في المادتين ٦٢ و٧٤ دستور

أحمد زين

تواجه المؤسسات الدستورية حدوث فراغ فيها سيان أكان كلياً أو جزئياً ويحدث ذلك بفعل انتهاء المدة القانونية لولاية المؤسسة قبل ظهور البديل أم قبل انتهاء مدة الولاية بسبب وفاة أو استقالة وغير ذلك. ولأن المشترع لا يستطيع ومهما اتسعت آفاق توقعاته حصر كل ما يمكن أن يكون محتملاً لأحداث الفراغ ليضع أحكاماً محددة تضبط كل حالة بمفردها، اعتمد صيغتين أساسيتين فأوجد منصب نائب الرئيس لينوب أو يحل مكان الرئيس في حال فراغ سدة الرئاسة أو «تجيير» المنصب لأكبر الأعضاء سناً كما أخذ بالمبدأ القائل بعدم جواز حصول الفراغ فقال بـ«تصريف الأعمال» كما جاء في المادة ٦٤ ـ دستور[١]. وفي المادة السابعة من قانون النظام الداخلي للمجلس الدستوري المنشور في السادس من حزيران ١٩٩٦[٢]. واحتاط لإمكان حدوث فراغ في سدة رئاسة الجمهورية فميزها بوضع أحكام لسد فراغها في مادتين يبدوان من النظرة الأولى أنهما متنازعتان، فنصت المادة ٦٢ على التالي: «في حال خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء». وجاء في المادة ٧٤ «إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو سبب آخر فلأجل انتخاب الخلف يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون... دون إبطاء» لانتخاب الرئيس البديل.

وما حصل حتى اليوم أن سدة الرئاسة قد

(١) جاء في الفقرة الثانية من المادة ٦٤ ـ دستور «لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال».

(٢) جاء في المادة ٧ من قانون النظام الداخلي للمجلس الدستوري: «يستمر أعضاء المجلس المنتهية ولايتهم في ممارسة أعمالهم إلى حين تعيين البدلاء وحلفهم اليمين القانونية».

تعرضت للخلو أكثر من مرة في لبنان، فرئيس الجمهورية الأول في عهد الاستقلال بشارة الخوري استبق استقالته في ١٨ أيلول ١٩٥٢، وكانت ولايته الثانية ما تزال مستمرة، بتشكيل حكومة برئاسة قائد الجيش اللواء فؤاد شهاب خارقا بِذلك صيغة ١٩٤٣ التي كان قد شارك في صنعها وانتقلت صلاحيات رئيس الجمهورية إلى الحكومة الشهابية استناداً للمادة ٦٢ ـ دستور[٣].

وعندما انتهت ولاية رئيس الجمهورية العماد إميل لحود في منتصف ليل ٢٤ تشرين الثاني سنة ٢٠٠٧ قبل انتخاب الرئيس البديل تسلمت الحكومة التي كانت قائمة برئاسة فؤاد السنيورة صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة استناداً للمادة ٦٢ أيضاً. والسؤال هنا هو التالي: هل أن المادة ٦٢ قابلة للتطبيق في حالتي فراغ سدة الرئاسة قبل انتهاء ولاية الرئيس القانونية وأيضاً عندما تكون مدة الولاية قد انتهت؟

مقاربة بين النصين:

إن الاستناد إلى السوابق لتشريع غلبة المادة ٦٢ على المادة ٧٤ من دون مقاربتها مع النصوص النافذة الإجراء ليس دقيقاً ولنقل ليس مستساغاً قانوناً، فالسابقة تبقى صالحة للاستناد إليها حتى إذا ما كانت شاذة عن مفهوم النص وتفقد صلاحيتها عندما «يستفيق» النص الذي تتعارض معه. ففي القانون أن من ينضبط بالأحكام متأخراً خير من الذي لا ينضبط أبدا. وانطلاقاً من هذا يبرز السؤال عما إذا كان المشترع يمكن أن يضع حكمين متناقضين للحالة الواحدة؟ وهل أن حصول ذلك كما في المادتين ٦٢ و٧٤ يمكن أن لا يشير إلى أن المشترع أراد أن يضع حكمين لحالتين مختلفتين؟

في الشكل وردت المادة ٦٢ ـ دستور في الباب الثاني من أبوابه الستة.

وفي الفصل الرابع من هذا الباب الذي عنوانه «السلطة الإجرائية» وقد وزع بين ثلاثة أقسام هي: رئيس الجمهورية ـ رئيس مجلس الوزراء ـ مجلس الوزراء وتضمن ١٤ مادة من ٤٩ ـ ٦٣ ضمناً وفي القسم المتعلق برئيس الجمهورية وضعت الأحكام المتعلقة بالشروط الواجب توافرها في الرئيس والأحكام المتعلقة بجلسة انتخابه، إضافة إلى معظم صلاحياته وشروط مساءلته وعلاقته مع مجلس الوزراء ورئيسه ومجلس النواب لجهة الأحكام المتعلقة بتوازن السلطات.

أما المادة ٧٤ فجاءت في الباب الثالث ـ القسم الأول الذي تضمن ثلاث مواد فقط هي ٧٣ ـ ٧٤ ـ ٧٥. أما القسم الثاني فأدرج تحت عنوان «في تعديل الدستور وتضمن مادتين هي ٧٦ و٧٧. أما القسم الثالث فعنوانه «في أعمال مجلس النواب وتضمن مادتين هما ٧٨ و٧٩ وهو تتمة للشروط المطلوبة لإنجاز التعديل الدستوري وبالتالي استكمالاً للقسم الذي سبقه.

ما يمكن ملاحظته من الموجز السابق الفصل الحاد بين موقع الأحكام المتعلقة بخلو سدة الرئاسة التي تؤول فيها صلاحيات الرئيس لمجلس الوزراء (المادة ٦٢) وبين

(٣) نصت المادة ٥٣ ـ دستور قبل تعديله في ١٩٩٠/٩/٢١ على: «رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويقيلهم ويسمي منهم رئيساً» وبعد نشر التعديلات في ١٩٩٠/٩/٢١ أصبحت تسمية رئيس الحكومة تتم بعد استشارات نيابية ملزمة (المادة ٥٣ ـ النافذة الإجراء). أما إقالتها فقد أصبحت محصورة بست حالات عملاً بالمادة ٦٩ ـ دستور لا دور لرئيس الجمهورية فيها إلا «عند بدء ولايته».

الأحكام المتعلقة بخلو سدة الرئاسة التي قدّم مثالاً على أسباب خلوها (الوفاة أو الاستقالة) وهذا ما يستدعي التساؤل عما إذا كان المشترع قد حرّر الحالات التي تؤول فيها الرئاسة لمجلس الوزراء من المثال عليها لتصبح مطلقة بينما جعل ما جاء في المادة ٧٤ شذوذاً عن تلك الإطلاقية؟

تقتضي أصول القراءة القانونية لأي نص تشريعي الأخذ بالاعتبار موقع النص في القانون الذي جاء ضمنه لجهة ما سبقه وما تلاه، فإذا طبقنا هذا على قراءة المادة ٦٢ نجد أنها وردت في باب بينما يرد «انتخاب رئيس الجمهورية» في باب آخر. فعملية انتخاب الرئيس وشروط تعاطي مجلس النواب معها جاءت في ذلك الباب الذي أولاه المشترع أهمية خاصة عندما خصص له باباً كاملاً من أبواب الدستور ليشدد على عزله عن كل ما عداه. بينما من الملاحظ أن الماة ٦٢ جاءت مسبوقة بالمادتين ٦٠ و٦١. ففي المادة ٦٠ حدّد المشترع تبعات رئيس الجمهورية حصراً وأجاز اتهامه أثناء ولايته من قبل مجلس النواب على أن يحاكم أمام المجلس الأعلى المنصوص عليه في المادة ٨٠ ـ دستور[٤]. وهذا ما يستدعي التساؤل عما إذا كان رئيس الجمهورية يستمر في ممارسة صلاحياته بعد اتهامه، فأجابت المادة ٦١ بنصها على أن «يكف عن العمل عندما يتهم وتبقى سدة الرئاسة خالية إلى أن تفصل القضية من قبل المجلس الأعلى». وهنا يطرح السؤال عما إذا كان من الجائز إبقاء السدة خالية خصوصاً وأن ذلك يتناقض مع المبدأ القانوني القائل بعدم جواز حصول فراغ في المؤسسات، فكانت المادة ٦٢ التي استدركت ما ورد في المادة التي سبقتها بإناطة سدة الرئاسة بمجلس الوزراء.

العلة والسبب الآخر

ويظهر جلياً من تسلسل المواد ٦٠ ـ ٦١ ـ ٦٢ أنها متلازمة مع بعضها حتى أنها لو ضمت إلى بعضها في مادة واحدة ووفق تسلسلها لما خدشت الذوق المطلوب بالصياغة التشريعية وربما كانت أفضل مما هي عليه حتى اليوم. ولهذا فإن المادة ٦٢ هي تابعة وغير منفصلة عن المادة ٦٠، لا بل هي التي أسقطت إشكالية العمل بها. ويتبين من هذا أن المادة ٦٢ بارتباطها بما سبقها (٦٠ و٦١) لا مفاعيل لها إلا إذا ما أقدم الرئيس على فعل يستدعي الاتهام ولا يكون ذلك إلا أثناء استمرار الولاية. فـ«الكف عن العمل» لا يكون إلا إذا ما كان متاحاً العمل أصلاً. أما إذا كانت مدة الولاية قد انتهت، فالكف عن العمل يكون قد نشأ ولا يحتاج إلى مثل هذا النص. ولهذا فإن ما ورد في المادة ٧٤ عندما أعقب المشترع النص على خلو سدة الرئاسة بمثلين هما وفاة الرئيس أو استقالته قد أعقب أيضاً اتهام رئيس الجهورية الذي ينتج كف اليد عن العمل إنما «إلى أن تفصل القضية (الاتهام) من قبل المجلس الأعلى بإناطة صلاحيات الرئيس وكالة بمجلس الوزراء ولهذا فإن «الخلو» هنا كما «الخلو»هناك كل منهما محكوم بمثال لا بد من القياس عليه وإلا لماذا وضعهما المشترع. ومن هنا فإن المادة ٦٢ هي مطلقة إنما بالنسبة لسد خلو سدة الرئاسة في المثال الذي استدعى وضعها

(٤) جاء في المادة ٨٠ يتألف المجلس الأعلى من سبعة نواب ينتخبهم المجلس النيابي وثمانية من أعلى القضاة رتبة وتصدر قرارات التجريم من هذا المجلس بغالبية عشرة أصوات.

وبالتالي فهي إطلاقية معلقة إنما إلى حين صدور القرار بالاتهام الذي قد يأخذ به المجلس الأعلى، فعندها تكون الولاية قد انتهت. وأما أن يكون الحكم بالبراءة فعندها يعود رئيس الجمهورية إلى ممارسة صلاحياته حتى انتهاء ولايته.

وباختصار، فإن المادة ٦٠ حدّدت مساءلة الرئيس والمادة ٦١ نشأت بفعل إمكان أن تنتهي المادة ٦٠ إلى واحد من احتمالين ينشأ عن كلاهما خلو في سدة الرئاسة عندما تكون ما تزال مستمرة. ولهذا وضعت المادة ٦٢ التي وصفت مآل سدة الرئاسة في المدة الفاصلة بين وقف استمرارية ولاية الرئيس وبين ما يمكن أن ينتهي إليه ذلك، ولهذا قال المشترع بالعلة وبالتالي فأن المادة ٦٢ هي «حكم بالتعليق» الأمر الذي لا ينطبق على كل ما له علاقة بخلو السدة بفعل انتهاء الولاية.

ولا بد من الإشارة إلى أن صدور الحكم بإدانة الرئيس أو غيره من الأسباب التي أدت إلى تعليق الولاية لا بد من أن يستدعي العمل بالمادة ٧٤ فوراً باعتبار أن ولاية الرئيس اصبحت منتهية وانتهى تعليقها.

والمادة ٧٤ لا تظهر مفاعيلها إلا عند انتهاء الولاية أو اعتبارها قد انتهت كما في الوفاة أو الاستقالة الأمر الذي يعني أن الولاية تكون قد انتهت أصلاً أما بفعل القانون أي انتهاء المدة الممددة لاستمراريتها. وأما بظهور سبب مفاجئ يستحيل بعده أن تبقى الولاية مستمرة كما الوفاة أو الاستقالة كما جاء في المادة ٧٤. وفي مثل هذه الحالة لم يضع المشترع أحكاماً لملء الشغور بتطبيق المادة ٦٢، إنما وضع المادة ٧٤ لإسقاط مفاعيل المادة ٦٢ عندما ألزم المجلس بالاجتماع فوراً لانتخاب الرئيس البديل. وهنا يفترض العودة إلى الصيغة المطلقة التي وردت في المادة ٦٢ و٧٤. فمن الملاحظ أنه ورد في نص المادة ٦٢ «في حال خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت ...».

أما في المادة ٧٤ فجاء التالي:

«إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو بسبب آخر...» فبصرف النظر عن مدى ارتباط أي علة كانت بما سبقها للدلالة على مفهوم العلة كمثالين للقياس عليهما، فإن المشترع قد وصف السبب المؤدي إلى خلو السدة في المادة ٦٢ بـ«العلة» بقوله أي علة كانت بينما امتنع عن ذكر «العلة» في المادة ٧٤ ولا يمكن تفسير ذلك إلا بنيته في تأكيد أن يكون السبب الذي أورده بخلو سدة الرئاسة أي الوفاة أو الاستقالة الوزارة من حيث مفهومه وتأثير ذلك على استمرارية الرئاسة في ممارسة الصلاحيات هي بمثابة «السبب الآخر» الذي يستدعي تطبيق المادة ٧٤. وهذا يعني أن خلو الرئاسة لأي سبب كان مشروطاً بوجود علة، أما «السبب الآخر» فهو استكمال الشمولية خلو السدة الناتج عن الوفاة أو الاستقالة وبالتالي يكون نهائياً. ويمكن القول أن لا تفسير لاستبدال هذه الصيغة بتلك رغم أن كلمات كل جملة هي ذاتها كلمات الثانية وأن ماهيتهما الواحدة، تؤكد الرغبة بالتعبير اللغوي للدلالة على ما قصده. فالعلة تكون قابلة للشفاء فإذا ما تعرض رئيس الجمهورية لمرض ونصحه الأطباء بالراحة التامة والعزوف عن ممارسة الصلاحيات لمدة محددة، تخلو سدة الرئاسة ولكنها لا تنتهي مدتها القانونية، فإذا ما شفي يعود الرئيس إلى استكمالها وإذا تفاقم وضعه ونصح الأطباء يكون الخلو قد حدث فعلاً وهنا يتوجب العمل بالمادة ٦٢ لملء الفراغ كما في اتهامه ومحاكمته أمام المجلس الأعلى. فهو يكف عن العمل عند الاتهام وإذا ما برئ يعود لإكمال ولايته أما إذا حكم تكون الولاية قد انتهت.

ولذلك فإن مفاعيل المادة ٦٢ هي مطلقة

إنما في آنيتها والمادة ٧٤ شاملة ومطلقة إذا ما كانت ولاية فخامة الرئيس قد انتهت عملياً لأي سبب كان.

ومن المفيد هنا الإشارة إلى أن المشترع عندما يوكل ممارسة الصلاحيات لا بد من أن يأخذ بالحسبان ما أمكن ضرورة استمرارية الوكيل كي لا يحتاج الوكيل إلى من يوكله لاحقاً، فالسلطة الإجرائية اليوم بيد مجلس الوزراء ورئيس هذا المجلس هو الذي يدعوه للاجتماع ولا يعتبر اجتماعه دستورياً إلا بحضوره وبما أن الأرواح بيد الله، فماذا إذا توفي رئيس حكومة أنيطت بها صلاحيات رئيس الجمهورية في الوقت الذي لم يصدر به قرار المجلس الأعلى بالاتهام الذي أدى إلى إناطة الصلاحيات بمجلس الوزراء؟ هل تطبق في مثل هذا الاحتمال المادة ٧٤ رغم أن رئيس الجمهورية موجود إنما معلق الصلاحيات؟ إنه سؤال افتراضي ولكن تداعيات حصوله تستدعي التوقف عندها، خصوصاً وأنه في لبنان كل الاحتمالات جائزة ومبررة!

انطلاقاً مما سبق يمكن القول إن المادة ٦٢ استثنائية إن في نشوئها وإن في شمولية أحكامها الهادفة إلى سد فراغ خلو سدة الرئاسة، وهي لا تقبل التطبيق إلا عندما تكون ولاية رئيس الجمهورية ما تزال مستمرة بمعنى أن العمل بها ينتهي إلى واحد من احتمالين: إما عودة الرئيس لممارسة صلاحياته وأما إجراء انتخابات رئاسية بعد إدانة الرئيس وذلك عملاً بالمادة ٧٤. أما العمل بالمادة ٦٢ عندما تكون ولاية الرئيس قد انتهت فيكون اعتداء على المادة ٧٤ ويجعلها غير ذي فائدة، ولهذا فإن انتهاء ولاية رئيس الجمهورية في ٢٥ أيار المقبل قبل ان يتم انتخاب رئيس بديل يستدعي بالضرورة إبقاء جلسات في مجلس النواب مفتوحة حتى يصار إلى إجراء الانتخاب. وفي هذا الإطار يمكن طرح إشكالية تنتج عن القول بما أن ولاية الرئيس تكون قد انتهت، فلماذا لا يستمر الرئيس الذي انتهت ولايته في تصريف الأعمال حتى انتخاب البديل عملاً بمبأ عدم جواز حصول فراغ في المؤسسات الدستورية كما الحكومة مثلاً عندما تعتبر مستقيلة؟

يبدو هذا التساؤل جدياً من حيث المبدأ إلا أن ما يجب أخذه بالاعتبار أن المشترع قد حصَّن استحقاق انتخاب رئيس البلاد بنصوص غير عادية وهي فريدة بالنسبة لكل السلطات والعمليات الانتخابية التي تحصل فيها. فالمادة ٧٣ ـ دستور أجازت لرئاسة مجلس النواب الدعوة لانتخاب الرئيس قبل انتهاء مدة الرئيس بشهر على الأقل وشهرين على الأكثر. أما إذا لم يدع رئيس المجلس للجلسة فأن المجلس «يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق انتهاء الولاية» بحكم الدستور ومن دون دعوة.

أما المادة ٧٤، فأشارت إلى احتمال أن يكون خلو سدة الرئاسة في وقت يكون فيه المجلس النيابي منحلاً. فقالت «بدعوة الهيئات الانتخابية، دون إبطاء وفور انتهاء الانتخابات يجتمع المجلس لانتخاب الرئيس».

كما أن المادة ٧٥ اعتبرت المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية ويتوجب عليه الشروع حالاً في انتخاب الرئيس.

يظهر جلياً وبوضوح تام أن ما أراده المشترع من الأحكام المشار إليها سابقاً قد احتاط لأي ممارسة يمكن أن تعطل إجراء الاستحقاق الرئاسي في موعده آخذاً بذلك اعتقاده أن نواب الأمة لا يمكن أن يقدموا على بقاء الدولة من دون رئيس، واحتاط أكثر فأكثر إلى الجانب السياسي لهذا الاستحقاق الذي يتطلب أولاً التوافق ليظهر فخامة الريس مؤيداً من الجميع، فعمد إلى فتح العملية الانتخابية

قبل شهرين من انتهاء الولاية ليتسنى إجراء المداولات وجوجلة الأسماء لاختيار اسم الرئيس المناسب كما أتاح لرئيس مجلس النواب حرية «اقتناص» الفرصة للدعوة للجلسة عندما يرى أن التوافق قد أصبح محققاً حتى إذا لم يدع الرئيس للجلسة فإن المجلس يجتمع حكماً قبل اليوم العاشر من انتهاء الولاية بحكم الدستور.

وبذكل يمكن القول أن الدستور عندما فرض مثل هذه الإجراءات الفريدة من نوعها قد أراد القول إنه قد أسقط احتمال العمل بمبدأ عدم جواز الفراغ في المؤسسات الدستورية ووضع ذلك أمانة في أعناق ممثلي الشعب. ومن هنا فإن انتهاء ولاية رئيس الجمهورية دون انتخاب البديل تفرض وجوباً على النواب أن يبقوا مستمرين في عقد الاجتماعات حتى ظهور الدخان الأبيض في سماء «ساحة النجمة».