في الدستور
- 5-1-2 وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب

2-2 حماية البرلمانيين

- 1-2-2 تكريس الدستور للحصانة النيابية
- 1-1-2-2 تقليص إمكانية رفع الحصانة النيابية في بعض الحالات
- 2-1-2-2 آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني
- 2-2-2 ضمان دستوري لحرية المشتري في التعبير
- 3-2-2 الأمن الجسدي والضغط غير المشروعة
- 4-2-2 تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين
- 3-2 استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه
- 1-3-2 حصر صلاحية التشريع في البرلمان
- 2-3-2 صلاحية تشريع واسعة
- 1-2-3-2 أمثلة لنطاق التشريع
- 1-1-2-3-2 تنظيم الحريات العامة من خلال إطار قوانين يضعه البرلمان
- 2-1-2-3-2 اقتراح إعلان حالة الطوارئ بموافقة البرلمان
- 3-1-2-3-2 حصر حق فرض الضرائب والرسوم بالبرلمان
- 4-1-2-3-2 اقتراح انفاق المال العام بموافقة البرلمان
- 5-1-2-3-2 اقتراح اقتراض المال من قبل الدولة بموافقة البرلمان
- 3-3-2 غياب ضغوطات غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التشريعية أو جهات نافذة أخرى

3- الأداء

1-3 الفاعلية في الاشتراع

- 1-1-3 بت البرلمان بمشاريع واقتراحات القوانين ضمن دورة انعقاده
- 2-1-3 دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين
- 3-1-3 فاعلية البرلمان في رسم السياسات العامة
- 1-3-1-3 وضع البرلمان قوانين – برامج, ترسم الإطار للخطط التي تنفذها الحكومة
- 2-3-1-3 اعتماد خطط للنهوض والإصلاح في مختلف القطاعات, في قوانين يقرها البرلمان
- 3-3-1-3 تعاون البرلمان مع الحكومة وتنسيق عملها من أجل رسم إستراتيجية سياسية شاملة
- 4-1-3 مشاركة المعنيين من هيئات المجتمع المدني في دراسات واقتراحات ومشاريع القوانين



3-1-5 الاستعانة بخبراء في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين

3-2 فاعلية السهر على المال العام

3-2-1 دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة

3-2-1-1 شفافية في تحديد أرقام الموازنة

3-2-1-2 التأكد من صحة هذه الأرقام

3-2-1-3 التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

3-2-1-4 الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية لدراسة الموازنة وإقرارها

3-2-1-5 دراسة البرلمان لقطع الحساب أو الحساب النهائي

3-2-2 تصويت شفاف على الموازنة

3-2-3 مراقبة شاملة للموازنة

3-2-3-1 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفاعلة على تنفيذ الموازنة

3-2-3-2 استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط انفاق المال العام

3-3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

3-3-1 وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان

3-3-2 مساءلة فاعلة للحكومة

3-3-3 فاعلية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

3-3-4 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقات الدولية

3-3-4-1 توجيه أسئلة واستجابات للحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

3-3-4-2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة بشأن احترام الاتفاقات الدولية

3-3-4-3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الانسان الحكومة بشأن

التزامها بالاتفاقيات الدولية التي التزمت بها الدولة بشأن حقوق الإنسان والحريات العامة

3-3-5 صلاحية دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الدولة

3-3-6 صلاحية دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المتهمين

3-4 فاعلية اللجان البرلمانية

3-4-1 وجود عدد كافٍ من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة

لمهمة محددة ولجان تحقيق عند الضرورة في البرلمان

3-4-2 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

3-4-3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة

3-4-4 دور فاعل وشفاف للجان التحقيق

3-4-5 مشاركة الهيئات المعنية في المجتمع المدني في اجتماعات اللجان



6-4-3 استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم

5-3 ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

- 1-5-3 النظام الداخلي يضمن تنوع الاتجاهات والانتماءات
- 2-5-3 النظام الداخلي يضمن حرية التعبير والنقاش
- 3-5-3 النظام الداخلي يضمن حق النواب على اختلاف انتماءاتهم بالمشاركة في اللجان
- 4-5-3 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به
- 5-5-3 وضوح النظام الداخلي

6-3 فاعلية الكتل البرلمانية

- 1-6-3 تنظيم الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها:
- 2-6-3 التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقراراتها
- 3-6-3 تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام كتل برلمانية منظمة وفاعلة

7-3 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

- 1-7-3 وجود وحدات إدارية وفنية متخصصة في البرلمان
- 1-1-7-3 اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان
- 2-1-7-3 عدد كافٍ من الموظفين الكفؤين
- 3-1-7-3 دورات تدريبية إلزامية لموظفي المجلس
- 4-1-7-3 تقاضي الموظفون في المجلس مرتبات ملائمة
- 2-7-3 وجود مكتبة متطورة / مركز دراسات وتوثيق/ بنك معلومات في البرلمان
- 3-7-3 وجود المباني والتجهيزات الضرورية والحديثة الواجب توافرها ليستطيع البرلمان أداء مهامه
- 4-7-3 نشر القوانين والتقارير

8-3 كفاية البرلمانيين

- 1-8-3 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم بما فيه التالي:
- 2-8-3 قدرة المشتري للوصول إلى المعلومات المطلوبة لممارسة مهام التشريع والرقابة
- 3-8-3 إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

4- النزاهة

1-4 الأخلاقيات البرلمانية

- 1-1-4 وجود قواعد محددة مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين صادرة عن البرلمان نفسه
- 1-1-4 وجود مؤسسة مناط بها السهر على الالتزام بالأخلاقيات البرلمانية
- 3-1-4 عقوبات واضحة فعالة ومطبقة



4-1-4 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانين

2-4 حسم صراع المصالح

1-2-4 قواعد معتمدة واضحة في موضوع صراع المصالح

2-2-4 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح

3-2-4 متابعة البرلمان تطبيق القواعد بفاعلية

4-2-4 فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

3-4 شفافية التمويل السياسي

1-3-4 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

2-3-4 فرض قوانين واضحة عن الاعلان عن المداخيل والثروات والممتلكات

3-3-4 وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

4-4 الشفافية في ممارسة المهام

1-4-4 آلية شفافة للمناقشة والتصويت

2-4-4 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع

3-4-4 إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه

4-4-4 نشر محاضر الجلسات والمناقشات

5-4-4 استطاعة من يشاء من المواطنين الإطلاع على محفوظات البرلمان

5-4 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

1-5-4 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين على حساب

فئات أخرى

2-5-4 لا تنم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز

3-5-4 تشريعات لمنع التمييز

6-4 الالتزام باحترام الدستور

1-6-4 وجود هيئة/ آلية مستقلة تنظر في دستورية القوانين

2-6-4 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور

الفصل الثالث – توصيات السياسات العامة

1- تجارب الإصلاح السابقة

2- استراتيجية إصلاح وتطوير البرلمان اللبناني

1-2 إصلاح وتطوير في المدى القريب

1-1-2 قانون الانتخاب

2-1-2 قانون الأحزاب

3-1-2 صون استقلالية البرلمان

4-1-2 تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب



- 5-1-2 إصلاح إدارة مجلس النواب
- 6-1-2 إصلاح عملية التشريع
- 7-1-2 تفعيل رقابة المجلس المالية
- 8-1-2 مشاركة المجلس في رسم السياسات العامة
- 9-1-2 تفعيل الرقابة على دستورية القوانين
- 10-1-2 تفعيل دور هيئات المجتمع المدني ونشر ثقافة الديمقراطية
- 11-1-2 إنشاء مفوضية الاخلاقيات البرلمانية
- 12-1-2 انشاء الهيئة الوطنية لتجاوز الطائفية
- 13-1-2 اعتماد اللامركزية الادارية الموسعة
- 14-1-2 اصلاح الادارة واعتماد الملاحصية الموسعة
- 2-2 اصلاح وتطوير في المدى المتوسط
- 1-2-2 صلاحية حل مجلس النواب
- 2-2-2 انتخاب رئيس المجلس ونائبه
- 3-2 اصلاح وتطوير في المدى البعيد

الملاحق

المراجع



يتناول هذا التقرير نشأة البرلمان في الجمهورية اللبنانية، وتطوره وأدائه، في ضوء المبادئ والمؤشرات، المفترض أن تتوافر في البرلمان لكي يقوم بالمهام الموكولة له على أكمل وجه، ويحقق الأهداف التي وجد من أجلها، وبخاصة قيام الحكم الصالح.

الفصل الأول : الخلفية والسياق

1- نشأة التمثيل السياسي في لبنان ونواة البرلمان

جاءت نشأة البرلمان اللبناني في سياق تطور تاريخي لمبدأ المشاركة في السلطة من خلال هيئات ذات طابع تمثيلي. فنظام متصرفية جبل لبنان، الذي وضع في العام 1861، نص في مادته الثانية على إنشاء مجلس إدارة كبير مؤلف من اثني عشر عضواً، يتم انتخابهم بالاقتراع السري على درجتين، مهمته ليست التشريع إنما مساعدة المتصرف في القيام بمهامه الادارية، فقد جاء في النظام الأساسي ان مجلس الادارة يقوم بتوزيع الضرائب، ومراقبة الواردات، واعطاء رأيه الاستشاري في كل القضايا التي يحيلها عليه المتصرف.

أما توزيع المقاعد في مجلس الادارة فقد تم على أساس طائفي، فوفق النظام الأساسي المؤقت الموضوع في العام 1861، كان عدد أعضاء المجلس اثني عشر، بمعدل اثنين عن كل طائفة من الطوائف الآتية: موارنة، روم أرثوذكس، روم كاثوليك، دروز، سنة، شيعة. وقد اعتبر مجلس الادارة ممثلاً للطوائف، وكان الاقتراع في المجلس يتم على أساس الطوائف، وهذا يعني انه كان للطائفة صوت واحد في المجلس. غير ان هذه القاعدة ألغيت في العام 1864، فحل محلها الاقتراع على أساس الأعضاء، كما عدّل توزيع المقاعد، فأصبح عدد مقاعد المسيحيين سبعة (4 موارنة، 2 روم أرثوذكس وواحد روم كاثوليك) مقابل خمسة للمسلمين (3 دروز واحد سني وواحد شيعي)، فأمسى عدد أصوات الطائفة في المجلس مساوياً لعدد ممثليها. وقد وزعت المقاعد في مجلس الادارة تبعاً للقاعدة النسبية انطلاقاً من عدد أفراد كل طائفة. وبموجب النظام الأساسي كان على أهالي كل قرية أن ينتخبوا مختاراً أو شيخ صلح، لادارة الشؤون المحلية، وكان مشايخ القرى هؤلاء ينتخبون أعضاء مجلس الادارة¹.

بعد الحرب العالمية الأولى، وانتقال لبنان من الحكم العثماني إلى الانتداب الفرنسي، وإعلان دولة لبنان الكبير في العام 1920، أصدر المفوض السامي الفرنسي، الجنرال غورو، قراراً نص على إلغاء مجلس الادارة وإقامة لجنة إدارية عامة، عيّن أعضائها على أساس انتماءاتهم الطائفية. أما صلاحياتها، فصلاحيات مجلس الادارة القديم، وقد استمرت هذه اللجنة حتى آذار من العام 1922، حيث صدر قانون بإنشاء مجلس تمثيلي مدته أربع سنوات، عدد أعضائه ثلاثون، يمثل المناطق والطوائف المختلفة، ينتخب بالاقتراع على درجتين، على أساس المحافظات، بواسطة مندوبين ثانويين، يجري انتخابهم من الشعب مباشرة.

في العام 1926 أعلن المفوض السامي الفرنسي، رغبة في وضع دستور للدولة، فاجتمع المجلس التمثيلي وانتخب لجنة من النواب مهمتها اعداد الدستور. وقد أعلن هذا الدستور في 23 أيار (مايو) من العام 1926. وهكذا استحال المجلس التمثيلي مجلساً تأسيسياً ومن ثم نيابياً لأن الدستور نص على انشاء مجلس نيابي. وعين المفوض السامي، إلى جانب مجلس النواب، مجلس شيوخ عدد أعضائه ستة عشر شيخاً، غير ان هذا المجلس ألغي بموجب القانون الدستوري الصادر في 1927/10/17، فأصبح البرلمان اللبناني مكوناً، منذ ذلك الوقت، من مجلس واحد هو مجلس النواب،

¹ عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، دار العلم للملايين، بيروت، 1991، ص 103 – 105.



فنصت المادة 16 من الدستور على ما يلي: "تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب". وحتى العام 1939 كانت كل مجالس النواب مشكلة من نواب منتخبين ونواب معينين، بعد هذا التاريخ أصبحت جميع مجالس النواب منتخبة بكامل أعضائها ولم يعد هناك نواب معينين، غير انه وبشكل استثنائي وتنفيذاً لاتفاق الطائف²، تم في العام 1991 تعيين 55 نائباً، إضافة للنواب السابقين الباقين على قيد الحياة فأصبح عدد أعضاء مجلس النواب 108 موزعين مناصفة بين المسيحيين والمسلمين، إنما هذا التعيين لم يلق إستحساناً عند الكثير من اللبنانيين، وبقيت الصحافة تميز بين النائب المنتخب والنائب المعين.

2- عوامل نشأة التمثيل السياسي في لبنان وبروز نواة البرلمان

يبدو، من هذه اللوحة التاريخية، أن التمثيل السياسي بدأ بالبروز في جبل لبنان، الذي كان يتمتع بحكم ذاتي في إطار الأمبراطورية العثمانية، مع قيام نظام المتصرفية. وقد أسهمت بذلك عوامل تاريخية، بعضها يرتبط بالسلطنة العثمانية نفسها، وبعضها يعود إلى الأحداث التي عرفها جبل لبنان في أواسط القرن التاسع عشر، وبعضها الآخر يعود إلى الدول الأوروبية صاحبة النفوذ في جبل لبنان.

لقد تعرضت السلطنة العثمانية في هذه الحقبة إلى ضغوط أوروبية، دفعت بالسلطين إلى اتباع سياسة منفتحة على الأفكار التحررية التي بدأت تهب على المجتمعات الخاضعة للسلطنة. وقد برز ذلك بتطبيق سياسة التنظيمات، عبر تطبيق خط كلهانة الهمايوني الذي كان بمثابة الشرعة الأولى لحقوق الأفراد وحررياتهم على اختلاف مذاهبهم ونحلهم، بدون تمييز بينهم في الدين والجنس واللغة. وقد أكد السلطان عبد المجيد سنة 1856 ما ورد في خط كلهانة بخط آخر، أقر فيه بحقوق الطوائف المسيحية محدداً آياها تحديداً مفصلاً، وذلك بهدف تخفيف الضغط البريطاني الفرنسي عليه في حرب القرم. وقد أسهم هذا التوجه السياسي لدى السلطنة العثمانية بالتمهيد لاعتماد مبدأ التمثيل في حكم جبل لبنان في عهد المتصرفية.

أما على صعيد جبل لبنان نفسه، فانهيار الإمارة، وتفجر الصراعات الطائفية بين الموارنة والدروز، بفعل عوامل داخلية سوسولوجية وديموغرافية واقتصادية، وعوامل خارجية ناتجة عن تدخل الدول الأوروبية في شؤون الأمبراطورية العثمانية من جهة، وتفجر الصراع بين الفلاحين الموارنة، بقيادة طانيوس شاهين، والاقطاعيين الموارنة والدروز، من جهة ثانية. وتدخل الدول الكبرى الخمس: فرنسا وبروسيا وبريطانيا والنمسا وروسيا، مباشرة من أجل ايجاد صيغة حكم جديدة لجبل لبنان تضمن استقراره، وتضع حداً نهائياً للصراعات الطائفية من جهة، وللصراع بين الفلاحين والاقطاعيين من جهة ثانية. وقد أدى ذلك إلى اعتماد النظام الأساسي لجبل لبنان، أي نظام المتصرفية، الذي ألغى النظام الاقطاعي³، واعتمد مبدأ التمثيل الشعبي الطوائفي في تشكيل مجلس الإدارة. وقد تمكن النظام الجديد، بواسطة مؤسساته المختلفة، من إستيعاب غالبية القوى الاجتماعية التي خاضت النزاعات السابقة. فالاقطاعيون الذين فقدوا امتيازاتهم وجدوا في الوظائف الادارية التي عينوا فيها خير وسيلة للتعويض عما خسروه. غير ان التمثيل النسبي، للطوائف في مجلس الإدارة، أدى إلى سيطرة الطائفة المارونية على نظام المتصرفية.

² اتفاق الطائف هو ميثاق تم التوصل إليه في خريف العام 1989، في اجتماع عقده النواب اللبنانيون في مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية، بمساعدة عربية ومباركة دولية، وبهدف إنهاء الصراع المسلح بين اللبنانيين وإقامة السلم الأهلي وإعادة بناء الدولة. وقد تضمن نصوصاً تناولت إصلاح النظام السياسي وإصلاحات أخرى، وبسط سيادة الدولة اللبنانية على كامل أراضيها، وتحرير لبنان من الاحتلال الإسرائيلي، والعلاقات اللبنانية السورية.

³ نصت المادة الخامسة من النظام الأساسي على المساواة أمام القانون، والغاء كل الامتيازات الإقطاعية.



ويقول الدكتور آدمون رباط ان مجلس الادارة، منذ نشأته، شكل نواة برلمان، وكان أعضاؤه بمثابة نواب الشعب، أما روح الديمقراطية، التي وجدت تعبيراً عنها في تشكل هذا المجلس، فقد إرتدت طابعاً طائفياً، أصبح وراثياً⁴.

3- التمثيل النيابي في علاقته بالبنية المجتمعية

بدأت الطوائف الدينية تتكون ككيانات اجتماعية-سياسية في لبنان منذ بداية القرن التاسع عشر. وقد نشأت هذه الطوائف تحت تأثير عوامل تاريخية متعددة، فاكتملت كل طائفة منها بنية داخلية على درجة متفاوتة من الصلابة، تبعاً للظروف الاجتماعية والسياسية التي مرت بها، كما اكتسبت هذه الكيانات مع الزمن بعداً سياسياً، وتجذرت في الواقع اللبناني. فالانتماءات الطائفية طغت على الانتماءات الاجتماعية الطبقية، وعلى الانتماءات السياسية، على الرغم من أن كل طائفة من الطوائف ضمت فئات من طبقات اجتماعية مختلفة، ومن اتجاهات سياسية متنوعة، وأحياناً متصارعة مع بعضها البعض. فبدأ المجتمع اللبناني مكوناً بشكل أساسي من طوائف دينية، على الرغم من وجود قوى اجتماعية وسياسية فيه عابرة للطوائف⁵.

لقد حاول الذين وضعوا الدستور اللبناني، في العام 1926، التوفيق بين ما يتطلبه الواقع اللبناني في بنيته المجتمعية الطائفية، والمبادئ المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية. فضمن الدستور الحريات والحقوق للأفراد كمواطنين، كما ضمن حريات وحقوق الجماعات الدينية. فنص في مادته السابعة على ان "كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية، ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم". والدستور لا يضمن فقط الحقوق المدنية والسياسية وإنما يضمن أيضاً حرية الاعتقاد واحترام نظام الأحوال الشخصية لكل من الطوائف ومصالحها الدينية (المادة التاسعة). وذهب الدستور أبعد من ذلك فنص في المادة 95 على ما يلي: "بصورة مؤقتة والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك إلى الإضرار بمصلحة الدولة". وقد عدلت هذه المادة في العام 1990، بموجب اتفاق الطائف، فنصت على تشكيل هيئة وطنية لالغاء الطائفية السياسية، وعلى تمثيل الطوائف، في المرحلة الانتقالية، بصورة عادلة في تشكيل الوزارة، وتوزيع وظائف الفئة الأولى مناصفة بين المسيحيين والمسلمين. ومن الملاحظ ان المرحلة الانتقالية هذه لم تحدد بمهلة زمنية.

هكذا جرى الاعتراف رسمياً بالطوائف الدينية في الدستور، وبحقوقها السياسية، وكان من الطبيعي أن ينسحب ذلك على التمثيل النيابي، وقد تكرست قاعدة تمثيل الطوائف، التي نشأت في ظل نظام المتصرفية، تكرست في قوانين الانتخابات النيابية التي نصت على عدد النواب وكيفية توزيعهم على الطوائف والدوائر الانتخابية. وقد برر شبل دموس، مقرر لجنة الدستور، مبدأ تمثيل الطوائف في مجلس النواب قائلاً يجب أن يعكس التمثيل النيابي واقع البلاد، وبما ان هذه مقسمة إلى طوائف، فمن الضروري تمثيل هذه الأخيرة، وان التمثيل الطائفي يؤدي إلى حفظ حقوق الأقليات، ولا يترك مجالاً للاحتجاجات، وان التضامن بين الطوائف لم يصل بعد إلى مستوى يمكننا من التخلي عن السياسة الطائفية⁶.

⁴ Edmond RABBATH, La Constitution libanaise, Librairie Orientale, Beyrouth, 1982, p. 215

⁵ عصام سليمان، المرجع السابق، ص 119 - 125

⁶ In, Pierre RONDONT, Les institutions politiques du Liban, Publication de l'Institut d'Etudes de l'Orient Contemporain, Paris 1947, p. 80



4- توزيع المقاعد النيابية

لم ينص الدستور قبل تعديله في العام 1990، على توزيع المقاعد النيابية على الطوائف. غير ان قوانين الانتخابات المختلفة، التي وضعت في ظل الانتداب وبعد الاستقلال، اعتمدت جميعها مبدأ التوزيع الطائفي النسبي للمقاعد النيابية. والمجلس التمثيلي الذي أنشئ في العام 1922، إنتخب وفقاً للقرار رقم 1307، الذي وزع المقاعد بين الطوائف نسبة لأهميتها العددية. وكل قوانين الانتخابات التي صدرت حتى الآن، احترمت دائماً مبدأ توزيع المقاعد في مجلس النواب بين الطوائف. فقبل العام 1943 كان عدد المقاعد المخصصة للمسيحيين يتجاوز عدد مقاعد المسلمين بعدد يتراوح بين مقعدين وخمسة مقاعد، تبعاً لمجموع عدد المقاعد. ولكن قانون الانتخاب الصادر في العام 1943 حدد عدد المقاعد في المجلس بـ 55 مقعداً، 30 منها للمسيحيين و25 للمسلمين، وهذا يعني خمسة مقاعد للمسلمين مقابل ستة مقاعد للمسيحيين. ومنذ ذلك الوقت، وحتى تعديل الدستور في العام 1990، اعتمدت كل قوانين الانتخاب هذه القاعدة، أي نسبة خمسة على ستة. وعدد المقاعد الذي اعتمد في كل هذه القوانين كان نتجية ضرب عدد ما بالرقم 11 من أجل المحافظة على هذه النسبة (لأن 6 + 5 = 11)، فتبدل عدد المقاعد النيابية من 55 إلى 77، ومن ثم 44 و66 و99، بهدف احترام هذه القاعدة العرفية.

ولقد حدد قانون الانتخابات، الصادر في العام 1960، عدد المقاعد في المجلس بـ 99، للمسلمين منها 45، مقابل 54 للمسيحيين. وهذه المقاعد موزعة بدورها على سائر الطوائف المسيحية والإسلامية، وفق الجدول التالي:

مسلمون	مسيحيون
سنة 20	موارنة 30
شيعية 19	روم أرثوذكس 11
دروز 6	روم كاثوليك 6
	أرمن أرثوذكس 4
	أرمن كاثوليك 1
	إنجلييون 1
	أقليات 1
المجموع 45	المجموع 54

لقد أثار موضوع التوازن في المشاركة الطائفية في السلطة الكثير من الخلافات بين اللبنانيين، وكان سبباً من الأسباب التي أدت إلى اندلاع الصراعات المسلحة في لبنان في العام 1975. وعندما تمت التسوية في مؤتمر الطائف في العام 1989، جرى اعتماد إصلاحات سياسية لصيغة الحكم وللنظام البرلماني المعمول به في لبنان، شملت قضية التمثيل النيابي، وقد عدل الدستور في العام 1990، فأدخل مبدأ توزيع المقاعد النيابية على الطوائف في الدستور، فجاء في المادة 24 منه ما يلي: "يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين، يكون عددهم وكيفية انتخابهم، وفقاً لقوانين الانتخاب المرعية الإجراء. وإلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية:

- أ- بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين.
- ب- نسبياً بين طوائف كل من الفئتين.
- ج- نسبياً بين المناطق.



وقد حدد اتفاق الطائف عدد المقاعد النيابية بـ 108 مقاعد، للمسيحيين منها 54 مقابل 54 للمسلمين، فرفع عدد المقاعد المخصصة للمسلمين من 45 مقعداً إلى 54 مقعداً لتصحيح مساوية للعدد مقاعد المسيحيين الـ 54. وبموجب اتفاق الطائف والتعديل الدستوري، جرى تعيين نواب من قبل الحكومة، بصورة استثنائية، في المقاعد المستحدثة والمقاعد الشاغرة بسبب وفاة النواب الذين كانوا يشغلونها⁷.

وفي العام 1992 عدل قانون الانتخاب الصادر في العام 1960، وأصبح عدد النواب 128 بدلاً من 108، للمسيحيين 64 نائباً وللمسلمين 64 نائباً. وقد أبقى على العدد نفسه في انتخابات 1996 و2000 و2005، غير انه جرى تعديل الدوائر الانتخابية في كل من الدورات الانتخابية، ما عدا دورة 2005 التي جرت على أساس قانون 2000.

أما المقاعد النيابية فقد وزعت على الطوائف وفق الجدول التالي:

مسيحيون	مسلمون
موارنة 34	سنة 27
روم أرثوذكس 14	شيعية 27
روم كاثوليك 8	دروز 8
أرمن أرثوذكس 5	علويين 2
أرمن كاثوليك 1	
إنجيلي 1	
أقليات 1	
المجموع 64	المجموع 64

لقد حددت قوانين الانتخاب ولاية مجلس النواب بأربع سنوات، ما عدا القانون الذي وضع في العام 2000 حيث جعل ولاية مجلس النواب، استثنائياً ولمرة واحدة، أربع سنوات وثمانية أشهر⁸.

5- دور البرلمان اللبناني

يقول ميشال شيحا، وهو أبرز المنظرين للنظام السياسي اللبناني، أن مجلس النواب في لبنان هو عنصر أساسي في الحياة السياسية، فالأقليات الطائفية المتحدة بحاجة لتمثيل جماعي لكي تستمر متحدةً، أي منها لا يستطيع أن يهيمن دون أن يهدد وجود الدولة. وإذا لم تجد العناصر المتنوعة، المكونة للبنان، نفسها في مجلس يمثلها، يُخشى أن ينفرد عقدها، وهذا ما أدركه ممثلو الدول الأوروبية في العام 1860 والعام 1864. ويتابع ميشال شيحا قائلاً، لقد أكد تاريخ لبنان المعاصر انه في كل مرة غاب فيها المجلس، وزال مبدأ التمثيل، حلت السلطة الطائفية الصرفة مكان المجلس، وبرزت على المسرح مجالس الطوائف. فعندما لا يكون للطوائف ممثلين سياسيين، فإنه من الطبيعي

⁷ شغل الكثير من المقاعد النيابية بسبب الوفاة، لأن المجلس الذي انتخب في العام 1972 مددت ولايته مراراً بسبب الحرب وعدم إمكانية إجراء انتخابات، فاستمر حتى العام 1992. وقد حافظ على وحدته، في ظل الصراعات الدامية التي عصفت بالبلاد وقوضت وحدتها ما بين العام 1975 والعام 1990، وهو الذي وضع اتفاق الطائف، وعدل الدستور بموجبه.

⁸ جعلت ولاية المجلس أربع سنوات وثمانية أشهر لكي لا تجري الانتخابات النيابية في السنة نفسها التي يجري فيها انتخاب رئيس الجمهورية أي 2004، ولكي ينتخب المجلس المنتخب في العام 2000 الرئيس.



أن يصبح رؤساء الطوائف الروحيين ممثلين لها. والقضية الطائفية، بدلاً من أن تذوب في الحياة الوطنية، تنفجر⁹.

إن مجلس النواب في لبنان، إضافة إلى دوره في التشريع والرقابة، وصلاحياته المالية والقضائية، ووجوده كهيئة ناخبة، له دور أساسي لا يقتصر فقط على تمثيل المواطنين، إنما يتجاوز ذلك ليشكل مكاناً للحوار الدائم بين الطوائف الدينية، بهدف توطيد العيش المشترك، وترسيخ الوحدة الوطنية، وتحقيق الاستقرار، وذلك من خلال استيعاب الواقع الطائفي، وتحويل الحالة الطائفية إلى حالة وطنية جامعة، يغلب فيها الانتماء الوطني على الانتماء الطائفي. وهذا يفترض قيام مجلس النواب بدوره في رسم السياسات التي تؤول إلى تحقيق هذا الهدف السامي، الذي يرتبط به مصير الدولة والوطن، وتؤدي إلى بلورة هوية وطنية جامعة.

وإذا كانت هذه مهمة أساسية من مهام المجلس، نظراً لخصوصية الواقع اللبناني، فإنه لا يجوز أن يغيب دور المجلس كمكان للحوار والتفاعل والتفاهم بين مختلف مكونات المجتمع اللبناني التي لا تقتصر فقط على الطوائف، فالى جانب الطوائف، وداخل الطوائف نفسها، توجد قوى سياسية واجتماعية واقتصادية ومهنية، الخ، ينبغي أخذ مصالحها وتطلعاتها بالاعتبار، وإيجاد الحلول للمشاكل التي تعاني منها. من هنا ضرورة تمثيل مختلف القوى في مجلس النواب.

الفصل الثاني: تحليل المبادئ

يجري البحث في هذا الفصل عن مدى تحقيق التمثيل الصحيح والعاقل والمشاركة في البرلمان اللبناني، ومدى استقلاليته في أداء مهامه، ومستوى هذا الأداء، والنزاهة الواجب توافرها. وذلك انطلاقاً من المبادئ والمؤشرات التي جرى اعتمادها في دراسة البرلمان الصالح على مستوى النصوص والممارسة في أن معاً.

1- التمثيل والمشاركة

ينبغي أن يمثل مجلس النواب أوسع شرائح المجتمع تمثيلاً صحيحاً وعادلاً، ففي الأنظمة الديمقراطية تنبثق السلطة من الشعب، وهذا ما نصت عليه مقدمة الدستور اللبناني¹⁰. ولكي تعبر السلطة عن الإرادة الشعبية وتتمتع بالشرعية، يجب أن تمثل في الواقع الغالبية العظمى من الشعب. فبقدر ما تتسع قاعدة التمثيل الشعبي تتوطد شرعية السلطة. ويتطلب التمثيل الصحيح والعاقل تحقيق تكافؤ الفرص في الانتخابات بين المرشحين فالانتخابات الديمقراطية تقوم على التنافس الحر والمتكافئ، الذي ينطلق فيه المتنافسون من مواقع متوازية وفي إطار ظروف تحقق قدرأ من المساواة لا غنى عنه. ويرتبط التمثيل النيابي، الصحيح والعاقل، بهدف أبعد منه، وهو تحقيق المشاركة في السلطة عبر مجلس النواب. وهذا ما أكد عليه الدستور اللبناني حيث نص في مقدمته على أن الشعب مصدر السلطات يمارسها عبر المؤسسات الدستورية. والمؤسسة الدستورية التي تعبر أكثر من غيرها عن إرادة الشعب، وتتحقق من خلالها المشاركة في ممارسة السلطة، هي مجلس النواب المنتخب من الشعب مباشرة.

⁹ Michel CHIHA, Politique Interieure, Ed. Du Trident, Beyrouth, 1964, pp 54-56

¹⁰ نصت الفقرة د من مقدمة الدستور على ما يلي: "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية".



1-1 التمثيل الصحيح والعاقل

التمثيل الصحيح يعني أن النواب يمثلون بالفعل أوسع شرائح المجتمع، أي أنهم إنتخبوا من قبل أكثرية كبيرة، مشكلة من مختلف فئات المجتمع، بحيث يعكس مجلس النواب في تركيبته تركيبة المجتمع، ولا يجري تهميش أية فئة وحرمانها من حقها في التمثيل.

لقد نصت قوانين الانتخابات النيابية في لبنان على توزيع المقاعد النيابية على الطوائف الدينية وعلى المناطق، وفق نسب محددة جرى الاتفاق عليها. وقد تكرس هذا التوزيع في نص دستوري، في العام 1990، وجرى تعديل النسب في التوزيع، بحيث أصبحت المقاعد النيابية موزعة مناصفة بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين الطوائف والمناطق.

توزيع المقاعد على هذا الأساس، ضمن تشكل المجالس النيابية من نواب ينتمون إلى مختلف الطوائف والمناطق، بحيث يعكس مجلس النواب في تركيبته التركيبية المجتمعية، الطوائفية والمناطقية، غير ان هذا التوزيع للمقاعد لا يؤدي بالضرورة إلى تحقيق تمثيل صحيح، فالتمثيل الصحيح رهن بقانون للانتخاب، يعتمد نظاماً انتخابياً في إطار دوائر انتخابية ملائمة، ويضمن تكافؤ الفرص بين المرشحين. كما هو رهن باجراء انتخابات حرة ونزيهة.

إذا ما تناولنا الانتخابات التي جرت في لبنان، بعد نهاية الحرب والتعديلات الدستورية بموجب اتفاق الطائف، أي الانتخابات التي جرت في الأعوام 1992 و1996 و2000 و2005، نرى انها جرت جميعها في إطار قوانين تعارضت مع مبادئ أساسية نص عليها الدستور، كما تعارضت مع اتفاق الطائف نفسه، فقسمت الدوائر الانتخابية على مقاسات معينة، من أجل إنجاح من يراد إنجاحه وإسقاط من يراد إسقاطه. وجرى اعتماد النظام الأكثرية في دوائر انتخابية كبرى، وصل أحياناً عدد المقاعد فيها إلى 28 مقعداً، للناخب حق التصويت للمرشحين عليها جميعاً، ما أدى إلى نجاح مرشحين، لا يتمتعون بتأييد شعبي، بأصوات جبرها لهم رؤساء اللوائح، فجرى إيصال نواب إلى المجلس، ليس لهم صفة تمثيلية ولا حيثية سياسية، وقاد ذلك تدريجياً، ومن خلال الدورات الانتخابية المتتالية، إلى احتكار التمثيل النيابي في عدد من الدوائر الانتخابية، وتهميش فئات كثيرة وإبقائها دون تمثيل. فالأكثرية النسبية في الدوائر الكبرى تحكمت بنتائج الانتخابات، وأدت إلى بقاء فئات، تجاوزت في العديد من الدوائر نصف عدد المقترعين، دون تمثيل. وهذا ما يؤدي إليه عامة النظام الأكثرية في الدوائر الكبرى. فهذا النظام لا يحقق تمثيلاً صحيحاً إلا في الدوائر الفردية أو الدوائر الصغرى التي لا يتجاوز عدد المقاعد فيها الاثنان أو الثلاثة على أبعد حد. وكلما ازداد عدد المرشحين واللوائح المتنافسة في الانتخابات، في الدوائر الكبرى ذات النظام الأكثرية، كلما تضاعف حجم التمثيل، ففي انتخابات العام 1992 الفائز الذي نال أكبر عدد من الأصوات في دائرة بيروت كان الرئيس سليم الحص، ولم يفز إلا بنسبة 55,55% من أصوات المقترعين، بينما لم ينل آخر الفائزين، يغيا حاجي جبرجيان، سوى 10,65% من المقترعين. وبلغ المعدل الوسطي للفائزين حوالى 22% من أصوات المقترعين.

ولم تبلغ نسبة المشاركة في الانتخابات، بسبب مقاطعة معظم المسيحيين لها، سوى 16,24%، ما يعني ان نسبة كبيرة من الناخبين بقيت دون تمثيل¹¹.

أما في انتخابات العام 1996 في دائرة بيروت، فقد نال الرئيس رفيق الحريري 63,93% من أصوات المقترعين، بينما لم ينل آخر الفائزين في هذه الدائرة، غسان مطر، سوى 22,92%.

¹¹ تراجع الدراسة التي وضعها د. عصام سليمان، ونشرت في كتاب: الانتخابات الأولى في لبنان ما بعد الحرب، المركز اللبناني للدراسات ودار النهار، بيروت، 1993، ص 277 – 319.



وكان المعدل الوسطي للفائزين حوالي 42,5% من أصوات المقترعين. أما نسبة المشاركة في الانتخابات في هذه الدائرة فوصلت إلى 32,6% من الناخبين المسجلين¹².

وفي انتخابات العام 2000، جرى تقسيم بيروت إلى ثلاث دوائر انتخابية، فازت فيها لوائح الرئيس رفيق الحريري، فنالت في الدائرة الأولى 62,9% من المقترعين وكانت نسبة المشاركة 40,2%، ونالت في الدائرة الثانية 56,7% من المقترعين وكانت نسبة المشاركة 35,3%، ونالت في الدائرة الثالثة 58,1% وكانت نسبة المشاركة 31,8%¹³.

أما انتخابات العام 2005، فلا يمكن أن يعول في دراستها على انتخابات دوائر بيروت لأن معظم المرشحين فيها فازوا بالتركية بسبب الظروف التي رافقت الانتخابات بعد استشهاد رفيق الحريري، والتعبئة الشعبية حول نجله سعد الدين الحريري. لذلك سنأخذ مثال انتخابات الدائرة الثانية في الشمال، وهي دائرة كبرى عدد مقاعدها 17، وبلغت فيها المنافسة أشدها بين لائحة مدعومة من سعد الدين الحريري، ولائحة أخرى مدعومة من العماد ميشال عون.

لقد بلغت نسبة المشاركة في هذه الدائرة 45,23%. متوسط ما نالته لائحة المصالحة والإصلاح، المدعومة من سعد الدين الحريري، بلغ 97721 صوتاً، أي ما نسبته 55,1% من أصوات المقترعين، في حين ان متوسط ما نالته لائحة قرار الشعب، المدعومة من العماد عون، بلغ 71489 أي ما يساوي 40,31% من المقترعين¹⁴.

نستنتج من الأرقام التي أوردناها ان نسبة كبيرة من المقترعين في انتخابات 1992 و1996 و2000 و2005 بقيت دون تمثيل، وان نسبة التمثيل تضعف أكثر إذا ما أخذنا بالاعتبار الناخبين المتواجدين في لبنان أثناء الانتخابات ولم يشاركوا فيها، لإقتناعهم بأن أصواتهم ستذهب هدرًا. فقانون الانتخاب، وتشكيل لوائح المرشحين من قبل الجهات النافذة، والطريقة التي كانت تجري فيها العمليات الانتخابية، كانت كفيلة بتحديد نتائج الانتخابات، في العديد من الدوائر، قبل إجرائها.

أضف إلى ذلك ان اعتماد الدوائر الكبرى في نظام أكثرى أدى إلى تحكم أكثريات من لون طائفي معين بمصير المقاعد النيابية المخصصة للطوائف الأخرى، وبالتالي عدم توافر الحد الأدنى في تمثيل هذه الطوائف.

هذه الأمور تؤكد أن صحة التمثيل غير متوافرة عامة، دون أن ننكر ان هناك نواب في المجلس لا يرقى الشك إلى قدرتهم التمثيلية، إلى جانب نواب آخرين لا صفة تمثيلية لهم، دخلوا المجلس من طريق تركيب اللوائح في نظام أكثرى في دوائر كبرى، تحولت فيها لوائح المرشحين إلى ما سمي "بالبوسطة" التي توصل من يصعد إليها إلى مجلس النواب.

ومن الطبيعي في هكذا أوضاع أن لا يكون التمثيل عادلاً، وان لا تتمثل كل فئة وكل قوة سياسية بعدد من النواب يوازي حجم قاعدتها الشعبية. فبعض القوى تمثلت في الدورات الانتخابية المتتالية منذ العام 1992 بعدد من النواب أكبر من حجم قاعدتها الشعبية، وبعضها تمثل بعدد من النواب أقل من قاعدتها الشعبية، والبعض الآخر لم يُمثل مطلقاً على امتداد عدة دورات، وهذا ما حدث للتيار الوطني الحر الذي يتزعمه العماد ميشال عون، فلم يُمثل في مجلس النواب سوى في انتخابات العام 2005، وكذلك القوات اللبنانية.

لقد كان لتدخل النظام السوري في شؤون لبنان الداخلية، من خلال الأجهزة التابعة له، وللنزعة التسلطية لدى الجهات اللبنانية المتحالفة معه، الدور الأكبر في تشويه التمثيل النيابي، في

¹² تراجع الدراسة التي وضعها عصام سليمان، ونشرت في كتاب: الانتخابات النيابية 1996، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1998، ص 163 – 197.

¹³ كمال فغالي، الانتخابات النيابية اللبنانية 2000، بيروت، 2001، ص 166 – 172.

¹⁴ عبدو سعد، الانتخابات النيابية لعام 2005 قراءات ونتائج، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، بيروت 2005.



انتخابات الأعوام 1992، و1996، و2000. أما في انتخابات العام 2005، التي جرت على أساس قانون 2000، فإن العصبية الطائفية والمذهبية لعبت دوراً أساسياً في تحديد نتائج الانتخابات. وإذا كان توزيع المقاعد النيابية على الطوائف والمناطق أدى إلى تحقيق نوع من التوازن في تمثيلها، دون أن يتوافر قدر كافٍ من صحة التمثيل وعدالته، فإن تمثيل المرأة في مجلس النواب بقي ضعيفاً إلى حدٍ كبير، وقد تراوح عدد النساء، في المجالس المنتخبة ما بين العام 1992 والعام 2005، بين اثنتين وستة، على الرغم من نمو الحركة النسائية في لبنان، وانخراط المرأة اللبنانية منذ زمن بعيد في النشاطات الاجتماعية والسياسية.

أما الحركات النقابية فهي غير ممثلة في مجلس النواب، وتكتفي بلعب دورها كقوة ضغط مع العلم ان عدداً من النواب ينتسبون إلى نقابات المهن الحرة (محامين، أطباء، مهندسين...)، وهم يمثلون القوى السياسية التي ينتمون إليها، ولا يمكن القول بأنهم يمثلون النقابات المسجلين فيها. وإذا ما تناولنا تركيبة المجالس النيابية لناحية إنتماء النواب الطبقي، نرى أن طبقة كبار الرأسماليين ممثلة في المجلس، إضافة إلى تمثيل الطبقة الوسطى من أصحاب المهن الحرة. أما الطبقة الفقيرة فتكاد تكون معدومة التمثيل.

2-1 تكافؤ الفرص بين المرشحين

تكافؤ الفرص بين المرشحين شرط أساسي لصحة التمثيل وعدالته، وهو يتطلب تنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين، وتحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية، وإيجاد الآلية الملائمة لضبط الانفاق والتبرعات للحملة الانتخابية بعد تحديد سقف التبرع، ووضع نظام للعقوبات بحق المخالفين، وتحديد الجهات التي لها صلاحية فرض هذه العقوبات.

1-2-1 تنظيم الإعلام الانتخابي في قانون الانتخاب بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي

لم تتناول قوانين الانتخابات في لبنان، حتى الآن، تنظيم الإعلام الانتخابي، بما يضمن استخدام وسائل الإعلام، المرئي والمسموع والمكتوب، من قبل المرشحين بالتساوي، إن بالنسبة للمدة المعطاة للمرشح، أو بالنسبة للزمان الذي تستخدم فيه وسيلة الإعلام، أو بالنسبة لتكاليف الاستخدام، واقتران المخالفات بعقوبات. مع العلم ان لبنان بحاجة لتنظيم الإعلام الانتخابي أكثر من غيره من الدول، لأن وسائل الإعلام المرئي والمسموع تملكها جهات سياسية، وزعت عليها الرخص، بموجب قانون الإعلام المرئي والمسموع، في إطار المحاصصة بين الجهات السياسية النافذة، وهذه الجهات تخوض الانتخابات وتحولّ وسائل الإعلام التابعة لها إلى وسيلة للدعاية الانتخابية، في حين ان منافسي هذه الجهات قد لا يكون بإمكانهم الظهور في أية وسيلة إعلامية بسبب افتقارهم إلى المال.

ومن أجل التعويض عن النقص في مجال تنظيم الإعلام الانتخابي، نص قانون الانتخاب، في المادة 68 منه على تحظير الإعلان الانتخابي في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، وكذلك المكتوبة غير السياسية، خلال الحملة الانتخابية المحددة من تاريخ دعوة الهيئات الانتخابية حتى إجراء الانتخابات وإعلان النتائج النهائية تحت طائلة التعطيل والإقفال التام بقرار يصدر عن محكمة المطبوعات في غرفة المذاكرة. غير ان وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، بما فيها تلفزيون لبنان التابع للدولة، ووسائل الإعلام المكتوبة غير السياسية، تعاطت الإعلان الانتخابي على نطاق واسع جداً في انتخابات 1996 و2000، ولم تُطبق المادة 68، سوى في الانتخابات الفرعية في المتن الشمالي في العام 2002، وجرى اتخاذ قرار قضائي بحق تلفزيون MTV قضى بإقفاله إقفالاً تاماً.



وهكذا طبقت المادة 68 انتقائياً بما يخدم مصالح الجهات السياسية النافذة. إن نص المادة 68 لم يأت في محله، وكان من المفترض وضع قانون ينظم الإعلام والإعلان الانتخابيين يضمن تكافؤ الفرص في الإعلام بين المرشحين. وقد عمد مجلس الوزراء في العام 2000 إلى وضع مشروع قانون تناول مصاريف الحملات الانتخابية وسقفها وتكافؤ الفرص في الإعلام والإعلان الانتخابيين، أُحيل إلى مجلس النواب بالمرسوم رقم 2299 بتاريخ 2000/1/27، غير أنه بقي في إدراج مجلس النواب، ولم تجر مناقشته، وفي مطلع العام 2005، أقر مجلس الوزراء مشروع قانون يتعلق بمصاريف الحملات الانتخابية وتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين، وأحاله إلى مجلس النواب بالمرسوم رقم 14087 بتاريخ 2005/1/31، ولم يجر بحثه وبتته. وجرت الانتخابات في العام 2005 كما في العام 2000 في ظل فوضى إعلامية¹⁵.

2-2-1 تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين في الإعلان

نص قانون الانتخاب في لبنان على تنظيم الإعلان الانتخابي، فجاء في المادة 64 منه أن "السلطة الإدارية تعين في كل مدينة أو مكان جامع مواضع خاصة لاصاق الاعلانات الانتخابية طيلة مدة الانتخاب، وتمنع الياقطات في عرض الشوارع. ويمنع نشر أي إعلان أو صور للمرشحين في غير المواضع المعينة للإعلانات".

كما نصت المادة 66 من قانون الانتخاب على انه "يحظر توزيع كل نشرة أو مخطوطة لصالح مرشح أو عدد من المرشحين أو ضدهم يوم الانتخاب. وعند حصول مخالفة من هذا النوع تصدر الأوراق والمنشورات والمخطوطات ويعاقب المخالف بالحد الأعلى للغرامة المنصوص عليها في المادة 69 من هذا القانون"¹⁶.

هذه النصوص بقيت دون تطبيق، ففي كل انتخابات كانت الفوضى الإعلامية سيدة الموقف، والأقوى مالياً يسيطر على وسائل الدعاية بما فيها الإعلان ويؤثر على خيارات الناخبين، فقد تم استعمال اللوحات الإعلامية العائدة للشركات الخاصة دون أي تنظيم، وجرى تكليف شركات إعلان دولية للقيام بالحملات الإعلامية للمرشحين الأثرياء¹⁷.

3-2-1 تحديد سقف التبرع بالمال للحملات الانتخابية

لقد تعاضم دور المال في الانتخابات النيابية منذ انتخابات العام 1996، فأفق على الحملات الانتخابية في كل دورة انتخابية أكثر من مئة مليون دولار أميركي، وبخاصة في بيروت والشمال، دون وجود أية ضوابط في قانون الانتخاب للانفاق على الحملة الانتخابية. وقد أنفق المال في الانتخابات بطرق مختلفة ومبتكرة، كتقديم مساعدات، واعانات، وتبرعات، وتكوين ماكينات انتخابية ضخمة تضم الآلاف من الذين يتقاضون أجراً، وغير ذلك من الوسائل التي هي بمثابة رشوة مقنعة، إضافة إلى شراء الأصوات¹⁸. كما أن المال لعب دوراً في دخول لوائح المرشحين الأقطاب وشكل بذلك وسيلة للوصول إلى المجلس.

¹⁵ نسبة عالية من النواب المشاركين في الاستطلاع (74%) أكدت ان المرشحين للانتخابات لا يتمتعون بفرص متساوية في وسائل الإعلام الخاصة والحكومية، تمكنهم من التواصل مع ناخبهم. كما ان معظم الناخبين المشاركين في الاستطلاع رأوا ان ليس هناك تكافؤ فرص بين المرشحين.

¹⁶ نصت المادة 69 على غرامة مالية تتراوح ما بين ثلاثة ملايين وخمسة ملايين ليرة لبنانية.

¹⁷ تقرير الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات.

¹⁸ European Union Election Observation Mission Parliamentary elections 2005, Final Report pp. 38-40.



لذلك يمكننا القول ان المال لعب دوراً أساسياً وأحياناً حاسماً في الانتخابات، والمحاولات التي جرت في العام 2000 و2005 لتحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية باءت بالفشل.

1-2-4 تحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية

ليس في القانون ما ينظم التبرع بالمال للحملات الانتخابية، ولا يمكن ضبط التبرع إلا في إطار قانون يحدد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية. لذلك لا تُعرف مصادر التبرع، ولا قيمة المبلغ الذي جرى التبرع به. فأحياناً يجري التبرع من قبل جهة واحدة بكامل مصاريف الحملة الانتخابية، فيصبح المرشح، خاصة إذا فاز في الانتخابات، تابعاً لمن تبرع له.

1-3-3 انتخابات حرة ونزيهة

الحرية والنزاهة في الانتخابات شرط أساسي لصحة التمثيل. فينبغي أن يتمكن الناخب من تحديد خياراته بحرية تامة، دون تدخل من قبل السلطة وأية جهة أخرى. ويجب إدارة العمليات الانتخابية بما يمنع التزوير والغش والإهمال، وبخاصة في فرز الأوراق وإعلان النتائج.

1-3-1 مطابقة إدارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية

لقد كان للقرارات التي أصدرها المجلس الدستوري، بإبطال نيابة بعض الفائزين في انتخابات 1996، أثر بارز في سعي وزارة الداخلية اللبنانية إلى تحسين إدارة العمليات الانتخابية، فجاءت الثغرات في انتخابات العام 2000 أقل من تلك التي كانت في العام 1996. غير ان بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات النيابية اللبنانية في العام 2005، تناولت في تقريرها النهائي، عدم تكافؤ الفرص بين المرشحين، وضرورة وضع قانون انتخابات جديد، وسلطت الضوء على ثغرات أساسية في العملية الانتخابية لجهة سرية الانتخاب، والضغوط التي يتعرض لها الناخبون في أقلام الاقتراع من قبل مندوبي المرشحين، والحملات الدعائية التي تتكثف يوم الانتخاب. وتأثر الناخبين بنتائج الدورات الانتخابية السابقة، ما يستدعي إجراء الانتخابات في يوم واحد. كما ان البعثة لفتت النظر إلى ضعف الشفافية في فرز الأوراق وإعلان النتائج، وحرقت هذه الأوراق مباشرة بعد الفرز، ما يجعل من المستحيل إعادة التدقيق بالفرز.

وقد لفت التقرير إلى ثغرات تسبق يوم الاقتراع، وتتعلق بتسجيل الناخبين، وبالوصول على البطاقة الانتخابية، حيث ان الناخب لا يستطيع الحصول عليها بسهولة، فيستغل ذلك بعض المرشحين الذين يتولون إيصال البطاقات إلى الناخبين كوسيلة لكسب أصواتهم. كما ان البعثة أشارت إلى عدم اتخاذ القرارات بشأن إدارة العمليات الانتخابية، يوم الانتخاب، وفق آلية محددة وواضحة، فالقرارات لا تتخذ بشفافية، وفي أحيان كثيرة لا يُعرف من اتخذ القرار. وقد لاحظت البعثة ان الشكاوى كانت شبه معدومة لضعف في ثقافة الناخبين. هذا وقد أكد معظم الناخبين المشاركين في الاستطلاع ان الانتخابات لا تجري في مناطقهم بما يضمن حريتها ونزاهتها.

1-3-2 إشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات

تشرف في لبنان وزارة الداخلية على الانتخابات في جميع مراحلها، ويجري دائماً الكلام عن التدخل لصالح مرشحين معينين. وقد طالبت بعض الجهات، ومنها هيئات في المجتمع المدني،



والجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات، كما طالبت البعثة التي تولت مراقبة انتخابات العام 2005، بإنشاء هيئة مستقلة وحيادية تشرف على العمليات الانتخابية، وتتولى مهام وزارة الداخلية، وتعطى صلاحيات كاملة تمكنها من أداء مهامها. هذا وقد اعتبر معظم المشاركين في الإستطلاع ان السلطة التي تشرف على الانتخابات ليست موضع ثقة وليست حيادية.

3-3-1 جهة وآليات فعّالة وحيادية للنظر بالطعون النيابية والشكاوى

ليس هناك آليات واضحة للنظر بالشكاوى التي تقدم أثناء الانتخابات، أما بالنسبة للطعون النيابية، فيتولى النظر فيها المجلس الدستوري، وفق آلية واضحة حددها قانون انشائه، وقد جرى إبطال أربع نيابات في العام 1996، ولم يجر إبطال أية نيابة في العام 2000، وحامت الشكوك حول المجلس الدستوري بعد انتخابات المتن الفرعية في العام 2002. وأصدر مجلس النواب قراراً، في العام 2005، قضى بإرجاء بت المجلس الدستوري بالطعون النيابية لانتخابات 2005، ريثما يعاد النظر بتكوينه.

4-1 المحاسبة في الانتخابات

لا تستقيم الديمقراطية، وبالتالي مسيرة الحكم، إلا بالمحاسبة. فالشعب ينبغي أن يحاسب من تولى السلطة نيابة عنه. والمحاسبة تتم من خلال الانتخابات. فالغاية من إجراء الانتخاب دورياً ليس فقط الوقوف على خيارات المواطنين، وإفساح المجال أمام إمكانية تداول السلطة وتجدها، إنما أيضاً إعطاء الفرصة للناخبين للقيام بدورهم في المحاسبة، وضبط مسيرة الحكم.

1-4-1 عدم تحكّم العصبية في خيار المقترعين

الشرط الأساسي لقيام الناخب بدوره في المحاسبة، أن يتحرر من العلاقات التقليدية والموروثة التي تقيد. وهذا ليس بالأمر السهل في مجتمع لا تزال تسيطر فيه هذه العلاقات. ففي لبنان لا يزال الانتماء الطائفي يطغى على الانتماء الوطني، بشكل عام. فيجد عدد كبير من المواطنين أنفسهم مقيدين داخل شبكة من العلاقات الطائفية، فتستبد العصبية الطائفية في تحديد خياراتهم يوم الانتخاب، ولا يعود بمقدورهم إجراء المحاسبة. هذا ما برز في الانتخابات النيابية، وبخاصة في انتخابات 2000 وعلى الأخص في انتخابات 2005، حيث بلغ الاصطفاف الطائفي ذروته. فأدت الاصطفافات الطائفية إلى احتكار تمثيل معظم الطوائف الكبرى من قبل من ترى فيهم الطائفة قادت الأبرار الذين لا تجوز محاسبتهم، فجرى الاقتراع لمن هو على لوائحهم بشكل تلقائي، دون البحث في مدى جدارته لتمثيل الشعب والقيام بالدور المفترض أن يقوم به في مجلس النواب.

2-4-1 عدم تحكّم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين

تفترض المحاسبة في الانتخابات تحرر الناخب من العلاقات الشخصية والاقتراع في ضوء اقتناعاته. وهذا يتطلب درجة متقدمة من الوعي والتحرر لا تتوافر في كثير من الناخبين. ففي لبنان لا تزال العلاقات الشخصية تلعب دوراً أساسياً في تحديد خيارات الناخبين. وهذه العلاقات تتغذى



بالنشاطات الاجتماعية الكثيفة التي يقوم بها المرشحون للنيابة، كحضور الأعراس والمآتم والحفلات ومختلف المناسبات الاجتماعية، في حين تبدو فيه الانتماءات الحزبية محدودة بشكل عام. لذلك تلعب العلاقات الشخصية دوراً في تحديد خيارات الناخبين الذين لا يقيمون في هذه الحالة أي وزن للمحاسبة.

1-4-3 عدم تحكم العلاقات الزبائنية بسلوك الناخب

تقوم العلاقات الزبائنية على تبادل الخدمات بين الناخب والنائب أو المرشح، بحيث يقدم هذا الأخير الخدمات للناخب، وفي المقابل يمنحه الناخب صوته في الانتخابات. هذه العلاقات الزبائنية تقف عقبة في وجه المحاسبة. وهي منتشرة في لبنان، لأن المواطن عامة لا يستطيع أن يصل إلى حقوقه إلا عبر وساطة أحد النافذين، الذين يشكلون صلة وصل بينه وبين إدارات الدولة ومؤسساتها العامة وأجهزتها. كما أن تردي الأوضاع الاجتماعية في لبنان، نتيجة الأزمة الاقتصادية، ساهمت في انتشار العلاقات الزبائنية، التي أضافت إلى الخدمات التي يقدمها النائب أو المرشح للناخب، المساعدات المالية والمعيشية.

لا يمكن الحد من العلاقات الزبائنية، وبالتالي إفساح المجال أمام المحاسبة، إلا بإصلاح الإدارة وتحديثها وجعلها في خدمة المواطن، ومعالجة الأزمة المعيشية.

1-4-4 تؤدي الانتخابات إلى تغييرات في تركيبة البرلمان تعكس فعلاً مدى رضى المواطن عن أداء البرلماني

تؤدي المحاسبة عامة إلى تغيير في تركيبة البرلمان بحيث يحل أعضاء جدد مكان أعضاء فشلوا في الانتخابات. فالتغيير في تركيبة البرلمان بين انتخابات وأخرى، يدل، من الناحية المبدئية، على مدى رضى المواطنين عن أداء البرلمان. هذا إذا كان هناك محاسبة جدية.

أما في لبنان، وفي غياب المحاسبة الجدية نتيجة العوامل السابق ذكرها، فإن التغيير في تركيبة مجلس النواب لا يأتي عامة نتيجة المحاسبة، إنما نتيجة تبدل في التحالفات السياسية وظروف سياسية طارئة. فالتغيير الكبير في تركيبة مجلس النواب المنتخب في العام 2005، جاء نتيجة انسحاب القوات السورية من لبنان، وردة الفعل على اغتيال الرئيس رفيق الحريري، وعودة العماد ميشال عون إلى لبنان، والاستقطابات الطائفية.

1-4-5 توفر ثقافة المحاسبة

ممارسة المحاسبة تتطلب انتشار ثقافة المحاسبة بين المواطنين على أوسع نطاق، وهذه الثقافة هي جزء من ثقافة الديمقراطية، غير ان العصبية والعلاقات الشخصية والزبائنية تقف حجر عسرة في وجه انتشار ثقافة المحاسبة في لبنان.

1-5 المشاركة

لا ديمقراطية بدون مشاركة فعلية. ولا يجوز أن تقتصر المشاركة على مشاركة الناخبين في الانتخابات، واختيار من يمثلهم في ممارسة السلطة، إنما يجب أن تتجاوز ذلك إلى استمرار المشاركة بين الدورات الانتخابية، من خلال مراقبة ومتابعة ما يجري على مستوى البرلمان والحكومة،



والتواصل المستمر بنوع خاص مع النواب، ليبقى هؤلاء على معرفة بمطالب المواطنين وتطلعاتهم، ومواقفهم من أداء السلطة، بحيث لا تبتعد السلطة في ممارساتها عن الشعب، ولا تقوم هوة بين الدولة والمجتمع.

1-5-1 تواصل النائب مع الناخبين

تتطلب المشاركة تواصل النائب مع الناخبين، والتداول معهم في الشأن العام، والقضايا المطروحة، والتعرف على المشاكل التي يعانون منها، والبحث معهم في إيجاد الحلول لها. غير ان تواصل النائب مع المواطنين في لبنان نادراً ما يتناول هذه الأمور، ويقتصر عامة على المناسبات الاجتماعية، واللقاءات السياسية الجماهيرية التعبوية، التي يجري فيها دغدغة مشاعر المواطنين، دون البحث في مشاكلهم وفي الشأن العام. وقد رأى معظم الناخبين المشاركين في الاستطلاع أن النواب لا يشركوهم في بحث القضايا المتعلقة بالشأن العام.

2-5-1 تواصل مع/ استشارة هيئات المجتمع المدني والخبراء

تلعب هيئات المجتمع المدني دوراً بارزاً في تشخيص المشاكل التي يعاني منها المجتمع، وفي بلورة حلول لها. وهيئات المجتمع المدني في لبنان ناشطة في مختلف المجالات، ولعبت أدواراً هامة، وبخاصة أثناء الحرب، التي كان لها أثراً كبيراً في توسيع دائرة نشاطات هذه الهيئات. وتنظم بعض هيئات المجتمع المدني ورش عمل يشارك فيها خبراء وبرلمانيون، ما يساعد على تحقيق نوع من التواصل بين المجتمع المدني والبرلمان.

3-5-1 جلسات استماع للمعنيين في المجتمع المدني

يجري أحياناً دعوة بعض هيئات المجتمع المدني المعنية بمشاريع واقتراحات القوانين المطروحة على اللجان البرلمانية، للاستماع إلى آرائها، والاسترشاد بها، ما يفسح في المجال أمام هيئات المجتمع المدني للمساهمة في تحديد التوجهات التي ينبغي أن تحكم التشريعات. ولكن دعوات هذه الهيئات لحضور جلسات اللجان محدودة، وينبغي التوسع بها من أجل تحقيق المزيد من المشاركة.

2- استقلالية البرلمان

تقوم الأنظمة الديمقراطية على احترام مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يشكل إحدى ضمانات حقوق الإنسان والحريات العامة، ما يعني استقلالية كل من السلطات الثلاث، التشريعية، والإجرائية والقضائية، وذلك في إطار الآليات المعمول بها في النظام الدستوري المعتمد. لقد اعتمد لبنان منذ العام 1926 النظام البرلماني، وترسخ هذا النظام بعد تعديل الدستور في العام 1990، فجاء في مقدمة الدستور ان "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة..."، وان "النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها". تفترض استقلالية البرلمان استقلاليتها كمؤسسة، كما تعني استقلاليتها في ممارسة مهامها، وحماية البرلمانيين.



1-2 استقلالية البرلمان كمؤسسة

لكي يستطيع البرلمان القيام بمهامه يجب أن يتمتع بالاستقلالية تجاه السلطتين الاجرائية والقضائية، فلا تتدخل أي من السلطتين في شؤونه الداخلية. وهذه الاستقلالية تشمل عمله في التشريع، وإدارة شؤونه، وموازنته، وحفظ أمنه.

1-1-2 ضمانات الدستور لاستقلالية البرلمان

لقد ضمن الدستور اللبناني البرلمان كمؤسسة مستقلة عن السلطتين الاجرائية والقضائية فأناط به السلطة التشريعية، وجاء في المادة 43 منه أن "للمجلس أن يضع نظامه الداخلي". وفي المادة 46 أن "للمجلس دون سواه أن يحفظ النظام في داخله بواسطة رئيسه". ونصت المادة 32 على موعد انعقاد دورات مجلس النواب. هذه النصوص تؤكد على وجود مجلس النواب كمؤسسة مستقلة في إدارة شؤونها، وعقد اجتماعاتها في الدورات العادية التي نص عليها الدستور. واستقلالية مجلس النواب كمؤسسة شرط أساسي لممارسة المهام الموكولة له.

2-1-2 انفراد البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته وموظفيه

1-2-1-2 البرلمان يضع نظامه الداخلي

بموجب الدستور اللبناني، يضع مجلس النواب نظامه الداخلي. فالدستور إكتفى بعرض المبادئ العامة، وأحال إلى النظام الداخلي قضية تنظيم وممارسة العمل البرلماني. فالنظام الداخلي يقنن القواعد التي تحكم عمل مجلس النواب وأدائه. وهو يختلف عن القوانين العادية بالمعنى الشكلي، ذلك أن القانون الذي يقره البرلمان، يصدر عن رئيس الجمهورية، أما النظام الداخلي فيقره ويصدره مجلس النواب دون أن يكون للسلطة الاجرائية حق التدخل فيه. وإذا كان الدستور نص على صلاحية انفراد مجلس النواب في وضع نظامه الداخلي، عملاً بمبدأ استقلالية البرلمان، وعلى أساس أن مجلس النواب سيد نفسه، فهل يعني ذلك ان النظام الداخلي لمجلس النواب يخرج عن إطار ممارسة الرقابة الدستورية عليه من قبل المجلس الدستوري؟ لقد عمدت العديد من الدول إلى تطبيق نظام الرقابة الدستورية على القوانين الداخلية لبرلماناتها، لكون هذه القوانين تتضمن أحكاماً ذات قيمة دستورية، وأخرى ذات أهمية سياسية تتناول العلاقة بين البرلمان والحكومة، والتي لا يجوز أن ينفرد البرلمان مبدئياً في تحديد أطرها وقواعدها التفصيلية. غير أن الدستور اللبناني لم يعط صراحة المجلس الدستوري صلاحية مراقبة النظام الداخلي لمجلس النواب.

2-2-1-2 انفراد البرلمان في إدارة شؤونه

عملاً باستقلالية البرلمان وبموجب النظام الداخلي لمجلس النواب في لبنان، يدير مكتب المجلس شؤون المجلس، وهو يتألف من رئيس المجلس ونائب الرئيس وأمين سر وثلاثة مفوضين. وقد حدد النظام الداخلي صلاحيات الرئيس ونائب الرئيس وأميني السر والمفوضين، وتتولى هيئة مكتب المجلس، درس الاعتراضات على محاضر الجلسات، وإدارة الجلسات والتصويت وإعلان

نتيجة الاقتراع والفصل بها، وتقرير جدول أعمال الجلسات ونشره، وتبليغه إلى النواب مع نسخة عن المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع جدول الأعمال، قبل انعقاد الجلسة بأربعة وعشرين ساعة على الأقل، وتنظيم موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها، وتقرير تعديل ملاكات وأنظمة موظفي المجلس المدنيين والعسكريين، ودرس العرائض والشكاوى، إضافة إلى صلاحيات أخرى. ونص النظام الداخلي على عدد اللجان البرلمانية، وكيفية انتخابها، وصلاحياتها، واختصاصاتها، وآليات عملها.

3-2-1-2 انفراد البرلمان في وضع موازنته وانفاقها

تتطلب استقلالية البرلمان اعطائه صلاحية وضع موازنته وانفاقها، دون أي تدخل من قبل السلطة الاجرائية على خلاف ما يجري في وضع الموازنة العامة للدولة، حيث يضع مجلس الوزراء مشروع الموازنة ويرسلها إلى مجلس النواب من أجل درستها وإقرارها. فقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب على أن تتولى هيئة مكتب المجلس تنظيم موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها. فهئية مكتب المجلس تُعد مشروع موازنته، وتنفذ هذه الموازنة بحولات، يوقعها رئيس المجلس أو نائبه بالاشتراك مع أحد اميني السر وأحد المفوضين، وتراعى في تنفيذها أحكام قانون المحاسبة العمومية. وفي نهاية السنة المالية، ترسل رئاسة المجلس جداول الاعتمادات المصروفة إلى وزارة المالية، مصدقة من الرئيس أو نائبه. وتطبق في شأن هذه الجداول قواعد قانون المحاسبة العمومية.

4-2-1-2 تفرد البرلمان في تنظيم ادارته

تشمل استقلالية البرلمان صلاحية البرلمان في تنظيم إدارته وتعيين الموظفين في البرلمان والإشراف عليهم. وهذا ما هو معتمد في البرلمان اللبناني. فقد منح النظام الداخلي لمجلس النواب صلاحية تقرير وتعديل ملاكات وأنظمة موظفي المجلس المدنيين والعسكريين. ويتم تعيين الموظفين في مجلس النواب بقرار من رئيس المجلس. وعملاً بالنظام الداخلي أصدر رئيس مجلس النواب قراراً، رقم 562 بتاريخ 2000/4/30، تحت عنوان "التنظيم الإداري للمجلس النيابي"، شمل تنظيم جميع الأجهزة الادارية العاملة في مجلس النواب، وتحديد ملاكاتها، وصلاحيات كل منها، وعدد العاملين فيها ورتبهم، كما شمل الوصف الوظيفي والمؤهلات، ونظام تقييم اداء الموظفين.

5-2-1-2 تولى المجلس ضبط أمنه من خلال قوى أمنية تابعة له

يتولى حفظ أمن البرلمان جهاز أمني خاص به وتابع له. وفي لبنان تتولى شرطة مجلس النواب هذه المهمة. وهيئة مكتب المجلس تضع نظام شرطة المجلس، ويتم تعيين أفرادها وترقيتهم بقرار من رئيس مجلس النواب. وأناط النظام الداخلي برئيس المجلس صلاحية حفظ الأمن داخل المجلس وفي حرمة، ويلفظ ويطبّق العقوبات.

3-1-2 تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور



من مظاهر استقلالية البرلمان تحديد دورات انعقاده في نص دستوري، بحيث لا يكون انعقاد هذه الدورات عرضة لتأجيل أو الغاء، والحيلولة دون قيام البرلمان بمهامه.

لقد نصت المادة 32 من الدستور اللبناني على ان مجلس النواب يجتمع في كل سنة في عقدين عاديين. العقد الأول يبتدىء يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار، والعقد الثاني يبتدىء يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر، وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة.

كما ان المادة 33 من الدستور نصت على ان لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجها. وعلى رئيس الجمهورية، دعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه.

غير ان المادة 59 من الدستور منحت رئيس الجمهورية حق تأجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً، وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد، وبموجب المادة 54 من الدستور فإن ممارسة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء باعتبار ان الحكومة هي التي تتحمل تبعه تأجيل دورة انعقاد مجلس النواب.

ويمكننا القول ان هذه الصلاحية لا لزوم لها وهي تحد من استقلالية مجلس النواب، وإذا كانت قد بررت بالظروف الاستثنائية التي قد تتطلب تأجيل انعقاد دورة مجلس النواب، فالظروف الاستثنائية تستدعي عقد جلسات مجلس النواب وليس تأجيلها.

2-1-4 تحديد ولاية البرلمان في الدستور

يعتبر البعض ان تحديد ولاية البرلمان في نص دستوري يشكل ضماناً أفضل من تحديد هذه الولاية في قانون الانتخاب، على أساس ان الدستور أعلى من القانون، وتعديله يتطلب أكثرية نيابية موصوفة، ويمر بآليات معقدة لا يتطلبها القانون العادي. لم يحدد الدستور في لبنان ولاية مجلس النواب، فهذه الولاية حددت في قوانين الانتخاب. ولم يسبق أن عدلت هذه القوانين لجهة تقصير ولاية مجلس النواب الذي هي أربع سنوات.

2-1-5 وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب

نص الدستور اللبناني، كسائر الدساتير التي تعتمد النظام البرلماني، على إمكانية حل مجلس النواب من قبل السلطة الاجرائية، وذلك في إطار مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والاجرائية، فصلاحيه مراقبة الحكومة من قبل مجلس النواب، وسحب الثقة منها وإسقاطها ساعة يشاء، يوازونها حق السلطة الاجرائية بحل مجلس النواب قبل انتهاء ولايته ودعوة الهيئة الناخبة إلى انتخاب مجلس جديد. غير ان الدستور، بعد تعديله في العام 1990، ربط حل مجلس النواب بشروط صعبة التحقيق نصت عليها المادتين 65 و77، بحيث أصبح الحل من الناحية العملية مستحيلاً. فيستطيع رئيس الجمهورية الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب "إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر، أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل. ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى".



أما في معرض تعديل الدستور، فإذا أصر مجلس النواب على التعديل بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء، فلرئيس الجمهورية إما اجابة المجلس إلى رغبته أو الطلب من مجلس الوزراء حله وإجراء انتخابات نيابية جديدة خلال ثلاثة أشهر.

وهكذا يبدو أن حل مجلس النواب غداً أمراً صعباً لا بل مستحيلاً، ما يعزز استقلالية مجلس النواب ولكن على حساب التوازن بين السلطتين التشريعية والاجرائية. هذا في النصوص أما في الممارسة فقد بدت الأمور مختلفة، فالمجلس النيابي، وعلى امتداد السنوات التي أعقبت اتفاق الطائف، خضع لهيمنة السلطة الاجرائية، التي خضعت بدورها لمراكز النفوذ التي تمثلت بالقيادات التي كانت متحالفة مع سوريا.

2-2 حماية البرلمانيين

تتطلب استقلالية البرلمان حماية البرلمانيين من الضغوط التي قد يتعرضون لها من السلطتين الاجرائية والقضائية، ومن الضغوط غير المشروعة من قبل الأجهزة الأمنية والعسكرية، ومن الاغراءات المالية. وذلك لكي يتمكنوا من القيام بمهامهم بحرية ونزاهة.

تجري حماية البرلمانيين من خلال الحصانة البرلمانية، وحفظ سلامتهم الجسدية، ودفع تعويضات مالية لهم.

1-2-2 تكريس الدستور الحصانة النيابية

تشكل الحصانة البرلمانية ضماناً، تمكن البرلمانيين من ممارسة مهامهم باستقلالية تامة. وهي تقوم على مبدئين: عدم المسؤولية والحرمة الشخصية¹⁹. والحصانة البرلمانية هي مجموعة الأحكام الدستورية التي تؤمن للبرلمانيين نظام قانوني مختلف عن النظام القانوني العادي الذي يطبق على عامة الناس فيما خص علاقاتهم بالعدالة وذلك بهدف الحفاظ على حريتهم واستقلاليتهم²⁰.

لقد نصت المادة 39 من الدستور على انه "لا تجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته". فالنائب غير مسؤول، عما يبديه من أفكار وآراء قولاً وكتابة طيلة مدة نيابته، وسواء أكان ذلك داخل البرلمان أو خارجه. فاللامسؤولية تحمي أقوال النائب وأعماله البرلمانية، وتمتد لتحميه بعد انتهاء نيابته من الملاحقة بسبب الآراء والأفكار التي عبّر عنها أثناء نيابته.

وإذا كانت اللامسؤولية تمنع إقامة دعوى جزائية بحق النائب، فهي لا تمتد إلى الدعاوى المدنية بالتعويض، التي يحق للمتضرر أن يقيمها على النائب، استناداً إلى مسؤوليته المدنية ووفقاً لأحكام المادة 13 من قانون الموجبات والعقود.

أما بشأن الحرمة الشخصية أو الحصانة الجزائية، فقد نصت المادة 40 من الدستور اللبناني على انه "لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جزائية نحو أي عضو من أعضاء المجلس أو إلقاء القبض عليه إذا اقترب جرمًا جزائياً إلا بإذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة (المشهود)".

الهدف من هذا النص الحيلولة دون ملاحقة أعضاء مجلس النواب، ومنعهم من القيام بمهامهم النيابية، من طريق تدبير اتهامات كيدية أو ملفقة يكون الهدف منها حرمان النائب من حضور جلسات

¹⁹ Yves GUCHET, Droit parlementaire, Paris, Economica, 1996, pp. 90-99

²⁰ Le statut du député "Connaissance de l'Assemblée", Paris, Economica, 1989, p. 5



إليها في المادة 92 (هيئة مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل) وقف الملاحقة بحق النائب وإخلاء سبيله مؤقتاً أثناء الدورة إذا كان موقوفاً وذلك إلى ما بعد دور الانعقاد".
وقد استقر التعامل في لبنان على عدم ملاحقة النائب، حتى خارج أدوار الانعقاد، إلا بإذن من مجلس النواب²⁷.
وهكذا يبدو ان الحصانة النيابية تشكل ضماناً أكيدة للنائب في لبنان، فلم ترفع الحصانة ما بعد العام 1990 إلا في حالتين وبقرار من مجلس النواب، ونادراً ما رُفعت قبل ذلك. وفي كل مرة كانت ترفع الحصانة لدواعي جدية، ولم يستخدم رفع الحصانة أو التهويل به كوسيلة للضغط على النواب.
هذا ومن الضروري عدم استغلال الحصانة كوسيلة للحماية من القانون.

2-2-2 ضمان دستوري لحرية المشرع في التعبير

لقد ضمن الدستور اللبناني منذ العام 1926 حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات، وذلك ضمن دائرة القانون ولجميع المواطنين دون إستثناء (المادة 13).
وأعطى ضماناً إضافية للنائب من أجل تمكينه من أداء مهامه البرلمانية بحرية تامة ودون قيود، فنص في المادة 39 على انه "لا تجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته".
وقد استقر موقف مجلس النواب على تفسير المادة 39 تفسيراً واسعاً، لا يحصر عدم إمكانية ملاحقة النائب بسبب آرائه وأفكاره في نطاق الولاية التشريعية وأقوال النائب في حرم البرلمان. فمبدأ لا مسؤولية النائب في لبنان في هذا المجال هو مطلق.

2-2-3 الأمن الجسدي والضغط غير المشروع

لا يستطيع عضو البرلمان ممارسة مهامه بحرية، حتى ولو كان هناك ضمانات دستورية، ما لم تتوافر له السلامة الجسدية، بعيداً عن التهديدات والضغط.
لقد جرى الكلام على ضغوط مورست على النواب في لبنان، في مناسبات مختلفة، فقد تعرض النواب لضغوط من قبل القوات الإسرائيلية التي احتلت بيروت في العام 1982 وذلك أثناء انتخاب رئيس الجمهورية، وبعد ذلك التصويت على اتفاق 17 أيار (مايو). كما تعرضوا لضغوط من قبل الأجهزة الأمنية السورية واللبنانية، قبل خروج القوات السورية من لبنان. وقد وقع عدد من النواب في شهر شباط (فبراير) من العام 2006، عريضة يؤكدون فيها أنهم وافقوا على تمديد ولاية الرئيس إميل لحود، في أيلول (سبتمبر) من العام 2004، تحت تأثير الضغوط والتهديدات من قبل القيادة السورية والأجهزة الأمنية التي كانت تابعة لها.
لا يستطيع أحد أن ينكر الضغوط والتدخلات، في كل شاردة وواردة، من قبل الأجهزة الأمنية السورية واللبنانية التي كانت مرتبطة بها، والتي ترافقت وتهديدات أحياناً، غير ان بعض النواب قاوموا هذه التهديدات ولم يأبهوا بها، فقد عارض تمديد ولاية الرئيس إميل لحود 28 نائباً، كما

²⁷ لقد امتنع القضاء عن ملاحقة النائب حبيب حكيم خارج دور الانعقاد، تاركاً المبادرة إلى مجلس النواب بعد فتح الدورة الاستثنائية. وقد وافق المجلس على رفع الحصانة عنه، وكان قد رفع الحصانة قبل ذلك عن النائب يحيى شمعن وقد أدت المحاكمة إلى سجنه.



عارض 11 نائباً تمديد ولاية الرئيس السابق الياس الهرابي في العام 1995، غير أن بعض هؤلاء النواب أسقط في انتخابات العام 1996 كعقاب له²⁸.
والعقاب لم يقف عند هذه الحدود، فقد تعرض نواب للأذية، منهم من تعرض لمحاولات اغتيال، ومنهم من اغتيل (رفيق الحريري وباسل فليحان وجبران التويني).

2-2-4 تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين

تشكل التعويضات المالية للبرلمانيين ما يمكن تسميته بالأمن المالي، والهدف من هذه التعويضات توفير عيشاً كريماً للبرلماني، يمكّنه من الإنصراف إلى ممارسة مهامه البرلمانية، وتكريس كامل وقته لها، وتحصينه في وجه المغريات المالية التي قد تأتي من جهات معينة، بهدف تسخيرها لخدمة مصالحها الخاصة على حساب الصالح العام.
إن التعويضات التي يتقاضاها النائب في لبنان ملائمة لتحقيق الأهداف المرجوة منها، وهي تعتبر كبيرة قياساً لمستوى الرواتب والتعويضات التي يتقاضاها العاملون في القطاع العام.
لقد حدد القانون رقم 717 تاريخ 1998/11/5 تعويضات ومخصصات النائب الشهرية كما يلي:

المجموع	تعويض سائق وأمين سر	تعويض سيارة	تعويض تشريفات	تعويض تمثيل	المخصصات
8,5 مليون ليرة	1,5 مليون ليرة	1,5 مليون ليرة	1 مليون ليرة	1,5 مليون ليرة	3 ملايين ليرة

تضاف إليها 2,5 مليون ليرة شهرياً كمساعدة إجتماعية، ليصبح مجموع ما يتقاضاه النائب 11 مليون ليرة، أي ما يساوي 36 مرة الحد الأدنى للأجور المحدد بـ 300 ألف ليرة شهرياً. وما يساوي بالعملة الأجنبية حوالي 7500 دولاراً أميركياً²⁹.
كما يتقاضى النواب السابقين مخصصات وتعويضات³⁰.
هذا مع ان العديد من النواب يستمرون في ممارسة مهنتهم أثناء ولايتهم النيابية، ولا يكتفون بما يحصلون عليه من تعويضات ومخصصات.

2-3 استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

²⁸ يؤكد النائب السابق مخايل الضاهر انه أسقط في عكار، في انتخابات العام 1996، لأنه عارض تمديد ولاية الرئيس الياس الهرابي، ومن ثم أسقط في الانتخابات الفرعية، التي جرت بعد أشهر بسبب صدور قرار عن المجلس الدستوري أبطل نيابة فوزي حبيش، وذلك للسبب نفسه.

²⁹ لمزيد من المعلومات يراجع "مجلس النواب 1920-2000"، وقائع حول لبنان 3، الدولية للمعلومات، بيروت، 2003.
³⁰ حدد القانون رقم 74/25 تاريخ 1974/9/25 تعويضات ومخصصات النواب السابقين وعائلاتهم كما يلي: يتقاضى كل من سبق وانتخب نائباً النسب الآتية من المخصصات والتعويضات التي يتقاضاها النائب الفعلي:

- عن دورة نيابية كاملة 55%
- عن دورتين نيابيتين 65%
- عن ثلاث دورات نيابية وما فوق 75%

وإذا توفي النائب أثناء دورته الأولى اعتبر وكأنه أمضى 3 دورات، وفي حال وفاة النائب السابق يقتصر حق أسرته على 75% من المخصصات التي كان يتقاضاها.



ينبغي أن يتمتع البرلمان باستقلالية في ممارسة مهامه لكونه منبثق من الشعب عبر الانتخاب العام والمباشر، والمعبر عن السيادة الوطنية، وحامي حقوق المواطنين وحرياتهم، والساهر على المال العام، والعامل على ضبط أداء الحكومة وترشيده. واستقلالية البرلمان في ممارسة مهامه تقتضي حصر التشريع في البرلمان وتوسيع صلاحياته في هذا المجال، وتجنبيه الضغوط التي يمكن أن تمارس عليه بشكل غير شرعي.

2-3-1 حصر صلاحية التشريع في البرلمان

لقد أناط الدستور اللبناني السلطة المشتركة بهيئة واحدة هي مجلس النواب³¹. ونص على أنه لا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب³². ومنح رئيس الجمهورية صلاحية إصدار القوانين وطلب نشرها، دون أن يكون له حق إدخال أي تعديل عليها أو إعفاء أحداً من التقيد بأحكامها³³. غير أنه أناط حق اقتراح القوانين بمجلس النواب ومجلس الوزراء. هذه الأمور تعني حصر صلاحية إقرار القوانين بمجلس النواب، أما مجلس الوزراء فيضع المراسيم الضرورية لوضع القوانين موضع التنفيذ.

2-3-2 صلاحية تشريع واسعة

صلاحية التشريع بقوانين في لبنان واسعة جداً، فهي تشمل حقوق الإنسان والحريات العامة، والأمور المالية على اختلافها، وتنظيم وزارات الدولة والمرافق العامة. فصلاحية البرلمان التشريعية في لبنان مطلقة من أي قيد دستوري، خلافاً لما اعتمدته بعض دساتير الدول ومنها فرنسا، إن فيما خص تحديد النطاق التشريعي وتوزيع صلاحية التشريع بين البرلمان والحكومة، أو في ما يتعلق بالتمييز بين القوانين بحيث تختلف الطرق المتبعة في إقرارها والأكثرية المطلوبة. فالدستور اللبناني لا يميز بين مختلف فئات القوانين ما عدا القانون الدستوري الذي يتطلب أصولاً وإجراءات خاصة وأكثرية موصوفة. أما إقرار القوانين في مجلس النواب فبغالبية أصوات النواب الحاضرين. ولا تصبح الأكثرية المطلقة مطلوبة لإقرار القوانين إلا إذا استخدم رئيس الجمهورية حقه في إعادة القانون إلى مجلس النواب ضمن المهلة القانونية.

2-3-1 أمثلة لنطاق التشريع

2-3-1-1 تنظيم الحريات العامة من خلال إطار قوانين يضعه البرلمان

لقد عمد مجلس النواب إلى وضع قوانين تنتظم في إطارها الحريات العامة في ضوء المبادئ التي نص عليها الدستور والتي ضمنت هذه الحريات. فوضع القوانين الآتية:

- قانون المطبوعات
- قانون الإعلام المرئي والمسموع
- قانون البث الفضائي
- قانون صون الحق بسرية التخابر

³¹ معظم النواب المشاركين في الاستطلاع اعتبروا أن تعويضاتهم غير كافية.

³² الدستور، المادة 18

³³ الدستور، المادة 51



وترك للسلطة التنفيذية وضع المراسيم التنظيمية التي توضع بموجبها هذه القوانين قيد التنفيذ.

2-3-2-1-2 اقتران إعلان حالة الطوارئ بموافقة البرلمان

أخضع المشرع اللبناني إعلان حالة الطوارئ، التي تتطلبها الظروف الاستثنائية، إلى موافقة مجلس النواب، لكون هذه الحالة تشكل قيداً على الحريات العامة، وينبغي أن تمارس تحت إشراف مجلس النواب، ولا يترك أمرها للحكومة لوحدها. لذلك نصت المادة 2 من المرسوم الإشتراعي رقم 52، تاريخ 1967/8/5، على ما يلي: "تعلن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في مهلة ثمانية أيام وان لم يكن في دور الانعقاد".

2-3-2-3-1 حصر حق فرض الضرائب والرسوم بالبرلمان

عملاً بمبدأ "لا ضريبة بدون قانون" نصت المادة 81 من الدستور اللبناني على ما يلي: "تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء".

2-3-2-4-1 اقتران انفاق المال العام بموافقة البرلمان

الانفاق العام في الدولة يتم من خلال الموازنة العامة. وقد نص الدستور اللبناني في المادة 83 على انه في "كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً". ولا يجوز فتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص. "أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً، بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء قاصداً بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية. وينقل اعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى يحدد في قانون الموازنة. ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك" (المادة 85).

إذا الانفاق رهن بقرار من مجلس النواب من خلال إقرار الموازنة والاعتمادات الاستثنائية التي تقر بقانون. غير انه يمكن لمجلس الوزراء إتخاذ قرار يضع بموجبه الموازنة قيد التنفيذ بمرسوم إذا لم يبيت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، وبعد انتهاء العقد الاستثنائي الذي يستمر حتى نهاية كانون الثاني بهدف إقرار الموازنة في مجلس النواب، شرط أن يكون مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل (المادة 86). ما يبرر ذلك استمرارية سير المرافق العامة.

2-3-2-5-1 اقتران اقتراض المال من قبل الدولة بموافقة البرلمان

نظراً لأهمية التعهدات المالية التي تتخذها الدولة تجاه الغير، وخوفاً من هدر موارد الدولة اشترط الدستور قانونية القرض العمومي بالمادة 88 منه حيث جاء فيها "لا يجوز عقد قرض ولا تعهد يترتب عليه انفاق من مال الخزينة إلا بموجب قانون".

2-3-3-3 غياب ضغوطات غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التشريعية أو جهات

نافذة أخرى



لا تتحقق استقلالية البرلمان فقط من خلال نصوص دستورية تضمن هذه الاستقلالية، إنما تطلب أيضاً عدم ممارسات ضغوط غير مشروعة على البرلمان، لكي يستطيع أن يمارس الاستقلالية في أداء وظائفه.

في لبنان مورست على امتداد السنوات المنصرمة ومنذ العام 1975، ضغوط على مجلس النواب من قبل الميليشيات المسلحة أثناء الحرب الأهلية، ومن إسرائيل أثناء احتلالها لبيروت ومناطق واسعة من لبنان، ومن القيادة السورية التي كانت متحكمة بالوضع في لبنان، كما مورست على البرلمان، وفي حقبات مختلفة منذ العام 1992، ضغوط من قبل ترويكما الحكم التي تمثلت بالرؤساء الثلاثة: رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء. وهذه الترويكما قلصت في أحيان كثيرة دور مجلس النواب وجعلته تابعاً لها. من ناحية أخرى، تمارس الحكومة ضغوطاً على النواب من خلال توزيع الإعتمادات المخصصة للمشاريع في مناطقهم، فتحرم النواب المعارضين من هذه المشاريع.

3- الأداء

لكي يحقق البرلمان الأهداف التي وجد من أجلها لا بد له من أن يؤدي وظائفه بفاعلية.

3-1-1 الفاعلية في الإشتراع

ينبغي أن يواكب البرلمان التطورات والمستجدات على الصعيدين الداخلي والدولي، نظراً للتداخل المتزايد بين الداخل والخارج في ظل العولمة، وتبدل المعطيات باستمرار، وأن يضع التشريعات الملائمة دون تباطؤ. كما ينبغي أن يشارك في رسم السياسات العامة، من خلال تحديد التوجهات التي تحكم السياسات المعتمدة من قبل مجلس الوزراء. ويمكن أن نتعرف على مستوى الفاعلية في التشريع من خلال الأمور التي سنتناولها بالبحث.

3-1-1-1 بت البرلمان بمشاريع واقتراحات القوانين ضمن دورة انعقاده

وتيرة التشريع في البرلمان اللبناني سريعة جداً. فقد أقر المجلس المنتخب في العام 1992 وخلال مدة أربع سنوات 431 قانوناً في 34 جلسة تشريع، إستغرقت 316 ساعة، أي بمعدل 44 دقيقة للقانون الواحد³⁴.

أما المجلس المنتخب في العام 1996، فقد أقر، خلال ولايته 296 قانوناً في 18 جلسة تشريع، بمعدل وسطي يساوي تقريباً 16 قانوناً في الجلسة الواحدة³⁵.

أما في العام 2003 فقد أقر مجلس النواب 58 قانوناً، كما أقر 96 قانوناً في العام 2004³⁶، وأقر 68 قانوناً في العام 2005³⁷.

تبلغ القوانين التي يجري إقرارها في بعض جلسات التشريع حوالى الخمسين، وأحياناً أكثر، وهذه السرعة في بت القوانين لا يبررها القول بأن مشاريع واقتراحات القوانين تأتي إلى الهيئة العامة لمجلس النواب وقد أشبعت درساً في اللجان البرلمانية، ولا تعود تحتاج إلا للتصويت عليها. فالهيئة العامة يجب أن تمارس دورها في مناقشة المشاريع والاقتراحات المطروحة عليها قبل أن تبتها،

³⁴ أحمد زين، الحياة النيابية، مجلس النواب، المجلد 21، كانون الأول/ديسمبر 1996، ص 14

³⁵ الحياة النيابية، مجلس النواب، المجلد 36، أيلول/سبتمبر 2000، ص 35

³⁶ أعمال مجلس النواب 2004، مجلس النواب.

³⁷ الحياة النيابية، المجلد 57، كانون الأول/ديسمبر 2005، ص 113-117.



نظراً لأهمية القوانين وأثرها على المواطنين والمجتمع والدولة. واللجان بدورها تُرهب بمشاريع واقتراحات القوانين المطروحة عليها. يخشى أن تأتي السرعة في التشريع على حساب مضمون وجودة القوانين. لذلك يجب زيادة الجلسات المخصصة للتشريع، فلا يجوز أن تقتصر هذه الجلسات على 4 أو 5 جلسات في السنة، كما يحدث عادة، خاصة أن هناك العديد من القوانين تحتاج إلى تحديث. وقد سبق أن لعبت لجنة تحديث القوانين، التي شكلها رئيس مجلس النواب، دوراً إيجابياً في هذا المجال.

3-1-2 دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين

إنّ التمعن في دراسة القوانين التي أقرها مجلس النواب، منذ العام 1992 حتى نهاية العام 2005، يبين أن بعضها دُرس بشكل جيد وجاء على مستوى متقدم من حيث المضمون والصياغة، كقانون أصول المحاكمات الجزائية، وقانون حماية الملكية الأدبية والفنية، وقانون صون الحق بسرية المخابرات التي تجري بواسطة أية وسيلة من وسائل الاتصال، وقانون حقوق الأشخاص المعوقين. بينما جاءت بعض القوانين على مستوى متوسط، من حيث المضمون والصياغة، كقانون الإعلام المرئي والمسموع، وقانون البث الفضائي. في حين جاءت قوانين مخالفة للمنطق القانوني السليم ومتعارضة مع الدستور، وأبرزها قوانين الانتخاب، التي جرت على أساسها الانتخابات النيابية في الأعوام 1992 و1996 و2000 و2005، ولم يجر الطعن بدستوريتها إلا مرة واحدة في العام 1996، فأبطل المجلس الدستوري العديد من مواد القانون المطعون به، فعدّلها مجلس النواب، ولكن التعديل جاء مخالفاً للدستور أيضاً، ولم يجر الطعن بدستورية القانون، فجرت انتخابات العام 1996 على أساس قانون مخالف للدستور.

كما أن بعض القوانين، كقانون حماية البيئة، لم يتناول أموراً أساسية، وترك للسلطة الاجرائية قوننتها بمراسيم تصدر عن مجلس الوزراء. إن جودة التشريع ترتبط إلى حد كبير، بالألية المعتمدة في عملية التشريع، وهذه الأخيرة تمر بسبع مراحل وهي التالية:

- وضع السياسات والأهداف التشريعية
- وضع مشروع النص
- الرقابة التقنية
- المناقشات التمهيديّة (وهي عادة أعمال اللجان)
- المناقشة العامة والمصادقة
- النشر
- مراقبة التنفيذ³⁸

يوضع القانون من أجل تحقيق هدف محدد في إطار سياسات معينة. لكن الواقع يبيّن ضعف السياسات العامة المعتمدة في لبنان، وغياب الدراسات المعمّقة التي يستند إليها مشروع أو اقتراح القانون. "تصل مشاريع القوانين إلى اللجان النيابية لا تتجاوز الأسباب الموجبة فيها الصفحة أو الصفحتين أو الثلاث صفحات، وما من دراسات مرفقة بها"³⁹. فمشروع قانون البلديات، الذي أرسل

³⁸ غسان مخيبر، ثلاث صفات للتشريع، مرصد التشريع في لبنان، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، بيروت، 2005، ص

191

³⁹ غسان مخيبر، المرجع السابق.



إلى مجلس النواب في العام 2003، أرفق بأسباب موجبة لا تتجاوز الأربع صفحات، ولم تركز على فهم عميق لتجربة البلديات في لبنان.

كما ان تقنية التشريع تفترض أن يقترن مشروع أو اقتراح القانون بجدول مقارنة بين النص القديم والنص الجديد، لكي يبرز التغيير الذي طرأ على النص، وهذا نادراً ما يحصل. كما ان الصياغة القانونية تكون أحياناً معقدة، وفيها مواد معطوفة على مواد أخرى، معطوفة على قانون سابق، معطوفة على مرسوم تطبيقي. ما يجعل فهمها وتفسيرها صعباً.

إنّ التمعن في دراسة التشريعات اللبنانية تبين ان بعضها يفترق إلى وحدة المعايير، فيجري اعتماد معايير مختلفة في نص مواد القانون نفسه، وذلك لاعتبارات سياسية ومصالحية لا تتفق والمصلحة العامة. فبعض القوانين يجري تفصيلها على مقاسات محددة خدمة لمصالح أشخاص معينين. وهذا ما برز بشكل أساسي في قانون الانتخابات وقوانين الاعفاءات الضريبية. كما ان بعض القوانين لا تأتي نصوصها متفقة مع الأسباب الموجبة.

ولقد برز في المجلس المنتخب في العام 2005 إتجاه إلى استخدام التشريع كأداة تنفيذية في يد أكثرية نيابية، مع العلم ان التشريع ينبغي أن يخضع لأصول وقواعد ثابتة وعمومية وهي أكثر صرامة من تلك العائدة إلى تدابير وإجراءات تنفيذية⁴⁰. ويبدو ان عدم قدرة الأكثرية على التحكم بالقرار داخل مجلس الوزراء، لإعتبارات تتعلق بالمشاركة الطائفية وتركيبية الحكومة، دفعها إلى التعويض عن ذلك بتعديل بعض القوانين، ما أساء إلى التشريع.

3-1-3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة

يلعب البرلمان من الناحية المبدئية دوراً في المشاركة في رسم السياسات العامة التي تضعها الحكومة، وتأتي القوانين في إطارها لكي تحقق هذه السياسات الأهداف المرجوة منها. فالبرلمان يشارك في رسم السياسات العامة من خلال التشريع.

في لبنان، تبدو السياسات العامة ضعيفة، فقد جرى وضع آلاف الدراسات في مختلف المجالات، على امتداد الخمسة عشر سنة المنصرمة، وأنفقت عليها مبالغ طائلة، ولم تجر الاستعانة بها، في رسم السياسات العامة وصياغة القوانين، إلا على نطاق ضيق. فغياب الرؤية الوطنية الشاملة لدى المسؤولين في الحكومة وفي مجلس النواب، والسعي إلى تحقيق مصالح فئوية وشخصية ضيقة، يحولان دون رسم السياسات العامة، خاصة انه لم تتشكل بعد كتلة شعبية، في إطار المجتمع المدني، قادرة على أن تحمل الحكومة ومجلس النواب على رسم سياسات تأتي في صالح المواطن والدولة.

3-1-3-1 وضع البرلمان قوانين- برامج، ترسم الإطار للخطط التي تنفذها الحكومة

تُعتمد قوانين-البرامج لتمكين الحكومة من تنفيذ سياساتها التي تمتد إلى عدة سنوات. وقد تميزت الموازنات العامة في لبنان منذ العام 1993 بتضمينها ما يعرف بالقوانين-البرامج، أي تخصيص اعتمادات لمشروع معين موزعة على عدة سنوات، والقوانين-البرامج هذه اعتمدت في إطار سياسة الإعمار وإعادة بناء وتأهيل البنية التحتية في مختلف المناطق اللبنانية⁴¹، وكان دور مجلس النواب في وضعها محدود جداً، فأقرها كما وضعتها الحكومة ودون تعديلات تذكر.

⁴⁰ بول مرقص، مداخلة في ورشة العمل لمناقشة التقرير، والقوانين التي أشار إليها هي تعديل قانون إنشاء المجلس الدستوري، قانون تنظيم شؤون طائفة الموحدين الدروز، وإقتراح قانون إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى.
⁴¹ لبنان بالأرقام في 10 سنوات 1992-2002، المرجع السابق، ص 73-75.



2-3-1-3 اعتماد خطط للنهوض والإصلاح في مختلف القطاعات. في قوانين يقرها البرلمان

ينبغي أن يعد مجلس الوزراء هذه الخطط، فقد أناط به الدستور "وضع السياسات العامة للدولة في جميع المجالات، ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها" (المادة 65).

ويستطيع مجلس النواب أن يلعب دوراً أساسياً في هذا المجال، فهو الذي سيتولى دراسة ومناقشة وإقرار مشاريع القوانين التي تأتي في إطار هذه السياسات، وتضعها موضع التنفيذ. ولكن دور مجلس النواب، في الواقع، محدود جداً على هذا الصعيد. وهو يفتقر إلى خبراء وأخصائيين يمدون النواب بالدراسات المعمقة التي تساعد على المشاركة في وضع السياسات العامة. تفر الخطط عادةً في مجلس النواب كما تأتي من الحكومة دون تعديل يذكر، هذا إذا وضعتها الحكومة. فقد سبق أن وضع وزير الدولة للتنمية الإدارية فؤاد السعد خطة لإصلاح الإدارة، بعد الاستعانة بالعديد من الخبراء والدراسات، وحاول ترجمتها إلى قوانين، غير أن هذه الخطة لم تصل إلى مجلس النواب لأن مجلس الوزراء لم يقر مشاريع القوانين بشأنها، بسبب الاختلاف في وجهات النظر بين الوزراء.

3-3-1-3 تعاون البرلمان مع الحكومة وتنسيق عملها من أجل رسم إستراتيجية سياسية شاملة

إن عملية النهوض ببلدان، والخروج من الأزمات التي يعاني منها، والتي تبدو متداخلة مع بعضها البعض، ولا يمكن معالجة إحداها دون معالجة الأزمات الأخرى، تتطلب تعاوناً جدياً، بين مجلس الوزراء ومجلس النواب، في رسم إستراتيجية شاملة، تتناول مختلف المجالات والقطاعات، غير أنه حتى الآن لم يجر البدء برسم هذه الإستراتيجية.

4-1-3 مشاركة المعنيين من هيئات المجتمع المدني في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين

تندرج مشاركة هيئات المجتمع المدني في عملية التشريع في إطار الديمقراطية والحكم الرشيد، فالقوانين لها أثرها المباشر على المواطنين، وينبغي أن يكون لهم رأي فيها، لكي يُقبلوا على تطبيقها طوعاً، أو في الحد الأدنى من الإكراه، إذا لزم الأمر، ولكي يأتي القانون مراعيًا مصالح أوسع فئات الشعب إن لم يكن جميعها.

من ناحية ثانية، يمكن تعويض النقص في الدراسات، جزئياً، بمشاركة هيئات المجتمع المدني في التمهيد لوضع السياسات والأهداف التشريعية، وبخاصة ان هيئات المجتمع المدني، المعنية مباشرة بالمشاريع والاقتراحات المطروحة على اللجان البرلمانية، يمكن أن تزود هذه اللجان بدراسات يعول عليها في صياغة القوانين.

تدعو اللجان النيابية أحياناً هيئات المجتمع المدني المعنية بمشاريع واقتراحات القوانين التي تدرسها، وتستمع إلى آرائها وتتزود بالدراسات التي هي في حوزتها. وقد لعبت نقابة المحامين، وبعض كبار القضاة، دوراً بارزاً في وضع قانون أصول المحاكمات الجزائية، فجاء على درجة متقدمة لناحية المضمون والصياغة. كما ان الهيئة الوطنية لشؤون المعوقين، كان لها اليد الطولى في وضع قانون الأشخاص المعوقين، فجاء في مصاف أرقى القوانين. وهناك اتجاه في مجلس النواب لمزيد من التعاون مع هيئات المجتمع المدني.

5-1-3 الاستعانة بخبراء في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين



يجب أن تأتي مشاريع واقتراحات القوانين نتيجة دراسات معمقة، يضعها خبراء متخصصون في المجالات التي تتناولها هذه القوانين. وقد سبق وأشرنا إلى انه وضعت آلاف الدراسات من قبل الوزارات المختلفة بواسطة خبراء لبنانيين وأجانب⁴²، ولكن لم تجر الاستفادة منها إلا على نطاق ضيق. ولا يوجد في مجلس النواب خبراء متخصصين في مختلف الحقول التي يتناولها التشريع لكي يزودوا النواب بالدراسات التي تطلبها دراسة مشاريع واقتراحات القوانين. ولا تجري الاستعانة بمكاتب دراسات خاصة إلا نادراً، بينما كانت تجري الاستعانة بخبراء في التشريع في إطار لجنة تحديث القوانين، وبيعض القضاة ورجال القانون وخبراء في إطار لجان فرعية.

2-3 فاعلية السهر على المال العام

نشأت البرلمانات في الأساس من أجل تحديد الضرائب، عملاً بمبدأ "لا ضريبة بدون قانون"، وضبط إنفاق المال العام، فلا يمكن الإنفاق إلا من ضمن قانون الموازنة، أو باعتمادات إضافية تقر بقوانين، ولا يمكن عقد القروض إلا بموافقة مجلس النواب، ولا يجوز منح أي التزام، أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية، أو مصلحة ذات منفعة عامة، أو أي احتكار، إلا بموجب قانون، وإلى زمن محدود⁴³. كل هذه الأمور نص عليها الدستور اللبناني منذ العام 1926. والمطلوب معرفة مدى فاعلية مجلس النواب في الحفاظ على المال العام في إطار الصلاحيات الممنوحة له.

1-2-3 دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة

يتولى مجلس الوزراء اعداد الموازنة حصراً، وذلك بموجب المادة 83 من الدستور، ويقرها مجلس النواب، بعد دراستها ومناقشتها، غير ان صلاحية مجلس النواب مقيدة، فلا يجوز له أن يزيد الاعتمادات المطلوبة، أي أن يزيد الإنفاق، سواء أكان ذلك في مشروع الموازنة، أو في مشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية⁴⁴ إلا بعد موافقة الحكومة، غير انه يجوز للمجلس إلغاء أو تخفيض الاعتمادات في مشروع الموازنة، كما يجوز له نقل هذه الاعتمادات، من بند إلى بند، أو من فصل إلى فصل، أو من باب إلى باب، كما نصت على ذلك المادة 115 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

أما بخصوص الواردات فليس من قيود على صلاحية مجلس النواب، فقد جاء في المادة 81 من الدستور ما يلي: "تفرض الضرائب العمومية، ولا يجوز احداث ضريبة ما، وجبايتها، في الجمهورية اللبنانية، إلا بموجب قانون شامل، تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية، دون استثناء". وهذا يعني أيضاً أنه لا يجوز تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون. بعد أن يعد مجلس الوزراء مشروع الموازنة يرسله إلى مجلس النواب. والمهلة المعطاة له لدراسة الموازنة ومناقشتها وإقرارها لا تتجاوز الشهرين ونصف الشهر، كحد أقصى. وقد استدرك الدستور قصر هذه المهلة، فنص على دعوة المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني، كمهلة إضافية، بحيث تصبح المهلة المعطاة لمجلس النواب ثلاثة أشهر ونصف الشهر كحد أقصى.

⁴² ليلي بركات، فهرس الدراسات والمشاريع المتعلقة بالقطاع العام، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بيروت 2002

⁴³ الدستور، المادة 70.

⁴⁴ الدستور، المادة 84.



فور إيداع مشروع الموازنة، والتقرير الاقتصادي والمالي المرفق، قلم مجلس النواب، يحيلهما رئيس المجلس إلى لجنة المال والموازنة حيث تجري دراسة مشروع الموازنة ومناقشته. وتدعو لجنة المال والموازنة، إلزامياً، كل لجنة من لجان المجلس، لحضور الاجتماعات التي تدرس فيها الموازنة المتعلقة بأعمال كل من هذه اللجان. ويشترك أعضاء كل لجنة في المناقشة، وتقديم الاقتراحات، والتصويت. وللجنة المال والموازنة أن تدعو وزير المالية لحضور جلساتها. وعندما تنجز اللجنة دروسها، ترفع تقاريرها، مع التعديلات التي أقرتها إلى رئاسة المجلس. وتجري المناقشة في المجلس، على أساس المشروع الذي ورد من اللجنة.

3-1-2-3 شفافية في تحديد أرقام الموازنة

الأرقام الواردة في مشروع الموازنة هي أرقام تقديرية، إن لجهة الواردات أو لجهة النفقات. من هنا تكتسب عملية تقدير النفقات والواردات أهمية خاصة. وينبغي إعتناء الواقعية والصدق في تقدير الواردات والنفقات، فلا تجري المبالغة بالواردات وتضخيمها أكثر من الواقع، ولا يجري تقدير النفقات بأقل ما هي في الواقع، وذلك من أجل تحقيق التوازن بين الواردات والنفقات نظرياً، أو المبالغة في تقدير النفقات، فهناك عادة اتجاه لدى الوزارات والإدارات العامة للمبالغة في تقدير نفقاتها، واتجاه آخر لدى وزير المالية يقضي بضغط تقدير النفقات والمبالغة في الواردات، لإظهار العجز في الموازنة في أدنى مستوياته⁴⁵. فالشفافية في تحديد أرقام الموازنة، تتطلب استخدام أفضل الوسائل وأنجعها، لكي تأتي الأرقام معبرة بصدق عن واقع الحال. وقد برز في لبنان اتجاه، خلال السنوات العشر المنصرمة، للمبالغة في تقدير الواردات، وضغط النفقات، وهذا ما بينه العجز المحقق في الموازنة الذي تخطى غالباً العجز المقدر.

3-1-2-3 التأكد من صحة هذه الأرقام

من المفترض أن يتأكد مجلس النواب، وبخاصة لجنة المال والموازنة، من صحة الأرقام. وهذا يتطلب خبرة متقدمة، وجهداً كبيراً، وقدرة على استقصاء المعلومات من الوزارات المختلفة والإدارات العامة. وبما أنه لا يوجد خبراء في الشؤون المالية، متفرغين في مجلس النواب للتدقيق في الأرقام الواردة في مشروع الموازنة، والتأكد من واقعيتها، يُترك أمر التأكد من هذه الأرقام إلى بعض النواب القلائل، الذين يستطيعون الاعتماد على بعض الخبراء بسبب علاقتهم الشخصية بهم، ولا تؤدي هذه الوسيلة إلى نتائج ذات أهمية كبرى. لذلك تقتصر دراسة الموازنة، في لجنة المال والموازنة عامة، على نقل الاعتمادات داخل بنود، أو فصول، أو أبواب الموازنة. ويسعى النواب إلى إدراج المشاريع في مناطقهم في قانون الموازنة.

3-1-2-3 التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

يفترض أن ينطوي مشروع الموازنة على رؤية مالية واقتصادية واجتماعية شاملة. وقد نص قانون المحاسبة العمومية في المادة 18 على أن "يقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية قبل أول تشرين الثاني، تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد، وعن المبادئ التي اعتمدها الحكومة في مشروع الموازنة".

⁴⁵ لمزيد من المعلومات يراجع عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.



أهمية الموازنة، وانعكاساتها على مختلف الأوضاع، تتطلب من مجلس النواب، وبخاصة لجنة المال والموازنة، دراسة هذه الانعكاسات على الأوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية، ومدى تأثيراتها الايجابية والسلبية.

هذا الأمر نادراً ما يحصل، والتقارير الذي يقدمه وزير المالية إلى السلطة التشريعية، لا يحظى بالدراسة والمناقشة، وأصبح عملياً مجرد إجراء شكلي.

3-2-1-4 الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية لدراسة الموازنة وإقرارها

إن صلاحية مجلس النواب، في دراسة الموازنة العامة وإقرارها، هي من أهم الصلاحيات المعطاة له، نظراً لما تتناوله الموازنة من أمور تتعلق بمختلف نشاطات الدولة، ولانعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية. لذلك ينبغي الاستعانة بخبراء يعملون في المجلس النيابي، وفي مراكز دراسات خاصة، لتأتي دراسة الموازنة على المستوى المطلوب. ولكن من غير المتيسر ذلك للنواب في لبنان، لذلك يعول في وضع الموازنة على مجلس الوزراء، ويكون دور مجلس النواب محدوداً جداً. وهذا ما يؤكد المناخ الذي يسود الهيئة العامة لمجلس النواب، أثناء مناقشة الموازنة والتصويت عليها، فيجري الكلام على مختلف الأمور والقضايا، والقليل من الذين يطلبون الكلام يعرجون في كلامهم على الموازنة.

ولقد أجمع النواب، الذين أجريت مقابلات معهم، على إن المجلس غير مجهز لممارسة الرقابة المالية كما يجب، فلا تؤمن المعلومات عن كل اعتماد في الموازنة.

3-2-1-5 دراسة البرلمان لقطع الحساب أو الحساب النهائي

يبين قطع الحساب أو الحساب النهائي الأرقام المنفذة، إن بالنسبة للجباية أو بالنسبة للانفاق، ويمكن من خلالها تكوين فكرة عن مدى واقعية الأرقام الواردة في مشروع الموازنة. فقطع الحساب يجري على موازنة جرى تنفيذها عن السنة المنصرمة أو السنة التي سبقتها، بينما مشروع الموازنة يتناول السنة التي ستأتي. وهكذا يستطيع النواب أن يسترشدوا بقطع الحساب لدراسة ومناقشة مشروع الموازنة للسنة القادمة.

لقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب على المراحل التي يجب أن يلتزم بها المجلس في التصديق على الموازنة العامة، فعليه أن يصدق أولاً على قانون قطع حساب موازنة السنة التي أنجزت حساباتها، وهي موازنة السنة التي تسبق السنة السابقة، غير انه يتبين، من متابعة أعمال مجلس النواب اللبناني، أنه يصدق على قطع الحساب دون أن يجري دراسة له، فيأتي التصديق عليه تلقائياً.

3-2-2 تصويت شفاف على الموازنة

نصت المادة 83 من الدستور على انه يجري الاقتراع على الموازنة بنبدأ بنبدأ. وجاء في المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس النواب انه يجري التصويت على مشروع الموازنة ومشاريع القوانين المتعلقة بفتح اعتمادات إضافية أو استثنائية بنبدأ بنبدأ.

غير ان الشفافية لا تقتصر على طريقة التصويت، إنما تتناول الأمور التي يجري عليها التصويت. لقد نصت المادة 5 من قانون المحاسبة العمومية على أن يقتصر قانون الموازنة على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة، فلا يجوز إقحام أحكام قانونية غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة في



قانون الموازنة، غير ان السلطة التنفيذية لم تلتزم بأحكام هذا النص، بصورة دائمة، إذ أنها عمدت في بعض الأحيان، إلى تمرير أحكام عديدة، غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة، مستفيدة من المناخ العام الذي يسود مناقشات مجلس النواب لمشروع الموازنة، إذ ينصب إهتمام النواب على الأمور ذات الصلة بمناطقهم الانتخابية، فلا يلتفتون إلى ما هو خارج هذه الدائرة، إلا لمأماً، لذلك ترى السلطة التنفيذية في الموازنة سبيلاً سهلاً لتمرير أحكام قانونية، قد تثير جدلاً واسعاً فيما لو سلكت بها السبيل العادي في إقرار القوانين⁴⁶. فإذا راجعنا قانون الموازنة العامة للعام 2004 الفصل الرابع من باب مواد متفرقة نجد فيه، إخضاع مباراة التعيين في المؤسسات العامة لصلاحيات مجلس الخدمة المدنية، وتعديل قانون الملكية العقارية، وتعديل أنظمة السجل العقاري... وهذه الأمور جميعها ليس لها علاقة بقانون الموازنة العامة، ويفترض بالنصوص التي تعدل نصوصاً أن تدرج في القوانين اللاحقة لها⁴⁷. وهكذا يقترح مجلس النواب على أحكام قانونية أدرجت في قانون الموازنة خلافاً للقانون، ويجري تمريرها بالخفاء.

3-2-3 مراقبة شاملة للموازنة

يمارس مجلس النواب رقابة شاملة على الموازنة، تشمل اعداد الموازنة، وتنفيذها، وما بعد التنفيذ.

يناقش مجلس النواب مشروع الموازنة ما يتيح له إجراء الرقابة الشاملة على السياسة المالية والاقتصادية للحكومة، وعلى إدارتها لموازنة الدولة، وعلى الامكانيات المالية التي وضعت بتصرف الوزراء، وما أنجزوه من مشاريع، أو قصرها في إنجازها. فمناقشة الموازنة تشمل جميع مناحي الحياة العامة، وأداء الحكومة في جميع المرافق، غير ان مناقشة الموازنة تتحول عامة إلى نوع من الاستعراضات الخطابية في الهيئة العامة لمجلس النواب، مع العلم ان مجلس النواب يستطيع أن يعدل مشروع الموازنة ولكن في إطار الصلاحيات الممنوحة له. وتدخّل التعديلات عامة في مجال المساومات السياسية والصفقات.

أما رقابة مجلس النواب على تنفيذ الموازنة، فهي تعتبر الصيغة الأساسية لجميع أنواع الرقابات التي يخضع لها تنفيذ الموازنة، وهي مرجع الرقابات الأخرى، من إدارية وقضائية، وهي محورها الرئيس، من حيث ان الالتزام بحدود الاجازة البرلمانية للموازنة هو معيار صحة التنفيذ، وشرعيته⁴⁸.

ويرتكز حق مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ الموازنة على حق إجراء الرقابة الشاملة على أعمال الحكومة، غير ان الرقابة على تنفيذ الموازنة هي عمل تقني يتطلب الاحتراف ووفرة في المعلومات، وهذه الأمور غير متوافرة لمجلس النواب، لذلك تعتبر رقابته على تنفيذ الموازنة ضعيفة إلى حد بعيد، ليس في لبنان وحسب إنما في مختلف دول العالم، لذلك يجري الاعتماد على الرقابة الادارية والرقابة القضائية.

أما رقابة مجلس النواب المؤخرة على تنفيذ الموازنة فتمارس في لبنان من خلال إقرار قانون قطع الحساب، وقد رأينا أن قطع الحساب لا يدرس في مجلس النواب.

3-2-3-1 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفاعلة على تنفيذ الموازنة

⁴⁶ عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص 184

⁴⁷ بول مرقص، مرصد التشريع في لبنان، مرجع سابق، ص 97

⁴⁸ عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص 414



نصت المادة 87 من الدستور على ان "حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة، يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة..." هذه الحسابات النهائية يتم إقرارها بموجب قانون قطع الحساب.

2-3-2-3 استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط انفاق المال العام

نصت المادة 87 من الدستور على انه "سيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة". وقد أنشئ ديوان المحاسبة في العام 1951 بموجب قانون المحاسبة العامة. وحددت مهامه بالسهل على إدارة الأموال العامة، وذلك بتدقيق وتحريير حسابات الدولة والبلديات، والفصل بصحتها، وقانونية معاملاتها، وبمراقبة الاعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة.

يمارس ديوان المحاسبة رقابة قضائية ورقابة إدارية على الأموال العمومية، وينظم في نهاية كل سنة تقريراً عن نتائج رقابته، والتعديلات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية. ويقر الديوان هذا التقرير بهيئته العامة، ويقدمه إلى رئيس الجمهورية، ويقدم نسخاً عنه إلى رئيس مجلس النواب، ليوزع على أعضائه، وينشر في الجريدة الرسمية. كما ان للديوان، كلما رأى لزوماً لذلك، أن يرفع، إلى رئيس الجمهورية أو إلى رئيس مجلس النواب أو إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الادارات العامة والهيئات المعنية، تقارير خاصة بمواضيع معينة، واقتراحات ملائمة لها.

هذه التقارير ينبغي أن يستعين بها مجلس النواب في مراقبته للموازنة، في مرحلة الاعداد والتنفيذ وما بعد التنفيذ. وهي تشكل مصدر معلومات هامة جداً، تساعد مجلس النواب على ممارسة صلاحياته بفاعلية في المجال المالي، غير انه نادراً ما تجري الاستعانة بها، والاطلاع عليها يبين انها زخرة بالمعلومات عن المخالفات التي أدت إلى هدر المال العام.

3-3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

الحكومة في لبنان مسؤولة عن أعمالها أمام مجلس النواب، ويفترض به أن يقوم بدور فاعل في مراقبتها ومحاسبتها.

1-3-3 وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان

لا يمكن ممارسة الرقابة على الحكومة عملياً إلا من قبل المعارضة في مجلس النواب. ولكي تقوم المعارضة بهذا الدور ينبغي أن تكون منظمة ومتماسكة، وتحمل مشروعاً سياسياً بديلاً من مشروع الحكومة، فالمعارضة لكونها لا تشكل الأكثرية داخل مجلس النواب لا تستطيع إسقاط الحكومة، ولكنها تستطيع أن تكشف الثغرات في أدائها، وتقلب الرأي العام عليها، لكي تأتي الانتخابات النيابية في صالحها، فتتحول إلى أكثرية تتولى ممارسة السلطة من خلال حكومة جديدة. فالأنظمة البرلمانية لا تستقيم إلا في إطار اللعبة السياسية بين الموالاة والمعارضة.

في لبنان، لم تعرف المجالس النيابية إلا نادراً جداً وجود معارضة منظمة وفاعلة. فقد عرفت هذه المجالس معارضين بارزين، لعبوا أدواراً هامة في الحياة البرلمانية، غير ان معارضتهم لم تأت في إطار خطة هادفة للتغيير، فاقترصت على الضغط على الحكومة وتوجيه النقد لها، بهدف ترشيد أدائها.



في بعض الحالات النادرة تكونت جبهة معارضة من قوى متعددة، ففي نهاية الستينات قامت جبهة معارضة بوجه ما عرف بالنهج الشهابي، وتمكنت من انتخاب أحد أعضائها، سليمان فرنجيه، رئيساً للجمهورية، وبعد تمديد ولاية الرئيس إميل لحود، في العام 2004، نشأت جبهة معارضة مناوئة للتمديد، تمكنت من الفوز بالأكثرية النيابية في انتخابات 2005، ولم تتمكن من التفرد في تشكيل الحكومة، لاعتبارات مرتبطة بالتوازنات الطائفية، فتشكلت الحكومة من ائتلاف ضم الأكثرية النيابية ووزراء يمثلون كتلاً نيابية من خارج هذه الأكثرية، وقد تعثر أداؤها.

فالشروط الأساسي في لبنان لتستقيم الممارسة السياسية في إطار النظام البرلماني اللبناني، أن تتشكل الأكثرية، كما المعارضة، من قوى سياسية من مختلف الطوائف الممثلة في مجلس النواب. وهذا الأمر رهن إلى حد كبير بقانون الانتخاب.

2-3-3 مساءلة فاعلة للحكومة

من الوسائل التي يمارس بواسطتها مجلس النواب الرقابة على الحكومة، الأسئلة والاستجابات. وصلاحيات النائب في توجيه الأسئلة للحكومة مطلقة وشاملة. وتركز غالبية الأسئلة على مسائل متعلقة ببرنامج الحكومة ومتابعة الوزير المختص للأمر المتعلقة بوزارته، والقرارات التي يتخذها ومدى ملاءمتها القانونية والسياسية. وبعض الأسئلة تنحصر في دائرة تشمل المنطقة الانتخابية للنائب وتقديم الخدمات اللازمة. وقد كثر في السنوات الأخيرة لجوء النواب إلى توجيه الأسئلة، وهو أمر إيجابي يفترض أن يعزز الرقابة البرلمانية ويصحح الخلل في الأداء الحكومي⁴⁹. ويجب أن ترد الحكومة على السؤال الخطي في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال⁵⁰.

إذا لم يقتنع السائل بجواب الحكومة أو الوزير المعني يمكنه أن يحول السؤال إلى استجواب، كما يمكنه أن يحول السؤال إلى استجواب إذا لم تجب الحكومة على السؤال ضمن المهلة القانونية. والاستجواب في لبنان حق مطلق يمارسه النائب دون أية قيود. ويعطى الكلام في الاستجواب لمن يشاء من النواب، حتى في الحالة التي يعلن فيها المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يمكن لأحد النواب تبني موضوع الاستجواب، وبعد انتهاء المناقشة يمكن طرح الثقة بالحكومة.

وقد نظم النظام الداخلي لمجلس النواب موضوع المناقشة العامة، فنص على عقد جلسة للأسئلة والاستجابات والمناقشة العامة، بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر، في العقود العادية والاستثنائية. ومن المفترض عقد المزيد من الجلسات المخصصة للأسئلة والاستجابات والمناقشة العامة، لتبقى الحكومة تحت رقابة المجلس.

ردود الحكومة على الأسئلة والاستجابات

ما بين العامين 1992 و1996⁵¹

سؤال موقوف	رد الحكومة على سؤال تحول إلى استجواب			رد الحكومة على الاستجواب			هل اجابة الحكومة عن الأسئلة		
	لا	نعم	العدد	لا	نعم	العدد	لا	نعم	العدد

⁴⁹ د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال، بيروت، 2001، ص 548

⁵⁰ النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة 124

⁵¹ فارس ساسين، التمثيل والسلطة (مجلس النواب 1992-1996)، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1997، ص 86



-	-	-	-	-	1	1	-	3	3	1992
1	-	-	-	-	3	3	10	43	53	1993
-	-	-	-	-	-	-	11	18	29	1994
1	3	1	4	2	-	2	10	20	30	1995
-	-	-	-	-	-	-	15	9	24	1996
2	3	2	5	2	4	6	46	93	139	المجموع

أما في العام 2004 فقد بلغ عدد الأسئلة التي وجهها النواب إلى الحكومة عشر أسئلة فقط واستجاب واحد⁵².

3-3-3 فاعلية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

لمجلس النواب صلاحية طرح الثقة بالحكومة ساعة يشاء وإسقاطها، لكن لم يحدث أن سحب مجلس النواب الثقة من أية حكومة منذ الاستقلال في العام 1943. فالحكومة تستقيل عندما تنشب الخلافات بين أعضائها، خاصة ان الحكومات في لبنان هي حكومات ائتلافية بحكم تكوين البلد من طوائف وقوى سياسية متعددة، أو تستقيل عندما تصبح عاجزة عن تسيير شؤون الحكم. أما في فترة الهيمنة السورية، فكان مصير الحكومة رهن بإرادة القوى المهيمنة، التي تعمل بتوجيهات القيادة السورية وتتقاسم معها السلطة والمغانم.

4-3-3 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية

الدولة ملزمة باحترام الاتفاقيات الدولية التي تنضم إليها، خاصة ان هذه الاتفاقيات قد صادق عليها مجلس النواب اللبناني، وعليه واجب مراقبة الحكومة في تطبيقها.

1-4-3-3 توجيه أسئلة واستجابات للحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

نادراً ما توجه الأسئلة من قبل النواب للحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية. الضغط على الحكومة، من أجل احترام التعهدات الدولية، يأتي من قبل الهيئات الدولية.

2-4-3-3 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

تهتم اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية في سياسة الدولة الخارجية، ومتابعة أداء وزارة الخارجية. وفي الحالات التي تتعرض فيها الحكومة إلى انتقادات، من قبل الهيئات واللجان الدولية، بسبب إخلالها بالتزاماتها، تتحرك اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية، وتستدعي وزير الخارجية للإستفسار وتصحيح المسار.

3-4-3-3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الانسان الحكومة بشأن التزامها بالاتفاقيات الدولية التي التزمت بها الدولة بشأن حقوق الإنسان والحريات العامة

⁵² أعمال مجلس النواب 2004، مجلس النواب، ص 20



لمجلس النواب اللبناني تاريخ في الدفاع عن حقوق الانسان والحريات العامة. وقد أنشأ اللجنة النيابية لحقوق الانسان في العام 1993⁵³، ومن ثم اللجنة النيابية للمرأة والطفل. وذلك استجابة لرغبة عامة لكون الحقوق والحريات جزء لا يتجزأ من تراث لبنان. وقد وضع المجلس تشريعات ألغت التمييز بين الرجل والمرأة، كما تصدى للحكومة دفاعاً عن حرية الإعلام، في العام 1994، ووضع قانوناً ألغى فيه المرسوم الذي حصر بث نشرات الأخبار والبرامج السياسية في تلفزيون وإذاعة لبنان، ريثما يصدر قانون ينظم الإعلام المرئي والمسموع، وسمح لشبكات المرئي والمسموع بمعاودة بث الاخبار والبرامج السياسية التي حظرها المرسوم. كما ان اللجنة النيابية لحقوق الإنسان قامت بنشاطات عدة، من بينها متابعة الالتزام بالاتفاقات التي وقعتها لبنان والاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي التزم به لبنان بنص دستوري. ومن بين هذه الأنشطة متابعة وضع السجون والعمل على تحسينها. كما قامت لجنة المرأة والطفل بالعمل على تعديل القوانين اللبنانية التي تتعارض مع الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل والاتفاقية الدولية بشأن منع التمييز ضد المرأة.

3-3-5 صلاحية دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الدولة

نصت المادة 80 من الدستور على ما يلي: "يتألف المجلس الأعلى، ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء، من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجة التسلسل القضائي أو باعتبار الأقدمية إذا تساوت درجاتهم... وتصدر قرارات التجريم بغالبية عشرة أصوات. وتحدد أصول المحاكمات لديه بموجب قانون". وجاء في المادة 60 من الدستور أنه يعود حق اتهام رئيس الجمهورية، في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى، وفي حالة الجرائم العادية، لمجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه. وجاء في المادة 70 من الدستور أن "لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم، ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس...".

إشترط أكثرية الثلثين من مجموع أعضاء مجلس النواب لتوجيه الاتهام هو بمثابة ضابط وضمانة للحؤول دون توجيه الاتهام إلا إذا توافرت القناعة عند الأكثرية الساحقة من النواب. ولكن تغليب الانتماء السياسي عامة لدى النواب على الرغبة بإحقاق الحق، وجعل العدالة تأخذ مجراها، جعل البعض يعتبر ان أكثرية الثلثين من شأنها حماية، من هو موضع شبهة، من الاتهام من قبل مجلس النواب، وبالتالي الحيلولة دون إحالته للمحاكمة أمام المجلس الأعلى. فالحماية السياسية تشكل غطاءً يحول دون ملاحقة المشبوهين.

خلال الخمسة عشر سنة المنصرمة، طرح على مجلس النواب موضوع اتهام وزيرين، ولكن لم يتخذ القرار بالاتهام لأن التصويت لم يقترن بأكثرية الثلثين.

3-3-6 صلاحية دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المتهمين

⁵³ أنشئت اللجنة النيابية لحقوق الانسان، في العام 1993، بمسعى من النائب جوزف مغيزل، أحد رواد حقوق الانسان في لبنان والعالم العربي.



يشارك مجلس النواب في المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء بسبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب من أصل خمس عشرة عضواً في هذا المجلس. وقرارات التجريم تتخذ بغالبية عشرة أصوات. وحتى الآن لم تجر أية محاكمة أمام هذا المجلس، رغم الفساد المستشري على كل صعيد.

4-3 فاعلية اللجان البرلمانية

تلعب اللجان البرلمانية دوراً محورياً في أداء البرلمان. ويفترض بها أن تفعل باستمرار أداءها، لتستطيع الهيئة العامة للبرلمان اتخاذ القرارات التي تخدم المصلحة العامة. فاللجان هي "المطبخ" الداخلي الذي تنضج فيه كل المشاريع والاقتراحات، خصوصاً ان اللجان تبني ما تقترحه مبدئياً على التقارير والمعلومات التي يقدمها الوزراء، وكل من تستدعيه من أصحاب الاختصاص. وتواظب اللجان في مجلس النواب اللبناني على عقد الجلسات. فقد بلغت جلساتها 258 جلسة في العام 2004.

1-4-3 وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة ولجان تحقيق عند الضرورة في البرلمان

في مجلس النواب اللبناني 16 لجنة دائمة تغطي نشاط مختلف الوزارات والقضايا الاساسية. وهذه اللجان هي الآتية:

لجنة المال والموازنة، لجنة الادارة والعدل، لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين، لجنة الاشغال العامة والنقل والطاقة والمياه، لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة، لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية، لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات، لجنة شؤون المهجرين، لجنة الزراعة والسياحة، لجنة البيئة، لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط، لجنة الاعلام والاتصالات، لجنة الشباب والرياضة، لجنة حقوق الانسان، لجنة المرأة والطفل، لجنة تكنولوجيا المعلومات. ويتراوح عدد أعضاء كل لجنة ما بين 17 نائباً و9 نواب. إضافة إلى هذه اللجان الدائمة، تتشكل لجان فرعية للنظر في قضية مطروحة على إحدى اللجان الدائمة، وهي لجان مؤقتة، كما تشكل لجان مخصصة لمهمة محددة.

أما لجان التحقيق النيابية، فهي تدخل في إطار صلاحية مجلس النواب في إجراء تحقيق برلماني. وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب أنه لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني، في موضوع معين، بناء على اقتراح مقدم إليه للمناقشة، أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين، أو مشروع يطرح عليه. وترفع اللجنة تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على الهيئة العامة للبت في الموضوع.

2-4-3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

تعتبر دراسة اللجان البرلمانية لمشاريع واقتراحات القوانين العملية الجوهرية والأساسية، والمرحلة الفنية التي تمكن الهيئة العامة من مناقشة الموضوع بشكل دقيق. فللجان أن تطلب كل المستندات التي تراها مناسبة لدراسة الاقتراح أو المشروع، كما لها أن تطلب الاستماع إلى الوزير المختص، أو إلى من يندببه. وباستطاعة من يشاء من النواب حضور اجتماع اللجان حتى ولو لم يكن عضواً فيها، ما يمكن النواب من المشاركة الفاعلة في المرحلة التالية، أي مرحلة المناقشة في الهيئة العامة.



وهكذا يبدو ان للجان الدور الفاعل والأساسي في عملية التشريع. ومحاولة تقييم أداء اللجان البرلمانية في لبنان، تبين تفاوت الفاعلية من لجنة إلى أخرى، فنشاط اللجنة يتوقف إلى حدٍ بعيد على رئيسها ومقررها ومن ثم على أعضائها. وتلعب لجنة الادارة والعدل الدور الأبرز والمحوري في عملية التشريع، وتستعين أحياناً بأخصائيين في المجالات المختلفة. غير ان اللجان تفتقر عامة إلى العمق في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين⁵⁴.

أما عمل اللجان، فيشوبه الخلل أحياناً. يقول النائب أحمد فتفت، وهو كان عضواً في لجنة الادارة والعدل، "نفاجاً بممارسات مخالفة مثل وضع مشروع أو اقتراح على جدول الأعمال، فيما يستبعد من المناقشات مشاريع أخرى، يفترض أن تكون أساسية مثل قانون الانتخابات النيابية. مناقشات جدية ومستفيضة في دراسة مواد بعض القوانين تتوقف فجأة لضرورات ربما سياسية (قانون البلديات). مطابخ سياسية جانبية تؤدي في آخر لحظة إلى تعديلات جذرية في بعض النصوص أثناء التصويت في الهيئة العامة دون نقاش جدي..."⁵⁵، ما يعني ان عمل اللجان تنقصه الشفافية أحياناً.

⁵⁴ النائب غسان مخيبر، المرجع السابق، ص 191
⁵⁵ النائب أحمد فتفت، عوانق في التشريع، مرصد التشريع في لبنان، مرجع سابق، ص 114.



جدول احصائي بأعمال لجنة الإدارة والعدل
للفترة ما بين 2005/7/18 و2005/12/31⁵⁶

31	عدد الجلسات التي عقدتها اللجنة
32 مشروع قانون	عدد المشاريع المحالة
19 اقتراح قانون	عدد الاقتراحات المحالة
6 مشاريع قوانين	عدد المشاريع التي أقرت
4 اقتراحات قوانين	عدد الاقتراحات التي أقرت
5 مشاريع قوانين	عدد المشاريع التي استردتها الحكومة
11 اقتراح قانون	عدد الاقتراحات التي جرى ردها للمقترحين
1 مشروع واحد	عدد المشاريع التي قررت اللجنة ردها للحكومة
17 مشروع قانون	عدد المشاريع التي أحيلت إلى اللجان النيابية المشتركة
3 توصيات	عدد التوصيات التي تم إصدارها
5 لجان فرعية	عدد اللجان الفرعية التي شكلت
9 جلسات	عدد جلسات اللجان الفرعية
43 مشروع قانون	عدد مشاريع القوانين التي لا تزال عالقة في اللجنة
42 اقتراح قانون	عدد اقتراحات القوانين التي لا تزال عالقة في اللجنة

3-4-3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة

يمتد دور اللجان ليشمل مراقبة أداء الحكومة، فمقابل كل وزارة من الوزارات لجنة برلمانية تتابع أعمالها، ولكن دور اللجان النيابية في مراقبة الحكومة هو محدود وينبغي تفعيله.

3-4-4 دور فاعل وشفاف للجان التحقيق

نص النظام الداخلي لمجلس النواب على إعطاء صلاحيات واسعة للجان التحقيق البرلمانية، ويمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية. ولكن تجربة هذه اللجان لم تكن ناجحة في لبنان. فمن أشهر لجان التحقيق التي شكلت، لجنة للتحقيق في عمولة صفقة صواريخ "الكروتال"، في عهد الرئيس شارل حلو. وأخرى للتحقيق أيضاً في عمولة وغش في المواصفات بشأن صفقة طائرات هليكوبتر "بوما"، في عهد الرئيس أمين الجميل. والنتيجة في الحالتين كانت عدم البت في الموضوع من قبل مجلس النواب.

3-4-5 مشاركة الهيئات المعنية في المجتمع المدني في اجتماعات اللجان

⁵⁶ الحياة النيابية، المجلد 57، كانون الأول 2005، مجلس النواب، ص 89.



يُستدعى أحياناً مندوبون عن هيئات المجتمع المدني إلى حضور جلسات اللجان البرلمانية، للاسترشاد بأرائهم في الأمور التي تدخل في دائرة اهتماماتهم، وللتزود بالدراسات التي في حوزتهم، للاستفادة منها في دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين.

3-4-6 استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم

لا يوجد في الجهاز الإداري في مجلس النواب أخصائيون في المجالات المختلفة، يتمتعون بمعرفة وخبرة متقدمة، غير أن بعض اللجان تستعين في دراسة بعض مشاريع واقتراحات القوانين بخبراء. وهذا ما قامت به لجنة الإدارة والعدل في دراسة قانون أصول المحاكمات الجزائية، وما جرى في دراسة قانون الملكية الفكرية في إطار لجنة تحديث القوانين⁵⁷، وغيرهما من قوانين.

3-5-5 ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

يتناول النظام الداخلي لمجلس النواب آليات عمل المجلس، ويشكل الإطار القانوني الذي ينتظم فيه الأداء البرلماني. من هنا ضرورة اعتماد نظام داخلي يساهم في تفعيل هذا الأداء.

3-5-1 النظام الداخلي يضمن تنوع الاتجاهات والانتماءات

تؤدي صحة التمثيل النيابي إلى تنوع الاتجاهات والانتماءات داخل البرلمان، أما دور النظام الداخلي للمجلس، في هذا المجال، فهو الحفاظ على التنوع في الأداء البرلماني، من طريق معاملة النواب بالتساوي، وإفساح المجال أمامهم للتعبير عن إرادتهم بحرية، وممارسة العمل البرلماني دون قيود. فليس في النظام الداخلي نصوص يمكن استخدامها، من قبل رئيس المجلس، لتقييد دور فئة من النواب، أو تهميشها.

3-5-2 النظام الداخلي يضمن حرية التعبير والنقاش

تناول النظام الداخلي طريقة المناقشات، وطرح الأسئلة والاستجابات والثقة بالحكومة، فأعطى الحق لكل نائب في الكلام مرة واحدة، في كل جلسة مناقشة في كل أمر يتعلق بالنظام الداخلي، أو إذا كان قدم اقتراحاً بتعديل المشروع أو الاقتراح موضوع البحث أو أراد شرحاً أو طلب استرداده. ولا يجوز للنائب أن يتكلم أكثر من مرة واحدة في مناقشة موضوع واحد مناقشة عامة، إلا في الحالات المنصوص عليها في النظام الداخلي. والهدف من ذلك إفساح المجال لمن يرغب من النواب طلب الكلام والمشاركة في النقاش. ومن أجل تحقيق الهدف نفسه نص النظام الداخلي على إعطاء ربع ساعة للمستجوب لشرح استجابته، وربع ساعة للحكومة، وخمس دقائق لكل من النواب الآخرين. وعشر دقائق لكل من السائل والوزير المختص. وفي الموازنة ومناقشة البيان الوزاري ساعة لكل نائب.

وفي الممارسة يجري احترام هذه النصوص.

⁵⁷ أكد النائب السابق مخايل الصاهر، وكان رئيساً للجنة الإدارة والعدل، أن هذه اللجنة كانت تعقد اجتماعات مع كبار القضاة ورجال القانون وخبراء للوقوف على آرائهم في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وأحياناً كانت الاجتماعات تعقد خارج مجلس النواب.



3-5-3 النظام الداخلي يضمن حق النواب على اختلاف انتماءاتهم بالمشاركة في اللجان

يجري انتخاب اللجان النيابية من قبل النواب، وبالاقتراع السري. ما يعني انه بإمكان كل نائب الترشح والفوز إذا نال أكثرية المقترعين. وجرت العادة أن يتم التوافق، بين مختلف الكتل النيابية والنواب المستقلين، على عضوية اللجان ورئاساتها ومقرريها، مع مراعاة أحجام هذه الكتل، غير انه تحصل منافسة أحياناً وتكون شديدة على رئاسة بعض اللجان الأكثر أهمية من غيرها، كلجنة المال والموازنة ولجنة الإدارة والعدل. ونستطيع القول ان مختلف القوى الممثلة في مجلس النواب تتمثل في اللجان البرلمانية. وقد نص النظام الداخلي على حق كل نائب بحضور اجتماعات أي لجنة من اللجان، ولو لم يكن عضواً فيها، والمشاركة في النقاشات، دون أن يكون له حق التصويت. غير انه يقتصر حضور جلسات اللجان على عدد قليل من النواب، حتى أعضاء اللجان أنفسهم تكون نسبة تغيبهم عن الحضور مرتفعة. ومن أجل تسهيل عمل اللجان، وتداركاً للتغيب عن الحضور، نص النظام الداخلي على ان الجلسات التي تلي الجلسة الأولى، تعقد شرط أن لا يقل عدد الحضور عن ثلث عدد أعضاء اللجنة.

ومن أجل إفساح المجال أمام جميع النواب للمشاركة وبفاعلية في عضوية اللجان نص النظام الداخلي انه لا يحق للنائب أن يكون عضواً في أكثر من لجنتين إلا إذا كانت الثالثة لجنة حقوق الانسان أو لجنة المرأة والطفل أو لجنة تكنولوجيا المعلومات، لكون عمل هذه اللجان الثلاث محدوداً.

3-5-4 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به

نظم النظام الداخلي جلسات الهيئة العامة واللجان، وفق الأصول والقواعد المعمول بها في البرلمانات في الدول الغربية، وبما يضمن حسن سير العمل البرلماني، لجهة الجلسات والمناقشات ومحاضر الجلسات، والتصويت، والاسئلة والاستجابات وطرح الثقة، إلخ... غير ان النظام الداخلي ربط جلسات الاسئلة والأجوبة ولسات الاستجابات والمناقشة العامة، على أهميتها، بلسات التشريع، فنص في المادة 136 على أنه "بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية، تخصص جلسة للأسئلة والأجوبة، أو جلسة للاستجابات أو للمناقشة العامة مسبقة ببيان من الحكومة". ومن المعروف أن دور المجلس الرقابي هو أساسي في الأنظمة البرلمانية، ولا يجوز أن يحصر هذا الدور في جلسات، قد لا تتعدى على مدار السنة الجلسة أو الجلستين. فعلى سبيل المثال لم يعقد المجلس سوى جلسة مناقشة عامة واحدة في كل من العامين 1996 و1997 ولسنتين في العام 1998، ولم يعقد أية جلسة مناقشة عامة في العام 1999 والعام 2000. أما بالنسبة للعرائض والشكاوى التي تقدم لمجلس النواب، فقد نص عليها النظام الداخلي، ولكن بطريقة يمكن أن تؤدي إلى إهمال هذه العرائض والشكاوى، على الرغم من أهميتها في توطيد العلاقة بين الشعب والبرلمان، وفي ممارسة المجلس لدوره في الرقابة الشاملة. لذلك ينبغي تطوير نصوص النظام الداخلي في إطار استراتيجية تطوير العمل البرلماني في لبنان.

3-5-5 وضوح النظام الداخلي

صيغ النظام الداخلي بوضوح فليس ثمة إبهام في نصوصه، وهذا ما يسهل على النواب فهم آليات العمل البرلماني.



6-3 فاعلية الكتل البرلمانية

تلعب الكتل البرلمانية دوراً بارزاً في الحياة البرلمانية، وتتمحور في ما بينها العملية السياسية داخل البرلمان، فهي من الناحية المبدئية تشارك في إعداد اقتراحات القوانين، وفي تحضير جلسات اللجان، وفي توجيه الأسئلة وتقديم الاستجابات، وذلك في إطار الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، وتضع الخطط للمشاركة في المناقشات العامة في المجلس. ولكي تستطيع أن تقوم بالأدوار، المفترض أن تقوم بها، ينبغي أن تكون منظمة ومنضبطة في أدائها ومواظبة على أعمالها⁵⁸.

1-6-3 تنظيم الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها:

تتشكل الكتل البرلمانية في لبنان حول أقطاب سياسيين، يخوضون المعارك الانتخابية بلوائح، يشكل من يفوز منها بالنيابة كتلة نيابية حول زعيم اللائحة. هناك بعض الكتل ذات الطابع الحزبي، مع العلم ان بعض الزعامات في لبنان تتكون من حولها تنظيمات حزبية. نستطيع أن نقول بأن الكتل النيابية في لبنان هي تجمع حول أقطاب نافذين. فليس للكتلة نظام داخلي، وبرنامج عمل برلماني، واجتماعات أسبوعية منتظمة، وجلسات تعقد على أساس جدول أعمال، كما هي الحال في البرلمانات في الدول الغربية. فهذه الكتل تجتمع عند الضرورة لاتخاذ موقف تفرضه الظروف الآنية، وتستنفر للدفاع عن مواقف زعيمها. فهي لا تقوم بدور فاعل عملياً في الحياة البرلمانية، لا على صعيد التشريع ولا على صعيد الرقابة. فنادرأ جداً ما تتقدم كتلة باقتراح قانون. أما ممارسة دورها في الرقابة فمره ن بارادة زعيمها. ونجد أحياناً نواباً أعضاء في كتلتين أو أكثر في الوقت نفسه، ما يدل على عدم جدية هذه الكتل. فالمصالح الانتخابية والعلاقات الشخصية هي التي تحكم عامة الكتل النيابية في لبنان، وليس الرؤية السياسية أو خطة عمل تضعها الكتلة لممارسة دور فاعل في مجلس النواب.

⁵⁸ د. عصام سليمان، الكتل النيابية في لبنان، "الأحزاب والقوى السياسية في لبنان"، المؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي الدائم، بيروت، 1996، ص 403-428.



جدول في الكتل النيابية في برلمان 2005

اسم الكتلة	عدد النواب	عدد النواب المنتمين إلى كتلة أخرى
كتلة تيار المستقبل (برئاسة سعد الدين الحريري)	38	3 منتمين إلى كتلة اللقاء الديمقراطي
كتلة الإصلاح والتغيير (برئاسة ميشال عون)	21	4 منتمين إلى الكتلة الشعبية 2 منتمين إلى كتلة نواب الأرمن
كتلة اللقاء الديمقراطي (برئاسة وليد جنبلاط)	19	3 منتمين إلى كتلة تيار المستقبل 1 منتمي إلى كتلة حزب الكتائب
كتلة التحرير والتنمية (برئاسة نبيه بري)	17	1 منتمي إلى كتلة الحزب السوري القومي الاجتماعي
كتلة الوفاء للمقاومة (حزب الله)	15	1 منتمي إلى كتلة حزب الكتائب
كتلة القوات اللبنانية (سمير جعجع)	5	
كتلة الكتائب اللبنانية	4	1 منتمي إلى كتلة اللقاء الديمقراطي 1 منتمي إلى كتلة حزب الله
اللقاء الطرابلسي	3	
كتلة الحزب السوري القومي الاجتماعي	2	1 منتمي إلى كتلة التحرير والتنمية

3-6-2 التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقراراتها

إن طبيعة تكوين الكتل البرلمانية في لبنان، تجعل التزام الأعضاء بقراراتها، التي هي في الواقع قرارات زعمائها، التزاماً كاملاً.

3-6-3 تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام كتل برلمانية منظمة وفاعلة

لا يأتي النظام الداخلي لمجلس النواب على ذكر الكتل البرلمانية. وهذه ثغرة فيه، بينما تتناول الأنظمة الداخلية للبرلمانات، في الدول المتقدمة، الكتل البرلمانية، وتفرد لها نصوصاً تسهم في تكوينها وتفعيل أدائها على أسس صحيحة.

3-7 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

لكي يستطيع مجلس النواب أن يقوم بدوره ويفعل آداءه، يجب أن تتوفر فيه الأجهزة الإدارية التي تتمتع بالكفاءة العالية، والتنظيم الدقيق، والانضباط، كما ينبغي أن تتوفر لها التجهيزات الحديثة والمتطورة. فالجهاز الإداري والفني في مجلس النواب ينبغي أن يلعب دوراً أساسياً في توفير الشروط الملائمة للنواب لممارسة مهامهم.

3-7-1 وجود وحدات إدارية وفنية متخصصة في البرلمان



يتألف الجهاز الإداري لمجلس النواب من الإدارات التالية:

- الأمانة العامة.
- المفتشية العامة.

يتولى الأمانة العامة أمين عام مجلس النواب، وهو موظف من الفئة الأولى، يتولى الإشراف على جميع الوحدات الإدارية باستثناء المفتشية العامة. وتتألف الأمانة العامة من جهاز الأمانة العامة، والمديرية العامة للشؤون الخارجية، والمكتب الاستشاري، والمديرية العامة لشؤون رئاسة مجلس النواب، والمديرية العامة لرئاسة مجلس النواب، والمديرية العامة للشؤون الإدارية والمالية، والمديرية العامة لشؤون الجلسات واللجان، والمديرية العامة للدراسات والمعلومات، وشرطة مجلس النواب. وتتألف كل مديرية عامة من مصالح ودوائر ومكاتب، يختلف عددها من مديرية إلى أخرى. أما المفتشية العامة، فيرأسها المفتش العام الذي يرتبط مباشرة برئيس المجلس، ويكون مسؤولاً تجاهه. وتشمل صلاحية المفتشية العامة جميع إدارات المجلس باستثناء الأمين العام، وهي تتولى مسؤولية تفتيش الوحدات الإدارية. لقد بلغ الملاك العددي للجهاز الإداري الدائم في مجلس النواب، وفق القرار رقم 562 تاريخ 2000/4/30 الصادر عن رئيس المجلس، 331 موظفاً من مختلف الفئات، يضاف إليهم شرطة المجلس. وقد شمل هذا القرار الوصف الوظيفي والمؤهلات، ونظام تقييم أداء الموظفين. أما التعيين في وظائف المجلس فيتم بقرار من رئيسه. يبدو من هذه الهيكلية الإدارية الواسعة ان في مجلس النواب جهاز إداري وفني متكامل. ولكن حقيقة الوضع تختلف عن الصورة الواردة في الهيكلية.

3-1-7-1 اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان

نادراً ما يجري التقيد بالمعايير العلمية والموضوعية في تعيين الموظفين وترقيتهم. فقد تسلت المحسوبيات والطائفية والزبائنية إلى إدارة المجلس وعرقلت عملية تطورها وتفعيلها.

3-1-7-2 عدد كافٍ من الموظفين الكفونين

هناك تضخم في عدد العاملين في مجلس النواب (حوالي 400)، ولكن عدداً كبيراً منهم تنقصه الكفاءة، والبعض يتقاضى مرتباً دون أن يؤدي عملاً. غير أن معظم أمناء سر اللجان يتمتعون بالكفاءة، ويمارسون وظائفهم بجدية، وبخاصة تحضير جدول الأعمال وتوثيق المحاضر.

3-1-7-3 دورات تدريبية إلزامية لموظفي المجلس

أقام مجلس النواب اللبناني شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) لتعزيز قدرات البرلمان المؤسساتية، وذلك في مجال تدريب الموظفين والنواب، في الخارج، بهدف تعزيز قدرة النواب على الحصول على المعلومات لممارسة عملهم التشريعي، من خلال تطوير مركز للأبحاث الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية، وبناء قاعدة متطورة للمعلومات، وتنظيم المحفوظات، وتحسين قدرة المجلس على مراقبة الحكومة من خلال إنشاء وحدات لمتابعة مشاريعها. وتطوير مشاركة هيئات المجتمع المدني بمناقشة مشاريع القوانين المتعلقة بهم، وتعزيز التبادل



البرلماني بين لبنان وبرلمانات العالم من خلال تطوير مكتب العلاقات البرلمانية في المجلس وتجهيز قاعة بوسائل الترجمة الفورية.

وخلال العامين المنصرمين، شارك حوالي 40 موظفاً و20 نائباً في الدورات التدريبية في الخارج، غير ان مشكلة تعترض الاستفادة من الدورات التدريبية، وهي عنصر المحسوبيات والطائفية الذي يتحكم باختيار المشاركين فيها، ومشكلة اتقان لغة أجنبية. والدورات التدريبية التي تجري في لبنان لا تكون المشاركة فيها ناشطة وفاعلة، وهي ليست إلزامية.

3-7-1-4 تقاضي الموظفين في المجلس مرتبات ملائمة

رواتب الموظفين في المجلس كرواتب سائر الموظفين في الإدارات العامة، فهي لا تجذب أصحاب الكفاءة الذين يفضلون العمل في القطاع الخاص، حيث الرواتب أعلى مما هي عليه في القطاع العام.

3-7-2 وجود مكتبة متطورة / مركز دراسات وتوثيق/ بنك معلومات في البرلمان

في المجلس مديرية عامة للدراسات والمعلومات، ولكنها تفتقر إلى أخصائيين على مستوى مرموق في الاقتصاد والسياسة والقانون والمال وغير ذلك. أما المكتبة فقد جرى تجهيزها وهي تضم حوالي عشرين ألف كتاباً. وقد ساهمت اتفاقية التعاون بين المجلس والجمعية الدولية للبرلمانات الناطقة باللغة الفرنسية في تغذية المكتبة بالنواة الأولى التي تحتاج إليها. وحديثاً بدأت تغذية المكتبة بمئات الكتب في إطار مشروع التطوير البرلماني المعقود بين المجلس وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، غير ان عدد النواب الذين يرتادون المكتبة ضئيل جداً.

3-7-3 وجود المباني والتجهيزات الضرورية والحديثة الواجب توافرها ليستطيع البرلمان أداء مهامه

مباني مجلس النواب فسيحة ولا مشكلة فيها، أما التجهيزات فيجري تحديثها، ولكن تتطلب المزيد. وقد أقام مجلس النواب في لبنان عقد شراكة مع مركز الدراسات التشريعية في جامعة نيويورك (ألبياني) لتجهيزات الصوت والمكننة. فكل التجهيزات الصوتية متوافرة، وتسهل بث الجلسات العامة في الإعلام. وقد جهزت الجامعة المجلس بنظام لإدارة الموظفين، وطورت برنامجاً خاصاً لملاحقة اقتراحات ومشاريع القوانين، وأمنت عدداً من أجهزة الكمبيوتر لمديرية اللجان والجلسات. وصمم المركز موقع المجلس الإلكتروني ودرّب موظفين لنشر المعلومات.

3-7-4 نشر القوانين والتقارير

تنشر القوانين والتقارير ونشاطات رئيس المجلس والمجلس في مجلة "الحياة البرلمانية"، وهي مجلة فصلية. تنشر فيها أيضاً أبحاث ودراسات.

3-8 كفاية البرلمانيين



شروط من شروط فاعلية العمل البرلماني، أن يكون البرلماني مستوعباً للمهام التي ينبغي أن يقوم بها، وقادراً على الوصول إلى المعلومات التي تساعد على أداء مهامه، وجاداً في تطوير أساليب عمله وتحديثها.

1-8-3 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم بما فيه التالي:

على النائب أن يستوعب جيداً النصوص الدستورية، ويدرك أبعادها، ويفهم الروح التي بنيت عليها، خاصة ان الصيغة السياسية اللبنانية تقوم على تعزيز العيش المشترك، وتتطلب مرونة في المواقف، تحول دون دخول المؤسسات الدستورية في أزمة، تجعلها في حالة تعارض مع بعضها البعض، وبالتالي شل أدائها. كما ينبغي إستيعاب آليات عمل النظام البرلماني في إطار الصيغة اللبنانية الميثاقية، وإدراك كنه الديمقراطية التوافقية، التي هي وسيلة وليست غاية بذاتها، وسيلة لتوفير الاستقرار والعيش الكريم للبنانيين على شتى انتماءاتهم. يبدو ان نسبة غير كبيرة من البرلمانيين تدرك هذه الأمور، وعدد ضئيل منهم عريق في الممارسة الديمقراطية البرلمانية. وعدد لا بأس به تنقصه المعرفة العميقة.

2-8-3 قدرة المشتري للوصول إلى المعلومات المطلوبة لممارسة مهام التشريع والرقابة

الوصول للمعلومات ليس بالأمر السهل، وقد سبق وأشرنا إلى ضعف الجهاز الإداري والفني في مجلس النواب القادر على مد النواب بالمعلومات. فبعض النواب القلائل قادرين على الوصول للمعلومات بإمكاناتهم الذاتية.

3-8-3 إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

ليس هناك دورات تدريبية للنواب، إنما هناك ورش عمل تعقد في المجلس، غير أن مشاركة النواب فيها ليست فاعلة، وغالباً ما تكون هامشية.

4- النزاهة

البرلمان هو حجر الزاوية في الأنظمة الديمقراطية، وبخاصة البرلمانية منها. فينبغي أن يمارس البرلمانيون مهامهم بنزاهة وتجرد ليستقيم العمل البرلماني، ويكون للبرلمان القدرة على مواجهة الفساد، وتقويم الاعوجاج في مختلف مؤسسات الدولة. فمن الناحية الواقعية تكمن قيمة البرلمان في قيمة البرلمانيين، وتحديداً في مستوى نزاهتهم وكفاءاتهم.

1-4 الأخلاقيات البرلمانية

على البرلماني أن يتقيد بقواعد الأخلاقيات التي تفرض عليه عدم استغلال منصبه من أجل تحقيق المكاسب الشخصية، المادية والمعنوية. كما عليه أن يؤدي مهامه بشفافية تامة، فلا يقيم علاقات مشبوهة أو خفية تثير الشكوك، وأن يمارس مهامه دون تمييز بين المواطنين، بسبب انتماءاتهم الاجتماعية والسياسية والدينية والطائفية، وأن يرتقي بالممارسة البرلمانية إلى المستوى الذي يعزز ثقة الشعب بالبرلمان.

1-1-4 وجود قواعد محددة مكتوبة بشأن سلوك البرلمانين صادرة عن البرلمان نفسه

ليس في لبنان قانون بشأن الأخلاقيات البرلمانية، كما هي الحال في كندا على سبيل المثال. وليس في النظام الداخلي لمجلس النواب نصوص تتعلق بسلوك النواب، إنما هناك نصوص بشأن التغيب عن حضور جلسات المجلس واللجان، وهي لا تطبق. أما قانون الانتخابات، فقد اشترط على من يتولى بعض الوظائف العامة، الاستقالة قبل ستة أشهر من موعد الانتخابات، والانقطاع عن العمل، لكي يقبل ترشحه للانتخابات النيابية⁵⁹، وذلك لكي لا يستغل وظيفته لأغراض انتخابية. كما نص قانون الانتخاب على عدم الجمع بين النيابة والوظيفة العامة، كي يتفرغ النائب لممارسة مهامه في المجلس ولا يسخر الوظيفة العامة لمصالحه الانتخابية، كما نص أيضاً على انه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب والوكالة القانونية عن الدولة أو إحدى مصالحها أو مؤسساتها العامة المستقلة أو البلديات.

من ناحية ثانية، نص قانون الانتخاب على انه لا يجوز أن يعطى امتياز أو التزام لنائب. هذا النص لا يجري الالتزام به أحياناً، فبعض النواب يتحايلون على القانون، ويدخلون في شراكة خفية مع أقاربهم أو آخرين، ويستغلون نفوذهم لتحقيق الكسب غير المشروع، وعلى حساب الصالح العام. أما قانون الإثراء غير المشروع، وقد وضع في العام 1953، ولم يطبق، ومن ثم عدل ووضع بصيغة جديدة في العام 2000، وهو يسري على الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي، وكل شريك لهم في الإثراء بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة أو بأي وسيلة غير مشروعة. "ويعتبر قائماً بخدمة عامة كل من أسند إليه، بالانتخاب أو بالتعيين، رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس النواب أو رئاسة مجلس الوزراء، أو الوزارة أو النيابة..."⁶⁰.

ونص قانون الإثراء غير المشروع على التصريح عن الثروة، فعلى النائب أن يصرّح عن ثروته، في مهلة شهر من تاريخ مباشرته العمل، ويودع التصريح في المجلس الدستوري، وينبغي أن يشمل الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو وزوجته وأولاده القاصرون.

كما نص قانون الإثراء غير المشروع على تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية في التحقيق في الإثراء غير المشروع، وتطبيق قانون العقوبات في حال تحقق الإثراء غير المشروع⁶¹. ومع مراعاة أحكام الدستور، تنتظر محاكم الاستئناف الجزائية في بيروت في قضايا الإثراء غير المشروع، ما يعني ان ملاحقة النائب بالإثراء غير المشروع تطلب رفع الحصانة عنه. ومن الملفت أنه، وعلى الرغم من الفساد المستشري على كل صعيد، لم تجر محاكمة أي شخص بتهمة الإثراء غير المشروع، فكأنه محكوم على قانون الإثراء غير المشروع أن يبقى دون تطبيق فعلي.

2-1-4 وجود مؤسسة مناط بها السهر على الالتزام بالأخلاقيات البرلمانية

ليس في لبنان مؤسسة، مناط بها مراقبة مدى الالتزام بالمبادئ والقواعد التي ينبغي أن تحكم سلوك النائب، غير انه يمكن ملاحقة النائب أمام القضاء، بعد رفع الحصانة عنه في مجلس النواب،

⁵⁹ نصت المادة 30 من قانون الانتخاب على ضرورة استقالة الموظفين من الفئة الأولى والثانية والقضاة ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات العامة ومديريها وأعضائها، قبل ستة أشهر من موعد الانتخابات، لقبول ترشحهم.

⁶⁰ قانون الإثراء غير المشروع، المادة 2.

⁶¹ قانون الإثراء غير المشروع، المادة 8.



إذا ما خالف القواعد المنصوص عنها في القوانين اللبنانية، بما فيها صرف النفوذ، وكل ما له علاقة بقانون الإثراء غير المشروع.

3-1-4 عقوبات واضحة، فعالة ومطبقة

نصت القوانين على عقوبات فاعلة لردع الفاسدين ومحاسبتهم، وحددت طرق الاتهام، والمحاكم التي تتولى محاكمتهم. ولم يلاحق ويسجن على امتداد الخمسة عشر سنة المنصرمة سوى نائب واحد، نتيجة رفع الغطاء السياسي عنه من قبل الجهات النافذة، التي كانت توفر له هذا الغطاء. إن ما يحول دون ملاحقة الفاسدين، هو الاعتبار السياسية والطائفية التي يحتمي بها الفاسدون والمفسدون.

4-1-4 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

ليس هناك آليات رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين في لبنان، غير انه هناك آليات غير رسمية، تستخدم من قبل جهات في المجتمع المدني، تهتم بمكافحة الفساد، وتحقيق الشفافية. ومن قبل بعض أجهزة الإعلام. فليست المشكلة في جمع المعلومات بقدر ما هي في ملاحقة الفاسدين وإنزال العقوبة بهم.

2-4 حسم صراع المصالح

لا يجوز لمن يتولى السلطة أن يغلب مصلحته الخاصة على المصلحة العامة. فعند التعارض بين المصالح الخاصة والمصالح العام، ينبغي العمل على تحقيق المصالح العام. وهذا المبدأ يجب أن يجد التعبير عنه في قوانين تضبط سلوك من يتولى أي سلطة في الدولة، وبخاصة النواب، لكونهم يضعون التشريعات ويراقبون الحكومة. فالإنحياز إلى مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة، يقود إلى الفساد الذي يمتد إلى سائر مؤسسات الدولة. فالفساد السياسي هو أخطر أنواع الفساد لأنه يؤدي إلى تعميم الفساد.

1-2-4 قواعد معتمدة واضحة في موضوع صراع المصالح

لقد عمد المشرع اللبناني إلى وضع قواعد قانونية لمنع صرف النفوذ، وذلك في قانون الإثراء غير المشروع، وقانون الانتخاب، وقانون المناقصات العمومية، وقانون العقوبات، وقانون المحاسبة العمومية. وهذه القواعد اقترنت بتحديد الجهة القضائية التي تجري التحقيق، وتصدر الأحكام، وتنفذ العقوبات، غير انه يجري الالتفاف على القانون والتحايل عليه بفعل النفوذ السياسي وغياب المحاسبة. فالقرارات التي صدرت عن ديوان المحاسبة جرى تجاوزها مراراً بقرارات اتخذها مجلس الوزراء، ولم يتحرك مجلس النواب ويمارس دوره في محاسبة الحكومة.

2-2-4 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح

يعمد أصحاب النفوذ ومن بينهم نواب إلى تحقيق مصالحهم الخاصة على حساب المصالح العام بطرق خفية، من الصعب كشفها للعيان، غير ان بعض الأمور، بسبب فداحتها، تظهر للرأي



العام وينداولها الإعلام، كما يتناولها التقرير السنوي لديوان المحاسبة الذي تنشر وسائل الإعلام مقتطفات منه.

3-2-4 متابعة البرلمان تطبيق القواعد بفاعلية

دور البرلمان اللبناني في متابعة تطبيق القواعد التي تمنع صرف النفوذ، يكاد يكون معدوماً، على الرغم من الصلاحيات الواسعة المعطاة له في المراقبة والمحاسبة، وإنشاء لجان تحقيق، يمكنه منحها سلطة هيئات التحقيق القضائية.

4-2-4 فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

فرض قانون الإثراء غير المشروع التصريح عن الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها كل من يقوم بخدمة عامة وزوجته وأولاده القاصرون.

3-4 شفافية التمويل السياسي

شفافية التمويل السياسي عنصر أساسي في تحقيق النزاهة ومنع الفساد. والتمويل السياسي يشمل خاصة تمويل الأحزاب والشخصيات السياسية والحملات الانتخابية.

1-3-4 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

ليس في لبنان حتى الآن قانون للأحزاب السياسية، فالذي يطبق على الأحزاب هو قانون الجمعيات المعمول به منذ العام 1909، أي في عهد السلطنة العثمانية، وهو حتماً لا يتناول تمويل الأحزاب. أما قوانين الانتخاب فلم تعالج، حتى الآن، قضية تمويل الحملات الانتخابية. لذلك تسود الفوضى عملية التمويل السياسي في مختلف جوانبها، فنتحول الحياة السياسية إلى بازار مفتوح، تنفق فيه الأموال دون حساب، ودون معرفة مصادرها الحقيقية، ودون رقيب، وتشرى الذمم وتباع، ما يلطخ الحياة السياسية ويجعلها مشرعة على أبواب الفساد⁶². ناهيك عن تمويل بعض الأطراف السياسية من المال العام.

2-3-4 قوانين واضحة تفرض الإعلان عن المداخل والثروات والممتلكات

فرض قانون الإثراء غير المشروع في لبنان تقديم تصاريح بالإعلان عن المداخل والثروات والممتلكات. وهذه التصاريح يبقى مضمونها سري، وتودع في إدارات محددة، ولا يكشف مضمونها إلا إذا تعرض صاحبها للإتهام وخضع للتحقيق، ونادراً جداً ما يوجه اتهام إلى أحد ويحقق معه.

3-3-4 وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

⁶² احتل لبنان، في العام 2003، المرتبة الحادية عشرة بين البلدان الأكثر فساداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (من أصل 14 بلداً). أما على الصعيد العالمي فجاء في المرتبة 78 ضمن لائحة تتضمن 133 بلداً.



لا يخضع التمويل السياسي في لبنان للقانون، وهو سري، بعضه يأتي من جهات سياسية متمولة، تغدق الأموال على الأحزاب والجمعيات والمرشحين في الانتخابات، وبعضه الآخر يأتي من الأموال العمومية من طريق تلزيم المشاريع ودفع الخوات عليها، والصناديق المالية التي تمولها الدولة وتنفق أموالها عامة لأغراض سياسية. وبعض التمويل للأحزاب والأطراف السياسية والحملات الانتخابية يأتي من جهات خارجية.

الرأي العام على معرفة بهذه الأمور، ولكن لا يمكن للمواطن أن يصل إلى معلومات دقيقة حول تمويل الحياة السياسية، وليس هناك ملاحقة لمن يمول بطرق غير مشروعة.

4-4 الشفافية في ممارسة المهام

على البرلمان أن يمارس مهامه بشفافية تامة، خاصة في مجال التشريع والرقابة ووضع السياسات العامة في إطار الصلاحيات الممنوحة له.

1-4-4 آلية شفافة للمناقشة والتصويت

نص النظام الداخلي لمجلس النواب، في الفصل الحادي عشر، على آلية المناقشات في الهيئة العامة، وتناول بالتفصيل هذه الآلية، التي تفسح في المجال أمام كل نائب للتعبير عن رأيه بحرية. أما عملية التصويت، فقد نص عليها أيضاً النظام الداخلي، وتناول الطريقة المعتمدة في التصويت على مشاريع القوانين، وعلى الموازنة، وعلى الثقة، وعلى مشاريع القوانين التي تجيز إبرام المعاهدات والاتفاقات الدولية، وعلى التوصيات وسائر المواضيع الأخرى. كما نص على أنه "إذا حصلت شبهة حول أي تصويت جرى بطريقة رفع الأيدي، وطلب خمسة نواب على الأقل إعادة التصويت، وجب إعادته وإجراؤه بطريقة القيام والعود أو بطريقة المناقشة بالأسماء.

لقد أشار النواب، الذين أجريت مقابلات معهم إلى أن التجهيز الصوتي والتقني للمجلس عاطل، وتوجد لوحة إلكترونية لعد الأصوات ولكن لا تستخدم ويتم الإكتفاء برفع الأيدي مما يترك مجالاً واسعاً للشك.

والمشكلة الأهم تكمن في عدم الشفافية، في المناقشة والتصويت، لدى عدد كبير من النواب، وازدواجية في الشخصية لدى هؤلاء، ففي المناقشات يزايدون، ويهاجمون أداء الحكومة، إرضاءً لقواعدهم الانتخابية، وعند التصويت يصوتون في اتجاه معاكس للاتجاه الذي سلكوه في المناقشة. إضافة إلى أن التصويت يأتي أحياناً في ضوء صفقات تعقد بين جهات نيابية نافذة والحكومة.

2-4-4 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع

تبث في وسائل الإعلام المرئي والمسموع جلسات المناقشة العامة، ولا تبث جلسات التشريع. ويتحول البث إلى مناسبة للنواب، يظهرون فيها براعتهم الخطابية، واهتمامهم بشؤون مناطقهم، وذلك كله إرضاءً للناخبين، فنتحول هذه الجلسات إلى جلسات استعراضية، ولكن أهميتها تكمن في وضع الرأي العام بصورة ما يجري في مجلس النواب، وكشف الازدواجية في شخصية البعض.

3-4-4 إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه



يمكن دعوة بعض المواطنين لحضور جلسات مجلس النواب، ونادراً ما يحدث ذلك. أما جلسات اللجان، وهي جلسات سرية، فيمكن لرئيس لجنة من اللجان البرلمانية أن يدعو هيئات من المجتمع المدني، أو خبراء، للتشاور والاستفادة منهم في مناقشة اقتراحات ومشاريع القوانين المطروحة للدرس والمناقشة أمام اللجنة. وهذا ما يحدث أحياناً.

4-4-4 نشر محاضر الجلسات والمناقشات

تنشر محاضر الجلسات وتنشر المناقشات في وسائل الإعلام، ما عدا الجلسات التي تتردي طابع السرية.

4-4-5 استطاعة من يشاء من المواطنين الإطلاع على محفوظات البرلمان

يستطيع من يشاء الإطلاع على محفوظات مجلس النواب بعد الحصول على إذن من الجهة المعنية.

4-5-4 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

لقد نص الدستور اللبناني منذ العام 1926 على مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون، وقد جرى التأكيد على مبدأ المساواة في التعديلات التي أدخلت على الدستور في العام 1990، مع الأخذ بالاعتبار الصيغة السياسية اللبنانية التي قضت بتوزيع مناصب في الدولة على الطوائف وفق نسب محددة، وذلك في إطار عملية وفاق وطني. إن عدم التمييز بين المواطنين، والتأكيد على مبدأ المساواة، يفترضان وحدة المعايير في التشريع.

4-5-1 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين على حساب فئات أخرى

لا يبدو أن هناك انحياز في القوانين اللبنانية لصالح فئة على حساب فئات أخرى. الانحياز قد يأتي في مرحلة وضع القانون موضع التنفيذ، فيجرى تطبيقه بشكل انتقائي، غير انه بدا أن هناك انحياز لصالح رجال سياسة نافذين على حساب آخرين. وهذا ما برز في قوانين الانتخابات النيابية منذ العام 1992، فلم يعتمد قانون الانتخاب نفس المعيار في تقسيم الدوائر الانتخابية التي فصلت على قياسات محددة خدمة لبعض السياسيين. ولم توزع المقاعد النيابية على الدوائر بشكل عادل، في إطار مبدأ المناصفة. كما بدا أن هناك انحياز أيضاً لصالح بعض النافذين، وذلك في قوانين الإعفاء الضريبي وقوانين مالية أخرى.

4-5-2 لا تتم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز

القوانين التي يقرها مجلس النواب لا تميز بين المواطنين، على أساس الجنس أو الانتماء الديني أو الطائفي أو الاجتماعي أو المناطقي، ما عدا قوانين الأحوال الشخصية، حيث انه لكل طائفة نظام خاص للأحوال الشخصية. كما ان هناك تمييز في قانون الإرث بين المحمديين وغير المحمديين لاعتبارات دينية أيضاً.



على صعيد آخر يبرز التمييز بين المناطق في قوانين الموازنات العامة، فتوزع الاعتمادات وفق النفوذ السياسي، بعيداً عن مبدأ العدالة والمساواة. فعلى الرغم من أن الدستور نص في مقدمته، على أن الإنماء المتوازن للمناطق، إقتصادياً وإجتماعياً وثقافياً، ركن من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام. وعلى الرغم من أن مجلس النواب ومجلس الوزراء ملزمان باحترام الدستور، نرى أن هناك مناطق كثيرة من لبنان لا تزال تعاني الحرمان، بينما تنعم مناطق أخرى بالازدهار. والأموال التي تمت استدانته بمبالغ كبيرة، لم ينفق منها، إلا القليل جداً، في المناطق المحرومة.

3-5-4 تشريعات لمنع التمييز

شرّح الدستور اللبناني، ومنذ العام 1926، المساواة بين المواطنين، ومنع التمييز أمام القانون. فنصت المادة 12 منه على أن "لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون". كما أكد الدستور على منع التمييز والتقييد بمبدأ المساواة، في المقدمة التي أضيفت له في العام 1990، وجاء فيها "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز أو تفضيل". كما حرّم الدستور على رئيس الجمهورية إعفاء أي مواطن من التقيد بأحكام القانون الذي يصدره بعد إقراره في مجلس النواب. يعتبر البعض أن توزيع المقاعد النيابية على الطوائف، كما توزيع وظائف الفئة الأولى، هو خرق لمبدأ المساواة لحساب التمييز، غير أن هذا التوزيع جاء في إطار الصيغة الميثاقية التي توافق عليها اللبنانيون.

التأكيد على مبدأ المساواة في الدستور يعني عدم جواز صدور قوانين لا تحترم مبدأ المساواة، وقد رأينا أنه جرى خرق هذا المبدأ في بعض الأحيان.

6-4 الالتزام باحترام الدستور

الدستور هو القانون الأساسي في الدولة، ويأتي في رأس سلم القواعد الحقوقية. لذلك احترامه واجب على الجميع. وعلى البرلمانيين التقيد بأحكام الدستور، وعدم إقرار قوانين تتعارض معه.

1-6-4 وجود هيئة/ آلية مستقلة تنظر في دستورية القوانين

نص الدستور في المادة 19، بعد تعديله في العام 1990، على إنشاء مجلس دستوري "لمراقبة دستورية القوانين والبيت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية". أما الحق بمراجعة المجلس الدستوري، للنظر في دستورية القوانين، فقد أُعطي لكل من الرؤساء الثلاثة: رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، وإلى عشرة أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني.

وقد حدد قانون إنشاء المجلس الدستوري (القانون رقم 250)، طريقة تأليفه وآليات عمله، فجاء في المادة 2 منه أن المجلس الدستوري يتألف من عشرة أعضاء، يعين مجلس النواب نصفهم بالغالبية المطلقة من عدد أعضائه، ويعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة، لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد، ولا يجوز اختصار مدة ولاية أي عضو منهم.



أما المهلة المعطاة لتقديم الطعن بدستورية القانون فهي خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية. وقد حُدِدت بوضوح آليات عمل المجلس الدستوري في قانون إنشائه، وفي القانون الذي حدد نظامه الداخلي (القانون رقم 516). السؤال الذي يطرح هو الآتي: هل يشكل المجلس الدستوري اللبناني ضماناً أكيدة لدستورية القوانين، ويحول بالتالي دون تطبيق قوانين مخالفة للدستور؟ لقد حُصر حق مراجعة المجلس الدستوري، بشأن دستورية القوانين، بالرؤساء الثلاثة وعشر نواب ورؤساء الطوائف، بما يختص بالأمر التي أدخلها الدستور في إطار صلاحيات هؤلاء. وقد لا يكون لأي من هؤلاء مصلحة بالطعن، وهذا ما بينته التجربة، فجرى وضع قوانين موضع التنفيذ، إنطوت على مخالفات للدستور، والمحاكم ملزمة بتطبيقها، لأن قانون إنشاء المجلس الدستوري حصر الحق في النظر في دستورية القوانين بالمجلس الدستوري، ولم يعد للمحاكم الحق في عدم تطبيق قانون لكونه مخالفاً للدستور. فتقلص فرص مراجعة المجلس الدستوري، ومنع المحاكم من النظر في دستورية القوانين، يحولان دون ممارسة رقابة فاعلة على دستورية القوانين⁶³. ناهيك عن أن الاعتبارات الشخصية والمصالح الضيقة التي لعبت دوراً في تعيين أعضاء المجلس الدستوري، والضغوط السياسية التي مورست على هذا المجلس أحياناً، أدت إلى المس بنزاهته، وجرى إدخاله في إطار التجاذبات السياسية، ما حال دون تعيين أعضاء مكان الأعضاء الذين انتهت ولايتهم في العام 2003، وانقطعوا عن مزاولة مهامهم في العام 2005 نتيجة الحملة السياسية عليهم، فأصيب المجلس الدستوري بالشلل.

4-6-2 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور

بعض القوانين التي وضعها مجلس النواب، بعد تشكيل المجلس الدستوري والمباشرة بأداء مهامه، جاءت مخالفة للدستور، منها ما طعن بدستوريته وأبطله المجلس الدستوري، ومنها ما لم يجر الطعن بدستوريته فوضعت موضع التنفيذ على الرغم من تعارضها مع الدستور. والأمر لم تقف عند هذا الحد، فقد جرى تعديل المادة 49 من الدستور التي تنص على مدة ولاية رئيس الجمهورية، وشروط الترشح للرئاسة، ثلاث مرات، وذلك في الأعوام 1995 و1998 و2004، خلافاً لروح الدستور. فتحكمت موازين القوى السياسية ومراكز النفوذ بالدستور نفسه، دون أن يكون هناك موجب وطني لتعديل الدستور، لا بل جاء التعديل على حساب المصلحة الوطنية.

الفصل الثالث: التوصيات

دراسة التجربة البرلمانية في لبنان، تؤكد الحاجة الماسة لوضع استراتيجية لتطويرها، بهدف تعزيز دور البرلمان، من خلال توسيع قاعدة التمثيل السياسي، على أساس صحة التمثيل وعدالته، وتوسيع المشاركة، التي لا تقتصر على الانتخابات، فتستمر بعدها، عبر إشراك هيئات المجتمع المدني في المشورة، لكي تأتي القرارات في البرلمان معبرة عن إرادة وتطلعات ومصالح أوسع فئات الشعب. كما يتطلب تطوير التجربة البرلمانية تفعيل دور المجلس، كمؤسسة للحوار الدائم بين مختلف مكونات المجتمع اللبناني، قادرة على استيعاب التناقضات، واستنباط الحلول الملائمة لها. وتحفيز البرلمان لتطوير أدائه في مجال التشريع والرقابة، والمساهمة في رسم السياسات العامة.

⁶³ عصام سليمان، دراسات لبنانية، العدد 3-4، وزارة الإعلام، بيروت، 1997.



لقد شكلت أنماط العلاقات السياسية، التي لا تزال سائدة في المجتمع اللبناني، عقبة في وجه تطوير النظام السياسي، وتحقيق إصلاحات جذرية فيه. فالعصبيات الطائفية والمذهبية لا تزال تتحكم بهذه العلاقات، وقد زادت جذراً الصراعات السياسية التي جعلت الطوائف مطية لها. فالصيغة السياسية اللبنانية، التي تقوم على المشاركة الطائفية في السلطة، في إطار نظام ديمقراطي برلماني، تتحكم بها موازين القوى السياسية الطائفية، على مستوى النص والممارسة في أن معاً، ما يشكل عقبة في وجه تطوير النظام البرلماني اللبناني وعقلنته باتجاه تفعيل أداء المؤسسات الدستورية، وخلق دينامية سياسية تدفعها نحو مزيد من التطور.

1- تجارب الإصلاح السابقة

بسبب تعذر الإصلاح السياسي نتيجة هذا الواقع، عمد الرئيس فؤاد شهاب، في نهاية الخمسينات وبداية الستينات من القرن المنصرم، إلى تحديث الإدارة، وإنشاء المؤسسات الضرورية لبناء دولة عصرية، ترعى شؤون المواطنين على شتى انتماءاتهم، اعتقاداً منه ومن الذين شاركوه في هذه السياسة، أن جعل الدولة في خدمة المواطن ينمي الانتماء الوطني على حساب الانتماءات الضيقة، ما يقود، في المدى المتوسط، إلى بناء قوة سياسية تتخطى الأطر الطائفية الضيقة، وتدفع الصيغة السياسية والنظام البرلماني في لبنان باتجاه التطور. غير أن التجربة الشهابية أجهضت، تحت تأثير عوامل داخلية وخارجية، فالصراع العربي-الإسرائيلي، وتواجد الثورة الفلسطينية على الأراضي اللبنانية، أديا إلى مزيد من الانقسامات بين اللبنانيين على أساس طائفي. كما أن تدخل الجيش، وتحديداً الشعب الثمانية، في الأمور السياسية، تحت ستار دعم النهج الشهابي، قلب الرأي العام اللبناني على هذا النهج. فإنتهت التجربة الشهابية، وأصبحت المؤسسات التي أوجدتها بالضعف، وازداد التوتر في العلاقات بين الطوائف. فشكوى المسلمين من الخلل في المشاركة الطائفية في السلطة من جهة، وخوف المسيحيين من تحجيم دورهم في الصيغة السياسية، من جهة ثانية، أديا إلى جعل لبنان تربة خصبة لتدخل الأطراف الخارجية، ذات المصالح المتناقضة، في شؤونه الداخلية، فتفجرت الصيغة اللبنانية بفعل الصراعات المسلحة، المتعددة الأوجه والأبعاد، والتي لم تنتهي إلا بعد التوافق على تعديل هذه الصيغة في اتفاق الطوائف.

كان من المفترض أن تتطور التجربة البرلمانية اللبنانية، بفعل الممارسة، وفق الآليات التي حددها الدستور، والقواعد المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية، غير أن الصراعات الطائفية حالت دون تحقيق التطور المنشود، لا بل أدت إلى تصدع صيغة العيش المشترك واستمرار التجربة البرلمانية في ظروف بالغة الصعوبة. لقد استمرت اللحمة بين اللبنانيين، بحدها الأدنى، بواسطة البرلمان. وعندما نضجت ظروف التسوية في العام 1989، تم التوافق على إصلاح صيغة الحكم بين النواب اللبنانيين، في مؤتمر الطائف، ومن ثم عدل مجلس النواب الدستور في ضوء ما تم الاتفاق عليه. فمجلس النواب بقي المؤسسة الوحيدة الممثلة للإرادة الوطنية الجامعة، بعد أن إنقسمت سائر مؤسسات الدولة على نفسها.

لقد أدت الإصلاحات السياسية، التي جاء بها اتفاق الطائف، إلى الحفاظ على المبادئ التي قامت عليها الصيغة اللبنانية لجهة التوازن الطائفي، مع إجراء تعديل فيه يرضي الطوائف الإسلامية، وإلى إصلاح الخلل في النظام البرلماني، لجهة اناطة السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء كمؤسسة، وتعزيز دور مجلس النواب. وقد أدت الرغبة، في تحقيق التوازن الطائفي في إطار النظام البرلماني، إلى تعزيز موقعي رئيس مجلس النواب الشيعي ورئيس مجلس الوزراء السني، دون تجريد رئيس الجمهورية الماروني من كامل صلاحياته، فأبقيت له صلاحيات أساسية، لعل أبرزها صلاحية التوقيع على مرسوم تشكيل الحكومة، وبالتالي إمكانية عدم الموافقة على التشكيلة الحكومية



التي لا يقتنع بها. كما ان رغبة النواب في إقامة دولة القانون أدت إلى قيام المجلس الدستوري المناط به النظر في دستورية القوانين والطحون في الانتخابات النيابية، وانتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب.

إن ممارسة الحكم، في مرحلة ما بعد اتفاق الطائف، لم تكن ناجحة. وذلك يعود لعدة أسباب، أبرزها الهيمنة السورية على الدولة، وتوسل معظم السياسيين اللبنانيين الدعم السوري من أجل الوصول إلى السلطة، وتدعيم مواقعهم فيها، وتحويل ما إتفق على تسميته بالديمقراطية التوافقية إلى محاصصة، أدت إلى اقتسام النفوذ والمغانم بين من نصبوا زعماء على طوائفهم، وجاء ذلك على حساب مصالح الشعب والوطن والدولة والطوائف نفسها. فالديمقراطية التوافقية، التي تعني التوافق بين الطوائف على المبادئ والقواعد التي يجب أن تحكم أداء السلطة، والأساس الذي يقوم عليه التوازن السياسي في ما بينها، والتفاهم بشأن الأمور المصيرية، وذلك بهدف تعزيز العيش المشترك، وترسيخ الوحدة الوطنية، وتوفير الاستقرار وشروط العيش الكريم للمواطنين، الديمقراطية التوافقية هذه أفرغت من مضمونها، فبدلاً من أن يكون التوافق وسيلة لتحقيق الديمقراطية، بأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تحول التوافق، في إطار الممارسة، إلى غاية قائمة بذاتها، وجاء في أحيان كثيرة على حساب الديمقراطية ودولة القانون والمؤسسات، وهذا ما أدى إلى الخروج على الدستور، وتراجع التجربة الديمقراطية وتعثر بناء دولة القانون والمؤسسات، فغدت الممارسة متخلفة عن النص.

في ضوء التجارب التي تكلمنا عنها، وخصوصيات الواقع اللبناني، وضرورات تصويب مسار الحكم وتطوير التجربة الديمقراطية في لبنان، ومن ضمنها نظامه البرلماني، وتعزيز دولة القانون والنزاهة، وقيام الحكم الرشيد، نرى ضرورة رسم استراتيجية إصلاح في المدى القريب والمتوسط والبعيد، تتناول البرلمان لكونه حجر الأساس في النظام الديمقراطي البرلماني، والمؤسسة المفترض بها أن تستوعب تناقضات المجتمع اللبناني، وتستنبط لها الحلول، التي ترسخ الوحدة الوطنية والاستقرار وتحقق الازدهار.

2- استراتيجية إصلاح وتطوير البرلمان اللبناني

هذه الاستراتيجية تأخذ بالاعتبار واقع البرلمان اللبناني، وبخاصة مواطن الخلل في شرعية تمثيله للمجتمع، وفي أدائه ونزاهته، كما تأخذ بالاعتبار أيضاً المعوقات التي تعرقل عملية الإصلاح والتطوير، فلا تطرح حلولاً مثالية ونظرية غير قابلة للتطبيق، إنما الحلول القابلة للتطبيق والقدرة على تغيير الواقع نحو الأفضل.

1-2 إصلاح وتطوير في المدى القريب

ينبغي تحقيق إصلاحات في وقت قريب جداً، بغية تفعيل دور مجلس النواب، وضبط مسار الحكم، والنهوض بالدولة في المجالات كافة. وهذه الإصلاحات لا بد لها من أن تشمل النصوص والممارسة في آن معاً، وان تتناول النظام التمثيلي ونظام الأحزاب، وعملية التشريع ورسم السياسات العامة، واستقلالية البرلمان وإدارته، والنزاهة في الأداء.

1-1-2 قانون الانتخاب



إصلاح البرلمان يبدأ بإصلاح قانون الانتخاب، وإجراء إنتخابات نيابية حرة ونزيهة، تضمن صحة التمثيل وعدالته، فيأتي البرلمان ممثلاً لأوسع شرائح المجتمع، ومعبراً عن الإرادة الشعبية وإرادة العيش المشترك، فنتكسر شرعيته وفق ما جاء في الدستور⁶⁴، وبالتالي شرعية السلطة على المستويات كافة.

إن قانون الانتخاب الواجب اعتماده، ينبغي أن يؤدي إلى تمثيل مختلف مكونات المجتمع اللبناني، بما فيها الطوائف الدينية، والقوى السياسية المتنوعة، والمرأة، ومختلف الطبقات الاجتماعية. وأن يأتي التمثيل عادلاً. كما ينبغي أن يؤدي إلى تجديد الحياة السياسية، وإفساح المجال أمام قوى جديدة وشابة لدخول الندوة البرلمانية.

وبما أن لنظام الانتخاب أثر مباشر على أداء النظام البرلماني، وبما ان التجربة أكدت أن النظام البرلماني لا يستقيم إلا في إطار أكثرية نيابية تتولى السلطة الاجرائية، ومعارضة نيابية تمارس رقابة فاعلة عليها، وبما ان الصيغة التوافقية تفترض تنوعاً في تمثيل الطوائف وبخاصة الكبرى منها، بحيث تتكون الأكثرية، كما المعارضة، من نواب من هذه الطوائف جميعاً. لذلك ينبغي وضع قانون انتخاب يساعد على تحقيق التنوع في تمثيل الطوائف. وأفضل نظام لتحقيق التنوع في التمثيل على المستويات كافة هو نظام الانتخاب النسبي، الذي يؤدي، أيضاً إلى صحة التمثيل وعدالته، وإلى توازن سياسي يأتي بشكل طبيعي، عبر العملية الديمقراطية، ويتطور ضمن قواعدها. والتوازن السياسي عنصر ضروري ولا غنى عنه في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية. وفي غيابه يفقد هذا النظام مبرر وجوده، وينحرف باتجاه الديكتاتورية والاستبداد. وغني عن القول ان النظام النسبي يتطلب دوائر كبرى أو متوسطة الحجم. ويمكن تحقيق تمثيل صحيح وشامل وعادل ومتوازن أيضاً من خلال قانون انتخاب مركب أو مختلط يجمع بين النظام النسبي في دوائر كبرى والنظام الأكثرية في دوائر صغيرة.

كما أن صحة وعدالة التمثيل يتطلبان تكافؤ الفرص بين المرشحين، ما يعني تحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية، وإيجاد الآليات الكفيلة بمراقبة الانفاق الانتخابي بصرامة، وتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين، خاصة أن الفوضى الإعلامية والاعلانية في الانتخابات تؤدي إلى كثير من التشويش في الرأي العام، وتؤثر إلى حد كبير على خيارات الناخبين. ومن أجل ضمان تكافؤ الفرص، يجب تضمين قانون الانتخابات نصوصاً بإنزال عقوبات بالذين يتجاوزون سقف الانفاق، ولا يتقيدون بتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين، وتعريض نيابتهم للظن والإبطال بقرار من المجلس الدستوري.

من ناحية ثانية، تشكل الاجراءات الادارية قبل الانتخابات، وأثناء العمليات الانتخابية، وعند إعلان النتائج، عنصراً أساسياً في صحة الانتخابات وسلامتها. لذلك ينبغي إيجاد هيئة مستقلة تُحصر فيها مهمة إجراء الانتخابات في يوم واحد، وتعطى الصلاحيات التي تمكنها من ممارسة هذه المهمة على أكمل وجه، وضبط سير العمليات الانتخابية، والتدقيق في النتائج، التي قد تطلب إعادة فرز الأوراق، لذلك ينبغي إلغاء النص الذي يقضي بإحراق أوراق المقترعين مباشرة بعد فرزها، والاحتفاظ بها لمدة أسبوع. وغني عن القول إن سلامة الانتخابات تتطلب إعادة النظر في لوائح الناخبين، وتطهيرها من الشوائب.

2-1-2 قانون الأحزاب

⁶⁴ نص الدستور في مقدمته ان الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية، وأن لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.



إن القانون الذي يحكم الأحزاب في لبنان هو القانون العثماني، الذي وضع في العام 1909، وقد مر عليه حوالي قرن من الزمن. لذلك ينبغي وضع قانون جديد للأحزاب، ينهي حالة الفوضى في هذا المجال، وينظم الأحزاب وفق أصول وقواعد تضمن سلامة العمل الحزبي، وتحول دون استغلال الأحزاب العصبية الطائفية، لما في ذلك من إساءة للوحدة الوطنية والاستقرار، وتعرض الحزب الذي يلجأ إلى هكذا أسلوب إلى الحل، ومعاينة المسؤولين عنه بقرار من السلطة القضائية. كما ينبغي أن يتضمن أي قانون للأحزاب نصوصاً تتناول عملية تمويل الأحزاب، ووضع سقف للتبرعات، وعملية الانفاق، بحيث يجري التمويل والإنفاق بشفافية تامة، وبالطرق المشروعة بعيداً عن الشبهات، فلا يتحول الحزب إلى أداة بيد الممول لنشاطاته. كما ينبغي أن ينص قانون الأحزاب على ضرورة التقيد بالقواعد والأصول الديمقراطية في تنظيم الحزب، بحيث تسود أنماط العلاقات الديمقراطية بين المحازبين من جهة، وبينهم وبين الآخرين من جهة ثانية. فالأحزاب لا تشكل ركيزة للديمقراطية إلا إذا التزمت بقيم الديمقراطية في ممارساتها.

2-1-3 صون استقلالية البرلمان

لقد نص الدستور اللبناني على مبدأ الفصل بين السلطات، ومنح مجلس النواب الصلاحيات التي تضمن استقلاليته، غير أن تحول المشاركة الطائفية في السلطة، من خلال الممارسة، إلى مشاركة رئيس مجلس النواب، في اتخاذ القرارات الاجرائية، مع رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، في إطار بدعة "الترويك"، أدى إلى انتهاك مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية، وإلى الحد من استقلالية مجلس النواب عملياً في ممارسة مهامه، إن على صعيد التشريع أو على صعيد الرقابة، لكون رئيسه مشاركاً في اتخاذ قرارات مجلس الوزراء. لذلك ينبغي وضع حد نهائي لبدعة "الترويك"، صوناً لاستقلالية مجلس النواب، وحفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات، وممارسة المشاركة الطائفية في السلطة، ليس على مستوى الرئاسة، التي هي رئاسات لمؤسسات وإن كان شاغليها ينتمون إلى طوائف، إنما على مستوى مجلس النواب ومجلس الوزراء. فالمشاركة الطائفية في مجلس النواب والوزراء توسع قاعدة المشاركة هذه، ولا تمس مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية.

2-1-4 تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب

ينبغي تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب لجهة متابعة العرائض والشكاوى التي ترد من المواطنين وهيئات المجتمع المدني بجدية. وتخصيص أول نصف ساعة من أية جلسة، أكانت تشريعية أم رقابية، لطرح ومناقشة العرائض والشكاوى المحالة على الهيئة العامة للمجلس النيابي من قبل مكتب المجلس أو اللجنة الدائمة المختصة بالعرائض والشكاوى. كما ينبغي تحديد جلسة للمناقشة العامة شهرياً على الأقل، في النظام الداخلي، في الدورات العادية والاستثنائية⁶⁵. وإفساح المجال أمام النواب لطرح الاسئلة الشفوية، على الحكومة أو على أحد الوزراء، خلال نصف ساعة في بداية كل جلسة للهيئة العامة لمجلس النواب. هدف هذه الأمور جعل الحكومة تحت الرقابة الدائمة لمجلس النواب، وتعزيز الصلة بين الشعب والبرلمان.

⁶⁵ المرجع السابق.



من ناحية ثانية، ونظراً لأهمية الكتل البرلمانية في تفعيل أداء مجلس النواب، من المفترض إضافة نصوص في النظام الداخلي، بهدف تشجيع النواب على الإنتظام في كتل برلمانية. ووضع شروط لتكوين هذه الكتل، لجهة عدد النواب الضروري لتشكيل كتلة، وأن يكون لكل كتلة نظام داخلي، وبرنامج عمل، واجتماعات دورية منتظمة، تُعقد لدراسة جدول أعمال محدد، والكتلة التي تلتزم بهذه الشروط، وتنفذ بها فعلياً، تُعطى مخصصات مالية تمكنها من أداء مهامها، وتفعيل العمل البرلماني.

2-1-5 إصلاح إدارة مجلس النواب

ينبغي تحديث إدارة مجلس النواب لجهة إعادة النظر بالهيكلية الادارية، وإنشاء وحدات متخصصة بالدراسات القانونية والسياسية والمالية والاقتصادية، قادرة على تزويد النواب بالمعلومات القيمة التي تساعدهم في ممارسة مهامهم. كما ينبغي إعادة تأهيل الكادرات الادارية والفنية، والإستغناء عن خدمات غير الكفؤين منها، وضبط الادارة في مجلس النواب. واعتماد الكفاءة في التعيين، بعيداً عن المحسوبيات، ووفق مباراة، لا تعتمد فيها سوى المعايير العلمية والنزاهة. وإخضاع الموظفين في المجلس لدورات تدريبية، تمكنهم من معرفة الوسائل الحديثة المستخدمة في إدارات المجالس النيابية، والتدريب على استخدامها على أكمل وجه.

2-1-6 إصلاح عملية التشريع

ينبغي أن تأتي التشريعات في إطار سياسات معتمدة من قبل الدولة في شتى المجالات، لكي تحقق القوانين الأهداف المرجوة من هذه السياسات، فلا تأتي بشكل عشوائي. من هنا أهمية رسم السياسات العامة لإصلاح عملية التشريع، "ووضع التشريعات المحفزة لهذه السياسات وليس فقط التشريع الناظم لها، أي التشريعات المؤثرة في الواقع الاقتصادي والاجتماعي، والخروج بالتالي من عقلية التشريع الضروري إلى التشريع من أجل التغيير"⁶⁶. من ناحية ثانية، يجب أن تفتقر مشاريع واقتراحات القوانين بدراسات، وأوراق خلفية، تشكل الركيزة الأساسية في مناقشتها وإقرارها، ولا يجوز الإكتفاء فقط بالأسباب الموجبة. لذلك يجب الاستعانة بالدراسات التي وضعت سابقاً، وبأخصائيين مشهود لهم لوضع الدراسات الضرورية. ومن المفترض أن يكون في المجلس مركز دراسات على المستوى المطلوب، قادر على القيام بهذه المهمة. ومن أجل الاحاطة التامة بمشاريع واقتراحات القوانين المطروحة على اللجان النيابية، ينبغي دعوة هيئات المجتمع المدني المعنية للوقوف على آرائها وتقديم الاقتراحات، كما ينبغي دعوة بعض كبار الأخصائيين إلى جلسات اللجان للاسترشاد بآرائهم، وإنشاء وحدة متخصصة في صياغة القوانين، في مجلس النواب، تتولى التدقيق في النصوص قبل عرضها على الهيئة العامة لإقرارها. من ناحية ثالثة، ينبغي توخي الشفافية في عملية التشريع، بحيث يجري التقيد الصارم بجدول الأعمال في اجتماع اللجان، وعدم التدخل من وراء الكواليس لتمرير نصوص، أو تعديل نصوص بأسلوب خفي وفي اللحظة الأخيرة، أو إيقاف النقاشات خدمة لمصالح سياسية ضيقة. كما تقتضي الشفافية عدم تمرير قوانين، أو تعديل قوانين، لا علاقة لها بالموازنة، من خلال قانون الموازنة العامة. واعتماد التصويت الإلكتروني الذي لا يترك أي مجال للإلتباس.

⁶⁶ بول مرقص، مداخلة في ورشة العمل لمناقشة التقرير.



إضافة إلى ذلك، ينبغي زيادة الجلسات المخصصة للتشريع، بحيث تأخذ الهيئة العامة للمجلس الوقت الكافي لمناقشة مشاريع واقتراحات القوانين، بعد دراستها في اللجان، وقبل التصويت عليها، والتقيد بالقواعد العامة، وعدم استخدام التشريع كوسيلة للخروج من المأزق السياسي. وبما أنه ينبغي أن تأتي المراسيم، التي تضع القوانين موضع التنفيذ، متطابقة مع هذه القوانين، وبما أنه سبق أن اتخذ مجلس الوزراء قرارات صدرت بمراسيم، وجاءت مخالفة للقوانين ولم تراعى المصلحة العامة، وبما أنه لا يستطيع أحد الطعن بها أمام مجلس شورى الدولة لغياب الصفة وعدم وجود مصلحة مباشرة، لكل هذه الأسباب يجب إعطاء النائب حق الطعن بأي مرسوم يجد فيه تعارضاً مع القوانين وتطاولاً على المصلحة العامة (اقترح الرئيس حسين الحسيني).

2-1-7 تفعيل رقابة المجلس المالية

إذا كان من الصعب فرض رقابة فاعلة من قبل مجلس النواب على الحكومة بشأن تنفيذ الموازنة، لأن ذلك يتطلب معرفة متخصصة، وتفرض لممارسة هذه المهمة، وخبرة غير متوافرة للنواب، فإن بإمكان المجلس تفعيل أدائه لجهة الرقابة المالية، من خلال تقارير ديوان المحاسبة، المفترض اعتمادها من قبل النواب للتعرف على أداء الحكومة المالي، ومقدار محافظتها على المال العام، والتقيد بقانون المحاسبة العمومية. كما ينبغي على المجلس دراسة الحساب الختامي، أو ما يسمى بقطع الحساب، لمعرفة حقيقة الوضع المالي، ومقارنة الأرقام الواردة في قطع الحساب بالأرقام الواردة في قانون الموازنة، إن لجهة الواردات أو لجهة النفقات، لمعرفة مدى الجدية والواقعية بشأن الأرقام الواردة في قانون الموازنة، وتكوين فكرة عن مدى جدية وواقعية الأرقام في مشروع الموازنة الذي يصوت عليه للعام القادم. فلا يجوز أن يجري التصويت على قانون قطع الحساب بشكل عابر ودون أخذ العبر.

من ناحية ثانية، ينبغي إنشاء وحدة، في مجلس النواب، متخصصة في الشؤون المالية، قادرة على تزويد النواب بالمعلومات والدراسات التي تمكنهم من تفعيل دورهم في مجال الرقابة المالية. غير أنه لا يمكن الرهان على دور فاعل للمجالس النيابية في ممارسة رقابة فاعلة على الحكومة في الأمور المالية. فالتطورات التكنولوجية المعقدة في ميادين كثيرة من الاقتصاد، والاتجاهات الاقتصادية في إطار العولمة، والمتمثلة بالمدرسة الليبرالية الجديدة، الداعية إلى اعتماد خصخصة المنشآت الاقتصادية الرئيسية التابعة للقطاع العام، وإلى اكتساب المصارف المركزية استقلالاً مطلقاً سواء بالنسبة إلى الحكومات أو المجالس النيابية، هذه الأمور جميعها تجعل من المتعذر على المجالس النيابية ممارسة رقابة فاعلة على إدارة الدولة المالية⁶⁷.

2-1-8 مشاركة المجلس في رسم السياسات العامة

إن التطورات الأنفة الذكر لم تساعد المجالس النيابية في ممارسة دورها في توجيه السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية. فمن الصعب جداً على المجالس النيابية اقتراح القوانين ذات الطابع الاقتصادي والمالي، نتيجة التعقيدات التقنية والتكنولوجية في القطاعين الاقتصادي والمالي. فالحكومات هي التي تبادر إلى تقديم مشاريع القوانين إلى المجالس النيابية، لأنها تتمتع بالقدرة، عبر أجهزتها الإدارية، على وضع مشاريع القوانين التي تطلب قدرة تقنية متطورة، لا تتوفر لدى

⁶⁷ جورج قرم، دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الإنمائية، ورقة خلفية، ص 2-3.



المجالس النيابية، على الرغم من وجود لجان نيابية متخصصة في ميادين عدة⁶⁸. غير انه يمكن تحسين دور مجلس النواب، في لبنان، في التأثير إيجاباً في رسم السياسات العامة إذا جرى اعتماد الأمور الآتية:

- تعيين معاونين ومساعدين للجان النيابية من ذوي الاختصاصات العالية في مختلف الميادين.
- وجود لجان نيابية نشطة وقادرة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، يعتمد فيها على عناصر كفوءة، تتمتع بالشجاعة والإقدام.
- قيام النواب بدورهم في حمل الحكومة على الالتزام، في رسم سياساتها، بما نص عليه الدستور بشأن الإنماء المتوازن للمناطق. والظعن أمام المجلس الدستوري بكل قانون يتعارض مع مفهوم الإنماء المتوازن.
- تنشيط المجلس الإقتصادي الإجماعي، الممثلة فيها النقابات، وهيئات المهن الحرة، وأرباب العمل، وهيئات المجتمع المدني. ومن المعروف ان لهذا المجلس صفة استشارية، غير أنه من الممكن أن يقدم الدعم لمجلس النواب في مجال رسم السياسات العامة.

9-1-2 تفعيل الرقابة على دستورية القوانين

تعديل قانون إنشاء المجلس الدستوري، لجهة التوسع في منح حق الطعن بدستورية القوانين بحيث يصبح لمجلس نقابات المهن الحرة والاتحاد العمالي العام، حق الطعن بدستورية القوانين التي لهم علاقة مباشرة بها، أسوة بالحق المعطى لرؤساء الطوائف الروحية. واعتماد مبدأ الطعن بواسطة الدفع، بحيث يعطى كل مواطن لديه دعوى عالقة أمام محكمة ما، حق الطلب إليها رفع قضية النظر في دستورية القانون، الذي ستحكم بموجبه، إلى المجلس الدستوري، إذا رأى أنه يتعارض مع الدستور، لكي يبيت المجلس الدستوري بالأمر. ففي ذلك ضماناً لعدم تطبيق قوانين تتعارض مع الدستور.

ومن المفترض أن يعين في المجلس الدستوري الأشخاص الذين لا يرقى الشك إلى كفاءاتهم ونزاهتهم، وقدرتهم على رفض تدخل السياسيين والجهات النافذة في شؤون المجلس الدستوري.

10-1-2 تفعيل دور هيئات المجتمع المدني ونشر ثقافة الديمقراطية والمحاسبة

إن تفعيل دور هيئات المجتمع المدني لجهة التأثير في اتخاذ قرارات البرلمان، ومراقبة تطبيق القوانين، وبخاصة تلك المتعلقة بمحاربة الفساد وصراف النفوذ، يعتبر عنصر أساسي في تحقيق الإصلاح الشامل.

يتطلب تفعيل دور هيئات المجتمع المدني نشر ثقافة الديمقراطية وحقوق الانسان على أوسع نطاق. فالديمقراطية هي أساس الإصلاح المنشود. والإنسان هو العنصر الأساسي، الذي ينبغي أن نعول عليه في عملية الإصلاح، وتطوير التجربة الديمقراطية. فالإصلاح يبدأ بالمواطن، الذي ينبغي أن يتربى على قيم الديمقراطية وحقوق الانسان، لكي يستطيع أن يمارس الديمقراطية على مستوى العلاقة بينه وبين المجتمع، من جهة، فيسود النمط الديمقراطي في العلاقة بين المواطنين، ويحل مكان النمط العسوي، الطائفي والمذهبي والعشائري، فيتحرر المواطن من العصبية الموروثة. ويستطيع المواطن، من جهة ثانية، أن يمارس الديمقراطية في علاقته بالسلطة، فيحسن الاختيار في الانتخابات، ويمارس دوره في المراقبة والمساءلة والمحاسبة. فالديمقراطية لا تستقيم بدون هذه

⁶⁸ جورج قرم، المرجع السابق.



الأمر. والديمقراطية كنظام سياسي لا قيمة لها، إلا بقدر ما تتجذر في المجتمع كنظام قيم وكثقافة وكنمط في العلاقات الانسانية. والمجتمعات التعددية، كلبان، هي أحوج ما تكون إلى الديمقراطية وفق هذا المفهوم.

وإذا كان نشر ثقافة الديمقراطية لا يتم بين ليلة وضحاها، وهو يتطلب وقتاً قد يطول، فإن المباشرة في نشر ثقافة الديمقراطية يعتبر من القضايا الملحة، لكونها الركيزة الأساسية والفعلية للإصلاح، وبقدر ما يجري التقدم في نشر ثقافة الديمقراطية، بقدر ما تتقدم عملية الإصلاح وتترسخ. وغني عن القول ان نشر ثقافة الديمقراطية يتطلب مجهودات كبيرة، ينبغي أن تقوم بها هيئات المجتمع المدني، ومؤسسات التربية والتعليم، ووسائل الإعلام.

2-1-11 إنشاء مفوضية الأخلاقيات البرلمانية

تنشأ في المجلس النيابي مفوضية، تسمى مفوضية الأخلاقيات البرلمانية، يتولاها مفوض، ينتخب من بين النواب المشهود لهم بالنزاهة والقدرة والشجاعة، وعدم الرضوخ للضغوط والمداخلات. يعاونه مجموعة من المساعدين يختارهم هو، ويتقاضون تعويضات من موازنة مجلس النواب، ويكونوا مسؤولين أمامه فقط. مهمة المفوضية مراقبة تصرفات النواب، والتأكد من التزامهم بالقوانين والقواعد والأصول الديمقراطية، وعدم تورطهم بالفساد، واستغلال النفوذ من أجل الإثراء غير المشروع. وفي الحالات التي تتأكد فيها المفوضية من خروج أحد النواب عن أخلاقيات البرلمانية، يحال النائب، بقرار من المفوض، أمام لجنة برلمانية خاصة تجري التحقيقات الضرورية، وإذا تطلب الأمر الاحالة أمام القضاء، تُرفع عنه الحصانة. ومن المفترض أن تعلن الحقائق أمام الرأي العام، في حالة الادانة، كما في حالة البراءة.

2-1-12 إنشاء الهيئة الوطنية لتجاوز العصبية الطائفية

الطائفية كعصبية سياسية، تعيق عمل المؤسسات في لبنان، وفي طليعتها المجلس النيابي، وتعرقل عملية التطور، وتدفع الممارسة السياسية باتجاه الخروج عن المسار الديمقراطي، وعن القواعد المعمول بها في الأنظمة البرلمانية. وقد تحولت الطائفية إلى حصن للفاسدين، يحتمون به للإمعان في ممارسة الفساد، واتقاء الملاحقة أمام القضاء. ونصت المادة 95 من الدستور على تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية. وبما ان الطائفية عصبية لا يمكن إلغاؤها بقرار، إنما بسياسات، تعتمد في المجالات التربوية والتعليمية والإعلامية والإقتصادية والإنمائية والاجتماعية، بحيث تؤدي هذه السياسات تدريجاً إلى تجاوز الحالة الطائفية، ينبغي أن يشكل مجلس النواب الهيئة التي نص عليها الدستور، من أشخاص موثوقين، ومنزهين عن الطائفية، ومتمتعين بالكفاءة، لكي تباشر عملها، وتمد الحكومة والمجلس بالاقترحات التي تضع لبنان على طريق تجاوز الطائفية.

2-1-13 اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة

نص اتفاق الطائف على اعتماد اللامركزية الادارية الموسعة. ولكن حتى الآن لم يتم وضع قانون في هذا الشأن. فاللامركزية الإدارية الموسعة، لا تساعد فقط على التوسع في نشر الديمقراطية، وعلى تحقيق الإنماء المتوازن والشامل، إنما تساعد أيضاً على تحسين أداء مجلس النواب، لأنها ترفع عن النائب عناء متابعة الخدمات اليومية التي يطلبها المواطنون ولا يحصلون عليها، فينصرف إلى الاهتمام بمهامه البرلمانية. غير أنه لا يجوز ترك أعباء الإنماء المتوازن والشامل على



اللامركزية الإدارية الموسعة، إنما يجب وضع خطط من قبل السلطة المركزية في هذا المجال، وتنفيذها، وينبغي أن يكون لمجلس النواب دور أساسي فيها.

2-1-14 إصلاح الإدارة واعتماد اللاحصرية الموسعة

إصلاح الإدارة وتحديثها، واعتماد اللاحصرية الموسعة، يسهمان أيضاً في تحسين أداء مجلس النواب، فلا يعود النائب بحاجة إلى ملاحقة معاملات المواطنين في مختلف دوائر الدولة، واستهلاك وقته في هذا المجال، فيحصر جهده في الأمور المفترض أن يقوم بها داخل مجلس النواب.

2-2 إصلاح وتطوير في المدى المتوسط

إن نشر ثقافة الديمقراطية يمتد على المدى القريب والمتوسط والبعيد، فهو عملية لا تقف عند حدود الزمان. غير أن هناك إصلاحات ينبغي اعتمادها في المدى المتوسط، أبرزها رفع القيود عن حل مجلس النواب، وإعادة النظر بانتخاب رئيس المجلس ونائبه.

2-2-1 صلاحية حل مجلس النواب

التوازن بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية في النظام البرلماني، يقوم على صلاحية ممارسة الرقابة المستمرة على الحكومة من قبل مجلس النواب، وسحب الثقة منها وإسقاطها إذا لزم الأمر، وبالمقابل صلاحية السلطة الاجرائية بحل مجلس النواب، ودعوة الناخبين إلى انتخابات مبكرة، إذا نشب الصراع بين الحكومة ومجلس النواب ولم يعد هناك إمكانية لتسيير شؤون الدولة، فالشعب يمارس دوره في الانتخابات المبكرة كحكم في حل الصراع، لكونه مصدر السلطة. قيد الدستور، بعد تعديله في العام 1990، حق السلطة الاجرائية بحل مجلس النواب، بشروط تعجيزية. وهذا ما يحول دون تمكين الشعب من ممارسة دوره كحكم ومرجع أخير في الصراعات التي قد تنشأ بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية، وبالتالي إنهاء الصراع لمصلحة تسيير شؤون الدولة، والخروج من الشلل الذي قد تقع فيه المؤسسات نتيجة هذا الصراع. لذلك ينبغي تعديل الدستور لجهة رفع الشروط التعجيزية عن حل مجلس النواب، شرط أن يكون قرار الحل معللاً، وأن يكون هناك أسباب حقيقية تستدعي حل المجلس.

2-2-2 انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه

نص الدستور على انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه بالأكثرية العادية، لمدة ولاية المجلس، ويمكن سحب الثقة من كل منهما بعد سنتين، ولكن بأكثرية الثلثين. هذا النص لا يقوم على منطق دستوري سليم، فمن المفترض أن يحوز رئيس مجلس النواب في الانتخابات على الأكثرية المطلقة من مجموع النواب، لأنه ينبغي أن يكون محل ثقة الغالبية العظمى، نظراً للدور الهام الذي يقوم به في إدارة الجلسات، وفي الإشراف المباشر على مختلف دوائر مجلس النواب. لذلك ينبغي تعديل الدستور لجهة انتخاب رئيس المجلس ونائبه، بالأكثرية المطلقة من مجموع النواب، على أن تسحب الثقة من كل منهما بعد سنتين، إذا اقتضى الأمر، بالأكثرية نفسها.

2-3 إصلاح وتطوير في المدى البعيد



إن المشكلة التي ينبغي معالجتها في لبنان، هي مشكلة العصبية الطائفية التي تعرقل الإصلاح على المستويات كافة. ولا يمكن تجاوز العصبية الطائفية، التي تتحكم بسلوك المواطنين وتصرفاتهم، ويجري استغلالها من قبل السياسيين لتدعيم مواقعهم في السلطة، إلا بتطوير تجربة لبنان الديمقراطية، وبناء دولة القانون والمؤسسات. والمقصود بتطوير تجربة لبنان الديمقراطية، تطوير الديمقراطية، ليس فقط كنظام حكم، إنما تطويرها أيضاً كنمط في العلاقات بين المواطنين من جهة، وبينهم وبين السلطة من جهة أخرى، تحكمه ثقافة وقيم الديمقراطية. كما أن المطلوب تطوير نهج ممارسة السلطة باتجاه المزيد من الديمقراطية.

أما دولة القانون والمؤسسات، المفترض العمل على تحقيقها، فهي الدولة التي يتساوى فيها المواطنون أمام القانون، فعلاً لا قولاً، والتي تمارس فيها السلطة لكونها منبثقة من الشعب، ومنظمة في إطار مؤسسات تعبر عن إرادته، وترعى مصالحه، وتخضع للقانون، فتلتزم حدود الصلاحيات الممنوحة لها.

الديمقراطية تحرر المواطن من العصبية، بما فيها العصبية الطائفية، وتهذب سلوكه الاجتماعي، وتنمي فيه روح المسؤولية. كما أن دولة القانون والمؤسسات تنمي لدى المواطن الانتماء الوطني على حساب الانتماءات الضيقة، لأنه يشعر بأن الدولة ترعى شؤونهم، وتوفر له سبل العيش الكريم، وتشكل ضماناً له، يرتبط بها مباشرة دون وساطة أحد.

عملية تطوير الديمقراطية في لبنان، وبناء دولة القانون والمؤسسات، دونها عقبات كثيرة، ولكن لا بد من سلوك الطريق المؤدي إليها مهما كانت الصعوبات كبيرة. وعندما يبلغ هذه الهدف ينبغي إعادة النظر جذرياً في واقع النظام السياسي اللبناني، وإلغاء القيد الطائفي بشكل كامل. وإعادة النظر في تركيبة البرلمان، بحيث يصبح مكوناً من مجلسين، مجلس نواب خارج القيد الطائفي ويمثل الشعب، ومجلس شيوخ يمثل الطوائف وتُحصر صلاحياته بالأمر المصيرية فقط. فالمطلوب ليس إلغاء الطوائف ككيانات دينية واجتماعية، إنما إزالة الطائفية كعصبية تتحكم بسلوك المواطنين وتصرفاتهم.



لائحة المراجع

1- مراجع بالعربية

1. بول سالم (إشراف)، الانتخابات النيابية 1996 وأزمة الديمقراطية في لبنان (عمل مشترك)، المركز اللبناني للدراسات، بيروت 1998
2. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال، بيروت، 2001
3. عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005
4. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، دار العلم للملايين، بيروت، 1991
5. عصام سليمان، الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة، بيروت، 1998
6. عصام سليمان وآخرين، إشراف أنطوان مسره، الأحزاب والقوى السياسية في لبنان، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم.
7. فريد الخازن وبول سالم (إشراف)، الانتخابات الأولى في لبنان ما بعد الحرب (عمل مشترك)، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1993
8. فارس ساسين، التمثيل والسلطة (مجلس النواب 1992-1996)، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1997
9. كمال فغالي، الانتخابات النيابية اللبنانية 2000 مؤشرات ونتائج، مختارات، بيروت، 2001
10. ليلى بركات، فهرس الدراسات والمشاريع المتعلقة بالقطاع العام، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بيروت، 2002

2- مجلات ومنشورات

1. الحياة النيابية، مجلس النواب، بيروت.
2. أعمال مجلس النواب، مجلس النواب، بيروت.
3. مرصد التشريع في لبنان، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، بيروت
4. لبنان بالأرقام، الدولية للمعلومات، سلسلة وقائع، بيروت
5. تقرير الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات حول انتخابات 2000 النيابية، بيروت، 2001
6. دراسات لبنانية، العدد 4، 3، وزارة الإعلام، بيروت 1997

3- مرجع بالأجنبية

1. Edmond Rabbath, La constitution libanaise, Librairie Orientale, Beyrouth, 1982.
2. European Union Election Observation Mission Parliamentary elections 2005, Final Report.
3. Michel Chiha, Politique Interieure, Ed. Du Trident, Beyrouth, 1964.
4. Pierre Rondot, Les institutions politique du Liban, Publication de l'Institut d'Etudes de l'Orient Contemporain, Paris, 1947.
5. Yves Guchet, Droit parlementaire, Economica, Paris, 1996.