مرصد التشريع في لبنان

التواصل بين التشريع والمجتمع

*

مرصد التشريع في لبنان

التواصل بين التشريع والمجتمع

*

وقائع أربع ندوات وورشات عمل
عقدتها المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم
في 4/24 و 6/26 و12/4 و 2004/12/21

بالتعاون مع

الرابطة الثقافية طرابلس
غرفة التجارة والصناعة والزراعة في زحله
الحركة الثقافية انطلياس

اشراف
انطوان نصري مسرّه

طوني جورج عطاالله، بول مرقص، محمد المصري، تريز حاتم دويهي

منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم
المكتبة الشرقية
23
2005

Fondation libanaise pour la paix civile permanente
Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace

Organisation / Organisation
2005

Comité exécutif / Executive Committee

Marie- Thérèse Khair Badaoui
Wassef Haraké
Hassan Kawas
Sami Makarem
Antoine Messarra
Ibrahim Traboulsi

Directeur des programmes / Director
Antoine Messarra

Assistant exécutif / Executive Assistant
Tony Atallah

Coordonnateurs régionaux / Regional coordinators
Tony Atallah (Békaa / Bekaa)
Zalfa Fadlallah (Sud / South)
Muhammad al-Masri (Nord/ North)
Maya Saad (Mont-Liban)

Chercheurs-membres / Researchers – Members
Georges Assaf
Siham Bawab
Sami Dagher
Amal Dibo
Chaoukat Eshtay
Joumana Ghorra
Chahrazade Harakeh
Toufic Rachid Hindi
Abdo Kahi
Hyam Kahi
Issam Khalifeh
Victor el-Kik

Fadia Kiwan
Irène Lorfing
Maha Haddad al-Masri
Béchara Ménassa
Evelyne Messarra
Paul Morcos
Jeannette Moubarak
Walid Moubarak
Mona Nader
Antoine Saad
Betty Gilbert Sleiman
Leila Salloum Saad
Hassan Saleh
Antoine Seif
Rana Sidani
Leila Traboulsi
Haya Ziadé
Tarek Ziadé

Réseau Jeunesse / Youth Network
Joumane Hatab
Amale Hoteit
Hala Kahi
Rana Moussawi
Angelique Feghali
Maroun Abi Ghanem

Site Internet et design / Internet and design
Kleudge

Relations publiques / Public Relations
Marie-José Char

Administration et secrétariat / Administration and Secretary
Grace Maasri
Denise Dagher

Traduction / Translation
Rita Rousselle Matta

Documentation

Arlette Saadé Abi Nader
Mona Nader

Aide à la publication / Aid to Publication

Michel Mourad

***

Chercheurs et amis de la Fondation/ Researchers and friends of the Foundation

Cf. les listes dans les publications de la Fondation
See lists in the publications of the Foundation

Programmes de la Fondation / Programs

2003 – 2006

La géographie électorale au Liban : Les conditions d'une représentation démocratique / Lebanese Electoral Geography : Conditions for democratic representation.

La gouvernance électorale au Liban / Electoral Governance in Lebanon.

La gouvernance locale : Initiative, participation et citoyenneté au niveau local / Strengthening Local Governance : Initiative, Participation and Citizenship at Local Level.

Observatoire de la paix civile au Liban / Monitoring Civil Peace in Lebanon.

Observatoire de la législation au Liban : Démocratie, droits de l'homme et paix civile/ Lebanese Legislation Monitor.

La paix par le dialogue des cultures / Peace Through Cultural Dialogue.

Citoyenneté étudiante : La culture démocratique et son apprentissage à l'école et à l'université au Liban / Student Citizenship : Democratic Culture in Schools and Universities.

Stabilité intérieure et sécurité régionale / Internal Stability and Regional Security.

Promotion et défense des droits économiques et sociaux/ Economic and Social Rights : Promotion and Advocacy.

Education à la règle de droit/ Education to the Rule of Law.

Les politiques de jeunesse au Liban / Youth Policies in Lebanon.

***

Activités en réseau / Network Activities

Fondation Joseph et Laure Moghaizel
Association libanaise des sciences politiques
Association DES francophone de journalisme (AFEJ)

Les membres de l'Observatoire de la paix civile et de la mémoire au Liban 1999-2005

Comité exécutif de la Fondation libanaise pour la paix civile permanente

Marie-Thérèse Khair Badawi, professeur de psychologie, Universté Saint-Joseph.
Wassef Haraké, avocat à la Cour.
Hassan Kawas, ancien magistrat et ancien membre de la Cour de justice, avocat à la Cour.
Sami Makarem, professeur de Philosophie, Université américaine de Beyrouth.
Antoine Messarra, professeur à l'Université Libanaise, membre du Conseil d'administration de l'Ecole nationale d'administration.
Ibrahim Traboulsi, avocat à la Cour, chargé d'enseignement à la Faculté de droit et des sciences politiques, Université Saint-Joseph.

***

Khaled Arar, journaliste, Agence nationale d'information.
Tony Atallah, directeur régional de l'Agence nationale d'information, Békaa, chargé d'enseignement à la Faculté de droit et des sciences politiques, Université Libanaise, coordonnateur de programmes à la Fondation libanaise pour la paix civile permanente.
Issam Azouri, journaliste, consultant dans des organisations régionales arabes.
Nabih Badawi, médecin dentiste, chargé d'enseignement à la Faculté de médecine, Université Saint-Joseph.
Siham Bawab, ancienne directrice au Ministère des Finances, consultante juridique et fiscale.
Haifa Cortbawi, diplômée du DES francophone de journalisme, Université Libanaise et CFPJ-IFP/Paris.
Amale Dibo, consultante, ancienne chargée de programmes à l'Unicef, chargée d'enseignement à l'Université américaine de Beyrouth.
Victoria Firmo-Fontan, doctorante en science politique, Irlande.
Josephine Habchi, journaliste, *an-Nahar*.
Maha Haddad, coordonnatrice de projets culturels et sociaux au Liban-Nord.
Chahrazade Harakeh, médecin.
Zahi Harakeh, élève, cycle secondaire.
Hala Soubra Itani, doctorante en science politique.
Saeb Itani, employé de banque.
Abir Jaber, journaliste, *al-Safir*, diplômée du DES francophone de journalisme, Université Libanaise / CFPJ et IFP-Paris.
Hala Kahi, étudiante en médecine, Université Saint-Joseph.

Abdo Kahi, directeur de recherche, consultant en planification, co-coordonnateur des programmes : « Le développement de la société civile au Liban » et « La génération de la relève ».

Hyam Kahi, directrice du Centre de médecine familiale et communautaire, Université Saint-Joseph, ancienne directrice de l'Ecole libanaise de formation sociale, Université Saint-Joseph.

Issam Khalifé, professeur d'histoire, Faculté des lettres et sciences humaines, Université Libanaise.

Victor el-Kik, professeur de lettres, directeur du Centre des études arabo-persanes, Université Libanaise.

Umayya el-Kik, chargée de projets sociaux et culturels.

Fadia Kiwan, directrice de l'Institut d'études politiques, Université Saint-Joseph, ancienne présidente de la Commission nationale de l'Unesco.

Antoine Laham, consultant dans des organisations internationales, Genève.

Muhammad al-Masri, consultant en développement social et local, chargé d'enseignement à l'Institut des sciences sociales, Université Libanaise, membre du Mouvement Culturel de Tripoli.

Béchara Menassa, constitutionnaliste, ancien conseiller juridique au Parlement libanais et auteur de Droit constitutionnel, écrivain.

Evelyne Messarra, ancien chef du Département de législation fiscale et du Département des impôts indirects, chargée d'enseignement à la Faculté de Gestion de l'Université de la Sagesse, consultante.

Walid Moubarak, politologue, professeur, chef du Département des sciences sociales, Lebanese American University.

Mona Nader, professeur de Philosophie, Collège Melkart.

Antoine Saad, secrétaire général de l'Université de la Sagesse.

Antoine Seif, professeur, Faculté des Lettres et sciences humaines, Université Libanaise, membre du Comité exécutif du Mouvement Culturel Antélias.

Jeannette Seif, professeur de sciences.

Rana Sidani, journaliste, diplômée du DES francophone de journalisme, Université Libanaise et CFPJ-IFP/ Paris.

Leila Traboulsi, coordonnatrice d'Associations de développement social.

Haya Ziadé, écrivain.

Tarek Ziadé, magistrat, ancien président de l'Inspection judiciaire, auteur d'ouvrages juridiques.

Secrétariat exécutif

Grace Maasri
Denise Dagher

صدر في منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم
إشراف انطوان مسرّه

1. **الحق في الذاكرة**، بالتعاون مع مركز المؤتمرات في ايانابا (قبرص)، 1988، 260 ص.
2. **العبور الى الدولة** (من المعاناة الى المواطنية)، بالتعاون مع مركز المؤتمرات في ايانابا (قبرص)، بيروت، 1992، 280 ص.
3. **البناء الديمقراطي** (الاشكالية والتخطيط للبنان ما بعد الحرب)، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، 1994، 240 ص.
4. **مواطن الغد** (نماذج في الثقافة المدنية)، الجزء الاول، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية، 1995، 496 ص.
5. **بناء السياسات الاجتماعية في لبنان** (الاشكالية والتخطيط)، بالتعاون مع مركز البحوث للانماء الدولي، اوتاوا (كندا)، 1995، 312 ص.
6. **الاحزاب والقوى السياسية في لبنان** (التزام واستراتيجية سلام وديموقراطية للمستقبل)، الجزء الأول، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، 1996، 592 ص.
7. **مواطن الغد: الحريات وحقوق الانسان**، الجزء الثاني، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية، 1998، 368 ص.
8. **الاحزاب والقوى السياسية في لبنان: تجدد والتزام**، الجزء الثاني، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، 1997، 288 ص.
9. **علاقة المواطن بالادارة** (نماذج في المعاملات والاعلام الاداري)، الجزء الأول، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، 1998، 388 ص.
10. **اقتصاد في سبيل العدالة الاجتماعية**، بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور، 1998، 296 ص.
11. **مواطن الغد: نعيش معًا في مجتمع**، الجزء الثالث، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية، 1997، 368 ص.
12. **النقابات والهيئات المهنية في لبنان** (استراتيجية مشاركة وديموقراطية اجتماعية)، بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور، 1999، 256 ص.
13. **علاقة المواطن بالادارة** (نماذج في المعاملات والاعلام الاداري)، الجزء الثاني، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديموقراطية، 1999، 384 ص.
14. **تنمية المجتمع المدني في لبنان** (منظومة قيم ومبادرة وتواصل وتدريب)، بالتعاون مع Mercy Corps International، 2000، 752 ص.
15. **النقابات والهيئات المهنية في لبنان**، الجزء الثاني، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، 2000، 256 ص.
16. **الحكمية المحلية** (مبادرة ومشاركة ومواطنة في المجال المحلي في لبنان)، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، الجزء الاول ، 2002، 576 ص
17. **الجغرافية الانتخابية في لبنان: شروط التمثيل الديمقراطي**، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، الجزء الاول، 2002، 376 ص.

18. **الحكمية المحلية: النقاش المحلي في القضايا المشتركة**، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، الجزء الثاني، 2003، 472 ص.
19. **الجغرافية الانتخابية في لبنان: تاريخية القضاء وتقسيم الدوائر**، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، الجزء الثاني، 2004، 624 ص,
20. **مرصد السلم الاهلي والذاكرة في لبنان**، بالتعاون مع مركز المؤتمرات في ايانابا (قبرص)ومؤسسة كونراد اديناور، 2004، 656 ص.
21. **الحكمية المحلية** (قواعد العمل الديمقراطي البلدي في لبنان)، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، جزء 3، 2004، 592 ص.
22. ليولوكا اورلندو، **مقاومة المافيا** (سيرة ذاتية في العمل السياسي والمقاومة المدنية أو كيف استعادت صقلية هويتها المسلوبة)، بالتعاون مع Sicilian Renaissance Institute و"برنامج الثقافة الحقوقية" واميدست–لبنان، 2005، 248 ص.
23. **مرصد التشريع في لبنان** (التواصل بين التشريع والمجتمع)، الجزء الاول، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، 2005، 552 ص.

صدر في سلسلة "وثائق"Documents

Irene Lorfing, Antoine Messarra, Abdo Kahi (dir.), *Linking Civil Society to Sustainable Development* (A training Manual for Institutional Strengthening), Mercy Corps International and Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace, 1999, 120 p.

فاعلون في السياسات الاجتماعية في لبنان، 1999.

يصدر قريبًا

24. **مرصد التشريع في لبنان**، جزء 2، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، 2006.
25. **التربية على القاعدة الحقوقية** (اشكالية ومضمون وتدريب)، بالتعاون مع Culture of Lawfulness Project، Sicilian Renaissance Institute، Indevco، Programme "Génération de la relève"، 2005.
26. **نماذج تطبيقية في الثقافة المدنية**، 2006.

توزيع: المكتبة الشرقية، بيروت

ت 333379/200875 / 492112/217364 (01) – فاكس: 216021 (01)

E-Mail: libor@cyberia.net.lb

****

Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace - P.O.Box 16-5738
Beirut-Lebanon 1100 - 2070

E-mail : antoine@messarra.com
http : //antoine.messarra.com - http : //www.lfpcp.org
http : //monitoringdemocracy.com

المشاركون

الندوة الاولى، فندق ميريديان – كومودور، بيروت 2004/2/24

الهيئة التنفيذية للمؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم

انطوان مسرّه

حسن القواس

ابراهيم طرابلسي

واصف الحركه

منسقون في برنامج "مرصد التشريع في لبنان"

طوني جورج عطاالله

بول مرقص

محمد المصري

نواب ووزراء سابقون

صلاح حنين

روبير اسكندر غانم

بشاره مرهج

أحمد فتفت

وليد عيدو

محمد قباني

سركيس طورسركيسيان

نقولا ميشال فتوش

جمعيات اهلية وباحثون وناشطون اجتماعيون

زهير برو

كمال رشيد

منى عفيش شويري

هدى منقارة عدره

كريستيان عيد

نجاة الرشيدي

ثريا هاشم

وداد شختوره

هيام وهبي

ميراي نقولا العموري

خالد قباني

جوزف يزبك

اميره ابو مراد

نسرين حريز

ناديا بشاره خوند

ميشال فريد دعيبس

هدلا الطرابلسي

خيرية قدوح

ابراهيم عبدالله

سهام بواب

جمان حطب

تمام مروه

وداد عبود

رانيا فانوس صعب

زينب نصار

روبير فرحات

روبير الخوري
فواز مرتضى
ديالا يوسف بشاره
غاده كوستانيان
افلين مسرّه
دنيز خوري
غريس معاصري

***

الندوة الثانية، بالتعاون مع الرابطة الثقافية طرابلس وبنك بيروت والبلاد العربية، 2004/6/26

غسان مخيبر
قيصر معوض
محمد الصفدي
احمد اللقيس
علي درويش
طارق زياده
فؤاد فليفل
طوني جورج عطاالله
رشيد الجمالي
بول مرقص
محمد المصري
انطوان مسرّه
دنيز داغر
ارليت سعاده ابي نادر
ربيع الشاعر

دلال سلهب الميقاتي
سليم بولس
علي القابوش
سمر الخشمان
بشرى ملك
طارق رزق الله
غريس الياس
مصطفى الحلوة
أسعد الخوري
منى دبوسي
فضل القدور
سهير مقدم حافظة
صفا شندر عبد الهادي
منى نادر
حسين الصمد

سمير مسعد
طارق زياده
محمد خالد شهاب
كنعان انور الحلبي
مأمون عدره
ارشاك خشخشيان
اسامة عيسى
وديع طوروس
أحمد سنجقدار
ربيع صافي
ابراهيم سروج
ليديا صليبا
عبدالله خالد
صباح طالب مولود
عثمان عويضة
محمد عبد الرازق المرعبي
احمد منير كبي
ايليا ايليا
غسان ارناؤوط
انطوان الحلو
امين عويضه
لورا صفير
نجوى الحاج
سمير رشيد ناجي
زياد سليمان الجوهري
محمد سعيد الحناوي

حنان آغا
مصطفى أديب
نبيل شلق
اليان انطونيوس ديب
غسان الحسامي
مصطفى عجم
عبد الناصر المصري
وليد العيتاوي
عبدالله جمال قرحاني
عدنان ضناوي
عاطف عطيه
عائشة موصللي
زهرة الجسر
سمير شركس
اسعد صليبا
موفق محمد سعيد السباعي
عبدالله المير
مروان مبيض
فاروق سباعي
يوسف حمادي
زاهيه منقارة كبارة
ملاك بكري خولي
فايز فارس
عبد الغني الايوبي
جودة الايوبي
سامر مولوي

الندوة الثالثة، بالتعاون مع غرفة التجارة والصناعة والزراعة في زحله، 2004/12/14

روبير اسكندر غانم	عبدالله قادري
يوسف المعلوف	جورج ابو زيدان
انطوان مسرّه	بولس عاصي
انطوان الياس صليبا	ميشال سكاف
سليم جورج عون	ايلي فوزي عيسى
ادمون جريصاتي	وجيه كريم حداد
عصام الخراط	احمد سفر
جوزف شمعون	مها معلوف قاصوف
طوني جورج عطاالله	بدري عبدايم
توفيق رشيد الهندي	فهد انطون طباع
لوسي بارسخيان	سعد شعنين
علي فوعاني	محمد فوزي عبدالله
احمد كموني	عفيف دياب
دانييل الخياط	سعيد جدعون
جلبيرت فرح	ابراهيم الشوباصي
كميل جورج حبيقة	

الندوة الرابعة، بالتعاون مع الحركة الثقافية – انطلياس، 2004/12/21

انطوان مسرّه	انطوان سيف
عباس الحلبي	بول مرقص
فوزي ابو فرحات	محمد المصري
جوزف ابو نهرا	طوني جورج عطاالله
مرغريت الحلو	خيرالله غانم
غسان الخازن	تريز الدويهي حاتم
عصام خليفة	جان نمّور
داني ليشع الياس	جميل جبران
ناصيف قزي	عصام الجوهري
جورج بارود	غسان الخازن
سيمون كرم	حياة هاشم
فارس الجميل	ارليت سعاده ابي نادر

المحتويات

مقدمة

ابراهيم طرابلسي

1. الحركة التشريعية في لبنان، **25**

انطوان مسرّه

2. مرصد التشريع في لبنان دفاعًا عن الديمقراطية وحقوق الانسان، **29**
3. مؤشرات الديمقراطية، **33**
4. عوائق لبنانية تجاه القاعدة الحقوقية، **49**
5. كيف "بهدلنا" القانون وكيف نعيد اليه الاعتبار؟، **53**
6. مراقبة على كل المستويات ولا مسؤولية، **63**
7. فاعلية القوانين، **67**

طوني جورج عطاالله

8. مناقشة المجتمع لحركة التشريع بموازاة العمل البرلماني، **71**

بول مرقص

9. كيف تصاغ التشريعات في لبنان اليوم؟، **77**
10. اشراك الناس بالتشريع قبل صدوره، **83**
11. مرصد التشريع في لبنان: صياغة وتطبيق وبلوغية، **89**

الباب الاول

وقائع الندوة الاولى، فندق مريديان–كومودور، بيروت، 2004/4/24

خدمة العلم، القوانين الجزائية، حقوق المشاة والسلامة العامة، الاغتراب، اصول المحاكمات المدنية، تقسيط ديون التجار، الكوتا النسائية، قانون الايجارات، تعديل الدستور، شرعات المواطن

النائب روبير اسكندر غانم

1. اقتراح القانون بشأن تعديل التعليمات المتعلقة بخدمة العلم، **101**

النائب صلاح حنين

2. ملائمة القوانين للقواعد الدستورية وللشرعات الدولية لحقوق الانسان، **107**

النائب وليد عيدو

3. القوانين الجزائية، **109**

النائب محمد قباني
4. اقتراح قانون الشرعة اللبنانية لحقوق المشاة، **111**
النائب أحمد فتفت
5. عوائق في التشريع، **113**
النائب سيرج طورسركيسيان
6. الاغتراب، **115**
النائب نقولا ميشال فتوش
7. المادة 74 من قانون أصول المحاكمات المدنية: قضاة مجلس شورى الدولة والقضاة العدليين، **119**
انطوان زخيا صفير
8. تحديث التشريع في ضوء معايير الديمقراطية وحقوق الانسان، **137**
بول مرقص
9. ملاحظات حول اقتراح قانون تقسيط ديون التجار، **141**
دنيز جباره خوري
10. نظام الكوتا النسائية، **145**
11. مشروع قانون بتعديل بند من المادة العاشرة من القانون رقم 160 تاريخ 1992/7/22 المتعلق بإيجارات العقارات المبنية، **151**
انطوان مسرّه
12. كيف تخرق الدساتير؟ أمثولة من أرسطو، **153**
النائب صلاح حنين وبسام العنيسي
13. مخالفة قانون التمديد للدستور وأسباب بطلانه، **157**
14. شرعات المواطن: التراث، المال العام، السلامة العامة، **163**
أوغاريت يونان
15. وثيقة: قانون خدمة العلم: مشروع تعديل نحو مساهمة اجتماعية تنموية، **177**

الباب الثاني

الندوة الثانية بالتعاون مع الرابطة الثقافية في طرابلس وبنك بيروت والبلاد العربية

صفات التشريع ومراحله، قانون الانتخابات، الضمان الاجتماعي، مخالفات الاملاك المبنية، تقسيط ديون التجار، صناديق التعاضد، قوانين الايجارات، الصلاحيات البلدية

محمد المصري
نقلة نوعية، **185**
رشيد الجمالي
نهضة تبدأ بالتشريع، **185**

انطوان مسرّه
كيف يكون المجتمع معنيّاً بالتشريع؟، **186**
النائب غسان مخيبر
1. ثلاث صفات للتشريع (الشفافية والمشاركة والتقنية) وسبع مراحل، **189**
النائب محمد الصفدي
2. وثيقة: قانون الانتخابات النيابية على اساس النسبية، **203**
النائب قيصر معوض
3. مساواة وشمولية في الضمان الاجتماعي، **209**
أحمد اللقيس
4. التسوية على مخالفات الاملاك البحرية، **213**
بول مرقص
5. كيف تحفز قضاة لبنان على اعادة تكوين دولة الحق؟، **217**
6. الترشيد الاقتصادي للسياسة والتشريع: دور الهيئات الاقتصادية، **219**
مأمون عدره
7. تقسيط ديون التجار، **225**
طارق زياده
8. تعديل قانون تنظيم صندوق تعاضد القضاة، **229**
احمد سنجقدار
9. صندوق التعاضد المدرسي، **231**
غاده ابراهيم
10. تعديل قوانين الايجارات، **235**
عاطف عطيه
11. الصلاحيات البلدية بين القانون والممارسة، **239**

الباب الثالث

الندوة الثالثة بالتعاون مع غرفة التجارة والصناعة والزراعة في زحله والبقاع، 2004/12/4

التشريعات الاقتصادية والاجتماعية والصناعية والزراعية، خدمة العلم

ادمون جريصاتي

1. المشاركة في التشريعات، **245**

النائب روبير اسكندر غانم

2. اقتراح قانون معجل مكرر يرمي الى تعديل القانون الرقم 2001/310 المتعلق بخدمة العلم، **247**

3. قانون خدمة العلم، **251**

النائب يوسف المعلوف

4. الديمقراطية ضرورة تشريعية، **255**

5. تنظيم القطاع الزراعي، **261**

توفيق رشيد الهندي

6. التشريعات الاقتصادية والاجتماعية، **263**

انطوان الياس صليبا

7. التشريعات الصناعية قيد الدرس والمشاكل التي تعاني منها الصناعة في البقاع، **265**

كميل حبيقه

8. التواصل بين التشريع والمجتمع بما يختص بالتشريعات الزراعية، **269**

مناقشة، **273**

الباب الرابع

الندوة الرابعة بالتعاون مع الحركة الثقافية انطلياس، 2004/12/21

المعايير الحقوقية الدنيا لقانون الانتخابات

انطوان سيف

1. ليست المناصب دائمة في لبنان، **279**

انطوان مسرّه

2. المعايير الحقوقية الدنيا لقانون الانتخاب في لبنان، **283**

عباس الحلبي

3. هكذا نظر واضعو اتفاق الطائف الى الدوائر الانتخابية، **289**

طوني جورج عطاالله
4. معايير حقوقية ورقابة في الانتخابات، **293**
5. متى تبدأ الآلية القانونية لتنقية لوائح الشطب؟، **301**
6. استقصاء وبحث في المعايير الحقوقية الدنيا لقانون الانتخابات (1992–2005)، **305**
7. التطور والاستثناءات في التشريع الانتخابي والمعايير الحقوقية الدولية، **325**
بول مرقص
8. التصدي للاستكاف عن التشريع في موضوع الانتخابات النيابية، **333**
9. من أجل مصالحة اللبنانيين مع جغرافيتهم، **339**
دلال سلهب
11. في وجوب ادخال آلية الكوتا في قانون الانتخاب تحقيقًا للعدالة والمساواة السياسية، **345**

وثائق
انظمة الكوتا وتفعيل المشاركة السياسية للمرأة (فريده غلام)، **351**
الكوتا النسائية والمسيرة الديمقراطية في الاردن (خديجة حباشنة ابو علي)، **357**
انطوان مسرّه
12. الكوتا النسائية: مشاركة ديمقراطية وأنسنة السياسة، **361**

خاتمة

انطوان مسرّه وطوني جورج عطاالله
1. خلاصة ندوات ومناقشات برنامج "مرصد التشريع في لبنان"، **373**
علي أحمد درويش
2. التشريعات الاقتصادية والاجتماعية واقع حاجات، **391**
طوني جورج عطاالله
2. حصيلة مرصد التشريع في لبنان 2004، **397**

Antoine Messarra
1. Lebanese Legislation Monitor, **5**
Observatoire libanais de législation, **11**
2. Democracy Indicators, **19**
3. Legislation Monitor : A Need in Lebanon Today (Paul Morcos) , **31**
4. Future Priorities of Democratization in Arab Countries, **35**
5. How we lost the Law's Aura and How to Restor It, **37**
Peut-on encore descendre plus bas… ?, **45**
6. Lebanese Obstacles to the Principle of Lawfulness, **49**
Obstacles libanais au principe de légalité, **53**
7. Legal experts, MPs dust off neglected draft laws (Nada Raad, *The Daily Star*, April 26, 2004), **57**
8. With papers by Mukhaybir, Safadî, Mu'awad and Specialists: The Second Seminar of the Legislation Monitor in parallel with Debate in Parliamentary Committees, **61**
9. Making People Share in Legislations before the Latter are Published, **65**
10. Lebanese Legislation Monitor, **69**
11. Normes minimales pour la géographie électorale au Liban, **75**
12. Les défies de la mondialisation juridique: Réécrire aujourd'hui *L'Esprit des lois*, **79**
13. La violation des Constitutions : Une leçon d'Aristote, **87**
14. Le pouvoir face au défi de l'efficience, **89**
15. Démocratisation et paix internationale, **93**

مقدمة

1
الحركة التشريعية في لبنان

ابراهيم طرابلسي*

القوانين الأساسية التي ترعى شؤون المواطنين: يتضمن البناء القانوني في لبنان منذ الاستقلال مجموعة من القوانين الأساسية ترعى شؤون المواطنين منها: قانون الموجبات والعقود، قانون أصول المحاكمات المدنية، وقانون التجارة، قانون العمل، قانون العقوبات. صدرت هذه القوانين في نهاية الأربعينات ومطلع الخمسينات من القرن الماضي وقد اقترنت أسماء العديد من المشرعين الأجانب واللبنانيين في صياغتها وتعديلاتها من بينهم جوسران وخليل جريج وجورج سيوفي (الموجبات والعقود) وفؤاد رزق فيما يعود لقانون العقوبات.

المراسيم الاشتراعية: عندما يخرج بلد من حرب مدمرة أو من أحداث تطلب الحكومة من مجلس النواب تفويضها لمدة زمنية محددة بعض صلاحياته التشريعية في مواضيع محددة: الال، الاقتصاد، التجارة، فتمارس الحكومة التفويض وتصدر المراسيم الاشتراعي في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس شورى الدولة دون ان يحق لها تجاوز التفويض المعطى لها.

لماذا المراسيم التشريعية؟ بعد الاستقلال وفي عهد الرئيس فؤاد شهاب، الرئيس الزاهد المتقشف باني لبنان لبنان الحديث ودولة المؤسسات ارتكزت معظم حركة التشريع على المراسيم الاشتراعية. فكانت هذه المراسيم وراء إنشاء مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي والمالي وديوان المحاسبة الى ما هنالك من مؤسسات ما زالت تمارس العمل الرقابي وإن كان البعض منها يحتاج الى اعادة نظر.

* محام بالاستئناف، استاذ محاضر في كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية في جامعة القديس يوسف وكلية الحق القانوني في جامعة الحكمة – بيروت، عضو الهيئة التنفيذية في المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم، عضو في هيئة تحديث القوانين.

من العودة الى مجموعة القوانين في لبنان نجد انها كانت حافلة بالتشريع بموجب المراسيم التشريعية. وقد صدرت في عهد الرئس شارل حلو بعض المراسيم الاشتراعية وفي عهد الرئيس أمين الجميل صار تفويض الحكومة صلاحية التشريع في بعض المواضيع.

توقفت حركة المراسيم الاشتراعية بعد اتفاق الطائف بحيث لا نجد لها أثرًا بعد سنة 1990.

***

صياغة القوانين والحاجات. هيئة تحديث القوانين: أنشئت هيئة تحديث القوانين بقرار من رئيس مجلس النواب الاستاذ نبيه بري، حيث ظهرت الحاجة الى الاستعانة بمجموعة من رجال القانون متخصصين في مختلف مجالات التشريع على غرار ما هو جار في كل برلمانات العالم حيث النواب ليسوا كلهم رجال قانون وليس بإمكانهم التفرغ والانصراف الى العمل ضمن لجان تتولى صياغة القوانين.

تضم هيئة تحديث القوانين مجموعة من رجال القانون: قضاة عاملين ومتقاعدين، أساتذة جامعات، محامين.

بدأت هيئة تحديث القوانين دراسة إمكانية تحديث القوانين بتوجيه من رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري فكانت مراجعة وإعادة صياغة لقوانين الموجبات والعقود، بعض أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية – قانون العقوبات – قانون أصول المحاكمات الجزائية – بعض أحكام قانون التجارة – قانون العمل حيث اقترحت الهيئة غلغاء مجلس العمل التحكيمي وإيلاء البت بقضايا العمل الى قاضي منفرد يبت بالنزاع بمهلة ستة أشهر على أن تكون قراراته قابلة للاستئناف ويجب ان لا يستغرق البت بالدعوى أكثر من سنة. يبقى للعامل حق طلب سلفة وقتية على حقوقه المترتبة بذمة رب العمل إذا كان الدين أكيدًا كما صار توازن فيما يعود لحقوق العامل في الصرف التعسفي وزيدت التعويضات لهذه الجهة.

في صياغة القوانين الجديدة: فرضت العولمة والحاجات على الأرض صياغة مشاريع قوانين منها:

– **الاستنساخ** ومنعه على غرار ما فعلته معظم البلاد إضافة الى مسألة زرع الأعضاء ووهبها الى المحتاجين إليها.

– **قانون التوقيع الالكتروني** نظرًا لتكاثر عمليات البيع والشراء بواسطة الانترنت. وجدنا الحاجة الى وضع قانون ينظم ذلك وربطنا التوقيع الالكتروني برمز منعًا للتملص من الموجب أو التزوير.

– **إعادة صياغة قانون المناقصات** وآلية وضع دفتر الشروط وصار الاستعانة بخبراء أجانب ينتمون الى منظمات دولي فهناك شركات عالمية تشارك في المناقصات في لبنان ويهمها ان تجري المناقصة بشكل حديث دون أن يعتريها أي رشوة أو تزوير أو محسوبية.

– **قانون تسوية الأملاك البحرية:** يوفر للدولة من خلال التسوية عائدات باهظة. أحيل المشروع الى لجنة الأشغال العامة في مجلس النواب.

تستأنس الهيئة بالقوانين الجاري تنفيذها في بلدان العالم بهدف الاطلاع على ما هو جار في الخارج وتأخذ منها ما يتلاءم مع متطلبات البلد وعاداته.

***

خلفية طرح القوانين واقرارها: ان إقرار القوانين والتصديق عليها في مجلس النواب يستند الى خلفية سياسية اقتصادية واعتبارات اخرى لا تغيب عن بال أحد. إقرار مشروع قانون العمل مثلاً يلزمه أرضية من التوافق الأدنى بين أرباب العمل والعمال كما ان التمديد المستمر لقانون الايجارات مرتبط بالسياسة الاقتصادية والوضع العام في البلاد فمن تمديد الى آخر بانتظار وضع قانون دائم للإيجارات وإخراجه من دوامة الطابع الاستثنائي.

أكثر من ذلك تتوقف حركة التشريع عادة أمام محطة الانتخابات النيابية بحيث ينشغل السادة النواب في تأمين إعادة انتخابهم ولا يخاطرون في التصويت على مشاريع أو اقتراح قوانين تؤثر على شعبيتهم أهمها ما يمس بحاجات المواطن وتأثيرها على وضعه الاجتماعي.

تتأثر إذًا حركة التشريع بخلفيات معينة سياسية واجتماعية وإقليمية احيانًا فيتأخر احيانًا إقرار بعض القوانين التي تخضع لحسابات عديدة. تحال مشاريع القوانين التي تنتهي هيئة تحديث القوانين من صياغتها الى رئيس مجلس النواب المسؤول المباشر عن هذه الهيئة فيصار الى تبنيها بواسطة أحد النواب فيتقدم باقتراح قانون الى مجلس النواب ومن ثم

تحال الى لجنة الإدارة والعدل للدراسة تمهيدًا لمناقشتها وإقرارها في اللجان المشتركة ومن ثم في الهيئة العامة للمجلس.

صياغة القوانين عمل يتطلب المعرفة ودقة التعبير وانتقاء الكلمة، تستغرق صياغة مادة واحدة جلسات عديدة. ليست الصياغة عملاً إنشائيًا فقط لأنه في حال عدم وضوح النص القانوني يفتح الباب أمام التفسير والتأويل ومن ثم الاجتهاد وعندما يكون النص واضحًا وصريحًا لا يعود من مجال للالتباس والتفسير وحتى الاجتهاد.

ان صياغة القوانين عمل متأن وعلى لبنان مواكبة حركة التشريع الحديثة في العالم ولا يتم ذلك إلا من خلال صياغة مشاريع قوانين جديدة وتحديث تلك الموجودة.

***

إن مرصد التشريع في لبنان يقوم بعمل رائع فقد تمكن مثً من خلال تناوله لموضوع خدمة العلم أثناء ندوات عقدها من تحريك مشروع القانون لهذه الجهة الذي صار إقراره في مجلس النواب. وللجمعيات الأهلية في لبنان دور ضاغط احيانًا على حركة التشريع كما تفعل حاليًا بعض الجميعات النسائية المطالبة بإنصاف المرأة ومساواتها بالرجل وبالتالي تعديل بعض القوانين بما يتلاءم مع تطور التشريع في مجال حقوق الإنسان. يعد مرصد التشريع حاليًا لدوة تتعلق بحقوق الطفل في لبنان ومكانته في العائلة.

2

مرصد التشريع في لبنان دفاعًا عن الديمقراطية وحقوق الانسان: تشريع لمصلحة الناس

انطوان مسرّه*

من الذي يشرع؟ وما الذي نشرع له؟ هل مجلس النواب والنواب هم الذين يشرعون؟ رسميًا، ولكن عمليًا التشريع عملية صعبة، في تقنية مضمونه وفي تشابك المراجع، الادارية غالبًا، التي تتولى الصياغة، وفي ضخامة حجم التشريع الذي يعرض على النواب في اللجان البرلمانية اولاً ثم في اجتماع الهيئة العامة للمجلس.

المعنيون بالتشريع في حصيلته النهائية هم الناس، كل الناس. واذا كان التشريع لصالح فئة من المجتمع فيتوجب على هذه الفئة ان تنقل ما يوفر لها التشريع من صلاحيات وضمانات الى المجتمع الاوسع.

لا تقتصر ديمقراطية التشريع على المجلس النيابي والنواب والوزراء الذي يحملون المسؤولية الكبرى في الاطلاع والمبادرة والدراسة والمناقشة والاقرار. يتطلب التشريع منهجية في الاطلاع العام والمتابعة والتواصل بين المشرعين والمجتمع.

نشأ المرصد اللبناني للتشريع في سبيل ممارسة التواصل العملي والتطبيقي بين المشرعين والمجتمع حول التشريع وقبل ان يعرض جاهزًا على مائدة الناس بل يكون الناس، معنيين ومشاركين في صنعه وتاليًا في شرعيته وحظوظ تطبيقه باعلى قدر من الفاعلية.

القوانين التي لا تحظى بدرجة عالية من الشرعية، اي قبول الناس، تنحرف في التطبيق، او لا تطبق، او تطبق قسرًا مع كلفة ادارية وقضائية باهظة في سبيل مراقبة التطبيق ومعاقبة المخالفين.

***

* منسق الابحاث في المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم.

تباشر المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم برنامج "مرصد التشريع في لبنان: التواصل بين التشريع والمجتمع" (2004–2007)، وذلك من أجل تحقيق نقلة نوعية في الدفاع عن الديمقراطية وحقوق الإنسان.

يعمل المرصد انطلاقاً من مصادر قريبة ومعنية مباشرة باقتراحات ومشاريع القوانين والمراسيم قيد الدرس في مجلس النواب ومجلس الوزراء والإدارات العامة، بهدف مراقبة مدى انطباق هذه التشريعات على القواعد الدستورية ودولة الحق والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

المرصد مشروع اساسي للبنان، تنبع أهميته من الأوضاع والظروف السائدة حيث يمر لبنان بمرحلة انتقالية صعبة في مساره الديمقراطي ومسيرته على صعيد بناء دولة الحق. وضعت شبكة معايير تتضمن أكثر من 150 مؤشراً للديمقراطية، مما يسمح بإيجاد إطار منهجي لأعمال المرصد.

المشروع مبني على جهدٍ يومي ومستمر في الرصد والمراقبة والتحليل، بالتنسيق مع جهود موازية لبرلمانيين ومشترعين وحقوقيين وعاملين في الشأن العام وجمعيات ومنظمات غير حكومية ووسائل إعلام، من أجل استخراج وتحديد مكامن الإنحرافات واقتراح التصحيحات المناسبة والبدائل الديمقراطية.

تستند أعمال المرصد إلى تحقيقات حول المشاريع قيد الدرس، وإلى توثيق ومتابعة من خلال الصحف والناشطين الحقوقيين الذين يشكّلون مصادر رئيسية للمعلومات. وتوضع تقارير دورية تنشر في الصحف وتخضع للمناقشة من خلال ندوات متعددة. كما تُنشر مجمل الأعمال والوقائع في كتاب يهدف إلى تعميم البرنامج ومنهجيته ودعم نتائجه.

يحمل البرنامج دعماً للنواب اللبنانيين، والذين هم الأشد حرصاً على المسار الديمقراطي وبناء دولة الحق، والذين يعملون بعض الاحيان في حالات معزولة ولا يحظون بقوة دعم من المجتمع.

المشروع مدعو لأن يصبح، كسائر المشاريع السابقة للمؤسسة، مرجعيًا في لبنان وعلى مستوى المنطقة العربية.

ان المشروع هو ذات معنى وفائدة لكل الجهود التي توظف في إطار العمل التشريعي الهادف إلى تحقيق التقدم الديمقراطي ودعم قواعد حقوق الإنسان، وليس انتاج

أنماط من الغبن والتفاوت وعدم المساواة، أو استغلال نفوذ وتضخم تشريعي، أو استخدام رمزية القانون بغية الايهام بالتغيير.

خمسة اهداف رئيسة

يتمحور المشروع حول خمسة أهداف رئيسة هي الآتية:

1. **الدفاع عن الديمقراطية وحقوق الإنسان:** عبر التقصي عن وسائل تنزيه التشريع اللبناني من البنود التي يمكن ان تلطخ النوعية الديمقراطية للقوانين، وذلك من خلال التوجه نحو المصادر المنتجة للقوانين، للمساهمة في أعمال المرصد اللبناني للتشريع، وكذلك إبداء الاقتراحات بشأن كيفية تنقية التشريع من الانتهاكات المسيئة إلى حقوق الإنسان والديمقراطية، وذلك من خلال المتابعة لحركة المشاريع واقتراحات القوانين والمراسيم.

2. **النواب والمجتمع المدني:** من المرتكزات الاساسية للمشروع انه يُشكل إطاراً للتعاون والدعم المتبادل بين النواب والمجتمع على المستوى الأكثر أهمية في العمل النيابي والحكومي، وهو العمل الاشتراعي سواء من خلال مشاريع القوانين أو من خلال اقتراحات المراسيم. تقتصر غالبًا الأُطر المتوفرة حالياً على الاجتماعيات وعلى بعض التواصل والتبادل.

3. **انشاء الشبكة:** تجمع نواباً وجمعيات ومنظمات غير حكومية ووسائل إعلام من أجل الوصول بفاعلية إلى تطبيق توصيات المرصد في القضايا التشريعية.

4. **تنمية الثقافة الديمقراطية والتربية على القاعدة الحقوقية:** وذلك من خلال دعم ثقافة ترتكز على قراءة القوانين من زاوية الديمقراطية وحقوق الإنسان، وليس فقط من خلال التنظيم البيروقراطي والحصيلة الضريبية، ونشر هذه الثقافة على مستوى الجمهور وتعميم التربية على القاعدة الحقوقية.

5. **المرجعية:** يصبو مرصد التشريع في لبنان إلى ان يتحول إطاراً مرجعياً إن على صعيد التحليل الديمقراطي أو على صعيد التطبيق. يمكن ان تضمن الوظيفة المرجعية المتوخاة من المرصد فاعليته في المجتمع اللبناني، وامتداد تجربة لبنانية ناجحة إلى المحيط العربي.

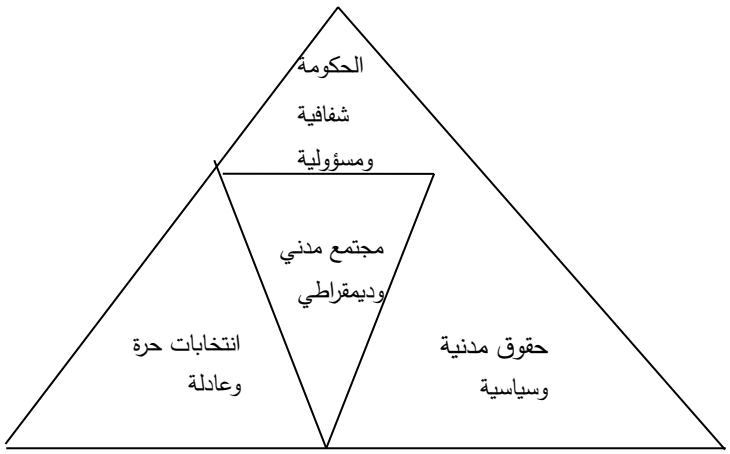
3
مؤشرات الديمقراطية

انطوان مسرّه

العناصر المكونة للديمقراطية اربعة:

1. انتخابات حرة وعادلة.
2. حكومة تعمل بشفافية ومسؤولية امام السلطة التشريعية.
3. احترام الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية – الاقتصادية والثقافية.
4. وجود مجتمع مدني وديمقراطي.

يمكن عرض هذه العناصر بشكل هرم حيث كل عنصر هو ضروري لتلاحم الهرم الديمقراطي.



اولاً: انتخابات حرة وعادلة

1. سياق شفاف وتنافسي.
2. دورية الانتخابات.
3. عدم مراقبة العملية الانتخابية حصرًا من الأحزاب أو القوى الحاكمة.
4. طبيعة النظام الانتخابي التمثيلية.
5. ضمان نزاهة الانتخابات.
6. حدود المصاريف الانتخابية.
7. مصادر تمويل القوى السياسية وشفافيتها.
   7-1. الحكومة المشرفة على الانتخابات.
   7-2. الوسائل المزيّفة لارادة الناخبين.
   7-3. عنصر المال.
   7-4. استطلاعات الرأي العام وتأثيرها.

ثانيًا: الحكومة: شفافية ومسؤولية امام المجلس النيابي

1. الشفافية:

8. توفير معلومات من قبل الحكومة حول سياساتها: مرتكزاتها، تأثيراتها، كلفتها، طرق تطبيقها...
9. الامكانية للافراد ولوسائل الإعلام، او بطريقة غير مباشرة بواسطة المجلس النيابي، للحصول على المستندات الحكومية.
10. الطابع العلني لبعض الاجتماعات، مثلاً الاجتماعات النيابية واللجان النيابية والهيئات العامة والهيئات المحلية.

11. الاستشارة المنظمة من قبل الحكومة لتجمعات المصالح لدى صياغة ووضع موضع التنفيذ السياسات، وكذلك نشر المعلومات والآراء حول حصيلة هذه الاستشارات.
12. حدود الشفافية:
    12-1. مداولات مجلس الوزراء.
    12-2. الآراء والمعلومات ذات الطبيعة السياسية التي يعطيها الموظفون الكبار لاعضاء الحكومة.
    12-3. الاخبار التي يهدد نشرها الدفاع الوطني، وسلامة المؤسسات الديمقراطية أو حياة الافراد.
    12-4. السرية التجارية لمؤسسات خاصة.
    12-5. الملفات الشخصية للافراد.

13. البلوغية الى المعلومات وسياسة استماع حكومية بالسبل التالية:

    13-1. حرية الاعلام.
    13-2. توفر قوانين تضمن البلوغية الى المعلومات (الولايات المتحدة والسويد: ارغام الحكومة على الاعلان عن اعمالها، حق الجمهور بالاطلاع على الوثائق الرسمية، علنية اجتماعات المؤسسات العامة، ضمانة للمخبرين داخل الادارات العامة الذين يرشدون الى ممارسة مشبوهة او حالة فساد في الادارة).
    13-3. امكانية المراقبة والتدقيق تجاه اجهزة العلاقات العامة في الحكومة من خلال ضمان الحق بالاطلاع وبالتدقيق حول الاعلام ذات المصدر الحكومي. يفترض ذلك توفر جهاز عام للاحصاء مستقل عن الحكومة يتوجه اليه الحكومة والمجلس النيابي والجمهور بمساواة.

13-4. امكانية التوجه الى وزير ليبرر عمله ويناقشه علانية وارغام الحكومة في بعض الحالات على المشورة حول صياغة وتنفيذ سياساتها.

2. مسؤولية الحكومة:

14. المسؤولية **القانونية**، أي مسؤولية كل من يتولى وظيفة عامة رسمية، بالانتخاب أو بالتعيين، تجاه المحاكم حول قانونية الأعمال استنادًا إلى مبدأ أولوية القانون Primauté de la loi.
15. المسؤولية **السياسية**، أي مسؤولية الحكومة والسلطة التنفيذية عامة تجاه المجلس النيابي والمواطنين حول:
مرتكزات السياسات
أولوياتها
طرق تنفيذها.

16. المسؤولية **المالية**، أي حدود تخصيص حصيلة الضرائب والرسوم التي تستوفيها الحكومة لتمويل بفعالية الأهداف التي ترسمها السلط التشريعية.
واقع الرقابة المالية؟
مدى استقلالية أجهزة الرقابة المالية.

3. مبدأ فصل السلطات:

17. تأثير الطبيعة البرلمانية للحكومات اللبنانية على المراقبة البرلمانية.
18. تأثير الطبيعة الائتلافية للحكومات اللبنانية على المراقبة البرلمانية.
19. تأثير دور رئيس المجلس النيابي على المراقبة البرلمانية (دوره المحايد).
20. تأثير البنية الحزبية والكتل النيابية على المراقبة البرلمانية.

21. مدى تمتع النواب بالحصانة النيابية.
22. قدرة الحكومة على حل المجلس النيابي وقدرة المجلس النيابي على نزع الثقة بالحكومة.
23. مواضيع وحجم ومصدر الأسئلة النيابية وأجوبة الحكومة عن الأسئلة النيابية.
24. ممارسة رئيس الجمهورية دورًا معنويًا وقياديًا في الحفاظ على الدستور في مبادئة المتعلقة بالحريات ودولة القانون وبصفته حكمًا بين التيارات المتنازعة ودور المجلس النيابي في مراقبة المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية من خلال:
25. التصويت على القوانين العامة والمالية مع التقيد بالأصول التي تضمن أن الاقتراحات والمشاريع يجري تقديمها ومناقشتها قبل إقرارها.
26. مناقشة الحكومة بطرح أسئلة أو استجوابات أو طرح الثقة، بالاطلاع على الوثائق وبالاستماع الى الموظفين الإداريين. فاعلية المراقبة مرتبطة:
27. حرية كلام النواب.
28. مكتب ووسائل بحث للنواب بالتعاون مع خبراء من الخارج.
29. حرية التمايز على حزبهم.
30. دور النظام حزبي في مراقبة الحكومة.
31. الاحزاب والقوى المعارضة: إمكانية المعارضة دون تخوين.

4. انتخاب أعضاء المجلس النيابي:

32. مدى ثقة الناس بهم للدفاع عن مصالح الناس، مراقبة البرنامج أو التيار الذي انتخبوا من أجله، ودعم البرنامج أو التيار الذي على أساسه انتخبوا.
33. مدى استقلالية النواب عن قوى مالية.
34. دور النواب كوسطاء في الدفاع عن حقوق المواطنين.

5. استقلالية القضاء:

35. الاستقلالية الجماعية للجسم القضائي تجاه مداخلات السلطة التنفيذية.
36. الاستقلالية الفردية لكل قاضٍ والتي هي مرتبطة ب:
- طريقة تعيين القضاء: لجنة قضائية برلمانية أو لجنة قضائية مستقلة ينص عليها الدستور.
- ضمانة بقائهم في وظيفتهم.

6. المواطن والإدارة:

37. المساواة أمام الوظيفة العامة دون تمييز بين الأجناس والمجموعات.
38. حماية المواطن تجاه الإدارة (اهمال، تأخير استنسابي، تعسف... توفر "شرعة المواطن" Charte du citoyen: اعطاء عطل وضرر في حال تقديم خدمات أدنى من المستوى المطلوب).
39. المحاكم الإدارية ومجلس شورى الدولة.
40. الوسائل الإدارية الداخلية للدفاع عن مصالح المواطنين: صندوق شكاوى وعدم تعرض المواطنين لردات فعل قمعية ضدهم.
41. الفساد السياسي والإداري: استغلال وظيفة عامة للاثراء الشخصي:
تدني الرواتب الرسمية.
الفساد كوسيلة للحصول على مدخول مقبول.
ارتباط نمو القطاع الخاص بقرارات استنسابية للحكومة.
42. خضوع القرارات التي تهم الفاعلين الاقتصاديين في القطاع الخاص الى قواعد وأصول واضحة.
43. الربط بين الشفافية الحكومية وقدرة السلطة القضائية بالتحقيق باستقلالية في القضايا حيث يتوفر شك بالفساد.

44. نمو خلقية وتقاليد مرتكزة على مفهوم المصلحة العامة.

دور الإدارة في الديمقراطية:

45. ممارسة الموظفين وظائفهم **بكفاءة** بشكل لا يسيء الى تكافؤ فرص المواطنين تجاه الموجبات العامة.

46. ممارسة الموظفين مهامهم **دون تحيز** أيًا كانت القوى السياسية وبمعزل عن موقفهم الخاص تجاه السياسة العامة وذلك مرتبط ب:

- كيفية تعيين المسؤولين في الإدارات العامة.
- الهيئة المولجة مراقبة الموظفين وطرق تشكيل هذه الهيئة.
- حماية "تهريب معلومات شبه رسمية "من قبل موظفين وتوفر قانون يحمي المخبرين السريين في الإدارات العامة.

7. مراقبة السلطة المدنية على القوى العسكرية:

لا يكمن خطر تدخل القوى العسكرية في طبيعة المؤسسة العسكرية بل غالبًا في عجز المؤسسات الديمقراطية والسياسيين:

47. إرادة وقدرة العسكريين المادية والتنظيمية في عزل المسؤولين السياسيين المنتخبين واستلام الحكم وإخضاع كل الشعب لسلطتهم.

48. أزمة سياسية ومزمنة للمؤسسات الديمقراطية مع عجز المسؤولين السياسيين عن معالجتها: حرب أهلية، تضخم مزمن، انهيار النظام العام أو فساد سياسي فاضح ومستديم.

49. قدرة العسكريين لمنع حزب ذي برنامج متطرف يهدد النظام العام بكسب الانتخابات أو بممارسة السلطة.

8. الاستخبارات والنظام الديمقراطي:

50. عمليات سرية حصرًا لحماية المواطنين تجاه مخاطر خارجية.
51. وسائل هذه الأجهزة: مراقبة وتجسس الكتروني، تنصت...
52. مدى استهداف هذه العمليات لنشاطات سياسية مشروعة.
53. مراقبة هذه العمليات السرية: لجنة برلمانية خاصة تجتمع سرًا وتدرس مدى التقيد بالحدود.
54. شكاوى الأفراد الذين يمارسون أعمالاً مشروعة تجاه عمل هذه الأجهزة.

9. الهيئات المحلية في النظام الديمقراطي:

55. توسيع مجالات المشاركة في التقرير المتعلق بالقضايا العامة ونسبة المشاركين.
56. تجاوب مع المتطلبات المحلية.
57. اختبار للسياسات على المستوى المصغر.
58. تدرج في الانخراط في السياسة.
59. تعاطي القوى السياسية التي لم تنجح في الانتخابات التشريعية العامة في الشأن المحلي.
60. توفير بعد مكاني لمبدأ فصل السلطات.
61. تسديد الأموال العائدة للبلديات.
62. الشفافية في صرف الأموال في المجال البلدي.
63. المناقشة داخل المجلس البلدي.
64. المساواة في نوعية الخدمات التي توفرها الهيئات المحلية للمواطنين.
65. مدى التمايز بين الصلاحيات المركزية والصلاحيات المحلية.
66. دور المجلس الدستوري في الحد من طغيان السلطة المركزية على الهيئات المحلية.

ثالثًا: الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية – الاقتصادية والثقافية

تصنيفها حسب الشرعة الدولية لحقوق الإنسان:

67. الحقوق المدنية.
68. الحقوق السياسية.
69. الحقوق الاجتماعية.
70. الحقوق الاقتصادية.
71. الحقوق الثقافية.

***

72. الحق في الحياة.
73. منع التعذيب والعمل القسري.
74. الحماية تجاه التوقيف الاعتباطي.
75. حرية التعبير.
76. حرية المعتقد والإيمان والفكر.
77. احترام الحياة الخاصة.
78. حرية الاجتماع.
79. حق المشاركة بالقضايا العامة.
80. معونة قضائية لضمان حقوق الفقراء والأشخاص الذين لا يملكون الوسائل للدفاع عن أنفسهم في حال ملاحقة جزائية والبلوغية الى وسائل الإعلام.

الحقوق الاجتماعية والثقافية[1]:

81. الحق في الغذاء والصحة.

[1]. لمزيد من التفاصيل: انطوان مسرّه، "الاشكالية الخاصة للحقوق الاجتماعية والاقتصادية في اطار شرعات حقوق الانسان"، 2000/5/5، 17 ص.

82. الحق بمستوى معيشي لاحق .
83. الحق بأجر متساوٍ لأعمال متشابهة.
84. الحق بالضمان الاجتماعي.
85. الحق بالعمل.
86. الحق بالإضراب.
87. الحق بالسكن.
88. الحماية المدنية للعائلة.

الحقوق المدنية والسياسية:

89. حرية وأمان الفرد.
90. ضمان الأصول القانونية.
91. حرية الفكر والمعتقد.
92. حرية التعبير والإعلام.
93. حرية الاجتماع وتأسيس جمعيات.
94. الحد من ممارسة الحقوق المدنية والسياسية حصريًا في قضايا متعلقة:
    النظام العام
    الأخلاق العامة
    الأمن القومي
    حياة الأفراد

بعض الحقوق غير قابلة إطلاقًا للحد منها في ظروف استثنائية: التعذيب، حرية الفكر وعدم التمييز.

95. عدم منع حزب سياسي الا في حال تورطه في أعمال عنف أو مخالفة للدستور.
96. المراقبة المسبقة على الصحف الا في حال النشر الذي يهدد حياة بعض المواطنين أو الأمن القومي.

الحقوق المطلقة:

الحق بالحياة
حرية الفكر
حرية المعتقد
عدم الخضوع للتعذيب.

97. وضع الأجانب في البلد.
98. دور الإعلام في الدفاع عن حقوق الإنسان.
99. دور المحاكم في صيانة حقوق الإنسان.

حقوق الاقليات:

100. احترام الخصائص الدينية وما ينبع عنها (المادة 9 و10 من الدستور اللبناني).
101. المشاركة في الحياة العامة (شرعة حقوق الاقليات، 1992).

الحريات الدينية[2]:

102. حرية تغيير الدين.
103. المساواة أمام قضايا العائلة في حال الزواج المختلط.
104. حقوق الأشخاص الذين لا ينتمون الى طائفة أو لا يريدون الانتماء الى طائفة.
105. حرية النقد الديني دون الخروج عن مفهوم "الاحترام" الوارد في الدستور اللبناني.

[2]. يراجع ايضًا: انطوان مسرّه، "المصادر الدينية لحقوق الانسان: الانسجام والتكامل بين الاديان وحقوق الانسان: ما العمل؟"، برنامج مجلس كنائس الشرق الاوسط، 2000، 20 ص.

رابعًا: المجتمع المدني والديمقراطي[3]

الهدف **السلبي**: الحد من سلطة الدولة كي لا تتدخل في مجمل الحياة الاجتماعية واكتساح كل المجالات واحتكار المبادرات والقدرات.

الهدف **الإيجابي**: خلق العديد من المراكز المستقلة حيث يستطيع الأفراد أن ينظموا أنفسهم لحل مشاكلهم وكي تكون هذه المراكز وسائط للرأي العام وأدوات ضغط تجاه السلطات العامة ومخاطر التسلط.

ميزات المجتمع المدني:

106. اقتصاد سوق.
107. وسائل إعلام وتواصل مستقلة.
108. مراكز كفاءة مستقلة عن أجهزة الحكم وقادرة على تقديم السياسات ومساعدة عمل السلطات العامة.
109. شبكات من الجمعيات الطوعية في مختلف المجالات وتسمح للأفراد بإدارة شؤونهم: نقابات وتجمعات مهنية، وممارسة دور في القضايا التي تهم السلطات العامة.
110. استقلاليتها عن الجهاز الحكومي تنظيمًا وتمويلاً.

الاقتصاد :

111. الحد الأدنى للمعيشة.
112. فرص التعليم ومكافحة الأمية.
113. تعميم التعليم.

---

[3]. حول المجتمع المدني ومؤشرات فاعليته وديمقراطيته: انطوان مسرة وعبدو قاعي وايرين لورفنغ (اشراف)، **تنمية المجتمع المدني في لبنان** (منظومة قيم ومبادرة وتواصل وتدريب)، بيروت، المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم بالتعاون مع مرسي كوربس انترناسيونال، المكتبة الشرقية، 2000، 800 ص.

114. التعليم المتساوي للبنات والصبيان.
115. النزاعات المرتبطة بتوزيع الموارد.

الدين والمذاهب:

116. مدى دفاع المؤسسات الدينية وهيئات الطوائف عن الحريات.
117. مساهمتها في الإنماء من الداخل.
118. النقاش حول القضايا الدينية.
119. التسامح.
120. مدى ممارسة الدولة دورًا محايدًا بين الأديان والمذاهب.
121. مدى مساواة المؤسسات الدينية تجاه الدولة في دولة كمجال محايد.
122. المساواة في الأعياد الدينية.
123. مؤشرات العيش المشترك[4].
124. مدى التزام التعهدات الوطنية (ادمون رباط، **النهار**، 1997/8/18).
125. ذاكرة جماعية.
126. حقوق الجميع، استنادًا إلى معايير علمية وادارية وقانونية، بالوصول الى المراكز العامة.
127. اثارة المخاوف أو، على العكس، الامان النفسي.
128. الزواج المختلط.
129. الحوار بين الأديان.
130. الاختلاط في مؤسسات التعليم.

العائلة:

131. بنية السلطة في العائلة.
132. وضع المرأة في العائلة.

---

[4]. تفاصيل هذه المؤشرات: انطوان مسرّه (اشراف)، **مرصد السلم الأهلي والذاكرة في لبنان**، بيروت، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع مركز المؤتمرات في ايانابا – قبرص ومؤسسة كونراد أديناور، المكتبة الشرقية، 2004، 656 ص..

133. العنف المنزلي.
134. التمايز في العائلة.
135. مشاركة في القضايا العائلية.
136. تعلم الحقوق والواجبات.
137. الحماية المدنية للعائلة.

المدرسة [5]:

138. التربية على الفكر النقدي.
139. المضمون القيمي في الكتب المدرسية.
140. المبادرة.
141. بنية السلطة في المدرسة.
142. معرفة النظام.
143. معرفة للحقوق والواجبات.
144. مشاركة مندوبي الصف.

الثقافة:

145. التعبير من خلال الفنون ومواقع التذمر.
146. الاعياد الوطنية والذاكرة.
147. الحق بالتعليم وبالمشاركة في الحياة الثقافية.

الثقافة الديمقراطية:

---

[5]. حول مؤشرات الديمقراطية المدرسية:
Louise-Marie Chidiac, Abdo Kahi, Antoine Messarra (dir.), *La génération de la relève* (Une éducation nouvelle pour la jeunesse libanaise de notre temps), Beyrouth, Bureau pédagogique des Saints-Coeurs, Librairie Orientale, 1990-1996, 4 vol.
___ انطوان مسرة (اشراف)، **مواطن الغد: نماذج في الثقافة المدنية**، بيروت، المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية، المكتبة الشرقية، 3 اجزاء، 1995-1999.

148. حقوق الفرد.

149. حقوق الجماعة.

150. التنسيق بين الاثنين ومدى ادراك المواطنين انهم معنيون ومسؤولون ومشاركون...

4
عوائق لبنانية تجاه القاعدة الحقوقية

انطوان مسرّه

لا يحمل الكلام عن دولة الحق ذات الادراك في الديمقراطيات الراسخة حيث اندمجت وامتزجت ثقافة حقوق الانسان في برامج تربوية وحياة اليومية بينما بلدان اخرى تعيش في ظروف وتقاليد مختلفة.

تتوفر تقاليد عربية ديمقراطية، فكرًا وممارسة، كما لدى كافة الشعوب لكنه لم يتم استغلالها في تعليم التاريخ ومن خلال مختلف وسائل التنشئة، بل على العكس طمستها انظمة دكتاتورية عربية. يقتضي تاليًا اعادة قراءة التراث العربي في ما يتعلق بالقاعدة الحقوقية بهدف انتاج مواد ثقافية وتربوية للاجيال الجديدة. مبادئ الديمقراطية عالمية بينما التربية الديمقراطية غارقة في الخصوصيات وهي مرغمة، كي تكون مؤثرة على السلوك، على الاخذ بالاعتبار البنيات الثقافية والتقاليد واوضاع الشعوب فتكون متأصلة في انتاجها وتطبيقاتها.

ليس للدول العربية والغرب التجارب نفسها في بروز دولة الحق. حصلت تاريخيًا في بريطانيا الحملة ضد التوقيف الاعتباطي Habeas corpus ولتوطيد النظام البرلماني انطلاقًا من حق المجلس النيابي في مراقبة السياسة الضريبية. وعمم عصر التنوير المبادئ الديمقراطية في مواجهة التسلط السياسي وتسلط هيئات تمارس الاكراه باسم لدين. لم يمر العالم العربي في التجارب ذاتها بالرغم من ان الخبرات الدولية كان لها تأثير يتخطى حدودها الجغرافية.

الاوضاع التاريخية والثقافية والسياسية

ما هي العوائق لبروز القاعدة الحقوقية في لبنان؟ ابرز العوائق التالية:

1. **ادراك القانون كقصاص واكراه وفرض وليس حماية:** يظهر تحقيق اولي بين طلاب سنة اولى في كليات قانون او حقوق لدى سؤالهم عما تعني لهم كلمة "قانون" ان هذه الكلمة توحي لهم فرضًا وعقابًا واقتصاصًا. لا يذكر احد الحماية والضمانة. يعود ذلك الى الممارسة القانونية السائدة والثقافة التاريخية. وفي البلدان العربية هناك كليات قانون اكثر مما هي كليات حقوق.

2. **تقاليد المقاومة ضد المحتل:** ارتبط مفهوم القانون تاريخيًا بالمحتل الذي يقتضي مقاومته او السعي لخرق قوانينه. بعد استقلال لبنان الاول سنة 1943 كان من المفترض القيام بجهد مكثف، بخاصة على مستوى تعليم التاريخ لاعادة الاعتبار الى القاعدة الحقوقية كضمانة حرية ومساواة.

3. **سوء الحكمية:** يستغل القانون كوسيلة قمع او لاضفاء شرعية شكلية على ممارسات استنسابية. في مسرحية الرحابنة، **الشخص**، يسند بطل المسرحية ظهره على مجموعة تشريع ويصدر حكمه "استنادًا الى القانون"، اي بمعنى اسناد الظهر لا الاعتماد على مرجعية حقوقية. وهو يصدر حكمه وفقًا لمزاجيته ومصالحه. وجوابًا على تساؤل حول عدم قانونية أجراء اداري قال احد السياسيين المتنفذين: "تقوننه"! اي نصدر قانونًا على القياس بينما صفة القانون العمومية. وعبارات عديدة في التقاليد اللبنانية والعربية تعبر عن المنحى الايجابي في التسوية. قد تنجرف هذه التقاليد نحو المساومة كما تعبّر عنه الاقوال الشائعة التالية: **بيناتنا، معليش، مشيّها، لا تحمل السلم بالعرض، شو فيها...**

4. **تداعيات امن بالتراضي:** خلال الحروب في لبنان وحتى اليوم توصف خروقات فاضحة للقاعدة الحقوقية "بأشكال امني" و"سوء تفاهم" ويقترح "غسل القلوب"... على حساب المصلحة العامة والمال العام.

5. **حقوق الفرد:** تطفى الحقوق الجماعية في المنطقة العربية على حقوق الافراد. خلال النقاش حول اعتماد نظام اختياري للاحوال الشخصية في لبنان ورد القول التالي لمناهضة

المشروع: "قليلون هم الاشخاص المعنيون بالموضوع"، بينما الحرية الدينية هي من الحقوق الاساسية التي تتطلب تضافر كل الجهود حتى وان كان المظلوم شخصًا واحدًا.

6. **صغر حجم لبنان:** كيف يمكن التقيد بالقاعدة الحقوقية في بلد حيث الناس تعرف بعضها بعضًا؟ اذا كنت قاضيًا او مدير ادارة رسمية او مدرسة... يخشى طغيان العلاقة الشخصية والعائلية والجوار على حساب القاعدة العامة. ويظهر في الشؤون الحكومية والادارية انه لا تسير معاملة او قضية دون اتصال هاتفي او مقابلة شخصية بهدف غير معلن (ومعلن اليوم) لتبادل زبائني للمنافع.

7. **الصورة الاجتماعية للقضاء وبطئه:** تتفاقم صورة سلبية للقضاء بفعل عدالة انتقائية وتهديد بفتح ملفات حسب الظروف السياسية المتغيرة. وعندما تتوفر الثقة بالقضاء يخشى المتقاضون بطء العدالة حتى في القضايا الصغيرة ولذا يفضل اكثر الناس "الاعتماد على الذات" "وتدبير امرهم"... غالبًا على حساب القانون.

8. **الوفاق بين النخب على حساب القانون:** تشكل التسوية التفاوضية تراثًا ايجابيًا وهي عامل توافق وسلم اهلي ولكن يستغل غالبًا سياسيون شعار الوفاق من خلال مساومات ومحاصصة وصفقات ويختزل غالبًا الوفاق الوطني بوفاقهم مما يؤدي الى وضع سياسي خارج القانون.

9. **سجال اعلامي دون مرجعية حقوقية:** تصاب بالذهول عندما تقرأ صحفًا او تشاهد برنامجًا على التلفزيون حيث هناك سجال بين سياسيين يديره المسؤول الاعلامي عن الحلقة. تطرح مثلاً قضية الهاتف الخلوي من خلال مواقف سياسية ويغتبط قائد الحوار عندما تتصادم المواقف ولا يطرح المرجعية الحقوقية في اصول المناقصة وشروطها فتتحول السياسة الى حلبة وشريعة غاب بينما القاعدة الحقوقية هي الضابط الذي يجعل السياسة اقل تعبئة واكثر مسالمة واحقاقًا للصالح العام.

مقاومة مدنية ضد اللاحقوقية

يتطلب العمل في سبيل القاعدة الحقوقية في لبنان والدول العربية عامة الاخذ بالاعتبار الجذور التاريخية والثقافية والسياسية فيكون بذلك للبرامج تأثير على السلوك والممارسات. ومن المفيد عرض امثلة حية حيث يظهران هدفية القاعدة الحقوقية ليس اساسًا مجرد القمع بل:

- ضمان **نوعية حياة** افضل للمواطنين.
- **حماية** الانسان من الظلم والاستنساب.
- ضمان **المساواة**.
- ضمان **العدالة**.
- ضمان الاحتواء **السلمي** للنزاعات.
- ضمان **العيش معًا** بفضل سلطة هي بذاتها خاضعة لسلطان القاعدة الحقوقية.

يقتضي في سبيل ترسيخ ثقافة حقوقية التركيز ليس فقط على القانون في حصيلته وعموميته والزاميته، بل ايضًا على سياق انتاج القانون وشرعيته وهدفيته. سياق انتاج القانون وهدفيته يوفران للقانون شرعيته وديمقراطيته كقاعدة في سبيل ادارة العلاقات الاجتماعية بمساواة وسلميًا ودون تمييز.

تتطلب تاليًا التربية على القاعدة الحقوقية التدريب على السياق الديمقراطي لانتاج القانون والعمل على كسب قناعة المواطنين بعمق وبشكل ملموس ومن منطلق الكلفة والمنفعة في كل مجالات الحياة الفردية والجماعية ونوعية الحياة والعيش معًا.

يقتضي انطلاقًا من هذه الاهداف تحديد السياقات وبخاصة: 1) **مكونات** التربية على القاعدة الحقوقية، 2) **برمجة** الانشطة، 3) تحديد اشكال ووسائل **المقاومة المدنية** ضد الخروقات التي تمتد اكثر فأكثر لمبدأ اولوية القانون بفعل امتداد تأثير المال السياسي وانتشار العلاقات الزبائنية وامتدادات هذا الواقع خارج الحدود.

5
كيف "بهدلنا" القانون وكيف نعيد اليه الاعتبار؟

انطوان مسرّه

هيبة القانون في لبنان هي على الحضيض. افتقر القانون الى صفته كمرجعية حقوقية في المساواة والعدالة والحل السلمي للنزاعات ليصبح اداة قمع واستغلال واستنساب وانتقام سياسي. يذكر ذلك بمسرحية الرحابنة: **الشخص**، حيث يجلس أحد أبطال المسرحية القاضي على كرسي واضعًا وراء ظهره مجلّدًا من التشريع اللبناني ويصدر حكمه المخالف للقانون ويقول بكل حزم وثقة: استنادًا الى القانون! أي مسندًا ظهره على القانون. لم يعد القانون في لبنان اليوم مرجعية حقوقية، بل مجرد سند تبريري. كيف نعيد للقانون هيبته كركيزة اساسية في حماية الحقوق ومقاومة الفساد الذي "قونن" نفسه لمقاومة من يسعى لمقاومته.

عشر ممارسات

لا يمكن حماية القاعدة الحقوقية بمجرد اعلان نوايا ومبادئ وتوصيات بل بوضع حد لممارسات شوهت القانون وما تكتنزه التجربة اللبنانية طيلة قرون من حد أدنى من الثقافة الحقوقية. استعمل القانون كوسيلة رمزية لتغطية مخالفات لروح الشرائع. لا ثقة بأي اعلان

سياسي دون المباشرة بوضع حد لخروقات فاضحة. "بهدلنا" القانون منذ سنوات من خلال ممارسات ابرزها عشرة:

1. **القوننة:** تقرأ في **الجريدة الرسمية** منذ 1990 قوانين ومراسيم وقرارات وتتساءل: لمصلحة من هذا النص المركب على قياس افراد وجماعات؟ في حديث بين مهندس ورجل سياسي حول مخالفات في خطط هندسية لمشاريع عامة قال السياسي: نقوننها! أي نصدر قانونًا يجعلها قانونية. نتج عن "القوننة" تضخم تشريعي على حساب مبادئ تناسق التشريع والامان التشريعي والمساواة الفعلية تجاه القانون.

2. **التمرير:** يحفل مشروع الموازنة العامة كل سنة بمواد لا علاقة لها مباشرة بالضرائب والميزانية والمال العام وهي مخالفة لقواعد الصياغة التشريعية légistique. يجري تمرير مشروع مشبوه يفتقر الى اسباب موجبة او يراد اجتنابه مناقشة عامة من خلال نصوص عنوانها لا يوحي بمضامينها. ويمر المشروع دون مناقشة وحتى دون دراية من المسؤولين عن مناقشته. تورد المحامية دلال سلهب ميقاتي مثالاً حول اقتراح قانون عرض على لجنة برلمانية "يرمي الى الغاء البند 8 من المادة 94 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/102 وتعديلاته بهدف اعادة الحق للعسكريين المتقاعدين الذين يتزوجون بعد احالتهم على التقاعد زواجًا ثانيًا استفادة الزوجة الثانية من معاش مورثها التقاعدي"، مع العلم ان الهيئة العامة لمجلس النواب سبق لها ان رفضت المشروع.

من الامثلة في التمرير المادة 54 من القانون 583 تاريخ 2004/4/23 (الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2004) حيث ورد "اخضاع مبارات التعيين في المؤسسات العامة لصلاحية مجلس الخدمة المدنية". ما علاقة الموضوع بالموازنة؟ ما هي الأسباب الموجبة؟ هل نوقشت هذه المادة؟ كيف ادخلت في قانون الموازنة؟

3. **فورات التطهير الاداري:** استغلت حكومات وفي فترات زمنية متفاوتة رمزية القانون لاطلاق حملات تطهير اداري طالت غالبًا موظفين غير طيّعين أو مبادرين وذات فاعلية عالية. بعض هؤلاء ربحوا دعواهم في مجلس الشورى. وهناك موظفون طالهم التطهير فوضعوا بالاستيداع وهم يقبضون رواتبهم شهريًا منذ سنوات دون ان يعملوا، مما يشكل هدرًا للمال العام تحت غطاء الاصلاح الاداري. وبعد عمليات تطهير التقيت موظفين ذي خلقية عالية في مناسبات اجتماعية يخجلون من التعريف بأنفسهم وبوظيفتهم في الوزارة الفلانية أو تلك... كيف يمكن استقطاب العناصر الكفوءة وذات الخلقية العالية اذا كانت حكومات تسيء الى سمعة الخدمة العامة؟ نمي الى الرئيس فؤاد شهاب في الستينات ان موظفًا في الجمارك متهم باختلاس اموال. حذر عندئذ الرئيس شهاب من اي تشهير حرصًا على مكانة الوظيفة العامة واتخذت كافة الاجراءات دون تشهير.

نشرت ممارسات التطهير الادراك انه مجرد "فشة خلق" ظرفية تهدف الى تحسين صورة الحكم من خلال التشهير ببعض الموظفين. وأساءت هذه الممارسات الى الصورة الاجتماعية للوظيفة العامة. وبعد أقل من شهرين من كل عملية تطهير تعود الشؤون الادارية الفاسدة الى مجراها "الطبيعي".

4. ملفات نصف مفتوحة ونصف مقفلة: ان سياسة فتح الملفات والتهديد بفتحها هو من أكثر الأمور التي اساءت الى صدقية الحكم وشوهت صورة القضاء. هناك ملفات نصف مفتوحة ونصف مقفلة تجاه رئيس وزراء سابق ورئيس جمهورية سابق ووزير أو قيادي سابق أو حالي... لاعتبارات سياسية.

5. ملفات مفتوحة باستمرار: لكن هناك ملفات مفتوحة باستمرار منذ 1990 ولا تقفل لأنها منابع صرف اموال واستزلام لصالح سياسيين: ملف مهجرين، وملف كهرباء لبنان، والعديد من "الصناديق"، للجنوب ولغيره... فهل لهذه الصناديق نهاية؟

6. السفسطة القانونية sophisme: في حالات كبرى وعديدة تحوّل القانون الى ذريعة لضرب منافس سياسي، بخاصة في حالة تلفزيون الـ MTV لمجرد نشرها اعلانات انتخابية، وفي حالة انتخابات المتن حيث يفشل مرشح نال عددًا ضخمًا من اصوات ناخبين لمجرد عدم التقيد باجراء اداري. فهل "الشعب مصدر السلطات" كما ينص الدستور اللبناني؟ ذكّر الدكتور باسم الجسر في قضية الـ MTV ان الاحكام تصدر "باسم الشعب اللبناني". ويقتضي التذكير ان الاحكام تصدر من قصر العدل، وليس من قصر "القانون" حسب التطبيق السائد.

نفتقر في الممارسة الادارية الى **روحية الشرائع** حسب مونتسكيو وفي بلد توجد فيه كليات حقوق عديدة. يعتد بالقانون للعرقلة لا لتسيير الامور بفعالية ودون تمييز. هل يعقل ان تستلم مؤسسة عامة مستقلة جردة في خمس صفحات بعناوين تشريعات ومراسيم وقرارات يتوجب على المؤسسة وضعها... كي تتمكن هذه المؤسسة بمباشرة اعمالها؟ هكذا تنمو دولة "القانون" أي القمع والاستنساب والعرقلة والتضخم التشريعي والتمرير... على حساب دولة الحق.

7. ضرب تسلسلية الهرم التشريعي: غالبًا ما يطبق موظفون مذكرة ادارية أو تعميم مخالف لنص قانون يجهلون وجوده أو يعرفون بوجوده ولكنهم يتذرعون بالمذكرة الادارية. أو يلجأ وزير تربية بموجب **قرار** الى تأليف لجنة لمراجعة مرسوم هو ثمرة جهد جماعي طيلة اكثر من ثلاث سنوات وأقر بالاجماع في مجلس الوزراء. وفي ادارات عامة تطبق كل مصلحة في محافظة القوانين حسب تأويلات متضاربة واستنسابًا في التأويل مما يترك مجالاً للفساد المقونن، حيث ان الاجتهادات الادارية الداخلية ليست موثقة ومصنّفة وموضوعة في التداول.

8. قانون ومؤسسات ولكن دون قيادة: انتشر شعار "دولة القانون والمؤسسات" على حساب مفهوم القيادة، بينما يتضمن مفهوم المؤسسة ثلاثة عناصر: **المشروع، والتنظيم** الذي يحقق الاستمرارية بالرغم من التحولات، **والقيادة.** دون قيادة قادرة على حمل المشروع وادارته يتحول التنظيم الى بروقراطية وهيكل عظمي بلا روح، أي الى ادارة تعمل لصالح العاملين فيها. وحصل تشهير بالاشخاص الذين يحظون بثقة الناس ويتمتعون بروح القيادة.

9. تحويل الوفاق الوطني الى وفاق بين سياسيين: من ابرز المزالق في نظام توافقي قائم على المشاركة في الحكم والتسوية التفاوضية تحويل روحية الوفاق "الوطني" الذي يندرج في سياق القواعد الدستورية والمصلحة العامة الى وفاق بين رؤساء وسياسيين. يتم بالتالي اختراق القاعدة الحقوقية بذريعة الوفاق "الوطني".

10. خرق الدستور من قبل مؤتمنين على حمايته: اضيفت الى مقدمة المادة 49 من الدستور اللبناني، بموجب تعديلات 1990، صلاحية قصوى لرئيس الجمهورية الذي "يسهر على احترام الدستور". رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يحلف اليمين الدستورية وهو تاليًا المؤتمن على حماية الدستور طيلة فترة ولايته وهو، معنويًا، حسب التعديلات الدستورية سنة 1990 واستنادًا الى وثيقة الوفاق الوطني، مجلس دستوري قبل المجلس الدستوري.

الدليل الأبرز لهذه "البهدلة" المستشرية للقاعدة الحقوقية هو فقدان الثقة بالمجلس الدستوري الذي لم يعد يلجأ اليه معترضون على بعض التشريعات بسبب عدم دستوريتها. هذا أقصى ما يمكن ان يحدث في مجتمع يفقد ثقته بقضائه. وفقدان الثقة لا علاقة له بالضرورة بالجسم القضائي، بل بصورة القضاء الاجتماعية نتيجة استغلال القضاء لاهداف سياسية.

حالة الدفاعات السياسية والادارية والاجتماعية تجاه شبكات اللاقانون

ان انتشار اللاقانون non-droit في لبنان وتجذره في الثقافة السائدة وارتباطه بطبقة سياسية لها امتدادات زبائنية ومصلحية خارج الحدود على حساب علاقات استراتيجية لبنانية– سورية سليمة وثابتة، يحتم طرح سبل المعالجة من منطلق الفاعلية والقدرة والتمكين.

ليس خرق القاعدة الحقوقية الذي يتمظهر في حجم الدين العام والتراجع المتزايد في نوعية الخدمات العامة وحياة الناس حالة معزولة، بل يمتد في شبكات متراصة من النفوذ وسلب الموارد العامة. وتحظى هذه الشبكات بدعم افواج المستفيدين وهي تتمتع بمواقع سياسية تقريرية تجعلها قادرة على التفشيل والعرقلة، غالبًا بذرائع قانونية مدعومة من مرجعيات عدلية شكلاً هي جزء من شبكات الفساد وتوفر لها المظاهر والاشكال القانونية. في الحالات هذه يكون الفساد قد تحول الى مافيا قابضة على مفاصل السياسة وضامنة لنفسها الحماية والاستمرارية.

بموازاة تجذر اللاقانون ضربت تدريجيًا الدفاعات المدنية أو تراجعت بشدة بسبب القمع أو اليأس أو الادراك المتنامي لدى الناس بالعجز. نعني بالدفاعات المدنية القوى الموازية للسلطة من احزاب ونقابات وجمعيات ووسائل اعلام مستقلة ورأي عام فاعل.

فاذا ارادت وسعت قيادة سياسية لمكافحة خرق القاعدة الحقوقية، فهل هناك قوى داعمة أم ستكون معزولة ومعرضة للانتقاد لأسباب متعددة وغالبًا مفتعلة وتحت ستار حجج قانونية شكلاً؟ هناك أمثلة بارزة مع وزراء سابقين جابهوا بعض القضايا بعناد ولكن في شبه انفراد.

يطرح واقع الدفاعات المدنية الأسئلة الأربعة التالية:

1. هل الشأن العام مهمة الجميع؟ ان فتح باب الترشيح لممارسة الشأن العام، بدءًا بمنصب رئاسة الجمهورية ومن ثم لكل المناصب، لصالح الجميع، ضمن شروط حد أدنى ومحض اجرائية، هو المدخل لاعادة الاعتبار الى العمل العام. لا يقتصر العمل العام على سياسيين محترفين افسدوا الحياة العامة تحت ستار "ابعاد الموظفين عن السياسة". اطبق سياسيون ايديهم على الادارة تحت غطاء قانون "من أين لك هذا" الذي لا تتوفر له الشروط الوضعية للتطبيق تجاه سياسيين في مواقع وشبكات نفوذ محصّنة.

2. أين القوى الاقتصادية؟ ان القوى الاقتصادية في لبنان من جمعيات مصارف وتجار وصناعيين، وبخاصة "تجمع رجال الأعمال" الذي اصدر شرعة خلقية للحكمية الجيدة، هي معنية مباشرة بالمسار الديمقراطي في لبنان بعد ان اعتمدت طويلاً على بعض الجمعيات الاهلية للدفاع عن الحريات والحقوق. ان قسمًا كبيرًا من الدين العام يعود الى المصارف والركود الاقتصادي ينعكس سلبًا على الاعمال وتكمن المعالجات في توفر ادارة عامة وظيفية وفاعلة. عندما تصدر بعض الهيئات الاقتصادية بيانات تذمر من "الوضع العام في البلد" فهذا لا يكفي! الهيئات الاقتصادية معنية مباشرة بالحريات العامة وبالقضاء المستقل وبالادارة الفاعلة وكلها شروط للازدهار والتنمية. الهيئات المهنية والنقابات معنية مباشرة بالمعاملات الادارية لأنها قادرة على ممارسة وظيفة الوسيط بين الادارة العامة والمواطنين.

3. أين جمعيات المستهلكين؟ وهل يعقل عدم وجود جمعيات للمستهلكين: المياه، الكهرباء، الخلوي، السلامة العامة، الغذاء...؟ ان الحملة النقابية لمقاطعة استعمال الهاتف الخلوي في 2004/7/15 هي أهم حدث أهلي منذ 1990. هذه الدعوة الى المقاطعة تصحح مسار المقاومة المدنية التي لا تقتصر على تظاهر الشباب في الشوارع والتعرض للقمع ولخراطيم المياه. عدد الجمعيات الاهلية هو قليل اليوم في لبنان بالنسبة الى ما يحتاجه البلد في مرحلة

"بهدلة" دولة الحق من خلال دولة "القانون" ودفاعًا عن نوعية الحياة اليومية المهددة بسبب تراجع القاعدة الحقوقية.

4. ثوابت وعقاب... ولكن من المسؤول؟ على عكس مفهوم تمت ممارسته لطمس استحكام اشخاص على رأس مؤسسات تحوّلت الى مصالح تجارية لصالح القيمين عليها، يمكن الجزم بأن لا مقاومة "لبهدلة" القانون الا بفضل قياديين مجبولين في ذهنيتهم وتاريخهم الشخصي وخبرتهم في الفاعلية والانتاجية ومفهوم الشأن العام والحرص على المال العام.

الضمانة في التنفيذ هي في **نوعية الأشخاص**. تتمحور تدابير ادارية في شعار "الثواب والعقاب" الذي يتكرر كحل سحري في حين ان تطبيقه يتطلب تحديد المسؤولية. فهل المسؤول معروف اليوم في أية قضية؟ ان الانحراف اليوم في تطبيق مبدأ الوصاية على المؤسسات العامة (تقتصر الوصاية على مراقبة قانونية الاجراءات وليس ملاءمتها...) ومبدأ الرقابة الادارية (التي لا تعني التمادي في التسلسل الاداري...) جعلت المسؤولية مشتتة وغير محددة. المثال الأبرز لهذا الوضع هو مؤسسة كهرباء لبنان حيث الملف مفتوح باستمرار ولا أحد يعرف من المسؤول وكل واحد يلقي المسؤولية على غيره... دخلت الرقابة الادارية في لعبة طمس المسؤولية خدمة لشبكات أرفع منها تتلاعب في هذا التشتت فتفعل في النهاية ما يناسبها دون رادع. تحت ستار الوصاية والرقابة والتسلسلية بهدف حسن الاداء تضيع اليوم المسؤوليات. ان بطاقات المهام والحقوق والواجبات الوظيفية وأجهزة التفتيش وحسن الاداء ومبدأ الثواب والعقاب... تتحول كلها الى شعارات. السؤال الأساسي في الاصلاح: من المسؤول ؟ في المؤسسة الاستشفائية الراقية مثلا لكل فرد في المؤسسة مسؤولية محددة وواضحة واذا حصل خطأ في أي مرحلة وموقع يمكن مباشرة الدلالة الى مسؤول.

***

استنفذت الكذبة منذ الخمسينات حول قانون "من أين لك هذا" وحول ابعاد السياسة عن الادارة من خلال تدابير احترازية تجاه الموظفين بدلاً من اخضاع السياسيين لتدابير صارمة، وكذلك كذبة محاكمة الوزراء والنواب وغيرها من النصوص الغير قابلة للتطبيق تجاه اشخاص من آكلة الجبنة حصّنوا أنفسهم بعلاقات نفوذ وشبكات مصالح.

تفترض اللعبة السياسية من الشخص الذي يصل الى الحكم ان يتفاعل مع الذين أوصلوه الى الحكم وان يؤدي لهم خدمات لكي يستمروا في دعمه. لا بأس بذلك ولكن لقاء خدمات **مشروعة** ودون عزل لباقي قوى وشرائح المجتمع.

اذا ادى هذا التدهور في هيبة القانون الى ادراك حسي يومي ومعيوش لدى اللبنانيين ان خرق القاعدة الحقوقية يؤثر سلبًا على نوعية حياتهم وصحتهم وتربية أولادهم وعملهم ومورد رزقهم... فسيكون عندئذ مجال لأنسنة السياسة في لبنان. لم يعد مجديًا الخطاب التجريدي أو السجالي أو القومي على الطريقة التقليدية والسلوك اللبناني الاستزلامي والزبائني الرائج. ان البرامج حول الشفافية والمساءلة لا تحقق اهدافها دون هذا الادراك الذي يقتضي تغذيته ونشره تربويًا واعلاميًا والعمل على صياغة تشريعات السياسات العامة وتنفيذها انطلاقًا منه.

النهار، 2004/11/13

6

قراءة في جدول أعمال مجلس الوزراء

مراقبة على كل المستويات ولا مسؤولية

انطوان مسرّه

من قرأ جدول اعمال مجلس الوزراء لجلسة الثلاثاء 27 تموز والمؤلف من 87 بندًا؟ (**النهار**، 2004/7/23).

جدول الأعمال هذا هو التعبير الأصدق عن الحالة السياسية في لبنان ومختلف شؤون الحكم والادارة العامة.

بعد قراءته لم أعد أصدق ما اقرأه من دراسات وابحاث وتقارير حول الاصلاح الاداري واللامركزية والاصلاحات الدستورية...

تبرز كل قضايا ادارة الحكم في لبنان من خلال قراءة هذا الجدول. يثير محرر الخبر الاعجاب لأنه استطاع ان يستخلص منه أبرز البنود.

اقتطف من الجدول البند التالي:

"– **طلب المجلس الاسلامي الشيعي الاعلى الموافقة على تعيين حاجب بصفة عامل تنظيفات في ملاك الافتاء الجعفري في بعلبك**".

واقتطف البند التالي:

"– **طلب وزارة المال الموافقة على قبول هبة مجموعة من الكتب القانونية**".

***

يطرح مجمل الجدول التساؤلات التالية:

1. هل يوجد فعلاً في الحكومة وزراء وما هي صلاحياتهم ومسؤولياتهم؟
2. هل يوجد في الادارات العامة مدراء عامون وما هي صلاحياتهم ومسؤولياتهم؟
3. هل يوجد مجالس بلدية وما هي عمليًا صلاحياتها ومسؤولياتها؟
4. اذا اردت في أي موضوع ان تبحث عمليًا عن المسؤول، فهل تستطيع ذلك في اطار التسلسلية الهرمية القصوى التي تشمل حتى تعيين عامل تنظيفات في ملاك في افتاء بعلبك؟

يبدو جليًا من الجدول انه في الحالة اللبنانية:

1. كل المؤسسات تتداخل في كل المؤسسات.
2. لا أحد مسؤول فعليًا عن شيء حيث ان كل الأمورغارقة في تسلسل اداري لغاية قمة السلطة التنفيذية.
3. لا معنى لشعار "الثواب والعقاب" واللامركزية والحكمية الجيدة والاصلاح الاداري والشفافية... في جو عارم من تهرب الجميع من المسؤولية تحت ستار هرمية التسلسل الاداري.

***

ان الجمود الذي يعيشه لبنان سببه هذا النمط من جدول الأعمال حيث كل الشؤون دون استثناء (باستثناء ربما طلب اجازة ادارية لموظف في ادارة عامة!) هي من صلاحية مجلس الوزراء حيث تخضع كل القرارات في قمة السلطة لتقاسم نفوذ ومحاصصة وتبادل منافع...، وفي حال الخلاف الى الجمود بانتظار صفقة اجمالية.

وهناك تهرب متعمد من المسؤولية لدى موظفين اصحاب كفاءة وقيادة وخلقية نتيجة سياسات تطهير ظرفية خلقت جوًا من الشك وعدم الثقة ونتيجة سياسات الملفات النصف مفتوحة والنصف مغلقة وعدالة انتقائية.

يمتد هذا الوضع على المؤسسات العامة التي تخضع لنظام الوصاية، اذ يتحول نظام الوصاية الى مراقبة ادارية تسلسلية بينما تقتصر الوصاية حسب القانون الاداري والاجتهاد

الاداري على المراقبة القانونية وليس مراقبة الملائمة وتتمايز الوصاية جوهريًا عن الرقابة التسلسلية.

***

ماذا يدرس طلاب الجامعات في لبنان في رسائل واطروحات في العلوم السياسية والادارية؟ بعد الآن يقتضي الانطلاق من جدول أعمال مجلس الوزراء المعبّر عن الحالة الواقعية للأمة. يبين جدول الأعمال الى أي مدى تخفي الشعارات الكبيرة في اللامركزية والاصلاح الواقع الذي يتطلب درجة عالية من التأصيل اللبناني بحثيًا وتطبيقيًا. ويبين البنية الفعلية للسلطة في المجتمع السياسي اللبناني واعادة انتاج الانماط النخبوية الزبائنية من أقصى جنوب لبنان الى أقصى شماله.

يقتضي انطلاقًا من قراءة جدول اعمال مجلس الوزراء، اعتماد بحث متجدد في العلوم السياسية والادارية وفي اطار نظام مشاركة بالذات. ما هي آلية اتخاذ القرار في المجتمع السياسي اللبناني؟ ما هي حدود التسلسل الاداري في سبيل تحديد المسؤولية؟ من المسؤول عن ماذا؟ من يراقب من؟ ما دور اجهزة الرقابة في تسلسلية ادارية لا محدودة؟ وهل تستطيع اجهزة الرقابة ممارسة دورها أم تصبح هي جزءًا من التسلسل الاداري واللامسؤولية فترمي المسؤولية على غيرها؟

نقرأ في تقارير مجلس الخدمة المدنية وغيرها من تقارير مؤسسات رقابة وقائع ومعطيات وتشكي وتذمر... والخاتمة ان الحق على الطليان وعلى السياسيين عامة (لا فرق!) لأن واقع الادارة اللبنانية وبنية السلطة، بخاصة منذ 1990، تفتقران الى حد أدنى من فلسفة الرقابة والمسؤولية والقيادة. ربما تعمدت بنية السلطة ذلك لاخفاء ما يجري تحت الطاولة وغالبًا فوقها من فساد وافساد.

من المسؤول فعلاً ليكون في لبنان اليوم خاضعًا للمراقبة والمسائلة والمحاسبة؟ لا أحد.

قضية كهرباء لبنان هي النموذج الصارخ للمراقبة التسلسلية على كل المستويات ودون مسؤولية على كل المستويات.

النهار، 2004/7/28

7
فاعلية القوانين*

انطوان مسرّه

"مرصد التشريع في لبنان" هو برنامج وليس مجرّد حلقة أو ندوة.

نريد لهذه الحلقة ان تكون تأسيسية لدينامية متجددة في مسار التشريع والديمقراطية في لبنان.

1. الهدف رصد التشريعات قيد الدرس في مجلس النواب وفي رئاسة الحكومة وفي الادارات العامة، بغية تطويرها ومشاركة الناس والنواب في مناقشتها قبل صدورها. غالبًا ما تصدر القوانين وتعرض على مائدة الناس فيفاجأون ببعض النواقص أو يعرضون مطالب عديدة، بينما يفترض ان يكون الناس مشاركين.

اللجان النيابية تشرك نقابات وهيئات في هذا العمل ولكن يجب ان يكون الاشراك أوسع. هنا تقع المسؤولية على المجتمع. عنوان البرنامج: التواصل بين التشريع والمجتمع.

2. العديد من النواب الحريصين على دولة الحق يفتقرون الى دعم المجتمع في صياغتهم التشريعية. في دفاعهم عن هذا المنحى أو ذاك لا يجدون غاليًا من يدعمهم ويساندهم من غرف تجارة ونقابات وجمعيات... غالبًا ما يكون هؤلاء النواب وحيدين في دفاعهم عن قضية تشريعية وهم يحتاجون لدعم المجتمع ليكون موقفهم أقوى.

3. الهدف أيضًا المساهمة في صياغة رؤيا من المجتمع حول السياسات العامة. الناس معنيون في التشريع، لكننا نفتقر للادراك الحسي بأن التشريعات لا تعني فقط مؤسسات وشركات

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

وحكومة وإدارة، انما تعني ايضا كل انسان في حياته اليومية. لم نتوصل الى هذا الادراك بينما وصلت اليه بلدان عديدة. يكلمني مواطن اميركي أو فرنسي عن حقوقه في الضمان الاجتماعي فأظن انه حائز على اجازة في الحقوق نظرًا لالمامه بالموضوع، فهو يدرك ما هي حقوقه تجاه الضمان كما يعرف ما هي حقوقه تجاه ضريبة الدخل، وذلك بفضل عملية تثقيف تقوم بها وسائل الاعلام وجمعيات أهلية، فتوصل لأن يدرك بأن كل تشريع أيًّا كان يغيّر في نوعية حياته ومستقبله كما في حياة ومستقبل أولاده، أكانت تشريعات تربوية اجتماعية او ادارية عامة... الناس معنيون مباشرة بالتشريعات، وعندما يكون الناس معنيين بالتشريعات قيد الصدور يؤدي ذلك الى تغيير نوعية التشريع وجعله أكثر ثباتًا.

حصلت اجتهادات عديدة في فرنسا اطلق عليها تسمية: "الأمان التشريعي"، وقدمت دعاوى على هذا الأساس: كأن يؤسس مواطن شركة على أساس القانون القائم ولكن لا يلبث ان يطرأ تعديل على هذا القانون بعد اسبوعين، يليه تعديل ثالث بعد شهرين ورابع بعد سنة، ما يؤثر على الاستقرار والأمان التشريعي في البلد. تحتاج القوانين للتعديلات إلاّ أن التعديلات المتلاحقة والتي تعطي انطباعًا بالتحسين تضر في الواقع بمصالح المواطن، إذ انها تسيء الى الأمان التشريعي. صدرت اجتهادات في فرنسا بهذا المعنى، فالتغيير المتتالي للقوانين وتبديلها يغيّر في مسار المؤسسات والتخطيط. إن إدراك الناس بأنهم معنيون في التشريع يغيّر من نوعية التشريع ويجعل التشريع قابلاً للتطبيق بكلفة اقل. في حال اقتنع الناس بالتشريع وشاركوا فيه لا تعود الحكومة مرغمة على وضع أجهزة تفتيش ومراقبة فوق ما يلزم، فقد تولدت قناعة لدى الناس. بينما اذا افتقر التشريع لقناعة الناس تضطر الحكومة على زيادة أجهزة الرقابة والتفتيش بغية تطبيقه بالقوة.

والايجابية الاخرى الناجمة عن جعل الناس معنيين بالتشريع هي توفر حظوظ كبيرة للتشريع في التطبيق. لدينا تشريعات لا تحصى، حظوظها في التطبيق شبه معدومة ولا تطبق، ذلك اننا لم نشرك الناس بها ولم يقتنعوا بها، لذلك نلجأ باستمرار للتعديلات في التشريعات وتتراكم التشريعات.

ندخل هنا في مفهوم فعالية القانون. تأسست لجنة لتحديث القوانين – وهي خطوة رائدة – ولكن لدينا انطباع انه في حال بدلنا القوانين فنحن نحدثها، وغالبًا ما نستعمل رمزية القانون

لايهام الناس بأننا نحسّن ونصلّح. يجب ان ندخل في مفاهيمنا الحقوقية مفهوم فعالية القوانين. لا ترتبط فعالية القوانين بالقانون نفسه. القانون ذاته لا يضمن تطبيقه. ما يضمن تطبيق القانون هو توازن القوى في المجتمع، والثقافة السياسية السائدة في البلد، ودور الجمعيات والمجتمع الأهلي في هذا التطبيق وتوفر قضاء مستقل وادارة فاعلة. يرتبط اذا تطبيق القوانين بعناصر لا تكمن في القانون ذاته فالقانون بحد ذاته لا يضمن هو نفسه تطبيقه.

من هنا أتى برنامج مرصد التشريع في لبنان في سبيل التواصل بين التشريع والمجتمع، وهو يقتصر على المشاريع قيد البحث. في حال تأمنت مشاركة الناس في التشريعات، أي النقابات وجمعيات غرف تجارة... سيؤدي ذلك الى تحسين مهم في نوعية التشريع واعادة الاعتبار الى القاعدة الحقوقية Etat de droit و Règle de droit وليس القاعدة القانونية. القانون قد يكون ظالمًا وتعسفيًا وقد يستعمل في سبيل عدالة انتقائية، كما صورته مسرحية الرحابنة "الشخص" حيث يجلس البطل على كرسي وخلفه مجموعة التشريع اللبناني فيسند ظهره عليها ثم يصدر حكمًا جائرًا واستنسابيًا قائلاً: "استنادًا الى القانون"، أي انه يسند ظهره على القانون ولا يستند الى القانون بمعنى المرجعية الحقوقية، اي استنادًا على القانون وليس الى القانون.

البرنامج هو لثلاث سنوات، ليكون للنقابات والجمعيات دورًا في التشريعات ويدعموا النواب الحريصين على الشأن العام في صياغة تشريعات تفيد الناس. انه مسار جديد نسبيًا يؤسس لنقاش حول القضايا الحياتية اليومية للناس، النقاش العام.

لو صنفنا التشريعات وفق قطاعات مهنية نجد امكانية في تقسيمها على النقابات. النقابة لا تهتم فقط بمصالح افرادها انما ايضا بالتشريعات التي تطالها والتي تعنيها. وهناك العديد من النقابات التي تهتم ولكن يجب ان تقوم بدراسة معمقة للتشريعات. يشكل ذلك تغييرًا في المسار الديمقراطي، في نوعية التشريعات وفي الثقافة الحقوقية وتطبيق التشريعات وفعالية القوانين.

***

يتذمر بعض النواب من وضع التشريع في لبنان، خاصة وانه ما من مواطن قصدهم طالبًا منهم دعم مشروع يتعلق بالمصلحة العامة ويفيدها إنما يقصدهم طالبًا دعم مشروع خاص

به شخصيًا ومركبًا لصالحه. مهما كان النائب مشرعًا وحريصًا على الشأن العام ليس بإمكانه دراسة 120 مشروع قانون، وجهاز مجلس النواب غير كاف. في مداخلة للنائب غسان مخيبر عرض لامكانية قيام طلاب دراسات عليا حقوق وعلوم سياسية بتدريب مع النواب ومساعدتهم في التوثيق والدراسة، وهو أمر معتمد في العديد من البلدان. نعاني من مشكلة في هذا المجال، وهذا مسار جديد نسبيًا. تقع المسؤولية على الثقافة الحقوقية السائدة والنواب يعانون منها. كيف نخلق لدى الناس التفكير والشعور بأن كل التشريعات دون استثناء تؤثر على نوعية حياة كل فرد منهم؟ هل يجوز مثلا ألا يحصل اهتمام بقانون ضمان الشيخوخة على ألأقل من خمس أو ست نقابات بشكل جدي ويدرسونه ويقدمون اقتراحات حوله وتدعمهم هيئات نيابية؟ وقانون حماية المستهلك مهم ودراسته كما دعم النواب له ضعيف.

8
مناقشة المجتمع لحركة التشريع بموازاة العمل البرلماني

طوني جورج عطاالله*

يُشكّل برنامج "مرصد التشريع في لبنان" أحد النشاطات التي تتولاها المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، ويتمحور حول عملية رصد حركة التشريع قيد الدرس في مجلس النواب ومجلس الوزراء والإدارات العامة، ومن ثم إصدار تقارير دورية عن حالة التشريع ومضامينه، ومدى انطباق التشريعات على القواعد الدستورية والشرعات الدولية لحقوق الإنسان ومبادئ الديمقراطية.

أطلقت المؤسسة البرنامج (2004 – 2007)، بإشراف منسق الأبحاث الدكتور انطوان مسرّة، حيث عقدت ندوة أولى في 2004/4/24 في فندق ميريديان – كومودور بعد ان مهدت لانعقادها بتوجيهها دعوة إلى النواب للمشاركة في البرنامج الهادف إلى تحقيق التواصل بين التشريع والمجتمع، وإرساء منهجية عمل وتواصل في ما يتعلق بالتشريع. ثم عقدت ندوة ثانية بالتعاون مع الرابطة الثقافية في طرابلس في مقر الرابطة في 2004/6/26. وعقدت الندوة الثالثة في زحلة في إطار أعمال المتابعة في غرفة التجارة والصناعة والزراعة في 4 كانون الاول 2004، وندوة رابعة في 2004/12/21.

* استاذ محاضر في الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية.

1
ضخامة واحالات وتمويه

إذا كان التشريع عملية صعبة فإن رصد حركة التشريع وتوثيقها هي عملية لا تقل صعوبة للأسباب الآتية:

1. **الضخامة:** تتصف حركة التشريع بالضخامة والتشابك والاستمرارية داخل اللجان في المجلس وبينها.

2. **الوصول الى المعلومات:** قد يخيّل ان عمل المرصد سيكون سهلاً نظراً لإمكان الوصول بسرعة إلى المعلومات ورصد حركة التشريع الذي يعرض على النواب في اللجان أولاً، ثم في إجتماع الهيئة العامة للمجلس. ولكن في الواقع فإن هذا العمل هو أكثر صعوبة. للحصول على المشاريع والاقتراحات لا بد من مساعدة وبخاصةٍ لتحديد البنود ذات الصلة بمعايير حقوق الإنسان والديمقراطية.

3. **التبويب:** المشاريع والإقتراحات متشعبة وغير مبوبة وبحاجة إلى تصنيف يصعب تحديده في عدد محصور من المواضيع. واللوائح في اكثر من مئة صفحة تحوي كل واحدة منها على مشروع أو إقتراح قانون وموضوعه وتاريخ تسجيله وإسم اللجنة أو اللجان المحال امامها... عمدنا إلى تصنيف اللوائح فأختزلنا عدد الصفحات من 123 إلى 16 صفحة موزعة على 8 أبواب رئيسية. مع العلم ان اللوائح ضرورية لكنها غير كافية بمفردها للرصد والتوثيق والتقييم ما لم يتم الحصول على المشاريع والاقتراحات نفسها.

4. **التمويه:** الإعلام هو من أهم المصادر المتوفرة للرصد والتوثيق. وفي بلد كلبنان رغم ما يتمتع به من مساحة حرية في الإعلام، فإن الصعوبة ليست ناجمة عن قلة الاخبار المتعلقة بعمل اللجان النيابية ونشاطها التي يتم تزويد الصحف بها عادةً بل لأن الإعلام ليس دائمًا بالمستوى المطلوب لمراقبة مدى انطباق التشريعات على قواعد دولة الحق والمعايير الدستورية والدولية لحقوق الإنسان والديمقراطية. فالإعلام لا يدخل في صلب نقاش اللجان المتعددة، بل يتلقى النتيجة من رئيس اللجنة أو المقرر ليصبح الخبر فيما بعد مادة إعلامية سطحية غالباً. في بعض الحالات يساهم الخبر في خلق أجواء من الغموض وحتى من التجهيل.

على سبيل المثال، ان الخبر المتعلق بالاقتراح الرامي إلى توظيف مجنسي عام 1994 في الإدارة العامة، بتقليص شرط حيازة الجنسية عن عشر سنوات، لا ينشر بهذا الوضوح، بل بطريقة مموهة. نقرأ في الخبر ان "لجنة الإدارة والعدل النيابية تجتمع لدرس اقتراح القانون الرامي إلى تعديل الفقرة "أ" من البند 1 من المادة 4 من المرسوم الاشتراعي رقم 59/112 المتعلق بنظام الموظفين". انتهى الخبر! الا يبدو وكأنه يتوجه إلى مواطنين كلّهم خبراء في علم الإدارة العامة، ملّمين بأصولها، يمتلكون مجموعة القوانين والوقت والصبر وعناء البحث لتفكيك رموز هذا الخبر وألغازه؟ هناك حاجة إلى صحافيين برلمانيين تتوفر لديهم ثقافة حقوقية وسياسية في آن.

تساهم الصحافة عند نقل تصريحات النواب في كتابة إقتراحات ومشاريع قوانين يتم عرضها على الرأي العام قبل ان تسلك مسارها نحو اللجان في المجلس النيابي. بعض النواب لا وقت لديهم لصياغة مشاريع قوانين وتقديمها إلى الأمانة العامة للمجلس التي تحيلها بدورها على اللجان المختصة لدراستها.

5. **الاحالات:** ان العائق الأكبر امام عملية الرصد والمتابعة يكمن في إحالة مشاريع القوانين بعضها إلى البعض الآخر، كالمواد المعطوفة من مشاريع واقتراحات تشريعية إلى نصوص واردة في قوانين اخرى، مما يزيد في الغموض وفي عرقلة عملية البحث للعثور على المصادر المطلوبة، خصوصاً وان بعض مشاريع القوانين أو المراسيم لا تكتفي بإحالة واحدة بل تتضمن مجموعة إحالات إلى قوانين متعددة.

6. **متابعة من المجتمع:** هناك حاجة إلى مراقبة من المجتمع بموازاة العمل التشريعي النيابي وتقييم يومي مستمر والى تحليل المعطيات والوقائع بما يسمح من إصدار تقارير ودراسات، انطلاقًا من عدد كبير من المؤشرات، في سبيل استشراف مجالات التراجع او الاستقرار او التقدم.

7. **انذار مبكر:** التقارير هي وسيلة للمراقبة الدائمة، وأداة "تيقظ" ديموقراطي لنشر الوقائع والمعلومات ومختلف تطورات المسار التشريعي، ولها وظيفة مزدوجة: أولاً توثيق المكتسبات في التشريع على صعيدي احترام معايير حقوق الإنسان والديموقراطية. وثانياً توفير امكانية المقارنة في مسار حقوق الإنسان والديموقراطية.

8. **تقريــر دوري:** تثيـر اللغـة التـي يصـاغ بهـا التقريـر الـدوري عـدداً مـن القواعـد والإشـكاليات المنهجيـة التـي يتعـيّن مراعاتهـا بهـدف المحافظـة علـى مبـدأ الحيـاد، بعيـداً عـن النصوص البيروقراطية الطابع، ودون إهمال الوقائع في سياق تحليلي. ويخضـع التقرير للمناقشة فـي نـدوة عامـة تنظمهـا المؤسسـة، ويتخـذ شكله النهـائي بعد النقـاش والاسـتماع إلـى الملاحظـات ومراجعة النص الأساسي بما يعكس حالة من التفاعل المستمر.

9. **مداولات اللجان:** تخضع مداولات اللجان النيابية، بحسب النظام الداخلي للمجلس، لمبدأ سرية الجلسات. ولا شك ان رفع السرية يحقق مزيداً من الشفافية وتعزيزاً للديمقراطية. تقدم النائب محمد عبد الحميد بيضون عام 1997 باقتراح لرفع السرية عن مداولات اللجان النيابية، من خلال تعديل المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس. ما زال الاقتراح في أدراج المجلس منذ ذلك الوقت. خلال كانون الثاني وشباط 2004، نشرت "النهار" على أربع حلقات محاضر مناقشات مشروع قانون البلديات في لجنة الإدارة والعدل. ونشأ في المجلس النيابي تياران بين النواب: الأول يطالب بأن تكون علنية جلسات اللجان هي المبدأ وان تكون السرية هي الاستثناء. لم يتبلور هذا الإتجاه في اقتراح جدي يطرح للتداول، ومن ثم لإقرار تعديل للنظام الداخلي وفقاً لهذا المنحى. اما الإتجاه الآخر بين النواب الرافض لموضوع رفع السرية، فإنه ما زال يعكس لدى النواب الخشية من ان يصير عمل اللجان خاضعاً لمزايدات مما يؤثر في التشريع على اعتبار ان اللجان هي مطبخ التشريع.

2
توثيق وبحث وتحليل

تتألف عملية إصدار التقارير من مراحل متتالية أبرزها: التوثيق والتصنيف، والتحليل والإعداد، والإصدار والنشر.

1. **التوثيق والتصنيف:** يستند التقرير إلى معلومات إعلامية، وأخرى رسمية مصدرها الإتصالات مع الجهات النيابية والحكومية والإدارية المسؤولة وتعاونها مع برنامج المرصد. يتولى الموثقون والباحثون في المرصد، بشكل يومي، رصد أخبار الهيئات المشترعة والتشريعات قيد

الدرس في الفترة الفاصلة بين التقرير الأخير والتقرير المعتزم إصداره. أما أبرز المصادر فتكمن في:

أ. الصحف اليومية.

ب. المستندات الرسمية التي يمكن الحصول عليها بواسطة تقديم طلبات رسمية إلى الهيئات المشترعة أو بواسطة الإتصال بالوزراء والنواب ومقرري أو أمناء سر اللجان المناط بها دراسة التشريع، أو من خلال ما يتمّ تزويد المرصد به من مشاريع وإقتراحات قوانين ومراسيم موجودة في حوزة مسؤولي هيئات المجتمع الاهلي ويأتي في مقدمتها النقابات المهنية.

توثّق كل المعلومات وتُصنّف وتحلّل وفق أبواب تسعة هي: السكن، الصحة، السلامة العامة، البيئة، قوانين السلطات المحلية، الحقوق الثقافية، المال العام والضرائب، الإنضمام إلى الاتفاقيات الدولية، والمشاريع المتفرقة.

إلا ان التقارير الفصلية لا تخضع لهذا التصنيف المبسط للحؤول دون إهمال مشاريع قيد الدرس لا تدخل ضمن هذه الفئة أو تلك من التصنيفات المشار إليها أعلاه. وفي مرحلة متقدمة من البرنامج يمكن اعتماد تصنيف أكثر تبسيطاً وعمقاً وشمولية بحيث يمكن توزيع المشاريع والإقتراحات على أربعة أبواب هي: الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية–الاقتصادية والثقافية، علاقات الفصل والتعاون بين السلطات وشفافية عملها، النظام الانتخابي الحر والعادل، الجماعات المدنية.

2. الإعداد والتحليل: بعد تجميع المعلومات وتوثيقها وتبويبها بشكل يُسهّل على الباحث تحليلها، يتم التركيز في إعداد التقرير الفصلي على أهم النصوص التشريعية الجاري بحثها والمؤشرات التي تربط بينها وبين حقوق الإنسان والديمقراطية. أما النصوص التي لا تنطوي على أهمية بارزة فإنه يتمّ الاحتفاظ بها إلى مرحلة لاحقة لأنه بفعل التراكمات قد تكتسب أهمية ملحوظة، فتُدرج حكماً في التقرير.

3. الكتابة: تُعتمد في كتابة التقرير لغة قانونية بعيداً عن الإنشاء الإخباري من أجل تقديم مادة للقارئ تُسهّل عليه معرفة آخر خلاصات المرصد. ويتم التركيز في التقرير على عرض الوقائع دون إغفال الإشارة إلى التفاصيل المتعلقة بحقوق الإنسان والديمقراطية في كل المشاريع والإقتراحات قيد الدرس.

4. الإصدار والنشر ومناقشة التقرير: يوزع التقرير على المشاركين في الندوات التي تنظمها المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم. ويتم عرض مضمونه لخلق مجال نقاش وتفاعل ديمقراطي مع أخذ الملاحظات الواردة بشأنه في عين الاعتبار حيث عندها فقط يصبح التقرير نهائياً.

9
كيف تصاغ التشريعات في لبنان اليوم؟

بول مرقص*

قِيْلَ أواخر التسعينات أن المجالس النيابية المتعاقبة منذ اتفاق الطائف (1992–1996–2000) "تركت كمّاً هائلاً من التشريعات يفوق انتاج المجالس التي سبقتها". واذا كان من الاجحاف إنكار النشاط التشريعي الملحوظ للمجالس الثلاثة الأخيرة خصوصاً بعد فترة طويلة من الركود التشريعي رافقت تمديد ولاية المجلس النيابي المنتخب عام 1972، فإن السؤال التالي يُطرح: هل أنتجت هذه المجالس وسابقاتها، **نوعية** جيّدة من التشريع تراعي أصول "التقنين" Codification ومعايير حقوق الانسان والديموقراطية، أم أن انتاجها أدى الى مجرّد **تضخّم تشريعي** Inflation législative ؟

جاء في قرار للمجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 1999/12/16 أن مبادىء حقوق الانسان والحريات والمساواة أمام القانون تصبح دون جدوى اذا لم يتسنَّ للمواطنين الاطّلاع، بصورة جيدة، على النظم القانونية المطبّقة بوجههم. ومن هنا يهدف التشريع – وهو علم تطبيقي قائم بذاته Légistique – الى البحث عن أفضل الطرق لصياغة واصدار وتطبيق التشريعات. وهو لذلك وثيق العلاقة بمعايير الديموقراطية وحقوق الانسان، إذ كيف يمكن تطبيق قاعدة " لا يمكن الاعتداد بجهل القانون" Nul n'est censé ignorer la loi ما لم تكن الحقوق والواجبات بمتناول المواطنين بطريقة سهلة ومقروءة ومفهومة؟

* محام وأستاذ جامعي محاضر في القانون.

1
خطورة الإخلال بقواعد صياغة التشريع

يعاني التشريع اللبناني عموماً من الثغر التالية: نصوص قديمة، مبعثرة غير موحّدة، غير متجانسة الى حدود التضارب، إحالات من قانون الى آخر، إلغاء قانون بآخر بصورة ضمنية، قوانين غير مبوّبة بالشكل الصحيح، أحياناً غير معنونة أو هي معنونة بشكل لا يعكس مضمونها كاملاً، لغة وتعابير قانونية غير مدروسة، قوانين منشورة بصورة بدائية ...

الإخلال بقواعد التشريع أمر خطير لأن من شأنه تغيير معنى القاعدة القانونية. ومن الأمثلة الصارخة على ذلك:

– إدخال نص قانوني في متن نص قانوني آخر لا علاقة له به (ما يسمّى باللغة العاميّة *"تمريء"*). مثلاً: إدراج مادة في خاتمة قانون إصدار أسهم المصارف تتعلّق بتخفيض رسم تسجيل العقارات لصالح المصارف (المادة 11 من القانون رقم 308 تاريخ 2001/4/3).

– استعمال تعابير معينة دون الأخرى (وإذذاك يُقال أن المشترع "لم يوفّق"!).

تنطبق الأمثلة المذكورة على تشريعات دول أخرى حيث لا تقع هذه الأمثلة بالضرورة سهواً في كل مرّة وهي تؤدي الى تضليل المواطن الذي لا يفترض به الإلمام بتقنيات القانون بخلاف "الخبراء في التقنيات القانونية" الذين يحسنون تطبيق القاعدة القانونية ليس حرصاً على تطبيق القانون بل لأنهم يدركون خفايا القاعدة القانونية Le choix de mettre un texte dans un code ou l'autre n'est pas neutre (Braibant, 1995). وتكمن خطورة المسّ بقواعد صياغة النصوص القانونية في لبنان خصوصاً، لأن كثيراً من تشريعاته لها طابَع خاص: فهي تنظّم الاختلاف في مجتمع غنيّ ومتنوّع ولذلك فسوء صياغتها قد يوقع في أخطار جمّة، خصوصاً في قضايا الحريات والانتخابات والتعليم...

2
ثغر التشريع في لبنان

نردّ أسباب قصور التشريع اللبناني الى اعتبارات عديدة:

1. القوانين المستمدة من أحكام "المجلة" أيام العثمانيين، ونسخ التشريعات اللبنانية عموماً عن التشريع الفرنسي القديم وعدم ملاءمتها في معظم الأحيان للواقع اللبناني وحاجاته في التشريع (حتّى أن الترجمة جاءت في غير محلّها أحياناً: مثلاً القرارات التشريعية التي تنتهي بحرفي "ل.ر.")، وذلك على الرغم من تشريع بعض القوانين الخاصة بالتجربة اللبنانية.

2. عدم كفاية السياسة التشريعية وآلية تحديث القوانين وضرورة القيام بورشة تشريعية عارمة إثر الحرب (لا يكفي إنشاء" لجنة توحيد وتحديث القوانين" في السنوات الأخيرة– 1983).

3. عدم استعانة النواب عموماً بمستشارين قانونيين متفرّغين. وفي مطلق الأحوال، ليس ما يشير الى أنه يتسنّى للنواب دراسة جميع مشاريع واقتراحات القوانين كفايةً.

4. تراجع عدد رجال القانون الكبار لصالح رجال الأعمال بين النواب. وتنسحب سلبيات هذا التراجع في ميدان "التشريع"، على المهمة الثانية للنائب التي لا تقلّ أهمية: "محاسبة الحكومة". ومن هنا الحاجة عندنا الى "مشرّعين" يلمّون بأصول التشريع وليس الى "نواب" بالمعنى السياسي فحسب (راجع مقالة نبيل بو منصف في **النهار**، 2002/7/19، ص 3 بعنوان: "التشريع على الواقف!").

5. تشابك الصلاحيات بين الوزارات والادارات المختلفة ممّا ينعكس تشابكاً وتنازعاً بين القوانين.

هذا بينما يتّسم التشريع الفرنسي الحديث بميزات عديدة منها: وضوح وترتيب في بنية النص بفضل احتوائه على عناوين رئيسية وأخرى فرعية، تجانس وصوابية التعابير المستعملة، وتمكينٌ من الاستعمال السهل للقانون... فالقانون الفرنسي عموماً يتيح للقارىء، حتى قبل دراسة أحكامه التفصيلية، معرفة ما هو أساسي في ذهن المشترع وما هو تِبَعي accessoire. وهذا ما تؤدي اليه الصياغة الفرنسية للقانون، وذلك بخلاف الصياغة اللبنانية.

3
ديمقراطية القاعدة الحقوقية

يمكن استخلاص المعايير التالية لجعل التشريع منطبقاً على معايير حقوق الانسان والديموقراطية:

1. البلوغية: تمكين المواطنين من الوصول الى المعنى القانوني والى القاعدة الحقوقية وفهمها تمهيداً للاستفادة من أحكامها L'accès des citoyens à la loi et plus généralement au *droit* et à la *justice* بفضل سهولة قراءتها Lisibilité. يكتسب هذا الاعتبار أهميته خصوصاً في بلد تتحكّم فيه الادارة بسلطة واسعة في تفسير وتطبيق النصوص القانونية وحيث يصعب اللجوء الى المحاكم لإعمال النص القانوني عند الامتناع عن تطبيقه أو إساءة تطبيقه، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بأن معرفة القراءة لدى المواطنين لا تعني بالضرورة قدرةً على "القراءة القانونية" والأخذ بالاعتبار وجود شرائح مجتمعية ذات قدرة ضعيفة على فهم النص القانوني.

2. الشفافية: بمعنى وضوح النص وتجانس مواده القانونية بما يحول دون احتماله لأكثر من معنىً. وذلك من شأنه صون الحقوق والحؤول دون التلاعب بالقاعدة الحقوقية في كل مرّة.

3. الثبات والتطوير والملاءمة: يؤدي ثبات القاعدة الحقوقية الى تحقيق استقرار التعامل الحقوقي والمعاملات الاجتماعية. وفي الوقت نفسه، إن تطوير القاعدة الحقوقية ضرورة لملاءمة حاجات المجتمع وامكانياته.

4. تعيين جزاء مخالفة القاعدة القانونية: لا يكفي أن يُنهي القانون عن القيام بأعمال معينة بل يجدر فيه تحديد عواقب وعقوبات القيام بمثل هذه الأعمال. جاء في قرار للمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان: "Le citoyen doit .. être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, **les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé**" (CEDH, 2/8/1984, "Sunday Times c/ Royaume Uni", du 26/4/1979).

5. إزالة وَهم كمال القاعدة القانونية L'illusion de complétude: كثيراً ما يعتقد المواطنون بأن القانون يحيط دوماً بالحلول القانونية في مسألة معينة ويضمن جميع حقوقهم والموجبات، ثمّ يفاجأون بنقص أو ابهام يشوب القانون ممّا يتطلّب العودة الى قرارات المحاكم بالموضوع. من هنا يقتضي على المشترع مراجعة قرارات المحاكم دورياً لإدخال ما تتوصّل اليه من اجتهادات مستقرّة في متن التشريع.

لا تقتصر مراعاة أصول التشريع على شكليات معيّنة بل من شأنها **تطوير القاعدة الحقوقية و"ديمقرطَتِها" Démocratisation du droit** وتدعيم "دولة الحق" بفضل تحويل هذا الحق الى منالٍ سهل.

كما أن من شأن مراعاة هذه المعايير التوصّل الى **نتائج عملية** منها:

1. إزالة التناقضات بين النصوص القانونية لتجنّب عناء التفسيرات المتضاربة.

2. إلغاء الأحكام القانونية التي لم توضع موضوع التطبيق والتي لم تعد قابلة للتطبيق "Jamais appliqués et devenus inapplicables"، وحذف الأحكام الملغاة صراحةً أو ضمناً بموجب نصوص لاحقة (مثلاً: قانون تنظيم الهيئة التعليمية في المدارس الخاصة الصادر بتاريخ 15 حزيران 1956: أدخلت عليه تعديلات عديدة مذ ذاك، حذفاً أو إضافةً، بموجب قوانين متفرّقة بحيث أصبح من الصعب التعرّف الى أحكامه السارية المفعول اليوم. وللإشارة ننوّه بمبادرة المحامي زياد بارود الى توحيد نصوص هذا القانون المبعثرة في كتابه: **الصرف من الخدمة وحقوق المعلّمين**، منشورات حركة حقوق الناس، 2001، 159 ص).

قد تصلح نصيحة أندره بيللو André Bello لجهة اعادة صياغة القانون المدني التشيلي، بالنسبة للتشريع اللبناني. يستعمل بيللو عبارة *Refondre la masse* في معرض الحديث عن التشريع:

Il faut "… *refondre* cette masse confuse d'éléments divers, incohérents et contradictoires, en leur donnant *consistance* et *harmonie*, et en les mettant en relation avec les *formes vivantes de l'ordre social*" (André Bello, Message pour le Code civil chilien).

غير أن لبنان، وبالمقارنة مع سائر الدول العربية، ما زال يتميّز بثقافة حقوقية ومواطنية وبأُسس تشريعية يتقدّم بها على سائر الدول العربية رغم حاجته الدائمة الى تطوير تشريعاته. كما أن المحاكم اللبنانية تستأنس، تكملةً للنصوص القانونية، بقرارات المحاكم الفرنسية المتقدّمة على صعيد الديموقراطية وحقوق الانسان. كما أن هنالك في لبنان رجال قانون وقضاة يتميّزون بالثقافة القانونية العالية التي تمكّنهم من مواكبة التشريعات والاجتهادات الأجنبية المتقدّمة، الأمر الذي يؤدي الى تدعيم ورشة التحديث القانوني لو وجد القرار السياسي.

النهار، 2004/6/7

10

اشراك الناس بالتشريع قبل صدوره*

بول مرقص

برنامج "مرصد التشريع في لبنان: التواصل بين التشريع والمجتمع" (2004–2007) هو جزء من برامج المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم. يوحي المرصد بالرصد والتفتيش. والتشريع كلمة كبيرة. كيف نعرّف الناس على مرصد التشريع؟

يُعنى مرصد التشريع برصد التشريعات قيد الصدور او تلك التي صدرت حديثًا او التي يجري العمل عليها لكي تصدر قريبًا عن مجلس النواب، او على شكل مراسيم عن مجلس الوزراء. المطلوب دراسة هذه المشاريع والاقتراحات قبل اصدارها، واشراك الناس بها لكي تحظى بقبولهم ولكي تكون هناك شرعية لهذه القوانين لان الشرعية منبثقة من الناس. ويدرس المرصد مدى ملاءمتها لمعايير حقوق الانسان والديمقراطية.

*. النص هو تفريغ لمقابلة في "تلفزيون لبنان" في 2004/5/29، الساعة 10،30 صباحًا.

1
منهجية ومعايير

صحيح ان هناك مراقبة لكن المراقبة هي بمعنى المواكبة. ليست لدينا سلطة. يتم الرصد عبر اشخاص فاعلين في المؤسسة ومساعدين من قانونيين ومعنيين بالحقوق، وكلنا معنيون بالحقوق. الهدف هو الالتقاء مع النواب وجمع الناس مع النواب في سبيل التفكُّر في المشاريع والاقتراحات قبل صدورها. لو أخذنا مثلاً الضريبة على القيمة المضافة (TVA)، لم يحصل تفاعل بين الناس والنواب قبل اصدارها. حبذا لو حصل ذلك. نحاول تحسين التجارب في ما يتعلق بمشاريع واقتراحات القوانين في مجلس النواب حاليًا، او تلك التي هي قيد الدرس.

للمجتمع الاهلي دور فاعل في رصد التشريعات. هنالك عمل يومي في سبيل رصد المواضيع في الصحف. ونقصد مجلس النواب. وهناك تعاون كبير بإعطائنا مشاريع واقتراحات القوانين سواء من لجنة الادارة والعدل او من اللجان النيابية الاخرى كلجنة المال والموازنة. نتناول كل المشاريع. كلها تطول حقوق الانسان. لا تقتصر حقوق الانسان على الشأن السياسي، انما هي ايضًا حقوق اقتصادية واجتماعية...

لو راجعنا المشاريع المسجلة حاليًا في مجلس النواب نجد مشاريع حول خدمة العلم، تخفيض ديون التجار، حقوق المرضى، حقوق الطلاب لناحية تخفيض الرسوم والضرائب التي يؤدونها لدى دخولهم المجال المهني... وهناك مشاريع تتعلق بصلاحيات البلديات او بقانون الايجارات او بأمور تتعلق بالضمان الاجتماعي ومساواة المضمونة بالمضمون، الى ما هنالك من مشاريع سواء كانت قيد التحضير او قيد الصدور او صدرت حديثًا. كل هذه المشاريع تعني الناس المطلوب اشراكهم مع النواب بهذه المشاريع عن طريق ندوات.

هناك اشراك الناس والنواب في سبيل التواصل بين التشريع والمجتمع. لا يمكن لأحد القول بأنه غير معني بهذه المواضيع فسيكون في المستقبل ملزمًا بتطبيقها وسينال جزاء اذا ما خالفها فيخضع لعقوبات وعواقب.

تعقد في الولايات المتحدة الاميركية ندوات متخصصة وورش عمل لمواكبة التشريعات الصادرة. ورش العمل هذه تصبح جزءًا لا يتجزأ من الآلية التشريعية. ليس المطلوب اسقاط

التشريع على الناس. المطلوب اشراك الناس بالتشريع قبل صدور التشريع لكي يكونوا معنيين به. لا يمكن قيام التشريع فقط من ناحية محصلته الضرائبية، اي الى اي مدى يجني ضرائب ورسومًا او كم يرتب من عقوبات على الناس. المطلوب اشراك الناس في صوغ التشريعات لكي يكون لهذه التشريعات قدر كبير من الشرعية، اي قبول الناس بها.

وضعنا 150 معيارًا او مؤشرًا يسمح لنا بمعرفة ما اذا كان التشريع يذهب باتجاه الحفاظ على الديمقراطية وحقوق الانسان او انه يخرق هذه القواعد. هنالك من قال – وهو على حق – ان المجالس النيابية الثلاثة الاخيرة انتجت كمًا كبيرًا من التشريع. لا يمكن انكار عمل المجالس الثلاثة الاخيرة ما بعد الحرب لناحية الكم الملحوظ من التشريعات التي اصدرتها. لكن علينا ان نسأل في الوقت نفسه ان كانت هذه التشريعات على درجة كافية وعلى نوعية كافية وهل راعت اصول التشريع codification. التشريع هو علم اصبح يسمى légistique. هل نشرع كيفما يكن، وهل راعت حقوق الانسان والديمقراطية؟

اذا ما راجعنا تجربة الحرب نجد طبعًا قصورًا في التشريع، بسبب الجمود التشريعي الناتج الى حد كبير عن الحرب وعن التمديد لمجلس النواب من 1972 الى 1992. اتت المجالس النيابية الثلاثة الاخيرة وكانت فاعلة. لكن وعلى الرغم من ذلك المطلوب اقامة ورشة تشريعية عارمة لم تحدث اثر الحرب. هناك بالطبع هيئة تحديث وتوحيد القوانين ويرأسها قانوني كبير وفيها اعضاء فاعلون. انما لا يكفي ان يقتصر الامر على هيئة تحديث وتوحيد القوانين. المطلوب جمع القانونيين واهل الاختصاص في سبيل النظر بالقوانين اللبنانية فهي تعاني من ثغر كثيرة.

2
قواعد الصياغة التشريعية

ان لبنان سباق قياسًا مع التشريعات العربية المحيطة به. ولكن قياسًا على التشريعات الغربية يعتبر لبنان في حالة قصور تشريعي، وان كانت هناك جهود مضنية وحثيثة من قبل مجلس النواب بغية تحسين هذا الوضع.

في ما يتعلق بقدرتنا على التكيف مع التطور التشريعي في الخارج، لدينا في لبنان قدرة كبيرة. اولاً بفضل وجود حقوقيين في لبنان يتحلون بالثقافة الحقوقية والمعرفة باللغات الأجنبية التي تؤهلهم لان يطلعوا على القوانين في الخارج ويستنطبوا احكامها ويقتبسوها. ثانيًا هناك في المحاكم اللبنانية درجة كبيرة من الاستلهام بقرارات المحاكم الفرنسية المتقدمة على صعيد حقوق الانسان والديمقراطية. ما هي العلاقة؟ يفترض بالتشريع ان يعكس الى حد كبير المسار الثابت في الاجتهاد اي في قرارات المحاكم عندما تتجه باتجاه معين. المفروض ان يقتبس منها الاحكام في سبيل ادخالها دوريًا في القاعدة الحقوقية.

لتبسيط الامور وكي لا نبقى في التجريد: في حال اراد المواطن اللبناني حاليًا العودة الى القانون يعتقد ان القانون كامل ويفترض ان يجد فيه حقوقه. هنالك وهم الكمال illusion de complétude، كمال القاعدة القانونية. الواقع ليس على هذا النحو. عندما يعود المواطن الى القانون، واتكلم بالمطلق، سوف يجد نقصًا فيه ويضطر عندها الى العودة الى القرارات التي تتخذها المحاكم اللبنانية في المواضيع الغير موجودة في القانون او التي يفتقدها القانون. هنالك اذًا ترابط بين التشريع وقرارات المحاكم. وهناك قرارات لدى العديد من المحاكم جديرة بالاستلهام بها في سبيل ادخالها في التشريع اللبناني.

القوانين اللبنانية هي غالبًا غير مبوبة بشكل صحيح. مرد ذلك الى ما قبل الاستقلال، ذلك انها مأخوذة عن القانون الفرنسي وعن احكام المجلة العثمانية... في القوانين اللبنانية تعابير مستعملة بشكل غير صحيح، وفيها نقص بالعناوين الرئيسية والعناوين الفرعية فلكي تصل الى الحق عليك قراءة كل القانون للتوصل اليه. هذه مشكلة في التبويب، في حين انه في القانون الفرنسي يمكن بمجرد النظر الى القانون فهم ما هو اساسي في ذهن المشترع وما هو ثانوي،

بينما هناك عناء في ذلك في لبنان. هناك اشخاص خبراء بالتقنيات القانونية، ليس لانهم حريصون على تطبيق القانون بل لانهم يدركون خفايا القاعدة القانونية. الحقوق ليست دائمًا في متناول المواطنين بطريقة سهلة وبطريقة مكتوبة. علينا ان نأخذ بعين الاعتبار ان المواطنين لا يعرفون كلهم قراءة القانون كما ليست لديهم كلهم لغة قانونية.

الهدف تقريب القانون من الناس وبمعنى آخر تقريب الحقوق من الناس وجعلها سهلة البلوغية فيتمكنون من تطبيقها، والا ما معنى الحقوق ان كانت غير مفهومة وغير مقروءة؟ عندما يدرك المواطن الحقوق يصبح من السهل عليه تطبيق واجباته.

11
مرصد التشريع في لبنان: صياغة وتطبيق وبلوغية*

بول مرقص

بين أواخر 2004 واواخر 2006، اي على مدى سنتين، هناك استحقاقات ديون على لبنان قيمتها سبعة مليارات دولار تقريبًا. ونتيجة سندات اليوروبوند، المطلوب اعادة جدولة هذه الديون او هذا الجزء من الدين العام لفترة ربما اطول وبشروط افضل للمرحلة التالية. تبلغ نسبة الدين القائم حوالي 10% والمطلوب اعادة النظر بها.

هناك تعريف لبناني لموضوع "السواب" وهو سياسي بامتياز. لكن هناك تعريف تقني، وفيه ان عملية "السواب" هي مالية تهدف الى استبدال جزء من الدين القائم في لبنان بدين آخر، لاستحقاقات وآجال وفترات اطول وبفائدة اخرى، ربما تكون افضل على المدى البعيد.

1
الدين الخارجي وجدولته

عندما يسيّس موضوع تقني يصبح سلبيًا. نتساءل ما هو موقف الدائنين؟ حصة الدين الخارجي من الدين العام في لبنان تتزايد. بلغت حوالي الـ 45%، مما يعني وجود دائنين علينا التفاوض معهم وتسوية الاوضاع. المطلوب النظر في موقف الدائنين. هل هم الآن متفرجين؟ هم يتفرجون على التخبط السياسي الحاصل حيال موضوع تقني. هذا ليس بدليل ثقة، لا سيما وان البرمجة التي سوف تحصل، لو حصلت، سترتبط بعوامل الثقة والمخاطر السيادية. في مطلق الاحوال، المطلوب من لبنان الوفاء باستحقاقاته، لان ذلك معيار دائم للثقة في سبيل الحفاظ على

* النص هو موجز مقابلة في New TV في 2004/6/17.

صورته الجلية في موضوع الاستدانة. حتى وان كان موضوع الاستدانة كبير فان لبنان كان يفي دائمًا بتعهداته. الدليل انه استطاع ان يقترض. ان مسألة الوفاء بالعهد وبالاستحقاق هي شأن اساسي عند الدائنين.

كانت تحصل عملية "السواب" دائمًا بين وزارة المالية والمصرف المركزي والمصارف اللبنانية بما يخص الدين بسندات بالليرة اللبنانية، اي ان هذه العملية كانت تحصل سابقًا ضمن مطبخ داخلي بعيدًا عن الاضواء الاعلامية ولم تكن مسيّسة. والعمليات كانت تتم في السابق على الليرة اللبنانية والآن ستتحوّل لتصبح على سندات اليوروبوند والتي هي بالدولار.

اود التأكيد على امرين: اولاً خطورة ارتفاع الدين الخارجي الذي اصبح يشكل 45% من اجمالي المديونية العامة، وتم التحذير منه مسبقًا، وثانيًا مسألة الجدولة التي حصلت بمبلغ كبير (7 مليارات) وعلى سنتين. في مطلق الاحوال المطلوب، عدا الوفاء بالاستحقاقات، التنبه الى السياسة الانتاجية في لبنان واصلاح الادارة واصلاح السياسة، حتى والنظر في كيفية الانفاق. يستمر خلافنا على مسألة المديونية واعادة جدولتها، في حين ان المشكلة الاساسية هي بنيوية.

2
صياغة التشريعات وتطبيقها

مسألة تطبيق القوانين في لبنان لا تطرح عادة من وجهة متخصصة وهادفة. لذلك يرصد برنامج "مرصد التشريع" التشريعات اللبنانية قيد الصدور او التي صدرت حديثًا، حتى يصل الامر الى مراقبة تطبيق القوانين.

بالحديث عن موضوع قانون المعوقين، صدر هذا القانون من سنوات قليلة وهو القانون 220. شهدنا في 2004/6/16 اعتصامًا لحوالي 55 جمعية تطالب بتطبيق هذا القانون. لماذا لم يطبق؟ اتى هذا القانون لاعطاء حقوق اساسية من حقوق الانسان، من ناحية التشجيع على الدخول في المؤسسات واعطائهم حوافز، والزام المؤسسات بتوظيفهم بنسبة تقارب 3% من المستخدمين لديها. كان هناك بعض الامل عند المعوقين في تطبيق القانون، بعد المطالبة به لفترة طويلة، وهو يعطيهم الحق في التنقل وتسهيل امورهم. كان هناك إلزام في القانون سابقًا في

ما يتعلق بالضمان الاجتماعي فيتشدد مع المؤسسات الخاصة في اعطائها براءات ذمة في حال تخلّفت عن تطبيق أحكامه.

لم يطبق القانون، ولكن يجب ان نقول في الوقت نفسه انه لا يجب ان تنظر القوانين فقط الى حقوق جهة معينة، اي يجب ادراج الحقوق بما يأتلف مع امكانية تطبيقها. على القانون ان يراجع في الوقت نفسه للنظر في امكانية استقطابه واستيعابه من قبل المؤسسات، اي ان يكون واقعيًا وممكن التطبيق. هناك اقسام منه ممكنة التطبيق ولكن هناك اقسام اخرى ربما يتطلب الامر النظر في امكانية المؤسسات الخاصة في الخضوع لها في مطلق الاحوال. هناك بعض الجوانب في القانون – وقد اسميتها ثغرات – صعبة التطبيق.

غالبًا ما يحصل ذلك في بعض القوانين ذات الطابع السياسي. قانون المعوقين هو ذو طابع اجتماعي. ينتج عدم تطبيقه عن عدم مراقبة التطبيق بتشدد من جهة، ومن جهة اخرى صعوبة التكيف من قبل المؤسسات الخاصة مع احكام القانون، الذي يتطلب عند توظيف معوق في المؤسسة، ان تكون هناك شروط فنية واستيعابية تسمح بدخوله الى العمل بشكل سليم ومريح لكلا الطرفين.

تطبيق هذا القانون مناط اكثر بالمؤسسات الخاصة، ولكن في الوقت نفسه يجب الا نهمل مسؤولية الحكومة في رعاية شؤون المعوقين. في النهاية الهدف من اي قانون اجتماعي هو امكانية مساعدة المعني به بالدرجة الاولى. من قبل من؟ هل المؤسسات الخاصة هي مسؤولة بمفردها عن مساعدة الشرائح المجتمعية الاشد حاجة للمساعدة؟ بالطبع لا. يفترض بالسلطة السياسية ان تقف على هذه المسؤولية لاحتضان هذه المسألة المزمنة في التشريع اللبناني، والمزمنة في القضية اللبنانية. أُهمل المعوقون لفترة طويلة من الزمن، حتى ان التشريع كان يجب ان يصدر منذ زمن بعيد. هؤلاء الناس الطيبون ليسوا بحاجة الى مساعدة احد. المطلوب فقط الاقرار بحقوقهم والاعلان عنها، وليس انشاء حقوق هي موجودة ومشروعة ولكنها لم تشرّع الا مؤخرًا. كما يطلب من السلطة ان تكون مسؤولة عن مراقبة تطبيق القانون، وان تتحمل موجباتها، فلا يقتصر العمل على المؤسسات الخاصة. لم يؤخذ وضع المؤسسات الخاصة بالاعتبار. لم يكن هنالك تكافؤ ما بين مسؤولية الدولة ومسؤولية القطاع الخاص. ربما حُمِّل القطاع الخاص فوق طاقته في سبيل حل هذه المشكلة المحقة.

3
مهلة معقولة لاصدار قانون الانتخابات

في الدورات الثلاثة الاخيرة للانتخابات النيابية اقر القانون على عجل، في ظل التهويل باستحقاق اقليمي داهم الحديث عن ظروف اقليمية. الحمدلله اننا لم نسمع بذلك خلال الانتخابات البلدية. الآن علينا ان ننظر الى الانتخابات المقبلة، والتي هي ذات طابع انتخابي شعبي، اي ان المواطن يحق له الاقتراع المباشر في الانتخابات النيابية المقبلة في العام 2005، والاستحقاق داهم. نحن نتلهى بأمور كثيرة وسوف نصل غدًا الى هذا الاستحقاق وما من قانون عادل للانتخابات النيابية. ربما سوف يطبق القانون الساري المفعول سابقًا.

يجب النظر الى الامور من الجهتين. ان الالتزام حينها بموعد الانتخابات البلدية، كان بحد ذاته موقفًا واجبًا على الحكومة ولكن ينظر اليه بالكثير من الامتنان. احترام الاستحقاقات الدستورية مهم في موضوع الانتخابات البلدية، وغدًا في الانتخابات النيابية. عدم تأجيل الانتخابات النيابية هو امر جيد في المطلق. ولكن في الوقت نفسه يحتاج المرشحون المحتملون الى وقت لتحضير معركة انتخابية. لا تكفي اسابيع قليلة لذلك، حتى ولو صدر اهم قانون في الانتخابات النيابية في لبنان. اذا صدر هذا القانون على عجل وسلقًا دون ان يأخذ بعين الاعتبار المهلة الزمنية المعقولة، يكون معيوبًا. فهناك دائمًا في الموضوع القانوني والقضائي ما يسمى "بالمهلة المعقولة"، يتسنى معها دراسة الارضية الانتخابية التي سوف يتقدم على اساسها المرشح بترشيحه ويشكل التحالفات المناسبة. وحتى يعرف الناخب اين يقترع وكيف وعلى اي اساس. سواء كان الموضوع قضاء ام دائرة وسطى، ام دائرة واحدة في ظل عدم وجود نظام نسبي – لا سمح الله. في مطلق الاحوال، يجب ان يصدر القانون مسبقًا لكي يطلع الناس عليه، والا سوف يشكك بمشروعية القانون حتى لو صدر بأفضل المعايير.

اذا طبقت الدائرة الواحدة الموحدة وفقًا للنظام الاكثري، اي ان اللائحة التي تحصد اكثر الاصوات عددًا تفوز في كل لبنان، فهذا خطير لانه لا يأخذ بعين الحسبان الاقليات الموجودة، وحتى ربما الاكثريات التي تعكس نسيج الواقع اللبناني والمجتمع اللبناني. هكذا نظام اكثري يأخذ

فقط باللائحة التي تحوز اكبر عدد من الاصوات، هو أمر خطر. في المقابل هناك النسبية اي النظام النسبي، فعلى قدر ما تنال كل لائحة من اصوات تفوز بحصة مماثلة نسبيًا – ربما تقترب النسبية اكثر الى معايير التوازن والعدالة الانتخابية.

صدر قرار عن المجلس الدستوري اللبناني على جانب كبير من الاهمية. اثناء موضوع ابطال القانون الانتخابي الصادر حينها، صدر حكم حول قيمة صوت الناخب، واسماها "القيمة الاقتراعية" لصوت الناخب. يجب ان تكون كل الاصوات وفقًا لقيمة اقتراعية مماثلة في ما بينها، اي انه لا يمكن لشخص في دائرة انتخابية ان يكون فاعلاً ومؤثرًا في دائرة انتخابية اكثر مما هو مواطن آخر في دائرة انتخابية اخرى وللأسف. اذا ما أدليت بصوتي فصوتي يأتي على سبيل المثال المجرَّد بسبعة نواب في كسروان، بينما في الجنوب 15 او 16 او 20 نائبًا...

هناك ايضًا مسائل تتعلق بحسم الاكثريات للنتجية سلفًا. شاهدنا ذلك الى حد ما في كسروان وجبيل. وشاهدناها في المقلب الآخر في الجنوب، وحتى في بيروت... ينعكس ذلك على مجمل العملية الانتخابية. حتى في الانتخابات البلدية في طرابلس شهدنا ما شهدناه. وكان هناك خوف في بيروت من حصول حسم مسبق للنتائج. في مطلق الاحوال يجب التنبه الى كيفية صوغ القانون الانتخابي بما يؤمن العدالة التمثيلية. ليس ما يمنع من ان يتغير القانون الانتخابي كل فترة من الفترات لان المفاتيح الانتخابية تصبح على معرفة جيدة بدهاليز القانون، وتتصرف على هذا الاساس، ويحصل نوع من احتيال على القانون. هناك اشخاص يفوزون في الانتخابات ليس لانهم الاكثر شعبية، بل لانهم اكثر معرفة بالقانون. هؤلاء هم الخبراء في التقنيات الانتخابية. يذكّرونني بتلميذ المدرسة الذي ينجح ليس بسبب اجتهاده، انما لانه راجع نماذج الاسئلة التي تطرح كل سنة وحفظ الاجابات غيبًا.

هناك امور اشد خطورة كمسألة الانفاق الانتخابي، فهي مسألة اساسية ولكنها غير منظمة كفاية في القانون. الدعاية الانتخابية منظمة بشكل يحتمل التأويل ويترك تفسيرات متضاربة. اعادة النظر بمجمل القانون في فترة سابقة هو ضروري ولا يجوز سنه على عجل.

***

هل يمكن استخلاص العبر من الانتخابات البلدية لسن قانون انتخابي نيابي جديد؟ جرى حديث عن اخذ عبرة من البلديات من حيث انه لم توزع المقاعد طائفيًا بحكم القانون.

هناك عبر كثيرة تؤخذ، لكن المؤسف عدم القدرة او الارادة على استخلاص هذه العبر، سواء من الانتخابات النيابية او من الانتخابات البلدية: مسألة البطاقة، والانفاق الانتخابي وتمثيل الاقليات... المطلوب ليس فقط التشريع من اجل التشريع، المطلوب وجود نية مسبقًا لاجل الاخذ بالعبر وخاصة التنبه مسبقًا الى الاستحقاقات الدستورية. وهنا يتساءل البعض: نحن نتكلم عن موضوع ليس بيدنا. وهذا القول غير صحيح ومن المفروض حصول عملية ضغط مواطني في سبيل اقرار قانون عادل وسابق للمعركة الانتخابية.

هناك عبرة ايجابية من الانتخابات البلدية الا وهي اللوائح المختلطة. يجب تعميم هذه الظاهرة، ولكن الخطر في تحويل الانتخاب الى استفتاء. في بعض الاحيان، وفي دوائر متعددة، ولا اقصد دائرة معينة، حصل تشكيل مباشر للائحة من قبل سياسيين، حتى ان عددًا من اللوائح أعلن من منازل بعض السياسيين، ودون تعريف الناس على برامج هؤلاء المرشحين، فاقتصر التعريف على اسمائهم فقط وفي حال سمح الوقت! ان هذه اللوائح المعدة مسبقًا والتي دُعِيَ الناس الى انتخابها دون تشطيب، أساءت الى العملية الانتخابية. هناك من جهة اختلاط طائفي في كل لائحة، وهو امر مطلوب ويعكس ميثاق العيش المشترك في المجتمع اللبناني. ولكن هناك من جهة اخرى جهل للمرشح وتحويل الانتخابات الى استفتاء، وهذا خطير في التركيبة اللبنانية، بمعنى اما تصوت لهذه اللائحة او لا تصوت لها. هذا يناقض العملية الديمقراطية. المطلوب ترك المجال للناس للتشطيب الذي هو حق من حقوق المواطن. حصلت دعوات عديدة لانتخاب اللائحة كما هي وفي ذلك استفتاء. في ذلك تكريس للمحدلة والبوسطة، كما لو انه يطلب من المواطن الذهاب الى صندوق الاقتراع "لاسقاط" هذه اللائحة ليس إلا.

***

عندما يجهل المواطن برنامج المرشح، يفترض به العدول عن انتخابه، حتى وان طُلب منه "اسقاط" اللائحة كما هي. في الانتخابات البلدية كان هناك مجال واسع للاعتراك السياسي والانتخابي والتنافس، ولكن ذلك لم يحصل في الواقع. كان هناك مرشحون من مختلف القطاعات، مهندسون وغيرهم، كان يمكن ان يطرحوا في البلديات مشاريعًا اكثر مما طرحوا. لهذه المهن امكانيات كبيرة ولكن قلّما سمعت بتنافس حول ارصفة، تجميل قرى... تم تسييس المعركة باتجاه سخيف. ماذا يعني شعار "لبيك يا بلدتي" مثلاً؟ المطلوب استبدال الشعارات ببرامج تُحسّن

وضع القرية والبلدية، خاصة وان المرشح الفائز كما المواطن سيعانيان معًا من عدم وجود تخطيط مسبق، وربما بدأوا يعانون.

هناك خلط عند الناس بين المرشح لعضوية المجلس البلدي والمرشح للنيابة، كما لو ان هناك "تلجئة". ربما لان البعض عاجز عن الوصول الى النيابة فيقوم بتلجئة في البلدية.

تعاكس التلجئة السياسية والتلجئة البلدية المعادلة التالية: ليس بالضرورة ان كل من يصلح لان يكون نائبًا يصلح لان يكون عضوًا في المجلس البلدي او رئيس بلدية، والعكس صحيح. ليس كل من يصلح لان يكون عضوًا في البلدية يصلح لان يكون نائبًا. هدف النائب التشريع والمراقبة ومحاسبة الحكومة، في حين يتطلب العمل البلدي انماءً وخدمات. المؤسف ان النائب اصبح يؤدي الخدمات، وعضو المجلس البلدي يعمل في السياسة. من هنا نعود الى موضوع التشريع، فإن لم يكن التشريع مقوننًا ومصاغًا من قبل نواب مشرعين، وليس فقط من قبل نواب سياسيين، يتجه التشريع نحو الانحدار، في حين ان المطلوب هو تحسين نوعية التشريع.

عندما يصل المرشحون الى المجلس البلدي، يصبحون امام مسؤولياتهم بشكل اكبر فيفترض بهم ان ينسوا خلافاتهم ويعملوا ضمن مسؤولياتهم، وهم سيحاسبون في الدورة القادمة ان لم يعملوا.

***

علينا ان ننسى اجواء المعركة الانتخابية فقد فاز من فاز وخسر من خسر، وبعدها علينا ان ننظر الى المصلحة العامة. نعاني من مشكلة في فهم المصلحة العامة. في النهاية، المصلحة العامة هي تضافر مصالح خاصة. في حال لم تؤد المصلحة العامة غايتها يعود ذلك بالضرر على كل المواطنين. من يقوم بجولة في الطائرة فوق المناطق اللبنانية يشاهد خزانات المياه المتكاثرة والمترامية على سطوح البيوت والابنية وهي تعكس واقع عدم ائتلاف بين الناس حيال المصلحة العامة. يمكن رصده من الجو. وفي حال قصدنا سبيل مياه مفتوح لعموم الناس، نشهد سعي احدهم لكسر حنفية المياه والقيام بأعمال مشاغبة، علمًا ان هذا الامر يضر بالمصلحة الخاصة كما يضر بالمصلحة العامة. عندما يعود هذا الشخص للاستفادة مجددًا من المياه لن يتمكن من ذلك. هناك جهل لدى العديد من الناس لمفهوم المصلحة العامة والتي هي

تضافر مصالح خاصة. هذا الامر ينطبق ايضًا على المجلس البلدي. في حال عجز اعضاء المجلس البلدي عن التوصل الى مشروع مشترك واقرار مقررات مشتركة سيصلون الى المحاسبة بعد ست سنوات. من المفيد دعوة الناس دائمًا للتنبه الى اهمية صوتهم والى دورهم في المحاسبة. ان لم يحاسبوا الآن عليكم الانتظار ست سنوات اخرى ليحاسبوا، والامر نفسه بالنسبة للانتخابات النيابية.

بعض الناس واعون خطأ على موضوع مصلحي خدماتي ضيق: قد يعتقد المواطن انه اذا ما انتخب مرشحًا من عائلته يمكن ان يخدمه هذا المرشح. هذه المقولة لا تصح دائمًا وحتمًا، فقد لا يخدمه او يخدمه لفترة ثم يتخلى عنه كما قد يخدمه ولا يخدم المنطقة ككل، وبالتالي سيتضرر هذا المواطن عندما يتخطى الحيّ او الشارع الذي يقطنه.

حتى في اوروبا هناك تسييس للموضوع على الرغم من وجود "الخضر" والى ما هنالك. في النهاية الاحزاب السياسية ايضًا تفوز او لا تفوز في الانتخابات البلدية كما شهدنا مؤخرًا في بريطانيا. ما من عيب في دخول السياسة او الاحزاب السياسية في الانتخابات. يكمن العيب في الخلط بين الهدف أكان انمائيًا ام سياسيًا. لا عيب في ان تكون خلفية المعركة سياسية ولكن يجب ان يكون الهدف انمائيًا.

4
البلوغية الى التشريع

هناك مشكلة بين المواطن والقانون. يفترض بالقانون ان يصل اليه المواطن بطريقة سهلة مقروءة ومفهومة. ان لم يتوصل المواطن الى معرفة حقوقه بطريقة سهلة، اي أن يتناول القانون ويقرأه ويفهمه بطريقة سهلة وسريعة فكيف نفرض عليه في المقابل عقوبات ان لم ينفذ، وكيف يطبق عليه القول القانوني المأثور: لا يعتدّ بجهل القانون Nul n'est censé ignorer la loi. لا تطبق هذه القاعدة الا اذا كانت الحقوق في متناول المواطنين. سنة 1999 اصدر المجلس الدستوري في فرنسا قرارًا على جانب كبير من الاهمية، وفيه انه ايًا كانت الحقوق، من حقوق الانسان الى الحقوق السياسية من عدالة وديمقراطية وانتخابات، المكرسة في القانون، فان لم يكن هذا القانون في متناول المواطن، يصبح دون جدوى. ما حاجتنا الى هذه القوانين ان كانت موضوعة على الرف؟

نصّ قانون الموازنة على اعفاءات وتحفيزات ضريبية وتخفيضات معينة مهمة للمواطن، يفترض الرجوع اليها حسب كل حالة. لكن في المقابل، وفي قانون الموازنة العامة هناك فصل يتعلق بالمواد المتفرقة. في حال قرأت قانون الموازنة يفترض به ان يتكلم عن المالية العامة والضرائب والرسوم.

في حال رجعنا الى هذا الفصل تحت باب مواد متفرقة (الفصل الرابع) نجد فيه: اخضاع مباراة التعيين في المؤسسات العامة، وحتى في المصالح المستقلة لصلاحية مجلس الخدمة المدنية، ولا دخل لذلك بالموازنة! وهذا شأن ربما يكون خطيرًا وربما غير بريء. المصالح المستقلة هي في مفهومها مستقلة. ان اخضاعها كيفما يكن لمجلس الخدمة المدنية دون تعليل وشرح كاف وادراجها في الموازنة، يدعو الى اعادة النظر فيه. مواضيع اخرى: تعديل قانون الملكية العقارية، تعديل انظمة السجل العقاري، ابقاء وظيفة مساح دون تعديل واجازة افراز عقارات انشئت عليها مخالفات... قد يجيب احدهم ان لهذه الامور اثرًا ماليًا. لكن طابعها الاساسي ليس ماليًا. يفترض بالنصوص التي تعدل نصوصًا ان تدرج في القوانين اللاحقة لها. لدينا مشكلة القوننة codification في لبنان. ليس لدينا قوننة للتشريع، ما من قانون يتحدث

عن موضوع معين، فعدا عن ان المواطن يعاني من غياب أو قصور خدمات عامة عديدة، فهو يعاني ايضًا غياب أو قصور القانون عن توضيح حقوقه بصورة دقيقة ومنهجية. هناك مشكلة في التواصل بين القانون والمجتمع. لا وجود لهذا التواصل. من هنا اتى "مرصد التشريع" ليضع الملاحظات والاقتراحات في الوقت نفسه على هذه القوانين، بالتعاون مع النواب انفسهم. القانون يؤثر كثيرًا في معيشة المواطن دون ان يدري بذلك كفاية، فكيف يجوز ذلك في حال لم يتسن للمواطن قراءته او فهمه.

***

هناك امور لها تأثير كبير على معيشة الناس وعلى حياتهم. هناك مشاريع في المجلس تتعلق بالضمان الاجتماعي وبالاسكان وبالتربية وبالتعليم وبخدمة العلم وبالمالية العامة... في النهاية نجد مشاريع متعددة في موضوع واحد. قيل منذ الستينات وحتى يومنا انهم لم يتفقوا على القانون بسبب صيغ عديدة يختلفون حولها. نحاول في المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم ان نقترح مشروعًا واحدًا يجمع ما بين كل المشاريع، تصبح هنالك امكانية لتبنيها.

لا نستطيع ان نحصل على الاجماع، ولكننا نقوم بعملية جمع، جمع للناس من جهة: الحقوقيين والمراقبين المتخصصين في المؤسسة وفي المجتمع الاهلي مع هؤلاء النواب. مثال على ذلك في ندوة "مرصد التشريع" في بيروت، اقترح المحامي انطوان صفير توظيف الشباب في سوق العمل اللبناني، وتحفيزهم على ذلك. تم تبني المشروع من عدد من النواب الذين اخذوا على عاتقهم بلورة الامر في مجلس النواب. هناك حلول يمكن ان نصل اليها. يمكن مثلاً وضع تحفيزات ضريبية للشركات الخاصة وتحفيزات مالية للاسهام في ادخال الشباب اكثر فأكثر في سوق العمل. بإمكاننا الاطلاع على القوانين في الخارج وتكييفها دون اسقاطها على الناس.

الباب الاول

الندوة الاولى

فندق ميريديان – كومودور، بيروت، 2004/4/24

خدمة العلم

القوانين الجزائية

حقوق المشاة والسلامة العامة

الاغتراب

اصول المحاكمات المدنية

تقسيط ديون التجار

الكوتا النسائية

قانون الايجارات

تعديل الدستور

شرعات المواطن

1
اقتراح القانون بشأن تعديل التعليمات المتعلقة بخدمة العلم

النائب روبير اسكندر غانم*

مبدئيًا ان خدمة العلم شرف وتضحية يفرضها الانتماء الى الوطن.

لكن الظروف الصعبة اليوم اقتصاديًا ومعيشيًا،

فضلاً عن عدم الاقتناع بجدواها وفوائدها وما تعرض له المجندون جراء هذه الخدمة من معاملة او فقدان للوظيفة، فعل لدى المجتمع اللبناني النظرة السلبية تجاهها.

اما الموجودون في الخارج فيرفضون العودة الى لبنان بسبب خدمة العلم وتعقيداتها الادارية والعسكرية: توقيف على المطار او لدى الحواجز، عدم تعميم المذكرات المختلفة الصادرة بهذا الخصوص وبالتالي جهل الطلاب او المسافرين لها... كما يرفضون تسجيل اولادهم المولودون في الخارج في السفارات اللبنانية تهربًا من خدمة العلم.

لذلك، وطالما ان هناك حاجة ماسة لخدمة العلم بغض النظر عن اهدافها ونتائجها العملية، في ظل الاحوال الاقتصادية، تقدمت من المجلس النيابي، باقتراح القانون لانسنة التعليمات ريثما يعاد النظر في موضوع خدمة العلم وتعديل بعض اهدافه ليشمل الموضوع الاجتماعي والانمائي من خلال دورات تدريبية لهذه الغاية. وأُقسم مداخلتي الى موضوعين: الاول يتعلق بالناحية القانونية للتعليمات، والثاني يتعلق بالناحية العملية للتعديلات المقدمة.

* وزير سابق، نائب.

1
الناحية القانونية للتعليمات التطبيقية

1. تباين بين نية المشترع والتعليمات التطبيقية الصادرة عن وزارة الدفاع.

2. منحت التعليمات نفسها المفعول الرجعي فالزمت اللبنانيين المقيمين في الخارج حتى قبل صدورها، دون وجود نص صريح.

3. فرضت التعليمات على الطالب ان يمضي سنته الاولى في الخارج بصورة كاملة وليس 9 اشهر حتى يتقدم بطلب التأجيل. والمعلوم ان الاجنبي في لبنان يعتبر مقيمًا بعد مضي ستة اشهر على اقامته سندًا للمرسوم 62/10188.

4. عدم احتساب السنوات في الخارج اذا اقام في لبنان اكثر من 3 اشهر (3 اشهر و3 ايام مثلاً) يعني تحذف السنوات السابقة التي امضاها في الخارج بصورة قانونية. ويصبح مضطرًا الى ان يمضي مجددًا هذه السنوات في الخارج (تعزيز الهجرة من لبنان).

5. الاستدعاء في سن الثلاثين. بين MA وBA يقضي الطالب سنتين عمل على الاقل – فيكون عمره بعد الـ MA حوالي 27/26 سنة يحصل على وظيفة محترمة – يستدعى بعد سنتين الى الخدمة – يخسر الوظيفة التي لا تعوض.

كذلك صاحب الاختصاص طبيب او فيزياء او نووي او ما شابه.

هؤلاء يمكن ان يقوموا بخدمة مدنية اجتماعية بدلاً من الخدمة العسكرية، فيستفيد الوطن من علمهم وخدماتهم.

6. من يولد في الخارج ويحصل على جنسية بلد الولادة يمكن ان يطلب اعفاؤه من خدمة العلم – عدم تسجيل اللبنانيين في السفارات هربًا من خدمة العلم. يجب ان يكون الاعفاء حكمًا ودون معاملة اجرائية.

7. هل ان خدمة العلم الالزامية يمكن اعتبارها مقيدة لحرية الفرد في الوطن؟

8. هل بالامكان استبدال الخدمة "الالزامية القسرية" بخدمة عنوانها "الالزام الاختياري؟" يقتضي الحد من الهجرة. الحاجة الى جيش محترف في اطار اعادة هيكلية مرفقًا للواقع والتطورات والحاجات.

9. هل بالامكان الاستعاضة عن الخدمة الالزامية العسكرية بخدمة يكون مسارها المواطنية وتتمحور حول موجباتها كمثل احصاء الشباب، تعليمهم على الدفاع عن الوطن خلال مسار يبدأ من صف ما بعد شهادة المتوسط حتى نيل الشهادة الثانوية (3 سنوات).

10. ان اهمية الاحتراف في الجيش بات مطلبًا وحاجة اساسية في عصرنا هذا وبالتالي يستعاض عن التطويع الالزامي لخدمة العلم بالتطويع الاختياري لجيش محترف يتناسب وواقع الحاجات في الوطن.

ألغي في فرنسا اواخر العام 1997.

2
ملاحظات قانونية حول التعليمات التطبيقية لقانون 2001/310

اولاً: المقدمة

ينص قانون رقم 310 الصادر بتاريخ 2001/4/10 على ما يلي:

"خلافًا لاي نص آخر، يعفى حكمًا بصورة مؤقتة، كل لبناني يقيم خارج لبنان بموجب اقامة رسيمة، ويعفى نهائيًا اذا مضى على اقامته في الخارج خمس سنوات وتوقف الملاحقة بحق كل من تشمله احكام هذه المادة ويعفى من العقوبة".

(صدرت التعليمات التطبيقية بتاريخ 2001/4/20 و2002/6/26).

الاسباب الموجبة:

يمتنع العديد من ابناء بلدنا المهاجرين من العودة الى ديارهم خوفًا من خدمة العلم، ويرفض الكثير من الطلاب المتخصصين الكفؤين والذين يحتاجهم لبنان من وضع انفسهم وطاقاتهم وخبرتهم وعلمهم في خدمة بلدهم خوفًا من تدابير هذه الخدمة. وتتردد بعض رؤوس الاموال المملوكة من لبنانيين من الاستثمار في وطنها لسبب عدم قدرة اصحابها او ابنائهم من مراقبتها وادارتها وتوجيهها المباشر.

ثانيًا: الملاحظات

1. **الاسناد القانوني:** تستند قيادة الجيش لاحكام المادة 129 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/102 لتحديد التعليمات التطبيقية للقانون المذكور، وتعتبر انه لوزارة الدفاع الوطني – قيادة الجيش وضع التعليمات التطبيقية لاحكام الباب الخامس المتعلق بخدمة العلم.

فما هي الطبيعة القانونية لهذه التعليمات القانونية؟

من حيث المبدأ، بعد صدور قانون ما، يتم تحضير مراسيم تطبيقية تسهل تنفيذ هذا القانون. وتخضع هذه المراسيم للنظام القانوني المتعلق بالقرار الاداري، بمعنى انها قابلة للطعن امام مجلس شورى الدولة كما تخضع لاصول النشر والابلاغ، فلا يعتبر العمل الاداري النافذ ذا مفعول الا من تاريخ علم الافراد به على وجه قانوني اصولي، ويتم ذلك اما بنشره (Publication) اذا كان تنظيميًا، واما بابلاغه من الشخص المعني (Notification) اذا كان فرديًا (يوسف الخوري، **القانون الاداري العام**، الجزء 1، 1998، ص 348).

بالنسبة لموضوعنا، فإننا نبدي الملاحظات التالية:

أ. لم يخول قانون 2001/310 صراحة اية جهة لاصدار مراسيم تطبيقية او تعليمات تطبيقية.

ب. بالنسبة لقانون الدفاع الوطني، اي المرسوم الاشتراعي 83/102، فإنه اشار الى ان التعليمات التطبيقية تصدر عن وزير الدفاع وقد صدرت هنا هذه التعليمات فقط عن قيادة الجيش – مديرية التعبئة.

ج. لم يتم مراعاة الاصول الشكلية من ناحية الاعلان والتبليغ والنشر الواجبة قانونًا (النشر في الجريدة الرسمية مثلاً).

د. من ناحية الاساس، لا يمكن لاية جهة ان تفسر قانون 2001/310 في غير التوجه الذي يضعه المشترع، وبالتالي لا يمكن وضع تعليمات تطبيقية تفرغ القانون من مضمونه وتحوله باتجاه قانوني معاكس. وقد اشار العديد من المعلقين الى هذا الموضوع، واعتبروا ان التعليمات التطبيقية الموضوعة من قيادة الجيش للقانون 2001/310 تشكل تعديلاً للقانون وليس تطبيقًا له.

2. في مناقشة مدة الاقامة بحسب تعليمات قيادة الجيش: تعتبر التعليمات التطبيقية لقانون 2001/310 مقيمًا خارج الاراضي اللبنانية، المقيم في الخارج تسعة اشهر وما فوق في السنة، سواء كانت هذه المدة متقطعة او متواصلة.

لا يتبين من هذا التفسير الارتكاز التي استندت اليه قيادة الجيش في توجهها هذا، خصوصًا ان اقامة الطلاب اللبنانيين المقيمين خارج لبنان مرتبطة بالسنة الدراسية والجامعية. ومن الناحية العملية، يظهر ان السنة الدراسية في الخارج غالبًا ما تنتهي في ثمانية اشهر او ثمانية اشهر وبضعة ايام فيأتون الى لبنان ويمكن ان تتجاوز اقامتهم مدة الثلاثة اشهر، مما يعني ان هؤلاء الطلاب غير معفيين بحسب التفسير المعطى من مديرية التعبئة.

3. في وجوب استلهام التشريع اللبناني لتحديد الاقامة: نصت المادة 17 من المرسوم رقم 10188 الصادر بتاريخ 1962/7/28 (الذي جاء تطبيقًا للقانون الصادر بتاريخ 1962/7/10) على ان لا تتجاوز مدة اقامة الاجنبي الحاصل على اقامة سنوية (في لبنان) في الخارج ستة اشهر ويرتفع هذا المجموع الى 18 شهرًا في الخارج خلال ثلاث سنوات مجتمعة.

بالمقارنة مع التعليمات التطبيقية لقانون 2001/310، نلحظ ما يلي:

أ. ان المشترع في المرسوم رقم 62/10188 يتعامل مع مجموع الاقامة في ثلاث سنوات لا في كل سنة على حدة.

ب. يعمل بهذا التوجه في الامن العام ونقاط الحدود حتى تاريخه مع الاجانب المقيمين.

ج. يعدد المشترع الاقامة للاجنبي في الخارج او في لبنان ضمن مدة ستة اشهر، في حين ان قيادة الجيش تحدد الاقامة للبناني المقيم خارج لبنان بتسعة اشهر.

د. بنتيجة ذلك، ان التعامل مع الاجنبي المقيم في لبنان هو اسهل بكثير مما هو مع المواطن اللبناني ويعطي امتيازًا للاول على الثاني وهذا يتعارض جوهريًا مع مبادئ الدستور وحقوق الانسان. ولا يتفق مع ما ذهب اليه التشريع اللبناني.

4. في مخالفة مبدأ فصل السلطات: تأتي مخالفة مبدأ فصل السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في تعديل مديرية التعبئة لقانون رقم 2001/310 من خلال اصدارها

تعليمات تطبيقية تتعارض مع مضمون وجوهر هذا القانون، فتضع نفسها موضع المشترع وتعطي تفسيرًا جديدًا له.

5. في وجوب حصر نطاق التعليمات التطبيقية: على سبيل الاستطراد واذا سلمنا جدلاً انه لقيادة الجيش ان تضع تعليمات تطبيقية لقانون 2001/310، فان ذلك لا يمكنه ان يتجاوز حدود وصف المستندات المتوجب تقديمها من اللبناني المقيم في الخارج، دون ان تدخل في تفسير مضمون القانون.

6. **في عدم قانونية اعطاء التعليمات التطبيقية المفعول الرجعي:** يتبين ان التعليمات (الصادرة بتاريخ 2001/4/20) منحت نفسها المفعول الرجعي، فالزمت به اللبنانيين المقيمين في الخارج حتى قبل صدورها، وذلك مخالف لمبدأ انية مفعول (effet immédiate) الاجراءات القانونية وعدم رجعيتها الا بوجود نص صريح في القانون، الامر غير المتوفر هنا، لا في قانون الدفاع الوطني ولا في قانون 2001/310.

ثالثًا: الطعن

1. يمكن تقديم مراجعة ابطال التعليمات التطبيقية امام مجلس شورى الدولة في حال اعتبارها بمثابة القرارات الادارية، واذا توفرت الشروط القانونية لقبول هكذا مراجعة، بالنسبة لمهلة المراجعة القضائية، فهي شهران (المادة 69 من نظام مجلس شورى الدولة). لم يبدأ سريان هذه المهلة بمجرد عدم ابلاغ القرار او نشره في الجريدة الرسمية.

2. يمكن لمجلس النواب بصفته الهيئة الاشتراعية التي اطلقت نص القانون رقم 2001/310، ان يضع التفسير المناسب ويحدد الاطار المطلوب، فيراعي بذلك الاسباب والاهداف التي من اجلها وضع هذا النص.

2

ملاءمة القوانين للقواعد الدستورية وللشرعات الدولية لحقوق الانسان*

النائب صلاح حنين

في الالفية الثالثة علينا ان نجعل من حقوق الانسان الوطنية مقياسًا لشرعية الحكومات.

ان معاملة الدولة لمواطنيها في ما يتعلق بحقوق الانسان لم تعد شأنًا خاصًا بالدولة بل هي من مسؤولية المجتمع المدني الوطني وايضًا المجتمع الدولي الموقع على مواثيق الأمم المتحدة لحقوق الانسان.

ان مبدأ سيادة الدولة لم يعد ساري المفعول بالنسبة للدول الموقعة على مواثيق الأمم المتحدة لحقوق الانسان والالتزامات الناتجة عن هذه المواثيق.

عمليًا، الحاجة الى إطلاع المواطنين على النظام الدولي لحقوق الانسان لرفع مستوى وعيهم وممارستهم لحقوقهم، لا سيما ان لبنان شارك في وضع الاعلان العالمي لحقوق الانسان:

– اعتماد مبدأ المساواة في التشريع.

– يشارك لبنان في اكثر من عشرين ميثاقًا دوليًا لحقوق الانسان، وهنالك تضارب لبعض القوانين الوطنية مع المواثيق الدولية، فيشكل هذا التضارب حافزًا لتعديل أو إبطال هذه القوانين، لا سيما وان الاحكام الواردة في هذه المواثيق تبطل تلقائيًا احكام التشريعات الداخلية المناقضة لها.

ينص الدستور الفرنسي في المادة 54 على وجوب تعديل الدستور في حال تناقضه مع أحكام المواثيق الدولية.

نقترح ان تقوم اللجنة النيابية لحقوق الانسان واللجنة النيابية للادارة والعدل بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية بالبحث في مدى تطابق التشريعات الوطنية مع الالتزامات الدولية

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

لحقوق الانسان. في الوقت نفسه، تتولى هاتان اللجنتان بالتنسيق مع المنظمات غير الحكومية لتمهيد الطريق أمام ابرام مواثيق أخرى.

***

هيئات المجتمع المدني مدافعة عن قضايا وطنية منها البيئة والتعليم والتنمية والحريات، حقوق الانسان.

بالتالي، فان تعاون هيئات المجتمع المدني مع مجلس النواب في هذه القضايا المشتركة هو أمر طبيعي وضروري، كما في جميع البرلمانات الديمقراطية، ما دامت هذه المشاركة عبارة عن اسماع صوت الهيئات وابداء وجهة نظرها بالتشريعات. انما المسؤولية تقع على عاتق المجلس النيابي في الاصغاء وذلك في غربلة التناقضات حيث وُجدت ورفع مستوى التشريع وخدمة الفئات الاجتماعية الاكثر تعرضًا وحماية التراث الوطني البيئي والثقافي.

من وسائل المشاركة:

– دعوة ممثلي هيئات المجتمع المدني للمشاركة في اجتماعات اللجان النيابية عند مناقشة مواضيع ذات صلة بها وهذا ما يحصل غالبًا.

– دعوة الهيئات المدنية للمشاركة بالندوات التي ينظمها مجلس النواب وهذا ما يحصل غالبًا.

– مراسلة النواب عبر موقع المجلس على الانترنت.

– اتصال الهيئات بالنواب مباشرة وايضًا دعوتهم لحضور ندواتهم.

– الوسائل الاعلامية.

3
القوانين الجزائية*

النائب وليد عيدو

انطلاقًا من قناعته بان القوانين اللبنانية المتعلقة بحقوق الانسان وحرياته في لبنان يشوبها بعض النقص او العيوب، ويلزمها بعض التحديث، عمل المجلس النيابي – بمحاولات متعددة منه – على محاولة سد هذا النقص او معالجة هذه العيوب، علَّ النصوص تصلح النفوس فتضع حدًا لتجاوزات كثيرة لحقوق الانسان أهمها حقه في الحرية والتعبير بكافة الوسائل والأساليب والثغرات بما يحقق مواطنيته وانسانيته. الغريب ان كل القوانين التي صدرت او قيد الدرس هي نتيجة اقتراحات قوانين وليست مشاريع قوانين... واعني انها لم ترد الينا من الحكومة أو السلطة التنفيذية التي ربما لا ترى ضرورة لها. واذا صح القول ترى ضررًا منها بحيث تضع قيودًا على حريتها في قمع حريات المواطن.

***

أتوقف عند قوانين ثلاث.

أولاً قانون أصول المحاكمات الجزائية الشهير، وما اقتضاه من جهد وعمل ليكون قانونًا للحريات، وما استتبع من تعديل افقده بعض بريقه. مع تقديري انه في ظل هذا القانون لم يعد التوقيف سلامًا كيفيًا ولم تعد الملاحقة امرًا مزاجيًا دون ضوابط. وأسارع الى القول ان القانون لا زال غير مطبق تمامًا.

وثانيًا قانون تخفيض العقوبة للسجناء، الذي وان رأى النور نظريًا، فانه لم يطبق فعليًا ولا زال مرسومه التطبيقي الوحيد، ولجانه المختصة لم ترَ النور ايضًا مع انه قانون اصلاحي حديث يعطي مفاعيل ايجابية في دورة السجن والزية.

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

وثالثًا قانون العقوبات الجديد والذي مضى عليه اكثر من سنتين يدرس ويمحص وفيه مفاهيم عديدة للعقوبة ودورها في لعبة المجتمع والجريمة بحيث تتجاوز مفاهيم للعقوبة مر عليها اكثر من ستين عامًا.

4
اقتراح قانون الشرعة اللبنانية لحقوق المشاة

النائب محمد قباني

المادة الاولى: للمشاة الحق في العيش في بيئة صحية، وحرية التمتع بمرافق المساحات العامة تحت أوضاع تؤمن حسن حالهم وراحتهم من النواحي المادية والنفسية.

للمشاة الحق في العيش في مراكز مدنية أو قروية موائمة لاحتياجات الإنسان، وليس لاحتياجات السيارة، وأن تتوفر المرافق ضمن مسافات المشي أو الدراجات.

للأولاد المسنين والمعاقين الحق في التطلع بأن تكون المدن أماكن للاتصال الاجتماعي الميسّر، وليست أماكن تفاقم نواحي الضعف فيهم.

للمشاة الحق في مناطق حضرية مخصصة لهم، وعلى أكبر قدر ممكن من المساحة، وليس فقط مجرد "ساحات مخصصة للمشاة" ولكنها متجانسة مع تنظيم المدينة الشمولي.

للمشاة الحق في الحركة الكاملة بدون عوائق، والتي يمكن تحقيقها من خلال الاستخدام المتكامل لوسائط النقل. وبشكل خاص لهم الحق في التطلع الى:

أ. نظام شامل للنقل العام، محابي للبيئة، ومجهز تجهيزًا جيدًا يؤمن حاجات جميع المواطنين، بمن فيهم من لديهم إعاقة.

ب. أرصفة مخصصة لتنقل المشاة خالية من جميع العوائق وصالحة لتنقل من لديهم إعاقة.

ج. تأمين ممرات آمنة لعبور المشاة بين جانبي الطرق، خاصة السريعة منها.

د. تأمين مرافق للدراجات في جميع المناطق المدنية.

هـ. مساحات لوقوف السيارات في مواقع لا تؤثر على حركة المشاة ولا تضعف قدرتهم على التمتع بالمناطق المميزة معماريًا.

المادة الثانية: يتوجب على الجهات المعنية كافة تجسيد هذه الشرعة والتقيّد بمضمونها.

المادة الثالثة: يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

5
عوائق في التشريع*

احمد فتفت

لفت نظري الرسالة المرفقة للتعريف بالمرصد اللبناني للتشريع دفاعًا عن الديمقراطية وحقوق الانسان خاصة في نقطتين:

1. في المقطع الاخير من الصفحة الاولى يحدد هدف العمل بمراقبة مدى انطباق التشريعات على قواعد الدستور ودولة الحق والمعايير الدولية لحقوق الانسان. لكن في لبنان، شئنا ام ابينا هناك منطلق رابع لا يقل أهمية عما سبق، الا وهو ملائمة "الوفاق الوطني"، علمًا ان الديمقراطية التوافقية هي من اكثر الممارسات شيوعًا في لبنان ويبدي الجميع تعلقًا بها رغم صعوبة التحقيق احيانًا ورغم تضاربه احيانًا اخرى مع مفاهيم ديمقراطية اخرى ورغم الهدر السياسي والاقتصادي المرافق.

2. في تحديد الأهداف الخمسة الرئيسة لدى انطباع ان الهدف الرابع هو الأساس أي تنمية الثقافة الديمقراطية والتربية على القاعدة الحقوقية ونشر هذه الثقافة على مستوى الجمهور وتعميم التربية على القاعدة الحقوقية النيابية والحكومية، هو من يجب ان تعم عليه هذه التربية وهذه الثقافة.

لا أقول ذلك من باب المزايدة بل من باب واقعي ومعاش، في المجلس النيابي وبالتحديد في لجنة الادارة والعدل التي يفترض في النهاية ان تكون مركز الدراسات والاعداد أي "المطبخ الحقيقي للتشريع".

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

لكن الحقيقة مختلفة، وبيننا عدد لا يستهان به من أعضاء هذه اللجنة حيث في كثير من الاحيان نفاجأ بممارسات مخالفة مثل:

– وضع مشروع او اقتراح على جدول الأعمال فيما تستبعد من المناقشات مشاريع أخرى يفترض ان اكون اساسية مثل قانون الانتخابات النيابية.

– مناقشات جدية ومستفيضة في دراسة مواد بعض القوانين تتوقف فجأة لضرورات ربما سياسية (قانون البلديات).

– مطابخ سياسية جانبية تؤدي في آخر لحظة الى تعديلات جذرية في بعض النصوص اثناء التصويت في الهيئة العامة دون نقاش جدي.

– انتفاضات مذهلة باعادة التصويت العام خلافًا لأي عرف أو منطق برلماني أو ديمقراطي كما حصل في اعادة التصويت الشهير على اصول المحاكمات الجزائية الذي شكل وصمة عار على المجلس النيابي وعمل المؤسسات الدستورية والعملية الديمقراطية اللبنانية ككل.

كل هذه الاشكاليات وغيرها التشريعية تبقى مرتبطة بطبيعة النظام السياسي اللبناني الذي رغم ميزته الديمقراطية الهامة مقارنة مع محيطه لا بد من الاقرار انه بحاجة لاصلاحات جذرية ربما لا تسمح بها الظروف السياسية القائمة في المنطقة ومدخلها الاولي قانون انتخابات للمجلس النيابي يضمن صحة التمثيل للجميع دون المس بالوفاق الوطني وذلك بعيدًا عن أي استحقاق انتخابي وليس كما جرت العادة ويبدو انها ستتكرر.

لا أريد ان اظهر كل هذه المساوئ دون الاشارة الى ان المجلس النيابي يحوي الكثير من الطاقات الهامة والتي تسعى جاهدة للعب دور تشريعي ديمقراطي فعلي في اللجان وبالتحديد في لجنة الادارة والعدل وفي الهيئة العامة وعليها التعويل لضبط الايقاع قدر الامكان وتوجيه التشريع في اتجاه صحيح وتأمين التواصل مع المجتمع ونشر الثقافة السياسية والتربي الديمقراطية بأوسع نطاق.

6
الاغتراب

النائب سيرج طورسركيسيان*

بمجرد التقدم باقتراحات قانون حول موضوع الاغتراب، يكفي، اذ ان هذا الامر يطرح للمرة الاولى قضية الانتشار اللبناني الذي ابتدأ منذ قرن ونصف وراح يتوسع حتى اضحت اعداد المنتشرين تتعدى اعداد المواطنين اللبنانيين الموجودين على ارض الوطن، فمن الواجب بعد ان كان ما كان ان نكثف السعي لتوحيد المقيمين والمنتشرين وان نعزز التواصل بينهم من جديد.

لنا الحق طبعًا في ان نفتخر بنجاحات المغتربين الذين أصبح لديهم مكانة مرموقة على كل الأصعدة في الاغتراب (أوطانهم الجديدة)، لكن الحقيقة تفرض علينا الاقرار بأن غالبية المهاجرين من ابنائنا قد غادروا تحت ضغوط شديدة ومتنوعة.

وفي كل حال فان هناك قاعدة دولية معروفة للهجرة وهي القائلة بإمكان مغادرة الفائض السكاني من كل بلد وانتقالهم الى بلدان أوسع فتدعم الأوطان كلها بدلاً من ان تفتقر. اما ان تصبح الهجرة نزيفًا كبيرًا ومستمرًا وان يترك الوطن اكثرية شبابه فيحرم من طاقات فعالة هو بحاجة ماسة اليها، فان في ذلك شرًا لا بد منه يجب التصدي له ومعالجته قبل فوات الأوان.

أما فيما يتعلق بالاقتراحات المقدمة فإنها تطرح بحد ذاتها امورًا عديدة منها:

سياسة اجتماعية:

– لماذا لم تنجح الجامعة الثقافية اللبنانية في العالم مثلاً ولأي سبب؟

– لماذا وزارة المغتربين لم تتمكن من القيام باي عمل لمصلحة المغترب والمغتربين؟

* نائب.

– لماذا اللجنة الوزارية المؤلفة أخيرًا والمختصة بشؤون الاغتراب لم تجتمع سوى لمرة واحدة فقط!

– انها تساؤلات يجب التوقف عندها لكن لن نستطيع الاجابة عليها سوى بفتح ملف الاغتراب ولا يكون هذا الأمر حسب رأيي سوى في المجلس النيابي.

***

حول الاقتراحات المطروحة فكيف نخوض معركة هذه الاقتراحات دون ان يكون لدينا خارطة اغترابية، أي بصورة أوضح، مكان تواجد كل مغترب في العالم واذا كان قد استحصل هؤلاء على تذكرة هوية لبنانية واذا كانوا قد سجلوا عائلاتهم، ومعرفة أوضاع هؤلاء المغتربين ضمن دول الاغتراب.

قانوني دستوري:

– بموجب الاقتراح الاول الذي يقضي بإضافة 12 نائبًا ينتخبون في الخارج هنالك تخوف من ان ننقل الامراض الداخلية الموجودة في المجتمع اللبناني الى الخارج.

– موضوع دستوري مطروح وهو انه في حال تمثل الاغتراب بهؤلاء النواب فنخلق تميزًا اذ يصبح لدينا نواب يمثلون الداخل اللبناني ونواب عدد 12 يمثلون العالم بأجمعه.

– وبموجب الاقتراح الثاني المقترح من قبلي والذي يقضي بإنتخاب 14 نائبًا من المجلس النيابي الحالي بالتساوي فيما بين المسلمين والمسيحيين ونسبيًا بين الطوائف والمناطق تكون مهمتهم، بالاضافة الى المهمات الدستورية الموكلة اليهم، الاهتمام بصورة خاصة بكل ما له علاقة بالاغتراب والمغتربين والاتصال بهم فعليًا والتواصل معهم عبر السفارات والجمعيات الاهلية المنتشرة والمرجعيات الدينية.

***

ان اي اقتراح مقدم مني او من أي من زملائي اذا كان سيؤدي الى انشاء لجنة كاللجان الموجودة في المجلس وفي خارجه، وهي كثيرة، فمن الافضل الرجوع عنه لأن لا غاية على الاطلاق للجان سياسية اضافية.

7

المادة 741 من قانون اصول المحاكمات المدنية:
قضاة مجلس شورى الدولة والقضاة العدليين

النائب نقولا ميشال فتوش*

1
في وجوب تعديل المادة 741 من قانون اصول المحاكمات المدنية لمساواة قضاة مجلس شورى الدولة بالقضاة العدليين

* نائب ووزير سابق.

2
في وجوب إلغاء كلمة "الجسيم" اللاحقة لكلمة "الخطأ" في المادة 741 من قانون أصول المحاكمات المدنية لمجاراة التطوّر الإجتهادي والفقهي واستبعاد العوامل الانتقائية:

3
في وجوب إهمال الإجتهاد القائل "بعدم مسؤولية الدولة عن نشاط الهيئات القضائية"

4
في بعض النصوص القانونية التي لا تميّز بين قضاة عدليين وقضاة إداريين

8
تحديث التشريع في ضوء معايير الديمقراطية وحقوق الانسان

انطوان زخيا صفير*

يبدو الحديث عن تحديث القوانين محاولة صعبة وربما يائسة في مجتمع تسيّره عقلية الإقطاعيات المختلفة الوجوه والألوان. وتصبح مهمة الباحث شاقة يوم يتحول التحديث الى مقاربة ب/أو مقارنة مع حقوق الانسان وكلنا يعرف حالها والديمقراطية اللبنانية التي رغم الشوائب لا خوف عليها.

وعملية التحديث التشريعي تشكّل بذاتها أول الغيث في إرساء ديمقراطية واضحة المعالم، صادقة الممارسة، اذ ان التجارب علمتنا ان التشريع يصبح دون جدوى يوم يصطدم بعوائق التطبيق غير العلمي وسيوف العدالات المجنّحة. أما المسألة فتختصر بعرض للمشكلات وحلّها معروف وطرح للحلول وأكثرها معروض.

أولى المسائل: تكمن في غياب الرؤية التشريعية الشاملة التي لا أراها الا عبر وضع خطة متكاملة وجداول مقارنة في كل وزارة ومؤسسة مستقلة على حدة بغية تطوير البنية القانونية والتنظيمية بشكل جذري وتدريجي تماشيًا مع المتطلبات الوطنية وتطور القوانين الدولية في أكثر المجالات لا سيما العلمية والسياسية والاقتصادية.

وهذه الطريقة معتمدة في منظمة Unidroit التي عيّنت دول كفرنسا وكندا مندوبين دائمين فيها لكي يقفوا على آخر ما توصل اليه الفكر القانوني وكي يكون نتاجهم متناسقًا وفق معايير موحدة دوليًا Standardisation.

* محام بالاستئناف، استاذ جامعي.

ثاني المسائل: بعد ترسخ مفهوم دولة–الرعاية أصبح من المنطقي ان تكون قوانينها راعية خصوصًا لشرائح معينة من المجتمع. وهنا أرى من الواجب إصدار قانون تسهيل إنخراط الخريجين الجدد في سوق العمل عبر منح تخفيضات ضريبية ومتوجبات الضمان الاجتماعي وفق جدول معين لتشجيع انخراط خريجي الجامعات في السنوات الاولى والثانية والثالثة بعد تخرجّهم.

ثالث المسائل: القوانين السياسية

ان الحديث عن قانون بلديات وآخر للانتخابات النيابية وثالث للامركزية الادارية يضحى دون فائدة فعلية إن لم تأت ضمن سلة متكاملة Package اذ ان العلاقة عضوية بين القوانين الثلاث والمطلوب ان يعاد تحديد البلديات جغرافيًا واداريًا بغية إرساء نظام ديمقراطية البلديات ليكون بديلاً عن اتحادات البلديات التي أثمرت خبرة نوعية ولكن غير كافية على صعيد الديمقراطية اذ أضحى المجلس المنتخب من الناس أسير قرار الاتحاد من جهة وقرار سلطة الوصاية من جهة أخرى فأفرغ مبدأ الاستقلال البلدي من مضمونه القانوني والفعلي.

والبلديات لا تجد دورها الا ضمن لامركزية علمية تقسّم المحافظات فيها على أساس مواردها الانمائية والبشرية وقدرتها على التمويل الذاتي.

في هذا السياق أطرح عناوين عريضة لقانون انتخاب عصري قائم على نظام مركب ينسجم مع الضرورات اللبنانية بحيث ينتخب 100 نائب على أساس الدائرة الفردية فيما ينتخب 28 على اساس لبنان دائرة واحدة. هذا النظام يحفظ خصوصية المناطق وصحة التمثيل ويمهد لقيام احزاب جديدة باتت ضرورية لنهوض الوطن.

المجلس الدستوري: في المقابل يجب طرح تعديل قانون إنشاء المجلس الدستوري لإفساح المجال أمام مشاركة المواطنين في المراجعة الدستورية لأن المجلس بما يشكله من سلطة موازنة يكرّس المشاركة الديمقراطية الصحيحة والا بقي أسير التجاذب وقوانين ضيقة النطاق.

قانون منع تضارب المصالح: ان تنقية الحياة الديمقراطية من الشوائب يجب ان تواكب بقوانين جريئة تحدد النطاق الفاصل بين العمل الخاص والعمل العام وتمنع بشكل مطلق على من

تبوء مركزًا رسميًا العمل في القطاع الخاص لأنه مهما كان الشخص متزنًا ولسنا في كل الأحوال في المدينة الفاضلة فيجب تحصينه من التجارب وحفظ المصالح والمال العامين.

أما حقوق الانسان فهي اقتصادية ايضًا، وقد حددتها شرعة الحقوق الاقتصادية والاتفاقيات الاوروبية ويلزمها قوانين تطبيقية ونظم ملائمة ونختصرها في الحق في السكن والصحة والبيئة.

أخيرًا لا يستقيم تشريع ولا يقوم تحديث ان لم تحصن حقوق الانسان وتصان الديمقراطية وهذا هو الرهان في وطن الرسالة والرسالات.

9
ملاحظات حول اقتراح قانون تقسيط ديون التجار

بول مرقص

يرمي مشروع قانون تقسيط ديون التجار المقدم من النائب فريد الخازن الى اعادة العمل بالمرسوم الاشتراعي 47 تاريخ 1977/5/30 المتعلّق بأحكام الصلح الواقي وذلك بسبب الأوضاع الاقتصادية الصعبة عن طريق تمكين التاجر من تقديم التماس بذلك الى "اللجنة التحكيمية التجارية" بحيث يكون قرار اللجنة إلزاميًا بوجه جميع الدائنين بعد أن يكون هؤلاء قد قدموا ملاحظاتهم على طلب التقسيط. لكن مجلس الوزراء رأى عدم إمكانية السير بالاقتراح المذكور لأن الوضع الاقتصادي العام "لا ينذر بالنتائج الكارثية التي تترقب حصولها الأسباب الموجبة" ولأن اقتراح القانون، في حال إقراره، "سوف تترتب عليه إنعكاسات سلبية على الأوضاع المصرفية والمالية" (كتاب رئيس مجلس الوزراء رقم 2981/3/3 من تاريخ 2001/12/15).

1
حقوق الانسان ليست الحقوق السياسية فحسب

حقوق الانسان ليست مقتصرة على الحقوق السياسية والمدنية فحسب، بل تشمل أيضًا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وهي، تبسيطًا الحق في المأكل والملبس وسائر عناصر العيش الكريم.

لُحظت أبرز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المواد 22 الى 25 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان، وقد جرى تفصيلها في متن العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

تتدرج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في صلب مفهوم حقوق الانسان لأنها تجسد قضية من يفترض ان يكونوا الأشد حاجة بين الناس في ظرف معين، فيما نجدها تحتل مرتبة دنيا في سلم الأولويات البحثية والدراسية في لبنان، تحجبها مسائل تتعلق بالحريات العامة وبالحقوق المدنية والسياسية.

2
توفير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مرتبط بممارسة الحريات العامة

حسنًا فعل المشترع اللبناني عندما أضاف عام 1990، مقدمة الى الدستور، بأن أكد على العدالة الاجتماعية وقرنها بحرية الراي، على النحو التالي:

"لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الراي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل" (الفقرة "ج" من مقدمة الدستور اللبناني).

وبالفعل، لا نخال أحدًا يدلي برأيه بحرية، في الوقت الذي يتهدده الجوع والمرض وهو كهل لا يقوى على العمل أما وقد طرد من عمله تعسفًا مما دفع به الى التسوّل. والمبدأ نفسه ينسحب على تاجر يطلب اليه ممارسة حقوقه السياسية بعدما أرهقته ديون لم يعد يقوى على تسديدها!

فما معنى ان ينعم الانسان، في دولة ما، بالسلم (نقيض الحرب) إن هو يرزح تحت وطأة الديون والهواجس المعيشية من مأكل ومأوى وملبس وعناية طيبة، بل كيف له ان يحسن ممارسة حرياته وحقوقه المدنية والسياسية وهو يعاني نقصًا في تأمين حقوق أكثر بداهة ألا وهي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

3
تكافؤ فريقي الحقوق الاقتصادية

تشمل الحقوق الاقتصادية حقوق الدائنين ايضًا. من هنا نقرأ في الأسباب الموجبة لمشروع القانون ما يلي: "ولما كنا نرى الحل بإعادة العمل بالمرسوم الاشتراعي رقم 47 الصادر في 1977/5/30 مع إدخال بعض التعديلات على أحكامه والمتعلق بتمكين التجار بتقسيط ديونهم عن طريق تعديل أحكام الصلح الواقي.

ولما كان العمل بهذا المرسوم يضمن للدائنين حقوقهم كما يعطي الفرصة للتجار والمتضررين بسبب حالة الركود الاقتصادي من تجاوز هذه المرحلة".

يذكر ان المصارف تسلّف قطاع التجارة والخدمات بنسبة 45% ويأتي البناء في المرتبة الثانية بنسبة 22% والصناعة بنسبة 12،7% والأفراد بنسبة 11% والزراعة بنسبة 1،3%.

ويتبيّن من هذا العرض ان القطاع التجاري يستأثر بالحصة الكبر من التسليفات المصرفية. وبالتالي، فإن حلّ معضلة ديون التجار يقتضي أن يتقدم جدول أولويات المصارف. مع الإشارة بأن الديون المشكوك بتحصيلها لدى المصارف عام 2003 تُقدّر ما بين 3 الى 4 مليارات دولار عشية الاستجابة لمقررات لجنة "بازل 2" الخاصة بالملاءة المصرفية، بما فيها الفوائد غير المحقّقة والمؤونات المكوّنة لها.

ومن المفيد الإشارة لمامًا الى ان مصرف لبنان قد أصدر تعاميًا خاصة بالآلية التي تجيز لمصارف في مهلة وضمن معايير ونظم محددة معالجة ديونها المتعثرة وتكوين المؤونات.

4
موقع مشروع القانون من معايير تشريع الحقوق الاقتصادية

اننا نعتقد أن آلية معالجة تعثّر ديون التجار تقتضي أن تكون:

1. من حيث الشكل، من مهام مصرف لبنان بموجب تعاميم تنظيمية يصدرها حيث لا نرى حاجة للجوء الى اصدار قوانين استثنائية لتنظيم تعثر مديونية التجار وإنما من المستحسن اللجوء الى تعاميم تصدر عن مصرف لبنان حيث ان وقع التعاميم التنظيمية الصادرة عن المصرف المركزي على الحركة الاقتصادية والمالية والحركة الاستثمارية هو أقل تأثيرًا من وقع القوانين. ذلك ان اخضاع العلاقات التعاقدية القائمة على حرية التعاقد لإلزامية القوانين الآمرة من شأنه تهديد استقرار التعامل الاقتصادي. فضلاً عن أن "القوانين" هي ذات طابع سياسي لأنها من عمل السلطة التشريعي السياسية بما يفترض أن تكون تعاميم مصرف لبنان من منطلق تقني تنظيمي.

2. من حيث المضمون، لا بد ان تكون النظم القانونية المتعلقة بتقسيط ديون التجار مراعية لمصلحة كل من المصارف والتجار، ذلك ان مصلحة لمراعاة جانب فريق بمفرده دون الآخر. فإذا تضررت المصارف من جراء أي تسوية غير مؤاتية كان لذلك كبير التأثير على القطاع المصرفي وبالتالي على الاقتصادي الوطني. واذا تضررت مصالح التجار كان لذلك التأثير عينه على الاقتصاد الوطني.

إن مراعاة الحقوق الاقتصادية للتجار في لبنان هو على جانب كبير من الأهمية وهو يندرج في إطار توطيد حقوق الانسان عامة. غير ان مراعاة حقوق الانسان ينبغي ان تأخذ في الاعتبار ايضًا موازين المصالح التجارية لجميع الأطراف، فلا تكون هذه الحقوق – الواجبة الحماية والتحصين – سببًا لغبن المؤسسات المصرفية والعكس بالعكس.

10
نظام الكوتا النسائية

دنيز جباره الخوري*

اتناول موضوع "مشاركة المرأة في العمل السياسي والمجالس المحلية" ومن ثم ابدي، بصورة مختصرة، وجهة نظري "بنظام الكوتا".

اريد التأكيد بأن مداخلتي هذه مبنية على كوني مواطنة لبنانية، دون ان يكون لرسالتي القضائية من علاقة، سوى ما اكتسبته من خبرة في الحياة العامة ومن نشاطي بصفتي رئيسة سابقة لجمعية اللبنانيات الجامعيات.

من الطبيعي ان يستأثر موضوع المرأة باهتمام خاص لدى الشعوب والحكومات الواعية، التي تؤمن بحقوق الانسان. وما حقوق المرأة الا جزء من حقوق هذا الانسان، مما يجعل كل تطور في تحقيق وترسيخ حقوق المرأة ينصب في تعزيز ديمقراطية الوطن، المبنية على تواجد وتعاون كل المواطنين.

فلا نهوض لمجتمع وطني صحيح، الا بالتعاون لتعزيز فرص مشاركة المرأة في كافة الميادين التي تؤلف وتكون حياة الوطن، ومنها السياسية والمحلية.

في لبنان، يمكننا القول بأن المكانة المتميزة جزئيًا التي تبوأتها المرأة في مسار الوطن، كانت نتيجة ايمان وتصميم وعمل على الصعيدين الجماعي والفردي معًا.

فبالنسبة للحركات النسائية عامة، وهنا اكتفي بذكر الاتحاد النسائي اللبناني، فقد سعت كافة هذه الحركات والجمعيات واللجان، على مدى سنين عديدة، وبنشاط رائدات، الى تكريس دور المرأة، بوضع التشريعات والآليات اللازمة لدعم مكانتها، وتشجيعها على اقتحام مختلف مجالات العمل في القطاعين العام والخاص.

* قاضية، مستشارة شرف في مجلس شورى الدولة.

***

ما هي ركيزة هذا النشاط؟ تم هذا التوجه في تعزيز دور المرأة انطلاقًا من المبدأ الاساسي الذي نص عليه الدستور في مادته السابعة وهو حرفيًا: "كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية، ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون فرق بينهم".

فبالاستناد الى هذا المبدأ الاساسي وهو مبدأ المساواة، نتساءل كيف تم تطبيقه في التشريعات والنصوص اللاحقة، وخاصة في الواقع الذي نعيشه في كافة القطاعات العامة؟

للجواب نعود الى الدستور ايضًا، الذي حدد السلطات بثلاث: التشريعية والاجرائية والقضائية، دون اي تمييز بالنسبة لمن يتولاها ودون ان يضع اي حاجز مبدئي له، رجلاً كان ام امرأة.

وهنا نتساءل كيف ان المرأة مارست حقوقها ومسؤولياتها في كل من هذه السلطات والمرجعيات الثلاث.

1. المرأة في السلطة التشريعية: شاركت المرأة فيها منذ الستينات، واستمرت، ولا تزال. لكن هذه المشاركة بقيت محصورة عدديًا. واملنا في المستقبل ان تتوسع بشكل هام، نظرًا لما اثبتت المرأة من وعي، والتزام، وقدرات في القيام بموجباتها التشريعية، وفي كافة المسؤوليات التي تولتها في القطاعات العامة والخاصة.

ندعو المرأة اللبنانية لكي تخطط وتعمل على ترشيح نفسها للانتخابات لعضوية مجلس النواب. وبانتظار هذه المرحلة المستقبلية، نوجه الدعوة لكي تتقدم بترشيح نفسها لانتخابات المجالس البلدية حيث يمكنها ان تسهم بشكل فعال في تنمية مجتمعها البلدي اولاً وانطلاقًا منه في تطوير وطنها عامة. لا يجوز لها ان تفوت هذا الاستحقاق دون مشاركتها، ليس فقط بالتصويت الذي هو موجب بلدي ووطني، بل بخوض الانتخابات وترشحها فيها.

ان دور المرأة في المجتمعات البلدية هو اساسي ومتمم لدور الرجل، وذلك لما تتحلى به من كفاءة، ومقدرة، واحاسيس، ووعي، لتنمية بلدتها بشكل فعال، ولاستيعابها ما يصبو اليه المواطن البلدي، على كل الاصعدة: الاجتماعية والثقافية، والتربوية، والصحية، والبيئية وسواها.

املنا بأن تحقق المرأة اللبنانية هذا التطلع، ليس بأن تكون فقط عضوًا في المجالس البلدية، حيث هي موجودة في البعض منها بشكل متواضع، بل ان تسعى ايضًا لترؤس بعض هذه المجالس، وحتى ترؤس اتحاد بعض البلديات كما هي الحال في المتن.

فالاجواء التي تخيم على الانتخابات البلدية، توحي بأن هناك وعيًا وشعورًا لدى المواطن بمسؤوليته في بلدته وفي وطنه فتحتم عليه بأن يعبر بواسطتها عن توجهاته وتطلعاته الآنية والمستقبلية. وهذا ما حملني للتطرق الى موضوع الانتخابات البلدية، انطلاقًا من دور المرأة في السلطة التشريعية، علمًا بأن هذه الانتخابات ستؤدي الى تكوين جهاز بلدي جديد ليس فقط تقريري وحسب، بل له ايضًا دور توجيهي وعملي بالاستناد الى مبادئ اللامركزية والى اتفاقات التعاون بين بعض البلديات اللبنانية والاجنبية وخاصة الفرنسية منها.

2. **المرأة في السلطة الاجرائية:** تتمثل هذه السلطة ضمن اطار نصوص الدستور، برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء الذين يشكلون معًا مجلس الوزراء او الحكومة.

بالنسبة لتلك المراكز، ان المرأة مغيبة تمامًا. ولم يشأ لبنان، ان يكون له امرأة تتبوأ احد من هذه المناصب، لا بطريقة الانتخاب كما هي الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية، ولا بطريقة اقتراح التعيين كما يتم ذلك بالنسبة لرئيس الوزراء والتعيين بالنسبة للوزراء.

فإذا توقفنا امام هذه الحالة الغريبة، ليس فقط بالنسبة للبلاد الاجنبية عامة، بل للبلاد العربية، لا يسعنا الا ان نأسف، آملين ان يكون لهذا الوضع حدًا قريبًا، يجعل من لبنان البلد المتطور والمنفتح الذي نصبو اليه جميعًا. واننا نراهن على مستقبل قريب يتحلى بالمساواة بين الرجل والمرأة تطبيقًا لما اقره الدستور منذ زمن طويل.

فباستثناء هذا الوضع، نشير الى ان خطوات هامة قد تمت في اجهزة الدولة الادارية، والمتخصصة، وحتى الامنية منها. ففي بعض الوزارات تم تعيين المرأة بمراكز الفئة الاولى (كما هي الحال في وزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة الخارجية، ووزارة السياحة) وبمراكز الفئة الثانية ذات المسؤولية، حيث تقوم بمهامها بجدية وكفاءة واندفاع.

نحن بانتظار استكمال مشاركتها في كافة المجالس الهامة كالمجلس الدستوري ومجلس الانماء والاعمار وسواهما حيث يكون لتواجدها مع الرجل دور فعال.

ان هذه الخطوات، ولو متواضعة، من شأنها ان تثبت قناعة وثقة القيمين على التعيينات (وهم حاليًا الرجال)، بأن المرأة التي تقرر تحمل المسؤولية هي جديرة بأن تحقق الامنيات الملقاة على عاتقها وبالتالي ان ترفع كل التحديات.

3. المرأة في السلطة القضائية: اعتز بما توصلت اليه المرأة في هذا القطاع، اذ اصبحت تشكل ما يزيد عن 30% من مجموع السلك القضائي، وفرضت نفسها منذ عام 1967 امينة مخلصة لعدالة قانونية وانسانية نسعى اليها جميعًا.

فالمرأة القاضي، وان لم تصل بعد الى أعلى المستويات في الجهاز القضائي، اي ان تكون رئيسة غرفة في مجلس شورى الدولة، او ديوان المحاسبة، او رئيسة احدى محاكم التمييز، الا انها، في كافة المراكز التي تبوأتها، قد اثبتت انها جديرة بأن تتحمل اهم المسؤوليات.

وبعد هذا الاختبار، هل يمكن للرجل ان يتردد ويشكك بأن للمرأة دور في هذا الوطن اسوة به، ويتناسى تطبيق مبدأ المساواة المنصوص عليه دستوريًا؟

اراهن على ثقافة الرجل الديمقراطية للوصول الى المساواة الحقيقية التي تعزز دور المواطن في تطوير لبنان، رجل كان ام امرأة.

اشير الى ان هناك سعيًا من المرأة لحمل الرجل على الاعتراف بحقوقها في ادارة هذا البلد باعتماد "نظام الكوتا".

ومع عدم تبنيي شخصيًا مبدأ هذا النظام لتعارضه مع مبدأ المساواة الدستوري، اعتبر انه بالامكان، مرحليًا، اعتماده كما حدث في بعض البلدان، وذلك حتى تتمكن المرأة بجديتها، ومؤهلاتها، وثقافتها من مشاركة الرجل في كافة المسؤوليات.

اختم كلمتي هذه بدعوة المرأة التي تؤمن بأن لها دور ومسؤولية سياسية وبلدية في هذا الوطن ان تثق هي بنفسها اولاً لكي تقدم على مشاركة الرجل في تطوير لبنان، على ان لا تكون مساهمتها هذه على حساب مسؤولياتها كأبنة، وكزوجة، وكأم ومربية للجيل القادم.

11

مشروع قانون بتعديل بند من المادة العاشرة من القانون رقم 160 تاريخ 1992/7/22 المتعلق بايجار العقارات المبنية*

بتاريخ 1992/7/22 صدر القانون رقم 160 الذي يرعى وضع ايجار العقارات المبنية وقد لحظت المادة العاشرة منه ما يلي:

"يسقط حق المستأجر بالتمديد ويحكم عليه أو على من يحل محله قانونيًا بالاخلاء في الحالات التالية...

"ومنها:

"بند و – اذا ترك المأجور لأسباب غير أمنية مدة سنة بدون انقطاع اعتبارًا من تاريخ نفاذ هذا القانون ورغم استمراره في دفع الايجار..."

وخلال عام 1993 تقدمت الحكومة بمشروع قانون يرمي الى تعديل عدة نصوص من القانون المذكور، ومنها بعض بنود المادة العاشرة نفسها، دون التطرق الى البند "و" موضوع البحث وقد صوت مجلس النواب على مشروع القانون هذا بمادة واحدة، بعد ان تم درسه وتعديل بعض نصوصه من قبل اللجان النيابية التي لم يظهر انها بحثت هذا الموضوع، والا لما اهملته. وقد نشر هذا القانون في 1994/5/24 وعمل به لغاية 1995/12/31، مما حمل الحكومة على وضع مشروع قانون جديد هو قيد الدرس لدى مجلس النواب.

من نتائج البقاء على نص البند "و" المذكور أعلاه، انه بالنسبة لجميع اللبنانيين (من أي طائفة كانوا والى أي منطقة انتموا)، الذين اضطروا الى مغادرة لبنان طلبًا للعمل في الخارج وللعيش الكريم، قد سقط حقهم بتمديد ايجار مساكنهم، اعتبارًا من 1993/7/23 أي في نهاية مهلة العام الملحوظة في هذا البند.

* وثيقة عرضتها احدى المشاركات في الندوة الأولى.

فاذا استحال عليهم الرجوع الى لبنان بسبب عدم توفر سوق العمل خلال سنتي 1992 و 1993، انه لا يجوز ان يحكم عليهم بفقدان مسكنهم (وذلك بالرغم من استمرارهم في دفع بدلات الايجار من قبلهم) مما سيؤدي الى ابقاء معظمهم خارج البلاد وربما فقدانهم نهائيًا.

من الثابت انه ليس لمصلحة لبنان الذي يستعيد عافيته الاقتصادية ، فاتحًا مجالاً لفرص عمل جديدة تشجع اللبنانيين على العودة، للمساهمة في اعادة بناء بلدهم.

ان لبنان بحاجة لكل ابناءه وعليه ان يتخذ كافة الاجراءات القانونية لتشجيع عودتهم اليه، وليس للقضاء على هذه العودة، بحرمانهم من مسكنهم الموجود على اراضيه، وبالرغم من ان هؤلاء اللبنانيين يومنون كافة موجباتهم التعاقدية تجاه المالك الذي لا يجوز تعزيزه على حساب من أرغم على الغربة.

لذلك نقترح:

1. الغاء البند "و" من المادة العاشرة من القانون رقم 160 تاريخ 1992/7/22.

2. أو على الأقل ابقاء هذا البند "و" على ما هو لكن مع اضافة الفقرة التالية: "لا يطبق هذا النص على اللبنانيين الذين يعملون خارج لبنان".

وبهذا التعديل يتمكن لبنان من الحفاظ على مواطنيه الذين اضطروا للعمل في الخارج وبنيتهم العودة اليه عندما يتوفر لهم سوق العمل.

كما ان هذا التعديل يفتح المجال لاستقطاب المغترب اللبناني الذي في حال اشغاله ماجورًا في لبنان يعيد الارتباط مع وطنه الام بالاقامة فيه من وقت لآخر، وربما بالعودة اليه.

اما الاستمرار بالنص الحالي لبند "و" من المادة العاشرة من القانون، فيشكل حكمًا على عدد هام من اللبنانيين بابعادهم نهائيًا عن وطنهم وهذا ما لا يجوز الرضوخ اليه.

ولا بد من الاشارة الى تزايد عدد الشباب اللبناني الذي يغادر لبنان سعيًا للعمل خارجه مما سيؤدي الى فقدانهم.

12

كيف تخرق الدساتير؟

أمثولة من أرسطو

انطوان مسرّه

في البحث والسجال حول الدستور وتعديله والتجديد او التمديد والظروف التي قد تبرر أو تحتم التعديل أو التجديد أو التمديد يتم تجاهل الخبرة التاريخية اللبنانية المتراكمة. واذا كانت هذه الخبرة غير مفيدة فلا بأس باستحضار خبرات أخرى.

من أبرز ما كتبه ارسطو منذ أكثر من الفي سنة في مجلده "**السياسة**"[1] ما يلي:

"الأنظمة الارستقراطية معرضة بشدة لتغيرات غير محسوسة من خلال استرخاءات متدرجة كما بيّناها بصورة عامة بالنسبة لكل الدساتير. ذكرنا ان سببًا غير وجيه قد يكون مصدر اضطرابات. عندما يستغنى عن بند من الدستور يصبح من السهل قبول تغيير آخر أكثر أهمية حتى زعزعة كل البنيان السياسي. هذا ما حصل مثلاً لدستور "توريوم" Thurium حيث كان يوجد قانون لا يسمح بموجبه اعادة انتخاب القائد الا بعد فاصل خمس سنوات من الولاية الاولى. لكن بعض افراد الجيش الشباب أصحاب خبرة ووجاهة في وسطهم وشديدو الاحتقار للآخرين ويقينًا منهم انهم يصلون بسهولة الى غايتهم، سعوا في البداية الى الغاء هذا القانون بشكل يسمح فيه بالقيادة دون انقطاع. كانوا يظنون على كل حال ان الشعب سيعيد انتخابهم بحماس. وما لبث القضاة المولجون بالحفاظ على القوانين والذين كانوا يسمون ايضًا مستشارين، وبالرغم من ميلهم الى معارضة هذا المنحى، ان رضخوا لهذا التدبير مع اعتقادهم ان هذا التعديل يقتصر

[1]. Aristote, *La politique*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, éd. 1995, 600 p., pp. 374-375 (V, 7, 1307).

على بند وسيحترم المعنيون البنود الدستورية الاخرى. لكنهم عندما ارادوا في ما بعد معارضة تعديلات اخرى لم يعد بمقدورهم المقاومة وانتقل زمام الدولة بكامله الى السلطة الشخصية لصالح الذين سعوا الى هذه التغيرات".

***

ماذا يعني هذا النص؟ لا يتعلق ولا شك باشخاص محددين وكفاءتهم أو صلاحهم للحكم. انه يفسر مسار التراجع في دولة الحق انطلاقًا من خرق يبدو صغيرا الى خرق أكبر ومن ثم الى خرق اعظم.... فلا نستخف بما نعتبره من الأمور الصغرى والظرفية.

النهار، 2004/4/14

13
مخالفة قانون التمديد للدستور وأسباب بطلانه

صلاح حنين وبسام العنيسي

À coller

À coller

À coller

À coller

À coller

14
شرعات المواطن*

انطوان مسرّه

1
لماذا "شرعة المواطن للتراث"؟
من المبادئ الى السلوك

وضعت "شرعة المواطن للتراث" في اطار متابعة "شرعة المواطن" (في علاقته مع الادارات العامة) التي اقرها مجلس الوزراء في 2001/11/15 وهي تاليًا شرعة:

سلوكية

خلقية

علائقية

وتفترض ممارسة مواطنية.

انها تسعى للاجابة على السؤال: ماذا افعل؟

ليست تاليًا هذه الشرعة مجرد اعلان مبادئ او توصيات او اقتراحات او رسم سياسات عامة.

انها في هذا المنحى السلوكي لا تتشابك مع ادارة اخرى منفردة، بل تعني كل مواطن ايًا كانت قدراته وايًا كان موقعه، وتعني كل الوزارات والادارات المحلية ووسائل الاعلام والجمعيات الاهلية.

* نصوص القيت خلال ورشات العمل الرابعة والخامسة والسادسة في 1/19 و 2/24 و 2004/3/31 التي نظمتها وزارة الدولة للتنمية الادارية بالتعاون مع الاتحاد الاوروبي في اطار برنامج "شرعات المواطن" بمبادرة وإشراف وزير الدولة الاستاذ فؤاد السعد ومتابعة وزير الدولة الاستاذ كريم بقرادوني وتنسيق انطوان مسرّه.

لهذه الشرعة طابع **ثقافي وتربوي** في سبيل تحويل المبادئ والمعرفة والسياسات والتشريعات الى سلوك.

يقتضي تاليًا اكتساب **دعم** لهذه الشرعات من قبل فاعليات المجتمع المعنية بالقطاع موضوع الشرعة.

***

في "شرعة المواطن للتراث" والشرعات القطاعية: تربية، صحة، بيئة، تراث، مال عام، سلامة عامة...،

لا نتجاهل المبادئ العامة،

ولا التشريعات،

ولا السياسات العامة،

بل يتم التركيز على **البعد المواطني** الذي هو جزء اساسي لفعالية التشريعات والسياسات.

يتطلب ذلك **ثقة بالقدرة المواطنية** حتى في اصعب الظروف.

ان الجدة السوفياتية التي كانت تخبر حفيدها عن الايمان وعن تراث روسيا... اثرت على اجيال الشباب بعد 70 سنة! هذه الجدة لا تقل اهمية عن ترسانة لينين وستالين في الانتاج الايديولوجي.

***

ان برنامج "شرعة المواطن" الذي بوشر في مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية بإصدار "شرعة المواطن" في علاقته مع الادارات العامة والشرعات القطاعية هو جزء من مشروع متكامل يهدف الى تحسين علاقة المواطنين بالادارة والمؤسسات العامة وارساء قواعد خلقية مهنية في كل ما يتعلق بالشأن العام.

ان برامج "الشباك الموحد للمعاملات الادارية" و"شرعة المواطن" "والاعلام الاداري" في ايامه السمعية البصرية الخمسة و"الوسيط"... مترابطة ومتكاملة في سبيل التحول من الادارة السلطة والنفوذ الى الادارة الخدمة العامة لصالح مواطنين مشاركين في مال عام ومستفيدين من خدمات عامة.

لا تتضارب "شرعة المواطن للتراث" مع مساعي عديدة ورائدة في مجال السياسات والتشريع والخلقية المهنية، اذ انها تسعى الى معالجة شؤون التراث من منطلق المواطن فتجيب على السؤال: ماذا افعل، مساهمًا ومشاركًا نشطًا ومبادرًا وداعمًا للسياسات والتشريعات؟ ان فاعلية السياسات والتشريعات مرتبطة بطبيعة البنيات الاجتماعية والسلوك الاجتماعي والثقافة السائدة.

"شرعة المواطن للتراث" هي مسعى لتحويل السياسات والتشريعات والمبادئ الى سلوك من خلال المؤسسات ووسائل التنشئة الاجتماعية ووسائل الاعلام والجمعيات الاهلية المعنية مباشرة بقضايا التراث.

***

تم التركيز في "شرعة المواطن للتراث" على بعض الاولويات مع تحديد آليات تنفيذ على مستويات الادارات العامة ووسائل الاعلام والبيت والمدرسة والجامعة والشارع والحي والبلدية...

القضايا الاولوية هي التالية:

1. التراث في الحياة اليومية: العائلة والمؤسسة التعليمية والاعلام.
2. حماية التراث: مشاركة وتضامن.
3. الجمعيات الاهلية والمجالس البلدية ولجان الاحياء: رصد وتمهين ودفاع.
4. التراث: خصوصية وعولمة.

2
لماذا "شرعة المواطن للمال العام"؟
من المبادئ الى السلوك

لا تتضارب "شرعة المواطن للمال العام" مع مساعي عديدة ورائدة في مجال السياسات والتشريع والخلقية المهنية، اذ انها تسعى الى معالجة شؤون المال العام من منطلق المواطن فتجيب على السؤال: ماذا افعل، مساهمًا ومشاركًا نشطًا ومبادرًا وداعمًا للسياسات والتشريعات؟ ان فاعلية السياسات والتشريعات مرتبطة بطبيعة البنيات الاجتماعية والسلوك الاجتماعي والثقافة السائدة.

تم التركيز في "شرعة المواطن للمال العام" على بعض الاولويات مع تحديد آليات تنفيذ على مستويات الادارات العامة ووسائل الاعلام والبيت والمدرسة والجامعة والشارع والحي والبلدية...

القضايا الاولوية هي التالية:

1. المال العام في الحياة اليومية (1-27)

2. بناء المواطنية الضريبية (28-62)

3. المال العام المحلي (63-74)

4. فلسفة الرقابة (75-96)

5. استراتيجية نشر الثقة (97-105)

***

نلفت الانتباه الى البنود العملية التالية:

11. الحصول على **خدمات** جيدة في مجالات المياه والكهرباء والاتصالات وغيرها وبكلفة مدروسة.

28. مراجعة **الكتب المدرسية** وبخاصة كتب التاريخ التي تتضمن نظرة سلبية الى الضرائب (**"فرض عليهم الضرائب"، ثاروا على الضرائب"...**) حتى بعد فترة الاستقلال والعمل على تصحيح هذه النظرة.

34. **تبني** تلميذ او مجموعة تلامذة شجرة أو رصيف أو مرفق عام... للاعتناء به والتوعية على حمايته.

35. تحويل مطلب الشفافية الى **تساؤل يومي محسوس** وربما مرات عديدة في اليوم الواحد لدى كل مستهلك يشتري سلعة خاضعة للضريبة على القيمة المضافة...

39. عرض **جردة ميزانية** للتلامذة والطلاب في بعض الحالات حيث تم جمع تبرعات أو مساهمات لأهداف خيرية أو لمشروع مشترك...

41-44. ممارسة **الهيئات الاقتصادية** الضغط على أصحاب النفوذ بدلا من التواطئ...

45. تأسيس **جمعيات** تعنى بحقوق المستفيدين من خدمات عامة والدفاع عن المستهلكين.

46. المساهمة في بروز **رأي عام** فاعل في مقاومة الفساد...

47. الاعلام عن الفساد من منطلق الاضرار على **نوعية الخدمات العامة** لا لمجرد نشر فضائح لمواجهة سياسيين بعضهم ببعض في اطار تنافس سياسي.

56. من واجبات السلطة العامة الاعناء بكافة المرافق العامة... وصيانتها باستمرار بخاصة لنبذ الصورة الذهنية السائدة ان المال اعام هو مال "لا أحد" ومال سائب وترسيخ **صورة ايجابية** عن "ملكية" المال العام.

63. الاطلاع على **الموازنة البلدية** المنشورة بكافة الوسائل المتاحة.

74. تنمية **النقاش المحلي** في القضايا الحياتية اليومية والمشتركة للمواطنين المحليين دون استيعاب او تبعية لاهداف انتخابية آنية.

79. ممارسة الرقابة ومعاقبة الفساد ولكن دون المس **بمكانة الوظيفة العامة** وبثقة المواطنين بالادارة.

96. لا يمكن بناء علاقة سليمة بين المواطن والضريبة الا من خلال **ثقته** بان ما يدفعه من رسوم وضرائب يصب فعلاً في مالية عامة ويوظف للخدمة العامة... فاما يشعر المواطن ان الضرائب والرسوم سرقة وابتزاز واما هو مال عام لخدمات عامة.

105. اعتبار مبادئ خلقية الوظفية العامة اساسية في **تقييم الطلاب** في دورات اعداد الموظفين وتدريبهم فيكون الاخلال بهذه المبادئ خلال اعمال الطلاب التدريبية مؤشر عدم اهلية لتولي خدمة عامة.

3
"شرعة المواطن للسلامة العامة"
من المبادئ الى السلوك

في مرحلة حيث يبدو لبنان بأنه يعيش دون معايير، وحيث كل الأمور أصبحت قابلة للتفاوض والمساومة، عكفنا في وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بمبادرة من الوزير فؤاد السعد ومن ثم مع الوزير كريم بقرادوني وحرصه على المتابعة، على صياغة وتنفيذ برنامج حول "شرعات المواطن": علاقة المواطنين بالإدارة، التربية، الصحة، البيئة، التراث، المال العام، **السلامة العامة...**

هذا العمل الذي اعتبره البعض قليل الفائدة، أو طوباوياً للبعض الآخر، انتهى بتعبئة أكثر من 2000 شخص من المسؤولين الرسميين والفاعلين الإجتماعيين من كل لبنان. مما شكّل شهادة حية حول المقاومة المدنية، وهي شهادة قد تكون غير فاعلة آنياً، ولكنها حتماً واعدة للمستقبل. انه المشروع الأول بهذا الحجم في لبنان والعالم العربي الهادف لارساء قواعد خلقية وبراغماتية في إدارة الشأن العام من زاوية المواطن، كمستعمل ومستهلك، ومستفيد من خدمات عامة ومال عام. وكل سياسة لا تطرح القضايا – كل القضايا – وتعالجها من زاوية المواطن تؤسس لعلاقات نفوذ وتشكّل خطراً عاماً.

ست شرعات قطاعية

في اطار برنامج "شرعة المواطن" في مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية وضعت "شرعة المواطن" في علاقته مع الادارات العامة واقرها مجلس الوزراء في 2001/11/15 وتلتها ست شرعات قطاعية: صحة، تربية، بيئة، تراث، مال عام، **سلامة عامة**.

وضعت وثيقة "شرعة المواطن للسلامة العامة" لجنة مؤلفة من السادة: الياس شويري مدير عام في وزارة الاشغال العامة والنقل ورئيس لجنة النقل البري لمنظمة السلامة العالمية وممثل للمنظمة لدى الامم المتحدة، وتوفيق رشيد الهندي محام بالاستئناف وعضو مجلس بلدية زحلة– المعلقة، وزياد عقل رئيس تجمع الشباب للتوعية الاجتماعية "يازا" ورئيس اللجنة اللبنانية للوقاية من الحرائق، وتولى انطوان مسرّه التنسيق العام لشرعات المواطن.

تركز "شرعة المواطن للسلامة العامة"، تمهيدًا لوضع صيغتها النهائية، على ستة محاور اعتبرت اولوية: السلامة العامة في الحياة اليومية (الطريق، المنزل، المؤسسة التعليمية...)، عقود الاشغال العامة، ملاحقة ومعاقبة المخالفين وسبل المراجعة، مستعملو الطرق، السلامة العامة في الكوارث الطبيعة وللحد من الاضرار، آلية المتابعة لارساء ثقافة السلامة العامة.

تقع الوثيقة في 327 بندًا في 47 صفحة. ومن ابرز الملاحظات في الشرعة:

– تشابك الصلاحيات في قضايا السير والطرقات (مقدمة).

– ضرورة تضمين معايير السلامة العامة وتفاصيلها الاجرائية في عقود الاشغال العامة (بند 108).

– مراقبة الحكومة لتضارب الاختصاص وبالتالي المسؤولية بين المراجع التنفيذية لتطبيق القوانين المتعلقة بالسلامة العامة (بند 115).

– اعطاء التشريعات الصادرة عن المجلس النيابي صيغة واضحة لمعاقبة المخالفات التي تؤدي الى خطر على السلامة العامة (بند 116).

– اعطاء المزيد من الاهتمام لدى المؤسسات التعليمية كافة لمبادئ السلامة العامة وادخالها في المناهج التعليمية بشكل واضح وعلى مختلف المستويات العمرية (بند 119).

– العمل في سبيل استفادة المواطن من التجارب المريرة التي عاشتها الآف العائلات من جراء اصابة احد اعضائها بكوارث ناتجة عن المجازفة والاهمال بالمبادئ الرئيسة للسلامة العامة وبناء ذاكرة جماعية وتشييد مواقع تذكارية في اماكن عامة لها تأثير رادع وايجابي على سلوك المواطنين (بند 121).

ما هو الشارع؟

يرتبط الاستهتار ببعض قواعد السلامة العامة ببنيات ثقافية، ابرزها الادراك ان استعمال بعض المعدات الوقائية تنقص من اهمية الشخص ونظرته لنفسه ونظرة الآخرين اليه وحب الظهور بمظهر الشجاعة ولفت الانظار والمباهاة بعدم استخدام بعض المعدات رغم المحاذير، والاعتقاد ان المعدات الوقائية قد تعيق التحرك وتؤخر انجاز العمل وتقلل من دقته.

ورد في الشرعة: يقاس مدى اهتمام السلطات العامة بحقوق المواطنين وسلامتهم من خلال مشاهدة من يعمل بخدمتها مزودًا بالمعدات والاجهزة الخاصة بالسلامة والوقاية تكون صالحة وكافية وملائمة لطبيعة العمل الذي يقومون به (بند 298).

وورد ايضًا ضرورة العمل على ترسيخ جدية الامتحان للحصول على رخصة سوق السيارات، مع التشديد ليس فقط على النواحي التقنية في قيادة السيارة، بل ايضًا على قواعد السلامة العامة الواردة في قانون السير (بند 306).

ورد في المقدمة: ما هو الشارع؟ ليس الشارع مجالاً سائبًا ومشرعًا نتعامل معه بعدوانية، بل يحمل ثلاث وظائف كمجال عام مشترك: مجال مرور (مشاة، سيارات...)، ومجال تبادل تجاري (سوق، تبضع وتجارة...)، ومجال تواصل بين الناس (حدائق عامة، التقاء ظرفي في مناسبات عامة، ذاكرة جماعية من خلال اسماء شوارع ومواقع تراثية ونصب تذكارية... (ص 5).

* * *

يعيش الانسان اليوم هاجس سلامته من اخطار النقل والعمل المهني والغذاء والحياة العائلية والمدرسية واستعمال كافة الادوات المنزلية والتقنيات العصرية. وتتفاقم الاخطار مولدة احيانًا كوارث جماعية هي غالبًا ناتجة عن اهمال ونقص في السياسات العامة والمعرفة والتوعية.

هل تبقى ماثلة في اذهاننا كصدمة نفسية رادعة كارثة الطائرة التي تحطمت في 25 كانون الاول 2003 لدى اقلاعها من مطار كوتونو متوجهة الى بيروت وكانت حصيلتها اكثر من 139 قتيلاً لان الطائرة، حسب تحقيق اولي، كانت تشحن نحو عشرة اطنان من الحمولة الزائدة والموزعة بصورة سيئة؟

كوارث اخرى مشابهة تحصل في الحياة اليومية ولكن ربما بالتقسيط وينساها الناس ولا تنساها عائلات الضحايا. على سبيل المثال الحوادث الناجمة عن انزلاق التربة عن العديد من الهضبات في اذار 2003 وقد تسببت بخسائر فادحة وتصدع في الممتلكات والابنية والطرقات وادت الى فيضانات غمرت السهول ودخلت المنازل والمؤسسات وشردت المواطنين. كان هطول الامطار استثنائيًا لكن البنية الخاصة بتصريف المياه كانت هزيلة اضافة الى الاعتداءات على الاقنية العامة ومجاري الانهر مما زاد في حجم الخسائر. ونذكر منذ سنوات انهيار جدار في احدى المدارس. وتفاعلت حالات متعلقة بسلامة الغذاء.

***

السلامة علم وسياسات عامة وتشريعات. انها ايضًا سلوك اساسه الوقاية له قواعده التي تهدف الى حماية الانسان من الاذى واحاطته ببيئة محصنة من المخاطر وتدريبه على اساليب التعامل مع الحوادث والمعدات واختيار الافضل منها. ان توجيه واستغلال هذا الجهد بالطريقة المناسبة والقيام بالعمل وفق الاصول واتخاذ ما يلزم من حيطة اثناء التنفيذ يقلل الحوادث والاصابات الى ادنى حد ممكن.

ان قضايا السلامة العامة وسلامة السير بشكل خاص وشؤون الوقاية تحتاج الى جهود مشتركة بين المؤسسات في القطاعين العام والخاص والى تحديد المسؤوليات وتجنب تشابك الصلاحيات. تتطلب هذه القضايا تعاونًا وتواصلاً بين المؤسسات الحكومية والاهلية بالاضافة الى كل فرد في المجتمع بهدف اعطاء الاولوية للوقاية من الحوادث.

***

شرعة المواطن للسلامة العامة هي الشرعة التي تعنى كل مواطن دون استثناء، في سكنه وسيره على رصيف آمن، وتجواله في شارع هو مجال عام مشترك، وركوبه سيارة بأمان، وغذائه، وبيئته الحياتية.

الاهمال في السلامة العامة وتشابك الصلاحيات والمسؤوليات وبطء القضاء في البت في القضايا المتعلقة بالسلامة العامة وغالبًا هزالة التعويضات المستحقة، كلها امور تنعكس سلبًا على شركات الضمان وعلى المال العام من خلال فاتورة صحية باهظة.

***

تهدف ورشة العمل الى مناقشة مشروع "شرعة المواطن للسلامة العامة" التي وضعتها لجنة مصغرة، وذلك استكمالاً "لشرعة المواطن" التي تحدد حقوقه وموجباته في تعامله مع الادارات العامة وصادق عليها مجلس الوزراء في 2001/11/15. تنص "شرعة المواطن" هذه على **وضع شرعات قطاعية** حول حقوق وموجبات المواطن في مختلف القطاعات: التربية، الصحة، البيئة، التراث، المال العام، السلامة العامة...

***

تسعى شرعة المواطن والشرعات القطاعية الى استنهاض المواطن لممارسة دوره وتنمية ثقته بقدرته في المبادرة والمشاركة والمسائلة والعمل اليومي في نطاق امكاناته وبيئته، إذ أنّ أفضل التشريعات والسياسات تظل مفتقرة الى الفعالية والتجذر من دون مساهمة ومشاركة ومبادرة من الناس، ودون ثقافة مواطنية داعمة.

إنّ شرعات المواطن هي في الأساس ممارسة مواطنية، فهي ليست مجرد إعلان مبادئ أو توصيات او اقتراحات او رسم سياسات عامة... إذ انها تعني بالدرجة الاولى كل مواطن أيا كانت قدراته وأيا كان موقعه، كما تعني كل الوزارات والإدارات المحلية ووسائل الإعلام والجمعيات... ولهذه الشرعات القطاعية طابع **حقوقي وثقافي وتربوي**، مما يستوجب اكتساب دعم لهذه الشرعات من قبل فاعليات المجتمع المعنية بالقطاع موضوع الشرعة.

***

وليست شرعة المواطن للسلامة العامة مشروعًا يتيمًا. انها تندرج في سياق خطة متكاملة في وزارة الدولة لشؤون التنمية الادارية في سبيل تحسين العلاقة بين المواطنين والادارات العامة من خلال "الشباك الموحد للمعلومات"، "والاعلام الاداري" ومشروع "وسيط الجمهورية" وسبع شرعات: علاقة المواطنين بالادارات العامة، التربية، الصحة، البيئة، التراث، المال العام، والسلامة العامة.

Charte du citoyen pour l'Argent public

Le ministère d'Etat pour la Réforme administrative a organisé un séminaire de débat sur « La Charte du citoyen pour l'Argent public», le mardi 24 février 2004 de 9h30 à 13h au Palais de l'Unesco.

Des allocutions d'ouverture ont été données par le ministre d'Etat pour la Réforme administrative, M. Karim Pakradouni ; le ministre des Finances, M. Fouad Siniora ; et l'ambassadeur de l'Union Européenne, M. Patrick Renauld.

Une première « Charte du citoyen » (dans ses rapports avec l'administration) a été élaborée et approuvée par le Conseil des ministres le 15/11/2001. Elle a été suivie de chartes sectorielles et de séminaires de débat : « Charte du citoyen pour l'Education « (4/9/2002), « Charte du citoyen pour la Santé » (19/11/2002), « Charte du citoyen pour l'Environnement » (26/11/2002) et « Charte du citoyen pour le Patrimoine » (19/1/2004).

***

L'élaboration de chacune des chartes est confiée à un comité restreint qui établit un Document préliminaire. Le document est ensuite soumis à un débat au cours d'un séminaire réunissant des responsables gouvernementaux et des acteurs sociaux les plus concernés par la mise en pratique de la charte. De la sorte, la charte n'émane pas seulement d'un ministère et d'un comité, mais aussi de la société civile.

On entend par charte, pour l'ensemble du programme du ministère, non seulement un ensemble de principes (au sens de pacte), mais des règles éthiques de conduite, en tant que code de conduite, aussi pratique et concret que possible, répondant à la question : Que faire ? et peut-être, comment le faire.

Le séminaire « Charte du citoyen pour l'Argent public » est le 5e du Programme « Les chartes du citoyen », programme entamé par une 1re Charte du citoyen dans ses Rapports avec l'administration, charte débattue et remaniée au cours d'un séminaire le 5/10/2001 et approuvée par le Conseil des ministres le 15/11/2001. L'exposé des motifs de cette Charte stipule notamment :

« Cette Charte, qui établit un cadre pour les relations entre le citoyen et les administrations publiques, constitue un *préliminaire à d'autres Chartes spécialisées couvrant les divers secteurs de l'administration publique, notamment les secteurs de l'Education et de la Santé,* en soulignant que la Charte proposée couvre tous les agents du secteur public : administrations, services publics, institutions autonomes et municipalités » (Charte, p. 7).

Aussi la Charte du Citoyen a-t-elle été suivie par la « Charte du citoyen pour l'Education » (séminaire de validation le 4/9/2002 au Palais de l'Unesco), la « Charte du Citoyen pour la Santé » (séminaire de validation le 19/11/2002), et la « Charte du citoyen pour l'Environnement » (séminaire de validation le 26/11/2002).

Trois autres Chartes du citoyen ont déjà été élaborées à propos du Patrimoine (*séminaire de validation le 19/1/ 2004*), *l'Argent public*, et la *Sécurité publique*.

Chacune des Chartes est élaborée par une Commission de 3-4 membres formée par le Ministère d'Etat pour la Réforme administrative. Le texte est soumis à un débat au cours d'un séminaire qui groupe des spécialistes et acteurs du domaine concerné, avec l'indication des noms des participants. De la sorte la Charte n'émane pas seulement d'un Ministère et d'une Commission restreinte, mais constitue un document de référence émanant de la société civile et fondateur d'une réflexion éthique au Liban et dans le monde arabe.

***

Le Programme a mobilisé plus de 2.000 responsables gouvernementaux et acteurs sociaux de tout le Liban. Il y a là un témoignage vivant de la résistance civique de la population, un témoignage peut-être inefficace dans l'immédiat, mais qui est certainement porteur d'avenir. C'est la première entreprise d'envergure au Liban et dans le monde arabe en vue d'une réflexion éthique et pragmatique sur la gestion de la chose publique sous l'angle du citoyen, usager, consommateur, destinataire des services publics et bénéficiaire de l'argent public. Toute politique qui ne soulève pas les problèmes – tous les problèmes – et les traite sous l'angle du citoyen est exclusivement un enjeu de pouvoir.

Le programme « Chartes du citoyen » se propose donc la promotion de *l'initiative* et de la *participation* en vue de la bonne gouvernance de la chose publique et la garantie de l'*effectivité du droit* à travers des pratiques et une *culture* assumée et intégrée dans la vie de tous les jours.

***

La « Charte du citoyen pour l'Argent public », après une Introduction générale, a été centrée sur des problèmes jugés prioritaires : l'Argent public dans la vie quotidienne (1-27), la citoyenneté fiscale (28-62), l'argent public local (63-74), les finalités du contrôle (75-96), la stratégie de confiance (97-105).

Le séminaire « Charte du citoyen pour le patrimoine » qui a eu lieu le lundi 19 janvier 2004 de 9h30 à 13h au Palais de l'Unesco est le 4e du Programme « Les chartes du citoyen », programme entamé par une 1re Charte du citoyen dans ses Rapports avec l'administration, charte débattue et remaniée au cours d'un séminaire le 5/10/2001 et approuvée par le Conseil des ministres le 15/11/2001.

La « Charte du citoyen pour le patrimoine », après une Introduction générale, a été centrée sur des problèmes jugés prioritaires : le patrimoine dans la vie quotidienne (1-15), la protection du patrimoine : participation et solidarité (36-74), ONG, conseils municipaux et comités de quartier : inventaire, professionnalisme et défense (75-85), Mondialisation et particularismes (86-87).

15

وثيقة

قانون خدمة العلم: مشروع تعديل نحو مساهمة اجتماعية وتنموية

اوغاريت يونان

À coller

À coller

À coller

À coller

À coller

À coller

الباب الثاني

الندوة الثانية

بالتعاون مع الرابطة الثقافية في طرابلس

وبنك بيروت والبلاد العربية

طرابلس 2004/6/26

صفات التشريع ومراحله

قانون الانتخابات

الضمان الاجتماعي

مخالفات الأملاك البحرية

تقسيط ديون التجار

صناديق التعاضد

قوانين الايجارات

الصلاحيات البلدية

مقدمة

نقلة نوعية

من الذي يشرّع؟ من هم أهل التشريع؟ لماذا يتم هذا التشريع؟ كيف تسير عملية التشريع في لبنان؟ كيف يكون الناس معنيين ومشاركين في صنع التشريع وقبوله وتطبيقه؟

تهدف المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم الى تحقيق نقلة نوعية في الدفاع عن الديمقراطية وحقوق الانسان.

اننا في الرابطة الثقافية طرابلس ومع المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، سعداء بهذا اللقاء، خاصة وان الرابطة قد أخرجت رئيسها رئيسًا لبلدية طرابلس المهندس الاستاذ رشيد الجمالي.

محمد المصري

منسق الندوة

نهضة تبدأ بالتشريع

عمق العلاقة التي تربطنا بالمؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم مستمرة على مدى العقدين الماضيين. نسعى من خلال جهد مشترك مع مؤسسات المجتمع الاهلي الى الارتقاء بحياتنا العامة، مع تركيز خاص على الجانب الاجتماعي والاقتصادي والانساني في حياتنا.

ندوة اليوم متخصصة تتابع مسار التشريع في وطننا. التشريع هو مصدر القرارات والسلطات التي تحكم حياتنا. والتشريع في لبنان رغم تقدمه في مجالات عدة، إلا انه يعاني من ثغرات، لافتًا بشكل خاص الى ان التشريع في ميدان الاصلاح السياسي والاصلاح الاداري ما

زال قاصرًا عن الاستجابة لحاجات الوطن ومتطلباته. قوانين الانتخاب التي تنتج المجلس النيابي ما زالت مرتجلة وتخضع لحسابات بعيدة عن رؤية مستقبلية لتشريع يحدث الاصلاح السياسي.

يعيش الوطن مشكلات كبرى وعلى كل الصعد ويحتاج الى نهضة تبدأ بالتشريع. من هنا تكتسب الندوة اهميتها بما هي إطلالة على مسارات مجددة في التشريع.

اشكر مشاركة نائبين طليعيين نعرف موقعهما ونعرف دورهما (غسان مخيبر ومحمد الصفدي) وهو دور يحظى بتقدير المجتمع وباحترامه.

المهندس رشيد الجمالي

كيف يكون المجتمع معنيًا بالتشريع؟

ربما بدأت جهود المجتمع الأهلي منذ سنوات تعطي بعض النتائج، من خلال انتخاب المهندس رشيد الجمالي رئيسًا لبلدية طرابلس. يعود تعاوننا مع الرابطة الثقافية في طرابلس الى عقدين وهو يصب في عمق المجتمع الطرابلسي. وفي كل ندوة من الندوات التي عقدناها في طرابلس كان كل واحد منا يشعر بأنه طرابلسي. هذا هو مفهوم الانتماء والوطنية.

يمتد مشروع "مرصد التشريع في لبنان" لثلاث سنوات لكي يترسخ في عمق المجتمع. وهو يدرس التشريع قيد الاعداد في مجلس النواب ومجلس الوزراء والادارات الرسمية. التشريع ليس عملية متعلقة فقط بالمشرعين النواب وأصحاب القرار. هناك سياق ضخم. التشريع يعني الناس، ولكن لغاية اليوم لم نجد فعلاً ان التشريع هو في تواصل مع الناس. التشريع يبدو متخصصًا، وهو كذلك، ولكنه يؤثر على نوعية حياة كل فرد وفي مختلف المجالات.

كيف يكون المجتمع معنيًا بعملية التشريع؟ قال لي بعض النواب انهم يفتقرون في عملية التشريع الى دعم من المجتمع في بعض القضايا، كما لو انهم يعملون بشكل منعزل ودون دعم. وتراجع النقابات كما تراجع الأحزاب أدى الى شيء من عزل النواب في عملية التشريع.

في كل عملية تشريع مصالح وضغوطات. والنواب الحريصون على المسار الديمقراطي في التشريع هم بحاجة الى دعم من المجتمع وتواصل معه. هذا هدف من أهداف البرنامج.

جدول الأعمال مليء بمشاريع قيد البحث في مجلس النواب ومجلس الوزراء. لن نتمكن من دراسة كل هذه المشاريع، لكننا سنركز على بعضها.

كثيرًا ما نشاهد نقاشات تلفزيونية لكنها ليست نقاشات في الشأن العام. انها مواقف تتصادم وتتصارع، يتجابه سياسيون في ما بينهم. هل هذا هو النقاش العام في قضايا الشأن العام، ام انه نقاش حول مواقف؟

انطوان مسرّه

1

ثلاث صفات للتشريع (الشفافية والمشاركة والتقنية) **وسبع مراحل**

من التمرير الى تقنيات الضبط*

النائب غسان مخيبر

أعالج موضوع يتعلق بتقييم العملية التشريعية كآلية ولن أدخل في مضمون التشريعات، إنما سأستعرض الى المعايير المثلى للتشريع مقارنة مع الواقع اللبناني. وضعت خلاصة عن مداخلتي على شكل جدول بعنوان: "بعض المسائل في تقييم العملية التشريعية: خطوة أولى نحو الاصلاح". سوف يتطوّر الجدول طبعًا لكن الأمر يلزمه وقت وأسعى لتحضيره.

يأتي التقييم على ضوء المبدأ الذي نجده في بعض الكتب المتخصصة والمرتبطة بالآلية التشريعية، وعلى ضوء تجربتي في العمل ضمن اللجان النيابية والمجلس النيابي، وعلى ضوء قراءتي النقدية لهذه التجربة.

اقسم التحليل الى ثلاث صفات للتشريع. في الحالة المثلى يفترض ان يتصف العمل التشريعي بثلاث صفات أساسية.

أوّلها **الشفافية**، اي ان يتمكن النواب والمواطنون وهيئات المجتمع الاهلي في معرفة ما يحصل كعمل تشريعي. والصفة الثانية هي **المشاركة** اي ان يشارك أكبر عدد ممكن من النواب طبعًا أولاً ولكن ايضا من هيئات المجتمع الاهلي ومن المعنيين في عملية الصياغة التشريعية. والمستوى الثالث هو ذو صفة **تقنية** قانونية مرتبطة بجودة الصياغة وعملها وآلياتها. لهذا السبب قسّمت الجدول الى ثلاثة أعمدة: شفافية، مشاركة، تقنية قانونية.

*النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

لناحية المراحل قمت بتقسيم العمل التشريعي الى سبع مراحل. لا يستطيع المرء عادة التفكير بالعمل التشريعي إلاّ في بعض ما نشاهده على التلفزيون من هيئة عامة، أو ربما في بعض العمل في اللجان. لكنني بداية حاولت البدء بالعمل التشريعي بهدف التركيز على أهمية المراحل التحضيرية في التشريع ولأشبعه بمراحل لاحقة للعمل التشريعي، وبالتالي قسمت المراحل التشريعية الى سبع مراحل:

1. وضع السياسات والأهداف التشريعية.
2. وضع مشروع النص.
3. الرقابة التقنية.
4. المناقشات التمهيدية (وهي عادة أعمال اللجان).
5. المناقشة العامة والمصادقة.
6. النشر.
7. مراقبة التنفيذ.

لاجراء عمل تقييمي يجب ان نأخذ التقاطع ما بين مراحل التشريع وصفات العمل التشريعي.

اقترح مثلاً قانون الحد من تلوث البيئة لنعتمده كقياس. هو اليوم موضع مناقشة في اللجان النيابية المشتركة وموضوع مناقشة علنية عامة في الصحف (ما يحصل مع مالكي الفانات والسيارات، واستعمال الغاز والمازوت والبنزين...).

1
وضع السياسات والأهداف التشريعية

1. **في الشفافية** ما هي آليات بث ونشر الأفكار والدراسات الأولية؟ في المشاركة، من يضع السياسات ومن يشترك في عملية وضع السياسات، وابتداء من أية مرحلة يبدأ التداول في السياسات؟

بالنسبة لهذا المشروع على سبيل المثال نلاحظ ان مشروع القانون محال من الحكومة، هو بالتالي من نوع مشاريع القوانين. هنا اذكر ان هناك فرق بين مشاريع القوانين التي تصدر عن الحكومة واقتراحات القوانين التي تصدر عن نائب أو اكثر في المجلس النيابي. هذا النص صادر عن مجلس الوزراء بتوقيع خمس وزراء. لكن لم يحضر أي وزير وتنصّل منه جميعهم، وحين دعيوا كان لكل منهم رأي مختلف عن الآخر! نتسائل إذًا كيف وضعت السياسات التي أدت الى وضع هذا المشروع؟ نجد ضبابية كاملة. عادة ما تتم صياغة السياسات العامة من قبل مستشارين تقنيين. تبيّن لنا في الواقع ان من وضع هذا المشروع هو مستشار لأحد الوزراء. كيف يتم الاتفاق لوضع نص؟ مرحلة وضع السياسات والأهداف التشريعية مهمة، ولكنها مغيبة أو اقله غير منظورة. تكمن أهمية الشفافية في امكانية الوصول للمقرر السياسي أكان في مجلس الوزراء أو في مجلس النواب، أو حتى عند الفئات المهتمة في المجتمع الأهلي من مواطنين افرادًا أو هيئات، فتعرف في مرحلة مبكرة ما يتم التحضير له من افكار تشريعية، لتحاول التأثير عليها، في موقع سياسي او في موقع المجتمع الاهلي.

2. الشيء نفسه يقال بالنسبة **للمشاركة**. تلتصق بالصفة الديمقراطية صفة المشاركة وهي تعبير آخر لكلمة ديمقراطية. لكن عندما يكون العمل التشريعي عملاً متخصصًا جدًا او مقفلاً او غير منفتح على اصحاب الرأي واصحاب الشأن من سياسيين ومجتمع اهلي، يكون هناك غياب للمشاركة. يؤدي ذلك الى مشاكل عندما يصل المشروع الى المناقشة العلنية، كما يحصل اليوم مع اصحاب الفانات واصحاب المصالح وحتى مع الناس. تتضارب مصالح البيئة مع مصالح المستفيدين، من سائقي السيارات والفانات... وحتى من اصحاب المصالح الاقتصادية من مستوردي المازوت والبنزين وغيرهم. كلها قوى فاعلة تؤثر على الصناعة التشريعية في مراحلها الاولى، اي وضع السياسات ووضع مشاريع النصوص.

3. بالنسبة **للتقنية** القانونية وضعت بعض الاسئلة: هل توضع دراسات وبيانات خلفية في النواحي المختلفة؟ الجواب هو كلا، أكان في السياسات العامة او في وضع مشروع النص. تصل ملفات على اللجان المشتركة او حتى على اللجان النيابية لا تتجاوز الاسباب الموجبة فيها الصفحة او الصفحتين او الثلاث صفحات. ما من دراسات مرافقة لها. مثلاً قانون الحد من تلوث البيئة ما من وقائع موثقة مكتوبة حول عدد السيارات التي نتكلم عنها وما هو مستوى التلوث،

وما هو مستوى التأثير على الصحة... انما مجرد افكار عامة. تلزم عادة الاسباب الموجبة في بعض الانظمة بوضع دراسات حول مدى تأثير مشروع القانون او اقتراح القانون على مؤسسات قانونية مشابهة. ما هو تأثيره على البيئة وعلى الاقتصاد وكم تبلغ كلفة وضع هذا القانون وكم يحتاج من موظفين؟ تطرح قوانين لا يعرف أكان في مجلس النواب او في مجلس الوزراء كم تحتاج من موظفين لكي تنفذ، وكم تحتاج من موازنة. طرح ذلك في اكثر من مشروع قانون وفي اكثر من موضوع. المناقشة تكون شبه عبثية ولا تستند الى شيء ابعد من رأي النواب الموجودين في القاعة، او حتى رأي التقنيين من ممثلي الوزارات الحاضرين في اللجان النيابية.

ما هو **المدى في تفصيل** صياغة مسودة للاسباب الموجبة؟ هناك اسباب موجبة لقانون كقانون البلديات وهو يقع في اكثر من 150 مادة. فيه اسباب موجبة في اربع صفحات، هي اسباب موجبة ربما لكل مادة من المواد، ولكن صياغتها ليست كافية. ما من دراسة خلفية عن تجربة البلديات. يصل تشريع يرتكز بكامله على الرأي الخاص للنائب وغير مرتكز على اي دراسة جدية معمقة معروضة للمناقشة. هذه مشكلة تؤثر على جودة الصناعة التشريعية ان لجهة وضع السياسات او حتى لوضع مشروع النص لاحقًا.

نص متكامل ام **ورقة عمل بالمبادئ العامة؟** في بعض التجربة للصناعة القانونية أكانت تشريعية او حتى في العقود، هناك شيء اسماه الانكليز Term sheet: قبل كتابة قانون من 500 مادة، ولكي يتفقوا في مجلس النواب، يضعون ورقة مختصرة تحدد السياسات العامة. نحن واقعون في هذا المأزق اليوم في القانون الذي اتخذته كمثل، اي قانون الحد من تلوث البيئة، وهو اتى على شكل قانون متكامل مكتوب في ثلاثين مادة ربما مع اسبابه الموجبة وفيه خيارات. لكن انهدمت خياراته السياسية في الاجتماع الاول من اجتماعات اللجان. شعر النواب وحتى اولئك الذين تناقشوا به في اللجنة النيابية المشتركة انه قدم لهم كطبق جاهز، ولكنهم ليسوا على استعداد لتناول هذا الطبق المعروض عليهم. هناك **خيارات اساسية** يريدون مناقشتها.

هل يوضع النص قبل الخيارات ام الخيارات قبل النص وكيف يمكن ان نتناقش بهذه الخيارات؟ هناك بعض من التقنية القانونية التي تحل ذلك وهو نص خلاصة فيه خيارات استراتيجية تعرض للمناقشة. اذا ما تم الاتفاق عليها تنتقل الصياغة من هذه الصياغة العامة الى صياغة اكثر تفصيلية. غياب هذا النوع من التوجه يعرقل الصناعة التشريعية. الموضوع عالق

منذ زمن بعيد. وتتضرر اصحاب المصالح. نكتب ام نناقش قبل الكتابة؟ مامن ترف في مسألة التقنية. هناك اشخاص تكبدوا خسائر هائلة (اصحاب الفانات واصحاب السيارات...). هناك خشية من التلوث. وهناك مصالح كبرى لمستوردي المازوت... كل ذلك جزء من الموضوع وهو مجمّد بسبب انتقال النص من لجنة الى اخرى، ويتقاذفه مجلس النواب ومجلس الوزراء وكأنه كتلة نار لا أحد منهم يعرف ماذا يفعل به. لدينا مشكلة حقيقية في الصناعة التشريعية. الكلام هنا ليس ترفيًا، بل هو كلام جدي وصحيح في القانون وفي السياسة.

2
اين اجهزة المساعدة؟

هل هناك مساعدون برلمانيون؟ هناك دقة في الصناعة التشريعية. لكن في حال قصر مجلس الوزراء فلم يرسل اسباب موجبة تفصيلية ولم يرسل دراسات خلفية ولم يحلل مدى تأثير النص المعروض على مجلس النواب على البيئة القانونية والاقتصادية والمالية والضريبة...، في حال قصر مجلس الوزراء، من يصحح هذا الخلل؟

يفترض بالنائب ان يصحح هذا الخلل او الجهاز الاداري في مجلس النواب. لكن نلاحظ ان الامكانيات قليلة جدًا وغير متوفرة أكان عند النواب وجهازهم الاداري او عند مجلس النواب وجهازه الاداري. في حال احصينا عدد موظفي المجلس النيابي الذين يعملون وعدد الموظفين الذين لا يعملون نجد ان العمل بمجمله مرمي على عاتق الموظفين الذين يعملون وهم قلة، فلا يكفيهم وقتهم لملء المحاضر ودعوة النواب والمشاركة في الجلسات... هناك عمل هائل يحول دون ان يطلب منهم التحضير لاية دراسة. حتى ان عددًا كبيرًا من النواب يصلون الى الجلسة وليس في ملفهم سوى ورقة او ورقتين. كيف يمكن لنائب ان يكون قراره او يأخذ قراره ان لم يكن مكونًا مسبقًا؟ يمكن فهم ذلك في المواضيع المطروحة في المناقشات العامة، كموضوع قانون الانتخاب فلكل نائب رأيه. ولكن في موضوع الحد من تلوث البيئة يقرع باب النائب مالك محطة الوقود ومالك الشاحنة وكل مع يعمل على المازوت وعلى البنزين وعلى الغاز، فأي خيار يتخذ؟ هذه الخيارات غير مبلورة. هل من مواد مساعدة: دليل، مبادئ عامة، مكتبة برلمانية، بنك معلومات الكتروني؟ هناك مكتبة في مجلس النواب لكن لا يتوفر فيها سوى الكتب العامة. تمنيت

ان تجمع الدراسات التي كلفت ملايين الليرات ورميت في ادراج الوزارات او على رفوفها، طلبت جمعها في مكتبة مجلس النواب لتكون مصدرًا يستعمله من يشاء من النواب ومن الباحثين والفاعلين في المجتمع الاهلي. اين هذه النصوص؟ وكيف يمكن لنا تكوين رأي في السياسات؟ *

هل من جدول مقارنة بين النص القديم والجديد؟ في مسائل بسيطة مماثلة نلاحظ انه يعرض احيانًا نص على النائب قد يكون كبيرًا او صغيرًا، ثم ينتقل من لجنة الى لجنة ومن مجلس الى مجلس ومن نص الى نص، ولا نعرف التغيير الذي طرأ عليه. احيانًا كلمة واحدة تغيّر في نتائج النص. في بعض الاحيان، وليس دائمًا، يوضع جدول مقارنة وهو يساعد، ولكن هناك تقنيات تسلط الانتباه الى النصوص المعدلة.

ذلك لا يحصل بهدف تمرير النص. تحدّث الدكتور انطوان مسرّه عن مسألة تمرير النصوص. يحصل كل ذلك لتمرير نصوص على النواب وعلى المجلس النيابي بقدر ما تمرر على المجتمع. هل من تقنيات تضبط آليات التمرير بآليات ضبط؟ الى اي حد يمكن الغوص في التفاصيل او تكليف سلطات تنفيذية مهمة اكمال التشريع التفصيلي؟ يترك التشريع للمراسيم، وتحدد دقائق تنفيذ القانون بمراسيم تصدر عن مجلس الوزراء.

احيانًا تكون هناك تقنيات ولكن احيان اخرى يتلكأ واضع النص على اساس ان المسألة عويصة وما من وقت كاف لذلك. يضع المبدأ العام ويترك التفصيل لمجلس الوزراء. لكن عادة يكون التفصيل خطيرًا وهناك تفاصيل في مراسيم ليس بامكانها وضع دقائق. بعض المواضيع القانونية لا يمكن ان تترك الا للمجلس النيابي، ويحصل بالتالي تنازل من قبل المجلس النيابي لاسباب مرتبطة بالصناعة التشريعية وبعض من التمرير، ويمكن ضبطها بآليات معيّنة.

هل يستطيع المواطنون والمهتمون في المجتمع الاهلي متابعة ما يحصل من مشاريع واين اصبحت مشاريع القوانين؟ الجواب ببساطة هو نعم ولكن بجهد. على الشخص ان يكون صديقًا لاحد النواب فيقصده ليزوده بالنص. ولكن هل هناك سهولة في الوصول الى المعلومات التشريعية؟ استطيع ان ابشر المواطنين بوجود صحف تنشر مشاريع قوانين مسبقًا، وصحف تفضح محاضر المناقشات، كمحاضر مناقشات قانون البلديات. مناقشات اللجان سرية وتطرح

* يراجع في هذا الشأن: مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية الاستاذ فؤاد السعد، **فهرس الدراسات والمشاريع المتعلقة بالقطاع العام**، اعداد ليلى بركات، بيروت، 2002، 400 ص.

مسألة: هل يمكن الابقاء على مناقشات اللجان سرية وما جدوى الابقاء على السرية وفي اية مواد من المفيد ان تبقى سرية وفي اية مواد من المفيد ان تتحول الى اجتماعات معلن عنها، اقله في تقارير تفصيلة تصدر عنها؟ ذلك مرتبط بشفافية العمل التشريعي. قام مجلس النواب بالتعاون مع جامعة نيويورك الباني بوضع برنامج سوفتوير، تم تركيبه ضمن مجلس النواب وهو نظام لمتابعة مشاريع القوانين. اصبح ذلك متوفرًا للنواب. بالإمكان حاليًا من خلال الكومبيوتر في مجلس النواب مراجعة كل القوانين ومعرفة اين اصبحت. هذا المشروع مهم، ولكن من الملاحظ انه حتى النائب يصعب عليه التوصل الى الشفافية.

3
الرقابة التقنية

ما مدى فعالية الرقابة اذا وجدت؟ في كل الانظمة التشريعية المتطورة هناك تقنيين لمنهجية التقنين. هناك في فرنسا مرسوم صادر عن رئيس مجلس الوزراء يحدد على اي شكل تصدر القوانين. يقول مثلاً يجب ان تكون صياغتها على هذا الشكل ويجب ان تتضمن الاسباب الموجبة مصاغة بهذا الشكل... واذا كان هناك من مقارنة يظهر كيفية وضع جدول المقارنة... الرقابة التقنية مهمة، ذلك ان هناك نصوص تكتب أكان في مجلس الوزراء كمشاريع قوانين او كاقتراحات قوانين لا ترقى الى مستوى الحد الادنى من الصياغة القانونية الجيدة، وهي تعرقل العمل التشريعي. قد يفيد أكان في مجلس الوزراء او في مجلس النواب، كما يحصل في العديد من المجالس النيابية، ان يكون هناك جهاز قانوني تقني متخصص بإعادة وضع الفكرة في صياغة قانونية سليمة تسهل العمل التشريعي وجودته على ضوء ما عرضته من مسائل.

4
المناقشات التمهيدية

في الشفافية ما هو مدى بث ونشر المعلومات المتعلقة بانعقاد جلسات اللجان وجداول اعمالها؟ هذا مهم بالنسبة للناشطين في المجتمع الاهلي. في حال ارادوا التاثير على القانون

يهمهم معرفة الوقت الذي يصل فيه الى اللجنة، واحيانًا عديدة نحن كنواب نجهل هذا الشيء. انا مثلاً عضو في لجنتين، ولكن هناك موضوع ثالث يهمني في لجنة الاعلام مثلاً كقانون البث الاذاعي والتلفزيوني، وقد لا اعرف بوصوله لو لم اضع عقد اتفاق دائم مع امين سر هذه اللجنة واطلب منه الاتصال بي فورًا واطلاعي على ذلك لان الامر يهمني. قد ينسى هو اطلاعي، وبالتالي كيف يمكنني معرفة موعد انعقاد اللجنة وكيف يمكن للجمعيات الاهلية وللمهتمين معرفة ذلك ليتصلوا بالنائب والضغط باتجاه المصلحة المرجوة ويقومون بعمل لوبي؟ هناك موقع لمجلس النواب على الانترنيت يتضمن جدولاً لجلسات اللجان. قمت بشبه معركة لكيما يضاف الى التواريخ المعروضة، تواريخ انعقاد اللجان، وان يضاف جدول اعمالها. هذا الامر تلزمه المتابعة. من الملاحظ انه حتى في آلية عمل مجلس النواب ولكي تتمكن المعلومة من الانتقال من امين سر اللجنة الى الموقع على الانترنيت، الامر تلزمه معاملة معقدة وفي النهاية لا تصل دائمًا ضمن الوقت.

كيف يمكن للنائب بالتالي ان يعرف موعد طرح الموضوع كما المواطن؟ ما هو مدى التفصيل في صياغة محاضر المناقشات؟ كذلك الامر بالنسبة للمناقشات التمهيدية: كيف يمكن المعرفة بها؟ يصل قانون مطوّل الى الهيئة العامة للمناقشة العامة ويقع تقرير اللجنة في صفحة واحدة تقريبًا وفيه ان اللجنة ناقشت هذا الشيء وقامت بذلك... ولكن كيف حصل النقاش وما هي نقاط الخلاف ونقاط الاتفاق؟ هناك كم من المعلومات لا يدخل في التقرير ويعود ذلك الى ضيق الوقت. لا اقول ذلك بهدف الاطراء، فأمناء السر لا يتوفر لهم الوقت للقيام بذلك نظرًا لكثرة الاعمال المولجين القيام بها. من هنا اقترحت وجود معاونين برلمانيين من الطلاب الجامعيين يقومون بشبه دورة تدريبية في المجلس النيابي ويساعدون الموظفين بأداء مهامهم دون تكلفة على المجلس، على ان تبقى المحاصصة بالتعيين قائمة فلا تتغير المحاصصة في التعيين، فيساعدهم هؤلاء الشباب ما يساهم في تطوير العمل التشريعي ان كانت هناك من نية في ذلك.

في المشاركة وضعت سؤالاً: هل تدعى دائمًا الهيئات المعنية او ممثلين عن الهيئات المعنية الى جلسات المناقشة؟ لا يلحظ النظام الداخلي للمجلس الا دعوة الهيئات الرسمية. ما من واجب يقضي بدعوة هيئات المجتمع الاهلي المعنية. الحاصل ان اللجان تدعو الناس من تلقاء نفسها، مثلاً تحضر نقابة المحامين في النصوص التي تعني المحامين، كقانون الايجارات، وفي

قانون العقوبات يحضر مندوب دائم عن نقابة المحامين. هناك مواضيع تدعى اليها هيئات المجتمع ولكن ذلك ليس وضعًا دائمًا. في موضوع الحد من التلوث البيئي نلتقي بأصحاب الشأن في مكاتبنا ومنازلنا وما من اجتماع علني لهم في الجلسة النيابية، أكان في اللجان المشتركة او اللجان المتخصصة. حين كنا نبحث قانون البلديات قدمت اعتراضًا حين رفضت لجنة الادارة والعدل ان يحضر من يمثل البلديات تحت ذرائع مختلفة وهي معنية اساسية بذلك.

اضافة الى الاستماع: مشاركة المعنيين بالصياغة التشريعية مهمة، ليس فقط في المكاتب او في منازل النواب، ولكن بشكل مؤسسة قائمة في اللجان النيابية. في التقنية القانونية هل يوضع تقرير تفصيلي عن نتيجة دراسة النص؟ سبق ان ذكرت انه يوضع تقرير مقتضب للغاية لا يفيد المناقشة بجدية، وبالتالي لا يعرف النائب في الهيئة العامة ما حصل من اعمال تحضيرية، وتذهب سدى حسنات المناقشة في اللجان. هل تبين النصوص المتعاقبة التعديلات التي اجريت عليها بوضوح كتشطيب الاضافات؟ كلا، يخرج النص في النهاية كما وضعته اللجان النيابية، وعلى كل نائب ان كان لديه فريق عمل ان يعيد دراسة النص ليقف على التعديلات فيه وكيف اتت التعديلات ويحاول تقدير اسباب وضع هذه التعديلات ليتكون لديه رأي ويكون لديه موقف ان كان هناك من موقف.

5
المناقشة العامة والمصادقة

في الشفافية هل من حضور واهتمام من الصحافة، هل من نقل مباشر؟ هناك طبعًا حسنات وسيئات في النقل المباشر، ومن الملاحظ ان الاذاعات والتلفزيونات تنقل مباشرة المناقشات العلنية العامة المتضمنة كلامًا سياسيًا. لكن عندما تصل الى المناقشة التقنية القانونية لا تنقل المناقشة عبر وسائل الاعلام. قليلة هي وسائل الاعلام المهتمة بذلك مع انه امر مهم. ان حضور الصحافة والاهتمام بمستوى الشفافية في تقنيات المناقشة مهمة، وما الذي يقال ومن يقول ماذا وما هي المناقشة الحاصلة؟

هل من امكانية لتنظيم مناقشة موازية لهيئات المجتمع الاهلي؟ حصلت هذه التجربة في مناقشة الموازنة. هناك مجموعة نظمت مناقشة موازية للمناقشات العامة في مجلس النواب. هل يمكن ان نقوم بعمل مماثل في قوانين اخرى؟ نعم. حاولنا القيام بمناقشة مماثلة موازية في الحملة الوطنية من اجل استقلالية العمل البلدي ومن اجل قانون البلديات، فتجمع البلديات المهتمة وتناقش في الوقت نفسه مع مجلس النواب او اللجان النيابية التي تناقش المواد، فيدخلون هم ايضًا في التفاصيل ويكون مدى التاثير اوسع.

في التقنية القانونية ما مدى جودة النظام الداخلي لادارة الجلسات؟ هل من ادوات الكترونية للتصويت وما حاجتها؟ اطرح هذا السؤال لان النقاشات في النظام الداخلي وصلت الى حدود الحد الادنى في الهيئة العامة. عندما تصل الى الهيئة العامة فالقاعدة السائدة في مجلس النواب هي "صدق صدق". كنت من بين المعترضين على قلة الوقت المعطى للنواب. الذي لم يشارك في اللجنة يشارك في الهيئة العامة. لكن ما من مناقشة في الهيئة العامة لسببين، احدهما سياسي متعلق بتقنية ادارة الجلسة، وبسبب النظام الداخلي العاجز عن وضع الضوابط الكافية. وهنا نصل الى مسألة التصويت. كيف يصوت النواب ومن صوت مع او ضد هذا المشروع ومن امتنع عن التصويت؟ كل ذلك مرتبط بالشفافية وبالمساءلة والمحاسبة لان القوانين تمرّر بالشكل الذي نعرفه من دون حصول مناقشات، في ما عدا حالات نادرة وبجهد جهيد. تترك المناقشات عادة للجان النيابية، في حين ان المعتمد في لبنان ان المناقشة العامة تهدف التصديق على القوانين كما هي واردة تقريبًا من الهيئة العامة.

6
النشر

هناك مبدأ عدم الاعتداد بجهل القانون Nul n’est censé ignorer la loi وهو مبدأ قانوني، ولا يستطيع احد ان يعتد بجهل النص. كل مواطن يجب ان يعرف النص. ما هو مدى فعالية نشر نص القانون في الجريدة الرسمية؟ اثير ذلك في احدى الفترات. ليس الناس كلهم مشتركين بالجريدة الرسمية وبالتالي لا يعرفون بصدور القوانين. كيف نسهل وصول الجريدة

الرسمية الى كل الناس؟ هل يمكن ان نضعها على موقع على الانترنيت مثلاً؟ نعم بامكاننا ذلك ويجب ذلك فنقوم بتبسيط بكلفة اقل.

في مسألة المشاركة، هل تقوم هيئات المجتمع الاهلي والهيئات المعنية بنشر النص على المعنيين؟ مثال على ذلك صدور قانون في غاية الاهمية يتعلق بالآداب الطبية، في موضوع الوصول الى المعلومات الطبية. هذا امر مرتبط بحق المريض. هل قامت نقابة الاطباء بنشر النص وتوزيعه على كل الاطباء؟ كلا، هناك اطباء تربطني علاقة بهم لم يعرفوا بصدور هذا القانون. هناك مرضى لا يعرفون حقوقهم لان النص لم يوزع عليهم.

لا يمكن الاتكال فقط على الجريدة الرسمية في مسألة اطلاع الناس على القانون. من سيوزعه ويوضحه. جزء من الصياغة التشريعية الوضوح والتبسيط. عادة ما تكون الصياغة التشريعية معقدة وفيها مواد معطوفة على مواد اخرى معطوفة على قانون سابق معطوفة على مرسوم تطبيقي، فهل تنشر كل المراسيم التطبيقية الى حد القرارات او المذكرات الادارية؟

وهناك امر يعرفه المحامون الا وهو ان الموظف يطبق المذكرة الادارية ولا يطبق القانون. كثيرًا ما تكون هناك مذكرات ادارية مخالفة للقانون. نتعجب من عدم تطبيق الموظف للقانون وسبب ذلك انه يطبق النص الذي يعرفه. هل هذه النصوص منشورة؟ وهل كل هذه المراسيم والقرارات منشورة؟ كلا. لا تقوم مجموعات القوانين بنشر كل شيء، فاي عمل يمكن ان يقوم به المجتمع او حتى المؤسسات الرسمية لتسهيل وتبسيط وصول المعلومة القانونية الى الناس؟ هل تنشر الاسباب الموجبة؟ كلا! علمًا ان نشر الاسباب الموجبة هي بنفس اهمية نشر النص، ونشر المناقشات او سهولة الوصول الى المناقشات، اي المحاضر، تساعد في تفسير النصوص. بينما لا يمكن حاليًا الوصول الى محضر مناقشة الا بإذن من رئيس المجلس، بسبب الخشية من مبدأ سرية المذاكرات.

7
مراقبة تنفيذ القوانين

لا تدخل هذه المرحلة عادة في آلية التشريع لكنني شخصيًا ادخلها. العديد من علماء الفقه يدخلونها لانه ما من قانون يكتب ويأتي سليمًا من الكتابة الاولى. تظهر عوراته ونواقصه

خلال التجربة. امثلة على ذلك: حصل اعتصام كبير للمعوقين على القانون 220 المتعلق بحقوق المعوقين. هو من افضل القوانين التي وضعت ومضت عليه اربع سنوات والعديد من احكامه لا تنفذ.

اي دور للمجلس بمراقبة تنفيذه؟ كلف الحكومة بالتنفيذ. هل من آلية تسمح بتبيان بعض المشاريع او بعض القوانين التي تمرر وتوضع آلية لمتابعة تنفيذها، ويجري تقييم لتنفيذه وعلى ضوء هذا التقييم كيف يمكن للمؤسسة نفسها ان تحسن في النص وتصوب في النصوص؟ من هذه النصوص اصول المحاكمات الجزائية. وضعت نصوص جيدة في اصول المحاكمات الجزائية ولكن يتم تجاوزها في النيابات العامة وفي الضابطة العدلية وعند قضاة التحقيق، وخاصة مسألة حدود صلاحية النيابة العامة بالتوقيف وغيرها. فأية مسؤولية لواضع النص في متابعة النص؟ هناك تجارب في العالم تضع ضمن النص إلزام بمراجعته بعد مدة معينة، او حتى في القوانين تخضع لآليات تجربة ولآليات تقنية. هل من آلية مؤسساتية لمراجعة فعالة للنصوص التي يقرها مجلس النواب؟ في لبنان طبعًا لا. يقوم المجتمع الاهلي بهذا الدور، كالهيئات المعنية من جمعيات مهتمة بشؤون المعوقين تقوم بعمل ضغط. إضافة الى عمل المجتمع الاهلي، يجب وضعها في اطار مؤسسة.

***

ما قلته هو تقني بالفعل ولكن المؤسسات هي التي تبني الانظمة. ما من نظام ديمقراطي بدون مؤسسات. احيانًا لا يمكن ضبط الشطط عن العمل الديمقراطي في الصناعة التشريعية الا من خلال نصوص وآليات العمل التشريعي. هناك عمل للتدريب وعمل لتعزيز القدرات ضمن مجلس النواب، ومساعدون برلمانيون لموظفي المجلس. على المجلس النيابي الذي كان في حالة هروب حتى يومنا من عمل الاصلاح، عليه ان يوضع مجددًا تحت المجهر كمؤسسة تحتاج الى اصلاح جذري بدءًا من اصلاح العمل التشريعي.

2

وثيقة

قانون الانتخابات النيابية على اساس النسبية

النائب محمد الصفدي

À coller

À coller

À coller

لمزيد من التفاصيل: النواب محمد الصفدي، موريس فاضل، محمد كباره، **النسبية في المحافظة مع مراعاة التوزيع الجغرافي والطائفي للمقاعد**، 2004، 40 ص.

3
مساواة وشمولية في الضمان الاجتماعي*

النائب قيصر معوض

أتناول ثلاث نقاط متعلقة بالضمان وهي المختارين، وشمول المرأة في الضمان فيتساوى حق المرأة مع الرجل، وتوسيع شمول الضمان الى كل افراد العائلة.

الامن الاجتماعي هو أحد عوامل الاستقرار في أي بلد. لهذا العامل أهمية قصوى في لبنان اكثر من أي بلد آخر. أولاً لم يمض زمن على خروج بلدنا من أتون حرب. لهذا السبب تكتسب قضية الامن الاجتماعي أهمية كبيرة كي لا يكون هناك من باب او طاقة تدخل عبرها محاولات تخريب في البلد. من هذه الزاوية يشكل الضمان الاجتماعي عامودًا من الاعمدة الاساسية للسلم الاهلي، بصفته شكلاً من اشكال التضامن والتكافل بين الناس، لأنه يعنى بأمور حيوية وليس فقط الصحة. هناك التعويضات العائلية وتقديمات نهاية الخدمة... لهذا السبب كان من الطبيعي على المشترع الذي يحاول سن القوانين أو تعديل بعضها، ان يسعى الى ادخال التعديلات عليها لكي ترافق روح العصر وتراعي المعايير العالمية لحقوق الانسان والديمقراطية.

بات من واجب المشرّع ان يلعب دورًا في إعادة التواصل بينه وبين المجتمع، والتواصل بين الدولة والمجتمع. هناك هوة بين الاثنين. ولدي قناعة ان الانتماء لوطن والولاء لدولة لا يستقيم ولا يكون سويًا إن لم يشعر المواطن بأن حقوقه مصانة وانه يعيش بحريته وكرامته.

***

في المادة التاسعة في الضمان الاجتماعي ليس هناك ما يلزم بوجود قانون خاص بكل شريحة جديدة ندخلها على الضمان، فذلك يأتي تلقائيًا. ولكن لماذا وضع ذلك مع بعض الفئات

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

وبالتحديد مع المخاتير؟ لأن هناك خصوصية. أول خصوصية هي ان فئة المختارين هي فئة مرحلية، وثانيًا ليس لها أجر محدد، فيجب وجود معيار نحتسب على أساسه قيمة اشتراك المختار في الضمان. ثم ان الروحية التي كان يعمل بها لشؤون المختارين في الضمان تقضي بأن تكون مساهمتهم رمزية، أي يفترض ذلك وجود طرف آخر يدفع، وهنا تساهم الدولة بذلك، لهذا السبب قضت الضرورة بإصدار قانون يعالج هذه الحالة.

يفتقر الجدول الذي زودنا به الى الدقة. ورد فيه ان القانون قدم سنة 2001 من قبل النائب محمد حجار وقد انجز بمرسوم. ذلك غير صحيح. فقانون اخضاع المخاتير للضمان الاجتماعي حصل في 2000/5/29 ونشر في **الجريدة الرسمية** في حينها، اي ان القانون موجود قبل العام 2001، واقتراح 2001 للنائب محمد حجار هو التالي: كان يرغب زميلنا بجعل مدة ولاية المختار لمدى الحياة كما هو حاصل في العديد من المؤسسات. هذا أمر مكلف جدًا على الدولة، ولهذا السبب لم يمر ذلك في اللجان وهو لم يمر بمرسوم فلا يمكن ان نخضع آلاف الناس الذين يتجددون كل ست سنوات لهذا الامر، لان هذا الامر يحمّل اعباء كبيرة على الضمان وعلى الدولة.

سنة 2000 صدر العديد من القوانين مثل هذا القانون لا نعرف رأسها من كعبها، كقانون شمول ضمان الشيخوخة، وهو قانون حضاري ويجب ان يكون، ولكن هل درست إمكانية تطبيقه على الارض؟ لو طبّق قانون ضمان الشيخوخة كما كان مطروحًا دون أو تعد الارضية المالية له فأنا أؤكد انه كان سيؤدي الى إفلاس الضمان بسرعة. تنبهوا لهذا الأمر ولذلك لم يعد يطرح الموضوع منذ أربع سنوات. جرى حديث عن الضمان الاختياري وليس عن ضمان الشيخوخة، علمًا ان هذه المسألة اساسية ولكن يجب ان نؤمن لها مقوماتها الاقتصادية كي لا نضرب مؤسسة اساسية في استقرار البلد، والتي هي الضمان الاجتماعي فنجره نحو الافلاس بوقت سريع.

القانون المتعلق بالمخاتير لم يصدر سنة 2001 بل سنة 2000 وهو يشمل مدة ولاية المختار وتتوقف بعدها. يحتسب اجر المختار على انه يقبض ضعفي الحد الادنى للاجور ويتم الاحتساب على هذا الاساس، وبعد إجراء هذا الاحتساب يدفع المختار فقط 1/5 من الرسم وتدفع الدولة 4/5 اي عمليًا – وقد دققت بالرقم – يدفع المختار في ثلاثة أشهر 32400 ليرة فقط. نجد

في هذا الميدان ان الضمان الاجتماعي يقدم خدماته لفئة من الناس تعمل في الحقل العام، وهي بحاجة الى المساعدة. في العديد من المناطق لا يتقاضى المختار أجرًا ولا يقبل بتقاضي أجر وهو موقف شرفية عادة. هؤلاء الناس هم بحاجة الى حماية على الاقل اثناء قيامهم بخدمتهم في الحقل العام، فيقدم لهم ضمان اجتماعي للمرض والأمومة والاستشفاء.

***

في مساواة المضمونة والمضمون لم يكن هناك اقتراح واحد فقط في المجلس. هناك اقتراح السيدة غنوة جلول وهو مقدم في 2002/10/28. وكانت هناك مشاريع عديدة مرادفة له أتت قبله بزمن بعيد وبعده. لهذا السبب لم يصدر هذا القانون. صدر القانون بشكل بسيط، من مادة واحدة على ورقة واحدة، ويقول ما يلي وهو صدر في 2002/12/12: "يفهم بكلمة المضمون الواردة في هذه المادة، المضمون والمضمونة على السواء دون أي تمييز". خير الكلام ما قل ودل فكلمة مضمون تعني مضمون ومضمونة ويطبق عليهما القانون بشكل متساوٍ. أضيف ذلك بعدما صدرت اصوات في المجلس وقيل ان هناك سيدات استفدن من الضمان عنهن وعن أولادهن مبالغ سابقة وكان ينبغي اعادتها للدولة، ولهذا السبب زيدت ضمن المادة فقرة تقول: "واعتبرت التقديمات التي استفادت منها المضمونة عن اولادها حقًا مكتسبًا لها ولأولادها ولا يجوز طلب استردادها". حسم الامر اذا واعطيت المرأة الحقوق نفسها مثل الرجل دون الدخول بأي تفصيل، وهذا امر جيد. اما الاستقرار بالنسبة للكثير من العائلات، ففي عائلات عديدة المرأة هي المعيلة، أو لأن الرجل عاطل عن العمل أو لأنه معاق وما الى ذلك، أو لوجود خلاف ضمن العائلة فلا يقوم الرجل بواجباته، فكان من الطبيعي ان يكون استقرار العائلة محميًا من خلال التشريع.

***

بالنسبة لشمول الضمان لعائلة المضمون، ما من اقتراح قانون. اقتراح القانون يقدمه النواب. انما كان هناك مشروع قانون قدمته الحكومة لتعديل المادة 14 وتعديل المادة 46. أحيل هذا المشروع الى المجلس بتاريخ 2000/5/15. اقر في لجنة الصحة وبقي قيد الدرس ضمن لجنة الادارة والعدل. لكن وللأمانة لا بد من القول ان هذا المشروع الذي يطرح جوانب لا بأس بها مثل ان الشاب يجب ان يبقى تحت رعاية والديه حتى سن الثامنة عشرة، واذا حصلت معه

اعاقة وهو ضمن الثمانية عشرة من العمر يعتبر تحت سلطة أهله. وكان في السابق محدودًا بسن 16. امر آخر كان يفترض بالولد الذي يعيش بظل إعالة أهله ان يكون معهم تحت سقف واحد، وهذا أمر غير منطقي فعائلات عديدة لا تقطن بالضرور تحت سقف واحد، واعتبر السقف الواحد إمكانية الاعالة، فليس بالضرورة ان يقطن معيل العائلة مع عائلته تحت سقف واحد حتى يعتبر والداه معه أم لا. فقد هذا القانون الكثير من حيويته بمجرد ان المادة 14 وهي مادة أساسية وهي حقوق المرأة حققت بالمشروع المذكور وبمادة واحدة، فهذا القانون كما أرى لن يبصر النور كما هو انما سيكتفون بأمر أساسي وهو مساواة المرأة بالرجل والابقاء على التقديمات التي كانت موجودة قبل ذلك لكل العائلة وللوالد والوالدة.

4
التسوية على مخالفات الأملاك البحرية*

أحمد اللقيس**

يشرفني ان اشارك في هذا اللقاء الذي يجمع نخبة من أهل العلم ومن أبناء الشمال عامة وطرابلس خاصة، طرابلس الفيحاء، طرابلس التي صدمتني عندما مررت بها منذ فترة قصيرة، حيث كانت المناظر والأوضاع التي شاهدتها بأم العين ولمستها بيدي.

لا تستحق طرابلس كل هذا الإهمال على كل المستويات الاقتصادية والاجتماعية وغياب المشاريع عنها وتغييب التنمية مما يجعل من هذه المدينة، وهي العاصمة الثانية، والتي يجب ان تكون بحق على شاكلة العاصمة الاولى وعلى مستوى خدماتها وتقديماتها، الا ان ما شاهدته بيّن لي ان هناك فرق شاسع بين ما يجب ان تكون عليه، وما هي عليه فعليًا وواقعيًا.

اني جئت من منطقة اتصفت بالحرمان على كافة المستويات والأصعدة، وهي منطقة بعيدة كل البعد عن ما يسمى بخطط التنمية والإعمار لبعدها عن العاصمة ولعصيان ابنائها كما تدعي الحكومات، وهي منطقة بعلبك التي تعاني قساوة الفقر والغربة عن الوطن وكأنها ليست من ضمن خارطة هذا الوطن، الا اني أدركت بحكم عملي ان كل المناطق اللبنانية باستثناء العاصمة، كلها ليست على خارطة ألإنماء ولم تطبق شروط الانتساب الى الوطن، لأنه لم يطبق عليها مبدأ دستوري ينص على الانماء المتوازن ونتيجة لذلك عم الحرمان بدل ان يعم الإنماء والإعمار ليستطيع المواطن اللبناني ان يشعر بانتمائه الى الوطن.

وهذا المواطن يسلب من حقه فعليًا وواقعيًا حيث يغيب عن مشاريع الحكومة وعن خططها (هذا ان كانت تمتلك خطة أو برنامجًا) وهذا الحرمان يشكل في الواقع محور مداخلتي

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

** دكتور في القانون العام، مدير عام الادارة المشتركة وأمين سر لجنة المال والموازنة في مجلس النواب.

هذه حيث أرى ان مرصد التشريع دلني على بعض مشاريع القوانين التي تشكل خرقًا اضافيًا لحقوق المواطن، ليس في مناطق الأطراف فحسب، بل في كل الوطن وعلى كامل مساحته وعلى سبيل المثال:

مشروع قانون يتعلق بإجراء تسوية على المخالفات على الأملاك البحرية. من وجهة نظري الخاصة اعتبر رهذا المشروع وفي أساس طرحه يشكل خرقًا لحق المواطن الاقتصادي والاجتماعي وأسباب هذا الخرق اختصرها كما يلي:

1. ان مبدأ التسوية يخالف المساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين لأن هذه التسوية تتم لمصلحة مواطن إختطف حق المواطنين بالتمتع والاستفادة من الأملاك المسماة عامة لأنها فعلاً يجب ان تكون عامة بكل ما للكلمة من معنى أي انها للجميع، حيث يستطيع أي مواطن يريد ان يستفيد من هذا الحق لا يمنع عليه.

2. وبالإضافة الى خطف هذا الحق من المواطن لصالح شخص أو جماعة خاصة، نأتي ونجبر المواطن على دفع أموال يمكن ان تكون بمبالغ كبيرة ليستطيع الولوج الى هذه الأماكن إذا اراد ان يروّح عن همومه وما اكثرها!

3. إن في قلب كلمة تسوية يحمل معنى تخطيط الأمر كيف كان ومنح هذا المتجاوز أو المستفيد من حق ليس له وتكليفه بمبالغ قد تكون زهيدة أمام مخالفته التي يجب ان يعاقب عليها بالإضافة الى دفع الغرامات المتوجبة. ويأتي المشروع ليسوي له الوضع ويجعله مشرعًا وقانونيًا ويكون في موقع الفريق القوي، فيكافأ على عملته هذه.

أرى في هذا المشروع تجنيًا على حقوق المواطنين الاقتصادية والاجتماعية ويجب عدم الموافقة عليه مهما كانت الأسباب التي يتذرّع بها البعض للموافقة على هذه التسوية.

***

الموضوع الثاني هو مشروع قانون الايجارات. يأتي هذا المشروع وكما هو محدد في أسبابه الموجبة ليضع حدًا للقوانين الاستثنائية للايجارات والتي كانت فعلاً القوانين الدائمة لأنها استمرت ما يزيد عن خمسين سنة. يحاول هذا القانون معالجة حقوق فريق من المواطين ظلمتهم القوانين السابقة والاستثنائية وهي فئة صغار المالكين الذين اعتبروا انهم يستمدون من قطاع

العقارات لتأمين موردهم ومعيشتهم واذا بقوانين استثنائية تمدد ايجاراتهم رغم ارادتهم وخلافًا لكل اتفاق فاذا بهذه القوانين تعطي حقوق تترجم ماليًا واقتصاديًا لصالح المستأجرين الا انها تركت أسوأ آثار على قطاع هام وأساسي هو قطاع البناء الذي تأثر سلبًا من حيث استئجار العقارات والشقق للبيع دون الايجار خوفًا من التمديدات الاستثنائية مع ما يترك ذلك من آثار وسلبيات على الصعيد الاقتصادي الوطني.

ويأتي المشروع الحالي بهدف انصاف هؤلاء المالكين ولكن ضمن مشروع او تصور ليعكس الآية فتنعكس المعاناة والسلبيات لتصبح على عاتق المستأجرين بدلاً من المالكين حيث سيدفع بهم المشروع الى القبول بأبغض الحلول فإما ترك المستأجر لمأجوره والتفتيش عن آخر وهذا سيكلفه ماليًا واجتماعيًا وسينعكس على مستوى معيشته وعائلته التي تتأثر سلبًا في مستوى معيشتها مع ان هذا المشروع لن ينصف المالك في الوقت نفسه نظرًا لما لحق بناؤه من استهلاك بسبب الاستعمال والقدم ولعدم صيانته كما يجب.

أرى الحل ان تتحمل الدولة مسؤولياتها في هذا النطاق فتقوم بتأمين خطط واقعية وفعالة ليتمكن المستأجر من تملك مأجوره بسعر معقول وذلك عبر تأمين قروض ميسرة وطويلة الأجل ليبقى في مأجوره ويستفيد المالك من ثمن عقاره ولو بعد حين ليتمكن من استثمار هذا المبلغ اما في اعمال أو على أي مجال آخر يعوض فيه ما خسره بقدر الامكان.

ونتفادى ما يحكى عن تشريد وتهجير جديد للمستأجرين ورميهم في الشارع والذي ينادي به هؤلاء بصوت عال وبتصريحات علنية واضحة.

لا بد من القول انه على الدولة ان تتحمل مسؤولياتها وتتصرف كمؤسسة وتتخذ قرارات اساسية ومحورية وتكون بمثابة المرجع الأساسي لجميع مواطنيها فتنظر اليهم بعين واحدة وبمستوى واحد.

5
كيف تحفّز قضاة لبنان على اعادة تكوين دولة الحق؟

بول مرقص

المطلوب التركيز على دور القضاء اللبناني في بناء المناعة وبصورة خاصة في تثبيت حقوق الانسان والحريات العامة مثل حرية الجمعيات وحرية التظاهر التي جاءت تصونها بعض القرارات القضائية الجريئة. ان هذه القرارات موازية في قيمتها لنصوص القوانين الفرنسية الحديثة من حيث ان هذه القرارات اعتبرت من غير الجائز التوسع في تفسير القوانين الجزائية المقيدة للحريات الشخصية "في دولة تعتبر الديمقراطية اساسًا لحكمها" حفاظًا على حقوق الانسان والحريات العامة على نحو ما يكرسه قانون الجزاء الفرنسي الجديد في المادة 111-4 منه: " La loi pénale est d'interprétation stricte".

وفي هذا الاطار يجدر التركيز من قبل المجتمع المدني في لبنان على النقاط التالية:

- تقيد الادارة بمضمون هذه القرارات القضائية ومن هنا تكمن اهمية الزام الادارة بتنفيذ احكام مجلس الشورى.
- اعتبار استقلال القضاء ضمانة لعدم العودة الى الحرب عبر قمع اي ممارسات ميليشياوية سواء داخل او خارج مؤسسات الجمهورية.
- اعتبار الخلاص غير متوقف على شخص، بل مرتبط بمؤسسة القضاء، لان المطلوب قدرة على المساءلة والمحاسبة.
- التنويه والترحيب العلمي المجتمعي بقرارات بعض القضاة الذين يحكمون ضد تعسف الادارة او تعسف "متنفذين" مما يساهم في بناء المناعة المطلوبة، وذلك يكون عبر:
- البحث عن قرارات قضائية جريئة تتعلق بالسلم الاهلي.

– نشر هذه القرارات كاملة واكثر من مرة في وسائل الاعلام مختلفة.

– تشجيع الصحافة والحقوقيين على الكتابة حولها وتوجيه التهنئة الى مجلس القضاء الاعلى لاشراكه في تبني هذه القرارات.

– عقد ندوة حول قرار قضائي جريء او حول عدم تنفيذ قرار قضائي من قبل ادارة معينة وانشاء المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم "مرصد القضاء في لبنان" على غرار مرصد التشريع.

– متابعة وضع القاضي لتأمين حصانة مجتمعية حوله في حال التعرض له او اقصائه او تهميشه.

6
الترشيد الاقتصادي للسياسة والتشريع: دور الهيئات الاقتصادية

بول مرقص

حينما تقرأ لائحة مشاريع واقتراحات القوانين المحالة للدراسة في اللجان النيابية، خصوصًا منها تلك المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، تدرك الى اي مدى تجتزئ هذه المقترحات نصوص القوانين القائمة عن طريق ادخال تعديلات متفرقة عليها: مادة من هنا تعدل قانونًا من هناك وقانون من هناك يعدل مادة من هنا.

المثال الصارخ على ذلك هو وجود عدد غير مبرر من مشاريع واقتراحات القوانين التي تهدف الى تعديل مواد متفرقة من قانون الضمان الاجتماعي يضاف اليها "قانون التقاعد والحماية الاجتماعية" الذي ينتظر ان يخلف نظام تعويض نهاية الخدمة، والذي اقر في (منشور في النهار، 2004/8/27، ص 7 وتعديلاته في النهار، 2004/8/6، العدد 2039، ص 4 ومقال ميشال مرقص حول "الحماية الاجتماعية وفوارق التشريع"، النهار، 2004/8/18، ص 15).

يهدف قسم آخر من مشاريع واقتراحات القوانين المحالة للدراسة، الى استحداث نصوص جديدة في موضوعات فرعية بما يؤدي الى تكاثر النصوص وتعددها على شكل تضخم تشريعي Inflation législative. المثال الصارخ على ذلك هو وجود عدد من مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بالصحة (مثلاً: الفحوصات الجينية) والمستهلك (مثلاً: اضافة مواد كيماوية الى ملح الطعام) والانتاج (حماية الانتاج الوطني) وبالاسكان.

كان امكن تفادي هذا الاجتزاء لو كان هناك في لبنان قوانين موحدة Codes تستجمع النصوص الكثيرة العائدة لموضوع واحد في قانون واحد على غرار فرنسا وسائر الدول المتقدمة، وهو ما يسمى "القوننة" Codification. (راجع مقالنا بالخصوص في النهار، 2004/6/7، العدد 21979 او بعنوان "كيف تصاغ القوانين؟ خطورة الاخلال وباصول التشريع والخبر عن المحاضرة التي القيناها حول قانون الموازنة، النهار، العدد 22025، 2004/7/23، ص 16).

اما مشاريع واقتراحات القوانين المقترحة على هذا النحو فتؤدي – في غياب القوننة – الى مزيد من تبعثر النصوص وجعل حقوق الناس في مركز بعيد عن متناولها. هذا فضلاً عن ان تعدد مشاريع واقتراحات القوانين في موضوع واحد كان يؤدي تاريخيًا الى توفير الحجة والتبرير لابقاء هذه المشاريع مجمدة بذريعة "عدم التوصل الى صيغة موحدة". وهذا ما يمكن ان يفضي اليه عدد من المشاريع.

كما ان هذه الملاحظات تستدعي التساؤل التالي: اي سياسة اجتماعية واقتصادية في لبنان اليوم من خلال مشاريع واقتراحات القوانين؟

يعاني لبنان من غياب استراتيجية اقتصادية واجتماعية ومن تعثر برامج الاصلاح الاقتصادي والمالي بالرغم من "بوادر ازمة خطيرة تلوح في افق المدى المتوسط" (وزني، غازي عبدالله: التجاذبات السياسية تضعف الاقتصاد وتشله، النهار، 2004/7/27، عدد 22029، ص 15). فضلاً عن كونه يحقق معدل نمو هو في عداد المعدلات الادنى بين الدول العربية، (Saradar Weekly Monitor، الاوريون لوجور، 2004/7/1، ص 8). اما بالنسبة الى الدين العام، فهناك اجماع على انه بات غير قابل للاحتمال"، حيث ان "ديناميته بلغت حدًا سيجعل الدولة عاجلاً ام آجلاً غير قادرة على خدمته" (النبلي، مصطفى، النشرة الفصلية للبنك الدولي، 2004، ص 4) لكن لبنان يعاني ايضًا من غياب السياسات التشريعية الهادفة، بالرغم من تجارب خجولة في الخصخصة والتسنيد والضرائب.

فهل كنا لنشهد حيرة وتخبطًا بصدد مشروع قانون تمديد الايجارات منذ سنوات عديدة لو كانت هناك خطة اجتماعية واسكانية؟ والامر نفسه ينسحب على قانون ضمان الشيخوخة التي ثارت حوله الخلافات السياسية.

ولا يقع اللوم لهذه الجهة تحديدًا، على السلطة التشريعية فحسب، لانه يفترض بها ان تواكب سياسة الحكومة بتشريعات ملائمة، لا ان تتخطاها او تسبقها اليها.

1
متى "يعقلن" الاقتصاد السياسة في لبنان؟

بلغت اشارات المراجع الدولية، وفي مقدمتها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، درجة ملفتة من التحذير وصلت الى حد وصف المرحلة الراهنة بـ "المأزق" نظرًا الى "تجميد قرارات مهمة بسبب الاستحقاقات الانتخابية" (التقرير نصف السنوي بعنوان "صندوق النقد يختتم مشاوراته مع لبنان ضمن المادة الرابعة"، منشور على موقع الصندوق على شبكة الانترنت www.inf.org وفي "النهار"، 2004/7/9، ص 15، هذا بالرغم من المراجعة ذي النفحة الايجابية للصندوق، النهار، 2004/8/4، العدد 22037 ص 16).

نعتقد ان اللبنانيين سوف يشهدون مزيدًا من الوقت الضائع حتى اوائل 2006 على الاقل، هي الفترة السابقة لانتخابات رئاسة الجمهورية مرورًا بمجريات الانتخابات المذكورة نفسها وتشكيل الحكومة وصوغ بيانها الوزاري ومثولها امام مجلس النواب ثم التحضير للانتخابات النيابية ربيع 2005 واجرائها فتشكيل حكومة جديدة وصوغ بيانها الوزاري ومثولها هي الاخرى امام مجلس النواب!

لكن التقارير الدولية تتضمن ايضًا اقتراحات ومشاريع حلول ليس ما يشير الى ان السلطات اللبنانية المختصة تعيرها اهتمامًا فعليًا غالبًا ما يكون ذلك تحت حجج واهية كنعتها بـ "الوصات الجاهزة" وسوى ذلك من اساليب التشكيك.

السياسة في لبنان، بالمعنى الضيق لهذا التعبير، تتقدم على ما سواها من الضرورات والحاجات الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي تحجبها مسائل تتعلق بالحريات العامة وبالحقوق المدنية والسياسية. الامر الذي يستدعي التساؤل: متى "يعقلن" الاقتصاد السياسة والتشريع، بمعنى متى ندرك ان الاقتصاد مهم بقدر ما هي السياسة ؟

2

خطأ الفصل بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والحريات العامة

حسنًا فعل المشترع اللبناني عندما ربط في مقدمة الدستور بين العدالة الاجتماعية وحرية الرأي في اطار واحد (الفقرة "ج" من مقدمة الدستور). واذا صح ان مؤيدي ومعارضي اتفاق الطائف الذي اقتبس منه الدستور اللبناني عام 1990 يختلفون على اطاره ونصوصه وآليات التطبيق الا انهم لا يختلفون على هذه المقدمة.

بالفعل، لا نخال احدًا يدلي برأية بحرية، في الوقت الذي يتهدده الجوع والمرض وهو كهل لا يقوى على العمل اما وقد طرد من عمله تعسفًا مما دفع به الى التسول!

فما معنى ان ينعم الانسان، في دولة ما بالسلم ان هو يزرح تحت وطأة الديون والهواجس المعيشية من مأكل ومأوى وملبس وعناية طبية، وكيف له ان يحسن ممارسة حرياته وحقوقه المدنية والسياسية وهو يعاني نقصًا في تأمين حقوق اكثر بداهة الا وهي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية؟

للهيئات الاقتصادية وهيئات المجتمع الاهلي دور كبير في ترشيد السياسة والتشريع، ويجدر الا يقتصر على التذمر من سوء الادارة السياسية والاقتصادية، بل الاقتراح والمبادرة على اعتبارها معنية مباشرة، و"الضغط" لتحقيق هذا الترشيد في السياسة وفي التشريع خصوصًا ان القطاع المصرفي دائن للدولة.

3
تضخم تشريعي على حساب الحقوق

في لبنان كم ملحوظ من القوانين. فقد اقر مجلس النواب 61 قانونًا في العام 2003، وفق تقرير صادر عن مجلس النواب يعرض لاعمال المجلس ("النهار"، 2004/7/5، العدد 22007، ص 5). لكن هل جاءت هذه القوانين في سياق سياسة تشريعية هادفة الى تقريب الحقوق من الناس ووضعها في متناولهم، ام هي تكدست وتراكمت فأدت الى تضخم تشريعي؟

مع ملاحظتنا النشاط التشريعي الكثيف نسبيًا للمجالس النيابية الثلاثة الاخيرة وجهود لجنة الادارة والعدل وهيئة تحديث القوانين وتوحيدها، نرى ان المطلوب في لبنان سياسة وورشة تشريعية عارمة[1] لم تقم هذه الورشة بعد بالرغم من انتهاء الحرب، والتي من شأنها ان تأخذ بعين الاعتبار المعايير الشكلية الضرورية في التشريع وتقريب الحقوق من الناس عبر "ممارسة التواصل العملي والتطبيقي بين المشرعين والمجتمع قبل ان يعرض التشريع جاهزًا على مائدة الناس" بحيث "يكون الناس معنيين ومشاركين في صنعه وتاليًا في شرعيته" على اعتبار "ان القوانين التي لا تحظى بدرجة عالية من الشرعية، اي قبول الناس، تنحرف في التطبيق، او لا تطبق، او تطبق قسرًا مع كلفة ادارية وقضائية باهظة في سبيل مراقبة التطبيق ومعاقبة المخالفين". فالمطلوب "دعم ثقافة ترتكز على قراءة القوانين من زاوية الديمقراطية وحقوق الانسان، وليس من خلال التنظيم البيروقراطي والحصيلة الضريبية فحسب، ونشر هذه الثقافة على مستوى الجمهور وتعميم التربية على القاعدة الحقوقية" (انطوان مسرّه، منسق "مرصد التشريع في لبنان" وابحاث المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم). وهذا الشأن يقع في عداد اهداف "مرصد التشريع في لبنان" (2003–2006) والذي اطلق بداية 2004 من خلال ندوات ميدانية اشركت النواب والناس من قطاعات اقتصادية واجتماعية وتربوية في مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين قبل اقرارها.

جاء في افتتاحية نشرة البنك الدولي للفصل الاول من العام 2004 تحت عنوان: "السير الى الامام في لبنان من خلال الحوار الوطني": "معظم المسائل (في لبنان) تكمن في صلب قضايا النفع العام وعليه فمن المجدي ان تخضع لحوار وطني وعام. وتدل التجربة الدولية ان وجود جمهور عارف ومطلع يجعله قادرًا على التصرف بمسؤولية اكثر من الجمهور الذي يعتمد على الصحافة الفضائحية والاشاعات. وعليه، فمن حق البرلمانيين وممثلي المجتمع المدني والجمهور الواسع فهم المضاعفات الاجتماعية واسس تقاسم الحمل والبدائل المتاحة التي تؤدي الى اتخاذ القرارات الواعية" (النشرة الفصلية للبنك الدولي، الفصل، 2004، ص 4).

---

[1]. مجلس النواب اللبناني، **نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية**، اوراق الندوة البرلمانية العربية بالتعاون مع برنامج الامم المتحدة الانمائي، بيروت، 4-2003/2/6، 350 ص.
- آن سيدمان، روبرت ب سيدمان، نالين ابيسيكيرا، جودي سيدمان، **تقييم التشريعات: دليل ارشادي للمشرعين**، مكتب صبرا للترجمة القانونية بالتعاون مع برنامج الامم المتحدة الانمائي، مصر، 2003، 232 ص.

ونسأل على سبيل المثال: هل كنا لنشهد هذا القدر من مساوئ الضريبة على القيمة المضافة لو اشركت مختلف هذه القطاعات والمواطنين في البنية التشريعية والتنظيمية لهذه الضريبة؟

النهار، 2005/1/27

7
تقسيط ديون التجار*

مأمون عدره

أتناول موضوع تقسيط ديون التجار والصناعيين والمقصود بذلك تسوية وجدولة الديون التجارية، أكانت للتجار أو للصناعيين أو لأية مصلحة أو قطاع آخر، والتي هي الديون المتعثرة والصعبة فقط مع المصارف وليس بين بعضهم.

من اين نتجت هذه الديون المتعثرة؟ هي ناتجة عن السياسة المالية والنقدية للحكومة وبسبب عدم وجود سياسة اقتصادية على الاطلاق. ولكي نكون أكثر تحديدًا، منذ سنة 1994 ولغاية 2004، قام مصرف لبنان بكافة الطرق المتاحة له، بما فيها رفع الفوائد لحماية قيمة النقد الوطني، فانعكس ذلك على كلفة التقديمات المصرفية للقطاع الخاص وريع عال لأصحاب الودائع، مما يعني تحميل القطاع الخاص الانتاجي من تجاري وصناعي وزراعي وسياحي وخدمات اعباء عالية وغير طبيعية. وفي الوقت نفسه توقف الاستثمار على اعتبار ان اصحاب الودائع باتت تأتيهم ايرادات عالية على ودائعهم دون ان يستثمروا. ومثلاً على ذلك إذا كانت الفائدة المدينة للقطاع الخاص هي 15% سنويًا، وهي معدل وسط خلال السنوات العشر الماضية، وهي طبعًا أقل حاليًا، فإن مبلغ القرض يصبح ضعفين خلال 4،8 سنوات، اي خلال ما يقارب الخمس سنوات يتضاعف هذا المبلغ. إضافة الى الفوائد المركبة وهي فائدة الفائدة يضاف اليها عملات واحد بالألف وعمولة على الكشف الشهري، فيصل مجموع الكلفة النهائية للفائدة المتفق عليها مثلاً واذا كانت 10% تصبح 13%. بنتيجة هذا المعدل يتآكل الرأسمال العام للتاجر او الصناعي في فترة قصيرة، وتتضاءل بنفس النسب حظوظه في استعمال التسهيلات المصرفية الممنوحة له، والتي تكون قد امتصتها الفوائد، فيتحول دينه الى فوائد ويجمد

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل تولت تفريغها أرليت سعاده أبي نادر.

حسابه في المصرف عندئذ لافتقاره الى رأسمال عامل. ويتوقف عن شراء البضاعة ويتوقف عن العمل ثم عن الدفع. ومما ساهم ايضا بالضغط سلبيًا على التجار هو انخفاض قيمة الضمانات العقارية في السوق اللبناني.

يرزح القطاع الاقتصادي اذًا تحت عبء واقع مالي غير طبيعي يثقل بوزنه على طاقته وقدراته التمويلية، يرافقه كساد اقتصادي عام وقلة سيولة لدى المستهلك وضعف الطاقة المالية لديه. قطاعات الانتاج والمصارف والدولة على السواء هم شركاء في المشكلة، وينبغي ان يكونوا كذلك في الحل. وكما انه يحق للدولة جدولة ديونها فلماذا لا يحق لقطاعات الانتاج جدولة ديونها؟ علمًا ان الدولة هي التي تسببت بتعثر ديونها بسبب الهدر الحاصل في اداراتها، بينما لم يتسبب القطاع الخاص بديونه المتعثرة. والجدير بالذكر ان 68% من المؤسسات من مختلف القطاعات مهددة بالاقفال بحسب تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي سنة 2003. وهذا يدعو للقلق ويستدعي القيام بعمل وتدابير فورية وجذرية لتدارك الانهيار.

***

صدرت خمسة مشاريع لتسوية وجدولة الديون التجارية المتعثرة مع المصارف.

قامت جمعية المصارف بوضع المشروع الاول.

والمشروع الثاني وضعه اتحاد غرف التجارة.

والثالث هو مشروع التعميم الذي صدر عن مصرف لبنان رقم 8508 تاريخ 2003/10/7.

ان هذه المشاريع الثلاث مع حسناتها، لا تراعي النواحي الاقتصادية ولا تراعي التلاؤم بين العرض والطلب.

المشروع الرابع هو مشروع تسوية الديون ودعم حركة الاستثمار الذي أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

والمشروع الخامس هو مشروع جمعيات التجار في لبنان لتسوية الديون المتعثرة مع المصارف. لا يختلف مشروع جمعيات التجار في لبنان في جوهره عن المشروع الذي قام به المجلس الاقتصادي والاجتماعي. لذا سنتكلم عن مشروع جمعيات التجار في لبنان وهو عملي وكان له صدى كبيرًا في بيروت عند الخبراء وعند كل الهيئات وعند بعض زملائنا النواب.

الغاية الرئيسية من مشروعنا للتسوية هي إعطاء زخم جديد للمؤسسات التي ترزح تحت ضغط الفوائد المتراكمة واضمحلال رأسمالها العامل، لكي تحافظ على طاقتها في الانتاج والاستمرار في العمل والحفاظ على مستوى العمل ولجم استفحال البطالة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى السماح للمدينين المتعثرين تصفية اشغالهم بشكل نهائي وتسهيل ضمانتهم بشكل سليم وبظروف مناسبة، تفاديًا للهدر وحفاظًا على تلك الضمانات وقيمتها.

ليس المشروع إلزاميًا وهو يتألف من شقين: الشق الاول تعاقدي بالتراضي، فيقصد الشخص المصرف ويحاول الاتفاق معه على تسوية، ففي حال تفاهموا يكون ذلك جديًا وتحل المسألة. والحل الثاني قانوني.

قسمت الفئات الى ثلاث: الفئة (1) وهي المؤسسات القابلة للحياة ولكنها فقدت رأسمالها العامل. تقوم هذه المؤسسات بصرف عمالها، ولكي تنهض من جديد يفترض بنا مساعدتها بفصل الديون القديمة عن الديون الجديدة ومدّها بالسيولة لكي تعمل مجددًا، وتقدم الضمانات، ومن جهة ثانية تقسيط ديونها القديمة. الفئة (ب) وهي المؤسسات العاجزة عن الاستمرار وتسعى للاقفال. لماذا نزل هؤلاء ونرفع عليهم دعاوى ونقوم بدعاوى افلاسية؟ تطالب هذه الفئة بالتفاهم فنمنحهم فرصة لتسديد ما عليهم مع الضمانات ثم يقفلون مؤسساتهم.

تضم الفئة الثالثة المتعهدين والملتزمين الذين انجزوا اشغالاً للدولة والدولة لا تدفع لهم.

تضم الفئة **(ب)** الذين يريدون إقفال مؤسساتهم، وهم ايضا يتحوّل دينهم الى الليرة اللبنانية وتكون الفترة سبع سنوات. ينال ثلاث سنوات إعفاء ليتمكن من بيع عقاراته كي لا يضطر لبيعها بأسعار زهيدة. الاقساط متساوية وفصلية بدءًا من مطلع السنة الرابعة وقيمة الفوائد صفر %. المبلغ هو رصيد الدين بعد حسم الفائدة لتكون 9%. في المحاكم لا يقبلون سوى فوائد 9%. لذلك اعتبرنا ان الـ 9% هو مبلغ عادل يجب ان يطبق عليه. هناك الآلية التعاقدية وتقضي بإمكانية التفاهم بين الطرفين. والالية القانونية تقضي بأن يقدم التاجر طلبًا الى المصرف، وأمام المصرف مهلة 15 يومًا للاجابة، فأما يدعوه للقيام بالتسوية بناء على المشروع أو لا يجيب، وفي حال لم يجب يفترض بالتاجر ان يتشكى امام لجنة الرقابة على المصارف، وهذه اللجنة تقوم بحل المسألة بين الطرفين.

***

نحن بصدد تحويل المشروع الى قانون ونعرضه على النواب علّهم يقتنعون به فيمر في المجلس النيابي ليصبح قانونًا. منذ ثلاث سنوات ونحن نعاني فلا أحد يرد علينا. المصارف اليوم هي قطاع خاص كما ان التاجر هو قطاع خاص وللمصرف كامل الحرية بأن يربح قدر ما يشاء، كما ان التجارة عندنا حرة، فلا المصرف هو سبب هذه المشكلة ولا التاجر، انما سببها هو سياسة الحكومات عندما رفعت الفوائد.

يجب ان تحصل شراكة بين ثلاثة فئات لحل هذه القضية. تدعونا الدولة لمهاجمة المصارف وتقول للمصارف ان لا علاقة لها بالموضوع داعية اياها للتصرف وفق مصلحتها، وهذا تصرف خاطئ فيه هروب من المسؤولية. كيف تجدول الدولة ديونها وهي التي سببت تراكم هذه الديون والفوائد التي تعجز عن ايفائها فتفرض الضرائب على الناس وتضيّق عيشهم، فكيف ينهض القطاع الخاص؟

لا وجود للدولة بغياب القطاع الخاص. الحكومة مسؤولة في الدرجة الاولى بأن تتحمل من خلال مصرف لبنان قدرًا معينًا، وهذا ما نسعى الى تحويله الى قانون. في حال تجاوب معنا النواب ووجدوا الحل عادلاً ووافقوا عليه يصبح كالقانون الذي وضعوه سنة 1982 ويصبح ساري المفعول.

8

تعديل قانون تنظيم صندوق تعاضد القضاة*

طارق زياده**

موضوع المحور الذي أدرجه مرصد التشريع هام جدًا. في القرن التاسع عشر في الأنظمة البرلمانية كان النواب يقفون ويخطبون عند صياغة القوانين، وعندما تتقدم الحكومة بمشروع قانون او عندما يتقدم نائب باقتراح قانون، كانت الخطابة ارتجالية وكانت المعطيات بسيطة. اما الآن فلنأخذ مثلاً بسيطًا: مدينة مثل مدينة القاهرة أو طوكيو أو باريس أو لندن ولنتصور كيف ننظم السير في هذه المدن الكبرى. يجب ان تكون هناك معطيات. ما هو عدد السيارات في مدينة القاهرة؟ ما هو العدد المتوقع في سنة 2020؟ ما هو عدد السكان؟ كم هو اتساع الطرق؟ ما هي الآليات العاملة على الطرقات العامة؟ كم يقع من حوادث كل يوم؟ هكذا يصاغ التشريع، وليس على اساس ممنوع ومسموح والذي يخالف ينال عقوبة.

إضافة الى ذلك توكل صياغة القوانين في لبنان الى موظفين قد يكونون من حملة إجازة الحقوق أو لا وهذا الامر لا يكفي إطلاقًا. احيانًا يمر اقرار القانون بصورة ارتجالية أو عفوية وبدون دراسة كافية، ولذلك يضطر المشترع الى تعديله بعد فترة بينما قوانين كقانون الموجبات والعقود وقانون التجارة وقانون اصول المحاكمات الجزائية وسواها بقيت حتى الآن من دون تعديل تقريبًا، إلا في قانون التجارة أضيفت بنود جديدة.

* * *

قانون الموجبات والعقود أقر سنة 1932 ووضع موضع التطبيق سنة 1934. والآن بعد سبعين سنة لم تضاف عليه إلا فقرات قليلة، لان العناية بالصياغة كانت مهمة والعناية

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.
** قاض، رئيس التفتيش القضائي سابقًا.

باللغة وبالتعابير. عندما يطبق القاضي القانون يجب ان يكون امام قانون واضح. والمواطن الذي يريد ان يعرف حقوقه يجب ان يتوصل الى ذلك بسهولة وليس بتفسيرات معقدة وغير واضحة. اللغة القانونية مهمة، والصياغة، والاسباب الموجبة، لأن القاضي عندما يفصل في النزاعات يعود الى الأسباب الموجبة لكي يفهم لماذا وضع هذا القانون وما هي الروحية التي حملت على اقرار القانون.

بصدد إنشاء صندوق تعاضد للقضاة سنة 1982 مرت سنوات عليه. يجب ان يدرس ما هو عدد القضاة وكم سيصبح بعد عشرين سنة. كم قاض سيحال على التقاعد؟ كم قاض سيتوفى، كم قاض سيستقيل، كم قاض سيصرف من الخدمة، ما هو عدد عائلات القضاة التي ستستفيد من الصندوق؟ لا بد من معرفة هذه الامور لكي يأتي القانون متكاملاً والا فأننا نسقط في الارتجال. ليس هناك الآن مشروعًا بصدد صندوق تعاضد القضاة، لأنه اقر سنة 1982 ووضع المرسوم التطبيقي لنظام الوصاية عليه سنة 2000. لكن الصندوق أدى واجباته بشكل قوي، لأنه راعى الوضع المادي للقضاة تجاه رواتبهم الغير مرتفعة، فكان السند المادي الحقيقي لتأمين ضمان وسلام اجتماعي للقضاة ناجم عن تقديمات هذا الصندوق، مما يؤمن ضمانة لاستقلالية حقيقية للسلطة القضائية. القانون جيد ولكن هناك تناقض. يجب ان يكون هناك قانون ضمان عام وإلا في حال اعطيت كل فئة قوانين ضمان خاصة بها فكأننا نضع ميزات لفئات ولطبقات. هذا يعارض مبدأ المساواة امام المرفق العام ومساواة المواطنين.

مجلس ادارة صندوق التعاضد مؤلف من قضاة يعيّنون من قبل وزير العدل. وسلطة الوصاية على هذا الصندوق المستقل ماليًا واداريًا لوزير العدل.

9
صندوق التعاضد المدرسي*

أحمد سنجقدار

أود التعليق على ثلاثة قوانين. بالنسبة لصندوق التعاضد المدرسي كما هو وارد فقد اضطرب صندوق التعاضد بين المدارس سنة 1995، عندما زادت الأعباء على صناديق المدارس. هناك مدارس صغيرة وأخرى كبيرة، الاولى عدد تلامذتها دون المائة بينما يصل عدد طلاب المدارس الكبيرة الى 500 و 600 تلميذ، فأنشئت فكرة صناديق تعاضد المدارس لكي تستفيد المدرسة الضعيفة من المدارس القوية. ولكن كل هذه المشاريع هي هروب الحكومات من مسؤولياتها التعليمية.

ما هي صناديق المدارس؟ يوجد في المدارس صندوق الاهل وصندوق المدرسة، ثم تم خلق صندوق جديد حاليًا هو صندوق التعاضد المدرسي في كل محافظة. كانت هذه الصناديق موجودة في المدارس منذ 1987 وبوشر تنفيذها سنة 1996. وُجدت صناديق المدارس لكي تؤمن بعض المستلزمات المدرسية، واقرأ في القانون: مواد وأدوات التدريس، القرطاسية، المطبوعات، الأدوات المكتبية، المختبرات، تغذية مكتبة المدرسة والرعاية الصحية، رعاية النشاطات، التدفئة والانارة، المفروشات، الصيانة بجميع أنواعها، الكهرباء والماء والهاتف. كل هذه الأمور ملزم صندوق المدرسة بدفع فواتيرها، أي ان الاهل هم من يدفع، فعندما يسجل الاهل ولدهم يدفعون رسومًا للمالية قيمتها حاليًا 30،000 ، 20،000، أو 10،000 ل.ل. حسب المرحلة وهناك ثلاث مراحل تعليمية، ويدفع لصندوق المدرسة 60،000 ، 70،000 ، 90،000 ل.ل. وفقًا للمرحلة، ويدفع لصندوق جديد وهو صندوق الاهل قيمة كانت 50،000 ل.ل. وخُفضت الى 30،000 ل.ل.

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

كل هذه الصناديق التي تخلق في المدراس تهدف الى امتصاص رسوم من الاهالي تقوم بتغطية حاجات كان من المفترض بالوزارات ان تقوم بتغطيتها. لماذ تظهر هذه الصناديق؟ لأن اعباءًا جديدة تضاف كل مرة على المدرسة، وآخر ما فرض على صندوق المدرسة تأمين اجور المعلمين المتعاقدين.

علينا التنبه لهذه المسألة، فلماذا يكون هناك صندوق مدرسة وصندوق أهل ويقوم الاهل بالدفع للصندوقين إضافة الى الضريبة التي يؤدونها للخزينة العامة؟ وسبب ذلك زيادة الأعباء على المدرسة، فبات عليها ان تدفع للبواب وللتنظيفات، علمًا انه يفترض بالبلدية أو بالحكومة تغطية هذه البنود فلديها مياومين (أشخاص يعملون يوميًا)، كما على البلدية دفع تكاليف الكهرباء والمياه. المواطن يؤدي الضريبة للبلدية ايضا فلماذا يدفع الكهرباء والماء والهاتف مرة ثانية؟ عندما خلقت هذه الصناديق انشئت من أجل النشاطات الغير منهجية لتقوم المدرسة بخطوات تطوير للمنهج، كأن تأخذ التلاميذ رحلات علمية وتؤمن نشاطات لا صفية داخل المدرسة. كل ذلك أصبح ملغىً في مدارسنا. الصناديق القائمة لا تكفي لتسديد الأعباء الجديدة المترتبة عليها، وتقوم لهذه الغاية بخلق صناديق جديدة، أي لتغطية أعباء تتهرب الحكومة من تحملها.

أيام النائب روبير غانم أنشئ صندوق التعاضد المدرسي وورد في المادة الثامنة منه ما يلي: عند إلغاء صناديق التعاضد المدرسية، توزّع اموالها على المدارس الرسمية. أي انه كان في نية المشترع ان هذه الصناديق مؤقتة وليست دائمة. الآن يسعون لجعلها دائمة. كل هذه الصناديق مرفوضة. يجب قيام صندوق واحد في المدرسة بحسب التشريع، يساهم فيه الاهالي بمبلغ معقول حتى تتمكن المدرسة من استخدامه للنشاطات التي توسع افق الطالب وتغنيه، خاصة مع المناهج الجديدة، وإلا نكون كمن يقيم دولة ضمن دولة وتصبح كل مدرسة مسؤولة عن الكهرباء والمياه والهاتف والتنظيفات والقرطاسية والمفروشات والصيانة بجميع انواعها. واذا ما ارادت طرش المدرسة تكون مسؤولة عن كل المصاريف، وفي ذلك كله تهرب الحكومة من مسؤولياتها. نطلب من التشريع ان يكون واضحًا فيضع هذه المشاكل جانبًا ونسير معًا باتجاه تطوير المدرسة.

***

هناك مطالبة دائمة بإلزامية التعليم. يجب ان تترافق الالزامية مع المجانية. ما من إلزامية بعيدًا عن مجانية التعليم. قام الوزير سمير الجسر بخطوة نعتبرها خطوة الالف ميل، فقد أعفى التلاميذ من رسوم المرحلتين الاولى والثانية من التعليم الاساسي اي حتى الصف السادس، ولكن ذلك لا يكفي، ولا تسميه الزامية التعليم، فلا نستطيع إرغام الاهل على وضع أولادهم في المدرسة ونحن نعلم انهم عاجزون عن شراء الكتب لهم، فهم لا يستطيعون إطعامهم كما يجب. قمنا بجولة في "حي اللجا" وهو شبيه "بباب التبانة" أي انه منطقة فقيرة، شاهدنا تلاميذ يتناولون ساندويش خبز ناشف، أي ان والدتهم وضعت بداخلها فتافيت خبز ليصبح شكلها كساندويش رفاقهم. نشاهد اشياء تدمي القلب... إلزامية التعليم تعني مجانية الرسوم، تأمين الكتاب المدرسي وتأمين الوجبة الغذائية. كل بلدان العالم تؤمن للطفل وجبة غذائية. الطفل في المناطق الفقيرة عندنا يحضر الى المدرسة دون تناول الفطور أو يحمل الخبز الناشف في زاده.

ومن ضمن المجانية علينا ان نؤمن له نحن الرحلات والزيارات الى المصانع.

قرأت في النصوص عن "اقتراح قانون بإعطاء تسعيرة منخفضة للطلاب واعفاءات". ليس هذا ما يهمني، يقدمون لي تسعيرة مخفضة لزيارة جعيتا أو لدخول السينما في حين انا عاجز عن اصطحاب ولدي الى جعيتا والى السينما. ابن باب التبانة وابن عكار وابن الهرمل عاجز عن ذلك، لن تفيده التسعيرة المخفضة ومن واجب المدرسة تأمين ذلك فتأخذ التلاميذ الى المناطق السياحية والى المصانع...

في إلزامية التعليم سبق ان اتفقنا ووافقت الحكومة على خطة التعليم للجميع. من مراحل الخطة حتى الـ 2008 يجب ان يكون التعليم مؤمنًا للجميع حتى سن 15 سنة اي مرحلة التعليم الاساسي. الفقير يرسل ابنه وهو في السابعة من العمر الى سوق العمالة بعد قيامه بتسلل مدرسي، فهل أؤمن له البديل؟ هل استلم الطفل منه وأهيئه بالكامل دون ان اكلفه بشيء؟

نطلب من النواب التنبه للتشريعات التي تهرّب الحكومات من مسؤولياتها. الدولة مسؤولة عن التعليم وعن إلزاميته بالمعنى العام المرتبط بالمجانية، وايقاف الصناديق المتكاثرة التي تتحوّل الى مزاريب فلا حاجة لها، ويكفي صندوق واحد للمدرسة يهتم بالطفل وبنشاطاته المدرسية.

10
تعديل قوانين الايجارات*

غاده ابراهيم**

قليلة هي القوانين التي تشغل الرأي العام اللبناني، ويشارك النقاش فيها كل فئات المجتمع، كما هي الحال مع قانون الايجارات.

وطبعًا فأسباب ذلك معروفة. أولاً ان علاقة المستأجر بالمالك تعني كل المواطنين تقريبًا، فكل مواطن اما ان يكون مستأجرًا واما ان يكون مالكًا وبالتالي فهو يراقب كل ما يستجد على هذا الصعيد، اضف الى ان الاستثمار العقاري هو من أهم الاستثمارات التي يلجأ اليها الرأسمال اللبناني، وثقة أصحاب رؤوس الأموال لا سيما المتواضعة منها تبقى قوية بالحجر، حتى ولو دلت الدراسات والمؤشرات عن ضعف في مردودها. فالعقار باق ولو تبدلت الظروف وتغيرت.

والسبب الثاني هو ان الغالبية العظمى من المواطنين هم مستأجرون. سياسة كل ساكن مالك تستطيع دولتنا انجازها.

سياسة كل ساكن مالك لم تستكمل في بلدنا، رغم وجود مؤسسات الاسكان التي تقدم القروض السكنية ولا مجال هنا للتفصيل حول اداء هذه المؤسسة ووضعها.

من يراقب قوانين الايجارات المتعاقبة يلاحظ وبالمصطلح القانوني انها كلها استثنائية، واستثنائيتها هذه نابعة من انها تعنى بقضية اجتماعية هي قضية الاسكان. نلاحظ ان آخر

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

** محامية بالاستئناف.

تشريع صدر لرعاية هذه العلاقة كان في العام 1992 وهو القانون 92/160 وتعديلاته بالقانون 94/336. وما قام به المجلس التشريعي بعد ذلك كان فقط تمديد مفعول هذا القانون سنة فسنة.

انتهت لجنة الادارة والعدل من درس اقتراح مشروع قانون الايجارات انما لم يطرح بعد على الهيئة العامة. وكما علمت من أحد أعضاء هذه اللجنة انه أحيل الى اللجنة المالية لدراسته.

بعيدًا عما نراه في الاعلام من صراع حاد بين لجنة قدامى المالكين ولجنة قدامى المستأجرين، ونعتبر ان مطالبات كل فئة محقة وتنطلق من حقوق مكفولة من الدستور، فحق المواطن في التمتع بملكيته هو مقدس في الدساتير جمعيها. وهو مصان في جميع القوانين.

كذلك نجد ان حق المواطن في السكن هو حق مشروع وعلى الدولة ان ترعى هذا الحق وتوليه أهمية قصوى.

عرض هذا المشروع على لجنة تحديث القوانين في نقابة المحامين والتي أساهم في أعمالها.

غير ان ما سجلته من ملاحظات حول آلية المشاركة في التشريع ونتائج المشاركة في الصياغة جدير بالتوقف عنده.

***

بعد التجربة، ان عملية التشريع لا تولي الأهمية العلمية الكاملة ومع الأسف ان السلطة التشريعية غارقة في كل شيء إلا في الهم التشريعي، واني اعتقد ان افتقار المجلس النيابي الى رجال القانون هو افراغ لهذه المؤسسة من أهم مقوماتها. ونظرة سريعة الى مجالس التشريع سابقًا تثبت لنا ان سمة أعضاء المجالس القديمة في غالبيتها انهم كانوا قانونيين ومحامين تحديدًا.

ان أولى الملاحظات هي ان مشاركة نقابيي المحامين في أعمال اللجان التشريعية لا تغني عن الكفاءة القانونية لأعضاء المجلس النيابي.

فالنقابة وان شاركت فهي لا تقرر انما فقط تدلي بملاحظاتها وفعالية هذه الملاحظات مرتبطة بشخص النقيب ومدى تأثيره في تفعيل ملاحظات النقابة على المشروع، مع العلم ان ملاحظات النقابة دائمًا تنطلق من السعي الى وضع قانون سليم من الشوائب عند التطبيق، فالمحامون والقضاة هم المعنيون مباشرة بتطبيق القوانين وتفسيرها ومدى امكانية التحايل عليها أو تطويعها.

مع ان مشاركة النقابة مرتبطة بفعالية النقباء وقدرتهم على أحداث التأثير في أعضاء اللجان فإن اللجنة المعنية دائمًا تعتمد على عامل الوقت لكي لا تعطى المشاريع وقتًا كافيًا للدرس، فهي لا ترسل المشاريع الى النقابات إلا في مهل قصيرة مما لا يتيح وقتًا كافيًا للدرس المعمّق.

أما الملاحظات حول القانون نفسه فهي:

أولاً: ان مشروع القانون قد أبقى على التحديد القانوني حتى عام 2010 فقط ولا اعتقد ان هذه الفترة كفيلة بحل الأزمة السكنية في البلد. وعدم وضع سياسة اسكانية وعدم رصد أي اموال في الموازنات المتتالية لأي سياسة اسكانية ناهيك عن الوضع المالي للخزينة يستحيل معه التحدث عن وجود حل.

مشروع القانون مرتبط بقروض اسكانية قوامها الدولة تساهم في شراء سكن للمستأجر. ولا اعتقد ان هذا الأمر تخطط له الدولة بالتلازم مع صدور القانون.

ثانيًا: استحدث القانون هيئات جديدة لبت النزاعات وأبقى النزاعات القديمة التي لم تفصل بعد لدى مراجعها مما يعني خلق اوضاع قانونية مختلفة وغير مبررة.

ثالثًا: زاد من كلفة التقاضي بأن فرض مبلغ 500 الف ليرة على الرسم المعتاد، واعتقد ان هذه الكلفة سببها استحداث اللجان القضائية التي تتقاضى بدلات مخصصة عن عملها. واعتقد ان الهيئات القضائية القائمة قادرة على حل النزاعات دون حاجة الى استحداث هيئات جديدة.

رابعًا: ان مشروع القانون المقترح يحاول اختصار وقت المطالبة القضائية عن طريق حرمان المتقاضين من طرق المراجعة. هذا باعتقادنا انتقاص من حقوق المواطن المالك او المستأجر، فالتقاضي على درجة واحدة ليس الطريق الأسلم لتقصير فترة التقاضي والأسلوب الأسلم هو الالتزام بالمهل القانونية المحددة للاجراءات والتي تؤمن للفرد التقاضي العادل والصحيح.

خامسًا: وجود ثغرات في بعض المواد القانونية لا سيما المادة 11 مثلاً، فمن الممكن ان تؤدي الى حائط مسدود في العلاقة، وقد وضعت لجنة تحديث القوانين ملاحظاتها حول ذلك واعتقد ان لجنة الادارة والعدل قد أخذت بهذه الملاحظات.

سادسًا: ميز المشروع بين استرداد المأجور بنهاية فترة التحديد والتي لا تتجاوز ست سنوات وبين استرداد المأجور خلال تلك الفترة رغم ان عقود الايجار وفق المشروع قسمت تبعًا لانعقادها الى أربع فئات تنتتهي مدة الفئة الاولى منها سنة 2006.

سابعًا: ان قرارات اللجنة المنشأة في ما يتعلق بتخمين العقارات ليست قرارات قضائية في حين ان قراراتها في ما يتعلق بالاسترداد هي قرارات ذات طبيعية خاصة ولم يضع المشروع أي اصول خاصة للاعتراض عليه.

ثامنًا: ان عدم قابلية قرار التخمين لأي طريق من طرق المراجعة ثغرة في القانون، سيما وان المراجعة آحادية الجانب أي من قبل المؤجر. وليس المستأجر طرفًا فيها للأدلاء بأقواله فيما يعرض على اللجنة.

***

ان كل القوانين التي ترعى العلاقة التأجيرية بين المالك والمستأجر هي استثنائية.

وان القوانين الاستثنائية لا تحقق عدالة ولا تولد مساواة. وتبقى ضرورات الأمن الاجتماعي هي المسوغ الوحيد لصدورها لكن الى متى، والحكومة لم تضع بعد سياسة اسكانية لا قريبة المدى ولا بعيدة المدى.

11
الصلاحيات البلدية بين القانون والممارسة

عاطف عطيه*

الصلاحيات البلدية، باعتقادي، لا تقوم على ما ينص عليه القانون فحسب، بل هي، بالاضافة الى ذلك، ممارسة في الشأن العام، وخصوصًا في قضايا تنمية المجتمع المحلي وتنظيمه. وعليه، فإن صلاحيات المجلس البلدي تبدأ على شكل مثلث متساوي الاضلاع. لا يشكل القانون البلدي إلا ضلعًا من هذه الأضلاع. ولكي تتحول الصلاحيات الى ممارسة فعلية، لا بدّ من انشاء علاقة تفاعلية، جدلية، بين ما ينص عليه القانون، إن كان في صلاحيات المجلس البلدي، أو كان في صنع هذا المجلس البلدي بالذات، أي قانون الانتخابات البلدية، من جهة، وبين الممارسة اليومية للمجلس البلدي، من جهة ثانية.

لا تستقيم الصلاحيات البلدية فعلاً إلا عن طريق الممارسة. وعلى قدر ممارسة المجلس البلدي لصلاحياته يكتسب خبرته ويراكم تجربته، ويتمرس في معالجة قضايا الشأن العام. وبموازاة ذلك يتمرس المرشح لعضوية المجلس البلدي، أو الطامح لرئاسة هذا المجلس، في كيفية التعاطي مع مسألة الانتخابات البلدية أو مع الناخب، كما يتمرس الناخب في عملية انتقائه للمرشحين. في قضايا الصلاحيات المنبثقة من القانون، وفي قضايا الترشيح والانتخاب يكتمل ظهور مثلث الصلاحيات البلدية، إذ لا صلاحيات، وهي هنا تعني المسألة النظرية في العمل البلدي، دون وجود من يقوم بتنفيذ هذه الصلاحيات، دون وجود من يوصل أعضاء المجلس البلدي ليمارسوا صلاحياتهم، وهو الناخب.

القانون البلدي عندنا عصري يستجيب لمتطلبات المجتمع المحلي في أرقى البلدان واكثرها تقدمًا. تجاوز كل الانتماءات، وحصر الاهتمام بالعمل التنموي والاهتمام المحلي بالنطاق

* أستاذ علم الاجتماع في معهد العلوم الاجتماعية – الجامعة اللبنانية.

البلدي. وأتاح فرصة تثمير كل الانتماءات لخدمة النطاق البلدي والتنمية المحلية. واستبعد بالنص احتمال تضارب المصالح الشخصية، ومنها القرابة المباشرة، للصالح العام. وهو يعبر عن امكانية ممارسة سلطة محلية كاملة الصلاحية (حكومة محلية)، وان كانت تحتويه من بعد، السلطة السياسية (المحافظ)، أو السلطة المالية–التنموية (وزارة المالية).

***

هذا نظريًا... اما عمليًا، فإن آلية التنفيذ متأتية من مكان آخر، ومن ذهنية أخرى.

آلية التنفيذ منوطة بمجلس بلدي وصل الى مرحلة ممارسة صلاحياته تأسيسًا على اعتبارات تختلف عن اعتبارات القانون البلدي إن كان على مستوى الصلاحيات أو على مستوى قانون الانتخاب.

نظريًا، الصلاحيات وقانون الانتخاب تعبّر عن تطلعات المجتمع المدني بوعي المواطنين فيه لحقوقهم وواجباتهم، وبادراكهم لمعنى المسؤولية ولشعورهم بحسهم المدني ومواطنيتهم، وبفهم لأهمية التنمية التي بطلت ان تكون من أجلهم وأصبحت تقوم على مشاركتهم ودعمهم. ومن أجل ذلك، نص القانون على اللجان في مختلف الشؤون التي تؤمن مشاركة الناس في مختلف الشؤون ايضًا.

عمليًا، وصول المرشح الى المجلس البلدي يقوم على الاعتبارات الأهلية ومن عناصرها الأساسية: الطموح الشخصي، العلاقات الاولية القرابية والمذهبية والدينية، امكانية التجيير المتأتية من حجم العائلة، الولاء السياسي للمتزعم المحلي، الخدمات المطلوب ترجمتها الى أصوات... امكانية الدخول الى اللائحة المدعومة من هذا السياسي، أو ذاك...

اما انتقاء الناخب للمرشح دون الآخر فتقوم على اعتبارات مشابهة. كل هذه الاعتبارات تقوم على الشخصانية والانتماءات الأهلية دون اهتمام بالبرامج التنموية. أو بما يؤكد على خبرة المرشح التنموية، أو اذا كان يفقه شيئًا عن العمل البلدي، أو عن صلاحيات المجلس البلدي، أو اذا كان له تجربة في الشأن العام.

المحلل هنا يقوم على توجه القانون البلدي لادارة الشأن العام انطلاقًا من الحس المدني والايمان بالمواطنية نظريًا، وعلى مرشح وناخب لا يزالان يستعملان الحس الاهلي ترشحًا وانتخابًا. يوصلنا هذا الخلل، في حال استمراره، الى حالة أقرب ما تكون من الانفصام.

المهم الممارسة. الممارسة تبلور القانون وتجعله أكثر تعبيرًا عن الواقع. الصلاحيات البلدية حالة مدنية. علينا ان نبقيها في هذا التوجه. علينا ان نوصل اعضاء بالطريقة المدنية الحديثة.

الباب الثالث

الندوة الثالثة

بالتعاون مع غرفة التجارة والصناعة والزراعة

في زحلة والبقاع

زحله، 2004/12/4

التشريعات الاقتصادية والاجتماعية والصناعية والزراعية
خدمة العلم

1
المشاركة في التشريعات

ادمون جريصاتي*

يسعدنا ان نلتقي بكم وان نتشارك معكم في أعمال ندوة التشريعات الاقتصادية والاجتماعية اتي تنظمها المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، حيث نعتبر ان مثل هذه الندوات تشكل خطوات ديمقراطية متقدمة لاشراك الناس واعطاءهم الفرص لابداء آرائهم في مسائل القوانين والتشريعات التي يفترض انها تشرع لمصلحتهم، اضافة الى اننا نعتبرها محاولة حضارية لنشر الثقافة القانونية وتبسيطها وتعميمها مرتكز على مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان التي أصبحت شعارًا عالميًا وشرطًا للانضمام والانخراط في المجتمع الدولي وما يسمى بالنظام العالمي الجديد.

ان غرفة تجارة وصناعة وزراعة زحلة والبقاع لطالما سعت وطالبت مع الاتحاد العام للغرف اللبنانية ومن خلاله، ومختلف الهيئات الاقتصادية بوجوب اشراك القطاع الخاص في اللجان التي تدرس مشاريع القوانين والمراسيم الاقتصادية والاجتماعية، وقد نجحت بذلك الى حد كبير حيث شاركت الغرفة في ابداء الرأي في العديد من مشاريع القوانين، منها مشروع قانون حماية المستهلك ومشروع قانون سلامة الغذاء، وقانون العلامات التجارية والمؤشرات الجغرافية، وتنظيم القطاع الزراعي، والحجر الصحي البيطري، ومشاريع مواصفات العديد من السلع والمعدات والآليات ووسائل السلامة العامة والخاصة...

ها هي اليوم تبحث معكم آليات تثبيت هذا التعاون لتصبح التشريعات ضمانة لهذا المجتمع وسبيلاً لتطوره نحو الأفضل.

* رئيس غرفة التجارة والصناعة والزراعة في زحلة والبقاع.

2

اقتراح قانون معجل مكرر يرمي الى تعديل القانون رقم 2001/310 المتعلق بخدمة العلم

النائب روبير اسكندر غانم*

À coller

* وزير سابق، نائب.

À coller

À coller

À coller

3
قانون خدمة العلم*

النائب روبير اسكندر غانم**

جسدت الحكومات المتعاقبة منذ 1990 وحتى يومنا، مجلس نواب مصغّر. لذلك ليس فقط ان مجلس النواب لم يقم بدوره من حيث التشريع إنما ايضًا من حيث المراقبة والمساءلة وهي أهم بكثير من التشريع. تكمن أهمية المجالس النيابية اليوم في العالم في المراقبة والمحاسبة والمساءلة. لا نريد رمي اللوم على النواب إنما هناك النظام ومن ضمنه أجد ان وضعنا أفضل بكثير من أوضاع غيرنا، مع السعي الدائم لتفعيل دور المجتمع الأهلي. عندما يشعر النائب بدعم المجتمع الأهلي له ولطروحاته وأنه لن يغيّر في هذا الدعم عندها يتشجع النائب ويسير في كل ما يطرحه من أمور حتى النهاية. ولكن في ظل الواقع الذي نعيشه هناك أمور عديدة تتداخل وتحول دون إنصاف النائب نتيجة تأثيرات عديدة. نحن في طور ترسيخ الديمقراطية، وعسى ان نصل الى المواطنية الصحيحة فهي الكفيلة وحدها بحل كل هذه المشاكل والأزمات.

***

تطرح الحكومة مدة ستة أشهر كحل لمعضلة خدمة العلم، ولكن الستة أشهر لا تتغير عن السنة وعن التسعة أشهر، وعلى المجتمع الأهلي هنا ايضا التحرّك للضغط في هذا الموضوع. قدمت اقتراحًا منذ سنتين لأنسنة التعليمات التي صدرت عن قيادة الجيش، فلم يكن بعد مطروحًا موضوع المدة.

نعاني اليوم من مشكلة الهجرة. لا أريد ان نقيس نفسنا بفرنسا أو باليونان أو بأي بلد آخر قبل بالغاء التجنيد الالزامي: إنما قياسًا مع واقعنا في لبنان نحن نعاني اليوم من الهجرة

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.
** وزير سابق، نائب.

وفرص العمل ضعيفة وقليلة، وتصب الاستثمارات في غالبيتها في مجالات غير منتجة، فهي تقتصر على البناء ولا تطال القطاعات الانتاجية. وأتت قضية خدمة العلم لتزيد الهجرة ومداها.

هناك أمور في القانون القائم حاليًا – قبل الحديث عن القانون المطروح – هي أمور لا يقبلها منطق، فالطالب الذي يقضي ثلاث سنوات في الخارج أو أربع يمضي تسعة أشهر سنويًا في الخارج (ويزور لبنان ثلاثة اشهر كل سنة) ثم يعود في السنة الرابعة أو الخامسة الى لبنان لقضاء ثلاثة اشهر ففي حال مكث يوم أو ثلاثة ايام زيادة على الثلاثة اشهر لا تعود تؤخذ السنوات الأربع التي أمضاها في الخارج بعين الاعتبار، فيصبح ملزمًا مجددًا على قضاء أربع أو خمس سنوات جديدة في الخارج (هربًا من خدمة العلم)، كما لو اننا نقول لشبابنا أمكثوا في الخارج ولا تعودوا. وبهذا الشكل لا نستفيد من طاقاتهم ومن خبرتهم، وليس صحيحًا ان كل الشباب اللبناني الموجود في الخارج لا يرغب بالعودة الى لبنان.

نعاني من نقص في تعزيز ثقافة البقاء في الوطن ونقص في تعزيز ثقافة العمل والجودة، فالناس تساوي البطالة بالعمل ولسوء الحظ. إضافة الى ذلك لا نفسح المجال امام المغترب اللبناني بالعودة لتاسيس عمل بسيط في لبنان. خدمة العلم كما هي مطروحة اليوم، ستة اشهر أو تسعة أشهر هي تسوية بينما نحن نحتاج لحل جذري. والطريقة الفضلى هي الغاء خدمة العلم. والتكلم في هذا المجال عن اندماج وطني هو كلام غير دقيق، فالاندماج الوطني يبدأ في الأسرة وفي المدرسة وفي اداء سياسي سليم، وفي الاعلام وما الى هنالك، وليس بإرسال الشاب وهو في الرابعة والعشرين من عمره الى الخارج. والكلام عن التوازن الطائفي هو ايضا غير دقيق، ففي الاساس ما من توازن طائفي داخل الجيش... انها حجج واهية. نحن متمسكون بإلغاء خدمة العلم وطلب دعم المجتمع الأهلي وإفساح المجال للانتقال من الالتزام الاجباري الى الالتزام الاختياري. لنفتح باب التطوع، إن كان الجيش يحتاج الى ألفي عنصر فهذه فرصة عمل جديدة للشباب، خاصة وان العديد منهم اليوم وفي الظروف الراهنة يتمنون الانخراط في الجيش.

نحن نطلب الدعم ولا نقبل بالحجج الواهية فالحجة والمصلحة الأهم هي في الحد من الهجرة قدر الامكان، ولا أقول إقفال باب الهجرة. حن نخسر طاقات اللبنانيين الذي يعملون في الخارج ويتمتعون بطاقات هائلة أكانت مادية أو ثقافية أو انتاجية، ووطننا يحتاج لهؤلاء الناس. نأتي بشركات كبيرة من الخارج لتعمل على اراضينا ولا نمنح أهلنا ومواطنينا في لبنان المساواة

بالشركات الاجنبية مع انهم حازوا أهم المراكز في الخارج، في حين انه من الواجب ان يساهموا في إنماء اقتصاد وطنهم كما يساعدون في إنماء اقتصاد بلاد الاغتراب. كل منا يدرك كفاءة الفرد اللبناني في إنجاح الاقتصاد في الخارج بشهادة بلدان الاغتراب حيث توجد جالية لبنانية.

***

تلقيت العديد من الرسائل الالكترونية الداعمة، أرسلها شباب لبنانيون من اميركا وكندا واستراليا ودبي وأبو ظبي، ردًا على دعوتنا لأنسنة التعليمات الغير منطقية... فكم بالحري عندما نتكلم عن إلغاء خدمة العلم في لبنان واستبدالها بالتطوع. إضافة الى ذلك لا يجوز تفويض الجيش ملاحقة الصيادين او الحطابين فهذه مسؤولية قوى الأمن أو مأمور الاحراش وما إليه، كما لا يجوز تكليف الجيش بالعناية بتنظيف القنوات وغيرها... نحتاج لجيش محترف وهكذا جيش لا يتكوّن من خدمة عسكرية إلزامية. نتمنى تلقي المزيد من الدعم في سبيل إلغاء خدمة العلم واستبدالها بالتزام اختياري يفتح باب التطوع، فالجيش يحتاج الى الفين أو ثلاثة آلاف عنصر ما يشكل فرص عمل جديدة. وعلى قوى الأمن ان تقوم بمهامها، وبالتالي يمكن ضم من هو في أمن الدولة الى قوى الأمن فيصبح العدد كافيًا أكان في الجيش أم في قوى الأمن.

ملاحظة من التحرير: بعد الاقتراحات النيابية وعقد ندوة "مرصد التشريع في لبنان"، صدر القانون رقم 665 تاريخ 2005/2/4 حول "تعديل بعض أحكام المرسوم الاشتراعي رقم 102 تاريخ 1983/9/16 ووقف العمل بالقانون رقم 310 تاريخ 2001/4/3 المتعلقة بخدمة العلم" (**الجريدة الرسمية**، عدد 6، تاريخ 2005/2/10، ص 490–492).

4
الديمقراطية ضرورة تشريعية

النائب يوسف المعلوف

رائدة هي الفكرة ان ينبثق عن المجتمع المدني مرصد يعنى في التشريع، ليواكب هذه المهمة الشيقة، الشاقة.

ميزة القانون أنه خلاصة الأنشطة الدافعة في المجتمع، نحو الترقي فعلاً وقوة.

جميل ان ينبري مثقفون، سيما وان البعض قد استقال من الدور،

فالمثقف على ما يصفه الدكتور عاطف عطيه: "أنه يعرف، ومشكلته انه يعي امكانات وجود الأخطار، ويتقن حُسبان المواقف وخواتم التصرفات". ويضيف: "من موقع المثقف هذا، تتحدد علاقته بالمجتمع. والعلاقة هذه محكومة بالثقة والتفاؤل عن الامكانيات المخزونة في ضمير هذا المجتمع وفي وجدانه، وهي امكانيات مناصرة دائمًا لقضايا الناس وموجهة لمصائرهم".

***

من هذا المنطلق أشد على أياديكم كضرورة مبدئية، ذلك ان الموضوع قيم والثقافة بناء فكري يستحق المراجعة والتحليل. لكن فرح اللقاء في زحلة التي احتضنتني لأمثلها، ومتعة المشاركة معكم تجعلني أغامر، علّني أستطيع اضافة حجر على هذه العمارة.

جاء في مقدمة دستورنا: "الشعب مصدر السلطات"، وأضاف الدستور: "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد".

وفي الدستور ايضًا "لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك" والتزم الدستور ميثاق الأمم المتحدة، وشرعة حقوق الانسان.

يتضح مما تقدّم ان لبنان التزم النظام الديمقراطي، فكلمة: "الشعب" في اليونانية، تعني "ديموس" والديمقراطية تعني "حكم الشعب"، ويقوم هذا الحكم على مبدأ احترام الحريات وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، لكن الدستور تابع "ان لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك"، وكأنه يقول انه لا شرعية لديمقراطية تقوم على الطغيان العددي، لذلك اعتبر العيش المشترك شرطًا يجب ان تحظى به أية سلطة، فهو بذلك يؤكد على الديمقراطية التوافقية، التي بغيرها – لا سمح الله – قد نناقض ميثاق عيشنا المشترك في "الوطن – الرسالة"، على ما عبر عنه قداسة البابا، والوطن القائم "على الحب اليسوعي والحكمة المحمدية" على ما جاء في رسالة الرئيس الايراني السيد محمد خاتمي.

***

قدمت هذا العرض لأقول ان نظام الاستبداد، في اللغة العلمية، هو نظام الموروث القمعي القائم على أبوية السلطة، الناظرة الى نفسها على انها الكمال المطلق،

فالحقيقة ما انبثق عنها وحدها وكل ما عداها زور وبهتان، في نظام الاستبداد هذا، يتحول الانسان – المواطن الى رقم في حساب السلطة، ومأمور لا حول له ولا قوة،

فالسلطة تفكر عنه والسلطة تبحث عنه، والسلطة تقول عنه، وان هو تجرأ، قابلته بقمع مضاعف حتى اذا ما عاود الكرة،

واجهته بقمع أعنف،

الى ان يفقد كل مقومات الانسان فيه، وتتلاشى عنده كل مقدراته الفكرية والرفضية والتحليلية، فيصير ويسير الى زوال، ليحترف عندها مهنة القبول والتراجع، ويصبح خبيرًا في معرفة المحظور والممنوع، وعالمًا في خطوط السلطة الحمر، خانعًا قانعًا خائفًا خاضعًا قابلاً يشبه ما وصف به نفسه الشاعر نزار قباني حيث قال:

"عشرون عامًا وأنا
أعيش في حظيرة الأغنام
أعلف كالأغنام،
أنام كالأغنام،
أبول كالأغنام"

في نظام الاستبداد يصبح الخضوع عادة، فالمواطن يخضع لموظف، والموظف يخضع لرئيسه، ورئيسه لمديره، ومديره لمدير أعلى، وهكذا دواليك.

في النظام الديمقراطي، يخضع المواطن والمسؤول لسلطة واحدة، هي سلطة القانون.

والقانون ليس صيغة لتنظيم المجتمع فحسب، لكنه آلية ضرورية لتطوير المجتمع، فالانسان ابن بيئته،

وكلما كانت البيئة متقدمة، كلما تقدم الانسان وتقدمت معه بيئته، بفعل القانون يتشكل واقع، وعلى قياس هذا الواقع القانوني، تتشكل ثقافة الناس،

وان تأبد المقياس تأبدت الثقافة، وان فعل الفكر، بحث عن واقع أفضل، ويتحقق الأفضل عبر نظم وقوانين.

الفكر يطور الواقع، الواقع يطور الانسان، الانسان يطور الفكر.

تمامًا كعملية ميكانيكية، البطارية تشغل المحرك، المحرك يشغل الدينامو، والدينامو يشحن البطارية. عذرًا على التشبيه، لكنه يوضح المراد.

***

ان الحاجة الى تطوير النظم والتشريعات، هي حاجة عليا، حاجة انسانية عليا، والقانون قيمة اجتماعية عامة، (واعتراضًا) "الحق قيمة مطلقة كالخير والجمال". أقول: القانون قيمة اجتماعية عامة، تطال الناس كافة، وهي بالتالي تعني الناس كافة، فشكل المستقبل تحدده قوانين الحاضر، وتقدم المجتمع مرهون بأشكال القوانين ومضامين القوانين.

ولما كانت بنى المجتمع الفوقي تتشكل من مجموع مثقفيه، ولما كان المثقف ضمير مجتمعه،

ولما كان القانون ضابط حركية هذا المجتمع وناسه، وجب علينا إشراكهم في صياغة ما هو ناظم لعيشهم.

ان مشكلة السلطة – اي سلطة – هي اعتبارها الدائم ان الناس رعايا عليهم تقديم الولاء، وبأنها قادرة على احتواء مشاكلهم دون سؤالهم حتى عما يعانون، ومشكلتها ايضا انها تفترض لنفسها معرفة تمتلكها بالضرورة.

من ذا الذي يستطيع الادعاء ان فريقًا او مؤسسة أو لجنة نيابية تختزن كل المعارف وكل هموم الناس؟ بالطبع لا أحد بمقدوره ابتلاع هذه المقولة.

***

من هنا أقول، من موقعي كنائب في البرلمان اللبناني: نعم لورشة حقيقية، يشارك فيها كل معني في وطننا، كيف لي كمسؤول ان أعالج ملف الكهرباء مثلاً، وأنا لم أكلّف نفسي يومًا سؤال كهرباء لبنان عن مشاكل المؤسسة، أو ليس أهل مكة أدرى بشعبها؟

كيف لي أن أنشر وأعمم ثقافة ديمقراطية وأنا أفترض ان الديمقراطية لا تسير إلا باتجاه واحد؟

كيف لهذه الثقافة أن تنتشر لتصبح جزءًا من شخصيتنا الجماعية، وأنا لا أستشير مثقفًا أو نقابيًا في مجتمعي؟

إنها حقيقة مرة، وكأننا نعيش في زمن السلاطين، حيث المعرفة لا تعطى إلا لأبناء السماء – أبنائهم.

كيف لي أن أطالب مواطنًا بالخضوع لقانون في القرن الواحد والعشرين، وأنا لم أسمع رأيه، حتى بهذا القانون؟

وخير قول كان للإمام عليّ: "بالعدل تتضاعف البركات، وثبات الدول بالعدل، وأقبح شيء ظلم الولاة".

***

مرصدكم خطوة مباركة. وأحلم أن نتابع عملنا هذا واياكم، واضعًا نفسي في تصرف أهلي في كل لبنان.

مؤسسات كثيرة حاولت القيام بمثل عملكم.

أرجو أن تكونوا أكثر جدية، فالناس شبعت وعودًا.

أنقل لكم ما قاله الدكتور سمير خوري عن النخب الذين أنتم منهم: "عشاق الكرامة، عاشقو الحرية، ومتعشقو سلام الديمقراطية، الذين ضبطهم النظام في جرم ممارسة حقوق الانسان المشهود، قولاً وكتابة ورمزًا".

5
تنظيم القطاع الزراعي*

النائب يوسف المعلوف

جرى حديث عن نقص في اقتراحات القوانين في مجلس النواب بحيث لا تتجاوز عدد أصابع اليد، ما يوحي بالتقصير، وهذا ظلم. انا عضو في لجنة الزراعة منذ اربع سنوات. طوال هذه الفترة لم يردنا من الحكومة أي مشروع قانون يخص القطاع الزراعي لنناقشه في لجنة الزراعة، علمًا ان ما يقارب الـ 40% من الشعب اللبناني يعتاشون من هذا القطاع.

منذ استلامنا لجنة الزراعة كنا ناشطين جدًا فعقدنا أربعين جلسة أصلية، إضافة الى حوالي اربعين جلسة فرعية، كما أقمنا ندوات داخل مجلس النواب. اتخذنا قرارا يقضي بأن نضع نحن اقتراحات قوانين لأن الحكومة لا ترسل إلينا مشاريع قوانين متعلقة بهذه اللجنة. باشرنا ذلك فوضعنا حوالي ثماني اقتراحات قوانين تتعلق بتنظيم القطاع الزراعي الذي تستشري الفوضى فيه. نحن نعتبر ان الحكومات لم تكن تتعامل بجدية مع تنظيم عمل هذا القطاع، ولم تهتم لدعمه وإرشاده حتى يقف على رجليه، مع انه قطاع منتج.

بعد وضعنا للاقتراحات في لجنة الزراعة وبعد مناقشتها في ما بيننا ومع أصحاب الاختصاص، وجب علينا التوقف عند رأي الحكومة بها بشكل عام. فما كان من الحكومة إلا ان وضعت اليد عليها قائلة انها ترغب بإدخال تعديلات جدية وجذرية عليها. وها هي الاقتراحات في يد الحكومة ولا تعيدها إلينا. هذه هي معاناتنا مع الحكومات التي لم ندرك بعد خيرها من شرّها في ما عدا شرّ التعيينات التي أقرّت.

في علاقة النائب مع الناس وعلاقة النواب في ما بينهم، أجد ان هناك تقصير لناحية علاقة النواب في ما بينهم. لكن ما من تقصير يذكر في علاقة النواب مع الناس، فنحن دائمًا

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

معهم، بغض النظر عن الواجبات من أفراح وأتراح فهناك علاقات مباشرة لا تظهر في الاعلام. أستطيع القول ان مصالح النواب الشخصية طغت على مصالح المنطقة. بإمكان الناس وضع اللائمة على النواب بسبب تشرذمهم في السابق، ولأن النواب لم يكونوا على مستوى طموحات الشعب ولم يأتوا بما كان يجب أخذه من الحكومة، ولكن لم يكن باليد حيلة فالواقع فرض نفسه علينا.

نحتاج في زحلة كما في كل لبنان الى كتل تكون كمؤسسة بكل معنى الكلمة أي لها نظامها الداخلي ولها أهدافها ولها برنامجها فتطرحه على المواطنين وعلى اساس هذا البرنامج يقوم المواطن بمحاسبة هذا النائب أو هذه الكتلة النيابية.

6
التشريعات الاقتصادية والاجتماعية

توفيق رشيد الهندي*

أقر مجلس النواب منذ العام 2000 حوالي 500 قانون.

في العام 2000 أقر 92 قانونًا، وفي جلسة واحدة اقر 54 قانونًا (2000/5/29) وفي جلسة أخرى (2000/12/30) اقر 20 قانونًا، و18 قانونًا في 3 جلسات مختلفة.

في العام 2001 أقر وفي جلسة واحدة ايضًا (2001/4/3) 34 قانونًا، أُتبعت باقرار 25 قانونًا في جلسة 2001/8/16.

لن يكون التساؤل عما اذا كان النواب قد محصوا وناقشوا 54 قانونًا في جلسة واحدة، انما التساؤل يدور حول مدى التأثير الذي تركه اقرار 240 قانونًا على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي في هذا الوطن، وهل ساهمت هذه القوانين في جعل حياة المواطنين أسهل وأفضل؟ واذا جازت المقارنة، نقول ان قانونًا واحدًا في العام 1956 جعل لبنان مصرف الشرق وساهم في الرخاء الاقتصادي وهو قانون السرية المصرفية.

ومما لا شك فيه ان التشريع من أجل تنظيم علاقات المواطنين هو أمر جيد ومطلوب، إلا ان الأوضاع الاستثنائية التي يمر بها لبنان تحتاج الى تركيز أكبر وأعمال الفكر التشريعي في القضايا الاقتصادية والاجتماعية بحيث يدفع التشريع لبنان نحو المستقبل ويسهّل حياة المواطنين، فالعمل على اقرار قانون اللامركزية الادارية وقانون حماية المستهلك التي شاركت الغرفة في صياغته، قد يساهما في الوصول الى هذه النتيجة.

* محام بالاستئناف، عضو مجلس بلدية زحلة-المعلقة.

ويمكن ومن جهة أخرى، ان يساهم النواب وعبر تخليهم عن مخصصاتهم من الزفت والباطون والتي بلغت قيمتها منذ العام 2000 اكثر من 77 مليار ليرة، في أغناء الحياة الديمقراطية ومطابقة التشريعات على المعايير الدولية في العدالة والمساواة وحقوق الانسان، وتحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي لفئة كبيرة من المواطنين، خاصة اذا ما علمنا ان مشروع "ايدال" Export Plus لدعم التصدير الزراعي وفي فترة تشغيله الحالية انقذ القطاع الزراعي بميزانية لا تتعدى الـ 60 مليار ليرة.

ونختم بتمني، ان يأتي اليوم الذي تصبح فيه كل التشريعات اقتصادية واجتماعية كما يجب ويفترض ان تكون، بعيدة عن استغلال النفوذ.

7
التشريعات الصناعية قيد الدرس
والمشاكل التي تعاني منها الصناعة في البقاع

انطوان الياس صليبا*

نتيجة المسح الصناعيّ الذي أعدته اللجنة الصناعية في غرفة التجارة والصناعة والزراعة في زحلة والبقاع خلال النصف الثاني من 2003 والذي شمل 404 مؤسسات صناعية منتجة في منطقة البقاع، حيث تبيّن ان الأسباب التي تعيق النهوض الصناعيّ بمستوى ما تطمح اليه المؤسسات والشركات تعود بشكل خاص الى ارتفاع كلفة الإنتاج أي اسعار الطاقة من محروقات وكهرباء.

ويليها عدة أسباب نذكر منها على سبيل المثال:

1. كلفة اليد العاملة.
2. أجور النقل.
3. الضمانات الاجتماعية.
4. ارتفاع اسعار المواد الأولية.
5. الفساد الاداري.
6. التكنولوجيا المستخدمة.
7. إدخال بضائع أجنبية مضاربة لمنتجاتنا.
8. تهريب البضائع من الدول المجاورة.

* رئيس اللجنة الصناعية في غرفة التجارة والصناعة والزراعة في زحله والبقاع.

9. عدم اعتماد سياسة تؤمن الحماية للصناعة.
10. القرارات العشوائية التي تخيف المستثمر، مثل عدم وجود استقرار سياسي وتشريعي.

كما لاحظنا ان 40% من الصناعيين يشكون من إرتفاع الفوائد المصرفية الممنوحة لهم. وإن نسبة 60% منهم ترى صعوبة كبيرة للإستحصال على قروض صناعية مدعومة من مصرف لبنان والسبب يعود الى طلب ضمانات وتعقيدات يعجز الصناعيون على تقديمها وهم يطالبون الحكومة العمل لدعم استثماراتهم والمساعدة للحصول على مصادر تمويل بفوائد متدنية وأقل تعقيدًا مما هو متبع.

على هذا الأساس نطلب من الحكومة رسم سياسة صناعية تخفّض بنتيجتها كلفة الإنتاج من فيول ومحروقات وكهرباء أسوة بما هو معمول به في الدول العربية المعقود معها إتفاقات تجارية حرة والتي تدعم هذه الدول إنتاجها بصورة مباشرة وواضحة لتكاليف إنتاجها، أو اللجوء الى فرض رسوم على جميع المستوردات من تلك الدول الداعمة لإنتاجها والتي تشكل مزاحمة غير مشروعة لإنتاجنا الوطني نتيجة هذا الدعم الموجود في تلك الدول. وهذا الاقتراح هو الأنسب لعدم إمكانية الحكومة دعم المواد الإنتاجية في الوقت الحاضر لأسباب معروفة.

المطلوب ثانيًا العمل على تنمية القطاعات الإنتاجية من خلال تشجيع الإستثمار ولجذب هذه الإستثمارات عدة عوامل منها الإستقرار التشريعي والقضائي والاجتماعي والسياسي والاقتصادي.

والمواضيع المطلوبة لدعم القطاع الصناعي:

1. إستحداث رسم نوعي تكافئي للطاقة لدعم السلع ذات الاستهلاك المكثف للطاقة.
2. تخفيض تعرفة الكهرباء للصناعيين.
3. إفادة المؤسسات التي ترغب بالإندماج في ما بينها من قروض مدعومة.
4. إعفاء الصادرات الصناعية من ضريبة الدخل.
5. عدم إخضاع الادخالات الى المستودع الصناعي لتأمين ضريبة القيمة المضافة.
6. فرض تطبيق المواصفات الإلزامية للسلع المستوردة.

7. تعديل بعض أحكام قانون المحاسبة العمومية ونظام المناقصات لعدم إستبعاد السلع اللبنانية في المناقصات وإعطائها الأفضلية في مشتريات الإدارات والمؤسسات العامة والبلدية عندما تكون متوفرة فيها المواصفات المطلوبة.

8. إعفاء التصدير من رسم المرفأ الذي تستوفيه ادارة المرفأ مباشرة من المصدر، وإعفاء الآلات الصناعية والمواد الأولية من الرسم المذكور.

9. إيجاد شباك موحد للتصدير يضم موظفي ادارة الجمارك وموظفي المرفأ.

10. إصدار قانون مكافحة الاغراق والدعم والتدابير الوقائية.

11. دفع تعويضات الفانات العاملة على المازوت والعائدة للصناعيين.

***

أما بما يخص المعوقات التي يواجهها الصناعي في منطقة البقاع هو ما يصدر من قوانين تحصر إنجازها وملاحقة قضاياها ومعاملاتها القانونية والضريبية والمخبرية في العاصمة بيروت بعكس ما نسعى اليه من تعزيز اللامركزية الإدارية مما يضر بمصالح المؤسسات الاقتصادية كافة في البقاع.

ومثالاً على ذلك المرسوم رقم 10679 لذي صدر بالجريدة الرسمية رقم 42 تاريخ 5 أيلول 2003 وموضوعه تحديد المعايير اللازمة لتصنيف كبار المكلفين بضريبة الدخل، حيث لزم معظم التجار والصناعيين الذين يصل حجم أعمالهم السنوية لثلاثة مليارات ليرة لبنانية، بأن تتولى مراقبة أعمالهم دائرة كبار المكلفين في مديرية الواردات بالعاصمة بيروت.

وكذلك الأمر، ما هو حاصل بموضوع معاملات تسجيل وإنجاز رخص نقل الشاحنات الموجودة في المحافظات والتي ما زال إنجاز معاملاتها مرتبطًا بدائرة تسجيل السيارات بالعاصمة بيروت.

كذلك الفحوص المخبرية العائدة للصناعات الغذائية وغيرها من معاملات.

ومن التشريعات المطلوب السعي الى تحقيقها هو المطلب القديم الجديد وهو السعي الى إنشاء منطقة حرة في البقاع وربطها بمرفأ بيروت عن طريق إعادة تشغيل خط الحديد لنقل بضائع الترانزيت العابرة الى الدول العربية مما يعزز العمل ويعيد مرفأ بيروت الى سابق عهده

ويخفف زحمة السير الموجودة حاليًا على طريق بيروت ضهر البيدر والتي هي لا تصلح أن تكون طريق فرعية تربط المدينة بأي قرية صغيرة.

كما نطلب ايضا إيجاد تشريعات يشجع بموجبها إنشاء صناعات في المناطق الريفية للحد من هجرة اليد العاملة من القرية الى المدينة وسن القوانين اللازمة لتسهيل تصنيف مناطق صناعية فيها بشروط مقبولة وغير معقدة والعمل على تسهيل تسوية اوضاع الصناعات القائمة فيها ودعمها لكي نحافظ على ما تبقى من صناعات قائمة في هذه القرى التي تشغل عددًا لا بأس به من اليد العاملة.

من هنا نرى بأن القطاع الصناعي هو قطاع حيوي وداعم لإقتصادنا الوطني وهو يستوعب عدد كبير من اليد العاملة وله تأثير مباشر على ركائز مجتمعنا وبنيتنا ويشكل عنصر أساسي يجب دعمه بكافة السبل فهو قطاع واعد خصوصًا إذا نظرنا الى حجم تصدير منتجاتنا الصناعية حيث نمت نموًا لا بأس به خلال 2004.

الصناعي اللبناني يتكيّف مع الواقع وينهض شرط مساعدته ودعمه أسوة بباقي الدول.

8
التواصل بين التشريع والمجتمع بما يختص بالتشريعات الزراعية

كميل حبيقه*

نهنئ القيمين على هذه المؤسسة التي نعتبر وجودها ضروريًا وخاصة في بلادنا لما لها من أهمية في تقييم التشريعات الموضوعة وللفت النظر على مدى تأثير هذه التشريعات الايجابي والسلبي وما مدى معارضتها القوانين والمعايير الدولية.

ان غرفة التجارة والصناعة والزراعة في زحلة والبقاع سعيدة بإستضافتكم ونحن اليوم وبهذه المداخلة ولو مقتضبة تسمح بإعطائكم فكرة عن رأينا في بعض التشريعات التي منها ما نفذ ومنها ما هو قيد الدرس.

***

كانت الغرف تسعى منذ زمن بعيد ومن خلال المسؤولين والقيمين لاعطاء المزارع هوية بطريقة أو بأخرى وعبر السماح له بالانتساب للغرف (التجارة والصناعة والزراعة) نظرًا لأن قانون الانتساب الحالي لا يسمح له بذلك. بعد سنين عديدة، قامت اللجنة الزراعية في المجلس النيابي خلال 2003 بوضع مشروع انشاء سجل زراعي (كما هنالك سجل تجاري) وكان لدى غرفتنا بعض الملاحظات على هذا المشروع. قدمت اقتراحًا للجنة الزراعة في المجلس النيابي يتضمن اقتراح مختلف وفيه بنود تعتبر الغرفة انه من الضروري ادخالها وتتضمن انتساب المزارع الى الغرف الموجودة شرط ان يكون هذا المزارع معتاشًا من الزراعة عبر مساحات معينة حسب نوع الزراعة وضمن تصنيف الغرف من هو درجة أولى وثانية... لم يحصل توافق على ذلك وبين

* رئيس لجنة الزراعة في غرفة التجارة والصناعة والزراعة في زحلة والبقاع.

مطالبة البعض بغرف زراعية مستقلة وغيرهم بإنتساب المزراعين للغرف الموجودة بقي المشروع في الجوارير.

نرى من الضروري السماح للمزارع بطريقة معينة الانتساب للغرف الموجودة (اكثر امكانية لتعيش من مداخيلها، وهنالك مجالس كثيرة، والغرف تمثل القطاعات كافة...) وذلك حسب ما تقترحه هذه الغرف وضمن شروط يمكن القبول بها. فكبار المزارعين والوسط ينتسبون بإسمهم، أما المزارعين الصغار فيمكن ان ينتسبوا عبر التعاونيات المنتسبين اليها. مقابل رسم للسجل الزراعي (كما هو الحال للسجل التجاري) ورسم آخر لانتسابهم للغرف.

***

كانت الغرف أول من وضع مشروع دعم التصدير الزراعي والافكار الاساسية له وعبر كل مرحلة من برنامج للرديات وقيمتها. بعدها بمساعدة ايدال ومساهمتها وضعت الامكانات لنجاح هذا المشروع الذي نعتبره الحل الوحيد لبقاء زراعة في هذا الوطن ولدينا قناعة ان هذا المشروع يعطي مردودًا أكيدًا أولاً للمزارع الذي لديه تأكيد بتصريف انتاجه بأفضل الاسعار ومن بعدها للمصدر ولقد صدّر عبر غرفتنا:

1. خلال 2000 بـ 10 مليار ل.ل.
2. أما خلال 2001 بـ 20 مليار ل.ل. (زيادة 100%).
3. وخلال 2002 بـ 25 مليار ل.ل. (زيادة 150%).
4. وخلال 2003 بـ 40 مليار ل.ل. (زيادة 400%).

والمؤشرات لسنة 2004 كبيرة.

نأمل ان تكون الاتفاقيات الزراعية بعمل ومشاركة كل من له علاقة بالقطاع الزراعي من غرف ونقابات وتعاونيات وفاعليات وغيرها، فلا يكفي ان تدرسه فقط اللجان النيابية ووزارة الزراعة بل كل من يتعاطى الشأن الزراعي لابداء الرأي في هذه الاتفاقيات ولا ان تفرض عليهم.

هنا نتحدث طبعًا عن اتفاقية التيسير العربية والاتفاقيات بين لبنان الدول المجاورة كافة والرزنامات الزراعية، علمًا ان لدينا كلفة انتاج تفوق بكثير البلاد المجاورة.

علينا السعي والتفكير بتخفيض كلفة الانتاج (سعر الدواء، سعر المازوت، البذار...).
نعلم انه ومنذ فترة وليست كبيرة ان وزارة الزراعة تحاول اشراك واطلاع كل من يتعاطى الشأن الزراعي على المشاريع والاتفاقيات ولكن لا امكانية فعلية لنقد هذه الاتفاقيات ونسبة التغيير قليلة، أما ومن خلال اللجنة الزراعية في مجلس النواب هنالك ايضًا ومنذ مدة مشاركة في مواضيع مختصة في الشراكة والمزارعة والادوية وتنظيم مهنة المهندس الزراعي وصندوق التعويضات وكل ذلك ما زال في الادراج. نتمنى اعادة درس لهذه المشاريع وغيرها.

مناقشة*

تسييس المشاريع

اطلقت مشاريع عديدة في لبنان واشتركنا بمشاريع كثيرة، لكن المشاريع تتحول الى مجلس النواب حيث يتم التعاطي مع التشريع من الناحية السياسية. اي ان المشروع يصل متكاملاً الى مجلس النواب بعناصره وتوجهاته وبكل مفاعيله، ولكن داخل مجلس النواب تطغى الصفة السياسية على المشروع فيتحول من اداة اصلاح اجتماعي الى موضوع سياسي عليه خلاف.

من الامثلة على ذلك: الفانات (سيارات النقل العام)، الكهرباء... صدرت تشريعات متعددة حولها ولكن التنفيذ سيء. ما من مركزية قانونية في لبنان لاعطاء التوجهات تجاه السلطة. لدينا تجمعات لجماعات كنقابة المحامين ومجلس النواب وبعض المؤسسات الاهلية كالمؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم... هي مجموعات تطرح آراءً ولكن ليس لدينا محطة اساسية تتلقى التشريعات ثم ترسلها الى السلطة التشريعية التي ينبثق عنها القانون بالشكل المناسب.

مثال على ذلك القانون الجزائي الذي صدر وقد عملنا عليه في نقابة المحامين وساعدنا في ذلك مجلس النواب، وعلى الرغم من ذلك تدخلت السياسة وعدلت في هذا المفهوم القانوني فتضمن موادًا تتعارض مع بعضها البعض. من هنا يجب على المرصد ان يهيئ كفكرة اولية لتشكيل مؤسسة قانونية تنبثق اولاً من مجلس النواب مصدر التشريع، وثانيًا من المؤسسات المدنية والاهلية التي تزود السلطة بالقوانين الصحيحة وترفع عنها الرقابة السياسية، وهذا امر معقد لان مصدر التشريع الصحيح غير متوفر في لبنان انما لدينا مصادر تتأثر بالعوامل السياسية.

* النصوص هي موجز مداخلات شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

طبيعة العمل داخل المجلس النيابي

ترد المشاريع الى مجلس النواب – بغض النظر عن اقتراحات – وتصل الى مركزية مجلس النواب ويقوم الرئيس بتوزيعها على اللجان. اللجان هي المطبخ لقاعة الجلسات، وتقوم داخلها اكبر المناقشات ويؤخذ رأي اصحاب الاختصاص بعين الاعتبار. قبل خروج مشروع القانون من اللجان النيابية قد يمر على اكثر من لجنة حسب نوعه. قد يمر على لجنة الادارة والعدل ولجنة المال ولجنة الزراعة ولجنة الاقتصاد. في النهاية عندما تتضارب المواقف حول هذا القانون يحوّل الى اللجان المشتركة، وهكذا يكون قد حظي بالدراسة لاطول وقت ممكن ونال اكبر قدر من الآراء من ضمن المجلس النيابي. بعد ذلك يحول مشروع القانون الى الجلسة العامة حيث يناقش بوتيرة أخف، اذ سبق وتداول به النواب داخل اللجان...

لكن هناك اتفاقيات بين القوانين التي تقر، وهي اتفاقيات مع دول خارجية، وهي غير قابلة للتعديل من قبل مجلس النواب، فكل حرف يعدل يفترض الرجوع الى الدولة المعنية بهذه الاتفاقية... يقوم مجلس النواب فقط بالمصادقة على هذه الاتفاقيات. قبل وصول هذه الاتفاقيات الى مجلس النواب تحصل مناقشتها في اللجان وتناقشها الحكومة كما المؤسسات المختصة، ولذلك نجد احيانًا كمية كبيرة من القوانين اقرت في جلسة واحدة.

***

تمحورت الندوة حول نقطتين:

1. استخلصت حول حركة التشريع في لبنان مجموعة ملاحظات وضعها المشاركون وهي: نقص في التشريعات الاقتصادية والاجتماعية، تشريعات مشوهة سياسيًا، مشاريع تفوق الاقتراحات ويقوم بذلك خبراء في اجهزة ضيقة، فقدان الرؤية الشمولية والاسباب الموجبة فالعديد من القوانين لا تتضمن الاسباب الموجبة، نقص على مستوى الثقافة والتواصل... وكلمة النائب يوسف معلوف مهمة فهل من مؤسسة دعت نائبًا لكي يتحدث حول مشروع عام؟ وهذا اهم تبرير لمرصد التشريع في لبنان، ندعو النائب الى اجتماع والى حلقة انتخابية ولكن على الجمعيات الاهلية ان تدعو النواب ايضًا للتحدث حول مشاريع عامة.

2. في الاقتراحات العملية والمتابعة علينا ان نركز في خلاصتنا على خدمة العلم في مفاعيلها الاقتصادية والاجتماعية. بدأنا بهذا الموضوع في الندوة الاولى لمرصد التشريع في لبنان

ويجب متابعة ذلك، اضافة الى قضية حماية المستهلك وهي تتطلب دراسة اكثر عمقًا وهي تؤسس لثقافة حقوقية ولبناء جمعيات للدفاع عن المستهلكين، وتؤسس للحد من البنود التعسفية. هناك تحسس في غرفة التجارة والصناعة بلائحة القوانين ولكن ينقصنا التعاون لكي يكون لهذه اللائحة مضمون وتطبق. اقترح بأن تقوم غرفة التجارة والصناعة بالاهتمام بمشروع قانون حماية المستهلك ونحن على استعداد للتدخل والمساعدة من خلال سبعة او عشرة اشخاص يدلون بآرائهم في هذا المشروع فيأخذ بعدًا ولا يكون بعيدًا عن الناس وكأنه لا يعنيهم، فهو يطال كل شخص وهو المدخل لثقافة حقوقية على مستوى الناس. استغربت كثيرًا كيف امتد الجدل عن الهاتف الخلوي وتعددت النقاشات حول الكلفة المرتفعة ولم يحصل اضراب ومقاطعة الا في الفترة الاخيرة. هذا ليس مسموحًا في اي بلد. اين جمعيات الدفاع عن المستهلك؟ ما يخفني ان الدفاعات الاجتماعية في لبنان في تراجع كما ان الاحزاب في تراجع والنقابات، وندرت الجمعيات الفاعلة ما يشكل خطرًا على البلد يضاهي خطر القضايا الاقليمية.

هناك نقطة ثالثة تحتاج للدراسة وهي قانون الانتخاب وسوف نخصص لها جلسة مستقلة لتحديد معايير حقوقية دنيا وليس بهدف المزيد من التشتت.

بدأنا مشروع "الحكمية المحلية" في زحله بشكل متواضع مع مؤسستين ومع الابساد ثم تطورت وتفاعلت وشاركت فيها البلدية وابساد وجامعة الكسليك. لدى غرفة التجارة والصناعة الوعي الكافي وانجازات في هذه القضايا، لكن المجتمع غائب وهنا للهيئات الاقتصادية والاجتماعية دور كبير، فلها مصلحة بتحسين الادارة، وتحسين الادارة يغيّر في واقع الدين العام. كما لديها مصلحة في كل القضايا الاقتصادية والاجتماعية. وارى ان جمعيات الصناعيين والتجار والمصارف لا تأخذ غالبًا دورًا فاعلاً، وفي بعض الاحيان يحصل شيء من التواطؤ بين عدد من اعضائها مع الحكم. لدى الهيئات الاقتصادية مصلحة مباشرة في دعم الاصلاح الاداري الذي يؤدي الى تخفيض الدين العام.

الباب الرابع

النـدوة الرابعة

بالتعاون مع الحركة الثقافية انطلياس

انطلياس، 2004/12/21

المعايير الحقوقية الدنيا لقانون الانتخابات

1
ليست المناصب دائمة في لبنان*

انطوان سيف**

وضع الدكتور ايليا حريق كتابًا شهيرًا بعنوان فاقع هو: **من يحكم لبنان؟** كتب هذا الكتاب بعد الانتخابات النيابية. وهو قراءة لنتائج هذه الانتخابات. ويعرض لأرقام تحتوي على نسب مئوية. على ضوء هذه النسب يحاول القارئ والكاتب والباحث التحليل. فإن كان اتجاهه ماركسيا، تناول أصحاب رؤوس الأموال الكبرى ويضعهم ضمن هذا التقسيم. وفي حال كان لديه تحسُّس لامكانية استمرار النظام "المقاطعجي" في لبنان أو عدم استمراره يمكن ان نجد في الجدول ما هي نسبة "المقاطعجيين" الموجودين في لبنان...

النظرة الى الانتخابات النيابية في لبنان من الخارج ومن العالم العربي تحديدًا هي نظرة إكبار ونظرة الى فردوس ديمقراطي مفقود. وعلى الرغم من الكلام الذي نتداوله فالعرب ينظرون الى لبنان على انه ما زال الجنة الديمقراطية الوحيدة في العالم العربي. عندما نقول: "من يحكم لبنان؟" ونضع علامة استفهام، فمعنى ذلك ان الانتخابات مشرّعة وشرعية. وهذا السؤال لا يستقيم في العالم العربي حيث نعرف أنّ كل الذين يحكمون وسيحكمون يأتون إما تبعًا لنظام الوراثة، أو يرثون أنفسهم، أي انهم يستمرون في السلطة لعشرات السنين ولا يخرجون منها. هذا النظام معروف النتائج "الانتخابية" سلفًا.

غير ان كراسي الحكم ليست ثابتة تمامًا في لبنان. ما من زعيم سياسي في لبنان على الاطلاق لا يخشى الانتخابات. لذلك أجد ان الانتخابات هي المناسبة المثلى لتقوية الديمقراطية.

* النص هو موجز مداخلة شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

** استاذ في الجامعة اللبنانية، عضو الهيئة الادارية في الحركة الثقافية انطلياس.

لسنا في لبنان لا شياطين ولا ملائكة بل نحن دائمًا في مرحلة وسطى بين التزوير الكبير والنظام الأمثل، وعلينا السعي من خلال هذه الوسطية لممارسة ضغوط ديمقراطية مدنية بوسائل سلمية.

ان الاتكال على السلطة السياسية وتركها تعمل بمفردها هو أمر ميؤوس منه. اللعبة العالمية اليوم هي لعبة المجتمع المدني. الى أي مدى يضغط المجتمع المدني على السلطة السياسية؟ هو لا يطيح بالسلطة السياسية ليأخذ مكانها إطلاقًا. عندما يقوم السياسي باتخاذ قرار سياسي ويكون تحت ضغط المجتمع المدني يتحوّل القرار السياسي الى توليفة synthèse بين الضغط الخارجي وبين السلطة الموجودة في القمة. في حال كان الضغط بنسبة 10% تكون نسبة مشاركة المجتمع المدني في القرار 10%، وفي حال أتى الضغط بنسبة 50% تكون مشاركة المجتمع المدني بنسبة 50%. وفي حال انعدام الضغط لا يكون هناك مشاركة. وهذا أمر مستحيل في لبنان. فالضغوط قائمة دائمًا، وعلى عكس ما نظن.

نحن في صراع حقيقي نوعًا ما. الطائفية ليست الصورة الحقيقية كنزاع قائم. هناك أشخاص لا يعانون من مشكلة مع طائفتهم ولا يشعرون بعقدة الذنب التي يسعى بعض المحللين والسياسيين تحميلهم اياها. الانتماء الى طائفة لا يعني بالضرورة ان يحمل المنتمي اليها كل همومها وكل مخاوفها وكل طموحاتها الاستئثارية ربما. تتقدم الزبائنية على الطائفية عند اللبنانيين. الشخص المنوي انتخابه هو صورة الدولة في ذهن المقترع بحيث لا يمكن للمقترع الحصول على وظيفة إلا عبر النائب، ولا يستطيع الخروج من مشكلة والوصول الى حقوقه إلا بمساندته... فهذا هو الوسيط.

نتيجة استفتاء ميداني حول: لماذا تنتخب؟ اتت غالبية الأجابات: لأنه يخدمنا. ليست الدولة التي تخدم إنما هذا الوسيط. أخبرنا السيد محمد حسن الامين انه في الانتخابات ما قبل الاخيرة في الجنوب تناول أشخاص من الطائفة الشيعية لائحة "البوسطة الكبيرة" واخذوا يشطبون الاسماء المسيحية مستبدلينها بأسماء شيعية، لانهم لا يعرفون المرشحين المسيحيين، ولذلك هم لا يريدونهم وليس هذا بعداء ولا بدافع طائفي. لا يجب ان يقرأ ذلك بنية سيئة. فالمواطن يسعى لانتخاب المرشحين الذين يعرفهم، وهو يشطب من يعتبره لا يخصه ويستبدله بآخر.

نفتقر للثقافة الواسعة حول معنى النيابة. سنة 1946 وضع كمال جنبلاط مقالة جيدة جدًا – حبذا لو تدخل في الأدب السياسي – عنوانها: "لماذا انا نائب"، انه أمر ملفت ان يطرح شخص موجود في المجلس النيابي ويدخله بسهولة ويطرح على نفسه سؤالاً: ما هي مسؤولية النائب؟ فهو لا يتردد على المآتم كغيره من السياسيين.

هل الديمقراطية هي مطلب عربي جماهيري حقيقي؟ سؤال طرحه الدكتور عصام الجوهري وسبق ان قرأته أنا في مركز الأبحاث الاستراتيجية في القاهرة. عادة ما ندعي بأن الناس يريدون هكذا. أورثتنا تركيا دولة ليست لنا، وطرق بابها يتم بوسائل ملتوية جدًا. وما زلنا نستعملها حتى الآن وهي موجودة في لا وعينا وتعجز عن عقلنتها، إنها الفكرة الزبائنية.

من المفترض وجود سلطة حيادية في البلد. ليست الدولة حيادية وهناك من يقول ان الوزارة (الداخلية) ستقوم سلفًا بالتزوير، وهذا أمر صحيح وهو جزء من أصول اللعبة طالما هناك مرشحون من الوزراء. ولكن هناك شيء اسمه "مجلس دستوري" وقد جعل من الصديق غسان مخيبر نائبًا عن المتن بألف وسبعمئة صوت، في حين كان هناك 80 ألف صوت في المتن لم يصوتوا لغسان مخيبر. وعندما سئل الرئيس الحريري إبان صراعه مع رئيس الجمهورية عن الموضوع أجاب: "هل تدخلت في المتن أو تكلمت عن أزمة آل المر وتلفزيون الـ MTV؟" وذلك معناه ان في الاذهان مقاطعات مستقلّة خاصة بالذين أوكلهم نظام الوصاية على المقاطعة (المنطقة أو القضاء، أو المحافظة).

نحن نحاول ان نؤسس لدولة، وكل عملية انتخاب تشكل مناسبة مهمة لرفع الصوت الديمقراطي والتنوعي، ويجدر بنا عدم تقويتها إطلاقًا أو مقاطعتها، حتى وإن أصبنا بنكسة، علمًا اننا سنصاب ربما بنكسة. الامور المهمة هي تراكمية. في المعايير الانتخابية لا يجوز لأحد ان يصوّت لشخص يجهله، فهذا هو التزوير الأوّل. كان يمكن للنسبية ان تنجح 100% في الانتخابات البلدية أولاً وضرورةً وقد فوّتنا ذلك علينا، وكان يمكن ان تشكل اول دراسة ميدانية للنسبية إن كانت تنجح على المستوى العام أم لا. في القرى كل المواطنين إجمالا هم من طائفة واحدة أو من طوائف متقاربة ما لا يؤدي الى مشكلة، والنسبية تحل مشكلة في القرية. فعوضًا عن إعطاء سلطة القرية لفئة واحدة دون سواها، تعطيها 60 أو 70% وتعطي 30% للفئة الثانية، وتأتي الانتخابات مثالية من الناحية الديمقراطية.

2
المعايير الحقوقية الدنيا لقانون الانتخاب في لبنان

انطوان مسرّه

ان النقاش الدائر حول قانون الانتخاب والاقتراحات والمشاريع المقدمة هي دليل ممارسة ديمقراطية. لكنه يقتضي الحذر من الاستغلال السياسي للتعدد في المقاربات والاقتراحات، اذ قد تستغل السلطة هذا التعدد للايهام بان المجتمع اللبناني عاجز عن استخلاص مبادئ حقوقية اساسية انسجامًا مع الميثاق اللبناني ومع القواعد الحقوقية التي اجمعت عليها الاختبارات والاجتهادات الانتخابية. غالبًا ما تتدخل السلطة في نهاية المطاف لتصدر قانونًا انتخابيًا على قياس سياسيين نافذين وتابعين في آن.

لا ينطلق لبنان اليوم من الصفر في موضوع قانون الانتخاب. والخبرة المتراكمة منذ العشرينات مليئة بالعبر. ليست الحاجة تاليًا الى طروحات جديدة، بل الى استخلاص مبادئ حقوقية جوهرية واجراء عملية توليف وحصر النقاش في الجوهر وفي ما تتضمنه التفاصيل الاجرائية الانتخابية من قواعد حقوقية اساسية.

يشكل الكتاب الصادر في جزئين عن المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، مرجعًا اساسيًا حول الجغرافية الانتخابية في لبنان انطلاقًا من الخبرات التاريخية منذ 1920[1].

انه اكثر من كتاب ومجموعة ابحاث شارك فيها اكثر من ثمانين باحثًا وسياسيًا وعاملاً في الشأن العام. انه ثمرة ست ندوات عقدت في كل المحافظات بهدف استكشاف مواقف

[1]. **الجغرافية الانتخابية في لبنان: تاريخية القضاء وتقسيم الدوائر**، اشراف انطوان مسرّه، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع مؤسسة كونراد ادناور، المكتبة الشرقية، جزءان 2002 و 2004، 376 و 624 ص.
يراجع ايضًا: د. عصام خليفه، **نواحي لبنان في القرن السادس عشر** (التقسيمات الادارية، الديموغرافيا، الاديان والمذاهب)، بيروت، 2004، 240 ص.

اللبنانيين وكافة الشرائح الاجتماعية والمناطقية. تم تنظيم هذه الندوات بالتعاون مع معهد العلوم السياسية في جامعة القديس يوسف والرابطة الثقافية في طرابلس ومنتدى الحوار الديمقراطي في زحله وحلقة التنمية والحوار في مجدليون– صيدا، والحركة الثقافية انطلياس.

لماذا التركيز على المعايير؟ كانت الدراسات الانتخابية في شكل عام منذ الستينات تغرق كل المواضيع وتخلطها ببعضها: من اللائحة الانتخابية الى البطاقة والنفقات والجغرافية وغيرها. فيأتي من بعدها سياسيون يقولون ان الناس مختلفون والآراء كثيرة، ويعملون اذاك ما يحلو لهم. لهذا السبب الهدف اليوم هو التركيز على المعايير الحقوقية.

يستخلص من الدراسات العديدة التي جرت في لبنان ومن اعمال برنامج "مرصد التشريع في لبنان" (2001–2004) في المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم المعايير الحقوقية السبعة التالية:

1. **الامان التشريعي:** لا يجوز، كما جرى منذ 1990، وضع قانون انتخابي جديد لكل دورة انتخابية، وذلك عملاً بمبدأ الامان التشريعي. ولا يجوز العمل بقانون انتخابي لاكثر من 3–4 دورات لانه قد ينشأ عن استمراريته خبراء في الماكينة الانتخابية ينجحون في الانتخابات ليس بفضل شعبيتهم بل بفضل مهارتهم في التحكم بآلية العملية الانتخابية على عكس المرشحين الجدد.

2. **تاريخية القضاء:** ان للتقسيمات الادارية اللبنانية جذور تاريخية ذات مرتكزات سياسية وديموغرافية ومذهبية. التلاعب بهذه التقسيمات انتخابيًا – ضمًا وفرزًا اعتباطيًا – هو بخطورة التلاعب بالجغرافيا خلال سنوات الحرب متاريسًا ومعابر. ان التقسيمات الادارية المعتمدة في قانون انتخابات 1960 هي الاكثر انطباقًا على المسار التاريخي للجغرافية الانتخابية في لبنان. بعض الأخصائيين يتساءلون لماذا هذا القضاء ليس مع ذاك، ولماذا هذا التقسيم؟ فهل نركّب ونغيّر هكذا بسهولة؟ ان للتقسيمات الادارية الانتخابية جذورًا وفلسفة ومرتكزات.

3. **المهلة الفاصلة بين قانون الانتخابات واجرائها:** لا يجوز ان تقل المهلة هذه عن سنة كي يستطيع المرشحون والناخبون تنظيم مشاركتهم بدراية ودون عنصر المفاجأة الذي هو غالبًا لصالح السلطة. وحيث ان موعد الانتخابات النيابية المقبلة هو في ايار 2005، فأن هدف اي قانون انتخابي جديد يقتصر على **الحد من مساوئ الدورات الانتخابية لما بعد 1990،** وبخاصة ما سمي بالمحادل والبوسطات. ان البحوث التي تهدف إلى بلورة نظام انتخابي جديد في الظرف الراهن، يقتضي تركيزها على العوامل التي تحد من المفاعيل المتشائمة للدورات الاخيرة والإنحرافات المناقضة للديموقراطية. أن القانون الانتخابي، مهما جاء مراعياً مبادئ وشروط التمثيل الصحيح، يبقى مشكوكاً في صحّته انْ هو أُقرّ، على منوال المرّات السابقة، في غضون مساحة زمنية قصيرة عشيّة اجراء الانتخابات النيابية.

4. **المساواة والتواصل الجغرافي:** هذان المبدآن المعترف بهما في الاجتهاد الانتخابي يقر بهما صراحة المجلس الدستوري، ويقتضي تاليًا الاخذ بهما في التطبيقات العملية. يجب ان يكون القانون واحدًا لجميع المواطنين، انطلاقًا من مبدأ اعطاء كل صوت القيمة الاقتراعية ذاتها في مختلف الدوائر. اما التواصل الجغرافي فيفترض تكاملاً من النواحي الجغرافية والسكانية والاجتماعية.

5. **النظام الاكثري المقيد:** النظام الانتخابي الاكثري الذي يجمع اللوائح الكبرى في دوائر كبرى يؤدي الى اختلال يقتضي تجنبه بواسطة النظام الاكثري المقيد في دوائر صغرى او متوسطة حيث الاصوات تصبح محصورة في عدد من المرشحين يتراوح بين 4 او اكثر بقليل. والافضل عدم تجاوز حجم الدائرة 5 أو 6 مقاعد في النظام الأكثري، لئلا تقرّر اللوائح–المحادل النتائج سلفاً.

انتشر بعض الادراك ان الدوائر الكبيرة هي عنصر اختلاط واندماج، وهي مطابقة لميثاق العيش المشترك، دون ان تكون هناك دراسات ميدانية فعلية اختبارية في الموضوع . كل انواع التقسيمات الادارية جُربت ، ولكن لا علماء السياسة ولا علماء الجغرافية ولا المؤرخون انكبّوا على هذا الموضوع لاستخلاص النتائج منه. هل نتوقف عن التلاعب بالجغرافية؟

اذا اريد فعلاً، وليس خطابًا، العمل على تخطي الطائفية في لبنان، يجب الاخذ بالاعتبار البنيات السكانية والاقتصادية والمذهبية في هذا البلد، فاذا لم تأخذ بالاعتبار واذا حصل

خلل كبير في التمثيل، يعاد انتاج سلوكيات تعصبية الى اقصى الحدود. وعلى العكس من ذلك انّ اخذ الجغرافية بعين الاعتبار في بنيتها السكانية والمذهبية وفي تاريخية تقسيماتها الادارية يشكّل المدخل الفعلي والصحيح لبناء قواعد تمثيل يريح الجميع ويسمح بتخطي الكثير من السلوكيات.

يحتاج اللبنانيون، بعد مرحلة من الاختبارات التاريخية الطويلة في النزاع والتوافق، الى مصالحة ليس فقط مع تاريخهم، بل ايضًا مع جغرافيتهم.

6. **التمثيل الطائفي الاجمالي دون فرز مصطنع ودون دمج مصطنع:** حيث انه يستحيل احترام مبدأ الهيئة الانتخابية الموحدة وغالبًا بشكل مصطنع على مستوى كل دائرة، لذا يقتضي تأمين الانطباق مع هذا المبدأ (الذي بموجبه ينتخب مقترعون من طوائف متعددة مرشحين من عدة طوائف) على مستوى لبنان ككل (المادة 4 من القانون الانتخابي)، دون دمج مصطنع بين الدوائر ودون فرز مصطنع. ان أي بحث في تخطي السلوكيات الطائفية إذا كان جدياً يجب ان يرتكز على تجنّب طغيان أكثريات على أقليات أو أقليات على أكثريات في العملية الانتخابية وإلا تعود هذه السلوكيات من الجذور ومن باب اوسع ودون ضوابط.

7. **صحة الانتخابات في تمثيلها لقوى المجتمع:** ليس الهدف الاساسي لقانون الانتخاب "الاندماج" الوطني لان هذا الاندماج هو مرتبط اكثر بأداء الحكم والسياسات العامة ومختلف وسائل التنشئة... صحة التمثيل هي الاساس والمدخل للامان النفسي لدى الناس ولتفعيل السياق التفاوضي الفاعل في ادارة الشأن العام.

***

موضوع التمثيل ليس مسألة محض قانونية، بل يرتكز على مؤشرات أهمها شعور الناس بأنهم ناخبون وممثلون. وهذا عامل نفسي أهمله باحثون في معظم الاحيان في حين انه محوري بالنسبة للنمو والإعمار لأن الثقة هي اساسية للتنمية والاستثمار والشرعية.

الحاجة ايضًا – في مرحلة ثانية – الى تحديد **القواعد الحقوقية الدنيا في ادارة الانتخابات** لان قانون الانتخابات قد يكون مقبولاً نسبيًا في نصوصه، وقد يتم التلاعب عندئذ في ادارة الانتخابات.

3

هكذا نَظَر واضعو "الطائف" الى الدوائر الانتخابية

عباس الحلبي *

لم يُصَبْ اتفاق وطني بالحظّ السيء مثل ما أصيب به اتفاق الطائف، وهو ما عُرف بوثيقة الوفاق الوطني. يكمن الحظ السيء الذي طَبَع هذه الوثيقة، في أنها طُبّقت تحت هدير المدافع في بداية الأمر، ثمّ أن الطبقة السياسية الحاكمة لم تقم بدورها في شرح أهمية هذه الوثيقة الى الرأي العام، ولم تسعَ الى اقامة جميع المؤسسات التي نصّت عليها وان انشأت بعضها فبصورة مشوهة.

كما أن السلطة السياسية المتعاقبة منذ وضع هذه الوثيقة لم تطبّقها نصّاً وروحاً، فحيث التزمتها بالنص – إذا فعلت – خالفتها في الروحيّة. وهي اذاً لم تعمل أبداً بوحيها.

وفي ظلّ عدم نشر محاضر مناقشات النواب اللبنانيين لوثيقة الوفاق الوطني في مدينة الطائف عام 1989، وغياب كثر منهم عن المشهد السياسي اليوم سواء بالإقصاء أو بالوفاة، هذا دون ذكر الذين انقلبوا على هذه الوثيقة، أُدلي بشهادتي في هذه العجالة حول ما دار من مناقشات هذا الاتفاق في ما خصّ تقسيم الدوائر الانتخابية، وكنتُ يومها مستشاراً منتدباً من لقاء بيت الدين للنائب المرحوم توفيق عساف، النائب الدرزي الوحيد ذلك الوقت.

* قاض سابق، رئيس الفريق العربي وعضو اللجنة الوطنية للحوار الاسلامي–المسيحي.

من المعلوم أن الأقضية أخذت صيغتها الشائعة مع الرئيس الراحل فؤاد شهاب في الستينات حين اعتُبر القضاء هو الدائرة الانتخابية. ورافقت هذه الصيغة انتخابات 1972 وهي آخر انتخابات قبل أن تندلع الحرب في لبنان الى أن بدأ العبث بالدوائر الانتخابية عقب الحرب مع انتخابات العام 1992 تحت حجّة وقوع الجنوب تحت الاحتلال الاسرائيلي يومها ثم تحت حجج أخرى مختلفة.

إن الوحدة الانتخابية التي نوقشت في الطائف ليست القضاء بالمفهوم الحالي لمساحة القضاء ولا هي المحافظة بالمفهوم الحالي للمحافظة، رغم أن نص اتفاق الطائف كان قد تضمن عبارة "المحافظة" في معرض الحديث عن "الاصلاحات السياسية" ثم في معرض الحديث عن "قانون الانتخابات النيابية" نفسه (الفقرة "ج" من بند "الاصلاحات الأخرى"). لكن النص جاء على الشكل التالي:

"تجري الانتخابات النيابية وفقاً لقانون انتخابات جديد **على أساس المحافظة**، يراعي العيش المشترك بين اللبنانيين ويؤمن صحة التمثيل السياسي لشتى فئات الشعب وأجياله وفعالية ذلك التمثيل، **بعد اعادة النظر في التقسيم الاداري** في اطار وحدة الأرض والشعب والمؤسسات".

وعلى هذا المنوال، كان في ذهن واضعي "الطائف" أن التقسيم الانتخابي سوف يقوم على 9 الى 11 "محافظة" جديدة أو أكثر تقوم اذاً بعد اعادة النظر بالتقسيم الاداري وتحقيق اللامركزية الادارية الذي لم يتمّ (الفقرة أ–4 من البند رقم 3 المتعلّق بـ "الاصلاحات الأخرى" في وثيقة الوفاق الوطني)، أي بعد قِسمة الأقضية بما يتناسب مع هذه المعادلة. علماً ان المساحة الجغرافية للوحدة الادارية العتيدة هي المساحة الجغرافية نفسها للوحدة الانتخابية.

ربّما كان "أهل الطائف" ينظرون الى المتنين محافظةً واحدة، وكذلك عاليه والشوف، وكسروان وجبيل، وصيدا والزهراني، وعكار والضنيه ... ولكن المؤكّد أنه لم يكن أبداً بذهن واضعي الاتفاق فكرة ضمّ بشري الى عكار مثلاً أو تجميع الجنوب على الشكل الذي حصل... وهنا ألتقي مع ما يقوله نواب الطائف في بيان اعتراضي أصدروه عام 2001 ، حيث جاء:

" ان قوانين الانتخابات النيابية، بنماذجها الثلاثة (1992–1996–2000)، نقضت روح اتفاق الطائف ونصّه، فاعادة النظر في التقسيم الاداري، مثلاً، لم تتم حتى الآن، وكان من

المقرر، والمفروض، أن تسبق وضع أي قانون انتخابي، أو تعيين نواب فتنشأ **محافظات جديدة، تحل محل الأقضية الحالية، وتفوقها عدداً**" (لقاء الوثيقة والدستور، بيان 2001/8/2 من نقابة الصحافة تحت عنوان "حقيقة الطائف بين الادعاء والتحريف").

وحينما يتّضح أن التقسيم الانتخابي المُفترض هو على هذا المنوال، يكون في نية واضعي اتفاق الطائف اعتماد نظام التمثيل الأكثري، وليس النظام النسبي الذي يرتبط بأسلوب الانتخاب باللائحة عن طريق توزيع المقاعد بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها كل لائحة ويفترض بالتالي وجود تنظيمات حزبية عريضة هي غير موجودة بصورة كافية حالياً. ربما يكون الرئيس حسين الحسيني في طرحه حول النظام النسبي قصد نسبيّة مناطقية وطوائفية وليس نظاماً نسبياً للاقتراع، ذلك أن طرح نظام الاقتراع النسبي، لو صحّ، يشكّل مخالفة اضافية لاتفاق الطائف.

هذا لا يعني أنَّ المطالبة باعتماد النسبية أمر جديد، وانني أحيل القارىء إلى البرنامج المرحلي للحركة الوطنية الذي أطلقه الزعيم كمال جنبلاط خلال فترة الحرب ونص فيما نص عليه على النسبية كنظام انتخابي.

إلا ان وثيقة الوفاق الوطني التي ارتضاها اللبنانيون سبيلاً لوقف الحرب وإعادة بناء الدولة والمؤسسات تقطع حتى إشعار آخر إمكانية الاجتهاد في معرض النص وهذا النص حدد الدائرة الانتخابية بالمحافظة ولكن بعد إجراء التقسيم الإداري الذي يأخذ بالنسبية طوائفياً ومناطقياً على ما يقول الرئيس الحسيني.

بالنظر الى ضيق الفترة الفاصلة عن الاستحقاق الانتخابي في أيار 2005، لا بأس العودة الى قانون الانتخابات النيابية لعام 1960 القائم على أساس القضاء وحدة انتخابية ولو لم يكن هو القانون الأمثل. إلا أن هذا القانون أتاح إجراء عدة دورات انتخابية لم يشكك أحد في نتائجها لا في الموالاة ولا في المعارضة، كما أتاح للمعارضة ان تسلك طريق التغيير السلمي والديمقراطي الذي إن لم تكن مناسبته بواسطة العملية الانتخابية فانه يكون مدعاة للقلق في كيفية تنفيذ التغيير المطلوب. كما لم يشكك أحد في شرعية القانون كمثل ما حصل مع القوانين المتعاقبة التي أقرت منذ 1992 وحتى الانتخابات الأخيرة.

ليس من التشاؤم القول أن لبنان ربّما لن ينعم يوماً بتقسيم انتخابي ناجز يرضي جميع مواطنيه. وهو ربّما يبقى البلد الذي يبحث، دوماً، عن التقسيم الانتخابي الأكثر ملاءمةً نظراً لتنوّعه الطائفي. وليس في ذلك عيب. انما العيب يكمن في إغفال أو تشويه مضامين وخلفيات المواثيق الوطنية التي ارتضاها اللبنانيون سبيلاً لوقف الحرب وبناء دولة الحقّ والعدالة، والعدالة الانتخابية جزء منها لا يتجزّأ.

النهار، 2005/1/6

4

"الشعب مصدر كل السلطات" والسيادة للناخبين وليس للسلطة: معايير حقوقية ورقابة في الانتخابات

طوني جورج عطالله

من يطالع الصحف والمجلات اللبنانية في النقاش المفتوح حول قانون الانتخاب لا بد ان يلاحظ شبه إجماع على مسألتين: المطالبة باعتماد قانون "بمعيار واحد" من جهة، وإفتقار معظم المناقشات والمشاريع المتداولة إلى مقاربة المعايير الحقوقية الدنيا لقانون الانتخاب لمعرفة مدى انطباقها على القواعد والشرعات الحقوقية الدولية والتشريع اللبناني في آن. حتى أرقى المفاهيم العلمية تستعمل في التداول كالقذائف خلال سنوات الحرب أو وفق "برمجة" للأذهان تساهم في توفير حجج وذرائع لفرض قانون انتخابي من جانب سلطة مشرفة على الانتخابات قد تتدخل في آخر المطاف بحجة ان هناك خلاف بين اللبنانيين.

يمكن في هذا السياق التوقف عند نقطتين اثنين هما: حجم الدوائر الانتخابية، والرقابة على الانتخابات.

1
القضاء دائرة وسطى لا صغرى

في حجم الدوائر وبحسب السجال الثنائي أو الثلاثي الدائر: هناك من جهة المطالبون بالدوائر–الأقضية التي تُلصق بها خطأ تسمية الدوائر الصغرى، في مقابل المنادين بالدوائر– المحافظات التي تُطلق عليها أيضاً تسمية خاطئة هي الدوائر الوسطى. في المقابل يقف المنظرون للبنان دائرة انتخابية واحدة. وفي أكثر الأحيان يجري الخلط بين تسميات صغرى ووسطى وكبرى إما بدافع مصلحي وإما لزيادة التمويه أو تذاكياً على الآخر. وتحت ستار نعوت

ملغومة يحاول البعض نسج نظرية تدعي الحرص على الوصول إلى "الحل الوسط" ومفادها ضرورة ضم قضاء ونصف أو قضاءين كي تصبح الدائرة حقاً وسطى... ولم يُكلف أحد عناء البحث عن لغة أكثر علمية وأرقام ليشرح لنا ماذا تعني مختلف التوصيفات التي تنعت بها الدوائر بدءاً من الصغرى مروراً بالوسطى ووصولاً إلى الكبرى؟

بحسب المعايير الدولية تحدد الدوائر بالنسبة لعدد المقاعد التي يتنافس عليها المرشحون. الدائرة الصغرى تضم أقل من خمسة مقاعد، والدائرة الوسطى تضم ما بين 5 و10 مقاعد، والدائرة الكبرى أكثر من عشرة[1]. ووفقاً لهذا التحديد تصبح الدوائر–الأقضية في لبنان دوائر وسطى والمحافظات كما هي في الوقت الراهن دوائر كبرى. ولا يحاول أحد بعد اليوم ان يخدعنا عن جهل أو عمد بخلاف ذلك. ان القضاء له شرعية تاريخية ويؤدي التلاعب بجغرافيته، واستغلالها للتحكم بالنتائج، إلى التأسيس لأسباب نفسية وسياسية تزعزع الشرعية والاستقرار، لا تقل خطورتها عن خطوط التماس خلال سنوات الحرب.

استناداً إلى المعايير الدولية وإلى قانون انتخابات1960، فإنه لم يكن هناك في لبنان أية دائرة كبرى، بل 17 دائرة صغرى في مقابل 9 دوائر وسطى هي: بيروت الأولى (8 مقاعد)، والثالثة (5)، الشوف (8)، بعلبك الهرمل (7)، بعبدا، المتن، عاليه، زحلة، وطرابلس (5). وكانت الإنتخابات أكثر تعبيراً عن صحة التمثيل لأن عدد الدوائر الوسطى كان محدوداً، والصغرى أوفر عدداً.

أما في قانون 2000، وإثر رفع عدد النواب بعد الطائف من 99 إلى 108 ثم إلى 128، فإنه لم يعد هناك أية دائرة صغرى، بل 9 دوائر وسطى و5 كبرى هي: بعبدا وعاليه (11)، عكار والضنية وبشري (11)، طرابلس والمنية وزغرتا والبترون والكورة (17)، صيدا والزهراني وصور وبنت جبيل (12)، ومرجعيون وحاصبيا والنبطية وجزين (11). وأصبحت الانتخابات تالياً هي الأكثر تشويهاً لأن الدوائر الوسطى والكبرى، مضافة الى النظام الأكثري،

---

[1]. Rafael Lopez Pintor, "Electoral Systems Ensuring Participation and Representation: The International Perspective", communication au colloque international sur le thème: *Middle East and Mediterranean Forum for Civil Society*, organisé par Network Of Europeans For Electoral and Democracy Support (NEEDS) en collaboration avec Al-Urdun Al-Jadid Research Center, Amman, Jordan 6-10 déc. 2004, 16 p.

تفسح المجال لنشوء اللوائح –المحادل التي تنتهك السياق التنافسي للإنتخابات ومبدأ تداول السلطة.

وإذا ظهر اليوم توافق عريض بين اللبنانيين على إعتماد الدوائر الصغرى كي يشعر الناس انهم مشاركون ومعنيون وممثلون فلا بد حتى من قسمة الأقضية نفسها. وليس صحيحاً ان الدائرة الصغرى تنتج خطاباً طائفياً. فهل تحدّث أي من نواب كسروان بخطاب طائفي أو متطرف؟

2
الرقابة الإنتخابية: سيادة للشعب!

أما في الرقابة على الانتخابات، وهي الأكثر إثارة للجدل رغم أنها لم تعد كذلك في معظم دول العالم كما كانت فيما مضى، فهناك مهددون باللجوء إلى الرقابة الدولية من جهة، في مقابل معارضين للرقابة على الانتخابات في لبنان متذرعين بنظرية السيادة الوطنية من جهة ثانية. لكن ما لم يُذكر هو أية سيادة يُقصد بها؟ هل سيادة تطبيق القوانين الأجنبية امام المحاكم اللبنانية في قضايا الزواج المدني المعقود في الخارج؟ أم عن سيادة البؤر الأمنية في مواقع خارجة عن رقابة الدولة؟ أم سيادة الأمن المستعار وسيطرة أجهزة الامن والإستخبارات اللبنانية وغير اللبنانية على الحياة السياسية والمدنية؟

السيادة ليست نظرية نسبية ولا تقبل أنصاف الحلول والتسويات. فإما ان تكون كاملة أو لا سيادة جزئية أو نصفية أو ربعية ومختلف التوصيفات الاخرى.

الرقابة على الانتخابات، من منطلقات دولية، لها مرتكزاتها الحقوقية في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والشرعات الدولية وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وفي الاتفاقيات الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز. ولبنان هو ملتزم المواثيق الدولية كونه عضو مؤسس وعامل في منظمة الامم المتحدة، بحسب ما ورد في مقدمة الدستور اللبناني.

أما الرقابة الداخلية على الانتخابات فهي حق من مكونات حقوق المشاركة السياسية، وتجد اساسها في القاعدة الدستورية القائلة بأن "الشعب هو مصدر كل السلطات وصاحب

السيادة" الواردة في مقدمة المبادئ العامة لوثيقة الوفاق الوطني. مما يستتبع انه يوم الاستحقاق الانتخابي تقتصر وظيفة السلطة المشرفة على مجرّد القيام فقط بأعمال الإدارة الإدارية والأمنية للانتخابات. وان وحده الشعب ينتخب، الشعب يراقب، الشعب يحكم نفسه. وهو مصدر كل السلطات. ان رفض السلطة المشرفة على تنظيم الانتخابات الإعتراف بحق جمعيات محلية مستقلة غير حكومية في مراقبة الانتخابات وامتناعها عن إعطاء مندوبيها التراخيص لدخول الأقلام والقيام بمهمتهم، هو ما يجعل المطالبة الداخلية تتحول إلى طلب مساعدة دولية على أعمال الرقابة.

في لبنان منظمة مدنية مستقلة غير حكومية متخصصة في أعمال الرقابة على الانتخابات، هي "الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات" نشأت عام 1996 وقامت بأدوار بارزة على صعيد أعمال الملاحظة الميدانية والتوثيق والتقليل من الإنحرافات. ورغم ان وزارة الداخلية رفضت الاعتراف بالجمعية بادئ الأمر إلا ان الأعضاء المؤسسين عادوا وأبلغوا الوزارة العلم والخبر حول تأسيس الجمعية بالطرق القانونية. وسرعان ما استند المجلس الدستوري عام 1997 على تقارير مراقبي الجمعية لإبطاله نيابة خمسة ممن أُعلن فوزهم خطأ خلال انتخابات 1996.

يُستخلص ان لبنان لا يمكنه رفض الرقابة. وكل إنكار للمبدأ يؤدي حتماً إلى خرق ليس فقط الشرعات والمعايير الدولية، بل النصوص الدستورية ووثيقة الوفاق الوطني وما استقرت عليه الأعراف وإجتهادات القضاء الدستوري.

3
أبعاد إقليمية ودولية وتنموية في المسار الديمقراطي

تطرح الإدارة الإنتخابية في العالم اليوم موضوعاً محورياً هو في صلب المسائل المتعلقة بتوطيد الديمقراطية ونشرها في كل مناطق العالم. وهذا موضوع جديد لم يسبق للبنان والدول العربية الاخرى ان تمّ استخلاص قواعد ومعايير دنيا أو جرى تعميمها كي تصبح محورية في النقاش العام حول نظامية الانتخابات وديمقراطيتها.

عدد من الدول العربية بدأت في مسار انتخابي جديد للمرة الأولى: شهدت قطر عام 2004 أول انتخابات بلدية تجري في تاريخها، وكذلك تتحضر السعودية هذا العام 2005 لخوض أول تجربة انتخابية في كل تاريخ المملكة هي الانتخابات البلدية أيضاً. كما أقبل الناخبون الفلسطينيون على الاستحقاق الرئاسي في أراضي السلطة الوطنية في الضفة الغربية وغزة في التاسع من كانون الثاني 2005، والناخبون العراقيون على الاستحقاق التشريعي في نهاية الشهر نفسه. وكانت الجزائر شهدت أول تجربة لمراقبة الانتخابات الرئاسية التي جرت في نيسان 2004 بإشراف مراقبين من جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية والمفوضية الأوروبية والأمم المتحدة الذين أجمعوا في تقاريرهم على القول بأنها أول انتخابات جزائرية شفافة إلى درجة ان المعارضة قبلت النتائج ولم تتقدم بأي طعن. في حين ان لبنان شهد في أيار 2004 انتخابات بلدية "تميزت بالنزاهة والتجرّد وحياد الدولة واستحق عليها لبنان تهنئة دولية" بحسب تعبير رئيس الجمهورية العماد أميل لحود[2]. إلا ان لبنان في المقابل شهد أيضاً تعديل الدستور وتعطيل الاستحقاق الرئاسي في خريف 2004.

تجمع تقارير التنمية البشرية المستدامة على ان المنطقة العربية تتأخر وتغرق في التخلف في وقت تشهد أقاليم أخرى في العالم تقدماً مضطرداً. ولا يُفسر هذا التراجع سوى طبيعة بعض الأنظمة القمعية الحاكمة التي تواجه أزمة الشرعية ونمو حركات التطرف وارتفاع المديونية وتعاظم الفقر وفرض القيود على حرية التجمع والرأي وتأسيس الجمعيات إلى درجة ان بعض الجمهوريات تكاد تتحول إلى ملكيات مطلقة[3]. ويعيش حالياً 200 مليون عربي من أصل 280 مليوناً على دخل 5 دولارات يومياً أو أقل وفي شروط سكنية سيئة.

ان الحكمية الجيدة والشفافية وسيادة القاعدة الحقوقية وضمان حرية الانتخابات وديمقراطيتها والحق في الإعلام والوصول إلى المعلومات، هي كلها شروط تُعدّ اليوم من المكونات الأساسية للنهوض والتنمية ليس السياسية فحسب بل الاقتصادية والثقافية والمجتمعية

---

[2]. **النهار**، 2005/1/5، ص 3.

[3]. يُراجع "أوراق من مسودة تقرير التنمية الإنسانية 2004 عن الإصلاح في العالم العربي"، **النهار**، العدد السنوي، 2004/12/31، ص 4 – 5.

وغيرها. أصبحت الديمقراطية موضوعاً محورياً على الأجندة الدولية، والمعيار الاساسي في العلاقات الدولية اليوم.

4
ثلاثة إحتمالات

العديد من الدول العربية ومنها لبنان، بصورة خاصة، قد تجد نفسها في ما يتعلق بمسألة إصلاح النظم الانتخابية امام ثلاثة إحتمالات هي: إما الشروع في تطبيق إصلاحات داخلية بصورة تلقائية لدفع مسيرة التحول الديمقراطي فيها. وإما مواجهة مزيد من الضغوط الخارجية التي تتخذ من بعض المفاهيم مثل حقوق الإنسان والحريات وتداول السلطة ذرائع ومبررات لتدخل خارجي أو رافعة لإصلاحات داخلية ضرورية ولاسيما في علاقات الدول العربية ببعضها البعض (على غرار القرار الدولي 1559 والمطالبة بتصحيح العلاقات اللبنانية–السورية). والاحتمال الأخير هو مواجهة الشر المطلق المتمثل بالحروب الأهلية أو الداخلية إذا تبيّن أن مسيرة التحول الديمقراطي التدريجي هي أمر مستحيل في بعض الدول التي تحكمها أنظمة شمولية.

المجتمعات العربية عامةً متعطشة الى نشاط جماعي من اجل توطيد دعائم حقوق الانسان والديمقراطية والتربية على السلام إنطلاقاً من توثيق وتحليل تطورات المجتمع الأهلي ومتابعتها، ونشر الوعي بها، بهدف تعميقها.

الرقابة على الانتخابات اليوم من خلال شبكات محلية واخرى عربية ودولية تهدف إلى مساعدة القادة السياسيين والمدنيين لدفع القيم والممارسات الديمقراطية إلى الأمام، وحماية الانتخابات وتشجيع مشاركة المواطنين، والانفتاح والمساءلة في الحكم وانشاء البنى الديمقراطية بما فيها الهيئات التشريعية الوطنية والحكومات التي تعمل بكفاءة وانفتاح. وفي السياق نفسه تندرج دعوة الرئيس السيد حسين الحسيني المتكررة إلى "إعادة تكوين سلطات الدولة".

5
لماذا المراقبة؟ ومن يراقب؟

توفر الرقابة المحلية ضمانات هامة لعملية انتخابية عادلة، وتساهم في تنمية مجتمع مدني بصورة أكثر فاعلية. ازدادت اليوم أهمية المراقبين الدوليين وتأثيرهم في تشجيع المشاركة الانتخابية وضمان صدقية الانتخابات[4]. وساهم حضورهم في العديد من الدول في الوصول إلى حل سلمي لبعض الصراعات التي دامت لمراحل طويلة. وفي هذا السياق تُذكر حالة الجزائر بعد إعلان دستور 1989 الذي قضى بالاعتراف بالتعددية السياسية من دون ان يمنع الجزائر من اختبار تجربة دموية وركود الحياة السياسية خاصة بعد إلغاء نتيجة الانتخابات التي فاز فيها التيار الإسلامي. ولكن خيار الرقابة على الانتخابات أسس لمسار سلمي أدى إلى نبذ العنف في انتخابات الرئاسة عام 2004.

كما تساهم أعمال الرقابة المحلية في تحقيق عمليات انتخابية أكثر نزاهة وصدقية، وكذلك في التقليل من إمكان التلاعب والغش في الانتخابات، وفي رفع درجة الثقة الشعبية. عادةً إذا كانت السلطة المشرفة على الانتخابات واثقة من شفافية التحضيرات والإجراءات المعتمدة من قبلها فإنها لا تنكر عمليات المراقبة بل على العكس تعمل على تشجيعها تعزيزاً للثقة بالنتائج الرسمية وتالياً في دعم شرعية الحكم والنظام. وفي الحالة اللبنانية، تتعاظم أهمية الرقابة على صعيد دعم الشرعية القائمة اليوم.

لماذا المراقبة؟ الهدف الرئيسي من الرقابة المستقلة على الانتخابات هو ضمان نزاهة العمليات الانتخابية. أما في الحالة الانتقالية، على غرار الوضع اللبناني اليوم، فإن المراقبين يلعبون دوراً مهماً في استعادة الثقة لدى العديد من الناخبين الذين يساورهم الشك في العملية الانتخابية في بلد كلبنان يجد الباحث في تاريخه الانتخابي مواد دسمة في أشكال التحايل التي يلجأ إليها كل طرف، وخصوصاً عندما يأتي عدد المقترعين في بعض الاقلام[5] يفوق عدد

---

[4] . NDI handbook, *How Domestic Organizations Monitor Elections: An A to Z Guide,* Election monitoring Handbooks, National Democratic Institute for International Affairs, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 1995, 190 p.

[5]. هذه الأقلام هي: وادي الكرم، الهرمل، العين، اللبوة، شعت، يونين، بوداي، مجدلون، جنتا، الخضر، الحتريبي، طاريا، كفردان.

الناخبين المسجلين في لوائح الشطب على غرار ما حدث في دائرة بعلبك–الهرمل عام 1992[6]. ولم تتمكن وزارة الداخلية من نشر النتائج حتى اليوم رغم الإكتفاء بإعلان اسماء الفائزين فقط.

ويوصى بالمراقبة في مراحل انتقالية أخرى خاصةً في المجتمعات التي عانت من انتهاكات لحقوق الإنسان والانتخابات المزورة والحكم الأمني والاستبدادي. ويساعد المراقبون على تسوية أو حل النزاعات التي قد تنشب خلال مرحلة الحملات الانتخابية. وغالباً ما يساعد حضورهم في مراكز الإقتراع بفاعلية في الحؤول دون أعمال الغش والفوضى أو حتى وقوع الأخطاء الإدارية، وفي لجم أعمال التهديد ووسائل التخويف. ويُشكل المراقبون من خلال متابعتهم عملية فرز الأصوات مصدراً محايداً للعدّ الموازي يسمح بالتأكد من صحة النتائج الرسمية، وبالتقييم الإيجابي لشرعية الانتخابات مما يُشجع جميع المتنافسين على قبول النتائج.

من يُراقب؟ هناك مجموعات محلية عديدة يمكن ان تشارك في الرقابة على الانتخابات للتأكد من ان الانتخابات تجري بصورة مطابقة لقانون الانتخابات وللحد الأدنى من المعايير الحقوقية والشرعات الدولية. تُذكر على سبيل المثال لا الحصر، واستناداً إلى التجارب الدولية، وإلى برنامج "مرصد التشريع في لبنان" (2004 – 2007)، المجموعات التالية: المراقبون الدوليون، موظفو الانتخابات، الأحزاب السياسية والمرشحون المتنافسون، وسائل الإعلام، الجمعيات المدنية المحايدة ومراقبي الانتخابات المحليين التابعين لها، نقابة المحامين، الهيئات المهنية والجمعيات الدينية، طلاب الجامعات، والمتطوعون. ويمكن تشكيل هيئة تنسيق بين مختلف هذه المجموعات من أجل فاعلية أعمال الرقابة.

النهار، 2005/1/24

---

[6] . اميل خوري، "التغيير لا تضمنه المقاطعة وحدها ويحتاج الى برنامج تصعيدي لا يبدو ممكناً"، **النهار**، 1996/6/24، ص 3.

5
متى تبدأ الآلية القانونية لتنقية لوائح الشطب؟

طوني جورج عطالله

في غمرة السجال السياسي في لبنان حول مشروع قانون الانتخابات النيابية وحجم الدوائر والأنظمة الإنتخابية، وهو نقاش مهم إلى أقصى الحدود، رغم التأخير في التشريعات الانتخابية، قد ننسى، مسؤولين ومواطنين، المعايير الحقوقية في العملية الانتخابية ومدى انطباقها على القواعد الدولية التي وحدها بإمكانها توفير ضمانات من أجل انتخابات عادلة وشفافة. تكمن المفارقة في طريقة تعاطي سلطة مسؤولة عن تنظيم الانتخابات مع مسائل حساسة هي في أساس حقوق المشاركة المواطنية، السياسية والانتخابية، أو في أساس اختزال تلك المشاركة بكل بساطة وخطورة في آن.

لحسن الصدف، اننا فوجئنا بصدور توضيح لوزارة الداخلية حول لوائح الشطب ("النهار"، 2004/12/30، ص 6)، في مناسبة توجيه السيد غبريال المر كتاباً إلى هذه الوزارة يفيد عن وجود نحو مئة اسم لمتوفين في لوائح الشطب العائدة لبلدة بتغرين. وجاء في معرض التوضيح المنشور في 30 كانون الأول 2004: "ان مهلة تسليم جميع الإضافات والشطوبات بما فيها وثائق الوفيات الانتخابية إلى المصلحة التقنية بدأت في 15 كانون الأول 2004 وتنتهي بتاريخ 5 كانون الثاني 2005". وإذ يلقي الرد بمسؤولية تصحيح اللوائح المنقحة امام لجان القيد– وهو تقاذف للمسؤولية اعتدنا عليه في لبنان وعلى كل المستويات الحكومية والإدارية وغيرها–، لم يغفل التوضيح الإشارة إلى المهلة الاخيرة المحددة بمدة شهر في قانون الانتخاب وتبدأ في العاشر من شباط القادم تاريخ نشر القوائم الانتخابية المنقحة التي جرت عليها أعمال الإضافات والشطوبات حيث يحق لأي كان ان يطلع عليها وينسخها ويتقدم بطلبات تصحيح الأخطاء الواردة فيها، بحسب ما ورد في التوضيح.

ليس المفاجئ والغريب في الخبر المذكور مسألة وجود اسماء الموتى على لوائح الشطب، وكل الشوائب الاخرى إن وجدت، لأن هذا أمر مألوف في لبنان إن لم نقل بأنه مشكلة مزمنة. وليس في صدور التوضيح عن الداخلية أي غرابة إذ يعكس إهتماماً بملاحقة الشكاوى مع أنه مطلوب أكثر من مجرّد توضيح واحد أو أكثر. لأنه كلما كانت تلك اللوائح خالية من الاخطاء كلما تعززت الثقة بعملية تسجيل الناخبين وبشرعية السلطة المنبثقة من الانتخابات. لكن المسألة الأكثر أهمية تكمن في انقضاء معظم أيام المهلة القانونية التي نص عليها قانون الانتخاب لتسليم الإضافات والشطوبات ووثائق الوفيات بحيث انه مرّ 16 يوماً من اصل 22 يوماً قبل ان تتكشف المهل، بينما لم يبقى سوى 6 أيام لإنتهاء تلك المهلة الزمنية، بدءاً من تاريخ نشر التوضيح، ومن ضمنها يومي عطلة رسمية هما السبت (رأس السنة) والأحد (عطلة اسبوعية) 1 و2 كانون الثاني 2005. وأنه لولا وجود الكتاب–الشكوى المقدم من السيد المرّ وأهتمام الداخلية به لما أسفرت النتيجة عن صدور التوضيح الذي يتضمن إعلاماً مفيداً لكنه غير مقصود عن حقوق أساسية يتعين على الناخب معرفتها من أجل تصحيح القيود. ولحسن الحظ لولا تلك المصادفة لما تمكن المرشح والناخب العادي الذي قرأ الخبر من معرفة ماذا يتوجب عليه عمله رغم تفويت معظم المهلة القانونية عليه بحيث باتت مهلة غير معقولة؟

ووسط كل السجال حول شكل القانون والحرص المغالى فيه على ضرورة التحضير لانتخابات نزيهة وشفافة، ووسط الأصوات المتصاعدة من كل جانب في الموالاة والمعارضة معاً، متى نفكر، كوزارة ووسائل إعلام ومنظمات مدنية وأحزاب وغيرها، في مساعدة الناخبين على ان يفهموا بصورة أفضل حقوقهم وواجباتهم خاصةً والعملية الانتخابية في شكل أعمّ؟ على الأقل لكي يعرف الناخبون والمرشحون حقوقهم وأيضاً ليعرفوا كيفية البحث عن حلول إذا انتُهكت.

1
فرصة جديدة بدءاً من 10 شباط

ورغم كل ذلك فإنه ما زال في الإمكان الاستفادة من الوقت المتبقي. إذ توفر مرحلة نشر القوائم الإنتخابية وتسجيل الناخبين بدءاً من 10 شباط 2005 فرصة نموذجية لبدء حملة تعليم انتخابي موجهة إلى الجمهور، تركز على توفر الأهلية القانونية لدى الأفراد أو عدم توفرها عن طريق القيام بإعلام واسع النطاق يستهدف شرح الآلية القانونية لتنقية لوائح الشطب غير الدقيقة، وما إلى ذلك من إجراءات مفيدة للجسم الانتخابي، بواسطة النشرات الرسمية والصحف ووسائل الإعلام المرئية والمسموعة.

لماذا تنتظر وزارة الداخلية تلقي مراجعة من أحد المتضررين ولا تقوم هي بالمبادرة إلى إعلام الناس عن المواعيد القانونية مع ذكر وتحديد دقيق لتطبيقات القانون. ان قمة الارتجال هي ان يعرف الناس حقوقهم في معرض ردّ لوزارة على مراجعة، وليس في سياق القيام بشرح مفصل لحق المواطنين بالمشاركة في الانتخابات الذي هو حق عالمي مرتبط مباشرة بأهلية الناخب في الانتخاب وتسجيله؟ ان أحد مقاييس شرعية أي انتخابات هو درجة إعلام الناخبين. وفي البلدان التي تهتم بتنمية الثقافة الانتخابية تقوم لجنة مؤلفة من ممثلين لعدة وزارات حكومية ووسائل الإعلام الرسمية التابعة لها بالتعاون مع الأحزاب السياسية والمنظمات المدنية للإضطلاع بمسؤولية توفير التعليم الانتخابي.

2
تطبيق المادة 30 من قانون الإعلام

ان قانون البث التلفزيوني والإذاعي (الرقم 1994/382) يلزم وسائل الإعلام المرئية والمسموعة بث برامج مخصصة للشأن العام بمعدل ساعة واحدة اسبوعياً حيث ينص في المادة 30 منه انه يتعين "على المؤسسات التلفزيونية والإذاعية ان تبث بمعدل ساعة اسبوعياً برامج للتوجيه الوطني وبرامج تربوية وصحية وإرشادية وثقافية وسياحية دون مقابل" أو أي بدل مالي.

ان دقة التفاصيل الإدارية في الانتخابات والتعريف بها تجعلان التزوير صعباً أو على الأقل أكثر صعوبة لتمريره بين الناس. فالقوائم الانتخابية غير الدقيقة مثل لوائح الشطب التي تتضمن اسماء أشخاص متوفين أو آخرين مزيفين أو المسجلين أكثر من مرّة أو الذين لا يحق لهم الانتخاب، ومختلف الشوائب الاخرى وبخاصة غياب وسائل تثقيف الناخبين وعدم إعلامهم بالتحضيرات الجارية، هي كلها تندرج ضمن مؤشرات لا تضمن شفافية الانتخابات. فإلى جانب إحتمال التسبب في إحداث مشاكل يوم الانتخاب يمكن لقوائم الناخبين غير الدقيقة ان تؤثر بطريقة عكسية على الأبعاد الاخرى للعملية الانتخابية. يسعى برنامج "مرصد التشريع في لبنان" في المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم (2004–2007) وفي سياق تحديد المعايير الحقوقية الدنيا لقانون الانتخاب إلى استخلاص القواعد الحقوقية الدولية انسجاماً مع التشريع اللبناني والشرعات الدولية حول شروط ديمقراطية الانتخابات.

يتوقف نجاح أية عملية لمراجعة السجلات الانتخابية على تثقيف الناخبين إذ يتعين تحسيس الناس بأهمية مراقبة التسجيل لممارسة حق التصويت. فإذا كان الناس لا يعرفون متى وأين وكيف يمكنهم تفحص اللوائح الانتخابية وتصحيحها عند الحاجة، قد تفوتهم الفرصة للتأكد ان اسماءهم موجودة على لوائح الشطب مما قد يفقدهم إمكانية الإقتراع.

النهار، 2005/1/4

6

إشكاليات ادارة الانتخابات النيابية في لبنان: استقصاء وبحث في المعايير الحقوقية الدنيا لقانون الانتخابات (1992-2005)

طوني جورج عطالله

1
الإشكالية، الإطار النظري والمنهجي البحثية

ان أفضل قانون انتخابي لا يعطي النتائج المرجوة منه إذا كانت الإدارة الانتخابية ملطخة بالعيوب والانحرافات غير الديمقراطية، وإذا كانت الانتخابات تفتقر أيضاً إلى تعريف المواطنين على حقوقهم وواجباتهم وعلى أصول العمليات الانتخابية، وإذا كانت المعايير الدنيا لديمقراطية الإجراءات الانتخابية غير محددة أو معروفة أو منشورة وخاضعة للتقييم.

هذا البعد الإداري للانتخابات لم يسترعِ اهتمام الباحثين، كما لم يُشكّل موضوعاً للبرمجة والتخطيط من جانب المنظمات غير الحكومية والمدافعين عن الديمقراطية وحقوق الإنسان.

جرت دراسات عديدة في لبنان حول قانون الانتخابات (النظام الأكثري والنسبي، تقسيم الدوائر، شروط الترشيح والانتخاب...) ولكن دراسة الإدارة الإجرائية شبه معدومة.

كل نظام انتخابي، حتى وإن اعتبر جيداً، يتحول بفعل مرور الزمن، لسبب عملي هو ان استمراريته لوقت طويل ينتج عنه خبراء في الانتخابات يفوزون، ليس لأنهم الأكثر شعبية، بل لأنهم بفعل الخبرة أكثر مهارة في التحكم بالماكينة الانتخابية. ان دراسة الحكمية الانتخابية تطرح بصورة متزايدة مسائل تتعلق بنظامية الإجراءات وصحة الانتخابات. وتوفر الانتخابات الرئاسية الأميركية عام 2000 حالة نموذجية.

تتطلب دراسة وسائل التزوير الملاحظة الميدانية. تتوفر في لبنان تخمة في الدراسات والسجالات القانونية، بينما هو يفتقر إلى مقاربة لأساليب التزوير في الإدارة العملانية للانتخابات على مستوى **اللوائح والتصويت والتوقيع والسجلات ونقل النتائج وإعلانها.**

يحتاج لبنان تالياً إلى دراسات ميدانية تفصيلية للعملية الانتخابية، لأن دقة التفاصيل الإدارية في الانتخابات والتعريف بها تجعلان التزوير صعباً أو على الأقل أكثر صعوبة لتمريره بين الناس.

التزوير الانتخابي هو مدرسة لها أخصائيوها وخبراؤها، وهم ليسوا من فريق دون آخر. ويجد الباحث في التاريخ الانتخابي مواد دسمة في تقنيات التزوير وأشكال التحايل التي يلجأ اليها كل طرف.

ليس البحث في انتهاكات ومخالفات العملية الانتخابية من الموضوعات التي تمنح الدارس التسهيلات المرغوب فيها. فالموضوع فيه تعقيدات، لأن معظمه يقوم على جمع معلومات ووقائع غير مدوّنة، وبعضها يُعدُّ سرّ الأسرار للمرشحين، لا يُشجع أحد على كشفها، فضلاً عن أن معظم السياسيين يتحفظون عن الخوض في هذه الموضوعات.

تواجهك في البحث صعوبات يمكن اختصارها بعوائق الحصول على الوثائق، والوصول الى الأرشيف الرسمي ليس يسيراً.

2
أهمية موضوع البحث وأهدافه

تطرح دراسة الإدارة الإنتخابية موضوعاً محورياً هو في صلب المسائل المتعلقة بصحة التمثيل الديمقراطي وقانونية الانتخابات.

لم يسبق في لبنان، وفي الدول العربية، ان تمّ استخلاص مجموعة قواعد ومعايير دنيا أو جرى تعميمها كي تصبح محورية في النقاش العام حول ديمقراطية الانتخابات.

يلبي هذا التوجه البحثي ثلاثة أهداف هي:

1. الدفاع عن حقوق الناخبين: من خلال التقصي عن الانتهاكات التي تلطخ النوعية الديمقراطية للعمليات الانتخابية وتعميمها بواسطة النشر.

2. تنمية الثقافة الديمقراطية: تعزيز الثقافة الديمقراطية الداعمة للشرعية وثقة المواطنين في آلية السير الجيدة للانتخابات. والبحث مدعو للمساهمة في صياغة شرعة الناخب.

3. المرجعية: توفير إطار مرجعي إن على صعيد التحليل الديمقراطي أو على صعيد تحديد المعايير الدنيا للإدارة الانتخابية الجيدة. ان امتداد التجربة اللبنانية وانتشار مكتسباتها في المحيط العربي الإقليمي هو أمر ممكن في المستقبل.

4. المساهمة في إصلاح النظم الإنتخابية: عدد من الدول العربية قد تجد نفسها امام أحد ثلاثة إحتمالات: إما الشروع في تطبيق إصلاحات داخلية بصورة تلقائية لدفع مسيرة التحول الديمقراطي، وإما مواجهة ضغوط خارجية تتخذ من بعض المفاهيم مثل حقوق الإنسان والحريات وتداول السلطة حججاً للتدخل أو رافعة للإصلاح، والاحتمال الأخير هو مواجهة الشر المطلق المتمثل بالحروب الأهلية لأن التحول الديمقراطي التدريجي هو أمر غير ممكن في بعض الأنظمة الديكتاتورية.

3
تقنيات التزوير الانتخابي وسبُل مكافحتها

انطلاقاً من التجارب التي شهدتها الانتخابات النيابية اللبنانية منذ العام 1992 قمنا بإعداد كتاب حول "تقنيات التزوير الانتخابي وسبل مكافحتها"[1]، هو حصيلة بحث ميداني عن المؤثرات المعيقة لديمقراطية العملية الانتخابية. يسعى الى الكشف عن مختلف تقنيات التزوير، معالجاً الموضوع إنطلاقاً من تجارب ملموسة جرت خلال الانتخابات النيابية في لبنان.

يشتمل الكتاب على تشريح لمختلف الأساليب لتحوير إرادة المواطنين **قبل حلول موعد** الانتخابات، **وخلال عمليات الاقتراع**، وفي اثناء **فرز الاصوات وإعلان النتائج**. ويعرض الكتاب

---

[1]. طوني عطاالله، **تقنيات التزوير الانتخابي وسبل مكافحتها**، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1996، 104 ص.

لبعض السبل التي يمكن ان تؤول الى مكافحة عمليات التزوير مقدماً بعض الاقتراحات من أجل نزاهة الانتخابات في لبنان.

تتمحور هذه الاقتراحات حول أفكار عدة، أبرزها: توفير ضمانات فاعلة لسلامة العمليات الانتخابية، إعتماد تقسيم للدوائر يؤمن صحة التمثيل، تحديد سقف مالي لنفقات الحملات الانتخابية، وضع البطاقة الانتخابية موضع التداول، رفع الاهتمام بلوائح الشطب وتعزيز دوائر النفوس (الأحوال الشخصية)، إعتماد حبر مثبّت على إبهم الناخب لاسيما للناخبات المحجبات وتعيين رئيسات أقلام وتحرير عملية التثبت من هوية الناخب من كل القيود، وتطوير الاساليب الإدارية عامةً، الرقابة على الانتخابات، وتنمية التثقيف الانتخابي.

لكنه منذ صدور الكتاب عام 1996 برزت إهتمامات أخرى على صعيد توفير الضمانات لأن **وسائل تزييف إرادة الناخب هي في تطور مستمر**. صحيح ان نظام البطاقة الانتخابية الذي شكّل أحد المطالب الرئيسية للإصلاح الإنتخابي في لبنان دخل حيز التطبيق، إلا أنه خلال الانتخابات البلدية لعام 2004 ظهرت بطاقات مزيفة للناخبين تحمل نفس الأرقام مع صور لناخبين مختلفين. وقد يدخل الحاسوب في المستقبل والفرز الالكتروني مما يستدعي خبراء تقنيين لحل المشاكل الجديدة الناشئة.

تعتمد الانتخابات من حيث المبدأ من أجل تحقيق أعلى قدر ممكن من التمثيل الديمقراطي للمواطنين. غير ان تحقق هذا التمثيل لا يزال مرهوناً بعددٍ كبير من العوامل التي تحول دون بلوغ الديمقراطية مبتغاها.

هذه العوامل والمؤثرات المعيقة لديمقراطية العملية الانتخابية لها تقنياتها الادارية والسياسية والمالية والاعلامية. وفي البلدان التي تغيب عنها سلطة القانون تؤدي هذه التقنيات دوراً مهماً في تزوير وقائع العملية الانتخابية وتحريف نتائجها لمصلحة القوى والأطراف الأكثر تحكماً في سير تلك العملية، وهي أطراف غالباً ما تكون الأقرب إلى السلطة.

هناك إدراك اليوم عند شرائح كبيرة من اللبنانيين بغياب الشفافية في التعاطي مع الشأن الانتخابي، وهذا يعزز المخاوف من أن تأتي أي انتخابات مشوهة. الأجواء التي ترافق التحضير للانتخابات غالباً ما ترفع الشكوك حول النزاهة. وتدفع فئات من اللبنانيين إلى الشعور بعدم جدوى المشاركة في الترشيح والاقتراع.

هنا محاولة استعراض لمضمون الكتاب ورصد ابرز تقنيات التزوير واستخلاص المعايير الحقوقية لدنيا لديمقراطية الإنتخابات:

الانتهاكات القانونية والسياسية والادارية، والتأثير على حرية الناخبين:

1. **قانون الانتخاب:** قانون الانتخاب يمكن أن يؤسس لتشويه الانتخابات والتحكم بمسارها. ان اعتماد مبدأ التمثيل الأكثري البسيط يسمح لأكبر الأقليات بإلغاء باقي الأقليات وعزلها عن المشاركة الديمقراطية. يمكن تجنب هذا التشويه بتطبيق نظام قائم على النسبية.

النظام الأكثري المقيّد: النظام الانتخابي الاكثري مضافاً إلى اللوائح الكبرى يؤدي إلى خلل كبير يقتضي تجنبه بواسطة النظام الأكثري المقيّد حيث الأصوات تصبح محصورة في عدد صغير من المرشحين (4–6).

المساواة في القيمة الاقتراعية للناخب: يوجد في أحدى الدوائر (النبطية) 3 مقاعد نيابية لـ 90 ألف ناخب، بينما في دائرة أخرى (البقاع الغربي وراشيا) 6 مقاعد لـ 93 ألف ناخب.

أهم شروط قانون الانتخاب ان يحظى بتوافق عام.

2. **تقطيع الدوائر الانتخابية:** التلاعب بالجغرافيا Gerrymandering واستغلالها للتحكم بنتائج انتخابية لا يقل خطورة إذ يؤسس لأسباب نفسية وسياسية تزعزع الشرعية والاستقرار.

فيما يتعلق بإشكالية التقسيمات الإدارية فإن الجغرافيا التي تؤمن صحة التمثيل وعدالته تنسجم مع نظامين للإقتراع يمكن اعتمادهما: اما تطبيق دائرة كبرى مع نظام نسبي أو اعتماد دائرة صغرى مع نظام أكثري.

بحسب المعايير الدولية تحدد الدوائر بالنسبة لعدد المقاعد التي يتنافس عليها المرشحون. الدائرة الصغرى تضم أقل من خمسة مقاعد، والدائرة الوسطى تضم ما بين 5 و10 مقاعد، والدائرة الكبرى أكثر من عشرة مقاعد. كلما كانت المناطق الجغرافية أوسع كلما ارتفع عدد الممثلين.

من الأهمية بمكان تطبيق مبادئ المساواة والتواصل الجغرافي: هذان المبدأن المعترف بهما في الاجتهاد الانتخابي يقر بهما صراحةً المجلس الدستوري بطريقة أو باخرى، ويقتضي تالياً الأخذ بهما في التطبيقات العملية.

3. **إتاحة قوائم الناخبين للمتنافسين والهيئات الناخبة مع وقت كافٍ للمراجعة والتنقيح:** شهدت كل مراحل الانتخابات في لبنان بقاء اسماء على جداول الشطب كان يجب ان تُشطب أو تخلو من اسماء كان يجب ان تتضمنها. كلما كانت تلك الجداول خالية من الاخطاء كلما تعززت الثقة بعملية تسجيل الناخبين وبشرعية السلطة المنبثقة من الانتخابات. اللوائح الانتخابية هي اساسية لقيام نظام مبني على إرادة الشعب من خلال فصل العناصر التي ليس لديها الأهلية للعملية الانتخابية وتحديد المواطنين ذوي الأهلية واعطائهم أوراق ثبوتية تجيز لهم المشاركة في الإنتخاب. وفي هذا السياق فان مرسوم التجنيس الصادر عام 1994 وما نجم عنه من عمليات تسجيل المجنسين في دوائر غير مقيمين فيها أصلاً فضلاً عما آلت إليه مراجعة الطعن لإبطال ذلك المرسوم، كل هذه العناصر أضعفت ثقة المواطنين بالحكومات المتعاقبة ولم تسهم في ردم الهوة وفي تنمية إدراك بشفافية العملية الانتخابية في لبنان وإجراءات وزارة الداخلية.

من هنا فإن مرسوم التجنيس المذكور يُمثل خرقاً للمعايير الدولية ما تزال آثاره إلى اليوم لعدم حسم القضية مما أضعف ثقة المواطنين بالانتخابات.

أما في حالات الشطب الخاطئ لأسماء ناخبين من القوائم، فمن الأهمية بمكان إعادة تسجيل هؤلاء الذين شُطبت أسماؤهم بطريقة غير سليمة بحيث يتم البت بها وحسم الشكاوى بسرعة مع إمكان الطعن بقرارات لجان القيد.

يمكن تجنب الأخطاء بواسطة تعزيز دوائر الأحوال الشخصية ورفع اهتمام الناخبين والمخاتير في تنقيح لوائح الشطب بصورة فعالة وهو ما لا يحصل بسبب اللامبالاة.

4. **البطاقة الانتخابية:** من أهدافها تحقيق أمرين اساسيين: منع الغش، وتمكين الناخبين المقيمين خارج مناطق قيدهم من ممارسة حقهم في الإقتراع في أقرب مركز انتخابي، وتخفيف عبء الانتقال. لكن توزيع البطاقة على ناخبين وحرمان آخرين منها في صورة

استنسابية هو ما يجعل فائدتها أمراً مشكوكاً فيه. في لبنان لا يمكن للناخب من التصويت خارج البلدة التي هو مسجل على لوائحها. كما ان اللبنانيين المقيمين في الخارج لا يتاح لهم ممارسة حقهم في الانتخابات في البلدان التي يقيمون فيها.

5. **فحص إجراءات تعيين موظفي الانتخابات ومناقلات رجال قوى الأمن:** ان كل عملية يقوم بها المسؤولون في الحكومة لإجراء مناقلات جديدة في صفوف الموظفين أو في مراكز الأمن في السنة الأخيرة التي الفاصلة عن موعد الانتخابات يمكن ان تُشكل وسيلة بيد الحكومة للتحكم بالنتائج. لذلك من المفيد التعامل بعرف يقضي بعدم جواز إجراء تشكيلات جديدة.

6. **تركيب اللوائح:** ما يسمى بالائتلاف أو التوافق على النمط الشائع اليوم ينتج لوائح مُحمكة الاغلاق في مواجهة احتمالات الاختراق (لوائح – محادل) مما يمنع تداول السلطة، أو يُنتج لوائح فيها نقاط ضعف مدروسة لإضفاء شكل ديمقراطي على الانتخابات.

يتم تأليف اللوائح من خلال حجز المقاعد مسبقاً لمرشحين في اللوائح الرسمية . يشهد لبنان اليوم نزعة لتحوير الانتخابات وتنظيمها على الطريقة العربية التي تُفقدها طابعها الديموقراطي التنافسي. رؤساء اللوائح يبدون الى حدٍ بعيد فاقدي او محدودي التأثير في تشكيل هذه اللوائح الانتخابية، فحرية التحالف غائبة بالنسبة لهم، وما يشاع عن اللوائح الرسمية من ان فوزها هو بحكم المضمون، يعتبر بمثابة ضربة قاضية ضد الانتخابات والنظام الديمقراطي، إذ يفضح ما هو مبيت، فسواءً انتخب الناس ام لم ينتخبوا فالنتيجة معروفة من اللوائح التي تحضّر. في انتخابات 1992 ردد العديد من المرشحين عبارات من مثل: "سننجح بأصواتكم ومن دونها، فلماذا تسّودون وجوهكم معنا؟"، و"سواءً شاركتم في الانتخابات او لم تشاركوا فيها نحنا جايين غصباً عنكم". وهكذا مثلاً تتوارد المعلومات عن اسماء تشكيلة المرشحين الأوفر حظاً حتى أنه نقل عن أحد الأقطاب قوله لمرشح جاء يطلب دعمه "وفّر أموالك لعائلتك، فلم أقرأ إسمك بين أسماء الناجحين".

بهذا المعنى تتعطل حرية الناخب بالاختيار، وتلغى امكانية الاختلاف والتنافس بتبريرات شتى وينتفي دور البرامج السياسية. فلا تنظم المناظرات بين المرشحين والأحزاب ولا تكون الفرص والحظوظ متكافئة بينهم، مما يتنافى مع المعايير الدولية.

اللوائح الانتخابية الرسمية التي كثيراً ما تُسمى بـ"الائتلافية"، وكأنها نتاج تفاوض حرّ، لإخفاء طابعها المفروض، غالباً ما تتدخل في تشكيلها اجهزة أمنية ومراجع محلية وإقليمية في محاولة لإيصال من عرف كيف ينال رضى الجهات الفاعلة ويتصرف بوحي من مصالحها فقط عبر تسويق مشروع يجمع المرشحين الاضداد الذين لا جامع بينهم، سوى السعي الى "تركيب" الضعفاء في لائحة احد الزعماء الاقوياء سعياً للحصول على اصواته. وغالباً ما تترافق التحضيرات لإعلان التكتل اوالتحالف القسري، الذي لا يعكس في النتيجة الاحجام الفعلية للمرشحين، مع الترويج لمنطق مفاده ان اللائحة هي مضمونة الفوز بسبب ما تتمتع به من تأييد محلي ودولي مما يعطي انطباعاً بأنها "معلّبة" وان أي تغيير سياسي جدي ليس متوقعاً عبر الانتخابات التي تتحول الى شبه مسرحية نتائجها محضرة سلفاً. وعادةً، تقوم القوى المسيطرة بمحاولات حثيثة لمنع تأليف لائحة ثانية تنافس لائحة الامر الواقع، وإذا تجرأ مرشحون على البحث في مثل هذا الطرح، فتنهال عليهم اتصالات التهديد. ويتمّ استغلال وتوظيف العلاقات مع الخارج في المعركة الانتخابية، فتكثر زيارات المرشحين للمسؤولين في الخارج الفاعلين في الشأن الداخلي اللبناني بما يُعطي انطباعاً وكأنهم المفضّلون لدى هذه العاصمة او تلك، مساهمين بذلك أمام مزيد من المساس بالسيادة الوطنية.

7. **توقيت الانتخابات:** تثبيت موعد الانتخابات قبل مهلة كافية كأن تكون مثلاً 6 أشهر أو سنة إفساحاً في المجال لتحضيرها بشكل جيد، وكضمانة لعدم مباغتة المرشحين والناخبين وحفاظاً على استقرار التشريع. شهد لبنان في فترة ما بعد الحرب خلال مراحل من الانتخابات النيابية إقرار القانون الانتخابي قبل أيام معدودة فقط من يوم الإقتراع.

8. **حياد الحكومة:** ان حياد السلطة خلال الانتخابات أمر لا يمكن التغاضي عن أهميته في التأثير على المسار الانتخابي. علماً بأن إدارة العملية الإنتخابية تمارسها المؤسسات الحكومية اللبنانية من خلال وزارة الداخلية . ان عدداً من الدول تخلى عن تسليم وزارة الداخلية

هذا الدور وخصوصاً إذا كان على رأسها مرشح. واستعيض من أجل المحافظة على الحياد والنزاهة، بإنشاء هيئة مستقلة تدعى "المجلس الوطني للإنتخابات" يرئسها قاضٍ كبير واعضاؤها قضاة وممثلون لوزارات وكتل نيابية تخوض المعركة السياسية. ان تسيير العمليات الانتخابية في صورة حيادية ومستقلة شرط جوهري لنزاهة الانتخابات وصحتها. لذا من الأهمية ان تتولى هيئة مستقلة هي، وليس الحكومة، الاشراف على عمليات الاقتراع، في حين يبقى ضمان الأمن من عهدة الحكومة.

مسألة حياد السلطة تطاول المنظومة السياسية والمالية والاعلامية والخدماتية التي تتحرك السلطة عبرها. فهي مرتبطة إلى حد بعيد بما يجري من استخدام للإدارات كشبكات انتفاع وتنفيع على نحو يستنزف المال العام ويؤسس للفساد والارتهان. وهذا الارتهان تحوّل اليوم إلى حاجز منيع يعترض بناء الثقافة المواطنية الديمقراطية واصلاح الفساد، إذ تحوّل جزءاً من السلوكية السياسية التي ألفها المواطنون واعتادوا عليها.

9. **الإنفاق المالي العام والخاص واستغلال السلطة:** ان السلوك الانتخابي للبنانيين يشكل متغيّراً اساسياً حيث تظهر الدراسات فقراً كبيراً في هذا المجال. يقتضي خصوصاً احترام قواعد اللعبة الانتخابية، بينما في الممارسة الراهنة، فإن المرشح يقبل دعم الاجهزة أو الدور الكثيف للمال عندما ترجح هذه العناصر حظوظه، ويرفضها عندما لا تكون في غير مصلحته.

عنصر المال هو أهم أداة للتأثير على الناخبين، ولحجز المقاعد على اللوائح التي تبدو أسعارها خيالية أحياناً دون أي رقابة أو أي سقف للإنفاق. إضافة إلى تصاعد عمليات الرشوى وشراء الاصوات وأحياناً أمام عدسات التلفزيون ووسائل الاعلام بلا حياء.

ولعل الأخطر هو عدم رسم الحدود الفاصلة بين المال الخاص والمال العام.

1. الإنفاق العام : قد يزج عدد من المرشحين بمال الدولة لصالح حملاتهم الانتخابية. ويعمد إلى تثمير المشاريع الممولة بالمال العام لصالح اشخاصهم ولوائحهم ضاربين بمبدأي حياد السلطة وتكافوء الفرص.

هذا السلوك المستغل للمرافق العامة وللمشاريع الإعمارية يتم توظيفه بحيث يجري توقيت افتتاح العديد من المشاريع في الموسم الانتخابي وتحويلها مناسبات انتخابية في ظل اجواء احتفالية توحي بأن المشروع أقيم على نفقة مفتتحه الخاصة.

2. الإنفاق الخاص: يؤثر استخدام المال على الناخبين. فإذا ما ترك الانفاق من دون ضوابط، كانت النتيجة القضاء على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين. لذا، عمدت الدول المتطورة في ممارسة الديمقراطية الى تحديد سقف مالي لكلفة الحملات الانتخابية، بإشراف جهاز مراقب، ويحظر خرق ما هو مسموح تحت طائلة إبطال النتيجة. إن عدم تحديد سقف للنفقات المالية خلال الحملات الانتخابية، كما هي عليه الحال في لبنان اليوم، يمس بمبدأ المساواة بين المرشحين، خاصةً في ظل وجود مرشحين من أصحاب الثروات الطائلة. وبالتالي تنتفي شروط التنافس الديمقراطي، وينعدم تكافؤ الفرص بين مرشحين بعضهم قادر على إنفاق المليارات على حملته وبين مرشحين آخرين غير قادرين على تحمّل أعباء حملاتهم الانتخابية.

3. الرسم المالي المفروض على المرشح: الضمانة المالية التي يدفعها المرشح قد تُشكّل عائقاً على ترشيح نفسه للانتخابات وتتناقض مع مبادئ الديمقراطية والمساواة وحقوق الإنسان. فإذا كان الرسم مرتفعاً فلن يتمكن سوى المقتدرين مالياً فقط من الترشح، إضافةً إلى وجود عوائق قانونية تمنع الموظفين في الفئات العليا من الترشح إلا في حالة تقديم استقالتهم من الوظيفة.

10. **الاعلام بشقيه الرسمي والخاص والدعاية الانتخابية:** يقتضي توفير فرص متكافئة امام جميع المرشحين والأحزاب في استخدام الإعلام. إذا لم يتوفر لجميع المرشحين بدون استثناء فرص متساوية في إستخدام الإعلام ووسائله الخاصة والرسمية، بحيث يكون لكلٍ منهم الحق في المعاملة المتساوية في مساحة إعلامية محددة تُعطى لهم منعاً للإحتكار والمحاباة، إعتبر ذلك تزويراً للإنتخابات نظراً لما ينطوي عليه هذا الإخلال من ترجيح فوز بعض المرشحين على غيرهم.

من الضمانات الجوهرية لجدوى الانتخابات ونزاهتها ان يكون من حق المرشحين ان يتعامل معهم الإعلام بعدالة، فتكون في التلفزيونات والإذاعات والصحف مساحات اعلامية للمرشحين توزّع عليهم بالتساوي، فلا تكون الاجهزة الإعلامية لمرشحين دون آخرين.

يمثل مبدأ تكافوء الفرص في استخدام الإعلام معياراً اساسياً، لاسيما وسائل الإعلام الرسمية الممولة من المال العام والضرائب التي يدفعها المكلفون، مما يفرض فتحها امام جميع المرشحين والاحزاب وفق مساحات توزع عليهم في شكل عادل (تلفزيون لبنان، إذاعة لبنان، نشرة "الوكالة الوطنية للإعلام" الرسمية). أما استمرار إقفال تلفزيون "أم. تي. في." فإنه يمثل خرقاً وتعدياً على الحريات الإعلامية بسبب تطبيق للمادة 68 خارج صلاحيتها الزمنية.

الإعلام هو أقوى الاسلحة في المعارك الانتخابية، ومن غير الجائز وضعه في أيدي مرشحين دون آخرين. فوسائل الاعلام ينبغي تنظيمها على اساس ان تُفسح المجال امام كل المرشحين ليدلوا بأحاديث إذاعية وتلفزيونية وتقديم برامج انتخابية ضمن اوقات محددة وبالتساوي فيما بينهم. إذ لا يُعقل ان يستأثر المرشحون الذين يملكون محطات إذاعة وتلفزيون فيطلقون من خلالها حملاتهم الدعائية والإعلامية ويبثون البرامج ويهاجمون خصومهم، بينما لا يملك الخصوم وسيلة إعلامية للرد، خصوصاً إذا ما أطلق هؤلاء إشاعات كاذبة لتشويه سمعتهم امام الناخبين. فالإعلام، بعد ان انتشرت الوسائل المرئية والمسموعة الخاصة، اصبح من يسيطر عليه بمقدراته المالية في موقع يمكّنه من التأثير على الناخبين، ودفعهم للتصويت له او لمن يدعمه.

إذا قام مثلاً الإعلام الرسمي بتغطية مهرجانات لوائح ومرشحين معينين، وحجب ذلك عن مرشحين آخرين فهذا يشكل خرقاً فاضحاً لحيادية الإعلام، وانعدام التكافؤ وغياب التوازن في الترويج الانتخابي.

بالرغم من المطالبات المتعددة بأن ينظّم تعاطي كل من الإعلامين الرسمي والخاص مع الحملات الانتخابية على نحو يضمن حقوق المرشحين كافةً وبشكل متوازن، ويؤمن حياد الإعلام الرسمي، فإن الممارسات القائمة تترك مجالاً للإلتباس مما يؤدي إلى خرق القانون المحظر لتعاطي وسائل الإعلام المرئي والمسموع والمكتوب غير السياسي مع الحملات الانتخابية.

يعتبر تاريخ 5 أيلول 2002 الذي جرى فيه **إقفال محطة تلفزيون** الـ"أم. تي. في" و"إذاعة جبل لبنان" وختمهما بالشمع الاحمر بقرار قضائي عن محكمة المطبوعات مستند إلى المادة 68 من القانون الانتخابي، اتخذ بالأكثرية وخالفته جزئياً القاضية غادة عون، على خلفية اتهام المحطة ببث دعاية انتخابية خلال الانتخابات الفرعية لملء المقعد النيابي الشاغر في دائرة المتن الانتخابية بوفاة الدكتور البر مخيبر، بأنه تاريخ مشهود في تجاوز حدود وروحية القوانين في لبنان والتعرض للحريات الإعلامية.

يُستخلص من وقائع حادثة الإقفال أهمية مراجعة التشريع اللبناني ولاسيما **المادة 68 من قانون الانتخاب** المتعلقة بالإقفال التام لوسائل الإعلام التي تقوم بالدعاية الانتخابية دون تحديد مهلة زمنية للإقفال لأن استمرار تطبيق هذه المادة خارج صلاحيتها الزمنية، كما في حالة تلفزيون الـ"أم. تي. في"، خلافاً للمعايير الدولية المتعلقة بمراقبة الإعلام في الانتخابات، أساء بقوة إلى الإعلام والقضاء معاً.

تشمل الرقابة على الإعلام الهادفة إلى تعزيز الانتخابات الديمقراطية مراقبة وسائل الإعلام المكتوبة والمرئية والمسموعة لجهة تقديمها مقاربة متعددة (نقل آراء متنوعة: الرأي والرأي الآخر) وموضوعية ومتوازنة للمجتمع في التغطية الإخبارية والسياسية ومدة البث المخصصة لكل من المتنافسين وفقاً لمقاييس توزيع المساحات بالسنتمتر المربع إضافة إلى وقت البث المخصص لكل منهم بالدقائق. ان كل نعت يطلق ضد أي وسيلة إعلامية قبل إجراء عملية القياس واتهامها بالانحياز لهذا المرشح أو الحزب أو لأخصامهم هو من باب الافتراء. اما بعد إجراء عملية القياس والحصول على أرقام فإنه يمكن إطلاق أحكام استناداً إلى أرقام ووقائع باتت متوافرة.

ان فرض قيود مسبقة على الإعلام، أياً تكن الذرائع الموجبة (أمن عام، نظام عام، إثارة النعرات الطائفية)، وكذلك حظر وصول بعض المرشحين والأحزاب إلى وسائل الإعلام، ورفض تقديم وسائل الإعلام الحكومية أخبار المتنافسين السياسيين، وإقفال وسائل الإعلام ومصادرة المطبوعات لأسباب سياسية، ومحاكمة الصحفيين، واللجوء إلى التهديد والإرهاب، هي كلها وسائل محظورة دولياً بموجب المعايير المتعارف عليها.

11. **التحضيرات والإجراءات الادارية:** بالرغم من كل الوعود التي أطلقها مسؤولون بشأن مكننة العملية الانتخابية، فإن التخلّف الإداري والتقني ما زال الميزة الظاهرة حيث يبرز الواقع المتردي للإدارة، وضرورة تحضيرها لتكون فعلاً قادرة على اجراء عمليات انتخابية راقية. فمن دون بطاقة انتخابية، ومن دون مكننة للوائح الشطب وتصحيح لها، ولتعداد النتائج إثر انتهاء الانتخابات وفرز الأصوات، تبقى عملية التحضير للانتخابات متخلفة وبطيئة ومليئة بالشوائب والنواقص ومعرضة للخطأ المتعمّد وغير المتعمّد.

يضاف إلى ذلك الجانب البشري الذي إن لم يؤهل ويدرّب لادارة العملية الانتخابية، فإن الأخطاء والانتهاكات ستبقى كثيرة حتى بوجود النيات الحسنة، فكيف والامر بغيابها؟ ان تنفيذ برامج تدريبية لموظفي الانتخابات في وزارة الداخلية ولرؤساء الأقلام ومساعديهم هو من المعايير الدولية الاساسية التي يشترط تنفيذها، إضافةً إلى تنفيذ برامج لتثقيف الناخبين على حقوقهم وواجباتهم الانتخابية وتشجيع المشاركة الشعبية ولاسيما لدى الشباب والنساء والتدخل الإيجابي لصالح تلك الفئات، وإتاحة المجال امام الجمعيات المدنية الوطنية والمحلية للرقابة على الانتخابات وبخاصةٍ إجراء العدّ الموازي للأصوات لتعزيز الثقة بالنتائج الرسمية أو لكشف عدم دقتها.

12. **الممارسات الترهيبية والتزوير عشية يوم الاقتراع وخلاله، وعند فرز الأصوات:** تتعدد أنماط الترهيب والتزوير يوم الاقتراع. أبرز المخالفات والانتهاكات وممارسات التزوير هي التالية:

1. عشية يوم الاقتراع: التلاعب بلوائح الشطب، تعدد أنواع هذه اللوائح واختلاف النسخ المسلّمة إلى بعض المرشحين عن تلك الموجودة لدى غيرهم، أو المعتمدة لدى الداخلية. توزيع كتل من المجنسين على نحو انتخابي مدروس يصب في خدمة بعض المرشحين. تعيين رؤساء أقلام غير حياديين أو من بين الموظفين المحليين حيث تجري الانتخابات. تسريب مغلفات الاقتراع المختومة إلى بعض الماكينات الانتخابية. تحضير بطاقات انتخابية باسماء مهاجرين ومتوفين أو أشخاص غير قادرين على الاقتراع توضع عليها صور لغير أصحابها كي يصوتوا بها بدل أصحابها الأصليين.

2. خلال الاقتراع: عدم استعمال المعزل داخل القلم، مع العلم إلى ان القانون يشير إلى الزامية ذلك محافظة على سرية الاقتراع وتجنباً للناخب الضغوط التي يمكن أن يتعرّض لها. ويندرج في سياق خرق المعايير الدولية التعميم الذي وجهه وزير الداخلية في الأول من حزيران 2002 إلى رؤساء الأقلام ويعتبر فيه استخدام المعزل الانتخابي غير ملزم للناخبين في الانتخابات الفرعية في المتن، ويعدّ بحسب وصفه آنذاك بأنه "قرينة للرشوة الانتخابية". وفي السياق نفسه، نقلت محطات التلفزيون لحظة اقتراع وزير الداخلية مباشرة على الهواء حيث شوهد يدلي بصوته دون الدخول إلى المعزل الانتخابي.

عرقلة تصحيح الأخطاء الواردة في لوائح الشطب أو تسهيلها إلى أبعد الحدود انطلاقاً من التصنيف السياسي لاصحاب العلاقة. طرد بعض مندوبي المرشحين والاحزاب أو ترهيبهم وعدم السماح لهم من الدخول إلى الاقلام. التصويت عن الموتى والمسافرين او غير المتواجدين. تصويت أشخاص أكثر من مرة واحدة. تواجد العناصر الامنية بشكل دائم داخل الاقلام على نحو مخالف للقانون. تغيير أرقام الصناديق لمنع المرشحين من مكننة العد الموازي الذي يسمح لهم بالتأكد من صحة ما يعلن من نتائج رسمية. عدم توقيع رؤساء الأقلام على محاضر الاقتراع ما يسهل التلاعب بهذه المحاضر.

3. خلال الفرز: التلاعب بفرز الاصوات، وظهور فروقات كبيرة بين أعداد المقترعين والأصوات التي حاز عليها عدد من المرشحين، وقطع الكهرباء، انتهاك حقوق الرقابة للمندوبين بطردهم، التزوير خلال نقل الصناديق واختفاء علب الاقتراع، وتغيير نتائج الأقلام خلال الجمع النهائي. وتأخير إصدار النتائج أياماً بذريعة بطء العد والاساليب البدائية.

13. العبر والاستنتاجات: يخلص الكتاب إلى تقديم اقتراحات من اجل نزاهة الانتخابات في لبنان، لأن استمرار الشكوك حول سلامة العملية الانتخابية يقلل من حجم المشاركة الوطنية في هذا الاستحقاق، ويؤخر مصالحة الناس مع الدولة، فضلاً عن منع تجديد النخب والحياة السياسية أو أي تمثيل حقيقي. وتتحول الانتخابات إلى مناسبة جديدة للانقسام بين اللبنانيين.

***

رغم كل هذه الشوائب لدينا في لبنان تجارب جيدة في الرقابة على ديمقراطية الانتخابات تتولاها جمعية متخصصة وتمارس دوراً مهماً. المجلس الدستوري في لبنان استند عام 1997 في إبطاله لنيابة بعض المرشحين ممن أُعلن فوزهم خطأً على تقارير مراقبي "الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات" التي نشطت في أعمال المراقبة خلال انتخابات 1996 النيابية. لكن المجلس الدستوري اليوم ممدد له وشرعيته مثار اعتراض وتشكيك من جانب العديد من رجال السياسة والقانون بما فيهم عرّاب وثيقة الوفاق الوطني رئيس مجلس النواب السابق السيد حسين الحسيني الذي كانت له مساهمة كبرى في إيجاد هذا المجلس. وخلال التعديل الأخير للدستور (مادة 49) في اوائل أيلول 2004 رغم توفر عشرة نواب معارضين للتعديل وقعوا على مراجعة طعن إلا انهم رفضوا تقديم الطعن امام المجلس الدستوري لشكهم في شرعيته وللحيلولة دون تكريس إجتهاد يعرفون سلفاً أنه ليس في مصلحة استقرار الأوضاع الدستورية.

4
حاجات مستقبلية وإقتراحات عملية

– تحديد الحقوق والواجبات الانتخابية، وسبل اتقان الإجراءات العملية التي تضمن صحة التمثيل ونزاهة الانتخابات وممارسة الرقابة على نظامية التصويت وقانونيته، ومن ثم على آلية فرز الأصوات وإعلان النتائج. وانتاج دليل عملي وتثقيفي حول التدريب على الحقوق والواجبات الانتخابية.

– تنفيذ عمل توثيقي وتحقيق ميداني، بصورة اساسية توجيه البحوث نحو مرشحين ونواب مُنتَخَبين لاستخلاص الآليات غير القانونية التي **تسبق** العملية الانتخابية، وتلك التي **ترافق** عمليات الاقتراع، وصولاً إلى الأساليب غير المشروعة **خلال الفرز** و**إعلان النتائج**، وأخيراً تُستخرج الأفكار العملية من أجل نزاهة الإدارة الانتخابية وديمقراطيتها. تتوفر أيضاً صحف ومجلات عربية أمنت تغطية إعلامية واسعة خلال مراحل الانتخابات التشريعية، ويمكن العودة إليها لاستخراج الوقائع والوثائق الميدانية والنموذجية.

– دليل المعايير الديمقراطية الدنيا للانتخابات: قواعد وإشكالية وفاعلية. دليل المعايير الدنيا للإدارة الانتخابية الجيدة، يُقصد به مجموعة المبادئ والقواعد العملية لحسن إدارة العملية الإنتخابية من الناحية الإدارية. هذا الدليل سيكون مثابة جدول مفهرس وتفصيلي وعبارة عن رفيق ملازم للمشترع والمرشح والمواطن الناخب. يتركز حول تحديد المعايير الدنيا على ضوء البحوث المقارنة وآليات التثقيف الانتخابي الشعبي والدفاع عن حقوق الناخبين والارتباط بعلاقة وثيقة مع الفاعلين المعنيين والمنتجين الإعلاميين إن على المستوى المحلي أو الوطني.

– دليل المراقب يشتمل على أساليب تزييف الانتخابات وسبل مكافحتها. اعتماد منهجية تحليلية يتم عرض كل مجموعة من تقنيات تحريف إرادة الناخب مع تقديم شرح وامثلة ووثائق، عند توافرها، لا تعيق اكتشاف القارئ للوسائل التي تحول دون شفافية الانتخابات.

– دليل الناخب يمكن استعماله لانتاج وتحسين برامج التثقيف الشعبي الانتخابي والممارسة المهنية للإعلاميين في الانتخابات. يتم التركيز على احياء بعض الحالات النموذجية

في التزييف الانتخابي كما تمّ معايشتها، مما يسمح باستخراج مواد اعلامية وتثقيفية لنشر الوعي بين المواطنين، وخاصة لتدريب وتأهيل متطوعي المراقبة.

– دليل المرشح لمعرفة المبادئ الاساسية وشروط التمثيل الديمقراطي، بدءاً بقرار الترشيح مروراً بإدارة الحملة الانتخابية وصولاً إلى يوم الاقتراع وما بعده، وذلك للحيلولة دون انتخابات محصورة بقلة المرشحين، بل تشجيع عدد أكبر من المواطنين على الترشح للخدمة العامة وتعزيز بناء الديمقراطية الانتخابية.

– انشاء مرصد لبناني للرقابة على الانتخابات وإصدار تقارير دورية حول أعماله بالتعاون مع ناشطين محليين وتشجيع قيام جمعيات تعنى بقضايا الدفاع عن حقوق الإنسان والحريات. مرصد تكون مهمته نشر تقارير دورية ويومية في وسائل الإعلام حول الانتهاكات قبل عمليات الإقتراع وخلالها.

– تدريب وتأهيل متطوعي المراقبة وعاملين في وسائل الاعلام.

– تنمية برامج الديمقراطية الطلابية والمشاركة المواطنية على مستوى مندوبي الصفوف في المدارس ومن خلال تجارب مجالس الطلاب.

5
بعض المراجع المختارة حول الحالة البحثية

خلاصة الاقتراحات الانتخابية من 1960 إلى 1983 في:

Antoine Messarra, *Le modèle politique libanais et sa survie*, Beyrouth, Publications de l'Université Libanaise, 1983, 536 p.

_____, *La structure sociale du Parlement libanais*, Beyrouth, Université Libanaise, Institut des sciences sociales, 1976.

_____, *Théorie générale du système politique libanais*, Paris, Cariscript, 1994, 406 p.

Rita Karam, *Beyrouth sous le régime de la grande circonscription* (L'expérience de 1951 : Analyse et modèle), mémoire sc. Pol., U.S.J., dir. A. Messarra, 1979, 65 p.

خلاصة الاقتراحات الانتخابية ما بعد الحرب في:

الانتخابات النيابية سنة 2000 (خلاصة مناقشات المؤتمر الرابع والعشرين الذي عقدته جامعة سيدة اللويزة في 2 حزيران 2000 حول الموضوع: **الانتخابات النيابية سنة 2000: اقتراع، انتخاب، ورقة بيضاء، أم مقاطعة؟**، زوق مصبح، منشورات جامعة سيدة اللويزة، سلسلة الشأن العام في قضايا الناس: حاجات وأبحاث، تخطيط واستشراف، 2000، 182 ص، ص 153 – 157.

الخازن، فريد وبول سالم (إشراف)، **الانتخابات الأولى في لبنان ما بعد الحرب: الأرقام والوقائع والدلالات**، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، دار النهار، 1993.

مسرّة، انطوان (إشراف)، **الجغرافية الانتخابية في لبنان: شروط التمثيل الديمقراطي**، جزءان، بيروت، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، المكتبة الشرقية، 2002، و2003، 338 + 624 ص.

عطاالله، طوني، "انتخابات البقاع 1996: فشل تجربة المحافظة"، في كتاب بول سالم (إشراف): **الانتخابات النيابية اللبنانية 1996 وأزمة الديمقراطية في لبنان**، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، 1998، 680 ص، ص 231 – 253.

سالم، بول، "انتخابات ما بعد الطائف والمشاركة السياسية"، في كتاب: **وثيقة الوفاق الوطني** (مراجعة نقدية وطنية)، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2000، 240 ص، ص 141–150.

سلام، نواف، "**في التمثيل السياسي للبنانيين: نظرة ثانية**"، في كتاب: نواف سلام، **أبعد من الطائف** (مقالات في الدولة والإصلاح)، بيروت، دار الجديد، 1998، 208 ص، ص 65–75.

ماجد، زياد، **تقرير الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات حول انتخابات 1996 النيابية في لبنان**، بيروت، منشورات الجمعية اللبنانية من اجل ديمقراطية الانتخابات ودار الجديد، 1997، 103 ص.

بيضون، أحمد، "تمثيل التمثيل" في كتاب: احمد بيضون، **الجمهورية المتقطعة** (مصادر الصيغة اللبنانية بعد اتفاق الطائف)، بيروت، دار النهار، 1999، 484 ص، ص 153-246.

الخازن، فريد، **انتخابات لبنان ما بعد الحرب 1992، 1996، 2000: ديمقراطية بلا خيار**، بيروت، دار النهار، 2000، 260 ص.

غندور، ضاهر، **النظم الانتخابية** (دراسة مقارنة لأهم القوانين الانتخابية في العالم وللحياة النيابية والتشريعات الانتخابية في لبنان)، بيروت، المركز الوطني للمعلومات والدراسات، 1992، 583 ص.

7

قانون الانتخاب المحال الى المجلس النيابي

التطور والاستثناءات في التشريع الانتخابي والمعايير الحقوقية الدولية

طوني جورج عطاالله

مشروع قانون الانتخاب الجديد الذي أعدته وزارة الداخلية وأحاله الوزير سليمان فرنجية لدرسه في مجلسي الوزراء والنواب، مرفقاً بثلاثة مشاريع قوانين أخرى مستقلة تتعلق بمصاريف الحملات الانتخابية، وبتنظيم الإعلام والإعلان الإنتخابيين، وتحديد الكوتا النسائية، تُشكّل كلها تجديداً لا يستهان به في حركة التشريع الانتخابي اللبناني وفي تطوير القواعد الحقوقية التي قامت عليها الحكمية الإنتخابية غير المستقرة في لبنان ما بعد الحرب. يسعى الوزير فرنجية، من خلال مشاريع القوانين هذه، إلى الحد من الشوائب والانتهاكات التي لطخت كل القوانين الانتخابية الصادرة منذ 1992 وحتى اليوم.

يقتضي قراءة هذه المشاريع التشريعية الجديدة بروحية البحث العلمي بعيداً عن المواقف الإيديولوجية المسبقة أو الأحكام ذات الطابع المصلحي لهذا الفريق أو ذاك، وفي معزل عن الحذر الذي تبديه بعض القوى الخائفة والتي تخشى ان يفضحها القانون الجديد لجهة مستقبل أحجامها وأوزانها الفعلية والتي شهدت في السنوات الماضية انتفاخاً ومصادرة للتمثيل بفعل ترجيح حظوظ الناخبين الكبار والاعتبارات الخارجية، وذلك في صورة مناقضة لرسالة لبنان وطناً لميثاق العيش المشترك. صحيح ان المشاريع الجديدة المحالة من وزارة الداخلية ليست هي المشاريع المثلى لكنها حتماً الأفضل بين كل المشاريع التي أقرّت بعد الحرب. وهي الأكثر انطباقاً على المعايير الحقوقية والشرعات الدولية رغم الاستثناءات التي تضمنتها. وهنا مساهمة في إبداء بعض الملاحظات الأولية على المشاريع المذكورة:

1. قديم جديد؟ ما يثير التعجب هو مسارعة بعض القوى إلى الذم بالمشروع الجديد لقانون الانتخاب ووصفه بأنه "قديم–جديد" أي "يعيد نفض الغبار عن قانون قديم عائد لعام

1960 تمّ وضعه أيام عهد الرئيس اللواء فؤاد شهاب"، وكأن كل ما هو قديم هو حتماً سيء وغير فاعل. ولسوء الحظ فإن الجديد منذ 1992 وحتى 2000 لم يكن حتماً أفضل من القديم. ان اسوأ ما انتجته القوانين الانتخابية الاستثنائية منذ 1992 وحتى اليوم هو بروز طبقة من سياسيين طارئين أقل ما يقال فيهم انهم ليسوا على مستوى المرحلة لبنانياً وإقليمياً، فلم يساهموا في ردم الهوة الفاصلة بين المواطنين والدولة أو في تشجيع مشاركة الناس ومنع انكفائهم عن الحياة العامة.

2. نائب معقب معاملات؟ ذُكر أيضاً للحط من قدر المشروع ان الذين وضعوه "يريدون تحويل النائب معقب معاملات"، مما يظهر ان أصحاب هذه النظرية ("النائب معقب معاملات") لم يطلعوا على ما انتجته الدراسات الحديثة في علم السياسة وخاصةً تفاصيل الأدوار التي يقوم بها النواب في لبنان الذين يتمتعون بشكل عام بثلاث وظائف اساسية هي: التشريع، الرقابة على أعمال الحكومة، ووظيفة ثالثة هي غالباً في لبنان عرضة للاستخفاف والتهميش أو الاحتجاب وهي الوساطة بين المواطنين وأجهزة الحكم من أجل قضايا حقوقية مشروعة. فإذا كانت حقوق المواطنين والبلديات ومؤسسات المجتمع المدني مهدورة أو في خطر، فهل من قضية أسمى لدى النائب ان يدافع عن حقوق الناس؟ يتحول النائب إلى "معقب معاملات"، بحسب التعبير المستعمل، فقط في الكتل والمحادل النيابية الكبرى التي تقوم على الطاعة الشخصية أو المالية لرؤسائها، فيتعطل تالياً دور النائب في التشريع والرقابة والدفاع عن حقوق الإنسان.

3. مسؤولية ودفاع وزاري: في زمن تسود فيه اللامسؤولية في لبنان على كل المستويات، يُثير دفاع الوزير فرنجية عن مشروعه وتبنّيه له الاحترام والإعجاب والشفافية (في مناقشة عامة خلال برنامج "كلام الناس" الذي بثته مباشرة "المؤسسة اللبنانية للإرسال" في 2005/1/27) رغم ان تهجمه على بعض شخصيات المعارضة تحت ضغط اسئلة استفزازية على طريقة بعض الإعلام اللبناني لم يكن واقعاً في محله. فالمطلوب هو استخلاص وحدة المعايير الحقوقية ولا ينتقص ذلك من قيمة المواد التشريعية الواردة في مشروع القانون. يتميز المشروع بالعديد من المزايا التي لم تعرفها كل المشاريع السابقة، أبرزها: خفض سن الاقتراع إلى

18 عاماً، وإدخال قاعدة "الكوتا" النسائية، لتشجيع مشاركة الشباب والمرأة عامة. لكن واضعي المشروع أدركوا ان هذين الاقتراحين يتطلبان تعديل الدستور، فاشترطوا في مشروع القانون ضرورة التقدم باقتراح التعديل. ولكن للأسف، سرعان ما تُفاجئك سطحية بعض التبريرات التي يُدلي بها وزراء وأبرزها القول بأن: "تعديل الدستور ليس من السهل الوصول إليه في هذه المرحلة"! صحيح ان تعديل الدستور لمصلحة هاتين الفئتين اللتين تمثلان ثلثي المجتمع هو أمر صعب، لكن الأصح ان تعديل الدستور والمادة 49 لمصلحة شخص هو أمر أكثر سهولة مما يتناقض مع الآمان التشريعي والقواعد الحقوقية في التشريع بصفته عاماً وشاملاً وغير شخصي.

4. قانون 1960 مع تعديلات في الدوائر: مشروع الوزير فرنجية رغم أنه مستوحى من قانون 1960 إلا أنه يختلف عنه. فالمشروع الجديد لم يقرر الدائرة الصغرى ولا الدائرة الوسطى، بل نظاماً خليطاً. يوزع المشروع الدوائر مناصفةً بين 13 دائرة صغرى و13 دائرة وسطى. في حين ان قانون 1960 كان ثلثي دوائره صغرى أي أوفر عدداً، وتالياً أكثر انسجاماً مع المعايير الحقوقية الدولية لصحة التمثيل حيث كان يضم 17 دائرة صغرى و9 دوائر وسطى سُميّت هذه الأخيرة بـ"الاستثناءات" (الدائرة الصغرى بحسب المعايير الدولية هي التي تضم أقل من خمسة مقاعد بما فيها الدائرة الفردية، أما الوسطى فتضم ما بين خمسة مقاعد وعشرة. والدائرة الكبرى فهي التي تضم أكثر من عشرة). أما النظام الانتخابي الأكثر انسجاماً مع المعايير الدولية فهو إما اعتماد نظام أكثري مع دوائر صغرى وإما نظام تمثيل نسبي مع دوائر كبرى. علماً بأن الدوائر الوسطى والكبرى مضافةً إلى النظام الأكثري هي الأكثر تشويهاً للتمثيل الانتخابي لأنها تفسح المجال لنشوء اللوائح –المحادل التي تقرر النتائج سلفاً، وتنتهك السياق التنافسي للإنتخابات ومبدأ تداول السلطة وتضعف علاقة الناخب بالمنتخب ومعرفته به، وأحدى أهم القواعد في برنامج "مرصد التشريع في لبنان: التواصل بين التشريع والمجتمع" (2004–2007) الذي تنفذه "المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم" تنطلق من مبدأ أنه لا يجوز للناخب ان يصوّت لشخص لا يعرفه.

5. القيمة الإقتراعية للناخب: يُستخلص ان القانون الجديد كان يمكن ان يعكس تمثيلاً أكثر صدقية لو أنه خلا من الدوائر الوسطى واقتصر على الصغرى فقط. ولكنه أفضل بكثير

على صعيد احترام مبدأ المساواة في القيمة الإقتراعية للناخب بين الدوائر مما كان يحدثه التفاوت الكبير للقياسات الكبيرة والصغيرة للدوائر في قوانين 1992 و1996 و2000 التي كانت تعطي الحق لمواطن في ان يصوت وينتخب ثمانية وعشرين نائباً (الشمال 1996) في حين لا يحق لمواطن لبناني آخر ان ينتخب سوى ثلاثة نواب (جبيل 1996). علماً بأن القانون الجديد لم يزل التفاوت، بل أدى إلى تقليص الفارق كثيراً ضمن حدوده القصوى التالية: في دائرة بعلبك الهرمل يصوت الناخب لعشرة مرشحين في مقابل نائبين في بشري.

6. لا لوائح محادل: السمة المميزة في مشروع القانون الجديد هي إلغاء الدوائر الكبرى التي كانت عرفتها كل القوانين الصادرة بعد الحرب، ومن المؤكد ان هذا الإلغاء شكّل أحد الأسباب الرئيسية لدى بعض الزعامات التي انتجتها قوى الأمر الواقع في إبداء معارضتها لمشروع القانون الجديد. هذه القوى التي اعتادت تركيب اللوائح –المحادل والهيمنة والإدعاء بصحة تمثيل مبالغ ومستمد من شدة استقوائها بالخارج لإخضاع أطراف داخلية منافسة، يزعجها اليوم مشروع القانون قيد الدرس الذي يعيد إليها حقيقة أحجامها الفعلية بعد تطبيقه.

7. المعزل ونقض تأويل المجلس الدستوري: يحسم المشروع الجديد الجدل بالنسبة لإلزامية التصويت خلف المعزل احتراماً لسرية الإقتراع تحت طائلة إبطال نتائج القلم الذي يتبيّن ان الناخبين فيه أدلوا بأصواتهم بدون وجود المعزل. فإضافةً إلى انطباق القاعدة الجديدة لمبدأ السرية على المعايير الحقوقية الدولية لحرية الانتخابات بصورة لا لبس فيها، فإنها تأتي لتضع حداً نهائياً للإجتهاد السيء الذكر الذي أصدره المجلس الدستوري السابق وأورد فيه أنه: "إذا شاء الناخب ان لا يخفي ميله إلى مرشح معيّن وأدلى بصوته جهاراً دون الدخول إلى المعزل فلا عيب يشوب اقتراعه..." (قرار رقم 15 تاريخ 2000/12/8 بمراجعة طعن الدكتور قاسم عبد العزيز ضد المرشح المنتخب في حينه عن المقعد السنّي في دائرة الشمال الاولى السيد جهاد الصمد). وكان من نتائج هذا الاجتهاد الذي لا مرادف له سوى في الأنظمة الديكتاتورية ربما، ان استندت إليه وزارة الداخلية خلال الانتخابات الفرعية في المتن في حزيران 2002 فوجهت تعميماً إلى رؤساء الأقلامً يشدد على الاستعمال الاختياري للمعزل الانتخابي. ولم تقتصر الانتهاكات على المساوئ المذكورة، بل قام وزير الداخلية آنذاك بالإدلاء بتصريح على شاشات التلفزة يناقض

حرية الانتخاب، اعتبر فيه ان استخدام المعزل الانتخابي يعد "قرينة للرشوة الانتخابية". ونقلت شاشات التلفزة لحظة اقتراعه مباشرة على الهواء، فضلاً عن اقتراع قاضٍ كبير آخر، حيث شوهد كل منهما يدلي بصوته دون الدخول إلى المعزل الانتخابي[16].

في مشروع القانون قيد الدرس حالياً تشديد لإجراءات احترام السرية اثناء الإدلاء بالصوت حيث يعاقب رئيس القلم وكاتبه، عند الإخلال، بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات أو بالغرامة من مليون إلى ثلاثة ملايين ليرة. وهذا التشدد وكذلك العقوبة لم تلحظهما كل القوانين السابقة.

8. الإقفال الإعلامي التام: نصت المادة 68 من مشروع القانون الجديد المتعلقة بالإعلام الانتخابي، وبالصيغة التي أُحيلت بها من وزارة الداخلية إلى مجلس الوزراء، على الإقفال المؤقت لوسيلة الإعلام المخالفة وحددت سقف هذا الإقفال بمدة ثلاثين يوماً (سواء كانت الوسيلة مرئية ومسموعة أم مكتوبة غير سياسية). لكن من المؤكد ان الصيغة التي دخل فيها القانون إلى مجلس الوزراء رغم سيئاتها هي أفضل بكثير من الصيغة الأكثر سوءاً التي خرج بها بحيث عادت حاملة معها سيف الإقفال التام كما حصل لمحطة "أم. تي. في". ويُمثل استمرار إقفال تلفزيون "أم. تي. في." خرقاً وتعدياً على الحريات الإعلامية بسبب تطبيق للمادة 68 خارج صلاحيتها الزمنية. وفي السياق الإعلامي نفسه، يبرز الحرص الشديد لوزير الإعلام الرئيس ايلي الفرزلي على توفير فرص متكافئة امام المرشحين في استخدام الإعلام، والارتقاء بدور المجلس الوطني للإعلام إلى مستوى الفاعلية، كهاجسٍ يجدر ذكره لأنه يندرج في صميم المعايير الحقوقية الدولية.

9. نشر استطلاعات الرأي: لا يوجد في لبنان تشريعات تنظم نشر استطلاعات الرأي العام الانتخابية. ومشروع القانون الجديد لتنظيم الإعلان والإعلام الانتخابيين لم يتطرق إلى هذا الموضوع لا من قريب ولا من بعيد، ويقتصر على معالجة نواحٍ كلاسيكية مستعملاً المصطلحات والمواضيع الواردة في قانون المطبوعات دون تجديد يواكب التطور الهائل الذي حصل في العالم

---

[16]. تراجع وقائع الانتخابات الفرعية في المتن في "النهار"، 2002/6/3.

في السنوات الاخيرة في هذا المجال. بينما إذا نظر اللبناني حوله وتابع أخبار وسائل الإعلام لوجد ان كل دول العالم المتقدمة تنشر استطلاعات الرأي حول الانتخابات العامة.

10. مفهوم الذم وضرورة الإعلام: آراء الحقوقيين منقسمة في لبنان حول كيفية التعاطي مع استطلاعات الرأي الانتخابية. ويبدو ان الانقسامات تتخذ من عامل السن خطاً للفصل بين رأيين منشطرين بصورة ثنائية حادة. فالجيل الجديد من الحقوقيين المتكيف أكثر مع وسائل الإعلام المتطورة يعتبر ان لا مشكلة في نشر نتائج الاستطلاعات، ويستند أفراد هذا الجيل إلى حق المواطنين في الإعلام دعماً لموقفهم إضافة إلى عدم جواز فرض قيود على حق المتلقي في الإعلام. في حين ان الجيل الحقوقي الأكبر سناً يعتبر ان نشر اسماء المرشحين وما حصلوا عليه من نسب في حجم العينة الإحصائية، ينطوي على عناصر ذم إذا اعتبر أحد المرشحين الذين نُشرت اسماؤهم انه متضرر شخصياً من جراء إطلاع الرأي العام على وضعه الصعب في صورته الواقعية، مما يُعرّض الناشر للمساءلة القانونية امام محكمة المطبوعات.

وعناصر الذم المنصوص عنها في القانون اللبناني تتعارض مع المعايير الدولية في حرية الإعلام وهي بحاجة إلى مراجعة تعزيزاً للانتخابات الديمقراطية. ماذا تقول المعايير الدولية إيجازاً؟ يُسمح بنشر الاستطلاعات بشرط توفر ثلاثة عناصر: 1) تسمية المؤسسة التي أعدّت الاستطلاع أو الحزب والسياسي الذي موّل تكاليفه، 2) ذكر التوقيت أي المرحلة الزمنية، الذي تمّ إجراء الاستطلاع فيه، 3) نشر استمارة الأسئلة ونمط العينة الإحصائية والطريقة التي اعتمدت في تنفيذ الاستطلاع.

***

مشروع القانون الجديد إذا أقرّ في مجلس النواب بالصيغة التي ورد فيها قد يكون واعداً على صعيد التغيير في الدوائر الصغرى بمعنى التناوب على السلطة، ولكن لا يؤمل منه الكثير في الدوائر الوسطى لانتهاكها أصلاً المعايير الدولية. ويمكن ان يحقق تقدماً في الإدارة الانتخابية الملطخة بالعيوب في لبنان إذا جرى احترامه وتنفيذه بعد إقراره، بحدٍ أدنى من تطبيق معايير الحرية والنزاهة حتى مع وجود "استثناءات" من المؤكد ان من دونها كان يمكن للمشروع ان يكون أفضل. يُشار أخيراً ان تسرّع بعض الوزراء في تفسير قاعدة الكوتا النسائية بأنها كوتا ترشيح لا كوتا مقاعد يُشكّل بدعة لبنانية لا تنطبق على ما ورد في المشروع ولا في المعايير الحقوقية.

8
التصدي للاستنكاف عن التشريع في موضوع الانتخابات النيابية

بول مرقص

ترى الجمعية اللبنانية من أجل ديموقراطية الانتخابات أن "أي قانون للانتخاب سيصدر، مشوب منذ اليوم بعيب اللحظة الأخيرة..."[1]. وبالفعل، لربّما أصبح من غير المألوف – أو يكون من الغرابة– أن تُبحث مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية في لبنان بعيداً عن ضغط الوقت. بينما تقتضي أصول التشريع احتساب "فترة معقولة" Délai raisonnable قبل موعد الانتخابات النيابية (ربيع 2005) لاقرار القانون العتيد، من شأنها أن تمكّن المرشّحين من معرفة حدود وحجم الدائرة الانتخابية التي سوف يختارون تقديم ترشيحاتهم فيها وتالياً اعداد معاركهم الانتخابية وشبْك التحالفات المناسبة.

***

أعتقد أن "مرصد التشريع" الذي أطلق منذ أكثر من سنة يكتسب أهمية كبيرة أكثر من أي يوم مضى. إن لبنان مُقْدِمٌ على استحقاقين داهمين آسف أن أقول أن لا أفق منظور لأي منهما: كيفية معالجة **الأزمة الاقتصادية**، وكيفية تقسيم **الدوائر الانتخابية**.

في الموضوع الأول، ثابرنا في "مرصد التشريع" خلال 2004 بقدر إمكاناتنا على رصد ودراسة التشريعات الاقتصادية، والمتابعة مستمرة. أما مشكلة التقسيم الانتخابي فماثلة بقوة وهي للأسف تتقدّم على المشكلة الاقتصادية، لأنّ المفارقة في لبنان أن السياسة تعطّل الاقتصاد وربّما تعطّل التشريع أيضاً عِوَضَ أن "تعقلنهما" وتُرَشِّدهما.

---

[1]. "النهار"، 2004/12/12، ص3.

مهما يكن من أمر، أعتقد أن محك "مرصد التشريع" اليوم خصوصاً، ليس في "قانون" الانتخاب "كتشريع" و"مواد" و"أحكام" قانونية ولا حتى في تقسيمات الدوائر الانتخابية، بل في تأخير عملية إقرار القانون عن طريق تعطيل "الآلية الدستورية للتشريع". ليست المشكلة هنا في الصياغة التشريعية. ولذلك فتصدي برنامج "مرصد التشريع" لها هو تصدٍ للاستنسابية في التشريع ولما يمكن تسميته "**الاستنكاف عن التشريع**" – وهو ما أقيسه بـ "الاستنكاف عن إحقاق الحق" Déni de justice عندما يمتنع القاضي عن لفظ الحكم، المنصوص عليه في المادة 4 من قانون أصول المحاكمات اللبناني الجديد والمادة 4 من القانون المدني الفرنسي Code Civil.

عندما يتلكّأ المشترع عن أداء احدى الوظائف الأساسية المنوطة به ألا وهي التشريع، بما فيه التشريع الانتخابي، يكون قد خَنَث **بالوكالة** المعطاة له من الشعب. فالمسار الطبيعي (Processus) للتشريع، يفترض أن تقع المسؤولية الأولى عن التشريع على عاتق المجلس النيابي، وليس على الحكومة، لأن التشريع من الوظائف الأساسية للمجلس النيابي، وإن دور الحكومة ليس "**ضرورياً**" في ذلك، وإن يكن دوراً "**تمهيدياً**" عن طريق إرسال مشروع قانون الى مجلس النواب. لذلك من المستغرب القول أن "مهمة هذه الحكومة وضع قانون للانتخاب" إلا بقدْر ما يكون المجلس النيابي قاصراً عن التمثيل الصحيح لمختلف شرائح الوفاق الوطني. فهذه ليست مهمّة الحكومة الأساسية بل هي مجرّد مهمّة "مكمّلة" تطبيقاً لمبدأ تعاون السلطات عند الاقتضاء. وعندما ينحو الأمر خلاف ذلك، أي عندما يكون المجلس في وضع "المتفرّج" و"المتلقّي"، يتحوّل المجلس النيابي الى مجرّد واجهة ديموقراطية ويكون النظام الديموقراطي البرلماني بخطر.

هذا فضلاً عن أن وضع قانون انتخابي جديد لكل دورة انتخابية على التوالي يمسّ مبدأ الاستقرار التشريعي Constance de la législation ومبدأ الأمان التشريعي Sécurité juridique الذي يشكّل حسب CORNU "ضمانة ونظام حماية يهدف الى ضمان حسن تنفيذ الموجبات **دون مفاجآت** وتفادي، أو على الأقل التقليل من **التأرجح** في تطبيق الحقوق":

La sécurité juridique est "Toute garantie, tout système juridique de protection tendant à assurer, **sans surprise**, la bonne exécution des obligations, à exclure ou au moins réduire **l'incertitude** dans la réalisation du droit". (CORNU, P., *Vocabulaire juridique*- Association Henri Capitant, P.U.F., 1990, p. 750).

***

ينطلق كثرٌ من المعنيّين بوضع قانون الانتخابات النيابية في لبنان "من الصفر" للبحث عن تقسيم عادل للدوائر الانتخابية، بينما مشاريع واقتراحات القوانين متوفّرة حول الحجم المطلوب للدائرة الانتخابية. مع الاشارة الى أن الاشكالية الأساسية لقانون الانتخاب تكمن حصراً في حجم الدائرة الانتخابية وليس في مسائل أخرى ضرورية ولكنها ليست محل خلاف، كتحديد سقف للتمويل الانتخابي وتنظيم الدعاية الانتخابية وسائر الضوابط القانونية للعملية الانتخابية.

ربّما يكون التقسيم الانتخابي الأجدى والأقل تعقيداً من النواحي الجغرافية والديموغرافية والادارية، والأقرب الى التطوّر التاريخي والى تحقيق التمثيل الصحيح بين مشاريع واقتراحات القوانين. لكن المؤكّد أن لا حاجة لمزيد من الجهود أو لتكديس مزيد من هذه المشاريع، دون طائل، حتى يُقال غداً أن الآراء مختلفة. وبالفعل عنونت "النهار" في 13 تشرين الثاني أن "القوى والأحزاب منقسمة بين النسبية والقضاء..." (ص 4).

***

من الملائم التوصل الى قانون للانتخابات النيابية يُعمل به بثبات في الدورات المقبلة، لاعتبارات عديدة منها **التمكينٌ من المساءلة مداورةً** بحيث أن قانون الانتخاب يتوخّى في مراميه الأخيرة مساءلة السلطة السياسية. يجيب الرئيس سليم الحص عن سؤال من أين نبدأ لمواجهة حالة الفساد والعقم، بالقول: "الجواب البديهي هو أن البداية تكون على مستوى المواطن. **فيوم يقرّر الناخب محاسبة النائب، سيكون على النائب أن يحاسب الحكومة، وسيكون على الحكومة محاسبة الادارة، ولن يكون أحد في منأى عن محاسبة القضاء**"[2].

---

[2]. الحص، سليم، (الرئيس)، **النهار**، 2004/1/27، مقال بعنوان "الحكم والعقم"، ص 1.

مارس المجتمع المدني في السنوات الأخيرة دوراً ملحوظاً في التهيئة لقانون عادل للانتخابات النيابية[3] وتوصّل الى "معايير دنيا" للتقسيم الجغرافي للدوائر الانتخابية من شأنها أن تحقّق العدالة الانتخابية (وهي في الأصل عدالة نسبية)[4]. لا نهدف مطلقاً في هذه الخلاصة الموجزة الى الخروج بمشروع تقسيم جغرافي جاهز ومُحْكَم للدوائر الانتخابية لكن الى مجرّد استجماع عدد من المبادئ والمعايير "الدنيا" التي توصّل اليها المجتمع المدني لكي يحقّق القانون– أياً كان شكل التقسيم الانتخابي فيه– حدّاً أدنىً من شروط التمثيل الصحيح وهي على سبيل المثال لا الحصر:

1. الامتناع عن التلاعب القانوني بالجغرافية الانتخابية: العبث بالجغرافيا الانتخابية أمر خطير. ذلك أن لها مفهوم نزاعي وقد ربطتنا بها علاقة صداميّة وعنفيّة في العديد من الأحيان ("لبنان الكبير"، "أصغر من أن يجزّأ"، "المعابر"، "شرقية وغربية"، "الانصهار الوطني"، "اللامركزية"...). لذا يقتضي عدم التلطّي وراء شعارات برّاقة للتلاعب بها اليوم من الناحية القانونية عن طريق اساءة تقسيم الدوائر. فهل خرج القضاء مثلاً من عَدَمْ حتّى يسهل العبث به كوحدة انتخابية ؟! يقتضي **احترام الطبيعة السكانية والاجتماعية والتواصل الجغرافي للدائرة الانتخابية** فلا يُصار الى دمج أو فرز المناطق الانتخابية بصورة اصطناعية أو الى تقطيع الدوائر أفقياً من الشرق الى الغرب، لأن هذا وذاك لا يحقّقان "الانسجام" المطلوب (المثال الصارخ هو دمج أقضية عكار وبشري والضنيه في الانتخابات الأخيرة).

2. ايلاء صوت الناخب القيمة الاقتراعية ذاتها في مختلف الدوائر الانتخابية بخلاف ما هو قائم في طرابلس، مثلاً، حيث هناك مقعد نيابي لـ 4 آلاف ماروني، يقابله في الدائرة نفسها مقعد نيابي لكل 20 ألف سني. فيما هناك مقعد نيابي لما يزيد عن 25 ألف ماروني في

---

[3]. راجع دراسة بول مرقص المنشورة في **النهار** بعنوان "كيف ينجح المجتمع المدني باستصدار قانون عادل للانتخابات النيابية؟"، 3 آب 2003، "قضايا النهار"، ص 9، العدد 21687.

[4]. راجع مشاريع ودراسات مختلفة مقدّمة من ندوة العمل الوطني، المركز اللبناني للدراسات، جامعة الحكمة، وأفراد متعدّدين منهم: جوزف باحوط، فريد الخازن، بول سالم، عصام سليمان، كمال الفغالي، عصام نعمان... بالاضافة الى نواب حاليين وأحزاب مختلفة. جمعت "المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم" على سبيل المثال، خلال سنة 2002، مئات المشاركين من نواب ووزراء حاليين وسابقين ومرشّحين ومواطنين ناشطين وباحثين في ندوات أربع عقدت بالتعاون مع جمعيات محلية في طرابلس وزحله وصيدا وانطلياس (ضمّت بمجملها حوالي 1500 شخص).

جبيل. فيقتضي أن يحقّق التقسيم الانتخابي اذاً العدالة والمساواة بالنسبة لكل من الناخبين والمرشّحين في جميع الدوائر الانتخابية. إذذاك يضحي "**المقترع**" الذي يُدلي بصوته، "**ناخبا**ً" يختار نوابه بحقّ.

3. اعتماد التمثيل الطائفي الاجمالي بحيث يقترع ناخبون من طوائف متعددة لمرشحين من طوائف متعددة في كل الدوائر الانتخابية (دون أن يعني ذلك تحويل لبنان الى دائرة انتخابية واحدة)، وفي الوقت عينه **تخطّي الاستقطاب الطائفي وتوفير صدقية تمثيل الأقليات** عن طريق تجنّب طغيان أكثريات على أقليات أو تحكُّم أقليات بأكثريات في الدوائر الانتخابية: فعلى سبيل المثال، ان الكتلة الناخبة المهيمنة في كسروان وجبيل هي مارونية وهي سوف تحسم بالطبع نتيجة المقعد الشيعي في جبيل، وفق التوزيع الحالي للدوائر الانتخابية. والأمر نفسه ينسحب على المقاعد المسيحية الخمسة والمقاعد السنّية الثلاثة والمقعد الدرزي في الجنوب حيث الأكثرية الناخبة شيعية. وسيّان بالنسبة لمقاعد الأرمن في بيروت. ولذلك يقتضي تقسيم الدوائر بما يضمن وجود هيئة ناخبة مختلطة بين الطوائف بصورة أقرب الى التوزان في كل دائرة انتخابية.

4. تقييد النظام الأكثري: بمقتضى نظام الانتخاب الأكثري تفوز اللائحة التي تنال أكثرية أصوات الناخبين. فإذا اقترن هذا النظام بوجود لوائح كبرى ("محادل"، "بوسطات") يؤدّي الى اختلال في التمثيل. ولذلك يقتضي تجنّب هذا الاختلال باللجوء الى نظام أكثري مقيّد بحيث تكون الأصوات محصورة بعدد قليل من المقاعد الانتخابية (4 الى 6 على الأكثر).

5. تحقيق "الشرعية" لإشعار الناس بأنهم "ممثّلون": ليس التمثيل الشعبي مسألةً محض قانونية. فلا يكفي اقرار قوانين الانتخاب وإسقاطها من ثمّ على الناس. تستوجب المشاركة في الانتخاب "**شعوراً**" لدى الناس بأنهم "**مشاركون**" أساساً في وضع القاعدة الانتخابية لكي يشعروا بالتالي أنهم سوف يكونون "**ممثّلين**". "فالمشاركة في (مناقشة) قانون الانتخاب تساوي الانتخاب"[5]. كما وربّما يحتاج الأمر الى اعتماد "ديموقراطية القُربى" في مرحلة أولى (بمعنى قُرب الناخبين من المرشّح).

---

[5]. فارس، مروان، (النائب)، خلال مشاركته في احدى ندوات برنامج "الجغرافيا الانتخابية" للمؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم.

يضاف الى هذه المعايير ضرورة **قطع الطريق على "الخبراء في العمليات الانتخابية"** الذين يفوزون دوماً "ليس لأنهم الأكثر شعبية، بل لأنهم بفعل الخبرة أكثر مهارةً بالتحكّم بالماكينة الانتخابية"[6]. وهنا يراودنا مَثَلُ الطالب الذي يفوز بالامتحان ليس لأنه بالضرورة طالب مجتهد بل لأنه درس نماذج أسئلة الامتحانات التي تتكرّر مع كل عام دراسي! ولذلك فإنه لا بأس من اعادة النظر بالنظام الانتخابي بانقضاء دورتين انتخابيتين أو اكثر (كل 8 الى 12 سنة مثلاً) ولكن ليس في كل دورة انتخابية.

***

ليس من التشاؤم القول أن لبنان ربّما لن ينعم يوماً بتقسيم انتخابي ناجز يرضي جميع مواطنيه. وهو ربّما يبقى البلد الذي يبحث، دوماً، عن التقسيم الانتخابي الأكثر ملاءمةً نظراً لتنوّعه الطائفي. وليس في ذلك عيب. انما العيب يكمن في إغفال أهمية التفاف المجتمع المدني حول معايير ديموقراطية لهذا التقسيم والتشبُّث بها ودفع السلطة السياسية الى تبنّيها من خلال القانون الانتخابي.

من هنا تكمن ضرورة التركيز على التقسيم الجغرافي للدوائر الانتخابية لئلاّ تكون وسيلة لحسم نتائج الانتخابات سلفاً. ولعلّ أبلغ تعبير عن ذلك ما يقوله أنطوان مسرّة: "يحتاج اللبنانيون، بعد مرحلة من الاختبارات التاريخية الطويلة في النزاع والتوافق، الى مصالحة ليس فقط مع تاريخهم، بل أيضاً مع جغرافيتهم" .

---

[6]. مسرّه، انطوان، **الجغرافية الانتخافية في لبنان. تاريخية القضاء وتقسيم الدوائر**، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم، المكتبة الشرقية، جزءان، 2001-2003.

9
من أجل مصالحة اللبنانيين مع جغرافيتهم

بول مرقص

بخلاف ما يعتقد كثيرون، تثبت المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم ان للمجتمع المدني في لبنان دور في الاعداد لقانون عادل للانتخابات النيابية. يتجلى هذا الدور اساسًا في التوصل الى "معايير دنيا" للتقسيم الجغرافي للدوائر الانتخابية تتفق ومبدأ العدالة الانتخابية (وي في الاصل عدالة نسبية). ولئن لا يمكن ارساء هذه المعايير من خلال دراسة جامعية اكاديمية بحتة، بل بالتفكير الميدني المشترك، جمعت هذه المؤسسة خلال سنة 2002 مئات المشاركين من نواب ووزراء حاليين وسابقين ومرشحين ومواطنين ناشطين وباحثين في ندوات اربع عقدت بالتعاون مع جمعيات محلية في طرابلس وزحله وصيدا وانطلياس (ضمت بمجملها حوالي 1500 شخص).

البرنامج في ندوات ميدانية والندوات في كتاب

صدر بنتيجة هذه الندوات كتاب بعنوان "الجغرافية الانتخابية في لبنان: تاريخية القضاء وتقسيم الدوائر" وفيه ملحق باللغتين الفرنسية والانكليزية (بيروت، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم، اشراف د. انطوان مسرّه، توزيع المكتبة الشرقية، 2004، 622 ص). يوثق الكتاب الاوراق والابحاث المقدمة ويظهر الخلاصات مع مقابلات وتحقيقات واحصاءات وجداول ورسوم بيانية وخرائط انتخابية. الكتاب هو حصيلة الجزء الثاني من اعمال برنامج امتد ثلاث سنوات بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور الالمانية وصدر خلاله كتاب اول كان حصيلة الجزء الاول من البرنامج ("الجغرافية الانتخابية في لبنان: شروط التمثيل

الديمقراطي"، بيروت، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم، اشراف د. انطوان مسرّه، توزيع المكتبة الشرقية، 2002، الجزء الاول، 376 ص).

اسلوب جديد في الكتابة

الكتاب فريد لانه يقدم نموذجًا تجاربيًا جديدًا في البحث، هو كتاب من تأليف جماعي ouvrage collectif على منوال 19 كتابًا آخرًا صدر على هذا النحو عن المؤسسة السلم الاهلي: فالمواطنون والباحثون الذين اجتمعوا في مناطق وتواريخ مختلفة لم يجتمعوا من اجل اصدار كتاب بل في سبيل التفكير معًا في نماذج الحلول للدوائر الانتخابية. كان هاجسهم التوصل الى معايير دنيا لجغرافية انتخابية صحيحة، عادلة ومتوازنة. وبذاك اضحوا مؤلفين co-auteurs، مبدعين، لمجرد انهم عازمون بجدية على توفير عناصر حل لمسألة نزاعية تعني بلادهم. بفضل هذه التجربة الجديدة في لبنان اضحى النائب والوزير، الحالي والسابق، يجلس تحت الاضواء ودون صخب او ضجيج، ليفكر مع سائر المواطنين الناشطين. واضحى كل هؤلاء يكتبون معًا دون ان يتعمّدوا الكتابة. ولذلك لم تأت الكتابة منمقة بقدر ما جاءت هادفة. وهذه التجربة الجديدة في كيفية اعداد الكتاب في لبنان – حيث البحث المكتوب جهود جماعية عفوية – تستحق تقييمًا على حده.

لماذا البعد الجغرافي؟

الكتاب فريد ايضًا لانه متخصص بتقسيم الدوائر الانتخابية. يقول د. انطوان مسرّه: "كانت الدراسات الانتخابية في شكل عام منذ الستينات تغرق كل المواضيع وتخلطها ببعضها: من اللائحة الانتخابية الى البطاقة والنفقات والجغرافية وغيرها. فيأتي من بعدها السياسيون يقولون ان الناس مختلفون والآراء كثيرة، ويعملون انذاك ما يحلو لهم. لهذا السبب كان التركيز على الجغرافية، اقتناعًا انها تشكل الموضوع المحوري الذي تتفرع عنه القضايا الاخرى، خصوصًا في لبنان حيث يقتضي مصالحة الناس مع الجغرافية التي هي المكان الذي تمارس فيه المواطنية ويرتبط من خلاله الناس بالارض وبالعمل السياسي. يضاف الى ذلك تعثر التنمية المتوازنة في السلطة المركزية. الهدف الاساسي لكل عملية انتخابية، دون ادلجتها (من ايديولوجيا) في اندماج

قسري، هو تمثيل الناس بأفضل طريقة ممكنة، دون دمجهم اصطناعيًا، ولا فرزهم اصطناعيًا. هذا هو مصدر الشرعية، وعندها يكون مجلس النواب مجال حوار دائم وتفاوض وتقرير" (ص 23).

قراءة الكتاب قبل تفصيل الدوائر!

يقدم الكتاب عناصر القانون العادل للانتخابات النيابية على قاعدة فهم جدوى وتاريخية الدائرة الانتخابية. وهو يصلح بذلك وثيقة تأسيسية لصوغ القانون العتيد، لانه يتسم الكتاب بالخصائص التالية:

1. **توقيت مؤات:** لربما يكون اصبح من غير المألوف للبنانيين – او يكون من الغرابة – ان تبحث مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية جديًا بمنأى عن ضغط الوقت، وهاجس المصالح "الزعاماتية" المحلية المتنافرة، وهول التطورات الاقليمية، عشية استحقاق انتخابي داهم! جاء في عنوان تحليل صحفي منشور في صحيفة "النهار" بالتزامن مع صدور الكتاب: "نظرًا الى ضيق الوقت وعدم التوصل الى اتفاق: احتمال صدور قانون الانتخاب بمرسوم..." (اميل خوري، "النهار"، 2004/1/29، العدد 21858، ص 3). بينما يأتي نشر الكتاب في هذا التوقيت للدفع باتجاه اقرار تقسيم عادل للدوائر الانتخابية قبل "فترة معقولة" من موعد الانتخابات النيابية (ربيع 2005). يمكن ذلك المرشحين من الاعداد لخوض معاركهم الانتخابية ومعرفة حدود وحجم الدائرة الانتخابية التي سوف يختارون تقديم ترشيحاتهم فيها وشبك التحالفات المناسبة.

2. **التركيز** على طريقة ديكارت: فحين يكون الموضوع متشعبًا وواسعًا، يجدر تجزئته ودراسة الاجزاء تباعًا (تقسيم الدوائر الانتخابية، النظم الانتخابي، صدور القانون نسبةً الى مواعيد الانتخاب، ادارة العمليات الانتخابية، ادارة العمليات الانتخابية وحياد السلطة...). ومن هنا كان التركيز في الكتاب على الجغرافية.

3. **تحقيق الشرعية:** غالبًا ما نخلط "الشرعية" مع "القانونية". فبينما الشرعية هي قبول الناس، وليس اذعانهم، بسلطة الحاكم، تعني "القانونية" الانطباق على القانون. وتبعًا لذلك لا يجوز ان تسقط قوانين الانتخاب على الناس. وتستوجب مشاركتهم في الانتخاب شعورًا لديهم

بأنهم مشاركون اساسًا في وضع القاعدة الانتخابية لكي يشعروا بالتالي انهم سوف يكونون ممثلين. يعبر احد المشاركين في البرنامج عن ذلك بالقول: "المشاركة في (مناقشة) قانون الانتخاب تساوي الانتخاب"، فكلما شارك الناس في قانون انتخابي وبحثوا فيه بشكل جدي ومركز فهذا يساوي الانتخاب نفسه.

4. **الشفافية والبلوغية:** ويلاحظ انها تشكل هاجسًا دائمًا لبرامج مؤسسة السلم الاهلي. فالمطلوب وضوح في التشريع الانتخابي و"سببية مشروعة" للتقسيم الانتخابي بحيث لا يصار الى دمج او فرز المناطق الانتخابية بصورة اصطناعية.

5. **العدالة والمساواة امام القانون بتكريس عمومية القاعدة القانونية:** يقتضي ان يحقق التقسيم الانتخابي العدالة والمساواة بالنسبة لكل من الناخبين والمرشحين في جميع الدوائر الانتخابية، وخصوصًا لناحية اعطاء صوت الناخب القيمة الاقتراعية ذاتها في مختلف الدوائر الانتخابية، فلا يصار الى تفصيل الدوائر "على القياس".

6. **تمكين من المساءلة مداورة par transitivité:** يتوخى الكتاب في مراميه الاخيرة ضمان اختيار المواطن لنوابه ودفعهم بدورهم الى مساءلة الحكومة. يجيب الرئيس سليم الحص بالتزامن مع صدور الكتاب عن سؤال من اين نبدأ في ظل حالة الفساد والعقم، بالقول: "الجواب البديهي هو ان البداية تكون على مستوى المواطن. فيوم يقرر الناخب محاسبة النائب، سيكون على النائب ان يحاسب الحكومة، وسيكون على الحكومة محاسبة الادارة، ولن يكون احد في منأى عن محاسبة القضاء" (النهار، 2004/1/27، العدد 21856، مقال بعنوان "الحكم والعقم"، ص 1).

7. **تخطي الاستقطاب الطائفي وصدقية تمثيل الاقليات:** عن طريق تجنب طغيان اكثريات على اقليات او اقليات على اكثريات في تقسيم الدوائر.

ويمكن ان نضيف الى هذه الخصائص ما اطلقه د. مسرّه من ضرورة قطع الطريق على "الخبراء في العمليات الانتخابية" الذين يفوزون دومًا "ليس لانهم الاكثر شعبية، بل لانهم بفعل الخبرة اكثر مهارة بالتحكم بالماكينة الانتخابية".

***

لا يهدف الكتاب الى الخروج بمشروع تقسيم جغرافي كمعطى جاهز ومحكم للتقسيم الانتخابي. الاجدى ان يراعي التقسيم الانتخابي، اي تقسيم انتخابي، المبادئ والمعايير التي توصل اليها. فبقدر ما يأتي القانون الانتخابي منسجمًا وهذه المبادئ والمعايير، بقدر ما يحقق شروط التمثيل الصحيح.

ليس من التشاؤم القول ان لبنان ربما لن ينعم يومًا بتقسيم انتخابي ناجز يرضي جميع شرائح مواطنيه. وهو ربما يبقى البلد الذي يبحث، دومًا، عن التقسيم الانتخابي الاكثر ملاءمة. وليس في ذلك عيب. انما العيب يكمن في ابتعاد عن المبادئ والمعايير الديمقراطية بدل الاقتراب منها. ومن هنا تركيز الكتاب على الجغرافية لئلا تكون وسيلة لحسم نتائج الانتخابات سلفًا، خاصة وان للجغرافية اللبنانية مفهوم نزاعي وتربطنا بها علاقة صدامية وعنفية في العديد من الاحيان ("لبنان الكبير"، "اصغر من ان يجزأ"، "المعابر"، "شرقية وغربية"، "الوحدة والانصار الوطني"، "اللامركزية"...).

ولعل ابلغ خاتمة، ما يقوله انطوان مسرّه: "يحتاج اللبنانيون، بعد مرحلة من الاختبارات التاريخية الطويلة في النزاع والتوافق، الى مصالحة ليس فقط مع تاريخهم، بل ايضًا مع جغرافيتهم".

10
في وجوب إدخال آلية الكوتا في قانون الانتخاب تحقيقًا للعدالة والمساواة السياسية

دلال سلهب*

1
الأسباب الموجبة لاعتماد آلية "كوتا" أو حق الحصة في قانون الانتخاب الجديد

لما كان لبنان عضوًا مؤسسًا في منظمة الأمم المتحدة، وملتزمًا بمواثيقها والاعلان العالمي لحقوق الانسان، وفق ما جاء في مقدمة الدستور اللبناني المعدل سنة 1990.

ولما كان الدستور اللبناني يؤكد على ان "جميع اللبنانيين سواء لدى القانون، يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية، ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم" (مادة 7) "وعلى ان لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة، لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاسحقاق والجدارة" مادة 12.

ولما كان لبنان بالتزامه المواثيق الدولية ومنها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في 1996، يكون بالتالي ملتزمًا ببنودها ومنها تأمين مشاركة المرأة في صناعة القرار عن طريق ايجاد حل تشريعي لذلك (المادتان 2 و 4 من الاتفاقية).

لما كان لهذه الاتفاقية قيمة قانونية، فتكون ملزمة للدول الأطراف التي أبرمتها والتي منها لبنان حيث على القاضي ان يطبق أحكامها بدلاً من التشريع الوطني إذا كان مخالفًا لها، لأن لها الأولوية، وذلك وفقًا لأحكام المادة الثانية من قانون اصول المحاكمات المدنية التي جاء فيها ما حرفيته: "على المحاكم ان تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد عند تعارض احكام المعاهدات الدولية مع احكام القانون العادي، وتتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية".

* محامية بالاستئناف.

ولما كانت المؤتمرات العالمية – خاصة في بيجنغ 1995 – والخطة العربية للنهوض بالمرأة حتى العام 2005 – قد دعت الحكومات المشاركة الى ايجاد آليات لضمان حق المرأة في ممارسة الحقوق السياسية وضمان تمثيلها بنسبة 30% كحد أدنى في جميع الهيئات التشريعية وأجهزة الحكم – وهذا ما يسمى بنظام الـ "كوتا" أو "حق الحصة".

ولما كانت أكثر البلدان ديمقراطية قد اعتمدت مبدأ الـ: "كوتا" تأمينًا للديمقراطية وللتمثيل العادل والنسبي (سويسرا، والمانيا، واميركا والهند...) اذ رأوا انها الوسيلة التي تضمن تمثيل كل جنس نسبة لعدده في مختلف الميادين حيث توجد انتخابات أو بالنسبة لموقعه في مجتمعات معينة.

ولما كانت نسبة النساء في لبنان أصبحت أخيرًا تفوق 55% بما لا يتوافق مع نسبة تمثيلهن في جميع المجالس التمثيلية ومراكز صنع القرار مما يؤدي الى حرمان فئة من المشاركة في صناعته – وهذا ما يتنافى ومبدأ الديمقراطية والمساواة.

ولما كان المشرع اللبناني قد أقر قانونية تطبيق "كوتا" طائفية ومذهبية ومناطقية تحقيقًا للمصلحة العامة وتأمينًا للديمقراطية الفعلية عن طريق التمثيل النسبي لجميع الطوائف وفي جميع المناطق لحين إقرار قانون انتخابي وطني، أي اعتمد المشرع تطبيق "كوتا" انتخابية بصورة مرحلية ولفترة انتقالية.

ولما كانت الدراسات والاحصاءات الوطنية والعربية والعالمية أثبتت: ان معيار الديمقراطية لا يقتصر على منح جميع المواطنين حقوقًا واحدة وان المساواة السياسية التي لا وجود للديمقراطية بدونها ما هي إلا وسيلة للتعويض عن التفاوتات والاجحافات المجتمعية بحيث ان على الدولة الديمقراطية ان تعترف لمواطنيها المهضومي، لحقوق بحق التصرف ضمن إطار القانون ضد نظام مجحف تشكل الدولة جزأ منه.

يقول آلان تورين: "ان المساواة السياسية تفترض ان يكون للضعفاء من أبناء طائفة سياسية معينة حق احترامهم والاهتمام بهم من جانب حكومتهم، على ان يكون هذا الحق مساويًا للحق الذي يؤمنه الاقوياء لأنفسهم، بحيث انه اذا كان لبعض الافراد ان يتمتعوا بحرية اتخاذ قرارات معينة مهما كانت مضاعفاتها بالنسبة للصالح العام فيجب ان يتمتع جميع الافراد بالحرية نفسها".

وفي نفس الاتجاه والهدف أكد الدكتور ادمون نعيم في المحاضرة التي القاها في الاونيسكو في مؤتمر الكوتا الاول اذ قال "بان القانون المقترح لاعتماد نسبة معينة للدعم الفعلي للنساء في المجالس التمثيلية لا يمكن ان يكون تمييزًا للمرأة على الرجل لأنه يتعلق بالمصلحة العامة التي تقضي أن يساعد القانون على تأمين المساواة الفعلية الحقيقية بين فئات المجتمع".

وهذا ما سبق واعتمدته الدولة اللبنانية قبل تعديل الدستور سنة 1990 بتبنيها التوزيع الطائفي للمقاعد النيابية. على انها عادت وبمقتضى تعديل الدستور سنة 1990 وتبنت التوزيع الطائفي مناصفة بين الفئتين المسلمة والمسيحية.

ولما كان سبب قسمة المقاعد مناصفة بين الفئتين هو دعم الفئة الاقل عددًا وتمكينها من المساواة في المقاعد مع الفئة الأكبر عددًا وذهبت النصوص القانونية الى ابعد من ذلك في هذا المجال إذ تبنت ربط عدد المقاعد التي تعود لكل مذهب داخل كل فئة من الفئتين بعدد أعضاء المذهب "فتكون الدولة اللبنانية بعملها هذا قد تبنت مبدأ الحصة المحفوظة أو الكوتا المذهبية والطائفية والمناطقية حرصًا على المصلحة العامة".

وهنا نتساءل: لماذا يصبح الأخذ بمبدأ حق حصة نسائية تمييزًا ايجابيًا للمرأة ومخالفًا لمبدأ المساواة والديمقراطية؟

أفلا يترتب في ضوء الأجحاف الواقعي اللاحق بالنساء ان نعتبر ان القانون الذي يخصصهن بحصة من المقاعد من شأنه ان يصحح الخلل اللاحق بهن والمجتمع بأكمله؟

افلا تقضي المصلحة العامة في لبنان ان نرفع الظلم عن النساء اللواتي يشكلن اكثر من 55% بعد تفاقم وازدياد عدد المهاجرين من الذكور خاصة؟

فأين هي الديمقراطية والمساواة في مجتمع لا يشارك اكثر من نصفه (55% نساء و28% من الشباب ما بين 18 و21 سنة) في تحديد السياسات العامة للدولة، اي في تحديد سياسة مصيرهم ومستقبل اولادهم؟

فاذا اعترفنا بأن المصلحة العامة تأمر باعتماد الكوتا الانتخابية كما ذهب اليه الدستور اللبناني ليصبح القانون العادي عندئذ متماشيًا مع المبادئ الدستورية ويؤمن تحقيق المساواة والديمقراطية.

عندئذ يصبح حق الحصة او الكوتا الوسيلة او الآلية المؤقتة التي تضمن تمثيل كل جنس نسبة لعدده في مختلف الميادين وحيث توجد انتخابات او بالنسبة لموقعه في محيط معين. فمثلاً طبقت حق الحصة في بعض الولايات المتحدة بنسبة 25% لتامين دخول المواطنين السود الى الجامعات لانهم يمثلون 25% من السكان.

فإذا كانت حق الحصة او الكوتا قد خلقت امتيازات ايجابية لبعض الافراد فالهدف منها كان احقاق التوازن الذي فقدوه بحكم وضعهم السياسي والاجتماعي والمادي الضعيف كما هو الحال بالنسبة للنساء في لبنان وفي اكثر البلدان التي لم تأخذ بمبدأ الكوتا حتى الان.

من اجل ذلك تقدمت بمشروع قانون لادخال مبدأ حق الحصة او الكوتا في قانون الانتخاب على ان تتمثل المرأة بنسبة 20% كمرحلة اولى.

يتلخص هذا المشروع بخمس مواد واني اضعه بين ايديكم للمناقشة املة النجاح للقيمين على هذا اللقاء الذي نتمنى له المتابعة والتنسيق مع جميع من يؤمن ويعمل لمصلحة بلده واخذ التوصيات بالسعي الجدي لدى المسؤولين، خاصة النواب بتقديم مشروع لاعتماد حق الحصة او الكوتا في قانون الانتخاب بنسبة لا تقل عن 20% في المجالس التمثيلية علنًا نتوصل الى اسقاط عدد من الاعلام المجمدة فوق رؤوسنا فهل نكون قدر المسؤولية ونبدأ عملية البناء الوطني والانتماء!

2
مشروع المواد لادخال آلية "الكوتا" ضمن مشروع قانون الانتخاب

مادة اولى: تطبق آلية الـ "كوتا" في انتخابات المجالس التشريعية والمحلية والبلدية على ان تمثل فيها النساء بنسبة 20% على الاقل.

مادة ثانية: يراعى في تطبيق هذه النسبة احكام التوازن الطائفي والمذهبي الذي اقره الدستور اللبناني منذ سنة 1990.

مادة ثالثة: يتم توزيع المقاعد على الشكل التالي:

– بداية تقتطع نسبة الـ 20% النسائية في كل دائرة انتخابية.

– ثم تؤخذ هذه النسبة من المرشحات اللواتي حصلن على اكثر عدد من المقترعين.

– وتحتسب الفائزات من الطائفة التي ينتمين اليها.

– بعدها يصار الى توزيع المقاعد الباقية على المرشحين من الذكور وفقًا لطوائفهم ومذاهبهم.

مادة رابعة: تعنى لجنة مؤلفة من ثلاثة حقوقيين تسمى "لجنة مراقبة تطبيق الكوتا او حق الحصة."

– تعين هذه اللجنة بقرار من قبل مجلس الوزراء.

– تكون مهمتها مراقبة تطبيق نظام الحصة. ولها الحق بأخذ الاجراءات الضرورية التي تراها مناسبة والتي تتوافق مع المبادئ العامة والقوانين المرعية الاجراء.

مادة خامسة: تخضع هذه اللجنة لرقابة مجلس النواب وفقًا لنظام يوضع لاحقًا.

2004/12/16

الديمقراطي، العدد السابع – ديسمبر 2003 – يناير 2004 م
نشرة شهرية تصدرها جمعية العمل الوطني الديمقراطي
ص ب 2815 – المنامة، مملكة البحرين
aldemokrati@aldemokrati.org

À coller

À coller

À coller

À coller

À coller

À coller

الكوتا النسائية والمسرة الديمقراطية في الأردن

خديجة حباشنة أبو علي

À coller

À coller

À coller

12
الكوتا النسائية:
مشاركة ديمقراطية وأنسنة السياسة*

انطوان مسرّه

ينتقد البعض بالمطلق قاعدة الكوتا على أساس انها قاعدة غير ديمقراطية في جوهرها. ينطلق هذا الانتقاد الاطلاقي من ثقافة ديمقراطية مجتزأة.

1. الديمقراطية مشاركة: الديمقراطية في الجوهر هي مشاركة وحؤول دون عزل افراد وفئات عن المشاركة، اذ توجد حالات حيث هناك فئات في حالة عزل او خطر عزل دائم عن المشاركة بسبب الجنس أو العرق أو اللغة أو اللون أو الدين. اذا كان العزل ظرفيًا مقتصرًا على دورة انتخابية واحدة أو بضعة دورات فلا بأس بذلك. نقول عندئذ ان الفئات المعزولة تتمتع بحظوظ في المشاركة من خلال سياق سياسي محض تنافسي وآلية التناوب alternance. لكن عندما يكون العزل دائمًا ولا تتوفر حظوظ في المشاركة وتجنب العزل الدائم فهناك عجز ديمقراطي يقتضي تصحيحه. في زمبابوي كانت تخصص 20% من المقاعد النيابية للبيض ثم الغيت القاعدة وما نتج هو عزل وهيمنة. وحالة الهند معبّرة في سبيل تجنب العزل الدائم.

2. دكتاتورية الكفاءة: يُنطلق الرفض المطلق لقاعدة الكوتا على اساس انها قاعدة لا ديمقراطية في جوهرها من مفهوم سلطوي للنخبة والكفاءة. يقال انه يقتضي وصول النخبة الى الحكم على أساس الكفاءة. من مخاطر هذا التوجه، في حالات عديدة في العالم حيث هناك تباينات ثقافية واجتماعية اقتصادية عميقة، ديكتاتورية الكفاءة أي وصول هؤلاء الذين بفضل وضعهم الثقافي والاجتماعي والاقتصادي يتمتعون بالقدرة الى بلوغ الكفاءة. ليست الكفاءة ثمرة

* النص هو موجز مقابلة في تلفزيون Arabic News Broadcast -ANB في برنامج "كلام موزون" بادارة طانيوس دعيبس في 2005/2/3.

جهد شخصي فحسب بل أيضًا وليدة أوضاع اجتماعية واقتصادية مؤاتية وذات قدرة على اعادة انتاج ذاتها.

3. ثمن الوصول الى الحكم: وهناك مقاربة ثقافية تنظر الى التنافس السياسي كوسيلة مثلى للارتقاء. لا شك ان واجبات من يصل الى الحكم العمل في سبيل المصلحة العامة ولجميع الناس، ولكن عمليًا من يصل الى الحكم هو غالبًا مرغم، بسبب طبيعة السياسة، للعمل لصالح الفئات التي أوصلته الى الحكم. ليس من الضروري تاليًا ان ما نسميه النخبة التي تصل الى الحكم بفضل كفاءتها ستعمل لصالح كل الفئات وبخاصة لصالح الفئات المعزولة والمهمشة.

فما هو تاليًا السبيل لتأمين المشاركة وتجنب العزل الدائم وتوفير حظوظ تنافس متكافئة في حالات حيث هناك تفاوت وخطر عزل دائم بسبب الجنس أو العرق أو اللغة أو الدين؟ تندرج هنا فلسفة قاعدة الكوتا وهي فلسفة ديمقراطية بامتياز. لا يعني هذا انه يقتضي اعتمادها وتطبيقها في كل الحالات وكل الأوضاع، بل يقتضي، وفي كل الحالات، تأمين المشاركة التي هي جوهر الديمقراطية.

***

لماذا لن تصل المرأة الى المشاركة السياسية ومواقع القرار، بخاصة في لبنان والمجتمعات العربية الاخرى، الا باعتماد قاعدة الكوتا النسائية؟ هناك سببان اساسيان:

1. مجتمعات ذكورية ثقافيًا: نعيش في مجتمعات ذكورية ثقافيًا، بخاصة في المجتمعات العربية، حيث يطغى مخزون تاريخي لصالح الرجل في مواقع النفوذ والمال والمهن.

2. مفهوم السياسة: السياسة في معظم اتجاهاتها نفوذ وصراع على النفوذ والموارد، حيث ليس للمرأة مكانة بارزة نفوذًا ورأسمالاً للتوظيف في البلوغية الى السياسة.

المرأة، اذا اعتمدنا المفهوم التقليدي لدورها في المنزل وادارته وفي العائلة وتربية الاطفال...، هي الضحية الكبرى لسياسة النفوذ والصراع على النفوذ والموارد. تنعكس سياسة النفوذ هذه على نوعية حياة الناس اليومية في عيشهم وسكنهم وميزانيتهم وتربية أولادهم وسلامتهم.

ما يرجى من توسيع مشاركة المرأة في الحياة العامة هو أنسنة السياسة أي جعلها لصالح المواطنين ونوعية حياتهم وسلامتهم ومستقبلهم، بالاضافة الى الاهتمام بالقضايا القومية الكبرى والتي لا معنى لها اذا لم تكن من الناس ولهم ومعهم.

ان المخزون التاريخي التقليدي حول دور المرأة والذي يعيق مشاركتها في الحياة العامة يحمل جانبًا ايجابيًا. يساهم هذا المخزون الانساني الطابع والقريب من اهتمامات الناس وحياتهم في أنسنة السياسة. تحمل المرأة عامة حسًا اجتماعيًا وهي أكثر ميلاً الى ترشيد الانفاق واقل عرضة للفساد. يؤمل من المرأة ان تنقل الحياة اليومية للناس الى المجال العام.

ان المخزون التاريخي الذي يشكل عائقًا من ناحية **وصول** المرأة الى المشاركة والقرار السياسي هو عنصر ايجابي وتطوري من ناحية **مضمون** العمل السياسي لأنه يؤنسن السياسة (من انسان)، اي يجعلها لصالح الناس ونوعية حياتهم اليومية وتربية أولادهم ومستقبلهم المعيشي، بينما السياسة– بخاصة في المنطقة العربية وأنظمتها الدكتاتورية – هي مجرد نفوذ وعلاقات نفوذ وصراع على السلطة والموارد على حساب مصالح الناس ومستقبلهم.

***

هناك مثالان يؤكدان احتمال مساهمة المرأة من خلال المشاركة السياسية في أنسنة السياسة:

1. **حالات الفساد:** في الادارة اللبنانية يتصل نافذون ببعض الاداريين في سبيل واسطة أو معاملة مشبوهة، ولكن عندما يعرفون ان المسؤولة امرأة يترددون في هذا النوع من الاتصال. المرأة لم تدخل – او لم تدخل بعد بكثافة – في شبكات الفساد. ان حالة انغريد بتانكور Ingrid Bétancourt في كولومبيا نموذجية في النضال ضد الفساد[1].

2. **الحد من النزاعات المسلحة:** ان المرأة هي الضحية الكبرى للنزاعات المسلحة والحروب في كل أنحاء العالم، من خلال سلبيات النزاعات والحروب على الأرامل والعائلات والاولاد والاستقرار المعيشي. وتظهر دراسات ميدانية عديدة، وفي الحالة اللبنانية بشكل خاص،

[1]. Ingrid Bétancourt, *La rage au coeur*, Paris, XO Editions, 2001, 252 p. et Pocket, no 11545, 2001, 260 p.

ان المرأة هي التي تحافظ خلال الحروب على مسار الحياة الطبيعية في الاطار العائلي الذي هو بادارة المرأة في حين يجري تدمير مكونات المجتمع خارج هذا الاطار[2].

***

المرأة تختزن وتستوعب القيم السائدة في المجتمع. اذا اريد معرفة سلم القيم في المجتمع فالمرأة هي التي تعبّر عنه بكثافة. عندما يطلب تاليًا من المرأة التغيير ضمن التقاليد السائدة، ودون توفير نوافذ وشروط وضعية لها، فانه يطلب منها تغيير منظومة في اعادة الانتاج هي أولى ضحاياها.

تندرج قاعدة الكوتا النسائية في روحية القانون فتجعل منه وسيلة لتحقيق تكافئ الفرص والمشاركة والعدالة. تهدف قاعدة الكوتا او التخصيص الى تجنب العزل الدائم وتوفير حظوظ المشاركة السياسية. ما يعيق وصول المرأة الى المواقع السياسية تحالفات وتقاليد وعوائق ورواسب تاريخية.

***

طرحت قضية الكوتا النسائية سابقًا وبخاصة خلال اجتماع في 1964/10/22 في منزل اولغا ارسانيوس لدراسة الاسباب التي تحول دون وصول المرأة الى المجلس النيابي. وارتأت اللجنة "التعمق اكثر في دراسة الموضوع (...) ومتابعة دراسته لاسيما الاتصال بسفارات البلدان حيث مطبق مثل هذا الوضع لاستنتاج وتقرير ما يلزم".

وفي 1972/3/4 تقدم نائب جبل لبنان منير ابو فاضل باقتراح قانون لتخصيص 22 مقعدًا من اصل 121 للنساء[3].

يمكن اليوم اقتراح ما يلي في سبيل توفير حظوظ وصول المرأة الى المجلس النيابي والمجالس البلدية:

---

[2]. Kari H. Karamé, "L'expérience des jeunes militantes. Etude de cas et conséquences éducationnelles », *ap*. Chidiac, Kahi et Messarra, *La génération de la relève*, Beyrouth, Bureau pédagogique des Saints-Cœurs, Librairie Orientale, 4 vol., 1989-1995, vol. 1, pp. 179-186.

[3]. لور مغيزل، **نصف قرن دفاعًا عن حقوق المرأة في لبنان** (وثائق من التاريخ: 1947-1997، ارشيف لور مغيزل)، تنسيق انطوان مسرّه وطوني جورج عطاالله، بيروت، مؤسسة جوزف ولور مغيزل، المكتبة الشرقية، 1999، ويصدر الجزء الثاني في اواخر 2005.

في كل **دائرة انتخابية** يخصص مقعد بالافضلية وحكمًا الى **المرشحة** التي تنال العدد الاكبر من الاصوات بين المرشحات النساء ويحسب هذا المقعد في خانة الطائفة التي تنتمي اليها على ان لا يقل عدد الأصوات التي تنالها عن 30% من اصوات المقترعين. ويليها من الفائزين والفائزات المرشحات والمرشحون الآخرون بحسب عدد المقاعد المتبقية وتخصيصها حسب الطوائف.

ان هذه الوسيلة هي:

– حافز لترشيح المراة منفردة أو ضمن لائحة.

– حافز للمرشحين الكبار لضم مرشحة الى لائحتهم.

– ضمانة وصول مرشحات للمجلس النيابي بما لا يقل عن عدد الدوائر الانتخابية في مختلف المناطق اللبنانية.

خاتمة

1
خلاصة ندوات ومناقشات
برنامج "مرصد التشريع في لبنان"

انطوان مسرّه وطوني جورج عطاالله

1
مساندة المجتمع الأهلي للتشريع الديمقراطي

أطلقت المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم برنامجاً لثلاث سنوات (2004 – 2007) بعنوان: "مرصد التشريع في لبنان"، وذلك بعقدها ندوة أولى، السبت 24 نيسان 2004 في فندق ميريديان–كومودور، وثلثها ندوات اخرى هي ثمرة عمل توثيقي وتحليلي وإرساءً لمنهجية عمل وتواصل بين النواب والمجتمع في ما يتعلق بالتشريع. يُشكّل البرنامج سعياً، من خلال رصد التشريع، لتطبيق مقدمة الدستور اللبناني المعدل حول "تجسيد الدولة لالتزامها المواثيق العالمية لحقوق الإنسان في جميع الحقول والمجالات" (فقرة ب).

شارك في الندوة الاولى ثمانية نواب وحوالى مئة من الباحثين والفاعلين في جمعيات أهلية في قضايا حقوقية وإعلاميين وعاملين في الشأن العام ساهموا في إبداء اقتراحات على صعيد التواصل بين المشرّعين والمجتمع. والنواب المشاركون هم السادة: صلاح حنين، وليد عيدو، نقولا فتوش، أحمد فتفت، روبير غانم، محمد قباني، بشاره مرهج، سيرج طورسركيسيان.

التشريعات قيد البحث

وزع على المشاركين ملف يتضمن مشاريع قيد البحث حالياً في مجلس النواب أو مجلس الوزراء أو الإدارات العامة وأبرزها التالية: تعديل نظام خدمة العلم (عرض النائب روبير غانم)، تقسيط ديون التجار (عرض بول مرقص)، قانون الإيجارات (عرض القاضية الرئيسة دنيز جباره خوري)، حقوق المشاة (عرض النائب محمد قباني)، تمثيل المغتربين (عرض النائب سيرج طورسركيسيان)، الصلاحيات البلدية (عرض النائب بشاره مرهج)، مرفقة بدراسة لنهاد نوفل رئيس بلدية زوق مكايل ورئيس اتحاد بلديات كسروان – الفتوح حول دور البلدية الإجتماعي والثقافي والتربوي، تعديل أصول المحاكمات في ما يتعلق بالقضاة الإداريين لمقاضاتهم عن الخطأ إسوة بالقضاة العدليين (عرض النائب نقولا فتوش)، قانون العمل (عرض ابراهيم طرابلسي).

كان بين المشاركين أربعة من أعضاء الهيئة التنفيذية للمؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم هم السادة: الدكتور انطوان مسرّة منسق البرنامج، والرئيس حسن القواص، والمحاميان واصف الحركه وابراهيم طرابلسي.

تهدف الندوة إلى رصد حركة التشريع إنطلاقاً من إقتراحات ومشاريع القوانين والمراسيم قيد الدرس في مجلسي النواب والوزراء والإدارات العامة، ولمراقبة مدى انطباق هذه التشريعات على قواعد دولة الحق والمعايير الدستورية والشرعات الدولية لحقوق الإنسان. ويسعى المرصد إلى توفير مادة تدريبية على الصياغة التشريعية والقانونية لما لها من انعكاسات على صعيد تغيير نوعية الحياة في شكل عملي. وذكر الدكتور مسرّة في كلمة الافتتاح: "ان القوانين التي لا تحظى بدرجة عالية من الشرعية، أي قبول الناس، تنحرف في التطبيق، أو لا تطبق، أو تطبق قسراً مع كلفة إدارية وقضائية باهظة في سبيل مراقبة التنفيذ ومعاقبة المخالفين".

تمحورت النقاشات حول محورين رئيسيين هما: إشكاليات الصياغة التشريعية وتحديد عددٍ من الأولويات التشريعية قيد البحث حالياً. النائب صلاح حنين، الذي ترأس الجلسة الأولى، شدد على "رفع نوعية التشريع" وعلى أهمية "دعوة الجمعيات الأهلية إلى المشاركة في إجتماعات اللجان النيابية لإبداء الرأي وتقديم الاقتراحات". وأبدى النائب وليد عيدو بإسم زملائه الاستعداد للمساهمة في دفع أعمال المرصد، وقال: "نسعى لكي نكون في مستوى التشريع وتقوم الجمعيات

الأهلية بتشريح القوانين لتساهم جدياً في إرساء دولة الحق". اما النائب نقولا فتوش فتحدث عن "التشريع الذي نعلّمه في السلوك. السلطة الناجحة الحريصة على إحترام القانون هي التي تعلّمه بالمثل والسلوك قبل تطبيقه بالقهر والقسر. فالحق هو السيّد الذي لا عبيد له، وهو الفاعل المبرمج لحياة الناس".

النائب أحمد فتفت الذي أدار الجلسة الثانية تحدث عن "المطبخ الحقيقي للتشريع" وعن "إشكالات في إقرار قوانين من دون نقاش جدي". في حين حض النائب روبير غانم المجتمع الأهلي على مزيد من الدينامية وقال: "يقتضي تفعيل دور المجتمع الأهلي الذي يتصرف الآن وكأنه سلّم مصيره للقدر". وشرح النائب محمد قباني بإسهاب إقتراح قانون "الشرعة اللبنانية لحقوق المشاة" كما عدلته لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه التي يرأسها كي تترجم عملياً في القانون المستقبلي للسير. وجاء في مقدمة المادة الاولى من الاقتراح ان "للمشاة الحق في العيش في بيئة صحية، وحرية التمتع بمرافق المساحات العامة تحت أوضاع تؤمن حسن حالهم وراحتهم من النواحي المادية والنفسية". وتكلم النائب بشاره مرهج عن الصلاحيات البلدية وقال: "ان المشاركة هي حجر الزاوية في بناء الدولة الحديثة". وتساءل: "كيف نقول ان المؤسسة المركزية هي أشد حرصاً على المال المحلي من السلطة اللامركزية؟". وعرض النائب سيرج طورسركيسيان لاقتراح قانون تقدم به لتمثيل المغتربين، وهو "يطرح للمرة الأولى موضوع الإغتراب اللبناني المنتشر في أرجاء العالم". وتساءل: "لماذا لم تنجح الجامعة اللبنانية الثقافية في العالم ولأي اسباب؟"

قواعد الصياغة التشريعية

حول الإشكاليات المنهجية في رصد المشاريع والإقتراحات التشريعية قيد البحث حالياً وتوثيقها، تحدث الدكتور طوني عطاالله، منسق الندوة، عن الصعوبات الناجمة عن "ضخامة حجم التشريع وتشابكه ومضامينه ومتابعة مساره داخل اللجان في المجلس النيابي، وتشعبه، وعدم تبويبه، والحاجة إلى اعتماد تصنيف سهل". وقال: "بسبب الصعوبات في الحصول على النصوص أصبح الإعلام أهم مصدر للرصد والتوثيق، ولكن المشكلة انه لا يدخل في صلب نقاش اللجان وغالباً ما يأتي سطحياً أو يساهم في خلق أجواء من الغموض والتجهيل".

وعرض بول مرقص الاستاذ الجامعي والباحث في البرنامج "كيف تصاغ التشريعات؟". ولفت إلى "ثغرات التشريع اللبناني" بقوله: "القوانين عامة مبعثرة وغير موحدة، وغير متجانسة إلى حدود التضارب، فيها إحالات من قانون إلى آخر، أو إلغاء لقانون بآخر بصورة ضمنية، غير مبوبة بالشكل الصحيح، أحياناً غير معنونة أو هي معنونة بشكل لا يعكس مضمونها كاملاً، لغةً وتعابير قانونية غير مدروسة، قوانين منشورة بصورة بدائية".

الأمان التشريعي

ساهم عدد من المشاركين في أعمال الندوة من خلال الاوراق التي تقدموا بها أو بالنقاش، فتحدث المحامي انطوان صفير عن "الحق في العمل الذي يحرر الإنسان". واقترح "مشروع حول إنخراط الخريجين الجدد في سوق العمل". وتكلم المحامي ابراهيم طرابلسي عن عمل "هيئة تحديث القوانين" التي انشأها الرئيس نبيه بري وتستعين بأخصائيين لمواكبة حركة التشريع وتحديثها. وقال: "تطرقت إلى قانون العمل والصرف التعسفي وموضوع إلغاء مجلس العمل التحكيمي". وركز على إرساء مفهومي "الأمان التشريعي والأمان القضائي". وتحدث رئيس "جمعية حماية المستهلك" زهير برو عن وسائل حماية المواطن المستهلك لاسيما من خلال انشاء محكمة خاصة. كما تكلم كل من القاضية دنيز جباره خوري والدكتورة أميرة أبو مراد وغادة كوستانيان والمحامي وليد النقيب.

2
نقاش تشريعي أهلي بموازاة النقاش في اللجان النيابية

في موازاة النقاش الدائر حول مشاريع واقتراحات القوانين والمراسيم قيد الدرس في اللجان النيابية وفي مجلس الوزراء والإدارات العامة، كان يدور في طرابلس، السبت 2004/6/26، نقاش تشريعي أهلي في إطار البرنامج الذي أطلقته المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، حيث نظمت المؤسسة ندوتها الثانية من البرنامج بالتعاون مع الرابطة الثقافية – طرابلس، في مقر الرابطة، وبمشاركة بنك بيروت والبلاد العربية، حيث اجتمع نواب مع أكثر من مئة من الباحثين والناشطين في قضايا حقوقية وإعلاميين عاملين في الشأن العام تفعيلاً للتواصل بين المشرّعين والمجتمع.

عشرة مشاريع قيد البحث

عالج المشاركون أكثر من عشرة مشاريع وإقتراحات تشريعية قيد البحث. وجاءت مداخلات النواب السادة: غسان مخيبر ومحمد الصفدي وقيصر معوض، وكذلك المشاركين، بعيدة عن العموميات حيث دخلت المناقشات في صلب النصوص القانونية المقترحة وفي أشكاليات المشاريع قيد الدرس. فتحدث غسان مخيبر عن القانون 341 للحد من تلوث البيئة وتعديلاته المحالة بالمرسوم 10889 بعد أقل من سنتين من مباشرة تطبيقه. وعرض محمد الصفدي اقتراح قانون للانتخابات النيابية تقدم به "التكتل الطرابلسي"، الذي يجمعه مع النائبين موريس فاضل ومحمد كبارة، ويتألف من 60 مادة للبدء في مناقشة الصيغة المقبلة لقانون الانتخابات النيابية. وشرح قيصر معوض الاقتراحين الراميين إلى شمول المختارين والمرأة بالحق في الاستفادة من تقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وتحدث الدكتور أحمد اللقيس، أمين سر لجنة المال والموازنة، حول مشروع تسوية التعديات على أملاك الشاطئ البحري وقانون الإيجارات الجديد الذي عرضت له أيضاً المحامية غادة ابراهيم عضو لجنة تحديث القوانين. وعالج مأمون عدره رئيس جمعية تجار طرابلس مشروع قانون تقسيط ديون التجار من دون

استيفاء الفوائد. وتكلم كل من الرئيس طارق زيادة بإسهاب حول تعديل قانون تنظيم تعاضد القضاة، والدكتور أحمد سنجقدار عن قانون انشاء صندوق تعاضد مدرسي في المدارس الرسمية. وعالجت دلال سلهب ميقاتي آلية تطبيق قانون الكوتا النسائية في الانتخابات النيابية، وجمال شهاب رئيس الاتحاد العمالي في الشمال مشروع قانون ضمان الشيخوخة والحماية الاجتماعية والضمان الاختياري.

تهدف الندوة إلى "رصد حركة التشريع قيد الإعداد وإعادة الاعتبار للقانون من طريق مراقبة مدى انسجام هذه التشريعات مع قواعد دولة الحق والمعايير الدستورية والشرعات الدولية لحقوق الإنسان"، حسبما أكد منسق برنامج المرصد في كلمة الافتتاح. مضيفاً بأن "المرصد يحمل دعماً للنواب اللبنانيين، والذين هم أشد حرصاً على المسار الديمقراطي، ويعملون بعض الأحيان في حالات معزولة دون دعم من المجتمع".

وتحدث أيضاً في جلسة الافتتاح رئيس بلدية طرابلس ورئيس الرابطة الثقافية المهندس رشيد جمالي الذي اشار إلى مجالات تقدم التشريع في لبنان و"قصوره في ميدان الاصلاح السياسي والإداري عن الاستجابة للحاجات". وردّ منسق الندوة الدكتور محمد المصري على تساؤلات حول الغاية من رصد التشريع في لبنان.

مخيبر: النص والخيارات

في عرضه لقواعد الصياغة التشريعية حدد النائب مخيبر "المعايير المثلى للتشريع بثلاثة: الشفافية والمشاركة والتقنية في الصياغة والتناسق". وأعطى مثال البيئة واستعمال المازوت حيث "يقدم مشروع بتوقيع خمسة وزراء لا أحد منهم يحضر إجتماع اللجان ويتنصل الكل من المشروع الذي وقعوه. هناك ضبابية كاملة وأمور غير منظورة، ويتعرض النواب لتناقضات أصحاب المصالح المتضاربة. وهناك "غياب الاسباب الموجبة وكأن التشريع مرتكز على الرأي الخاص أو تعرض ورقة مختصرة لا تحدد الخيارات: هل توضع الخيارات قبل النص أم النص قبل الخيارات؟ هناك خربطة في الصناعة التشريعية. هل من وسائل لضبط "التمرير" وسهولة للوصول إلى المعلومات التشريعية. وأين نظام المتابعة ومدى التفاصيل في صياغة محاضر

المناقشات كي يستلهم منها النواب خلال المناقشة العامة؟ يمكن الاستعانة بمعاونين برلمانيين من الطلاب في المستويات العليا كتدريب لهم. تكمن الحاجة إلى مناقشة موازية لمناقشة مجلس النواب وإلى تفصيل آليات المناقشة العامة للمشاريع. بعض القوانين التي تصدر من واجبات الهيئات المهنية العمل على التعريف بها ونشرها بالاضافة إلى النشر في الجريدة الرسمية التي لا يطلع عليها عدد كبير من الناس... وهناك مادة "معركجة" معطوفة على غيرها وموظفين يطبقون مذكرة إدارية وهم يجهلون القانون الذي يخالف هذه المذكرة. الاسباب الموجبة هي بأهمية النص. وأي دور للمجلس لمراقبة التنفيذ. هل المجتمع المدني يقوم بهذا الدور؟ والحاجة ان يوضع المجلس النيابي في المجهر".

من جهته، شدد النائب محمد الصفدي على "قانون انتخابي يعكس النسيج الاجتماعي المركّب بتجاوز الطائفية دون كسرها". اما النائب قيصر معوض فتحدث عن أهمية بناء "قاعدة معلومات" من أجل الدقة في التشريعات لصون الأمن الإجتماعي والسلم الأهلي". وذكر الدكتور علي درويش رئيس فرع بنك بيروت والبلاد العربية في طرابلس الميناء ان "السلم الإقتصادي هو أحد مقومات السلم الأهلي". ولاحظ الرئيس طارق زيادة انه "أحياناً يمر القانون بصورة ارتجالية ويضطر إلى تعديلات بعد فترة". ولفت فايز فارس إلى "روح النص في القوانين التي لم نعد نراها في مرحلة ما بعد السبعينات". وقال أحمد اللقيس "كي لا يحمّل المؤجر للمالك كل أزمة إجتماعية، تُعطى قروض لمستأجري الشقق القديمة". وأوجز بول مرقص لأبرز المبادئ التي يقوم عليها الامان التشريعي، لافتاً إلى أنه "في لبنان عارفون بخفايا القانون يستفيدون منه أكثر من غيرهم". وتحدث الدكتور طوني عطاالله عن "أجواء الغموض وحتى التجهيل حول دراسة بعض المشاريع والإقتراحات".

يُستخلص من الندوة العديد من الاقتراحات العملية حول تنظيم ندوات متخصصة حول مشاريع قيد البحث حالياً أبرزها: مشروع الكوتا للنساء والتشريعات البيئية وحماية المستهلك وتقسيط ديون التجار إلى المصارف ...

3
روبير غانم: استبدال خدمة العلم الإجبارية بالتطوع
يوسف معلوف: هل يلبي النواب دعوات مؤسسات أهلية في سبيل نقاش عام؟

في موازاة النقاش الدائر حول مشاريع واقتراحات القوانين والمراسيم قيد الدرس في اللجان النيابية وفي مجلس الوزراء والإدارات العامة، عُقدت ورشة عمل في زحلة يوم السبت 3 كانون الأول 2004 تركزت على نقاش تشريعي أهلي لأبناء زحلة والبقاع في إطار البرنامج الذي أطلقته المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بعنوان: "مرصد التشريع في لبنان: التواصل بين التشريع والمجتمع"، حيث نظمت المؤسسة ندوتها الثالثة من البرنامج (2004–2007) بالتعاون مع غرفة التجارة والصناعة والزراعة في زحلة والبقاع، في قاعة إجتماعات الغرفة، وبمشاركة النائبين يوسف المعلوف وروبير غانم وباحثين وناشطين في قضايا حقوقية وإعلاميين عاملين في الشأن العام تفعيلاً للتواصل بين التشريع والمجتمع. واعتبر الإجتماع بأنه تأسيسي للأهالي في المنطقة ليكون لغرفة التجارة وللنقابات والجمعيات المهنية دور مشارك وفاعل في صياغة تشريعات تفيد الناس. وهذا مسار جديد لأنه يؤسس لنقاش حول القضايا الحياتية واليومية للمواطنين.

يُستخلص من المناقشات ستة ملاحظات رئيسية: نقص في التشريعات الإجتماعية الاقتصادية، و"صدور تشريعات مشوهة سياسياً في إطار مواقع نفوذ"، وضعف دعم المجتمع للعمل التشريعي، وضخامة مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة بالنسبة إلى الإقتراحات الصادرة عن النواب، وأحياناً غياب الأسباب الموجبة، وافتقار كثير من القوانين إلى آلية تطبيق.

وصف النائب يوسف المعلوف برنامج "مرصد التشريع في لبنان" بأنه سعي "لمقاربة أكثر دقة وآلية ضرورية لتطوير المجتمع". واعتبره الدكتور أحمد سفر بأنه "تصويب في الاتجاه الصحيح ورصد ورسم لسياسات في زمن حيث الثقافة الحقوقية هي جنينية ولم تمارس دوراً يُحسب له حساب". اما السيدة مهى قاصوف فرأت في البرنامج "سعي لحل أزمة معيوشة في المجتمع في زمن حيث عبارة تواصل مفقودة". وركز المحامي وجيه حداد مفوض نقابة محامي بيروت في زحلة على "التشريعات التي تصدر مشوهة سياسياً". وقال: "يتعاملون غالباً مع

المشاريع من الناحية السياسية وتطغى الصفة السياسية على المشروع ويتحول من أداة إصلاح إجتماعي إلى مواقع نفوذ". وقال المهندس سليم عون: "ينقصنا في المشرّعين الموقف وليس الثقافة. ولذلك نلاحظ ان رأيهم في مكان وصوتهم في مكان آخر".

أكثر من عشرة مشاريع قيد البحث

تمحورت أعمال الندوة والمناقشات حول مسألتين: واقع حركة التشريع قيد البحث في لبنان وبخاصةٍ حول الشؤون الاجتماعية والاقتصادية، والإقتراحات العملية في سبيل تواصل أفضل بين التشريع والمجتمع. عالج المشاركون أكثر من عشرة مشاريع وإقتراحات تشريعية إقتصادية–إجتماعية قيد البحث. وجاءت مداخلات النائبين يوسف المعلوف وروبير غانم والمشاركين في الندوة، بعيدة عن العموميات حيث دخلت المناقشات في صلب النصوص القانونية المقترحة وفي أشكاليات المشاريع قيد الدرس. لفت رئيس الغرفة ادمون جريصاتي في المستهل إلى ان غرفة زحلة "لطالما سعت وطالبت بإشراك القطاع الخاص في اللجان التي تدرس مشاريع القوانين والمراسيم الإقتصادية والإجتماعية ونجحت بذلك إلى حدٍ كبير حيث شاركت في إبداء الرأي في العديد من المشاريع ومنها مشروع قانون حماية المستهلك، ومشروع قانون سلامة الغذاء وقانون العلامات التجارية والمؤشرات الجغرافية، وتنظيم القطاع الزراعي، والحجر الصحي البيطري ووسائل السلامة العامة وغيرها". وشدد جريصاتي على "العودة إلى روح التشريع لأن التشريعات هي لحماية المجتمع".

أما منسق برنامج المرصد فقال: "ان الحلقة اليوم هي الثالثة في إطار البرنامج هدفها رصد التشريعات قيد الدرس في مجلسي النواب والوزراء والإدارات العامة بغية تطوير مشاركة الناس والنواب قبل صدورها لأنه في معظم الأحيان يُفاجئ الناس وتكون النتيجة بروز مطالب عديدة لهم لتعديلها حفاظاً على مصالحهم". وذكر ان "الهدف الآخر للندوة هو توفير دعم المجتمع المدني لنواب في دفاعهم عن قضايا الناس عندما يعملون في حالات معزولة وخاصةً على تحقيق فكرة صائبة تشريعياً. فالتشريع يعني كل انسان في حياته اليومية. وهناك بلدان عديدة توصلت إلى تنمية الحس الحقوقي عند المواطنين حيث استمع أحياناً إلى مواطن أميركي أو فرنسي عادي يتحدث عن حقوقه في الضمان الإجتماعي فأخاله يحمل شهادة في الحقوق رغم

انه لم يدخل الجامعة. لكنه يتثقف من خلال وسائل الإعلام والجمعيات الأهلية وغيرها". وأشار إلى تعاون المرصد في ورشات عمله الثلاثة التي عقدها مع أكثر من ثلاثين نائباً في المجلس النيابي اللبناني.

تحدث منسق الندوة عن "إشكاليات وعوائق في رصد المشاريع والأقتراحات التشريعية وفي توثيقها مركزاً على ضخامة حجم التشريع وصعوبة متابعة مساره داخل اللجان وبينها، وعن الحاجة إلى توفر تصنيف واضح إضافة إلى الوقت الذي يستدعيه الحصول على النصوص المطروحة للبحث، وأجواء الغموض والتجهيل جراء بعض ما يُنشر حول نقاش اللجان، ومشكلة المواد المعطوفة والإحالات في مشاريع القوانين بعضها إلى قوانين أخرى وغالباً لا تكتفي بإحالة واحدة بل مجموعة إحالات". وأورد حصيلة مرصد التشريع منذ حزيران ولغاية كانون الأول 2004 لأبرز المشاريع الإقتصادية الإجتماعية قيد الدرس ومنها: إقتراح قانون لمنع التدخين في الأماكن العامة، ومشروع قانون سلامة الغذاء العام، ومشروع القانون الرامي إلى انشاء ضمان الشيخوخة، ومشروع القانون الرامي إلى إصدار البطاقة الإغترابية ومنحها للمتحدرين من أصل لبناني، ومشروع قانون تنظيم علاقة المواطن بالإدارة، ومشروع قانون موازنة عام 2005، وقانون تقسيط الديون للدولة والضمان.

خدمة العلم: حاجة إلى التغيير

اما النائب يوسف المعلوف فتحدث عن "الحاجة إلى تطوير النظم والتشريعات التي هي حاجة إنسانية عليا. القانون قيمة إجتماعية عامة تطال الناس كافة، وتعنيهم. وان شكل المستقبل تحدده قوانين الحاضر، كما ان تقدم المجتمع مرهون بأشكال القوانين ومضامينها. ومن هنا يشكل القانون ضابط حركية المجتمع وناسه، ولذا وجب علينا إشراكهم في صياغة ما هو ناظم لعيشهم. ولكن من ذا الذي يستطيع الإدعاء، ان فريقاً أو مؤسسة أو لجنة نيابية، تختزن كل المعارف وكل هموم الناس؟ بالطبع لا أحد بمقدوره ابتلاع هذه المقولة". وقال: "هل دعت مؤسسة إجتماعية نائباً للتداول معه في مشروع حياتي عام؟ وإذا دُعي النائب فهل يأتي في زمن حيث طغت مصالح شخصية على الشأن العام؟".

النائب روبير غانم تحدث عن البعد الإجتماعي الإقتصادي في مشروع خفض مدة خدمة العلم الجديد، وأعلن معارضته لاقتراح الحكومة بتخفيض المدة إلى 6 أشهر داعياً إلى الغاء خدمة العلم، معتبراً ان "هناك حاجة لأنسنة التعليمات التي صدرت عن قيادة الجيش، لأنه لدينا مشكلة هجرة للشباب لا يحد منها سوى إلغاء التجنيد الإجباري. ولا يمكن حصر الإندماج الوطني في فترة خدمة العلم بل يكون الإندماج بوسائل عدة أخرى. والتوازن الطائفي أو اختلاله في الجيش ليس مفروضاً ان نطرحه كمشكلة لأن العسكري لا طائفة له بل هو لكل الوطن. نريد جيشاً محترفاً. ونريد التحول من الإلتزام الإجباري في خدمة العلم إلى الإلتزام التطوعي أي استبدال التجنيد الإجباري بالتطوع. لكننا نريد دعم الناس. عندما يشعر النائب ان المجتمع الأهلي يدعمه فهو يتشجع ويتابع ويستمر".

من جهته، تحدث رئيس اللجنة الصناعية في الغرفة انطوان صليبا عن "المعوقات التي تواجهها الصناعات اللبنانية الكائنة في مناطق بعيدة عن بيروت، وخاصة الصناعيين البقاعيين نتيجة بعض القوانين التي تحصر إنجاز معاملاتهم القانونية والضريبية والمخبرية في العاصمة وتسير في خط معاكس للامركزية الإدارية التي نصت عليها وثيقة الوفاق الوطني، مما يضر بمصالح المؤسسات الإقتصادية في البقاع". وفي هذا السياق لفت انطوان صليبا إلى "المرسوم رقم 10679 المتعلق بتحديد المعايير اللازمة لتصنيف كبار المكلفين بضريبة الدخل والذي يلزم معظم التجار والصناعيين الذين يصل حجم أعمالهم السنوية إلى ثلاثة مليارات ليرة بأن تتولى مراقبة أعمالهم دائرة كبار المكلفين في مديرية الواردات بالعاصمة بيروت". كذلك أشار انطوان صليبا إلى "استثناء النصوص القانونية لمعاملات الشاحنات الكبرى في المحافظات سواء في التسجيل أو في الحصول على الرخص محلياً، بل على العكس ربطها بدوائر تسجيل السيارات في بيروت. وكذلك الأمر بالنسبة للفحوص المخبرية العائدة للصناعات الغذائية وغيرها من معاملات".

وشرح رئيس اللجنة الزراعية في الغرفة كميل حبيقة عن "مساهمات غرف التجارة والصناعة والزراعة في تحديد هوية المزارع لأن قانون الانتساب لا يسمح له ذلك، قامت اللجنة الزراعية في المجلس النيابي خلال السنة 2003 بوضع مشروع انشاء سجل زراعي (كما هنالك سجل تجاري) وكان لدى غرفة زحلة بعض الملاحظات على هذا المشروع حيث تقدمنا باقتراح

يتضمن بنوداً تعتبرها الغرفة ضرورية كي يتم إدخالها في النص التشريعي وتتعلق بانتساب المزارع الى الغرف الموجودة شرط ان يكون المزارع يعتاش فعلاً من الزراعة ومن خلال مساحات معينة بحسب نوع الزراعة وضمن التصنيف المتعارف عليه في الغرف من درجة أولى وثانية وثالثة. لم يحصل توافق على ذلك. وبين مطالبة البعض بغرف زراعية مستقلة ومطالبة البعض الآخر بانتساب المزارعين للغرف الموجودة بقي المشروع في الجوارير".

وعرض المحامي توفيق رشيد الهندي رئيس مكتب الدراسات القانونية والإقتصادية في غرفة زحلة وعضو المجلس البلدي في زحلة لدراسة تُبيّن عدد القوانين التي درسها وأقرها مجلس النواب منذ العام 2000 وحتى اليوم وعددها 240 قانوناً. وقال: "في العام 2000 وحده أقر المجلس 92 قانوناً، من بينها 54 أقرها في جلسة واحدة (2000/5/29)، وفي جلسة ثانية أقرّ 20 (2000/12/30)، وفي ثلاث جلسات أخرى أقرّ 18". وتساءل عن مدى التأثير الذي تركه إقرار 240 قانوناً على الصعيدين الإقتصادي والاجتماعي في لبنان، وهل جعلت هذه القوانين حياة المواطنين أسهل وأفضل؟ وإذا جازت المقارنة نقول ان قانوناً واحداً في العام 1956 حول لبنان مصرف الشرق وساهم في الرخاء الإقتصادي وهو قانون السرية المصرفية".

وشارك في النقاش المهندسين عصام الخراط وميشال سكاف والمسؤولين في الغرفة يوسف جحا وانطوان حداد.

إقتراحات عملية

أما شأن الاقتراحات العملية للمتابعة وفي سبيل مزيد من التواصل فهي:

1. **حماية المستهلك:** تخصيص لقاءات حول مشروع القانون في إطار غرفة التجارة والصناعة والزراعة في زحلة والبقاع لأن قضية المستهلك هي الركن الاساس في بناء وترسيخ ثقافة حقوقية في الممارسة وفي الحياة اليومية. واعتبر بدري عبدايم ان انعقاد الندوة في الغرفة هو عملية تفاعل سليم في انتقاء المكان.

2. **خدمة العلم من النواحي الاجتماعية والاقتصادية:** الحاجة إلى مزيد من الدعم في سبيل معالجة فعلية للموضوع. والحاجة تالياً إلى الخروج عن الإلزامية لصالح التطوع الاختياري. وهناك قبول واسع لموضوع التغيير في خدمة العلم ولكن الحاجة إلى دعم.

3. **قانون الانتخابات:** طُرحت الإشكاليات الاساسية تمهيداً لعقد ورشات عمل في إطار البرنامج حول موضوع: "المعايير الحقوقية الدنيا لقانون الانتخاب".

4
لا تلاعب بالأقضية ولا محادل
وانتخابات انسجاماً مع معايير حقوقية دولية

"المعايير الحقوقية الدنيا لقانون الانتخابات في لبنان: التواصل بين التشريع والمجتمع" كان عنواناً للندوة التي نظمتها المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم والحركة الثقافية–انطلياس في إطار أعمال برنامج المؤسسة "مرصد التشريع في لبنان" وجمعت في مقر الحركة في قاعة دير مار الياس–انطلياس أكثر من أربعين مشاركاً من الباحثين في قضايا حقوقية وعاملين في الشأن العام.

عرض المشاركون لتجاربهم وتبادلوا الخبرات من أجل رصد واستخلاص القواعد الحقوقية الدنيا في التشريعات المتعلقة بقانون الانتخابات النيابية قيد الدرس والمناقشة العامة لمراقبة مدى انطباق هذه التشريعات وآلية تطبيقها على المعايير الدولية.

أفتتحت الندوة بكلمة أمينة النشاطات في الحركة الثقافية د. تريز الدويهي حاتم، ثم عرض منسق برنامج المرصد للمعايير الحقوقية الدنيا لافتاً إلى ان "النقاش الدائر حول قانون الانتخابات والاقتراحات والمشاريع المقدمة هي دليل ممارسة ديمقراطية. لكنه يقتضي الحذر من الاستغلال السياسي للتعدد في الاقتراحات، إذ قد تستغله السلطة للإيهام بأن المجتمع اللبناني عاجز عن استخلاص مبادئ حقوقية اساسية انسجاماً مع الميثاق اللبناني ومع القواعد الحقوقية التي أجمعت عليها الاختبارات والاجتهادات الانتخابية اللبنانية والعالمية. غالباً ما تتدخل السلطة في نهاية المطاف لتصدر قانوناً انتخابياً على قياس سياسيين نافذين وتابعين في آن".

يُستخلص من عرض المنسق سبعة معايير حقوقية هي حيوية بالنسبة للواقع اللبناني، وهي التالية:

– "الأمان التشريعي بحيث لا يكون لكل دورة انتخابية قانون كما انه لا يجوز ان يصمد القانون في صورة مؤبدة.

– تاريخية القضاء وعدم التلاعب بالتقسيمات الانتخابية ضماً وفرزاً اعتباطياً وإلا فإن التلاعب هو بخطورة المتاريس والمعابر خلال سنوات الحرب.

– المهلة الفاصلة بين إقرار قانون الانتخابات وموعد إجرائها لا يجوز ان تقل عن سنة كي يستطيع الناخبون والمرشحون التحضير للانتخابات والتنظيم لها بدراية.

– المساواة والتواصل الجغرافي كمبدأين يقر بهما الإجتهاد الدستوري.

– اعتماد النظام الأكثري المقيّد وعدم تجاوز حجم الدائرة 5 أو 6 مقاعد في النظام الأكثري لئلا تقرر اللوائح – المحادل النتائج سلفاً.

– التمثيل الطائفي الإجمالي دون فرز مصطنع ودون دمج مصطنع.

– صحة الانتخابات في تمثيلها لقوى المجتمع إذ ليس الهدف الاساسي لقانون الانتخاب الإندماج الوطني الذي هو مرتبط أكثر بأداء الحكم والسياسات العامة ووسائل التنشئة".

وفي سياق تحديد القواعد الحقوقية الدنيا في إدارة الانتخابات، عرض الدكتور طوني عطاالله لصور عن نماذج من بطاقات انتخابية وقرارات لجان قيد مزورة مما مكّن عدداً من الناخبين من استعمالها والتصويت بموجبها خلافاً للقانون، لافتاً إلى أن "وسائل التزييف هي في تطور مستمر، بينما تفتقر الأبحاث في لبنان إلى الدراسات حول اساليب التزوير في الإدارة العملانية للانتخابات".

وتحدث عطاالله عن معايير دولية من بينها:

– "سرية الإقتراع والزامية استخدام المعزل حفاظاً على حرية الناخب وتجنيبه الضغوط والتهديد.

– المساواة في القيمة الإقتراعية للناخب.

– إتاحة لوائح الشطب للمتنافسين والهيئات الناخبة مع وقت كافٍ للمراجعة والتنقيح والسرعة في حسم الشكاوى.

– اعتبار قوائم الناخبين عاملاً اساسياً لفصل العناصر التي ليس لديها الأهلية للعملية الانتخابية وتحديد المواطنين ذوي الأهلية".

وفي هذا السياق لفت إلى ان "مرسوم التجنيس لعام 1994 يُمثل خرقاً للمعايير الدولية ما تزال آثاره السلبية إلى اليوم لعدم حسم القضية مما أضعف ثقة المواطنين بالانتخابات". وتحدث عن ضرورة "إتاحة المجال امام الجمعيات للرقابة على الانتخابات وإجراء العدّ الموازي

للأصوات وذلك لتعزيز الثقة بالنتائج الرسمية أو لكشف عدم دقتها، وضرورة تحديد سقف مالي لكلفة الحملات الانتخابية"، مسهباً في شرح مضامين "مبدأ تكافوء الفرص في استخدام الإعلام، لاسيما وسائل الإعلام الرسمية الممولة من المال العام والضرائب التي يدفعها المكلفون، مما يفرض فتحها امام جميع المرشحين والاحزاب وفق مساحات توزع عليهم في شكل عادل". واشار إلى ان استمرار إقفال تلفزيون أم. تي. في يمثل "خرقاً وتعدياً على الحريات الإعلامية بسبب تطبيق للمادة 68 خارج صلاحيتها الزمنية".

التركيز على القواعد الحقوقية

تركزت المناقشات حول ثلاث قضايا رئيسية: الوضع الاستثنائي في لبنان وبخاصة من ناحية غياب استقلالية القرار الداخلي، وضرورة التركيز على القواعد الحقوقية بدلاً من الإنجراف في سجالات "كما لو ان لبنان هو في وضع طبيعي"، والعمل في سبيل التعريف بهذه القواعد ونشرها وتعميمها ومراقبة تفاصيل تطبيقها.

القاضي الرئيس عباس الحلبي، المشارك في أعمال الطائف، أضاف إلى المعايير الأساسية بأن "ما ورد في وثيقة الوفاق الوطني لا يعني إطلاقاً اعتماد المحافظة في مفهومها الحالي". وتحدث الحلبي عن خلفيات مناقشات النواب في الطائف وقال: "من المؤكد انه لم يكن أبداً بذهن واضعي الاتفاق فكرة ضم بشري إلى عكار أو الضنية أو تقسيم الجنوب على النحو الذي حصل". وتساءل الاستاذ الجامعي المحاضر في القانون بول مرقص: "لماذا لا يقال ان السلطة التشريعية هي امام استحقاق قانون الانتخاب؟ المطلوب ان يصبح المقترع ناخباً". وذكر خيرالله غانم ان قانون الانتخاب هدفه ليس مجرّد اختيار نواب بل تمثيل الرأي العام".

من جهته، شدد الدكتور عصام خليفة في مداخلته على ان "الأساس في نجاح أي عملية انتخابية هو ممارسة الدولة سيادتها على أرضها بقواها الذاتية، وعدم وجود أجهزة وقوى عسكرية خارجية تحد من هذه السيادة. وأضاف خليفة ان "الانتخاب هو بأهمية الدستور في حين ان هناك عمل منظم لتعطيل الإرادة الحرة للشعب اللبناني وتوجه لقوننة الاستبداد والتلاعب بالهيئة الناخبة من خلال المجنسين وتشويه قوانين الانتخاب. يمكن التمييز بين التقسيمات

الإدارية والتقسيمات الانتخابية. وهذه الأخيرة لها مرتكزاتها التاريخية والديموغرافية والمذهبية. لا للتقسيمات الاعتباطية لصالح أهل حل وربط وتحت شعارات هي الإندماج والإنعزال".

حول إشكالية الرقابة على الانتخابات في تعزيز شفافية العمليات الانتخابية ودعم الشرعية الانتخابية، تحدث العميد فوزي أبو فرحات وقال: "لا انتخابات نزيهة دون طرف ثالث محايد يُشرف على الانتخابات وآلية حسب المعايير الحقوقية. العين الدولية على لبنان هي جدية إلى أقصى الحدود". اما غسان الخازن فأستخلص ان "لبنان يعاني من نظام زبائني يعيد انتاج نفسه". وقدّم اقتراحاً عملياً "تجميع أقلام كل بلدة يجب ان يتم داخلها، والحاجة إلى وضع حدٍ لتوزيع لوائح على أبواب أقلام الإقتراع مشوهة ومجزأة بدلاً من أن تكون الأوراق مطبوعة حسب نماذج موحدة".

تحدث د. عصام الجوهري ان "المجتمع غير منقسم طائفياً إلى الحد الذي يتم الترويج له ونرى ذلك في الانتخابات النقابية والبلدية". اما المحامي جميل جبران فقال: "لا نحمّل قانون الانتخاب أكثر مما يمكن تحميله لكن المبدأ هو التالي: إما نظام أكثري في دائرة صغرى أو نسبي في دائرة أوسع. قانون 1960 في عهد الرئيس فؤاد شهاب هو اختبارياً الأفضل وكل توسيع للدائرة يساعد على التزوير".

واستنتج العميد الدكتور جوزف أبو نهرا ان "هناك انتقائية وتسيّب للشأن العام وذلك يتطلب مراقبة العملية الانتخابية داخلياً واستناداً إلى معايير دولية". وذكر المحامي جورج بارود ان "الحكومة صارت طرفاً ولا تصح الانتخابات إلا من خلال جهة حيادية".

من ثوابت الممارسة اللبنانية ما قاله الدكتور انطوان سيف بأن "الكراسي غير ثابتة في لبنان والانتخابات هي أهم مناسبة لتقوية الديمقراطية. نحن بين التزوير الكبير ومحاولة القيام بضغوط للحد من هذا التزوير. اللعبة الدولية اليوم هي من داخل المجتمع المدني ودرجة ضغطه كي يكون مشاركاً في القرار. لبنان يتمتع بوضع مميز في المنطقة العربية حيث ليست الديمقراطية مطلباً جماهيرياً عربياً. كل انتخاب هو مناسبة لرفع الصوت الديمقراطي والتنوعي. احدى القواعد الاساسية: لا يجوز ان أُصوّت لشخص لا أعرفه". وتحدث د. ناصيف قزي عن الانتخابات كـ"حماية للتنوع"، فيما أكدت د. مرغريت الحلو ان "الديمقراطية

هي التي تعكس الواقع الاجتماعي". واستنتج د. محمد المصري ان هناك تدخلات في الانتخابات في لبنان.

2

التشريعات الاقتصادية والاجتماعية: وقائع وحاجات*

علي أحمد درويش**

بداية اتقدم بالشكر للقيمين على المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم وأخص بالذكر د. انطوان مسرّه ود. بول مرقص ود. محمد المصري للافساح في المجال لمؤسستنا بنك بيروت والبلاد العربية (BBAC) لرعاية الندوة القائمة لما تحمله هكذا ندوات من قيمة مضافة لصيغ التشريع مع ما يرافقها من أفكار وطروحات ونقاشات تمنح زخمًا وأفكارًا تساهم بشكل كبير في بلورة الحاجات والتناغم مع متغيرات على الساحة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وتساهم في إنماء المجتمع نحو نمطية أفضل على كافة الاصعدة.

ان القوانين توضع لمصلحة الناس ولتلبي حاجاتهم وفعالية هذه القوانين تأتي من مصداقية التطبيق والممارسة بحيث يشعر الفرد بتفاعله مع هذه القوانين وبأنها تخدم يوميات حياته بشكل واضح وتهيئ لمستقبل أفضل له ولأبناءه كما وتساهم في ارساء سلم مدني وأهلي واجتماعي واقتصدي وترسخ شعوره بالانتماء الى وطن وربط مصيره به ويبقى موضوع التطبيق والممارسة بأهمية وضع القانون لأن عبارة "العبرة بالتطبيق" تسري في هذا المجال أكثر من أي مجال آخر.

بصفتنا معنيين بالعمل المصرفي والوضع الاقتصادي نعتبر بأن التشريعات الاقتصادية والاجتماعية هي من صلب المؤثرات على تكوين شكل العمل الاقتصادي وتحديد وجهة وشكل المنهجية المتبعة في العمل، مع الأخذ بالاعتبار العوامل العديدة المؤثرة. لذا ونظرًا لعملنا ضمن نطاق جغرافية مدنية طرابلس وجدت بأنه من الأهمية بمكان استغراض بعض النقاط الاجتماعية

* القيت خلال ندوة "مرصد التشريع في لبنان" التي عقدت بالتعاون مع الرابطة الثقافية في طرابلس وبنك بيروت والبلاد العربية.

** رئيس فرع بنك بيروت والبلاد العربية BBAC، طرابلس.

والاقتصادية حول اقتصاد مدينة مع التطرق الى خصوصية محافظة الشمال واختم ببعض الاقتراحات حول حاجات السوق وسبل التنمية.

***

في ظل متغيرات عالمية واقليمية ومحلية أصبح تطوير القوانين وتحديثها أمرًا حيويًا ويتوجب بذل مساع حثيثة لتذليل العديد من العقبات الاجرائية والادارية ولتبسيط المعاملات توخيًا لتحقيق ليونة أكبر وفاعلية أوضح تواكب الرغبة ولاسعي لتعامل قطاعات الأعمال والانتاج مع ادارات الدولة ولتسهيل تفاعل المجتمع والاقتصاد مع متطلبات السوق، وعلى سبيل المثال لا الحصر النظر في قوانين الاستثمارات، الاتفاقات التجارية وتسهيل حركة انسياب البضائع والخدمات لتذليل أي عقبات قد تقف في وجه اندماج الاقتصاد اللبناني بالتكتلات العربية والدولية.

أورد لكم بعض الاحصائيات الاقتصادية والاجتماعية لمدينتي طرابلس والميناء الذي أجرته غرفة التجارة والصناعة بالاضافة الى بعض المؤسسات الاحصائية:

1. يتوفر في مدينة طرابلس 10482 محلاً تجاريًا، 9030 في طرابلس و 1452 في الميناء منها فقط 113 محلاً حصلوا على قروض مصرفية.
2. في طرابلس 741 وحدة صناعية منها 215 مرخصة و 34 مصنعًا استحصلوا على قروض مصرفية.
3. عدد المحلات المهنية والحرفية 3718.
4. عدد المباني السكنية 1473 في طرابلس و 662 في الميناء.
5. عدد الوحدات السكنية 51،828 شقة مسكونة و4539 غير مسكونة.

هذه الأرقام هي عبارة عن قاعدة معلومات اقتصادية تمكن أي مهتم الافادة منها والتعرف الى الواقع الاقتصادي والاجتماعي كأساس للتعامل استنادًا الى أرقام، وبناء سياسته على ما هو وارد، علمًا بأننا كمصرفيي كثيرًا ما نستعين بهكذا ارقام لوضع سياسات التسليف وتوسيع شبكة الفروع. لذا فعلى الصعيد الاقتصادي نجد بأن اقتصاد المدينة ذي حجم لا بأس به

ويجب تفعيله عبر ايلاء عدة مشاريع ضمن نطاق المدينة الأهمية المطلوبة نظرًا لامكانية عودتها بمردود مباشر في تفعيل الاقتصاد.

يقتضي تطبيق مشروع DBOT (تصميم، بناء، ادارة، والاعادة) في معرض رشيد كرامي الدولي، المشروع الذي فضت عروضه منذ 2000/11/13 ولتاريخه لم ينفذ علمًا بأنه يتوفر امكانية توظيف جزء لا بأس به من اليد العاملة المحلية الغير متخصصة والمتخصصة بالاضافة الى توفر امكانية ايجاد متنفس لمؤهلات عدة وعلى عدة صعد ضمن هذا المشروع. ويبقى المباشرة به أمرًا اساسيًا وجب السعي لبدايته علمًا بأن المشروع في صيغته النهائية يلحظ مرافق فاعلة منها مدينة ملاهي ضخمة، مسرح بثلاثة أبعاد، فندق 5 نجوم، معارض متخصصة، قصر مؤتمرات فهذه جميعها مرافق فاعلة تحتاج لادارة والى عمالة باعداد لا بأس بها.

– مرفأ طرابلس: حيث ان مشروع توسيع وتحديث المرفأ المطروح حاليًا والذي تم تطبيق مرحلته الأولى ليتماشى مع التحديات الاقتصادية المستجدة لجهة استقبال البواخر الضخمة والى ما هنالك من خدمات مطلوبة ضمن مواصفات المرافئ الحديثة فهذا المشروع لا يقل أهمية عن مشاريع أخرى فاعلة ومنتجة.

– مطار القليعات على مستوى محافظة الشمال علمًا بأنه لم يتم لتاريخه اجراء أي تعديل على المطار أو اعطاءه دورًا اقتصاديًا يساهم في تشغيل يد عاملة، هذا عدا عن توفر العديد من المرافق الأساسية الممكن تفعيلها اما بشكل مباشر او غير مباشر مثل حماية الانتاج الحرفي وايجاد أسواق له لحماية اليد العاملة فيه أو تفعيل عمل مصفاة طرابلس أو التوجه الى القطاع السياحي حيث يوجد حوالي 40 معلمًا أثريًا في طرابلس.

والحاجة الى متابعة وبزخم أكبر ما تمت المباشرة به بخصوص منطقة وسط طرابلس والأسواق الداخلية والأثرية لجهة ترميمها واظهار طابعها الحقيقي.

***

أما ضمن الشأن الاجتماعي فمن الواجب أخذها بالاعتبار وايلاء موضوع التشريع بشأنها الأهمية المطلوبة مثل:

– موضوع عمالة الأطفال حيث ان نسبة عمالة الأطفال تعتبر الأعلى حتى ضمن مجموع بلدان الشرق الأوسط مقارنة مع عدد السكان فيجب اطلاق قوانين مع وضع آليات لتطبيقها ومتابعتها ومراجعتها للنظر في مدى فاعليتها.

– موضوع تطبيق القانون الخاص بمعدل سن التعليم والعمل على تفعيل مراقبة تطبيقه.

– البطالة وهي مشكلة مزمنة في الاقتصاد اللبناني المعاصر ويمكن التخفيف من وطأتها عبر السعي لتفعيل عدة قطاعات ضمن ما ذكرنا سابقًا وضمن مشاريع أخرى على مستوى لبنان.

هذه كلها أمور مطروحة وتم التطرق اليها عبر العديد من الجهات انما وضعها ضمن دائرة التطبيق يساهم الى حد كبير في تلمس مردودها وعائداتها.

***

كمؤسسة رائدة في العمل المصرفي، بنك بيروت والبلاد العربية، نجد أنفسنا فاعلين ضمن هذه البوطقة الاجتماعية والاقتصادية وجاهزين للتمويل والمساهمة في أي مشروع تتوفر فيه مقومات النجاح وهذا حد أدنى لمساهمة في تفعيل النشاط الاقتصادي الذي ينتج عنه رقي اقتصادي واجتماعي.

نجد ان حاجات السوق آخذة في التغيير وكذلك حاجات الفرد نتيجة الى الكم الهائل من المعلومات المتدفقة عبر وسائل الاعلام وبسبب التغيرات المنهجية في كافة مفاصل حياة الفرد نتيجة الى الكم الهائل من المعلومات المتدفقة عبر وسائل الاعلام وبسبب التغييرات المنهجية في كافة مفاصل حياة الفرد وهذا يطرح تحديًا على صعيد تحديد الحاجات وترتيب سلم الأولويات لأن الادارة الحديثة لأي شركة أو مؤسسة أو ادارة، عامة كانت أم خاصة يعتمد نجاحها على ادارة وارادة التغيير والتأقلم مع متطلبات السوق التي قد تكون:

– تعديل في نوعيات السلع والخدمات.
– في الشكل والمضمون.
– في طرق التعاطي.
– في انطباع التحديث والى ما هنالك.

فكلها متغيرات عريضة وجب التدقيق بها والنزول في تفاصيلها كل حسب قطاعه.

لا يسعني سوى التنويه بعمل المؤسسة التي نحن اليوم في ضيافتها مشددة عليها السعي نحو حضور أقوى وسعي أكثر تصميمًا على تعديل العديد من القوانين الاجتماعية والاقتصادية والسعي في روحية تشريع قوانين ذات توجه واضح نحو تفعيل السوق وانفتاح الاعمال والتأقلم مع المتغيرات انما يبقى الرأسمال هو عنصر الانسان الصانع لهذا القانون ومطبقة حيث هو الغاية ويبقى الانسان هو الاساس.

3
حصيلة مرصد التشريع في لبنان

طوني جورج عطاالله

يُشكّل برنامج "مرصد التشريع في لبنان" أحد النشاطات الرئيسية التي تتولاها المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، ويتمحور حول عملية رصد حركة التشريع قيد الدرس في مجلس النواب ومجلس الوزراء والإدارات العامة، ومن ثم إصدار تقارير دورية فصلية عن حالة التشريع ومضامينه، ومدى انطباق التشريعات أو عدم انطباقها على القواعد الدستورية والشرعات الدولية لحقوق الإنسان ومبادئ الديمقراطية.

***

إذا كان التشريع عملية صعبة فإن رصد حركة التشريع وتوثيقها هي عملية لا تقل صعوبة للأسباب الآتية:

1. بسبب ضخامة حجم التشريع وتشابكه ومضامينه ومتابعة مساره داخل اللجان في المجلس وبينها.

2. يتميّز المرصد بموقعه اللصيق بالواقع الميداني، مما قد يخيّل للبعض ان عمل المرصد سيكون سهلاً نظراً لإمكان الوصول بسرعة إلى المعلومات ورصد حركة التشريع الذي يعرض على النواب في اللجان أولاً، ثم في إجتماع الهيئة العامة للمجلس. ولكن في الواقع فإن هذا العمل هو أكثر صعوبة مما قد يتبادر إلى المخيلة. وانه للحصول على المشاريع والاقتراحات لا بد من مساعدة من قبل النواب وبخاصةٍ لتحديد البنود ذات الصلة بمعايير حقوق الإنسان والديمقراطية.

3. المشاريع والإقتراحات متشعبة وغير مبوبة وبحاجة إلى تصنيف يصعب تحديده في عدد محصور من المواضيع. كما ان الحصول عليها ليس بالأمر اليسير. تقدمنا بطلب خطي لتزويدنا فقط بلائحة بالمشاريع والاقتراحات قيد الدرس في اللجان البرلمانية بتاريخ 2003/11/12، فأُعدّت اللائحة بعد عشرة أيام ولكننا توقفنا عن المراجعة بها من كثرة الإتصالات التي قمنا بها إلى ان حاولنا تسجيل طلبٍ ثانٍ في 2004/1/20 أي بعد حوالى شهرين ونصف عندما فوجئنا بأن اللائحة كانت جاهزة. واللوائح التي استلمناها تقع في 123 صفحة تحوي كل واحدة منها على مشروع أو إقتراح قانون وموضوعه وتاريخ تسجيله وإسم اللجنة أو اللجان المحال امامها... عمدنا إلى تصنيف اللوائح التي استلمناها فأختزلنا عدد الصفحات من 123 إلى 16 صفحة موزعة على 8 أبواب رئيسية.

مع العلم ان اللوائح ضرورية لكنها غير كافية بمفردها للرصد والتوثيق والتقييم ما لم يتم الحصول على المشاريع والاقتراحات نفسها.

4. بسبب هذه الصعوبات أصبح الإعلام هو أهم المصادر المتوفرة للرصد والتوثيق. وفي بلد كلبنان رغم ما يتمتع به من مساحة حرية في الإعلام، فإن الصعوبة ليست ناجمة عن قلة الاخبار المتعلقة بعمل اللجان النيابية ونشاطها التي يتم تزويد الصحف بها عادةً بل لأن الإعلام البرلماني ليس بالمستوى المطلوب لمراقبة مدى انطباق التشريعات على قواعد دولة الحق والمعايير الدستورية والدولية لحقوق الإنسان والديمقراطية. فالإعلام لا يدخل في صلب نقاش اللجان المتعددة، بل يتلقى النتيجة من رئيس اللجنة أو المقرر ليصبح الخبر فيما بعد مادة إعلامية وغالباً سطحية. في بعض الحالات يساهم الخبر في خلق أجواء من الغموض وحتى من التجهيل.

على سبيل المثال، ان الخبر المتعلق بالاقتراح الرامي إلى توظيف مجنسي عام 1994 في الإدارة العامة، بتقليص شرط حيازة الجنسية عن عشر سنوات، لا ينشر بهذا الوضوح، بل بطريقة ملتوية ومموهة. نقرأ في الخبر ان "لجنة الإدارة والعدل النيابية تجتمع لدرس اقتراح القانون الرامي إلى تعديل الفقرة "أ" من البند 1 من المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم 59/112 المتعلق بنظام الموظفين"[1]. انتهى الخبر. الا يبدو وكأنه يتوجه إلى مواطنين كلّهم خبراء في علم الإدارة العامة، ملّمين بأصولها، يمتلكون مجموعة القوانين والوقت والصبر وعناء البحث لتفكيك رموز هذا الخبر وألغازه؟ وهناك حاجة إلى صحافيين برلمانيين تتوفر لديهم ثقافة واسعة حقوقية وسياسية في آن.

ورغم ذلك، تساهم الصحافة عند نقل تصريحات النواب في كتابة إقتراحات ومشاريع قوانين يتم عرضها على الرأي العام قبل ان تسلك مسارها نحو اللجان في المجلس النيابي. إذ ان بعض النواب لا وقت لديهم لصياغة مشاريع قوانين وتقديمها إلى الأمانة العامة للمجلس التي تحيلها بدورها على اللجان المختصة لدراستها.

5. ان العائق الأكبر امام عملية الرصد والمتابعة يكمن في إحالة مشاريع القوانين بعضها إلى البعض الآخر، كالمواد المعطوفة من مشاريع واقتراحات تشريعية إلى نصوص واردة في قوانين اخرى، مما يزيد في الغموض وفي عرقلة عملية البحث للعثور على المصادر المطلوبة، خصوصاً وان بعض مشاريع القوانين أو المراسيم لا تكتفي بإحالة واحدة بل تفرض مجموعة إحالات إلى قوانين متعددة.

6. هناك حاجة إلى عمليات مراقبة وتقييم يومي مستمر والى تحليل المعطيات والوقائع بما يسمح من إصدار تقارير فصلية ودراسات، انطلاقًا من عدد كبير من المؤشرات، في سبيل استشراف مجالات التراجع او الاستقرار او التقدم.

7. التقارير هي وسيلة للمراقبة الدائمة، وأداة "تيقظ" ديموقراطي لنشر الوقائع والمعلومات ومختلف تطورات المسار التشريعي، ولها وظيفة مزدوجة: أولاً توثيق المكتسبات في التشريع على صعيدي احترام معايير

---

[1]. الصحف اللبنانية، 2001/10/19.

حقوق الإنسان والديموقراطية. وثانياً لأن مسار حقوق الإنسان والديموقراطية ليس هو طريق يسير في اتجاه وحيد فقط بل الرجوع إلى الوراء أمر ممكن.

8. تثير اللغة التي يصاغ بها التقرير الدوري عدداً من القواعد والإشكاليات المنهجية التي يتعيّن مراعاتها بهدف المحافظة على مبدأ الحياد، بعيداً عن النصوص البيروقراطية الطابع، ودون إهمال الوقائع في سياق تحليلي. ويخضع التقرير للمناقشة في ندوة عامة تنظمها المؤسسة، ويتخذ شكله النهائي بعد النقاش والاستماع إلى الملاحظات ومراجعة النص الأساسي بما يعكس حالة من التفاعل المستمر.

9. خضوع مداولات اللجان النيابية، بحسب النظام الداخلي للمجلس، لمبدأ سرية الجلسات. ولا شك ان رفع السرية يحقق مزيداً من الشفافية وتعزيزاً للديمقراطية. عام 1997 تقدم النائب محمد عبد الحميد بيضون باقتراح لرفع السرية عن مداولات اللجان النيابية، من خلال تعديل المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس. وما زال الاقتراح قابعاً في أدراج المجلس منذ ذلك الوقت.

خلال كانون الثاني وشباط 2004، نشرت **النهار** على أربع حلقات محاضر مناقشات مشروع قانون البلديات في لجنة الإدارة والعدل. ونشأ في المجلس النيابي تياران بين النواب: الأول يطالب بأن تكون علنية جلسات اللجان هي المبدأ وان تكون السرية هي الاستثناء. لم يتبلور هذا الإتجاه في اقتراح جدي يطرح للتداول، ومن ثم لإقرار تعديل للنظام الداخلي وفقاً لهذا المعنى. اما الإتجاه الآخر بين النواب الرافض لموضوع رفع السرية، فإنه ما زال يعكس لدى النواب المؤيدين لعدم رفع السرية، الخشية من ان يصير عمل اللجان خاضعاً للمزايدات الشعبية مما يؤثر في التشريع على اعتبار ان اللجان هي مطبخ التشريع.

التقارير

كيف يتم إصدار التقارير؟ تتألف عملية إصدار التقارير من مراحل متتالية أبرزها: التوثيق والتصنيف، والتحليل والإعداد، والإصدار والنشر.

1. التوثيق والتصنيف: يستند التقرير إلى معلومات إعلامية، وأخرى رسمية مصدرها الإتصالات مع الجهات النيابية والحكومية والإدارية المسؤولة وتعاونها مع برنامج المرصد.

وبناءً عليه، يتولى الموثق والباحث في "المرصد"، بشكل يومي، رصد أخبار الهيئات المشترعة والتشريعات قيد الدرس في الفترة الفاصلة بين التقرير الأخير والتقرير المعتزم إصداره. أما أبرز المصادر فتكمن في:

أ- الصحف اليومية.

ب- المستندات الرسمية التي يمكن الحصول عليها بواسطة تقديم طلبات رسمية إلى الهيئات المشترعة أو بواسطة الإتصال بالوزراء والنواب ومقرري أو أمناء سر اللجان المناط بها دراسة التشريع، أو من خلال ما يتمّ تزويد المرصد به من مشاريع وإقتراحات قوانين ومراسيم موجودة في حوزة مسؤولي هيئات المجتمع المدني ويأتي في مقدمتها النقابات المهنية.

توثّق كل المعلومات وتُصنّف وتحلّل وفق أبواب تسعة هي: حقوق السكن، الصحة، السلامة العامة، التشريع البيئي، قوانين السلطات المحلية، الحقوق الثقافية، المال العام والضرائب، الإنضمام إلى الاتفاقيات الدولية، والمشاريع المتفرقة.

إلا ان التقارير الفصلية لا تخضع لهذا التصنيف المبسط للحؤول دون إهمال مشاريع قيد الدرس لا تدخل ضمن هذه الفئة أو تلك من التصنيفات المشار إليها أعلاه. وفي مرحلة متقدمة من البرنامج يمكن اعتماد تصنيف أكثر تبسيطاً وعمقاً وشمولية بحيث يمكن توزيع المشاريع والإقتراحات على أربعة أبواب هي: الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية–الاقتصادية والثقافية، علاقات الفصل والتعاون بين السلطات وشفافية عملها، النظام الانتخابي الحر والعادل، الجماعات المدنية.

2. الإعداد والتحليل: بعد تجميع المعلومات وتوثيقها وتبويبها بشكل يُسهّل على الباحث تحليلها، يتم التركيز في إعداد التقرير الفصلي على أهم النصوص التشريعية الجاري بحثها والمؤشرات التي تربط بينها وبين حقوق الإنسان والديمقراطية. أما النصوص التي لا تنطوي على أهمية بارزة فإنه يتمّ الاحتفاظ بها إلى مرحلة لاحقة لأنه بفعل التراكمات قد تكتسب أهمية ملحوظة، فتُدرج حكماً في التقرير.

3. الكتابة: تُعتمد في كتابة التقرير لغة قانونية بعيداً عن الإنشاء الإخباري من أجل تقديم مادة للقارئ تُسهّل عليه معرفة آخر خلاصات المرصد. ويتم التركيز في التقرير على عرض الوقائع دون إغفال الإشارة إلى التفاصيل المتعلقة بحقوق الإنسان والديمقراطية في كل المشاريع والإقتراحات قيد الدرس.

4. الإصدار والنشر ومناقشة التقرير: يوزع التقرير على المشاركين في الندوات التي تنظمها المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم. ويتم عرض مضمونه لخلق مجال نقاش وتفاعل ديمقراطي مع أخذ الملاحظات الواردة بشأنه في عين الاعتبار حيث عندها فقط يصبح التقرير نهائياً.

1
كانون الثاني – نيسان 2004

1. مشروع قانون البلديات: واصلت اللجان النيابية دراسة **مشروع قانون البلديات** المحال امامها، والذي كان يفترض ان تجري الانتخابات البلدية على اساسه خلال أيار 2004. إلا ان انتهاء المجلس النيابي لم ينتهي من إقراره قبل موعد الانتخابات، فجرت العملية الانتخابية على اساس قانون عام 1997. يُستخلص من المداولات في اللجان ان التعديلات التي أُدخلت على المشروع كانت تحتوي على توجهات **تحد من الصلاحية المحلية** لأنها تتجه إلى الحد من الاستقلال المالي والإداري للمجالس البلدية. ومنحت السلطة المركزية صلاحيات من شأنها تعطيل العمل البلدي في حقل التنمية المحلية، بصورة مناقضة لمبدأ اللامركزية الإدارية التي أقرها الميثاق اللبناني، وكذلك التنمية المتوازنة، ومشاركة المواطنين عامة.

سقط اقتراح للنائب سيرج طورسركيسيان بأن يُخصص **عدد معيّن من المقاعد في البلديات للنساء**، لدى التصويت عليه في لجنة الإدارة والعدل.

في ما يتعلق **بمشروع قانون الانتخابات النيابية** المقررة في ربيع 2005، فلم يكن يوجد أي مشروع مقدم امام لجان المجلس لتاريخه. والقوانين التي سبق ان اعتمدت بعد الحرب منذ 1992 لم تراعي **المساواة** حيث اعتمدت المحافظة في منطقة والقضاء في منطقة اخرى، ولم تساوي بين الناخبين.

وفي سياق مشاريع قوانين الانتخابات النيابية، إعاد **النائب نعمة الله أبي نصر** التذكير باقتراح قانون سبق ان تقدم به لانتخاب 12 نائباً **للإغتراب**. وما يزال الإقتراح قيد الدرس في لجان المجلس.

وكان **النائب سيرج طورسركيسيان** تقدم بإقتراح قانون من ثلاث مواد لانتخاب 14 نائباً بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين الطوائف والمناطق تكون مهامهم الرئيسية الاهتمام بكل ما له علاقة بالاغتراب والمغتربين.

2. **مشروع قانون الإيجارات:** الذي أرسلته الحكومة إلى مجلس النواب وأُحيل على الهيئة العامة للمجلس للتصويت عليه بعد انتهاء اللجان من درسه، فإن ما انتهت إليه التعديلات التي أُدخلت في اللجان النيابية قد يؤثر على العديد من المستأجرين في لبنان. فحق التعويض الذي كانت تلحظه القوانين السابقة بنسبة خمسين في المئة، أو أربعين في المئة للمستأجر وتمّ تحديده بنسبة عشرين في المئة. يُعطي المشروع الجديد الحق للمالك الجديد بإخراج المستأجر بتعويض (20%) من قيمة المأجور. مددت الهيئة العامة للمجلس العمل بقانون الإيجارات الاستثنائي المعمول به منذ 1992، لغاية 30 حزيران 2004 لإعطاء مزيد من الوقت للجنتي المال والإسكان للانتهاء من درس المشروع الجديد.

3. **حقوق الانسان:** تقدم **النائب صلاح حنين** باقتراح يرمي إلى إنشاء محكمة استثنائية للنظر في الدعاوى المتعلقة **بحقوق الإنسان**. ينص الإقتراح على حق المدعي بمطالبة المدعى عليه بتعويضات شخصية تتناسب مع الإضرار اللاحقة به من جرّاء الأفعال التي ارتكبت بحقه، على ان يكون للمحكمة حق تقدير قيمة التعويضات. وهكذا يجيز الإقتراح للمحكمة إنزال عقوبات بحق المتعرّضين للحقوق الأساسية والحريات العامة التي كفلها الدستور، والتزمت الدولة اللبنانية بتطبيق مبادئها الواردة في مواثيق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

4. مشروع انضمام لبنان إلى المنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة "**ايسيسكو**": استعادت الحكومة اللبنانية المشروع تمهيداً لسحبه بعدما تبيّن ان المشروع يمس بجوهر الدستور اللبناني في ما يتعلق بالحرية الدينية "واحترام الاديان وكرامتها" والميثاق اللبناني.

5. **خدمة العلم:** رصدت إقتراحات قوانين عدة أولها تقدم به **النائبان صلاح حنين ومحمد فنيش** في 2/24/ 2004، بما يسمح لطلاب الإختصاصات الجامعية من متابعة تحصيلهم العلمي مع إعفائهم مؤقتاً من موجبات الخدمة العسكرية إلى حين انتهاء دراستهم. ولم يحل المشروع على اللجان لدرسه.

اما الثاني فتقدم به **النائب روبير غانم** لتعديل يرمي إلى إعطاء كل شاب مدعو إلى الخدمة العسكرية وموجود في الخارج مهلة حتى سن الـ 33 ليبقى خارج البلاد. ويجوز له خلال هذه الفترة الإعفاء الموقت. وإذا تزوج

المطلوب للخدمة اثناء تحصيله العلمي في الخارج وأصبح عنده ولد، فإنه يُعفى نهائياً. وتسهيلاً للمقيمين في الخارج من العودة إلى لبنان وعدم الابتعاد بسبب خدمة العلم، تمت الموافقة على هذا الإقتراح بالإجماع في لجنة الدفاع إثر انتهاء اعضائها من دراسته.

6. **الوقاية والسلامة العامة:** أقرّت لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الإجتماعية مشروع القانون الرامي إلى إبرام اتفاقية المواد الكيميائية الموقعة عام 1990 لإصدار مراسيم تطبيقية تحمي العمّال من المواد الكيميائية التي يستخدموها في عملهم، والبيئة من النفايات السامة.

وأقرّت اللجنة نفسها مشروع القانون الرامي إلى تنظيم الفحوص الجينية بعد تعديله، وذلك بهدف تشخيص الأمراض التي يمكن ان تصيب الإنسان ولأهداف قضائية أيضاً تساعد على التأكد من هوية الأشخاص كما حصل في كارثة طائرة كوتونو، ويمكن ان تساعد في علم الإجرام للتثبت من هوية المجرمين.

كما أقرّت اللجان النيابية مشروع القانون الوارد بالمرسوم الرقم 4099 لتنظيم مهنة علم التغذية وتنظيم الوجبات.

هل التشريعات اللبنانية تنظم المأكولات التي يتناولها اللبنانيون وتطبق عليها المراقبة بغية عدم احتوائها مواداً تسبب الأمراض لصحة المواطنين؟ امام اللجان النيابية اليوم مشروع قانون لسلامة الغذاء من شأنه، في حال إقراره، ان يجعل من التشريعات والقوانين وتطبيقاتها أداة اساسية لمراقبة نوعية الأغذية وسلامة المستهلكين. والنقطة الأهم التي يلحظها المشروع لضمان سلامة الغذاء هو انشاء "الهيئة اللبنانية لسلامة الغذاء" التي تُمثل شكلاً من أشكال إدارة الغذاء والدواء وتضع الأسس لمراقبة الغذاء ونوعيته مع صلاحية تطبيقية بحيث تكون قراراتها ملزمة.

7. **الاستملاك:** ينص الدستور اللبناني على ان الملكية هي في حمى القانون فلا يجوز ان يُنزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً (المادة 15). ولكن اللجان النيابية لم تتمكن من الاتفاق على مشاريع قوانين محالة امامها منذ سنوات لمعالجة مشكلة عدم دفع التعويضات عن العديد من العقارات التي استملكتها الدولة لاصحابها (الصحف اللبنانية بتاريخ 2004/2/24).

***

8. **الموازنة العامة:** يعتبر آذار 2004 بأنه شهر دراسة مشروع الموازنة العامة في اللجان النيابية قبل انعقاد الهيئة العامة لمجلس النواب في الأيام الأولى من نيسان لإقرارها. فبعد إخضاع المشروع للدرس في اللجان، أدخلت لجنة المال والموازنة تعديلات للتخفيف من طريقة ممارسة الحكمية المالية غير العادلة مع المواطن، والتي غالباً ما تكون على شكل اغتصاب لأمواله وعدم شفافية في كشف المراسيم التطبيقية والقوانين الواجب ان يتبعها ليتمم إجراءاته المالية من دون ان يقع في أفخاخ الغرامات.

إقتصرت الإعفاءات التي ادخلتها اللجان في مشروع الموازنة على تخفيض بعض الغرامات المالية التي تصل إلى مبالغ متجاوزة بعشرات الأضعاف قيمة الضرائب والفواتير الأصلية، على غرار ما حصل للإعفاءات التي أُدخلت على فواتير المياه والتي تصل إلى 90 في المئة وتقسيط مستحقاتها، وكذلك خفض غرامات ضريبة الأملاك المبنية وضريبة الدخل ورسم الانتقال وتقسيط ضرائب الأملاك المبنية، وخفض تعريفة الاشتراك على رسم الهاتف

الثابت من 20 ألف ليرة إلى 12 ألفاً. ولم تنجح محاولة مماثلة كي تشمل الإعفاءات فواتير الكهرباء بسبب اعتراض وزير الطاقة أيوب حميّد الذي سجل اعتراضه "نظراً إلى الأزمة المالية التي تمرّ بها مؤسسة كهرباء لبنان".

ورغم هذه التنزيلات التي من شأنها تحقيق بعضًا من العدالة الضريبية، بعدم جواز تخطي الغرامة لقيمة الضريبة الأساسية، مما يساهم في رفع الظلم عن الناس ويُسهل إلتزامهم قوانين ضرائب الدخل والرسوم، لكن مناقشات المجلس لمشروع الموازنة العامة خلت من التطرق إلى غرامات أخرى، كالغرامات المفروضة على اشتراكات خضوع المؤسسات للصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، على سبيل المثال لا الحصر، وهي أيضاً غرامات مبالغة جداً في ظروف إقتصادية صعبة وتؤدي إلى نتائج عكسية، بحيث يصير التزام السداد أقل مما هو متوقع، أو تؤدي إلى إرهاق المؤسسات المنتجة بمبالغ طائلة تكون نتيجتها الإقفال التام وتسبب اضراراً بالغة للعمال بصرفهم من عملهم.

2
نيسان– حزيران 2004

1. مشروع قانون البلديات: توقفت اللجان النيابية عن دراسة **مشروع قانون البلديات** المحال أمامها، من دون ان يُطرح على جدول الهيئة العامة لمجلس النواب لإقراره. لذلك جرت الانتخابات البلدية والاختيارية لعام 2004 على أساس القانون رقم 665 المعدّل بتاريخ 1997/12/30 وأسفرت نتائجها عن فقدان الطوائف الصغرى لتمثيلها الذي كانت عرفته غالبية البلديات اللبنانية في التوازن التقليدي بسبب ما آل إليه تسييس الانتخابات والتنافس الحاد بين اللوائح وعمليات التشطيب. وتبعاً لذلك برز تيار بين النواب ينادي بتعديل القانون عبر تثبيت تمثيل الطوائف من خلال توزيع اعضاء المجلس البلدي على الاحياء مع الأخذ في الاعتبار النسبة السكانية للنطاق البلدي، وبذلك يصير إلى حل مشكلة تمثيل المجموعات في البلديات من أجل حسن إدارة أعمالها ونشاطاتها[2].

أما المداولات التي كانت توصلت إليها اللجان في مناقشتها لمشروع قانون البلديات قبل توقف البحث فيه، فإن ما أُدخل على المشروع من تعديلات يؤشر إلى **توجه يحد من الصلاحية المحلية** ومن الاستقلالين المالي والإداري للمجالس البلدية.

2. وفيما يتعلق **بمشروع قانون الانتخابات النيابية** المقررة في ربيع 2005، فلم يكن يوجد لغاية نهاية أيار 2004 أي مشروع مقدم امام اللجان النيابية. إلا انه مع اقتراب هذا الاستحقاق تقدم "التكتل الطرابلسي"، الذي يضم النواب السادة: محمد الصفدي وموريس فاضل ومحمد كبارة، بإقتراح قانون من 60 مادة، وضعه في أيار

---

[2]. يراجع "الخلل في تمثيل المسيحيين يحيي اقتراح الرئيس حسين الحسيني"، **النهار**، 2004/6/3، ص 4.

2003، وسلّمه إلى رئيس مجلس النواب في 2004/6/22 للبدء في مناقشة الصيغة المقبلة لقانون الانتخابات النيابية[3].

يعتمد المشروع على مبدأ النسبية ونظام اللائحة المقفلة على أساس المحافظة كدائرة انتخابية مع مراعاة التوزيع الطائفي ضماناً للمشاركة. ويقترح النواب الثلاثة في مشروعهم خفض سن الاقتراع إلى 18 سنة لتأمين صحة التمثيل وتمكين الشباب من الانخراط في الحياة السياسية، وتكليف مجلس وطني للإشراف على الانتخابات بغية تأمين نزاهتها وحياد السلطة على ان يتألف من قضاة واساتذة جامعيين وموظفين في مديرية الأحوال الشخصية، في موازاة تحديد سقف النفقات لكل مرشح وتكليف المجلس الدستوري مراقبة مصادر التمويل وحجم النفقات.

والجدير ان القوانين التي سبق إقرارها ما بعد الحرب، منذ 1992، اعتمدت المحافظة دائرة انتخابية في منطقة والقضاء في منطقة اخرى، مضافةً إلى النظام الأكثري. ولم تساوي في القيمة الإقتراعية للناخب بين دائرة واخرى.

3. خدمة العلم: أحال مجلس الوزراء إلى اللجنة المكلفة في وزارة الدفاع الوطني دراسة تطوير خدمة العلم، اقتراح قانون يرمي إلى تعديل هذا القانون بحيث تقلص مدة الخدمة الفعلية للطالب الجامعي إلى ثلاثة أشهر فقط مع إبقائها لمدة سنة كاملة لغير الطلاب[4]. علماً بأن هذا الاقتراح يقلص هامش الاختلاف في معاملة المشترع للطالب الجامعي المقيم في لبنان وللطالب اللبناني الذي يقيم مدة خمس سنوات في الخارج والذي كان أُعفي بصورة نهائية من الخدمة. مما يجعل الأحكام التشريعية الناظمة لمسألة إخضاع أو اعفاء المواطنين من موجبات خدمة العلم أكثر انسجاماً مع أحكام الدستور التي أكدت المساواة بين اللبنانيين في الحقوق والواجبات (مادة 7).

4. مشروع قانون الفحوصات الجينية: انهت لجنتا الإدارة والعدل والصحة العامة النيابيتين درس المشروع الذي من شأنه، في حال إقراره من قبل الهيئة العامة لمجلس النواب، أن ينقل لبنان إلى عصر الطب التنبؤي. ينظم هذا المشروع المؤلف من 27 مادة، الفحوصات والأبحاث الجينية لأهداف تتعلق بتشخيص الأمراض الوراثية، والتأكد من هوية الأشخاص كما حصل لضحايا كارثة طائرة كوتونو، كما يمكن ان يُساعد في علم الجريمة للتثبت من هوية المجرمين. يُحدد المشروع مصطلح "فحوصات جينية" بأنها "فحوصات طبية تخضع للسرية المهنية التي تفرضها آداب مهنة الطب ونظامها العام". وتفرض بعض مواد المشروع احترام سرية المعلومات الجينية الخاصة بكل فرد أو جماعة. وتنص على حماية المريض بحيث لا يمكن إدراجه في الأبحاث دون موافقته الخطية احتراماً لحق المريض في صون إرادته الحرة وحقه في السلامة الجسدية بعيداً عن أي ضغط أو اغراء معنوي أو مادي. بينما تمنح المادة 16 من المشروع السلطة القضائية الحق في تحديد ما إذا كان الفحص مسوغاً قانوناً

---

[3]. **النهار**، 2004/6/20، ص 5.

[4]. الصحف اللبنانية، 2004/5/21.

لأغراض الطب الشرعي[5]. ولكن لا تنص المواد على العقوبات التي يتعيّن تطبيقها في حالات انتهاك أحكام هذه المشروع.

وقد أقرّ مجلس النواب بتاريخ 2004/11/9 مشروع القانون الوارد بالمرسوم 11198 المتعلق بالفحوص الجينية كما عدلته لجنة الإدارة.

5. مشروع قانون البناء: استكملت اللجان المشتركة في المجلس النيابي البحث في تعديل قانون البناء بناء على مشروع مرسوم وارد من الحكومة رقمه 10841 بهدف إصدار قانون خاص ينظم البناء في وقت قصير. يُعطي المشروع مدة قصوى للإدارة لدرس الرخص وإصدارها فلا تتعرّض حركة البناء للعرقلة وتالياً الاستثمارات. ويجري البحث في اللجان في مهلة إعطاء الرخصة الممنوحة للإدارة بحيث لا تتجاوز الشهرين. كما يحدد المشروع مواصفات خاصة للسلامة العامة، وخاصةً ضد الزلازل، وتزويد جدران البناء بعوازل توفيراً للطاقة، وتشجيع العناصر الجمالية في العمارة.

6. مشروع قانون إيجار العقارات المبنية: كانت الهيئة العامة لمجلس النواب المنعقدة في آواخر آذار 2004 مددت العمل بقانون الإيجارات الاستثنائي المعمول به منذ 1992، لغاية 30 حزيران 2004 لإعطاء مزيد من الوقت للجنتي المال والإسكان للانتهاء من درس المشروع الجديد. وحيث ان المجلس النيابي لم ينته من درس وإقرار مشروع القانون الجديد المحال من الحكومة بموجب المرسوم رقم 7104 تاريخ 2002/1/7. وبما ان قانون الإيجارات الاستثنائي والممدد ينتهي مفعوله في آخر حزيران 2004 دون صدور تشريع جديد، مما قد يحدث فراغاً تشريعياً في موضوع عقود الإيجارات السابقة لتاريخ 1992/7/22. ومنعاً لإحراج المحاكم الناظرة في قضايا الإيجارات، تقدم النائب صلاح حنين[6] بإقتراح قانون معجل مكرر إلى مجلس النواب يرمي إلى تعديل مفعول قانون إيجار العقارات المبنية حتى آخر السنة الجارية 2003.

7. حماية المستهلك والانتاج الوطني: أحال مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 2004/6/3 إلى مجلس النواب مشروع قانون يتعلق بحماية المستهلك، وآخر يرمي إلى مكافحة الإغراق سُمي بقانون حماية الانتاج الوطني[7]. ولم تنشر في الصحف تفاصيل إضافية حول المشروعين.

8. حصيلة عمل اللجان الوزارية المكلفة إعداد إقتراحات ومشاريع قوانين: نشر مكتب نائب رئيس مجلس الوزراء السيد عصام فارس المناط به ترؤس اللجان الوزارية، جردة تفصيلية حول عمل هذه اللجان في دراسة

---

[5]. **النهار**، 2004/5/24، ص 13.

[6].الصحف اللبنانية بتاريخ 2004/6/4.

[7]. تراجع في الصحف اللبنانية المعلومات الرسمية التي أذاعها وزير الإعلام السيد ميشال سماحة حول نتائج إجتماع مجلس الوزراء تاريخ 2004/6/4.

قضايا عدة محالة عليها، ومن بينها تشريعات قيد الدرس[8]. وتبيّن من الحصيلة ان عدداً من اللجان الوزارية تتابع عملها في إعداد إقتراحات ومشاريع قوانين ما تزال قيد الدرس في هذه اللجان تمهيداً لرفعها إلى مجلس الوزراء، وأبرزها:

– **مشروع قانون الجامعة اللبنانية** (اللجنة المكلفة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 1 تاريخ 2003/12/26) حيث يجري استكمال النقاش في مشروع القانون الذي تقدم به رئيس الجامعة اللبنانية. وأُعطي أعضاء اللجنة مزيداً من الوقت لدراسة المشروع الجديد.

– **مشروع القانون الرامي إلى تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وانشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية** (اللجنة المشكلة بموجب قراري مجلس الوزراء رقم 44 تاريخ 2003/1/29 ورقم 55 تاريخ 2003/6/17).

– **مشروع مرسوم يتعلق بنظام عمل هيئة مراقبة المؤسسات ذات المنفعة العامة** (اللجنة المشكلة بموجب قراري مجلس الوزراء رقم 25 تاريخ 2001/12/20 ورقم 38 تاريخ 2001/12/6) حيث انهت عملها وأرسلت إلى وزير الشؤون الاجتماعية لدراسة الصيغة النهائية للتشريعات الآتية: 1) مشروع قانون يرمي إلى تعديل أحكام المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم 87 تاريخ 1977/6/30 المتعلق بالمعايير الواجب اعتمادها لمنح صفة المنفعة العامة. 2) مشروع مرسوم يرمي إلى تحديد المعايير العامة لتخصيص الجمعيات والمؤسسات والهيئات الأهلية التي تتوخى الربح، بالمساهمات أو المساعدات من الأموال العامة.

– **مشروع القانون الرامي إلى انشاء الهيئة العامة للنقل البري والهيئة العامة للنقل البحري** (اللجنة المشكلة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 25 تاريخ 2004/2/12 والتي لم تجتمع منذ اتخاذ قرار مجلس الوزراء بتشكيلها).

9. تقسيط الديون للدولة والضمان: أقرت لجنة المال والموازنة معدلاً، مشروع القانون الوارد بالمرسوم الرقم 11332 للإعفاء من زيادات التأخير والمخالفات وإجازة تقسيط ديون الدولة والديون الناتجة من الاشتراكات المتوجبة لمصلحة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وطالبت اللجنة وزير العمل ومدير الضمان بتنظيم حملة إعلامية لتوعية المعنيين عند البدء بتنفيذ القانون للاستفادة من الإعفاءات[9]. علماً بأن الاعفاء من زيادات التأخير من شأنه تحقيق بعضًا من العدالة، بعدم جواز تخطي الغرامة لقيمة الرسوم الأساسية، مما يُسهل إلتزام المؤسسات لقوانين الضرائب والرسوم، وهي أيضاً غرامات تصل غالباً إلى مبالغ طائلة في ظروف إقتصادية صعبة وتؤدي إلى نتائج عكسية، بحيث يصير التزام السداد أقل مما هو متوقع، أو تؤدي إلى إرهاق المؤسسات المنتجة وتكون نتيجتها الإقفال التام مما يتسبب باضرار بالغة للعمال بصرفهم من عملهم وللاقتصاد الوطني ككل.

10. إقتراح قانون ضمان الشيخوخة: تتابع وزارة العمل دراسة المشروع تمهيداً لرفعه إلى مجلس الوزراء.

---

[8]. **النهار**، 2004/6/5، ص 13.

[9]. **النهار**، 3004/4/22، ص 5.

11. تعرقل إقرار مشروع قانون يرمي إلى تنظيم المهن الفنية في لبنان: مع مرور 60 عاماً على انشاء أول نقابة فنية في لبنان، هي نقابة ممثلي السينما والمسرح والإذاعة والتلفزيون، أمل الفنانون بإقرار مشروع قانون يرمي إلى تنظيم المهنة كان يجري درسه في حينه في اللجان ففي مشروع القانون الذي كان معروفًا على مجلس النواب والمحال إلى وزارة الثقافة للبت به، نص يمنح النقابة التي تجمع 51 في المئة من كل اختصاص فني الحق في انشاء نقابة متخصصة. مما أثار اعتراضات نقابة الفنانين المحترفين، فعدل النص إلى 30 في المئة. لكن النقابة المعترضة عادت ورفضت التعديل. فأدخل تعديل آخر قضى بإلغاء الـ 51 و 30 في المئة إلى صيغة جديدة أضافت على النص المقترح "النقابة الأكثر تمثيلاً في كل اختصاص". إلا ان استمرار الاعتراضات أدى بإقتراح القانون إلى الاستقرار في وزارة الثقافة بعد إحالته من مجلس النواب[10].

12. مشروع قانون الامضاء الالكتروني: وافق مجلس الوزراء على مشروع قانون للامضاء الالكتروني فأحاله على مجلس النواب قبل نحو شهرين من استقالة حكومة الرئيس سليم الحص بسبب الانتخابات العامة في أيلول 2000. وبعد سنتين من إحالته إلى المجلس النيابي تقدم وزير العدل السابق سمير الجسر بسحبه من لجنة الإدارة والعدل، وتمّ تعديله وإعادة تقديمه إلى مجلس الوزراء منذ سنة ونصف. ومنذ ذلك الحين ومشروع القانون الالكتروني لم يدرج على جدول أعمال المجلس لإقراره[11].

13. مشروع القانون الرامي إلى التعويض عن التوقيف الاحتياطي في بعض الحالات الذي أقره مجلس الوزراء وأحاله على مجلس النواب. وفي الأسباب الموجبة للمشروع انه بالنظر إلى ان التوقيف الاحتياطي الذي يقرره قاضي التحقيق هو تدبير استثنائي قد يسيء إلى سمعة الشخص الموقوف وكرامته. لذلك وإسوة ببعض الدول، تمّ إعداد مشروع القانون الذي يفتح إمكان التعويض على الشخص الذي أوقف احتياطياً في حال منع المحاكمة عنه أو في حال إعلان براءته ضمن حدٍ أقصى يعود أمر تحديده إلى مجلس الوزراء[12].

يمنح التعويض الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف ضمن نطاق صلاحيتها المكانية، ويبت طلب التعويض بموجب قرار معلل يجوز الطعن به خلال خمسة ايام من تاريخ التبليغ امام هيئة قضائية برئاسة الرئيس الأول لمحكمة التمييز أو من ينتدبه. مع الإشارة إلى ان المشروع ينص على عدم توجب أي تعويض إذا كان القرار النهائي قائماً على الشك أو على عدم كفاية الدليل أو مستنداً إلى عدم مسؤولية الموقوف أو على قانون عفو عام أو إذا كان الموقوف أسند التهمة لنفسه ليبعد الشبهات عن الفاعل الفعلي للجريمة.

وبموجب المشروع الجديد ستضاف إلى مواد قانون أصول المحاكمات الجزائية مادة جديدة (120–مكرر) تحدد دقائق تطبيق مبدأ التعويض، وذلك بعد موافقة مجلس النواب على المشروع.

***

---

[10]. **النهار**، 2004/4/24، ص 22.

[11]. تراجع مقالة د. صلاح أسد رستم (رئيس "الجمعية اللبنانية للمعلوماتية والانترنت") بعنوان: "الامضاء الالكتروني"، في زاوية "من رسائل القرّاء"، **النهار**، 2004/4/24، ص 9.

[12]. **النهار**، 2004/6/9، ص 5.

انشغل النواب في لبنان بعد إقرار قانون الموازنة العامة في الأيام الأولى من شهر نيسان، بالتحضير للانتخابات البلدية والاختيارية في مناطقهم. ودخل المجلس في "عطلة البلديات"[13] حيث سُجل تبعاً لذلك شبه توقف لعمل اللجان النيابية عن درس مشاريع القوانين والإقتراحات التشريعة خلال نيسان وطوال شهر أيار 2004 الذي جرت فيه الجولات الأربع من الانتخابات المذكورة. اما بالنسبة لجداول أعمال مجلس الوزراء، فإن قلة عدد الاجتماعات التي عقدتها الحكومة لم تسمح باستخراج الكثير من الإقتراحات التشريعية المطروحة امام السلطة الإجرائية، بل كانت تلك الجداول مليئة ببنود يغلب عليها طابع المناقلات الإدارية للموظفين. وسُجلت الوقائع الآتية:

3

حزيران – كانون الاول 2004

1. إقتراح قانون لمنع التدخين في الأماكن العامة[14]: تقدم به النائب عاطف مجدلاني للحد من التدخين ومنعه في الأماكن العامة ومنع بيع أي نوع من أنواع الدخان من القاصرين ومنع الدعاية والإعلانات في وسائل الإعلام عبر برنامج زمني تدريجي. ويحدد الإقتراح الأمكنة العامة المشمولة بالمنع وهي: الدوائر الرسمية، المستشفيات، الصيدليات، المسارح، المدارس، الجامعات، المصاعد والسينما. وفي حيثيات الإقتراح "ان مشكلة التدخين كبيرة وأصبحت تشكّل آفة صحية وإجتماعية على صعيد الوطن لأن 56 في المئة من اللبنانيين يدخنون، وان نسبة المدخنين من الناشئة ما بين 13 و18 عاماً هي 43 في المئة، إضافة إلى ان هناك أرقاماً مقلقة تتحدث عن 3500 حالة وفاة سنوياً نتيجة أمراض لها علاقة بالتدخين. وان كلفة التدخين على الفاتورة الصحية مرتفعة جداً وتقدر بما بين 250 مليون إلى 300 مليون دولار سنوياً. وبما ان السبب الأساسي لـ 90 في المئة من حالات سرطان الرئة هو التدخين، كذلك السبب الاساسي لـ 30 في المئة من أنواع السرطانات، كما ان التدخين هو مسبب اساسي لأمراض القلب والشرايين، والسبب الوحيد للإنسداد الرئوي المزمن".

2. مشروع قانون الغذاء العام[15]: أحال الوزير مروان حمادة بصفته وزيراً للإقتصاد آنذاك مشروع قانون الغذاء العام على الأمانة العامة لمجلس الوزراء لإعطائه المسار القانوني الآيل إلى إقراره. وجاء في حيثياته "أن الوزارة إدراكاً منها لخطورة الغذاء غير الآمن والسليم على صحة المواطن وسلامته، وجدت من الضروري وضع تشريع للغذاء يواكب التطورات العالمية في مجال سلامة الغذاء ويتلاءم مع المعايير العالمية التي تبنتها الأمم المتحدة والتشريعات الدولية المشابهة في مجال الغذاء". لذلك، وضعت وزارة الإقتصاد في لبنان مشروع قانون للمحافظة على صحة المستهلك يرتكز على "المفاهيم الحديثة لسلامة مواد الاستهلاك الغذائي" و"الرقابة على المواد الأولية المستعملة مروراً بمراحل التصنيع والتخزين والنقل" وصولاً إلى "انشاء الهيئة اللبنانية لسلامة الغذاء ومهمتها

---

[13]. **النهار**، 2004/5/14، ص 1.

[14]. تراجع الصحف اللبنانية الصادرة بتاريخ 2004/6/30.

[15]. **النهار**، 2004/7/3، ص 15.

الإشراف على تطبيق هذا القانون على ان تكون مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء وتشارك فيها الإدارات المعنية وذوي الاختصاص في القطاع الخاص".

3. مشروع القانون الرامي إلى تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وانشاء نظام التقاعد والحماية الإجتماعية (ضمان الشيخوخة): أقرت اللجنة الوزارية المكلفة درس المشروع بصيغته النهائية بإجماع أعضائها ورفعته إلى مجلس الوزراء في 2004/7/23 الذي ناقشه في جلسته بتاريخ 7/27 وتقرر إرجاءه إلى أول جلسة لاحقة عقدت في 5 آب حيث أُقرّ معدلاً وأحاله على مجلس النواب لعرضه على اللجان النيابية ومن ثم على الهيئة العامة للمجلس وفقاً للأصول. وفي حال موافقة السلطة الإشتراعية عليه، فإن مشروع قانون التقاعد والحماية الإجتماعية يخلف نظام تعويض نهاية الخدمة حفاظاً على حقوق المسنين وتوفيراً لشيخوخة صالحة لهم على خلفية ان قبض التعويض دفعة واحدة لا يؤمن حماية مستقرة ومستمرة للمسّن أو العاجز أو خلفاء المضمون، فضلاً عن تآكل التعويض نتيجة التضخم المالي. ويشكل المشروع نقلة من التعويضات إلى المعاشات ويُنشئ صندوق للتقاعد والحماية الإجتماعية ليحل محل صندوق تعويض نهاية الخدمة في جميع حقوقه والتزاماته.

4. مشروع القانون الرامي إلى إصدار البطاقة الاغترابية ومنحها للمتحدرين من أصل لبناني: أقرّه مجلس الوزراء بتاريخ 2004/7/27 وأحاله على مجلس النواب. ويهدف المشروع إلى تجذير انتماءات المغتربين المتحدرين من أصل لبناني إلى وطنهم الأم وتوفير الحقوق الأجتماعية والإقتصادية والثقافية لهم اسوة بأبناء الوطن الأم". لا تمنح البطاقة الاغترابية الجنسية للمتحدرين لكنها تشكل مدخلاً لاستعادة بعض الحقوق ومنها إعطاء حاملها بعض التسهيلات لدخول لبنان من دون تأشيرة والتملّك وتأسيس شركات. علماً بأن قانون تملّك الأجانب يعطي الحق لجميع الأجانب دون استثناء بتملّك ثلاثة آلاف متر مربع من دون إذن مسبق. أما البند الأهم في البطاقة الإغترابية فهو الإتاحة للمغترب الذي يقيم في لبنان ولو في صورة متقطعة مدة تراوح بين 9 أشهر و12 شهراً ضمن مدة زمنية خمس سنوات، استعادة الجنسية اللبنانية.

5. مشروع قانون تنظيم علاقة المواطن بالإدارة: ينطلق المشروع من الاعتبار بأن الاصلاح الاداري يؤدي الى تحسين العلاقة بين المواطن والادارة، وان هذه العلاقة لها ارتباط مباشر بحقوق الانسان. لذلك يقتضي تخفيف معاناة الناس في الشؤون الحياتية واليومية.

6. مشروع قانون موازنة عام 2005[16]: أعدته وزارة المالية ووزعه وزيرها آنذاك فؤاد السنيورة قبل استقالة الحكومة السابقة برئاسة السيد رفيق الحريري وتعيين حكومة جديدة برئاسة الرئيس عمر كرامي. والمشروع كما هو مطروح يقترح خفض مخصصات السلطات العامة وإلغاء وزارة المهجرين ومجلس الجنوب وأمن الدولة، إضافة إلى خفض عديد الجيش وقوى الأمن. ويتضمن المشروع لمواد لا علاقة لها مباشرة مع الضرائب والموازنة والمال العام. وتنطوي على نصوص تشريعية مقترحة من شأنها في حال موافقة مجلس النواب عليها بمادة وحيد ومن

---

16. الصحف اللبنانية، 2004/9/28.

دون مناقشة تمرير الغاء أو تعديل قوانين ونصوص معمول بها وكانت المجالس النيابية السابقة صوتت عليها مادة مادة وأخضعتها طويلاً للمناقشة، مما يتناقض مع مبدأ سنوية الموازنة.

7. تقسيط الديون للدولة والضمان: أقر مجلس النواب بتاريخ 2004/11/9، مشروع القانون الوارد بالمرسوم الرقم 11332 للإعفاء من زيادات التأخير والمخالفات وإجازة تقسيط ديون الدولة والديون الناتجة من الاشتراكات المتوجبة لمصلحة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. علماً بأن الاعفاء من زيادات التأخير يحقق بعضًا من العدالة، بعدم جواز تخطي الغرامة لقيمة الرسوم الأساسية، مما يُسهل إلتزام المؤسسات لقوانين الضرائب والرسوم، خاصةً وأن الغرامات تصل غالباً إلى مبالغ طائلة في ظروف إقتصادية صعبة وتؤدي إلى نتائج عكسية، بحيث يصير التزام السداد أقل مما هو متوقع، أو تؤدي إلى إرهاق المؤسسات المنتجة وتكون نتيجتها الإقفال التام مما يتسبب باضرار بالغة للعمال بصرفهم من عملهم وللاقتصاد الوطني ككل. إلا ان هذا القانون الذي وافقت عليه الهيئة العامة للمجلس النيابي رده مجلس الوزراء خلال شهر كانون الاول 2004 بسبب اعتراض رئيس الجمهورية عليه – فأحيل الى مجلس النواب لدرسه مجددًا.

4
تعديل المادة 49 من الدستور اللبناني

بتاريخ 28 آب 2004 إجتمع مجلس الوزراء اللبناني في جلسة مفاجئة استغرقت عشر دقائق كانت كافية للتصويت على إقتراح مشروع قانون دستوري رقم 13259 يقضي بتعديل المادة 49 من الدستور التي تحدد ولاية رئيس الجمهورية بست سنوات غير قابلة للتجديد، وذلك بإضافة فقرة إليها تمدّد ولاية رئيس الجمهورية العماد أميل لحود ثلاث سنوات. فأُحيل إقتراح مشروع التمديد إلى مجلس النواب للتصويت عليه وإقراره خلال دورة استثنائية كان دُعي المجلس النيابي إلى عقدها بموجب المرسوم رقم 13258 الصادر عن رئيس الجمهورية بتاريخ 28 آب 2004 لأن مجلس النواب كان خارج عقوده العادية.

واللافت ان الدستور اللبناني يقيّد صراحة السلطة التي يوليها صلاحية تعديله عند الاقتضاء في ما خص الوقت الذي يمكنها ان تعمل خلاله. فالدستور اللبناني يلحظ دورات محددة يمكن تعديل أحكامه خلالها فحسب. وفي لبنان رغم ان الدستور يمنع تقديم اقتراح بتعديل أحكامه إلا في دورة من دورات مجلس النواب العادية، فإن التعديلين اللذين شهدهما لبنان سواء عام 1995 أو عام 2004، أقرهما المجلس خلال دورة استثنائية.

جاء في نص مشروع التعديل: "لمرّة واحدة وبصورة استثنائية، تستمر ولاية رئيس الجمهورية الحالي ثلاث سنوات تنتهي في الثالث والعشرين من تشرين الثاني 2007". علماً بأن إقتراح القانون لم يتضمن أية إشارة إلى إقتراح رئيس الجمهورية تعديل الدستور على ما توجبه المادة 76، – وهو الذي كرر مراراً انه لا يطلب شيئاً لنفسه – بل تمّ الإكتفاء بالإشارة إلى ان المرسوم مبني على إقتراح رئيس مجلس الوزراء[17]. علماً بأن رئيس الحكومة السيد

---

[17]. الصحف اللبنانية، 29 و2004/8/30.

رفيق الحريري كان عبّر في غير مناسبة عن موقفه القائل بأنه يفضل ان تقطع يده عوض ان يوقع على مشروع التمديد.

أما بشأن الأسباب الموجبة للتعديل التي استند إليها مشروع القانون بصورة رئيسية، فهي ظروف الموقف الإقليمي وأوضاعه الاستثنائية الحرجة، إن في فلسطين أو في العراق، إضافةً إلى التهديدات الاسرائيلية للبنان و"المصلحة العليا للبلاد". تكمن المخاطر الكبرى لتلك الاسباب الموجبة في تحويل الدستور ورقة تجاذبات بين القوى الإقليمية والدولية من خلال إخضاعه لتبدل المصالح بينها.

وهكذا بحجة نظرية "المقتضيات الاستراتيجية"، جرى المس بإحدى المواد الدستورية ذات الطبيعة الميثاقية التي توافق عليها اللبنانيون باعتبارها تشكّل إحدى المعايير والمرتكزات الشرعية والقانونية الاساسية في ميثاق العيش المشترك في لبنان. فالمادة 49 من الدستور تسمح بالتداول الديمقراطي لرئاسة الجمهورية عبر النص على عدم جواز ترشح رئيس الجمهورية لولاية ثانية قبل انقضاء مدة مساوية للمدة التي استغرقتها ولايته الأولى.

فور إقرار مشروع التعديل في مجلس الوزراء أعلن أربعة وزراء، ممن سجلوا اعتراضهم على المشروع، عن تقديم استقالاتهم وهم الوزراء[18]: مروان حماده، غازي العريضي، عبدالله فرحات وفارس بويز. جاءت هذه الاستقالات لتمثل عودة نادرة للاستقالات الوزارية إلى العمل الحكومي والحياة السياسية اللبنانية التي افتقدت طويلاً هذا النمط الديمقراطي الفعلي الذي يترجم بمواقف كلامية وقانونية مقرونة بالأفعال، انسجاماً مع المواقف الرافضة لتعديل الدستور وللتمديد.

عكس إقرار التمديد صورة عدم استقرار التشريع الدستوري في لبنان خاصةً والتشريع القانوني عامةً. ففي وقت كان أربعة مرشحين على الأقل، تتوفر فيهم كل مؤهلات الترشيح وشروطه، سبق لهم وأعلنوا عن ترشيح أنفسهم لرئاسة الجمهورية وهم النواب بطرس حرب وروبير غانم ومخايل ضاهر ونائلة معوض، بدأوا حملاتهم الانتخابية في انتظار افتتاح المهلة الدستورية لانتخاب رئيس جديد بدءاً من 23 أيلول 2004 وفي خلال الشهرين اللذين يليان هذا التاريخ. وبعض هؤلاء المرشحين وضع برامج وقام بعرضها على الرأي العام اللبناني وعلى العديد من القيادات السياسية. فاضطروا إلى وقف نشاطهم الانتخابي بسبب هذا التعطيل المفاجئ لأحد أهم الاستحقاقات الانتخابي المحددة بموجب لدستور ولمبدأ دورية الانتخاب الذي يعدّ من أهم قيم الديمقراطية. مما شكّل خرقاً لمبدأ المساواة وتكافوء الفرص المنصوص عنه في مقدمة الدستور وفي المادة السابعة منه، بحكم إغلاق باب الترشيح امام المرشحين نتيجة لتعديل دستوري لا يستفيد منه سوى شخص رئيس الجمهورية فقط بتمديد ولايته الرئاسية على حساب مبدأ المساواة وقاعدة التناوب الديمقراطي. وهذا ما دفع بالأمين العام للأمم المتحدة كوفي انان الذي كان يشارك في قمة الوحدة الافريفية إلى تذكير "الحكومات وشعوبها بأن الحكام يجب ان يمتنعوا عن التلاعب بالدستور والشروط التي قبلوها قبل الوصول إلى المنصب، وألا يعدلوا دساتيرها لخدمة مصالح شخص واحد"[19].

---

[18]. صحف 2004/9/7.

[19]. **النهار**، 2004/9/8، ص 1.

لم يكن ممكناً تعديل المادة 49 من دون خرق للدستور اللبناني المعروف عنه بأن مواده تغلق باب الجدل النزاعي، وفي صورة حاسمة، امام تعديل المادة المذكورة لتمديد ولاية رئيس الجمهورية. حتى القواعد الشكلية في احترام الشرعية لم يكن ممكناً التقيّد بها بل جرى تجاهل العديد منها. لدى إحالة مشروع القانون على المجلس النيابي لم يتم عرضه على اللجان النيابية، بل تمّ تخطي كل أصول التشريع والمبادئ المقررة بموجب النظام الداخلي للمجلس في مخالفة واضحة لأحكام المادة 26 منه التي نصت على أنه "فور وصول المشاريع والإقتراحات وسائر القضايا التي يجب درسها في اللجان إلى قلم المجلس يحيلها الرئيس على اللجان بحسب إختصاصاتها إلا إذا كان النظام ينص على عرضها على المجلس أولاً". فهل يُعقل ان "يُمرر" مشروع تعديل مادة ميثاقية في الدستور اللبناني في جلسة خاطفة، وبسرعة قياسية، فيما تبقى مشاريع قوانين عادية خاضعة للمناقشة في اللجان لأشهر بل سنوات قبل البت بها؟

يُستخلص تالياً، أن قوة الدستور والتشريع في لبنان ما زالت هشة، ولم تصل بعد إلى الحد الذي يردع أصحاب النفوذ في مواقع الحكم عن التملص من الأحكام القانونية، بل ان ما حصل – حتى ولو تمّ بضغط من الخارج – أدى إلى نزع أي مهابة جدية عن الدستور بصفته القانون الأعلى الضامن لحقوق المواطنين وحرياتهم الاساسية. ان وجود قاعدة دستورية مكتوبة تمنع رئيس الجمهورية من تجديد أو تمديد ولايته من جهة، ونقض تلك القاعدة عبر تعديلات متكررة كما حصل عامي 1995 و2004 من جهة اخرى، يجعل الحقوق التي تنص عليها الدساتير الخطية التي رافقت تقهقر الحكم الكيفي وكأنها غير موجودة. مما يعرّض الاستقرار التشريعي لاختلال خطير.

وسبق انعقاد جلسة الهيئة العامة للمجلس النيابي التي أقرت تعديل الدستور والتمديد لرئيس الجمهورية في الثالث من أيلول 2004، ممارسة ضغوط وتهديدات ضد عدد من النواب مما أوجد مناخات ضاغطة أضطرت بعضهم إلى تغيير موقفه بصورة جذرية من معارض بشدة للتعديل إلى مؤيد. ونشرت الصحف بارزة أخبار التهديدات التي تلقاها نواب بينهم على سبيل المثال لا الحصر النواب بطرس حرب ومصباح الأحدب وفارس بويز وغطاس خوري[20].

صوّت 96 نائباً لبنانياً منتخباً على تعديل الدستور في جلسة استثنائية عقدها مجلس النواب اللبناني في 3 أيلول 2004 برفع الأيدي، في حين ان الانتخاب لو تمّ وفقًا للدستور لـ "كان يُفترض التصويت سراً ليختلي كل نائب بضميره"[21]. وفي المقابل عارض التعديل 29 نائباً دخلوا نتيجة موقفهم "لائحة الشرف" التي نشرتها الصحافة اللبنانية[22]. وهناك 14 نائباً فاتتهم هذه الوقفة الاخيرة رغم انه سبق لهم ان أبدوا مواقف معارضة للتمديد إلا انهم في لحظة التصويت على التمديد بدّلوا مواقفهم جذرياً معرّضين شرعيتهم الشعبية للاختلال، رغم ان عددهم يبقى الشاهد على حقيقة الضغوط.

---

[20]. تراجع على التوالي الصحف اللبنانية، 8/31 و2 و2004/9/3.

[21]. رأي قانوني للقاضي سليم العازار الرئيس السابق للمجلس الدستوري، **النهار**، 2004/9/10، ص 3.

[22]. **النهار**، 2004/9/4، ص 1.

مثّل النواب المعارضون للتمديد أقلية نيابية، لكنها متجاوبة مع أكثرية شعبية كان عبّر عنها بيان صدر عن المفتي محمد رشيد قباني والشيخ عبد الامير قبلان وتضمن فقرة، اعتبرت تجاوباً من المرجعين مع موقف البطريرك الماروني الكاردينال مار نصرالله بطرس صفير الرافض لتعديل الدستور، إذ شددا فيها على "احترام الدستور" الأمر الذي أظهر ان ثمة إجماعاً لبنانياً لدى المراجع الدينية لمختلف الطوائف بالحفاظ على الدستور والنظام الديمقراطي وتداول السلطة[23].

أما النواب الذين كانوا لهم شرف الدخول في "لائحة الشرف" بمعارضتهم التعديل فهم: وليد جنبلاط، مروان حماده، فارس بويز، بطرس حرب، نسيب لحود، باسم السبع، صلاح حنين، هنري حلو، مخايل ضاهر، نايلة معوض، فؤاد السعد، أكرم شهيّب، حورج ديب نعمة، ايلي عون، انطوان غانم، بيار الجميّل، فارس سعيد، غازي العريضي، عبدالله فرحات، انطوان اندراوس، منصور البون، مصباح الأحدب، نعمة طعمة، نبيل البستاني، محمد الحجار، أيمن شقير، أحمد فتفت، غطاس خوري، علاء الدين ترّو[24].

والجدير انه قبيل انعقاد جلسة مجلس النواب التي أقرّ فيها التعديل في 3 أيلول 2004، إجتمع مجلس الأمن الدولي في اليوم السابق (9/2) وصوت على القرار الرقم 1559 القاضي بالامتناع عن تعديل الدستور في لبنان والدعوة إلى إجراء انتخابات رئاسية حرة ونزيهة وفقاً لقواعد الدستور اللبناني الموضوعة من غير تدخل أو نفوذ خارجي. إلا أن مجلس النواب اللبناني بمخالفته للقرار الدولي المذكور وتعديله الدستور فإنه قد يضع لبنان خارج الشرعية الدولية.

كيف جرى امتهان الدستور والاستسهال في تعديله وخرق المبادئ الاساسية للنظام الديمقراطي؟

ان مقالة الدكتور انطوان مسرّة بعنوان "كيف يُخرق الدستور وتُجدد الولاية"[25] حول نص لارسطو، تنطبق على الحالة اللبنانية، أورده لحسم السجال حول الدستور وتعديله والتجديد أو التمديد والظروف التي قد تحتم التمديد بعدما تم تجاهل الخبرة التاريخية اللبنانية. أوضح فيه ان التراخي المتدرج في الاستغناء عن مادة تبدو صغيرة ثم يأتي بعدها دور مادة اخرى أكثر أهمية، مما يجعل من السهل القبول بتغيير وخرق أكبر. وهكذا دواليك حتى زعزعة كل البنيان السياسي.

يظهر من تعديل المادة 49 بالطريقة التي جرت فيها بأنها تنطوي على تلاعب وتحايل على الدستور لأن السلطة المستفيدة من التعديل وتمديد الولاية استنبطت حقوقاً لم يمنحها إياها الدستور عند توليها مقاليد الحكم. فمن شروط الديمقراطية عدم محاولة الحكم إلى إحتكار السلطة أو إرجاء أو تعطيل قاعدة التداول الديمقراطي. والحاكم يبقى شرعياً بشرط ألا تصبح غايته المس بقاعدة التناوب على الحكم.

***

---

[23]. **النهار**، 2004/8/24، ص 1 تحت عنوان: "جهات مجهولة تدخلت لسحب بيان لقباني وقبلان من التداول: المراجع الاسلامية تجاوبت مع صفير في الحفاظ على الدستور".

[24]. **النهار**، 2004/9/3، ص 1.

[25]. **النهار**، 2004/4/14، ص 18.

5
تأثير برنامج "مرصد التشريع في لبنان": دراسة حالة

اتصل وزير الصناعة المهندس الياس سكاف الاحد 13 حزيران 2004 طالباً تأمين التغطية الإعلامية لمناسبة زيارة وفد نقابي من أصحاب الشاحنات العاملة على المازوت إلى دارته في زحلة عشية إجتماع اللجان النيابية المشتركة للنظر في مشروع المرسوم 10889، المُحال من الحكومة، والرامي إلى إدخال تعديلات على قانون الحد من التلوث البيئي في لبنان الرقم 341 من شأنها، في حال موافقة اللجان النيابية عليها في إجتماعها الخميس 17 حزيران، ان تمنع سير شاحنات الديزل العمومية والخصوصية والتي يزيد وزنها على 3500 كيلوغرام والتي مضى على تاريخ صنعها 25 سنة.

جرى تأمين تغطية إعلامية مركّزة للزيارة، التي تحولت مؤتمراً صحافياً، طالب خلاله رئيس النقابة موسى أبو عجوة من الوزير سكاف دعم مطالب النقابيين وتمنياتهم بنقل احتجاج آلاف العائلات التي تعيش من قطاع النقل البري، إلى مجلس النواب لعدم الموافقة على مشروع المرسوم المذكور أو حذف البنود "الجائرة" بحقهم، التي وردت في المادة الثالثة منه – فقرة 5 (مرفق ربطاً نسخة عن الخبر في صحيفتين – ملحق 1).

وخلال الزيارة تصدى الوزير سكاف لمحاولة أحد المصورين تحوير الاهتمام عن المطالب المعيشية لأصحاب الشاحنات لدى توجيه المصور المذكور سؤالاً إلى وزير الصناعة حول موقفه من قضية تعديل الدستور لتمديد ولاية رئيس الجمهورية. فردّ سكاف رافضاً الإجابة على السؤال للحؤول دون طغيان العنوان السياسي على الشأن المطلبي للنقابيين في وسائل الإعلام.

في اليوم التالي للزيارة أوردت الخبر جميع الصحف الصادرة في بيروت وأفردت له مساحات واسعة كما بثته محطات التلفزة والإذاعات العاملة في لبنان ايضًا. وجاء بعيداً عن العموميات حيث دخلت المادة الإخبارية في صلب الموضوع. في حين ان وسائل الإعلام نفسها لم تنقل أخبار بقية النقابيين في المناطق اللبنانية الاخرى الذين كانوا يقومون بتحركات مشابهة ويزورون في نفس الوقت نوابهم أيضاً في محاولة لحشد التأييد النيابي لموقفهم الرافض لتعديل القانون 341.

اثناء الاجتماع مع الوزير سكاف أورد النقابيون دعماً لمطالبهم وجهة نظرهم المدعومة بدراسة قانونية ووقائع وبيان رسمي مطبوع صادر عن النقابة بالآتي: "ان كل الشاحنات العاملة تخضع مرتين في السنة للمعاينة الميكانيكية تستوفي كل الشروط البيئية، وتزاول عملها إلى البلدان المجاورة دون ان تعترضها السلطات في أي منها كونها مستوفية للسلامة العامة. وان تحديد عمر توقف الشاحنة مخالف لاتفاقيات الترانزيت والنقل العربي والدولي". وهدد النقابيون بمقاومة التعديلات قيد الدرس بكل الوسائل السلمية". أما الوزير سكاف، الذي وعد بنقل أصوات الاحتجاج إلى المجلس النيابي، فأعلن رفضه ان يصاب قطاع النقل في لبنان بأي ضرر مؤكداً في الوقت نفسه حرصه على سلامة البيئة. واقترح التوفيق بين عمل الشاحنات والمحافظة على البيئة.

في اليوم التالي لزيارة الوفد إلى الوزير سكاف وصدور الخبر في جميع الصحف اللبنانية، أفاد رئيس النقابة السيد أبو عجوة انه لدى اتصاله بالسرايا الحكومي لطلب موعد مع رئيس الحكومة سأله مسؤول المراسم عما إذا كان الأمر يتعلق بالمطالب الواردة في المؤتمر الصحفي الذي عُقد بالأمس والمنشور في العمق فردّ عليه بالإيجاب. عندها أثنى الموظف على الطريقة التي اعتمدتها النقابة في إيصال صوتها إلى المسؤولين بعيداً عن التظاهر في الشارع، وأبلغ إليه ان رئاسة الحكومة مهتمة بما اثاره الوفد لدى زيارته للوزير سكاف.

في 17 حزيران 2004 إجتمعت اللجان النيابية المشتركة وأجمع النواب في الجلسة على اتخاذ قرار بإلغاء البنود المشكو منها في مشروع المرسوم المذكور استجابة لمطالب النقابيين.

في 18 حزيران زار وفد النقابة النائب نقولا فتوش وشكره على تبنّيه قضيتهم في جلسة اللجان النيابية المشتركة التي انتهت إلى إلغاء البند الخامس من المادة الثالثة في مشروع المرسوم رقم 10889. وجرى تأمين أعمال المتابعة الاعلامية في التغطية الإخبارية.