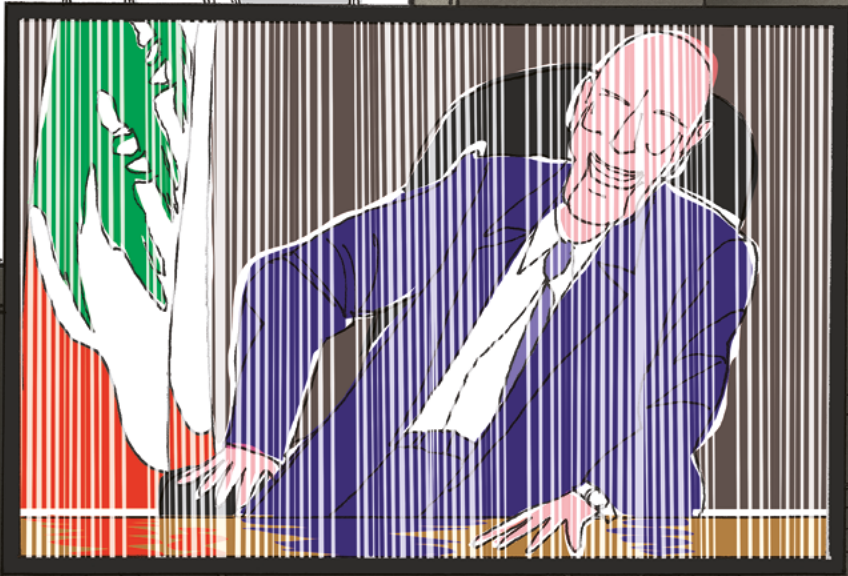


هكذا تُصنع "الإرادة العامة" في لبنان إشكاليات النظام الداخلي للمجلس النيابي

وسام اللخام



هكذا تُصنع «الإرادة العاقمة» في لبنان

(إشكاليات النظام الداخلي للمجلس النيابي)

كتابة وبحث: د. وسام اللحام

ملحق: نيقولا غصن

تدقيق لغوي: شادي القهوجي

الناشرة: المفكرة القانونية

info@legal-agenda.com

بناية جوزيف معوض 1970، الطابق الأول، شارع بني كنعان، بدارو - بيروت، لبنان.

هاتف/فاكس: 009611383606

www.legal-agenda.com

تصميم المطبوعة: علي نجدي

الخط المستعمل: IBM Plex Sans Arabic - 29 Lt Azer - Diba

رسوم: رائد شرف

Creative Commons Licence 2.5

© حقوق الملكية للمفكرة القانونية 2023

تسمح المفكرة القانونية بصفتها مالكة لهذه الدراسة بنسخ أي جزء منها أو تخزينه أو تداوله على أن يتم ذلك لغايات غير تجارية ومن دون أي تحوير أو تشويه، وعلى أن يذكر بشكل واضح وجلي في كل مرة اسم الكاتب واسم «المفكرة القانونية».

فهرس

6.....	المقّمة
10.....	القسم الأول: النظام الداخلي: الهدف منه وطبيعته القانونية
44.....	القسم الثاني: تاريخ النظام الداخلي
60.....	القسم الثالث: شوائب النظام الداخلي الحالي
109.....	الخلاصة
113.....	ملحق: نقاشات النظام الداخلي لمجلس النواب في السبعينيات

المقدمة

يحتلّ النظام الداخلي الذي يرعى عمل المجالس التشريعية مكانةً محوريةً في البناء الدستوري للدولة الحديثة. فالديمقراطية القائمة اليوم هي ديمقراطية تمثيلية، أي إنّه ليس بإمكان الشعب، صاحب السيادة، أن يمارس سيادته مباشرة، بل عليه تفويضها إلى ممثّلين يتولّون التعبير عن إرادته ضمن برلمانات مُنتخبة. لذلك تصبح الديمقراطية انعكاسًا للحياة البرلمانية بحيث تتجلّى حقيقتها في وجود نقاش حرّ وشقّاف داخل المجالس التمثيلية، ممّا يعطي النائب والكتل السياسية القدرة على التعبير عن آرائهم والدفاع عن مصالح المجتمع وفقًا لقواعد وأصول مؤسّساتية تسمح باتّخاذ القرار بشكل نزيه وعلني.

فالنظام الداخلي لمجلس النواب شديد الارتباط بالطبيعة الديمقراطية للنظام السياسي، إذ إنّ كلّ المبادئ التي يكرّسها الدستور وتفترضها طبيعة النظام البرلماني، كالفصل بين السلطات وتوازنها وعلنية النقاش ومسألة النصاب والغالبية، تصبح من دون جدوى فعليًا في حال لم تكن مُكرّسة بشكل واضح في النظام الداخلي من خلال أحكام تضمنها وآليات تسمح بحسن تطبيقها. من هذا المنطلق، يمكن القول إنّ الحقيقة الديمقراطية لأيّ نظام سياسي لا تظهر فعليًا في دستوره، بل يتوجّب أيضًا دراسة الآليات التي تحكم عمل مجلسه التمثيلي، ذلك أنّ النظام الداخلي الديمقراطي وحده يعطي الديمقراطية التمثيلية كامل معناها السياسي، وإلا يتحوّل البرلمان إلى جزء من سلطة أوليغارشية تخدم مصالحها الخاصة بمعزل عن مصالح المجتمع.

وقد عبّر الأمين العام لرئاسة مجلس النواب الفرنسي العلامّة "أوجين بيار" (1848-1925) في كتابه المرجعي حول القانون البرلماني عن أهميّة النظام الداخلي للمجالس التشريعية قائلاً:

"وفي الظاهر يبدو أنّ النظام هو القانون الداخلي الذي يرعى عمل المجالس التشريعية، هو مجموعة التدابير التي من شأنها إرساء منهجية عمل مُعيّنة من أجل تنظيم اجتماع حيث

تعارض العديد من التوجُّهات المُتناقِضة. في الحقيقة، يُعدُّ النظام الداخلي أداة خطيرة في يد الأحزاب، نظرًا إلى قدرته على التأثير في سير الأعمال تأثيرًا يفوق تأثير الدستور نفسه¹.

ولا شكَّ في أنّ ما تضمّنه هذا النّص من كلامٍ رأى في النظام الداخلي أداةً خطيرة بيد الأحزاب والكتل، جاعلاً تأثيره يفوق، في بعض الأحيان، تأثير الدستور نفسه، يعبر عن المبادئ التي كانت سائدة خلال الجمهورية الثالثة في فرنسا (1875-1940) والمُتعلّقة بسيادة البرلمان وغياب الرقابة على دستورية القوانين، وهو يعني أنّ إرادة البرلمان كانت الإرادة العليا في الدولة بوصفها التجسيد الوحيد للسيادة الوطنية. وسنرى لاحقاً كيف أدّى إنشاء المجلس الدستوري الفرنسي في الجمهورية الخامسة (1958) وتراجع فكرة سيادة البرلمان، لا بل أفولها، إلى تعديل دور النظام الداخلي وموقعه، بحيث لم يعدد بالإمكان القول إنّه قد يصبح أهمّ من الدستور في تنظيم الشأن العام.

عرف لبنان خلال تاريخه السياسي الحديث صراعاتٍ سياسية تتعلّق بتوزيع الصلاحيات بين المؤسّسات الدستورية، لكنّ النقاش غالبًا ما كان ينحصر في التوازن بين أركان السلطة التنفيذية، لا سيّما بين رئيسي الجمهورية والحكومة. فالدستور بشير، في العديد من مواده، إلى صلاحيات هذين الأخيرين، بينما لا يُذكر رئيس مجلس النواب إلّا نادرًا، بل إنّه يغيب تقريبًا عن الغالبية الساحقة من موادّ الدستور. وهكذا، انحصر النقاش لسنوات طويلة بأركان السلطة التنفيذية الأكثر بروزًا، في حين غاب النقاش عن رئيس مجلس النواب الذي تمكّن من إخفاء سلطته وراء أحكام النظام الداخلي الذي لا يحظى بالاهتمام كالدستور، ولا يتمّ تناوله في وسائل الإعلام إلّا عَرَضًا.

وقد تفاقم هذا الخلل مع احتلال الشخص ذاته، وهو السيّد نبيه بزيّ، موقع رئاسة مجلس النواب منذ العام 1992 وحتى اليوم، ما سمح له، مع الوقت، بالهيمنة على الحياة البرلمانية

1. « Le règlement n'est en apparence que la loi intérieure des assemblées, un recueil de prescriptions destinés à faire procéder avec méthode une réunion où se rencontrent et se heurtent beaucoup d'aspirations contradictoires. En réalité c'est un instrument redoutable aux mains des partis ; il a souvent plus d'influence que la constitution elle-même sur la marche des affaires publiques » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1924, p. 490).

وفرض تأويله الخاص للدستور والنظام الداخلي من دون اعتراض جدّي من النوّاب الذين، بغالبيتهم الساحقة، انتخبوا للمرة الأولى بعد انتهاء الحرب الأهلية. عادةً ما تتيح التجربة البرلمانية الطويلة والعريقة، عبر السنوات، تشكيل ذاكرة تحصّن الطابع الديمقراطي للحياة النيابية، غير أنّ مجلس النوّاب في لبنان شهد، بعد العام 1992، قطيعةً مع ماضيه أفقدته ذاكرته المؤسّساتية كي تحلّ مكانها ممارسات تغلب عليها الاعتباطية والتوافقات المصلحية بين الجهات السياسية المهيمنة على المجلس.

شكّل نقلُ جلسات انتخاب رئيس الجمهورية عبر وسائل الإعلام، منذ الجلسة الأولى التي عُقدت في تاريخ 29 أيلول 2022، فرصةً ثمينة لمراقبة الكيفيّة الفعلية التي تتمّ بها إدارة مجلس النوّاب والدور المحوري الذي يضطلع به رئيس المجلس من خلال ترؤسه تلك الجلسات. وبات من الواضح أنّ هذا الأخير لا يكتفي بتأدية الدور المألوف الذي يقوم به رئيس أيّ هيئة تقوم سلطتها على اتّخاذ القرارات بعد التداول، إنّما تخطّى هذا الجانب الإداري بأشواط، إذ أجاز لنفسه الحلول مكان مجلس النوّاب للفصل اعتباطياً في المواضيع الإشكالية التي يثيرها تطبيق الدستور أو النظام الداخلي، من دون تبرير موقفه أو تقديم المُسوّغات القانونية الضرورية لذلك. وقد تجلّى هذا الواقع، بشكل ساطع، في مجموعة من القرارات التحكّمية التي فرضها رئيس مجلس النوّاب على الرغم من تداعياتها الخطيرة على الطبيعة الديمقراطية للعمل البرلماني الذي يُفترض أن يقوم على الشفافية والنقاش العام واتّخاذ القرارات بشكل جماعي.

جزءاً ما تقدّم، يتبيّن لنا أنّ النظام الداخلي المعمول به حالياً لم يعد صالحاً لتأدية وظيفته لجهة تنظيم الحياة النيابية بطريقة ديمقراطية، ولا يرجع ذلك إلى الخلل في أحكامه فقط، وهو ما ستناقشه هذه الورقة البحثية بإسهاب، إنّما هو ناتجٌ أيضاً من الأداء السياسي للجهات المسيطرة على البرلمان، والذي بات ينطلق من فهم مُنحرف لمقولة "المجلس سيّد نفسه" بغية تحويل الدستور والنظام الداخلي إلى مُجرّد وجهة نظر تتبدّل وفقاً للمصالح السلطوية والتوافقات السياسية للكتل النيابية الكبرى.

وقد ارتفعت في الآونة الأخيرة الأصوات المُنذدة بغياب المعايير الديمقراطية في العمل البرلماني، وزاد عدد النوّاب الذين يتقدّمون باقتراحات من أجل تعديل النظام الداخلي؛

صحيحٌ أنّ الطريقة الاعباطية التي تتمّ بها إدارة مجلس النواب ليست بجديدةٍ، لكنّها باتت ظاهرة للعيان اليوم نتيجة التحديّ المتزايد لسلطة رئيس مجلس النواب، وتفاقم الأزمة السياسية التي يعيشها لبنان، والصراع الدائم بين الزعماء الذي أصبح أكثر حدّةً بعد العام 2005. وقد ظهر ذلك جليّاً عند كلّ استحقاق دستوري، إذ بات رئيس مجلس النواب يضطرّ إلى اتخاذ "مواقف دستورية" يكون هدفها الفعلي الدفاع عن موقعه في النظام الذي يهيمن عليه الزعماء.

لقد كان النظام الداخلي، لفترة طويلة، هذا "اللامُفكّر فيه"، ذلك أنّ الصراع السياسي كان يتسّتر دائماً بذرائع دستورية من دون التنبّه لأهمّيته، بل لخطورته في النظام السياسي اللبناني. قد لا يكون تشخيص "أوجين بيار" لدور النظام الداخلي صالحاً في فرنسا اليوم، لكنّه يحتفظ بكلّ قوّته في الحالة اللبنانية لأسباب سنشرحها لاحقاً. لذلك أصبح من الضروري الانتقال بالنظام الداخلي من "اللامُفكّر فيه" إلى مجال يخضعه إلى النقاش العلني والانتقاد والمُراجعة. فالسلطة الاعباطية تفضّل دائماً أن تمارس في الخفاء كي تستمرّ من دون معارضة، من هنا ضرورة تشريح النظام الداخلي تشريحاً يطال الناحيتين الدستورية والسياسية معاً كي تتمكّن من تحديد موقعه الحقيقي في النظام السياسي اللبناني.

بناءً عليه، ستعتمد هذه الورقة البحثية إلى معالجة النظام الداخلي لمجلس النواب انطلاقاً من منهجية تهدف أولاً إلى تحديد الطبيعة القانونية للنظام وموقعه من ضمن البناء الدستوري للدولة اللبنانية، وثانياً إلى استعراض التطوّر التاريخي للنظام الداخلي والمراحل المختلفة التي مرّ بها منذ إعلان دولة لبنان الكبير في العام 1920 وحتى اليوم، وأخيراً إلى تحليل الإشكاليات الكبرى لأحكام النظام الداخلي المعمول به حالياً وتحديد مدى توافقها مع المبادئ الديمقراطية التي يجب أن ترعى عمل المجالس التمثيلية.



القسم الأول

النظام الداخلي: الهدف منه وطبيعته القانونية

النظام الداخلي: الهدف منه وطبيعته القانونية

يشكّل النظام الداخلي الامتداد الطبيعي للدستور، إذ هو يحتوي على أحكام تجد مُرتكزها في هذا الأخير وتتعلّق بتنظيم الصلاحيات التشريعية والرقابية والمالية والانتخابية لمجلس النواب. لذلك، يحتلّ أيّ نظام داخلي موقعًا حاسمًا في الحياة الدستورية، وهو يُعدّ جزءًا محوريًا في البناء القانوني للدولة بالرغم من فرادته وخصائصه المميزة التي لا تسمح لنا بإدراجه ضمن هرمية النصوص التقليدية. إنّ هذا التناقض الظاهري الذي يولي من جهة أهمّية قصوى للنظام الداخلي في عمل المؤسسات الدستورية، يضعه من جهة أخرى في موقع فريد بحيث لا يمكن لنا التعاطي معه مثل سائر النصوص القانونية التي تُصدرها السلطات العامة، وهو موقع يتطلّب شرحًا مُعمّقًا للغاية من وجوده أوّلاً، ومن ثمّ تحديد طبيعته القانونية ثانيًا، كي نخلص في النهاية إلى فهم وظيفته السياسية.

أوّلاً: الاستقلالية التنظيمية للبرلمان

لا يمكن فهم فلسفة النظام الداخلي إلّا من خلال فهم الغاية التي جعلت مجلس النواب يستقلّ في وضعه. فقد نصّت المادّة 43 من الدستور اللبناني على أنّ "للمجلس أن يضع نظامه الداخلي"، أيّ أنّه يستطيع أن يضع القواعد التي ترعى عمله الداخلي بحريّة تامّة، كتحديد عدد اللجان، وكيفيّة التصويت، وتعيين الإجراءات الواجب اتّباعها عند استجواب الحكومة أو وزير مُحدّد. فالهدف من النظام الداخلي هو حماية السلطة التشريعية من هيمنة السلطة التنفيذية التي كانت، في زمن المَلَكِيّات والنظم السلطوية، تصدر حريّة الهيئات التمثيلية وتعمل جاهدة للحدّ من استقلالها. لذلك كان من الضروري، بعد انتشار النظام البرلماني وانتصار الديمقراطية التمثيلية، ترسيخ هذه المُكتسبات عبر ضمان حريّة المجالس المُنتخبة وتخويلها إقرار أنظمتها الداخلية بنفسها. فالغاية من تفرد مجلس النواب بوضع نظامه الداخلي ضمانٌ فعالية التمثيل الشعبي وحريّته، وليس تكريس اعتبارية السلطة التشريعية وتفوّقها من القواعد الدستورية عند ممارستها صلاحياتها.

تبيّن السوابق التاريخية الترابط بين استقلال المجالس التمثيلية بوضع نظامها الداخلي والطبيعة الديمقراطية للنظام السياسي. فخلال الحكم الإمبراطوري السلطوي في فرنسا، سواء في ظلّ حكم نابوليون الأول (1804-1814) أو نابوليون الثالث (1852-1870)، كان يتمّ إقرار النظام الداخلي للمجالس التمثيلية بمرسوم صادر عن رئيس الدولة أو بنصّ تشريعي خاص يحتاج إلى تدخّل هذا الأخير وموافقته. لا بل كان يُتوجّب انتظار الإصلاحات الليبرالية التي أدخلها الإمبراطور نابوليون الثالث في نهاية حكمه كي يتمّ منح هذه المجالس التمثيلية الحقّ في وضع أنظمتها الداخلية، وذلك بموجب المادة الثامنة من النصّ التشريعي الصادر في 8 أيلول 1869 والتي أضافت تحفّظاً مهمّاً، إذ اعتبرت أنّ تنظيم العلاقات بين حكومة الإمبراطور ومجلس الشيوخ والمجلس التشريعي يتمّ بمرسوم إمبراطوري²، ما يعي اقتصار النظام الذي تنفرد المجالس بإقراره على الشؤون الداخلية حصراً. مع الإشارة إلى أنّ تدخّل رئيس الدولة في القرن التاسع عشر كان يتجلى أيضاً في حقّه في تعيين رئيس المجالس التمثيلية مباشرة أو بناءً على لائحة تضمّ عدداً مُعيّناً من الأسماء التي يقترحها النواب.

حتمّ التطوّر الديمقراطي الذي شهدته الدول في النصف الثاني من القرن التاسع عشر التخلّي تدريجيّاً عن تدخّل السلطة التنفيذية في الشأن الداخلي للمجالس التشريعية المُنتخبة، وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات. لا بل إنّ المبدأ العام الذي بات سائداً اليوم هو حقّ المجلس في وضع نظامه الداخلي حتّى وإن لم ينصّ الدستور صراحة على ذلك، كون الحدّ من هذا الحقّ استثناء يحتاج إلى نصّ خاص، وبغيابه يجب التسليم حكماً بقدرة المجلس على إقرار نظامه الداخلي³.

2. « Les rapports réglementaires entre ces pouvoirs (le gouvernement de l'empereur, le Sénat et le Corps législatif) sont établis par décret impérial. - Le Sénat et le Corps législatif font leur règlement intérieur » (Sénatus-consulte du 8 septembre 1869).

3. « En vertu des principes généraux, toute assemblée a le droit de faire son règlement, à moins qu'un texte de loi le lui interdise et la régleme d'autorité en tout ou partie. Cela résulte de ce que cette réglementation est indispensable pour le fonctionnement même de l'Assemblée. Qui veut la fin veut les moyens : en donnant l'existence et l'activité aux Chambres, la Constitution leur donne par cela même le droit de faire leur règlement. Un texte n'était pas nécessaire pour affirmer cette prérogative; un texte eût été nécessaire pour la supprimer ou la restreindre » (A. Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, Tome 2, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1921, p. 366).

وهكذا، يتبيّن أنّ استقلالية البرلمان التنظيمية (l'autonomie réglementaire du parlement) تتبع ضرورةً من مبدأ الفصل بين السلطات، وهي لا تتجلى فقط في استقلالية البرلمان تجاه الحكومة، إنّما في استقلالية كلّ غرفة من غرف البرلمان بوضع نظامها الداخلي بشكل أحادي الطرف من دون حاجتها إلى الحصول على موافقة الغرفة الثانية⁴. وقد كرّس الدستور اللبناني هذه المبادئ بشكل صريح، إذ نصّت الفقرة "هـ" من مُقدّمته على الآتي: "النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها"، بينما كانت المادة 43 القديمة من الدستور عند إقرارها في العام 1926، وقبل إلغاء مجلس الشيوخ في العام 1927، تعلن أنّ "لكلّ من المجلسين أن يضع نظامه الداخلي". فالمجالس التمثيلية، بوصفها مُنتخبة وتتجنّد فيها الشرعية الشعبية، لا يمكن إلّا أن تكون مُستقلّة عن سائر السلطات الدستورية كي تتمكن من القيام بدورها بحريّة. فالاستقلالية التنظيمية هي من أهمّ الوسائل التي يضمن بها مجلس النواب في لبنان حريته السياسية.

وكذلك، تظهر الاستقلالية التنظيمية للبرلمان في مجموعة مُتنوّعة من التدابير، كما في المادة 46 من الدستور اللبناني التي تنصّ على الآتي: "للمجلس دون سواه أن يحفظ النظام في داخله بواسطة رئيسه". ونشير إلى أنّه لم يكن لهذه المادة وجود في القوانين الدستورية الخاصة بالجمهورية الثالثة الفرنسية، الصادرة في العام 1875، وأنها أُدرجت في النظام الداخلي لكلّ من مجلسي الشيوخ والنواب الفرنسيين، وقد تمّ إدخالها في متن الدستور اللبناني، علمًا أنّها، في حقيقة الأمر، مادّة تنظيمية كان يمكن الاكتفاء بوضعها في النظام الداخلي. وبعثًا إدمون رباط على المادة 46 قائلاً إنّّه كان "من الطبيعي أن يتفرّع عن حقّ البرلمان بوضع نظامه الداخلي وتشكيل هيئته الإدارية حقّه بأن يتولّى بنفسه، أي بواسطة رئيسه، أمر حفظ انضباط أعضائه وموظّفيه في داخل المجلس، وأن يختصّ وحده بصلاحيّة المحافظة على سلامته (...)" وذلك بمنع أيّ قوّة عامة من الحضور إلى المجلس، إلّا بطلب رسمي من الرئيس، وكلّ ذلك

4. « Dans les régimes démocratiques représentatifs, il est admis, comme un axiome, que chaque Chambre doit pouvoir établir son règlement et le modifier à volonté par voie de résolution unilatérale. La nécessité d'assurer l'indépendance chaque Chambre vis-à-vis de son égale et surtout vis-à-vis du Gouvernement, commande cette solution » (Joseph-Barthélemy et Paul Duez, Traité de droit constitutionnel, Librairie Dalloz, paris, 1933, p. 522).

لجعل البرلمان في وضعية من الاستقلال، إزاء السلطة الإجرائية، تمكّنه من أن لا يلجأ إليها إلا في الحالات العصبية⁵.

لا يمكن في الحقيقة فهم المادّة 46 إلا من خلال العودة إلى السياق التاريخي الذي أحاط بظهور النظام البرلماني، حيث كان الصراع السياسي يتجلّى أساسًا في علاقة رئيس الدولة بالمجالس النيابية، وفي الخطر الدائم المُتمثّل في استخدام هذا الأخير القوى العسكرية من أجل اقتحام مقرّ البرلمان وفرض إرادته على مُمثلي الشعب. يكمن الهدف المباشر من استقلالية البرلمان التنظيمية في ضمان حرّية النقاش وتمكين النوّاب من إبداء آرائهم والتداول في الشؤون العامة من دون أن يتعرّضوا لأيّ إكراه أو ضغط، كما في تمكينهم من الوصول إلى مقرّ البرلمان بحرّية من دون أن يتعرّضوا للمنع أو الخطر. وقد كرّست الفقرة الأخيرة من المادّة الخامسة من النظام الداخلي الحالي هذا المبدأ، إذ أعلنت أنّ رئيس المجلس "يحفظ الأمن داخل المجلس وفي حرمة، ويلفظ ويطبّق العقوبات". ويتوافق هذا النصّ، بشموله حرم المجلس، مع الأصل الفرنسي الذي نجده في النظام الداخلي لمجلس النوّاب الفرنسي، والذي تمّ إقراره في العام 1915، بحيث نصّ على أنّ رئيس المجلس يحفظ الأمن داخل المجلس وخارجه⁷. لا بل إنّ المادّة 214 من أوّل نظام داخلي مُتكامل لمجلس النوّاب اللبناني، والذي تمّ إقراره في العام 1930، هي ترجمة حرفيّة للنصّ المذكور الموجود في النظام الداخلي الفرنسي، إذ جاءت على الشكل الآتي: "المحافظة على النظام العام والأمن داخل المجلس وحوله وعلى النظام فيه من اختصاص الرئيس وحده، ويقوم بها الرئيس باسم المجلس. وللرئيس أن يحدّد قوّات الأمن «الجندمة والبوليس» التي يراها كافية لهذا الغرض، فتقيم في الأمكنة الخاصة من بناء المجلس وتكون تحت إمّرتة".

5. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص. 819-820.

6. « Pour que les délibérations d'une Assemblée soient libres, il faut que nulle force étrangère ne puissent pénétrer dans l'enceinte où elle siège ; il faut qu'elle exerce seule et souverainement la police de cette enceinte » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1924, p. 1273).

7. Article 129: « Le président est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de la Chambre. A cet effet, il fixe l'importance des forces militaires qu'il juge nécessaires; elles sont placées sous ses ordres ».

وتتجسّد الاستقلالية التنظيمية لمجلس النواب في انفراده أيضاً بتحديد موازنته "لكي لا يشعر بأية تبعية مالية نحو السلطة الإجرائية التي تتولّى زمام الصرف في الدولة"⁸. وقد جاء الدستور اللبناني خاليًا من هذه الضمانة التي تجد مصدرها في التقليد البرلماني، وتمّ تكريسها في الفقرة الرابعة من المادة الثامنة من النظام الداخلي التي تنصّ على أنّ مكتب المجلس يتولّى موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها". إذ يتمّ إرسال مشروع موازنة المجلس إلى وزارة المالية التي تقوم بإدراجها في الموازنة العامة كما وردتها، من دون تعديل، ومن ثمّ تصدر في قانون الموازنة العامة حين يتمّ إقراره تحت الباب الثاني المُخصّص لنفقات مجلس النواب المختلفة، وذلك احترامًا لمبدأ وحدة الموازنة الدستوري الذي يحتمّ لحظ جميع نفقات الدولة ووارداتها في نصّ واحد.

وقد وصف "أوجين بيار" استقلالية البرلمان المالية خلال الجمهورية الثالثة قائلاً إنّها كاملة وتامة ولا تحتل أيّ تحقُّق أو تدخُّل، لا من الحكومة ممثّلةً بوزارة المالية، ولا من القضاء المالي الذي يجسّده ديوان المحاسبة؛ فهذه الاستقلالية هي أقرب إلى المجال السيادي الذي ينحصر فيه القرار بمجلس النواب وحده⁹.

8. إدمون رباط، المرجع نفسه، ص. 820.

9. « L'indépendance des Chambres exige que chacune d'elles ait son propre budget, préparé par elle seule, voté souverainement et définitivement apuré par elle seule, sans aucune immixtion du ministère des Finances ni de la Cour des comptes. Le total du crédit mis chaque année à la disposition des Questeurs du Sénat et de la Chambre des députés ne figure que pour la forme au budget de l'Etat et par une nécessité d'écriture publique. Les détails dont il se compose ne sont ni communiqués au ministre des Finances pendant la période de préparation du budget, ni soumis à la Commission du budget pendant son examen, ni discutés en séance avec les crédits généraux de l'Etat, ni contrôlés par la Chambre qui n'y est pas intéressée. L'autonomie sur ce point est complète, absolue, sans réserve » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1924, pp. 13431344-).

تجدد الإشارة هنا إلى أنّ الاستقلالية المالية تظهر أيضاً في انفراد البرلمان بوضع نظامه المالي الذي يحدّد أصول عقد النفقة وتصفيها وكلّ التفاصيل المتعلّقة بتنفيذ الموازنة. ففي حين تمّ تحديد هذا النظام في فرنسا بقرار خاص من مكتب الجمعية الوطنية، نصّت المادة الثامنة من النظام الداخلي لمجلس النواب في لبنان على أنّ حوالات الصرف والتصفيّة وسائر عقود النفقات يجب توقيعها من الرئيس أو نائبه مع أحد أمينيّ السزّ وأحد المُفوضّين، «على أن تُطبّق بشأنها أحكام قانون المحاسبة العمومية». وهذا ما تكرّزه المادة 110 من القرار رقم 934 الصادر عن رئيس المجلس في العام 2005 حول تنظيم مجلس النواب التي نصّت على خضوع «الأصول المالية في مجلس النواب لقانون المحاسبة العمومية»، بينما أضافت المادة 111 الآتي: «تعتمد في مراقبة عقد النفقات الأصول الواردة في المرسوم رقم 324 تاريخ 13/11/1964»، ما يعنى أنّ مجلس النواب حرّ في تحديد الأصول المالية التي يخضع لها، سواء تمّ ذلك بقرار خاص أو عبر تطبيق الأحكام التي ترعى إدارات الدولة.

وأكد ديوان المحاسبة في لبنان على الطبيعة الشاملة لاستقلالية مجلس النواب المالية إذ اعتبر الآتي: "ولمّا كانت استقلالية المجلس في تنفيذ موازنته ترتكز في الأساس إلى مبدأ فصل السلطات ومن ثمّ إلى أحكام النظام الداخلي التي أتينا على ذكرها، فإنّه من غير المُتصوّر أن تقتصر هذه الاستقلالية على عمليات الإعداد، العقد، التصفية والصرف فقط، بل يجب أن تتعدّها إلى بقية عمليات الموازنة التي لا بدّ منها من أجل تأمين حسن سير العمل داخل المجلس النيابي، وأبرزها، على سبيل المثال لا الحصر، نقل الاعتمادات خلال السنة المالية من فقرة إلى أخرى ومن بند إلى آخر، أو تدوير الاعتمادات من سنة مالية إلى أخرى، وذلك تماشيًا مع ما ذكرناه سابقًا من أنّ استقلالية المجلس لن تكون مُؤمّنة إذا كان التصرف بالاعتمادات المالية للزّمة لسير العمل فيه سيكون عرضة لعمليات استقصاء يفرضها مُوجب الرقابة"¹⁰.

هذا وحلّص ديوان المحاسبة في الرأى ذاته إلى الجزم بأنّ السلطة التنفيذية مُمثلة بوزارة المالية لا تملك سلطة رقابة على تنفيذ مجلس النواب لموازنته، إذ ينحصر دورها بهذا الشأن في خيار وحيد "ألا وهو الطلب من المجلس إيداعها قرارات النقل لدواعٍ محاسبية".

وتظهر الاستقلالية التنظيمية للبرلمان أخيرًا في استقلاليته الإدارية (autonomie administrative) التي تتجلّى في عدم خضوع مُوظّفي مجلس النواب للسلطة التنفيذية ولأحكام قانون الوظيفة العامة. وقد كرّست الفقرة الأخيرة من المادّة الثامنة من النظام الداخلي هذا المبدأ، إذ نصّت على أن يتولّى مكتب المجلس: "تقرير وتعديل ملاكات وأنظمة مُوظّفي المجلس المدنيين والعسكريين، على أن يطّبق على مُوظّفي مجلس النواب المدنيين أحكام أنظمة مُوظّفي الإدارات العامة، وعلى العسكريين أحكام الأنظمة العسكرية، ويتمّ تعيين المُوظّفين بقرار من رئيس المجلس".

وبالفعل، أصدرت رئاسة مجلس النواب على مرّ السنوات قرارات عامة مُتعدّدة¹¹ مُتعلّقة بتحديد ملاك مجلس النواب وأصول تعيين المُوظّفين، من بينها القرار رقم 90 الصادر في 18 كانون الأوّل

10. رأى استشاري رقم 54 تاريخ 27 تشرين الثاني 2013.
11. يُعدّ القرار رقم 66 الصادر عن الرئيس أحمد الأسعد في 19 آذار 1953 القرار التنظيمي الفعلي الأوّل لمجلس النواب الذي أوجد هيكلية بسيطة لدوائر المجلس التي تألّفت من المديرية العامة، والديوان، ودائرة اللجان ودائرة المحاضر.

1985 عن الرئيس حسين الحسيني، بعد موافقة هيئة مكتب المجلس القاضي بتنظيم مجلس النواب الذي يشرح كيفية عمل جهاز هذا الأخير وتوزيع المهام على مديريات عامة تكون تابعة لأمين عام يتولّى الإشراف على غالبية الوحدات الإدارية. وتنص المادة 56 من هذا القرار على أنّ تعيين المُوظَّفين في مجلس النواب يتمّ "بقرار من رئيس المجلس وتُطبَّق عليهم سلسلة رتب ورواتب الإدارات العامة"¹²، بينما نصّت المادة 54 على أن "يرتبط جهاز الأمن مباشرة برئيس المجلس ويخضع لسلطته"¹³، وهو الجهاز المعروف اليوم بشرطة مجلس النواب، على أن يتمّ تحديد "صلاحيات هذا الجهاز وتعيين عناصره وأصول العمل لديه وارتباطه وفقاً لنظام خاص يصدر بقرار من رئيس المجلس" (المادة 55).

واستكمالاً لهذه الأحكام، أصدر رئيس المجلس، بعد موافقة هيئة مكتب المجلس، القرار رقم 91 تاريخ 18 كانون الأوّل 1985، والمُتعلّق بتحديد نظام مُوظَّفي مجلس النواب، إذ نصّ في مادّته الأولى على خضوع مُوظَّفي مجلس النواب لأحكام أنظمة مُوظَّفي الإدارات العامة "في كلّ ما لا يتعارض مع الأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة بمجلس النواب". وقد منحت الفقرة الثالثة من هذه المادة رئيس مجلس النواب صلاحيات واسعة جداً، إذ نصّت على الآتي: "يمارس رئيس مجلس النواب، فيما خصّ دوائر المجلس ومُوظَّفيه، جميع الصلاحيات التي تمارسها السلطة الإجرائية بالنسبة إلى أجهزة الدولة ومُوظَّفيها، والصلاحيات المنوطة بالوزير وبالتفتيش المركزي وبمجلس الخدمة المدنية فيما يتعلّق بتعيين المُوظَّفين وترقيتهم، وترفيعهم، وتعويضاتهم، ونقلهم وتأديبهم وصرّفهم من الخدمة وسائر شؤونهم الذاتية، شرط أن لا تتعارض صلاحياته مع أحكام أنظمة مُوظَّفي الإدارات العامة، ولا سيّما نظام المُوظَّفين وأحكام مُوظَّفي مجلس النواب". ويحدّد القرار¹⁴ أيضاً أصول تنظيم المباريات والامتحانات.

12. أصبحت المادة 109 من القرار رقم 934 للعام 2005 المعمول به حالياً.

13. أصبحت المادة 108 من القرار رقم 934.

14. لا شكّ في أنّ هذه القرارات خضعت مع الوقت لتعديلات مختلفة، لكن من دون نشرها في الجريدة الرسمية، ما يجعل من الصعب تتبّع تطوُّرها. كذلك، لا بدّ من الإشارة إلى قرار رئيس مجلس النواب رقم 101 تاريخ 9 كانون الثاني 1986، والذي يحدّد الملاك الإداري للمجلس، بينما يخضع ملاك جهاز الأمن لنظام خاص غير منشور لم تتمكّن من الاطلاع عليه.

وقد استعاد القرار رقم 934 تاريخ 8 كانون الثاني 2005، وهو النافذ اليوم، هذه الأحكام بمُجملها، لكنّه جاء أكثر تفصيلاً، إذ وسّع من صلاحيات أمين عام مجلس النوّاب، بحيث بات يحقّ له، وفقاً للمادّة الرابعة، ”المشاركة في اجتماعات هيئة مكتب المجلس واقتراح جدول أعمالها وتأمين أمانة سرّها“، كذلك ”حضور اجتماعات الهيئة العامة للمجلس“ و”الإشراف على إعداد مشروع موازنة مجلس النوّاب“ و”التنسيق مع دوائر رئاسيّ الجمهورية والحكومة بشأن مواعيد الاستشارات النيابية“ و”إبلاغ أوجبة الحكومة إلى السادة النوّاب طارحي الأسئلة والاستجابات“.

كذلك أضافت المادّة 20 مصلحة جديدة تابعة للمديرية العامة لشؤون رئاسة مجلس النوّاب هي مصلحة ”مقرّ الرئاسة“، إذ بات لرئيس مجلس النوّاب مقرّ مُنفصلٌ يقع خارج البرلمان.

وقد لحظت المادّة 30 وجود دائرة للتواصل الإعلامي تابعة لمصلحة الإعلام والتواصل تتولّى ”تنظيم العلاقة بين مجلس النوّاب والمجتمع المدني من خلال إعداد أدوات تواصل تعرّف المجتمع بمجلس النوّاب وبتحرّكاته وأعماله لتسهيل إشراكه في مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين ومراقبة أعمال الحكومة“.

ومن الملاحظ أيضاً أنّ القرارات المُتعلّقة بتحديد ملاك مجلس النوّاب كانت تُنشر في الجريدة الرسمية، إلّا أنّ ذلك لم يعد يحصل اليوم. فالقرار رقم 70 تاريخ 10 نيسان 1953 الصادر عن رئيس المجلس أحمد الأسعد حدّد ملاك مجلس النوّاب بـ45 مُوظّفاً (26 إداريّاً و19 شرطياً). وفي الأوّل من تموز 1958، اتّخذ مكتب مجلس النوّاب برئاسة الرئيس عادل عسيران قراراً باعتماد ملاك جديد يتألّف من 57 مُوظّفاً (23 إداريّاً، 15 مُوزّعون بين حاجب وسائق وخدام، و19 شرطياً). ومن ثمّ، توقّف نشر هكذا قرارات في الجريدة الرسمية، مع العلم أنّه قد ذُكر في كتاب صدر في العام 1977¹⁵ أنّ ملاك مجلس النوّاب كان في العام 1971 يتألّف من 134 مُوظّفاً إداريّاً و74 شرطياً. وقد ارتفع الملاك الإداري مُجدّداً من 243 مُوظّفاً في العام 1986 إلى 337، عملاً بالجدول المُلحق بالقرار رقم 934 الصادر في العام 2005 من دون توافر معلومات حول ملاك شرطة مجلس النوّاب.

15. Antoine Nasri Messarra, La structure sociale du parlement libanais (1920-1976-), Publication du Centre de Recherches, Institut des Sciences Sociales, Université Libanaise, Beyrouth, 1977, p. 261.

لكنّ الاستقلالية الإدارية لم تكن مُكتملة في لبنان إلّا مع صدور القرار رقم 1 تاريخ 4 كانون الثاني 1954 عن الرئيس عادل عسيران، الذي منع انتداب أيّ مُوظّف ”سواء أكان مُنتدبًا من الحكومة إلى المجلس أو العكس“. كما نصّ على وضع جميع المُوظّفين الإداريين ”المُلتحقين مؤقتًا برئاسة مجلس النوّاب تحت تصرّف رئاسة مجلس الوزراء“، وذلك بصورة نهائية، على أن ”تقطع علاقتهم نهائيًا بملك وموازنة مجلس النوّاب“. وهكذا يتبيّن أنّ هذا القرار وضع حدًّا ”لتدخّل أيّ سلطة غير رئيس المجلس، وأصبحت قراراته نافذة بمُجرّد تبليغها لوزارة المالية وذلك من باب أخذ العلم فقط“¹⁶.

وقد أكّد مجلس شورى الدولة الاستقلالية الإدارية لمجلس النوّاب، إذ تدخل القرارات التنظيمية المُتعلّقة بالمُوظّفين ضمن فئة الأعمال البرلمانية التي لا يمكن الطعن بها، فاعتبر الآتي: ”وحيث أنّ رئيس المجلس النيابي عندما يمارس الصلاحية المعطاة له من تنظيم ملاك ديوان المجلس وتعيين المُوظّفين في الملاك المذكور أو ترقيتهم يقوم بعمل أعطاه العلم والاجتهاد صفة العمل البرلماني (acte parlementaire) واستثناه من مراقبة مجلس الشورى“ (قرار رقم 214 تاريخ 23 آذار 1955).

وقد توسّع مجلس شورى الدولة في شرح أسس هذه الاستقلالية عندما أعلن أنّ ”من خصائص النظام البرلماني أنّه يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات حيث تتعاون السلطان التشريعية والتنفيذية في القيام بوظائفهما الدستورية وفق أصول وقنوات تعاون مُحدّدة دستوريًا، فإنّ هذا النظام إنّما يمتاز أيضًا باستقلال تامّ بين هاتين السلطتين لا سيّما على صعيد استقلال المجلس النيابي في إدارة شؤونه الإدارية والمالية بصورة تامة ومُطلّقة عن السلطة الإجرائية. وبما أنّ مجلس النوّاب، باعتباره سلطة تشريعية، يضع نظامه الداخلي وأنظمة العمل والعاملين لديه ولا تعتبر دوائره بأيّ شكل من الأشكال إحدى الإدارات العامة التابعة للسلطة الاجرائية المتمثلة بالوزارات وأجهزتها“.

وقد خُصّ مجلس شورى الدولة في القرار نفسه إلى التأكيد ”أنّ مُوظّفي مجلس النوّاب لا ينتمون إلى أيّ من ملاكات الإدارات العامة في الدولة، بل أنّ لهم وضعهم وملاكهم الخاص

16. مهدي صادق، الإصلاح الإداري في مجلس النوّاب اللبناني، مجلّة الحياة النيابية، المُجلّد الثالث، تشرين الأول، 1973، ص. 22.

والمستقلّ عن ملاكات هذه الإدارات العامة، وبالتالي فإنّ لهم نظامهم الخاصّ الذي يختلف عن نظام المُوظَّفين. وبما أنّ ما يؤكِّد على أنّ مُوظَّفي مجلس النّوّاب ليسوا من مُوظَّفي الإدارات العامة، ولا يخضعون من حيث المبدأ لنظام المُوظَّفين، أنّ المادّة الأولى من نظام مُوظَّفي مجلس النّوّاب بالذات تؤكِّد على أنّ هؤلاء المُوظَّفين إنّما يخضعون لنظام المُوظَّفين في كلّ ما لا يتعارض مع الأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة بمجلس النّوّاب، أي إنّ الأصل هو الخضوع لأنظمة مجلس النّوّاب“ (قرار رقم 657 تاريخ 1 تمّوز 1999).

وهكذا يتبيّن في المُحصّلة ”أنّ القرارات التنظيمية الصادرة عن الهيئات البرلمانية، سواء صدرت عن رئيس المجلس النيابي أو عن هيئة مكتب المجلس، لا تخضع لرقابة القضاء الإداري عملاً بمبدأ فصل السلطات“ (مجلس شوري الدولة، قرار رقم 61 تاريخ 23 تشرين الأوّل 1997).

وفي شهادة ثمينة، ينقل لنا مهدي صادق رئيس مصلحة المحاسبة في مجلس النّوّاب في العام 1973 حقيقة الممارسة التي كانت سائدة بخصوص الاستقلالية الإدارية للمجلس، فيكتب أنّ الصلاحية المُطلّقة الممنوحة لرئيس مجلس النّوّاب بتعيين المُوظَّفين وترقيتهم لم تستند في بعض الأحوال إلى الأصول الإدارية المُتبعة داخل سائر الإدارات، ”فقد كان يتخلّل التعيينات أحياناً الشفاعة والتدخّل السياسي، ويمكننا القول مثلاً إنّ الكثير من الوظائف كانت تنشأ لتعيين شخص مُعيّن بالذات لا بسبب الحاجة إليها“¹⁷.

إنّ الاستقلالية التنظيمية للبرلمان التي يجسدها النظام الداخلي، وما تستلزمه من استقلالية مالية وإدارية، لم تعد مُطلّقة، إذ عرفت تطوُّراً كانت الغاية منه عقلنتها والحدّ منها كي تصبح مُتوافقة مع التبدّلات السياسية التي شهدتها النظام البرلماني.

ثانياً: حدود الاستقلالية التنظيمية

وجدت الاستقلالية التنظيمية للبرلمان تبريرها في ضرورة حماية حرّية التمثيل الشعبي ومنع تدخّل رئيس الدولة في عمل المجالس النيابية انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات. لكنّ هذا

17. مهدي صادق، المرجع نفسه، ص. 20.

الواقع تبدل اليوم، إذ لم يعد رئيس الدولة يشكّل تهديدًا لممثلي الشعب، بخاصّة في النظام البرلماني حيث تراجع دوره السياسي وبات يقتصر على ممارسة صلاحيات بروتوكولية تعبّر عن وظيفته كرمز لوحدة الأمة. ومع تقدّم الديمقراطية، بات الحزب الذي يتمكّن من الحصول على الغالبية في الانتخابات يسيطر، لا على البرلمان فقط، بل على الحكومة أيضًا، ما يعني عمليًا أنّ الجهة نفسها باتت تتحكّم في السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهذا ما ينفى الصراع بينهما ويحتمّ مقارنة الاستقلالية التنظيمية بشكل جديد يواكب هذا التطوّر الديمقراطي.

ومن أبرز التعديلات التي تبنتها غالبية الدول الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية، ومن ثمّ انتشرت لتشمل، مع مرور السنين، غالبية دول العالم، إيجاد رقابة على دستورية القوانين، بحيث تمّ التخلّي عن النظرة الكلاسيكية التي كانت ترى في القانون التعبير الأسمى عن الإرادة العامة والسيادة الوطنية المتجسّدة في المجالس المنتخبة، كي تحلّ محلّها فكرة حديثة مفادها أنّ القانون لا يعتبر عن الإرادة العامة إلا إذا كان متوافقًا مع الدستور.

فخلال الجمهورية الثالثة في فرنسا، سادت عقيدة سيادة البرلمان (souveraineté parlementaire) التي شرحها براءة العلامة "مالبيرغ"¹⁸، إذ لم يكن من المقبول إخضاع القوانين والأعمال التي تقرّها المجالس التمثيلية إلى رقابة سلطة قضائية غير منتخبة. وقد تمّ تخطي هذا الفهم، إذ أصبح الدستور النصّ المركزي والمرجعي الذي يفقد معنى احتلاله القمّة في هرمية النصوص في حال لم يكن ثمة مرجع يسهر على احترام القوانين المبادئ التي يكرّسها هذا الدستور.

وهكذا، تمّ التخلّي عن عقيدة سيادة البرلمان، من دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، لا سيّما في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية (1958) عبر مجموعة من التدابير أبرزها:

- استحداث مجلس دستوري يتولّى الرقابة على دستورية القوانين عند الطعن بها، وهي رقابة تشمل، في آن واحدٍ، شكلها لناحية آليّة إقرارها، ومضمونها الذي يجب أن يكون متوافقًا مع مبادئ الحرّيّة والمساواة وسائر الحقوق السياسية والإجتماعية التي ينصّ عليها الدستور.

18. Raymond Carré de Malberg, La loi, expression de la volonté générale, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1931.

• إخضاع النظام الداخلي للمجالس التمثيلية (مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية)، للمرة الأولى، لرقابة المجلس الدستوري الإلزامية، بحيث تُناب به مهمة التأكد من احترام هذا النظام مبدأ الفصل بين السلطات وعدم تعديده على صلاحيات الحكومة التي يلحظها الدستور. فخلافاً للقوانين العادية التي لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري الحكيمية في حال لم يتم الطعن بها، ينص الدستور الفرنسي على أنه لا يمكن للنظام الداخلي أن يصبح نافذاً إلا في حال أعلن المجلس الدستوري عدم مخالفته الدستور.

• نقل صلاحية البت في الطعون الانتخابية من المجالس التمثيلية إلى المجلس الدستوري بوصفه جهة مستقلة ومحايدة تُعلي في عملها الموضوعية عوضاً من الاعتبارات السياسية والحزبية التي تطفى حتمًا على عمل المجالس المُنتخبة.

جاء ما تقدّم، يتبين أنّ الاستقلالية التنظيمية لم تعد مُطلقة، بل تمّ الحدّ منها عبر إيجاد توازن جديد بين المؤسّسات ومنح دور الحكم إلى القضاء الدستوري. وقد تبوّى لبنان هذا التوجّه مع التعديلات الدستورية التي تمّ إدخالها على الدستور في العام 1990 عملاً بـ "وثيقة الوفاق الوطني"، إذ نصّت المادّة 19 منه على استحداث مجلس دستوري يتولّى الرقابة على دستورية القوانين. كما تمّ إلغاء المادّة 30 من الدستور التي كانت تمنح مجلس النواب الصلاحية الحصرية للبت في صحّة نيابة أعضائه عملاً بمبدأ السيادة الشعبية المُتجسّدة في البرلمان، إذ باتت صلاحية النظر في الطعون الانتخابية من صلاحية المجلس الدستوري أيضاً. مؤدّى ذلك، في الخلاصة، أنّ النظام الدستوري اللبناني تجاوز مبدأ "سيادة البرلمان" الذي لم يعد يعبر عن السيادة الشعبية إلا ضمن الحدود التي يرسمها له الدستور.

لكنّ هذا المنحى لم يكتمل، كون تعديلات العام 1990 لم تمنح المجلس الدستوري صلاحية مراقبة النظام الداخلي لمجلس النواب، وهو أمر مُستغرب لأنّه يتناقض مع الغاية التي أملت استحداث رقابة دستورية على القوانين. وعليه، بإمكان مجلس النواب أن يستفيد من هذه الثغرة كي يضع في النظام الداخلي ما من شأنه مخالفة الدستور، والمقسّ بمبدأ توازن السلطات عبر إضعاف الحكومة ومنعها من ممارسة صلاحياتها بفعالية. فالتوجّه الذي أرسّته تعديلات العام 1990 يفترض توسيع صلاحيات المجلس الدستوري، كون الاستقلالية التنظيمية للبرلمان لم تعد مُهدّدة من الحكومة، بل باتت هذه الأخيرة هي المُهدّدة من الاعتباطية المُحتَملة

للمجلس النيابي؛ من هنا كانت ضرورة منح جهة مُستقلّة ومُحايدة صلاحية الفصل في النزاعات التي قد تنشأ عن الأحكام التي يتضمّننها النظام الداخلي.

انسحب انحسار الاستقلالية التنظيمية أيضاً على رفض الحصانة القضائية للأعمال البرلمانية الفردية. فالبرلمان الفرنسي وجد نفسه في موقف حرج كونه، من جهة، يسنّ القوانين ويعلن أنّه الجهة التي تضمن دولة القانون، ومن جهة ثانية يقبل بحرمان مُوظّفيه من العدالة عبر استثنائهم من حكم القانون. لذلك، مع تأسيس الجمهورية الخامسة، صدر المرسوم الاشتراعي رقم 58-1100 حول عمل المجالس البرلمانية الذي نصّ في مادّته الثامنة على إخضاع النزاعات الفردية لمُوظّفي البرلمان إلى رقابة القضاء الإداري، ما شكّل تطوُّراً مهمّاً من أجل حماية هؤلاء من تعسّف واعتباطية القرارات الإدارية المُتعلّقة بحقوقهم وأوضاعهم الوظيفية¹⁹. لا بل إنّ المادّة ذاتها نصّت على اختصاص المحاكم الإدارية للنظر أيضاً في النزاعات الفردية المُتعلّقة بعقود الشراء العام التي تبرمها السلطات البرلمانية. ومع إقرار قابلية الأعمال الفردية البرلمانية للطنن، تكون نظرية سيادة البرلمان قد تعرّضت لتراجع جديد، إذ وحدها السلطة السيّدة قادرة على إصدار قانون ومن ثمّ رفض تطبيقه على نفسها كونها أعلى منه.

وقد تبيّن التشريع اللبناني هذا الاتجاه مع صدور قانون نظام مجلس شورى الدولة الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم 10434 تاريخ 14 حزيران 1975، إذ نصّت المادّة 61 منه على أنّ القضاء الإداري ينظر في "قضايا المُوظّفين والمُنازعات الفردية المُتعلّقة بمُوظّفي المجلس النيابي"، وكذلك في "القضايا الإدارية المُتعلّقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجزرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة".

ولا بدّ من الإشارة هنا إلى أنّ قانون الشراء العام الصادر في 19 تمّوز 2021 نصّ، في الفقرة الثالثة من مادّته الثانية، على أنّه يقصد بالجهة الشارية "الدولة وإداراتها... وأي شخص من أشخاص

19. « La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'État visées à l'article 34 de la Constitution. La juridiction administrative est également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics » (Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958. relative au fonctionnement des assemblées parlementaires).

القانون العام ينفق مالا عامًا،” ويعني ذلك وجوبًا أنّ مجلس النواب بات يخضع أيضًا لأحكام هذا القانون عملاً بمبدأ الشمولية الذي قام عليه هذا الأخير.

صحيح أنّ النصّ الفرنسي شبيهة بالنصّ اللبناني الذي ينوط بمكتب مجلس النواب اتخاذ القرار حول تحديد نظام الموظّفين، غير أنّ المادّة الثامنة من النصّ الفرنسي خضعت للتعديل في العام 1983 كي تضيف وجوب وضع هذا النظام بعد أخذ رأي النقابات المُمثّلة لهؤلاء الموظّفين، ما يعزّز من انفتاح البرلمان على المجتمع ويسهم في إشراك الموظّفين في القرارات المُختصّة بهم.

كذلك، عرفت الاستقلالية المالية للمجالس البرلمانية تطبيعًا، وإن لم يكن مُمثلاً للحدود الجديدة التي تمّ فرضها على الاستقلالية الإدارية كما مرّ معنا أعلاه. فقد كُرسّت المادّة السابعة من المرسوم الاشتراعي الفرنسي ذاته مبدأ الاستقلالية المالية، لكنّها أضافت أنّ الاعتمادات الضرورية لتأمين نفقات البرلمان تقرّها لجنة مُشتركة تضمّ نوابًا وشيوخًا، تنعقد برئاسة قاضي من ديوان المحاسبة يختاره الرئيس الأوّل للديوان، على أن يشارك أيضًا في الاجتماع، وبصفة استشارية، قاضيان من الديوان يختارهما أيضًا المرجع نفسه²⁰. وعلى الرغم من أنّ مشاركة الديوان لا تعني وجود سلطة تقريرية أو رقابية له على الموازنة التي تضعها هذه اللجنة، لكنّ وجود مُمثّلين عن القضاء المالي بضمن شفافية وجرّافية أكثر في تقدير النفقات.

أما في لبنان، فما يزال مكتب مجلس النواب ينفرد كليًا في وضع موازنة المجلس، كما رأينا سابقًا، علمًا أنّ بعضهم أشار إلى أنّه بالرغم من صراحة نصّ النظام الداخلي ”فإنّ السلطة التشريعية في لبنان تناقش موازنتها في وزارة المالية زيادةً في الشفافية والتعاون، رغم عدم صوابية هذا العمل المُخالف لمبدأ فصل السلطات“²¹. هذا علمًا أنّ هذا المرجع لا يشرح كيف تتمّ هذه المناقشة،

20. « Chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière. Les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Cette commission délibère sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes désigné par le premier président de cette juridiction. Deux magistrats de la Cour des comptes désignés par la même autorité assistent la commission ; ils ont voix consultative dans ses délibérations ».

21. عدنان محسن ظاهر، الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة، بيروت، 2015، ص. 214.

ولا يحدّد دور وزارة المالية بشكل واضح. كما لا يسع المراقب سوى التساؤل حول جدّية هذا النقاش في ظلّ الوضع الراهن حيث يتبع وزير المالية سياسياً لرئيس مجلس النّوّاب.

وفي حين تنصّ المادّة 16 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية على إجراء انتخابات سنوية للجنة تتألّف من 15 عضواً، يتوزّعون نسبياً على مختلف المجموعات السياسية من أجل التدقيق في حسابات الجمعية ومنح براءة ذمّة للموظّفين الذين يتولّون تنفيذ الموازنة، لا يوجد في لبنان جهة مُماثلة؛ إذ تكتفي المادّة 15 من القرار رقم 934 حول تنظيم مجلس النّوّاب الصادر في العام 2005 بمنح صلاحية التدقيق في معاملات تصفية النفقات ووضع قطع الحساب في نهاية السنة المالية إلى دائرة المحاسبة التابعة لمصلحة الشؤون المالية، التي تتبع بدورها للمديرية العامة للشؤون الإدارية والمالية الخاضعة في نهاية المطاف للأمين العام لمجلس النّوّاب، ما يعني غياب أي رقابة فعلية لمجلس النّوّاب نفسه على كفيّة صرف موازنته.

ثالثاً: الطبيعة القانونية للنظام الداخلي

يُعَدّ تحديد الطبيعة القانونية للنظام الداخلي مسألة بالغة الأهمّية من أجل معرفة موقعه في البناء القانوني للدولة اللبنانية وعلاقته بهرمية النصوص، الأمر الذي يسمح لنا بوضع حدود واضحة لصلاحية مجلس النّوّاب في هذا المجال.

وقد يذهب بعضهم إلى اعتبار أنّ النظام الداخلي هو قانونٌ مثل سائر القوانين التي تقرّها السلطة التشريعية كونه يخضع للنقاش والتداول العلني، ومن ثمّ يتمّ إقراره في جلسة عامة مع احترام شروط النصاب والغالبية المفروضة من أجل إقرار القوانين العادية. ويصبح هذا الأمر أكثر إربهاماً في لبنان حيث يتألّف البرلمان من غرفة واحدة، في حين يمكن، في الدول التي يتألّف فيها البرلمان من غرفتين، التفريق بسهولة بين النظام الداخلي الذي تقرّه كلّ غرفة على حدة وبشكل مُنفصل عن الأخرى، وبين القوانين التي يتوجّب إقرارها في الغرفتين وفقاً لصيغة مُتطابقة بالكامل.

والحقيقة أنّ الفقه يُجمع على عدم اعتبار النظام الداخلي قانوناً وعلى عدم تمثّعه بقوة القانون، إذ هو يختلف عنه لجهة الشكل ولجهة المضمون.

1. من حيث الشكل

إنّ المعيار المُتَّبَع في تعريف القانون عملاً بمبادئ القانون العام الحديث شكلياً بامتياز، إذ يتمّ النظر فقط إلى الشروط التي وضعها الدستور لناحية آليات المُبادَرة والنقاش والإقرار من قبل الجهة المُخوَّلة كي تكتمل عناصر تعريف القانون²². وهكذا يتبيّن أنّ القانون في لبنان هو النصّ الذي أقرّه مجلس النّوّاب وأصدره رئيس الجمهورية وفقاً للآليّة التشريعية التي لحظها الدستور. لذلك كان يمكن من حيث الشكل تحديد الاختلافات الآتية بين القانون والنظام الداخلي:

• يسمح الدستور لمجلس الوزراء بالمبادرة تشريعياً من خلال اقتراح مشاريع قوانين، في حين أنّه لا يمكن إقرار النظام الداخلي أو تعديله إلّا باقتراح من النّوّاب فقط.

• يُصدر القانونَ رئيسُ الجمهورية، وهو يحمل، بالإضافة إلى توقيع، توقيع رئيس مجلس الوزراء، على أن يتمّ نشره في الجريدة الرسمية، في حين أنّ إصدار النظام الداخلي لا يحتاج إلى توقيع رئيس للجمهورية، إذ يصبح نافداً فور إقراره في مجلس النّوّاب، ولا ضرورة لنشره في الجريدة الرسمية²³.

22. « Dans notre droit public, le terme de loi, au sens strict, est défini de façon purement formelle: est loi l'acte fait par les organes exerçant le pouvoir législatif et selon la procédure législative. Il faut donc se reporter au régime constitutionnel en vigueur lors de l'édiction d'un texte pour apprécier s'il a ou non valeur législative » (Georges Vedel, Pierre Delvolvé, Droit administratif, Tome I, PUF, Paris, 1992, p. 463).

23. « Il importe de bien comprendre que les règlements des chambres ne sont pas des lois, mais simplement des résolutions, c'est-à-dire des dispositions votées par une seule chambre. Chaque règlement est voté uniquement par la chambre à laquelle il s'applique. Il devient obligatoire du moment où il est voté et sans qu'il y ait besoin ni d'une promulgation, ni d'une publication » (Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome 4, Paris, 1924, p. 273).

في المعنى نفسه:

« Ces règlements ne sont pas des lois, car chaque Chambre vote seule le sien ; ils sont de la catégorie des résolutions parlementaires, simples pratiques, dont chaque Chambre assure l'exécution, vis-à-vis de ses membres, par ses propres moyens et qui ne sont pas de la compétence du juge » (Maurice Hauriou, Précis élémentaire de droit constitutionnel, Recueil Sirey, Paris, 1930, p. 184).

أيضاً:

« Le règlement des Chambres, en effet, n'a même pas la portée d'une loi : œuvre de chacune des assemblées, qui en sont toujours et respectivement maîtresses, il ne constitue pour elles qu'un statut interne, qui ne saurait les lier au dehors, ni leur être opposé par une autorité autre qu'elles-mêmes » (Raymond Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, tome I, éditions du CNRS, Paris, 1962, p. 453).

ولا شكّ في أنّ هذا الاختلاف الشكلي الذي ينبع من مبدأ الفصل بين السلطات كفيلاً يرفض أيّ زعمٍ يرى في النظام الداخلي صنوًا للقانون؛ فعلى مجلس النواب، عند ممارسته صلاحياته التشريعية، أن يتقيد بصورة تامّة بالآلية التي وضعها الدستور، ما يعني أنّ إرادة مجلس النواب لا تتخذ دائمًا شكل القانون، بل قد يتمّ التعبير عنها بوسائل أخرى كالتوصيات، والقرارات، والمواقف السياسية، وكذلك النظام الداخلي الذي يُعدّ شكلًا من أشكال تعبير مجلس النواب عن إرادته غير التشريعية.

2. من حيث المضمون

يختلف القانون عن النظام الداخلي من حيث المضمون أيضًا، كون القانون يحتوي على قواعد أمرّة تجاه الغير، وهو مُلزِم للجميع ولا يحتاج إلى موافقتهم من أجل تطبيقه. فالقانون هو الوسيلة التي يعبرّ بها مجلس النواب عن سلطته التشريعية التي يمارسها على المجتمع، وقد منحه الدستور صراحةً وحصريًا هذه الصلاحية دون غيره من مؤسسات الدولة.

وبما أنّ النظام الداخلي ليس الوسيلة التي يمارس عبرها مجلس النواب سلطانه التشريعي تجاه الدولة والمجتمع، فإنّه لا يمكن له أن يتضمّن أحكامًا مُلزِمة لسائر سلطات الدولة والمجتمع، بل عليه أن يعالج شؤونه الداخلية فقط²⁴. لا يجوز أن ينصّ النظام الداخلي على قواعد أمرّة يتمّ فرضها على الجهات الخارجية، إذ يصبح حينها، من الناحية المادّية، قانونًا مثل القوانين العادية، ما يشكّل انحرافًا في ممارسة سلطته ومخالفة لأصول التشريع كما فرضها الدستور.

فلو كان بمستطاع النظام الداخلي أن يحتوي على أحكام تشريعية أمرّة ومُلزِمة للدولة والمجتمع، لأدّى ذلك، أولًا، إلى خرق مبدأ التوازن بين السلطات، لأنّ لا دور للحكومة في اقتراح

24. « Le règlement intérieur ne doit pas être confondu avec les dispositions de caractère législatifs que le Parlement élabore (...). Il s'en diffère matériellement et formellement. Matériellement : en ce que les lois produisent effet hors du cercle de l'ordre intérieur des Assemblées. Formellement : en ce que la loi suppose une collaboration des deux Assemblées parlementaires et une promulgation, alors que le règlement intérieur d'une assemblée est applicable du seul fait de son adoption par celle-ci » (Georges Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Dalloz, 2002, p. 411).

هذا النظام ومناقشته. كما أنّ رئيس الجمهورية، الذي لا يتولّى إصدار النظام الداخلي، لن يتمكّن من ممارسة صلاحيته الدستورية بالطلب من مجلس النوّاب إعادة النظر في هذا الأخير خلال مهلة الإصدار، لأنّ تلك الصلاحية تخصّ القوانين فقط. ولأدّى ذلك، ثانيًا، في لبنان تحديدًا، إلى تضمين النظام الداخلي موادّ تشريعية تمنع إعمال رقابة المجلس الدستوري الذي لا ينظر إلّا في دستورية القوانين، ما يعني أنّ مجلس النوّاب سيتمكّن من تفادي رقابة المجلس الدستوري، الأمر الذي يشكّل انتهاكًا للضمانات التي يوفّرها الدستور لحسن عمل مؤسسات الدولة.

خلاصة القول، إنّ النظام الداخلي هو قرار يتّخذه مجلس النوّاب من أجل تنظيم شؤونه الذاتية حصريًا. وهو، بالتالي، لا يعبر عن إرادة المجلس كسلطة تشريعية، بل عن إرادته كهيئة جماعية تتخذ قراراتها بالتداول وفقًا لأصول وقواعد تستقلّ في وضعها تحقيقًا لمبدأ الفصل بين السلطات، وضمنًا لحريّة العمل البرلماني.

رابعًا: موقع النظام الداخلي وعلاقته بهرمية النصوص

تترتّب على التعريف الخاص بالنظام الداخلي، الذي توصلنا إليه آنفًا، تداعيات قانونية مهمّة جدًّا، تداعيات سوف تصطم بالممارسة السياسية التي وجدت في مقولة "المجلس سيّد نفسه" التبرير الأسهل لكلّ القرارات الاعتبارية والمخالفات الدستورية التي شهدها مجلس النوّاب على مرّ السنين. لذلك، كان لا بدّ من تحديد موقع النظام الداخلي في النظام القانوني اللبناني بغية سحب الذرائع التي تجد فيه الوسيلة الفضلى لتحقيق مكاسب سياسية، أو بغية إحكام السيطرة على البرلمان كموقع للنفوذ والتوازن السلطوي بين مختلف أركان السلطة الحاكمة.

تؤدّي الطبيعة القانونية للنظام الداخلي إلى استنتاج خصائصه التي نوردّها في الآتي:

- النظام الداخلي هو قرار (أو مجموعة قرارات) يتّخذه مجلس النوّاب كهيئة جماعية وليس كسلطة تشريعية.
- النظام الداخلي هو تدبير داخلي يتعلّق بالنوّاب وبموظّفي مجلس النوّاب وكلّ من يجد نفسه في تماس مباشر مع العمل البرلماني.

• النظام الداخلي هو دائم، أي إنّه يستمرّ حتّى لو تمّ انتخاب مجلس نواب جديد، إذ لا يُعقّل أن يعمد البرلمان إلى وضع نظام مُختلف بعد كلّ انتخابات تشريعية.

• النظام الداخلي هو مُلزم، ليس فقط للنواب كأفراد، لكن لمجلس النواب كهيئة جماعية أيضاً. صحيح أنّه بإمكان المجلس، متى شاء، أن يعدّل نظامه الداخلي، لكنّ ذلك لا يعني إطلاقاً أنّه يحقّ له خرقه²⁵. وهذا ما يفسّر المادة 69 من النظام الداخلي التي تعطي "لكلّ نائب حقّ الأولوية في الكلام مرّة واحدة في كلّ أمر يتعلّق بالنظام الداخلي"، أي يمكن للنائب الخروج عن الموضوع الذي يناقشه المجلس من أجل لفت الانتباه إلى وجود مخالفة للنظام.

وهكذا يصبح جليّاً أنّ الطبيعة القانونية للنظام الداخلي تفرض عدم مخالفته الدستور بأيّ شكل من الأشكال، وكذلك عدم مخالفته القوانين العادية التي تعبّر وحدها عن الإرادة التشريعية لمجلس النواب عندما تصدر وفقاً لأحكام الدستور²⁶. لكنّ غياب الرقابة الدستورية في لبنان على النظام الداخلي يجعل التزام مجلس النواب باحترام الدستور مسألة سياسية تخضع كليّاً لحريّة تقدير هذا الأخير. حتّى إنّ الحكومة لا تستطيع، في حال وجدت أنّ النظام الداخلي يحتوي على بند من شأنه الانتقاص من صلاحياتها، سوى الاعتراض عليه أمام الهيئة العامة وطلب تعديله أو التهديد بالاستقالة. وبالطبع لا يشكّل هذا الأمر ضماناً حقيقية، ما يعيد التأكيد على أنّ الحصانة المطلقة التي يتمتّع بها النظام الداخلي تشكّل ثغرة خطيرة في الحياة الدستورية للدولة اللبنانية.

25. « Le règlement s'impose non seulement aux membres de la chambre pris individuellement, mais aussi à la chambre elle-même. Elle peut modifier, abroger par voie générale les dispositions du règlement; mais tant qu'elles existent elles s'imposent à la chambre qui les a votées » (Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome 4, Paris, 1924, p. 274).

وهذا ما يذهب إليه أيضاً العلّامة «لابند» عندما تناول مسألة النظام الداخلي في الإمبراطورية الألمانية:

« Aussi donc, une fois que le Reichstag a accepté un Règlement, il devient obligatoire pour lui en tant que collectivité et pour chacun de ses membres, jusqu'à ce qu'une décision régulièrement prise le modifie » (Paul Laband, Le droit public de l'Empire Allemand, Tome I, Paris, 1900, p. 515).

26. « De ce que le règlement n'est pas une loi, il résulte qu'il ne peut contenir aucune disposition qui soit contraire, non seulement à la loi constitutionnelle, mais encore à une loi ordinaire. Cette règle ne peut soulever aucune difficulté. » (Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome 4, Paris, 1924, p. 273).

إنّ ضرورة احترام النظام الداخلي للدستور والقوانين، وضرورة احترام مجلس النواب لنظامه الداخلي، تطرحان مباشرة إشكالية سيادة البرلمان أو ما بات يُعرف في لبنان "بالمجلس سيّد نفسه". لذلك، صار لازماً تنفيذ هذه المقولة الخطيرة عبر معالجة القوّة الدستورية للنظام الداخلي أوّلاً، وعبر تبيان علاقة النظام الداخلي بالقانون العادي ثانياً، ومن خلال دراسة علاقة النظام الداخلي بمجلس النواب ثالثاً، على أن يقترن كلّ ذلك بأتملة تسمح بفهم هذه الإشكالية بعمق.

1. القوّة الدستورية للنظام الداخلي

لا يعني إطلاقاً منح الدستور مجلس النواب الحقّ في وضع نظامه الداخلي أنّ لدى أحكام هذا النظام قوّة دستورية، وذلك خلافاً لما ذهبّت إليه المديرية العامة للدراسات والأبحاث في مجلس النواب التي أعلنت أنّه "يمكن القول إنّ النظام الداخلي له قوّة الدستور في كلّ ما لا يتعارض مع النصوص الدستورية"²⁷، وهذا موقف إنشائي مُتناقض، إذ إنّ عدم التعارض مع الدستور لا يعني أنّ النصّ بات يتمتّع بقوّة دستورية، هذا عدا عن أنّ الحكم على وجود تعارض ما يحتاج إلى جهةٍ مختصّةٍ تعلنه. ولهذا كلّهُ، وبناءً على ما تمّ شرحه أعلاه، يُعدّ النظام الداخلي قراراً غير مُتمتّعٍ بقوّة القانون، فكيف بالحريّ بقوّة الدستور.

وقد أُثيرت هذه الإشكالية أمام المجلس الدستوري الفرنسي، لا سيّما أنّ النظام الداخلي يخضع لرقابته، ما قد يدفع بعضهم إلى الاستنتاج أنّ السلطة التشريعية، في حال خالفت نظامها الداخلي الذي سبق للمجلس الدستوري أن أعلن أنّه يتوافق مع الدستور، تكون قد خالفت الدستور، ما يوجب إبطال القانون المُقرّ خلافاً لهذا النظام. وقد رفض المجلس الدستوري الفرنسي هذه الحجّة معتبراً أنّ النظام الداخلي لا يتمتّع بقوّة دستورية، وأنّ مُجرّد مخالفته لا يشكّل خرقاً للدستور²⁸. وقد تبوّى المجلس الدستوري اللبناني الموقف نفسه، إذ اعتبر أنّه يمكن الرجوع إلى النظام الداخلي "على سبيل الاستثناء وليس الحجّة بالضرورة"، مُعلّناً في قراره له

27. النظام الداخلي لمجلس النواب، النشأة-محاضر المناقشات-النصوص، مجلس النواب، المديرية العامة للدراسات والأبحاث، 1995، إعداد أحمد زين.

28. « Considérant que les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution » (Décision n° 84181- DC du 11 octobre 1984).

الآتي: "وبالرغم من أنّ النظام الداخلي لمجلس النواب لا يؤلّف مرجعاً دستورياً (norme de référence constitutionnelle) يمكن للمجلس الدستوري الركون إليه في إعمال رقابته، إلّا أنّه يحقّ للمجلس في كلّ حين الاستئناس بهذا النظام والعطف على موادّه، بخاصّة إذا وجد فيها مُرتكزاً لمبادئٍ أساسية في النظام الديمقراطي البرلماني الذي هو نظام لبنان السياسي عملاً بالفقرة "ج" من مقدّمة الدستور، كالنصوص المُتعلّقة مثلاً بحقّ النواب باقتراح التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين عند مناقشتها في مجلس النواب، لا سيّما إذا شغّر الدستور من أيّ نصّ بخصوصها"²⁹.

صحيح أنّ مضمون النظام الداخلي دستوريّ كونه يعالج مسائل تتعلّق بعمل مجلس النواب (أصول التشريع، الرقابة على الحكومة، الانتخابات...)، لكن ليس لأحكامه من حيث الشكل قوّة دستورية على الإطلاق، وإلّا يصبح من حقّ مجلس النواب تعديل الدستور عبر أتباع وسيلة لم ينصّ عليها الدستور نفسه، ما يشكّل خرقاً لأبسط مفاهيم القانون الدستوري.

2. النظام الداخلي والقانون

رأينا أنّ النظام الداخلي لا يتمتّع بقوة قانونية، ما يعني أنّه لا يمكن أن يحتوي على أحكام أمرّة من المُفترض أن تصدر فقط بقانون. فلو أراد مجلس النواب أن يرتّب على نظامه الداخلي نتائج قانونية مُلزِمة لسائر مؤسسات الدولة والمجتمع، لوجب عليه أن يفعل ذلك عبر إقرار قانون وفقاً للآلية التي ينصّ عليها الدستور. فالنظام الداخلي لا يُلزم إلّا مجلس النواب، في حين أنّ المحاكم على اختلافها لا تطبّقه، ولا سلطة لها أصلاً على تطبيقه كونه لا يدخل في هرمية النصوص التي يتشكّل منها البناء القانوني للدولة اللبنانية.

ومن أبرز الأمثلة المُعجّبة عن ذلك، المادّة 94 من النظام الداخلي القديم الصادر في العام 1953 (تقابلها المادّة 143 في النظام الحالي) التي كانت تنصّ على إمكانية أن يولي مجلس النواب

29. قرار رقم 4 تاريخ 29 أيلول 2001. وقد كثر المجلس الدستوري هذا الموقف في قراره رقم 5 تاريخ 22 أيلول 2017 إذ أعلن الآتي: «وبما أنّ المجلس الدستوري لا ينظر إلّا في دستورية القوانين، لذلك لا مجال للنظر في القانون المطعون فيه في ضوء أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، وبنحصر البحث في مخالفة أحكام الدستور».

لجان التحقيق التي يشكّلها "سلطات هيئات التحقيق القضائية" أيضاً، ما يعني أنّ اللجنة تصبح مُخوّلة استدعاء المواطنين العاديين للمثول أمامها والإدلاء بشهادة قد تعرّضهم للملاحقة القانونية في حال تخلّفوا عن الحضور أو أدلوا بشهادة كاذبة. إذ من البين أنّ هذه المادّة، بمنحها لجان التحقيق البرلمانية سلطات قضائية، تشكّل مخالفة للدستور، ذلك أنّه لا يحقّ لمجلس النوّاب، بقرار مُنفردٍ منه، منح لجان لم ينصّ القانون على وجودها هكذا صلاحيات. فقد اعتبر العلامة "أوجين بيار" أنّ من واجب رئيس المجلس رفض الاقتراح القاضي بمنح لجان التحقيق سلطات قضائية كون ذلك يُعدّ مخالفة للدستور، إذ يمكن للقانون فقط أن ينصّ على ذلك، وليس النظام الداخلي³⁰. وبالفعل هذا ما جرى في فرنسا بعد جدال حول هذا الموضوع. إذ صدر قانون في 23 آذار 1914 نصّ على إلزام من تستدعيه لجنة التحقيق البرلمانية للشهادة أمامها على الحضور تحت طائلة الغرامة، كما فرض عقوبات جزائية في حال الشهادة الكاذبة تفرضها المحاكم المُختصّة. ولم يتمّ التنبّه³¹ لخطورة المادّة 94 في لبنان إلّا بعد انتشار فضيحة صفقة شراء صواريخ الكروتال لتسليح الجيش في آب 1972 ومطالبة بعضهم بتشكيل لجنة تحقيق برلمانية في الموضوع. وقد عُقد اجتماع في مجلس النوّاب في تاريخ 4 أيلول 1972 برئاسة رئيس المجلس كامل الأسعد وحضور النوّاب المحامين ورئيس هيئة الاستشارات في وزارة العدل من أجل مناقشة طبيعة الصلاحيات التي يمنحها النظام الداخلي للجان التحقيق البرلمانية. وقد انقسم المُجتمعون وفقاً لما جاء في محضر جلسة مجلس النوّاب تاريخ 7 أيلول 1972 بين من اعتبر أنّ "النظام الداخلي لمجلس النوّاب، يُعتبر قانوناً، لأنّ السلطة التشريعية عندما صاغت نصوصه، اتّبعَت الأصول نفسها المُتّبعة في سنّ القوانين"، وبين من قال إنّ "ليس للنظام صفة القانون ولا مفاعيله، فهو قانون داخلي لتنظيم شؤون العمل النيابي، وبالتالي لا يمكن للجان التحقيق النيابية أن تُعطى صلاحيات قضائية بالاستناد إلى نصوصه"،

30. « L'une des Chambres ne pourrait pas, par voie de simple résolution, donner à une commission d'enquête les pouvoirs attribués aux juges d'instruction par le code d'instruction criminelle; il faudrait en pareil cas, prendre la forme d'une proposition de loi » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1924, p. 685).

31. وكان أنور الخطيب قد لفت إلى خطورة الموضوع إذ اعتبر أنّ المادّة 94 «مُعيبة بالغموض والنقص والتناقض» كون القانون الفرنسي الصادر في العام 1914 اقتصر فقط على استدعاء الشهود «وقد انْتُقد بشدّة لعدم دستوريتها، لأنّ فيه بعض الافتتاحات على السلطة القضائية. فما القول في نصّ المادّة 94 من نظامنا الداخلي وهو يولي اللجنة البرلمانية سلطات قضائية بصورة مباشرة؟» (أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، 1961، ص. 377).

من هنا يتوجب إصدار قانون لذلك، علماً أنّ بعضهم عارض هذا التوجّه معتبراً أنّ الأمر يشكّل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وقد قرّرت الحكومة، حسماً للجدل، التقدّم بمشروع قانون يخوّل لجان التحقيق الحصول على البرلمانية سلطات قضاة التحقيق موضحاً في أسبابه الموجبة أنّ الغموض الذي يكتنف المادّة 94 من النظام الداخلي "لا سيّما لجهة مدى سلطات هيئة التحقيق التي يجوز أو لا يجوز، في ضوء مبدأ فصل السلطات، تحويلها إلى لجان التحقيق البرلمانية"، ممّا دفع بالحكومة إلى الطلب من مجلس النّواب إقرار هذا القانون الذي صدر بالفعل في تاريخ 25 أيلول 1972. وقد نصّت مادّته الأولى على الآتي: "تمنح لجنة التحقيق النيابية المنتخبة وفقاً لأحكام المادّة 94 من النظام الداخلي لمجلس النّواب صلاحيات قضاة التحقيق، باستثناء إصدار مذكّرات التوقيف والاستنابات القضائية وقرارات الظنّ أو الاتّهام أو منع المحاكمة"، بينما نصّت المادّة الثانية على إلزامية حضور من تتمّ دعوته من قبل لجنة التحقيق وحلفانه اليمين قبل الإدلاء بالشهادة على أنّ "تطبّق بحقّ الشهود الذين يدعون أمام لجنة التحقيق البرلمانية المذكورة النصوص الجزائية لجهة التخلّف عن الحضور أو تقديم العذر الكاذب أو شهادة الزور أو كتم المعلومات أو غير ذلك من الأفعال التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات".

وقد استعادت المادّة 143 من النظام الداخلي الحالي هذا الحلّ فنصّت على الآتي: "يمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة. يتمّ التحقيق وتمارس اللجنة صلاحياتها وفقاً لأحكام القانون رقم 72/11 تاريخ 25 أيلول 1972".

تطرح علاقة النظام الداخلي بالقانون أيضاً إشكالية التعارض بينهما. فقد رأينا سابقاً أنّ المادّة الثامنة من النظام الداخلي أولت مكتب المجلس صلاحية وضع النظام الخاصّ بموظّفي البرلمان. لكنّ هذا النصّ يتعارض مع المادّة الرابعة من قانون قديم صدر في 14 تشرين الأوّل 1943 نصّت على الآتي: "يُفوّض رئيس مجلس النّواب بتنظيم ملاك موظّفي ديوان المجلس وتحديد عددهم ورتبهم ورواتبهم وتعيينهم وترقيتهم بقرارات يُصدرها. وتصبح قرارات رئيس مجلس النّواب المُنوّه عنها نافذة بمجرّد صدورها عنه".

فقد صدر هذا القانون مباشرةً بعد إعادة العمل بالدستور اللبناني وقبل الاستقلال، إذ كان المفوض السامي الفرنسي قد قرّر تعليق الدستور وحلّ مجلس النواب بعد اندلاع الحرب العالمية الثانية في العام 1939، ما يعني أنّ المجلس كان يحتاج إلى اتخاذ إجراءات سريعة لإعادة تنظيمه إدارياً بعد أكثر من أربع سنوات من توقّفه كلياً عن العمل. وقد صدّق مجلس النواب بالإجماع هذا الاقتراح³² الذي يفوض رئيسته فقط، وليس مكتب المجلس، صلاحية تحديد نظام الموظفين، ما يعني أنّ المادة الثامنة من النظام الداخلي الحالي تخالف هذا القانون.

ومن مراجعة قرارات رئيس مجلس النواب حول تنظيم مجلس النواب وتحديد نظام موظفيه وملاكه يتبيّن أنّها تستند في بنائها إلى قانون 14 تشرين الأوّل 1943. وفي معرض نزاع أمام مجلس شورى الدولة يتعلّق بكيفية احتساب راتب موظّف سابق في مجلس النواب، اعتبرت الدولة المُستدعى ضدّها "أنّ التفويض المُعطى لرئيس مجلس النواب بموجب قانون 14/10/1943 قد أُلغي بموجب الأنظمة الداخلية الصادرة على التوالي (...) التي أناطت بهيئة مكتب المجلس تقرير وتعديل ملاكات وأنظمة موظّفي مجلس النواب". لكنّ مجلس شورى الدولة، في قراره³³، لا يعالج هذه النقطة، بل يكتفي بالإشارة إلى أنّ تنظيم كيفية احتساب الراتب، سواء صدر عن رئيس المجلس أو مكتب مجلس النواب، يُعدّ عملاً برلمانياً لا يخضع لرقابة القضاء الإداري.

ولا شكّ في أنّ اعتبار الدولة في ردها على المُستدعي أنّ قانون 1943 قد أُلغي بموجب النظام الداخلي لا يقع إطلافاً في موقعه القانوني، إذ لا يمكن أن يتضمّن النظام، كما مرّ معنا، ما من شأنه أن يخالف القوانين النافذة، وإلّا يصبح النظام الداخلي بقوة القانون. وهذا ما أجمع الفقهاء على نفيه. صحيح أنّ المادة الثامنة من النظام الداخلي، بمنحها صلاحيات تحديد نظام الموظفين إلى هيئة جماعية، تشكّل تطوراً إيجابياً بالنسبة إلى قانون 1943 كونها تحترم أكثر الطبيعة الديمقراطية والتشاركية للعمل البرلماني، إلّا أنّ لا علاقة للنقطة القانونية، موضع البحث، بهذا الجانب. إذ بمجرّد أن يتناول القانون مسألة معيّنة، لا يمكن بأيّ شكل من الأشكال تعديل أحكام

32. ورد في أسبابه الموجبة النصّ الآتي: «لما كانت التقاليد البرلمانية، فضلاً عن الأنظمة المعمول بها، تركت لمجلس النواب حرّية تنظيم موازنته حرصاً على استقلاله...».

33. قرار رقم 61 تاريخ 1997/10/23.

هذه المسألة إلاّ بنصّ له القوّة التشريعية، وبهذا لا يمكن للنظام الداخلي أن يستحدث قواعد أمرة من الناحية القانونية تناول من هم خارج مجلس النوّاب³⁴. وبالفعل لا يشير القرار رقم 934 الصادر عام 2005 عن رئيس المجلس نبيه بزّي حول تنظيم مجلس النوّاب والمعمول به حالياً، في بناءاته، إلاّ إلى قانون 1943، ولا يذكر حصوله على موافقة مكتب مجلس النوّاب خلافاً للقرارات التي أصدرها الرئيس حسين الحسيني في العام 1985.

ومن الأمثلة على ذلك إعفاء النائب من تقديم السجلّ العدلي في جميع المعاملات الشخصية، باستثناء الترشّح للانتخابات الذي تمّ إقراره بقانون صدر في 26 كانون الأوّل 1979، كذلك إعفاء سبّارة النائب من الرسوم الجمركية بموجب القانون الصادر أيضاً في 26 كانون الأوّل 1979، وإمكانية نقل موطّفي مجلس النوّاب إلى إحدى الإدارات العامة بمرسوم بعد موافقة رئيس مجلس النوّاب عملاً بالقانون الصادر في 25 شباط 1986. فصحيح أنّ كلّ هذه المسائل تتعلّق مباشرة بالنائب أو بموطّفي مجلس النوّاب، لكنّها لا تدخل في الشؤون الداخلية للمجلس، إنّما لها علاقة بسائر مؤسسات الدولة، ما يحتمّ إقرارها بقوانين كونها تدخل في المجال التشريعي ولا تُعدّ شأنًا تنظيميًّا صرفًا.

ففي فرنسا، فوّض الدستور، عند إقراره في العام 1958، وبموجب المادّة 92 منه، الحكومة بإصدار مراسيم اشتراعية من أجل تحديد شروط إنشاء وعمل المؤسسات الدستورية الجديدة. صدر المرسوم الاشتراعي رقم 58-1100 تاريخ 17 تشرين الثاني 1958 المتعلّق بعمل المجالس البرلمانية والذي جرى تعديله لاحقاً مرّات عديدة. وقد نصّ هذا المرسوم الاشتراعي على أحكام متشعّبة تتعلّق جميعها مباشرةً بالبرلمان، لكنّها لا تدخل في شؤونه الداخلية التي يجوز إقرارها فقط في النظام الداخلي. من بين هذه الأحكام، تحديد مقرّ مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية، وشروط نقل مقرّ البرلمان خارج باريس عند الضرورة على أن تتخذ السلطة التنفيذية

34. « (...) que le règlement ne lie que les membres du Reichstag et a pour eux la force obligatoire d'un statut, mais qu'il ne peut pas sanctionner des règles de Droit qui auraient, en dehors du cercle des sessions du Reichstag, un caractère quelconque de validité et d'obligation. On ne peut pas, par exemple, mettre en parallèle le règlement et un décret de l'Empereur ou du Bundesrath ; dans le décret il y a manifestation de la puissance d'Empire, exercice d'un droit souverain en vertu d'une délégation faite à un organe de l'Empire ; dans le Règlement du Reichstag il s'agit seulement de l'organisation statutaire des affaires intérieures de cet organe de l'Empire. » (Paul Laband, Le droit public de l'Empire Allemand, Tome I, Paris, 1900, p. 514).

التدابير التي تضمن أن يظلّ البرلمان بمقربة من مقرّ إقامة رئيس الجمهورية والحكومة، وحقّ رئيس كلّ غرفة من غرف البرلمان في توجيه أوامر إلى القوى المُسلّحة من أجل تأمين الحماية المطلوبة، وحقّه أيضًا في استشارة مجلس شورى الدولة بخصوص اقتراحات القوانين شرط أن تتمّ قبل مناقشتها في اللجان. كذلك يحدّد هذا المرسوم الاشتراعي آليّة رفع الحصانة عن النّواب، وشروط التحاق النّواب خلال العدوان وإعلان التعبئة العامة بالقطاعات العسكرية. إن كلّ هذه التفاصيل وسواها، لا يمكن أن تُترك للنظام الداخلي وذلك بسبب طبيعتها التشريعية³⁵.

3. علاقة النظام الداخلي بمجلس النّواب

إذا كان يستحيل فهم علاقة النظام الداخلي بالدستور والقانون إلّا من خلال تمييز القواعد الآمرة التي تعبّر عن سلطان الدولة التشريعي تجاه المجتمع من القواعد الداخلية للبرلمان التي لا تلزم إلّا هذا الأخير، فإنّ العلاقة بين مجلس النّواب ونظامه الداخلي هي أكثر إشكالية كونها لا تتعلّق بنصوص تنتمي إلى هرمية النصوص وتفرض ذاتها من الخارج، بل من نصّ هو التعبير الكامل عن إرادة المجلس وحرّيته الناقمة في تنظيم شؤونه الداخلية.

وقد دفع هذا الواقع إلى إيجاد ممارسة تحوّلت إلى عقيدة في فرنسا خلال الجمهورية الثالثة تُعرّف بسيادة البرلمان، وفي لبنان بسيادة المجلس على نفسه. لكنّ سيادة البرلمان في فرنسا اتّخذت طابعًا سياسيًا أشمل كما شرحنا أعلاه، كونها باتت تعني أنّ السلطة العليا في الدولة هي البرلمان الذي يمثّل الإرادة الشعبية، علمًا أنّ القوانين الدستورية الفرنسية للعام 1875 لم تكن تنصّ على هكذا نظام، بل هي أنشأت نظامًا برلمانيًا مع رئيس للجمهورية يتمتّع بصلاحيات واسعة. بينما اختلف الوضع في لبنان قبل العام 1990 بالرغم من تشابه النصوص الدستورية وتطابقها أحيانًا مع النصوص الفرنسية، إذ كانت السلطة التنفيذية هي التي تقود الحكم وتحدّد التوجّهات الكبرى للدولة. لذلك، عرف لبنان قبل تعديلات العام 1990 عقيدة "المجلس سيّد نفسه"، لكنها لم تتخذ الأبعاد التي أصبحت لها اليوم، بحيث قد يظنّ بعضهم أنّها باتت أشبه بعقيدة "سيادة البرلمان" وفقًا للفهم الذي كان سائدًا في فرنسا قديمًا.

35. اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 705 تاريخ 11 كانون الأوّل 2014 أيضًا أنّ تضمين النظام الداخلي للجمعية الوطنية نصًّا حول العلاقة التعاقدية بين النائب ومعاونيه بشكل مخالفة للدستور كون تلك العلاقة لا تدخل ضمن تنظيم وعمل المجلس ولا تخضّ آليّة التشريع أو آليّة ممارسة الرقابة على الحكومة.

فالنظام الداخلي، كما ورد سابقاً، مُلزمٌ لمجلس النواب الذي يتوجب عليه التقيّد بأحكامه طالما هي نافذة. وتصبح هذه الحقيقة أشدّ وضوحاً في حال كان النظام يخضع لرقابة المجلس الدستوري؛ فلو كان يجوز للبرلمان عدم التقيّد بأحكام النظام الداخلي بذريعة أنّه حرّ وسيد في هذا المجال، لباتت رقابة المجلس الدستوري من دون جدوى، إذ يعتمد البرلمان إلى تطبيق أحكام آتية تتبدّل وفقاً للظروف، ممّا يعطلّ الموجب الدستوري بضرورة خضوع هذه الأحكام قبل نفاذها إلى الرقابة الدستورية. وبما أنّه لا يمكن الطعن مباشرة بكيفية تطبيق النظام الداخلي أمام أيّ مرجع، فهذا يعني أنّ الرادع الوحيد، في حال أرادت الغالبية مخالفة النظام، يكمن في تنبّه رئيس المجلس الدائم ومثابرتة على فرض احترامه على النواب³⁶.

إنّ فهم علاقة مجلس النواب بنظامه الداخلي يتطلّب تتبّع تطوّر مفهوم "المجلس سيّد نفسه" الذي يتمّ استخدامه عشوائياً في الخطاب الدستوري المهيمين في لبنان. ففي جلسة السادس من آب عام 1959، تقدّم النائب شفيق ناصيف باقتراح لتعديل النظام الداخلي من أجل إيجاد حلول لمسألة فقدان النصاب التي كانت تتكرّر من أجل منع التصويت على القوانين الخلافية. ولما كان مجلس النواب في عقد استثنائي ولا يحقّ له أن يناقش إلّا المواضيع الواردة في مرسوم دعوته، أعلن النائب جوزف شادر الآتي: "إنّني أثني على كلام حضرة الزميل الأستاذ شفيق ناصيف وأطلب من الرئاسة الكريمة أن تُدرج في جدول أعمال الجلسة القادمة تعديل النظام الداخلي لهذه الجهة، وهذا أمر لا يطلب ذكرًا خاصاً في مرسوم فتح الدورة لأنّه يتعلّق بأمر المجلس الإدارية، والمجلس سيّد نفسه في كلّ الحالات".

يعكس هذا النصّ فهمًا صحيحًا لمبدأ سيادة المجلس الذاتية، إذ إنّ تعديل النظام الداخلي يجوز في العقود الاستثنائية، حتّى ولو كان ذلك غير منصوص عليه في مرسوم دعوته، لأنّه لا يدخل من ضمن صلاحيات مجلس النواب التشريعية ولا يحقّ للحكومة أصلاً أن تقترح تعديلاً له. فمجلس النواب الذي لا يحقّ له مخالفة الدستور عبر إضافة بند على جدول أعماله لم يرد في

36. « Le règlement est une règle juridiquement obligatoire, tant qu'il existe il lie la Chambre ; elle peut le changer si elle le trouve mauvais, mais doit le respecter jusqu'à ce changement. Les tentations sont fréquentes et l'excuse est vite trouvée : « la Chambre est souveraine...la Chambre est maîtresse de son ordre du jour ». Ce caractère obligatoire n'a de sanction que dans l'énergie du président » (Joseph-Barthélemy et Paul Duez, Traité de droit constitutionnel, Librairie Dalloz, paris, 1933, p. 522523-).

مرسوم الدعوة، يستطيع أن يتطرق من تلقاء نفسه إلى تعديل النظام الداخلي من دون أن يُعدَّ خرقاً للدستور كون المجلس سيّد نفسه، أي إنّ تعديل النظام هو شأن داخلي.

مثال آخر مُعبّر عن فهم مُختلف لسيادة مجلس النّوّاب نجده في جلسة الثلاثين من كانون الثاني 1961، إذ تمّ طرح مشروع قانون مُعجّل مُكرّر من دون توزيعه قبل أربع وعشرين ساعة من موعد انعقاد الجلسة عملاً بنصّ المادّة 47 من النظام الداخلي المُقرّر عام 1953. وقد اعترض النائب جان عزيز على هذه المخالفة، فما كان من رئيس المجلس صبري حمادة إلّا أن اعتبر الآتي: "إذا كان سبب الاعتراض على درس هذا المشروع ينحصر فقط بعدم توزيع المشروع على النّوّاب ضمن المدّة المنصوص عنها في النظام الداخلي فيأتي أقول، إنّه كان لدينا جدول أعمال ولم يُدرج هذا المشروع فيه، وبالتالي لا يمكن درسه خلافاً للنظام الداخلي، وإذا شئنا أن نطبّق النظام بحذافيره ينبغي أن نهَيّ جدول أعمال لجلسة تُعقد بعد أربع وعشرين ساعة لكي ندرس هذا المشروع، وهذا غير مُستطاع في الوقت الحاضر. لذلك استشرت المجلس، والمجلس بدوره قرّر درس هذا المشروع فوراً وفي هذه الجلسة. وإذا أحبّ حضرة الزميل أن أ طرح اقتراحه على المجلس فيأتي مُستعدّ لذلك". إذّاك، أصرّ النائب جان عزيز على رفض مخالفة النظام الداخلي مُعتبراً صراحةً أنّ "هذه نقطة لا سيادة للمجلس فيها" كونها تتطلّب تعديل هذا النظام ولا يجوز أن يتمّ ذلك إلّا وفقاً للأصول التي ترعى ذلك. لكنّ المجلس أصرّ، بالرغم من ذلك، على مناقشة مشروع القانون المُعجّل المُكرّر من دون احترام المهلة التي يضعها النظام. بمعنى أنّه تمّ فهم سيادة مجلس النّوّاب، في هذا المثال، بقدرته على مخالفة نظامه الداخلي، وهذا ما كنّا قد أوضحنا أنّه لا يجوز، لكنّ غياب أيّ وسيلة رقابة على هكذا تصرّف، وموافقة رئيس المجلس على المضيّ قدماً بالمخالفة، يؤدّيان إلى فقدان النظام الداخلي حرمتّه.

وفي جلسة 20 أيار 1965، طالب بعض النّوّاب بتمديد الفترة المُخصّصة في بداية كلّ جلسة للتعليق على الأوراق الواردة وهي نصف ساعة عملاً بالمادّة 59 من النظام الداخلي للعام 1953. فبعد انتهاء الفترة، أراد بعض النّوّاب مواصلة انتقادهم للحكومة ووزير الداخلية، لذلك طالبوا بتمديدها، لكنّ رئيس المجلس صبري حمادة رفض الطلب معتبراً أنّه يخالف النظام الداخلي، وأنّ عليه، بوصفه حكماً، أن يحافظ على "شعور" النّوّاب كما على "شعور" الحكومة. وقد وجّه النائب محمود عمّار كلامه إلى رئيس المجلس قائلاً له: "أنت قلت مراراً إنّ المجلس هو سيّد نفسه وسيّد نظامه، وإنّه يبقى أبداً كذلك" كي يطرح تمديد الفترة حتّى لو كان ذلك

يخالف النظام، فما كان من الرئيس صبري حمادة إلا أن ردّ قائلاً: "المجلس، كما صرّح علانية حضرة الزميل الأستاذ محمود عمار هو سيّد نفسه، ولكنّه سيّد نفسه ضمن الأنظمة والقوانين. ولا يجوز للرئاسة أن تفسح المجال لأن تطغى فئة على فئة أخرى بدون حقّ". وقد انتهى النقاش بمُشاادة كلامية بين النائب رينيه معوّض ووزير الداخلية ومن ثمّ تمّ رفع الجلسة³⁷.

يُظهر هذا المثال مُجدّداً أنّ سيادة مجلس النوّاب كانت تُفسّر بكونها قدرته على مخالفة نظامه الداخلي، بالرغم من أنّ رئيس المجلس رفض هذه المرّة المخالفة مُعلناً أنّ سيادة المجلس لا تعني مخالفته النظام المعمول به. مع العلم أنّ النائب محمود عمار، الذي طالب بتمديد الفترة، قرن صراحةً بين سيادة المجلس والنظام الداخلي قائلاً إنّ المجلس سيّد نظامه.

وتتكرّر هذه النظرية في جلسة 6 آب 1968 عندما أعلن النائب جوزف شادر الآتي: "ومن المعلوم والمُتفق عليه في هذا المجلس وفي المجالس في العالم، أنّ المجلس سيّد نظامه، وهذا يعني، أنّ المجلس بإمكانه أن يخالف نصّاً ورد في نظامه الداخلي لمرّة واحدة". وقد علّق بعض النوّاب على هذا الرأي قائلين: "لماذا لا يخالف المجلس نظامه الداخلي مرّتين أو ثلاثاً أو أربعاً؟" كي يردّ

37. إنّ مسألة النقاش في الأوراق الواردة سنّار مُجدّداً بقوة في جلسة الثامن من كانون الأوّل 1970 عندما يعلن رئيس المجلس كامل الأسعد أنّ النقاش في مُستهلّ الجلسات بات يستغرق وقتاً طويلاً ما يمنع على المجلس الانتهاء من التباحث وإقرار القوانين الواردة على جدول الأعمال. لذلك سيقدّم مكتب المجلس «تأميماً لحسن سير العمل في الجلسات النيابية، وصوّتاً لفاعلية دور المجلس النيابي بحقلي التشريع والرقابة» بالتوصية الآتية: خلافاً لنص المادة 54 من النظام الداخلي التي تقول بتخصيص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقلّ للسئلة والاستجابات التي لم تُطرح فعلياً «تُخصّص جلسة واحدة على الأقلّ للمناقشة بعد كلّ أربع جلسات عمل يعقدها المجلس». أمّا بخصوص النصف ساعة الأولى، فسوف تضيف التوصية الآتي: «بعد تصديق المحضر في مستهلّ الجلسة، تُتلى خلاصة الأوراق الواردة، على أن يؤجّل بحثها والتعليق عليها إلى ما قبل نهاية الجلسة، ما عدا الحالات الطارئة والأحداث الهامة والفُلحّة التي ترى الرئاسة بالاتفاق مع المجلس ضرورة بحثها في مطلع الجلسة». وفي جلسة 17 كانون الأوّل 1970 تعلن لجنة النظام الداخلي في تقريرها حول الموضوع قبولها بتوصيات مكتب المجلس، ومن ثمّ سيطرح رئيس المجلس هذا التقرير على مجلس النوّاب الذي سيوافق عليه بالرغم من اعتراض رئيس لجنة النظام الداخلي حسن الرفاعي الذي تراجع عن موقفه بالقبول بالتعديلات قائلاً: «أنا أتراجع عن موافقتي لأسباب أولها أنّي لمست خطأ في الاقتراح، وثانيها أنّ حضرات الزملاء كلهم والصحف في لبنان، قالوا إنّ لجنة النظام كانت مُجتمععة بشخصي وحدي. والحال كذا الثنّين في اللجنة، وأنا شخصياً كرئيس لجنة أقول، إن الأمر لمسته اليوم، وفيه خطأ كبير أتراجع عن تقديري، وأحتجّ وأسحب توافقاً مع النظام». وقد نُشرت هذه التعديلات في العدد 104 من الجريدة الرسمية الصادرة في تاريخ 28 كانون الأوّل 1970.

النائب شادر مُجدِّداً مُعْتَبِراً: ”هو حرٌّ في ذلك، ربّما هذه المرّة خالف فيجوز في المرّة الثانية أن لا يخالف وهذا حسب الظروف (...) إنّ المجلس يطبّق نظامه الداخلي كما يريد“. ويذهب النائب جان عزيز إلى تأييد ما قاله النائب صبري حمادة بوجود ”أعراف دستورية ونصوص، والمجالس النيابية في العالم لها الخيار أن تتقيّد بالنصوص وأن تتقيّد بالأعراف، وذلك عملاً بالمبدأ القائل بأنّ المجلس سيّد نفسه“. وهنا يظهر التضادّ بين العُرف والنصّ وكيف يتمّ تفسير العُرف المُضادّ للنصّ بأنّه ينسجم مع سيادة المجلس الذاتية، وهو أمرٌ يعني أنّ المجلس يستطيع أن يفعل ما يريد بذريعة وجود سوابق كانت، عند حصولها، إمّا مُخالفةً للدستور أو للنظام الداخلي.

ويظهر الخلل أيضاً في جلسة 26 تشرين الثاني 2008 عندما تمّ طرح اقتراح قانون مُعجّل مُكثّر من دون وجود مذكرة تبرّر الاستعجال وفقاً لما تنصّ عليه المادة 110 من النظام الداخلي الحالي، ما دفع بالنائب بهيج طيّارة إلى الاعتراض. لكنّ النائب بطرس حرب اعتبر أنّ ”هذا المجلس النيابي عمره 80 سنة وهناك تقليد وعُرف دستوري معمول به هو أنّه عندما يُقدّم اقتراح قانون مُعجّل مُكثّر بأسباب موجبة يتضمّن في إحدى فقراته فقرة تحدّد ما هي الأسباب كي يكون مُستعجلاً“ أي إنّ الأسباب الموجبة تكون كافية حينها ولا حاجة إلى مذكرة ثانية خاصة بشرح سبب الاستعجال. وقد وافق رئيس المجلس نبيه بزي مُعْتَبِراً ”أنّ الرئاسة تقوم بتسهيل هذا الموضوع وهي تسير على عُرف كما تفضّل الشيخ بطرس“.

الغريب في هذا الموقف هو القول بوجود عُرف ”دستوري“، علماً أنّ موضوع الاستعجال المُكثّر غير موجود في الدستور، بل هو وليد النظام الداخلي بشكلٍ كليّ، ما يعني أنّ هذا ”العُرف“، في حال سلّمنا بوجوده، لا يدخل في خانة الأعراف الدستورية بل ”الأعراف البرلمانية“³⁸ الناشئة

38. إنّ النظام الداخلي بوصفه نظاماً قانونياً مُستقلاً بذاته يمكن له أن يُنتج مجموعة من الأعراف البرلمانية التي من الضروري تمييزها من الأعراف الدستورية التي لا يمكن لها أن توجد إلا إذا تمّ الاعتراف بها من قِبَل المحاكم المُختصة، لا سيّما المجلس الدستوري في الحالتين اللبنانية أو الفرنسية، بينما الأعراف البرلمانية الداخلية التي تنشأ بشكلٍ مُستقلّ بالكامل عن الدستور يمكن لمجلس النوّاب فقط (الهيئة العامة أو مكتب المجلس) التنبُّث من وجودها شرط ألا تكون مُخالفة للنظام الداخلي:

« Il est en effet difficile d'affirmer de manière générale qu'il existe des règles non écrites qui s'imposent avec une valeur équivalente à celle des dispositions formelles des règlements car, pour qu'une pratique répétée se transforme en règle obligatoire, il faut l'intervention d'un juge qui le constate et l'applique. On ne saurait passer de la constatation de l'effectivité à l'affirmation de l'obligation juridique sans une telle reconnaissance. Or, sous réserve de l'intervention du Conseil constitutionnel dans le cas où une règle de valeur constitutionnel est en cause (et c'est alors celle-ci qui prévaudra), l'appréciation appartient à l'Assemblée nationale ou au Sénat, qui sont maîtres de leur décision » (Pierre Avril, Jean Gicquel, Jean-éric Gicquel, Droit parlementaire, 6ème édition, LGDJ, Paris, 2021, pp. 4142-).

عن تطبيق النظام الداخلي، ما يشير بكلّ بساطة إلى إمكانية مخالفة النظام الداخلي بحجة أنّ المجلس سيّد نفسه.

لا شكّ في أنّ جميع المجالس التمثيلية في الدول الديمقراطية تعتمد ممارسات برلمانية من دون وجود نصّ خاص بها. لكنّ الأكيد أنّ هذه الممارسات لا يمكن أن تكون مخالفة للدستور أو للنظام الداخلي إنّما تكون مُكمّلة لهما، وهدفها تسهيل التوافق السياسي بين الكتل البرلمانية. فعلى سبيل المثال، لم يكن النظام الداخلي لمجلسي الشيوخ والنواب في الجمهورية الثالثة الفرنسية ينصّ على منع تجديد انتخاب أعضاء المكاتب، لكنّ المجموعات النيابية كانت تعقد اتّفاقات من أجل تطبيق مبدأ المداورة والحدّ من إمكانية التجديد الدائم لأعضاء المكتب³⁹. مثالٌ على ذلك اتّفاق الكتل الجمهورية في مجلس الشيوخ في تاريخ 22 كانون الثاني 1904 على منع تجديد انتخاب المُفوّضين لأكثر من ثلاث سنوات متوالية، وعلى عدم جواز إعادة انتخاب المُفوّض الذي تنتهي السنة الثالثة من ولايته إلا بعد مرور ثلاث سنوات.

فمثل هذا الاتّفاق (convention) يمنع، واقفًا وليس قانونًا، إعادة الانتخاب، وهو كما يقول "أوجين بيار" لا يمكن التدرُّع به رسميًا أمام الهيئة العامة⁴⁰. ما يعني أنّه لا يدخل في فئة الأعراف وفقًا لتعريفها القانوني.

ومن الأمثلة المُشابهة في لبنان التوزيع الطائفي لأعضاء مكتب المجلس من أمناء السرّ والمُفوّضين، إذ يتمّ انتخاب نائب ماروني ونائب درزي كي يشغلا منصب أمين السرّ، بينما يتمّ انتخاب نائب سنيّ ونائب من الروم الكاثوليك ونائب أرمني لشغل منصب المُفوّض. وهذا التوزيع ثمرة اتّفاق بين الكتل البرلمانية ولا يمكن وصفه بالعرف كما حدث في جلسة انتخاب

39. « Les règlements actuels du Sénat et de la Chambre n'assignent aucune limite au droit d'éligibilité des membres du Bureau. Mais les groupes peuvent arrêter des Conventions rendant impossible en fait la rééligibilité indéfinie » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Supplément, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1919, p. 547).

40. « Il ne faut pas conclure du texte de ces motions que les décisions prises par les groupes puissent être invoquées en séance publique sous une forme quelconque » (Ibidem).

مكتب المجلس في تاريخ 31 أيار 2022، إذ دار نقاش⁴¹ حول آلية الانتخاب الواجب أتباعها من أجل ضمان وصول أعضاء من الطوائف المذكورة، وقد تمّ تبرير ذلك باعتباره عُرفاً من دون التمييز بين الأعراف الدستورية من جهة، والأعراف البرلمانية من جهة أخرى، تلك الأعراف الناشئة عن ممارسة تخصّصاً حصرًا الحياة الداخلية لمجلس النواب، لا سيّما أنّه ليس لوظيفة "المفوض" وجود دستوري، وهي وليدة النظام الداخلي بالكامل.

تعكس الاتّفاقات البرلمانية طبيعة النظام السياسي، وقد تكون ضرورية لتعزيز العمل الديمقراطي داخل المجالس التمثيلية لكنّها لا تشكّل أعرافاً⁴² مُلزِمة للمؤسّسات الدستورية، لذا لا يمكن أن تكون مُخالفة للدستور ولا حقّ للنظام الداخلي، بل هي ممارسة مُكمّلة للنصّ، تخدم غاية سياسية مشروعة، وتسهم في إغناء التقاليد الديمقراطية في الحياة البرلمانية، أو قد تكون هذه الممارسات من قبيل اللياقات التي لا سند نصّيّ لها إطلاقاً، كالوقوف دقيقة صمتٍ حدادًا على

41. كان الخلاف يدور لأسباب طائفية حول وجوب انتخاب أمناء السّر بورقة واحدة أو أن يتمّ انتخاب كلّ أمين سرّ لوحده. والحقيقة أنّ سبب الإشكال الفعلي يكمن أيضًا في تعديلات عام 1991، إذ إنّ كلّ الأنظمة الداخلية السابقة منذ 1930 كانت تنصّ على انتخاب أمناء السّر بورقة واحدة عملاً بالتجربة التي كانت سائدة في الجمهورية الثالثة الفرنسية، لكنّ تعديل عام 1991 حذف النصّ الذي يقول بانتخاب أمناء السّر بورقة واحدة واستبدل به فقط نصّ المادة 44 من الدستور التي لا تذكر هذا التفصيل. ويعتبر «أوجين بيار» أنّ الانتخاب بأوراق مُنفصلة لكلّ مُرشّح مخالفة يتوجّب على رئيس المجلس التنبيه منها:

« Aux termes du règlement, les Vice-Présidents, Questeurs et Secrétaires sont nommés au scrutin de liste. Par conséquent, chaque bulletin doit contenir autant de noms qu'il y a de candidats à élire. Le fait de voter par bulletins séparés pour chacun des candidats constituerait une irrégularité qui mériterait d'appeler l'attention du Bureau, mais qui ne pourrait être constatée par les Secrétaires au moment du vote, puisque les bulletins sont placés sous enveloppe. En pareil cas, il convient que le Président rappelle à la Chambre les termes du règlement » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Supplément, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1919, p. 541).

42. من الأمثلة عن «الأعراف» المُخالفة للدستور قول النائب صبري حمادة في جلسة 15 أيار 1975 بخصوص الصرف على أساس القاعدة الاثني عشرية الآتي: «هنالك قوانين وهنالك عُرف برلماني دستوري، وقد جرت العادة فيما مضى في هذا المجلس كما يلي: إذا لم تُصدّق الموازنة في شهر كانون الثاني، تُصرف الموازنة شهرتاً بموجب القاعدة الاثني عشرية»، بينما المادة 86 من الدستور تحصر تطبيق هذه القاعدة في شهر كانون الثاني فقط. وقد وافق النائب حسن الرفاعي على هذا الأمر مُعتبرًا أنّه من «الواجب تطبيق العرف»، وطرح رئيس مجلس النواب كامل الأسعد الأمر على التصويت قائلاً أيضًا: «إدًا، عملاً بالعرف المُتبع الذي لا يتناقض إطلاقاً مع النصوص الدستورية، نطرح مشاريع القوانين التي تجيز الصرف على القاعدة الاثني عشرية»، فتّم تصديق القانون بإجماع الحاضرين باستثناء النائب ريمون إدّه.

وفاة نائب سابق أو حالي في مُستهلّ الجلسة⁴³، أو إلقاء رئيس السنّ كلمةً عند افتتاح الجلسة الأولى للبرلمان.

وهكذا نصل إلى خلاصة عامة أكيدة مفادها أنّ سيادة المجلس الذاتية تعني انفراد بوضع نظامه الداخلي وما يتفرّع عن ذلك من استقلالية تنظيمية، وأنّه لا يمكن لسيادة المجلس هذه أن تصبح، بأيّ حال من الأحوال، ذريعةً من أجل مخالفة الدستور أو النظام الداخلي. فسيادة البرلمان هي، في الحقيقة، عقيدة قانونية سائدة في بريطانيا حيث لا وجود لدستور شكلي، ما يعني أنّ القانون الذي يقوّه البرلمان يحتلّ الموقع الأوّل في هرمية النصوص، ويمكن له تعديل كلّ الأعراف والممارسات التي تتعلّق بعمل المؤسسات الدستورية⁴⁴، علماً أنّ هذه العقيدة لم يعلنها البرلمان نفسه بل المحاكم التي لحظت وجودها. لا يمكن فهم سيادة البرلمان فهمًا مماثلاً في دولة مثل لبنان، حيث الدستور الجامد والرقابة على دستورية القوانين. ويبقى كلّ تفسير مُختلف لسيادة المجلس انحرافاً خطيراً في فهم هذا المبدأ يهدف إلى تحقيق مصالح سياسية لا أكثر.

43. في جلسة 22 آذار 1983 يعلن رئيس الجلسة نائب رئيس المجلس منبر أبو فاضل الآتي: «وفقاً للتقليد المُتبّع، الوقوف دقيقة صمت حداداً على ذكرى وفاة النائب السابق السيّد علي الحسيني».

44. « In the absence of a written constitution capable of serving as some form of “higher” law, the status of legislation as the ultimate source of law is the foundation of democracy in the United Kingdom. The most fundamental rule of our constitutional law is that the Crown in Parliament is sovereign and that legislation enacted by the Crown with the consent of both Houses of Parliament is supreme » (HIGH COURT OF JUSTICE, Case No: CO/38122023/04/04 , 2022/).



القسم الثاني
تاريخ النظام الداخلي

القسم الثاني

تاريخ النظام الداخلي

يُعدّ وجود نظام داخلي من الأمور الضرورية عندما يتعلّق الأمر بهيئة جماعية تتخذ قراراتها بعد التداول العلني. وقد عرف جبل لبنان هكذا هيئات خلال عهد المتصرفية مع وجود مجلس الإدارة الكبير المُنتخب على درجتين والمُشكّل من اثني عشر عضوًا مُوزعين طائفيًا، وينقل المؤرّخ أسد رستم أنّ المتصرّف فرنكو باشا (1868-1873) ”ساء ألا يكون وجوه البلاد أعضاء مجلسها الإداري مُنظمين في أعمالهم مُحترمين بعضهم بعضًا، مُخلصين في خدمة الصالح العام كلّ الإخلاص، فوجّه إليهم في التاسع والعشرين من نيسان 1871 التعليمات الآتية:

- الصباح والزعيق الخارج عن حدود الآداب والوسوسة من الأمور الممنوعة في المجلس.
- تحرير المكاتيب الخصوصية من الأعضاء أو لهم ممنوع داخل المجلس.
- لا يقتضي خروج أحد من المجلس لأشغال خصوصية سوى بالساعة السادسة أو بإذن وكيل الرياسة.
- لا يجوز لأحد الأعضاء أن يقطع حديث الآخر قبل تمام خطابه.
- يلزم قطع النظر عن كلّ ميل أو غرض وتعضّب بما يكون واقفًا تحت المذاكرة.
- تعيين التكلّم بالترتيب والهدوء حينما يطلب وكيل الرئاسة أخذ الأفكار.
- أيّ من وقع منه مخالفة لما دُكر يكون قابلاً للجزاء الذي يستحقّه ويكون أوقع نفسه تحت طائلة المسؤولية الشديدة⁴⁵.

45. أسد رستم، لبنان في عهد المتصرفية، منشورات المكتبة البولسية، بيروت، 1987، ص. 154-155.

من المُلاحظ أنّ هذه التعليمات تشكّل نواة النظام الداخلي لأيّ هيئة تمثيلية، علماً أنّها لم تكن تُعبّر عن الاستقلالية التنظيمية لمجلس الإدارة كونها صادرة عن المتصرّف الذي أراد جعل المُدأولة أكثر انضباطاً واحتراماً لحرّيّة الأعضاء وحقّهم في التعبير عن رأيهم.

وبعد أن أعلن الجنرال غورو قيام دولة لبنان الكبير في الأوّل من أيلول عام 1920، صدر في النهار نفسه قرارٌ يحمل الرقم 336 نظّم عمل المؤسّسات في لبنان الكبير وأوجد هيكلية إدارية على رأسها مُوظّف فرنسي كبير يحمل لقب الحاكم وتُناط به حسب المادّة السادسة السلطة التنفيذية. إلى جانب الحاكم، أنشأ القرار ما عُرف باللجنة الإدارية، وهي هيئة استشاريّة لا تتمتع بأيّة سلطة تشريعية فعلية، مُؤلّفة من خمسة عشر⁴⁶ عضواً مُعيّنين يمثّلون الطوائف وتنحصر صلاحياتها بإبداء الرأي.

ونقرأ في محضر الجلسة الثانية لهذه اللجنة في تاريخ 5 تشرين الأوّل 1920 الآتي: "تمّ تقرّر تعيين لجنة نظام داخلي برئاسة عمر بك الداوق وعضوية إبراهيم أبو خاطر وبترو أفندي طراد". وفي محضر جلسة 26 تشرين الأوّل 1920 نقرأ الآتي: "بناءً على طلب الحاكم العام تأجّل البحث في نظام اللجنة الداخلي إلى أن ينتهي الحاكم من درسه"، ما يعني فعلياً أنّ اللجنة الإدارية لم تكن تتمتع بالاستقلالية التنظيمية التي تخوّلها الانفراد بوضع نظامها الداخلي. وفي جلسة 16 تشرين الثاني 1920 نقرأ الآتي: "عرض نصري بك عاجوري مشروع النظام الداخلي. رأى الأعضاء تدقيقه في الجلسات التالية". وقد أقرّت اللجنة الإدارية نظامها الداخلي في 20 تشرين الثاني 1920 الذي توزّع على عشرين مادّة، أبرزها المادّة الرابعة التي تعلن أنّه على الرغم من كون اللغتين العربية والفرنسية رسميّتين "غير أنّه ينبغي أن يتداول الأعضاء فيما بينهم باللغة العربية فقط"، والمادّة السادسة التي تنصّ على أنّ "جلسات اللجنة مُباحة لمُمثلي الصحف"، لكن يمكن للجنة أن تقرّر سرّيّة الجلسة بناء على طلب الرئيس أو ثلاثة أعضاء (المادّة 7). كما يتناول النظام صلاحيات رئيس اللجنة الذي تُناط به إدارة الجلسات "الذي يمكنه أن يُخرج من الجلسة كلّ من يخلّ بالنظام" (المادّة 8).

وتظهر محدودية الاستقلالية التنظيمية للجنة في دور الحاكم الذي كان يمثّل حينها السلطة التنفيذية في دولة لبنان الكبير، إذ نصّت المادّة 11 من النظام الداخلي على حقّ الحاكم،

46. أصبحت اللجنة تتألّف من 17 عضواً بموجب القرار رقم 369 تاريخ 22 أيلول 1920.

بناءً على طلب رئيس اللجنة، في كَفِّ يد العضو الذي يرتكب خطأً لمُدَّة لا تتجاوز الشهر مع حسم الراتب. كذلك نصّت المادّة 12 على رفع اسم كلِّ عضو يغيب عن الحضور من دون عذر إلى الحاكم. ويحتوي النظام أيضًا على أصول التداول، إذ تنصّ المادّة 14 منه على أن تصدر القرارات بأكثرية الأصوات المُطلقة، وأن يكون صوت الرئيس مُرجَّحًا إذا تساوت الأصوات، على أن ”يجري التصويت بعد المذاكرة إمَّا جهراً برفع الأيدي أو الوقوف، وإمَّا سرًّا بتحرير تذكرة خاصة“ (المادّة 19).

ألغيّت اللجنة الإدارية واستُبدِلَ بها مجلسٌ تمثيلي يتألّف من ثلاثين عضوًا يتمّ انتخابهم على درجتين مُوزَّعتين على الطوائف، على أن تدوم ولايته أربع سنوات. وقد تمّ إنشاء المجلس التمثيلي هذا بموجب قرار المُفوّض السامي رقم 1304 تاريخ 8 آذار 1922 الذي حدّد صلاحياته واحتوى، إلى جانب الأحكام التي يمكن تصنيفها مادّيًا بأنّها دستورية (علاقة المُفوّض السامي والحاكم بالمجلس التمثيلي، الموازنة...) أحكامًا نجدها عادةً في النظام الداخلي. وقد نصّت المادّة الثامنة من هذا القرار على الآتي: ”يضع المجلس النيابي (أي التمثيلي) نظامه الداخلي، ويجب أن يوافق الحاكم عليه“، ما يعكس مُجددًا تبعيّة المجلس للسلطة التنفيذية والحدّ من استقلاليتها التنظيمية. ومن الموادّ التنظيمية التي نصّ عليها القرار، حقّ رئيس المجلس وحده في حفظ النظام الداخلي ”وله أن يطرد أو يوقف من بين الحضور كلَّ شخص يعكّر صفو النظام“ (المادّة 16) وضرورة وضع محضر رسمي مُختصر عن الجلسات، على أن يكون من حقّ ”كلّ ناخب أو مُكلّف من مُكلّفي الدولة أو كلّ من يمثّل جريدة من الجرائد المحليّة أن يطلع على المحضر المذكور“ (المادّة 17). ويعمد القرار في المادّة 23، وللمرّة الأولى، إلى النَّصّ على وجود لجان مُختصّة بمواضيع مُحدّدة وفقًا للآتي: ”إنّ المجلس النيابي يعيّن أربع لجان في إحدى جلساته الأولى من فصله العادي الأوّل وهي: لجنة المالية، لجنة الإدارة العامة والعدلية، لجنة المعارف والصّحة والإسعاف العام، لجنة الأشغال العمومية، ويتألّف كلّ من هذه اللجان من ستّة أعضاء ما خلا اللجنة المالية فإنّه يجوز تأليفها من اثني عشر عضوًا على الأكثر“.

وفي محضر جلسة 30 أيار 1922 نقرأ أنّه ”جرى بناءً على اقتراح الشيخ يوسف الخازن انتخاب لجنة لوضع مشروع القانون الداخلي، فنال في الدورة الأولى أكثرية مُطلقة حضرة الشيخ يوسف الخازن والشيخ إبراهيم منذر والأستاذ إميل بك إذّه ونعوم لبكي، وانتُخب في الدورة الثانية حضرة إبراهيم بك حيدر“ على أن يكون إميل إذّه رئيسًا لها ونعوم لبكي مُقرّرًا. وينقل محضر جلسة 6

حزيران 1922 الآتي: "وكان قد فرغ من طبع نسخ من القانون الداخلي فُوِّزَت على الأعضاء، فقام نَعوم أفندي ليكي مُفَرِّر اللجنة التي عُهد إليها بوضع القانون وأعاد تلاوته مادّة مادّة فصَدّق على الموادّ التالية بالإجماع". ومن ثمّ استكمل المجلس التباحث في موادّ النظام الداخلي في جلسة 7 حزيران من العام نفسه. وفي جلسة 12 حزيران اقترح النائب رشيد جنبلاط إضافة موادّ جديدة على النظام الداخلي "فاعترض إدّه وقال هل نطلّ نضيف كلّ يوم مادّة؟ واستعفى من رئاسة اللجنة التي كُلفت ووضِع القانون فُقِبِل استعفاؤه". وفي جلسة 20 حزيران تقدّم أكثر من نائب باقتراحات لإضافة موادّ على النظام الداخلي مُجدّداً "فتقرّر عندئذٍ إحالة الاقتراحات إلى اللجنة التي كُلفت ووضِع القانون الداخلي، ثمّ جرى الاقتراع على القانون فصَدّق عليه المجلس بالإجماع ما عدا رشيد بك جنبلاط".

وقد تضمّن هذا النظام في المادّة 25 أحكاماً تفصيلية تتعلّق بالعقوبات التأديبية التي يمكن فرضها على الأعضاء (التنبيه، التنبيه مع التسجيل في المحضر، اللوم، اللوم مع الإخراج من المجلس مُوقّفاً) علماً أنّ اللوم المُجرّد أو مع الإخراج من الجلسة يتطلّب موافقة المجلس الذي يقترح على العقوبة وقوفاً وقعوداً بناءً على اقتراح الرئيس. لا بل إنّ المادّة 34 تنبّهت لحالة عدم احترام من حُكِم عليه بالاستبعاد المُوقّت من المشاركة في عمل المجلس فأعلنت الآتي: "إذا ظهر العضو المحكوم عليه من المجلس بعقوبة اللوم مع الإخراج في المحلّات المُعدّة للمجلس قبل انقضاء أجل الإخراج يُقبض عليه بأمر الرئيس ويُساق إلى محلّ مُعيّن لذلك حيث يُحبس مدّة لا تتجاوز الثلاثة أيّام"⁴⁷. ولا شكّ في أنّ أبرز تطوّر في هذا المجال تمّ مع إقرار الدستور اللبناني في 23 أيّار 1926 الذي نصّ، كما رأينا سابقاً، على حقّ كلّ غرفة من غرف البرلمان في وضع نظامها الداخلي مُكرّساً للمرة الأولى الاستقلالية التنظيمية الكاملة للمجالس التمثيلية من دون أيّ تدخّل للسلطة التنفيذية.

47. إنّ مقارنة هذه الموادّ بالنظام الداخلي لمجلس النوّاب الفرنسي للعام 1915 خلال الجمهورية الثالثة تُظهر التشابه الشديد بينهما، فعلى سبيل المثال، تجد المادّة 34 مصدرها في المادّة 61 من النظام الداخلي الفرنسي التي تنصّ على الآتي: « Si le député reparait dans le palais législatif avant l'expiration du délai d'exclusion, il est arrêté par l'ordre des questeurs, conduit dans un local préparé à cet effet et y est retenu pendant un temps qui ne peut excéder trois jours ».

وفي جلسة 14 حزيران 1926 أعلن رئيس مجلس الشيوخ محمّد الجسر الآتي: "ليس لدينا نظام داخلي ولكننا تتبع التقاليد البرلمانية (...). ثم لا يخفى أنّ مجلسنا هذا شكّل حديثاً. لذلك فإننا نحتاج إلى نظام داخلي، فأرجو انتخاب لجنة وضعه. نحن قليلون ولكنّ الكفاءة موجودة والحمد لله. فهل ترون أن تُؤلّف اللجنة من خمسة أعضاء؟" وبالفعل انتخب المجلس هذه اللجنة التي تألفت من أيّوب ثابت وإميل إدّه وأبير قشّوع وإبراهيم حيدر ويوسف نمّور. وقد أعلن مُقرّر اللجنة أبير قشّوع في جلسة 28 حزيران التالي أنّ اللجنة لم يتيسّر لها الوقت الكافي لوضع النظام الداخلي "لأنّه لا ينحصر في مادّة أو مادّتين بل يزيد عن 100 أو 150 مادّة" لذلك "رأت اللجنة أن تطلب إلى المجلس أن يتّخذ نظام المجلس النيابي نظاماً مؤقتاً له" أي نظام المجلس التمثيلي الذي تحوّل إلى مجلس النوّاب مع تبنيّ الدستور اللبناني.

لكنّ المشكلة كانت تكمن في عدد اللجان، إذ اعتبر أبير قشّوع أنّه "إذا شئنا أن نتمثّي على ما هو مسنون في المجالس الأجنبية، نرى أنّ في كلّ مجلس جملة لجان وفي الأغلب على عدد الوزارات لتتخصّص كلّ منها بإشغال وزارة، ولكن هناك وفرة في الرجال، ولكلّ مجلس مئات من الأعضاء. ولهذا فليس من المعجزات تأليف لجان كثيرة. أمّا مجلسنا فعدده 16، يخرج منه الرئيس الذي لا يشترك في هذه الأعمال يبقى 15، فأسألكم كيف يمكن تأليف لجان مُتعدّدة لدرس المشاريع" لذلك "اقترحنا أن تكون لجنة واحدة مُؤلّفة من تسعة أعضاء". وبعد نقاش مُستفيض، تقرّر تبنيّ نظام داخلي مُؤقت يتناول مسألة اللجان ريثما يتمّ وضع النظام الداخلي النهائي. وقد أقرّ مجلس الشيوخ عشر موادّ حول عمل هذه اللجنة الوحيدة، إذ نصّت المادّة الأولى على الآتي: "في اليوم الثاني لأوّل دورة عادية، يسمّي مجلس الشيوخ لجنة لمُدّة سنة واحدة مُؤلّفة من تسعة أعضاء يجرى انتخابهم بالاقتراع السريّ". وقد لفت الشيخ يوسف نمّور نظر سائر الأعضاء "من أنّ القصد من جعل اللجنة مُؤلّفة من تسعة أعضاء هي أن تشمل كلّ الطوائف" بالرغم من مخالفة هذا الأمر لقناعاته، فما كان من رئيس المجلس إلّا أن أردف قائلاً: "إنّ القانون لم ينصّ على ذلك، ومجلسنا إن شاء الله سيكون في مقدّمة المجالس التي تحارب الطائفية لتُثبّت للعالم أنّنا أمة راقية". وقد قرّر المجلس انتخاب هذه اللجنة للمرّة الأولى في الجلسة ذاتها.

ومع تعديل الدستور في 17 تشرين الأوّل 1927 وإلغاء مجلس الشيوخ، لم تعد مسألة نظامه الداخلي مطروحة، إذ تمّ دمج الشيوخ في مجلس النوّاب الذي تبنيّ النظام الداخلي للمجلس

التمثيلي موقفاً ريثما يتم وضع نظام داخلي جديد ومُتكاملاً خلافاً للنظام القديم المُقتَضَب. وفي جلسة 14 كانون الأوّل 1927، أقرّ مجلس النوّاب مجموعة من المبادئ المُتعلّقة بالنظام الداخلي هي الآتية: ضرورة تأليف لجنة لوضع نظام داخلي جديد؛ تأليف لجنة المالية من تسعة أعضاء بينما سائر اللجان (الشؤون القضائية، الأشغال العمومية) تتألف من سبعة أعضاء فقط؛ إمكانية أن يكون النائب عضواً في أكثر من لجنة؛ حقّ رئيس المجلس في إحالة الاقتراحات مباشرة إلى اللجان من دون الحاجة إلى تلاوتها أوّلاً في جلسة عامة؛ حقّ اللجنة في انتخاب رئيسها بعد أن كان رئيس المجلس هو من يعيّن رئيس اللجنة في السابق.

وفي جلسة 22 كانون الأوّل 1927، انتخب مجلس النوّاب لجنة لوضع النظام الداخلي الجديد التي تألفت من رئيس المجلس محمّد الجسر وعضوية كلّ من جورج زوين وأيوب ثابت. وقد تمّ توزيع مشروع النظام الجديد في جلسة 23 تشرين الأوّل 1929 على أن تدرسه لجنة جديدة تتألف من خمسة أعضاء. وقد شرع المجلس بمناقشة النظام الداخلي في 11 نيسان 1930 وأقرّه نهائياً في الرابع والعشرين من الشهر نفسه.

يمكن اعتبار النظام الداخلي للعام 1930 أوّل نظام مُتكاملاً عرفه مجلس النوّاب اللبناني، إذ جاء شاملاً مُوزّعاً على 228 مادة عند التصويت عليه، وتناول كلّ المواضيع التي ستصبح مألوفاً في النظم الداخلية اللاحقة، مثل كميّة انتخاب عمدة (مكتب) المجلس، والأحكام التي ترعى لجنة الطعون في الانتخابات النيابية، وعدد اللجان وتنظيم عملها، وكميّة إدارة الجلسات، وأنواع العقوبات التي يتمّ فرضها على النوّاب المُخالفين، وتنظيم أصول تقديم اقتراحات القوانين والموازنة، إضافة إلى التطرّق إلى أصول طرح الأسئلة والاستجابات على الحكومة وإرساء آليّة الاستعجال والاستعجال المُكرّر للمرّة الأولى.

وكانت المادة 222 من مشروع النظام الداخلي قد نصّت على وجوب حلف النوّاب بعد انتخابهم يمين الإخلاص للدستور والحكم الجمهوري قائلين: "أقسم بالله العظيم أنّي أعمل بإخلاص للدستور اللبناني وللحكم الجمهوري في لبنان". لكنّ المجلس قرّر في جلسة 24 نيسان 1930 حذفها إذ قال النائب يوسف الخازن "لا يجوز قسم يمين الإخلاص للحكم الجمهوري لأنك في ذلك تمنعني حرّيّتي في طلب تعديل الدستور".

لا بدّ من الإشارة هنا إلى أنّ الدستور اللبناني احتوى على عدد من الموادّ التي نجدها عادةً في النظام الداخلي، وهي تجد مصدرها في النظام الداخلي لمجلس النواب الفرنسي للعام 1915 خلال الجمهورية الثالثة. هذه هي حالة الموادّ 44 (التي تحدّد كيفية انتخاب مكتب المجلس) و36 (التي تحدّد كيفية التصويت) و47 (التي تسمح بتقديم العرائض الختية إلى المجلس) و34 (التي تحدّد نصاب مجلس النواب) وهي مشابهة ومستمدة تباغاً من الموادّ 6 و7 و65⁴⁸ و116 و77⁴⁹ من النظام الداخلي لمجلس النواب الفرنسي. أبقى مجلس النواب على نظام 1930 حتّى أيلول 1953 حين باشر بمناقشة نظام داخلي جديد أقرّه نهائياً في جلسة 16 أيلول من السنة نفسها وتمّ نشره في العدد 39 من الجريدة الرسمية الصادرة في تاريخ 30 أيلول 1953. وقد استعرض مقرّر اللجنة التي تولّت وضع النظام الجديد أهمّ التعديلات التي أدخلتها عليه من بينها:

- إضافة ثلاثة مَفوضين كأعضاء في مكتب المجلس ينتخبهم النواب.
- وضع شروط لتعيين مَوظّفي “ديوان المجلس” (أي الإدارة) كاشتراط شهادة البكالوريا أو ما يعادلها لسائر المَوظّفين واشتراط إجازة في الحقوق للمدير العام ورئيس الديوان وكتابة سرّ اللجان.
- ضرورة تنظيم المحاضر والخلاصات في مدّة محدودة تحت طائلة غرامة على المُخالفين.
- وضع نصوصٍ من شأنها أن تكفل “مواظبة النواب على حضور جلسات المجلس وجلسات اللجان تحت طائلة التنبيه فاللوم فقطع المُخصّصات”.
- انتخاب لجنة خاصة للنظام الداخلي تفصّل المشكلات التي تعترض تطبيقه.

48. « La Chambre vote sur les questions soumises à ses délibérations par mains levées, par assis et levé, ou par scrutin public ».

49. « La présence de la majorité absolue du nombre légal des députés est nécessaire pour la validité des votes ».

• عدم إمكانية النائب الرجوع عن الاستقالة التي تصبح نهائية بمُجرّد تقديمها.

• وضع نصوص تحول دون انشغال المجلس وصرف معظم أوقاته في قراءة وتلاوة بعض الأوراق التي تردده، كعدم تلاوة العرائض⁵⁰ بكاملها، بل الاكتفاء بتلاوة خلاصتها، وعدم تلاوة نصوص المشاريع والاقتراحات بكاملها قبل عرضها على اللجان بل الاكتفاء بذكر موضوعها.

• وضع قواعد أولوية الكلام في المجلس (الأولوية لمُقرّري اللجان في تأييد آراء اللجان، وللحكومة لدى طلبها، وللنوّاب المُقَيّدة أسماؤهم في الجدول المُنظّم قبل الجلسة، ثمّ للنوّاب طالبي الكلام في أثناء الجلسة وللنائب الذي يعترض لشخصه).

• وضع نصّ بتخصيص جلسة في الأسبوع للأسئلة والاستجابات ”يُمتنع في غيرها إلقاء الأسئلة والاستجابات بل ينصرف المجلس مباشرة بعد تلاوة الأوراق الواردة إلى درس المشاريع المُدوّنة في جدول الأعمال“.

• وضع قواعد للتصويت ترفع المحاذير الناتجة من الادّعاء بحصول أو بعدم حصول الأكثرية في التصويت برفع الأيدي.

ومن التعديلات المهمة التي لم تعد موجودة اليوم المادّة 108 التي نصّت على عقوبات واضحة بحقّ النائب الذي يتغيّب من دون عذر عن الجلسات وفقاً للآتي: «إذا تكرّر غياب النائب من دون عذر عشر جلسات متوالية من جلسات المجلس أو جلسات اللجان، يُنشر أمر غيابه في الجريدة الرسمية ويُطبّع به إعلان على نفقة النائب يُورّع في دائرة منطقتة الانتخابية ويُقطع راتبه عن

50. شهد المجلس التمثيلي منذ جلساته الأولى تقديم عرائض مُتنوّعة. ففي جلسة 3 حزيران 1922 «تُليت اثنتا عشرة برقيّة واردة على المجلس تشكر له ثقته بعبوفة حبيب باشا وانتخابه رئيساً للمجلس النيابي». وفي جلسة 14 حزيران 1922 تمّ الاعتراض على تلاوة عريضة بكاملها من قِبَل أيّوب ثابت الذي قال «إنّه لا يجوز للمجلس أن يضيع وقته في سماع احتجاجات كهذه وطلب الاقتراع على ذلك، فوافقهُ الأستاذ إذّه ونقوم أفندي ليكي وخالفه الشيخ إبراهيم منذر ونقوم أفندي باخوس وعبد الله بك أبو خاطر». واعتبر النائب نقوم باخوس أنّه «لا يحقّ للمجلس أن يمنع تلاوة أيّة عريضة كانت، وإلا فأصحاب العرائض غير أميين على عرائضهم أن تُتلى»، لكنّ أيّوب ثابت أصرّ على موقفه فأيدته الغالبية من الحضور.

المدة التي تعيَّب فيها“؛ كذلك المادة 112 التي نصّت على أنّ رفع الحصانة عن النائب يحتاج إلى موافقة ”ثُلِّي النّوّاب الحاضرين“ بينما تُرْفَع الحصانة اليوم بالغالبية العادية؛ والمادة 113 التي تنصّ على أنّ موازنة المجلس يضعها المكتب ”ضمن حدود الاعتمادات التي يتفق عليها بين المكتب وبين الحكومة“، مما يعني مسًا بالاستقلالية المالية لمجلس النّوّاب نظرًا إلى ضرورة التوصل إلى اتّفاق مع السلطة التنفيذية.

وقد تضمّن النظام مخالفة واضحة للدستور في المادة 66 التي نصّت على أنّ ”جلسات المجلس علنية، على أنّه تُعقد الجلسة سرّية إذا طلبت الحكومة، أو طلب عشرة من أعضاء المجلس“، بينما تنصّ المادة 35 من الدستور على أنّ تحويل الجلسة إلى سرّية يمكن أن يتمّ بناء على طلب خمسة نّوّاب فقط.

مخالفة أخرى للدستور كرّستها المادة 104 من النظام الداخلي التي اعتبرت أنّ عدم الانتهاء من درس الموازنة في العقد العادي الثاني يستوجب حُكمًا فتح دورة استثنائية ”لدرس الموازنة تبدأ في أوّل كانون الثاني وتنتهي في الحادي عشر من شهر شباط. فإذا انتهت هذه الدورة الاستثنائية، ولم يفرغ المجلس من إقرار الموازنة، اعتبر المشروع المُقدّم من الحكومة مُصدّقًا، إذا كانت الحكومة أرسلت الموازنة إلى المجلس قبل حلول شهر تشرين الأوّل من السنة الموضوعة لها الموازنة“، بينما توجب المادة 86 من الدستور فتح الدورة الاستثنائية طيلة شهر كانون الثاني فقط، وهي لا تعتبر الموازنة مُصدّقًا عليها حُكمًا بل تعطي مجلس الوزراء الخيار بوضع موضع التنفيذ بمرسوم. فالزام السلطة التنفيذية بفتح دورة استثنائية تستمرّ حتى 11 شباط، ومن ثمّ افتراض أنّ الموازنة تصبح مُصدّقة حُكمًا، يشكّلان مخالفة صريحة للدستور.

ولا شكّ في أنّ أبرز تعديل تمّ اقتراحه ولاقى رفضًا من المجلس هو المادة 118 التي كانت تنصّ على واجب ”كلّ نائب بعد تجديد انتخاب المجلس أن يصرّح باستدعاء مرفوع إلى الرئيس بانتمائه إمّا إلى كتلة من كتل المجلس، وإمّا إلى كتلة تُدعى «كتلة المُستقلّين» تجمع النّوّاب الذين لا يريدون الانتماء إلى كتلة مُعيّنة. والمُفوّضون الثلاثة الذين يضمّهم مكتب المجلس يجب أن يُنتخب اثنان منهم من كتلتين مختلفتين من الكتل، والثالث من عداد أعضاء كتلة المُستقلّين“.

لكنّ المجلس قرّر، بناءً على طلب النائب حميد فرنجية، حذف فكرة مؤسسة الكتل النيابية، إذ قال إنّ "الكتل البرلمانية هي اصطناعية، وقد مشينا حتّى الآن على طريقة غير صالحة. فإذا جئنا اليوم نتقيّد بكتل برلمانية اصطناعية نكون حدّدنا من حرّيتنا كنوّاب ولم نجن الثمار المطلوبة".

ولا بدّ من الإشارة هنا إلى أنّ مكتب المجلس، عندما واجه لاحقاً صعوبة في تطبيق النظام الداخلي، توّصل إلى اجتهاد جرى اعتماده لاحقاً. فمجلس النوّاب الذي كان قد أقرّ مجموعة من القوانين في جلسة السابع من أيار 1957 لم يتمكّن من التصديق على محضر هذه الجلسة في الجلسات اللاحقة بسبب فقدان النصاب عملاً بالمادة 67 من النظام الداخلي التي تنصّ على الآتي: "لا ترسل مقرّرات المجلس إلى الحكومة ولا تُذاع إلّا بعد تصديق محضر الجلسة التي أُتخذت فيها مقرّرات أو صدّق فيها على المشاريع والاقتراحات". لذلك قرّر مكتب المجلس في اجتماع له في تاريخ 16 أيار 1957 التصديق على محضر جلسة 7 أيار من دون انتظار تصديق الهيئة العامة، وقد جاء في قرار المكتب الآتي:

"وحيث تبين أنّه سبق لهيئات مكاتب المجالس النيابية في فرنسا وبلجيكا أن صدّقت على محاضر جلساتها المُنعقدة حسب الأصول وذلك عند تعدُّر انعقاد الجلسات التي يُفترض فيها التصديق على المحضر.

ولمّا كان لا يوجد في النظام الداخلي لمجلس النوّاب اللبناني نصّ يبيّن صراحة المرجع المختصّ لتصديق محاضر الجلسات المُنعقدة على وجه قانوني في حال عدم انعقاد الجلسات، إلّا أنّ المادة العاشرة من النظام الداخلي أعطت صراحة مكتب المجلس حقّ الفصل بالاعتراضات التي تقوم على مضمون المحاضر وخلصاتها.

وحيث أنّ هذا المكتب يعتبر أنّ من صلاحياته العامة، ولا سيّما استناداً إلى النصّ المُبيّن في المادة العاشرة المذكورة، حقّ التصديق على محاضر جلسات عند تعدُّر انعقاد الجلسة التي يُتوجّب فيها تصديق المحضر".

وقد تمّ تكريس هذا الحلّ في النظام الداخلي المعمول به حالياً، إذ نصّت المادة 60 منه على الآتي: "إذا لم يحصل التصديق على خلاصة المحضر وفقاً للمادة السابقة لأيّ سبب كان، وتعذّر

اجتماع المجلس إمّا لعدم اكتمال النصاب في الجلسة التالية أو لانتهاه العقد أو لانتهاه ولايته، تجتمع هيئة مكتب المجلس وفقاً للأصول المعيّنة لاجتماع اللجان وتصدّق على المحضر“.

ومن التعديلات المهمة التي أدخلها أيضاً هذا النظام تخليّه عن المبدأ الذي أقرّه النظام القديم في المادّة 70 منه، إذ كان يمنع إقفال باب المناقشة إذا كان أحد الوزراء يريد متابعة النقاش في الموضوع ذاته عملاً بالمادّة 67 من الدستور التي تنصّ على حقّ الوزراء في الحضور إلى المجلس متى شاؤوا ” وأن يسمعوا عندما يطلبون الكلام“، بينما نصّت المادّة 62 في النظام الجديد على إمكانية إقفال باب المناقشة في حال قرّرت الأكثرية ذلك من دون الإشارة إلى الوزراء، وهو المبدأ المُتَّبَعُ حقّ اليوم والمُكرّس في المادّة 78 من النظام الحالي.

وقد استمرّ العمل بنظام 1953 إلى العام 1982 عندما أُقرّ نظام داخلي جديد في 22 نيسان، لكنّ المستغرب أنّ التباحث فيه كان قد بدأ قبل سنوات عندما ناقشت لجنة النظام الداخلي اقتراح النائب بشير الأعور في جلسات مُتتالية امتدّت من تشرين الأوّل 1972 وانتهت في السادس من نيسان 1973. وقد طرِح النظام الجديد في جلسة 9 كانون الثاني 1975 إذ أعلن رئيس لجنة النظام الداخلي النائب مخايل الضاهر الآتي:

”على أثر عدّة اجتماعات عُقدت بين 72/10/27 و73/06/05، برئاسة دولة رئيس مجلس النواب وحضور لجنة النظام الداخلي ومكتب المجلس ووزير العدل ورئيس لجنة الإدارة والعدل ومقرّرها والمستشار القانوني لمجلس النواب، حصل الاتّفاق على مشروع نظام للمجلس النيابي هو المعروف على المجلس الكريم، أحكامه مُستوحاة من الدستور اللبناني، والمبادئ الدستورية العامة، ومن نظامنا الداخلي الحالي، وخبرتنا البرلمانية الداخلية بعد ممارسة دامت أكثر من عشرين سنة على ضوء النظام الحالي ومن مشروعين مُقدّمين، الأوّل من معالي الأستاذ بشير الأعور، وهو الذي تمّ الاتّفاق عليه ليكون موضوع المناقشة ومشروع آخر مُقدّم من المرحوم الأستاذ أنور الخطيب. كما استأنفت اللجنة بأنظمة بعض الدول الأوروبية التي تتّبع نظاماً برلمانياً كنظامنا أو شبيهاً له، كفرنسا وسويسرا وبلجيكا“.

باشر المجلس النقاش في النظام الجديد في تاريخ 16 كانون الثاني 1975 وأقرّ ستّ موادّ، لكنّ النصاب فُقد، ما اضطرّ الرئيس كامل الأسعد إلى تأجيل الجلسة. ولم يتمكّن المجلس من

معاودة دراسة النظام الجديد إلا في 22 نيسان 1982 حين تمّ إقراره بمادّة وحيدة وبالإجماع من دون نقاش يُذكر. وقد شرح رئيس المجلس الأمر قائلًا: "أودّ أن أقول إنّ النظام الداخلي قد درسته اللجان المشتركة في شهر تشرين الثاني عام 1972 وانتهت منه في حزيران 1973، أي استغرقت دراسته حوالي ثمانية أشهر، وبسبب الأحداث المُتتمة والأسباب التي ما زلنا نتحدّث عنها توقّف البحث في هذا الموضوع وطرحه".

وقد أوردت الأسباب الموجبة أنّ نظام 1953 "لم يكن مُوفّقًا بإزالة غموض نصوص النظام الداخلي الذي كان قائمًا منذ سنة 1930، لذلك ظلّ المجلس النيابي يعتمد الكثير من نصوص النظام الداخلي القديم المُلقى باعتبار أنّها تقليد برلماني. لذلك جننا بهذا المشروع الجديد مُحاولين تدارك النقص حيث وُجد وتوضيح ما غمّض من النصوص، مُستنيرين بذلك بالأنظمة الداخلية للمجالس النيابية في الدول التي تنتهج نهج النظام البرلماني الديمقراطي، ولا سيما الجمهورية الفرنسية، هادفين من وراء ذلك إلى تصحيح ما كُنّا نعانيه من صعوبات في عملنا البرلماني".

ولخصت الأسباب المُوجبة أهمّ التعديلات التي يمكن تعداد أبرزها:

• لا يتضمّن نظام 1953 مهلة لانتخاب هيئة مكتب المجلس بعد تجديد ولايته، بينما وضع المشروع مهلة أقصاها 15 يومًا لهذا الانتخاب.

• توضيح صلاحيات رئيس المجلس ونائب الرئيس ومكتب المجلس وإزالة النقص بإعطاء أكبر الأعضاء سنًا صلاحية ترؤس الجلسة في حال تعدّر متابعة رئاسة الجلسة من قبل الرئيس أو نائبه، كذلك تحويل الرئيس صلاحية تكليف أحد النوّاب الحاضرين القيام بمهمة أمين السرّ في حال غياب الأصيل.

• تخصيص فصل جديد حول أصول الانتخاب بالافتراع السريّ وذلك احترامًا لدور النائب في هذا المجال.

• تنظيم حقّ الاستقالة للنائب، بحيث أصبحت تتمّ بكتاب خطّي مع اعتبارها نهائية فور أخذ المجلس علمًا بها.

• اعتماد توزيع جديد للجان وتسميتها بهدف تقليل عدد أعضاء كلّ لجنة ومنع النائب من حقّ العضوية في أكثر من لجنّتين وذلك بهدف ” جعل العضو ينصرف كُلياً وجديّاً إلى القيام بدوره في اللجان، لا سيّما عندما جعل المشروع حضور جلسات اللجان إلزامياً على العضو“.

• ”جُدّد المشروع في طريقة مناقشة الموازنة من قِبَل لجنة المالية والموازنة، حيث أُلزم دعوة كلّ لجنة لحضور الاجتماعات التي تُدرس فيها الموازنة المُتعلّقة بأعمال هذه اللجنة مع إعطائها حقّ التصويت“.

• تكريس تقليد سار عليه المجلس يتعلّق بطريقة إدارة الجلسات وذلك باعتبار الجلسة مُستويرة إذا رُفعت قبل الانتهاء من مناقشة موضوع ما.

• إلزام النوّاب بحضور جلسات المجلس، وفرض عقوبة على النائب المُتغيّب من دون عذر عن أكثر من جلسّتين بحسم خمسة بالمئة من تعويضه الشهري الصافي عن كلّ جلسة يتغيّب عنها.

• تحديد حقّ الكلام العائد للنائب أو للحكومة بمُدّة معيّنة تختلف باختلاف موضوع الكلام، هادفاً من وراء ذلك خدمة العمل التشريعي.

• تكريس التقليد المُتّبَع بتخصيص جلسة للأسئلة والاستجابات وللمناقشة العامة بعد كلّ أربع جلسات عمل.

وقد تمّ تعديل هذا النظام في جلسة 6 حزيران 1991 بعد إدخال التعديلات الدستورية في العام 1990 عملاً بوثيقة الوفاق الوطني، ما حثّم تأمين موافقة النظام مع النصوص الدستورية الجديدة. ومن أبرز هذه التعديلات ولاية رئيس المجلس ونائبه التي أصبحت تمتدّ على كلّ ولاية المجلس عملاً بالمادّة 44 الجديدة من الدستور بينما كانت سنة واحدة في السابق، ما يعني أيضاً ضرورة الفصل بين الأحكام التي ترعى انتخابهما، وتلك التي ترعى انتخاب سائر أعضاء مكتب المجلس (أمناء السرّ والمُفوّضون) كون ولايتهم ظلّت سنة واحدة فقط.

وعلى الرغم من أنّ الأسباب المُوجبة أعلنت أنّ ”الهدف من التعديلات الجديدة هو تأمين توافق وتطابق بين نصوص موادّ النظام الداخلي للمجلس النيابي وأحكام الإصلاحات الدستورية

الجديدة، بالإضافة إلى تنشيط أعمال المجلس في الأجواء الأمنية المناسبة التي تأمنت أثر إقرار وثيقة الوفاق الوطني“، لكنّ التمعّن فيها يظهر إلغاء موادّ وتعديل أخرى لا علاقة لها بتأمين التوافق بين الدستور والنظام الداخلي.

فقد تمّ إلغاء المادّة 70 التي كانت تفرض عقوبة الحسم من الراتب على النائب المُتغيّب بدون عذر، وكذلك أُلغيت المادّة 104 التي كانت تنصّ على رفع الحصانة النيابية بانتهاء دورة الانعقاد، علمًا أنّ لا تداعيات فعليّة لهذا الإلغاء لديه كون الملاحقة الجزائية للنائب تجوز خارج دورات الانعقاد عملاً بالمادّة 40 من الدستور.

وقد تمّ أيضًا تعزيز صلاحيات رئيس المجلس، إذ منحتة الفقرة الجديدة المُضافة إلى المادّة 47 صلاحيات عرض أيّ موضوع مباشرة على اللجان المشتركة من دون المرور مُسبقًا باللجان العادية. كذلك، تمّ تعديل المادّة 46 حول القوانين المُستعجلة، إذ كان النصّ القديم يقول بضرورة طرحها خلال أسبوعين على الأكثر على اللجان المُشتركة أو على المجلس، سواء انتهت اللجنة العادية من درسه أو لم تنته، بينما يشير النصّ الجديد إلى أنّ الذي يطرح المشاريع المُستعجلة هو رئيس المجلس.

والأمر نفسه يظهر في المادّة 112، إذ كانت تنصّ في نظام 1982 على الآتي: ”على رئيس المجلس أن يحيل اقتراح القانون على اللجنة أو اللجان المُختصة فور وروده، إلّا إذا كان النظام ينصّ على أصول خاصة“ بينما أصبحت في العام 1991 كالآتي: ”على رئيس المجلس أن يحيل اقتراح القانون على اللجنة أو اللجان المُختصة ويأيداعه الحكومة للاطلاع، إلّا إذا كان النظام ينصّ على أصول خاصة“. وعليه، يكون تعديل العام 1991 قد حرّر رئيس المجلس من أيّ قيد زمني فعلي لإحالة الاقتراحات، إذ لا شيء يمنعه من الامتناع عن عرض الاقتراحات على اللجان أو الاستنساب في كيفية إحالتها وفقًا لمصالح سياسية مُعيّنة، ما يعني تعطيل صلاحية النائب الدستورية باقتراح القوانين ومصادرة دور مجلس النواب.

كذلك بالنسبة إلى المادّة 110 التي كانت تنصّ على الآتي: ”إذا ارتكب النائب جرمًا من نوع الجنائية في مقرّ المجلس، فعلى الرئيس أن يأمر بالقبض عليه وأن يحجزه في مكان مُعيّن ويسلمه للسلطة القضائية فور حضور من يمثلها. أمّا إذا كان الجرم من نوع الجنحة، فللرئيس إبلاغ السلطات المُختصة باتّخاذ التدابير القانونية“، بينما أصبحت بعد التعديل وفقًا للنصّ الآتي:

”إذا ارتكب النائب جرماً في مقرّ المجلس، فعلى الرئيس، وفقاً لخطورة العمل، إما أن يأمر بالقبض عليه ويسلمه للسلطة القضائية، وإما أن يبلغ الأمر إلى السلطة المختصة باتخاذ التدابير القانونية“، ما يعني توسيع السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس المجلس.

لا بدّ من الإشارة أيضاً إلى تعديل تاريخ انتخاب اللجان النيابية كون الأنظمة الداخلية، منذ 1930، كانت تنصّ على أنّ التجديد السنوي لولاية اللجان يتمّ في بدء العقد العادي الأوّل للبرلمان، أي في أوّل يوم ثلاثاء بعد الخامس عشر من شهر آذار، بينما التعديلات التي أُدخلت في العام 1991 نصّت على أنّ انتخاب اللجان النيابية يتمّ في بدء عقد تشرين الأوّل من كلّ سنة، بحيث تتزامن مع انتخاب أعضاء مكتب المجلس الذين تُجَدِّد ولايتهم سنويّاً (أميناً السرّ والمُفَوِّضون).

وفي النهاية، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ نظام 1982 تمّ تعديله مُجدِّداً في جلسة 18 تشرين الأوّل من العام 1994 بهدف إلغاء لجنة الطعون النيابية بعد إنشاء المجلس الدستوري وانتقال صلاحية البتّ في الطعون الانتخابية إليه؛ مع العلم أنّه تمّ استحداث لجان نيابية جديدة.

ختاماً، تجدر الملاحظة إلى أنّ رئيس المجلس نبيه بزيّ، في جلسة 24 حزيران 1993 التي تمّ فيها إقرار قانون إنشاء المجلس الدستوري، أعلن الآتي:

”الرئيس: هل هناك أيّة ملاحظة حول المادّة الأولى. نريد أن نسجّل في المحضر أنّ النظام الداخلي لمجلس النوّاب غير خاضع للمجلس الدستوري لأنّه ليس له مفعول قانوني.

من يوافق على المادّة الأولى كما تليت.

-أكثرية-

الرئيس: صدّقت المادّة الأولى“.

وهذا إقرار جديد بأنّ لا قوّة قانونيّة للنظام الداخلي، وبأنّه لا يخضع لرقابة المجلس الدستوري بسبب غياب المادّة الدستورية التي تجيز ذلك، إذ لا يمكن منح المجلس الدستوري هذه الصلاحية بقانون عادي، بل يُتوجّب تعديل الدستور بغية تمكينه من ممارسة رقابته على النظام الداخلي لمجلس النوّاب.



القسم الثالث

شواذب النظام الداخلي الحالي

القسم الثالث

شوائب النظام الداخلي الحالي

قبل التطرُّق إلى أبرز شوائب النظام الداخلي المعمول به حاليًا لناحية المضمون، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ أوّل إشكاليّاته تتعلّق بتاريخ إقراره. فعند مراجعة النظام الداخلي كما تمّ نشره في العدد 52 من الجريدة الرسمية بتاريخ 13 تشرين الثاني 2003 نجد النصّ الآتي: "النظام الداخلي للمجلس النيابي الصادر في 18 تشرين الأوّل 1994". ويتكرّر التاريخ نفسه في النسخة الرسمية التي تُوزَّع للنوّاب، ما يوحي بأنّ هذا النظام تمّ إقراره في العام 1994. لكنّ التدقيق في محاضر مجلس النوّاب يُظهر أنّه في تاريخ 18 تشرين الأوّل 1994 تمّ إدخال تعديلات على نظام موجود، ولم يتمّ إطلاقاً تبنيّ نظام جديد. فالنظام الداخلي الحالي تمّ إقراره في 22 نيسان 1982 كما مرّ معنا، ومن ثمّ خضع لتعديلات مهمّة في 6 حزيران 1991 بهدف مُعلن قوامه مواءمته مع نصوص اتفاق الطائف. لذلك، يجب تصحيح التاريخ الرسمي والانتباه إلى أنّ 18 تشرين الأوّل 1994 ليس تاريخ صدور النظام لكن تاريخ تعديله مثل التعديلات اللاحقة التي حصلت في الأعوام 1997 و1999 و2000 و2003.

أوّلاً: غياب أصول تعديل وتفسير النظام الداخلي

إنّ رفض إخضاع النظام الداخلي لرقابة المجلس الدستوري بذريعة سيادة المجلس يمكن التسليم بها جدلاً لو كان المجلس يمارس فعلاً، كهيئة جماعية، سيادته بشكل ديمقراطي وشفّاف. لكنّ الواقع يشي بخلاف ذلك، كون مجلس النوّاب شهد تراجعاً ملحوظاً في دوره كمؤسّسة يتمّ فيها اتّخاذ القرارات بطرق تشاركية، ليصبح أقرب إلى موقع يمارس فيه الزعماء نفوذهم السياسي ضمن التوازن السلطوي القائم بينهم.

لا شكّ في أن أبلغ تعبير عن هذا الواقع هو "اختفاء" لجنة النظام الداخلي التي كانت تتولّى دراسة كلّ اقتراحات تعديل هذا النظام، والتي كانت تتمتّع بموجب المادّة 34 من النظام الداخلي القديم للعام 1953 بصلاحيّة الفصل في "الاعتراضات التي ترد على تطبيق هذا النظام وفي تفسير موادّه وتضع المُقترحات في تعديله".

وقد حدث هذا الاختفاء الغامض من دون أي تبرير في 31 تشرين الأول عام 2000 عندما تمّ تعديل المادّة 20 من النظام الداخلي لمجلس النوّاب بهدف استحداث لجنة الشباب والرياضة ولجنة المرأة والطفل، لكنّ المادّة المُعدّلة بصيغتها الجديدة جاءت خالية من لجنة "حقوق الإنسان والنظام الداخلي"⁵¹، إذ بات النصّ يقول فقط بوجود لجنة حقوق الإنسان من دون أيّ شرح لهذا التعديل الخطير الذي مرّ من دون أن يثيره أيّ نائب.

وهكذا، وبكلّ بساطة، بات أيّ اقتراح لتعديل النظام الداخلي أو أيّ نزاع يتعلّق بتفسير هذا النظام يمرّ حتمًا بمكتب مجلس النوّاب حيث يتمتّع رئيس المجلس بسلطات استئنائية تخوّله التحكّم في كلّ مفاصل النقاش، إذ يتمّ فقط عرض التعديلات التي تحظى برضى الرئيس على الهيئة العامة. فموافقة رئيس مجلس النوّاب باتت القاعدة الفعلية وغير المكتوبة التي تسيطر على عمل البرلمان، ممّا فاقم من شخصنة رئاسة مجلس النوّاب التي باتت تهيمن على عمل مجلس النوّاب بشكل كبير.

ومن تجلّيات الاعتباطية في تطبيق النظام الداخلي كقيّة إدارة جلسات انتخاب رئيس الجمهورية خلال السنتين المُنتصرتين (2022-2023) التي تمّ نقلها عبر وسائل الإعلام، بحيث أمكن للمراقب ملاحظة تهميش الهيئة العامة وتفزّد رئيس المجلس بتفسير النظام الداخلي وفقًا لمصالحه السياسية، لا سيّما في موضوع النصاب وكقيّة احتساب الأوراق المُلغاة والبيضاء. وينقل لنا العلامة "أوجين بيار"⁵² الآليّة الواجب اتّباعها عند وجود اختلاف في تطبيق النظام الداخلي عندما يتعلّق الأمر بإجراء انتخاب ما، فيقول إنّه من المفروض على رئيس المجلس استشارة الهيئة العامة التي تقرّر إمّا تفويض مكتب المجلس (وليس الرئيس) إيجاد الحلّ المناسب وإمّا اتّخاذ القرار مباشرة بشأن الموضوع الخلافي.

51. استُحدثت لجنة حقوق الإنسان في العام 1994 ودُمجت بلجنة النظام الداخلي.

52. « Lorsque le président rencontre un doute élevé à l'occasion de la validité d'un scrutin d'élection, il peut consulter l'Assemblée et si à ce moment une motion est faite tendant à renvoyer au Bureau de la Chambre la solution de la difficulté, cette motion doit être mise au voix ; en cas de rejet, la Chambre statue directement » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, cinquième édition, Paris, p. 497).

ويعتبر أنور الخطيب أنّ الرئيس يطبّق النظام الداخلي «وعليه تفسير هذا النظام عند الحاجة، على أنّ قراراته بهذا الشأن، خلافاً لما هي الحال في فرنسا، ليست مُلزمة» (أنور الخطيب، المرجع نفسه، ص. 59).

إنّ الاختفاء الغامض للجنة النظام الداخلي ومنع الهيئة العامة لمجلس النواب من حسم النقاط الخلافية التي تظهر خلال تطبيق النظام الداخلي يصيبان الديمقراطية التمثيلية في الصميم ويضعفان جدًّا الطبيعة المؤسّساتية لمجلس النواب. فبعد تحرُّر النظام الداخلي من الدستور، ها هو يتحرَّر من مجلس النواب نفسه كي يتمّ اختزاله في شخص رئيس المجلس. لذلك، بات من الضروريّ إعادة لجنة النظام الداخلي ووضع آليّة واضحة تسمح بحلّ الإشكاليات التي يطرحها تفسير النظام الداخلي عبر التأكيد على دور الهيئة العامة لمجلس النواب كسلطة جماعية للبتّ نهائيًّا بها.

ومن أبرز الأمثلة على الدور الحاسم لمكتب المجلس في تفسير وحسن تطبيق النظام الداخلي الإشكال الذي نشب في جلسة انتخاب سليمان فرنجية رئيسًا للجمهورية في 17 آب 1970 إذ نال 50 صوتًا من أصل 99 نائبًا، ما أدّى إلى حصول اختلاف في معرفة ما إذا كانت الغالبية المطلقة المطلوبة للانتخاب في الدورة الثانية هي 50 أو 51 صوتًا.

وقد أعلن رئيس المجلس صبري حمادة الآتي: "حضرة النواب المحترمين، أرجو الإصغاء، لم ينل أحد المرشّحين الأكثرية، فقد نال الأستاذ سليمان فرنجية 50 صوتًا، والأستاذ الياس سركيس 49 صوتًا، لذلك فإنّي أرفع الجلسة موقّفتًا للنظر في إعادة الانتخاب". ويضيف محضر الجلسة الآتي: "وهنا حصل ضجيج وضوضاء في قاعة المجلس، فترك دولة الرئيس المنصّة وتوجّه إلى ديوانه حيث اجتمع إلى أعضاء مكتب المجلس ثمّ عاد دولته وأعلن استئناف الجلسة"، ومن ثمّ أعلن الرئيس حمادة أنّه نظرًا إلى الخلاف في كفيّة احتساب الغالبية المطلقة "أشكل على الرئاسة تفسير الأمر ورفعت الجلسة، وتركت تفسير هذا الأمر لمكتب المجلس، فاجتمع مكتب المجلس وأقرّ أنّ الأكثرية المطلقة هي خمسون صوتًا، لذلك تعلن الرئاسة انتخاب السيّد سليمان فرنجية رئيسًا للجمهورية وتهنّئه".

ولا شكّ في أنّ استحداث المجلس الدستوري ومنحه كذلك صلاحية البتّ في الطعون الرئاسية تجعل من حسم أمر كلّ الإشكاليات المتعلّقة بانتخاب رئيس الجمهورية مسألة منوطة به في حال تمّ الطعن بنتيجة الانتخاب، ما ينفي مُجدّدًا نظرية سيادة المجلس.

تفرض الطبيعة الجماعية للسلطة التشريعية دائمة اتخاذ القرارات المتعلقة بالعمل البرلماني بعد التداول بشأنها، أي لا ينبغي للقرار أن يعبر عن إرادة فرد فقط، بل يجب أن يصدر بعد إخضاعه للنقاش العلني. ففي جلسة 11 تموز 1961 مثلاً، أُثيرت مسألة صحة التصويت على مشروع قانون، إذ اعتبر بعضهم أنّ النصاب لم يكن متوافراً وبالتالي لا بدّ من إعادة التصويت. وقد أعلن نائب رئيس المجلس فؤاد بطرس الذي كان يتولّى رئاسة الجلسة أنّه ورده اعتراض خطّي بوجود شبهة حول حصول المشروع على الأكثرية خلال التصويت طالباً "من مكتب المجلس أن يتحقّق عن طريق آلة التسجيل من صحة وضعية هذا المشروع والفصل فيه"، وبالفعل أعلن رئيس الجلسة الآتي:

"إنّي أدعو مكتب المجلس للاجتماع واتخاذ قرار بشأن الاعتراض على المحضر وفقاً للمادة العاشرة من النظام الداخلي. ولهذا فإنّي أرفع الجلسة لمدة عشر دقائق، ريثما يتمكن مكتب المجلس من النظر في الاعتراض واتخاذ قرار بشأنه".

ومن ثم جرى استئناف الجلسة وإعلان القرار الذي توصل إليه مكتب المجلس وهذا نصّه:

"إنّ مكتب المجلس المؤلّف من السادة نائب الرئيس فؤاد بطرس والمفوضين السادة: نقولا سالم وارتكس شامليان وسعيد فوّاز، المُنعقد عملاً بأحكام المادة العاشرة من النظام الداخلي نهار الثلاثاء الواقع في 11 الجاري الساعة التاسعة عشرة والنصف، بعد الاطلاع على الاعتراضات المُقدّمة من النوّاب السادة أحمد إسبر ورفاقه على مضمون محضر جلسة 6 الجاري فيما يتعلّق بالتصويت على مشروع القانون الوارد بالمرسوم 6835. وبعد الاستماع إلى تسجيل محضر الجلسة المذكورة.

وبما أنّه تبيّن أنّ رئيس المجلس أعلن التصويت على القانون بالأكثرية وذلك بعد المُناداة بالأسماء، وبعد أن أعلن ردّاً على ملاحظة النوّاب أنّ النصاب متوافر بصدد التصويت على هذا القانون. وبما أنّ مُجمل ما تقدّم يجعل الاعتراض على المحضر وعلى خلاصته في غير محلّه.

لذلك:

وبعد المُداولة تُقرَّر بالإجماع ردُّ الاعتراض المذكور وبالتالي التصديق على محضر الجلسة الواقعة في تاريخ 6 تمّوز سنة 1961 برمّته“.

وقد حصلت حادثة مشابهة في جلسة 22 شباط 1974 إذ تبين أنّه تمّ التصويت في الجلسة السابقة على مادّة من دون وجود النصاب المطلوب، فما كان من رئيس المجلس كامل الأسعد إلّا أن أعلن الآتي:

”حضرة الزملاء، كما نعلم جميعًا، عندما يصدّق المجلس على مادّة أو فقرة، لا يجوز إعادة التصويت عليها مبدئيًا، ووفقًا للنظام الداخلي ووفقًا للعرف المُتَّبَع. ولكن في الجلسة السابقة، البارحة، تثبتنا من فقدان النصاب على أثر التصويت على هذه المادّة، وذلك بعد التصويت عليها بوقت قصير. فكان أن اجتمعت هيئة مكتب المجلس ولاحظت هذا الأمر (...). لذلك ارتأت هيئة المكتب أن تطرح على المجلس النيابي الكريم إعادة التصويت على هذه الفقرة بالذات، منغًا لكلّ التباس، وحتّى لا تكون أعمال هذا المجلس ومنجزاته مُعْرَضَةً لأيّ شكّ، وحتّى تكون بمنأى عن أيّ شك أو طعن أو لبس، بالنسبة إلى النصاب، حتّى إذا وافق المجلس على إعادة التصويت، يُعاد البحث في هذه الفقرة. وإذا لم توافق أكثرية المجلس ورفضت أكثرية المجلس إعادة التصويت يكون ذلك بمثابة تصديق على هذا التصويت وتكريس رسمي له“.

وبعد نقاش مُستفيض طرح الرئيس المسألة على الهيئة العامة التي وافقت على إعادة التصويت، ما يُظهر مُجددًا أنّ حسم الخلافات في تطبيق النظام الداخلي، لا سيّما في الأمور المُتعلّقة بالتصويت، يجب أن يتمّ في مكتب المجلس أولًا، ومن ثمّ في الهيئة العامة لمجلس النواب، وذلك بغية احترام مبدأ صدقية التصويت وعلايته، إذ من دون ذلك يفقد العمل البرلماني جدواه، ويخسر طبيعته الديمقراطية.

وقد جنحت الأنظمة الداخلية المُتعاقة في لبنان إلى الحدّ من صلاحيات المجلس كهيئة جماعية لحسم الاعتراضات المُتعلّقة بالعمل البرلماني. فقد نصّت المادّة 57 من النظام الداخلي للعام 1930 على الآتي: ”إذا أبدى أحد الأعضاء أو أحد أعضاء الحكومة اعتراضًا على ما ورد في محضر

الجلسة ولم يقتنع المُعْتَرِضُ بإيضاحات أمين السرّ، عرض الأمر على المجلس “ على أن يتمّ تعديل المحضر وفقاً لقرار المجلس. أمّا نظام 1953 فقد جاء خالياً من هكذا نصّ، بل اكتفت الفقرة الأولى من المادّة العاشرة منه على منح مكتب المجلس صلاحية الفصل “في الاعتراضات التي تُقدّم على مضمون محاضر الجلسات وخلصاتها، وفي الاعتراضات المُقدّمة على إدارة الجلسات وعلى إعطاء الكلام للنوّاب وعلى إعلان نتيجة الاقتراع والتصويت“.

لكنّ أنور الخطيب اعتبر أنّ هذا النصّ لا يمكن أن يعني أنّه يحقّ لمكتب المجلس تصحيح المحضر بمعزل عن إرادة الهيئة العامة لمجلس النوّاب كون “مكتب المجلس ليس في هذا الشأن أكثر من لجنة تقترح، ثمّ يطرح اقتراحها على التصويت. ويجري التصحيح أو يُرفض وفقاً لنتيجة التصويت“⁵³.

جّاء ما تقدّم، يصبح من المُلبّخ أيضاً تضمين النظام الداخلي الأصول الواجب اتّباعها من أجل تعديله. فاقترحات تعديل النظام الداخلي لا تدخل ضمن فئة اقتراحات القوانين، وهي، بالتالي، لا تخضع بالضرورة للأصول ذاتها المُطبّقة على هذه الأخيرة. لذلك كان لا بدّ من إعادة لجنة النظام الداخلي كي تمرّ كلّ اقتراحات التعديل عليها، بعد أن باتت هذه الاقتراحات تُطرح مباشرة على الهيئة العامة لمجلس النوّاب وأحياناً من خارج جدول الأعمال، وهذا ما يُفقدّها ضمانتها دراستها بشكل مُعمّق وشفّاف كما يمكن كلّ النوّاب من المشاركة في إبداء رأيهم.

53. أنور الخطيب، المرجع نفسه، ص. 66. فإذا كان الخلاف حول محضر الجلسة يحتاج إلى عرضه على المجلس فكم بالحريّ الاختلافات الدستورية. وقد تفرد رئيس مجلس النوّاب الحالي نبيه بزيّ في تفسير كلّ ما يتعلّق بجلسات انتخاب رئيس الجمهورية لناحية احتساب الأوراق والغالبية والنصاب من دون عرض الأمر على مجلس النوّاب، لا بل إنّ المرّة الوحيدة التي أدّى فيها مكتب المجلس دوراً في هذا المجال حدثت بشكل عرضي وذلك من أجل التأكيد على موقف رئيس المجلس فقط. ففي اجتماع عادي له في تاريخ 27 آذار 2014، وبعد استعراض جدول أعمال الجلسة التشريعية المُزمع عقدها بعد أسبوع، أعلن عضو المكتب النائب مروان حمادة الآتي: «كذلك بحثنا في موضوع الساعة وهو انتخاب رئيس الجمهورية جديد في لبنان وقوّ الرأي، كما طرحه دولة الرئيس بزيّ وأصرّ عليه وأكّد عليه في جلسة الهيئة العامة التي أعطت الثقة لحكومة الرئيس تقام سلام، وهو أنّه في كلّ الأوقات النصاب في جلسة انتخاب رئيس الجمهورية، جلسة أولى، ثانية، ثالثة، إلخ... وفي كلّ الأوقات النصاب هو ثلثا المجلس، ويتمّ الاقتراع في المرّة الأولى على أساس الثلثين أمّا في باقي المرّات الاقتراع يتمّ بالنصف زائد واحد»، وهكذا، بكلّ بساطة، تمّ تفسير الدستور من دون أن يتمّ لاحقاً عرض موقف المكتب على المجلس.

ثانيًا: النظام الداخلي كمكمل للدستور

من الناحية المادية، لا بدّ من "التفريق بين القواعد المتعلّقة بالتشكيل الداخلي للمجلس والقواعد الأخرى التي وضعت تطبيقًا لنصوص الدستور وإتمامًا لها والطرق المُحدّدة لتكوين القوانين"⁵⁴. فالقواعد المُختصّة بالتشكيل الداخلي، كعدد اللجان وأصول اجتماعها، هي أمور تنظيمية بالكامل تمّ وضعها لتسهيل العمل البرلماني ولا سند دستوريًا لها، ما يعني أنّ المجلس حرّ بتعديلها كما يشاء. في المقابل، تُعدّ القواعد الأخرى المتعلّقة مثلًا بكيفيّة التصويت على القوانين والموازنة وطرح الثقة بالحكومة وانتخاب مكتب المجلس ورئيس الجمهورية، من المواضيع التي تشكّل التطبيق المباشر لنصّ دستوري، ما يحتمّ الالتزام بها وضرورة التأكّد من احترامها للدستور.

جاء ما تقدّم، بات من الضروري استعراض بعض موادّ النظام الداخلي التي تُعطي تفسيرًا مُعيّنًا للدستور كي نبيّن مُجددًا أهمّيّة خضوعه لرقابة المجلس الدستوري احترامًا لمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها.

أ. مشاريع القوانين المُعجّلة (المادّة 58 من الدستور)

رأينا في القسم الأوّل من هذه الدراسة أنّ الغاية من تفرّد مجلس النوّاب بوضع نظامه الداخلي ضمان فعالية التمثيل الشعبي وحرّيته، وليس تكريس اعتباريّة السلطة التشريعية وتقلّتها من القواعد الدستورية عند ممارستها صلاحياتها. وهذا هو الفهم السليم لمقولة "المجلس سيّد نفسه"، أي إنّ البرلمان حرّ بتحديد الأصول التي ترعى حياته الداخلية، نظرًا إلى شرعيته الديمقراطية، وكونه سلطة مُستقلّة أوجدها الدستور ومنحها اختصاصات تشريعية وسياسية.

ولا شكّ في أنّ أبرز مثال على تضمين النظام الداخلي أحكامًا اعتباريّة ومُخلّة بمبدأ الفصل بين السلطات موضوع المادّة 58 من الدستور التي تسمح بوضع مشروع قانون لم يبيّنه مجلس

54. عبده عويدات، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، منشورات عويدات، بيروت، 1961، ص. 506.

النواب خلال أربعين يوماً من طرحه عليه موضع التنفيذ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. فقد كانت المادة 115 من النظام الداخلي، كما أُدرجت في العام 1982 تنص على وجوب طرح المشروع "على المجلس في أول جلسة تُعقد بعد وروده". وقد تنبّه رئيس الحكومة سليم الحص في جلسة إقرار تعديلات اتفاق الطائف في تاريخ 21 آب 1990 إلى أنّ المادة 58 لن تحتفظ بعد تعديلها بمغزاها إلا في حال تمّ الإبقاء على المادة 115 من النظام الداخلي التي تفرض على رئيس مجلس النواب عرض المشروع المُعجل في أول جلسة يعقدها المجلس بعد وروده.

وبالفعل، كانت الأسباب الموجبة لنظام 1982 قد أوضحت أنّه يهدف إلى "حسم الاختلاف الناشئ حول مسألة مهلة الأربعين يوماً في المشاريع المُعجلة، حيث نصّ على أنّ هذه المهلة تبدأ من تاريخ طرح المشروع على المجلس في أول جلسة تُعقد بعد وروده، وأوضح كذلك أنّ الفترة الفاصلة فيما بين دورتين لا تدخل في حساب مهلة الأربعين يوماً المذكورة".

وتجدر الملاحظة هنا أنّ النظام الداخلي للعام 1982 كرس بخصوص المشاريع المُعجلة المنصوص عليها في المادة 58 من الدستور اجتهاد مجلس القضاة لدى مجلس شوري الدولة (قرار رقم 8 تاريخ 9/12/1970، الباس شبل الخوري ورفاقه/وزارة الأشغال العامة) في كفيّة تطبيق الشروط الدستورية لسريان مهلة الأربعين يوماً.

وإذ رفض رئيس المجلس حسين الحسيني خلال مناقشة التعديلات الدستورية الالتزام بالحفاظ على المادة 115، أعلن رئيس الحكومة أنّ مبدأ التوازن بين السلطات يفترض أنّه "لا يجوز في مُطلق الأحوال أن تحيل الحكومة مشروع قانون بصفة المُعجل ويُهمّل في الأدرج بدون قرار مُحدّد من مجلس النواب". ويضيف "فإذا كان هناك موجب على مجلس النواب أن يطرحه في أول جلسة تُعقد فهذا يكفي". أمّا إذا تُرك الأمر على غاربه فهذا فيه انتقاص من حقّ دستوري للحكومة بإعطاء صفة المُعجل لأيّ مشروع قانون". ويختم رئيس الحكومة مداخلته بموقف لافت إذ يقول صراحة الآتي: "يعني أريد أن أسجل في المحضر أنّ الحكومة راضية عن النصّ الدستوري كما جاء تطبيقاً لوثيقة الوفاق الوطني على أساس أنّ هناك نصّاً وأنّ الضوابط المطلوبة على مجلس النواب موجودة في النظام الداخلي. أمّا إذا كان سيعاد النظر في النظام الداخلي بخلاف ذلك فأنا أتحمّل على هذا النصّ بالذات".

وهذا ما حصل بالفعل، إذ تمّ تعديل المادّة 115 من النظام الداخلي في العام 1991 بحيث حُدِّفَ موجب عرض المشروع المُعجَّل في أوّل جلسة يعقدها، الأمر الذي سمح لرئيس مجلس النوّاب بالتحكُّم كافيًا في مصيره؛ إذ بات بامتناعه عن وضعه على جدول الأعمال يمنع سريان المهلة الدستورية، ويحرم الحكومة من وضعه موضع التنفيذ بمرسوم مهما كان ضروريًا. وعليه، لم يصدر أيّ مشروع مُعجَّل مهما كان مُلجًا بمرسوم منذ العام 1990 وحتى اليوم، ما جعل المادّة 58 من الدستور كأنّها لم تكن.

ب. جدول أعمال الدورات الاستثنائية

هل يحقّ لمجلس النوّاب إضافة مواضيع إلى جدول أعماله لم تردّ في مرسوم دعوته إلى الدورة الاستثنائية؟ لقد أجاب النظام الداخلي للعام 1953 عن هذا السؤال إذ نصّ في المادّة 53 على أنّ "الدورات الاستثنائية تُخصّص لدرس المواضيع التي يحدّدها مرسوم الدعوة".

وقد كرّس النظام الداخلي الحالي هذا المبدأ لكن بطريقة غير مباشرة، إذ حدّد في المادّة 108 منه كميّة احتساب مدّة الأربعين يومًا عملاً بالمادّة 58 من الدستور من أجل جعل مشروع قانون المُعجَّل نافذًا بمرسوم وفقًا للآتي: "إذا لم يتضمّن مرسوم فتح الدورة الاستثنائية ما يفيد تمكين المجلس من درس المشروع المُعجَّل في الدورة، تبقى مهلة الأربعين يومًا مُعلّقة". يُفهم من ذلك أنّه ليس بإمكان مجلس النوّاب مناقشة مشاريع القوانين المُعجّلة، ومن باب أوّل المشاريع العادية أيضًا، في الدورة الاستثنائية إذا لم تردّ تلك المشاريع في مرسوم الدعوة.

ولا شكّ في أنّ السوابق التاريخية تذهب في الاتجاه نفسه. ففي جلسة 21 شباط 1956 مثلاً اعترض النائب أديب الفرزلي على مناقشة قانون يتعلّق بالدرك لم يردّ في مرسوم الدعوة قائلاً: "إنّ هذا المشروع المُراد بحثه الآن لم يردّ في جدول أعمال الدورة الاستثنائية، ونصّ القانون صريح في هذا الموضوع بأنّه لا يجوز أن يدرس المجلس مشروعًا ما إلّا إذا دُكر في مرسوم الدورة الاستثنائية لأنّ المقصود من فتح الدورة أهمية الأمور التي تُذكر في مرسوم الدورة".

وقد ردّ وزير العدل قائلاً: "أمّا بخصوص هذا المشروع فليس هناك ما يمنع من إحالة المشروع في الدورة الاستثنائية بصورة إضافية..."، أي إنّ الحكومة هي فقط التي يمكنها تعديل جدول أعمال الدورة الاستثنائية.

وكذلك في آخر جلسة من العقد العادي لمجلس النواب في تاريخ 27 كانون الأول 1973، جرى النقاش الآتي حول اقتراح قانون تقدّم به النائب ريمون إدّه يتعلّق بالتوقيف الاحتياطي:

”أحمد إسبر: دولة الرئيس، أنا أفهم بأنّ تخوُّف الأستاذ ريمون إدّه سببه فقط الإسراع في المحافظة على الحزّيات ولكن خوفًا من أن تنقضي هذه الدورة العادية الصالحة لأن يشرع النواب وتأتي دورة استثنائية. ولكنني أريد أن أسجّل بصوت عالٍ هنا ما سمعته من دولة الرئيس ليُسجّل في المحضر بأنّ مرسوم فتح الدورة المقبلة سيتضمّن هذا المشروع علنًا فأرجو أن يكون ذلك.

رئيس الحكومة: الحكومة توافق على إدراج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الاستثنائية المقبلة.

الرئيس: إذًا، وبعد تصريح الحكومة، أصبح هذا المشروع قيد الدرس في الدورة الاستثنائية“.

وعندما خالفت الحكومة وعدّها، اعترض النائب ريمون إدّه مُجددًا خلال العقد الاستثنائي في الجلسة التي عُقدت في تاريخ 8 كانون الثاني 1973 قائلاً:

”ريمون إدّه: دولة الرئيس، أودّ أن أسجّل على الحكومة أو بالأحرى على رئيس الحكومة أنّه تراجع عن وعده. وقد جاء في المحضر هنا: إنّ الحكومة توافق على أن تُدرج في جدول أعمال الدورة الاستثنائية اقتراح مشروع القانون الذي كنت قد تقدّمت به (...). وكنت أتوقّع، على كلّ حال، أنّ الدورة الاستثنائية تقتصر اعتياديًا على مشاريع القوانين التي تتقدّم بها الحكومة. وخلافًا لهذا الوعد، وعد رئيس الوزارة وحتى رئاسة المجلس أكّدت ذلك.

الرئيس: حضرة الزميل، إنّ رئاسة المجلس متضامنة معك بمطالبة الحكومة بالوفاء بوعدها وإرسال مشروع القانون إلى المجلس. وأظنّ أنّ رئاسة الحكومة لديها مشروع قانون يتضمّن هذا النصّ ستحيله على المجلس خلال الدورة الاستثنائية“.

وهكذا يصبح جليًّا لنا أنّ النصّ والممارسة يتفقان في لبنان على اقتصار جدول أعمال الدورات الاستثنائية على البنود التي وردت فقط في مرسوم الدعوة. لا بل إنّ المجلس الدستوري كرّر في

قراره رقم 6 تاريخ 30 أيار 2023 والمُتعلّق بالطعن بقانون التمديد للمجالس البلدية والاختيارية هذا الحلّ بشكل غير مباشر، إذ عالج مسألة جواز التشريع في ظلّ الشغور الرئاسي قائلاً: ”وحيث إنّ المجلس النيابي في دورة الانعقاد الحكمي هذه يكون من حقّه مبدئيّاً، وبهدف تأمين سير المرفق العام، التشريع في مختلف المواضيع لعدم وجود أيّ قيد صريح أو ضمني على صلاحيته بخلاف ما هو الحال في الدورات الاستثنائية التي تتعقد بناء على مرسوم يصدره رئيس الجمهورية بالاتّفاق مع رئيس الحكومة يحدّد فيه برنامج عملها تطبيقاً لأحكام المادّة 33 من الدستور“.

وهكذا يكون المجلس الدستوري، وبشكل غير مباشر، قد تبيّنت فكرة اقتصار جدول أعمال الدورات الاستثنائية لمجلس النوّاب على المواضيع المُدرّجة صراحة في مرسوم الدعوة، وعدم أحقيّة هذا الأخير إضافة بنود لم توافق عليها السلطة التنفيذية.

لكنّ منع مجلس النوّاب من مناقشة مواضيع لم ترد في مرسوم فتح الدورة الاستثنائية سيُعرف تطوُّراً خلال عقد الثمانينيات في ظل رئاسة حسين الحسيني للمجلس. فقد درجت الحكومات قبل اتّفاق الطائف على تضمين برنامج الجلسة في مرسوم الدعوة بنداً أخيراً يُصاغ على الشكل الآتي: ”سائر مشاريع القوانين والاقتراحات والنصوص التي يقرّر مكتب المجلس طرحها على المجلس بعد درسها من اللجان النيابية المختصة“. وقد كان الهدف من ذكر ضرورة مناقشة الاقتراح في اللجان المُختصة منع النوّاب من تقديم اقتراحات قوانين مُعجّلة مُكرّرة كونها تناقش مباشرة في الهيئة العامة من دون أن تمرّ في اللجان.

وقد اعترض الرئيس حسين الحسيني على هذا الأسلوب، إذ قال في جلسة 19/8/1986 معترضاً: ”إنّ الرئاسة لا يسعها إلا تسجيل الأمر الأوّل وهو أنّ موازنة 1986 لم يُحل مشروعها إلى هذا المجلس حتّى الآن، خلافاً لأحكام الدستور، والأمر الثاني العبارة التي وردت لجهة اشتراط مرسوم عقد الدورة درس المشاريع في اللجان النيابية. وهذا أمر يتعلّق بمجلس النوّاب الذي هو سيّد نفسه ولا علاقة للسلطة التنفيذية فيه“.

وسيكّرر الرئيس الحسيني اعتراضه في جلسة 25 آب 1997 قائلاً: ”هذا الموضوع قديم وليس جديداً، (...) ولكنّ المجلس دأب منذ ذلك التاريخ وحتّى اليوم على تسجيل اعتراضه ولم يأخذ بما تضقنه المرسوم من عبارات، لذلك إمّا أن تُفتح الدورة، وإمّا أن لا تُفتح. وعندما

تُفتَح الدورة، يصبح المجلس سيّد نفسه، وليس هناك من ضرورة للنظر في ما هو من قبيل اللغو الذي لا يُعتدّ به“.

وقد تكرر هذا الجدل مع المرسوم رقم 8662 تاريخ 2022/01/06 القاضي بدعوة مجلس النواب إلى عقد استثنائي مع جدول أعمال محصور بمواضيع مُحدّدة، الأمر الذي دفع رئيس مجلس النواب نبيه بري إلى الاعتراض مُتدزّجاً بعقيدة ”المجلس سيّد نفسه“ قائلاً في تصريح صحفي الآتي: ”المجلس سيّد نفسه، ولا يقيدّه أيّ وصف للمشاريع أو الاقتراحات التي يقترز مكتب المجلس طرحها، ويعود لرئيس الجمهورية حقّ الردّ بعد صدورها عن الهيئة العامة إلى المجلس. هذا حكم الدستور وما استقرّ عليه الاجتهاد. يقتضي التصويب“.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ النظام الداخلي للعام 1953 كان قد فسر هذه المسألة بشكل واضح، لكنّ نظام 1982 حذف النصّ الصريح المُتعلّق بهذه المسألة وأبقى على نصّ غير مباشر يُفهم منه أنّه لا يحقّ لمجلس النواب طرح مواضيع لم تردّ في مرسوم الدعوة، ومن ثمّ باتت الممارسة بحجّة ”المجلس سيّد نفسه“ تخالف التقليد البرلماني المُتبّع في لبنان ونصوص النظام الداخلي، ما يعيدنا مُجددًا إلى ضرورة أن يحسم المجلس الدستوري هذا الخلاف بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، الأمر الذي تمّ بشكل عرضي بمناسبة النظر في دستورية قانون التمديد للمجالس البلدية والاختيارية⁵⁵، وليس بشكل مباشر في حال كان النظام الداخلي يخضع للرقابة الدستورية.

ج. تشريع القوانين قبل الموازنة في عقد تشرين

تنصّ المادة 32 من الدستور على أنّ العقد العادي الثاني لمجلس النواب (تشرين الأوّل إلى نهاية كانون الأوّل) ”تُخصّص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كلّ عمل آخر“، ما قد

55. «وحيث إنّ المجلس النيابي في دورة الانعقاد الحكمي هذه يكون من حقّه مبدئيًّا، وبهدف تأمين سير المرفق العام، التشريع في مُختلف المواضيع لعدم وجود أيّ قيد صريح أو ضمني على صلاحيته بخلاف ما هي الحال في الدورات الاستثنائية التي تنعقد بناءً على مرسوم يصدره رئيس الجمهورية بالاتّفاق مع رئيس الحكومة يحدد فيه برنامج عملها تطبيقًا لأحكام المادة 33 من الدستور» (قرار رقم 6 تاريخ 30 أيار 2023).

يعني أنّه لا يحقّ لمجلس النّوّاب، قبل الانتهاء من الموازنة، البحث في أيّ اقتراح أو مشروع قانون. وهذا ما أكّدته المادّة 53 من النظام الداخلي للعام 1953 إذ نصّت صراحة على الآتي: "يدرس المجلس في دورته العادية الأولى كلّ ما لديه من المشاريع والمواضيع بصورة عامة، وتخصّص الدورة العادية الثانية لدرس الموازنة أوّلاً، ثمّ بعد إقرارها تدرس المواضيع الأخرى"⁵⁶. أمّا نظام 1982 فقد جاء خاليًا من هذا النصّ.

وبغضّ النظر عن جواز التّشريع قبل إقرار الموازنة في عقد تشرين، يظهر لنا أنّ النظام الداخلي قد يقدّم تفسيرات مُتناقضة للنصّ الدستوري الواحد عبر السنوات. ففي جلسة 19 تشرين الأوّل 1995 طرح النائب مخايل الضاهر الموضوع قائلاً:

"قد يُقال إنّ المجلس فيما مضى، وقبل التصديق على الموازنة، قد شرّع بعض القوانين، غير أنّ هذه السوابق حصلت في وقت لم تكن هناك عندنا مرجعية بإمكانها أن تراقب دستورية القوانين، وبالتالي إلغائها فيما لو كانت مُتعارضة مع أحكام الدستور. أمّا اليوم فالأمر مختلف جدًّا، وقد أُنشئ المجلس الدستوري بموجب التعديلات الدستورية التي حصلت في العام 1990، وأُنيطت به مراقبة دستورية القوانين. إنّ نصّ المادّة 32 من الدستور صريح جدًّا ولا مجال للاجتهاد في معرض النصّ، وهو يمنع المجلس من أن يقوم بأيّ عمل آخر قبل بحث الموازنة والتصديق عليها. فإذا قرّر مجلس النّوّاب خلاف ذلك، فلا بدّ من عرض هذا الأمر على المجلس الدستوري ليأخذ منه الموقف الذي يعتبره هو متوافقًا مع أحكام الدستور، فيبني على الشيء مقتضاه".

فما كان من الرئيس نبيه بري إلّا أن اعترض مُعتبرًا: "جرى العرف في هذا المجلس وفي غيره، وأنت ضليع يا شيخ مخايل وكنت رئيسًا لإحدى اللجان النيابية وهي اللجنة المالية التي تعتبر أمّ اللجان، أنّه أثناء درس قوانين الموازنة، وبمجرّد أن يُطرح هذا الأمر على اللجان، يبدأ التشريع بأمرٍ آخرى. لذلك، فإنّ تفسير الرئاسة هو أنّها عندما تطرح مناقشة الموازنة وقطع الحساب على الهيئة العامة يمتنع عليها التشريع في أيّ أمرٍ آخر، لا اجتهادي أنا وقد أكون مخطئًا".

56. «علق إدمون رباط على المادّة 32 من الدستور كاتبًا: «مما يعني إذن أنّه لا يحقّ للمجلس في دورته العادية الثانية أن يتناقش بأيّ موضوع، قبل أن ينتهي من إقرار الموازنة» (الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص. 646). ويكرّر رباط الفكرة ذاتها قائلاً إنّ المبدأ هو اعتبار مجلس النّوّاب سيّد جدول أعماله «وذلك طبقًا في الحدود المرسومة في الدستور من جهة دورة الخريف العادية المُخصّصة لدرس الموازنة» (ص. 647).

وفي جلسة 4 كانون الأوّل 2001، كرّر النائب نقولا فتّوش الاعتراض نفسه، فأجابته الرئيس نبيه بري: "حضرة الزميل الكريم، ليست هذه المرة الأولى أو الثانية التي يُثار فيها هذا الموضوع، ونردّ دائماً عليه بأنّه عندما يبدأ المجلس بمناقشة الموازنة لا يعود بإمكانه طرح موضوع آخر. لكن لم يبدأ المجلس بمناقشتها بعد وطرحتها في اللجان لا يمنع من طرح أيّ موضوع. هذا هو التفسير الدستوري الذي نسير نحن عليه". وقد وافق الرئيس حسين الحسيني الرئيس بريّ مُعلناً: "أنّ مناقشة الموازنة في اللجان تأخذ أكثر من شهر عادةً وقد تستمرّ شهرين، لذا من غير المعقول تعطيل أعمال المجلس التشريعية كلّ هذه المدّة. لذلك فإنّ مجلس النواب، منذ أيامنا، وقبل ذلك وبعده، يسير بهذا الاتجاه. وبالتالي، فالجلسة صحيحة ولا يوجد أيّ خطأ". وقد أيد النائب بطرس حرب هذا التوجّه قائلاً إنّ "هذه القاعدة قد تجاوزناها وحسمها المجلس منذ وقت طويل".

وهكذا يظهر مُجدّداً أنّ رئيس المجلس يقوم بتفسير الدستور من دون الرجوع إلى مكتب المجلس، مستفيداً من خلوّ النظام الداخلي من موادّ تعالج هذه المسألة، ومُتدزّعا بوجود "أعراف" شرحنا في القسم الأول مدى خطورتها على العمل البرلماني السليم.

د. الأوراق البيضاء والمُلغاة

نصّت المادّة 44 من الدستور على ضرورة انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه "كلّ منهما على حدة بالاقتراع السريّ وبالغالبية المطلقة من أصوات المُقترعين". وقد تمحور النقاش حول كيفية احتساب الغالبية المطلقة من أجل تحديد الفائز: هل تُحتسب انطلاقاً من مجموع عدد أعضاء النواب القانوني، أو من مجموع الذين شاركوا في الاقتراع من دون المُتغيّبين، أو الذين اقترعوا فعلياً من دون احتساب الأوراق البيضاء أو المُلغاة.

وقد أجابت المادّة 12 من النظام الداخلي لمجلس النواب عن هذا السؤال عندما أعلنت الآتي: "لا تدخل في حساب الأغلبية في أيّ انتخاب يُجرىه المجلس الأوراق البيضاء أو المُلغاة". وحقيقة الأمر أنّ هذه الطريقة في احتساب الغالبية المطلقة في حال الانتخاب تجد مصدرها في التجربة البرلمانية خلال الجمهورية الثالثة الفرنسية، وتعود في لبنان إلى النظام الداخلي الفعلي الأوّل لمجلس النواب الذي أُقرّ في العام 1930 والذي نصّ في مادّته الخامسة على الآتي: "تُعتبر الأوراق

الانتخابية الخالية من الأسماء والممضاة من واضعيها أو الحاوية إشارة معيّنة مُلغاة. إنّ الأعضاء المُمتنعين عن الاشتراك في التصويت لا يدخلون في حساب الأكثرية وكذلك الأوراق الخالية من الأسماء والمُشار إليها في الفقرة الأولى تحسب مُلغاة ويكتفي بعدد الأوراق المقبولة في حساب الأكثرية“. وقد كرّرت المادّة الرابعة من النظام الداخلي الذي أُقرّ في العام 1953 هذا المبدأ فنصّت على الآتي: ”لا تدخل الأوراق البيضاء أو المُلغاة في حساب الأكثرية“ لكن هذه المرّة من دون تحديد شروط اعتبار الورقة مُلغاة.

لكنّ مجلس النوّاب لم يحترم هذا المبدأ في جلسة انتخاب الرئيس ونائب الرئيس في تاريخ 31 أيار 2022 عندما قام الرئيس نبيه برّي باحتساب الأوراق البيضاء، ما يشكّل مخالفة صريحة للنظام الداخلي والتقاليد البرلمانية. والأمر نفسه ينسحب على انتخابات رئاسة الجمهورية، إذ يتمّ احتساب الأوراق البيضاء في ظلّ الغياب الكامل لأيّ وسيلة تسمح بحسن تطبيق النظام الداخلي والحدّ من التفسيرات الاعتبارية التي تعبّر عن المصالح السياسية المُتقلّبة للجهات المُسيطرة على البرلمان.

هـ. إتلاف أوراق الاقتراع

أصدر المجلس الدستوري توصية في تاريخ 11 تمّوز 2023 مُوجّهة إلى رئيس مجلس النوّاب تتعلّق بالأصول المُتّبعة في عملية انتخاب رئيس الجمهورية تقضي ”بعدم تلف أوراق الاقتراع إلّا بعد 24 ساعة تلي إعلان نتيجة الانتخاب، وفي حال وجود طعن، تأجيل التلف إلى ما بعد صدور قرار المجلس الدستوري“.

وقد برّر المجلس الدستوري مطلبه هذا انطلاقاً من اعتبارين:

الأول قانوني يتعلّق بضرورة الحفاظ على شفافية الانتخابات في مجلس النوّاب كون المجلس الدستوري، الذي يتمتّع عملاً بالمادّة 19 من الدستور بصلاحيّة البتّ في الطعون الرئاسية، يحتاج، كي يتمكّن من القيام بدوره، إلى معاينة أوراق الاقتراع المُستخدمة، وإلّا سيتمّ الحدّ كثيراً من جدّية وفعالية رقابته على هذه الانتخابات.

أما الاعتبار الثاني فهو تطبيقي ويتعلّق بالسوابق، إذ أعلن المجلس الدستوري صراحة الآتي: ”وبما أنّه من العودة إلى جلسة انتخاب فخامة رئيس الجمهورية العماد ميشال عون في 2016/10/31، وجلسة الانتخاب رقم 12 في 2023/6/14، تبين وجود لغط في احتساب الأوراق لا يزال يتردّد صدها في كثير من الأوساط السياسية والاجتماعية“.

وما فاقم من خطورة الأمر ليس فقط وجود لغط في كفيّة فرز واحتساب الأوراق، لكن أيضًا المادّة 12 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تنصّ على تلف أوراق الانتخاب فور إعلان النتائج⁵⁷ ما يعني ضياع الدليل المادّي الذي يسمح للمجلس الدستوري بالنظر في وقائع الانتخابات الرئاسية، الأمر الذي يعطل رقابته ويُفاقم من التشكيك في نزاهة الانتخابات وصدقيتها، لا سيّما وأنّ الطعن لا يمكن أن يتمّ وفقًا للفقرة الثانية من المادّة 23 من قانون إنشاء المجلس الدستوري الصادر في 14 تمّوز 1993 إلّا خلال مهلة أربع وعشرين ساعة تلي إعلان النتائج، بينما تلف أوراق الاقتراع يحصل فورًا.

ولا شكّ في أنّ هذه التوصية تُعدّ تطوّرًا مهمًّا في وعي المجلس الدستوري لدوره القضائي بخصوص الانتخابات الرئاسية، إذ إنّها المرّة الأولى، منذ مباشرة المجلس مهامّه في العام 1994، التي يُصدر فيها هذا الأخير موقفًا يدافع فيه بهذا الشكل عن صلاحياته الدستورية، وبنبّه ضمنيًا لضرورة تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب كي يصبح أكثر انسجامًا مع الموجبات التي يفرضها الدستور. وبالفعل، في تاريخ 13 تمّوز 2023، تمّ تقديم اقتراح⁵⁸ من أجل تعديل النظام

57. يُعدّ التلف الفوري لأوراق الاقتراع وسيلة من أجل احترام مبدأ سرّيّة الاقتراع، لكنّ هذا المبدأ كان يُخرق في ظلّ النظام الداخلي للعام 1953، وذلك عبر ما كان يُعرف بـ«المفاتيح الانتخابية» كون النظام لم يكن يحدّد شروط اعتبار أوراق الاقتراع مُلغاة، إذ تتمّ كتابة اسم المرشّح مع ألقاب وصفات تسمح بتحديد هويّة النائب الذي اقترع له. وقد تمّ استخدام المفاتيح الانتخابية في انتخابات رئاسة مجلس النواب، علمًا أنّ محضر الجلسة لا يعكس ذلك، إذ يكفي بعرض نتيجة الاقتراع من دون ذكر المحتوى الفعلي لورقة الاقتراع. ففي جلسيّة انتخاب رئيس المجلس في تاريخ 9 أيار و22 تشرين الأوّل 1968، حين تمّ التنافس بين صبري حمادة وكامل الأسعد، استُخدمت المفاتيح الآتية: السيّد حمادة، الرفيق صبري بلك حمادة، عطوفة صبري حمادة، صبري سعدون حمادة، الوزير كامل الأسعد، المحامي اللامع كامل الأسعد. لا يذكر محضر الجلسات هذه المفاتيح التي لا يمكن معرفة وجودها إلّا من خلال العودة إلى الصحف أو المراجع الخاصة. حول هذا الموضوع يُرجى قراءة:

Antoine Nasri Messarra, La structure sociale du parlement libanais (19201976-), Publication du Centre de Recherches, Institut des Sciences Sociales, Université Libanaise, Beyrouth, 1977, p. 245.

58. وسام اللخام، ”خليل“ يترجم توصية المجلس الدستوري بصورة مُجتزئة: حفظ أوراق انتخابات رئاسة الجمهورية دون رئاسة مجلس النواب، المُفكّرة القانونية، 24 آب 2023.

الداخلي وفقاً لتوصية المجلس الدستوري، لكن لم يتم عرضه حتى الآن على الهيئة العامة لمجلس النواب.

و. الاجتماع الحكمي لمجلس النواب بعد تجديد انتخابه

إشكالية دستورية أخرى يطرحها النظام الداخلي منذ العام 1982 تتعلق بالمادة الثانية من النظام الحالي التي تنص على الآتي: "يجتمع مجلس النواب بناءً على دعوة أكبر أعضائه سنّاً وبرئاسته لانتخاب هيئة مكتب المجلس في أول جلسة يعقدها بعد تجديد انتخابه، وذلك في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من بدء ولايته". فهل يحقّ لمجلس النواب أن يجتمع حتى لو كان خارج الدورات العادية والاستثنائية علماً أنّ المادة 31 من الدستور تنصّ على الآتي: "كلّ اجتماع يعقده المجلس في غير المواعيد القانونية يُعدّ باطلاً حكماً ومُخالفًا للقانون".

يمكننا القول إنّ النظام الداخلي للعام 1982، يفرضه مهلة خمسة عشر يوماً لانتخاب مكتب المجلس، قد استوحى فعلياً نصّ المادة 55 من الدستور التي تُعلن أنّ حلّ مجلس النواب يجب أن يقتزن حكماً بإجراء انتخابات نيابية ضمن مهلة ثلاثة أشهر على أن "يُدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب". لكنّ المادة 55 تتعلق بانتخابات تجري بعد حلّ مجلس النواب ولا يوجد أيّ نصّ دستوري يسمح لمجلس النواب، بعد تجديد انتخابه العادي، بأن يجتمع من تلقاء نفسه لانتخاب مكتبه، حتىّ المادة 55 لا يُفهم منها بالضرورة أنّ مجلس النواب يجتمع حكماً، كونها تشير إلى دعوة هذا الأخير فقط للاجتماع، ما قد يعني أنّ السلطة التنفيذية هي المُلزَمة بإصدار مرسوم بدعوته إلى الانعقاد خلال المهلة الدستورية ولا يمكن للمجلس أن يجتمع من تلقاء نفسه في حال كان خارج العقد العادي.

لن نعالج في هذا البحث مسألة انعقاد مجلس النواب لانتخاب مكتبه خارج العقود العادية التي يجيزها الدستور كون الأمر يخرج عن الموضوع، لكن بإمكاننا الإشارة هنا إلى أنّ هذه النقطة تطرح أيضاً إشكالية دستورية كبيرة منسّية، كون الممارسة في لبنان كانت تفرض صدور مرسوم عن رئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب إلى عقد استثنائي من أجل انتخاب أعضاء مكتب المجلس في حال جرت الانتخابات النيابية ضمن فترة يكون فيها المجلس خارج دورات الانعقاد العادية. وهذا ما حدث فعلياً في جلسة انتخاب مكتب المجلس بعد الانتخابات العامة في

الأعوام الآتية: 1929، 1934، 1937، 1943، 1947، 1951، بينما لم يصدر هكذا مرسوم في أعوام 1964 و1968 و1972: التي شهدت انتخابات عامة انتهت ضمن العقد العادي، ما سمح للمجلس بالاجتماع في أيار لانتخاب مكتبه كونه أصلاً في عقد عادي. أمّا في الأعوام 1953 و1957 و1960 فقد انعقد مجلس النواب لانتخاب مكتبه في شهر تمّوز أو آب، أي خارج العقد العادي ومن دون صدور مرسوم بدعوته إلى عقد استثنائي، وهو أمر لم نتمكّن من تفسيره؛ لكنّ الممارسة منذ العام 1929، أي منذ الانتخابات الأولى بعد إقرار الدستور، تشير بوضوح إلى أنّ النظام الداخلي للعام 1983، بفرضه دعوة مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من بدء ولايته، يكون قد أنشأ ممارسة كان يفترض أنّها في السابق مخالفة للدستور.

لكنّ هذه الإشكالية لم تعد مطروحة اليوم عقب التعديلات الدستورية التي أُدخلت في العام 1990 على الدستور، كون المادّة 69 الجديدة من هذا الأخير باتت تنصّ على أنّ مجلس النواب يصبح حكماً في دورة انعقاد استثنائية عند استقالة الحكومة، وبما أنّ المادّة ذاتها تنصّ أيضاً على أنّ الحكومة تُعدّ مُستقبلة عند بدء ولاية مجلس النواب، فهذا يعني أنّ مجلس النواب المُنتخب حديثاً سيعقد جلسته الأولى لانتخاب مكتبه ضمن العقد الاستثنائي الحكمي.

ز. حضور رئيس الجمهورية لتلاوة رسالته

منحتُ الفقرة العاشرة من المادّة 53 من الدستور، كما عُدّلت في العام 1990، رئيس الجمهورية صلاحية جديدة تسمح له "بتوجيه رسائل إلى مجلس النواب عندما تقتضي الضرورة". وهذه صلاحية تقليدية نجدها في النظام البرلماني لكتّها كانت تعني أنّ الرسالة تتمّ تلاوتها من قبل رئيس المجلس لأنّ رئيس الجمهورية لا يحقّ له أن يحضر جلسات مجلس النواب، وأن يشارك في النقاش كون ذلك يشكّل خرقاً لمبدأ عدم مسؤوليّة رئيس الدولة.

وبما أنّ النظام الداخلي كان خاليًا من أيّ موادّ تتعلّق بتنظيم هذه الصلاحية، اقترح الرئيس حسين الحسيني في العام 1998 إضافة مادة جديدة للنظام تنصّ على الأصول الواجب اتّباعها عندما يوجّه رئيس الجمهورية رسالة إلى المجلس. وبالفعل أُضيفت المادة 145 إلى النظام وقد نصّت على الآتي:

”1. إذا كانت رسالة رئيس الجمهورية مباشرة، يبادر رئيس المجلس إلى دعوة المجلس إلى الانعقاد خلال ثلاثة أيّام من تاريخ إبلاغه رغبة رئيس الجمهورية.

2. بعد استماع المجلس إلى رسالة رئيس الجمهورية، يرفع رئيس المجلس الجلسة لمُدّة 24 ساعة، تُستأنف بعدها الجلسة لمناقشة مضمون الرسالة واتّخاذ الموقف أو الإجراء أو القرار المناسب.

3. أمّا إذا كانت الرسالة مُوجّهة بواسطة رئيس المجلس، فعليه أن يدعو المجلس إلى الانعقاد خلال ثلاثة أيّام لمناقشة مضمون الرسالة، واتّخاذ الموقف أو الإجراء أو القرار المناسب“.

من المُلاحظ أنّ الفقرة الأولى تجيز حضور رئيس الجمهورية شخصيًا لتلاوة الرسالة حتّى لو كانت الفقرة الثانية تستدرك أنّه لا يجوز التباحث بها عند وجود رئيس الدولة. قد يكون هذا النصّ مُخالفًا للدستور الذي يسمح فقط بحضور الوزراء الذين يشكّلون الواسطة بين رئيس الجمهورية ومجلس النّوّاب. ففي فرنسا، كانت المادة 18 من دستور الجمهورية الخامسة (1958) تسمح لرئيس الجمهورية بتوجيه الرسائل لكن من دون حضوره الشخصي، ولم يتمّ السماح له بتلاوة الرسالة مباشرة إلّا بعد تعديل الدستور في العام 2008 وإضافة نصّ يجيز ذلك صراحة⁵⁹.

من جهة أخرى، تنصّ المادة 145 من النظام الداخلي على دعوة مجلس النّوّاب إلى الانعقاد خلال ثلاثة أيّام. فهل يعني ذلك أنّه يمكن للمجلس الاجتماع حتّى لو كان خارج دورات الانعقاد؟

59. « Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat. Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote. Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet ».

لقد لحظ نصّ المادّة 18 من الدستور الفرنسي هذا الأمر، فأعلن أنّه في حال كان البرلمان خارج دورات الانعقاد، عليه أن يجتمع حُكْمًا من أجل الاستماع إلى رسالة الرئيس، في حين أنّه لا يوجد في الدستور اللبناني مثل هكذا نصّ؛ وتُعَدُّ هذه الحالة مخالفة جديدة مُحتملة للدستور قد يكون أورها النظام الداخلي بمعزل عن أيّ رقابة للمجلس الدستوري.

ثالثًا: غياب دور المعارضة في العمل البرلماني

لا يحتوي النظام الداخلي الحالي على أيّ نصّ يكرّس التعدّديّة السياسيّة ويضمن دورًا فعليًا للمعارضة في مختلف شؤون المجلس النيابي. ولا شكّ في أنّ السبب المباشر لهذا النقص يكمن في عدم وجود توزيع رسمي للنوّاب في المجلس ضمن مجموعات بحيث يمكن تصنيفها بأنّها تنتمي إلى كتل مُعارضة أو كتل أقلّيّة. فالتصنيف الوحيد للنوّاب الذي يتمّ الركوز إليه اليوم يحصل خلال الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس الجمهورية من أجل تسمية رئيس الحكومة وفقًا للائحة تعدها الأمانة العامة لمجلس النوّاب وتبلغها إلى المديرية العامة لرئاسة الجمهورية. ومن البديهي أنّ هذا التصنيف الذي يحصل وفقًا لمعايير غير مُعلنة لا يحدّد ما إذا كانت الكتلة تنتمي إلى مجموعة مُعارضة، ليس فقط لعدم وجود مفهوم المعارضة من الناحية القانونية، لكن لاستحالة ذلك أيضًا كون هذه الأخيرة تنشأ بوجه حكومة بعد تشكيلها وحصولها على دعم الغالبية النيابية وليس قبل ذلك، إذ لا يُعقل معارضة سلطة لم تتشكّل ولا يعلم ما هي الكتل التي ستمنحها الثقة.

ورأينا كيف تمّ رفض فكرة تكريس انتماء النوّاب إلى كتل عندما جرى تبنيّ النظام الداخلي في العام 1953 بحجّة مخالفته مبدأ حرّيّة النائب. في الحقيقة، لقد ساد لفترة طويلة الاعتقاد بأنّ الانتماء الحزبي الرسمي في المجالس البرلمانية يؤدّي من جهة إلى خرق مبدأ تمثيل النائب للأمة جمعاء، ومن جهة ثانية يحدّد من حرّيته في التصويت عبر إخضاعه لتوجيهات المجموعة التي ينتمي إليها، ما يشكّل أيضًا خرقًا لمبدأ عدم ربط وكالة النائب بقيد أو شرط والذي تكزّسه المادّة 27 من الدستور⁶⁰.

60. «عضو مجلس النوّاب يمثّل الأمة جمعاء، ولا يجوز أن تُربط وكالته بقيد أو شرط من قبيل مُنخبه».

لكنّ توسيع حقّ الاقتراع وظهور الأحزاب الجماهيرية أدّى إلى تبدُّل هذه النظرة بحيث لا يمكن تصوُّر العمل الديمقراطي للنظام البرلماني من دون وجود أحزاب مُنظمة تتنافس خلال الانتخابات. فلا يحقّ للنائب تمثيل مصالح فتوية، إنّما يحقّ له الانضمام إلى كتلة نيابية كونها تتولّى الدفاع عن الصالح العام انطلاقاً من قيم واعتبارات خاصة. وهذا ما يكرسه النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية، إذ يمنع على النوّاب تكوين مجموعات نيابية تهدف إلى الدفاع عن مصالح فتوية⁶¹.

وقد تمّ تكريس مبدأ ضرورة تمثيل مجموعات المُعارضة في فرنسا بشكل صريح عبر إضافة مادة⁶² إلى الدستور في العام 2008. وهكذا، بات يحقّ للنوّاب تكوين مجموعات مُعارضة على أن يتمّ الإعلان عن ذلك رسمياً بكتاب يتضمّن موقفهم السياسي يوقّعه النوّاب ويتمّ تبليغه إلى رئيس المجلس. كذلك، يحقّ للنائب أن ينسحب من المجموعة بكتاب أيضاً يُوجّه إلى رئيس المجلس لأخذ العلم. وتتمتّع مجموعات المُعارضة بحقوق خاصة ينصّ عليها النظام الداخلي هي الآتية:

- ضرورة تمثيل التوجّهات السياسية كافة في تشكيل مكتب المجلس وذلك عبر توزيع المناصب نسبياً بين مختلف المجموعات، كذلك ضرورة احترام مبدأ المساواة في التمثيل بين المرأة والرجل.
- وجوب أن يكون رئيس لجنة المال ورئيس لجنة الاقتصاد والرقابة على الموازنة من مجموعة مُعارضة.
- وجوب أن يضمّ مكتب كلّ لجنة ممثلين عن مختلف مجموعات المجلس.

61. « Est interdite la constitution, au sein de l'Assemblée nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif ».

62. Article 51.1: « Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ».

• ضرورة تمثيل مجموعات المُعارضة في لجان التحقيق.

• متابعة تنفيذ القوانين من قبل نائبين، على أن يكون أحدهما من المُعارضة.

• حقّ رئيس المجموعة المُعارضة في أن يحدّد جدول أعمال المجلس لنهار واحد في الشهر من أجل مساءلة الحكومة.

• وجوب أن تُطرح نصف الأسئلة في جلسات الأسئلة المُوجّهة إلى الحكومة من نواب ينتمون إلى مجموعات مُعارضة، على أن يكون السؤال الأول أيضاً مُوجّهًا من نائبٍ مُعارض.

• توزيع الوقت المُخصّص للكلام خلال الجلسات التشريعية على المجموعات بشكل يتمّ فيه منح مجموعات المُعارضة وقتًا أطول للمداخلة والتعليق.

• وجوب أن تعكس اللجنة التي تدرس طلبات تعليق توقيف أو ملاحقة النواب التركيبية السياسية للمجلس، بحيث يتمّ توزيع الأعضاء نسبيًا على مختلف المجموعات.

تغيب كلّ هذه الآليات عن النظام الداخلي في لبنان، إذ لا ينصّ على إمكانية انتظام النواب ضمن كتل، ولا يعترف بوجود مُعارضة. وقد ظهر ذلك في كميّة تشكيل اللجان بعد انتخابات عام 2022، إذ تمّ إقصاء النواب الجدد الذين لا يدينون بالولاء السياسي إلى زعيم ما عن رئاسة كلّ اللجان النيابية، بينما تمّ تحاضص تلك الرئاسات بين الأحزاب التقليدية. والقاعدة الوحيدة التي تُعتمد في توزيع المراكز تتعلّق بمكتب مجلس النواب، إذ يحرص أركان النظام على تخصيصها للطوائف عملاً "بُعرف" يضمن وجود مُمثّل عن زعماء الطوائف في هيئة المكتب.

رابعًا: مبدأ العلنية

علنية جلسات مجلس النواب مبدأ دستوريّ مُستقرّ بالغ الأهميّة في النظم البرلمانية، تقوم فلسفته على اعتبار التشريع تعبيرًا عن الإرادة العامة. وبالتالي، لا بدّ من تمكين المواطنين من معرفة القرارات التي تتخذها السلطات العامة بهدف تأمين الشفافية في محاسبة النواب

والحكومة خلال الانتخابات. وتتجلى علنية الجلسة في المحضر الذي يتم تنظيمه عقب انتهاء الاجتماع والذي يتم نشره لاحقاً، ما يسمح للجميع بمراقبة نشاط مجلس النواب السياسي والتشريعي.

وقد أقرّت المادة 35 من الدستور اللبناني مبدأ العلنية، إذ نصّت صراحة على الآتي: "جلسات المجلس علنية، على أنّ له أن يجتمع في جلسة سرّية بناءً على طلب الحكومة أو خمسة من أعضائه، وله أن يقرّر إعادة المناقشة في جلسة علنية في المبحث نفسه".⁶³ وقد أشارت المادة 52 من النظام الداخلي إلى عدم وضع محضر في أثناء الجلسة السريّة إلا إذا قررت الأكثرية ذلك. وتضيف المادة المذكورة أنّ الأكثرية هي التي يحقّ لها الموافقة على إذاعة مقرّرات الجلسة السريّة أم لا.

ولا تقتصر أهميّة مبدأ العلنية على حصريّة قرار تحويل الجلسة إلى سرّية بالمجلس، إنّما تنسحب لتطال شمول هذا المبدأ الجلسات التي يعقدها مجلس النواب للتباحث في نظامه الداخلي على الرغم من اعتباره شأنًا خاصًا لا علاقة له بصلاحياته التشريعية أو السياسية⁶³.

غير أنّ علنية الجلسات لا تشمل في لبنان اجتماعات اللجان النيابية كون المادة 34 من النظام الداخلي تنصّ على الآتي: "جلسات اللجان وأعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشة والتصويت سرّية ما لم تقرّر اللجنة خلاف ذلك".

صحيح أنّ علنية جلسات الهيئة العامة كانت كافية قديمًا، أعني عندما لم يكن البرلمان يتألّف من أحزاب سياسية، بحيث كان تبادل الآراء والمواجهة في المواقف كفيّلين بعرض كلّ جوانب الموضوع، إلّا أنّ تطوّر وظائف الدولة والصعوبة المتزايدة للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي على القوانين مواجهتها جعلتا النقاش البرلماني ينتقل بشكل رئيسي إلى اللجان النيابية المختصة. لذلك، بات من الضروري تطبيق مبدأ العلنية على اللجان النيابية بهدف فهم الغاية الحقيقية من التشريع وتأمين الشفافية.

63. « Le comité secret ne pouvant être ordonné que par la Chambre, sur la demande d'un certain nombre de membres prévu par le règlement, le Président n'a pas le droit de réunir la Chambre en comité secret, lors même qu'il ne s'agirait que de discuter une question d'ordre intérieur » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, 1924, paris, p. 959960-).

وقد كرس المجلس الدستوري الفرنسي في قرار⁶⁴ له في العام 2009 ضرورة علنية أعمال اللجان انطلاقاً من مبدأ مصداقية ووضوح النقاش البرلماني في الهيئة العامة التي يجب أن تكون على بيّنة من الأسباب التي جعلت اللجنة تعدّل نصّها ما والغاية من وراء تبنيّه. وقد تمّ في نهاية المطاف تعديل النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية في العام 2014، إذ باتت المادة 46 منه تنصّ صراحة على علنية اجتماعات اللجان ما لم تقرّر سرّيّتها لسبب مُعلّل واستثنائي يجب أيضاً الإعلان عنه.

إنّ غياب مبدأ العلنيّة وعدم نشر أعمال اللجان النيابيّة في لبنان أدّى إلى ضياع محاضر هذه الأخيرة خلال الحرب الأهلية. ويقوم رئيس مجلس النواب، عملاً بالمادّة 23 من النظام الداخلي، بتعيين أحد الموظّفين كأمين سرّ للجنة، بحيث يتولّى الإشراف على تسجيل وقائع الجلسة ووضع محضر لها يُسَمَّم في النهاية إلى دائرة اللجان، من دون جواز الاطلاع عليه إلّا بطلب خطّي من صاحب العلاقة وبعد موافقة رئيس المجلس.

هذا وقد اتّبع مجلس النواب في لبنان تقليدًا لم تتمكّن من تحديد زمن نشوئه، يقضي بجعل محاضر اللجان علنيّة في حال تمّ التصويت على القانون بمادّة وحيدة⁶⁵. ففي جلسة 9 تمّوز

64. « Considérant que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein » (Décision n° 2009581- DC du 25 juin 2009).

65. في جلسة 28 أيار 1962 دار نقاش في مجلس النواب حول جواز إقرار القوانين بمادّة وحيدة، وقد أعلن وزير العدل أنّ الدستور لا يمنع ذلك بل المادة 44 من النظام الداخلي للعام 1953 « لكنّ الخطباء جميعًا توافقوا على أنّ هناك مجالاً للاجتهاد في معرض ما ينصّ عليه النظام الداخلي، وقد أشار الرميل الأستاذ ربنه معوّض إلى أنّ اجتهاد المجلس تمشي على إمكانية التصويت بمادّة وحيدة على مشاريع قوانين». وبالفعل يصوّت مجلس النواب على إقرار القانون بمادّة وحيدة في خرق واضح للنظام الداخلي عملاً باجتهاد (سيقال عنه لاحقاً إنّه عُرف) بتبناه المجلس حينها. لا بل إنّ مجلس النواب عمد أكثر من مرّة إلى التصويت على الموازنة بمادّة وحيدة، ما يشكّل مخالفة فاضحة للمادّة 83 من الدستور التي تفرض التصويت على الموازنة بنديًا بنديًا. ففي جلسة 20 شباط 1969 برّر رئيس المجلس صبري حمادة التصويت على الموازنة بمادّة وحيدة بوجود تقاليد وأعراف برلمانية تجيز ذلك، فردّ عليه النائب نصري المعلوف قائلاً: «فمجلس النواب سيّد نفسه، ولكنّه سيّد نفسه في حدود الدستور، ولو شئنا أنّ نذهب هذا المذهب ليهان أمر الدستور ولكنّا في كلّ مرّة نخالف الدستور بقرار من مجلس يمثل هذه البساطة، وعند ذلك، نقول أيّ نصّ من نصوص الدستور يسلم من مثل هذه المخالفات». في المعنى نفسه: «فكلّ اقتراح يرمي إلى التصويت على مشروع قانون دفعه واحدة (En bloc) لا يجوز للرئيس أن يطرحه على التصويت حتّى لو كان موثقاً أنّ الغالبية تؤيّده». (أثور الخطيب، المرجع نفسه، ص. 243).

وفي فرنسا مثلاً تمنح الفقرة الثالثة من المادة 44 من الدستور الحكومة صلاحية إرغام المجلس التصويت على القانون دفعه واحدة (vote bloqué) لا على كلّ مادة بمفردها، وذلك بهدف كسب الوقت ومنع عرقلة المعارضة. فخطورة هذه الصلاحية أوجب تكريسها في فرنسا بنصّ دستوري علماً أنّ المستفيد منها هي الحكومة، أي السلطة السياسية الحاكمة.

1992، وردًا على رفض النائب بطرس حرب التصويت على قانون الإجراءات بمادّة وحيدة، أعلن الرئيس حسين الحسيني الآتي: "إنّ هذا المجلس اتّخذ موقفًا واضحًا لهذه الجهة، عندما يصوّت المجلس على قانون يتألّف من أكثر من مادّة بمادّة وحيدة، إنما يعني ذلك أنّ محاضر جلسات اللجان المُشتركة هي غير سرّية ومُعلّنة ويمكن الاستعاضة بها عن محضر الجلسة". وقد وافق المجلس على هذا الموقف وأقرّ قانون الإجراءات بمادّة وحيدة، علمًا أنّ ذلك كان يخالف حينها المادّة 89 من النظام الداخلي التي تنصّ على الآتي: "يجري التصويت على مشاريع القوانين مادّة مادّة بطريقة رفع الأيدي، وبعد التصويت على الموادّ يُطرح الموضوع بمجمله على التصويت بطريقة المناداة بالأسماء".

ولا شكّ في أنّ هذا التدبير الذي يجعل محاضر اللجان علنيّة في حال تمّ التصويت بمادّة وحيدة على القانون لا يفي إطلاقًا بالمطلوب، كون العلنية تعني أنّه سيتمّ نشر المحاضر بشكل مُنظّم على الموقع الإلكتروني للمجلس أو في نشرة خاصة تُجمّع مع محاضر مجلس النوّاب، ما يجعلها مُتاحة للجميع في أيّ وقت كان، ومن دون الحاجة إلى التوجّه إلى مجلس النوّاب والطلب من المُوظّف المعنيّ الحصول عليها⁶⁶.

ويظهر مبدأ العلنيّة أيضًا في المادّة 36 من الدستور التي كرّستها المادّة 81 من النظام الداخلي الحالي عندما نصّت على أنّه، وبعد التصويت على القانون مادّة مادّة بطريقة رفع الأيدي، يتمّ طرح الموضوع بمجمله على التصويت بطريقة المناداة بالأسماء. وقد شرح المجلس الدستوري في قراره رقم 5 الصادر في تاريخ 22 أيلول 2017 والقاضي بإبطال القانون المُتعلّق بإحداث وتعديل بعض الموادّ الضريبية لغايات تمويل ما عُرف بسلسلة الرتب والرواتب الهدف من آليّة التصويت المُحدّدة في المادّة 36 من الدستور، إذ أكّد أنّ ذلك من شأنه تعزيز الشفافية ومبدأ المساءلة بحيث يتمكنّ المواطن من مراقبة عمل النوّاب ومعرفة مواقفهم تجاه القوانين التي طُرحت على السلطة التشريعية خلال مدّة ولايتهم، ما يسمح بحاسبتهم في الانتخابات النيابية المُقبلة⁶⁷.

66. لا بدّ من التنبيه هنا إلى أنّ سرّية عمل اللجان لم تُعدّ من المبادئ التي يكرّسها النظام الداخلي فقط، بل باتت أيضًا مُكرّسة في قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات الصادر في العام 2017، إذ نصّت المادّة الخامسة منه في الفقرة «ب» على أنّ من بين المُستندات التي لا يمكن الاطلاع عليها «محاضر جلسات مجلس النوّاب السريّة ولجانه ما لم يُقرّر خلاف ذلك».

67. هذا وعبر رئيس مجلس النوّاب نبيه بري عن رفضه قرار المجلس الدستوري الذي يقضي بإبطال القانون لأنّ التصويت عليه لم يحترم الأصول الدستورية، مُعتبرًا في تصريح له في تاريخ 25 أيلول 2017 «أنّ المجلس هو الذي يسنّ القيود الدستورية ولا أحد يستطيع أن يسنّ قيدًا دستوريًا بوجهه». ولا شكّ في أنّ هذا الموقف يخالف كليًا المنطق الدستوري السليم، وأنّه يندرج ضمن عقيدة «المجلس سيّد نفسه» الاعباطية.

هذا وتفرض صدقية التصويت واحترام حرّية الرأي أحياناً اعتماد تقنية تجزئة التصويت (Vote par division) كي يتمكّن النائب من التعبير علناً عن موقفه وبشكل واضح. فبعض المواد تكون مُتَشَعِّبة أو تحتوي على فقرات مُتعدّدة ما يوجب التصويت على كلّ فقرة منها بشكل مُنفصل، لذلك يمكن تجزئة التصويت بحيث يتمّ التصويت على كلّ فقرة على حدة. فطرح مادة «متشعبة المبادئ، تؤيد الأغلبية قسماً منها وتناهض القسم الآخر، يؤدي في حال منع التجزئة إلى إجبار النواب على التصويت على ما يرفضون توصلاً إلى التصويت على ما يؤيدون أو للتصويت ضد ما يؤيدون توصلاً إلى التصويت على ما يرفضون»⁶⁸. وهذا ما كرّسته المادة 82 من النظام الداخلي الحالي عندما نصّت على الآتي: «يمكن التصويت على كلّ فقرة من فقرات المادة الواحدة على حدة، وفي هذه الحالة لا يُعاد التصويت على المادة بمُجمّلها»⁶⁹.

وعلى الرغم من أنّ محاضر مجلس النواب لا تذكر من صوّت مع القانون، إلا أنّها كانت تشير إلى النواب الذين يُصوّتون ضدّ القانون أو يمتنعون عن التصويت. وقد تراجعت هذه المُمارسة في ثمانينيات القرن الماضي، إذ لم نعد نجد في المحاضر أسماء النواب المُخالفين، بل تتمّ الإشارة فقط إلى إقرار القانون بالأكثرية، إلا إذا طلب النائب المُخالف تدوين معارضته بشكل صريح في المحضر⁷⁰. ولا شكّ في أنّ عدم وجود جداول في نهاية كلّ محضر تذكّر من صوّت مع القانون أو ضدّه يشكّل مسألاً بمبدأ العلنية ويحول دون تمكّن المواطنين من مُراقبة النائب ومحاسبته بشكل جديّ. فالموجب الدستوري بالتصويت على القانون برّمته بالمناداة على الأسماء يفقد

68. أنور الخطيب، المرجع نفسه، ص. 242.

69. علماً أنّ «أوجين بيار» يرفض الاكتفاء بالتصويت على الفقرات من دون إعادة التصويت على المادة بمُجمّلها ذلك أنّ تجزئة التصويت عمل مُؤقت في حين أنّ التصويت الجماعي (vote sur l'ensemble) نهائيّ:

« La mise au voix de l'ensemble est indispensable en tout état de procédure, non seulement pour les divers articles d'un projet ou d'une proposition, mais encore pour les diverses parties d'un article » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1924, p. 1147).

70. في جلسة 12 كانون الأوّل 1927، يذكر النائب جورج زوين أنّه جرى الاتفاق على تدوين أسماء النواب المُخالفين، فردّ عليه رئيس المجلس محمّد الجسر قائلاً: «عندما يكون الاقتراح بالمناداة على الأسماء يُذكر ذلك، ولكن متى جرى الاقتراح برفع الأيدي يصعب ذلك نوعاً ما». وقد كرّس النظام الداخلي للعام 1930 في المادة 111 وجوب تدوين تصويت النائب في محضر الجلسة عندما يتمّ ذلك بطريقة المُناداة بالأسماء، وذلك إمّا «بأن ينادي أمين السرّ على كلّ نائب باسمه فيُجيبه النائب علناً وبصوت عالٍ برأيه فيقتد رأيه في محضر الجلسة من قِبَل الكاتب المُوظّف»، وإمّا «يطوف المُبايثر على النواب وهم جلوس في مقاعدهم بصندوقة الاقتراح، فيُلقِي النائب في الصندوقة ورقة بيضاء مكتوباً عليها اسمه، وهي علامة القبول، أو ورقة حمراء مكتوباً عليها اسمه، وهي علامة الرفض، وحين انتهاء الاقتراح يستحضر الرئيس الأوراق ويقرأها أمين السرّ علناً وتُسجّل في محضر الجلسة ويُعلن الرئيس النتيجة».

جدواه إذا كانت نتيجة تصويت كلِّ نائب غير معلومة، بحيث يتمّ الاكتفاء بذكر حصول القانون على الأكثرية، ما يعني مع الوقت ضياع المُعطيات التي تسمح بتحليل كَيْفِيَّة عمل القوى السياسية التي يتشكّل منها المجلس وتحديد المصالح الحقيقية التي يدافع عنها النوّاب.

ولا ينبغي لمبدأ العلنية أن يتعلّق فقط بأعمال اللجان والهيئة العامة، بل يجب أن ينسحب على اقتراحات القوانين التي يتقدّم بها النوّاب، والتي يتمّ تسجيلها في قلم مجلس النوّاب من دون أن يتمكن سائر النوّاب والرأي العام من الاطلاع عليها، ممّا يتيح لرئيس المجلس الانفراد بالتحكّم في مصيرها، مع أنّه يُفترض عليه إحالتها إلى اللجان المُختصّة لكن من دون وجود مهل تقيدّه في هذا المجال. فخلافاً للنظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية (المادّة 81) الذي ينصّ على وجوب نشر إعلان رسمي في الجريدة الرسمية يفيد بتسجيل الاقتراح، على أن يتمّ لاحقاً طبع أعداد كافية منه بغية توزيعه وإتاحته لمن يرغب، ومن ثمّ نشره على الموقع الإلكتروني الرسمي، يخلو النظام الداخلي في لبنان من أيّ تدبير يضمن علنية الاقتراحات وضرورة نشرها كي تصبح بمُتناوّل الجميع، الأمر الذي يُضعف شفافية عمل السلطة التشريعية ويحدّ من رقابة المواطنين على مُمثليهم.

خامساً: تفزّد رئيس المجلس بإنزال العقوبات

تحتاج كلّ هيئة جماعية تتخذ قراراتها بعد التداول إلى وجود قواعد تأديبية من أجل الحفاظ على النظام ومنع الإخلال بأمن النوّاب وحزّيتهم. لذلك ينصّ كلّ نظام داخلي عادةً على أصول من أجل فرض عقوبات مُتدرّجة على النائب المُخالف.

وبالفعل، يلحظ النظام الداخلي الحالي في المادّة 99 منه هذه العقوبات التي تتدرّج صعوداً وفقاً للآتي: التنبيه للرجوع إلى النظام، التنبيه مع تسجيله في محضر الجلسة، اللوم مع تسجيله في محضر الجلسة، الإخراج من الجلسة. وتعلن الفقرة الثانية من المادّة نفسها أنّ عقوبتي التنبيه والتنبيه مع التسجيل في المحضر يُنزلهما رئيس المجلس، أمّا العقوبتان الأخريان (اللوم، الإخراج من الجلسة) فلا بدّ من استشارة هيئة مكتب المجلس بشأنهما قبل فرضهما.

وهكذا يظهر أنّ بإمكان رئيس المجلس إخراج من يشاء من النوّاب، لكن بعد استشارة مكتب المجلس، وهي صلاحية خطيرة جدّاً تؤدّي إلى تهديد حرّيّة النائب، لا سيّما أنّ المخالفة التي

تستلزم هذه العقوبات حددها النظام الداخلي بشكل مُبهم وعام، إذ نصّ على أنّ العقوبة تُفرض في حال "تمرّد النائب على نظام الجلسات أو نظام الكلام فيها"، ما يعطي رئيس المجلس، مُنفردًا، سلطة تقديرية كبيرة لم تكن موجودة في لبنان ولا توجد حاليًا في فرنسا.

فقد نصّ نظام 1930، في المادة 102، على أنّ عقوبيّ اللوم المُجرّد أو اللوم مع الإخراج يُفرضاً "بقرار يتّخذه المجلس، مبنيّ على اقتراح الرئيس"؛ أي إنّ رئيس المجلس يقترح العقوبة فقط، أمّا القرار النهائي فيعود إلى المجلس الذي يصوّت بالغالبية عليها، علمًا أنّ العضو المعنيّ يحقّ له أن "يطلب استماعه مباشرة أو بواسطة أحد زملائه، وأن يقدّم كتاباً لرئيس المجلس تقريرًا يقول فيه «إنّه يأسف على عدم احترامه قرار المجلس»، وللمجلس الحقّ بأن يتخذ ما يراه مناسبًا في ذلك". ففقوبة الإخراج من الجلسة هي أشدّ عقوبة يمكن فرضها في الحياة البرلمانية، ويحقّ للنائب الدفاع عن نفسه قبل اتّخاذ القرار. وتجد المادة 102 مصدرها حرفيًا في المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس النوّاب الفرنسي للعام 1915.⁷¹

بالإضافة إلى ذلك، لم تكن عقوبة الإخراج تُطبّق إلّا في حالات يحددها النظام الداخلي بشكل حصري (التحريض على استعمال العنف وإثارة الفتنة الأهلية، إهانة المجلس أو رئيسه، إهانة الحكومة أو تهديد وزير مُعيّن، إهانة رئيس الجمهورية)، ما يعني أنّ العقوبة ليست اعتبارية وهي تحتاج إلى اكتمال عناصرها المادّية كي يتمكّن المجلس من إنزالها بالعضو المُخالف.⁷²

71. « La censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par la Chambre, sans débat et par assis et levé, sur la proposition du président. Le député contre qui l'une ou l'autre de ces peines disciplinaires est demandée a toujours le droit d'être entendu, ou de faire entendre en son nom un de ses collègues ».

72. وقد تأكّد هذا الأمر مع أوّل واقعة أدّت إلى إخراج النائب خليل أبو جودة الذي أهان وزير الأشغال غبريال خباز في جلسة 27 نيسان 1939 إثر خلاف حول صرف الاعتمادات المُتعلّقة بالطرقات. وعلى الرغم من أنّ محضر الجلسة لا ينقل تفاصيل المُشادة، لكنّ جريدة البشير تنقل لنا في عددها الصادر في 28 نيسان 1939 أنّ النائب أبو جودة قال: «قديماً قالت الأمثال: عش رجلاً تر عجباً. فلقد أمدّ الله بحياتنا حتى عشنا ورأينا الخباز وزيراً... وهنا سمح النائب لنفسه بتوجيه إهانات وألفاظ جارحة للوزير»؛ وتضيف جريدة البشير أنّه على إثر رفض النائب الاعتذار عرض رئيس المجلس بترو طراد تطبيق عقوبة الإخراج على التصويت، ومن ثمّ «أمر مُفوّض الشرطة أن ينقذ هذا القرار، وكان النائب أبو جودة قد خرج من باب البرلمان فلاقاه فريق من أنصاره وهتفوا له ثمّ حمله أحدهم وساروا به بشبه مُظاهرة». أمّا الواقعة الثانية فقد حصلت في جلسة 20 كانون الأوّل 1949 عندما استمرّ النائب كمال جنبلاط بالكلام من دون إذن من الرئيس صبري حمادة الذي، بعد توجيه تنبيه له أكثر من مرّة، عرض إخراجها من المجلس على التصويت، وبعد مُوافقة الأكثرية طلب الرئيس «من مُفوّض البوليس إخراج النائب كمال جنبلاط من الجلسة لمدة عشرة أيّام»، وبالفعل خرج كمال جنبلاط بمفرده من الجلسة.

تخلّى نظام 1953 عن تحديد المُخالفات التي تستوجب فرض عقوبة الإخراج، لكنّه احتفظ بآليّة فرضها التي تحتاج إلى مُوافقة المجلس عليها. لكنّ نظام 1982 شهد تراجعًا إضافيًا في الضمانات الواجب توافرها، إذ نصّت المادّة 109 على أنّه لا بدّ، قبل فرض عقوبة الإخراج، من استشارة المجلس بشأنها، أي إنّ مُوافقة هذا الأخير لم تعد ضروريّة، بل ينحصر دوره بالجانب الاستشاري من دون أن يكون رأيه مُلزِمًا لرئيس المجلس.

لكن في العام 1991، تمّ التخلّي عن استشارة المجلس واستُبدلت بها استشارة هيئة مكتب المجلس بعد إصرار من رئيس المجلس حسين الحسيني، ما يعني عمليًا تحرير رئيس المجلس من أيّ قيد فعلي وتهميش كلّ الضمانات التي كانت تمنع سابقًا تهديد النائب بإخراجه تعسفيًا لأهداف سياسية⁷³.

إنّ تفرُّد رئيس المجلس بفرض العقوبات يهدّد الطبيعة الديمقراطية للعمل البرلماني ويحدّ من حرّيّة النائب الذي قد يعترض على أداء رئيس المجلس، وهذا ما حدث للنائبة حلّيمة قعقور في جلسة 27 تمّوز 2022 عندما اعترضت على كيفيّة التصويت، فقال لها الرئيس نبيه بزيّ مُهدّدًا بعد أن أمرها بالسكوت والجلوس: ”أعطيتك ملاحظة، لا كلام بالنظام أثناء التصويت، وبالأخر يُقيمك من المجلس“.

سادسًا: الغموض في مسألة الاستعجال والاستعجال المُكرَّر

يكتنف الفصل الثاني من الباب الثاني من النظام الداخلي الحالي حالة من الغموض التي تسود تعريف مفاهيم الاستعجال والاستعجال المُكرَّر. فمن الناحية النظرية يمكن توقُّع وجود أربع حالات من الاستعجال هي الآتية:

- مشروع قانون مُعجَّل تتقدّم به الحكومة.

73. المادّة 72 من النظام الداخلي الحالي للجمعية الوطنية الفرنسية تنصّ على أنّ عقوبة الإخراج يقترحها مكتب المجلس ويفرضها المجلس:

« La censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par l'Assemblée, par assis et levé et sans débat, sur proposition du Bureau ».

• مشروع قانون مُعجَّل مُكرَّر يتقدّم به الحكومة.

• اقتراح قانون مُعجَّل يتقدّم به النائب.

• اقتراح قانون مُعجَّل مُكرَّر يتقدّم به النائب.

بدايةً، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ الاستعجال المُكرَّر الذي تمّ تبنيه في النظام الداخلي للعام 1930 يجد مصدره في النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي خلال الجمهورية الثالثة، وفي النظام الداخلي لمجلس النواب الإيطالي الذي يميّز العجلة (urgence) من العجلة القصوى (urgence extrême)، إذ تسمح هذه الحالة الأخيرة بالتصويت على القانون في نهار واحد، شرط ألا يواجه ذلك مُعارضة 30 عضوًا من المجلس⁷⁴.

لكنّ النصوص القانونية التي ترعى الاستعجال واضحة فقط في ما يتعلّق بالمشاريع المُعجّلة والاقترحات المُعجّلة المُكرّرة. فالمشاريع المُعجّلة تجد سندها في المادة 58 من الدستور، في حين أنّ النظام الداخلي يشير في المادة 106 إلى أنّ المشروع المُعجّل يُتوجّب على اللجان ”درسه ووضع تقرير بشأنه خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يومًا تبدأ من تاريخ طرح المشروع على المجلس“. بينما الاقتراحات المُعجّلة المُكرّرة هي وليدة النظام الداخلي بالكامل، والذي ينصّ على ضرورة تأليفها من مادّة وحيدة، وعلى حقّ رئيس المجلس في عرضها مباشرة على المجلس في الجلسة الأولى التي يعقدها بعد تقديم الاقتراح من خارج جدول الأعمال. وإذا كان

74. « Le règlement de la Chambre des députés d'Italie prévoit, comme le règlement du Sénat français, deux cas d'urgence: celui d'urgence simple et celui d'extrême urgence. Le ministre compétent pour un Projet de loi présenté par lui, un membre pour la proposition qu'il a déposée, peuvent réclamer soit l'urgence simple, soit l'extrême urgence. En dehors de ce cas, il faut une demande écrite et signée par dix membres pour l'urgence simple, par vingt membres pour l'extrême urgence. L'urgence simple ne dispense que des délais de distribution imposés aux projets ou propositions, aux rapports et aux amendements; l'extrême urgence a pour effet de réduire les délais établis entre chaque lecture dans la proportion que décide la Chambre; ces intervalles peuvent même être complètement supprimés, et toutes les opérations peuvent s'accomplir en un seul jour. Lorsque la demande de déclaration d'extrême urgence a pour but de réduire de plus de moitié les délais établis entre les délibérations, la Chambre est tenue de statuer au scrutin secret; la motion ne peut être adoptée qu'aux deux tiers des votants. En outre, si la déclaration d'extrême urgence a pour but de faire voter le projet en seul jour, la demande n'est pas recevable si trente députés s'y opposent » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Supplément, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1919, p. 1252).

يحقّ لمجلس النواب نزع صفة الاستعجال المُكْرَر عن الاقتراحات، فإنّه لا يحقّ له نزع صفة العجلة عن مشاريع القوانين كونها صلاحية منحها الدستور للحكومة.

ويظهر في المادّة 109 من النظام الداخلي وجود مشروع قانون مُعجّل مُكْرَر، علماً أنّ هذه المادّة تذكره بشكل عرضي من دون تعريفه، ما يجعل صياغتها مُبهمة لا تسهم في تكوين فهم واضح لهذه الفئة من المبادرات التشريعية. لكن يمكن الاستنتاج، من عطف المادّة 110 على المادّة 109 من النظام الداخلي، أنّ مشروع القانون المُعجّل المُكْرَر تتقدّم به الحكومة، وأنّه يجب أن يتألّف من مادّة وحيدة أيضاً، كما يجوز نزع صفة العجلة عنه. وكانت الحكومة تستفيد من هذه الصلاحية التي منحها إياها النظام الداخلي منذ العام 1930 فترسل مشاريع قوانين مُعجّلة مُكْررة تتألّف من مادّة وحيدة، علماً أنّ أقدم استخدام لهذه الصلاحية تمكّناً من تحديده كان في جلسة 31 تمّوز 1951. حينها، اعترض النائب غشان تويني على طرح مشروع مُعجّل مُكْرَر حول إبرام اتفاقية مع منظمة الصحة العالمية من خارج جدول الأعمال كونها "سابقة خطيرة"، فما كان من وزير الصحة إلّا أن ردّ عليه قائلاً: "إنّ المشاريع المُستعجلة المُكْررة لا تُذكر في جدول الأعمال". وقد استمرّت الحكومة بإرسال مشاريع مُعجّلة مُكْررة لسنوات، ومن ثم خفّت تدريجياً في الثمانينيات من القرن الماضي كي تختفي تقريباً بشكل كليّ اليوم.

إنّ وجود اقتراحات قوانين مُعجّلة مُكْررة يفترض وجود اقتراحات قوانين مُعجّلة فقط. لكنّ النظام الداخلي الحالي لا يذكر وجود هذه الفئة، ما قد يعني أنّه يحصر الاستعجال بالمشاريع المُعجّلة والمُعجّلة المُكْررة والاقتراحات المُعجّلة المُكْررة.

لكنّ الغموض سرعان ما يعود، إذ إنّ المادّة 38 من الفصل المُخصّص لعمل اللجان تنصّ على الآتي: "على اللجان أن تُنهي دراستها وترفع تقريرها في المشاريع والاقتراحات وسائر المواضيع المُحال عليها في مهلة أفصاها شهر اعتباراً من تاريخ ورودها. أمّا المشاريع المُستعجلة فيجب إنهاء درسها ورفع التقرير بشأنها خلال أسبوعين على الأكثر، وفي نهاية هذه المدة يطرح رئيس المجلس المشروع على اللجان المشتركة أو على المجلس سواء انتهت اللجنة من درسه أو لم تنته"، بينما المادّة 106 التي توجد في الفصل المُخصّص للاستعجال وتأتي في سياق الموادّ التي تعالج تطبيق المادّة 58 من الدستور نصّت كما رأينا على الآتي: "يُحيل رئيس المجلس المشروع المُعجّل فور وروده على اللجنة أو اللجان

المُختصة التي يتوجب عليها درسه ووضع تقرير بشأنه خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ طرح المشروع على المجلس“.

فالمادة 38 تقول بإنجاز اللجنة ”المشاريع المُستعجلة“ خلال أسبوعين، أما المادة 106 فتقول بإنجاز اللجنة ”المشروع المُعجل“ خلال خمسة عشر يوماً، فكيف يمكن تفسير هذا الاختلاف في المهلة إذا كانت المشاريع المُستعجلة هي ذاتها المشاريع المُعجلة.

والحقيقة أنّ سبب هذا الالتباس يعود إلى نظام 1982 الذي أدخل للمرة الأولى موادّ تتعلق بتطبيق المادة 58 من الدستور. فالأنظمة الداخلية لعامي 1930 و1953 لم تكن تحتوي على أحكام تتعلق بالمادة 58 كون الحكومة لم تبدأ باستخدامها إلا عام 1956، وثمّ أصبحت تلجأ إليها بشكل متزايد، ما دفع بالعديد من النواب إلى الاعتراض على هذا السلوك بوصفه انتقاصاً من صلاحية مجلس النواب في التشريع. لذلك جاء نظام 1982 من أجل الحدّ من حُرّية السلطة التنفيذية في تطبيق المادة 58 من الدستور فنصّ على أنّ مهلة الأربعين يوماً لا تبدأ بالمرّيان إلا منذ طرح المشروع المُعجل على الهيئة العامة وليس منذ استلام المجلس القانون وفقاً لزمع الحكومة، وأنّ وجود المجلس خارج دورات الانعقاد يقطع المهلة الدستورية.

إنّ العودة إلى المادة 188 من النظام الداخلي للعام 1930، تبين أنّها كانت تنصّ على الآتي: ”عند تقديم أيّ اقتراح أو مشروع قانوني، يجوز لأحد الوزراء أو لمُقدّمه أو لأيّ واحد من الأعضاء طلب الاستعجال في نظره، على أن يقدّم طلبه لرئاسة المجلس خطّاً وأن يشفع هذا الطلب ببيان الأسباب المُبرّرة له. فيعرض رئيس المجلس الطلب على هيئة المجلس، فإذا وافقت على الاستعجال يحيله الرئيس إلى اللجنة المُختصة أو التي يختارها المجلس، ويكلفها بالنظر فيه قبل سواه من الأعمال. ويحقّ لطالب الاستعجال أو لسواه من الأعضاء طلب الاستعجال المُكرّر بشرط أن لا يتجاوز مشروع القانون المادة الواحدة. والاستعجال المُكرّر عبارة عن النظر في القانون حالاً دون إحالته إلى لجنة، وإذا رفض المجلس الاستعجال المُكرّر أُحيل إلى اللجنة بالطرق المُستعجلة“.

وهكذا يظهر أنّ هذه المادة كانت تُقرّ بوجود المشاريع والافتراحتات المُعجلة (والمشاريع المُعجلة هنا لا علاقة لها بالمادة 58 من الدستور)، بينما يلاحظ أنّ النظام الداخلي للعام 1930

يستخدم في المادتين 191 و192 تعبير "المشروع المطروح للمناقشة بصورة الاستعجال" و"المشروع الذي تقررت موادّه بصورة مُستعجلة" بشكل عام، ما يعني أنّ هذا التعبير كان يشمل المشروع الذي تتقدّم به الحكومة والاقتراح الذي يتقدّم به النائب.

ويتكرّر الأمر في نظام 1953 الذي يخلط بين الاقتراحات والمشاريع المُستعجلة، إذ تنصّ المادة 86 منه على الآتي: "يجوز للحكومة أو لأحد النواب، سواء مع تقديم الاقتراح أو بعد تقديمه، أن يطلب بمُذكرة خطيّة مُعلّلة درس المشروع بصورة الاستعجال. فإذا قَبِلَ المجلس الطلب أُحيل المشروع إلى اللجنة المُختصة مع طلب تقديمه على سواه من الأعمال، ووجب تقديم التقرير عنه في مدّة أسبوع على الأكثر، ثمّ يُقدّم على سواه في جدول أعمال المجلس وفي أوّل جلسة تُعقد بعد وضع التقرير". وهنا يظهر أيضاً عدم تمييز الاقتراح من المشروع.

كذلك الأمر في المادة 88 التي نصّت على الآتي: "يجوز للحكومة أو لأحد النواب، سواء مع تقديم الاقتراح أو بعد تقديمه، أن يطلب بمُذكرة خطيّة مُعلّلة درس المشروع بصورة الاستعجال المُكرّر، شرط أن يكون مُؤلّفاً من مادّة واحدة. فإذا قرّر المجلس إجابة الطلب درس المشروع فوراً من قبل المجلس بدون إحالته إلى اللجان"، ما يعني أنّ تعبير "اقتراح" وتعبير "مشروع" وردا مترادفين هنا أيضاً.

وقد نشأ الالتباس في نظام 1982 الذي هو النصّ الأصلي للنظام المعمول به حالياً كما مرّ معنا، عبر إدخال فئة المشاريع المُعجلة التي تذكرها المادة 58 من الدستور. فالجملة الثانية من المادة 38 من النظام الداخلي الحالي التي تعلن أنّ "المشاريع المُستعجلة يجب إنهاء درساها ورفع التقرير بشأنها خلال أسبوعين" تعني في الحقيقة الاقتراحات المُستعجلة التي يتقدّم بها النواب. فالمادة 38 تجد أصلها في المادة 30 من نظام 1953 التي كانت تنصّ على الآتي: "توزّع المشاريع والأوراق على أعضاء اللجان، قبل انعقاد جلسة اللجنة بثلاثة أيام على الأقلّ، وعلى اللجنة أن تقدّم تقاريرها عنها في مدّة شهر واحد من تاريخ وصول المشروع إليها، وإذا تعدّر ذلك وجب على رئيسها طلب تمديد المهلة بقرار من المجلس. أمّا في المواضيع المُستعجلة فيكتفي بتبليغ أعضاء اللجان أربع وعشرين ساعة قبل انعقاد الجلسة، ويتحتّم تقديم التقرير في غضون أسبوع واحد على الأكثر. فإذا لم يُقدّم هذا التقرير ضمن المهلة المذكورة حقّ للمجلس أن يمدّد المهلة أو أن يبتّ بالموضوع مباشرة بدون تقرير من اللجنة".

تشمل المواضيع المُستعجلة التي تذكرها المادة 30 من نظام 1953 مشاريع واقتراحات القوانين على حدّ سواء. وهذا ما يشرح الغموض في وجود فئة الاقتراحات المُعجّلة اليوم، ما يحتم إعادة صياغة كلّ الفصل المُخصّص للاستعجال والاستعجال المُكثّر نظرًا إلى عدم وضوحه وإلى عدم تحقيق الغاية من وجوده.

وقد أصبح الاستعجال المُكثّر مُتفلسًا من كلّ ضوابط فعلية إذ تمّ حذف المادة 90 من النظام الداخلي للعام 1953 التي كانت تنصّ على أنّه ”لا يجوز طلب الاستعجال ولا الاستعجال المُكثّر في المشروعات المُتعلّقة بتعديل الدستور وتعديل النظام الداخلي ولا في المشروعات الآيلة إلى فرض ضريبة جديدة أو رسم جديد أو تعديل ضريبة أو رسم أو إلغائهما“.

يظهر أنّ المستفيد الأوّل من آليّة الاستعجال المُكثّر هو رئيس المجلس الذي يعود إليه استنسابيًا طرح القانون من خارج جدول الأعمال. وشرط المادة الوحيدة الذي يفرضه النظام الداخلي هو رادع شكلي يسهّل التحايل عليه، إذ يتم تقسيم المادة الوحيدة أحيانًا إلى عشرات البنود، ما يسمح عمليًا بتحويل أيّ اقتراح إلى قانون مُعجّل مُكثّر يصوّت عليه مباشرة مجلس النواب من دون أيّ نقاش مُسبق في اللجان، ومن دون معرفة الرأي العام به.

إنّ ضرورة وضع ضوابط على الاستعجال في إقرار القوانين دفعتُ مثلًا اللجنة الدستورية في مجلس اللوردات البريطاني في تقرير⁷⁵ لها في تاريخ 17 حزيران 2009 إلى تحديد خمسة مبادئ دستورية يجب الالتزام بها بخصوص القوانين المُعجّلة وهي الآتية:

• ضرورة التأكّد من تمكّن البرلمان من تدقيق القانون جيّدًا قبل إقراره.

• ضرورة الحفاظ على تشريعات جيّدة (Good law) بحيث يأتي القانون مُتوافقًا مع كلّ المعايير التقنية التي تضمن جودة التشريع.

75. House of Lords, Constitution Committee-Fifteenth Report, Fast-track Legislation: constitutional implications and safeguards, 17 June 2009.

• ضرورة السماح لكلّ الجهات التي سيطالها القانون بإبداء رأيها كي تتمكّن من التأثير على العملية التشريعية.

• ضرورة التأكد من أنّ التشريع المُقترح مُتناسبٌ ومُبَرَّرٌ ويأتي كَرَدٌ مُناسب على المسألة التي يعالجها، وأنّه لن يتمّ المسّ بالحقوق الأساسية والمبادئ الدستورية.

• ضرورة الحفاظ على الشفافية في عمل البرلمان والحكومة.

والحقيقة أنّ آليّة الاستعجال المُكثّر في لبنان لا تسمح باحترام هذه المبادئ، بل إنّها لم تعد موجودة حتّى في فرنسا، إذ بات الدستور ينصّ على آليّة مُستعجلة (procédure accélérée) تسمح فقط باختصار المهل بين تسجيل القانون وطرحه للمرّة الأولى أمام الهيئة العامة، ذلك أنّه لم يعد من المقبول أن يتمّ إقرار قانون في نهار واحد بشكل ارتجالي، قد تكون الغاية منه تحقيق غايات سياسية مشبوهة.

سابعاً: تنحية رئيس مجلس النواب ونائبه

أدخل اتّفاق الطائف تعديلاً مهمّاً على الدستور فيما يتّصل برئاسة مجلس النواب، إذ كان رئيس المجلس قبل العام 1990 يُنتخب لسنة واحدة فقط قابلة للتجديد، بينما نصّت المادّة 44 الجديدة على الآتي: "في كلّ مرّة يجدّد المجلس انتخابه يجتمع برئاسة أكبر أعضائه سناً (...). ويعتمد إلى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس لمدة ولاية المجلس".

في الحقيقة، جاء هذا التعديل كي يواكب التجارب البرلمانية في غالبية دول العالم التي جعلت ولاية رؤساء المجالس التشريعية تستمرّ طيلة ولاية المجلس نفسه. وكان الدستور اللبناني في العام 1926 قد تبّى التجديد السنوي لرئيس المجلس عملاً بتجربة الجمهورية الثالثة في فرنسا التي نصّت المادّة 11 من قانونها الدستوري الصادر في 16 تمّوز 1875 على أنّ ولاية مكتب المجلس تدوم طيلة العقد العادي، على أن تستمرّ في حال تمّ فتح عقد استثنائي في الفترة المُتبقيّة من السنة الجارية.

لكن في مقابل تمديد ولاية الرئيس ونائبه، أعطت الفقرة الأخيرة المُضافة إلى المادة 44 مجلس النواب الحقّ "ولمّزة واحدة، بعد عامين من انتخاب رئيسه ونائب رئيسه، وفي أوّل جلسة يعقدها، أن ينزع الثقة"⁷⁶ من رئيسه، أو نائبه بأكثرية الثلثين من مجموع أعضائه بناءً على عريضة يوقّعها عشرة نواب على الأقلّ". وهكذا تمّ تكريس حقّ مجلس النواب في تنحية رئيسه بعد مرور سنتين على انتخابه، أي في مُنتصف ولاية مجلس النواب.

واللافت، إضافة إلى الشروط الصعبة جدًّا من أجل تنحية رئيس مجلس النواب التي تفرض التصويت بغالبية مُشدّدة (الثلثان) وفي جلسة وحيدة فقط ولمّزة واحدة بعد سنتين من انتخاب رئيسه، أنّ النظام الداخلي الحالي جاء خاليًا من أيّ نصّ ينظّم التطبيق العملي للفقرة الأخيرة من المادة 44 بحيث لا توجد آلية واضحة تفرض تدابير دقيقة لمواكبة إجراءات التنحية.

ومن الإشكاليات التي يُتوجّب معالجتها في النظام الداخلي تحديد الأصول التي تحكم تنحية رئيس المجلس أو نائبه. فهل يُعقل أن يتمّ تقديم طلب تنحية رئيس مجلس النواب إلى الرئيس نفسه؟ من سيتولّى وضع طلب التنحية على جدول أعمال أوّل جلسة لمجلس النواب بعد مرور سنتين على انتخابه؟ هل سيقترن رئيس المجلس جلسة تنحيته أو يُتوجّب عليه ترك منصّة الرئاسة والجلوس مع النواب؟ هل يحقّ له الدفاع عن نفسه قبل التصويت على التنحية؟ في حال تمّ تقديم طلب تنحية رئيس المجلس ونائبه معًا، من يتولّى رئاسة الجلسة؟

تغيب كلّ هذه التفاصيل كلًّا عن النظام الداخلي الذي يجد نفسه عاجزًا، في هذه النقطة تحديداً، عن القيام بدوره الحقيقي، ألا وهو تسهيل العمل البرلماني وتأمين الإجراءات اللازمة لتطبيق الدستور بشكل فعّال.

76. تعبير «نزع الثقة» مُستفرب هنا كون الثقة تُمنح أو تُنزع في المبدأ عن جهة خارجة عن مجلس النواب، أي الحكومة التي عيّنها رئيس الجمهورية بمرسوم، بينما رئيس المجلس يتمّ انتخابه، أي إنّ الثقة لا تُمنح له في الأساس كي يتمّ نزعها لاحقًا. ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً، يمكن تنحية رئيس مجلس المُمثّلين بتقديم طلب إعلان كرسى الرئاسة شاغراً (motion to vacate the chair) وهو الأمر الذي حصل للمرة الأولى في التاريخ عندما صوّت المجلس على تنحية «كيفين مكاري» في 3 تشرين الأوّل 2023.

ثامناً: الفصل من النيابة

يشوب النظام الداخلي غياب كَلِّي للأحكام المُتَّصلة بالفصل من النيابة. فالفصل من النيابة هو القرار الذي يتَّخذه مجلس النُّواب بفصل العضو الذي يصدر بحقِّه حكم يوجب حرمانه من حقوقه الانتخابية وفقاً للشروط المنصوص عليها في قانون الانتخابات، وذلك عملاً بالمادَّة 29 من الدستور التي تنصُّ على الآتي: "إنَّ الأحوال التي تُفقد معها الأهلية للنيابة يعيِّنها القانون".

والمبدأ العام الذي يرفع الفصل من النيابة هو ضرورة وجود قرار من مجلس النُّواب بفصل النائب بعد صدور الحكم القضائي بحقِّه⁷⁷، أي إنَّ الفصل لا يتمُّ حكماً "إذ لا صلاحية لفصل النائب من النيابة إلَّا لمجلس النُّواب"⁷⁸. وقد كرّست المادَّة 14 من النظام الداخلي للعام 1930 هذا الأمر إذ نصت على الآتي: "لا يسقط أيُّ نائب من حقِّ النيابة المُنتخبة أو المُعيَّنة"⁷⁹ عند فقدان الأهلية النيابة إلَّا بقرار تُصدره أكثرية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس".

جاءت الأنظمة الداخلية اللاحقة خالية من أيِّ نصِّ يتعلق بالفصل من النيابة. لكنَّ ذلك لم يكن ليُحدث فراغاً تشريعياً كون القوانين الانتخابية التي عرفها لبنان كانت تنصُّ دائماً، في إحدى موادِّها، على الآتي: "يُفصل من النيابة بقرار من المجلس النائب الذي يُحكَّم عليه أثناء نيابته بما يوجب حرمانه ممارسة حقوقه الانتخابية". لكنَّ قوانين الانتخابات منذ القانون الصادر في 8 تشرين الأوَّل 2008 وحتَّى اليوم لم تعد تعالج هذه المسألة، ممَّا أدَّى عملياً إلى غياب أيِّ آليَّة تسمح بفصل النائب الذي يصدر بحقِّه حكم قضائي مُبرم بقرار من مجلس النُّواب.

ولا بدَّ من الإشارة إلى أنَّ صلاحية إعلان فصل النائب وسقوط عضويته انتقلت في فرنسا اليوم إلى المجلس الدستوري؛ فمع سحب صلاحية النظر في الطعون الانتخابية من البرلمان، بات منطقيّاً أن يكون فصل النائب أيضاً من صلاحيات المجلس الدستوري الذي يُعلن ذلك بناء على طلب

77. « Un citoyen frappé au cours de son mandat d'une condamnation entraînant la perte de la capacité politique ne saurait continuer à représenter le collège électoral qui l'a nommé. Toutefois l'Assemblée dont il fait partie peut seule lui enlever le mandat législatif » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1924, p. 330).

78. أنور الخطيب، المرجع نفسه، ص. 505.

79. خلال الانتخاب الفرنسي كان مجلس النُّواب يتألَّف من نواب مُنتخبين ونواب مُعيَّنين.

من وزير العدل بعد صدور الحكم القضائي. لكنّ الواقع في لبنان مُختلِف، وهذا ما يُفاقم من خطورة المسألة المطروحة، ذلك أنّ المجلس الدستوري، بالرغم من أنّه بات المرجع الصالح للبتّ بالطعون الانتخابية، لا يملك صلاحية إعلان فصل النائب وسقوط عضويته عند توافر الشروط القانونية لذلك.

وحقيقة الأمر أنّ الواقع القانوني في لبنان بات اليوم مُعقِّدًا بخصوص هذه المسألة بعد إلغاء المادة 30 من الدستور التي كانت تمنح مجلس النواب صلاحية الفصل في صحّة نيابة أعضائه بسبب إنشاء المجلس الدستوري. فقد كانت هذه المادة المُسوِّغ الذي يسمح لمجلس النواب بالنظر في الطعون الانتخابية وفصل النائب الذي يفقد شروط الأهلية النيابة خلال ولايته. لذلك، كان المُفترَض أن تنتقل صلاحية إعلان سقوط عضوية النائب إلى المجلس الدستوري، وأن يتمّ تكريس ذلك في قانون الانتخابات أو النصوص القانونية التي ترعى عمل هذا الأخير، إذ يمكن منح هذه الصلاحية بقانون عادي من دون الحاجة إلى نصّ دستوري، لا سيّما بعد إلغاء المادة 30.

في مطلق الأحوال، في حال تمّت إعادة المادة في قانون الانتخاب حول ضرورة صدور قرار عن مجلس النواب لفصل النائب، لا بدّ من تضمين النظام الداخلي الآليّة التي تُحدّد كيفية تبليغ المجلس الحكم القضائي، والجهة المُختصّة بذلك، وآليّة دراسة الطلب واتّخاذ القرار المناسب. وغالبًا ما تكون هذه الآليّة مُماثلة لآليّة طلب رفع الحصانة.

كذلك بالنسبة إلى المجلس الدستوري في حال تمّ منحه هذه الصلاحية، وهو الأمر الذي ينسجم اليوم أكثر مع المنطق الدستوري، إذ يُتوجَّب أيضًا تضمين النظام الداخلي كيفية إبلاغ البرلمان قرارات المجلس الدستوري بهذا الشأن، كي يأخذ علمًا بها. وهذا ما تنصّ عليه مثلًا المادة الرابعة من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية التي تعلن أنّ الإجراءات ذاتها المُتعلّقة بتبليغ قرارات المجلس الدستوري حول الطعون الانتخابية تُطبّق على فصل النائب وإعلان سقوط عضويته.

تاسعًا: غياب مُدوِّنة أخلاقيات خاصة بالعمل النيابي

يتناول العمل النيابي أساسًا الاهتمام بالشأن العام ورعاية مصالح الدولة والمجتمع، ما يعني أنّ التضارب بين مصالح النائب الخاصة والمصالح العام هو احتمال قائم ولازم لطبيعة الوظيفة

النيابية. لذلك كان لا بدّ من وضع معايير صارمة تسمح بتقييم أداء النائب والتأكد من أنّ مصالحه الشخصية لا تعارض مع وكرالته النيابية.

وقد دفع هذا الواقع بالجمعية الوطنية الفرنسية إلى إضافة موادّ في نظامها الداخلي تنصّ على تولّي مكتب المجلس وضع مُدونة أخلاقيات تتعلّق بالسلوك المهني للنائب، كما تنصّ على ضرورة تعيين شخصية مُستقلة من خارج البرلمان تتولّى التواصل مع النواب من أجل تأمين احترام هذه المُدونة (déontologie).

وبالفعل، أقرّ مكتب الجمعية الوطنية مُدونة الأخلاقيات، وهي تنصّ في نسخها النافذة حاليًا منذ 9 تشرين الأوّل 2019 على ضرورة احترام النائب المبادئ الآتية:

• المصلحة العامة: على النائب أن يهدف دائمًا في عمله إلى تحقيق المصلحة العامة للمجتمع وللمواطنين، واجتناب كلّ مصلحة خاصة تعود بالنفع المادّي أو المالي له أو للمُقرّبين منه.

• الاستقلال: لا يجوز في أيّ حال من الأحوال أن يوجد النائب في وضعية تبعية لشخص طبيعي أو معنوي من شأنها أن تحرفه عن غايته الأساسية المُتمثلة في احترام الصالح العام.

• الموضوعية: لا يمكن للنائب أن يتدخّل في مسألة شخصية إلّا انطلاقًا من جدارة هذا الشخص وحقوقه.

• المسؤولية: على النائب أن يتحمّل مسؤولية أفعاله وقراراته أمام المواطنين الذين يمثّلهم، لذلك يُتوجّب عليه أن يتصرّف بتجرّد وشفافية خلال ممارسته لوكالته النيابية.

• النزاهة: على النائب أن يحرص دائمًا على أن يتمّ استخدام الوسائل والإمكانيات التي توضع بتصرّفه وفقًا للغاية التي وُجدت من أجل تحقيقها، لذلك يمتنع على النائب التصرّف بمكاتب البرلمان وبمقرّه لتحقيق مصالح خاصة.

• القدوة: على النائب أن يكون مثلاً و قدوة في احترام المُدونة الأخلاقية وإلا تعرّض للعقوبات التي ينص عليها النظام الداخلي.

انطلاقاً من هذه المبادئ، على النائب أن يصرّح، خلال شهر، بكلّ هديّة أو خدمة أو دعوة إلى السفر أو إلى حضور حدث ثقافي أو رياضي في حال كانت قيمتها تفوق الـ150 يورو، في حال ارتباط ذلك بوظيفته النيابية، على أن يتمّ نشر تلك التصاريح بشكل علني على الموقع الإلكتروني للجمعية الوطنية. كذلك تنصّ مُدونة الأخلاقيات على إمكانية منح الهدايا التي يحصل عليها النائب إلى المجلس الذي يتولّى بيعها في مزاد علني وتخصيص ريعها للأعمال الخيرية.

كذلك، ينصّ النظام الداخلي على أنّه ينبغي للنائب الذي يعتبر أنّ مشاركته في عمل مُعيّن للمجلس قد تؤدّي إلى تضارب في المصالح ويقرّر الامتناع عن المشاركة، أن يصرّح بذلك رسمياً لدى مكتب المجلس، على أن يتمّ تدوين ذلك في سجلّ خاص يُنشر على الموقع الإلكتروني للجمعية الوطنية. ويحقّ أيضاً للشخص المُعيّن، من أجل السهر على احترام مُدونة الأخلاقيات، أن يطلب من كلّ نائب تزويده بالوثائق المُرتبطة بتنفيذ المهامّ النيابية المُوكّلة إليه ضمن مهل مُحدّدة، وإلاّ أحال الأمر إلى رئيس المجلس الذي يتولّى مع مكتب المجلس الاستماع إلى النائب واتّخاذ قرار، في حال تبين له أنّ النائب المعني خالف واجباته، بنشر الأفعال المُخالفة التي ارتكبها، والتوصية بكلّ الإجراءات الضرورية لوقف المُخالفة فوراً أو حتّى بإنزال عقوبات مسلكية بحقه وفقاً للنظام الداخلي، وهي عقوبات تبدأ بالتنبيه، والتنبيه مع تسجيله في المحضر، كي تصل إلى اللوم أو حتّى إلى اللوم مع المنع المُوقّت من المشاركة في أعمال الجمعية الوطنية.

وهكذا يتبيّن أنّ هذه الأصول والمبادئ تغيب كليّاً عن النظام الداخلي لمجلس النواب في لبنان الذي لا يحتوي على أيّ نصّ من شأنه تلافي تضارب المصالح أو الحدّ منها على الأقلّ.

عاشراً: غياب أصول التعديل

يُعَدّ اقتراح إدخال تعديلات على القوانين التي يناقشها مجلس النواب من بديهيّات العمل البرلماني، إذ إنّّه من الحقوق التي تتفرّع عن حقّ المبادرة التشريعية التي تنبئها المادّة 18 من الدستور بمجلسيّ الوزراء والنواب.

وبما أنّ التعديل هو شكل من أشكال المبادرة التشريعية، لا بدّ من أن تخضع اقتراحات التعديل إلى أصول واضحة تسمح بدراسة التعديل برويّة، إذ لا يُعقل أن تتمّ مفاجأة الهيئة العامة بتعديلات يجري التصويت عليها مباشرة من دون دراستها مُسبقاً في اللجنة التي تولّت وضع التقرير حول القانون المُقترح.

فقد حدّدت المادة 98 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية شروط تقديم التعديلات وفقاً للآتي: (1) على التعديل أن يقدّم بصورة خطّية وأن يستهدف مادّة واحدة فقط، (2) على التعديل أن يكون مُوقّعا، (3) يجب أن يتمّ تقديم التعديل إلى مكتب المجلس الذي يحيله إلى اللجنة التي تولّت دراسة القانون الأساسي وإلى الحكومة، (4) يجب أن يتمّ تقديم التعديلات قبل ثلاثة أيّام على الأكثر من الجلسة المُخصّصة لمناقشة القانون.

وهكذا يتبيّن أنّه لا يجوز خلال المناقشة العامة اقتراح تعديلات شفوية لم يكن المجلس على علم بها من قبل، وذلك من أجل ضمان جودة التشريع وجديته، واحترام حقّ جميع النوّاب في دراسة التعديل المُقترح من مختلف جوانبه، وتمكينهم من تحضير أنفسهم قبل مُباغتتهم بالتصويت.

وتعيّب عن النظام الداخلي لمجلس النوّاب في لبنان كلّ الأحكام التي تضمن خضوع التعديلات لأصول تحترم مبادئ العمل البرلماني. فباستثناء المادة 65 التي يُفهم منها أنّ اللجنة النيابية المُخصّصة تقترح في تقريرها على المجلس التعديلات التي ترتئها ضرورة على القانون، لا توجد أيّ مادة تحدّد كيفية تقديم اقتراحات التعديل التي غالباً ما تتمّ بشكل ارتجالي خلال المناقشة العامة.

واللافت أنّ النظام الداخلي للعام 1930 كان قد تناول هذا الموضوع، إذ حدّد بوضوح المبادئ الواجب اتّباعها من أجل إدخال التعديلات على القوانين التي يناقشها المجلس. فقد نصّت المادة 135 صراحة على الآتي: "إنّ التعديلات التي يقترحها واحد أو أكثر من واحد من الأعضاء على مادة مُعيّنة من مشروع قانون أو على فصل من فصول الموازنة يجب أن تُقدّم كتابةً لرئيس المجلس قبل طرح المشروع للمناقشة فيحيلها إلى اللجنة العائد إليها الأمر، وليس للمجلس أن يتناقش في أيّ تعديل كان ما لم تكن واضحة أسبابه وتؤيّد اللجنة".

هذا وأضافت المادة 136 الآتي: "إنّ التعديلات التي تُقدّم في الجلسة العمومية أثناء المناقشة الأولى تُحال حتماً إلى اللجنة التي فحصت المشروع أو الاقتراح متى طلب مُقرّرها ذلك"، بينما أعلنت المادة 137 الآتي: "التعديلات التي تُقدّم أثناء المناقشة تُسمع إيضاحات مُقدّمها ولأعضاء اللجنة التي نظرت في مشروع القانون المطلوب تعديله وحدهم أن يجيبوا طالب التعديل على تعديله، ثمّ يقرّر المجلس بعد ذلك ما يراه، فإنّما أن يرفض النظر في التعديل أو أن يقرّر إحالته على اللجنة، وفي هذه الحالة تُوجّل الهيئة النظر في المشروع أو الاقتراح إلى أن تُنهي اللجنة عملها في الأجل الذي يضره لها المجلس بشرط أن لا يتجاوز ثلاثة أيام".

يفتح إلغاء هذه الأحكام في الأنظمة الداخلية اللاحقة الباب للتشكيك في الأصول المُتبعة للتصويت على التعديلات التي يتم اقتراحها مباشرة خلال المذاكرة العامة من قبل النواب، ما يهدّد صدقية القانون وبشكلٍ ممّا بالديمقراطية التمثيلية التي تفقد جدواها في حال كانت القوانين خاضعة لتعديلات عشوائية تتحكّم فيها المصالح السياسية من دون أيّ شفافية أو علم مُسبق بوجودها. وهذا ما ظهر جلياً في جلسة 18 تشرين الأول 2022 عندما تمّ التناقش في قانون السريّة المصرفية مع عدم وضوح في كفيّة طرح التعديلات المُقدّمة من النواب على التصويت من قبل رئيس المجلس. وقد أثار المجلس الدستوري هذا الأمر في قراره رقم 19 تاريخ 22 كانون الأول 2022 حول الطعن المُقدّم ضدّ القانون المذكور إذ أعلن الآتي:

"وحيث إنّه، وبالرجوع إلى محضر جلسة مجلس النواب المذكور آنفاً، يتبدّى بوضوح أنّ عدداً من النواب الحاضرين أبدوا ملاحظاتهم على المادة 7 وآخرين اقترحوا تعديلات على نصّها ومنهم النائبان علي حسن خليل وبوليت يعقوبيان، وكان رئيس المجلس، كلّما ارتأى اقتراح التعديل مناسباً أو مُنتجلاً، يقرّر علناً، بحضور أعضاء الهيئة العامة للمجلس النيابي، إدخال التعديل المُقترح على نصّ المادة 7 كما هو مُبيّن من الصفحات 19 و23 و27 و28 من المحضر، لي طرح بعدها على التصويت المادة المذكورة مع التعديلات المُعتمّدة. وفي ما عدا ذلك، كان يستمع إلى باقي الاقتراحات المُقدّمة من النواب الآخرين بدون أيّ تعليق أو ملاحظة، ومن ثمّ يعطي الكلام إلى نائب آخر طالب الكلام".

ولا شكّ في أنّ هذه الفقرة تُظهر بشكل جليّ الاعتباطية الكاملة التي تطفى على أداء رئيس المجلس الذي بات يتحكّم كلياً في مصير التعديلات التي يقترحها النواب، هذا فضلاً عن العشوائية

في كيفية طرح تلك التعديلات على التصويت، ما يهدّد الطبيعة الديمقراطية للعمل البرلماني ويُضعف من شرعية النصوص التي يُقرّها البرلمان.

ومن النقاط الجوهرية التي يتمّ إغفالها في لبنان دورُ الوزراء في اقتراح التعديلات. فالدستور اللبناني يمنح مجلس الوزراء صلاحية اقتراح مشاريع القوانين، ما يعني أنّ الوزير مُنفردًا لا يتمتّع بالمبادرة التشريعية ولا يحقّ له التقدّم باقتراح تعديلات على القوانين كون التعديل هو فرع من المبادرة التشريعية كما مرّ معنا. لكن يحقّ للنائب الذي يُعيّن وزيرًا، حصريًا، اقتراح التعديلات، وذلك انطلاقًا من صفته النيابية وليس من صفته الوزارية؛ إذ لا بدّ من إحالة كلّ تعديل يريد أيّ عضو من أعضاء الحكومة من غير النواب أن يدخله على مشاريع القوانين إلى المجلس بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء⁸⁰.

وهكذا يتبيّن أنّ التصويت مباشرة خلال المُداولة على تعديلات يقترحها الوزراء من غير النواب قد يشكّل مُخالفة دستورية لا بدّ للنظام الداخلي من النصّ صراحة على أصولٍ ترعى هذه الحالة.

80. « Les ministres investis d'un mandat législatif peuvent présenter des amendements à la chambre dont ils font partie, non comme ministres, mais comme membres de l'Assemblée (...) Les ministres qui ne sont pas investis d'un mandat législatif ne peuvent déposer d'amendement dans aucune des deux Chambres. Mais un ministre (...) peut déposer sur le bureau avec un décret du Président de la République, un texte modifiant divers articles d'un projet en cours de discussion » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1924, p. 853).

الإشكالية نفسها تُطرح بخصوص استرداد مشاريع القوانين. ففي جلسة 11 تشرين الثاني 2018 أقدم رئيس الحكومة على طلب استرداد مجموعة كبيرة من مشاريع القوانين مع تعليق رئيس مجلس النواب بأنّ هذا الأمر هو حقّ له، بينما نصّت المادّة 103 من النظام الداخلي على أنّ استرداد مشاريع القوانين يتمّ قبل التصويت عليها نهائيًا بموجب مرسوم جمهوري. وبما أنّه يتوجّب إقرار مشروع القانون في مجلس الوزراء قبل أن يحيله رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب، لذلك لا بدّ لمجلس الوزراء من الموافقة على مرسوم الاسترداد. إنّ مُجرّد طلب رئيس الحكومة استرداد مشروع ما لا يكفي من أجل اكتمال العناصر الدستورية، لكنّ هذا الطلب قد يؤدّي إلى تربيّت المجلس وتأجيل النظر في الموضوع بغية منح السلطة التنفيذية الوقت اللازم من أجل استصدار مرسوم الاسترداد:

« La simple déclaration d'un ministre faite verbalement à la tribune ne suffirait pas pour dessaisir la chambre ; mais sur cette déclaration, la chambre pourrait surseoir à statuer afin de donner au ministre le temps d'opérer régulièrement le retrait du projet auquel le gouvernement renonce » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1924, p. 78).

حادي عشر: انتخاب اللجان

شكّل تبنيّ النظام الداخلي للعام 1982 تطوُّراً في كَيْفِيَّةِ انتخاب اللجان، إذ نصّت الفقرة الثانية من المادة 27 منه على الآتي: "يجري الانتخاب بالاقتراع السري وفقاً للمادتين 11 و12 من هذا النظام وبالغالبية النسبية من أصوات المُقترعين. وإذا تساوت الأصوات عُذُّ الأكبر سنّاً مُنتخباً". وكانت المادة 11 المعطوف عليها قد أدخلت أحكاماً جديدة في طريقة الانتخابات لم تكن موجودة في الأنظمة الداخلية السابقة إذ أعلنت الآتي: "تجرى جميع عمليات الانتخاب في المجلس بالاقتراع السري بواسطة ظرف خاص وأوراق نموذجية بيضاء تحمل كلاهما ختم المجلس تُوزَّع على النواب"، ما يعني أنّ النائب بات مُرعماً في حال أراد انتخاب أعضاء اللجان أن يكتب بنفسه أسماء المُرشَّحين لكلّ لجنة على ورقة بيضاء قبل الإدلاء بصوته.

وقد ظهرت هذه الإشكالية بشكل جليّ في جلسة 22 آذار 1983 المُخصَّصة لانتخاب اللجان إذ اختلف النواب حول كَيْفِيَّةِ إجراء الانتخابات وعدم تمكُّنهم من التوافق على أسماء الأعضاء في حال تمّ تطبيق النظام الداخلي الجديد. وقد عبّر النائب زاهر الخطيب عن فحوى الخلاف أفضل تعبير قائلاً: "سابقاً لم يكن يتمّ انتخاب اللجان، كان يُسأل النائب إلى أيّ ميل يميل، وفي أيّ لجنة يريد أن يعمل. من هنا، لم يكن مبدأ الانتخاب قائماً عمليّاً. فلنؤجّل الجلسة، وأنا أرفض تماماً أن يجري تركيب اللجان كما هو جارٍ حالياً، ويمكن لمكتب المجلس أن يختار أعضاء اللجان كي لا تقع في أمر يتجاوز جوهر الغاية من اللجان". هذا وأضاف النائب نديم نعيم مشيراً إلى الآتي: "ألقت الزملاء إلى صعوبة الانتخاب في ظلّ النظام الجديد لأنّه يجب أن نكتب الأسماء كلّها، الأمر الذي يتطلّب وقتاً طويلاً".

وفي النهاية، صوّت مجلس النواب على اقتراح تقدّم به النائبان حسن الرفاعي وحמיד ذكروب وفقاً للنصّ الآتي: "خلافاً لأحكام النظام الداخلي الجديد، تجري الانتخابات وفقاً لأحكام النظام الداخلي القديم لهذا العام فقط". وهكذا تمّ تعليق العمل بالنظام الجديد وإجراء الانتخابات عملاً بنظام 1953 الذي لم يكن ينصّ على ضرورة كتابة الأسماء على أوراق اقتراع بيضاء.

وبات الأمر يتكرّر كلّ سنة تقريباً، إذ يُبدي النواب انزعاجهم من الوقت الطويل الذي تتطلّبه عملية الانتخاب ومن عدم القدرة على التوافق مُسبقاً على الأسماء. ففي جلسة 19 آذار 1985، صوّت

مجلس النواب مُجدِّدًا على تعليق العمل بالنظام الداخلي وفقًا للآتي: "خلافًا لأحكام النظام الداخلي الجديد، تجري انتخابات اللجان النيابية وفقًا لمبدأ النظام الداخلي القديم وذلك لمدة سنتين، ويُعمل به فور إقراره".

وفي جلسة 17 آذار 1987، أعلن رئيس المجلس حسين الحسيبي الآتي: "كما تعلمون فإنَّ النظام الداخلي المعمول به حاليًا ينص على طريقة مُعيَّنة بالاقتراع. وقد حاول المجلس في فترة سابقة إجراء انتخابات وفقًا لهذا النظام، وتعدَّر عليه ذلك إذ يتطلَّب عقد جلسات عديدة لإتمام هذه الانتخابات، الأمر الذي حدا بالنواب في حينه إلى تقديم اقتراح مُؤكِّت يسمح بالعمل في مادَّتين من النظام السابق. وقد صوّت المجلس على هذا الاقتراح وجرت الانتخابات سابقًا على هذا الأساس، والآن هناك اقتراح بهذا الشأن وفي اعتقادي إنَّ المجلس سيّد نفسه".

وبالفعل، صوّت مجلس النواب آنذاك على الاقتراح الآتي: "خلافًا لأحكام النظام الداخلي المعمول به حاليًا تاريخ 82/4/22 تُجرى انتخابات أعضاء اللجان النيابية وفقًا لأحكام النظام الداخلي السابق". وقد تكرَّر الأمر في جلسات 20 آذار 1990 و19 آذار 1991 و5 تشرين الثاني 1992، علمًا أن النقاش في الجلسة الأخيرة حول هذا الموضوع كان أكثر صراحة في التعبير عن طبيعة المشكلة، إذ قال النائب زهير العبيدي الآتي: "إذا كان الخوف من تطبيق النص الجديد في النظام الداخلي هو مراعاة التوازن في توزيع الرئاسات على اللجان بين الطوائف فإننا، ونحن في صدد مشروع كبير لإلغاء الطائفية السياسية، لا نرى مانعًا من تشكيل اللجان ولو حصلت عليها طائفة واحدة إمعانًا في رغبتنا بإلغاء الطائفية السياسية، ونصّر على تطبيق النظام الداخلي الجديد".

وقد أُرِدَ النائب عمر كرامي قائلًا: "نحن نعتبر أنَّ توزيع اللوائح المطبوعة هو نوع من التعيين، لذلك أنا (...) أقترح أن يُعلن النواب الراغبون في عضوية اللجان ترشيح أنفسهم وتأجيل الجلسة لإتاحة المجال للزملاء الكرام لإجراء المشاورات فيما بينهم". لكنَّ المجلس أقرَّ مُجدِّدًا، في نهاية النقاش، تعليق العمل بأحكام النظام الداخلي وانتخاب اللجان من دون الالتزام بالورقة البيضاء⁸¹.

81. ليس للجان النيابية وجود دستوري بل هي وليدة النظام الداخلي بالكامل، ما يفسر إمكانية بقاء اللجان بعد انتهاء ولايتها السنوية في حال لم يتمكّن مجلس النواب من انتخاب لجان جديدة نظرًا إلى ظروف القاهرة. وهذا ما حدث في 19 تشرين الثاني 2019 عندما صدر عن مكتب مجلس النواب القرار الآتي: «وبما أنَّ الظروف الاستثنائية الحاضرة، ولا سيَّما الأمنية منها حالت دون انعقاد المجلس لإتمام عملية انتخاب اللجان، وبناءً على سوابق اعتمادها المجلس النيابي، واستشارة قانونية من الدكتور إدمون رباط، الذي قضى باعتبار اللجان النيابية قائمة بجميع أعضائها، وفقًا لقاعدة استمرارية المؤسسات حتى يتم انتخابها، تقرر: اعتبار اللجان النيابية الحالية قائمة بجميع أعضائها الحاليين».

واعتبارًا من جلسة 19 تشرين الأول 1993، بات رئيس مجلس النواب الجديد نبيه بزي يتبع وسيلة غير مألوقة من أجل انتخاب اللجان؛ إذ بدلًا من قيام مجلس النواب بالتصويت على تعليق العمل بالنظام الداخلي، يعهد رئيس المجلس إلى طرح أسماء المرشحين لعضوية كل لجنة على المجلس، ومن ثمّ يسأل علنًا هل هناك من يريد أن يتقدّم بترشيحه. ففي حال سكت النواب أعلن الرئيس فوز اللجنة بالتركية، أما في حال أبدى أيّ من النواب الحاضرين رغبته في الترشّح جرت عملية الانتخابات.

وقد شرح رئيس المجلس هذه الطريقة المبتكرة في جلسة 18 تشرين الأول 1994 قائلاً: "أعتقد أنّ لائحة بأسماء اللجان وُذِّعت عليكم، وأريد أن أوكد أنّ الرئاسة لم ولن تتدخّل في أيّة انتخابات سواء بالنسبة إلى الأعضاء أو الرئاسة أو المقرّر" مضيفاً "سنستعمل الطريقة الآتية: تُتلى لائحة اللجنة ونترك لأعضائها حرّية الاستقالة، أو الترشيح من خارجها. فإذا كان الجوابان سلبيين نعتبر أنّ اللجنة قد فازت بالتركية، وإذا كان هناك من استقالة أو ترشيح معناه يجري الاقتراع".

وهكذا تمّ فعلياً إلغاء مبدأ الانتخاب كي تحلّ مكانه التوافقات السياسية، لا بل إنّ هذه الطريقة المبتكرة انسحبت على انتخاب أمناء السرّ والمفوضين بحيث بات يتمّ إعلان فوزهم بالتركية في حال عدم وجود أيّ مرشّحين آخرين. وكان رئيس المجلس قد أعلن في جلسة 19/10/1993 ما يشبه المبدأ الذي يحكم فهمه الخاص لعمل مجلس النواب قائلاً: "الرئاسة تُذكركم مرّة أخرى بأنّ قرار المجلس النيابي رغم وجود نصّ في النظام الداخلي بطريقة تعامل مُعيّن يُعتبر تشريعاً جديداً، أي عندما تكون النتيجة بالتركية فإنّ الأمور تستقيم".

لا شكّ في أنّ موقف رئيس المجلس يندرج في سياق عقيدة "المجلس سيّد نفسه"، إذ لم يعد هناك حاجة للتصويت على تعليق⁸² العمل بالنظام الداخلي، بل يتمّ الاكتفاء بممارسة جديدة

82. ويعتبر أوجين بيار أنه يمكن للمجلس تعليق العمل بمادّة من النظام الداخلي من دون الحاجة إلى تعديل تلك المادّة، لكنّ ذلك يجب أن يتمّ بقرار خاص يُصوّت عليه المجلس:

« Il est arrivé que la Chambre, jugeant nécessaire de déroger temporairement et dans une circonstance exceptionnelle aux prescriptions de son règlement, n'a pas cru être obligée de procéder par voie de texte modificatif de l'article dont l'application devait être, pour un seul cas, suspendue; il lui a paru suffisant voter, dans les formes de procédure prescrites, une résolution spéciale » (Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Supplément, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1919, p. 579).

تُعَدُّ "تشريعيًا جديدًا" لا يخضع لأيّ أصول من أصول المناقشة المُسبِّقة، بل يتمّ اتّباعه مباشرة في الهيئة العامة لمجلس النوّاب. فمُخالفة النظام الداخلي تصبح مقبولة تسهيليًا للتوافقات السياسية بين القوى المُسيطرة على مجلس النوّاب، وهي لا تخضع أصلًا لأيّ شكل من أشكال الرقابة، ما يمنح تلك المُخالفات حصانة مُطلقة.

ثاني عشر: إحالة القوانين إلى الحكومة

تهتمّ الدساتير والأنظمة الداخلية عادةً بتحديد التفاصيل المُتعلّقة بالمرحلة التي تسبق إقرار القوانين، كما يتناول الدستور تحديد دور السلطة التنفيذية في إصدار القانون أو إعادته إلى السلطة التشريعية. لكنّ المرحلة بين إقرار القانون نهائيًا في مجلس النوّاب واستلامه من السلطة التنفيذية لإصداره تظلّ مُبهمة ولا تخضع لأحكام خاصة تنظّمها.

تنصّ المادّة 56 من الدستور على الآتي: "يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمّت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها"، ما يُفهم منه أنّ القانون الذي يقتره مجلس النوّاب يُحال إلى "الحكومة"، علمًا أنّ هذا التعبير كان يُقصد به، عندما تمّ تبنيّ الدستور في العام 1926، السلطة التنفيذية ككلّ وليس أعضاء مجلس الوزراء كما يُفهم منه اليوم. لكنّ النصّ لا يُحدّد المرجع المُختصّ الذي يقع على عاتقه القيام بهذه المهمة الخطيرة.

في الحقيقة، درجت العادة في لبنان، من دون وجود أيّ نصّ بذلك، على إحالة رئيس مجلس النوّاب القوانين التي أقرّها مجلس النوّاب إلى رئاسة مجلس الوزراء بعد ضبطها من قِبَل المديرية العامة للجلسات واللجان التي تتأكّد من خلوّ النصّ النهائي من الأخطاء المطبعية ومن أنّ جميع التعديلات التي أقرّها المجلس قد أُدخلت في متن النصّ.

ولا شكّ في أنّ تدقيق نصوص القوانين المُقرّة لأمرّ حسّاس لا يجب أن يتمّ حصره بالجهاز الإداري لمجلس النوّاب الخاضع كليًا لسلطة رئيس المجلس الذي ينفرد أيضًا بإحالة القانون

إلى الحكومة من أجل إصداره⁸³. لذلك، كان لا بدّ من أن تُحدّد⁸⁴ في النظام الداخلي، وبشكل صريح، الجهة المُخوّلة إحالة القوانين، ومن الأفضل منح مكتب المجلس تلك الصلاحية، كذلك المهلة المُلزّمة من أجل القيام بتلك الإحالة، وإلاّ يصبح القانون رهينة مشيئة شخص واحد؛ إذ إنّ الامتناع عن الإحالة يحول دون صدور القانون حتّى ولو كان ذلك الأمر مُستبعدًا في الواقع.

83. من الأمور الخطيرة التي تغيب عن النقاش أيضًا مسألة تصحيح الأخطاء المادّية التي تقع في القوانين عند نشرها في الجريدة الرسمية. فقد كان يتمّ تصحيح الخطأ عبر صدور قانون جديد يشير إلى الخطأ في القانون القديم، وأحيانًا كان يتم تصحيح الخطأ المادّي عبر نشر مُجرّد إعلان بذلك من دون توقيع أو تحديد الجهة التي تقوم بالتصحيح. وفي أمثلة حديثة تمّ نشر إعلان التصحيح مع الإشارة إلى أنّه تمّت تلاوة التصحيح في الهيئة العامة لمجلس النواب (تصحيح خطأ مادّي في القانون رقم 63 تاريخ 2016/10/27 نُشر بعد سنة في العدد 51 من الجريدة الرسمية تاريخ 2017/11/2)، أو أنّ هذا الأخير أخذ علمًا بالتصحيح (تصحيح خطأ مادّي في القانون رقم 169 تاريخ 2020/5/8 المنشور في العدد 6 من الجريدة الرسمية تاريخ 2021/2/11)؛ أو أنّ التصحيح تمّ بناء على كتاب من رئاسة الجمهورية بعد أخذ مجلس النواب علمًا بذلك (تصحيح خطأ مادّي في قانون الموازنة العامة للعام 2019). والغريب أنّ محاضر مجلس النواب تُظهر أنّ تصحيح قانون الموازنة جرى التصويت عليه من قِبَل النواب، بينما تمّ الاكتفاء بتلاوة التصحيح لسائر القوانين من دون التصويت عليها. وفي جلسة 22 شباط 2010 صوّت مجلس النواب على قانون من أجل تصحيح خطأ في قانون سابق، لكنّ رئيس المجلس أعلن قبل التصويت الآتي: «في الحقيقة هذا خطأ مادّي وكان بإمكان رئاسة المجلس تصحيحه من تلقاء نفسها ولكن أردنا أن يتمّ التصحيح من خلال المجلس».

84. تنصّ مثلًا المادّة 115 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية على أنّ رئيس الجمعية هو من يتولى إحالة القانون إلى رئيس الجمهورية وذلك عبر الأمين العام للحكومة.

الخلاصة

هدفت هذه الورقة البحثية إلى دراسة النظام الداخلي لمجلس النواب من خلال تكوين فهم صحيح لمبدأ استقلالية البرلمان التنظيمية الذي ينبع من ضرورة احترام الفصل بين السلطات. وقد تبين أنّ هذا الهدف لا يمكن تحقيقه من دون تحديد الطبيعة القانونية للنظام الداخلي وعلاقته بهرمية النصوص، إذ وحدها هذه المقاربة تسمح بمنع التفسيرات التي تجد في استقلالية البرلمان الذريعة من أجل تبرير القرارات الاعتبارية للسلطة السياسية.

وقد ظهر ذلك جلياً في عقيدة "المجلس سيّد نفسه" التي تطوّرت عبر السنوات كي تصبح الحلّ السحري الذي يتمّ استدعاؤه من أجل تبرير مخالفة الدستور وخرق مبدأ الفصل بين السلطات انطلاقاً من فهم مغلوّط لسيادة برلمانية لا وجود لها في لبنان.

ولا شكّ في أنّ مرّةً هذا الخلل وجودٌ ثغرة خطيرة جدّاً في النظام الدستوري اللبناني تتعلّق بعدم خضوع النظام الداخلي لرقابة المجلس الدستوري، ما يعنى منح مجلس النواب حصانة مُطلقة في كلّ القرارات التي يتّخذها بخصوص شؤونه التنظيمية.

هذا ويصبح الواقع أكثر خطورة عندما تقتنر عقيدة "المجلس سيّد نفسه" وفقاً لفهمها المُحرّف مع تراجع دور مجلس النواب كهيئة ديمقراطية تتّخذ قراراتها بشكل علني وبمشاركة الجميع. فقد كانت سيادة البرلمان، كما هي قائمة اليوم في بريطانيا، أو كما كانت خلال الجمهورية الثالثة الفرنسية، نتيجة تطوّر تاريخي طويل في ظل صراع بين التمثيل الشعبي والسلطة التنفيذية المُمثّلة بالملكيات، وقد ارتكزت في نهاية المطاف إلى ممارسات عزّزت الطبيعة الديمقراطية للنظام وجعلت من البرلمان مؤسّسة تتّخذ فيها القرارات بعد التداول العلني بها وبمشاركة كلّ النواب.

أمّا في لبنان، فقد انحسر دور البرلمان كمؤسّسة ديمقراطية نتيجة تراجع الحياة الديمقراطية برُمّتها في النظام السياسي، إذ تحوّل مجلس النواب إلى موقع نفوذ يمارس من خلاله رئيس المجلس سلطته بغية الحفاظ على مصالحه من ضمن نظام الزعماء الذي سيطر على مؤسّسات الدولة. لذلك، لم تعد سيادة المجلس تعني الحفاظ على استقلالية البرلمان وضمان حرّية مُمثّلي

الشعب، بل أصبحت الغطاء النظري الذي يسمح بتبرير قرارات رئيس المجلس الاعتبائية أو التوافقات المصلحية بين الجهات السياسية المُسيطرة على مجلس النّواب.

من هنا نفهم السبب الكامن وراء حشد مفاهيم قانونية، كسيادة المجلس والغرف واستقلالية البرلمان، الذي يتمثل في تسويغ ممارسات لا تستقيم مع المنطق الدستوري السليم. وقد شرحت هذه الدراسة التفسيرات المُتعدّدة التي أُعطيت لعقيدة "المجلس سيّد نفسه" وتطوّرها مع الزمن وتحولها إلى الحجّة المثالية لتبرير أيّ قرار يتّخذه مجلس النّواب، سواء أكان ذلك في مخالفة للدستور أم للنظام الداخلي المعمول به. وقد تفاقم هذا الواقع مع عدم التمييز بين الأعراف البرلمانية التي تظهر إلى الوجود بحكم طبيعة الحياة النيابية والأعراف الدستورية التي تظهر في موضوع دستوري ويتمّ إعلانها من قِبَل السلطات القضائية المُختصة كالمجلس الدستوري في لبنان.

قد تعكس كلّ ممارسة يتمّ التوافق عليها التوازن السياسي السائد في مجلس النّواب، وقد تكون أحياناً ضرورية، لكنّها لا تصبح تلقائياً عرفاً مُلزماً من الناحية الدستورية. فالأعراف البرلمانية تستمدّ شرعيّتها من التقاليد الديمقراطية التي درج عليها مجلس النّواب، وهي تشكّل ذاكرة مؤسسة دستورية واستمراريتها طوال سنوات مديدة، بينما يشير الواقع في لبنان إلى أنّ الحياة البرلمانية عرفت انقطاعاً في العام 1992 مع انتخاب مجلس نيابي يعاني من فقر شديد في شرعيّته الديمقراطية، ومع إرساء نهج جديد في إدارة مجلس النّواب لا يتوافق مع الدور الكبير الذي بات يؤدّبه هذا الأخير بعد التعديلات الدستورية عام 1990 والتي أدّت إلى إضعاف السلطة التنفيذية كلّ.

فعلى ما يبدو، يتحدّد المبدأ العام الذي يحكم اليوم العمل البرلماني في لبنان في أنّ كلّ ما لا يمنعه الدستور صراحةً جائزٌ لمجلس النّواب، في الوقت الذي جنح المجلس الدستوري الفرنسي في ظلّ الجمهورية الخامسة إلى تكريس مبدأ مُعاكس بحيث يصبح كلّ ما هو غير مسموح به للبرلمان في النّص الدستوري ممنوعاً عليه⁸⁵. إنّ هذا المبدأ مقروناً مع غياب رقابة مباشرة

85. Pierre Avril, Jean Gicquel, Jean-éric Gicquel, Droit parlementaire, 6ème édition, LGDJ, Paris, 2021, p. 34.

تمنح مثلاً المادّة 138 من النظام الداخلي الحكومة صلاحية مهمّة جدّاً غير موجودة في الدستور، إذ تنصّ على أنّه «يحقّ للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدّمت به، وفي هذه الحال يُعتبَر رفض المشروع نزاعاً للثقة بالحكومة».

على النظام الداخلي يجعل الحياة النيابية بمجملها وليدة التوافقات السياسية التي تتبدّل وفقاً لمصالح الجهات المسيطرة على مجلس النواب.

كان ينبغي أن يترافق تعزيز موقع البرلمان في النظام الدستوري اللبناني مع وضع ضوابط حقيقية تسمح بالحفاظ على الديمقراطية في الحياة البرلمانية، وذلك من خلال إخضاع النظام الداخلي لرقابة المجلس الدستوري وتعزيز صلاحيات مكتب مجلس النواب كي يتمّ اتّخاذ جميع القرارات المهمة بطريقة تشاركية، ومن خلال تأمين تمثيل المعارضة بشكل فعّال في مختلف أجهزة البرلمان، وإخضاع النظام الداخلي لأصول واضحة من أجل تفسيره وتعديله عبر إعادة لجنة النظام الداخلي ومنحها الصلاحيات اللازمة.

فاستقلالية البرلمان التنظيمية وسيلة من أجل تمكين السلطة التشريعية المنتخبة من القيام بدورها بحريّة، وليست غايةً بحدّ ذاتها بحيث يتمّ التضحية بالديمقراطية من أجل الحفاظ عليها. لقد كان البرلمان التعبير الوحيد عن الديمقراطية بوجه سلطة تنفيذية وراثية، لذلك كانت استقلاليته ضماناً لحريّة التمثيل الشعبي، أمّا اليوم فقد بات الخطر الذي يتهدّد الديمقراطية يكمن في سيطرة جهة سياسية واحدة على البرلمان تؤدّي إلى إقصاء كلّ المجموعات الأخرى عن عملية صناعة القرار. لذلك يمكن القول إنّ سيادة مجلس النواب يجب أن تُفسّر بحقه في وضع نظامه الداخلي من دون تدخّل أيّ جهة أخرى، لكن مع التأكيد على وجوب الاحترام الكامل للدستور والقوانين. فمجلس النواب ليس سيّداً إلّا على نفسه، ولا يحقّ له خرق نظامه الداخلي بحجّة سيادته تلك، إذ يتوجّب عليه، في حال أراد تبني إجراءات جديدة، التصويت على تعديل النصّ المخالف أو تعليق العمل به. وهذا هو الفهم الصحيح لسيادة مجلس النواب، إنّه سيّد نفسه ونفسه فقط.

ملحق

نقاشات النظام الداخلي لمجلس النواب في السبعينيات

نقاشات النظام الداخلي لمجلس النواب في السبعينيات

نيقولا غصن

تهدف هذه الدراسة إلى استكمال العرض التاريخي الذي قدّمته الورقة البحثية عبر استعراض أبرز المناقشات التي جرت في لجنة النظام الداخلي بين عامي 1972 و1973 حول تبني نظام داخلي جديد لمجلس النواب. ولا شكّ في أنّ توافر محاضر¹ اجتماعات لجنة النظام الداخلي هو استثناء طالما أنّ اجتماعات اللجان سرّية، وما كان لهذه المحاضر أن تُنشر لولا قرار من رئيس المجلس آنذاك كامل الأسعد. وهذا ما يظهر جلياً في الكلمة الافتتاحية للمُستشار القانوني في مجلس النواب ومدير مجلّة الحياة النيابية بشارة مننتي إذ قال «لقد شاء دولة الرئيس أن نورد في «الحياة النيابية» جميع مضامين هذه الجلسات للجان المجلس، لا سيّما وأثرها قد تُمسي مرجحاً لا يُستهان به لدراسة مُقوّمات الحياة السياسية اللبنانية وأهداف المُشترع الأساسية عندما وضع لنفسه نظاماً هو للمجلس بمثابة دستوره الداخلي»². إنّ تحليل محتوى هذه المحاضر يعكس صورة عن حياة المجلس النيابي في خضمّ ممارسته مهامّه، وهي تُلقي الضوء على الإشكاليات الكبرى التي انقسم حولها النواب، وتعكس ما كانت عليه الهواجس السياسية والدستورية التي كانوا يعبرّون عنها خلال تباحثهم في النظام الداخلي.

وفي التفاصيل، فقد اجتمعت لجنة النظام الداخلي (التي أُلغيت في تعديل للنظام الداخلي تمّ في 31 تشرين الأول 2000) في جلسات مُتعدّدة بين 27 تشرين الأول 1972 و6 نيسان 1973 ناقشت فيها مشروع نظام داخلي جديد قدّمه وزير العدل آنذاك النائب بشير الأعور، وقارنته مع النظام الذي كان يُعمَل به العائد إلى العام 1953 ومع مشروع النائب الراحل أنور

1. وقد نُشر مشروع النظام الداخلي مع محاضر لجنة النظام الداخلي في مجلّة الحياة النيابية، المُجلّد الثالث، تشرين الأول 1973، ص. 43-90.

2. المرجع نفسه، ص. 7.

الخطيب. وبحسب محضر هذه الجلسات، كان أبرز المشاركين في النقاشات الوزير الأعور، كذلك رئيس المجلس كامل الأسعد الذي ترأس هذه الجلسات، والنائب مخايل الضاهر الذي كانت له مداخلات بارزة عاكس فيها مشروع الأعور، والنائب حسن الرفاعي، وهو رئيس لجنة النظام الداخلي، الذي كان يُبدي آراءه أيضًا بصفته خبيرًا قانونيًا، والنائب طارق حبشي، والنائب أحمد إسبر، والنائب عبده عويدات رئيس لجنة الإدارة والعدل، بالإضافة إلى الخبير القانوني المُعتمد من قِبَل المجلس جوي ثابت الذي كلّفته اللجنة إعادة صياغة العديد من النصوص وطرحها مُجدّدًا على بساط البحث.

وبقيت هذه النقاشات من دون نتيجة عمليّة مباشرة، كون المجلس النيابي استمرّ بالعمل بنظامه العائد إلى العام 1953 حتّى العام 1982 حين أقرّ النظام الداخلي الجديد، لأنّ المُقرّرات التي تصدر عن اللجان غير مُلزِمة إن لم تخضع لتصديق الهيئة العامة للمجلس. أمّا وبعد انتهاء النقاشات في اللجنة عام 1973، فلم يُعرض المشروع على الهيئة العامة إلّا في تاريخ 9 كانون الثاني 1975، حين بدأ التصويت على الموادّ. إلّا أنّ الجلسات التالية لم تلتئم بسبب عدم اكتمال النصاب بالرغم من النداءات المُتكرّرة لرئيس المجلس. ومن ثمّ اشتعلت حرب 1975-1990 في نيسان من العام نفسه وانتشر العنف المُسلّح، ما منع مجلس النوّاب من إكمال البحث في نظامه الداخلي الجديد.

وبالعودة إلى محضر مجلس النوّاب في جلسته المُنعقدة في تاريخ 22 نيسان 1982، يتبيّن أنّ اللجان المُشتركة (المُتشكّلة من هيئة مكتب المجلس ولجنة النظام الداخلي ولجنة الإدارة والعدل) اجتمعت بين الثامن عشر من آذار والأوّل من نيسان 1982 برئاسة رئيس مجلس النوّاب كامل الأسعد «لمناقشة مشروع النظام الداخلي الذي كانت قد أقرّته اللجان المُشتركة، في تاريخ 22 حزيران 1973. وبعد الدرس والتصديق وسماع رأي السادة النوّاب، أقرّت اللجان مشروع النظام بعد أن أدخلت عليه التعديلات اللازمة». وبعد نقاش مُقتضب، تمّ التصويت على منح المشروع صفة الاستعجال المُكرّر، ومن ثمّ جرى التصديق على النظام الداخلي بمادّة وحيدة.

وإذ عكست هذه النقاشات الإشكاليات الكبرى التي كانت سائدة في مطلع السبعينيّات، فإنّه لا يمكن فصل وجود مشروع نظام داخلي جديد عن تويّي كامل الأسعد رئاسة مجلس النوّاب في العام 1970 وإعلانه، في أكثر من خطاب له، ضرورة إدخال إصلاحات في طريقة عمل المجلس

وإدارته من أجل تأسيسه وتمكينه من القيام بدوره الدستوري بشكل فعال. وكان الرئيس كامل الأسعد قد شكّل، بُعيد انتخابه رئيساً للمجلس في تشرين الأوّل 1970، بموجب القرار رقم 16 تاريخ 3 كانون الأوّل 1970، لجنة نيابية «منوط بها دراسة مشروع جديد للنظام الداخلي». وقد شرح رئيس المجلس في جلسة 8 كانون الأوّل 1970 الهدف من هذه اللجنة قائلاً إنّه «أُنيظ بها النظر في النظام الداخلي من أساسه (...) وطلب إليها أن تضع مشروعاً جديداً للنظام الداخلي في ضوء التجربة التي مرّ بها هذا المجلس، سواء أكان في هذه الولاية أم في الولايات السابقة. ولكن بما أنّ هذه اللجنة يُطلب إليها حتّى تتمكّن من أن تأتي بعمل مدروس بعمق وعلى المدى البعيد، يجب أن تُعطى الوقت الكافي، هذا الوقت قد يمتدّ إلى الدورة المُقبلة لهذا المجلس». غير أنّ محاضر لجنة النظام الداخلي التي بحوزتنا لا توضح ما أسفر عنه عمل هذه اللجنة بالتحديد، بل تكفي بنقل مُدوالات النوّاب المُجتمعين عند البدء بنقاش مشروع وزير العدل بشير الأعور.

جاء ما تقدّم، كان من الضروري عرض أبرز محاور النقاش في لجنة النظام الداخلي، مع التذكير بأنّ ذلك تمّ مباشرة بعد انتخابات نيابية عامة جرت في نيسان 1972، وهي آخر انتخابات قبل اندلاع الحرب وتمديد ولاية مجلس النوّاب التي استمرّت حتّى العام 1992.

حضور الجلسات والتغيّب عنها والعقوبة المفروضة

شكّل موضوع حضور النوّاب جلسات الهيئة العامة مسألة خلافية بين النوّاب. فحضور النائب الجلسات، والتغيّب عنها، والعقوبات التي يمكن فرضها عليه، هي من الأمور التي كان يلحظها النظام الداخلي، وقد تناولها مشروع النظام الجديد.

فهل يكون النائب مُلزمًا بحضور جلسات الهيئة العامة؟ وهل يُعاقب على تخلفه عن ذلك؟ رأى رئيس المجلس كامل الأسعد أنّه يجب اعتماد مبادئ أساسية في النظام الداخلي أهمّها إلزامية الحضور والمشاركة في النقاش والتصويت، ووجوب الاعتذار عن عدم الحضور بطريقة خطّية مُرفقًا بأسباب مشروعة، وفرض عقوبة حسم لا تقلّ عن 5% من قيمة راتب النائب في حال التخلف عن ذلك من دون عذر (من دون تحديد عدد الجلسات التي تستوجب إنزال العقوبة في حال عدم الحضور).

وكان من اللافت مُجابهة طروحات رئيس المجلس بإثارة موضوع رواتب النوّاب والاقتطاع منها كعقوبة تأديبية، إذ قال النائب مخايل الزاهر إنّه يجب النظر في وضع النائب الاجتماعي وزيادة راتبه وتعيضاته في حال أراد المجلس فرض عقوبة الاقتطاع من راتبه، على أساس أنّ الوضع الاجتماعي للنائب اللبناني يختلف عن وضع أمثاله في دول العالم، وقد أيّده في الطرح النائب عبده عويدات.

ولا شكّ في أنّ هذا الموقف يعكس النظرة إلى دور النائب في النظام السياسي اللبناني الذي يقوم بدور خدماتي يفرض عليه تخصيص القسم الأكبر من وقته لمنطقته الانتخابية ومعالجة مشاكلها وتلبية طلبات ناخبيه. كذلك يطرح هذا النقاش مسألة التركيبة السوسولوجية لمجلس النوّاب من حيث وجود نوّاب مُحترفين ينحصر دخلهم بمُخصّصاتهم المالية ونوّاب لا يحتاجون إلى هذا الدخل كونهم ينتمون إلى طبقة أصحاب الأعمال وملاك الأراضي وأصحاب المداخيل الكبيرة حيث تُعدّ الوظيفة النيابية تعبيرًا عن الواجهة وعن نفوذهم السياسي.

فقد اعتبر مثلًا النائب فؤاد الطحيني أنّ الواجبات الاجتماعية المفروضة على النائب قد تمنعه من حضور بعض جلسات التشريع. وقد قوبل ذلك بردّ من الرئيس كامل الأسعد الذي رأى أنّه يجب على النائب القيام بدوره التشريعي قبل قيامه بواجباته الاجتماعية؛ فإذا أراد أن يجعل الواجبات الاجتماعية تتقدّم على دوره الأساسي في التشريع وجب عليه تحمّل تبعّة ذلك. ولا تزال هذه المُعضلة قائمة لا بل جوهرية بالنظر إلى أداء بعض النوّاب في موضوع حضور جلسات اللجان ولسات الهيئة العامة³، إذ يظهر أنّ أعضاء الكتل النيابية في المجلس الحالي يتقاسمون الأدوار بين نوّاب مُشرّعين يقدّمون الاقتراحات ويحضرون اللجان وينخرطون في العمل التشريعي، ونوّاب «خدمائين» يرعون العلاقات الزبائنية مع ناخبيهم.

ومن المُلاحظ تركيز النقاش على التفتُّب عن الجلسات التشريعية التي تشكّل، وللمفارقة، جوهر العمل النيابي؛ إذ إنّ جلسات النقاش العام وتوجيه الأسئلة إلى الحكومة تمتاز بتغطيتها عبر وسائل الإعلام وإمكانية إلقاء الخطب السياسية وانتقاد الوزراء، في حين أنّ العمل التشريعي لا يحظى بالمقدار نفسه من الحضور الإعلامي ويتطلّب جدّية في النقاش ومعرفة في المواضيع المطروحة، ما قد يفسّر عدم حماسهم في حضور الجلسات التشريعية.

3. راجع: تقرير نشاط المجلس النيابي لولاية 2018-2022 الصادر عن المرصد البرلماني في المُفكّرة القانونية.

وفي ختام التباحث حول هذا الموضوع، صدّقت اللجنة على موادّ تُعاقب النائب المُتغيّب لأكثر من جلسّين في الدورة من دون عذر باقتطاع نسبة خمسة في المئة من راتبه عن كلّ جلسة، وهذا ما تکرّس في المادّة 70 من النظام الداخلي الذي أُقرّ لاحقاً في العام 1982 كما رأينا. يُشار إلى أنّه تمّ إلغاء عقوبة الحسم من الراتب عند تعديل النظام الداخلي في تاريخ 6 حزيران 1991.

في إطار مُشابه، ألغت اللجنة المادّة 221 من المشروع، والتي كانت تحرم النائب من جزء من راتبه عند تعرّضه لعقوبة الإخراج أو المنع من حضور الجلسات، وذلك بحجّة أنّها «تمسّ النائب».

في الحصانة النيابية ورفعها

تطرقت لجنة النظام الداخلي في معرض مُناقشتها مشروع الوزير بشير الأعور إلى حصانة النوّاب، بحيث صدّقت على مادّة تنصّ على استمرار مُلاحقة النائب إذا ما تمّت مُلاحقته بالجرم المشهود أو خارج دورات انعقاد المجلس أو قبل انتخابه نائباً. بيد أنّ للمجلس الحقّ في إقرار وقف مُلاحقة النائب وإخلاء سبيله إذا كان موقوفاً، وذلك طيلة مدّة دورة انعقاد المجلس حتّى نهايتها.

وقد أثار موضوع الحصانة جدلاً بين النوّاب عندما جرى النقاش في مادّة تنصّ على أنّ مبدأ الحصانة النيابية مُتعلّق بالانتظام العام، وأنّ للمجلس أن يرفض رفعها حتّى ولو وافق النائب المعني على الطلب. عندها أعاد النائب طارق الحبيشي التذكير بنقاش حصل في الماضي بشأن حصانة النائب رفعت قزعون، مُعتبراً أنّ رفض طلب النائب في هذه الحالة قد يجرمه من حقّه في الدفاع عن نفسه وفي إظهار براءته، ما يعود بالظلم عليه. غير أنّ الوزير الأعور أصرّ على أنّ موضوع الحصانة مُتعلّق بالانتظام العام، وهو الموقف المعمول به فقهاً واجتهاداً. فحصانة النائب النيابية ليست حقّاً شخصياً بإمكانه التنازل عنها، بل هي من الأمور المُتعلّقة بالوظيفة النيابية، أي بطبيعة عمله كنائب، ما يعني أنّها تخصّ المجلس النيابي ككلّ، والذي يعود إليه حصراً رفعها عن أحد أعضائه لارتباطها بحريّة النائب وقدرته على ممارسة دوره النيابي. لذلك، لا تستقيم نظرية تحكّم النائب في حصانته ومنع مجلس النوّاب من رفض رفعها في حال جاء الطلب من النائب نفسه، بل تبقى الحصانة بيد المجلس الذي يتوجّب عليه مُناقشتها وله كامل الحريّة في اتّخاذ القرار المُناسب برفعها أو بالامتناع عن ذلك. وفي النهاية، أقرّت اللجنة المادّة مُعدّلة، فنصّت على أنّ «مبدأ الحصانة النيابية مُتعلّق بالانتظام العام».

ومن النقاط البارزة بخصوص موضوع الحصانة في اقتراح النظام الداخلي إعطاء الحق لأيّ كان في أن يتقدّم بطلب رفع الحصانة عن النائب شرط أن يُثبت أنّه مُتضرّر، وأنّه أقام الدعوى الجزائية أمام السلطات القضائية، وأنّها اصطدمت بالحصانة النيابية، وأنّ الأمر يستوجب إجراء عاجلاً. وقد كان الهدف من هذه المادّة الانتقال من وضع قانوني يحصر الحقّ في طلب رفع الحصانة بوزير العدل الذي يُحيل الملفّ إلى مجلس النوّاب إلى وضع يُمكن فيه للمواطنين والأفراد العاديين التقدّم مباشرة بهذا الطلب من دون المرور بالنيابة العامة التمييزية ووزارة العدل كما هي الحال اليوم. لكنّ أعضاء اللجنة اعتبروا أنّ هذا الأمر يفتح المجال لـ«شرشحة» النائب وإهانته، لأنّه بمستطاع أيّ فرد أن يُقيم دعوى اعتباطية بوجه النائب من أجل تحقيق غايات خاصة لا علاقة لها بالعدالة، ما دفعهم إلى إلغائها.

الاستقلالية المالية لمجلس النوّاب

نصّ مشروع النظام الداخلي، بشأن موازنة المجلس النيابي وكيفية إعدادها، على أن «تُعَدّ عمدة المجلس⁴، بالاشتراك مع المُفوضّين، مشروع موازنة المجلس ضمن حدود الاعتمادات التي تتفق عليها مع الحكومة». وقد اعترض الرئيس كامل الأسعد على ذلك مُعتبراً أنّ السلطة التشريعية تتمتع بالاستقلال التامّ عن السلطة التنفيذية، وذلك بموجب القانون⁵ الصادر في 14 تشرين الأوّل 1943 والذي يُثبت هذا الاستقلال بخصوص الملاك الإداري للسلطة التشريعية. وقد عدّلت المادّة في المشروع بطلب من الأسعد فباتت تنصّ على أن «تُعَدّ هيئة مكتب المجلس مشروع موازنته».

ولا شكّ في أنّ النقاش حول الاستقلالية المالية لمجلس النوّاب تمّ بشكل لا يعطي القارئ التفاصيل المطلوبة. فانفراد مجلس النوّاب بوضع موازنته لا يعني أنّ لدى هذا الأخير موازنة مُستقلّة عن موازنة الدولة؛ إذ يفترض أن تلتزم وزارة المالية بتضمين مشروع قانون الموازنة العامة الأرقام التي تُرِدّها من مجلس النوّاب بخصوص موازنته من دون التدخّل بها أو طلب مراجعتها⁶. فمن الناحية

4. المقصود بعمدة المجلس هيئة مكتب مجلس النوّاب.

5. المقصود المادّة الرابعة من القانون التي لا تزال نافذة والتي تنصّ على الآتي: «يُفوضّ رئيس مجلس النوّاب بتنظيم ملاك مُوظّفي ديوان المجلس وتحديد عددهم ورتبهم ورواتبهم وتعيينهم وترقيتهم بقرارات يُصدرها، وتصحيح قرارات رئيس مجلس النوّاب المُنوّه عنها نافذة بمُجرّد صدورها عنه».

6. راجع: وسام اللخام، هكذا تُصنّع الإرادة العامة في لبنان، المفكّرة القانونية (أوراق بحثية)، 2023.

الشكلية، تشارك الحكومة في وضع موازنة المجلس كونها الجهة التي منحها الدستور صلاحية تقديم مشروع قانون موازنة كلّ نفقات ومداخل الدولة إلى مجلس النواب، أمّا من الناحية الفعلية فتكتفي وزارة المالية بتبني الموازنة التي يضعها مكتب مجلس النواب.

جدل عقيم في صلاحية السلطة التنفيذية تقديم مشاريع القوانين

لم يقتصر النقاش في اللجنة على المواضيع التي تخصّ النظام الداخلي حصراً، بل انسحب إلى المواضيع الدستورية التي كانت تثير حينها إشكاليات تتعلّق بالتوازن السياسي القائم في لبنان. ومن أبرز تلك المواضيع الجدل الذي دار بين النواب حول الجهة التي تتمتع بصلاحيّة تقديم مشاريع القوانين. فبينما نصّ مشروع النظام الداخلي في مادّته 81 على أنّها تعود إلى الحكومة، تمسك النائب مخايل الضاهر بقراءة حرفية للمادّة 18 من الدستور⁷، معتبراً أنّها تولي هذه الصلاحيّة لرئيس الجمهورية فقط. أمام هذه المُعضلة، ظهرت تساؤلات مُختلفة حول كَيْفِيّة ممارسة رئيس الجمهورية صلاحيّاته الدستورية، فهل له يمارسها بمفرده من دون أن يحتاج إلى موافقة وتوقيع أيّ من أعضاء السلطة التنفيذية الآخرين أم أنّه مُلزمٌ بالتعاون مع رئيس مجلس الوزراء والوزراء المعنيين بممارستها؟

برزت في هذا النقاش حجج مُتعدّدة هدفت إلى ترجيح رأي على آخر. ومن تلك الحجج ما أدلى به النائب مخايل الضاهر الذي تمسك بحرفية نصّ الدستور، مشيراً إلى أنّ الدستور يميّز الصلاحيات التي تُمارس جماعياً من تلك الخاصة برئيس الجمهورية التي يمارسها مُنفرداً. وقد رفض النائب حسن الرفاعي هذه الحجّة إذ قال بوجود تفسير وعُرف أقوى من الدستور يعتبر أنّ الحكومة هي التي ترسل مشاريع القوانين. بينما اعتبر وزير العدل بشير الأعور أنّ «رئيس الجمهورية لا يحكم مباشرة، بل يحكم بواسطة الحكومة»، وهو الموقف السليم عملاً بقواعد النظام البرلماني. وأضاف رئيس المجلس كامل الأسعد أنّ النظام البرلماني المعمول به في لبنان يعتبر أنّ «رئيس الجمهورية غير مسؤول عن العمل التنفيذي، فالحكومة مسؤولة أمام مجلس النواب، فهذه القواعد هي أقوى من أيّ نصّ».

7. التي كانت تنصّ قبل تعديلها في العام 1990 على الآتي: «لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حقّ اقتراح القوانين [...]».

والحقيقة أنّ مشاريع القوانين التي تتقدّم بها السلطة التنفيذية تُحال إلى مجلس النواب بمرسوم، ما يعني أنّ العمل يصدر عن رئيس الجمهورية لكنّه لا ينفرد به، إذ ينبغي أن تقتزن كلّ أعمال رئيس الجمهورية بتوقيع الوزير المُختصّ عملاً بالمادة 54 من الدستور. لذا لا يمكن فهم موقف النائب محايل الضاهر إلّا إذا اعتبرنا أنّه عنى بذلك أنّ مشاريع القوانين يقدّمها رئيس الجمهورية مُنفردًا من دون أيّ توقيع وزاري، وهذا ما يخالف في الوقت نفسه الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني والتجربة الدستورية في الجمهورية الثالثة الفرنسية حيث كانت كلّ مشاريع القوانين تُقدّم باسم رئيس الجمهورية لكن بعد توقيعها من الوزير المُختصّ.

ولا شكّ في أنّ هذا الانقسام في لجنة النظام الداخلي كان يعكس الجدل السياسي حينها حول التوازن الطائفي بين صلاحيات رئيس الجمهورية الذي ينتمي إلى طائفة مُعيّنة وصلاحيات الحكومة، لا سيّما رئيس مجلس الوزراء، وضرورة تأمين مشاركة هذا الأخير في الحكم بوصفه مُمثلاً لطائفته.

ومن جهة ثانية، نلاحظ استخدام مفهوم العُرف بشكل لافت لتفسير دور الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية. وقد تطوّر هذا النقاش ليشمل موضوع الأعراف الدستورية وماهيتها وما إذا كانت تغلب على النصوص الدستورية، بحيث اعتبر النائب حسن الرفاعي أنّ العُرف والتفسير أقوى من الدستور. وقد شاطره الرأي رئيس المجلس الذي رأى أنّه، في حال مُعارضة العُرف للدستور، يؤخذ بالعُرف ولو كان النصّ يشمل صلاحية دستورية لرئيس الجمهورية. وقد أعطى في هذا الشأن مثلًا حول تسمية الوزراء من قبل رئيس الجمهورية بالاستناد إلى اقتراح رئيس مجلس الوزراء المُكلّف. وقد اعتبر رئيس المجلس في السياق عينه أنّ موضوع عدم مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس في النظام البرلماني هي «قاعدة أقوى من النصّ».

والحقيقة أنّ هذا الجدل يخلق إشكاليات دستورية لا أساس لها على الرغم من أبعادها السياسية التي يمكن فهمها في السياق الذي قيلت فيه. فمن المعلوم أنّ رئيس الجمهورية يمارس سلطته من خلال الحكومة، وأنّ توقيع الوزراء على مشاريع القوانين ليس عُرفًا كونه يستند إلى المادة 54 من الدستور نفسه. لذلك يمكن توصيف نقاش النواب بأنّه يتّسم بانعدام الدقّة ويؤدّي إلى إيجاد مُعضلات دستورية وهيمة، علاوة على ذلك، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ الأعراف الدستورية قد تكون مُكمّلةً للدستور ولكن لا يمكن لها أن تخالف الأحكام الدستورية بشكل مباشر.

ومن الأفكار الخاطئة التي طُرحت أيضًا ممارسة رئيس الجمهورية صلاحية العفو الخاص بمفرده، حيث اعتبر مخابيل الضاهر أنّ توقيع وزير العدل على مرسوم العفو لزوم ما لا يلزم لأنّه يمكن لرئيس الجمهورية استصدار العفو بمفرده انطلاقًا من نصّ الدستور؛ ويُعدُّ هذا الرأي أيضًا من التفسيرات الخاطئة لأنّ العفو يتمّ بمرسوم، ما يُدخله في عداد المُقرَّرات التي تحتاج إلى التوقيع الوزاري. على إثر هذا النقاش، تفرَّز الاكتفاء بالإشارة إلى أنّ المشاريع والاقتراحات تُقدَّم بواسطة رئيس المجلس من دون تحديد ما إذا كانت المشاريع تصدر عن الحكومة والاقتراحات عن النّوّاب كما ورد في النصّ الأصلي⁸.

النّوّاب يفسّرون الدستور من خلال النظام الداخلي

تناقش النّوّاب في تبّعات المادّة 58 من الدستور التي تجيز للحكومة إعطاء صفة الاستعجال لمشروع قانون، ما يسمح لها، بعدّ مضيّ 40 يومًا من طرحه على المجلس النّوّاب من دون أن يبيّن به، بأن تنشره، ما يجعله نافذًا حتّى لو لم يقرّه هذا الأخير. وقد استفاد النّوّاب في هذا النقاش كون المادّة 58 باتت ظاهرة دستورية فريدة نظرًا إلى تداعياتها على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولمّا كانت بداية سريان مهلة الأربعين يومًا غير واضحة في النصّ الدستوري، لجأت الحكومات إلى إرسال عشرات مشاريع القوانين المُعجّلة غير آبهة بقدرة المجلس على دراستها ضمن المهلة الدستورية، ومن ثمّ وضعها موضع التنفيذ عبر إصدارها بمرسوم، ممّا أدّى، وفق بعض النّوّاب، إلى تهميش المجلس النيابي.

ومن دون الدخول في التفاصيل الدستورية لهذه المسألة، من اللافت أنّ هذا الواقع دفع بالنّوّاب إلى محاولة استخدام النظام الداخلي الجديد للحدّ من التفسير الواسع الذي تعتمد عليه الحكومة بالنسبة إلى سريان مهلة الأربعين يومًا، فقرّرت اللجنة تضمين النظام مادّة تنصّ⁹ على أن «لا تبدأ مهلة الأربعين يومًا إلّا من تاريخ طرح المشروع على المجلس في أوّل جلسة تُعقد بعد وروده»؛ ما يعني أنّ المشروع يجب أن يمرّ باللجان النيابية، ومن ثمّ يضعه مكتب المجلس على جدول الأعمال فيطرح على الجلسة، حينها فقط تبدأ المهلة الدستورية بالسريان.

8. أصبحت هذه المادّة تحمل الرقم 111 في النظام الداخلي للعام 1982.
9. وهي المادّة 115 من النظام الداخلي للمجلس الذي صدّق في العام 1982.

ومما لا شكَّ فيه أنّ هذا المثال يطرح إشكالية علاقة الدستور بالنظام الداخلي، وجواز استخدام هذا الأخير من أجل حسم نقاط دستورية هي موضع خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فبغض النظر عن ممارسة الحكومة التي جنحت إلى إغراق المجلس بقوانين مُعجّلة، يُظهر الجدل الذي دار بين النواب حول المادّة 58 ضرورة وجود جهة مُحايدة تتولّى حسم الخلافات التي قد تنشأ بين مجلس النواب والحكومة بخصوص تفسير الدستور، لا سيّما في المواضيع المُتعلّقة بالآليات التشريعية.

بالإضافة إلى مسألة تفسير المادّة 58 من الدستور من خلال النظام الداخلي، تطرّق النواب أيضًا في معرض نقاشهم حول نصاب جلسات الهيئة العامة إلى المادّة 24 من الدستور التي تنصّ على الآتي: «لا يكون اجتماع المجلس قانونيًا ما لم تحضره الأثرية من الأعضاء الذين يؤلّفونه»؛ ذلك أنّ الحياة النيابية حينها كانت تعاني من ظاهرة عُرفت بسياسة «تطبير» الجلسات بإفقادها النصاب القانوني كسلاح يستخدمه المُتضرّرون من التصويت على الاقتراحات أو المشاريع، وقد اتّخذ ذلك بعدًا أكثر خطورة مع حادثة مُقاطعة جلسة الثقة بحكومة الرئيس أمين الحافظ التي تشكّلت في 25 نيسان 1973 والتي لم تتمكّن من المثل أمام المجلس النيابي لنيل الثقة بسبب مُقاطعة النواب الذين ينتمون إلى الطائفة السنيّة المحتجّين على شخصية رئيسها.

انطلاقًا من هذه التجربة المُعقّدة، أراد النواب في العام 1972 تفسير مسألة النصاب القانوني الموجودة في الدستور بطريقة تحدّد من استخدامها كسلاح لإفشال عمل المجلس، فظهرت فكرة اعتبار النصاب واجبًا في افتتاح الجلسة وفي أثناء التصويت، وغير ضروري خلال المُناقشات، واعتبار أنّ الجلسات المُتتالية تُعدّ امتدادًا للجلسة الأولى، ما يعني أنّ النصاب في الجلسات اللاحقة غير ضروري إلا لحظة التصويت.

وقد عبّر عن هذه النظرية الرئيس كامل الأسعد ودعّمها بتجربة المجلس في التصويت على الموازنة، إذ قال إنّ «الجلسة كانت تُرُفَع وتُعقد بعدها جلسة ولو كان النصاب غير متوقّف، على اعتبار أنّ الجلسة تكون امتدادًا للجلسة الأولى التي تمّت فيها مناقشة الموازنة، لأنّني اعتبرت أنّ الجلسة التالية تكملة للجلسة الأولى التي بقيت مفتوحة.» وأضاف الأسعد أنّه عند الوصول إلى

التصويت لا بدّ من اكتمال النصاب. وبالفعل أقرّت اللجنة حينها هذا المبدأ الذي أصبح المادة¹⁰ 63 من النظام الداخلي في العام 1982.

هذا ويشرح بشارة منسبى المستشار القانوني في المجلس حينها أبعاد مسألة النصاب وعلاقته الإشكالية بالنظام، إذ يقارن بين التغيب عن الجلسات والمقاطعة فيقول: «لا ريب أنّه من اليسير نظرياً اعتبار هذه المقاطعة بمثابة التغيب العادي الذي نصّ عليه النظام الداخلي لمجلس النواب، لكنّه من العسير في كلّ الأحوال معاملة الكتل النيابية التي تلجأ إليها طبقاً للنصوص القانونية للنظام الداخلي للمجلس، من دون الأخذ بعين الاعتبار الجوانب الأخرى المتعدّدة للموضوع وملابساته على الصعيدين الوطني والطائفي على السواء». ويضيف الكاتب صراحة أنّه يتعدّد على مكتب المجلس اتّخاذ «تدابير إدارية بحقّ الكتل النيابية التي تلجأ طريق المقاطعة سبباً للتعبير عن استيائها واستياء من تمثّل من وضع الأحكام في البلاد، خاصة إن كان هؤلاء النواب يُعربون عن رغبة فئة مهمة في المجلس وعن تيار شعبي كبير»¹¹.

إنّ هذا المثل يطرح مُجدّداً قضية جواز تفسير الدستور من خلال النظام الداخلي لمجلس النواب، كما أنّه يُعدّ إقراراً بعدم القدرة على معالجة مُعضلة سياسية تتمثّل في المقاطعة حتّى لو تمّ تعديل النظام الداخلي كي يعالج مسألة «تطير» النصاب»، لا سيّما عندما تتخذ هذه المقاطعة شكلاً طائفيّاً.

خاتمة

في الخلاصة، يتبيّن أنّ النقاشات التي دارت في لجنة النظام الداخلي عكست الهموم التي يحملها النواب في ممارستهم العملّ النيابي، لا سيّما في علاقتهم مع السلطة التنفيذية. وفي نهاية المطاف، تبين بعد مراجعة النظام الداخلي الجديد، كما صوّت عليه في العام 1982، أنّ العدد الأكبر من التعديلات التي صدّقها اللجنة في العام 1973 قد أُخذَ بها، نذكر منها تلك التي كانت

10. «لا تفتح جلسة المجلس إلّا بحضور الأغلبية من عدد أعضائه ولا يجوز التصويت إلّا عند توفّر النصاب في قاعة الاجتماع. أمّا المناقشات فلا تستوجب استمرار توفّر النصاب. إذا زُفعت الجلسة قبل الانتهاء من مناقشة موضوع ما، حقّ لرئيس المجلس إعلان الجلسة مفتوحة، والجلسات التي تُعقد فيما بعد لاستكمال البحث تُعتبر استمراراً للجلسة الأولى».

11. مجلة الحياة النيابية، المجلّد الثالث، تشرين الأوّل 1973، ص. 6-7.

موضع بحثنا، وهي حسم نسبة من راتب النائب عند تغيّبه عن أكثر من جلسّتين من دون عذر؛ أمّا في ما خصّ موضوع النصاب، فقد أُخذَ أيضًا بقرار اللجنة لجهة الحاجة إلى النصاب في بداية الجلسات والتصويت وليس في المناقشات، واعتبار الجلسات التي تلي الجلسة الأولى استكمالًا لها. بالإضافة إلى ذلك، تُبنت في النظام الداخلي عام 1982 موضوع عدم سرّيان مهلة الأربعين يومًا إلا بعد طرح المشروع المُستعجل على الهيئة العامة، علمًا أنّ هذه المسألة كانت من الإشكاليات الكبرى التي شغلت النواب الذين عقدوا ثلاث جلسات مُشتركة برئاسة الرئيس كامل الأسعد بين مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل ولجنة النظام الداخلي بين 25 آب و23 كانون الأوّل 1971. كما أنّه تمّ تثبيت سلطة مجلس النواب في إعداد موازنته مُنفردًا، كذلك مبدأ تعلّق الحصانة النيابية بالانتظام العام.

وقد رافق كلّ ذلك النقاش جدل دستوري مُتشعّب يتعلّق بطبيعة النظام السياسي اللبناني وبكيفية تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما يُثبت مُجددًا عدم القدرة على حسم هكذا إشكاليات في النظام الداخلي، إذ قد يؤدّي ذلك إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات؛ من هنا وجوب إخضاع النظام الداخلي لرقابة المجلس الدستوري الذي لم يكن موجودًا في العام 1973، والذي قضت تعديلات العام 1990 بإنشائه لكن من دون منحه هذه الصلاحية الجوهرية في النظم القانونية الحديثة.

