

تحقيق

جورج شاهين

النواب ملزمون دستورياً بانتخاب رئيس الجمهورية
جريج وقباني يفندان عواقب الشغور

يتنامى الجدل القانوني والسياسي منذ اليوم حول ما يمكن ان تنتهي اليه التطورات في الاسابيع القليلة المقبلة تأسيساً على السيناريو الذي يقول باستحالة تشكيل حكومة جديدة وصولاً الى عدم القدرة على انتخاب رئيس جديد للجمهورية، وهو ما يضع البلاد امام استنساخ تجربة قديمة من جوانب مختلفة

جريج: رتب الدستور ما يحول دون استمرار خلو سدة الرئاسة

■ هل من مخاوف جدية نتيجة الفشل في تشكيل حكومة جديدة ونحن على ابواب استحقاق انتخاب الرئيس؟
□ في منتصف ليل 31 من تشرين الاول المقبل، تنتهي ولاية رئيس الجمهورية العماد ميشال عون، التي امتدت ست سنوات غير قابلة للتجديد او التمديد تحت اي ذريعة حسب احكام الدستور. ومن المفروض على مجلس النواب وفقاً للمادة 73 من الدستور، ان يلتئم قبل موعد انتهائها بشهر على الاقل وشهرين على الاكثر، بناء على دعوة رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد. فاذا لم يدع، اصبح في حالة الانعقاد الحكمي منذ اليوم العاشر الذي يسبق انتهاء الولاية الرئاسية. لا شك في ان رئيس مجلس النواب سيدعو المجلس الى انجاز هذا الاستحقاق، ومن المؤمل ان يتمكن النواب من ذلك. غير انه يبقى من المحتمل، في ضوء التجارب السابقة والانقسام السياسي القائم، ان تتعطل عملية الانتخاب. حالة من فراغ رتب الدستور ازاها اجراءين من شأنهما الحؤول دون استمرار خلو سدة الرئاسة:

■ اولهما: ما لحظته المادة 75 من الدستور، عن وجوب اجتماع المجلس النيابي فوراً بحكم القانون، اذا خلت سدة الرئاسة بوفاة الرئيس او استقالته او اي سبب اخر (كانهاء الولاية). وفي هذه الحالات يعتبر المجلس الملتئم لانتخاب الرئيس

هذا ما ادى الى طرح مجموعة من الاسئلة عن قانونية ودستورية ان تنتقل صلاحيات الرئيس الى حكومة تصريف اعمال، وسط اجماع بأن الدستور انطبق فهو لم يتجاهل اياً من الحالات المقدرة. في مقاربتها هذه المعادلة، تحدثت "الامن العام" الى كل من نقيب المحامين ووزير الاعلام السابق المحامي رمزي جريج والى وزير العدل السابق المحامي الدكتور خالد قباني.

الوقت نفسه مكلف تأليف حكومة جديدة. فاذا حال الاشتباك السياسي القائم دون ان ترى الحكومة العتيدة نور مرسومها مشرقاً من التوقيع، يصبح مشروعاً السؤال عن جواز انتقال صلاحيات رئيس الجمهورية الى الحكومة المستقلة، كما انتقلت في السابق الى حكومة مكتملة الصلاحيات. وذلك للأسباب الآتية:
اولاً: ان المادة 62 من الدستور تنبسط صلاحيات رئيس الجمهورية "مؤسسة" مجلس الوزراء، كهيئة دستورية، بمعزل عن الصلاحيات العائدة لها. ذلك يبقى نفسه، سياتى ان مجلس الوزراء متمتعاً بكامل صلاحياته ام كان في وضعية تصريف الاعمال. اي تفسير مخالف يؤدي الى ترجيح كفة الفراغ على تفعيل المؤسسات وتأمين استمرارها.
ثانياً: ان مفهوم تصريف الاعمال قد تطور في القانون الاداري، حتى استقر العلم والاجتهاد على ان الضرورات تبيح المحظورات، وان في امكان مجلس الوزراء الذي يصرف الاعمال ان يجتمع استثنائياً في حالة العجلة (كقرار الموازنة مثلاً) او عند الضرورة. واي ضرورة اكثر الحاحاً من خلو سدة الرئاسة؟ حتى ليصح القول، ان حالة الضرورة، تعيد الى الحكومة المستقلة كامل صلاحياتها، وتبرر لها، تلافياً للفراغ، ان تعقد جلساتها وتتخذ القرارات الضرورية لتسيير اعمال الدولة.
■ ما الذي يضمن وحدة الحكومة ان تمنع اكثر

من ثلث اعضاء الحكومة المستقلة عن حضور جلساتها. فهل يتعذر حينذاك اجتماعها بغياب الثلثين؟

□ انه تساؤل في محله في ضوء الممارسات التعطيلية السابقة، لأن التجارب المتكررة دلت على ان بعض السياسيين لا يترددون في تعطيل المؤسسات الدستورية، كلما وجدوا في ذلك لهم مصلحة شخصية. من هنا يأتي الجواب البديهي الاول، ان المبادئ القانونية العامة، ومنها وجوب استمرارية المرفق العام، تقضي بأن يتابع الوزراء غير المعتكفين عملهم في وزاراتهم، كعادتهم قبل الاستقالة، ولهم، عند الاقتضاء، ان يجتمعوا مع رئيس الحكومة فرادى او جماعة، ولو للتشاور والتنسيق من اجل اتخاذ القرارات اللازمة، كما حدث ويحدث مراراً، من دون ان يعد ذلك اجتماعاً لمجلس الوزراء يحتسب فيه النصاب القانوني، اذ لا يجوز اطلاقاً تكبير الدولة بقيود موقف سلبي يتخذه بعض الوزراء. اضيف جواباً ثانياً: ان اعتكاف وزير او وزراء عدة قد يؤخذ في الظروف العادية، على انه موقف سياسي يمكن معالجته بالسياسة عبر الوصول الى تفاهم ما معه او معهم، والا فالدستور عبر الاقالة او الاستقالة او طرح الثقة. اما في الظروف الاستثنائية الناجمة عن خلو موقع الرئاسة الاولى، فالحلول الدستورية تلك تصبح متعذرة، ولا يبقى سوى الحل السياسي عبر استرضاء المعتكفين، وهذا ليس فيه سوى انصياع اكرتية الوزراء للاقلية، خلافاً لمبادئ الديمقراطية. اما الجواب الثالث، فهو ان الدستور في احد



نقيب المحامين ووزير الاعلام السابق المحامي رمزي جريج.

احكام تعالج الظروف الطارئة التي تعرقل عمل بعض السلطات، كخلو سدة الرئاسة مثلاً، فانه لم يتضمن ما يعالج الظروف الشاذة التي تتمثل في اجتماع عدة عوامل: الفراغ الرئاسي، وعدم تشكيل حكومة جديدة، واعتكاف بعض الوزراء، وتأخر المجلس النيابي عن انتخاب رئيس جديد. فاجتماع هذه العوامل في وقت واحد لا يمكن ان يعبر في ذهن اي مشرع، وهذا ما لا يتوقعه ولا يعالجه اي دستور في العالم. من هنا، لا تصح استقالة وزير من حكومة مستقلة، فاستقالته تعني استقالة جميع اعضائها، فكيف لمستقل ان يستقيل ثانية؟

تعريفاته هو مجموعة المبادئ الاساسية التي تنظم عمل سلطات الدولة. هو موجود اذا لانظام العمل لا للتعطيل، واذا كان المشرع قد نص على

قباني: بعد انتهاء ولاية الرئيس
تنتقل صلاحياته وكالة الى الحكومة

■ بعد شهر تدخل البلاد مدار انتخاب رئيس جديد للجمهورية بوجود حكومة تصريف اعمال، ولكن ان وقع الشغور الرئاسي، هل تتولى هذه الحكومة مهام الرئيس؟
□ لم يغيب عن المشرع الدستوري معالجة حال الفراغ او الشغور في منصب الرئاسة عندما تنتهي ولاية رئيس الجمهورية من دون ان يقترب بانتخاب بديل منه، فنصت المادة 64 من الدستور بصورة

واضحة وصريحة لا تحتمل اي تفسير على ما يلي: "في حال خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء"، اي انه في هذه الحالة يتولى مجلس الوزراء ممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة سواء كانت الحكومة حائزة ثقة مجلس النواب او حكومة مستقلة او حكومة تصريف اعمال. رب قائل كيف يجوز لحكومة تصريف

ولاية رئيس الجمهورية
العماد ميشال عون غير
قابلة للتجديد او التمديد

6 عاماً تصميم . إنجاز . متابعة



وزير العدل السابق المحامي الدكتور خالد قباني.

مسألة الشغور الرئاسي وصلاحيات الحكومة المستقلة عارضة وموقته واستثنائية

انتهاه ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الاقل وشهرين على الاكثر. لم يترك الدستور للمجلس النيابي حرية اللتنام او اعطاه سلطة استثنائية في هذا الامر، بل جاء النص في صيغة الالتزام، والنتيجة التي تترتب على ذلك، ان النائب ملزم المشاركة في انتخاب رئيس الجمهورية ولا يجوز له الامتناع عن تلبية الدعوات المتتالية التي توجه اليه لانتخاب الرئيس بحجة ان حضور الجلسات او عدم حضورها يعود الى خياره واستنسابه ويعبر عن موقف سياسي وديموقراطي لأن النائب في الدستور اللبناني يمثل الامة جمعاء، ولديه تكليف دستوري في المشاركة في الانتخابات، وبقدرما تشكل هذه المشاركة حقاً دستورياً له، فهي تشكل موجبا دستورياً ووطنياً القيام به، وليس حقاً شخصياً، والا اعتبر مخرلاً بواجب دستوري ووطني. كما ان ذلك لا يعطي الحق للنواب بتعطيل جلسات انتخاب الرئيس عبر تطبير نصاب هذه الجلسات كما يجري عادة. كما عالج الدستور وضعية الرئاسة في حال الشغور عندما تنتهي ولاية رئيس الجمهورية دون انتخابه والزم الدستور مجلس النواب الانعقاد فوراً والشروع من دون تأخير في ملء الفراغ على رأس الدولة كم نصت على ذلك المادة 74 من الدستور. وقد احتاط الدستور لحالة وجود حكومة مستقلة او معتبرة مستقلة، اي في حال وجود حكومة تصريف اعمال في اثناء حصول الشغور. فبهبه الدستور في المادة 75 منه ان المجلس الذي يلتئم في هذه الحالة، تأكيداً على اهمية واولوية ملء الشغور، يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية، ويترب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة من دون مناقشة او اي عمل آخر.

حالة الضرورة او التي تستدعيها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام او بمصالح البلاد العليا وامنها الداخلي والخارجي، وكذلك الاعمال الادارية التي يجب اجرائها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والابطال.

ماذا عن حالة الشغور في منصب رئاسة الجمهورية؟

عندما لا يقوم مجلس النواب بدوره في انتخاب رئيس الجمهورية ضمن المهلة الدستورية او عندما "يطير" النصاب لا تعقد جلسة الانتخاب كما حصل مراراً لاسيما قبل انتخاب رئيس الجمهورية عام 2016 لمدة طويلة من الزمن. تأكيداً على اهمية موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني، عالج الدستور وضعية الرئاسة في حالة حلول موعد المهلة الدستورية لانتخاب رئيس الجمهورية بعيداً او بالاستقلال عن وضعية الحكومة وكيانها القانوني والدستوري سواء كانت في وضع حكومة مكتملة الكيان القانوني والدستوري، او في وضعية حكومة تصريف الاعمال، فاكد اولوية انتخاب رئيس الجمهورية وحدد موعداً اوجب على مجلس النواب الالتزام به لاجراء الانتخاب قبل

معها على انها مسائل طارئة لا تدوم تمهيدا للعودة سريعاً الى الاصل والقاعدة في الحكم، اي الى الحالة الطبيعية التي تحكمها احكام الدستور العادية. وبالتالي فانه يعود للحكومة، بل ينبغي عليها ان تستمر في ممارسة اعمالها استناداً الى المادة 62 من الدستور ووفقاً للمادة 64، وبالمعنى الضيق لتصريف الاعمال بما في ذلك المهام المناطة دستورياً برئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة يمارس مجلس الوزراء صلاحياته وكالة وفقاً للنظام المتبع في جلسات مجلس الوزراء او في طريقة التصويت على القرارات، او في التوقيع عليها، تطبيقاً لما نصت عليه المادة 65 من الدستور. لان الحكم الذي يسري عليها، في الحالتين، هو مبدأ استمرارية عمل السلطات والمرافق العامة وقد جاءت الاعراف والسوابق الدستورية في لبنان لتؤكد على المنحى الذي سار عليه الفقه والاجتهاد.

■ اذا ما هي صلاحيات الحكومة المستقلة او المعتبرة مستقلة او ما يسمى حكومة تصريف الاعمال؟

□ نظرية تصريف الاعمال هي نظرية اجتهادية من صنع القضاء الاداري ولا تتطرق اليها الدساتير عامة، الا ان الدستور اللبناني بعد التعديلات التي ادخلت عليه بموجب اتفاق الطائف، اراد ان يقونن النظرية من دون ان يحدد مضامينها، وحصر ممارسة حكومة تصريف الاعمال لصلاحياتها بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال، وللأسراع في تشكيل حكومة تضطلع بمسؤولياتها الدستورية وتكون مسؤولة امام البرلمان لتفادي ما يمكن ان ينتج من اضرار ومخاطر في مصالح البلاد العليا اذا ما طال امر تشكيل الحكومة. اما عن الصلاحيات التي تتمتع بها حكومة تصريف الاعمال فتحكمها قاعدتان: عدم مسؤولية الحكومة امام مجلس النواب وعدم جواز فراغ العمل الحكومي، وبالتالي استمرارية عمل المؤسسات الدستورية والمرافق العامة. ميز الاجتهاد بين الاعمال العادية لحكومة تصريف الاعمال والاعمال التصرفية، فحصر الاولى بالاعمال اليومية وتسيير معاملات المواطنين وتأمين مصالحهم، ومنع عليها القيام باعمال تصرفية كتلك التي ترمي الى احداث اعباء جديدة او التصرف باعتمادات هامة او ادخال تغيير جوهري على المصالح العامة لأن من شأن ذلك الزام مسؤولية الحكومة امام مجلس النواب. الا ان الاجتهاد استثنى من ذلك التدابير التي تتخذ في