التشريع في المجلس النّيابي وتصريف الأعمال

د. قبلان قبلان(*)

مرة جديدة يدور النقاش حول آليات عمل مجلس النواب ودستورية عقد جلسة تشريعية في ظل حكومة مستقيلة.

وهذا النقاش هو نسخة مكررة عن ذلك الذي أُثير بُعيد تسمية الرئيس نجيب ميقاتي رئيساً للحكومة خلفاً للرئيس سعد الحريري. يومها دعا رئيس مجلس النواب نبيه بري إلى عقد جلسة تشريعية على جدول أعمالها عدد من المشاريع وإقتراحات القوانين أهمها التمديد لحاكم مصرف لبنان وذلك تحاشياً للوصول إلى فراغ على رأس الهرم النقدي والمصرفي اللبناني.

تلك الجلسة لم تُعقد لأن النصاب لم يكتمل بذات الحجج والذرائع المُثارة اليوم في وجه الدعوة الجديدة للرئيس نبيه بري لعقد جلسة لمناقشة عدد من المشاريع والإقتراحات وقد يكون أهمها هذه المرة التمديد لقادة الأجهزة الأمنيين بسبب الفراغات المتلاحقة التي تطال المؤسسات الأمنية في البلاد.

لم تكتمل الجلسة الثانية في المرحلة الأولى بسبب تشكيل حكومة الرئيس نجيب ميقاتي وبالتالي إسقاط الحجج والذرائع التي منعت الجلسة الاولى.

أما اليوم فمازلنا أمام حكومة غير مشكّلة وأمام دعوة لجلسة نيابية في السادس عشر والسابع عشر من الشهر الجاري(١) مع تمسك رئيس المجلس بدستورية خطواته وأعتراض المعترضين على هذه الخطوات التي وافقوا عليها عند الإعداد لها وطالبوا بها ليعودوا فيُغيروا من مواقفهم ويعلنوا رفضهم لعقد مثل هذه الجلسات مرددين جملة واحدة هي «عدم جواز إنعقاد المجلس النيابي في ظل حكومة تصريف أعمال».

(*) رئيس مجلس الجنوب.

(١) أُرجئت الجلسة إلى ٢٩ و٣٠ و٣١ تموز ٢٠١٣.

يتقدم الصفوف المعترضة في هذه المرحلة رئيس حكومة تصريف الأعمال نجيب ميقاتي الذي كان في المرحلة الأولى من المؤيدين لعقد جلسة وهو من الذين نزلوا إلى المجلس النيابي ولم يقاطعوا الجلسة النيابية المؤجلة.

ويستند المعارضون وفي مقدمتهم الرئيس ميقاتي على حجج منها:

إن الهيئة العامة لا تنعقد في جلسات ذات صفة تشريعية من دون حضور رئيس الحكومة وأعضائها.

عدم جواز قيام المجلس النيابي بدوره التشريعي في ظل حكومة تصريف أعمال.

وهناك نقطة ثالثة أثارها آخرون وهي:

وجوب إصدار مرسوم فتح دورة إستثنائية رغم ان المجلس النيابي في حالة إنعقاد حكمي إستناداً إلى المادة ٦٩ من الدستور.

من هنا فإننا أمام ثلاث مسائل:

الأولى: حضور الحكومة لجلسات المجلس النيابي.

الثانية: هل يستطيع المجلس النيابي التشريع في ظل حكومة تصريف اعمال؟

الثالثة: هل من الواجب على السلطة التنفيذية إصدار مرسوم لفتح دورة إستثنائية في حالتنا الراهنة؟

للإجابة على هذه المسائل فإننا نرى:

بالنسبة للمسألة الأولى: نص الدستور اللبناني في **مواده ٣١ ـ ٣٢ ـ ٣٣ ـ و٣٤** على كيفية إنعقاد المجلس النيابي.

فقالت **المادة «٣١»**: إن كل إجتماع يعقده المجلس في غير المواعيد القانونية يُعد باطلاً حكماً في حين أشارت المادة «٣٢» إلى هذه المواعيد وهي العقدان العاديان.

أما **المادة «٣٣»** فنصت على حق رئيس الجمهورية بالإتفاق مع رئيس الحكومة دعوة مجلس النواب الى عقود إستثنائية بمراسيم تُحدِد تواريخ إفتتاحها وإختتامها وبرامجها، وعلى إمكانية دعوة المجلس إلى عقود إستثنائية إذا طلبت ذلك من رئيس الجمهورية الأكثرية المطلقة من مجموع الأعضاء.

أما **المادة ٣٤** فنصت على انه «لا يكون اجتماع المجلس قانونياً ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه..».

هذه النصوص واضحة لجهة تحديد طريقة اجتماع المجلس في دوراته العادية والإستثنائية والنصاب والشروط اللازمة لإنعقاد الجلسات ولا نرى أي استثناء يشير إلى وجود شروط أخرى ليكون اجتماع المجلس او جلساته قانونية أو دستورية وبصورة ادق ليس في هذه النصوص ما يشير إلى ضرورة حضور رئيس الحكومة أو أعضائها جلسات المجلس حتى تكون هذه الجلسات دستورية وقانونية.

أما التذرع **بالمادة ٦٧** التي تقول:

«للوزراء ان يحضروا الى المجلس أنّى شاؤوا وان يُسمعوا عندما يطلبون الكلام».

فإن هذا النص يعني انه لا يجوز حرمان الوزراء من الحضور الى المجلس النيابي أو منعهم من الكلام إذا طلبوا ذلك. وبالتالي نسأل لماذا تفسير هذا النص على أن عدم حضور الوزراء يعني عدم قدرة المجلس على الإنعقاد وبالتالي تعطيل العملية التشريعية التي هي من اختصاص المجلس النيابي دون غيره بموجب **المادة ١٦** من الدستور الي تنص على أن: «تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب».

مع الإشارة إلى أن حضور الوزراء ونقاشهم لا يُلزم المجلس النيابي بشيء لأن إقرار القوانين يتم وفقاً لآلية محددة هي من خلال اللجان المختصة ومن خلال المناقشة في الهيئة العامة حيث للنواب وحدهم حق التصويت ولا تستطيع الحكومة ولو حضرت بكافة أعضائها ان تتدخل في عملية التصويت إنما للمجلس أن يُشرِّع وفقاً لإختصاصه

وصلاحياته خلافاً لرغبة الحكومة مجتمعة دون ان يـُرتـّب ذلك أي نتائج على السلطة التشريعية اللّهُم إلا حق رئيس الجمهورية برد القوانين أو حقه وحق رئيس الحكومة بالطعن بدستورية أي قانون أمام المجلس الدستوري.

وإستطراداً لماذا يفهم البعض ان **المادة** «٦٧» تحتم حضور الحكومة ورئيسها لجلسات المجلس التشريعية دون غيرها؟ بمعنى انه لماذا إذا كان الأمر كذلك لا نقول إن حضور الحكومة لكل جلسات المجلس هو إلزامي بغض النظر عن نوع الجلسة إذا كانت تشريعية أو غير تشريعية طالما ان النص لم يُحدد طبيعة الجلسات التي يجب ان تحضرها الحكومة؟

وبالتالي هل يعني أن عدم حضور الحكومة جلسات إنتخاب هيئة مكتب المجلس أو اللجان النيابية يُحتم تعليق هذه الجلسات واعتبارها باطلة؟

نورد هذه الملاحظة لأن هناك العديد من الجلسات التي حصلت في المجلس النيابي لم تتمثل فيها الحكومة أحياناً بأي من أعضائها وأحياناً غاب رئيس الحكومة عن هذه الجلسات ولم تتعطل الجلسات مع العلم أن غياب رئيس الحكومة بعد الطائف يعني غياب الحكومة لأن رئيسها هو الذي يُمثلها ويتكلم بإسمها.

وإستطراداً كلياً فإن نص **المادة** «٦٧» أشار إلى أنه: للوزراء أن يحضروا ولم يقل للحكومة أن تحضر. حضور الوزراء شئ وحضور الحكومة كمؤسسة دستورية شئ آخر ولو أراد المُشرع أن تحضر الحكومة بصفتها الدستورية الجامعة لأشار إلى ذلك في نص المادة المذكورة.

أما إذا أراد البعض أن يستند إلى العرف في حضور الحكومة لجلسات المجلس النيابي فإن هذا العرف يأتي في إطار التعاون بين السلطات ولا يمكنه ان يعطل نصاً دستورياً واضحاً ومحدداً.

وبإمكاننا أن نشير إلى سوابق عديدة إلتأمت فيها الهيئة العامة للمجلس النيابي وكانت الحكومة غائبة بالكامل أو ممثلة بغير رئيسها.

فقبل الطائف على سبيل المثال جرت عدة جلسات للهيئة العامة لإنتخاب اللجان النيابية أو لإنتخاب هيئة مكتب المجلس ولم يحضر احد من اعضاء الحكومة كجلسة الهيئة العامة في **١٩ ت١، ١٩٧٦** (تمثلت الحكومة برئيسها بالوكالة) وفي جلسات ٢٢ أيار ١٩٧٨ و٢٠ آذار ١٩٧٩ لم يحضر أحد في جلسات انتخاب اللجان النيابية، مع الإشارة أنه في الدستور اللبناني لا يوجد ما يشير إلى وجود رئيس للحكومة بالوكالة.

وهناك ملاحظة هامّة، هي أن العقد العادي الثّاني لعام ١٩٨٩ شهد في الخامس من تشرين الثّاني أربع جلسات أنتخب فيها هيئة مكتب المجلس وأقرّ وثيقة الوفاق الوطني (الطّائف) وأنتخب رئيس الجمهوريّة وحلف اليمين الدّستوريّة بدون حضور أي من أعضاء السّلطة التّنفيذيّة، وفي الرّابع والعشرين من الشّهر عينه أنتخب رئيس الجمهوريّة[٢] وحلف اليمين الدّستوريّة في جلسة اختصرت على أعضاء السّلطة التّشريعيّة.

أما بعد الطائف ففي العام ١٩٩٤ قاطع رئيس الحكومة اجتماع الهيئة العامة بعد الخلاف على قانون تنظيم الإعلام وفي جلسة ١٩٩٨/١٠/٢٠[٣] لم يحضر رئيس الحكومة جلسات المجلس وتمثلت الحكومة ببعض

(٢) انتخب الرّئيس الياس الهراوي خلفاً للرّئيس رينيه معوّض الذّي اغتيل صبيحة عيد الإستقلال.
(٣) محاضر مجلس النتواب ١٩٢٢ ـ ٢٠٠٠

الوزراء مع العلم أن كل اجتماع للحكومة بغياب رئيسها لا يُعتبر إجتماعاً قانونياً ولا دستورياً لأن رئيس الحكومة هو الذي يرأسها ويُمثلها ويتكلم بإسمها بحسب نص المادة ٦٤ من الدستور، وبالتالي عندما يغيب الرئيس فإنه لا يوجد في النص الدستوري ما يُفيد عن رئيس بالوكالة أو ممثل للحكومة غير رئيسها.

ـ أما المسألة الثانية: فإن معظم فقهاء القانون الدستوري أشاروا إلى دستورية عقد جلسات تشريعية في ظل حكومة مستقيلة وأهم هؤلاء المرجع الدستوري الكبير والذي يستند إليه معظم فقهاء الدستور والقانون في دراساتهم «الدكتور إدمون رباط» الذي أعد دراسة حول هذه النقطة بالذات في الخامس من أيار ١٩٨٨ بناءً لطلب رئيس مجلس النواب[٤] جاء فيها: «**إن السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية ويتوجب عليها أن تستمر بممارسة صلاحياتها الدستورية، بقدر ما تسمح لها الظروف السياسية، وإذا كانت السلطة التنفيذية في حالة من الشلل والإنقسام فلا تؤلّف هذه الحالة ولا يجوز أن تؤلف عائقاً أو عذراً لكي تسير السلطة التشريعية على منوالها..**

وإن لم يكن بمقدور السلطة التشريعية ممارسة الرقابة على تصرفات السلطة التنفيذية ومناقشة السياسة التي تتبعها، ولم يكن ذلك إلا بحكم قوة قاهرة لا تحول على كل حال دون ممارسة المجلس النيابي كامل سلطته التشريعية، الأمر الذّي يجعل بالتّالي جميع أعماله سليمة ليس فيها أية شائبة ولا يمكن ان يطالها أي نقص أو إعتراض».

وهناك سوابق عديدة تم فيها إقرار تشريعات متعددة في ظل حكومات مستقيلة قبل الطائف وبعده نذكر منها:

ـ الدور التشريعي الحادي عشر ـ الجلسة السابعة ـ المنعقدة في ٣ ك[١] ١٩٦٤.

ـ الجلسات المنعقدة بين ٢٤ نيسان ١٩٦٩ و٢٥ تشرين الثاني والجلسات المنعقدة في ظل الحكومة المستقيلة عام ١٩٧٢ وعام ١٩٧٨ و١٩٨٦ و١٩٨٧ والجلسات المنعقدة بعد إتفاق الطائف عام ٢٠٠٥ وعام ٢٠١٣ وتم في هذه الجلسات إقرار قوانين تراوحت بين الموازنة العامة والتمديد للمجلس النيابي (١ كانون أوّل ١٩٨٩ و٥ تشرين ثاني ١٩٨٩) وزيادة مخصصات النواب وصولاً إلى تعديل بعض مواد تنظيم الهيئة التعليمية في المدارس الخاصة (١٩٨٧/١١/٢١) وترقية بعض العناصر الأمنية وزيادة غلاء المعيشة في القطاعين العام والخاص وإلغاء إجازة إبرام اتّفاقيّة ١٧ أيّار واعتبار اتّفاق القاهرة لاغياً (٢١/أيّار ١٩٨٧).

بالنسبة للمسألة الثالثة المتعلقة بإصدار مرسوم لإفتتاح دورة إستثنائية يُحدد مدتها ومواضيع البحث المقررة فيها، فإن الدستور اللبناني نص في الفقرة الثالثة من المادة ٦٩ على:

«عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة».

ونص في المادة ٧٤ المتعلقة بخلو سدة رئاسة الجمهورية على:

«إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو لسبب آخر فلأجل انتخاب الخلف يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون وإذا اتفق

(٤) الدستور اللبناني ـ أحكامه وتفسيرها (بشارة منسى) ـ مطابع غزير ١٩٩٨، ص ٣٧٥.

حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحلاً، تـدُعى الهيئات الإنتخابية دون إبطاء ويجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الأعمال الإنتخابية».

أما المادة ٧٥ فذهبت مباشرة إلى حصر اعمال المجلس النيابي المنعقد حال خلو سدة الرئاسة بالإنتخاب دون التشريع فنصت:

«إن المجلس الملتئم لإنتخاب رئيس الجمهورية يـُعتبر هيئة انتخابية لا هيئة إشتراعية ويترتب عليه الشروع حالاً في إنتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أي عمل آخر.

نلاحظ في هذا السياق أن المادتين ٦٩ و٧٤ عالجتا الفراغ في السلطة التنفيذية بموقعيها رئاسة الجمهورية والحكومة بنص متشابه «يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية.... ويجتمع المجلس فوراً بحكم القانون».

والإجتماع الحكمي يعني بحكم القانون دون حاجة لإتخاذ أي إجراء آخر في السياق المقصود. هذا يعني أن المشرع قيد المجلس النيابي الـمُلتئم لإنتخاب رئيس الجمهورية ومنعه من التشريع في حين لم يضع هذا الشرط في المادة ٦٩ المتعلقة بالحكومة المستقيلة بل أشار إلى انعقاد المجلس في دورة إستثنائية لم يقيـِّدها بشرط التفرغ لعملية التأليف الحكومي مما يعني أن المجلس في هذه الحالة في دورة إستثنائية كاملة الشروط ويمكنه التشريع دون حاجة لإصدار مرسوم دورة تشريعية إستثنائية.

ولو أراد المشرع غير ذلك لأشار إلى هذا الأمر في متن المادة ٦٩ كما فعل في المادة ٧٥ أو كما ذكر في المادة ٧٨ المتعلقة بتعديل الدستور والتي علقت التشريع خلال مدة طرح مشروع تعديل الدستور على المجلس.

هذا يعني أن الـمُشرع يلتفت دائماً حتى إلى كيفية عقد الجلسات منعاً للإلتباس والتداخل ومنعاً لتعسّف السلطة التشريعية بإستعمال سلطاتها وممارسة صلاحياتها.

وإفتراضاً إن البعض يرى ضرورة إصدار مرسوم لدورة إستثنائية في حالة استقالة الحكومة فما هو العمل إذا كنا أمام حالة إعتبار الحكومة مستقيلة وبالتحديد في حالة وفاة رئيس الحكومة كيف يمكن لرئيس الجمهورية ان يُصدر مرسوم بإفتتاح دورة إستثنائية؟ ألا يحتاج إلى توقيع رئيس الحكومة بصفته رئيساً لمجلس الوزراء وبمسؤوليته عن اعمال رئيس الجمهورية؟

لقد اكتفى الـمُشرع بالدعوة إلى الإجتماع الحكمي لمجلس النواب تفادياً لأي إشكال من هذا النوع وشاملاً لكل حالات استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة وبالتالي فإن الدور الإستثنائي الناجم عن استقالة الحكومة هو دور تشريعي كامل بجميع صلاحياته ومسؤولياته ولا حاجة معه لأي مرسوم آخر لدورة إستثنائية لأن الدورة التشريعية قائمة بحكم القانون وبموجب نص دستوري واضح.

خلاصة..

إن قيام المجلس النيابي بعقد جلسات تشريعية في ظل حكومة تصريف أعمال لا يخرج عن نطاق الصلاحيات المناطة بالسلطة التشريعية التي لها وحدها حق إقرار القوانين بموجب المادة ١٨ التي تنص على انه لا يُنشر قانون ما لم يُقره المجلس النيابي وإن عملية التشريع لا يمكن ان تتوقف او تُعلق على استقالة الحكومة او امتناعها عن حضور جلسات المجلس النيابي لأن الـمُشرع أجاز حضور الوزراء في المجلس النيابي ساعة يشاؤون ولم يُعلق العمل في المجلس أو يربطه بهذا الحضور، مع التأكيد ان استقالة الحكومة لا يمكن ان تَسلب السلطة التشريعية حقها في متابعة التشريع وسن القوانين وإرسالها إلى

رئيس الجمهورية الذي أعطاه الدستور حق رد هذه القوانين إلى المجلس النيابي وحق تأجيل انعقاد الدورات العادية لمدة شهر واحد.

مع العلم أنّ الحكومة تعمل في ظلّ رقابة المجلس النّيابي عليها والعكس ليس صحيحاً لأنّها تحكم بثقة المجلس والمجلس يحكم بثقة الشّعب المعطاة له بالإنتخابات النّيابيّة والحكومة ملزمة بالحضور الى المجلس النّيابي في حال مناقشة بيانها الوزاري وخلال جلسات المناقشة العامّة لسياسات الحكومة وهي ملزمة بإجابة النّواب على أسئلتهم واستجواباتهم ولهم وحدهم حقّ طرح الثّقة بالحكومة أو بأي من أعضائها.

واخيراً فإنّنا نرى أنّ اصدار مرسوم لافتتاح دورة استثنائيّة يعتبر تعدّيا على صلاحيّات السّلطة التّشريعيّة وخرقاً واضحاً للدّستور طالما أن النص الدستوري في المادة ٦٩ أشار إلى حكمية وجود المجلس في دورة إنعقاد استثنائي ولو أراد المُشرع غير ذلك لأشار إلى ذلك صراحة كما هو حاصل في عدد من المواد الدستورية المماثلة.

المراجع

- الدستور اللبناني.
- الدستور اللبناني ـ أحكامه وتفسيرها (بشارة منسى).
- محاضر مجلس النواب ـ ١٩٢٢ ـ ٢٠٠٠.