الاستعجال والاستعجال المكرر في التشريع اللبناني

رولى قطان(*)

مقدمة

تلحظ العملية التشريعية في النظام اللبناني وجود كيانين تشريعيين خاصين هما «مشروع القانون المعجل» و«اقتراح القانون المعجل المكرر»، إلى جانب مشاريع واقتراحات القوانين العادية.

ويوجد رأي سائد ومتداول بأن مصطلح «مكرر» هو لتمييز «مشروع القانون المعجل» من «اقتراح القانون المعجل المكرر» فقط، عبر إضافة كلمة «مكرر» للأخير، ولتحديد الجهة التي تقدّم كل منهما، «فكما أن باستطاعة الحكومة إرسال مشروع قانون بصفة الاستعجال إلى مجلس النواب كذلك يمكن لنائب أو أكثر أن يتقدّم باقتراح قانون معجل مكرر»(١). وتشير هذه الفرضية ضمنياً إلى أن الفرق بين مشروع القانون المعجل واقتراح القانون المعجل المكرر محصور بالتسمية وبالمصدر. غير أن التمعن بهذين المصطلحين القانونيين يُظهر أن مصطلحي «مشروع» و«اقتراح» كافيين لتمييز مشروع القانون المعجل من اقتراح القانون المعجل المكرر لتحديد أي منهما تقدمه الحكومة أو النواب.

وهذا المصطلح غير موجود في الأنظمة العربية والغربية، ويشكل ابتكاراً لبنانياً، «فإن النظام الداخلي للمجلس قد ابتكر صفة الاستعجال المكرر مقابل تلك المادة للنواب لتتوازن السلطتان في تقرير «الحالات الطارئة»، بعد أن كان الدستور قد وازن بينهما في الإقدام على المبادرة العادية بالتشريع بشكل عام»(٢).

غير إن صفة الاستعجال، المشتركة في التسميتين، تشير من حيث المعنى، إلى الوضع الطارىء والاستثنائي والعاجل. أما مصطلح «مكرر»، المترجم في اللغة الفرنسية إلى «Double»، كما في «Double urgence»، فهو

(*) باحثة في مجلس النواب.

(١) عدنان ضاهر ود. رياض غنام، الأصول التشريعية في مجلس النواب اللبناني، ٢٠١٤، ص. ٢٦٨

(٢) «الاستعجال والاستعجال المكرر بين النصوص والممارسة والأصول»، الحياة النيابية، المجلد ١٢١، كانون الأول ٢٠٢١

يفترض في معناه اللغوي التشديد على الوضع الطارىء. إلا أن الواقع لا يبرر اعتماد هذه التسمية لاقتراحات القوانين، التي قد تكون طارئة بمقدار ما هي مشاريع القوانين.

من هنا تأتي هذه الدراسة للبحث في مصدر مصطلح «مكرر» ومعانيه، ولتحديد الفرق بين مشروع القانون المعجل واقتراح القانون المعجل المكرر، ككيانين تشريعيين معتمدين في التشريع اللبناني، إلى جانب مشروع القانون واقتراح القانون العاديين.

السند القانوني لمشروع القانون المعجل واقتراح القانون المعجل المكرر

إن حق اقتراح القوانين هو حق دستوري معطى لمجلس النواب ولمجلس الوزراء في المادة /١٨/ من الدستور اللبناني. فللنائب الحق بتقديم اقتراحات القوانين بصفة فردية أو مع عشرة نواب على الأكثر إلى مجلس النواب بشخص رئيسه، بينما يحيل رئيس الجمهورية مشاريع القوانين، بعد موافقة مجلس الوزراء عليها، بموجب مرسوم إلى مجلس النواب. ويلحظ التشريع اللبناني نوعين من اقتراحات/مشاريع القوانين التي تختلف عن اقتراحات/مشاريع القوانين العادية، وهي اقتراحات القوانين المعجلة المكررة ومشاريع القوانين المعجلة.

وتَرِد صفة الاستعجال في الدستور اللبناني، في المادة /٥٨/ منه، فيما يخص مشاريع القوانين دون الاقتراحات. بينما يأخذ اقتراح القانون المعجل المكرر شرعيته من المادة /١١٠/ من النظام الداخلي لمجلس النواب، التي تجيز للحكومة كما للنائب حق تقديم اقتراح/مشروع قانون معجل مكرر. وبحسب هذه المادة، فإن صفة «المكرر» ليست حكراً على اقتراحات القوانين، بل يمكن للحكومة أيضاً أن تقدّم مشاريع قوانين معجلة مكررة، بالرغم من أن هذا الأمر لا يحصل في الممارسة. وهذا المصطلح لا يظهر في التشريع اللبناني إلا في النظام الداخلي لمجلس النواب، منذ إقرار أول نظام داخلي في عام ١٩٣٠.

التطور القانوني للاستعجال والاستعجال المكرر في الأنظمة الداخلية لمجلس النواب اللبناني

ظهر مصطلحا «معجل» و«معجل مكرر» في التشريع اللبناني لأول مرة في النظام الداخلي لمجلس النواب عام ١٩٣٠. وأعطى هذا النظام الحق للوزير كما للنائب بتقديم مشروع/اقتراح قانون معجل، وكذلك الحق بأن يستتبعه بطلب الاستعجال المكرر. فالنظام الداخلي كرّس حينها ثلاثة مستويات متدرّجة للتشريع: التشريع العادي، التشريع المعجل والتشريع المعجل المكرر. ويوضح هذا التدرج، من مشروع/اقتراح عادي إلى معجل إلى معجل مكرر، أن سبب استعمال صفة الاستعجال المكرر إنما كانت بالأصل للتشديد على الحالة الطارئة لمشروع/اقتراح القانون. أما إقرار صفة الاستعجال والاستعجال المكرر، أياً كانت الجهة التي تقدمهما، فأمرٌ منوط بالهيئة العامة للمجلس. فإذا رفضت الهيئة العامة طلب الاستعجال في النظر، يدرس مشروع/اقتراح القانون بالطرق التقليدية، وإذا رفض المجلس الاستعجال المكرر، يحال مشروع/اقتراح القانون إلى اللجنة المختصة بطرق الاستعجال ويعطى الأولوية على أي تشريع آخر. وتصدر اللجنة تقريراً حوله، يوزع على الأعضاء قبل ٢٤ ساعة على الأقل.

أما التشريع المعجل المكرر فهو حالة يعرّفها النظام الداخلي عام ١٩٣٠ بالتالي: «الاستعجال المكرر عبارة عن النظر في القانون حالاً دون إحالته إلى لجنة وإذا رفض المجلس الاستعجال المكرر أحيل إلى اللجنة بالطرق المستعجلة»، شرط أن يتألف مشروع/اقتراح القانون من مادة واحدة.

أما النظام الداخلي عام ١٩٥٣، فأبقى العملية التشريعية متدرجة بالنسبة إلى الاستعجال والاستعجال المكرر كما النظام السابق، وربط إقرار الصفتين بقرار المجلس، مع إضافة منع اللجوء إلى الاستعجال والاستعجال المكرر فيما يخص المشروعات المتعلقة بتعديل الدستور وتعديل النظام الداخلي والمشروعات الآيلة إلى فرض ضريبة جديدة أو رسم جديد أو تعديل ضريبة أو رسم أو إلغائهما، فيما كان هذا الاستثناء يطال تعديل النظام الداخلي في نظام عام١٩٣٠ فقط.

وسحب النظام الداخلي لعام ١٩٨٢ من مجلس النواب صلاحية أن يقرر رفض طلب الاستعجال لمشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة، وأرسى مهلة ٤٠ يوماً لإصدار القانون المعجل إذا لم يبت به مجلس النواب، والتي تبدأ بعد أول جلسة تعقد بعد تقديمه. وبدأت المواد القانونية بالفصل بين مشروع القانون المعجل واقتراح القانون المعجل المكرر وما ينطبق على كل منهما، وكرّست مبدأ: أن للحكومة الحق بتقديم مشاريع القوانين المعجلة والمعجلة المكررة، بينما يقدّم النواب اقتراحات القوانين المعجلة المكررة فقط. وظهر للمرة الأولى إدراج مشروع/اقتراح القانون المعجل المكرر من خارج جدول الأعمال، وألغي التدرج في التشريع من استعجال مكرر إلى استعجال، فبات اقتراح/مشروع القانون المعجل المكرر، إذا سقطت صفة العجلة عنه، يحال إلى اللجان ويأخذ مسار التشريعي العادي.

أعطت هذه التعديلات صلاحيات لرئيس الجمهورية في تمرير مشاريع قوانين معجلة قد لا يوافق عليها مجلس النواب، وفصلت مسار مشروع القانون المعجل عن مسار اقتراح القانون المعجل المكرر. غير أن عملية الفصل هذه، التي ركزت على استحصال صلاحية إضافية لرئيس الجمهورية، أدخلت تداخلاً في المواد القانونية المتعلقة بالاستعجال والاستعجال المكرر، ولم تنجح في إرساء حدود واضحة ما بين مشروع القانون المعجل واقتراح القانون المعجل المكرر، كما سوف تظهر هذه الدراسة لاحقاً.

أما التعديلات التي أرساها النظام الداخلي لعام ١٩٩١، بعد إقرار التعديلات الدستورية في العام ١٩٩٠، فركّزت على نزع صلاحية رئيس الجمهورية بتمرير المشاريع المعجلة، التي كرستها تعديلات عام ١٩٨٢، عبر ربط مهلة الـ ٤٠ يوماً بابتدائها في جلسة تلاوة مشروع القانون المعجل، التي قد يطول تحديدها، إذ لا يحدد النظام الداخلي مدة زمنية لإدراج مشروع القانون المعجل على جدول أعمال الجلسات. ولم تبدد التعديلات الإبهام في الفصل بين مشروع القانون المعجل واقتراح القانون المعجل المكرر الذي بدأه النظام الداخلي عام ١٩٨٢.

ولم يلحظ النظام الداخلي عام ١٩٩٤ أية تعديلات للمواد القانونية المتعلقة بالاستعجال والاستعجال المكرر.

ويظهر الجدول المرفق في آخر الدراسة المواد التي تعنى بالاستعجال والاستعجال المكرر في الأنظمة الداخلية المتعاقبة لمجلس النواب، منذ عام ١٩٣٠ لغاية اليوم.

النصوص القانونية التي تعنى بالاستعجال والاستعجال المكرر

يظهر الجدول التالي النصوص القانونية التي ورد فيها مصطلحي الاستعجال والاستعجال المكرر، مع تضمينه ثلاث خانات، تحدد كل منها، لكل مادة قانونية، إذا ما هي تعنى بمشروع قانون معجل و/أو مشروع قانون معجل مكرر و/أو اقتراح قانون معجل مكرر، نظراً إلى أن القراءة القانونية للنصوص أظهرت وجود هذه الكيانات التشريعية الثلاث، بالرغم من عدم لجوء الحكومات إلى اعتماد مشاريع القوانين المعجلة المكررة.

المرجع القانوني	المادة	نص المادة	مشروع قانون معجل	مشروع قانون معجل مكرر	اقتراح قانون معجل مكرر
الدستور اللبناني (في صلاحيات رئيس الجمهورية والسلطة الإجرائية)	٥٨	كل **مشروع قانون** تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت فيه، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء.	×		
النظام الداخلي لمجلس النواب	٣٥	على اللجان أن تدرس المواضيع المعروضة عليها تباعاً حسب تواريخ ورودها ما عدا **مشاريع القوانين المستعجلة** وما تقرر اللجنة تقديمه على سواه.	×		
النظام الداخلي لمجلس النواب	٣٨	على اللجان أن تنهي دراستها وترفع تقريرها في المشاريع والاقتراحات وسائر المواضيع المحالة عليها في مهلة أقصاها شهر اعتباراً من تاريخ ورودها. أما **المشاريع المستعجلة** فيجب إنهاء درسها ورفع التقرير بشأنها خلال أسبوعين على الأكثر وفي نهاية هذه المدة يطرح رئيس المجلس **المشروع** على اللجان المشتركة أو على المجلس سواء انتهت اللجنة من درسه أو لم تنته.	×		
النظام الداخلي لمجلس النواب	٤٢	ترفع تقارير اللجان الى مكتب المجلس لإدراجها في جدول أعمال جلسات المجلس العامة وفق ترتيب وصولها اليه مع حفظ الأولوية **للمشاريع المعجلة**.	×		
النظام الداخلي لمجلس النواب	٥٩	تصدق خلاصة محضر كل جلسة في مستهل الجلسة التي تلي، إلا إذا رأت الرئاسة أن المقررات التي اتخذت تستوجب التصديق في نهاية الجلسة، حينئذ يصدق المحضر في ختام الجلسة. يجب التصديق على خلاصة المحضر في نهاية الجلسة في الحالات الآتية: – عندما يصدق المجلس **على مشروع أو اقتراح قانون معجل مكرر**. – في الجلسة الأخيرة من العقود العادية أو الاستثنائية. – في الجلسة الأخيرة من ولاية المجلس. – في جلسات الثقة بالحكومة. – وفي الحالات التي تقررها الأكثرية.		×	×

النظام الداخلي لمجلس النواب	١٠٥	عندما تمارس الحكومة حقها المنصوص عليه في المادة ٥٨ من الدستور فتقرر بموافقة مجلس الوزراء إعطاء **مشروع قانون صفة الاستعجال** مشيرةً الى ذلك في مرسوم الإحالة، لا تبدأ مدة الأربعين يوماً الا من تاريخ طرح المشروع على المجلس بعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت به. يمكن للمجلس إقرار **المشروع** أو تعديله أو رده دون التعرض لصفة الاستعجال.	×		
النظام الداخلي لمجلس النواب	١٠٦	يحيل رئيس المجلس **المشروع المعجل** فور وروده على اللجنة أو اللجان المختصة التي يتوجب عليها درسه ووضع تقرير بشأنه خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ طرح المشروع على المجلس.	×		
النظام الداخلي لمجلس النواب	١٠٧	عند طرح **المشروع المعجل** على المجلس، لرئيس المجلس عفواً أو بناءً على طلب نائب أو أكثر أن يستشير المجلس في درس المشروع مباشرة دون أن يسبق ذلك أي نقاش.	×		
النظام الداخلي لمجلس النواب	١٠٨	لا تدخل المدة الفاصلة فيما بين دورتين في حساب مهلة الأربعين يوماً. إذا لم يتضمن مرسوم فتح الدورة الإستثنائية ما يفيد تمكين المجلس من درس **المشروع المعجل** في الدورة، تبقى مهلة الأربعين يوماً معلّقة.	×		
النظام الداخلي لمجلس النواب	١٠٩	للرئيس طرح **الاقتراح أو المشروع المعجل المكرر** على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يدرج في جدول الأعمال.		×	×
النظام الداخلي لمجلس النواب	١١٠	للحكومة ولأي من النواب مع تقدم **مشروع أو اقتراح قانون** أن يطلب بمذكرة معللة مناقشته بصورة **الاستعجال المكرر** شرط أن يكون مؤلفاً من مادة وحيدة.		×	×
النظام الداخلي لمجلس النواب	١١١	للحكومة وحدها حق طلب إرجاء البحث بالموضوع **المعجل** إلى الجلسة القادمة وعلى الرئاسة إمهالها دون استشارة المجلس.	×		
النظام الداخلي لمجلس النواب	١١٢	يناقش المجلس صفة **الاستعجال المكرر** ويصوّت عليها أولاً حتى إذا أقرّها وجبت مباشرة مناقشة الموضوع والتصويت عليه بدون إحالة إلى اللجنة أو اللجان المختصة.		×	×
النظام الداخلي لمجلس النواب	١١٣	إذا رفض المجلس صفة **الاستعجال المكرر** أحيل المشروع على اللجنة المختصة واتبعت بشأنه الأصول العادية.		×	×

الإطار القانوني لاقتراح القانون المعجل المكرر ولمشروع القانون المعجل

*** اقتراح القانون المعجل**

في غياب تعريف قانوني لاقتراح القانون المعجل المكرر، وكخلاصة مستمدة من النصوص القانونية الواردة في الجدول، نستنتج أن اقتراح القانون المعجل المكرر هو اقتراح قانون يفترض الاستعجال في إقراره، وتنطبق عليه بعض شروط اقتراحات القوانين، أي أنه يقدّم إلى مجلس النواب عبر رئيسه ويوقّع من قبل عشرة نواب على الأكثر(٣)، بينما يختلف عن اقتراحات القوانين العادية من حيث الشكل والمسار التشريعي.

من حيث الشكل:

١. يُرفق اقتراح القانون المعجل المكرر، إضافة إلى الأسباب الموجبة، بمذكرة تبرر صفة الاستعجال المكرر.

٢. يتألف اقتراح القانون المعجل المكرر من مادة وحيدة.

من حيث المسار التشريعي:

يقدّم اقتراح القانون المعجل المكرر من قبل عشرة نواب على الأكثر كأي اقتراح قانون عادي، مرفقاً بمذكرة تتضمن الأسباب الموجبة وبمذكرة معللة لصفة الاستعجال المكرر. تدرج هيئة مكتب المجلس الاقتراح المعجل المكرر على جدول أعمال جلسة عامة، وينشر بعدها جدول الأعمال في بهو المجلس ويبلغ إلى النواب مع نسخة عن المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع جدول الأعمال قبل انعقاد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل. وقد يتلى اقتراح القانون المعجل المكرر من خارج جدول الأعمال، عندها يطّلع عليه النواب مباشرة خلال الجلسة، حيث يناقش مجلس النواب صفة الاستعجال المكرر ويصوّت عليها. فإذا أقرّها وجبت مباشرة مناقشة الموضوع والتصويت عليه في الجلسة نفسها، دون إحالة الاقتراح المعجل المكرر إلى اللجان المختصة. أما إذا رفض المجلس صفة الاستعجال المكرر، فيحال الاقتراح إلى اللجنة المختصة وتتبع بشأنه الأصول العادية.

*** مشروع القانون المعجل**

استناداً إلى النصوص القانونية والممارسة، يمكن تعريف مشروع القانون المعجل بمشروع قانون تعطيه الحكومة صفة الاستعجال في مرسوم الإحالة، دون وجود قيود على شكله وصياغته، ويعطى أولوية على غيره من مشاريع/اقتراحات القوانين التي تدرس في اللجان النيابية، ويحمل إمكانية أن يقرّ بواسطة مرسوم رئاسي، دون أن يصدّقه مجلس النواب، بعد انقضاء مدة أربعين يوماً من تلاوته في الهيئة العامة وعدم البتّ به.

أما مساره التشريعي، فيبدأ بإحالة رئيس الجمهورية/الحكومة مشروع القانون المعجل بواسطة مرسوم يتضمن الأسباب الموجبة إلى مجلس النواب، فيحيله رئيس المجلس فور وروده إلى اللجان المختصة، حيث يُعطى الأولوية على ما يُدرس فيها من مشاريع واقتراحات. يجب على اللجان الانتهاء من درس المشروع المعجل ورفع تقرير حوله خلال مدة لا تزيد عن أسبوعين بدل مدة شهر المعتمدة لمشاريع واقتراحات القوانين غير المعجلّة. يُرفع تقرير اللجان الى مكتب المجلس لإدراج مشروع القانون المعجل في جدول أعمال جلسة عامة وتحفظ الأولوية للمشاريع المعجلة. لكنه قد يطرح أيضاً في الجلسة العامة، سواءً انتهت

(٣) المادة ١١٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

اللجنة من درسه أم لم تنته، وأيضاً من خارج جدول الأعمال. عندما يتلا المشروع في الهيئة العامة، لا يتعرّض المجلس لصفة الاستعجال، إنما لديه الصلاحية بإقرار، تعديل أو ردّ المشروع المعجل إلى الحكومة، وتبدأ حينها مهلة الأربعين يوماً المحددة في الدستور. عند انتهاء هذه المدة، دون أن يبتّ بمشروع القانون المعجّل، لرئيس الجمهورية إصدار مرسوم يقضي بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء.

*** مشروع القانون المعجل المكرر**

أن كون الحكومات المتتالية لم تلجأ إلى مثل هذا النوع من التشريع، على الأقل في الزمن المعاصر، يطرح فرضية أن هذا الكيان التشريعي لا يزال موجوداً في النصوص القانونية نتيجة لخطأ في الصياغة التشريعية ما بعد تعديلات عام ١٩٨٢. وبالتالي، فإنه من غير المجدي رسم الإطار القانوني الخاص به.

*** ملاحظات على الصياغة التشريعية، ما بين النصوص والممارسة**

لا بدّ من إلقاء الضوء على بعض الملاحظات حول صياغة المواد القانونية التي تعنى بالاستعجال والاستعجال المكرر، أولها غياب الوضوح والحدود الفاصلة ما بين ثلاثة كيانات تشريعية هي اقتراح القانون المعجل المكرر، مشروع القانون المعجل ومشروع القانون المعجل المكرر. وتسجل المواد القانونية تضارباً ما بين الممارسة والنصوص القانونية، كما يظهر الجدول أدناه.

المادة	نص المادة	الممارسة
١٠٩	للرئيس طرح **الاقتراح أو المشروع المعجل المكرر** على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يدرج في جدول الأعمال.	لرئيس المجلس الحق بطرح الاقتراح المعجل المكرر في أول جلسة عامة ولو من خارج جدول الأعمال وكذلك مشروع القانون المعجل المكرر. لكن هذه الصلاحية، بحسب المادة ١٠٩، لا تشمل مشروع القانون المعجل، غير أنه في الممارسة قد يطرح مشروع القانون المعجل من خارج جدول الأعمال.
١١٠	للحكومة ولأي من النواب مع تقدم **مشروع أو اقتراح قانون** أن يطلب بمذكرة معللة مناقشته بصورة **الاستعجال المكرر** شرط أن يكون مؤلفاً من مادة وحيدة.	تجيز هذه المادة للحكومة تقديم مشروع قانون معجل مكرر، تطبق عليه نفس القواعد المتعلقة بشكل اقتراح القانون المعجل المكرر، من ناحية تضمنه مذكرة تبرر الاستعجال المكرر وتألفه من مادة واحدة، غير أن الحكومة لا تلجأ إلى هذا النوع من التشريع.
١١٢	يناقش المجلس صفة **الاستعجال المكرر** ويصوّت عليها أولاً حتى إذا أقرّها وجبت مباشرة مناقشة الموضوع والتصويت عليه بدون إحالة إلى اللجنة أو اللجان المختصة.	تعنى هذه المادة باقتراح/مشروع القانون المعجل المكرر دون مشروع القانون المعجل الذي لا يصوت فيه على صفة الاستعجال. غير أن واقع الممارسة يتيح للمجلس إقرار مشروع قانون معجل مباشرة في الهيئة العامة، دون إحالته إلى اللجان.
١١٣	إذا رفض المجلس صفة **الاستعجال المكرر** أحيل المشروع على اللجنة المختصة واتبعت بشأنه الأصول العادية.	تذكر المادة إحالة المشروع إلى اللجان في حال رفض المجلس صفة الاستعجال المكرر، ولا تذكر إحالة اقتراح القانون إلى اللجان في الحالة نفسها مع أنه على صعيد الممارسة تتمّ إحالة اقتراح القانون المعجل المكرر إلى اللجان في حال سقطت العجلة عنه. وقد يكون استعمال كلمة مشروع وارد في هذه المادة بحسب معناها الأدبي لا القانوني.

تسمح العودة إلى الممارسة بفهم أعمق لنية المشرّع، وبأنه قد يتمّ في بعض الأحيان اتباع العرف في الممارسة بدل النصوص القانونية.

*** الفرق بين اقتراح القانون المعجل المكرر ومشروع القانون المعجل**

بالإضافة إلى التمايز في المسار التشريعي، الذي تمّ وصفه بشكل مفصل في قسم «الإطار القانوني لاقتراح القانون المعجل المكرر ولمشروع القانون المعجل»، يدرج الجدول أدناه أهم النقاط التي تظهر أوجه الاختلاف بين مشروع القانون المعجل واقتراح القانون المعجل المكرر.

	مشروع القانون المعجل	اقتراح القانون المعجل المكرر
التسمية	مشروع قانون معجل	اقتراح قانون معجل مكرر
الجهة التي تقدّم المشروع/الاقتراح	رئيس الجمهورية/مجلس الوزراء	النواب
شرعية صفة الاستعجال	حق دستوري تكرسه المادة ٥٨ من الدستور.	حق قانوني يكرسه النظام الداخلي لمجلس النواب.
ثبات صفة الاستعجال	لا يمكن لمجلس النواب أن يسقط صفة الاستعجال عن مشروع قانون معجل. بإمكانه إقرار، رفض أو إعادة مشروع القانون لكنه لا يصوت على صفة الاستعجال(٤).	يصوت المجلس النيابي على صفة الاستعجال المكرر، لجهة إقرارها أو إسقاطها(٥).
الاطلاع المسبق عليه من قبل النواب	يطلع عليه النواب بحكم إحالته إلى اللجنة النيابية المختصة التي تضع تقريراً حوله، وكذلك ٢٤ ساعة على الأقل من تاريخ الجلسة التشريعية، إذ توزع عليهم نسخة من اقتراحات ومشاريع القوانين التي على جدول الأعمال. إنما لا يطلع النواب مسبقاً على المشاريع المعجلة التي تطرح من خارج جدول الأعمال.	يطلع عليه النواب ٢٤ ساعة على الأقل من تاريخ الجلسة التشريعية، إذ توزع عليهم نسخة من اقتراحات ومشاريع القوانين التي على جدول الأعمال. إنما لا يطلع النواب مسبقاً على اقتراحات القوانين المعجلة المكررة التي تطرح من خارج جدول الأعمال.
الدرس في اللجان	يدرس في اللجان كأي مشروع/اقتراح قانون لكنه يعطى أولوية على غيره وترفع اللجنة تقريراً حوله خلال مدة لا تتجاوز الأسبوعين(٦)	يحال إلى اللجان في حال سقطت عنه صفة العجلة في الهيئة العامة، ويعامل حينها كأي اقتراح/مشروع قانون عادي(٧)، فلا يعطى أولوية على غيره
شروط التصويت المباشر في الهيئة العامة	قد يصوّت عليه مباشرة في الهيئة العامة دون المرور باللجان إذا طرح من خارج جدول الأعمال.	إذا أقرت صفة العجلة، يصوت عليه مباشرة لجهة إقراره أو رفضه.
شكل الصياغة التشريعية	لا قيود على الشكل.	إلزامية أن يتألف من مادة واحدة.

أما التشابه بين هاتين المبادرتين التشريعيتين، فيتلخص بالنقاط التالية:

- صفة الاستعجال.
- آلية الإدراج على جدول الأعمال التي تتم من قبل هيئة المكتب.
- عدم وجود مهل زمنية للإدراج على جدول الأعمال.

(٤) المادة ١٠٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
(٥) المادة ١١٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
(٦) المادتان ٣٥ و٣٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
(٧) المادة ١١٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

– إمكانية الطرح في الجلسة العامة من خارج جدول الأعمال وإمكانية عدم الإحالة إلى اللجان النيابية في هذه الحالة.
– إمكانية الإقرار مباشرة في الهيئة العامة.

*** الخاتمة**

عندما ظهر مصطلح «الاستعجال المكرر» في النظام الداخلي عام ١٩٣٠، كان يراد به التشدّد في صفة الاستعجال، سواء للمشاريع أم للاقتراحات. وكان كل ما ينطبق على المشروع المعجل/المعجل المكرر، ينطبق أيضاً على الاقتراح المعجل/المعجل المكرر. بدأ التفريق فيما بينهما في النظام الداخلي عام ١٩٨٢، في محاولة لإستئثار رئيس الجمهورية بصلاحيات تشريعية على حساب المجلس النيابي، عبر تمييزه مشروع القانون المعجل في مساره التشريعي، الذي أعطى لرئيس الجمهورية حق إقرار قانون معجل بعد مضي ٤٠ يوماً دون أن يبتّ به. إستدرك هذا الأمر في تعديلات عام ١٩٩١ وسحبت هذه الصلاحية من يد رئيس الجمهورية، عبر ربط مهلة الـ ٤٠ يوماً بابتدائها في جلسة تلاوة مشروع القانون المعجل. غير أن هذه التعديلات الداخلة في نطاق النزاع السياسي على الصلاحيات، ركزت على استرجاع صلاحية تشريعية، ولم تلحظ توضيح المواد القانونية في الفصل ما بين مشروع القانون المعجل واقتراح القانون المعجل المكرر.

وبحسب النصوص القانونية فإن صفة الاستعجال المكرر ليست حكراً على النواب. فللحكومة الحق بتقديم مشاريع قوانين معجلة وكذلك مشاريع قوانين معجلة مكررة. غير أن اللجوء إلى الصيغة الثانية قد يحدّ من مكتسبات الحكومة لناحية تعرضها لإسقاط صفة الاستعجال المكرر بالتصويت في مجلس النواب، وإلزامية أن يتألف مشروع القانون المعجل المكرر من مادة واحدة. من هنا، غياب هذا النوع من المبادرات التشريعية في النظام اللبناني.

وقد أظهرت هذه الدراسة أن الاختلاف بين اقتراح القانون المعجل المكرر ومشروع القانون المعجل، يتخطى التسمية والمصدر ليطال أيضاً الشكل والمسار التشريعي، بالرغم من وجود بعض نقاط التشابه فيما بينهما.

ويطرح الإكثار من اللجوء إلى الاستعجال والاستعجال المكرر تساؤلات حول نوعية التشريع، سواءً من ناحية الشكل أم المضمون، إذ أن مشاريع القوانين المعجلة واقتراحات القوانين المعجلة المكررة قد تقرّ مباشرة في الهيئة العامة دون درسها في اللجان النيابية، ودون أن تطلع عليها الكتل النيابية كافة، خاصة إذا تمّ طرحها في الجلسات العامة من خارج جدول الأعمال. فخلال الدور التشريعي الثالث والعشرين، حوالي ٤٥٪ من اقتراحات القوانين المقدمة من قبل النواب هي اقتراحات معجلة مكررة. وقد أُقرّ /٤٢/ قانون مباشرة في الهيئة العامة، من نتاج اقتراحات قوانين معجلة مكررة، فيما مجمل القوانين التي نتجت عن اقتراحات القوانين التي قدمت من قبل النواب بلغ عددها /٩٢/ قانون، أي أن ٤٤,٧٪ من هذه القوانين لم تمرّ باللجان النيابية. أما نسبة مشاريع القوانين المعجلة خلال المدة الزمنية نفسها، فجاءت أكثر اعتدالاً من نسبة اقتراحات القوانين المعجلة المكررة، إذ بلغت ١٠٪ من مجمل مشاريع القوانين.

هذه النسبة المرتفعة لاقتراحات القوانين المعجلة المكررة التي ميزت الدور التشريعي الثالث والعشرين، سوف تكون موضوع بحث تحليلي لاحق، في محاولة لاكتشاف الأسباب الكامنة وراء لجوء النواب إلى مثل هذا التشريع بنسب مرتفعة.

المواد التي تعنى بالاستعجال الاستعجال المكرر في الأنظمة الداخلية المتعاقبة لمجلس النواب

١٩٣٠	١٩٥٣	١٩٨٢	١٩٩١	١٩٩٤
المادة ١٨٨: عند تقديم أي اقتراح أو مشروع قانوني يجوز لأحد الوزراء أو لمقدمه أو لأي واحد من الأعضاء طلب الاستعجال في نظره على أن يقدم طلبه لرئاسة المجلس خطاً وأن يشفع هذا الطلب ببيان الأسباب المبررة له. فيعرض رئيس المجلس الطلب على هيئة المجلس فإذا وافقت على الاستعجال يحيله الرئيس إلى اللجنة المختصة أو التي يختارها المجلس ويكلفها بالنظر فيه قبل سواه من الأعمال. ويحق لطالب الاستعجال أو لسواه من الأعضاء طلب الاستعجال المكرر بشرط أن لا يتجاوز مشروع القانون المادة الواحدة. والاستعجال المكرر عبارة عن النظر في القانون حالاً دون إحالته إلى لجنة وإذا رفض المجلس الاستعجال المكرر أحيل إلى اللجنة بالطرق المستعجلة.	المادة ٨٦: يجوز للحكومة أو لأحد النواب سواء مع تقديم الاقتراح أو بعد تقديمه أن يطلب بمذكرة خطية معللة درس المشروع بصورة الاستعجال. فإذا قبل المجلس الطلب أحيل المشروع إلى اللجنة المختصة مع طلب تقديمه على سواه من الأعمال ووجب تقديم التقرير عنه في مدة أسبوع على الأكثر، ثم يقدم على سواه في جدول أعمال المجلس وفي أول جلسة تعقد بعد وضع التقرير .	المادة ١١٥: عندما تمارس الحكومة حقها المنصوص عليه في المادة ٥٨ من الدستور فتقرر بموافقة مجلس الوزراء إعطاء مشروع قانون صفة الاستعجال مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة لا تبدأ مدة الأربعين يوماً إلا من تاريخ طرح المشروع على المجلس في أول جلسة تعقد بعد مروره. يمكن للمجلس إقرار المشروع أو تعديله أو رده دون التعرض لصفة الاستعجال .	المادة ١١٣: عندما تمارس الحكومة حقها المنصوص عليه في المادة ٥٨ من الدستور فتقرر بموافقة مجلس الوزراء إعطاء مشروع قانون صفة الاستعجال مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة لا تبدأ مدة الأربعين يوماً إلا من تاريخ طرح المشروع على المجلس في أول جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت به. يمكن للمجلس إقرار المشروع أو تعديله أو رده دون التعرض لصفة الاستعجال .	المادة ١٠٥: عندما تمارس الحكومة حقها المنصوص عليه في المادة ٥٨ من الدستور فتقرر بموافقة مجلس الوزراء إعطاء مشروع قانون صفة الاستعجال مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة لا تبدأ مدة الأربعين يوماً إلا من تاريخ طرح المشروع على المجلس في أول جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت به. يمكن للمجلس إقرار المشروع أو تعديله أو رده دون التعرض لصفة الاستعجال.
المادة ١٨٩: للاقتراحات ومشروعات القوانين التي يتقرر الاستعجال في نظرها يتناقش فيها قبل كل عمل آخر فتطرح للمناقشة أولاً بهيئتها العمومية ثم يؤخذ الرأي عليها فإذا أقرها المجلس يؤخذ برأيه فيما إذا كان يرى وجوب المناقشة في المشروع أو الاقتراح مادة مادة. فإذا رفض المجلس المناقشة مادة مادة فإن الاقتراح أو المشروع يعتبر مرفوضاً. أما إذا قبلها فتجري المناقشة فيها فوراً وتتناول كل مادة على حدة كما تتناول التعديلات التي يرى إدخالها عليها ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على التعديلات فالمواد مادة مادة ثم المشروع بجملته وللمجلس أيضاً الحق بأن يقرر أخذ الآراء على المواد بلا مناقشة فتعرض المواد مادة مادة مع التعديلات ويؤخذ الرأي على التعديلات أولاً فالمواد ثانياً فالمجموع ثالثاً.	المادة ٨٧: إذا رفض طلب الاستعجال تطبق على المشروع الأصول العادية.	المادة ١١٦: يحيل رئيس المجلس المشروع المعجل فور وروده على اللجنة أو اللجان المختصة التي يتوجب عليها درسه ووضع تقرير بشأنه خلال مهلة اقصاها خمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ طرح المشروع على المجلس .	المادة ١١٤: يحيل رئيس المجلس المشروع المعجل فور وروده على اللجنة أو اللجان المختصة التي يتوجب عليها درسه ووضع تقرير بشأنه خلال مهلة اقصاها خمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ طرح المشروع على المجلس .	المادة ١٠٦: يحيل رئيس المجلس المشروع المعجل فور وروده على اللجنة أو اللجان المختصة التي يتوجب عليها درسه ووضع تقرير بشأنه خلال مهلة اقصاها خمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ طرح المشروع على المجلس.

المادة ١٩٠: إذا رفض المجلس طلب الاستعجال في النظر يرجع إلى الطرق العادية في مذاكرة المشروعات واقتراحات القوانين	المادة ٨٨: يجوز للحكومة أو لأحد النواب سواء مع تقديم الاقتراح أو بعد تقديمه أن يطلب بمذكرة خطية معللة درس المشروع بصورة الاستعجال المكرر، شرط أن يكون مؤلفاً من مادة واحدة. فإذا قرر المجلس إجابة الطلب درس المشروع فوراً من قبل المجلس بدون إحالته إلى اللجان.	المادة ١١٧: عند طرح المشروع المعجل على المجلس، لرئيس المجلس عفواً أو بناء على طلب نائب أو أكثر أن يستشير المجلس في درس المشروع مباشرة دون أن يسبق ذلك أي نقاش .	المادة ١١٥: عند طرح المشروع المعجل على المجلس، لرئيس المجلس عفواً أو بناء على طلب نائب أو أكثر أن يستشير المجلس في درس المشروع مباشرة دون أن يسبق ذلك أي نقاش.	المادة ١٠٧: عند طرح المشروع المعجل على المجلس، لرئيس المجلس عفواً أو بناء على طلب نائب أو أكثر أن يستشير المجلس في درس المشروع مباشرة دون أن يسبق ذلك أي نقاش.
المادة ١٩١: التعديلات أو المواد الإضافية التي يراد إدخالها على المشروع المطروح للمناقشة بصورة مستعجلة يجب أن تشفع أسبابها ببيان موجز ويجب أن تحال حتماً إلى اللجنة المختصة لدرسها إذا طلب ذلك النائب المقرر وإذا لم يطلب إحالتها نظر المجلس فيها حالاً و أحالها على اللجنة المختصة.	المادة ٨٩: إذا رفض طلب الاستعجال المكرر، تتبع في المشروع الأصول الموضوعة للاستعجال .	المادة ١١٨: لا تدخل المدة الفاصلة فيما بين دورتين في حساب مهلة الأربعين يوماً. إذا لم يتضمن مرسوم فتح الدورة الإستثنائية ما يفيد تمكين المجلس من درس المشروع المعجل في الدورة، تبقى مدة الأربعين يوماً معلقة.	المادة ١١٦: لا تدخل المدة الفاصلة فيما بين دورتين في حساب مهلة الأربعين يوماً. إذا لم يتضمن مرسوم فتح الدورة الإستثنائية ما يفيد تمكين المجلس من درس المشروع المعجل في الدورة، تبقى مدة الأربعين يوماً معلقة.	المادة ١٠٨: لا تدخل المدة الفاصلة فيما بين دورتين في حساب مهلة الأربعين يوماً. إذا لم يتضمن مرسوم فتح الدورة الإستثنائية ما يفيد تمكين المجلس من درس المشروع المعجل في الدورة، تبقى مدة الأربعين يوماً معلقة.
المادة ١٩٩٢: يحق للمجلس أن يقرر إرسال المشروع الذي تقررت مواده بصورة مستعجلة إلى اللجنة لتصحح عبارته ولوضعه بشكل قانوني. وعلى اللجنة المختصة أن تصحح عبارته بصورة مستعجلة وأن تعيده إلى هيئة المجلس فتنظر الهيئة حينئذ في عبارة المشروع لا غير ولا يحق لها إعادة المناقشة في الموضوع مطلقاً ومن ثمّ يؤخذ الرأي على المشروع بجملته.		المادة ١١٩: للحكومة ولأي من النواب مع تقديم مشروع أو اقتراح قانون أن يطلب بمذكرة معللة مناقشته بصورة الاستعجال المكرر شرط أن يكون مؤلفاً من مادة وحيدة.	المادة ١١٧: للحكومة ولأي من النواب مع تقديم مشروع أو اقتراح قانون أن يطلب بمذكرة معللة مناقشته بصورة الاستعجال المكرر شرط أن يكون مؤلفاً من مادة وحيدة.	المادة ١١٠: للحكومة ولأي من النواب مع تقديم مشروع أو اقتراح قانون أن يطلب بمذكرة معللة مناقشته بصورة الاستعجال المكرر شرط أن يكون مؤلفاً من مادة وحيدة.
يحق لأحد الوزراء ولكل عضو طلب استرجاع قرار الاستعجال وذلك بعد أن يكون قرار اللجنة أرسل إلى المجلس ولكن لا يجوز طلب استرجاع قرار الاستعجال إذا كان المجلس بدأ بالمناقشة بصورة مستعجلة.		المادة ١٢٠: للرئيس طرح الاقتراح أو المشروع المعجل المكرر في أول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يدرج في جدول الأعمال.	المادة ١١٨: للرئيس طرح الاقتراح أو المشروع المعجل المكرر على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يدرج في جدول الأعمال.	المادة ١٠٩: للرئيس طرح الاقتراح أو المشروع المعجل المكرر على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يدرج في جدول الأعمال.
المادة ١٩٤: إن قرار اللجان بخصوص المشروعات والاقتراحات القانونية المقرر استعجال النظر بها تطبع وتوزع على الأعضاء قبل ٢٤ ساعة على الأقل ولا يمكن توزيعها عليهم قبل افتتاح الجلسة ببرهة وجيزة.		المادة ١٢١: للحكومة وحدها حق طلب إرجاء البحث بالموضوع المعجل إلى الجلسة القادمة وعلى الرئاسة إمهالها دون استشارة المجلس.	المادة ١١٩: للحكومة وحدها حق طلب إرجاء البحث بالموضوع المعجل إلى الجلسة القادمة وعلى الرئاسة إمهالها دون استشارة المجلس.	المادة ١١١: للحكومة وحدها حق طلب إرجاء البحث بالموضوع المعجل إلى الجلسة القادمة وعلى الرئاسة إمهالها دون استشارة المجلس.

المادة ١٩٥: إن اقتراحات تعديل النظام الداخلي لا يمكن أن يشملها قواعد الاستعجال في النظر الواردة في هذا الباب.	المادة ٩٠: لا يجوز طلب الاستعجال ولا الاستعجال المكرر في المشروعات المتعلقة بتعديل الدستور وتعديل النظام الداخلي ولا في المشروعات الآيلة إلى فرض ضريبة جديدة أو رسم جديد أو تعديل ضريبة أو رسم أو إلغائهما	المادة ١٢٢: يناقش المجلس صفة الاستعجال المكرر ويصوت عليها أولاً حتى إذا أقرها وجبت مباشرة مناقشة الموضوع والتصويت عليه بدون إحالة إلى اللجنة أو اللجان المختصة.	المادة ١٢٠: يناقش المجلس صفة الاستعجال المكرر ويصوت عليها أولاً حتى إذا أقرها وجبت مباشرة مناقشة الموضوع والتصويت عليه بدون إحالة إلى اللجنة أو اللجان المختصة.	المادة ١١٢: يناقش المجلس صفة الاستعجال المكرر ويصوت عليها أولاً حتى إذا أقرها وجبت مباشرة مناقشة الموضوع والتصويت عليه بدون إحالة إلى اللجنة أو اللجان المختصة.
المادة ١٩٦: بعد أخذ الرأي على مجموع المشروعات والاقتراحات القانونية المقرر استعجال النظر فيها يحق للمجلس أن يقرر ثانية بناء على طلب أحد الأعضاء أو على اقتراح الرئيس فيما إذا كانت تطبق أحكام المادة ٥٦ المعدة من القانون الدستوري الصادر في ١٧ تشرين الأول سنة ١٩٢٧ بخصوص استعجال نشرها خلال خمسة أيام.		المادة ١٢٣: إذا رفض المجلس صفة الاستعجال المكرر أحيل المشروع على اللجنة المختصة واتبعت بشأنه الأصول العادية.	المادة ١٢١: إذا رفض المجلس صفة الاستعجال المكرر أحيل المشروع على اللجنة المختصة واتبعت بشأنه الأصول العادية.	المادة ١٢١: إذا رفض المجلس صفة الاستعجال المكرر أحيل المشروع على اللجنة المختصة واتبعت بشأنه الأصول