تقرير

نتاج المجلس النيابي لعام 2021

المرصد البرلماني - المفكرة القانونية

نيسان 2022

المفكرة القانونية

نتاج المجلس النيابي

لعام 2021

المرصد البرلماني - المفكرة القانونية

نيسان 2022

المفكرة القانونية

هذا التقرير هو نتاج عمل جماعي لكلّ من: نزار صاغية، جيسيكا الشمالي، ميريم مهنا، حلا النجار، نيقولا غصن، فادي إبراهيم، عماد الصائغ.

تحرير: نزار صاغية.

تدقيق لغوي: عماد الديراني

الناشرة: المفكرة القانونية

info@legal-agenda.com

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

هاتف/فاكس: 009611383606

www.legal-agenda.com

تصميم المطبوعة: خلود حجازي

الخط المستعمل: IBM Plex Sans Arabic

رسوم: رائد شرف

تمّ إنتاج هذا التقرير بدعم مالي من السفارة النروجية في بيروت. المعلومات والآراء الواردة فيه تعبّر عن آراء المؤلفين والمؤلفات وبالتالي لا تعكس بالضرورة وجهة النظر الرسمية للسفارة.
Creative Commons Licence 2.5

Norwegian Embassy

© حقوق الملكية 2021 للمفكرة القانونية

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

الفهرس

تمهيد 5

القسم الاول: تقييم نشاط الهيئة العامّة..... 6

القسم الثاني: تقييم نشاط اللجان النيابية..... 26

القسم الثالث: تقييم نشاط الكتل النيابية..... 42

القسم الرابع: تقييم نشاط النوّاب..... 50

النساء في البرلمان في عام 2021 62

خلاصات التقرير 64

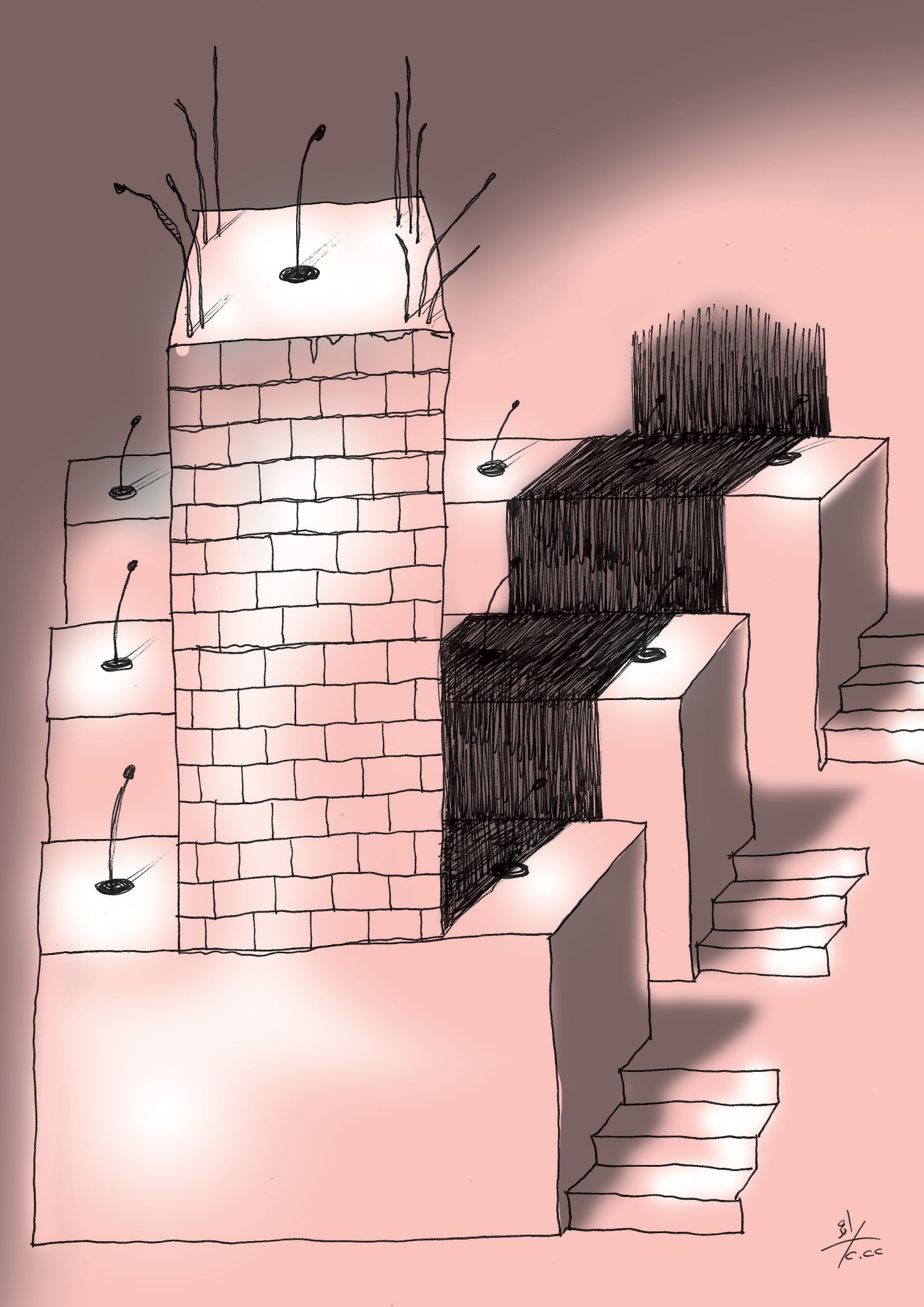
تمهيد

نسعى في هذا التقرير إلى تقييم نتاج المجلس النيابي من جوانبه المختلفة خلال سنة 2021. ويأتي هذا التقرير كتتمّة لتقريرنا السابق بشأن نتاجه في سنتَيْ 2019 و2020، وتمهيداً لتقرير شامل لكامل مدة ولايته التي تشرف على النهاية. وإذ يُلحَظ تراجع في الجهد التشريعي خلال هذه السنة بحيث انحصرت الإصلاحات الموعودة بقانون أوحد (هو قانون الشراء العام)، فإن قرارات المحقق العدلي في قضية المرفأ طارق بيطار باستدعاء 5 وزراء سابقين في قضية المرفأ، من بينهم 3 نواب، تسبّبت في تحوير الخطاب الرسمي من خطاب حول المحاسبة إلى خطاب حول ضرورة احترام الحصانات الدستورية. ولم يتردّد البعض في وصفها بالحصانات المقدسة تماماً كما هو الدستور. كما لم تجد إدارة المجلس حرَجاً من استخدام أجهزته لدعم الحصانات وإن خلافاً لإرادة كتل وازنة فيه. وقد انتهى هذا الخطاب إلى مشهدية مخزية تمثلت في الحضور المنتظم للنائب علي حسن خليل في جلسات الهيئة العامة واللجان المشتركة رغم صدور مذكرة توقيف بحقه، وهو حضور جعل ممثلي الأمة كلهم بمثابة شهود غصب على تمرد السلطة التشريعية على القضاء.

وقبل المضيّ في عرض نتائج الرصد التي توصّلنا إليها، يقتضي التذكير بالصعوبات التي تواجه أيّ عمل رصدي أو بحثي في هذا المجال، في ظل سواد ثقافة غير صديقة للشفافية. ومن أبرز هذه الصعوبات، غياب الشفافية بشأن المقترحات الواردة إلى البرلمان وسرّيّة المداولات الحاصلة في اللجان النيابية، هذا فضلاً عن الغموض الذي يكتنف تصويت النواب في الهيئة العامة، إذ يحصل ذلك برفع أياديهم أو بالمناداة عليهم من دون رصد دقيق في المحضر لكيفية التصويت ووجهة تصويت كل منهم. يضاف إلى ذلك تراجع وتيرة النقاشات ومستواها في الهيئة العامة في ظل إدارة تميل إلى تسفيه النقاشات الجدية أو إلى القفز فوقها من خلال تعجيل التصويت والحسم. رغم هذه الصعوبات، تمكّن المرصد البرلماني من رصد معطيات هامّة على صعيد نشاط كل من الهيئة العامة للمجلس النيابي، واللجان النيابية، والكتل، والنواب كأفراد. وهذا ما سنحاول عرضه على طول الأقسام الأربعة التالية التي نختمُها بخلاصات عن عمل المجلس خلال هذه السنة.

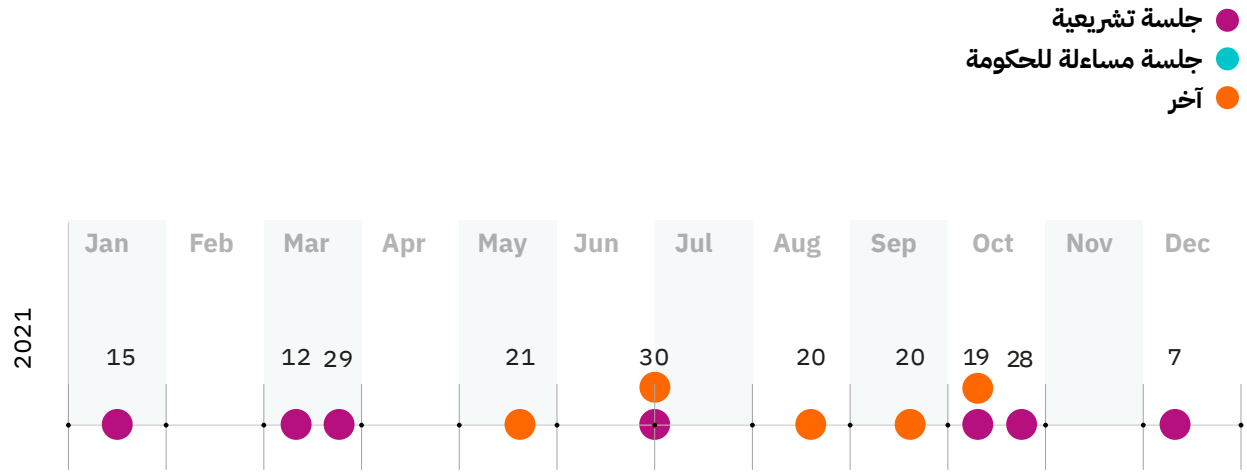
القسم الأوّل:

تقييم نشاط الهيئة العامّة



عقدت الهيئة العامة 12 جلسة منها 7 تشريعية فقط. في المقابل، لم تُعقَد خلال هذه السنة أيُّ جلسة رقابية لمساءلة الحكومة، بينما عُقدت جلسة لمنح الثقة لحكومة الرئيس ميقاتي يضاف إليها جلستان لتلاوة رسالتين وردتا من رئيس الجمهورية، وأخيراً جلسة لانتخاب أمناء المجلس وأعضاء اللجان الدائمة وجلسة أخرى لانتخاب العضو في المجلس الدستوري. يُذكر أن جلسة للنظر في طلب الاتهام لوزراء خمسة سابقين في تفجير المرفأ قد حُدّدت في 12 آب 2021 لكنها لم تُعقد نتيجة مقاطعة كتل وازنة لها.

وقد أَقرَّت بنتيجة ذلك 62 مقترح قانون، علماً أنها أقرّت اثنين منها مرّتيْن بعدما كان رَدَّهما رئيس الجمهورية عملاً بالصلاحية الممنوحة له في المادة 57 من الدستور. كما ردّ رئيس الجمهورية اقتراحين آخرين لم يُطرحا في 2021 على التصويت مجدداً. كما يُسجَّل الطعن في دستورية ثلاثة قوانين أمام المجلس الدستوري (أبطل المجلس الدستوري واحداً جزئياً في حين لم توجد أكثرية في المجلس للبتّ بالطعنين الآخرين فأصبحا نافذين). وعليه، تكون حصيلة مجلس النواب 60 قانوناً نافذاً خلال فترة 2021.



رسم بياني رقم 1 يُظهر كافّة الجلسات المعقودة في عام 2021، وتواريخ انعقادها، وأنواعها حسب الألوان المختلفة.

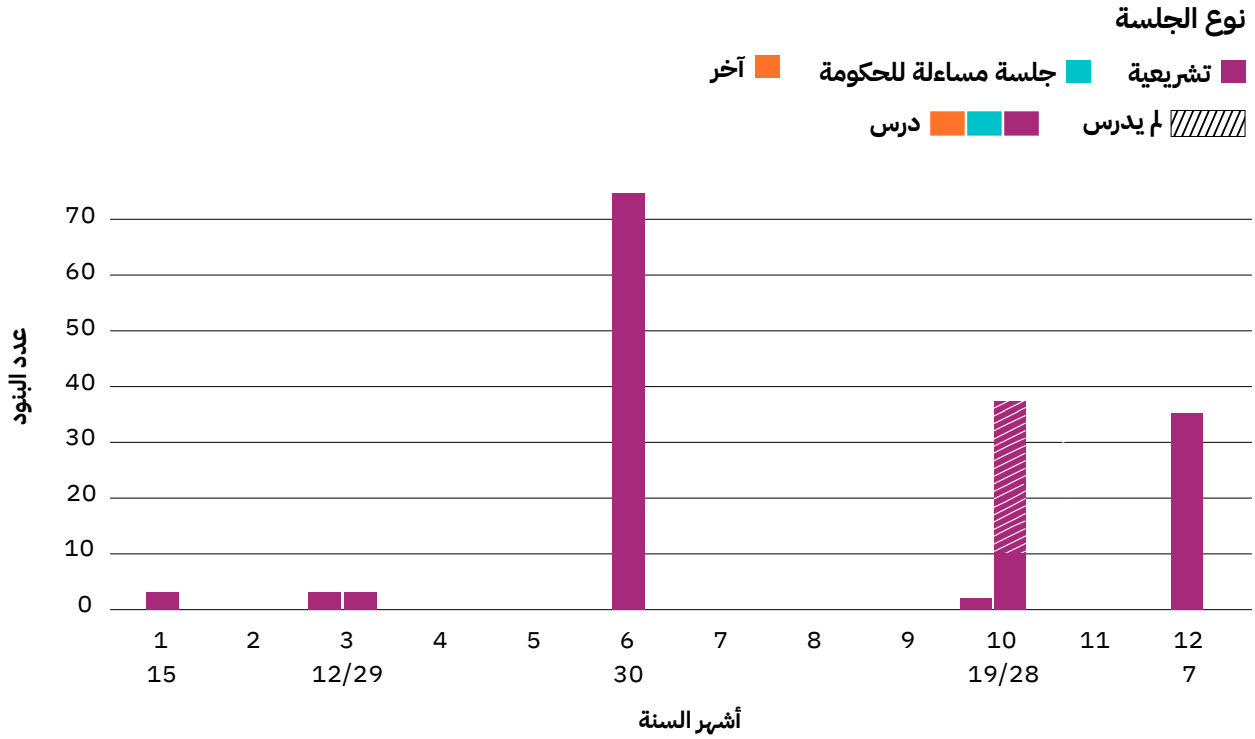
1. على صعيد الجلسات التشريعية

بحثت الجلسات التشريعية السبع اقتراحات مقدَّمة من النواب ومشاريع مُحالة من الحكومة ومراسيم ردّ بعض القوانين محالة من رئاسة الجمهورية. وقد عُقدت تلك الجلسات التشريعية في 15/1/2021، و12/3/2021، و29/3/2021 و30/6/2021، و19/10/2021، و28/10/2021، وأخيراً في 7/12/2021.

أ. حجم جدول الأعمال ومتوسّط إنتاجية البرلمان

سنتناول هنا حجم جداول أعمال الجلسات التشريعية السبع والنتائج التي أسفرت عنها. وفي حين انحصرت جداول أعمال أربع من هذه الجلسات بأقل من عشرة مقترحات قوانين، تضمّنت جداول أعمال الجلسات الثلاث الأخرى عشرات المقترحات، بلغ عددها تباعاً 75 و36 و36 مقترحاً. وفي حين تمكّنت الهيئة العامة من درس مجمل البنود الموضوعة على جداول أعمال جلساتها، فإنها اكتفت بدرس 8 من أصل 36 في جلسة 28 تشرين الأول (أي 22.22% فقط من المقترحات الواردة على جدول أعمالها)، بسبب فقدان النصاب جرّاء الخلافات الحاصلة حول كيفية احتساب الأكثرية المطلوبة لإقرار بعض مواد قانون الانتخابات.

وعليه، بلغت نسبة النظر في بنود الجلسات المختلفة 82.5%. ويُعتبر ذلك تحسُّناً مقارنة مع عام 2020 حيث لم تتجاوز نسبة النظر في المقترحات الواردة على جدول الأعمال في هذه السنة الـ 56% لأسباب مختلفة، أبرزها فقدان نصاب الجلسات بشكل متكرّر نتيجة تَعذُّر التوافق على صيغة لقانون العفو العام.[1]



رسم بياني رقم 2 يُظهر الجلسات التي جرى التشريع خلالها عام 2021 وعدد البنود التي وردت على جدول أعمالها ودُرست كما تلك التي وُضعت على جدول الأعمال ولم تُدرس.

وفي حين بلغ مجموع البنود الواردة إلى الهيئة العامة في جلساتها التشريعية 156 بنداً خلال 2021، فإنها مثّلت بالواقع 127 بنداً مختلفاً، إذ ورد بعضها على هذه الجداول أكثر من مرة. ويتمّ هذا الأمر في حالات عدة:

- الأولى والأهم، أن يعود مكتب المجلس ليُدرِج على جدول أعمال جلسة تشريعية بنوداً وردت إلى الهيئة العامة في جلسة تشريعية سابقة من دون أن تتمكّن من النظر فيها. وهذا ما تمّ فعلياً في هذه السنة من خلال إعادة إدراج البنود، التي أعرضتْ الهيئة العامة عن درسها في جلستها المنعقدة في 2021/10/28، على جدول جلستها المنعقدة لاحقاً في 2021/12/7،
- الثانية، أن يدرج مكتب المجلس على جدول أعمال جلسة تشريعية اقتراحات درستها لجان المجلس المختصة بعدما كان الاقتراح قد ورد سابقاً بصيغة الاقتراح المعجل المكرر وأسقطت الهيئة العامة عنه صفة العجلة. وينطبق هذا الأمر في سنة 2021 على 4 اقتراحات معجلة مكررة،
- الثالثة، أن يدرج مكتب المجلس على جدول أعمال جلسة تشريعية مقترحاً كانت أقرته الهيئة العامة سابقاً وأعاده رئيس الجمهورية إلى البرلمان مع ملاحظاته عملاً بصلاحياته الدستورية.

1. إنّ آخر ثلاث جلسات من أصل ست جلسات تشريعيّة عقدت في تلك السنة قد شهدت تراجعاً كبيراً في نسبة إتمام جداول أعمالها، حيث تراوحت بين 30% و50% فقط من جدول الأعمال.

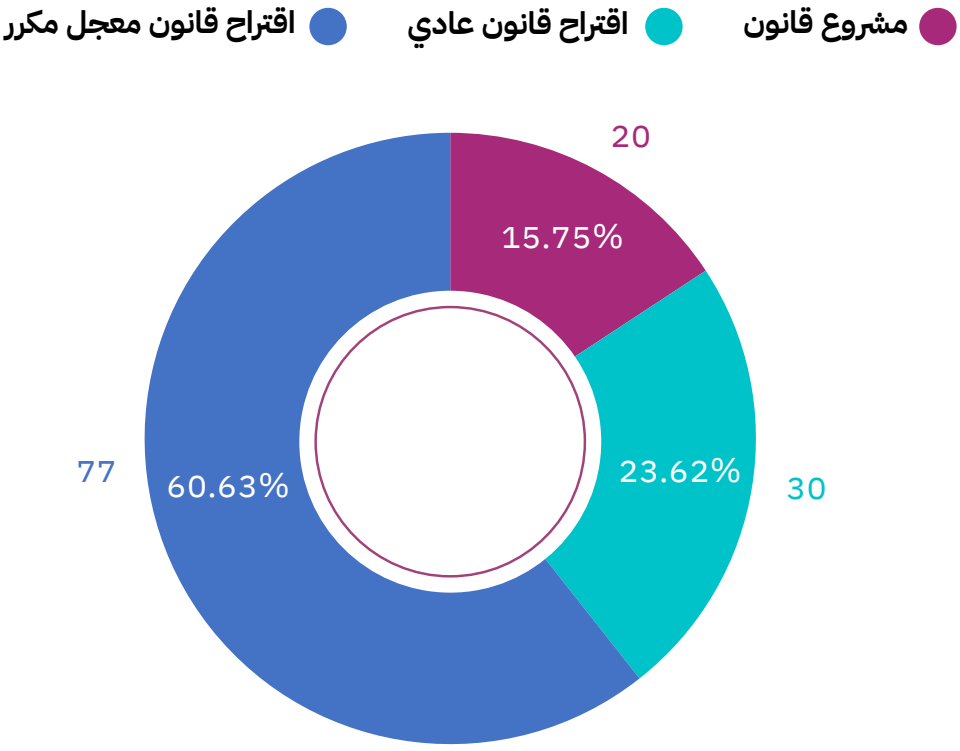
وقبل المضيّ في تفصيل أنواع هذه البنود ومصادرها، يُسجَّل أن جداول أعمال السنتين السابقتين كانت شملت تباعاً 91 و189 بنداً مختلفاً.

ب. أنواع المقترحات موضوع الجلسات التشريعية

هنا سنتناول طبيعة هذه المقترحات التي نقسمها إلى ثلاث فئات:

- مشاريع قوانين. وقد بلغ عددها 20 مقترحاً،
- اقتراحات وردت من اللجنة المختصة بما فيها اللجان المشتركة، وقد بلغ عددها 30، علماً أن 4 منها وردت بداية كاقتراحات معجلة مكررة وعادت لتُردّ على شكل اقتراحات في جلسات لاحقة بعدما درستها إحدى لجان المجلس تبعاً لإسقاط صفة العجلة عنها.
- اقتراحات معجلة مكررة، وقد بلغ عددها 77 بعدما حذفنا منها الاقتراحات الأربعة التي أُعيد طرحها لاحقاً على الهيئة العامة بعد درسها في اللجان.

ويتحصّل تالياً أن عدد المقترحات التي دُعيتْ الهيئة العامة للمجلس إلى النظر فيها في هذه السنة، والتي حظيت بدراسة من إحدى لجانه على الأقل بلغ 50 مقترحاً مختلفاً تمثّل قرابة نسبة 40% من مجموع المقترحات المختلفة الواردة إليها.



رسم بياني رقم 3 يُظهر توزيع بنود جداول الأعمال خلال عام 2021 بحسب نوعها (اقتراح قانون، مشروع قانون)، وطبيعتها (اقتراح عادي أو معجل مكرر).

بالنسبة إلى مشاريع القوانين

بلغ عدد مشاريع القوانين التي نظرت فيها الهيئة العامة في جلساتها التشريعية لهذه السنة 20 مشروع قانون. وقد أُقرّتْ جميعاً.

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

كما يُلحظ أن 15 من أصل 20 أنجزت اللجان درسَها في 2021، فيما كانت البقية قد أُنجزتْ في سنتَيْ 2020 (4) و2019 (1).

بالنسبة إلى الاقتراحات التي أنجزت اللجان درسها

بلغ عدد اقتراحات القوانين العادية 30 اقتراحاً، أي ما نسبته 24.4% من مجموع المقترحات التي وردت على جداول أعمال جلسات الهيئة العامة. وقد تمّ إقرار 27 منها، وأعيدت 3 منها إلى اللجان. ويُلحظ هنا أمران:

- أنه ثبت لنا أن 26 من هذه الاقتراحات تم إنجاز درسها في اللجان في 2021 وأن اقتراحاً آخر تم إنجازه فيها في 2019. في المقابل، يكتنف الغموض 3 منها حيث لم يرد في محاضر اللجان إتمام إنجازها. وفي حال صحّ عدم إنجازها، فإن مكتب المجلس يكون قد ارتكب مخالفة من خلال وضعها على جداول أعمال الهيئة العامة.
- أن مكتب المجلس قد أعرض عن إدراج اقتراحات سبق للّجان أن أنجزتها وذلك في مخالفة واضحة للنظام الداخلي الذي يفرض إدراج هذه الاقتراحات على جدول الأعمال وفق ترتيب وصولها إليه، مع «حفظ الأولويّة للمشاريع المعجّلة» (المادة 42 من النظام الداخلي). ويُلحظ تحديداً أن 69 مقترحاً أُنجز في اللجان في عام 2021، في حين لم يُدرَج على جدول أعمال الجلسات المعقودة سوى 26 اقتراحاً منها بالإضافة إلى 15 مشروع قانون كما سبق بيانه. كما يُلحظ أن اللجان كانت أنجزت في سنوات 2018 و2019 و2020 قرابة 33 مقترحاً لم يتم إدراجها بعد على جدول أعمال الجلسات التشريعية للهيئة العامة. وعليه، يصل مجموع الاقتراحات المُنجَزة من اللجان خلال ولاية المجلس من دون إدراجها على جداول أعمال الجلسات التشريعية للهيئة العامة 61.

بالنسبة إلى الاقتراحات المعجلة المكررة

بلغ عدد اقتراحات القوانين المعجلة والمكررة الواردة إلى الجلسات التشريعية خلال هذه السنة 81 اقتراحاً، علماً أن 4 منها تم عرضها مجدداً في جلسات لاحقة خلال السنة كاقتراحات عادية بعدما تم درسها من اللجان المختصة. وهذا ما دفعنا إلى حذفها من جدول المقترحات المختلفة المشار إليه أعلاه.

وبالاطّلاع على الاقتراحات المعجلة المكررة الواردة على جداول أعمال الجلسات التشريعية لعام 2021، يتبيّن لنا:

- أنّ جزءاً مهماً من الاقتراحات المعجلة المكررة لم تُدرج بالأولوية على جدول أعمال الجلسة الأولى للهيئة العامة وعددها 33 اقتراحاً معجلاً مكرراً (41.25%)، منها 11 اقتراحاً لم توضَع إلا على جدول الجلسة الثالثة التي أعقبتْ تاريخ تقديمها. ونلاحظ أنّ جلسة 12 آذار خلتْ من الاقتراحات المعجلة المكررة، بينما كان يجب أن يُدرج بعضها في تلك الجلسة بالنظر إلى تواريخ تقديمها. الأمر نفسه ينسحب على جلسة 19

تشرين الأول 2021 التي يحتوي جدول أعمالها على اقتراح معجل مكرر واحد فقط. كما أن 13 مقترحاً معجلاً مكرراً قُدّمتْ في سنة 2021 ولم تُدرج على جدول أعمال أيّ جلسة. وبحسب النظام الداخلي لمجلس النواب (المواد 109 إلى 113)، يقتضي على المجلس في هيئته العامة البتّ بصفة الاستعجال (التي لأيّ نائب إضفاؤها على اقتراحه بهدف مناقشته بصورة معجلة مباشرة في الهيئة العامة وبدون مروره باللجان، على أن يكون من مادة واحدة؛ المادة 110)، وفي حال تصديقها التصويت على الاقتراح. كما تمنح المادة 109 من النظام الداخلي الحق لرئيس المجلس بأن يطرح اقتراحاً معجلاً مكرراً على بساط البحث في «أوّل جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يدرج في جدول الأعمال». فيُفهم إذاً من هذه المواد ضرورة النظر في الاقتراحات المعجلة المكررة بالأولوية وبدون إبطاء (شرط تصديق هذه الصفة)، وأن هذه الصيغة استثناءٌ تبرّره الضرورة.

- في حين يفرض نظام المجلس النظر في صفة العجلة للاقتراحات المقدَّمة قبل التصويت عليها، فإن مراقبي «المفكّرة» سجّلوا ممارسات فوضوية في هذا المجال، بحيث أن النواب عمدوا أحياناً إلى المصادقة على القوانين من دون إقرار صفة العجلة من قبل. كما أن في بعض الحالات، تمّ إسقاط صفة العجلة بصورة جماعية أو جدّ سريعة من دون أن يدرك النواب على ماذا يصوتون بالضبط (صفة العجلة أم الاقتراح). وتشكل هذه الفوضى في التعامل مع صفة العجلة مخالفة أخرى لنظام المجلس، من شأنها أن تلقي بعض الغموض على مآل الاقتراحات.

- أما بخصوص مآل هذه الاقتراحات، يُسجّل أنه تمّ سحب أحدها فيما توزعت الأخرى على الوجه الآتي:

(1) أقرّت الهيئة العامة 19 منها، تم دمج بعضها بأخرى، ليكون إجمالي الاقتراحات التي تمّ إقرارها 15 اقتراحاً، علماً أن 13 منها فقط باتت قوانين نافذة بعدما ردّ رئيس الجمهورية اثنين منها. ويُلحظ أن أغلب هذه الاقتراحات اتصلت إما بجائحة كورونا (اقتراح يتعلق بتنظيم الاستيراد الطارئ للّقاحات المتعلقة بوباء كورونا، واقتراح يتعلق بالعقوبة على من ينشر وباءً عن قلّة احتراز أو إهمال وتشديدها على من ينشره قصداً) أو بمعالجة إشكالية عدم التصديق على موازنة عامة لسنة 2021 (اقتراح إجازة جباية الواردات وصرف النفقات على أساس القاعدة الاثنَيْ عشرية) أو أيضاً بتعليق المهل نتيجة الأزمات وإعلان التعبئة العامة.

(2) من الثابت أن الهيئة العامة قد أسقطت 9 اقتراحات معجلة مكررة، وإنْ تم إسقاطها أحياناً من دون النظر مسبقاً في صفة العجلة.

(3) كما من الثابت أن 52 اقتراحاً أُسقطت العجلة عنها، أي ما يشكّل نسبة 64% من مجموع الاقتراحات المعجلة المكررة. ويُلحظ أن جزءاً كبيراً من هذه الاقتراحات يرتب نتائج مالية على الخزينة العامة.

مما تقدم، أمكن تسجيل خلاصتين

أولاً، إن نسبة الإقرار بلغت 100% بالنسبة إلى مشاريع القوانين، و94% بالنسبة إلى الاقتراحات الصادرة عن اللجان، فيما بلغت 19.7% أي ما يقارب الخُمس بالنسبة إلى اقتراحات القوانين المعجلة المكررة.

ثانياً، من مجموع المقترحات التي تم إقرارها وأصبحت نافذة، أتت الاقتراحات المنجزة من اللجان في المرتبة الأولى حيث بلغت نسبتها 50% تقريباً (27 من أصل 60). في المقابل بلغت نسبة مشاريع القوانين من مجموع المقترحات الثلث (20 من أصل 60). أما اقتراحات القوانين المعجلة المكررة فقد أتت في المرتبة الأخيرة وبلغت السدس تقريباً (13 من أصل 60) بعدما ردّ رئيس الجمهورية اثنين منها من دون أن تعيد الهيئة العامة التصويت عليها.

ت- البنود من خارج جدول الأعمال

يُلحظ أن مجموع البنود الواردة من خارج جداول أعمال هذه الجلسات بلغ في 2021 ستة بنود، بعدما شهدت سنة 2020 ورود 14 بنداً إلى الجلسات التشريعية من خارج جداول أعمالها. وقد تم التصديق على 4 منها وأصبحت قوانين نافذة. وفي هذا المضمار، من المهم أن نسجل الآتي:

- بحسب النظام الداخلي للمجلس النيابي يكون «للرئيس (رئيس المجلس) طرح الاقتراح أو المشروع المعجل المكرر على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يُدرج في جدول الأعمال». وتشكل هذه المادة استثناءً على المادة 8 من النظام التي تنيط بهيئة مكتب المجلس نشر جدول الأعمال الذي تقرره وعلى أن تبلّغه مُرفَقاً بنسخة عن المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع جدول الأعمال قبل انعقاد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل. وفي حين تدخل خمسة من البنود المضافة من خارج جداول أعمال الجلسات ضمن الاستثناءات المسموح بها، حيث أنها كلها معجلة مكررة، فإن إدراج البند السادس تمّ بمخالفة للنظام الداخلي وقد اتصل بمشروع قانون بالموافقة على إبرام معاهدة بين وزارة الصحة في جمهورية العراق ووزارة الصحة العامة في الجمهورية اللبنانية للتعاون في المجال الصحي في جلسة 29 آذار 2021. وبالتفاصيل، تمّ إقرار مشروع القانون هذا في اللجان النيابية وكانت لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين التي يرأسها النائب ياسين جابر قد وافقت عليه في 2019/1/14، وكذلك لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية برئاسة النائب عاصم عراجي في 2019/12/24. طلب النائب ياسين جابر، وهو من من كتلة التنمية والتحرير أي الكتلة التي يرأسها رئيس مجلس النواب نبيه بري، طرح المشروع على الهيئة العامة من خارج جدول أعمالها فوافقه رئيس المجلس. وعليه، نكون هنا أمام مخالفة صريحة للنظام الداخلي.
- بالنظر إلى مواضيع تلك الاقتراحات، يتبيّن لنا أنها في اثنين منها تتعلق بتعليق المهل القانونية والقضائية وغيرها من المهل. ويُعتبر هذا الموضوع بالغ الخطورة وقد نبّهت «المفكّرة» مراراً إلى وجوب درس هذه الاقتراحات بدقة، الأمر الذي يتعارض مع التصويت عليها من قِبل الهيئة العامة من خارج جدول أعمالها. للدلالة على ذلك، يكفي التذكير بأنه تم استغلال هذا الاقتراح كمدخل لوَقْف الإجراءات ضد المعتدين على الأملاك العامة البحرية، ولتعليق مهل التصريح عن الذمم المالية ضمن إطار قانون مكافحة الإثراء غير المشروع.

نجد أيضاً ضمن هذه الاقتراحات ذاك المتعلق بالإنفاق على أساس القاعدة الاثنَيْ عشرية، وهو من العادات السيّئة للمشرّع اللبناني المتقاعس عن أداء واجبه الدستوري في التصويت على موازنة عامة في وقتها، هذا إن صوَّت بالمطلق على هكذا نص (فغابت الموازنات العامة خلال تسع سنوات بين عامَيْ 2006 و2017). فأتى هذا الاقتراح معجلاً بطابعه وبطريقة التصويت عليه أيضاً، فبحسب مراقبي المرصد البرلماني الحاضرين في جلسة كانون الثاني 2021، تمّ التصويت على هذا القانون بشكل سريع جداً من دون مناقشة وحتى من دون علم بعض النواب به.

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

وأخيراً، نجد اقتراحاً يعدّل المادة 604 من قانون العقوبات لجهة تشديد العقوبة على من يُساهم في نشر وباء. ومن غير المفهوم، ولو في ظل جائحة، أن يتم المس بالمنظومة الجزائية من دون الإمعان في نتائج هذا المس في اللجان، كون القانون الجزائي هو من الأكثر تعرُّضاً للحريات وبالتالي الأكثر خطراً عليها في حال التعامل فيه باستخفاف. ولعلّ البلبلة والضياع اللذَيْن أصابا أعضاء المجلس أثناء التصويت عليه، هما أبلغ تعبير عن قلّة المسؤولية والاستعجال في الموافقة على تعديل في القانون الجزائي. ففي معرض طرح النص، لمّح رئيس المجلس النيابي نبيه بري إلى أن المقترح يُفسَّر على أنه مُلزِم لتلقّي اللقاح. ولكن أكّد بعض النواب أنه ليس كذلك.

ث. أبرز المخالفات لأصول التشريع والنظام الداخلي في جلسات الهيئة العامة

من أبرز المخالفات الحاصلة في إدارة شؤون الهيئة العامة، الآتية:

- عدم احترام أصول الدعوة لجلسة نيابية من توزيع جدول الأعمال والمقترحات ضمن المهل المنصوص عنها

شابت الدعوة إلى جلسة 30 حزيران 2021 التشريعية (بجدول أعمال يضم 76 بنداً) مخالفة للنظام الداخلي لمجلس النواب (تحديداً المادة الثامنة منه) الذي يفرض نشر جدول الأعمال وتبليغه إلى النواب مع نسخة عن المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع الجدول قبل أربع وعشرين ساعة على الأقل من الجلسة، حيث يفيد رصدنا إلى أنه لم يكن النواب قد تبلّغوا صباح الثلاثاء 29 حزيران بجدول الأعمال أو أيّ نسخة عن المقترحات.

- عدم احترام أصول إدراج المقترحات على جدول الأعمال

شاب عمل المجلس النيابي طيلة سنة 2021 (كما في السنوات السابقة) مخالفة للنظام الداخلي الذي يفرض إدراج النصوص المُنجَزة في اللجان على جدول الأعمال وفق ترتيب وصولها إليه مع «حفظ الأولويّة للمشاريع المعجّلة» (المادة 42 من النظام الداخلي).وتبياناً للمخالفة وكما ذكرنا أعلاه، تُظهر الأرقام أن 69 مقترحاً أُنجزتْ في اللجان في عام 2021، في حين لم يُدرَج على جدول أعمال الجلسات المعقودة خلال الفترة نفسها سوى 41 مقترحاً مُنجَزاً في اللجان (بالإضافة إلى ثلاثة اقتراحات لم تُنهِ اللجان دراستها) (كما بقي 33 مقترحاً منجزاً من اللجان بين 2018 و2020 من دون إدراجها على جدول أعمال الهيئة العامة). من جهة أخرى، نجد أن جزءاً أساسياً من الاقتراحات المعجلة المكررة التي قُدّمت عام 2021 لم تُدرج بالأولوية على جداول أعمال أولى جلساته بعد تقديمها (33/69) أو لم تُدرج على جدول أعمال أيّ جلسة (13/69). وقد أخذ المرصد علماً بأن بعضها (خمسة) أُحِيلَ مباشرة إلى اللجان.

- حظر تلاوة «الأوراق» في بداية كل جلسة تشريعية وتعليق النواب عليها

رصد المرصد البرلماني مخالفة تمّت منذ ما بعد انتفاضة 17 تشرين الأول 2019، حيث حظر رئيس مجلس النواب نبيه بري تلاوة ما يُعرف بـ «الأوراق» في بداية جلسات الهيئة العامة. خلافاً للمادة 64 من النظام الداخلي لمجلس النواب. فبالعودة إلى هذه المادة، يتبيّن أنها تنص على أنه : «يبدأ المجلس أعماله بتلاوة خالصة الأوراق الواردة ويخصص لذلك أول نصف ساعة من الجلسة، ولكل نائب حق التعليق على الموضوع بحدود ثلاث دقائق شرط عدم تجاوز المدة المحددة. بعدها يُصار إلى درس ومناقشة المواضيع الواردة في جدول الأعمال». وقد برّر رئيس المجلس ذلك بنيّته تجنُّب الحديث السياسي والتجاذبات في المجلس، خصوصاً بعد انتفاضة 17 تشرين وما لحقها من تشنّجات كبيرة في الشارع وبين الفرقاء السياسيين. غير أن تبرير

الرئيس بري مستغرَب، حيث أن المجلس هو المكان الأساسي لطرح الخلافات السياسية واجتراح توجّهات بشأنها، من خلال النقاش المنظَّم والمُقونَن من خلال النظام الداخلي، وحيث أن من واجب النواب طرح المواضيع التي تخص الشأن العام وإثارتها أمام زملائهم والحكومة والرأي العام. فيغدو بذلك قرار الرئيس بري مخالفاً ليس فقط للنظام الداخلي بمواده وتفاصيله بل لطبيعة المجلس النيابي ودوره الأول، وكأنما تأتي هذه المخالفة، بالإضافة إلى الفوضى في جدول الأعمال والنقاش والتصويت وغياب المساءلة الجدية، لتجعل من الهيئة العامة للمجلس النيابي نوعاً من «غرفة تدوين» لقرارات الفرقاء متقاسمي السلطة التي تأخذ بالطريقة التوافقية التحاصصية المعتادة.

- التصويت على بنود جدول الأعمال دون توفّر النصاب

في جلسة 30 حزيران 2021، جرى التصويت على قوانين وإحالة مقترحات إلى اللجان من دون أن يكون النصاب متوفراً في الجلسة المسائية لهذا اليوم مع انسحاب العديد من النواب، من بينهم نواب كتلة الجمهورية القوية، حيث بدأت الجلسة المسائية بأقل من 35 نائباً وانتهت بأقل من خمسين دون أن يتجاوز عدد النواب، خلال أيّ فترة من هذه الجلسة، هذا الرقم. ويشكّل ذلك خرقاً فادحاً للدستور ويجعل هذه القوانين غير دستورية وقابلة للطعن.

تكرر هذا المشهد في جلسة 28 تشرين الأول 2021 حيث أحيل اقتراح الكابيتال كونترول إلى اللجان بعد التصويت على صفة العجلة ولكن من دون توفر النصاب في الجلسة.

- التصويت على نص عادي من خارج جدول الأعمال

عملاً بمواد النظام الداخلي لمجلس النواب، لا يجوز طرح نصوص من خارج جدول الأعمال في جلسات الهيئة العامة إلا إذا كان اقتراح القانون أو مشروع القانون معجلاً مكرراً. وعليه، يشكل طرح مشروع قانون طلب الموافقة على إبرام معاهدة بين وزارة الصحة في جمهورية العراق ووزارة الصحة العامة في الجمهورية اللبنانية للتعاون في المجال الصحي في جلسة 29 آذار 2021 من خارج جدول الأعمال مخالفة أخرى للنظام الداخلي.

كما رصدت «المفكّرة» مخالفة ثانية في جلسة 28 تشرين الأول 2021، حيث ناقش النواب من خارج جدول الأعمال مرسوم إعادة قانون الانتخابات الذي ردّه رئيس الجمهورية بعد التصويت عليه في الجلسة التي سبقت، أي في 19 تشرين الأول 2021. واللافت أن رئيس مجلس النواب نبيه بري بادر إلى إعطاء صفة المعجل للمرسوم وحضّ النواب على التصويت على هذه الصفة وسط استغرابهم. وفيما تسمح المادة 109 من النظام الداخلي للمجلس بإدراج اقتراحات معجلة مكررة على الهيئة العامة بدون المرور بجدول الأعمال، فإنها لا تشمل في استثنائها هذا مراسيم ردّ القوانين.

- عدم وضوح في كيفية عدّ الأصوات أثناء التصويت

صُدّق في جلسة 29/3/2021 النيابية اقتراح القانون المعجل المكرر الرامي إلى منح مؤسسة كهرباء لبنان سلفة خزينة لشراء المحروقات معدَّلاً رغم عدم إقرار موازنة 2021 ضمن المهل الدستورية.

بعد النقاش، صُدّقت صفة العجلة وصُدّق الاقتراح. فاعترض النائب طارق المرعبي متسائلاً كيف تمّ التصويت. إلا أن رئيس مجلس النواب تجاهل اعتراضه تماماً. ولم يطلب المعارضون للاقتراح عَدَّ الأصوات ما يشير إلى عدم توفّر نية لإسقاط الاقتراح إنما فقط لتسجيل موقف.

وشهد التصويت على قانون الانتخابات النيابية في جلسة 2021/10/19 اعتراض النائب جبران باسيل، الذي اعتبر أنه لا يجوز التصويت على مثل هكذا قانون بهذا الشكل، وأنه ونوّاب عديدين لم يصوّتوا.

- خلاف حول احتساب الأكثرية المطلقة

وقع خلاف خلال جلسة 28/10/2022 النيابية وكان موضع نقاش طويل بين النواب وأدّى إلى انسحاب كتلة لبنان القوي من الجلسة وتطيير نصابها، و هو كيفية احتساب الغالبية المطلقة للتصويت على قانون الانتخابات الذي كان ردّه رئيس الجمهورية. فالمادة 57 من الدستور تنص على أن القانون الذي يطلب رئيس الجمهورية إعادة النظر فيه يجب أن يُقرّ «بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً». وفي حين انخفض عدد النواب من 128 نائباً إلى 116 بحُكم وفاة البعض واستقالة البعض الآخر، وتَمَنُّع السلطة التنفيذية عن القيام بانتخابات فرعية لملء المقاعد الشاغرة، أُثير أكثر من مرّة نقاش حول الأساس المعتمَد لاحتساب الغالبية المطلقة أو نصاب الجلسة، أي 128 أم 116. وقد حصل هذا النقاش في السابق حول نصاب جلسة مجلس النواب المُعدّة لمناقشة طلب اتّهام الرؤساء والوزراء في جريمة المرفأ، وإذا ما كان يُحتسب على أساس 128 أو 116 نائباً.

من الخلاف الذي تقدّم، يتبدّى أن الغالبية للتمسك بالقانون الذي تم رده تتراوح بين 65 و59 نائباً وفق الطريقة التي يتمّ فيها احتسابها. بعد نقاش طويل داخل المجلس، عرض الرئيس بري موضوع الرقم الواجب اعتماده على التصويت برفع الأيدي. وبعد رفع الأيدي لثوانٍ لم يتسنّ فيها لمراقبي المرصد في المجلس التأكد من الأكثرية، اعتبر الرئيس بري أن الغالبية صوّتَتْ لصالح اعتبار الغالبية المطلقة هي 59 نائباً، ليقرّر أنه تم تصديق القانون لهذه الجهة. وما أن أعلن ذلك حتى سادت حالة من الهرج والمرج داخل القاعة. وقد تعذّر على المجلس الدستوري حسم موضوع الأكثرية المطلوبة للتصويت في معرض بَتِّه بالطعن المقدَّم أمامه في التعديلات التي أدخلَها نواب تكتّل لبنان القوي على قانون الانتخابات. ويعود سبب هذا التعذر إلى عدم توفّر الأكثرية المطلوبة من أعضاء المجلس الدستوري للبتّ بالقرارات (7 من 10 أعضاء)، بعد رضوخ بعض الأعضاء من المجلس لضغوط سياسيّة تعرّضوا لها، وكان المرصد قد فصّل مجريات هذا الطعن.

- تحويل الاقتراحات المعجلة المكررة إلى اللجان من دون التصويت عليها

في جلسة 30 حزيران 2021[2]، أُحيلَ 36 مقترحاً معجلاً مكرراً إلى اللجان من دون التصويت على صفة العجلة.

في جلسة السابع من كانون الأول 2021[3]، تمّت إحالة 8 مقترحات إلى اللجان من دون التصويت على صفة العجلة.

- ضرب قواعد الشفافية في المناقشات

في جلسة 15 كانون الثاني 2021 تم التصويت على قانون تمديد المهل القانونية والعقدية والقضائية، وذلك بسرعة فائقة وبدون نقاش يُذكر، مع العلم أن هذه القوانين كانت قد حملت عام 2020 مخاطر عديدة حذّر

2. أبرزها الاقتراحات المتّصلة بإلغاء القانون الرامي إلى إعفاء كل طائفة معترف بها في لبنان والأشخاص المعنويين التابعين لها من ضرائب ورسوم، وتسديد القروض وفوائدها بالليرة اللبنانية، وفتح اعتماد إضافي بقيمة 300 مليار ليرة في موازنة العام 2020 لدعم المدارس الخاصة المتعثرة، وتعديل المادة 19 من قانون تسوية مخالفات البناء، وإلغاء الدعم عن المستحضرات الدوائية المستوردة إذا كانت تُنتَج محلياً، وإنزال عقوبات مشدَّدة على مهربي السلع المدعومة، ووجوب استيفاء الأقساط في الجامعات والمعاهد الخاصة العاملة في لبنان بالعملة الوطنية اللبنانية وحظر رفع الأقساط عليها.

3. أبرزها اقتراح إلغاء الحصانة الوظيفية في ما خص تحقيقات انفجار المرفأ، واقتراحين بشأن التعويضات لأهالي ضحايا انفجار التليل، واقتراحين لمكافحة الاحتكار والمضاربة غير المشروعة، واقتراح يكرّس التراجع عن تجميد التوظيف الإداري.

منها المرصد البرلماني. ونضيف إلى ذلك أن الاقتراح وُزِّع على النواب خلال الجلسة فلم يتسنَّ لهم الاطلاع عليه، ما يتعارض مع الممارسات الفضلى في التشريع. في الجلسة نفسها تمّ التصويت على قانون الإنفاق على أساس القاعدة الاثنَيْ عشرية بالغ الخطورة، أيضاً من دون نقاش وعلى العجلة.

في جلسة 29 آذار 2021، تم التصديق من خارج جدول الأعمال بناءً على طلب النائب ياسين جابر، وبرفع الأيدي بدون أيّ نقاش يُذكر، على مشروع قانون طلب الموافقة على إبرام معاهدة بين وزارة الصحة والبيئة في جمهورية العراق ووزارة الصحة العامة في لبنان، للتعاون في المجال الصحي.

ناقش النواب في جلسة 28 تشرين الأول 2021 مرسوم ردّ قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب من قِبل رئيس الجمهورية. غير أنه وبحسب مراقبتنا للجلسة لم يحصل النواب على نسخة الاقتراح كما أقرّته اللجان المشتركة، وتمّ توزيع النسخة خلال النقاش بعد اعتراض البعض. يُذكر أن رئيس المجلس النيابي اعتبر الاقتراح معجلاً ليبرر بذلك عرضه من خارج جدول الأعمال وصوّتَ على صفة العجلة خلال الجلسة، وسط استغراب النواب حول التصويت على هذه الصفة.

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

في جلسة 12 آذار 2021، جرت مخالفة فادحة للقواعد الدستورية مفادها أن مشروع قانون الإجازة للحكومة بمصادقة اتفاقية القرض مع البنك الدولي وهو القرض المخصص من حيث المبدأ لإسعاف العائلات الأكثر فقراً، لم يرِدْ بموجب مرسوم اتخذته الحكومة (نظراً إلى عدم التئام حكومة حسان دياب بعدما أصبحت في حالة تصريف الأعمال) بل بموجب مرسوم موقَّع من رئيسَيْ الجمهورية والحكومة وعدد من الوزراء.[4] وهذا ما أثاره عدد من النواب لينتهي إلى مزايدات مفادها أن الغاية، التي هي الموافقة على القرض، تبرر نقض الدستور.

أمّا المخالفة الثانية، فهي أن الإجازة المعطاة للحكومة بالتوقيع لم تتصل بنص الاتفاقية التي وردت إلى البرلمان بموجب «المرسوم» (المشكوك بشرعيّته أصلاً)، إنما على نص اتفاقية معدَّلة بموجب ملحق أبرزته نائبة رئيس الحكومة ردّاً على تساؤلات النواب، ورغم إقرارها أن هذا الملحق لم يحصل على موافقة خطية من البنك الدولي. ورغم الطابع الهجين للمصادقة على اتفاقية معدَّلة من دون الرجوع إلى البنك الدولي، فإن الوزير السابق علي حسن خليل ورئيس المجلس النيابي سهَّلا مهمة الوزيرة من خلال تصنيف التعديل على أنه ملحق للاتفاقية.

ج- حصيلة العمل التشريعي للهيئة العامة

هنا، سنعمد إلى حوصلة العمل التشريعي انطلاقاً من القوانين التي أقرتها الهيئة العامة للمجلس والتي أصبحت نافذة. وبالطبع، لا يجسّد الإنتاج التشريعي نشاط الهيئة العامة وحدها، طالما أنه غالباً ما يأتي كتكملة للجهد الذي بذلته اللجان النيابية والحكومة. وخير دليل على ذلك هو أن 50 من أصل 60 قانوناً باتت نافذة تمّ درسها وإنجازها في اللجان المختصة كما سبق بيانه. وهذا ما سنعود إليه في خلاصة هذا التقرير.

4. ولم تكن المرة الأولى التي يتم فيها إحالة مشروع قانون إلى مجلس النواب بدون قرار من مجلس الوزراء: فقد اعتاد أمين عام مجلس الوزراء القاضي محمود مكية إلى عدم احترام شرط موافقة مجلس الوزراء، حتى بالنسبة إلى قرارات بالغة الأهمية كإعلان حالة الطوارئ. وكانت قد أشارت «المفكّرة» في محطات سابقة لها إلى عدم قانونية التحجُّج بأن الحكومة الحالية هي إدارة تصريف أعمال لتفادي اتخاذ قرارات. وهذا ما كان كرَّسه مجلس شورى الدولة في قراره رقم 614 الصادر في 1969/12/17.

وعليه، سنكتفي هنا بمقاربة القوانين التي تمّ إقرارها من زاويتين:
- حجم النشاط المبذول في مجال تعزيز القواعد والمؤسسات،
- المجالات التي شملتها هذه القوانين وما تكشفه من اهتمامات للمجلس.

حجم النشاط المبذول على صعيد القواعد والمؤسسات الاجتماعية

هنا، سنحاول أن نحدّد حجم النشاط الذي بذلتْه الهيئة العامة في اتجاه تعزيز القواعد والمؤسسات الاجتماعية، وذلك انطلاقاً من تصنيفات معتمدة لهذه الغاية من المرصد البرلماني وتؤدي إلى تقسيم القوانين إلى ثلاث فئات وفق مفعولها على بنيان القواعد والمؤسسات: فئة سلبية (-) وفئة إيجابية (+) وفئة تبقى قوانينها من دون أثر على هذا البنيان. وننبّه هنا إلى أننا سنكتفي بالهدف المعلَن من التشريع بمعزل عن مدى ملاءمته. وعليه مثلاً، إذا تمّ تعديل إحدى مواد قانون العقوبات في اتجاه إضافة جرم جديد، فإننا نحتسب هذا التعديل إضافةً (+) على صعيد القواعد النافذة بمعزل عن مدى ملاءمته. في المقابل، إذا تمّ تخفيض غرامة أو منح عفو عام، فإننا نحتسب ذلك على أنه تعطيل للقواعد الموجودة أو المعمول بها وتاليا على أنه تقليص (-) لهذه القواعد بمعزل عن مدى ملاءمته. أما إذا تناولتْ هذه القوانين الشؤون المالية أو الإدارية لأجهزة الدولة من دون وضع قواعد أو إنشاء مؤسسات جديدة (فتح اعتماد مثلاً أو منح مساعدة استثنائية للموظفين العامين)، أو إذا كان لها مفعول رمزي بحت (كتغيير اسم قرية)، فإننا نحتسب مفعولها على أنه معدوم (صفر) على صعيد بناء القواعد والمؤسسات الاجتماعية.

كما ننبه إلى أن هذا التقييم سيقتصر على القوانين الداخلية فقط، بمعنى أنه لا يشمل القوانين التي يقرها المشرِّع للإجازة للحكومة بإبرام اتفاقية أو معاهدة دولية (وهي القوانين الخارجية وقد بلغ عددها 15 قانوناً)، حيث تبقى عموماً مساهمة مجلس النواب في صنع هذه القوانين جِدّ محدودة، وهي تنحصر عملياً في مادة واحدة، مادة الإجازة للحكومة إبرام هذه الاتفاقية.

عليه، وبمراجعة القوانين الأخرى (وعددها 45) التي أقرها المجلس النيابي وأصبحت نافذة، يُسجَّل:
- أن القوانين التي تناولت الشؤون المادية أو الإدارية لأجهزة الدولة بلغت 10 قوانين،
- أن القوانين التي أدت إلى إبطال أو تعليق العمل بقوانين نافذة سابقة لها قد بلغ عددها 10 وبلغ عدد موادها 16.
- أن القوانين التي أضافت إلى البناء التشريعي أو المؤسساتي، بغضّ النظر عن مدى ملاءمتها، قد بلغ عددها 25 وبلغ عدد المواد فيها 304، أي بمعدل يقل عن مادتين ونصف لكل نائب. وهو معدل يتقلص في حال حسم المواد السلبية.

وعليه، يظهر أن المجلس النيابي انتهى إلى صناعة قانون تعطيلي لقوانين سابقة مقابل كل قانونين ونصف من شأنهما أن يُرسِيا قواعد جديدة للمستقبل. ولهذا الأمر دلالة هامة تتجاوز مسألة الإنتاجية وتتصل بمفهوم القانون، وبخاصة لجهة طابعه الملزِم. فأن يتدخّل المشرِّع بانتظام وبكثرة لتعطيل قوانين نافذة إنما يعطي انطباعاً عامّاً أن القوانين هشّة وبإمكان المواطن عدم الالتزام بها طالما أن ثمة احتمالاً كبيراً بتعليق العمل بها أو إعفاء المخالفات لها. وهذا ما ينطبق بشكل خاص في المسائل الضريبية.

المجالات التي تناولتها هذه القوانين

لهذه الغاية، سنعتمد تصنيفاً ثانياً، اعتمده المرصد البرلماني لتصنيف القوانين وفق نوعها. يعتمد التصنيف 15 نوعاً، نجد منها 11 في القوانين الصادرة في سنة 2021. هذه الفئات هي الآتية:

الفئة	العدد	أهم القوانين
سلطات وهيئات عامة	2 (بالإضافة إلى هيئة الشراء العام التي ندرسها في إطار مكافحة الفساد)	تعديل مواد في قانون الانتخابات النيابية وهيئة ناظمة لقطاع الدواء.
أملاك عامة وضرائب وموارد عامة	4	تجريد الدولة من ملكية الأسهم لحامله التي انتقلت إليها، تعديل المادة 36 من قانون موازنة 2020 بما يتصل بضبط النفقات التشغيلية لشركتَيْ الخلوي، إلغاء ضريبة.
موازنة عامة ومالية	4	تكريس القاعدة الاثنَيْ عشرية واعتمادات لأوجيرو والكهرباء واحتياطي الموازنة.
شؤون الموظفين	3	تسوية أوضاع وتأخير في تسريح عسكريين.
أمن	1	ضمّ المجالين الجوي والبحري اللبنانيين إلى المناطق المشمولة بقانون الدفاع الوطني.
تنظيم الحياة المدنية والتنمية	10	تعديل مادتين في قانون العقوبات وحماية الأطباء والجهاز الطبي من الاعتداءات وتحديد شروط الترخيص للأندية الرياضية وتمديد الإيجارات غير السكنية.
تنظيم قطاعات مهنية	4	إنشاء نقابة النفسانيين وأحكام متفرقة متصلة بمهنة التمريض والمحاماة والأطباء البيطريين.
مكافحة الفساد	4	الشراء العام واستعادة الأموال المتأتية عن الفساد وتكريس مبدأ التدقيق الجنائي على المستوردين الذين استفادوا من الدعم.
حقوق	3	إعفاء المتضررين من انفجار المرفأ من رسم التقاضي وإخضاع مهن إضافية لصندوق الضمان الاجتماعي وتعديل قانون الأحداث المخالفين للقانون.
أزمات	10 (+ 5 اتفاقيات دولية مصنفة أيضا ضمن فئة العلاقات الدولية)	إعفاء من المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن لقاحات ضد كورونا، تعليق مهل، بطاقة دعم إلكترونية، التدريس عن بعد، ودعم المدارس والمؤسسات السياحية وتعويضات خاصة للعاملين في المجال الطبي، والمتضررين من كورونا، والمتعاقدين في التعليم.
علاقات دولية	15	اتفاقيات تعاون في مجالات متفرقة (الصين، البرازيل، أرمينيا، الأردن، ألمانيا، العراق)، اتفاقيات مع البنك الدولي على خلفية كورونا، اتفاقيات بشأن منظمات دولية، إقرار معاهدة دولية واحدة (التسوية الدولية الناشئة عن الوساطة).
المجموع	**60**	

وعليه، أمكن استخلاص الأمور الآتية:

- **إن الفئة الغالبة في التشريع اتصلت بالأزمة** (10 يضاف إليها 5 اتفاقيات دولية متصلة بها). وفي حين أن أغلب هذه القوانين (6) ارتبطت بشكل مباشر بالأزمة الناشئة عن الجائحة وتدابير الحجر الصحي.وهَدَفَ بعضُها إلى التخفيف من تداعيات الأزمات مجتمِعةً (تعليق المهل وبطاقة الدعم الإلكترونية). وأهم ما نلحظه هنا أن مجمل هذه القوانين إنما هدفت إلى معالجة تداعيات الأزمة المالية من دون صدور أيّ قانون يهدف إلى معالجتها أو التمهيد لتجاوزها. فلا نجد أيّ قانون بشأن إعادة تكوين المصارف أو السرية المصرفية أو الكابيتال كونترول أو تشجيع الاقتصاد المنتِج، وإنْ توفّرت مبادرات نيابية في هذا الخصوص. وبذلك، يستمر المجلس في النهج المعتمد نفسه لجهة تجاهُل أسباب الأزمات والتعامل معها على أنها قدر يقتضي التخفيف من آثاره من دون إمكانية درئه أو معالجة أسبابه أو تجاوزه.

- **القوانين المتصلة بتنظيم الحياة المدنية:** وقد بلغ عددها (10) وهو يرتفع إلى 13 إذا جمعنا معها تنظيم المهن القانونية. ويُسجَّل هنا أن عدداً من هذه القوانين اتصل أيضاً بالأزمة، مثل القوانين المهنية الهادفة إلى تفعيل صناديقها أو تعزيز مواردها (المحامين والأطباء البيطريين والمرضين). وبشكل عام، وباستثناء قانون إنشاء نقابة النفسانيين، تبقى سائر القوانين موضعية ومحدودة الأثر.

ولعل أخطر القوانين في هذا المجال هو القانون المعروف بقانون «طابق الميقاتي» (أو طابق المر الجديد) الذي يسمح بإضافة طابق جديد على الأبنية في كل المناطق اللبنانية بدون احتسابه ضمن عوامل الاستثمار شرط أن يكون ذا سقف منحدر ومغطّى بالقرميد (من خلال تعديل المادة 66 من موازنة 2019 المتعلقة بالبناء المستدام). وكان الاقتراح قد قُدِّم من قِبل 6 كتل نيابية،[5] ويُعتبر من أخطر الاقتراحات التي تسعى إلى تأمين موارد قليلة للدولة مقابل زيادة عوامل الاستثمار فعلياً وتكريس تشويه لتنظيم المدني.

- **القوانين المتصلة بالموازنة والمالية:** اتصلت هذه القوانين بغياب قانون الموازنة العامة تبعاً للتعطيل الحكومي. وبذلك، عاد المجلس النيابي ليحيي مجدداً القاعدة الاثنَيْ عشرية التي تشكّل مخالفة دستورية، اتُّبعت بخاصة في الفترة الممتدة من شباط 2006 حتى أواخر 2017 وذلك بفعل تخلُّف السلطات العامة عن إقرار الموازنات العامة لحوالي 12 سنة خلافاً للدستور. ولمعالجة زيادة الأعباء المالية بالنسبة إلى تلك الموازنة، عمد المجلس إلى زيادة احتياطي الموازنة بقيمة 1200 مليار ليرة ليمكّن بذلك السلطة التنفيذية من تخصيصها على النحو الذي تراه مناسبا[6] من دون تحديد وجهة الإنفاق. ومن شأن ذلك أن يمنح الحكومة هامشاً واسعاً من الاستنسابية وحرية التصرُّف في هذه الأموال مع ما يُستتبَع من احتمالية هدر لهذه الأموال. كما أصدر قانونين لتأمين اعتمادات لمؤسستَيْ الكهرباء وأوجيرو.

- **القوانين المتصلة بالأملاك العامة والضرائب والموارد العامة:** اقتصرت هذه القوانين عملياً على التخلي عن أملاك عامة والإعفاء من الضرائب والرسوم. **وأخطر القوانين في هذا الخصوص القانون الذي جرّد الدولة من ملكيتها على الأسهم لأمر والأسهم لحامله بدون مقابل.** فرغم انتهاء مهلة السنتين التي تسقط من بعدها الأسهم لأمر والأسهم لحامله غير المستبدَلة ضمن ملكية الدولة حسب القانون 2016/75

5. النواب حكمت ديب، محمد خواجة، جوزيف إسحق، فيصل الصايغ، نزيه نجم، وحسين جشّي.

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

في 2018/11/3، فإن المشرِّع ارتأى تمديد هذه المهلة بصورة رجعية على نحو يؤدي إلى تجريد الدولة من ملكية أسهم انتقلت إليها حكما بموجب قانون 2016. واللافت في النقاشات النيابية في الهيئة العامة بروز خطاب «شديد العدائية» من قِبل جزء كبير من النواب والوزراء تجاه الملكية العامة ودور الدولة، بما يُنذر بمضيٍّ هؤلاء في تحاصص جيفة «الدولة». وقد تولّى هؤلاء ذلك من خلال حفلة مزايدة في سرديات «فزاعة التأميم» (إيلي الفرزلي) وضرورة انسحاق الدولة أمام «الملكية الفردية المصانة في الدستور»(هادي حبيش) وأن «مصادرة الدولة أملاكاً خاصة مخالَفة دستورية» (سيزار أبي خليل). كما كان لافتاً اعتذار النواب عن أيّ توجُّه أتى في اتجاه تكريس ملكية الدولة أو تطبيق المصادرة كعقوبة (عن عدم استبدال الأسهم لحامله ولأمر) على أنه «توجُّه ليس على خاطر النواب» بل فرضه المجتمع الدولي ضمن الإصلاحات المطلوبة (علي حسن خليل).

قانون آخر لا يقل سوءاً وهو القانون الذي هدف إلى تعديل المادة 36 من موازنة 2020 التي هدفت إلى ضبط النفقات التشغيلية لشركتَيْ الخليوي. وقد شكّل هذا القانون تراجعاً عن الضوابط التي وضعها قانون موازنة 2020 على نفقاتها التشغيلية والاستثمارية. وقد تمّ بموجب هذه التعديلات تجريد ديوان المحاسبة من الرقابة اللاحقة على نفقات الشركتين، مقابل إضافة موافقة وزير المالية لموافقة وزير الاتصالات على النفقات التشغيلية للشركتين. يشرِّع هذا الاقتراح فوضى الجباية ويخفِّف الرقابة على شركات الخليوي بما يزيد من إمكانيات الهدر والفساد.

في المقابل، لم يقم المجلس بأيّ جهد رقابي أو تشريعي لحماية الملكية العامة أو البحث عن موارد جديدة للدولة.

-القوانين المتصلة بمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية: في هذا المجال، استمرّت السلطة عام 2021 في سعيها إلى إنجاز رزمة من القوانين الإصلاحية التي كان المجلس النيابي باشر العمل عليها في الأعوام السابقة، وذلك تحت عنوان الإيفاء بالتزامات الدولة الناشئة عن اتفاقية مكافحة الفساد.

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

يأتي من بعده قانون «استعادة الأموال المتأتية عن الفساد» (الذي ينظّم بالفعل هذه الآلية التي سبق إقرارها في قوانين سابقة). وقد وضعت «المفكّرة» ملاحظاتها على هذا الاقتراح مبيّنة أسباب عدم تأديته للوظيفة التي وَعَد بها.

أما تعديل قانون الوصول إلى المعلومات فقد انتهى إلى إضافات تُشدِّد على هذا الحق من دون أن تضيف شيئاً جديداً عليه. أهم هذه الإضافات، التشديد على أن الاستفادة من هذا الحق لا تستدعي توفُّر أيّ صفة أو مصلحة خاصة، ولا تتطلّب تبيان أسباب الطلب أو وجهة استعماله. وكان مجلس شورى الدولة قد حسم

هذه المسألة في قرارات صدرتْ عنه في وقت سابق. وما يزيد العمل التشريعي قابلية للنقاش هنا هو تراجع لجنة الإدارة والعدل عن أحد أهمّ التحسينات التي كان تضمّنَها الاقتراح الأساسي. فقد حُذف منه بقرار من لجنة الإدارة والعدل[7] وجوب إعطاء معلومات بشأن تلك التي لا يتمّ الإفصاح عنها (مثلاً أسرار الدفاع الوطني أو السر المهني أو حياة الأفراد الخاصة أو محاضر الجلسات السرية لمجلس النواب أو مداولات مجلس الوزراء التي يعطيها الطابع السرّي، إلخ.) رغم استثنائها مبدئياً من حق الوصول للمعلومات، كلما «كانت المصلحة العامة تقتضي نشرها، أو في حال عدم التناسب بين المصالح المُراد حمايتها (بعدم نشرها) والغاية من طلب الوصول إلى المعلومات».

ومن اللافت أخيراً إصدار قانون يجيز رفع السرية المصرفية لحاجات التدقيق الجنائي على الشركات المستفيدة من الدعم بالدولار الأميركي. وقد بدا المجلس هنا وكأنه يزايد على نفسه، بحيث يضيف إلى مؤسسات القطاع العام التي كان أعلن نيته في فرض تدقيق جنائي عليها، مؤسسات القطاع الخاص، من دون أن يقوم بأيّ جهد من أيّ نوع كان لتفعيل هذا التدقيق الجنائي. وما يزيد من المزايدة في التدقيق الجنائي قابلية للنقد هو أن المجلس بات يلجأ إليها كتعويض عن فشله وفشل مجمل مؤسسات الدولة (ومنها ديوان المحاسبة) عن إعمال رقابة حقيقية على الصفقات العامة وسياسات الدعم. فبدل أن يعمل على تفعيل الآليات التقليدية، تراه يعتمد بصورة منهجية مساراً استثنائياً (التدقيق الجنائي من شركات خاصة) ويوسّع مداه إلى درجة يصبح معها اللجوء إليه شبه مستحيل.

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

- إن القوانين المتصلة بالحقوق اتصلت كلها بفئات محددة (المتضررين من التفجير، والأحداث المخالفين للقانون، والصحفيين بغية إفادتهم من أحكام الضمان الاجتماعي)، وقد بقيت في غالبها محدودة ومجتزأة، وأحياناً منفصلة تماماً عن الواقع أو مفرغة من أيّ مضمون حقيقي.

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

7. في 2021/3/30.

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

وفي حين أن الالتفاتة الوحيدة في اتجاه الفئات الهشة اتصلت بالأحداث المخالفين للقانون، فإنها اقتصرت على الحد من استعمال السلاسل والأصفاد وأيّ من وسائل التقييد الأخرى عليهم، إلا في حالات الضرورة القصوى ولأقصر مدّة ممكنة، وفقاً لظروف يحددها القانون مثل مَنْع الحدث من الفرار أو تعذُّر ضبطه بوسائل أخرى، لا سيما لمنعه من إيذاء نفسه، كما لنقله من مكان احتجازه وإليه بعيداً عن فضول الجمهور. وينص القانون على نقل الحدث بوسائل تختلف عن نقل الراشدين عملاً بمبدأ فصلهم.

- القوانين المتصلة بالسلطات والهيئات العامة: هنا تدخَّل المجلس النيابي بشكل خاص لرفع سقف الإنفاق الانتخابي بعد انهيار العملة الوطنية. كما تدخّل لإرجاء انتخاب 6 نواب عن المغتربين. في المقابل، تم التخلي عن مبدأ الكوتا النسائية وعن تفعيل الميغاسنتر ولم يُثَر أيّ نقاش حول النظام الانتخابي (الصوت التفضيلي). وقد أثار هذا القانون جدلاً كبيراً بشأن انتخاب مغتربين نواباً في دوائر سجلاتهم الوطنية أو انتخابهم ممثلين عنهم في دول الاغتراب، ليحسم الجدل في الاتجاه الأول رغم ملاحظات رئيس الجمهورية.

القانون الثاني الهام في هذا الخصوص، هو إنشاء هيئة ناظمة للدواء مع منحها صلاحيات تنظيم قطاع الدواء وإدارته.

- أخيراً، وعلى صعيد العلاقات الدولية، تجدر الإشارة إلى أن باستثناء اتفاقية الأمم المتحدة بشأن التسوية الدولية المنبثقة من الوساطة، فإن الاتفاقيات الأخرى اتصلت بقروض مُيسَّرة من البنك الدولي (5)، أو اتخذت شكل تعاون ثنائي في مجال معيَّن (6)، أو شكل تعاقد مع العراق بشأن الخدمات الصحية أو شراء محروقات لإنتاج الكهرباء (2)، أو تعديلات على الاتفاقيات المتصلة بإنشاء منظمات دولية.

2. جلسات منح الثقة للحكومة

عُقدت في 2021 جلسة لمناقشة البيان الوزاري في 20 أيلول 2021 تمهيداً لإعطاء الثقة لحكومة الرئيس نجيب ميقاتي بعد فراغ حكومي دام 13 شهراً. وبعد مناقشة البيان الوزاري خلال جلسة طويلة استغرقت ثماني ساعات، منح 85 نائباً ثقتهم للحكومة الجديدة، فيما حجب 15 نائباً الثقة عنها، بحسب تعداد أعلنه رئيس مجلس النواب نبيه بري. فنال ميقاتي ثقة كل من كتل «لبنان القوي»، «التنمية والتحرير»، «الوفاء للمقاومة»، «اللقاء الديموقراطي»، تيار «المردة»، «الكتلة القومية الاجتماعية»، وكتلة «الوسط المستقل»، إضافة إلى النواب المستقلين جان طالوزيان، عدنان طرابلسي، عبد الرحيم مراد، فيصل كرامي، إيلي الفرزلي، وإدي دمرجيان.

وحجب عنها الثقة كل من تكتل «الجمهورية القوية»، والنواب المستقلين شامل روكز، جميل السيد، أسامة سعد، وجهاد الصمد.

3. جلستان لمناقشة كتب رئيس الجمهورية

دعا رئيس مجلس النواب نبيه بري إلى جلستين لمناقشة كتابين أرسلهما رئيس الجمهورية.

الأول اتصل بمسار تأليف الحكومة الجديدة وهي الحكومة التي كان مكلَّفاً تشكيلها الرئيس سعد الحريري. وقد انتهى النقاش إلى اتخاذ المجلس النيابي «موقفاً» وهو ضرورة المضيّ قدماً وفق الأصول الدستورية من قِبل رئيس الحكومة المكلَّف للوصول سريعاً إلى تشكيل حكومة جديدة بالاتفاق مع رئيس الجمهورية. واتصل الثاني بالطلب من المجلس مناقشة الأوضاع الاقتصادية والمعيشية بعد إعلان حاكم مصرف لبنان رفع الدعم عن المواد الحياتية والحيوية، واتخاذ القرار أو الموقف أو الإجراء المناسب. وقد انتهى إلى اتخاذ المجلس النيابي موقفاً، وهو الإسراع ببدء العمل بالبطاقة التمويلية وتشكيل حكومة جديدة بأسرع وقت وتحرير السوق.

4. انتخاب عضوين في المجلس الدستوري

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

5. جلسات لم تحصل

في المقابل، لم تُعقدْ جلسة لإقرار موازنة عام 2021 حيث رأتْ حكومة تصريف الأعمال (حكومة حسان دياب المستقيلة) أن ليس لها وضع اقتراح قانون موازنة سنوية، وفي حين مُنحت حكومة نجيب ميقاتي الثقة في أيلول 2021 فقد تم تعطيلها بعد أسابيع قليلة كما سبق بيانه. وعليه، انتهت سنة 2021 من دون أن يخرج عن الحكومة أيّ مشروع موازنة عامة، لا عن سنة 2021 ولا عن سنة 2022 بما يشكل مخالفة صريحة للدستور. وبذلك عاد لبنان إلى حكم القاعدة الاثنَيْ عشرية وفوضى المالية العامة. وللتذكير كانت قد غابت الموازنات العامة بين عامَيْ 2006 و2017.

كما لم يعقد المجلس النيابي أيّ جلسة لمساءلة الحكومة طوال سنة 2021. وهو بذلك انتهج التقصير السابق في هذا الخصوص. يكفي لهذه الغاية التذكير بأن المجلس النيابي هو على شفير إنهاء ولايته ولم يعقد إلا جلسة مساءلة واحدة.

وأخيراً، لم يعقدْ المجلس أيّ جلسة للنظر في رفع الحصانات عن النواب المدَّعى عليهم في قضية المرفأ بناء على طلبات المحقق العدلي الحاصلة في 2 تموز 2021، وذلك تبعاً للتحريف الحاصل من قِبل اللجنة المشتركة للنظام الداخلي لمجلس النواب، وفق ما أسهبت «المفكّرة» في شرحه في مكان آخر نكتفي هنا بالإحالة إليه، كما لم تحصل الجلسة التي دعا إليها رئيس مجلس النواب للنظر في طلب اتهام الوزراء المدعى عليهم في القضية نفسها، تبعاً لمقاطعتها من كتل نيابية وازنة كما سبق بيانه.

القسم الثّاني:

تقييم نشاط اللجان النيابية

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

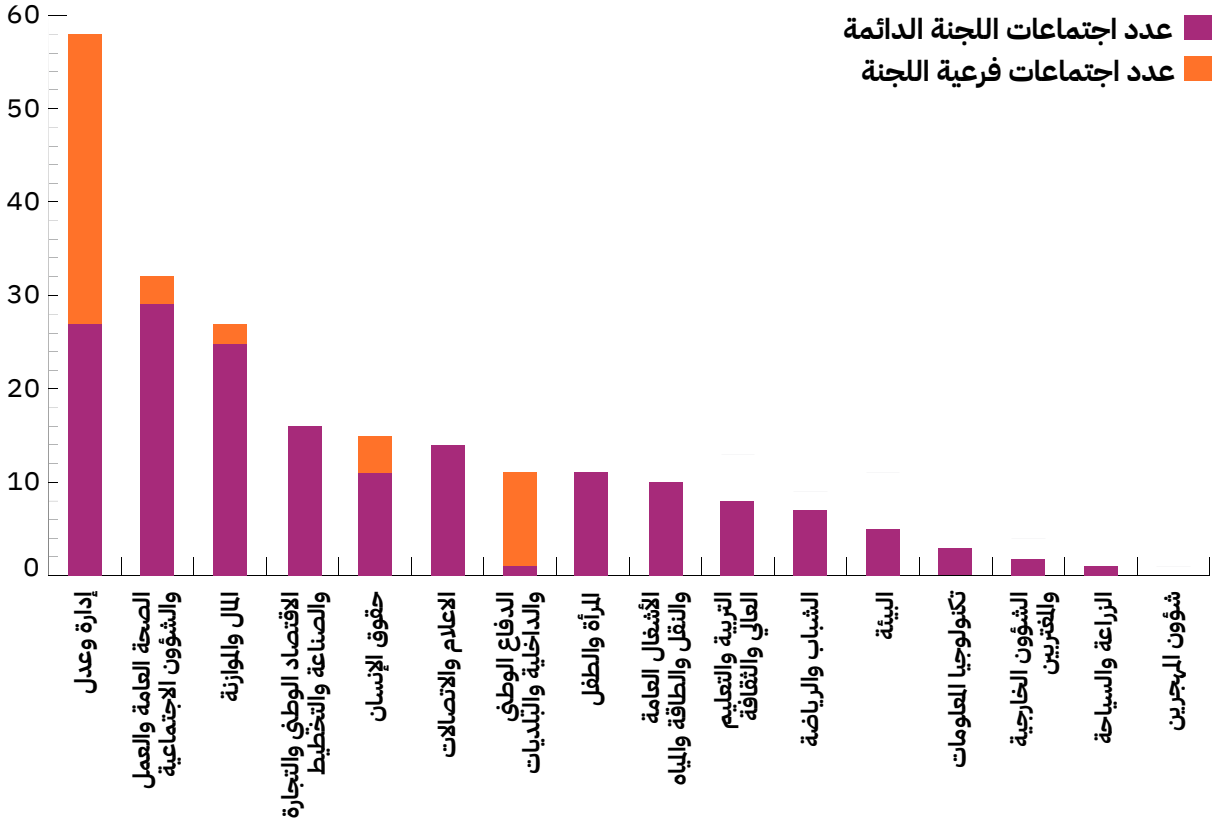
- عدد اجتماعات اللجان النيابية الدائمة؛
- الاقتراحات التي تمّت مناقشتها في اللجان ومآلها؛
- الحضور ضمن اللجان (مدى جاذبية اللجان لحضور نواب من خارج أعضائها، ومدى التزام النواب الأعضاء في اجتماعاتها)؛
- مع الإشارة أخيراً إلى نشاط اللجان النيابية المشتركة.

1. على صعيد اجتماعات اللجان النيابية الدائمة

نستعرض من جهة أولى عدد الاجتماعات المعقودة في كل لجنة نيابية (آخذين بالاعتبار عدد اجتماعات اللجان الدائمة الأساسية وفرعياتها).

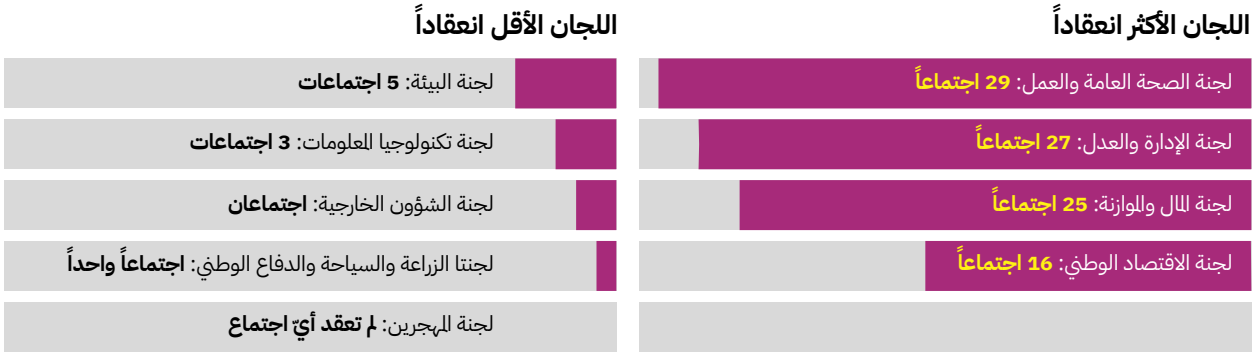
عقدت اللجان النيابية الدائمة 170 اجتماعاً خلال سنة 2021 (أيْ ما يعادل متوسّط 3.3 اجتماعات في الأسبوع). وللتذكير كان هذا المتوسّط قد بلغ 3.7 اجتماعات في الأسبوع في عام 2020 في خضم أزمة فيروس كورونا. وعليه، من المستغرَب أن يهبط متوسط عدد الاجتماعات في سنة 2021 رغم انحسار تدابير الحجر الصحي، وبالنظر خصوصاً إلى اشتداد الأزمة الاقتصادية وغياب حكومة فاعلة بعد استقالة حكومة الرئيس حسان دياب واستحالة تشكيل حكومة جديدة حتى أيلول 2021.

من جهة أخرى، عقدت فرعيات اللجان الدائمة ما مجموعه 50 اجتماعاً، 31 منها عقدتها لجنة فرعية للجنة الإدارة والعدل، و10 منها لجنة فرعية للجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات.



رسم بياني رقم 4 يُظهر عدد الاجتماعات المعقودة في كل لجنة نيابية (اجتماعات اللجان وفرعياتها).

اللجان الأكثر انعقاداً والأقل انعقاداً في 2021:



ويمكن إبداء الملاحظات التالية:

- 8 لجان فقط عقدت أكثر من 10 اجتماعات عام 2021 (وهي لجان الإدارة والعدل، الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه، الإعلام والاتصالات، حقوق الإنسان، المال والموازنة، المرأة والطفل، الاقتصاد الوطني والصناعة والتخطيط، والصحة والعمل والشؤون الاجتماعية).
- الحد الأقصى للنشاط السنوي خلال السنة موضوع هذا التقرير بلغ 29 جلسة، عقدتها لجنة الصحة العامة والعمل في 2021. وهذا يعني أن اللجنة الأكثر نشاطاً عقدت تقريباً جلسة كل أسبوعين.
- نلحظ مزيداً من التراجع في عدد اجتماعات اللجان المعقودة في 2021 أيْ 170 اجتماعاً، بالنسبة إلى سنة 2020 الذي بلغ فيها عدد الاجتماعات 193 اجتماعاً. وسجل انخفاض عدد الاجتماعات في سنة 2021 نسبة 11.9% مقارنةً مع سنة 2020، وكان قد انخفض عدد الاجتماعات في سنة 2020 بدوره بنسبة 30.5% عن سنة 2019 (193 اجتماعاً في 2020 مقابل 278 في 2019).
- تبقى لجنة الزراعة والسياحة من أقل اللجان النيابية نشاطاً في عام 2021 وهو أمر لافت جداً وله دلالات هامة، وبخاصة في ظل تواتر إعلانات النوايا على تحويل الاقتصاد اللبناني إلى اقتصاد منتج.

كما نسجّل أيضاً هبوطاً في عدد الاجتماعات المعقودة للجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات، إذ انخفض عدد اجتماعاتها من 14 اجتماعاً سنة 2019 إلى 9 سنة 2020، وإلى اجتماع واحد فقط سنة 2021، غير أن فرعية هذه اللجنة عقدت 10 اجتماعات بحسب مراقبتنا، ناقشت في 8 منها (بحسب التقارير الإعلامية الخاصة بها والتي اطّلعنا عليها) اقتراح تعديل قانون البلديات.

- في النهاية يتبيّن لنا أن هناك ستّ لجان شبه معطّلة أو معدومة الحركة وهي لجنة البيئة برئاسة أكرم شهيب (5 اجتماعات)، تكنولوجيا المعلومات برئاسة نقولا الصحناوي (3 اجتماعات)، الشؤون الخارجية والمغتربين برئاسة ياسين جابر (2)، الزراعة والسياحة برئاسة أيوب حميد، والدفاع الوطني برئاسة سمير الجسر (اجتماع واحد لكل منهما) وشؤون المهجرين برئاسة جان طالوزيان (صفر اجتماع).

2. على صعيد المقترحات التي تمت مناقشتها والمُنجَز درسها في اللجان و/أو الصادرة بقوانين

نعمد هنا إلى قياس معطيَيْن لتقييم إنتاجية اللجنة. أولاً، عدد المقترحات (اقتراحات ومشاريع) التي أُدرجت على جداول أعمال كل منها، أيْ تلك التي هي قيد البحث في اللجنة. وثانياً، مآل هذه المقترحات، أي تحديداً عدد المُنجَز منها.

أ. عدد المقترحات قيد الدرس على جدول أعمال اللجنة

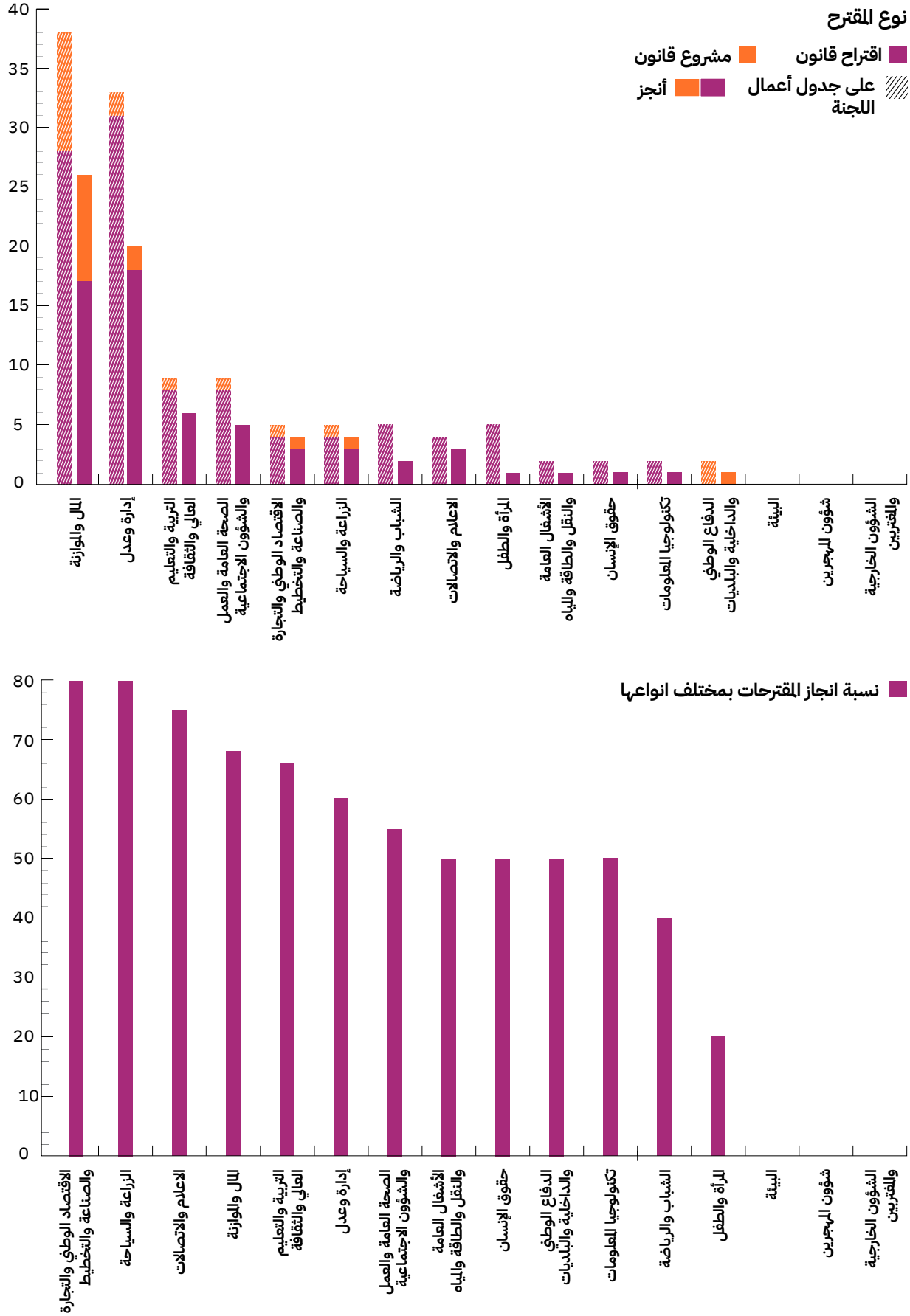
يتبيّن أن أكبر عدد من المقترحات موجود على جدول أعمال لجنة المال والموازنة (38 مقترحاً) ومن ثم جدول أعمال لجنة الإدارة والعدل (33 مقترحاً).

ومن اللافت، في المقابل، غياب أيّ مقترح عن جدول أعمال لجان البيئة وشؤون المهجرين (التي لم تعقد أيّ اجتماع في سنة 2021 أصلاً) ولجنة الشؤون الخارجية والمغتربين.

أمّا لجنة البيئة فقد انعقدت 5 مرات وبحثت مواضيع عدة، وهي مصدر ومخاطر التلوُّث البيئي الناتج عن تسرُّب رواسب نفطية على طول الشاطىء اللبناني في منطقة صور، دراسة الأثر البيئي والأضرار الناتجة عن انفجار مرفأ بيروت والتداول في ملفات بيئية مختلفة، متابعة موضوع الردميات الناتجة عن انفجار مرفأ بيروت، وموضوع القدرة الاستيعابية المتبقية لمطمرَيْ برج حمود (الجديدة) – والكوستا برافا. غير أن اللجنة أهملت متابعة درس اقتراح قانون فرْض وتفعيل إلزامية فرز النفايات من المصدر (تعديل بعض مواد القانون رقم 80 تاريخ 10-10-2018) الذي وُضع على جدول أعمالها سنة 2019 ولا يزال عالقاً فيها مذ ذاك الحين.

كذلك بالنسبة إلى لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين التي وإنْ لم يَرِد أيّ بند جديد على جدول أعمالها سنة 2021، فإنها لم تكمل درس عدد من المشاريع الإنمائية العالقة على جدول أعمالها من الأعوام السابقة، التي تخصّ قروضاً دولية تهدف إلى إنماء وتطوير البنى التحتية.

ويرشح عن كل ما سبق تراخٍ من اللجان النيابية في أداء واجبها التشريعي والتسريع بالمشاريع العالقة لديها من دون عذر مشروع، بما يؤدي إلى الإضرار بمصلحة الدولة والمواطن. ويبقى من الضروري تبيان المسؤوليات عن التراخي التشريعي هذا - فهل هو نتيجة ضعف في المبادرة التشريعية من قِبل النواب، أو إعاقة اللجان نفسها درْس المقترحات المُحالة إليها - وهو يتطلّب إجراء بحث أكثر استفاضة في كمية النصوص العالقة في أروقة المجلس ما قبل عام 2021 وأسباب ذلك.



رسم بياني رقم 5 يُظهر عدد المقترحات التي وُضعت على جدول أعمال، والتي أُنجزت في كل لجنة بحسب نوعها (اقتراح، مشروع قانون، مرسوم إعادة).

اللجان التي أنجزت أكبر عدد من المقترحات في عام 2021

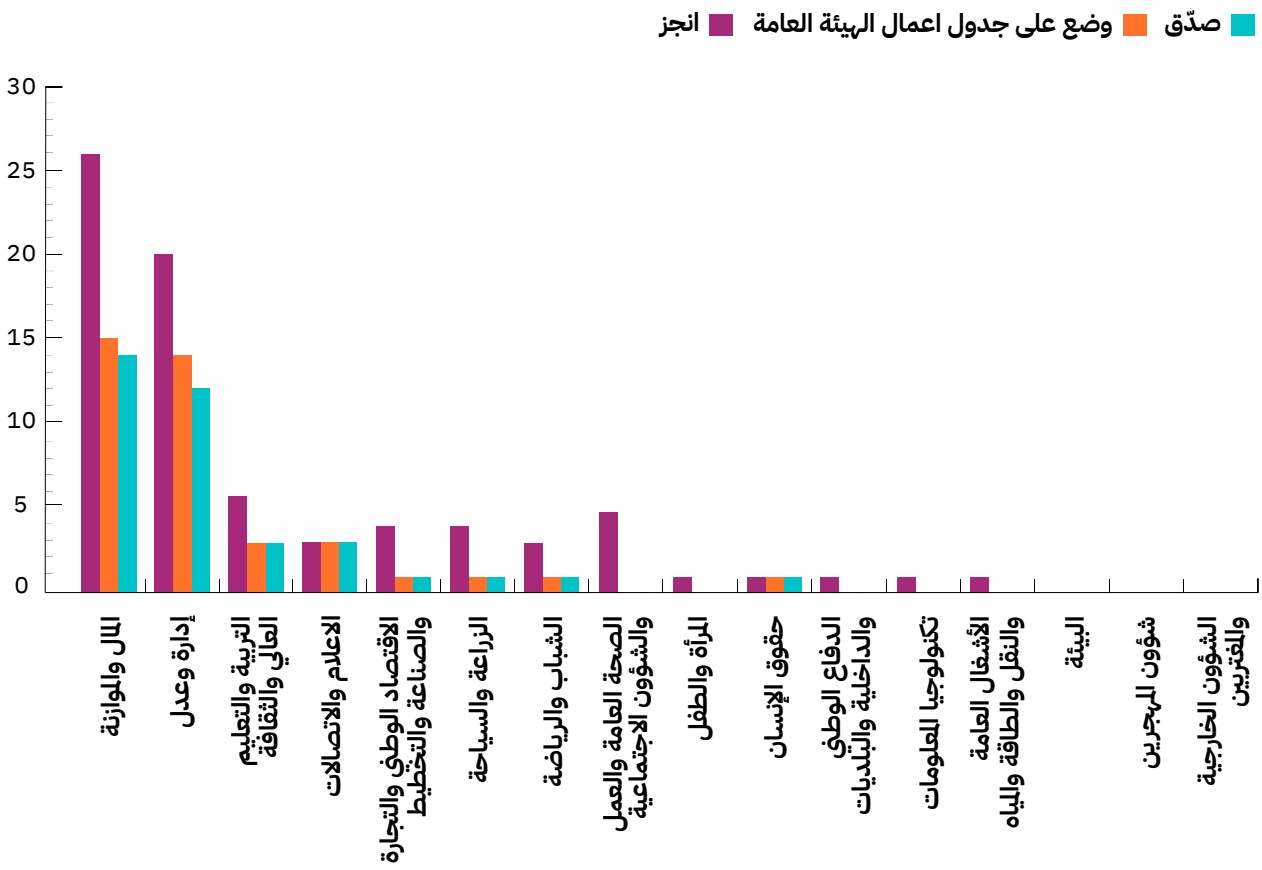
- لجنة المال والموازنة: **26 مقترحاً**
- لجنة الإدارة والعدل: **20 مقترحاً**
- لجنة التربية والتعليم العالي: **6 مقترحات**
- لجنة الصحة العامة: **5 مقترحات**

اللجان التي أنجزت أقل عدد من المقترحات في عام 2021

- لجنة الإعلام والاتصالات: **ثلاث مقترحات**
- لجنتا الأشغال العامة والشباب والرياضة: **مقترحان**
- لجنة حقوق الإنسان، المرأة والطفل، تكنولوجيا المعلومات والدفاع الوطني: **مقترح واحد؛**
- لجان البيئة، شؤون المهجرين والشؤون الخارجية والمغتربين: **صفر مقترح**

يتبيّن لنا من مراقبة عمل اللجان أن لجنة المال والموازنة قد أنجزت العدد الأكبر من المقترحات (26 مقترحاً) إنما بقيت نسبة الإنجاز (وهي الأعلى) متدنية وهي 68.42%.

ب. مآل المقترحات التي أُنجزت في كل لجنة



رسم بياني رقم 6 يُظهر مآل المقترحات الموضوعة على جدول أعمال كل لجنة في 2021.

تمّت خلال اجتماعات 2021 مناقشة 70 اقتراح قانون و16 مشروع قانون و4 مراسيم إعادة قانون، أيْ ما مجموعه 90 مقترحاً مختلفاً. أُنجز منها 50 مقترحاً مختلفاً، وُضع 17 اقتراح قانون (صُدِّق منها 15 ودُمج أحد الاقتراحات مع آخر في الهيئة العامة) و10 مشاريع قوانين منها (صدقت كلها) على جدول أعمال الهيئة العامة في 2021. وهذا يعني ثلاثة أمور:

- أولاً، بلغت نسبة الإنجاز لكل اللجان 55.55% من مجموع الاقتراحات الموضوعة على جداول أعمالها،
- ثانياً، 54% فقط من المقترحات المُنجَزة وُضعت على جدول أعمال الهيئة العامة في 2021، مما يبيّن

الانتقائية الحاصلة من قِبل مكتب المجلس في وضع المقترحات المنجزة على هذا الجدول وفق ما أشرنا إليه أعلاه.

وبالنظر إلى إنتاجية اللجان، رأينا من المناسب التعمُّق في دراسة عمل أربع لجان هي من الأكثر أهمية في ظل الأزمة التي يمرّ بها لبنان.

بالنسبة إلى لجنة المال والموازنة

هي من أكثر اللجان انعقاداً ومن أكثر اللجان التي يحال إليها مقترحات قوانين.

يتبيّن لنا أولاً، أن حصيلة المقترحات المنجزة في هذه اللجنة لسنة 2021 كانت 26 مقترحاً، وأن مجموع المقترحات التي وُضعت على جدول أعمال جلساتها بلغ 38، أيْ أنها أنجزت 68.42% من جدول أعمالها. وعليه، بدت اللجنة وكأنها تعوّض في هذه السنة، جزئياً، تراخيها الحاصل في سنة 2020 حيث وُضع على جدول أعمالها خمسة مقترحات، لم تُنجِز منها إلا مشروعين.

يتبيّن لنا من لائحة الاقتراحات التي وردت على جدول أعمالها خلال سنة 2021، وبالنظر إلى ما أنجزته من نصوص، وما لا يزال قيد الدرس وما لم يُناقَش، أن اللجنة اعتمدت توجُّهاً معيّناً في إنجاز بعض النصوص وإهمال بعضها الآخر. فالأولويات الضاغطة في هذه المرحلة الحرجة من تاريخ الاقتصاد اللبناني لم تؤثّر على سرعة اللجنة في إنجاز النصوص التي قد تسهم في زيادة الإنتاج. فاقتراح الفائدة على الديون الصناعية والزراعية والسياحية لا يزال عالقاً، كذلك اقتراح إعفاء الشركات الصناعية اللبنانية من الضريبة المتوجِّبة عليها لتشجيعها، وأيضاً اقتراح إعفاء الآلات والمستلزمات الزراعية[8] من الضريبة على القيمة المضافة وكافة الرسوم.

ومن النصوص العالقة أيضاً اقتراح تنظيم علاقة المورّدين بتجار التجزئة، واقتراح يرمي إلى تعديل قانون الضريبة على القيمة المضافة[9] لإعفاء الآلات الصناعية كما بعض المواد الأولية من الضريبة.

من ناحية أخرى، يبرز اقتراح آخر عالق في اللجنة وهو اقتراح إنشاء صندوق تعويضات للمزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية، وكل ما يؤدّي إلى ضرر في الأعمال الزراعية. وتكمن أهمية هذا النص في إنشاء شبكة أمان للمزارع اللبناني.

أما النصوص المنجزة، فإن جزءاً هاماً منها اتصل بما أمكن تسميته التشريعات السلبية، أيْ التشريعات التي تبطل مفاعيل تشريعات سابقة، وفي مقدمتها التسويات والإعفاءات الضريبية مثل تسوية أوضاع رتباء وأفراد الضابطة الجمركية وإعفاء بعض رخص البناء من الرسوم وفقاً لتصاميم نموذجية؛ أو أيضاً تجريد الدولة من ملكيتها على الأسهم لأمر والأسهم لحامله بدون مقابل. كما تجدر الإشارة إلى تعديل المادة السادسة والثلاثين من قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2020 المتعلّق بتعديل آلية تحويل أموال شركتَيْ

8. وقد عرّف هذا الاقتراح المستلزَمات الزراعية على أنها الأدوية والسماد والبذور والشتول والأعلاف المرخَّصة في وزارة الزراعة ويهدف إلى إنعاش الإنتاج الزراعي.

9. فيضيف هذا الاقتراح إلى قائمة الأشياء المُعفاة من الضريبة على القيمة المضافة، الواردة في المادة 17 من قانون الضريبة على القيمة المضافة، الآلات الصناعية كما المواد الأولية التي تدخل في تصنيع المنتجات غير الخاضعة للضريبة على القيمة المضافة في حال استيرادها، والتي يثبت المصنع استعمالها في تصنيع المنتجات المعفاة أصلاً؛ كما المواد الأولية التي لا تُنتَج محلياً وتدخل في الصناعات الغذائية، ويثبت المصنع استعمالها في تصنيع المنتجات الصناعية؛ وأخيراً، مواد تعبئة وتغليف وتعليب المحاصيل الزراعية والمنتجات الحيوانية ومنتجات الصناعات الزراعية.

الخليوي إلى الخزينة، بما يُشكّل تراجعاً عن الضوابط التي وضعها قانون موازنة 2020 على نفقاتها التشغيلية والاستثمارية.

كما يُلحظ أن اللجنة أنجزت اقتراح وضع ضوابط استثنائية ومؤقتة على التحاويل المصرفية، أو ما يُعرف بالكابيتال كونترول، في تاريخ 29 تموز 2021 أيْ بعد ما يقارب سنتين من بدء الأزمة الاقتصادية (وقد أعيد الاقتراح إلى اللجان في جلسة 28 تشرين الأول 2021 بعد طرحه على الهيئة العامة). وإلى جانب إظهار المرصد البرلماني أن النسخ المتداوَلة والمنجزة منه، على اختلافها، تجعله اقتراح كابيتال كنترول زائفاً بحيث أمسى الاقتراح مجرَّد قوننة للوضع الشاذ الذي تُحتجَز في ظلّه أموال المودعين العاديين من غير أصحاب الوسائط؛ يأتي متأخراً بعد هروب الرساميل التي كان يُفترَض إبقاؤها في لبنان.

يُسجّل في المقابل للّجنة إنجاز قانون الدواء. و يهدف هذا الاقتراح الذي أصبح قانوناً في جلسة 7 كانون الأول 2021 إلى تنظيم قطاع الدواء وإدارته (ويشمل المتممات الغذائية والمنتجات الطبيعية ذات الصلة) من خلال تطبيق «أنظمة رقابية تحترم المعايير العلمية والعالمية» بحسب أسبابه الموجبة. أبرز ما تضمّنه الاقتراح إنشاء «هيئة ناظمة لقطاع الدواء تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين المالي والإداري، وتخضع لوصاية وزير الصحة العامة».

بالنسبة إلى لجنة الإدارة والعدل

يتبيّن لنا من مراجعة أعمال لجنة الإدارة والعدل، وهي من أهم اللجان وأكثرها انعقاداً، أنّها أنجزت 61.76% من المقترحات التي وُضعت على جداول أعمالها في عام 2021. ونتبيّن أنها وضعت 34 مقترحاً على جدول أعمال جلساتها عام 2021، في حين أنها أنجزت 21 منها فقط. ويُسجَّل الأمور الآتية:

- أخفقت اللجنة في تسليم المجلس مجموعة من النصوص المهمة والملحّة المتعلقة بالحقوق الأساسية للإنسان لا سيما القاصرين وضحايا التعذيب. فقانونا حماية الأطفال من التزويج المبكر وتنظيم زواج القاصرين لم يُنجزا؛ كذلك اقتراح تعديل قانون معاقبة التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة بما يبدّد العوائق أمام تنفيذه؛ كما اقتراح إلغاء مرور الزمن في ما يتعلق بجرم التعذيب. كما لم تُنجِز اللجنة قانون الإعلام الذي حذّرت «المفكّرة» سابقاً من خطورة ما تضمّنه، لجهة تقييد حرية الإعلام ومحاصرة الإعلاميين بالنصوص العقابية.
- أنجزت اللجنة، على غرار لجنة المال والموازنة، العمل على مقترحات قوانين سلبية أيضاً مؤدّاها تعطيل العمل بقوانين نافذة، مثل اقتراحَيْ الكابيتال كونترول وتجريد الدولة من ملكيتها على الأسهم لأمر والأسهم لحامله بدون مقابل أو أيضاً تعديل المادة 66 من قانون موازنة سنة 2019 وهو المقترح المعروف بطابق المرّ»2» أو طابق الميقاتي (والذي أصبح قانوناً في جلسة 7 كانون الأول 2021). وكانت حذّرت «المفكّرة» من تداعيات هذا القانون على الشكل العام للمدن، وعدم دراسة تأثيره على البنى التحتية والكثافة العمرانية. كما أن المقترحات التي أنجزتها على صعيد تعليق المهل فقد انتقصت للدقة، الأمر الذي سمح لمُعتَدِين على الأملاك العامة من الاستفادة منها.
- الموضوع الأهم الذي استحوذ على قدر كبير من عمل اللجنة، خصوصاً الفرعية المنبثقة عنها، هو موضوع اقتراح استقلالية القضاء العدلي الذي أعدّت «المفكّرة» مسودته الأولى، وقدّمته مجموعة من النواب. فبعد أن أُحيل هذا الاقتراح إلى لجنة الإدارة والعدل في 12 أيلول 2018، اقتضى انتظار انتفاضة 17 تشرين ليوضع أخيراً على جدول أعمال لجنة الإدارة والعدل وتبدأ دراسته في تاريخ 3 كانون الأول 2019. من

ثمّ، في تاريخ 10 كانون الثاني 2020 تم تأليف لجنة فرعية بشأنه، استغرق فيها درس الاقتراح حتى 18 أيار2021، حين انتهت اللجنة إلى وضع مسودة تكاد تخالف مبادئ استقلالية القضاء في أكثر من جانب وفق تعليق لائتلاف استقلالية القضاء. وقد تأكّد التوجُّه نفسه في التقرير النهائي للجنة الإدارة والعدل.

وقد وُضع النص على جدول أعمال جلسة 21 شباط 2022 حيث أعاده رئيس المجلس النيابي إلى اللجان لمزيد من الدراسة على خلفية اعتراض وزير العدل هنري خوري بسبب عدم استلامه النسخة الأخيرة للاقتراح إلا قبل ثلاثة أيام، وتوضيحه أن مجلس القضاء الأعلى لم يتبلّغه بعد ليُبدي ملاحظاته عليه.

في المقابل، يُسجَّل إيجاباً للّجنة أنها أنجزت اقتراح قانون التدريس الرقمي عن بُعد في التعليم العالي في حالات الضرورة واقتراح تعديل قانون الوصول إلى المعلومات، بهدف معالجة بعض الثغرات التي تتذرّع بها بعض الإدارات والمؤسسات العامة للتهرُّب من الإفصاح عن المعلومات المطلوبة. وقد تم إقرارهما.

بالنسبة إلى لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط، ولجنة تكنولوجيا المعلومات

وجد المرصد البرلماني في «المفكّرة» أنّه من المهمّ التدقيق في عمل لجنتَيْ الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط كما تكنولوجيا المعلومات، حيث أن تطوير الاقتصاد اللبناني المتقهقر حالياً يفترض تعزيز العمل التشريعي والسياسات العامة في هذه المجالات. فماذا أنجزت هاتان اللجنتان؟

بالنسبة إلى لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط، يتبيّن لنا أن عملها اقتصر على أربعة اقتراحات ومشروع قانون واحد أُدرجت على جدول أعمالها سنة 2021، وأُنجز منها ثلاثة اقتراحات وهي اقتراح دعم الصناعة اللبنانية في عقود الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات وكل من يتداول بأموال عمومية، واقتراح دعم وتشجيع الصناعة الدوائية في لبنان، واقتراح إعفاء جميع الشركات الصناعية في لبنان من الضريبة المتوجبة عليها لتشجيعها وتحفيزها دعماً للصناعة الوطنية. أما الاقتراح الرابع فقد أنجزته اللجنة في مطلع سنة 2022 وهو اقتراح إلغاء الاحتكار والتمثيل الحصري وقد صُدِّق في جلسة 21 شباط 2022 ضمن قانون حماية المنافسة (وكان المرصد البرلماني قد عمد إلى تقييمه في نُسَخِهِ المختلفة ضمن سلسلة من المقالات نحيل القارئ إليها). أما مشروع القانون الوحيد الذي أنجزته اللجنة فيتعلّق بطلب الموافقة للحكومة للانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة بشأن التسوية الدولية المنبثقة عن الوساطة وقد أصبح قانوناً في جلسة 28 تشرين الأول 2021.

ونلفت النظر في هذا السياق إلى أن في سنة 2021 دخل على اللجنة 6 مقترحات جديدة، غير أن ما قد دُرس في جدول أعمال هذه اللجنة خلال السنة عينها يتكوّن بأكمله من الاقتراحات التي قُدِّمت سنة 2020. نستنتج إذاً أن اللجنة لم تضع أياً من المقترحات الجديدة على جدول أعمالها وهذا غير مفهوم بتاتاً، طالما أن جدول أعمال اللجنة ليس مزدحماً وكان بإمكانها حتماً أن تجتمع أكثر من 16 مرة في السنة.

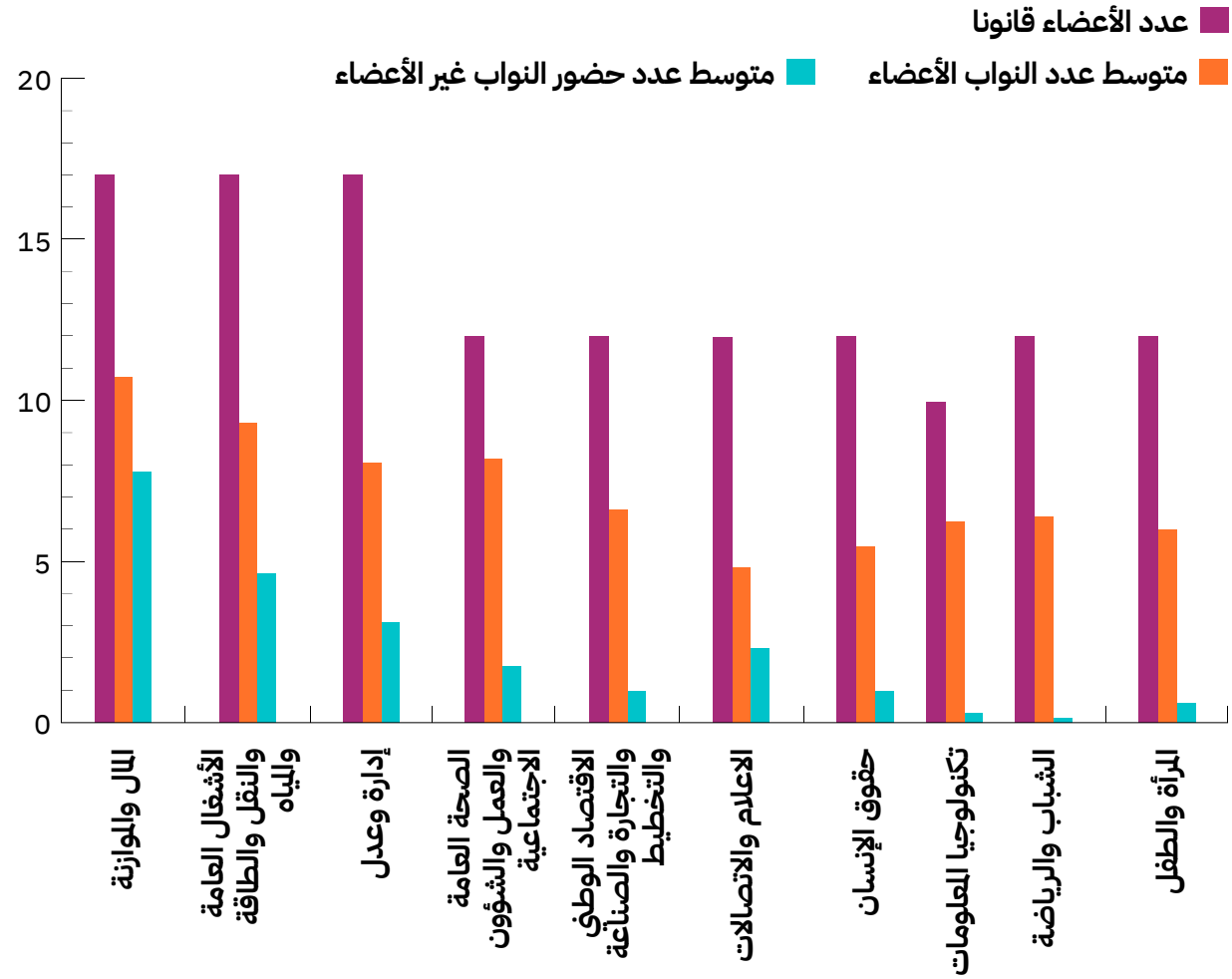
أمّا بالنسبة إلى لجنة تكنولوجيا المعلومات، فمُجمَل ما درسته عام 2021 هو اقتراحان، لم تنجز منهما إلا واحداً (أصبح قانوناً في جلسة 21 شباط 2022) وهو قانون إضافة تعليم المعلوماتية في المناهج اللبنانية قبل الجامعية. أما الثاني والرامي إلى إضافة فقرة إلى المادة الخامسة من الأحكام العامة للتعليم العالي الخاص (القانون رقم 2014/285)، فلم تنجزه اللجنة، الأمر الذي يطرح أسئلة جدية حول مدى جديتها، وبخاصة أن جدول أعمالها شبه فارغ وأنه كان بإمكانها أن تعقد أكثر من ثلاث جلسات في السنة.

بالنسبة إلى لجنة الصحة العامة

يعود تصدُّر لجنة الصحة العامة قائمة اللجان الأكثر انعقاداً عام 2021 إلى اهتمامها بالأوضاع الصحية التي سادت في لبنان سنة 2021 جرّاء استمرار جائحة كورونا، ولقاءاتها المتكررة مع مختلف المسؤولين الرسميين والمدنيين في قطاع الصحة في لبنان، من نقباء الطب والتمريض والمختبرات والصيادلة ومستوردي الأدوية وممثلي وزارة الصحة والمال والعدل والضمان الاجتماعي، كما ممثلي شركات الضمان وشركات الأدوية ومنظمة الصحة العالمية وعدد من المستشارين. وقد عُقدت معظم الاجتماعات الـ 29 لهذه اللجنة لمتابعة الجهود المبذولة لمحاربة جائحة كورونا، مثل قرار الإقفال التام وتدابير الوقاية المتَّخذة لمكافحة جائحة كورونا في بداية سنة 2021. كما اجتمعت اللجنة للبحث بمسودة اقتراح قانون معجل مكرر يتعلق باللقاحات، وهو اقتراح قانون طلبته الشركات المصنِّعة لتصدير اللقاحات بشكل طارئ، وصُدِّق في 2021. وبحثت اللجنة أيضاً استراتيجية توزيع اللقاحات ومجريات عملية التلقيح. واجتمعت مع المؤسسات الضامنة للبحث في توقُّف الخدمات لحاملي بوالص التأمين. كما تابعت موضوع أزمة الدواء وفقدان بعض الأصناف من السوق، ووافقت على الاستيراد الطارئ للدواء بشروط.

3. على صعيد الحضور ضمن اللجان

نتطلّع هنا إلى قياس معطيَيْن متعلقين بحضور النواب ضمن اللجان. المعطى الأول هو مدى جاذبية اللجان، أيْ عدد النواب الحاضرين من أعضائها أو غير أعضائها في اجتماعاتها، علماً أنّ عدد أعضائها يتراوح بين 9 و17، تبعاً للجان. وعليه، لن نكتفي بالنظر إلى حجم الحضور عددياً، بل يقتضي الأمر النظر إلى معيار نسبة



رسم بياني رقم 7 يُظهر متوسط عدد النواب (المنتسبين وغير المنتسبين) في اجتماعات اللجان (التي عقدت أكثر من 10 اجتماعات سنوياً) مع تبيان عدد أعضاء اللجنة قانوناً.

الحضور (أيْ عدد الحضور بالنسبة إلى عدد الأعضاء المنتسبين قانوناً). وهو ما سنعمد إليه في المرحلة الثانية، حيث نتوقّف عند مدى التزام النواب المنتسبين في اجتماعات لجانهم وعدم تغيُّبهم عنها. وبالطبع، رأينا من المهم هنا تمييز اللجان التي عقدت 10 اجتماعات على الأقل خلال هذه السنة، عن سائر اللجان، حيث أن الدلالة التي قد نستشفّها من متوسط الحضور في اللجان يختلف وفقاً لوتيرة اجتماعاتها.

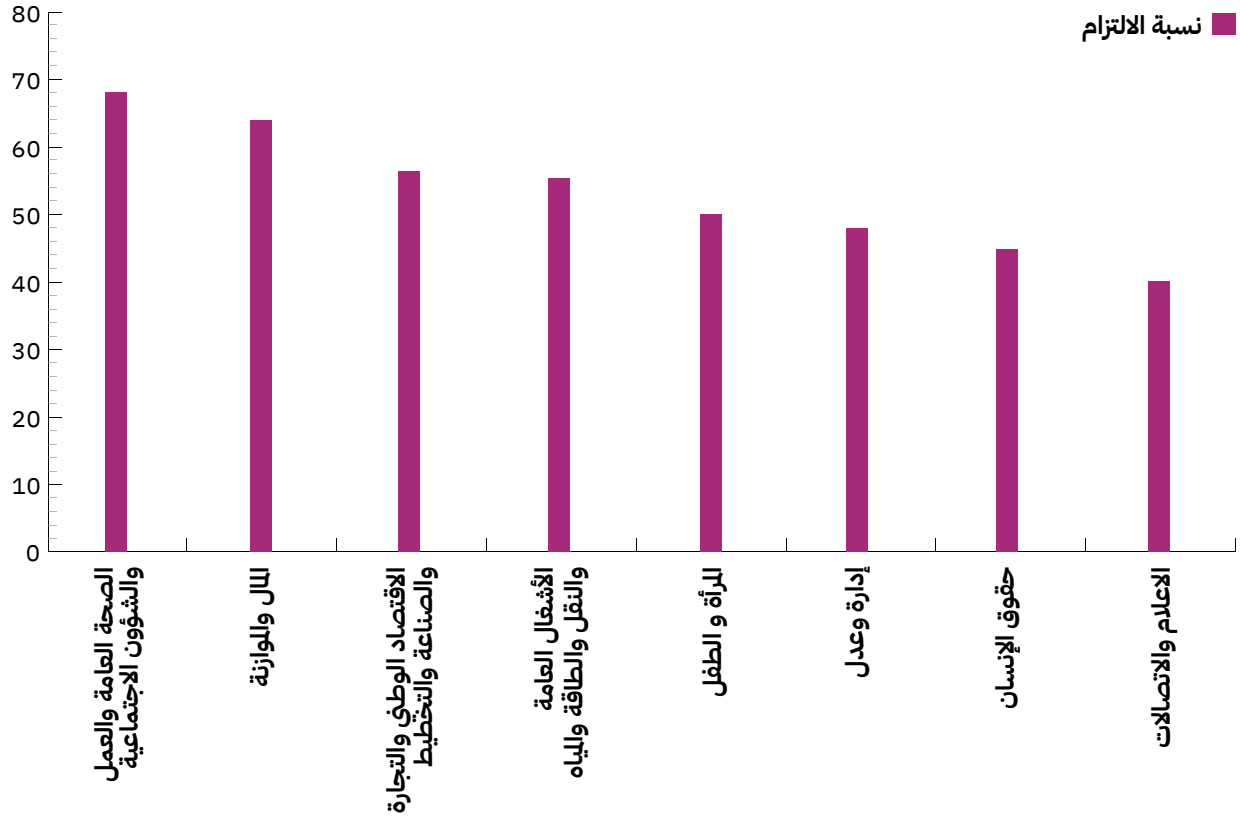
أ. جاذبية اللجان: عدد النواب الحاضرين في اجتماعات كل لجنة

بعد التمعُّن في الرسم البياني، يمكن تقديم الملاحظات التالية:

- اللجنة الأكثر جاذبية كانت لجنة المال والموازنة كما في الأعوام السابقة، بمتوسط عدد حضور 18.8 نائباً في الاجتماع (مع العلم أن عدد النواب المنتسبين إليها قانوناً يبلغ 17)، ولجنة الأشغال العامة والنقل بمتوسط عدد حضور 13.9 نائباً في الاجتماع (مع العلم أن عدد النواب المنتسبين إليها قانوناً يبلغ 17 نائباً)؛
- في المقابل، نادراً ما كانت لجان حقوق الإنسان والمرأة تستقطب أيّ نائب من النواب غير المنتسبين إليها.

ب. مدى التزام النواب أعضاء اللجنة بنشاطها

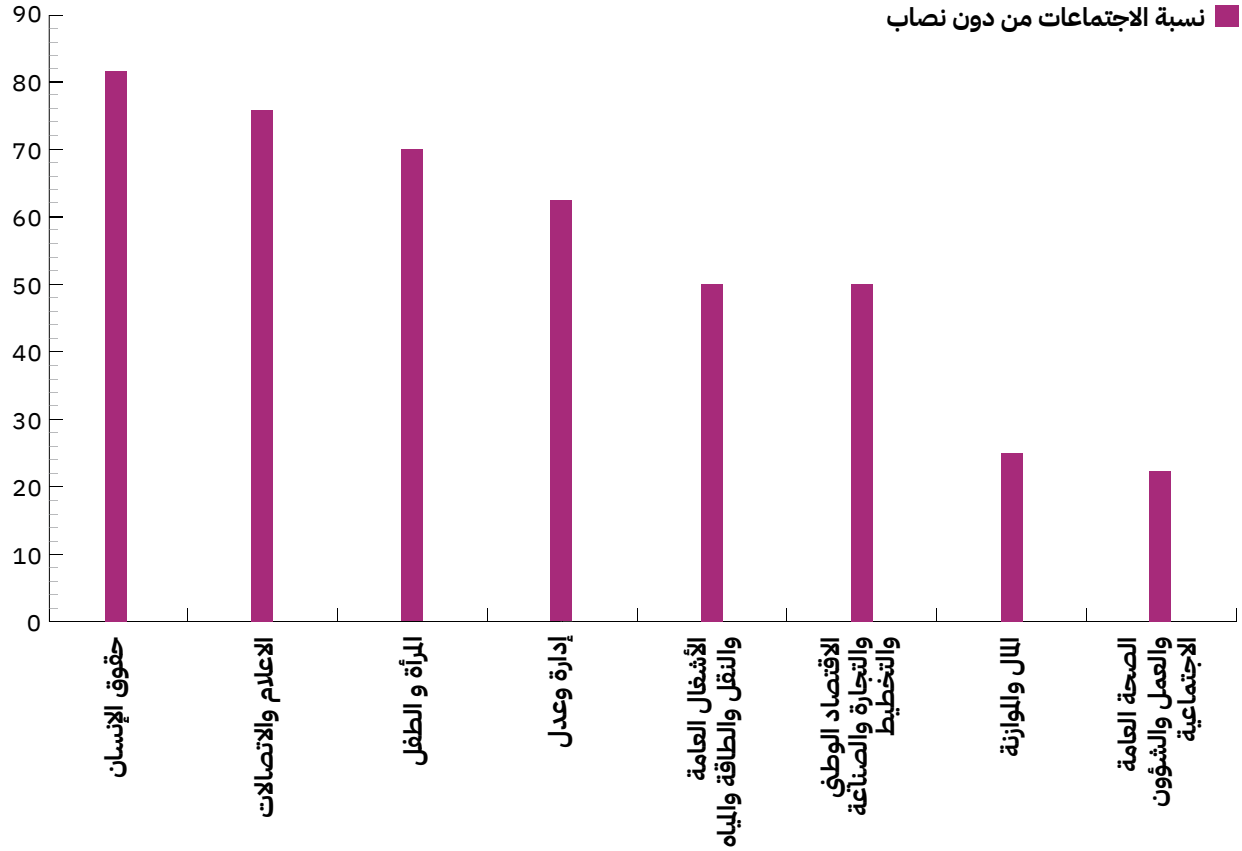
يستعرض الرسم البياني نسبة حضور أعضاء اللجان لاجتماعاتها، علما أننا، هنا أيضاً، نورد في الجدول اللجان التي عقدت 10 اجتماعات في السنة، على اعتبار أن نسبة الالتزام في اللجان التي لا تعقد اجتماعات دورية يشكّل معطى غير معبِّر عن حقيقة الواقع.



رسم بياني رقم 8 يُظهر نسبة التزام النواب في اجتماعات لجانهم (اللجان التي عقدت أكثر من 10 اجتماعات سنوياً).

نلحظ أن:

- متوسط نسبة الحضور في جميع اللجان هو 55.03%، علماً أن النصاب لانعقاد الاجتماع (وفق الدعوى الأولى) هو 50% زائد واحد؛
- اللجنة التي التزم أكبر عدد نواب بحضور اجتماعاتها في عام 2021 من بين اللجان الأكثر انعقاداً هي لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية (بمتوسّط 68% من أعضائها في كل اجتماع)، تليها لجنة المال والموازنة (بمتوسط 64% من أعضائها في كل اجتماع)؛
- اللجنة التي التزم أقل عدد نواب بحضور اجتماعاتها من بين اللجان الأكثر انعقاداً هي لجنة الإعلام والاتصالات (بمتوسط 40% من أعضائها في كلّ اجتماع وهو ما دون النصاب)، تليها لجنة حقوق الإنسان بمتوسط 45% من أعضائها ولجنة الإدارة والعدل بمتوسط 48% من أعضائها. مع العلم أن بعض النواقص تشوب محاضر جلسات اللجان المنشورة على موقع المجلس النيابي ولم نُدخلْها في حساب إحصائيات الحضور.[10]



رسم بياني رقم 9 يُظهر نسبة الاجتماعات المعقودة بدون نصاب في كل لجنة عقدت أكثر من 10 اجتماعات سنوياً.

ويتبيّن أن لجنة حقوق الإنسان عقدت 11 اجتماعاً، 9 منها من دون نصاب الأكثرية، أي ما نسبته 81.82%. أما لجنة الإعلام والاتصالات فقد عقدت 13 اجتماعاً، 10 منها من دون نصاب الأكثرية، أي ما نسبته 76.92%.

ويُشار إلى أنه، وفق النظام الداخلي لمجلس النواب، لا تكون جلسة اللجنة قانونية في الجلسة الأولى إلا بحضور أكثر من نصف الأعضاء، أما في الجلسات التالية فتكون الجلسة قانونية للنظر في جدول أعمال الجلسة الأولى على ألا يقلّ عدد الحاضرين عن ثلث عدد أعضاء اللجنة.

10. مثلًا عقدت لجنة الصحة اجتماعاً في تاريخ 3 آب 2021 برئاسة رئيس اللجنة، بدون ذكر الأعضاء؛ كذلك اجتماع فرعية الصحة في تاريخ 15 حزيران 2021 برئاسة النائب بلال عبد الله، بدون ذكر الأعضاء؛ واجتماع فرعية لجنة حقوق الإنسان برئاسة النائب إبراهيم عازار، بدون ذكر الأعضاء. وقد عقدت لجنة الاقتصاد في 3 أيلول 2021 اجتماعاً عبر تقنية Zoom.

4. على صعيد اللجان النيابية المشتركة

عقدت اللجان النيابية المشتركة 24 اجتماعاً (أي بمتوسط 0.46 اجتماعاً في الأسبوع) وفرعية اللجان النيابية المشتركة 47 اجتماعاً في عام 2021. أما متوسط عدد النواب الذين حضروا هذه الاجتماعات فبلغ 35.33 نائباً.

في سنة 2021، درست اللجان المشتركة 40 مقترحاً: 5 مشاريع قوانين و35 اقتراح قانون.[11]

وقد أُنجزت دراسة 29 منها (5 مشاريع و24 اقتراحاً) ونَتَجَ عنها 19 نصاً مختلفاً إثر دمج 15 من بينها (14 اقتراحاً ومشروع واحد) في 5 نصوص مستقلّة.
ووُضع 15 منها على جدول الأعمال عام 2021 (4 مشاريع و11 اقتراحاً).

وتمّ إقرار 14 منها (4 مشاريع و10 اقتراحات) قوانين عام 2021، في حين أعيد إليها أحدها نتيجة النقاش في الهيئة العامة، وهو اقتراح قانون تعديل المادة 80 من قانون موازنة 2019 إلى اللجان.

تقييم عمل اللجان النيابية المشتركة

عملت اللجان النيابية المشتركة عام 2021 على عدد كبير من النصوص، هي من أهمّ ما أنتجه المجلس النيابي خلال هذه السنة. وصَدَّقت الهيئة العامة على 14 نصاً من تلك المنجزة في اللجان المشتركة وأصبحت نافذة.
في المقابل، بقيت خمسة نصوص مُنجزة من دون تصديق:

- اقتراح تجميد العمل بالمادة الثانية من القانون 515 (قانون تنظيم ميزانية المدارس الخاصة والإنفاق في المدارس الرسمية) الذي أُقرّ مع تعديل في اللجان المشتركة في كانون الأول 2021، غير أن النقاش حوله في الهيئة العامة أفضى إلى سحبه من النقاش في جلسة شباط 2022؛
- اقتراح قانون تعديل المادة 80 من قانون موازنة 2019 المُشار إليه أعلاه؛
- اقتراح قانون يرعى تنظيم معرض رشيد كرامي (وُضع على جدول الأعمال عام 2022)؛
- تعديل بعض أحكام قانون الانتخابات (2017/44) من أجل تفعيل تمثيل المرأة في مجلس النواب، الذي جرى إسقاطه في اللجان المشتركة في تاريخ 2021/10/7؛
- تعديل قانون حماية الأحداث المخالفين للقانون أو المعرّضين للخطر.

أبرز النصوص التي أنجزتها اللجان المشتركة وأصبحت قوانين نافذة

- اقتراح الشراء العام الذي صُدِّق في جلسة 30 حزيران ومن ثمّ أبطله المجلس الدستوري جزئياً ليصبح الآن نافذاً. يرسي القانون تصوُّراً جديداً لكيفية إجراء صفقات الشراء العام. وبيّن المرصد كيف تعامل المجلس الدستوري مع القانون بشكل يحدّ من فعاليته ويقلّص من الضمانات التي أوجدها في النسخة المُصدَّقة في المجلس النيابي.
- اقتراح قانون «استعادة الأموال المتأتية من جرائم الفساد» الذي صُدّق في جلسة 29 آذار 2021. وكانت قد أدخلت اللجان المشتركة تعديلات عدّة هدفت إلى أقلمة الصيغة الأساسية للاقتراح مع تعديل قانون

11. مع العلم أن عدداً منها دُرس مرتين أمام اللجان المشتركة إثر قيام رئيس الجمهورية بممارسة صلاحياته بردّ القوانين (وهي تعديل قانون الانتخابات، وإنشاء نقابة إلزامية للنفسانيين في لبنان، و القانون المتعلق بإلزام شركات الضمان العاملة في لبنان تسديد جزء من الأموال الناتجة عن كافة عقود الضمان كأموال جديدة (fresh money).

الإثراء غير المشروع. وكان المرصد قد بيّن خشيته من مضامين القانون، خصوصاً لجهة تعطيل منظومة إعادة الأموال عبر ربط دائرة استعادة الأموال المتأتية عن الفساد بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد غير المفعّلة.

- قانون المنافسة الذي أنجزته اللجان المشتركة وأُقرّ في جلسة 21 شباط 2022. وقد أدّت الأزمة الاقتصادية وتفاقُم ظاهرة التهريب، كما الشحّ في بعض السلع الأساسية، لا سيما الأدوية منها، إلى دفع النواب إلى تقديم اقتراحات تُحدِث تغييرات بنيوية في القوانين المُنظِّمة لتجارة السلع في لبنان وقد وصلت هذه الاقتراحات إلى اللجان المشتركة التي درستها ودمجتها. ولكن القانون أتى في النهاية لا يلبّي هدفه الأساسي بل يُرسي قواعد لتشريع وتنظيم الاحتكار وحمايته على نحوٍ فصّله المرصد بمقالات عديدة له.

- نجد أيضاً في فئة النصوص الأساسية قانون الانتخابات بتعديلاته الجديدة، الذي أنجزته اللجان المشتركة وصُدّق أولاً في جلسة 19 تشرين الأول 2021 ثم صُدّق على مرسوم إعادته بعد أن ردّه رئيس الجمهورية في جلسة 28 تشرين الأول 2021، حيث حصل خلاف على كيفية احتساب الأكثرية المطلوبة كما ذكرنا أعلاه. ودفع ذلك بنواب تكتل لبنان القوي إلى الطعن به أمام المجلس الدستوري الذي بدوره شهد تعطيلاً في أخذ قراره بسبب فقدان الأكثرية فيه، فأصبح القانون نافذاً في الصيغة التي صُدّقتْ في 28 تشرين 2021.

- أخيراً، نجد في هذا السياق اقتراح إعادة تنظيم معرض رشيد كرامي الذي صُدّق في جلسة 21 شباط 2022. العنوان العريض للاقتراح هو تعزيز دور القطاع الخاص في الاستثمار فيه بالشراكة مع إدارة المعرض، وزيادة مساحة الاستقلالية لإدارته.

المقترحات التي لا تزال قيد الدرس في اللجان المشتركة

أبرز هذه المقترحات:

- اقتراح الكابيتال كونترول الذي وُضع على جدول أعمال الهيئة العامة وأفضى النقاش إلى إعادته إلى اللجان، ولا يزال هذا الاقتراح يشهد تجاذباً سياسياً، وقد دخل على الخط أكثر من صيغة رُميتْ على اللجان المشتركة فرفضتْها لعللٍ فيها ولعدم سلوكها المسارات الطبيعية للوصول إليها. ويبقى أن التطوُّرات جميعها في موضوع ضبط الأموال المتبقية في المصارف اللبنانية يحصل تحت ضغط من الجهات الدولية، لا سيما صندوق النقد الدولي الذي يضع من ضمن شروط تعاونه مع الدولة اللبنانية إنجاز قانون كابيتال كونترول يرضي معاييره.

- اقتراح الحدّ من التهريب الذي نشط بشكل كبير أثناء دعم الحكومة لأسعار بعض السلع الأساسية وغير الأساسية، وهو اقتراح إنزال عقوبات مشدَّدة على مهرِّبي السلع المدعومة الذي أُحيل إلى اللجان المشتركة في جلسة 30 حزيران ولا يزال قيد الدرس في فرعية هذه اللجان مذ ذاك الحين.

- اقتراح تعديل قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص المقدَّم في أيلول 2021، وهو لا يزال قيد الدرس في اللجان المشتركة. ويهدف الاقتراح إلى ضمّ قطاع النقل المشترك إلى نطاق قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتفعيل القطاع وإخضاعه للشفافية ولانسجامه مع قانون الشراء العام.
- في السياق عينه، نجد اقتراح تعديل المادة 80 من قانون الموازنة 2019. للتذكير، تنص المادة 80 المذكورة على الحد من التوظيف في القطاع العام كما من التعاقد، إلى حين إنهاء عملية مسح كل الإدارات العامة. وقد وسّع الاقتراح من الاستثناءات على مبدأ وقف التوظيف، مضيفاً إلى الفئات المستثناة فئات جديدة وهي: المؤسسات العامة وبلدية بيروت وبلديات مراكز المحافظات بحجة ضرورات المواءمة مع حاجات إنشاء مكاتب وأجهزة هندسية/فروع التنظيم المدني في الأقضية لتستقبل جميع المعاملات الفنية الهندسية (المادة 138 من قانون البلديات). وقد قرر الرئيس بري إحالة هذا الاقتراح المعجل المكرر أصلاً إلى اللجان من دون التصويت على صفة العجلة في جلسة 7 كانون الأول 2021.

القسم الثّالث:

تقييم نشاط الكتل النيابية

كيف نقيّم نشاط الكتل على صعيد المبادرة التشريعية وتقديم الطعون وممارسة صلاحية مساءلة الحكومة؟ وكيف كان التعاون فيما بينها؟ هذا ما سنسعى إلى الإجابة عنه أدناه.

تمهيد: خارطة الكتل النيابية

بقيت خارطة الكتل النيابية تقريباً على حالها سنة 2021 بعد التبدُّلات التي أصابتها إثر اندلاع انتفاضة 17 تشرين الأول 2019 وانفجار مرفأ بيروت في الرابع من آب 2020. وقد خسر البرلمان 4 من أعضائه سنة 2021 إثر وفاتهم وهم النواب ميشال المر (مستقل)، مصطفى الحسيني («التكتل الوطني»)، فايز غصن («التكتل الوطني») وجان عبيد (كتلة «الوسط المستقل»).

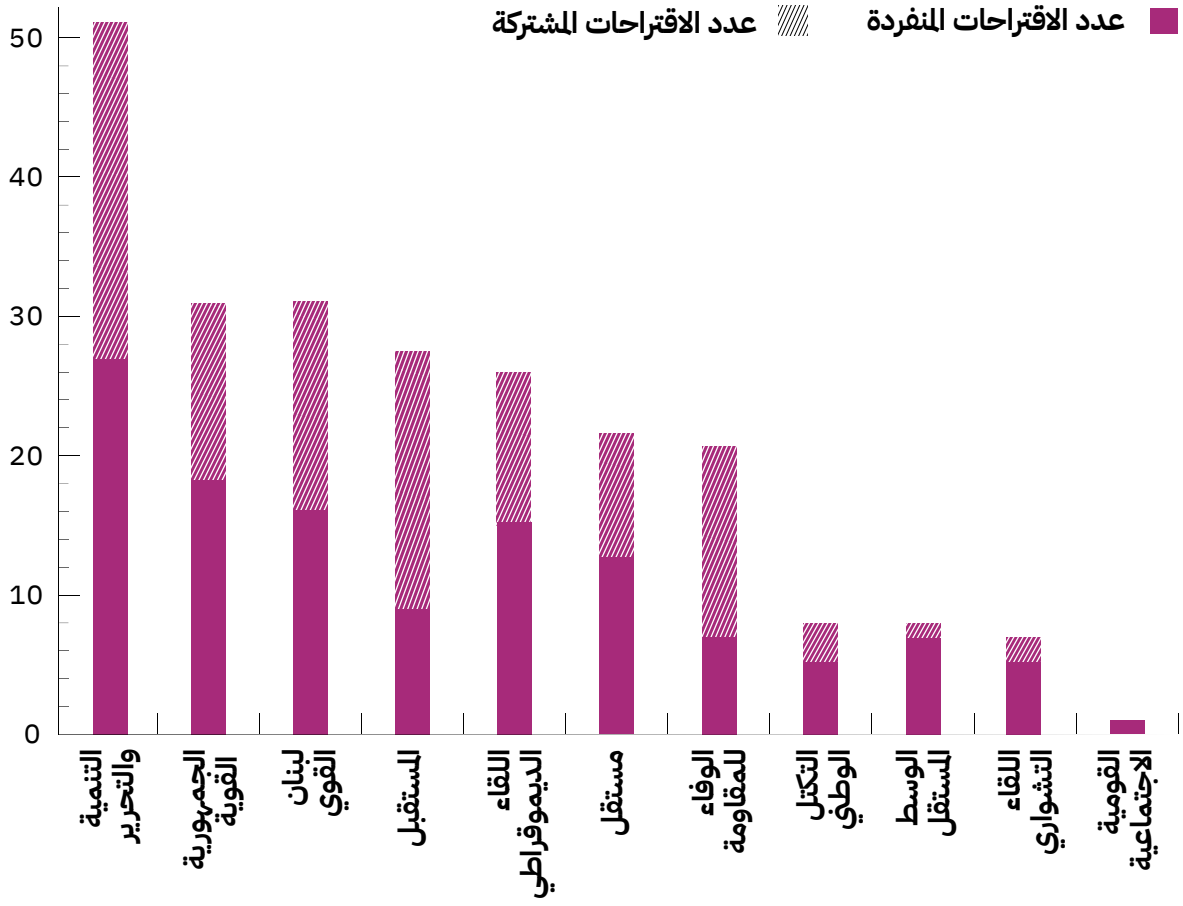
كما انسحب النائب قيصر المعلوف من تكتل «الجمهورية القوية» في 20 آب 2021.

1. نشاط الكتل

نعمد هنا إلى قياس نشاط الكتل المختلفة على صعيد المبادرة التشريعية. وسنعتبر لهذه الغاية النواب غير المنتمين إلى أيّ كتلة من ضمن كتلة «المستقلين».

ونعمد أولاً إلى قياس عدد المقترحات لكل كتلة (التي قدمتها منفردة أو بالاشتراك مع كتل أخرى)، قبل قياس متوسط المبادرة التشريعية للنائب في كل كتلة. ونعمد أخيراً إلى مراقبة مدى تعاون الكتل على صعيد المبادرة التشريعية.

أ. عدد الاقتراحات لكل كتلة



رسم بياني رقم 10 يُظهر عدد الاقتراحات لكل كتلة وتوزيعها بين تلك المقدَّمة بشكل منفرد وتلك المقدَّمة بالاشتراك مع كتل أخر ونسبة الاقتراحات المشتركة في عام 2021.

على صعيد الكتل، تتصدّر كتلة «التنمية والتحرير» الكتل الثلاث الأكثر مساهمةً عددياً في تقديم الاقتراحات خلال سنة 2021. فبعدما انخفض عدد المقترحات التي تقدمت بها كتلة «التنمية والتحرير» في عام 2020 إلى (39 اقتراحاً) نسبةً لعام 2019 (52 اقتراحاً)، استعادت عافيتها في العام 2021 حيث صدر عن نواب ينتمون إليها 51 اقتراحاً، منها 24 اقتراحاً مشتركاً مع كتل أخرى. تليها كتلتا «لبنان القوي» و«الجمهورية القوية» بالتوازي، حيث صدر عن «لبنان القوي» 31 اقتراحاً منها 15 مشتركاً مع كتل أخرى، وعن «الجمهورية القوية» 31 اقتراحاً، منها 13 مشتركاً مع كتل أخرى. وقد أتت في المرتبة الرابعة كتلة «المستقبل» بـ 27 اقتراحاً، من بينها 18 مشتركاً مع كتل أخرى.

وبإمكاننا هنا إبداء الملاحظات الآتية:

- إذ نلحظ زيادة في المبادرة التشريعية لكتلة «التنمية والتحرير» وهي الكتلة التي يترأسها رئيس مجلس النواب نبيه بري، فإن مبادرة كتلة «لبنان القوي» تراجعت في المقابل مقارنة مع ما كانت أنجزته في سنتَيْ 2019 (38 اقتراحاً) و2021 (58 اقتراحاً). أما بالنسبة إلى كتلة «الجمهورية القوية» فهي على المستوى نفسه من المبادرة التشريعية منذ عام 2019، مع عدد اقتراحات هو 32 في 2019، 34 في 2020 و31 في 2021.
- نلحظ أيضاً هبوطاً حاداً للمبادرة التشريعية لكتلة «المستقبل» من 40 اقتراحاً عام 2020 إلى 27 اقتراحاً فقط عام 2021، أيْ انخفاض بَلَغَ 32.5%. وقد يعود ذلك إلى التعثُّر الذي مُني به الرئيس سعد الحريري

في تشكيل حكومة وابتعاده عن الأجواء السياسية الذي انتهى بإعلان تعليق عمله السياسي عام 2022. وقد رافق هذه المرحلة نوع من تصفية تيار «المستقبل» كَبَحَتْ حتماً نشاط نوابه.

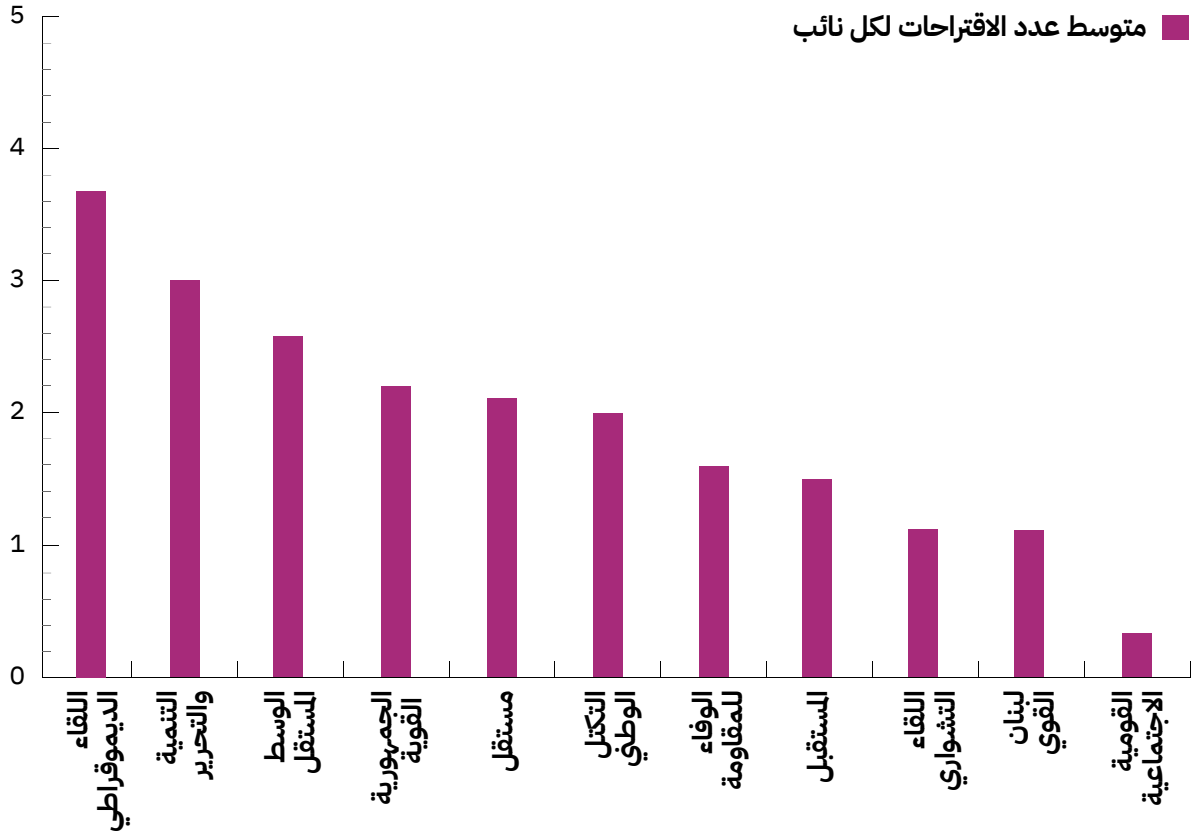
- نلحظ تراجعاً كبيراً في ترتيب كتلة «المستقلين» عن العامين 2019 و2020، حيث كانت تأتي في المرتبة الأولى بين الكتل الأكثر تقديماً للاقتراحات. يظهر تالياً أثر استقالة النائبة بولا يعقوبيان (أكثر النواب نشاطاً عامَيْ 2019 و2020) على ترتيب هذه الكتلة.

- في محصّلة عامة لعدد المقترحات، وباستثناء كتلة «التنمية والتحرير» (وتحسُّن لا يُذكر من الكتلة «القومية الاجتماعية» التي قدّمت اقتراحاً واحداً عام 2021 بعد غياب تام عام 2020)، فإن جميع الكتل شهدت تقلّصاً في عدد الاقتراحات التي قدمتها من دون أن نجد مبرّراً لذلك في ظل الأزمة الراهنة.

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

لذلك، نعمد في ما يلي لقياس متوسط عدد الاقتراحات للنائب الواحد في كل كتلة (مجموع الاقتراحات في الكتلة مقسوماً على مجموع أعضائها[12]). وسيغيّر هذا القياس من ترتيب الكتل بشكل حاسم.

ب. متوسط عدد الاقتراحات للنائب الواحد في كل كتلة



رسم بياني رقم 11 يُظهر متوسط عدد الاقتراحات لكل نائب في كل كتلة في 2021.

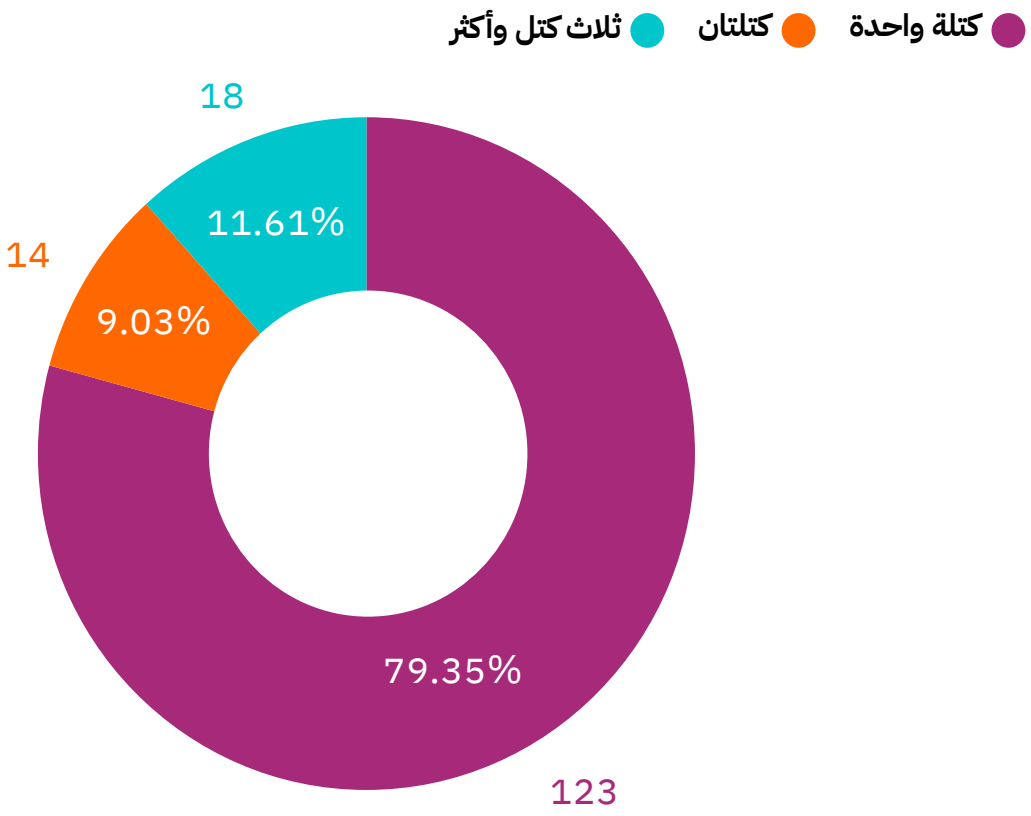
12. عند حصول تحوُّلات في الانتماء إلى كتلة (أيْ في حال وفاة أو استقالة نائب من كتلة)، نحسب نسبة وجوده في الكتلة على الشكل التالي: عدد الأشهر الذي كان لا يزال في الكتلة مقسوماً على 12 شهراً.

يتبيّن من الرسم البياني أن الكتلة الأنشط بالنسبة إلى حجمها عام 2021 هي كتلة «اللقاء الديموقراطي» بمتوسط 3.75 اقتراحات للنائب الواحد. تليها كتلة «التنمية والتحرير» بمتوسط 3 اقتراحات للنائب الواحد. وتتراجع كُتلتا «الجمهورية القويّة» و«لبنان القوي» إلى المرتبة الرابعة والثامنة.

أما الكتلة الأقل نشاطاً فهي «الكتلة القومية الاجتماعية» بمتوسط 0.33 اقتراحاً للنائب الواحد عام 2021.

2. التعاون بين الكتل

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



رسم بياني رقم 12 يُظهر توزيع الاقتراحات بحسب عدد الكتل المتقدمة بها في 2021.

ومن أهمّ الملاحظات التي يمكن تقديمها على هذا الصعيد:

- خلال 2021، قُدِّم 79.35% من مجموع الاقتراحات (123 اقتراحاً/155) من كتلة واحدة (من نائب أو أكثر)، فيما بلغت هذه النسبة 88% (213 اقتراحاً/243) في 2020.
- قُدِّم 9.03% من مجموع الاقتراحات من كتلتين (14 اقتراحاً/155)، فيما بلغت هذه النسبة 5.8% (14 اقتراحاً/243) في 2020؛ كما نتبيّن أن الكتل الأكثر تشاركاً في تقديم اقتراحات ثنائية هي كتلة «التنمية والتحرير» بتسعة اقتراحات وكتلتا «لبنان القوي» و«المستقبل» بستة لكل واحدة، تليها كتلة «الوفاء للمقاومة» بثلاثة اقتراحات ثنائية؛
- قُدِّم 11.61% من مجموع الاقتراحات (18 اقتراحاً/155) من ثلاث كتل أو أكثر، فيما بلغت هذه النسبة 6.2% (15 اقتراحاً/243) في 2020. وتتصدّر كتلة «التنمية والتحرير» قائمة الكتل الأكثر تشاركية مع 24 اقتراحاً، تليها كتلة «المستقبل» مع 18 اقتراحاً ثمّ كتلة «لبنان القوي» مع 15 اقتراحاً.

وإنْ رشح عن هذه الأرقام ازدياد طفيف في التعاون بين الكتل عن عام 2020 - رغم ازدياد التشنُّج بينها بعد انتفاضة 17 تشرين وانفجار 4 آب وقُبيل الانتخابات النيابية المقربة - تبقى الأرقام مؤشّراً إلى ضعف التعاون والنقاش بين النواب من كتل مختلفة على صعيد المبادرة التشريعية، رغم اتّسام المرحلة بالحاجة إلى مبادرة تشريعية حاسمة إنقاذية.

- ومن المؤسف أيضاً أن نصادف خلال مراقبتنا للعمل التشريعي تقدُّم كتل عدة باقتراحات متشابهة إلى حدّ كبير متعلقة بالموضوع نفسه وفي الوقت نفسه، مما يدلّ على عدم وجود نيّة واضحة لإتمام مصلحة عامة مشتركة للبلاد والعمل الأحادي للكتل في المجلس وغياب التنسيق فيما بينها. وأبرز مثال على ذلك اقتراحات مكافحة تهريب البضائع وحماية المستهلك التي تقدّمت بها كتل «التنمية والتحرير» و«لبنان القوي» و«الجمهورية القوية»، واقتراحات تحرير استيراد الدواء المقدَّمة من كتلة «التنمية والتحرير» ومن النائب طوني فرنجية.

- على صعيد هوية الكتل الأكثر تعاوناً في المبادرة التشريعية (في ما خص الاقتراحات الثنائية)، فتحافظ على مرتبتها الأولى كتلة «التنمية والتحرير» (وهي الكتلة التي يرأسها رئيس مجلس النواب نبيه بري)، إذ قدّمت 24 مقترحاً بالتشارك[13] مع كتل أخرى (من أصل 51). وهو ازدياد في عدد المقترحات المشتركة لهذه الكتلة بالنسبة إلى سنة 2020 حيث بلغت 16 فقط (5 بالتعاون مع كتلتين أو أكثر و11 اقتراحاً بالتعاون مع كتلة واحدة أخرى).

أمّا بالنسبة إلى بقية الكتل، بلغ عدد الاقتراحات المشتركة 18 اقتراحاً لكتلة «المستقبل»، من ضمنها 6 اقتراحات بالتشارك مع كتلة واحدة أما الباقي فمع كتلتين أو أكثر. وقد بلغ عدد الاقتراحات المشتركة لكتلة «لبنان القوي» 15 اقتراحاً، من ضمنها 6 اقتراحات بالتشارك مع كتلة نيابية واحدة أخرى.

واللافت أن نواباً من الكتل الكبرى تعاونوا أكثر مع بعضهم البعض، مما يتعارض مع الصورة الصدامية التي يظهرها أعضاء هذه الكتل إعلامياً:

- فأكثر النواب الذين تعاون معهم نواب كتلة «التنمية والتحرير» في تقديم الاقتراحات ينتمون إلى كتلة «المستقبل»(13) فـ «الوفاء للمقاومة» (11) فـ «الجمهورية القوية» (10) فـ «لبنان القوي» (10)؛
- أما أكثر النواب الذين تعاون معهم نواب كتلة «الجمهورية القوية»، فينتمون إلى كتلة «التنمية والتحرير» (10) فـ «لبنان القوي» (9) فـ «الوفاء للمقاومة» فـ «المستقبل» (8 مع كل منهما)؛
- أما أكثر النواب الذين تعاون معهم نواب كتلة «المستقبل»، فينتمون إلى كتلة «التنمية والتحرير» (13) فـ «الوفاء للمقاومة» فـ «لبنان القوي» و«الجمهورية القوية» (8 مع كل منها)؛
- أما أكثر النواب الذين تعاون معهم نواب كتلة «الوفاء للمقاومة»، فينتمون إلى كتلة «التنمية والتحرير»(11) فـ «المستقبل»(8) فـ «الجمهورية القوية» و«لبنان القوي» (6 لكل منهما)؛
- أما أكثر النواب الذين تعاون معهم نواب كتلة «لبنان القوي»، فينتمون إلى كتلة «التنمية والتحرير»(10) فـ «الجمهورية القوية»(9) فـ «المستقبل»(8).

3. ترؤس الكتل اللجان النيابية

بقي توزّع رئاسة اللجان النيابية بين الكتل سنة 2021 كما كان على حاله سنة 2020 وهو على الشكل التالي:

- كتلة «لبنان القوي» (أربع لجان): لجنة المال والموازنة، لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط، لجنة الشباب والرياضة، ولجنة تكنولوجيا المعلومات؛

13. أي مع كتلة أخرى أو أكثر.

- كتلة «التنمية والتحرير» (أربع لجان): لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين، لجنة الزراعة والسياحة، لجنة حقوق الإنسان، لجنة المرأة والطفل؛
- كتلة «المستقبل» (أربع لجان): الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه، لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة، لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية، لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات؛
- كتلة «الجمهورية القوية» (لجنة واحدة): لجنة الإدارة والعدل؛
- كتلة «اللقاء الديمقراطي» (لجنة واحدة): لجنة البيئة؛
- كتلة «الوفاء للمقاومة» (لجنة واحدة): لجنة الإعلام والاتصالات.

4. مشاركة الكتل في الطعون

شاركت كتلتان نيابيتان في تقديم ثلاثة طعون بقوانين أمام المجلس الدستوري، وهي:

- كتلة «لبنان القوي»: طعنان (النواب: جبران باسيل، سليم عون، إبراهيم كنعان، إدكار معلوف، سيزار أبي خليل، سليم خوري، روجيه عازار، ماريو عون، آلان عون، مصطفى حسين، إدكار طرابلسي، نقولا صحناوي، حكمت ديب، أسعد درغام، وألكساندر ماطوسيان) هما الطعن بقانون انتخاب أعضاء مجلس النواب وقانون الشراء العام.
- كتلة «الجمهورية القوية»: طعن واحد (النواب: جورج عقيص، إدي أبي اللمع، بيار بو عاصي، وهبي قاطيشا، عماد واكيم، جوزيف إسحق، فادي سعد، أنطوان حبشي، زياد الحواط، أنيس نصار) هو الطعن بقانون سلفة خزينة لمؤسسة كهرباء لبنان.

5. الأسئلة للحكومة

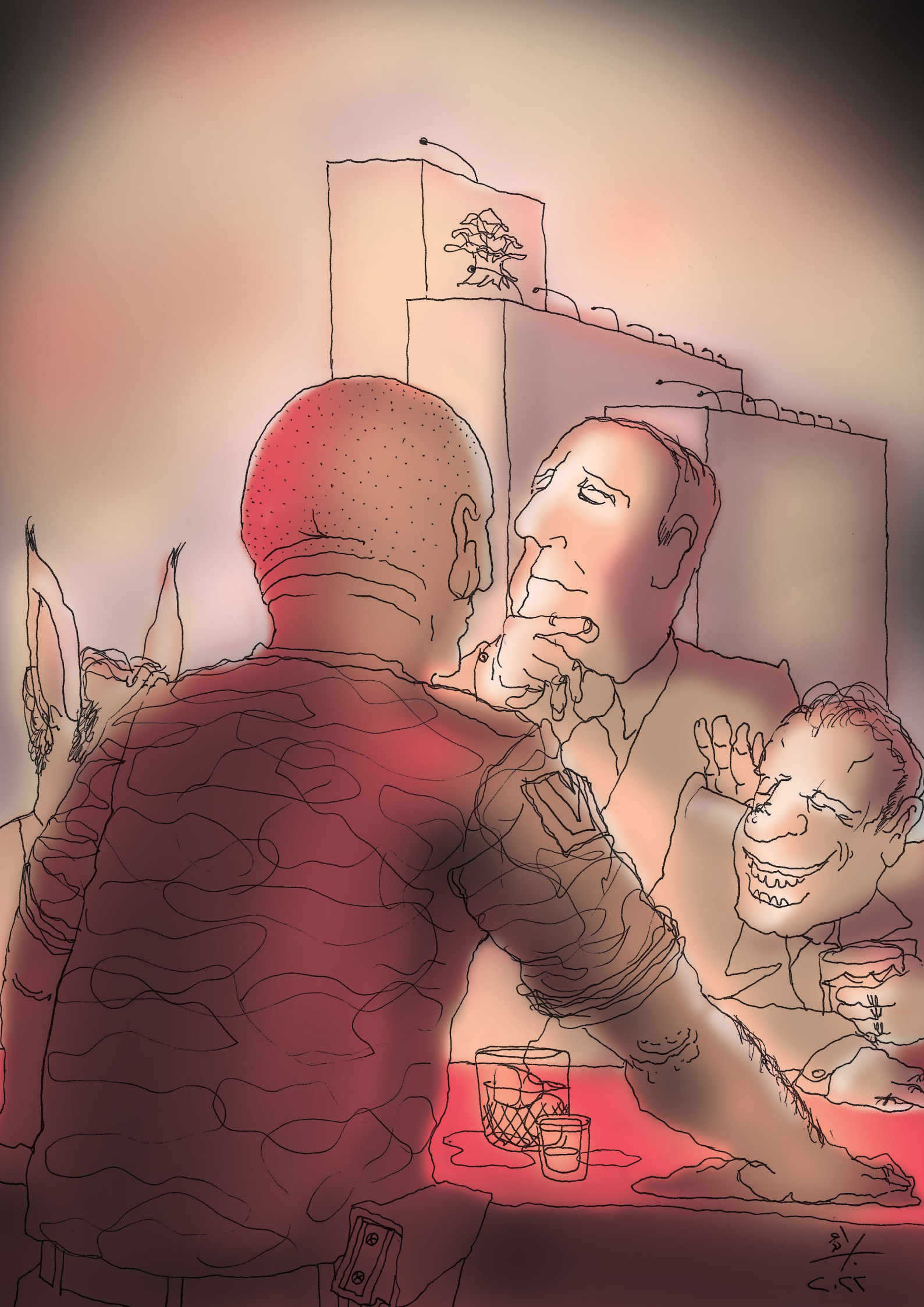
نجد نشاطاً متفاوتاً للكتل في طرح الأسئلة على الحكومة.

- فقد تقدّم نواب كتلة «الجمهورية القوية» بمجموع 6 أسئلة موجهة للحكومة من دون الاشتراك فيها مع نواب من كتل مختلفة؛
- أمّا نوّاب كتلة «التنمية والتحرير» فقد تقدّموا بـ 5 أسئلة: النائب أنور الخليل بسؤالين والنائب ياسين جابر كذلك، وسؤال مشترك بين نائبَيْ هذه الكتلة قاسم هاشم وغازي زعيتر، مع النائبين إيلي فرزلي ونقولا نحاس؛
- أمّا النائب فؤاد مخزومي من كتلة «المستقلين» فقد تقدّم بـ 3 أسئلة؛
- وتقدّمت كتلة «لبنان القوي» بـ 3 أسئلة أيضاً.

ونلحظ هنا انخفاضاً حاداً في عدد الأسئلة مقارنةً بعام 2020 حيث بلغ مجموع أسئلة كتلة «المستقلين» وحدها 41 سؤالاً، بينما كان مجموع أسئلة كل من كتلتَيْ «لبنان القوي» و«اللقاء الديمقراطي» 20 سؤالاً، و«الجمهورية القوية» 17 سؤالاً. علماً أن في الفترة الممتدة من كانون الثاني 2021 حتى أيلول 2021 كانت حكومة الرئيس حسان دياب مستقيلة. وقد وردتْ عشرة أسئلة من أصل 17 سؤالاً مطروحاً عام 2021 بعد تاريخ أيلول 2021، أيْ أن هذه كانت موجَّهة لحكومة الرئيس نجيب ميقاتي.

القسم الرابع:

تقييم نشاط النواب



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

تمهيد: العقبات أمام التقييم

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

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

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

وقبل المضيّ في ذلك، وبهدف التبسيط، سنعتمد لغاية احتساب متوسط الأداء النيابي عدد 120 نائباً وهو مجموع النواب بعد استقالة 8 منهم في 2020، هذا علماً أن عدداً من النواب توفي في تواريخ مختلفة في 2021 مما خفّض عدد النواب في نهاية 2021 إلى 116.

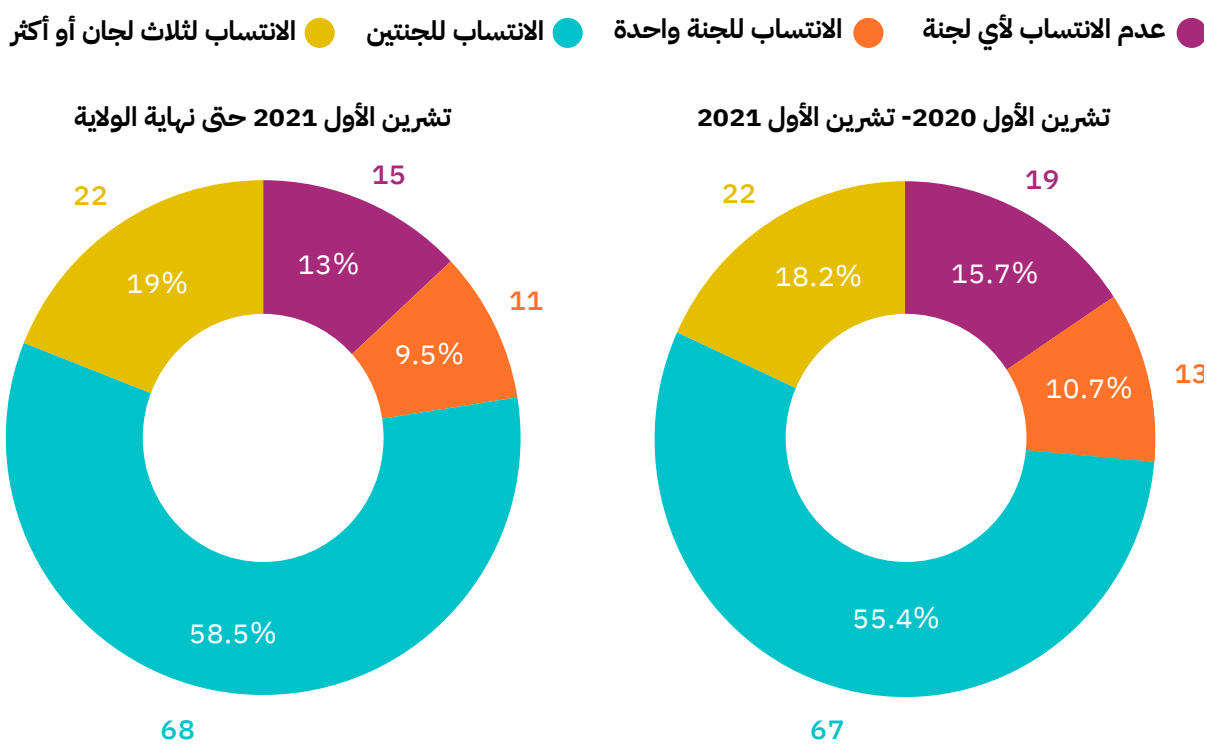
1. على صعيد المشاركة في اللجان النيابية

نعمد هنا إلى تقييم معطيات متعددة: من جهة أولى، انتساب النواب إلى اللجان (من حيث عددها ومدى توفُّر عذر يبرِّر عدم انتسابهم لأيّ منها)، وحضورهم اجتماعات اللجان المختلفة.

أ. الانتساب إلى اللجان

إنّ العدد الإجمالي لأعضاء اللجان النيابية الدائمة 214، وقد مُلئت جميع مراكز العضوية فيها في انتخابات أعضاء اللجان للفترة الممتدة من تشرين الأول 2020 إلى تشرين الأول 2021 وذلك في جلسة 20 تشرين الأول 2020. كما عادت ومُلئت للفترة الأخيرة من ولاية المجلس النيابي وذلك في جلسة 19/10/2021 حيث صدّق المجلس النيابي على إبقاء أعضاء اللجان وأمناء السر والمفوَّضين على حالهم، مع تعديلات طفيفة لجهة أعضاء اللجان إذ دخل على لجنة الإدارة والعدل النائب قيصر المعلوف بدلاً من النائب مصطفى الحسيني المتوفّى، وإلى لجنة تكنولوجيا المعلومات النائب سامي فتفت مكان النائبة ديما جمالي والنائب فادي علامة مكان النائب محمد خواجة. وقد مرّت الجلسة بهدوء وسط توافق بين جميع الكتل.

وبالعودة إلى نتيجة جلسة 2020/10/20، لم ينتسب 19 نائباً أو نائبة إلى أيّ لجنة، وانتسب 13 منهم إلى لجنة واحدة، و67 إلى لجنتين، و21 إلى ثلاث لجان وواحدة هي النائبة رولا الطبش جارودي إلى 4 لجان. وفي تشرين الأول 2021، تقلّص عدد النواب الذين لم ينتسبوا إلى أيّ لجنة إلى 15 بعد وفاة 4 منهم. في المقابل، انتسب 11 منهم إلى لجنة واحدة و68 إلى لجنتين و22 إلى ثلاث لجان في حين بقيت رولا الطبش جارودي على تميُّزها في الانتساب إلى 4 لجان.



رسم بياني رقم 13 يُظهر نسب انتساب النواب إلى اللجان من حيث عددها عام 2021.

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

- عدم الانتساب إلى اللجان بعذر أو من دون عذر

لا يجوز الجمع بين عضوية اللجان ورئاسة المجلس أو نيابته والوزارة بحسب المادة 25 من النظام الداخلي للمجلس النيابي. تُبرِّر هذه القواعد عدم انتساب نائبين فقط في 2021 إلى أيّ لجنة من دون عذر وهما: رئيس مجلس النواب نبيه بري ونائبه إيلي الفرزلي. وفي حين كان سعد الحريري معذوراً في عدم الانتساب إلى لجنة في تشرين الأول 2020 طالما تم تكليفه بتشكيل حكومة في تاريخ 2020/10/22، فإن نجيب ميقاتي بات معذوراً في عدم الانتساب إلى لجنة في تشرين الأول 2021 بعدما أضحى رئيساً للحكومة. في المقابل، ليس للحريري أيّ عذر لعدم انتسابه إلى لجنة في تشرين الأول 2021 وليس لميقاتي أيّ عذر لعدم انتسابه إلى لجنة في تشرين الأول 2020.

وعليه، يصبح لدينا لائحة من النواب الذين لم ينتسبوا إلى أيّ لجنة من دون عذر في فترة أو أخرى، وهي تضم 17 هم: أسعد حردان (رئيس حزب)، تمام سلام (رئيس وزراء سابق)، تيمور جنبلاط (رئيس كتلة)، جان عبيد، جبران باسيل (رئيس حزب ورئيس كتلة)، جميل السيد، ستريدا طوق جعجع، سعد الحريري (رئيس وزراء سابق ورئيس حزب)، طلال أرسلان (رئيس كتلة ورئيس حزب)، فايز غصن (التكتل الوطني)، فيصل كرامي (وزير سابق)، محمد رعد (رئيس كتلة)، محمد كبارة (وزير سابق)، ميشال المر، نجيب ميقاتي (وأصبح رئيساً لمجلس الوزراء في تاريخ 20 أيلول 2021)، هنري حلو، ووائل أبو فاعور.

ونلاحظ أن رغم عدم الانتساب إلى أيّ لجنة، فإن النائب جميل السيد قد شارك في 19 اجتماعاً في لجان ليس عضواً فيها، وهي لجنة الإدارة والعدل (9 اجتماعات)، لجنة المال والموازنة (11 اجتماعاً) ولجنة الشؤون الخارجية والمغتربين (اجتماع واحد)، كما حضر 5 اجتماعات للّجان المشتركة. كما شارك نائب رئيس مجلس النواب إيلي فرزلي في اجتماعين، واحد في لجنة المال والموازنة والثاني في لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين وهو

ليس عضواً في أيٍّ منهما. وشارك أيضاً في 17 اجتماعاً للّجان المشتركة بصفته رئيساً لها بموجب المادة 39 من النظام الداخلي لمجلس النواب. وشارك النائب وائل أبو فاعور في اجتماع واحد للّجان المشتركة، والنائب جبران باسيل في ثلاثة اجتماعات للّجان المشتركة.

ويؤشّر ترفُّع هؤلاء عن الانتساب إلى أيّ لجنة إلى نشوء طبقة من النواب تبرّئ نفسها من العمل المضني داخل اللجان.

- التمايز في الانتساب إلى أكثر من لجنتين

في المقابل، نلحظ أن عدداً من النواب انتسبوا إلى ثلاث لجان أو أكثر وهم:

- انتسب إلى ثلاث لجان كل من أسعد درغام، أنيس نصار، إبراهيم عازار، إبراهيم موسوي، أنور الخليل، جورج عقيص، حكمت ديب، ديما جمالي، روجيه عازار، زياد حواط، سيمون أبي رميا، طارق المرعبي، علي المقداد، علي خريس، علي عسيران، عناية عز الدين، قاسم هاشم، محمد الحجار، محمد خواجه، محمد نصر الله، وحسن عز الدين؛
- في حين انتسبت النائبة رولا الطبش جارودي إلى أربع لجان.

ولكن هل اقترنت حماسة هؤلاء النواب بنشاط نيابي متميز؟ هذا ما سنحاول استكشافه في الفقرات التالية.

أما رؤساء اللجان فهم: النائب إبراهيم كنعان (لجنة المال والموازنة)، النائب جورج عدوان (لجنة الإدارة والعدل)، النائب ياسين جابر لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين)، النائب نزيه نجم (لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه)، النائبة بهية الحريري (لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة)، النائب عاصم عراجي (لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية)، النائب سمير الجسر (لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات)، النائب جان طالوزيان (لجنة شؤون المهجرين)، النائب أيوب حميد (لجنة الزراعة والسياحة)، النائب أكرم شهيب (لجنة البيئة)، النائب فريد البستاني (لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط)، النائب حسين الحاج حسن (لجنة الإعلام والاتصالات)، النائب سيمون أبي رميا (لجنة الشباب والرياضة)، النائب ميشال موسى (لجنة حقوق الإنسان)، النائبة عناية عز الدين (لجنة المرأة والطفل) والنائب نقولا الصحناوي (لجنة تكنولوجيا المعلومات).

ونشير إلى أن نائباً مستقلاً يرأس لجنة المهجرين وهو جان طالوزيان بعد أن انسحب من كتلة «الجمهورية القوية» في تشرين الأول 2020.

ب. حضور الاجتماعات

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

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

الحضور في اللجان التي انتسب النواب إليها

أحد المعايير التي يمكن اعتمادها في هذا المضمار هو مدى التزام النواب في حضور اجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها، وعدم تغيُّبهم عنها. ويبلغ متوسط التزام النواب (أيْ عدد الاجتماعات التي حضرها النائب مقسوم على عدد اجتماعات اللجان التي ينتسب إليها) 54% سنة 2021. ونشير إلى أن 45 نائباً من أصل 102 انتسبوا إلى لجان، كان التزامهم أقل من 50% في لجانهم.

أما المعيار الثاني، وهو يكمل المعيار السابق طالما أن نسبة الالتزام قد تعطينا انطباعات خاطئة في حال كان عدد اجتماعات لجنته متدنياً، فهو متوسط عدد الاجتماعات لكل نائب في اللجان التي انتسب إليها. فقد بلغ هذا المتوسط 12.56 اجتماعاً، أيْ بحدود اجتماع واحد كل شهر. وبالتالي، نسجّل أن 46 نائباً تخطّوا هذا المتوسط، و56 نائباً سجّلوا أقل من هذا المتوسط. أما في 2020، فبلغ المتوسط 15.5 اجتماعاً، تخطّاه 44 نائباً في حين سجّل 66 نائباً دونه.

وبالتدقيق في نشاط النواب الذين انتسبوا إلى 3 لجان أو أكثر، نلحظ أن نسبة التزامهم حضور جلسات اللجان التي انتسبوا إليها بلغ 56%، في حين بلغ متوسط الاجتماعات التي حضروها في هذه اللجان 16 اجتماعاً، وهي نسب تبقى قريبة من نسب التزام سائر النواب. بمعنى أن حماسة هؤلاء للانتساب إلى عدد أكبر من اللجان لم يقترن بحماسة أكبر في المشاركة في أعمالها.

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

النوّاب الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها

- بلال عبد الله: **52 اجتماعاً**
- عناية عز الدين: **38 اجتماعاً**
- أمين شري: **36 اجتماعاً**
- غازي زعيتر: **36 اجتماعاً**
- إبراهيم عازار: **35 اجتماعاً**

النوّاب الأقل حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها

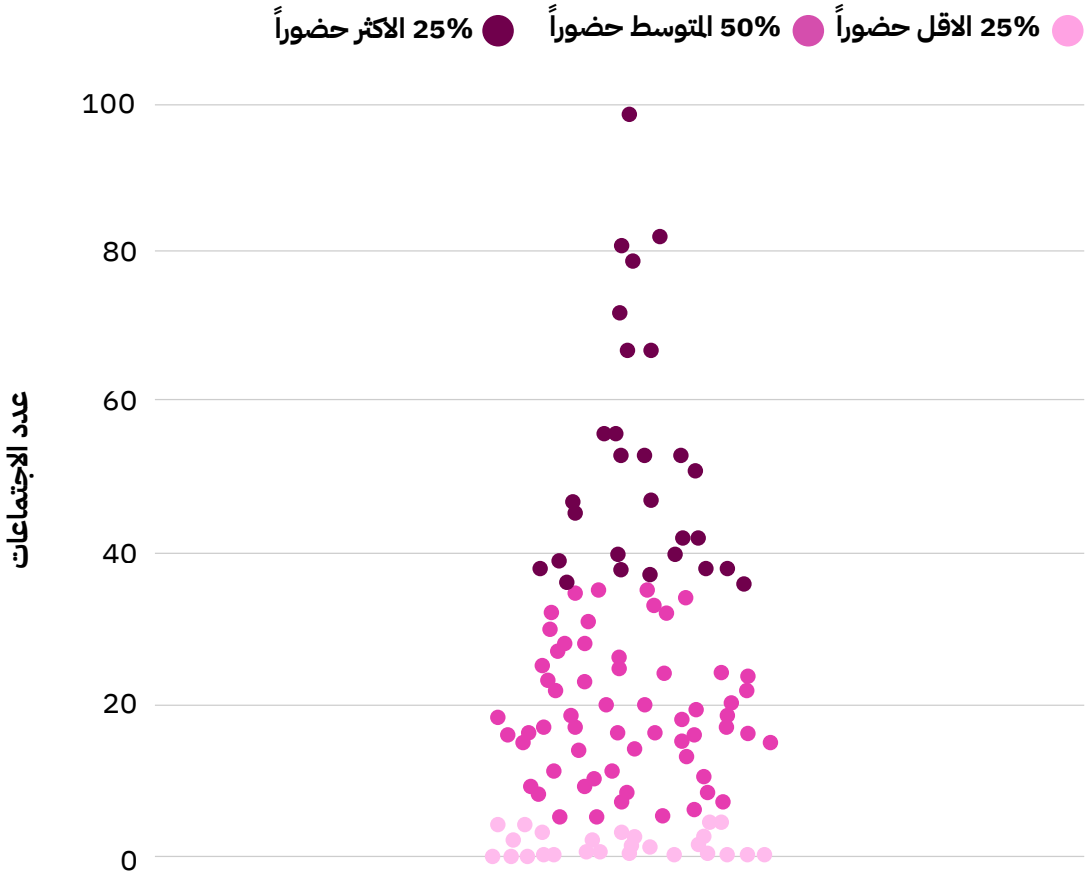
الذين حضروا اجتماع واحد في لجان هم أعضاء فيها:
الياس بو صعب، ديما جمالي، عبد الرحيم مراد، علي عسيران، الوليد سكرية، زياد أسود، نهاد المشنوق، هادي أبو الحسن، وقيصر المعلوف

الذين لم يحضروا أيّ اجتماع في لجان هم أعضاء فيها:
هنري شديد، هاني قبيسي، أنطوان بانو، جان طالوزيان، نعمة طعمة، مصطفى حسين، وفريد الخازن.

الحضور داخل وخارج اللجان المنتسَب إليها

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

فإذا أردنا إضافة الاجتماعات التي يحضرها النائب في لجان (دائمة ومشتركة) ليس عضواً فيها، يرتفع متوسط عدد الاجتماعات لكل نائب طوال السنة إلى 21.72 عام 2021 (أيْ أقل من اجتماع كل أسبوعين). ذلك مع العلم أن الانحراف المعياري مرتفع (21.04)، ما يعني أن المتوسط الذي توصّلنا إليه غير ناتج عن سلوك متقارب للنواب، بل عن اختلاف كبير بسلوكهم حيث حضر بعضهم صفر اجتماعات بينما حضر أحدهم 99 اجتماعاً. ولِفَهْمِ دلالات متوسط عدد الاجتماعات للنواب (أيْ إلى أيّ مدى يدلّ على سلوك متقارب للنواب أو على العكس، إلى أيّ مدى هو ناتج عن اختلاف كبير في هذا السلوك بين نائب وآخر)، ينبغي النظر في الرسم البياني أدناه إلى مدى توزيع وانتشار هذه النقاط بعد ترتيبها من الأصغر إلى الأكبر.

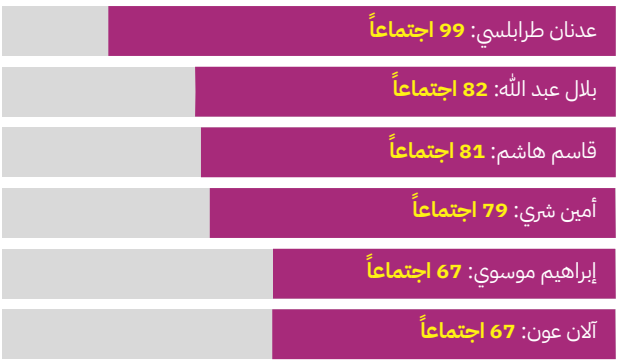


رسم بياني رقم 14 يُظهر توزُّع عدد الاجتماعات التي حضرها كل نائب في 2021. ترمز كلّ نقطة في الرسم البياني إلى عدد اجتماعات نائب واحد في العيّنة.

ويمكن تقديم الملاحظات التالية على الرسم البياني:

- القيمة الصغرى هي صفر ولم يحضر 18 نائباً أيّ اجتماع عام 2021؛
- حضر 25% من النواب بين 0 و4 اجتماعات (اجتماع واحد أو أقل كل 3 أشهر)؛
- و50% منهم بين 4 و35 اجتماعاً (أقل من اجتماعين كل 3 أسابيع)؛
- و25% منهم بين 35 و 99 اجتماعاً (أقل من اجتماعين في الأسبوع).

النوّاب الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها



النوّاب الأقل حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها

النواب الذين حضروا اجتماع واحد:
أنطوان بانو، وائل أبو فاعور، عبد الرحيم مراد، هنري شديد، وديما جمالي

النواب الذين لم يحضروا أيّ اجتماع:
أسعد حردان، ستريدا طوق، فايز غصن، فريد الخازن، فيصل كرامي، محمد رعد، محمد كبارة، طلال أرسلان، مصطفى حسين، نعمة طعمة، سعد الحريري، نبيه بري، نجيب ميقاتي، جان عبيد، تيمور جنبلاط، تمام سلام، وميشال المر؛

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

نتطلّع هنا إلى تقييم المبادرة التشريعية للنواب، أيْ نشاطهم على صعيد تقديم اقتراحات قوانين جديدة إلى البرلمان. وتجدر الإشارة هنا إلى أن مجموع الاقتراحات التي قدَّمها النواب في سياق مبادرتهم التشريعية قد بلغ 155 اقتراحاً وهو يمثل 92.8% من مجموع المقترحات التشريعية الواردة إلى المجلس النيابي في هذه السنة، طالما أن مجموع مشاريع القوانين التي وصلت إلى المجلس النيابي هذه السنة هو 12 (11 منها وردت بموجب موافقة استثنائية صادرة عن رئيسَيْ الجمهورية والحكومة، وهي مشاريع قوانين تحوم حولها شبهة عدم دستورية فاقعة).

ويُلحظ تالياً أن متوسط المبادرة التشريعية بلغ في هذه السنة 1.28 [14] اقتراحاً لكلّ نائب، علماً أن 69 منها قُدّمت بصيغة المعجل المكرر، أيْ ما يعادل نسبة 44.52% من مجموع الاقتراحات.
بالمقارنة، كانت المبادرة التشريعية وصلتْ في سنة 2019 إلى 1.3 اقتراحاً لكلّ نائب وشكّلت الاقتراحات المعجلة المكررة التي بلغ عددها 59 اقتراحاً نسبة 34.3% من مجموعها.

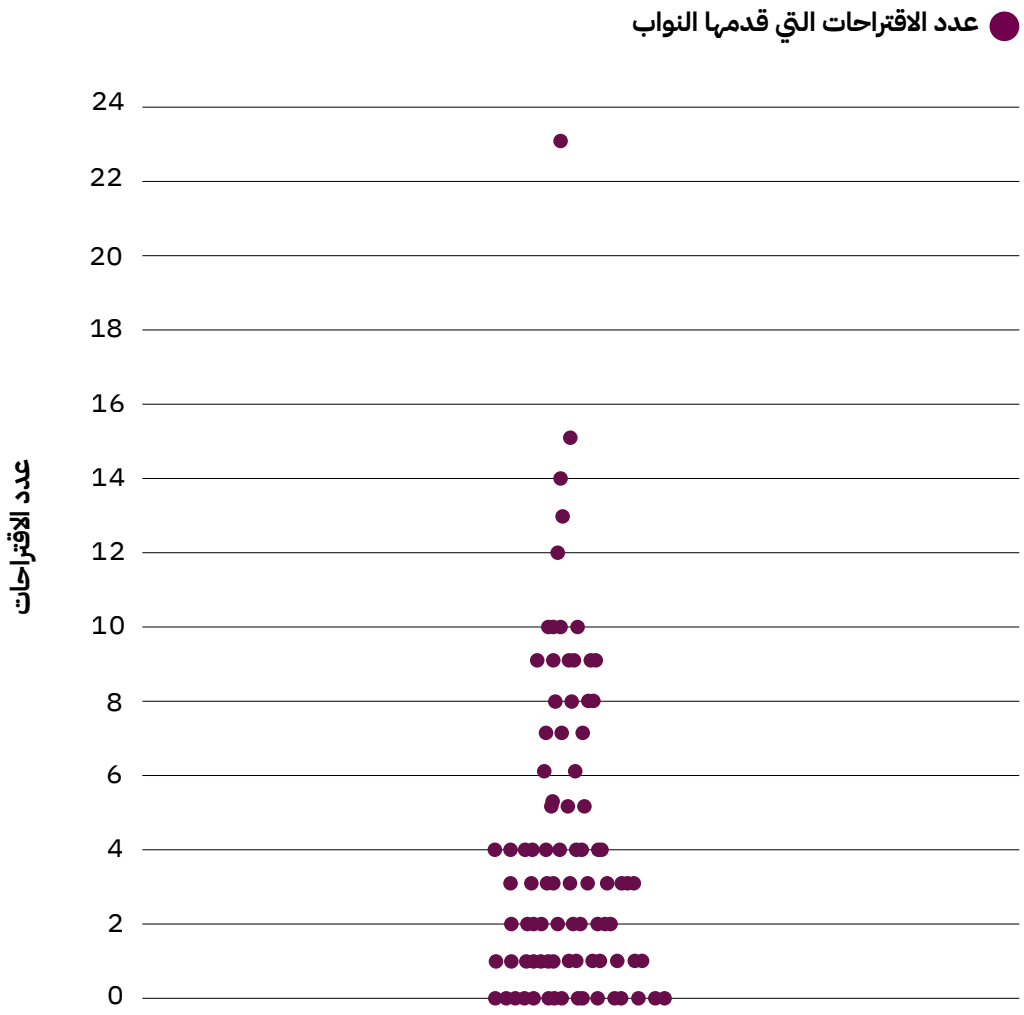
وفي سنة 2020، وصلت المبادرة التشريعية إلى 1.9 اقتراحاً لكل نائب وشكّلت الاقتراحات المعجلة المكررة التي بلغ عددها 130 اقتراحاً نسبة 53.3% من مجموع المقترحات.

أ. نشاط النواب التشريعي

من المهم قياس المبادرة التشريعية على صعيد كل نائب.

يتبيّن من الرسم البياني أن في 2021 تقدَّم 25% من النواب الـ 120 باقتراح أو أقلّ، من بينهم 27 نائباً لم يقدّموا أيّ اقتراح (أيْ 22% من النواب الفعليين). في المقابل، قدّم 50% من النواب بين اقتراح وأربعة اقتراحات في سنة 2021 بينما 50% من النواب كانوا تقدّموا بعدد اقتراحات بين 2 و8 في سنة 2020، أيْ أن عدداً أكبر من النواب كانوا تقدّموا بعدد أكبر من الاقتراحات، و25% أكثر من 4 اقتراحات. ذلك مع العلم أن الاقتراح يمكن أن يكون مشتركاً مع نواب آخرين.

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



رسم بياني رقم 15 يُظهر توزيع النواب بحسب عدد الاقتراحات التي تقدّموا بها.

ب. تعاون النواب في تقديم الاقتراحات

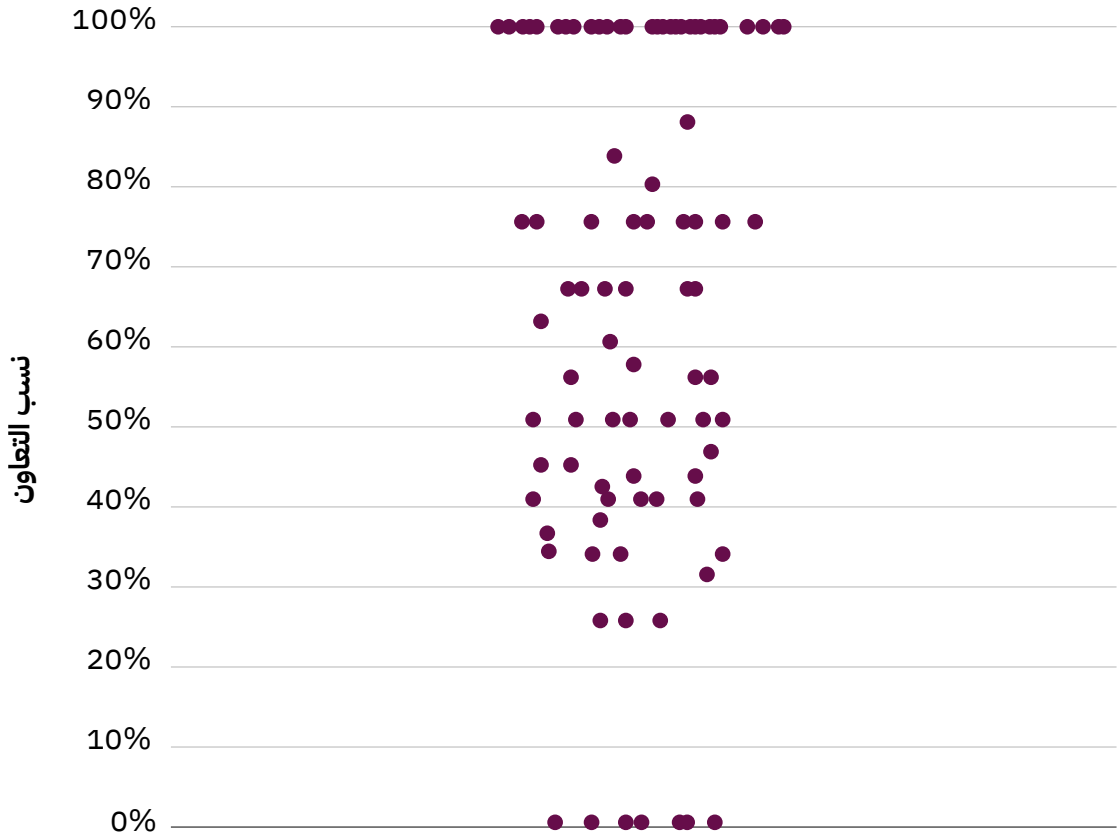
بلغت نسبة الاقتراحات المشتركة، أيْ المقدَّمة من أكثر من نائب، 51% من مجموع الاقتراحات (79 اقتراحاً)، علماً أن هذه الاقتراحات المشتركة تنقسم بين 52% من الاقتراحات العادية و48% من الاقتراحات المعجلة المكررة.

ويُظهر الرسم البياني أعلاه أن:

- 25% من النواب الـ 94 الذين تقدموا باقتراحات في 2021 بادروا إلى تقديم جميع اقتراحاتهم بالاشتراك مع نواب آخرين (قد ينتمون إلى نفس الكتلة)، بمعنى أنهم لم يقدموا أيّ اقتراح منفردين. بينما هذه النسبة كانت 50% عام 2020، أيْ أن التشاركية بين النواب تقلّصت عام 2021؛
- 50% من النواب الـ 94 الذين تقدموا باقتراحات في 2021 بادروا إلى تقديم أكثر من 40% من اقتراحاتهم بالاشتراك مع نواب آخرين؛
- 25% من النواب الـ 94 الذين تقدموا باقتراحات في 2021 بادروا إلى تقديم بين 0% و40% من اقتراحاتهم بالاشتراك مع نواب آخرين؛

من ضمنهم 7.45% (7 نواب) تقدموا باقتراحات منفردين حصراً، هم: إدي دمرجيان، إيلي فرزلي، تيمور جنبلاط، محمد الحجار، مصطفى الحسيني (اقتراح واحد) و فيصل كرامي وقيصر المعلوف (اقتراحان).

نسبة الاقتراحات المشتركة لكل نائب



رسم بياني رقم 16 يُظهر نسب تعاون النواب في تقديم الاقتراحات و عدد الاقتراحات المشتركة التي قدّمها النّواب الاكثر نشاطاً.

النواب الأكثر نشاطاً

- بلال عبد الله: **23 اقتراحاً**
- فادي علامة: **15 اقتراحا**
- إبراهيم عازار: **14 اقتراحاً**
- جورج عقيص: **13 اقتراحاً**
- ماريو عون: **12 اقتراحاً**

النواب الأقل نشاطاً

لم يسجّل تقديم 27 نائباً أيّ اقتراح، هم:
اسطفان الدويهي، أسعد حردان، هاغوب بقرادونيان، ألبير منصور، الوليد سكرية، بكر حجيري، جان عبيد، حسين جشي، ديما الجمالي، سعد الحريري، علي خريس، علي عسيران، علي عمار، فايز غصن، فريد الخازن، محمد رعد، محمد كبارة، مصطفى حسين، ميشال المر، نبيه بري، نعمة طعمة، نهاد المشنوق، هاني قبيسي، هنري شديد، وائل أبو فاعور، وليد البعريني.

3. على صعيد الطعن في القوانين أمام المجلس الدستوري

قُدِّمت ثلاثة طعون في دستورية القوانين عام 2021.

ونُبيّن في ما يلي القوانين التي تناولتها هذه الطعون والنواب المشتركين في الطعن فيها (والكتل التي ينتمون إليها):

القانون	النوّاب المشاركون في الطعن في دستوريّة القانون
إعطاء مؤسسة كهرباء لبنان سلفة خزينة لعام 2021	جورج عقيص، إدي أبي اللمع، بيار بو عاصي، وهبي قاطيشا، عماد واكيم، جوزف إسحق، فادي سعد، أنطوان حبشي، زياد الحواط، وأنيس نصار (جميعهم من كتلة "الجمهورية القوية").
القانون رقم 44 تاريخ 17/6/2017 (انتخاب أعضاء مجلس النواب)	جبران باسيل، سليم عون، إبراهيم كنعان، إدكار معلوف، سيزار أبي خليل، سليم خوري، روجيه عازار، ماريو عون، آلان عون، ومصطفى حسين (جميعهم من كتلة "لبنان القوي").
المواد 72،78،88،89،91 من القانون رقم 2021/244 (قانون الشراء العام)	جبران باسيل، سيزار أبي خليل، إدكار معلوف، ماريو عون، إدكار طرابلسي، نقولا صحناوي، حكمت ديب، أسعد درغام، ألكساندر ماطوسيان، وسليم خوري (جميعهم من كتلة "لبنان القوي").

وعمد، بالنتيجة، 25 نائباً إلى استخدام هذه الصلاحية الدستورية ومنهم أكثر من مرة في عام 2021.

4. على صعيد العمل الرقابي على السلطة التنفيذية

تم تقديم 17 سؤالاً خطياً فقط إلى الحكومة في عام 2021.

وقد استخدم هذه الصلاحية الدستورية 21 نائباً ومنهم أكثر من مرّة، هم:
جورج عقيص (خمسة أسئلة)؛ عماد واكيم (أربعة أسئلة)؛ فادي سعد، فؤاد مخزومي، جبران باسيل، حكمت ديب، ماريو عون، إدكار معلوف ، ألكساندر ماطوسيان، نقولا صحناوي، و فريد البستاني (ثلاثة أسئلة لكل منهم)؛ شوقي دكاش، أنور الخليل، وياسين جابر (سؤالان لكل منهم)؛ جوزف إسحق، أنطوان حبشي، وهبي قاطيشا، غازي زعيتر، قاسم هاشم، إيلي فرزلي، ونقولا نحاس (سؤال واحد لكل منهم). وهذا يعني أن 95 نائباً من أصل 116 لم يقدموا أيّ سؤال في هذه السنة.

تمحورت معظم الأسئلة حول مواضيع أساسية هي:

- الموضوع المالي في شقَّيْن: التدقيق في حسابات مصرف لبنان وقرارات مصرف لبنان حيث نجد ثلاثة أسئلة عن التدقيق الجنائي (مقدَّمة من النائب فؤاد مخزومي، تكتل «لبنان القوي» ومجموعة من النواب هم قاسم هاشم، غازي زعيتر، إيلي الفرزلي، ونقولا نحاس) وسؤالاً حول التعميم 154 الصادر عن مصرف لبنان (مقدَّم من النائب ياسين جابر).
- موضوع الكهرباء حيث نجد أسئلة حول عقد البواخر والإجراءات المتخذة لتفادي العتمة بعد توقُّفها (مقدَّم من النائب أنور خليل) وحول موضوع تأمين الحماية منعاً للتعديات على محطتَيْ التحويل الرئيسيتين (الحرش وبعلبك) التابعتين لمؤسسة كهرباء لبنان (مقدَّم من تكتل «الجمهورية القوية»).
- موضوع عدم انعقاد مجلس الوزراء طيلة فترة تصريف الأعمال في حكومة الرئيس حسان دياب الذي نجد فيه سؤالين مقدَّمين من النائب مخزومي وسؤالاً من تكتل «لبنان القوي».
- موضوع تلوُّث نهر الليطاني وبحيرة القرعون حيث نجد سؤالين مقدَّمين من النائبين فؤاد مخزومي وسؤالاً مقدماً من النائب أنور الخليل.

فضلاً عن أسئلة متفرّقة حول مصير عائدات البترول المحقَّقة والمخالفات المرتكَبة بشأنها («الجمهورية القوية»)، وموقف الحكومة من تصريحات علي حاجي زادة قائد القوات الجوية في الحرس الثوري الإيراني («الجمهورية القوية»)، وترسيم الحدود البحرية مع سوريا (فؤاد مخزومي)، وموضوع استيراد النفط الإيراني («الجمهورية القوية»)، وتهديد المحقق العدلي في جريمة المرفأ القاضي طارق بيطار («الجمهورية القوية») وتسجيل حوالي 14 ألف مغترب لبناني للمشاركة في الانتخابات النيابية («الجمهورية القوية»).

النساء في البرلمان في عام 2021

شغلت عام 2021 خمس نساء مركزاً نيابياً في البرلمان اللبناني، بعدما استقالت منه النائبة بوليت يعقوبيان في 2020.

على صعيد توزّع النساء بين الكتل النيابية

توزّعت النساء على ثلاث كتل نيابية كالتالي:

- كتلة «المستقبل» (3): رولا الطبش، ديما جمالي، وبهية الحريري؛
- كتلة «التنمية والتحرير» (1) : عناية عز الدين؛
- كتلة «الجمهورية القوية» (1): ستريدا طوق.

على صعيد ترؤس اللجان النيابية

اللافت أن اثنتين من أصل خمس نساء ترأستا لجاناً نيابية، هما النائبة عناية عز الدين التي ترأست لجنة المرأة والطفل، وبهية الحريري التي ترأست لجنة التربية والتعليم العالي. (ولم يحصل أيّ تعديل على ذلك مع تعديل تكوين اللجان في تشرين الأول 2020 وإعادة انتخاب اللجان في تشرين الأول 2021).

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

أما على صعيد نشاط البرلمانيات، بإمكاننا إبداء الملاحظات التالية:

- النائبة عناية عز الدين تنتمي إلى ربع النواب الأكثر نشاطاً في البرلمان؛
- النائبة رولا الطبش تميزت بكونها النائبة الوحيدة من أصل 120 نائباً التي انتسبت إلى أربع لجان نيابية؛
- النائبة ديما جمالي بيّنت تراجعاً كبيراً في أدائها النيابي عام 2021. فهي لم تتقدم بأيّ اقتراح وحضرت اجتماعاً واحداً في اللجان فقط (في حين كان نشاطها لافتاً عام 2020 حيث كانت تقدّمت بـ 10 اقتراحات قوانين وحضرت 38 اجتماعاً في اللجان)؛
- من اللافت أن نشاط النائبة بهية الحريري تُرجِم خصوصاً في مجال التربية، إذ تقدمت باقتراحات عدة في هذا المجال، إلى جانب ترؤسها اللجنة النيابية المختصة. وعلى خلاف سنة 2020، قد تشاركت النائبة الحريري سنة 2021 العديد من الاقتراحات مع نواب آخرين من كتل غير كتلة «المستقبل»؛
- النائبة ستريدا طوق من أقل النواب نشاطاً في البرلمان. وجُلّ ما تقدّمت به عام 2021 هو اقتراح واحد مشترك مع النائب جورج عقيص، بعد غياب كامل عن النشاط البرلماني طيلة عامَيْ 2019 و2020. ونضيف أن النائبة طوق ليست عضواً في أيّ لجنة نيابية.

ويعطي الجدول التالي بعض المعطيات الأوضح على هذا الصعيد:

النائبة	الكتلة	اقتراحات 2021	اجتماعات 2021	انتساب إلى اللجان 2021	رئاسة لجنة
رولا الطبش	مستقبل	3	26	4	
ديما جمالي	مستقبل	0	1	3	
بهيّة الحريري	مستقبل	9	8	2	لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة
عناية عز الدين	التنمية والتحرير	10	41	3	لجنة المرأة والطفل
ستريدا طوق	الجمهورية القوية	1	0	0	

يتبيّن لنا من مراقبتنا للاقتراحات المقدَّمة سنة 2021 أن من أصل 7 اقتراحات تُعنى بتحصين حقوق المرأة ودورها في المجتمع، قد اشتركت النائبات في المجلس بتقديم ثلاثة منها، وهي اقتراح تشديد جرائم القتل والإيذاء والضرب والخطف والاغتصاب التي تتعرّض لها النساء وهو مُقدَّم من النائبة ستريدا طوق جعجع بالاشتراك مع النائب جورج عقيص، أمّا الاقتراح الثاني فهو اقتراح تحسين تمثيل المرأة في مجلس إدارة الشركات المساهمة المقدَّم من النائبة عناية عز الدين بمفردها، أما الاقتراح الثالث فهو اقتراح اعتماد الكوتا النسائية في قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب التي اشتركت بتقديمه النائبة عناية عز الدين مع نواب آخرين من كتلة التنمية والتحرير. وتبقى الاقتراحات الأخرى، 3 منها متصلة أيضاً باعتماد الكوتا النسائية في قانون الانتخابات، ورابع يُعدِّل ويضيف مواد إلى قانون العمل اللبناني لم تشترك في تقديمه أيّ نائبة (قدَّم كل من اقتراحات الكوتا النائب بلال عبدالله؛ النائب شامل روكز؛ ونواب تكتل «لبنان القوي»، في حين قدّم الاقتراح الرابع سبعة نواب من كتل مختلفة).

على صعيد اللجان، نلحظ أيضاً أن النائبتين عناية عز الدين ورولا الطبش جارودي هما الوحيدتين اللتين انتسبتا إلى لجنة الطفل والمرأة في العام 2021، وكان الحال نفسه في السنوات التي سبقت من 2018 إلى 2020.

خلاصات التقرير

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

أولاً، سياسة التخلّي عن تحمُّل المسؤولية

يُظهر أداء المجلس خلال هذه السنة تخلياً فاقعاً عن أداء وظائفه، وبخاصة وظيفته في مراقبة أداء السلطة التنفيذية التي كانت مستقيلة في الفصول الثلاثة الأولى من السنة، لتتخلى في الفصل الأخير هي الأخرى عن دورها.

فتماماً كما حصل في سنة 2020، لم تشهد هذه السنة أيّ جلسة لمساءلة الحكومة. وفي حين أن بعض اللجان عقدت بعض الجلسات للاستماع إلى مسؤولين حكوميين، لم يُسجَّل تعيين أيّ لجنة استقصاء عن الحقائق في أيّ موضوع. ومن خلال متابعة أعمال المجلس، يبدو أنه وجد سبيله لتغطية هذا التخلي ونقل مسؤولية الرقابة إلى السلطة التنفيذية من خلال توسيع مفهوم "التدقيق الجنائي" بصورة شبه شاملة. فبعدما استخدمت حكومة دياب (ومعها رئيس الجمهورية) هذا المفهوم في ما يخص التدقيق على حسابات مصرف لبنان تبعاً للَّغط الحاصل حول موجودات هذا المصرف وخسائره، انخرط مجلس النواب في مزايدة على رئيس الجمهورية، قوامها أن المجلس يرغب ليس فقط في إجراء التدقيق الجنائي على مصرف لبنان، ولكن على مجمل القطاع العام. وقد تجلى هذا الأمر في معرض ردّه على كتاب رئيس الجمهورية سأل فيه المجلس عن موقفه من التدقيق الجنائي على حسابات مصرف لبنان، وأيضاً في معرض التصويت على قانون رفع السرية المصرفية لحاجات التدقيق الجنائي. وعليه، انتهى القانون إلى رفع السرية المصرفية لسنة واحدة لحاجات التدقيق الجنائي على مجمل حسابات الإدارات والمؤسسات العامة. وبذلك، لم يُكبِّر المجلس الهدف من القانون (الحجر) إلى درجة تعيق وضعه موضع التنفيذ، لكنه بدا وكأنه يُجرِّد نفسه ومجمل مؤسسات الدولة الرقابية، وفي مقدمتها ديوان المحاسبة، من دورها في إجراء التدقيق في هذه الحسابات لصالح شركات تدقيق دولية أو محلية من القطاع الخاص. ففي حين أمكن تبرير اللجوء إلى شركة تدقيق خاصة (دولية) لإجراء تدقيق جنائي في مسألة استثنائية تحوم حولها شبهات كبرى، فإن تعميم هذا التدقيق على كل حساب شارد أو وارد من حسابات الدولة من قِبل المجلس النيابي إنما يشكّل ما يشبه تخلياً ذاتياً عن هذه الوظيفة وتشكيكاً بقدرة مؤسسات الدولة على القيام بذلك، وصولاً إلى إعلان ضرورة خصخصتها بالكامل.

وقد بلغ هذا الموقف درجة أعلى حين صدق المجلس النيابي على التدقيق الجنائي على حسابات الشركات التي استفادت من سياسات الدعم بالعملة الصعبة، مُعلناً بذلك أن التدقيق الجنائي بات الآلية المناسبة، ليس فقط للتدقيق في حسابات القطاع العام بل أيضاً للتدقيق في القطاع الخاص. وتكتمل صورة التخلي إذا عرفنا أربعة أمور: (1) أن المجلس تبنّى هذا المشى ردّاً على مطالبته من قِبل رئيس الجمهورية بالاضطلاع بمسؤولياته فلجأ إلى هذا وهو أمر شبه مستحيل وتتجاوز أكلافه ما يمكن للدولة أن تتحمله في ظل وضعها المالي الراهن. و(2) أنه لم يحرّك ساكناً حيال تخلُّف الحكومة المستقيلة (حكومة دياب) عن إنجاز التعاقد مع شركة دولية لإجراء التدقيق الجنائي على مصرف لبنان أو غيره بحجة أنها حكومة تصريف أعمال، وهي حجة لا تستقيم طالما أن التدقيق الجنائي هو إجراء تحفُّظي (حفظ الحقوق) وليس تصرُّفياً. (3) أنه أنكر صفة العجلة عن اقتراح تقدم به رئيس لجنة الإدارة والعدل جورج عدوان لتمديد مهلة تعليق السرية المصرفية الأساسية لحاجات التدقيق الجنائي (التي انتهت في آخر 2021) ولم يُقرّه في 2022 إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية على فتح جلسة استثنائية للمجلس النيابي. وما زال حتى اللحظة مآل التدقيق

الحنائي غامضاً. (4) أن رَفْعَ السرية المصرفية حصل فقط لصالح شركة التدقيق ولحاجاته، من دون أن يتم رفعها لصالح القضاء بما يحول دون محاسبة الإدارة المعنية به أيّاً تكن نتائجه. بقي أن نذكر أن نائب حاكم مصرف لبنان أفاد في تاريخ 2020/12/2 أمام اللجان المشتركة أنه ليس بوسعه إعطاء معلومات حول حجم الذهب ملكه، لأن آخر إحصاء له في مصرف لبنان تم في 1996 وأن المصرف "بلش يعد الذهب". انقضت السنة كلها من دون أن يطرح أيّ نائب أيّ سؤال لاحق عن نتيجة العدّ.

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

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

فضلاً عن ذلك، بدا التخلي عن المسؤولية في حماية المُلك العام فاقعاً. فعدا عن إعراض المجلس تماماً عن أيّ رقابة على تنفيذ القانون رقم 2017/64 لجهة استرداد الأملاك البحرية المعتدى عليها غير القابلة للمعالجة أو التي لم يُقدَّم بشأنها ملفات معالجة، فإن المجلس فاجأ الجميع بتجريد دولة مفلسة من تملُّكها أسهماً لحامله في شركة مساهمة بنتيجة تخلُّف هذه الشركات عن تحويلها إلى أسهم اسمية. وقد شهدت هذه الجلسة خطاباً متوتراً أعلن فيه النواب تقديسهم للملكية الخاصة مقارنة بالملكية العامة، التي لا بأس من التخلي عنها كما سبق بيانه.

أخيراً، فإن تخلّي المجلس عن مسؤولياته انسحب على عمله التشريعي. وهذا ما نتبيّنه بشكل خاص في كل ما يتصل بالأزمة المالية: فبالإضافة إلى تخليه عن دوره في التدقيق في مراقبة سياسات الدعم أو حسابات مصرف لبنان وموجوداته، امتنع كلياً عن وضع التشريعات الضرورية لمعالجة الأزمة والسماح بتجاوزها. وهذا ما يتحصّل من كون القوانين المتصلة بالأزمة والصادرة في سنة 2021 كلها هدفت إلى التخفيف من أثرها من دون أيّ مسعى لمعالجة أسباب الأزمة أو العمل على تجاوزها. فكأنما الأزمة كارثة طبيعية أو قدر يقتضي تقبُّله كما هو بمعزل عن مسبِّباته. وخير دليل على ذلك هو كيفية تعامل المجلس مع قانون تقييد حقوق المودعين أو ما يُعرف باسم الكابيتال كونترول. ففي بداية الأزمة، رفض نواب عدة، منهم نبيه بري وإبراهيم كنعان، وضع قانون مماثل بحجة أن الودائع مقدسة وأنهم يرفضون تقييدها، وذلك خلافاً لما يُفترَض حصوله من تدخُّل فوري عند نشوب أزمة مالية بهذا الحجم. وما زاد من موقفهم قابلية للنقد هو أن امتناعهم عن تقييد الودائع ترافق مع امتناعهم عن القيام بأيّ خطوة لمنع تقييدها من قِبل مصرف لبنان

أو جمعية المصارف. وقد بدا المجلس من خلال ذلك وكأنه يتخلى بوضوح كلي عن دوره التشريعي لصالح مصرف لبنان أو (وهذا أخطر) لجمعية المصارف. ولم يتغير هذا الأمر إلا بعدما باتت هذه الأخيرة بحاجة إلى قانون مماثل تبعاً لازدياد الدعاوى المقامة ضدها محلياً وخارجياً. وهذا ما شهده المجلس النيابي في بداية شهر كانون الأول 2021. إلى ذلك، نلحظ أن الهيئة العامة للمجلس تخلّفت عن النظر في ملاحظات رئيس الجمهورية المتصلة برفع السرية المصرفية عن الموظفين العامين رغم انتهاء لجنة الموازنة والمال من درسه.

أخيراً، تقتضي الإشارة إلى أن المجلس يطعن بنفسه من خلال إقرار قوانين تؤدي بشكل منتظم إلى تعطيل قوانينه السابقة وبخاصة الضريبية منها، على نحو يؤدي عملياً إلى معاقبة الذين سددوا الضرائب وإلى مكافأة الذين تخلفوا عن ذلك.

ثانيا، ضعف الإنتاجية

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

- 60 قانوناً نافذاً، من بينها 15 اتفاقية دولية و10 قوانين لتعليق العمل بقوانين سابقة و10 قوانين تتصل بالشؤون المالية أو الوظيفية أو بتصحيح التشريعات بنتيجة انهيار العملة الوطنية. بمعنى أن 25 قانوناً فقط تضمّنتْ قواعد جديدة أو أوجدتْ مؤسسات جديدة للمستقبل، علماً أن معظمها يقبل النقد كما سبق بيانه؛
- 7 جلسات تشريعية فقط مقابل 0 جلسات للمساءلة أو المحاسبة؛
- 17 سؤالاً طُرحتْ على الحكومة/فقط؛
- 170 اجتماعاً للجان الدائمة مجتمعة؛
- متوسط حضور النواب اجتماعات لجان في المجلس النيابي هو 12.56، أيْ بمعدل يتجاوز بقليل اجتماعاً كل شهر،
- 155 اقتراح قانون فقط، من بينها 32 اقتراحاً لجميع النواب.

وتجد هذه الأرقام تفسيرها في عوامل عدة أبرزها الآتية:

عوامل تتصل بالنواب

- عدم مثابرة النواب على أعمالهم في اللجان. وخيرُ دليل على ذلك هو أن 12 نائباً لم ينتسب إلى أيّ لجنة من دون عذر، وأن متوسط حضور النواب الذين انتسبوا إلى لجان هو 54% (وهو متوسط منخفض جدا ويشير إلى أن مثابرة النائب على عمله هو مرة نعم ومرة لا)، علماً أن 45 منهم حضروا أقل من 50% من هذه الاجتماعات (منهم 7 لم يحضروا أيّ اجتماع و9 حضروا اجتماعاً واحداً). وقد بلغ متوسط حضور النواب الاجتماعات 12.56 اجتماعاً طوال السنة أي قرابة اجتماع واحد شهرياً.
- قدّم النواب 17 سؤالاً فقط طوال السنة، والذين شاركوا في طرح الأسئلة لم يتجاوز عددهم 21 نائباً. وهذا يعني أن ثمة مائة نائب لم يطرحوا أيّ سؤال خلال السنة المذكورة والتي كانت إحدى أقسى سنوات الأزمة.
- لم نتمكن من الحصول على أرقام دقيقة حول حضور النواب لجلسات الهيئة العامة، بحيث تُتلى فقط أسماء النواب الذين لم يحضروا بعذر في حين لا تُتلى أسماء النواب المتغيّبين من دون عذر.
- 27 نائباً لم يقدّموا أيّ اقتراح قانون هذه السنة، لا بصورة فردية ولا بصورة مشتركة.

عوامل تتصل باللجان ورؤسائها

- إن مجمل اللجان الدائمة عقدت 170 اجتماعاً فقط، علماً أن أكثرها نشاطاً (الصحة والإدارة والعدل والمال والموازنة) عقدت تباعاً 29 و27 و25. يعني أن أكثرها نشاطاً بالكاد عقدت اجتماعين شهرياً، في حين أن 8 من اللجان فقط عقدت 10 اجتماعات أو أكثر خلال هذه السنة. هذا مع العلم أن إحداها لم تعقد أيّ اجتماع، فيما أن 4 منها عقدت ثلاثة اجتماعات أو أقل في هذه السنة. وبذلك يتحمل رؤساء اللجان مسؤولية سوء أداء اللجان وقِلّة إنتاجيتها. وما يزيد من قابلية هذا الرقم للانتقاد هو مقارنته بعدد اجتماعات اللجان الدائمة الحاصلة في 2019، التي وصلت إلى 278 بمعنى أن عدد الاجتماعات قد تراجع خلال سنتين بنسبة 63%.
- إن عدد المقترحات المنجز درسها في اللجان يبقى ضعيفاً بالنسبة إلى مجموع المقترحات الواردة إلى المجلس خلال هذه السنة، من دون احتساب أعداد المقترحات المقدَّمة في السنوات السابقة والتي تتكدس في جوارير المجلس. فقد بلغ مجموع عدد المقترحات المنجزة خلال هذه السنة 69، أيْ ما يمثل نسبة 50% من مجموع المقترحات الواردة إلى المجلس في الفترة نفسها والتي يُفترض أن تذهب إلى اللجان بعد رفض الهيئة العامة منحها صفة العجلة. ويُسجَّل هنا أن، باستثناء لجنتي المال والموازنة والإدارة والعدل اللتين أنجزتا تباعاً 26 و20 مقترحاً، أنجزت سائر اللجان 6 مقترحات وأقل، علماً أن 4 منها لم تنجز أيّ مقترح وأن 3 منها أنجزت مقترحاً واحداً. عليه، وبفعل قلة الاجتماعات، بقي العديد من اللجان، ضمناً أكثرها نشاطاً مثل لجنة الإدارة والعدل، عاجزة عن إنجاز المقترحات المحالة إليها بفعل ضيق الوقت. ومن شأن هذا الأمر أن يهدد فعلياً بضياع العديد من المبادرات التشريعية.

عوامل تتصل بضعف التعاون والتنسيق بين النواب والكتل

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

- 49% من الاقتراحات مقدمة من نائب فرد،
- قرابة 80% من الاقتراحات مقدمة من كتلة واحدة، في حين أن 9% منها فقط مشتركة بين كتلتين و11% مشتركة بين 3 كتل وأكثر.

وهذه الأرقام إنما تبيّن ضعف التواصل والتنسيق بين الكتل، وأحياناً داخل كل كتلة، بما يضعف العمل المشترك وحظوظ الاقتراحات بالاستفادة من وزن سياسي أكبر.

عوامل تتصل برئيس المجلس ومكتبه

نستشف هذه العوامل من مجموعة من المعطيات المُثبتة في التقرير.

أولاً، دعا رئيس المجلس نبيه بري إلى 7 جلسات تشريعية فقط، علماً أن مكتب المجلس أثقل جداول أعمال بعضها بعدد كبير من مقترحات القوانين وصل بعضها إلى 70 بنداً (وهي جلسة 30 حزيران 2021)، وهو أمر يؤدي إلى وضع النواب أمام موجب درسها والتصويت عليها في حين أنه لم يتم إبلاغهم إياها إلا قبل 24 ساعة. وهذا الأمر يبقى غير مفهوم طالما أنّ المجلس كان في حالة انعقاد شبه دائم خلال هذه السنة، وذلك عملاً بالمادة 69 من الدستور التي تنص على أن مجلس النواب يصبح في دورة انعقاد استثنائية من تاريخ استقالة الحكومة حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة، والمادة 32 منه التي تنص على أن العقد الخريفي للمجلس يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتُخصَّص جلساته للبحث في

الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر، وتدوم مدة هذا العقد إلى آخر السنة، وأن الفترة التي لم يكن منعقداً فيها هي فترة لا تتجاوز 28 يوماً (من تاريخ إعطاء الثقة لحكومة الرئيس ميقاتي حتى تاريخ 19 تشرين الأول 2021، أيّ تاريخ افتتاح الدورة الثانية المخصصة لدرس الموازنة بموجب الدستور).

ثانياً، تخلّف مكتب المجلس عن إدراج العديد من المقترحات المنجزة في اللجان على جداول أعمال جلسات الهيئة العامة كما سبق بيانه، وذلك خلافاً للمادة 42 من النظام الداخلي، علماً أن عدد المقترحات المنجزة خلال ولاية المجلس التي لم تُدرَج حتى آخر 2021 على جداول أعمال الهيئة العامة قد بلغ 61. كما تخلّف عن إدراج العديد من اقتراحات القوانين المعجلة المكررة على هذه الجداول.

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

المخالفات

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

يضاف إلى ذلك مخالفات في قبول ورود مراسيم مشاريع قوانين لم توافق عليها الحكومة، إنما وردتْ فقط بموافقة استثنائية من رئيسَيْ الجمهورية والحكومة خلافاً للدستور. كما يشار إلى المخالفة المرتكبة في انتخاب عضوين في المجلس الدستوري من دون إبلاغ النواب سِيَرَهم مسبقاً. هذا من دون الدخول في تقييم مدى دستورية القوانين التي تمّ إقرارها.

هاجس الحصانات الوزارية والنيابية

أخيراً، يجدر التذكير مجدداً كما أوضحنا في المقدمة أن العمل البرلماني في هذه السنة تأثر، أقلّه في المنتصف الثاني منها، بقرارات المحقق العدلي بملاحقة عدد من النواب الحاليين (تحديداً حسن خليل وغازي زعيتر ونهاد المشنوق) على خلفية أدائهم الوزاري السابق، وذلك إلى جانب ملاحقة رئيس الحكومة السابق حسان دياب ووزير الأشغال السابق يوسف فنيانوس. وهكذا، وبعدما طغى قانون العفو العام على جلسات 2020، طغى الحديث عن حصانة الوزراء والنواب في هذه الفترة.

وقد تجلى ذلك في 3 محطات أساسية:

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

- ثانياً، سعتْ كتل كبرى (أهمها التنمية والتحرير والوفاء للمقاومة) إلى تحصين الوزراء المدّعى عليهم من خلال طلب اتهامهم أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء. وقد تجلى ذلك من خلال تقديم طلب اتهام (الذي وصفته "المفكّرة" بعريضة العار). حدّد رئيس مجلس النواب جلسة للنظر في طلب الاتهام تمهيداً لتشكيل لجنة تحقيق برلمانية، لكنها لم تنعقد بفعل مقاطعة كتل عدة لها تحت ضغط ذوي الضحايا. وقد سجلت "المفكّرة" تسخير المديرية العامة للإعلام داخل مجلس النواب في هذا المسعى وفق ما يتحصّل من بيانها المنشور في 22 تموز 2021؛
- ثالثاً، وربما الأخطر، لوحظ حضور منتظم للنائب علي حسن خليل في اجتماعات الهيئة العامة واللجان المشتركة رغم صدور مذكرة توقيف بحقه. لا بل سارع رئيس مجلس النواب إلى مطالبة الحكومة ورئاسة الجمهورية الموافقة على فتح دورة استثنائية بدءاً من أول سنة 2022 لتمكين هذا النائب من مواصلة التذرُّع (عن غير حق) بعدم جواز تنفيذ مذكرة التوقيف بحقه خلال انعقادها سنداً للمادة 40 من الدستور. أيّاً يكن، ومن دون الدخول في التفاصيل، فإن هذه المشهدية شكّلت الوصمة الأكثر سواداً في سجل المجلس النيابي لهذه السنة.