الانتخابات النيابية الفرعية وحكومة تصريف الأعمال

بعد الكارثة الأليمة التي وقعت في مرفأ بيروت في 4 آب 2020، عمد ثمانية نواب إلى اتخاذ قرار الاستقالة من مجلس النواب، كتعبير عن "الاعتراض على استمرار هذه السلطة في الحكم، ورغبةً في إجراء انتخابات نيابية مبكرة عبر تقليص ولاية مجلس النواب الحالي".

وبتاريخ 13 آب 2020 التأم مجلس النواب في جلسة عامة، تمّ فيها تلاوة بيانات الاستقالات التي تقدم بها النواب الثمانية أمام الهيئة العامة للمجلس وقُبلت الاستقالات، وبالتالي أصبح عدد أعضاء مجلس النواب 120 عضواً.

الانتخابات النيابية الفرعية

لم ينص الدستور اللبناني صراحةً على استقالة النائب، الذي يمثّل الأمة جمعاء بحسب المادة 27 من الدستور، باعتباره حق طبيعي لا لبس فيه. لكن بالاطلاع على النظام الداخلي للمجلس النيابي، نلاحظ ما يلي:

– المادة 16: "للنائب أن يستقيل من النيابة بكتاب خطي صريح يقدّم إلى رئيس مجلس النواب، فإن وردت الاستقالة مقيّدة بشرط تُعتبر لاغية".

– المادة 17: "على الرئيس أن يُعلم المجلس بالاستقالة بأن يتلوَ كتاب الاستقالة في أول جلسة علنية تلي تقديمها، وتُعتبر الاستقالة نهائيةً فور أخذ المجلس علماً بها".

– المادة 18: "للنائب المستقيل أن يرجع عن استقالته بكتاب خطي يُقدّم إلى رئيس المجلس قبل أخذ المجلس علماً بها، وتُعتبر الاستقالة كأنها لم تكن".

وقد تقدَّم النواب الثمانية باستقالتهم الخطية تبعاً للمادة 16 المذكورة أعلاه، وأخذ المجلس علماً بها في جلسته الأولى التي عقدها بعد تقديم الاستقالة تبعاً لنص المادة 17، ولم يتراجعوا عن الاستقالة بكتاب خطي وفقاً للمادة 18، وبالتالي قُبلت استقالاتهم وأصبحوا نوابًا سابقين.

تُثار هنا مسألة دستورية تتعلق بإجراء انتخابات نيابية فرعية لملء الشغور الحاصل نتيجة هذه الاستقالات، حيث يُحتّم الدستور اللبناني، وبالتحديد المادة 41 منه، على أنه "إذا خلا مقعد في المجلس يجب الشروع في انتخاب الخلف في خلال شهرين. ولا تتجاوز نيابة العضو الجديد أجل نيابة العضو القديم الذي يحل محله. أما إذا خلا المقعد في المجلس قبل انتهاء عهد نيابته بأقل من ستة اشهر فلا يعمد إلى انتخاب خلف".

وجاء في نص المادة 43 من قانون الانتخابات النيابية الجديد الساري المفعول، والصادر تحت الرقم 2017/44:

1– إذا شغر أيّ من مقاعد مجلس النواب بسبب الوفاة أو الاستقالة أو إبطال النيابة أو لأي سبب آخر، تجري الانتخابات لملء المقعد الشاغر خلال شهرين من تاريخ الشغور أو من تاريخ نشر قرار المجلس الدستوري القاضي

بإبطال النيابة في الجريدة الرسمية. لا يُصار إلى انتخاب خلف إذا حصل الشغور في الستة أشهر الأخيرة قبل انتهاء ولاية المجلس.

2- تُدعى الهيئات الناخبة بمرسوم يّنشر في الجريدة الرسمية. وتكون المهلة بين تاريخ نشر هذا المرسوم واجتماع الهيئات الناخبة وتاريخ الانتخاب ثلاثين يوماً على الأقل.

3- يُقفل باب الترشيح للانتخابات النيابية الفرعية قبل 15 يوماً على الأقل من الموعد المحد للانتخاب، ويُقفل باب الرجوع عن الرشيح قبل 10 أيام على الأقل من موعد الانتخاب.

4- تجري الانتخابات الفرعية بملء المقعد الشاغر على مستوى الدائرة الصغرى العائد لهذا المقعد، وفقاً لنظام الاقتراع الأكثري على دورة واحدة، وتُحدّد مراكز الاقتراع ضمن هذه الدائرة بقرار من الوزير، أما إذا تخطى الشغور المقعدين في الدائرة الانتخابية الكبرى، اعتُمد نظام الاقتراع النسبي وفق أحكام هذا القانون. ...".

يُستدلّ مما ورد، أن حكومة تصريف الأعمال التي يرأسها الدكتور حسان دياب أصبحت ملزمةً دستوريًّا بإجراء انتخابات فرعية للمقاعد الثمانية التي شغرت، وذلك قبل تاريخ 13 تشرين الأول القادم (الجلسة العامة انعقدت بتاريخ 13 آب 2020)، ووفق النظام الأكثري وليس النظام النسبي التفضيلي الذي جرت على أساسه انتخابات العام 2018، لأن الشغور في أي من هذه الدوائر لا يتجاوز المقعدين.

إلا أنه في ظل الوضع الاستثنائي اليوم بعد كارثة مرفأ بيروت، يمكن لحكومة تصريف الأعمال القائمة أن تعلن تعذّر إجراء الانتخابات الفرعية في الوقت الحالي، وبالتالي تأجيلها من دون إلغائها.

ترشّح النائب المستقيل

تثار هنا أيضًا مسألة إمكانية ترشّح النائب المستقيل للانتخابات الفرعية. فالدستور وقانون الانتخاب لم ينصّا صراحةً على نص يجيز أو يمنع ذلك. ولكن بمراجعة بعض مواد الدستور يتّضح لنا ما يلي:

1- المادة 7: كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم.

2- المادة 49: .. مدة ولاية رئيس الجمهورية ستة سنوات، ولا تجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات لانتهاء ولايته...، كما أنه لا يجوز انتخاب القضاة ... وموظفي الفئة الأولى ... .

كما ورد في بعض مواد قانون الانتخابات النيابية الجديد الصادر تحت الرقم 2017/44:

1- المادة 7: لا يجوز أن يترشح لعضوية مجلس النواب إلا من كان لبنانيًا أتم الخامسة والعشرين من عمره ... .

المادة 8: لا يجوز للأشخاص المذكورين أدناه أن يترشحوا ... وفقًا لما يلي: أعضاء المجلس الدستوري، القضاة، الموظفون من الفئتين الأولى والثانية، العسكريون، ....

يتضح لنا مما ورد أعلاه، أن الدستور وقانون الانتخاب إذا ما أرادا منع شيء، أو عدم جواز شيء، فإن ذلك يظهر في نص صريح وواضح، لأن المبدأ الدستوري يقول "أن المشرّع إذا أراد شيئًا ما، لكان نصّ عليه". وبالتالي، بما أن النواب المستقيلين هم لبنانيون يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية، وبما أنهم قد اتمّوا الخامسة والعشرين من العمر، وبما أنهم ليسوا من أعضاء المجلس الدستوري ولا القضاة ولا الموظفين من الفئتين الأولى والثانية، ولا العسكريين، ومع عدم حظر الدستور اللبناني أو قانون الانتخابات في أي نص من نصوصه هذا الأمر، وبما أنه من الحقوق السياسية الترشح للانتخابات النيابية، يمكن لنا القول أنه يحق للنائب المستقيل أن يترشح مجدّداً للانتخابات الفرعية.

إسقاط المجلس النيابي أو حلّه

بالعودة إلى أحكام الدستور، فإنه في حال استقالة الاكثرية المطلقة، أي 65 نائبًا (النصف زائدًا واحدا)، فلا يسقط المجلس النيابي، ولا يعتبر مستقيلًا دستورياً، وحتى لو استقال أكثر من لك، حيث يمكن في أيّ وقت إجراء انتخابات فرعية لملء الشواغر، كما أن هذه الاستقالات لا يمكن أن تُلزم حلّ مجلس النواب، أو أن تُسهم في الوصول إلى إجراء انتخابات مبكرة.

ويمكن حل المجلس المجلس دستوريًّا عبر تطبيق نص المادة 55 من الدستور، التي تنص على حلّه عبر آليّة معقدة (يُصعب تطبيقها)، أو عبر توقيع 65 نائباً على اقتراح قانون معجّل مكرر يرمي إلى تقصير مدة ولاية مجلس النواب الحالي، عندها يمكن الذهاب إلى انتخابات نيابية مبكّرة.

وقد جرى أن تقرّر إجراء انتخابات نيابية في العام 1994 بعد اتفاق الطائف، إلّا انّ المجلس نفسه قصّر ولايته، فأُجريت انتخابات مبكّرة في العام 1992.

وتقصير ولاية المجلس تتطلب نصاب الجلسة العادية، أي النصف زائداً واحداً (65 نائباً)، ومن ثم يمكن إصدار قانون بذلك بتصويت الأكثرية العادية الموجودة في الجلسة.

وبحسب نصوص الدستور، في حال بلغت الاستقالات 65 نائبًا، فإنه لا يمكن للمجلس النيابي عقد جلسات عادية، بسبب فقدانه للنصاب القانوني للجلسة، أي النصف زائدًا واحدا (المادة 34).

ولكن في حال ارتفاع عدد النواب المستقيلين، فإنه يمكن أن تُطرح معضلة كيفية انتخاب رئيس الجمهورية (المادة 49 من الدستور)، خصوصًا أن انتخاب الرئيس المقبل يحصل قانوناً بعد الانتخابات النيابية. فاذا استقال على سبيل المثال ثلث النواب زائدًا واحدا، عندها يتمّ فقدان القدرة على تأمين نصاب لانتخاب رئيس للجمهورية، في حال شغور موقع الرئاسة لأي سبب كان قبل أن يحين موعد الانتخابات الرئاسية قانوناً في العام 2022. وكذلك بالنسبة لموضوع تعديل الدستور الذي يتطلب ثلثي أعضاء المجلس (المادة 79 من الدستور).

تصريف الأعمال

تُثار تساؤلات دستورية بخصوص جواز ممارسة مجلس النوّاب صلاحياته التشريعية في ظل حكومة تصريف الأعمال، وما يعنيه ذلك من الناحية الدستورية والعملية. فبموجب المادة 64 من الدستور "... لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال". فماذا يعني تصريف الأعمال هنا؟

إن دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد هو قاعدة عامة، لأنّ قضايا الناس لا يمكن أنْ تتوقف إلى حين تشكيل حكومة جديدة. وبالتالي، تصبح حكومة تصريف الأعمال غير قادرة على اتخاذ قرارات تصرُّفية أو تقريرية، لكنها قادرة على تصريف الأمور الجارية، غير السياسية أو الإدارية الجديدة. بمعنى أنها لا تتخذ إجراءات يمكن أن تغيّر في المعادلة القائمة، وبالتالي تقوم بتصريف الأعمال الضرورية لتسيير الأمور. وفي هذا السياق لا يمكن للحكومة اتخاذ أي قرار سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي قد يغيّر في معطيات الأمور.

إشارةً إلى أن حكومة تصريف الأعمال غير مسؤولة أمام المجلس النيابي، لكنها يمكن أن تحضر الجلسات النيابية من غير أن تكون قادرةً على إبداء رأيها في النصوص المطروحة على التصويت.

وقد نص الدستور في المادة 69 منه، على أنّه "عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة". مما يعني ان الدستور لم يحظّر انعقاد مجلس النوّاب في جلسات تشريعيّة في ظل حكومة تصريف الأعمال، بل أن انعقاده حكمي ومن دون أن تحدد طبيعة المهمة، أو بالتعبير الدستوري جدول أعمال هذا العقد الاستثنائي.

ولا يجوز تضييق صلاحيات مجلس النواب الذي هو سلطة سيادية وأصيلة ومطلقة. ولو أراد الدستور منع المجلس من عقد جلسات تشريعية في حالة استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، لكان نصّ بشكل صريح وجازم على ذلك، كما نصّ في المادة 75 من الدستور "... على أن المجلس الملتئم لانتخاب رئيس جمهورية يُعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية ...".

وبما أن لبنان جمهورية ديموقراطية برلمانية يطبّق مبدأ فصل السلطات، والمجلس النيابي هو سلطة قائمة بحد ذاتها، والمادة 16 من الدستور تنص على أن "السلطة المشترعة تتولاها هيئة واحدة هي مجلس النواب"، هذا يعني أن مجلس النواب كسلطة قائمة يحق له التشريع.

وبحسب المادة 67 من الدستور "للوزراء أن يحضروا إلى المجلس أنى شاؤوا وأن يسمعوا عندما يطلبون الكلام ولهم أن يستعينوا بمن يرون من عمال إدارتهم"، تعني أن حضور الوزراء الهيئات العامة لمجلس النواب ليس ضرورياً لعقد الهيئة التشريعية، ويستطيع المجلس النيابي التشريع بوجودهم أو بغيابهم.

وقد أصدر المجلس الدستوري القرار رقم 2005/1 بتاريخ 6 آب 2005 ليحكم بأن مبدأ استمرارية السلطات الدستورية منعاً لحدوث أي فراغ فيها، مبدأ ذو قيمة دستورية، ومن الحالات التي عددها المجلس، فرض دورة انعقاد استثنائية حكماً على مجلس النواب عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة.

نشير إلى أن الرئيس حسين الحسيني، عندما كان رئيساً للمجلس النيابي، كان قد طلب رأي الفقيه الدستوري الدكتور إدمون رباط بتاريخ 3 أيار 1988، فيما إذا كان يتوقَّف التشريع في ظلِّ حكومة مستقيلة، فكان جواب الدكتور رباط بأنّه "إذا كانت السلطة التنفيذية في حالة من الشلل والانقسام، لا يجوز أن تؤلف عائقًا أو عذرًا كي تسير السلطة التشريعية على منوالها". وبالتالي، يبقى المجلس سيد نفسه حتى في ظل حكومة تصريف أعمال، ويمكنه أن يجتمع بغض النظر عن وضعية الحكومة لأن نظام لبنان شبه برلماني لا يقوم فقط على العمل التنفيذي إنما على التشريع.

نستنتج مما ورد، أن حكومة تصريف الأعمال في حال لم تجرِ الانتخابات الفرعية، فهي تمارس تعطيل الدستور وليس تصريف الأعمال، لأن الانتخابات الفرعية لا تدخل في إطار الإجراءات الجديدة أو القرار السياسي الجديد الذي يحدّد أهدافاً جديدة.

يُذكر أن حكومة الرئيس نجيب ميقاتي، التي قدمت استقالتها في آذار من العام 2013 وتحولت إلى حكومة تصريف أعمال، لم يمنعها ذلك من أن تجري انتخابات فرعية في الكورة بعد وفاة النائب فريد حبيب. كما أجرت وزارة الداخلية في عهده ثلاث انتخابات بلدية لبلديات حُلت، وكانت الحكومة في تصريف أعمال، لأن هذه القضايا تدخل في إطار انتظام عمل المؤسسات الدستورية.

د. يوسف بسام – قانون دستوري – 2020/8/17