**جريدة السفير 16 أيار 2011**

**تعقيباً على مقالة أستاذنا أحمد زين**

**الدستور لا يمنع مجلس النواب من الانعقاد عندما تكون الحكومة في حالة تصريف أعمال**

**عصام نعمة إسماعيل**

﻿من المسلَّم به أن لا نصَّ في الدستور يشير بشكلٍّ صريحٍ ومباشر أنه يُحظر على مجلس النواب التشريع عندما تكون الحكومة هي حكومة تصريف أعمال. 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"·  
فلقد أوجبت هذه المادة الانعقاد الحكمي لمجلس النواب، دون أن تحدد طبيعة المهمة، أو جدول أعمال هذا العقد الاستثنائي. وهذا ما أدى إلى حصول خلاف فقهي بحت حول مهمة مجلس النواب في هذا العقد.

إن حكومة تصريف الأعمال ليست شكلاً لحكومة جديدة، بل هي: إما استمرارية للحكومة ما بين تاريخ اعتبارها مستقيلة وبين تاريخ صدور المرسوم بقطع صلتها بالدولة، 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 لأنها تمارس مهامها استناداً إلى مرسوم تأليفها، لكنَّ المادة 64 من الدستور نصَّت على:" أن لا تمارس هذه الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيّق لتصريف الأعمال". إذٍ فتصريف الأعمال هو للحكومة ، وبحسب النص فإنه لا يطال بقية السلطات، فلم يتوقَّف رئيس الجمهورية عن ممارسة مهامه بحجة أن الحكومة هي في حالة تصريف الأعمال، فلقد أصدر الرئيس ميشال سليمان بتاريخ 11 أيلول 2009 ثمانية مراسيم عفو الخاص في ظلِّ حكومة الرئيس فؤاد السنيورة المعتبرة مستقيلة، كذلك مارس الجيش اللبناني مهامه بدون أن يتأثّر بالأجواء السياسية المتشنِّجة أو بالانتقادات القاسية حول دوره الوطني، ولم تتردد قيادة الجيش في المشاركة في البحثِ عن حلولٍ للأزمة السياسية.

ومارست الحكومة لمهامها الدستورية رغم كونها حكومة تصريف أعمال، كإصدار حكومة الرئيس سامي الصلح مرسوم حل مجلس بلدية وادي شحرور بعد تقديم استقالة حكومته في 19 أيلول 1955، وإحالة حكومة الرئيس رشيد كرامي المستقيلة بتاريخ 24 نيسان 1969، لمشروع الموازنة العامة على مجلس النواب ضمن المهلة التي تسمح للحكومة، في حال لم يقرها المجلس، باصدارها بمرسوم، بل إن مجلس النواب مارس مهامه التشريعية والرقابية في العامين 1969 و2005 بالرغم من كون الحكومة في حالة تصريف الأعمال.

ونستخلص من هذه السوابق أن نظرية تصريف الأعمال لا تعني إحداث فراغ في المؤسسات الدستورية، وهذا ما شكا منه أستاذنا أحمد زين بقوله:" ان المبدأ القائل باستمرارية المرفق العام يحول دون إحداث فراغ في أي مؤسسة ولو للحظة واحدة. وتطبيقاً لهذه القاعدة، جاء المجلس الدستوري ليحكم (القرار رقم 1/2005 تاريخ 6/8/2005) بأن مبدأ استمرارية السلطات الدستورية منعاً لحدوث أي فراغ فيها هو مبدأ ذو قيمة دستورية، على ما يستمد من أحكام الدستور اللبناني بالذات التي تحول دون احداث أي فراغ دستوري في أيٍّ من السلطتين المشترعة والاجرائية بنصوص دستورية مفصلة وحاسمة... كأن تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة او بعد استقالتها او اعتبارها مستقيلة تصريفاً للاعمال بالمعنى الضيق (م64) او كفرض دورة انعقاد استثنائية حكماً على مجلس النواب عند استقالة الحكومة او اعتبارها مستقيلة لمواكبة تأليف الحكومة الجديدة ونيلها الثقة (م69)، .... وبهذه الحيثية، فإن المجلس الدستوري قد جعل من انعقاد مجلس النواب حكمياً بهدف تغطية 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؟

يرى المرحوم أنور الخطيب بأنه 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. ويقول أستاذنا وليد عبلا بأنه عملاً بقاعدة المطلق يجري على اطلاقه فإن المادة 69 لم تحصر اختصاص المجلس في موضوع مناقشة البيان الوزاري للحكومة الجديدة والتصويت على الثقة،  ولو اراد المشترع تضييق صلاحيات المجلس وحصرها في موضوع التصويت على الثقة فقط لكان نص على ذلك صراحة كما فعل مثلاً 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 في مشروع الموازنة او في مشروع الاعتمادات المذكورة. وعليه، فلا يجوز تضييق صلاحيات مجلس النواب إلا بنصٍ صريح وجازم...فلا يوجد مانع دستوري يحول دون التئام مجلس النواب في ظل حكومة مستقيلة، لأن حضور الوزراء جلسات مجلس النواب ليس الزاميا ولا يعتبر شرطا لالتئام المجلس (انظر المادة 67) والا اصبح في امكان الحكومة تعطيل عمل السلطة التشريعية عن طريق مقاطعتها جلسة مجلس النواب عندما يكون لها مصلحة في ذلك".

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 ... فإذا كانت السلطة 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 على ممارسة وظائفها الدستورية وبخاصةٍ في حقل التشريع، ... ولا تحول دون ممارسة المجلس النيابي كامل سلطته التشريعية. الأمر الذي يجعل بالتالي جميع أعماله التشريعية سليمة ليس فيها أي شائبة ولا يمكن أن يطالها أي نقصٍ أو اعتراض".

كما أفتت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل بصحة التشريع في ظلِّ حكومةٍ مستقلية بموجب الرأي الصادر بتاريخ 7 تموز 2005 جاء فيه:" ... لا مفرّ من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، فتمسي الصلاحية الاستثنائية للحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك، مسندة فقط على مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية. وأن هذا المبدأ العام قد جرى تكريسه كتابة بنص دستوري في لبنان هو المادة 69 دستور...، وقياساً على ما تقدم، يبقى مجلس النواب محتفظاً بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكماً بصورة استثنائية عند اعتبار الحكومة مستقيلة، وذلك سداً لأي فراغ.

ودون أن الخوض في نقاشٍ مع المعارضين لانعقاد المجلس في جلساتٍ تشريعية، فإن هؤلاء يبنون دفاعهم على المبدأ الذي أرساه المجلس الدستوري في قراره السابق، من أن حق رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالطعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم اصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الاعمال، لانه عمل انشائي بامتياز وغير اجرائي، ..، لكن هذه الحيثية لا يُستفادُ منها أن مجلس النواب لا يستطيع التشريع، إذ هناك فارق بين إقرار القانون وإصداره، فالمجلس الدستوري قضى ببطلان القانون لعيبٍ في الإصدار وليس لعيبٍ في الإقرار. ولهذا وحتى وفقاً للاجتهاد المذكور، لا مانع من انعقاد جلساتٍ تشريعية بخاصةٍ في حالاتٍ ملحِّة تستوجب السرعة في التقرير. وإذا كان رئيس المجلس يراعي الواقع الحكومي مستنداً إلى سلطانه المطلق وصلاحياته الاستنسابية في دعوة مجلس النواب للانعقاد، فإنه في ظلِّ هذا التأخر في تشكيل الحكومة، وأمام المطالب المحقَّة للمواطنين، قد يجد نفسه مضطراً للخروج عن التقاليد البرلمانية التي أرساها، فيدعو مجلس النواب للانعقاد تطبيقاً لفلسفة وروح نص المادة 69 من الدستور التي تنيط بمجلس النواب مهمة ملء الفراغ الذي ينتج عن حكومة تصريف الأعمال. حيث يقول أستاذنا أحمد زين:" أن مصلحة الأمة كانت دائماً فوق الأحكام الدستورية، فالدستور ليس إلا عناوين لضبط نظام الحكم في الأمة وعندما لا يضبط تصبح الضرورة لاتخاذ اجراء ما بمثابة النص الدستوري نفسه. ... لأن قيمة القانون تساوي قيمة الرجال الذين يطبقونه".