مآخذ على الصيغة الراهنة للدستور اللبناني

د. محمد المجذوب
رئيس الجامعة اللبنانية سابقاً
ونائب رئيس المجلس الدستوري سابقاً
استاذ القانون العام في جامعة بيروت العربية.

في ١٩٢٦/٥/٢٣، صدر الدستور اللبناني، فهو اليوم (من حيث الأقدمية) عميد الدساتير العربيّة. وعلى الرغم من بعض المآخذ عليه فإنه استطاع، بالتعديلات التي أُدخلت عليه، أن يستمر في الوجود ويتغلّب على بعض الصعوبات ويتجاوب مع بعض التطورات.

ودستورنا جامد، أي أن تعديله يتطلّب شروطاً أكثر تعقيداً من شروط تعديل القوانين العادية، وأن هذا التعديل يتمّ وفقاً لإجراءات منصوص عليها في الدستور ذاته.

ودستورنا لا يتضمّن نصوصاً تُحرّم، بصورة مطلقة، تعديل بعض أحكامه، او تُحرّم تعديلها خلال فترةٍ زمنيةٍ محدَّدة. وهذا يعني أن جميع أحكامه قابلة، في كل وقت، للتعديل. وقد تعرّض هذا الدستور، فعلاً، منذ صدوره، للعديد من التعديلات، وعُلّق العملُ به مرتين خلال عهد الانتداب. وجميع التعديلات، باستثناء واحدٍ منها، تمّت بقوانين دستورية: ثلاثة منها في عهد الانتداب، والبقية منذ فجر الاستقلال.

وأشهر تعديلين دستوريين شهدهما لبنان هما تعديل العام ١٩٤٣ (تحرير الدستور من رواسب الانتداب وتكريس الاستقلال)، وتعديل العام ١٩٩٠ (إدخال معظم بنود اتفاق الطائف في صلب الدستور). غير أن التعديل الثاني الذي حوَل معظم بنود ذلك الاتفاق نصوصاً دستوريةً يبقى هو الأهم والأعمق منذ نشأة الدستور.

وهناك، بالإضافة إلى هذه التعديلات، أربعة تعديلات استثنائية موقّتة تتعلّق بمدة

ولاية رئيس الجمهورية، أو بتسهيل عمليّة انتخابه. ومع أن هذه التعديلات الاستثنائيّة كانت حلاً أو مخرجاً آنيّاً لأزماتٍ أو خلافاتٍ أو تسوياتٍ سياسيّة، فانها لم تسلم من الانتقادات القانونية والفقهيّة.

محتويات الدستور اللبناني

يتألف الدستور اللبناني من ستة أبواب تقع في /١٠٢/ مادة، وذلك على الشكل التالي:

– الباب الأول بعنوان: الأحكام الأساسية. ويتضمن مقدمةً وفصلين. وتحتوي المقدمة على أهم المبادئ التي وردت في اتفاق الطائف. ويتناول الفصل الأول حدود الدولة وأراضيها، والفصل الثاني حقوق اللبنانيين وواجباتهم.

– والباب الثاني بعنوان: السلطات. ويتضمن أربعة فصول تتحدث عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

– والباب الثالث بلا عنوان. وفيه شرح لكيفية انتخاب رئيس الجمهورية، وكيفية تعديل الدستور، وأعمال مجلس النواب عند تعديل الدستور.

– والباب الرابع بعنوان: تدابير مختلفة. ويتضمن أحكاماً عامة تتعلق بالمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، وبالمالية.

– والباب الخامس بعنوان: أحكام تتعلَّق بالدولة المنتدبة وبعصبة الأمم. ويتضمَّن خمس مواد أصبحت كلها ملغاة.

– والباب السادس بعنوان: أحكام نهائية موقتة. ويتضمن ثماني مواد، خمس منها ملغاة، والثلاث الباقية تتحدّث عن تشكيل هيئة وطنية لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية، وعن تسمية الجمهورية اللبنانية بِـ «دولة لبنان الكبير»، وعن إعلان إلغاء الأحكام الاشتراعية المخالفة لهذا الدستور.

وشكّل التعديل الجذري الذي تمّ في ١٩٩٠/٩/٢١ فرصةً ذهبيةً نادرةً، كان بالامكان استغلالُها، لتحقيق ثلاثة أمور مهمة:

١– إضفاء حلّة قشيبة على دستور هَرِمٍ بلغ، في تلك الفترة، الرابعة والستين من العمر، ودُبِّج أو عُرِّب، لدى نشأته، بطريقة تفتقر إلى البلاغة الرفيعة التي اشتهر بها أصحاب البيان في لبنان.

٢- الانكباب الجاد على تصحيح ما شاب الدستور من هفوات وتناقضات، في الشكل غالباً، وفي المضمون أحياناً.

٣- العمل على ضخّ دم جديدٍ في شرايينه يحتوي على «الجينات» الدستورية التي تمخَّض عنها التطور الحديث في حقل الحقوق والحريات، وواجبات الدولة تجاه المواطنين، ونظرية السيادة في عصر التنظيم الدولي...

مواطن الخلل في الدستور اللبناني

ويمكننا، بالاستناد إلى مواد الدستور، استعراض بعض مواطن الخلل والزلل فيه:

أولاً- إن المادة /١٠١/ تنص على أنه ابتداءً من أول أيلول ١٩٢٦ تُدعى دولةُ لبنان الكبير «الجمهورية اللبنانية». فما الحكمة من الإبقاء على هذه المادة طالما أننا عدّلنا الدستور وأوردنا في مقدمته (في الفقرة ج) أن لبنان جمهورية ديموقراطية برلمانية؟ وما الحكمة، كذلك، من الاحتفاظ بتعبير «لبنان الكبير» في المادة الرابعة؟ إذا كان الغرض من ذلك التذكير بتوسيع حدود جبل لبنان في نهاية الحرب العالمية الأولى، وما رافق نشأة الدولة الجديدة من خلافات انتهت في العام ١٩٤٣ ببيان وزاري عن (وجه لبنان العربي)، وفي العام ١٩٩٠ ببند دستوري عن لبنان الوطن النهائي، والعربي هويةً وانتماءً... فإن إصرار المشترع على إحياء رواسب الماضي يثير الدهشة والحيرة معاً.

ثانياً - إن الدستور، بعد تحديثه وتعديل معظم مواده، أبقى على المواد الملغاة فيه. فهناك عشر مواد ملغاة كان من الواجب حذفها أو الإشارة إليها في بعض الحواشي. والمواد العشر هي: من /٩٠/ إلى /٩٤/، ومن /٩٦/ إلى /١٠٠/. ثم ما هي ممبررات الاحتفاظ بالباب الخامس المتعلق بدولة الانتداب وعصبة الأمم طالما أن جميع مواده أصبحت ملغاة منذ بداية عهد الاستقلال؟

ثالثاً - إن الباب الثالث خالٍ من زي عنوان. فما الحكمة من ذلك؟ ولماذا عدم توزيع مواده على فصول، على غرار ما اتُّبع في البابين السابقين؟ إن هذا الباب يعالج في ثلاثة بنود ثلاث مسائل: انتخاب رئيس الجمهورية، وتعديل الدستور، وأعمال مجلس النواب المتعلقة بهذا التعديل.

ولكن لماذا الحديث في هذا الباب عن انتخاب الرئيس ما دام هناك بند في الفصل الرابع

من الباب الثاني (وهو مخصَّص للسلطة الإجرائية) يتحدث عن رئيس الجمهورية وصلاحياته؟ ألم يكن من الأفضل نقل مسألة انتخابه إلى هذا الفصل؟

ولماذا تخصيص بندين للحديث عن كيفية تعديل الدستور وعن أعمال مجلس النواب في مجال التعديل ما دام هناك فصل في الباب الثاني، مكرّس لشرح صلاحيات المجلس، ومنها تعديل الدستور؟

رابعا ـ إن الفصلين الأول والثالث من الباب الثاني يحملان العنوان ذاته: أحكام عامة. فهل يُعقل أن يحدث ذلك سهواً؟ إن الفصل الثالث هو تكملة الفصل الثاني، المخصص للحديث عن السلطة المشترعة، فلماذا تجزئة الموضوع وتوزيع المواد على فصلين مختلفين يحمل الثاني منهما عنواناً يوحي بالالتباس؟

خامساً ـ إننا في لبنان نتبّنى النظام البرلماني، ونُهلّل لمبدأ الفصل بين السلطات، ونُقرّ بأن السلطة القضائية هي إحدى السلطات الثلاث وإحدى الركائز المهمة في نظامنا الديموقراطي. ولكننا نكتفي بتكريس مادة وحيدة يتيمة لها في الدستور، هي المادة /٢٠/؟ فهل يمكن اعتبار هذا الواقع أمراً طبيعياً يُعبّر عن مدى تقديرنا لأهمية السلطة القضائية؟

سادساً ـ إن الباب السادس يحمل عنوان: أحكام نهائية موقتة. فكيف التوفيق بين صفتيْ النهائي والموقّت؟ أي كيف يمكن أن تكون هذه الأحكام نهائية وموقتة في آن واحد؟ وإذا كان للمادة /٩٥/ التي تتحدث عن مبدأ المناصفة في التمثيل النيابي وفي بعض الوظائف، خلال المرحلة الانتقالية التي تسبق تحقيق إلغاء الطائيفية السياسية، وضعٌ موقت، فلماذا، إذن، استعمال تعبير «نهائي موقت»؟ وإذا كانت صفة «الموقت» تنطبق على هذه المادة، فلماذا لم يُدخل المشترع الفقرة الأخيرة من المادة /٢٤/ في هذه الخانة، وهي التي تتحدث بصورة استثنائية. ولمرة واحدة، عن ملء المقاعد النيابية الشاغرة بالتعيين، وكذلك المادة /٣٠/ التي تنص على إلغاء نفسها «حكماً فور إنشاء المجلس الدستوري»؟

سابعاً ـ إن صيغة الدستور أو صياغته التي أشرف على وضعها أو تعديلها ساسةٌ محنّكون. معظمهم من رجال القانون والأدب، حافلةٌ بالأخطاء اللغوية والمنهجية. وسنورد، على سبيل المثال، بعضاً منها:

١ـ ففي المادتين /٨٣/ ،/٨٤/ خلط أو عدم تمييز بين مفاهيم أو مضامين: موازنة،

ومشروع موازنة، وميزانية.

٢ـ وفي الفقرة (ج) من مقدمة الدستور نصٌّ على الحريات العامة والعدالة والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع اللبنانيين. وفي المادة السابعة تكرار للنص واعتبار اللبنانيين سواسية أمام القانون. فكيف يستقيم أمر هذين النصّين مع مضمون نصّين آخرين، يقضي الأول منهما (المادة ٢٤) بتوزيع المقاعد النيابية وفقاً لقاعدة مذهبية ومناطقية تتناقض مع مبدأ الانتماء الوطني، ويستثني الثاني (المادة ٩٥) وظائف الفئة الأولى وما يعادلها من قاعدة الاستحقاق والجدارة، التي تنص عليها المادة /١٢/؟

٣– وفي العديد من المواد عبارات لغوية أو نحوية خاطئة، مثل:

ـ نص عنها، بدلاً من نص عليها.

ـ أخلَّ فيها، بدلاً من أخلَّ بها.

ـ بتَّ في الأمر، بدلاً من بتّ الأمر.

ـ الحق بالفصل، بدلاً من الحق في الفصل.

ـ الأهلين، بدلاً من المواطنين.

ـ الوطني، بدلاً من المواطن.

ـ عمدة المجلس، بدلاً من مكتب المجلس.

ـ حاز على الشيء، بدلاً من حاز الشيء.

ـ تقديم العرائض خطاً، بدلاً من خطياً.

ـ تُخصَّص الجلسات بالبحث في الأمر، بدلاً من للبحث.

ـ أشخاص خارجين عن المجلس، بدلاً من أشخاص من خارج المجلس.

٤– وفي الدستور مواد أو فقرات تستحق الإلغاء والشطب (بالإضافة إلى المواد الأخيرة أصلاً، التي ما زالت ماثلة فوق صفحاته)، إما لأنها استكملت تطبيقها، مثل الفقرة الأخيرة من

المادة /٢٤/ (ملء المقاعد النيابية الشاغرة بالتعيين)، وإما لأنها استحدثت جهازاً للقيام بمهام جهاز آخر، مثل المادة /٣٠/ (إنشاء المجلس الدستوري للحلول محل مجلس النواب في الفصل في صحة النيابة).

٥ـ ومن السمات البارزة في الدستور الركاكة والهشاشة في سبك الكثير من نصوصه، والاستعمال السيِّء أو المستغرب لبعض التعابير والأفعال:

ـ فالمادة /٢١/ تنص على أن «لكل وطني لبناني...» (بدلاً من كل مواطن).

ـ والمادة /٣٥/ تنص على أن «جلسات المجلس علنية على أن له أن يجتمع...».

ـ والمادة /٣٦/ تنص على أن «تُعطى الآراء بالتصويت الشفوي أو بطريقة القيام والجلوس...».

ـ والمادة /٤١/ تتحدّث عن تجاوز «أجل نيابة العضو القديم» (بدلاً من مدة نيابته).

ثامناً ـ إن في الدستور كلمات أو عبارات أو مصطلحات تحتاج إلى توضيح أو تحديد أو تعديل أو تفصيل، لئلاّ يؤدي الاختلاف في تأويلها وتفسيرها إلى خلافات ومشاحنات:

١ـ فالمادة /٩/ تنص على أن الدولة تحترم جميع الأديان «بتأديتها فروض الإجلال للّه تعالى». فكيف تؤدي دولةٌ ما هذه الفروض للخالق؟

٢ ـ والفقرة (ط) من المقدمة تنص على رفض التوطين. ولكن توطين من؟ وهل التوطين يعني التجنيس، أم الإقامة الدائمة؟ وهل المقصود بهذه العبارة اللاجئين الفلسطينيين، أم أن مبدأ الرفض يشمل كل أجنبي لاجئ في لبنان؟ وإذا كان التوطين مرفرضاً، فما هو الحل لتلك المشكلة؟ وإذا كان الحل المنطقي هو تحقيق حق العودة الى فلسطين، فلماذا لا ينص الدستور على هذا الحق كما نصّ على مناهضة التجزئة والتقسيم، وعلى التزام الإعلانَ العالمي لحقوق الإنسان ومواثيق جامعة الدول العربية والأمم المتحدة؟

٣ـ والمادة /٢٢/ تتحدث عن «استحداث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية». فهل المقصود بجميع العائلات الروحية جميع المذاهب الدينية المعترف بها رسمياً في لبنان؟ وهل ستُمثّل هذه المذاهب بصورة عادلة في مجلس الشيوخ؟ وهل لدينا إحصاء دقيق وشامل عن عدد أتباع كل مذهب في لبنان بعد أن

تنصّلنا، منذ بداية الاستقلال، من التزاماتنا بإجراء إحصاء عام للسكان؟ ثم ما المقصود بالقضايا المصيرية التي تُعتبر من صلاحيات ذلك المجلس؟ أليس الغموض مدعاةً للاختلاف والتصادم؟

تاسعا ـ إن الدستور يشكو من انتهاكات لبعض المبادئ الدستورية، ويعاني من تقصير أو فراغ في أمور أثبتت الممارسة السياسية خطورة إهمالها أو إغفالها:

١ـ فالفقرة الأخيرة من المادة /٢٤/ تمنح الحكومة حق ملء المقاعد النيابية الشاغرة بالتعيين. صحيح أن العملية تمّت وانتهت ولم يعد لهذه الفقرة أية قيمة أو مفعول، إلاَّ أن بقاء هذه المخالفة الدستورية ماثلةً للعيان والأذهان في الدستور يشكل دليلاً على خرق الدولة حرمة مبدأ الفصل بين السلطات.

٢ـ والمادة /٢٨/ تنتهك هذا المبدأ أيضاً عندما تُجيز الجمع بين النيابة والوزارة، وتسمح للنائب، بعد أن يصبح وزيراً، بممارسة وظيفتين أو سلطتين (التشريع والتنفيذ) ينبغي لهما، وفقاً لكل نظام برلماني، أن تكونا مستقلتين، وبأن تراقب إحداهما الأخرى.

٣ـ والمادة /٢١/ تحدِّد سنّ الناخب بإحدى وعشرين سنة. ومن عادة الدساتير الحديثة ترك هذا الأمر لقانون الانتخاب. وكانت الغالبية الساحقة من النواب قد تقدمت قبل انتخابات العام ٢٠٠٠ بعريضة تطالب بجعل سن الانتخاب /١٨/ سنة وإعادة صوغ المادة /٢١/، فلم يؤخذ بها. وإبّان أول جلسة للمجلس النيابي الجديد، التي عُقدت في تشرين الأول (أكتوبر) ٢٠٠٠، وقَّع أكثر من مئة نائب عريضةً أخرى طالبوا فيها بخفض سنّ الاقتراع بغية إشراك الشباب في الحياة السياسية. ولم تسفر هذه الجهود عن أية نتيجة إيجابية، ولم يُبد أي نائب، منذ ذلك التاريخ، حماسةً تُذكر لإثارة الموضوع من جديد في المجلس أو في وسائل الإعلام.

٤ـ والمادتان /٧/ و/١٢/ تتحدثان عن مساواة اللبنانيين أمام القانون وعن حق كل لبناني في تولِّي الوظائف العامة دون أن يكون لمواطن على آخر ميزة إلاَّ من حيث الاستحقاق والجدارة. ولكن قوانين الدولة وممارستها تتعارض، في كثير من الأحيان، مع النصوص الدستورية بشأن المساواة. فتوزيع المقاعد النيابية يتم بصورة لا علاقة لها بمبدأ المساواة. وقاعدة التمثيل الطائفي في بعض الوظائف لا تتلاءم مع هذا المبدأ. وعدم المساواة يتجلّى في الفروق والمستويات المتباينة التي تتسم بها الرواتب والتعويضات التي يتقاضاه الموظفون

والمتعاقدون في المؤسسات والإدارات التابعة للدولة. والاعتراف لبعض المذاهب الدينية بصلاحيات تشريعية يتناقض مع مبدأ المساواة. ثم إن المحاكم المذهبية لا تصدر أحكامها، كما تفرض المادة /٢٠/ من الدستور، باسم الشعب اللبناني.

٥ـ والدستور يقيِّد رئيس الجمهورية، بخلاف رئيس الحكومة والوزراد، بمهلٍ محددة لإصدار القوانين والمراسيم.

٦ـ ومجلس الوزراء أصبح مؤسسة ولكنها لم تُزوّد بعدُ بنظاماً داخلياً توضيحاً وحسماً لأمور ما زالت تثير خلافات وتساؤلات حول: صلاحيات نائب رئيس مجلس الوزراء، وعدد الوزراء المخوّلين طلب عقد جلسة لهذا المجلس، وحق الوزير في إدراج المواضيع المتعلقة بوزارته في جدول أعمال المجلس، ومدى صلاحية رئيس الحكومة أو الوزير المختص في الامتناع عن توقيع القرارات والمراسيم المتخذة بالأكثرية المطلوبة، وتحديد المهلة لاعتبار القرارات والمراسيم نافذةً بعد انقضائها.

عاشراً ـ إن الدستور اللبناني يبدو عاجزاً عن مواكبة التطورات والمستجدات في حقول السياسة والاجتماع والاقتصاد. وهذا العجز كان من العوامل التي ساعدت على تفجير الوضع الداخي في لبنان في العام ١٩٧٥.

لقد طرأ، منذ عقود، تحوّل كبير على بعض المفاهيم، مثل سيادة الدولة بعد قيام المنظمات العالمية والإقليمية، ونظرية الفصل بين السلطات بعد ظهور الأحزاب وتمتّعها أحياناً بالأكثرية في السلطتين التشريعية والتنفيذية، ودور الدولة بعد اتّساع صلاحياتها وتضخّم واجباتها، ووظائف الضمانات الاجتماعية بعد إدراجها في جدول حقوق الإنسان.

وإزاء هذه التغيُّرات وقف دستورنا عاجزاً، ولم يتمكّن من اللحاق بالركب. بل إنه لم يكن، حتى عند وضعه، على مستوى الأحداث والنظريات التي كانت سائدةً في الربع الأول من القرن العشرين.

ففي هذه الفترة كانت النظرية الديموقراطية قد انطلقت من إطارها السياسي والدستوري لتمتزج امتزاجاً كبيراً بالنظريات الاجتماعية الجديدة التي لم تكتفِ بمعالجة مسألة الحرية الفردية وحقوق الإنسان، بل تناولت أيضاً مشكلات المجتمع كلها بالنقد والتحليل، واهتمت بالضمانات الاجتماعية والقضايا العالمية، وسعت لتوفير العلم والعمل والرفاهية لكل مواطن،

فكل ديموقراطية تصطبغ اليوم (ويجب أن تصطبغ) بصبغة اجتماعية. بل إن الديموقراطية تفقد قيمتها وتنحرف عن مقاصدها إذا لم تكن ذات محتوى اجتماعي.

ونظرة سريعة إلى قائمة الحقوق والحريات التي يتضمنها دستورنا، والتي لم يطرأ عليها أي تغيير منذ العام ١٩٢٦، تكشف لنا عن وجود نقص وتخلّف في هذا المجال. ويمكننا هنا إبداء بعض الملاحظات والانطباعات:

١ـ إن الدستور اللبناني عالج أهم الحقوق والحريات التقليدية، ولم يُحاول أن يُضفي عليها، كما فعلت الإعلانات والمواثيق الدولية المشهورة، طابعاً فلسفياً يجعل منها حقوقاً كونيّةً، صالحة لكل زمان ومكان.

٢ـ إن الدستور صدر في ظل الانتداب، فكان من الطبيعي أن يتضمَّن أبسط الحقوق التقليدية. ولكن التعديل الدستوري الجذري حدث في العام ١٩٩٠، أي بعد الاطلاع الهادئ على مختلق النظريات والتجارب والممارسات والمستجدات في ميدان الحقوق والحريات، فكان من المنتظر أن يحظى هذا الميدان باهتمام أكبر ومكانةٍ أَرفع.

٣ـ إن الدستور، حتى بعد التعديل الكبير، لم يتمكن، لأسباب باتت معروفة، من التخلص من الطابع الطائيفي الذي دمغ بعض مواده وتوجهاته.

٤ـ إن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الدستور تكاد أن تكون غائبة. ويعزو البعض ذلك إلى ضعف الإمكانات المادية للدولة. ولكن البعض الآخر يردّه إلى توجهات سياسية معيَّنة ينطلق منها أصحاب القرار في النظام.

٥ـ إن إغفال بعض الحقوق والحريات المهمة لا يعني أن الدستور لا يعترف بها، فالدستور يضع، في كثير من الأحيان، مبادئ عامة يستلهمها المشترع في سنّ القوانين. فالحرية التي ينص عليها الدستور تُشكّل مبدأً عاماً. وكل عمل أو تصرف أو تشريع يتعارض معها يخالف روح الدستور.

٦ـ إن غالبية النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات صيغت، في الدستور، بطريقةٍ ذكية ماهرة تترك للقانون حرية تنظيمها وتفصيلها. ولهذا حرص المشترع، عند وضع الدستور، على الإكثار من العبارات: بمقتضى القانون، وضمن دائرة القانون، والنصوص عليها في القانون، وحسب الأحوال المبيّنة في القانون...

٧ـ إن الدستور، في الفقرة (ب) من مقدمته، يعتبر أن لبنان ملتزمٌ مواثيقَ الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وهذا الالتزام يُرتّب تبعاتٍ على لبنان في حال الإخلال بأي مبدأ من المبادى التي تنص عليها هذه المواثيق.

■ ■ ■