

## صناعة القوانين والخصوصية اللبنانية في صنعها

د. ناصر زيدان

### مقدمة

الوزراء؛ أجهض قبل أن يُطرح أمام مجلس النواب، بعد مؤتمر صحافي عقده مفتي الجمهورية رفض فيه المشروع، وقد صُرف النظر عن احواله الى مجلس النواب مراعاةً للوافق الوطني، رغم أن أغلبية النواب أبدت الموافقة عليه من خلال التصريحات السياسية التي سبقت طرحه.

وفسيفساء السياسة اللبنانية منذ القِدم تحمل بعض الخصوصيات لناحية إعتبار أغلبية القوانين اللبنانية - الدستورية والعادية - هي نتاج توافقات سياسية وطائفية، قبل أن تكون نتاج آلية تشريعية نظامية تلحظها الأنظمة والقوانين. وغالباً تتأثر عملية التشريع بالمصالح الانتخابية، كما حصل مع قانون الإجراءات والانتخابات والعمل للذين يراعيان مصالح العمال وأصحاب العمل على سبيل المثال. وطبيعة الحكومات لها ايضاً دورها المؤثر، بحيث يختلف الوضع بين أن تكون الحكومة إئتلافية، او حكومة أكثرية. وهناك دور أساسي لرئيس مجلس النواب في صناعة القوانين، كما

رغم أن المادة ١٦ من الدستور اللبناني تنص على أن السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب؛ إلا أن الواقع اللبناني يفرض إعتبارات تتداخل فيها العوامل المحلية - الحزبية والطائفية - والعوامل الخارجية - تدخلات لمنظمات دولية ودول مؤثرة - مع مجريات السياق العادي لإنتاج القوانين، وفقاً للآلية التي حددها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب. وهذه العوامل عادةً ما كان لها تأثير واسع على صناعة التشريع في لبنان، بحيث يوجد ما يُشبه الفيتو المعنوي يمكن أن يستخدمه أحد المراجع الدينية او السياسية او دول خارجية مؤثرة في لبنان، او يلتزم معها لبنان بمعاهدات. وهذا الفيتو العُرفي يمكن له أن يحوّل دون إصدار أي من القوانين، بصرف النظر عن مدى حصول مثل هذا القانون على تأييد من قبل النواب، فعل سبيل المثال: فأن مشروع القانون الذي قدمه الرئيس الياس الهراوي حول الزواج المدني الإختياري عام ١٩٩٦، والذي صدقه مجلس

تعتمد على إقتراح قانون، ومشروع قانون، وإقتراح تعديل عادي، وإقتراح معجل مكرر، وهناك أيضاً المراسيم التشريعية التي تُصدرها الحكومة بناء على تفويض من مجلس النواب في مواضيع محددة، ويعاد التصويت عليها من المجلس لاحقاً.

تُعتبر الحياة البرلمانية اللبنانية غنية ألى حد بعيد بالحركة التشريعية، وهناك قادة كبار برعوا في تشريح القوانين وصناعتها، كما أن المجلس النيابي اللبناني إستعان بفقهاء قانونيين من خارج أعضائه للمساعدة في تحديث هذه القوانين وتصويبها، وقد تمّ تشكيل لجان رسمية لهذه الغاية كلجنة تحديث القوانين الذي شكلها رئيس مجلس النواب نبيه بري، على سبيل المثال.

لكن كل ذلك لا يلغي مقاربة أخرى واقعية موجودة، ويعتقد فيها كثيرين من أهل الرأي، ومن المتابعين في المجالات الإقتصادية والمالية والأمنية، تقول: أن اللوائح التشريعية اللبنانية قديمة في غالبيتها، وهي تحتاج الى تحديث لمواكبة العصر، كما أن البعض من هذه اللوائح يعود الى حقبة المتصرفية التي عاشت في ظل النفوذ العثماني قبل العام ١٩١٦، وبعضها الآخر يعود الى حقبة الإدارة الفرنسية التي كانت مُنتدبة على لبنان بين العام ١٩٢٠ والعام ١٩٤٣.

سنستعرض في بحثنا أهم الوسائل المعتمدة في صناعة «القوانين في لبنان، والتأثيرات الجيوسياسية والسوسيو بوليتيكية» على هذه الآلية، وكيف تتم عمليات الإتفاق على القوانين قبل طرحها على المجلس النيابي، المكان الطبيعي الوحيد للمصادقة عليها وإعطاءها المشروعية. وسنتحدث عن مسار مهم حصل بعد إتفاق الطائف في العام ١٩٩٠، ألا وهو الحد من تأثير أهمية إصدار القوانين ونشرها على العملية التشريعية، لأن هذه الآلية

أن رئيس الجمهورية يمكن له أن يُسهّل العملية التشريعية أو يعرقلها، ولا يمكن إغفال أهمية الضغوط التي تمارسها الجمعيات النسائية والروابط والنقابات على السلطة التنفيذية وعلى النواب للدفع باتجاه تبني القوانين أو تعديل القائم منها.

كل تلك الخصوصيات ولا تُلغي واقعة المحددات القانونية التي تحترمها البيئة السياسية اللبنانية بطبيعة الحال. والمشروعية هي القاعدة التي لا يمكن تجاوزها في أي حال من الأحوال، ومن دون هذه المشروعية لا يمكن فرض قواعد عامة مُلزّمة، مهما كانت قوة الأمر الواقع كبيرة. وهناك أمثلة كثيرة يمكن تسجيلها في هذا السياق، لا يوجد مُتسع لذكرها.

وصناعة التشريع في لبنان تشمل إنتاج قوانين دستورية وتعديلات عليها، وتشمل قوانين عادية وتعديلات عليها أيضاً. تبدأ العملية بتقديم إقتراح قانون مناط بالنواب، أو بمشروع يصدر عن مجلس الوزراء، وفي الحالتين يجب أن يوافق مجلس النواب على أي تشريع في جلسة عامة. لكن لكل من هذه القوانين أصول يجب أن تراعى، فالقانون الدستوري يحتاج لموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، أو ثلاثة ارباع الأعضاء في حال رده الحكومة، بينما القوانين العادية وتعديلاتها - بما فيها تصديق المراسيم التشريعية والمعاهدات - تحتاج الى اغلبية الحاضرين من أعضاء مجلس النواب، لجلسة فيها نصاب قانوني، أي يحضرها العدد الذي يلي النصف، والدستور في مادته ٣٦ أشار الى أن تعادل الأصوات المعارضة والموافقة على أي قانون عند التصويت عليه، يسقطه برمته.

في لبنان طرق محددة تناولها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب على وجه التحديد، تتعلق في آلية إنتاخ القوانين، كما هناك أنواع محددة من الصناعة التشريعية،

بعضها مع بعض، وبين الدول والأفراد، سواء كانوا مواطنين أو أجانب - كالقانون الدستوري والقانون الإداري والقانون الدولي العام - وبطبيعة الحال فإن التشريع داخل الدولة اللبنانية لا يشمل كل أنواع هذه القوانين، لاسيما القانون الدولي منها، لأن مكان إنتاج هذا النوع من القوانين في أروقة المؤتمرات والمباحثات الدولية، أو الدولية الإقليمية، أو في المنظمة ذات الطابع الدولي.

وفي تناولنا لصناعة التشريع في لبنان، سنتحدث عن نوعين أساسيين هما: القانون الدستوري والقوانين العادية.

أ - القانون الدستوري: وهو القواعد القانونية التي تحدد هوية الدولة وبنيتها وطريقة ممارسة السلطة السياسية فيها، وهو الذي يوزع الصلاحيات بين سلطات الدولة الرئيسية، وبين أركان هذه السلطات، ويحدد مهام كل منها، وعليه تستند السلطات التشريعية في سنّ القواعد القانونية العادية، كي لا تخالف أحكامه التي لها طابع تعاقدي بين مكونات الأمة، ولأنه الأسمى على الإطلاق بين القوانين في الدولة.

والدستور اللبناني وضع في ٢٣ أيار من العام ١٩٢٦ وجرّت تعديلات لاحقة عليه، خصوصاً في العام ١٩٤٣ وفي العام ١٩٤٧ وفي العام ١٩٩٠، وهو يحدد هوية لبنان كونه عربي الهوية والانتماء، ووطن سيد حر مستقل، ونهائي لجميع أبنائه، وهو جمهورية ديمقراطية برلمانية، والشعب فيه مصدر السلطات التي يمارسها بواسطة المؤسسات الدستورية. وقد أناط هذا الدستور مهمة التشريع بمجلس واحد، هو مجلس النواب (المادة ١٦) وفقاً لألية منصوص عنها في متن الدستور، وفي النظام

قبل الطائف كانت تأثيرها الشكلي يصل الى حد تعطيل إصدار بعض القوانين، بينما الآلية التي أعتمدها التعديل الدستوري في العام ١٩٩٠، أصبحت تُلزم رئيس الجمهورية إصدار القوانين خلال شهر أو ردها خلال ١٥ يوم، وإصدار القوانين المعجلة خلال خمسة أيام، وإلا أُعتبرت نافذة حكماً، ووجب نشرها من دون توقيعه بعد هذه المدة. بالمقابل أعطى الدستور حق لرئيس الجمهورية نشر أي مشروع قانون وإعتبره نافذاً، إذا رفعته الحكومة بصفة معجل الى المجلس النيابي، وتمّ وضعه على جدول أعمال جلسة تشريعية، وانقضت مهلة أربعين يوماً دون إقراره، أو رده. (راجع المواد ٥٦ و٥٧ و٥٨ من الدستور) كذلك قانون الموازنة إذا رده مجلس النواب برمته.

وقد قسّمنا بحثنا الى اربعة فقرات رئيسية، وفقاً لتجانس أفكارها، وموضوعها، وفقاً لما يلي:

### أولاً: أنواع القوانين

القانون هو مجموعة من القواعد العامة الآمرة والمُلزمة، وهو ليس مجرد تقنين للعلاقات الإجتماعية السائدة في الدولة وضابط للسلوك الإنساني فقط؛ بل هو في ذات الوقت وسيلة لتطوير هذه العلاقات باتجاه ايدولوجي معين. والقانون هو عمل سياسي يعبر عن مصالح الفئات الإجتماعية في الدولة.<sup>(١)</sup>

ويقسّم القانون الى فرعين رئيسيين يتفرع منهما عدة أنواع: الفرع الأول هو القانون الخاص، وهو مخصص لتنظيم العلاقات بين الأفراد - كآلقانون المدني والقانون التجاري على سبيل المثال. والفرع الثاني هو القانون العام، وهو مخصص لتنظيم العلاقات بين الدول

(١) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري- الجزء الأول، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، طبعة ثانية،

لإدارة المرافق العامة، وتنظّم عمل القطاع الخاص في مجالاته كافة بواسطة قوانين خاصة بهذه القطاعات، على سبيل المثال: كما في قانون النقد والتسليف الذي يُنظم التعاملات المالية، وقانون الضمان الإجتماعي الذي يتضمّن الأحكام التي تدير الصندوق وحقوق المستفيدين منه، وقانون العمل الذي يرعى شؤون العمال والموظفين وحقوقهم وواجبات رب العمل.

ولا بد من التعرّيج على أهمية المراسيم الإشتراعية المعتمدة في لبنان، إستناداً الى الدستور اللبناني المأخوذ من دستور الجمهورية الثالث الفرنسية. وقد حصل في لبنان أن صدرت مراسيم إشتراعية في فترات حساسة من تاريخه، خصوصاً في العام ١٩٢٩ والعام ١٩٥٢ والعام ١٩٥٩، وفي هذا العام الأخير بالذات صدرت أهم القوانين فيما يتعلق بتنظيم الإدارة اللبنانية بموجب مراسيم إشتراعية - بعد أن فوّض مجلس النواب حكومة سامي الصلح لتنظيم الإدارة - لاسيما منها المرسوم ١١٢ (قانون الموظفين) والمرسوم ١١٦ (التنظيم الإداري للدولة)، وكذلك مراسيم نهاية العام ١٩٨٢، عندما فوّض مجلس النواب للحكومة بالتشريع في بعض المجالات الملحة، ومنها القانون ١١٨ (قانون البلديات).

هذه المراسيم الإشتراعية تنفذ فور صدورها إذا كانت تتعلق بتعديل على قوانين موجودة، وتعرض لا حقاً على مجلس النواب. أما القوانين الجديدة بكاملها والتي تصدر بموجب مراسيم، فاستقرّ العرف على أنتظار موافقة مجلس النواب عليها قبل البدء بتطبيقها.

يبقى الإشارة ألى أهمية الأعراف في القوانين - الدستورية والعادية - وهناك العديد من القواعد العرفية المطبقة في لبنان، ويلتزم بها الإنتظام العام، وتحترمها مؤسسات الدولة، رغم عدم وجود نص واضح يحددها، ومنها على سبيل المثال في المجال الدستوري: توزيع

الداخلي لمجلس النواب، ولا يُعتمد الإستفتاء في لبنان كوسيلة من وسائل التشريع.

وفي هذا السياق يمكن التذكير بأن تعديل الدستور اللبناني، لا يمكن أن يحصل إلا بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب في حالة موافقة الحكومة، أو بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس إذا لم توافق الحكومة ورئيس الجمهورية على التعديل، ذلك وفقاً لطريقة نظمتها ونصّت عليها المواد ٧٦ و ٧٧ منه.

ب - القوانين العادية: هي القواعد ذات المشروعية التي تُنظّم العلاقة بين المواطنين في الدولة، وبين هؤلاء ومؤسسات الدولة، وبين السلطات الرسمية لهذه الدولة والمقيمين عليها من مواطنين أو أجانب، وقواعد هذا القانون: أمرّة ومُلزمة، ولا يمكن إلا أن تكون شاملة، بحيث لا يجوز أن تكون لها طابع شخصي، أو تمييزي بين المواطنين.

والقوانين التي تُنظّم حياة المواطنين والمقيمين في الدولة، يجب أن تكون مشروعة بأي حال من الأحوال، وعلى هذه المشروعية يتوقف إحترام هذه القوانين، أو عدم التقيد بها. وقد أعطى الدستور اللبنانية لمجلس النواب الحق بإعطاء هذه المشروعية للقوانين، حتى منها التي تصدر بموجب مراسيم إشتراعية بناء على تفويض صلاحيات إستثنائية للحكومة، ويجب على الحكومة عرض هذه المراسيم الإشتراعية على مجلس النواب لاحقاً. فإذا وافق عليها تصبح قوانين دائمة، وإذا رفضها، تصبح كأنها لم تُكن. لأن المادة ١٨ من الدستور واضحة لناحية التأكيد على عدم جواز نشر أي قانون ما لم يتم إقراره من مجلس النواب.

وهذه القوانين هي التي تضع الأحكام العامة المُلزّمة في المجالات التجارية والعقارية والمالية والعلمية وفي الأمن وحقوق الملكية والعمل وغيرها من المرافق. والقوانين هي التي تُنشئ المؤسسات العامة وتمنح الصلاحيات

مع الأنظمة الدولية المتصلة بالأمن والسلام الدوليين، وأن لا تتعارض مع الشريعة الدولية لحقوق الإنسان»<sup>(٢)</sup>

وهناك آليات مختلفة لإنتاج القوانين، فولادة القوانين الدستورية والتعديل عليها، يختلف عن إنتاج القوانين العادية وإجراء التعديلات عليها، كما هناك خصوصية فيما يتعلّق بمناقشة قانون الموازنة كذلك في طريقة التصديق النهائي على المعاهدات الدولية التي يشارك فيها لبنان.

#### أ - آلية إنتاج القوانين الدستورية

يعتبر الدستور وثيقة قانونية تأسيسية عقدية، وهي التي تنظم حياة الدولة، ولا يتناول الدستور في مندرجاته إلا القضايا والعناوين الكبرى التي تحدد شكل الدولة (بسيطة أو موحدة أو مركبة) ونوعها (ملكية أو جمهورية أو اتحادية) ونوع نظام الحكم (رئاسي أو برلماني) كما تتضمن أحكام الدستور حدود الإقليم الترابي للدولة وصلاحيات المؤسسات الدستورية وكيفية توليها الحكم، وهو يرسم المحددات التي يتفق عليها الشعب الذي تتألف منه الدولة عبر الآليات المتعارف عليها عند التأسيس، وغالباً ما تكون عن طريق الإستفتاء العام، أو عن طريق تدابير إستثنائية تقع محل رضى الشعب - كحالة دولة الإنتداب - أو بموجب الآليات التي يرسمها هذا الدستور لاحقاً، أي عندما يصبح قانوناً دستورياً صادر عن السلطات المخولة لصلاحيات الإصدار.

ويمكن للدستور أن يكون عرفياً وغير مكتوب - كما في بريطانيا - ولكن في هذه الحال يعطى للقوانين العادية مساحة واسعة لتناول كل قضايا الدولة المعاصرة، لأنه من

الرئاسات الثلاث على لبنانيين من طوائف محددة، أي رئيس الجمهورية من الطائفة المارونية ورئيس مجلس النواب من الطائفة الإسلامية الشيعية ورئيس مجلس الوزراء من الطائفة الإسلامية السنية. كما هناك أعراف معمول بها، لها قوة القوانين العادية، كتطبيق قواعد إجتهادية عُرفية تتعلّق بالأحوال الشخصية في بعض المحاكم الروحية المسيحية أو بعض المحاكم الشرعية الإسلامية، ولا يوجد نص قانوني لها.

#### ثانياً: آلية إنتاج القوانين وكيفية إجراء التعديلات عليها

يعتمد النظام اللبناني مجموعة من الطرق لإنتاج القوانين، وهذه القوانين التي تُقرها السلطة التشريعية المناطة بمجلس النواب؛ يصدرها وينشرها رئيس الجمهورية، كما يوقع على النشر رئيس مجلس الوزراء (المادة ٥٤ من الدستور). وتتم عملية إنتاج القوانين بمراحل متعددة؛ فيمكن أن يكون مصدر الفكرة التشريعية من الحكومة تقدّم بمشاريع قوانين، أو من عدد من النواب تقدّم بإقتراحات قوانين، أو من نائب واحد إذا كانت الإقتراح معجل مكرر يستهدف تعديل فقرة واحدة في قانون قائم. وهناك طرق إدارية خاصة بالتعامل مع كل من مشاريع القوانين أو إقتراحات القوانين قبل وصولها الى الجلسة العامة المُخصصة للتصويت عليها. كم يوجد أعراف تتعلّق بالصياغة القانونية، لناحية الشمولية والتحديد والوضوح، وعدم التعارض مع الدستور، أو مع قوانين مرعية أخرى لا سيما مع أحكام المعاهدات الدولية. ويقول رئيس مجلس النواب نبيه بري: «بات من المتوجب ملاءمة القوانين

(٢) راجع دليل مبادئ الصياغة القانونية، صادر عن مجلس النواب اللبناني، بيروت ٢٠١٧، ص ٢.

على الأقل، أن يطلب تعديل الدستور أو بعض مواده. ويجب في هذه الحالة التصويت على الإقتراح في جلسة يحضرها ثلثي أعضاء المجلس، وأن ينال الإقتراح الأغلبية ذاتها. وبعد ذلك يبلغ رئيس مجلس النواب الحكومة بالإقتراح طالباً إليها وضع مشروع قانون في شأن التعديل المقترح. وإذا وافقت الحكومة بأغلبية الثلثين على الإقتراح، عليها أن تعد مشروع قانون التعديل وتعيده الى مجلس النواب خلال أربعة أشهر. وإذا لم توافق الحكومة على الإقتراح، عليها أن تعيد الإقتراح الى المجلس ليدرسه ثانية. وإذا أصرّ المجلس على الإقتراح بأغلبية ثلاثة ارباع أعضائه، عندها على رئيس الجمهورية الإستجابة لرغبة مجلس النواب، وبالتالي المبادرة لإصدار التعديل الدستوري، او يمكنه الطلب الى مجلس الوزراء حل مجلس النواب وإجراء إنتخابات نيابية خلال ثلاثة أشهر. وإذا أعادَ مجلس النواب الجديد التأكيد على التعديل في ذات الآلية المتبعة، حينها على الحكومة الإنصياع لرغبته، وإعداد مشروع قانون لتعديل الدستور خلال أربعة أشهر (المادة ٧٧).

#### ب - آلية إنتاج القوانين العادية في لبنان

السلطة المُشترعة في لبنان مُناطة بمجلس النواب وفق ما ينص عليه الدستور وهو يؤكد على فصل السلطات وتعاونها. اما الآليات المعتمدة في إنتاج القوانين العادية فهي إثنان. واحدة من خلال إقتراحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء مجلس النواب، وواحدة عن طريق مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة لمجلس النواب، علماً أن المراسيم الإشتراعية التي تقرها الحكومة بناء لتفويض محدد من

المسلم به أن الدستور في أي بلد لا يمكن أن يصل الى درجة الجماد المطلق<sup>(٣)</sup>

يعتمد الدستور اللبناني الذي وضع من قبل سلطة الإنتداب الفرنسية عام ١٩٢٦، وتمّ تعديله أكثر من مرة؛ آلية محددة لإعادة النظر فيه، او ببعض مواده. لكن الخصوصية اللبنانية تراعي الميثاقية التي نصّت عليها مقدمة الدستور في الفقرة «ي» في آية عملية تعديل عليه، وبالتالي موافقة أغلبية القوى التي تمثل الطوائف اللبنانية في مجلس النواب المنتخب وفقاً للمنافسة بين المسيحيين والمسلمين، ويتوزع أعضاء المجلس نسبياً على مذاهب كل من الطائفتين، مما يفرض على الميثاقية أن تشمل ممثلي المذاهب أيضاً، وليس ممثلي الطوائف فقط، أي أن يشارك ممثلين عن الطوائف الست الكبرى في الموافقة على أي تعديلات دستورية، وفقاً لما درجت عليه العادة في أكثر من مناسبة مشابهة، خصوصاً بعد إتفاق الطائف والذي أستتبع بتعديلات جهورية على الدستور بتاريخ ٢١/٩/١٩٩٠.

- الطريقة الأولى لتعديل الدستور: بإقتراح من رئيس الجمهورية يقدمه الى مجلس الوزراء، واذ وافق مجلس الوزراء بأغلبية ثلثي أعضائه على الأقتراح، تقدم الحكومة مشروع قانون التعديل الى مجلس النواب (المادة ٧٧) وفي هذه الحالة يجب على مجلس النواب أن يناظر على مناقشته قبل أي عمل آخر ويصوت على البنود الواردة في المشروع حصراً (المادة ٧٨) لكن جلسة التصويت يجب أن يحضرها ثلثي اعضاء مجلس النواب، والتصويت عليه يكون بالأغلبية ذاتها، ومن ثم ينشره رئيس الجمهورية وفقاً لطريقة نشر القوانين العادية ليصبح نافذاً. - الطريقة الثانية: يمكن لمجلس النواب خلال عقد عادي، وبناءً على إقتراح عشرة نواب

(٣) د. أحمد سعيغان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٦٧.

الهيئة لها وحدها صلاحية رفض القانون بعدم حصوله بالتصويت على الأغلبية المطلوبة فيسقط ويصبح كأنه لم يكن، أو توافق عليه الهيئة العامة، فيحيله رئيس المجلس الى رئيس الجمهورية لإصداره ونشره بالجريدة الرسمية خلال مدة ٣٠ يوم في الحالات العادية، أو خلال ٥ ايام إذا ما كان القانون يحمل صفة المعجل؛ فيصبح نافذاً. ولرئيس الجمهورية الحق بإعادة القانون الى مجلس النواب لدرسه من جديد إذا ما كان لديه إعتراض عليه أو على أحد موادها وذلك خلال مهلة ٣٠ يوماً من تاريخ تسلمه للقانون، وعندها يتحلل من مسؤولية نشره الى أن يعيده مجلس النواب اليه مجدداً.

وإذا أعاد رئيس الجمهورية القانون الى المجلس، على هذا الأخير مناقشته من جديد، فاما يوافق على التعديل الذي اقترحه رئيس الجمهورية بذات الطريقة التي أقر بها، أو التأكيد عليه بصيغته السابق - أي عدم الأخذ برأي رئيس الجمهورية - وإذا عاد مجلس النواب وأكد على موافقته على القانون بالأغلبية المطلقة من عدد أعضائه، يصدر رئيس الجمهورية القانون حكماً، وإذا تأخر رئيس الجمهورية عن نشر القانون خلال ٣٠ يوماً، يصبح القانون نافذاً من دون توقيعه، ويُنشر حكماً.

تجدر الإشارة الى أن رئيس الحكومة والوزراء المختصين يوقعون على نشر القوانين الى جانب توقيع رئيس الجمهورية على الإصدار.

اما التشريع بواسطة التعديل المعجل المكرر، فهو عبار عن إقتراح يقدمه نائب أو أكثر لرئيس المجلس أمام جلسة عامة أو قبلها، ومن دون أن يكون من ضمن جدول الأعمال، ولكن

مجلس النواب، لا تحصل إلا بموجب مشاريع قوانينين تقدمها الحكومة حصراً، والتفويض غالباً ما يحصل بعد إضطرابات أو حروب، كما حصل بعد العام ١٩٥٨ في عهد الرئيس فؤاد شهاب، وفي عهد الرئيس شارل حلو بعد حرب ١٩٦٧، وفي عهد الرئيس الياس سركيس بعد حرب العام ١٩٧٥، وبعد الإجتياح العدواني الإسرائيلي عام ١٩٨٣، ولكن هذا التفويض بالتشريع الإستثنائي، لم يحصل ولا مرة بعد اتفاق الطائف والتعديلات الدستورية التي جرت عام ١٩٩٠<sup>(٤)</sup>. لكن القرار النهائي بالتشريع يبقى للهيئة العامة لمجلس النواب، بصرف النظر عن الطريقة التي تعتمد في صياغة القوانين ووسيلة تقديمها، بما في ذلك المراسيم الإشتريعية التي يجب أن تُعرض لا حقاً على الهيئة العامة لمجلس النواب. ومن المفيد التذكير بأن رئيس الجمهورية يصدر القوانين على إختلافها، خلال شهر من تاريخ إحالتها اليه من مجلس النواب، اما القوانين التي يقرر المجلس كونها مستعجلة؛ فيصدرها خلال خمسة ايام.<sup>(٥)</sup>

#### \* الطريقة الأولى: إقتراحات القوانين:

يمكن لأي نائب - أو مجموعة نواب- تقديم إقتراح قانون، بما في ذلك إقتراح تعديل على قانون قائم، مع ذكر الأسباب الموجبة، ولا يجوز التوقيع على إقتراح القانون من قبل أكثر من عشرة نواب (المادة ١٠١ من قانون النظام الداخلي لمجلس النواب للعام ١٩٩٤). يُوجّه الإقتراح الى رئيس المجلس الذي يحيله الى اللجنة - او اللجان - المختصة لدراسة قبل عرضه على جلسة الهيئة العامة للمجلس، وهذه

(٤) ابراهيم طرابلسي، مرصد التشريع في لبنان، صادر عن منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي، بيروت ٢٠٠٥، ص ٢٥.

(٥) راجع المادة ٥٦ من الدستور اللبناني وتعديلاته

المعجل؛ فيجب أن يُشير الى ذلك مرسوم الإحالة الى المجلس. وفي هذه الحال - أي إذا ما أخذ مشروع القانون صفة المعجل - على رئيس مجلس النواب إحالته فور تسجيله في قلم المجلس الى اللجنة - او اللجان - المختصة، وعلى هذه اللجنة - او اللجان - مناقشة مشروع القانون ورده مع تقرير مفصل الى رئاسة المجلس خلال ١٥ يوم، ورئاسة مجلس النواب تضعه على جدول أعمال أول جلسة تشريعية، ولا يحتاج الأمر الى موافقة هيئة مكتب المجلس. ويجب على المجلس أن يبت بمشروع القانون سلباً أو ايجاباً خلال ٤٠ يوم من تاريخ طرحه على الجلسة العامة، وإذا لم يصوت عليه ويعيده خلال هذه المدة، للحكومة الحق بإصداره بمرسوم ويصبح نافذاً بعد نشره.

لكن مهلة الأربعين يوم للبت بمشروع القانون المعجل؛ لا تحتسب من ضمنها الفترة الفاصلة بين دورتين تشريعتين. ولكن لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أن يفتحان دورة إستثنائية ليتسنى لمجلس النواب الإسراع بالبت بالقانون، على أن يُحدد بمرسوم فتح الدورة الإستثنائية بوضوح حق المجلس بالبحث بمشروع القانون المنوه عنه.

يمكن لمجلس النواب وفقاً للأصول المرعية إدخال تعديلات على مشروع القانون، إلا أنه لا يحق لهذا المجلس تعديل بنود تتطلب أعباء مالية إلا بعد أخذ رأي الحكومة، التي ليس لها أن ترفض رفضاً قاطعاً ارادة مجلس النواب، ولكنها تعطي رأيها، او تسترد هذا المشروع بموجب مرسوم، ولكن قبل التصويت عليه في الهيئة العامة.

اما مشاريع القوانين المعجلة المكررة التي ترسلها الحكومة لتعديل بعض فقرات القوانين النافذة، فيضعها رئيس مجلس النواب على

يُشترط موافقة الهيئة العامة على صفة الإستعجال. والتعديل المعجل المكرر عادة يتناول إجراء تعديل بسيط على مادة واحدة في قانون نافذ.

يمكن سحب إقتراح القانون والتراجع عنه من قبل مقدميه قبل بدء مناقشته أمام الهيئة العامة، وبعد ذلك لا يمكن إسترداده إلا بموافقة الهيئة العامة للمجلس.

والنظام الداخلي لمجلس النواب، كما الأعراف التشريعية المتوارثة؛ لا تسمح بعرض إقتراح تعديل معجل مكرر يحمل الدولة أعباء مالية من دون موافقة الحكومة.

### \* الطريقة الثانية: مشاريع القوانين:

وهي التي تُعدها الحكومة وفقاً لآلية عملها وترسلها بمرسوم الى رئاسة مجلس النواب، طالبةً مناقشتها وإقرارها. بعد تسجيل إستلام المشروع في قلم المجلس يُحيل رئيس المجلس مشروع القانون الى اللجنة المختصة بدراسته، او الى عدد من اللجان التي قد تكون صلاحياتها متعلقة ببعض او كل مواد مشروع القانون، فتدرسه اللجنة (او اللجان) وتعيده الى رئاسة المجلس التي تضعه بالإتفاق مع هيئة مكتب المجلس على جدول اعمال جلسة عامة، وفي الجلسة العامة المُحددة؛ يناقش مشروع القانون وفقاً للأصول، ويتم التصويت عليه، فيقرُّ إذا ما نال أصوات أكثرية الأعضاء الحاضرين في جلسة تتمتع بالنصاب القانوني، او يُرفض، وفي الحاليتين ترده رئاسة المجلس الى رئاسة الجمهورية فينشر في الجريدة الرسمية إذا ما تمت الموافقة عليه من المجلس، وفي حالة رفض الموافقة عليه من المجلس، يُعاد درسه في الحكومة او تعديله وإعادته، حسب ما ترتأيه الحكومة بأغلبية ثلثي أعضائها.

أما إذا ما كان مشروع القانون يحمل صفة

وقد أفرَّ مجلس النواب مشروع قانون الموازنة نظراً للظروف الضاغطة من الناحية السياسية والأمنية بأغلبية ٤٩ صوت، وفي يوم واحد، قبل أن يناقش بيان الحكومة الجديدة، لأن رئيس المجلس اعتبر أن تصريف الأعمال الذي أُنيط بالحكومة الجديد، يعطيها حق الحضور في جلسة مناقشة الموازنة، مستنداً الى المادة ٣٢ من الدستور التي تُشير الى ضرورة إنهاء التصويت على الموازنة، قبل الشروع بأي عمل آخر، وعلى إعتبار أن الحكومة لم تتقدّم ببيانها الوزاري بعد، ومصالحة البلاد العليا تقضي إقرار الموازنة.

ويشار الى أن مجلس النواب لا يحق له إضافة أعباء مالية جديدة في بنود الموازنة من دون موافقة الحكومة. علماً أن التصويت على مشاريع القوانين تتم بعرضها؛ مادة مادة على الهيئة العامة.

### ثالثاً: العملية السياسية التي ترافق صناعة القوانين

من المؤكد وجود خصوصية واضحة للعملية التي ترافق إنتاج التشريعات في لبنان على إختلافها، فالحياة السياسية اللبنانية لها فرادتها من حيث طبيعة النظام، ومن حيث تركيبة الطبقة السياسية. فالنظام يخضع لمحددات طائفية ومذهبية لأن الدستور نصّ على تقاسم السلطة، وتوزيع مقاعد المجلس النيابي كما مجلس الوزراء مناصفةً بين المسلمين والمسيحيين، ونسبياً بين مذاهب كل من الطائفتين، كما أن العرف الدستوري قضى بأن يكون رئيس الجمهورية من الطائفة المسيحية وينتمي الى المذهب الماروني ورئيس

جدول اعمال اول جلسة تشريعية بعد تقديمها وفقاً للأصول، من دون إحالتها على اللجان. ولكن على الهيئة العامة عند طرح المشروع أن تقرر إعطائه صفة الإستعجال فيناقش فوراً، او حجبها عنه وبالتالي تأجيل البث به فيحيله الرئيس على اللجان. ويمكن للحكومة أن تسحب أي مشروع معجل مكرر حتى إبان المناقشة وقبل التصويت عليه.

يبقى الإشارة الى أن مشاريع قوانين الموازنة العامة للدولة لها خصوصيتها من حيث طريقة التعامل معها في مجلس النواب، فهي يجب أن تُقدم الى المجلس في بداية العقد التشريعي الثاني الذي يبدأ في الثلاثاء الأول بعد منتصف شهر تشرين الأول، ويحيلها رئيس المجلس الى لجنة المال والموازنة، وعندما تُطرح على الهيئة العامة، يمنع على المجلس مناقشة أي موضوع آخر قبل البث بها والتصويت عليها. ولكن لأن الدستور يعطي هذه الوضعية لحالات أخرى ومنها في حالة إستقالة الحكومة، بحيث يعتبر المجلس في حالة إنعقاد دائم لحين التصويت على الثقة بالحكومة. وقد حصل أن تصادفت حالة تأليف حكومة جديدة مع كون الموازنة مطروحة امام المجلس في مطلع العام ٢٠٢٠، فقد قرر رئيس مجلس النواب الإستمرار بمناقشة مشروع قانون الموازنة والتصويت عليه، رغم إعتراض بعض النواب لأن الحكومة الجديدة لم تحصل على ثقة المجلس بعد، وهي لم تتقدم ببيانها الوزاري. وقال الرئيس نبيه بري: أن المادة ١٦ من الدستور التي تعطي الحق للمجلس بالتشريع المطلق، لم تضع شروط على هذا الإطلاق، وبالتالي، فالمطلق على إطلاقه وليس على حجمه.<sup>(٦)</sup>

(٦) راجع جريدة النهار. بيروت. ٢٧/١/٢٠٢٠.

## أ - وسائل عرقلة العملية التشريعية في لبنان

أعطى النظام الطائفي اللبناني قوة كبيرة لرئيس مجلس النواب على إعتبار أن النظام برلماني بطبيعته، ولكون الموقع يمثل الطائفة الإسلامية الشيعية في هيكلية النظام، وبالتالي ترك الكثير من الثغرات التي قد تخدم موقع الرئاسة من دون مُقيدات، وواو تحديد. فالدعوة لعقد الجلسات التشريعية هي من ضمن الصلاحيات المطلقة لرئيس المجلس، وهو يُنتخب لولاية كاملة على عكس ما كان عليه الحال قبل إتفاق الطائف في العام ١٩٩٠، بحيث كان يتم إعادة إنتخاب رئيس المجلس سنوياً. وهذه الحصرية في صلاحية الدعوة مكنته من إستخدامها في عدم الدعوة لأي إجتماع يمكن أن يُطرح فيه ما لا يوافق عليه هو، أو أي من المكونات اللبنانية الأساسية، بما في ذلك أي إقتراع أو مشروع لتعديل الدستور أو تفسيره، ورأى البعض في ذلك قدرة تعطيلية - أو تصويبية - كبيرة يتمتع بها رئيس مجلس النواب، وقد حصل ذلك عدة مرات، منها بين الأعوام ٢٠٠٥ و٢٠٠٨، وفي بعض المحطات الخلافية تأكدت قوة موقف رئيس المجلس من دون أن يكون هناك سلطة تنقض تفسيره لبعض مواد الدستور، حيث أعتبر البعض أن تفسير الدستور يحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وبالتالي فقد تمَّ إعتقاد موقف رئيس مجلس النواب نبيه بري - رغم الإحتلاف - في كيفية إحتساب مهلة ال ٤٠ يوم لإصدار مشروع القانون المعجل منذ طرحه على جلسة عامة، وليس ابتداءً من تسجيله في قلم مجلس النواب.<sup>(٨)</sup>

مجلس النواب من الطائفة الإسلامية وينتمي الى المذهب الشيعي ورئيس مجلس الوزراء من الطائفة الإسلامية وينتمي الى المذهب السني، ولكل من هؤلاء دور دستوري في العملية التشريعية، إضافة لدور مجلس النواب مجتماً، والذي يبقى هو الأساس في العملية.

وتنطلق من هذه التوزيعة الطائفية للمواقع الدستورية «الميثاقية» التي تحدثت عنها مقدمة الدستور، وبالتالي فإن مشاركة المذاهب والطوائف في الجلسات التشريعية لها أهميتها، بحيث لا يجوز عرفاً إقرار أي من القوانين ويكون محل إعتراض من كامل نواب طائفة مؤسسة، وهؤلاء ستة طوائف، وهذا ما كرّسته أعراف عمل على إحترامها رئيس مجلس النواب، أقله منذ العام ١٩٩٢. علماً أن إنتاج القوانين التي تتعلّق بالأحوال الشخصية للطوائف الدينية المعترف بها، تفرض عرفاً أخذ موافقة إجماعية - ولو بشكل نسبي - لنواب الطائفة المعنية قبل الشروع الى التصويت عليها في الهيئة العامة لمجلس النواب. وهذه الخصائص ساهمت بجعل لبنان يعيش بأزمة روحية تفرض حالة متأرجحة، وأصبح اللبناني معها يعيش تناقضات؛ فلا هو يحب الديمقراطية المُجرّدة، ولا هو يحب الديكتاتورية السافرة.<sup>(٧)</sup>

ويمكن في سياق دراستنا إدراج مفارقتين أساسيتين في سياق الخصوصية التي تمرُّ بها العملية التشريعية في لبنان. الأولى تسليط الضوء على الوسائل التي يمكن إعتادها لعرقلة إنتاج القوانين، والثانية دراسة الديمقراطية التوافقية في لبنان.

(٧) د. جان نعوم طنوس، تفكّك الدولة الوطنية، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠١٨، ص ٢٨١.

(٨) راجع العميد. د. سليم ابو اسماعيل، تقاسم السلطة في لبنان، طباعة الكاتب، بعقلين، لبنان، ٢٠١٦، ص ٧٥.

إمكانية تعطيل نصاب الجلسة المخصصة لمناقشة أو اقرار القانون إذا كانت الظروف الخاصة بهذه الجلسة تسمح بذلك، أو من خلال الإمتناع عن الحضور أو عدم المشاركة من قبل نواب الطائفة المعنية بالكتلة، وبالتالي إعتبار القانون المعني غير ميثاقي، ويمكن عرفاً أو مراعاةً الأخذ بهذا المعيار، لأن رئيس مجلس النواب نبيه بري صرح أمام الإعلام أكثر من مرة: أنه يراعي الميثاقية في سياق مناقشة أي من القوانين الهامة التي ترد الى المجلس، وأن يكون في القاعة عند التصويت على القانون نواب من كلا الطائفتين الإسلامية والمسيحية على أقل تقدير، إذا لم يكن هناك نواب يمثلون كافة المذاهب.<sup>(١٢)</sup>

وفي لبنان من يعطي مشروعية أدبية لمقاربات التعطيل التي تأخذ أحياناً طابعاً ميثاقياً، بحيث يعتبر اصحاب هذا الرأي: أن التشريع مثل أي عمل سيادي آخر يجب أن يكون صورة عن فسيفساء الإجماع السياسي في البلد، حتى ولو أدى هذا الأمر الى إحداث بعض التشوهات في العملية الديمقراطية، والمسار التشريعي المنبثق عنها. فالقاعدة تقضي بأن تُعبر الدولة ومؤسساتها عن واقع المجتمع. أما إذا انفصلت التوازنات في المستويين عن بعضها البعض؛ فهذا يعني إنفصال الدولة عن المجتمع، إذ ذاك تصبح الدولة جسماً غريباً مفروضاً على المجتمع عوض أن تكون المؤسسة الأم، أي مؤسسة المؤسسات، المنبثقة من واقعة والمتفاعلة معه

وهناك قدرة عند رئيس الجمهوري بتعطيل التشريع مؤقتاً إذا كان معارضاً لأي من القوانين المطروحة عن طريق طلب تاجيل إنعقاد مجلس النواب لمدة شهر كامل خلال عقد تشريعي.<sup>(٩)</sup> وقد أستخدم رئيس الجمهورية ميشال عون هذا الحق في ١٢ نيسان ٢٠١٧ لمنع التمديد لمجلس النواب.<sup>(١٠)</sup>

ورئيس مجلس الوزراء لديه قدرة على تعطيل التشريع ايضاً من خلال تأثيره على الكتلة النيابية التي يترأسها، او التي قد يموّن عليها لأنها سمّته للرئاسة، وعن طريق تأخير توقيع أي من مشاريع القوانين التي تحال الى مجلس النواب، كما من خلال إستخدام سلاح الميثاقية التعطيلي، لأن عدم موافقته على أي من القوانين المطروحة للنقاش تعني أحياناً عدم موافقة الطائفة الإسلامية السنية، وهذا ما حصل في العام ١٩٩٨ عندما إعترض رئيس الحكومة الراحل رفيق الحريري على مشروع القانون الذي أقره مجلس الوزراء بأغلبية ٢١ صوتاً من أصل ٣٠ في جلسة بتاريخ ١٨/٣/١٩٩٨، والذي يُجيز إعتقاد الزواج المدني الإختياري في لبنان، ولم يوقّع الحريري على مرسوم إحاة المشروع الى مجلس النواب.<sup>(١١)</sup>

ورؤساء الأحزاب الذين لديهم كتل نيابية وازنة في مجلس النواب، لاسيما منهم الذين تتألف كتلتهم من نواب أغلبية طائفة معينة، فهؤلاء يملكون قدرة في ممارسة سياسة التعطيل الديمقراطي، او الميثاقي، لأي إقتراح او مشروع قانون لا يوافقون عليه. أولاً من خلال

(٩) راجع المادة ٥٩ من الدستور.

(١٠) www.almanar.tv.org. 12/4/2017

(١١) راجع جريدة النهار، بيروت، ١٩/٣/١٩٩٨

(١٢) راجع جريدة السفير، بيروت ٢٥/٨/٢٠١٦ (ملاك عقيل)

إضافة الى كون هذه الصلاحية معطاة أصلاً للرؤساء الثلاثة ولعشرة نواب؛ فيها نوع من الغطاء للديمقراطية التوافقية المعتمدة غالباً في لبنان.

وقد شكّلت بعض الثغرات الدستورية التي لم تلاحظ محددات مُلزِمة أمام الرؤساء والوزراء والنواب فيما يتعلق بإجبارهم ولو قسراً على حضور الجلسات الدستورية التشريعية والانتخابية؛ ثغرة، يقول البعض أنها وضعت لحماية الديمقراطية التوافقية، وألزمت المؤسسة التشريعية ورئيسها على الأخذ بعين الاعتبار خارطة توّزّع آراء القوى الممثلة للطوائف قبل الشروع بالدعوة لأي إجتماع هيئة عامة للتشريع، أو للانتخاب أيضاً، لأن مقاطعة نواب طائفة بكاملها لهذه الجلسة، قد يشكل طعنًا للمصادقية الميثاقية، ولو كان مطابقاً للقواعد الدستورية، أو للمحددات التي يفرضها النظام الداخلي لمجلس النواب والقوانين الأخرى.

وهذا الوضع يفرض على رئيس مجلس النواب في لبنان مهمة تنسيقية ترعى ركائز الديمقراطية التوافقية المعتمدة، فيقوم بالتشارو المسبق مع رؤساء الكتل النيابية، ومع رؤساء الطوائف الدينية أحياناً، خصوصاً عندما يكون القانون المطروح - أو التعديلات عليه - يمكن أن يمس بحقوق الطوائف، أو أنه يؤسس لمقاربة وطنية جديدة. وهذه المهمة التي تهدف الى تسهيل العمل التشريعي، أو إزالة بعض التعقيدات من أمامه؛ هي أيضاً لحماية الوحدة الوطنية التي قد تتأثر من أي إختلال له طابع طائفي.

والفاعلة فيه.<sup>(١٣)</sup>

ويمكن تسجيل واقعة ضرب النصاب القانوني للجلسة على سبيل المثال لا الحصر: عندما إنسحب نواب كتلة المستقبل وكتلة القوات اللبنانية في جلسة ٢٦/١٢/٢٠١٨ بعد الإنهاء من إقرار القوانين التي تفرضها خطة «سيدر» المالية لمساعدة لبنان، بينما الكتلتين كانتا تعارضان باقي جدول أعمال الجلسة الذي يتضمن تشريعات أخرى، فقُدم النصاب، وأضطرّ رئيس مجلس النواب الى رفع الجلسة.<sup>(١٤)</sup>

### ب - الديمقراطية التوافقية

يقول النائب السابق ادمون رزق: لقد ركزنا في مؤتمر الطائف في العام ١٩٨٩ على اولوية التوصل الى صيغ تحفظ الكيان اللبناني التعددي والموحد، وقد صيغ الإتفاق تحت وطأة الوضع الداخلي المتوتر في لبنان.<sup>(١٥)</sup> ومن المؤكد أن توزيع الصلاحيات الدستورية على المواقع الرئاسية، بما في ذلك إعطاء صلاحية السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء مجتمعاً، كذلك إنتخاب رئيس مجلس النواب لمدة ولاية كاملة؛ كانت من ضمن التسويات التي إدرجتها إتفاقية الوفاق الوطني. وهذه بطبيعة الحال تفرض شكل من اشكال التوافقية التي تغلفها العملية الديمقراطية، أو تصنعها، سيان.

ولعلّ إعطاء صلاحية الطعن بالقوانين أمام المجلس الدستوري لرؤساء الطوائف الدينية المعترف بها، فيما يتعلق بالقانونين التي تخص الأحوال الشخصية والتنظيمية لهذه الطوائف،

(١٣) د. عصام سليمان، الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة. كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية ١٩٩٨، ص ١٠٠.

(١٤) راجع جريدة اللواء، بيروت، ٢٧/١٢/٢٠١٨.

(١٥) د. ادمون رزق، محاضرة منشورة في كتاب: صياغة الدساتير في التحولات الديمقراطية، المكتبة الشرقية، بيروت، ٢٠١٤، ص ١١٩.

التشريعية مسبقاً، خصوصاً بين الكتل النيابية الكبرى.

وخصائص لبنان الجيوسياسية، كما الواقع الخاص لعلاقاته الخارجية التي تهتم بها دول متعددة مؤثرة؛ تعطي دفعاً للديمقراطية التوافقية أيضاً، وأحياناً تضر هذه الخصوصية بالديمقراطية البرلمانية، لأنها تفرض مراعاة سلبية أو ايجابية لهذه الخصوصية من قبل الكتل النيابية. وهناك العديد من الأمثل التي حصلت، ونتج عنها إصدار تشريعات فيها جمالة لحسابات خارجية، وبسرعة قياسية، وربما من دون إحترام لبعض الشكليات. تورد المفكرة القانونية الصادرة في ٩/١٢/٢٠١٥: أن مجلس النواب اللبناني لجأ الى تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٣٢٨ تاريخ ٧/١٦/٢٠٠١، أي بعد ٩ ايام من إقراره، لأن رئيس الجمهورية أميل لحود مدعوماً من قوى خارجية مؤثرة، رد القانون مرتين، ومن ثم طلب التعديل بطريقة تُشبه التهديد، وضغط على النواب، خصوصاً لأن القانون السابق كان يلحظ سقوط بلاغ البحث والتحري عن المطلوب خلال ١٠ ايام، وكان يفرض إخلاء سبيل الموقوف بعد ٤٨ ساعة كحد أقصى. وهذه الواقعة قد لا تحدث بغير منظومات تشريعية بهذه السرعة، وفق ما صرّح به النائب وليد جنبلاط الذي أعاد الأمر الى ضغوطات سورية على النواب، وجنبلاط كان يرأس كتلة اللقاء الديمقراطي التي تضم ١٨ نائباً.<sup>(١٨)</sup>

وهناك العديد من الأمثلة على خصائص

ورغم أن الديمقراطية التوافقية ساهمت في تدعيم الإستقرار وفي إنتاج إنجازات تشريعية كثيرة، لكنها في الوقت ذاته أدخلت العديد من الشوائب الى النظام، وحرمت لبنان من تطبيق جزء من روحية وثيقة الوفاق الوطني التي أُقرت في الطائف، لاسيما مندرجات المادة ٩٥ من الدستور التي تنص على آلية تدرجية لإلغاء الطائفية السياسية التي قال عنها رئيس الحكومة السابق سليم الحص: أنها آفة لبنان الكبرى للحياة السياسية اللبنانية، وسبباً للإنقسات التي تفرّق اللبنانيين.<sup>(١٦)</sup>

وهناك من يعتبر أن النظام البرلماني اللبناني يعتري على خلل ليس في مصلحة السلطة التنفيذية،<sup>(١٧)</sup> ومجلس النواب له خصوصية غير موجودة في الأنظمة البرلمانية الديمقراطية الأخرى، لناحية طبيعة تكوينه (مناصفة بين المسلمين والمسيحيين كما تنص المادة ٩٥ من الدستور) ولناحية إعطاء البرلمان تفضلية على الحكومة، بحيث يستطيع مجلس النواب اسقاط الحكومة بسهولة نسبية بنزع الثقة عنها، ولكن الحكومة لا تستطيع حلّ مجلس النواب إلا بعد عمليتين مُعقدتين جداً، منها إذا رفض الموازنة برمتها (المادة ٦٥ من الدستور) او بموجب المادة ٧٧ من الدستور في حال رفض مشروع تعديل الدستور بغالبية ثلاثة ارباع أعضائه، ورئيس الجمهورية هو الذي يطلب من الحكومة حلّ المجلس وبغالبية ثلثي أعضائه. وفي ذلك تشجيعاً ضمناً على التوافقات التي غالباً ما تحتاجها العملية

(١٦) راجع كتاب «اتفاق الدوحة» الصادر عن المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي والمؤسسة العربية للديمقراطية، المكتبة الشرقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٢٥.

(١٧) راجع العميد. د. سليم ابو اسماعيل، مرجع سابق، ص ١٣٥.

(١٨) راجع جويل بطرس، المفكرة القانونية اللبنانية، بيروت، ٩/١٢/٢٠١٥.

في مناطق نفوذ كل منهما بموجب القوانين اللبنانية الواحدة. هذه الوقائع تدلّ على خصائص الحياة البرلمانية اللبنانية، وعلى الشوائب التي تواجه الديمقراطية اللبنانية، وتفرض شكل من أشكال التوافق قبل الشروع في إنتاج غالبية القوانين، وعلى وجه التحديد في أيام الصعوبات السياسية التي تمرّ على لبنان، وللأسف فهذه الأيام عديدة وتكرّر باستمرار.

وإنطلاقاً من هذه الوقائع يقول البعض: أن القانون في لبنان صورة عن قوة السلطة وتماسكها، فيمكن لهذا القانون أن يطبق بقوة وبحزم وفاعلية إذا ما كان التوافق قائماً والسلطة التنفيذية متماسكة، ويمكن لهذا القانون أن يكون صورة أو حبراً على ورق في بعض الأحيان إذا فقد التوافق حده الأدنى، وأضطربت الحياة السياسية وضعفت السلطة.<sup>(٢٠)</sup>

برغم وجود القوانين والضوابط، فلقد تعذّر على مجلس النواب الإنعقاد بسبب عدم الدعوة، أو بسبب فقدان النصاب في عدد كبير من الدورات التشريعية، خصوصاً بين العام ٢٠٠٥ والعام ٢٠٠٨، وبين العام ٢٠١٤ والعام ٢٠١٦، لأن عدد من بنود جدول أعمال جلسات المجلس لم تكن محل توافق، أو لأن المهام الانتخابية للمجلس كانت محلّ خلاف وطني واسع.

يبدو واضحاً أن الأبعاد الوطنية والوجودية التي تفرض التوافق بحده الأدنى في لبنان، أهم من الإعتبارات الديمقراطية الصرفة، ومجلس النواب هو المؤسسة الأم التي تتجسّد فيها الوحدة الوطنية على أكمل وجه، في ظل النظام القائم، وحتى إشعارٍ آخر.

العمل التشريعي في لبنان، والذي يستند إلى إعتبارات وطنية تهدف إلى الحفاظ على وحدة البلاد من جهة، وتساعد في ترسيخ العيش المشترك من جهة ثانية، بحيث لا سلطة تعلوا فوق سلطة العيش المشترك كما جاء في مقدمة الدستور. وفي غالب الأحيان يتم التنسيق والتوافق المسبق على القوانين قبل عرضها على مجلس النواب والحكومة.<sup>(١٩)</sup>

ولمخالفة الديمقراطية التوافقية عواقب وخيمة على لبنان، خصوصاً في أوقات الإضطراب، وكاد عدم التنسيق مع الطرف الآخر أن يؤدي إلى فرز مخيف للبلاد، بحيث مارست مؤسسات الدولة تطبيقاً غريباً للقوانين الموحدة بأكثر من تفسير واحد. ويمكن إدراج المثال الذي حصل في العامين ١٩٨٨ و ١٩٨٩ كواقعة على أخطار فقدان التوافق بحده الأدنى بين المكونات اللبنانية، حتى ولو كانت هذه الواقعة جاءت في ظروف أمنية إستثنائية: وفي حينها إعتبرت فئة لبنانية ذات أغلبية مسيحية أن الحكومة التي شكلها رئيس الجمهورية أمين الجميل في آخر يوم من عهده بموجب المرسوم ٥٣٨٧ تاريخ ٢٢/٩/١٩٨٨ برئاسة قائد الجيش العماد ميشال عون؛ شرعية، برغم أن الوزراء المسلمون إستقالوا منها على الفور وبالتالي فقدت الميثاقية، علماً أنها خالفت المادة ٤٩ من قانون الدفاع التي تمنع الجمع بين منصب قائد الجيش وأي منصب آخر. كما أن فئة أخرى من اللبنانيين ذات أغلبية إسلامية، تمسكت بسليم الحص رئيساً للحكومة برغم إلغاء مرسوم تكليفه بالمهمة من قبل رئيس الجمهورية، وكانت الحكومتين تمارسان السلطة

(١٩) سليم ابو اسماعيل، تقاسم السلطة في لبنان، مرجع سابق، ص ١٢٦.

(٢٠) د. هادي عيد، قراءات في لبنان المقبل، طباعة المؤلف، مطبعة دويك، كفرنبرخ الشوف، لبنان، ص ١٩٤.

## رابعاً: دور الرقابة السابقة على عمليات التشريع والرقابة اللاحقة عليها

يقول رئيس مجلس النواب نبيه بري: أن صناعة القوانين اليوم باتت تتطلب براعة فائقة، لأنها يجب أن تأخذ بالإعتبار ملاءمة القوانين والأنظمة الدولية، خصوصاً المتصلة بالأمن والسلم الدوليين. وبات من الضروري إحداث إدارات مختصة لإعداد القوانين بصياغات واضحة ومتناسقة تجعلها لا تتجاوز المؤسسات التشريعية ولا الدستور، وبما يمنع المس بمبدأ فصل السلطات، وأن لا تمس أيضاً اوضاعاً قانونية مستقرّة ولا تلغي مفعول قوانين أصدرتها السلطة التشريعية او قرارات للسلطة القضائية من دون أسباب موجبة.<sup>(٢١)</sup>

وفي لبنان هناك رقابة أدبية مسبقة ومؤثرة على صناعة القوانين، تهدف الى التحقّق من حسن صياغتها ومطابقتها للقواعد الدستورية وعدم مخالفتها للقوانين القائمة. وهذه الرقابة تمارس من خلال الدائرة القانونية في مجلس النواب المؤلفة من مجموعة من المستشارين والخبراء، ومن هيئة تحديث القوانين التي أنشأها رئيس مجلس النواب والتي تتألف من مجموعة من الخبراء وأساتذة الجامعات والقضاء ومعهم نواب، وايضاً من خلال هيئة التشريع والإستشارات التابعة لوزارة العدل التي تُساعد في تحضير مشاريع القوانين بناء لطلب الإدارات المختصة.<sup>(٢٢)</sup> ولمجلس شورى الدولة مهام في مجال الرقابة المسبقة على دستورية القوانين من خلال المساهمة في مواءمة وتدقيق مشاريع القوانين التي يحيلها عليه الوزراء لإبداء الرأي، وله أن يقترح تعديلها بما لا يتعارض مع

التشريعات القائمة. وتبقى الرقابة المسبقة الأهم هي من خلال النقاشات التي تجريها اللجان النيابية المختصة التي تُشعب مشاريع القوانين وإقتراحات القوانين درساً قبل عرضها على الهيئة العامة للمجلس، وهذه الهيئة بطبيعة الحال تتمتع بالصلاحيات الأهم في رفض او إقرار أي إقتراح او مشروع بعد المناقشة والتصويت عليه بصيغته النهائية.

اما الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين فقد تولاهما منذ العام ١٩٩٣ المجلس الدستوري الذي أنشئ في لبنان بموجب تعديلات اتفاق الطائف للعام ١٩٩٠ (المادة ١٩ من الدستور)، ولكن قانون تنظيمه لم يصدر إلا في ١٤/٧/١٩٩٣ بموجب القانون رقم ٢٥٠. ولهذا المجلس وفقاً للدستور سلطة مراقبة دستورية القوانين في لبنان. وقد حصر الدستور حق مراجعة هذا المجلس فيما يتعلق بالطعن بالقوانين الصادرة بمجملها او بجزء منها؛ بكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء او عشرة أعضاء من مجلس النواب، وبرؤساء الطوائف الدينية المعترف بها قانوناً فيما يتعلق حصراً بالقوانين التي تخص الأحوال الشخصية وحرية التعليم وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية.

وقد نظّم الفصل الأول من القانون رقم ٢٥٠ أصول الطعن بعدم دستورية القوانين امام المجلس الدستوري، والتي يجب أن تراعي مجموعة من الضوابط الإدارية، لاسيما تقديم الطعن خلال مهلة ١٥ يوماً من تاريخ صدور القانون بالجريدة الرسمية، كما في ذكر الأسباب الموجبة لتقديم الطعن وتحديد النصوص المطعون بدستوريتها، والنقاط المخالفة للدستور

(٢١) راجع مقدمة كتاب دليل مبادئ الصياغة القانونية، الصادر عن مجلس النواب اللبناني، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢

(٢٢) راجع المرسوم الإشتراعي رقم ١٥١ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣، المادة ٨ (تنظيم وزارة العدل)

التشريعي في لبنان يتحلّى بمواصفات خاصة تفرضها الظروف التي تعيشها البلاد أحياناً، والتركيبية الديمغرافية وطبيعة النظام أحياناً أخرى. وصناعة القوانين تخضع لمحددات خاصة تُلزمها بشيء من التوافق المسبق على أغلبيتها، إذا لم يكن على مجملها، لمراعاة الميثاقية التي نصّ عليها الدستور، والتي تراعى بانتقائية في بعض الأحيان. وهذه الميثاقية «الفضفاضة» لباساً أوجه، وقد تمّ إستخدامها لمصالح سياسية وإنتخابية في أوقات، او لتعطيل المسار التشريعي في أوقات أخرى، وكانت باباً تُنفذ من خلاله التدخلات الخارجية في الشؤون اللبنانية في بعض المحطات.

اما الديمقراطية التوافقية التي تفرض التشاور المسبق على القوانين المقدمة، او على تعديل القوانين النافذة، فهي عملية صعبة ولكنها مُنتجة ايضاً في بعض الأوقات، وتُسرع في العملية التشريعية في مناسبة عديدة، ولكنها اداة لتعطيل التشريع في ذات الوقت، بمعنى؛ أن المشاريع او الإقتراحات التي يوجد عليها توافقات طائفية ووطنية، تنفذ بسرعة في الهيئة العامة، اما غيرها فيمكن ايجاد معوقات ادبية وسياسية بوجهها بسهولة كبيرة.

لا بد من تطوير العملية التشريعية في لبنان، لكي تحاكي التطور التشريعي في العالم، بعيداً عن الضغوطات التي تحمل خلفيات تعطيلية في بعض الأحيان، أكثر مما تحمل حرص على الوحدة الوطنية. وفي هذا السياق قد يكون الوقت مناسب لإجراء بعض التعديلات على النظام الداخلي للمجلس، لكي يلحظ بدقة إجراءات حضور النواب، وأصول وضع القوانين على جدول الأعمال، لأن ترتيب جدول الأعمال

فيها(المادة ٣٢ من القانون ٢٥٠). وقد لحظ القانون إمكانية الطعن لوجود عيوب شكلية في القانون وليس فقط على مضمون القانون<sup>(٢٣)</sup>.

ينعقد المجلس الدستوري المؤلف من عشرة أعضاء بدعوة من رئيسه بعد تسجيل الطعن في قلم المجلس قانوناً، وتكون جلسته الأولى مخصصة للبحث في ما إذا كان هناك ما يوجب تعليق مفعول النص المطعون فيه لحين البحث بالطعن، وفي حال اتخذ المجلس الدستوري قرار بوقف مفعول النص المذكور، عليه ابلاغ رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الحكومة بذلك، ونشر قرار التعليق بالجريدة الرسمية.

وفي أي طعن مقدم وفق الأصول، يعين رئيس المجلس الدستوري مقررراً من أعضائه لوضع تقرير حول القضية، وعليه أن يضع هذا التقرير ويقدمه للرئيس خلال ١٠ ايام، وعلى الرئيس ايداع الأعضاء نسخة عن التقرير ويدعوهم لإجتماع خلال ٥ ايام، ويصدر القرار النهائي عن هيئة المجلس خلال ١٥ يوم من تاريخ الجلسة، ويوقع على القرار الرئيس والأعضاء مع ذكر موقف كل منهم. وعندها يصبح قرار المجلس مُلزماً لكل السلطات وغير قابل لأي شكل من أشكال المراجعة. واذا أبطل النص المطعون فيه او جزء منه، على السلطات المعنية التقيد بمفاعيله، وبالتالي إعتباره كأنه لم يكن، واذا لم يصدر قرار المجلس الدستوري خلال المهلة المحددة، اي ١٥ يوماً، يعتبر النص المعني ساري المفعول، ويبلغ رئيس المجلس السلطات المعنية بعدم توصل المجلس الدستوري الى قرار.

**في الخاتمة يمكن التأكيد بأن النظام**

(٢٣) جودت المتني، اصول تشريع القوانين المالية في الإجتهدات الدستورية، مجلة الحياة النيابية، بيروت، عدد آذار ٢٠١٩،

خلق مناخ توافقي مسبق والإسراع في الإنتاج التشريعي، وله سلبيات أحداها إنحراف عن المسار الديمقراطي المتعارف عليه في العالم. ليس لنا جواب قاطع عن إشكالية السؤال المطروح: هل خصوصية صناعة القوانين في لبنان حالة مثالية؟ أم أنها خاصة فاشلة ويجب الإقلاع عن إحترامها على الفور؟

قد يؤثر أحياناً على العملية التشريعية، فشهية النواب على المناقشة تختلف بين بداية الجلسة او نهايتها. ويمكن لحظ محددات أكثر وضوحاً على عملية التصويت، وعلى عملية تقديم المشاريع، لناحية ضرورة عرضها قبل إقرارها.<sup>(٢٤)</sup>

في كلا الحالتين هناك شيء من المغامرة: لمراعاة الخصوصية التشريعية حسنة في

---

(٢٤) د. انطوان مسرّة، مرجع سابق.