

علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الحالي

د. عمر شحادة(*)

مقدمة

تنص المادة ٤٩ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ ايار عام ١٩٢٦ والمعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٢ - ٩ - ١٩٩٠ على ان «رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن. يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة اراضيها وفقاً لاحكام الدستور. يرئس المجلس الاعلى للدفاع، وهو القائد الاعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء.

ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الاولى، ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي. وتدوم رئاسته ست سنوات، ولا تجوز اعادة انتخابه الا بعد ست سنوات لانتهاء ولايته، ولا يجوز انتخاب احد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن

حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة لاهلية الترشيح....»
كما تنص المادة ١٦ من الدستور على ان «تتولى السلطة التشريعية هيئة واحدة هي مجلس النواب».

إن موقع رئيس الدولة في النظام السياسي اللبناني لا يتأثر فقط بطبيعة النظام الدستوري المعتمد في لبنان، وهو نظام برلماني، ، إنما يتأثر موقعه بطبيعة النظام السياسي اللبناني الذي يقوم على مبدأ المشاركة الطوائفية في السلطة، فهو ينتمي إلى طائفة معينة وفقاً للعرف الدستوري المعتمد منذ العام ١٩٤٣ ويدخل موقعه في النظام السياسي في إطار التوازنات الطائفية التي تقوم عليها صيغة الحكم.

ومن هنا تنشأ إشكالية العلاقة بين موقع رئيس الدولة في النظام البرلماني وموقع رئيس الدولة في الصيغة الطوائفية التي يقوم عليها النظام، وهي إشكالية مرتبطة بإشكالية العلاقة

(*) أمين سر في مجلس النواب أستاذ محاضر في الجامعة اللبنانية.

مجلس الوزراء إعادة النظر في مشروع القانون خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية وفقاً لما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٥٦ من الدستور. إما إذا انقضت مهلة الخمسة عشر يوماً من دون الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر فيه، حينئذ يكون الرئيس ملزماً بإحالة مشروع القانون الذي اقرته الحكومة إلى البرلمان بعد التوقيع عليه من قبله ومن قبل رئيس الحكومة والوزير المختص. دون أن يحق للرئيس أن يدخل عليه أي تعديل.

أما إذا أصر مجلس الوزراء على مشروع القانون بعد إعادة النظر فيه، فيكون على الرئيس إصدار المرسوم القاضي بإحالة مشروع القانون إلى مجلس النواب، بحيث إذا انقضت مهلة الإصدار المحددة بخمسة عشر يوماً من دون إصداره فإنه يعتبر نافذاً ووجب نشره في الجريدة الرسمية.

والسؤال المطروح: لماذا اضيفت هذه الفقرة على المادة ٥٦ بتحديد مهلة معينة لرئيس الجمهورية، يقول أحمد زين: «إن تعديل المادتين ١٧ و ٥٣ من الدستور أناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وأصبح مجلس الوزراء يجتمع برئاسة رئيس الحكومة وفق القاعدة الأساسية، وبهذا تكون المراسيم المتخذة في مجلس الوزراء تتم بغياب رئيس الجمهورية وحتى أن اتخذت بحضوره فلا يملك أي صلاحية لتعطيل إقرارها. ولذلك فإن مبرر تحديد مهلة إصدار المرسوم ناتج عن التعديل الذي طرأ على موقع رئيس الجمهورية ودوره في السلطة الإجرائية، من جهة، وعملاً لمبدأ الرقابة الشائعة المناطة بالرئيس عملاً بالمادتين ٤٩ و ٥٠ من الدستور لجهة النص على العمل على احترام الدستور والسهر على تطبيقه»^(١).

بين النظام البرلماني ونظام المشاركة الطوائفية في لبنان ، ولذلك يطرح السؤال الاتي: هل ان العلاقة ما بين رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية في ظل الدستور الحالي يحكمها النظام البرلماني ام النظام الطائفي، وهل ان العلاقة الدستورية بين الرئيس والمجلس النيابي بقيت على حالها كما كانت في ظل دستور ١٩٢٦، ام طرا عليها بعض التعديلات التي ادخلت عليه بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢١ - ٩ - ١٩٩٠.

ان الاجابة على هذه الاشكاليات تتطلب درس المواضيع الاتية:

المطلب الاول:

إحالة مشاريع القوانين إلى مجلس النواب
من مظاهر مشاركة السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية، إعداد مشاريع قوانين في مجلس الوزراء وإقرارها ورفعها إلى رئيس الجمهورية كي يحيلها إلى مجلس النواب. وقد منح الدستور اللبناني هذا الحق لرئيس الجمهورية بموجب الفقرة السادسة من المادة ٥٣ من الدستور المعدل عام ١٩٩٠ بقولها: «يحيل مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب».

ان المادة ١٨ من الدستور قبل تعديلها عام ١٩٩٠ أعطت الحق باقتراح القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب، ولكن بعد هذا التعديل أصبح هذا الحق ممنوحاً إلى مجلس النواب وإلى مجلس الوزراء، في حين يقتصر دور الرئيس على إحالة مشروع القانون إلى المجلس النيابي. ويرتبط حق الإحالة الذي يملكه الرئيس بحق الاعتراض على مشروع القانون المقدم من الحكومة، إذ يعود للرئيس الطلب إلى

(١) أحمد زين: في مهل التوقيع على القوانين والمراسيم، جريدة السفير، العدد الصادر بتاريخ ٦/٩/٢٠٠٨.

بمقدمة الدستور التي تنص الفقرة ي على انه: «لا شرعية لاي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك». وبالتالي كان رئيس الجمهورية الاسبق إميل لحود يستند الى هذا النص ليبرر عدم إحالته مشاريع القوانين التي أقرتها حكومة الرئيس فؤاد السنيورة على المجلس النيابي هذاالاول.وثانيا ان هذا الموضوع يتعلق تحديدا في المعاهدات الدولية اذ ان المبادرة واتباع الاصول الدستورية فيها لجهة المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية وابرامها تتم بالاتفاق مع رئيس الحكومة وهذا ما نصت عليها المادة ٥٢ من الدستور «يتولى رئيس الجمهورية المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية وابرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة الا بعد موافقة مجلس الوزراء...»، هذا فضلا على ان الاحالة تعود حصريا الى رئيس الجمهورية وهذا الامر لم يتوافر في هذه المسألة المعروضة هنا.

ان الماد ٥٢ من الدستور بنصها الواضح منحت صلاحية استثنائية لرئيس الجمهورية في المعاهدات الدولية، وبالتالي لا يحق دستوريا لمجلس الوزراء ان ياخذ المبادرة بانشاء المحكمة الدولية التي تلت اغتيال رئيس الحكومة الاسبق الشهيد رفيق الحريري بمعزل عن صاحب الصلاحية الاول في هذا المجال الا وهو رئيس الجمهورية، وحسنا فعل دولة رئيس المجلس الاستاذ نبيه بري بحرصه على احترام النص الدستوري الذي يعطي الحق الحصري لرئيس الدولة بموضوع المعاهدات الدولية، واحالته مشاريع القوانين.

«لقد امتنع الرئيس الاسبق إميل لحود عن إحالة مشروع قانون المحكمة ذات الطابع الدولي إلى مجلس النواب وذلك بعد أن جرى إعادة التأكيد على المشروع من قبل الحكومة مرة ثانية، إلا أن الأمانة العامة للمجلس النيابي رفضت تسلم المشروع بتوجيهات من رئيس المجلس لسببين.السبب الاول يعود الى أن المشروع يجب أن يرسل إليه من قبل رئيس الجمهورية، اما السبب الثاني فانه يتعلق بالمعاهدة الدولية وهذا حق حصري لرئيس الجمهورية لابرامها منه بداية»^(٢) ان الرئيس ملزم حسب نص الفقرة ٦ من المادة ٥٣ من الدستور بإحالة مشاريع القوانين إلى المجلس النيابي لا سيما بعدما يكون الرئيس قد مارس حقه بالاعتراض عليها، لأن هذا النص لم يترك للرئيس حق الخيار له بإرساله أم لا، بل أن ما يقوم به هو واجب تقتضيه ضرورة عدم تعطيل مهام الحكومة. «لكن في حالة امتناع الرئيس عن إحالة مشروع القانون فإنه بذلك يكون قد خرق الدستور، إذ لا يعقل أن يرد كل نص متعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية متضمناً عبارات الإلزام وذلك حفاظاً على موقع رئيس الدولة، وفي مطلق الأحوال فإن المشروع عندما يصبح نافذاً حكماً فإنه يسري بوجه الكافة وبالتالي بوجه مجلس النواب»^(٣). وبتقديرنا أن هذا الكلام اولاً قد يكون صحيحاً وسليماً من الناحية الدستورية الصرفة اذا توافرت اليها الصحيحة، ولكن نحن نعلم أن الحكومة في ذلك الوقت كان ينقصها تمثيل سياسي لطائفة معينة. ولهذا السبب اعتبرت على انها غير ميثاقية وغير دستورية عملاً

(٢) جريدة النهار: العدد الصادر بتاريخ ٢١/٣/٢٠٠٧.

(٣) أنطوان سعد: المرجع السابق، ص ٢٣٥.

الرسالة ثقة المجلس بالحكومة. هذا فضلاً عن حق اقالة الوزير بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعد موافقة ثلثي اعضاء الحكومة^(١).

وتعليقاً على ذلك نرى أولاً أن طرح الرئيس الهراوي لمسألة مساواة الرئيس بالوزير أو برئيس الحكومة هو طرح في غير محله، إذ لا يجوز مقارنة موقع الرئيس بموقع الوزير أولاً وأن لكل منهما دوره المستقل وصفته المستقلة، فلا تجوز هذه المقاربة أصلاً حيث أن مبدأ المساواة قد يطرح بين وزير ووزير وليس بين سلطتين تختلف صفة الواحدة فيها عن الأخرى. ثم أنه لا يجوز المساواة بينهما كون الوزير يخضع للمساءلة في حين أن الرئيس لا يخضع للمساءلة إلا في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى، كما أن الوزير لا يستطيع أن يعترض بالمقابل على قرارات الحكومة حتى لو أنه لم يصوت مع القرار كي لا يعطل سير عمل الحكومة ويخالف مبدأ التضامن الوزاري. وفي المقابل، يمكن للرئيس ولو بصورة مؤقتة تعطيل قرار الحكومة لاقتناعه بأنه يتضمن مخالفة للقانون أو للدستور. وقد يكون حق الرئيس في إحالة مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء المدخل إلى ممارسة حق الاعتراض على المشروع أولاً، توصلاً إلى الاعتراض عليه بعد إقراره، إذا أصر عليه مجلس الوزراء ثم أقره البرلمان لاحقاً، وهنا تختلف وسائل الرئيس في الاعتراض على هذا القانون وذلك عن طريق الطلب من المجلس النيابي إعادة النظر به أو من خلال مراجعة المجلس الدستوري طعناً به.

وعلق البعض على مسألة المهل الدستورية، فمنهم من اعترض على مسألة عدم مساواة رئيس الجمهورية بالوزراء أو برئيس الحكومة الذين لا يتقيدون بأي مهلة، وكان على رأس المطالبين بتطبيق المساواة في المهل الرئيس الاسبق الياس الهراوي^(٤). وعن سبب تحديد هذه المهلة للرئيس في الدستور اللبناني نقلت جريدة السفير عن مصادر حكومية أنه ليس من سبيل الصدفة أنه جرى تحديد مهلة التوقيع على المراسيم والقوانين لرئيس الجمهورية، ولم يتم الأمر نفسه للوزراء ولرئيس الحكومة، إذ أن الرئيس غير خاضع للرقابة والمحاسبة كما هو الأمر بالنسبة لمجلس الوزراء الذي يخضع في أعماله لرقابة المجلس النيابي، بحيث قد يطرح الثقة بالحكومة أو بأي وزير فيها، في حين أنه إذا أعفي رئيس الجمهورية من هذه المسألة، يكون كمن تطلق يده في عدم تنفيذ أي قرار تتخذه الحكومة كما كان يحصل مع بعض الرؤساء قبل إقرار وثيقة الوفاق الوطني، لا سيما منهم الرئيس أمين الجميل الذي عرف عنه إنه كان يحتفظ بالقوانين والمراسيم التي لم يكن يريد تنفيذها^(٥).

وفي هذا السياق يقول حسن الرفاعي: «لا يجوز تحديد أي مهلة للوزير أيضاً لأنه في حال خالف أحد أعضاء الحكومة قرار مجلس الوزراء، يمكن لرئيس الجمهورية أن يبعث برسالة إلى مجلس النواب يشير فيها إلى أن الوزير يخالف قرار الحكومة ولا يوقع على المرسوم ويمنع تنفيذه، وبالتالي يدعو رئيس الجمهورية المجلس النيابي إلى لعب دوره، أي إلى استجواب الوزير وطرح الثقة به، وهذه الرسالة كافية معنوياً لمحاسبة الوزير مباشرة، وقد تضعف هذه

(٤) إلياس الهراوي: عودة الجمهورية من الدويلات إلى الدولة، دار النهار، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٤٩١.

(٥) جريدة السفير: العدد الصادر في ٢/٤/١٩٩٨.

(٦) حسن الرفاعي: جريدة الأنوار في دراسة حول صلاحيات الرئيس، العدد الصادر بتاريخ ٩/١٠/١٩٩٨.

ان التعديل الأول الجديد الذي طرأ على هذه المادة، هو انه لم يعد الرئيس يمارس هذه الصلاحية إلا بعد إطلاع مجلس الوزراء على طلبه، وفي هذا الإجراء هدف المشرع الدستوري إلى جعل علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية علاقة غير مباشرة تمر داخل مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية، كما أن هذا الأمر قد يسبب مواجهة بين الرئيس ومجلس الوزراء، إذ لربما كان مصدر القانون الذي أقره البرلمان مشروع قانون قدمته الحكومة وإحالاته إلى مجلس النواب وبات لاحقاً موضوع اعتراض رئاسي..

أما التعديل الآخر الذي طرأ على هذه المادة أيضاً، فقد جاء ليصحح عبارة «نشر» فاستبدالها بعبارة «إصدار»، ثم أضاف إلى هذه المادة فقرة جديدة تنص على اعتبار القانون نافذاً حكماً ووجب نشره في حال انقضاء المهلة المحددة للإصدار دون إصدار القانون أو إعادته.

وبتقديرنا انه من حيث الشكل، فإننا لا نرى خلافاً في هذه الفقرة المضافة لا سيما بعد تصحيح عبارة «النشر» واستبدالها بعبارة «الإصدار»، أما من حيث المضمون فإن إضافة الفقرة الأخيرة على المادة ٥٧ من الدستور قد جاءت من باب تفادي الممارسات السابقة لرئيس الجمهورية، الذي كان يمتنع عن إصدار بعض القوانين ولم يكن هناك ما يمنعه من ذلك قانوناً، مما خلق نوعاً من عدم الثقة تجاه مزاجية الرئيس إذا صح التعبير، فاحتاط المشرع الدستوري أثناء إجراء التعديلات لهذا الأمر. ويعتبر «جوي تابت» في هذا الخصوص إن «هذه التعديلات تخفي وراءها نوعاً من الاحتراس من رئيس الجمهورية»^(٧).

«Ces modifications illustrent une défiance à l'égard du chef de l'Etat».

المطلب الثاني:

اصدار القوانين وإعادة النظر فيها

ان ضرورة اصدار القانون هي نتيجة منطقية لمبدأ الفصل بين السلطات، فالقانون وان لم يكن مكتملاً ومكتسباً صفته النهائية بعدما تقره السلطة التشريعية، غير انه لا يعتبر نافذاً ما لم يصدره رئيس الدولة ونشره في الجريدة الرسمية. وهذا يعني ان القانون الذي يقره البرلمان هو بحاجة الى عمليتين اضافيتين موصوفتين بالاصدار والنشر، فالاصدار يعني تثبيته وجعله موجوداً رسمياً بغية اعطائه قوته النافذة، في حين ان نشره يرمي الى اعلان وجوده اعلاناً رسمياً وذلك لاطلاع الراي العام عليه عملاً بالمبدأ القانوني القائل بانه لا جهالة في القانون.

تنص المادة ٥٦ من دستور الطائف على انه «يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد احالتها الى الحكومة ويطلب نشرها. اما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال اصدارها، فيجب عليه ان يصدرها في خلال خمسة ايام ويطلب نشرها...»

وكذلك تنص المادة ٥٧ من الدستور الحالي على انه «لرئيس الجمهورية، بعد اطلاق مجلس الوزراء، حق طلب اعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لاصداره ولا يجوز ان يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من اصدار القانون الى ان يوافق عليه المجلس بعد مناقشة اخرى في شأنه، واقارره بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً.

وفي حال انقضاء المهلة دون اصدار القانون او اعادته يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره».

Joy Tabet, La faculté d'empêcher du chef de l'Etat en droit comparé, Paris, L.G.D.J., 1^{ère} édition, 2001 p. 35. (٧)

يصبح نافذاً بعد مرور مهلة الإصدار ما يستوجب نشر القانون في الجريدة الرسمية، وهنا نشير إلى أن رئيس الحكومة ملزم بالتوقيع على مرسوم إصدار القانون دون غيره من الوزراء لأن هذه الصلاحية تعود فقط إلى كل من رئيسي الجمهورية ورئيس الحكومة.

والسؤال الذي يطرح في هذا السياق هو: أنه لماذا يطلب الرئيس إعادة النظر في القانون لأسباب دستورية وهو ليس بسلطة رقابة على أعمال مجلس النواب؟ إذ يشبه دوره في هذا الإطار دور النائب الذي يطعن في القانون أمام المجلس الدستوري، فهو في ذلك يدافع عن الدستور، كما له أن يترك في نهاية الأمر الفصل للمجلس الدستوري كي يراقب مدى دستورية القوانين كسلطة قضائية دستورية في حال لم يأخذ مجلس النواب بمقترحاته الواردة في طلب إعادة النظر في القانون. وقد اعتبر «جوي تابت» في هذا المجال «أن هذه الصلاحية تجعل من الرئيس أشبه بصمام الأمان «Soupape de sûreté» بحيث يدافع عن النظام السياسي دفاع الأب الصالح عن عائلته. وأن الرئيس يمارس هذه الصلاحية بغية تحقيق المصلحة العامة، كما اعتبر أن هذه الصلاحية التي يمارسها الرئيس تكون أكثر فعالية في نظام لا يجيز إعادة انتخاب الرئيس مرة ثانية، كي لا يخضع الرئيس لأي تأثير من البرلمان بسبب إمكانية إعادة انتخابه»^(٨).

إن أهمية هذه الصلاحية الممنوحة للرئيس في الدستور اللبناني تظهر جلية إذا ما قورنت بنص المادة العاشرة الوارد في دستور

أما عن الأسباب التي تدفع الرئيس إلى ممارسة هذا الحق، فهي تكمن في احتمال وجود مخالفات في هذا القانون لها طابع تقني أو لتعارض القانون مع أحكام الدستور، لا سيما أن هذا السبب هو الأهم لطلب إعادة النظر في القانون، فإذا لم يتقيد البرلمان في هذه الأطر يمكن للرئيس حينذاك أن يراجع المجلس الدستوري.

أما الأسباب السياسية فإنها لم تعد تشكل المسوغ الذي يمكن أن يستند إليه الرئيس لطلب إعادة النظر في القانون، علماً أن الدستور لا يمنع ذلك صراحة، بل أننا نراها متلائمة مع الدور الجديد للرئيس بعد التعديلات الدستورية. وقد اعتبر الدكتور محمد المجذوب «أنه بإمكان الرئيس رد القانون حتى في حال خلوه من أي شائبة دستورية أو قانونية، إذا وجد أن تطبيقه ينطوي على مخاطر أو سلبيات على مستوى الوحدة الوطنية»^(٩).

إن ما يلفت النظر في هذا المجال أن الدستور لم يحدد أصولاً لتبلغ الرئيس هذا القانون، إذ لا بد من أن يتطرق المشرع الدستوري لهذا الموضوع، بحيث تصبح الحكومة ملزمة بإحالة القانون فوراً إلى رئاسة الجمهورية، وإلا فإن مهلة الإصدار يجب ألا تسري إلا من تاريخ التبليغ الفعلي للرئاسة نسخة عن القانون^(٩).

أما إذا لم يصدر الرئيس القانون في خلال مهلة شهر أو في خلال مهلة خمسة أيام للقانون الذي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال إصداره ولم يطلب إعادة درسه، فإنه

(٨) محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ٣٢٧.

(٩) هذا ما تنص عليه المادة ٥٢ من الدستور التونسي الصادر في ١/٦/١٩٥٩ والمعدل بموجب القانون الدستوري رقم ٥١ الصادر في ١/٦/٢٠٠٢.

Joy Tabet: op. cit, p. 488 et 489.

(١٠)

المطلب الثالث:

مراجعة المجلس الدستوري

يلعب القضاء الدستوري دوراً أساسياً في الحياة البرلمانية، ليس فقط في الحفاظ على احترام الدستور في عملية التشريع، إنما أيضاً في انتظام أداء المؤسسات الدستورية، وتكريس شرعية السلطة، وتطوير المنظومة الدستورية وبناء دولة الحق.

إن القضاء الدستوري، بما يقوم به من رقابة على مطابقة القوانين للدستور والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية جعل من الدستور عملاً حياً بعد أن كان نصاً جامداً، ومُلهمًا للنظام القانوني والسياسي للدولة، وأصبح من خلال اجتهاده، العضو الأساسي في النظام السياسي، ولذلك، أضحت القضاء الدستوري إحدى المؤسسات الدستورية الرئيسية في الدولة الحديثة التي تقوم على فكرة دولة القانون، وإن اختلفت في النهج والأسلوب الذي تعتمد في الرقابة على دستورية القوانين.

ونظم الرقابة على دستورية القوانين في الأنظمة الدستورية المعاصرة على اختلافها وتنوع أنماطها، تقوم في جوهرها على نموذجين اثنين النموذج الأميركي والنموذج الأوروبي وخاصة الفرنسي^(١٣).

«والقضاء الدستوري في هذا النموذج هو قضاء خاص مركزي تتولاه محكمة وحيدة مختصة ومستقلة وموضوعه المباشر والوحيد هو الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدعوى المباشرة والأصلية، والدول التي اعتمدت هذا النموذج قد أولى بعضها هذا

الجمهورية الخامسة الفرنسي الصادر في ٤/١٠/١٩٥٨ التي لا تفرض أغلبية معينة للتصويت على القانون مجدداً ما يجعل دور الرئيس الفرنسي في هذا المجال ضعيفاً، بينما تنص الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأميركي الصادر في ١٧/٩/١٧٨٧، على وجوب تصويت أغلبية الثلثين من أعضاء كل من مجلسي الشيوخ والممثلين في حال رد الرئيس القانون. وإذا كان هذا الحق الممنوح للرئيس اللبناني لا يعتبر بمثابة حق الفيتو الممنوح للرئيس الأميركي، لكنه على ما يبدو أفضل بكثير من الحق الممنوح في هذا المجال للرئيس الفرنسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة^(١١).

نشير هنا إلى أن حق طلب إعادة النظر في القانون، قد يفسر بأنه يتناول كل القانون أو جزءاً منه حيث لم يشر الدستور اللبناني إلى هذا الأمر بل أنه تكلم عن القانون بصورة عامة، وأتينا نعتبر أن ذلك ممكن على قاعدة «من يقدر على الكثير يقدر على القليل» «Qui peut le plus, peut le moins» وهنا تبقى العبرة لإرادة البرلمان الذي قد يأخذ أو لا يأخذ بالملاحظات التي يشير إليها الرئيس في طلب إعادة النظر في القانون، سواء تناولت هذه الملاحظات جزءاً من القانون أو تناولت القانون برمته. وقد اعتبر المجلس الدستوري في هذا المجال «أن صلاحية مجلس النواب للنظر في التشريع المطلوب إعادة النظر فيه برمته، هي صلاحية مطلقة من دون أي قيد مهما كانت أسباب طلب الإعادة فيصدق عليه بحذافيره أو يقدم على تعديله أو يعود عنه^(١٢)».

(١١) أنطوان سعد: المرجع السابق، ص ٣٤٠.

(١٢) قرار المجلس الدستوري رقم ٣ تاريخ ٢٩/٩/٢٠٠١، الصادر عن المجلس الدستوري ٢٠٠٢ ص ٨١. (طعن قدم في القانون رقم ٣٥٩ الصادر في ١٦/١/٢٠٠١. المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أصول المحاكمات الجزائية).

(١٣) خالد قباني: المجلس الدستوري في لبنان، منشورات المجلس الدستوري في لبنان ١٩٩٧، ص ٢٤٩ وما بعدها.

هذه النصوص لتمتنع عن الرقابة الدستورية، فإن فئة من الفقهاء والباحثين شككت في دستورية تلك النصوص، لأن المنع كان يجب أن يصدر عن الدستور وليس عن السلطة التشريعية التي سنتها لمصلحتها^(١٥). وتطبيقاً لوثيقة الوفاق الوطني، نصت المادة ١٩ من الدستور المعدل بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠ على أنه: «ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، يعود حق مراجعة هذا المجلس فيما يتعلق بمراجعة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وإلى عشرة أعضاء من مجلس النواب»^(١٦) ووفقاً لهذا النص الدستوري يمكن لرئيس الجمهورية إذا لم يأخذ مجلس النواب بالملاحظات الواردة في طلب إعادة النظر في القانون المقدم من الرئيس في مقابل إصرار هذا الأخير على اعتبار أن هذا القانون مخالف للدستور، فيحق له أن يطعن به أمام المجلس الدستوري سنداً لأحكام المادة ١٩ من الدستور اللبناني بعد إصدار القانون ونشره في الجريدة الرسمية، وضمن مهلة خمسة عشر يوماً وفقاً لما جاء في المادة ١٩ من قانون إنشاء المجلس الدستوري الصادر بتاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ المعدل بموجب القانون الصادر بتاريخ ٤/٦/٢٠٠٥.

يقول الدكتور إدمون نعيم في هذا المجال إنه «إذا شاء الرئيس متابعة الذراع الحديدية مع

الاختصاص إلى محكمة عليا تعتبر جزءاً من انتظامها القضائي العام، كما في مصر والكويت وألمانيا والنمسا وإيطاليا وإسبانيا، وبعضها الآخر، قد أناط بهيئة مستقلة ذات طابع قضائي هذا الاختصاص، سميت بالمجلس الدستوري كما هو الحال في فرنسا ولبنان والجزائر، ولكن جميع هذه الدول قد أعطت اختصاصات أخرى لهذه المحاكم والمجالس الدستورية، غير الرقابة على دستورية القوانين، كالنظر في الطعون ضد الانتخابات الرئاسية والنيابية^(١٤).

إن الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦، وكذلك تعديلاته اللاحقة في عهد الانتداب وعهد الاستقلال لم تتضمن أي نص يتعلق بالمجلس الدستوري أو بمسألة الرقابة الدستورية، بل إن قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم الاشتراعي بتاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ نص على أنه: «لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الاشتراعية، لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور والمعاهدات الدولية»، وإلى جانب هذا النص الذي منع القضاء العدلي من ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، فالمادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الاشتراعي بتاريخ ١٤/٦/١٩٧٥ تنص على أنه: «لا يمكن تقديم طلب الإبطال إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يجوز في أي حال، قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية وعدلية».

يقول الدكتور محمد المجذوب في هذا السياق، «ومع أن المحاكم اللبنانية استندت إلى

(١٤) خالد قباني: المرجع ذاته، ص ٢٥١.

(١٥) مقابلة شخصية مع د. محمد المجذوب بتاريخ ١١/٢/٢٠١٣.

(١٦) صدر قانون إنشاء المجلس الدستوري في لبنان بتاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ تحت الرقم ٩٣/٢٥٠.

في اسباب الدفع، فاذا وجدتها جديّة ترفع طلب الدفع الى محكمة التمييز (القضاء العدلي) او الى مجلس الدولة (القضاء الاداري) للنظر في الموضوع. فاذا وجدت هذه المحاكم اسباب الدفع بعدم دستورية القانون جديّة، ترفع القضية الى المجلس الدستوري للبت بها، اذا ما رأى المجلس الدستوري بان النص القانوني مخالف للدستور يصدر قرارا بابطاله، وتصدر المحكمة حكمها في ضوء قرار المجلس الدستوري. هذه الطريقة بالفرنسية تسمى Question prioritaire de constitutionnalité والتي تؤدي الى الحيلولة دون انتهاك الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور الفرنسي. اما التشريع اللبناني فلا يعطي هذا الحق للأفراد المتقاضين امام المحاكم العدلية عن طريق الدفع بعدم دستورية قانون حق اللجوء إلى المجلس الدستوري في إجراء الرقابة على دستورية القوانين. إذ ان المادة ١٨ من قانون انشاء المجلس الدستوري نصت على ان «يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. وخلافا لاي نص مغاير، لا يجوز لاي مرجع قضائي ان يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن او بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور او مخالفة تسلسل القواعد والنصوص». ان القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري تتمتع بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والإدارية. وهذا ما نصت عليه المادة ١٣ من قانون انشاء المجلس الدستوري.

المجلس فيسعدم آنذاك فقط إلى طرح الأمر على المجلس الدستوري، وهو يستبعد هذا الأمر لأن الوضع الناشئ عن مثل هذا الخلاف المتأزم سيكون من السهل إيجاد تسوية سياسية له، بفضل ما تعود تاريخ البلد من تطريات ومداراة لدى استفحال الأمور، وهو في ضوء هذه الاعتبارات يرى أن هذه المراجعة قد تكون قليلة الاحتمال ونادرة الوقوع^(١٧).

وعلى خلاف ما هو معتمد في الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ يحق لرئيس الدولة أن يسمي ثلاثة أعضاء من الأعضاء التسعة الذين يؤلفون المجلس الدستوري وفقاً للمادة ٥٦ من الدستور، فإن الدستور اللبناني لم يمنح للرئيس أي تدخل مباشر في موضوع تعيين أعضاء المجلس الدستوري وبالتحديد في الأعضاء الخمسة الذين تختارهم الحكومة^(١٨)، وكذلك الأمر بالنسبة للأعضاء الخمسة الذين ينتخبهم المجلس النيابي، لكن أوجه الشبه فيما خص دور كل من رئيسي الجمهورية اللبناني والفرنسي تكمن في إنهما يحق لهما مراجعة هذا المجلس طعناً في القانون الصادر عن البرلمان.

إن رقابة المجلس الدستوري في لبنان تجري على القانون بعد إصداره ونشره في الجريدة الرسمية، فهي إذاً رقابة لاحقة على القانون وليست رقابة سابقة على إصداره، على خلاف المجلس الدستوري في فرنسا الذي يجري رقابته على دستورية القوانين قبل إصدارها. وقد اعتمد المشرع الفرنسي مؤخراً مبدأ الدفع بعدم دستورية قانون، من قبل الافراد المتقاضين امام المحاكم العدلية والادارية، فتتنظر المحكمة البدائية او الادارية

(١٧) نقلاً عن خليل الهندي وإنطوان الناشف: المجلس الدستوري في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ١٩٩٨، ص ١٠.
(١٨) عملياً يصار إلى التوافق داخل مجلس الوزراء على الأسماء الخمسة الذين تعينهم، ويكون للرئيس دور أساسي في هذا الأمر.

الدستوركان واضحا لجهة إقرار مبدأ المراسلة وليس المخاطبة، وقد رأى بعضهم أن الرئيس الهراوي قد قام بهذه الخطوة ربما لإحداث سابقة يمكن تكرارها في المستقبل^(٢٠).

وإذا نظرنا إلى هذا الحق كما ورد في الفقرة العاشرة من المادة ٥٣ من الدستور، نجد أن هذا النص لم يتكلم عن حضور الرئيس شخصياً إلى البرلمان، ولكن بتقديرنا أن مسألة الحضور الشخصي للرئيس مرتبطة بمبدأ فصل السلطات مما يطرح السؤال هذا على أن حضوره هو من أجل إعطاء بعض التوصيات «Recommandations» أو التمنيات، كما يفعل لدى حضوره في مجلس الوزراء من دون أن يشارك في التصويت. فإذا تصرف الرئيس ضمن هذا الإطار فإن حضوره قد لا يشكل انحرافاً عن مبادئ النظام البرلماني، وأحياناً إن حالة الضرورة قد تبرر ذلك، و لكن إذا حاول من خلال حضوره أن ينتقد البرلمان مثلاً فقد يستاء النواب من هذا الأمر بحيث يكون لحضور الرئيس أثر سلبي عليه. وأحياناً يكون مضمون الرسالة بحد ذاته مسيئاً للبرلمان حتى ولو لم يحضر الرئيس شخصياً. فعلى سبيل المثال، وجه الرئيس الأسبق العماد إميل لحود رسالة الى المجلس في شهر ايار عام ٢٠٠٥ تمنى فيها تعديل قانون الانتخاب الرقم ١٧١ الصادر بتاريخ ٦/١/٢٠٠٠ لما يتضمن من شوائب من شأنها أن تعطل التمثيل الصحيح للناخبين، على الرغم من أنه كان قد أصدر بنفسه هذا القانون ولم يطلب إعادة درسه وحتى انه لم يقدم طعنا به أمام المجلس الدستوري، بعدما كان قد أجمع معظم اللبنانيين على عدم دستورية هذا القانون، وقد رد بعض

المطلب الرابع:

توجيه رسائل إلى مجلس النواب:

نصت الفقرة العاشرة من المادة ٥٣ من الدستور اللبناني المعدل عام ١٩٩٠ على أن الرئيس: «يوجه عندما تقتضي الضرورة رسائل إلى مجلس النواب».

وعن مضمون الرسالة التي يوجهها الرئيس إلى البرلمان، اعتبر «G. Burdeau» أنه طالما لم يحدد الدستور موضوع هذه الرسالة، فقد تتضمن نوعاً من المجاملة أو يمكن أن يطلب بموجبها الرئيس إعادة درس قانون، أو محاولة لفت انتباه البرلمان إلى موضوع معين^(١٩). إن الدستور الصادر عام ١٩٢٦ لم يتطرق إلى هذا الأمر، إذ كان الرئيس شريكاً للبرلمان في صلاحياته التشريعية انطلاقاً من نص المادة ١٨ القديمة التي كانت تعطيه حق اقتراح القوانين، وإصدار القوانين المعجلة بموجب مراسيم سندا لأحكام المادة ٥٨ من الدستور. ولكن عندما أصبح الرئيس حكماً بين السلطات بعد التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠، فإن صلاحية توجيه رسائل إلى مجلس النواب باتت مسألة مهمة، إذ ينقل الرئيس أحياناً إلى البرلمان واقع البلاد وحالتها الفعلية. وقد اعتبر بعضهم أن الرسالة التي يوجهها الرئيس إلى البرلمان تتيح له الفرصة لكي يتصل بممثلي الشعب ويطلعهم على مواقفه حيال مسألة عامة مطروحة على بساط البحث، أو يعبر بموجبها عن وجهة نظره حيال بعض القضايا الهامة. وقد قام الرئيس إلياس الهراوي بتوجيه رسالة إلى المجلس النيابي الذي كان منعقداً في جلسة عامة بتاريخ ١٥/١/١٩٩٣، تناولت إلغاء الطائفية السياسية، هذا مع العلم بأن

(١٩) Georges Burdeau: Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, L.G.D.J., 18^{ème} édition, 1977, p. 509.

(٢٠) هناء صوفي عبد الحي: النظام السياسي والدستوري في لبنان، دار الكتاب، بيروت، ١٩٩٤، ص ٢٦٨.

معنوي على النواب، كي تؤخذ توصيات الرئيس بعين الاعتبار^(٢٣). كما أكد الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله أن الرئيس «شارل ديغول» وجه رسالة إلى البرلمان، وخاطبه في نيسان عام ١٩٦٠ عندما وقع التمرد في الجزائر، وعام ١٩٦٢ عندما انتهى التمرد أي عندما انتهت الحرب^(٢٤).

ويبدو أن المشرع اللبناني قد أخذ مؤخرًا منحى المشرع الفرنسي لجهة جواز حضور رئيس الجمهورية مباشرة إلى المجلس النيابي لمخاطبته. لذلك نصت المادة ١٤٥ الجديدة من النظام الداخلي لمجلس النواب على ما يلي:

«عندما يرغب رئيس الجمهورية بتوجيه رسالة إلى مجلس النواب عملاً بأحكام الفقرة ١٠ من المادة ٥٣ من الدستور، تطبق الإجراءات الآتية:

١ - إذا كانت رسالة رئيس الجمهورية مباشرة، يبادر رئيس المجلس إلى دعوة المجلس إلى الانعقاد خلال ثلاثة أيام من تاريخ إبلاغه رغبة رئيس الجمهورية.

٢ - بعد استماع المجلس إلى رسالة رئيس الجمهورية، يرفع رئيس المجلس الجلسة لمدة ٢٤ ساعة، تستأنف بعدها الجلسة لمناقشة مضمون الرسالة واتخاذ الموقف أو الإجراء أو القرار المناسب.

٣ - أما إذا كانت الرسالة موجهة بواسطة رئيس المجلس، فعليه أن يدعو المجلس للانعقاد خلال ثلاثة أيام لمناقشة مضمون الرسالة

النواب حينذاك على هذه الرسالة بمواقف شديدة.

وفي فرنسا لا يزال الرئيس يمارس هذا الحق رغم تحول النظام البرلماني إلى شبه نظام رئاسي أو نظام برلماني متطور، حيث اعتمد مبدأ حق المراسلة من دون المخاطبة في عهد الجمهورية الخامسة، بعدما كانت المخاطبة تمارس من قبل بعض الرؤساء في أيام الجمهورية الثالثة والرابعة، كما فعل الرئيس «J. Grévy» في العام ١٨٧٩ والرئيس «R. Poincaré» عام ١٩٤٤^(٢١). كما عبر الرئيس «De Gaulle» ومن بعده الرئيس «G. Pompidou» عن أمنيتهما في أن يعدل الدستور لهذه الجهة، حتى يتيسر لهم الحضور شخصياً وإلقاء كلمة مباشرة أمام البرلمان^(٢٢).

ويؤيد هذا الاتجاه الدكتور أنطوان سعد إذ يعتبر أن إمكانية إلقاء الرئيس هذا الخطاب شخصياً أمام البرلمان لم يعد يمنعه أصلاً الدستور الفرنسي، فعلى سبيل الاستئناس نصت المادة ١٨ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على الآتي: «le président de la République communiqué...» أي أن الرئيس يخاطب المجلس ولم تنص المادة المذكورة على أن يوجه الرئيس رسائل للمجلس كأن ينص على التالي «Il s'adresse des messages» إذ لا يعقل أن يكون رئيس الجمهورية رئيساً للدولة وحامياً للدستور والوطن ولا يمكنه أن يخاطب ممثلي الأمة، لا سيما عندما تقضي الضرورة ذلك، لجهة ما لحضوره الشخصي من تأثير

(٢١) هناء صوفي عبد الحي: المرجع السابق، ص ٢٧٠.

(٢٢) M. Prelot et J. Boulouis: Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris, Dalloz, 8^{ème} édition, 1980, p. 690.

(٢٣) أنطوان سعد: المرجع السابق، ص ٣٢٠.

(٢٤) نقلاً عن عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الدستوري، المبادئ العامة، الدستور اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، دت، ص ١٣٩.

التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالتها أو اعتبارها مستقلة. وبناءً عليه، فقد أشار الدستور إلى مقررات ولم يتكلم عن الرسائل والفرق بينهما كبير. فالمقررات^(٢٨) لها قوة تنفيذية وقانونية في حين أن الرسائل ليس لها قوة قانونية أو حتى تنفيذية بل معنوية، حيث يطلع الرئيس بموجبها البرلمان على أمور هامة ليس إلا وهو في أقصى حد قد يقترح بعض التمنيات أو التوصيات التي ليس لها أي طابع إلزامي، خلافاً لما هي عليه المراسيم أو القرارات الملزمة. ولذلك، نرى إنه ليس هناك ضرورة إطلاقاً لتوقيع رئيس مجلس الوزراء على الرسالة التي يريد أن يوجهها رئيس الجمهورية إلى البرلمان اللبناني، طالما إنها غير ملزمة للحكومة وللبرلمان، وبالتالي فهي تعبر عن رأي رئيس الجمهورية ليس إلا.

المطلب الخامس:

إعادة النظر في الدستور وحل البرلمان

أولاً: إعادة النظر في الدستور

أبقى الدستور اللبناني لعام ١٩٩٠ على حق اقتراح تعديل الدستور الذي يمارسه الرئيس من ضمن دوره كضابط لأداء السلطات وحامي الدستور إذا ما لاحظ خللاً ما في سير عمل هذه السلطات أو وجد رغبة شعبية عارمة أو حاجة دستورية ملحة، استناداً إلى نص المادة

واتخاذ الموقف أو الإجراء أو القرار المناسب^(٢٥).

ومنذ صدور الدستور اللبناني في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦، نجد أنه من الناحية العملية نادراً ما كان الرؤساء يقدمون على توجيه رسائل إلى البرلمان وفي ذلك تقصير من قبل الرؤساء وابتعاد عن تطبيق الأصول البرلمانية، ولا يُردّ على ذلك أن الرئيس إذا ما أطلع البرلمان على الأمور الهامة في البلاد يعني أنه يحل محل النواب في مخاطبة البرلمان، وهو لا يحل أيضاً محل الحكومة في تحديد السياسة العامة لأنه لا يفعل هذه ولا تلك، إذ ينبغي عليه أن يطلع البرلمان وعلى هذا الأخير والحكومة أن يقوموا بواجبهما استناداً إلى ما وفره الرئيس لهما من نصائح وإرشادات.

يقول انور الخطيب في هذا المجال، إنه طالما يترتب على هذا التصرف مسؤولية وزارية، فإن مضمون الرسالة لا بد وأن يطلع عليها رئيس الوزراء، لا بل أنه يجب أن يوافق عليها، لأنه المسؤول سياسياً عن هذا الرأي التوجيهي السياسي^(٢٦).

وخلافاً لما مقاله كل من. أنور الخطيب ود. بسيوني بضرورة التوقيع الإضافي على رسالة الرئيس من قبل الوزير المختص أو رئيس الحكومة، فقد أشار د. زهير شكر في هذا الخصوص أن رسائل الرئيس لا تخضع للتوقيع الوزاري الإضافي^(٢٧). وبالعودة إلى الدستور اللبناني وتحديد المادة ٥٤ منه، نجد أن كل مقررات رئيس الجمهورية يشترك معه في

(٢٥) عدلت المادة ١٤٥ في الجلسة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ ١٠ و ١١ شباط ١٩٩٩.

(٢٦) أنور الخطيب: المجموعة الدستورية، دستور لبنان، مؤسسة عاصي للاعلام والتوزيع، بيروت ١٩٧٠، ص ١٣٥،

(٢٧) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال، بيروت ٢٠٠١، ص ٦٢٨.

(٢٨) إن عبارة مقررات استخدمت خطأ في الدستور لأن الرئيس يصدر مراسيم وليس مقررات وهي عبارة يبدو أنها مأخوذة عن الدستور المصري. ولكن أنور الخطيب وإدمون رباط يفسران كلمة مقررات بأنها أوسع من المراسيم ولذلك يعتبر الخطيب أن الرسائل تستدعي توقيع رئيس الحكومة.

مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً بإعادة النظر في الدستور.

على أن المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها وذكرها بصورة واضحة، فيبلغ رئيس المجلس ذلك الاقتراح إلى الحكومة طالباً إليها أن تضع مشروع قانون في شأنه، فإذا وافقت الحكومة المجلس على اقتراحه بأكثرية الثلثين وجب عليها أن تضع مشروع التعديل وتطرحه على المجلس خلال أربعة أشهر وإذا لم توافق فعليها أن تعيد القرار إلى المجلس ليدرسه ثانية، فإذا أصر المجلس عليه بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً، فلرئيس الجمهورية حينئذ إما إجابة المجلس إلى رغبتة أو الطلب من مجلس الوزراء حله وإجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة أشهر، فإذا أصر المجلس الجديد على وجوب التعديل وجب على الحكومة الإنصياع وطرح مشروع التعديل في مدة أربعة أشهر».

ومن عواقب اتخاذ قرار حل مجلس النواب وفقاً لهذه المادة فإنه يرتب عليه نتائج خطيرة أولها على الرئيس نفسه إذا ما أعاد الشعب اختيار المجلس ذاته. وهنا يتوقف دور الرئيس عند حدود الواجب الملقى على عاتقه بموجب المادة ٤٩ من الدستور، فلا يدخل في مواجهة مع البرلمان ولا حتى مع الحكومة، لأنه عندما يتقدم باقتراح تعديل الدستور، فإنه يلعب دور المنبه للسلطات إلى الحاجة التي تستدعي القيام بهذا التعديل، وذلك لحسن سير عمل المؤسسات الدستورية، أما عندما يقترح الرئيس حل البرلمان فإنه يقدم اقتراحه هذا في إطار دوره

٧٦ من الدستور التي تنص على أنه: «يمكن إعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية، فتقدم الحكومة مشروع قانون إلى مجلس النواب».

أما عملية تقدير الحاجة للتعديل فهي تنطلق من دور الرئيس استناداً إلى ما ورد في الفقرة الأولى من المادة ٤٩ التي ألزمتها بالسهر على احترام الدستور.

«ومنحت فرنسا هذا الحق بداية للسلطة التشريعية في دستورها الأول الصادر في ٣/٩/١٧٩١، كما أعطى الملك بموجب المادة الرابعة من هذا الدستور حق الحفاظ على الدستور «Le droit de maintenir la constitution» ومنحت صلاحية ممارسة هذا الحق إلى كل من الجمعية الوطنية وإلى اللجنة الدستورية التي يترأسها رئيس الجمهورية، بموجب المادتين ٩٠ و٩١ من دستور الجمهورية الرابعة الصادر في ٢٧/١٠/١٩٤٦. هذا، بينما أعطي رئيس الجمهورية حق أخذ المبادرة في تعديل الدستور بناءً على اقتراح رئيس الوزراء، كما أعطى النواب حق تقديم هذا الاقتراح وذلك بموجب المادة ٨٩ من دستور الجمهورية الخامسة الصادر في ٤/١٠/١٩٥٨».

أما الدستور اللبناني المعدل عام ١٩٩٠ فمُنح أيضاً النواب حق اقتراح التعديل وفقاً لما ورد في المادة ٧٧ من الدستور التي تنص على الآتي: «يمكن أيضاً إعادة النظر في الدستور بناء على طلب مجلس النواب فيجري الأمر حينئذ على الوجه الآتي:

يحق لمجلس النواب في خلال عقد عادي وبناء على اقتراح عشرة من أعضائه على الأقل أن يبدي اقتراحه بأكثرية الثلثين من

(٢٩) أنطوان سعد: المرجع السابق، ص ٣٢٤.

ليست من الأمور التي يستقل بتقديرها رئيس الدولة وحده أو حتى بالاشتراك مع الحكومة، علماً أن حرية التقدير كانت مطلقة للرئيس في ظل دستور ١٩٢٦ التي لم تتطلب أي شروط معينة لحل المجلس النيابي.

إن الأسباب التي تدعو إلى حل مجلس النواب تشبه إلى حد بعيد الأسباب الواردة في النص القديم للمادة ٥٥ من الدستور، والتي عدلت أيضاً بتاريخ ١١/١٠/١٩٢٧. وإذا كانت الغاية من السماح لمجلس الوزراء بحل مجلس النواب تهدف إلى منع هذا الأخير من تعطيل الحياة الدستورية والسياسية في البلاد، من جراء امتناعه عن الانعقاد طوال عقد عادي أو عقدين استثنائيين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر، أو في حال رد الموازنة برمتها، وعلى الرغم من استحالة توافر مثل هذه الأسباب عملياً، إلا أن اتخاذ قرار الحل بعد التعديل الدستوري الأخير في حال توافرت شروطه يكون معلقاً بإرادتين: إرادة الرئيس من جهة حيث يكون له حق الطلب من مجلس الوزراء حل مجلس النواب وبموافقة مجلس الوزراء.

«إن الواقع الدستوري الجديد يدل على أن هذا الحق بات من الصعب ممارسته على ما يرى د. زهير شكر، وأن سبب إقراره بالطريقة التي أقر فيها يكمن في أن الحل الذي كان يعتبر سيفاً مسلطاً على رؤوس النواب مما يجعلهم مطواعين تجاه رئيس الجمهورية ومنفذين لإرادته، بدلاً من كونهم السلطة الأولى في الدولة، لذلك جاء التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ لينقل حالة الاختلال المفرد لصالح الحكومة إلى حالة اختلال جديد لمصلحة البرلمان»^(٣١).

كحكم بين السلطات تاركاً للشعب مسألة الفصل في النزاع الدائر بين الحكومة والمجلس^(٣٠).

ثانياً: الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب

إن صلاحية الرئيس كانت مطلقة في اتخاذ قرار حل مجلس النواب بموجب الدستور اللبناني الصادر في عام ١٩٢٦، حيث لم يكن يحتاج الرئيس إلا لقرار معلل يتخذه بموافقة مجلس الوزراء ليصدر القرار القاضي بحل مجلس النواب.. كما أشرنا سابقاً بأن قرار الحل الذي يقترح الرئيس اتخاذه مرتبط باقتراحه لتعديل الدستور، في حين أن حق الحل الذي نتكلم عنه في هذه الفقرة، يشمل حالتين أخريين نصت عليهما الفقرة الرابعة من المادة ٦٥ من الدستور التي نصت على أن «حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر، أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل، ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى».

يتضح من نص هذه المادة، أن حق الحل مرتبط بتوافر شروط دستورية معينة، فإذا تحقق ذلك؛ يطلب رئيس الجمهورية من مجلس الوزراء حل البرلمان، فإذا وافق مجلس الوزراء يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل. إن التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٠ قيد حق الرئيس لحل البرلمان بشروط صعبة، وهي

P. Ardant: Les institutions de la Vème République., Hachette, 3^{ème} édition, 1995, p. 56.

(٣٠)

(٣١) زهير شكر: المرجع السابق، ص ٧٨٨ وما بعدها.

الناجمة عن اتخاذ مثل هذا القرار، إذ ينبغي عليه أن يدرس الموقف بحرص وحذر ودقة قبل الإقدام على اتخاذ قرار الحل ويعتبر د. محمد كامل ليله في هذا الخصوص أن النتيجة يمكن أن تخرج الرئيس^(٣٥).

«ولكن بما أن الرئيس يلعب دور الحكم، فإن النتيجة لن تؤثر عليه فهي مثلاً يمكن أن تؤثر على وضع الرئيس في النظام الفرنسي الذي قد يتواجه مع البرلمان، في حين أنها بالتأكيد لن تؤثر على الرئيس في النظام البرلماني اللبناني، طالما أن الصراع كان دائراً بين البرلمان وبين الحكومة والرئيس يلعب دور الحكم بينهما ليس الا. «بل أن حياد الرئيس يفرض عليه ممارسة هذا الحق كلما استفحل النزاع بين الحكومة والبرلمان حيث تعتبر هذه الصلاحية قمة العمل التحكيمي الذي يقوم به الرئيس على حد ما قاله «P. Lauvaux» في هذا المجال:

«La dissolution c'est la manifestation suprême de l'arbitrage du chef de l'Etat»^(٣٦).

إن الفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور الحالي اعتبرت ان حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية هي من المواضيع الاساسية التي تحتاج الى موافقة ثلثي عدد اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها.

المطلب السادس: فتح الدورة

الاستثنائية وتأجيل انعقاد البرلمان

أعطى التعديل الدستوري الجديد لعام ١٩٩٠ رئيس الجمهورية حق دعوة مجلس

وقد ذهب الدكتور عصام سليمان أبعد من ذلك عندما اعتبر أن حق الحل ليس بين أيدي الحكومة، ولا بين أيدي الرئيس، بل في أيدي المجلس النيابي نفسه وفقاً للفقرة الرابعة من نص المادة ٦٥ من دستور الطائف^(٣٢).

ويشير حبيب الزغبي في هذا الخصوص أن الهدف ليس تكريس مبدأ الحكم المنفرد، بل منح موقع الرئاسة القدرة على الفصل في المنازعات الكبرى، وإنقاذ النظام في حرب المواقع التي طالما عانى منها لبنان تحت صيغة «الترويكا» وتحديدًا بين موقعي الرئاستين الثانية والثالثة^(٣٣). أما الدكتور أحمد سرحال فقد اعتبر أن الصيغة التي وردت في ممارسة حق الحل بموجب التعديلات الدستورية الأخيرة جاءت معكوسة، بحيث كان يجب إعطاء مجلس الوزراء حق اتخاذ المبادرة في اقتراح الحل وحفظ حق اتخاذ قرار الحل بصورة نهائية إلى رئيس الجمهورية، بحيث يتناسب هذا الحق الذي يمارسه الرئيس مع طبيعة النظام البرلماني^(٣٤). عند ذلك إذا رأت الحكومة أنها لا تستطيع أن تمارس مهامها في ظل المواجهة القائمة بينها وبين البرلمان، فإنها تقترح اتخاذ قرار الحل وترفعه إلى رئيس الجمهورية الذي يدرس هذا الاقتراح وينظر في مدى جديته وفي الغاية من اتخاذه، وإذا كانت الحكومة في اقتراحها تهدف فعلاً إلى تجنيب البلاد الوقوع في أزمة حكم. بناءً عليه، فإن الرئيس يتخذ القرار استناداً إلى الدور الجديد المناط به بموجب دستور عام ١٩٩٠، ولكن على الرئيس قبل اتخاذ هذا القرار أن يكون مدركاً المحاذير

(٣٢) عصام سليمان: دور رئيس الجمهورية بعد الطائف، المركز اللبناني للدراسات، بيروت ٢٠٠٠، ص ٤٧.

(٣٣) حبيب الزغبي: المرجع السابق، ص ٨٦.

(٣٤) أحمد سرحال: أزمة الحكم في لبنان، المكتبة العصرية، صيدا، ١٩٩٠، ص ٨٤ وما بعدها.

(٣٥) محمد كامل ليله: النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨، ص ٨٤٦ وما بعدها.

(٣٦) Lauvaux Pierre: «La dissolution des assemblées parlementaires», Thèse de doctorat, Paris II. Economica, (٣٦)

في هذا المجال أمر لا بد منه، إذ أن موضوع تأجيل انعقاد المجلس ينطوي على مواجهة مع المجلس النيابي وقد تتطور هذه المواجهة لتصل إلى حد حل البرلمان، مما يقتضي أن تكون الحكومة على استعداد لهذا الأمر أو بالأقل يجب أن تكون موافقة عليه، لأن خطورة هذه الصلاحية تكمن في أنها توقف العمل التشريعي، وقد تمارس قبل انتهاء ولاية المجلس بشهر وهنا تكمن أهميتها^(٣٨).

ومن الناحية العملية، نجد أن رئيس الجمهورية إذا ما قرر تأجيل انعقاد المجلس وبغض النظر عن موضوع التوافق مع رئيس الحكومة على هذا الأمر، فإنه لا يستطيع تأجيله لأكثر من شهر، كما لا يجوز له أن يفعل ذلك أكثر من مرتين في العقد الواحد، وذلك بخلاف ما نص عليه دستور الجمهورية الثالثة، إذ نصت المادة الثانية منه على أنه لا يجوز للرئيس تأجيل انعقاد البرلمان أكثر من مرتين في العقد الواحد أي لمدة شهرين، ويجب أن يتضمن مرسوم التأجيل التاريخ الذي يحدد بدء التأجيل وانتهاءه.

أما بالنسبة لأهداف وأسباب منح هاتين الصلاحيتين لرئيس الجمهورية ولرئيس مجلس الوزراء فيتبين لنا أن مرسوم فتح دورة استثنائية قد يرتبط بحاجة أو بضرورة تشريعية معينة أو بظروف طارئة^(٣٩)، في حين أن مرسوم تأجيل انعقاد المجلس له بعد سياسي، ويدخل من ضمن إطار صراع الحكومة مع البرلمان، ويلعب الرئيس فيه دور السلطة

النواب للانعقاد استثنائياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة، على أن يحدد مرسوم الدعوة تاريخ افتتاحها واختتامها وبرنامجها، والرئيس ملزم بدعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه وذلك وفقاً لما جاء في المادة ٣٣ من الدستور.

أما بالنسبة لتأجيل انعقاد المجلس، فقد بقي النص على حاله بعد تعديلات عام ١٩٩٠ بعدما استبدلت عبارة البرلمان بعبارة المجلس. إذ نصت المادة ٥٩ من الدستور على أنه «لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس الى امد لا يتجاوز شهرا واحدا وليس له ان يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد». وعن نشأة هاتين الصلاحيتين فقد اعتبر «A. Esmein»، أن دعوة البرلمان لدورة استثنائية وتأجيل انعقادها هو تقليد إنكليزي، أخذت به الملكيات الدستورية سابقاً مثل فرنسا وسويسرا، وقد أضاف أنه لا يجوز ابقاء هذه الصلاحية بيد الرئيس، فيتحكم هو في دعوة المجلس، أو يؤجل انعقاده ساعة يشاء^(٣٧).

وبالعودة إلى هاتين الصلاحيتين اللتين يملك رئيس الجمهورية اللبناني حق ممارستهما، فالدستور منح حق اتخاذ قرار بفتح دورة استثنائية للرئيس بالاتفاق مع رئيس الحكومة، في حين انه لم ينص على موافقة رئيس الحكومة بالنسبة لقرار تأجيل انعقاد المجلس، بالرغم من أن رئيس الحكومة يوقع معه على هذا المرسوم. «ونحن نعتبر أن الاتفاق الضمني

(٣٧) نقلاً عن محمد طي: القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، ص ٢١٣.

(٣٨) أنطوان سعد: المرجع السابق، ص ٢٥٥.

(٣٩) لقد حصل أن دعي المجلس إلى الانعقاد في صيف ٢٠٠٥ بعد خروج القوات السورية من لبنان وقد كان الموضوع الطارئ حينذاك إقرار قانون العفو عن الدكتور سمير جعجع لأنه كان في السجن، بالإضافة إلى إقرار قانون العفو عن المسجونين في الأحداث التي جرت في العام ٢٠٠٠ في منطقة الضنية وبعدها في منطقة مجدل عنجر وتعليق العمل بالمجلس الدستوري.

بصورة حكومية دون الحاجة الى اصدار مراسيم بذلك.

ومع ذلك أصدر رئيس الجمهورية آنذاك إميل لحود مرسوم دعوة مجلس النواب إلى دورة استثنائية في شهر كانون الثاني من العام ٢٠٠٦. لكن الحاجة التي استدعت فتح هذه الدورة لم تمنع رئيس الجمهورية من الاعتراض على بعض القوانين التي أقرها مجلس النواب في خلال هذه الدورة، عندما طلب من المجلس إعادة النظر في القانون المتعلق بتعديل آلية تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى بموجب المرسوم الرقم ١٦٢١٦ الصادر في شباط من العام ٢٠٠٦. وتبرز الحاجة إلى فتح دورة استثنائية لمجلس النواب في أوقات الأزمات التي تمر بها الدولة لا سيما إذا ما دعت حاجة ماسة لإقرار بعض التشريعات (كالموازنة التي تأخر إقرارها، أو الحاجة إلى إقرار بعض التشريعات التي ترتبط بسير المرافق العامة للدولة). وهنا تبرز صلاحيات الرئيس المتعددة التي تجعله في موقع يتيح له لعب دور مهم في الحياة السياسية والدستورية فيوقف أحياناً نشاط بعض السلطات بهدف حماية الدستور، ويسهل مهامها أحياناً أخرى بهدف تأمين مصلحة الدولة العليا.

المطلب السابع:

تسمية رئيس الحكومة

تنص الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور على أنه: «يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها». إن هذا النص الجديد يعتبر تبديلاً جذرياً

المعطلة للبرلمان إذا ما استدعت ذلك أسباب سياسية هامة، وألا يكون الرئيس قد أساء استعمال هذه الصلاحية بما لا يتوافق مع أحكام النظام البرلماني ومبادئه، وخرج عن دوره كحكم بين السلطات الذي ليس له أن يكون طرفاً مع سلطة في مواجهة سلطة أخرى.

وقد طرحت مسألة دعوة المجلس إلى الانعقاد بصورة استثنائية نقاشاً واسعاً استدعى إعطاء رأي في هذا الموضوع من قبل هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، وذلك في فترة كانت فيها الحكومة مستقيلة^(٤٠)، حيث تقدم ٧٢ نائباً بطلب من رئيس الجمهورية السابق إميل لحود من أجل فتح دورة استثنائية للمجلس النيابي. «واعتبرت الهيئة أن انعقاد مجلس النواب في دورة استثنائية في ظل اعتبار الحكومة الحالية مستقيلة وبسبب بدء ولاية مجلس النواب، تحكمه المادة ٦٩ من الدستور وليس المادة ٣٣ منه، إذ يعتبر مجلس النواب منعقداً بصورة حكومية ودونما حاجة إلى مرسوم يصدر بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بناءً على طلب الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء مجلس النواب. وعن تحديد موضوع الدورة الاستثنائية فإنه ليس لحكومة مستقيلة أن تحد من صلاحيات المجلس النيابي الذي يبقى محتفظاً بكامل صلاحياته، ومهما كان محددًا برنامج الأعمال في هذا المرسوم، فإن ذلك لا ينفى الصلاحية المطلقة للمجلس في التشريع وفقاً لما يقرره^(٤١). وبناءً عليه، لم يكن مجلس النواب في حينه بحاجة إلى الطلب من رئيس الجمهورية إصدار مرسوم فتح دورة استثنائية، لأنه كان يحق للمجلس النيابي أصلاً استناداً إلى المادة ٦٩ من الدستور الانعقاد

(٤٠) كانت في حينها حكومة الرئيس نجيب ميقاتي (تموز ٢٠٠٥).

(٤١) راجع الرأي المقدم من هيئة الاستشارات والتشريع المنشور في جريدة المستقبل في العدد الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٣/٩.

وإن كل تفويض هو بمثابة ورقة بيضاء لا يجري احتسابها»^(٤٢) والسؤال الذي يطرح، فما هو مبرر اطلاع رئيس المجلس النيابي على النتائج وعلى ماذا يتشاور الرئيسان إذا كانت النتائج ملزمة؟

يقول أحمد زين: «إن النص على التشاور جاء على إشكالية النتائج التي تنتهي إلى تعادل في عدد الأصوات ما زالت الصيغة الأكبر سناً أو صيغة إعادة إجراء الاستشارات قد استبعدت. فعندما يحصل التعادل يتشاور رئيسا الجمهورية والمجلس لاختيار الاسم الذي يكلف تشكيل الحكومة من بين الأسماء الذي تعادلت أصواتهم ونالوا أكبر عدد من الأصوات. فرئيس الجمهورية هو من يملك صلاحية إجراء الاستشارات، ورئيس المجلس النيابي هو من يتكلم باسم المجلس، ويدرك أكثر من غيره الاتجاهات النيابية وواقع المجلس بشكل عام»^(٤٣).

إن التعديل الدستوري الصادر في ٩/٢١/١٩٩٠، وضع حداً لصلاحية رئيس الجمهورية الاستثنائية في اختيار رئيس الحكومة. فهو من جهة قونن العرف الذي كان سائداً في الاستشارات النيابية بموجب دستور ١٩٢٦، ومن جهة ثانية ألزم رئيس الجمهورية تسمية الرئيس المكلف الذي تختاره الأكثرية البرلمانية، وهو أخيراً ألزم رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس البرلمان قبل التكليف. وهكذا انتقلنا من صلاحية استثنائية في تسمية رئيس الحكومة وفقاً للدستور ١٩٢٦ إلى صلاحية مقيدة في تسميته وفقاً لدستور ١٩٩٠ لجهة قيامه بالاستشارات النيابية الملزمة شكلاً ومضموناً، وما ينتج عنها من تسمية المرشح لرئاسة

للحياة السياسية اللبنانية، فبعد أن كان رئيس الجمهورية قبل الطائف يعين الوزراء ويسمي من بينهم رئيس مجلس الوزراء الذي يريده، فقد أصبح ملزماً بموجب النص الجديد إلى التزام الأصول البرلمانية الملزمة ونتائجها، بالتشاور مع رئيس مجلس النواب، لذلك فقد انتقلت تسمية رئيس مجلس الوزراء من رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب وأصبح رئيس مجلس الوزراء «ينتخب» دون أن يسمى ذلك انتخاباً من قبل المجلس النيابي.

وفي هذا التعديل الدستوري الجديد الذي أتى به اتفاق الطائف برز الخلاف حول تفسير الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور عندما وصل الرئيس إميل لحود إلى الحكم في نهاية العام ١٩٩٨، فأجرى استشارات نيابية فوضه بموجبها عدد كبير من النواب حق اختيار رئيس الحكومة المكلف الذي يراه مناسباً، الأمر الذي أثار اعتراض رئيس الوزراء الأسبق الشهيد رفيق الحريري واعتبر هذا الأمر تجاوزاً للدستور، الأمر الذي دفعه إلى الاعتذار عن تأليف الحكومة، فراحت تعلق الأصوات متناولة هذا الموضوع، وانقسمت الآراء حول من يعتبر أنه لا يجوز تفويض هذه الصلاحيات للرئيس، وبين مؤيد لهذا التفويض.

وفي هذا المجال نرى أنه وكما لا يجوز للنائب أن يفوض مهامه الدستورية التي يقوم بها داخل مجلس النواب إلى أحد، فإنه لا يجوز له أيضاً أن يفوض حقه في اختيار مرشحه لرئاسة الحكومة إلى أحد حتى ولو كان رئيس الجمهورية، وقد قال رئيس مجلس النواب الأسبق حسين الحسيني في هذا المجال: «إن النائب ملزم بتسمية مرشحه لرئاسة الحكومة

(٤٢) نقلاً عن د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ٢٠٠١، ص ٦٥٦.

(٤٣) أحمد زين، الحياة النيابية، المجلد الثامن والسبعون، آذار، ٢٠١١، صفحة ٧٤.

وتحدد اصول المحاكمات لديه بموجب قانون خاص».

يتبين لنا من هذه النصوص الدستورية بأن رئيس الجمهورية لا يمكن إتهامه فيما يتعلق بالجرائم الوظيفية التي ترتكب أثناء ممارسة صلاحياته إلا من قبل مجلس النواب، فسلطة مجلس النواب بالاتهام هي سلطة حصرية ونافية لصلاحيات أي مرجع آخر، وبالتالي لا يمكن للنيابة العامة، مهما علا شأنها في السلسلة القضائية، ان تحرك الدعوى العامة ضد رئيس الجمهورية في لبنان. اما الجهة المختصة لمحاكمته فهي المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء.

هذا الحل أكده المشرع من أجل الحرص على مبدأ الفصل بين السلطات، وضمان إستقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية، عن طريق منح رئيس الجمهورية ضمانات قضائية معينة.

«ولا حاجة إلى التنويه إلى أنه حتى الآن، لم يقدم مجلس النواب على الإطلاق على إتهام أحد من رؤساء الجمهورية أو الوزراء، لإحالتهم إلى مجلس الأعلى، مع ان الفرصة قد سنحت لاتهمم الرئيس إميل إده بخرق الدستور عندما قبل في ١١ تشرين الثاني ١٩٤٣ بتعيينه بقرار من المنسوب العام جان هيللو رئيساً للدولة والحكومة، ولكن المجلس لم يجرؤ على إتهامه ومحاكمته، بل لجأ وقتئذ إلى طريقة جانبية لاقصائه عن المجلس، وذلك للحؤول دون إفساح المجال له للدفاع عن سياسته»^(٤٤).

وفي المذكرة التي قدمها النائب جوزف مغيب إلى رئيس الجمهورية شارل حلو، في ٣ كانون الثاني ١٩٧٠، احتج فيها على اتفاق القاهرة المنعقد مع منظمة التحرير الفلسطينية

الحكومة. وفي هذه الحالة «يصدر رئيس الجمهورية مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً». وذلك على ما جاء في الفقرة الثالثة من المادة ٥٣ من الدستور.

المطلب الثامن:

الاتهام والمحاكمة

تنص المادة ٦٠ من الدستور على انه: «لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته الا عند خرقه الدستور او في حال الخيانة العظمى.

اما التبعة فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة. ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم او لعلتي خرق الدستور والخيانة العظمى الا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع اعضائه ويحاكم امام المجلس الاعلى المنصوص عليه في المادة الثمانين....».

وتنص المادة ٦١ من الدستور على انه: «يكف رئيس الجمهورية عن العمل عندما يتهم وتبقى سدة الرئاسة خالية الى ان تفصل القضية من قبل المجلس الاعلى».

وتشير المادة ٦٢ من الدستور الى انه في حال خلو سدة الرئاسة تنتقل صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة الى مجلس الوزراء مجتمعاً.

اما المادة ٨٠ من الدستور فتتضمن على انه: «يتألف المجلس الاعلى، ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء، من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من اعلى القضاة اللبنانيين رتبة... وتصدر قرارات التجريم من المجلس الاعلى بغالبية عشرة اصوات.

(٤٤) إدمون رباط: المرجع السابق، ص ٨٤١.

العقبات والشوائب التي تحول دون وضع النصوص القانونية موضع التطبيق العملي.

الخاتمة

ان مقدمة الدستور التي اضيفت على الدستور اللبناني بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢١ - ٩ - ١٩٩٠ التي تنص على ان «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية...» وعلى ان «الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية». كما تنص ايضا على ان «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها».

ومن خلال دراستنا للمواضيع التي ذكرناها يتبين لنا ان هذه العناصر التي ترعى علاقة رئيس الجمهورية بالبرلمان متوافرة في النظام البرلماني المعمول به في الدستور اللبناني، ولكن هذا النظام يصطدم احيانا بنصوص طائفية اخرى مما يجعله نظاما برلمانيا بمواصفات خاصة.

ومما لا شك فيه، ان إلغاء الطائفية السياسية يشكل أحد أهم الإصلاحات الأساسية التي أتى بها اتفاق الطائف، بل هو أم الإصلاحات، وإذا كانت الظروف السابقة قد حالت لأسباب مختلفة، دون وضع عربة إلغاء الطائفية السياسية على سكة المستقبل، فإن الخطوة الأولى باتت مطلوبة وبإلحاح اليوم أكثر من أي وقت مضى، من أجل أن نؤسس لمستقبل زاهر تنعم فيه أجيالنا بدولة المواطنة والانتماء الوطني.

إن المسؤولية الكبرى والتاريخية تقع اليوم على المؤسسة البرلمانية أي مجلس النواب

في ٣ تشرين الثاني ١٩٦٩، واتهم فيها الرئيس بخرق الدستور، معتبراً أن إجراء اتفاق من شأنه أن يبدل جميع الاسس والمعطيات المتعلقة بالوجود اللبناني، بمعزل عن المجلس النيابي الذي يمثل الإرادة الشعبية، لا يشكل مخالفة دستورية عادية، بل يمثل خرقاً جوهرياً للدستور. وحمل رئيس الجمهورية تبعة خرق الدستور سناً لأحكام المادة ٦٠ منه^(٤٥).

يقول غسان التويني: «لما أقر الطائف وجوب إصدار قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى، عمل مجلس النواب على إصدار هذا القانون، الذي تضمن أصولاً كان معها تطبيقه مستحيلاً، ولعله أريد لها ذلك بالضبط، لأنه من المستحيل أن ننتظر من المجلس النيابي الذي ينتمي إليه هؤلاء الوزراء والرؤساء أن يحاكمهم أو يجيز محاكمتهم. لذلك ولو لم تتصدّ النيابة العامة المالية وتعلن أنها المرجع الصالح للنظر في الجرائم المنسوبة إلى الوزراء المتهمين وملاحقتهم، لكان المجلس النيابي إلى الآن يستمع إلى الأسئلة والاعتراضات والاحتجاجات وقد جعل ذلك بالفعل مع وزراء - نواب، تعرضوا لحملة صحفية معززة بالوقائع والدراسات والوثائق، فلم يحاكموا بل عادوا نواباً بفعل حماية ما، واستكثر المجلس حتى ملاحقتهم بتهمة الإثراء غير المشروع»^(٤٦).

لقد صح القول فيما خص النظام السياسي اللبناني، إلى أنه نظام ناقص الديمقراطية، لأن من المقومات الأساسية اللازمة لتعزيز الحياة الديمقراطية وتأهيلها، ليس إنشاء المؤسسات المخولة محاسبة رجال الحكم فحسب، بل تمكين هذه المؤسسات من ممارسة دورها المرسوم في الدستور وبطريقة عملية خالية من

(٤٥) إيمون رباط: المرجع ذاته، ص ٨٤١.

(٤٦) جريدة النهار: العدد الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٣/٨.

ينطلق فقط من حرصه على تطبيق نص دستوري ملزم هو في أساس كل الإصلاحات المطلوبة لتطوير النظام السياسي في لبنان، بل بصورة خاصة من قناعته الراسخة بضرورة الحفاظ على التركيبة اللبنانية والصيغة الفريدة في العيش المشترك، ذلك أن الدولة المدنية التي تتجاوز الطائفية السياسية هي الضمانة الوحيدة لوجود حر وكريم لكل اللبنانيين ولكل الطوائف.

ان دولة القانون وعمل المؤسسات الدستورية لا يمكن ان تستقيم في لبنان الا بالغاء الطائفية السياسية التي هي اساس علة النظام السياسي في لبنان، وان الخلل الموجود في هذه المؤسسات لا يمكن تصحيحها الا بتطبيق الحياة البرلمانية الصرفة التي هي اساس نجاح الانظمة الدستورية.

وإلى حين إلغاء الطائفية السياسية من النصوص والنفوس، فإن النظام السياسي اللبناني سوف يبقى متعثراً، والإشكاليات حول علاقة رئيس الجمهورية بالمؤسسات الدستورية الأخرى ومنها السلطة التشريعية ستبقى مدار جدل ونقاش ولو في بعض المراحل التي يمر فيها الوطن.

اللبناني، والذي هو ملزم دستورياً باعتباره المرجع الصالح بصورة حصرية بتطبيق نص المادة ٩٥ من الدستور. وفي هذا السياق نشير الى ان المجلس النيابي عبر هيئة مكتبه حاول اكثر من مرة طرح هذا الموضوع، ولكنه اصطدم بعقبات كبيرة حالت دون متابعته واكماله.

إن النظام الطائفي الذي اعتمده لبنان منذ صدور الدستور اللبناني عام ١٩٢٦ واستمر العمل به بعد الاستقلال عام ١٩٤٣ وبعد اتفاق الطائف على أساس أنه كان تدبيراً مؤقتاً ومرحلياً، لم يوفر بكل أسف لبلدنا الأمان والاستقرار.

إن إلغاء الطائفية السياسية هي هدف وطني يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية كما جاء في مقدمة الدستور، لقد آن الأوان بأن يقوم المجلس النيابي بدوره في هذا المجال، ويكون ذلك بتطبيق المادة ٩٥ من الدستور والبدء بآلية العمل بها لجهة تشكيل الهيئة الوطنية العليا لإلغاء الطائفية السياسية.

إن طرح دولة رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري بضرورة تشكيل الهيئة الوطنية لا