الورقة البيضاء

أحمد زين

للمجلس النيابي صلاحيات انتخابية، وهي كما الصلاحيات الاخرى من الاهمية بمكان كونها منشئة للمؤسسات الدستورية. وتحكم عملية اجراء الانتخابات هذه نصوص مختلفة منها ما جاء في النصوص الدستورية ومنها ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس او القوانين العادية. واختلاف المصادر هذه ادى الى وضع صيغ وآليات للانتخاب، فاعتمد التصويت كتابة والتصويت الشفوي او التصويت بالجلوس والقيام، كما ان التعبير عن الخيار عند ممارسة حق الاقتراع اتخذ اشكالاً ايضاً، فمنها الممتنع عن التصويت والمعارض لما يكون مطروحاً والموافق، وكذلك الورقة البيضاء التي قلما تحصل انتخابات لا يكون في نتيجتها ورقة بيضاء او اكثر. فما هي هذه الورقة وما هي مفاعيلها؟ في هذه القراءة الموجزة محاولة للاجابة عبر محورين:

اولاً: النصوص المتعلقة بالورقة البيضاء وتطورها.

ثانياً: تقييم المفاعيل بالمقارنة والاستنتاج.

اولاً: النصوص لمتعلقة بالورقة البيضاء وتطورها ـ يعتمد الدستور في اي تصويت يجري في المجلس النيابي صيغة وضع الحد الادنى المطلوب للفوز او الاقرار، ويتجاهل كلياً التطرق الى الشكل الذي يعبر فيه النائب عن خياره عند التصويت. ولهذا وضعت الانظمة الداخلية المتتالية احكاماً لآلية اجراء التصويت وكيفية ممارسة الخيار.

فعند نشوء الحياة البرلمانية المنتظمة مع المجلس التمثيلي الاول سنة ١٩٢٢، كان المجلس يعمل بموجب نظام داخلي مزدوج في الشكل هو القرار ١٣٠٤ الصادر في ٨ آذار ١٩٢٢ عن وكيل المندوب السامي للجمهورية الفرنسية روبير دي كه، والنظام الذي اقره المجلس التمثيلي بعد تكوينه والذي اقر في السادس من حزيران سنة ١٩٢٢ ايضاً. وهذا النظام تضمن الاحكام التي كانت واردة في القرار والمتعلقة بعمل المجلس مضيفاً اليها

بعض الامور التي لم يتطرق اليها قرار الوكيل الفرنسي. ويمكن اختصار ما له علاقة بعملية التصويت بأمرين هما:

أ ـ اعتبار التصويت بطريقة «وقوف الاعضاء او جلوسهم» هو القاعدة وما عدا ذلك هو الاستثناء. فقد جاء في المادة ٢٢ من القرار ١٣٠٤ الذي كان بمثابة الاحكام الدستورية اليوم التالي: "في ما خلا الاحوال المحددة التي تقرر ان يكون فيها الاقتراع سرياً والتي من جملتها الاحوال التي تتخذ فيها القرارات المتعلقة بقانونية الانتخابات المعترض عليها، فإن المجلس التمثيلي يقترع على المسائل التي تعرض عليه للمناقشة بطريقة وقوف الاعضاء او جلوسهم.

ب ـ لم يتطرق القرار كما النظام الداخلي للمجلس التمثيلي للاوراق البيضاء.

بقي العمل بالنظام الداخلي للمجلس التمثيلي نافذاً حتى سنة ١٩٣٠ والى ما بعد صدور الدستور اللبناني بسنوات. وعندما طرحت المادة الخامسة من هذا النظام للمناقشة في جلسة الحادي عشر من نيسان سنة ١٩٣٠ جرى نقاش مستفيض في شأن الورقة البيضاء انتهى الى اقرار هذه المادة بالاكثرية، وجاء نصها كالتالي:

«تعتبر الاوراق الانتخابية الخالية من الاسماء والممضاة من واضعيها او الحاوية اشارة معينة ملغاة.

ان الاعضاء الممتنعين عن الاشتراك في التصويت لا يدخلون في حساب الاكثرية، وكذلك الاوراق الخالية من الاسماء والمشار اليها في الفقرة الاولى تحسب ملغاة ويكتفى بعدد الاوراق المقبولة في حساب الاكثرية».

وفي اول نظام داخلي صدر بعد الاستقلال سنة ١٩٥٣ جاء نص المادة الخامسة منه ايضاً كالتالي:

«لا تدخل الاوراق البيضاء او الملغاة في حساب الاكثرية» ولم يحصل اي نقاش حول هذه المادة عند طرحها.

ولم تختلف الاحكام المتعلقة بالورقة البيضاء في التعديلات التي حصلت سنة ١٩٨٢، فجاء نص المادة ١٢ من النظام المعدّل كالتالي: «لا تدخل في حساب الاغلبية في اي انتخاب سري الاوراق البيضاء او الملغاة». وما زال مضمون هذه المادة نافذاً في النظام الداخلي النافذ الاجراء فقد جاء في المادة ١٢ من النظام الحالي التالي: «لا تدخل في حساب الاغلبية في اي انتخاب يجريه المجلس الاوراق البيضاء او الملغاة...».

يتبين من تطور النص الذي يحكم مفاعيل الورقة البيضاء ان التعديلات التي طرأت على تلك الاحكام كانت شكلية وانها في مجملها قد تبنت مفهوم هذه الورقة ومفاعيلها كما جاء في نظام ١٩٣٠. فماذا كانت نية المشترع في النص؟

لا بد من الاشارة اولاً الى ان جميع محاضر مناقشة النظام الداخلي منذ المجلس التمثيلي الاول وحتى اليوم تؤكد ان المناقشة حول الورقة البيضاء لم تحصل الا عند مناقشة نظام ١٩٣٠. ولذلك يبقى محضر هذه المناقشة اساساً للتفسير خصوصاً وان التعديلات اللاحقة قد اخذت بنتيجة هذه المناقشات من دون اثارة اي سؤال. ولذلك فإن مفاعيل الورقة البيضاء يجب ان يكون مبنياً على المناقشة التي ادت الى اقرار المادة.

ومن العودة الى محضر جلسة ١١ نيسان ١٩٣٠ يتبين ان نص المادة الخامسة كان كما اقرت، انما كانت تنص في آخرها على شرط هو «الا اذا كان عددها اقل من النصاب القانوني المعين في الدستور». ومن المفيد هنا اعادة التذكير بهذا النص قبل تعديله كاملاً، وقد جاء كالتالي: «... ان الاعضاء الممتنعين عن الاشتراك بالتصويت لا يدخلون في العدد المعين لصحة

الانتخاب، وكذلك الاوراق الخالية من الاسماء والمشار اليها في الفقرة الاولى تحسب ملغاة ويكتفي بعدد الاوراق المقبولة، ويعتبر النصاب القانوني لصحة الانتخاب مؤلفاً منها الا اذا كان عددها اقل من النصاب القانوني المعيّن في الدستور».

ان النصاب القانوني المعيّن في الدستور وفق المادة ٣٤ التي كانت نافذة الاجراء هو «اكثر من نصف الاعضاء وتتخذ القرارات بغالبية الاصوات». ومن المعروف ان عدد النواب عند مناقشة هذا النظام كان ٤٥ نائباً بين معين ومنتخب. وعلى ضوء هذه المعطيات تمت مناقشة المادة الخامسة وجاءت كالتالي وفق النص الحرفي للمحضر:

«الاستاذ السودا: يقال لا يعدون من النصاب.

الاستاذ اسحق: نقول لا يدخلون في حساب الاكثرية.

الاستاذ زكور: هل للمجلس اكثرية دائمة ام لا؟

الرئيس: نعم هي اكثرية الثلاثة وعشرين عضواً.

الاستاذ زكور: اذاً يجب هناك دائماً اكثرية تعادل نصف النصاب القانوني بزيادة واحد.

الاستاذ نصار: كلا. لو امتنع من ٢٣ عضواً ثلاثة تكون الاكثرية ١١ وهي صحيحة.

الاستاذ دموس: لا يجوز ان يمتنع عدد من الاعضاء بحيث تبقى الاكثرية سبعة مثلاً.

الشيخ بشارة الخوري: كلا. بل هذا قانوني كما يجري في الاقتراع على اي مشروع قانون كان.

الاستاذ دموس: اسمح لي. يجب ان يحدد عدد الممتنعين فإذا تجاوزه تعطلت الاكثرية.

الرئيس: اظن ان حضرتك واضع المادة ٤٤ من الدستور.

وهذه هي: ... وبعد ان تلا الرئيس المادة خلص الى القول: لا يجوز ان يجتمع المجلس الا بحضور ٢٣ عضواً. فاذا امتنع عشرة وانتخب ١٥ فاكثرية الخمسة عشر تنتخب رئيساً.

الاستاذ زكور: هذه المادة في النظام تفسير لمادة الدستور.

الشيخ بشارة الخوري: بل هي تشوشها. المادة الدستورية صريحة.

الرئيس: سبق ان امتنع في هذا المجلس اعضاء عن الانتخاب، ومع ذلك فقد حسبوا في عداد الأكثرية وأعيد الانتخاب. وسواء امتنع العضو أو وضع ورقة بيضاء ففي كلتا الحالتين يعد ممتنعاً.

الاستاذ دموس: اذا وضع العضو ورقة بيضاء يكون صوّت، يجب ان يكون عدد المقترعين على الأقل ٢٣.

الرئيس: كلا، عدد الموجودين لا عدد المقترعين.

الشيخ بشارة الخوري: نستطيع ان ندمج هذه المادة بالنص الدستوري.

الرئيس: بحذف الفقرة الأخيرة. «إلا اذا كان... الخ». وجرى بعد هذا النقاش الذي اخذ به بحذف الفقرة الأخيرة مناقشة حول الاشارات التي تلغي الورقة.

يتبين من هذا المحضر ان المجلس قد أخذ بعدد من القواعد من اهمها، المساواة بين الورقة البيضاء والامتناع والورقة التي تعتبر ملغاة عند احتساب الأكثرية.

ثانياً: تقييم المفاعيل على ضوء الممارسة العملية:

لا بد من الاشارة في هذا المحور إلى تعريف مفهوم الحالات التي تمارس في عملية الانتخاب ولا تعتبر عند احتساب الأكثرية، وكذلك الى ماهية العملية الانتخابية اي التي تستدعي التصويت وهي التالية:

التصويت: يجري التصويت في المجلس

النيابي:

أ ـ اما لاختيار واحد من اسماء قد ترشحت وتكون محددة سابقاً أي ان اختيار النائب لا يكون إلا من بينها والا اعتبر لاغياً.

ب ـ واما ان يكون اختيار النائب مفتوحاً بحيث يختار اي اسم تتوافر فيه المواصفات المطلوبة كما في انتخاب رئيس الجمهورية مثلاً.

ج ـ واما ان يكون التصويت قريباً من الحالة الاولى كما في التصويت على مواد المشاريع المطروحة بحيث يوافق النائب او لا يوافق.

الورقة البيضاء: الانتخاب بورقة بيضاء يعني ان النائب مارس حقه في الانتخاب، انما لا يرى ان احداً من المرشحين جدير بتحمل مسؤولية المنصب الذي يترشح له.

الامتناع: الامتناع عن التصويت يعني أولاً ان النائب موجود في الجلسة فقد اكمل نصابها انما لم يمارس حق الانتخاب. فلماذا لم يمارس هذا الحق رغم وجوده في القاعة؟ لا سبب في ذلك إلا كونه لن يتحمل مسؤولية اختياره فهو في مثل هذه الحالة أقرب الى من يصوت بورقة بيضاء من حيث تقييم الاسماء المرشحة.

الورقة الملغاة: صحيح انه عندما تعتبر الورقة ملغاة فإنها لن تؤثر على نتيجة المتنافسين، إلا ان صاحب هذه الورقة قد حضر الى الجلسة وشارك في العملية الانتخابية وبالتالي ساهم في اكتمال نصاب الجلسة. ولا يمكن القول فعل الإلغاء قد اعتمده النائب عن قصد او عن غير قصد فقد يحصل من دون دراية او انتباه منه.

امام هذه التوضيحات، يمكن القول ان هذه الحالات جميعها تتم من ناخبين اكتمل نصاب الجلسة بوجودهم. فحضورهم الى الجلسة جاء للتعبير عن خيار، لأنهم لو لم يريدوا ذلك لتغيبوا. ومن هنا تصبح الورقة البيضاء، كما الامتناع عن التصويت والورقة البيضاء في جانب من الاسباب التي تؤدي لإلغائها ممارسة للانتخاب وبالتالي فهي تعبير عن ارادة النائب. وما يؤكد ذلك ان مشاركة النائب في اكمال نصاب الجلسة ما كانت لتحصل ولا مبرر لها إلا للتعبير عن هذه الارادة، فالمادة ٣٤ من الدستور نصت على ان اجتماع المجلس لا يكون قانونياً ما لم تحضره اكثرية الاعضاء. وفي هذا الاطار يمكن الاشارة الى التالي:

أ ـ ان النائب الممتنع او الذي يصوت بورقة بيضاء يشكل جزءاً من نصاب الجلسة، فكيف لا يمكن احتساب ارادته في احتساب الاكثرية؟ ان «غرم الحضور يفرض ان يكون غنماً له». ولهذا فان ما كانت تنص عليه المادة الخامسة من نظام ١٩٣٠ قبل تعديله كان في محله لنصه على التالي: «ويكتفى بعدد الاوراق المقبولة ويعتبر النصاب القانوني لصحة الانتخاب مؤلفاً منها إلا اذا كان عددها أقل من النصاب القانوني المعين في الدستور». فبهذا النص تتحقق مفاعيل الورقة البيضاء كما الامتناع عن التصويت والورقة الملغاة.

ب ـ ان المسألة الثانية التي يثيرها النص على مفاعيل الورقة البيضاء والامتناع هي تلك المتعلقة بماهية العملية الانتخابية، وقد تمت الاشارة سابقاً الى ذلك بالنسبة للفارق بين التصويت لاختيار اسم من بين اسماء محددة او التصويت على اساس خيار مفتوح. وهناك نقطة ثانية في هذا المجال، ففي بعض الحالات يكون الفوز مبنياً على اكثرية موصوفة كما في انتخاب رئيس الجمهورية مثلاً. فانتخاب الرئيس يتم بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الاولى ويكتفى بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي. فهذا النص وغيره في بعض الحالات يعطي قوة لخيار الممتنع عن التصويت وللورقة البيضاء كقوة ورقة الانتخاب الصحيحة، باعتبار ان اعتبار الورقتين ملغاتين يساهم في الحد من توفير اكثرية ثلثي اعضاء مجلس

النواب ومن ثم توفير العدد المطلوب في الدورة الثانية. وهذا يمكن ان يكون صحيحاً وقابلاً للأخذ به في جميع الحالات مما يجعل التفكير باعادة قراءة مفاعيل تلك الحالات التي تظهر في الانتخابات التي يتحول فيها النواب الى ناخبين منطقياً.