

د. أحلام بيضون
دكتور في القانون الدولي
أستاذة الأنظمة السياسية العربية
والدولة الحديثة في الجامعة اللبنانية

رئيس الجمهورية بين التمديد والإقالة

تشير المطالبة بإقالة رئيس الجمهورية العديد من النقاط على المستوى الدستوري والسياسي. فالإشكالية بدأت مع تعديل الدستور من أجل التمديد (I) ثم تعقدت مع القرار الدولي رقم ١٥٥٩ وتفاقت مع جريمة اغتيال الحريري حيث تحول التذمر إلى مطالبة من قبل جهات لبنانية تحديداً "قوى ١٤ آذار" بتتحي رئيس الجمهورية (II)

I – تعديل الدستور وانتخاب الرئيس:

إن انتخاب رئيس الجمهورية في لبنان تنظمه المادة التاسعة من الدستور التي تنص على أن رئيس الجمهورية يتم انتخابه بالاقتراع السري وبأكثرية الثلثين من النواب في الدورة الأولى وإذا لم يتم ذلك فبالغالبية المطلقة في الدورات التي تلي. تدوم رئاسته ست سنوات وهي غير قابلة للتجديد ولا يحق له الترشح من جديد إلا بعد مضي ست سنوات على انتهاء ولايته الأولى. كما تشترط المادة توفر الأهلية النيابية للمرشح.

إن هذا النص لم يتم التقيد به حين أنهى الرئيس لحدود مدة ولايته الأولى بل تم اللجوء إلى تعديل الدستور كما حصل سابقاً بالنسبة للرئيس الراحل، من أجل التمديد له مدة ثلاث سنوات. إن هذا الإجراء يطرح للبحث إشكالية تعديل الدستور لهذه الغاية. معلوم أن الدستور هو قانون القوانين أي هو القانون الأعلى في الهرم التشريعي وهو النظام الذي يحتوي على القواعد العامة التي يجب أن تلتزم بها الدولة حكومة وشعباً وتأتي القوانين الباقية لتكريس وتطبيق هذا الدستور ولا يجوز أن تكون متناقضة معه وإلا سقطت من خلال الرقابة على دستورية القوانين. ولكن هل هذا يعني أن الدستور لا يمس أو أنه لا يمكن تعديله كما تذهب إليه بعض الجهات التي تكون منتفعة من نصوصه (كما حدث في لبنان في أزمة ١٩٧٥ – ١٩٧٧). الواقع أن احترام النص الدستوري والتحفظ على تعديله لها أسباب تكمن في هدف المحافظة على الاستقرار وعلى المبادئ التي يتم الاتفاق عليها والتي تعتبر صحيحة وتخدم مصلحة الشعب العليا العامة. ولكن هذا لا يعني جمود الدساتير وعدم إمكانية تعديلها فالنصوص التي وضعت أصلاً لخدمة الشعب بأكملها يجب أن تبقى صالحة لتحقيق هذه الغاية أي أنه يجب تعديلها كلما دعت الظروف إلى ذلك أو كلما تبين أن هذه القواعد لا تفي بالغرض المطلوب.

من هنا كانت الدساتير المرنة أي التي تقبل التعديل بسهولة دون أن يعني ذلك اللجوء إلى تغيير القواعد الدستورية بشكل مستمر لن لا يؤدي ذلك إلى عدم الاستقرار التشريعي لما يستتبعه من تغيير لاحق في القوانين المتعلقة بالدستور. انطلاقاً من هنا هل أن الإقدام على تعديل الدستور من أجل التمديد لرئيس جمهورية وفي كل مرة تظهر الرغبة بذلك هو أمر منطقي؟ إن طبيعة الدستور المرتبطة بالمصلحة العامة تفرض أن يتم تمديد ولاية الرئيس إذا كان من شأن ذلك أن يخدم أيضاً المصلحة العامة وليس لأي سبب آخر، وأنه ليس هناك من مخرج آخر وأنه ليس هناك من شخصية أخرى يمكن أن تخدم مصلحة الشعب. في مطلق الأحوال يجب أن يتم تعديل الدستور بشكل يسمح للرئيس المرغوب فيه بدخول معركة الرئاسة من جديد مع منافسين آخرين وليس أن يتم التمديد له تلقائياً. ولكن على افتراض أن نواب الشعب قد إرتؤا أن في التمديد لبعض الرؤساء الذين أدوا خدمة مميزة للوطن أو تميز عهدهم بالاستقرار والتطور أو حفظوا وحدة الوطن بشكل ملفت عندها من الأجدى أن يلحظ الدستور آلية ثابتة تنظم إمكانية التمديد أو التجديد لرئيس أنهى مدة ولايته. غير أن ذلك يحمل بعض المخاطر إذا لم ينظم بدقة فيمكن أن يتم استغلال النص من قبل أي كان من رؤساء الجمهورية للتمديد أو التجديد لأنفسهم ونصبح بالتالي كباقي "الجملوكيات" العربية أو الجمهوريات التي أصبحت أشبه بالملكيات بسبب التجديد حتى الوفاة لرؤساء الجمهورية عن طريق الاستفتاءات الشعبية المزورة والتي تصل أحياناً إلى ٩٩% أو أقل. هذه حال العديد من الدول العربية لسوء الحظ (العراق وسوريا سابقاً ومصر وليبيا وتونس ...). أما في لبنان الذي تمسك بالنظام الديمقراطي التغيري بالوسائل السلمية فقد تحولت الحرية لسوء الحظ أيضاً إلى فوضى غير بناءة وتحول التنافس لخدمة الدولة إلى تنافس لاستغلال الدولة يصل أحياناً إلى حد الخلاف وحتى العراك وينتهي بالاتفاق على تقاسم الحصص السياسية وغير السياسية أحياناً. وقد يلجأ المسؤولون اللبنانيون حين تساعدهم ظروف خارجية معينة إلى اتخاذ إجراءات تبدو صعبة في الأحوال العادية منها مثلاً تعديل الدستور اللبناني الذي يصنف من بين الدساتير الجامدة من حيث آلية تعديله فتتص المادة ٧٦ منه على أنه يمكن إعادة النظر في الدستور بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية، فتقدم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب. كما أنه يحق لمجلس النواب طلب إعادة النظر في الدستور بناءً على اقتراح عشرة من أعضائه على الأقل والموافقة على هذا الاقتراح بأكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً (م ٧٧ معدلة بالقانون رقم ١٩٩٠/١٨).

ويبين الدستور أن اقتراح التعديل يجب أن يحدد المسائل والمواد المطلوب تعديلها أو إدخالها بصورة واضحة. بعدها يحيل رئيس المجلس الاقتراح إلى الحكومة التي إذا وافقت عليه تضع مشروع التعديل وتطرحه على المجلس خلال أربعة أشهر، وإذا لم توافق الحكومة عليه فإنها تعيد القرار إلى المجلس ليدرسه من جديد، فإذا أصرّ المجلس على التعديل بأكثرية ٣/٤ مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم قانوناً "فلرئيس الجمهورية حينئذ إما إجابة المجلس إلى رغبته أو الطلب من مجلس الوزراء حلّه وإجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة أشهر. فإذا أصرّ المجلس الجديد على وجوب التعديل وجب على الحكومة الانصياع وطرح مشروع التعديل في مدة أربعة أشهر" (مادة ٧٧ المذكورة).

أما مجلس النواب فيجب أن يعطي الأولوية لمشروع التعديل، فيثابر على مناقشته حصرياً ولا يمكن أن يتعدى المواد المذكورة في مشروع التعديل (م ٧٨). أما المناقشة والتصويت فلا يمكن أن تتم من قبل المجلس إلا إذا التأمّت أكثرية ثلثي الأعضاء ويتم التصويت على التعديل بنفس النسبة. بعد ذلك يصدر رئيس الجمهورية التعديل بنفس الكيفية التي تصدر وتنتشر فيها القوانين العادية، غير أنه يحق للرئيس خلال المدة المعنية للإصدار وبعد إطلاع مجلس الوزراء، أن يعيد المشروع إلى المجلس ويطلب مناقشته مرة ثانية وإخضاعه للتصويت أيضاً بأكثرية الثلثين.

يتبين من مطالعة هذه النصوص أن الدستور اللبناني يعتبر دستوراً جامداً يتطلب تعديله إجراءات شكلية كثيرة ولا يعتبر ذلك ميزة طالما أنه لم يرد نص يتعلق بالمضمون فيشترط للإقدام على التعديل مثلاً أن يكون ذلك من أجل التطوير أو إصلاح الخلل أو اختيار الأصح من القواعد. إن الشروط الشكلية تقتض أن يشترك بالموافقة على التعديل في نهاية المطاف رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب بأكثرية الثلثين (م ٧٩).

رغم هذا الجمود فقد تمكن القائمون على السلطة في لبنان من إجراء التعديل مرتين خلال تسع سنوات لصالح التمديد لرئيسي جمهورية. سارت الأمور في المرة الأولى على ما يرام لكنها تعثرت في المرة الثانية رغم أن الظروف في لبنان لم تتغير إلا فيما يتعلق بنجاح المقاومة اللبنانية في تحرير جنوب البلاد. لقد بدأت الأصوات ترتفع بوجوب تحييد المقاومة ونزع سلاحها منذ العام ٢٠٠٠، وبما أن رئيس الجمهورية أميل لحود عرف بدعمه لهذه المقاومة منذ أن كان قائداً للجيش فقد أصبح هدفاً لمعارضي سلاح المقاومة وهؤلاء لديهم حججهم لتبرير ذلك يقابلها مبررات الفريق الآخر الذي يدعم بقاء السلاح ويتمسك بمبدأ الدفاع عن النفس وعدم التخلي عن عنصر قوة في يده يجنبه الاستهداف من قبل عدو خارجي لا يؤمن جانبه. وطالما أن سوريا كانت مؤثرة في لبنان بحيث أن الطريق إلى المناصب السياسية والمراكز الحساسة والوظائف الهامة والصفقات تمر عبر مخابراتها فكثير من اللبنانيين رسميين وغير رسميين كان يساير الوضع ولا يتصادم مع عنجر. قلة من اللبنانيين كانت تربطهم بسوريا مصالح عليا هم أولئك الذين حملوا السلاح للدفاع عن الوطن.

لقد تم تعديل الدستور والتمديد للرئيس لحود بأكثرية ٩٩ صوت وامتناع ٢٩ عن التصويت رغم انقسام الرأي بين مؤيد ومعارض.

من الناحية الشكلية أتى تعديل الدستور، في المرة الأولى والثانية، متماشياً مع النص، غير أن ما لم يكن دستورياً هو الإخلال بقواعد اللعبة الديمقراطية ومخالفة نص الدستور فيما يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية والذي يفترض أن يدخل في منافسة مع غيره وهذا يعني أن التعديل الدستوري كان يجب أن يتوقف عند إتاحة الفرصة للرئيس الذي هو في سدة الرئاسة لإعلان ترشحه لولاية جديدة ويفسح في الوقت ذاته لغيره بالتنافس على منصب الرئاسة. في تلك الحالة كان يمكن تجنب ما آلت إليه الحال بعد ذلك حيث أن بعض الجهات اللبنانية ما لبثت أن رفعت الصوت عالياً منذ ذلك التمديد مستفيدة هذه المرة من التبدل الذي حصل في السياسة الدولية إثر ١١ أيلول وقرار الولايات المتحدة تنفيذ مشروع الشرق أوسط الجديد بالقوة لذلك فقد تم استصدار قرار مجلس الأمن رقم ١٥٥٩ الذي تناول أحد بنوده موضوع رئاسة الجمهورية والانتخابات في لبنان (١). في ظل جو التشنج هذا تم اغتيال الرئيس الحريري فسارع الفريق المسمى اليوم "قوى ١٤ آذار" إلى تحميل رئيس الجمهورية عبئ هذه الجريمة والجرائم التي تلتها، وأعلنوا إصرارهم على إقالة الرئيس مهما كلف الأمر.

II – المطالبة بإقالة الرئيس:

إن المطالبة بإقالة الرئيس ومدى إمكانية تحقيق ذلك يثير مسائل دستورية وسياسية عديدة ؟ هذه المسألة تدعونا للعودة من جديد إلى الدستور لمعرفة الأصول التي تمكن من تنحية الرئيس أو إقالته. في هذا الخصوص تذكر المادة ٧٤ من الدستور أنه في حال "خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو لسبب آخر..." يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون من أجل انتخاب خلف له. إن السببين الأول والثاني غير متوفرين حتى الآن يبقى "السبب الآخر" الذي يكتنفه الغموض، فهل يمكن الإجتihad حول هذا النص؟ إن ما ورد في البنود اللاحقة من الدستور فيما يتعلق برئاسة الجمهورية توضح نية المشرع وما يقصد بالسبب الآخر وهو خلو منصب الرئاسة باتهام الرئيس بأحد الجرائم المنصوص عنها في الدستور ذاته أو في حال حكم بعدم صحة انتخابه. الحالة الثانية التي يتناول فيها الدستور رئاسة الجمهورية تتمثل في إعادة النظر في صحة الانتخابات الرئاسية (المادة ٢٣ من الفصل الرابع من القانون ١٩٩٣/٢٥٠ الذي أنشأ المجلس الدستوري)، وقد ورد فيها أن المجلس يتولى "الفصل بصحة انتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب والطعون والنزاعات الناشئة عنها وذلك بطلب من ثلث الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً على الأقل.

تقدم المراجعة إلى رئاسة المجلس الدستوري "خلال مهلة أربع وعشرين ساعة على الانتخابات" ويصدر القرار بمهلة أقصاها ثلاثة أيام. حيث يبقى المجلس منعقداً كهيئة انتخابية لحين صدور قرار المجلس الدستوري (أيضاً م ٢٣ الجديدة من القانون رقم ١٩٩٩/١٥٠). إن هذا النص يبين أن إمكانية الطعن بصحة التمديد للرئيس إميل لحود قد تخطت المهلة المحددة لذلك في الدستور. أما ادعاء بعض النواب بأنهم تعرضوا للضغط مما اضطرهم للتوقيع على التمديد للرئيس الجمهورية فهو حجة لا يمكن أن تستقيم لأن هناك ٢٩ نائباً قد تمنعوا عن التوقيع ولم يحصل لهم أي مكروه، من ناحية ثانية لأن هذا التبرير يشكل اتهاماً لهم فكيف يعقل أن يتولى مثل هؤلاء مسؤولية وطن وشعب، ألا يخلطون من قول ذلك على مسمع الأسرى المحررين والمبعدة على الأقل وعلى مسمع أهالي وأبناء الشهداء.

تبقى الحالة الثالثة التي تشير إليها المادة ٦٠ من الدستور وقد ورد فيها: "لا تبعة على رئيس الجمهورية في حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى". ثم تردف المادة ٦٠ فتذكر حالة الجرائم العادية. "في الواقع أن لا أحد بإمكانه أن يتهم إميل لحود بالخيانة العظمى أو بخرق الدستور أو بالجرائم العادية حتى الآن. وفي حال كان هذا الاحتمال ممكناً فالإتهام لا يمكن أن يأتي إلا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه". عند ذلك يكف رئيس الجمهورية عن العمل وتبقى سدة الرئاسة خالية إلى أن تفصل القضية من قبل المجلس الأعلى (المادة ٦١ والمادة ١٨ من نظام المجلس الأعلى).

أما التحقيق والمحاكمة والحكم فتتم عن طريق المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء فإذا قرّر المجلس أن الرئيس متهم "يصدر فوراً قراراً يقضي بإقالته من منصبه" (م ٤٣ من نظام المجلس الأعلى) ولا تقبل قرارات المجلس لا الاستئناف ولا التمييز غير أنها تقبل إعادة المحاكمة وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية (م ٤٥ من نظام المجلس الأعلى). على كل حال، هذا الاحتمال صعب التحقيق كون المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء والذي نص دستور الطائف على إنشائه لم يجرى تشكيله بعد. وبالتالي فطريق الإتهام والمحاكمة مغلقة وإذا فتح سيكون المتهمون بالعشرات.

يبقى أن يسعى المتضررون من التمديد لإميل لحود لإيجاد سبل جديدة تمكنهم من إزاحته فعلياً أمام استحالة إزاحته دستورياً. وهذا ما لجأت إليه فعلاً "قوى ١٤ آذار" غير أنها ستقع من جديد أما محاذير جديدة أهمها أن الظروف التي أنت بها هي الظروف ذاتها التي أنت برئيس الجمهورية. فرئيس الجمهورية هو الذي صادق على مراسيم تعيين الوزراء وهو من سمى رئيس الحكومة ولقد كانوا شركاء له في الحكم منذ العام ١٩٩٨ ورضخوا لنفس أساليب الضغط.

أما فيما يتعلق بالاحتكام إلى الشارع وتوقيع عريضة المليون فلها قيمة معنوية أكثر منها قانونية لأن الدستور يحدد بوضوح كيف يتم الوصول إلى منصب الرئاسة وكيف يشغل هذا المنصب فانتخاب الرئيس وإقالته لا تتم مباشرة من قبل الشعب ولم يلحظ الدستور أي آلية تعالج الوضع القائم. من ناحية ثانية إن مطلب استقالة الرئيس لا يشكل إجماعاً وطنياً، فعريضة المليون ممكن أن يقابلها عرائض مليونية معاكسة. والعريضة تقتقر أيضاً لطبيعة الاستفتاء بقدر ما يجري التوقيع عليها بطريقة غير رسمية بعيدة عن الأصول التي يتوجب إتباعها وبعيدة عن المراقبة. أما القول بأن هناك نية لرفعها لمجلس الأمن فهذا يعني طلب وصاية دولية على لبنان ويذكر بالوضع في ناميبيا وتيمور الشرقية والصحراء الغربية. إن هذا الوضع يثير العجب فكيف يسمح مسؤولو وطن ونواب شعب لأنفسهم بأن يلجؤوا إلى جهات خارجية حتى لو كانت الأمم المتحدة معلنين باسم الوطن عن قصورهم وعدم أهليتهم لقيادة بلدهم؟ أليس هذا ما فعلته الدول المنتدبة في عصر الانتداب بهدف تبرير سيطرتها على شعوب تلك البلدان؟ أليس هذا ما تفعله اليوم الولايات المتحدة الأمريكية كي تتمكن من إحكام قبضتها على مقدرات الشعوب في البلدان التي تنس عليها الحروب تحت شعارات مختلفة منها تعميم الديمقراطية ومنها محاربة الإرهاب؟

إن ما يقوم به بعض المسؤولين اللبنانيين من رفع مطالب للخارج ومن مقابلات وتفاوض مع جهات أجنبية سواء كانت دول أو منظمات دولية يحملهم كامل المسؤولية السياسية والجريمة تجاه الشعب اللبناني الذي يعرضونه للمخاطر ويتكلمون باسمه دون استشارته ودون إتباع الأصول الدستورية بهذا الخصوص. إن الدولة هي دولة الشعب اللبناني وقد أن لمسؤولي هذا البلد أن يكفوا عن اعتبار أنفسهم "شركة محاصة أو شركة محدودة المسؤولية". إن المساهمة في استصدار القرار ١٥٥٩ مع ما يتضمنه من احتمال تعريض لبنان لتدخل خارجي يلقي مسؤولية كبيرة على عاتق المسؤولين اللبنانيين الذين لا ينفكون يطلبون العون الخارجي رغم ما يشكله ذلك من مخالفة للدستور ورغم ما يمثلته التدخل الخارجي في الشؤون الداخلية اللبنانية من انتهاك لسيادة هذا البلد ومن خرق واضح لقواعد القانون الدولي.

أخيراً، إذا كان لا بد من إيجاد سبيل لحل أزمة رئاسة الجمهورية، هناك إمكانيتان:

- الأولى دستورية وهي تقضي بإتباع نفس طريقة التمديد أي اللجوء من جديد إلى تعديل الدستور ولكن على الطريقة البلجيكية هذه المرة (٢)، بحيث يعلن المجلس اقتراح التعديل ثم يلجأ إلى حل نفسه، مستفيداً من غموض النص فيما يتعلق بحل المجلس في غير الحالة المذكورة في الدستور والتي تجيز حل المجلس من قبل مجلس الوزراء بناء على طلب رئيس الجمهورية (المادة ٧٧ معدلة) فاسحا في المجال أمام هيئة نيابية جديدة فإذا تبنت الهيئة الجديدة التعديل اتخذت الإجراءات اللازمة لتنفيذه ثم يصار إلى إجراء انتخابات رئاسية جديدة، وإذا لم تنته سقط.

إن المقصود من حل المجلس في حال اقتراح تعديل الدستور يرمي إلى التأكد من رغبة المواطنين الحقيقية وهذا ما يكرس فكرة النظام التمثيلي الصحيح.

-الثانية سياسية وهي أن يصار إلى تسوية (compromis) على الطريقة اللبنانية، مع الرئيس لحدود يتم فيها إقناعه بالتناحي مقابل تنفيذ بعض مطالبه على أن تكون الوطنية.

إن مؤتمر الحوار الوطني المنعقد والذي يرشح منه سلامة نوايا المجتمعين يجب ألا يكتفي بحل الأزمة الآنية بل أن يضع نواة لمشروع دولة حديثة قائمة على التخطيط الصحيح وعلى بنى مؤسساتية تمنحها شخصية معنوية متميزة تماما عن شخصية المسؤولين فالدولة الديمقراطية الحديثة تختلف عن دولة يوليوس قيصر والدستور فيها ينظم مصالح الشعب ويحمي حقوقه والحكام هم ممثلين لإرادة هذا الشعب وينوبون عنه في تحقيق مصالحه.

حبذا لو لم يهدر المسؤولون الوقت في التفكير عن آلية لإقالة الرئيس ولجؤوا بدل ذلك إلى معالجة أزمة الثقة التي نشأت بينهم وبين أفراد الشعب من كل فئاته.

-
- (١) فيما يتعلق بالمسائل القانونية التي أثارها القرار ١٥٥٩ راجع مقال لنا تحت عنوان "تعديل الدستور والقرار ١٥٥٩: مسألتان قانونيتان"، نشر في جريدة السفير، تاريخ ٢٠٠٤/٩/٢٠.
- (٢) الدستور البلجيكي المادة ٣١.

د. أحلام بيضون