



الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
مجلس طلاب الفرع

محاضرات في مقرر:

النظام السياسي والدستور اللبناني

الدكتور عصام نعمة إسماعيل

العام الجامعي

٢٠٢٢-٢٠٢١

○ مقدمة

إذا كان لابد لكل مجتمع من قواعد قانونية ينصاع أفرادها إليها، فمن باب أولى أن يكون لكل مجتمع سياسي، قانون أساسي ينظم الحياة الدستورية فيه.

وقد تولدت هذه القواعد من خلال تراكمات وتجارب الدول (القانون الدستوري لا يكتب بغرف مغلقة، بل يكتب على أساس المشاهدات الواقعية وتوافق القوى السياسية- ولعلنا اليوم نراقب عدد الاجتماعات التي تعقد بين النظام السوري والمعارضة حول إعادة صياغة الدستور).

إذ من خلال البحث عن الحلول للإشكاليات والصراعات القائمة تكتب النصوص الدستورية مع الأخذ بعين الاعتبار أن من غير الممكن تعميم النظريات الدستورية، إذ ما يصلح لدولة ما ليس بالضرورة سينجح في دولة أخرى.

خمسة قواعد سترافقنا خلال هذا الفصل:

- إن النص الدستوري لا يمكن فهمه دون الواقع السياسي
- التشابه في النص لا يعني التشابه في النظام السياسي
- النص الدستوري يسمو على كافة النصوص
- عقدة النص الدستوري هي غياب الجزاء على مخالفته
- تعدد التفسيرات للنص الواحد

إن كلمة الدستور تستعمل في الأقطار العربية على نطاق واسع للدلالة على الوثيقة القانونية السياسية والأسمى في الدولة، أو الإطار العام الذي يحدد نظام الدولة وينظم عمل السلطات فيها ويكفل حقوق الأفراد والجماعات ويجسد تطلعات الشعب.

يعتمد بعض الفقهاء في تعريف القانون الدستوري على الجانب الشكلي، فيركّزوا على ما احتوته الوثيقة الدستورية الرسمية من قواعد، وهم لا يقرّون لباقي القواعد ذات الصلة بموضوعات دستورية غير مدونة في متن الدستور بأي قيمة دستورية رسمية.

بما يرى آخرون بأن القانون الدستوري يتضمن جميع القواعد التي لها علاقة بموضوع السلطة والحكم والعلاقة بين الدولة ومواطنيها، سواء جاءت في الوثيقة الدستورية الرسمية المعتمدة لدى الدولة أم في قواعد عرفية غير مدونة أم قواعد تشريعية تصدر من البرلمان لتنظيم السلطة كقانون الانتخابات وقانون المجلس الدستوري، والنظام الداخلي لمجلس النواب، وتنظيم أعمال مجلس الوزراء...، فكل القواعد

المنظمة للسلطة واختصاصاتها والتي تبين نشاطات السلطة العامة والعلاقات التي تربط فيما بينها أو التي تبين طبيعة الأنظمة كلها تعتبر من القواعد الدستورية في إطار المعيار الموضوعي.

وقد استند أغلب الفقه على هذا المعيار لتعريف القانون الدستوري بأنه مجموعة القواعد التي تحدد طبيعة نظام الحكم في الدولة، و تبين السلطات العامة فيها و اختصاص كل منها و علاقاتها مع بعضها البعض، كما تبين حقوق الأفراد وحررياتهم و ضمانات ممارسة هذه الحقوق.

♦ النظام السياسي والقانون الدستوري

النظام السياسي بأبسط تعريف له هو أنه نمط الحكم الذي يخضع له بلد ما، وأدى ربط النظام السياسي بكيفية ممارسة الحكم في الدولة، إلى القول بوجود ترادف بين النظام السياسي والقانون الدستوري.

ومع توسّع دور الدولة أصبح للنظام السياسي مدلولاً واسعاً، بحيث لم يعد يقتصر على تبيان شكل الحكم فيه من خلال القواعد الدستورية المطبقة، وإنما لا بد أن تكون هذه الدراسة شاملة للفلسفات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية من ناحية تأثيرها على القوى السياسية في مباشرتها لمهامها.

فالنظام السياسي هو نظام الحكم وما يحيط به من ظروف فلسفية وواقعية. والدولة في مفهوم علم السياسة ليست المؤسسات في حالة السكون أو معزولة عن الخارج، وإنما هي فئات الاجتماعية التي تعمل في هذه المؤسسات، والدستور ليس مجرد مواد وأحكام، لكنه فعاليات الفئات ذات المصلحة التي تضع هذا الدستور وتطبق مواده أو تغيّرها.

لذا يصعب دراسة القانون الدستوري دراسة علمية شاملة، إذا قصرنا هذه الدراسة على تفسير شكلياته واستنباط معانيه من النصوص التي تعارف رجال القانون والسياسة على تسميته بالدستور بل هي تتطلب اسنادها إلى الوسط الاجتماعي الذي يحيط.

لنعطي مثال: توجيه رئيس الجمهورية رسائل إلى مجلس النواب: المادة ٥٣: ١٠- يوجه عندما تقتضي الضرورة رسائل إلى مجلس النواب.

هل يصح توجيه أي رسالة مهما كان مضمونها: الجواب سلبى، فمثلاً لم يوجه رسالة إلى المجلس حول تأخر الرئيس المكلف بتشكيل الحكومة لكنه لم يفعل لاعتبارات عديدة: منها تولد أزمة سياسية في الشارع المؤيد لرئيس الحكومة المكلف، والخوف من أن يأتي موقف مجلس النواب مؤيداً للرئيس المكلف وملقى اللوم بالتأخير في تشكيل الحكومة على رئيس الجمهورية....

مثال ثاني: انتخاب رئيس الجمهورية:

في الدستور: المهلة شهر واحد

المادة ٧٣: قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر يلتئم المجلس بناء على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد.

وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس.

ولكن في التطبيق: انتخاب الرئيس يستغرق ممداً طويلة.

فالنظام السياسي هو نظام في حالة الحركة والانتظام، ولا يمكن دراسته في حالة السكون والجمود.

ويرجع السبب في ذلك إلى أن النصوص الدستورية لا تطبق بشكل جامد، وفي بعض الأحيان يسعى المؤتمنون على تطبيق الدستور إلى التحلل منه أو الخروج عليه، ولذلك انتشرت ظاهرة الاختلاف ما بين النظام السياسي المطبق فعلياً والنص الدستوري المكتوب.

وما يدعم هذا الرأي بأن التشابه الموجود بل النقل الحرفي للنصوص الدستورية المطبقة في دولة وقرارها في دولة ثانية، لم يؤد إلى تشابه النظم السياسية المطبقة.

وكذلك الحال في لبنان حيث اقتبس لبنان دستوره من عدة مصادر إلا أن النظام السياسي اللبناني مغاير كلياً للأنظمة التي اقتبس منها.

ويقتضي عدم الخلط بين النظام السياسي كما شرحناه والنظام الدستوري، فالأخير، أي النظام الدستوري يقصد به السعي إلى ضمان خضوع السلطة للدستور، ويسمى أيضاً بالحكومة الدستورية في الدولة.

ويشترط الفقه لإضفاء صفة النظام الدستوري على النظام السياسي في الدولة أن تكون الحكومة خاضعة لقواعد قانونية دستورية أعلى منها لا يجوز لها التحلل منها والخروج عليها بل يجب التقيد بما جاء فيها من قيود والالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات، ويمارس البرلمان المنتخب من قبل الشعب كامل صلاحياته.

وبهذا نخلص إلى أن القانون الدستوري أوسع من النظام الدستوري، وإن انعدام هذا الأخير لا يؤثر ولا يحول دون وجود الأول.

فإذا كان لأغلب الدول دستور في مفهومه الشكلي إلا أن الممارسة السياسية لم تكن في كل الأحوال متماشية مع الدستور وهو ما تسبب في اختلال بين النصوص الدستورية والممارسات السياسية، وإن كان هذا الاختلال ليس من ذات الطبيعة الواحدة والدرجة والأثر في كل الأنظمة.

♦ سمو الدستور

يقع الدستور في مرتبة أعلى من كافة القواعد القانون سواء أكانت دولية أم داخلية، ويعني ذلك أن السلطات التي ينشؤها الدستور، والتي تسمى بالسلطات المنشأة: السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، هي دائماً سلطات مقيّدة بالقاعدة الدستورية، بحيث ينبغي أن تعمل وفق الأوضاع، وفي الحدود التي رسمها الدستور، ويترتب على هذا المبدأ أن الدستور يعلو على سائر القواعد القانونية، بمعنى أن هذه القواعد، إذا ما تعارضت، في روحها ونصوصها، مع أحكام الدستور، فإن الدستور يكون مرجحاً عليها بوصفه القانون الأساسي للدولة، بحيث يتعين على السلطة الإدارية شأنها في ذلك شأن سائر سلطات الدولة، ألا تخالف فيما يصدر عنها من أعمال إدارية القواعد والمبادئ التي يتضمنها الدستور وإلا عدّت الأعمال والتصرفات التي تصدر خلاف ذلك غير مشروعة وقابلة للإبطال.

وعلى هذا الأساس، يُعتبر الدستور اللبناني بنصوصه ومقدمته والمبادئ الدستورية التي يتبناها المجلس الدستوري أو مجلس شورى الدولة هي ملزمة للإدارة ومن واجبها احترامها تطبيقاً لمبدأ المشروعية.

- أولاً: مواد الدستور

يقصد بمواد الدستور النصوص القانونية التي يتضمنها الدستور اللبناني من مادته الأولى إلى مادته الأخيرة أي المادة ١٠٢ منه التي نصّت على أن: "ألغيت كل الأحكام الإشتراعية المخالفة لهذا الدستور".

وقد تسنى لمجلس شورى الدولة أن نظر في حدود سريان الغاء النصوص التشريعية في معرض النظر في الطعن بمرسوم منح الجنسية لعام ١٩٩٤ حيث أثار الطاعنون أن صلاحية رئيس الجمهورية بمنح الجنسية المقررة في المادة ٣ من القرار رقم ١٥ قد ألغيت بموجب التعديل الدستوري الحاصل عام ١٩٩٠. فقضى المجلس أن: "المادة ١٠٢ من التعديل الدستوري تنص على إلغاء جميع الأحكام الإشتراعية المخالفة للدستور دون أن تتضمن تحديداً

صريحاً للنصوص التشريعية المشمولة بهذا الإلغاء مما لا يمكن معه القول بوجود إلغاء صريح لأحكام المادة ٣ من القرار رقم ١٥ الذي له قوة القانون وذلك لجهة اختصاص رئيس الدولة في إعطاء الجنسية اللبنانية (مجلس القضاة رقم ٤٨٤/٢٠٠٢ - ٢٠٠٣ تاريخ: ٢٠٠٣/٥/٧ الرابطة المارونية / الدولة).

وقضى المجلس أيضاً بإبطال قرار صادر عن المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى بإعلان العقارات التي أنشئت عليها مدافن لأبناء الطائفة الشيعية أوقافاً عامة، وقد علّل سبب الإبطال أن هذه العقارات تدخل في ملكية أشخاص معنوية أو خاصة، وأن لهم وحدهم حق التصرف بملكهم وأن كل تقييد لممارسة هذا الحق لا يمكن أن يتم إلا استناداً إلى نص تشريعي يجيزه ويحدد أصول وكيفية ممارسته والمرجع الذي يتولاه. وقد نصّ قانون الاستملاك على أصول محددة وحصرية لا بدّ من اتباعها لإتمام عملية نزع الملكية الفردية. وبما أن الدستور عينه الذي أعلن حياد الدولة تجاه الأديان والمساواة لهذه الأخيرة بممارسة شعائرها الدينية بحرية قد أعلن في الفصل عينه صونه الملكية الفردية وعدم جواز المس بها دون تعويض عادل، فإذا كان من غير المنطقي نزع ملكية المواطنين بحجة المنفعة العامة دون أن يسبقه منح المالك تعويضاً، فإنه من غير الجائز قطعاً نزع هذا الملك لمنفعة أضيق من المنفعة العامة. ولهذا فإن قرار المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى بوضع اليد على عقارات عامة وخاصة ومصادرتها دون مسوغ قانوني يمثل تعدياً على حق الملكية (م.ش. قرار رقم ٢٠١٧/١٠٤٣ - ٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/٧/٥ بلدية بيروت/ المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى). وفي قضية المعاينة الميكانيكية أبطل مجلس شورى الدولة قرار مجلس إدارة هيئة إدارة السير والمركبات والآليات الذي أقرّ تلزيم صفقة المعاينة الميكانيكية استناداً إلى قرار صادر عن مجلس الوزراء مخالفاً بذلك المادة ٨٩ من الدستور التي تستوجب إقرار هذا التلزم بموجب قانون معللاً أن المناقصة تتعلق بموضوع تحديث وتطوير وتشغيل المحطات الموجودة للمعاينة والكشف الميكانيكي للمركبات الآلية في لبنان وأعمال التصميم وبناء وتجهيز وتشغيل محطات جديدة وانتقالها إلى ملكية الدولة اللبنانية. ويتبين من الملف بأن العائدات التي يستوفيهما الملتزم يقوم بتحصيلها مباشرة من مالكي الآليات الخاضعة للمعاينة. بحيث أن مواصفات امتياز المرفق العام كما عرفته المادة ٨٩ من الدستور تكون بالتالي منطبقة على موضوع المناقصة المذكورة (مجلس القضاة قرار رقم ٢٠١٦/١٠٤٦ - ٢٠١٧ تاريخ ٢٠١٨/٧/٩ شركة جودة Applus/ هيئة إدارة السير والمركبات والآليات).

- ثانياً: مقدمة الدستور

إن ما تتمتع به نصوص الدستور من قوة ملزمة، فإنها تسري على مقدمته، التي أقرها المشرع الدستوري وجعلها مقدمة للدستور، بدون دمجها في مواده، وذلك بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١، وذلك، على ما يبدو، لاضفاء صفة القدسية عليها، لأنها في حقيقتها الموضوعية إنما هي بمثابة الاعلان الدستوري لما يستند اليه لبنان من الاركان الثابتة وما يؤمن به الشعب اللبناني من عقيدة وطنية. وهي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور وتتمتع بقيمة دستورية شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها، وكذلك فإن الاعلانات والاتفاقيات والمواثيق المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور (وهي: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ميثاق الأمم المتحدة، ميثاق جامعة الدول العربية) تؤلف مع هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ وتتمتع معاً بالقوة الدستورية. وبالرغم من اعتبار المجلس الدستوري أن هذه المواثيق ملزمة عملاً بالفقرة "ب" من مقدمة الدستور وتتمتع تالياً بالقيمة الدستورية، إلا أنه قضى بأنها ليست قابلة للتطبيق بدون تدخل المشرع والسلطة التنفيذية، وليس من شأن نصوصها أن تنشئ للأفراد حقاً قانونياً أو حقاً ذاتياً ملزماً قابلاً للتنفيذ او للحصول بمقتضى أصول لا وجود لها، بل إن غايتها ووظيفتها التذكير بأهمية الشأن الاجتماعي وما تهدف اليه على هذا الصعيد.

• طبيعة قواعد القانون الدستوري

ينتمي القانون الدستوري، إلى فئة القواعد القانونية الآمرة، والمتصلة بالنظام العام، وتعرّف القواعد الآمرة بأنها تلك القواعد التي لا يجوز للأفراد الاتفاق على عكس ما جاء في أحكامها، لأنها تمثل إرادة المجتمع العليا، وكل اتفاق على خلافه يكون باطلاً، لأنها تؤمن مصالح الجماعة، ومخالفتها يهدد الاستقرار العام.

وتكون قواعد القانون الآمرة إما إيجابية وإما سلبية، فالقواعد الإيجابية هي القواعد التي تصدر بشكل أمر، وعلى من تعنيه الالتزام بها، مثال: مبدأ عمومية الضرائب - مهل الانتخاب....

أما القواعد الآمرة السلبية، فهي القواعد التي تنهى أو تمنع من القيام بعمل ما، مثال: القاعدة التي تمنع النائب من التصويت وكالةً.

والقواعد الآمرة هي قواعد مكفولة بإجبار، وعنصر الإجبار الموجود في القانون، بل وفي كل قاعدة سلوك تتطوي على أمر، ذلك أن كل أمر هو بطبيعته يتضمن حتماً فكرة الإلزام. فإذا انتفى الإلزام في الأمر فإنه لا يكون أمراً وإنما يكون نصيحة فحسب.

فحياة القانون في تنفيذه، بحيث لا يجوز أن نشكك بصحة القانون إذا أمتنع المخاطبون عن تنفيذه، وغير ذلك سيؤدي لأن تصبح القواعد القانونية متوقفة على مسلك المخاطبين بها، وفي هذا مكافأة تعطى لمن يخرج على أحكام القانون، وهذا أمر غير مقبول.

ومن خلال عنصر الإجبار، حصل خلاف في الفقه حول التكييف القانوني للقواعد الدستورية، إذ يتحلل هذا الركن إلى أمرين: الأول هو توافر الشعور لدى الكافة بأن القاعدة واجبة الاحترام، والثاني أن من يخالفها يتعرض لجزاء توقعه السلطات العامة.

ويسلم الجميع بما فيهم الطبقة الحاكمة بوجوب احترام القواعد الدستورية، وإنما الخلاف هو حول توافر عنصر الجزاء في القاعدة الدستورية.

- الاتجاه الأول: القاعدة الدستورية ليست قاعدة قانونية لأنها تفتقد عنصر الجزاء

وفقاً لهذا الرأي لا يعتبر القانون الدستوري قانوناً بالمعنى الصحيح، وأصحاب هذا الاتجاه هم أنصار المذاهب الشكلية، وعلى رأسهم الفقيه توماس هوبز (Hoppes) وجان أوستن (Austin)، ونظرهم إن القانون هو أمر أو نهي يصدر من السلطة السياسية ويفرض على المواطنين ويكون مقروناً بجزاء، يتمثل في الإكراه المادي الذي تضمن السلطة العامة توقيعه بما تملكه من وسائل.

وطبقاً لهذا التعريف ينكر أنصار هذه المدرسة على الدستور أو القواعد الدستورية صفة القانون، وهي بنظرهم لا تعدو أن تكون مجرد قواعد آداب مرعية تحميها جزاءات أدبية بحتة ذلك أن الحاكم لدى مخالفته لقاعدة دستورية يوصف عمله بأنه غير دستوري لكنه لا يكون مخالفاً لقاعدة بالمعنى الصحيح، مما يستتبع عدم وصفه بأنه غير قانوني.

- الاتجاه الثاني: القاعدة الدستورية هي قاعدة قانونية رغم افتقادها لعنصر الجزاء

يذهب الفريق الثاني إلى القول بأن القواعد الدستورية تعتبر قواعد قانونية على الرغم من أنها لا تتضمن عنصر الجزاء نتيجة لعدم وجود هيئة عليا داخل الدولة فوق السلطات العامة، تسهر على احترام قواعده وتوقع الجزاء على من يخالف أحكامه.

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى أن عنصر الجزاء ليس ضرورياً أو لازماً لكي تكتسب القاعدة للصفة القانونية، وإنما يكفي لذلك توافر الشعور لدى كافة بأن القاعدة واجبة الاحترام حتى ولو لم يكن هناك جزاء على مخالفتها.

- الاتجاه الثالث: القاعدة الدستورية تتضمن عنصر الجزاء

ترى هذه المدرسة، بأن عنصر الجزاء لا يشترط فيه أن يكون إكراهاً مادياً، إذ يكفي الجزاء المعنوي، أي ردة الفعل الاجتماعية،

وبهذا فإن كل قاعدة لها جزاءها وإن كان الاختلاف بين القواعد القانونية يبدو واضحاً من حيث ذلك الجزاء الذي يبدأ من المعنوي المتمثل في رد الفعل الاجتماعي، إلى الجزائي الذي يتمثل بالعقاب الجسماني الذي توقعه السلطة العامة، أو المدني المتمثل بإبطال العمل وفرض التعويض.

وطبقاً لهذه المدرسة، فإن قواعد القانون الدستوري هي قواعد قانونية بالمعنى الصحيح، نظراً لتوافر عنصر الجزاء فيها، وهذا الجزاء هو رد الفعل الذي يتمثل في قوة الرأي العام وغضبه ضد الهيئة الحاكمة إذا خالفت أحكام القانون الدستوري، وهذا الجزاء يزداد وضوحاً كلما ارتقى الوعي السياسي والاجتماعي لدى المواطنين، بل يمكن أن تفوق خطورة وفعالية هذا الجزاء أي جزاء آخر، ومن شأنه بالتالي أن يكفل احترام النظم والقواعد الدستورية.

١- في مخالفة أحكام المادتين ٣٢ و ٨٣ من الدستور والفقرتين (ج) و(د) من مقدمة الدستور أي

وجوب احترام المهل الدستورية.

بما أنّ المهل الدستورية مرتبطة بالشرعية الدستورية وبمبدأ الأمان التشريعي، وليست مجرد إجراءات ذات طابع تنفيذي، ويقتضى التقيد بها في سبيل استقرار المنظومة القانونية، وبما أن الدستور نص في المادة ٣٢ منه على تخصيص جلسات العقد الثاني لمجلس النواب، التي تبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول، للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر، وبما أن المادة ٨٣ من الدستور نصت على أنه في كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً

وبما أن المادة ٨٦ من الدستور نصت على إرسال مجلس الوزراء مشروع الموازنة الى مجلس النواب قبل بداية عقده الثاني بخمسة عشر يوماً على الأقل لكي تتمكن من اصدار الموازنة

بمرسوم اذا لم تقر في مجلس النواب قبل نهاية شهر كانون الثاني، وبما ان المشرع الدستوري حدد هذه المهل لإعداد مشروع الموازنة من قبل مجلس الوزراء، ودرسه وإقراره في مجلس النواب، من أجل الحفاظ على انتظام المالية العامة وتحقيقاً للمصلحة الوطنية العليا،

وبما أن تحديد المهل الدستورية بشأن الموازنة يهدف الى منع التباطؤ في اعداد الموازنة ودرسها وإقرارها، لما لذلك من أثر خطير على المالية العامة وانتظامها، وبما أنه لا وجود لظروف استثنائية تحول دون التقيد بالمهل الدستورية بشأن اعداد مشروع الموازنة ودرسه وإقراره،

وبما أن عدم تقيد السلطتين الإجرائية والإستراتيجية بالمهل الدستورية المذكورة أعلاه أدى الى انتهاك الدستور وعدم انتظام المالية العامة، والى التماذي في الانفاق على أساس القاعدة الاثني عشرية خلافاً لما نص عليه الدستور في المادة ٨٦، وبما ان وضع موازنة عامة سنوية واجب فرضه الدستور، وبما ان عدم تقيد السلطتين الإجرائية والاشتراعية بالمهل، المنوه بها أعلاه، لا يجوز أن يحول دون إقرار الموازنة نظراً لارتباطها بانتظام المالية العامة، وبالمصلحة الوطنية العليا، وبما ان المهل التي حددها الدستور بشأن الموازنة هي مهل حث وليست مهل إسقاط، والغاية منها عدم التباطؤ في إعداد الموازنة ودرسها وإقرارها وإصدارها ووضعها موضع التنفيذ، لذلك وان كان عدم التقيد بالمهل الدستورية يشكل انتهاكاً للدستور غير انه لا يشكل سبباً لإبطال موازنة العام ٢٠١٨.

٢- قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٨/٢ تاريخ: ١٤/٥/٢٠١٨ ترمي الصادر في الطعن بقانون الموازنة.

♦ تعدد التفسيرات

يتضمن الدستور اللبناني كثيراً من المواد التي ما زالت محلّ جدل، تثير أزمة نظام أو أزمة حكم، وهذا الوضع موجود في معظم الدول، إذ لا يمكن للنصوص الدستورية مهما كانت متكاملة وشاملة أن تصل الى وضع الحلول لكل الإشكالات التي قد يثيرها تطبيق النص الدستوري أو الاختلاف في تفسيره، واقتضى هذا الأمر أن يكون النص الدستوري قابلاً للتعديل، وإلا لتحولّ بجموده خراباً على البلاد وفساداً للحكم.

فالدستور اللبناني شأنه شأن كل دساتير العالم يكتنف العمومية بعض نصوصه، مما يؤدي أحياناً إلى اختلاف حول تفسيره، فما من مادة جوهرية في تنظيم العمل السياسي إلا وهي موضع خلاف في التفسير ونزاع في التطبيق. وبإدراك الاحتكام إلى النص الواضح، يصار دائماً إلى فتح أبواب الاجتهاد، مع أنه من المفترض أن تكون الغاية من الدساتير حماية الأمم وإغلاق باب الاجتهاد النفعي، وضبط الضعف البشري، لأن الحق ليس احتكاراً ولا استتساباً في المجتمع المدني، في الواقع فإن خرق الدساتير يقوم به الأطراف التي يناط بها تطبيق الدستور والتي تمتلك صلاحيات دستورية.

كثرة الاختراقات الدستورية حتى بات المراقب الحيادي يعتقد أن تجاوز أحكام الدستور هو القاعدة والالتزام بأحكام الدستور هو الاستثناء، واللافت للانتباه بهذه الخصوصية أن التجاوزات الدستورية الحاصلة تظهر مخالفة للنص الصريح الواضح الذي لا يحتمل تأويلاً ولا تستند إلى اجتهاد أو تفسير ما لحفظ ماء الوجه على الأقل.

وفي العلم الدستوري فإن تعدد التفسيرات ليس من شأنها التقليل من قيمة الدستور، بل على العكس في الآراء تتبدل لاحقاً وهي تذهب ويبقى النص.

وأما المغايرة في التطبيق فتعيدنا لمسلمة استحالة فقه النص الدستوري بغير النظام السياسي الذي يطبق في ظله.

○ الفصل الأول: إقرار الدستور ومحتواه

• المبحث الأول: مراحل إقرار الدستور اللبناني

لم يكن ليصدر الدستور اللبناني في العام ١٩٢٦ لو لم تتداخل مجموعة من العوامل المتشابهة المرتبطة بمجرى تطور الأحداث السياسية في سوريا، بخاصة بعد اندلاع الثورة السورية في العام ١٩٢٥. فكان صدور الدستور اللبناني بمثابة منحة او مكافأة أعطتها فرنسا للبنان بسبب عدم معارضته للسياسة الفرنسية، أكثر منه نتيجة نضال خاضه الشعب اللبناني في سبيل الاستقلال، وقد ورد هذا القول على لسان النائب جورج زوين في الجلسة النيابية المخصصة للتعديل الدستوري الأول تاريخ ١٣ تشرين الأول ١٩٢٧:

"إن الدستور اللبناني أيها الزملاء هو الصك المحترم الواجب علينا الاحتياط به وهو منحة أعطيت لنا من الدولة المنتدبة. وكما صرح المفوض السامي السابق المسيو دي جوفنل إن هذا المنحة هي جزء إخلاصنا وإخلاصنا إلى السكينة.... جاءنا الدستور عن يد الدولة المنتدبة بصراحة علنية....".

وفقاً لروح صك الانتداب كان يُفترض بالانتداب على لبنان أن يكون عاملاً مساعداً على تهيئة اللبنانيين للاستقلال، ووضع الدستور اللبناني، إلا أنه ارتدى منذ نشأته شكل الهيئة المهيمنة فوق الدولة اللبنانية، بحيث كان المفوض السامي أشبه بحاكم مطلق الصلاحيات التشريعية والتنفيذية.

فلقد جاءت فرنسا منتدبة على سوريا ولبنان، وبدأت بتحقيق أهدافها الخاصة، وظهر واضحاً منذ الأيام الأولى للانتداب أن فرنسا بإدارتها العسكرية ومستشاريها كانت تهدف إلى تحقيق احتلال دائم وحكم مباشر، ضاربة عرض الحائط بجميع التعهدات التي ارتبطت بها سابقاً.

يعتبر صك الانتداب المصدر الأول للدستور اللبناني.

فقد أوجبت المادة الأولى منه على فرنسا ان تضع خلال ثلاث سنوات من تاريخ ابتداء الانتداب، قانوناً أساسياً لسوريا ولبنان، على ان تشترك بإعداده السلطات المحلية، وأن يأخذ هذا القانون بعين الاعتبار حقوق ومصالح وأمان جميع الأهليين القاطنين في هذا الإقليم.

وسيتضمن هذا القانون الطرق الكفيلة لتسهيل تقدم سوريا ولبنان تدريجياً، لكي يصبح دولتين مستقلتين، وبانتظار وضع القانون الأساسي موضع التنفيذ، فإن إدارة سوريا ولبنان ستسير، وفقاً لروح الانتداب الحاضر... وسيسعى المنتدب الى تحقيق الاستقلالات المحلية، على قدر ما ستساعده عليه الظروف.

بالرغم من الدخول العسكري الفرنسي إلى لبنان في العام ١٩١٨، فإن المجتمع الدولي تلقاً في تنفيذ نظام الانتداب،

نصّت المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الأمم الصادر في ١٠ كانون الثاني ١٩٢٠، على فرض الانتداب على الأقطار التي كانت خاضعة للإمبراطوريتين العثمانية والألمانية،

بتاريخ ٢٤ تموز ١٩٢٢، أصدر مجلس عصبة الأمم قراراً باعتماد صك الانتداب او بشرعة الانتداب لسوريا ولبنان، الذي دخل حيّز التطبيق في ٢٩ ايلول ١٩٢٣.

إلى أن صدر قرار مجلس عصبة الأمم، بتاريخ ٢٩ أيلول ١٩٢٣ أي بعد خمس سنوات على الاحتلال الفرنسي للبنان. وكان يقتضي إذاً صدور الدستور في لبنان وسوريا قبل ٢٩ أيلول ١٩٢٦.

بالفعل صدر الدستور اللبناني قبل إتمام مدة الثلاث سنوات.

■ المطلب الأول: تضارب الآراء حول من أعد مشروع الدستور

عهدت السلطة المنتدبة إلى لجنة فرنسية بتاريخ ١٥ حزيران ١٩٢٥ أمر وضع القانون الأساسي لسوريا ولبنان. فأنشأت لدى وزارة الخارجية الفرنسية لجنة برئاسة جوزف بول بنكور (Paul-Bancour) وعضوية رؤساء حكومة سابقين وعدد من كبار الموظفين ورجال القانون والسياسة، مهمتها وضع القانون الأساسي عملاً بالمادة الأولى من صك الانتداب.

عقدت هذه اللجنة عدة اجتماعات، إلا أن دورها في إعداد مشروع الدستور لا زال غامضاً. ولا ندري ما إذا كانت هي التي أعدت هذه المسودة أم لجنة أخرى.

لكن المتفق عليه بين معظم الباحثين في تاريخ الدستور اللبناني أن مشروع الدستور اللبناني هو من إعداد سلطة الانتداب الفرنسي، وقد رأى أنور الخطيب أن مهمة اللبنانيين كان يقتصر على ترجمة النص الفرنسي.

يجزم الدكتور ادمون رباط استناداً الى مقابلة أجراها عام ١٩٧٥ مع السيد جان - لوي اوجول Jean - Louis Aujol السكرتير الخاص للمفوض السامي هنري دي جوفينيل، مفاده ان مسودة الدستور من صنع بول سوشيه Paul Souchet، من مجلس الدولة الفرنسي، بالتعاون مع الفقيه ليون دوغي Léon Duguít عميد كلية الحقوق في جامعة بوردو الفرنسية.

أما د. خليل أرزوني فيرى بأن مسودة الدستور كان من وضع لجنة بول - بنكور الفرنسية بمشاركة لجنة لبنانية، وصادق عليها المجلس التمثيلي.

ومع ذلك فإن آراء أخرى لا تجزم حول من أعدَّ الدستور اللبناني، ففي تحقيقٍ نشرته جريدة النهار بتاريخ ١٩٧٥/١/١، وقابلت فيه ثلاثة من الذين عاشوا مرحلة وضع الدستور، من هؤلاء خالد شهاب، عضو المجلس التمثيلي، عندما سئل هل ان ميشال شيا هو الذي وضع الدستور وكتبه بالعربية، أجاب بشكل غير واضح من كتب الدستور ومن وضعه؟ أنا لست أدري، لقد ترجموا الدستور. اعتقد ان القرار كان للمفوضية السامية، وأعتقد ان الدستور كتب بمعرفتها وباللغة الفرنسية، ومن ثم ترجم الى العربية".

أما الرئيس صبري حمادة فيؤكد ان اللبنانيين هم الذين وضعوا الدستور، وانه لم تقيد إرادتهم سوى النصوص التي تشير الى صلاحيات السلطة المنتدبة.

أما السيد يوسف سالم، والذي كان عضواً في لجنة الدستور، فانه يجزم ان الدستور من صنع اللبنانيين، وان السيد ميشال شيا هو الذي حرّر النصوص انطلاقاً من الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥، وان اللجنة كانت تناقش كل مادة.

أما الدكتور أنور الخطيب فيرى بأن الدستور اللبناني من صنع أجنبي، ولا يمثّل إرادة الشعب اللبناني بقدر ما يمثّل إرادة واضعيه - إذ لا يعقل بأن يكون الشعب اللبناني يريد استمرار الانتداب الذي تكرّس في نصوص الدستور، ولا يغرننا أنه نوقش في المجلس التمثيلي اللبناني.

إذ متى علمنا أن هذا الدستور الذي هو قانون البلاد الأساسي قد نوقش وأقرّ في أربعة أيام بحضور ممثل الانتداب وتدخله في المناقشات، أضف إلى ذلك أن حق التشريع - في وقت وجود المجلس التمثيلي - إنما كان محفوظاً للمفوض السامي الفرنسي الذي كان يستقلّ بإقرار التشريعات بدون المرور بالمجلس التمثيلي.

ولا يمكن توصيف هذا المجلس بمثابة هيئة تأسيسية يُعهد إليها إعداد القانون الأساسي للبلاد، إذ أن هذا المجلس لم يكن هيئة تأسيسية بالمعنى الدستوري بل كان مجلساً تمثلياً انتخب مكان مجلس آخر جرى حلّه لأنه أغضب المفوض السامي، وهو مجلس تمثيلي حصرت صلاحياته في التمنيات، هذا عدا عن أن هذا الدستور قد جرى تعديله ووقف تنفيذه عدة مراتٍ بقرارٍ منفردٍ للمفوض السامي.

وعليه يؤكد أنور الخطيب بأن الهيئة التي أقرّت الدستور اللبناني لم تكن هيئة تأسيسية بل هيئة استشارية أعطيت بأمرٍ من المفوض السامي الفرنسي الحقّ في مناقشة الدستور وإقراره بموافقة السلطة المنتدبة.

إلا أن من الثابت أن الدستور اللبناني أحيل الى المجلس باللغة العربية ونوقش باللغة العربية، لأنه من مراجعة محاضر مجلس النواب العائدة لهذه المناقشة يتبين أن المحاضر العربية موقعة من رئيس المجلس وأميني السر في حين أن المحاضر الفرنسية أنهيت فقط بعبارة "ترجمة مطابقة".

■ المطلب الثاني: دور المجلس التمثيلي في وضع مشروع الدستور

يستدل من محضر جلسة المجلس التمثيلي تاريخ ١٧ تشرين الاول سنة ١٩٢٥ أن المجلس التمثيلي كان يسعى ليكون له دور في إقرار الدستور اللبناني، بالرغم من اعتراف أعضاء المجلس التمثيلي بأن وضع هذا المشروع هو من صلاحية سلطة الانتداب، وأن للمجلس التمثيلي دور مساعد وليس دوراً مقررًا، وهنا من المفيد عرض بعض المناقشات، والنتيجة التي خلص إليها الاجتماع.

- قال الامير ارسلان إن صك الانتداب يقول بوجوب وضع الدستور بالاتفاق مع السلطة المحلية لا بسؤال البعض من الناس، والبلاد تريد أن تعرف من هي السلطات المحلية أنها ليست الحكومة الحاضرة لأنها خليقة المفوضية فلا يبقى إذاً غير هذا المجلس الذي يمثل الامة ونحن لا نقبل الدستور ما لم نشترك بوضعه.

- فقال الأستاذ طراد أنه من العبث الأخذ والرد في أمر كلنا نعلمه والبلاد تمزقها الفتن والدولة المنتدبة تبذل اولادها لحفظ الامن فيها

فلا يجوز ان نطلب حقنا إلا بوجه معقول وهو أننا منتخبو الامة والقانون الاساسي يجب ان يطرح علينا ليكون مقبولا وأننا بالرغم من ثقتنا بالدولة المنتدبة فإن رأينا في الموضوع يفيد كثيراً في وضع القانون.

- فقال الخازن أنه السلطة هي الحكومة المحلية لا الشاعر والكاتب والتاجر والغني والوجيه.

- وقال الأستاذ شيجا أنه من رأي الخازن بتفسير معنى السلطة بالحكومة سواء كانت تنفيذية أو سلطة تشريعية.

- وقال جورج بك زوين ان صك الانتداب يقول بوجوب اشتراك السلطتين بوضع القانون الاساسي وقد برهنت التجارب أن اشتراك المفوضية العليا مع ممثلي البلاد في الاعمال كان يؤول إلى نتيجة حسنة.

- وقال مندوب المفوضية العليا إن السلطة المنتدبة قد برهنت غير مرة على عطفها نحو البلاد والبرهان الذي تعطيه اليوم بتضحية ابنائها في سبيل الامن لهو جدير بأن يفهم المعترضين ولكنها عملاً بالمادة الاولى من صك الانتداب قد استشارت جميع طبقات الشعب وهي مستعدة بقبول رأي المجلس وكل فرد من الأمة له حق ابداء الرأي.

- الأمير ارسلان لا بأس ان تهىء المفوضية المشروع وتعرضه علينا ولكن لا يمكن لها أن تخرج تماماً من منطوق صك الانتداب وهي لو فعلت لساورنا الشك وهو أمر لم يخالج افتدنتنا مطلقاً.

- الأستاذ طراد إن الثقة بالدولة المنتدبة مقدسة عندنا ولو أخذ النقاش شكلاً حاداً على إني أرى أننا بحثنا في الموضوع بحثاً كافياً والمراد أن نبدي رأينا للدولة المنتدبة أننا مع تعلقنا الشديد بها نريد خدمة للمصلحة المشتركة أن نتفق وأياها بوضع القانون الاساسي.

- الأستاذ شيجا أن القانون الاساسي يقيد البلاد لسنوات عديدة فلا يلام النواب إذا اهتموا للأمر هذا الاهتمام ولذلك نراهم مشغولي البال من هذه الجهة أما مسألة تفسير كلمة السلطة فلا يختلف فيها أثنان أما المقصود من المادة الاولى من صك الانتداب فهو أن تشترك السلطة المحلية بوضع الدستور لا أن يطلب رأي الافراد بشأنه.

- الأستاذ دموس أن السلطة المحلية هي المجلس النيابي وحده لأن السلطة التنفيذية معينة تعييناً من قبل الدولة المنتدبة والقضائية مستتناة في هذه الظروف فإذا كان لا بد من استشارة البلاد فليستشر المجلس أما أن يستشار قبل وضع مشروع الدستور أو بعده فلا فرق لأنه في كلتا الحالين يتيسر للأمة أن تبدي رأيها ولذلك فإننا نرجو من الحكومة المنتدبة التي أتت لأجل انهاضنا لا لأجل الاستعمار التي أتت لتبر بكل كلمة من وعودها التي أتت لتحريرنا أن تستشير هذا المجلس الذي يمثل الأمة.

- عمر بك بيهم أن للأمة حقاً صريحاً بالاشتراك في تنظيم القانون ولذلك فالأمة لا ترضى بهذا المجلس مستشاراً أو شريكاً بوضع الدستور لأنه ليس منتخباً لهذا الغرض ولذلك فإنني اقترح تأليف لجنة اساسية تنتخب من الشعب لتتشارك بوضع الدستور.

- الامير ارسلان أن المادة الاولى صريحة فهي تقول في فقرتها الاولى أن الدولة المنتدبة تهيء الدستور وفي فقرتها الثانية تقول باشتراك السلطة المحلية فهل يجب أن تطبق هذه المادة أم لا.

- الأستاذ دموس متى طرح المشروع على المجلس كان له حق التعديل والاشتراك ولا فرق حينئذ بين من يضعه أولاً . الغرض أن نصل إلى قانون ترضى به الدولة المنتدبة ونرضى به نحن أما القول بالجمعية التأسيسية فنحن لسنا احراراً كما نريد أن نكون . نحن تحت الانتداب فلتطرح

- الأستاذ منذر أرجو أن يطرح على المجلس الاقتراح الآتي: «لما كان المجلس النيابي يمثل السلطة المحلية في البلاد لذلك نطلب من الدولة المنتدبة أن تقدم القانون الاساسي إليه ليتفق وأياها على وضعه عملاً بنص المادة الاولى من صك الانتداب.

- طرح الرئيس هذا الاقتراح على التصويت فوافقت عليه الأكثرية.

إذ فالمجلس التمثيلي طلب من الدولة المنتدبة ان تقدم القانون الأساسي إليه ليتفق وإياها على وضعه، عملاً بنص المادة الأولى من صك الأنتداب".

بتاريخ ١٩٢٥/١٢/٤ ألقى المفوض الفرنسي هنري دي جوفنيل خطاباً أمام المجلس التمثيلي، أعلن فيه عن خطته بالنسبة للدستور بقوله: "سأطلب الى الحاكم، السيد كيلا، بأن يدعو المجلس التمثيلي الى دورة استثنائية، لكي يعهد إليه أمر المناقشة في الدستور... ومما لا شك فيه ان المجلس سوف يجد مفيداً ان يدعو للتعاون معه، في لجان مختلطة، أعيان لبنان الكبير، بقصد الإحاطة بجميع الآراء السديدة".

على اثر هذا الخطاب دعا حاكم لبنان السيد ليون كيلا المجلس التمثيلي الى الانعقاد في دورة استثنائية، وعلى أساس جدول أعمال محدد يتضمن درس القانون الأساسي.

وفي جلسة الافتتاحية في ١٠ كانون الأول ١٩٢٥ أعلن رئيس المجلس موسى نمور ان من بين المشاريع المطروحة على جدول الأعمال المشروع الأكثر أهمية الوارد الى المجلس هو مشروع القانون الأساسي فيتوجب علينا دراسته بصورة جدية، كما يتوجب علينا تأليف لجنة خاصة لوضع مشروع القانون الأساسي وتقديمه الى المجلس.

في هذه الجلسة دارت نقاشات بين أعضاء المجلس، يستقي منها، أن سلطات الانتداب قد فوّضت إلى المجلس التمثيلي وضع مشروع الدستور،

- إرسال: قبل أن نشرع في انتخاب اللجنة أريد أن أوجه سؤالاً لحضرة مندوب المفوض السامي وهو هذا. إن المادة الأولى من صك الانتداب تقول إن الدولة المنتدبة تضع الدستور بالاتفاق مع السلطة المحلية أما الآن فقد أعطانا فخامة المفوض السامي الحق بأن نضع المشروع وحدنا فنحن نشكره على ذلك شكراً جزيلاً ولكنني أريد أن ألفت نظر مندوب المفوضية العليا إلى أن الحق الذي أعطانا إياه فخامته يفوق الحق المعطى لنا بموجب المادة الأولى من صك الانتداب فلكي لا يحصل فيما بعد سوء تفاهم أرجو من حضرة مندوب المفوضية العليا أن يؤكد لنا ما قاله المفوض السامي.

- أجاب مندوب المفوضية العليا: مع الاحتفاظ بحقوق الدولة المنتدبة التي تحدد بموجب تصريح من فخامة المفوض السامي فإنني أؤكد للمجلس أن له ملء الصلاحية بإعداد دستور البلاد.

وهكذا بعد أن أنيط بالمجلس التمثيلي صلاحية وضع مشروع الدستور، عمد المجلس في ذات الجلسة إلى انتخاب اللجنة المؤسسة من اثنا عشر عضواً، هم: بترو طراد، يوسف سالم، ميشال شيحا، عمر الداعوق، فؤاد أرسلان، روكز أبي نادر، صبحي حيدر، عبود عبد الرزاق، يوسف الزين، شبلي دموس، جورج زوين وجورج تابت.

بتاريخ ١٩٢٦/١/١٣ طلب النائب فؤاد أرسلان إعفائه من عضوية اللجنة المؤسسة المكلفة وضع مشروع الدستور، فقبل المجلس طلبه، وانتخب خلفاً له جميل بك تلحوق، وذلك في جلسة ١٩٢٦/١/٢٥.

برأينا أن لهذه اللجنة دورٌ في صياغة مسودة الدستور، وهذا الدور هو منحة من المفوض السامي وعمل اللجنة يكون تنفيذاً لأوامره وتعليماته فقط، ولا نستغرب هذا الأمر إذا تذكرنا بأن ليس للمجلس التمثيلي أي اختصاص تشريعي، وتنبهنا إلى تصريحات المفوض السامي المذكورة التي حسمت مسألة صاحب الصلاحية في إعداد الدستور، بحيث لم يكن ليجرؤ المجلس التمثيلي على معارضته.

ونستخلص هذا الدور للجنة من خلال اعتمادها على الدستور العثماني كأحد المصادر المادية للدستور اللبناني، كما سيتبين معنا في الفقرة الآتية، حيث التشابه في تقسيم الدستوريين وعناوينهما وفي المواد أيضاً كبيراً جداً، هذا طبعاً بالتنسيق مع ممثلي سلطات الانتداب ومع تنقيح له ليتوافق مع الواقع الطائفي اللبناني ولنيسجم مع طبيعة النظام السياسي التي قررها الفرنسيون للبنان ولطبيعة العلاقة بين السلطات وهي مستقاة من القوانين الدستورية الفرنسية.

حول هذا الموضوع كتب د. طارق المجذوب: "يقول د. ادمون رباط الوسيط في كتابه القانون الدستوري اللبناني ص ٣٦٣ وذكر في حاشية الصفحة أنه من المؤسف أن نبقى جاهلين حتى اليوم كيفية وضع الدستور وتحريره لأن ما من أحد من أعضاء اللجنة المؤسسة قد ترك مذكرات وإيضاحات حول هذا الموضوع. وعلى الرغم من تحرياتنا الشخصية لم نتوصل إلى معلومات صحيحة في هذا السبيل (هامش رقم ٢٠ ص ٥٤). وقد برهنت التجارب والاختبارات العديدة التي قامت بها الدول منذ أزمان على أن الدستور لا يرتدي ثوباً أو شكلاً واحداً في جميع الأقطار. وإنما هو ذات لون أو مفعول أو تطبيق مختلف حسب البلد الذي يتبناه. صحيح أن الدستور اللبناني نشأ بلجيكياً وفرنسياً ومصرياً في الأساس ولكن قد تكون الدساتير كلها البلجيكية والفرنسية والمصرية بهذا المعنى واحدة. إذ ساهم كل من الدساتير في نشأة دستور آخر وتطوره والتجربة الدستورية اللبنانية تبتعد شيئاً فشيئاً عن الأصل الذي نشأت عنه حتى أنه عن قريب سوف يصبح من الممكن الكلام عن نظا سياسي لبناني غريب عجيب ووحيد فريد ومدهش مذهل يستعصي على كل تصنيف ويتمرد على كل تحليل (ص ٩٣). هل صرنا عارفين بأعضاء لجنة الدستور وبكيفية وضع الدستور وتحريره بالرغم من عدم ترك أعضاء هذه اللجنة مذكرات وإيضاحات حول هذا الموضوع؟ وهل اطلعنا على هذه الحلقة المفقودة وهل يستطيع بحث أن يضم بين أسطوره وجوه مسألة تتصدر المسائل التي يتم التصدي لها بصورة مباشرة او غير مباشرة (ص ٩٤).

يبقى القول وإن ثقلت كلماتنا على قلوب البعض إن الدستور اللبناني للعام ١٩٢٦ على النقيض من الدساتير المعاصرة مترع بمواد لا قيمة فعلية لها وخالٍ من مواد عديدة أصبحت في عصرنا الراهن أسس الديمقراطية الأولى (ص ٩٥).

د. طارق المجذوب: هل رابطة الأبوة البلجيكية والفرنسية والمصرية لدستور لبنان أقوى نسباً من رابطة الأبوة اللبنانية؟ مجلة الحياة النيابية ٢٠١٩

■ المطلب الثالث: إقرار الدستور في المجلس التمثيلي

في جلسة المجلس التمثيلي الافتتاحية في ١٠ كانون الأول ١٩٢٥ أعلن رئيس المجلس موسى نمور أن من بين المشاريع المطروحة على جدول الأعمال المشروع الأكثر أهمية الوارد الى المجلس هو مشروع القانون الأساسي فيتوجب علينا دراسته بصورة جدية، كما يتوجب علينا تأليف لجنة خاصة لوضع مشروع القانون الأساسي وتقديمه الى المجلس.

أن الدستور وُضِعَ بنصّه الأصلي باللغة الفرنسية، وأن الدور الأبرز في إعداده هي لسلطة الانتخاب الفرنسي، التي كلفت لجان فرنسية ولبنانية (لجنة القانون الأساسي في المجلس التمثيلي اللبناني) بإعداد الصياغة النهائية لمشروع الدستور.

أنجزت اللجنة اللبنانية مهمتها في أواسط شهر أيار من العام ١٩٢٦، ثمّ ترجمت نص مسودة الدستور إلى اللغة العربية.

وبتاريخ ١٨ أيار ١٩٢٦ وجّه حاكم لبنان كايلا Cayla كتاباً الى رئيس المجلس التمثيلي مرفقاً بمرسوم فتح دورة استثنائية للمجلس لدرس جدول أعمال في طليعته مشروع الدستور.

وفي ١٩ أيار بدأت الدورة الاستثنائية بخطاب أشار فيه رئيس المجلس الى مشروع الدستور المقدم من مقرر اللجنة السيد شبل دموس، ووزعت نسخ عنه الى أعضاء المجلس التمثيلي.

وقد طلب مندوب المفوض السامي في المجلس التمثيلي من الأعضاء الإسراع في مناقشة مشروع الدستور، لأن فخامة المفوض السامي مضطر الى السفر الى باريس، وهو يصرّ على إصدار الدستور قبل سفره.

وأدلى: ولذلك اطلب اليكم الاجتماع دون انقطاع، لاتمام الدرس كما فعلت لجنّتكم التي عهد اليها وضع المشروع، والتي لا بد من أن نشكر لها اجتهادها في العمل.

وأضاف مندوب المفوض السامي بأنه سيشارك في المناقشات، لأنّ حضوره بين الأعضاء يستند الى المادة الأولى من صك الانتخاب، التي فرضت وضع الدستور من قبل السلطة المنتدبة بالاتفاق مع السلطة المحلية، وتمنى ان يحصل الاتفاق على النص النهائي، كما اتفق عليه في اللجنة.

استمر المجلس في دراسة المشروع مدة ٤ أيام في ثماني جلسات متتالية، ولم يطرأ على النص المقدم من اللجنة سوى تعديلات طفيفة.

وفي ٢٣ أيار أعلن المفوض السامي، في المجلس التمثيلي، وضع الدستور موضع الاجراء.

وفي ٢٤ أيار اتخذ المفوض السامي استناداً الى المادة ٩٨، الملغاة بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢١ كانون الثاني ١٩٤٧، قراراً بتعيين أعضاء مجلس الشيوخ الجديد، الذي لحظ الدستور إنشاءه.

حيث نصت المادة ٩٦ الملغاة عام ١٩٤٧ على توزيع المقاعد في مجلس الشيوخ على الطوائف بالنسب التالية: ٥ موارد، ٣ سنّة، ٣ شيعة، ٢ ارثوذكس، ١ كاثوليك، ١ درزي، ١ أقلّيات. وعملاً بالمادة ١٠٠ الملغاة ايضاً عام ١٩٤٧

التأم المجمع النيابي، المؤلف من مجلس النواب - اي المجلس التمثيلي الذي تحول الى مجلس نيابي - ومجلس الشيوخ، في ٢٦ أيار لانتخاب رئيس جمهورية، وفاز بشبه الإجماع السيد شارل دبّاس، مرشح المفوض السامي.

• المبحث الثاني: مصادر الدستور ومحتواه

■ المطلب الأول: المصادر المادية للدستور اللبناني

المصدر، يراد به " أصل الشيء"، ومصدر القانون أو أصل القانون عبارة تستخدم للدلالة على مصدر القاعدة القانونية وهو يأخذ عدة معاني، فالمصادر التاريخية يقصد بها السوابق الزمنية التي مرّت بها القاعدة القانونية، والمصادر المادية هي العوامل الاجتماعية والسياسية والأخلاقية والفلسفية والدينية والفكرية التي كانت الدافع لوضع هذه القاعدة ودفعتها إلى الظهور.

أما المصادر الرسمية فهي الجهة المنشئة للقاعدة القانونية أو وسيلة إخراجها إلى الناس، إن الدستور ليس صناعة شخص وإنما هو قبل ذلك تعبير عن روح الشعب، لذا يكون للأعراف والعادات التي ألفها الشعب وارتضاها وقبلها وتعايش معها أثرٌ واضحٌ في متن الدستور. ولهذا فإن استيحاء دساتير الديمقراطيات في أوروبا، سوف لن يؤدي إلى سيرورة الدولة سيراً طبيعياً لأن الكثير من المبادئ والأحكام الواردة في تلك الدساتير قد لا تتلاءم مع درجة تطور مجتمعاتها. فالدستور يجب أن يعكس قيم المجتمع السياسية وايدولوجيته السائدة، وأن يكون ثمرة تطور ورقي ونتيجة لثورات سياسية خاضها الشعب لوضع القواعد الدستورية التي تتلاءم مع أوضاعه وخصوصياته. وتطبيقاً لهذه القواعد، نعتقد بأن اللجان الفرنسية واللبنانية التي كانت مكلفة بصياغة مسودة الدستور، قد أخذت بعين الاعتبار هذه المعطيات الواقعية المذكورة، والتي يمكن أن تُستقى من مجموع النصوص ذات الصلة الدستورية التي كانت مطبّقة في لبنان قبل إقرار الدستور، وكذلك من خلال مطالعات أهل العلم والمعرفة من اللبنانيين ثم من خلال المقارنة مع الدساتير الأجنبية للاستفادة من خبراتها في هذا الميدان.

- الفقرة الأولى: الاستفادة من الدستور العثماني

كان النظام العثماني يقوم على أساس السلطنة، وكانت صلاحيات السلطان العثماني مطلقة ضمن الضوابط الإسلامية، إذ إن الدولة يومذاك كانت تستمد شرعية وجودها وقوة سلطتها على الشعوب التي تحكمها من دين الإسلام. ولمّا ضُعفت السلطنة وتعاظَم الدور الأوروبي السياسي والحضاري، حدثت عدة محاولاتٍ للتحديث يرجع مؤرخون بدايتها إلى عهد السلطان سليم الثالث (١٧٨٩-١٨٠٧) وتمتد مراحلها إلى عهد السلطان محمود الثاني (١٨٠٨-١٨٣٩)، ولكنها لم تلامس جوهر النظام.

دخلت القواعد الدستورية المكتوبة إلى السلطنة العثمانية فانتقلت من نظام الحكم المطلق إلى الحكم الدستوري، عندما أصدر السلطان عبد المجيد الوثيقة الدستورية المعروفة بخط كولخانة الشريف بتاريخ ٣ تشرين الثاني ١٨٣٩، وكان هذا البيان عبارة عن ميثاق فعلي ينصّ على الحقوق المعترف بها لمختلف سكان الأمبرطورية دون تمييز بين أجناسهم وأديانهم، ثمّ حلّ رسمياً مكانه قانون التنظيمات الصادر بموجب الخط الهمايوني تاريخ ١٨ شباط ١٨٥٦. وقد جاء في مقدمة هذا القانون الذي يعتبر بمثابة قانون دستوري: "إنّ على المؤسسات التي ينبغي إنشاؤها أن تتناول بالدرجة الأولى نقاطاً ثلاث هي:

- الضمانات التي تؤمن للرعايا اطمئناناً كاملاً على حياتهم وسعادتهم وثرواتهم.

- الأسلوب المنتظم في فرض الضرائب واقتطاعها.

- الأسلوب المنتظم في تجنيد العسكر ومدة خدمتهم.

ولما تولى مدحت باشا الصدارة العظمى (رئاسة الوزراء) في عهد السلطان عبد الحميد الثاني (١٨٧٦-١٩٠٩)، عهد إليه السلطان إعداد دستور للبلاد، فصدر الدستور تحت اسم "قانون أساسي" في ٢٣ كانون الأول ١٨٧٦،

ضمّ الدستور الجديد ١٢ قسماً موزّعة على ١١٩ مادة، يتضمن تكريساً لحقوق السلطان وامتيازاته، وحرية العثمانيين المدنية والسياسية ومساواتهم أمام القانون، ويحدد صلاحيات الوزراء ومسؤولياتهم، وانتخاب أعضاء البرلمان ومجلس الشيوخ وحقوق رقابة البرلمان واستقلال المحاكم والتوازن الفعلي للموازنة، واللامركزية الإدارية في الولايات.

ومن مقارنة مواد هذا الدستور مع الدستور اللبناني، نلاحظ أن واضعي الدستور اللبناني قد اقتبسوا بعض مواد هذا الدستور، حيث ألح د. ادمون رباط إلى هذه الحقيقة بصورة غير مباشرة عندما قال: "وفاءً لتاريخ الحريات العامة التي كانت قد أُعلنت في دستور ١٨٧٦ العثماني، نصّ دستور ١٩٢٦ بدوره في المواد من ٧ إلى ١٥ على الحقوق الأساسية وعلى رأسها المساواة المدنية والسياسية.

إن الدستور العثماني المذكور كان ساري المفعول في زمن الاحتلال (الانتداب) الفرنسي، إلى جانب القوانين العثمانية الأخرى النازمة لمختلف وجوه الحياة.

وكانت المحاكم اللبنانية - في زمن الانتداب - تطبّق هذه القوانين لأنها وحدها المرعية الإجراء، ثمّ عمد الاحتلال (الانتداب) الفرنسي إلى إلغاء هذه القوانين واحداً بعد آخر، ولم يبقَ منها إلا القليل كقانون الجمعيات العثماني لعام ١٩٠٩ الذي لا زال مرعياً الإجراء حتى الآن.

ويمكن الاستدلال على كَوْنِ الدستور العثماني هو أحد المصادر المادية للدستور اللبناني، أنه يراعي الواقع الاجتماعي والطائفي للبلاد العثمانية بما فيها لبنان، ونلاحظ أن كلا الدستورين اعتمدا ذات التقسيم، مع فارقٍ لناعية كون الدستور العثماني أكثر شموليةً وتفصيلاً من الدستور اللبناني.

كذلك فإن مقارنة نصوص الدستور العثماني بالدستور اللبناني قد تساهم في تكوين وجهة نظرٍ ما حول هذه المسألة المغفلة من جانب الباحثين في الدستور اللبناني.

المادة الثامنة والخمسون: الآراء التي تعطىها الهيئتان تكون بتعيين الأسماء، أو بإشارات مخصوصة، أو بالرأي الخفي.

المادة ٣٦- تعطى الآراء بالتصويت الشفوي أو بطريقة القيام والجلوس إلا في الحالة التي يراد فيها الانتخاب فتعطى الآراء بطريقة الاقتراع السري. أما فيما يختص بالقوانين عموماً أو بالاقتراع على مسألة الثقة فإن الآراء تعطى دائماً بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال.

- الفقرة الثانية: الاستفادة من دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا

يختلف الدستور اللبناني من حيث الحجم والشكل عن القوانين الدستورية الثلاثة التي صدرت في فرنسا عام ١٨٧٥،

وهذه القوانين هي: قانون ٢٥ شباط ١٨٧٥ المتضمن "تنظيم السلطات العامة" ويتألف من ٩ مواد،

وقانون ٢٤ شباط ١٨٧٥ الخاص بتنظيم مجلس الشيوخ ويتألف من ١١ مادة،

والقانون الدستوري الصادر في ١٦ تموز ١٨٧٥ والمتعلق بالعلاقات بين السلطات العامة ويتألف

من ١٤ مادة،

فيكون مجموع المواد ٣٤ مادة.

من حيث الشكل اقتصر الدستور الفرنسي على تنظيم المؤسسات الدستورية، ولم يتطرق الى الدولة وحدودها والحريات العامة، بعكس الدستور اللبناني الذي تضمن أحكاماً تتناول الدولة وحدودها.

وهذا أمر طبيعي كون الدولة منشأة حديثاً، والحريات العامة، وخاصة حرية العقيدة الدينية وحرية

الطوائف في تنظيم أمورها، هي أمور خاصة بالمجتمع اللبناني المتعدد الطوائف.

وإذا ما تجاوزنا الشكل والحجم، نجد أن الدستور اللبناني قد استقى بعض مواده من الدستور الفرنسي،

ويبرز هذا التشابه لناعية طبيعة النظام السياسي فهو نظام برلماني جمهوري، ويعتمد كلا الدستورين على

ذات المبادئ النازمة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وكان من الطبيعي ان يستوحي المشرع الدستوري اللبناني بعض الأحكام من دساتير أخرى، غير الدستورين الفرنسي والعثماني، ولهذا يرى فقهاء أن واضعي مشروع الدستور اللبناني قد استأنسوا أيضاً بالدستور البلجيكي والدستور المصري، مع أن كلا الأخيرين مستوحيان في كثير من مبادئهما من المبادئ الدستورية التي كانت مطبقة في فرنسا.

– الفقرة الثالثة: الصيغة الطائفية

تضمن الدستور اللبناني ثلاثة مواد (المادة ٩ و ١٠ و ٩٥)، خصصت لتكريس الكيانات الطائفية والمحافظة على حقوق الطوائف في إدارة شؤونها، وفي احترام نظام أحوالها الشخصية وفي إنشاء مدارسها وفي مشاركتها في الحكم والإدارة.

المادة ٩- حرية الاعتقاد مطلقة والدولة بتأديتها فروض الاجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب وتكفل حرية اقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها على أن لا يكون في ذلك اخلال في النظام العام وهي تضمن أيضاً للأهلين على اختلاف مللهم احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية.

المادة ١٠- التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو ينافي الآداب أو يتعرض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب ولا يمكن أن تمس حقوق الطوائف من جهة إنشاء مدارسها الخاصة، على أن تسير في ذلك وفقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية.

المادة ٩٥ القديمة: بصورة مؤقتة وعملاً بالمادة الأولى من صك الانتداب والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك إلى الإضرار بمصلحة الدولة.

المادة ٩٥- معدلة وفقاً للقانون الدستوري تاريخ ٩/١١/١٩٤٣، و القانون الدستوري ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١

وفي المرحلة الانتقالية:

أ- تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.

ب- تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة.

تجد هذه المواد الثلاثة مصدرها في الواقع الاجتماعي والسياسي اللبناني المتميز بتعدد طوائفه.

- الفقرة الرابعة: استطلاع رأي السلطات المحلية

عملاً بالمادة الأولى من صك الانتداب، كان على هيئة إعداد مسودة الدستور أن تستطلع رأي السلطات المحلية.

وبحسب رأي السيد سولومياك مندوب المفوض السامي، فإن السلطات المحلية هي:

- رئيس المجلس التمثيلي،
 - نائب رئيس المجلس التمثيلي،
 - ممثلون عن مختلف المناطق الانتخابية للبنان الكبير،
 - مزارعين وصناعيين وتجار،
 - أعيان يمثلون مختلف المهن: المصارف، القضاء، نقابة المحامين، الأطباء، رجال الصحافة إلخ....
 - رؤساء البلديات المهمة،
 - رؤساء الطوائف الدينية،
 - كبار الموظفين،
 - رئيس مجلس الدولة، رئيس محكمة التمييز،
 - وكل الشخصيات التي يمكن اعتبارها سلطات محلية بسبب ثقافتها أو موقعها الاجتماعي أو وظيفتها أو إطلاعها على تطلعات الشعب.
- لهذا عمدت لجنة القانون الأساسي في المجلس التمثيلي، إلى استفتاء هذه الشخصيات الوطنية حول موضوع الدستور.

وفي التقرير الذي قدمته اللجنة في ١٩ أيار ١٩٢٦ إلى المجلس التمثيلي ان: "لجنة الدستور قررت في جلستها المنعقدة في ١٦ كانون الأول ١٩٢٥ استشارة الشعب اللبناني حول الدستور المكلفة بإعداده. وهي قد وجهت الى بعض الشخصيات اثنتا عشر سؤالاً أساسياً يرتكز عليها كل دستور". ويضيف التقرير "ان اللجنة تلقت ١٣٢ جواباً" وان ٢٢ شخصاً رفضوا الإجابة لأنهم من مؤيدي الوحدة السورية ولا يريدون الاعتراف باستقلال لبنان الكبير"

- **السؤال الأول:** ما هو شكل الحكم الذي تقترحون، هل هو الملكية الدستورية أم الجمهورية؟ وما هي الحجج الداعمة لرأيكم؟ أيّد ١٢٠ من أصل ١٣٢ النظام الجمهوري، لأن الجمهورية تمنع الاستبداد وتؤمّن المساواة بين المواطنين وتحقق السيادة الوطنية، ويسمح هذا النظام بتجنّب نفقات العائلة المالكة، ويتيح عزل الرئيس إذا ما أساء إدارة شؤون البلاد.

- **السؤال الثاني:** هل يتكوّن البرلمان من مجلس واحد أم من مجلسين؟ أيّد ١٢٧ من أصل ١٣٢ نظام المجلسين، لأهمية مجلس الشيوخ في تحقيق التوازن بين المجلس النيابي والسلطة التنفيذية.

- **السؤال الثالث:** يتناول مسؤولية رئيس الجمهورية، هل يكون مسؤولاً وأمام من؟ أجمعت الإجابات على مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية عند ارتكابه جرائم يعاقب عليها القانون. أما بالنسبة للمسؤولية السياسية، فإن الأكثرية الساحقة نادت بمسؤولية الرئيس عند خرقه الدستور أو الخيانة العظمى.

- **السؤال الرابع:** تتناول مسؤولية الوزير، هل يكون مسؤولاً أمام رئيس الدولة أم أمام البرلمان؟ أجاب ١١٦ من أصل ١٣٢ بضرورة حصر هذه المسؤولية أمام البرلمان، فهو يشكّل قوة للوزارة وبدونها تصبح الوزارة منفذة طيّعة لإرادة رئيس الدولة.

- **السؤال الخامس:** هل تكون مسؤولية الوزراء فردية أم جماعية، أم فردية وجماعية؟ أجمعت الغالبية الساحقة من الإجابات على مبدأ مسؤولية الوزراء الفردية والجماعية في نفس الوقت. فالمبدأ أن تكون الحكومة متضامنة إلا أن ذلك لا يمنع أن يتحمّل الوزراء إفرادياً تبعة أعمالهم حتى لا يؤدي إهمال أو خطأ وزير ما إلى سقوط الحكومة بجملة إذا لم تنشأ التضامن. لم يأخذ واضعي الدستور برأي الأغلبية بل اعتمد الدستور في نصه الأصلي مبدأ المسؤولية الفردية فقط.

- **السؤال السادس:** هل يجب اعتماد القاعدة الطائفية في توزيع المقاعد في المجلس النيابي؟ أجمعت كل الآراء على إدانة توزيع المقاعد على أساس طائفي، ومع ذلك فإن ١٢١ إجابة من أصل ١٣٢ رأت أن لا مناص من اعتماد النظام الطائفي واستحالة الخروج عنه، فحيث تسود الروح الطائفية منذ زمنٍ يستحيل إلغاء عقلية عمرها عدة قرونٍ بيوم، كما أن إلغاء التمثيل الطائفي سيعطي امتيازات لبعض الطوائف على حساب الطوائف الأخرى مما يؤدي إلى التوتر وربما المشاكل، كما أن صحة التمثيل النيابي تقتض أن تعكس بنية البلاد الاجتماعية، وفي ظلّ غياب روح التضامن الوطني وضعف التضامن بين أبناء الطوائف، وغلبة المنحى الطائفي على الوطني، وغياب الأحزاب بحيث تلعب الطوائف الدور المفترض للأحزاب، كل هذه الأسباب تجعل من الصعب تجاهل الواقع الطائفي في الحياة السياسية.

- **السؤال السابع:** هل يجب اعتماد نظام الانتخاب العام المباشر أم غير المباشر على درجتين؟ أيّد ١١٤ من أصل ١٣٢ نظام الاقتراع العام المباشر، لأن الانتخاب غير المباشر يشجّع الفساد، حيث يراعي

المندوبين مصالحهم الشخصية على حساب الصالح العام، أما الانتخاب المباشر فإنه يعبر تعبيراً سليماً عن إرادة البلاد. لم يتبنّ الدستور لأي طريقة اقتراح تاركاً هذه المسألة لقانون الانتخاب.

- **السؤال الثامن:** عدد النواب ومدة ولايتهم؟ تعددت الإجابات حول عدد النواب، ورأى نصف المستطلعين اعتماد قاعدة "نائب لكلٍ عشرين ألف ناخب"، كذلك الأمر بالنسبة لمدة الولاية، حيث تنوعت الاجابات بين سنة و ٥ سنوات. إلا أن الدستور لم يتضمن تحديداً لمدة الولاية ولا لعدد النواب.

- **السؤال التاسع:** كيفية اختيار أعضاء مجلس الشيوخ، بالانتخاب أم بالتعيين، وعدد أعضائه؟ تعددت الإجابات حول عدد أعضاء مجلس الشيوخ وتراوحت الإجابات بين ١٢ كحدٍ أدنى و ٣٠ كحدٍ أقصى، وأن ينتخب قسماً منهم ويعيّن القسم الآخر، وأن يتمّ الانتخاب عبر مجمّع خاص مؤلّف من النواب وأعضاء المجالس المحلية والبلديات.

- **السؤال العاشر:** مدة ولاية مجلس الشيوخ؟ تعددت الإجابات حول مدة ولاية مجلس الشيوخ وتراوحت الإجابات بين ٥ و ٧ سنوات، وذلك بهدف إعطاء أعضاء مجلس الشيوخ الوقت الكافي والاستقرار وتأمين استمرارية السلطة. وقد حدّد الدستور بنصه الأصلي مدة ولاية مجلس الشيوخ بـ ٦ سنوات.

- **السؤال الحادي عشر:** تقسيم الدوائر الانتخابية؟ اقترح الغالبية الإبقاء على الدوائر الكبرى المعتمدة في قانون الانتخاب السابق على إقرار الدستور، باعتبارها تؤمّن التمثيل العادل في توزيع المقاعد بين الطوائف. إلا أن الدستور لم يتضمن تحديداً لآلية تقسيم الدوائر الانتخابية. ويبدو أن هذه المسائل المتصلة بانتخاب أعضاء مجلس النواب كانت من المسائل الشائكة التي تحتاج إلى دراساتٍ معمّقة ولم يكن أمام اضعي الدستور الوقت الكافي لتمحيصها واتخاذ القرار المناسب بشأنها، فأحالتها مجتمعة إلى قانون الانتخاب.

- **السؤال الأخير:** اعتماد التمثيل الطائفي في الوظائف العامة وتأليف الحكومة؟ أتت الإجابة مشابهة للإجابة حول اعتماد القاعدة الطائفية في انتخاب أعضاء المجلس النيابي، ولهذا اعتمد الدستور اللبناني القاعدة الطائفية في توزيع الوظائف والمناصب الوزارية.

و" ان اللجنة درست بدقة هذه الأجوبة"

ودلّت الإجابات على مستوى الوعي السياسي الذي كانت تتمتع به النخبة في ذلك الوقت، وعلى مدى اطلاعها على النظريات الدستورية، وعلى تحليلها الواقعي للنظام الطائفي.

■ المطلب الثاني: محتوى الدستور اللبناني بنصّه الأساسي

تقع الدساتير على تقاطع طريقي القانون والسياسة، لهذا تختلف مضامين الدساتير من دولة إلى أخرى، بحيث يجسّد الدستور الإطار الإيديولوجي للنظام السياسي والنظام القانوني الذي ارتضاه الشعب. ولهذا يُفترض أن تبقى صفة التنوع في الدساتير هي الغالبة، إلا أن ذلك لا ينفي التشابه فيما بين الدساتير التي اقتبست عن بعضها البعض لتشابه النظام السياسي والاقتصادي الذي تتبناه، حيث تتشابه دساتير الدول الاشتراكية، وكذلك تتشابه دساتير دول أميركا الوسطى، التي تبنت النظام الرئاسي المعتمد في الولايات المتحدة الأميركية.

وبعيداً عن التشابه أو التقارب ما بين الدساتير، فإنه يبقى أن هناك مكوّنات أو عناوين أساسية لا بدّ من أن يحتويها كل دستور، وهي: إعلانات الحقوق - مبادئ النظام الاقتصادي والاجتماعي - مبادئ تنظيم وعمل السلطات - مبادئ مختلفة (حظر التوطين - شكل العلم - الحدود - عاصمة الدولة).

تضمّن الدستور اللبناني بنصّه الأساسي، ستة أبواب موزعة كما يلي:

- الباب الأول: يحتوي الأحكام الأساسية وهو يتوزع الى فصلين.
 - الفصل الأول: في الدولة وارضيتها (المواد ١ الى ٥).
 - الفصل الثاني: في اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم (المواد ٦ الى ١٥).
- الباب الثاني: يحمل عنوان السلطات، ويرعى تنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية ويحتوي على ٥٧ مادة موزعة على أربعة فصول:
 - الفصل الأول: تضمّن تعريفاً بالسلطات الدستورية الثلاثة (المواد ١٦ الى ٢١).
 - الفصل الثاني: مخصص لتعريف السلطة المشتركة وبيان تشكيلها (المواد ٢٢ إلى ٢٥).
 - الفصل الثالث: تضمّن أحكاماً عامة للسلطة التشريعية (المواد ٢٦ الى ٤٨).
 - الفصل الرابع: يحمل عنوان السلطة الاجرائية (المواد ٤٩ الى ٧٢).
- الباب الثالث: لا يتألف من فصول بل من ثلاثة فقرات:
 - أ- إنتخاب رئيس الجمهورية (المواد ٧٣ و ٧٤ و ٧٥).
 - ب - في تعديل الدستور (المواد ٧٦ و ٧٧).
 - ج - في أعمال مجلس النواب في حالة تعديل الدستور (المواد ٧٨ و ٧٩).
- الباب الرابع: يحمل عنوان تدابير مختلفة ويتألف من فقرتين:

أ - المجلس الأعلى المختص بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء (المادة ٨٠).

ب - القواعد المنظمة للشؤون المالية (المواد ٨١ و ٨٩).

• الباب الخامس: الأحكام المتعلقة بالدولة المنتدبة وبعبصة الأمم (المواد ٩٠ الى ٩٤).

• الباب السادس: تضمن أحكاماً نهائية ومؤقتة (المواد ٩٥ الى ١٠٢).

تعرض الدستور اللبناني لعدة تعديلات دستورية، أدت إلى إلغاء عددٍ من مواده مما أنقص هذه المواد من ١٠٢ إلى ٨٩ مادة مطبقة دون ان يتغير ترقيم المواد الذي ما زال على حاله على الرغم من ان ١٣ مادة قد ألغيت.

(المواد الملغاة هي: ٢٢، ٢٣، ٦٩، ٩٠، ٩١، ٩٢، ٩٣، ٩٤، ٩٦، ٩٧، ٩٨، ٩٩، ١٠٠).

أما التعديل الأبرز فهو الحاصل في العام ١٩٩٠ الذي أدى الى تغيير جذري في تحديد الصلاحيات الدستورية لمؤسسات الدولة وتنظيم العلاقات فيما بينها وفق تصور خاص للنظام البرلماني ومستوحى من الواقع السياسي والتجربة البرلمانية اللبنانية. إلا أن هذه التعديلات على أهميتها، فإنها لم تصل إلى استبدال الدستور بغيره، فلا زال هذا الدستور مطبقاً بذاته منذ نحو ٨٥ عاماً.

إذا كانت جميع الدساتير في الدولة الحديثة، متفقة على أنها تتضمن بياناً أو تحديداً للسلطات العامة في الدولة والعلاقة فيما بينها، وإذ أصبح من المسلمات أن هذه السلطات هي ثلاثة، فإن الاختلاف كبير فيما بين الدول حول العلاقة بين هذه السلطات، وحول هيكلية كل سلطة وما تحويه من هيئات، وكذلك الخلاف حول صلاحية كل هيئة. لقد خصص الدستور اللبناني، الباب الثاني: السلطات

١- المادة ١٦: تتولى السلطة التشريعية هيئة واحدة هي مجلس النواب.

٢- المادة ١٧: تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء. وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور.

٣- المادة ١٩: ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشر أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. تحدد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون.

٤- المادة ٢٠- السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن النظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاء والمتقاضين الضمانات اللازمة. أما شروط الضمانة

القضائية وحدودها فيعينها القانون. والقضاة مستقلون في اجراءا وظيفتهم وتصدر القرارات والأحكام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني.

٥- **المادة ٨٠:** يتألف المجلس الأعلى، ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء، من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار القدمية إذا تساوت درجاتهم ويجتمعون تحت رئاسة أرفع هؤلاء القضاة رتبة وتصدر قرارات التجريم من المجلس الأعلى بغالبية عشرة أصوات. وتحدد أصول المحاكمات لديه بموجب قانون خاص.

٦- **المادة ٨٧:** إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات.

○ الفصل الثاني: مقدمة الدستور اللبناني

تكرّس معظم الدساتير الحديثة في مقدماتها لما يجب أن يسود المجتمع من مبادئ سياسية، اجتماعية واقتصادية.

إن هذه المقدمات تترجم بشكل حسي ما تصبو إليه من توفير كل السبل لتعزيز تقدّم المواطن وتقديس حقوقه وإعلانها.

لم يتضمّن الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ قبل تعديله بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ في ١٩٩٠/٩/٢١ على مقدمة من هذا النوع، أمّا اليوم وبعد تعديله الأخير فقد أصبح له مقدمة تتضمّن بحد ذاتها المبادئ التي أقرتها وثيقة الوفاق الوطني في البند الأول منها تحت عنوان: "المبادئ العامة والاصلاحات" وقد اعتمدها المجلس النيابي اللبناني وجعلها مقدمة للدستور، بدون دمجها في مواده، وذلك، على ما يبدو، لاضفاء صفة القدسية عليها، لأنها في حقيقتها الموضوعية إنما هي بمثابة الاعلان الدستوري لما يستند اليه لبنان من الاركان الثابتة وما يؤمن به الشعب اللبناني من عقيدة وطنية.

وتتضح هذه الخاصية في كل بند من بنود هذه المقدمة - الاعلان، الذي تنطوي كل كلمة منه على حلّ لإشكال نفسي وسياسي، طالما تسبّب، منذ تأسيس دولة لبنان الكبير في العام ١٩٢٠، بالخصومة الحادة والعنيفة.

وبديهي أن تكون المبادئ المقررة في مقدمة الدستور واجبة التطبيق، فما وُضعت المقدمة عبثاً، لذا وجب أن تتمتع جميع النصوص الواردة في مقدمات الدساتير بقوة قانونية تعادل قوة النص الدستوري، وهي تحقق طموحات وآمال الشعب، وهي في حقيقتها الموضوعية إنما هي بمثابة الاعلان الدستوري لما يستند إليه لبنان من الأركان الثابتة وما يؤمن به الشعب اللبناني من العقيدة.

وأن مقدمة الدستور تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور ولها قيمة دستورية موازية لاحكام الدستور.

ولقد أوضحت نية المشرع قيمة المقدّمة من خلال مناقشات التعديل الدستوري في ١٩٩٠/٨/٢١ والمثبتة في محاضر مجلس النواب وجاء فيها الآتي:

- النائب زكي مزبودي اعتبر المقدّمة إنجازاً لأنها «تضمنت كل الأطر التي يجب ان تستوحى منها كل اعمال السلطات داخل الدولة.

- رئيس المجلس: "أن المقدمة يجب ان تتضمن المبادئ التي في ضوئها نفسر الدستور".

من هذه العينة من المناقشات، يتأكد أن المواد الدستورية محكومة في تفسيرها لمقدمة الدستور وان اضافتها في تعديل ١٩٩٠/٩/٢١ على الدستور كانت لإيجاد قاعدة يستند إليها تفسير المواد.

لذلك، فإن الاكتفاء بالقول إن قوة أي بند من مقدمة الدستور يتوازن مع قوة أي نص ليس دقيقاً، والمجلس الدستوري لم ينف ذلك عندما وازن بين القوتين من هنا يصبح عامل توقيت اضافة المقدمة للنص الدستوري لا معنى لها باعتبار أن جميع مواد الدستور تصبح خاضعة للمقدمة لجهة عدم تعارضها معها.

وسنحاول في هذا المبحث شرح المبادئ الواردة في مقدمة الدستور، وفقاً للترتيب الذي وردت فيه:

أ- لبنان وطن سيد حر مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات، في حدوده المنصوص عنها في هذا الدستور والمعترف بها دولياً.

يذكرنا هذا المبدأ بالميثاق الوطني، إذ استعاد مضمونه وحوّله من مبدأ غير مكتوب إلى نص مكتوب، ما يدفع للقول بأن وثيقة الوفاق الوطني ومقدمة الدستور قد نسختا مبادئ الميثاق الوطني وأدرجتها في الوثيقة والدستور.

يرمي هذا البند إلى وضع حد نهائي لكل مطالبة أو تفكير بالانضمام الى سوريا، وهي المطالبة التي لم ينفك المسلمون عامة، والسنّيون خاصة، يردّدونها طيلة زمن الانتداب الفرنسي، وكذلك لوضع حد لأي رغبة مسيحية في استجلاب الحماية الأجنبية أو السيطرة الغربية على لبنان، فلهذا النوع من الاوهام حول ما مضى بدون رجعة، وضعت الفقرة ١ من المقدمة، حداً نهائياً، بتشديدها على أن لبنان، الوطن السيد والمستقل، إنما يؤلف "وطناً" نهائياً لجميع أبنائه".

ب- لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والاعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء.

في هذه الفقرة جانبان، عربي ودولي.

الجانب الدولي لا يثير أي اشكال أو سؤال، لأن من مفاخر لبنان واعتزازه انه لم يكن فقط عضواً في الجامعة العربية ومنظمة الأمم المتحدة وملتزماً موثيقها والاعلان العالمي لحقوق الانسان، بل كان ايضاً من مؤسسي هذه المنظمات وواضعي موثيقها الدولية.

فكانت هذه الاعلانات والاتفاقيات والمواثيق المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور تؤلف مع هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ وتتمتع معاً بالقوة الدستورية.

أما في الجانب العربي، فإن الهوية العربية التي أعلنت وثيقة الطائف أنها ملتصقة بلبنان التصاقاً عضوياً، فانما تؤلف خاتمة لتردد تعود أصوله الى أول عهد الاستقلال من الوجهة الرسمية، وما سبق وأدلىنا به في البند الأول عن نسخ هذا البند لما ورد في الميثاق الوطني، بحيث لم يعد من الجائز الحديث عن وجه لبنان العربي بعد أن جاء النص الصريح في مقدمة الدستور بأن لبنان عربي الهوية والانتماء.

ج- "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل".

أقرّت هذه الفقرة الطابع الجمهوري البرلماني للدولة اللبنانية، وتعبير الجمهورية بمعناه العام يستخدم للدلالة على نظامٍ سياسي لا تكون فيه وظيفة رئيس الدولة وراثية أو دائمة.

والحكم الذي تكون فيه القدرة السيّدة للشعب، بحيث تظهر الجمهورية كأنها مرادف للديمقراطية. وتطبيقاً لمبادئ الجمهورية والديمقراطية، يفترض أن يكون النظام الانتخابي قادراً على انتاج ممثلين يشكّلون صورة أمينة عن تطلعات الشعب، حيث ترتبط الانتخابات بفكرة تعددية الآراء والتيارات، وأن من واجب النظام الانتخابي أن يحافظ عليها، وينتج عن ذلك بأن النظام الانتخابي الذي يضمن هذه التعددية هو الضامن لحرية المواطنين.

وقد أخذ الدستور اللبناني بالشكل الديمقراطي للحكم لكن مراعاةً لخصوصية المجتمع اللبناني، فرض قيوداً مؤقتة ولمرحلة انتقالية على المفهوم المطلق للديمقراطية، ويعود إقرار هذه القيود لاعتبارات طائفية حيث كرس الدستور حقوق الطوائف في التمثيل العادل في جميع المناصب والمراكز العامة، فنصت المادة ٢٤ على توزيع المقاعد النيابية بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، ونسبياً بين طوائف كل من الفئتين.

أما الطابع البرلماني للنظام اللبناني فيتجسّد باعتماد الدستور لقواعد هذا النظام القائم على الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وثنائية السلطة التنفيذية بشرط أن يكون الرئيس غير مسؤول إلا في حالتي الخيانة العظمى وخرق الدستور.

وتطَرَّقت هذه الفقرة إلى ثلاثية: العدالة والحرية والمساواة، على أساس الصلة فيما بينها، إذ أن العدالة والحرية والمساواة لا تتفصل عن بعضها، وانه لا يستطيع أحدها، أن يتحقق دون أن يتحقق الآخر، في مجتمع يصبو الى جعل الديمقراطية نظاماً للحياة السياسية.

الحق هو المصلحة التي يُقرُّها القانون ويحميها، بينما هناك من يعرف الحق بأنه الاستثناء بشئ معين والتسلط عليه، مع احترام الكافة لاستثناء صاحب الحق وتسلطه على حقه.

يتلزم مع حقوق الإنسان مفهوم آخر يعتبر بمثابة الأداة التنفيذية للحق، ونعني بـ هـ مصطلح الحرية، وتعرّف الحرية بأنها القدرة على إتقاء كل عمل لا يضر بالآخرين.

فالحرية هي الطريق العام التي يسلكه صاحب الحق في التمتع والاستثناء بحقه. ويقال الحق في الحرية، لأن بجانب كل حق يملك صاحبه نوعاً من حرية الاختيار في وضع هذا الحق موضع التنفيذ، فحق التعليم هو من الحقوق التي تلتزم الدولة بتأديتها، إلا أنه فيما يتعلق بمضمون هذا الحق يملك صاحبه حرية اختيار نوع التعليم والمدرسة التي يتلقى فيها تعليمه، وحق التعبير هو من الحقوق الدستورية المقررة للفرد، إلا أن صاحبه يملك حرية تحديد مضمون هذا التعبير.

ومبدأ المساواة هو المدخل للتمتع بكافة الحقوق والحريات الأخرى تمتعاً لا يقوم على التمايز بين الناس. ولهذه الأهمية الكبرى للحق في المساواة حرصت الغالبية العظمى من الدساتير على إدراجه في صلبها ومن بينها الدستور اللبناني. بل يعدُّ مبدأ المساواة - بحق - أصل الحريات وأساس الحقوق، ومتصل بالقانون الطبيعي وجرى تكريسه في كافة المواثيق الدولية ولا سيما في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي نصَّ في المادة الأولى منه: "يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق. وهم قد وهبوا العقل والوجدان وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضاً بروح الإخاء. وجاء في المادة ٢ منه: " لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر....

ولقد استخدم مبدأ المساواة كمقياس لتطبيق جميع الحقوق والحريات. ولهذا قيل بحق أن هذا المبدأ يعد حجر الزاوية وأحد الدعائم الرئيسية لدولة القانون نظراً لأن سيادة القانون لا تلو ما لم تطبق على قدم المساواة. وبناء على ذلك فإنه على الرغم من الإقرار الصريح للحق في المساواة في الدساتير إلا أنه يستخلص ضمناً من مجموعة من المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون وعلى رأسها مبدأ سيادة القانون، ومبدأ الديمقراطية.

يُعرّف مبدأ المساواة بأنه: "خضوع جميع المراكز القانونية المتماثلة لمعاملة قانونية واحدة على نحو يتناسب بطريقة منطقية وفقاً للهدف الذي توخاه القانون.

ومن صور العدل، اكتفت مقدمة الدستور بأخذ صورة العدالة الاجتماعية، واعتبرتها ركيزة الدولة البرلمانية الديمقراطية، وقد فسّرها المجلس الدستوري اللبناني بالقول أن قواعد العدالة الاجتماعية من المسلمات الرئيسية للتشريع اللبناني، وإن خلا الدستور اللبناني من تحديد عام لمعنى العدالة الاجتماعية، إلا أنه أوجد تطبيقاً لها في بعض المواضيع التي حجزها للقانون الضامن لهذه العدالة.

د- الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.

السيادة ليست خاصة من خواص رئاسة الدولة أو الحكومة، بل تعود بالدرجة الاولى والأخيرة الى الدولة ككيان، أي مجموع المواطنين، وهم الشعب الذي تجمعه إرادة العيش المشترك. وأن الشعب هو من يسند السيادة الى السلطات الدستورية كما تقضي بذلك المبادئ الدستورية العالمية وكذلك الفقرة د من مقدمة الدستور اللبناني، التي تنص: "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية". وبهذا النص يكون الدستور اللبناني قد ميّز بين صاحب السيادة وبين من يمارس السيادة.

اطلقت كلمة السيادة كفكرة سياسية ثم تحولت إلى فكرة قانونية وينصرف معناها السلبي إلى عدم خضوع الدولة لسلطة دولة أخرى، وعدم وجود سلطة أخرى مساوية لسلطة الدولة في داخل حدود البلاد، أما المعنى الإيجابي فإنه ينصرف إلى سلطة الأمر والزجر في داخل البلاد وتمثيل الدولة وترتيب حقوق لها والتزامات عليها.

ومن خلال تعريف السيادة وصاحب السيادة، لا نرى بوجود أي تناقض بين بسط سيادة الدولة والدفاع عن السيادة، فإذا لم يكن للقوى النظامية القدرة على الدفاع عن السيادة، هنا من واجب الشعب، صاحب السيادة الأصلي أن يتصدى لواجب الدفاع عن هذه السيادة، فإذا شكّل لجاناً أو قوى ثورية أو مقاومة، تكون هذه القوى جزءاً من القوى الشرعية، بل تتغلّب شرعية هذه القوى على شرعية من تخلى عن واجب الدفاع عن السيادة.

فهناك فارق بين ممارسة السيادة والدفاع عن السيادة، فممارسة السيادة محصورة حكماً بالسلطات الدستورية التي اختارها الشعب، أما الدفاع عن السيادة فهو للشعب صاحب هذه السيادة ويجد هذا الحق سنده في الميثاق العربي لحقوق الإنسان: الذي نصّ في الفقرة ٤ من المادة ٢: "لكافة الشعوب الحق في مقاومة الاحتلال الاجنبي". وبهذا النص في التشريع اللبناني الجديد، فإن المقاومة ليست من اختصاص القوى النظامية بل هو واجب وصلاحيّة الشعب.

الفقرة هـ: مبدأ فصل السلطات**هـ- النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.**

يعني مبدأ فصل السلطات أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله اليها الدستور،
وان لا تتجاوز سلطة على صلاحيات سلطة أخرى،

وان تلتزم كل سلطة حدود اختصاصاتها التي رسمها الدستور حفاظاً على قاعدة التوازن في اطار
التعاون خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (م.د. قرار رقم ١٩٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤ الصادر
في الطعن بالقانون رقم ١٤٠ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٧).

يعدّ هذا المبدأ أساسياً وجوهرياً في كلّ نظام برلماني، وقد تبناه الدستور اللبناني وعمد إلى توزيع
السلطات، التشريعية منها لمجلس النواب (المادة ١٦)، والاجرائية لمجلس الوزراء (المادة ١٧)، والسلطة
القضائية التي يتولاها القضاء (المادة ٢٠).

فهذا الاستقلال ليس له ما يبرره الا فيما يتعلق بصلب المهمات المنوطة بكل سلطة كمهمة الاشتراع
للمجلس النيابي ومهمة قول الحق للسلطة القضائية.

يكمل مبدأ فصل السلطات مبدأ آخر هو مبدأ توازن السلطات وتعاونها، بحيث لا تعمل كل سلطة
منفردة في ميدانٍ مغلق.

والتعاون بين السلطات يعني تسهيل كل سلطة عمل السلطة الأخرى، وعدم عرقلة عملها، وذلك من
أجل انتظام عمل السلطات وتفعيل دورها خدمة للصالح العام، وهذا التعاون بين السلطات لا يعني اندماج
السلطات ويجب أن يقف عند حدود الفصل في ما بينها، فلا يجوز أن يؤدي إلى حلول سلطة مكان
السلطة الأخرى وممارسة صلاحياتها جزئياً أو كلياً، (م.د. قرار رقم ٢٠١٢ / ٢ تاريخ ٢٠١٢ / ١٧ / ١٢ / ٢٠١٢).

و- النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة.

تعني كفالة المبادرة الفردية أنه حيث يستطيع القطاع الخاص، أن يعمل وينجح فعلى الدولة أن
تتحدى جانباً وتكتفي بممارسة الرقابة الهادفة إلى منع كل ما من شأنه الإضرار بالمصالح الاجتماعية
للمواطنين.

لكن لما كان هدف الدولة تأمين الخدمات العامة لمواطنيها، وتحقيق الصالح العام. فإنها إذا وجدت
أنها ستقصر في تأمين الخدمات العامة لمواطنيها، فإنها تلجأ إلى مزيدٍ من إشراك القطاع الخاص بتوفير

الخدمات العامة، وهذا بدوره يزيد من إنتاجية القطاع الخاص وقدرته التنافسية مما يؤدي إلى تعزيز النمو الاقتصادي.

وتبنى الدستور اللبناني مبدأ الحرية الاقتصادية، وفي ظلّه يتضاءل دور الحكومة بشكل كبير ليقصر على الخدمات الضرورية كالأمن والدفاع والقضاء والعلاقات الخارجية.

وقد تقوم ببعض الخدمات كالصحة والتعليم والكهرباء ولكنها لا تستأثر بها.

إلا أن محدوية دور الدولة لا يعني أنها لا تتدخل في توجيه النشاط الاقتصادي، ودفع قوى السوق من أن تعمل بطريقة صحيحة وتمنع الاحتكارات وإدارة دفة الاقتصاد بما يتلاءم مع أهدافها التنموية.

وكان التطرف في ممارسة الحرية الاقتصادية وما رافقه من تفاوت هائل بين الطبقات والطوائف وطيفان طبقة رجال الأعمال وهيمنتهم على القرار السياسي هو أحد مسببات في الحرب الأهلية.

ولذلك إذا كانت الحرية الاقتصادية ولما تزل بنظر اللبنانيين، وهم على حق بذلك، مبدأ لا يجوز مسّه، فإن في ضبط وتخطيط ممارسته تكمن الحماية من ظهور مساوئه.

ولهذا فإن المجلس الاجتماعي والاقتصادي الذي نصّت وثيقة الوفاق الوطني على إنشائه - والمعطل قسراً - عليه أن يلعب دوراً في جعل الحرية الاقتصادية حرية خاضعة للنظام والقانون والاخلاق.

ز - الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

إِنْمَاءُ اقْتِصَادِ الْبِلَادِ: إِنْعَاشُهُ وَتَطْوِيرُهُ تَاجِرٌ يُحْسِنُ إِنْمَاءَ ثَرَوَاتِهِ

النمو لغةً إزدياد حجم جسم الإنسان في جميع أعضائه بنسبة طبيعية، يعني ذلك نمو متوازن لأعضاء جسم الإنسان وبمعكس النمو يكون الورم إزدياد حجم جسم الإنسان في أحد أعضائه بنسبة غير طبيعية^(١) ويعني ذلك نمو غير متوازن لأحد أعضائه على حساب الأعضاء الأخرى ممّا يسبّب في المبدأ موت الإنسان نستنتج من ذلك أن التوازن وضع إيجابي وعدم التوازن وضع سلبي.

النمو الإقتصادي (economic growth) هو معدل الزيادة السنوية في الناتج الوطني الإجمالي لبلد معين.

(١) التفسير العكسي للنمو راجع لاروس ص ١٢٢٧.

أما الإنماء أو التنمية الاقتصادية (economic development) هو "التغيير النوعي والبنوي في إقتصاد بلد ما شاملاً التقدم الاجتماعي والتكنولوجي".

التنمية عملية هادفة لتحسين نوعية الحياة لكل البشر

الإنماء المتوازن هو عملية متكاملة يعتمد على منهج شامل ومتوازن يتعدى الجوانب الاقتصادية إلى المجالات الانسانية، مثل السكن والتعليم والصحة والبيئة والثقافة والاندماج الاجتماعي، بمقتضى الانماء المتوازن أن ننظر إلى اقليم الدولة كوحدة إنمائية متكاملة بحيث لا تنمو منطقة على حساب منطقة أخرى، ولا قطاع اقتصادي على حساب قطاع اقتصادي آخر، بل أن تأتي الخطة الإنمائية موحدة وشاملة للبلاد وقادرة على تطوير المناطق اللبنانية قاطبة وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً، وثقافياً.

أدرك المشرع الدستوري لأهمية الإنماء المتوازن على وحدة الدولة واستقرار النظام، ويبدو هذا النص طبيعياً إذا كنا عرفنا الإجحاف والحرمان الذي أصاب مناطق كثيرة في لبنان، وهو ما رفع من نسبة النكمة الشعبية وكان أحد أسباب الحرب الأهلية، لهذا كان الموجب الملقى على عاتق الحكومات اللبنانية بعد إقرار وثيقة الوفاق الوطني أن تسعى بالنهوض والإنماء في كافة المناطق اللبنانية دون تمييز.

وإذا قصرت الحكومة في تحقيق الإنماء المتوازن فسيتأثر السلم الأهلي وسيرتفع العنف السياسي، وستنعدم ثقة المواطن بدولته، وستحل روابط المحبة بين أبناء المناطق.

وإذا اضطرب المجتمع، لن تتمكن الدولة من تنفيذ أي خطة إنمائية ناجحة، بل إن الاضطرابات تؤدي على المدى الطويل إلى سقوط جهود التنمية واستنزاف الموارد البشرية وتزيد من موجات هجرة الأدمغة إلى الخارج.

وتعود مشكلة الخلل في الإنماء المتوازن إلى تاريخ تكوين الدولة اللبنانية، فلقد تكوّن لبنان الكبير من منطقتين غنيتين كانتا محور التجارة والوساطة في عهد السلطنة العثمانية وهما جبل لبنان وبيروت، ومن مناطق مهملة وفقيرة وهي البقاع والجنوب والشمال.

وبدلاً من إنماء المناطق المهملة والفقيرة ركّز الإنتداب الفرنسي مشاريعه في المناطق الغنية وأبقى المناطق الفقيرة مهملة.

إلا أن غياب الانماء المتوازن لا يعني أن الحكومات لم تقم بأي عملٍ تنموي في المناطق المحرومة، بل نقصد بذلك أنها ميّزت في التعامل بين المناطق اللبنانية، وركّزت على بيروت وجبل لبنان وبعض مدن الساحل.

مما أدى إلى وجود تفاوت إقتصادي واجتماعي بين المناطق فشوّ للإقتصاد اللبناني.

لهذا جاءت وثيقة الوفاق الوطني لتؤكد على وجوب انتهاج سياسة الانماء المتوازن بمعنى التركيز على المناطق الأقل نمواً وتطوراً، وبالتالي العمل على رفع مستوى الدخل للأفراد في تلك المناطق وذلك للحدّ من إفراغ المناطق من طاقتها الانتاجية والتقليل من حركة النزوح من الريف إلى المدن.

ويُفهم من هذا النص الدستوري مدى ارتفاع وتيرة المطالبة بتحقيق الإنماء المتوازن ضماناً للاستقرار وتقليصاً للهوة بين المواطنين والمناطق وسعيّاً دؤوباً لتحقيق سياسة إنمائية شاملة ومتوازنة وتكافؤاً في توزيع الفرص ومزيداً من التوحد حول القضايا المصرية كما هو رد على نزعة فك الارتباط لدى البعض من مبدأ التضامن الوطني وعدالة التوزيع بهدف ردم الفوارق الحاصلة في نمو مختلف المناطق وبخاصة بين المركز والأطراف.

ح- الغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية.

أشرنا فيما سبق، أن مسألة الطائفية كانت تؤرق اللبنانيين منذ إقرار الدستور اللبناني، فأثناء مناقشة المادة ٩٥ في جلسة ٢٣ أيار ١٩٢٦، قال النائب زوين "إن الروح الطائفية موجودة، إنها العلة التي نشكو منها والتي تقتلنا، إنها السبب في قتل أبناء وطننا بعضهم البعض، إنها العقبة التي تحول دون وحدتنا. الروح الطائفية هي السبب بوجود الانتداب، نحن متمدنون ولكننا بسبب الطوائف وضعنا أنفسنا تحت الانتداب".

وأدلى النائب إميل ثابت، في المعنى نفسه إن "لا وحدة وطنية طالما يوجد طائفية".

وقال شبل دموس إنه يحتقر الطائفية، ولكنه في الوقت عينه يتشبث بها لأنه لا يريد أن تتمزق الوحدة.

وفي معرض مناقشته لهذه المادة، ردّ النائب ابراهيم المنذر: "قال زميلي شبل دموس إنه يحتقر الروح الطائفية، ولكنه يتشبث بها، وأنا أقول إن هذه الروحية مضرّة، وهي التي تقتلنا، ومع ذلك نرجع إليها ونضعها في دستورنا، فلنعمل ما يبدو لنا حسناً، ولكن فلنحاذر أن نكرس في دستورنا مبدأ لم تتبناه أمة من الأمم،

إن السبب في تخلفنا هو الروح الطائفية، فلنطبقها على الأقل علناً في توزيع الوظائف، ولكن فلنتجنب ذكرها في الدستور.

بالرغم من هذا الاعتراض تضمّن الدستور اللبناني بنصه الأساسي لعام ١٩٢٦ (٢٣ أيار ١٩٢٦) تكريساً للصيغة اللبنانية، حيث نصّت المادة ٩٥ القديمة من الدستور:

بصورة مؤقتة وعملاً بالمادة الأولى من صك الانتداب والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة دون ان يؤول ذلك الى الاضرار بمصلحة الدولة.

ولعلّ السبب في تكريس الطائفية في لبنان إنما يكمن للحيلولة دون محاولة أي فئة في لبنان سواءً أكانت طائفية أم عقائدية للاستيلاء على السلطة أو التفرد بها على حساب الفئات الأخرى، نظراً لأن لبنان لا يمكن أن يحكم إلا بجناحيه ولا يمكن أن يحكم من خارج الطوائف وإلا فقد ميزته.

لهذه الأسباب، تأنى المشرع الدستوري عند التفكير في تغيير الصيغة اللبنانية، وقضى بوجوب العمل على إلغاء الطائفية السياسية، دون أي مساس بكيانية الطوائف.

وفي عهد الاستقلال لم يطرح زعيما الاستقلال، إلغاء المادة ٩٥ مباشرة، بل اكتفيا بإقرار مبدأ إلغاء الطائفية وأدرجاه في البيان الوزاري لحكومة الاستقلال الأولى تاريخ ٧ تشرين الاول ١٩٤٣ معترفين بأن الطائفية كانت في معظم الأحيان أداة لكفالة المنافع الخاصة... وأن الساعة التي يمكن فيها إلغاء الطائفية هي ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان...".

إلا أن هذه الساعة لم تكن قريبة ولا مقررة في ذاك العهد، إذ دفعت المصالح الذاتية لعدد من رجال الاستقلال، ليس فقط على تناسي واجب السعي لالغائها، وإنما لتوطيدها وتعميمها، لدرجة ان الدولة أصبحت بكاملها وبجميع دوائرها ودرجاتها مسرحاً خصباً للاستغلال بحجة حماية مصالح بعض الطوائف الكبرى، وفي مقدمتها الطائفة المارونية.

وكان من الطبيعي أن تنثير هذه الحالة الاشمئزاز والنقمة من جانب الفئات التي شعرت بالغبن الذي كان لا بد من أن يصيبها، لأنه كان وما زال من المستحيل أرضاء جميع الطوائف الكبرى دفعة واحدة، بسبب المنافسة التي كان من المحتم ان تستعر بينها.

فانطلقت - على مرّ التاريخ الاستقلالي - الدعوات لإلغاء الطائفية، ولكن هذه المطالبات كانت نظرية أو مساعٍ لاستبدال الطائفية بالعلمانية، تأثراً بالعلمانية السائدة في الدول الغربية ولا سيما في فرنسا، غير منتهيين إلى الواقع الاجتماعي والديني الذي أفضى إلى نجاح العلمنة في الغرب، فهو يقوم على وحدة الدين أي المسيحية (بالرغم من انقساماتها الداخلية بين الكاثوليك والفرق البروتستانتية) والاحاد إذ ارتفع عدد غير المؤمنين وتكاثرت جماهيرهم، مع تقدم العلوم والافكار الليبرالية.

وفي خضمّ هذا التنافس بين أصحاب النظريات المتعارضة حول هذا الموضوع، الذي اتخذ في بعض المناسبات شكل المساجلات العنيفة، انبثقت فكرة إلغاء الطائفية السياسية.

ويعني هذا المصطلح أن اللبنانيين إنما يؤلفون وحدة تتناول الشعب اللبناني بأسره وجميع طوائفه.

لا يختلف أي لبناني عن الآخر في كل ما يتوجب عليه من عمل سياسي وفي كل ما يحقق له منفعة او مرتبة في مراكز الدولة وإداراتها.

فتكون النتيجة، في نطاق هذا النظام، ان الدولة باتت مؤلفة من مواطنين متساوين، على اساس هذا الانصهار السياسي، والسياسي وحده، تصبح الدولة دولة غريبة عن الطائفية، أي عن طائفة او دين او مذهب كل من المواطنين الذين بوحدتهم هذه تكون الدولة قد تحررت من الحزام الطائفي، الذي كبلها في الماضي بقيوده الصارمة، وولّد أضراراً جمّة.

ولهذا جاء في وثيقة الوفاق الوطني أن الغاء الطائفية السياسية هدف وطني اساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق الخطة المرحلية، فالفقرة ح من مقدمة الدستور هي الميثاق الجديد، هذا الميثاق الجديد يقول أن إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني اساسي.

وفي مقاربتة للبعد الطائفي، ركّز اتفاق الطائف على اتباع الخطوات الآتية:

١- التمييز بين الغاء الطائفية في المطلق وبين الغاء الطائفية السياسية، فمنذ العام ١٩٤٧ إلى العام ١٩٨٩ تاريخ اتفاق الطائف، رجعنا إلى الوراء، حيث أحجم الطائف عن الكلام عن الغاء الطائفية، واقتصر على طلب الغاء الطائفية السياسية، وبالعكس ربما جاء ليدعم الطائفية غير السياسية أيضاً.

٢- تشكيل الهيئة الوطنية التي تدرس وتقتراح الطرق الآلية الى إلغائها، محددًا بذلك سقف مهمتها ووضع صيغة لتشكيلها برئاسة فخامة رئيس الجمهورية ومشاركة رئيس المجلس النيابي ورئيس مجلس الوزراء وشخصيات سياسية وفكرية واجتماعية.

على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الاجراءات الملائمة لتحقيق الغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية، تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية.

مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بالغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية.

إن صيغة تشكيل الهيئة كافية لتوفير الضمانات للجميع، فالرؤساء الثلاثة الحكميون من الطوائف الاكبر في لبنان والشخصيات التي ستشارك فيها لا يمكن ان تكون من طوائف دون اخرى. فالمشاركة فيها مفتوحة للجميع من دون تحديد اي سقف، ويمكن لاي طائفة ان تنتدب من يمثلها لابداء رأيه ومناقشته.

٣- إن تشكيل الهيئة الوطنية، وبصرف النظر عن الزامية تشكيلها، لا يمكن ان يعني ان الطائفية قد الغيت، فقد يستغرق عملها زمناً طويلاً.

كما إن ما تتوصل اليه الهيئة لا يكون تقريرياً ابداً، هذه النقطة التي تزيل أي تخوف، بدليل انه مجرد اقتراح ولا يعقل القول ان تقديم الاقتراح الى مجلسي النواب والوزراء اللذان هما مناصفة، والهيئة التي هي بالتأكيد ستكون مناصفة، لاخذ العلم فقط

٤- يتوقف تنفيذ هذه الخطة، على القيام بخطوة اجرائية، تتمثل في اقرار المناصفة بين عدد النواب المسيحيين والمسلمين".

كما أن تشكيل الهيئة يعني بدء العمل لتنفيذ مواد دستورية ميثاقية بحيث يؤدي استمرار تعطيل تشكيل الهيئة الوطنية إنما يؤدي الى استمرار تعطيل مواد دستورية اخرى يرتبط تطبيقها بتطبيق المادة ٩٥، ومنها المادة ٢٢ دستور المتعلقة بإنشاء مجلس الشيوخ.

والمادة ٢٤ المتعلقة بقانون الانتخاب الذي تحدت خطوته العريضة في اتفاق الطائف، على اساس المحافظة التي تشكل نواة لكل الوحدة الوطنية بعد اعادة النظر بالتشكيل الاداري".

ط- أرض لبنان واحدة لكل اللبنانيين. فكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على اساس أي انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين. يعدّ هذا البند تنمةً للبند الأول من المقدمة الذي يتحدّث عن وحدانية لبنان أرضاً وشعباً ومؤسسات، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات.

وقد يبدو هذا المبدأ البديهي مستغرباً في دولة موحدة، إلا أن طروحات ونتائج الحرب الأهلية هي التي فرضت إعادة تأكيد البديهيّات والمسلّمات الوطنية.

فأرض لبنان واحدة لكل اللبنانيين بحيث يحقّ لكل لبناني في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون.

وبعد أن أقرّت المقدمة بحقّ كل لبناني في الإقامة على أي جزء من الأرض اللبنانية، انتقلت مباشرةً لتقرير أنه لا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، بحيث يحظر أن ترعى كل مجموعة حضارية فيه جميع شؤونها، وبخاصة ما تعلّق منها بالحرية والشؤون الثقافية والتربوية والمالية والأمنية والعدالة الاجتماعية وعلاقاتها الثقافية والروحية مع الخارج وفقاً لخياراتها الخاصة".

والتزاماً بمبدأ "لا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان"، رُفِضت الدعوات إلى اعتماد التمثيل الطائفي، أي أن تنتخب كل طائفة ممثليها في البرلمان، لأن هذا النوع من التمثيل الشعبي، ولا سيما في بلدٍ مثل لبنان، سيؤدي إلى زيادة التباعد بين أبنائه ويوصل إلى عدم الاستقرار السياسي.

إلا أن مساوئ الفدرالية أنها بمثابة الخطوة التمهيدية نحو التقسيم، ولهذا حسم الدستور اللبناني هذه المسألة فلا تقسيم للبنان إلى دويلات طائفية، ولا عودة للتفكير بالتجزئة أي باقتطاع أراضٍ لبنانية وضمّها إلى سوريا، فهذه المسألة أصبحت في الوقت الراهن من الثوابت.

وتبقى مسألة تجزئة قرى لبنانية في الجنوب، وضمّها إلى الكيان الغاصب وهي: ابل القمح، تربخا، صالحا، قدس، المالكية، النبي يوشع، هونين، وهي أراضٍ سلختها فرنسا عن لبنان في العام ١٩٢٣، بعد أن كانت قد أقرّت بلبنانية هذه القرى في العام ١٩٢١، عندما أجرت فرنسا في لبنان إحصاءً سكانياً حصل بموجبه سكان القرى السبع على الجنسية اللبنانية.

وفي العام ١٩٤٨ نفذت القوات الإسرائيلية عملية إبعاد منظمة لسكان القرى السبع في إطار تفرغ الجليل من سكانه العرب، فإن السؤال هو حول دخول هذه الأراضي ضمن منطوق هذا البند من مقدمة الدستور، ما يجعل السكوت عن هذه التجزئة مخالفة لنصٍ دستوري؟.

اللاء الثالثة، أو المحذور الثالث في هذا البند، هو التوطين، والتوطين كلمة عامة تُطبّق على إطلاقها، وإن كان المخاطب بها وفق الأدبيات اللبنانية، اللاجئين الفلسطينيين، وتعني كلمة توطين: اعطاء وطن لمن له وطن آخر يحق له العودة إليه، فيؤدي اسكانه واعطائه جنسية الدولة اللبنانية حتماً الى حرمانه من حق عودته الى وطنه الأم.

أما كلمة اللاجئ فتطلق على كلّ شخص يوجد، بنتيجة أحداث وقعت، وسببت له خوف من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد.

عملياً: يقيم في لبنان نحو ٥٠٠ ألف لاجئ فلسطيني مسجل والآلاف من الفلسطينيين غير المسجلين، وهي نسبة كبيرة ومخيفة في آن نظراً الى المعادلة الديموغرافية الحساسة التي تحكم البلد وخصوصاً من الناحيتين الطائفية والمذهبية الامر الذي يؤثر وينعكس على التوازن السياسي والطائفي والوطني.

ويظهر واضحاً هذا الأثر من خلال مقارنة تطور أعدادهم بخلال مئة عام:

السنة	العدد	السنة	العدد	السنة	العدد
١٩٥٠	١٢٧٦٠٠	٢٠٢٠	٤٩٨٢٠٢	٢٠٩٠	١٣٢٨١٩٢
١٩٦٠	١٣٦٥٦١	٢٠٣٠	٥٧٣١١٥	٢١٠٠	١٥٢٧٩٠٧
١٩٧٠	١٧٥٩٨٥	٢٠٤٠	٦٥٩٢٩٣		
١٩٨٠	٢٢٦٥٥٤	٢٠٥٠	٧٥٨٤٢٩		

١٩٩٠	٣٠٢٠٤٩	٢٠٦٠	٨٧٢٤٧٢		
٢٠٠٠	٣٧٦٤٧٢	٢٠٧٠	١٠٠٣٦٦٣		
٢٠١٠	٤٣٣٠٨١	٢٠٨٠	١١٥٤٥٨١		
النسبة المفترضة لزيادة أعداد الفلسطينيين في لبنان كل ١٠ سنوات					
				١٠١٥	

وما ينطبق على الفلسطينيين ينطبق على سواهم لأن الدستور تحدث عن حظر التوطين بالعموم دون أن يقصد به حصراً توطين الفلسطينيين.

ي- لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.

يعني التعايش قيام مجموعات بشرية مختلفة في النواحي الإثنية أو الدينية أو العرقية بالعيش معاً على رقعة جغرافية تحت مظلة نظام سياسي، مع احتفاظ المجموعة بهويتها وتقاليدها وقيمها وأنماط عيشها وعاداتها وأعرافها الخاصة. وننتقل من حالة التعايش إلى المجتمع المتلاحم، عندما نصل إلى حالة انصهار بين هذه المجموعات التعددية، الدينية أو الإثنية، ما يؤدي إلى وحدة تسفر عن ظهور أمة واحدة وهوية واحدة جامعة، بعدما تتخلى كل مجموعة عن خصائصها. فينشأ في هذا المجتمع نظام سياسي مركزي مهيم.

يثبت الواقع أن المجتمعات ذات التعددية الدينية والإثنية، تميل إلى التعايش، وليس إلى التلاحم .

والعامل المؤثر في قيام علاقات تعايش راسخة، هو تحقيق العدالة وسيادة الديمقراطية والمساواة وعدم تسلط مجموعة على أخرى، والاعتراف بالآخر.

على عكس ذلك، يؤدي التمييز والتهميش إلى ظهور نزعة التقوقع لدى الأقليات في بلد ما، مما يقوي من مشاعر الخصوصية لديها.

وقد تجاهلت حكومات ما بعد الطائف للفقرة ي من الدستور، وهذه الفقرة كأي نص دستوري آخر، لا يمكن فهمها بصورة صحيحة خارج إطار الواقع السياسي الذي تطبق فيه، وأي فصل بين السياسية والنص ستؤدي إما إلى تشويه النص أو إلى تقزيم الواقع.

فكيف يمكن أن تصبح سلطة ما هي سلطة غير شرعية، وما المقصود بتعارض هذه السلطة مع مقتضيات العيش المشترك؟.

إذا رجعنا للواقع النصي، نلاحظ أن عبارة العيش المشترك وردت أربع مرات في وثيقة الوفاق الوطني:

- المرة الأولى وردت الإشارة إلى العيش المشترك بصيغة عامة وضمن المبادئ العامة التي تقوم عليها الجمهورية، وهو النص المشار إليه أعلاه.

- ورد ذكر العيش المشترك ضمن الأحكام المتعلقة باللامركزية الإدارية، فأوجبت الوثيقة إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.

- ضمن الإصلاحات المتعلقة بالسلطة القضائية، كان الهدف من إنشاء المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء والمجلس الدستوري، هو تأمين توافق عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مسلمات العيش المشترك وحقوق اللبنانيين الأساسية المنصوص عنها في الدستور.

ثمّ ألزمت الوثيقة الدستورية المشتري عند وضعه قانون الانتخاب بأن يراعي القواعد التي تضمن العيش المشترك بين اللبنانيين، وبالرغم من عدم ورود هذا البند في الدستور، إلا أن المجلس الدستوري اعتبره نصاً دستورياً.

وفي التطبيق العملي، كان للمجلس الدستوري تفسيراً مميزاً لمعنى العيش المشترك، فجاء في حكمه أن: "الحرص على الوفاء للمبدأ الدستوري الوارد صراحة في الفقرة (ي) من مقدمة الدستور بان لا شرعية لأي سلطة تتناقض لميثاق العيش المشترك، تعني بأن لا يستقل التمثيل الشعبي أي تمثيل، في ظل أوضاع تهدد صيغة هذا العيش التوافقية والميثاقية التي ارتضاها الشعب اللبناني صاحب السيادة ومصدر السلطات..".

إن الالتزام بمبدأ أن "إعمال النص خير من إهماله" تعني أنه يجب إعطاء هذا النص كامل مفاعيله، ويعني أن ليس عمل السلطة بل السلطة ذاتها هي غير شرعية إذا خالفت مبادئ العيش المشترك.

وإذا طبقنا هذا النص على السلطة التنفيذية، نقول بأنه إذا أصبحت هذه السلطة في وضع مناقض لميثاق العيش المشترك، فإنها تفقد شرعيتها، وفقدان الشرعية يفرض على رئيس الجمهورية بصفته المؤمن على الدستور أن يعلن عن هذه الحالة غير الدستورية وأن يرفض التعامل معها.

وإذا كان لا يرى أن النص الدستوري يتيح له اعتبار ان الحكومة مستقلة سنداً للفقرة ٥ من المادة ٥٣ من الدستور. لأن حالة عدم الشرعية وعدم الميثاقية المذكورة، هي حالة مغايرة لحالة اعتبار الحكومة مستقلة سنداً للمادة ٦٩ من الدستور، فإنه لا تعارض بين الحالتين، كما أن تطبيق أحد النصين لا يحول دون تطبيق النص الآخر، فلكلٍ منهما مجاله الخاص.

ولتأكيد وجهتنا نقول كحالة افتراضية، ماذا لو نالت الحكومة ثقة مجلس النواب ولكن برئيس حكومة من غير الطائفة السنية، هي حكومة دستورية من الناحية الشكلية المجردة، وأما إذا أدى هذا الأمر للتعارض مع مقتضيات العيش المشترك، فسيفقدها لشرعيتها وستصبح حكومة غير شرعية وغير دستورية حتى ولو لم تنطبق عليها إحدى حالات الاستقالة المحددة في المادة ٦٩ من الدستور، واعتبار الحالات التي وردت في المادة ٦٩ هي حالات حصرية، يعني انه لا يمكن ان تعتبر الحكومة مستقيلة بأي حالة أخرى وهذا أمر غير دقيق أيضاً.

فالمادة ٧٢ من الدستور مثلاً تقضي بأن يكف رئيس مجلس الوزراء او الوزير عن العمل فور صدور قرار الاتهام بحقه... وقرار الاتهام لا يعني صدور الحكم.

فماذا يعني كف اليد عن العمل؟ وماذا يعني ان يصدر الحكم بالاتهام بتجريم دولة رئيس مجلس الوزراء؟ هل تكون الحكومة عندها مستقيلة وهل مثل هذا يُسمى استقالة اما إقالة من دون حجب الثقة عن الحكومة؟

أو ماذا لو مرض رئيس الحكومة مرضاً يسحيل معه القيام بمهامه أو حتى تقديم استقالته؟

لا بدّ في معرض الحديث عن حصرية المادة ٦٩ من الإشارة الى أن الصيغة التي اعتمدها المشترع عندما نص على «تعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات الآتية...». في الصياغة القانونية والدستورية تحديداً لا تستعمل كلمة «تعتبر»، والدليل انها وردت في هذه المادة فقط، وهذا ما قد يفسر بأن قصد نية المشترع، هو الإشارة إلى عدم عدم حصريتها لأنه لو كانت النية حصرية لجاء النص «تستقيل» وليس «تعتبر مستقيلة».

والتعميم الصادر عن رئيس الجامعة اللبنانية الذي يطلب بموجبه الى جميع أفراد الهيئة التعليمية ومجالس الفروع والوحدات مراعاة التنوع في اختيار المرشحين لتولي المراكز الإدارية والأكاديمية في الجامعة سنداً لأحكام الفقرة "ي" الأخيرة من مقدمة الدستور التي تنص على ما يلي: "ي- لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك"، فإن هذا التعميم يندرج في عداد الأوامر والتعليمات الرئاسية التي تصدر عن الرئيس التسلسلي، بقصد تسيير العمل العادي للمرفق العام، على نحو يكفل أداءه وتسييره على وجه أفضل.

فهذه التوجيهات والتعليمات التي تصدر عن السلطة الرئاسية، على مختلف وحداتها الإدارية المتدرجة، والتي تتمتع بقوة إلزامية في مواجهة المرؤوسين، وهم مجبرون بتنفيذها إلزاماً، إلا أنها تخرج من نطاق الأعمال الإدارية النهائية، أي النافذة والضارة، وتبقى من قبيل الأعمال والإجراءات الداخلية التي تتخذها السلطة الإدارية بقصد تسيير عمل المرفق العادي، على نحو يكفل مقتضيات أداء الخدمة العامة،

وهي لا تتمتع بقوة النفاذ ومقومات التنفيذ، ولا تقبل الفصل بذاتها أو الطعن. وبما أنه يتعذر تطبيق تقنية الأعمال المنفصلة الاجتهادية المار ذكرها في المراجعة الحاضرة على التعميم المطعون فيه باعتباره إيضاحاً لأحكام الفقرة "ي" من مقدمة الدستور المذكورة، ولأن حق الإشراف والمراقبة والتوجيه مباشرة هو حق عام، ومن قواعد القانون الإداري ومفهوم المرفق العام، ويعتبر من المبادئ الرئيسية الملازمة مفهوم السلطة التسلسلية، تتمتع به الإدارة عفواً، في إطار إمتيازات السلطة العامة دونما حاجة إلى نص قانوني، فهي سلطة عادية (de droit commun) تفرضها طبيعة التنظيم الإداري^(٢).

(٢) م.ش. قرار رقم ٣٣٧ / ٢٠١٩-٢٠٢٠ تاريخ ٢٠٢٠/٢/٤ أمل نجار ورفاقها/ الجامعة اللبنانية.

○ الفصل الثالث: مجلس النواب

البرلمان، هو المؤسسة المنتخبة لتتولى تمثيل الشعب، والقيام بالمهام التي يكلفها بها الدستور، ويأتي في مقدمة مهامها: التشريع، وبسبب غلبة هذه المهمة على بقية المهام، يُطلق على البرلمان تسمية السلطة التشريعية، وهي التسمية المعتمدة في كافة الدساتير، بالرغم من أن له مهام أخرى لا تقل أهمية عن التشريع كالوظيفة المالية، والرقابية، والقضائية، والانتخابية...، التي سنأتي على تفصيلها لاحقاً.

والبرلمان ليس له صورة واحدة في كل الدول، فهناك دول لا تحوي برلماناً منتخباً، وهناك دول تعتمد نظام الثنائية البرلمانية، وهناك دول تعتمد مبدأ وحدانية البرلمان.

وفي لبنان اعتمد الدستور اللبناني بنصه الأساسي مبدأ الثنائية البرلمانية، وهذا ما نصت عليه المادة ١٦ قبل تعديلها عام ١٩٢٧: "يتولى السلطة التشريعية هيتان، مجلس الشيوخ ومجلس النواب".

إلا أن التعديل الدستوري الأول الصادر في ١٧ تشرين الأول ١٩٢٧ ألغى مجلس الشيوخ واعتمد مبدأ وحدانية البرلمان، حيث أصبحت السلطة التشريعية مناطة بهيئة واحدة هي مجلس النواب.

حددت المادة ٢٢ القديمة من الدستور عدد أعضاء مجلس الشيوخ بـ ١٦ شيخاً يُعيّن رئيس الحكومة سبعة منهم بعد استطلاع رأي الوزراء، وينتخب الباقون وتكون مدة عضو مجلس الشيوخ ست سنوات ويمكن أن يعاد انتخاب الشيوخ الذين انتهت مدة ولايتهم أو أن يجدد تعيينهم على التوالي.

واشترطت المادة ٢٣ القديمة قبل إلغائها أن يكون عضو مجلس الشيوخ لبنانياً بالغاً من السن خمساً وثلاثين سنة كاملة. ولا يشترط في صحة انتخابه أو تعي يه عضواً في مجلس الشيوخ أن يكون مقيماً في لبنان الكبير في موعد الانتخابات وسيوضع قانون خاص تعيّن بموجبه مناطق الانتخاب وأهلية المنتخبين وكيفية انتخابهم.

ولقد أغفل الدستور اللبناني تحديد اختصاص مجلس الشيوخ، بل حتى حرمة من حق اقتراح القوانين، حيث ورد في المادة ١٨ القديمة أن لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حق اقتراح القوانين. وعندما تساءل نواب كيف يجوز أن تكون ثمة هيئة مشترعة هي مجلس الشيوخ وتُحرّم من حق اقتراح القوانين، أجاب السيد سوشيه: "إن مجلس النواب يمثّل الأمة مباشرة وهي وحدها لها حق اقتراح القوانين أما مجلس الشيوخ فإنه لا يخرج كلّه بإرادة الشعب، فيكفي أخذ رأيه وموافقته النهائية على القوانين.

وسرعان ما أدرك الانتداب الفرنسي عدم الجدوى من مجلس الشيوخ فعمد في أوّل تعديل دستوري بتاريخ ١٧/١٠/١٩٢٧ إلى إلغائه وضمّ أعضائه إلى مجلس النواب.

ثم أُعيدَ العمل بنظام الثنائية البرلمانية بموجب المادة ٢٢ الجديدة من الدستور، والمنشأة بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ الصادر في ٢١-٩-٩٠ التي نصّت على أنه: "مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يستحدث مجلس للشيخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتتحصر صلاحياته في القضايا المصيرية"..

إلا أن هذا التعديل لم يطل المادة ١٦ التي لا زالت تنص على أن "تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب".

وفقاً للمادة ٢٢ فإن إنشاء مجلس الشيخ معلق على شرط واقف للتنفيذ، هو انتخاب مجلس نواب على أساس لا طائفي، ولهذا السبب لم يستحدث مجلس الشيخ حتى تاريخه.

إذ اشترطت المادة ٢٢ الجديدة ان يسبق إنشاء مجلس الشيخ انتخاب مجلس نواب على أساس لا طائفي، فيكون مجلس الشيخ هيئة لتمثيل الطوائف التي اتخذت لأول مرة تسمية "العائلات الروحية"، بينما استخدم الدستور اصطلاح، الطائفة والطوائف في المواد: (٢٤،٩٥)، الفقرة ح مقدمة الدستور). واستخدام الدستور للمصطلح العائلات الروحية، هو استخدام مقصود، أراد من خلاله المشترع نفي الصفة السياسية عن الطوائف في معرض معالجته لمسألة إلغاء الطائفية السياسية؟ بخاصة وأن هذا المجلس ينبثق عن العملية الاصلاحية لالغاء الطائفية السياسية، ولهذا هو لا يكرسها مجدداً في نص دستوري جديد.

أما الصلاحيات التي نص عليها الدستور لمجلس الشيخ فهي تنحصر في القضايا المصيرية، والسؤال عما إذا كانت صلاحيات مجلس الشيخ المسماة بالقضايا المصيرية، تختلف عن "المواضيع الاساسية" التي أقرتها المادة ٦٥ من الدستور فيما يتعلق بصلاحيات مجلس الوزراء؟.

وهل المقصود ان نظام المجلسين لا يعني ثنائية السلطة التشريعية، ام ان المقصود فعلا ان يكون مجلس الشيخ بمثابة هيئة نقض ومراجعة ورقابة على مجلس النواب اللاطائفي؟

هذه الاسئلة لا نجد جوابا عليها في المواد الدستورية الآتية الذكر بشكل مباشر،

لكنها وفق مبادئ التفسير وقواعده، فهي تفسر في ضوء ارتباط إنشاء مجلس الشيخ بالغاء الطائفية السياسية وانتخاب مجلس نيابي لا طائفي، فهذه الفكرة هي الوحيدة الواضحة من الدستور ووثيقة الطائف.

من المؤكد حسب الدستور، ان مجلس الشيخ لا ينشأ قبل انتخاب مجلس نيابي لا طائفي، ولن يكون مجلس الشيخ سلطة برئاسة محفوظة لاي فريق طائفي - خلافاً للشائع - لأن إنشاءه سيأتي بعد إلغاء الطائفية السياسية أي بعد حظر تخصيص موقع سياسي أو وطني لأي طائفة.

وإذ لم ينشأ مجلس الشيوخ حتى تاريخه، ولم يصدر أي قانون يحدد آلية اختيار أعضائه وعددهم، ولم نعرف اختصاصات هذا المجلس، لذلك سيقصر معالجتنا موضوع البرلمان بالمجلس النيابي، بصفته الهيئة الوحيدة التي تناط بها ممارسة السلطة التشريعية، وفقاً للمادة ١٦ من الدستور.

أما لناحية آلية انتخاب النواب وعددهم ومدة ولايتهم وتوزيعهم الطائفي والمناطق، فقد أحال الدستور إلى قانون الانتخاب تنظيم هذه المسائل، إذ جاء في المادة ٢٤ المعدلة منه: "يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقاً لقوانين الانتخاب المرعية الاجراء. وإلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية:

أ- بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين.

ب- نسبياً بين طوائف كل من الفئتين. (نسبة متحركة يجب تغيير عدد النواب لكل طائفة بحسب زيادة أو نقصان ناخبها)

ج- نسبياً بين المناطق.

محافظة بيروت: 19

محافظة جبل لبنان: 35

محافظة لبنان الجنوبي: 23

محافظة البقاع: 23

محافظة لبنان الشمالي: 28

ويتضح إذن أن أمر تكوين مجلس النواب يعود إلى القانون العادي، المرتبط بالسياسة التي ترغب الحكومة القائمة بانتهاجها ارتباطاً وثيقاً الأمر الذي جعل قانون الانتخاب لغاية اليوم يتقلب ويتبدل مع العهود والظروف.

•
المبحث الأول:

انتخاب أعضاء السلطة التشريعية

المطلب الأول:

في نظام الاقتراع وعدد النواب والدوائر الانتخابية

المادة الأولى: يتألف مجلس النواب اللبناني من مائة وثمانية وعشرين عضواً تكون مدة ولايتهم أربع سنوات، يُنتخبون على أساس النظام الأكثرية، ويكون الاقتراع عاماً وسرياً وعلى درجة واحدة.

المادة الأولى الجديدة" يتألف مجلس النواب من مائة وثمانية وعشرين عضواً تكون مدة ولايتهم أربع سنوات، يُنتخبون على أساس النظام النسبي، ويكون الاقتراع عاماً وسرياً وفي دورة واحدة.

الفقرة الأولى: في عدد أعضاء مجلس النواب

لم يتضمن الدستور اللبناني أي ذكرٍ لعدد أعضاء مجلس النواب، تاركاً للقانون تحديد عددهم، حيث جاء في المادة المعدلة ٢٤ من الدستور اللبناني: يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقاً لقوانين الانتخاب المرعية الإجراء.

وتختلف الدول حول مسألة تحديد عدد النواب في متن الدساتير، في الدول الغربية، نجد مثلاً أن الدستور الفرنسي حدد العدد الأعلى لمجلس النواب الذي لا يمكن أن يتخطاه بـ ٥٧٧ نائباً ينتخبون بالاقتراع المباشر، ومجلس الشيوخ ٣٤٨ شيخاً ينتخبون بالاقتراع غير المباشر (المادة ٢٤ من الدستور الفرنسي).

أما دستور الولايات المتحدة الأميركية فربط عدد النواب بعدد السكان، بشرط أن ألا يزيد عدد النواب عن نائب واحد لكل ثلاثين ألف نسمة (الفقرة الثانية من المادة الأولى للدستور الأميركي).

وكذلك اختلفت الدساتير العربية بشأن تحديد عدد النواب في متن الدستور، فبينما نجد أن الدساتير في الأردن، وتونس، والجزائر، والسودان، وسوريا والمغرب، ولبنان، لم يتضمن أن تحديد لعدد النواب تاركاً لقانون الانتخاب أمر تحديد هذا العدد.

وإذ انتسب الدستور اللبناني إلى فئة الدول التي لا تتضمن دساتيرها تعييناً لعدد النواب، نلاحظ أن عدد النواب لم يثبت على رقم محدد، ففي قانون الانتخاب الصادر بموجب القرار التشريعي رقم ١٣٠٧ تاريخ ١٠/٣/١٩٢٢ حدد عدد أعضاء المجلس بثلاثين نائباً.

وفي قانون الانتخاب الأول بعد وضع الدستور اللبناني، والصادر عن المفوض السامي الفرنسي دي مارتيل، بموجب القرار رقم ٢ تاريخ ٣/١/١٩٣٤، عمد على تخفيض عدد النواب إلى ١٨ نائباً.

وبتاريخ ٢٩/٧/١٩٣٧ أصدر المفوض السامي دي مارتيل القرار رقم ١١٩/١٩ LR الذي نصّ في مادته الأولى على أنه: "عُدلت على الصورة التالية الفقرة الأولى من المادة الأولى من القرار رقم ٢ تاريخ ١/٢/١٩٣٤: يتألف مجلس نواب الجمهورية اللبنانية من ٤٠ عضواً منتخباً.

وبتاريخ ٧/١٠/١٩٣٧ صدر عن المفوض السامي الفرنسي القرار رقم ١٣٥/L.R. الذي رفع عدد النواب الجمهورية اللبنانية إلى ٤٢ عضواً منتخباً، و ٢١ عضواً معيناً.

ثم ارتفع هذا العدد بموجب القرار رقم ٣١٢/F.C. تاريخ ٣١/٧/١٩٤٣ الصادر عن المندوب العام المفوض ج. هيلو، حيث تضمنت المادة الأولى منه: "يتألف مجلس النواب المدعو لتأمين العودة إلى الدستور اللبناني من ٥٥ عضواً".

وبتاريخ ١٠/٨/١٩٥٠ صدر أول قانون للانتخاب في عهد الاستقلال، الذي نصّ في مادته الأولى على أن: "يتألف مجلس النواب من سبع وسبعين نائباً".

وجرى تعديل قانون ١٠/٨/١٩٥٠ بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٦ تاريخ ٤/١١/١٩٥٢ والمرسوم الإشتراعي رقم ٧ تاريخ ١٢/١١/١٩٥٢ وأهم ما ورد في هذه التعديلات أنها خفّضت عدد النواب إلى ٤٤ عضواً مدة ولايتهم أربع سنوات.

وبتاريخ ٢٤/٤/١٩٥٧ صدر قانون تعديل قانون انتخاب أعضاء المجلس النيابي الذي نصّ في مادته الأولى على أن: "يتألف مجلس نواب الجمهورية اللبنانية من ٦٦ عضواً مدة ولايتهم أربع سنوات".

وبتاريخ ٢٦/٤/١٩٦٠ صدر القانون الجديد للانتخاب الذي نصّ في مادته الأولى على أن: "يتألف مجلس نواب الجمهورية اللبنانية من تسعة وتسعين عضواً.

وإذ لم يحدد الدستور اللبناني عدد النواب، إلا أن وثيقة الوفاق الوطني التي لها قوة النص الدستوري، قد جعلت هذا العدد ب ١٠٨ نواب. وحيث ورد النص الآتي: يزداد عدد أعضاء مجلس النواب الى (١٠٨) مناصفة بين المسيحيين والمسلمين.

تقيّد القانون الأول بعد الطائف بهذا العدد، حيث صدر القانون رقم ٩١/٥١ تاريخ ١٩٩١/٥/٢٣ الذي نص في مادته الأولى: "عدل نص المادة الأولى من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب بحيث يصبح كما يأتي: "يتألف مجلس نواب الجمهورية اللبنانية من مائة وثمانية أعضاء وتكون مدة ولايتهم أربع سنوات". ولكن القوانين اللاحقة بدءاً من العام ١٩٩٢ رفعت هذا العدد إلى ١٢٨ نائباً، بصورة مخالفة لنص له قوة النص الدستوري.

فصدر القانون رقم ١٥٤ تاريخ ١٩٩٢/٧/٢٢ الذي عدّل بعض مواد قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب وتعديلاته ورفع عدد النواب إلى ١٢٨ نائباً، وبقي هذا العدد ثابتاً في القانون رقم ٥٣٠ تاريخ ١٩٩٦/٧/١١ والقانون رقم ١٧١ تاريخ ٢٠٠٠/١/٦، وكذلك في القانون رقم ٢٥ تاريخ ٨ تشرين الأول ٢٠٠٨. وكذلك في القانون رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧

توزيع النواب على الطوائف وفقاً للأنظمة الانتخابية التي مرت على لبنان

القانون	مؤازنة	روم كاثوليك	روم أرثوذكس	انجيلي	أقليات	أرمن كاثوليك	أرمن أرثوذكس	سنة	تسوية	دروز	علوي
	٣٤	٨	١٤	١	١	١	٥	٢٧	٢٧	٨	٢
القرار رقم ١٢٤٠ تاريخ ١٩٢٢/٣/٢١	١٠	٢	٤		١			٦	٥	٢	
القرار رقم ٣١٥٧ تاريخ ١٩٢٥/٦/٥	١٠	٢	٤		١			٦	٥	٢	
مرسوم رقم ١ تاريخ ١٩٣٤/١/٣	٥	١	٢		١	١		٤	٣	١	
مرسوم رقم ١٢٥٤ تاريخ ١٩٤٣/٧/٣١	١٣	٣	٤		١	١		٩	٨	٣	
قرار رقم ٣١٢ تاريخ ١٩٤٣/٧/٣١	١٧	٤	٦		١		٢	١١	١٠	٤	

٢٣	٥	٨	١	١	١	٣	١٦	١٤	٥	قانون ١٩٥٠/٨/١٠
١٣	٢	٦		١		٢	٩	٨	٣	قانون ١٩٥٤/٨/١٠ المعدل بـ م.أ.٥٢/٦
٢٠	٤	٧		١	١	٣	١٤	١٢	٤	قانون ١٩٥٧/٤/٢٤
٣٠	٦	١١	١	١	١	٤	٢٠	١٩	٦	قانون ١٩٦٠/٤/٢٦
٣٠	٦	١١	١	١	١	٤	٢٢	٢٢	٨	قانون رقم ٥١ تاريخ ١٩٩١/٥/٢٣
٣٤	٨	١٤	١	١	١	٥	٢٧	٢٧	٨	قانون ١٩٩٢/٧/٢٢
٣٤	٨	١٤	١	١	١	٥	٢٧	٢٧	٨	قانون ١٩٩٦/٧/١١
٣٤	٨	١٤	١	١	١	٥	٢٧	٢٧	٨	قانون ١٧١ تاريخ ٢٠٠٠/١/٦
٣٤	٨	١٤	١	١	١	٥	٢٧	٢٧	٨	قانون رقم ٢٥ تاريخ ٨ تشرين الأول ٢٠٠٨
٣٤	٨	١٤	١	١	١	٥	٢٧	٢٧	٨	قانون رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧

الفقرة الثانية: ولاية مجلس النواب

لم يحدد الدستور اللبناني مدة ولاية المجلس النيابي. لكن هذه المدة تحددت في القرار رقم ١٣٠٤ مكرر تاريخ ١٠ آذار ١٩٢٢ الذي نص على "إنشاء هيئة منتخبة" سميت بـ "المجلس التمثيلي للبنان الكبير" يتم انتخابه لمدة أربع سنوات.

لذا لم يكن ضرورياً أن تذكر مدة ولاية مجلس النواب -المسمى يومها بالمجلس التمثيلي- في القانون الانتخابي الأول الصادر بموجب القرار التشريعي رقم ١٣٠٧ تاريخ ١٠/٣/١٩٢٢. طالما أن هذه المدة مقررّة بنصّ ذي قوة دستورية وصادر في ذات اليوم.

بل وجدنا أن كافة القوانين والتعديلات اللاحقة بقانون الانتخاب لم تأت على ذكر مدة ولاية مجلس النواب. وحتى بعد الاستقلال، أُغفلت مسألة تحديد مدة هذه الولاية في القانون الأول للانتخاب الصادر بموجب قانون ١٩٥٠/٨/١٠.

وبتاريخ ١٩٥٢/١١/٤ صدر المرسوم الإشتراعي رقم ٦، الذي أدخل تعديلات عديدة على قانون ١٩٥٠/٨/١٠ أهمها أنه نصّ على أن تكون مدة ولاية مجلس النواب أربع سنوات. ثم استقرّ النص على أن تكون مدة ولاية المجلس أربع سنوات في كافة قوانين الانتخاب اللاحقة، سواء في قانون ٢٤ نيسان ١٩٥٧، أو في قانون ١٩٦٠/٤/٢٦، وقانون ٢٣ أيار ١٩٩١، و٢٢ تموز ١٩٩٢.

وشدّ عن هذه القاعدة، القانون رقم ٥٣٠ تاريخ ١٩٩٦/٧/١١ الذي أقرّ بصورة استثنائية، بأن تحدد مدة ولاية المجلس النيابي المنتخب، بأربع سنوات وثمانية أشهر تنتهي بتاريخ ٢٠٠١/٦/١٥. لكن المجلس الدستوري أبطل هذه الفقرة.

وكذلك شدّ عن مدة الأربع سنوات، قانون الانتخاب رقم ١٧١ تاريخ ٢٠٠٠/١/٦، الذي نصّ في مادته الأولى: "يتألف مجلس النواب من مائة وثمانية وعشرين عضواً وتكون مدة ولايتهم أربع سنوات، على أن تكون ولاية أول مجلس ينتخب بعد صدور هذا القانون حتى ٣١ أيار سنة ٢٠٠٥".

ثم مددت هذه الولاية بموجب القانون رقم ٦٧٦ تاريخ ٢٠٠٥/٠٤/٢٨ الذي نصّ على أن تنتهي مدة ولاية مجلس النواب في ٢٠٠٥/٦/٢٠.

فكان التساؤل في غياب النص الدستوري المنظم لمدة ولاية المجلس ما هي الضوابط والمعايير التي يجب اعتمادها حتى لا يكرر البرلمان إساءة ممارسة هذه الصلاحية فهل يجوز للبرلمان زيادة أو تقصير مدة ولايته؟

للمجلس الدستوري اللبناني، موقف رافض لأي تمديد لولاية مجلس النواب لا تبرره الظروف الاستثنائية، فقضى: "بأن الدستور وإن ترك للمشرع أمر تحديد عدد النواب وكيفية إنتخابهم، فإن المجلس يبقى مقيداً في وضع هذا القانون بأحكام الدستور والمبادئ العامة الدستورية المتعلقة بهذا الموضوع. وأن أيّ تمديد إضافي لولاية مجلس النواب القادم ويخل بالقاعدة العامة والعرف البرلماني، ولا يبرزه الاستثناء الوارد فيه".

ولمّا كانت مدة ولاية المجلس النيابي مقررة بنص ذي قوة دستورية هو القرار ١٣٠٤ مكرر، ثمّ تتابع العرف البرلماني على اعتماد هذه الولاية بأربع سنوات حتى بعد صدور التعديلات الدستورية المتكررة. لذا، فإن مدة ولاية مجلس النواب هي ثابتة بنص له قوة الدستور مدعّم بعرفٍ دستوري لا يمكن لأي قانون انتخابي تجاوزه.

وقد مددت ولاية المجلس الحالي المنتهية ولايته بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٠ بموجب القانون الرقم ٢٤٦ الصادر بتاريخ ٣١ أيار ٢٠١٣ والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٤ تاريخ ١ حزيران ٢٠١٣، والذي ينص في مادته الوحيدة على أن "تنتهي ولاية مجلس النواب الحالي بصورة استثنائية بتاريخ ٢٠ تشرين الثاني ٢٠١٤".

ثم وبموجب القانون المعجل النافذ حكماً الرقم ١٦ تاريخ ١١ تشرين الثاني ٢٠١٤ جرى تمديد ولاية مجلس النواب حتى تاريخ ٢٠١٧/٦/٢٠، وكان هذا القانون محلّ طعنٍ أمام المجلس الدستوري

وقضى المجلس الدستوري بأن تحديد مدّة ولاية مجلس النواب يستند إلى المادة ٤٤ من الدستور التي نصت على إمكانية نزع الثقة من رئيس مجلس النواب ونائبه بعد عامين من انتخابهما عند بدء ولاية المجلس، ما قد يؤشر إلى أن ولاية المجلس، وفق الدستور، محددة بأربع سنوات، وقد درجت العادة منذ زمن بعيد على تحديد ولاية المجلس بأربع سنوات، وهي مدة الوكالة النيابية، لذلك قضى المجلس الدستوري بأن تمديد ولاية المجلس يتعارض مع الدستور.

وكذلك عمد المجلس إلى التمديد الثالث بموجب القانون رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧ حيث ورد في الفقرة الثانية من المادة ٤١ على أن تنتهي ولاية مجلس النواب الحالي استثنائياً بتاريخ ٢١ أيار ٢٠١٨، وذلك من أجل تمكين الحكومة من إتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق الأحكام والإجراءات الجديدة للانتخابات النيابية المنصوص عنها في هذا القانون.

الفقرة الثالثة: نظام الاقتراع

تُعرّف العملية الانتخابية بأنها مجموعة الإجراءات والأعمال القانونية والمادية التي تؤدي بصورة رئيسية إلى اختيار الهيئة الحاكمة من قبل أفراد الشعب،

أما النظام الانتخابي فهو الطريقة التي بمقتضاها يتم احتساب الأصوات المدلى بها في انتخاب عام من أجل تبيان المرشحين الفائزين بالمقاعد المتنافس عليها. فسواء أكان النظام أكثرياً أم نسبياً، فإنه يهدف لوضع الصيغة الرياضية المستعملة لحساب تخصيص المقعد.

ويتأثر هذا النظام بشكل كبير بالعوامل الإدارية المرافقة للعملية الانتخابية، مثل توزيع الناخبين، وآلية تسجيلهم على لوائح القيد، أو وضع قيود على المرشحين، أو تقسيم الدوائر الانتخابية، وإدارة العملية الانتخابية، وآليات الفرز واحتساب الأصوات... هذه الأمور ذات الأهمية الخاصة قد تؤدي إلى تقويض النظام الانتخابي إذا لم تكن متوافقة فيما بينها، ومتلائمة مع الوضع الاجتماعي والسياسي القائم.

والقواعد الانتخابية ليست واحدة في كل الدول، وهي ليست كذلك في الدولة الواحدة، حيث يلاحظ تغييرها في الزمان والمكان، وسبب ذلك أن قانون الانتخاب هو انعكاس للنظام السياسي، وبسبب تعدد الأنظمة السياسية واختلاف نوايا وتطلعات أهل السلطة بين دولة وأخرى، كان من الصعوبة جمع وتوحيد هذه القواعد، بل كان من المستحيل القول أنها ستؤدي إلى الاختيار الأمثل لممثلي الشعب، وعلى العكس فغالباً ما تبدو العملية الانتخابية بأنها حصيلة سلسلة من التسويات بين القوى السياسية وبين الإيديولوجيات المتعارضة، والتي تجتمع لأسباب آنية من أجل تلوين العملية الانتخابية وإعطائها بعداً خاصاً. فهكذا نجد أن القانون الانتخابي يضع ببساطة الأطر التي تتغير باستمرار تبعاً لهذه التسويات التي تتحقق بصورة مسبقة^(٣).

ولهذا كان اختيار النظام الانتخابي هو أحد أهم القرارات المؤسسية لأي مجتمع ديمقراطي، والمتخصصون في العلوم الدستورية، يعرفون أن النظام الانتخابي هو عملياً بأهمية الدستور. وربما، هم يعرفون أن جمهورية الدستور لا يحلها إلا مرونة الأنظمة الانتخابية، بل يمكن القول أن الحريات والحقوق التي يكفلها الدستور، لا تُكبح إلا بواسطة الأنظمة الانتخابية، دون الخروج على الدستورية، ودونما تعطيل ظاهر وفاضح لأحكام الدستور^(٤).

ورغم هذه الأهمية للنظام الانتخابي، إلا أنه نادراً ما يجري اختياره وفقاً لمدى توافقه مع الواقع المجتمعي والسياسي للدولة، بل تلعب مجموعة عوامل وظروف غير عادية في اختياره، سواء أكانت من أجل تأمين نجاح تيار سياسي، أو من أجل الخروج من التقليد التاريخي، أو تحت ضغط وتأثير الدول الإستعمارية أو هيمنة الدول الكبرى المؤثرة في القرار الداخلي، أو تحت ضغط الدول المجاورة.

(٣) عصام إسماعيل- النظم الانتخابية- مرجع سابق ص ٢٥.

(٤) عصام إسماعيل- النظم الانتخابية- مرجع سابق ص ٣.

فالنظام الانتخابي هو الأكثر عرضةً للتلاعب من قبل السلطة السياسية، لأن هذا النظام هو الذي يحوّل الأصوات إلى مقاعد برلمانية، وله أثر حاسم في تعيين المرشح الذي سيُنْتَخَب وفي الحزب الذي سيتولّى السلطة، فإنّ نظاماً انتخابياً معيّناً قد يعطي الأفضلية في هذه الحالة لحكومة ائتلافية في حين قد يمنح نظام آخر حزباً واحداً سيطرةً مطلقة، وله تأثير على نظام الأحزاب السياسية القائم، وبخاصة في عددها وأهميتها النسبية داخل البرلمان. كما أنه يؤثّر في تشجيع أو تأخير تكوين تحالفات بين أحزاب، ويمكن أن تستثير شعور الانتماء الإثني أو العائلي.

فالنظام الانتخابي الذي لا يُعد "عادلاً" والذي لا يعطي المعارضة انطباعاً بأن فرصة الفوز متاحة لها في المرة المقبلة، من شأنه أن يحضّ الخاسرين على العمل من خارج النظام السياسي وعلى اللجوء إلى وسائل غير ديمقراطية، لا بل عنيفة الطابع^(٥).

اعتمد لبنان نظام الاقتراع الأكثرية منذ تأسيس الدولة اللبنانية، ولكن وبفعل النتائج السلبية التي رتبها هذا النظام تمّ العدول عنه بموجب القانون رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧ واعتماد نظام الاقتراع النسبي.

أولاً: نظام الاقتراع الأكثرية

الاقتراع الأكثرية هو أسلوب اقتراع يفوز بموجبه المرشح الذي يحصل على أكبر عددٍ من الأصوات، ولهذا النظام عدة تفرعات، فهو قد يكون أكثرية على أساس الصوت الواحد، أو الصوت الجمعي، في الحالة الأولى يتم التصويت لمرشح واحد، أما في الحالة الثانية فيطلب إلى الناخبين أن يصوّتوا لعدة مرشحين في ذات الوقت، والتصويت الجمعي قد يجري على أساس لوائح مغلقة أي لا يستطيع الناخب أن يفاضل إلا بين لوائح المرشحين دون أن يكون بإمكانه أن يختار من بين أسماء المرشحين المدرجين في كل لائحة، أو على أساس لوائح مفتوحة، أي يستطيع الناخب إدخال التغييرات في مضمونها وتكون حريتهم في التقدير أكبر.

واستقرت قوانين الانتخاب السابقة على اعتماد نظام الاقتراع الأكثرية، مع التصويت الجمعي (أي إعطاء الحق للناخب بأن يقترح لعدد من المرشحين موازٍ لعدد المقاعد في الدائرة)، ولا نبالغ إذا اعتبرنا أن نظام الاقتراع الأكثرية قد ساهم في عدم الاستقرار السياسي المستمر، وقد يكون من الأسباب التي أدت إلى وقوع الحربين الأهليتين عبر إقصائه (أو عدم تمكينه) قوى سياسية عن التمثيل النيابي.

فكان تحنيط نظام الاقتراع، أي الاكتفاء بتغيير حجم الدوائر من دون تغيير أسس النظام ذاته ولو لمرة واحدة، وعدم تطويره ليتماشى مع المكونات المجتمعية للبنانيين وطموحاتهم، هو السبب الأساس لكل ما

(٥) عصام إسماعيل- النظم الانتخابية- مرجع سابق ص ١٧.

نعيشه من أزماتٍ ومآسٍ. فنظام الاقتراع المعمول به، معدٌّ على مقياس قلة يهتمها أن تضمن الاستثناء بالمقاعد النيابية ، باستبعاد ما عداها عن إمكانية التمثيل النيابي، يتميز هذا النوع من النظم الانتخابية بطابعه الإقصائي، وإن النتيجة في ظلّه تكون دائماً: واحد - صفر، أي تفوز لائحة بكافة المقاعد ولا تحصد اللائحة المنافسة أيّ مقعد نيابي.

ففي انتخابات العام ٢٠٠٩ كانت النتيجة فوز كامل لللائحة واحد بدون أي خرق في ٢٣ دائرة انتخابية، وحصل خرق في دائرة واحدة هي دائرة المتن فقط بنتيجة معركة انتخابية بين تحالف التيار الوطني الحر وحلفائه بمقابل قوى ١٤ آذار، حيث استطاعوا خرق لائحة عون بمقعدين فاز بهما النائبين سامي الجميل وميشال المر.

وحصل توافق بين القوى المتنافسة في دائرة بيروت الثانية حيث تقاسم فريقا ٨ آذار و ١٤ آذار مقاعد هذه الدائرة، (مقعدان لكل فريق)، وفي دائرة عاليه ترشّح النائب طلال أرسلان على لائحة النائب وليد جنبلاط في وقت كان كلا الطرفين في موقعٍ سياسي مختلف.

وفي انتخابات العام ٢٠٠٩: دائرة زغرتا: نالت لائحة ميشال معوض ٤٣.٦% من الأصوات كمعدل وسطي ولم تحصد أي مقعد نيابي، بينما نالت لائحة سليمان فرنجية ٥٦.٤% من الأصوات وحصدت كافة المقاعد (ثلاث مقاعد). وفي دائرة زحلة: نالت لائحة زحلة بالقلب (تحالف قوى ١٤ آذار) نحو ٥٦% من الأصوات وحصدت مقاعد الدائرة الـ ٧، ونالت اللائحة المنافسة (الإرادة الشعبية- تحالف ٨ آذار) نحو ٤٤% من الأصوات ولم يحصلوا على أيّ مقعد.

ثانياً: إقرار النظام النسبي في لبنان

اعتمد نظام النظام النسبي في قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب الجديد رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧ حيث نصّ في مادته الأولى على أن يُنتخبون، أي النواب، على أساس النظام النسبي، وفصل هذا القانون أصول هذا الاقتراع.

إن النظام النسبي انطلاقاً من تعريفه هو الآلية التي بموجبها يتم منح كل لائحة من اللوائح المتنافسة نسبة من المقاعد تعادل نسبة الأصوات التي حصلت عليها.

وسنحاول أن نشرح هذه الآلية، وفقاً للخطوات التالية: الترشح - الاقتراع - احتساب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل لائحة - تحديد عدد المقاعد المستحقة لكل لائحة - توزيع المقاعد على الفائزين في كل لائحة.

التصويت بتعريفه هو الآلية التي يتقدم من خلالها الناخب من صناديق الاقتراع ويضع الورقة التي بموجبها يمارس خياره الديمقراطي بالانتخاب.

وفي إطار نظام التمثيل النسبي، فإن الناخب لا يقترح لمرشح بل يقترح للائحة. وهذه اللائحة هي لائحة مغلقة، بحيث لا يحق للناخب أن يشطب أحد المرشحين أو بعضهم، كما لا يحق له إضافة أسماء من لوائح أخرى إلى اللائحة التي يختارها. فخير الناخب محصور بالمفاضلة بين اللوائح المتنافسة وليس بين المرشحين المنتمين إلى هذه اللوائح كما هو الحال في ظلّ نظام الاقتراع الأكثرى. وتمتاز هذه الطريقة من التصويت بالبساطة والسهولة، بحيث أن على الناخب أن يختار لائحة من اللوائح المتنافسة، وعلى هذه اللائحة وضع إشارة أمام اسم مرشحه المفضل في الدائرة الصغرى.

وقد وضعت المادة ٩٨ من قانون الانتخابات، عدّة خيارات لاستخدام الصوت التفضيلي:

- ١- لكل ناخب ان يقترح للائحة واحدة من بين اللوائح المتنافسة، ويحق له الاقتراع بصوت تفضيلي واحد لمرشح من الدائرة الانتخابية الصغرى من ضمن اللائحة التي يكون قد اختارها.
- ٢- في حال لم يقترح الناخب بصوت تفضيلي يبقى اقتراعه صحيحاً، وتحسب فقط اللائحة. أما إذا ادلى بأكثر من صوت تفضيلي واحد ضمن اللائحة، فلا يحسب أي صوت تفضيلي وتحسب اللائحة لوحدها.
- ٣- في حال اقترح الناخب للائحة وادلى بصوت تفضيلي ضمن لائحة أخرى أو ضمن لائحة عن دائرة صغرى غير التي ينتمي إليها، فلا يُحسب أي صوت تفضيلي وتحسب اللائحة لوحدها.
- ٤- في حال لم يقترح الناخب لأي لائحة وادلى بصوت تفضيلي ضمن لائحة واحدة فتحسب اللائحة والصوت التفضيلي.

بهذه الطريقة من الاقتراع تتال اللائحة صوت الناخب الذي اقترح لها، وينال المرشح المفضل صوتاً تفضيلاً. يساعد نظام الصوت التفضيلي على ترتيب أسماء المرشحين ضمن اللائحة الواحدة، ذلك أنه لا يمكن ترك مسألة ترتيب الأسماء داخل اللائحة من الأعلى إلى الأدنى، لإرادة واضعي هذه اللوائح فقط، لأن ذلك سيؤدي إلى صعوبة تركيب لائحة باعتبار أن أحداً لن يرضى أن يكون في آخر اللائحة مع ما يترتب على ذلك من حتمية رسوبه في الانتخاب، لأنه في النظام النسبي يستحيل أن تحصد لائحة ما كل

المقاعد. وتلافياً لهذه الثغرة الكبيرة التي تعيق تركيب اللوائح، كان منح الناخب حق المفاضلة بين المرشحين من أجل أن ترتب أسماء المرشحين في هذه اللوائح وفقاً لما ناله كل مرشح من أصوات.

مثال:

لائحة كما وردت		لائحة كما ترتبت أسماءها بعد احتساب الأصوات التفضيلية لكل مرشح	
أ	13638	ج	ج
ب	13267	د	د
ج	13183	أ	أ
د	12987	ب	ب
هـ	12190	هـ	هـ

وإلى حين نشأة الأحزاب، وتصبح اللوائح الحزبية هي المعتمدة، يساعد نظام الصوت التفضيلي على منع الإسقاطات الفوقية للمرشحين، أو ما نسميه فرض مرشح على ناخبين وهم لا يريدونه، أو ليس له أي شعبية تؤهله للفوز بالمقعد الذي ترشح عنه. أو فرض مرشح على لائحة لضمان نجاحه، خاصةً فيما إذا كان في هذه اللائحة مرشحين يملكون قوة انتخابية تؤهلهم ليكونوا رافعة لغيرهم. لذلك كان الصوت التفضيلي أو الترجيحي مانعاً لهذه الإسقاطات وتتحقق في ظله مقولة " أن كافة المرشحين هم محل ثقة الناخبين، وقد منحهم ثقتهم الخاصة عبر الصوت التفضيلي، بعد أن منحوا ثقتهم للائحة ببرنامجها وأهدافها وتركيباتها العامة، ومن ينال أعلى أصوات التفضيلية فحظّه بالفوز أعلى من حظّ من لم ينل الأصوات التفضيلية الكافية وكان ترتيبه في آخر اللائحة.

٣- احتساب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل لائحة

بعد انتهاء عملية الاقتراع، تبدأ عملية جمع الأصوات التي نالتها كل لائحة، لأنه بالاستناد لقواعد النظام النسبي تتال كل لائحة من اللوائح المتنافسة نسبة مئوية من المقاعد مساوية للنسبة المئوية من مجمل الأصوات التي نالتها على مستوى الدائرة الانتخابية، مثلاً:

إذا كان مجموع الأصوات في الدائرة الانتخابية مئتي ألف صوت ونالت لائحة عشرين ألف صوت أي عشرة بالمائة من مجمل أصوات المقترعين، فإن ذلك يؤهلها للفوز بعشرة بالمائة من مجمل مقاعد الدائرة الانتخابية.

ولما كان من المؤكد أنه عند احتساب الأصوات، لن يكون العدّ بالبساطة الواردة أعلاه، إذ سينتج عن القسمة كسور، يقتضي إيجاد آلية لاحتسابها، وقد اختار قانون الانتخابات اللبناني في مادته ٩٩، آلية الكسر الأكبر، بحيث تمنح المقاعد المتبقية للوائح المؤهلة التي نالت الكسر الأكبر من الأصوات المتبقية من القسمة الأولى بالتراتبية على أن تتكرر هذه العملية بالطريقة عينها حتى توزيع المقاعد المتبقية كافة. مثال:

اقترح في دائرة انتخابية ١٠٠٠٠٠ ناخب لاختيار عشرة نواب. وتنازعت على هذه الانتخابات ثلاث قوائم انتخابية، وحصلت كل لائحة على:

اللائحة الأولى: ٥١.٣٠٠ صوت.

اللائحة الثانية: ٢٦.٥٠٠ صوت.

اللائحة الثالثة: ١٨.٢٠٠ صوت.

يكون توزيع المقاعد كما يلي:

	عدد الأصوات	توزيع المقاعد	الأصوات الباقية بعد توزيع المقاعد	توزيع المقاعد وفق الباقي الأكبر	مجموع عدد المقاعد
اللائحة الأولى	٥٥.٣٠٠	٥	٥.٣٠٠		٥
اللائحة الثانية	٢٦.٥٠٠	٢	٦.٥٠٠	١	٣
اللائحة الثالثة	١٨.٢٠٠	١	٨.٢٠٠	١	٢
					١٠ مقاعد

أما الضابط الثاني فهو في استبعاد اللوائح التي لم يتجاوز عدد الأصوات التي حصلت عليها حدود نصاب الإبعاد.

ونصاب الإبعاد هو الحد الأدنى من الأصوات الذي تحتاجه لائحة ما لكي يحق لها المشاركة في عملية توزيع المقاعد على اللوائح الفائزة، والأطراف التي تُخفق في ضمان هذه النسبة من الأصوات، فإنها لا تكون مؤهلة للمشاركة في توزيع المقاعد على اللوائح المشاركة. ويختلف حجم نصاب الإبعاد وفقاً للأهداف التي تتوخاها الدولة، وفي لبنان فلقد نصت الفقرة ٣ من المادة ٩٩ من قانون الانتخاب على أن يتم إخراج اللوائح التي لم تتل الحاصل الانتخابي من احتساب المقاعد ويعاد مجدداً تحديد الحاصل الانتخابي بعد حسم الأصوات التي نالتها هذه اللوائح.

أي أن قانون الانتخاب اللبناني قضى باعتبار أن الحاصل الانتخابي هو نصاب الإبعاد. مثال: اقترح في دائرة انتخابية ١٠٠٠٠٠ ناخب لاختيار عشرة نواب. وتنازعت على هذه الانتخابات ستة لوائح انتخابية ، وحصلت كل لائحة على:

اللائحة الأولى: ٤٥ ألف صوت.

اللائحة الثانية: ٢٣ ألف صوت.

اللائحة الثالثة: ١٤ ألف صوت.

اللائحة الرابعة: ٩ آلاف صوت

اللائحة الخامسة: ٦ آلاف صوت

اللائحة السادسة: ٣ آلاف صوت.

إن نصاب الإبعاد بحسب مشروع القانون يساوي الحاصل الانتخابي المستخلص من قسمة عدد الأصوات على عدد المقاعد: $100.000 \div 10 = 10.000$.

وبحسب نصاب الإبعاد تستبعد اللوائح الرابعة الخامسة والسادسة، ويحذف ما حصلت عليه من اصوات، ثم يُعاد احتساب الأصوات التي حصلت عليها اللوائح الثلاثة التي تجاوزت أصواتها نصاب الإبعاد، ليسخرج الحاصل الانتخابي الجديد.

الأصوات المعول عليها: $45.000 + 23.000 + 14.000 = 82.000$

يساوي الحاصل الانتخابي المعول عليه: $82.000 \div 10 = 8.200$

يساهم نصاب الإبعاد في إقصاء المتطرفين، حيث أن كل متطرف في خطابه السياسي سوف لن يصل إلى المجلس النيابي، لأنه لن يجد شريكاً له في تكتلٍ نيابي يؤهله للتنافس على مقعدٍ نيابي. وكذلك فإن من حسنات نصاب الإبعاد انه يحرم أصحاب رؤوس الأموال من التأهل بسهولة، وهذا ما يساعد في القضاء على آفة شراء الأصوات والمتاجرة بالانتخابات.

٤ - تحديد عدد المقاعد المستحقة لكل لائحة

بعد تحديد عدد الأصوات التي حصلت عليها كل لائحة، واستبعاد اللوائح التي لم يتجاوز عدد أصواتها نصاب الإبعاد، نعمل على تحديد عدد المقاعد التي تستحقها كل لائحة منها، وتتطلب عملية تحديد المقاعد التي تستحقها كل لائحة اعتماد الخطوات التالية المقررة في المادة ٩٩ من القانون:

- حذف الأصوات التي حصلت عليها اللوائح التي لم تحصل على نصاب الإبعاد في الدائرة الانتخابية. (أي لا تدخل أصوات هذه اللوائح المستبعدة في استخراج الحاصل الانتخابي).

- قسمة عدد أصوات المقترعين (بعد إخراج اللوائح المستبعدة) على عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية بغية الحصول على معدل الأصوات للمقعد الواحد (أي الحاصل الانتخابي).
- قسمة مجمل عدد أصوات كل لائحة على الحاصل الانتخابي ليصار الى تحديد نصيب اللائحة من مجمل المقاعد.

استخراج الحاصل الانتخابي:

مثال افتراضي (دائرة جبل لبنان الأولى):

عدد المقاعد المخصصة لهذه الدائرة: ٨ مقاعد

عدد المقترعين للوائح المؤهلة في هذه الدائرة: ٨٥٥٩٤ مقترع

الحاصل الانتخابي هو العدد الناتج عن قسمة عدد المقترعين للوائح الثلاثة المؤهلة على عدد المقاعد، أي عدد المقترعين الإجمالي محسوماً منه عدد الذين اقترحوا للائحة الحرية غير المؤهلة، فيكون استخراج الحاصل الانتخابي وفقاً للعملية الحسابية التالية:

$$٩٦٦١ = ٨ \div ٧٧٢٨٩ = ٨ \div (٨٣٠٥ - ٨٥٥٩٤)$$

فيكون الحاصل الانتخابي هو: ٩٦٦١

يتم تحديد عدد المقاعد التي تستحقها كل لائحة من اللوائح الثلاثة المؤهلة، من خلال قسمة عدد الأصوات التي حصلت عليها كل لائحة على الحاصل الانتخابي:

نالت لائحة (أ): (٢٨١١٠) صوتاً ،

نالت لائحة (ب): (٣٣٧٩٨) صوتاً ،

نالت لائحة (ج): (١٥٣٨١) صوتاً ،

اللائحة	مجمل اصواتها	الحاصل الانتخابي	عدد المقاعد وفق التوزيع الأول	الكسر الباقى	توزيع المقاعد وفق الكسر الأكبر	عدد المقاعد لكل لائحة
أ	٢٨١١٠	÷	٩٦٦١	=	٢	٠.٩٠
ب					١	٣

ب	٣٣٧٩٨	÷	٩٦٦١	=	٣	٠.٤٩	٣
ج	١٥٣٨١	÷	٩٦٦١	=	١	٠.٥٩	٢

٥- توزيع المقاعد على المرشحين الفائزين في اللوائح

بعد أن تحدّد عدد المقاعد التي فازت بها كل لائحة من اللوائح المتنافسة، تبقى المسألة الأساسية في توزيع هذه المقاعد داخل كل لائحة. مع مراعاة التوزيع الطائفي والمناطقى للمقاعد. نبدأ أولاً بترتيب أسماء كافة المرشحين من جميع اللوائح الفائزة ضمن ذات القائمة من الأعلى إلى الأدنى وفقاً للترتيب الذي حصلنا عليه من خلال الصوت التفضيلي.

بعد ترتيب أسماء المرشحين في اللوائح من أعلى إلى أدنى وتبيان أمام اسم كل مرشح عدد الأصوات التفضيلية التي حصل عليها. نبدأ بالتفويض من الأعلى إلى أدنى مع مراعاة الطائفة والقضاء ونصيب كل لائحة من المقاعد، وفق الآلية الآتية التي قرّرتها المادة ٩٩ من قانون الانتخاب:

"٥- بعد تحديد عدد المقاعد الذي نالته كل لائحة مؤهلة، يتم ترتيب أسماء المرشحين في قائمة واحدة من الأعلى إلى الأدنى وفقاً لما ناله كل مرشح من النسبة المئوية للأصوات التفضيلية في دائرته الصغرى أو في دائرته التي لا تتألف من دوائر صغرى.

تحتسب النسبة المئوية من الأصوات التفضيلية لكل مرشح على أساس قسمة أصواته التفضيلية على مجموع الأصوات التفضيلية التي حازت عليها اللوائح المؤهلة في الدائرة الصغرى أو في الدائرة التي لا تتألف من دوائر صغرى.

في حال تعادل النسبة المئوية من الأصوات التفضيلية بين مرشحين، يتقدم في الترتيب المرشح الأكبر سناً، وإذا تساوا في السن يُلجأ إلى القرعة من قبل لجنة القيد العليا.

"٦- تجري عملية توزيع المقاعد على المرشحين الفائزين بدءاً من رأس القائمة الواحدة التي تضم جميع المرشحين في اللوائح، فيعطى المقعد الأول للمرشح الذي حصل على أعلى نسبة مئوية من الأصوات التفضيلية ويمنح المقعد الثاني للمرشح صاحب المرتبة الثانية في القائمة وذلك لاي لائحة انتمى، وهكذا بالنسبة للمقعد الثالث حتى توزيع كامل مقاعد الدائرة للمرشحين المنتمين لباقي اللوائح المؤهلة.

١- يراعى في توزيع المقاعد على اللوائح الشرطان الآتيان:

- ان يكون المقعد شاغراً وفقاً للتوزيع الطائفي للمقاعد و/أو في الدائرة الصغرى اذ بعد اكتمال حصة مذهب و/أو الدائرة الصغرى ضمن الدائرة الانتخابية يخرج حكماً من المنافسة باقي مرشحي هذا المذهب و/أو الدائرة الصغرى بعد ان يكون استوفى حصته من المقاعد.
- ان لا تكون اللائحة قد استوفت نصيبها المحدد من المقاعد، فاذا بلغت عملية التوزيع مرشحاً ينتمي الى لائحة استوفت حصتها من المقاعد يتم تجاوز هذا المرشح الى المرشح الذي يليه.

وللتوضيح نعرض المثال التالي:

وهو مثال افتراضي (دائرة الجنوب الأولى - صيدا - جزين):

عدد المقاعد المخصصة لهذه الدائرة: ٥ مقاعد - موزعة كالاتي:

دائرة صغرى: صيدا (٢ سنة)

دائرة صغرى جزين (٢ موارنة - ١ روم كاثوليك)

عدد المقترعين: ٣٧٢٨٤

اللوائح المتنافسة: لائحة (أ) نالت (١٦٤٢١ صوتاً) - لائحة (ب) نالت (١٩٢٨١ صوتاً) لائحة (ج) نالت (١٥٨٢ صوتاً).

الحاصل الانتخابي الأول: $37284 \div 5 = 7456$

بما أن لائحة (ج) لم تتل عدداً من الأصوات يساوي أو يزيد عن الحاصل الانتخابي المذكور (٧٤٥٦)، فتستبعد، وتوزع المقاعد على لائحتين المتأهلتين، بعد أن نستخرج الحاصل الانتخابي المعول عليه والنتائج من قسمة مجموع الأصوات التي حصلت عليها اللائحتين المتأهلتين على عدد المقاعد المخصصة لهذه الدائرة:

$(19281 + 16421) \div 5 = 7140$ هو الحاصل الانتخابي.

فتوزع المقاعد على اللائحتين المتأهلتين عن طريق قسمة عدد الأصوات التي حصلت عليها على الحاصل الانتخابي، وفقاً لما هو مبين في الجدول التالي:

اللائحة	مجموع أصواتها	الحاصل الانتخابي	عدد المقاعد الموزع الأول	الأصوات الباقية بعد توزيع المقاعد	توزيع المقاعد وفق الكسر الأكبر	عدد المقاعد لكل لائحة
لائحة أ	١٦٤٢١	÷	٧١٤٠	=	٢	٢

لائحة ب	÷	١٩٢٨١	=	٧١٤٠	٢	٥٠٠١	١	٣
---------	---	-------	---	------	---	------	---	---

بعد معرفة عدد المقاعد التي فازت بها كل لائحة من اللائحتين المتنافستين، نبدأ بترتيب جميع أسماء المرشحين في قائمة واحدة لأي لائحة انتموا، ويكون ترتيبهم من الأعلى إلى الأدنى وفقاً لتراتبية الصوت التفضيلي. ثم نعمل على تفويض المرشحين بدءاً من رأس القائمة، حتى تستوفي كل لائحة حصتها، مع مراعاة التوزيع الطائفي والمناطق للمقاعد.

ترتيب المرشحين وفقاً لما نالوه من أصوات ترجيحية افتراضية						
المذهب	القضاء	ترتيب الأسماء	اللائحة	اسم المرشح	الأصوات التفضيلية	الفائزون
سني	صيدا	١	أ	عصام	٣٤%	*
روم كاثوليك	جزين	٢	ب	فادي	٣٢%	*
روم كاثوليك	جزين	٣	أ	إيلي	٢٧%	
ماروني	جزين	٤	ب	بيار	٢٥%	*
سني	صيدا	٥	أ	فؤاد	٢١%	*
ماروني	جزين	٦	أ	سامي	٢٠%	
ماروني	جزين	٧	أ	أميل	١٧%	
ماروني	جزين	٨	ب	رانيا	١٣%	*
سني	صيدا	٩	ب	زينة	١١%	
سني	صيدا	١٠	ب	وفاء	٩%	

ثالثاً: الاقتراع العام

يعتبر الاقتراع العام شرطاً ضرورياً في القاعدة الديمقراطية، وهو من الحقوق التي تتاح لجميع المواطنين وفقاً لأحكام الدستور والقانون. لكن هذا المنطق لم يكن دائماً مطبقاً بهذه السهولة، فإذا كان كل فرد في الأمة مواطناً فيها، فإنه لم يكن كل مواطن ناخباً. فالمشترع وهو سيد اللعبة السياسية، يستطيع أن يستبعد الأشخاص أو الجماعات التي يبدو حضورها في نظره غير مناسب أو خطر، ويعمل على حرمانها من

ممارسة حق الاقتراع. فإذا كان مبدأ الاقتراع الشامل هو ما يُعملُ به في جميع دول العالم، فإن المشتري غالباً ما نجده يحدد أنماط وقيود هذا الحق بموجب قوانين الانتخاب النافذة^(٦).

وتدل قراءة التاريخ الانتخابي أن الحكام في المجتمعات السياسية المتنوعة كانوا يكتفون دائماً مفهوماً للاقتراع العام وفقاً للأوضاع الجديدة التي يواجهونها، فنجدهم تحت تأثير الضغط الشعبي يوسعون رقعة الفئات التي يحق لها الاقتراع، وفي حالاتٍ أخرى يتم تضييق نطاق الاقتراع، فتعددت هذه القيود على حق الاقتراع من قيد الملكية، إلى قيد دفع الضرائب، إلى قيد الجنس (ذكر أو أنثى)،...^(٧).

فالاقترع العام هو تعبير عن الواجب الوطني، بحيث تساهم نسبة التصويت العالية في الاطمئنان إلى شرعية المؤسسات التمثيلية والنظام السياسي عموماً. ففي بعض الديمقراطيات كأستراليا، بلجيكا، ولوكسمبورغ، وهولندا والنمسا فإن التصويت في الانتخابات هو إلزامي، وهو كذلك في بعض دول أمريكا اللاتينية، أمثال الأرجنتين البرازيل، كوستريكا، والإكوادور. تعرضت فكرة التصويت الإلزامي، إلى جملة اعتراضات هامة سواء من حيث المبدأ أو الممارسة. والاعتراض الأكثر شيوعاً هو أن المواطنين يجب أن يمتلكوا الحق في أن لا يصوتوا بقدر حق التصويت. فلمواطن الحق في أن يُقاطع الانتخاب، بينما يصطدم مبدأ التصويت الإلزامي بهذه الحرية الأساسية.

وأخذ لبنان بنظام الاقتراع الإجباري للذكور في المرسوم الاشتراعي ٥٣/٣٧، ولكنه تراجع عنه في قوانين الانتخاب اللاحقة.

وفي الانتخابات النيابية العامة في لبنان لسنة ١٩٩٢ قاطع اللبنانيون بشكل عام والمسيحيون بشكل خاص هذه الانتخابات، وكانت نسبة المشاركة العامة ٢٩٪، وتراوحت النسبة ما بين ١٦-٣٨٪ في المحافظات الخمس. ويُعزى سبب هذه المقاطعة إلى قانون الانتخاب الجائر عند البعض، وعند البعض الآخر أمثال التيار العوني وبعض القوى المسيحية إلى عدم شرعية هذه الانتخابات. وبرزت إشكالية ضعف المشاركة الانتخابية، في الانتخابات اللبنانية الفرعية التي جرت بتاريخ ١٤/٩/٢٠٠٣ على مقعد بعيداً - عاليه الذي شغل بوفاة النائب بيار حلو، ولم تتجاوز نسبة المشاركة في هذه الانتخابات ٢٥٪، وقد شعرت جميع القوى السياسية بالخيبة بالرغم من التجييش والاستنفار الشعبي الذي مارسوه على الناخبين، وقد تعددت التحليلات حول هذه "النتائج الصدمة" ومع ذلك نجد قاسماً مشتركاً بين جميع المحللين أن عدم رضى الشعب عن تصرفات الفئات السياسية هو السبب الأول المضاف إلى أسباب أخرى^(٨). وبهذا المعنى يعتبر الامتناع عن التصويت موقفاً إيجابياً، لأن رفض الاختيار هو بذاته اختياراً.

(٦) عصام إسماعيل- النظم الانتخابية- مرجع سابق ص ٣٧.

(٧) عصام إسماعيل- النظم الانتخابية- مرجع سابق ص ٢٩.

(٨) عصام إسماعيل- النظم الانتخابية- مرجع سابق ص ١٥٦.

رابعاً: سرية الاقتراع

تعني سرية الاقتراع أن يقوم الناخب بالإدلاء بصوته دون أن يشعر احد بالموقف الذي اتخذته في التصويت، وفي حرية تامة دون أن يخضع لضغوطات الذين يتولون عملية التسجيل أو الذين يحيطون به، وتُعد سرية الاقتراع ضماناً لتحقيق حرية الناخب في اختيار شخص المرشح. وتعتمد جميع الدول على مبدأ سرية الاقتراع، بعد أن هُجر تماماً مبدأ الاقتراع العلني أي الذي يتم فيه التصويت جهرًا، والذي كانت تعتريه الكثير من عوامل التأثير والتدخل في حرية الناخب في الاختيار، ولذلك ظهرت مقولة أن التصويت ذي البطاقة المكشوفة ليس له قيمة، وكذلك لا قيمة للأصوات المعروف فيها من صوت ولصالح من تم هذا التصويت^(٩). يرى المجلس الدستوري في لبنان بأن هذه السرية هي لضمان سلامة الإرادة وتأمين حرية الانتخاب، فإذا شاء الناخب أن لا يخفي ميله إلى مرشح معيّن وأدلى بصوته جهرًا دون الدخول إلى المعزل فلا عيب يشوب اقتراعه، إلا إذا كان المانع الذي حمل الناخب على عدم الدخول إلى المعزل وليد ضغط أو إكراه مما يحمله على انتخاب من لا يريد انتخابه فيما لو خلا إلى نفسه في المعزل وتحصّن بالسرية، فيكون من شأن ذلك التأثير على صدقية الاقتراع^(١٠).

خامساً: الاقتراع على درجة واحدة

يجري الاقتراع الأكثرى على درجة واحدة أو على درجتين، في الحالة الأولى يتولى الناخبون مباشرة اختيار ممثلهم، أما في الحالة الثانية فيعين الناخبون من بينهم مندوبين، ويسمون ناخبين من الدرجة الثانية أو ناخبين كبار، يتولون بدورهم تعيين الحكام بواسطة الانتخاب الجديد.

تهدف الانتخابات على أساس الدرجة الثانية، أو الاقتراع غير المباشر، إلى التخفيف من حدة تحركات الرأي العام. وهذه التحركات قد تكون مهمة جداً، ولكن ليس من الضروري أن تكون بناءً دائماً، وعادةً ما يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر على درجتين، ففي فرنسا ينتخب مجلس الشيوخ هيئة انتخابية مؤلفة من نواب ومستشارين عامين ومستشارين إقليميين ومندوبي المجالس البلدية ويختلف عددهم تبعاً لاختلاف عدد سكان كل محافظة. ويلاحظ أن هذه الهيئة الانتخابية تنتمي في غالبيتها إلى فرنسا الريفية وتحديداً إلى فئة الإداريين المحليين ذوي الحس المدني الأكثر تهذيباً من جمهور الناخبين وهم شديداً التعلق بمؤسسات الجمهورية. لذلك يعتبر مجلس الشيوخ المنتخب بطريق الاقتراع غير المباشر الكابح لاندفاع المجلس النواب^(١١).

(٩) عصام إسماعيل- النظم الانتخابية- مرجع سابق ص ١٥٨.

(١٠) م.د. قرار رقم ٢٠٠٠/١٥ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٨ الصادر بالطعن في صحة نيابة المستدعى ضده جهاد الصمد عن دائرة الشمال الأولى

(١١) عصام إسماعيل- النظم الانتخابية- مرجع سابق ص ٢٨١.

وفي لبنان، اعتمد نظام الدرجتين في قوانين الانتخاب الصادرة بموجب: القرار رقم ١٣٠٧ تاريخ ١٠/٣/١٩٢٢، والقرار رقم ٢ تاريخ ١/٢/١٩٣٤، وقانون ١٠/٨/١٩٥٠. ثم استقرت قوانين الانتخاب اللاحقة على نظام الدرجة الواحدة .

المطلب الثاني:

تنظيم العلاقة بين الناخب والمرشح

تنظّم القوانين الانتخابية عملية الاقتراع، وتبيّن مفهوم حق الاقتراع (الفقرة الأولى) وكيف سعت القوانين إلى توسيعه (الفقرة الثانية) وتضع القيود على ممارسة هذا الحق (الفقرة الثالثة) ثم تحدد قواعد الترشيح (الفقرة الرابعة).

يعتبر حق الانتخاب والترشيح حقان متكاملان لا تقوم العملية الانتخابية بواحد منهما دون الآخر، لذلك تحرص معظم دساتير الدول المعاصرة على كفالة حرية الانتخاب والترشيح وتمكين المواطنين من ممارستها. إلا أن حرية الانتخاب والترشيح لا تكون مطلقة لأن إطلاقها يعني الفوضى وعادة ما تحيل أمر تنظيمهما إلى المشرع، الذي يقيد ممارستها من خلال تحديده للشروط الواجب توافرها بشخص الناخب والمرشح.

فالعملية الانتخاب في إحدى صورها هي علاقة بين مرشح وناخب، مرشح يحاول استمالة الناخب ودفعه لانتخابه، وناخب يختار بين المرشحين المتنافسين. لكن المشرع لم يشأ أن يجعل الترشيح مطلقاً بدون ضوابط، بل على العكس، لقد أحاط عملية اختيار المرشح بجملة ضوابط، نستعرض هذه الشروط في المطلب التالية.

الفقرة الأولى : التنظيم القانوني لحق الاقتراع

يعرف الانتخاب بأنه قيام المواطنين المؤهلين باختيار البعض منهم شخصاً أو أكثر من بين عدد من المرشحين لتمثيلهم في حكم البلاد^(١٢)، فهو سلطة قانونية يقرها المشرع للمواطنين للمشاركة في اختيار السلطات العامة في الدولة، وهي سلطة مقررة من أجل الجماعة وليس من أجل الفرد^(١٣)،

فهئة الناخبين هي مجموع المواطنين الذين لهم حق ممارسة الحقوق السياسية في الدولة، وخاصة حق الانتخاب والترشيح، وهم الذين تتوافر فيهم الشروط التي يتطلبها القانون لعضوية تلك الهيئة، والمقيدون في جداول الانتخاب، ولا يحظر عليهم قانوناً مباشرة حقوقهم السياسية^(١٤).

وهو أحد الحقوق الدستورية الأساسية التي لا يمكن المساس بها أو تقييدها إلا وفق أحكام القانون. ويرجع هذا الحق إلى مبدأ الديمقراطية التمثيلية، وهو من الحقوق الناجمة عن صفة المواطنة، ولكن هذا المنطق لم يكن دائماً مطبقاً بهذه السهولة، فإذا كان كل عضو في الأمة مواطناً فيها، فإنه لم يكن كل مواطن ناخباً.

هيئة الناخبين هي مجموع الأشخاص الذين يحق لهم حق المشاركة في التصويت في المنافسة الانتخابية، فالعملية الانتخابية هي علاقة بين ناخبٍ ومرشّح من خلال منح الناخب الحق باختيار المرشح لتولي المركز محل المنافسة.

وبهذه الصفة يعدّ الانتخاب أحد الحقوق السياسية إن لم يكن أول هذه الحقوق وأكثرها أهمية، من خلال تنظيمه الهيئات التي يحقّ لها المشاركة في عملية الاختيار.

ولقد أناط الدستور اللبناني لقانون الانتخاب تعيين شروط تكوين الهيئة الناخبة حيث نصّت المادة ٢١ - لكل وطني لبناني بلغ من العمر احدى وعشرين سنة كاملة حق في أن يكون ناخباً على أن تتوفر فيه الشروط المطلوبة بمقتضى قانون الانتخاب.

ولهذا فإن الهيئة الناخبة لم تكن على صورة واحدة بل يترك للقانون تعيين هذه الهيئة، ففي انتخابات رئاسة الجمهورية فإن هذه الهيئة هي أعضاء مجلس النواب، وفي إطار النقابات والجمعيات، تتكون الهيئة الناخبة من أعضاء الجمعيات العمومية المنتسبين لها،

(١٢) أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق العلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2005 - 2006، ص. ١٤.

(١٣) حسينة شرون، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية "المراحل التحضيرية"، الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009، ص. ١٢٣.

(١٤) طارق زيادة، الهيئة الناخبة، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١٢، المجلد ٦، ص ٧٠ وما بعدها.

وفي الانتخابات المحلية فإن قانون البلديات قد عمد إلى تعيين هذه الهيئة بنصّه على أن: "لا يشترك في الاقتراع إلا الناخب المدون اسمه في القائمة الانتخابية أو الحاصل على قرار بتدوين اسمه من لجنة قيد الأسماء".

أما فيما خصّ موانع الانتخاب فهي المقررة في قانون الانتخابات النيابية سنداً للمادة ١٦ - تسري على الانتخابات البلدية أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب في كل ما لا يتعارض وأحكام هذا القانون.

وفيما خصّ الانتخابات النيابية، فلقد تولى قانون الانتخاب رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧ تعيين شروط تكوين الهيئة الناجبة ومن هو محروم من حق الاقتراع وذلك في أربعة مواد:

المادة ٣- في حق الاقتراع

لكل لبناني أو لبنانية أكمل السن المحددة في الدستور سواءً أكان مقيماً أم غير مقيم على الأراضي اللبنانية، ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وغير موجود في إحدى حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في هذا القانون، أن يمارس حقه في الاقتراع.

المادة ٤- في الحرمان من حق الاقتراع

يُحرم من ممارسة حق الاقتراع:

- ١- الأشخاص الذين حكم بحرمانهم من الحقوق المدنية.
- ٢- الأشخاص الذين حكم بحرمانهم مؤبداً من الرتب والوظائف العمومية.
- ٣- الأشخاص الذين حرّموا من رتبهم ووظائفهم إلى أجل، وذلك لحين انقضائه.
- ٤- الأشخاص الذين حكم عليهم بجناية.
- ٥- الأشخاص الذين حكم عليهم بإحدى الجناح الشائنة الآتية: السرقة، الاحتيال، سوء الائتمان، الاختلاس، الرشوة، اليمين الكاذبة، الاغتصاب، التهويل، التزوير، استعمال المزور، شهادة الزور، الجرائم المُخلّة بالأخلاق العامة المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات، الجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة وصناعتها وإتجار بها.
- ٦- الأشخاص المحجور عليهم قضائياً طيلة مدة هذا الحجر.

٧- الأشخاص الذين أُعلن إفلاسهم احتياطياً، أو الذين حُكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد من ٦٨٩ إلى ٦٩٨ من قانون العقوبات.

٨- الأشخاص الذين حُكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد من ٣٢٩ إلى ٣٣٤ من قانون العقوبات.

لا يستعيد الأشخاص المبيّنون أعلاه حق الاقتراع إلا بعد إعادة اعتبارهم.

المادة ٥- في اقتراح وترشيح المجلس

لا يجوز للمجلس لبنانياً أن يقترح أو أن يترشح للانتخابات إلا بعد انقضاء عشر سنوات على تنفيذ مرسوم تجنيسه ولا تطبق هذه المادة على المرأة الأجنبية التي تصبح لبنانية باقترانها بلبناني.

المادة ٦- في اقتراح العسكريين

لا يشترك في الاقتراح العسكريون غير المتقاعدين من مختلف الرتب سواء أكانوا من الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة وشرطة مجلس النواب والضابطة الجمركية ومن هم في حكمهم.

وفق النصوص المذكورة فإن هيئة الناخبين هي مغايرة لقائمة المواطنين،

حيث أن الحق بالانتخاب لا يكون متاحاً لكل من يحمل جنسية الدولة بل تضمّ حصراً من أجاز له القانون ممارسة حق الاقتراع.

إلا أن تقييد المشرع لحق الاقتراع يبقى خاضعاً للاتفاقات الدولية التي توجب على الدولة إفساح المجال لأكبر شريحة من المواطنين في المشاركة السياسية عبر الانتخاب.

لا سيما المادة ٢٥ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية التي نصّت على أن: "يحق ويتاح لكل مواطن،... القيام بما يلي: أ)- الإسهام في إدارة الشؤون العامة مباشرة أو بواسطة ممثلين مختارين بحرية.

ب)- الاشتراك اقتراحاً وترشيحاً في انتخابات دورية صحيحة نزيهة تجري على أساس الاقتراع العام المتساوي السري وتضمن الإعراب الحر عن إرادة الناخبين.

ولما كان المعني هو المواطن كان من الواجب سعي الدول قدر الإمكان تقليص دائرة الفارق بين دائرة المواطنين ودائرة الناخبين، فالديمقراطية لا تتحقق إلا بتوسيع دائرة الاقتراع حتى يتطابق أو يتضاءل الفارق بين الشعب والجسم الانتخابي، وتتحصر دائرة المحرومين منه في إطار ضيق لا يتعدى فئات القصر وعديمي الأهلية ومن في حكمهم،

والسبب في وجوب التضييق أن الدستور يعتبر أن الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية التي لا تتكوّن إلا بالانتخاب. والتي أكملتها المادة ٢٧ من الدستور اللبناني بأن النائب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكرالته بقيد أو شرط.

ولهذا فإنه لا يتنافى مع مبدأ الاقتراع العام توافر شروط في الناخب تتعلق بالجنسية أو السن أو الأهلية القانونية أو الأهلية الأدبية،

وعليه كل فرد إذا توافرت فيه الشروط المقررة في القوانين التي تنظم الانتخابات سوف يسجل إسمه في سجل الناخبين وبالتالي يحق له الإدلاء بصوته في يوم الاقتراع، لأن الناخب إذا لم يكن مقيداً في الجداول الانتخابية لا يحق له المشاركة في التصويت، لأن القيد في هذا الجدول من الشروط الموضوعية التي يتطلب وجودها لعضو هيئة الناخبين^(١٥).

الفقرة الأولى: سن الرشد السياسي

حدد الدستور اللبناني سن الاقتراع في متته، فنصّت المادة ٢١ على أن لكل وطني لبناني بلغ من العمر احدى وعشرين سنة كاملة، الحق في أن يكون ناخباً على أن تتوفر فيه الشروط المطلوبة بمقتضى قانون الانتخاب.

وقبل إقرار الدستور اللبناني، وتحديدًا في انتخابات مشايخ الصلح لعام ١٩٠٢، فإن سن الاقتراع كان خمسة عشر عاماً، وينسجم تحديد سن الرشد بـ ١٥ عاماً مع تحديد سن التكليف في الشريعة الإسلامية،

(١٥) د. عبد الله شحاتة الشقاني، مبدأ الإشراف القضائي على الاقتراع العام، الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١١٥.

فالشخص الذي يصبح مسؤولاً أمام الله عن أفعاله وتصرفاته، فمن باب أولى أن يكون مكلفاً أمام عباد الله سواءً في المجالات السياسية أم في غيرها من الأمور.

والتزاماً بما قرره الدستور، التزمت كل قوانين الانتخاب اللبنانية بهذا السن، سواءً بإيراده صراحة، أم بالإحالة إلى نص الدستور، كما فعل قانون الانتخاب رقم ٢٥ تاريخ ٢٠٠٨/١١/٨ وأعاد تكرارها القانون رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧، حيث جاء في المادة ٣ منه: "لكل لبناني أو لبنانية أكمل السن المحددة في الدستور سواءً أكان مقيماً أم غير مقيم على الأراضي اللبنانية، أن يُمارس حق الاقتراع". وأسوةً بالتوجه العالمي لخفض سن الاقتراع والمساواة بين سن الرشد السياسي وسن الرشد المدني، كانت دائماً تتطلق المطالبات بخفض سن الاقتراع في لبنان، وتشتد المطالبة بإقرار هذا التخفيض في مرحلة مناقشة قانون الانتخاب، ورغم توافق جميع القوى السياسية على وجوب خفض سن الاقتراع، إلا أن هذا التوافق بقي كلامياً، أما عندما تصبح المناقشة جدية، وفي جلسات إقرار قانون يحلّ التوافق السلبي محل التوافق الإيجابي.

فمثلاً في الثاني من آذار سنة ١٩٩٢ تقدم حوالي تسعون نائباً باقتراح خفض السن إلا أن الاقتراح لم يدرج على جدول أعمال جلسة عامة،

وفي سنة ١٩٩٦ تقدم حوالي مائة نائب بمثل هذا الاقتراح فأحاله رئيس المجلس إلى لجنة الإدارة والعدل النيابية التي ردت به إلى الرئاسة لاعتبارها «أن ليس للجنة شأن في اقتراح تعديل دستوري» وعندما أدرج على جدول الأعمال وحان دور مناقشته، عمد أكثرية النواب الذين وقّعوا على العريضة المطالبة بالتصويت على الاقتراح في المجلس إلى الانسحاب من الجلسة حتى تعطل النصاب.

كما كان خفض سن الاقتراع من بنود البرامج التي خاض النواب الانتخابات على أساسها ووعدوا بإنجازها أو المطالبة بتحقيقها. ودائماً كان يترافق إعداد عريضة خفض السن بموجة من التصريحات التي يتسابق عليها الموقعون في وسائل الإعلام المكتوبة والمسموعة والمرئية التي يؤكدون فيها وجوب خفض السن، ويسترسلون في عرض الأسباب الموجبة التي دعتهم لذلك. ولكن ما إن تبدأ الإجراءات العملية لتلبية ما يطالبون به حتى يعطلون النصاب ويرتدّون على مواقفهم السابقة.

وهذا ما حصل مع المحاولة الفاشلة لخفض سن الاقتراح التي سبقت الانتخابات البلدية لعام ٢٠١٠، بالرغم من الوصول بهذا الاقتراح إلى مراحل متقدمة فتعطلّ التعديل في الخطوة الأخيرة. فلقد صادق

المجلس النيابي بالإجماع، في جلسته التشريعية المنعقدة في ١٩ آذار ٢٠٠٩، على اقتراح قانون تعديل المادة ٢١ من الدستور، حوّل هذا الاقتراح إلى الحكومة لتضع مشروع قانون بتعديل الدستور - وفقاً للمادة ٧٦ من الدستور.

بتاريخ ١٣ أيار ٢٠٠٩، أحال مجلس الوزراء مشروع قانون دستوري يرمي إلى تعديل المادة ٢١ من الدستور». وسجّل المشروع في مجلس النواب، بموجب إيداع، بتاريخ ٢٤ أيار ٢٠٠٩، ولسريان هذا التعديل، يتطلّب الدستور إعادة التصويت على مشروع القانون المذكور مرة ثانية في البرلمان، وبأكثرية أصوات الثلثين من مجموع أعضائه.

وهنا كانت المفاجأة بانقلاب النواب على تصويتهم السابق، فبعد أن نال اقتراح تعديل المادة ٢١ شبه إجماع النواب، سقط هذا الاقتراح من النواب أنفسهم، إذ أيّد ٣٤ نائباً فقط خفض سن الاقتراح، وعارضه النائب سيرج طور سركيسيان، وامتنع ٦٦ نائباً عن التصويت. مما أفشل الخطوة الأخيرة نحو إقرار خفض سن الاقتراح، وكان ذلك في جلسة ٢٢ شباط ٢٠١٠. فعادت المطالبة إلى مرحلة الصفر.

الشرط الثاني: الجنسية

تعتمد معظم التشريعات الحديثة في ممارسة حق الانتخاب على المواطنين دون الأجانب، حتى أصبح هناك إجماع على حرمان الأجنبي منه بالنظر لغياب رابطة الانتماء بينه وبين الدولة التي يرغب في ممارسة حق الانتخاب فيها. .

تعرف الجنسية بأنها رابطة قانونية بين الفرد ودولة معينة تعبر عن الانتماء والولاء.

وعنصر الانتماء مشار إليه في مقدمة الدستور أن لبنان وطن نهائي لجميع أبنائه، وقد رأى زياد شبيب أن هذا الانتماء قد ترسخ انتماءً نهائياً خلال مئة عام مضت بصراعاتها وويلاتها التي فصلت بينها هذات نسبية شهدت ازدهاراً مؤقتاً. وهذا الانتماء أصبح عنصراً جامعاً يؤسس عليه لصياغة مستقبل الوطن رغم الانهيارات التي نعيشها راهناً (زياد شبيب، النظام الجديد، جريدة النهار تاريخ ٢٠٢١/١٢/٣)

يبقى البحث عن العنصر الثاني وهو الارتباط الفكري والولاء المطلق والانصهار في الكيان اللبناني الجامع،

وكانت المشكلة أن الولاء في لبنان هو للطائفة والحزب والعشيرة وله الأولوية على الولاء للوطن، وهذه المشكلة هي مزمنة عائدة إلى تاريخ تأسيس الدولة، فالشعب متنوع فيه مكونات دينية لم تتجج حتى اليوم بإقامة نظام حكم يقوم على المواطنة والمساواة والحكم المدني العادل في إطار جدّي من الضمانات لحماية التنوع وضمان عدم طغيان جماعة واحدة أو ائتلاف جماعتين أو أكثر على الآخرين (زياد شبيب، النظام الجديد، جريدة النهار تاريخ ٢٠٢١/١٢/٣).

هي طبعاً ليست فقط أمور مادية بل فكرية وأخلاقية، هي مسؤولية رجال يصنعون من الدولة مأوى وملاذاً ومحل فخر أبناء الشعب، هي عمل مؤسسات جادة على تحقيق فكرة الوطن والمواطن، وحريصة على تطبيق الدستور الذي كرّس فكرة الوطن، بدءاً من المقدّمة التي تحدثت عن الوطن السيد والوطن النهائي لجميع أبنائه، ووطنية الهدف المتمثل بإلغاء الطائفية السياسية.

ثالثاً: القيد في قائمة الناخبين

يعتبر تسجيل الناخبين في لوائح القيد، شرطاً شكلياً وجوهرياً لتحديد الهيئة الناخبة، فاستيفاء المواطن لكافة الشروط الموضوعية التي تؤهله الاشتراك في العملية الانتخابية، لا تكفي بحدّ ذاتها من أجل ممارسة هذا الحق، بل يجب أن يتحقق الشرط الشكلي المتمثل بقيد هذا المواطن في لوائح الاقتراع. ومن الناحية العملية لا يمارس هذا الحق إلا المواطنون المقيدون في اللوائح الانتخابية، وهم الذين يطلق عليهم تسمية الجسم الانتخابي.

فالفرد الذي لا يدرج اسمه بالجدول الانتخابي لا يسمح له بالمشاركة في الانتخابات حتى ولو كان مستوفياً لجميع الشروط الموضوعية التي يتطلبها القانون لاكتساب صفة الناخب.

واللافت كما ذكرنا أن قانون البلديات لم يشترط لقبول المشاركة في العملية الانتخابية إلا شرطاً واحداً هو القيد في قائمة الناخبين

يعد قيد الناخب بأحد الجداول الانتخابية - بالإضافة إلى شروط الجنسية والسن وعدم وجود مانع من موانع التصويت - شرطاً لمباشرة حق التصويت في الانتخابات والإستفتاءات، ويرتبط هذا الشرط بالشروط الأخرى إرتباطاً وثيقاً لا يقبل التجزئة أو الإنفصام^(١٦).

لذا فإن قيد المواطن في أحد الجداول الانتخابية يعتبر في ذلك قرينة في إدراجه ضمن أعضاء هيئة الناخبين، وبالتالي نستطيع أن نعرف العدد الصحيح للناخبين،

حيث تساعد الجهات المختصة بتقسيم الدوائر الانتخابية تقسيماً صحيحاً. وحفاظاً على شفافية هذه السجلات، فإن حق الإطلاع عليها مباح للجميع، وعلى الإدارة المختصة أن تمنح نسخاً من هذه السجلات إلى الإدارات والجهات المختصة، وإلى من يهمه الأمر والمواطنين ضمن المهلة المحددة، في القانون للإطلاع على القوائم الانتخابية أو نسخها^(١٧).

ولضمان صحة هذه الجداول ومطابقتها للوقائع والقانون، تقرر التشريعات الانتخابية ضرورة مراجعتها دورياً بشكل سنوي ذلك لإضافة من يثبت لهم حق الانتخاب، وحذف أسماء من تظراً عليهم أسباب قانونية تحرمهم قانوناً من هذا الحق،

بل أكثر فإن الفرد الذي لا يدرج إسمه في القوائم الانتخابية لا يسمح له بالمشاركة في الانتخابات حتى ولو كان مستوفياً لجميع الشروط الموضوعية التي يتطلبها القانون لاكتساب صفة الناخب،

لذا كان اعداد القوائم الانتخابية، وتسجيل الناخبين في هذه القوائم هو من الأمور الأساسية في نجاح الانتخابات، وأن سلامة عملية التسجيل وخلوها من الشوائب أو التزوير أو الأخطاء، هو الأساس لسلامة العملية الانتخابية، ودليل على نجاح الإدارة الانتخابية.

(١٦) د. داود الباز، القيد في جداول الانتخابات ومنازعاته أمام القضاء، دراسة في فرنسا و مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٥.

(١٧) د. عصام نعمة سليمان، النظم الانتخابية، مصدر سابق أعلاه، ص ٩٤.

يعتمد لبنان على سجلات الأحوال الشخصية في وضع القوائم الانتخابية، وقد نص على هذه الآلية في الفصل الرابع من قانون الانتخاب رقم ٢٠١٧/٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧ الذي وضع المبادئ التي ترعى القوائم الانتخابية، فأقرّ نظام القوائم الانتخابية الدائمة، التي يُعاد النظر فيها دورياً (المادة ٢٥)، وجعل قيد الناخبين في القوائم الانتخابية إلزامياً بشرط أن لا يُقَيّد أحد في غير قائمة واحدة (المادة ٢٤)،

تتولى المديرية العامة للأحوال الشخصية، وضع القوائم الانتخابية الممكنة بأسماء الناخبين لكل دائرة انتخابية، وفقاً لسجلات الأحوال الشخصية (المادة ٢٦).

تتضمن القوائم الانتخابية، الاسم الثلاثي لكل ناخب وإسم والدته، ورقم سجله كما هو وارد في سجلات الأحوال الشخصية وجنسه وتاريخ ولادته ومذهبه.

وتُخصّص في كل قائمة خانة خاصة تُسجّل فيها، عند الإقتضاء، التعديلات التي تطرأ على القيود تصحيحاً أو تبديلاً، مع ذكر مستندها القانوني.

وتُشطب حكماً من قوائم الناخبين أسماء الأشخاص الذين مضى على تاريخ ولادتهم مئة سنة وأكثر. لا يحول هذا الشطب دون إعادة قيدهم بطلب من صاحب العلاقة يتقدم به إلى الوزارة ضمن مهلة شهر من تاريخ نشر القوائم الانتخابية (المادة ٢٧).

أما لجهة تنقيح القوائم الانتخابية، فلقد حددت أصول هذا التنقيح في المواد ٢٨ وحتى ٤٢ من قانون الانتخاب، فأناط هذه المهمة حصراً بالمديرية العامة للأحوال الشخصية، التي تتولى تدوين الإضافات والشطوبات على القوائم الانتخابية. تجمّد قوائم الناخبين في ٣٠ آذار وتبقى نافذة حتى ٣٠ آذار من السنة التي تليها، ولا يسمح القانون بإجراء التصحيحات على القوائم بعد هذا التاريخ.

ولكن بموجب بصورة استثنائية ولمرة واحدة من أجل إجراء الانتخابات النيابية تمّ تعديل المادة ٣٥ بموجب القانون النافذ حكماً رقم ٨ - الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١١/٣ بحيث تراعي المديرية العامة للأحوال الشخصية لدى إعداد القوائم الانتخابية النهائية عمليات التنقيح ونقل القيد المنصوص عليها في هذا القانون. تجمّد القائمة الانتخابية في الأول من شباط وتبقى نافذة حتى الثلاثين من آذار ٢٠٢٣.

وبالاستناد إلى هذه القوائم الانتخابية، تصدر الوزارة لوائح شطب تُعتمد في جميع أقلام الإقتراع ، تتضمن كل لائحة شطب ، بالإضافة إلى المعلومات الواردة في القائمة الانتخابية ، رقم بطاقة الهوية، رقم جواز السفر في حال توفرهما بتاريخ وضع هذه اللوائح ،

كذلك ثلاث خانات تخصص الأولى لتوقيع الناخب ، والثانية لتوقيع عضو القلم المكلف بالثبوت من الإقتراع ، والثالثة للملاحظات التي يمكن أن ترافق عملية الإقتراع.

ثانياً: الشروط المانعة لحق الانتخاب:

إن المواطنين الذين يعتبرون أعضاء في هيئة الناخبين، ولهم الحق في التصويت، يشترط فيهم إلى جانب شرطي الجنسية والسن، شرط آخر مكمل للشروط الموضوعية لعضوية هيئة الناخبين، وهو شرط الأهلية السياسية، التي تتطلب عدم وجود مانع من موانع التصويت لديه. من هنا يبرز تساؤل، ما هي الموانع التي تحول دون إكتساب الأهلية السياسية والتي يترتب عليها عدم تمكن الفرد المشاركة في الإنتخابات .

أقرّ القانون اللبناني بوجود نوعين من القيود على ممارسة الأفراد للعملية الانتخابية، فئة الأفراد المحرومين من ممارسة الحقوق الانتخابية، وفئة الأفراد الذين لا يحقّ لهم الاشتراك في الاقتراع.

الحرمان من ممارسة الحقوق الانتخابية

يقصد بالأهلية الأدبية أن لا يفقد الناخب إعتباره وشرفه بسبب مخالفته للقوانين والحكم عليه بجريمة مخلة بالشرف والإعتبار، بحيث لا يسلم القول معه دعوة المخالفين للمساهمة في إدارة شؤون الحكم بالدولة ذلك أن أصواتهم أصابها الخلل، بحيث لا يمكن أخذها بعين الإعتبار عند إختيار سلطات الحكم في الدولة^(١٨). حيث تشترط القوانين الانتخابية عدم صدور أحكام قضائية ضد الناخب في جرائم تمس الشرف والإعتبار مثل جرائم السرقة والرشوة والإختلاس والإفلاس والتزوير وخيانة الأمانة، إذ يترتب على صدور أحكام بالإدانة بشأن هذه الجرائم حرمان المحكوم عليهم من ممارسة الحقوق السياسية بصفة عامة،

(١٨) د. عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، ط١، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٨-١٩٥٩ ص ٢٥٠.

وينتهي الحرمان الناتج عن صدور هذه الأحكام برد الإعتبار لمن حكم عليهم في هذه الجرائم عن طريق العفو الشامل عن الجريمة أو بواسطة إجراء قضائي برد الإعتبار القانوني لهم^(١٩).

نصت المادة الرابعة من قانون الانتخاب رقم ٤٤ / ٢٠١٧ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧: ":

يُحرم من ممارسة حق الاقتراع:

- الأشخاص الذين حُكم بحرمانهم من الحقوق المدنية.
- الأشخاص الذين حُكم بحرمانهم مؤبداً من الرتب والوظائف العمومية.
- الأشخاص الذين حُرّموا من رتبهم ووظائفهم إلى أجل، وذلك لحين انقضاء هذا الأجل.
- الأشخاص الذين حُكم عليهم بجناية.
- الأشخاص الذين حُكم عليهم بإحدى الجناح الشائنة الآتية: السرقة، الإحتيال، سوء الائتمان، الاختلاس، الرشوة، اليمين الكاذبة، الاغتصاب، التهويل، التزوير، استعمال المزور، شهادة الزور، الجرائم المخلة بالأخلاق العامة المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات، الجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة وصناعتها والاتجار بها.
- الأشخاص المحجور عليهم قضائياً طيلة مدة هذا الحجر.
- الأشخاص الذين أُعلن إفلاسهم احتيالياً، أو الذين حُكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد من ٦٨٩ إلى ٦٩٨ من قانون العقوبات.
- الأشخاص الذين حُكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد من ٣٢٩ إلى ٣٣٤ من قانون العقوبات.

يعود السبب إلى حرمان هذه الفئة من المشاركة في الانتخابات، إلى أن الانتخاب هو شرف يستدعي

الجدارة والاستحقاق لدى المشارك، من خلال احترام القوانين السائدة في المجتمع ومراعاتها، وبالتالي يستبعد من المشاركة: المواطن الذي يخالف تلك القوانين على أساس عدم جدارته واستحقاقه للمشاركة في عملية التصويت. التي وإن بدت كتكليف للمواطن، فإنها في الوقت نفسه تشريفٌ له، ويستعيد هؤلاء الأشخاص حق الاقتراع بعد إعادة اعتبارهم ولهذا قضى المجلس بإبطال اقتراع محكوم بجناحة السرقة،

(١٩) بلال أمين زين الدين، المصدر السابق، ص ٤٣.

والتي تعتبر شائنة بحسب المادة ٤ من قانون الانتخابات النيابية، كما أبطل اقتراح محكوم بجناية لعدم جواز اقتراعهم^(٢٠). أما إذا لم يكن قد صدر بحقهم حكم بل مضبطة اتّهام صادرة عن الهيئة الاتهامية في البقاع بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٧ تحت الرقم ٢٠٠٨/٣٣٥، فإن مضبطة الاتّهام تحال إلى محكمة الجنايات لإصدار الحكم النهائي، ولا تشكّل حكماً نهائياً بالإدانة، بالتالي لا يعتبر جهاد عبده أصلاً محكوماً بالجناية الواردة في القرار الصادر عن الهيئة الاتهامية، ويقتضي اعتبار تصويته صحيحاً^(٢١).

أما المحجور عليهم، فيجب إثبات الحجب بحكم قضائي، ويقتضي لمنعه من الاقتراح إبراز حكم قضائي يثبت عدم قدرة هذا الشخص على التمييز والإدراك، وإذا لم يصدر حكم بالحجب يكون صحيحاً اقتراح الشخص المعوق عقلياً^(٢٢).

٢- الأفراد الذين لا يحقّ لهم الاشتراك في الاقتراح

خروجاً على مبدأ عمومية حق الانتخاب، جاء القانون الجديد ليضع قيوداً على مشاركة فئات من اللبنانيين في عملية الاقتراح.

♦ **الفئة الأولى،** هي فئة العسكريين، نصت المادة ٦ من قانون الانتخاب رقم ٤٤ لعام ٢٠١٧: "لا يشترك في الاقتراح العسكريون غير المتقاعدين من مختلف الرُتب سواء أكانوا من الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة وشرطة مجلس النواب والضابطة الجمركية^(٢٣) ومن هم في حكمهم". وهذه المرة الأولى التي يدرج فيها شرطة مجلس النواب في فئة العسكريين الممنوعين من حق الاقتراح.

وقد تعددت الأسباب التي قيلت في شأن إعفاء العسكريين، وتدور معظمها حول الحرص على إبعاد القوى الأمنية عن الاشتغال بالسياسة، وما يجزئه الاشتغال بها من تطاحن وتنافر يؤدي إليه تباين الميول والاتجاهات السياسية، الأمر الذي يضرّ أبلغ الضرر بالنظام العسكري وما يقتضيه من الوحدة والانسجام بين رجاله والتجانس بين فرقته وجماعاته والمحافظة على النظام. كما أن منح العسكريين حق المشاركة سينال من مبدأ حياد الانتخاب وصدقته. فالعسكريون قد يتأثرون في عملية المشاركة إلى حد كبير

(٢٠) م.ش. قرار رقم ٢٠١٠/٢٠٧-٢٠١١ تاريخ ٢٠١٠/١٢/٩ محمد عميري ورفاقه/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات وآخرون.

(٢١) م.ش. قرار رقم ٢٠١٠/٢٠٧-٢٠١١ تاريخ ٢٠١٠/١٢/٩ محمد عميري ورفاقه/ الدولة- وزارة الداخلية والبلديات وآخرون.

(٢٢) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/١٠١٢-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٩/٢١ طوني نبيل الفغالي/ الدولة.

(٢٣) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٩٨٠-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٨/٢٥ خالد عواد ورفاقه/ الدولة.

باتجاهات رؤسائهم، نظراً لما ينطوي عليه النظام العسكري من طاعة مطلقة للرؤساء تتعارض مع حرية الانتخاب. وكانت الخشية من مشاركة القوات المسلحة بالانتخابات، مثارة من طرفي السلطة والمعارضة على حدٍ سواء. فالمعارضة كانت تخشى من تأييد هذه القوى للسلطة الحاكمة، وما يستتبعه من تشكيكٍ بنزاهة الانتخابات، وأما السلطة فكانت من جهتها خائفة من تدخل الجيش في الشؤون العامة.

♦ **الفئة الثانية:** المجنسون، نصّت المادة ٥ من قانون الانتخاب رقم ٤٤ لعام ٢٠١٧ على أنه: "لا يجوز للمجنس لبنانياً أن يقترح أو أن يترشح للانتخابات إلا بعد انقضاء عشر سنوات على تنفيذ مرسوم تجنيسه ولا تطبق هذه المادة على المرأة الأجنبية التي تصبح لبنانية بإقترانها بلبناني".

جمعت هذه المادة خلافاً للقوانين السابق ترشح واقتراع المجنّس في مادةٍ واحدة، حيث حظرت على المجنّس أن يترشح أو يقترح ما لم تتقضى عشر سنوات على تجنسه، وكانت قوانين الانتخابات القديمة (المادة ٦ من قانون ١٩٦٠/٤/٢٦ - المادة ٦ من القانون رقم ١٧١ تاريخ ٢٠٠٠/١/٦ - المادة ٨ من القانون رقم ٢٥ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٨) تقرّ بأنه لا يجوز انتخاب المتجنس بالجنسية اللبنانية إلا بعد انقضاء عشر سنوات على تجنسه. ثم جاء قانون الانتخاب الجديد ليعدّل هذه القاعدة في المادة ٥ منه التي نصّت على أنه لا يجوز للمجنس لبنانياً أن يقترح أو أن يترشح للانتخابات إلا بعد انقضاء عشر سنوات على تنفيذ مرسوم تجنيسه ولا تطبق هذه المادة على المرأة الأجنبية التي تصبح لبنانية بإقترانها بلبناني.

تعتبر حياة الجنسية اللبنانية من الشروط التقليدية والبدئية لممارسة العمل السياسي، ومن الواجب أن يميّز اللبناني بالولادة من المجنس لبنانياً، الذي لا يحق له الترشيح ما لم تتقضى سنوات على صدور مرسوم تجنيسه وذلك حرصاً على تحقق اندماج المجنس في المجتمع، قبل أن يتولى حمل لواء الدفاع عن مصالحه ومصالح الأمة التي يمثلها. ومن هذا المنطلق كانت القوانين القديمة أكثر عدالة ومراعية للمساواة بين المتجنسين وحافطة مفهوم المواطنة الصحيحة، إلا أن القانون الانتخابي الجديد رقم ٢٠١٧/٤٤ ودون مبرر مفهوم فإنه ميّز بين الأجنبية التي حصلت على الجنسية بسبب زواجها من لبناني، فهي تستطيع الترشح للانتخابات فور نيلها الجنسية اللبنانية، ومن بقية حالات التجنيس فإنه أبقى على الشرط القديم أي الترشح بعد انقضاء عشر سنوات على تجنسها.

الفقرة الثانية: التنظيم القانوني للحق بالترشح

يعتبر مبدأ حرية الترشيح من المبادئ الدستورية التي تحرص الدول على إرسائها في الانتخابات العامة، وهو مبدأ يتم بمقتضاه يتم فتح باب الترشيح على مصراعيه وعلى أساس من المساواة أمام كل المواطنين الذين يرغبون في الحصول على أصوات الناخبين إذا كان الاتجاه الغالب في الفكر الديمقراطي المعاصر يتطلب توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الانتخاب تطبيقاً لمبدأ الاقتراع العام، فإن ذلك الاتجاه يقتضي أيضاً تبني مبدأ الترشيح العام من أجل كفالة ممارسة فعّالة لحق الترشيح.

ويلاحظ أن تدخل الأحزاب أو القوى السياسية الفاعلة في اختيار المرشحين، هو من سمات الانتخابات في جميع الدول الديمقراطية، حيث تعمل هذه القوى على عدم تشتيت أصوات الناخبين المؤيدين لها. فالأحزاب السياسية هي التي تقدّم للهيئة الناجبة المرشحين للمجالس النيابية أو البلدية أو الاختيارية بل وحتى الإدارية والأكاديمية.

وفي ظلّ هذا النظام تتضاءل فرص المرشحين المستقلين في مواجهة الحزبيين الذين تقوم الأحزاب بدعمهم مالياً ولوجستياً وإعلامياً خلال الحملة الانتخابية التي تستخدم فيها الأحزاب أجهزتها وامكانياتها الضخمة، وبالإضافة إلى ذلك القوة الناجبة التي تجزّرها لمرشحها.

ولا يتنافى مبدأ حرية الترشيح، مع فرض الدول لبعض الشروط على المرشحين، أو وضعها قيوداً مانعة من الترشح، أو إضافة أحكام تمنع الجمع بين التمثيل السياسي وبعض الوظائف.

وفي شأن عملية الاختيار، فإن الحزب لا يبحث فقط عن مرشح يرضي الجماهير، ولكنه يبحث عن مرشح ذي مواصفات خاصة، ويكون مؤهلاً لتمثيل هذا الحزب في الندوة البرلمانية^(٢٤). وقد يفسّر دور الأحزاب السياسية في عملية الترشيح، على أنه إخلال بمبدأ المساواة فيما بين المرشحين بسبب تقييد حرية الناخبين، وتسييرهم نحو انتخاب مرشح دون آخر، وقد يكون الناخب غير راضٍ عن مرشحي الأحزاب، ويصبح حقّه الانتخابي قاصراً على أن يختار بين الأحزاب دون أن يملك خيار المفاضلة بين المرشحين الحزبيين الذي قد لا يكونوا محلّ ثقته^(٢٥).

وبلغت هيمنة القوى السياسية على المرشحين، درجة كبيرة، وذلك عندما ينتظر مشكّلو اللوائح حتى اللحظة الأخيرة ليعلنوا عن اللائحة التي يدعمونها، بحيث يصبح التنافس محصوراً بين هذه اللوائح المعلنة في الساعات الأخيرة. أما بقية المرشحين المستقلين فلا يكون لهم أي أمل في المنافسة، حتى وإن أجبرهم القانون على الانضواء في لوائح. حيث اعتمد قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب الجديد رقم ٤٤ تاريخ

^(٢٤) كامل، نبيلة- الأحزاب السياسية في العالم المعاصر- دار الفكر العربي ١٩٨٢ ص ٩٩
^(٢٥) متولي، عبد الحميد- أزمة الأنظمة الديمقراطية- منشأة المعارف- القاهرة ١٩٦٤ ص ٣٨

٢٠١٧/٦/١٧ للنظام النسبي ونصّ في مادته الأولى على أن يُنتخبون، أي النواب، على أساس النظام النسبي، وعلى أساس الاقتراع للوائح.

أولاً: الترشح وفق النظام النسبي

إن النظام النسبي انطلاقاً من تعريفه هو الآلية التي بموجبها يتم منح كل لائحة من اللوائح المتنافسة نسبة من المقاعد تعادل نسبة الأصوات التي حصلت عليها.

يتقدّم المرشحون، في ظل النظام النسبي، بترشيحاتهم على أساس الانتماء لللائحة، ذلك أنه لا تقبل في ظل هذا النظام الترشيحات المنفردة، ويكون التنافس تبعاً لذلك بين لوائح وليس بين مرشحين. وهذا ما يؤدي بعد فترة من العمل بالنظام النسبي إلى تحوّل المنافسة، من منافسة بين مرشحين منتمين إلى لوائح، إلى منافسة بين مناهج فكرية وبرامج عمل. حيث تتقدم اللوائح من جمهور الناخبين ببرامجها، لتحلّ هذه البرامج مكان الخدمات الانتخابية الطرفية والمناطقية.

لم يعتمد مشروع القانون اللبناني بقاعدة الترشيحات اللائحية، وإنما اعتمد نظام الترشيحات المنفردة وفقاً للصيغة المعتمدة في النظام الأكثرري، وأن تشكيل اللوائح يأتي لاحقاً، مع أن القاعدة الأساسية في النظام النسبي هي انصهار المرشحين في لائحة، وأن الأساس هو اللائحة بحيث يكون المرشحين هم جزء من هذا الكلّ.

وقد نصّت المواد ٤٤ و ٤٧ من القانون عن الترشيحات المنفردة بل وأضافت إليها المادة ٤٨ الفوز بالتزكية للمرشح الفرد، بحيث قضت بأن الانتخابات تستكمل لبقية المقاعد في الدائرة على أساس النظام النسبي.

وبعد اكتمال الترشيحات الفردية فرضت المادة ٥٢ من قانون الانتخاب على المرشحين أن ينتظموا في لوائح قبل أربعين يوماً كحدٍ أقصى من موعد الانتخابات، لم يشترط القانون أن تكون اللوائح مكتملة على أن تضم كل لائحة كحدٍ أدنى ٤٠٪ (أربعين بالمائة) من عدد المقاعد في الدائرة الانتخابية بما لا يقل عن ٣ مقاعد وعلى أن تتضمن مقعداً واحداً على الأقل من كل دائرة صغرى في الدوائر المؤلفة من أكثر من دائرة صغرى.

فمثلاً: دائرة جبل لبنان الرابعة: المخصص لها ١٣ مقعداً موزعة كالاتي: (٨ الشوف و ٥ عاليه)، فإن اللائحة غير المكتملة يجب أن تضمّ على الأقل خمسة مقاعد، يكون أحدهم على الأقل منتمياً لدائرة صغرى من الدائرتين، فمثلاً: يمكن أن تضمّ اللائحة مرشحاً واحداً عن الشوف وأربعة مرشحين عن عاليه، أو ثلاثة للشوف واثنان لعاليه وغيره من التوزيعات التي يرتأها صانعو اللوائح.

وهذه اللوائح جامدة، بحيث يكون على الوزارة ان تحترم الترتيب التسلسلي للأسماء الواردة في اللوائح التي بموجبها انتظم المرشحين، ولا يُعتد بانسحاب أي مرشح من اللائحة بعد تسجيلها، كما عليها ان تتقيد بترتيب اللوائح على ورقة الاقتراع وفقاً لتاريخ تسجيلها.

اللافت أن المادة ٥٢ من القانون قد نصّت على مراعاة الضوابط المفروضة مناطقياً عند تشكيل هذه اللوائح إلا أنها لم توجب مراعاة الضوابط الطائفية، ولكن يعود لوزارة الداخلية التي تتولى التحقق من استيفاء اللوائح الشروط القانونية أن ترفض تسجيل لائحة لا تراعي التوزيع الطائفي للمقاعد الموزعة في الدائرة الانتخابية، وفق المادة ٥٤ من قانون الانتخاب التي تعطي الوزارة إيصلاً بقبول تسجيل اللائحة (خلال ٢٤ ساعة) اذا كان الطلب مستوفياً لجميع الشروط القانونية، اما اذا لم يكن هذا الطلب مستوفياً كل او بعض هذه الشروط فتعطي الوزارة لاعضاء اللائحة المطلوب تسجيلها مهلة ٢٤ ساعة لاجل تصحيح طلب التسجيل تحت طائلة رفضه. وكانت المادة ٥٢ حاسمة في إلغاء كافة الترشيحات الفردية التي لا تنضوي في لوائح، وهذا ما ينطبق على مرشحي اللوائح التي رفضت وزارة الداخلية قبول تسجيلها.

ثانياً: شروط الترشيح

يؤلف الترشيح لمقعد معين، عملاً قانونياً يقوم به المواطن، يأخذ مفاعيله منذ لحظة تسجيله لدى السلطة المختصة التي تدوّنه في سجل خاص . ولكي يكون صحيحاً يقتضي إجراؤه ضمن المدة التي يحددها قانون الانتخاب، مع تعيين الدائرة التي يتناولها الترشيح^(٢٦).. ولقد وضع قانون الانتخاب رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧ أصول الترشيح، فجاء المبدأ العام في المادة السابعة من هذا القانون التي نصّت على أن: "لا يجوز أن يترشح لعضوية مجلس النواب إلا من كان لبنانياً أتم الخامسة والعشرين من العمر، مقيداً في قائمة الناخبين، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية".

فالترشيح للانتخابات هو، إذن، حق دستوري، وأن كل قيد يأتي من قبل المشتري على ممارسة هذا الحق لا يمكن تفسيره إلا بصورة ضيقة.

وإذا كان للمشتري أن يضع موانع وقيداً على ممارسة حق الترشيح للانتخابات وأن يحدد طبيعتها ومداها بالنسبة إلى من يشغلون بعض الوظائف العامة، منعاً من استغلالها لأغراض انتخابية، وتحقيقاً لتكافؤ

(٢٦) رباط، ادمون- الوسيط في القانون الدستوري العام- الجزء الثاني- النظرية القانونية في الدولة- منشورات دار العلم للملايين- بيروت ١٩٧١ ص ٥٩٤

الفرص بين المرشحين، فإنه لا يجوز أن يأتي المنع مطلقاً وعماماً، بل عليه أن يحدد فئات الموظفين الذين يجب أن يشملهم المنع، وأن يكون المنع متوافقاً مع الهدف الذي يتوخاه المشرع^(٢٧).

: الشروط المتصلة بأهلية المرشح: الأهلية الشخصية

إن الأهلية للترشيح تقدر بتاريخ العملية الانتخابية أي يوم اجراء الانتخابات^(٢٨)، وليس بتاريخ قيد الاعلان عن الترشيح، وهي تحول دون إمكانية تصحيحها لاحقاً. والسبب المتعلق بمسألة أهلية أحد المرشحين أو عدم أهلية الترشيح، يعتبر سبباً يتعلق بالانتظام العام^(٢٩)، بحيث أن من كان غير مستوفٍ شروط الأهلية للترشح بتاريخ الانتخاب لا يمكن تصحيح هذا العيب لاحقاً.

وبالعودة إلى قانون الانتخابات النيابية الأخير رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧ نجد أنه حدّد هذه الشروط في المادتين الخامسة والسابعة منه الآتي نصّهما: **المادة ٥: في اقتراع المجنس وترشحه: لا يجوز للمجنس لبنانياً أن يقترح أو أن يترشح للانتخابات إلا بعد انقضاء عشر سنوات على تنفيذ مرسوم تجنيسه ولا تطبق هذه المادة على المرأة الأجنبية التي تصبح لبنانية باقترانها بلبناني.**

المادة ٧: في حق الترشيح لعضوية مجلس النواب: لا يجوز أن يترشح لعضوية مجلس النواب إلا من كان لبنانياً أتم الخامسة والعشرين من العمر، مقيداً في قائمة الناخبين، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

الشروط المتعلقة بأهلية المرشح في القانون اللبناني

- أولاً: شرط العمر

استقرت القوانين الانتخابية كلّها في لبنان على تحديد عمر المرشح للانتخابات بكافة أشكالها بـ ٢٥ سنة، وهي ميّزت بذلك بين سن الاقتراع المحدد في الدستور بـ ٢١ سنة، وبين سن الترشيح، ولم تقلح كافة الدعوات لخفض سن الترشيح والاقتراع، بحيث يعود لقاضي الانتخاب أن يتحقق بنفسه من السن المطلوب، وإن عملية التحقق هذه هي من صلاحيته طالما أن مسألة السن غير منازعة بشأنها. إن شرط

(٢٧) م.د. قرار رقم ٩٦/٤ تاريخ ١٩٩٦/٨/٧ الصادر بالطعن في القانون رقم ٥٣٠ (تعديل بعض أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٤/٢٦ وتعديلاته) - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ٥٩.

(٢٨) م.ش. قرار رقم ٧٤٨ - تاريخ ١٣-٨-١٩٩٨ - البعيني/الدولة والقرطباني - م.ق.إ. ١٩٩٨ - ص. ٨١.

بلوغ سن الرشد السياسي سواء في لبنان أم في فرنسا، يقدّر بتاريخ العملية الانتخابية إذ يجب أن يتحقق شرط السن بتاريخ الانتخاب أي يوم الانتخاب وليس بتاريخ قيد الإعلان عن الترشيح^(٢٩).

- ثانياً: الجنسية

تعتبر حيازة الجنسية اللبنانية من الشروط التقليدية والبدئية لممارسة العمل السياسي، وأن مجرد قبول ترشيحه من جانب وزارة الداخلية يعتبر دليلاً على استيفائه الشروط القانونية للترشيح هذا مع الإشارة إلى أن استناد الطاعة إلى خبر منشور في صحيفة يومية سياسية للتذرع بهذا السبب للطعن ليس في محله القانوني والواقعي ويكون بالتالي مستوجباً الرد^(٣٠).

والقانون يميز اللبناني منذ الولادة من الجنس لبنانياً، الذي لا يحق له الترشيح ما لم ينقض عشر سنوات على صدور مرسوم تجنيسه. ومن نتائج اكتساب الجنسية اللبنانية من قبل أجنبي، المساواة بينه وبين اللبنانيين في الحقوق والواجبات، ما عدا الاستثناءات المنصوص عليها صراحة في القوانين. وهذه الاستثناءات تتناول عادة بعض الحقوق العامة والسياسية، كالنصوص المتعلقة بتولي الوظائف الانتخابية^(٣١). وإن عدم الأهلية للانتخابات قبل انقضاء عشر سنوات على اكتساب الجنسية اللبنانية، لا يشمل سوى الأشخاص الحاصلين على التبعية اللبنانية بموجب مرسوم تجنيس أي المجنّسين بصورة طارئة، ولا يطال بالتالي الأشخاص الذين اكتسبوا الجنسية اللبنانية بصفة أصلية أي منذ الولادة. ويُعتبر مكتسباً الجنسية اللبنانية بحكم القانون وبصفة أصلية، كل من كان مولوداً من أب لبناني، بحيث يُعتبر بالتالي متمتعاً بالجنسية اللبنانية منذ ولادته. وذلك عملاً بالمفعول الإعلاني للقرار القضائي الذي اعتبره لبنانياً باعتباره من القرارات الاعترافية، بحيث ترتدّ مفاعيله إلى تاريخ الولادة لأنه يكرّس حقاً مكتسباً بقوة القانون^(٣٢). وكانت القوانين الانتخابية القديمة تميّز اللبناني بصفة أصلية من اللبناني بالتجنيس أي كان سبب حيازته للجنسية، إلا أن القانون الانتخابي الجديد رقم ٢٠١٧/٤٤ فإنه يميّز بين الأجنبية التي حصلت على الجنسية بسبب زواجها من لبناني، فهي تستطيع الترشح للانتخابات فور نيلها الجنسية

(29) C.E., 29 novembre 1912, Élections de Lalouse: Rec. Lebon p. 1122; C.E., 8 juillet 1921, Élections d'Anéran: Rec. Lebon p. 686.

(30) م.د. قرار رقم ١٩ تاريخ ٢٠١٩/٢/٢١ غادة غازي ماروني، المرشحة الخاسرة عن المقعد الماروني في دائرة جبل لبنان الرابعة (الشوف - عاليه)/فريد البستاني.

(31) هيئة التشريع والاستشارات - إستشارة رقم ٧٢٥ ر - تاريخ ١٩/١٠/١٩٥٥ - م.أ.ه.ت.إ. رقم ٧ - ص. ٧١٩٣.

(32) م.ش. قرار رقم ٣١٩ - تاريخ ٢٠١١/١١/٥ - سركيس/الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

اللبنانية، وبين بقية حالات التجنيس، فإنه أبقى على الشرط القديم أي الترشح بعد انقضاء عشر سنوات على التجنس.

- ثالثاً: القيد في قائمة الناخبين

يعتبر تسجيل الناخبين في لوائح القيد، شرطاً شكلياً وجوهرياً لتحديد الهيئة الناخبة، فاستيفاء المواطن لكافة الشروط الموضوعية التي تؤهله الاشتراك في العملية الانتخابية، لا تكفي بحدّ ذاتها من أجل ممارسة هذا الحق، بل يجب أن يتحقق الشرط الشكلي المتمثل بقيد هذا المواطن في لوائح الاقتراع. ومن الناحية العملية لا يمارس هذا الحق إلا المواطنون المقيدون في اللوائح الانتخابية، وهم الذين يطلق عليهم تسمية الجسم الانتخابي. فالفرد الذي لا يدرج اسمه بالجدول الانتخابي لا يسمح له بالمشاركة في الانتخابات حتى ولو كان مستوفياً لجميع الشروط الموضوعية التي يتطلبها القانون لاكتساب صفة الناخب.

وإذا كان المشتري يشترط القيد في قائمة الناخبين، إلا أنه لم يشترط الإقامة في نطاق الدائرة الانتخابية، بل ولم يشترط عن يترشح عن الدائرة المقيّد في نطاقها، حيث نصّت المادة ٤٤ على أنه: "يجوز لمن توافرت فيه الشروط ليكون عضواً في مجلس النواب، أن يرشح نفسه عن أي دائرة انتخابية، غير أنه لا يجوز لأحد أن يرشح نفسه في غير دائرة انتخابية واحدة في آن واحد.

وكان قانون الانتخاب رقم ٢٠١٧/٤٤ يشترط في مادته رقم ٤٥ أن تكون نسخة قائمة الناخبين النهائية تثبت قيد المرشح فيها موقعة من موظف الأحوال الشخصية مقرر لجنة القيد الابتدائية في الدائرة المعنية،

ولكن وبسبب رفض مديرية الشؤون السياسية والجمعيات في وزارة الداخلية طلب ترشيح بحجة أن قائمة الناخبين المبرزة تحمل توقيع مدير عام الأحوال الشخصية وليس توقيع موظف الأحوال الشخصية مقرر لجنة القيد في الدائرة المعنية، فإن مجلس شوري الدولة أبطل قرار رفض الترشيح معللاً بأنه من المبادئ الثابتة في العلم والاجتهاد، أنه ليس ثمة ما يحول دون استبدال الإجراء الملحوظ في القوانين أو الأنظمة، بإجراء مختلف، ما دامت الأصول المتبعة تؤمن الإجراء المماثل والغاية المنشودة منه، مما يفيد بأن التوقيع على قائمة الناخبين المطلوبة مقرر من قبل المشتري لإثبات قيد المرشح فيها، بحيث يمكن بالتالي أن يتم من قبل كل من مأمور النفوس المختص ومدير عام الأحوال الشخصية قرار رقم: ٢٠١٨/٥٦٥-٢٠١٩ تاريخ: ٢٠١٩/٤/٢: نزار أحمد زكا: الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

لهذا عمد المشرع إلى تعديل هذه المادة بموجب موجب القانون النافذ حكماً رقم ٨ - الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١١/٣ بحيث فرض على المرشح أن يضمّ إلى طلبه نسخة عن قوائم الناخبين النهائية موثقة من مدير عام الأحوال الشخصية تثبت قيد المرشح على قوائم الناخبين التي تعتمد في الانتخابات النيابية لعام ٢٠٢٢.

رابعاً: معرفة القراءة والكتابة

خلافًا للقوانين السابقة ألغى القانون الجديد رقم ٢٠١٧/٤٤ لشرط أن يكون المرشح متعلماً، وبالرغم من التساهل في هذا الشرط الملغى حيث أن عدم تحديد المقصود بكلمة "متعلماً" قد اصطاح على تفسير «العلم» هذا بمعرفة القراءة والكتابة. ومما لا شك فيه ان قانون الانتخاب بعدم فرضه الشهادات للترشيح للنيابة إلا أنه اقتصر على الحد الأدنى الممكن ليتمكن من قراءة مشروع القانون قبل إقراره والإطلاع على نص الاستجواب وقراءة المحضر قبل توقيعه...، وكانت الصدمة في القانون الجديد رقم ٢٠١٧/٤٤ أنه ألغى شرط التعلم من مادته السابعة المذكورة. إى أن إلغاء هذا الشرط لا يتيح القبول بترشح من لا يجيد القراءة والكتابة لأن النائب يجب أن يكون له القدرة على قراءة مشاريع القوانين وكتابة الأسئلة والاستجابات، ولهذا ففي الحد الأدنى يجب أن يكون ملماً بقواعد القراءة والكتابة كأضعف الإيمان.

خامساً: التمتع بالحقوق المدنية والسياسية

فرض المشرع أن يكون المرشح للانتخابات النيابية متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية، ثمّ عدد في المادة الرابعة من قانون الانتخاب حالات الحرمان من حق الاقتراع، وهذا الحرمان يؤدي إلى رفع اسم الشخص من قائمة الناخبين وتالياً يصبح متعذراً عليه الترشح للانتخابات لكونه يكون عاجزاً عن ضمّ نسخة عن لائحة القيد مدوّناً فيه اسمه.

المادة ٤- في الحرمان من حق الاقتراع

يُحرم من ممارسة حق الاقتراع:

- ١- الأشخاص الذين حكم بحرمانهم من الحقوق المدنية.
- ٢- الأشخاص الذين حكم بحرمانهم مؤبداً من الرتب والوظائف العمومية.

- ٣- الأشخاص الذين حرموا من رتبهم ووظائفهم إلى أجل، وذلك لحين انقضائه.
- ٤- الأشخاص الذين حُكم عليهم بجناية.
- ٥- الأشخاص الذين حُكم عليهم بإحدى الجنح الشائنة الآتية: السرقة، الاحتيال، سوء الائتمان، الاختلاس، الرشوة، اليمين الكاذبة، الاغتصاب، التهويل، التزوير، استعمال المزور، شهادة الزور، الجرائم المُخلّة بالأخلاق العامة المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات، الجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة وصناعتها والإتجار بها.
- ٦- الأشخاص المحجور عليهم قضائياً طيلة مدة هذا الحجر.
- ٧- الأشخاص الذين أُعلن إفلاسهم احتياطياً، أو الذين حُكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد من ٦٨٩ إلى ٦٩٨ من قانون العقوبات.
- ٨- الأشخاص الذين حُكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد من ٣٢٩ إلى ٣٣٤ من قانون العقوبات.
- لا يستعيد الأشخاص المبيّنون أعلاه حق الاقتراع إلا بعد إعادة اعتبارهم.

- ١- **المحكوم بالحرمان من الحقوق المدنية:** نصّت المادة ٦٥ من قانون العقوبات أن كل محكوم عليه بالحبس أو بالإقامة الجبرية في قضايا الجنح يحرم طوال تنفيذ عقوبته من ممارسة حقوقه المدنية الآتية ومنها: ٣ - الحق في أن يكون ناخباً أو منتخباً في جميع مجالس الدولة.
- أما التجريد المدني من العقوبات الإضافية والفرعية الملازمة للعقوبة الأصلية، تؤدي إلى عدم الأهلية. فإذا تضمن مرسوم العفو الخاص نصاً صريحاً بإسقاط العقوبات الإضافية والفرعية الملازمة للعقوبات الأصلية عن أحد المحكومين، فلا حاجة له للحصول من القضاء على قرار قضائي بإعادة اعتباره. لا سيما وأن الغرض من إعادة الإعتبار هو إسقاط العقوبات الفرعية والإضافية والتدابير الاحترازية وما ينجم عنها من فقدان الأهلية^(٣٣). وعملاً بالمادة ٤٩ من **قانون العقوبات فإن التجريد المدني يوجب حكماً: العزل والإقصاء عن جميع الوظائف والخدمات العامة والحرمان من أي معاش تجريه الدولة.** وقد نصّت المادة ٦٣ من قانون العقوبات على الحالات التي تستوجب التجريد المدني: الحكم بالأشغال الشاقة مؤبداً أو بالاعتقال المؤبد يوجب

(٣٣) م.ش. قرار رقم ١١٧ - تاريخ ٨ نيسان ١٩٧٢ - عوض/ الدولة - م.إ. ١٩٧٢ - ص. ١١٦.

التجريد المدني مدى الحياة. الحكم بالأشغال الشاقة المؤقتة أو الاعتقال المؤقت أو بالإبعاد أو بالإقامة الجبرية في الجنايات يوجب التجريد المدني منذ اليوم الذي أصبح فيه الحكم مبرماً حتى انقضاء السنة العاشرة على تنفيذ العقوبة الأصلية

٢- المحكوم بالعقوبة الجنائية أو الجنحية الشائنة: اشترط المشرع صدور حكم قضائي بإدانة

المرشح بارتكاب جناية أو جنحة شا لكي يصار إلى حرمانه من حق الترشيح، وإن مجرد الشروع بالملاحقة الجزائية أو الوظيفية والمسلكية، لا يفضي إلى القول بحرمان الشخص من الترشيح^(٣٤). والمقصود بالحكم القضائي الذي يؤدي إلى الحرمان من الحقوق الانتخابية، هو الحكم أو القرار الصادر عن قضاة الحكم النزاعي وليس عن قضاة التحقيق وقرارات الظن الصادرة عن النيابة العامة بالملاحقة. وفي إطار حالات عدم الأهلية الناتجة عن الحكم بعقوبات جزائية ترتب الحرمان من الحقوق المدنية وبالتالي الانتخابية، فإن باستطاعة قاضي الانتخاب أن يطبق هذه العقوبات عندما يمكن إستنتاجها من الحكم، حتى ولو لم يعلنها صراحة القاضي الجزائي..

فإذا ما أثبتت أمام القاضي الانتخابي مسألة أن المرشح كان محكوماً بارتكاب جرم جزائي، فإن عليه التأكد من مدى صحته، لأن من شأن ذلك، وفي حال ثبوته، المس بأهلية المرشح للنيابة، وبالشروط القانونية الواجب توافرها في المرشح، مما يوجب على المجلس الدستوري في هذه الحالة، باعتباره بصفته قاضي انتخاب ان ينظر في قانونية العملية الانتخابية والنتائج المترتبة عليها، وان يعلن عدم صحة نيابة النائب المنتخب، وبالتالي ان يبطل نيابته. وبما انه من الرجوع الى ما ورد في ملف المراجعة من مستندات والتدقيق فيها، والى التحقيقات المجراة، يتبين ان المستدعى ضده كان قد تقدّم بطلب دفع شكلي يرمي الى رد الدعوى الجزائية المباشرة المقامة ضده من قبل المدعو بيار خوري امام محكمة جزاء كسروان برقم اساس ١٧٧٢/٢٠٠٤ بجرم شهادة كاذبة وافتراء، وهي لا تزال قيد النظر امام تلك المحكمة ولم يبت بعد بها. وبأن محكمة جزاء كسروان هذه كانت قد قضت برد طلب الدفع الشكلي لتعلقه بأساس النزاع، وقد صدّق هذا الحكم استئنافاً من قبل محكمة الاستئناف الجزائية في جبل لبنان التي قضت ايضاً بتدريك المستأنف (المستدعى ضده) سائر الرسوم والنفقات القانونية وذلك

(٣٤) م.ش. قرار رقم ٩١١ - تاريخ ٢٣/٩/٢٠٠٤ - غدار/الدولة - م.ق.إ. ٢٠٠٦ - ص. ٤٤٦.

بقرارها رقم ٢٠٠٨/٤٤٠ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٢٢. وبأن خلاصة الحكم المحالة الى النائب العام الاستئنافي في جبل لبنان للتنفيذ هي لهذا القرار الأخير المتعلق بموضوع الدفع الشكلي،^(٣٥).

٣- المحكومون بالافلاس الاحتياالي أو التقصيري: فيما يتعلق بالأشخاص الذين يعلن إفلاسهم احتيالياً وتقصيرياً، فلا يتمتعون بالأهلية لاكتساب عضوية المجلس النيابي ولا حتى المحلي إلا بعد إعادة اعتبارهم، فإذا ما استعاد اعتباره بتاريخ سابق للانتخابات يكون له ممارسة حقوقه الانتخابية ترشيحاً واقتراعاً^(٣٦).

٤- المحجور عليهم قضائياً: بخصوص الأشخاص المحجور عليهم قضائياً، فيشترط حكم قضائي بالحجر لعدة العته والجنون^(٣٧). وأما إذا كان المرشح مصاب فقط ببعض الاضطرابات النفسية لجادة وتم نقله إلى مستشفى دير الصليب للمعالجة لفترة طويلة فلا يكفي لحرمانه من حق الترشيح طالما لم يصدر حكم قضائي بالحجر^(٣٨).

هذا وإن عدم الأهلية للترشيح يرتدي طابعاً شخصياً أي أنه يرتبط بشخص المرشح، وبالتالي فإن إستثبات عدم أهلية أحد المرشحين يقتصر على هذا المرشح دون سائر أعضاء اللائحة.

(٣٥) م.د. قرار رقم ١٩ تاريخ ٢٥ تشرين الثاني ٢٠٠٩ عجاج جرجي حداد، المرشح الخاسر عن مقعد الروم الكاثوليك في دائرة جزين /عصام نقولا صوايا.

(٣٦) م.ش. قرار رقم ٢٠١٥-٢٠١٦/٧/٢٠، جابر ورفاقه/ الدولة -وزارة الداخلية والبلديات.

(٣٧) م.ش. قرار رقم: ٢٠١٠-٢٠٠٩/٦٧٩ - تاريخ ٢٠١٠/٧/١٤ - نظير ضاهر مشيك/الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

(٣٨) م.ش. قرار رقم ٢٠١٦-٢٠١٧/١٩٢ - تاريخ ٢٠١٦/١٢/١ - المحامي سعيد ميشال عساف ورفاقه/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات.

ثانياً عدم الأهلية للترشح

فرضت المادة الثامنة شرط الاستقالة المسبقة على فئات من العاملين في مختلف الأسلاك العسكرية والمدنية والقضائية والدبلوماسية واستثنت فقط أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية، فجاء في هذه المادة أنه: "لا يجوز للأشخاص المذكورين أدناه، أن يترشحوا خلال مدة قيامهم بمهامهم أو وظائفهم، وخلال المهل التي تلي تاريخ انتهاء خدماتهم أو تاريخ قبول استقالاتهم وفقاً لما يأتي:

أ. أعضاء المجلس الدستوري والقضاة على مختلف فئاتهم ودرجاتهم سواء أكانوا في القضاء العدلي أو الإداري أو المالي أو الشرعي أو المذهبي أو الروحي، إلا إذا تقدموا باستقالاتهم وانقطعوا فعلياً عن وظيفتهم، قبل سنتين على الأقل من تاريخ انتهاء ولاية المجلس..

ب. الموظفون من الفئتين الأولى والثانية، إلا إذا تقدموا باستقالاتهم وانقطعوا فعلياً عن وظيفتهم قبل ستة أشهر على الأقل من تاريخ إنتهاء ولاية المجلس النيابي.

ج. - لا يجوز أن يترشح لعضوية مجلس النواب العسكريون على اختلاف الرتب سواء أكانوا من الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية وشرطة مجلس النواب ومن هم في حكمهم، إلا بعد إحالتهم على التقاعد أو التقدم باستقالاتهم وقبولهم قبل ستة أشهر على الأقل من تاريخ انتهاء ولاية مجلس النواب

د. رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة المتفرغون في المؤسسات العامة والهيئات العامة وشركات الإقتصاد المختلط والشركات ذات الرأسمال العام ومؤسسات الحق العام ومديروها العامون، إلا إذا تقدّموا باستقالاتهم وانقطعوا فعلياً عن مهامهم قبل ستة أشهر على الأقل من تاريخ إنتهاء ولاية المجلس النيابي. (جاء هذا النص كردٍ على الموقف السابق للمجلس الدستوري الذي قضى بأن شركات الاقتصاد المختلط مهما تكن أهمية وحجم مشاركة الدولة في رأسمالها ومهما يكن موضوعها اشخاصاً معنوية خاصة تخضع للقانون الخاص. لا يعتبر مؤسسة عامة ولا تنطبق على رؤساء وأعضاء مجلس إدارته احكام المادة ٣٠/ من قانون الانتخاب ولا يتوجب بالتالي على أي من هؤلاء تقديم استقالته لكي يقبل ترشيحه للانتخابات النيابية).

هـ. (رؤساء ونواب رؤساء المجالس البلدية ورؤساء إتحاد البلديات، إلا إذا تقدموا باستقالاتهم وفقاً لأحكام قانون البلديات وانقطعوا فعلياً عن مهامهم قبل سنتين على الأقل من تاريخ إنتهاء ولاية المجلس النيابي. كان النص القديم يلقي هذا الموجب على البلديات في مراكز القضاء والمحافطة بينما يشترط الاستقالة قبل ستة أشهر لبقية البلديات.

و. رئيس ونائب الرئيس وأعضاء الهيئة المشرفة على الانتخابات، لكن لم يحدد النص تاريخ الاستقالة ليكون من حقهم الترشح.

ونضيف إلى هذه اللائحة: وسيط الجمهورية، إذ حظر القانون رقم ٦٦٤ الصادر في ٢٠٠٥/٢/٤ على وسيط الجمهورية أن يرشح نفسه للانتخابات النيابية أو لأية هيئة بلدية أو لا مركزية أخرى، قبل انقضاء سنتين على انتهاء ولايته (المادة ٣).

وكذلك فإن المادة ٧ من القانون رقم ١٧٥ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨ مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء

الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد قد نصّت على أنه - ج - لا يجوز لعضو الهيئة، قبل انقضاء ست

سنوات كاملة على انتهاء عضويته، أن يترشح للانتخابات النيابية أو البلدية أو الاختيارية أو أن يتولى أي منصب عام سياسي أو إداري أو أمني أو نقابي.

وخلافاً لأي نص آخر تعتبر الإستقالة للأسباب المذكورة أعلاه مقبولة حكماً من تاريخ تقديمها وإنقطاع أصحابها فعلياً عن العمل.

في ظلّ القانون القديم، لم يتعرض ذاك القانون لموضوع بت الاستقالة وانما أوجب فقط على المرشح للانتخابات النيابية إذا كان موظفاً تقديم استقالته قبل مهلة معينة من تاريخ اجراء الانتخابات مما يعني ان اتخاذ موقف من المرجع المختص بشأن الاستقالة قبل الترشيح ليس شرطاً من شروط قبوله لأن القول بعكس ذلك يؤدي الى جعل حق الموظف في الترشيح وهو حق دستوري متوقفاً على إرادة هذا المرجع الامر الذي يتعارض مع احكام الدستور ولا سيما المادة السابعة منه التي أقرّت لجميع اللبنانيين على السواء بالتمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

ونعرض فيما يلي جدولاً يظهر فيه أصول ترشح بعض الفئات:

الفئة	شروط قبول ترشيحاتهم
العسكريون على إختلاف الرتب سواء كانوا من الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة وشرطة مجلس النواب والضابطة الجمركية ومن هم في حكمهم .	إذا كانوا محالين على التقاعد أو قبلت إستقالتهم قبل تاريخ الإنتخاب بستة أشهر .
القضاة على مختلف فئاتهم ودرجاتهم سواء كانوا في القضاء العدلي أو الإداري أو المالي أو الشرعي أو المذهبي أو الروحي.	إذا تقدموا بإستقالاتهم وإنقطعوا فعلياً عن وظيفتهم قبل موعد الإنتخاب بسنتين . كان القانون القديم يشترط الاستقالة قبل

سنة، وأضيف قضاة المجلس الدستوري إلى فئات القضاة الخاضعين لموجب الاستقالة	
إذا تقدموا بإستقالاتهم وإنقطعوا فعليا" عن وظيفتهم قبل ستة أشهر على الأقل من تاريخ إنتهاء ولاية المجلس النيابي .	الموظفون من الفئتين الأولى والثانية .
إذا تقدموا بإستقالاتهم وإنقطعوا فعليا" عن مهامهم قبل ستة أشهر على الأقل من تاريخ إنتهاء ولاية المجلس النيابي .	رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة المتفرغون في المؤسسات العامة والهيئات العامة وشركات الإقتصاد المختلط والشركات ذات الرأسمال العام ومؤسسات الحق العام ومديروها العامون .
إذا تقدموا بإستقالاتهم وإنقطعوا فعليا" عن مهامهم قبل سنتين على الأقل من تاريخ إنتهاء ولاية المجلس النيابي . كان النص القديم يميز بين البلديات في مراكز المحافظات والأقضية وخارجها.	رؤساء ونواب رؤساء المجالس البلدية ورؤساء الاتحادات البلدية
انقضاء عشر سنوات على صدور مرسوم تجنسه	المتجنس باستثناء المتجنسبة بالزواج من لبناني
انقضاء سنتين على انتهاء ولايته.	وسيط الجمهورية
لا تحديد لتاريخ الاستقالة	رئيس ونائب الرئيس وأعضاء الهيئة المشرفة على الانتخابات
انقضاء سنتين على انتهاء الولاية	الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

وخلافاً لأي نص آخر تعتبر الإستقالة للأسباب المذكورة أعلاه مقبولة حكماً من تاريخ تقديمها وإنقطاع أصحابها فعلياً عن العمل.

وتخفّض مهلة تقديم الاستقالة والانقطاع فعلياً عن الوظيفة، إلى خمسة عشر يوماً قبل إجراء الانتخابات الفرعية لملء المقعد النيابي الذي شغل بسبب الوفاة أو الإستقالة أو إبطال النيابة أو لأي سبب آخر (المادة ٤٥ من قانون الانتخاب).

ثالثاً: إجراءات الترشيح

حدد قانون الانتخاب اللبناني رقم ٤٤ / ٢٠١٧ شروط قبول الترشيح، وربط مهلة الترشيح بمهلة توجيه الدعوة للهيئات الناخبة، حيث تبدأ مهلة الترشيح من تاريخ صدور مرسوم دعوة الهيئات الناخبة، وتقفل المهلة قبل موعد الانتخاب بستين يوماً (المادة ٤٦). وبالنسبة للانتخابات التي ستجري بتاريخ ١٥ أيار ٢٠٢٢ عملاً بمرسوم دعوة الهيئات الناخبة رقم ٨٥٩٠ تاريخ ٢٩/١٢/٢٠٢١ فإن مهلة تقديم الترشيح تبدأ بتاريخ ١٠/١/٢٠٢٢

بعد إقفال باب الترشيح تُعلن الوزارة أسماء المرشحين المقبولين وتُبلّغ عن ذلك بلا إبطاء إلى المحافظين والقائمقامين وهيئة الاشراف على الانتخابات ثم تنشرها حيث يلزم (المادة ٥١) أي أن مهلة الترشيحات تنتهي بتاريخ ١٥/٣/٢٠٢٢

وإذا انقضت المهلة ولم يترشح أحد للمقعد أو لم يترشح عدد كافٍ من المرشحين مساوٍ لعدد المقاعد في الدائرة، تمدد المهلة فيما خصّ هذا المقعد لمدة سبعة أيام (المادة ٤٧).

إذا انقضت مهلة الترشيح ولم يتقدم لمقعد معين إلا مرشح واحد، فيُعتبر هذا المرشح فائزاً بالتركية (المادة ٤٨)، وأُوجبت هذه المادة على وزارة الداخلية والبلديات الإعلان الفوري لنتيجة المقاعدة الفائزة بالتركية عندما نصّت على أن توجه الوزارة فوراً كتاباً بذلك (أي فوز مرشح أو لائحة بالتركية) إلى رئيس مجلس النواب ورئيس المجلس الدستوري، وذلك دون انتظار انتهاء العملية الانتخابية وإعلان كافة النتائج.

أما العودة عن الترشيح، فهي إمكانية للمرشح له حق ممارستها بموجب تصريح قانوني مصدق لدى الكاتب العدل يودع لدى الوزارة قبل موعد الانتخابات بخمسة وأربعين يوماً على الأقل (بحسب مرسوم دعوة الهيئات الناخبة فإن آخر مهلة للرجوع فيما خصّ انتخابات ٢٠٢٢/٥/٦ هو ٢٠٢٢/٣/٣٠). فإذا أدى هذا الرجوع إلى استحالة انتخاب العدد اللازم في الدائرة جاز قبول ترشيحات جديدة عن هذه الدائرة تُقدّم ضمن مهلة سبعة أيام من تاريخ ذلك الرجوع (المادة ٤٨). والجديد في هذا القانون وبخلاف القوانين القديمة فإن الرسم المدفوع غير قابل للاسترداد.

قانون الانتخاب رقم ٤٤ تاريخ ١٧/٦/٢٠١٧

القانون	المهل	
المادة ٤١ من القانون ٢٠١٧/٤٤	٢٠٢٢/٥/٢١	انتهاء ولاية المجلس

المادة ٤٢ من الدستور تجري الانتخابات العامة لتجديد هيئة المجلس في خلال الستين يوماً، السابقة لانتهاء مدة النيابة. والمادة ٤٢ من قانون الانتخابات: تجري الانتخابات النيابية في يوم واحد لجميع الدوائر الانتخابية وذلك خلال الستين يوماً التي تسبق انتهاء ولاية مجلس النواب	٢٠٢٢/٥/١٥ وفي الخارج يومي ٨ و ١٠/٥/٢٠٢٢	تاريخ إجراء الانتخابات
المادة ٤٢: تدعى الهيئات الناجبة بمرسوم. وتكون المهلة بين تاريخ نشر هذا المرسوم واجتماع الهيئات الناجبة تسعين يوماً على الأقل.	المرسوم رقم ٨٥٩٠ تاريخ ٢٠٢١/١٢/٢٩	دعوة الهيئات الناجبة
المادة ٤٦ - في	بين	موعد

إقفال باب الترشيح وبت الطلبات ١- يقفل باب الترشيح قبل الموعد المحدد للانتخابات بستين يوماً.	٢٠٢٢/١/١٠ و ٢٠٢٢/٣/١٥	الترشح تاريخ إقفال باب الترشح
مادة ٥٤ - على المرشحين أن ينضوا في لوائح في مهلة أقصاها أربعون يوماً قبل الموعد المحدد لانتخابات،	من ٢٠٢٢/١/١٠ إلى ٢٠٢٢/٤/٤	تسجيل اللوائح
المادة ٤٧ - ١ - إذا انقضت مهلة الترشيح ولم يتقدم أي مرشح لمقعد معين تمدد حكماً مهلة الترشيح سبعة أيام،	تمديد المهلة ٧ أيام	عدم وجود أي مرشح
إذا انقضت مهلة الترشيح ولم يتقدم لمقعد معين في دائرة انتخابية صغرى إلا مرشح واحد، يعتبر هذا المرشح فائزاً	الفوز بالتزكية	مرشح وحيد أو لائحة وحيدة

بالتزكية وتكون اللوائح في هذه الحالة مؤلفة من المقاعد المتبقية في الدائرة الانتخابية. ب- تسجل اللوائح قبل أربعين يوماً على الأقل من موعد الانتخابات، فإذا انقضت مهلة تسجيل اللوائح ولم يتقدم لمقاعد دائرة معينة إلا لائحة واحدة ومكتملة، تعتبر هذه اللائحة فائزة بالتزكية. وفي كلتا الحالتين توجه الوزارة فوراً كتاباً بذلك إلى رئيس مجلس النواب ورئيس المجلس الدستوري.		
المادة ٥٠ - لا	بين	الرجوع

عن الترشيح	٢٠٢١/١٢/٢٨ و ٢٠٢٢/٣/٣٠	يجوز للمرشح أن يرجع عن ترشيحه إلا بموجب تصريح قانوني مصدق لدى الكاتب العدل يودع لدى الوزارة قبل موعد الانتخابات بخمسة وأربعين يوماً على الأقل.
---------------	--------------------------------------	--

يتقدّم المرشح بتصريح الترشيح إلى وزارة الداخلية والبلديات، موقعاً منه شخصياً ومصدقاً على توقيعه لدى الكاتب العدل وفقاً لنموذج يتضمن البيانات الآتية (المادة ٤٥):

١. اسم المرشح الثلاثي.
٢. تحديد المقعد إما في الدائرة الصغرى أو في الدائرة التي لا تتألف من دوائر صغرى الذي يرغب بترشيح نفسه عنها.
- كما يرفق بالتصريح بالمستندات التالية (الفقرة الثانية من المادة ٤٥):
١. اخراج قيد افرادي لا يتجاوز تاريخه شهراً واحداً.
٢. سجل عدلي لا يتجاوز تاريخه شهراً واحداً.
٣. صورتان شمسيّتان مصدقتان من المختار.

إيصال مالي من صندوق المالية يثبت إيداعه رسم الترشيح المحدد وفقاً للمادة ٤٥ الجديدة المعدلة

بالقانون النافذ حكماً رقم ٨ تاريخ ٢٠٢١/١١/٣ بثلاثين مليون ليرة لبنانية (وهذا الرسم خلافاً للقوانين

السابقة غير قابل للاسترداد).

٤. إفادة مصرفية تثبت فتح حساب الحملة الانتخابية المنصوص عليه في هذا القانون، تتضمن اسم المفوض بتحريك الحساب المعتمد من قبل المرشح.

٥. نسخة عن قائمة الناخبين النهائية تثبت قيد المرشح فيها موقعة من مدير عام الأحوال الشخصية وفق التعديل الحاصل بموجب القانون النافذ حكماً رقم ٨ تاريخ ٢٠٢١/١١/٣

٦. تصريح من المرشح منظم لدى الكاتب العدل يتضمن اسم مدقق الحسابات على ان يودع نسخة مصدقة عنه لدى هيئة الاشراف على الانتخابات النيابية.
٧. كتاب منظم لدى الكاتب العدل يعطي الهيئة الاذن بالاطلاع والكشف على الحساب المصرفي المتعلق بالحملة الإنتخابية الخاصة بالمرشح.

بعد ورود التصريح إلى وزارة الداخلية، تعطي الوزارة للمرشح إيصالاً مؤقتاً إشعاراً باستلام التصريح ومستنداته . وتبت الوزارة في تصاريح الترشيح ضمن مهلة خمسة أيام من تاريخ ورودها ، ويترتب عليها في حال قبول الترشيح تسليم المرشح إيصالاً نهائياً بتسجيل تصريح ترشيحه ، كما يترتب عليها في حال رفض تصريح الترشيح إعلام المرشح بأسباب هذا الرفض. وإذا انقضت مهلة الخمسة أيام على تسجيل تصريح الترشيح لدى الوزارة دون أن تصدر أي قرار بشأنه، فيعتبر هذا السكوت بمثابة قرار ضمني بقبول الترشيح. ويترتب على الوزارة تسليم المرشح الإيصال النهائي بتسجيل ترشيحه.

وأما إذا رفضت الوزارة قبول تصريح الترشيح، للمرشح الحق ضمن مهلة ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه قرار الرفض الصريح، أن يراجع مجلس شورى الدولة باستدعاء بسيط غير خاضع للرسم. وعلى هذا المجلس أن يفصل باعتراضه في غرفة المذاكرة خلال خمسة أيام من وروده. ويكون قراره في هذه الحالة نهائياً لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة (المادة ٤٦).

أثيرت مسألة اثبات تقديم الترشيح في المهلة القانونية، فكان على المجلس الدستوري أن يجري التحقيقات اللازمة لتثبيت من أن الترشيح مقدّم ضمن المهل المنصوص عنها في القانون، ومما جاء في أحد أحكامه: "إن التحقيق الذي أجرى بهذا الشأن مع الأجهزة الأمنية المختصة قد أثبت، استناداً إلى قيود القادمين والمغادرين عبر مطار بيروت الدولي وإلى جواز سفر السيد راجي أبو حيدر أنه قد دخل البلاد قادماً من باريس على متن طيران الشرق الأوسط، بتاريخ ٣٠ تموز ١٩٩٦، وغادرها إلى باريس بتاريخ ٣ أيلول ١٩٩٦، ولا يوجد أي قيد آخر يشير إلى انتقاله، لا خروجاً من لبنان، ولا دخولاً إليه، في الفترة المذكورة. وحيث أنه، بعد التثبت من القيود الرسمية على الوجه المبين آنفاً والمستندات المرفقة بطلب ترشيح السيد أبو حيدر، بما في ذلك الإفادة من قلم النفوس التي تثبت قيده في قائمة الناهبين وإخراج قيده وسجله العدلي، تبين أن ترشيحه جاء متوافقاً مع الأصول القانونية^(٣٩).

رابعاً: تسجيل اللوائح الانتخابية

(٣٩) م.د. قرار رقم ٩٧/٥ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٧ الصادر بالطعن في صحة انتخاب النائب راجي أبو حيدر - المجلس الدستوري ١٩٩٤-١٩٩٦ ص ٧٩٦.

لما كان نظام الاقتراع يعتمد على انتخاب لوائح وليس مرشحين بصورة فردية أو جماعية، فإن القانون وبعد أن تحدث عن ترشيحات فردية، فإنه أوجب أن ينتظم هؤلاء المرشحين في لوائح قبل أربعين يوماً كحد أقصى من موعد الانتخابات، وفي الانتخابات التي ستجري بتاريخ ٦ و ٨ أيار ٢٠٢٢ فإن مهلة تسجيل اللوائح هي بين تاريخ ٢٠٢٢/١/١٠ وتاريخ ٢٠٢٢/٤/٤

على أن تضم كل لائحة كحد أدنى ٤٠ ٪ (أربعين بالماية) من عدد المقاعد في الدائرة الانتخابية بما لا يقل عن ٣ مقاعد وعلى أن تتضمن مقعداً واحداً على الأقل من كل دائرة صغرى في الدوائر المؤلفة من أكثر من دائرة صغرى. ويعتمد الكسر الأكبر في احتساب الحد الأدنى في الدوائر ذات المقاعد المفردة (المادة ٥٢). تتحمل اللائحة مسؤولية عدم إستيفاء مقعد يعود لها ولم ترشح أحداً عنه ويحول المقعد لصاحب أعلى الأصوات التفضيلية في اللوائح الأخرى في الدائرة الصغرى ومن الطائفة التي نقص فيها العدد.

على الوزارة ان تحترم الترتيب التسلسلي للأسماء الواردة في اللوائح التي بموجبها انتظم المرشحون في الدوائر الصغرى، ولا يُعتد بانسحاب أي مرشح من اللائحة بعد تسجيلها، كما عليها ان تتقيد بترتيب اللوائح على ورقة الاقتراع وفقاً لتاريخ تسجيلها.

وفرضت هذه المادة إلغاء كافة طلبات المرشحين الذين لم ينتظموا في لوائح.

يفوّض أعضاء اللائحة أحدهم بموجب توكيل موقع منهم جميعاً لدى الكاتب العدل لكي يقوم بتسجيل هذه اللائحة لدى الوزارة وذلك في مهلة أقصاها أربعون يوماً قبل الموعد المحدد للانتخابات، ولا يقبل بعد هذا التاريخ تسجيل اللوائح أو التعديل في تشكيلها وذلك وفق الشروط المحددة في المادة ٥٤. تعطي الوزارة إيصلاً بقبول تسجيل اللائحة (خلال ٢٤ ساعة) إذا كان الطلب مستوفياً لجميع الشروط القانونية، أما إذا لم يكن هذا الطلب مستوفياً كل أو بعض هذه الشروط فتعطي الوزارة لأعضاء اللائحة المطلوب تسجيلها مهلة ٢٤ ساعة لأجل تصحيح طلب التسجيل تحت طائلة رفضه. تسري هذه المهلة اعتباراً من تاريخ ابلاغ مفوض اللائحة المشار اليه في البند أعلاه.

يكون القرار الصادر عن الوزارة برفض التسجيل قابلاً للطعن امام مجلس شورى الدولة خلال مهلة ٢٤ ساعة من تاريخ ابلاغ مفوض اللائحة المشار اليه اعلاه على أن يبيت مجلس شورى الدولة بالطعن خلال مهلة مماثلة ويكون قراره في هذه الحالة نهائياً لا يقبل اي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية. بعد انتهاء مهلة تسجيل اللوائح تعلن الوزارة اسماء اللوائح المقبولة تسجيلها واسماء اعضائها وتبلغها الى المحافظين والقائمقامين وهيئة الاشراف على الانتخابات النيابية وتشرها حيث يلزم (المادة ٥٥).

المبحث الثاني: النائب في البرلمان

من القواعد الأساسية في النظم الديمقراطية توفير الضمانات اللازمة التي تسمح للنائب أداء مهمته بكل حرية واستقلال وبعيداً عن أي مؤثر خارجي، خاصة من قبل السلطة التنفيذية. ولقد احتوى الدستور اللبناني المبادئ المنظمة لصلاحيات النائب و ضماناته ووضعيته.

■ المطالب الأول: قواعد ناظمة لعمل النائب في مجلس النواب

- الفقرة الأولى: الصفة التمثيلية

تنص المادة ٢٧ من الدستور على أن: "عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز ان تربط و كالتة بقيد او شرط من قبل منتخبه".

وقد أكد قانون الانتخاب القديم رقم ١٧١ تاريخ ١/٦/٢٠٠٠ هذا المبدأ الدستوري بالمادة ٣٣ بما نصه: "كل توكيل انتخابي مرتبط بشروط او قيد يعتبر لاغياً" ولا يعتد به بوجه من الوجوه".

لكن القانون الانتخابي الجديد رقم ٢٥ تاريخ ٨/١٠/٢٠٠٨ لم يتضمن نصاً مشابهاً. وكذلك الأمر بالنسبة للقانون ٢٠١٧/٤٤

فالنائب يمثل نظرياً الأمة، أي الشعب اللبناني، بالرغم من انتمائه الى طائفة معينة وانتخابه من المواطنين في دائرة إنتخابية محدد.

وبذلك يكون الدستور اللبناني قد تبني نظرية الوكالة التمثيلية التي تركز على مبدأ سيادة الأمة، رافضاً "نظرية الوكالة الإلزامية التي أخذت بها بعض الدول الديمقراطية في تاريخها تطبيقاً" لنظرية السيادة الشعبية، والتي كانت تقيد إرادة النائب بإرادة ناخبيه، الذين يستطيعون فرض شروط على و كالتة، وبالتالي عزله إذا ما خالف إرادة ناخبيه.

ولنظرية الوكالة التمثيلية إيجابيتين: الأولى هي إعطاء النائب الحرية التامة في ممارسة وظيفته النيابية، والثانية هي تغليب اعتبارات المصلحة العامة على سلوك النائب.

نجاح نظرية الوكالة التمثيلية يرتبط الى حد بعيد بسيطرة الأحزاب السياسية على الحياة السياسية وعلى البرلمان، بحيث لا يعود النائب ممثلاً لناخبيه فحسب.

أما في لبنان، وبسبب ضعف التمثيل الحزبي في البرلمان، فإن النائب أبعد ما يكون عن تمثيله للشعب اللبناني بحيث يتركز نشاطه على الإهتمام بشؤون منطقته الانتخابية، وعلى الأخص بمصالح ناخبه، فنادرًا ما يتجاوز سلوك النائب دائرة مصالح منطقته الانتخابية، ولو كان ذلك على حساب المصلحة العامة.

ولقد رأى المجلس الدستوري أن القانون الذي يسنه مجلس النواب يتم اقراره منهم بوصفهم ممثلين للشعب اللبناني، وفقاً للمادة ٢٧ من الدستور وليس بوصفهم ممثلين للطوائف، والا لكان لكل مجموعة من النواب تنتمي الى طائفة معينة حق الاعتراض على اي مشروع او اقتراح قانون يتناول تنظيم اوضاع الطوائف او حقوقها التي تنتمي اليها هذه المجموعة، والحوّل بالتالي دون اقراره، وهو الامر الذي يتعارض واحكام الدستور والمرتكزات الدستورية الاساسية التي يقوم عليها نظام المجتمع وكيان الوطن، والمنصوص عليها في مقدمة الدستور.

٣ - في مخالفة المادة ٢٧ من الدستور.

بما ان المادة ٢٧ من الدستور نصت على ان عضو مجلس النواب يمثل الامة جمعاء ولا يجوز ان تربط وکالته بقيد او شرط من قبل منتخبه،

وبما ان الوكالة النيابية غير مقيدة يمارس بموجبها النائب مهامه كما يرى مناسباً،

وبما ان عدم تقييد الوكالة يقتضي تحديد مدتها الزمنية،

وبما ان التوازن في الوكالة النيابية غير المقيدة قائم على عنصرين اساسيين: عدم تقييد الوكالة النيابية وترك النائب يتصرف وفق اقتناعاته اثناء ولايته من جهة وانتهاء الوكالة عند انتهاء الولاية والعودة الى الشعب، مصدر السلطات، يعبر عن ارادته في انتخابات جديدة من جهة اخرى،

وبما ان تمديد ولاية مجلس النواب بقرار منه يؤدي الى اخلال بالتوازن الذي قامت عليه الوكالة النيابية، ويتعارض بالتالي مع مفهوم الوكالة النيابية التي نصت عليه المادة ٢٧ من الدستور،

نص قراره رقم ٢٠١٤/٧ تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨ بشأن الطعن بقانون تمديد ولاية مجلس

وبما انه لناحية ما يدلي به المستدعي حول المصلحة المستمدة من مفهوم تمثيل النائب للامة جمعاء ولمصالحها، فانه يقتضي استعراض النصوص الدستورية المتعلقة بكيفية تمثيل الشعب وارادته :

١- نصت الفقرة د من مقدمة الدستور ان الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها

عبر المؤسسات الدستورية.

٢- نصت المادة ١٦ على ان يتولى مجلس النواب السلطة المشتركة.

- ٣- نصت المادة ١٩ ان حق مراجعة المجلس الدستوري يعود من بين من يعود اليهم، الى عشرة اعضاء من مجلس النواب مجتمعين.
- ٤- نصت المادة ٢٧ من الدستور على ان عضو مجلس النواب يمثل الامة جمعاء.
- ٥- كما نصت المادة ٢٠ ان القرارات والاحكام تصدر من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني.

وبما انه يستنتج من النصوص المستعرضة ان الاحكام الدستورية، وان اعطت عضو المجلس النيابي حق تمثيل الامة جمعاء، الا انها لم تعطه حق المقاضاة باسم الامة، إلا في حالة مراجعة المجلس الدستوري حيث يتقدم بها عشرة نواب على الاقل، وهي تختلف بغايتها ومضمونها عن مراجعة ابطال القرارات الادارية.

وبما ان الاحكام القانونية ولا سيما مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٧٥/١٠٤٣٤ المتعلق بنظام مجلس شورى الدولة لم تعط هي ايضاً هذا الحق للنائب.

"وبما انه يستنتج من هذين التعريفين ان مجلس النواب يتولى ممارسة السيادة وليس النائب وحده. فالنائب وحده ليس سلطة مكرسة في الدستور بل هو جزء من كل ما يشكل السلطة التشريعية في لبنان. وهكذا لا يتولى النائب السيادة منفرداً، وتالياً لا يمكنه ادعاء ممارستها. فمجلس النواب ككل يتولى السيادة ويمارسها باعتبار انه سلطة تشريعية تمثل مجموع المواطنين، أي الشعب. وهكذا لا يمكن للنائب ان يمارس كل السلطة التشريعية منفرداً. ولا يمكن للنائب وحده ان يدافع عن مصالح الشعب برمته. ولو اعترفنا للنائب بهذا الحق لوجب علينا الاعتراف بهذا الحق لكل مواطن، فكلاهما حائز على جزء من السيادة (المواطن عندما يصوت والنائب عندما يتولى تمثيل ناخبيه)."

- الرأي رقم ٢٠٠٠/٦٢-٢٠٠١ الصادر عن هذا المجلس بتاريخ ٢٠٠١/١/٨ في موضوع اقتراح قانون يرمي الى اعتبار النائب صاحب مصلحة في مراجعة مجلس شورى الدولة.

م.ش. قرار رقم ٢٠٠٩/٥٥٣-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٦/٨ دولة الرئيس النائب العماد ميشال عون/ الدولة - مجلس الوزراء - رئاسة مجلس الوزراء - وزارة الثقافة- المديرية العامة للآثار

وبما ان النائب المنتخب يتولى ممارسة مهامه المنصوص عنها في الدستور بموجب وكالة نيابية أساسها الانتخابات، وهي تختلف في طبيعتها عن الوكالة المنصوص عنها في القوانين المدنية، وهي تقضي بأن تفوض الأمة الى ممثلين تختارهم ممارسة السلطة نيابة عنها، ولولاية محددة، ولا يمكن سحب هذا التفويض منهم قبل

انتهاء هذه الولاية، بينما الوكالة الشخصية تبقى رهن مشيئة الموكل التي يبقى له حق الرجوع عنها متى يشاء، وبما ان صحة الانتخاب ونزاهته وصدقته هي أساس صحة الوكالة النيابية، وأساس شرعية السلطة المنبثقة من الانتخاب، وبما ان الدستور نص في مقدمته على ان الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية، وبما ان الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة التي تنبثق بواسطتها السلطة من الشعب وفق الدستور، وبما ان الدستور نص في مقدمته أيضاً على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، وبما ان أساس الديمقراطية هو الانتخاب الذي يعبر بواسطته الشعب بحرية عن إرادته في اختيار من يمثل في السلطة، لذلك لصحة الانتخابات ونزاهتها وصدقيتها قيمة دستورية، وسحب الطعن في نيابة نائب من قبل الطاعن لا يؤدي الى رفع يد المجلس الدستوري كقاضي انتخاب عن الطعن^(٤٠).

– الفقرة الثانية: منع الجمع بين النيابة ووظائف عامة

إن من أهم مهام النائب مراقبة الحكومة ومحاسبتها عن أعمالها، فإذا كان النائب موظفاً عند الحكومة أصبح ملزماً بتنفيذ رغباتها وأوامرها، وأصبح بالتالي عاجزاً عن ممارسة مهمته الرقابية على الحكومة، ولهذا كانت من ضمانات استقلال النائب هي منع الجمع بين النيابة والوظيفة العامة.

لم يرد في الدستور أي نص يمنع الجمع بين النيابة والوظيفة العامة بل جاء هذا النص في قانون الانتخاب وذلك في المادة ١٠٩ منه، على الوجه التالي:

"لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ورئاسة أو عضوية مجلس إدارة أية مؤسسة عامة أو أية مؤسسة من مؤسسات الحق العام أو وظيفة في إدارة عامة أو مؤسسة عامة أو بلدية أو اتحاد بلديات أو شركة ذات امتياز أو شركة اقتصاد مختلط أو شركة ذات رأسمال عام. كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأية وظيفة دينية يتقاضى صاحبها راتباً أو تعويضاً ما من خزينة الدولة.

كل من ينتخب نائباً من هؤلاء يعتبر منفصلاً حكماً من وظيفته إذا لم يبلغ رفضه عضوية مجلس النواب خلال شهر يلي إعلان نتيجة انتخابه.

ومن مراجعة هذه الحالات يتبين أنها أيضاً من موانع الترشيح للانتخابات المذكورة في المادة ١٠ من قانون الانتخاب.

وإذا كان القانون يمنع الجمع بين النيابة وبعض الوظائف العامة، فإنه لم يمنع الجمع بين النيابة والمهن الحرة على اختلافها سواء أكانت زراعية أو صناعية أو تجارية أو حرة، وخاصة المحاماة أو رئاسة أو عضوية مجالس إدارة الشركات وعضويتها.

(٤٠) م.د. قرار دستوري رقم ٤ تاريخ ٢٠١٩/٢/٢١ نديم قزحيا قسطه، المرشح الخاسر عن المقعد الإنجيلي في دائرة بيروت الثانية/ إدكار جوزف طرابلسي.

لقد تمت المطالبة أكثر من مرة بضرورة منع الجمع بين النيابة وبين ممارسة المهن الحرة لتمكين النائب من الانصراف الى القيام برسالة النيابة والتمثيل الشعبي، ولعدم استغلال صفته كنائب لتعزيز مهنته الحرة.

وإمكانية الجمع بين النيابة والمهنة الحرة مطلقة باستثناء حالتين:

- الحالة الأولى: حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب والوكالة القانونية عن الدولة أو إحدى مصالحها أو مؤسساتها العامة أو عن البلديات أو اتحاد البلديات أو أي من المؤسسات أو شركات الاقتصاد المختلط أو ذات الرأسمال العام. وكل من ينتخب نائباً من هؤلاء الوكلاء تعتبر وكالته ساقطة حكماً (الفقرة الثانية من المادة ١٠٢).

- الحالة الثانية: لا يعطى النائب أي احتكار أو امتياز أو التزام من الدولة أو المؤسسات العامة أو البلديات، ويعتبر زوجه وأولاده بمثابة الشخص الواحد (المادة ١٠٣).

- الفقرة الثالثة: التعويضات النيابية

تنص الدساتير المعاصرة على إعطاء النائب تعويضاً في سبيل التفرغ لمهامه النيابية ولقاء الواجبات المترتبة عليه، ففكرة المجانية، التي كانت مطبقة في العهود الأولى للديموقراطية كانت تؤدي الى حصر النيابة بالطبقات الغنية وتحول دون إمكانية وصول عامة الناس الى البرلمان. ولقد أقرت الجمعية الوطنية الفرنسية بناء على اقتراح من ميرابو مبدأ اعطاء النائب تعويضاً مالياً في ١٧٨٩/٩/١.

لقد اعتمد الدستور اللبناني مبدأ التعويض بموجب المادة ٤٨ وترك أمر تحديده الى القانون. بنصه على أن التعويضات التي يتناولها أعضاء المجلس تحدد بقانون. وصدر آخر تعديل لمخصصات النواب بموجب الجدول رقم ١٨ الملحق بالقانون رقم ٦٣ الصادر في ٢٠٠٨/١٢/٣١.

الماهية	رئيس مجلس النواب	النائب
المخصصات	٣.٥٠٠.٠٠٠	٣.٠٠٠.٠٠٠
تعويض التمثيل	٣.٤٠٠.٠٠٠	١.٥٠٠.٠٠٠
تعويض السيارة	١.١٢٥.٠٠٠	--
تعويض سيارة وهاتف	--	١.٥٠٠.٠٠٠
تعويض سائق وأمين سر	١.٨٠٠.٠٠٠	١.٥٠٠.٠٠٠
تعويض تشريفات	٢.٠٠٠.٠٠٠	١.٠٠٠.٠٠٠
المجموع	١١.٨٢٥.٠٠٠	٨.٥٠٠.٠٠٠

ويستفيد النائب أيضاً من مساهمة شهرية بقيمة ٢,٧ مليون ليرة من صندوق تعاضد النواب، ليصل مجموع مخصصاته النقدية إلى ١١,٢ مليون ليرة لبنانية.

يبدأ استحقاق التعويض النيابي من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب، وهذا ما نصت عليه المادة ١٣ من النظام الداخلي للمجلس النيابي. وهو كراتب الموظف يتمتع بذات الحماية التي تنقرر لمرتبه من حيث عدم جواز حجزه أو التنازل عنه إلا في حدود نسبة معينة.

كما يعتبر التعويض النيابي بدل خدمة أدت فعلياً، ويترتب على ذلك ان إبطال عضوية نائب لا يسمح بمطالبته برد ما قبضه من تعويض برلماني.

عندما يصبح النائب «نائباً سابقاً» إما لعدم ترشحه أو لخسارته في الانتخابات لا تتوقف مخصصاته وتعويضاته فتبعاً للقانون رقم ٧٤/٢٥ تاريخ ٢٥ أيلول ١٩٧٤ يتقاضى كل من سبق وانتُخب نائباً النسب الآتية من المخصصات والتعويضات التي يتقاضاها النائب في الخدمة الفعلية.

عن دورة نيابية كاملة ٥٥%

عن دورتين نيابيتين ٦٥%

عن ثلاث دورات نيابية وما فوق ٧٥%

ويستفيد النواب السابقون من المساعدة الاجتماعية التي يمنحها مجلس النواب بنسبة استفادتهم من المخصصات والتعويضات المحددة أعلاه.

وبموجب القانون المعجل المكرر رقم ٧ الصادر في ٢٠١٧/٢/١٠ "تتقاضى أسرة المستفيد من أحكام القانون ٢٥ (وهم رؤساء الجمهوريّة السابقون ورؤساء الحكومة ورؤساء المجلس النيابي والنواب السابقون) في حالة وفاته كامل مخصصاته والتعويضات المستحقة له بموجب القانون" بعدما كانت الأسرة تتقاضى بموجب القانون السابق نسبة ٧٥٪ منها فقط. ويُقصد بالأسرة: الزوجة أو الزوجات (وتفقد هذا الحق في حال زواجها مجدداً)، الأولاد الذكور الذين لم يتموا الثامنة عشرة من عمرهم، الأولاد الذكور الأعماء والعاجزون عن كسب العيش، الأولاد الذكور الذين يتابعون دراستهم الجامعية حتى إكمالهم الخامسة والعشرين، البنات العازبات أو الأرمال أو المطلقات

- الفقرة الرابعة: إلزامية حضور الجلسات

ألزم النظام الداخلي النواب بحضور الجلسات. حيث جاء في المادة ٦١ أنه: لا يجوز للنائب التغيب عن أكثر من جلستين في أية دورة من دورات المجلس العادية والاستثنائية إلا بعذر مشروع مسبق يسجل في قلم المجلس.

وفي حال اضطرار النائب للتغيب بغير مهمة رسمية وبصورة مستمرة عن أكثر من جلسة واحدة عليه أن يقدم طلباً إلى قلم المجلس يبين فيه أسباب التغيب ويعرض هذا الطلب على المجلس لأخذ العلم في أول جلسة يعقدها (المادة ٦٢)، عندما لا يتم عقد جلسة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني يضع مدير شؤون الجلسات جدولاً بأسماء النواب المتغييبين بدون إذن أو عذر. وتدرج أسماء المتغييبين في محضر الجلسة التالية (المادة ٦٣).

الهدف من هذه النصوص هو حث النواب على القيام بواجباتهم كممثلين للشعب، لكن النظام الداخلي لم يقرّر أي جزاء على تغيب النواب عن اجتماعات الهيئة العامة، وكان النظام القديم لعام ١٩٨٢ يفرض عقوبة حسم ٥٪ من الراتب عن كلّ جلسة يتغيب عنها النائب، حيث نصّت المادة ٧٠ الملغاة على الآتي: "إذا تغيب النائب عن أكثر من جلستين في الدورة بدون عذر مشروع يحسم حكماً من تعويضه الشهري الاساسي والصافي خمسة بالمئة عن كل جلسة يتغيب عنها"، أما اليوم فلا يوجد أي جزاء على التغيب عن جلسات مجلس النواب.

وهذا بخلاف حالة التغيب عن حضور اللجان حيث جاء في المادة ٤٤: "ان حضور جلسات اللجان إلزامي. يعتبر مستقيلاً حكماً عضو اللجنة الذي يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مشروع مقدم وفقاً للمادة ٦١ من هذا النظام وعلى رئيس اللجنة أن يبلغ رئيس المجلس الأمر لانتخاب خلف له".

ومع ذلك حصل تغيب النواب بصورة جماعية وعمداً عن جلسات مجلس النواب بهدف تعطيل النصاب لانتخاب اللجان النيابية في العام ٢٠٠٥ عندما ربط النواب بين انتخاب اللجان وإصدار قانون العفو عن سمير جعجع،

وكذلك حصل تغيب عن انتخاب رئيس الجمهورية أواخر العام ٢٠٠٧ وأوائل العام ٢٠٠٨ عندما أصرّ النواب على التوافق على المرشح لرئاسة الجمهورية،

وكذلك تغيب النواب عن جلسات انتخاب اللجان النيابية في العقد العادي الثاني لعام ٢٠٠٩، عندما ربط النواب بين انتخاب اللجان وتشكيل الحكومة،

وكذلك تغيب نواب عن جلسة ٨ أيار ٢٠١١ بحجة عدم موافقتهم على التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال.

وكذلك امتنع النواب عن حضور جلسات مجلس النواب بعد استقالة حكومة نجيب ميقاتي ٢٠١٣/٣/٢٢ بذات الحجة

ومنذ شهر آذار ٢٠١٤ وحتى تاريخ ٢٠١٤/١٠/٣١ يمتنع النواب عن الحضور بحجة عدم التوافق على انتخاب رئيس الجمهورية.

كان للمجلس الدستوري موقف يستوحى منه أنه يحظر على النائب التغيب عن حضور الجلسات حيث جاء في قراره: يحظر أن يقدر النائب أو أكثر أن يشل قدرة مجلس النواب (القرار رقم ٤ تاريخ ٢٩ أيلول ٢٠٠١).

– الفقرة الخامسة: مراعاة أصول التخاطب

فرض النظام الداخلي لمجلس النواب على النائب جملة ضوابط عند الإدلاء ببياناته وخطبه وآرائه وذلك بموجب المادة ٧٥ من التي نصّت على الضوابط الآتية:

المادة (٧٥)

لرئيس حق منع الخطيب عن متابعة الكلام بدون قرار من المجلس في الحالات الآتية:

١-...

٢- إذا ذكر اسم رئيس الجمهورية بغير عنوانه الوارد في الدستور، أو تعرض له بما يمس الكرامة أو تناول مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور.

٣- إذا تقوه بعبارات نابية بحق احزاب المجلس أو كتلة أو احد النواب أو اللجان.

٤- إذا تعرض لحياة الغير الخاصة.

٥- إذا تعرض لشخص أو لهيئة بالتحقير ما لم تكن اقواله مؤيدة بحكم قضائي مبرم.

٦- إذا خرج في كلامه عن الموضوع الذي اذن له بالكلام فيه.

٧- إذا تناول في كلامه وقائع قضية لا تزال قيد التحقيق أو النظر لدى القضاء.

٨-...

- الفقرة السادسة: استقالة وإقالة النائب

إذا كان للموظف في القطاع العام وللمستخدم في القطاع الخاص الحق في الاستقالة من الوظيفة وفقاً لشروط يحددها القانون، فمن باب أولى ان يكون للنائب الحق في الاستقالة من النيابة.

وإذ خلا الدستور من الإشارة الى الاستقالة، فقد استدرج النظام الداخلي في الفصل الخامس من الباب الأول الموضوع، فأعطى النائب الحق بالاستقالة بموجب كتاب خطي صريح يقدم الى رئيس المجلس، على انه لا يجوز تقديم استقالة مشروطة. فإن وردت الاستقالة مقيدة بشرط تعتبر لافية (المادة ١٦).

وعلى الرئيس ان يعلم المجلس بالاستقالة بأن يتلى كتاب الاستقالة في أول جلسة علنية تلي تقديمها، وتعتبر الاستقالة نهائية فور أخذ المجلس العلم بها (المادة ١٧).

إلا ان للنائب المستقيل ان يرجع عن استقالته بكتاب خطي يقدم الى رئيس المجلس قبل أخذ المجلس علماً بها، وتعتبر الاستقالة كأنها لم تكن (المادة ١٨)، أما بعد أخذ المجلس العلم بالاستقالة فلا يحق للنائب الرجوع عن استقالته.

وكذلك لم يحدد الدستور الحالات التي يجوز فيها فصل النائب عن النيابة بل أحال بموجب المادة ٢٩ إلى القانون: "ان الأحوال التي تفقد معها الأهلية للنيابة يعينها القانون".

فحددت المادة ٣٢ قانون الانتخاب القديم رقم ٢٠٠٠/١٧١ هذه الاحوال بما نصه: "يفصل من النيابة بقرار من المجلس، النائب الذي يحكم عليه، أثناء نيابته، بما يوجب حرمانه ممارسة حقوقه الانتخابية وفقاً للمادة ١٠".

أي النائب الذي يكون قد صدر بحقه حكم قضائي مبرم يؤدي الى فقدان الأهلية للنيابة، ما يوجب صدور القرار بفصله من النيابة كما حصل مع النائب يحي شمس الذي فُصل من النيابة بعد صدور الحكم بتجريمه في قضايا مخدرات.

أما قانون الانتخابات الجديد رقم ٢٥ لعام ٢٠٠٨ فقد ألغى النص التي يتحدث عن فصل النائب الذي يحكم عليه بحرمانه من ممارسة حقوقه الانتخابية.

وبالرغم من إلغاء النص، فإن الحكم القضائي الذي يؤدي إلى حرمان النائب من حقوقه يوجب بدون نص خاص إلى صدور القرار بفصله من النيابة، وإن كان من الأنسب إعادة تكريس هذه المادة في أي قانون انتخابي جديد.

في مرة أولى أقدم البرلمان على فصل نائب من النيابة لم يكن على أساس صدور حكم قضائي ضده بل على أساس اعتباره منفصلاً نظراً لقبول النائب منصب في الدولة. ففي جلسته المنعقدة بتاريخ ٣١ آذار ١٩٤٤، وبعد ان تناقش المجلس حول الظروف السياسية التي رافقت قبول اميل اده منصب رئيس الجمهورية ورئيس الوزارة على اثر اعتقال رئيس الجمهورية وأركان الدولة في ١١ تشرين الثاني ١٩٤٣، اتخذ مجلس النواب قراراً بفصل اميل اده من النيابة، وذلك بما نصه: >كلما كانت المادة ٢٨ من القرار رقم ٢ الصادر في ٢ كانون الثاني ١٩٣٤ تنص ان كل عضو من أعضاء المجلس النيابي يعين او يرقى الى وظيفة عامة ذات راتب، يعد منفصلاً من المجلس بمجرد قبولها لها، ولما كان السيد اميل اده، قبل أن يُعيّن بتاريخ ١١ تشرين الثاني سنة ١٩٤٣، في وظيفة عامة وان يمارسها، فلهذه الاسباب، يقرر مجلس النواب اعتبار السيد اميل اده منفصلاً عن المجلس وإبلاغ الحكومة قراره هذا للعمل بمقتضاه".

في هذا القرار نوع من الإقالة الضمنية، وكان الأجدى بالمجلس النيابي ان لا يستند الى قرار قديم عدل بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٤٩ تاريخ ١٧ حزيران ١٩٤٣، وان يبادر الى اتهام الرئيس اميل اده ومحاكمته أمام المجلس الأعلى المنصوص عليه في المادة ٨٠ بجرم التعاون مع سلطات الانتداب الفرنسي بعد اعتقال قادة الاستقلال.

أما آخر استقالة نيابية كانت بعد انفجار مرفأ بيروت في ٤ آب ٢٠٢٠، حيث تقدّم النواب باستقالتهم وهم: نديم الجميل، بولا يعقوبيان، سامي الجميل، الياس حنكش، ميشال معوض، نعمة افرام، هنري حلو ومروان حماده وقد تليت هذه الاستقالات في جلسة ١٢/٨/٢٠٢٠.

استناداً إلى الدستور كان يجب أن تجري الانتخابات الفرعية لانتخاب الخلف للنواب المستقيلين، اذ نصت المادة ٤١ من الدستور على الاتي: "إذا خلا مقعد في المجلس يجب الشروع في انتخاب الخلف في خلال شهرين، ولا تتجاوز نيابة العضو الجديد أجل نيابة العضو القديم الذي يحلّ محله. أما إذا خلا المقعد في المجلس قبل انتهاء عهد نيابته بأقل من ستة أشهر فلا يعمد إلى انتخاب خلف".

ولكن لم يصار إلى انتخاب الخلف بحجة التعبئة العامة بسبب جائحة كورونا وإعلان حالة الطوارئ في بيروت بفعل انفجار المرفأ.

■ المطلب الثاني: الحصانة النيابية

يهدف نظام الحصانة النيابية إلى إعطاء النائب الضمانات اللازمة لحمايته والتي تكفل له أداء مهمته التمثيلية بكل حرية واستقلال تجاه السلطة التنفيذية.

ولذلك تبدو الحصانة النيابية، لأول وهلة، متعارضة مع مبدأ المساواة أمام القانون، إلا أن هذا التعارض يسقط عندما ندرك أن الهدف منها هو حماية الأمة من خلال حماية النائب في ممارسة أعماله النيابية.

كانت البدايات الأولى للحصانة النيابية في بريطانيا، مهد الديمقراطية والبرلمانية، حيث تكرست منذ نهاية القرن السابع عشر حرية التعبير للنواب بموجب امتياز حرية الخطاب،

ما في فرنسا فقد ظهرت الحصانة النيابية بمبادرة من ميرابو Mira-beau منذ الساعات الأولى للثورة الفرنسية حيث دعا الجمعية الوطنية في ٢٣ حزيران ١٧٨٩، وباسم إرادة الشعب في وجه السلطة الملكية، إلى تأمين حماية نفسها ضد السلطة. وفي ذلك اليوم اقرت الجمعية الوطنية عدم مسؤولية النائب. وفي ٢٦ حزيران ١٧٩٠ اقر البرلمان بموجب مرسوم الحرمة الشخصية للنائب.

هذان المبدأن: عدم المسؤولية والحرمة الشخصية شكلا ضوابط أساسية للسلطة التنفيذية.

انتشرت الحصانة النيابية لتصبح اليوم إحدى مرتكزات الديمقراطية التمثيلية في النظم البرلمانية والرئاسية، وهي استناداً إلى ما تقدّم على نوعين:

- **اللامسؤولية l'irresponsabilité:** وهي حصانة مطلقة للنائب طيلة ولايته التشريعية تمنع ملاحقته بسبب أعماله النيابية التشريعية والرقابية وتصريحاته وأقواله وأعماله المرتبطة بممارسة مهامه النيابية.

- **الحرمة الشخصية l'inviolabilité:** وهي حصانة نسبية تهدف إلى منع الملاحقة الجزائية للنائب أثناء ممارسة مهامه بصورة مؤقتة دون أن تلغي الطابع اللاشعري للأفعال التي قد يكون ارتكبتها.

أقر الدستور اللبناني منذ صدوره الحصانة النيابية متبنياً التمييز التقليدي بين نوعي الحصانة. وذلك في المادة ٣٩ و ٤٠ منه، وعمل النظام الداخلي للمجلس النيابي إلى وضع الأصول الإجرائية للبت بطلبات رفع الحصانة وذلك في الفصل الثالث عشر من الباب الأول.

تتصل الحصانة النيابية بنوعيتها بالانتظام العام (المادة ٨٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب)، ذلك أن المصلحة العامة هي التي تفرض إعطاؤها للنائب الذي لا يستطيع أن يتنازل عن حصانته، لأن هذه الحصانة ليست ضماناً وتأميناً لحقوقه الشخصية، بل حماية للمصلحة العامة التي يمثلها النائب بصفته وكيلاً عن الإرادة الشعبية.

وإذا كان النائب لا يستطيع التنازل عن حصانته فإن عليه أن يرضخ لقرار المجلس النيابي برفع الحصانة عنه لكي يمثل أمام القضاء في الموضوع محل طلب رفع الحصانة.

وقد كرست الآراء الفقهية والاجتهادات البرلمانية مبدأ علاقة الحصانة النيابية بالانتظام العام في جميع الحالات التي أثّرت فيها.

– الفقرة الأولى: اللامسؤولية أو الحصانة المطلقة

أقرّت المادة ٣٩ نظام اللامسؤولية، بنصّها على أنه: "لا تجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته".

وتفيد هذه المادة أن النائب غير مسؤول عما يبديه من أفكارٍ وآراءٍ سواءً بالتعبير الشفهي أو الكتابي وذلك طيلة مدة نيابته،

تشمل الحصانة كل قول أو فعل يصدر عن عضو المجلس أثناء أداء وظيفته النيابية سواء كان في قاعة المجلس أو في اللجان التابعة له، وسواء كان داخل مقر المجلس أو خارجه.

ولكن الحصانة المطلقة لا تشمل ما يصدر عن العضو دون أن يكون لازماً حتماً لأداء وظيفته.

من قرار محكمة التمييز: وحيث أنه استناداً لما تقدم، فإن حصانة النائب بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته، والمنصوص عنها في المادة ٣٩ من الدستور، ليست مطلقة ولا تشمل جميع الآراء والأفكار التي يبديها، بل تنحصر بالآراء والأفكار التي تصدر عنه وتكون متصلة بعمله النيابي ومتعلقة بالمواضيع والمصالح الوطنية العامة المكلف بمعالجتها بحكم وكرالته النيابية وبدون تجاوز، هذه هي وحدها، دون غيرها التي تشملها حصانة المادة ٣٩. وإلا لما كان هنالك من حاجة لوضع المادة ٤٠ من الدستور والتي تجيز ملاحقة النائب جزائياً عند اقترافه جريمة.

فعضو المجلس له صفتان صفته كممثل الأمة وبهذه الصفة يحصنه الدستور ضد المسؤولية عما يصدر من قول أو فعل فله أن يتهم في إحدى الجلسات فلانا بالتزوير أو الرشوة أو الخيانة، وله أن يدعي أن موظفاً قد ارتكب جريمة معينة أثناء أداء وظيفته. وسواءً أكان ذلك داخل البرلمان أو خارجه، فاللامسؤولية تحمي أقوال النائب وأعماله البرلمانية، وهي خطابه في المجلس وتصريحاته وكتاباته.

ومبدأ اللامسؤولية هو مبدأ مطلق، فهو يحول من جهة دون أي ملاحقة جزائية، كما يحول دون إقامة أية دعوى مدنية ناشئة عن عمل من أعمال النيابة. وهو يحول دون أية سلطة من إمكانية انتهاك حصانة النائب السياسية.

وبديهي أن اللامسؤولية تمتد لتحمي النائب بعد انتهاء نيابته من الملاحقة بسبب الآراء والأفكار التي عبّر عنها أثناء نيابته.

وكان المجلس النيابي يصرّ دائماً على تفسير المادة ٣٩ من الدستور تفسيراً واسعاً لا يحصر اللامسؤولية في نطاق الولاية التشريعية وأقوال النائب في حرم البرلمان.

ولقد حاول القضاء أكثر من مرة، أن يطلب رفع الحصانة عن النائب السابق نجاح واكيم بسبب تصريحاته التي تعرض فيها لمقامات رسمية، ويحتجّ القضاء بأن هذه الأقوال لا تمت بصلة الى وظيفته النيابية، وبالتالي تعرضه للمسؤولية الجزائية. إلا أن مجلس النواب كان دائماً يرد طلب رفع الحصانة، لأن أقوال النائب محمية بمبدأ اللامسؤولية المقررة في المادة ٣٩ المذكورة.

- الفقرة الثانية: الحرمة الشخصية او الحصانة الإجرائية

نظمت المادة ٤٠ من الدستور الحرمة الشخصية بقولها: "لا يجوز في أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جزائية نحو أي عضو من أعضاء المجلس او إلقاء القبض عليه، إذا اقترف جرمًا جزائياً إلا بإذن المجلس، ما خلا حالة التلبس بالجريمة".

تهدف الحرمة الشخصية الى الحيلولة دون إعاقة أعضاء المجلس عن القيام بمهامهم النيابية عن طريق تدبير اتهامات كيدية او ملفقة لهم يكون الهدف منها حرمان النائب من حضور جلسات المجلس، خاصة وان النيابة العامة التي تباشر الملاحقة الجزائية هي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية.

ولما كانت الحكمة من الحرمة الشخصية هي حماية النواب من خطر الاتهامات المزورة او الملفقة او الكيدية قصداً في منعهم من حضور جلسات المجلس، لذلك ميزت المادة ٤٠ من الدستور بين حالات ثلاث:

أ- حالة وجود المجلس في دور انعقاد.

ب- حالة وجود المجلس في خارج أدوار الانعقاد.

ج- حالة الجرم المشهود.

♦ أولاً: حالة وجود المجلس في دور انعقاد

عندما يكون المجلس في دورة انعقاد عادية أو استثنائية أو حكمية، لا يجوز ملاحقة النائب جزائياً او إلقاء القبض عليه إذا اقترف جرمًا جزائياً (الجنايات والجناح على أنواعها) إلا بإذن المجلس (المادة ٩٠ من النظام الداخلي).

في حالة اللامسؤولية فإن المجلس لا يملك صلاحية رفع الحصانة لأن فعل النائب معفي من المساءلة والعقاب،

وحيث ان الادعاء المباشر لدى قاضي التحقيق المقدم بتاريخ ١٩٩٥/٤/٢٠ كان من شأنه تحريك دعوى الحق العام، وان الاعمال التي قام بها قاضي التحقيق لتسيير هذا الادعاء كانت من اعمال التحقيق وليس من اعمال الاستقصاء وهي تدخل ضمن الاجراءات الجزائية التي لا يجوز اتخاذها الا باذن من المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة تحت طائلة اعتبارها باطلة بطلاناً مطلقاً.

ولكن وحيث اذا كانت مخالفة قاعدة جوهرية دستورية تتعلق بالانتظام العام من شأنها ان تجعل الاجراءات المتخذة خلافاً لها باطلة بطلاناً مطلقاً الا ان عدم الطعن بتلك الاجراءات ضمن المهلة القانونية من قبل النيابة العامة وفقاً للمادتين ١٣٩ و ١٤٢ من قانون اصول المحاكمات الجزائية من شأنه ان يصحح تلك الاجراءات وان يحول دون امكانية المطالبة بابطالها امام قضاء الحكم.

وحيث مهما يكن من امر فإن المدعي الشخصي عاد فتقدم بتاريخ ١٩٩٥/٨/١ باستدعاء "تاكيد وتكرار ادعاء مباشر" بوجه المدعى عليه.

وحيث ان هذا الادعاء الاخير قد ورد خارج الدورتين العاديتين للمجلس المحدتين في المادة ٣٢ من الدستور وخارج الدورتين الاستثنائيتين المنفذتين سنة ١٩٩٥ الاولى بين ١٩٩٥/١/٣ و ١٩٩٥/٣/٢٠ والثانية بين ١٩٩٥/٦/٢ و ١٩٩٥/٧/٣١ كما هو ثابت من الافادة الصادرة عن الامين العام لمجلس النواب بتاريخ ٢٠٠١/١١/٢٤.

وحيث ان هذا الادعاء قد تضمن في عنوانه ومتمته ما يحمل على القول بان ما ورد في الادعاء الاول وما ارفق به من مستندات يعتبر وارداً في الادعاء الثاني ومرفقاً به وجزءاً لا يتجزأ منه.

وحيث ان ورود هذا الادعاء الجديد خارج دور الانعقاد جعل الحصول على الاذن المسبق غير واجب لان الحصانة المكرسة في المادة ٤٠ من الدستور هي حصانة قاصرة ولا تقدم الا خلال دور الانعقاد.

أما في موضوع الحرمة الشخصية فالبرلمان يتمتع بسلطة استتسابية في تقرير رفع الحصانة أو في رفض الطلب،

وهذا ما تؤكده المادة ٩٨ من النظام الداخلي بنصها على أن للهيئة المشتركة ولللمجلس عند درس ومناقشة طلب رفع الحصانة تقدير جدية الملاحقة والتأكد من ان الطلب بعيد عن الغايات الحزبية والسياسية ولا يستهدف حرمان النائب من ممارسة عمله النيابي.

يقدم وزير العدل طلب الإذن بالملاحقة مرفقاً "بمذكرة من النائب العام لدى محكمة التمييز تشتمل على نوع الجرم وزمان ومكان وقوعه وعلى خلاصة عن الأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة (المادة ٩١ من النظام الداخلي).

فور استلام رئيس المجلس لطلب رفع الحصانة يدعو هيئة مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل الى جلسة مشتركة لدرس الطلب، وعلى هذه الهيئة تقديم تقرير بشأنه في مهلة أقصاها اسبوعان (المادة ٩٢ من النظام الداخلي).

وإذا تأخرت الهيئة المشتركة عن تقديم تقريرها في المهلة المعينة، وجب على رئاسة المجلس إعطاء المجلس علماً بذلك في أول جلسة يعقدها.

وللمجلس ان يقرر منح الهيئة المشتركة مهلة إضافية بالقدر الذي يراه كافياً، او يضع يده على الطلب والبت به مباشرة (المادة ٩٣ من النظام الداخلي)، فإذا بدأ المجلس بالبحث في طلب رفع الحصانة وجب استمرار المناقشة حتى البت بالطلب (المادة ٩٤ من النظام الداخلي).

للإذن بالملاحقة مفعول حصري ولا يسري إلا على الفعل المعين في طلب رفع الحصانة (المادة ٩٥ من النظام الداخلي)، ويتخذ قرار رفع الحصانة بالأكثرية النسبية وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور (المادة ٩٦ من النظام الداخلي).

♦ ثانياً: حالة وجود المجلس خارج ادوار الانعقاد

عندما لا يكون المجلس بخلال دورات الانعقاد، تجوز ملاحقة النائب وإلقاء القبض عليه إذا اقترف جرماً "جزائياً".

حيث جاء في المادة ٩٧ من النظام الداخلي للمجلس النيابي: "إذا لوحق النائب بالجرم المشهود أو خارج دورة الانعقاد أو قبل انتخابه نائباً تستمر الملاحقة في دورات الانعقاد اللاحقة دون حاجة الى طلب اذن المجلس...".

وبالرغم من وجود هذا النص الذي يجيز البدء بالملاحقة طالما أن المجلس خارج أدوار الانعقاد،

فإن التعامل استقر على عدم ملاحقة النائب، حتى خارج أدوار الانعقاد، إلا بإذن من المجلس النيابي. هذا ما حصل في قضية النائب حبيب حكيم حيث امتنع القضاء عن ملاحقته خارج دور الانعقاد تاركاً المبادرة للبرلمان بعد فتح الدورة الاستثنائية.

ولقد اخذ المجلس النيابي كامل الوقت لدراسة الملف من مختلف جوانبه، كما ان الظروف السياسية التي رافقت القضية جعلت المجلس مصراً على معرفة ما إذا كان ثمة كيدية سياسية للنيل من سمعة النائب الحكيم. والغريب أنه بعد رفع المجلس للحصانة عن النائب حكيم وبعد فترة من الزمن امضاها في التوقيف طوي الملف وكأنه لم يكن.

أوقف على ذمة التحقيق في هذه القضية النائب السابق حبيب حكيم بتاريخ ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٠ بعد تحقيقات عدة معه، فيما ترك السنيورة بسند اقامة.

وفي قضيتي النائبين حكيم وشمص، اعتبرت بعض الجهات القضائية ان ملاحقتهما لا تحتاج الى إذن من المجلس، حتى ولو تمت خلال ادوار الانعقاد، باعتبار ان الاعمال المنسوبة اليهما حصلت قبل انتخابهم نواباً. إلا ان البرلمان اعتبر انه في حالة بدء الملاحقة لأفعال تمت قبل النيابة بعد انتخاب النائب تطبق القواعد الخاصة بالحرمة الشخصية.

فالملاحقة التي بدأت خارج دور الانعقاد تبقى مستمرة دون ان يؤدي ذلك الى توقيف النائب خلال الدورة إلا في حالة الحكم القضائي النهائي.

والمشكلة التي يثيرها تطبيق هذه القاعدة هي في تأثير افتتاح الدورة على تلك الملاحقة او التوقيف.

أجاب النظام الداخلي للمجلس النيابي على هذه الإشكالية في المادة ٩٧ التي تنص على ما يلي:

إذا لوحق النائب بالجرم المشهود أو خارج دورة الانعقاد أو قبل انتخابه نائباً تستمر الملاحقة في دورات الانعقاد اللاحقة دون حاجة الى طلب ان المجلس ولكن على وزير العدل ان يحيط المجلس علماً بالامر في اول جلسة يعقدها

وللمجلس الحق بان يقرر عند الاقتضاء بناء على تقرير الهيئة المشتركة وقف الملاحقة بحق النائب واخلاء سبيله مؤقتاً اثناء الدورة اذا كان موقوفاً وذلك الى ما بعد دور الانعقاد.

واستناداً إلى هذا النص، بإمكان المجلس وقف الملاحقة مؤقتاً خلال دورات الانعقاد اللاحقة حتى في حالة الجرم المشهود، وهو أمر يبدو متعارضاً مع الهدف من الحرمة الشخصية، وهو الحيلولة دون قيام الحكومة بملاحقة نائب استناداً الى تهمة ملفقة او كاذبة، إلا انه يشكل ضماناً أكيدة للنائب وللمجلس أمام إمكانية تعسف الحكومة في وصف الجرم المشهود وتكييفه.

وأما إذا كان قد صدر بحق النائب حكماً نهائياً خارج الدورات فلا يحق للمجلس خلال دورات الانعقاد اللاحقة وقف تنفيذ الحكم الى ما بعد دور الانعقاد.

لأنه في هذه الحالة تصبح الحصانة في حكم العدم نتيجة لصدور حكم قضائي نهائي يثبت ارتكاب النائب لجريمة أو جنحة شائنة ما، وهذا ما يفقده صفته النيابية أيضاً.

• ثالثاً: حالة الجرم المشهود

تسقط حرمة النائب الشخصية في حالة الجرم المشهود. فنص المادة ٤٠ من الدستور صريح بالقول: "ما خلا حالة التلبس بالجريمة.

ففي حالة التلبس بالجريمة لا تبقى مبررات لمبدأ الحرمة الشخصية، لأنه في حالة الجرم المشهود لا يخشى النائب من ملاحقة غير مرتكزة على أساس.

ففي حالة الجرم المشهود من الطبيعي إذاً ان لا يستفيد النائب من الحرمة الشخصية، وان تجري الملاحقة بحقه ولو كان المجلس في دور انعقاد ودون الاستحصال على إذن من المجلس.

تُعرف المادة ٢٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية الجرم المشهود، بنصها: تعد الجريمة مشهودة:

أ- الجريمة التي تشاهد عند وقوعها.

ب- الجريمة التي يقبض على فاعلها أثناء أو فور ارتكابها.

ج- الجريمة التي يلاحق فيها المشتبه فيه بناء على صراخ الناس.

د- الجريمة التي يتم اكتشافها فور الانتهاء من ارتكابها في وقت تدل آثارها عليها بشكل واضح.

هـ- الجريمة التي يضبط فيها مع شخص أشياء أو أسلحة أو أوراق يستدل منها على أنه مرتكبها، وذلك في خلال الأربع والعشرين ساعة من وقوعها.

في لبنان طرح الموضوع عام ١٩٤٥، في حادثة ارتكاب أحد النواب جرماً مشهوداً فاقتصرت النيابة العامة على توقيف شركائه، ولكنها طلبت الى المجلس، عن طريق وزارة العدل رفع الحصانة عنه. وقد أقر بالمجلس بالإجماع رفع الحصانة مشيراً بقراره الى ان طلب الإذن من قبل النيابة العامة لم يكن إلا على سبيل المجاملة ازاء البرلمان.

• في قضية النائب هادي حبيش الذي نعت القاضية غادة عون في مكتبها بالشبيحة والميليشياوية وتهجم عليها في معرض توقيفها مدير عام هيئة إدارة السير هدى سلوم:

- اجتمع مجلس القضاء الأعلى بتاريخ ٢٠١٩/١٢/١١، وطلب الى النائب العام التمييزي اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لملاحقة النائب المحامي المعني.

- وحيث أن وقد جاء في قرار الهيئة الاتهامية في بيروت في دعوى النائب هادي حبيش رقم ٢٠٢٠/١٦٢ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٥

- جاء في المادة /٣٩/ من الدستور اللبناني على أنه: "لا يجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته" (الحصانة الدائمة)، ونص في المادة /٤٠/ منه على أنه "لا يجوز في أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جزائية نحو أي عضو من أعضاء المجلس أو إلقاء القبض عليه إذا اقترف جرمًا جزائيًا إلا بإذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود)" (الحصانة المؤقتة)، وحيث إنه بخصوص الحصانة الدائمة، فمبررها توفير الطمأنينة للنائب طيلة مدة نيابته للتعبير عن آرائه وأفكاره التي تمكنه من القيام بمهمته في تمثيل الشعب الذي انتخبه دون أن يخشى أي ملاحقة جزائية من أجل هذه الآراء والأفكار، وهي ليست مطلقة ولا تشمل جميع الآراء والأفكار التي يبديها، بل تنحصر فقط بالآراء والأفكار التي تصدر عنه وتكون متصلة بعمله النيابي ومتعلقة بالمواضيع والمصالح الوطنية العامة المكلف بمعالجتها بحكم وکالته النيابية وبدون تجاوز، كالخطب داخل المجلس أو في اجتماع لجانها والاقتراحات والتصويت والاستجواب أو الملاحظات التي تصدر عنه في تأديته مهمته في هيئة تحقيق عينها المجلس،

- وحيث بالعودة إلى أقوال المدعى عليه، المبسوطه في فقرة الوقائع، يتبين أنها جاءت في سياق مراجعته كمحام، النائب العام الاستئنافي في جبل لبنان بخصوص احتجازها قريبتها، أي أن أقواله جاءت في إطار ممارسته عمله كمحام، وهي بطبيعة الحال غير متصلة بعمله النيابي وهي منبئة الصلة بالمواضيع والمصالح الوطنية العامة المكلف بمعالجتها بحكم وکالته النيابية، فلا تكون مشمولة بالحصانة المنصوص عليها في المادة /٣٩/ من الدستور، الأمر الذي يفضي إلى رد كل ما أثير بخلاف ذلك،

☒ وبخصوص المادة /٤٠/ المنوه عنها، فقد حددت المادة /٣٢/ من الدستور العقدين العاديين الذين يكون المجلس النيابي خلالهما في حالة انعقاد، وهما امتدان من يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار حتى نهاية شهر أيار ومن يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتودوم مدته إلى آخر السنة،

- وحيث يتبين أن ما هو منسوب للمدعى عليه النائب حبيش قد حصل بتاريخ ٢٠١٩/١٢/١١ أي خلال العقد الثاني العادي للمجلس النيابي، وبالتالي لا يمكن، سنداً لنص المادة /٤٠/ من

الدستور مباشرة أي ملاحقة جزائية بحقه، إلا عند توافر إحدى حالتين، أولاًهما إذن المجلس بالملاحقة، وثانيهما، حالة الجريمة المشهودة، وحيث وطالما أن النيابة العامة باشرت الملاحقة دون الاستحصال على إذن من مجلس النواب، فهذا يعني حذف الحالة الأولى، وتبعاً وجوب التأكد من توافر الحالة الثانية، أي حالة الجرم المشهود، وحيث عدّ المشرع بموجب المادة ٢٩/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، الجريمة مشهودة:

أ- الجريمة التي تشاهد عند وقوعها.

ب-.....

ت- وحيث بعد التوصل إلى تحديد أن حالة الجريمة التي تشاهد عند وقوعها، وهي الحالة المنطبقة على وقائع الدعوى الراهنة، تبقى قائمة لمدة ٢٤ ساعة من تاريخ مشاهدتها، يبقى تحديد ما إذا كانت الملاحقة قد بوشرت خلال هذه المدة، فتسمي النيابة العامة غير مقيدة بوجوب طلب إذن الملاحقة سواء من المجلس النيابي أو نقابة المحامين، كما تدلي المدعية، أما خارجها فيكون الاستحصال على الإذن واجباً لصحة وقانونية الملاحقة، كما يلي المدعى عليه،

ث- وحيث تبعاً لكل ذلك تكون الملاحقة قد بوشت في وقت ما تزال الجريمة المشهودة قائمة، ولا يكون هناك من لزوم الاستحصال على أي إذن بملاحقة المدعى عليه سواء من قبل نقابة المحامين أم المجلس النيابي.

الدعوى المدنية غير مشمولة بالحصانة النيابية

تقديراً للحصانة النيابية التي قد تعيق أو تمنع اجراءات ملاحقة النائب جزائياً ، فإن المتضررين من أعمال النائب أو أقواله يلجأون إلى القضاء المدني حيث لا تقيّد الدعوى أمام هذا القضاء بأي حصانة. وتستند دعوى المسؤولية المدنية إلى المواد ١٢٢ و ١٢٣ و ١٢٤ من قانون الموجبات والعقود.

ج- المادة ١٢٢ : "كل عمل من أحد الناس ينجم عنه ضرر غير مشروع بمصلحة الغير، يجبر فاعله إذا كان مميزاً على التعويض.

ح- المادة ١٢٣ : "يُسأل المرء عن الضرر الناجم عن إهماله أو عدم تبصره كما يُسأل عن الضرر الناشئ عن فعل يرتكبه".

المادة ١٢٤ : "يُلزم بالتعويض من يضر الغير بتجاوزه في أثناء إستعمال حقه حدود حسن النية أو الغرض الذي من أجله مُنح هذا الحق".

فإذا تعرض النائب لكرامة أحد الناس وسمعته وشرفه، بالتجريح أو السب أو الإهانة أو الإتهام غير المشروع، جاز للمتضرر التقدم بدعوى مدنية ضده ومطالبته بالتعويض عن العطل والضرر المعنوي اللاحق به.

• نماذج:

• دعوى: مدير عام المناقصات د. جان عليه ضد النائب جورج عطا الله أمام القاضي المنفرد المدني في بيروت:

• بتاريخ ٢٠٢١/٠٤/٠٣ وضمن برنامج "LETS TALK MAA DIANA" الذي يعرضه موقع صوت بيروت انترناشيال تحت عنوان: "لماذا لم يوقع مدير المناقصات جان العليّة على مناقصة الكهرباء" تعرّض المدعي لاتهامات من قبل المدعى عليه النائب جورج عطاالله ومن بين التهم التي ألصقها المدعى عليه المذكور أن المدعي يستخدم وظيفته في إدارة المناقصات لغايات شخصية، ويفهم منها أنه تمنع عن توقيع المناقصة ليس لأسباب تتصل بالمصلحة العامة ولكن من باب المناكفة لعدم حصوله على منصب طلبه لنفسه.

• فطلب المدعي من المحكمة إلزام المدعى عليه تسديد تعويضات لا تقل عما يعادل ٥٠.٠٠٠ د.أ. بالليرة اللبنانية عن العطل والضرر الذي تكبده المدعي، على خلفية ارتكابه أعمالاً غير مباحة بحق هذا الأخير سندا للمادة ١٢٢ من قانون موجبات وعقود معطوفة على المواد ٣٧١ و ٣٧٣ و ٣٧٦ و ٣٧٧ و ٣٨٥ و ٣٨٣ من قانون العقوبات والمادتين ٢٠ و ٢٢ من المرسوم الاشتراعي ٧٧/١٠٤:

• دعوى: مدير عام المناقصات د. جان عليه ضد النائب سيزار أبي خليل أمام المحكمة الابتدائية المدنية في بيروت:

بتاريخ ٢٠٢٠/١١/١١ وضمن برنامج "نهاركم سعيد" تعرّض المدعي لأبشع الصور والإتهامات من قبل المدعى عليه النائب سيزار أبي خليل. ومن بين التهم التي ألصقها المدعى عليه المذكور التحريف والتزوير في المستندات الرسمية التي تدخل ضمن مهامه الرسمية، وبيع نفسه للحصول على وظيفة، على نحو يسيئ في الصميم في شخص المدعي وأيضا يمس من الثقة بالإدارة العامة وإدارة التفتيش المركزي المولجة فرض رقابتها على كل الموظفين العاملين في أجهزة الدولة والمؤسسات العامة.

• فطلب المدعي من المحكمة المدنية إلزام المدعى عليه تسديد تعويضات لا تقل عما يعادل ٥٠٠٠٠ د.أ بالليرة اللبنانية عن العطل والضرر الذي تكبده المدعي على خلفية ارتكابه أعمالاً غير مباحة بحق هذا الأخير سنداً للمادة ١٢٢ من قانون موجبات وعقود معطوفة على المادتين ٣٨٣ و ٣٨٥ من قانون العقوبات والمادتين ٢٠ و ٢٢ من المرسوم الاشتراعي ١٠٤/٧٧.

• دعوى الوزير جبران باسيل ضد النائب بوليت يعقوبيان أمام المحكمة الابتدائية في المتن تاريخ ٢٥/٢/٢٠١٩ جاء فيها: أن املدعى عليها أقدمت على إختلاق أخبار كاذبة ونسبت أمور للمدعي وعبارات تشكل أفعالاً غير مباحة بتعمدٍ وتقصدٍ الأمر الذي ألحق ضرراً معنوياً فادحاً مسّ بكرامته وشرفه وسمعته، وهو شخصية معتبرة ذو مكانة إجتماعية وسياسية ووطنية ونائب في البرلمان ووزير للخارجية ورئيس أكبر كتلة نيابي، مما يوجب إلزامها بالتعويض المادي بالإضافة الى نشر الحكم في ٣ جرائد محلية عملاً بالمادة ١٣٦ م. ع. وقد طلب إعلان مسؤولية المدعى عليها عن الضرر المعنوي اللاحق بسمعة وكرامة ومكانة وشرف المدعي الناجم عن اخبارها الكاذبة، وأفعالها غير المباحة، وإلزامها دفع مبلغ ١١٠ مليون ليرة كتعويض عن العطل والضرر، وتضمنين المدعى عليها كافة الرسوم والمصاريف والنفقات..

• الإشكالية: في حالة الجمع بين النيابة والوزارة هل تشمل الحصانة النيابية أفعال الوزير

• بتاريخ ٣/٤/١٩٩٩ أحيل إلى النيابة العامة التمييزية تقرير النيابة العامة المالية في ديوان المحاسبة حيث وجه التقرير الاتهام المباشر إلى ثلاثة من أعضاء المجلس النيابي هم الرئيس رفيق الحريري وباسم السبع وأغوب ديمرجيان، وهم أعضاء في الحكومة السابقة التي المتهمه بهدر المال العام في ملف البلديات، الأول بصفتة رئيساً للحكومة، والثاني وزير الشؤون البلدية ولقروية بالتكليف والثالث بالأصالة^(١).

• أرسلت النيابة العامة التمييزية استدعاء عبر رئاسة مجلس النواب إلى النائبين باسم السبع وأغوب ديمرجيان للاستماع إليهما كشاهدين في قضية أموال البلديات المفقودة. وقد أبدى الرئيس بري عن رغبة نيابية في وضع اليد على ملف البلديات في حال تعدى التحقيق معهما كشاهدين إلى التحقيق معهما كمتهمين. إذ أن ذلك سيستتبع حكماً طلب النيابة العامة من مجلس النواب رفع الحصانة التي يتمتعان بها بموجب المادتين ٣٩ و ٤٠ من الدستور.

- وإن طلب رفع الحصانة عن النائبين السبع ودمرجيان قد تعقبه مطالبة النواب بتولي المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء مهمة الحكم في هذا الملف باعتبار أن الجرم الناشئ من سوء إدارة أموال البلديات يعود إلى أسلوب إدارة الوزراء لهذا الملف وما يشكله من جرم حصل أثناء ممارستهم وظائفهم الوزارية^(١).
- بعد مرور أكثر من أربعة أشهر على التفجير وتحديدًا بتاريخ ١٠ كانون الأول ٢٠٢٠، قام المحقق العدلي في ملف انفجار مرفأ بيروت القاضي فادي صوان [بالادعاء](#) على رئيس حكومة تصريف الأعمال حسان دياب وعلى وزير المال السابق علي حسن خليل ووزير الأشغال العامة السابقين غازي زعيتر ويوسف فنيانوس، بجرم الإهمال والتقصير والتسبب بوفاة وإيذاء مئات الأشخاص .
- بتاريخ ١٧ كانون الأول ٢٠٢٠ تقدم النائبان الحاليان غازي زعيتر (وزير الأشغال السابق) وعلي حسن خليل (وزير المالية السابق) بطلب تنحية المحقق العدلي في جريمة انفجار مرفأ بيروت «بعدم الموضوعية وعدم الحيادية»،
- وقد جاء في دعوى التنحية أن المحقق العدلي، وبعد توجيه كتاب إلى المجلس النيابي يستفاد من مضمونه ومؤداه أن هذا المرجع الأخير هو المختص وظيفياً بالتحقيق والإتهام فيما خص المسؤولين الحاليين والسابقين المعددة أسماؤهم في متن ذلك الكتاب، فبادر المجلس النيابي إلى طلب المعطى والمستندات المبررة للشرع في التحقيق مع هؤلاء، لكن المحقق العدلي انقلب على موقفه وتوجهه فعمد إلى تحريك دعوى الحق العام في حق أربعة من بين الأشخاص المشمولين في كتابه المذكور (رئيس الحكومة حسان دياب، ووزير الأشغال يوسف فنيانوس والوزيرين خليل وزعيتر) متجاوزاً الأحكام الدستورية المرعية للأجراء التي تنيط الاختصاص الوظيفي على مستوى التحقيق والإتهام بالمجلس النيابي، وهذا الانقلاب والتخبط في المواقف يشي بأن الأمر ليس بين أيد أمينة ممسكة بزمام القضية وتسير فيها بروح حيادية وعدالة.
- الشبهة المتولدة من المخالفة المتعمدة لنص المادة ٤٠ من الدستور اللبناني ولنص المادة ٧٩ من قانون تنظيم مهنة المحاماة:
- لا يخفى على شخص عادي، فكم بالحري على قاض ممتحن متخصص في المجال القانوني والجزائي، أنه لا يجوز، عملاً بالمادة ٤٠ من الدستور اللبناني، مباشرة أية إجراءات جزائية في حق النائب ضمن دور الإنعقاد العادي لمجلس النواب إلا بإذن من المجلس.
- لكن المحقق العدلي، والذي امعن في هتك السرية وفي الاستعراض وفي التعمية وفي المحاباة وفي التجرؤ على القواعد الدستورية التي تعطي الاختصاص الوظيفي إلى المجلس النيابي...لم

يتوان عن أن يضرب بعرض الحائط واقع ان المجلس النيابي في عقد عادي وانه لا يجوز تحريك دعوى الحق العام في حق النائب الا بعد اذن من المجلس..... أم انه افترض ان ذلك الكتاب الذي كان قد ارسله في إلى المجلس يغني عن الاذن؟؟؟؟!!!!

قضت محكمة التمييز في هذه القضية بما يأتي:

- وحيث ان ما ورد في جواب المحقق العدلي لجهة قوله بعدم التوقف عن ملاحقة أي مسؤول وعدم التوقف أمام أي خط أحمر فهو قول في محله ويدخل في صميم عمله كمحقق عدلي يسعى لكشف حقيقة الجرائم التي يحقق فيها وكشف الفاعلين والمساهمين فيها مهما علا شأن المسؤول الذي يكشفه التحقيق ودون التوقف عند أي خط أحمر، ولكن يجب ان يتم كل ذلك ضمن حدود القانون وبما يحترم الأصول الإجرائية المنصوص عليها قانوناً.
- وحيث ان جواب المحقق العدلي بأنه " لن يتوقف أمام أي حصانة " فانه يستدعي التدقيق فيه
- واستخلاص ما يمكن أن يستدل منه فيما خص ما يدلي به طالبا النقل لجهة " تعمد المحقق العدلي الادعاء عليهما متجاوز ا الحصانة النيابية المقررة لهما بموجب المادة ٤٠ من الدستور وتلك المقررة لهما بموجب المادة ٧٩ من قانون تنظيم مهنة المحاماة."
- وحيث ان قول المحقق العدلي بأنه لن يتوقف امام أي حصانات جاء واضحا وصريحا لا يحتمل
- اي تأويل وجاء رداً على طلب نقل الدعوى، وهو يعني بصورة مباشرة واضحة أنه لن يتوقف
- امام القوانين التي تنص على هذه الحصانات، ويتبين من الجواب المذكور أن المحقق العدلي يسند موقفه هذا الى هول الكارثة الإنسانية الناتجة عن الجرائم التي يحقق فيها، فيكون ما يدلي به طالبا النقل من ان المحقق العدلي تعمد بصورة صارخة خرق القانون وتجاوز الحصانتين النيابية والنقابية، قد توفر الدليل عليه من جواب المحقق العدلي بالشكل المبين فيما تقدم طالما أن المحقق العدلي نفسه ذهب الى ابعد مما قاله المستدعيان فهو وفقا لقوله لن يتوقف عند أي حصانة مقررة قانونا لكل من تتوفر بحقه شبهات تبرر الادعاء عليه، بما يفيد ان هذا القول يطال المستدعيين الذين يتذرعان بالحصانات المذكورة.
- وحيث انه واستنادا الى ما تقدم نرى وجود ما يبرر موضوعيا ارتياب المستدعيين بحياده تجاههما
- سيما انهما يعتبران ان الحصانة النيابية المقررة بموجب المادة ٤٠ من الدستور اللبناني وتلك المستمدة من المادة ٧٩ محاماة تنطبق في وضعهما في الدعوى الراهنة، أضف الى ذلك ان

موقف المحقق العدلي بالشكل المذكور يدل على خلفية مسبقة في مقارنة مسألة الحصانات القانونية ويثير التساؤل حول جدوى تقديم المستدعين لدفع شكلية مستندة الى حصانتها النيابية والنقابية.

- وحيث انه لا يغير في ما نتبناه أعلاه، ان يكون تجاهل الحصانات قد تم بدافع انساني لهول الكارثة الإنسانية الناشئة عن الجرائم المدعى بها وفقاً لما هو مستفاد من قول المحقق العدلي ذاته، (ونحن نعتبر انها بالفعل كارثة ومصيبة انسانية كبرى عصفت بآلاف المتضررين منها) لان حياد القاضي هو في تمسكه بتطبيق القانون وليس في تقصده مخالفته او عدم التوقف عنده ولو كان ذلك وفقاً لعرف القاضي لغايات نبيلة إنسانية.

قرار محكمة التمييز رقم ٢٠٢١/٥ تاريخ ٢٠٢١/٢/١٨

- الربط مع الجمع بين النيابة وعضوية المجلس البلدي:
- إن النائب لدى ممارسته وظيفته البلدية لا يتمتع بالحصانة النيابية إذ لا حصانة له خارج إطار ممارسة وکالته عن الشعب ولا تكفل الحصانة النيابية له خارج إطار ممارسة وکالته عن الشعب ولا تكفل الحصانة له خارج إطار الأقوال التي يدلي بها في المجلس أو خارجه وتتصل بممارسته وکالته (المادة ٣٩)، أي تغطية ما يتجاوز هذه الوكالة سواء كان عملاً سياسياً أو إدارياً أو تجارياً، ولا حتى نؤمن أدنى تغطية لارتكابه (المادة ٤٠) التي تعرضه للملاحقة أمام المحاكم العادية^(٥).
- وقد ضم مجلس النواب المنتخب في العام ١٩٩٦ ثلاثة نواب هم رؤساء بلديات :النائب حبيب حكيم رئيس اتحاد بلديات المتن الشمالي ورئيس بلدية سن الفيل- النائب جورج ديب نعمة رئيس بلدية دير القمر- الرئيس حسين الحسيني رئيس بلدية موحدة تضم ١٢ قرية منها بلدته شمسطار. اما مجلس الوزراء فينضوي تحت لواءه الوزير الياس حنا رئيس اتحاد بلديات اقليم الخروب ورئيس بلدية جون.

- يذكر النائب منصور البون في حديث مع جريدة النهار (تاريخ ١٧/١٠/١٩٩٧)، يبقى الخوف من الاختباء وراء الحصانة قائماً ليس في البلدية فحسب بل في الوزارة ورئاسة مجلس الإدارة في مصرف وفي أي مركز آخر يمكن استغلال الحصانة لمصلحته. ويرى في إمكان استغلال النائب موقعه في البلدية لتحقيق أغراض سياسية أنه إذا كان المقصود بالخدمة التأثير في الواقع الانتخابي للنائب، فللوزير تأثير أوسع وأكبر في هذا الواقع، من هنا يدعو إلى الفصل بين

المسؤوليات النيابية والوزارية من جهة والنيابية والبلدية من جهة أخرى، وهو مع فصل كل عمل مؤسساتي عن عمل آخر سواء أكان في الحقل العام أم الخاص.

• نختم بالموقف الآتي:

• الحصانة النيابية مرتبطة بالوظيفة النيابية حصراً، فإذا تمت الملاحقة على أساس افعال لا صلة لها بالعمل النيابي لا سيما عند الجمع بين النيابة والوزارة فلا يمكن تطبيق قواعد الحصانة المنصوص عنها في المادة ٤٠ لأن ذلك يشكل مانعاً أمام مجلس النواب ذاته بالادعاء على الوزير واتهامه عملاً بالمادة ٧٠ من الدستور.

• المبحث الثالث: تنظيم ممارسة العمل البرلماني

لم يتضمّن الدستور اللبناني نصوصاً تفصيلية حول كيفية ممارسة العمل البرلماني كما تفعل الدساتير الحديثة، إذ اكتفى بالإحالة إلى النظام الداخلي بموجب المادة ٤٣ التي تنص على أن: "للمجلس أن يضع نظامه الداخلي".

والنظام الداخلي هو مجموعة القواعد الإجرائية التي ترعى آلية عمل مجلس النواب وأصول اجتماعاته وكيفية ممارسة صلاحياته سواء بهيئته العامة أم بمكتب المجلس أم بلجانه البرلمانية، أم بعمل كلّ نائبٍ منفرداً.

جاء في المادة ٤٣ من الدستور أن "للمجلس أن يضع نظامه الداخلي". والنظام الداخلي هو مجموعة القواعد الإجرائية التي ترعى آلية عمل مجلس النواب وأصول اجتماعاته وكيفية ممارسة صلاحياته سواء بهيئته العامة أم بمكتب المجلس أم بلجانه البرلمانية، أن يعمل كلّ نائبٍ منفرداً.

وإذا دققنا بمواد النظام الداخلي للمجلس النيابي نجد أنه لم يقتصر على مجرد صياغة القواعد والمبادئ التي تنظم العمل البرلماني، لكنّه تجاوز ذلك ليضع قواعد العلاقة بين البرلمان والحكومة، فهو يتضمّن ثلاث فئات من النصوص:

- الفئة التي تطبق بصورة واضحة وبسيطة الدستور. وهي غالباً ما تكتفي بإعادة التأكيد على النص الدستوري (أصول انعقاد مجلس النواب في جلسة انتخاب رئيس الجمهورية).
- الفئة التي تكمل النص الدستوري (تحديد صلاحيات رئيس مجلس النواب).
- الفئة غير المنصوص عليها في قواعد الدستور. وغالباً ما تتضمن القواعد التفصيلية للعمل البرلماني (تنظيم صلاحيات هيئة مكتب المجلس، اللجان البرلمانية، مراحل العملية التشريعية، الأسئلة والاستجابات).

إذ فإن النظام الداخلي لمجلس النواب هو نص له قوة إلزامية لمجلس النواب وللسلطة التنفيذية، ولكن لا يصدر وفق أصول إصدار القوانين إذ يقرّه مجلس النواب ولا يصدره رئيس الجمهورية ولا ينشر في الجريدة الرسمية، ولهذا وفق اجتهاد المجلس الدستوري المذكور، وتطبيقاً لحرفية قانون المجلس الدستوري الذي وفق ما سنثبت لاحقاً، فإن اختصاصه ينعقد للطعن بقانون صادر عن رئيس الجمهورية ومنشور في الجريدة الرسمية ولهذا فإن تخلف ركني الإصدار والنشر، واعتبار المجلس الدستوري أنه يستأنس بأحكام هذا النظام دون أن يكون مقيداً بمضمونه، ما يجعل من المتعذر على المجلس الدستوري قبول الطعن بتعديل أو إلغاء أو إقرار النظام الداخلي للمجلس النيابي.

■ المطلب الأول: الهيئات الداخلية للمجلس النيابي

وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس النيابي الأخير الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الاول ١٩٩٤ والمعدل في جلسات الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ: ٢٨ و ٢٩ أيار ١٩٩٧ و ١٠ و ١١ شباط ١٩٩٩ و ١٤/١٠/١٩٩٩ و ٣١/١٠/٢٠٠٠ و ٢١/١٠/٢٠٠٣، فإن سير الأعمال في المجلس النيابي يتم عبر الهيئات الآتية: رئيس المجلس - مكتب المجلس - اللجان النيابية - الهيئة العامة.

- الفقرة الأولى: رئيس المجلس

رئيس المجلس هو الذي يمثل مجلس النواب ويتكلم باسمه، وهو رسمياً الشخصية الثانية في الدولة اللبنانية، بعد رئيس الجمهورية وقبل رئيس الحكومة،

كان دور رئيس المجلس النيابي في عهد الجمهورية الأولى، أي في الفترة ما بين عامي ١٩٤٣ الى ١٩٩٠، مرتبطاً بالتوازنات الطائفية التي كانت قائمة عشية الاستقلال، وإذا كان العرف كرّس رئيس المجلس النيابي الشخصية الثانية في الدولة اللبنانية بعد رئيس الجمهورية وقبل رئيس مجلس الوزراء، إلا أن الدور الدستوري لرئيس المجلس النيابي كان محدوداً جداً ومرتبلاً بعامل أساسي هو الولاء لرئيس الدولة، لأن الدستور كان ينص على أن ولاية رئيس المجلس هي سنة واحدة قابلة للتجديد.

ولذلك كان على رئيس المجلس وليضمن بقاءه في رئاسة البرلمان أن يلجأ الى مساندة العهد ضارباً بعرض الحائط كل أصول وقواعد النظام البرلماني الديمقراطي.

وبعد الإصلاحات الدستورية التي حدثت تطبيقاً لوثيقة الوفاق الوطني، تعززت صلاحيات رئيس مجلس النواب الدستورية وهي صلاحيات يمارسها بكل استقلالية عن السلطة الإجرائية، مع الحفاظ على النظام الديمقراطي البرلماني القائم على الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، بعد تمكين رئيس مجلس النواب من ممارسة دوره بكل استقلال عن السلطة الإجرائية وذلك بجعل ولايته طيلة مدة ولاية المجلس.

♦ أولاً: انتخاب رئيس المجلس نصّت المادة ٤٤ المعدلة من الدستور اللبناني على آلية انتخاب رئيس المجلس ونائبه

"في كل مرة يجدد المجلس انتخابه يجتمع برئاسة أكبر أعضائه سنأ ويقوم العضوان الأصغر سنأ بينهم بوظيفة أمين. ويعمد الى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس لمدة ولاية المجلس كل منهما على حدة

بالاقتراع السري وبالغالبية المطلقة من أصوات المقترعين. وتبنى النتيجة في دورة اقتراع ثالثة على الغالبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سناً يعدّ منتخباً.

واستناداً إلى هذا النص، يجري انتخاب الرئيس ونائب الرئيس في أول جلسة يعقدها المجلس بعد تجديد انتخابه، أي في الجلسة الأولى التي يعقدها المجلس بعد الفراغ من عملية الانتخابات النيابية وإعلان النتائج.

بحيث يجتمع مجلس النواب بناءً على دعوة أكبر أعضائه سناً وبرئاسته لإنتخاب رئيس المجلس ونائبه في أول جلسة يعقدها بعد تجديد إنتخابه، وذلك في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من بدء ولايته. يقوم بأمانة السر أصغر عضوين سناً من الحاضرين. وإذا تعذر حضور أكبر الأعضاء سناً يرأس الجلسة أكبر الأعضاء سناً من الحاضرين.

ولناحية مدة ولاية رئيس المجلس، كانت في ظلّ النص القديم سنة واحدة قابلة للتجديد. وهي مدة قصيرة لا تتيح له الاستقرار والانصراف الى تنظيم العمل البرلماني وتجعل منه في حالة من التبعية تجاه السلطة التنفيذية، وبالتحديد تجاه رئيس الجمهورية.

لذلك وبهدف تعزيز استقلالية السلطة التشريعية، وإيجاد توازن بينها وبين السلطة التنفيذية، فإن التعديل الدستوري الأخير جعل ولاية الرئيس ونائبه طيلة ولاية المجلس النيابي،

إذ جاء في المادة ٤٤ بعد تعديلها على ما يلي: في كل مرة يجدد المجلس انتخابه.... يعمد الى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس لمدة ولاية المجلس كل منهما...".

لكن هذه المادة في فقرتها الأخيرة أجازت للمجلس، ولمرة واحدة، بعد عامين من انتخاب رئيسه ونائب رئيسه، وفي أول جلسة يعقدها، ان ينزع الثقة عن رئيسه، او نائبه بأكثرية الثلثين من مجموع أعضائه بناءً على عريضة يوقعها عشرة نواب على الأقل.

♦ ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الدستورية

يعدّ مجلس النواب من أكثر المؤسسات الدستورية، مراعاةً للشكليات والرسميات في جلساته واجتماعاته ونصاب الحضور وآلية عرض ومناقشة مشاريع القوانين أو أي أمر آخر يدخل في اختصاص المجلس.

وهذه الصرامة والدقة في التعامل مع الشكليات والأصول في هذه المؤسسة الدستورية له ما يبرره.

فهي تحتل موقعية مميزة بسبب أهمية الأعمال التي يمارسها مجلس النواب كسلطة لها اختصاصات تشريعية ومالية ورقابية واتهامية لأعضاء الحكومة.

ومن خلال هذه الخاصية كانت كل تصرفات المجلس النيابي وما يصدر عنه إنما يرعاه النظام الداخلي للمجلس النيابي.

وإذا دققنا في مواد هذا النظام نقرأ بصراحة الدور المميز لرئيس المجلس كركن أساسي يتولى من جملة ما يتولى أن: "...يرعى في المجلس احكام الدستور والقانون والنظام الداخلي.."(المادة ٥ من النظام)

فهو بهذه الصلاحية يمارس سلطة ميثاقية تجيز له إجراء الرقابة على دستورية أعمال المجلس.

ومن صلاحيات رئيس المجلس الدستورية، نذكر:

- صلاحية الرئيس المقررة في المادة ٧٣ بنصها على ان يدعو رئيس المجلس لجلسة انتخاب رئيس الجمهورية «قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الاقل او شهرين على الأكثر... وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق اجل انتهاء ولاية الرئيس».

وقد حدّد النص المساحة الزمنية التي تتم فيها الدعوة، لكن إذا لم يستجب النواب لدعوة رئيس المجلس ولم يتوافر النصاب القانوني لجلسة الانتخاب، في هذه الحالة تتمدد مهلة الدعوة، لأن الواجب الدستوري يفرض انتخاب رئيس الجمهورية، وطالما أن هذه العملية لم تحصل فعلى رئيس المجلس النيابي الاستمرار بتوجيه الدعوة تلو الأخرى حتى يتحقق الانتخاب.

- الإجازة للحكومة باستخدام صلاحية التشريع الاستثنائي المقررة في المادة ٥٨ من الدستور وقد علّقت هذه المادة صلاحية الحكومة بإصدار مشروع القانون المعجل بموجب مرسوم، على شرط أن يعمد رئيس مجلس النواب على إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها، فإذا قرّر رئيس المجلس عدم إدراج هذا المشروع على جدول أعمال لجلسة العامة فلا تستطيع الحكومة مرسوم التشريع الاستثنائي المقرر في المادة ٥٨ من الدستور التي تنص: "كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الاحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد ادراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبيت به، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء".

- صلاحية تبليغ اقتراح تعديل الدستور إلى الحكومة طالباً إليها أن تضع مشروع قانون دستوري في شأنه (المادة ٧٧ من الدستور).

- جعلت المادة ٩٥ من رئيس مجلس النواب ركناً أساسياً في الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية.

- حق مراجعة المجلس الدستوري فيما يتعلق بدستورية القوانين (المادة ١٩ من الدستور)، وهذه الصلاحية تعطى لرئيس مجلس النواب من موقعه كمؤتمن على سلامة وصحة ودستورية التشريع.

إلا ان واقع النظام البرلماني اللبناني والصلاحيات الواسعة لرئيس مجلس النواب في إدارة العملية التشريعية تمكنه من ممارسة رقابته الذاتية، وبالتالي في السعي لمنع إقرار أي قانون يعتقد إنه مخالف للدستور، ولهذا السبب كان رئيس مجلس النواب آخر من يلجأ الى المجلس الدستوري، وبالفعل حتى تاريخه لم يستعمل رئيس مجلس النواب لهذه الصلاحية.

- التشاور مع رئيس الجمهورية حول اسم الرئيس المكلف تشكيل الحكومة: جاء في الفقرة الثانية من المادة ٥٣: "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها"، من حيث الإطار اللفظي للنص، تقتصر هذه الصلاحية على التشاور بين الرئيسين بعد انتهاء الاستشارات النيابية الملزمة، فيطلعه على نتائج هذه الاستشارات، وتبدو صلاحية رئيس المجلس بموجب هذا النص ليست تقريرية ولا حتى استثنائية ايضاً، بل هي مجرد شهادة على نتائج الاستشارات، إلا أنه استناداً الى مبدأ أن أحكام الدستور لا يمكن ان تتضمن جملاً" او عبارات لا معنى لها، فإن تشاور رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب يمكن ان يكون في حدوده الدنيا إجراءً بروتوكولياً، ويمكن أن يشكّل عملاً ضرورياً ومفيداً في ظل أوضاع سياسية متأزمة وأمام وجود خيارات متعددة ومرشحين كثر لرئاسة الحكومة.

♦ ثالثاً: صلاحيات رئيس المجلس في تسيير شؤون مجلس النواب

أنط الدستور بموجب المادة ٤٦ أمر انضباط النواب والمحافظة على النظام في المجلس برئيس المجلس: "للمجلس دون سواه ان يحفظ النظام في داخله بواسطة رئيسه".

واستناداً الى هذه المادة نصّت المادة ٥٠ من النظام الداخلي على ان رئيس المجلس: "يتولى المحافظة على النظام والأمن داخل المجلس. ولا يجوز استدعاء أفراد قوى الأمن غير التابعة الى شرطة المجلس النيابي الى المجلس إلا بطلب منه.

وأفردت المادة الخامسة من النظام الداخلي، الصلاحيات الأساسية لرئيس مجلس النواب، في إدارة وتنظيم وتسيير شؤون مجلس النواب، وهي:

- يمثل المجلس ويتكلم باسمه.

- يرفع في المجلس احكام الدستور والقانون والنظام الداخلي.
 - يرأس الجلسات ويتولى الصلاحيات المنصوص عليها في النظام.
 - يحفظ الأمن داخل المجلس وفي حرمة، ويلفظ ويطبق العقوبات.
- ولم يكتفِ النظام الداخلي بتعدادٍ عامٍ لصلاحيات الرئيس، بل تضمّن تفاصيل دقيقة لكيفية ممارسة الرئيس صلاحياته.
- وأثناء جلسات الهيئة العامة، يتولى رئيس المجلس تطبيق أحكام النظام الداخلي، فيأذن بالكلام ويمنعه وفقاً للنظام، ويأمر بتدوين أقوال النواب في المحضر، ويحذف أقوال من لم يأذن له منهم، ويوجه الأوامر التي تقتضيها إدارة الجلسات، ويعلن ما يصدره المجلس من مقررات، وله حق الإشتراك بالتصويت كسائر النواب.
- أما صلاحية رئيس المجلس في فرض العقوبات على النواب فهي محدودة، لأن المادة ٩٩ من النظام الداخلي حددت العقوبات التي تطبق بحق النواب الذي يترددون على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها، وهي: التنبيه للرجوع الى النظام، التنبيه مع تسجيله في محضر الجلسة، اللوم مع تسجيله في محضر الجلسة، الإخراج من الجلسة.
- بحيث يحق لرئيس المجلس فرض العقوبتين الأولتين، أما العقوبات الباقية فلا يستطيع فرضها إلا بعد استشارة هيئة مكتب المجلس.
- وعملاً بالتقليد البرلماني، وضماناً لاستقلالية المجلس في أداء مهامه بعيداً عن الضغوطات، يعود لرئيس مجلس النواب صلاحية تعيين موظفي المجلس وإقالتهم، وهذه الصلاحية تنصّ عليها المادة الثامنة من النظام الداخلي: "يتم تعيين الموظفين بقرارٍ من رئيس المجلس" وهي صلاحية شبه مطلقة في تعيين موظفي المجلس من مدنيين وعسكريين.
- ولم يكتفِ النظام الداخلي بتعداد عام لصلاحيات الرئيس، بل تضمّن تفاصيل دقيقة لكيفية ممارسة الرئيس صلاحياته، وشملت هذه الصلاحيات مختلف اختصاصات المجلس النيابي.

- الفقرة الثانية: مكتب المجلس

- لم يشر الدستور اللبناني في مواده إلى مكتب المجلس، إلا في مادتين:
- المادة ٣٧ عندما نصّت على عدم مناقشة طلب عدم الثقة بأحد الوزراء، إلا بعد انقضاء خمسة أيام من إيداع الطلب "عمدة المجلس" وهي التسمية الدستورية لمكتب المجلس،

وفي المادة ٥٥ دستور: "تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد".

ورد في محضر الجلسة الأولى للمناقشة في ١١ نيسان ١٩٣٠ تكلم الأستاذ السودا: "في هذا النظام كلمات سترد دائماً مثل الرئيس الأكبر سناً... أنا أطرح على المجلس الإصطلاحات المستعملة في مصر... وبدلاً من كلمة نائب الرئيس نقول الوكيل"، فردّ عليه الرئيس بشارة الخوري: "الدستور استعمل كلمة نائب رئيس فلا يمكننا مخالفتة"، فأستكمل الأستاذ السودا كلامه قائلاً: "ثمّ إنهم في العراق ترجموا المكتب الدائم بكلمة الديوان" فأجابه الرئيس: "الدستور يقول عمدة المجلس"، وبالتالي نستنتج أن عمدة المجلس هي التسمية الدستورية لهيئة مكتب المجلس،

وفي ٢٧ تشرين الأول ١٩٧٢ عقد اجتماع مشترك بدأت فيه مناقشة اقتراح تعديل النظام الداخلي وقد جرت المناقشة في جلسات متلاحقة انتهت في السادس من نيسان سنة ١٩٧٣ وورد في نص محضر جلسة ٢٧ تشرين الأول ١٩٧٢، أنه بعد مناقشة الفصل الثاني ودراسته تقرّر شطب كلمة "عمدة" ووضع مكانها عبارة "هيئة مكتب المجلس".

وفي المادة الرابعة من النظام الداخلي: "إذا شغل مقعد في هيئة مكتب المجلس عمد المجلس الى انتخاب خلف له في اول جلسة يعقدها وفقاً للإجراءات المقررة لملء هذا المقعد بموجب المادة الثالثة اعلاه".

ولناحية تركيبة أعضاء هذا المكتب، فلا نصّ صريحاً حوله، ولكن بالإمكان اقتبسه من المادة ٤٤ من الدستور التي نصّت على أن: "يعمد الى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس لمدة ولاية المجلس... وعند افتتاح عقد تشرين الأول من كل عام، يعمد المجلس إلى انتخاب أمينين بالاقتراع السري".

وقد أكملت الأنظمة الداخلية لمجلس النواب هذا النصّ عبر إنشاء كيان خاص أسمته: مكتب المجلس، يتألف من رئيس المجلس ونائب رئيس، وأميني سر، وثلاثة مفوضين.

هكذا فإن الدستور لم ينص على المفوضين باعتبارهم من هيئة المجلس: إلا ان المادة الأولى من النظام الداخلي أشارت الى اعتبارهم جزءاً من هيئة مكتب المجلس.

• أولاً: انتخاب أعضاء مكتب المجلس

ذكرنا في الفقرة السابقة بأن الدستور اللبناني ميّز بين انتخاب رئيس المجلس ونائبه، وبين انتخاب بقية أعضاء المكتب، وإذ تعرّفنا إلى آلية انتخاب رئيس المجلس ونائب الرئيس، نستكمل في هذه الفقرة الحديث عن آلية انتخاب بقية أعضاء مكتب المجلس.

حيث جاء في الفقرة الأخيرة من المادة ٤٤ المعدلة:

وفي كل مرة يجدد المجلس انتخابه، وعند افتتاح عقد تشريع الأول من كل عام، يعتمد المجلس إلى انتخاب أمينين بالاقتراع السري وفقاً للغالبية المنصوص عنها في الفقرة الأولى من هذه المادة".

واستناداً إلى حرفية هذا النص، فإن عملية انتخاب أمناء السر والمفوضين، يُفترض أن تجري عند افتتاح عقد تشريع الأول من كل عام،

وكان نص المادة ٤٤ القديمة من الدستور يوجب أن ينتخب كافة الأعضاء بما فيهم الرئيس ونائب الرئيس عند افتتاح عقد تشريع الأول، أيّاً كان تاريخ انتخاب أعضاء مجلس النواب.

فلقد جاء النص واضحاً لجهة أن يجري انتخابهم عند افتتاح عقد تشريع الأول من كل عام، على أن ينتخب أمناء السر وفق آلية انتخاب رئيس المجلس،

وينتخب المفوضون بورقة واحدة بالغالبية النسبية. وإذا تساوت الأصوات عدّ الأكبر سناً منتخِباً.

ولم يضع الدستور أي قيد على حق النواب في الترشح لعضوية هيئة مكتب المجلس، لكن النظام الداخلي لمجلس النواب حظر الجمع بين عضوية هيئة مكتب المجلس وبين الوزارة.

وإذا شغل مقعد في هيئة مكتب المجلس، عمد المجلس إلى انتخاب خلف له في أول جلسة يعقدها وفقاً للإجراءات المقررة لملء هذا المقعد.

ولناحية مدة ولاية أمناء السر والمفوضين، فكانت ولا زالت سنة واحدة قابلة للتجديد.

♦ ثانياً: صلاحيات مكتب المجلس

لم يتضمّن الدستور أي نص يشير إلى صلاحيات مكتب المجلس، وقد عمد النظام الداخلي لمجلس النواب إلى تغطية هذا النقص، فأخضع اجتماعات هيئة مكتب المجلس لأصول اجتماعات اللجان.

إذ أفرد مادة خاصة لتبيان الصلاحيات العامة لمكتب المجلس، وخصّص لهذا المكتب صلاحيات أخرى في مواد متفرقة،

إذ جاء في المادة الثامنة: تتولى هيئة مكتب المجلس، بالإضافة للصلاحيات المنصوص عليها في هذا النظام:

- درس الاعتراضات التي تقدّم في شأن محاضر الجلسات وخلصاتها، وإدارة الجلسات والتصويت، وإعلان نتيجة الاقتراع والفصل بها.

- تقرير جدول الأعمال لكل جلسة من جلسات المجلس.
- نشر جدول الأعمال المقرر في بهو المجلس وتبليغه إلى النواب مع نسخة عن المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع جدول الأعمال قبل انعقاد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل.
- تنظيم موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها. أما حوالات الصرف والتصفية وسائر عقود النفقات فيوقعها الرئيس أو نائبه مع أحد أميني السر وأحد المفوضين، على أن تطبق بشأنها أحكام قانون المحاسبة العمومية.
- تقرير وتعديل ملاكات وأنظمة موظفي المجلس المدنيين والعسكريين على أن يطبق على موظفي مجلس النواب المدنيين أحكام أنظمة موظفي الإدارات العامة، وعلى العسكريين أحكام الأنظمة العسكرية، ويتم تعيين الموظفين بقرار من رئيس المجلس.
- درس العرائض والشكاوى (ورد ذكر العرائض مرتين في الدستور: الأولى: عريضة طرح الثقة برئيس ونائب رئيس مجلس النواب (المادة ٤٤ من الدستور)، والثانية: المادة ٤٧: لا يجوز تقديم العرائض إلى المجلس إلا خطأ ولا يجوز تقديم العرائض بصورة شفوية أو دفاعية).

■ المطلب الثاني: الهيئة العامة لمجلس النواب

- الهيئة العامة لمجلس النواب، هي التسمية المتدولة لاجتماع مجلس النواب ككيان دستوري تناط به الصلاحيات المقررة في الدستور للبرلمان، وهي فعلياً - أي الهيئة العامة - التي تناط بها ممارسة السلطة التشريعية، وتطبق عليها كهيئة جماعية تسمية السلطة الدستورية.
- وعندما يتحدّث الدستور عن مجلس النواب، فالمقصود بهذه التسمية الهيئة العامة للمجلس، وليس رئيس المجلس أو مكتب المجلس أو اللجان.
- فكل نشاط البرلمان موجّه نحو التحضير لاجتماع الهيئة العامة وسير الأعمال فيها، إذ عبرها يمارس النواب الصلاحيات الدستورية المعطاة لهم.
- فإذا جاء في المادة ٢٦ من الدستور أن "بيروت هي مركز الحكومة ومجلس النواب"، فإن هذا الموجب ملقى على عاتق الهيئة العامة فقط، أما الرئيس أو اللجان فيمكنهم ممارسة صلاحياتهم خارج بيروت.
- ولكن إذا استحال على مجلس النواب بهيئته العامة لسبب من الأسباب القاهرة أن يعقد جلساته في بيروت، فإن اجتماعه لأسباب القاهرة واستثنائية خارج العاصمة أو خارج مقرّه يكون مبرراً.

كما حدث إبان معركة الاستقلال في شهر تشرين الثاني ١٩٤٣ حيث اجتمع المجلس في مدرسة الحكمة وفي بعض منازل أعضائه، وبعد نيل الاستقلال عقد المجلس جلسة خاصة أيد فيها جميع ما اتخذ من مقررات أثناء هذه الجلسات غير العادية، مسجلاً بذلك سابقة برلمانية هامة،

كما انعقدت جلسات عديدة لمجلس النواب خارج مقره بل وخارج العاصمة أيضاً، كاجتماعه في مطار القليعات، لإقرار وثيقة الوفاق الوطني في جلسته المنعقدة بتاريخ ٥ تشرين الثاني ١٩٨٩، واجتماعه في شتورا بتاريخ ٢٢ تشرين الثاني ١٩٨٩ لانتخاب الرئيس الياس الهراوي لرئاسة الجمهورية.

ولكون الهيئة العامة هي الهيئة التي تقرّر باسم مجلس النواب كسلطة دستورية، فقد نظم الدستور أصول وأوقات اجتماعاتها، ونصاب جلساتها، وآلية التصويت على مقررتها، نستعرض هذه الموضوعات في البنود الآتية:

♦ أولاً: ادوار انعقاد المجلس

دورة الانعقاد هي المدة الزمنية التي يستطيع المجلس النيابي أن يجتمع خلالها اجتماعاً قانونياً، وقد نصّت المادة ٣١ على أن: "كل اجتماع يعقده المجلس في غير المواعيد القانونية يعدّ باطلاً ومخالفاً للقانون".

انعقاد الدورات النيابية في لبنان هي على ثلاثة أشكال: عادية، واستثنائية، وحكومية.

١ - العقد العادي:

العقد العادي، هو العقد الذي يجتمع خلاله المجلس حكماً لممارسة صلاحياته الدستورية،

وفقاً للمادة ٣٢: يجتمع المجلس في كل سنة في عقدين عاديين، فالعقد الأول يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار والعقد الثاني يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة".

يُفتتح العقدين العاديين حكماً في مواعيدهما دون حاجة إلى دعوة رئيس الجمهورية للمجلس من أجل الانعقاد، وذلك عملاً بالمادة ٣٣ من الدستور: إن افتتاح العقود العادية واختتامها يجريان حكماً في المواعيد المبينة في المادة الثانية والثلاثين،

في الدورة العادية الأولى، يملك مجلس النواب مطلق الحق في أن يمارس جميع صلاحياته الدستورية كالتشريع ومراقبة الحكومة وحجب الثقة عنها.....

أما الدورة الثانية فتخصص لدراسة وإقرار الموازنة قبل أي عمل آخر.

ولكن ذلك لا يمنع المجلس من ممارسة كامل صلاحياته اثناء دراسة لجنة المال والموازنة مشروع الموازنة، خاصة وأنه من النادر جداً ان ينهي المجلس دراسة الموازنة وإقرارها في فترة قصيرة وغالباً ما تستمر دراسته في دورات انعقاد استثنائية، ولا يمكن والحالة هذه تعطيل العمل التشريعي للبرلمان خلال هذه الدورة.

ولهذا فإن المجلس لا يتقيد كثيراً" بهذه القاعدة الدستورية حيث يتم خلال دور الانعقاد الثاني دراسة وإقرار مشاريع واقتراحات قوانين باعتبار ان دراسة الموازنة تكون بين أيدي اللجان البرلمانية وليس الهيئة العامة.

وإذا كانت ادوار الانعقاد العادية حكمية بموجب الدستور مما يتيح للسلطة التشريعية الاستقلال والحرية في عملها، إلا ان بإمكان رئيس الجمهورية، تأجيل انعقاد المجلس الى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً، وقد نصّت على هذه الصلاحية المادة ٥٩ من الدستور: "لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد".

إلا أنّ حق تأجيل انعقاد المجلس، معلق على شرطين: الاول ان لا يتجاوز امد التأجيل شهراً واحداً

والشرط الثاني ان لا يعتمد الى التأجيل الا مرة واحدة في العقد العادي الواحد

وقد احتاط الدستور للحالة التي تجد فيها السلطة الإجرائية مبرراً لتأخير انعقاد الدورة العادية وذلك بإقرار هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية،

وبديهي ان هذه الصلاحية تحتاج الى موافقة رئيس مجلس الوزراء، بحيث يتم التأجيل بموجب مرسوم موقع من الاثنين.

في التطبيق السابق كان يقضي بتأجيل انعقاد المجلس بموجب مرسوم وأذكر سابقتين حول تأجيل انعقاد المجلس، الأولى بموجب المرسوم رقم ٨٢٩ تاريخ ١١ أيلول ١٩٣٤ والثانية بموجب المرسوم رقم ٢٠٢/٢٠٢ تاريخ ١٤ آذار سنة ١٩٣٦ .

واللافت أن هذين المرسوم وبالرغم من صدورهما في فترة تعليق الدستور فلقد تمّ تأجيل انعقاد مجلس النواب وفق الأصول الدستورية بحيث وقع أمين سر الدولة الذي يمارس صلاحيات رئيس مجلس الوزراء على المرسوم.

استخدم فخامة رئيس الجمهورية ميشال عون هذه الصلاحية لأول مرة في تاريخ لبنان بعد الاستقلال، وقد مارسها بموجب كتاب إلى رئيس مجلس النواب بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٢ يبلغه بموجبه قراره بتأجيل انعقاد مجلس النواب في العقد العادي الراهن لمدة شهر واحد ابتداء من تاريخ ٢٠١٧/٤/١٣،

وهكذا فإن تأجيل الانعقاد في العام ٢٠١٧ قد تمّ بموجب كتاب من رئيس الجمهورية منفرداً وليس بموجب مرسوم، وقد استجاب رئيس مجلس النواب لهذا الكتاب وأرجأ الجلسة التشريعية التي كان مقرراً عقدها عند الساعة ١٢ من يوم ٢٩ أيار ٢٠١٧ إلى ٥ حزيران ٢٠١٧ وبجدول الاعمال نفسه (كما جاء في البيان).

إن هذا البيان بالصيغة التي ورد فيها يخالف الدستور، إذ بتاريخ ٣١ أيار ٢٠١٧ ينتهي العقد العادي لمجلس النواب، وبالتالي لا يستطيع رئيس المجلس تعيين موعد جلسة وتحديد جدول أعمالها خارج الفترة الزمنية للدورة العادية.

أما بخصوص التقرير من أن رئيس الجمهورية قد أجل بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٢ انعقاد مجلس النواب، فإن هذا التأجيل يجيز استعادة المدة المؤجلة عبر تمديد مدة الدورة لاستيفاء الشهر الذي جرى تأجيل انعقاد المجلس فيه. فإن هذا الأمر وإن كان يحتمل منطقاً، فإنه يصطدم بالنص الصريح ومن المعروف في المبادئ العامة للقانون أن لا اجتهاد في معرض النص الصريح.

وهذا التأجيل ليس تأجيل للعقد، وإنما هو تأخير لموعد الجلسة فقط، وهذا ما يستفاد من قراءة المواد الأخرى التي ورد فيها مصطلح "انعقاد"

صدر في السادسة مساء امس المرسوم الرقم ٧٨٦ تاريخ ١ حزيران ٢٠١٧ القاضي بدعوة مجلس النواب الى عقد استثنائي، وذلك بعدما وقعه رئيس الجمهورية العماد ميشال عون ورئيس مجلس الوزراء سعد الحريري، وفي ما يلي نص المرسوم:

«إن رئيس الجمهورية،

بناء على الدستور لا سيما المادة ٣٣ منه،

بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء،
يرسم ما يأتي:

المادة الأولى: يدعى مجلس النواب الى عقد استثنائي يفتح بتاريخ ٢٠١٧/٦/٧ ويختم بتاريخ ٢٠١٧/٦/٢٠ ضمناً.

المادة الثانية: يحدد برنامج هذا العقد حصرياً بإقرار قانون جديد لانتخاب أعضاء مجلس النواب.
المادة الثالثة: ينشر هذا المرسوم ويبلغ حيث تدعو الحاجة.»

٢ - العقود الاستثنائية:

أجاز الدستور اللبناني انعقاد مجلس النواب في أدوار انعقاد استثنائية، وذلك في المادة ٣٣ التي تنص: "لرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة ان يدعو مجلس النواب الى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجها.

وعلى رئيس الجمهورية، دعوة المجلس الى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه".

وبموجب هذه المادة فإن العقد الاستثنائي، يكون إما:

- بمبادرة من السلطة التنفيذية، حيث يتفق رئيسي الجمهورية والحكومة على إصدار مرسوم فتح الدورة الاستثنائية،

وقد درجت العادة على ان يصدر هذا المرسوم بناءً على موافقة مجلس الوزراء باعتبار ان الدورة الاستثنائية ستخصص لدراسة مشاريع قوانين يقرها مجلس الوزراء.

- أو بناءً على طلب الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء مجلس النواب، وفي هذه الحالة يكون رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ملزمان بتلبية طلب الأكثرية النيابية، وإصدار مرسوم دعوة مجلس النواب للانعقاد مع تحديد المواضيع الداخلة في جدول الأعمال المخصصة لهذه الدورة كما جاء بيانها في طلب النواب بافتتاح هذه الدورة.

أما للاحية مواعيد افتتاح العقود الاستثنائية وختامها، فليس في الدستور ما يلزم رئيس الجمهورية بتاريخ محدد لبدء وانتهاء الدورة الاستثنائية، إذ لرئيس الجمهورية هامشاً ولو ضيقاً في تحديد تاريخ الافتتاح، وكذلك في تحديد تاريخ انتهاء الدورة الجديدة يمكن أن يفسح له في المجال للاستفادة من الهامش نفسه.

وفيما يتعلّق بجدول الاعمال، فإن الاعراف البرلمانية المستقرة في لبنان قد اعتادت على أن يتضمن مرسوم فتح الدورات الاستثنائية عبارة: "كل ما تقررره هيئة مكتب المجلس"، أو عبارة "ما يستجدّ من أعمال" أو "ما سيحال إليه من أعمال"،

وقد درجت الممارسة النيابية - استناداً إلى هذه العبارة الواردة في مرسوم الدعوة - أن يمارس المجلس كل المهام الموكولة اليه عند افتتاح الدورات الاستثنائية.

مثال:

دعوة مجلس النواب إلى عقد استثنائي

مرسوم ٤٩١٥ - صادر بتاريخ ٢٨/٥/٢٠١٩

إن رئيس الجمهورية،

بناء على الدستور، لا سيما المادة ٣٣ منه،

بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء،

يرسم ما يأتي:

المادة ١ -

يدعى مجلس النواب إلى عقد استثنائي يفتح بتاريخ ١/٦/٢٠١٩

ويختتم بتاريخ ٢١/١٠/٢٠١٩ ضمناً،

المادة ٢ -

يحدد برنامج أعمال هذا العقد الاستثنائي بما يلي:

- مشروع الموازنة العامة للعام ٢٠١٩ والموازنات الملحقة.

- مشاريع القوانين المحالة إلى مجلس النواب والتي ستحال إليه.

- سائر مشاريع القوانين والاقتراحات والنصوص التي يقرر مكتب المجلس طرحها على المجلس.

المادة ٣ -

ينشر هذا المرسوم ويبلغ حيث تدعو الحاجة.

٣ - الدورات أو العقود الحكمية:

بالإضافة الى النصّ العامّ المحدد لدورات الانعقاد العادية، والنصّ الخاص الذي أجاز لرئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب لأدوار استثنائية، نصّ الدستور اللبناني على أربع حالات يكون فيها مجلس النواب في أدوار انعقاد حكمية محدّدة بجدول الأعمال المقرر بالنص الدستوري، بحيث لا يكون للمجلس أي صلاحية لممارسة نشاط آخر، غير المقرّر دستورياً.

يكون مجلس النواب في حالة انعقاد حكمي في الحالات الآتية:

- **انتخاب رئيس ونائب رئيس مجلس النواب:** جاء في المادة ٤٤ من الدستور أنه: "في كل مرة يجدد المجلس انتخابه يجتمع برئاسة أكبر أعضائه سنأً ويقوم العضوان الأصغر سنأً بينهم بوظيفة أمين. ويعمد الى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس لمدة ولاية المجلس كل منهما على حدة".

- **انتخاب رئيس الجمهورية:** جاء في المادة ٧٣ من الدستور: "قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل او شهرين على الأكثر يلتئم المجلس بناء على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد.

وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإن يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس". فاجتماع المجلس لانتخاب رئيس جديد لا يتوقف على صدور مرسوم دورة استثنائية، بل هو حكمي بناء على دعوة من الرئيس، وبدون دعوة في العشرة أيام الأخيرة التي تسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس.

- **في حال شغور سدة الرئاسة:** تنص المادة ٧٤ على انه: "إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس او استقالته او سبب آخر فلأجل انتخاب الخلف، يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون، وإذا اتفق حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحلًا"، تدعى الهيئات الانتخابية دون إبطاء ويجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الأعمال الانتخابية".

فالانعقاد الحكمي لمجلس النواب، لا يلغي حق الرئيس في توجيه الدعوة لتحديد تاريخ وساعة الاجتماع. فالغاية من المادة هي حث رئيس المجلس على دعوة النواب لانتخاب رئيس جديد للجمهورية في وقت قصير يعود تقديره للرئيس بما يؤمن للنواب فرصة السماح بمعرفة المرشحين لرئاسة الجمهورية والإطلاع على برامجهم.

- **في حالة استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة:** جاء في الفقرة ٣ من المادة ٦٩: "عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة".

إن هذه الفقرة هي فقرة مستحدثة بموجب التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠،

وأن المبررات التي دفعت المشرع إلى فرض هذا الموجب على عاتق مجلس النواب، -الذي قد يكون مجتمعاً في دوراته العادية ولا حاجة لتذكيره بموجب الانعقاد- يمكن أن نستقيها من الرجوع إلى الفقرة الثانية من المادة ٦٤ التي تنص: "يجري - أي رئيس الحكومة - الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها. وعلى الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري

لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها. ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

استناداً إلى نية المشرع الدستوري الحاسمة، فلا مهلة دستورية ملزمة لرئيس الحكومة من أجل الانتهاء من مشاروات التأليف، فهل يُعقل أن تُترك الدولة بغير مؤسساتٍ تتولى اتخاذ القرارات اللازمة لتسيير عجلة البلاد وعدم تعطيل مصالح الناس؟

تنبّه المشرع لهذه المسألة، فقرر بنصٍ صريح أن يغطي الفراغ الناجم عن غياب الحكومة بإنفاضة مهمة التقرير في مجلس النواب، بخاصة إذا استمرّ رئيس الحكومة المكلف أشهراً طويلة - كما هو حاصل - قبل التوافق على التشكيلة الحكومية.

فاستخدم الدستور في المادة ٦٩: "...يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة". وحتى معناها لغوياً "انتهاء الغاية، وبالعودة إلى المادة ٦٩، فإن "حتى" تجعل مجلس النواب منعقداً حتى تشكيل الحكومة، ثم حتى نيلها الثقة. أي لقد ميّز 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. في هاتين المرحلتين فإن اجتماع مجلس النواب حكمي وبقوة الدستور.

♦ ثانياً: جلسات الهيئة العامة لمجلس النواب

خلال أدار الانعقاد يجتمع مجلس النواب في ساعاتٍ محدّدة من أيّامٍ محدّدة تسمّى "الجلسات"، وهي تمثّل وقت الانعقاد الفعلي للمجلس.

ولهذا يقتضي التمييز بين انعقاد الدورات العادية والاستثنائية، وبين جلسات الهيئة العامة التي تحتاج إلى دعوة من رئيس مجلس النواب،

وقد ميّز النظام الداخلي لمجلس النواب بصورة واضحة لا لبس فيها، ما بين دورة الانعقاد، وما بين الدعوة لجلسات، إذ جاء في المادة ٤٩: "ينعقد مجلس النواب في دورات عادية واستثنائية.."، ثمّ جاء في المادة ٥٤ "يعين الرئيس... مواعيد الجلسات ويطبّق جدول الأعمال...".

تكون جلسات الهيئة العامة للمجلس النيابي علنية، وهذه القاعدة أكدها الدستور اللبناني في المادة ٣٥: "جلسات المجلس علنية، على أن له ان يجتمع في جلسة سرية بناءً على طلب الحكومة أو خمسة من أعضائه، وله ان يقرر إعادة المناقشة في جلسة علنية في المبحث نفسه". فقرار سرية الجلسة ليس موجباً إلزامياً على المجلس، بل لا بد أن يصوّت المجلس بالأكثرية على سرية الجلسة، وكذلك فيما إذا

كان يوضع بها محضر أم لا وما إذا كانت مقرراتها تذايع أم لا، وفي هذه الحالة يُمتنع حتى على موظفي المجلس حضور هذه الجلسات السرية ويقوم أميناً سر المجلس بتنظيم المحضر إذا قرر المجلس وضع محضر للجلسة.

مثال عن جلسة سرية:

الرئاسة اقترح بجعل الجلسة سرية موقع من اكثر من عشرة نواب وحسب المادة ٦٦ من النظام الداخلي يجب طرح الاقتراح على التصويت لكي تتمكن الرئاسة من تحويل الجلسة الى جلسة سرية.

تلى الاقتراح.

فتلى الاقتراح التالي:

دولة رئيس المجلس النيابي المحترم " نقترح، بالنسبة لاهمية ودقة المواضيع التي ستطرح اثناء المناقشة، وتوخيا للمصلحة العامة، وحفاظا على سرية بعض القضايا الامنية، موضوع البحث، نقترح ان تحول الجلسة الى جلسة سرية على ان يصار فيها الى تسجيل محضر يقرر بنتيجة المناقشة ما اذا كان سيعلن ان يبقى سرياً.

واقبلوا الاحترام.

تاريخ: ١٩٧٨/٣/١٦

التوقيع - زكي مزبودي، الياس الهراوي، بطرس حرب، شفيق بدر، محمد بيضون، اميل روحانا صقر، فؤاد غصن، نديم سالم، انور الصباح، جميل كبي، منير ابو فاضل.

الرئيس - من يوافق على الاقتراح كما تلي عليكم يرفع يده.

- اكثرية -

الرئيس - قبل الاقتراح وتحول الجلسة الى سرية،

والرئاسة تطلب من الصحفيين والموظفين اخلاء القاعة.

فاخليت القاعة من الصحفيين والموظفين.

ورفعت الجلسة في تمام الساعة الثانية والنصف بعد الظهر.

جلسة / ١٩٧٨/٣/١٦

وتتحقق علنية الجلسة من خلال المحضر الرسمي، الذي يتضمّن تفاصيل المناقشات والمقررات المتخذة وآلية التصويت عليها.

وتعدّ هذه المحاضر بمثابة الأسباب أو الأعمال التحضيرية للنص التي تساعد في الوقوف على نية المشرع. ودرجت العادة على النقل التلفزيوني والصحفي لوقائع الجلسات ولا سيّما جلسات المناقشة العامة والانتخابات.

وأوجب الدستور لقانونية اجتماعات الهيئة العامة لمجلس النواب أن يراعى النصاب القانوني لانعقاد الجلسة، وتستقّى من مواده بصورة غير مباشرة، أنه يُفترض أن يكون للجلسة جدول أعمال يحدد المواضيع التي ستبحث.

١ - جدول أعمال الهيئة العامة لمجلس النواب

يعني إعداد جدول الأعمال، بأنه تحديد أو تعيين المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت مجلس النواب، وتحديد جدول الأعمال يظهر كإجراء شكلي، لكنه في الحقيقة هو إجراء مهم ورئيسي كونه يعد مفتاح النشاط البرلماني، ويشكل رزمة المواضيع التي سيتطرّق إليها المجلس في دوراته أو في جلساته.

لم يتضمّن الدستور اللبناني نصاً مباشراً حول وضع جدول أعمال لمجلس النواب، فالمادة ٣٣ المتعلقة بالدورات الاستثنائية نصّت على تحديد برنامج الدورة (أي المواضيع التي ستبحث)، والمادة ٥٨ من الدستور أشارت إلى إدراج مشروع القانون المعجل في جدول أعمال جلسة عامة.

إلا أن هاتين المادتين لا يستقّى منهما أن عدم وضع جدول أعمال للجلسة يؤدي إلى بطلان انعقادها.

وقد تولى النظام الداخلي للمجلس النيابي سدّ هذه الثغرة الدستورية، وأناط صلاحية وضع جدول أعمال الهيئة العامة لمجلس النواب بمكتب المجلس، وفرض على مكتب المجلس موجباً بأن يوزّع جدول الأعمال على النواب قبل موعد الجلسة بـ ٢٤ ساعة على الأقل (المادة ٨ من النظام الداخلي).

٢ - النصاب القانوني لجلسات الهيئة العامة لمجلس النواب

يُقصد بالنصاب القانوني: عدد الأعضاء الذين لا بدّ من اشتراكهم في الجلسة لأجل صحة المداولة والتصويت، أيّ كان المنحى الذي ستتخذ المناقشات أو التصويت،

وحدّد الدستور اللبناني، النصاب القانوني لجلسات الهيئة العامة لمجلس النواب، وذلك في المادة ٣٤: "لا يكون اجتماع المجلس قانونياً ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه". (نصاب الانعقاد)

وأعادت المادة ٥٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب التأكيد على هذه القاعدة، بنصّها أن: "لا تفتح جلسة المجلس إلا بحضور الأغلبية من عدد أعضائه ولا يجوز التصويت إلا عند توافر النصاب في قاعة الاجتماع".

ويتحدد العدد اللازم للنصاب القانوني على ضوء قانون الانتخاب الذي يحدد عدد النواب. وبموجب قانون الانتخاب الحالي فإن النصاب القانوني هو ٦٥ من أصل ١٢٨ أي العدد الصحيح الذي يلي النصف، (ولا نستخدم مصطلح النصف زائد واحد - فهو خطأ شائع). وإلى جانب النصاب العام المقرر في المادة ٣٤ من الدستور، نجد أن الدستور اللبناني قرّر وجوب توافر نصاب خاص لقانونية اجتماع مجلس النواب،

وبحسب نصوص الدستور فإن الحالات التي تتطلب نصاباً خاصاً، هي على نوعين:

الأول يأتي النص بتحديد نصاب الجلسة بصورة مباشرة، كمثّل: المادة ٦٩ الملغاة التي كانت تنص على أن قرار عدم الثقة بأحد الوزراء لا يصدر ما لم يكن ثلاثة أرباع المجلس على الأقل حاضراً...

والمادة ٧٩ تنص على أنه لا يمكن للمجلس أن يبحث أو يصوت على مشروع يتعلق بتعديل الدستور ما لم تلتئم أكثرية مؤلفة من ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً.

وفي الحالة الثانية لا يحدد النص نصاب الجلسة، وإنما يقرر الأغلبية المطلوبة للتصويت، وهذه الحالات هي:

- المادة ٤٤: في حال نزع الثقة عن رئيس المجلس أو نائبه فالغالبية لنزع الثقة هي ثلثي مجموع أعضاء المجلس. وبالتالي فإن النصاب هو ثلثي الأعضاء،

ولمّا كانت ممارسة النواب لهذه الصلاحية محدّدة حصراً في أول جلسة تعقد بعد مرور سنتين على انتخاب الرئيس أو نائبه، بحيث يفقد المجلس ممارسة هذه الصلاحية في الجلسات التي تلي أول جلسة، ولهذا إذا لم يتوفّر نصاب الثلثين في أول جلسة، فهنا نكون أمام خيارين، إما حرمان النواب من التصويت على طرح الثقة بالرئيس أو نائبه، أو رفع الجلسة لعدم توفّر النصاب لجلسة ثانية مع خطورة أن يتعطّل وتتوقف اجتماعات مجلس النواب إلى حين توفير نصاب الثلثين لتصويت على طرح الثقة بالرئيس أو نائبه.

- المادة ٤٩: التي تعرضت ثلاث مرات للتعديل. فبموجب النص الاصيل لسنة ١٩٢٦ ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجموع أصوات الشيوخ والنواب ملتئمين. وبموجب تعديل ١٩٢٧ بغالبية الثلثين من مجموع أصوات مجلس النواب. وبموجب تعديل ١٩٢٩ بغالبية الثلثين من مجلس النواب (ما يزال هذا الشرط نافذ الاجراء) اذاً التصويت بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الاولى يشترط نصاباً يساوي أو يفوق الثلثين لانعقاد الجلسة، ويدعم هذا الرأي، قرار هيئة، مكتب المجلس ولجنة الادارة والعدل الصادر في ١٩٧٦/٥/٥ والذي جاء فيه: «ان اشتراط المشرع نيل المرشح للرئاسة أكثرية الثلثين من أعضاء المجلس النيابي في الدورة الاولى يفترض حضور ثلثي أعضاء المجلس على الأقل من أجل عقد الجلسة والشروع في الاقتراع.

- المادتان ٦٠ و ٧٠ من الدستور بنصهما على ان اتهام رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء الوزراء بالخيانة العظمى وخرق والدستور والإخلال بالواجبات الوظيفية، يتقرر بغالبية ثلثي مجموع أعضاء المجلس، إن التصويت بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس يفترض إلزاماً للجلسة أن يحضر عدداً من النواب يساوي أو يفوق ثلثي مجموع أعضاء المجلس، ولو افترضنا أن الجلسة تتعقد وإن تغيب عدداً من النواب طالما أن النصاب العادي متوفر، في هذه الحالة نقّل الإحراج عن النواب في اتهام أو الامتناع عن اتهام رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو الوزراء بمجرد التغيب عن الجلسة.

- ونختم هذا البند بالقول بأن النصاب اللازم لانعقاد الجلسة يتغير بتغير الأغلبية الخاصة المطلوبة لإصدار القرار في الموضوع المعروض على المجلس.

وهذا ما أخذت به المادة ٥٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب، التي ذكرت بصورة صريحة لا تحتل التأويل: "لا يجوز التصويت إلا عند توافر النصاب في قاعة الاجتماع، أما المناقشات فلا تستوجب استمرار توافر النصاب". وعملاً بمبدأ لا اجتهاد عند توافر النص الصريح فلا يمكن البدء بالتصويت على أي مشروع أو اقتراح أو موضوع قبل توافر النصاب الدستوري للتصويت على هذه المقررات.

ومن تتبّع هذه الحالات التي قرّر فيها الدستور أغلبية معينة للتصويت، نلاحظ أن العمل النيابي في لبنان، قد استقرّ على أن يلتزم النصاب الخاص قبل البدء بالتصويت على موضوعات تحتاج لأغلبية خاصة، بخلاف بقية الحالات، إذ أن كافة السوابق في مجال انتخاب رئيس الجمهورية، إذ هي الحالة الوحيدة التي تثير إشكاليات حول النصاب بخلاف بقية الحالات، إذ أن كافة السوابق في مجال انتخاب رئيس الجمهورية منذ إقرار الدستور لم تشهد حصول جلسة لم يكتمل فيها حضور أكثرية الثلثين.

النصاب العام: ٦٥

النصاب الثلثين: ٨٦

نصاب ثلاثة اربع: ٩٦

عبارات الدستور حول النصاب والتصويت ويبدو واضحاً عدم توحيد المصطلحات:

٦٥	بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً.	بالغالبية المطلقة	الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه	الغالبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب
أغلبية المقترعين من الحضور		وبالغالبية المطلقة من أصوات المقترعين	أغلبية الأصوات	أغلبية الحاضرين
				الأغلبية النسبية
بأكثرية الثلثين من مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً	بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس	بغالبية ثلثي مجموع أعضائه	بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى	بأكثرية الثلثين من مجموع أعضائه
			أكثرية مؤلفة من ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً	بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً،

في حالة شغور مقعد أو أكثر بسبب الوفاة أو الاستقالة أو أي سبب آخر، فكيف تفسر عبارة “الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً”. لقد طرح هذا الموضوع أكثر من مرة في جلسات الهيئة العامة، وأبرزها في جلسة ٢٩ أيار/مايو سنة ١٩٨٠ حيث أصدر المجلس قراراً بهذا الشأن عاد وتبناه في جلسة ٢٠ أيار/مايو ١٩٩٤: عبارة الغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً “تعني الغالبية محسوبة على اساس عدد النواب الاحياء حاضرين او متغيبين، دون المتوفين”.

في هذه الجلسة اعترض النائب حسن الرفاعي الذي رأى بأن النص الدستوري صريح بقوله: الاكثرية التي يتألف منها المجلس قانوناً، وكلمة قانوناً تعني الرد الى قانون الانتخاب الذي يفرض عدداً محدداً لأعضاء المجلس النيابي لأنه اذا اردنا اعتبار ان الوفاة تحسم من العدد لتشكّل بعدها الاكثرية المطلقة، ايضاً يحمل على القول اذا كان ثمة نواب مرضى وبعدة مقعدة فايضاً يجب ان نحسم اصواتهم".

لكنّ المجلس لم يأخذ باعتراض النائب حسن الرفاعي، إذ تبنى في اجتهاده ما درج المجلس منذ العام ١٩٧٦ على الاخذ بالاكثرية المطلقة بعين الاعتبار ليس عدد المقاعد بل عدد النواب اي ان المقاعد الشاغرة بسبب الوفاة او بسبب الاستقالة او اي سبب من الاسباب لا يعتد بها في حساب الغالبية المطلقة، اي غالبية النصاب القانوني .

هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل كان لها رأي: "أن عبارة «الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً» تعني بكل بساطة العدد الذي نص عليه قانون الانتخاب أي العدد القانوني " en droit" على عكس العدد الواقعي "en fait" وبالتالي يكون كل اجتهاد مخالف يقول بحذف الأعضاء المتوفين والمستقلين في حساب النصاب، ومهما كان المبرر، مخالفاً لنص الدستور الصريح ورغبة واضعيه الأكيدة (هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل – استشارة رقم ١٣٧٤ / ٨٨ تاريخ ٢٠ / ١ / ١٩٨٨).

بالرغم من هذه الاستشارة السلبية فإن مجلس النواب أقرّ في جلسته تاريخ ١٩٩٠/٧/٣١ قانوناً جاء فيه: : "بصورة استثنائية، وحتى اجراء انتخابات فرعية أو عامة وفقاً لأحكام قانون الانتخاب، وبالنسبة إلى النصاب المقرر في الدستور، يعتبر عدد أعضاء مجلس النواب الأعضاء الأحياء (قانون رقم ١١ تاريخ ١٩٩٠/٨/٨ تحديد العدد المعتمد لاحتساب النصاب).

إن هذا القانون الاستثنائي كما ورد في متنه، جاء لمعالجة حالة مؤقتة ولم يضع قاعدة عامة كما أنه لم يشر إلى حالة الشغور بسبب الاستقالة، ما يعني أن الإشكالية حول احتساب النصاب بفعل استقالة ثمانية نواب لا زالت قائمة.

الدور التشريعي الثاني والعشرون

العقد العادي الثاني

محضر الجلسة الثالثة المنعقدة في الساعة الثانية عشرة

ظهر يوم الإثنين الواقع فيه ٣١ تشرين الأول ٢٠١٦

برئاسة دولة الرئيس الأستاذ نبيه بري.

نديم الجميل: دولة الرئيس، هل الحضور ١٢٨ أم هناك أحد متغيب بدون عذر؟

الرئيس: عدد الزملاء الحاضرين الآن ١٢٧، ويبقى النصاب دائماً ٨٦ أي الثلثين، باعتبار عدد النواب يؤخذ على عدد النواب المسجل قانوناً وليس واقعياً.

كان قد استقال النائب روبير فاضل في ٢٩ أيار ٢٠١٦ بسبب احتجاج على نتائج الانتخابات البلدية في طرابلس

٣- حضور الحكومة جلسات الهيئة العامة

نصّ المادة ٦٧ من الدستور أن: "للوزراء أن يحضروا إلى المجلس أنى شأؤوا وأن يسمعو عندما يطلبون الكلام ولهم أن يستعينوا بمن يرون من عمال ادارتهم".

فإذا أرادت الحكومة أن تتمثّل بوزير أو أكثر، فإن هذا الحضور ليس لمجرد الحضور والاستماع إلى النواب، وإنما لكي تشارك في المناقشات، ولهذا السبب أعطى النظام الداخلي الأولوية في المناقشة للحكومة كلاً طلبت ذلك.

لكن ذلك لا يعني أن حضور الوزراء لجلسات مجلس النواب، هو إلزامي، ولا يعتبر شرطاً لالتزام المجلس، وإلا أصبح بإمكان الحكومة تعطيل عمل السلطة التشريعية عن طريق مقاطعتها جلسة مجلس النواب عندما يكون لها مصلحة في ذلك.

ومبدأ حضور الوزراء لجلسات الهيئة العامة، هو أحد خصائص النظام البرلماني الذي ينادي بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان، فلا يُعقل أن يُتاح لمجلس النواب أن يحجب الثقة عن وزير طبقاً للمادة ٦٨ من الدستور قبل سماع دفاعه.

وحدد النظام الداخلي الحالات التي يجب على الحكومة حضور جلساتها وهي: جلسات الاسئلة وجلسات الإستجابات وجلسات المناقشات العامة.

أما جلسات التشريع فلم يفرض النظام الداخلي وجوب حضور الحكومة، ما يشير الى نية المشتري الواضحة التي ظهرت سواء في الدستور أو في النظام الداخلي لمجلس النواب الى عدم ضرورة حضور الحكومة هذه الجلسات، إنما يبقى هذا الحضور حقاً لها، وقد استقر العرف البرلماني على وجوب دعوة الحكومة الى حضور جميع الجلسات المخصصة للتشريع؛

إلا أنه إذا اختارت الحكومة أو أي من الوزراء المختصين عدم تلبية الدعوة أو التغيب، فيكون ذلك بمثابة تنازل عن حق لهم وليس شرطاً من الشروط الدستورية لانعقاد الجلسات، ولا أفسح ذلك في المجال أمام تعطيل إحدى السلطات (الإجرائية) لممارسة سلطة أخرى (مجلس النواب) لصلاحياتها التشريعية، وذلك غير جائز ومخالف للدستور والأعراف.

ومثاله الأبرز عدم حضور أعضاء الحكومة جلسة إقرار موازنة العام ٢٠٢٠ حيث تمثلت الحكومة برئيسها د. حسان دياب. وكذلك عدم حضور دولة الرئيس حسان دياب كافة الجلسات اللاحقة لاستقالة حكومته، والاكتفاء بتمثيل بعض الوزراء للحكومة.

■ المطلب الثالث: صلاحيات مجلس النواب

تتمحور مهام مجلس النواب بالصلاحيات الآتية: الصلاحية التشريعية، الصلاحية المالية، الصلاحية السياسية أو الرقابية، الصلاحية الانتخابية، الصلاحية التأسيسية، والصلاحية القضائية.

وسنتعرف في هذا المبحث إلى صلاحيات مجلس النواب التشريعية والرقابية والتأسيسية، على أن نترك الصلاحيات الانتخابية والقضائية إلى مباحث لاحقة. أما الصلاحية المالية فتتم دراستها في ضمن مقرر الموازنة العامة.

- الفقرة الأولى: الصلاحية التشريعية

يعني القانون في العلم الإصطلاحي الحديث بأنه كل تشريع يصدر عن المجلس النيابي،

وهو ما عناه نص الدستور اللبناني في مواد عديدة منه بأن حصر وصف القانون بالتشريع الصادر عن مجلس النواب. عندما يكون التشريع متعلقاً بالمواضيع التالية: تعديل حدود المناطق الإدارية (المادة ٣)، الجنسية اللبنانية (المادة ٦)، الحرية الشخصية (المادة ٨)، حالات استعمال اللغة الفرنسية (المادة ١١)، قانون الوظيفة العامة (المادة ١٢)، الحريات (المادة ١٣)، حرمة المنازل (المادة ١٤)، الملكية (المادة ١٥)، تنظيم السلطة القضائية (المادة ٢٠)، قانون الانتخاب (المادة ٢١)، تحديد شروط فقدان الأهلية الانتخابية (المادة ٢٩)، التعويضات التي يتناولها أعضاء مجلس النواب (المادة ٤٨)، العفو الشامل (المادة ٥٣)، مخصصات رئيس الجمهورية (المادة ٦٣)، قانون مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء (المادة ٧٠)، قانون أصول المحاكمة أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء (المادة ٨٠)، فرض الضرائب العمومية (المادة ٨١)، تعديل الضريبة أو الغاؤها (المادة ٨٢)، موازنة الدولة

(المادة ٨٣)، فتح اعتماد استثنائي (المادة ٨٥)، عقد قرض عمومي (المادة ٨٨)، منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار (المادة ٨٩).

تعتبر المواضيع المعددة أعلاه محجوزة بطبيعتها للسلطة التشريعية، لا يجوز أن تكون موضع تنظيم مستقل من قبل السلطة التنفيذية.

وخارج هذه الموضوعات تبقى الصلاحيات للمجلس النيابي الذي يتمتع بصلاحيات شاملة على صعيد التشريع ليس فقط بالنسبة الى المواضيع التي عددها الدستور في مواده وجعلها حكراً لمجلس النواب ومحجوزة لاختصاصاته الواسعة كمشرع، بل في اي موضوع يريد مجلس النواب ان يشرعه بقانون يصدر عنه، إذا شاء وأراد.

وسلطة التشريع، هي سلطة اصيلة ومطلقة وقد حصرها الدستور بهيئة واحدة دون غيرها، هي مجلس النواب، على ما جاء صراحة في المادة ١٦ من الدستور،

وقد حاول المجلس الدستوري اللبناني أن يتبنى هذه الفرضية بصورة غير مباشرة عندما قال: "بأن القانون لم يعد في ذاته العمل المعبر عن الإرادة العامة، أي إرادة الشعب، على ما كانت عليه القاعدة تقليدياً، إذ إن هذه القاعدة أضحت، بفعل إنشاء المجلس الدستوري وفي ضوء غاية إنشائه دستورياً وممارسته الفعلية لاختصاصه، فالقانون هو التعبير عن الإرادة العامة المتمثلة في مجلس النواب، وهو لا يكون كذلك إلا إذا جاء متوافقاً مع أحكام الدستور والمبادئ العامة الدستورية.

• أولاً: التمييز بين أنواع القوانين

إن إناطة السلطة المشترعة بهيئة واحدة، لا يعني أن ما يصدر عنها من قوانين هي بذات المرتبة أو تكون خاضعة لذات الأصول، إذ غالباً ما تعتمد الدساتير إلى التمييز ما بين أنواع القوانين، بحيث يعطي لبعضها أهمية تفوق القوانين الأخرى.

ويتم هذا التمييز إما على أساس الإجراءات الخاصة التي يُوجب الدستور اعتمادها من أجل إصدار القوانين الأساسية، أو على أساس تحديد موضوعات يعتبرها الدستور ذات أهمية خاصة تسمو على بقية القوانين.

وبسبب هذه الأهمية والمكانة التي يتمييز بها القانون العضوي، يفرض الدستور إتباع إجراءات غير عادية في إصداره، أي مغايرة للأصول العادية في إقرار القوانين.

لم يتبنّ الدستور اللبناني صراحة لهذه التراتبية بين القوانين، ولكن ذلك لم يمنع من وضع أصول خاصة لإقرار بعض القوانين،

فلقد جاء في الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥: "أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها. ويعتبر مواضيع أساسية ما يأتي: تعديل الدستور،... الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة،... إعادة النظر في التقسيم الإداري،... قانون الانتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية...."

فهذه المادة قد عدّدت بعضاً من الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء، وبقيت الموضوعات الأساسية، التي تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها، ولم يُحدّد الدستور أي نص يبيّن كيف يكون قانون الجنسية أو قانون الانتخاب أو قانون الأحوال الشخصية، أو إعادة النظر في التقسيم الإداري أو الاتفاقيات الدولية من صلاحية مجلس الوزراء،

وفي المبدأ العام الوارد في المادة ١٦: "تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب". تبعاً لما تقدّم، لا شك أن مجلس الوزراء لا يصدر القوانين، بالمقابل لا يجوز تعطيل نص المادة ٦٥ من الدستور، إنما يجب أن استخلاص نية المشترع الدستوري من خلال تفسير النصوص بهدف تطبيقها معاً تطبيقاً متتابعاً ومتآلفاً فيما بينها دون أي تعطيل أو استبعاد أو اجتزاء لأي منها.

وهنا، وطالما أن القانون، بما تعنيه كلمة قانون، لا يدخل في صلاحية مجلس الوزراء، إذاً فإن قصد المشترع من إدراج هذه القوانين ضمن صلاحيات مجلس الوزراء، إنما هو متجه نحو المبادرة التشريعية، أي أن اقتراح القانون لا يمكن أن يأتي إلا من قبل الحكومة بموجب مشروع قانون يصدر عن مجلس الوزراء بأكثرية الثلثين.

♦ ثانياً: الصناعة التشريعية

تمرّ الصناعة التشريعية بمرحلتين هما: مرحلة المبادرة التشريعية، ومرحلة المناقشة التشريعية

١- مرحلة المبادرة التشريعية:

جاء في المادة ١٨ من الدستور، أن: "لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب"، تشتمل هذه المادة المبدئية في نصها على المبادرة التشريعية بنوعها: "اقتراح القوانين" و"مشاريع القوانين" معاً طالما أنها تشمل المصدرين معاً، أي مجلس النواب ومجلس الوزراء.

عمد النظام الداخلي للمجلس النيابي إلى تنظيم المبادرة التشريعية، في الباب الثاني المعنون بأصول التشريع، فساوى النظام ما بين اقتراح القانون الذي يتقدم به نائب أو أكثر، وبين مشروع القانون الذي يرد بموجب مرسوم من مجلس الوزراء، وهذه المساواة هي لناحية سلوكهما ذات المراحل الضرورية لإقرارهما نهائياً في الهيئة العامة للمجلس، بالمقابل ميّز النظام ما بين حالتي مشروع أو اقتراح القانون العادي وبين المشروع أو الاقتراح المستعجل.

تقدم اقتراحات القوانين الى المجلس بواسطة رئيسه مرفقة بمذكرة تتضمن الاسباب الموجبة، تطبّق هذه الفقرة على حالتي اقتراح القانون أو مشروع القانون الوارد من الحكومة، بحيث يتوجب أن يتضمن المشروع أو الاقتراح بالإضافة إلى المواد التي يتألف منها، تبياناً للأسباب التي تبرر إقرار هذا القانون، وتسمى بالأسباب الموجبة التي تسهم في الوقوف على نية المشرع وعلى الغاية من وضع هذا التشريع موضع التنفيذ.

قانون رقم ٢٨ - صادر بتاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ الحق في الوصول الى المعلومات

المادة ٦- الأسباب الموجبة للقوانين والقرارات الادارية: تنشر الأسباب الموجبة مع القوانين والمراسيم على مختلف أنواعها في الجريدة الرسمية، وذلك بواسطة الجهة المناط بها صلاحية النشر أو صلاحية الاصدار

يجري التمييز ما بين مشروع القانون الذي لا يمكن أن يرد إلا عن هيئة مجلس الوزراء، فلا يحقّ لوزير أو لعدة وزراء أن يطلبوا تسجيل مشروع قانون لدى الأمانة العامة لمجلس النواب، وأما المبادرة التشريعية النيابية، فهذه صلاحية ممنوحة للنائب بصفته الشخصية، وليس كهيئة عامة، وفرض النظام الداخلي أن لا يوقع على اقتراح القانون أكثر من عشرة نواب،

كما أقرّ النظام الداخلي للمجلس النيابي بوجود المشاريع المعجلة المكررة، وهي تسمية تطلق على اقتراحات مشاريع القوانين التي تدرس وتقرّ في الهيئة العامة دون إحالتها إلى اللجان، حتى ولو لم تكن مدرجة في جدول الأعمال. حيث يعود لرئيس المجلس أن يطرح الاقتراح او المشروع المعجل المكرر على المجلس في اول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يدرج في جدول الاعمال. ويمكن أيضاً للحكومة ولأي من النواب أثناء مناقشة مشروع أو اقتراح قانون في الهيئة العامة، أن يطلب بمذكرة معللة مناقشته بصورة الاستعجال المكرر شرط ان يكون مؤلفا من مادة وحيدة، يناقش المجلس صفة الاستعجال المكرر ويصوّت عليها أولاً حتى اذا اقرها وجبت مباشرة مناقشة الموضوع والتصويت عليه بدون احالة الى اللجنة او اللجان المختصة.

مثال عن اقتراح قانون معجل مكرر:

محضر الجلسة الثانية المنعقدة في الساعة الحادية عشرة قبل وبعد ظهر يوم الخميس وبعد ظهر يوم الجمعة في ١٢ و ١٣ تشرين الثاني ٢٠١٥ برئاسة دولة الرئيس الاستاذ نبيه بري. وذلك لمناقشة جدول الأعمال الآتي:

20- اقتراح القانون المعجل المكرر الرامي الى الإجازة للحكومة الإقتراض بالعملات الأجنبية.

الرئيس: نطرح للمناقشة اقتراح القانون المعجل المكرر الرامي إلى الإجازة للحكومة الاقتراض بالعملات الأجنبية، مع أسبابه الموجبة. وهو مقدم من النائب ياسين جابر.

دولة رئيس مجلس النواب المحترم

الموضوع: اقتراح قانون معجل مكرر

المرجع: النظام الداخلي لمجلس النواب

تحية طيبة وبعد،

بالإشارة الى الموضوع والمرجع المذكورين أعلاه،

نودعكم ربطاً باقتراح قانون معجل مكرر مع أسبابه الموجبة، يرمي الى الإجازة للحكومة الاقتراض بالعملات الأجنبية بحدود مبلغ لا يتجاوز ثلاثة مليارات دولار اميركي.

للتفضل بالاطلاع واعطائه المجرى اللازم.

ياسين جابر

مادة وحيدة:

أولاً: يجاز للحكومة اصدار سندات خزينة بالعملات الاجنبية بحدود مبلغ لا يتجاوز ثلاثة مليارات دولار اميركي على ان تستعمل الاموال المقترضة بموجب هذه الاجازة في اطار اعادة هيكلة الدين العام، لأجل تمويل استحقاقات الديون الخارجية و/أو لتحويل ما يعادل قيمتها من الدين العام بالليرة اللبنانية الى عملات اجنبية.

٢- دراسة القانون في اللجان المختصة

إن دراسة مشروع او اقتراح القانون في اللجان النيابية هو المرحلة الفنية التي تمكن الهيئة العامة من الوقوف على تفاصيل القانون بشكل موضوعي ودقيق.

٣- المناقشة في الهيئة العامة لمجلس النواب

الهيئة العامة للمجلس هي هيئة صناعة القانون وإقراره بصيغته النهائية، ورغم أهمية العمل التشريعي للهيئة العامة، إلا أن الدستور قد ترك للنظام الداخلي تقرير آلية مناقشة القانون، الذي قسّمها إلى نوعين هما:

المناقشة العامة بمجمل القانون،

والمناقشة الخاصة بكل مادة من مواده بصورة منفصلة.

تبدأ الهيئة العامة عملها التشريعي بتلاوة المشروع موضوع المناقشة مع أسبابه الموجبة، تقرير اللجنة المختصة والتعديلات التي اقترحتها، ثم يعطى الكلام للنواب المدونة اسمائهم قبل الجلسة تباعاً حسب الترتيب.

ومن ثم للنواب الذين يطلبون الكلام اثناء الجلسة، يكون للحكومة حق الأولوية في الكلام مرة واحدة لدى بحث اي مشروع او مادة كلما طلبت ذلك، ويليهما رؤساء اللجان ومقرروها إذا ما تناول البحث تقرير اللجنة أو التعديلات التي أقرتها، ثم يعطى حق الكلام للنائب صاحب الاقتراح فيما خصّ الاقتراح المقدم منه.

بعد انتهاء المناقشة بصورة عامة ينتقل المجلس الى مناقشة مواد القانون والتصويت عليها مادة مادة،

٤ - التصويت على القانون:

اعتمد النظام الداخلي للمجلس النيابي على التدرج المعاكس في طريقة التصويت على مشروع أو اقتراح القانون، وذلك تسهيلاً للوصول الى مناقشة اكثر عقلانية وموضوعية، بحيث يجري التصويت على مشاريع القوانين مادة مادة بطريقة رفع الأيدي، ويمكن أيضاً التصويت على كل فقرة من فقرات المادة الواحدة على حدة وفي هذه الحالة لا يعاد التصويت على المادة بمجملها.

وبعد التصويت على المواد يطرح الموضوع بمجمله على التصويت بطريقة المناداة بالأسماء، ولا يجيز الدستور اللبناني التصويت على القانون بالاقتراع السري.

والهدف من إعادة التصويت على مجمل المشروع هو التأكد لجهة عدم وجود اخطاء ولجهة الترابط في الصياغة والمضمون.

أثناء التصويت على اقتراح أو مشروع القانون، إذا سقط هذا الاقتراح ولم ينل موافقة المجلس، جاءت المادة ٣٨ من الدستور تحظر إعادة طرح ذات المشروع أو الاقتراح على المجلس مرة ثانية، حيث نصّت

هذه المادة حرفياً على ما يلي: " ان كل اقتراح قانون لم ينل موافقة المجلس لا يمكن ان يطرح ثانية للبحث في العقد نفسه".

نصّت المادة ٣٦ من الدستور صراحة على كيفية التصويت في مجلس النواب، وجاء فيها ما يلي: "أما فيما يختص بالقوانين عموماً أو بالاقتراح على مسألة الثقة فإن الآراء تعطى دائماً بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عالٍ".

استند المجلس الدستوري إلى هذه المادة ليقرر بأن الغاية من نص المادة ٣٦ هي التصويت على القوانين بشفافية تامة ليكون الشعب مطلعاً على ما يقوم به نوابه، وهذه القاعدة هي جوهرية وليست شكلية ولا تقبل الاستثناء لورود تعبير "دائماً" في النص الدستوري الواردة فيه،

وأن المجلس الدستوري قد رتبّ البطلان على مخالفة أصول التصويت (م.د. رقم ٥ تاريخ ٢٠١٧/٩/٢٢).

- الفقرة الثانية: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

وضع الدستور اللبناني الحكومة في عين مجلس النواب، فهي - كما سنرى لاحقاً - لا تتألف إلا بعد استشارات نيابية ملزمة (المادتان ٥٣ و ٦٤ من الدستور)

ولا تبدأ بممارسة أعمالها إلا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال إلا بعد نيلها الثقة على أساس بيانها الوزاري (المادة ٦٤ من الدستور)، ثم لا تستطيع أن تكمل مهامها عند نزع الثقة منها في مجلس النواب (المادة ٦٩ من الدستور).

وأثناء مباشرة مهامها، فهي تخضع دائماً للرقابة البرلمانية، التي يُصطلح على تسميتها بالرقابة السياسية، تمييزاً لها عن صلاحيات مجلس النواب الأخرى لا سيما المالية والقضائية.

وهذه الرقابة لا تصل إلى درجة إبطال أو إلغاء الأعمال أو التصرفات التي تتخذها الحكومة، بل هي رقابة تتوقف عند حدود عدم المسّ بمبدأ فصل السلطات، واستثناء الحكومة بالسلطة التنفيذية.

ويعتبر البرلمان سلطة رقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها وأعمالها وقراراتها، ويستطيع البرلمان من خلالها التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها ومدى استهدافها الصالح العام، ويكون له مراجعتها وإعادتها الى الطريق الصحيح إذا انحرفت.

لذلك ارتبطت فعالية هذه الرقابة بتجاوب الحكومة مع ملاحظات النواب وتوجيهاتهم، والتي في حال عدم التزامها بهذه التوجيهات فيكون بإمكان المجلس النيابي طرح الثقة بالحكومة أو مساءلتها وفقاً لصلاحيته القضائية.

وصلاحية مجلس النواب الرقابية هي شاملة على أعمال مجلس الوزراء وأعمال كل من الوزراء ومحاسبتهم ونزع الثقة منهم ومن الحكومة، عند الاقتضاء (م.د. قرار رقم ٢٠/٢٠١٩ تاريخ ٢٠١٩/٦/٣) فالنظام الديمقراطي البرلماني في لبنان المبني على مسؤولية السلطة الاجرائية امام السلطة التشريعية قد اوجد وحدد الطرق القانونية العائدة للنائب وللنواب من اجل صون مصالح الامة ومراقبة اعمال السلطة الاجرائية أي مساءلة الوزراء افرادياً او الحكومة مجتمعة. ومن اهمها:

- ١- السؤال او الاستجواب خلال الجلسات النيابية.
- ٢- طلب عدم الثقة او طرح الثقة.
- ٣- طلب التحقيق من قبل لجان نيابية.
- ٤- معارضة الوزراء للقرار خلال الجلسة الوزارية وعدم التصويت عليه (أي الوزراء الذين يمثلون النائب او الكتلة النيابية).
- م.ش. قرار رقم ٥٥٣/٢٠٠٩-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٦/٨ دولة الرئيس النائب العماد ميشال عون/ الدولة - مجلس الوزراء - رئاسة مجلس الوزراء - وزارة الثقافة - المديرية العامة للاثار

يمارس البرلمان رقابته على الحكومة: أ- الأسئلة. ب- الاستجواب. ج- المناقشة العامة وطرح الثقة.

١- الأسئلة:

هو في حقيقته مجرد استفهام أو استفسار من عضو البرلمان عن أمر يجهله، أو رغبته في التأكد من حصول واقعة معينة، أو الإستعلام عن نية السلطة التنفيذية في مسألة ما، فالسؤال يتضمن طلباً من عضو البرلمان إلى عضو الحكومة إيضاحاً حول حقيقة نقطة ما.

يعد السؤال الوسيلة الأكثر استخداماً وشيوعاً في مباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان،

لم يلحظ الدستور اللبناني، حق النواب في توجيه الأسئلة واستدراك النظام الداخلي هذا النقص مضيفاً إليه حق الاستجواب، وبحسب هذا النظام، فإن صلاحية النائب في لبنان في توجيه الأسئلة مطلقة وشاملة. إن من حيث عددها، أو من حيث مجالاتها.

توجّه الأسئلة الخطية الى الحكومة بواسطة رئيس المجلس، الذي له أن يردّ السؤال الى النائب إذا ما تضمن عبارات تشهير أو قدح أو ذم أو إهانة.

يحيل رئيس الحكومة السؤال إلى الوزير المعني، الذي يتوجب عليه الإجابة خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمه السؤال.

وإذا كانت الأعراف البرلمانية تفرض أن يجيب على السؤال الوزير المختص فإن لا شيء يمنع أن تكون الإجابة من وزير آخر، وقد درجت العادة في لبنان على أن يتولى رئيس الحكومة شخصياً الإجابة على الاسئلة الهامة.

وإذا تبين للحكومة ان الجواب على السؤال يتطلب إجراء تحقيق، أو جمع معلومات يتعذر الاستحصال عليها ضمن مهلة الـ ١٥ يوماً، فإنها تطلب تمديد المهلة بموجب كتاب خطي موجه إلى رئيس مجلس النواب، الذي يحيل الطلب إلى هيئة مكتب مجلس النواب للبتّ فيه، بحيث يعود لهيئة المكتب حق تقدير مدة التمديد.

وإذا لم تجب الحكومة على السؤال ضمن المهلة القانونية حق للنائب تحويل سؤاله الى استجواب.

تدرج أجوبة الحكومة وكذلك الأسئلة في أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجابات.

ويوزع جدول أعمال الجلسة المخصصة للأسئلة والاستجابات مرفقاً "بالمستندات قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل.

بعد تلاوة السؤال والجواب عليه يعلن النائب إما اكتفاءه، فيختم بحث الموضوع أو رغبته في الكلام، عندها يعطى وحده حق الكلام في موضوع السؤال وللحكومة حق الجواب.

وفي حال عدم وجود جواب يعطى السائل حق الكلام. وللحكومة حق الجواب عليه شفهيًا". وفي كل الحالات لا تتجاوز مدة الكلام للنائب أو للحكومة "عشر دقائق".

وبديهي انه بإمكان رئيس المجلس، إذا ما رأى ثمة ضرورة لذلك، تمديد مدة الكلام المخصصة للحكومة أو للنائب.

بخلاف الاستجواب إن السؤال حق ذاتي للنائب باعتبار أن الهدف الأساسي والجوهرى منه هو تزويد النائب المعنى بالمعلومات التي يود معرفتها من الحكومة أو من الوزير المختص.

وبالتالي إذا ما أعلن النائب اكتفائه بجواب الحكومة لا يجوز لأي نائب آخر تبنيه وينتهي بحث الموضوع. أما إذا لم يقتنع النائب بجواب الحكومة حق له تحويل السؤال الى استجواب.

بعد استنفاد البحث في الأسئلة الخطية الواردة في جدول الأعمال يمكن توجيه الأسئلة الشفوية.

وللحكومة فيما خص هذه الفئة إما أن تجيب مباشرة على السؤال أو أن تطلب تأجيل الجواب إذا ما وجدت إنها بحاجة الى استجماع المعلومات الفنية اللازمة.

وفي هذه الحالة يصار الى إيداع مضمون السؤال كما ورد الى الوزير المختص بواسطة دائرة المحاضر. أي يتحول عملياً "السؤال الشفوي الى سؤال خطي".

٢ - الاستجواب:

يقصد بالاستجواب مجابهة الوزير أو الحكومة بالأدلة القائمة ضده بصورة تفصيلية بهدف كشف الغموض الذي يحيط الواقعة محل التحقيق، وهو يحمل في طياته معنى المؤاخذه، وقد يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح المسؤولية السياسية بالحكومة، أو بأحد أعضائها

الفرق بين الإستجواب والسؤال، هو أن هذا الأخير يحمل معنى طلب المعرفة أو تبادل الرأي من أجل استيضاح أمر ما، بينما يكون الإستجواب مقدمة لطلب طرح الثقة بالحكومة أو الوزير فيما إذا لم يكن رد عضو الحكومة على الإستجواب مقنعاً، والاستجواب حق مطلق من أية قيود يمارسه النائب، إما مباشرة بتوجيه الاستجواب الى الحكومة بمجموعها أو أحد وزرائها، أو من خلال حق النائب في تحويل السؤال الذي يوجهه الى الحكومة إلى استجواب إذا ما لم تجب عليه ضمن المهلة القانونية، أو إذا اعتبر أن جوابها غير مقنع.

يقدم طلب الاستجواب خطياً الى الحكومة عبر رئيس المجلس وعلى الحكومة أن تجيب عليه خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمه الاستجواب.

وإذا كانت الأعراف البرلمانية تفرض أن يجيب على الاستجواب الوزير المختص، لكن درجت العادة في لبنان على أن يتولى رئيس الحكومة شخصياً تقديم الإجابة.

وإذا تبين للحكومة أن تحضير الإجابة على الاستجواب يتطلب إجراء تحقيق، أو جمع معلومات يتعذر الاستحصال عليها ضمن مهلة الـ ١٥ يوماً، فإنها تطلب تمديد المهلة بموجب كتاب خطي موجه

إلى رئيس مجلس النواب، الذي يحيل الطلب إلى هيئة مكتب مجلس النواب للبتّ فيه، بحيث يعود لهيئة المكتب حق تقدير مدة التمديد.

فور ورود الجواب على الاستجواب، أو بعد انقضاء المهلة إذا كانت الحكومة لم تجب عليه، يدرج موضوع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للاستجابات حسب تاريخ وروده.

وهنا يجب حصر المناقشة في موضوع الاستجواب

ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة سياسة الحكومة بوجه عام إلا بموافقة المجلس بناءً على طلب من الحكومة أو من عشرة نواب على الأقل، تعمل رئاسة المجلس على توزيع الاستجابات والجواب عليه، على النواب قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل.

وبعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه يعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة ثم يعطى الكلام لمن شاء من النواب ويمكن طرح الثقة بالحكومة في هذه الجلسة.

وإذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبنى أحد النواب موضوع الاستجواب، وبعد انتهاء المناقشة يمكن طرح الثقة بالحكومة.

٣- المناقشة العامة وطرح الثقة بالحكومة:

الحق المعطى لعدد من أعضاء المجلس المطالبة بإثارة موضوع عام للمناقشة في المجلس سواء أكان يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية، هي مناقشة مفتوحة يشترك فيها كافة أعضاء مجلس النواب والحكومة.

تدخل المناقشة العامة في إطار الرقابة البرلمانية الفردية، لأنها تنطلق من مبادرات برلمانية فردية تتمثل في السؤال والاستجواب ويمكن ان تنتهي في طلب عدم الثقة من قبل نائب على ضوء سير المناقشة العامة.

ولقد نظم النظام الداخلي موضوع المناقشة العامة فاشترط عقد جلسة للأسئلة والاستجابات والمناقشة العامة بعد كل أربع جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية.

كما أجاز تعيين جلسة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة بطلب منها أو بطلب من عشرة نواب على الأقل وموافقة المجلس.

واستناداً إلى نصوص النظام الداخلي، فإن المناقشة العامة لها ثلاثة أوجه:

- المناقشة العامة للبيان الوزاري من أجل نيل الحكومة للثقة،
- جلسة خاصة لمناقشة السياسة العامة للحكومة، وهي لا تقتصر على موضوعات محددة وغالباً ما تكون مسبقة بكلمة للحكومة، وتُختتم بإجابة مفصلة للحكومة على المناقشات والقضايا التي طرحها النواب،
- جلسة عامة مخصصة للأسئلة والاستجابات.

تنتهي جلسة المناقشة العامة بعد استنفاد جدول اعمالها، ويمكن ان ينتج عنها طرح الثقة بالحكومة بطلب من أحد النواب او من الحكومة بمبادرة منها، حيث ورد في المادة ١٣٨ من النظام الداخلي أن للحكومة ولكل نائب ان يطلب طرح الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجابات او في المناقشة العامة، ويعدّ طرح الثقة بالحكومة الصورة الأبرز لمسؤولية الحكومة امام البرلمان، التي هي مسؤولية مطلقة بحيث يمكن له ان يحجب الثقة عن الحكومة ككل فتعتبر في هذه الحالة مستقيلة (المادة ٦٩ من الدستور)، أو عندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وفقاً للمادة السابعة والثلاثين وجب على هذا الوزير أن يستقيل (المادة ٦٨ من الدستور).

يجري التصويت على الثقة بطريقة المناادة بالاسماء وذلك بالجواب باحدى الكلمات الآتية: ثقة، لا ثقة، ممتنع. على أن لا يدخل عدد الممتنعين في حساب الاغلبية (المادة ٨٥ ن.د.).

♦ خلاصة الرقابة السياسية:

- الاسئلة النيابية

توجيه استيضاح الى الحكومة أو احد الوزراء بقصد الاستفسار عن قضية التي تتعلق باعمال الوزارة او بقصد لفت نظر الحكومة إلى مسألة أو قضية ما او الى مخالفات حدثت بشأن موضوع محدد.

السائل	نوع السؤال	توجيه السؤال	مهلة الجواب	عدم الإجابة	مناقشة السؤال
نائب او اكثر	شفهي ضمن الجلسة خطي	بواسطة رئيس المجلس إلى الحكومة	١٥ يوماً	يحق للسائل أن يطلب تحويل السؤال إلى	- تدرج الأسئلة والأجوبة في الجلسة المخصصة للأسئلة والأجوبة - وفي حال عدم وجود جواب يعطى السائل حق الكلام، وللحكومة حق الجواب عليه شفهيًا. - في كل الحالات لا تتجاوز مدة الكلام للنائب او للحكومة عشر دقائق.

استجواب	- لا يجوز تبني السؤال اذا اعلن النائب السائل اكتفاه بجواب الحكومة.				
	- لا يجوز طرح الثقة بالوزير أو بالحكومة				
	- يمكن للنائب أن يطلب تحويل سؤاله إلى استجواب.				

- الاستجواب

يقصد بالاستجواب مجابهة الوزير أو الحكومة بالأدلة القائمة ضده بصورة تفصيلية، ويحمل معنى المؤاخذه

المستجوب	توجيه الاستجواب	مهلة الجواب	انقضاء المهلة بدون جواب	جلسة الاستجواب
نائب أو أكثر	خطي بواسطة رئيس المجلس إلى الحكومة	١٥ يوماً	طرح الاستجواب في أول جلسة مخصصة للاستجوابات	- يجب حصر المناقشة في موضوع الاستجواب ولا يجوز تحويل الجلسة الى جلسة لمناقشة سياسة الحكومة بوجه عام الا بموافقة المجلس على طلب من الحكومة او من عشرة نواب على الاقل. - يوزع الاستجواب والجواب عليه، على النواب قبل موعد الجلسة بثلاثة ايام على الاقل. - بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه يعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة. - بعد طرح جميع الاستجوابات والجواب عليها، يعطى الكلام لمن شاء. - اذا اعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يعلن الرئيس انتهاء البحث الا إذا تبني احد النواب موضوع

الاستجواب فيستكمل النقاش.					
- يمكن بعد ذلك طرح الثقة بالوزير أو بالحكومة.					

- جلسة المناقشة العامة

الحق المعطى لعدد من أعضاء المجلس المطالبة بإثارة موضوع عام للمناقشة في المجلس سواء أكان يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية، هي مناقشة مفتوحة يشترك فيها كافة أعضاء مجلس النواب والحكومة.

أنواعها	إجراءاتها	نتائجها
المناقشة العامة للبيان الوزاري من أجل نيل الحكومة للثقة، جلسة خاصة لمناقشة السياسة العامة للحكومة، وهي لا تقتصر على موضوعات محددة	تلاوة بيان الحكومة في مستهل الجلسة مناقشة عامة في موضوع محدد إذا كانت مناقشة عامة محصورة أو فتح النقاش بكافة المواضيع إذا كانت غير محصورة.	طرح الثقة بالحكومة لكل نائب ان يطلب طرح الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجابات او في المناقشة العامة، يمكن حجب الثقة عن الحكومة ككل فتعتبر في هذه الحالة مستقلة (المادة ٦٩ من الدستور)، أو عندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وفقاً للمادة السابعة والثلاثين وجب على هذا الوزير أن يستقيل (المادة ٦٨ من الدستور).
جلسة عامة مخصصة للأسئلة والاستجابات. بعد كل ثلاث جلسات عمل على الاكثر في العقود العادية والاستثنائية تخصص جلسة للأسئلة والاجوبة او جلسة للاستجابات او للمناقشة العامة	جواب رئيس الحكومة أو أحد الوزراء في نهاية الجلسات مستقلة عن جلسة الأسئلة أو الاستجابات	يجري التصويت على الثقة بطريقة المناداة بالاسماء وذلك بالجواب باحدى الكلمات الآتية: ثقة، لا ثقة، ممتنع. على أن لا يدخل عدد الممتنعين في حساب الاغلبية (المادة ٨٥ ن.د.).

- الفقرة الثالثة: صلاحية المشاركة في تعديل الدستور

المبدأ العام للنظم الدستورية هو ان ينظم الدستور أصول تعديله، فيحدد الهيئة التي يحق لها تعديل الدستور، وغالباً ما تكون هي نفس الهيئة التي وضعته. فالدستور الذي يقره استفتاء تأسيسي يعدل باستفتاء تأسيسي (فرنسا)، والدستور الذي تقره جمعية تأسيسية يعدل بواسطة البرلمان الذي يتحول الى هيئة تأسيسية (لبنان).

فالدستور يجب ان يكون قابلاً" للتعديل لكي يتمكن من مواكبة التطور الحاصل في بنية المجتمع على مختلف الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتطورات الحضارية بشكل عام.

والدساتير من حيث أصول وإجراءات تعديلها نوعان: مرنة وجامدة. الدستور المرن وهو نادر الوجود، هو الذي يتبع نفس الأصول التشريعية في تعديل الدستور، أي يمكن تعديله بنفس الأصول التي تتبع في تعديل القوانين. أما الدستور الجامد فهو الذي يشترط لتعديله شروط وإجراءات خاصة أكثر صعوبة وأكثر تعقيداً" من الشروط المقررة لتعديل القوانين العادية.

الدستور اللبناني هو من أكثر الدساتير جموداً"، فهو يفرض قيود مشددة كما يفترض توافق السلطتين التشريعية والتنفيذية لكي يتم التعديل.

ويتلخص امر تعديل الدستور بوجه عام في أمور ثلاثة:

١- اقتراح التعديل.

٢- وضع مشروع التعديل.

٣- إقرار التعديل.

♦ أولاً: اقتراح التعديل

بعض الدساتير تعطي اقتراح التعديل للحكومة وحدها (دستور اليابان لعام ١٩٤٦)، وبعضها يعطي اقتراح التعديل للبرلمان وحده (الدستور الأميركي)، إلا ان غالبية الدساتير تعطي اقتراح التعديل لكل من البرلمان والحكومة. وقد تعطي بعض الدساتير الشعب ايضاً" حق اقتراح التعديل (الدستور السويسري).

أما في لبنان، فإن اقتراح التعديل يعود الى رئيس الجمهورية والى النواب،

حيث عيّن الدستور صاحب الصلاحية بطلب التعديل كالاتي:

١-رئيس الجمهورية: جاء في المادة ٧٦ يمكن اعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية فتقدم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب.

ولم تتعدّل هذه المادة بموجب التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، ما يعني أن رئيس الجمهورية هو صاحب الصلاحية باقتراح التعديل وبالطلب من الحكومة إعداد مشروع التعديل.

وهذا الاقتراح، عملاً بأحكام الفقرة الرابعة من المادة ٦٤، يحتاج الى موافقة رئيس مجلس الوزراء.

٢-مجلس النواب: جاء في المادة ٧٧: "يمكن أيضاً اعادة النظر في الدستور بناء على طلب مجلس النواب فيجري الأمر حينئذٍ على الوجه الآتي:

يحق لمجلس النواب في خلال عقد عادي

وبناء على اقتراح عشرة من أعضائه على الأقل

أن يبدي اقتراحه بأكثرية الثلثين من مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً باعادة النظر في الدستور.

على أن المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها وذكرها بصورة واضحة.

فالدستور لا يجوز للبرلمان ولا لرئيس الجمهورية وضع مشروع التعديل والتصويت عليه. هذا مع الإشارة الى ان المادتين ٧٦ و ٧٧ قبل تعديلهما عام ١٩٢٧ كانتا تجيزان للبرلمان، على قدم المساواة مع الحكومة، وضع مشروع التعديل. التعديل الدستور الأول ألغى حق مجلس النواب في وضع مشروع التعديل وفرض إجراءات أكثر تعقيداً لإقرار التعديل. وذلك بهدف تقييد دور البرلمان والحد من قدرته على تعديل الدستور. وهذا التعديل كان بناء على رغبة السلطة المنتدبة.

وإذا كان الدستور قد حرم مجلس النواب من وضع مشروع التعديل، إلا أنه وعملاً" بالمادة ٧٧، ولا سيما الفقرة التالية: " على ان المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها وذكرها بصورة واضحة" وذلك بغاية أن يتطابق مضمون المشروع التعديلي مع الاقتراح النيابي، بحيث يقتصر دور الحكومة على قبول التعديل أو رفضه، وهذه الأخيرة، غير ملزمة بوضع مشروع قانون التعديل باعتبار ان المادة ٦٥ أناطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء المسؤول عن وضع السياسة العامة للدولة.

وتبدو صلاحية المبادرة الرئاسية واسعة بالمقارنة مع صلاحية المبادرة النيابية، إن من حيث الزمان حيث تستطيع الحكومة إعداد مشروع التعديل خلال ادوار الانعقاد العادية او الاستثنائية بينما المبادرة البرلمانية لا يمكن ان تتم إلا في ادوار الانعقاد العادية، أو من حيث وضع مشروع التعديل حيث حصر الدستور هذه الصلاحية بالحكومة.

♦ ثانياً: إعداد مشروع التعديل

تعود صلاحية وضع مشروع التعديل الى الحكومة، وهي غير ملزمة بالاستجابة لرغبة رئيس الجمهورية والمجلس النيابي إلا وفقاً لشروط خاصة ومعقدة حددتها المادة ٧٧ من الدستور كالاتي:

يبلغ 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 وتطرح على المجلس خلال أربعة أشهر وإذا لم توافق فعليها أن تعيد الاقتراح إلى المجلس ليدرسه ثانية، فإذا أصر المجلس عليه بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً، فلرئيس الجمهورية حينئذٍ أما اجابة المجلس إلى رغبته أو الطلب من مجلس الوزراء حله واجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة أشهر، فإذا أصر المجلس الجديد على وجوب التعديل وجب على الحكومة الانصياع وطرح مشروع التعديل في مدة أربعة أشهر.

يبدو واضحاً من هذا النص الدستوري انه في حالة التفاهم بين البرلمان والحكومة فإن تعديل الدستور يصبح أمراً سهلاً، كما حصل في كل التعديلات الدستورية التي تمت منذ عام ١٩٢٧، وفي حال الاختلاف بينهما (وهي حالة لم تحصل لغاية اليوم)، يعود حق تقرير التعديل في نهاية الأمر الى الشعب، الذي يستطيع، عن طريق الانتخابات التعبير عن رأيه، بانتخاب النواب على أساس القبول باقتراح المجلس السابق، أو على أساس رفضه.

وفي حال أصر المجلس الجديد على التعديل ورفضت الحكومة الانصياع وتمنعت عن وضع مشروع التعديل فما هو العمل؟. في هذه الحالة يمكن للمجلس النيابي حجب الثقة عن الحكومة وحتى اتهامها بتهمة خرق الدستور. لكن أليس بإمكان مجلس النواب حجب الثقة عن الحكومة من اللحظة الأولى لتمنعها عن وضع مشروع التعديل دون القيام بهذه الإجراءات الطويلة والمعقدة وغير القابلة للتطبيق؟

♦ ثالثاً: إقرار التعديل الدستوري

عندما يحيل مجلس الوزراء مشروع القانون الدستوري الرامي إلى تعديل الدستور، ثم يُطرح هذا المشروع على جدول أعمال الهيئة العامة، فإنه أي مجلس النواب، يتحول الى هيئة تأسيسية حيث تقرر المادة ٧٨ من الدستور المثابرة على المناقشة حتى التصويت عليه قبل أي عمل آخر.

ولذلك لا يحق للبرلمان في هذه الحالة ممارسة صلاحياته الأخرى حتى الانتهاء من التصويت على مشروع التعديل.

وتفرض هذه المادة على البرلمان ان لا يجري مناقشة او ان يصوت إلا على المواد والمسائل المحددة بصورة واضحة في المشروع الذي يكون قدم له.

فبخلاف حالة دراسة مشاريع واقتراحات القوانين لا يحق للمجلس النيابي خلاله دراسة مشروع التعديل الدستوري إدخال تعديلات على النص.

فإذا ان يوافق عليه او ان يرفضه إذا كان يتضمن تعديل مادة دستورية واحدة.

وإذا تضمن أكثر من مادة يجري التصويت على كل مادة على حدة.

ان مثابة المجلس على المناقشة حتى التصويت على مشروع التعديل لا تعني ان المجلس ملزم بمناقشة المشروع دون إحالته الى لجنة لدرسه.

ذلك ان بإمكان المجلس ان يقرر بالأكثرية العادية إحالة المشروع الى لجنة لدرسته وتدقيقه حتى يتمكن النواب من الإلمام الكافي بمضمون التعديل.

وقد درجت العادة في جميع التعديلات الدستورية، باستثناء تعديل ٨ تشرين الثاني ١٩٤٣، على إحالة مشروع التعديل الى لجنة الإدارة والعدل.

فرض الدستور في المادة ٧٩ نصاً "خاصاً" لانعقاد جلسة التعديل، وهو أكثرية الثلثين من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً، على ان يكون التصويت بنفس الأكثرية.

وعندما يتم إقرار التعديل وفقاً للأصول المذكورة. فعلى رئيس الجمهورية: "ان يصدر القانون المتعلق بتعديل الدستور بالشكل والشروط نفسها، التي تصدر وتنتشر بموجبها القوانين العادية..." (الفقرة الثانية من المادة ٧٩)،

أي خلال مهلة شهر من تاريخ إحالة قرار المجلس بالتعديل الى رئيس الجمهورية، إلا إذا اتخذ المجلس قراراً خاصاً بوجوب استعجال نشر مشروع التعديل فتصبح المهلة المعطاة لرئيس الجمهورية لنشر التعديل خمسة أيام.

ولرئيس الجمهورية، أسوة بسائر القوانين التي يقرها المجلس: "ان يطلب الى المجلس بعد اطلاع مجلس الوزراء إعادة المناقشة في المشروع مرة اخرى، ويصوت عليه بأكثرية ثلثي الأصوات أيضاً" (الفقرة الأخيرة من المادة ٧٩).

خلاصة القول ان الدستور اللبناني يفرض شروطاً قاسية لتعديل الدستور إذا كانت المبادرة في التعديل من قبل المجلس النيابي، ويعطي السلطة التنفيذية الدور الأساسي في مسألة تعديل الدستور. ومن

استعراض مختلف التعديلات الدستورية التي تمت نستنتج ان المبادرة كانت باستمرار للحكومة، وان التصويت على التعديل كان يتم في كل مرة بشبه إجماع داخل المجلس النيابي.

♦ رابعاً: سن الرشد السياسي

حدد الدستور اللبناني سن الاقتراع في منته، فنصّت المادة ٢١ على أن لكل وطني لبناني بلغ من العمر احدى وعشرين سنة كاملة، الحق في أن يكون ناخباً على أن تتوفر فيه الشروط المطلوبة بمقتضى قانون الانتخاب.

وأسوةً بالتوجه العالمي لخفض سن الاقتراع والمساواة بين سن الرشد السياسي وسن الرشد المدني، كانت دائماً تتطرق المطالبات بخفض سن الاقتراع في لبنان، وتشتد المطالبة بإقرار هذا التخفيض في مرحلة مناقشة قانون الانتخاب،

ورغم توافق جميع القوى السياسية على وجوب خفض سن الاقتراع، إلا أن هذا التوافق بقي كلامياً، أما عندما تصبح المناقشة جدية، وفي جلسات إقرار قانون يحلّ التوافق السلبي محل التوافق الإيجابي. فمثلاً في الثاني من آذار سنة ١٩٩٢ تقدم حوالى تسعين نائباً باقتراح خفض السن إلا ان الاقتراح لم يدرج على جدول أعمال جلسة عامة،

وفي سنة ١٩٩٦ تقدم حوالى مائة نائب بمثل هذا الاقتراح فأحاله رئيس المجلس نبيه بري الى لجنة الإدارة والعدل النيابية التي ردت الى الرئاسة لاعتبارها «ان ليس للجنة شأن في اقتراح تعديل دستوري» وعندما أدرجه الرئيس بري على جدول الأعمال وحان دور مناقشته عمد أكثرية النواب الذين وقّعوا على العريضة المطالبة بالتصويت على الاقتراح في المجلس الى الانسحاب من الجلسة حتى تعطل النصاب.

كما كان خفض سن الاقتراع من بنود البرامج التي خاض النواب الانتخابات على أساسها ووعدوا بانجازها او المطالبة بتحقيقها.

ونذكر المحاولة الفاشلة لخفض سن الاقتراع التي سبقت الانتخابات البلدية لعام ٢٠١٠، بالرغم من الوصول بهذا الاقتراح إلى مراحل متقدمة فتعطلّ التعديل في الخطوة الأخيرة.

فلقد صادق المجلس النيابي بشبه الإجماع، في جلسته التشريعية المنعقدة في ١٩ آذار ٢٠٠٩، على اقتراح قانون تعديل المادة ٢١ من الدستور،

وحوّل هذا الاقتراح إلى الحكومة لتضع مشروع قانون بتعديل الدستور - وفقاً للمادة ٧٦ من الدستور.

بتاريخ ١٣ أيار ٢٠٠٩، أحال مجلس الوزراء مشروع قانون دستوري يرمي إلى تعديل المادة ٢١ من الدستور». وسجل المشروع في مجلس النواب، بموجب إيداع، بتاريخ ٢٤ أيار ٢٠٠٩،
ولسريان هذا التعديل، يتطلب الدستور إعادة التصويت على مشروع القانون المذكور مرة ثانية في البرلمان، وبأكثرية أصوات الثلثين من مجموع أعضائه.
وهنا كانت المفاجأة بانقلاب النواب على تصويتهم السابق، فبعد أن نال اقتراح تعديل المادة ٢١ شبه إجماع النواب، سقط هذا الاقتراح من النواب أنفسهم، إذ أيد ٣٤ نائباً فقط خفض سن الاقتراع، وعارضه النائب سيرج طور سركيسيان، وامتنع ٦٦ نائباً عن التصويت.
مما أفشل الخطوة الأخيرة نحو إقرار خفض سن الاقتراع، وكان ذلك في جلسة ٢٢ شباط ٢٠١٠. فعاادت المطالبة إلى مرحلة الصفر.

■ المطالب الرابع: حلّ مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة

تعتبر صلاحية حل مجلس النواب من أهم وأخطر الصلاحيات التي انيطت برئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة ٥٥ من الدستور قبل تعديلها بموجب القانون الدستوري الصادر في ٩/٩/٢٠١٠، وعملاً بأحكام المادة ٦٥ الجديدة المنظمة لصلاحيات مجلس الوزراء أصبحت صلاحية حل البرلمان مناصرة بمجلس الوزراء وفقاً لشروط محددة، وبناءً على طلب من رئيس الجمهورية.
نظمت المواد ٥٥ و ٦٥ و ٧٧ من الدستور شروط حل المجلس النيابي وحددت الهيئة المختصة بممارسة هذا الحل.

فالصلاحية في المبادرة هي لرئيس الجمهورية الذي يستطيع الطلب الى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة. فإذا قرر مجلس الوزراء، بناءً على ذلك، حل المجلس، يصدر عن رئيس الجمهورية مرسوم الحل.

فمجلس الوزراء لا يستطيع بدون مبادرة من رئيس الجمهورية حل المجلس ورئيس الجمهورية لا يستطيع بدون موافقة مجلس الوزراء حل المجلس. وهكذا فإن التعاون بينهما ضروري.

♦ أولاً: شروط الحل

حددت المادتان ٦٥ و ٧٧ شروط حل المجلس النيابي وهي ثلاثة:

١-امتناع مجلس النواب، لغير اسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي واو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر.

٢- رد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل.

٣-عدم التوافق بين الحكومة ومجلس النواب على تعديل الدستور: في معرض تعديل الدستور، إذ أصر المجلس على التعديل بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء فلرئيس الجمهورية إما إجابة المجلس الى رغبته او الطلب من مجلس الوزراء حله وإجراء انتخابات نيابية جديدة في خلال ثلاثة اشهر.

ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت الى حل المجلس في المرة الأولى، والحكمة من هكذا نص هي السماح للسلطة الإجرائية بالاحتكام الى الشعب في حالة خلافها مع البرلمان من جهة وعد السماح لها في تعطيل عمل البرلمان. وهذا يعني انه في حال حل البرلمان وانتخاب نواب جدد متمسكون بسياسة البرلمان السابق فإن على الحكومة الإذعان لإرادة البرلمان او الإستقالة.

من جملة المنطلقات التي ارتكز إليها الإصلاح الدستوري هو مبدأ تعاون السلطات ومبدأ التوازن بينها، وإذا كان المبدأ الأول قد تحقق من خلال العلاقة العضوية والوظيفية بين البرلمان والحكومة، فإن مبدأ التوازن بينها غير سليم في هذا المجال، أي مجال الرقابة المتبادلة. فبينما أطلق الدستور يد البرلمان في حجب الثقة عن الحكومة، قيّد كثيراً حق الأخيرة في حل المجلس الى درجة بات معها من المتعذر عملياً حلّ البرلمان. فالتعديل الأخير نقلنا من حالة اختلال مفرط في التوازن لمصلحة الحكومة الى حالة اختلال جديد لمصلحة البرلمان.

♦ ثانياً: واجب إجراء الانتخابات ضمن المهلة المقررة

فرضت المادة ٢٥ أن يتضمّن مرسوم حلّ مجلس النواب على الدعوة لإجراء انتخابات جديدة، وذلك ضمن مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر. وفرضت المادة ٥٥ أن تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد.

وفي حال عدم اجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عنها في المادة الخامسة والعشرين من الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور.

لقد أراد المشتري الدستوري منع حالة الفراغ في حال تعذر على الحكومة إجراء الانتخابات ضمن المهلة المحددة بحيث يعاود مجلس النواب الاجتماع ويعتبر مرسوم الحل كأنه لم يكن. وقبل إقرار هذا التعديل الدستوري فسرّ مجلس شوري الدولة المادة ٢٥ التي تنصّ على إجراء ضمن مهلة ثلاثة أشهر، بأنها تعني ضمناً التغاء مرسوم الحل في حال استحالة تنفيذ الموجب الدستوري بإجراء الانتخابات، ولقد رأى المجلس أنه ثابت ان حكومة الرئيس العماد ميشال عون قد اصدرت بالاستناد الى المادة ٥٥ من الدستور قبل تعديلها بالقانون الدستوري في ١٩٩٠/٩/٢١، المرسوم رقم ٤٢٠ تاريخ ١٩٨٩/١١/٤ المتضمن حل المجلس النيابي، وان مجلس النواب اجتمع بتاريخ ١٩٨٩/١١/٥ وانتخب النائب الاستاذ رينه معوض رئيساً للجمهورية وبما ان المادة ٢٥ من الدستور المعدلة بالمادة الاولى من القانون الدستوري الصادر في ٢١ كانون الثاني ١٩٤٧ تنص على ما يلي:

إذا حل مجلس النواب وجب ان يشتمل قرار الحل على دعوة لاجراء انتخابات جديدة وهذه الانتخابات تجري وفقاً للمادة ٢٤ وتنتهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة اشهر.

وبما انه يستفاد من احكام المادة ٢٥ من الدستور ان حل مجلس النواب له نتيجة حتمية هي انتخاب مجلس نيابي آخر.

وأن عدم تمكن حكومة الرئيس العماد ميشال عون من اجراء انتخابات نيابية معزو لفعليها اذ انها كانت عالمة بوجوب اجراء تلك الانتخابات في مهلة قصوى الزامية وقد تضمن فعلاً مرسوم حل مجلس النواب دعوة الهيئات الانتخابية في مواعيد حددت في المادة الثانية منه وذلك عملاً باحكام الدستور ولا سيما المادة ٢٥ منه - وان المهلة الدستورية الملزمة قد انتهت والانتخابات النيابية لم تجر، اصبح مرسوم الحل، الذي اتخذ تحت شرط وهو اجراء الانتخابات ضمن المهلة الدستورية، باطلاً وكأنه لم يكن وان المجلس النيابي المنحل له في هذه الحال ليس فقط الحق بل عليه الواجب ان يجتمع مجدداً (م.ش. قرار رقم ٧٤ تاريخ ١٦ تشرين الثاني ١٩٩٥، اللواء منير مرعي/الدولة - مجلس الوزراء ووزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١ ص ١١١ - م.ش. قرار رقم ٧٠ تاريخ ٣ تشرين الثاني ١٩٩٧، اللواء القيم عبدالله الخوري/الدولة - وزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. ١٩٩٩ م ١ ص ٨٥ - مجلس القضايا قرار رقم ١٦٤ تاريخ ١٩ كانون الأول ١٩٩٦، اللواء منير مرعي/الدولة - مجلس الوزراء ووزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. ١٩٩٨ م ١ ص ١٦٨).

○ الفصل الرابع: السلطة الإجرائية

بالرغم من إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وفق المادة ١٧ و ٦٥ من الدستور، فإن تقسيم مواد وفصول الدستور اللبناني لا زالت تدرج رئيس الجمهورية ضمن السلطة الإجرائية:

من متن الدستور اللبناني:
الفصل الرابع - السلطة الاجرائية
أولاً: رئيس الجمهورية

وبالفعل فسوف يتبين معنا أن رئيس الجمهورية لا زال يملك صلاحيات كثيرة تجعله فعلياً شريكاً في ممارسة هذه السلطة:

لذا سنتعرف على السلطة الإجرائية كما هي محددة في الدستور: رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، مجلس الوزراء، الوزراء.

• المبحث الأول: رئيس الجمهورية

أبقى التعديل الدستوري الصادر في ٩٠/٩/٢١ على الثنائية التنفيذية، إلا أنه أحدث تغييراً جذرياً في صلاحيات رئيس الجمهورية، وأنط بعضها بمجلس الوزراء (المادة ٦٥ الجديدة) والبعض الآخر برئيس مجلس الوزراء الذي خصّه الدستور بموجب أحكام المادة ٦٤ بصلاحيات خاصة، وأبقى لرئيس الجمهورية صلاحيات هامة معددة في المواد: ٥١ و ٥٢ و ٥٣ و ٥٤ و ٥٥ و ٥٦ و ٥٧ و ٥٨ و ٥٩).

■ المطالب الأول: انتخاب رئيس الجمهورية

اعتمد الدستور اللبناني آلية انتخاب رئيس الجمهورية من النواب: حيث نصت المادة ٧٣ على ما يلي: "قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر يلتئم المجلس بناء على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد".

٢٠٢٢/١٠/٣١

ما بين: ٢٠٢٢/٨/٣١ و ٢٠٢٢/٩/٣٠

كما نصّت المادة ٤٩: "ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي...".

١- أهلية متولي موقع رئاسة الجمهورية

لا يوجد نظام الترشيح لتولي رئاسة الجمهورية، لأنه لو كان هناك لما أمكان انتخاب إلا أحد المرشحين: كمثل انتخاب مجلس النواب خمسة أعضاء في المجلس الدستوري فهو ملزم بالاقتراع من بين المرشحين. أما انتخاب رئيس الجمهورية فغير خاضع لهذا الشرط

حدّدت المادة ٤٩ من الدستور الشروط الخاصة لمن يتولى رئاسة الجمهورية، فنصّت في فقراتها الأخيرة على أنه:

لا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة لأهلية الترشيح.

كما أنه لا يجوز انتخاب القضاة وموظفي الفئة الأولى، وما يعادلها في جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة وسائر الأشخاص المعنويين في القانون العام مدة قيامهم بوظيفتهم وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعلياً عن وظيفتهم أو تاريخ إحالتهم على التقاعد. ومن خلال هذه المادة، نجد أن الدستور وضع ثلاثة شروط لتحديد أهلية متولي رئاسة الجمهورية، هذه الشروط هي:

١- أن يكون حائزاً الشروط المؤهلة للنيابة

٢- أن لا تتوافر فيه إحدى الشروط المانعة لأهلية الترشح (استقالة قبل ٦ أشهر - رؤساء بلديات مراكز المحافظات استقالة قبل سنتين

٣- أن يكون قد استقال قبل سنتين بالنسبة لموظفي الفئة الأولى وما يعادلها في الوظائف العامة....

بالنسبة للشرط الأول، أي الشروط المؤهلة للنيابة، فهي الشروط المنصوص عليها في المواد ٧ من قانون الانتخاب رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧، وهي المعروفة باسم الشروط الإيجابية، التي يجب ان تتوفر في المرشح وهي السن، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، القيد في قائمة الناخبين (أي غير محكوم أو ممنوع من ممارسة حق الاقتراع).

وفي التطبيق، جرى تعديل هذه المادة في العام ١٩٩٨ للسماح بترشح العماد إميل لحود لرئاسة الجمهورية، وخرقت هذه المادة في العام ٢٠٠٨ عندما انتخب العماد ميشال سليمان رئيساً للجمهورية من دون تعديل دستوري، وبدون أن يقدم استقالته من قيادة الجيش كما تفرض المادة ٤٩، بل انتقل من قيادة الجيش إلى رئاسة الجمهورية.

٢- الإجراءات الممهدة لجلسة الانتخاب

- **توجيه الدعوة:** نصّت المادة ٧٣ من الدستور أنه: "قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر يلتئم المجلس بناء على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد. وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس. بحسب هذا النص فإن اجتماع المجلس لانتخاب الرئيس يتم وفق حالتين:

٢٠٢٢/١٠/٣١

فقط في يوم ٢٠٢٢/١٠/٢١ يجتمع مجلس النواب حكماً وبدون دعوة من رئيسه

- الحالة الأولى هي الاجتماع الحكمي حسب نص المادة ٧٣ في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس. ولذلك بإمكان المجلس الاجتماع بدون دعوة رئيسه في هذا اليوم لانتخاب رئيس جديد للجمهورية،

- الحالة الثانية هي توجيه دعوة من رئيس المجلس تحدد زمان الانتخاب، إذ لا خلاف في ان الدعوة الى انتخاب رئيس جديد للجمهورية هي من صلاحية رئيس مجلس النواب في المدة الواقعة بين شهر على الأقل او شهرين على الأكثر من ولاية رئيس الجمهورية. لكن إذا حالت ظروف استثنائية دون التثام مجلس النواب المدعو لانتخاب رئيس جمهورية، فإن رئيس المجلس يستمر في توجيه الدعوة حتى يلتئم المجلس ويقوم بواجبه بانتخاب الرئيس.

ونذكر من الواقع اللبناني: بعد انتهاء ولاية الرئيس ميشال سليمان في ٢٤ أيار ٢٠١٤، تمت الدورة الأولى لانتخاب رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٣ نيسان ٢٠١٤ وجرى توجيه الدعوة لانتخاب الرئيس ٣٧ مرة حتى اكتمل النصاب في الجلسة الأخيرة تاريخ ٣١/١٠/٢٠١٦.

- انعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية: ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفى بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي (المادة ٤٩ من الدستور).

الغالبية المطلقة ٦٥ نائباً.

حدّدت هذه المادة الأكثرية المطلوبة لانتخاب الرئيس، إلا أنها لم تشر إلى نصاب الجلسة، فهل هو أكثرية الثلثين المطلوبة لانتخابه في الدورة الأولى: أم الأكثرية المطلقة الكافية لانتخابه في دورات الاقتراع التي تلي.

أثير في أكثر من مرة الجدل القانوني حول النصاب المطلوب، وكان آخرها الأزمة التي رافقت انتهاء ولاية الرئيس اميل لحود، إلا أنه في آخر انتخابات رئاسية (انتخاب الرئيس ميشال عون) لم يثر أي من الفرقاء السياسيين مسألة نصاب جلسة انتخاب رئيس الجمهورية حيث بدا للجميع أن النصاب هو الثلثين.

- حلف اليمين الدستورية: عندما يقبض رئيس الجمهورية على ازمة الحكم عليه أن يحلف أمام البرلمان يمين الاخلاص للأمة والدستور بالنص التالي: "أحلف بالله العظيم أن احترم دستور الأمة اللبنانية وقوانينها واحفظ استقلال الوطن اللبناني وسلامة أراضيه" (المادة ٥٠).

- **مدة ولاية رئيس الجمهورية:** في النص الأصلي للمادة ٤٩ كانت مدة ولاية رئيس الجمهورية ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وكان لا يجوز إعادة انتخابه للمرة الثالثة، إلا بعد ثلاث سنوات من انقضاء ولايته. إلا أن التعديل الدستوري الثاني الصادر في ٨ أيار ١٩٢٩ قد جعل مدة ولاية رئيس الجمهورية ست سنوات، بدلاً من ثلاث، غير قابلة للتجديد. إلا أن الرغبة في تمديد ولاية بعض الرؤساء دفعت إلى إدخال تعديلات مؤقتة على هذه المادة بما يتيح تمديد ولاية الرئيس المنتهية ولايته، وحصل التعديل الأول لصالح الشيخ بشارة الخوري بموجب القانوني الدستوري الصادر في ٢٢ أيار سنة ١٩٤٨، التعديل الثاني لصالح الرئيس الياس الهراوي بموجب القانوني الدستوري الصادر في ١٩/١٠/١٩٩٥، التعديل الثالث لصالح العماد اميل لحود بموجب القانوني الدستوري الصادر في ٤/٩/٢٠٠٤..

■ **المطلب الثاني: الصلاحيات الخاصة لرئيس الجمهورية**

ذكرنا في مقدمة هذا المبحث أن الدستور اللبناني قد خصّ لرئيس الجمهورية بصلاحيات هامة معددة في المواد: ٥١ و ٥٢ و ٥٣ و ٥٤ و ٥٥ و ٥٦ و ٥٧ و ٥٨ و ٥٩، نستعرضها بإيجاز، مع اعتماد التقسيم التقليدي القائم على التمييز بين صلاحيات الرئيس تجاه مجلس النواب، وصلاحياته تجاه الحكومة.

١ - **صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصلة بالعمل التشريعي:**

تتجلى أبرز صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصلة بالعمل التشريعي، في الأمور الآتية:

- **صلاحية إصدار القانون** "يتم إصدار القانون بموجب مرسوم يحمل توقيع رئيس الجمهورية وتوقيع رئيس الحكومة، عملاً" بما نصت عليه المادة ٥١ من الدستور بقولها: "يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهل المحددة بالدستور بعد أن يكون وافق عليها المجلس ويطلب نشرها. وعملاً بالفقرة الثانية من المادة ٥٤ فإن مرسوم إصدار القانون يشترك في التوقيع عليه رئيس الحكومة فقط. أما المدة التي يقتضي على رئيس الجمهورية أن يصدر وينشر القانون في خلالها، فهي التي حددتها المادة ٥٦ من الدستور بما نصه: "رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة. أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً" خاصاً" بوجوب استعجال نشرها فيجب عليه أن ينشرها في خلال خمسة أيام".

- **صلاحية إعادة القانون إلى مجلس النواب للنظر فيه ثانية:** نصت على هذه الصلاحية المادة ٥٧ من الدستور: "لرئيس الجمهورية، بعد إطلاع مجلس الوزراء، حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في

حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو اعادته يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره". يمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحية بشكل مرسوم موقع منه ومن رئيس مجلس الوزراء،

مثال:

مرسوم رقم ٢٥٢٥ تاريخ ٣١ تموز ٢٠١٩
إعادة القانون الرامي إلى مكافحة الفساد في القطاع العام
وانشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه

وهو القانون الذي جرى إقراره في جلسة ٢١ نيسان ٢٠٢٠ في قصر الأونيسكو

إلغاء المرسوم الاشتراعي رقم ٣١ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ المتعلق بمكافحة الإغراق واستبداله بـ
"قانون حماية الإنتاج الوطني"

قانون صادر بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٨

تطبيقاً لأحكام المادة ٥٧ من الدستور،
ونظراً لانقضاء المهلة القانونية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٥٧ من الدستور،
وبما ان القانون الذي أقره مجلس النواب بجلسته المنعقدة يومي الثلاثاء والاربعاء في ٣١
تشرين الاول و ١ تشرين الثاني ٢٠٠٦ لم يصدر خلال هذه المهلة ولم يعاد إلى مجلس
النواب لاعادة النظر فيه.
لذلك يعتبر هذا القانون نافذاً حكماً ووجب نشره.

إلغاء المرسوم الاشتراعي رقم ٣١ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ المتعلق بمكافحة الإغراق واستبداله بـ
"قانون حماية الإنتاج الوطني"

قانون صادر بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٨

..

- تأجيل دورات المجلس العادية: أعطت المادة ٥٩ من الدستور رئيس الجمهورية الصلاحية بإرجاء افتتاح دورة المجلس العادية الى أمد لا يتجاوز الشهر الواحد، بنصّها: "الرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس الى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً" وليس له ان يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد". و عملاً بأحكام المادة ٥٤ من الدستور فإن ممارسة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية تحتاج الى توقيع رئيس الحكومة على مرسوم تأجيل دور الانعقاد. وقد استخدم الرئيس ميشال عون هذه الصلاحية كما سبق وبينا في المحاضرة السادسة.

- دعوة مجلس النواب الى دورات استثنائية لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجها (المادة ٣٣ من الدستور)، ونستنتج من ذلك ان هذه الصلاحية مناصرة برئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وليس بمجلس الوزراء.

- إحالة مشاريع القوانين الى المجلس النيابي: تعطي الفقرة ٦ من المادة ٥٣ رئيس الجمهورية صلاحية إحالة مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء الى مجلس النواب، وهو يحيلها كما ترد إليه خلال مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه المرسوم، وليس له ان يدخل أي تعديل على مشروع القانون. يحمل مرسوم الإحالة توقيع رئيس الحكومة والوزير او الوزراء المختصين.

ولا يحق للحكومة إحالة مشاريع القوانين إلى مجلس النواب إلا وفق هذه الأصول.

- رسائل رئيس الجمهورية: بموجب الفقرة ١٠ من المادة ٥٣ فإن لرئيس الجمهورية صلاحية توجيه رسائل الى مجلس النواب. ولقد حدّدت المادة ١٤٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب لكيفية تعاطي مجلس النواب مع رسائل رئيس الجمهورية فهو ميز بين الرسائل الخطية والرسائل المباشرة. فإذا كانت الرسالة مباشرة، يبادر رئيس مجلس النواب الى دعوة المجلس الى الانعقاد خلال ثلاثة أيام من تاريخ إبلاغه رغبة الرئيس. بعد الإستماع الى الرسالة يرفع الرئيس الجلسة لمدة أربعة وعشرين ساعة تستأنف بعدها الجلسة لمناقشة مضمون الرسالة واتخاذ الإجراء او القرار المناسب. أما إذا كانت الرسالة خطية يدعو رئيس مجلس النواب المجلس للانعقاد خلال ثلاثة أيام من تاريخ استلامها لمناقشة مضمون الرسالة واتخاذ الإجراء او الموقف او القرار المناسب.

مثال:

رسالة موجهة من رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣١ هي الآتية:

جانب رئيس وأعضاء مجلس النواب

الموضوع:

تفسير المادة ٩٥ من الدستور، لا سيما الفقرة "ب" منها الواردة تحت عنوان "وفي المرحلة الانتقالية" حيث "تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني..."، معطوفة على الفقرة "ي" من مقدمة الدستور التي تنص على أن "لا شرعية لأي سلطة تتناقض ميثاق العيش المشترك".

-المرجع:

المادة ٥٣ (فقرة ١٠) من الدستور والمادة ١٤٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

بعد التوجه بالتحية إلى رئاسة مجلس النواب وأعضائه المحترمين، وعملاً بالمادة ٥٣ (فقرة ١٠) من الدستور والمادة ١٤٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب، نتوجه إلى مجلسكم الكريم بواسطة رئيسه بالرسالة الآتية لاتخاذ الموقف أو الإجراء أو القرار المناسب بشأن موضوعها:

....

لقد حددت المادة ١٤٥ من النظام الداخلي للمجلس النيابي اللبناني أنواع المقررات التي يتخذها مجلس النواب جواباً على الرسالة التي يوجهها رئيس الجمهورية إلى المجلس، فنصّت على أن ينعقد المجلس خلال ثلاثة أيام لمناقشة مضمون الرسالة، واتخاذ الموقف أو الإجراء أو القرار المناسب.

عندما وجّه رئيس الجمهورية العماد ميشال عون كتابه تاريخ ٢٠٢٠/١١/٢٤ إلى مجلس النواب، فإنه يعلم أن الموقف من الرسالة لا يمكن أن يكون باصدار تشريع يخضع لحيثيات مختلفة، ولا بمحاكمة الجهات المقصرة التي يتطلب ملاحقتها اتباع إجراءات لاحقة ومطوّلة، لهذا كان مطلب رئيس الجمهورية واضحاً لناحية اتخاذ مجلس النواب الموقف أو الإجراء أو القرار بشأن الرسالة والتعاون مع السلطة الإجرائية وذلك من أجل تمكين الدولة من إجراء التدقيق المحاسبي الجنائي في حسابات مصرف لبنان المركزي.

بعد تلاوة الرسالة في جلسة ٢٠٢٠/١١/٢٧، اتخذ مجلس النواب قراراً بالإجماع نص على الآتي: "تخضع حسابات مصرف لبنان والوزارات والمصالح المستقلة والمجالس والصناديق والمؤسسات العامة بالتوازي للتدقيق الجنائي من دون أي عائق أو تدرع بسرية مصرفية أو خلافه".

إذاً هو قرار اتخذته المجلس، ويستند إلى المادة ١٤٥ من النظام الداخلي للمجلس النيابي التي تجيز لمجلس النواب اتخاذ القرار. كما ان استخدام مجلس النواب لصيغة الـ "قرار" لا تقتصر على هذه المسألة، فلقد اعتمد النظام الداخلي صيغة القرار في الموضوعات الآتية: رفع الحصانة النيابية (المادة ٩٤ من النظام الداخلي)؛ إنشاء لجان التحقيق النيابية (المادة ١٤٣ من النظام الداخلي)؛ كما يتخذ المجلس قرارات بتفسير الدستور كحالة تفسيره النصاب القانوني لجلسة مجلس النواب أو المقصود بالغالبية من النواب الذين يؤلفونه (الدور التشريعي الرابع عشر محضر الجلسة السابعة تاريخ ١٩٨٠/٥/٢٩). وقد احتوى النظام الداخلي على نص عام حول التصويت على القرارات، وهو نص المادة ٨٧ التي جاء فيها: "يجري التصويت على التوصيات والقرارات وسائر المواضيع غير الواردة في المواد السابقة بطريقة رفع الايدي". تدخل هذه القرارات التي يتخذها مجلس النواب ضمن فئة الأعمال البرلمانية المحصنة من الرقابة القضائية،

٢- صلاحية رئيس الجمهورية ذات الصلة بالسلطة التنفيذية

إن انتقال السلطة الإجرائية إلى مجلس الوزراء كهيئة مجتمعة، أبقى على دور محوري لرئيس الجمهورية في أعمال هذه السلطة، وأن هناك تداخل في الصلاحيات بين أعضاء هذه السلطة (رئيس الجمهورية- رئيس الحكومة- مجلس الوزراء). وإذا سنستعرض صلاحيات رئيس الجمهورية إزاء السلطة التنفيذية عند الحديث عن مجلس الوزراء، فإننا سنخصّص هذه الفقرة لتبيان بقية صلاحيات رئيس الجمهورية الخاصة الواردة في الدستور، وهي ذات صلة بالسلطة التنفيذية والمقررة في مواد الدستور

- اعتماد السفراء وقبول أوراق اعتمادهم: اعطى الدستور اللبناني رئيس الجمهورية صلاحية اعتماد السفراء اللبنانيين في الخارج، بناء على قرار مجلس الوزراء المبني على اقتراح وزير الخارجية، وكذلك صلاحية قبول أوراق اعتماد السفراء الأجانب في لبنان (الفقرة ٧ من المادة ٥٣: يعتمد السفراء ويقبل اعتمادهم).

- ترؤس الحفلات الرسمية: يترأس الحفلات الرسمية والحفلات الوطنية الكبرى، إما بالحضور الشخصي، أو بانتداب أحد الشخصيات الرسمية لتمثيله فيها، وقد خصّصته المادة ٥٣ من الدستور: الفقرة الثامنة بصلاحيات ترؤس الحفلات الرسمية.

- منح أوسمة الدولة: يمنح رئيس الجمهورية أوسمة الدولة بمرسوم عملاً بالفقرة ٨ من المادة ٥٣ من الدستور، وذلك الى الشخصيات اللبنانية سواء المدنية أو العسكرية أو الشخصيات الأجنبية التي قدمت خدمات جليلة للدولة اللبنانية.

- إصدار العفو الخاص: تعطي الفقرة التاسعة من المادة ٥٣ لرئيس الجمهورية صلاحية منح العفو الخاص، أما حق العفو العام فلا يمنح إلا بقانون. يصدر العفو الخاص بموجب مرسوم موقع من رئيس الحكومة ووزير العدل، بعد استطلاع رأي لجنة العفو، (المواد ٣٩١ إلى ٣٩٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد).
- ترؤس المجلس الأعلى للدفاع: نصّت المادة ٤٩ من الدستور على أن رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للدفاع، وهو أيضاً القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء.
- إصدار المراسيم العادية: هي المراسيم التي لا تدخل ضمن صلاحيات مجلس الوزراء وتصدر عن رئيس الجمهورية وتحمل توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص. وتحدد القوانين الحالات التي يصدر في موضوعها العمل الإداري بصيغة مرسوم عادي لا يحتاج إلى موافق مجلس الوزراء. وهي تغطي العدد الأكبر من الأعمال الإدارية ونذكر كأمثلة عن أعمال تصدر بمراسيم عادية: ترفيع الموظفين، تعيين الموظفين من الفئات الخامسة والرابعة والثالثة، التشكيلات العسكرية، التشكيلات القضائية، منح الجنسية، منح التراخيص للمؤسسات الصناعية والسياحية، منح تراخيص الآبار الارتوازية، منح تراخيص إشغال الأملاك العامة، دعوة الهيئات الناجبة.... إن هذه الأنواع من المراسيم العادية التي لا تحتاج إلى قرار من مجلس الوزراء لإصدارها، ولذلك إذا امتنع رئيس الجمهورية عن إصدار هذه المراسيم فلا يمكن إلزامه على إصدارها ولا يمكن احتساب ١٥ يوماً المقررة بالنسبة لمقررات مجلس الوزراء ومن ثمّ اعتبارها نافذة حكماً وواجبة التنفيذ.

■ المطالب الثالث: حالة شغور سدة الرئاسة

تنصّ المادة ٦٢ من الدستور: "في حال خلو سدة الرئاسة لأيّ علة كانت تتاط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء. استناداً إلى هذا النص، نبحت في أسباب الشغور، نتأجه.

♦ أولاً: حالات خلو سدة الرئاسة

إن شغور سدة الرئاسة يكون بسبب طارئ كالوفاة، الاستقالة، أو أي سبب آخر... ويدخل ضمنها صدور قرار الاتهام من المجلس النيابي بحق رئيس الجمهورية وإحالة أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء الوزراء، بحيث تكفّ يده وفقاً لما نصّت عليه المادة ٦١ من الدستور.

واستناداً إلى نيّة المشرع الدستوري، نستخلص بأن المادة ٦٢ المتعلقة بإناطة صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء، إنما هي مرتبطة بحالة خلو الرئاسة بسبب فجائي، ولكي لا تقع البلاد

في حالة فراغ رئاسي، أي هي مرتبطة بالمادة ٧٤ من الدستور، وليس بالمادة ٧٣ المتعلقة بموعد انتخاب رئيس جديد للجمهورية بدلاً للمنتهية ولايته.

وفي المادة ٧٤، حديث عن خلوّ سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو سبب آخر، والسؤال حول معنى "أو سبب آخر" ومن هي السلطة صاحبة الصلاحية لتقرر خلو الرئاسة لأي "سبب آخر".

أما عند مرضه، وإن مرضاً عضالاً فطالما أنه يستطيع التعبير عن رغبته بالاستقالة ولو بالإشارة، فلا يجوز اعتبار مرضه سبباً لاعتبار سدة الرئاسة شاغراً.

أما فيما خص الاستقالة، فهي حقّ شخصي لرئيس الجمهورية وهي تنتج مفاعيلها القانونية منذ إعلانها، فهي تسري فور إعلان الرئيس عن استقالته،

ولا تحتاج إلى قبول أو موافقة، بل إن الدستور سمح للرئيس بالاستقالة حتى ولو كان مجلس النواب منحلّاً، حيث نظم الدستور هذه الحالة الخاصة (المادة ٧٤ من الدستور).

السوابق تؤيد هذا الرأي، الاستقالة الوحيدة الكاملة التي تحققت فعلياً كانت استقالة الرئيس بشارة الخوري عام ١٩٥٢.

فقد استدعى رئيس الجمهورية رئيس المجلس النيابي وسلمه كتاب استقالته التي يتمنى فيها على البرلمان أخذ العلم باستقالته. وبعد عدة أيام اجتمع البرلمان وقرأ رئيسه كتاب الاستقالة وبوشر بعملية انتخاب الرئيس الجديد: كميل شمعون.

• ثانياً: نتائج خلو سدة الرئاسة

عملاً بالمادة ٦٢، وعند خلو سدة الرئاسة تتناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء، وإذ لم يحدّد النص أيّ من الصلاحيات يمارسها مجلس الوزراء وكالة محلّ رئيس الجمهورية، فتتبع في هذه الحالة القواعد العامة للوكالة التي تتيح للوكيل أن يمارس كافة صلاحيات الأصيل، مع التنكير بأن فترة ممارسة الصلاحيات وكالة هي فترة وجيزة يجب أن لا تتجاوز المهلة المحددة في المادة ٧٤ من الدستور لانتخاب رئيس جديد للجمهورية.

أما عن آلية اتخاذ القرارات في مجلس الوزراء وكالة، فتطبّق في هذه الحالة الأصول المعتمدة لاتخاذ مجلس الوزراء لقراراته العادية، لأن النص لم يشترط أغلبية خاصة في تولي مجلس الوزراء صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة.

لذلك فإنه وبغياب النص يقتضي تطبيق المبادئ العامة للاصول، التي تقتضى اتخاذ القرارات من قبل الأكثرية، لأن القول بخلاف ذلك يؤدي الى إعطاء الأكثرية والأقلية ذات القوة في اتخاذ القرارات أي حق شل العمل الحكومي برمته.

لذلك يعتبر المرسوم الذي يتخذه مجلس الوزراء في ظل احكام المادة ٦٢ والموقع من رئيس مجلس الوزراء بصفته هذه ومن عدد من الوزراء المختصين صحيحاً.

وبعد انتهاء ولاية الرئيس ميشال سليمان في ٢٥ آيار ٢٠١٤ حصل شغور بسدة الرئاسة، ولم يحصل توافق على آلية اتخاذ مجلس الوزراء قرارته بصفته ممارساً لصلاحيات رئيس الجمهورية وكالة، حيث ابتدأوا باعتماد نظام اجماع الوزراء، وبسبب حصول تعطيل المقررات بسبب استحالة حصول الاجماع تمّ التوافق على اعتماد آلية توقيع من حضر الجلسة دون طلب الاجماع، بشرط أن يكون بين الموقعين رئيس الحكومة والوزراء المختصين. وهذا أمر جوهري لأن مجلس شورى الدولة يعتبر أن توقيع رئيس الحكومة هو ضروري لكونه وفق المادة ٦٤ من الدستور هو الذي يمثل الحكومة وتوقيعه من الأصول الجهورية التي لا غنى عنها.

• المبحث الثاني: رئيس مجلس الوزراء

من أهم الإصلاحات الدستورية التي تضمنها التعديل الدستوري الأخير الصادر في ٩/٩/٢٠١٠ تقنين الأعراف التي كانت سائدة في الجمهورية الأولى لجهة مشاركة رئيس مجلس الوزراء في الحكم كما جعل من رئاسة الوزراء مؤسسة دستورية لها صلاحيات خاصة بها

■ المطلب الأول: تعيين رئيس الحكومة

حددت الفقرة ٢ من المادة ٥٣ على أن: "يُسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها". وهذه الفقرة مستقلة عن مرسوم تعيين رئيس الحكومة الذي هو نتيجة طبيعية لهذه الفقرة، بحيث أنه وبعد نجاح الرئيس المكلف في مهمته، يصار إلى تعيينه رئيساً للحكومة، وهذا التعيين ترعاه الفقرة ٣ من المادة ٥٣ التي نصّت على أن: "يصدر -رئيس الجمهورية - مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً".

بحسب الفقرة الثانية المذكورة، فإن تسمية الرئيس المكلف لا تكون بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية بل وفق إرادة ١٢٨ نائباً، ويعلنها رئيس الجمهورية بعد التشاور مع رئيس مجلس النواب.

إذاً، المعني الأول بتسمية الرئيس المكلف بتشكيل الحكومة هم النواب، الذين يبلغون رئيس الجمهورية عن مرشحهم، فيتولى الرئيس استخلاص المرشح المناسب من بين المرشحين الذين سمّاهم النواب، على أن يلي ذلك تشاور رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب.

يمكن إستخلاص مجموعة من الإستنتاجات المتعلقة بدور النواب في هذه الإستشارات إستناداً إلى المادة ٥٣ من الدستور:

- أولاً، إن النواب يؤدون صلاحية دستورية، وقد تكون الصلاحية الوحيدة التي يمارسونها خارج مبنى البرلمان، حيث يتوجب عليهم الانتقال إلى القصر الجمهوري لتسمية من يرونه أهلاً لتشكيل الحكومة. ولا يمكنهم التسمية بواسطة الهاتف أو الفاكس أو غيره من وسائل الإتصال. فالتسمية يقتضي أن تتم مباشرة أمام رئيس الجمهورية.

- ثانياً، إن هذه الصلاحية (التسمية)، كأى صلاحية دستورية لا تفوّض بحيث على النائب تسمية مرشحه بالإسم لا بالأوصاف أو الموصفات، أو بترك الخيار لرئيس الجمهورية بتسمية من يريد.

- ثالثاً، إن صلاحية التسمية هي صلاحية شخصية وليست صلاحية كتلة نيابية، بحيث لا يمكن لنائب أن يفوّض رئيس الكتلة بالتسمية نيابةً عنه.

- رابعاً، لا يحق للنائب أن يسمى أكثر من مرشح واحد، والسبب أنه يوجد مركز وحيد يجري اختيار من يشغله.

بعد انتهاء الاستشارات، يجتمع رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب، ويتشاورا في ما خلصت إليه الاستشارات الملزمة، وهذا التشاور له مدلول دستوري وقانوني، إذ تترتب عليه مفاعيل قانونية، ولو اكتفى النص بالقول أن يطلع رئيس الجمهورية رئيس مجلس النواب على هذه النتائج، لكانت الاستشارات ملزمة بنتيجتها، ولكن هذا التشاور منح الرئيسين فرصة للتقرير، بحيث يمكن بناء على نتائج الاستشارات أن يقررا إعادة الاستشارات مرة جديدة، أو الأخذ بعكس ما ناله أحد المرشحين من غالبية بسيطة، فعلى فرض تم التنافس بين مرشحين نال أحدهما ٦٠ صوتاً والآخر ٥٠ صوتاً يمكن لرئيس الجمهورية تكليف من نال الخمسين صوتاً إذا وجد في تكليفه مصلحة وطنية، ويحاول لاحقاً مع رئيس مجلس النواب إقناع الغالبية النيابية بالتصويت له. وما ذلك إلا لكون الاستشارة ملزمة بطلبها وليست ملزمة بنتيجتها إلا إذا كان هناك إجماع نيابي على مرشح ما فلا يكون من الحكمة معاندة الإرادة النيابية.

بعد الانتهاء من الاستشارات النيابية والتشاور بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب يصدر الرئيس كتاباً بتكليف شخصية مهمة تأليف الحكومة.

ولكن في الاستشارات النيابية الأخيرة تاريخ ٢٠١٩/١٢/١٩ التي انتهت بتكليف د. حسان دياب، فإنه جرى القبول بتفويض رئيس الكتلة لكل من كان متغيباً بعذر.

■ المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الحكومة بعد تعديل العام ١٩٩٠

نظمت المادة ٦٤ من الدستور صلاحيات رئيس مجلس الوزراء فهو "رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها، ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء.

• أولاً: تكريس الصلاحيات العرفية واستحداث صلاحيات جديدة

إن أهم ما تضمنته المادة ٦٤ من الدستور هو تحويل الثنائية التنفيذية من ثنائية شكلية الى ثنائية فعلية، حيث أصبحت السلطة الإجرائية موزعة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ومجلس الوزراء.

وإذا كانت بعض الصلاحيات التي أعطيت لرئيس الحكومة هي تقنين وتكريس للأعراف الدستورية القائمة، كإجراء الاستشارات النيابية قبل تأليف الحكومة والتوقيع على أعمال رئيس الجمهورية والتنسيق بين الوزارات المعنية،

فإن البعض الآخر من هذه الصلاحيات، وخاصة المذكورة في البند الأول والبند السادس من المادة ٦٤، جعل من رئاسة مجلس الوزراء مؤسسة دستورية.

فرئيس الحكومة هو الذي يترأس جلسات مجلس الوزراء مبدئياً، إلا إذا رغب رئيس الجمهورية في حضور الجلسة.

ولا يخفى ما لهذه الصلاحية من تأثير معنوي على الوزراء. وبخلاف رئيس الجمهورية فإن بإمكان رئيس مجلس الوزراء الاشتراك في التصويت عند اللجوء إليه لحسم الخلاف حول موضوع معين.

أما البند السادس فقد أعطى رئيس الحكومة حق دعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد ووضع جدول أعماله، بعد ان كانت هذه الصلاحية مناطة برئيس الجمهورية.

هذه الصلاحية خطيرة وهامة لأنها تجعل من رئيس الحكومة المرجع الأول والأخير في دعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد وفي وضع جدول أعماله.

وفهو يمارسها مفرداً، كما انه غير ملزم بدعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد حتى لو طلبت منه ذلك أكثرية أعضاء مجلس الوزراء.

وهو الذي يحدد جدول الأعمال مع ما تتضمنه هذه الصلاحية من استتباب في عرض او عدم عرض ما يرده من الوزراء على جلسة مجلس الوزراء. ذلك أن المرسوم رقم ٩٢/٢٥٥٢ الخاص بتنظيم أعمال مجلس الوزراء لم يلزم رئيس الحكومة بعرض المشاريع التي يحيلها الوزراء إليه على جدول الأعمال.

كما تعتبر المادة ٦٤ من الدستور السند الأساسي للسلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء، ذلك أن تكليفه بتنفيذ السياسة الإجرائية يتطلب منحه الصلاحيات اللازمة للقيام بهذه المهمة ومن ضمن هذه الصلاحيات إصدار القرارات النافذة سواء الفردية أو التنظيمية وبصورة أساسية التعاميم الإدارية التي لبعضها صفة تنظيمية بامتياز. إضافة إلى السلطة التنظيمية التي تمنحها المادة ٦٤ يمارس رئيس مجلس الوزراء السلطة التنظيمية بصفته رئيساً لمجلس الوزراء عبر توقيعه على المراسيم سواء العادية أو الصادرة عن مجلس الوزراء.

إن هذه الصلاحيات الهامة لرئيس مجلس الوزراء لا يمكن له ممارستها بشكل فعال ما لم يعتمد على أكثرية نيابية ثابتة تجعل منه زعيماً لها على غرار ما هو حاصل في النظم البرلمانية.

♦ ثانياً: مضمون المادة ٦٤

حدد الدستور الجديد ولأول مرة في تاريخ لبنان صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وذلك في المادة ٦٤

منه:

"رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها وهو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء، فبعد أن نصّ على الجهة المسؤولة عن وضع السياسة الإجرائية وتنفيذها في البلاد، بقوله أن مجلس الوزراء هو الذي يضع السياسة العامة، أكمل ونصّ على أن عملية تنفيذ هذه السياسة تقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء المسمى في المادة ٦٤ من الدستور "رئيس الحكومة" والذي يقوم أيضاً بمهمة المتابعة والمراقبة ليتأكد من أن الوزراء والإدارات يقومون بتنفيذ سياسات مجلس الوزراء وتحقيق صالح المواطنين

يبقى القول أن المادة ٦٤ من الدستور تضمنت صلاحيات هامة ووزانة لرئيس الحكومة تجعل منه فعلياً شريكاً أساسياً في ممارسة السلطة التنفيذية:

"رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء. وهو يمارس الصلاحيات الاتية:

- يرأس مجلس الوزراء، ويكون حكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع.
- يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها.
- يطرح سياسة الحكومة العامة امام مجلس النواب.
- يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة و مرسوم قبول استقالة الحكومة او اعتبارها مستقيلة.
- يوقع مرسوم الدعوة الى فتح دورة استثنائية ومراسيم اصدار القوانين وطلب اعادة النظر فيها.
- يدعو مجلس الوزراء الى الانعقاد ويضع جدول اعماله. ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث.
- يتابع اعمال الادارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.
- يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص.

♦ ثالثاً: العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة

إشكالية الصلاحيات: إن إبقاء رئيس الجمهورية ضمن إطار السلطة التنفيذية، أدى لوجود حالة واقعية متمثلة برأسين للسلطة الإجرائية، وقد تأرجحت العلاقة بينهما وفق إحدى الصور الآتية:

- علاقة تصادم: عندما تنعدم الثقة ويكون الخلاف على العناوين الكبرى طاعياً: وأبرزها: العلاقة بين الرئيس إميل لحود والرئيس الراحل رفيق الحريري.
- علاقة تعاون عندما يكون التفاهم السياسي قائماً بين الطرفين، وأبرزها العلاقة بين الرئيس ميشال سليمان والرئيس فؤاد السنيورة، أو العلاقة بين الرئيس إميل لحود والرئيس سليم الحص.
- علاقة مساكنة: عندما لا يكون التفاهم السياسي قائماً وإنما لاعتبارات كبرى تدفع إلى تمرير المرحلة: وأبرزها العلاقة بين الرئيس ميشال عون والرئيس سعد الحريري (٢٠١٦/١٢/١٨) وحتى (٢٠١٩/١/٣١).
- علاقة سيطرة: عندما يكون لرئيس الجمهورية كتلة وزارية كبرى تجعله ممسكاً بقرار مجلس الوزراء، في هذه الحالة سيكون رئيس الحكومة مجرد معاون لرئيس الجمهورية. وأبرزها العلاقة بين الرئيس ميشال عون والرئيس سعد الحريري في الحكومة السابقة (٢٠١٩/١/٣١) حتى (٢٠٢٠/١/٢١).

• المبحث الثالث: الحكومة أو مجلس الوزراء

إن القاعدة الأساسية التي استحدثتها التعديل الدستوري الأخير في العام ١٩٩٠ هي في إناطته السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، بعد أن كانت مناطة بموجب أحكام المادة ١٧ القديمة برئيس الجمهورية. فأعاد هذا التعديل العمل بالأصول البرلمانية باعتبار أن مجلس الوزراء هو الهيئة التي تتولى الدور الرئيسي في النظام البرلماني، بوصفها هيئة جماعية تتحمل مسؤولية الحكم تجاه البرلمان.

■ المطلب الأول: تشكيل الحكومة

لم يعد تشكيل الحكومة في لبنان رهن بإرادة رئيس الجمهورية وفق ما كانت تقرره المادة ٥٣ من الدستور اللبناني قبل تعديلها: "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً". ولكن بعد التعديلات الدستورية بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ فإن تشكيل الحكومة أصبح رهن توافق ثلاثة أطراف هي رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ومجلس النواب. وطبعاً مع مراعاة المادة ٩٥ من الدستور التي تنص على أنه "تتمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة".

هذا ما نصّت عليه الفقرة ٢ من المادة ٦٤: "يُجري (أي رئيس الحكومة) الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها".

إن هذه المادة واضحة للاحية التمييز بين خطوة تشكيل الحكومة، وخطوة توقيع مرسوم التشكيل، فتشكيل الحكومة هي صلاحية دستورية لرئيس الحكومة المكلف يشاركه فيها النواب حيث يتوجب عليه إجراء استشارات نيابية لمعرفة توجه النواب ومواقفهم من تشكيل الحكومة.

أما في خطوة إصدار مرسوم التشكيل، فهذه الخطوة هي من صلاحية رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكلف، وهذا ما كررته الفقرة ٤ من المادة ٥٣: "يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة".

♦ أولاً: مهلة تشكيل الحكومة

أوجبت الفقرة الثانية من المادة ٦٤ على رئيس الحكومة أن يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة، إلا أن هذه المادة لم تقيد رئيس الحكومة بمهلة محدّدة للتأليف، كان التوجه في الطائف نحو تقييد صلاحية رئيس الحكومة في تشكيل الحكومة ضمن زمنية محددة، أسوة بالمهلة المقررة لإعداد البيان الوزاري (مهلة ثلاثين يوماً)،

لكن بناءً على اعتراض وإصرار الرئيس صائب سلام، الذي رفض تقييد رئيس الحكومة بمهلة للتأليف، لأنه إذا كان رئيس الحكومة على خلاف مع رئيس الجمهورية وكانت هناك مهلة محددة للتأليف، فإن رئيس الجمهورية يماطل ويرفض التشكيلات التي يقدمها رئيس الحكومة حتى تنقضي المهلة، فيلغي رئيس الجمهورية أمر تكليفه،

لهذا السبب لم تقيد المادة ٦٤ رئيس الحكومة بأي مهلة لانتهاء من مشاورات تأليف الحكومة، ولم تعط رئيس الجمهورية صلاحية سحب التكليف الصادر بناءً على إرادة النواب. وبخلال فترة التأليف تكون الحكومة المعتمدة مستقلة في حالة تصريف أعمال.

♦ ثانياً: مسألة الثلث المعطل

لما كان تشكيل الحكومة منوط بتوافق ثلاثة أطراف (رئيس الجمهورية - رئيس الحكومة - الكتل البرلمانية)، فإن كلاً من هذه الأطراف الثلاثة يسعون ليكون لهم حضورهم الوزاري في الحكومة، وبخاصة في مسألة اتخاذ القرارات المسماة أساسية في الدستور والتي تحتاج إلى أكثرية الثلثين في مجلس الوزراء (المادة ٦٥)، وكذلك لضمان إقالة الحكومة عبر استقالة أكثر من ثلث أعضائها (المادة ٦٩).

ولهذا فإن الفريق الذي يملك أكثر من ثلث أعضاء الحكومة يستطيع أن يشارك في الموضوعات الأساسية، ويستطيع أن يقلل الحكومة إذا رأى جدوى من إقالتها.

لأنه وفقاً للدستور فلا وجود لثلث معطل يمثل رئيس الجمهورية أو كتلة نيابية أو تحالف كتل في الحكومة، كما أن الثلث لا يعطل اتخاذ القرارات في المواضيع الأساسية لأنها تحتاج إلى موافقة ثلث أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها (الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من الدستور). أضف إلى ذلك أن استقالة ثلث أعضاء الحكومة لا يؤدي إلى اعتبارها مستقلة لأنه وفقاً لأحكام المادة ٦٩ من الدستور فإن الحكومة تعتبر مستقلة إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها. وبالتالي فإن مصطلح الثلث المعطل خاطئ ويقصد به أكثر من ثلث أعضاء الحكومة.

إن الغاية التي قصدها المشرع الدستوري من أحكام المادتين ٦٥ و ٦٩ تتوافق مع مفهوم الحكم في لبنان خلال المرحلة الإنتقالية كونه يجب أن يكون مبدئياً بالتوافق، وحتى لا ينفرد المسلمون أو المسيحيون في البت بالأمور الأساسية، أو أن يتم اتخاذ القرارات في مجلس الوزراء بدون موافقة طائفتين كبيرتين (موارنة، سنة، شيعة) أو طائفة كبيرة وطائفتين من الطوائف الأساسية الأخرى (أرثوذكس، دروز، كاثوليك). وبالتالي لم يخطر في بال المشرع الدستوري حفظ حصة (كوتا) لرئيس الجمهوري أو لتكتلات

نيابية تمكنهم من تعطيل اتخاذ القرارات في المواضيع الأساسية أو التهديد باستقالة وزرائه لمنع الحكومة من اتخاذ قرارات بالأكثرية العادية في غير الأمور الأساسية.

- في اتفاق الدوحة

ثانياً: تشكيل حكومة وحدة وطنية من ٣٠ وزيراً توزع على أساس ١٦ وزيراً للأغلبية - ١١ للمعارضة - ٣ للرئيس، وتتعهد الأطراف بمقتضى هذا الاتفاق بعدم الاستقالة أو إعاقة عمل الحكومة.

فالثالث المعطل أو الضامن، هذا المصطلح الجديد الذي أدخل على السياسة اللبنانية حديثاً، يدل دلالة واضحة على التناقض واللامنطق في الجمع بين الأكثرية والمعارضة في حكومة واحدة، وتأثيرها السلبي في سلامة النظام الديمقراطي وانتظام آلية العمل فيه. وإن الاحتشاد في حكومة واحدة شاملة تضم الجميع، يعني عملياً تعطيل المعارضة وإسقاط كل آليات المحاسبة بين حكومة أكثرية تعمل وأقلية تعارض، وتطرح ملاحظاتها واعتراضاتها واحتجاجاتها، وتُعدّ تصوراً مغايراً لمبدأ التضامن الوزاري المعمول به في كل الأنظمة البرلمانية.

♦ ثالثاً: البيان الوزاري ونيل ثقة مجلس النواب

أوجبت الفقرة الثانية من المادة ٦٤ على الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

استناداً إلى هذا النص، فإن اكتمال وجود الحكومة دستورياً مرتبطاً بنيلها الثقة من البرلمان في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تأليفها، وتنحصر صلاحيات الحكومة قبل نيل الثقة بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال.

إن المادة ٦٤ المذكورة من الدستور قد أُلقت موجباً إلزامياً على عاتق الحكومة بتقديم البيان الوزاري ضمن مهلة محددة، وأن الحصول على ثقة مجلس النواب أصبح إلزامياً. وقبل نيلها الثقة، تبقى الحكومة متمتعة بأهلية قانونية ناقصة، بحيث لا يمكنها ممارسة صلاحياتها إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال.

ولا تكتمل أهلية الحكومة القانونية إلا بعد حيازتها على ثقة مجلس النواب، وفي هذه الحالة، يصبح باستطاعتها، ممارسة جميع الصلاحيات والمهام المنوطة بها..

والبيان الوزاري عبارة عن برنامج عمل يتلوه رئيس الحكومة أمام المجلس، يتضمن الخطوط الكبرى للسياسة التي تنوي الحكومة اعتمادها في شتى المجالات. وبموجب البيان، تتعهد الحكومة بالعمل على احترامه وتنفيذ ما ورد فيه. إن مخالفة الحكومة لمضمون بيانها، لا يجعلها حكومة غير قانونية أو اعتبارها مستقلة، بل يمكن أن يعرضها للمساءلة أمام المجلس ومن ثم إلى حجب الثقة عنها عند الاقتضاء..

■ المطلب الثاني: اجتماعات مجلس الوزراء

أتى التعديل الدستوري الأخير، ليكرس صراحة مجلس الوزراء كمؤسسة قائمة بذاتها، وأناط به السلطة الإجرائية بموجب المادة ١٧ ومنحه صلاحيات واسعة بموجب المادة ٦٥. وأصبح مجلس الوزراء هيئة جماعية لها كيان مستقل تناط به السلطة الإجرائية، ويتخذ القرارات إما بالتوافق وإما بالتصويت، ونتعرف على الأصول الإجرائية لاجتماعات مجلس الوزراء، ونظام جلساته واتخاذ مقرراته.

♦ أولاً: المقر الخاص لمجلس الوزراء

بالإضافة إلى النص العام الوارد في المادة ٢٦ من الدستور الرامي إلى جعل: "بيروت مركز الحكومة و مجلس النواب". ورد نصّ خاص فيما خصّ مكان انعقاد مجلس الوزراء، حيث جاء في الفقرة ٥ من المادة ٦٥: "يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقرّ خاص".

بقي هذا النص معلقاً إلى عهد الرئيس أميل لحود (١٩٩٨) حيث عمد إلى إنشاء هذا المقر الخاص في بيروت - منطقة المتحف.

وبعد إنشاء هذا المقر لم يعد من عذرٍ أمام الحكومة في الاجتماع خارج هذا المقر، فلا يمكن الدعوة إليها في القصر الجمهوري ولا في مقر رئاسة مجلس الوزراء ولا في أي مكان آخر.

لأنه لا وجود لسلطة دستورية من دون مقر والدستور يولي الحكومة السلطة التنفيذية التي تتمثل بمجلس الوزراء. فالمسألة هنا ليست شكلية، لأن عقد الجلسات في غير المقر الخاص بمجلس الوزراء يعني مخالفة نصٍ دستوري، أقرّ في سبيل ضمان استقلالية مؤسسة مجلس الوزراء عن رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة.

وتطبيق أحكام الدستور المتعلقة بمقر انعقاد جلسات مجلس الوزراء لا تسري أحكامه إلا على جلسات المجلس الدورية، فعندما تحدد الحكومة يوماً لانعقاد الجلسة دورياً يكون ذلك في المقر الخاص، أما مكان انعقاد الجلسات الاستثنائية، فيمكن أن تعقد في أي مكان خارج المقر.

♦ ثانياً: دعوة مجلس الوزراء للانعقاد ووضع جدول أعمال

أنط الدستور بموجب المادة ٦٤ منه برئيس الحكومة صلاحية دعوة مجلس الوزراء للانعقاد، هذه الصلاحية، تجعل من رئيس الحكومة المرجع الأول والأخير في دعوة المجلس للانعقاد وفي وضع جدول أعماله،

ولرئيس الجمهورية بموجب الفقرة الثانية عشر من المادة ٥٣: "صلاحية دعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد استثنائياً"، كلما رأى ذلك ضرورياً، بالاتفاق مع رئيس الحكومة.

إلا أن الانعقاد الاستثنائي يستوجب ظروف استثنائية وطارئة لا تحتمل التأجيل ومعلقة على شرط الاتفاق مع رئيس الحكومة.

ويعتبر إعداد جدول أعمال مجلس الوزراء من المواضيع التي تدخل في اختصاص رئيس مجلس الوزراء سنداً للفقرة السادسة من المادة ٦٤ التي تنص: "يدعو مجلس الوزراء إلى الإنعقاد ويضع جدول أعماله، ويطلع رئيس الجمهورية على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث.

وتم توضيح معنى الإطلاع بموجب المادة الرابعة من تنظيم اعمال مجلس الوزراء الصادر بموجب المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ والمعدلة بموجب المرسوم رقم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١ والتي تنص على أن: "يضع رئيس مجلس الوزراء جدول الاعمال وفق الاصول المحددة في الدستور ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث وترسل نسخاً عنه الى رئاسة الجمهورية والى جميع الوزراء وذلك:

– قبل أسبوع على الأقل لتاريخ مناقشتها بالنسبة لمشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية، ويقتضي أن ترفق بمشاريع القوانين جداول مقارنة تبين النص الحالي والنص المقترح والاسباب الموجبة الداعية للتعديل، غير أنه يمكن بعد موافقة مجلس الوزراء مناقشة مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية في الجلسة دون التقيد بمهلة الاسبوع المذكورة.

– قبل يومين على الأقل لمناقشتها بالنسبة لسائر المواضيع.

كما يعود للوزراء أن يطلبوا من رئيس الحكومة عرض الأمور الطارئة على مجلس الوزراء، ولكن اشترطت لذلك إطلاع رئيس الجمهورية مسبقاً على الأمور الطارئة التي ستعرض. (المادة ٦٤ - فقرة ٦: يطلع رئيس الجمهورية مسبقاً... على المواضيع الطارئة التي ستبحث).

كما أعطت الفقرة ١١ من المادة ٥٣ رئيس الجمهورية صلاحية عرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال.

♦ ثالثاً: جلسات الحكومة واتخاذ المقررات

جرت العادة على أن يعقد مجلس الوزراء جلسة في كل أسبوع، وإذا اقتضى الأمر، جلسات استثنائية،

يفتتح رئيس الجمهورية إذا حضر الجلسة بكلمة يليها ويتبع ذلك مداخلة لرئيس مجلس الوزراء. ويأتي بعد ذلك دور المناقشة حول المسائل المدرجة في جدول أعمال الجلسة.

١- ترؤوس الجلسات: تنص المادة ٦٤ في فقرتها الأولى على أن من صلاحيات رئيس الحكومة هي ترأس جلسات مجلس الوزراء، وهذا الأمر هو من الأمور المنطقية التي تقتضها طبيعة الأشياء، فطالما أن هذا الشخص هو رئيس مجلس الوزراء فيجب أن يرأس جلساته، أما في الواقع العملي فنجد أن رئيس الجمهورية قد ترأس جميع جلسات مجلس الوزراء سداً للمادة ٥٣ من الدستور التي تنص على أن: "يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت". وما هو استثناء بحسب المادة ٥٣ أصبح في الممارسة العملية أشبه بقاعدة حيث يترأس رئيس الجمهورية والحكومة مداورة جلسات مجلس الوزراء.

٢- نصاب الجلسات واتخاذ القرارات: حددت الفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور النصاب القانوني لانعقاد جلسات مجلس الوزراء بأكثرية ثلثي أعضائه، أي يتوجب أن يحضر الجلسة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً كحد أدنى. وحظرت المادة العاشرة من مرسوم تنظيم أعمال مجلس الوزراء، أن يتخذ المجلس أي قرار إذا ل تكن هذه الأكثرية حاضرة في الجلسة: "لا يكتمل نصاب الجلسات ولا تكون الجلسات قانونية إلا بحضور ثلثي أعضاء المجلس ولا يجوز اتخاذ أي قرار إلا بتوفر هذا النصاب".

بعد انتهاء المداولة في الموضوع يتخذ مجلس الوزراء القرار المناسب بشأنه وفقاً لأحكام الفقرة الخامسة من المادة (٦٥) من الدستور (المادة ١٤)، فتتخذ قرارات المجلس توافقياً وإلا فبالتصويت العلني برفع الايدي أو بالمناداة بالاسماء (المادة ١٥)، بحيث يعتبر المشروع المطروح على التصويت مقترناً

بموافقة مجلس الوزراء في حال موافقة اكثرية الوزراء الحاضرين، وذلك مع مراعاة احكام الفقرة (٥) من المادة (٦٥) من الدستور التي تتطلب اكثرية ثلثي عدد اعضاء مجلس الوزراء للموافقة على المواضيع الاساسية المحددة حصراً في الفقرة المذكورة. تعديل الدستور، اعلان حالة الطوارئ والغاؤها، الحرب والسلم، التعبئة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الانمائية الشاملة والطويلة المدى، تعيين موظفي الفئة الأولى أو ما يعادلها، اعادة النظر في التقسيم الإداري، حل مجلس النواب، قانون الانتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية، اقالة الوزراء.

♦ رابعاً: حق الاعتراض المؤقت على قرارات مجلس الوزراء

بعد انتقال السلطة التنفيذية إلى مجلس الوزراء، استحدثت صلاحية جديدة لرئيس الجمهورية لم تكن معروفة في السابق وهي "حق الاعتراض المؤقت على قرارات مجلس الوزراء"، فنصت المادة ٥٦ الفقرة الثانية: "يصدر رئيس الجمهورية المراسيم ويطلب نشرها وله حق الطلب الى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال ١٥ يوماً. وإذا أصرّ المجلس على القرار المتخذ وانقضت المهلة دون إصدار المرسوم او إعادته يعتبر القرار او المرسوم نافذاً" حكماً "ووجب نشره".

تتوافق هذه الصلاحية المناطة برئيس الجمهورية مع حق الرقابة الشائعة التي يمارسها رئيس الدولة بموجب احكام المادة ٥٠ من الدستور. ولذلك فإن حق النقض الذي يمارسه رئيس الجمهورية على القرارات والمراسيم الصادرة عن مجلس الوزراء هو حق مؤقت يسقط إذا ما أكد مجلس الوزراء على القرار المتخذ بالأكثرية المطلوبة وفقاً لطبيعة المراسيم والقرارات المتخذة.

■ المطلب الثالث: صلاحيات مجلس الوزراء

أناطت المادة ١٧ من الدستور بمجلس الوزراء ممارسة السلطة الاجرائية، ومنحته المادة ١٨ منحه صلاحية اقتراح القوانين، وفي المادة ٤٩ فإن القوات المسلحة تخضع لسلطته وأن المادة ٥٢ أعطته صلاحية الموافقة على المعاهدات الدولية، والمادة ٥٥ منحه صلاحية حل مجلس النواب، والمادة ٥٨ منحه الصلاحية التشريع الاستثنائي، والمادة ٦٢ منحه صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة، والمادة ٦٥ عددت أبرز صلاحياته كسلطة تنفيذية، والمادتين ٧٦ و٧٧ منحه دوراً محورياً في تعديل الدستور، والمادة ٨٥ منحه صلاحية فتح اعتماد استثنائي بمرسوم، والمادة ٨٦ منحه صلاحية إصدار الموازنة بمرسوم.

وإذ سبق لنا وبحثنا وتعرّفنا على بعض هذه الصلاحيات، نكمل البحث في بقية صلاحيات مجلس الوزراء التي لم نتطرق إليها فيما سبق.

١- التصرف بالقوات المسلحة: نصّت مقدمة المادة ٦٥ على أن مجلس الوزراء هو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، مكررة ما ورد في المادة ٤٩ لقد وضع الدستور القوات المسلحة بتصرف مجلس الوزراء الذي يحدد السياسة الدفاعية ويصدر الأوامر والتعليمات للقوات المسلحة.

٢- تقرير السياسة العامة: يدخل في مهمة "الحكومة" وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات، وبهذا النص، يكون الدستور قد حجب عن مجلس النواب صلاحية التخطيط ووضع الاستراتيجيات الوطنية على مختلف الصعد الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والإنمائية...، وأصبح وضع هذه الأطر من الاختصاص الحصري للحكومة، وهي عادةً تترجم هذه الفقرة عبر بياناتها الوزارية، وعبر مشاريع قوانين - البرامج، وعبر مشاريع القوانين النازمة للقطاعات الاقتصادية.

٣- اتخاذ القرارات والمراسيم التنظيمية: أعطى الدستور اللبناني بموجب أحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة ٦٥ لمجلس الوزراء السلطة التنظيمية وخصّه بصلاحية السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة. وقد أكدت المادة ٦٥ الفقرة ٢، على القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء بشكل صريح، وكذلك الفقرة الخامسة من المادة ٦٥ التي نصّت على أن يتخذ قراراته توافقياً، وبالتالي فإن قرارات مجلس الوزراء هي قرارات نهائية وملزمة، سواءً أكانت تحتاج وفق القانون والدستور إلى إصدار مراسيم، أم كانت نهائية بذاتها وملزمة للوزارات والإدارات العامة بدون حاجة إلى إصدار مرسوم بشأنها.

ونعيد التذكير بالفقرة الثانية من المادة ٥٦ من الدستور التي تتحدث عن أنه إذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو اعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره".

٤- تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم: أنيطت بمجلس الوزراء صلاحية تعيين كل الموظفين على اختلاف الفئات والرتب، حيث جاء النص في الفقرة الثالثة من المادة ٦٥ غير مقتصر على تعيين فئة وظيفية دون أخرى، أما بالنسبة لموظفي الفئة الأولى وما يعادلها في الإدارات والمؤسسات العامة، فإن تعيينهم هو الموضوعات الأساسية التي تحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء.

٥- خامساً: إبرام المعاهدات الدولية: نصت المادة ٥٢ من الدستور على أن: "يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب".

فالاختصاص بالمفاوضة يمارسه رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة على أن صلاحية الإبرام هي لمجلس الوزراء، أما المصادقة فهي لمجلس النواب بالنسبة للمعاهدات التي تتصل من بعيد أو قريب بمالية الدولة، كالاتفاقيات المشتملة على الإقراض والإستقراض، وعلى المساهمة المالية في المنظمات والمشاريع الدولية. كذلك المعاهدات التجارية على اختلاف أنواعها، بما للتجارة من مفهوم اقتصادي واسع، كالاتفاقيات الجمركية والإستثمارية... كذلك بالنسبة للمعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فإنها يجب أن تخضع لمصادقة مجلس النواب. أما بقية أنواع المعاهدات فإن لمجلس الوزراء حق إبرامها دون أن يُطلع عليها مجلس النواب أو يعرضها لمصادقته.

٦-سادساً: إعلان الحرب وعقد السلم: تضمّن الدستور نصاً صريحاً (الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥) قضى باعتبار أن: "اعلان حالة الطوارئ والغاؤها، الحرب والسلم، التعبئة العامة، من صلاحيات مجلس الوزراء بموجب قرار يتّخذه بأكثرية الثلثين. أما الدفاع فلا تحتاج القوى المسلحة إلى تفويض لكي تمارس حق الدفاع.

■ المطلب الرابع: قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة

حدّدت المادة ٦٩ من الدستور، للحالات التي تعتبر الحكومة فيها مستقيلة:

١- إذا استقال رئيسها: فاستقالة رئيس مجلس الوزراء تكون نتيجة ظروف سياسية يعود تقديرها له، وهي تهدف الى عدم الوصول الى حالة مجابهة مع البرلمان. ذلك انه قد درجت العادة في لبنان على ان تتقادى الحكومات مجابهة البرلمان، حيث لم تسقط حكومة نتيجة حجب الثقة عنها. وبعد تطبيق التعديل الدستوري الجديد، اعتبرت الحكومة مستقيلة بسبب استقالة رئيسها ثلاث مرات، الأولى في العام ١٩٩٢ مع استقالة الرئيس عمر كرامي، والثانية في العام ٢٠٠٥ مع استقالة الرئيس عمر كرامي في جلسة مناقشة الحكومة في مجلس النواب. والثالثة في العام ٢٠١٣ عندما استقال الرئيس نجيب ميقاتي بسبب عدم موافقة مجلس الوزراء على التصويت على قرار التمديد للمدير العام لقوى الأمن الداخلي اللواء أشرف ريفي.

٢- إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها: تفقد لحكومة أكثر من ثلث أعضائها إما بحجب الثقة الإفرادية عنهم، أو باستقالتهم، أو بوفاتهم....، وقد حصل أن استقال أحد وزيراً من حكومة الشيخ سعد الحريري في العام ٢٠١١ ما اعتبرت معه الحكومة مستقيلة.

٣- بوفاة رئيسها: لما كان رئيس الحكومة ركن دستوري أساسي في تركيبة السلطة التنفيذية، فإن وفاته يؤدي إلى اعتبار الحكومة مستقيلة لارتباطها به، بحيث لا يمكن أن تتناط مهام رئاسة الحكومة

بوزير آخر وكالة، كما حصل بعد استشهاد الرئيس رشيد كرامي، إذ صدر عن رئيس الجمهورية مرسوماً بتولي الوزير في الحكومة سليم الحص مهام رئاسة الحكومة وكالة. وبعد وجود النص الصريح فإن وفاة رئيس الحكومة يؤدي حكماً لاعتبار الحكومة مستقلة.

٤- عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.

٥- عند بدء ولاية مجلس النواب.

٦- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة.

وفي الفترة الواقعة بين استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة وتشكيل الحكومة الجديدة لا يمكن لعجلة الدولة ان تتوقف، ولذلك تبقى الوزارة المستقلة مولجة بتكليف من رئيس الجمهورية بتصريف الأعمال. التعديل الدستوري الأخير نص صراحة في المادة ٦٤ على ان: "لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيل الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

وبحسب هذا النص، يكون قد تحدد الأساس الدستوري لمفهوم تصريف الاعمال وهو زوال المسؤولية الوزارية وضيق نطاق الاعمال الجارية التي يجوز للحكومة المستقلة القيام بها.

ويستفاد، على ضوء التعديل الدستوري المذكور، ان الدستور حصر مفهوم تصريف الاعمال بالاعمال الجارية بطبيعتها.. أي تلك المتعلقة بالقرارات اليومية التي تحضرها الدوائر والتي يكتفي الوزير بتوقيعها بعد تدقيق موجز او تلك التي تتعلق بتسيير الامور العادية والاعمال الروتينية التي لا يمكن تجميدها طيلة مدة عدم وجود حكومة مسؤولة منعاً لشل المرافق العامة.

♦ تصريف الأعمال

في الفترة الواقعة بين استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة وتشكيل الحكومة الجديدة لا يمكن لعجلة الدولة ان تتوقف، ولذلك تبقى الوزارة المستقلة مولجة بتكليف من رئيس الجمهورية بتصريف الأعمال.

إلا ان الفقه الدستوري، في لبنان وفي الخارج، اختلف حول ما تحتويه عبارة تصريف الأعمال،

ومن المسلم به ان كل ما يمكن ان يشغل مسؤولية الحكومة السياسية يخرج عن نطاق تصريف الأعمال ولكن يبقى السؤال مطروحاً إذ ما من عمل تقدم عليه الحكومة إلا ويمكن مساءلتها عليه من قبل البرلمان.

التعديل الدستوري الأخير نص صراحة في المادة ٦٤ على ان: "لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيل الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

وبحسب هذا النص، يكون قد تحدد الأساس الدستوري لمفهوم تصريف الاعمال وهو زوال المسؤولية الوزارية وضيق نطاق الاعمال الجارية التي يجوز للحكومة المستقلة القيام بها، مكرساً بذلك دستورياً ما توصل اليه الاجتهاد الاداري في هذا الموضوع.

ويستفاد، على ضوء التعديل الدستوري المذكور، ان الدستور حصر مفهوم تصريف الاعمال بالاعمال الجارية بطبيعتها.. أي تلك المتعلقة بالقرارات اليومية التي تحضرها الدوائر والتي يكتفي الوزير بتوقيعها بعد تدقيق موجز او تلك التي تتعلق بتسيير الامور العادية والاعمال الروتينية التي لا يمكن تجميدها طيلة مدة عدم وجود حكومة مسؤولة منعاً لشل المرافق العامة.

ولقد وضع الاجتهاد الإداري تحديداً لمعنى تصريف الأعمال في الحالة التي تكون فيها الحكومة مستقلة، حيث فرق بين:

- الاعمال الجارية بطبيعتها أي كتلة القرارات اليومية التي تحضرها الدوائر الادارية والتي يكتفي الوزير بتوقيعها بعد تدقيق موجز.

- الاعمال المهمة التي لا يعود لحكومة مستقلة القيام بها إلا في الحالات الطارئة، على ان يبقى موضوع تحقق الحالة الطارئة وتوافر شروطها خاضعاً لرقابة القضاء الاداري.

- القرارات التنظيمية الاساسية والانظمة التي تعدل الاحكام القانونية والحقوق المعترف بها بموجب القوانين والتي لا تدخل ابدأ ضمن صلاحيات الحكومة المستقلة.

فالمرتكز القانوني الذي يحدد ميدان الاعمال الجارية يكمن في زوال المسؤولية الوزارية امام المجلس النيابي، بالاضافة الى حتمية وضرة تأمين حد ادنى من استمرارية السلطة التنفيذية لمواجهة ضرورات الدولة.

وقد رأت الهيئة الوطنية لحماية الدستور ان تصريف الاعمال هو بحد ذاته تضيق لولاية السلطة الاجرائية، الا انه لا يعني انكفاء تاماً لهذه السلطة عن ممارسة الصلاحيات المنوطة بها دستورياً، بدليل ما ورد حرفياً في المادة ٦٤ فقرة ٢ من الدستور من ان الحكومة "تمارس...صلاحياتها" بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال، ذلك ان المقصود المزاجية بين مبدئين: مبدأ استمرارية الحياة الوطنية او ما يعرف اكثر تداولاً بمبدأ استمرارية السلطات الدستورية او المرافق العامة، ومبدأ المساءلة البرلمانية للحكومة عن سياستها العامة، والوزراء افراداً عن افعالهم الشخصية (م ٦٦ دستور)، إلا أن تصريف الاعمال يفترض ان المرحلة الانتقالية بين الحكومة المنقوصة الولاية والحكومة الكاملة الولاية الاجرائية هي بطبيعتها قصيرة نسبياً او مؤقتة ولا يجوز ان تدوم اكثر من مدة معقولة، حتى اذا طالت توسّع تصريف الاعمال ليشمل ما من شأنه الخروج من الاستثناء كي لا يتحول الى مبدأ من طريق ادامة حالة التصريف، لا

سيما فيما يتعلق بمصالح الشعب وعمل مؤسسات الدولة واداراتها على انواعها، فيصبح الضروري من الاعمال اكثر ضرورة والحاحا (الرأي رقم ٢٠١٣/١ تاريخ: ٢٠١٣/١١/١٩).

إن هذا المنطق في تفسير "تصريف الأعمال" قد تبناه الرئيس د. يوسف نصر حيث صدر عن غرفته اجتهادين حاسمين حدد بموجبهما مدة تصريف الأعمال، معللاً بأن: "تصريف الاعمال هي نظرية معدة للتطبيق خلال فترة زمنية محددة انتقالية يجب ان لا تتعدى الاسابيع او حتى الايام. وان تمدها لفترة اطول لا بد ان ينعكس على مفهومها برمتها حتى يستطيع تحقيق الهدف منها وهو تأمين استمرارية الدولة ومصالحها العامة ومصالح المواطنين. وأن هذه الفترة الانتقالية عندما تمتد لعدة اشهر فإنه يصبح من الواجب التعامل مع هذا الواقع بشكل يسمح للحكومة تأمين استمرارية المرافق العامة وتأمين مصالح المواطنين التي لا يمكن ان تنتظر لمدة اطول خاصة إذا كانت ممارسة تلك الحقوق ناتجة عن اعمال ادارية قانونية مستوفية لكافة الشروط المفروضة في القوانين والانظمة وهي تؤمن مصالح فردية مشروعة دون ان يكون لها الطابع التنظيمي العام او تحد من حق الحكومة المقبلة في ممارسة صلاحياتها الاستثنائية (قرارين صادريين عن غرفة الرئيس يوسف نصر: القرار رقم ٢٠١٥/١٣٧-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٥/١٢/١ زينة بو مارون/ الدولة (تتعلق بقرار وزير التربية والتعليم العالي بنقل موظف)، والقرار رقم ٢٠١٤/٣٤٩-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/٢/٢٣ طانيوس يونس ورفاقه/ الدولة- ٢٠١٤/١/٢٠ الصادر في قضية طلب إبطال مرسوم تعيين مراقبين مساعدين متمرنين في ملاك وزارة المالية - ادارة الجمارك).

• المبحث الرابع: الوزير

نصت المادة ٦٦ من الدستور على ما يلي: "لا يلي الوزارة إلا اللبنانيون، ولا يجوز تولي الوزارة إلا لمن يكون حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة.

يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به.

يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية".

ربطت هذه المادة شروط تولي الوزارة بحياسة الشروط المؤهلة للنيابة، وهذه الإحالة هي مشابهة للإحالة الواردة في المادة ٤٩ فيما خصّ شروط المؤهلة لرئاسة الجمهورية.

■ المطلب الأول: شروط التعيين

ومن خلال هذه المادة، نجد أن الدستور قد وضع شرطاً واحداً لمن يتولى الوزارة، وهي أن يكون حائزاً على الشروط المؤهلة للنيابة، وهي الشروط المنصوص عليها في المادة ٧ من قانون الانتخاب رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧، وهي المعروفة باسم الشروط الإيجابية، التي يجب أن تتوفر في المرشح وهي السن (٢٥ عاماً)، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، القيد في قائمة الناخبين (أي غير محكوم أو ممنوع من ممارسة حق الاقتراع).

فالشروط الإيجابية، هي السن، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، القيد في قائمة الناخبين (أي غير محكوم أو ممنوع من ممارسة حق الاقتراع).

ويكتفى بالشروط الإيجابية الواردة أعلاه، دون الشروط السلبية أي المانعة للترشيح إلى النيابة، فيما خصّ الموظفين والعسكريين

حيث يحق للموظف الاستيثار دون الاستقالة من الوظيفة، والموظف الذي يعين وزيراً يصدر مرسوم بحفظ حقه بالعودة إلى وظيفته فور استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة (خالد قباني - عدنان عضوم - جوزف شاوول - حسن عز الدين، حسن اللقيس، ...)

لكن وعملاً بالنص الذي يشترط في الوزير توفر الشروط المؤهلة للنيابة يفرض علينا العودة إلى قانون الانتخاب (المادة ١٠٢) التي تحظر الجمع بين عضوية مجلس النواب ورئاسة أو عضوية مجلس إدارة أية مؤسسة عامة أو أية مؤسسة من مؤسسات الحق العام أو وظيفة في إدارة عامة أو مؤسسة عامة

أو بلدية أو اتحاد بلديات أو شركة ذات امتياز أو شركة اقتصاد مختلط أو شركة ذات رأسمال عام. كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأية وظيفة دينية يتقاضى صاحبها راتباً أو تعويضاً ما من خزينة الدولة. كل من ينتخب نائباً من هؤلاء يعتبر منفصلاً حكماً من وظيفته إذا لم يبلغ رفضه عضوية مجلس النواب خلال شهر يلي إعلان نتيجة انتخابه.

وحيث أنه يتوجب على الوزير أن يتفرغ لمهام الوزارة وتأدية حضور دائم في مقر الوزارة، فإنه في حال كان الوزير موظفاً في شركة خاصة فإن عليه الاستقالة من وظيفته والتفرغ لمهام الوزارة.

وزير الاقتصاد راوول نعمة: هو المدير العام التنفيذي في "بنك المتوسط bank MED" منذ العام

٢٠١٨

■ المطلب الثاني: الجمع بين الوزارة والنيابة

تنص المادة ٢٨ من الدستور على جواز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة، وأن الوزراء يجوز انتقاؤهم من أعضاء المجلس النيابي أو من أشخاص خارجين عنه أو من كليهما.

ولعل من الأهمية بمكان وضع مسألة الجمع بين النيابة والوزارة في إطار تطورها الدستوري لرصد الغايات والمآرب التي كانت كامنة وراء إيصال هذه المسألة إلى ما هي عليه اليوم.

فعندما صدر الدستور اللبناني في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦ كان الجمع بين النيابة والوزارة يوجب أن لا يتجاوز الثلاثة وزراء فقط.

وفي التعديل الدستوري الأول الصادر في ١٧ تشرين الأول سنة ١٩٢٧ ارتفعت نسبة الجمع بحيث أصبحت معادلة لأكثرية مجلس الوزراء المطلقة كما ورد في المادة ٢٨ دستور.

وفي التعديل الدستوري الثاني الصادر في الثامن من أيار سنة ١٩٢٩ أصبح الجمع مطلقاً بحيث يمكن أن تتشكل الحكومات من داخل المجلس أو من خارجها من دون الأخذ بأي نسبة وهو الأمر المعمول به حتى اليوم.

■ المطلب الثالث: استقالة وإقالة الوزراء

الاستقالة من الخدمة العامة حق لكل قائم بهذه الخدمة، وهو من صلب حقوقه الدستورية والمدنية، فإذا كان لكل مواطن حق تولي الوظيفة العامة، فإن له بالوجهة المقابلة أن يتخلى عن ممارسة هذا الحق.

ولما كان منصب الوزير هو منصب سياسي، وهو جزء من سلطة دستورية، يقتضي أن يمارس مهامه بحرية مطلقة ووفقاً لقناعاته، فهو ليس من فئة الموظفين الذين يقتضي أن ينالوا موافقة رؤسائهم على استقالتهم،

وأن رئيس مجلس الوزراء ليس الرئيس التسلسلي على الوزراء، فلا يملك أن يوجه للوزير لوماً أو تأنيباً ولا يستطيع منحه ترقية أو مكافأة، فهما أي رئيس الوزراء والوزراء جزء من السلطة التنفيذية، فإذا ما قرر الوزير الاستقالة، فلا يملك رئيس الوزراء رفض استقالته، وإذا أصرَّ الوزير على رفضه فلا يستطيع رئيس الوزراء معاقبته.

أما لجهة قبول استقالة الوزير المنصوص عنها في المادة ٥٣ من الدستور، فهو إشارة إلى الآلية التي يصدر بها قرار الاستقالة، فاستناداً إلى قاعدة موازنة الشكل، فإن الوزير الذي يعين بمرسوم يقتضي أن تقبل استقالته بموجب مرسوم أيضاً، ولنشر هذا المرسوم علاقة بتنظيم أعمال الدولة، بحيث لا يمكن إلزام موظفي الوزارة برفض أي قرار يصدر عن الوزير المستقيل قبل أن ينشر مرسوم الاستقالة وفقاً للأصول القانونية.

وأن القول بأن الاستقالة يجب أن يقبلها رئيس الوزراء، فإننا بذلك نكون قد عطَّنا الفقرة ب من المادة ٦٩ من الدستور التي تنص على أن الحكومة تعتبر مستقيلة إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

فلو كان لرئيس الوزراء أن يرفض استقالة الوزراء، لما أمكننا أن نرى هذا البند مطبقاً أبداً، ولكانت استقالة الحكومة معلقة فقط على استقالة رئيسها وهو منصوص عنه في الفقرة أ، فلماذا إذ أُورد المشترع الدستوري الفقرة ب في متن الدستور، طالما أن تطبيقها منوط برغبة رئيس الحكومة، الذي يستطيع وفقاً للفقرة "أ" أن يستقيل ويقل معه الحكومة، دون حاجة إلى تحريك ثلث مجلس الوزراء وإجبارهم على الاستقالة.

من هنا نتأكد بأن استقالة الوزراء لا تتوقف على قبول رئيس الحكومة أو رفضه، إنما هي حق دستوري للوزير يمارسه ساعة يشاء.

وفيما خص إقالة الوزراء فلقد نصت المادة ٥٣ قبل التعديل الأخير على أن رئيس الجمهورية يقيل الوزراء. وطبيعي أن تتم إقالة الوزير بناء على اقتراح رئيس الحكومة، وكان توقيع رئيس الحكومة على مراسيم تعيين وإقالة الوزراء يشكل عادة دستورية. فهي مطبقة، على الأقل منذ الاستقلال وبشكل دائم ومستقر وواضح. ولم يشذ عن هذه القاعدة سوى الرئيس فرنجية عام ١٩٧٦ ولمرة واحدة ونتيجة ظروف استثنائية، وحيث اصدر في ١٦ حزيران مرسوماً "بدون توقيع رئيس الحكومة المقاطع قضى باعتبار

الوزير فيليب تقلا مستقيلاً" من مهامه كوزير للخارجية وبتعيين الرئيس شمعون وزيراً للخارجية ونائباً للرئيس الحكومة.

إلا أن التعديل الدستوري الأخير أوجب لإقالة الوزير شرطين (الفقرة الثانية من المادة ٦٩):

١- صدور قرار عن مجلس الوزراء بأكثرية الثلثين من عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها.

٢- توقيع رئيس مجلس الوزراء على مرسوم الإقالة.

مثال: أقالة وزير الدولة جورج افرام: عُيّن وزير الموارد المائية والكهربائية جورج أفرام وزير دولة، وأُسندت حقيبته إلى الوزير ألياس حبيقة بموجب المرسوم رقم ٣٦٠٢ تاريخ ١١/٦/١٩٩٣ المتضمن تعديل حقيبته الوزارية كما وردت في مرسوم تشكيل الحكومة رقم ٢٩٠٠ تاريخ ٣١/١٠/١٩٩٢ فقدم مراجعة إلى مجلس شورى الدولة فطعنوا بالمرسوم المذكور، (ولكن الحكومة اعتبرت ما ورد في هذه المراجعة مخالفاً للحقيقة) وقررت في جلسة ١١/٠٨/١٩٩٣ أقلته من الحكومة وعُيّن مكانه النائب جان عبيد كوزير دولة.

■ المطلب الرابع: صلاحيات الوزير

للوزير صلاحيات في مجلس الوزراء، وصلاحيات في وزارته حيث منحه المادة ٦٦ من الدستور إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين، كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته، كما له صلاحيات تنظيمية، وصلاحيات بصفته سلطة وصاية على المؤسسات التابعة لوزارته.

- الفقرة الأولى: صلاحيات الوزير في مجلس الوزراء

الوزير هو الركن الأساسي في مجلس الوزراء، فهو يتمتع بالصفة السياسية، باعتباره عضواً في الحكومة ومشاركاً في إدارة دفة الحكم في البلاد.

وبعد أن أنيطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء كان لا بد من تحديد صلاحيات هذا المجلس وتمّ ذلك بموجب المادة ٦٥ من الدستور التي أناطت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء،

وكانت في أولى مهامه وضع السياسة العامة للدولة. وأما عن جدول أعمال مجلس الوزراء، فقد تمّ تنظيمه بموجب المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/٨/١٩٩٢، الذي عدّل بموجب المرسوم ٤٧١٧ تاريخ ١/٣/١٩٩٤ وبنتيجة هذا التعديل تكررّ مبدأ أن قرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع أعضاء الحكومة

على قاعدة التضامن الوزاري. ويلتزم الوزير المختص بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذاً لهذه القرارات" (المادة ٢٨).

واستناداً إلى القواعد الدستورية والنصوص القانونية، فإن مهام الوزير في مجلس الوزراء تتلخص بالآتي:

١- يشارك في وضع السياسة العامة للدولة، فبصفته عضواً في مجلس الوزراء فإن عليه أن يشارك في وضع هذه السياسة، لأنه ملزم بالمدافعة عنها والترويج لصحتها وفقاً لمبدأ التضامن الوزاري.

٢- يناقش ويشارك في وضع الحلول لمشاكل وقضايا الساعة، ويبدى رأيه في الأوضاع الداخلية والخارجية. ويظهر الفعالية والكفاءة في التعاطي مع أي حدثٍ مزمناً كان أم طارئاً، ويبين أمام مجلس الوزراء المشاكل التي تعترض المواطنين في المرافق التي يتولى الوزير إدارتها والإشراف عليها.

٣- يساعد في الإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء.

٤- يسهر على حسن تنفيذ القوانين والأنظمة التي تطبق في المرافق الخاضعة لسلطته.

٥- يكون الملف بكامل وثائقه ومستنداته حول القضية أو المشروع المتعلق بوزارته، والذي يريد عرضه على مجلس الوزراء.

٦- يدافع عن المشاريع التي يعرضها، ويجب على أسئلة استفسارات الوزراء حول النقاط الغامضة أو غير المفهومة.

٧- يناقش المشاريع والقضايا التي يعرضها الوزراء الآخرين، ويبدى تأييده أو اعتراضه عليها، وفقاً لمدى توافقها مع المصلحة العامة

٨- يشارك في التصويت على القرارات أو المقررات التي يتخذها مجلس الوزراء، حيث تتخذ قرارات المجلس توافقياً وإلا فبالتصويت العلني برفع الأيدي أو المناداة بالاسماء. ويعتبر المشروع المطروح على التصويت مقترناً بموافقة مجلس الوزراء في حال موافقة أكثرية الوزراء الحاضرين، وذلك مع مراعاة أحكام الفقرة (٥) من المادة (٦٥) من الدستور التي تتطلب أكثرية ثلثي عدد أعضاء مجلس الوزراء للموافقة على المواضيع الأساسية المحددة حصراً في الفقرة المذكورة.

٩- يقوم الوزير بأي مهمة داخلية أو خارجية يكلفه بها مجلس الوزراء، وهو يتكلم في هذه المهام باسم الحكومة ويعبر عن توجهاتها وسياساتها، ولا يتحدث بصفته الشخصية، عند توليه مهمة تمثيلية.

١٠- يتولى الوزير عبر مجلس الوزراء الإجابة على الأسئلة والاستجابات التي يطرحها النواب، ويدافع عن سياسة الحكومة أمام المجلس النيابي، كما يحضر جلسات النواب المخصصة لدراسة مشاريع تهم وزارته.

- الفقرة الثانية: صلاحيات الوزير في وزارته

تباشر السلطة التنفيذية إدارة شؤون البلاد من العاصمة بواسطة الوزراء. ويستتبع ذلك أن جميع المصالح والمرافق العامة تدار حكماً من العاصمة. فالوزير يبقى صاحب الصلاحية الأوحده في نطاق اختصاص وزارته يمارسها في سائر أنحاء البلاد بواسطة ممثلين له. وليس لهؤلاء الممثلين أية استقلالية في تسيير الأمور خارج تلك التي يمنحها القانون والأنظمة، ويعملون على تنفيذ تعليمات الوزير، ويرجعون إليه في كل أمر. وهذه الانضباطية في تسيير مرافق الدولة وإدارة شؤون المجتمع، هي تطبيق لقاعدة جوهرية في النظام المركزي تتمثل بالسلطة الرئاسية التي يملكها الموظف الأعلى درجة على الموظفين في الدرجة الأدنى.

فالموظف الذي يرأس الأدنى منه يعتبر في نفس الوقت مرئوساً للموظف الأكبر الأعلى منه درجة. ويتبوأ الوزير رأس هذا الهرم الإداري ويخضع له الجميع. ويتترجم إطلاق العنان للسلطة الرئاسية بقوة هيمنة الرئيس على المرؤوس في مختلف مدارج السلم الإداري، وذلك عن طريق:

١. إصدار الأوامر والتعليمات الوظيفية للمرؤوس، وتنشده هذه الأوامر والتعليمات تنظيم عمل هذه المرافق، وتحسين أدائها.

٢. تعديل وإلغاء قرارات المرؤوس وهذا الأمر يدل على مدى شمول واتساع السلطة الرئاسية، وهي لا تحتاج إلى نص لتقريرها، بل تفرضها وحدة السلطة الإدارية المركزية وترابط خيوطها في قبضة الوزير، وتبقى هذه السلطة مقيّدة بضوابط القانون الإداري.

٣. إحالة المخالفين إلى الجهات المختصة، حيث يعتبر الموظف مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا اخل عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة. ويحق للوزير بناء على اقتراح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي أن يفرض على الموظف اية عقوبة من الدرجة الأولى (التأنيب-حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر -

تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر) على أن العقوبة الثالثة منها لا تفرض إلا بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظف خلال سنة. كما يعود للوزير أن يكلف التفتيش المركزي بمراقبة وتفتيش إحدى الوحدات الإدارية التابعة لوزارته لمعرفة مدى قيامها بالمهام الموكولة إليها. أو لتراقب وتفتش الموظفين حول كيفية قيامهم بالواجبات والمسؤوليات المترتبة عليهم. وله أن يحيل الموظف على الهيئة العليا للتأديب، سواء من تلقاء نفسه، أو بناءً على توصية ديوان المحاسبة. كما له أن يحيله إلى القضاء الجنائي المختص، إذا كان فعله يؤلف جريمة يعاقب عليها القانون.

٤. يستطيع تنظيم أجهزة وزارته وإصدار أنظمتها الداخلية ضمن الحدود والضوابط التي يرسمها القانون، وكذلك وضع وتحديد شروط تنظيم عمل إدارته والوضع الوظيفي فيها خصوصاً إذا لم يكن القانون قد أولى هذه الصلاحية صراحة إلى مرجع آخر. ويحق للوزير اتخاذ تدابير تنظيمية تتعلق بالمستفيدين من المرفق العام الذي يترأسه.

٥. يحق للوزير بنقل بعض الموظفين العاملين في إدارته كرئيس الدائرة وأي موظف من الفئة الثالثة من وظيفة لأخرى داخل الإدارة نفسها بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. لكن لا يعود للوزير حق ممارسة سلطة تنظيمية عامة تطال جميع الموظفين، بل يقتصر ذلك على موظفي وزارته.

٦. يمثل الوزير الدولة تجاه الغير في كل ما يعود لعلاقة وزارته بهذا الغير.

٧. يعود له الحق في إصدار القرارات الإدارية النافذة التي تلزم الدولة تجاه الآخرين، كتلك التي تنشئ حقوقاً للأفراد في ذمتها. ولا يشذ عن هذه القاعدة العامة إلا بنص تشريعي صريح وخاص.

– الفقرة الثالثة: صلاحيات الوزير التنظيمية

إن أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة هو حقها في أن تتخذ بمشيئتها المنفردة قرارات إدارية نافذة، سواء أكانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية، وترتبط القرارات التنظيمية بالسلطة التي منحها القانون هذا الحق، وتبدو الأنظمة بهذه الصفة كأنها تدور في حقل الإدارة، بحيث أينما وجدت السلطة العامة وجدت سلطة اتخاذ الأنظمة، سواء أكانت أنظمة خاضعة للقانون أو أنظمة مستقلة، وفي الحالتين يعود تحديد هذه الهيئات التي تمارس السلطة التنظيمية وحدود هذه السلطة للدستور والقانون، ومن خلالهما نجد أن الوزير يمارس أنواعاً من السلطة التنظيمية.

ومن حيث المبدأ لا يملك الوزراء السلطة التنظيمية، وتضمن هذا المبدأ ثلاثة اصلاحات لطفت من امتداده، وسمحت بمشاركة الوزير في هذه السلطة:

١. **المشاركة في التوقيع:** إن توقيع الوزير المختص على المرسوم هي الطريقة الدستورية التي يتولى بموجبها إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين فيما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته، وتوقيع الوزير المختص على المرسوم ليس أمراً شكلياً فحسب بل أنه من المقومات الجوهرية لتكوين المرسوم الصادر، وخلو المرسوم من هذا التوقيع يجعل من هذا العمل الإداري باطلاً. وتنص المادة ٥٤ من الدستور على أن مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء وإقالتهم قانوناً. وقد أعطى الاجتهاد هذا النص معناه الصحيح عندما أقر بأنه إذا لم يكن الوزير يملك السلطة التنظيمية التي كانت مناطة سابقاً برئيس الجمهورية (المادة ٥١ من الدستور) وبمجلس الوزراء حالياً (المادة ٦٥ من الدستور) إلا أنه يساهم بممارسة تلك السلطة باستعمال توقيعه على مراسيم رئيس الجمهورية والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، وأما توقيع المرسوم من قبل رئيس مجلس الوزراء، أو تذييله بعبارة بعد موافقة مجلس الوزراء، لا تعفي مطلقاً من توقيع الوزير المختص على هذا المرسوم.

٢. **تنظيم المرافق العامة الخاضعة لسلطته:** للوزير الحق بتنظيم المرافق الخاضعة لوزارته، وإعطاء الأوامر للموظفين والمستخدمين الخاضعين لإمرته، كما له وضع القواعد التي تنظم طريقة استخدام هذه المرافق، وضمن حدود هذه الصلاحيات يستطيع إصدار القرارات التنظيمية. فالمادة ٦٦ من الدستور قد أناطت بالوزير إدارة مصالح الدولة وتطبيق القوانين والأنظمة العائدة إلى إدارته، وهذه السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير يستمدّها من صفته رئيس المرفق العام الذي يتولى إدارته وهي من القواعد الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، وإذا كانت ضرورة تأمين استمرار سير المرفق العام تبرر ممارسة هذه السلطة فإنها تتبع من سلطة الوزير الدستورية على الوزارة المسؤول عنها أكثر من سلطته الإدارية المعترف بها لكل رئيس في الإدارة.

- الفقرة الرابعة: الوزير كسلطة وصاية

دفع ظهور حاجات عامة ومرافق عامة جديدة إلى وجود أسلوب آخر في إدارة شؤون الدولة هو اللامركزية الإدارية. وهو تنظيم إداري جديد يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية، وبين الهيئات والسلطات اللامركزية. وتعني اللامركزية بتعبير مبسط توزيع وظائف الدولة الادارية بينها وبين أشخاص القانون العام الأخرى الإقليمية (البلديات) والمرفقية (المؤسسات العامة) التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة. ويكون للدولة سلطة الإشراف والرقابة فقط عن طريق إدارتها المركزية على هذه الأشخاص وعلى النحو الذي يقرره القانون. وتحاول معظم الدول الحديثة إيجاد نوع من التوازن

بين اختصاصات السلطة المركزية والسلطات المحلية، بحيث تتمتع هذه السلطات بقسط من الحرية والاستقلال في إدارة شؤونها الذاتية وتسيير مرافقها المحلية العامة، مع الحرص على وحدة الدولة السياسية.

ومن المتفق عليه بأن استقلال الشخص اللامركزي لا يمكن أن يكون مطلقاً بل نسبي. وهذا يعود إلى أن اللامركزية لا يمكن أن توجد في حالة مجردة، بل ضمن نظام قانوني معين يوفر الحد الأدنى من المركزية، أي من وحدة السلطة، وبالتالي فالمركزية هي خير ضمان لنظام اللامركزية ولوحدة الدولة على حد سواء. وهذا يعني من الناحية العملية ضرورة وجود رقابة من السلطة المركزية على الشخص اللامركزي تستهدف ضمان احترام الأشخاص اللامركزية للشرعية، ولحدود اختصاصها، ولسياسة الدولة العامة. ويتولى ممارسة هذه الرقابة الوزير المختص. ويسمى بوزير الوصاية الذي تخضع لسلطته الرقابية جميع الهيئات العامة التي يوليه القانون سلطة الوصاية عليها، فمثلاً: يتولى وزير الداخلية والبلديات سلطة الوصاية على كل البلديات الموجودة في لبنان، كما يتولى وزير الطاقة سلطة الوصاية على كل مصالح المياه، ومؤسسات الكهرباء،....

وتتخذ هذه الرقابة التي يباشرها الوزير على الهيئات اللامركزية عدة صور، وفقاً للآليات والأصول التي يحددها القانون، فمثلاً قد تتضمن حق اقتراح تعيين رئيس وأعضاء مجلس إدارة المؤسسة العامة وعزلهم، وكذلك يعين مفوض الحكومة لديها، ويصادق على مقررات مجلس الإدارة فيما خص أنظمة الأجراء والنظام الداخلي....

■ المطلب الخامس: الوزير وفريقه الاستشاري ومدير عام الوزارة

ان ما أناطته المادة ٦٦ من الدستور بالوزراء هو إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين، كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به. وقد أضيفت هذه الفقرة إلى الدستور في العام ١٩٩٠، تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني، التي أوجبت أن تعزز صلاحيات الوزير بما يتفق مع السياسة العامة للحكومة.

واضح من النص والغاية أن تعزيز الصلاحيات جاء انسجاماً مع التعديلات الدستورية التي حوّلت الوزير من معاونٍ لرئيس الجمهورية إلى وزير يمارس صلاحياته بصفته عضواً في مجلس الوزراء. وعند هذه الحدود تقف قوة الوزير، فهو ليس ملكاً في وزارته بل هو رأس الإدارة العامة، التي لا تستطيع العمل بغير الجسد، كما لا تستطيع العمل بإدارة بديلة (مستشاري

(الوزير). وإذا كان للوزير الحق باختيار فريق استشاري، وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم ١٦ تاريخ ١٩٩٩/٨/١١ (تعاقد مع مستشارين خاصين تنتهي مهمتهم بنهاية ولايته)، فإن هذا الفريق الاستشاري هو محدود العدد. ويجب أن يتم التعاقد معهم وفق الأصول وبحدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية؛ ولكن ما لاحظناه أن بعض الوزراء لا يلتزمون بقرار مجلس الوزراء بل يعمدون إلى اختيار عدد كبير من المستشارين بدون عقود قانونية، ثم يجعلونهم بمثابة إدارة بديلة تحل محل الإدارة الرسمية. وهذا ما يخلق أزمة إدارة بعد رفض المدراء العامين وبحق التعاون معهم. إن بعض الوزراء لا يكتفون باختيار مستشارين بدون عقود قانونية، بل يعمدون إلى إسناد مهام تنفيذية لهم، هي في طبيعتها من مهام المدير العام في الوزارة.

وبسبب مخاطر إحلال فريق استشاري، بمعظمه ينقصه الخبرة والمعرفة بشؤون الإدارة، فقد أصدر رئيس مجلس الوزراء تعميماً يحظر فيه على الوزراء إسناد أي مهام تنفيذية للمستشارين، مرجعاً سبب هذا الحظر بموجب التزام الوزير بتطبيق القوانين والأنظمة وليس مخالفتها، وبأن المستشارين لا يتحملون أي مسؤولية. فإذا وقع خطأ أو مخالفات إدارية فإنه يكون من الصعب تحديد المسؤوليات، عندما يكون مرتكب المخالفة هو الجهاز البديل (تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٣١ تاريخ ٢٠٠٥/١١/١٢). إن هذا التعميم هو ملزم للوزراء، لأن رئيس الحكومة قد اتخذته سنداً للمادة ٦٤ من الدستور التي منحت صلاحية التنسيق بين الوزراء وإعطاء التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.

وبعد حظر إسناد مهام تنفيذية للمستشارين من أفضل التوجيهات التي تسهم في حسن سير العمل ونجاح الإدارة. ولقد تنبه مجلس الخدمة المدنية إلى ذلك، (في معرض النظر في ملف برز فيه نزاع بين وزير ومدير عام)، عندما رأى بأنه يقتضي أن تسود روح التعاون البناء بين الرئيس والمرؤوس والحرص على إشاعة أجواء الثقة وقيم الحوار والتواصل والمسؤولية داخل الجسم الإداري. وأن يتم الالتزام بالمسؤولية بحدود الصلاحية كما رسمتها القوانين والأنظمة، دون تجاوز أو إهمال. وأن يستوحي الموظف في عمله المصلحة العامة دون سواها. وبحسب هذا الرأي فإن للوزير ممارسة السلطة الرئاسية على المدير العام، التي تشمل في ما تشمل ليس فقط حق الرقابة والإشراف والتوجيه وإصدار التعليمات فحسب، وإنما أيضاً حق إلغاء أو تعديل أي قرار أو مذكرة إدارية صادرة عن المدير العام، إذا ما كانت مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة (مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم ٤٥٥ تاريخ ٢٨ شباط ٢٠١٢)، ولكن ليس للوزير استبعاد المدير العام ومصادرة صلاحياته المقررة في القوانين والأنظمة، أو حرمانه من ممارستها، طالما هي نافذة ولم يتم تعديلها أو إلغاؤها، وحتى تاريخه لم يتم الاعتراف قانونياً بـ "مكتب وزير" ولا بـ "مستشاري وزير" كجهاز رسمي له صلاحيات في تسيير شؤون الوزارة والإدارة. لا بل إن

كافة القوانين والمراسيم النازمة للعمل الإداري لا زالت تمنح المدير العام الدور الأساسي في الوزارة، فمثلاً: إن المشرع ربط سلطة التأديب التي يملكها الوزير باقتراح إيجابي خطي ومسبق للعقوبة يكون صادراً عن المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي (م.ش. قرار رقم ٣٥٣ تاريخ ١-٣-٢٠١٦، إيفون سليمان - الدولة). وقد سبق لمجلس شورى الدولة أن أبطل ترخيصاً صادراً عن الوزير دون اخذ اقتراح المدير العام (م.ش. قرار رقم ٢٥٩ تاريخ ٨/١/٢٠٠٢ عمر الحلبي/ الدولة). وبموجب القرار رقم ٢ تاريخ ٢٧/١٢/١٩٨٩، طلب مجلس الوزراء إلى السادة الوزراء عدم التأكيد والإصرار على تنفيذ الأوامر والتعليمات، التي يلفتهم رؤوسهم خطياً إلى أنها مخالفة بصورة صريحة وواضحة للقوانين والأنظمة النافذة، إلا بعد عرض الموضوع على مجلس الوزراء (آراء مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم ١١٧٠ تاريخ ٤/٥/٢٠٠٢، والرأي رقم ١٣٨ تاريخ ٣١/١/٢٠٠٢)، وإن المدير العام ملزم بتأمين الرقابة والإشراف على أعمال رؤوسه، واستعمال التجهيزات وأي أمر يؤدي إلى هدر المال العام أو إساءة إدارة الأموال العمومية. (م.ش. قرار رقم ٤٨٩ تاريخ ٨/٥/٢٠٠٣ وليد عمار/ الدولة - هيئة التفتيش المركزي). أما في الشأن المالي، وبحسب قانون المحاسبة العمومية، فإنه، في كافة مراحل عقد النفقة سواءً لجهة تأشير مراقب عقد النفقات (المادة ٦١)، حجز الاعتماد (المادة ٦٢)، تصفية النفقة (المادة ٧٣)، صرف النفقة (المادة ٧٨)، تأشير المحتسب المركزي (المادة ٨٩)....، تعيين لجان الاستلام و (المادة ١٣٩)، للمدير العام أن يطلب من الدائرة أو الوحدة المعنية وقف تنفيذ المعاملة لعدم انطباقها على القانون، ما يؤخر أو يمنع تنفيذ الصفقة. وقد حصل هذا فعلاً في إحدى الوزارات (مراجعة الرأي الاستشاري لديوان المحاسبة رقم ٢٠١٣/٤٧ تاريخ ١٣/١١/٢٠١٣).

وبما أن المدير العام هو المسؤول عن تنفيذ القوانين والأنظمة من قبل الموظفين التابعين له، وعن مراقبته المصالح العامة والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته (المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩). وبالتالي، فإن أي عقد تبرمه الوزارة يكون المدير العام هو المسؤول عن تنفيذه، وليس المستشارين. وعملاً بقاعدة المسؤولية، وتماشياً معها، فقد نصّت الفقرة الثالثة من المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، على أن يؤشر المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات وجميع المعاملات التي تعرض على الوزير، أو يبدي مطالعته الخطية بشأنها وتربط المطالعة الخطية بالمعاملة وتحال معها إلى المراجع المختصة. وهذا ما أكد عليه أيضاً تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٤/٣٢ تاريخ ١٠/١٢/١٩٩٤ الذي أوجب التقيد بالأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بسير المعاملات، وخصوصاً ما يتعلق بإبداء المطالعة الخطية الصريحة الواضحة في كل معاملة

قبل عرضها على الرئيس التسلسلي، وكذلك جاء في تعميم صادر عن مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠ تاريخ ١٩٩٩/٨/٢ إن عدم اقتران المعاملات بتأشير المدير العام أو بمطالعه الخطية يجعلها مشوبة بعيب يجعلها عرضة للإبطال.

وفي موضوع الصفقات العمومية تحديداً انتقدت هيئة التفتيش المركزي أن يتولى مهمة التحضير والتنسيق في هذه الصفقات فريق من المستشارين، وطلبت الهيئة من رئيس مجلس الوزراء إصدار توصية تتضمن أنه عندما يكلف مجلس الوزراء إحدى الوزارات إجراء عقد لصالح مؤسسة عامة خاضعة لوصايتها ضرورة إشراك هذه المؤسسة العامة في جميع المراحل التحضيرية والنهائية والتنفيذية لهذه العقود (توصية هيئة التفتيش المركزي بقرارها رقم ٨٧/٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٣/٧/٩). وقد استجاب رئيس مجلس الوزراء لهذه التوصية وأصدر تعميماً فرض بموجبه عدم إسناد مهام تنفيذية إلى المستشارين، لا سيما عند إجراء عقود لصالح مؤسسة عامة خاضعة لوصاية أي وزارة، وأوجب إشراك المؤسسة المعنية في جميع المراحل التحضيرية والنهائية والتنفيذية لهذه العقود (تعميم رقم ٢٠١٣/٢١ تاريخ ٢٠١٣/٧/٢٩).

• المبحث الخامس: محاكمة الرؤساء والوزراء

محاكمة الرؤساء والوزراء، كانت بذاتها ولا زالت مثار جدل، فهناك من يجد في طُرُقها استحالةً وضرباً من الجنون، لأن الرابط بين الزعامة والوزارة تجعل من الخطر المساس بوزيرٍ هو إما زعيم أو محمي من زعيم يجد نفسه فوق كل قانون وبعيداً وأتباعه عن كل محاسبة.

وهناك طرف آخر يرى بأن حماية المال العام ورعاية مصالح المجتمع هي من المقدرات التي تسمو وتتقدّم على شخص كلّ مسؤول مهما كانت رتبته، وأن التشدد في تطبيق القوانين التي تحارب الفساد وتقاضي الفاسدين هي أولوية النظام القضائي، لأن حفظ المجتمع واستقراره لا تكون بمحاسبة صغار المجرمين وترك كبارهم، بل على العكس من ذلك سيؤدي تخلي القضاء عن دوره بمحاكمة وزير أو مسؤول إلى احتمال بقية المجرمين بهؤلاء المتحصنين المحميين وينعمون في كنف حمايتهم بنهب المال العام والخاص وإشاعة الفساد في المجتمع.

فكان سوء الخيار الأول، وحجة الخيار الثاني بمثابة بصيص الأمل الذي ساهم في تحريك القضاء نحو مساءلة الوزراء ومحاكمتهم.

هنا تحركت الإشكالية الثانية التي لا تقلّ شأنًا وأهمية عن الإشكالية الأولى، وتدور حول معرفة أي قضاءٍ سيتولى محاكمة وزير، هل هو القضاء العدلي أو المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء؟ ثمّ عن أي جرمٍ نسأل الوزير؟ وما هو الأساس القانوني الذي يمكن أن تُبنى عليه فكرة قبول ازدواجية الجهات القضائية التي تتولى محاكمة الرؤساء والوزراء؟

وكيف يمكن القبول بحصر الاختصاص بالمجلس الأعلى مع أنه جهة قضائية معطّلة حتى اليوم، وهل نستطيع تأييد القضاء العدلي الذي تجرّأ وحكم في قضايا تطلّ وزراء؟.

وما هو ما الحد الفاصل بين اختصاص القضاء العدلي والمجلس الأعلى، ومتى يحقّ للأول أن يتحرك ومتى يكون الاختصاص للثاني؟.

منذ إعلان الدستور اللبناني في ١٩٢٦/٥/٢٣ تضمن نصاً متعلقاً بإنشاء المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء: المادة ٨٠: يتألف المجلس الأعلى، ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء، من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار القدمية إذا تساوت درجاتهم ويجتمعون تحت رئاسة أرفع هؤلاء القضاة رتبة وتصدر قرارات التجريم من المجلس الأعلى بغالبية عشرة أصوات. وتحدد أصول المحاكمات لديه بموجب قانون خاص.

وأناط بمجلس النواب بأكثرية الثلثين، التصويت على اتهام الرئيس أو الوزير،

حيث نصّت:

المادة ٦٠: لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى.

أما التبعة فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم أو لعلّي خرق الدستور والخيانة العظمى إلا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه...

المادة ٧٠: لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو باخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس. ويحدد قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقوقية وتعاقبت الحكومات منذ ذلك التاريخ، دون أن تفكر أي حكومة واحدة بوضع هذا القانون موضع التنفيذ.

إلى أن أوجبت وثيقة الوفاق الوطني إحياء المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، فصدر قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى، رقم ٩٠/١٣ تاريخ ٩٠/٨/١٨،

♦ مرحلة المحاكمة

وبعد هذا التاريخ كان من المتعذر وصول أي دعوى ضد وزير إلى المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، بسبب ما فرضه هذا القانون من قيود جعلت من آلية تحريك الاتهام أكثر تعقيداً. وهنا لا يمكن إلا أن نطرح التساؤل حول المغزى من إبقاء محاكمة الوزراء مرهوناً بتأمين ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب،

وهل يعني ذلك أن لا تتم محاكمة وزير أبداً. وإذا بقيت هذه الحصانة الواقعية ممنوحة للوزراء، فكيف يمكن تحصيل أموال الخزينة إذا ما وقع اختلاس أثناء قيام الوزير بواجباته الوزارية.

ويتبادر إلى الذهن سؤال ثانٍ حول المبرر الفلسفي لوجود مثل هذا المجلس الذي هو بمثابة محكمة قضائية عليا خاصة،

فإذا كان المبرر موجوداً في زمن نشأته الأولى، إلا أن المتغيرات القانونية والواقعية، والتبدل الحاصل في المفاهيم والتطبيق، جعلت مبررات أمس غير مقبولة اليوم.

فإذا كنا بالأمس نخشى على الوزراء من طغيان الملك والقضاء التابع له، فالיום وبعد أن أصبح الوزراء مستقلين ومحميين دستورياً وعرفاً في ظل الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وضعفت سلطات الملك، واستقل القضاء بحيث لم يعد تابعاً للسلطة الملكية، هذه التغييرات تحتم تغيير آليات ملاحقة ومحاكمة الوزراء.

من هذا المنطلق كان الإبقاء على اختصاص المجلس الأعلى بمحاكمة الوزراء، بمثابة الحفاظ على امتياز يكرس حماية المسؤولين من ملاحقتهم في أي مخالفة أو ارتكاب.

كما أن عدم ممارسة مجلس النواب لوظيفته الاتهامية، يحتم إلغاء هذه الوظيفة، لأنه لا يعقل منطقاً ودستوراً، أن نبقى صلاحيةً منطويةً بجهةٍ عجزت عن ممارستها.

بخاصة وأن الوزير الذي توضع بين يديه كتلة نقدية ضخمة جداً هي موازنة وزارته يكون مؤتمناً على انفاقها، ويمتلك سلطة الأمر وتسيير مصالح الدولة ضمن المرافق الخاضعة لسلطانه، فهو إذا أساء فإن لإساءته انعكاسات ضارة على المجتمع تتجاوز بحجمها أي ضرر آخر يمكن أن يلحقه فرد عادي ارتكب جرماً،

فمن هذا المنطق كان من الواجب أن لا ينجو الوزير المرتكب من المساءلة والعقاب. فالرئيس أو الوزير الذي يقف في موقع المؤتمن على المال العام والصالح العام والسلطة العامة، هذه الخصوصية التي يستمدّها من موقعه، تجعل من الصعب المقارنة بين نتائج الجرائم التي يرتكبها الوزير وتلك التي يرتكبها المواطنون العاديون. فجرائم الوزير ممتدة الأثر على نطاق الوطن، وتصيب، في الغالب، بنتائجها شريحة كبرى من المواطنين، وأما المجرم العادي في غير الموقع الوزاري ففي الغالب يكون لجريمته أثر محدود لا يطاول المجتمع بأركانه وأبنائه عامةً. فمن هذه الزاوية، ومن حيث الأثر الناتج عن جرم الوزير، لا ينبغي أن يبقى المرتكب بغير عقاب، بحجة أن النص الدستوري وقانونه التطبيقي يجعلان من المتعذر مساءلته.

أقر الدستور اللبناني منذ وضعه في العام ١٩٢٦ بوجود المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، ونصّ على صلاحية هذا المجلس بمحاكمة الرؤساء والوزراء في المواد ٦٠-٧٠-٧١ و ٨٠، ثمّ أحال الدستور إلى القانون العادي مسألة تنظيم أصول المحاكمة أمام هذا المجلس.

وتنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني، التي قضت باعتبار أنه ضماناً لخضوع المسؤولين والمواطنين جميعاً لسيادة القانون، وتأميناً لتوافق عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مسلمات العيش المشترك وحقوق اللبنانيين الأساسية المنصوص عليها في الدستور، يشكّل المجلس الأعلى المنصوص عنه في الدستور ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء ويُسّن قانون خاص بأصول المحاكمات لديه.

فصدر هذا القانون ورقمه ١٣ بتاريخ ١٨/٨/١٩٩٠، إلا أن هذا القانون لم يعبر عن حقيقة مقاصد وثقة الوفاق الوطني، إذ تضمن أصولاً كان معها تطبيقه مستحيلاً، ولعله أريد لها ذلك بالضبط، لأنه من المستحيل أن ننتظر من المجلس النيابي الذي ينتمي إليه هؤلاء الوزراء أن يحاكمهم أو يجيز محاكمتهم.

■ المطلب الأول: مسؤولية رئيس الجمهورية والوزراء

♦ أولاً: مسؤولية رئيس الجمهورية

أخذ القانون اللبناني بمبدأ لا مسؤولية رئيس الجمهورية، في الفقرة الأولى من المادة ٦٠ من الدستور التي تنص على أن لا تتبع على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى. أما التبعة فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة...

الخيانة العظمى: هي جريمة سياسية أضفي عليها الطابع الجزائي، وإنما لم يحدد الدستور اللبناني، ولا قانون العقوبات اللبناني عناصر هذه الجريمة، ولا العقوبة المترتبة عليها.

عرّف الخيانة العظمى بأنها كل عمل يؤدي إلى إلحاق الضرر بمصلحة البلاد العليا، ويعتبرها المجلس الأعلى بما له من حق التقدير خيانة عظمى. فهي من هذه الناحية تشدّ على مبدأ شرعية العقوبات المكرس في الدستور.

خرق الدستور: أغفل الدستور اللبناني تحديد معنى خرق الدستور، وكذلك فعل المشرع عند إقراره قانون قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى، وبغياب المعيار الواضح، فإن تحديد جريمة خرق الدستور يُترك لمجلس النواب كهيئة اتهامية وللمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء كقضاء حكم.

ويمكننا القول بأن كل مخالفة دستورية ولو كانت بسيطة تسمّى خرقاً للدستور أيّاً كان حجمها أو خطورتها، وبصرف النظر عن العقوبة التي ستقرر لها.

الجرائم العادية: عند ارتكاب رئيس الجمهورية لأي من الجرائم العادية، من جنائية وجنحة ومخالفة، سواءً أكانت هذه الجرائم من الجرائم المنصوص عنها في قانون العقوبات، أو في قوانين خاصة تجرّم جنائياً من يخالفها، أو ينتهك أحكامها، فإنه، أي رئيس الجمهورية، يُسأل عنها وفقاً للقوانين العادية، ويكون الدستور قد عامله، من هذه الجهة، على أساس المساواة مع سائر الأشخاص الخاضعين لقوانين الدولة، ويُسأل أيضاً بالتعويض على المتضرر مدنياً من أفعاله.

♦ ثانياً: مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء

تنص المادة ٧٠ من الدستور أن: "المجلس النواب ان يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى او باخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم،...".

عالجت هذه المادة مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء لارتكابهم الخيانة العظمى والإخلال بالواجبات المترتبة عليهم، وإذ سبق أن تطرقنا للخيانة العظمى، نعرض للإخلال بالواجبات.

عرّف الخيانة العظمى بأنها كل عمل يؤدي إلى إلحاق الضرر بمصلحة البلاد العليا

بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، أصبحت احتمالات خرق الوزير للدستور أكبر مما كانت عليه قبل التعديل الدستوري الجديد. فالتعديل الجديد جعل من الوزير شريكاً أساسياً وعنصراً فاعلاً في السلطة التنفيذية.

يقضي تحديد المقصود "بالواجبات المترتبة على الوزير"، وفق المادة ٧٠، من خلال الفقرة الثانية من المادة ٦٦ من الدستور التي تنص على أنه يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به، من خلال القوانين والقواعد والأنظمة المرعية الإجراء،

والواجبات المترتبة على الوزير والمقصودة في المادة ٧٠ هي تلك الداخلة ضمن صلاحياته والمتعلقة بصورة مباشرة بممارسة مهامه القانونية الوزارية.

الفقرة الثانية: المحاكمة أمام المجلس الأعلى

وفقاً لأحكام الدستور، يقوم بوظيفة النيابة العامة لدى المجلس الأعلى قاض تعينه المحكمة العليا المؤلفة من جميع غرفها (المادة ٦٠ من الدستور).

ويتولى وظيفة هيئة الاتهام والتحقيق مجلس النواب (المادتين ٦٠ و ٧٠ من الدستور)

أما هيئة الحكم فتتولاها، هيئة المجلس الأعلى المؤلفة من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي او باعتبار الأقدمية اذا تساوت درجاتهم. ويجتمعون تحت رئاسة ارفع هؤلاء القضاة رتبة وتصدر قرارات التجريم من المجلس الأعلى بغالبية عشرة أصوات (المادة ٨٠ من الدستور).

الادعاء

أثيرت إشكالية حول كيفية علم مجلس النواب بالجريمة التي سيجري توجيه الاتهام بها إلى الوزير أو غيره من أعضاء السلطة التنفيذية، وهل تعتبر الإحالة التي يوجهها النائب العام التمييزي إلى رئاسة مجلس النواب عملاً تمهيدياً لتحريك الاتهام؟

كان السبب في طرح هذه الإشكالية، هو أن أول قضية نظر فيها مجلس النواب بصفته هيئة اتهام، كانت بعد إحالة ملف الوزير المتهم من النيابة العامة إلى مجلس النواب.

فبتاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٣ أودعت النيابة العامة رئيس مجلس النواب صورة طبق الأصل من ملفي الوزير فؤاد السنيورة في قضية محرقة برج حمود، والوزير السابق شاهيه برصوميان في قضية بيع الرواسب النفطية. وأدلى المدعي العام التمييزي بأن هذه الخطوة جاءت بعدما قررت الهيئة العامة في محكمة التمييز في قضية السنيورة، ومحكمة الجنايات في بيروت في قضية برصوميان، إعلان عدم صلاحية القضاء العدلي للنظر في الإجراءات المسندة الى كل منهما باعتبار أن الأفعال المنسوبة الى كل منهما متعلقة بالواجبات المترتبة عليهما بالمعنى المقصود في المادة ٧٠ من الدستور بما يولي المجلس النيابي اختصاص الملاحقة، والمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء أمر المحاكمة بموجبه.

لما كانت قضية محاكمة الوزراء أمام المجلس الأعلى تحصل للمرة الاولى في تاريخ لبنان، وجرى تحريك هذا الملف بموجب الكتاب الذي ارفقه مدعي عام التمييز مع الملفين اللذين أرسلهما إلى المجلس، وجاء فيه: "للاطلاع واتخاذ ما ترونه مناسباً" لذلك وخوفاً من حصول أي خطأ يكرس عرفاً ما؟ اجتمعت هيئة مكتب المجلس النيابي، وقررت إعادة الملفات الى القضاء وابقاءها في وديعته حتى إذا ما ارادت لجنة التحقيق البرلمانية الاستفادة منها يمكنها أن تطلبها.

ثانياً: الاتهام والتحقيق

استناداً لأحكام المادة ١٨ من القانون ٩٠/١٣، فإن السلطة المختصة للإدعاء هي مجلس النواب، على أن يقدّم طلب الادعاء بموجب عريضة يوقع عليها خمس (٥/١) أعضاء المجلس النيابي على الأقل (المادة ١٩ من القانون ٩٠/١٣).

يعتبر هذا النص قيداً جديداً على إمكانية تحريك الدعوى العامة ضد الرؤساء والوزراء، فكان اتهام رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء بالخيانة العظمى أو خرق الدستور أو الإخلال بالواجبات الوظيفية، لا يجوز أن يكون موضع اقتراح يتقدّم به نائب واحد أو عدد ضئيل من النواب، بل رأى المشتري أن يتقدّم بعريضة الاتهام (٥/١) أعضاء مجلس المجلس النيابي.

كما قررت هيئة مكتب المجلس النيابي تحريك عريضتي اتهام في حق الوزير فؤاد السنيورة والوزير السابق شاهي برصوميان والتوجه الى السادة اعضاء مجلس النواب لتوقيع العريضتين بعد اعدادهما. وبخلال هذه القضية، تسنى لنا، أن نطلع على آلية إعداد أول عريضتين نيابيتين تتعلقان باتهام وزراء، وما رافق إعدادها من إشكاليات وتساؤلات:

ففي خطوة هي الاولى من نوعها في تاريخ البرلمان اللبناني، قررت هيئة مكتب المجلس النيابي تحريك عريضتين اتهاميتين في حق الوزير فؤاد السنيورة على خلفية هدر المال العام في محرقة برج حمود، والوزير الاسبق شاهي برصوميان في قضية هدر المال العام من خلال بيع الرواسب النفطية، وذلك تمهيداً لمحاكمتها امام المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء^(٤١). وبغياب صيغة معينة لعريضة الاتهام أو لمضمونها، طلب رئيس المجلس النيابي من نواب قانونيين إعداد عريضتين اتهاميتين بحق كل من السنيورة وبرصوميان^(٤٢).

يتطلب تنظيم عريضة الاتهام توافر بعض الشروط التي تتعدى عدد النواب الذين يوقعون عليها (٢٦ نائباً وأكثر، على اعتبار أن عدد النواب هو ١٢٨ نائباً) ومن هذه الشروط "سرد الوقائع والادلة والقرائن المؤيدة" كما جاء في المادة ١٩ من قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى.

تنص المادة ٢٠ من قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى، بأنه فور ورود طلب الاتهام مستوفياً الشروط، يبذل رئيس المجلس النيابي نسخة عنه جميع النواب. كما يُبلّغ الشخص أو الاشخاص المطلوب اتهامهم، ويمهلون عشرة ايام من أجل الإجابة خطياً. وإذا قدّم المتهم جواباً خطياً على الاتهام، يعمد رئيس المجلس النيابي إلى تبليغ نسخة عن جواب الشخص أو الاشخاص المطلوب اتهامهم، إلى جميع النواب، وذلك عشرة أيام على الأقل، قبل موعد الجلسة المخصصة للنظر في طلب الاتهام.

في قضيتي الوزيرين السنيورة وبرصوميان، نجد أنه بتاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٣ تبّلغ الوزيران عريضتي الاتهام، وبتاريخ ٢٩/١١/٢٠٠٣ وضع الوزير السنيورة جوابه على العريضة الاتهامية " بتاريخ ١/١٢/٢٠٠٣ أرسل الوزير برصوميان لائحة جوابية رداً على العريضة النيابية التي طلبت اتهامه على أساس الأفعال المنسوبة اليه لدى توليه وزارة النفط

(٤١) جريدة السفير تاريخ ١٣/١١/٢٠٠٣

(٤٢) جريدة السفير تاريخ ١٢/١١/٢٠٠٣

وتنص المادة ٢٢ من قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى بأن على المجلس النيابي أن يدعو لجلسة خاصة تنعقد بعد عشرة أيام تلي تبليغ الشخص أو الأشخاص المطلوب اتهامهم نسخة عن طلب الاتهام،

بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/١٦ عقدت جلسة استمع المجلس النيابي لمرافعة الإدعاء الممثل بأحد موقعي طلب الاتهام

ثم استمع إلى دفاع المتهم ،

وبعد ذلك يقرر المجلس النيابي بالأكثرية المطلقة من أعضائه إما إحالة المتهم فوراً إلى لجنة نيابية خاصة تدعى "لجنة التحقيق" قبل التصويت على طلب الاتهام، أو ترد الإدعاء لعدم توافر شروطه .

في هذه الجلسة

طرح رئيس المجلس النيابي قضية السنيورة على التصويت، فتلى العبارة الآتية: "بعد الاطلاع على العريضة التي تقدم بها ٢٦ زميلاً، وبعد سماع الفريقين، هل ترون ضرورة تأليف لجنة تحقيق، نعم أم لا برفع الايدي". فلم يرفع أحد يده. فقال رئيس المجلس أن هناك اجماعاً على عدم تشكيل لجنة التحقيق، وأصدر الحكم الذي جاء فيه: "يعتبر ان ما نسب الى الوزير فؤاد السنيورة، لا يشكّل إخلالاً بالواجبات المترتبة عليه. وفي ما نسب اليه، تقرر رد العريضة المقدمة بحقه.

هنا شكر الوزير السنيورة المجلس النيابي، معتبراً أن ما جرى يؤكد عمق ورسوخ الديمقراطية في نظامنا، واطهر أن المجلس هو أصل السلطات ووضع الامور في نصابها الصحيح.

وبهذا التصويت يكون المجلس قد أقفل ملف الوزير فؤاد السنيورة بصورة نهائية، وبرّد لعريضة الاتهام يعني مباشرة أنه ردّ الدعوى ليس لعدم الاختصاص في هذه المرة إنما لعدم جدية الاتهام أم لعدم توافر الأدلة وبالتالي فإن الردّ هو بمثابة إصدار حكم نهائي ببراءة الوزير فؤاد السنيورة مما أسند إليه^(٤٣).

٤ - التصويت في قضية الوزير شاهي برصوميان

اعتمدت ذات الآلية المطبقة في قضية السنيورة، حيث طرح رئيس مجلس النواب نفس السؤال المعتمد: "هل هناك ضرورة لتشكيل لجنة تحقيق برلمانية أم لا؟" فصوت ٧٠ نائباً مع تشكيل اللجنة واعترض ٥ هم: مخايل ضاهر، نقولا فتوش، قيصر معوض، فارس بويز ومحسن دلول.

شكّل مجلس النواب للجنة التحقيق في قضية الوزير شاهي برصوميان،

(٤٣) أحمد زين- جريدة السفير تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٩

وعند انتهاء التحقيق، وبعد تنظيم الادعاء مطالعته الخطية، أوجبت المادة ٣٣ من القانون ٩٠/١٣ أن يلتزم المجلس النيابي في جلسة خاصة بدعوة من رئيسه في مهلة لا تتعدى عشرة ايام من تاريخ ايداعه هذا التقرير،

ويستمع المجلس في هذه الجلسة الى التقرير والى مرافعتي الادعاء والدفاع. وبعد ذلك، يجري التصويت على الاتهام بالاقتراع السري بغالبية ثلثي مجموع أعضاء المجلس وفقاً لما تقضي به المادتين ٦٠ و ٧٠ من الدستور.

وإذا لم يدعُ المجلس النيابي ضمن المهلة المحددة اعلاه، إلى جلسة مناقشة التقرير، فهو يلتزم حكماً في اليوم الحادي عشر الذي يلي تاريخ ايداع لجنة التحقيق تقريرها المجلس النيابي، ويستمر في جلساته حتى اصدار قراره في الموضوع (المادة ٣٤ من القانون ٩٠/١٣).

وبعد حوالي ٢٠ شهراً وتحديداً بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٧ انتهت اللجنة من عملها ووضعت تقريرها الذي عُرض على الهيئة العامة لمجلس النواب بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٥/٧/١٨. خلصت اللجنة بنهاية تقريرها وبالإجماع أن الأفعال المنسوبة قيام الوزير السابق شاهي برصوميان بها، غير ثابتة الثبوت الكافي وبالتالي لا يوجد أي مبرر قانوني لاتهامه أو ملاحقته.

وتكلم عدد من السادة النواب بالنظام والأصول المتعلقة بالمحاكمة أمام المجلس الأعلى. بعد ذلك أعلنت الرئاسة ان الجلسة ستكون سرية فطلب من رئيس الحكومة والوزراء من غير النواب ومن موظفي مجلس النواب مغادرة القاعة. وبعد الانتهاء من سرية المناقشات والتصويت على التقرير أعلنت الرئاسة النتيجة التالية :
56 ضد الاتهام - ١٠ مع الاتهام - ٢٧ ورقة بيضاء - ورقة واحدة ملغاة.
الرئيس: صدق المحضر وأرفع الجلسة.

وعندما يصدر قرار الاتهام عن المجلس النيابي، يرفع رئيس المجلس القضية فوراً الى المجلس الاعلى بموجب احالة يبلغها الى كل من رئيس المجلس الاعلى والى النائب العام لديه،

ويبلغ المتهم او المتهمين قرار الاتهام. وتتضمن الاحالة الى المجلس الاعلى نص قرار الاتهام الذي اتخذته المجلس النيابي وملف التحقيق (المادة ٣٥ من القانون ٩٠/١٣).

فور صدور قرار إحالة المتهم أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، يترتب على هذه الإحالة وفق المادة ٦١ منه على أن: "يكف رئيس الجمهورية عن العمل عندما يتهم .."، وكذلك نصّت المادة ٧٢ من الدستور على أن: "يكف رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن العمل فور صدور قرار الاتهام بحقه، ..".

خامساً: آثار صدور قرار الاتهام

إذا عدنا لنص الدستور اللبناني، نجده يتحدث عن قرار اتهامي يصدر عن مجلس النواب بغالبية ثلثي عدد أعضائه في مرحلة واحدة فقط هي عند التصويت على قرار الاتهام وإحالة رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو الوزير أمام المجلس الأعلى، ولكن عند وضع قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى نلاحظ أنه جعل القضية تمرّ عبر مجلس النواب في ثلاثة مراحل،

ففي المرة الأولى عند إعداد عريضة الاتهام التي يجب أن يوقع عليها خمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب، وفي المرة الثانية عند تصويت المجلس النيابي على عريضة الاتهام التي يجب أن يوافق على الإحالة الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب، وفي المرة الثالثة بعد انتهاء لجنة التحقيق من عملها وعرض مطالعتها على مجلس النواب للتصويت على إحالة المتهم أمام المجلس الأعلى حيث يصدر القرار الاتهامي بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب. هذه الثلاثية في قرارات المجلس النيابي، وخاصة المرحلة الثانية منها، أي مرحلة التحقيق التي لم يحدد النص فترة زمنية لها لإعداد تقريرها، وكذلك تصويت أغلبية عدد أعضاء مجلس النواب على هذه الإحالة، لكل ذلك نقول بأنه بعد صدور قرار إحالة المتهم أمام لجنة التحقيق ينبغي أن نرتّب على هذه الإحالة الآثار القانونية التي ذكرتها المادتين ٦١ و ٧٢ من الدستور، سواء فيما يتعلق برئيس الجمهورية أو فيما يتعلق بالوزراء.

الفقرة الثالثة: المحاكمة والحكم

أولاً: تأليف المجلس الأعلى

يتألف المجلس الأعلى من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار الأقدمية إذا تساوت درجاتهم. وقد نصّت المادة الأولى من قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى، على أن ينتخب مجلس النواب، في بدء كل ولاية، وفي أول جلسة يعقدها، النواب السبعة أعضاء المجلس الأعلى المنصوص عنهم في المادة الثمانين من الدستور، أعضاء أصليين، كما ينتخب ثلاثة نواب آخرين أعضاء احتياطيين.

أولاً: مهلة المحاكمة

يبلغ رئيس مجلس النواب القرار الاتهامي الذي اتخذته المجلس النيابي وملف التحقيق، إلى كلٍّ من رئيس المجلس الأعلى والى النائب العام لديه وفقاً لما نصت المادة ٣٥ من قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى، الذي يبادر فوراً إلى البدء بالمحاكمة.

قيّد المشترع المجلس الأعلى بفترة زمنية معينة لكي يفصل خلالها في القضية المعروضة أمامه، وحددت هذه المدة بشهرٍ واحدٍ من تاريخ تبلغه الاحالة قابلة للتجديد مرة واحدة فقط (المادة ٣٦ من القانون ٩٠/١٣).

ثانياً: نصاب الجلسات

لا تكون جلسات المجلس الأعلى قانونية إلا بحضور أعضائه الخمسة عشر المنصوص عنهم في المادة ٨٠/ من الدستور بمن فيهم الرئيس، وإذا تغيب أحد الأعضاء الاصليين، يعمد رئيس المجلس الأعلى إلى تكليف بديل من الاعضاء الاحتياطيين (المادة ٣٧ من القانون ٩٠/١٣).

ثالثاً: الحكم الصادر عن المجلس الأعلى

بعد ختام المحاكمة، وفقاً للأصول المبينة في الفقرة السابقة، يصدر المجلس الأعلى حكمه دون ابطاء، يتم التصويت على حدة، في شأن كل متهم وكل تهمة من التهم، وتتخذ القرارات بالتصويت السري. ولا يمكن تجريم المتهم الا بغالبية عشرة اصوات (المادة ٤١ من القانون ٩٠/١٣). وعندما يصوّت المجلس الأعلى على تجريم أحد المتهمين بأية علة او جرم، فإنه ينتقل فوراً وفي ذات الجلسة إلى التصويت على العقوبة التي ستفرض على المتهم. ويتعرّض المتهم الذي أدانته المجلس الأعلى لنوعين من العقوبات، الأولى هي عقوبة حكمية تُفرض على المتهم فور التصويت على إدانته، وهي عقوبة الإقالة الفورية من منصبه (الفقرة الأولى للمادة ٤٣ من القانون ٩٠/١٣). وهذه الإقالة، تنفّذ بحق المتهم المدان دون أن يخضع فرضها لتصويت المجلس الأعلى. وأما العقوبة الثانية، فتفرض في الحالة التي يقرر فيها المجلس الأعلى أن الأفعال المدان بها المتهم تؤلّف جرماً معاقباً عليه جزائياً، وهنا يقتضي التذكير بأن الجرم بمفهوم هذا القانون يتجاوز ما هو منصوص عليه في قانون العقوبات، ليطال كل فعلٍ يقرر المجلس الأعلى بأنه يؤلّف جرماً حتى ولو لم يكن منصوصاً عنه في قانون العقوبات. وتتم عملية التصويت على العقوبة المقررة بورقة الاقتراع السرية، وبغالبية ثلثي الاصوات (١٠ أصوات).

فهرس المحتويات

مقدمة.....	١
الفصل الأول: إقرار الدستور ومحتواه	
المبحث الأول: مراحل إقرار الدستور اللبناني.....	
المطلب الأول: تضارب الآراء حول من أعد مشروع الدستور.....	
المطلب الثاني: دور المجلس التمثيلي في وضع مشروع الدستور.....	
المطلب الثالث: إقرار الدستور في المجلس التمثيلي.....	
المبحث الثاني: مصادر الدستور ومحتواه.....	
المطلب الأول: المصادر المادية للدستور اللبناني.....	
المطلب الثاني: محتوى الدستور اللبناني بنصه الأساسي.....	
الفصل الثاني: مقدمة الدستور اللبناني	
الفصل الثالث: مجلس النواب	
المبحث الأول: النائب في البرلمان.....	
المطلب الأول: قواعد ناظمة لعمل النائب في مجلس النواب.....	
المطلب الثاني: الحصانة النيابية.....	
المبحث الثاني: تنظيم ممارسة العمل البرلماني.....	
المطلب الأول: الهيئات الداخلية للمجلس النيابي.....	
المطلب الثاني: الهيئة العامة لمجلس النواب.....	
المطلب الثالث: صلاحيات مجلس النواب.....	
المطلب الرابع: حلّ مجلس النواب قبل انتهاء عهد النياب.....	
الفصل الرابع: السلطة الإجرائية	
المبحث الأول: رئيس الجمهورية.....	
المطلب الأول: انتخاب رئيس الجمهورية.....	
المطلب الثاني: الصلاحيات الخاصة لرئيس الجمهورية.....	
المطلب الثالث: حالة شغور سدّة الرئاسة.....	
المبحث الثاني: رئيس مجلس الوزراء.....	
المطلب الأول: تعيين رئيس الحكومة.....	
المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الحكومة بعد تعديل العام ١٩٩٠.....	

المبحث الثالث: الحكومة أو مجلس الوزراء	المطلب الأول: تشكيل الحكومة
المطلب الثاني: اجتماعات مجلس الوزراء	المطلب الثالث: صلاحيات مجلس الوزراء
المطلب الرابع: قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة	المبحث الرابع: الوزير
المطلب الأول: شروط التعيين	المطلب الثاني: الجمع بين الوزارة والنيابة
المطلب الثالث: استقالة وإقالة الوزراء	المطلب الرابع: صلاحيات الوزير
المطلب الخامس: الوزير وفريقه الاستشاري ومدير عام الوزارة	المبحث الخامس: محاكمة الرؤساء والوزراء
المطلب الأول: مسؤولية رئيس الجمهورية والوزراء	المطلب الثاني: المحاكمة أمام المجلس الأعلى