

## تحقيق

رضوان عقيل

التمديد للجان محل قبول لاستمرار المرفق العام  
لا اعتراض على التشريع في ظل حكومة مستقيلة

عند استقالة الحكومة وحصول تأخير في تأليف خليفتها، جرت العادة ان يتم التطرق الى دور البرلمان وما اذا كان يحق له التشريع في مثل هذه الحالة. يبقى الاجتهاد السائد هو انه في امكان اللجان النيابية الاستمرار في اعمال التشريع تحت عنوان الضرورة، وان حصول تعطيل في السلطة التنفيذية لا يسري على السلطة التشريعية

لم يتمكن مجلس النواب من الانعقاد في 19 تشرين الاول الفائت بسبب محاصرة المتظاهرين مبناه، وعدم تمكن النواب من الوصول الى ساحة النجمة والمشاركة في جلسة انتخاب اللجان النيابية والتنام جلسة تشريعية. تجنبا لحصول اي شلل في الندوة البرلمانية، لجأت

نظرية المسؤول الواقعي لضرورة استمرار المرفق العام. سبق للبرلمان في عامي 1976 و1989 ان اعتمد هذا الاجراء لاستمرار العمل المؤسساتي والتشريعي. وكان تكتل لبنان القوي الذي ايد التمديد، قد دعا في الوقت نفسه الى انتخاب اللجان واحترام الميثاقية على قاعدة ان التمديد للجان يجب ان يكون فقط لامرار هذه المرحلة. "الامن العام" سلط الضوء على هذا الموضوع، فالتقت رئيس مجلس القضاء الاعلى السابق القاضي غالب غانم والاستاذ في القانون الدستوري في الجامعتين اللبنانية والاسلامية الدكتور محمد عيسى عبدالله.



عندما يشكو البرلمان من الفراغ.

غانم: لا مانع  
من التشريع

■ لماذا يدور جدل عند استقالة الحكومة اذا كان يحق للبرلمان التشريع او التوقف عنه؟

□ يجب ان ننطلق بلا ادنى شك من المادة 69 في الدستور التي تتعلق باستقالة الحكومة، وتقول انه عند استقالة الحكومة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة. تقول المادة 67 انه على الوزراء ان يحضروا الى المجلس اذا شاؤوا، وان يسمعوها عندما يطلبون الكلام ولهم ان يستعينوا بمن يرون من عمال ادارتهم. تنبع من هاتين المادتين مقاربة للامور من اربع زوايا:

1- المادة 69 التي تقول انه بعد استقالة الحكومة انعقد البرلمان حكماً والمقصود انه انعقد لمناسبة تأليف الحكومة او اي غرض اخر. ويبقى المجلس المحور الاساسي في النظام الديمقراطي.

2- ثمة مبدأ عام هو سيادة التشريع، علماً ان البرلمان هو الحاصل على تفويض من الشعب. لذلك لا احد يستطيع ان يقول له بأن لا انعقد نظراً الى هذا التفويض وفق آليات الدستور.

3- تبقى الزاوية الثالثة الموجودة في الدستور نصاً وروحاً وخصوصاً في المقدمة، وهي تشدد على التعاون والتكامل بين السلطات، وان كانت الاخيرة مستقلة الواحدة عن الاخرى. اذا كان البرلمان في وضع قوي لانه منعقد واذا كانت الحكومة في وضع اضعف لانه مستقيلة، كيف سيتم هذا التكامل والتعاون بحسب الاصول.

4- علينا ان ننظر الى موضوع الازمات السياسية وتاليا الى الاعراف. اعتاد لبنان على ازمات حكومية طويلة. في هذه الازمات، اجتمع مجلس النواب اكثر من مرة في ظل حكومات مستقيلة. نحن نعرف ان قوانين عفو صدرت وكانت الحكومة مستقيلة. من خلال التطرق الى هذه الزوايا، نلمس



الرئيس السابق لمجلس القضاء الاعلى القاضي غالب غانم.

التنفيذية والتشريعية في ظل وضعيتين قانونيتين متساويتين، اي وضعية القوة في تشكيل الحكومة ووجود برلمان يمارس صلاحياته.

إذا استمرت الازمة اشهرا  
لا يمكن منع البرلمان من  
ممارسة صلاحياته

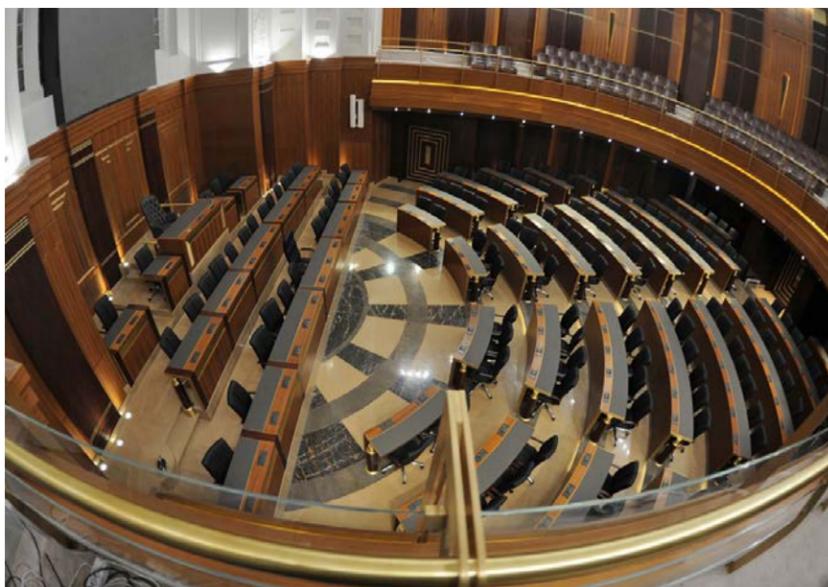
■ ما هو السبيل الامثل في مثل حالتنا الراهنة؟

□ في ظل الازمات الحكومية المديدة والاضاع الاستثنائية، لا ارى على الاطلاق مانعا من قيام البرلمان بالتشريع. يصبح ضروريا في مثل هذه الحالات، وان القول عكس ذلك يؤدي الى شل العمل في مرفق اساسي في مؤسسات الدولة.

■ كيف سيتعاطى المجلس مع موضوع الموازنة بعد التمديد للجان؟

□ اولاً يجب ان لا تتأخر الموازنة، كما ان اول عمل يجب ان يقوم به البرلمان عندما تصله الموازنة هو اقرارها. بالنسبة الى اللجان النيابية والتمديد لها، تم الاستناد الى استشارة قديمة للدكتور ادمون رباط وهي نابعة

ان الفقه الدستوري في لبنان ينقسم بازاء الموضوع انقساماً حاداً. يعتبر البعض ان اجتماع البرلمان وقيامه بالتشريع في ظل حكومة مستقيلة امر لا يصلح. علماً ان البعض الاخر لا يؤيد هذا الرأي. في رأيي الشخصي، اذا كنا نمر في اوضاع عادية في ظل اجواء هادئة اذا استقالت الحكومة، وباشر رئيس الجمهورية اجراء الاستشارات النيابية الملزمة وتم تكليف شخص لتأليف الحكومة، انا مع ان يتوقف البرلمان هنا عن اعمال التشريع الى حين ولادة الحكومة على اعتبار ان الامور تسير في شكل صحيح، انطلاقاً من مبدأ التعاون بين السلطتين



■ يعني اذا طالت فترة التأليف يحق للمجلس اخذ المبادرة في مهمات التشريع؟  
□ نعم، اذا اصبحت المهلة طويلة، وهناك تبرير لها. النص الدستوري لم يحك عن هذا الامر، لان النص القاطع هو لتأليف الحكومة. هنا نصح امام الاجتهاد الدستوري، اي عندما تكون الحكومة معطلة وان ينسحب هذا الامر على البرلمان، ما يعني تعطيل السلطات التنفيذية والتشريعية، وهذا لا يعقل. لذا، ان الاتجاه العام لدى الفقه هو انعقاد البرلمان وممارسة اعماله.

■ ما رأيك في الابقاء على استمرار اللجان التي تم اللجوء اليها وعدم انتخاب لجان جديدة؟

□ في المبدأ لا يجوز ذلك، اذ على المجلس ان يجتمع وينتخب اللجان. قرر البرلمان ان تبقى لجانه على حالها، وهذا الاجتهاد غير مسند الى اي نص دستوري. اذا كان المجلس معطلا وكانت هناك ظروف قاهرة تحول دون انعقاده لفترة طويلة يصبح هذا الاجراء (التمديد) منطقياً، اي لا يمكن ترك المجلس من دون هذه اللجان. من الممكن ان يجتمع المجلس بعد اسبوع او اكثر.

■ كيف سيتعاطى المجلس مع مناقشة الموازنة العامة في هذه الحالة؟

□ من وجهة نظري لا يحق الابقاء على اللجان ذاتها، وكان من الافضل ان يتم انتخابها. نحن اليوم في الدور الثاني (منتصف تشرين الاول) للمجلس الذي يسمى العقد التشريعي الثاني ووظيفته الاساسية هي دراسة الموازنة ومناقشتها قبل اي عمل اخر. بحسب اجتهاد دستوري، عندما تحال الموازنة على اللجان النيابية ان تبدأ درسها من دون وجود نص. في امكانها ان تنعقد كل يوم وهي غير مربوطة في وقت محدد، وعندما يجوز للمجلس النيابي التشريع.

■ عندما تنتهي اللجان النيابية من درس الموازنة هل يمكن ان تمثل الحكومة المستقلة امام المجلس ليصادق على الموازنة؟  
□ هناك مأزق في هذا الخصوص. لا مانع هنا من دراسة اللجان لهذه الموازنة على امل ان تشكل حكومة جديدة. من المفترض ان تحضر الحكومة حتى لو كانت مستقلة عند انتهاء اللجان من دراسة الموازنة والعمل على اقرارها. وظيفة الحكومة المستقلة تصريف الاعمال في اضيق الحدود وعلى نطاق ضيق، ولا تستطيع اساساً اتخاذ القرارات الكبرى. عندما تطول الازمة لا يجوز تعطيل المؤسسات، وفي الاستمرار لدينا اجتهادات. على البرلمان ان يعمل ويقوم بوظيفته ولو في وجود حكومة مستقلة استناداً الى مبدأ انه لا يجوز تعطيل كل المؤسسات.

■ هل تؤيد موقف كتل نيابية بعدم الحضور الى البرلمان والمشاركة في اعمال المجلس ما دامت الحكومة مستقلة ولم يتم الاتيان بحكومة جديدة؟  
□ يقول النص ان ينعقد المجلس في شكل

حكومي، وعلى النواب ان يحضروا ويقولوا نحن ضد التشريع. وظيفتهم هي اعطاء الثقة للحكومة الجديدة. اما اذا كانت المهلة طويلة وامتدت الى ستة او سبعة اشهر ولم تشكل الحكومة، يمكن عندها ان يشرع المجلس ويضغط النواب لتأليف الحكومة، فيقومون بدعوة المعنيين الى تطبيق الدستور واجراء الاستشارات النيابية. على الحكومة ان تحضر وتمثل امام البرلمان وان تكون مكتملة دستورياً، وان يتم التصويت على بيانها الوزاري لتحصل على الثقة. هنا اقول ان لبنان مختلف عن معظم بلدان العالم ولدينا دستور من جهة وما يعرف بالمواثيق او الميثاق من جهة اخرى. ما يحصل عند القوى السياسية مستغرب، اذ يقولون عند حالة معينة: انظروا الى الدستور والكتاب على ماذا ينصان؟ لكن الجهة نفسها اذا رأت النص لا يتناسب مع موقفها العام او السياسي، تنتقل الى الحديث عن العيش المشترك والمواثيق. هناك مهرب يحصل هنا. تستنجد القوة السياسية نفسها مرة بالدستور، وتتنكر له مرة اخرى تحت عنوان المواثيق.

■ اذا طالت فترة تأليف الحكومة هل تستطيع اقرار الموازنة والمصادقة عليها بعد الانتهاء من مناقشتها؟  
□ اذا استمرت مثل هذه الازمة اشهرها عدة، من المؤكد انه لا يمكن منع البرلمان من ممارسة سيادته وصلاحياته. الموازنة هي من الامور الملحة والاستثنائية، علماً ان ثمة اضرارا تقع عند عدم اصدارها في ظل حكومة مستقلة. عندما نوازن بين ضررين ونصل الى الضرر الناجم عن عدم اصدار الموازنة، يتبين انه اكبر بكثير من الضرر

■ من مبدأ استمرار المرفق العام وعدم حصول فراغ فيها، وان التمديد لهذا المجلس تم من اجل مواصلة عمله ومتابعة الموازنة وغيرها الى حين انتخاب لجان جديدة.

■ ثمة فريق لا يؤيد النزول الى المجلس والتشريع مع وجود حكومة مستقلة؟  
□ يدخل هذا الامر في اطار المحاسبة السياسية بين الافرقاء، اي الفريق النيابي او الحكومي الذي لا يقوم بالواجبات المطلوبة منه.

## عبدالله: التمديد للجان لا يستند الى نص دستوري



الدكتور محمد عيسى عبدالله.

■ هل يحق للمجلس التشريع في ظل وجود حكومة مستقلة؟  
□ لا بد من الاشارة الى كل حالة في هذا الخصوص بحسب وضع مجلس النواب، وعن اي فترة نتكلم. هل جلسات البرلمان قانونية في حالة استقالة الحكومة في شكل عام من جهة، ام عن حالة انعقاد المجلس في العقد الثاني من جهة اخرى. يرفض الفقه الفرنسي رفضاً قاطعاً اجتماع مجلس النواب عندما تكون الحكومة مستقلة الا عندما يجتمع من اجل اعطاء الثقة للحكومة الجديدة. هذا الامر كان قبل الطائف، لكن عند استقالة الحكومة بعد الطائف يعتبر المجلس في انعقاد استثنائي، ويكون اجتماعه حكماً اي اجبارياً وفي مهمة واحدة ومحددة لا غير: مناقشة البيان الوزاري واعطاء الثقة للحكومة الجديدة ونقطة على السطر. بمعنى آخر، لا يحق للمجلس القيام بالتشريع ولا بأي امر محدد الا لاعطاء الثقة للحكومة.

” اذا طالت فترة التأليف يحق للبرلمان التشريع “

البرلمان سيد نفسه، اي انه اذا طالت الازمة عن الحد المعقول، يحق له القيام باعماله بما فيها التشريعية، ويحصل ذلك خارج المهلة المعقولة. يتحدث النص عن انعقاد المجلس حكماً الى حين اعطاء الثقة للحكومة الجديدة.

هذا ما نسميه ضمن المهلة المعقولة. اثير النقاش مثلاً عند فترة تكليف حكومة الرئيس نجيب ميقاتي الاخيرة والتي امتدت تسعة اشهر لتأليفها. بهذا المعنى