القرارات النافذة: حالة قرارات مجلس الوزراء[1]

النائب الدكتور نقولا فتوش

رغم التحديد الذي أعطيته للقانون في كتابي «مسؤولية الوزير وأصول محاكمته» بأنه «السيد السيد الذي لا عبيد له»، استهل هذه المداخلة بإيراد تحديد لمصطلح حكم القانون أثبته القاضي التنزاني (موالوسانيا MWALUSANYA) في معرض فصل إحدى الدعاوى عام ١٩٨٨ يقول:

«حكم القانون يعني أكثر من تصرف يتم وفق القانون، فهو يعني كذلك عدالة الحكومة، ويجيب أن يمتد إلى وجوب تفحص المثال، وألا يعطى الحكومة سلطات مبالغاً فيها».

«يحتم حكم القانون خضوع الحكومة للقانون لا خضوع القانون للحكومة».

هذه الفقرة الأخيرة من التحديد هي واضحة كل الوضوح، وهي تنسجم مع قول أرسطو «بأن حكم القانون هو أفضل من حكم أي فرد، فإذا كان القانون حاكماً خضعت له الحكومة، وإذا كان الفرد حاكماً حاول أن يحكم على هواه، وأن ينعتق من حكم القانون».

حكاية قرارات مجلس الوزراء هل هي نافذة، وهل تعتبر نافذة حكماً ووجب نشرها؟ بدأت تطرح كإشكالية، عندما تقدمت في عام ٢٠٠٠ بسؤال إلى الحكومة حول ما إذا كانت قرارات مجلس الوزراء نافذة، حكماً عملاً بأحكام المواد ١٧ و ٥٦ و ٦٥ من الدستور.

بتاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٥ ورد جواب الحكومة الذي تقول فيه ما حرفيته:

«وهل أن في التعديلات الدستورية ما ينم صراحة او ضمناً عن تغيير ما في طبيعة قرارات السلطة الإجرائية المتخذة في مجلس الوزراء؟ الجواب طبعاً «هو

(١) نص مداخلة في مؤتمر «ادارة صحيحة، قرارات ادارية صحيحة». المنعقد في أول نيسان ٢٠١١ بدعوة من الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون.

النفي لأن قرارات مجلس الوزراء لم تتغير طبيعتها حتى بعد تعديل الدستور، وهي أعمال تحضيرية لا تكون نافذة في ذاتها بل يجب أن تتجسد بمراسيم. والمرسوم هو القرار الإداري النافذ وبه يطعن، والدليل على ذلك هو في التعديلات الدستورية، القانون الدستوري الصادر عام ١٩٩٠، التي يتبين منها وخصوصاً المواد المتعلقة بالسلطة الإجرائية، المادة ٥٤، المعدلة والقديمة، المادة ٥٦ التي أضيفت إليها الفقرة الثانية».

ورغم أن النصوص الدستورية واضحة، وعلى الرغم من صراحتها فإن الحكومة راحت تفسرها برغبتها وليس ببصيرتها كما يقول سبينوزا.

كما قالت الحكومة في جوابها حرفياً:

«إن قرارات مجلس الوزراء تبقى قرارات تحضيرية ليس لها قوة النفاذ ما لم تقترن بقرار موقع من وزير مختص أو بمرسوم موقع من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء كل ضمن اختصاصه».

والحكومة هنا نفت عن مجلس الوزراء صفة السلطة الإجرائية أو التنفيذية وحولته سلطة تنظيمية أو إدارية. وهذا ما قالته حرفياً:

«وإذا كان القانون في أحوال معينة يولي مجلس الوزراء كسلطة تنظيمية أو إدارية جماعية صلاحية اتخاذ القرارات النافذة، كما هو حاصل في المادة ٩٧ من نظام الموظفين».

وتنهي الحكومة جوابها حرفياً:

«وتبقى القاعدة العامة أن قرارات مجلس الوزراء لا تكتسب قوة النفاذ ما لم تصغ بشكل قرارات موقعة من الوزير أو بشكل مراسيم تصدر وفقاً للأصول».

هذا القول يتجاهل كلياً النصوص الدستورية الجديدة بدليل أن المادة ١٧ من الدستور القديمة كانت تنص على أنه:

«تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية، وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفقاً لأحكام هذا الدستور».

فالوزير كان معاوناً لرئيس الجمهورية في الدستور السابق، وفي الدستور الجديد المادة ١٧ الجديدة تجعل منه جزءاً من السلطة التنفيذية.

فالمادة ١٧ المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ نصت على أنه:

«تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور».

فالسلطة أصبحت لمجلس الوزراء لكن هناك صلاحيات حصرية مناطة برئيس الجمهورية، لا يمكن سلبها للرئيس بطرحها في صحن مجلس الوزراء والتذرع بانقضاء الخمسة عشر يوماً واعتبارها من صلاحية مجلس الوزراء كما سنبيّن.

قلنا يومها إن أقوال الحكومة مخالفة لأحكام المادة ٥٦ الفقرة ٢ من الدستور التي نصت على ما حرفيته، والنص بوضوحه يتكلم دون أي تفسير:

«وهو يصدر المراسيم ويطلب نشرها، 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 أصرّ مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره».

فالدستور في المادة ٥٦ الجديدة تكلم عن مقررات وقرارات نافذة يتخذها مجلس الوزراء، ولم يتكلم عن أعمال تحضيرية. أقوال الحكومة مخالفة لأحكام المادة ٦٥ من

الدستور التي نصت على ما حرفيته، والنص بوضوحه يتكلم دون أي تفسير أو موارية وهذا الأمر تثبته محاضر المجلس النيابي:

«تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة» ومن الصلاحيات التي يمارسها:

١ ـ وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية، واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها. فالدستور الجديد تكلم عن قرارات نافذة ولم يتكلم عن أعمال تحضيرية تحدثت عنها الحكومة. وهذا ما جرى تأكيده في استشارة للعلامتين جورج فيدل وبيار دلفولفيه:

ºEn d'autre termes, la délibération des ministres en conseil n'est pas une «simple procédure d'instruction de débat ou d'information encore moins une «déclaration d'intention précédant une ou plusieurs décisions qui seront «l'œuvre d'autres organes et notamment du chef du gouvernement, cette «délibération s'identifie au contraire à une ou plusieurs décisions «administratives de caractère décisoire qui doivent être exécutées par diverses «autorités ou organismes mais qui ne procèdent que du seul conseil des «ministres qui monopolise le pouvoir de décision d'exerçant par des vôtes «impératifs et irremplaçables».

وفي الختام يقولان ما حرفيته:

«Les décisions du conseil des ministres ont pour elles-mêmes un caractère exécutoire» comme émanant du titulaire principal et suprême du pouvoir exécutif.

وما قاله فيدل ودولفولفيه بتاريخ ٢٩ أيار ١٩٩٩، سبقه إليه مجلس شورى الدولة في قراره رقم ٤٥٩ تاريخ ١٦/٤/١٩٩٨ المنشور في مجلة القضاء الإداري العدد ١٣/ ١٩٩٩ ـ المجلد الثاني. فقد قضى مجلس شورى الدولة بأن قرارات مجلس الوزراء نافذة حكماً. وهذا ما قاله في قراره حرفياً:

«بما أن المادة ٦٥ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ أناطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، ومن الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء استناداً على هذه المادة وضع السياسة العامة» للدولة في جميع الحالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها».

«وبما أن القرار المطعون فيه ـ كما ورد في حيثياته ـ قد جاء في إطار اتخاذ القرارات اللازمة لتطبيق القانون المنفذ بموجب المرسوم ٦٨٢١ تاريخ ٢٨/٩/ ١٩٧٣ (تحديد مهام وملاكات وزارتي الاقتصاد والتجارة والصناعة والنفط) ومشروع القانون المنفذ بموجب المرسوم رقم ٤٠٢٧ تاريخ ٥/٥/١٩٦٠ وتعديلاته (إنشاء معرض رشيد كرامة الدولي في طرابلس».

«وبما أن القرار المطعون فيه يشكل والحالة هذه قراراً إدارياً نافذاً بحدّ» ذاته، كما أنه لا يعتبر عملاً تحضيرياً أو جزءاً من عملية مركبة، فهو يعتبر بالتالي قابلاً للطعن بسبب تجاوز حدّ السلطة».

لا بل أكثر من ذلك، لقد ذهب مجلس شورى الدولة إلى القول بالوجود المادي للقرار الذي يصدر عن مجلس الوزراء وله القوة الثبوتية. وهذا ما قاله المجلس حرفياً:

«بما أن المستدعية تدلي بأن القرار ١٩٩٥/٨٦ غير موجود مادياً لأنه غير موقع من المرجع الذي أصدره مجلس الوزراء، وبما أن نص القرار المطعون فيه المنشور في الجريدة الرسمية يستند إلى رقم المحضر ٢٦ العائد لجلسة مجلس الوزراء المنعقدة في بعبدا تاريخ ١٩٩٥/١١/١٥ والمتضمن توقيع أمين عام مجلس الوزراء، مما يؤكد أن القرار المطعون فيه موجود مادياً وقد صدر

عن مجلس الوزراء وفقاً للأصول القانونية المتبعة».

«وبما أن ما تدلي به الجهة المستدعية لهذه الجهة يكون في غير محله القانوني».

كل هذا يؤكد أن قرارات مجلس الوزراء نافذة حكماً بعد انقضاء مهلة الإيداع المنصوص عنها في المادة ٦٥ من الدستور وليست بحاجة إلى مراسيم.

وعندما جرت مناقشة هذا الأمر في المجلس ألنيابي، كان هنالك شبه إجماع من المجلس بأن جواب الحكومة هو خرق للطائف وللميثاق. وقد أكدّ هذا الأمر دولة الرئيس نبيه بري ودولة الرئيس حسين الحسيني في جلسة ٢٠٠٠/٣/٢١ بأن الحكومة في جوابها تخالف منطوق الطائف واستقر الرأي في المجلس على أن قرارات مجلس الوزراء نافذة حكماً بعد انقضاء خمسة عشر يوماً.

لكن هذا عندما يكون الأمر من صلاحية مجلس الوزراء ويطرح في صحن مجلس الوزراء.

أما إذا كان الدستور كرس صلاحية لرئيس الجمهورية، هل يحق لمجلس الوزراء أن يضعها على جدول الأعمال وأن يتخذ قراراً عن رئيس الجمهورية ؟ وبكلام أدق هل يحق لمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً بإبرام معاهدة أو اتفاقية، لم يفاوض بشأنها رئيس الجمهورية ولم يوقعها ولم يبرمها وإذا رفضها رئيس الجمهورية أو لم يوقّع عليها باستطاعة مجلس الوزراء أن يستفيد من أحكام المادة ٥٦ من الدستور؟

لقد نصت المادة ٥٢ من الدستور الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ على ما حرفيته:

«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».

فهل يحق لمجلس الوزراء أن يفاوض ويبرم ويوقع اتفاقية أو معاهدة وأن يرسلها إلى رئيس الجمهورية، وإذا رفض توقيعها طبقت أحكام المادة ٥٦ من الدستور واعتبرت القرار نافذاً حكماً ووجب نشره؟

الجواب قطعاً لا، لأن هذه الصلاحية شخصية Institue Personae لرئيس الجمهورية ولا يمكن سلب رئيس الجمهورية هذه الصلاحية تحت أي عنوان ولأي سبب.

ولا يحق لرئيس الحكومة ولا لمجلس الوزراء أن يبرم اتفاقية لم يفاوض ولم يبرم ولم يوقعها رئيس الجمهورية، لأن هذه الصلاحية مكرسة شخصياً لرئيس الجمهورية ومحصورة به دون سواه ولا تطبق بشأنها أحكام المادة ٥٦ من الدستور.

على كل لقد أحسن مونتسكيو حين قال:

«Pour qu'on ne puisse abuser du Pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir».

حتى لا يتعسّفن أحد في استعمال السلطة، يقتضي بطبيعة الأشياء، أن تلجم كل سلطة سلطة أخرى.

وبالمحصلة لا معنى للاعتراف بالحقوق والحريات الفردية، إن لم تمارس وتوضع موضع التنفيذ. هذا الأمر ضروري لدى كل دولة تدعي إنها دولة القانون.

وما من دولة تستطيع اعتبار نفسها دولة قانون، إلا إذا كانت عادلة، محبة، بعيدة عن الحقد، لأنه عندما يطبق القانون برأفة ومحبة وعدل. تسود العدالة بين الناس ويضمن الحاكم نجاحه ويعيش الشعب الاستقرار والأمان.

إن الإشكالية التي طرحت ليست إشكالية قانونية أو دستورية فقط، بل هي مسألة قانون دفع اللبنانيون ثمنه الكثير من الألم والدماء والدموع.