

دور مجلس الوزراء في الحكم والإدارة وعلاقته بالمجلس النيابي

د. محمد مشيك (*)

المقدمة

يعتبر النظام السياسي اللبناني أنه نظام برلماني، حيث جاء في مقدمة الدستور، الفقرة (ج) أن "لبنان جمهورية برلمانية..."، وجاء في الفقرة (هـ) أن "النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها".

قسّم الدستور اللبناني السلطات في الدولة اللبنانية إلى ثلاث سلطات، حيث تختلف كل منها من ناحية تشكيلها وصلحياتها. وهي كالتالي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، ويشكل مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم الركائز التي يقوم عليها النظام البرلماني في لبنان.

وما يهمنا في بحثنا هذا دور مجلس الوزراء اللبناني في الحكم والإدارة وعلاقته بالمجلس النيابي، وذلك وفقاً لما نصّ عليه الدستور اللبناني.

أجريت التعديلات الدستورية بموجب وثيقة

الوفاق الوطني لعام ١٩٩٠، وأحدثت تغييرات جذرية في المؤسسات الدستورية، حيث أنيطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء اللبناني مجتمعاً.

بمقتضى القانون الدستوري رقم ١٨/٩٠، أصبح مجلس الوزراء اللبناني الركن المؤسساتي للسياسة العامة في الدولة اللبنانية، وهو المسؤول عن تنفيذها، ويرأسه رئيس الحكومة. فالغيت الهيمنة، وحلت مكانها المشاركة والمناصفة وحكم الجماعة والأكثرية المركبة بطلب الثلثين.

أعطت المادة (١٧ بعد التعديل) مؤسسة مجلس الوزراء اللبناني دوراً مهماً للتحرك في جميع الاتجاهات، الداخلية والخارجية، أو لجهة الحكم والإدارة، وكذلك الأمر لجهة علاقته بمجلس النواب أو لجهة إعداد الموازنة، وغيرها، أو لجهة ممارسته السلطة التنظيمية. إن تعديل هذه المادة كما هي الآن، قد تستقيم في الدول

(*) دكتوراه في القانون الدستوري.

أصبح مجلس الوزراء مؤسسة مهمة، فجاءت النصوص أكثر دقة لجهة دور وصلاحيات مجلس الوزراء وصلاحياته التي تتوزع على الآتي:

أولاً - دور مجلس الوزراء في تعيين الموظفين وإقالتهم:

إنّ الدستور اللبناني لعام ١٩٩٠ يعطي مجلس الوزراء صلاحية تعيين الموظفين وإقالتهم، وبالتالي أصبح تعيين الموظفين من اختصاص مجلس الوزراء، بعد أن كان من يمارس هذه الصلاحية هو رئيس الجمهورية. وخصوصاً أن قرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزاً ذاتياً، بل يكون هذا المركز موجوداً سلفاً بفعل الأنظمة والقوانين، وهذا الوجود لا يتأثر بشخص شاغل الوظيفة^(٢).

وعليه، وطبقاً للوضع التنظيمي الذي يسود علاقة الموظف بالإدارة، فإنه يتعين على هذه الأخيرة تطبيق كل القوانين والأنظمة بحقه. وعلى هذا، فإن للموظف أن يتذرع بحقوقه المستمدة من القانون، وأن يطالب الإدارة باحترام هذه الحقوق^(٣).

وتجدر الإشارة إلى أنّ "قانون الموظفين يعطي صلاحية تعيين الموظفين إلى رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء بالنسبة إلى الفئة الأولى وبموجب مرسوم عادي فيما خصّ بقية الموظفين. وتحت حجة قانونية واهية، واستناداً إلى قانون الموظفين، مازال ترفيع الموظف من الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية، وهي من الفئات العليا في الوظيفة العامة يتمّ

الديمقراطية التي لا تعاني ما يعانيه لبنان من انقسام بين الطوائف، حتى داخل الطائفة الواحدة واختلاف الآراء والطروحات السياسية بين جهة وأخرى^(١). للوهلة الأولى نجد أنفسنا أمام مؤسسة قوية استناداً إلى المادة ٨٦، لإجراءات الواسعة (المادة ٦٥ بعد التعديل) وإناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وتمثيله مختلف التيارات السياسية والطائفية.

ومع ولادة مؤسسة مجلس الوزراء اللبناني، وضعت أسس العمل الجماعي، فما هو دور مجلس الوزراء على صعيد الحكم والإدارة، وما علاقته بالمجلس النيابي؟

سنحاول الإجابة عن هذه التساؤلات في فصلين: الأول نتناول فيه صلاحيات مجلس الوزراء في الحكم والإدارة، وفي الفصل الثاني نتناول صلاحيات مجلس الوزراء فيما خصّ علاقته بالمجلس النيابي.

الفصل الأول

صلاحيات مجلس الوزراء في الحكم والإدارة

جاءت المادة (٦٥) من الدستور اللبناني لعام ١٩٩٠، لتنصّ على الصلاحيات الجديدة التي يمارسها مجلس الوزراء لجهة الحكم والإدارة، ففي الفقرة ١- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات، وفي الفقرة ٢- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء.

بموجب التعديلات الدستورية الأخيرة،

(١) ينظر: أمين عاطف صليبا، شرح أحكام الدستور اللبناني مع بعض النصوص القانونية المتممة له، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ١١٧.

(٢) ينظر: محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الطلبي الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ٢٢٨.

(٣) مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم ٣١٦ تاريخ ٢١/٢/١٩٦١، المجموعة الإدارية السنة الخامسة ١٩٦١، ص ١١٥.

التي تقوم بها السلطة التنفيذية، ونظراً إلى أهمية هذه الصلاحية، وخصوصاً في الأوضاع التي مر بها لبنان، والتقسيمات الطائفية، كان لا بد من أن يملك حق التصرف بالقوات المسلحة هو مجلس الوزراء، وأن ينحصر دور رئيس الجمهورية بتوجيه الأوامر والتعليمات إلى هذه القوى طبقاً لقرارات مجلس الوزراء^(٥).

وإذا كانت السياسات الأمنية من الأدوار المهمة، جاءت التعديلات الدستورية بموجب اتفاق الطائف (١٩٩٠)، لتؤكد على أن السلطة الاجرائية أصبحت بيد مجلس الوزراء الذي تخضع له القوات المسلحة، والتي حدّد الدستور قائدها الأعلى بموجب المادة (٤٩) وهو رئيس الجمهورية، حيث يظهر التناقض واضحاً بين المادتين فكيف يكون رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، أي رئيس كل السلطات، ومن ثمّ نخضعه، من خلال هذه المادة، الى سلطة مجلس الوزراء! ويرى الدكتور أمين صليبا أن هذا المخرج الذي اعتمد - في تعديل الطائف - للخروج من إشكالية علاقة رئيس الجمهورية بقائد الجيش، منذ فجر الاستقلال لم تكن موفقة^(٦).

من حيث المبدأ الخضوع يكون للقائد وليس العكس، فظهرت إشكالية أتخضع القوات المسلحة للسلطة الاجرائية، أمّ لرئيس المجلس الأعلى للدفاع (رئيس الجمهورية)؟

يعتبر الدكتور "صالح طليس"، أنّ "التوجّه بإخضاع القوات المسلحة إلى سلطة مجلس الوزراء، المسؤول أمام البرلمان، هو توجه

بموجب مرسوم عادي باعتبار أنّ الترفيع ليس تعييناً، في حين أنّ تعيين موظّف في الفئة الخامسة يحتاج إلى قرار مجلس الوزراء مع ما يترتب على الترفيع من صلاحيات هي أوسع وأهمّ بكثير من صلاحيات موظفي الفئة الأولى"^(٤).

إن الموظفين هم أداة الدولة التنفيذية، وتبعاً لذلك فإن تعيينهم وإقالتهم وقبول استقالتهم يجب أن يتم من قبل مجلس الوزراء.

ثانياً - دور مجلس الوزراء في الرقابة الذاتية:

يعطي هذا الدور لمجلس الوزراء ديناميكية في التحرك وفقاً لدستور ١٩٩٠، حيث كان رئيس الجمهورية من يمار هذا الدور بموجب الصلاحيات المعطاة له وفقاً لنصوص دستور ١٩٢٦. إن إعطاء صلاحية إقالة الوزراء لمجلس الوزراء، يعدّ من قبيل الرقابة الذاتية وخصوصاً إذا كان أحد الوزراء مقصراً في عمله.

وتجدر الإشارة إلى أنّه قبل استقالة حكومة الرئيس "حسان دياب"، كان هناك حديث عن تغيير وزاري في الحكومة، حيث أجري تعديل في وزارة الخارجية، إلا أنّ هذا التعديل جاء بعد استقالة الوزير "ناصر حتى" وتعيين "شربل وهبة" خلفاً له.

ثالثاً - دور مجلس الوزراء في السياسات الأمنية:

تعتبر السياسات الأمنية من الأدوار المهمة

(٤) زهير شكر، رئيس الجمهورية في لبنان بعد الطائف من حاكم مطلق إلى شريك، وقائع المؤتمر السنوي الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية بين النصّ الدستوري والممارسة السياسية، موقع الجامعة اللبنانية مركز المعلوماتية القانونية: (UL.EDU.LB) (تاريخ الزيارة ١/٥/٢٠٢١).

(٥) ينظر: خليل الهندي وأنطوان الناشف، الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لا.ط.، ٢٠٠٠، ص ١٦٥.

(٦) ينظر: أمين عاطف صليبا، م.س.د.، ص ١٧٠.

حق الاصدار والنشر فقط، كما هو الوضع بالنسبة إلى اللوائح المصوت عليها في مجلس النواب.

الثاني: بالنسبة إلى القرارات التي كانت تصدر عن رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء، فإن مجلس الشورى اللبناني كان يحسب هذه الموافقة إجراء شكلياً عادياً وليس مشاركة في الصلاحية، كما هو الأمر في الاجتهاد الإداري الفرنسي. وعلى هذا تكون التعديلات الأخيرة قد نقلت الصلاحية من مؤسسة سياسية إلى أخرى وليس المشاركة في اتخاذ القرار فقط.

أولاً: دور مجلس الوزراء في إقرار الموازنة العامة

تكتسب الموازنة العامة أهمية كبرى خصوصاً مع تطور وظائف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والسياسية. بعد التعديلات الدستورية بموجب اتفاق الطائف لعام (١٩٩٠)، أصبح مجلس الوزراء يتولى هذه الصلاحية منفرداً، ويقتصر دور رئيس الجمهورية على النشر والاصدار. وقد نصت المادة ٨٦ (بعد التعديل) " إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعوان المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا، ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى

ديمقراطي، وينسجم مع التحولات التي أقرها دستور الطائف، لجهة تصنيف النظام السياسي اللبناني كنظام ديمقراطي برلماني، إضافة إلى اعتماده بعض وسائل الديمقراطية التوافقية المعتمدة في بعض دول أوروبا الوسطى، وخصوصاً سويسرا وبلجيكا، والتي تنسجم مع خصوصية المجتمع اللبناني التي تفرض نوعاً من القيادة الجماعية" (٧).

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الأعلى للدفاع يؤدي اليوم دوراً مهماً بالنسبة إلى الأزمة الصحية (كورونا)، حيث تأتي مقرراته مؤثرة وخصوصاً فيما يتعلق بتطبيق التعبئة العامة الصحية وتمديدها.

الفصل الثاني

علاقته بالمجلس النيابي

ومثلما ذكرنا في المقدمة أن النظام البرلماني نظام قائم على الفصل بين السلطات وتوازنها (الفقرة ٥ من مقدمة الدستور لعام ١٩٩٠)، فإنه يؤكد من جهة أخرى على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أضافت التعديلات الجديدة ثلاث صلاحيات هي: صلاحية المبادرة التشريعية المادة (١٨)، وصلاحية حل مجلس النواب المادة (٦٥) فقرة ٥ - ٥، والسلطة التنظيمية المادة (٦٥). وقبل استعراض هذه الصلاحيات، لا بد من الإشارة إلى أمرين:

الأول: إن تسمية "مرسوم" التي كانت تطلق عرفاً على قرارات رئيس الجمهورية، أصبحت اليوم بعد التعديلات الأخيرة تطلق أيضاً على قرارات مجلس الوزراء، مع أن صلاحية رئيس الجمهورية بشأنها تقلصت إلى

(٧) صالح طليس، دراسة في النصوص القانونية المنظمة للعمل الأمني في لبنان، ٢٠١٠، دراسة منشورة على موقع مركز المعلوماتية القانونية: (UL.EDU.LB).

بري"، لجريدة الاتحاد في عددها الأول الصادر بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠١٧، بأن إقرار الموازنة سيخفف من نسبة الفساد.

وأما في العام ٢٠٢١ هناك اشكالية حول صلاحية حكومة تصريف الأعمال (حكومة الرئيس حسان دياب) بإعداد مشروع الموازنة العامة (مع وجود رئيس مكلف لتشكيل حكومة جديدة الرئيس "سعد الحريري")، خصوصاً مع وجود أزمات اقتصادية واجتماعية وصحية تحتم على مجلس الوزراء القيام بإجراءات استثنائية للتخفيف من هذه الأزمات.

ثانياً - دور مجلس الوزراء في إقرار مشاريع القوانين المستعجلة ووضعها موضع التنفيذ:

نصت المادة ٥٨ من الدستور (بعد التعديل): "كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً مشيرة إلى ذلك في مرسوم الاحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت به، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء". طراً على هذه الصلاحية المقررة في المادة ٥٨ تغييران:

أولاً: أصبح مجلس الوزراء يمارس هذه الصلاحية، وثمة دور أساسي لرئيس الجمهورية وهي الامكانية المتاحة له بإصدار المرسوم القاضي بتنفيذ مشروع القانون المعجل، فالرئيس غير ملزم بإقرار مجلس الوزراء بدليل كلمة "يمكن".

ثانياً: تنبه المشرع الدستوري للنقص الحاصل، وحدد أن المهلة تبدأ بعد طرح

المجلس مرعياً ومعمولاً به، ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل. على أنه في مدة العقد الاستثنائي المذكور تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق، وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً، ويضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة، ويحذف منها ما أسقط من الاعتمادات الدائمة، وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية".

في ظل عدم إقرار الموازنة في لبنان منذ العام ٢٠٠٦، وهذا له تأثير في العلاقة بين السلطات الدستورية، ويستتبع عدم إمكانية مراقبة شفافية الإيرادات والانفاق في وزارة المالية. وعليه، وبما أن لا وجود لموازنة، فإن الإنفاق يتم استناداً إلى القاعدة الاثني عشرية التي تنص عليها المادة ٨٦ من الدستور.

وبعد تشكيل حكومة الوحدة الوطنية في أيار ٢٠٠٨، برئاسة الرئيس سعد الحريري (بعد اتفاق الدوحة)، كان هناك من يطالب الحكومة باسترداد مشاريع الموازنات، وإدخال تعديلات عليها ومن ثم إحالتها مجدداً إلى المجلس النيابي ليصار إلى درسها وإقرارها، وذلك قبل إرسال مشروع موازنة العام ٢٠٠٩^(٨).

جاء العام ٢٠١٧ مع جملة من التسهيلات السياسية بين الأقرقاء اللبنانيين، وهذا ما أنتج اتفاقاً على مشروع الموازنة، والتي أحييت الى المجلس النيابي، لمناقشتها خلال العقد العادي للمجلس وإقرارها.

وفي تصريح لرئيس المجلس النيابي "نبيه

(٨) جريدة الأخبار، عدد ٦٦٨، ٤ تشرين الثاني ٢٠٠٨.

أو رده دون التعرض لصفة الاستعجال.

المادة ١١٤: "يتمتع المجلس بالسلطة التنفيذية أو المشروع المعجل فور وروده على اللجنة أو اللجان المختصة التي يتوجب عليها درسه ووضع تقرير بشأنه خلال مهلة اقصاها ١٥ يوماً تبدأ من تاريخ طرح المشروع على السبلس".

المادة ١١٥: "عند طرح المشروع المعجل على المجلس، لرئيس المجلس عفوياً أو بناء على طلب نائب أو أكثر أن يستشير المجلس في درس المشروع مباشرة دون أن يسبق ذلك أي نقاش".

من المتعارف عليه أن فاقد الشيء لا يعطيه، فالسلطة التي لا تملك إعطاء المشروع صفة الاستعجال لا تستطيع بالتالي نزع هذه الصفة عنه^(١١). والحقيقة أن إضفاء صفة الاستعجال تقرره الحكومة لأنها هي التي قررت، أن المشروع يفترض الإسراع في التشريع. وطالما بإمكان البرلمان رد مشروع القانون المعجل فلا مبرر لاعطائه صلاحية نزع صفة الاستعجال.

لم تستخدم المادة ٥٨ من الدستور بصورة متتالية من قبل السلطة التنفيذية إلا في عهد الرئيس كميل شمعون. واستمر الرؤساء اللاحقون في اللجوء إلى المادة ٥٨ بصورة دائمة، بإستثناء الرئيس شارل حلو الذي خفف عن قصد من استخدام مضمون المادة ٥٨.

ويرى الدكتور "زهير شكر" أن الدستور عندما نص صراحة على أن التشريع في مجالات محددة يتم بواسطة القانون لم يكن بهدف تقييد صلاحية التشريع في هذه الحالات،

المشروع على المجلس وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها.

قام جدل بين النواب حول موضوع المهلة، وتقرر ألا تحسب فترة الاستقالة من ضمن الأربعين يوماً، بل تحسب هذه المهلة من تاريخ تأليف حكومة جديدة أو من تاريخ عودة الحكومة المستقيلة عن استقالتها، لأنه لم يكن في إمكان المجلس النيابي بت المشاريع المعجلة لعدم إمكان حضور الحكومة المستقيلة لجلسات المجلس النيابي وهي مستقيلة، وبالتالي لا يكون بمقدور المجلس النيابي الحؤول دون نشر هذه المشاريع بمراسيم^(٩). هل تدخل دورة انعقاد تشريين المخصصة لدراسة الموازنة في حساب المهلة؟

أجابت المادة ٣٢ من الدستور عن هذا السؤال. إن جلسات العقد الثاني، أي دورة تشريين، مخصصة للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر^(١٠).

يضاف إلى ذلك أن المواد ١١٣-١١٤-١١٥ من النظام الداخلي للمجلس النيابي الصادر في ١٩٩١/٦/٦ تنص على ما يأتي:

المادة ١١٣: "عندما تمارس الحكومة حقها المنصوص عليه في المادة ٥٨ من الدستور فتقرر بموافقة مجلس الوزراء إعطاء مشروع قانون صفة الاستعجال مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة، لا تبدأ مدة الأربعين يوماً إلا من تاريخ طرح المشروع على المجلس بعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبيت به".

- يمكن للمجلس إقرار المشروع أو تعديله

(٩) جريدة النهار ١٢/١٠/١٩٨٠، نقلاً عن محي الدين القيسي، م. س. ذ.، ص ٩٨.

(١٠) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري للمؤسسات الدستورية، ج ١ و ٢، ٢٠٠٦، ص ٧٩٧.

(١١) ينظر: محي الدين القيسي، م. س. ذ.، ص ٩٥ و ٩٦.

المبادرة التشريعية الحكومية هي الأكثر أهمية نظراً إلى موقع السلطة التنفيذية ما يمكنها من الاطلاع على حاجات البلاد التي تتطلب إما تعديلاً في التشريع القائم، وإما تشريعاً جديداً. ولذلك فإن الفقه الدستوري يرى في صلاحية الحكومة في اقتراح القوانين نتيجة وظيفتها ودورها الإداري والسياسي^(١٣). هذا وقد أثار اقتراح الحكومة مشاريع القوانين جدلاً كبيراً بين فقهاء القانون الدستوري حول تحديد ماهية الاقتراح الحكومي وطبيعته.

الفكرة السائدة في الدستور أنّ للاقتراح مركزاً أساسياً في عملية التشريع لأنه يمكن المجلس من النظر في مشروع القانون وتقريره، إلا أن الاقتراح، وإن كان الأصل في إنشاء القانون فهو ليس القانون ذاته، لأنّ حق تقرير القانون أو رفضه يعود إلى المجلس وحده. فالحكومة عند ممارستها حق الاقتراح لا تظهر في الحقيقة سوى نشاطها الإداري^(١٤).

وهذه التشريعات لا يجوز دستورياً، وفي الأحوال العادية، صدورها إلا بقانون، وأهم التشريعات اللبنانية هي وليدة مراسيم اشتراعية^(١٥).

ب - تقديم مشروع القانون وسحبه

يُقدّم الاقتراح الحكومي على شكل مشروع قانون، ويصدر عن رئيس الجمهورية بموجب مرسوم موقع منه ومن الوزير والوزراء المختصين. وقد درجت العادة على إرفاق المرسوم بكتاب بالأسباب الموجبة. ولكن هل

بل بهدف منع الحكومة من التصرف بموجب مراسيم في هذه المجالات التي اعتبرها المشرع الدستوري مجالات هامة وحيوية (الحريات العامة، تعديل الدستور، الضرائب، المعاهدات). والدليل على ذلك أن المادة (١٩) من الدستور تنص على أنه لا ينشر قانون ما لم يقره المجلس. فنص هذه المادة الأخيرة يتعارض مع نص المادة (٥٨) لأن الأخيرة تسمح بنشر قانون لم يقره المجلس. وعليه فإن شكر يضيف، أن بإمكان الحكومة اقتراح مشاريع القوانين المعجلة في مختلف الموضوعات باستثناء تلك التي نص الدستور صراحة على أصول خاصة لقرارها (المادة ٨٦ المتعلقة بالموازنة أو المادة ٧٦ المتعلقة بتعديل الدستور)^(١٦)، إلا أنه قد أسيء استخدام هذه الصلاحية في موضوعات أخرى.

ثالثاً - دور مجلس الوزراء في المبادرة التشريعية

إنّ اقتراح مشاريع القوانين هو من الصلاحيات التقليدية للسلطة الإجرائية في النظام البرلماني، فالمادة (١٨) الجديدة حصرت حق المبادرة التشريعية بمجلس النواب وبمجلس الوزراء. وقد نصت: "لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين. ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب".

أ - المبادرة التشريعية وطابعها في نظر الفقه في لبنان، كما في الدول البرلمانية، إن

(١٢) ينظر: زهير شكر، م. س. د.، ص ٨٠٠.

(١٣) ينظر: زهير شكر، م. س. د.، ص ٧٨٨.

(١٤) ينظر: حسن الحسن، الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية، لا. د.، بيروت، ١٩٧١، ص ١٦٨.

(١٥) ينظر: محمد المجذوب، القانون الدستوري، والنظام السياسي في لبنان، وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٢، ص ٣٥٠.

رئيس الجمهورية من الحكومة حل البرلمان.

إنّ تضيق حق الحل إلى حد جعله شبه مستحيل هو من أهم التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ إذ عدل جذرياً في طبيعة النظام. فبعد أن كان أقرب إلى النظام الرئاسي أو البرلمانية الأورليانية التي يؤدي فيها رئيس الجمهورية دوراً أساسياً في إدارة شؤون الدولة ومنها حل البرلمان أصبح أقرب إلى النظام المجلسي بحيث أصبحت الحكومة التوافقية تمثل تركيبة البرلمان أو أشبه ببرلمان مصغر.

ولقد أدى هذا التعديل إلى إضعاف الأدوار الرقابية بين السلطات الدستورية. فالبرلمان لن يقدم على حجب الثقة عن حكومة تمثله. والحكومة عاجزة عملياً عن حل البرلمان. ولذلك فإن أداء الحكومة ونجاحها يرتبط إلى حد كبير بتوافق رؤساء الكتل البرلمانية الكبيرة على القضايا التي تعرض على مجلس الوزراء، واختلافها يؤدي إلى شل العمل الحكومي وعجزها عن مواجهة البرلمان باتخاذ القرار المناسب.

إنّ هذه المادة وإن جاءت بتعديلات أساسية وجوهريّة ترتبط بأداء السلطة الإجرائية وتحديداً سلطة مجلس الوزراء. إلا أنّها لم تؤد إلى تسهيل أعمال هذه السلطة بما يخدم المصلحة العليا للدولة^(١٨). وعدم اجتماع البرلمان طيلة العقد الثاني الممتد من ١٥ آذار إلى آخر أيار، هل يبرر حل البرلمان من قبل الحكومة؟

الدليل على ذلك أن لبنان لم يضع موازنة منذ العام ٢٠٠٨، وهناك حالة شلل، فالبرلمان لا يقوم بواجبه، والحكومة أيضاً مقصرة في

بإمكان الحكومة أن تسترد مشروع القانون الذي سبق أن تقدمت به؟

للحكومة حق استرداد مشروعات قوانينها، ويكون ذلك بموجب مرسوم. ويمكن الاسترداد في أي مرحلة من مراحل دراسة المشاريع في المجلس^(١٦).

رابعاً - دور مجلس الوزراء في حل مجلس النواب

يمثل دور مجلس الوزراء في صلاحية حلّ المجلس النيابي، من التوازنات المطلوبة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، خصوصاً مع وجود دور مقابل للمجلس النيابي يتمثل بالرقابة على الحكومة وصلاحية سحب الثقة منها الأمر الذي يؤدي إلى إسقاطها.

يعدّ حل المجلس النيابي من الموضوعات الأساسية، التي تحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء بعد أن يطلب رئيس الجمهورية منه ذلك. فقد حددت المادتان ٦٥ و ٧٧ شروط الحل. ويقتصر حل المجلس على ثلاث حالات:

الحالة الأولى: إذا امتنع مجلس النواب عن الاجتماع لغير أسباب قاهرة طوال عقد عادي أو طوال عقدين متواليين أو استثنائيين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر. بالنسبة إلى الأسباب القاهرة، يعود تقديرها إلى السلطة الإجرائية صاحبة الصلاحية بحل المجلس^(١٧).

الحالة الثانية: في حال رد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل.

الحالة الثالثة: عندما يقع الخلاف بين البرلمان والحكومة حول تعديل الدستور، فيطلب

(١٦) ينظر: حسن الحسن، م. س. د. ص ١٦٧.

(١٧) ينظر: زهير شكر، م. س. د. ص ٨٦٥.

(١٨) ينظر: أمين عاطف صليبا، م. س. د. ص ١٧٣.

المجلس للجلسة التشريعية، لكن المردة ضد تعطيل عمل مجلس النواب، وبالتالي، وحسب المصادر النيابية، فإن القوى المسيحية ستقاطع جلسة التشريع، على ما جاء في "الديار".

وأما بالنسبة إلى تعديل الدستور، فإن الأمر خاضع للموازنين الإقليمية، من الصعوبة تعديل الدستور ما لم يكن ثمة شبه اجماع بين القوى البرلمانية الممثلة للطوائف ورضى من القوى الإقليمية النافذة. الرئيس الهرأوي والرئيس لحدود والرئيس سليمان دعوا أكثر من مرة إلى ضرورة تعديل الدستور لتطوير الصيغة وتصويب بعض النواقص فيها. التيار الوطني الحر يدعو باستمرار إلى تعديل الدستور لجهة إعادة بعض الصلاحيات إلى رئيس الجمهورية. وأيضاً فإن "حزب الله"، من الجهات السياسية التي تطالب بإجراء بعض التعديلات على اتفاق الطائف.

إنّ المواءمة بين النظام السياسي اللبناني والممارسة العملية على صعيد مجلس الوزراء اللبناني، تتطلب إيجاد حلول بديلة تدخل الأحزاب اللبنانية في سياسات جديدة ترعى حقوق المواطنين بطرق تتفق مع القواعد الدستورية.

خاسماً - دور مجلس الوزراء بممارسة السلطة التنظيمية

بموجب اتفاق الطائف، أقرت صيغة الحكم المشترك وبالتالي الانتقال من صيغة حكم الفرد إلى حكم المؤسسات، فتمثل جميع الطوائف تمثيلاً عادلاً، و توزع الحقائق الوزارية بين المسلمين والمسيحيين مناصفة. ولا يجوز إحداث وزارات أو إلغاء وزارات إلا بقانون. وتضم كل وزارة مديرية عامة واحدة أو أكثر، وتقسّم المديرية العامة إلى مديريات ومصالح، وتقسّم المديريات والمصالح إلى دوائر وأقسام،

أداء واجباتها في إعداد مشروع الموازنة وإحالتها إلى البرلمان ضمن المهلة الدستورية التي تجيز لها نشر مشروع الموازنة، في حال تخلف البرلمان في إقرارها في دورة تشريع العادية ودورة كانون الثاني الاستثنائية.

فرئيس المجلس النيابي نبيه بري، يدعو دائماً المجلس إلى الاجتماع ويضع على جدول الأعمال، سناً إلى الدستور، موضوع مناقشة الموازنة، إلا أن الأفرقاء السياسيين دائماً ما يعطلون ذلك. واليوم نحن في العام ٢٠١٥، ونصرف على القاعدة الاثني عشرية. الكتل المسيحية من ٨ و١٤ آذار، بدءاً من التيار الوطني الحر والقوات اللبنانية والكتائب والمردة، ما زالت على موقفها من عدم المشاركة في أي جلسة تشريعية "فضفاضة قبل انتخاب رئيس للجمهورية".

الكتل المسيحية الأربع متفقة على هذا المبدأ وتمسكة به، على الرغم من أن معارضة كل كتلة تنطلق من اعتبارات وخلفيات، فالتيار الوطني الحر، وبعد أن كان الرئيس نبيه بري قد اتفق مع العماد ميشال عون على التشريع، عاد التيار الوطني وأعلن رفضه حضور الجلسة التشريعية التي كان سيدعو إليها الرئيس "نبيه بري".

بينما القوات اللبنانية ترفض أي تشريع "فضفاض" قبل انتخاب رئيس الجمهورية، لكنها مع تشريع الضرورة فيما يتعلق بالموازنة وسلسلة الرتب وانتخاب الرئيس، وهناك توافق مع تيار المستقبل، بينما يرفض حزب الكتائب التشريع بالمطلق قبل انتخاب الرئيس. أما تيار المردة فهو مع تشريع الضرورة المحدود، ويتلاقى مع موقف القوات اللبنانية لجهة أن انتخاب الرئيس والموازنة هما بندان يقومان على مشاريع القوانين السبعة التي وضعتها على جدول الأعمال هيئة مكتب

والقانون هو الذي ينشئ المديرية العامة والمصالح^(١٩).

ولكي يتحول إلى حكم مؤسسي، نصّ اتفاق الطائف على إنشاء مقر خاص لمجلس الوزراء، وتعيين أميناً عاماً له، وفرض وضع محضر جلسات لجلسات مجلس الوزراء يوقعه رئيسه. كذلك حدد أصولاً لانعقاد هذه الجلسات، واتخاذ القرارات فيها، وضرورة وضع جدول أعمال محدد، وأيضاً انعقاد الجلسة بنصاب ثلثي أعضاء المجلس، لأن الأمور الأساسية والخلافية يقتنسي إقرارها بأكثرية الثلثين. فيتخذ قراراته بالتوافق وإلا فبالتصويت بأكثرية الحضور في المواضيع العادية وبأكثرية ثلثي عدد الحكومة في المواضيع الأساسية^(٢٠).

إن الهيئات التي يحق لها ممارسة السلطة التنظيمية في لبنان هي، مجلس الوزراء، الوزراء وبعض السلطات الإدارية الأخرى كالسفير العام والمحافظ والقائمقام والمجلس البلدي^(٢١). ويتميز مدى السلطة التنظيمية في لبنان بمبدأين: **المبدأ الأول:** وجود بعض الأمور التي يتعين إبقاؤها من اختصاص السلطة التشريعية، بحيث لا يمكن للسلطة التنفيذية بما لها من سلطة تنظيمية التعرض لها.

المبدأ الثاني: ضرورة احترام السلطة التنظيمية للنصوص التي تعلمها. وعليه، فإن المادة ٦٥ من الدستور (بعد التعديل) في فقرتها الأولى نصت على أن من صلاحيات مجلس الوزراء وضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.

أ - أنواع المراسيم التنظيمية:

لا يمكن ممارسة السلطة التنظيمية من دون الاستناد إلى القانون. تبعية النظام للقانون هي نتيجة لمبدأ تسلسل القواعد القانونية. فمجلس الوزراء يمارس سلطة تنظيمية تبعية. فهو ملزم باحترام مضمون القانون وعدم تجاوزه تحت طائلة إمكان الإبطال من قبل مجلس شوري الدولة بناء على مراجعة من قبل المعيّنين بالمرسوم التنظيمي^(٢٢).

ثمّة نوعان من المراسيم. مراسيم تنظيمية ذات صفة عمومية، ومراسيم إفرادية لها صفة خصوصية. وهذان النوعان من القرارات هما قرارات إدارية ولكن ذات محتوى ومضمون مختلفين. وميز المجلس الدستوري اللبناني بين ثلاثة أنواع من النصوص التنظيمية:

١ - المراسيم التي تتعلق إما بالسوسوعات الأساسية المحددة في الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من الدستور، وإما بالموضوعات التي تشمل جميع الوزارات ومرافق الدولة وإدارتها وأجهزتها العامة، فتكون هذه المراسيم من صلاحية مجلس الوزراء وتتخذ في مجلس الوزراء مجتمعاً.

٢ - المراسيم التطبيقية التي تتصل بإدارة مصالح الدولة لكنها تتعلق بالأمور العائدة إلى إدارة الوزير وبما خص به، فتتخذ بناء على اقتراح الوزير ولا حاجة لاتخاذها في مجلس الوزراء^(٢٣).

٣ - القرارات الإدارية التي يتخذها الوزير منفرداً بصفته متولياً لإدارة مصالح الدولة

(١٩) ينظر: محمد المجنوب، م. س. د.، ص ٣٣٧.

(٢٠) ينظر: عسر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الثانية، ٢٠١١، ص ٢٦٦.

(٢١) ينظر: محيي الدين القيسي، م. س. د.، ص ٨٥.

(٢٢) ينظر: زهير شكر، م. س. د.، ص ٨٢٧.

(٢٣) ينظر: محي الدين القيسي، م. ن.، ص ٨٢.

السلطة التنفيذية بشكل غير مستقل عن القانون، فلا يمكنه، تحت طائلة سوء استخدام السلطة، خرق الدستور أو تعديل القوانين أو إلغائها بواسطة سلطته التنظيمية، وبالتالي يكون عمله معرضاً للإبطال أمام مجلس شوري الدولة^(٢٤). وتخضع الأنظمة الإدارية لآليات مراقبة من طرف السلطة:

- ١ - مراقبة إدارية عن طريق المراجعة الاسترخاصية أو التسلسلية، علماً أنه لا يمكن ممارسة هاتين المراجعتين، بل إحداها فقط.
- ٢ - مراقبة قضائية عن طريق الطعن بالنظام بدعوى تجاوز حد السلطة، ما لم ينص القانون صراحة على عدم خضوع النظام لهذه الدعوى. وإذا لم يطعن في القرار التنظيمي مباشرة، بسبب تجاوز حد السلطة، فيمكن الدفع بعدم مشروعيته فيما بعد أمام المحاكم العدلية الجزائية التي تعتمد، عند التأكد من عدم تطبيقه، دون إبطاله، إذ لا يحق لها ذلك. أما المحاكم المدنية فتحيل الدفع بعدم المشروعية إلى مجلس شوري الدولة لبتة قبل إكمال السير بالدعوى (شوري لبنان ١١/٩/١٩٦٢، راديو أوريان، المجموعة ١٩٦٣، ص ١٤٦)^(٢٥).

الخاتمة

على أثر الأزمات السياسية المتعاقبة التي تعرض لها النظام اللبناني بعد الإصلاحات الدستورية بموجب إتفاق الطائف لعام ١٩٨٩، كان لابد لنا من استعراض صلاحيات مؤسسة مجلس الوزراء اللبناني لجهة الإدارة والحكم وعلاقته بالمجلس النيابي، وذلك من أجل معرفة هل أنّ المشكلة تقع في النصوص أو في المصالح السياسية للجهات السياسية؟

ومسؤولاً عن تطبيق القوانين والأنظمة بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به (المادة ٦٦ المقطع الثاني).

وتسمى القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء مراسيم، ويوقعها رئيس الجمهورية لنشرها في الجريدة الرسمية.

وتهدف السلطة التنفيذية العادية إلى بيان كيفية تنفيذ ما غمض من نصوص تشريعية وتوضيحها وتحديد طرائق تطبيقها. وأما السلطة التنظيمية التكميلية فهي تأتي مكمله للقانون عندما يقتصر القانون على وضع المبادئ الأساسية لموضوع التشريع، تاركاً بنص صريح للسلطة التنظيمية مهمة إكماله بمراسيم، وتأتي المراسيم التكميلية لتكمل ما لم يشمله القانون.

ب - نطاق السلطة التنفيذية:

يدخل في نطاق القانون، استناداً إلى الدستور اللبناني وإلى الفقه والمبادئ العامة، عدد من الموضوعات، منها:

تنظيم السلطات العامة كالوزارات، وتنظيم السلطة القضائية والنظام الخاص بالقضاة (المادة ٢٠) وحالة الأهلية للنيابية (المادة ٢٩) وتعويضات النائب (المادة ٤٨) ومخصصات رئيس الجمهورية (المادة ٦٣) وصلاحيات رئيس الجمهورية الخارجية (المادة ٥٢) وتعديل حدود المحافظات (المادة ٣)، وإقرار الضرائب والمالية العامة (المادة ٨٢)، وفتح الاعتمادات الاستثنائية (المادة ٨٥) والامتياز والالتزام والاحتكار (المادة ٨٩). كذلك يدخل في إطار القانون قواعد القانون الجنائي التي تنظم حرية المواطن وأمن المجتمع، فلا عقوبة ولا مخالفة من دون قانون. أما مجلس الوزراء فإنه يمارس

(٢٤) ينظر: زهير شكر، م. س. د.، ص ٨٢٢ و ٨٢٣.

(٢٥) ينظر: محي الدين القيسي، م. س. د.، ص ٨٤ و ٨٥.

الحزبية المتعددة، فعقدت إتفاقات أثرت على مسار عمل مؤسسة مجلس الوزراء، وفي ظل وجود رؤى متعددة للسياسات العامة للبلاد (وهنا بيت القصيد)، فمن الطبيعي أن نشهد أزمات وخلافات على صعيد السلطة التنفيذية. من خلال دور مجلس الوزراء في مجال الحكم والإدارة وعلاقته بالمجلس النيابي، يجعلنا سسبح أن الوضائع والظروف تدعل هذه الصلاحيات في أتون سياسات التعطيل، الأمر الذي يؤدي إلى فشل إدارة هذا النظام الهجين ما بين المصالح الطائفية والأطماع السياسية.

نخلص في هذا البحث إلى أن دور مجلس الوزراء في الحكم والإدارة وعلاقته بالمجلس النيابي، جاء متأثراً بعوامل عديدة، ومنها الأطماع السياسية لبعض الأفرقاء السياسيين. وقد وجدنا أن المعادلات الطائفية هي المتحكمة بالنظام السياسي اللبناني وخصوصاً في مؤسسة مجلس الوزراء، حيث شهدنا لبعطيلات عديدة ومنها عدم إصرار العواربة العامة لمدة معينة من الزمن وغيرها من التعطيلات، التي تهدف إلى تحقيق مصالح ضيقة. فالعمل الحكومي يقوم على المصالح