المركز الإستشاري
للدراسات والتوثيق

دراسات وتقارير

سلسلة غير دورية تعالج قضايا وإشكاليات هامّة

قراءة قانونية في "اتفاق الإطار"

بين السلطة اللبنانية وكيان العدو الإسرائيلي

الدراسات القانونية

العدد 49 - تموز 2026

قراءة قانونية في "اتفاق الإطار"

بين السلطة اللبنانية وكيان العدو الإسرائيلي

المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق
the Consultative Center for Studies and Documentation

دراسات وتقارير: سلسلة غير دورية تعالج قضايا وإشكاليات هامّة

العنوان: قراءة قانونية في "اتفاق الإطار" بين السلطة اللبنانية وكيان العدو الإسرائيلي
صادر عن: المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق
إعداد: د. حسين العزّي - د. أسامة رحال
تاريخ النشر: تموز 2026
رقم العدد: التاسع والأربعون

حقوق الطبع محفوظة للمركز
جميع حقوق النشر محفوظة للمركز. وبالتالي غير مسموح نسخ أي جزء من أجزاء التقرير أو اختزانه في أي نظام لاختزان المعلومات واسترجاعها، أو نقله بأية وسيلة سواء أكانت عادية أو إلكترونية أو شرائط ممغنطة أو ميكانيكية أو أقراص مدمجة، استنساخًا أو تسجيلًا أو غير ذلك إلا في حالات الاقتباس المحدودة بغرض الدراسة والاستفادة العلمية مع وجوب ذكر المصدر.

العنوان: بئر حسن- جادة الأسد- خلف مطعم وايلا - بناية الورود- الطابق الأول
هاتف: 01/836610
فاكس: 01/836611
خليوي: 03/833438

Postal Code: 10172010
P.o. Box: 24/47
Beirut- Lebanon
E.mail: dirasatccsd@gmail.com
http//www.dirasat.net

ثبت المحتويات

أولًا – في الطبيعة القانونية لـ"اتفاق الإطار" والمخالفات الشكلية التي انطوى عليها..... 5

أ- في الطبيعة القانونية لاتفاق "الإطار" 5

ب- في الوضع القانوني للقرار رقم 23-2 (أخذ العلم بالتفويض) 6

ج- في مخالفة القرار أحكام الدستور لجهة إغفال موافقة مجلس النواب وإبرام مجلس الوزراء. 8

د- الإكراه بوصفه سببًا لبطلان المعاهدات في القانون الدولي 11

ثانياً - في العيوب الداخلية التي انطوى عليها اتفاق "الإطار" في ضوء الدستور ووثيقة الوفاق الوطني 11

أ- الاعتراف بكيان العدو والتعهد بإتمام اتفاقية سلام معه: 11

ب- تقويض السيادة اللبنانية ووحدة الإقليم اللبناني..... 12

ج- التنازل عن حقوق أصلية وأساسية للمواطنين اللبنانيين: حق السكن، وحق الانتصاف القانوني، وحق المقاومة 13

قراءة قانونية في "اتفاق الإطار"
بين السلطة اللبنانية وكيان العدو الإسرائيلي

بتاريخ 2026/6/26 وقّعت السفيرة اللبنانية في واشنطن ندى معوض ما سُميّ "اتفاق الإطار" بين السلطة اللبنانية وكيان العدو الإسرائيلي، وتشير مقدمته إلى أنّ طموح الطرفين "إنهاء النزاع بينهما، وضمان سيادة وأمن كلا البلدين، وإقامة علاقات حسن جوار سلمية بينهما". لكنّ هذا الاتفاق لا يقتصر على نوايا وغايات مستقبلية، بل يقدم مجموعة من الالتزامات والتعهدات غير المتكافئة التي ترتب موجبات على لبنان، بمفهوم القانون الدولي.

وكان مجلس الوزراء قد أصدر القرار رقم 23-2 في جلسته المنعقدة في القصر الجمهوري بتاريخ 2026/6/25، بعد إدراجه بند " موضوع التفاوض" مع العدو الإسرائيلي من خارج جدول الأعمال.

وعليه سنبحث الوضع القانوني ل"اتفاق الإطار"، بما في ذلك قرار التفويض ومدى شرعيته على ضوء أحكام الدستور والقوانين والنصوص والأحكام ذات الصلة، ومن ثم ندرس المخالفات التي حملها مضمون الاتفاق "الإطار" لتحديد مدى شرعية محتواه القانوني.

أولًا – في الطبيعة القانونية لـ"اتفاق الإطار" والمخالفات الشكلية التي انطوى عليها

أ- في الطبيعة القانونية لاتفاق "الإطار"

من منظور القانون الدولي يشكّل مضمون "الاتفاق الإطار" معاهدة دولية بصرف النظر عن التسمية المعطاة له من أطرافه. لأنه ينتج مفاعيل قانونية بين الأطراف ولو سمي باتفاق إطار، هذا ما استقرّ عليه رأي هيئة التشريع والاستشارات ومجلس شورى الدولة (راجع القرارات رقم 30/97-98 و 60/98-99)، وهو خاضع لاتفاقية فيينا للمعاهدات للعام 1969 التي باتت أحكامها مبادئ عامة دولية، وبالتالي يطبق على الاتفاق الأصول والإجراءات الدستورية والقانونية المتبعة في إبرام المعاهدات الدولية ولا سيما المادتين 52 و 65 من الدستور (راجع رأي هيئة التشريع والاستشارات رقم 375 تاريخ 2026/6/9).

والقول إنّ ما تم توقيعه ليس اتفاقاً نهائياً، أو مجرد إطار تمهيدي، ليس في موقعه القانوني، لأنّ الأطر أو الأدوات التمهيدية وغير النهائية، مهما كان شكلها، لا تُنشئ التزامات قانونية من لحظة توقيعها أو التزامات لا يمكن العودة عنها.

وكانت هيئة التشريع والاستشارات في استشارتها رقم 2026/81 أكدت أنّه وبمجرد توافر الشروط الثلاثة التالية، تكون الوثيقة المعقودة معاهدة دولية:

1. أن يكون اتفاقاً بين دول أو أشخاص من أشخاص القانون الدولي العام.
2. أن ينتج مفاعيل قانونية.

3. أن يندرج في إطار القانون الدولي.

فالعبرة في القانون الدولي ليست لعنوان الوثيقة، بل لمضمونها وما تنشئه من حقوق والتزامات.

(دمجها مع الفقرة السابقة)

وهذا النص يتضمن التزامات واضحة ومحددة، منها: إنهاء حالة النزاع (البند 1)، والالتزام بالتفاوض المباشر (البند 1)، ووضع ترتيبات أمنية ملزمة (بند 2 و3)، وإنشاء آليات تنفيذ وتحقق (البند 2)، وتشكيل مجموعات عمل (بند 12)، وإنشاء لجنة للتنسيق العسكري (البند 7)، وربط المساعدات الدولية بتنفيذ التزامات الواردة فيه، (البند 10) التحلي بحسن نية بشأن وقف جميع الأعمال العدائية أو السلبية في المحافل السياسية أو القانونية الدولية (البند 13)، بما يجعلها معاهدة دولية مهما كانت التسمية التي أطلقها عليها أطرافها، نظرًا لمضمونها الذي ينشئ التزامات مباشرة كما أوضحنا، بل يصح الاعتقاد بأنّ تسميتها باتفاقية إطار تهدف إلى محاولة تهريبها من الأصول والقيود الدستورية التي من الواجب ان تخضع لها، من الإبرام داخل مجلس الوزراء، وموافقة مجلس النواب

ب- في الوضع القانوني للقرار رقم 23-2 (أخذ العلم بالتفويض)

يشكل الوضع القانوني للتفويض المعطى للوفد المفاوض في اسمه والصيغة التي أعطيت له مفارقة في حد ذاته ضمن القانون الإداري، إذ وضع أخذ العلم تحت مسمى قرار وأعطي رقمًا.

وليكون القرار في القانون الإداري متحقق الشروط يجب أن يكون له قوة تنفيذية، وأخذ العلم هو أقرب إلى كونه واقعة مادية بالنسبة لمجلس الوزراء من كونه قرارًا.

ينصّ القرار 23-2 بحرفيته على:

"أخذ المجلس علمًا بالتفويض المُعطى من قِبَل السيد رئيس الجمهورية بالاتفاق مع السيد رئيس مجلس الوزراء إلى الوفد المفاوض في واشنطن (الولايات المتحدة الأميركية) وكلفهم إجراء ما يلزم توصلًا إلى النتيجة المرجوة وذلك تحت إشرافهما، علمًا أن أي اتفاق قد ينتج عن هذه المفاوضات يخضع إبرامه لموافقة مجلس الوزراء بحسب المادة 52 من الدستور".

فيما خصّ التفويض ينبغي بداية التفريق بين التفويض بالتوقيع والتفويض بالتفاوض، إذ جرت العادة أن يطلب الوزير المختص من مجلس الوزراء الموافقة على تفويضه بالتفاوض عن رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ومن ثم تفويضه التوقيع على المعاهدة او البروتوكول أو أي صك دولي، وبالتالي نحن أمام تصرفين قانونيين منفصلين هما التفويض بالتفاوض والتفويض بالتوقيع. ولهذا التمييز أهمية تتعلق برسم حدود التفويض المعطى للمفوض ونطاق صلاحيته، وما استقرّ عليه فقهاً واجتهاداً في لبنان، في هذا المقام، هو أن الصلاحيات الدستورية هي صلاحيات حصرية ومحددة نصاً وهي تؤخذ وتطبق بشكل حصري ولا يصح القياس عليها، وتتعلق بالانتظام العام، وبالتالي يحتاج تفويض الصلاحية الدستورية بالتفاوض إلى نص صريح ومباشر ودقيق، وأي خلل يطال شكل أو مضمون التفويض لجهة الخروج عن الصلاحيات أو التوسّع بها أو منحه تفويضاً عاماً غير محدد، يضع صحة التفويض محل شك قانوني.

وعليه سندرس أولًا التفويض بالتفاوض ومن ثم التفويض بالتوقيع:

1- التفويض بالتفاوض

صحيحٌ أنّ المادة 52 تمنح رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة صلاحية التفاوض في المعاهدات الدولية، لكنّ الصلاحيات لا سيّما الدستورية منها، ليست صلاحيات شخصية، ولا يمكن تفويضها بأي طريقة أو أسلوب، بل مقيّدة بمبدأ المشروعية، وبالشروط الشكلية والموضوعية، فهي في الأمور الدستورية جزء

لا يتجزأ من شرعية العمل.

وبالعودة إلى نصّ القرار 23-2 الخاص بتفويض الوفد اللبناني التفاوض المباشر مع العدو الإسرائيلي، الذي نصّ على "أخذ المجلس علمًا بالتفويض المُعطى من قِبَل السيد رئيس الجمهورية بالاتفاق مع السيد رئيس مجلس الوزراء إلى الوفد المفاوض في واشنطن (الولايات المتحدة الأميركية **وكلفهم إجراء ما يلزم توصلًا إلى النتيجة المرجوة** وذلك تحت إشرافهما، علمًا أن أي اتفاق قد ينتج عن هذه المفاوضات يخضع إبرامه لموافقة مجلس الوزراء بحسب المادة 52 من الدستور".

هكذا جاء مضمون التفويض عاماً وغير محدد خلافاً لأصول التفويض في المسائل الدستورية، حيث "كلفهم بالقيام بكل ما يلزم توصلاً إلى النتيجة المرجوة"، ولم يحدد مضمون القرار نوع وطبيعة الإجراءات الواجبة الاتخاذ كما لم يحدد بدقة ماهي النتيجة المتوخاة من التفويض، وفي ظل غياب التحديد لطبيعة الإجراءات وضبابية النتيجة المرجوة، يصبح التفويض المعطى تفويضاً عاماً وفضفاضاً وغير ذي جدوى.

وهذه العمومية في نطاق التفويض تفسح المجال للطعن في قرار التفويض أمام المرجع المختص، سواء أكان المجلس الدستوري الذي بات يبطل القوانين أو أي نص له قوة القانون لعلة العمومية (لا موجب لذكر المجلس الدستوري، فقط الاستشهاد بالقرار الخاص بالعمومية) سنداً للمادة 1 و18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري كما سنرى لاحقاً، أم كان المرجع المختص هو مجلس شورى الدولة الذي يبطل القرار الإداري لعلة تجاوز حدّ السلطة أو الانحراف في استعمالها.

وقد عالج القضاء الدستوري والقضاء الإداري موضوع التفويض بمناسبات متعددة من خلال دراسة التفويض التشريعي المعطى للحكومة في مجالات محددة، حيث تسنى له تحديد شروط التفويض وحدوده، في العديد من المناسبات التشريعية، ومن نافل القول إنّ ما ينطبق على التفويض التشريعي من شروط وقيود وحدود ينطبق أيضاً على أي تفويض من السلطة التنفيذية يكون موضوعه تفويض لصلاحيات دستورية وأبرزها إبرام اتفاقات دولية كما هو الحال مع اتفاق "الإطار" محل البحث.

فالتفويض الوارد بصيغة "أخذ المجلس علمًا بالتفويض المُعطى من قِبَل السيد رئيس الجمهورية بالاتفاق مع السيد رئيس مجلس الوزراء إلى الوفد المفاوض في واشنطن (الولايات المتحدة الأميركية) وكلفهم إجراء ما يلزم توصلًا إلى النتيجة المرجوة وذلك تحت إشرافهما" إذًا يُشكّل تفويضًا عامًا وغامضًا دون تحديد النتيجة المتوخاة والحدود الممنوحة، بحيث يمكن القول إنّه يندرج فيما سمّاه الاجتهاد الدستوري والإداري "العمومية المفرطة" أو "الغموض والإبهام" في صياغة النصوص التشريعية وهي أحد الأوجه البارزة لعيب "الاستقالة (اللاصلاحية) السلبية للمشرّع" (négative Incompétence). ويرى القضاءان الدستوري والإداري في لبنان أن صياغة قانون بعبارات فضفاضة وعامة جداً تُحيل تنظيم الحقوق أو الواجبات برمّتها إلى السلطة التنفيذية يُشكل طعناً في كفاءة النص القانوني الذي يفوض به البرلمان السلطة التنفيذية لأنّه يفوض سلطة دستورية، وهذا ما يجب أن ينطبق على التفويض الممنوح من أصحاب الحق الدستوري في التفاوض (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة) لأي وفد مفاوض.

وعليه، يكون التفويض الممنوح للوفد المفاوض معيبًا في ظل بقائه عموميًا ومبهمًا ومتسمًا بالغموض.

2- التفويض بالتوقيع

من نافل القول إنّ التفويض يجب أن يصدر عن جهة لها الحق بالأصل في الإجراء المفوض به، لكن يجب أيضًا أن يكون التفويض الممنوح بالتوقيع صريحًا وواضحًا، ولا يجوز استنتاج التفويض في الصلاحيات الدستورية، خصوصًا أنّ "التوصل للنتيجة المرجوة" كما ذُكر في قرار أخذ العلم ظلّ معلقًا على شرط البقاء "تحت إشراف" الرئيسين.

ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ليس لهما ترتيب التزامات دولية حالة ومباشرة على لبنان، دون العودة إلى المؤسسات الدستورية، ناهيك بتفويض التوقيع في اتفاقية ترتب على لبنان التزامات دولية وقانونية مباشرة -مثل وقف أو تعليق حق مقاضاة "إسرائيل"، فالمفاوض ليس له إنشاء التزامات على الدولة، إنّما ذلك يحتاج إلى المؤسسات الدستورية من مجلس وزراء خصوصًا أنّ المجلس هو المسؤول عن السياسات الخارجية، ومجلس نواب وفق شروط المادة 52 من الدستور اللبناني، وتنحصر صلاحية الرئيسين بالتفاوض فقط.

أضف إلى ذلك أنّه جرت العادة أن يمنح مجلس الوزراء صلاحية تفويض الوزراء توقيع الاتفاقيات، وأن يكون نصّها مرفقًا، ويؤخذ عادة رأي هيئة التشريع والاستشارات التي تضع ملاحظات على مسودة الاتفاقيات قبل توقيعها. (راجع مثلًا البند 3 من جدول أعمال مجلس الوزراء تاريخ 09-07-2026، الذي طلبت فيه وزارة العدل الموافقة على توقيع 3 اتفاقيات مع المغرب، وتفويض وزير العدل بالتوقيع، بعد أن التزمت وزارة العدل بالملاحظات التي وضعتها هيئة التشريع والاستشارات على مسودة الاتفاقية).

وهنا تظهر المخالفة الدستورية الأولى، فالوفد الدبلوماسي وقّع نص "اتفاق الإطار" الذي يُنشئ التزامات فورية على لبنان، دون أن يكون له بالأصل تفويض صريح بالتوقيع، كما أنّ الجهة التي فوضته بالتفاوض ليس لها تفويضه بالتوقيع، أضف إلى ذلك أنّ الصيغة "المهربة" في مجلس الوزراء هي "أخذ العلم" وليست قرارًا بالمعنى القانوني، كما تم بيانه، بل مجرد إبلاغ يعتبر كواقعة مادية بالنسبة لمجلس الورزاء.

وعليه، يمكن القول إنّ توقيع الوفد المفاوض للاتفاق "الإطار" دون تفويض صريح وغير صادر وفق الأصول يجعل التوقيع معيوبًا وغير صحيح قانونًا.

ج- في مخالفة القرار أحكام الدستور لجهة إغفال موافقة مجلس النواب وإبرام مجلس الوزراء.

نصت المادة 52 من الدستور المعدلة وفقا للقانون الدستوري تاريخ 1927/10/17 والقانون الدستوري تاريخ 1943/11/9، والقانون الدستوري 18 تاريخ 1990/9/21 على أن:

"يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب".

وسنداً للمادة 52 دستور، ميّز الفقه والاجتهاد الدستوري في تفسير نص المادة 52 من الدستور معطوفة على المادة 5/65 منه بين نوعين من المعاهدات لجهة ضرورة أخذ موافقة المجلس النيابي المسبقة قبل الإبرام، فحصر موافقة المجلس السابقة للإبرام بالمعاهدات والاتفاقيات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، أو التي تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية.

ويعني إبرام الاتفاقيات الدولية (ratification) إعطاءها الصفة الإلزامية على الصعيد الداخلي من قبل السلطة الدستورية الوطنية المختصّة (هيئة التشريع والاستشارات، استشارة رقم 2002/323 تاريخ 2002/5/22). ويعدّ الإبرام إجراءً جوهرياً لسريان الاتفاقية والتزام الدول الموقّعة عليها، بل تسقط هذه الاتفاقية في حال لم تبرمها الدول الموقعة عليها، ومردّ تعليق نفاذ الاتفاقية على حصول الإبرام هو إعطاء الفرصة لحكومة كلّ دولة لإعادة النظر في المعاهدة قبل أن تتقيّد بها نهائياً.

فصلاحيات التفاوض والإبرام في ظل الدستور قبل تعديل 1990 في المعاهدات الدولية كانت من صلاحيات

رئيس الجمهورية وحده، أما بعد التعديل الدستوري في العام 1990، فقد أصبحت المرجعية الدستورية في عقد المفاوضات هي رئاسة الجمهورية ولكن الإبرام صار من صميم صلاحيات مجلس الوزراء وفقاً للمادة 52 من الدستور.

أما المادة 5/65 فقد حددت آلية الإبرام بنصها الآتي: يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر. ويكون النصاب القانوني لانعقاده أكثرية ثلثي أعضائه، ويتخذ قراراته توافقياً. فإذا تعذر ذلك فبالتصويت، ويتخذ قراراته بأكثرية الحضور. أما المواضيع الأساسية فأنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها. ويعتبر مواضيع أساسية ما يأتي: تعديل الدستور، اعلان حالة الطوارئ وإلغاؤها، **الحرب والسلم**، التعبئة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية،...

وقد حددت الفقرة الخامسة المذكورة من المادّة 65 آلية اتخاذ القرارات في مجلس الوزراء، فيستنتج من ذلك أنّ أداة إبرام الاتفاقية الدولية هي قرار صادر عن مجلس الوزراء. ولقد أقرّت هيئة التشريع والاستشارات بأنّ الإبرام يتمّ بموجب قرار يصدر عن مجلس الوزراء عندما أفتت بأنّ الاتفاقية تعتبر بالتالي مبرمة بعد موافقة مجلس الوزراء الحاصلة بقراره رقم 69 تاريخ 10/1/ 1998 (استشارة رقم 1999/170 تاريخ 1999/5/19)، ثمّ أعادت هذه الهيئة لتؤكّد بأنّه يعود لمجلس الوزراء وحده إبرام الاتفاقية عملاً بالمادّة 65 من الدستور (استشارة رقم 2025/751 تاريخ 2025/8/28).

وبما أن اتفاق "الإطار" هو من المعاهدات الدولية التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، يكون النصّ الدستوري للمادة 52 واضحاً في تعيين المطلوب من مجلس النواب وهو منح الموافقة المسبقة على إبرام الاتفاقية، لذا، بحسب النصّ، فإنّ الموافقة على الإبرام تفترض أن تحصل قبل الإبرام وليس بعده، وهذه المسألة كانت محلّ نقاش في مجلس النوّاب في جلسته تاريخ 2010/7/15 عندما تقدّمت الحكومة بمشروع قانون يرمي إلى إجازة إبرام مذكرة تفاهم بين حكومة الجمهورية اللبنانية وحكومة الجمهورية التركية حول التعاون في مجال علم الأحراج الموقّعة في أنقرة بتاريخ 2010/1/11 اعتباراً من 2011/2/27 حيث أبدى رئيس المجلس أنه: "عندما تكون المعاهدة لأكثر من سنة أنتم لا تستطيعون القول نحن نطبّق أوّلاً ومن ثم نُرسل، هذا لا يجوز، يجب أن ترسلوها في البداية ليصدّقها المجلس وبعد ذلك يبدأ التطبيق. هذه الاتفاقية لمدّة خمس سنوات نفذتم منها سنة ومن ثم قرّرتم إرسالها إلينا. هذه الطريقة فيها مخالفة دستورية وليست بحاجة لا لاجتهاد ولا لغيره، نتمنّى، وهذا الشيء نسجله في المحضر، بأن لا تتكرّر هذه القضية مرة أخرى." وبالتالي فإن عدم أخذ موافقة المجلس النيابي المسبقة يجعل القرار قراراً مخالفاً للدستور، وهذا ما أكدته الاجتهادات الحاسمة لجهة عدم جواز التطبيق قبل الإبرام. (عصام إسماعيل، مجلة محكمة، الترسيم مع قبرص مخالفات جسيمة لأصول إبرام المعاهدات الدولية، 2025).

فقد تسنّى لهيئة التشريع والاستشارات النظر في مسألة تطبيق الاتفاقية قبل موافقة مجلس النوّاب عليها، حيث صدر المرسوم رقم 10925 تاريخ 30 آب 1997 الذي استند إلى الاتفاقية الموقّعة بين حكومة الجمهورية الإيطالية وحكومة الجمهورية اللبنانية بتاريخ 1997/7/26 وملاحقها، ولم يتبيّن للهيئة أنّ مجلس النوّاب أجاز للحكومة إبرام الاتفاقية، وعليه رأى بأنّ المرسوم رقم 10925 قد صدر بتاريخ 1997/8/30 في حين أنّ مرسوم إحالة مشروع القانون الرامي إلى الإجازة للحكومة بإبرام الاتفاقية صدر بتاريخ 1997/10/1، وهذا يعني أنّ المرسوم بُنيَ على الاتفاقية قبل أن يجاز إبرامها، وينتج عن ذلك أنّ استناد المرسوم موضوع الطلب إلى الاتفاقية كان فاقد الأساس القانوني لأنّها لم تكن مبرمة حين صدوره (استشارة رقم 1999/146 تاريخ 1999/5/13).

فسلطة الحكومة استنسابية في الإبرام بعد نيلها موافقة المجلس النيابي على الإبرام بموجب قانون، ولكن حجب الموافقة عنها أو عدم نيلها يجعل إبرام الاتفاقية مشوباً بعيب مخالفة الدستور، وبالتالي يكون الإبرام بحكم المنعدم ولا ينتج أي مفاعيل قانونية.

وتؤكد السوابق الدستورية في لبنان على أن موافقة المجلس النيابي قبل الإبرام أي إجازته الحكومة صلاحية الإبرام هو إجراء دستوري جوهري يقع باطلًا دونه أي قرار أو مرسوم يصدر عن الحكومة بقصد الإبرام.

وفي هذا السياق، لا بدّ من الحديث عن اتفاق 17 أيار 1983 الذي تمّ توقيعُه بين لبنان والاحتلال الإسرائيلي بعد الاجتياح الذي شمل جزءًا كبيرًا من الأراضي اللبنانية في العام 1982 ومن بينها العاصمة بيروت، فقد أقرّ مجلس النوّاب آنذاك القانون المتعلّق بإجازة إبرام ذلك الاتفاق في 1983/6/14، وبتاريخ 1983/6/20 أحال رئيس مجلس النوّاب القانون إلى الحكومة ولكنّ رئيس الجمهورية في حينه لم يبرمه وبقي الاتفاق بالتالي مجرّدًا من أيّة قيمة قانونية ولم يدخل حيّز التنفيذ (القاضية ريتا كرم، دور المؤسّسات السياسية في الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، كلمة ألقيت في مؤتمر نظّمته جامعة الحكمة بتاريخ 2018/10/26).

بالعودة إلى نصّ المادّة 52 المذكورة أعلاه، فإنّ المعاهدات الخاضعة لموافقة مجلس النوّاب هي المعاهدات التي تتّصل بمالية الدولة كاتفاقيات القروض، والمعاهدات التجارية على اختلاف أنواعها التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، كالاتفاقيات الجمركية والجوّية والمختصّة بالاتصالات، والمعاهدات، مهما كانت، التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، أي إذا ما كانت معقودة لمدّة تتجاوز السنة، وهو استثناء ينطوي على قيد لسلطة الحكومة (استشارة رقم 1999/170 تاريخ 1999/5/19)، وقد رأت هيئة التشريع والاستشارات: أنّه إذا تبيّن وفقاً لنصّ المادّة 22 من الاتفاقية أنّه يجوز لكلّ دولة – عضو في المنظّمة – أن تفسخ المعاهدة وتنسحب من المنظّمة بعد سنتين من الانضمام إليها، فإنّ هذه الاتفاقية لا يجوز فسخها سنة فسنة ولا يمكن للمرجع الدستوري الصالح إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النوّاب (استشارة رقم 2009/103 تاريخ 2009/02/11).

وربطاً بنصّ اتفاق "الإطار" الذي نشر رسميًا على موقع وزارة الخارجية الأمريكية وقرار مجلس الوزراء رقم 23-2 تاريخ 2026/6/25 فلا يتبيّن من نصّ مشروع الاتفاق أنّه تضمّن ما يفيد بجواز فسخه قبل مضي سنة، وهو اتفاق يلزم لبنان بالتزامات مباشرة وتامّة كما أشرنا، ويستشف من مضمونه أنّه يكرس وضعاً أمنياً لمدة طويلة قد تمتد لسنوات، كما ينصّ على تشكيل لجنة ثلاثية للإشراف على تنفيذ بنوده، وعليه يكون هذا الاتفاق مستوجبًا موافقة مجلس النوّاب المسبقة قبل إبرامه من مجلس الوزراء، ولا يدخل النظام القانوني اللبناني قبل ذلك.

وحيث إنّ اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (1969) تنصّ على أنّه يمكن للدول التذرع بعدم صدور رضاها صحيحًا لعلة مخالفة أحكام قانونها الداخلي كسبب لإبطال الالتزام بالمعاهدة "إذا كانت المخالفة بينة وتعلقت بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي".

وبالتالي يكون اتفاق "الإطار" غير ملزم قانونيًا للبنان، لأنّه لم يدخل النظام القانوني اللبناني وفق الأصول الدستورية.

د- الإكراه بوصفه سببًا لبطلان المعاهدات في القانون الدولي

يؤدي الإكراه في نشأة المعاهدات الدولية وتوقيعها تحت الاحتلال إلى بطلانها. وتنص اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (1969) في المادة 52 على أن "كل معاهدة يتم إبرامها نتيجة التهديد باستعمال القوة أو استخدامها على نحو ينتهك مبادئ القانون الدولي تكون باطلة". أي إن عنصر الإكراه يُسقط الأساس القانوني لأي اتفاق.
ولا شك أنّ الاحتلال والتهديد بالقصف والتدمير، يُعد أحد أبرز أوجه الإكراه المادي والمعنوي.
وفي مقاله المنشور في جريدة السفير بتاريخ (19 كانون الثاني 1983) تحت عنوان "بطلان المعاهدات المبرمة في ظلّ الاحتلال" أكّد العلامة محمد المجذوب على أنّ: "المعاهدة التي تُنتزع وتُبرَم في ظل الاحتلال والإكراه المادي والمعنوي تُعتبَر باطلة، ويحق للدولة المقهورة، عندما تَسترد حريتها، إلغاءها وإبطالها".
وعليه، فإنّ اتفاق "الإطار" يكون باطلًا، وغير ملزم للبنان من ناحية قانونية، ويمكن للبنان التذرع بصدور رضاه بموجب الإكراه وتحت الاحتلال.

ثانياً - في العيوب الداخلية التي انطوى عليها اتفاق "الإطار" في ضوء الدستور ووثيقة الوفاق الوطني

علاوة على مخالفة القرار لأحكام الدستور المادة 52 بعدم حصول الحكومة على موافقة مسبقة من المجلس النيابي للإبرام، وعدم صحة التفويض كما أسلفنا، يتبيّن أنّ الاتفاق قد خالف مجموعة من الأحكام الدستورية والميثاقية، أبرزها:

أ- الاعتراف بكيان العدو والتعهد بإتمام اتفاقية سلام معه:

يتضمن اتفاق "الإطار" اعترافًا ضمنيًا بالعدو الإسرائيلي، وتعهدًا بتوقيع معاهدة سلام معه، وفي ذلك مخالفة لجملة من النصوص الدستورية والقانونية، منها:

1- **وثيقة الوفاق الوطني:** التي تنصّ في الفقرة ثالثًا على "التمسك باتفاقىة الهدنة الموقعة في 23 آذار 1949". والهدنة تعني إيقاف الأعمال الحربية، دون إنهاء الحرب.
وبالتالي أي تعديل لوضعية العلاقة مع العدو الإسرائيلي من إنهاء الحرب وإنهاء حالة العداء تكون مخالفة لاتفاق الطائف، وبالتالي، لا يمكن تعديلها إلّا باتفاق جديد لعقد اجتماعي جديد، ولا يمكن لتفويض من قبل رئيس لوفد مفاوض تغييره.
2- **الفقرة "ب" من مقدمة الدستور اللبناني**: تنصّ الفقرة "ب" من مقدمة الدستور على الالتزام بمواثيق الجامعة العربية، ومنها، الميثاق العربي لحقوق الإنسان (2004) التي أبرمها لبنان، وبحسب اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني المستقر والثابت -آخره القرار رقم 2026/7- تكون مواثيق الجامعة العربية جزءًا لا يتجزأ من النص الدستوري اللبناني، ولها القيمة الدستورية.
وبالعودة إلى نصّ الميثاق العربي لحقوق الإنسان، فإنّ المادة 2 منه تنصّ على أنّ **الاحتلال والصهيونية تحدّ للكرامة الإنسانية، وعلى أنّ العمل على إزالتها واجب على الدول الأعضاء.** فكيف يمكن إلغاء حالة العداء والسلام مع الدولة التي يجب العمل على إزالة فكرها الصهيوني، بحسب

الدستور اللبناني؟ كما أنّ الميثاق العربي لحقوق الإنسان، يوجب على الدول الأعضاء أن تتواءم تشريعاتها مع الالتزامات الواردة في الميثاق.

3- **الفقرة "ط" من مقدمة الدستور اللبناني:** إنّ الاعتراف بالسيادة الإسرائيلية على الأرض المحتلة (البند 1 من الاتفاق "الإطار")، يعني إنكار حق العودة للاجئين الفلسطينين في لبنان، الذين لا يعترف كيان العدو بحقهم بالعودة، وبالتالي هو خرق للفقرة "ط" من مقدمة الدستور التي منعت توطين اللاجئين الفلسطينين في لبنان.

4- **الفقرة "ي" من مقدمة الدستور اللبناني:** تنصّ الفقرة "ي" من مقدمة الدستور اللبناني على أنّه "لا شرعية لسلطة تناقض ميثاق العيش المشترك". وهذه الفقرة، ليست حكمًا معنويًا، بقدر ماهي قاعدة عليا حاكمة على المنظومة القانونية في لبنان، فلا يجوز اتخاذ قرار بإنهاء العداء والحرب مع العدو التاريخي للبنان الأكثر تأثرًا بجرائم العدو واحتلاله من غير موافقة المجلس النيابي على القرار. هذا أبسط تفسير للفقرة "ي" في قراره رقم 2002/5 بشأن طعن ميرنا المُرّ ضد كبريال المُرّ، اعتبر المجلس الدستوري أنّه نظرًا لما قد ينتج عن إجراء انتخابات نيابية فرعية جديدة في ظل "تحركات وشعارات وتهديدات واستنفارات تتسم بالعنف والفئوية وبما قد يهدد الأمن الأهلي لا بل التماسك الوطني"، كان عليه الحرص على "صحة التمثيل الشعبي بوصفه قاضي الانتخاب بقدر ما يحرص أيضاً على الوفاء للمبدأ الدستوري الوارد صراحة في الفقرة "ي" من مقدمة الدستور".

أي أن المجلس الدستوري أعمل الفقرة "ي" في نزاع انتخابي على مستوى قضاء بين مرشحين من عائلة واحدة، حفاظًا على السلم الأهلي، مفضلًا السلم الأهلي على صحة التمثيل الشعبي، فالأولى تطبيق الفقرة "ي" على مسألة بحجم إلغاء حالة العداء مع العدو التاريخي للبنان.

5- إضافة إلى ذلك، فإنّ قانون مقاطعة "إسرائيل" وقانون البث التلفزيوني والإذاعي ينصّان بشكل صريح على العداء مع الكيان الإسرائيلي، ولا يمكن تعديل هذه القوانين دون العودة إلى المجلس النيابي.

ب- تقويض السيادة اللبنانية ووحدة الإقليم اللبناني

تنصّ المادة الثانية من الدستور اللبناني على عدم جواز التخلي عن أي جزء من الأراضي اللبنانية، كما تنصّ الفقرة "ط" من مقدمة الدستور على عدم جواز التجزئة أو التقسيم، وتنصّ الفقرة "د" من المقدمة على أنّ الشعب هو صاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.

في حين ينصّ اتفاق "الإطار" على أن تلتزم الحكومة "برنامجاً صارماً قائماً على الأداء" لبسط سيطرة الجيش ونزع السلاح، وترحّب باستعداد الولايات المتحدة للدعم، مع إدراكها أنّ أيّ مساعدةٍ ستكون "مشروطةً بصرامة" بمراحل قابلةٍ للتحقّق وبرقابةٍ مستمرة.

وهكذا رُبط ما سمّي "استعادة" السيادة ببرنامج أداء ومساعدة خارجية مشروطة وخاضعة لرقابة دائمة. وهذا يتناقض مع مفهوم السيادة التي لا تربط بطبيعتها بأي شرط ولا تُكتسب أداءً أمام مانح؟؟، إضافة إلى أنّ المؤسسات الدستورية ليس لها بوصفها وكيلًا عن الشعب في ممارسة السيادة، أن تقبل دون تفويض من الشعب تقويض سيادته على جزء من أراضيه، وربط انسحاب المحتل بأي شرط من الشروط.

وبالتالي يكون الإقرار بوجود الاحتلال وشرعنته والاعتراف بحقه في البقاء في "مناطق آمنة" داخل الأراضي اللبنانية، وتعهّد لبنان بالقيام بأنشطة مشتركة مع العدو ضد أي عمل مقاوم سواء أكان عسكرياً أم مدنياً (تمويل)، خرقًا للسيادة اللبنانية، وشرعنة لوجود الاحتلال فيها.

ج- التنازل عن حقوق أصلية وأساسية للمواطنين اللبنانيين: حق السكن، وحق الانتصاف القانوني، وحق المقاومة

1- التنازل عن حق الانتصاف القانوني واللجوء إلى القضاء (حق مقاضاة العدو الإسرائيلي عن جرائمه): تضمنت الفقرة 13 من الاتفاق تنازل لبنان مسبقًا عن ممارسة سيادته السياسية والقانونية بالمحافل الدولية والقضائية، وهذا يعد تنازلاً عن حق لبنان في الانتصاف للشهداء والمتضررين من جرائم العدو الإسرائيلي، وبالتالي هو تنازل عن حقه بتحقيق العدالة، وصادرة لسلطة القضاء اللبناني وانتهاكًا لسيادته، وهذا يشكّل خرقاً فاضحاً لمبدأ فصل السلطات بين السلطة السياسية والسلطة القضائية التي نصت عليه المادة 20 من الدستور.
فالبند (13) تمت صياغته بمكر كبير وعمومية تسمح بتفسيره بمرونة وبشكل يؤدي إلى توسيع نطاقه ليشمل أي عمل أو إجراء سياسي أو قضائي دولي يكون سلبيا أو إيجابيًا ضد العدو الإسرائيلي، حيث استخدم واضعو الاتفاق تعبيرًا عامًا هو: "أي عمل عدائي أو سلبي في المحافل القانونية والسياسية الدولية ,negative actions in international political or legal forums ".

فالحق في الانتصاف هو من القواعد الآمرة Jus Cogens في القانون الدولي التي لا يجوز مخالفتها أو انتهاكها تحت أي ظرف، وإلّا عُدّ العمل أو الاتفاق باطلاً بطلاناً مطلقاً وفقاً لنص المادة 53 و64 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات للعام (1969). فالدولة بكل مؤسساتها وليس فقط سلطتها التنفيذية لا يحق لها استناداً للمبادئ العامة للقانون أن تلتزم بأي واجب من شأنه أن يُفسّر بأنه يقيد الحق بالوصول للقضاء والسعي للانتصاف من مجرمي الحروب، لأنها قواعد آمرة تسمو حتى على الدساتير والاتفاقيات الدولية النافذة وجزاء مخالفتها هو البطلان المطلق لتعلقها بحقوق الإنسان الجوهرية الأصيلة، وهذا ما أجمع عليه فقهاء القانون الدولي وخبرائه. (راجع تقرير اللجنة القانونية السادسة للقانون الدولي من العام 2016 لغاية العام 2025).

وفي محاولة لتبرير هذه المخالفة صرّح رئيس الحكومة اللبنانية بتاريخ 6-7-2026 بأنّ اتفاق "الإطار" لم يتخلّ عن حق لبنان بمقاضاة العدو إنّما علّقه فقط. ومع أنّ هذا الكلام صادر عن رئيس سابق لمحكمة العدل الدولية فإنّه يجانب الصواب، فالتعليق لا يختلف عن التنازل عن الحق بالنسبة للمبادئ الآمرة في القانون الدولي، ناهيك بأن التعليق دون تحديد مُدة زمنية، يكون تعليقًا دائمًا أي بمثابة تنازل مستقبلي ودائم عن حق الانتصاف القانوني. (في النص ورد وقف لا تعليق)

2- نزع الشرعية عن المقاومة والتواطؤ مع العدو لتصفيتها وإضعاف لبنان، في مخالفة صريحة لجميع المواثيق الدولية والإقليمية التي تحفظ حق الشعوب في مقاومة الاحتلال وتقرير مصيرها والدفاع عن نفسها وهو ما يلتزم به الدستور اللبناني.

- **بالنسبة لحق الشعوب في مقاومة الاحتلال وتقرير المصير في القانون الدولي**: فإنّ اجتهاد المحاكم الدولية وقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة تؤكد أنّ الحق في تقرير المصير يشمل بلا أدنى شك الحق في الكفاح المسلح بوجه الاحتلال الأجنبي، وهو ما أكدته قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة على الأقل منذ قرارها رقم 3246 الصادر العام 1974. كما يؤكد اجتهاد المحاكم الدولية على ذلك، ومنه ما ذكرته القاضية تشارلزوورث Charlesworth في رأيها المُرفق برأي محكمة العدل الصادر عام 19 تموز 2024 حول الاحتلال الإسرائيلي في فلسطين (وكان نواف سلام رئيسًا للمحكمة حينها) بشأن شرعية المقاومة العسكرية بوجه الاحتلال انطلاقًا من حق الشعوب بتقرير المصير، وذلك عند تفنيدها زعم الاحتلال "الإسرائيلي" بأنّ احتلاله قائم بسبب وجود "مخاوف أمنية" بقولها:

"في هذا السياق، يجدر التذكير بأنّه بموجب القانون الدولي العُرفي، لا يدين سكان الأراضي المحتلة بالولاء للسلطة المحتلة، ولا يُمنعون من استخدام القوة وفقًا للقانون الدولي لمقاومة الاحتلال. ولذلك، فإنَّ لجوء سُكّان الأراضي الفلسطينية المُحتلة إلى القوة لمقاومة الاحتلال لا يُبرر في حد ذاته استمرار إسرائيل في احتلالها" (الفقرة 23).

- **الحق في تقرير المصير وحق المقاومة في القانون الدستوري اللبناني:**

كما ذكرنا آنفًا، فإنّ مواثيق الجامعة العربية ومنها الميثاق العربي لحقوق الإنسان والاتفاقية العربية لحقوق الإنسان هي جزء لا يتجزأ من الدستور اللبناني، وينصّ الميثاق العربي لحقوق الإنسان في ديباجته على حق الشعوب في تقرير المصير.

كما ينصّ في مادته 2 في الفقرة 3 على أنّ الصهيونية والاحتلال تحدٍّ للكرامة الإنسانية، ويجب العمل على إزالته، وتنصّ المادة نفسها في الفقرة 4 على أنّ: "للشعوب كافة الحق في مقاومة الاحتلال الأجنبي."

وتنصّ الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب على أنّه: "لا تعدّ جريمة، حالات الكفاح بمختلف الوسائل، بما في ذلك الكفاح المسلح ضد الاحتلال الأجنبي والعدوان من أجل التحرر وتقرير المصير، وفقا لمبادىء القانون الدولي".

وبالتالي يصبح حق الشعوب في مقاومة الاحتلال وتقرير المصير، والعمل على إزالة الصهيونية جزءًا لا يتجزأ من الدستور اللبناني.

أضف إلى ذلك أنّ وثيقة الوفاق الوطني تؤكد على وجوب اتخاذ كافة الإجراءات الواجبة لتحرير الأرض، ومنع حق المقاومة يكون قد سلب أحد الأوجه الممكنة لتحرير الأرض وقيد نصّ وثيقة الوفاق الوطني.

3- نزع الحق في السكن: يشكّل ربط إعادة الإعمار بنزع السلاح تعطيلًا لحق المواطنين في السكن؛ وهو حق كفلته جملة المواثيق الدولية لا سيّما المادة 11 من العهد العالمي للحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، في الوقت الذي منح المجلس الدستوري اللبناني حق السكن قيمة دستورية في قراره الرقم 2014/6، وعدّه عنصرًا أساسيًا للاستقرار والأمن والأمان، فتعطيله أو ربطه بشروط سياسية يمثل، بالتالي، تهديدًا للاستقرار برعاية الدولة نفسها، وتعطيلًا لحق ذي قيمة دستورية.

وعليه، فإنّ اتفاق "الإطار" والقرار الصادر عن مجلس الوزراء رقم 23-2 (أخذ العلم بالتفويض) محل البحث، مخالفان لحزمة واسعة من النصوص الدستورية والاتفاقيات الدولية والقوانين اللبنانية النافذة، وبالتالي يكون الاتفاق غير ملزم قانونًا للدولة اللبنانية ومؤسساتها الدستورية، بل منعدم الوجود قانونًا.



المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق

The Consultative Center for Studies and Documentation