

اقتراحات أولية لتعديل الدستور اللبناني

ربيع الشاعر

رئيس قطاع القانون العام

شركة عالم وشركاه للمحاماة

(بيروت – الرياض – دبي - أبوظبي)¹

في إطار استباق أي تعديل دستوري يمكن أن يفرض على اللبنانيين جراء أي فراغ طارئ في سدة الرئاسة وعدم انتخاب رئيس جمهورية جديد تماماً كما حدث مع اتفاق الطائف ومن بعده ولو بأسلوب مختلف خلال اتفاق الدوحة حيث أدى الفراغ الرئاسي في الحالتين والأحداث الأمنية التي رافقتهما إلى جر قسم من اللبنانيين إلى طاولة المفاوضات والزامهم بقبول تعديلات دستورية² وضعت لصالح فئة منتصرة على حساب الفئات الأخرى. لذا، من واجبنا أن نبحث من الآن وقبل فوات الأوان بأي تعديل دستوري قد يكون منفذاً للإنقاذ والتحضير لطرح هذه التعديلات للنقاش الوطني ومن ثم لإعطائها شرعية شعبية من خلال استفتاء عام أو من خلال انتخاب مجلس نيابي مهمته الوحيدة وضع وإقرار هذه التعديلات الدستورية وما عدا ذلك من مناورات هي مشروع فتنة وباطلة حكماً ولا يصح أن تؤدي إلى فرض عقد اجتماعي جديد يخضع له غصباً جميع اللبنانيين.

وبما أن الدستور اللبناني الحالي تشوبه الكثير من الثغرات كالأغلاط اللغوية والركاكة في الصياغة والتبويب وعدم التوازن بين السلطات واستحالة تفسيره أو محاكمة الطبقة الحاكمة وسكوت النص الدستوري عن الكثير من الإجراءات التي يؤدي غيابها إلى إحداث فراغات في سدة الحكم على كافة الأصعدة وخاصة في غياب حسن النية في تطبيق الدستور لدى الحكّام.

¹ هذه الآراء لا تلزم شركة عالم وشركاه للمحاماة ولا تعبر إلا عن رأي الكاتب

² أو شبه دستورية من خلال فرض قانون انتخابات يسمح لفئة منهم التحكم بكافة السلطات وتعطيل مفعول الفقرة 4 من المادة 53 من الدستور.

بما أن لبنان يتميز بتنوع مجتمعه مما دفع المشرع الى السعي الى ضمان هذا التنوع من خلال ميثاق وطني شفهي ورّع الرئاسات الثلاث على الطوائف الثلاث الكبرى كما ضمن النص الدستوري هذا التنوع عبر المواد الآتية:

1. مقدمة الدستور التي تضم العديد من الفقرات المكرّسة لمفهوم الميثاقية (الفقرات أ، ب، ط، ي).
2. المادة 9 و 10 من الدستور.
3. المادة 22 من الدستور والتي استحدثت مجلس شيوخ (مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي) تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية (دون تحديد مفهوم العائلات الروحية أو القضايا المصيرية ودون تحديد علاقته بالسلطة التشريعية مما يستوجب إجراء تعديلات دستورية جديدة تأخذ بعين الاعتبار جميع هذه المسائل وغيرها).
4. المادة 24 من الدستور التي اعتمدت المناصفة بين المسلمين والمسيحيين في المقاعد النيابية.
5. المادة 65 من الدستور التي فرضت توفر أكثرية الثلثين لاجتماع مجلس الوزراء والأكثرية ذاتها لإقرار ما سمي بالمواضيع الأساسية.
6. المادة 95 من الدستور التي قضت باتخاذ الإجراءات الملزمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية... كما وقضت في المرحلة الإنتقالية بالتنقيّد بالتالي:

أ -تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.

ب - تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الإختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفق مقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى... وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة.

لذا، نقتراح مجموعة أولية من التعديلات الدستورية التي في حال اعتمدت تساهم في تعزيز موقع المواطن في النظام اللبناني ودوره وحقوقه وحرياته وفي تفعيل مفاهيم المحاسبة والتوازن بين السلطات وهي كما يلي:

أولاً: المبادئ "ما فوق الدستورية"

تحديد المبادئ التي لها قوة "ما فوق دستورية" أي أنه لا يمكن تعديلها دستورياً والتي توضح ماهية مفهوم "العيش المشترك" أو "الميثاقية" من خلال عدم السماح بالمساس بالنظام الجمهوري والديمقراطي والبرلماني ووحدة الأراضي اللبنانية وشكل الدولة المدني واللامركزية وفصل السلطات والاقتصاد الحر والملكية الفردية والحرية العامة لا سيما حرية المعتقد والرأي والتعليم وحقوق المواطنين والمساواة في ما بينهم رجالاً ونساءً وحقوق الأقليات السياسية والفكرية.

ثانياً: تعديل مقدمة الدستور

بما أن مقدمة الدستور تشير الى التزام لبنان بمواثيق الأمم المتحدة وبالإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلا أنه لا يوجد أي إشارة صريحة في هذه المقدمة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحقوق الطفل والمرأة والعائلة والعمال والحقوق الصحية والبيئية والتنمية المستدامة والحرب والسلام والمقاومة مما يقتضي تعديل هذه المقدمة لهذه الجهة وإضافة نص الاعلان العالمي لحقوق الانسان كاملاً اليها.

ثالثاً: النشيد الوطني

بما أن المادة (5) لم تشر الى النشيد الوطني ولا الى شعار للدولة اللبنانية وجب تعديلها في هذا الاتجاه.

رابعاً: الدولة المدنية

إن المادة (9) من الدستور فيها تناقض بين عبارة "حرية الاعتقاد مطلقة" وبين مفهوم تادية الدولة "فروض الإجلال لله تعالى". فكيف للدولة وهي شخص معنوي أن تؤدي فروض الإجلال لله؟ وهل هذا يعني عدم السماح لأي لبناني بأن يكون بوذياً أو كنفوشيوسياً أو لا دينياً؟ وعندها ماذا يعني أن تكون حرية الاعتقاد مطلقة ما دامت تقتصر على ثلاث ديانات سماوية لا يمكن الانتقال من واحدة الى أخرى من دون أن يؤثر ذلك على الحقوق السياسية والشخصية للمواطن؟ وكيف يمكن للمادة (9) أن تضمن "احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية" لما سمته "الأهلين" (وتقصد بهم المواطنين) دون أن تضمن اعتماد نظام أحوال شخصية مدني يجمع بين المواطنين الذين يرفضون أن يتخلوا عن حريتهم الدينية لصالح المجموعات الدينية والملل التي ينتمون اليها؟ لذا، وجب تعديل هذه المادة بما يضمن ما سبق ذكره.

خامساً: حرية التعليم

أقرت المادة (10) من الدستور بحرية التعليم شرط ألا يمس بكرامة أحد الأديان أو المذاهب بينما المطلوب أيضاً بأن تضمن التزام المدارس الخاصة المملوكة من "الطوائف" بعدم التعرض للمفاهيم الوطنية الجامعة ومدنية الدولة أو لكرامة المجموعات الفكرية والمدنية والعلمانية التي يحق لها أيضاً إنشاء مدارسها الخاصة. ومن المفيد أيضاً أن تضمن هذه المادة مجانية التعليم لمراحل معينة والحريات الأكاديمية وحرية البحث العلمي ومضمونه.

سادساً: اللغة

أشارت المادة (11) من الدستور الى أن "اللغة العربية هي اللغة الوطنية الرسمية" وأغفلت الإشارة الى اللكنة اللبنانية في مختلف المناطق واللغة السريانية كأثر ثقافي وطني يجب الحفاظ عليه وتطويره.

سابعاً: الإدارة والوظيفة العامة

تعطي المادة (12) من الدستور الحق لكل لبناني بتولي الوظائف العامة دون "ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون"، وبما أن المادة (17) من الدستور أنطت "السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء"، وبما أن الفقرة (3) من المادة (65) من الدستور أعطت مجلس الوزراء صلاحية "تعيين موظفي الدولة وصرافهم وقبول استقالتهم وفق القانون"، لذا وجب إدخال تعديل ينص على حق رئيس الجمهورية بالتوقيع على مرسوم تعيين الموظفين من الفئات العليا لا سيما التأكيد على صلاحية رئيس الجمهورية في ترفيع الموظفين من الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية كما نصت عليه الفقرة 4 من المادة 11 من المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 12 حزيران 1959، والإبقاء على صلاحيته في التوقي، مع الوزير المختص، على المرسوم العادي للترقية. كما يجب إعطاء رئيس الجمهورية الحق في تسمية بعض الموظفين الذين يتبوؤون مناصب حساسة قضائية أو أمنية أو دبلوماسية على أن تخضع هذه التسميات لاستجواب من قبل اللجان النيابية المعنية (وربما لجان مجلس الشيوخ) حيث يعطى لهذه اللجان الحق برفض هذه التسميات بأغلبية ثلاثة أخماس أصوات أعضائها على أن يعود ويقترح رئيس الجمهورية أسماء جديدة تخضع لنفس آلية التعيين. أما بالنسبة للتعينات في سائر وظائف الفئة الأولى فيجب أن يحدد النص الدستوري آلية شفافة لذلك. الأمر نفسه يسري على الموظفين الذين يعود لرئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء اقتراحهم للتعيين في حال تم الاتفاق على إعطائهم هذا الحق بموازاة الحق المعطى لرئيس الجمهورية في هذا الإطار. في المقابل يجب أن تضمن هذه المادة حياد الإدارة العامة تجاه جميع المواطنين والمستخدمين ومساواتها في ما بينهم وشفافيتها ونزاهتها وفعاليتها وخضوعها للمساءلة وضرورة ضبط حجمها وتأمينها لاستمرارية المرفق العام.

ثامناً: الأحزاب

كفلت المادة (13) حرية تأليف الجمعيات ولكنها لم تشر الى المبادئ التي على أساسها تؤسس الأحزاب وضرورة التزامها بالعقيدة الوطنية المدنية وتداول السلطة داخلها وطريقة تمويلها والمساواة بين المرأة والرجل في أداء مهمتها وخوضها للانتخابات الحزبية أو الوطنية ونبذها للعنف والتسلح.

تاسعاً: مجلس الشيوخ

بما أن المادة (16) من الدستور تنص على أن "تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب"، وبما أن المادة (22) من الدستور تنص على استحداث مجلس للشيوخ "تنحصر صلاحياته في القضايا التصيرية"، لذا، يفترض تعديل هذه المادة لجهة إعطاء مجلس الشيوخ حق اقتراح بعض القوانين والتصويت عليها والمشاركة في انتخاب رئيس الجمهورية وتحديد النصاب المطلوب لذلك وطريقة انتخاب المجلس وتوزيع الحقائق والحصانات ودورات الانعقاد ومدة الولاية وعلاقته مع سائر السلطات وطريقة حلّه وحق رئيسته أو مجموعة منه الطعن بدستورية القوانين بما يتطلب أيضاً تعديل المادتين (18) و (19) من الدستور.

عاشراً: المجلس الدستوري

بما أن المادة (19) من الدستور أغفلت إعطاء حق تفسير الدستور الى المجلس الدستوري وصلاحيه هذا المجلس في النظر في دستورية المعاهدات، كما وأغفلت حق رئيس وأعضاء مجلس الشيوخ الطعن بدستورية القوانين وحق المواطنين بالطعن أمام المحاكم العدلية ومجلس الشورى بدستورية القوانين كما وأغفلت مدة ولاية المجلس الدستوري وطريقة تعيينه وحصانة القضاة وصلاحيه المجلس بادعوة الى انتخاب رئيس الجمهورية وفق آلية تحدد لاحقاً وبالنظر في دستورية هذه الانتخابات وإعلان النتيجة وصلاحيته في النظر بشرعية الاستفتاءات (في حال تم اعتماد مبدأ الاستفتاء وشروطه) وصلاحيته في النظر في تعديل النظام الداخلي للمجلس النيابي قبل إقراره، لذا وجب تعديل هذه المادة بما يتوافق مع التطور التاريخي لهذه المحكمة ودورها في الحفاظ على الحقوق والحريات من أي تجاوز قانوني.

إحدى عشرة: السلطة القضائية

تولت المادة (20) من الدستور تنظيم السلطة القضائية بشكل مقتضب بما يتوجب أفراد المزيد من المواد الدستورية لهذه السلطة كونه ورد في الفقرة (هـ) من الدستور " النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها."، وهذا يفترض تحصين صلاحيات مجلس القضاء الأعلى والتفتيش القضائي في الدستور وعدم جواز نقل قاض من منصبه دون موافقته وتحديد صلاحيات كل من القضاء العدلي والإداري والمالي وطريقة تنظيمهم وضمان استقلاليتهم الإدارية والمالية وحق التقاضي للفئات المعدومة وتسهيل الوصول الى العدالة وتسريعها. في هذا السياق أيضاً، لا يمكن إغفال الضمانات الدستورية التي يجب أن تعطى للمحامين كجزء مكمل للسلطة القضائية وللعدالة.

إثنا عشرة: سن الاقتراع

بما أن المادة (21) حددت سن الاقتراع بواحد وعشرين عاماً بينما سن الأهلية في القانون اللبناني هو 18 عاماً لذا وجب تعديل هذه المادة لكي يصبح سن الاقتراع والترشح 18 عاماً.

ثلاث عشرة: مواد ملغاة

لما الإبقاء على المادة 23 و المادة 30 والمواد من 90 الى 94 ومن 96 الى 100 وهي أصلاً ملغاة؟ كذلك الأمر بالنسبة للمادة 101 التي تنص على أن دولة لبنان الكبير تدعى "الجمهورية اللبنانية" فيجب حذفها لانتفاء الغرض منها طالما ذكرت الفقرة (ج) من مقدمة الدستور أن "لبنان هو جمهورية ديمقراطية برلمانية".

أربع عشرة: الفصل بين السلطات

بما أن المادة (28) من الدستور تجيز الجمع بين النيابة والوزارة في وقت هذا يناقض مبدأ فصل السلطات ويجعل من مجلس الوزراء مجلساً نيابياً مصغراً، لذا وجب تعديلها لجهة منع الجمع بين النيابة والوزارة.

خمس عشرة: الدورة التشريعية

بما أن المادتين (31) و (32) من الدستور تشيران الى المواعيد القانونية لانعقاد المجلس النيابي على أن يعد كل اجتماع للمجلس خارج هذه المواعيد باطلاً حكماً ومخالفاً للقانون. وبما أن العقدين العاديين للمجلس يمتدان من يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار الى نهاية شهر أيار ومن يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول الى آخر السنة على أن تخصص جلساته للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر. وبما أنه يستنتج من هذا النص ان اجتماع النواب للتشريع والتصويت على الموازنة لا يتعدى الـ180 يوماً في السنة الواحدة هذا إذا لم يدعوا الى عقود استثنائية. وبما أنه أمام تزايد الحاجة الى التشريع والتشديد على نوعية القوانين من غير الجائز أن نحصر العمل التشريعي للمجلس بنصف أيام السنة فقط. وبما أن هناك مشاريع واقتراحات قوانين نائمة بالادراج لا لسبب سياسي بل لاستحالة مادية في دراستها والتصويت عليها. وبما أن تحديد جلسات انعقاد المجلس النيابي بمدة زمنية قصيرة نسبياً، وإعطاء بالمقابل رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة الصلاحية بدعوة المجلس النيابي الى عقود استثنائية بمرسوم

يحدد تاريخ افتتاحها واختتامها وبرنامجها (المادة 33 من الدستور)، هو تحديد لصلاحيات هذا المجلس لمصلحة السلطة التنفيذية ويتعارض مع الفقرة (ج) من مقدمة الدستور التي تنص صراحة على أن " لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية". لذا نقترح بأن يصار الى تعديل المادة (32) من الدستور واعتماد دورة عادية واحدة لمجلس النواب تمتد من أول يوم عمل في شهر تشرين الاول حتى نهاية شهر حزيران على أن يحق لرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة دعوة المجلس النيابي الى عقود استثنائية في الفترة الممتدة من أول شهر تموز الى آخر شهر أيلول.

ست عشرة: الدور الرقابي للمجلس

بما أن الدور الرقابي للمجلس النيابي شبه مغيب بما يقضي أن يتم إدخال بعض النصوص الواردة في نظامه الداخلي الى النص الدستوري بعد إجراء بعض التعديلات عليها وتطويرها وهي على الشكل الآتي:

أ- تنظيم حق الإستجواب (المادة 132 من النظام الداخلي).

ب- عقد جلسات مناقشة للحكومة مرة كل أسبوعين كبديل عن المادة (136) من النظام الداخلي المعدلة في جلسة الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ 9 و 10 تموز 1999 و 21 تشرين الأول 2003 والتي جاء فيها انه: "بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية تخصص جلسة للأسئلة والأجوبة أو جلسة للإستجابات أو للمناقشة العامة مسبقة ببيان من الحكومة".

ج- النص على مهلة للحكومة للإجابة عن أسئلة النواب على أن تكون شهراً وذلك من تاريخ تسلمها السؤال. وفي حال تعذر على الحكومة الإجابة ضمن هذه المهلة بإمكانها أن تطلب مهلة إضافية على أن لا تتعدى الشهر الواحد أيضاً.

د- إعطاء المعارضة النيابية أو أي أقلية في المجلس النيابي الحق في أداء واجبها الرقابي والتشريعي مثال على ذلك إسناد رئاسة لجنة الموازنة والمال الى المعارضة أو الكتل الصغيرة وإعطائها موقع المقرر في لجنة الشؤون الخارجية أو في لجنة الإدارة والعدل وغيرها من الأمور التي تسهل عملها كالحق في تشكيل لجنة تحقيق نيابية مرة في السنة.

هـ- نشر الاسئلة المكتوبة وأجوبة الوزراء أو الحكومة في الجريدة الرسمية إنفاذاً لمبدأ الشفافية ويعود للوزير في حال تعذرت إجابته، لسبب يتعلق بالمصلحة العامة، أن يصرح عن ذلك خطياً.

و- السماح لمجلس النواب بأن يفوض لمدة محددة لا تتجاوز الأربعة أشهر جزءاً محدداً من صلاحياته الى مجلس الوزراء لإصدار مراسيم اشتراعية يصدق عليها المجلس النيابي فور انتهاء فترة التفويض.

ز- توضيح مهام وصلاحيات لجان التحقيق البرلمانية وعدد أعضائها والمهلة القصوى لتقديم تقريرها على أن يكون التحقيق علنياً ما عدى بعض الحالات التي تتعلق بالأمن القومي وأن تنشر هذه التقارير في الجريدة الرسمية فور التصويت عليها في المجلس النيابي. يعمد بعد ستة أشهر من نشر أي تقرير على تعيين مقرر من المجلس النيابي للوقوف على مدى تطبيق توصيات التقرير وتحديد العقوبات التي تحول دون ذلك. إن تجربة لجان التحقيق النيابية غير مشجعة نهائياً وينظر إليها الرأي العام نظرة حذرة وسلبية في غالب الأحيان. فإذا لم تعزز صلاحياتها وتحدد مهلة لصياغة تقاريرها وإذا لم يكن التحقيق علنياً ويعمد الى نشر نتائجه أمام الرأي العام سوف يفقد المجلس النيابي أهم أدواته للحفاظ على الديمقراطية وبالتالي يفقد مصداقيته.

ح- لا يمكن للمجلس النيابي أن يقوم بدوره كسلطة رقابية على سياسات الحكومة إلا إذا أنيط به جهاز إداري يتم النص عليه في الدستور وتكون مهمته متابعة تنفيذ السياسات العامة للحكومة وإصدار التقارير المبنية على أسس علمية والتي على ضوءها يتخذ أعضاء المجلس مواقفهم موالية أو معارضة للأداء الحكومي³.

سبع عشرة: نصاب انتخاب رئيس الجمهورية

بما أنه أمام حالات الفراغ الرئاسي المتكررة بسبب عدم وضوح نص المادة (49) من الدستور لجهة النصاب المعتمد لانتخاب رئيس الجمهورية، يصبح لزوماً توضيح النصاب المقصود في المادة (49)

3

هكذا هو الحال في بريطانيا حيث يوجد منذ عام 1983 مكتب وطني للمحاسبة (National Audit Office - NAO) وهو شبيه بشركات التدقيق والمحاسبة الخاصة. يصيغ المكتب الوطني للمحاسبة تقاريره وتكون علنية ويضعها في تصرف المجلس النيابي الذي يمثل الرأي العام. ومن الممكن أن يضم مجموعة كبيرة من خبراء المحاسبة والمالية والاقتصاد والاجتماع والطب وما الى ذلك من اختصاصات تتغير بحسب السياسة العامة التي هي موضوع التقييم والتدقيق.

من الممكن أن يرأس هذا المكتب في لبنان قاضٍ من ديوان المحاسبة على أبواب التقاعد وذلك لمدة أربع سنوات ويعين من قبل رئيس الجمهورية بناءً على طلب لجنة المال والموازنة في مجلس النواب.

إن وجود قاضٍ على رأس هذا الجهاز هو ضمانة لاستقلاليتة وخاصة حين يكون هذا القاضي في آخر سنوات خدمته مما يحرره من أي ضغط أو مساومة. أضف الى أن تعيينه من قبل رئيس الجمهورية هو رمزي كونه لا يجوز أن يعين من رئيس السلطة التنفيذية كونه مكلف بإدارة الجهاز الذي سيقيم أداء هذه السلطة. إن إشراك المجلس النيابي من خلال لجنة المال والموازنة في اختيار رئيس المكتب أو الجهاز الرقابي هو الدليل على العلاقة التي يجب أن تربط المجلس النيابي بهذا الجهاز. هذا مع العلم أن صلاحيات رئيس هذا الجهاز يجب أن تقتصر على إدارة الجهاز وليس له أن يعطي أي رأي في مضمون التقارير التي تصدر عن الجهاز.

كما سبق وذكرنا على الجهاز أن يضم مجموعة كبيرة من الخبراء في كافة الميادين بحسب السياسات العامة التي يجب تقييمها. يتم اختيار الخبراء لمهمة محددة تنتهي بانتهاج التقرير المكلفين إعداده ولا يجوز أن يستعان من جديد بخبرتهم قبل انقضاء مهلة سنتين على آخر مهمة قاموا بها لصالح الجهاز. إن هذه الطريقة تفسح المجال للإستعانة بأكبر عدد ممكن من الخبراء كما تمنع بأن يكونوا موظفين لدى الإدارة العامة التي هم أصلاً مكلفون بمراقبتها.

في بريطانيا يضع المكتب الوطني للمحاسبة حوالي ستين تقريراً في السنة مدة صياغة كل تقرير حوالي التسعة أشهر وكلفة هذه التقارير تصل الى 55 مليون دولار في السنة غير أن الوفرة في الموازنة العامة الذي ينتج عن توصيات هذه التقارير يقدر بحوالي 455 مليون دولار.

لضمان نوعية هذه التقارير اتفقت الدولة البريطانية مع جامعة London School of Economics على وضع علامات تقييم لكل تقرير. وهذا ما يمكن أن نفعله في لبنان بالاتفاق مع عدد من الجامعات الذائعة الصيت.

من الدستور ووضع آلية لتجنّب فراغ سدّة رئاسة الجمهورية، كأن يُعتبر حضور النواب إلزامياً، مع الحفاظ على أكثرية الثلثين للانتخاب في الدورة الأولى والأكثرية المطلقة في الدورات اللاحقة.

ثمانية عشرة: آلية انتخاب رئيس الجمهورية

بما أنه من غير المعروف من ومتى وكيف يتم الترشح الى موقع رئاسة الجمهورية، على النص الدستوري اعتماد آلية واضحة للمرشحين لرئاسة الجمهورية من خلال الآتي: (أ) فتح المجلس الدستوري باب الترشح رسمياً، ولفترة معينة لا يمكن الترشح بعدها؛ (ب) وضع مهلة قصوى لسحب الترشح؛ (ج) تحديد سنّ أقصى لعمر المرشح؛ (د) تحديد شروط خاصة للترشح إلى سدّة الرئاسة، منها: حصول المرشح على عدد معيّن من التواقيع من الناخبين اللبنانيين، مناصفةً بين مسيحيين ومسلمين، تكون موزعة نسبياً على جميع المحافظات والأقضية، ضماناً لتمتّع المرشح بحيثية شعبية؛ (هـ) إلزام المرشحين بمناظرات ثنائية وجماعية تُنقل مباشرةً على وسائل الإعلام كافةً، في حال تعذر انتخاب رئيس للجمهورية في الوقت المحدد أو في حال حصل فراغ في موقع الرئاسة لسبب ما، يتولى رئيس المجلس الدستوري رئاسة الجمهورية مؤقتاً الى أن يتم انتخاب رئيس جديد وفق الآلية المعتمدة، أما في حال تعذر تولي رئيس المجلس الدستوري سدة الرئاسة تناط عندها صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء (المادة 62) على أن يتم التصويت عليها بأكثرية الثلثين.

تسع عشرة: إعادة تبويب

إن مواد الباب الثالث الفقرة (أ) المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية (المواد 73 و 74 و 75) يجب إعادة تبويبها ضمن مواد الباب الثاني: السلطات، الفصل الرابع: السلطة الإجرائية، أولاً: رئيس الجمهورية.

عشرون: دعوة مجلس الوزراء

بما أن احترام رئيس الجمهورية لقسمه في المادة (50) من الدستور يستدعي إعطاء رئيس الجمهورية، بشكل واضح ومنفرد، الحقّ في دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد في حال وجود ظروف استثنائية.

إحدى وعشرون: الاستشارات النيابية

بما أن الفقرة (3) من المادة (53) من الدستور نصت بأن "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس المجلس النواب استناداً الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها"، وبما أنه لا تترتب على رئيس الجمهورية أي مسؤولية سياسية في حال تأخره في إطلاق هذه الاستشارات، إلا أن تحكّم الرئيس في موعد الدعوة إليها دونه عقبات ومسؤولية معنوية تجاه الرأي العام، ويفترض أن تكون لديه فعلاً أسباب موجبة، وإلا واجه وحيداً الرأي العام وعرض الاستقرار لهزة سياسية، لذا وجب تحديد فترة زمنية لإطلاق تلك الاستشارات.

إثنتا وعشرون: تشكيل الحكومة

بما أن عدم الاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكلف على تشكيل الحكومة، كما نصت عليه الفقرة (4) من المادة (53)، أصبح هو القاعدة، ينبغي إضافة نص على هذه الفقرة يحدد مدة شهر لتشكيل الحكومة وعرضها على مجلس النواب لنيل الثقة. في حال انقضت هذه المدّة من دون أن يتمّ التشكيل، يُستبعد الشخص الذي كلف أولاً، وتعاد الاستشارات النيابية لاختيار شخص آخر يلتزم بالتشكيل ضمن مدة شهر. وفي حال فشل، يُستبعد بدوره وتُعاد الاستشارات للمرة الثالثة على أن يحق للشخص المكلف أولاً أن يعاد تكليفه. في هذه الحالة، إذا لم يتفق رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكلف على تشكيل الحكومة أو إذا لم يعط مجلس النواب الثقة للحكومة التي اتفق عليها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، يعطى رئيس الجمهورية صلاحية حلّ المجلس النيابي والدعوة إلى انتخابات نيابية جديدة، تُجرى على أثرها استشارات نيابية إلزامية ويؤلف رئيس الحكومة المكلف حكومته في فترة شهر من التكليف بموافقة أو عدم موافقة رئيس الجمهورية وتعرض على المجلس النيابي لنيلها الثقة.

ثلاثة وعشرون: حل المجلس النيابي

بما أن إعادة التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لجهة إعطاء رئيس الجمهورية حقّ طلب حلّ المجلس النيابي في ظروف أوسع من تلك المنصوص عليها في الدستور حالياً، والتي يستحيل تأمينها، كأن يتمكّن من حلّ المجلس النيابي في حال حاول هذا الأخير التمديد لنفسه، أو في حال عدم إعطاء المجلس النيابي الثقة للحكومة المشكّلة حديثاً بعد ثلاث محاولات تشكيل متتالية.

لذا وجب تعديل المادة 55 من الدستور أو العودة الى المادة القديمة التي كانت تنص على حق رئيس الجمهورية ان يتخذ قراراً معللاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة.

أربعة وعشرون: مهلة توقيع المراسيم

بما أن المادة (56) من الدستور حددت مهلة زمنية ليصدر فيها رئيس الجمهورية القوانين والمراسيم وذلك بهدف منعه من الاستنساب وتعطيل عمل المؤسسات الدستورية. بينما لم تحدد المادة (64) من الدستور أي مهلة لرئيس مجلس الوزراء أو للوزراء لإصدار هذه المراسيم مما شجع على اعتماد بدعة الاعتكاف ورفض توقيع هذه المراسيم لأسباب سياسية بما أدى إلى شل عمل الدولة. لذا، ضماناً لحسن سير عمل المؤسسات وجب تعديل المادة (64) من الدستور وإضافة مهلاً زمنية يلتزم بها رئيس الحكومة والوزراء مطابقة للمهل التي يخضع لها رئيس الجمهورية لإصدار المراسيم.

خمس وعشرون: مشاريع القوانين المعجلة والمشاريع المعادة إلى المجلس

بما أن المادة (58) من الدستور لم تحدد متى يطرح مشروع القانون الذي تقرر الحكومة كونه مستعجلاً على المجلس، لذا وجب تقييد المجلس النيابي بوضع، مشاريع القوانين المعجلة والمشاريع المعادة إلى المجلس لدراستها، على جدول أعمال أول جلسة للمجلس، منعاً للتعطيل، ولتنفيذ الغاية من وراء المادتين 57 و58 من الدستور.

ستة وعشرون: التضامن الوزاري

بما أن وثيقة الوفاق الوطني أنطت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء (المادة 65 من الدستور) والمادة (66) من الدستور حملت الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة وحملتهم إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية. وأنت الممارسة لتعطي الوزراء حرية التمرد على المقررات الحكومية والسياسة العامة للحكومة مما أخلّ بالتضامن الحكومي وأضعف موقف رئيس مجلس الوزراء وهو الذي ينسق بين الوزراء والذي يعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير أعمال الإدارات والمؤسسات العامة (المادة 64 من الدستور).

وبما أنه حرصاً على التضامن الحكومي الذي يجسد إرادة سياسية واحدة ونظرة منسجمة في توجهات الحكومة، على الوزراء المعارضين أن يسجلوا اعتراضهم من داخل مجلس الوزراء. أما حين يصل اعتراض أي وزير على السياسات العامة لمجلس الوزراء إلى حدود الاجتهاد بمواقفه علناً وانتقاد توجهاتها صراحة والتعارض مع طروحاتها وممارساتها فعلى النص الدستوري تسهيل إقالته من الحكومة أو اعتبار الحكومة مستقيلة في حال عدم قدرتها على الاجتماع طوال فترة شهر متتالية.

فلا يمكن لمجلس وزراء منقسم على بعضه أن يستمر في الحكم وأن يكون مسرحاً للموالة والمعارضة في آن واحد. صحيح أن لبنان هو ديمقراطية توافقية ولكن هذا لا يعني أن تتحول السلطة الاجرائية فيه الى منصة لإطلاق التهم المتبادلة بين أعضائها وإلا تعطلت الديمقراطية واختلطت المعارضة بالموالة وتشتتت المسؤوليات.

سبعة وعشرون: محاكمة رئيس الوزراء والوزراء

بما أن المادة 70 من الدستور قد نصت أن مسؤولية الوزراء الجزائية ترتبط بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم (النص الفرنسي يقول: الإخلال الخطير). وبما أن هذه المادة لم تستثنى بشكل واضح من صلاحية مجلس النواب ملاحقة رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالجرائم العادية أو بالجرائم الواقعة على المال العام وجب الإشارة الى هذا الاستثناء في معرض النص الدستوري. كما على النص الدستوري أن يعرف "الخيانة العظمى" أو "خرق الدستور" أو "الإخلال بواجبات الوظيفة".

ثمانية وعشرون: الموازنة

بما أن مواد الدستور المتعلقة بالموازنة لا سيما المواد (83) و (84) و (85) و (87) لا تضمن بأن الموازنة ستحدد بشكل واضح النتائج التي ترغب في تحقيقها على المدى القصير والمتوسط والطويل. وهذا يتطلب إعادة تقسيم هذه الموازنة التي تعنى بإدارة شؤون الدولة الى أهداف مما يعزز الرقابة الديمقراطية للأموال العامة. وهذا يعني أن على إدارات الدولة أن تقدم جردة حساب للمجلس النيابي عن كيفية حسن استخدامها وتوظيفها للإعتمادات التي صوت عليها المجلس وما إذا أدى هذا الاستخدام والتوظيف الى بلوغ الأهداف المحددة في الموازنة.

في مقابل هذا التشدد في المحاسبة تعطى الادارات حرية توظيف الأموال بحسب ما ترتئيه مناسباً لبلوغ الاهداف المنصوص عنها في الموازنة على أن تلتزم بسقف الاعتمادات المصوّت عليها. هذا سيفتح المجال يوماً الى تحديد رواتب الموظفين أو مكافآتهم بحسب كفاءاتهم ونتاجيتهم.

إن تبني النص الدستوري لهذا النوع من الموازنات يضع لبنان على طريق ديمقراطية حقيقية تضمن ترشيد نظام النفقات والواردات من خلال السيطرة عليها وتحسين نوعية الخدمات العامة وفعالية السياسات العامة وتزيد من نسب الشفافية في العمل الإداري والتطوير في طرق إدارة المرافق العامة ومراقبتها.

لذا، على الدستور أن يضمن تقسيم الموازنة لعدة برامج (لمدة ثلاث سنوات مثلاً) بما يسمح للدولة بإقامة محاسبة عمومية عصرية وفعلية وسنوية لنفقاتها ويلزمها بإجراء جردة دقيقة بممتلكاتها وأوضاعها المالية.

إن التصويت على الموازنة بعد تقسيمها الى برامج وأهداف يسمح بتجنب مثلاً إزدواجية الاعتمادات بين الوزارات لتضارب صلاحياتها.

على كل وزارة بحسب الاهداف التي توضع لها أن تحقق نتائجاً يقاس على أساسها نجاحها ومبررات زيادة اعتماداتها. إن تقسيم الوزارات الى عدة مهام والمهام الى عدة برامج وتخصيصها بالاموال اللازمة مع تحديد الاهداف منها وتقييم نتائجها، يسهل عملية إدارة شؤون الموظفين (توظيف، ترقية، زيادة أجور...) ويؤدي الى تحميل الموظفين العاميين وخاصة المدراء العاميين مسؤولية أكبر سوف تنعكس مفاعيلها على تحسين أداء الادارات العامة من خلال التعاطي مع المواطنين كمستخدمين لا كرعايا ومن خلال مصارحة ومكاشفة الدولة بنتائج سياساتها مباشرة أمام الشعب.

تسعة وعشرون: السلطات الإدارية المستقلة

بما أن قرار المجلس الدستوري رقم 2020/8 اعتبر أن إعطاء صلاحية التقرير للهيئة الوطنية للمياه يخالف مضمون المادتين (54) و (70) من الدستور وبما أن الإصلاح الإداري للدولة وتطور مفهوم الإدارة العامة يتطلبان إنشاء هيئات ناظمة قطاعية اعتبرها المجلس الدستوري الفرنسي سلطات إدارية مستقلة، وبما أنه قد تم إقرار العديد من القوانين التي أنشأت هيئات ناظمة مثل هيئة الاتصالات وهيئة إدارة قطاع البترول والهيئة الوطنية لتنظيم قطاع الكهرباء والهيئة الناظمة للطيران المدني بالإضافة الى هيئات أخرى شبيهة من الممكن إنشاؤها كهيئة تعزيز المنافسة. وبما أن القانون اللبناني أيضاً قد أنشأ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان ووسيط الجمهورية وهيئة الإشراف على الحملة الانتخابية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، بات من الضروري أن يضاف الى النص الدستوري باب خاص بالسلطات الإدارية المستقلة وأن تذكر صلاحيات جميع هذه الهيئات الناظمة والمستقلة إدارياً ومالياً في الدستور تحصيماً لها وللدور الذي يجب أن تلعبه لمراقبة السلطتين التنفيذية والتشريعية وإدارة بعض القطاعات الانتاجية الحساسة تماماً كما فعلت كل من تونس والمغرب والعراق وغيرها من الدول العربية.

ثلاثون: اللامركزية

بما إن الإدارة المحليّة المنتخبة، المتمثلة بالبلديات لا تستوفي جميع شروط اللامركزية الإدارية بمفهومها المعاصر. وهي بالتالي غير قادرة على لعب دورها الريادي بإطلاق عجلة الاقتصاد المحلي والتنمية الاجتماعية تلبيةً لحاجات السكّان والهيئات الاقتصادية والاجتماعية ضمن إطارها الجغرافي.

فالبلديات تشكو من صعوبة جباية الرسوم والقيود القانونية على الصلاحيات وخضوع الانفاق للموافقة والرقابة المسبقة ومن انعدام الشفافية باحتساب المستحقات من الصندوق البلدي المستقل ناهيك عن صعوبة السداد إن لم نقل الاستحالة مما يشلّ جميع المبادرات التي تقوم بها. هذا عدا عن ندرة الموارد الماليّة لهذه البلديات.

وبما أن البلديات تعتمد في مواردها بشكل أساسي على مستحقات الصندوق البلدي المستقل وحيث أن هذا الصندوق يعتمد بدوره على الرسوم الجمركية كمصدر أساسي لمداخيله، فإن تطبيق لبنان لقانون الضريبة على القيمة المضافة وتوقيعه اتفاقية الشراكة الأوروبية – المتوسطية والتزامه بقوانين وشروط منظمة التجارة

العالمية سيرغمه على الغاء الرسوم الجمركية، الأمر الذي سيؤدي حُكماً إلى تدهور إيرادات الصندوق البلدي المستقل وبالتالي حرمان البلديات من مصادر تمويلها الأساسية وشلّ دورها التنموي.

تداركاً لهذا الوضع، نصّت وثيقة الوفاق الوطني في باب الإصلاحات على اعتماد خطة إنمائية موحّدة شاملة للبلاد، وقادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحّدة واتحاد البلديات بالإمكانات المالية اللازمة، كما نصّت على توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين، وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً. وكذلك اعتماد اللامركزية الموسّعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون)، عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحليّة، هذا مع العلم أن أيّاً من هذه التدابير الإصلاحية لم تصدر في قوانين عن المجلس النيابي بعد.

من الواضح أن طرح النواب في مؤتمر الطائف لم يكن موفقاً، إمّا عن تقصير وإمّا لغاية في نفس أهل النظام السياسي وهو مركزيّ بامتياز.

فاللامركزية الإدارية وكما ذكرنا سابقاً تشترط حُكماً ان تكون مجالس السلطات اللامركزية منتخبة من الشعب ولا تمثل إلا إرادته، فبقي هو وحده الرقيب الأول والأخير عليها.

لذلك وباقتراح وثيقة الوفاق الوطني تعيين قائمقامٍ على رأس مجلس القضاء المنتخب، تكون السلطة المركزية قد لجأت إلى حل اعتمده فرنسا منذ 40 عاماً بالتحديد وعادت عنه سنة 1982 لصالح تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية عن طريق الاحتكام إلى الشعب كمصدرٍ وحيد للسلطات وانتخاب جميع رؤساء وأعضاء مجالس الأفضية والمحافظات لديها.

لقد اجتزأت إصلاحات الطائف الحلول وابتقت على لاحصرية مقنّعة وأغلب الظنّ أن النواب الذين وضعوا وثيقة الوفاق تحت ضغوط الأحداث آنذاك خافوا من فقدان سيطرتهم على السلطة لمصلحة الإرادة الشعبية، ولم تكن لهم رؤيا مستقبلية لمسائل الحكم. ومن المآخذ الأخرى على الحلول التي اعتمدها الطائف أنه أبقى على الغموض حول الصلاحيات الماليّة للبلديات ولم يجزم بإعطائها الاستقلالية المالية من خلال منحها الحرية في تحديد مطارج ومعدّلات بعض الضرائب المحليّة. كما أنه أبقى على اتحاد البلديات لتصبح اللامركزية الإدارية (إذا استعنا تسميتها كذلك) على مستويات ثلاثة (البلدية – اتحاد البلديات – مجلس قضاء) في بلد صغير بمساحته الجغرافية ومحدود بموارده المالية مما ينذر بتشابك الصلاحيات وتعقيد الأمور في جباية الضرائب المحليّة وتوزيعها ويهدد بزيادة الكلفة على المواطن.

لذا، وجب تخصيص باب في النص الدستوري للامركزية الإدارية الموسّعة يسمح للمجالس المحليّة بالاستقلال الإداري والمالي عن السلطة المركزية وانتخاب أعضائها مباشرة من الشعب وجباية ضرائبها ضمن حدود معينة ووضع سياساتها الإنمائية والتربوية والاقتصادية والصحية وأن تبني شركات في ما بينها ومع سلطات لامركزية دولية ضمن قواعد احترام السيادة الوطنية والشفافية وأن تجري الاستفتاءات على مواضيع محلية تهم السكان على أن تتكفل الدولة المركزية بالإنماء المتوازن والمستدام بالتنسيق مع هذه المجالس المحليّة.

إحدى وثلاثون: الاستفتاء

بما أنه لا يمكن استفتاء اللبنانيين حول بعض المواضيع بعض المواضيع المصيرية لحسم أيّ جدال قد يعطلّ تطوّر المجتمع أو المؤسسات. وبما أن طبيعة النظام اللبناني الدقيقة والقائمة على الديمقراطية التوافقية تقتضي أن ينص الدستور على شروط معينة للإستفتاء كشرط تقديم عريضة شعبية موقعة من نسبة معينة من الناخبين من مختلف المناطق ومن عدد معين من النواب من مختلف المناطق على أثرها يشرف المجلس الدستوري على عملية الاستفتاء الذي لا يمكن الأخذ بنتائجه إلا إذا حصل على أكثرية موصوفة من المقترعين اللبنانيين يتمّ تحديدها بحسب موضوع الاستفتاء.

إثنتا وثلاثون: المداورة في الرئاسات الست الكبرى

بما أن المادة (95) من الدستور نصت على ضرورة تشكيل هيئة وطنية تكون مهمتها وضع دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية السياسية، وبما أنها نصت على مرحلة انتقالية يتم فيها المداورة في وظائف الفئة الأولى بين المسيحيين والمسلمين، لذا أصبح من الضروري التفكير في تغيير العرف الدستوري الذي يقضي بحصر طائفة رئيس الجمهورية بالموارنة وطائفة رئيس الحكومة بالسنة وطائفة رئيس مجلس النواب بالشيعة وذلك من خلال اعتماد مبدأ المداورة بين الرئاسات الست الكبرى (رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، رئاسة المجلس النيابي، رئاسة مجلس الشيوخ، رئاسة مجلس القضاء الأعلى، رئاسة حاكمية مصرف لبنان) وتعديل صلاحيات هذه الرئاسات بشكل تتوازن في ما بينها وتوحيد مدّة ولايتها بأربع سنوات وإشراك الطوائف الست الكبرى في هذه المداورة (الموارنة والسنة والشيعة والأرثوذكس والكاثوليك والدروز) لكي يكسر احتكار طوائف معينة لرئاسات معينة، ولكي يفسح المجال لمعظم اللبنانيين للوصول إلى جميع المناصب الرئاسية بالتساوي. فلا يبقى الانتماء إلى الطائفة هو الضامن الوحيد لحقوق المواطنين ولا تُحجّم حقوق الطوائف بمناصب محصورة تدفعها إلى اللجوء إلى ضمانات خارجية لحفظ مواقعها في النظام الداخلي. ممّا يشكّل خطوة واقعية وتدرجية نحو إلغاء الطائفية وتجذدّ النخب، وتغليب المواطنة والمؤسسات على الزبائنية والمحاصصة الضيقة. إنّ هذا الحلّ قد يمرّ أيضًا من خلال اعتماد نظام اتحادي يجب التفكير فيه بشكل معمّق.