

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

(الفرع الأول)

مكتب مجلس النواب، التكوين والصلاحيات

رسالة أُعدت لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

إعداد

علي ضيا

لجنة المناقشة

رئيساً

الأستاذ المشرف

الدكتور عصام إسماعيل

عضواً

أستاذ

الدكتور خالد الخير

عضواً

أستاذ

الدكتور كميل حبيب

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط

ملخص التصميم للرسالة:

الفصل الأول: تشكيل مكتب مجلس النواب وأصول إنتخابه

المبحث الأول: تكوين مكتب مجلس النواب

المبحث الثاني: إنتخاب مكتب مجلس النواب ومدة ولايته

الفصل الثاني: صلاحيات مكتب مجلس النواب

المبحث الأول: الصلاحيات الفردية

المبحث الثاني: الصلاحيات الجماعية

الفصل الثالث: اجتماعات مكتب المجلس

المبحث الأول: اللجان

المبحث الثاني: أصول وآلية عمل اللجان النيابية

إهداء

للوطن القابض على جمره، الصاعد دائماً من رماد الحروب، القابض على
ناصية الحلم، العابق بالأحمر القاني من نجيع الشهداء...

النابض بالتضحيات...

لأبي وأمي اللذين كافحا ما يكفي من الحياة لأصل إلى الهدف السامي الذي
لطالبنا رسماه لي...

أهدي خطوتي الأولى...

شكر وامتنان

كما يشقّ الفجر عتمة الليل، وينبلج الضوء من الغسق... وكما أردت
أن أضيء شمعةً في طريق العلم، بدل أن ألعن الظلام...

لكلّ من ساهم في إرشادي لذلك، وتقديرًا لمن دعمني وأرشدني فشاركني
هذا البحث... شكرًا:

للذي لم يتوان في تقديم الدعم والتصويب للمشروع الدكتور عصام
اسماعيل واللجنة الكريمة...

مقدمة

تتوزع السلطات في الدولة اللبنانية من الناحية المبدئية على ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب المنتخب مباشرة من الشعب، والسلطة التنفيذية، ومجلس الوزراء الذي يتم تشكيله بعد مشاورات يجريها رئيس الجمهورية مع النواب بدايةً لتحديد رئيس هذا المجلس الذي يحق له اختيار الوزراء، ولا يصبح هذا المجلس شرعياً إلا بعد نيله ثقة مجلس النواب. أما السلطة الثالثة في الدولة اللبنانية فهي السلطة القضائية.

وبصرف النظر عن المبادئ والأسس التي تقوم عليها مؤسسات الدولة، وما إذا كانت هذه الأسس تطبق جزئياً بدون تدخلات أو ضغوطات، فإنه بحكم "التركيبة اللبنانية" والتي تقوم على أساس "الميثاقية" أي المناصفة بين المسيحيين والمسلمين فإن مجلس النواب وبخلاف السلطتين الأخريين يأتي بخيار شعبي مباشر عبر الإنتخابات النيابية كل اربع سنوات (مبدئياً).

يتضمن الدستور المبادئ العامة للنظام السياسي، وكيفية تشكيل السلطات العامة، وصلاحياتها وأعمالها والعلاقة فيما بينها، تاركاً التفاصيل الى الأنظمة الداخلية وسائر القوانين التي تضعها السلطة التشريعية. وعملاً بهذه المبادئ، سار الدستور اللبناني لناحية تكوين السلطات العامة وصلاحياتها حيث خصص الدستور اللبناني الفصل الاول من الباب الثاني منه، للأحكام العامة للسلطات، فجاء في المادة ١٦: "تتولى السلطة المشتركة هيئة واحدة هي مجلس النواب"، وفي المادة ١٧: "تتأط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء. وهو يتولاها وفقاً لأحكام الدستور"، أما السلطة القضائية فخصصت لها المادة ٢٠ التي تنص على أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم على أختلاف درجاتها واختصاصاتها... تاركاً العديد من التفاصيل للنظام الداخلي لمجلس النواب، فاعتبر هذا النظام، ونظراً لما يحتويه من شروحات وتفسيرات، المصدر الأغزر من مصادر التشريع اللبناني، سواء لجهة المبادئ العامة التي نص عليها، أم لجهة القواعد المتبعة عبر الآليات التي يسير عليها المجلس في تأدية المهام الدستورية والقانونية المتوجبة عليه.

وقد اعتمد الدستور اللبناني بنصه الأساسي مبدأ الثنائية البرلمانية، وهذا ما نصت عليه المادة ١٦ قبل تعديلها عام ١٩٢٧: "يتولى السلطة التشريعة 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^(١).

ومجلس النواب مؤسسة دستورية تستمد شرعية عملها من أحكام الدستور، حيث يمارس صلاحياته عبر هيئات جماعية هي: الهيئة العامة، مكتب المجلس، اللجان البرلمانية.

وهيئة مكتب مجلس النواب هي جهاز إداري تنفيذي، يرأسه رئيس مجلس النواب، وقد حددت المادة ٤٤ من الدستور كيفية تشكيلها وانتخابها، فاقترعت أولاً على الرئيس ونائبه وأميني السر، وعلى الرغم من إضافة ثلاثة مفوضين إليها بموجب الأنظمة الداخلية للمجلس النيابي ابتداء من سنة ١٩٥٣، إلا أن النص الدستوري لهذه الناحية لم يعدل بالرغم من تعديل الدستور عدة مرات. وهكذا فإن الدستور لم ينص على المفوضين باعتبارهم من هيئة مكتب المجلس إلا أن المادة الأولى من النظام الداخلي أشارت الى اعتبارهم جزءاً من الهيئة^(٢)، واللافت أن الدستور لم يتطرق الى صلاحيات مكتب المجلس، ولهذا فإن كافة الأحكام المتصلة بمكتب المجلس واردة في الفصل الثاني من الباب الاول من النظام الداخلي لمجلس النواب.

إذاً مكتب المجلس هو الهيئة الادارية التي تنظم الأمور الادارية والمالية وتسهر على حسن سير العمل في المجلس. فممّ يتكون هذا المكتب وما هي صلاحياته؟ وبما أن رئيس مجلس النواب هو الذي يرأسه يكون من المناسب بيان صلاحيات الرئيس في إطار عمل مكتب المجلس.

تجلّت الملامح الأولى للنظام الداخلي مع بداية الحياة النيابية في لبنان، فعندما عُيّن المتصرف الثاني فرانكو باشا كان مجلس الإدارة قائماً (١٨٦١-١٩١٨)، فأصدر هذا المتصرف تعليمات رأى المؤرخ أسد رستم أنها يمكن أن تشكل أول نظام داخلي للمجالس التمثيلية في لبنان.

(١) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري - المؤسسات الدستورية، المجلد الاول ٢٠٠٨، ص ٤٣٧.

(٢) د. عصام إسماعيل، السلطات الدستورية، محاضرات منشورة - كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الجامعة اللبنانية، الطبعة الثالثة ٢٠١٥، ص ٤٨.

بقي النظام الداخلي للمجلس التمثيلي نافذ الأحكام حتى صدور الدستور اللبناني في ٢٣ ايار ١٩٢٦. فبموجب المادة ١٦ من الدستور أصبحت السلطة التشريعية مناعة بمجلس الشيوخ ومجلس النواب. وكان من الطبيعي أن يعتمد مجلس النواب النظام الداخلي الذي كان معمولاً به في المجلس التمثيلي، حيث نصت المادة ٣ من هذا النظام "يجري إنتخاب المكتب في الجلسة الأولى العلنية على أثر انتخاب الرئيس الدائم فينتخب نائب الرئيس على حدة والكاتبان في ورقة واحدة وتجرى الإنتخاب بطريقة الاقتراع السري وبالاكثرية المطلقة من أصوات المقترعين..."، أي كانت هيئة المجلس تتشكل من رئيس المجلس ونائب الرئيس وأميني السر دون مفوضين.

واصل المجلس النيابي عمله بموجب النظام الداخلي الذي أقره في سنة ١٩٣٠ حتى ١٦ أيلول ١٩٥٣، حيث أقرّ نظاماً جديداً له. وكان المجلس قد كلف لجنة خاصة لإعداد النظام الجديد باعتبار أنّ نظام سنة ١٩٣٠ لم يكن يلحظ وجود لجنة خاصة للنظام الداخلي. وتمّت مناقشة النظام الذي أعدته اللجنة في جلسات عديدة انتهت في ١٦ أيلول سنة ١٩٥٣، وأبصر أوّل نظام داخليّ للمجلس النور في عهد الإستقلال. وهذا النظام الداخلي الجديد حمل في صلبه تعديلات مهمّة كان أبرزها إضافة ثلاثة مفوضين على هيئة المجلس /ينتخبهم النواب من ثلاث كتل مختلفة من كتل المجلس، يشتركون مع الرئيس ونائب الرئيس وأميني السرّ في البت في بعض الأمور التي لم يكن لها ضابط في النظام القديم، كالفصل في الاعتراضات على مدونات المحاضر والخلاصات، وإعطاء الكلام للنواب، وتنظيم جدول الأعمال ووضع لائحة باسماء طالبي الكلام، وتنظيم موازنة المجلس والإشراف على تنفيذها، ووضع ملاك موظفي المجلس... وجعلت مكتب المجلس هذا يقوم مقام لجنة العرائض والاقتراحات، وسعت إلى وضع نص يسهل ويشجع انقسام نواب المجلس الى كتل معينة ينتخب المفوضين من عدادها.

ولم يدخل على تكوين مكتب المجلس أي تعديلات سواءً في النظام الداخلي لمجلس النواب تاريخ ٢٢/٤/١٩٨٢ الذي أدخلت عليه بعض التعديلات في العام ١٩٩١ تماشياً مع الإصلاحات الدستورية لعام ١٩٩٠، وكذلك الأمر عندما تمّ وضع نظام جديد للمجلس بتاريخ ١٨ تشرين الاول ١٩٩٤ والمعدّل 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.

لكل هذه الأسباب وقع اختياري على دراسة موضوع هيئة مكتب مجلس النواب بدءًا من رئيسته ونائب الرئيس، عروجًا على أميني السرّ والمفوضين، وإثارة إشكالياته البحثية في ظلّ الإشكالية الأساسية المتمثلة في تكوين مكتب مجلس النواب وصلاحياته، وهي حدود صلاحيات نائب الرئيس التي تتوقف عند الصلاحيات التنظيمية والإدارية للرئيس دون أن تتعداها إلى الصلاحيات الدستورية، وصلاحيات تقرير جدول الأعمال للجلسات العامة بين الرئيس وأعضاء هيئة المكتب والتي تعود إلى الهيئة مجتمعة. وهذا المكتب على قدر كبير من الأهمية كونه يشكل الرئاسة الجماعية الحقيقية للمجلس لأن أعضاء المكتب يمثلون مختلف الكتل البرلمانية. لذلك من الضروري التعرف إلى كيفية انتخاب أعضاء هذا المكتب وولايتهم، والصلاحيات المناطة بهم على المستويين الفردي والجماعي، سعيًا لإستعراض كامل الوقائع التاريخية التي مرّ بها النظام الداخلي لمجلس النواب بهدف إيجاد الحلول الملائمة لكل تلك الإشكاليات.

أولاً: أهمية الدراسة

يثير موضوع البحث الكثير من التساؤلات التي نحاول الإجابة عنها بتحليل النصوص الدستورية والقانونية، ولاسيما تسليط الضوء على الدور المتعاظم لرئيس المجلس النيابي وهيئة المكتب.

ولقد تناولنا موضوع رئيس مجلس النواب وهيئة المكتب متخذين بالحسبان تسمية رئيس المجلس النيابي "عمدة المجلس النيابي"، والدور المهم الذي تؤديه هيئة المجلس وما لها من صلاحيات كالفصل في الاعتراضات وتنظيم جدول الأعمال...

إلا أن مكتب مجلس النواب لم يحظ بدراسة تأصيلية متعمقة وشاملة لجوانبه ومهامه وصلاحياته كافة، ولهذا أردنا أن نسهم في تسليط الضوء على تركيبة المجلس وتنظيمه وطريقة إنتخابه والصلاحيات التي يتمتع بها.

ثانياً: إشكاليات الدراسة

قبل تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب كانت هيئة مكتبه تضم الرئيس ونائبه وأميني السر، لكن بعد تعديل النظام عام ١٩٥٣ أضيف للمكتب ثلاث مفوضين يشتركون مع الرئيس وأميني السر في بعض الأمور والصلاحيات. ومن هنا استقينا إشكاليات الدراسة لمعرفة من هو عمدة المجلس النيابي، الرئيس أو هيئة مكتب مجلس النواب؟

ما أوجب البحث في تكوين هيئة مكتب مجلس النواب وكيف يتم إنتخابها وفقاً للدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب؟

وماهي الصلاحية الفردية لرئيس المجلس النيابي ونائب الرئيس وماهي الصلاحية الجماعية للمكتب ككل؟

ومن يدعو المجلس النيابي لإنتعقاد الهيئة العامة لمجلس النواب رئيس المجلس أو أن الدعوة للإنتعقاد من صلاحيات هيئة مكتب المجلس النيابي؟ ومن يقرّر جدول الأعمال؟

وما هي اللجان النيابية في مجلس النواب وكيف تتشكل وهل لها علاقة بهيئة مكتب المجلس؟

ثالثا: منهجية البحث

إن البحث العلمي لا يؤتي ثماره الا اذا سار وفقا لمنهج علمية محددة, ومن أهم المناهج التي تم اتباعها في هذه الدراسة: المنهج التاريخي والمنهج الاستنباطي او التحليلي.

١- المنهج التاريخي

يبين هذا المنهج أهمية كبيرة لنشأة المجلس النيابي وهيئة المكتب وتطوره التاريخي وترجع أهمية المنهج التاريخي أيضا لسرد وإيضاح أبرز التعديلات التي شهدها النظام الداخلي للمجلس النيابي قبل ١٩٥٣ وبعد هذا العام وما طرأ على المكتب من تعديلات.

٢- المنهج الاستنباطي التحليلي:

وقد استخدمنا هذا المنهج لتحليل نصوص الدستور والنظام الداخلي للمجلس النيابي واستخلاص حكم المسائل التي يعترضها الغموض ومن ذلك تحديد كل المسائل المتعلقة بموضوع البحث.

رابعا: صعوبة البحث

لعلّ من أبرز الصعوبات الجوهرية التي واجهتها أثناء إعداد البحث هي: ندرة بعض المراجع المهمة في بعض جزئيات البحث وصعوبة العثور عليها.

خامسا: خطة البحث

يتكوّن هذا البحث من فصلين، تناول الفصل الأول البحث للحديث عن كيفية تكوين المجلس وطريقة إنتخاب أعضائه، والفصل الثاني للصلاحيات الفردية لرئيس المجلس النيابي، ونائب الرئيس، والصلاحيات الجماعية لمكتب المجلس وكيفية دعوة المكتب للإعقاد.

الفصل الأول:

تشكيل مكتب مجلس النواب وأصول إنتخابه

لم يتطرق الدستور اللبناني الى تنظيم وممارسة العمل البرلماني بشكل موسّع ومفصّل كما تفعل الدساتير الحديثة، كالدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨، إنما اكتفى بعرض المبادئ العامة، وأحال الى النظام الداخلي لمجلس النواب هذا الموضوع بموجب المادة ٤٣، المعدلة عام ١٩٢٧، والتي تنص على أن "لمجلس أن يضع نظامه الداخلي". وهذا الأمر ينطبق على مكتب مجلس النواب سواء لجهة تأليفه أو صلاحياته. لذلك سوف ندرس في الفصل الاول تأليف هذا المكتب سواء في الدستور أو في النظام الداخلي، وفي الفصل الثاني كيفية انتخاب المكتب وولايته.

المبحث الاول :

تكوين مكتب مجلس النواب

يكتسب مكتب المجلس -باعتباره أحد هيئات مجلس النواب - كيانه الدستوري والقانوني من الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب.

والمعتمد في لبنان، في ما خص مكتب المجلس، مستمد من فرنسا، فاجتماعات المجالس النيابية وإدارة المناقشات فيها تقتضي أن تقوم على رأسها رئاسة تشرف على عمل المجلس وتنظم المناقشات فيها وتدير أعمالها، وتأخذ المجالس النيابية في هذا الشأن بنظامين:

- الاول: وهو المتبع في البلاد التي تأخذ بالتقاليد الانجليزية في إدارة مجالسها.
- الثاني: مستمد من التقاليد البرلمانية الفرنسية.

يقوم النظام الاول على انفراد رئيس المجلس بإدارة شؤون المجلس بينما يعتمد النظام الثاني على تشكيل هيئة تعاون رئيس المجلس في القيام بهذه المهمة ويطلق عليها "مكتب المجلس".

ويختلف عدد أعضاء المكتب في كل مجلس وفقاً للعدد الكلي لمجموع أعضائه ونزولاً عند ضرورة تمثيل القوى السياسية^(٣).

الفقرة الأولى: تكوين مكتب المجلس وفق الدستور اللبناني

أولاً: مكتب المجلس هو عمدة المجلس النيابي

لم يرد مصطلح عمدة المجلس النيابي في الدستور إلا في المادة ٣٧ التي نصّت على عدم مناقشة طلب عدم الثقة بأحد الوزراء، إلا بعد انقضاء خمسة أيام من إيداع الطلب "عمدة المجلس"، أمّا بالعودة لتاريخ النظام الداخلي لمجلس النواب منذ نشوئه وتشكيله، وبعد طرح تعديل النظام الداخلي الذي ورثه المجلس النيابي عن المجلس التمثيلي في جلسة الثاني من شباط سنة ١٩٢٧، شكّلت لجنة لدراسة وتعديل مشروع النظام الداخلي المقترح عام ١٩٢٩، ولكن هذه اللجنة لم تدرسه، ولم تقدّم تقريراً بشأنه، بل وُضع بدون تقرير على جدول الأعمال، وصوّت عليه مادّة مادّة بعد مناقشات استغرقت عدة جلسات وذلك في نيسان ١٩٣٠^(٤). وبعد الإطلاع على محضر الجلسة الأولى للمناقشة في ١١ نيسان ١٩٣٠ ومناقشة المادة الثانية من الباب الأول للنظام والتي تنصّ على أنه: "عقب افتتاح الرئيس الأكبر سنّاً الجلسة الأولى يبادر المجلس إلى انتخاب رئيس ونائب رئيس وأميني سرّ، ومن هؤلاء تتكوّن عمدة المجلس وتشغل العمدة وظائفها طيلة المدة التي تمر بين انتخابها وافتتاح دورة تشريع الأول العادية وتظل شاغلة وظيفتها وقائمة بأعمال عمدة المجلس إلى أن يعلن انتخاب عمدة جديدة خلفها"^(٥)، أُرِدِف الأستاذ السودا: "في هذا النظام كلمات سترد دائماً مثل الرئيس الأكبر سنّاً... 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 مخالفته"، فأستكمل الأستاذ السودا كلامه قائلاً: "تمّ إنهم في العراق ترجموا المكتب الدائم بكلمة الديوان"

(٣) محمد عبد السلام الزيات وهاني خير، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، الطبعة الأولى ١٩٧١، ص ٦ و ص ٩.

(٤) أنور الخطيب - الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية - دار العلم للملايين - الطبعة الأولى بيروت ١٩٦١ - صفحة ٤٨.

(٥) أحمد زين - النظام الداخلي لمجلس النواب: النشأة-محاضر المناقشات-النصوص - منشورات المجلس النيابي اللبناني - المديرية العامة للدراسات والأبحاث - الطبعة الأولى ١٩٩٥ - ص ٤٣١.

(٦) أحمد زين - مرجع سابق - ص ٤٧.

فأجابته الرئيس: "الدستور يقول عمدة المجلس"^(٦)، وتالياً 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 تقرر شطب كلمة "عمدة" ووضع مكانها عبارة "هيئة مكتب المجلس".

ثانياً: تركيبة مكتب مجلس النواب في الدستور

ذكرنا أن الدستور اللبناني لم يشر في مواده الى مكتب المجلس إلا في مادتين: المادة ٣٧ عندما نصت على عدم مناقشة طلب عدم الثقة بأحد الوزراء، إلا بعد انقضاء خمسة أيام من إيداع الطلب "عمدة المجلس" وهي التسمية الدستورية لمكتب المجلس^(٧)، وفي المادة ٥٥ التي تنص على أن "تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الاعمال حتى انتخاب مجلس جديد"^(٨).

أما لناحية تركيبة أعضاء هذا المكتب، فلا نص صريح حوله، ولكن بالإمكان اقتباسه من المادة ٤٤ التي تنص على: " في كل مرة يجدد المجلس انتخابه يجتمع برئاسة أكبر أعضائه سنأً، ويقوم العضوان الأصغر سنأً بينهم بوظيفة أمين. ويعمد إلى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس لمدة ولاية المجلس كل منهما على حدة بالاقتراع السري وبالغالبية المطلقة من أصوات المقترعين. وتبنى النتيجة في دورة اقتراع ثلاثة على الغالبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سنأً يعد منتخباً .

وفي كل مرة يجدد المجلس انتخابه، وعند افتتاح عقد تشرين الأول من كل عام، يعمد المجلس إلى انتخاب أمينين بالاقتراع السري وفقاً للغالبية المنصوص عنها في الفقرة الأولى من هذه المادة".

وبحسب الدستور، يتألف مكتب مجلس النواب اللبناني من: رئيس المجلس، نائب للرئيس، أمين سر.

(٧) ادمون رباط - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - ص ٦١٦.

(٨) عصام إسماعيل، السلطات الدستورية، مرجع سابق، ص ١٠٠.

وهكذا فإن الدستور لم ينص على المفوضين باعتبارهم من هيئة مكتب المجلس إلا أن المادة الأولى من النظام الداخلي لمجلس النواب أشارت الى اعتبارهم جزءاً من الهيئة. وبالرغم من التعديلات المتعاقبة للدستور فالنص الدستوري لهذه الناحية استمر على مضمونه السابق دون أن يعدل لجهة إدخال المفوضين الثلاثة إليه.

الفقرة الثانية: تكوين مكتب مجلس النواب في النظام الداخلي

أولاً: تعريف النظام الداخلي

النظام الداخلي هو مجموعة القواعد الإجرائية التي ترعى آلية عمل مجلس النواب وأصول اجتماعاته وكيفية ممارسة صلاحياته. من حيث مضمونه اتفقت الآراء على أن النظام الداخلي ينتمي إلى فئة القوانين الدستورية^(٩). ولكن من الناحية الشكلية اختلفت الآراء حول الطبيعة القانونية للنظام الداخلي، يرى فريق أن النظام الداخلي مكمل للدستور ويتمتع شكلاً ومضموناً بقوة النص الدستوري، واستند في ذلك إلى واقعة إقرار النظام الداخلي للمجلس التمثيلي، فالقرار ١٣٠٤ الصادر عن وكيل المفوض السامي الفرنسي في سوريا ولبنان في ١٨ آذار ١٩٢٢ أنشأ المجلس التمثيلي للبنان الكبير وجاء في مادته الثامنة ما يلي: "يضع المجلس نظامه الداخلي بموافقة الحاكم"، وهذا النص تبناه الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار ١٩٢٦، إلا أنه ألغى بند موافقة الحاكم - بالرغم من استمرار الانتداب - ولم ينقل شرط الموافقة إلى أي سلطة أخرى، وبقي معمولاً به حتى اليوم في المادة ٤٣ التي تنص على أن "للمجلس أن يضع نظامه الداخلي". وبإلغاء شرط موافقة الحاكم لنفاذ النظام الداخلي يكون قد ساوى بين النظام والدستور^(١٠).

وفي اتجاهٍ ثانٍ، يرى البعض بأن النظام الداخلي ليس أكثر من القانون الداخلي للمجلس، أو بمثابة التقنين لمجموعة من القواعد المنظمة لعمل السلطة التشريعية، ففي تقرير أعدّه النواب المحامون سنة ١٩٧٢ عند مناقشة صلاحيات لجان التحقيق البرلمانية اعتبر بعضهم أنه ليس للنظام الداخلي صفة القانون ولا مفاعيله فهو قانون داخلي لتنظيم شؤون العمل النيابي، فالقانون يصدره رئيس الجمهورية أما هذا النظام فيقره ويصدره البرلمان دون أن يكون للسلطة التنفيذية حق التدخل فيه.

ويرى فريق ثالث بأن النظام الداخلي هو قانون له مفاعيل القانون العادي، حتى أن البعض سمّاه بالقانون الخاص أو الممتاز. بخاصة وأن السلطة التشريعية عندما صاغته اتبعت الأصول نفسها المتبعة في سنّ القوانين، وإن كان يختلف عن القوانين العادية بالمعنى الشكلي، ذلك أن القانون الذي يقره البرلمان،

(٩) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٠٨.

(١٠) احمد زين، النظام الداخلي لمجلس النواب - النشأة وطبيعته القانونية، مجلة الحياة النيابية، المجلد ٦٦، آذار ٢٠٠٨، ص

يصدر عن رئيس الجمهورية، لكن ذلك لا يعني ان النظام الداخلي هو في تراتبية أدنى من القانون العادي^(١١). وقضى المجلس الدستوري اللبناني بأن النظام الداخلي لمجلس النواب لا يؤلف مرجعاً دستورياً يمكن للمجلس الدستوري الركون اليه في أعمال رقابته، إلا انه يحق للمجلس في كل حين الاستئناس بهذا النظام والعطف على مواده خاصة إذا وجد فيها مرتكزاً لمبادئ أساسية في النظام الديمقراطي البرلماني الذي هو نظام لبنان السياسي عملاً بالفقرة "ج" من مقدمة الدستور، وأنه يمكن مراجعة النظام الداخلي لمجلس النواب، على سبيل الاستئناس وليس الحجة بالضرورة، وبغياب أي نصوص قانونية أخرى صريحة ذات قيمة دستورية^(١٢).

لم يقتصر النظام الداخلي للمجلس النيابي على مجرد صياغة القواعد والمبادئ التي تنظم العمل البرلماني، لكنه تجاوز ذلك ليضع قواعد العلاقة بين البرلمان والحكومة. ولذلك فإن النظام الداخلي يتألف من ثلاث فئات من القواعد^(١٣):

- الفئة التي تطبق بصورة واضحة وبسيطة الدستور. وهي غالباً ما تكتفي بإعادة التأكيد على النص الدستوري.

- الفئة التي تكمل أحكام الدستور حيث يكون لها دور في تحديدها.

- الفئة غير المنصوص عليها في قواعد الدستور. وغالباً ما تتضمن القواعد التفصيلية للعمل البرلماني (تنظيم صلاحيات هيئة مكتب المجلس، صلاحيات رئيس المجلس، اللجان البرلمانية، مراحل العملية التشريعية، أصول وأنواع الجلسات، الأسئلة والاستجابات).

(١١) احمد زين، النظام الداخلي لمجلس النواب - النشأة وطبيعته القانونية، مرجع سابق، ص ٩.

(١٢) المجلس الدستوري قرار رقم ٣/٢٠٠١ تاريخ ٢٩/٩/٢٠٠١ الصادر في الطعن بالقانون المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ ١٨/٨/٢٠٠١.

(١٣) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٠٩.

وإذا كان البرلمان سيد نفسه في وضع النظام الداخلي، فهو لا يستطيع مخالفة أحكامه، وعليه أن يلتزم بما تضمنته من إجراءات طالما أن المجلس لم يبلغ هذه الأحكام أو يستبدلها بنصوص أخرى، وذلك إعمالاً للقاعدة القانونية أن السلطة التي وضعت النص التنظيمي تكون ملزمة بهذا النص طالما أنها لم تعدّله أو لم تلغه^(١٤). وهذا ما قضى به المجلس الدستوري من أن على المجلس النيابي أن يمارس صلاحياته ضمن الأطر وفي نطاق الحدود التي عينها الدستور والنظام الداخلي^(١٥).

ولقد شهد النظام البرلماني في مسيرته الطويلة، وابتداء من سنة ١٩٢٢ تاريخ المباشرة بوضع أول نظام داخلي للحياة التمثيلية اللبنانية، العديد من الأنظمة الداخلية للمجلس النيابي، فضلاً عن التعديلات التي طرأت عليها، بفعل تطور الحياة النيابية لجهة زيادة عدد النواب أو إنقاصهم، أم لجهة عدد اللجان النيابية، فضلاً عن توجهات كل رئيس مجلس، بوضع النظام الداخلي الذي يرتاح إليه.

(١٤) د. عصام إسماعيل، الطبعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ٢٠٠٩، ص ٣١٩.

(١٥) م.د. قرار رقم ١٩٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤ الصادر في الطعن بالقانون رقم ١٤٠ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٧، مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٧-٢٠٠٠، ص ٤١٠.

ثانياً: توسعة مكتب المجلس في النظام الداخلي

بموجب أول نظام داخلي بعد الاستقلال الصادر في ١٦ أيلول ١٩٥٣، جرى استحداث منصب المفوضين الثلاثة، وقد جعل هذا النظام مكتب المجلس يقوم مقام لجنة العرائض والاقتراحات^(١٦) المختصة بدراسة العرائض والاقتراحات^(١٧) التي لم تكن تجتمع إلا نادراً بعد انفراد رئيس المجلس بعملها الذي يقوم على درس العرائض وإحالتها إلى مراجعها، ودرس الاقتراحات وإحالتها إلى اللجان المختصة، فكان أن ألغيت هذه اللجنة، واستعيض عنها بتوسيع هيئة المكتب بإضافة ثلاثة مفوضين إليها. لكن لم تكن دوافع زيادة عدد أعضاء هيئة المكتب تقتصر على ذلك فقط، بل كان الهدف أيضاً تمثيل مختلف القوى السياسية والطائفية والكتل النيابية في هذه الهيئة، نظراً للدور الفاعل الذي تضطلع به في تقرير السياسة المجلسية، مع الاحتفاظ بالدور الريادي لرئيس المجلس، للحرص على مشاركة جميع الكتل النيابية، وخصوصاً الكتل الكبرى، في هيئة المجلس، إذ من خلال اختصاصات المجلس العديدة، يتبين لنا أهمية مشاركة جميع القوى الفاعلة طائفيًا وسياسيًا في هيئة مكتب المجلس^(١٨).

وحيث إن الدستور لم ينص على المفوضين باعتبارهم من هيئة المجلس كما سبق وذكرنا إلا انه لُحظ، وابتداء من النظام الداخلي الذي أقر في ١٦ أيلول سنة ١٩٥٣، وسائر الأنظمة الداخلية الصادرة بعد هذا التاريخ، وحتى صدور آخر نظام لمجلس النواب بتاريخ ٢١ تشرين الأول سنة ٢٠٠٣، إضافة لثلاثة مفوضين إلى هيئة المكتب، بحيث تشير المادة الأولى من النظام الداخلي الحالي الى اعتبارهم جزءاً من هيئة مكتب المجلس حيث تنص على أنه: " تتألف هيئة مكتب المجلس من رئيس، ونائب رئيس، وأميني سر، وثلاثة مفوضين .

أي أن هذا التوسيع في هيئة مكتب المجلس جاء "عنوة" عن الدستور، إذا ما صح التعبير، باعتبار ان النص الدستوري شكّل، ولا يزال، الهيئة من دون مفوضين. ولذلك فإن هذا الاستحداث يشكل مخالفة واضحة لنصٍ دستوري لم يكن لها ما يبررها عند إقرارها، إذ جاء في مناقشات النواب ما يكشف هذه الحقيقة، فالنائب

(١٦) احمد زين، النظام الداخلي لمجلس النواب - النشأة - محاضر المناقشات - النصوص، مجلس النواب المديرية العامة للدراسات والأبحاث، الطبعة الاولى ١٩٩٥، ص ١٤٠.

(١٧) كانت تدعى لجنة المشروعات والاقتراحات والاجازات، انتخبت لأول مرة في ٢٥ نيسان سنة ١٩٢٠، ثم أصبحت تسميتها لجنة العرائض والاقتراحات. انتخبت لآخر مرة في ١٧ آذار سنة ١٩٥٣.

(١٨) عدنان محسن ضاهر ود. رياض غنام، الأصول التشريعية في مجلس النواب اللبناني، الطبعة الاولى ٢٠١٤، ص ١٠.

سعيد طوق بيّن في محضر الجلسة^(١٩): "اعتراضي لجهة وجود ثلاثة مفوضين لأنني أرى بذلك كثرة عدد لأن هذا المكتب لا يجوز أن يتألف من هذه الكثرة. وسبب ذلك أن مجلسنا الحالي لا يتجاوز عدده الـ ٤٤ نائباً ولا لزوم لكثرة موظفي المكتب"، أما رئيس الوزارة سامي الصلح فيبّر ذلك بالقول: "لقد أعطي لمكتب المجلس صلاحيات غير موجودة في النظام القديم فأردنا أن نحتاط للأمر وإن يشترك مع المجلس ثلاثة مفوضين يمثلون الألوان السياسية حتى لا يكون هناك طغيان من الرئيس أو نائب الرئيس أو أميني السر على بعض الكتل السياسية^(٢٠).

وفي رأي فقهي تضمّن الأسباب التي تدفع للقول بعدم دستورية مراكز المفوضين: "إن وجود المفوضين الثلاثة في الهيئة قانوني وليس دستورياً إذا ما أخذ بالاجتهاد القائل ان النص الدستوري الذي أجاز للمجلس النيابي ان يضع نظامه الداخلي أطلق يده لمثل هذا الاستحداث. ولكن مقابل هذا الاجتهاد يبرز رأي آخر يقول إنه عندما ينص الدستور على أمر محدد، أي عندما يحدد عدد أعضاء هيئة المكتب ويعمد الى تسميتهم أيضاً، تكون مفاعيل هذا النص حصرية، بمعنى ان أي إضافة على العدد أو على التسميات تتطلب تعديلاً دستورياً ولا يمكن القول إن الإضافة في مثل هذه الحالة لا تتعارض مع أحكام النص بل تستكملة بإضافة لا تتعارض معه، وتالياً فإن تشكيل هيئة المكتب وفق النص الدستوري جاء حصرياً ممن وردت تسميتهم، وهو بذلك مشابه لما ورد في المادة ٨٠ دستور بنصها، على إن يكون في المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء سبعة نواب. فكما لا يجوز إضافة عضو ثامن الى السبعة إلا بتعديل دستوري لا يجوز إضافة ثلاثة الى هيئة المكتب كما عدّها الدستور إلا بتعديل دستوري. وبصرف النظر عن هذا التباين في الاجتهاد، يمكن القول إن العرف المنكر منذ سنة ١٩٥٣ أخذ بالاجتهاد الأول. ويتبين من محضر جلسة مناقشات المادة التي استحدثت بموجبها المفوضون في نظام ١٩٥٣ ان المقترضات والأسباب الموجبة انحصرت في ضرورة أن تتمثل في هيئة المكتب الاتجاهات السياسية المتمثلة في المجلس النيابي بحيث تكون الهيئة ممثلة للجميع^(٢١).

(١٩) محضر الجلسة الاولى بتاريخ ٨ ايلول ١٩٥٣.

(٢٠) احمد زين، النظام الداخلي لمجلس النواب النشأة- محاضر المناقشات- النصوص، مجلس النواب المديرية العامة

للدراستات والأبحاث، الطبعة الاولى ١٩٩٥، ص ١٤٥-١٤٦.

(٢١) احمد زين، النواب... «حسب نواياهم» ينتخبون!، جريدة السفير تاريخ ٢١ تشرين الأول ٢٠٠٩.

ثالثاً: مناقشات مجلس النواب ذات الصلة بتعديل النظام الداخلي

اكتسبت الجلسة التي خلالها قرر مجلس النواب توسعة مكتب المجلس، جملة نقاشات اتصلت بأهداف توسعة المكتب وحول دستورية هذه التوسعة، واقتضت اهمية هذه النقاشات أن يصار إلى نقلها بحرفيتها للأهمية:

محضر الجلسة الاولى ٨ ايلول ١٩٥٣

الرئيس: سنتلو المواد مادة مادة. لتتل المادة الاولى.

فتليت المادة الاولى التالية:

"يجتمع مجلس النواب بعد تجديد انتخابه وفي افتتاح دورة تشرين الاول من كل سنة في جلسته الاولى تخصص لانتخاب مكتب المجلس يرأسها أكبر الاعضاء الحاضرين سنًا بمعاونة اثنين من اصغرهم سنًا بصفة اميني السر."

الرئيس: من يقبل بهذه المادة كما تليت عليكم فليرفع يده؟

- اكثرية.

الرئيس: قبلت المادة الاولى, لتتل الثانية .

فتليت المادة الثانية التالية:

"قوام مكتب المجلس رئيس ونائب رئيس وامينا السر وثلاثة مفوضين."

الرئيس: الكلمة لحضرة وزير المالية .

وزير المالية: بصفتي أحد أعضاء هذه اللجنة التي اقترحت هذا الاقتراح أود أن أعلن على وجود ثلاثة مفوضين وهو أن اللجنة لاحظت أنه يجب أن يكون للمجلس مكتب يمثل ما أمكن أكثرية النزاعات السياسية.

الرئيس: الكلمة للسيد غسان تويني .

غسان تويني: أقول للمجلس قبل الاقتراح على المادة الثانية من هذا المشروع في أن هذه المادة فيها التعديل الأساسي والأهم وهو إستحداث "مؤسسة للمفوضين في المجلس النيابي" فهذه المؤسسة تفرض على المجلس

بموجب نظامه الجديد أن ينقسم الى كتل، فقبل الإقتراع على هذه المادة يجب أن ينظر المجلس ملياً في القضية على ضوء المادة ١٢٣ من النظام التي تحتم إنشاء ثلاث كتل في المجلس وبالتالي المادة الرابعة التي تقول بإنتخاب المفوضين كمتثلين لهذه الكتل بحيث يتأمن إشتراك جميع نزعات المجلس في أعمال المكتب الذي يوسع النظام الجديد صلاحياته.

الرئيس: اذا صوت المجلس على المادة الثانية كما طلبت يكون قد ربط نفسه بالمادة ١٢٣.

اميل لحدود: اذا صوت المجلس على المادة الثانية لا يتحتم عليه أن يكون قبل بالمادة ١٢٣ لاننا هنا نشرح كيف يتألف مكتب المجلس إنه كما قلت: من رئيس واميني سر وثلاثة مفوضين. فقبل أن نشرح وظائف كل منهم ونبين كيفية إنتخابهم قلنا أن مكتب المجلس يتألف من رئيس ونائب رئيس واميني سر وثلاثة مفوضين. يجوز عند التصويت على هذه المادة أن يكونوا مأخوذين من المجلس على غير الشكل الذي نصت عليه المادة ١٢٣ يعني أن المجلس ينتخب من أعضائه ثلاثة اشخاص مفوضين, والمادة ١٢٣ تبين كيفية إنتخابهم. فاذا صدقنا على هذه المادة معناه قبول المبدأ الذي ينص على تكوين مكتب المجلس من رئيس ونائب رئيس واميني السر وثلاثة مفوضين.

الرئيس: الكلمة للسيد اميل البستاني.

اميل البستاني: انا من رأي السيد غسان التويني فاذا وافقنا على المادة الثانية لا نربط أنفسنا بالمادة ١٢٣ انما الفذلكة التي تقدمت بها اللجنة بتقريرها عندما فكرت بالمفوضين فقد فكرت أن تنتخبهم من كتل المجلس - يعني اذا انا مثلا لم اتأكد من ان المجلس الكريم سيوافق على انتخاب المفوضين من كتل المجلس لا اصوت على قبول المادة- إن المشروع الذي وضع النظام فكر بانتخاب المفوضين من الكتل في المجلس, فالأجدر أن نقر هذا المبدأ.

الرئيس: الكلمة للسيد سامي الصلح.

سامي الصلح: أنا لا أرى لزوماً لوجود مفوضين في مكتب المجلس, أطلب أن تكون المادة الثانية هكذا: يتألف من رئيس ونائب رئيس واميني سر فقط, مع حذف الثلاثة مفوضين. كما أن المادة ١٢٣ والمادة ٤ لا يمكن تنفيذهما لأن المجلس لا يتألف من ثلاث كتل بل من أربع وأربعين كتلة. إن هذه المادة تحقق في برلمانات فرنسا وانكلترا واميركا لا عندنا.

الرئيس: ارى ان هناك امكانية للتوفيق بين النظريتين :النظرية الاولى التي تقول:ان مكتب المجلس يتألف من رئيس ونائب رئيس وأمين سر و ٣ مفوضين والنظرية الثانية التي تقول بتمثيل الألوان السياسية في المجلس وأن لا تبحث المادة الثانية الا على ضوء المادة ١٢٣ فأنا اقترح أن تكون المادة الثانية على الشكل التالي: قوام المكتب المجلس رئيس ونائب رئيس وأمين سر و ٣ مفوضين يراعي في الانتخاب هؤلاء الاخرين ما امكن تمثيل الكتل السياسية ونزعتها المختلفة. لماذا اريد انا ان يبقى هؤلاء المفوضين؟ لقد أعطي لمكتب المجلس صلاحيات غير موجودة في النظام القديم فأردنا ان نحتاط للامروان يشترك مع المجلس ثلاثة مفوضين يمثلون الالوان السياسية حتى لا يكون هناك طغيان من الرئيس ونائب الرئيس وأميني السر على بعض الكتل السياسية.

الرئيس: الكلمة للسيد أديب الفرزلي.

أديب الفرزلي: لا تواخذوني اذا قلت دستوريا وقانونيا وتشريعيا وكلنا من المحامين كيف نقبل ان ندرس المادة الثانية على ضوء مادة اخرى ليس لها ادنى علاقة بالاولى. ان المادة الرابعة تنبهننا وتدلنا على طريقة انتخاب هؤلاء المفوضين فنحن امام فكرة فقط هل يقبل المجلس بالتعديل على هذا الشكل ,فاذا قبل ننقل الى المادة الرابعة ثم الى المادة ١٢٣.

الرئيس: الكلمة للسيد غسان تويني .

غسان التويني: إن السيد الفرزلي يريد أن يقع المجلس في المحذور فقد بدأت يا سيد بنقاش نحن في الغنى عنه. انا لم أقل أن المادة ١٢٣ هي مرتبطة حكماً بالمادة الثانية وعلينا أن نصوت على الاثنتين معا . بل قلت أن المادة الثانية تنشئ وظيفة جديدة لكي يكون المجلس مدركا أهمية الأحداث على أن ينظر, لا على أن يصوت بالترتيب المنطقي على المواد الأخرى المرتبطة ببقية المواد.

الرئيس: الكلمة للسيد اميل لحود.

اميل لحود: أعتقد أن القوانين والأنظمة إجمالاً وضعت وهي تعني الأمور. يقول النظام قبل البت بدرس المشروع يتلى القانون بجملة وبعدئذ تتلى المواد التي يتناقش بها ويصوت عليها .فنحن لما طالبنا قراءة هذا المشروع قال أحد النواب أننا قرأناه وفهمناه فهما جيدا فاذا كنتم اطلعتم عليه فصوتوا على المادة الثانية دون مناقشة والا دعونا نتناقش بإسهاب .

الرئيس: الكلمة للسيد الهراوي.

جورج الهراوي: بعد توسيع صلاحية مكتب المجلس أرى من الضرورة انشاء ثلاثة مفوضين.

الرئيس: الكلمة للسيد حميد فرنجية.

حميد فرنجية: أرى أن هناك في المادة ١٢٣ حقا لمبدأ هام وهو ولا يمكن أن نعتمد طريقة انتخاب الا طريقة انتخاب باقي اعضاء المجلس فنقول:يصوت بالاقتراع السري على الرئيس ونائب الرئيس واميني السر ..لذا ارفض أن أصوت على المادة ١٢٣ فيجب ان نصوت اولاً على المادة الثانية .

الرئيس: الكلمة لحضرة النائب المحترم سعيد طوق.

سعيد طوق: أما رأينا بالمادة الثانية هذه فهي مادة مختصرة ولا تتجاوز العشر كلمات. أما من جهة مضمونها بما يتعلق بالرئيس ونائب الرئيس وأميني السر فهذا لا يمكننا الاعتراض عليه ولكن اعتراض لجة وجود ثلاثة مفوضين لاني أرى كثرة عدد لأن هذا المكتب لا يجوز ان يتالف الكثرة .وسبب ذلك أن مجلسنا الحالي لا يتجاوز عدد ال ٤٤ نائبا ولا لزوم لكثرة موظفي المكتب. لذلك فاني أؤيد ما طلبه الزميلان حميد فرنجية وسامي الصلح راجيا أن تعدل المادة بإلغاء المفوضين منها.

الرئيس: لدي اقتراح من حضرة النائب المحترم سامي الصلح يطلب به حذف عبارة ثلاثة مفوضين من هذه المادة والتعديل عليه من حضرة رئيس المجلس الوزراء السيد عبدالله اليافي .أطرح على التصويت أولا اقتراح الزميل سامي الصلح الذي يقول بحذف عبارة ٣ مفوضين من المادة فمن يقبل به فليرفع يده.

- أقلية

الرئيس: سقط الاقتراح.

الرئيس: اذن نعود لطرح المادة الثانية على التصويت كما وردت، لتتل المادة الثانية.

تليت المادة الثانية:

"قوام مكتب المجلس رئيس ونائب رئيس وثلاثة مفوضين."

الرئيس: من يقبل بالمادة الثانية كما تليت فليرفع يده. - أكثرية

- الرئيس: قبلت المادة الثانية (٢٢).

وبعد عرض كامل وقائع محضر الجلسة الأولى في ٨ ايلول ١٩٥٣ وتبيان حدية المناقشة داخل الجلسة والتصويت على المادة الثانية وقبولها بالأكثرية أصبح المكتب يتكون وفق المادة الثانية من رئيس ونائب رئيس ثم اميني السر وثلاثة مفوضين.

وفي المادة الرابعة من النظام الداخلي: "إذا شغر مقعد في هيئة مكتب المجلس عمد المجلس الى انتخاب خلف له في اول جلسة يعقدها وفقا للاجراءات المقررة لملء هذا المقعد بموجب المادة الثالثة اعلاه". وقد استقى مجلس النواب من هذه المواد، أنه لا يمكن للمجلس أن ينعقد إذا كانت تركيبة مكتب المجلس غير مكتملة. ففي جلسة الخامس من حزيران سنة ١٩٩٥ كان مجلس النواب مجتمعاً حكماً عملاً بالمادة ٦٩ من الدستور وكانت تلك الجلسة مخصصة لمناقشة البيان الوزاري، إلا ان مقعداً في هيئة المكتب كان شاغراً بوفاة النائب جوزف مغيزل، وأنه لا اعتبار للمجلس معقوداً لا بدّ من سد الشغور في هيئة المكتب، وانتخاب العضو البديل أولاً^(٢٣). لأنه من دون استكمال تشكيل هيئة مكتب المجلس، لا يكون المجلس قد تكوّن أصلاً^(٢٤). في هذه الجلسة أفتى رئيس مجلس النواب أنه دستورياً، وفي علم الدستور والاجتهاد الدستوري، المجلس النيابي لا يعتبر معقوداً حكماً كمجلس اذا كان تكوينه كمكتب مجلس ناقصاً. وأن هذا الامر انتبه له المشرع في النظام الداخلي للمجلس النيابي، لذلك فالمادة الرابعة تقول: "في اول جلسة تعقد، إذاً فيجب ان تكتمل أولاً هيئة مكتب المجلس، وعندما تكتمل هيئة مكتب المجلس يصبح المجلس في حالة انعقاد" فلو كان مكتب المجلس كاملاً ومكتملاً لما كنا بحاجة الى دورة استثنائية لإجراء الانتخاب، أما إذا لم نأخذ بهذا الأمر وفتح دورة استثنائية لإتمام المكتب فليس من مجلس نيابي منعقد أصولاً، وتالياً فليست هنالك حكومة تأخذ الثقة على الاطلاق^(٢٥).

(٢٢) محاضر مجلس النواب - الدور التشريعي الثامن - العقد الإستثنائي الأول لسنة ١٩٥٣ - محضر جلسة الثامن من

أيلول سنة ١٩٥٣ - صفحة ٩٠ وحتى ١٠٢ ضمناً.

(٢٣) احمد زين، يمكن للمجلس أن يلتئم استثنائياً ولكن... ، جريدة السفير تاريخ ١٦ أيار ٢٠١١.

(٢٤) احمد زين، قراءة في "التمني النيابي" لجلسة الانتخاب غداً ، جريدة السفير تاريخ ١٩ تشرين الأول ٢٠٠٩.

(٢٥) محاضر مجلس النواب، محضر الجلسة الاولى من العقد الاستثنائي الثاني ١٩٩٥، جلسة ٥ حزيران ١٩٩٥ .

المبحث الثاني:

إنتخاب مكتب مجلس النواب مدة ولايته

الفقرة الأولى: كيفية انتخاب أعضاء المكتب

أقرّ الدستور اللبناني المبادئ العامة لكيفية انتخاب رئيس المجلس، ونائب الرئيس، وسائر أعضاء هيئة المكتب، فجاء النظام الداخلي في مادتيه الثانية والثالثة، ليؤكد هذه المبادئ، مضيفاً إليها تفاصيل، من شأنها أن تبلور عملية الانتخاب. وقد ميز الدستور اللبناني بين انتخاب رئيس المجلس ونائبيه، وبين انتخاب بقية أعضاء مكتب المجلس.

وقد ميّز الدستور بين انتخاب رئيس ونائب رئيس المجلس وبين انتخاب بقية أعضاء مكتب المجلس.

أولاً: انتخاب رئيس المجلس ونائبيه

نصّت المادة ٤٤ المعدّلة من الدستور على آلية انتخاب رئيس المجلس ونائبيه: "في كل مرة يجدد المجلس انتخابه يجتمع برئاسة اكبر أعضائه سنأ ويقوم العضوان الأصغر سنأ بينهم بوظيفة أمين. ويعمد إلى 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 سنأ يعد منتخباً".

واستناداً الى 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 الانتخاب وإعلان النتائج. بحيث يجتمع مجلس النواب بناءً على دعوة أكبر أعضائه سنأ وبرئاسته لإنتخاب رئيس المجلس ونائبيه في أول جلسة يعقدها بعد تجديد إنتخابه، وذلك في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من بدء ولايته. يقوم بأمانة السر أصغر عضوين سنأ من الحاضرين. وإذا تعذر حضور أكبر الأعضاء سنأ يرأس الجلسة أكبر الأعضاء سنأ من الحاضرين، وذلك وفقاً للمادة الثانية من النظام الداخلي التي تنص على أنه: " يجتمع مجلس النواب

بناءً على دعوة أكبر أعضائه سنأ وبرئاسته لإنتخاب هيئة مكتب المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تجديد إنتخابه، وذلك في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من بدء ولايته.

فالدعوة إلى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس يوجهها أكبر الأعضاء سنأ بحسب صراحة النص الجديد، بحيث لم يعد من الممكن العمل بالاجتهاد السابق الذي يقول بوجوب أن يوجّه الدعوة رئيس المجلس المنتهية ولايته عملاً بقاعدة الاستمرارية، ذلك أن مبدأ استمرارية المؤسسة لا يبعث صلاحية الرئيس الذي انتهت ولايته بتوجيه الدعوة باعتبار ان المؤسسة تتمثل في المجلس النيابي. والمجلس الجديد قد نشأ عند إعلان نتائج الانتخابات، فالعمل على الاستمرارية يكون من داخله، ولا يمكن أن تصل الى حدود أن يحل المجلس المنتهي الولاية مكان المجلس المنتخب لتأمين الاستمرارية، باعتبار ان رئيس المجلس يمثل المجلس ويتكلم باسمه^(٢٦). فقد أثار بعض النواب عند حضورهم الى "ساحة النجمة" في ٢٤ حزيران ٢٠٠٩، تحفظات على عدد من الأصول المتبعة لجلسة افتتاح ولاية المجلس المقررة في ٢٥ حزيران ٢٠٠٩، فركزوا على أمرين اساسيين هما: عدم صحة توجيه الدعوة لحضور الجلسة من قبل رئيس السن، إنما من رئيس المجلس الذي انتهت ولايته، وضرورة إجراء دورتي اقتراع عند انتخاب كل من رئيس المجلس ونائب الرئيس، إذا لم يفز واحدهما بأكثرية مطلقة كي يصار الى إعلان الفوز بأكثرية نسبية في دورة ثالثة. فعلى الصعيد الأول استند الرأي على أسباب منها اجتهاد سابق للدكتور إدمون رباط يعتبر بأنه إذا استحال انتخاب اللجان وهيئة المكتب فإن "الحل الدستوري إنما هو كامن في استمرار هيئات المجلس الحالية، من رئاسة ومكتب ولجان، في وضعها الحاضر، بممارسة صلاحياتها الدستورية والنظامية كافة"^(٢٧).

بعد توجيه الدعوة، ووفقاً للفقرة الأولى من المادة الثالثة من النظام الداخلي "ينتخب المجلس أولاً، ولمدة ولايته، الرئيس ونائب الرئيس، كلاً منهما على حدة، بالإقتراع السري، وبالغالبية المطلقة من أصوات المقترعين، وإذا لم تتوافر هذه الغالبية في هذه الدورة وفي دورة ثانية تعقبها، تجري دورة إقتراع ثالثة يكتفي بنتيجتها بالغالبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سنأ يعتبر فائزاً. وتستلزم هذه المادة إعادة النظر لجهة حصر المنافسة في دورة الإقتراع الثالثة بين المرشحين اللذين نالا أكبر عدد من الأصوات. إذ لا يجوز ان يتم انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأكثرية النسبية في حين ان نزع الثقة عنهما يشترط موافقة أكثرية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس"^(٢٨).

(٢٦) أحمد زين، جلسة الانتخاب اليوم: أسئلة تحسمها النصوص، جريدة السفير تاريخ ٢٥ حزيران ٢٠٠٩.

(٢٧) د. ادمون رباط، ماذا اذا استحال انتخاب اللجان وهيئة المكتب، مجلة الحياة النيابية، المجلد ٦٩، ص ٧٨.

(٢٨) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥١٣.

ولقد كان حرياً بالمشرع الدستوري في لبنان ونظراً للدور المناط برئيس مجلس النواب أن يشترط لانتخابه الاكثريّة المطلقة من "مجموع أعضاء المجلس" وان لا يكتفي "بالأكثرية المطلقة من أصوات المقترعين" لا سيما وأن الفقرة الثالثة المتعلقة بإمكانية نزع الثقة قد تبنت الاكثريّة المطلوبة على أساس "مجموع أعضاء المجلس". ففي ضوء النص الحالي للمادة ٤٤ يمكن انتخاب رئيس مجلس النواب في الدورة الثالثة، في حال تعذر انتخابه في الدوريتين الاولى والثانية، بالاكثرية النسبية. وعلى افتراض ترشح في دورة الاقتراع الثالثة ثلاثة نواب، ولم يحضر جلسة الانتخاب إلا الحد الأدنى من النصاب القانوني فإنه يمكن انتخاب الرئيس بأكثرية ٢٣ نائباً من أصل ١٢٨ (في الحالة التي ينال فيها المرشح الثاني ٢٢ نائباً والثالث ٢٠ نائباً) وهو أمر لا يتلاءم مع الدور المناط به والذي يفترض ثقة الاكثرية المطلقة فيه^(٢٩).

ومن المعروف أن رئاسة المجلس أصبحت بحكم التقليد مخصصة للشيعة، مع أن هذا التقليد لم يستقر إلا بعد عام ١٩٤٧. فقد انتخب حبيب أبو شهلا في ٢٢/١٠/١٩٤٦ لرئاسة المجلس النيابي لنصف سنة ومن ثم تم إعادة الرئاسة لصبري حمادة، لتكرس منذ ذلك الحين رئاسة المجلس للطائفة الشيعية^(٣٠). كما أن نيابة رئاسة المجلس هي من حصة الطائفة الارثوذكسية^(٣١). لكن الغالبية المطلوبة لانتخاب الرئيس ونائبه تتطلب توافق النواب، وفي هذا السياق أعلن الرئيس حسين الحسيني ترشّحه لمنصب رئاسة مجلس النواب، ودعا النواب الى دعمه وقال في بيان أصدره في ٢٤ حزيران ٢٠٠٥: "إن رئيس مجلس النواب هو رئيس مجلس نواب كل لبنان، لا رئيس الشيعة أو رئيس نوابهم. لذلك، التوافق على الأفضل لهذا المنصب هو بين المجموعات النيابية اللبنانية لا بين النواب الشيعة دون غيرهم. وإذا كان العرف المعمول به يقضي بأن يكون رئيس المجلس نائباً منتخباً عن مقعد شيعي، فليس من مبدأ هذا العرف ولا من مصلحة الطائفة أو الوطن من ورائه، أن ينفرد النواب الشيعة بفرض انتخاب رئيس لمجلس نواب لبنان، وبخلاف المصلحة الوطنية والمواصفات المطلوب توافرها"^(٣٢).

(٢٩) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٥٩.

(٣٠) أحمد زين الدين، صفحات من حياة الرئيس صبري حمادة، دار نوفل، بيروت ١٩٩٧، ص ١٨٧.

(٣١) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥١٩.

(٣٢) الحسيني يعلن ترشّحه لرئاسة المجلس: لا يجوز أن ينفرد الشيعة بفرض الرئيس، جريدة المستقبل، السبت ٢٥ حزيران

وقد تعاقب على رئاسة المجلس النيابي ١٦ رئيساً هم^(٣٣) :

- ١- داوود عمون، ماروني، تولى رئاسة اللجنة الإدارية في ٤ تشرين الأول ١٩٢٠، واستمر في رئاستها حتى حلها في ٨ آذار ١٩٢٢.
- ٢- حبيب باشا السعد، ماروني، انتخب رئيساً للمجلس التمثيلي الأول من ٢٥ أيار ١٩٢٢ وحتى ١٥ تشرين الأول ١٩٢٣.
- ٣- نعوم لبكي، ماروني، تولى رئاسة المجلس التمثيلي الأول في ١٦ تشرين الأول ١٩٢٣ واستمر حتى ١٩ تشرين الأول ١٩٢٤.
- ٤- إميل إده، ماروني، تولى رئاسة المجلس في ٢١ تشرين الأول ١٩٢٤ واستمر حتى ١٣ كانون الثاني ١٩٢٥.
- ٥- موسى نمور، ماروني، تولى رئاسة المجلس التمثيلي الثاني في ١٣ تموز ١٩٢٥ واستمر حتى ١٨ تشرين الأول ١٩٢٧.
- ٦- الشيخ محمد الجسر، سني، انتخب رئيساً للمجلس الجديد في ١٨ تشرين الأول ١٩٢٧ واستمر حتى ١٠ أيار ١٩٣٢.
- ٧- شارل دباس، أرثوذكسي، انتخب رئيساً للمجلس النيابي في ٣٠ كانون الثاني ١٩٣٤، واستمر حتى ١٠ تشرين الأول ١٩٣٤.
- ٨- بترو طراد، أرثوذكسي، انتخب رئيساً للمجلس النيابي في ٢٠ تشرين الثاني ١٩٣٤، واستمر حتى ٢١ تشرين الأول ١٩٣٥، وقد أعيد انتخابه مرة أخرى في ٢٩ تشرين الأول ١٩٣٧، واستمر حتى ٢١ أيلول ١٩٣٩.
- ٩- الأمير خالد شهاب، سني، انتخب رئيساً للمجلس النيابي في ٢٢ تشرين الأول ١٩٣٥ واستمر حتى ٥ حزيران ١٩٣٧.
- ١٠- صبري حمادة، شيعي، انتخب رئيساً للمجلس النيابي للمرة الأولى في ٢١ أيلول ١٩٤٣ واستمر حتى ٢٢ تشرين الأول ١٩٤٦، وانتخب للمرة الثانية في ٩ حزيران ١٩٤٧ وحتى ٢٠ آذار ١٩٥١، أما المرة الثالثة التي شغل خلالها رئاسة المجلس فكانت من ٢٠ تشرين الأول ١٩٥٩

^(٣٣) الدولية للمعلومات دراسة بعنوان: ١٦ تعاقبوا على رئاسة المجلس وبري صاحب الولاية الأطول، جريدة السفير تاريخ ٢٥

وحتى ٨ أيار ١٩٦٤، والمرة الرابعة كانت في ٢٠ تشرين الأول وحتى ٩ أيار ١٩٦٨. كما شغل الرئاسة لمرة خامسة وأخيرة من ٢٢ تشرين الأول ١٩٦٨ وحتى ٢٠ تشرين الأول ١٩٧٠.

١١- حبيب أبو شهلا، أرثوذكسي، انتخب رئيساً للمجلس النيابي في ٢٢ تشرين الأول ١٩٤٦ وحتى ٧ نيسان ١٩٤٧ .

١٢- أحمد الأسعد، شيعي، انتخب رئيساً للمجلس النيابي في ٥ حزيران ١٩٥١ واستمر حتى ٣٠ أيار ١٩٥٣ .

١٣- عادل عسيران، شيعي، انتخب رئيساً للمجلس النيابي في ١٣ آب ١٩٥٣ واستمر حتى ١٥ تشرين الأول ١٩٥٩ .

١٤- كامل الأسعد، شيعي، انتخب رئيساً للمجلس النيابي عدة مرات، المرة الأولى كانت في ٨ أيار ١٩٦٤ واستمر حتى ٢٠ تشرين الأول ١٩٦٤، والمرة الثانية كانت في ٩ أيار ١٩٦٨ وحتى ٢٢ تشرين الأول ١٩٦٨. أما في المرة الثالثة فقد شغل الرئاسة فترة طويلة امتدت من ٢٠ تشرين الأول ١٩٧٠ وحتى ١٦ تشرين الأول ١٩٨٤ .

١٥- حسين الحسيني، شيعي، انتخب رئيساً للمجلس النيابي في ١٦ تشرين الأول ١٩٨٤ واستمرت ولايته حتى ٢٠ تشرين الأول ١٩٩٢ .

١٦- نبيه بري، شيعي، انتخب رئيساً للمجلس النيابي في ٢٠ تشرين الأول ١٩٩٢، وأعيد انتخابه مرة ثانية في ٢٢ تشرين الأول ١٩٩٦، وأعيد انتخابه في ١٧ تشرين الأول ٢٠٠٠، وانتخب لولاية رابعة في ٢٨ حزيران ٢٠٠٥ لولاية تنتهي في ٢٠ حزيران ٢٠٠٩، وأعيد انتخابه في ٢٥ حزيران ٢٠٠٩ لولاية خامسة مدتها أربع سنوات.

وقد تم تمديد ولايته بتمديد ولاية مجلس النواب بصورة استثنائية الى ٢٠/١١/٢٠١٤ بالقانون رقم ٢٤٦ تاريخ ٣١/٥/٢٠١٣، ومن ثم الى ٢٠/٦/٢٠١٧ بالقانون المعجل النافذ حكماً رقم ١٦ تاريخ ١١/١١/٢٠١٤^(٣٤)، ومُدّدت هذه الولاية لحين موعد الانتخابات النيابية القادمة في ٦ أيار ٢٠١٨.

(٣٤) قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٤/٧ المتعلق بالطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب، مجلة الحياة النيابية، المجلد

أما بالنسبة إلى موقع نائب رئيس مجلس النواب فلقد تعاقب عليه منذ ال ١٩٩٢ حتّى اليوم كل من:

١- إيلي نجيب الفرزلي، انتخب نائباً في البرلمان اللبناني عام ١٩٩٢، وتولى منصب نائب رئيس مجلس النواب منذ ذلك الحين حتّى عيّن وزيراً للإعلام في حكومة الرئيس عمر كرامي في ٢٦ تشرين الأول ٢٠٠٤.

٢- فريد نبيل مكاري، تولى منصب نائب رئيس مجلس النواب عام ٢٠٠٥، وهو يشغله منذ ذلك الحين.

ثانياً: انتخاب المفوضين

حدد الدستور اللبناني آلية انتخاب بقية أعضاء مكتب المجلس، فقد جاء في الفقرة الأخيرة من المادة ٤٤ المعدلة: "وفي كل مرة يجدد المجلس انتخابه، وعند افتتاح عقد تشرين الأول من كل عام، يعمد 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 تشرين الأول من كل عام، وكان نص المادة ٤٤ القديمة من الدستور يوجب أن ينتخب كافة الأعضاء بما فيهم الرئيس ونائب الرئيس عند افتتاح عقد تشرين الأول، أي كان تاريخ انتخاب أعضاء مجلس النواب. فلقد جاء النص واضحاً لجهة أن يجري انتخابهم عند افتتاح عقد تشرين الأول من كل عام، على أن ينتخب أمناء السر وفق آلية انتخاب رئيس المجلس، ووفقاً للفقرة الأخيرة من المادة ٣ من النظام الداخلي "يجري انتخاب ثلاثة مفوضين بورقة واحدة بالغالبية النسبية. وإذا تساوت الأصوات عدّ الأكبر سناً منتخباً".

إلا أن هذا النص المحدد لتاريخ انتخاب أعضاء مكتب المجلس ليس له صفة التاريخ الملزم، بحيث يعمد المجلس إلى انتخاب أعضاء المكتب بعد الفراغ من العملية الانتخابية، ولكن عملاً بحرفية النص يتوجب إعادة إجراء عملية انتخاب جديدة لأعضاء المكتب في دورة تشرين العادية، حتى ولو لم يكن قد مضى أسابيع على عملية الانتخاب الأولى^(٣٥)، فمثلاً في جلسة ١٢ أيار ١٩٧٢، بعد انتخاب الرئيس ونائب الرئيس وأميني السر رفع رئيس المجلس الجلسة قائلاً: "إن انتخاب المفوضين الثلاثة سيتم في الجلسة المقبلة في ضوء نتائج انتخاب أميني السر"، والرئاسة تعلن تأجيل انتخاب المفوضين، طالما أنه لم يصر إلى إعلان النتيجة إلى يوم الخميس عندما يصار إلى انتخاب أعضاء اللجان"، وبعد أسبوع أي في ١٩ أيار ١٩٧٢ عاد المجلس لانتخاب المفوضين الثلاثة في جلسة انتخاب أعضاء اللجان. وجاءت عملية التأجيل، كما يقول أحد النواب السابقين الذين شاركوا في تلك الجلسة، استناداً إلى اتجاه كان سائداً من شأنه انتخاب مفوضين في الاتجاه السياسي لأحد أميني السر^(٣٦)، لكن في جلسة ٢٥ حزيران ٢٠٠٩ (أي خارج دورة تشرين الأول العادية) عمد المجلس إلى انتخاب رئيس المجلس ونائب الرئيس، ثم شرع فوراً وبذات الجلسة إلى انتخاب هيئة مكتب المجلس فبدأ النواب بالاقتراع لأميني السر، حيث فاز المفوضين الثلاثة بالتزكية بعد انسحاب المرشحين المنافسين. فجاءت النتيجة خلافاً لنية المشترع (التي بيّناها اعلاه) ليكون مكتب المجلس ممثلاً للاتجاهات السياسية المختلفة، فإذا بقوى ١٤ آذار (لها اكثرية ٥٥% في المجلس)، تخرج عن التوافق في تشكيل مكتب المجلس، وتحصد في الانتخاب مناصب: نائب الرئيس، أمينا السر، ومفوضين من ثلاثة (أي

(٣٥) د. عصام إسماعيل، السلطات الدستورية، مصدر سابق، ص ١٠١.

(٣٦) احمد زين، قراءة في "التمني النيابي" لجلسة الانتخاب غداً، جريدة السفير ١٩ تشرين الأول ٢٠٠٩.

كان لها ٥ من أصل ٧ أعضاء). ومع ذلك لم يؤجّل رئيس المجلس نبيه بري جلسة انتخاب المفوضين وأتاح لهم الفوز بالتزكية، بل وفي جلسة ٢٠ تشرين الأول ٢٠٠٩ (وهي الجلسة الدستورية لانتخاب أعضاء المكتب بحسب الدستور)، وهي جلسة قياسية في سرعتها، ولم تتجاوز السبع دقائق، جدّد مجلس النواب لهيئة مكتب المجلس، أي أبقى على ذات التركيبة الممثلة لاتجاه سياسي معارض له. في تلك الجلسة طلب النائب بطرس حرب الكلام أن يصار إلى انتخاب أميني السر بواسطة الصندوق. إلا أن رئيس المجلس نبيه بري لم يوافقه الرأي، بسبب عدم وجود أي مرشّح منافس لأعضاء المكتب العاملين، فأعلن بغياب المرشحين المنافسين إلى إعلان التجديد لأميني السر والمفوضين الثلاثة بالتزكية.

وقد أثّرت في جلسة حزيران نفسها مسألة انتخاب أميني السر بورقة واحدة أو كل منهما بورقة على حدة، فقد أعلن رئيس المجلس الأستاذ نبيه بري عن "توزيع ورقتين مع ظرفين لأميني السر. كل ورقة على حدة وفقاً للنص. لأن الفقرة الثانية من المادة ٣ من النظام الداخلي تقول وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة. أي كل أسم لوحده. ولذلك نحن نوزع ورقتين على ان يذكر في كل ورقة أسم واحد وليس أسمان".

وقد استوضح النائب بطرس حرب بقوله: "ما أفهمه يا دولة الرئيس ان كل أسم يكتب على ورقة مستقلة لوحده؟ لماذا لا نكتب الأسمين على ورقة واحدة؟" وبعد أن تلا نص الفقرة الثانية من المادة ٤٤ من الدستور معطوفة على المادة الثانية من النظام الداخلي، خلص الى الاستنتاج: "هذا يعني انهما بحاجة إلى الأكثرية المطلقة في الدورتين الأولى والثانية لينجحا. ولكن هذا لا يعني بأن ينتخب كل أمين سر بورقة لوحده، فإذا أرادت الرئاسة الكريمة الذهاب باتجاه انتخاب كل أمين سر بورقة مستقلة فهذا أمر ممكن.

ولكن بإمكاننا أن نضع اسمين على ورقة واحدة منعاً لحصول تكرار أو تداخل بالأسماء ولكن حتى يكون ناجحاً عليه أن يحصل على الأكثرية المطلقة في الدورتين الأولى والثانية.

ثم أعلن الرئيس: "نص المادة واضح ولذلك علينا أن نسلك نفس الطريق الذي سلكناه في الفقرة الأولى، انما المجلس النيابي باستطاعته ان يفسر الأمر على هذا الشكل إذًا، فليوزع مغلف واحد وورقة واحدة، ويكتب عليها الاسمان".

لكن النائب علي عمار كان له رأي آخر في هذه الإشكالية، فأوضح: "مع احترامنا لرأي الرئاسة يوجد أصل حاكم لجريان العملية الانتخابية وهو النظام الداخلي، والنظام الداخلي واضح وصريح ولا يحتمل أي شكل من أشكال الاجتهاد والآراء الشخصية مع احترامنا لكل الآراء الشخصية.

إما أن يعمد المجلس النيابي إلى تعديل هذه المادة وفي مثل هذه الجلسة لا يحق له الدخول في تعديلات وإما أن يطبق النص كما هو، لأنه لا يصح على الإطلاق أن يعمد هذا المجلس في أول جلسة له بعد انتخابه إلى اجتهادات شخصية تناقض النصوص الواضحة والصريحة.

أتمنى على الرئاسة الكريمة وعلى السادة الزملاء ان لا يسجلوا على أنفسهم هذه السابقة لأنه ان كان هناك خلل على مستوى العمل المؤسسي في لبنان فهو بسبب الاجتهادات والآراء التي أسهمت في استباحة الأنظمة والقوانين وشكراً".

فأجابه الرئيس: الموضوع ليس هنا يا حاج علي، لنفترض ان هناك ثلاثة مرشحين أو أكثر فكيف نقوم بالتصويت؟ النص كما تقول يا زميلنا هو تفسيري أساساً وهذا هو الشيء المنطقي، قمنا بذلك في المرة الماضية لأنه كان هناك مرشحان فقط. فإذا كان هناك مرشحان فقط الآن فلا مشكلة في الأمر وباستطاعتنا القيام بانتخاب كل أمين على حدة، أما إذا وجد أكثر من مرشحين فهناك مشكلة في الموضوع، لذلك دعونا نجري الانتخاب على ورقة واحدة في حال وجود أكثر من مرشحين ومن يأخذ الأكثرية يفوز" (٣٧).

تجدر الإشارة الى أن الدستور لم يضع أي قيد على حق النواب في الترشح لعضوية هيئة مكتب المجلس، لكن المادة ١٠ من النظام الداخلي تنص على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية هيئة مكتب المجلس وبين الوزارة". في حين نصت المادة ٢٥ على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية اللجان وبين كل من رئاسة المجلس أو نيابة الرئاسة والوزارة".

(٣٧) محاضر مجلس النواب، جلسة ٢٥ حزيران ٢٠٠٩، مجلة الحياة النيابية، المجلد ٧٢، ايلول ٢٠٠٩، ص ٢٠-٢١.

الفقرة الثانية: ولاية أعضاء المكتب

تتباين الأحكام الضابطة لولاية رؤساء المؤسسات الدستورية: رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب ورئاسة الحكومة إلا انها تلتقي في نشوئها المستمدّ من مبدأ الفصل بين السلطات. ومن هذه المفارقة يقع كثيرون في مطب الخطأ عندما يقيمون ولاية رئيس على أساس تداول السلطة بدلاً من مبدأ الفصل بين السلطات.

فرئيس الجمهورية الذي يتمتع بالولاية الأطول من بين الرؤساء الثلاثة من غير الجائز دستورياً أن يبقى في سدة الرئاسة أكثر من ست سنوات، إلا إذا قرّر الترشح مجدداً بعد مرور ولاية على انتهاء ولايته أي تلي انتهاء الولاية الأولى (المادة ٤٩ من الدستور).

أما الحكومة، فولايتها محكومة بواحدة من ست حالات منها إرادي غير مضبوط بوقت محدد، كما استقالة رئيسها أو أكثر من ثلث أعضائها أو نزع الثقة عنها ومنها فجائي ك وفاة رئيسها؛ والأهم هنا هو ارتباط استمرار ولايتها بواحد من استحقاقين: عند بدء ولاية رئيس الجمهورية أو بدء ولاية مجلس النواب المنتخب. أما رئيس المجلس الذي تجنّب المشترع تقييد استمرار رئاسته بعدد محدد من السنوات، فقد عمد إلى تحديدها ب «مدة ولاية المجلس» (٣٨).

أولاً: ولاية رئيس مجلس النواب

كانت مدة ولاية رئيس المجلس في ظلّ النص القديم للمادة ٤٤ من الدستور 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. "ويتبين من متابعة ولايات رؤساء الجمهورية ورؤساء المجالس ان رئاسة المجلس كانت مقيدة بإرادة رئيس الجمهورية يوليها لمن يشاء ويحجبها عنم شاء. وآثار ذلك لا تتوقف على اسم من يكون الرئيس للسلطة التشريعية انما يمتد الى ممارسة المجلس لدوره" (٣٩). ففترة

(٣٨) أحمد زين - مقال بعنوان " رئاسة المجلس النيابي ولاية دوراً وخبرة " - جريدة السفير العدد الصادر بتاريخ ١٠ كانون الأول ٢٠١٦ - الصفحة رقم ٢.

(٣٩) احمد زين، رئاسة المجلس كانت ظلماً لرئاسة الجمهورية إلى أن استقلت في الطائف، جريدة السفير تاريخ ١٤ تشرين الثاني ٢٠٠٩.

(٤٠) احمد زين، اشكالات دستورية ونيابية، الجزء الاول، المجلد ٧٢، الطبعة الاولى، بيروت ١٩٩٤، ص ١٧١.

السنة لم تكن تسمح لرئيس المجلس بالاهتمام لا بعمله التشريعي ولا بعمله السياسي. فنصف السنة كان يضيع في المناورات الرامية الى تجديد الانتخاب أو عدمه، مما يضطر الرئيس أحياناً لمسايرة النواب على حساب المصلحة العامة في سبيل تأمين أصواتهم في الاقتراع السنوي. "مسايرة كم من مرة أدت الى شل العمل والى وضع الأمور في غير نصابها"^(٤٠).

لذلك وبهدف تعزيز استقلالية السلطة التشريعية، وإيجاد توازن بينها وبين السلطة التنفيذية، فإن التعديل الدستوري بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ 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...".

وإذا كانت المادة ٤٤ قد صحّحت الوضع القائم واعتمدت المبدأ المطبق في دساتير الدول الديمقراطية، فإن طبيعة وواقع النظام السياسي اللبناني تجعل من رئيس المجلس المنتخب لمدة أربع سنوات قطباً رئيسياً في الحياة السياسية، لأنها تحرره من حالة التبعية تجاه رئيس الجمهورية، وتعزز استقلالته تجاه الحكم والحكومة، خاصة وإن زيادة الولاية ترافق مع تعزيز الصلاحيات الدستورية لرئيس المجلس^(٤١).

ان تعديل ولاية رئيس المجلس النيابي لجعلها طيلة ولاية المجلس النيابي، بالإضافة الى أنها تعزز موقع الشيعة في النظام السياسي، تتسجم مع الأصول المتبعة في كل النظم الديمقراطية سواء أكانت برلمانية أم رئاسية. ذلك أن بقاءه في مركزه يمكنه من التمرس ومتابعة شؤون البرلمان بموضوعية وحياد بحيث لا يكون مضطراً الى استرضاء النواب للتجديد له.

(٤١) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥١٧.

(٤٢) احمد زين، رئاسة المجلس كانت ظلماً لرئاسة الجمهورية إلى أن استقلت في الطائف، جريدة السفير تاريخ ١٤ تشرين

الثاني ٢٠٠٩.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن ولاية رئيس مجلس النواب قابله للانتهاك لجهة نزع ثقة المجلس عن رئيسه، وفقاً لما ورد في المادة ٤٤، فجاء بعد عامين من انتخاب رئيسه أن ينزع الثقة من رئيسه...». ويتبين من النصوص السابقة أن رئاسة مجلس النواب وإن كانت مدة ولايتها أربع سنوات، وفقاً لقانون الانتخاب النافذ الإجراء مقابل ست سنوات لرئيس الجمهورية، إلا أن رئاسة المجلس تبقى مشرعة الأبواب أمام الرئيس الذي انتهت ولايته بانتهاء ولاية المجلس. أما تجديدها، فيتطلب أولاً الفوز بالانتخابات النيابية باعتبار أن رئيس المجلس يجب أن يكون نائباً، وهذا ما يميز ولايته عن ولاية رئيس الجمهورية ورئاسة الحكومة.

لناحية مدة ولاية رئيس المجلس، كانت في ظل النص القديم للمادة ٤٤ من الدستور سنة واحدة قابلة للتجديد. وهي مدة قصيرة لا تتيح له الاستقرار والانصراف إلى تنظيم العمل البرلماني وتجعل منه في حالة من التبعية تجاه السلطة التنفيذية، وبالتحديد تجاه رئيس الجمهورية. "ويتبين من متابعة ولايات رؤساء الجمهورية ورؤساء المجالس أن رئاسة المجلس كانت مقيدة بإرادة رئيس الجمهورية يوليها لمن يشاء ويحجبها عن شاء. وأثار ذلك لا تتوقف على اسم من يكون الرئيس للسلطة التشريعية إنما يمتد إلى ممارسة المجلس لدوره"^(٤٢). ففترة السنة لم تكن تسمح لرئيس المجلس بالاهتمام لا بعمله التشريعي ولا بعمله السياسي. فنصف السنة كان يضيع في المناورات الرامية إلى تجديد الانتخاب أو عدمه، مما يضطر الرئيس أحياناً لمسايرة النواب على حساب المصلحة العامة في سبيل تأمين أصواتهم في الاقتراع السنوي. "مسايرة كم من مرة أدت إلى شل العمل وإلى وضع الأمور في غير نصابها"^(٤٣).

لذلك وبهدف تعزيز استقلالية السلطة التشريعية، وإيجاد توازن بينها وبين السلطة التنفيذية، فإن التعديل الدستوري بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ 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 إلى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس لمدة ولاية المجلس كل منهما...".

(٤٣) احمد زين، اشكالات دستورية ونيابية، الجزء الاول، المجلد ٧٢، الطبعة الاولى، بيروت ١٩٩٤، ص ١٧١.

وإذا كانت المادة ٤٤ قد صحّحت الوضع القائم واعتمدت المبدأ المطبق في دساتير الدول الديمقراطية، فإن طبيعة وواقع النظام السياسي اللبناني تجعل من رئيس المجلس المنتخب لمدة أربع سنوات قطباً رئيسياً في الحياة السياسية، لأنها تحرره من حالة التبعية تجاه رئيس الجمهورية، وتعزز استقلاليتها تجاه الحكم والحكومة، خاصة وإن زيادة الولاية ترافق مع تعزيز الصلاحيات الدستورية لرئيس المجلس^(٤٤).

ان تعديل ولاية رئيس المجلس النيابي لجعلها طيلة ولاية المجلس النيابي، بالإضافة الى أنها تعزز موقع الشيعة في النظام السياسي، تتسجم مع الأصول المتبعة في كل النظم الديمقراطية سواء أكانت برلمانية أم رئاسية. ذلك أن بقاءه في مركزه يمكنه من التمرّس ومتابعة شؤون البرلمان بموضوعية وحياد بحيث لا يكون مضطراً الى استرضاء النواب للتجديد له.

لكن المادة ٤٤ 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. وعلى المجلس، في هذه الحالة، ان يعقد على الفور جلسة لملء المركز الشاغر. ولكن لم يحصل منذ العمل بهذه المادة الدستورية أن تمّ اللجوء إلى نزع الثقة من الرئيس أو نائبه.

ويمكن أن يطرح السؤال التالي: هل يستتبع تمديد ولاية أعضاء مجلس النواب تمديد ولاية رئيس مجلس النواب أم لا؟

يستفاد من نص المادة ٤٤ أن مدة ولاية رئيس المجلس هي طيلة ولاية المجلس لأنه من الصعوبة نزع الثقة عنه استناداً للشروط التي تضعها الفقرة الأخيرة من المادة. أي أن مدة ولاية رئيس المجلس مرتبطة بشكل مباشر بمدة ولاية المجلس، فلا تنتهي إلا بانتهاء ولاية المجلس. وبحال التمديد لولاية المجلس، تمدد حكماً ولاية رئيس المجلس فلا ينتخب رئيس جديد للمجلس النيابي إلا بانتخاب مجلس نواب جديد. إن هذا التعديل الذي أدخله الطائف في عام ١٩٩٠ على مدة ولاية رئيس المجلس، هو مشابه للتمديد الذي أجري على المادة ٣٢ من الدستور الفرنسي في عام ١٩٥٨ والذي جعل بدوره مدة ولاية رئيس المجلس مطابقة لمدة ولاية المجلس النيابي نفسه. ولعل السبب الأساسي خلف هذا التمديد وربط ولاية رئيس المجلس مباشرة بمدة ولاية المجلس، إرادة المشرع تأمين ثبات معين للعمل النيابي. ففي ظل المادة ٤٤ القديمة من الدستور اللبناني، كانت انتخابات رئيس المجلس تجرى سنوياً ليس فقط عندما ينتخب مجلس جديد، ولكن أيضاً عند

(٤٤) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥١٧.

افتتاح عقد تشريين الأول من كل سنة، فكان من الممكن أن تجرى انتخابات لرئيس المجلس في أي وقت من السنة، ما قد يؤثر سلباً على عمل المجلس النيابي ونظام انعقاد جلساته^(٤٥).

وفي سوابق التمديد الماضية، تم إجراء انتخابات لرئاسة المجلس. لكن هناك من يعتبر أن التمديد للنواب يعني حكماً التمديد لرئيس مجلس النواب لأن المادة ٤٤ من الدستور تنص على أن: «في كل مرة يجدد المجلس انتخابه يجتمع برئاسة أكبر أعضائه سناً... لانتخاب الرئيس ونائبه لمدة ولاية المجلس». فالتمديد لا يعني انتخاباً وولاية المجلس الممددة توجب تمديد ولاية الرئيس وفقاً لأصحاب هذا الرأي^(٤٦).

ومن الملاحظ أن ولاية رئيس المجلس تتجدد غالباً، والسبب في ذلك أن آلية انتخاب رئيس المجلس النيابي تشبه في طبيعتها، آلية انتخاب رئيس الجمهورية. ففي الانتخابيين الترشح ليس مفروضاً وإن كان لانتخاب رئيس الجمهورية شروط يجب توافرها. فعندما ترك المشتري الانتخابيين من دون إعلان ترشح يكون قد قصد وبالضرورة، ان يجري الاتفاق مسبقاً على من سيكون الرئيس. فمن يتصور ان اكثرية مطلقة او موصوفة من النواب قادرة على ان يكون عندها "توارد افكار" بحيث تجمع على اختيار اسم لرئاسة الجمهورية لم يعرف أحد انه مرشح للرئاسة. صحيح ان اختيار رئيس المجلس من دون ترشح لا يتطلب الحجم نفسه من توارد الأفكار هذا، الا انه يبقى قائماً وإن بحجم أقل، ولذلك كانت الأوراق البيضاء هي المنافس في انتخاب رئيس المجلس وان عدم وجود منافسة في انتخاب الرئيس، يتوافق مع الممارسة الديمقراطية في داخل مجلس النواب، وليس نقياً لها، باعتبار ان المشتري قد أراد ذلك عندما لم يطلب الترشح. ولهذا نرى في سجل انتخابات رئاسة المجلس ان المنافسة كانت بين الفائز والأوراق البيضاء. ان هذه المعطيات قد تفسر الى حد بعيد لماذا تتجدد ولاية رئيس المجلس دائماً. فالمسألة هنا لا علاقة لها بالإرث ولا بشكل من أشكال اللاديموقراطية فللنائب، كما لأي مواطن آخر، أن يختار من يتكلم باسمه^(٤٧).

(٤٥) عوني رمضان، المؤسسات الدستورية اللبنانية في ظل فراغ سدة الرئاسة، جريدة الأخبار، العدد ٢٤٢٠، الخميس ١٦ تشرين الأول ٢٠١٤.

(٤٦) هل التمديد للنواب يعني تمديداً لرئيسهم؟، ١٢-١٠-٢٠١٢، عدد شهر تشرين الاول ٢٠١٢ من مجلة "الشهرية" التي تصدر عن "الدولية للمعلومات".

(٤٧) احمد زين، انتخاب رئيس المجلس يعرف عن هويته، جريدة السفير تاريخ ٢٦ حزيران ٢٠٠٩.

وتجديد ولاية رئيس المجلس مرّاتٍ عديدة لا يخرق مبدأ تداول السلطة، لأن التداول المقصود هو التداول في المؤسسات الدستورية ولذلك فإن عملية التداول تكون في المؤسسات الثلاث: رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب. فالسلطة الاشتراعية لا يوليها الدستور لرئيس مجلس النواب إنما للمجلس النيابي كمؤسسة. ولهذا المجلس الصلاحية بأن يقرر من دون حضور رئيسه كما عندما ينوب عنه نائبه أو أكبر الأعضاء سناً، وهكذا الأمر في مجلس الوزراء. ويتأكد ذلك أكثر من النص الدستوري الذي لا يجيز للمجلس أن يتخذ القرارات ولا يكون اجتماعه قانونياً إلا بحضور أكثرية النواب، أما استمرار أو عدم استمرار رئيس المجلس في الرئاسة فمرتبط بالإرادة النيابية التي لها وحدها حق اختيار من يتكلم باسمها، ولذلك فرض الدستور ان تكون ولاية الرئيس "لمدة ولاية المجلس" مهما كبرت أو قصرت ولم يحددها بعدد سنوات، الأمر الذي يعني بوضوح ان عملية التداول في المجلس النيابي ورئاسته تكون محكومة بنتائج الانتخابات النيابية التي يتشكل من نتائجها المجلس الجديد الذي يكون له حق اختيار من يتكلم باسمه. ولهذا يمكن القول إن نقد استمرار رئيس المجلس لأكثر من دور تشريعي هو نقد للإرادة النيابية وليس للرئيس نفسه^(٤٨).

وتنص المادة الثانية من النظام الداخلي للمجلس النيابي على: "يجتمع مجلس النواب بناءً على دعوة أكبر أعضائه سناً وبرئاسته لانتخاب هيئة مكتب المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تجديد انتخابه، وذلك في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من بدء ولايته". ونستطيع أن نستنتج أنه بحال التمديد للمجلس النيابي، لا يجري انتخاب هيئة جديدة لمكتب المجلس لأنّ المجلس مدد ولايته ولم يجدد انتخابه.

هذا مع العلم بأن ولاية مكتب المجلس تنتهي بانتهاء الوكالة النيابية لأسباب جماعية تتناول المجلس بكامله وهي انتهاء مدته وحل المجلس.

وقد تناولت المادة ٥٥ من الدستور موضوع الحل، حيث "يعود لرئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عنها في المادتين ٦٥ و ٧٧ من هذا الدستور، الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة. فإذا قرر مجلس الوزراء، بناءً على ذلك، حل المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل، وفي هذه الحال تجتمع الهيئات الانتخابية وفقاً لأحكام المادة الخامسة والعشرين من الدستور ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب.

تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد.

(٤٨) احمد زين، ثلاث نقاط في النظام، جريدة السفير تاريخ ١٥ آذار ٢٠١١.

وفي حال عدم إجراء 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".

وهكذا فإن مكتب المجلس في حال حل المجلس النيابي ينحصر دوره في تصريف الأعمال لحين انتخاب مجلس جديد في مهلة لا تتجاوز الثلاثة أشهر تحت طائلة اعتبار مرسوم الحل كأنه لم يكن، وعودة مجلس النواب الى ممارسة صلاحياته وتالياً عودة مكتب المجلس الى ممارسة كافة صلاحياته.

ثانياً: مدة ولاية أمناء السر والمفوضين

إن مدة ولاية أمناء السر والمفوضين، فكانت ولا زالت سنة واحدة قابلة للتجديد^(٤٩). علماً بأن هناك أسباب فردية (بالإضافة الى الأسباب الجماعية) قد تتناول ولايتهم (او ولاية الرئيس ونائب الرئيس) سواء بالوفاة أو الاستقالة أو الإقالة أو إبطال النيابة. وفي هذه الحالة فقد نصت المادة ٤ من النظام الداخلي على أنه: "إذا شغل مقعد في هيئة مكتب المجلس، عمد المجلس إلى انتخاب خلف له في أول جلسة يعقدها وفقاً للإجراءات المقررة لملء هذا المقعد بموجب المادة الثالثة أعلاه".

وإذ خلا الدستور من الإشارة الى الاستقالة، فقد استدرك النظام الداخلي في الفصل الخامس من الباب الأول الموضوع، فأعطى النائب الحق بالاستقالة، أي أنه ليس هناك أحكام خاصة بالاستقالة من عضوية مكتب المجلس لكن بإمكان عضو المكتب الاستقالة بشروط الاستقالة من النيابة نفسها، وإذا استقال من النيابة فإنه يعتبر مستقلاً من مكتب المجلس، حيث للعضو أن يستقيل بكتاب خطي صريح يقدم إلى رئيس المجلس، فإن وردت الاستقالة مقيدة بشرط تعتبر لاغية (المادة ١٦)، أي أنه لا يجوز تقديم استقالة مشروطة. و"على الرئيس أن يعلم المجلس بالاستقالة بأن يتلو كتاب الاستقالة في أول جلسة علنية تلي تقديمها وتعتبر الاستقالة نهائية فور أخذ المجلس علماً بها" (المادة ١٧)، وللعضو المستقيل أن يرجع عن استقالته بكتاب خطي يقدم إلى رئيس المجلس قبل أخذ المجلس علماً بها وتعتبر الاستقالة كأنها لم تكن"، أما بعد أخذ المجلس العلم بها فلا يحق له الرجوع عن استقالته. هذا ولا بد من الإشارة الى حالة الاستقالة الإجبارية، وهي حالة خاصة، حيث يعتبر العضو الذي يعين وزيراً مستقلاً حكماً من مكتب المجلس، ذلك أن المادة ١٠ من النظام الداخلي منعت الجمع بين عضوية هيئة مكتب المجلس وبين الوزارة.

وكذلك لم يحدد الدستور الحالات التي يجوز فيها فصل النائب عن النيابة (والتي تستتبع استقالته من عضوية مكتب المجلس)، بل أحال بموجب المادة ٢٩ الى القانون " إن الأحوال التي تفقد معها الأهلية للنيابة يعينها القانون".

^(٤٩) احمد زين، رئاسة المجلس كانت ظلماً لرئاسة الجمهورية إلى أن استقلت في الطائف، جريدة السفير تاريخ ١٤ تشرين

الثاني ٢٠٠٩.

وحددت المادة ٣٢ من قانون الانتخاب القديم رقم ٢٠٠٠/١٧١ هذه الأحوال بما نصه: "يفصل من النيابة بقرار من المجلس، النائب الذي يحكم عليه، أثناء نيابته، بما يوجب حرمانه من ممارسة حقوقه الانتخابية وفقاً للمادة ١٠" أي النائب الذي يصدر بحقه حكم قضائي مبرم يؤدي الى فقدانه الأهلية للنيابة، ما يوجب صدور القرار بفصله من النيابة كما حصل مع النائب يحيى شمس الذي فصل من النيابة بعد صدور الحكم بتجريمه في قضايا مخدرات.

أما قانون الانتخابات الجديد رقم ٢٥ لعام ٢٠٠٨ فقد ألغى النص الذي يتحدث عن فصل النائب الذي يحكم عليه بحرمانه من ممارسة حقوقه الانتخابية. وبالرغم من إلغاء النص، فإن الحكم القضائي الذي يؤدي الى حرمان النائب من حقوقه يوجب بدون نص خاص صدور القرار بفصله من النيابة. وإن كان من الأنسب إعادة تكريس هذه المادة في أي قانون انتخابي جديد^(٥٠). وهكذا فإن عضو المكتب الذي يحكم عليه بحرمانه من ممارسة حقوقه الانتخابية يفصل من مكتب مجلس النواب.

وقد خصص الفصل الرابع من النظام الداخلي للحديث عن الفصل في صحة النيابة حيث "ينظر المجلس الدستوري في الطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية عملاً بالمادتين ١٩ و ٣٠ المعدلتين من الدستور (المادة ١٤) و" يبلغ رئيس مجلس النواب قرار المجلس الدستوري إلى النواب في أول جلسة يعقدها المجلس بعد تبليغه القرار. وإذا تضمن القرار إبطال نيابة أحد المنتخبين ونجاح سواه يعلن الرئيس ذلك ويمتنع على من أبطلت نيابته مواصلة مشاركته في أعمال المجلس كما تصبح جميع المبادرات التي كان قد اتخذها كأنها لم تكن ما لم يتبناها أحد النواب ويحل محل المرشح المنتخب الآخر الناجح" (المادة ١٥) ، ذلك بعد أن كان للنواب وحدهم الحق بالفصل في صحة نيابتهم دون أن يجوز إبطال انتخاب نائب ما إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء مجلس النواب بموجب المادة ٣٠ من الدستور التي ألغيت مع إنشاء المجلس الدستوري ووضع القانون المتعلق به موضع التنفيذ. وهكذا فإن عضو المكتب الذي تبطل نيابته يفصل من مكتب المجلس ويُعمد إلى انتخاب خلف له في أول جلسة يعقدها المجلس وفقاً للإجراءات المقررة لملء مقعده.

(٥٠) د. عصام إسماعيل، السلطات الدستورية، مصدر سابق، ص ٨٧.

الفصل الثاني:

صلاحيات مكتب مجلس النواب

ليس في نص الدستور اللبناني أي إشارة الى هيئة مكتب المجلس كأداة تنفيذية لها صلاحيات محددة في إطار عمل السلطة التشريعية، لكن الأنظمة الداخلية المختلفة تمكنت من سد هذه الثغرة، حيث حدّد النظام الداخلي لمجلس النواب، صلاحيات هيئة المكتب المؤلفة من الرئيس ونائب الرئيس وأميني السر والمفوضين الثلاثة، على مستويين مختلفين يكملان بعضهما، فهناك صلاحيات جماعية مشتركة لا يجوز ممارستها إلا من قبل هيئة المكتب مجتمعة، من خلال اجتماعها كلجنة برئاسة رئيس المجلس، وهناك صلاحيات فردية يمكن أو يجب أن يمارسها بالاستقلال أحد أعضاء المكتب. وسنتناول بالبحث كلاً من الصلاحيات على حدة.

لذلك سوف ندرس في الفصل الاول الصلاحيات الإفرادية لكل عضو من أعضاء مكتب المجلس، وفي الفصل الثاني الصلاحيات الجماعية المشتركة بينهم كهيئة مجتمعة.

المبحث الأول:

الصلاحيات الفردية

أنط الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب جملة من الصلاحيات الخاصة يمارسه رئيس مجلس النواب منفرداً، وكان التساؤل عمّا إذا كان نائب الرئيس يمارس هذه الصلاحيات، أما أمين السر والمفوضون الثلاثة فإن صلاحياتهم الفردية محدودة جداً.

الفقرة الأولى: صلاحيات رئيس مجلس النواب

يتميز النظام السياسي والدستوري في لبنان عن كل أشكال النظم الديمقراطية المعاصرة بالدور الدستوري والمؤسساتي والسياسي الذي يمارسه رئيس مجلس النواب، بحيث يمكن اعتباره مؤسسة دستورية قائمة بذاتها، خاصة من خلال الصلاحيات المناطة دستورياً به مباشرة. ولم يحدد النظام الداخلي صلاحيات رئيس المجلس بشكل دقيق ومفصل، فذكر بعضها بشكل عام، والبعض الآخر في سياق بعض المواد. أما الباقي فيستدل عليه مما استقر عليه عرفاً وتقليداً.

في ضوء ما تقدم، يمكننا التمييز بين الصلاحيات الدستورية لرئيس مجلس النواب والصلاحيات التنظيمية التي يفصلها النظام الداخلي.

١- الصلاحيات الدستورية

يعدّ مجلس النواب من أكثر المؤسسات الدستورية، مراعاةً للشكليات والرسميات في جلساته واجتماعاته ونصاب الحضور وآلية عرض ومناقشة المشاريع أو أي أمر آخر يدخل في اختصاص المجلس. وهذه الصرامة والدقة في التعامل مع الشكليات والأوصل في هذه المؤسسة الدستورية له ما يبرره. فهي تحتلّ 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 يرقاه 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 أحكام الدستور والقانون والنظام الداخلي.."^(٥١)، فهو بهذه الصلاحية يمارس سلطة ميثاقية تجيز له إجراء الرقابة على دستورية أعمال المجلس.

لما كانت الصلاحية الدستورية لا تقتض ولا يُقاس عليها بل تحتاج إلى نص صريح، فكانت صلاحيات رئيس مجلس النواب الدستورية متأتية من كونه رئيساً لسلطة دستورية، وتكرّست بعضها صراحةً عدّة مواد أو في النظام الداخلي نعرضها إيجاباً قبل التفصيل بشرحها، ونذكر منها:

- صلاحية الرئيس المقررة في المادة ٧٣ بنصها على أن يدعو رئيس المجلس لجلسة انتخاب رئيس الجمهورية قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر...

(٥١) المادة ٥ من النظام الداخلي.

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 ولو يتوافر النصاب القانوني لجلسة الإنتخاب، في هذه الحالة تمّد مهلة الدعوة، لأن الواجب الدستوري يفرض انتخاب رئيس الجمهورية، وطالما أن هذه العملية لم تحصل، فعلى رئيس المجلس النيابي الإستمرار بتوجيه الدعوة تلو الأخرى حتى يتحقّق الإنتخاب^(٥٢)

- الإجازة للحكومة باستخدام صلاحية التشريع الإستثنائي المقررة في المادة ٥٨ من الدستور وقد علّقت هذه المادة صلاحية الحكومة بإصدار مشروع القانون المعجل بموجب مرسوم، شرط أن يعمد رئيس مجلس النواب إلى إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها، فإذا قرّر رئيس المجلس إدراج هذا المشروع على جدول أعمال الجلسة العامّة فلا تستطيع الحكومة بموجب المرسوم التشريعي الإستثنائي المقرر في المادة ٨٥ من الدستور التي تنصّ: "كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه 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 إقتراح 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 دستورية التشريع وصحّته.

إلا أن واقع النظام البرلماني اللبناني والصلاحيات الواسعة لرئيس مجلس النواب في إدارة العملية التريعية تمكنه من ممارسة رقابته الذاتية، وتالياً في السعي لمنع إقرار أي قانون يعتقد أنه مخالف للدستور، ولهذا السبب كان رئيس مجلس النواب آخر من يلجأ إلى المجلس الدستوري، وبالفعل حتى تاريخه لم يستعمل رئيس مجلس النواب هذه الصلاحية^(٥٣)

- جاء في الفقرة الثانية من المادة ٥٣: "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب، إستناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها"، ومن حيث الإطار اللفظي للنص، تقتصر هذه الصلاحية على التشاور بين الرئيسين بعد انتهاء الإستشارات

(٥٢) د. عصام اسماعيل - السلطات الدستورية - مرجع سابق، ص. ١٤١.

(٥٣) د. عصام اسماعيل - السلطات الدستورية - مرجع سابق، ص. ١٤٢.

النيابية الملزمة، فيطلعه على نتائج هذه الإستشارات، وتبدو صلاحية رئيس المجلس بموجب هذا النص ليست تقريرية ولا حتى استثنائية أيضاً، بل هي مجرد شهادة على نتائج الإستشارات، إلا أنه استناداً إلى مبدأ أن أحكام الدستور لا يمكن أن تتضمن جملاً أو عبارات لا معنى لها، فإن تشاور رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب يمكن أن يكون في حدوده الدنيا إجراءً بروتوكولياً، ويمكن أن يشكل عملاً ضرورياً ومفيداً في ظل أوضاع سياسية متأزمة وأمام وجود خيارات متعدّدة ومرشحين كثر لرئاسة الحكومة.

٢- صلاحية ناشئة من صفته رئيساً لمجلس النواب

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 يرقاه 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، فتشمل رقابته ضمان أن لا يكون المجلس مشاركاً أو محفزاً على تقاوم أزمات البلاد. وإذا ما رأى رئيس المجلس أن اجتماع مجلس النواب قد يساهم في عدم الاستقرار، وما يعنيه ذلك من التعرض لميثاق العيش المشترك المحفوظ بالدستور، أو إذا رأى بأن الحكومة فقدت شرعيتها الدستورية ولا يستطيع كمجلس نيابي أن يتعاطى معها كمؤسسة دستورية، فإن من واجبه كراعٍ لأحكام الدستور في المجلس النيابي أن يمنع مجلس النواب عن الدخول كطرف في أزمة سياسية، أو أن يستعمل المجلس النيابي كأداة لتأمين الغطاء الشرعي لحكومة تقول فئة كبيرة من اللبنانيين بأنها غير شرعية. وبممارسة رئيس المجلس لهذه السلطة الدستورية، فإنه لا سلطان ولا معقّب لأي من النواب عليه^(٥٤)، جلّ ما بيدهم هو طرح الثقة به وفقاً للمادة ٤٤ من الدستور أو عدم تجديد انتخابه في حال كانت أفعاله مخالفة لتوجهات الأكثرية.

برزت صلاحية رئيس مجلس النواب، في أعقاب الأزمة الدستورية التي بدأت بتاريخ ١١/١١/٢٠٠٦، ومنذ ذلك التاريخ، قرر رئيس المجلس النيابي، إقفال أبواب المجلس النيابي بوجه حكومة غير دستورية، مردداً

(٥٤) د. عصام إسماعيل، لا اجتهاد في معرض النص الصريح، جريدة الأخبار، ١٥ كانون الثاني ٢٠٠٧.

عبارة: " أنني على مدى رئاستي المجلس النيابي لم أخرج لا على الأصول ولا على الدستور، وبالتالي لن يسجل عليّ أنني خرقت الأصول أو الدستور، ولن أسمح بضرب المجلس النيابي".

أما مبررات رئيس مجلس النواب لإقفال مجلس النواب بوجه حكومة غير دستورية، فكانت من زاوية أن أي دعوة أو أي انعقاد لجلسات مناقشة كل ما له علاقة بالتشريع في ظل وجود واقع حكومي غير دستوري، هو غير دستوري ويتوجب بطلانه في حال حصوله. فالمشاريع التي يناقشها المجلس النيابي هي الوسيلة التي تعبّر فيها الحكومة عن سياستها، ولذلك فإن عقد الجلسات التشريعية في ظل واقع حكومي غير دستوري، يشكل اعترافاً مباشراً بدستورية هذا الواقع^(٥٥). ولهذا عندما أوقف رئيس المجلس الدعوة الى عقد جلسات للمجلس بعد استقالة الوزراء الستة في نهاية عام ٢٠٠٦، كان محكوماً بالنص الدستوري الذي يعتبر استقالة وزراء طائفة كبرى والامتناع عن تعيين بدلاء منهم يجعل الحكومة بتراء وغير دستورية وغير ميثاقية. ما يعني انتفاء أحد شروط الدعوة للجلسات المتمثل بوجود حكومة مستكملة دستوريته، فإذا انتفى هذا الشرط يكون اجتماع المجلس غير دستوري، ما يفرض على الرئيس أن يمتنع عن توجيه هذه الدعوة في ظل حكومة غير دستورية^(٥٦).

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». وإذا كانت هذه المادة تعطي رئيس المجلس صلاحية دستورية هي اختيار موعد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية إلا ان هذه الصلاحية ليست تقريرية، لأن النص حدّد المساحة الزمنية التي تتم فيها الدعوة^(٥٧)، لكن إذا لم يستجب النواب لدعوة رئيس المجلس ولم يتوافر النصاب القانوني لجلسة الانتخاب، ففي 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، وهذا ما حصل فعلاً مع انتخاب الرئيس ميشال سليمان، حيث احتاج رئيس مجلس النواب إلى توجيه ١٩ دعوة أولها لجلسة ٢٥ أيلول ٢٠٠٧، آخرها لجلسة ١٠ حزيران ٢٠٠٨. لكن

(٥٥) د. عصام إسماعيل، اتفاق الدوحة، رشاد برس للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ٣١.

(٥٦) احمد زين، ثلاث نقاط في النظام، جريدة السفير تاريخ ١٥ آذار ٢٠١١.

(٥٧) احمد زين - رئاسة المجلس كانت ظلاً لرئاسة الجمهورية إلى أن استقلت في الطائف - جريدة السفير تاريخ ١٤ تشرين

الثاني ٢٠٠٩.

اتفاق الدوحة ساهم في تقريب هذا الموعد وانتخاب العماد ميشال سليمان رئيساً للجمهورية بتاريخ ٢٥ أيار ٢٠٠٨^(٥٨).

ولرئيس مجلس النواب، دور أساسي في الإجازة للحكومة باستخدام صلاحية التشريع الاستثنائي المقررة في المادة ٥٨ من الدستور، حيث ورد في هذه المادة: " كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد ادراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها " ورغم أن التشريع وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور اللبناني، هو تشريع استثنائي يجب أن تبرره الضرورة والعجلة، إلا أن الحكومة لم تكن سابقاً تنقيد بهذا الشرط ، مما أوجد كتلة تشريعية كبيرة سندا للمادة ٥٨ من الدستور، تضم أكثر من ٢٣٤ مشروع قانون منفذ بمرسوم، يمكن أن نقول عنها بكل ثقة، أنها بمعظمها لا يتوفر لها شرط الإستعجال. وهذا ما حدا المشرع الدستوري أثناء إقرار القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨ إلى تعديل هذه المادة بإضافة شرط ادراج مشروع القانون في جدول أعمال جلسة عامة (لمجلس النواب) وتلاوته فيها، وقد أدى هذا الشرط إلى إعطاء رئيس مجلس النواب حق تعطيل استعمال هذه الوسيلة التشريعية، مما حرم الحكومة من اتخاذ تدابير تقتضيها ظروف استثنائية، ونذكر أنه منذ هذا التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ لم يجر تنفيذ أي مشروع قانون بموجب مرسوم سندا للمادة ٥٨ من الدستور^(٥٩).

ولرئيس مجلس النواب أيضاً صلاحية مقررة في المادة ٧٧ من الدستور، التي أناطت به صلاحية تبليغ اقتراح تعديل الدستور إلى الحكومة طالباً إليها أن تضع مشروع قانون دستوري في شأنه. وكذلك فإن المادة ٩٥، جعلت من رئيس مجلس النواب ركناً أساسياً في الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية.

٣- صلاحية مراجعة المجلس الدستوري

تنص المادة ١٩ من الدستور على أن "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 عشرة أعضاء من مجلس النواب، والى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني".

^(٥٨) عصام إسماعيل - اتفاق الدوحة - مرجع سابق ص ٣٩.

^(٥٩) عصام إسماعيل - الإلغاء الجبري للأنظمة الإدارية غير المشروعة - سلسلة القانون العام ٢ الطبعة الأولى ٢٠٠٣ ص

أي أنه للرؤساء الثلاثة الحق بمراجعة المجلس الدستوري فيما يتعلق بدستورية القوانين. وهذه الصلاحية تعطى لرئيس مجلس النواب من موقعه كمؤتمن على سلامة التشريع وصحنه ودستوريته. إلا أن واقع النظام البرلماني اللبناني والصلاحيات الواسعة لرئيس مجلس النواب في إدارة العملية التشريعية تمكّنه من ممارسة رقابته الذاتية، وتالياً في السعي لمنع إقرار أي قانون يعتقد أنه مخالف للدستور، ولهذا السبب كان رئيس مجلس النواب آخر من يلجأ الى المجلس الدستوري، وبالفعل حتى تاريخه لم يستعمل رئيس مجلس النواب هذه الصلاحية^(٦٠). ولكن إذا لم توافقه الأكثرية النيابية، وقُذرت التصويت وإقرار قانون بالرغم من قناعة رئيس المجلس بعدم دستوريته، في هذه الحالة يستطيع رئيس المجلس الطعن بعدم دستورية هذا القانون أمام المجلس الدستوري.

٤- دور رئيس مجلس النواب في تسمية رئيس الحكومة المكلف

جاء في الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور: " 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 استئناسية ايضاً، بل هي مجرد شهادة على نتائج الاستشارات^(٦١)، إلا أنه استناداً الى مبدأ أن أحكام الدستور لا يمكن ان تتضمن جملاً أو عبارات لا معنى لها، فإن تشاور رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب يمكن أن 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. أما في الحالة التي يوجد فيها أكثرية نيابية واضحة حول مرشح، يضعف دور كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب من الناحية الدستورية، وهو يقوى ويزداد قوة مع تزايد الخيارات وتعدد التيارات السياسية^(٦٢).

فهذه الاستشارات هي نوع من التحريات التي يجريها رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب من أجل معرفة الشخص الذي يمكنه الحصول على الثقة عند المثل بحكومته أمام المجلس. ويشترك رئيس

(٦٠) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٦٤.

(٦١) احمد زين، رئاسة المجلس كانت ظلاً لرئاسة الجمهورية إلى أن استقلت في الطائف، جريدة السفير تاريخ ١٤ تشرين الثاني ٢٠٠٩.

(٦٢) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٦٤.

المجلس رئيس الجمهورية بالرأي في التكليف لا سيما في حال ترك عدد كبير من النواب الخيار لرئيس الجمهورية بالاختيار أو عند امتناعهم عن التسمية.

ومع بداية عهد العماد لحود، أكد الرئيس نبيه بري: "بأن رئيس المجلس له دور شريك في التسمية في حدود التشاور الذي يجريه معه رئيس الجمهورية على موضوع تحديد الاسم، لا الأخذ بنتائج الاستشارات النيابية الملزمة، وإن اختيار الرئيس المكلف ينشأ من إرادة رئيس الجمهورية في ضوء ما قد يرسو عليه تشاوره مع رئيس المجلس وفي ما أصبح في متناولهما من خيارات النواب المستفتين ومقتضيات المرحلة ومواصفات الأوضاع الداخلية والعلاقات الشخصية"^(٦٣).

فإذا كانت خيارات النواب متباينة ولا تؤدي الى تبلور أكثرية واضحة وحاسمة، عندها يقوى دور رئيس الجمهورية والمجلس النيابي ويصبح نطاق التشاور واسعاً، خاصة عندما تقترح الكتل البرلمانية عدداً كبيراً من المرشحين لرئاسة الحكومة، بحيث يتعذر على أحد هؤلاء الحصول على الأكثرية المطلقة. وهكذا يفرض على رئيسي الجمهورية والمجلس التشاور وبلورة مواقف الكتل النيابية لمعرفة على من يقع تأييدها. وذلك لكي يكون رئيس الجمهورية قادراً على اختيار وتكليف رئيس الحكومة، الذي يجب بدوره أن يكون قادراً على تأمين أكثرية نيابية لحكومته، مما يعطي دوراً مهماً لرئيس المجلس في هذا الاختيار.

أما في حال توفر أكثرية نيابية لاختيار شخصية سنّية لرئاسة الحكومة فإن دور الرئيسين يصبح بروتوكولياً وشكلياً، خاصة إذا ما قاربت هذه الأكثرية شبه الإجماع عندما يفرض زعيم سياسي سنّي نفسه كزعيم لطائفته ولبيروت وللسنة بشكل عام، كما حصل مع الرئيس رفيق الحريري بعد الانتخابات البرلمانية في العام ٢٠٠٠.

٥- الصلاحية الدستورية في ملاءمة عرض مشاريع القوانين المعجلة على الهيئة العامة

تعززت صلاحية رئيس المجلس من خلال تعديل المادة ٥٨ من الدستور، فقد سمحت هذه المادة قبل تعديلها عام ١٩٩٠ بهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فيما يتعلق بمشاريع القوانين المعجلة، وإمكان إصدارها بمراسيم بعد مرور أربعين يوماً على إيداعها المجلس، دون أن يبيت بها وحتى إذا لم يناقشها، حيث كانت عند تعديلها عام ١٩٢٧ تنص على: " كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه

^(٦٣) صالح محمد طليس، صلاحيات وموقع رئيس مجلس النواب في النظام الدستوري والسياسي اللبناني، رسالة أعدت لنيل شهادة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، الجامعة اللبنانية - كلية الحقوق والعلوم السياسية - الفرع الأول، ٢٠٠١،

مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس دون أن يبيت به أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء".

ورغم أن التشريع وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور اللبناني، هو تشريع استثنائي يجب أن تبرره الضرورة والعجلة، إلا أن الحكومة لم تكن سابقاً تنقيد بهذا الشرط، مما أوجد كتلة تشريعية كبيرة سندا للمادة ٥٨، تضم أكثر من ٢٣٤ مشروع قانون منفذ بمرسوم، يمكن أن نقول عنها بكل ثقة، أنها بمعظمها لا يتوفر فيها شرط الإستعجال.

وهذا ما حدا المشتري الدستوري أثناء إقرار القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨ إلى تعديل هذه المادة بإضافة شرط إدراج مشروع القانون في جدول أعمال جلسة عامة (لمجلس النواب) وتلاوته فيها. فبعد تعديلها بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ أصبح لرئيس مجلس النواب، دور أساسي في الإجازة للحكومة باستخدام صلاحية التشريع الاستثنائي، حيث أصبحت كالتالي: " كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبيت فيه، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء".

وقد أكدت على ذلك المادة ١٠٥ من النظام الداخلي بنصها على أنه: "عندما تمارس الحكومة حقها المنصوص عليه في المادة ٥٨ من الدستور فتقرر بموافقة مجلس الوزراء إعطاء مشروع قانون صفة الأستعجال مشيرة الى ذلك في مرسوم الإحالة، لا تبدأ مدة الأربعين يوماً الا من تاريخ طرح المشروع على المجلس بعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبيت به".

وقد أدى هذا الشرط إلى إعطاء رئيس مجلس النواب حق تعطيل استعمال هذه الوسيلة التشريعية، مما حرم الحكومة من اتخاذ تدابير تقتضيها ظروف استثنائية، ونذكر أنه منذ هذا التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ لم يجر تنفيذ أي مشروع قانون بموجب مرسوم سندا لهذه المادة^(٦٤). وهكذا فإن نص المادة ٥٨ يتحدث صراحة عن طرح المشروع " وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها" وليس في " أول جلسة عامة" مما يعطيه صلاحية استثنائية واسعة^(٦٥) تسمح له بتأخير إدراج مشروع القانون المعجل على جدول أعمال

(٦٤) د. عصام إسماعيل، الإلغاء الجبري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، سلسلة القانون العام ٢، الطبعة الأولى ٢٠٠٣، ص

(٦٥) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٦٢.

المجلس النيابي علماً بأن وضع جدول الأعمال هو من صلاحية مكتب المجلس ككل، وليس رئيس المجلس وحده، لذلك لا يمكن القول بأن تعديل المادة ٥٨ عزز صلاحية رئيس المجلس فقط، بل يمكن القول أنها أعادت للمجلس ورئيسه حقاً أساسياً، أي أن أمر تطبيق هذه المادة أصبح مرتبطاً بإرادة رئيس المجلس، لما له من صلاحية كرئيس لهيئة مكتب المجلس في تقرير جدول الأعمال لكل جلسة من الجلسات استناداً للمادة الثامنة من النظام الداخلي. وعدم تحديد مهلة ملزمة لرئيس المجلس لإدراج المشاريع المعجلة على جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته يمنحه القدرة على عرقلتها أو تعطيلها، وهو أمر مناسب ذلك أن هذه التسميات غالباً ما تعطى لأسباب سياسية وليس لأسباب تشريعية^(٦٦)، لا سيما أنه لا يحق للمجلس نزع صفة الاستعجال عن أي مشروع ترسله الحكومة حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة ١٠٥ من النظام الداخلي أنه "يمكن للمجلس إقرار المشروع أو تعديله أو رده دون التعرض لصفة الاستعجال".

وتضيف المادة ٣٨ من النظام الداخلي بأنه: "على اللجان أن تنهي دراستها وترفع تقريرها في المشاريع والاقتراحات وسائر المواضيع المحالة عليها في مهلة أقصاها شهر اعتباراً من تاريخ ورودها. أما المشاريع المستعجلة فيجب إنهاء درسها ورفع التقرير بشأنها خلال أسبوعين على الأكثر وفي نهاية هذه المدة يطرح رئيس المجلس المشروع على اللجان المشتركة أو على المجلس سواء انتهت اللجنة من درسه أو لم تنته". ويتبين من ذلك بأن طرح المشروع على المجلس بهيئته العامة لا يتم آلياً لأن المادة ٣٨ تعطي رئيس المجلس الحق في طرح المشروع على اللجان المشتركة التي تجمع بين عدد من اللجان المعنية بمشروع القانون المعجل، وهي بحاجة إلى فترة زمنية أطول لدراسة المشروع، خاصة وأنها تتعقد برئاسة رئيس المجلس الذي تتعدد اهتماماته ومهامه.

٦- صلاحية دعوة المجلس الى جلسة انتخاب رئيس الجمهورية

ومن صلاحيات رئيس المجلس الدستورية، صلاحية الرئيس المقررة في المادة ٧٣ بنصّها على أن يدعو رئيس المجلس لجلسة انتخاب رئيس الجمهورية " قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر ... وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق اجل انتهاء ولاية الرئيس". وإذا كانت هذه المادة تنيط برئيس المجلس صلاحية دستورية هي اختيار موعد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية إلا أن هذه الصلاحية ليست تقريرية، لأن

(٦٦) صالح محمد طليس، صلاحيات وموقع رئيس مجلس النواب في النظام الدستوري والسياسي اللبناني، مرجع سابق، ص

النص حدّد المساحة الزمنية التي تتم فيها الدعوة^(٦٧)، لكن إذا لم يستجِب النواب لدعوة رئيس المجلس ولم يتوافر النصاب القانوني لجلسة الانتخاب، ففي هذه الحالة تتمدّد 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، وهذا ما حصل فعلاً مع انتخاب الرئيس ميشال سليمان، حيث احتاج رئيس مجلس النواب إلى توجيه ١٩ دعوة أوّلها لجلسة ٢٥ أيلول ٢٠٠٧، آخرها لجلسة ١٠ حزيران ٢٠٠٨. لكن اتفاق الدوحة ساهم في تقريب هذا الموعد وانتخاب العماد ميشال سليمان رئيساً للجمهورية بتاريخ ٢٥ أيار ٢٠٠٨^(٦٨).

٧- صلاحية تبليغ اقتراح تعديل الدستور الى الحكومة

ولرئيس مجلس النواب أيضاً صلاحية مقررة في المادة ٧٧ من الدستور التي تعطي المجلس النيابي حق اقتراح تعديل الدستور الى جانب الحكومة (المادة ٧٦)، والتي أناطت به صلاحية تبليغ اقتراح تعديل الدستور إلى الحكومة "على أن المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها وذكرها بصورة واضحة، فيبلغ رئيس المجلس ذلك الاقتراح إلى الحكومة طالباً إليها أن تضع مشروع قانون في شأنه".

٨- صلاحيته في الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية

فالمادة ٩٥ من الدستور جعلت من رئيس مجلس النواب ركناً أساسياً في الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية فقد جاء في مقدمة المادة: "على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية، تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية".

ومهمة هذه الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية".

^(٦٧) احمد زين، رئاسة المجلس كانت ظلاً لرئاسة الجمهورية إلى أن استقلت في الطائف، جريدة السفير تاريخ ١٤ تشرين الثاني ٢٠٠٩.

^(٦٨) د. عصام إسماعيل، اتفاق الدوحة، مرجع سابق، ص ٣٩.

اي أنه عضو في الهيئة المناط بها اقتراح آلية إلغاء الطائفية السياسية وله دور فاعل في تقرير إنشائها. وهذه الصلاحية للرئيس هي صلاحية مؤقتة في المرحلة الانتقالية تنتهي بانتهاء مهمتها، ولا يمكن التحدث عنها كصلاحية دستورية، بل يمكن التحدث عنها كإقرار من المشرع الدستوري بالدور الذي يؤديه رئيس المجلس كسلطة وكمرجعية من مرجعيات النظام السياسي اللبناني التي لا يمكن تجاهلها^(٦٩).

^(٦٩) صالح محمد طليس، صلاحيات وموقع رئيس مجلس النواب في النظام الدستوري والسياسي اللبناني، مرجع سابق، ص

ثانياً: الصلاحيات التنظيمية:

أناط النظام الداخلي لمجلس النواب جملة من الصلاحيات الخاصة برئيس المجلس، إذ من أصل ١٤٦ مادة احتواها النظام الداخلي، فإن هناك نحو ٤٤ مادة تذكر الرئيس وتخصه بإحدى المهام أو الصلاحيات الملقاة على عاتقه، ومع ذلك فإن النظام الداخلي لم يحدد كل ما يتمتع به رئيس المجلس من صلاحيات وما يقع عليه من تبعات، ولكن التقليد البرلماني والأعراف المتبعة، فضلاً عن النصوص المعتمدة تبرز أهمية رئيس المجلس ودوره الفاعل في الحياة السياسية، خصوصاً وان شخصية رئيس المجلس النيابي اللبناني، لا تأتي من فراغ سياسي أو تمثيلي، وإنما فضلاً عما تختزنه من ثقافة ومؤهلات علمية وقيادية، فهي بموقعها تمثل إحدى الطوائف الأساسية الفاعلة التي كان ولا يزال لها وزنها في بنية الشعب اللبناني^(٧٠).

وأناط 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: "يتولى الرئيس المحافظة على النظام والأمن داخل المجلس ولا يجوز استدعاء أفراد قوى الأمن غير التابعة إلى شرطة المجلس النيابي إلى المجلس إلا بطلب منه. وهو الذي يطبّق النظام الداخلي فيأذن بالكلام ويمنعه وفقاً للنظام ويأمر بتدوين أقوال النواب في المحضر ويحذف أقوال من لم يأذن له منهم، ويوجه الأسئلة التي تقتضيها إدارة الجلسة ويعلن ما يصدره المجلس من مقررات وله حق الاشتراك بالتصويت كسائر النواب".

أما صلاحية رئيس المجلس في فرض العقوبات على النواب فهي محدودة، لأن المادة ٩٩ من النظام الداخلي حددت العقوبات التي تطبّق بحق النواب الذين يترددون على نظام الجلسات او 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 الأوليين، أما العقوبات الباقية فلا يستطيع فرضها إلا بعد استشارة هيئة مكتب المجلس.

وعملاً بالتقليد البرلماني، وضمناً لاستقلالية المجلس في أداء مهامه بعيداً عن الضغوطات، يعود لرئيس مجلس النواب صلاحية تعيين موظفي المجلس وإقالتهم، وهذه الصلاحية تنصُّ عليها المادة الثامنة من النظام الداخلي: "يتم تعيين الموظفين بقرار من رئيس المجلس" وهي صلاحية شبه مطلقة في تعيين موظفي المجلس من مدنيين وعسكريين. واستناداً إلى هذه الصلاحية، أصدر رئيس المجلس بتاريخ ١١/١١/١٩٩٢ القرار رقم

(٧٠) عدنان محسن ضاهر ود. رياض غنام، الأصول التشريعية في مجلس النواب اللبناني، مرجع سابق، ص ٨٤.

٨ المتضمن أحكاماً استثنائية تتعلق بإنهاء خدمة الموظفين والأجراء في ملاك المجلس وصرّهم، فنص في مادته الأولى على أنه يحق لكل موظف أو أجير أن يطلب إنهاء خدمته، وفي مادته الرابعة: "يحق لرئيس المجلس أن يقرر إنهاء خدمة أي موظف أو صرفه أو إحالته على التقاعد". واستمرت صلاحية رئيس المجلس بتعيين موظفي مجلس النواب، حتى بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ الذي حصر بموجب الفقرة الثالثة من المادة ٦٥ حق تعيين موظفي الدولة وصرّهم وقبول استقالتهم وفق القانون بمجلس الوزراء^(٧١).

والمادة الثامنة من النظام الداخلي التي حددت أعمال هيئة مكتب المجلس، نصت في البند الخامس على ان يكون للهيئة صلاحية تعديل ملاكات وأنظمة المجلس، على: "أن يتمّ تعيين الموظفين بقرار من رئيس المجلس"، وليس في النظام الداخلي أي نص آخر يمكن الاجتهاد فيه لجهة التعيين. وقد حاول نائب رئيس مجلس النواب إثارة قضية عدم التوازن الطائفي في تعيينات موظفي المجلس، فردّ عليه الأستاذ أحمد زين بالقول: أن المادة ٩٥ من الدستور ألغت قاعدة التمثيل الطائفي في الوظائف باستثناء الفئة الأولى وما يعادلها، ولذلك فإن "اللاتوازن" الطائفي في الوظائف دون الفئة الأولى لا غبار عليه قانونياً عندما يأخذ بالكفاءة والاختصاص. وأنه لا يمكن الحديث عن وضع وظيفي في المجلس او في رئاسة الجمهورية او الحكومة...، لأن دوائر الدولة ليست جزراً معزولة عن بعضها في الشأن الوظيفي، وأن التوازن عندما يكون مطلوباً بفعل نص قانوني هو التوازن بين عدد موظفي كل مؤسسات الدولة، فكما انه ليس مسموحاً النظر الى واقع المجلس الوظيفي بمفرده، لا يجوز كذلك النظر الى الواقع الوظيفي في قصر بعدا او القصر الحكومي وغيرها^(٧٢)...

وأفردت المادة الخامسة من النظام الداخلي، الصلاحيات الأساسية لرئيس مجلس النواب، في إدارة مجلس النواب وتنظيمه وتسيير شؤونه وهي:

- يمثل المجلس ويتكلم بإسمه.
- 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 بتعداد عام لصلاحيات الرئيس، بل تضمّن تفصيلات دقيقة لكيفية ممارسة الرئيس صلاحياته، وشملت هذه الصلاحيات مختلف اختصاصات المجلس النيابي، وهي:

(٧١) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٥٥.

(٧٢) أحمد زين - حديث مكاري النظامي يلامس أحكام الدستور - جريدة السفير تاريخ ٢٤ آب ٢٠١٠.

- ترؤس اجتماعات مكتب المجلس^(٧٣).
- إعلان بطلان عضوية أحد النواب أو فوزه، تنفيذاً لأحكام المجلس الدستوري^(٧٤).
- استلام كتاب استقالة النائب، وإعلام المجلس بهذه الاستقالة، وكذلك كتاب الرجوع عن الاستقالة^(٧٥).
- دعوة اللجان للاجتماع من أجل انتخاب رئيس ومقرر لكلٍ منها^(٧٦).
- إحالة المشاريع والاقترحات وسائر القضايا إلى اللجان^(٧٧).
- تكليف مقرر اللجنة بدعوته إلى الاجتماع عند تعذر قيام رئيسها بمهامه في حال عدم تكليفه من قبل رئيس اللجنة^(٧٨).
- إبلاغ الوزير المعني بقرار اللجنة عندما تقرر دعوته بالذات لحضور جلساتها وذلك قبل الموعد بثلاثة أيام على الأقل^(٧٩).
- إبلاغ الهيئة العامة للمجلس بامتناع الوزير المختص عن تزويد اللجان بالمستندات والوثائق والمعلومات التي ترى الإطلاع عليها^(٨٠).
- طرح المشاريع المستعجلة على اللجان المشتركة أو على المجلس سواء انتهت اللجنة المختصة من درسه أو لم تنته ضمن مهلة الأسبوعين^(٨١).
- دعوة اللجان المختصة إلى اجتماع مشترك برئاسته^(٨٢).
- عرض أي موضوع على اللجان المشتركة عفواً أو بناءً على طلب خمسة نواب على الأقل^(٨٣).
- تبليغ الاستقالة الحكيمة لعضو اللجنة الذي يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مشروع بواسطة رئيس اللجنة لانتخاب خلف له^(٨٤).

(٧٣) المادة ١ والمادة ٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٧٤) المادة ١٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٧٥) المواد ١٦ و ١٧ و ١٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب

(٧٦) المادة ٢٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٧٧) المادة ٢٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٧٨) المادة ٢٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب

(٧٩) المادة ٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب

(٨٠) المادة ٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب

(٨١) المادة ٣٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب

(٨٢) المادة ٣٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب

(٨٣) المادة ٣٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب

(٨٤) المادة ٤٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب

- حفظ النظام والأمن داخل المجلس^(٨٥).
- إعطاء النواب الإذن بالكلام والأمر بتدوين أقوال النواب في المحضر وحذف أقوال من لم يأذن له منهم، وتوجيه الأسئلة التي تقتضيها إدارة الجلسة وإعلان ما يصدره المجلس من مقررات^(٨٦).
- الاشتراك في التصويت^(٨٧).
- تعيين مواعيد الجلسات وتطبيق جدول الأعمال وضبط إدارة الجلسات وإدارة المناقشات^(٨٨).
- إعلان الجلسة مفتوحة إذا رفعت الجلسة قبل الانتهاء من مناقشة موضوع ما^(٨٩).
- إعلان افتتاح الجلسات، وإجراء التصحيح على المحاضر عفواً أو بناءً على طلب أحد النواب^(٩٠).
- تقرير تصديق محضر الجلسة في نهايتها، وليس في مستهل الجلسة التالية، في حالات معينة^(٩١).
- شرح المشاريع والتقارير والتعديلات المقترحة من اللجان أو من أحد النواب تسهيلاً وتوضيحاً للبحث^(٩٢).
- الاشتراك في المناقشة واتخاذ موقف من أي مشروع بعد ترك المنصة إلى أن ينتهي بحث الموضوع^(٩٣).
- عدم جواز توجيه الكلام إلا للرئيس أو للمجلس^(٩٤).
- تحديد الكلام لكل نائب وفقاً للضرورة^(٩٥).
- حق مقاطعة الخطيب بقرار من المجلس أو بدونه ضمن الحدود المعينة في المادة ٧٥ من النظام^(٩٦).
- الأمر بتلاوة اقتراح قفل باب المناقشة الخطي المقدم إليه من أي نائب على المجلس^(٩٧).

(٨٥) المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٨٦) المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٨٧) المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٨٨) المادة ٥٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٨٩) المادة ٥٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٩٠) المادة ٥٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٩١) المادة ٥٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٩٢) المادة ٦٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٩٣) المادة ٦٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٩٤) المادة ٧١ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٩٥) المادة ٧٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٩٦) المادة ٧٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٩٧) المادة ٧٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب

- استلام طلب رفع الحصانة النيابية^(٩٨).
- دعوة هيئة مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل إلى جلسة مشتركة لدرس طلب رفع الحصانة وتقديم تقرير بشأنه في مهلة أقصاها أسبوعان، وإعطاء علم للمجلس في أول جلسة يعقدها في حال لم تفعل^(٩٩).
- فرض عقوبات على النائب المتمرد على نظام الجلسات^(١٠٠).
- إصدار الأمر بالقبض على النائب الذي يرتكب جنائية في مقر المجلس، وإبلاغ السلطات المختصة بإتخاذ التدابير القانونية إذا ارتكب جنحة^(١٠١).
- استلام اقتراحات القوانين^(١٠٢).
- إحالة إقتراح القانون على اللجنة أو اللجان المختصة وإيداعه الحكومة للإطلاع^(١٠٣).
- استلام كتاب استرداد إقتراح القانون^(١٠٤).
- الأمر باسترداد إقتراح القانون إذا لم يكن الإقتراح قد طرح على هيئة المجلس^(١٠٥).
- إحالة المشروع المعجل على اللجنة أو اللجان المختصة^(١٠٦).
- طرح الإقتراح أو المشروع المعجل والمعجل المكرر على المجلس^(١٠٧).
- تنفيذ موازنة المجلس بحوالات يوقعها الرئيس أو نائبه بالإشتراك مع أحد أميني السر وأحد المفوضين^(١٠٨).
- إرسال جداول بالاعتمادات المصروفة إلى وزارة المالية في نهاية السنة المالية مصدقة منه أو من نائبه^(١٠٩).
- استلام أسئلة النواب الخطية الموجهة إلى الحكومة وإرسالها إليها^(١١٠).

^(٩٨) المادة ٩٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(٩٩) المادتان ٩٢ و ٩٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٠٠) المادة ٩٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٠١) المادة ١٠٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٠٢) المادة ١٠١ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٠٣) المادة ١٠٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٠٤) المادة ١٠٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٠٥) المادة ١٠٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٠٦) المادة ١٠٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٠٧) المادتان ١٠٧ و ١٠٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٠٨) المادة ١٢٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٠٩) المادة ١٢٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب

- استلام طلب تمديد المهلة المعطاة للحكومة للجواب على السؤال الخطي^(١١١).
- استلام طلبات استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء، في موضوع معين وإحالتها إليها^(١١٢).
- إعلان انتهاء البحث في الاستجواب^(١١٣).
- استلام نتائج التحقيق التي تجرّيه لجنة التحقيق النيابية وطرح التقرير على المجلس^(١١٤).
- دعوة المجلس إلى الإنعقاد للاستماع إلى رسالة رئيس الجمهورية^(١١٥).

وبهذه الصلاحيات، يظهر رئيس مجلس النواب، كأنه محور أساسي في العملية التشريعية تحتاجه الحكومة كما يحتاجه النواب لإقرار القوانين التي يقترحونها والتي، بدون موافقته، لا يمكن ان تصل الى نهايتها. وهو يمارس دور ضابط الإيقاع في العملية الرقابية البرلمانية يطلق لها العنان في جلسات المناقشة إذا كان على خلاف مع الحكومة، ويلجمها الى حدودها الدنيا عندما يكون على علاقة جيدة معها. وعلاقة رئيس مجلس النواب مع الحكومة تحكمها اعتبارات عديدة تبدأ بتأليف الحكومة وتنتهي بالتعيينات، مروراً بمدى انسجام سياسة الحكومة على مختلف الأصعدة مع توجهاته وطروحاته^(١١٦).

^(١١٠) المادة ١٢٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١١١) المادة ١٢٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١١٢) المادة ١٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١١٣) المادة ١٣٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١١٤) المادة ١٤٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١١٥) المادة ١٤٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١١٦) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٦٥.

الفقرة الثانية: صلاحيات نائب الرئيس

اكتفى الدستور بذكر نائب رئيس مجلس النواب في المادة ٤٤: " في كل مرة يجدد المجلس انتخابه ... يعمد الى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس، ولم يُشير إلى صلاحيات نائب الرئيس، فعمد النظام الداخلي لمجلس النواب إلى تبيان صلاحيات نائب رئيس المجلس، وذلك بموجب المادة ٦ منه: " يتولى نائب الرئيس صلاحيات الرئيس في حال غيابه او عند تعذر قيامه بمهمته". فيدير مناقشات الجلسات العامة واللجان المشتركة، ويوقع على محاضر الجلسات التي يرأسها، كما يوقع إحالات مشاريع واقتراحات القوانين الى اللجان النيابية المختصة، ويطبق النظام. أما إذا تعذر على الرئيس ونائبه متابعة رئاسة الجلسة، فيتولى الرئاسة أكبر الأعضاء سناً، وذلك بتكليف من الرئيس أو نائبه (المادة ٦). ويترأس نائب الرئيس، ويطلب من الرئيس، جلسات اللجان المشتركة. وهو بهذه الصفة يمارس صلاحيات الرئيس كاملة في إدارة الجلسة وفرض النظام، وإقرار مشاريع القوانين أو الاقتراحات (المادة ٣٩).

ويلاحظ أنه في العقدين الأخيرين وابتداءً من سنة ١٩٩٢، برز دور نائب رئيس المجلس في رئاسة اللجان المشتركة. الأمر الذي أعطى نيابة الرئاسة موقعاً متقدماً في الحياة السياسية البرلمانية، وكاد يلامس درجة العرف في الحياة البرلمانية، وربما كان الدافع الى ذلك، توجه رئيس المجلس الى إعطاء دور أكبر الى نائب الرئيس من خلال التأكيد على مشاركة أكثر فعالية في الإدارة التشريعية^(١١٧).

ويترأس نائب الرئيس الجلسة، عندما يقرر الرئيس المشاركة في مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين، وذلك من خلال ممارسة حقه كنائب في المجلس النيابي، وعليه في هذه الحالة أن يترك المنصة، ويولي الرئاسة نائبه أو أكبر الحاضرين سناً في حال غياب نائب الرئيس، وأن يجلس في مقاعد النواب الى أن ينتهي بحث الموضوع (المادة ٦٦).

ومن الصلاحيات التي يمارسها نائب الرئيس، ما يتعلق بموازنة المجلس النيابي، إذ أن تنفيذ موازنة المجلس يتم بحالات يوقعها الرئيس، أو نائبه بالاشتراك مع أحد أميني السر وأحد المفوضين، كما أن جداول الاعتمادات المصروفة ترسل في نهاية السنة المالية الى وزارة المالية، بعد توقيعها من الرئيس أو نائبه (المادتان ١٢٢ و ١٢٣).

وبالمقارنة بين صلاحيات رئيس المجلس، وهي صلاحيات واسعة، وصلاحيات نائبه يبرز التساؤل: هل إن كل صلاحيات الرئيس يمكن لنائبه أن يمارسها أثناء غيابه؟ وما هو المدى الذي يتوقف عنده، أثناء قيامه بمهامه كنائب للرئيس؟

^(١١٧) عدنان محسن ضاهر و د. رياض غنام، الأصول التشريعية في مجلس النواب اللبناني، مرجع سابق، ص ٨٧.

وفي هذا الإطار، يرى الدكتور زهير شكر أن "باستطاعة نائب الرئيس ممارسة كامل صلاحيات الرئيس في حال غياب الأخير وذلك لأن هذا المركز منصوص عليه في الدستور بخلاف وضع نائب رئيس مجلس الوزراء، وأن النظام الداخلي (المادة ٦) لم يستثن من تلك الصلاحيات أية صلاحية^(١١٨). أما الدكتور إدمون رباط فلم يُشير إلى نائب الرئيس إلا بصفته عضواً في مكتب المجلس، ينتمي إلى طائفة الروم الأرثوذكس، وأن أميني السر ينتمي أحدهما للطائفة المارونية والآخر للطائفة السنية^(١١٩).

ومن حيث المبدأ أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة السادسة منه ان "يتولى نائب الرئيس صلاحيات الرئيس، ولكن النظام ربط ذلك بتوافر أحد شرطين هما: في حال غياب الرئيس أو عند تعذر قيام الرئيس بمهمته. وكرر ذلك في المادة ٥٤ عندما نص على ان "يعين الرئيس أو نائبه، عند تعذر قيام الرئيس بمهامه، مواعيد الجلسات...". وكذلك في المادة ٦٦ التي تتعلّق بحالة اشتراك الرئيس في المناقشة العامة، فعليه أن يترك المنصة ويولي الرئاسة نائبه أو أكبر الأعضاء الحاضرين سناً في حال غياب نائب الرئيس. أما الدستور فلم يلحظ أي ذكر لنائب الرئيس إلا في المادة التي تحكم انتخاب هيئة مكتب المجلس ونزع الثقة من الرئيس أو نائبه. الأمر الذي يعني بكل وضوح، أن الدستور لم يفرد لنائب رئيس المجلس أي موقع خاص به ولم يولّه أية صلاحية دستورية على الإطلاق^(١٢٠).

وفيما خص الدعوة الى الجلسات، وإذا قال بعض القانونيين بأن انتقال صلاحيات الرئيس لنائب الرئيس في حال غيابه لا يحتمل إشكالات لوضوح النص، إذ لا يمكن للرئيس ان يعطل مجلس النواب لانه ليس مطلق الصلاحية في الدعوة او عدمها، وأنه ملزمٌ بأن يدعو الى جلسة عامة، وإذا لم يفعل ذلك، فانه يخل بواجباته، الا إذا تعذر عليه القيام بواجبه لأنه إذا قصد التعطيل تكون هناك خيانة. وفي المادة ٥٤ من النظام الداخلي إن الرئيس أو نائبه "يعين، عند تعذر قيام الرئيس بمهامه، مواعيد الجلسات، ويطبق جدول الأعمال ويضبط ادارة الجلسات ويدير المناقشات"^(١٢١).

^(١١٨)د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٥١٨.

^(١١٩) Dr. Edmond Rabbath, La constitution libanaise, Librairie orientale, Beyrouth 1982, page 283.

^(١٢٠) محفوظ سكيّنة، من هو المرجع الصالح لدعوة المجلس لانتخاب رئيس الجمهورية؟، جريدة السفير تاريخ ٣٠ تشرين الأول ٢٠٠٧.

^(١٢١) ريتا شرارة، الرفاعي يذكّر بإلغاء الطائفية ورزق يلفت الى العذر الأمني، جريدة النهار تاريخ ١٠ كانون الثاني ٢٠٠٧.

ولكن من المنطق القول ان مثل هذا الانتقال الذي يبرره غياب الرئيس يشكل حالة استثنائية للقاعدة، وبالتالي فإن تفسيره والعمل به لا يمكن أن يكون مطلقاً، إنما يدخل في مفهوم تصريف الاعمال، أي تصريف الأمور الإدارية وتلك التي لا يجوز أن تبقى معلّقة. وإذا كان رسم حدود انتقال الصلاحيات في حال غياب الرئيس من الأهمية بمكان، فإن الوقوف عند الدعوة للجلسة استناداً الى فلسفة عبارة "عند تعذر الرئيس قيامه بمهمته" قد تكون أكثر أهمية، خصوصاً أن بعض الجهات السياسية تحاول التسلل من هذه العبارة لدعوة نائب الرئيس للقيام بعقد جلسة حتى ولو كان الرئيس موجوداً في البلاد. فالقول بوجود حالة "يتعذر" فيها على رئيس المجلس ممارسة مهمته كي تنتقل صلاحياته الى نائب رئيس المجلس، هو أمر يقرره حصراً الشخص "المتعذر عليه"، ولا تملك أي جهة أخرى أن تقرر إذا ما كان هذا الشخص يمكنه أداء المهام الموكولة اليه ام يتعذر عليه ذلك. فالتعذر هو صيغة أو وسيلة لرفع المسؤولية. ففي اللغة إن العذر يعني "رفع اللوم أو الذنب" عن المعتذر. فتعذر الرجل يعني انه "احتج لنفسه"، وتعذر فلان من الذنب تعني "التنصل منه". ولذلك فإن تعذر قيام الرئيس بمهمته لا يمكن أن يتحقق قانونياً إلا بقرار أو إعلان يصدره الرئيس أو صاحب العلاقة المكلف بالمهمة تحديداً. وإلا نكون قد قلبنا القواعد القانونية بكاملها، وكلما أردنا استبعاد شخص ما عن وظيفته، "تقيم عليه الحد" ونقول: "انه يتعذر عليك القيام بالمهمة التي تدخل ضمن مهامك" ثم نعدم إلى اغتصاب صلاحياته وممارستها نيابةً عنه.

ولعل الفقرة الثانية من المادة السادسة للنظام الداخلي تُفسّر إلى حد بعيد ماذا تعني كلمة تعذر. فقد نصت تلك الفقرة على الآتي: "إذا تعذر على الرئيس ونائبه متابعة رئاسة الجلسة، يتولى الرئاسة أكبر الاعضاء سناً من الحاضرين، وذلك بتكليف من الرئيس أو نائبه". فمن هذا النص يتبين أن إعلان التعذر يكون من الأصيل، ولا يمكن لمن يحل محله أن يعلن أو يقرر عنه أنه «يتعذر عليه» متابعة مهمته^(١٢٢). ونجد حجة إضافية في المادة ٢٧ من النظام المتعلقة بأصول اجتماعات اللجان: "تجتمع كل لجنة بدعوة من رئيسها ويقوم المقرر بتوجيه الدعوة عند تعذر قيام الرئيس بمهامه وذلك بناءً على تكليف من هذا الاخير أو من رئيس المجلس، لا سيما وأن المادة ٩ تخضع إجتماعات هيئة مكتب المجلس لأصول إجتماعات اللجان.

(١٢٢) أحمد زين، هل يمكن تجاوز رئيس المجلس والدعوة إلى جلسة عامة؟، جريدة السفير تاريخ ٣ كانون الثاني ٢٠٠٧.

وتعني هذه الفقرة الصريحة معطوفة على صلاحيات نائب الرئيس المقررة في المادة ٦، أن نائب الرئيس ينوب عن الرئيس في حالتي غياب الرئيس أو تعذر قيامه بمهامه، وطالما أن الرئيس ليس متغيّباً، فيقتضي لتطبيق الحالة الثانية، تحقق شرط جوهرى وهو حصول نائب الرئيس على تكليف من الرئيس بالدعوة إلى الاجتماع، وأما إذا امتنع الرئيس عن تكليف نائبه صراحةً بالدعوة إلى الاجتماع، فإن هذا الاجتماع وهذه الدعوة إذا ما حصلتا، تكونان باطلتين وغير منتجتين لأي أثر قانوني لمخالفتها أحكاماً صريحة في النظام الداخلي. وحيث إنّه لا اجتهاد في معرض النص الصريح، فإن أي بحث عن استبعاد رئيس مجلس النواب ثم إغفال حضوره على رأس مؤسسة مجلس النواب، وتجاوزه من أجل توجيه الدعوة لاجتماع المجلس النيابي، فهذا لا يفسّر إلا على أنه من قبيل اغتصاب صلاحيات رئيس المجلس بل واغتصاب السلطة التشريعية والقضاء على حياديتها وتمثيلها لكل اللبنانيين^(١٢٣).

وبالنتيجة، لا يستطيع نائب الرئيس ممارسة غير الصلاحيات الإدارية المنصوص عليها في النظام الداخلي والعائدة لرئيس المجلس، أما الصلاحيات الدستورية فلا يمكن أن تفوض إلا بموجب نص دستوري صريح^(١٢٤)، إذ أن مبدأ سمو الدستور الذي ينجم عنه أن على كل سلطة عامة أنشأها الدستور أن تمارس اختصاصها المحجوز لها في أحكامه بنفسها، وأنه لا يجوز لها أن تفوض سلطة أخرى في ممارسة هذا الاختصاص إلا إذا سمح الدستور بهذا التفويض بموجب نص صريح، لأن هذا الاختصاص ليس امتيازاً شخصياً أو حقاً خاصاً، وإنما وظيفة راعى الدستور في إيلائها إلى كل من السلطات أهلية السلطة وقدرتها لممارستها وبلوغ غاياتها، حتى إن مثل هذا التفويض إذا حصل بدون نص دستوري، إنما يكون قد أهدر مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقيمه الدستور من المبادئ الأساسية للدولة^(١٢٥). ولا يملك النظام الداخلي الصادر بقرار من الهيئة العامة أن يفوض نيابةً عن الدستور لصلاحيات دستورية، بل أقصى ما يملكه المجلس هو إجازة تفويض الصلاحيات الإدارية والتنظيمية لتسيير العمل داخل المجلس النيابي^(١٢٦).

^(١٢٣) د. عصام إسماعيل، لا اجتهاد في معرض النص الصريح، جريدة الأخبار تاريخ ١٥ كانون الثاني ٢٠٠٧.

^(١٢٤) مجلس القضاة قرار رقم ٢٩١ تاريخ ٨ كانون الثاني ١٩٩٦، نقابة موظفي وعمال إدارة حصر التبغ والتبناك في لبنان/ الدولة - وزارة المالية .

^(١٢٥) م.د. قرار رقم ٢٠٠٢/١/٣١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٣٧٩ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤ (الضريبة على القيمة المضافة).

^(١٢٦) محفوظ سكيّنة، من هو المرجع الصالح لدعوة المجلس لانتخاب رئيس الجمهورية؟، جريدة السفير تاريخ ٣٠ تشرين الأول ٢٠٠٧.

الفقرة الثالثة: صلاحيات اميني السر

حدد النظام الداخلي لمجلس النواب الصلاحيات التي يتولاها أميننا السر، فقد حددت المادة السابعة منه الصلاحيات الآتية:

- مساعدة الرئيس في تدوين أسماء طالبي الكلام.
- فرز أوراق الاقتراع.
- مراقبة تنظيم محاضر الجلسات وخلاصتها.

وأضافت المادة السابعة الى ما سبق: "إذا تغيب أميننا السر أو أحدهما عن الجلسة للرئيس أن يكلف عوضاً عن الغائب أحد النواب الحاضرين".

انتقد النائب السابق أنور الخطيب وجود أميني سر لتدوين أسماء النواب طالبي الكلام، فأورد أنه " لم يتم أميننا السر مرة واحدة بهذه المهمة التي أوكل نظامنا الداخلي أمرها إليهما، فالرئيس كان وما يزال يتولى هذا العمل وحده. وهذا في رأينا هو الشيء المعقول طالما أن الرئيس هو الذي يُستأذن بالكلام. وهو الذي يأذن به. إن هذا الواقع كان يجب أن يُكرس بالنص فلا يأخذ مشترعنا النص الفرنسي على علاقته رغم اختلاف الوضع عندنا عنه في فرنسا، فمجلسنا الصغير بعدده وبقاعة اجتماعاته، لا يحتاج فيه الرئيس الى مساعدة أميني السر في هذا الأمر البسيط"^(١٢٧). لقد جاء كلام النائب الخطيب، عندما كان عدد أعضاء المجلس النيابي بين ٤٤ و ٦٦ نائباً، ثم ارتفع بعدها الى ٩٩. أما اليوم وقد أصبح العدد ١٢٨ نائباً، فضلاً عن وجود عدد كبير من الوزراء، وغالباً ما يكون جلهم من غير النواب، فأصبح وجود أميني السر من باب الضرورة بمكان، لمساعدة الرئيس في تدوين أسماء طالبي الكلام، فضلاً عن متابعة المناقشات، والتعليق عليها أو الاستيضاح بشأنها.

أما بخصوص فرز أوراق الاقتراع، سواء لجهة انتخاب هيئة مكتب المجلس وعملياتها المتعددة، ام لجهة انتخاب أعضاء اللجان النيابية، خصوصاً بعد أن تضاعف عدد اللجان، وعدد أعضائها أو غير ذلك من عمليات الاقتراع التي طرأت على الحياة البرلمانية كانتخاب أعضاء المجلس الدستوري، أو المجلس الوطني للإعلام، أو المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، فإنها كلّها من الأعمال الدقيقة التي توجب عليهما الانتباه والنزاهة والتجرد، فضلاً عن أن الحجم الكبير لعمليات الاقتراع وعدد المرشحين استوجب

^(١٢٧) أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، ١٩٦١، ص ٦٣.

الاستعانة بالجهاز الإداري لمجلس النواب، وخصوصاً أمناء سر اللجان لجهة فرز أوراق الاقتراع، وتحديد أصوات المقترعين، قبل إعلان النتائج من قبل رئاسة مجلس النواب. كما يدخل في مهامهما أيضاً جميع العمليات المتعلقة بالتصويت سواء برفع الأيدي أو المناداة بالأسماء.

ويحكم توقيع أميني السر محضر جلسات المجلس، وهو توقيع لم ينص عليه النظام الداخلي للمجلس صراحةً، وإنما هو مستمد من روحية المادة السابعة لهذا النظام، التي توجب "مراقبة تنظيم محاضر الجلسات وخلصاتها"، وهذا الأمر يوجب على الرئيس وأميني السر تحمل عبء أي خطأ يقع في أقوال النواب، أو الشك في صحة ما دون في المحضر. غير أن هذا الأمر تخطّاه الزمن، بعد حلول التسجيل الصوتي لوقائع الجلسات محل الكتابة والمحريين، الذين يقتصر عملهم الآن على استنساخ كلمات النواب من التسجيل الصوتي بعد أن كانوا يدونون المحضر مباشرةً من أقوال النواب، مع ما كان يرافق ذلك من إيجاز وإبهام في كتابة المحضر.

إضافة الى ما سبق فرض النظام الداخلي على أميني السر بعض المهام الإدارية والمالية، فأوجبت المادة ٥٣ على أميني السر عندما تقرر الأكثرية سرية الجلسة، ووضع محضر لها، أن يقوموا بتنظيم محضر هذه الجلسة، ويودع لدى رئاسة مجلس النواب. كذلك أوجبت المادة ١٢٢ توقيع أحد أميني السر على الحوالات المالية، مع الرئيس أو نائبه وأحد المفوضين، على أن يراعى في تنفيذها أحكام قانون المحاسبة العمومية، وكذلك الأمر في حوالات الصرف والتصفية وسائر عقود النفقات حيث أوجبت المادة ٨ أن يوقعها الرئيس أو نائبه مع أحد أميني السر وأحد المفوضين، مع مراعاة أحكام قانون المحاسبة العمومية.

الفقرة الرابعة: صلاحيات المفوضين

لم يأتِ النظام الداخلي على ذكر المفوضين إلا في أربع مواد فقط (المواد ١، ٣، ٨، ١٢٢)، حيث حدد مهامهم في المادتين ٨ و ١٢٢، في حين اقتصرَت سائر صلاحياتهم، من خلال مشاركتهم في مكتب المجلس، الأمر الذي سنعالجه لاحقاً تحت عنوان الصلاحيات الجماعية.

حددت المادة الثامنة أحد مهام المفوضين دون تسميته، فأوجبَت توقيعه الى جانب الرئيس أو نائبه، مع أحد أميني السر، على حوالات الصرف والتصفية وسائر عقود النفقات، كما أوجبَت المادة ١٢٢ توقيعه أيضاً الى جانب من سبق ذكرهم، على الحوالات التي تتفد بموجبها موازنة المجلس النيابي، مع مراعاة أحكام قانون المحاسبة العمومية.

هذا مع التذكير بأنه حتى سنة ١٩٥٣ كان مكتب المجلس يتألف من الرئيس ونائبه وأميني السر. وأدخلت اللجنة المكلفة وضع نظام داخلي لمجلس النواب سنة ١٩٥٣، ثلاثة مفوضين على المكتب، وذلك بهدف الاشتراك مع المكتب في البت في الأمور الموكولة إليه، وكان في نية واضعي النظام، أن تتمثل في المكتب مختلف الكتل البرلمانية، أو أن ينقسم المجلس الى ثلاث كتل نيابية نظراً لفقدان الأحزاب. ويقول أنور الخطيب وكان آنذاك نائباً في المجلس: "ولكن مناقشات النواب في هذا الموضوع قد قضت على الحكمة من إنشاء هذه الوظائف، وهي التكتل شبه الحزبي، دون أن تقضي على وظائف المفوضين، وبقي في نية المشرع، أن هؤلاء المفوضين يجب أن يبقوا في مكتب المجلس بالنظر لتوسيع صلاحياته فقط (١٢٨).

(١٢٨) أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، ١٩٦١، ص ٦٤-٦٥.

المبحث الثاني:

الصلاحيات الجماعية

إذا كانت الصلاحيات الفرديّة التي يمارسها أعضاء مكتب المجلس، كل على حدة، من ضمن الواجبات الخاصة بأي منهم، فإن لمكتب المجلس مجتمعاً صلاحيات جماعية يمارسها، كلجنة تخضع إدارتها ومناقشاتها والتصويت فيها، للنظام السائد في سائر اجتماعات اللجان.

الفقرة الأولى: الصلاحيات الجماعية المقررة بالنص العام

لم يتضمّن الدستور أيّ نصّ يشير إلى صلاحيات مكتب المجلس، وقد عمد النظام الداخلي لمجلس النواب إلى تغطية هذا النقص 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 إلى الصلاحيات 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.

إن نص المادة الثامنة من النظام الداخلي قد اكتفى بعرض هذه الصلاحيات باقتضاب، مما يوجب تفصيل بعضها للتوضيح وإزالة الالتباس. فمحضر الجلسة لا يكتسب الصيغة النهائية ما لم يُنلَ علناً في نهاية الجلسة أو في الجلسة التي تلي، حيث يتلى ملخص محضر الجلسة السابقة عند افتتاح الجلسة، ويصدق المحضر بعد إجراء التصحيح الذي تقره الرئاسة إما عفواً إما بناءً على طلب أحد النواب (المادة ٥٦). وهكذا يظهر أن القصد من تلاوته، إتاحة الفرصة للنواب لتصحيح ما وقع فيه من خطأ أو التباس في المعنى. وما يُتلى ليس محضر الجلسة بوقائعه الكاملة، إنما خلاصة عنه تتضمن: أسماء النواب الغائبين بعذر أو بغير عذر، الوزراء الذين مثلوا الحكومة في الجلسة، المواضيع التي طرحت على المجلس وأسماء النواب الذين اشتركوا في المناقشة، المقررات التي صدرت عن المجلس (المادة ٥٨)، وتاريخ الجلسة، وساعة انعقادها، ومن ترأسها، وجدول أعمالها وتوقيت انتهائها. علماً بأنه يوضع لكل جلسة محضر تفصيلي وخلاصة محضر ما عدا الجلسات السرية التي تخضع لإجراءات خاصة. وتكون الخلاصة مستوحاة من وقائع الجلسة ومن جدول أعمالها. وقد أولت المادة ٥٧ هيئة مكتب المجلس الرجوع إلى المحضر التفصيلي، الذي يتضمن جميع الوقائع والقرارات، إذا وقع خلاف على ملخص المحضر، ووضع تقرير بذلك يعرض على المجلس للبت به. وبحسب المادتين ٥٩ و ٦٠ إذا لم يحصل التصديق على خلاصة المحضر في نهاية الجلسة (في حالات معينة)، أو في مستهل الجلسة التي تلي، لأي سبب كان، وتعدر اجتماع المجلس، إما لعدم اكتمال النصاب في الجلسة التالية أو لانتهاؤ العقد أو لانتهاؤ ولايته، تجتمع هيئة مكتب المجلس وفقاً للأصول المعينة لاجتماع اللجان، وتصدق على المحضر.

وفي الأمور المالية، تعد هيئة مكتب المجلس مشروع موازنته وتشرف على تنفيذها، حيث تنفذ موازنة المجلس بحالات يوقعها الرئيس أو نائبه بالإشتراك مع أحد أميني السر وأحد المفوضين وتراعى في تنفيذها أحكام قانون المحاسبة العمومية (المادتان ١٢١ و ١٢٢).

وفي موضوع تقرير وتعديل ملاكات وأنظمة موظفي المجلس المدنيين والعسكريين، فقد سبق الحديث عن تعيين الموظفين في المجلس تحت عنوان صلاحيات رئيس مجلس النواب، حيث يقول نائب الرئيس فريد مكاري في حديث إذاعي بأن "الأصول في التعيين بمجلس النواب هو أن يأخذ رئيس المجلس بوجهة نظر مكتب المجلس، وبالتأكيد ان يراعي التقسيمات الطائفية ولكن هذا اليوم لا نجده". ويرى أحمد زين أنه "من حيث المبدأ نرى ان تعيين الموظفين في المجلس منوط برئاسة مجلس النواب. فالمادة الثامنة من النظام الداخلي التي حددت أعمال هيئة مكتب المجلس، نصت في البند الخامس على ان يكون للهيئة صلاحية

تعديل ملاكات وأنظمة المجلس، انما على «ان يتم تعيين الموظفين بقرار من رئيس المجلس» وليس في النظام الداخلي أي نص آخر يمكن الاجتهاد فيه لجهة التعيين"، أي ان صلاحيات الهيئة في هذا المجال تقتصر على تعديل الملاكات والأنظمة المتعلقة بالموظفين سواء المدنيين أو العسكريين منهم.

ولهيئة المكتب صلاحية درس العرائض والشكاوى المقدمة على أن يهمل كل ما ورد منها بدون توقيع أو متضمناً عبارات نابية (المادة ٤٥). وتدرس العريضة أو الشكوى وتقرر إما حفظها أو إحالتها إلى اللجان النيابية الدائمة المختصة، أو إلى الوزير المختص، ولها، عبر رئاسة المجلس، أن تعرضها على المجلس بهيئته العامة (المادة ٤٦). وتتولى اللجنة المختصة درسها وتقرر إما حفظها أو إحالتها إلى الوزير المختص أو عرضها على المجلس (المادة ٤٧) دون أن يكون للهيئة دور في ذلك بعد إحالتها إلى اللجنة. أما إذا أحييت الى الوزير المختص، ولم يجب عليها خلال شهر، على هيئة مكتب المجلس أو اللجنة المختصة أن تقرر عرضها على المجلس مع تقرير بالوقائع والمقترحات عند الاقتضاء (المادة ٤٨).

هذا وتجدر الإشارة الى أن الدستور لا يتضمن سوى مادة واحدة عن العرائض هي عريضة طرح الثقة برئيس ونائب رئيس مجلس النواب حيث نصت المادة ٤٤ أنه "للمجلس ولمرة واحدة، بعد عامين من انتخاب رئيسه ونائب رئيسه وفي أول جلسة يعقدها أن ينزع الثقة من رئيسه أو نائبه بأكثرية الثلثين من مجموع أعضائه بناءً على عريضة يوقعها عشرة نواب على الأقل". في حين كان نص المادة ٤٧ منه عاماً، حدد أنه "لا يجوز تقديم العرائض إلى المجلس إلا خطأً ولا يجوز تقديم العرائض بصورة شفوية أو دفاعية".

ولمكتب المجلس، وبمشاركة أعضاء لجنة الإدارة والعدل، أن يجتمع في جلسة مشتركة، وبدعوة من رئيس المجلس، لدرس الطلب المقدم من وزير العدل، لرفع الحصانة عن أحد النواب. وعلى الهيئة المشتركة بين مكتب المجلس ولجنة الادارة والعدل تقديم تقرير في هذا الشأن في مهلة أقصاها أسبوعان (المادة ٩٢). ولهذه الهيئة عند درسها طلب رفع الحصانة تقدير جدية الملاحقة والتأكد من أن طلب رفع الحصانة لا يستهدف حرمان النائب من ممارسة عمله النيابي (المادة ٩٨). وإذا لم تقدم تقريرها في الموضوع في هذه المهلة، فعلى رئاسة المجلس إعلام المجلس بذلك، فيمنحها مهلة إضافية بالقدر الذي يراه مناسباً أو يضع يده على الطلب ويبت به مباشرة (المادة ٩٣). وبناء على التقرير الذي تضعه الهيئة المشتركة، يمكن للمجلس أن يقرر وقف الملاحقة بحق النائب وإخلاء سبيله مؤقتاً أثناء الدورة إذا كان موقوفاً وذلك إلى ما بعد دور الانعقاد (المادة ٩٧). وهكذا فالهيئة المشتركة تدرس طلب رفع الحصانة، ثم ترفع تقريراً بذلك الى المجلس، أي أن الكلمة الفصل، أي القرار النهائي، تبقى للهيئة العامة للمجلس. ولدى هذه الهيئة أسبوعان للبت، ومهمتها تتحصر في التدقيق في جدية الملاحقة والتأكد من أن الاتهامات المنسوبة الى النائب تشكل، في

الحقيقة والواقع، أفعالاً جرمية تستوجب الملاحقة^(١٢٩) قبل عرض طلب رفع الحصانة على الهيئة العامة ضمناً لسمعة النائب وفرصة للبحث والتعمق قبل اتخاذ القرار النهائي.

وفي موضوع العقوبات المتعلقة بالنائب الذي يتمرد على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها، وفي الحالات التي يستحق فيها اللوم مع تسجيله في محضر الجلسة، أو الإخراج من الجلسة، فإن رئيس المجلس لا يمكنه إنزال إحدى هاتين العقوبتين بالنائب المخالف، إلا بعد استشارة هيئة مكتب المجلس بشأنها (المادة ٩٩).

وفيما يتعلق بالرقابة، وفي ما خص الأسئلة الخطية أو الاستجابات الموجهة الى الحكومة، فلهيئة المكتب تمديد مهلة خمسة عشر يوماً المعطاة لها للإجابة، إذا طلبت ذلك لحاجتها الى إجراء تحقيق أو جمع معلومات، وذلك بالقدر الذي تراه الهيئة كافياً (المواد ١٢٤ و ١٢٥ و ١٣٢).

(١٢٩) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الرابعة ٢٠٠٢، ص ٢٩٥-٢٩٦.

الفقرة الثانية: الصلاحيات الإضافية لمكتب المجلس

بالإضافة إلى الصلاحيات المقررة بموجب المادة الثامنة، فإن لمكتب المجلس صلاحياتٍ أخرى محفوظة بمقتضى النظام وهي:

- دراسة طلب رفع الحصانة في جلسة مشتركة مع لجنة الإدارة والعدل^(١٣٠).
- إبداء الرأي في العقوبات التي يفرضها الرئيس على النائب الذي يتمرد على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها^(١٣١).
- تمديد المهلة الممنوحة للحكومة للإجابة على الأسئلة النيابية^(١٣٢).
- تمديد المهلة الممنوحة للحكومة للإجابة على الاستجواب النيابي^(١٣٣).

^(١٣٠) المادة ٩٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٣١) المادة ٩٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٣٢) المادة ١٢٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب

^(١٣٣) المادة ١٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب

الفقرة الثالثة: إشكالية تقرير جدول أعمال جلسات مجلس النواب

من المهام الأساسية التي تتولاها هيئة المكتب، تقرير جدول أعمال كل جلسة، فالمادة ٤٢ نصت على أن "ترفع تقارير اللجان إلى مكتب المجلس لإدراجها في جدول أعمال جلسات المجلس العامة وفق ترتيب وصولها إليه مع حفظ الأولوية للمشاريع المعجلة". وغالباً ما يسبق الجلسة العامة لجلسة لهيئة المكتب، يصار فيها إلى إقرار جدول الأعمال، ثم ينشر الجدول ويبلغ إلى وسائل الإعلام والنواب، وتوزع مشاريع واقتراحات القوانين والتقارير موضوع الجلسة على النواب عبر بريد المجلس، وذلك قبل انعقاد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل. وتحديد جدول الأعمال يظهر كأنه إجراء شكلي، لكنه في الحقيقة إجراء مهم ورئيسي كونه يعد مفتاح النشاط البرلماني، ويشكل رزنامة المواضيع التي سيتطرق إليها المجلس في دوراته أو في جلساته^(١٣٤).

ويمكن لرئيس المجلس، أن يقدم أحد بنود جدول الأعمال على آخر، بحكم صلاحياته، أو إذا طلب ذلك فريق من النواب، ولم يعترض أحد على الطلب.

ويعتبر أحمد زين في مقالة له بأن الهيئة تنظم جدول الأعمال ولا تقرره، فيقول أن "ما يمكن قوله ان إيلاء هيئة المكتب حصراً صلاحية تقرير جدول أعمال الجلسات، بحيث لا يمكن لجلسة ان تنعقد أو ان يدعى إليها إذا لم تقرر الهيئة الجدول، لا ينطبق على مفهوم «التقرير» الذي منحه النظام الداخلي لهيئة المكتب في المادة الثامنة منه. و«تنظيم جدول الأعمال» الذي أنيط بالهيئة عبّر عنه في المادة الثالثة من النظام بـ «يقرر مكتب المجلس». لذلك يمكن القول إن ماهية التقرير وحدوده هي التي تندرج في مفهوم التنظيم. ومن المعروف ان قوة مفهوم التنظيم لا يمكن ان تمتد ليكون للمنظم صلاحية القول بأن الذي كُلف تنظيمه مرفوض وساقط وملغى. ولعلّ النظام الداخلي قد حسم حدود «التقرير» ومفاعيله ودوره في جدول الأعمال بما جاء في المادة ٥٠ منه بنصها على ان «ترفع تقارير اللجان إلى مكتب المجلس لإدراجها في جدول أعمال جلسات المجلس العامة وفق ترتيب وصولها إليه مع حفظ الأولوية للمشاريع المعجلة». فبذلك يكون النظام قد أولى الهيئة صلاحية تنظيم أولوية وصول المشاريع وليس وضع «فيتو» على وضعها في جدول الأعمال^(١٣٥).

(١٣٤) د. عصام إسماعيل، السلطات الدستورية، مرجع سابق، ص ١١١-١١٢.

(١٣٥) أحمد زين، الهيئة تنظم ولا تقرر، جريدة السفير بتاريخ ٢١ نيسان ٢٠١٥.

وقد أثيرت في جلسة ١٤ أيار ٢٠١٣ مسألة وضع رئيس مجلس النواب جدول أعمال الجلسة رغم عدم اتفاق هيئة مكتب المجلس عليه. وهل من حقه تخطي رأي هيئة مكتب المجلس في وضع جدول الاعمال؟

وفي هذا الشأن، أكد المرجع الدستوري حسن الرفاعي لجريدة النهار أن "من يقرر جدول اعمال مجلس النواب هو هيئة مكتب المجلس، ولا يستطيع رئيس المجلس ان ينفرد في تقرير هذا الجدول. اذا كان الرئيس بري اتخذ قراره دون الاتكال على قرار هيئة المجلس يكون قد خالف ليس الدستور، بل النظام الداخلي للمجلس، لان لا علاقة لهذا الامر بالدستور نهائياً، والنظام قانون حتى يبديل. وصلاحيه الرئيس مقيدة ولا يستطيع التصرف بها. المجلس سيد نفسه في وضع نظامه، وطالما وضع نظامه، فعلى الجميع التقيد به حتى يتغير. وبمخالفة الرئيس بري النظام الداخلي يكون عمله باطلاً وغير صحيح. النظام الداخلي ملزم للرئيس وللأعضاء. والنظام وضع بقانون، وهذا يعني انه يخالف القانون" (١٣٦). لكن الجلسة لم تعقد، حيث حصل تشاور برئاسة الرئيس نبيه بري وضمن لجنة التواصل؟ " وبذلك، استطاع الرئيس بري، كعادته، تلافى "مطب" انعقاد جلسة عامة، "اتهمت" بفقدان ميثاقيتها، فلم يقع في فخ من هُوّل بعدم شرعيتها" (١٣٧). هذا وأضاف المرجع حسن الرفاعي أنه ورغم عدم اتفاق هيئة مكتب المجلس على جدول الاعمال، انفرد الرئيس بري بدعوته، وهي ليست المرة الاولى التي يقرر فيها عن الهيئة . أي أن الرئيس سبق وأن قرر جدول الاعمال منفرداً لكن لم يطرح الموضوع للبحث، علماً بأن المعتمد في هذا المجال هو عقد جلسة لهيئة المكتب تسبق الجلسة العامة، يصار فيها الى إقرار جدول الأعمال أو الاتفاق على عقد جلسة أخرى لإقراره. فبعد انتهاء اجتماع هيئة مكتب مجلس النواب الذي انعقد ظهر يوم ٢٤/٣/٢٠١٥ برئاسة رئيس المجلس نبيه بري في عين التينة، تلا النائب مروان حمادة بياناً جاء فيه ان "رئيس مجلس النواب نبيه بري قرر توزيع مشروع جدول اعمال الجلسة التشريعية على اعضاء هيئة المكتب حتى يقوموا بمراجعة كتلهم على ان يصار الى عقد جلسة اخرى لاعتماد القرار النهائي" (١٣٨).

(١٣٦) منال شعيا، المختلط" أنقذ برّي من مطبّ الجلسة فهل أحياء لجنة التواصل تمهيداً للتمديد؟، جريدة النهار، ١٦ أيار ٢٠١٣.

(١٣٧) مي ابي عقل، الرفاعي دعوة بري مخالفة للقانون اذا لم يبينها على قرار هيئة المجلس، جريدة النهار، ١٥ أيار ٢٠١٣. (١٣٨) موقع العهد الإخباري، www.alahednews.com.lb ، اجتماع هيئة مكتب مجلس النواب انتهى بتوزيع مشروع جدول اعمال الجلسة التشريعية على اعضاء الهيئة لمشاورة كتلهم، زيارة الموقع بتاريخ ٢٣/٧/٢٠١٥.

وهنا يمكن القول إنه عندما تدعو رئاسة المجلس إلى جلسة وتحدد موعدها، لا تقدم على ذلك من دون أن يكون أمامها مشاريع واقتراحات قوانين قد أنجزت اللجان المختصة درسها، وهي قد تكون كثيرة أو قليلة العدد، ومنها ما هو ملحّ ومنها ما يحتمل التريث. ومن هذه الزاوية تحديداً ينشأ دور هيئة المكتب في «تقرير جدول الاعمال». ولتأكيد ذلك، فإنه عندما تجتمع الهيئة، يضع رئيس المجلس جدولاً بالمشاريع والاقتراحات التي أنجزت، وقد تكون بالعشرات، كما حصل في مرات عديدة سابقاً. فالهيئة تقرر ما يمكن ان تعتبره أكثر استعجالاً من غيره. وفي هذا يمكن القول بالمشاريع الضرورية، أي تلك التي لها أولوية على ما عداها، في حال وجود عشرات المشاريع على اللائحة التي يضعها رئيس المجلس، أما إذا كان عدد المشاريع عادياً لا يتخطى معدل ما ينجزه المجلس في أي جلسة، فإن دور الهيئة يقتصر على اعداد تسلسل لتلك المشاريع على جدول الاعمال، وإلا كيف يمكن لها أن تعطلّ قرار الرئاسة، وبالتالي تعطل الجلسة التي تمت الدعوة إليها؟!!

وهنا يمكن الإشارة إلى أن رفض الهيئة تقرير جدول الاعمال، وبأي صيغة جاء بها هذا الرفض، يمكن أن يولي رئاسة المجلس تقرير الجدول باعتبار الهيئة العامة للمجلس تملك «الرقابة اللاحقة» عليه بالطلب، عند طرحه، تأجيل مناقشته إلى جلسة لاحقة أو إلى آخر جدول الاعمال^(١٣٩).

(١٣٩) أحمد زين - " كيف لهيئة المكتب أن تعطل صلاحيات رئيس المجلس " - مقال نشر في جريدة السفير بتاريخ ٢٥ نيسان

الفصل الثالث:

اجتماعات مكتب المجلس

لم يقرر النظام الداخلي لمجلس النواب أصولاً خاصة بإجتماعات مكتب المجلس وإنما أخضعه لأصول اجتماعات اللجان (المادة ٩)، ما يستدعي التوقف عند اللجان النيابية وأصول انعقاد جلساتها التي تعدّ أصول انعقاد جلسات مكتب المجلس.

المبحث الأول:

اللجان النيابية

تشكّل اللجان النيابية أحد أجهزة المجلس الأساسية، التي تشارك بشكلٍ فاعلٍ في تهيئة الملفات اللازمة ليتولى المجلس القيام بمهامه لا سيّما التشريعية والرقابية والمالية منها. فهي ذات مهمة تحضيرية، إذ من خلال اللجان تُدرس مشاريع واقتراحات القوانين، وبواسطتها تتحقق فعالية الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة^(١٤٠).

بعض الدول الديمقراطية كالولايات المتحدة الاميركية، تعتمد نظام اللجان الدائمة، والبعض الآخر، كبريطانيا، تعتمد نظام اللجان المؤقتة، أما في فرنسا، فتعتمد على النوعين من اللجان: الدائمة والمؤقتة. وقد نصّ عليها الدستور الفرنسي في المادة ٤٣، واكتفى بتبيان عددها (ثمانى لجان لكلّ من الجمعية العامة

^(١٤٠) زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الأول - مرجع سابق ٥٤٤.

ومجلس الشيوخ)، وأوجب إحالة مشاريع واقتراحات القانونيين أمام اللجان الدائمة، ما لم تطلب الحكومة أو المجلس المعني إحالتها إلى لجنة خاصة (١٤١)، وهذه المناقشة للمشاريع والاقتراح قبل عرضها على الهيئة العامة هو من الأصول الإلزامية (١٤٢).

وقد تزايد الاهتمام بدور اللجان النيابية، فبعد أن كان التركيز على دورها في إعداد التشريع، أصبحت تؤدي دوراً في المجالين الرقابي السياسي والمالي من خلال قدرتها على مراقبة مشروع الموازنة في جميع مراحل إعدادها وتنفيذها، وكثيراً ما وصفت اللجان وهي منغمسة في مناقشاتها وأعمالها، بأنها هي البرلمان نفسه في حالة العمل والإنشغال (١٤٣).

واللجان على نوعين: لجان دائمة ولجان مؤقتة أو مستحدثة، ومن الشائع أن تستحدث اللجان الدائمة والرئيسية لجاناً فرعية لمساعدتها على القيام بأعباء الرقابة، واللجان قد تعمل بصورة منفردة أو مشتركة وذلك وفقاً لمتطلبات العمل الرقابي (١٤٤).

وبخلاف الدستور الفرنسي، لم يتضمّن الدستور اللبناني أيّ نصٍ حول اللجان النيابية لا من قريبٍ ولا من بعيد (١٤٥)، فتولّى النظام الداخلي سدّ هذا الفراغ، عبر إقراره لمبدأ اللجان الدائمة، لكن المادة ٢٤ منه أتت على ذكر اللجان الخاصة عرضاً بنصّها: "لكل من اللجان الدائمة والخاصة، أن تنتخب من أعضائها لجنة فرعية لدرس مواضيع معينة"، وبخلاف هذا النص لا يتضمّن النظام الداخلي ما يفيد عن كيفية تعيين

Art 43: Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des (١٤١) commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.

A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou (١٤٢) propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.

Les projets ou propositions de loi doivent être examinés en commission, avant leur (١٤٣) discussion en séance publique, lors de chacune de ses lectures. Cons. const. 10 oct.

1984: no 84-181 DC § 3.

عدنان ضاهر ورياض غنّام- الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي- لا ناشر- الطبعة الأولى ٢٠١٠ ص ٦٠ (١٤٤)

عدنان ضاهر ورياض غنّام- الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي- مرجع سابق ص ٦١ (١٤٥)

هذه اللجان، أو عدد أعضائها أو مهامها، أو مدّة ولايتها ولا الأصول التي تعتمدها في جلساتها أو إعداد تقاريرها.... وبغياب النص، يُطبّق على اللجان الخاصة، ذات الأحكام والأصول المطبّقة على اللجان الدائمة.

الفقرة الأولى: تعريف اللجان النيابية

جرى التقليد البرلماني على إشراك مختلف الكتل النيابية في تشكيلة اللجان على أساسٍ نسبي. وبسبب خصوصية الحالة اللبنانية، تراعى في تشكيل اللجان الاعتبارات المناطقية والطائفية، ونادراً ما تتخذ عملية انتخاب اللجان طابعاً سياسياً حاداً حيث جرى التقليد على إعادة انتخاب اللجان كما كانت، وأحياناً مع تعديلات طفيفة. ولقد راعى النظام الداخلي في عددٍ من اللجان أهمية الوزارات، فأفرد للوزارات الحساسة والهامة لجاناً متخصصة بشؤونها (المالية، العدل، الخارجية، التربية، الدفاع الوطني)، وجمع نشاطات الوزارات المتقاربة في لجنة واحدة^(١٤٦).

لم يفرض النظام الداخلي، أي شروطٍ على عضوية اللجان، لكن جرى التقليد على اختيار أعضاء اللجان على قاعدة الإختصاص والمعرفة العلمية والخبرة والممارسة^(١٤٧)، وونلاحظ أن بعض أسماء النواب يتكرر في عدة لجان ولكن هذا الجمع مشروط بموجب النظام الداخلي الذي حظّر الجمع بين عضوية اللجنة وبين كل من رئاسة المجلس أو نيابة الرئاسة أو الوزارة^(١٤٨)، كما حظّر على النائب الجمع بين عضوية أكثر من لجتين دائمتين إلا إذا كانت اللجنة الثالثة هي لجنة حقوق الانسان أو لجنة المرأة والطفل أو لجنة تكنولوجيا المعلومات^(١٤٩). فإذا انتخب النائب في أكثر من لجتين دائمتين، عليه أن يختار بكتاب خطي يقدمه لرئيس المجلس، اللجتين اللتين يود الاحتفاظ بعضويتها وذلك قبل موعد الجلسة التي تلي جلسة انتخاب اللجان، وإلا اعتبر حكماً عضواً فقط في اللجتين اللتين انتخب فيهما أولاً حسب ترتيب الانتخاب الزمني^(١٥٠).

^(١٤٦) زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الأول - مرجع سابق ٥٣٩.

^(١٤٧) زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الأول - مرجع سابق ٥٤٥.

^(١٤٨) المادة ٢٥ من النظام الداخلي.

^(١٤٩) المادة ٢١ من النظام الداخلي.

^(١٥٠) المادة ٢٢ من النظام الداخلي.

الفقرة الثانية: انتخاب اللجان النيابية

جاء النصُّ على آلية انتخاب اللجان، في المادة ١٩: "في الجلسة التي تلي إنتخاب هيئة مكتب المجلس بعد الإنتخابات العامة وفي بدء دورة تشرين الأول من كل سنة يعمد المجلس إلى إنتخاب لجانه الدائمة". ويتبيّن من هذا النص أن انتخاب أعضاء اللجان يجب ان يكون في جلسة عامة رغم انه إجراء يتعلق بمطبخ المجلس الداخلي، باعتبار أن الدستور لم يتطرق الى ذكر لجان المجلس من قريب او بعيد. ومما لا شك فيه ان ما ورد في المادة ١٩ من النظام الداخلي لجهة انتخاب أعضاء اللجان بعد انتخاب هيئة مكتب المجلس الذي يلي اجراء الانتخابات العامة، هو امر ملزم وجاء نصه "وجوباً" بحيث يكون المجلس قد تجاوز أحكام النظام في حال عقد جلسة ما بين جلسة انتخاب هيئة المكتب وجلسة انتخاب أعضاء اللجان. فالجلستان يجب أن تلياً بعضهما، والمجلس يمكن أن يكون في غير دور انعقاد، فإذا لم ينتخب أعضاء لجانه لا يستطيع البدء بدرس أي مشروع في اللجان أي أنه في مثل هذه الحالة لا يستطيع ممارسة دوره التشريعي بصرف النظر عن أن تتويج هذا الدور يكون في الجلسات العامة. فعندما لا يكون المجلس في دور انعقاد عادي أو استثنائي لا يعطل ورشة التشريع في داخل المجلس. أما اذا لم يتم انتخاب أعضاء اللجان فيصبح الدور معطّلاً بالكامل بتعطيل "الورشة" والجلسات^(١٥١). ولهذه الحجج وإذا كان أمام مجلس النواب طلبات تشريعية ملحة، يعمد رئيس الجمهورية إلى إصدار مرسوم دعوة مجلس النواب إلى عقد استثنائي لانتخاب اللجان، كما حصل بتاريخ ٥ تموز ٢٠٠٥ حيث أصدر المرسوم رقم ١٤٩١٢ القاضي بدعوة مجلس النواب الى عقد استثنائي يبدأ يوم الثلاثاء بتاريخ ٥/٧/٢٠٠٥ ولمدة خمسة عشر يوماً وحدد برنامج عمل هذا العقد بانتخاب اللجان النيابية^(١٥٢). إذ في مثل هذه الحالات، تكون السلطة التنفيذية ملزمة بفتح دورة استثنائية، كحالة وجوب انتخاب اللجان النيابية، فإذا انتخب أعضاء مجلس النواب قبل أشهر عديدة لبدء العقد العادي الثاني، واجتمع المجلس لانتخاب أعضاء مكتبه، فهو لا يستطيع انتخاب اللجان،

(١٥١) أحمد زين - استدراك الأمر بفتح دورة استثنائية لجلسة انتخاب اللجان غداً غير دستورية- جريدة السفير تاريخ ٧ تموز ٢٠٠٥.

(١٥٢) وليد عبلا - مجلس النواب يحتفظ بصلاحيته التشريعية لدى انعقاده في دورة استثنائية وانعقاده في ظل حكومة مستقلة هو اجتماع دستوري -جريدة النهار تاريخ ٢٦ تموز ٢٠٠٥.

مما سيعطل عمل المجلس باعتبار أن للجان أهمية خاصة في تحضير موضوعات جدول أعمال الهيئة العامة للمجلس.

في ظل هذا الواقع يصبح المجلس ملزم معنوياً ان لم يكن بالنص اتخاذ الإجراءات التي من شأنها ان تفسح في المجال لانعقاد جلسة الانتخاب، وهذا الإلزام يقع أيضاً على عاتق رئيسي الجمهورية والحكومة من خلال فتح دورة استثنائية للمجلس، او الاكثرية المطلقة من النواب بطلب فتح مثل هذه الدورة عملاً بأحكام المادة ٣٣ من الدستور. وبهذا المعنى فإن إلزامية عقد الجلسة الواردة في المادة ١٩ من النظام الداخلي هي إلزامية لا تقتصر آثارها على المجلس إنما على السلطة التنفيذية أيضاً التي يتوجب عليها إزالة العوائق الدستورية التي تحول دون إلزام المجلس بعقد جلسة انتخاب اللجان^(١٥٣).

يجري الانتخاب بالاقتراع السري وفقاً للمادتين ١١ و ١٢ من هذا النظام وبالغالبية من أصوات المقترعين. وإذا تساوت الأصوات عدّ الأكبر سناً منتخباً". وبحسب هذا النص، فإن انتخاب اللجان إلزامي كل سنة في دورة تشريين الأول، ما يعني أن مدة ولاية اللجنة هي سنة واحدة. وطالما أن اللجان غير منصوص عليها في الدستور، فإن من الأجدى أن تمتد ولاية اللجان إلى سنتين أو لتكون لمدة ولاية المجلس، إذ في سنة واحدة لن يُتاح للنائب إلا أن يتعلم طبيعة عمل اللجنة ومهامها، فلا يكون معقولاً أن ينتقل إلى لجنة ثانية، في الوقت الذي أصبح فيه قادراً على العمل والانتاج في اللجنة الأولى.

وتلافياً لهذه المحاذير فإن الأصول البرلمانية الثابتة كانت تقضي بأن يعمد رئيس المجلس على توزيع النواب على اللجان مستأنساً بآراء هيئة مكتب المجلس ورؤساء الكتل آخذاً بالاعتبار ان يكون اختصاص النائب متوافقاً مع ماهية عمل اللجنة والتوزيع الطائفي والمناطقي وتجنب استئثار أي فريق وحده بقرار اللجنة. وأثبتت هذه الصيغة نجاحها الدائم، بدليل أن الانتخابات كانت تتم في معظم الأحيان بالتركية من دون اللجوء الى صندوق الاقتراع، خصوصاً أن مجموع أعضاء اللجان يصل الى ٢١٤ عضواً ، فإن عضوية أي نائب في لجنتين. لكن في انتخابات اللجان التي جرت في دورة تشريين الأول ٢٠٠٩، دعى رئيس المجلس رؤساء الكتل إلى التداول من أجل التوافق فيما بينهم حول انتخاب أعضاء اللجان. ومردّ

^(١٥٣) أحمد زين - استدرارك الأمر بفتح دورة استثنائية جلسة انتخاب اللجان غداً غير دستورية- جريدة السفير تاريخ ٧ تموز

اعتماد الصيغة الجديدة عائدٌ لحرص الرئيس بري على الحيادية في مثل هذه الاستحقاقات المجلسية، إلا أن هذه الحيادية لا تتعارض مع «التدخل الإيجابي» الذي يوفر جهداً ويحقق الغاية ويلقى قبول الآخرين، كما كانت تتم صيغة وضع مسودة تشكيل اللجان قبل اليوم . ولهذا فإنه عندما افسحت رئاسة المجلس في المجال لتوافق النواب فيما بينهم، تكون قد تخلت عن ممارسة «التدخل الإيجابي» وتمسكت بالحيادية المجردة. ولهذا عندما ترك صيغة التشكيل لممثلي الكتل، وذلك رغبةً منه في منع إحداث انشقاق في عمل المجلس التشريعي، باعتبار ان اللجان، كما أصبح معروفاً، هي «مطبخ القوانين»، فعندما تتشكل اللجان بالتوافق بين الجميع بعيداً عن أي استثناء، لا تتعطل أعمال الهيئة العامة، وأما عندما لا يتحقق التوافق يتحول المجلس بالضرورة الى مجلس تصريف أعمال. وقد مر المجلس في مثل هذه الحالة أواخر الستينيات عندما كانت اللجان تصدق المشاريع بالأكثرية، فيبقى المشروع مدرجاً على جدول أعمال جلسة عامة ويتعطل النصاب عند بدء مناقشة المشروع^(١٥٤). لكن إناطة انتخاب اللجان إلى التوافق، لم يؤدِ النتيجة المطلوبة منه، إذ وبالرغم من التفاهم على أهمية حفظ التوازن بين الفرقاء السياسيين، إلا أن نواب الأكثرية (١٤ آذار)، عطّلوا جلسات انتخاب اللجان، فخرجوا من جلسة ٢٠ تشرين الأول ٢٠٠٩، ما أدى إلى فقدان الجلسة للنصاب القانوني، وتغيّبوا عن الجلسات اللاحقة، حيث ربطوا بين تشكيل الحكومة وتشكّل اللجان النيابية^(١٥٥). وهذا ما حصل واقعاً، إذ بعد تشكيل الحكومة برئاسة سعد الحريري، عمد النواب إلى انتخاب اللجان في جلسة ١٢ تشرين الأول ٢٠٠٩، في جلسة توافقية سريعة، حُدّدت لوائحها مسبقاً. فانتُخبت ١٥ لجنة من أصل ١٦، إذ عُلق النصاب لدى انتخابات لجنة البيئية. وكما كان مقرراً، فازت الأكثرية برئاسة ٨ لجان، مقابل ٧ للأقلية. واستمرّ شدّ الحبال حتى اللحظات الأخيرة، وخصوصاً في لجنة المال والموازنة. إذ حاول الرئيس الحريري وممثلو الأكثرية في هذا اللقاء قلب أكثرية التمثيل في «المال والموازنة»، التي كان الجميع قد اتفقوا على أن يرأسها النائب إبراهيم كنعان. فطرح الحريري أن تأخذ ١٤ آذار أكثرية أعضاء هذه اللجنة، وهو ما لم يكن حاصلًا في اللجنة السابقة التي ترأسها النائب السابق سمير عازار، مع العلم بأن

(١٥٤) احمد زين - لماذا استبدل بري صيغة وضع مسودة تشكيل اللجان؟ جريدة السفير تاريخ ١٨ تشرين الأول ٢٠٠٩.

(١٥٥) وهذا ما أدلى به عضو مكتب مجلس النواب انطوان زهرا : " أليس واضحا اننا نريد الربط بين الحكومة واللجان؟ لذلك، لم ننزل الى ساحة النجمة." وحين سُئل عن سبب واصرار الموالاة على وضع المسألتين في سلّة واحدة، يجيب: "سبب بسيط. اذا كان هناك من مسعى الى توافق في مواضيع سياسية، فليكن التوافق على كل المسائل." جريدة النهار تاريخ ٢٨ تشرين الأول ٢٠٠٩.

طلب الحريري يتعارض مع مبدأ «إبقاء القديم على قدمه» الذي تألفت على أساسه اللجان. إلا أن التوافق لم يستطع حسم ملف اللجان نهائياً، إذ عُققت الانتخابات الخاصة بلجنة البيئة بحجة غياب النصاب القانوني^(١٥٦). وعلى فرض أن المجلس لم يستطع التوصل إلى انتخاب اللجان خلال الدورة العادية، فليس ما يمنع المجلس من الاجتماع وانتخاب اللجان خارج الأدوار العادية وحتى الاستثنائية، والسبب في ذلك أن الدستور لا يذكر من قريب أو بعيد اللجان النيابية، وبالتالي فإن أحكام المادة ٣١ بنصها على ان اجتماع المجلس في غير المواعيد القانونية باطل لا تسري على انتخاب اللجان، خصوصاً ان الغاية المتوخاة من عملية الانتخاب هذه محددة حصراً بحماية صلاحية دستورية. وإن جلسات انتخاب اللجان النيابية وفق العرف المتكرر كانت تتعقد دائماً من دون حضور حكومي، مما يؤكد ان عملية الانتخاب "شأن داخلي" وتالياً يصبح متحرراً من الأحكام القانونية التي تحكم آلية عمل المجلس^(١٥٧).

بعد ثلاثة أيام على الأكثر من انتخاب اللجان، تجتمع كل لجنة بدعوة من رئيس المجلس وبرئاسته فتنتخب رئيساً ومقرراً بالاقتراع السري ويكلف رئيس المجلس أمين سر لها من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات^(١٥٨).

تشكيل اللجان وفق ماهيتها ودورها المؤدي لتسهيل عمل الهيئة العامة يفترض بالضرورة احترام ان تكون كل الكتل ممثلة في كل لجنة، وان لا يكون لأي فريق إمكانية التصديق على اقتراح أو مشروع بمفرده، من دون مشاركة الآخرين، مع الإشارة هنا الى ان الافادة من هذا الإجراء تتوقف على قوة تمثيل العضو في اللجنة لكتلته، والعودة إليها قبل الموافقة أو الرفض، كي تكون المشاريع المصدقة مقبولة عند طرحها في الهيئة العامة. وبهذا المعنى فإن اللجان النيابية تتشكل للإنتاجية، وتالياً محكومة بالتوافق. ويبرز لتأكيد هذه المقولة: عندما وضع النظام الداخلي سنة ١٩٣٠، وهو النظام الذي يشكل أساساً لكل الأنظمة الداخلية

(١٥٦) نادر فوز - انتخاب ١٥ لجنة و لجنة البيئة تبحث عن رئيس - جريدة الأخبار تاريخ ١٣ تشرين الثاني ٢٠٠٩.

(١٥٧) احمد زين - بري يضع قريباً حداً لتعطيل أعمال المجلس - جريدة السفير تاريخ ٢٩ أيلول ٢٠٠٩.

(١٥٨) المادة ٢٣ من النظام الداخلي.

اللاحقة حتى اليوم، كان النص على ان يختار رئيس المجلس رئيساً لكل لجنة بعد انتخاب أعضائها. فطلب رئيس المجلس تعديل هذا النص ليصبح اختيار الرئيس من أعضاء كل لجنة^(١٥٩).

يمكن للجنة النيابية أن تتشكّل لجانٍ فرعية من بعض أعضائها تكلف بمهام محددة^(١٦٠)، ويتفاوت عدد اللجان الفرعية بحسب الحاجات التي يقتضي تكوينها، ولكن ليس هناك سقف محدد لهذه اللجان، ففي الكونغرس شكّلت إحدى اللجان الرئيسية المختصة بالمال والموازنة ثلاث عشرة لجنة فرعية متخصصة، ووصل عدد اللجان الفرعية خلال التسعينات إلى أربعة أضعاف عدد اللجان الرئيسية. وفي مجلس العموم البريطاني شكّلت إحدى اللجان الرئيسية لجاناً فرعية لمراقبة الانفاق الحكومي في كافة الإدارات الرئيسية، وكان لهذه اللجان دور في مدّ البرلمان بالمعلومات التي تمكّنه من ممارسة رقابة على تطبيق الموازنة والانفاق الحكومي^(١٦١).

(١٥٩) احمد زين - قراءة في "التمني النيابي" لجلسة الانتخاب غداً - جريدة السفير ١٩ تشرين الأول ٢٠٠٩.

(١٦٠) المادة ٢٤ من النظام الداخلي.

(١٦١) عدنان ضاهر ورياض غنّام- الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي - مرجع سابق ص ٦١.

المبحث الثاني:

أصول عمل اللجان النيابية وآليته

تتلقى مختلف اللجان، بواسطة الرئاسة، جميع المشاريع والاقتراحات وغيرها من المواضيع المطروحة على المجلس، وذلك بهدف درسها ووضع تقرير فيها يكون أساساً للمناقشات في جلسات المجلس العامة^(١٦٢). وحسب منطوق المادة ٢٦، فإن رئيس مجلس النواب ملزمٌ بإحالة المشاريع والاقتراحات إلى اللجنة المختصة، إذ استخدمت هذه المادة عبارة "يجب" بنصّها: فور وصول المشاريع والاقتراحات وسائر القضايا التي يجب درسها في اللجان إلى قلم المجلس يحيلها الرئيس إلى اللجان بحسب اختصاصها إلا إذا كان النظام ينص على عرضها على المجلس أولاً، والأخيرة تنحصر بالمشاريع والاقتراحات المعجلة المكررة، التي نصّت عليها المادة ١٠٩: "للرئيس طرح الإقتراح أو المشروع المعجل المكرر على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تقديمه حتى ولو لم يدرج في جدول الأعمال". وبحسب منطوق هذه المادة فإن لرئيس مجلس النواب سلطة استئنابية في طرح المشروع المعجل المكرر على الهيئة العامة، ويُستفاد هذا الأمر من صياغة المادة ١٠٩ التي أتت بصيغة "الإمكان" وليس "الوجوب".

^(١٦٢) زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الأول - مرجع سابق ٥٤٢.

الفقرة الأولى: أصول اجتماعات اللجان:

لا تتقيّد اللجان النيابية بأدوار انعقاد المجلس، إذ لها أن تجتمع في أيّ وقتٍ تريد، وغالباً ما تكون اجتماعاتها خارج أدوار الإنعقاد^(١٦٣)، حتى تتمكن من تزويد البرلمان بالموضوعات التي يدرسها في أدوار انعقاده^(١٦٤).

تجتمع كل لجنة بدعوة من رئيسها ويقوم المقرر بتوجيه الدعوة عند تعذر قيام الرئيس بمهامه وذلك بناءً على تكليف من هذا الأخير أو من رئيس المجلس. و عندما تجتمع اللجنة برئاسة المقرر بسبب غياب الرئيس أو برئاسته وغياب المقرر تعمد إلى انتخاب مقرر خاص لوضع التقرير بالمواضيع التي ينجز درسها^(١٦٥). وتكون جلساتها وأعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشة والتصويت سرّية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك^(١٦٦)، على ان سرية الجلسة لا تحول دون حق أي نائبٍ في حضور الجلسة والاشتراك في المناقشة دون حق التصويت^(١٦٧).

يتولّى أمين سر اللجنة تبليغ أعضائها الموعد مع جدول الجلسة الذي يضعه الرئيس مرفقاً بنسخة عن المشاريع والاقتراحات وسائر المعاملات المدرجة في الجدول وذلك قبل الموعد المعين بيوم على الأقل^(١٦٨).

وحضور جلسات اللجان هو إلزامي، بحيث يعتبر مستقبلاً حكماً عضو اللجنة الذي يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مشروع مقدم وفقاً للمادة ٦١ من النظام الداخلي^(١٦٩)، وعلى رئيس

(163) Si le Parlement ne peut exercer son pouvoir de décision qu'au cours des sessions ordinaires ou extraordinaires, aucune disposition de la Constitution ne fait obstacle à ce que les travaux d'une commission mixte paritaire soient accomplis en dehors des sessions ordinaires ou extraordinaires. Cons. const. 30 oct. 1981: no 81-129 DC § 2 • 30 oct. 1981: no 81-130 DC § 3.

(١٦٤) زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الأول - مرجع سابق ٥٤٣.

(١٦٥) المادة ٢٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(١٦٦) المادة ٣٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(١٦٧) المادة ٣٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(١٦٨) المادة ٢٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

اللجنة أن يبلغ رئيس المجلس الأمر لانتخاب خلف له^(١٧٠). وتكمن أهمية هذا النص في إبرازه دور اللجان النيابية، بحيث لا يمكن أن تتعطل أعمالها، ويبقى دورها محورياً في العمل النيابي. وتسمح آلية عمل اللجان في إثبات هذه الأهمية، لا سيما لناحية نظامية الجلسة، واستمرارية عمل اللجان، حيث لا يؤدي تغيب عدد من أعضاء اللجنة إلى تعطيلها، ففضى النظام الداخلي بأن لا تكون جلسة اللجنة قانونية في الجلسة الأولى إلا بحضور أكثر من نصف الأعضاء. أما في الجلسات التالية فتكون الجلسة قانونية للنظر بجدول أعمال الجلسة الأولى على أن لا يقل عدد الحاضرين عن ثلث أعضاء اللجنة^(١٧١). يرأس الرئيس أو المقرر الجلسة ويديرها وفقاً للقواعد المتبعة في إدارة الجلسات العامة^(١٧٢). وبحسب هذا النظام، فإن اللجان النيابية لا يمكن أن تجتمع إلا بحضور رئيس ومقرر، ويُفترضُ برئيس اللجنة أن يراعي في إدارة شؤون اللجنة وتسيير الأعمال والمذكرات والمناقشات الحياد إلى حدٍ كبير بين مختلف الآراء التي يدلي بها أعضاء اللجان أو النواب الذين يرغبون في حضور جلسات اللجنة^(١٧٣). مع العلم أن إجتماعات هيئة مكتب مجلس النواب تخضع لشروط إجتماعات اللجان النيابية نفسها وفقاً للمادة ٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

وإذا كانت بعض المشاريع والاقترحات تدخل في اختصاص أكثر من لجنة، في هذه الحالة لرئيس المجلس ان يدعو اللجان المختصة الى اجتماع مشترك برئاسته او برئاسة نائبه لدراستها ووضع تقرير واحد بشأنها. وأما إذا كانت كل لجنة قد درست على حدة ورأت الرئاسة تبايناً في النصوص المقترحة قد تؤدي إلى تعقيد في المناقشة والتصويت في الهيئة العامة، فيجب اجتماع اللجان المختصة بلجنة واحدة مشتركة برئاسة رئيس المجلس أو نائبه لإعادة الدرس ووضع تقرير موحد. ولرئيس المجلس أن يعرض أي موضوع على اللجان المشتركة عفواً أو بناءً على طلب خمسة نواب على الأقل، وللجان وضع الاقتراحات وإصدار

(١٦٩) المادة ٦١: "لا يجوز للنائب التغيب عن أكثر من جلستين في أية دورة من دورات المجلس العادية والاستثنائية إلا بعذر مشروع مسبق يسجل في قلم المجلس".

(١٧٠) المادة ٤٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(١٧١) المادة ٣٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(١٧٢) المادة ٢٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(١٧٣) زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الأول - مرجع سابق ٥٤٦.

التوصيات اللازمة^(١٧٤)، وعندما تجتمع أكثر من لجنة لدرس موضوع واحد، فإنها تنتخب مقررًا خاصاً لوضع التقرير الموحد^(١٧٥)، الذي يجب أن يتضمن مختلف وجهات النظر والآراء التي عرضت في اللجنة^(١٧٦).

^(١٧٤) المادة ٣٩ من النظام الداخلي.

^(١٧٥) المادة ٤٠ من النظام الداخلي.

^(١٧٦) المادة ٤١ من النظام الداخلي.

الفقرة الثانية: آلية عمل اللجان النيابية

تدرس اللجان المواضيع المعروضة عليها تباعاً حسب تواريخ ورودها ما عدا مشاريع القوانين المعجلة وما تقرر اللجنة تقديمه على سواه^(١٧٧)، وعليها أن تنهي دراستها وترفع تقريرها في المشاريع والاقتراحات وسائر المواضيع المحالة عليها في مهلة أقصاها شهر اعتباراً من تاريخ ورودها، أما المشاريع المستعجلة فيجب إنهاء درسها ورفع التقرير بشأنها خلال أسبوعين على الأكثر، بحيث يعود لرئيس المجلس، أن يقرر في نهاية المهلة، طرح المشروع على اللجان المشتركة أو على المجلس، سواء انتهت اللجنة من درسه أو لم تنته^(١٧٨)، إلا أن صلاحيات الرئيس ليست مقيّدة بحيث يعود له أن يعطي اللجنة مزيداً من الوقت، إذا ما وجد أن لديها مبرراتها وأسباباً مقنعة حول عدم انتهائها من دراسة المشاريع والاقتراحات^(١٧٩).

ويعود للمقرر أن يتواصل مع ممثلي الأوساط الإجتماعية المعنية باقتراح او مشروع القانون ويجمع كل المعلومات التي يراها ضرورية لتقرير اللجنة النيابية^(١٨٠)، كما لها أن تستعين بأصحاب الاختصاص، وبالفعل فلقد بدأت المجالس بالاستعانة باختصاصيين تابعين للمجالس النيابية (مستشارين)، وذلك بهدف تفعيل الرقابة وعمل الهيئات البرلمانية، إلا أن توافر الخبرات والاختصاص لا يكفي بمفرده، إذ لا بدّ أن يكون لأعضاء اللجان القدرة على عملية الاستقصاء والرقابة بشكلٍ سليم حتى يتمكن من الحصول على المعلومات اللازمة لا سيما تلك التي تحاول الإدارة إخفاءها^(١٨١).

ولرئيس اللجنة أن يدعو الوزير المختص او من ينتدبه عنه لحضور جلساتها، إلا إذا قررت اللجنة دعوة الوزير بالذات حيث يتم إبلاغه الدعوة قبل موعد الاجتماع بثلاثة ايام على الاقل بواسطة رئاسة المجلس. كما يحق للجان ان تطلب الى الوزير المختص تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي ترى ضرورة الإضطلاع عليها. وإذا تمنع الوزير عن إجابة الطلب يرفع الأمر الى رئيس المجلس الذي يعرض

^(١٧٧) المادة ٣٥ من النظام الداخلي.

^(١٧٨) المادة ٣٨ من النظام الداخلي.

^(١٧٩) زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الأول - مرجع سابق ٥٤٨.

^(١٨٠) زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الأول - مرجع سابق ٥٤٨.

^(١٨١) عدنان ضاهر ورياض غنّام - الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي - مرجع سابق ص ٦٣.

الموضوع على المجلس في أول جلسة ويعطيه الأولوية على سائر الأعمال^(١٨٢)، وفي حال إصرار الوزير على موقفه يمكن طرح الثقة به^(١٨٣). فإذا امتنع الوزير عن التعاون مع اللجنة ورفض تزويدها بما طلبته منه، فإن المبادئ القانونية التي تحكم هذه اللجان ان عملها في المراقبة هو للاستطلاع والتحقق، وليس لها اي صلاحية لتصدر توصيات لأيّ وزير، ولها الحق في ان تطلب الى الوزير تقديم توضيحات معينة في ادارته. فاللجان الدائمة ترفع تقاريرها الى مجلس النواب. فاما ان يوافق المجلس، في هيئته العامة، على التقرير فيتقدم النواب الى الحكومة باستجواب او بسؤال، او يشكل المجلس لجنة خاصة للتحقيق، او يصدر توصية الى الحكومة. وكل ما يقرره المجلس يأتي نتيجة لعملية التصويت. أما اللجنة فلا يحق لها رفع توصية مباشرة الى الوزير هو عمل غير صحيح لانه يقع حصراً في صلاحية الهيئة العامة للمجلس^(١٨٤). والتوصية هي التمني على الحكومة ارسال حاجة معينة الى السلطة الاشتراعية أو تنفيذ أمر ما، وهي عرف برلماني لانه لا يلزم الغير اطلاقاً، حتى انه لا ينشر في الجريدة الرسمية، ولا تعدو كونها مقررات تصدر عن الهيئة العامة لمجلس النواب، هذا البرلمان بصفته الشخصية المعنوية الذي يطلب الى الحكومة او الى وزير او وزراء القيام بعمل ما او عدم القيام به، وهذه التوصية التي يُصدرها المجلس ليست قانوناً، وتكون غير ملزمة ولا تنتج الا بفعل التصويت عليها في الهيئة العامة الملتزمة في القاعة العامة في مجلس النواب، واذا ارادت الاكثية النيابية، اي اكثية، ان تدفع قدماً في مصير هذه التوصية، فربما تتحول سؤالاً او استجواباً الى الحكومة^(١٨٥).

بعد استكمال المعطيات وجلسات الاستماع، تبدأ اللجنة بمناقشة عامة تبدأ بعرض المقرر لتقريره، فدراسة مواد القانون المقترح والتعديلات التي يقترحها المقرر، او أحد أعضاء اللجنة، وتنتهي اللجنة عملها بالتصويت على مجمل الاقتراح أو المشروع^(١٨٦).

(١٨٢) المادتان ٣١ و ٣٢ من النظام الداخلي.

(١٨٣) زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الأول - مرجع سابق ٥٤٣.

(١٨٤) حسن الرفاعي - لا صلاحية للجان كي ترفع توصيات - جريدة النهار تاريخ ٤ تشرين الأول ٢٠٠٦.

(١٨٥) حسن الرفاعي وجوزف شاوول - التوصية من اختصاص الهيئة العامة - جريدة النهار تاريخ ٨ آذار ٢٠٠٧.

(١٨٦) زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الأول - مرجع سابق ٥٤٨.

يتم التصويت على المشاريع المطروحة على اللجان بالأكثرية، وإذا تساوت الأصوات اعتبر صوت الرئيس مرجحاً^(١٨٧)، ثمّ يوضع المقرر تقريره الذي يجب أن يتضمن عرضاً لجميع جهات النظر والآراء والمقترحات بالإضافة الى المقررات المتخذة. وتضبط وقائع جلسات اللجان في محضر تفصيلي من قبل أمين سر اللجنة، وهو موظف ينتدب من قبل الأمانة العامة للمجلس، يتضمن المناقشات والآراء والمقترحات والقرارات التي أبديت ويوقع المحضر رئيس اللجنة والمقرر^(١٨٨)، ثمّ ترفع تقارير اللجان الى مكتب المجلس لإدراجها في جدول أعمال جلسات الهيئة العامة وفق ترتيب وصولها إليه مع حفظ الأولوية للمشاريع المعجلة^(١٨٩).

ولذا نستنتج أن علاقة هيئة مكتب مجلس النواب تنحصر بتسلّمها مشاريع اللجان النيابية وتقاريرها، لإدراجها ضمن جدول أعمال الهيئة العامّة لمجلس النواب، ولرئيس المكتب بصفته رئيساً للمجلس صلاحية دعوة اللجان النيابية للاجتماع لإنتخاب رئيس ومقرر لها.

^(١٨٧) المادة ٣٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

^(١٨٨) المادة ٣٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

^(١٨٩) المادة ٤٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

الخاتمة

إن مجلس النواب وهو السلطة التشريعية في الجمهورية اللبنانية، يُعتبر مؤسسة دستورية تحتل موقعية مميزة بسبب أهمية الأعمال التي يمارسها كسلطة لها اختصاصات تشريعية ومالية ورقابية واتهامية لأعضاء الحكومة. ومن خلال هذه الخصيصة كانت كل تصرفاته وما يصدر عنه إنما يرعاها النظام الداخلي للمجلس النيابي.

وقد مرّ المجلس منذ تأسيسه بعدة حقبات تاريخية كانت بدايتها عندما تمّ إنشاء هيئة منتخبة سميت "المجلس التمثيلي للبنان الكبير" يوم ٨ مارس/آذار ١٩٢٢ أثناء فترة الانتداب الفرنسي، وترافق ذلك مع إصدار أول قانون متكامل للانتخابات النيابية في لبنان.

وبعد ذلك أصدر حاكم لبنان الكبير الفرنسي ألبرت ترابو قراراً وزع بموجبه المقاعد النيابية على الطوائف والمذاهب بالشكل الآتي: الموارنة (١٠)، السنة والشيعية (٦)، روم أرثوذكس (٤)، دروز (٢)، ونائب لكل من الروم الكاثوليك والأقليات. واستمر هذا الوضع حتى بعد صدور الدستور اللبناني يوم ٢٣ مايو/أيار ١٩٢٦ واستبدال المجلس التمثيلي باسم "مجلس النواب" لأول مرة.

وأقر الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ إنشاء مجلس الشيوخ، قبل أن يتم إلغاؤه بموجب القانون الدستوري الصادر بعد عام واحد بإيعاز من سلطات الانتداب الفرنسي. وكان مجلس الشيوخ القديم قبل إلغائه يتألف من ١٦ عضواً مُوزعين بحسب الانتماء الطائفي. وبعد إقرار القانون الدستوري يوم ٢١ سبتمبر/أيلول ١٩٩٠، صدر يوم ٢٣ مايو/أيار ١٩٩١ القانون الذي عدّل قانون الانتخاب واستحدث مقاعد نيابية جديدة. وفي ٧ يونيو/حزيران ١٩٩١ تمّ تعيين ٥٥ نائباً بموجب المرسوم رقم ١٣٠٧ (ملء المقاعد النيابية الشاغرة والمستحدثة)، إضافة إلى النواب الذين كانوا على قيد الحياة.

جاءت بعد ذلك وثيقة الإتفاق الوطني المعروفة بإتفاق "الطائف"، والتي صادق عليها مجلس النواب في ٥ تشرين الثاني ١٩٨٩، وبعد توقيها أصبح مجلس النواب اللبناني يضمّ ١٢٨ نائباً مناصفة بين المسلمين والمسيحيين بعد أن كان منذ الإستقلال يعطي المسيحيين نسبة تفوق المسلمين.

ومكتب مجلس النواب هو الذراع التنفيذي للمجلس التي تساهم بإدارة شؤونه، وقد تعرفنا الى تكوينه وكيفية انتخاب أعضائه. فبحسب الدستور والنظام الداخلي، يتألف مكتب المجلس من: رئيس المجلس، نائب رئيس، أمين سر، وثلاثة مفوضين. وكانت عمدة المجلس النيابي هي التسمية الأولى في النظام الداخلي

لمجلس النواب والمقصود منها هيئة مكتب مجلس النواب التي جرى فيما بعد تعديلها في ٢٧ تشرين الأول ١٩٧٢.

ويجري انتخاب الرئيس ونائب الرئيس في أول جلسة يعقدها المجلس بعد تجديد انتخابه، ولمدة ولاية المجلس بعد أن كانت ولايتهما لسنة واحدة قابلة للتجديد، وفقاً لما نص عليه اتفاق الطائف، مع إمكانية نزع الثقة منهما بعد سنتين من انتخابهما، لكن هذا الأمر فيه صعوبة وحتى شبه استحالة لنزع الثقة استناداً إلى الشروط المفروضة لذلك، خاصة لجهة أكثرية الثلثين من أعضاء المجلس. وقد جاء تمديد الولاية للرئيس لإعطائه بعض الاستقلالية لا سيما وأن التمديد ترافق مع تعزيز صلاحياته. في حين أن مدة ولاية أمناء السر والمفوضين، هي سنة واحدة قابلة للتجديد. علماً بأن هناك أسباباً متعددة تتناول ولاية أعضاء مكتب المجلس بالزيادة أو بالنقصان سواء بالحل، التمديد، الوفاة، الاستقالة أو الإقالة وإبطال النيابة.

ولكل من أعضاء مكتب المجلس صلاحيات يمارسها منفرداً بالإضافة إلى الصلاحيات التي يمارسها من خلال مشاركته في مكتب المجلس، لكن الدور المميز هو لرئيس مجلس النواب الذي يتولى العديد من الصلاحيات سواء تلك التي نص عليها الدستور أو تلك التي فصلها النظام الداخلي، وهي صلاحيات واسعة، لا يستطيع نائبه، إلا ممارسة الصلاحيات الإدارية منها المنصوص عنها في النظام الداخلي، أما الصلاحيات الدستورية فلا يمكن أن تفوض إلا بموجب نص دستوري صريح. هذا وقد أشرنا إلى أن وجود أميني السر أصبح ضرورياً مع زيادة المهام الملقاة على عاتقهما نتيجة ارتفاع عدد النواب وتضاعف عدد اللجان وعمليات الاقتراع والتصويت في المجلس بالإضافة إلى بعض المهام الإدارية والمالية. في حين يقتصر دور المفوضين في التوقيع على حوالات الصرف والتصفية وسائر عقود النفقات وعلى الحوالات التي تنفذ بموجبها موازنة المجلس النيابي، مع العلم بأن استحداث المفوضين كان الهدف منه تمثيل مختلف الكتل البرلمانية في المكتب. أما هيئة مكتب المجلس مجتمعة فلها صلاحيات محددة لم يتطرق إليها الدستور إنما نصّ عليها النظام الداخلي في مادته الثامنة وفي مواد متفرقة. ومن هذه الصلاحيات، وأهمها، تقرير جدول أعمال كل جلسة، ومن يقرر جدول أعمال مجلس النواب هو هيئة مكتب المجلس، ولا يستطيع رئيس المجلس أن ينفرد في تقرير هذا الجدول، و لكننا إذا دققنا في مواد النظام الداخلي، نقرأ بصراحة الدور المميز لرئيس المجلس كركن أساسي يتولى من جملة ما يتولى أن: «...يرعى في المجلس أحكام الدستور والقانون والنظام الداخلي..» (المادة ٥ من النظام). فهو بهذه الصلاحية يمارس سلطة ميثاقية تجيز له إجراء الرقابة على دستورية أعمال المجلس، فتشمل رقابته ضمان أن لا يكون المجلس مشاركاً أو محقراً على تقادم أزمات البلاد. وإذا ما رأى رئيس المجلس أن اجتماع مجلس النواب قد يساهم في عدم الاستقرار، وما يعنيه ذلك من التعرض لميثاق العيش المشترك المحفوظ بالدستور، أو إذا رأى بأن الحكومة فقدت شرعيتها الدستورية ولا يستطيع كمجلس نيابي أن يتعاطى معها كمؤسسة دستورية، فإن من واجبه كراع لأحكام الدستور في المجلس

النيابي أن يمنع مجلس النواب من الدخول كطرف في أزمة سياسية، أو أن يستعمل المجلس النيابي كأداة لتأمين الغطاء الشرعي لحكومة تقول فئة كبيرة من اللبنانيين بأنها غير شرعية. وبممارسة رئيس المجلس لهذه السلطة الدستورية، فإنه لا سلطان ولا معقّب لأي من أعضاء مكتب المجلس أو لغيرهم من النواب عليه، وليس لهم أن يحلّوا محل الرئيس أو يبدّلوا قناعاته. وهذا الكلام ليس رأياً، بل هو نص وارد في النظام الداخلي. حيث ورد في هذا النظام بأن تقرير دعوة مجلس النواب للانعقاد، ووضع جدول أعمال، إنما ذلك من اختصاصات مكتب المجلس الذي يرأسه رئيس المجلس النيابي. وإذا راجعنا المادة ٩ من النظام، نجدها تُخضع اجتماعات هيئة مكتب المجلس لأصول اجتماعات اللجان. وفي المادة ٢٧ المتعلقة بأصول اجتماعات اللجان، نقرأ بأن كل لجنة تجتمع بدعوة من رئيسها، ويقوم المقرر بتوجيه الدعوة عند تعذر قيام الرئيس بمهامه وذلك بناءً على تكليف من هذا الأخير أو من رئيس المجلس. وتعني هذه الفقرة الصريحة معطوفة على صلاحيات نائب الرئيس المقررة في المادة ٦، أن نائب الرئيس ينوب عن الرئيس في حالتي: غياب الرئيس أو تعذر قيامه بمهامه، وطالما أن الرئيس نبيه بري ليس متغيباً، فيقتضي لتطبيق الحالة الثانية، تحقق شرط جوهري وهو حصول نائب الرئيس على تكليف من الرئيس بالدعوة إلى الاجتماع، وأما إذا امتنع الرئيس عن تكليف نائبه صراحةً بالدعوة إلى الاجتماع، فإن هذا الاجتماع وهذه الدعوة إذا ما حصل، يكونان باطلين وغير منتجين لأي أثر قانوني لمخالفتها أحكاماً صريحة في النظام الداخلي. وحيث إن لا اجتهاد في معرض النص الصريح، فإن أي بحث عن استبعاد رئيس مجلس النواب ثمّ إغفال حضوره على رأس مؤسسة مجلس النواب، وتجاوزه من أجل توجيه الدعوة لاجتماع المجلس النيابي، فهذا لا يفسّر إلا على أنه من قبيل اغتصاب صلاحيات رئيس المجلس بل واغتصاب السلطة التشريعية والقضاء على حياديتها وتمثيلها لكل اللبنانيين، ثمّ الزج بها في الصراع الدائر بين التكتلي الأكثرية والمعارضة.

إذا نستطيع القول بأن صلاحيات مكتب المجلس هي صلاحيات متوازنة مع الدور المرسوم لمكتب المجلس في إطار عمل مؤسسة مجلس النواب، ولا نرى بأنه من المناسب توسعة هذا الدور، إذ إن أي تجاوز في الصلاحيات سيؤدي تلقائياً إلى التأثير على عمل الهيئة العامة لمجلس النواب.

المراجع

المراجع العربية:

المؤلفات:

- (١) إسماعيل (عصام)، الطبعة القانونية للقرار الإداري، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٩.
- (٢) إسماعيل (عصام)، اتفاق الدوحة، رشاد برس للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.
- (٣) إسماعيل (عصام)، الإلغاء الجبري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، سلسلة القانون العام ٢ الطبعة الأولى ٢٠٠٣.
- (٤) الخطيب، (أنور)، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، الطبعة الأولى، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٦١.
- (٥) الخطيب، (أنور)، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، ١٩٦١.
- (٦) الزيات، (محمد عبد السلام)، الخير، (هاني عبد الرحمن)، أحكام الدستور والإجراءات البرلمانية في التطبيق، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ١٩٧١.
- (٧) المجذوب، (محمد)، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٢.
- (٨) رباط، (ادمون)، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٧٠.
- (٩) زين الدين، (أحمد)، صفحات من حياة الرئيس صبري حمادة، دار نوفل، بيروت ١٩٩٧.
- (١٠) زين، (أحمد)، اشكالات دستورية ونيايية، الجزء الاول، المجلد ٧٢، الطبعة الاولى، بيروت ١٩٩٤.

- (١١) شكر (زهير)، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، الطبعة الأولى، المجلد الاول، لا ناشر(خاص)، بيروت ٢٠٠٨.
- (١٢) ضاهر، (عدنان)، غنام، (رياض)، الأصول التشريعية في مجلس النواب اللبناني، الطبعة الاولى، بيروت ٢٠١٤.
- (١٣) ضاهر، (عدنان)، غنام، (رياض)، الرقابة البرلمانية من منظور لبناني وعربي ودولي، الطبعة الأولى، لا ناشر ٢٠١٠.

الدوريات والدراسات والمقالات:

- (١) ابي عقل، مي، "الرفاعي دعوة بري مخالفة للقانون اذا لم بينها على قرار هيئة المجلس"، جريدة النهار، ١٥ أيار ٢٠١٣.
- (٢) الرفاعي، حسن، "لا صلاحية للجان كي ترفع توصيات"، جريدة النهار تاريخ ٤ تشرين الأول ٢٠٠٦.
- (٣) الرفاعي، حسن، شاوول، جوزيف، "التوصية من اختصاص الهيئة العامة"، جريدة النهار تاريخ ٨ آذار ٢٠٠٧.
- (٤) إسماعيل، عصام، "السلطات الدستورية" محاضرات منشورة، الطبعة الثالثة، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، بيروت ٢٠١٥.
- (٥) إسماعيل، عصام، "لا اجتهاد في معرض النص الصريح"، جريدة الأخبار، ١٥ كانون الثاني ٢٠٠٧.
- (٦) رباط، إدمون، "ماذا اذا استحال انتخاب اللجان وهيئة المكتب"، مجلة الحياة النيابية، المجلد ٦٩، ص ٧٨.
- (٧) رمضان، عوني، "المؤسسات الدستورية اللبنانية في ظل فراغ سدة الرئاسة"، جريدة الأخبار، العدد ٢٤٢٠، الخميس ١٦ تشرين الأول ٢٠١٤.

- (٨) زين، أحمد، " النظام الداخلي لمجلس النواب: النشأة، محاضر المناقشات، النصوص"، الطبعة الأولى، منشورات المجلس النيابي اللبناني، المديرية العامة للدراسات والأبحاث، ١٩٩٥.
- (٩) زين، أحمد، " النظام الداخلي لمجلس النواب: النشأة وطبيعته القانونية"، مجلة الحياة النيابية، المجلد ٦٦، آذار ٢٠٠٨، ص ١٢.
- (١٠) زين، أحمد، "النواب... «حسب نواياهم» ينتخبون!"، جريدة السفير تاريخ ٢١ تشرين الأول ٢٠٠٩.
- (١١) زين، أحمد، "يمكن للمجلس أن يلتئم استثنائياً ولكن..."، جريدة السفير تاريخ ١٦ أيار ٢٠١١.
- (١٢) زين، أحمد، "قراءة في "التمني النيابي" لجلسة الانتخاب غداً"، جريدة السفير تاريخ ١٩ تشرين الأول ٢٠٠٩.
- (١٣) زين، أحمد، "جلسة الانتخاب اليوم: أسئلة تحسمها النصوص"، جريدة السفير تاريخ ٢٥ حزيران ٢٠٠٩.
- (١٤) زين، أحمد، " رئاسة المجلس النيابي ولاية دوراً وخبرة"، جريدة السفير العدد الصادر بتاريخ ١٠ كانون الأول ٢٠١٦ - الصفحة رقم ٢.
- (١٥) زين، أحمد، رئاسة المجلس كانت ظلماً لرئاسة الجمهورية إلى أن استقلت في الطائف، جريدة السفير تاريخ ١٤ تشرين الثاني ٢٠٠٩.
- (١٦) زين، أحمد، "رئاسة المجلس كانت ظلماً لرئاسة الجمهورية إلى أن استقلت في الطائف"، جريدة السفير تاريخ ١٤ تشرين الثاني ٢٠٠٩.
- (١٧) زين، أحمد، "انتخاب رئيس المجلس يعرّف عن هويته"، جريدة السفير تاريخ ٢٦ حزيران ٢٠٠٩.
- (١٨) زين، أحمد، "ثلاث نقاط في النظام"، جريدة السفير تاريخ ١٥ آذار ٢٠١١.

(١٩) زين، أحمد، "حديث مكاري النظامي يلامس أحكام الدستور"، جريدة السفير تاريخ ٢٤ آب ٢٠١٠.

(٢٠) زين، أحمد، الهيئة تنظم ولا تقرر، جريدة السفير بتاريخ ٢١ نيسان ٢٠١٥.

(٢١) زين، أحمد، "استدراك الأمر بفتح دورة استثنائية جلسة انتخاب اللجان غداً غير دستورية"، جريدة السفير تاريخ ٧ تموز ٢٠٠٥.

(٢٢) زين، أحمد، "لماذا استبدل بري صيغة وضع مسودة تشكيل اللجان؟"، جريدة السفير تاريخ ١٨ تشرين الأول ٢٠٠٩.

(٢٣) زين، أحمد، "كيف لهيئة المكتب أن تعطل صلاحيات رئيس المجلس"، جريدة السفير بتاريخ ٢٥ نيسان ٢٠١٦، الصفحة ٢.

(٢٤) زين، أحمد، "قراءة في "التمني النبائي" لجلسة الانتخاب غداً"، جريدة السفير ١٩ تشرين الأول ٢٠٠٩.

(٢٥) زين، أحمد، "بري يضع قريباً حداً لتعطيل أعمال المجلس"، جريدة السفير تاريخ ٢٩ أيلول ٢٠٠٩.

(٢٦) زين، أحمد، "هل يمكن تجاوز رئيس المجلس والدعوة إلى جلسة عامة؟"، جريدة السفير تاريخ ٣ كانون الثاني ٢٠٠٧.

(٢٧) سكيينة، محفوظ، "من هو المرجع الصالح لدعوة المجلس لانتخاب رئيس الجمهورية؟"، جريدة السفير تاريخ ٣٠ تشرين الأول ٢٠٠٧.

(٢٨) شرارة، ريتا، "الرفاعي يذكر بالغاء الطائفية ورزق يلفت الى العذر الأمني"، جريدة النهار تاريخ ١٠ كانون الثاني ٢٠٠٧.

(٢٩) شعيا، منال، "المختلط أنفذ برّي من مطبّ الجلسة فهل أحيا لجنة التواصل تمهيداً للتمديد؟"، جريدة النهار، ١٦ أيار ٢٠١٣.

(٣٠) عبلا، وليد، "مجلس النواب يحتفظ بصلاحيته التشريعية لدى انعقاده في دورة استثنائية وانعقاده في ظل حكومة مستقيلة هو اجتماع دستوري" -جريدة النهار تاريخ ٢٦ تموز ٢٠٠٥.

(٣١) فوز، نادر، "انتخاب ١٥ لجنة و لجنة البيئة تبحث عن رئيس" جريدة الأخبار تاريخ ١٣ تشرين الثاني ٢٠٠٩.

(٣٢) "الحسيني يعلن ترشّحه لرئاسة المجلس: لا يجوز أن ينفرد الشيعة بفرض الرئيس"، جريدة المستقبل، السبت ٢٥ حزيران ٢٠٠٥.

(٣٣) الدولية للمعلومات دراسة بعنوان: ١٦ تعاقبوا على رئاسة المجلس ويري صاحب الولاية الأطول، جريدة السفير تاريخ ٢٥ حزيران ٢٠٠٩.

(٣٤) " قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٤/٧ المتعلق بالطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب"، مجلة الحياة النيابية، المجلد ٩٣، ص ١٨٧.

(٣٥) محاضر مجلس النواب، جلسة ٢٥ حزيران ٢٠٠٩، مجلة الحياة النيابية، المجلد ٧٢، ايلول ٢٠٠٩، ص ٢٠-٢١.

(٣٦) الدولية للمعلومات، "هل التمديد للنواب يعني تمديداً لرئيسهم؟"، ١٢-١٠-٢٠١٢، مجلة "الشهرية" عدد شهر تشرين الاول ٢٠١٢.

الأطروحات والرسائل:

(١) طليس، (صالح) رسالة دبلوم في القانون العام بعنوان **صلاحيات وموقع رئيس مجلس النواب في النظام الدستوري والسياسي اللبناني**، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، الفرع الاول، ٢٠٠١.

التقارير والمحاضر :

- (١) محاضر مجلس النواب - الدور التشريعي الثامن - العقد الإستثنائي الأول لسنة ١٩٥٣ - محاضر جلسة الثامن من أيلول سنة ١٩٥٣ - صفحة ٩٠ وحتى ١٠٢ ضمناً.
- (٢) محاضر مجلس النواب، محاضر الجلسة الاولى من العقد الاستثنائي الثاني ١٩٩٥، جلسة ٥ حزيران ١٩٩٥ .

القرارات القضائية:

- (١) المجلس الدستوري قرار رقم ٢٠٠١/٣/٢٩ تاريخ ٢٠٠١/٩/٢٩ الصادر في الطعن بالقانون المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ ٢٠٠١/٨/١٨.
- (٢) المجلس الدستوري، قرار رقم ١٩٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤ الصادر في الطعن بالقانون رقم ١٤٠ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٧، مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٧-٢٠٠٠، ص ٤١٠.
- (٣) المجلس الدستوري، قرار رقم ٢٠٠٢/١/٣١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٣٧٩ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤ (الضريبة على القيمة المضافة).
- (٤) مجلس القضايا قرار رقم ٢٩١ تاريخ ٨ كانون الثاني ١٩٩٦، نقابة موظفي وعمال إدارة حصر التبغ والتبناك في لبنان/ الدولة - وزارة المالية .

النصوص القانونية اللبنانية:

- (٥) المواد ١، ٥، ٩، ١٥، ١٦، ١٧، ١٨، ٢٣، ٢٤، ٢٥، ٢٦، ٢٧، ٣١، ٣٢، ٣٨، ٣٩، ٤٤، ٥٠، ٥٤، ٥٥، ٥٦، ٥٩، ٦٦، ٧١، ٧٣، ٧٤، ٧٨، ٩٢، ٩٣، ٩٩، ١٠٠، ١٠١، ١٠٢، ١٠٤، ١٠٦، ١٠٧، ١٠٩، ١٢٢، ١٢٣، ١٢٤، ١٢٥، ١٣١، ١٣٥، ١٤٠، ١٤٥، من النظام الداخلي للمجلس النيابي، الجريدة الرسمية، العدد ٥٢، تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٣.

المواقع الإلكترونية:

(¹) موقع العهد الإخباري، www.alahednews.com.lb ، اجتماع هيئة مكتب مجلس النواب انتهى بتوزيع مشروع جدول اعمال الجلسة التشريعية على اعضاء الهيئة لمشاورة كتلهم، زيارة الموقع بتاريخ ٢٣/٧/٢٠١٥.

المراجع الأجنبية:

(¹) Dr. Rabbath, Edmond, La constitution libanaise, Librairie orientale, Beyrouth 1982, page 283.

الفهرس

الموضوع	الصفحة
مقدمة.....	١
أولاً: أهمية الدراسة.....	٥
ثانياً: إشكالية الدراسة.....	٥
ثالثاً: منهجية الدراسة.....	٦
رابعاً: صعوبة البحث.....	٦
خامساً: خطة البحث.....	٦
الفصل الأول: تشكيل مكتب مجلس النواب وأصول إنتخابه.....	٧
المبحث الاول: تكوين مكتب مجلس النواب.....	٧
الفقرة الأولى: تكوين مكتب المجلس وفق الدستور اللبناني.....	٨
أولاً: مكتب المجلس هو عمدة المجلس النيابي.....	٨
ثانياً: تركيبة مكتب مجلس النواب في الدستور.....	٩
الفقرة الثانية: تكوين مكتب مجلس النواب في النظام الداخلي.....	١١
أولاً: تعريف النظام الداخلي.....	١١
ثانياً: توسعة مكتب المجلس في النظام الداخلي.....	١٤
ثالثاً: مناقشات مجلس النواب ذات الصلة بتعديل النظام الداخلي.....	١٦
المبحث الثاني: إنتخاب مكتب مجلس النواب ومدة ولايته.....	٢١
الفقرة الأولى: كيفية انتخاب أعضاء المكتب.....	٢١
أولاً: انتخاب رئيس المجلس ونائب الرئيس.....	٢١

٢٧.....	ثانياً: انتخاب المفوضين.....
٣٠.....	الفقرة الثانية: ولاية أعضاء المكتب
٣٠.....	أولاً: ولاية رئيس مجلس النواب.....
٣٧.....	ثانياً: مدة ولاية أمناء السر والمفوضين.....
٣٩.....	الفصل الثاني: صلاحيات مكتب مجلس النواب.....
٣٩.....	المبحث الأول: الصلاحيات الفرديّة.....
٤٠.....	الفقرة الأولى: صلاحيات رئيس مجلس النواب.....
٤٠.....	أولاً: الصلاحيات الدستورية
٥١.....	ثانياً: الصلاحيات التنظيمية.....
٥٧.....	الفقرة الثانية: صلاحيات نائب الرئيس
٦١.....	الفقرة الثالثة: صلاحيات اميني السر
٦٣.....	الفقرة الرابعة: صلاحيات المفوضين.....
٦٤.....	المبحث الثاني: الصلاحيات الجماعية.....
٦٤.....	الفقرة الأولى: الصلاحيات الجماعية المقررة بالنص العام.....
٦٨.....	الفقرة الثانية: الصلاحيات الإضافية لمكتب المجلس.....
٦٩.....	الفقرة الثالثة: إشكالية تقرير جدول أعمال جلسات مجلس النواب.....
٧٢.....	الفصل الثالث: اجتماعات مكتب المجلس.....
٧٢.....	المبحث الأول: اللجان النيابية.....
٧٥.....	الفقرة الأولى: تعريف اللجان النيابية.....
٧٦.....	الفقرة الثانية: انتخاب اللجان النيابية.....

٨١.....	المبحث الثاني: أصول عمل اللجان النيابية وآليته.....
٨٢.....	الفقرة الأولى: أصول اجتماعات اللجان.....
٨٥.....	الفقرة الثانية: آلية عمل اللجان النيابية.....
٨٨.....	الخاتمة.....
٩١.....	المراجع.....