



دور النواب في متابعة التشريعات

تعتبر الرقابة البرلمانية إحدى الوظائف الأساسية التي منحها الدستور للمجالس التشريعية وذلك لمتابعة ما تقوم به السلطة التنفيذية في تطبيق السياسة العامة التي تخص المجتمع بأكمله. وتشكّل الرقابة البرلمانية صورة من صور الضبط والرقابة الذاتية الوظيفية من جانب المجلس التشريعي وتقييم أعمال السلطة التنفيذية مقروناً بحق المجلس في تقييم هذه الأعمال، وقد تقود هذه الرقابة إلى استقالة الحكومة إذا سُحبت منها الثقة.

وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن الوظيفة الرقابية للمجالس التشريعية ترمي إلى تحديد المسؤوليات وكشف تقصير السلطة التنفيذية ومساءلتها.

ولا يجوز استخدام هذه الوسيلة الرقابية من قبل أعضاء البرلمانات على إنها نوع من الدعاية داخل المجلس وعبر وسائل الإعلام، كي يظهر النواب وكأنهم المدافعين الوحيدين عن الوطن. كما لا يجوز أن يتخذها البعض على إنها تصفية حسابات شخصية مع أحد الوزراء، بل يجب أن تكون العلاقة الرقابية بين المجلس والحكومة على أنها تكاملية وتعاونية من أجل هدف واحد يجتمع عليه الجميع وهو مصلحة المجتمع التي لا يختلف عليها اثنان.

حدد الباب الثالث من النظام الداخلي للمجلس النيابي (المواد ١٢٤ إلى ١٤٣) الأدوات الموضوعية بتصرف النواب في مجال الرقابة البرلمانية، وهي الأسئلة، والاستجابات، والتحقيق البرلماني. وبالإضافة إلى هذه الأدوات الثلاث يحق للنواب مساءلة الحكومة أثناء جلسات المناقشة العامة وأثناء اجتماعات اللجان النيابية كما في أثناء الوقت

المخصص للأوراق الواردة في بداية كل جلسة عامة من جلسات المجلس (المادة ٦٤ من النظام الداخلي).

١- متابعة التشريعات:

تلحظ نصوص القوانين أحكاماً أساسية وقواعد عامة، وتترك الأمور التفصيلية أو التطبيقية إلى السلطة التنفيذية كي يتم إصدارها إما بموجب مراسيم عادية أو مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، وإما بموجب قرارات وزارية تصدر عن وزير أو أكثر بحسب الاختصاص.

فالقاعدة القانونية يتم النص عليها صراحةً في متن القانون ويعود أمر الدقائق التفصيلية إلى الحكومة، وفي أكثر القوانين نلاحظ، في باب الأحكام الختامية، مادة تنص على الآتي:

«تحدد دقائق تطبيق هذا القانون بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء»

يمكن تحديد الهدف من لحظ دقائق التطبيق بمراسيم في أمرين:

- ١- السرعة التي تميّز إصدار النصوص التنظيمية (مراسيم- قرارات)
 - ٢- السرعة في متابعة التعديلات التي تتم على هذه المراسيم أو القرارات.
- فقد ورد مثلاً في نص المادة (٥٠) من قانون حماية البيئة (رقم ٢٠٠٢/٤٤٤) نصاً يلزم الحكومة بوضع:

«خطة وطنية لإدارة الكوارث والمخاطر الطبيعية لكل منطقة من لبنان وتشمل خطة إدارة بيئية تحضرها وزارة البيئة بالتعاون مع الوزارات المختصة. وتحدد التدابير الوقائية التي يجب إتخاذها لمواجهة كل تلوث بيئي خطير ينجم عن كوارث طبيعية أو بفعل الحروب أو خلافه، وصلاحيات الإدارات والسلطات المختصة في تنفيذ هذه التدابير بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير البيئة والوزراء المختصين.»

- فنظراً للسرعة في اتخاذ التدابير الوقائية، تطبيقاً لأحكام هذا القانون، وكون البرلمان ليس في مقدوره الالتئام في أي وقت لاستصدار التدابير

المنوّه عنها أعلاه، فيترك، بموجب نص القانون، هذه الصلاحية إلى السلطة التنفيذية التي لديها حرية الحركة، وبالتالي تستطيع دعوة مجلس الوزراء للانعقاد بصورة أسرع من انعقاد مجلس النواب.

- أيضاً قد يلحظ قانون معيّن أموراً عملية ليست من اختصاص السلطة التشريعية، كأن ينص مثلاً قانون إنشاء وتنظيم ومراقبة مراكز نقل الدم (في المادة ٣ منه) على إلزامية التحاليل المخبرية لعدد من الأمراض لكل مشتقات الدم التي يقوم المركز بسحبها، ويعدّد نص القانون عدداً من هذه الأمراض، ويشير في فقرة لاحقة من المادة نفسها على ما يأتي:

«تُعدّل قائمة هذه التحاليل بقرار يصدر عن وزير الصحة العامة بناءً لإقتراح المدير العام عندما تدعو الحاجة.»

إذاً ليس من اختصاص القانون النص على كل هذه التفاصيل بل يترك أمر تدبيرها للوزير المختص بموجب قرارات تصدر عنه.

وغالبا لا ينص القانون على مهلة معينة للحكومة لإصدار النصوص التنظيمية، ويكتفي القانون بالإشارة إلى الآتي:

المادة ٤٤: (فقرة د) من قانون حقوق الأشخاص المعوقين (رقم ٢٢٠/٢٠٠٠):

«تشكل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لجنة مشتركة تمثل الجهات العامة والخاصة المعنية بالنقل تدعى «لجنة تنقل للمعوقين» مهمتها دراسة وإقرار كل ما يسهّل تنقل المعوق، وتكون برئاسة مدير عام وزارة النقل وتضم عضواً معوقاً من أعضاء الهيئة الوطنية.»

أو قد يرد نص آخر يلحظ الآتي:

الفقرة (ب) من المادة ٣٠ من القانون نفسه: (الوقاية)

...

ب- يصدر عن وزارة الصحة العامة في أقرب فرصة ممكنة تلي صدور هذا القانون، قرار يحدد تلك المواصفات، ويدخلها في شروط الرخصة التي تمنحها وزارة الصحة العامة.

فهذه النصوص لا تتضمن أي مهلة لاستصدار المراسيم أو القرارات التنظيمية أو التطبيقية لهذه المواد القانونية، وبالتالي تستطيع الحكومة التذرع بعدم وجود إلزام قانوني يضطرها لإقرار هذه النصوص.

وحتى في حال وجود مهلة محددة في متن المادة القانونية كما جاء في نص المادة (١٦) من قانون تنفيذ العقوبات رقم ٤٦٣ تاريخ ٢٠٠٢/٩/١٧، التي لحظت الآتي:

«تحدد آلية تنفيذ تخفيض العقوبات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير العدل، وذلك بمهلة ثلاثة أشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون.»

هذه المهلة الواضحة والمحددة في المادة (١٦) لم تلزم الحكومة بالقدر الكافي، واعتبرتها الحكومة، عن خطأ، بأنها مهلة حثّ، وبالتالي لا يترتب على الحكومة أي موجب في حال تأخرت باستصدار هذا المرسوم. والدليل على ذلك هو عدم صدور المرسوم المشار إليه في هذه المادة إلا بعد حوالي أربع سنوات من نفاذ هذا القانون، حيث صدر بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٦ المرسوم رقم ١٦٩١٠ والمتعلق بتحديد آلية تنفيذ القانون رقم ٤٦٣ تاريخ ٢٠٠٢/٩/١٧ المتعلق بتنفيذ العقوبات.

بالمقابل، قد تكون السلطة التنفيذية في عجلة من أمرها لتطبيق أحكام قانون من القوانين وذلك نظراً للفوائد التي ترمي إلى تحقيقها عبر إقرار نص تشريعي ما، فتعتمد إلى تحضير المراسيم التطبيقية للقانون حتى قبل إقراره في المجلس النيابي، وتقوم فور نفاذ هذا القانون إلى إستصدار النصوص التطبيقية له من مراسيم وقرارات وذلك بغية الاستفادة من عامل الوقت.

وهذا الأمر غالباً ما يحصل في القوانين الضريبية والمالية، فعلى سبيل المثال، صدر عن المجلس النيابي بتاريخ ١٤/١٢/٢٠٠١ قانون الضريبة المضافة (رقم ٣٧٩)، والمؤلف من (٦٣) مادة، وقامت الحكومة فوراً بإصدار عدد كبير من المراسيم التطبيقية له وذلك بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٢، أي بعد مرور حوالي أربعين يوماً من تاريخ نفاذ القانون.

ووصل عدد النصوص التطبيقية لهذا القانون لغاية تاريخ ٥/٤/٢٠٠٧ (٥٣) مرسوم وقرار).

عملية متابعة التشريعات في مجلس النواب اللبناني:

المرحلة الأولى:

في سبيل تفعيل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، والتي تبدأ بمتابعة البرلمان للالتزام المفروض على السلطة التنفيذية بإقرار المراسيم والقرارات التطبيقية للقوانين التي أقرها مجلس النواب، وبمبادرة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب، قامت الإدارة البرلمانية بإجراء جردة للقوانين التي تلحظ نصوصاً تطبيقية (مراسيم أو قرارات) وذلك منذ العام ١٩٩٢ ولغاية العام ٢٠٠٦.

وجرى تصنيف هذه القوانين من منظور المراسيم التطبيقية الى أربع فئات:

* القوانين التي لم تنص على صدور مراسيم وقرارات تطبيقية وعددها ١١٣٩

* القوانين التي صدرت مراسيمها التطبيقية وعددها ١١٣

* القوانين التي صدرت مراسيمها التطبيقية جزئياً لبعض المواد وعددها ١٤

* القوانين التي لم تصدر مراسيمها التطبيقية وعددها ٢٨

وجرى توزيع هذه الجردة على النواب لتشكّل أداة رقابية توضع بتصرفهم كي يتمكنوا من مراجعة الحكومة ومطالبتها بإصدار المراسيم التطبيقية التي تسمح بتطبيق القوانين التي جرى إقرارها.

وبالفعل، لاقت هذه الجردة الصدى الإيجابي لدى معظم النواب بحيث جرى تقديم عدة أسئلة واستجابات إلى الحكومة في هذا المجال، نذكر منها ما يلي:

- ١- سؤال النائب نقولا فتوش حول تنفيذ قانون المعوقين
- ٢- سؤال النائب علي بزي حول عدم تنفيذ المادتين ٨٥ و ٨٦ من قانون المعوقين
- ٣- سؤال من قبل النواب: مورييس فاضل محمد كبارة محمد الصفدي حول تطبيق القانون رقم ٢٢٠/٢٠٠٠ (حقوق الأشخاص المعوقين).
- ٤- سؤال من قبل النائبين قاسم هاشم غازي زعيتر حول عدم تنفيذ القانون رقم ٢٢٠/٢٠٠٠ (حقوق الأشخاص المعوقين).
- ٥- سؤال النائب أكرم شهيب حول تطبيق قانون تلوث الهواء رقم ٣٤١/٢٠٠١.
- ٦- استجواب مقدم من النواب: ياسين جابر - ناصر قنديل - صلاح حنين - محمد كبارة حول عدم تطبيق قانون تلوث الهواء الرقم ٣٤١/٢٠٠١.

المرحلة الثانية- العام ٢٠١٦

بعدما تبين لبعض النواب عدم تنفيذ بعض القوانين بشكل فاضح، خاصة القوانين المهمة ومنها:

- قانون تنظيم قطاع الكهرباء
- قانون إدارة الطيران المدني
- قانون سلامة الطيران المدني
- قانون السير
- قانون حقوق المعوقين،

وكلها قوانين كانت قد أُقرت منذ عشر سنوات أو أكثر.

وتمّ التواصل مع رئيس مجلس النواب الاستاذ نبيه بريّ مقترحين عليه تشكيل لجنة خاصة. وتبعاً لذلك، وافق الرئيس بري على الاقتراح معلناً حماسته له، وأصدر قراراً بتشكيل اللجنة في أيلول ٢٠١٤. وفي أول اجتماع للجنة، تمّ تكليف بعض الموظفين بإعداد دراسة عن القوانين غير المنفذة، وتبين بأن العدد أكبر بكثير مما كان متوقعاً، وهو حوالي ٣٣ قانوناً.

• الهدف من تشكيل اللجنة:

الهدف الأساسي لهذه اللجنة هو السعي إلى ملاحقة الوزراء ومتابعة عملهم وحثهم على تطبيق القوانين. لكن، لا يوجد وسائل لمعاقبة تقصير الحكومة في هذا المجال إلا من خلال مجلس النواب كطرح الثقة أو استجواب أي وزير يتخلف عن تطبيق القوانين، إنما هذه الوسيلة غير قابلة للاستعمال في الظروف الراهنة.

إن مدة هذه اللجنة مفتوحة لكنها ليست من اللجان الدائمة، وهي من اللجان التي تُشكل بقرار يصدره رئيس المجلس لمتابعة أمر ما، وتنتهي مع انتهاء عهد المجلس، ويمكن أن تبقى إذا كانت هذه الحالة لا تزال قائمة.

• المعايير والمنهجية المعتمدة لعمل اللجنة:

لم يتم اختيار هذه القوانين عشوائياً. إن القوانين التي وُضعت ضمن هذه اللائحة هي إما قوانين مراسيمها التطبيقية غير صادرة بعد، أو أنها صدرت ولم يتم تعيين أعضاء الهيئات المنشأة بموجبها بعد، كالهيئة العامة للطيران المدني. فهذه القوانين لم تُنفذ بعد لأن مراسيمها التطبيقية لم تصدر، أو بمعنى آخر يعرقلها أو يعطل تنفيذها الوزراء. فالمعيار في اختيار القوانين هنا هو عدم صدور المراسيم التطبيقية أو عدم تشكيل مجالس إدارتها والهيئات الناظمة لها. واعتمدت اللجنة منهجية خاصة تقوم على ملاحقة الوزراء والاتصال بهم أو الاجتماع معهم. مع الانفتاح والتعاون مع المواطنين أو مع جمعيات المجتمع المدني والهيئات غير الحكومية.

في الختام، يمكن القول بأن هذه الجردة يبدأ تحضيرها عملياً بعد انعقاد كل جلسة تشريعية. ويتم فيها جرد للمواد القانونية والمتضمنة مراسيم أو قرارات لتنفيذها، ويجري توزيع هذه الجردة على السادة النواب بعد حوالي الشهر من تاريخ جلسة الإقرار، وذلك حتى يتسنى للنواب الاطلاع عليها ومراجعة الحكومة لمطالبتها بتنفيذ ما ورد في هذه التشريعات من أمور تطبيقية وتنفيذية.

وفي حال تلوّك الحكومة عن تنفيذ ما ورد في هذه النصوص قد يلجأ النواب إلى توجيه سؤال (شفهي أو خطي) إلى الحكومة. وفي حال لم يكتفِ النائب بجواب الحكومة

بإستطاعته تحويل سؤاله إلى استجواب، وقد يصل الأمر بالمُستجوبِ إلى حد طرح الثقة بالوزير أو بالحكومة، وهذه حالات نادرًا ما حصلت.

سيمون معوض
مدير عام - مستشار

القوانين التي أقرّها المجلس النيابي ولم تصدر نصوصها التطبيقية
٢٠٠٠ - ٢٠١٥ بحسب الوزارات المعنية

القوانين المتعلقة بوزارة الأشغال العامة والنقل
قانون رقم ٤٨١ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٢ قانون إدارة قطاع الطيران المدني قانون رقم ٦٦٣ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤ سلامة الطيران المدني
القوانين المتعلقة بوزارة الطاقة والمياه
قانون رقم ٤٦٢ تاريخ ٢٠٠٢/٩/٢ تنظيم قطاع الكهرباء قانون رقم ٥٤٩ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢٠ تصميم وتمويل وتطوير وإعادة إعمار مصفاتي طرابلس والزهراني وتشغيلهما وبناء محطة نهائية لتصدير واستيراد الغاز الطبيعي المُسال وبناء تجهيزات لتخزين الغاز الطبيعي وإنشاء شبكات لبيعه وتوزيعه قانون رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤ الموارد البترولية في المياه البحرية
القوانين المتعلقة بوزارة الاقتصاد والتجارة
قانون رقم ٦٥٩ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤ حماية المستهلك قانون رقم ١٨ تاريخ ٢٠٠٨/٩/٥ إنشاء المنطقة الاقتصادية الخاصة في طرابلس قانون رقم ١٥٨ تاريخ ٢٠١١/٨/١٧ نظام القياس في لبنان قانون معجل رقم ٣٥ تاريخ ٢٠١٥/١١/٢٤ قانون سلامة الغذاء
القوانين المتعلقة بوزارة الصناعة
قانون رقم ٢٢٤ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢ القواعد الفنية وإجراءات تقييم المطابقة الخاصة بها
القوانين المتعلقة بوزارة المالية
قانون رقم ٢٤٨ تاريخ ٢٠١٤/٤/١٥ إعفاء أرباح الصادرات الصناعية اللبنانية المنشأ
القوانين المتعلقة بوزارة الصحة العامة
قانون رقم ٢٢٠ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ يتعلق بحقوق الاشخاص المعوقين

قانون رقم ٢٤٨ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٩ يرمي إلى وضع نظام ضمان صحي اختياري للمسنين اللبنانيين
قانون رقم ٦٢٥ تاريخ ٢٠٠٤/١١/٢٠ الفحوصات الجينية البشرية
قانون رقم ٤٧ تاريخ ٢٠٠٨/١٢/١١ تنظيم تسويق منتجات تغذية الرضيع والوليد ووسائلها (وادواتها)
قانون رقم ١٧٤ تاريخ ٢٠١١/٨/٢٩ الحد من التدخين وتنظيم صنع وتغليف ودعاية منتجات التبغ
قانون رقم ٢٠٨ تاريخ ٢٠١٢/٣/٣٠ تنظيم مهنة العلاج الانشغالي في لبنان
قانون رقم ٢١٠ تاريخ ٢٠١٢/٣/٣٠ تنظيم ومعالجة وتكرير وتعبئة وبيع مياه الشرب المعبأة
قانون رقم ٢٥٠ تاريخ ٢٠١٤/٤/١٥ تعديل القانون رقم ٤٧٩ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٢ (إنشاء نقابة إلزامية
للممرضات والممرضين في لبنان)

القوانين المتعلقة بوزارة الاتصالات
قانون رقم ٤٣١ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٢ قانون الاتصالات
القوانين المتعلقة بوزارة البيئة
قانون رقم ٤٤٤ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٩ حماية البيئة قانون رقم ٢٥١ تاريخ ٢٠١٤/٤/١٥ تخصيص محامين عامين متفرغين وقضاة تحقيق لشؤون البيئة
القوانين المتعلقة بوزارة الثقافة
قانون رقم ٣٧ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦ الممتلكات الثقافية قانون رقم ٣٦ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦ المؤسسات العامة المرتبطة بوزارة الثقافة
القوانين المتعلقة بوزارة العدل
قانون رقم ١٦٤ تاريخ ٢٠١١/٨/٢٤ معاقبة جريمة الاتجار بالأشخاص قانون رقم ٢٩٣ تاريخ ٢٠١٤/٥/٧ حماية النساء وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري
القوانين المتعلقة بوزارة الداخلية والبلديات
قانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢ قانون السير الجديد قانون رقم ٢٨٩ تاريخ ٢٠١٤/٤/٣٠ تعديل بعض مواد المرسوم الاشتراعي رقم ٦٧/٥٠ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ (نظام وتنظيم الدفاع المدني)
القوانين المتعلقة بوزارة التربية والتعليم العالي
قانون رقم ١٥٠ تاريخ ٢٠١١/٨/١٧ تعديل المادة (٤٩) من المرسوم الاشتراعي رقم ١٣٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢
القوانين المتعلقة بوزارة الزراعة
قانون رقم ٦٦٤ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤ وسيط الجمهورية قانون رقم ٥٢٥ تاريخ ٢٠٠٣/٧/١٦ تمليك عقارات المصلحة الوطنية للتعمير الملغاة قانون رقم ٣٨ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦ تحديد عدد محامي ادارة الجمارك ونظام عملهم واصول وشروط تعيينهم

وبدل اتعابهم

قانون رقم ١٩٤ تاريخ ٢٠١١/١١/١٨ معالجة أوضاع المواطنين اللبنانيين الذين لجؤوا إلى إسرائيل
قانون رقم ٢٤١ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢ اعتماد رقم تعريف موحد لكل مواطن أمام الإدارات والمؤسسات العامة
والبلديات