

جريدة النهار 2009/7/26

التعديلات الدستورية المقترحة إجراؤها على صلاحيات رئيس الجمهورية أهمها حلّ المجلس النيابي وإلا كيف يمكن للحكم أن يفصل في نزاع قائم بين سلطتين تقرره إحداها.

على الرغم من الموقع الطبيعي الذي بات يحتله رئيس الجمهورية في ظل دستور عام 1990 كحكّم بين السلطات ، إلا أنّ دوره الدستوري لا يزال يشوبه بعض الثغرات التي نرى وجوب إجراء تعديلات دستورية عليها ، فيتاح للرئيس أن يقوم فعلاً بدوره انطلاقاً من موقعه كحكّم بين السلطات وكحكّم للدستور ورمز لوحدة الأرض والشعب .

إن ما نقترحه تعديله ليس من باب تعزيز موقع الرئيس بين السلطات الدستورية ، بل من أجل تمكينه من القيام بدوره كحكّم فعلي بين السلطات ، وليس كمن يقتصر دوره " كمتفرج " أو " كمشاهد " ، فلا يجوز أن يكون الرئيس ضعيفاً ولا محايداً ضمن حياد سلبيّ ، بل حكماً قوياً وحياده إيجابي (1) .

كما أن ما نقترحه لا يدخل ضمن إطار إعطاء الرئيس دور المعرقل لسير عمل السلطات الدستورية مثلما أظهر واقع الممارسة أحياناً هذا الأمر ، بل يجب أن يسهم دوره في تأمين انتظام عمل هذه السلطات وضبط أدائها ، لأن رعايته للدولة يجب أن تكون رعاية الأب الصالح « Le bon père de famille » ، فيضع نصب عينيه رغبات الرأي العام وأمانه ، ويحترم إرادة الأغلبية النيابية في تأمين أجواء سليمة في البلاد ، كي لا يؤدي التنافس بين الأغلبية الحاكمة والأقلية المعارضة إلى أزمة حكم أو إلى تهديد كيان الدولة .

إن رئيس الدولة لا يتعاطى مع السلطات كطرف بينها ، كما لا يتمّ التعاطي معه على أساس أنه فريق ، لئلا يفقد موقعه ودوره الحقيقي ، فهو يعلو كما يقول وزير العدل ورئيس الوزراء الفرنسي الأسبق « M. Debré » فوق الأغلبية العابرة (2) .

« Le Président est au-dessus des majorités passagères » ، وهو في موقعه كرئيس للدولة كلها يرمز إلى وحدة الدولة التي يمثلها ، فيستطيع ، كما يقول إدمون رباط ، بحكم هذه الوضعية وإذا كان أهلاً لها أن يمارس سلطاناً معنوياً عظيماً (3) .

ومن أهم ما يجب العمل على تعديله في دستور عام 1990 ، إعطاء الرئيس حقّ حلّ مجلس النواب بناءً على اقتراح يقدم إليه من قبل مجلس الوزراء ، لا سيما في حالة نشوب صراع حاد بين الحكومة ومجلس النواب ، حينئذ يكون للرئيس أن يقرر الموافقة أو عدم الموافقة على هذا الحل شرط أن يأتي قراره منسجماً مع تطلعات الرأي العام والمصلحة العليا للبلاد في إطار تأمين إستمرارية عمل المؤسسات الدستورية ، وبغية إنهاء الأزمة الناشئة عن المواجهة بين الحكومة والمجلس ، فيتترك للشعب أمر الفصل بينهما .

كما يجب تعديل الدستور بحيث يؤمّن للرئيس ممارسة حقه في الاعتراض على القوانين ، لأنه قد لا يتمكن أحياناً من دراسة القوانين جيداً إذا ما أُحيلت إليه فعلاً قبل حلول مهلة الشهر لإصدارها بأيام قليلة من انقضاء هذه المهلة ، إذ تعتبر القوانين نافذة ووجب نشرها بمجرد انصرام المهلة .

فيجب أن تسري مهلة الشهر من تاريخ إيداع القانون فعلاً من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء لدى المديرية العامة للقصر الجمهوري .

كما يجب أن تُطلق يد الرئيس في حالة توافر الظروف الاستثنائية لكي يتمكن منفرداً من دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد بصورة استثنائية ، لأنه وكما هو معمول به حالياً بموجب دستور عام 1990 ، قد يكون رئيس مجلس الوزراء على اختلاف في الرأي مع رئيس الجمهورية فلا ينفقان على الدعوة . فإذا ما أُتيح لرئيس الجمهورية أن يدعو منفرداً مجلس الوزراء إلى الانعقاد استثنائياً فإن ذلك ينسجم مع دوره كمدافع عن الدستور وحامٍ له ولمصالح الوطن والشعب ، إذ أنه بحكمته قد يرى أن هناك ظروفاً دقيقة لا تحتمل انتظار موعد انعقاد مجلس الوزراء الدوري ؛ حينئذٍ يعود لمجلس الوزراء مجتمعاً أن يوافق على الموضوع المطروح من قبل الرئيس أو أن يرفضه من دون أن يدخل في تقدير عنصر الضرورة أو العجلة التي استدعت الدعوة الاستثنائية لمجلس الوزراء لما في ذلك من إحراج للرئيس .

كما يجب أن يشمل التعديل المراسيم العادية التي لا تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء بإعطاء الرئيس صلاحية الإعتراض على هذه المراسيم شأن المراسيم التي تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء ، على أن يصبح الرئيس ملزماً بالتوقيع عليها خلال المهلة المقررة لصدور المراسيم التي يقرها مجلس الوزراء (خمسة عشر يوماً) تحت طائلة اعتبارها نافذة بعد انقضاء هذه المهلة ، وذلك كي لا يعرقل الرئيس عمل ونشاط الوزارات والمرافق العامة (4) .

كما يجب أن تناط بالرئيس صلاحية تعيين أربعة من أعضاء المجلس الدستوري العشرة على أن ينتخب مجلس النواب ثلاثة أعضاء وتعيّن الحكومة الأعضاء الثلاثة الباقين ، وذلك أسوة بما هو حاصل في الدستور الإيطالي وفقاً لأحكام المادة /135/ منه حيث يعين الرئيس ثلث أعضاء المحكمة الدستورية وثلث أعضاء مجلس القضاء الأعلى ويتأسس الرئيس هذا المجلس أيضاً بصفته القاضي الأول . وبموجب الدستور الفرنسي الحالي يعين الرئيس ثلث أعضاء المجلس الدستوري استناداً لأحكام المادة /56/ من الدستور الصادر في 1958/10/4 وتعديلاته .

كما يجب أن يتم تعديل نص الفقرة الرابعة من المادة /53/ من الدستور بحيث يصبح على الشكل التالي :
" بالإتفاق مع رئيس مجلس الوزراء على تشكيل كل أعضاء الحكومة ، يصدر مرسوم تشكيلها ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم " .

وبذلك نتفادى أي تفسير من شأنه أن يحوّر صلاحية الرئيس في المشاركة في تشكيل الحكومة دون حاجة لأن يعطى الرئيس حصة معينة تزيد عن الثلث المعطل أو الضامن أو تنقص عنه بما يتعارض ودوره الفعلي في الإسهام في تشكيل كل أعضاء الحكومة ويتمحور هذا الدور في اختيار الوزراء كافة ، وفي الإعتراض على التعاون مع أي وزير يقترحه رئيس الحكومة ، إذا ما وجد رئيس الجمهورية أن هذا الوزير غير أهل لتولي المنصب الوزاري لعدم كفاءته ولعدم مناقبيته أو ربما بسبب ملاحظته قضائياً أو لكونه لا تتوافر فيه شروط الترشيح للانتخابات النيابية مثلاً...

وإذا أردنا الغوص قليلاً في مضمون بعض هذه التعديلات بالإستناد إلى الدور التحكيمي الفاعل للرئيس ، ولأجل تمكينه من لعب دور الحكم بين السلطات كونه لا يملك تجاه السلطتين الدستوريتين سوى حق الاعتراض كلما رأى أن هنالك قوانين تتعارض مع الدستور ، أو أنها تنتهك حقوق الدولة ، وكذلك الأمر بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء . إلا أنه لا يملك ما يمكنه من الفصل في أي نزاع حاد قد يقع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . على سبيل المثال ، نصت المادة 55 من الدستور على أنه : " يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عنها

في المادة 65 و 77 الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة ، فإذا قرّر مجلس الوزراء بناءً على ذلك حل المجلس ، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل"...

انتقد الكثيرون هذا الواقع الدستوري . حيث اعتبر البعض أنه يجب أن تكون معادلة الحل معكوسة ، بمعنى وجوب إعطاء مجلس الوزراء حق اتخاذ المبادرة وترك اتخاذ القرار النهائي لرئيس الجمهورية (5) ، مما يمكنه من الفصل في النزاعات الكبرى الدائرة بين السلطات (6) .

كما ردّ أحدهم على قولٍ نسب إلى أحد المسؤولين (دولة الرئيس نبيه برّي) أنه " لا يجوز إعطاء حق الحل للرئيس إلا إذا كان منتخباً من قِبل الشعب " ، بأنه لا يجوز الربط بين التمثيل والانتخاب ، إذ بإمكان المسؤول أن يكون ممثلاً للشعب ، دون أن يكون منتخباً من قِبله (7) ، وهذا صحيح حيث أن هذه النظرية تبلورت أثناء الثورة الفرنسية وترسخت في مختلف الأنظمة البرلمانية ، ولأن رئيس الجمهورية يحكم باسم الشعب وإلا فهو باسم من يحكم ؟ وكذلك الأمر بالنسبة لرؤساء الوزراء والوزراء غير المنتخبين من قِبل الشعب ، فضلاً عن القضاة ورؤساء المحاكم. هذا الوضع كان قائماً أيام الجمهورية الثالثة في فرنسا وهو معمول به في معظم الأنظمة البرلمانية . وإنما تأييداً لآراء التي أشرنا إليها نعتبر أنه لا يمكن للرئيس أن يكون حكماً في نزاع دائر بين سلطتين لا يستطيع أن يفصل فيه ، فأى حكم هذا الذي يفصل في نزاع قرره أحد المتخاصمين ؟ وإذا ما قلنا بوجود انتخاب الرئيس من قِبل الشعب ، لكي يتمكن من حل البرلمان ، فإننا نسأل هل أن مجلس الوزراء منتخب من قِبل الشعب ؟

لقد اعتبر « G. Burdeau أن هذا الحق قائم في الأنظمة الملكية البرلمانية ويمارسه الملك من دون أن يكون منتخباً من قِبل الشعب (8) . ونشير في هذا الإطار إلى أن النظام الرئاسي لا يتناسب مع واقع المجتمع اللبناني الطوائفي (كون الرئيس مارونياً ، ما يجعله وطائفته متقدمين على سائر الطوائف الأمر الذي يعيدنا إلى دستور 1926 الذي اعتمد النظام الرئاسي بصورة غير مباشرة) وهذا ما قد يسبب الصراع بين الطوائف التي ستجد أنها غير مشاركة في صنع القرار السياسي) . بالإضافة إلى عدم وجود علاقة بين هذا النظام ومنح الرئيس حق تقرير حل مجلس النواب بناءً على اقتراح مجلس الوزراء ، فيكون مجلس الوزراء هو من يقرّر المواجهة مع البرلمان وليس الرئيس ، لكن الرئيس قد يرفض أو قد يقرر الحل فقط لحسم النزاع بينهما وتجنب البلاد أزمة سياسية عبر الاحتكام إلى إرادة المواطنين الذين يختارون من خلال الانتخابات الوقوف إلى جانب إحدى السلطتين . حصل هذا الأمر على سبيل المثال في النظام البرلماني الألماني ، عندما رفض الرئيس اقتراح حل البرلمان المقدم إليه من قِبل رئيس الوزراء في العام 1983 (9).

وبعدما كانت صلاحية الرئيس مطلقة في اتخاذ قرار حل مجلس النواب على أثر تعديل الدستور اللبناني ، لا سيما المادة /55/ منه بتاريخ 17/10/1927 و 8/5/1929 ، حيث لم يكن يحتاج الرئيس إلا لقرار معلل يتخذه بموافقة مجلس الوزراء ليصدر القرار القاضي بحل مجلس النواب ولم يكن مجلس الوزراء يتجرأ على معارضة الرئيس لكونه يملك حق إقالة الوزير أو حتى الحكومة .

وبموجب تعديلات عام 1990 بات قرار الحل الذي يقترح الرئيس اتخاذه مرتبطاً باقتراحه تعديل الدستور استناداً لأحكام المادة 77 من الدستور ، بالإضافة إلى حالتين أخريين نصت عليهما الفقرة الرابعة من المادة 65 من الدستور وهما : " حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب لغير أسباب قاهرة ، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر ، أو في حال ردّه

الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل ، ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى ."

إن الأسباب التي تدعو لحل مجلس النواب تشبه إلى حد بعيد الأسباب الواردة في النص الأساسي للمادة 55 من دستور 1926 . وإذا كانت الغاية من السماح لمجلس الوزراء بحل مجلس النواب تهدف إلى منع هذا الأخير من تعطيل الحياة الدستورية والسياسية في البلاد ، من جراء امتناعه عن الانعقاد طوال عقد عادي أو عقدين استثنائيين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر ، أو في حال رد الموازنة برمتها ، وعلى الرغم من استحالة توافر مثل هذه الأسباب ، إلا أن اتخاذ قرار الحل بعد تعديل عام 1990 في حال توافرت شروطه يكون معلقاً بإرادتين : بإرادة الرئيس من جهة حيث يكون له حق اتخاذ المبادرة والطلب من مجلس الوزراء حل مجلس النواب إذا ما توافرت الشروط الدستورية وبموافقة مجلس الوزراء من جهة ثانية إذا ما توافرت الشروط الدستورية أيضاً ، ونحن نرى لزاماً على رئيس الجمهورية اقتراح حل مجلس النواب إذا ما وجده يعطل الحياة التشريعية في البلاد وفقاً لما هو منصوص عنه في المادة 65 من الدستور الحالي (وهذا ما لم يرق به الرئيس لحدود عندما أقفل الرئيس نبيه برّي المجلس النيابي لمدة سنتين تقريباً الأمر الذي عطّل الحياة التشريعية في البلاد) .

ومن حيث نشوء هذا الحق فقد كان الملك في بريطانيا يمارسه في القرن السابع عشر للحكم منفرداً أو لكي يؤجل انعقاد المجلس لمدة طويلة للغاية ذاتها . وبعدما باتت السيادة الوطنية تتمثل في البرلمان ، بات الملك يمارس هذا الحق بمشاركة الحكومة . ثم بات هذا الحق يُمارس من قِبل رئيس الحكومة المسؤول أمام البرلمان ، والملك هو الذي يعلن هذا القرار من دون أن يكون له حق التقرير فيه (10) .

في فرنسا منح دستور الجمهورية الخامسة الحالي الرئيس السلطة الاستثنائية لاتخاذ قرار الحل بموجب المادة 12 منه ، حيث أن شيئاً لا يمنعه من اتخاذ قرار مماثل لأي سبب كان إذا ما تحققت الشروط الشكلية وهي عدم اتخاذ قرار الحل أثناء تطبيق أحكام المادة 16 من الدستور ، أي في حالة الظروف الاستثنائية ولدى انتهاء ولاية الرئيس وقبل تسليم الرئيس الجديد ، وفي خلال مدة سنة تلي تاريخ الانتخابات التي جرت على أساس قرار الحل . وقد أقدم الرئيس « C. De Gaulle » على اتخاذ هذا القرار في 1962/10/9 وفي 1968/5/30 وكذلك فعل الرئيس « F. Mitterrand » بتاريخ 1988/5/14 (11) . في حين تم استخدام هذا الحق لمرة واحدة في عهد الجمهورية الرابعة من قِبل حكومة « Faure » عام 1955 (12) . بصورة عامة ، وقد استُخدمت هذه الصلاحية في كل من النظامين البرلمانيين البريطاني والفرنسي بأشكال مختلفة.

في ظل دستور عام 1926 وفي الفترة التي تلت إستقلال لبنان عام 1943 ، حلّ الرئيس بشارة الخوري مجلس النواب للإتيان بمجلس يوافق على التمديد له متدرجاً بعدم وجوب إجراء العملية الانتخابية في موسم الإصطياف كما أقدم الرئيس شمعون على حل المجلس في العام 1953 بحجة ضرورة تعديل القانون لتحقيق تمثيل صحيح للمواطنين ، بينما حل الرئيس شهاب المجلس مرتين ، الأولى عام 1960 بموجب قانون " التسوية " كما قيل عنه وذلك لإزالة مسببات ورواسب ثورة 1958 ، ومرة ثانية في العام 1964 بحجة أن الظروف العامة تستدعي ذلك لكن الهدف كان الإتيان بمجلس يؤمن إستمرارية " النهج الشهابي " ، ثم حلّ العماد عون المجلس في العام 1989 إلا أن مرسوم الحل بقي حبراً على ورق لعدم اقترانه بالدعوة لإجراء انتخابات مجلس بديل كما يفرض الدستور ، وقد اعتبر مجلس شوري الدولة هذا المرسوم باطل كأنه لم يكن « Caduc » (13) .

هذا فضلاً عن أن الحكومة البتراء (المؤلفة من ثلاثة وزراء مسيحيين فقط) وغير الحاصلة على ثقة المجلس النيابي ، لم تكن تتمتع بصلاحيات رئيس الجمهورية من الناحية الدستورية .

أما الدستور اللبناني لعام 1990 فقد جعل الرئيس شريكاً في اتخاذ مثل هذا القرار ، إلا أن هذه الشراكة تبقى ضعيفة إذا ما اعتبرنا أن هذه الصلاحية تدخل ضمن الدور التحكيمي للرئيس ، إذ أن اتخاذ مثل هذا القرار بات أمراً مستحيلًا بعد تعديلات عام 1990 .

وقد تساءل الرئيس الهراوي عن سبب تقدم النائب نصري المعلوف بهذا الاقتراح في الطائف ، بعدما وجّه إليه أكثر من مرة سؤالاً بهذا الخصوص إلا أنه لم يتلقَ جواباً (14) .

ويقول إدمون رزق أنه شخصياً كان مع عدم إعطاء الرئيس حق حلّ المجلس النيابي خشية افتعال فراغ كالذي حصل سنة 1988 ، وأدى إلى تعطيل الدولة ، ولولا بقاء مجلس النواب لتمت تصفية الجمهورية . وقد أورد رزق هذا الموقف في بعض بيانات " لقاء الوثيقة والدستور " وكرّره في مواقف إعلامية.

ورأى البعض أن هذا الحق بات من الصعب ممارسته ، وأن سبب إقراره بالطريقة التي أقر فيها يكمن في أن الحل الذي كان يعتبر سيفاً مسلطاً على رؤوس النواب يجعلهم مطواعين لرئيس الجمهورية ، بدلاً من كونهم السلطة الأولى في الدولة ، لذلك جاء التعديل الدستوري لعام 1990 لينقل حالة الاختلال المفراط لصالح الحكومة إلى حالة اختلال جديد لمصلحة البرلمان (15) .

فيما اعتبر البعض الآخر أن حق الحل ليس بين أيدي الحكومة ، ولا بين أيدي الرئيس بل في أيدي المجلس النيابي نفسه وفقاً لنص المادة 65 من الدستور (16) . وهذا صحيح لأن المجلس الذي لا ينعقد طوال عقد عادي وآخرين استثنائيين ، يعني أنه راغب في حل نفسه بطريقة غير مباشرة . . . وفي حالة غريبة ومستهجنة جرى إقفال المجلس لمدة سنتين تقريباً (2007-2008) ، بتصرف منفرد وتعسفي من قبل رئيسه .

الحقيقة أن ما أقره المشرع في المادة 65 من الدستور ، جاء ليحدّ من التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، حيث باتت هذه الأخيرة مشلولة لجهة عدم قدرتها على التأثير في السلطة التشريعية ، في مقابل عدم تقيد المشرع الدستوري حق طرح الثقة بالحكومة من قبل السلطة التشريعية . وعندما حصر المشرع الدستوري شروط حل المجلس بالحالات المنصوص عنها في المادة 65 من الدستور ، أضعف موقع الحكومة تجاه البرلمان وجعل النظام اللبناني أقرب إلى النظام المجلسي .

وإذا أردنا أن نعلّق على الوضع الحالي لحق الحل الذي قلنا عنه أنه يتشارك في اتخاذه كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، بغض النظر عن استحالة توافر شروطه المنصوص عنها في المادة 65 من الدستور ، وأن حق الحل المتبع حالياً على سبيل المثال ، في النظام البرلماني البريطاني هو بيد رئيس الحكومة الذي يكون زعيم الأغلبية البرلمانية ، الذي يمارس هذا الحق كلما رأى أن الظروف مؤاتية للحفاظ على تأييد هذه الأغلبية ، وبالتالي فإن الصراع هنا يكون عملياً بين الحكومة الحائزة على تأييد الأغلبية النيابية وبين الأقلية التي تشكل المعارضة داخل البرلمان ، وذلك بغية الحصول على دعم الأغلبية ، واستمرار تولي السلطة التنفيذية .

أما الخلل الموجود في نص المادة 65 من الدستور فقد وُلدَ حالة من عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأولى ، ما يقتضي إلغاء الشروط المنصوص عنها في هذه المادة ليصبح حق الحل غير مقيد بأية شروط كما هي الحال بالنسبة لحق المجلس في نزع الثقة من الحكومة ، وذلك لتدارك مسألة عدم التوازن بين السلطات لجهة تأثيرها بعضها على بعض ، ولأجل حُسن تطبيق مبادئ النظام البرلماني .

وقد قال رئيس الحكومة الأسبق ووزير العدل الفرنسي « M. Debré » في هذا الصدد وفي معرض نقاش أمام الهيئة العامة لمجلس الدولة الفرنسي : " إن الرئيس الحَكَمَ يقتصر دوره لدى إقرار الحل على الطلب من سلطة ثانية الفصل في هذا القرار ، وهذه السلطة هي الهيئة الناخبة التي إما أن تعاقب الحكومة فتختار المجلس نفسه ، وإما أن تكافئ الحكومة فتختار مجلساً جديداً " (17) . لذا ، لا يمكن للرئيس أن يقف موقف المتفرج في الصراع الدائر بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بل يجب أن يكون قادراً على الحسم تجنباً لوقوع البلاد في أزمة سياسية .

إن منح الرئيس هذه الصلاحية ليس فيه تكريس لمبدأ الحكم المنفرد ، بل منح موقع الرئاسة القدرة على الفصل في المنازعات الكبرى ، وإنقاذ النظام من حرب المواقع التي طالما عانى منها لبنان تحت صيغة " الترويكاً " وتحديداً بين موقعي الرئاستين الثانية والثالثة (18) . عندذاك إذا رأَت الحكومة أنها لا تستطيع أن تمارس مهامها في ظل المواجهة القائمة بينها وبين البرلمان ، فإنها تقترح اتخاذ قرار الحل وترفعه إلى رئيس الجمهورية الذي يدرس هذا الاقتراح وينظر في مدى جديته وفي الغاية من اتخاذه ، وإذا كانت الحكومة في اقتراحها تهدف فعلاً إلى تجنب البلاد الوقوع في أزمة حكم . بناءً عليه ، فإن الرئيس يتخذ القرار استناداً إلى الدور الجديد المناط به بموجب دستور عام 1990 ، ولكن على الرئيس قبل اتخاذ هذا القرار أن يكون مدركاً المحاذير الناجمة عن اتخاذه ، إذ ينبغي عليه أن يدرس الموقف بحرص وحذر ودقة قبل الإقدام على اتخاذ قرار الحل ، لأن النتيجة يمكن أن تخرج الرئيس (19) .

لكن وبما أن الرئيس يلعب دور الحَكَمَ ، فإن النتيجة لن تؤثر عليه لأن حياد الرئيس يفرض عليه ممارسة هذا الحق كلما استقحل النزاع بين الحكومة والبرلمان حيث تُعتبر هذه الصلاحية قمة العمل التحكيمي الذي يقوم به الرئيس على حد ما قاله « P. Lauvaux » في هذا المجال :

« La dissolution c'est la manifestation suprême de l'arbitrage du chef de l'Etat » (20) .

هذا وإن الدستور اللبناني لعام 1990 الذي منح الرئيس والنواب حق اقتراح تعديل الدستور من خلال اقتراح للرئيس التعديل فتقدم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب مادة /76/ من الدستور ، ومن خلال اقتراح تعديل الدستور من قبل عشرة نواب على الأقل على أن يبدي اقتراحه أكثرية ثلثي مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً ، وبعد إحالة هذا الإقتراح إلى الحكومة وجب عليها أن تضع مشروع التعديل خلال أربعة أشهر وإذا لم توافق الحكومة على اقتراح التعديل تعيده إلى المجلس لإعادة درسه ثانية فإذا أصر المجلس على الاقتراح ، ينبغي على رئيس الجمهورية إما إجابة المجلس إلى رغبته وإما الطلب من مجلس الوزراء حل البرلمان وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 77 من الدستور . وهنا ربط المشرع الدستوري اقتراح التعديل الوارد من مجلس النواب بحق الحل ، وكذلك فعل الدستور البولوني الصادر في 1935/4/23 ، حيث ورد في المادة /80/ منه أن الاقتراح بتعديل الدستور يمكن أن يرد من قبل ربع أعضاء البرلمان وكذلك من قبل الرئيس ، وأن التصديق على الاقتراح المقدم من الرئيس لا يمكن أن يتم إلا كما ورد في هذا الاقتراح من دون إجراء أي تعديل عليه باستثناء الحالة التي يرد فيها اقتراح

التعديل من الحكومة مصدقاً من قبل الرئيس ، وإذا كان الاقتراح مقدماً من قبل الرئيس فعليه أن يحل البرلمان إذا رفض المجلس التعديل ، بالإضافة إلى أنه يستطيع أن يصدر قانون التعديل كما اقترحه (21).

وبالعودة إلى الدستور اللبناني فإذا رفضت الحكومة اقتراح التعديل الذي أصرّ المجلس عليه بأكثرية 4/3 من مجموع أعضائه ، مما قد يحمل الحكومة على اتخاذ قرار بحل المجلس بناءً على طلب من الرئيس ، وهنا نعود إلى ما انطلقنا منه لدى الحديث عن دور الرئيس ، الذي إذا وجد ضرورة أو حاجة ماسة لاقتراح التعديل ، ونشدد على عبارة " ماسة " ، لأن الرئيس يمارس هذه الصلاحية من خلال دوره كمنبّه للسلطات إلى الحاجة التي تستدعي القيام بهذا التعديل (22) ، وذلك لحسن سير عمل المؤسسات الدستورية . بمقتضى مسؤوليته في السهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال الوطن وسلامة أراضيه ، من دون أن تترتب عليه أية مسؤولية دستورية في هذا المجال ، لأن الحكومة هي وحدها مسؤولة أمام البرلمان ، كما أن البرلمان مسؤول أمام الشعب ، فإذا رفض البرلمان التعديل ، يطلب الرئيس من مجلس الوزراء حل مجلس النواب ، وهنا يعود لمجلس الوزراء أن يرفض الاقتراح أو أن يوافق عليه ، الأمر الذي يستدعي حل البرلمان بسبب رفضه إجراء التعديل.

إذا ما أقرّ التعديل الدستوري الذي يمنح بموجبه رئيس الجمهورية صلاحية حل البرلمان بناءً على اقتراح الحكومة ، فإن المشرّع الدستوري يكون قد أقرّ للرئيس حقاً يتناسب مع دوره لا بل أكد على ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية التي يشبه فيها دور الرئيس التحكيمي دور الرئيس في ظل الدستور اللبناني ومن هذه الدول إيطاليا (حيث للرئيس أن يحل البرلمان بمجلسيه ، أو بمجلس واحد بعد أخذ رأي رئيس كل من المجلسين وذلك وفقاً لأحكام المادة 88/ من الدستور الإيطالي الصادر في 1947/12/27 . وإلمانيا (حيث يقرر الرئيس الحل بناءً على اقتراح المستشار بموجب المادة 68/ من الدستور الصادر في 1949/4/23) . واليونان (وفقاً لأحكام المادة 41/ من الدستور الصادر في 1975/6/11 وذلك بعد أخذ رأي مجلس الجمهورية كلما وجد أن المجلس بات يتعارض في مواقفه مع توجهات الرأي العام أو أنه يمنع حصول استقرار حكومي كما للرئيس أن يفوض رئيس الحكومة اتخاذ قرار حل المجلس بموجب الفقرة الرابعة من المادة 36/ من الدستور) وحتى في الدستور الفرنسي (مادة 12/ من الدستور الصادر في 1958/10/4 .

وعليه فإنه يقتضي إضافة فقرة إلى المادة 53/ فقرة 13 يكون نصها على الشكل التالي :

" يحل مجلس النواب بناءً على اقتراح تقدمه إليه الحكومة وذلك في كل مرة ينشأ نزاع حاد بينها وبين المجلس " .

أما عملية تقدير الحاجة للتعديل الدستوري من أجل منح الرئيس صلاحية حل المجلس النيابي فهي تنطلق من دور الرئيس استناداً إلى ما ورد في الفقرة الأولى من المادة 49 التي ألزمت الرئيس بالسهر على احترام الدستور ،

« Le Président veille au respect de la constitution » بالإضافة إلى كونه حامي الحقوق « Le protecteur des droits » .

وهو يقوم بحلّ المجلس النيابي منعاً لحصول أزمة حكم وتعطيل استمرارية المرافق العامة الأمر المرتبط بسلامة الشعب وهي السلامة والشرعة الأسمى « Salus populi suprema lex » .

أما بالنسبة للتعديلات الأخرى ، فإنه وبالإضافة إلى ضرورة الاتفاق بين رئيس الجمهورية والرئيس المكلف لتشكيل الحكومة ، فرض الدستور الاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء لدعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد استثنائياً كلما رأى رئيس الجمهورية ذلك ضرورياً . لكن عقبة قد تقف أمام ممارسة الرئيس لهذه الصلاحية ، وأمام تلبية تأمين مستلزمات الضرورة المستجدة ، فقد لا يتفق الرئيس مع رئيس مجلس الوزراء بوجوب إجراء هذه الدعوة .

قد يكون لرئيس الحكومة وجهة نظر مغايرة لتلك التي لدى رئيس الجمهورية ، فلا يرى ضرورة لهذه الدعوة . على هذا الموضوع علق بعضهم معتبراً أنه كان من الأوفق تعديل الفقرة 12 من المادة 53 من الدستور لأجل منح رئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء استثنائياً كلما رأى ذلك ضرورياً من دون أن تتم هذه الدعوة بالاتفاق مع رئيس الحكومة ، لأن الضرورة أحياناً تقضي بدعوة مجلس الوزراء من دون أن يكون رئيس الحكومة موافقاً على ذلك لسبب من الأسباب ، فتكون نتيجة الخلاف تعريض البلاد للهزات . وبالإمكان اتباع آلية لحسم هذا النوع من تباين وجهات النظر بعرض الأمر (أي ضرورة الدعوة) على مجلس الوزراء واتخاذ قرار بهذا الشأن بأكثرية الثلثين (23) . بناءً عليه ، إذا لم يوافق رئيس الحكومة على إجراء هذه الدعوة فإن للرئيس ولدى حضوره إلى مجلس الوزراء أن يطرح ما كان يريد طرحه في الجلسة الاستثنائية ومن خارج جدول الأعمال وأن هذه الصلاحية العائدة للرئيس تشبه إلى حد بعيد صلاحية الرئيس في طرح أي من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء ومن خارج جدول الأعمال (24) .

إننا إذ نؤيد ما قاله د. محمد المجذوب في هذا الصدد لجهة وجوب حصر ممارسة هذه الصلاحية برئيس الجمهورية من دون موافقة رئيس مجلس الوزراء ، وذلك بسبب كونه حامياً للدستور والمدافع عن الوطن واستقلاله ، عندما يرى أن هناك ظرفاً طارئاً لا تحتمل انتظار انعقاد مجلس الوزراء في مواعده العادي ، له أن يوجه دعوة إلى مجلس الوزراء للانعقاد بصورة استثنائية ، لكننا لا نوافق على الطرح القائل بأن لمجلس الوزراء أن يقدر ما إذا كانت هنالك فعلاً ضرورة تستدعي هذا الانعقاد الاستثنائي لمجلس الوزراء ، لأن في ذلك نوعاً من الرقابة أو من الاعتراض على السلطة الاستثنائية أو التقديرية التي يمارسها الرئيس في هذا المجال ، لأنه إذا لم يجد مجلس الوزراء ضرورة لانعقاده ، بخلاف ما قدره الرئيس عندما دعا المجلس إلى الانعقاد استثنائياً ، فذلك قد يجرح الرئيس بصورة مباشرة ، بحيث يجب أن يحصل التصويت داخل مجلس الوزراء فقط على الموضوع الذي يطرحه الرئيس ، من دون التصويت على توافر عنصر الضرورة للانعقاد .

وعن القول إنه إذا لم تتم هذه الدعوة فللرئيس أن يطرح ما كان يراه ضرورياً في الجلسة العادية لمجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال ، نرى أن عنصر الضرورة قد ينتفي ، فيفقد الموضوع المطروح طابعه الاستثنائي .

أخذ موضوع دعوة مجلس الوزراء للانعقاد بصورة استثنائية نقاشاً حاداً عندما دعا رئيس الحكومة فؤاد السنيورة مجلس الوزراء استثنائياً إلى الانعقاد في 2006/11/25 وأقر مشروع الاتفاقية المتعلقة بإنشاء المحكمة الدولية ونظامها بموجب المرسوم رقم 2 تاريخ 2006/11/25 (25) النافذ حكماً ، بحجة أنه لا يجوز لرئيس الحكومة منفرداً أن يدعو مجلس الوزراء إلى الانعقاد بصورة استثنائية وذلك على أساس أن المبادرة في الدعوة تعود إلى رئيس الجمهورية بصورة حصرية الأمر الذي يخالف أحكام الفقرة 12 من المادة 53 من الدستور (26) .

لكن في الواقع إن رئيس مجلس الوزراء بصفته هذه يملك صلاحية مطلقة في دعوته للانعقاد وفق ما نصت عليه الفقرة السادسة من المادة 64 من الدستور ، سواء بصورة استثنائية أو بصورة عادية ، فهو ليس مجرد رئيس إداري لمجلس الوزراء بل أنه رئيس فعلي له لا سيما أنه المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء . وقد قضى العُرف بأن يدعو رئيس الحكومة مجلس الوزراء إذا ما استدعت ذلك ظروف إستثنائية ، خصوصاً إذا كان رئيس الجمهورية في تلك المرحلة يقطع الحكومة ، معتبراً إياها غير شرعية على أثر استقالة الوزراء الشيعية منها بالإضافة إلى وزير أرثوذكسي مؤيد له .

بناءً عليه فإنه يقتضي منح رئيس الجمهورية صلاحية دعوة مجلس الوزراء منفرداً للانعقاد وبصورة إستثنائية وذلك كلما وجد ضرورة وحاجة ماسة لذلك لا سيما في حالة سفر رئيس الحكومة أو غيابه ، وفي كل مرة تكون مصالح البلاد أو المواطنين مهددة بخطر محقق أو أن مقتضيات السلامة العامة تستدعي ذلك . على أن هذه الصلاحية لا يجوز أن تحجب مسألة الإتفاق مع رئيس الحكومة على هذه الدعوة بحيث يعدل النص الدستوري للفقرة 12 من المادة /53/ على الشكل التالي :

" يدعو مجلس الوزراء إستثنائياً كلما رأى ذلك ضرورياً منفرداً ، أو بالإتفاق مع رئيس الحكومة " .

وإذا ما أُتيح لرئيس الجمهورية أن يدعو منفرداً مجلس الوزراء إلى الانعقاد استثنائياً فإن ذلك ينسجم مع دوره كمدافع عن الدستور وحامٍ له ولمصالح الوطن والشعب ، إذ أنه بحكمته قد يرى أن هناك ظروفاً دقيقة لا تحتمل انتظار موعد انعقاد مجلس الوزراء الأسبوعي ؛ حينئذٍ يعود لمجلس الوزراء مجتمعاً أن يوافق على الموضوع المطروح من قبل الرئيس أو أن يرفضه من دون أن يدخل في تقدير عنصر الضرورة أو العجلة التي استدعت الدعوة الاستثنائية لانعقاد مجلس الوزراء لما في ذلك من إحراج للرئيس .

أما بالنسبة للخلل الذي يشوب التطبيق العملي للمادة 57 من الدستور حيث يعود لرئيس الجمهورية بعد اطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره (أي شهر) وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشته مرة أخرى ، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً . وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره . فإن ذلك يحصل من خلال إحالة القانون إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء التي تبلغ رئاسة الجمهورية من دون مهلة محددة ، بل تسري مهلة الشهر على إصدار القانون منذ تاريخ الإحالة من مجلس النواب إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء ، التي قد تتلأ لأسباب مختلفة في إبلاغ المديرية العامة لرئاسة الجمهورية الرئيس بحيث قد تتقضي مهلة الشهر دون أن يتمكن الرئيس من الإطلاع الفعلي على القانون بصورة كافية ، الأمر الذي قد يحرم الرئيس من ممارسة هذا الحق مما يقتضي تعديل المادة 56 من الدستور التي تمنح الرئيس مهلة شهر لإصدار القانون ، بحيث تسري مهلة الشهر لكي يصدر الرئيس القوانين التي أقرها البرلمان منذ تاريخ إحالتها على الحكومة وإيداعه فعلياً من المديرية العامة لرئاسة الجمهورية . فيصبح نص المادة /56/ على الشكل التالي :

يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة بطلب نشرها على أن تسري مهلة الشهر اعتباراً من تاريخ إيداع القانون لدى المديرية العامة لرئاسة الجمهورية . أما

القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال إصدارها فيجب عليه أن يصدرها في خلال خمسة أيام ويطلب نشرها على أن تسري المهلة اعتباراً من إيداع القانون لدى المديرية العامة لرئاسة الجمهورية .

أما بالنسبة لمنح الرئيس صلاحية تعيين بعض أعضاء المجلس الدستوري ، إذ أن ذلك يدخل أيضاً في إطار تعزيز دوره التحكيمي فيجب إضافة فقرة على المادة /53/ من الدستور على الشكل التالي :

14 - " يعين أربعة من أصل عشرة من أعضاء المجلس الدستوري " .
ولهذه الغاية يجب إضافة فقرة إلى نص المادة الثانية من القانون رقم 1993/250 والمعدل بموجب القانون رقم 2005/650 الصادر بتاريخ 2005/2/4 ويعدل نص الفقرة هذه على الشكل التالي :

- " 1 - يعين رئيس الجمهورية أربعة أعضاء
- " 2 - ينتخب مجلس النواب ثلاثة أعضاء
- " 3 - تنتخب الحكومة ثلاثة أعضاء

نأمل في أن نكون قد عالجتنا جانباً من دستور عام 1990 لارتباطه بدور الرئيس الحكم لا الحاكم ، الراعي لا الأمر ، رئيس لدولة لا رئيس سلطة حكم حيادي لا طرف ، حياده إيجابي لا سلبي ، دوره فاعل وتوافقي لا تعطيلي .

الدكتور أنطوان أنطوان سعد
محام وأستاذ جامعي

(1) O. Duhamel : Drt. Const. Le pouvoir politique en France, 4^{ème} édit. Points essais 1990, p. 157
(2) M. Debré : « La République et son pouvoir » Nagel 1950, p. 192 , voir M. Souheil Bauji, Le Président de la République Libanaise, Thèse en droit, poitiers, 1977 , p. 629
(3) إدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الأول ، الطبعة الثالثة ، 1983. والجزء الثاني الطبعة الثانية 1971 ، دار العلم للملايين ، بيروت . الجزء الثاني ، ص 635.

- (4) نشير إلى أن ما نقترح تعديله ضمن إطار صلاحيات رئيس الجمهورية يهدف إلى تمكين الرئيس من ممارسة دوره كحكم بين السلطات وذلك إلى جانب التعديلات الدستورية الأخرى الواجب إجراؤها لا سيما تلك النصوص التي يشوبها بعض الإلتباس أو الإبهام الدستوري « Confusion Constitutionnel » ما يسبب بالفوضى الدستورية « Chaos Constitutionnel » وفقاً لما أوردته مجلة « Magazine » في العدد الصادر بتاريخ 2006/12/29 ، مثل الفقرة 2 من المادة 53 من الدستور أو تلك النصوص التي تمنح الرئيس والحكومة صلاحية معيّنة يمكن تعطيلها وجعلها بدون فائدة أو غير منتجة « Inopérante » مثل نص المادة 58 الذي يخضع تطبيقه لإرادة رئيس مجلس النواب . (راجع في هذا الصدد كتابنا تحت عنوان :
- " موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف " مكتبة الحلبي الحقوقية (2008) .
- (5) أحمد سرحال : أزمة الحكم في لبنان . صادر عن المؤلف ، سنة 1990 ، ص 84 وما يليها .
- (6) حبيب الزغبي : لبنان على طريق النهوض ، الطبعة الأولى ، صادر عن المؤلف ، 2000 ، ص 86 .
- (7) داود الصايغ : جريدة النهار ، العدد الصادر بتاريخ 1996/12/19 .
- (8) G. Burdeau : Drt. Const. Et inst. Polit., 18^{ème} édit., L.G.D.J., 1977, p. 136.
- (9) P. Lauvaux : Le parlementarisme, Que sais-je ? , 2^{ème} édition, Paris, 1997 , p. 63.
- (10) C. Clessis, D. Maus, J. Robert, P. Wajzman : Droit constitutionnel, Montchrestien, Paris. 1989,
- p. 360
- (11) P. Ardant : Les institutions de la V^{ème} République, 3^{ème} édition. Hachette, Paris, 1995, p. 57.
- (12) J. C. Cabanne : Introduction à l'étude de drt. Const. Et la science politique Privat, Toulouse, 1981, p. 166.
- (13) م.ش.د. قرار رقم 70 تاريخ 98/11/3 الخوري/الدولة م.ق.لإ. العدد الثالث عشر ، المجلد الأول 1999 ، ص. 85
- (14) إلياس الهراوي : عودة الجمهورية من الديورات إلى الدولة ، الطبعة الأولى ، دار النهار ، 2002 ، ص 491.
- (15) زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، صادر عن المؤلف ، بيروت ، 2006 ، ص 788 وما يليها .
- (16) عصام سليمان : دور رئيس الجمهورية بعد الطائف ، دراسات صدرت عن المركز اللبناني للدراسات بعنوان مراجعة نقدية وطنية لوثيقة الوفاق الوطني ، الطبعة الأولى ، 2000 ، ص 74.
- (17) M. Debré : Discours devant l'Assemblée générale du conseil d'Etat, R.F.S.P., 1959, p. 22.
- (18) حبيب الزغبي : مرجع مذکور ، ص 86.
- (19) محمد كامل ليله : القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1971 ، ص 846 وما يليها .
- (20) P. Lauvaux : Le parlementarisme, Que sais-je ? , 2^{ème} édition, Paris, 1997, p. 84.
- (21) G. Morozewicz : Le Président de la République dans la Constitution Polonaise de 1935, thèse pour le doctorat, Toulouse, 1938 , p 78 et 79.
- (22) P. Ardant : Les institutions de la V^{ème} République, 3^{ème} édit., Hachette, 1995, p. 56.
- (23) محمد المجذوب : مرجع مذکور ، ص 333.
- (24) ألبير منصور : مرجع مذکور ، ص 253.
- (25) ردّ رئيس الجمهورية مشروع المرسوم ، بتاريخ 2006/11/25 ، لكن مجلس الوزراء عاد وأصرّ على قراره وذلك في جلسته المنعقدة بتاريخ 2006/12/2 الذي اعتبر نافذاً حكماً سندا لأحكام المادة 56 من الدستور اللبناني .
- نُشر هذا القرار بتاريخ 2006/12/14 في العدد رقم 59 ، من الجريدة الرسمية .
- (26) عادل يمّين : جريدة النهار ، العدد الصادر بتاريخ 2006/12/11 .