



لبنان: فراغ أم خلاص؟

الانتخاب و الفشل

تأليف

ندين فادي أمهز

29OCT2022



نبذة

أيام قليلة تفصل لبنان عن انتهاء ولاية رئيس الجمهورية وسيطر الخوف على المواطنين من شبخ فراغ سدة الرئاسة ونتائج هذا الفراغ على البلد وأعين الناس تتجه على السلطة التشريعية التي تتمتع بسلطة انتخاب رئيس جمهورية البلاد. وفي هذا الإطار تكثر التساؤلات في هذه المرحلة الدقيقة حول ما إذا كان المجلس النيابي يقوم بدوره المحدد في الدستور على أكمل وجه؟

وحول ما إذا كان المجلس سيتوصّل لانتخاب رئيس جديد كفوء ومناسب أم سيتم تمديد ولاية الرئيس المنتهية ولايته على الرغم من بُعد تحقّق هذه الفرضية. وفي حال عدم الانتخاب من سيتولى صلاحيات الرئيس؟ وما مدى انطباق مبدأ تصريف الأعمال على الحكومة الراهنة؟



قائمة المحتويات

2 نبذة
3 قائمة المحتويات
4 المقدمة
5 القسم الأول
7 القسم الثاني
12 الخاتمة
13 قائمة المراجع
13 المصادر الأخرى



المقدمة

تنقسم السلطات في لبنان إلى ثلاث سلطات: التشريعية والتنفيذية والقضائية وأخذ الدستور اللبناني بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية أي رئيس الجمهورية والحكومة.

وتنص المادة 49 من الدستور على أنه: " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن. يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه..."

خصص الدستور اللبناني في فصله الرابع القسم الأول منه لتنظيم وتحديد دور الرئيس وصلاحياته.

والجدير بالذكر أنه تم تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام الدستوري اللبناني ولطالما كان رئيس الجمهورية يتمتع بموقع ثابت وصلاحيات واسعة لمدة سنوات.

فما هي آلية انتخاب رئيس الجمهورية التي حددها الدستور اللبناني؟

وما مصير السلطة في حال الفشل في الانتخاب؟

تنقسم دراستنا في هذا البحث إلى قسمين:

القسم الأول: في آلية الانتخاب.

القسم الثاني: في شغور سدة الرئاسة.



القسم الأول

سنتناول في هذا القسم آلية الانتخاب بحيث سيتم تحديد السلطة المختصة للانتخاب، مراحل الانتخاب، شروط النصاب المطلوب لصحة انتخاب رئيس الجمهورية ومدة الولاية

- في الأنظمة الديمقراطية ثلاثة طرق لانتخاب رئيس الجمهورية: طريقة الانتخاب المباشر أي من قِبَل الشعب، وطريقة الانتخاب من قبل هيئة خاصة، وطريقة الانتخاب من قبل البرلمان.

والأسلوب الأخير هو المُعتمد في لبنان وفقاً للدستور، وبالتالي نستطيع القول بأن صلاحية انتخاب رئيس الجمهورية تدخل ضمن صلاحيات المجلس النيابي

- بالنسبة لعملية الانتخاب في لبنان: تمر العملية الانتخابية لرئاسة الجمهورية بمرحلتين أساسيتين. مرحلة الدعوة إلى الانتخاب التي يقوم بها رئيس مجلس النواب، ومرحلة الانتخاب التي تتم في الجلسة المخصصة للانتخاب

تنص المادة 73 من الدستور على أنه: " قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر يلتئم المجلس بناء على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس"

- لم يتم تحديد شروط معينة لانتخاب رئيس الجمهورية، اكتفت المادة 49 من الدستور على أنه:

"ولا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة" بالتالي يستخلص من هذه المادة أنه يستعان بالشروط التي تؤهل للنيابة"

فما هي الشروط التي تؤهل صاحبها للنيابة، بالتالي لرئاسة الجمهورية؟

لقد ورد بيان هذه الشروط في قانون الانتخاب الصادر في العام 2017 في المواد 5 و7 و8 و43¹

¹قانون الانتخابات الصادر في*17-6-2017

راجع كتاب القانون الدستوري د. حسين عبيد ص 322 321



- في النصاب المطلوب لصحة انتخاب رئيس الجمهورية، نصت المادة 49 من الدستور على أنه: " ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى ويكتفى بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي ..."

دار الجدل في السنوات الأخيرة حول مضمون أكثرية الثلثين: هل هي أكثرية ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون المجلس، أم هي أكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين؟

فالرأي الأول أخذ بأن النصاب الدستوري لا يمكن أن يكون إلا 86 نائبا مما يعني أنه لا بد من حضور 66 نائبا لعقد الجلسة والمباشرة بعملية الانتخاب وكذلك لفوز المرشح في الدورة الأولى

والرأي الثاني اعتمد على أن عبارة الغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا تعني الغالبية محسوبة على أساس عدد النواب الأحياء، حاضرين ومتغيبين، دون المتوفين²

- حددت المادة 49 من الدستور اللبناني أن ولاية الرئيس هي لست سنوات.

وتُطرح الإشكالية التالية: من بعد انتهاء الولاية أو خلو سدة الرئاسة لأي سبب كان، ما هي الأحكام المنظمة لهذه الفترة؟

الاجابة عن هذه الإشكاليات ستكون موضوع القسم الثاني من دراستنا.

² راجع الوسيط في القانون الدستوري د محمد الجذوب ص 455 456 457



القسم الثاني

يشكل شغور سدة الرئاسة في النظام الطائفي المعتمد لتوزيع الرئاسات الثلاث، عرفاً، أزمة مصيرية (أو وجودية أو كيانية)، خاصة وأن الدستور اللبناني لم يتحسب لحالة قد يطول فيها الشغور ولم ينظم بالتالي تفاصيلها.

" شغور موقع الرئاسة يحدث خلافاً في تركيبة السلطة الطائفية"

والشغور ليست بحادثة غريبة عن لبنان، يمكن ذكر حالة من حالات شغور حدثت في لبنان: حينما استقال الرئيس فؤاد شهاب من منصبه في 20 تموز 1960 وعُهد إلى حكومة الرئيس أحمد الداعوق تولي صلاحياته.

وتطرح إشكالية: ماذا يحدث لو استقال الرئيس أو توفي أو شغل مركزه لأي سبب آخر، قبل حلول موعد انتخاب

الخلف؟

نجد الجواب في المادة 74 من الدستور: "إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو سبب آخر فلاجل

انتخاب الخلف يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون."

وإذا صادف أن كان المجلس النيابي منحلًا عند شغور الرئاسة كان على مجلس الوزراء أن يدعو الهيئات الانتخابية

دون إبطاء لانتخاب مجلس جديد يجتمع بحكم القانون من أجل انتخاب رئيس جديد.

والمجلس الذي يلتئم لانتخاب رئيس جديد يعتبر، حسب المادة 75، "هيئة انتخابية لا هيئة تشريعية". ورأى البعض

أن هذا يعني أنه لا يحق له التشريع أو مناقشة أي موضوع آخر قبل الانتهاء من عملية الانتخاب.

ورفض رئيس مجلس النواب نبيه بري التسليم بهذا الرأي لأن الحقائق التاريخية، الحديثة والقديمة، لا تبرر هذا

التوجه. ولأن المجلس النيابي هو "أب وأم كل المؤسسات، وهذه حقيقة دستورية "جينية" لا يمكن لأحد أن يقفز فوقها "

ويجب الإشارة أن الرئيس حسين الحسيني اعتبر أن من حق النائب من حيث المبدأ مقاطعة الجلسات النيابية

الانتخابية وغير الانتخابية فهو يتمتع، أي النائب بحرية الحضور والمقاطعة بالتالي يمكن أن نستنتج أن النائب في بعض

الأحوال يسيء استعمال حقه لتلبية مصالح خاصة للكتلة الذي يمثلها وعرقله سير الجلسات وتأخيرها لغايات سياسية.

وذكرنا في السابق أن الدستور لم ينظم بشكل واف مرحلة الشغور إنما يمكن الاستعانة بالمواد التالية: نصت المادة

74 من الدستور على أنه تُنأط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً بمجلس الوزراء الذي يتولاها إلى حين انتخاب رئيس جديد



للجمهورية. وتلتقى هذه الخلاصة مع مبادئ دستورية وعرفية، وهي في صلب ميثاق العيش المشترك، ويقصد بها مبادئ استمرارية المرافق العامة والدولة والحياة الوطنية.

ويرى ادمون رباط أن مجلس الوزراء هو الذي يتجسد في كامل هيئته السلطة التنفيذية في حالة خلو رئاسة الجمهورية بانتهاء الولاية وعدم انتخاب الخلف (دراسة بناء على طلب رئيس مجلس النواب في 18/11/1987 عما قد يحصل في حال عدم انعقاد جلسة لانتخاب رئيس الجمهورية في الموعد المقرر دستورياً، في حال كانت الحكومة مستقبلة).
-كما يؤيد الدكتور محمد المجذوب منحى التفسير ذاته عند كلامه عن الفشل في انتخاب خلف لرئيس الجمهورية، منطوقاً الى احتمالات على أنه «إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو سبب آخر، فلأجل انتخاب الخلف يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون، وإذا اتفق حصول خلاء في الرئاسة نصت المادة 74 من الدستور حال وجود مجلس النواب منحللاً، تدعى الهيئات الناخبة من دون إبطاء ويجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الأعمال الانتخابية».

-ومن جهتها، نصت المادة 62 من الدستور على أنه «في حال خلو سدة الرئاسة لأية علة كانت، تُنأط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء». ويتوافق فقهاء القانون الدستوري على أن النصين أعلاه إنما يُطبّقان في جميع حالات شغور رئاسة الجمهورية، أي بما في ذلك انتهاء ولاية الرئيس وعدم انتخاب خلف له، وهي الحالة التي تندرج تحت عبارتي «أية علة كانت» (المادة 62) أو «سبب آخر» (المادة 74). وقد استمد الدكتور ادمون رباط حججه في هذا الاتجاه من الأصول التاريخية للنصين المذكورين في ظل دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية.

ويشارك الدكتور سليم جريصاتي رأي العلامة ادمون رباط أنه لا حاجة الى إجهاد الفكر كي يأتي تطبيق المادتين 62 و74 من الدستور شاملاً جميع الحالات (خلو سدة الرئاسة) من دون استثناء بمقتضى القاعدة الشرعية المدونة في المادة 64 من مجلة الأحكام العدلية «بأن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يقم دليل التقيّد نصّاً أو دلالة». الأمر الذي يعني بالنتيجة أنه مهما كان سبب خلو سدة متعددة لعدم التوصل الى اختيار الخلف وهي:

-عدم تمكّن المجلس من الاجتماع أو من الاستمرار في الاجتماع لأسباب تتعلق بالأمن أو النصاب أو المزاج.

-اجتماع المجلس وعدم تمكّنه من الاتفاق على انتخاب مرشح معيّن.

-اجتماع المجلس وإجراء العملية الانتخابية وعدم تمكّن أي مرشح من نيل الأثرية المطلوبة دستورياً.

إذا حدث ذلك، اعتبرت سدة الرئاسة خالية وتُطبّق المادة 62 دستور بصددها، وهذا الموقف ينسجم مع مبدأ الحفاظ على النظام القانوني، ومبدأ استمرار عمل المؤسسات العامة، ومبدأ استمرار الدولة ذاتها.



وصحيح أن المادة 62 انطقت في حال شغور سدة الرئاسة السلطة الاجرائية صلاحيات رئيس الجمهورية إنما

ضمن قيود:

اقترح الدكتور زهير شكر وضع بعض القيود على الحكومة التي أصبحت بموجب المادة 72 دستور هي السلطة

التي تمارس صلاحيات رئيس الجمهورية.

أول هذه القيود: كان ضرورة امتناع الحكومة عن أدائها مهامها بشكل طبيعي، فلا تجتمع إلا في حالة الضرورة

القوى.

القيد الثاني: كان قاعدة الإجماع داخل الحكومة، إن لجهة الدعوة الى عقد جلسة للحكومة، أو من جهة اتخاذ

القرارات.

القيد الثالث: كان التمييز بين الصلاحيات اللصيقة بالرئيس، والتي لا يمكن أن تمارسها الحكومة كالعفو الخاص،

وتقبل أوراق اعتماد السفراء، ومراجعة المجلس الدستوري وغيرها من الصلاحيات اللصيقة بالرئيس، وبين الصلاحيات

الرقابية التي يمارسها الرئيس، كرد القوانين وإصدارها، وكذلك الاعتراض على مقررات الحكومة وإصدار مراسيم. الحكومة

إضافة إلى الفئة الأولى من المقررات صلاحية تعيين كبار الموظفين حفاظاً على الميثاقية، بسبب أهمية هذه الصلاحية، مع

أن دور الرئيس هنا هو دور رقابي فقط.

القيد الرابع: كان ضرورة توقيع كل الوزراء على المقررات التي يتخذها مجلس الوزراء بصفته ممارساً لصلاحيات

رئيس الجمهورية.

وبدوره، تساءل الدكتور محمد المجذوب (مرجع سابق ص 463 الى 469) عن آلية اتخاذ القرارات عند خلو سدة

الرئاسة كالاتي: هل تُنأط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء؟ وهل تصبح قرارات الحكومة رهناً بتوقيع

جميع الوزراء أو يكفي بالأكثرية؟

إن رئيس مجلس النواب نبيه بري لا يرى في خلو سدة الرئاسة ما يبرر شلّ عمل الحكومة وجعل قراراتها رهن

مشيئة أي وزير في الحكومة. وقد حاول رئيس المجلس النيابي إقناع رئيس الحكومة (تمام سلام) باتباع صيغة أكثر مرونة

لتسيير عمل الحكومة، تتلخص في إصدار قرارات مجلس الوزراء بالنصف زائد واحد، أو بأكثرية الثلثين، وفقاً لطبيعة

الموضوع، كما كان يحصل خلال وجود رئيس الجمهورية. وأكد أن حكومة الرئيس فؤاد السنيورة كانت في ظل غياب رئيس

الجمهورية تصدر قراراتها بأكثرية ثلثي الحاضرين، ولم تعتمد صيغة الإجماع.



- وأكد بعض رجال القانون أن الممارسة الصحيحة لصلاحيات رئيس الجمهورية من قبل مجلس الوزراء تنطلق في الدرجة الأولى من قاعدة عدم الخلط بين ممارسة مجلس الوزراء لهذه الصلاحيات من جهة، وبين عمل مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية من جهة أخرى، الذي يجب أن يبقى كما هو من دون تعديل، سواء أكان رئيس الجمهورية موجوداً أم كان منصبه شاغراً.

- وبعبارة أوضح، إن مجلس الوزراء بغياب الرئيس تصبح له صفة إضافية هي صفة الوكيل في ممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية، إلا أن هذه الصفة الجديدة لا تفقده ولا تنفي عنه صفته الأساسية كمؤسسة أناط بها الدستور السلطة الإجرائية وعين لها مهامها وحدد كيفية قيامها بهذه المهام (...). إن إعطاء كل وزير، بغياب الرئيس، حق الاعتراض على أحد مواضيع جدول الأعمال، هو بمثابة إشراكه في وضع جدول الأعمال، أي إعطاء كل وزير أكثر من الصلاحيات الممنوحة في الدستور لرئيس الجمهورية نفسه.

- لذلك، فإن القاعدة الثانية لممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية في حالة الشغور، هي أن هذه الممارسة ينبغي ألا تؤدي، من جهة إلى الإنقاص من الصلاحيات العائدة للرئيس، كما ينبغي ألا تؤدي إلى إعطاء الوكيل من الصلاحيات أكثر مما للأصيل في الدستور.

- أما القاعدة الثالثة والأخيرة، فهي تنطلق من أن الدستور ينقل صلاحيات الرئيس في حالة الشغور إلى هيئة دستورية، هي مجلس الوزراء وليس إلى مجموعة أفراد هم الوزراء الذين يتألف منهم مجلس الوزراء.³

- ماذا لو خَلَّت سدة الرئاسة بانتهاء مدة ولاية الرئيس من دون أن يتمكن المجلس من انتخاب الخلف وكانت الحكومة القائمة حكومة مستقيلة ومكأفة تصريف الأعمال؟ هل يحق لهذه الحكومة المستقيلة أن تتولى صلاحيات الرئاسة الأولى وكالة إلى أن يتمكن المجلس من اختيار رئيس جديد؟

هذه الاشكالية مهمة نظرياً لأنها تنطبق على وضعنا الحالي: فولاية الرئيس الحالي ستنتهي بعد بضعة أيام والحكومة الحالية هي حكومة تصريف أعمال.

³ وزير العدل السابق بهيج طيارة «الآلية... والدستور» في صحيفة «السفير» في. (3/3/2015)



يجيب الدكتور محمد المجذوب بالإيجاب عملاً بمبدأ الاستمرارية (الدولة) ذاته وتحاشياً للوقوع في الفراغ الدستوري أو في فراغ الحكم، وحرصاً على سلامة الدولة وسلامة المؤسسات والإدارات العامة، وهذا هو، في الواقع، موقف الاجتهاد والفقهاء في معظم دول العالم.

وتأييداً لما تقدم، نشير إلى ما ورد في المرجع ذاته (ص 522) حيث يستطرد الدكتور محمد المجذوب: «وهكذا لا يجوز الحكومة مستقلة ومكلفة تصريف الأعمال القيام بالأعمال التصريفية، ما لم تكن هناك حالات طارئة أو ظروف استثنائية، تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة (الداخلي والخارجي) تبرّر هذه الأعمال (كالظروف التي مرّ بها لبنان خلال عامي 1975-1900 وحثّت اتخاذ تدابير، خلافاً لمفهوم تصريف الأعمال وإنما استناداً إلى ضرورة ديمومة المؤسسات الدستورية واستمرارها). ففي الظروف الاستثنائية تستبدل المشروعية العادية بمشروعية استثنائية تجيز لحكومة مستقلة ومكلفة تصريف الأعمال اتخاذ التدابير التصريفية حرصاً منها على أمن المجتمع وعمل المرافق العامة واستمرار الدولة ذاتها.

ملاحظة: في تموز 2013 أجازت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل في رأيها الاستشاري لحكومة تصريف الأعمال عقد جلسة استثنائية لاتخاذ القرار المناسب في شأن مرسومين يتعلقان بأعمال التنقيب عن النفط.

- كما يشارك في الرأي ذاته الدكتور زهير شكر: إذا صادف الشغور الرئاسي وجود حكومة مستقلة، فإن هذه الأخيرة تسترد كامل صلاحياتها، إن بسبب الحفاظ على استمرارية المؤسسات الدستورية وتوازنها، أو لأن مرسوم الاستقالة لم يكن صادرًا عند الشغور، فلا تترتب على الحكومة أية التزامات.

خلاصة الأمر، إن الشغور الرئاسي يستوجب على الحكومة والبرلمان حصر إدارة شؤون الدولة في المسائل الضرورية والملحة التي لا تحتل التأجيل، حتى لا يصبح وجود رئيس الدولة، المؤتمن على الدستور ورمز الدولة، مسألة ثانوية، ولكيلا تهتز الشرعية الميثاقية والاجتماعية.



الخاتمة

نختم بأن دور رئيس الجمهورية هو أساسي وأساس العمود الفقري للبلاد، ولبنان في أمسّ حاجة لانتخابات رئاسية وانتخاب وجه جديد كفوء ملّم باحتياجات البلاد لهوضه. فالوضع الحالي لا يتحمل شغورا إضافيا للمنصب الرئاسي فهو متعطش للدور الرئاسي الفعال والمنتج لإعادة الثقة للمواطنين وإعادة إحياء الأمل في نفوسهم.

فبعد أيام قليلة ينتظر جميع المواطنين الاستجابة للإسراع بانتخاب رئيسهم الجديد حاملا معه المشاريع الناهضة للبلاد. ففي حال، بعد انتهاء ولاية الرئيس الحالي، حدث الشغور ستنتقل صلاحيات الرئيس لحكومة تصريف الأعمال الحالية وذلك للمصالح العامة للبلاد واستمراريتها..



قائمة المراجع

المصادر الأخرى

الدكتور إدمون رباط - الدستور اللبناني - مصادره، نصوصه وتعليقات عليه منشورات الجامعة اللبنانية - قسم الدراسات القانونية والسياسية والإدارية - بيروت 1982 (باللغة الفرنسية) - ص 423 و424 وص 554 الى 556.

الدكتور زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الثاني - أيار 2019 - دار المنهل اللبناني - صد 772 الى 781

الدكتور محمد المجذوب - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم - الطبعة الخامسة 2018 - منشورات الحلبي الحقوقية - صد 458 الى 469 و518 الى 525.

الأستاذ بشارة منسي - الدستور اللبناني، أحكامه وتفسيرها - الدراسات والوثائق المتعلقة به - ص 358 - 359 (ملاحظات تحت شرح المادة 62 من الدستور)

وزير العدل السابق بهيج طَبارة «الآلية... والدستور» في صحيفة «السفير» في 2015/3/3

الدكتور حسين عبيد القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان الطبعة الاولى