

تقديم العرائض لمجلس النواب اللبناني: حق دستوري أعاد ذوو المفقودين تفعيله

وسام لحام | 2018-04-17

بتقديمها **عريضة** إلى مجلس النواب تحمل 5187 توقيعاً تكون لجنة الأهالي المفقودين والمخطوفين قد أعادت إحياء تقليد عريق عرفه لبنان منذ انطلاق الحياة النيابية فيه مع انتخاب المجلس التمثيلي الأول سنة 1922. فقد عرفت المجالس النيابية المتعاقبة قبل اندلاع الحرب الأهلية سنة 1975 قيام العديد من الأفراد والهيئات بتقديم العرائض وإرسال البرقيات إلى السلطة التشريعية. وقد تراوحت مواضيع تلك العرائض من مطالب فردية تخص مواطناً بعينه إلى شكاوى القرى والنقابات والجمعيات المختلفة التي تعرض مشاكلها الاقتصادية والاجتماعية وتناشد السلطة المختصة التدخل من أجل إيجاد الحلول المناسبة.

إن تقديم العرائض هو في جوهره ممارسة تشجع على الاهتمام بالشأن العام وتدخل في صميم فكرة وثقافة المواطنة كونها تتيح للمجتمع أن يفرض مناقشة جدول أعماله على المؤسسات الدستورية من خارج المواضيع التي تطرحها الطبقة السياسية. فالعرائض تفتح الحيز العام لتأثير مختلف هيئات المجتمع وتضع السلطة في مواجهة مع الرأي العام ما يشكل وسيلة للتخاطب المباشر تعفي المواطنين من طلب وساطة الأحزاب والزعماء.

لذلك كان لا بد لنا أولاً من دراسة فلسفة تقديم العرائض من حيث هي حق قانوني ومن ثم البحث في واقع هذا الحق في لبنان وكيف تطور عملاً بأحكام النظام الداخلي لمجلس النواب.

أولاً: حق تقديم العرائض

أدى غياب وسائل التواصل الحديثة في زمن الثورة الفرنسية في نهاية القرن الثامن عشر إلى التشديد على حق المواطنين في مراقبة السلطة التنفيذية عبر التوجه بعرائض إلى ممثلي الأمة تشرح مخالقات الملك أو الحكومة. وقد اعتبر هذا الحق في الأول نابعاً من حق الأفراد في التجمهر والتظاهر. فقد كان المحتشدون يتولون التوقيع على عرائض وانتداب مجموعة من الأشخاص بغية تقديمها إلى الهيئات التشريعية. لا بل أن الفصل الأول من دستور 3 أيلول 1791 أعلن صراحة أن تقديم العرائض إلى السلطات العامة من قبل المواطن هو من حقوق هذا الأخير الطبيعية والمدنية^[1].

وقد احتلّ هذا الحق مكانة مهمة جداً إذ كان يحق للأفراد اعتلاء المنبر وتلاوة العريضة مباشرة أمام النواب في جلسة علنية للمجالس النيابية. فقد كرسّت مثلاً الجمعية الوطنية (Convention Nationale) سنة 1793 نهار الأحد من كل أسبوع لسماع عرائض المواطنين.

نتيجة للمحاذير السياسية التي قد تنجم عن حق مشابه، عمدت الأنظمة اللاحقة إلى الحد من حق تقديم العرائض عبر منع تلاوتها من قبل الأفراد وحصرها بضرورة تقديمها بشكل خطي فقط. وبغية إضعاف هذا الحق أكثر عمد دستور سنة 1799 في عهد نابوليون إلى التشديد على منع العرائض التي تحمل أكثر من توقيع أي أن العريضة يجب أن تكون فردية فقط ما ينزع عنها قدرتها على التكلم باسم مجموع المواطنين ويجعلها عملياً تتعلق فقط بالمطالب الشخصية من دون أي تأثير سياسي.

وفي القرن التاسع عشر، استقرت الممارسة في فرنسا على تحويل أكبر عدد ممكن من الأفراد من تقديم العرائض. وقد شمل هذا الحق جميع المواطنين بما في ذلك من حكم عليه بتجريد من حقوقه المدنية والسياسية كالسجناء. وأيضاً يحق للقاصرين توقيع

العرائض ليس فقط من أجل المطالبة بأمر شخصية بل أيضا من أجل القضايا العامة. ولا يتوقف هذا الحق على المواطنين من أبناء البلاد بل أيضا يجوز للأجانب توجيه العرائض إلى السلطة التشريعية. وقد اختلف في جواز توقيع العرائض من قبل موظفي الدولة وممثلي السلطة المركزية فاستقر الرأي على اعتبار أن الموظف يحق له التوقيع بصفته الشخصية فقط ولا يمكن له بأي حال من الأحوال التوقيع بصفته الرسمية.

ثانياً: بدايات تقديم العرائض في لبنان

عرف لبنان الانتخابات النيابية أول مرة في ظل الانتداب الفرنسي سنة 1922 مع المجلس التمثيلي. وقد نظم المفوض السامي في قراره رقم 1304 مكرر بتاريخ 8 آذار 1922 صلاحيات السلطات العامة في لبنان بما فيها المجلس التمثيلي. وقد نصت المادة 44 من القرار المذكور على التالي: "يحق لكل شخص لبناني أن يقدم عريضة إلى الحاكم وإلى المديرين وإلى رؤساء الدوائر العامة. أما العرائض التي تقدم إلى رئيس المجلس النيابي فتنتظر فيها اللجنة ذات الاختصاص ثم ترفض أو ترسل إلى الحكومة لتأخذ مجراها القانوني".

وبالفعل شهد المجلس التمثيلي منذ جلساته الأولى تقديم عرائض متنوعة. ففي جلسة 3 حزيران 1922 " تليت اثنتا عشرة برقية واردة على المجلس تشكر له تقته بعطوفة حبيب باشا وانتخابه رئيساً للمجلس النيابي ". وكما رفعت أكثر من عريضة تطعن في صحة انتخاب عدد من النواب في المجلس التمثيلي.

من الملاحظ أن العرائض كان يتم تلاوتها بالكامل أمام المجلس ما أثار خلافاً حول ضرورة ذلك. ففي جلسة 14 حزيران 1922 نجد التالي في المحضر: " ثم وقف الكاتب فقرأ عريضة قدمها حبيب أفندي البستاني رئيس الحزب الوطني اللبناني في مصر وهي تتضمن الاحتجاج على البرقية التي أرسلها المجلس إلى مسيو بوانكاره فقاطع تلاوتها الدكتور ثابت قائلاً إنه لا يجوز للمجلس أن يضيع وقته في سماع احتجاجات كهذه وطلب الاقتراع على ذلك فوافق الأستاذ إده ونعوم أفندي لبكي وخالفه الشيخ إبراهيم منذر ونعوم أفندي باخوس وعبد الله بك أبو خاطر ". واعتبر النائب نعوم باخوس أنه " لا يحق للمجلس أن يمنع تلاوة أية عريضة كانت وإلا فأصحاب العرائض غير أميين على عرائضهم أن تتلى ". لكن أيوب ثابت أصر على موقفه فأيدته الغالبية من الحضور.

واستلم المجلس التمثيلي عرائض متنوعة تتعلق بمصالح المواطنين الاقتصادية والاجتماعية، إذ يشير محضر جلسة 16 نيسان 1923 على سبيل المثال أن لجنة المالية درست طلب أهالي الشوف الذين يطالبون بإعفاء معاصر الزيت التابعة لهم من تأدية الرسوم. لكن اللجنة ردت هذا الطلب.

ظلت ممارسة هذا الحق مبهمة ما دفع رئيس المجلس نعوم لبكي في جلسة 20 تشرين الأول 1924 إلى المطالبة بتوضيح آلية عمل المجلس التمثيلي عند تلقي العرائض مطالباً بإنشاء لجنة خاصة تتولى دراسة جميع العرائض ومن ثم اتخاذ القرار بإحالتها إلى الهيئة العامة في حال كان موضوع العريضة يؤدي إلى محاسبة الحكومة.

ثالثاً: تقديم العرائض حق دستوري

جاءت القوانين الدستورية للجمهورية الثالثة الفرنسية لسنة 1875 خالية من أي إشارة لحق تقديم العرائض. فقد اعتبر هذا الأمر من البديهيات، فجرى تكريسه في النظام الداخلي بمجلسي الشيوخ والنواب. ولما كان لبنان قد استوحى دستوره ليس فقط من نص الدستور الفرنسي بل أساساً من التجربة الدستورية الفرنسية زمن الجمهورية الثالثة فقد تم نقل هذا الحق لكن جرى تكريسه

في متن الدستور سنة 1926 بحيث نصت المادة 47 على التالي: "لا يجوز تقديم العرائض إلى أحد المجلسين إلا خطياً ولا يجوز تقديم العرائض بصورة شفوية أو دفاعية". وهكذا تكون هذه المادة قد رفعت هذا الحق إلى مصاف الحقوق الدستورية لكنها وانسجاماً مع الممارسة التي انتشرت وعمت غالبية النظم البرلمانية في العالم منعت تقديم العرائض مباشرة أي أن يقوم صاحب العريضة بتلاوتها بنفسه من على المنبر. فصاحب العريضة لا يحق له المشاركة في جلسات المجلس وذلك لتجنب التعقيدات الكثيرة التي قد تنجم عن هكذا عمل. وفيما تكفي المادة 47 بوضع هذا الشرط، يسمح عليه للبنانيين بل حتى للأجانب توقيع العرائض التي يمكن أن تكون فردية أو جماعية وصادرة أيضاً عن أشخاص معنويين كالجمعيات وغيرها.

جاء نظام مجلس النواب الداخلي لسنة 1930 كي يحدد بشكل دقيق تفاصيل هذا الحق والأصول الواجب اتباعها عند تقديم العرائض. فقد نصت المادة 200 منه على ضرورة تضمن العرائض "اسم مقدم العريضة وعنوانه ومحل إقامته وملخص موضوعها. فإذا كانت العريضة موقعة من عدة أشخاص وجب تعيين مسكن واحد منهم. ومن الجائز أن تقدم العرائض بواسطة أحد النواب ولكن يجب في هذه الحالة أن يكتب النائب على تلك العريضة أنها مقدمة بواسطته ويشار إلى ذلك في جدول العرائض العام". وأنشأ النظام الداخلي لجنة مخصصة لدراسة العرائض تتولى الاقتراح على رئيس المجلس إما إرسال العريضة إلى أحد الوزراء أو إلى اللجنة النيابية المختصة أو رفضها كلياً أو جزئياً على أن تضع "كل أسبوعين جدولاً في عدد العرائض المحالة إليها مع بيان أسماء أصحابها ومحل إقامتهم وخلاصة عرائضهم ونتيجة قرار اللجنة وتطبع وتوزع هذه الخلاصة على أعضاء المجلس" (المادة 204). ويشدد النظام الداخلي على ضرورة أن "يخبر الوزراء المجلس بواسطة الرئيس عما يتم في العرائض التي ترسل إليهم كلما طلب ذلك منهم في مدة لا تتجاوز الشهرين إلا إذا قرر المجلس أجلاً أقصر من ذلك" (المادة 206).

وبالفعل، بات مجلس النواب يستهل جلساته بتلاوة الأوراق الواردة ومن ضمنها العرائض التي عرفت في الثلاثينات ارتفاعاً كبيراً في عددها. ونستطيع أن نستعرض نماذج عن تلك العرائض التي تشكل ثروة حقيقية من حيث تأريخها لواقع لبنان الاجتماعي والاقتصادي وتعكس تطور نظرة اللبنانيين إلى السلطة السياسية واهتمامهم بالشأن العام. وهذه عينة من تلك العرائض التي ناقشها مجلس النواب في الدور التشريعي الثالث (1934-1937):

- عريضة مقدّمة من تجار بيروت تتعلق بفداحة الرسوم الجمركية،
- عريضة من عمال الأحذية يطلبون فيها إنشاء جمعية لهم،
- عريضة من أهالي مرجعيون يطلبون فيها تخفيض الضرائب عنهم بسبب الأزمة،
- عريضة من جمعية تعاضد السواقين تتضمن طلب عفو عام عن مخالفات السير لغاية،
- عريضة من السيد يوسف نخلة رزق الله يطلب فيها إنشاء جسر الزهراني الذي تقرر انشاؤه مراراً،
- عريضة من الاستاذ جوزف نعمان الخوري يشكي فيها من حكم صدر ضد موكله،
- عريضة من شبان لبنان المتعلمين من ذوي الشهادات يسألون فيها الحكومة إيجاد أعمال لهم،
- عريضة من أصحاب الفنادق الكبرى في لبنان يطلبون فيها مساعدة الحكومة لهم،
- عريضة من سكان وملاكي محلة الاوزاعي يطلبون فيها تزفيت الطريق المؤدية لمحلّتهم.

وبالفعل كانت هذا العرائض تحال على الجهات المعنية لا سيما الحكومة التي تقوم لاحقاً بالرد ومناقشة الموضوع في مجلس النواب. فعلى سبيل المثال يمكن أن نقرأ في محضر جلسة 12 حزيران 1935 التالي:

" جواباً على العريضة المقدمة من أهالي قرى لاسا وشوان وأفقا وجوارها إلى مجلسكم الموقر والتي أحلتموها إلينا بتاريخ 20 تشرين الثاني الجاري، أشرف بإبلاغكم إن عدم وجود اعتماد للطريق التي يطلبون إنشاءها في موازنة سنة 1936 لا يمكن إجابة الطلب، على أن إدارة الأشغال العامة إذا لم تتمكن للسبب المتقدم ذكره من إجراء شيء من الأشغال على هذه الطريق فإنها ستنتظر بأمرها في الموازنة المقبلة".

وتتنوع العرائض والبرقيات بعد الاستقلال بشكل يستحيل جصرها إذ تصبح وسيلة ليس فقط للمطالبة بحقوق اقتصادية واجتماعية فردية والجماعية بل أيضا لإعلان مواقف سياسية كالعريضة التي تقدم بها حزب النجادة "احتجاجاً على الدعاوات المقصودة التي تنشر في لبنان والتي ترمي إلى تجريد الشخصية اللبنانية من الصبغة العربية" أو العريضة المقدمة سنة 1944 من "عصبة مكافحة النازية والفاشية يحتجون بها على سماح وزارة الداخلية بالعمل لبقايا الحزب القومي السوري".

لكن العرائض قد تتحول إلى وسيلة بيد السلطة من أجل خدمة أهدافها وهذا ما يظهر جليا من جلسة تعديل الدستور في 22 ايار 1948 بغية السماح بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية بشارة الخوري إذ ينقل لنا المحضر مئات البرقيات والعرائض الموجهة من مختلف القرى والمناطق مطالبة "تعديل الدستور وتجديد الرئاسة لفخامة الشيخ بشارة الخوري عنوان الكرامة والعزة".

والأمر نفسه ينسحب على الأحداث والتطورات الاقليمية والدولية فمع اندلاع حرب فلسطين سنة 1948، تم توجيه عرائض متعددة لمجلس النواب في هذا الشأن كالعريضة المقدمة "من مساجين قلعة بيروت يرجون بها ان يقبلوا جنوداً فدائيين في سبيل نجدة القطر العربي الجريح" أو فتوى "مفتي الجمهورية اللبنانية سماحة الشيخ محمد توفيق خالد للجهاد في لبنان وفي مشارق الأرض ومغربها في سبيل إنقاذ فلسطين العربية من براثن الصهيونية الغاشمة".

رابعاً: تقديم العرائض اليوم

كرس النظام الداخلي الذي تبناه مجلس النواب سنة 1953 المبادئ التي أرساها نظام 1930 لكنه أدخل بعض التعديلات المهمة لا سيما في المادة 39 التي أعلنت التالي: "لا يجوز تلاوة نص العرائض كاملاً في المجلس بل تنظم عن كل عريضة خلاصة تتلى في بدء الجلسات، ومن ثم تحال العريضة بكاملها من قبل الرئيس إلى مكتب المجلس الذي يفصل فيها ويوصي بإعطائها مجراها القانون بإرسالها إلى الحكومة أو إحالتها إلى لجنة من اللجان أو رفضها أو إجراء تحقيق برلماني بشأنها".

وهكذا تكون هذه المادة قد منعت تلاوة العرائض أمام الهيئة العامة كاملة، ما يحد من تأثيرها. ويسمح لمجلس النواب من التنصل منها حتى لو كان هذا التدبير ينطوي على ناحية عملية يمكن تفهمها. وتضيف المادة 40 على أن الحكومة يجب أن "تجيب رئاسة المجلس عما يتم بشأن العرائض المحالة إليها وذلك خلال شهر على الأكثر من تاريخ إبلاغها للحكومة".

استمر تقديم العرائض في الستينات بالوتيرة ذاتها. وقد عرف بعد ذلك تراجعاً في مطلع السبعينات. ومع اندلاع الحرب تراجعت العرائض بشكل كبير لدرجة أنها اختفت عمليا. وهذا ما علق عليه ادمون رباط سنة 1982 بقوله بأن هذا الحق الدستوري سقط في غياب النسيان ولم يعد يشكل وسيلة تواصل بين المجتمع والسلطة^[2]. لا شك أن فقدان المواطن ثقته بالمؤسسات الدستورية وانتشار المليشيات وبروز ظاهرة الزعيم الذي يتولى تأمين منافع لمناصريه من دون المرور بالقنوات القانونية ولا احترام الأصول الواجب اتباعها في عمل أجهزة الدولة، كل ذلك أفقد العرائض جدواها كطريقة شفافة تتوخى صياغة خطاب حقوقي يتوجه إلى السلطات السياسية بوصفها مؤسسات مفتوحة أمام الرأي العام لا مجرد مجموعة قائمة على العلاقات الزبائنية والشخصانية الاعتبائية. فالدستور بجعله جلسات مجلس النواب علنية جعل من هذا الأخير مكانا يجب أن تناقش فيه القوانين من أجل تحقيق الصالح العام ما يجعل من حق تقديم العرائض ومناقشتها في المجلس وسيلة تخدم أيضا تحقيق المصلحة العامة بشكل مجرد دون توسط نظام الزعامة الذي هيمن على لبنان بشكل كبير في العقود الأخيرة.

وهكذا اختفت العرائض بعد انتهاء الحرب وخرجت من ثقافة مجلس النواب وأصبحت غريبة عن الحياة النيابية. وقد عكس النظام الداخلي الجديد الذي أقره مجلس النواب سنة 1994 هذا الأمر فكرس أربع مواد فقط للعرائض والشكاوى مانحا مكتب المجلس صلاحيات مطلقة بتقرير ما إذا كان يتوجب إهمال العريضة أو إحالتها إلى اللجان أو الحكومة أو عرضها على الهيئة العامة. وقد نصت المادة 48 على التالي: "إذا لم يجب الوزير على العريضة أو الشكاوى خلال شهر، على هيئة مكتب المجلس

أو اللجنة المختصة أن تقرّ عرضها على المجلس مع تقرير بالوقائع والمقترحات عند الاقتضاء". وقد اشترط النظام الداخلي فقط ضرورة توقيع العريضة وأن تكون خالية من الشتائم والعبارات النابية.

إن المبادرة التي اتخذتها لجنة الأهالي المفقودين والمخطوفين بتقديم عريضة للمجلس النيابي تعيد إحياء حق دستوري همشه النظام السياسي الذي حكم لبنان منذ 1990 وهو يشكل فرصة كي تتحول هذه الممارسة إلى وسيلة ضغط بيد المجتمع من أجل فرض جدول أعمال لا تحتكره الطبقة السياسية. فتقديم العرائض قد يصبح ولو بشكل خجول طريقة من طرق الديمقراطية المباشرة التي تستبدل مؤقتنا وكالة النائب بصوت الشعب.