الغلاف

جورج شاهين

بعد رأي هيئة التشريع والإستشارات في انتخاب المغتربين عصام سليمان: مخالفة رأيها يفرض ردّاً معلّلاً

فرض صدور رأي هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل بناء على طلب وزير الداخلية والبلديات، بإعطاء الحق لغير المقيمين من اللبنانيين في انتخاب النواب الـ 128 بدلا من النواب الستة، اعادة نظر في الإجراءات المتخذة في شأن اجراء الانتخابات النيابية بين 1 و10 ايار المقبل، في انتظار ان يقول مجلس شورى الدولة كلمته الحاسمة في تداعياته

لمتابعة الترددات التي تركها رأي الهيئة غير الملزم، التقت "الامن العام" الرئيس السابق للمجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان.

■ ما هي هيئة التشريع والاستشارات، متى انشئت، وما هي ادوارها وصلاحياتها؟

□ نشأت هيئة التشريع والاستشارات عام 1949 لتشكل احدى وحدات المديرية العامة لوزارة العدل، تتولى اعداد وصياغة مشاريع القوانين والمراسيم والقرارات التنظيمية والتعاميم ومشاريع المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يطلب منها وضعها، وابداء الرأي فيها، واقتراح التعديلات التي تراها ضرورية، وتقديم الاقتراحات الى وزير العدل في شأن تعديل واستحداث النصوص القانونية. كما يطلب منها ابداء الرأي في المسائل القانونية التي يطرحها عليها المدير العام لوزارة العدل، وابداء الرأي في امور اخرى نص عليها المرسوم الاشتراعي الذي ينظم عمل الهيئة.

■ ردا على طلب وزير الداخلية والبلديات قالت الهيئة رأيها في آلية اقتراع المنتشرين ولمن يقترعون وانتهت باعطائهم الحق في الاقتراع في الخارج للنواب الـ 128 لاستحالة الاقتراع لستة نواب، ما الذي يعنيه ذلك ولأي اسباب؟

□ تقدم وزير الداخلية والبلديات العميد محمد الحجار بطلب الى هيئة التشريع والاستشارات في انتخابات العام 2026، وفق القانون 44 بتاريخ 2017/6/17 الخاص بانتخاب اعضاء مجلس النواب وتعديلاته. وهنا لا بد من توضيح الامور كالآتي:

حمل الفصل الحادي عشر من قانون الانتخاب العنوان الاتي:

• في اقتراع اللبنانيين غير المقيمين على الاراضي اللبنانية وتناول في المادة 111 منه حق غير المقيم في الاقتراع، وجاء فيها انه "يحق لكل لبناني غير مقيم على الاراضي اللبنانية ان يمارس حق الاقتراع في مراكز انتخابية في السفارات والقنصليات او في اي اماكن اخرى تحددها الوزارة وفقا لأحكام هذا القانون بالتنسيق مع وزارة الخارجية والمغتربين، شرط ان يكون اسمه واردا في سجلات الاحوال الشخصية، وان لا يكون ثمة مانع قانوني يحول دون حقه في الاقتراع عملا بأحكام المادة الرابعة من هذا القانون".

• جاء في المادة 112 ما يأتي: "ان المقاعد المخصصة في مجلس النواب لغير المقيمين هي ستة، تحدد بالتساوي ما بين المسيحيين والمسلمين، موزعين كالتالي: ماروني، أورثوذكسي، كاثوليكي، سني، شيعي، ودرزي، بالتساوي بين القارات الست".

وقد نص القانون المذكور اعلاه في الفصل الحادي عشر "على الاجراءات الواجب اعتمادها من قبل وزارتي الداخلية والخارجية لاجراء الانتخابات في الخارج لغير المقيمين وللنواب الستة الممثلين لهم". ثبت لدى كل من وزارتي الداخلية والخارجية استحالة اجراء الانتخابات للمقاعد الستة المخصصة لغير المقيمين، وطلبت من هيئة التشريع والاستشارات ابداء الرأي في امكان اجراء الانتخابات من دون المقاعد الستة هذه. جاء رأي الهيئة استنادا الى الوقائع المذكورة في طلب الاستشارة ووفق توصيف واقع الحال المذكور ضمنه، كما يلي:

• ان حرية المواطن في ان يكون ناخبا او منتخبا، والحق في دورية انتخابات حرة ونزيهة، عامة، وبالتصويت السري، هي من الحقوق الدستورية المعلن عنها في الفقرة "باء" من مقدمة الدستور، وفي المادة السابعة منه. ولا يحد من هذه الحرية الا تحقق الظروف المنصوص عليها في المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية، والسياسية ولا سيما وجود خطر عام استثنائي يهدد وجود الدولة ويكون قد اعلن بموجب قرار رسمي. وبالتالي فان عدم اقرار النصوص القانونية اللازمة للمقاعد الستة المخصصة للمرشحين غير المقيمين لا يمكن بأي حال من الاحوال، وتحت اي ذريعة كانت، ان يحول دون امكان ممارسة الناخبين غير المقيمين لحقهم في الانتخاب.

• المبدأ المستقر فقها واجتهادا، يقضي بقابلية النصوص القانونية للتجزئة بحيث ان ابطال او تعذر تطبيق بعض احكام القانون لا يستتبع حكما سقوطه بكامله، حتى كانت باقي مواده مستقلة وقابلة للتطبيق في ذاتها.

• ان 144406 ناخبين أعربوا عن نيتهم في الاقتراع في مراكز انتخابية في السفارات او في القنصليات، وان حرمانهم من حقهم الدستوري هذا سيعرض السلطة التنفيذية للمساءلة في مخالفتها للدستور.

• عدم اقرار النصوص القانونية اللازمة للمقاعد الستة المخصصة للمرشحين غير المقيمين لا يشكل استحالة قانونية تحول دون تطبيق سائر احكام الفصل الحادي

الرئيس السابق للمجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان.

عشر من القانون 2017/44 وتعديلاته، انما يحتم على الادارة اتخاذ كافة الاجراءات التي تكفل وتؤمن حق الناخبين غير المقيمين في ممارسة حقهم في الانتخاب في المراكز التي اختاروها عن طريق تطبيق المادة 112 تماما كما حصل خلال انتخابات العامين 2018 و2022 على ان يقوموا بالاقتراع للمقاعد النيابية الـ 128.

ارتكز رأي هيئة التشريع والاستشارات على اربعة مبادئ اساسية:

الاول، حق المواطن في ان يكون ناخبا ومنتخبا وهو حق دستوري كرسته مقدمة الدستور في الفقرة "دال"، اذ نصت على ان "الشعب مصدر السلطات يمارسها عبر المؤسسات الدستورية"، وهذا يعني ان الشعب يعبر في ارادته في مَن يمثله في مجلس النواب في انتخابات حرة ونزيهة ولا يجوز حرمانه من هذا الحق الدستوري الاساسي كون الشعب مصدر السلطات.

الثاني، دورية الانتخابات، وقد أكد على ذلك المجلس الدستوري اللبناني في العديد من قراراته، فالوكالة النيابية يمنحها الشعب للنائب لولاية محددة ولا يجوز

> **الحق في دورية انتخابات حرة ونزيهة والتصويت السري هي من الحقوق الدستورية**

تمديد ولاية مجلس النواب بقرار منه لأن ذلك يتعارض مع مفهوم الوكالة النيابية.

ثالثا، أكد رأي هيئة التشريع والاستشارات انه لا يجوز ارجاء الانتخابات الا في حال وجود خطر عام استثنائي يهدد وجود الدولة، والاعلان عن ذلك بقرار رسمي، اي لا يجوز التذرع بأمور لا تحول دون اجراء الانتخابات من اجل تأجيل الانتخابات وتمديد ولاية مجلس النواب.

رابعا، مبدأ قابلية النصوص القانونية للتجزئة، فعدم امكان تطبيق بعض النصوص في القانون لا يحول دون تطبيق النصوص القابلة للتطبيق، الا اذا كانت هذه النصوص مترابطة مع بعضها عضويا. هذا كله يعني، وفق رأي الهيئة ان استحالة انتخاب مرشحين عن المقاعد المخصصة لغير المقيمين لا يجوز ان يحول دون اجراء الانتخابات للمقيمين وبالتالي عن المقاعد الـ 128. كما يعني ان لغير المقيمين، الذين سجلوا اسماءهم وفق قانون الانتخاب خارج لبنان، الحق في المشاركة في الانتخابات للمقاعد النيابية المخصصة للدوائر المسجل فيها قيد نفوسهم في لبنان. وبخاصة ان حق الاقتراع لغير المقيمين اصبح حقا مكتسبا، له قيمة دستورية لكونهم اقترعوا في انتخابات 2018 وانتخابات 2022 فلا يجوز حرمانهم من هذا الحق في انتخابات 2026.

■ ما قيمة رأي هيئة التشريع والاستشارات من الناحية القانونية؟

□ معلوم ان رأي هيئة التشريع والاستشارات غير ملزم، فهو رأي استشاري، والجهة التي طلبت الاستشارة يمكنها ان لا تأخذ بالرأي المقدم اليها، غير انه يجب عليها اتخاذ قرار معلل يخالف فيه رأي الهيئة وتبلغه الى وزارة العدل. لا ننسى، ان هناك رأي يقول بأن تفسير القانون يجب ان يؤدي الى تسهيل تطبيقه، وبخاصة اذا كان القانون متعلقا بأداء المؤسسات الدستورية، ولا يجوز ان يفسر بما يؤدي الى عرقلة اداء هذه المؤسسات وشل عملها.

■ ما رأيك في المواقف التي عبرت عن معارضتها لرأي الهيئة؟

□ المعارضة التي اطلعنا على مواقفها جاءت من خلفية سياسية وليست قانونية، وكل الجدل القائم يؤيد او يعارض في ضوء حساباته ومصالحه الانتخابية. وفي معزل عنها، لقد انطوى قانون الانتخاب رقم 2017/44 على العديد من المخالفات الدستورية، ولم يطعن به امام المجلس الدستوري ضمن المهلة المحددة للطعن. ومن أبرز المخالفات فيه تخصيص ستة مقاعد نيابية لغير المقيمين. نص الدستور ◄

◄ في المادة 24 منه، على توزيع المقاعد النيابية بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، ونسبيا بين طوائف كل من الديانتين، ونسبيا بين المناطق، والمقصود بالمناطق تلك التي يتكون منها اقليم الدولة اللبنانية، وليس المناطق التي يتكون منها العالم. فالمادة 112 من قانون الانتخاب، التي نصت على المقاعد الستة لغير المقيمين مخالفة للمادة 24 من الدستور. اضافة الى ذلك، نصت هذه المادة على توزيع المقاعد الستة بالمساواة بين المسيحيين والمسلمين، كما اسلفنا سابقا، بالتساوي بين القارات الست. هذا يعني ان لكل من هذه القارات مقعدا مخصصا لطائفة معينة، قانون الانتخاب لم يوزع المقاعد على اي منها، على انها دوائر من ضمن الدائرة الكبرى التي تشمل القارات الست، كما فعل في توزيع المقاعد على الدوائر الصغرى اي الاقضية في لبنان. في الجدول الملحق بقانون الانتخاب والذي يشكل جزءا لا يتجزأ من هذا القانون، مما يعني ان في المادة 112 نفسها ثغرة قانونية، لا يستطيع مجلس الوزراء ردمها بقرار منه انما من صلاحيات مجلس النواب، وينبغي احترام مبدأ فصل السلطات الذي نصت عليه مقدمة الدستور، ولا يجوز ان يفوض مجلس النواب صلاحياته الى مجلس الوزراء. من هنا برزت استحالة اجراء الانتخابات للمقاعد الستة المخصصة لغير المقيمين، بغض النظر عن الامور الاجرائية.

■ ما هي النتائج المترتبة على مثل هذه المواجهة القانونية، وما هو المخرج، بعدما ابدت الهيئة تحفظها عن الغاء الدائرة 16 من دون تدخل تشريعي، وعليه هل يعد تدخل المجلس النيابي في مثل هذه الحالة ملزما؟

□ المخرج هو بعقد جلسة لمجلس النواب يلغي فيها المادة 112 من قانون الانتخاب وبالتالي المواد الناتجة عنها، ولا يجوز ان تعلق المهل بهذه المادة كما فعل المجلس النيابي في العام 2022، لان المشكلة تعود وتطرح نفسها في انتخابات العام 2030. وان سلمنا جدلا، بإجراء الانتخابات للمقاعد الستة لغير المقيمين، ففي انتخابات 2030 ستنشأ مشكلة جديدة وهي اعادة النواب الى عدد الـ128 والغاء المقاعد الستة المخصصة حاليا للمقيمين ليحل محلها النواب الستة العائدة لغير المقيمين. فمن اية دوائر انتخابية ستلغى المقاعد الستة؟ هناك مبدأ عام معتمد في التشريع، وهو ايجاد قوانين تسهل اداء المؤسسات في الدولة مما يحقق المصلحة الوطنية العليا، وبالتالي مصالح المواطنين، وقانون الانتخاب يأتي بعد الدستور من حيث الاهمية لأنه على اساسه تنبثق السلطة من الشعب مصدر كل السلطات، وبالتالي فان شرعية السلطة لا يجوز ان تحوم من حولها الشكوك. فالوكالة النيابية التي يمنح الشعب بموجبها النواب ممارسة السلطة نيابة عنه لولاية محددة لا يجوز ان تمدد بقرار من النواب انفسهم انما ينبغي اجراء الانتخابات في موعدها ليتمكن الشعب من التعبير عن ارادته ومنح النواب وكالة جديدة.

حرمان 144406 ناخبين يرغبون في الاقتراع في الخارج من حقوقهم يعرض السلطة للمساءلة

■ تعذر على وزارة الداخلية والبلديات في 20 شباط الماضي، قبول ترشيح عباس عبد اللطيف فواز عن المقعد الشيعي للدائرة 16 في الاغتراب، نظرا الى عدم صدور النصوص القانونية والتطبيقية اللازمة حتى تاريخه، ما هو المخرج والحل؟

□ لمقدم طلب الترشح الحق في الطعن امام مجلس شورى الدولة خلال ثلاثة ايام من تاريخ تبلغه بالرفض، وعلى المجلس بدوره اعطاءه الجواب في مهلة ثلاثة ايام ايضا. ويبنى على جواب الهيئة في حالتي الرفض او القبول مفاعيل محددة. ففي حال اخذ المجلس قراره لمصلحة الطاعن سيكون وزير الداخلية مضطرا الى تحديد موعد الترشيحات الى هذه الدائرة، واذا رفض طلب الطاعن تستمر الامور على ما هي عليه اليوم. وما اعتقده ان المجلس لن يقبل الطعن وعندها يصبح من حق غير المقيمين بانتخاب النواب الـ128.