ANTOINE NASRI MESSARRA
Titulaire de la Chaire Unesco
d'étude comparée des religions
de la médiation et du dialogue
Université Saint-Joseph
Ancien membre du Conseil constitutionnel, 2009-2019
Professeur
***
56 rue Abd el-Wahab el-Inglizi-Sodeco
Rés. Messarra
B.P. 16-5738
Achrafieh
BEYROUTH – LIBAN 1100 - 2070
Tel & Fax: (+ 961-1) 325 450
(+ 961-1) 219 613/4
Portable : (+ 961-3) 369 570
antoine@messarra.com
antoine.messarra.com
cc.gov.lb
ccliban.org.lb
info@lfpcp.org
www.lfpcp.org
chur.usj.edu.lb
M210/22c-2

Strengthening Parliamentary
Oversight to Enhance Accountability and Transparency
تمكين الرقابة البرلمانية لتعزيز وسائل المحاسبة والشفافية
Konrad Adenauer Stiftung
مجلس النواب، الخميس 2012/4/28، 9.30 -14.00
Philipp.bremer@kas.de

خلاصة ندوة 2022/4/28

شروط استعادة قواعد الاعراب في الرقابة والمحاسبة

أنطوان مسرّه*

تطرح الندوة التي عقدتها المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم والمعهد العربي للتدريب البرلماني والدراسات التشريعية ومؤسسة كونراد اديناور، في قاعة مكتبة المجلس النيابي في 2022/4/28، حول موضوع: "تمكين الرقابة البرلمانية لتعزيز وسائل المحاسبة والشفافية"، تطرح هذه الندوة القضايا الجوهرية بشأن الرقابة

---

* **عضو مؤسس للمؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم (جائزة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP ومؤسسة جوزف ولور مغيزل "للسلم الأهلي وحقوق الانسان"، 2007).**
دكتور في الحقوق وعلم الاجتماع من جامعة القديس يوسف في بيروت، وليون وستراسبورغ في فرنسا.
رئيس كرسي اليونسكو لدراسة الأديان المقارنة والوساطة والحوار في جامعة القديس يوسف، بيروت.
عضو المجلس الدستوري سابقًا، 2009-2019.
أستاذ في الجامعة اللبنانية منذ 1976 وجامعة القديس يوسف ومعهد الدروس القضائية ومعهد الاعلام الأردني.
عضو لجنتي برامج "التاريخ" و"التربية المدنية" في خطة النهوض التربوي في المركز التربوي للبحوث والانماء، وزارة التربية، 1996-2002.
جائزة الرئيس الياس هراوي: لبنان الميثاق، 2007.
جائزة مؤسسة المطران اغناطيوس مارون لكتاب: **الثقافة المواطنية في مجتمع تعددي: لبنان من منظور مقارن، بيروت**، المكتبة الشرقية، 2015، 760 ص.

والمحاسبة. يعيش اللبنانيون حالة ضياع في واقع الممارسة والتطبيق. شارك في الندوة أكثر من ستين من الوزراء والنواب والقضاة والمحامين والفاعلين في المجتمع.

يستخلص من الأبحاث والمناقشات تشخيص للواقع وتحديد للأولويات مستقبلاً في سبيل التصويب والفعالية.

1
تشخيص الواقع والأسباب: لا رقابة ولا محاسبة!

توفر الندوة الوصف والتشخيص وتحديد الأسباب واستشراف المعالجات. يمكن ايجاز الواقع اللبناني بما وصفته احدى الشابات المشاركة: "ندب الرقابة في الواقع اللبناني"!

1. **ليست الرقابة اساسًا موضوعًا قانونيًا، بل إدارة وحوكمة اجرائية:** ورد في العديد من المداخلات ان الرقابة والمحاسبة والشفافية هي اساسًا معضلة إدارية إجرائية تنفيذية مرتبطة بنوعية وخلقية القيّمين على الشأن العام ومرتبطة بالثقافة السائدة في المجتمع. يمكن ايجاز ذلك بالملاحظة التالية: "أدوات التطبيق غير موجودة. قام المجلس النيابي غالبًا بدوره. يكمن تعطيل تطبيق القانون في السلطة الإجرائية والمثال الأبرز قانون الشراء العام وايضًا التوظيف غير شرعي. اكثر من 75 قانونًا معظمها إصلاحية هي بدون تطبيق! في قطاع الاتصالات 6 مليار دولار هدر، وقرار بـ 95 مليون دولار مرتبط بامضاء وزير منفردًا! لم تعد المشكلة رقابة برلمانية، بل في توفر إدارة عامة وتغيير العقلية. اصبح عدم احترام القانون القاعدة! انتشرت الخدمات اللاقانونية! يتصل بك احد ناخبيك للمطالبة بإجراء غير قانوني. تقول له ذلك ويجيبك: *لو كانت قانونية شو بدي فيك!*" (*النائب والوزير السابق ياسين جابر*)

2. **انعدام الرقابة في حكومات برلمانات مصغرة:** ان مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ عالمي في أي منظومة ديمقراطية والا تتحول كل المنظومة الى نظام هيمنة مجلسي حيث تطفى الصفقات وتبادل منافع ويتعطل عمليًا دور المجلس النيابي الرقابي. يلاحظ ان العودة الى المبدأ اصبح ضروريًا. تسيطر الحكومات على البرلمانات في لبنان في حكومات مجالس نيابية مصغرة. تطبق الديمقراطية بشعارات توافق! ولا علاقة واقعيًا بين الأجهزة الرقابية والبرلمان ولا علاقة بين البرلمان وديوان المحاسبة! هناك ثلاثة أنواع من البرلمانات: "رقابة مؤثرة، ورقابة بدون اثار كبيرة، وحالة اللارقابة ولا اثار! تكمن السببية في العلاقة بين السلطتين التشريعية والاجرائية في دولة ديمقراطية حرة ملتزمة بعدم كسر القانون" (*فايز الشوابكة، امين عام الاتحاد البرلماني العربي*). ويلاحظ ايضًا ان "تركيبة البرلمانات حائرة وضعيفة. لا ترفع ولا تنصب ولا تسكن ولا تجر ولا تضمن حتى الوزن وحكم اللون الواحد يعفي من أسئلة واستجوابات حقيقية. البرلمانات حائرة محتارة. الرقابة في برلمانات العرب هي رقابة الوان، رقابة صيد نجوم واعلام" (*عدنان ضاهر، امين عام مجلس النواب*).

3. **شعبويات ومحاسبات متلفزة:** في حالة من فقدان الثقة بين المواطنين والسلطة وغياب محاسبة مؤسسية "تتعمم شعبويات ومساءلات على الطريق" (*وزير البيئة د. ناصر ياسين*). ويلاحظ ايضًا: "لا يضيء الاعلام الا على الأشياء السلبية في حين نحتاج ان يكون الاعلام الى جانبنا في أعمال إيجابية. عندما أطلقت

صرخة من الوزارة حول أصحاب بعض المولدات تغيّر كل شيء وتم التقيد بالقانون والاحكام القضائية" (*المحامي امين سلام، وزير الاقتصاد والتجارة*).

2

ما العمل؟

الأصول الدستورية والإدارية ومثاقفة

يستخلص من الأبحاث والمناقشات ضرورة استعادة الشروط المسبقات في الرقابة والمحاسبة والشفافية وهي شروط لا ترتبط اساسًا بالقانون الوضعي ولا بأي تضخم تشريعي.

1. **التمييز بين نظام الحكم في الممارسة وبين الدستور اللبناني:** وردت ملاحظات حول "البنية الدستورية" و"الطائفية"... هل لبنان اليوم هو في قمة دولة الحق حيث يحمل كل سياسي في لبنان مجموعة التشريع اللبناني ومجموعات Dalloz ولا يقوم بأي عمل الا استنادًا الى القانون! يوفر مثقفون بلا خبرة البركة لسياسيين: السبب هو "الطائفية! هل نحاسب القانون والدستور ام نحاسب المسؤول؟[1] طرح في ختام اللقاء ضرورة قراءة نصوص الدستور اللبناني، بخاصة المادة 12 حول "الاختصاص والكفاءة"، والمادة 95 التي تحظر تخصيص أي مركز لطائفة، والفصل الرابع حيث السلطة التنفيذية موصوفة قصدًا بالسلطة "الإجرائية"، ومقدمة الدستور اللبناني حيث يتم توصيف النظام الدستوري اللبناني بالنظام البرلماني مع حتمية الفصل بين السلطات... يوجد زبائنية في بلدان عديدة في العالم ليس فيها طوائف! انتشر شعار "توافق" مع تجاهل الديمقراطية وقواعدها العالمية! كل ديمقراطية في جوهرها تشاورية، لكنها ليست خارجة عن القانون hors–la–loi. يتم ضرب قواعد الديمقراطية تحت ستار "الطائفية". لا علاقة تاليًا حول ما يحصل "بالتركيبة اللبنانية" ولا في "بنيوية النظام اللبناني" الذي له مثيل اليوم في العالم في اكثر من ثلاثين دولة.

2. **حكومات إجرائية:** لا رقابة ولا محاسبة ولا شفافية في حال تشكيل حكومات برلمانات مصغرة: "ان أساس الرقابة مُستمدة من مبدأ الفصل بين السلطات حيث تستقيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والاجرائية في دولة ديمقراطية حرة" (*فايز الشوابكة، امين عام الاتحاد البرلماني العربي*). وتم التركيز على الفصل بين النيابة والوزارة (*ايمان طباره*) وضرورة التقيد الشامل بمبدأ الفصل ومقاومة مسار حيث "ست وزراء يديرون البلد ويراقبون بعضهم والنقاش يدور خارج المؤسسات" (*المحامي امين سلام، وزير الاقتصاد والتجارة*).

3. **التعينات في الإدارات العامة:** لماذا تم تفشيل المعهد الوطني للإدارة كمؤسسة مستقلة في سبيل تأهيل الموظفين وتم استتباع المعهد من مجلس الخدمة المدنية كسلطة وصاية؟ ولماذا تم تفشيل مساعي عديدة في سبيل آليات التعيين في الفئة الأولى؟ إرادة القيّمين على السلطة "ان لا تكون المؤسسات فاعلة في نظام اوليغارشي يتحكم فيه عدد من الزعماء يتلطون خلف المؤسسات" (*غسان مخيبر*). ولن تكون المحاسبة فاعلة من خلال صياغة نصوص جديدة وتعديلات على نصوص قديمة. عرضت في الندوة حالات إيجابية مرتبطة بإرادة الوزير في وزارة البيئة بشأن بعض الاجازات وفي وزارة الاقتصاد بشأن احكام تتعلق بالمولدات الكهربائية. فلا نبحث بعد اليوم في سقف الرقابة والمحاسبة مع تجاهل ارضيتها في توفر القيادة الصالحة في بنية الإدارة. وصف هذا المسار

[1] . أنطوان مسرّه، "محاسبة القانون والدستور ام محاسبة المسؤول؟"، **النهار**، 2019/10/14.

بأنه "خط الدفاع الأخير" (*المحامي امين سلام وزير الاقتصاد والتجارة*). عرض المشاركون حالات في الإدارة العامة: "1500 ملف في الادراج وعلاقات مصالح توثر على الرقابة" (*د. ناصر ياسين وزير البيئة*) و"كسارات في البقاع مقفلة ومفتوحة ومخالفات ولا متابعة في التنفيذ" (*النائب جورج عقيص*)، و"أشجار معمرّة تم تدميرها" (*عز الدين صبرا*).

4. **النظام الداخلي لمجلس النواب:** هذا النظام بحاجة الى مراجعة جوهرية استنادًا الى اقتراح النائب السابق غسان مخيبر في سبيل تفعيل العمل البرلماني والرقابي "حيث تتضمن الرقابة ثلاثة عناصر: استعلام ومسائلة ومحاسبة وحيث قليلاً ما يجتمع المجلس النيابي كهيئة عامة" (*غسان مخيبر*).

5. **انتخابات أيار 2022:** جوابًا على سؤال حول استمرارية احد الرؤساء لعقود ورد ما يلي: "هذا الرئيس تم انتخابه وتكرار انتخابه من ناخبين، ثم من أعضاء المجلس النيابي" (*الوزير السابق والنائب ياسين جابر*). اذا لم يتصرف الناخبون كناخبين وليس كمقترعين سينتج المشهد ذاته. "يبدأ بالتالي التغيير من الناخبين وليست الديمقراطية وجبة جاهزة في التسليم Delivery" (*النائب جورج عقيص*). يكمن جوهريًا الموضوع في ممارسة الشرعية الشعبية (KAK,*Philipp Bremer*).

6. **مقاومة التضخم والاحتيال القانوني:** يكمن جزء كبير من الفساد في تضخم تشريعي بدون تفنيذ ايهامًا للناس بالإصلاح. وردت امثلة عديدة في برلمانات في العالم حيث لا يوضع تشريع جديد الا بعد الغاء تشريع سابق (*محمد صبرا، خبير في الصياغة التشريعية*). ورد في عنوان مقال حول قانون الشراء العام: "ماذا يحصل في الكواليس لعرقلة تطبيق قانون الشراء العام؟ (*سلوى بعلبكي، النهار، 2022/4/22*). كواليس، عرقلة، تطبيق...؟ هل اصبح هذا جوهر القانون؟

7. **ثقافة الرقابة من خلال البلديات والهيئات الوسيطة في المجتمع:** يوجد 1055 بلدية في لبنان. وفي لبنان حوالي 18 محمية في حالة حماية بفضل عمل البلديات (*د. ناصر ياسين وزير البيئة*). ما هي البرامج التطبيقية في مثاقفة الرقابة والمحاسبة! وما هو دور الهيئات الوسيطة في المجتمع، ابرزها النقابات والهيئات المهنية، في التواصل بين المواطنين والسلطة وفي فرز وتأطير المطالب؟

انطلاقًا من تراث المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم والاهداف التطبيقية لمؤسسة كونراد اديناور في إرساء دولة الحق في الممارسة (KAS, Philipp Bremer) وواقع الغياب الشامل للإدارة الفاعلة وللرقابة بخاصة منذ 2016، الحاجة الى برامج تمكينية empowerment في ما يتعلق بالإدارة العامة ومثاقفة الشأن العام، ليس على المستوى الوطني العام فقط بل ايضًا المحلي انطلاقًا من المبدأ: فكر شموليًا واعمل محليًا.