

## لماذا التعتري في تشكيل الحكومة وما هي الآليات الدستورية للتأليف؟ المسار يبدأ بالاستشارات النيابية الملزمة وينتهي بثقة مجلس النواب

أكرم حمدان(\*)

استشارات نيابية ملزمة يُطلعه رسمياً على نتائجها.

وتأتي تسمية الرئيس المكلف بتشكيل الحكومة بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية منفرداً لتبين أن مرسوم التكليف لا يعبر عن إرادة رئيس الجمهورية ولكن عن إرادة الأكثرية النيابية المشاركة في الاستشارات الملزمة ويكون المرسوم مستوجب الإصدار فوراً ودون إبطاء.

كذلك لا تجوز عملية تفويض الرئيس من قبل أي جهة نيابية مشاركة في الإستشارات، لأن ذلك يغير في نتيجة هذه الاستشارات الملزمة.

لقد حدد الدستور دور أعضاء مجلس النواب بإعطاء رئيس الجمهورية رأيهم الملزم بشأن الشخصية التي يختارونها لتشكيل الحكومة، وهذا يعني أن دورهم هو دور استشاري ملزم ينتهي بانتهاء التكليف، وهو حقّ دستوري فردي

بمعزل عن السجلات السياسية وتبادل الاتهامات التي تتناول تشكيل الحكومة في لبنان والتي تتكرر في كل مرة وكل محطة تكون فيها البلاد بحاجة إلى حكومة أو أن الاستحقاقات الدستورية تتطلب ذلك، فإنه لا بد من التذكير والتوقف أمام المحطات الدستورية التي تحكم هذا المسار وبالتالي تبيان كيفية تعرض النص الدستوري إلى الخرق والتجاوز ولا سيما من قبل من يُفترض أنهم مؤتمنين عليه وأقسموا على حمايته.

تجمع آراء فقهاء وخبراء العلم الدستوري على أن تشكيل الحكومة يمر بأربعة مراحل تبدأ بالاستشارات النيابية الملزمة، وتنتهي بثقة مجلس النواب.

فالمرحلة الأولى تحصل وفقاً للبند ٢ من المادة ٥٣ من الدستور التي تقول بأن رئيس الجمهورية يسمي رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى

(\*) كاتب متخصص بالشؤون البرلمانية وأستاذ جامعي.

رئيس الحكومة الوزارة بكامل أعضائها، ولأن ذلك يجعل حصته تماثل أو تقل عن حصة أصغر كتلة سياسية أو حزب سياسي، وماذا إذا جرى التصويت في مجلس الوزراء على أمر أساسي أو عادي وصوتت الأكثرية خلافاً لتصويت الوزراء، الذين يمثلون رئيس الجمهورية، فأى هيبة أو معنويات تبقى لرئيس الجمهورية؟ وهل الرئيس بحاجة إلى وزراء يمثلونه وينقلون إليه المعلومات عما يجري في مجلس الوزراء أو في وزارات الدولة، وهو الذي يرأس مجلس الوزراء، عندما يشاء؟

ووفقاً لأحكام الدستور، تبدأ مراحل تشكيل الحكومة مع مجلس النواب، عبر الاستشارات النيابية الملزمة، وتنتهي عند مجلس النواب، لنيل الثقة، وهذا هو الأمر الطبيعي في نظام ديمقراطي برلماني، تعمل الحكومة بموجبه، استناداً إلى ثقة مجلس النواب، وتسقط بعدم إعطائها الثقة أو بسحب الثقة منها، وفقاً للأصول المعتمدة في الدستور.

وهذا السياق الدستوري لا يمكن وقفه أو قطعه، باقتراحات حلول تعطي لمجلس النواب أو لأعضائه حق التدخل في هذا السياق الدستوري، لأن ذلك يخرج عن نصوص الدستور، ويخل بمبدأ الفصل بين السلطات، إذ يلغي ويعطل صلاحية كل سلطة من السلطات، الدستورية أو مشاركتها في تشكيل الحكومة، في حدود دور كل منها، وهذا ما أكد عليه أيضاً مجلس النواب في رده على رسالة رئيس الجمهورية الأخيرة حول التعثر في تشكيل الحكومة باعتبار أن مسار التكليف تحكمه النصوص الدستورية ولا يستطيع المجلس التدخل في هذا المسار.

أما المرحلة الثانية، فيحكمها نص المادة ٦٤ من الدستور (البند ٢) الذي يقول أن رئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة المكلف) يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع

لكل نائب، ولا يستند إلى اختيار كتلة دستورية، متراسة ثابتة ودائمة، وذات كيان مستقل وقائم، تستطيع الطلب إلى رئيس الجمهورية، إعفاء رئيس الحكومة من مهمة تشكيل الحكومة، أو توقيع عريضة من أكثرية مجلس النواب تطلب من رئيس الجمهورية سحب هذه الثقة، لأن ذلك لا سند له في الدستور، ويشكل اختراقاً للسياق الدستوري لتشكيل الحكومة، ويخالف الأصول التي وضعها الدستور لتشكيل الحكومة، ويتعارض مع دور رئيس الجمهورية الذي جعله الدستور شريكاً في تشكيل الحكومة.

إن رئيس الجمهورية يلعب في نظامنا السياسي الديمقراطي البرلماني، دور المرجع والحكم في الصراع السياسي الدائر بين الأحزاب والكتل السياسية التي تتنافس على السلطة، وقد وضعه الدستور في هذا الموقع السامي، فوق الطوائف والأحزاب والصراعات السياسية لحماية النظام والحفاظ على الدولة، وبما لا يجعله فريقاً أو طرفاً في هذا الصراع، فيفقد حياده وتجرده ودوره كحكم.

ولا يمكن الاعتداد بما ورد في اتفاق الدوحة الذي أعطى رئيس الجمهورية حصة في الحكومة، فلا يشكل هذا الواقع عرفاً يمكن الأخذ به، فضلاً عن أنه مخالف للدستور، وهو لا يلاقي قبولاً، ولا شرعية له، ولا يرقى إلى مستوى العرف الدستوري.

كذلك، فإن إعطاء رئيس الجمهورية حصة في الحكومة، من ثلاثة وزراء أو خمسة، أقل أو أكثر، بحجة أن يكون له من يمثله في مجلس الوزراء، أو من يطلعه على ما يجري في مجلس الوزراء، لا يخالف الدستور فحسب، ولكن لا يليق بمقام رئيس الجمهورية ولا بمعنويات الرئاسة، ولا يزيد في صلاحيات الرئيس، بل يضعف من مقامه ومن هيبته الرئاسة، لأنه يختصر وجوده في مجلس الوزراء، بثلاثة أو خمسة أو ثمانية وزراء، وهو الذي يعين مع

الأكثرية النيابية بناءً على الاستشارات الملزمة التي أجراها رئيس الجمهورية (م ٥٣ من الدستور)، وكذلك من مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، لأن مبادئ النظام البرلماني التي يقوم عليها النظام السياسي في لبنان تفرض لقيام الحكومة وبقائها، حيابة ثقة مجلس النواب واستمرار هذه الثقة (المادة ٦٤ والمادة ٦٦ من الدستور).

والمرحلة الثالثة يحكمها نص المادة ٥٣ من الدستور (البند ٤) الذي يقول أن رئيس الجمهورية يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم.

إن ربط ولادة الحكومة بالاتفاق اللازم بين رئيس الجمهورية والرئيس المكلف على تشكيل الحكومة في غير موضعه الدستوري، حيث أن كلمة اتفاق الواردة في النص أعلاه لا تجعل موافقة رئيس الجمهورية على التأليف لازمة لإصدار المرسوم ولكنها أكدت على تميز المرسوم من غيره من المراسيم الانفرادية لرئيس الجمهورية وأوجبت الإصدار بمرسوم ثنائي وليس انفرادياً، تعبيراً عن حالة دستورية ناجزة بتشكيل الرئيس المكلف للحكومة بعد إجرائه الاستشارات النيابية.

وإذا كانت كلمة اتفاق الواردة في النص الدستوري أعلاه لها ذات المفاعيل في مرسوم تشكيل الحكومة ومرسوم استقالة الوزراء أو إقالتهم، فهل يمنع اتفاق الرئيسين نفاذ استقالة وزير أو هل يمنع اتفاق الرئيسين إقالة وزير بقرار من الغالبية الموصوفة في مجلس الوزراء؟.

وإذا كان الجواب لا، (وهو كذلك)، فإن كلمة اتفاق تصبح لا معنى لها إلا تعبيراً عن تشكيل الحكومة كخطوة دستورية ناجزة وإصدار رئيس الجمهورية المرسوم إعلانياً

رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها. وقد أناط هذا النص صلاحية التشكيل برئيس الحكومة المكلف بعد الاستشارات النيابية غير الملزمة، والتي تستوجب الإعلان بموجب مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية بتوقيع مشترك معه من رئيس الحكومة.

في هذه المرحلة يبدأ دور رئيس الحكومة المكلف، فيتواصل مع الكتل النيابية المختلفة ويتداول معها في شأن تشكيل الحكومة، ويطلع على آرائها ويستمع إلى مطالبها، ويعمل على التوفيق بين مطالب الكتل المختلفة، وعلى تذليل الصعوبات، ويأخذ بعين الاعتبار هذه المطالب دون أن يكون مقيداً بتفاصيلها نظراً إلى تعارضها وتضاربها، لا سيما أن الدستور قد أناط به وبرئيس الجمهورية أمر تشكيل الحكومة.

ويبقى الرئيس المكلف على تواصل مع رئيس الجمهورية، فيطلع على الأجواء التي تسود الاستشارات، وعلى مطالب الكتل النيابية، والصعوبات التي يواجهها، ويتداول معه في أمر تذليل هذه الصعوبات، لأن رئيس الجمهورية يلعب دور الداعم والمؤازر والمسهل لعمل رئيس الحكومة المكلف، ولأن تشكيل الحكومة يتم في نهاية الأمر، بالتوافق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

وعندما ينتهي رئيس الحكومة المكلف من استشاراته النيابية، يخلو إلى نفسه، ويضع، بإعتباره رئيساً للحكومة ومسؤولاً عن أعمالها أمام مجلس النواب، تصوراً لتشكيل الحكومة، بما يؤمن الخروج بحكومة منسجمة ومتضامنة وذات فعالية وقادرة على أن تنال ثقة مجلس النواب، ويقترح على رئيس الجمهورية التشكيلة التي انتهى إليها، لكي يصدر رئيس الجمهورية، بالاتفاق معه مرسوم تشكيلها.

هذا الدور الأساسي الذي يضطلع به رئيس الحكومة، يستمد من الثقة التي منحتة إياها

الجمهورية وهي إلزامية ذات طابع إعلاني وهي:  
أ - مرسوم تسمية رئيس الحكومة لإعلان رأي الأغلبية النيابية في استشارات التسمية الملزمة.

ب - مرسوم قبول استقالة الحكومة وهو مرسوم إعلاني إلزامي لأنه ليس من صلاحية رئيس الجمهورية دستورياً رفض استقالة الحكومة.

ج - مرسوم اعتبار الحكومة مستقلة عند استقالة رئيسها أو وفاته أو فقد أكثر من ثلث أعضائها أو عن بدء ولاية رئيس الجمهورية أو عن بدء ولاية المجلس النيابي أو عند نزاع الثقة عنها من قبل مجلس النواب وفي جميع هذه الحالات الموصوفة يكون إصدار المرسوم تعبيراً عن أمر واقع لا رد له ولا مراجعة فيه.

٢ - مراسيم القوانين وتصدر بالتوقيع المزدوج من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وهي خاضعة لمهل تستلزم الإصدار تحت طائلة اعتبارها نافذة مستوجبة النشر بانقضاء المهلة ويصبح المرسوم في وضع ما لا يلزم.

٣ - مقررات رئيس الجمهورية تصدر بتوقيعه مع رئيس الحكومة والوزير المختص، وقد أعطى الدستور في المادة ٥٧ لرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء الطلب إلى مجلس النواب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ويصبح الرئيس عند استعمال هذا الحق في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس في مناقشة أخرى بشأنه وإقراره بالأغلبية المطلقة من الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون وإعادة، كما ورد، يعتبر القانون نافذاً والمرسوم بشأنه يصبح من حال ما لا يلزم.

٤ - في المهل: نصت المادة ٥٦ من الدستور على أن "يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت الموافقة النهائية عليها في

بمشاركة رئيس الوزراء في التوقيع. كذلك فإن مرسوم تشكيل الحكومة هو خطوة إجرائية لا تكتسب بموجبها الحكومة شرعيتها الدستورية إلا بعد نيلها الثقة من المجلس النيابي الذي أوجب الدستور مشاورته الملزمة في التكليف واستشارته في التأليف.

وبعد أن يقترح الرئيس المكلف التشكيلة الحكومية على رئيس الجمهورية، يصدر الرئيس مرسوم تشكيلها بالاتفاق مع رئيس الحكومة، وهذا يعني أن رئيس الجمهورية، بما هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يلعب دوراً دستورياً أساسياً في تكوين السلطة الإجرائية، ودوره ليس عارضاً أو عابراً أو متلقياً، بل يمكنه أن يبدي ملاحظات بشأنها أو يطلب تعديلات عليها، لأن الحكومة لا يتم تشكيلها بحسب نص الدستور إلا بموافقة رئيس الجمهورية، بما يجعله مقتنعاً ومطمئناً إلى توفر المقومات اللازمة لنجاحها وتحقيقها للمصلحة الوطنية.

وهذا التشارك أو التوافق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، على تشكيل الحكومة، وإن كان يأخذ بعين الاعتبار مطالب القوى السياسية، إلا أنه لا يعني أن هذه القوى تستطيع أن تفرض إرادتها على الرئيسين في الصيغة التي يعتمدانها في تشكيل الحكومة، سواء في تسمية وزرائها أم اختيار الوزارات التي تشاء أو عدد الوزراء، أو تمنع تشكيل الحكومة أو تنتزع من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة حقهما الدستوري في تشكيل الحكومة، وإلا أصبنا في نظام مجلسي، وليس في نظام برلماني.

لقد أنط الدستور برئيس الجمهورية في المادة ٥٤ منه إصدار المراسيم على أنواعها وهناك ثلاثة أنواع من المراسيم وتوقيعها ونشرها لإعلان نفاذها دستورياً.

١ - مراسيم بالتوقيع المنفرد لرئيس

خص صلاحيات رئيس مجلس الوزراء: "يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها. وعلى الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها. ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استئصالها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

ينتهي مسار تشكيل الحكومة، وفقاً للسياق المتكامل والمتتابع في المرحلة الرابعة، وهي مرحلة مثول الحكومة أمام مجلس النواب لنيل الثقة، وبعد أن تتقدم ببيانها الوزاري، وذلك في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها.

في الخلاصة، لا بد من وضع حد لهذا الصراع السياسي بالعودة إلى احترام الدستور ونصوصه ووضع تصور لمعالجة مشاكل لبنان الاقتصادية والمالية والاجتماعية، وإلا فإن التاريخ سيُسجل لمن ترك لبنان ينهار أنه نال أيضاً أعلى نسبة ومستوى من انتهاك الدستور، إلا إذا كان هناك من نوايا مبيتة تُهدد (لا سمح الله) للانقلاب على الدستور من خلال تكريس بعض الأعراف في الممارسة.

خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها. أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بموجب استعجال إصدارها، فيجب عليه أن يصدرها خلال خمسة أيام ويطلب نشرها. وهو يصدر المراسيم وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية وإذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره". إن هذه النصوص تُعبر عن إرادة حرة مطلقة تؤكد أن إصدار المراسيم ليس لرئيس الجمهورية وإنما هي وظيفة إعلانية إلزامية محكومة بالمهل الدستورية دون أي تدخل ذاتي من الرئيس إلا بطلب إعادة النظر في القوانين والقرارات الحكومية وتصبح بعدها مستوجبة الإصدار والنشر للنفاد.

كما أن المادة ٦٥ من الدستور لم يرد فيها أي نص على استشارات بين رئيس الحكومة المكلف ورئيس الجمهورية للتأليف إلى جانب الاستشارات النيابية.

وفي المرحلة الرابعة يبقى موضوع منح مجلس النواب الثقة للحكومة العتيدة انطلاقة من نص المادة ٦٤ من الدستور، (المند ٢)، فـ ما

## المراجع

- الدستور اللبناني وتعديلاته، موقع مجلس النواب.
- د.خالد قباني، "آلية تشكيل الحكومة في الدستور والملابسات"، جريدة اللواء، ١٥ تشرين الأول، ٢٠١٨.
- د.خالد قباني، "آلية تشكيل الحكومة في الدستور والملابسات"، جريدة النهار، ٢٣ كانون الثاني، ٢٠٢١.
- المحامي كمال حديد، "وجهة نظر دستورية في المسألة الحكومية من التكليف والتأليف إلى المرسوم"، ٢٩ كانون الثاني ٢٠٢١.