لا حظر على التشريع في ظل تصريف الأعمال

* [عصام نعمة إسماعيل](https://al-akhbar.com/Author/1108)

* جريدة الأخبار الأربعاء 1 آب 2018

لم يحظر الدستور بأي نصّ صريح من نصوصه إنعقاد مجلس النوّاب في جلسات تشريعيّة في ظل حكومة تصريف أعمال، بل إنّ إنعقاد مثل هذه الجلسات لا يتعارض مع صلاحيّات سلطة أخرى، وتكون القاعدة الأولى الواجب إستخراجها أنه لا حظر لانعقاد المجلس في جلسات تشريعيّة لا سيّما في حال تمادي فترة تصريف الأعمال طويلاً في الزمن، وذلك لغياب النص أو المبادئ الدستورية المانعة. إنّ القول بعدم دستورية وعدم قانونية جلسات مجلس النوّاب في ظل حكومة مستقيلة، يؤدّي إلى وضع عمل المجلس النيابي بقبضة الشخصية المكلفة بتشكيل الحكومة الجديدة ورهناً بمشيئة تلك الشخصيّة والقوى السياسية المتحكمة بهذا التشكيل، أي إلى إمكانية تعطيل عمل السلطة التشريعيّة إلى أمد غير محدّد (دراسة للقاضي لبيب زوين تاريخ 04/10/2013).

فالمادة 69 من الدستور تنصُّ:" عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة"، لقد أشارت هذه المادة إلى الانعقاد الحكمي والاستثنائي لمجلس النواب، دون أن تحدد طبيعة المهمة، أو بالتعبير الدستوري جدول أعمال هذا العقد الاستثنائي. وهذا ما أدى إلى حصول خلاف فقهي –اجتهادي بحت حول طبيعة مهمة مجلس النواب في هذا العقد الاستثنائي.

انقسمت الآراء بين مؤيدٍ لممارسة مجلس النواب كافة صلاحياته في هذا العقد، وبين رافضٍ لذلك معتبراً أن صلاحية المجلس تقتصر على منح الثقة للحكومة الجديدة. وانعكس هذا الاختلاف الفقهي على عمل مجلس النواب الذي كان يتهيب اللجوء إلى ممارسة صلاحياته التشريعية بهذا العقد إلا في حال وجود ظروف ملحة تستوجب التشريع.

إن الجلسات الفعلية التي عقدها مجلس النواب في الوقت الذي تعتبر فيه الحكومة مستقيلة وإن كانت أعدادها قليلة إلا أنه وباستمرار عقد هذه الجلسات وفي دوراتٍ مختلفة، أصبح من الجائز الحديث عن عرفٍ دستوري ملزم حول جواز انعقاد مجلس النواب في جلسات تشريعية عادية.

وهذا العرف متوافق مع النص الدستوري ومرتبط بمبدأ استمرارية الحياة الوطنية، ومنسجم مع مفهوم حكومة تصريف الأعمال التي هي إما استمرارية للحكومة ما بين تاريخ اعتبارها مستقيلة وبين تاريخ صدور المرسوم باعتبارها مستقيلة، أو هي حكومة صدر مرسوم تأليفها، ولكن مباشرتها للعمل معلَّقة على شرطٍ واقفٍ هو نيلها ثقة مجلس النواب، وفي كلا الحالتين فإن الحكومة هي دستورية، ولكن إذا طالت فترة تصريف اعمال وتجاوزت المألوف ونية الدستور الذي شرّعها ... ، يصبح من الواجب اعلاء مبادئ استمرارية المؤسسات الدستورية بل ويحق للحكومة ممارسة كافة صلاحياتها وفق اجتهاد مجلس شورى الدولة (م.ش. قرار رقم 137/2015-2016 تاريخ 1/12/2015 زينة بو مارون/ الدولة )، وما ذلك إلا لأن مصلحة الأمة كانت دائماً فوق الأحكام الدستورية، فالدستور ليس إلا عناوين لضبط نظام الحكم وعندما لا يضبط تصبح الضرورة لاتخاذ اجراء ما بمثابة النص الدستوري نفسه"( احمد زين- نصوص وأحكام دستورية تعطلها حكومة تصريف الأعمال؟- جريدة السفير تاريخ 21 آب 2009).

وتطبيقاً لهذه القاعدة، جاء المجلس الدستوري ليحكم بأن مبدأ استمرارية السلطات الدستورية منعاً لحدوث أي فراغ فيها هو مبدأ ذو قيمة دستورية، ومن الحالات التي عددها المجلس هي فرض دورة انعقاد استثنائية حكماً على مجلس النواب عند استقالة الحكومة او اعتبارها مستقيلة( م.د. قرار رقم 1/2005 تاريخ: 6/8/2005). فالمجلس الدستوري ذاته ربط انعقاد مجلس النواب الحكمي لتغطية الفراغ الناجم عن كون الحكومة في حالة تصريف الأعمال. فكيف يغطِّي مجلس النواب الفراغ الحكومي؟ هل يغطيه بانتظار تأليف الحكومة ليعطيها الثقة فقط، وما العمل إذا طالت ازمة أشهراً عديدة؟

إذا كان امتناع المجلس عن الاجتماع في أثناء الأزمات الوزارية العادية، أمراً مقبولاً ومعقولاً، إلا أن الأمر يختلف إذا طالت الأزمة في هذه الحالة لا يكون اجتماع المجلس قانونياً فحسب، بل يصبح لازما" ولا غنى عنه(أنور الخطيب - المجموعة الدستورية، جزء ثاني – مرجع سابق ص 435)، وعملاً بقاعدة المطلق يجري على اطلاقه فإن المادة 69 لم تحصر اختصاص المجلس في موضوع مناقشة البيان الوزاري للحكومة الجديدة والتصويت على الثقة،  فلا يجوز تفسيرها على هذا النحو الضيق. ولو اراد المشترع تضييق صلاحيات المجلس وحصرها في موضوع التصويت على الثقة فقط لكان نص على ذلك صراحة كما فعل مثلا في المادة 77 من الدستور التي تمنع على مجلس النواب تقديم اقتراح لتعديل الدستور في عقد استثنائي، او في المادة 84 التي تمنع على المجلس خلال مناقشة الموازنة ومشاريع الاعتمادات الاضافية او الاستثنائية ان يزيد الاعتمادات المقترحة عليه (من الحكومة) في مشروع الموازنة او في مشروع الاعتمادات المذكورة. وعليه، فلا يجوز تضييق صلاحيات مجلس النواب الذي هو "سلطة سيادية واصيلة ومطلقة لا تحدها سوى الحدود المنصوص عليها في الدستور الا بنص صريح وجازم(وليد عبلا - مجلس النواب يحتفظ بصلاحيته التشريعية لدى انعقاده في دورة استثنائية وانعقاده في ظل حكومة مستقيلة هو اجتماع دستوري –جريدة النهار تاريخ 26 تموز 2005).

وبتاريخ 3 أيار 1988 طلب رئيس مجلس النواب رأي الدكتور ادمون رباط فيما إذا كان يتوقَّف التشريع في ظلِّ حكومة مستقيلة، فكان جوابه:"إن المجلس النيابي، ومنذ فترةٍ طويلة قد سار على عقد جلساتٍ تشريعية في ظلِّ حكومةٍ مستقيلة ... ولأن السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية بقدر ما تسمح لها الظروف السياسية، وإذا كانت السطة التنفيذية في حالة من الشلل والانقسام فلا تؤِّلف هذه الحالة ولا يجوز أن تؤلِّف عائقاً أو عذراً لكي تسير السلطة التشريعية على منوالها.. فما دامت السلطة التشريعية قادرة عى ممارسة وظائفها الدستورية وبخاصةٍ في حقل التشريع (هل يتوقف التشريع في ظلِّ حكومة مستقيلة- مجلة الحياة النيابية المجلد 57 /كانون الأول 2005 ص 183).

كما أفتت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل بصحة التشريع في ظلِّ حكومةٍ مستقلية بموجب الرأي الصادر بتاريخ 7 تموز 2005 جاء فيه:":"المبدأ المتعارف عليه، الذي يحكم تصريف الاعمال وبمقتضاه لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، وأن هذا المبدأ العام الاجتهادي الذي جرى تكريسه كتابة بنص دستوري في لبنان هو المادة 69 دستور، فالمجلس النيابي – بمجرد انعقاده – يكون متمتعا بصلاحياته كاملة، غير منقوصة، ويبقى محتفظاً بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكما بصورة استثنائية عند اعتبار الحكومة مستقيلة، وذلك سداً لاي فراغ"( هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم 478/2005 تاريخ 7/7/2005).

وإن الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون، بموجب الرأي رقم 1/2013 تاريخ 19/11/2013 أنه لا يجوز أن تنسحب حالة تصريف الاعمال على مجلس النواب الذي ناط به الدستور السلطة المشترعة، فهذا فأمر فيه كل التطاول على سلطة التشريع للأسباب التالية:

1. لا يمكن شلّ سلطة دستورية عن العمل بحجة ان سلطة دستورية اخرى لا تعمل بولاية كاملة وفقا لأحكام الدستور .
2. ان المادة 31 من الدستور تعتبر كل اجتماع يعقده مجلس النواب في غير المواعيد القانونية باطلا حكما ومخالفا للقانون، ما يعني ان اجتماع المجلس في العقود الاستثنائية الحكمية هو اجتماع قانوني بمفهوم الدستور.
3. ان اختصار دورة الانعقاد الاستثنائية والحكمية المنصوص عنها في الفقرة 3 من المادة 69 من الدستور على تأهب المجلس، في حال لم يكن في دورة انعقاد عادية، للمشاورات النيابية التي يجريها رئيس الحكومة المكلف او لجلسة البيان الوزاري للحكومة الجديدة لمنح الثقة او حجبها، لا يتوافق هذا الاختصار وشمولية النص الذي لم يذكر اي شرط او تقييد او استثناء لاختصاص مجلس النواب التشريعي المناط به حصرا.
4. ان يعطى رئيس الحكومة المكلف بالمطلق، التي تقتصر حيثيته الدستورية على اجراء الاستشارات النيابية لتأليف الحكومة، سلطة فعلية تتجاوز هذه الحيثيات الى اسر السلطة الاجرائية عن طريق ادامة حالة تصريف الاعمال، ومجلس النواب ايضا عن طريق انكار سلطته التشريعية في العقود العادية او الاستثنائية الحكمية، هو تجاوز لاتفاق الطائف من حيث انه ميثاق عيش مشترك ومشاركة فعلية بين مكونات الشعب اللبناني في صناعة القرار الوطني.

أما لناحية إصدار القوانين، فيرى النائب غسان مخيبر في دراسة تاريخ 8 حزيران 2011 ان توقيع رئيس الحكومة على مرسوم اصدار القانون اجراءً روتينياً وعادياً واعلانياً، فيدخل بالتالي، في مطلق الأحوال، في صلب مهمته في تصريف الأعمال حيث نصت المادة 56 من الدستور على ان رئيس الجمهورية هو من يصدر القوانين وذلك وفق المهل المحددة في الدستور بعد ان يكون قد وافق عليها مجلس النواب. ان صلاحيات رئيس الجمهورية الذاتية تبقى مكتملةً بالرغم من استقالة الحكومة، ويظل متوليا مهماته كاملةً من غير تفريق بين حكومة بصلاحيات عادية او حكومة بحالة تصريف اعمال.

وإذا كان قد سبق للمجلس الدستوري أن قضى بأن توقيع مرسوم إصدار القوانين لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الاعمال، لانه عمل انشائي بامتياز وغير اجرائي"( قراره رقم 7/2014 تاريخ 28/11/2014 بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب.)،. لكن لاحقاً رجع المجلس الدستوري عن اجتهاده المذكور وأهمل الطعن المبني على كون القانون المطعون فيه موقّعاً من رئيس حكومة مستقيلة(القرار رقم 7/2014 تاريخ 28/11/2014 بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب).

وكان دولة رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري قد ألدى بموقف بتاريخ 8/6/2011 رأى فيه أن" "الدستور خصص الفصل الثالث كله لتحديد شروط صحة انعقاد جلسات مجلس النواب، وليس بين هذه الشروط وجوب حضور اي حكومة في مجلس النواب، حتى الحكومة غير المستقيلة فكيف بالاحرى بحكومة مستقيلة، كما يستفاد من المادة 67 من الدستور التي لم تجعل حضور الوزراء الزاميا ولا شرطا على الاطلاق لصحة انعقاد الجلسة، وبعد المادة 67 جاءت المادة 69 لتجعل المجلس في حالة دورة استثنائية دائمة ومعنى ذلك ان استقالة الحكومة ليست فقط لا يمكنها الحد من صلاحيات مجلس النواب بل توسعها، معللاً ذلك أن هناك مدة بين تكليف رئيس الحكومة وبين التأليف وهي غير مقيدة بمهلة وفي هذه المرحلة على المجلس النيابي ان يعمل بسرعة اكثر".

لغوياً استخدم الدستور في المادة 69:" ...يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية **حتى** تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة"· و**حتّى** معناها لغوياً "انتهاء الغاية، وبالعودة إلى المادة 69، فإن "حتى" تجعل مجلس النواب منعقداً حتى تشكيل الحكومة، ثمَّ حتى نيلها الثقة. أي لقد ميِّز النص زمنياً بين مرحلتين: المرحلة الأولى وتبدأ من تاريخ اعتبار الحكومة مستقيلة وحتى تاريخ تشكيل حكومة جديدة، والمرحلة الثانية تبدأ من تاريخ تشكيل الحكومة وحتى نيلها الثقة. وفي هاتين المرحلتين فإن اجتماع مجلس النواب حكمي وبقوة الدستور. في المرحلة الثانية قد نوافق الرأي القائل بأن اجتماع المجلس هو لمناقشة البيان الوزاري ونيل الحكومة الثقة، لكن في المرحلة الأولى، أي ما بين اعتبار الحكومة مستقيلة وتشكيل حكومة جديدة، فما هي غاية هذا الاجتماع؟ هل يوجد تفسير آخر مغاير لكون الاجتماع مخصص لملء الفراغ وقيام مجلس النواب بواجباته الدستورية؟.

ملاحظة هذا النص الأساسي للدراسة،

أما النص المنشور في جريدة الأخبار فهو مختصر

https://al-akhbar.com/Lebanon/255322/%D9%84%D8%A7-%D8%AD%D8%B8%D8%B1-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9-%D9%81%D9%8A-%D8%B8%D9%84-%D8%AA%D8%B5%D8%B1%D9%8A%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B9%D9%85%D8%A7