

تشكيل الحكومة

د. عمر شحادة(*)

لمشيئته، أصبح ملزماً بموجب النص الجديد إلى التزام الاستشارات البرلمانية الملزمة ونتائجها، لذلك فقد انتقلت تسمية رئيس مجلس الوزراء من رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب وأصبح عملياً رئيس مجلس الوزراء «ينتخب» دون أن يسمى ذلك انتخاباً من قبل المجلس النيابي.

وفي هذا التعديل الدستوري الجديد الذي أتى به اتفاق الطائف، برز الخلاف حول تفسير الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور عندما وصل الرئيس إميل لحود إلى الحكم في نهاية العام ١٩٩٨، فأجرى استشارات نيابية فوضه بموجبها عدد كبير من النواب حق اختيار رئيس الحكومة الذي يراه مناسباً، الأمر الذي أثار اعتراض رئيس الوزراء الأسبق الشهيد رفيق الحريري واعتبر هذا الأمر تجاوزاً للدستور، ورغم تكليفه بالتشكيل فقد دفعه ذلك إلى الاعتذار عن تأليف الحكومة، فراحت تعلق

أولاً: تسمية رئيس الحكومة

لقد سعى المشرع الدستوري بموجب التعديل الدستوري الصادر عام ١٩٩٠ إلى تفادي المشاكل الناجمة عن مسألة تسمية رئيس الحكومة بطريقة استنسابية من قبل رئيس الجمهورية، وفقاً لما كان معمولاً به في ظل دستور عام ١٩٢٦، لكن التعديل عند البعض خلق إشكالية أخرى نتيجة صياغة الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور التي نصت على أنه: «يسمى رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتنشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعها رسمياً على نتائجها».

إن هذا النص الجديد الذي أتى به اتفاق الطائف يعتبر تبديلاً جذرياً في الحياة السياسية اللبنانية، فبعد أن كان رئيس الجمهورية قبل الطائف يُسمى رئيس الوزراء الذي يريده وفقاً

(*) دكتور في الحقوق أمين سر في مجلس النواب.

البرلماني وإلى الخلفيات الكامنة وراء وضع هذا النص كما هو عليه. وعلى هذا الأساس فقد صنف معظم الفقهاء الدستوريين هذا الحق بأنه يدخل ضمن الصلاحيات الشخصية للرئيس الذي يمارس فيها حرية مطلقة بالخيار، معتبرين أن الاستشارات العرفية لم تعد موجودة، وأنه ليس من الضروري أن يتوقف الرئيس عند إرادة البرلمان ولا أن يختار رئيس الحكومة من بين أعضاء البرلمان^(٢). كما اعتبر بعضهم أنه يمكن للرئيس أن يختار بحرية من يشاء لرئاسة الحكومة سواء أكان هذا الأمر يتوافق مع إرادة البرلمان أو لا يتوافق، بحيث قد يختار رئيس الحكومة من خارج البرلمان، بدلاً من اختيار زعيم الأغلبية النيابية، ومثال على ذلك فقد رفض الرئيس الفرنسي «J. Grévy» تنصيب كل من «Gambetta» و«Clemenceau» قائلاً: طالما أنا رئيس دولة فإن Clemenceau لن يكون وزيراً أبداً^(٣).

وإذا كانت صلاحية تسمية رئيس الحكومة تدخل ضمن الصلاحيات الخاصة للرئيس كما أشرنا إليه أعلاه، فإنه يجب في ضوء ما قاله «L. Duguit» أن تبقى هذه الصلاحية للرئيس، وذلك للحفاظ على نوع من التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، لكن على الرئيس أن يحترم رأي الأغلبية البرلمانية فيسمي من بينها رئيساً للحكومة، على أن يكون لهذا الأخير حرية اختيار الوزراء، وذلك استناداً إلى مبدأ فصل السلطات^(٤).

الأصوات متناولة هذا الموضوع، وانقسمت الآراء بين من يعتبر أنه لا يجوز تفويض هذه الصلاحيات للرئيس، وبين مؤيد لهذا التفويض.

وفي هذا المجال نرى أنه وكما لا يجوز للنائب أن يفوض مهامه التي يقوم بها داخل مجلس النواب إلى أحد، وبالتالي لا يجوز تفويض الصلاحيات التي اعطيت لسلطة بموجب الدستور، لان ممارسة الصلاحيات واجب قانوني على صاحبها وليس حقاً له، وبالتالي لا يجوز ان يعهد بها الى غيره الا اذا اجازت بذلك النصوص المرعية الاجراء. مثال ذلك ما جاء في المادة ٤٥ من الدستور التي تنص على انه «ليس لأعضاء المجلس حق الاقتراع ما لم يكونوا في الجلسة ولا يجوز التصويت وكالة». اذا لا يجوز للنائب في حالتنا الراهنة أن يفوض حقه في اختيار مرشحه لرئاسة الحكومة إلى أحد حتى ولو كان رئيس الجمهورية، وقد قال رئيس مجلس النواب الأسبق حسين الحسيني في هذا المجال: «إن النائب ملزم بتسمية مرشحه لرئاسة الحكومة وإن كل تفويض هو بمثابة ورقة بيضاء لا يجري احتسابها»^(١).

وبالإضافة إلى ذلك طرح موضوع إلزامية الاستشارات النيابية، حيث اعتبر البعض أنها ملزمة بنتائجها في حين اعتبر البعض الآخر بأن للرئيس حرية الاختيار. ولمعالجة هذه المسألة نرى ضرورة الاطلاع على معرفة رأي الفقه في هذا المجال انطلاقاً من معايير مبادئ النظام

(١) نقلاً عن د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المؤسسات الدستورية دار بلال ص ٦٥٦.

(٢) أنطوان سعد: موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف دراسة مقارنة منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ص ٣٧١.

(٣) M. H. Fabre: Principes Républicains de droit constitutionnel, Paris, L.G.D.J. 4ème édition, 1984, p. 291 et 292.

(٤) L' Duguit: traité du droit constitutionnel, TL, la règle de droit, le problème de l'Etat, Fontemoing, Paris, 1924, IV, p. 823.

يؤكد الدكتور زهير شكر بان الممارسة العملية منذ عام ١٩٣٤ قد كرسست عرفاً دستورياً يقضي بإجراء رئيس الجمهورية الاستشارات النيابية قبل تكليفه رئيس الوزراء، إلا ان ذلك لم يكن ليقلل من دور الرئيس في اختيار رئيس الحكومة، لان الاستشارات كانت بالعرف الدستوري ملزمة بإجرائها وليس بنتائجها. ويرى الدكتور سهيل بوجي في اطروحته حول رئيس الجمهورية في لبنان ان رئيس الجمهورية غير ملزم بالاستشارات النيابية (قبل الطائف)، فلا احد يمنع الرئيس من تاليف الحكومة بدون استشارة النواب، وحتى عندما كان يلجأ الرئيس الى الاستشارات فلا قيمة قانونية الزامية لاراء النواب، ولكن يبقى الرئيس ملزماً سياسياً بالوقوف على الاكثرية النيابية حتى تنال الحكومة الثقة. وأعيد استعمال هذا المصطلح من جديد بعد اتفاق الطائف لدى الدفاع عن هذا الرأي بعدما أثار تطبيق الفقرة الثانية من المادة ٥٣ اشكالية في بداية عهد الرئيس إميل لحود، عندما اعتذر الرئيس الراحل رفيق الحريري عن التكليف. علماً ان اعتذاره لم يكن بسبب الزامية الاستشارات انما اعتراضاً على التفويض.

ان المؤيدين لعدم الزامية الاستشارات النيابية ومنهم الدكتور إدمون نعيم يقول بانها كيف يمكن أن نتكلم عن «استشارات» و«الزاميتها» معاً فهذان تعبيران متناقضان. إن تعتبر الاستشارات مجرد تحريات يجريها الرئيس مع النواب لمعرفة من برأيهم الشخص الذي يمكنه عند مثول الحكومة أمام المجلس، من الحصول على الثقة، وأن النائب الذي أبدى رأيه برئيس الحكومة غير مجبر أن يصوت في جلسة الثقة بذات الاتجاه الذي أبداه في رأيه

وبناء عليه، نرى أن الفقه الفرنسي قد استخلص بعد التجارب الكثيرة التي مرت بها فرنسا وأن هذا الحق يعود أمر ممارسته إلى الرئيس، وفقاً لمبادئ النظام البرلماني، الذي يبقى حراً في تسمية من يريد لرئاسة الحكومة، إلا أنه لا بد من أن يتأثر برأي الأغلبية البرلمانية، فهو يختار لرئاسة الحكومة أحد ممثلي الأغلبية البرلمانية التي تدعم الرئيس، وفي حال فازت أغلبية غير مؤيدة له عليه أن يسمي رئيس حكومة من بين الأغلبية الجديدة ولو استدعى ذلك نوعاً من التعايش «Cohabitation» لئلا يتجاوز الرئيس إرادة الأغلبية البرلمانية التي تمثل إرادة الشعب.

وفي لبنان انقسم الكثيرون حول تفسير نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣، فالقسم الأكبر منهم اعتبر أن الرئيس ملزم بنتيجة هذه الاستشارات، والبعض الآخر اعتبر أنه ملزم بإجراء هذه الاستشارات وليس بالنتيجة العديدة لهذه الاستشارات، إذ يملك الرئيس سلطة استئناسية، لأنه بحكم موقعه ومسؤولياته كرئيس للدولة قد تكون له معلومات ورؤية ورأي في سياسة الدولة تفرض عليه أحياناً تقرير ما لا يتوافق مع إرادة النواب، أو مع الرأي العام السياسي في البلد^(٥).

وبالعودة الى دستور عام ١٩٢٦ اي قبل اتفاق الطائف نجد ان الرئيس صائب سلام وفي معرض رده على الرئيس رشيد كرامي، الذي كان ينتقد الرئيس شارل حلو الذي سمي عبد الله اليافي في العام ١٩٦٦ بدلاً منه لتشكيل الحكومة بسبب تأييد الأغلبية البرلمانية له، فقال مدافعاً عن خيار الرئيس شارل حلو إن الرئيس ليس علبة يريد ولا صندوق اقتراع^(٦). ولذلك

(٥) رينيه غنطوس: جريدة النهار، العدد الصادر بتاريخ ٢٢/٩/٢٠٠٠.

(٦) زهير شكر: المرجع السابق، ص ٦٥٢.

يعطي النتائج الصحيحة، والنتائج ملزمة لأن النواب في الطائف أرادوا أن يلتزم رئيس الجمهورية بالاستشارات^(٧).

واعتبر د. محمد مجذوب بأن الاستشارات ملزمة ليس بإجرائها فقط، بل بنتائجها أيضاً وأن المنطق يفرض الأخذ برأي الأكثرية النيابية لأن ترك الأمر للسلطة الاستنسابية لرئيس الجمهورية قد يؤدي إلى اندلاع خلاف أو تصادم أو أزمة سياسية، في حال إصرار أكثرية النواب على موقفهم المؤيد لمن رشحوه لرئاسة الحكومة^(٨). بناء عليه، فإن حق الرئيس في التسمية ليس مطلقاً بل مقيداً باستشارة النواب، وبالنتيجة يسمي الرئيس الشخصية التي ترضى عنها الأغلبية النيابية والتي عبرت عن رأيها في الاستشارات^(٩).

ونحن نرى ان كلمة ملزمة التي نصت عليها المادة ٥٣ من الدستور، تعني فعلاً نتائج الاستشارات النيابية في الشكل والمضمون، وهذا ما استقر عليه التعامل في الجمهورية الثانية خاصة ان العبارة الاخيرة من الفقرة الثانية من المادة ٥٣ تفرض على رئيس الجمهورية اطلاق رئيس مجلس النواب على نتائج الاستشارات رسمياً.

ويقول د. زهير شكر في هذا المجال «إن من بين الاقتراحات التي طرحت لتعديل للمادة ٥٣ اقتراحاً يتم بموجبه تسمية رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية، بعدما يكون قد تقدم من المجلس النيابي للتصويت على تسميته «Investiture»، إلا أن طائفة محددة رفضت هذا

أمام رئيس الجمهورية، والتركيز يجب أن يكون على جلسة الثقة للحكومة وليس على الاستشارات^(٧).

ويعتبر الدكتور عصام سليمان بأن الرئيس ليس بصندوق اقتراع، ولو كان كذلك لكان اعتمد مبدأ انتخاب رئيس الحكومة من قبل مجلس النواب كما يجري في ألمانيا^(٨).

وقال الاستاذ شبلي الملاط عن أهمية الاستشارات النيابية إنها رمزية أكثر منها فعلية مهما كانت ملزمة، فالاستشارات، مثل التوصيات هي غير ملزمة في حكم القانون، وإنه كون النظام طائفيًا في لبنان سواء قبل الطائف أو بعده فإنه يجعل حكم رئيس الجمهورية مستحيلًا ما لم يكن على تفاهم مع رئيس الحكومة وليس العكس^(٩).

أما المعارضون لعدم إلزامية الاستشارات النيابية، على أساس أن النص واضح لأنه يلزم الرئيس بالأخذ بنتائج هذه الاستشارات، وفي مقدمتهم الرئيس السابق للمجلس النيابي حسين الحسيني، الذي اعتبر أن نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣ واضح ولا يحمل التأويل والالتباس، كما صرح في هذا الصدد النائب السابق نصري المعلوف الذي شارك في وضع الصيغة الأخيرة لوثيقة الوفاق الوطني معتبراً أن نص هذه المادة واضح وضوح الشمس، فالاتفاق حصل في مدينة الطائف على أن يطلع رئيس الجمهورية رئيس المجلس على نتائج الاستشارات دون أن يحضرها هذا الأخير، لأن حضوره يقلل من احترام مقام رئاسة الجمهورية، وكأن الرئيس لن

(٧) بسام أبو زيد: جريدة الديار، العدد الصادر بتاريخ ١٥/١١/١٩٩٨.

(٨) عصام سليمان: دور الرئيس بعد الطائف، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٧١.

(٩) شبلي الملاط: جريدة النهار، العدد الصادر بتاريخ ١٠/١١/٢٠٠٤، ص ٢٥.

(١٠) كمال نزيان: جريدة الديار، العدد الصادر بتاريخ ١٦/١١/١٩٩٨.

(١١) محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ٣٢٢.

(١٢) هناء صوفي عبد الحي: النظام السياسي والدستوري في لبنان، دار الكتاب، بيروت، ص ٢٧١.

«إن النص على التشاور جاء على إشكالية النتائج التي تنتهي إلى تعادل في عدد الأصوات ما زالت الصيغة الأكبر سناً أو صيغة إعادة إجراء الاستشارات قد استبعدتا. فعندما يحصل التعادل يتشاور رئيسا الجمهورية والمجلس لاختيار الاسم الذي يكلف تشكيل الحكومة من بين الأسماء الذين تعادلت أصواتهم ونالوا أكبر عدد من الأصوات. فرئيس الجمهورية هو من يملك صلاحية إجراء الاستشارات، ورئيس المجلس النيابي هو من يتكلم باسم المجلس، ويدرك أكثر من غيره الاتجاهات النيابية وواقع المجلس بشكل عام»^(١٥).

إن التعديل الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠، وضع حداً لصلاحية رئيس الجمهورية الاستثنائية في اختيار رئيس الحكومة. فهو من جهة قونن العرف الذي كان سائداً في الاستشارات النيابية بموجب دستور ١٩٢٦، ومن جهة ثانية ألزم رئيس الجمهورية تسمية الرئيس المكلف الذي تختاره الأكثرية البرلمانية، وهو أخيراً ألزم رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس البرلمان قبل التكليف. وهكذا انتقلنا من صلاحية استثنائية في تسمية رئيس الحكومة وفقاً للدستور ١٩٢٦ إلى صلاحية مقيدة في تسميته وفقاً لدستور ١٩٩٠ لجهة قيامه بالاستشارات النيابية الملزمة شكلاً ومضموناً، وما ينتج عنها من تسمية المرشح لرئاسة الحكومة.

ثانياً: إصدار مرسوم تشكيل الحكومة

بعد أن كان رئيس الجمهورية يستأثر بمسألة تشكيل الحكومة وذلك قبل التعديلات

الاقتراح لما فيه من تقييد لدور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة، كما رفضت حضور رئيس مجلس النواب الاستشارات النيابية^(١٣). لكننا نعتقد أن رفض الاقتراح لا يتعلق بطائفة تحديدا بقدر ما يتعلق بالخروج عن مبادئ النظام البرلماني لاقترب طريقة اختيار رئيس الحكومة التي اثارها د. شكر في هذه الحالة من النظام المجلسي، إذ أن من شأن هذا التصويت أن يؤدي إلى تعاضد دور المجلس النيابي ورئيسه، ولهذه الأسباب رفض البعض في الطائف هذا الاقتراح مفضلين الخضوع في عملية التكليف لتأثير من رئيس الجمهورية على الخضوع لتأثير من رئيس المجلس^(١٤).

«وبين الموقف الرفض لإلزامية الاستشارات، والموقف المؤيد لإلزاميتها، فإننا نعتبر بدايةً أن هذه الصلاحية، تدخل بين الصلاحيات الشخصية التي يمارسها رئيس الجمهورية بطريقة منفردة.

وبعد الانتهاء من الاستشارات النيابية الملزمة، وبعد التشاور بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب، يعد الرئيس كتاباً بتكليف شخصية لرئاسة الحكومة وفقاً للعرف الدستوري المعمول به في لبنان. ولذلك نصت الفقرة الثالثة من المادة ٥٣ على أن رئيس الجمهورية «يصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً».

والسؤال الذي يطرح هنا، ما هو مبرر اطلاع رئيس المجلس النيابي على النتائج، وعلى ماذا يتشاور الرئيسان إذا كانت النتائج ملزمة؟ يقول أحمد زين عن الأسباب الداعية لذلك:

(١٣) زهير شكر: المرجع السابق، ص ٦٥٦.

(١٤) انطوان سعد: المرجع السابق، ص ٣٦٤.

(١٥) أحمد زين، الحياة النيابية، المجلد الثامن والسبعون، آذار، ٢٠١١، صفحة ٧٤.

في لبنان أكثر من مرة بعد تعديلات الطائف لا سيما في الفترة التي تلت اغتيال الرئيس الشهيد رفيق الحريري^(١٨).

لكننا نعتقد أن هذه المسألة بالتحديد مرتبطة بخصوصية النظام السياسي اللبناني، حيث هدف المشرع الدستوري بعد التعديلات الدستورية إلى تأمين مشاركة رئيس الحكومة في صنع القرار السياسي، كونه يمثل فئة أساسية من الفئات التي يتكون منها المجتمع اللبناني، فلم يعتمد الدستور في كل القضايا على المبادئ البرلمانية الصرفة بل راعى الخصوصية اللبنانية، وهذا يقتضي في هذا المجال التوفيق بين مسألة احترام المبادئ البرلمانية وبين الخصوصية اللبنانية.

«إن دور رئيس الجمهورية في تأليف الحكومة في لبنان بعد التعديلات الدستورية ليس محدوداً كما أنه ليس مطلقاً، ودوره يشبه في هذا المجال دور الرئيس الفرنسي في ظل الجمهورية الخامسة، إذ وعلى الرغم من أن نص المادة الثامنة من دستور عام ١٩٥٨ الذي يعطي رئيس الجمهورية حق تسمية الوزراء بناء على اقتراح رئيس الحكومة، فقد كان الرئيس «De Gaulle» يتدخل كثيراً في فرض وزراء على كل تشكيلة حكومية لا سيما بعدما أصر على استبدال «M. Giscard d'Estaing» بالسيد «M. Debré» وكذلك فعله خلفه، الأمر الذي عزز دور الرئيس في هذا المجال، لكن دوره يبقى قوياً فقط كلما كان لا يزال حائزاً على تأييد الأغلبية البرلمانية، أو عندما يكون الحزب الذي ينتمي إليه لا يزال مسيطراً على الأغلبية

الدستورية عام ١٩٩٠، باتت مسألة تأليف الحكومة بعد هذه التعديلات الدستورية الأخيرة عملية مشتركة تتم بالاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء استناداً إلى أحكام الفقرة الرابعة من المادة ٥٣ من الدستور، والتي نصت على أن: «يُصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم». إن هذا التعديل الدستوري قونن العرف الدستوري الذي يعطي لهذه الشراكة الحق بأن تتجاوز المبادئ البرلمانية، التي تقضي بأن يشكل الحكومة رئيس الوزراء المدعوم من الأغلبية البرلمانية ويقدمها إلى رئيس الجمهورية، ويكون على هذا الأخير واجب إصدار مرسوم تأليفها.

وإذا كان تفسير الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور كما رأينا، يظهر بأن الرئيس ملزم بنتائج الاستشارات النيابية فيسمى الشخصية التي اختارتها الأغلبية النيابية، فقد يتساءل البعض قائلاً كيف لا تملك هذه الشخصية الحرية المطلقة في تأليف الحكومة، مع العلم أن رئيس الحكومة هو المسؤول عن سياستها أمام البرلمان^(١٦). وقد تناول هذه المسألة العديد من رجال القانون الدستوري، حيث اعتبر بعضهم أن صياغة هذه الفقرة تشكل مشروع خلاف خطير بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في حال عدم توصلهما إلى اتفاق على تشكيل الحكومة، لأن الدستور لم ينص على آلية لحسم هذا الخلاف الذي قد يؤدي استمراره إلى تعريض البلاد لأزمة حكم^(١٧). وهذا ما حصل

(١٦) زهير شكر: المرجع السابق، ص ٦٦٢.

(١٧) محمد المجذوب: المرجع السابق، ص ٣٢٢.

(١٨) بعد اغتيال الرئيس رفيق الحريري في ١٤ شباط من العام ٢٠٠٥، بعدما استقالت حكومة الرئيس عمر كرامي، الذي أعيدت تسميته لتأليف حكومة جديدة بقي شهراً ونصف من دون أن يتمكن من ذلك، كما لم يتمكن الرئيس فؤاد السنيورة من تشكيل الحكومة إلا بعد مدة شهر على تسميته بسبب صعوبة الاتفاق مع الرئيس على التشكيلة المقترحة.

المكلف، بسبب إصراره على توزيع عدد كبير من الأصدقاء والمقربين إليه واستبعاد آخرين، لا لسبب إلا لكونهم لا يروقون له، مع أن وثيقة الوفاق الوطني شددت على أن تشكيل الحكومة يتم بالتوافق مع رئيس الجمهورية^(٢١).

وهنا يمكننا أن نرد طريقة تأليف الحكومة إلى سبب آخر مرتبط بشخصية كل من رئيسي الجمهورية والحكومة، فرئيس الحكومة له الدور الأساسي في التأثير على تأليف الحكومة، وقد بدا واضحاً على سبيل المثال أن شخصية الشهيد الرئيس الحريري ومكانته كانت تطفئ على شخصية الرئيس الهراوي، ما حدا بشبلي الملاط للقول في هذا الخصوص إن وزن الرئيس الحريري غير الاعتيادي في المعادلة والوجه الدولي الذي يتمتع به من جراء نجاحه الفريد كرجل أعمال، قد حجب بل سلب وأضمر دور رئيس الجمهورية، الأمر الذي أدى إلى إبقاء الرئيس في ظل رئيس حكومته^(٢٢).

لكن هذا الواقع لم يتوافق مع عهد الرئيس إميل لحود الذي كانت علاقته بالرئيس الحريري علاقة نهجين مختلفين بعضهما عن بعض، وقد شاب علاقتهما الكثير من المد والجزر ولم ينته هذا الوضع حتى بالرغم من استشهاد الرئيس الحريري، حيث بقي الرئيس فؤاد السنيورة مدة شهر ليتمكن من تأليف الحكومة على الرغم من تأييد الأغلبية النيابية له، وذلك بسبب الصعوبة التي واجهها في مسألة الاتفاق مع الرئيس إميل لحود على التشكيلة الحكومية^(٢٣).

البرلمانية، في حين يصبح دوره محدوداً عندما يفقد الرئيس تأييد هذه الأغلبية ويدخل في مرحلة التعايش «Cohabitation» مع رئيس الحكومة^(١٩).

وما يحصل في فرنسا حالياً في مجال تأليف الحكومة يشبه من حيث الواقع ما هو معمول به حالياً في الدستور اللبناني لعام ١٩٩٠، حيث يملك رئيس الجمهورية هامشاً واسعاً من التأثير في مجال تشكيل الحكومة، فهو على حد ما قاله حسن الرفاعي في هذا الخصوص بأنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يتحفظ على ترشيح أي شخص للدخول إلى الحكومة، وإذا لم يفرض رأيه فرضاً يكون قد استقال طوعاً عن ممارسة صلاحياته، نظراً لأن تشكيل الحكومة من حيث المبدأ عهد به إلى رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء^(٢٠).

وقد يتساءل البعض عن مفهوم «الاتفاق» الوارد في الفقرة الرابعة من المادة ٥٣ من الدستور اللبناني، ومفاد التساؤل، هل أن تشكيل الحكومة يجب أن يتم بطريقة المناصفة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة؟

وللإجابة على هذا التساؤل نرى من الفائدة العودة إلى ما كان يحصل عملياً في العهد الرئاسي الأول والثاني بعد التعديلات الدستورية، حيث يروي رئيس الجمهورية إلياس الهراوي أن عملية التأليف لم تكن سهلة، إذ استمرت عشرة أيام أمضاها بين أخذ ورد مع رئيس الحكومة

(١٩) أنطوان سعد: المرجع السابق، ص ٣٩٨.

(٢٠) حسن الرفاعي: جريدة الأنوار، العدد الصادر في ١٠/٩/١٩٩٨.

(٢١) إلياس الهراوي: عودة الجمهورية من الدويلات إلى الدولة دار النهار ص ٣١٦.

(٢٢) شبلي الملاط: المرجع السابق، ص ٢٨.

(٢٣) أكد النائب والوزير السابق البير منصور في صحيفة الحياة في عددها الصادر في ٧/٧/٢٠٠٥، وذلك في خلال تعليقه على تعثر الرئيس فؤاد السنيورة في تشكيل حكومته، على الآتي: أن دور رئيس الجمهورية الدستوري في تأليف الحكومة يكون في واجباته رعاية التوازنات الطائفية، مشدداً على خصوصية النظام البرلماني اللبناني بعد الطائف الذي يتميز عن أمثاله في =

الحكومات في لبنان اعتذاره عن تشكيل الحكومة لاختلافه مع رئيس الجمهورية انذاك سليمان فرنجية في شكل الحكومة.

وأثيرت بهذا الخصوص مسألة «الكوتا» أو النسبة من كامل عدد الوزراء التي يجب حفظها للرئيس في حال عدم تأييده من قبل الأغلبية النيابية، وذلك في إطار الدعوة إلى تشكيل حكومة «وحدة وطنية» على أثر استقالة الوزراء الشيعة من حكومة الرئيس فؤاد السنيورة، بتاريخ ١٢ - ١٢ - ٢٠٠٦، بعدما طالبت المعارضة المؤيدة للرئيس بأن تتمثل بنسبة الثلث زائدا واحدا، هذا الثلث الذي أطلقت عليه المعارضة اسم «الثلث الضامن والاكثرية البرلمانية سمته بالثلث المعطل، وهنا لا يسعنا في هذا المجال إلا القول بوجود تطبيق مبادئ النظام البرلماني في هذا المجال واحترام إرادة الشعب من خلال احترام الأغلبية النيابية، وعدم تعطيل انتظام عمل المؤسسات الدستورية، لا بل احترام استمرارياتها. كما لا يسعنا إلا أن نردد ما قاله إدمون رزق في هذا المجال من أن المشاركة لا تتحقق في الثلث الضامن أو المعطل بل من خلال أكثرية الثلثين التي لها الكلمة الفصل في المواضيع الأساسية المنصوص عنها في الفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور^(٢٤).

إن الثلث المعطل أو الضامن، هذا المصطلح الجديد الذي أدخل على السياسة اللبنانية حديثاً، يدل دلالة واضحة على التناقض واللامنطق في الجمع بين الأكثرية والمعارضة في حكومة واحدة، وتأثيرها السلبي في سلامة النظام

إن رئيس الجمهورية في لبنان وفي توقيعها على مرسوم تشكيل الحكومة هو ملزم بتطبيق الفقرة ١ من المادة ٥٩ من الدستور التي تنص على انه «تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة»، وهذا ما اعتاد عليه الرؤساء في لبنان احتراماً للخصوصية اللبنانية الفريدة في هذا المجال.

ولكن ماذا يمكن ان يحدث في حال عدم اتفاق رئيس الجمهورية مع رئيس الحكومة حول تشكيل الحكومة، هل يعتذر رئيس الحكومة، أم انه يستطيع باعتباره زعيم الاكثرية البرلمانية فرض التشكيلة الحكومية على رئيس الجمهورية.

ان قواعد النظام البرلماني تقضي باعتبار رئيس الجمهورية حكما وليس حاكما وبالتالي فان النظم البرلمانية تعطي رئيس الحكومة صلاحية تسمية الوزراء بصورة حصرية وعلى رئيس الجمهورية واجب اصدار مرسوم التاليف، وحتى في فرنسا التي تعتمد نظاما برلمانيا ورئاسيا، فان رئيس الجمهورية ملزم بتكليف زعيم الاغلبية البرلمانية تاليف الحكومة.

اما في لبنان، ونظرا لخصوصية النظام البرلماني اللبناني، فان المادة ٥٣ من دستور الطائف لم تنزع من رئيس الجمهورية صلاحية المشاركة في تاليف الحكومة، ولذلك اذا حدث خلاف بينه وبين الرئيس المكلف فان على الاخير الاعتذار عن تشكيل الحكومة تاركا للبرلمان اللبناني حسم المسألة بين الرئيسين، وهذا ما حصل فعلا عام ١٩٧٤ عندما اعلن الرئيس صائب سلام لأول مرة في تاريخ

= الغرب، بأنه لا يعتمد على الاكثرية وإنما على توافق التوازنات، بحيث يكون دور الرئيس فاعلاً في تشكيل الحكومة وعليه واجب حفظ التوازنات ومنع الشطط والهوس، الذي ينجم عن افتراض الربح في الانتخابات النيابية، لكنها لا تريح سياسياً، بحيث يكون على الرئيس أن يصحح في عملية تاليف الحكومة الأخطاء التي نجمت عن قانون الانتخابات لعام ٢٠٠٠ غير العادل، مع التأكيد أن لا حكومة إلا بموافقتة.

(٢٤) إدمون رزق: مجلة الأفكار، العدد الصادر بتاريخ ١٦/٤/٢٠٠٧.

نقولاً ناصيف نقلاً عن الرئيس صائب سلام: «إن ترك مهلة التأليف مفتوحة للرئيس المكلف هو استكمال لأهداف الفقرة الثانية من المادة ٥٣ التي تتكلم عن «الاستشارات النيابية الملزمة»^(٢٦).

ويرى سليم جريصاتي أنه: «من غير الملائم دستورياً إغفال أي أفق زمني لرئيس الحكومة المكلف للتأليف. وبالتالي لاستمرار حالة تصريف الأعمال بالمعنى الضيق التي تقيد السلطة الإجرائية وتخل بالتوازن بين السلطات، فالدستور اللبناني لم يلحظ أي مهلة قانونية للتأليف، وليس في الأمر غرابة أو فريدة، لأن معظم الدساتير في الأنظمة البرلمانية الديمقراطية العريقة لم يلحظ مثل هذه المهلة، وقد شهد لبنان أكثر من سابقة في اعتذار رؤساء حكومة مكلفين عن التأليف، كما شهد فترات متفاوتة للتأليف دون أن يقوم الرئيس المكلف بالاعتذار»^(٢٧). واعتبر مجلس شورى الدولة البلجيكي، في قرار فريد ومتداول له: «إن مبدأ الأمان القانوني وثقة المواطن بسلطته ينتهك عندما تمتنع سلطة مخولة اتخاذ قرار ما يجب اتخاذه خلال مهلة زمنية تخرج عن إطار المعقول»^(٢٨).

ونحن نرى أنه من الطبيعي أن يكون استنفاد المهلة المعقولة لتشكيل الحكومة سبباً لتدخل رئيس الجمهورية الحاسم لوضع حد لهذه الحالة السيئة عن طريق المبادرة إلى استدعاء رئيس الحكومة المكلف وإبلاغه أن المصلحة العليا لم تعد تتحمل التأخير في التأليف، وأن عليه الاعتذار كي يبادر الرئيس إلى

الديمقراطي وانتظام آلية العمل فيه.

إن الاحتشاد في حكومة واحدة شاملة تضم الجميع، يعني عملياً تعطيل المعارضة وإسقاط كل آليات المحاسبة بين حكومة أكثرية تعمل وأقلية تعارض، وتطرح ملاحظاتها واعتراضاتها واحتجاجاتها، وتُعدّ تصوراً مغايراً لمبدأ التضامن الوزاري المعمول به في كل الأنظمة البرلمانية.

ونحن نعتبر أن حكومة الوحدة الوطنية هي استثناء تمليه ظروف معينة في الأنظمة الديمقراطية، لكن ذلك لا يعني أن تصبح حكومة الوحدة هي الأساس، وتلغي كل أشكال المعارضة التي لا بد من وجودها خارج الحكومة وتحديدًا في المجلس النيابي، وذلك من أجل أن تستقيم الحياة السياسية الصحيحة في لبنان.

ثالثاً: مهلة تشكيل الحكومة

وعن المهلة التي اتفق عليها في الطائف، والتي يجوز فيها لرئيس الحكومة أن يتقيد بها لتأليف حكومته. في هذا السياق يقول نائب رئيس المجلس النيابي الأسبق ميشال معلولي الذي شارك في اجتماعات الطائف، بأنه تم الاتفاق حينذاك على إعطاء الرئيس المكلف مهلة أقصاها شهر واحد لتشكيل الحكومة. وقد رأى رئيس الحكومة الأسبق صائب سلام يومذاك، أن تحديد المهلة في أي اتفاق معناه تقييد الرئيس المكلف، وارتأى تدوين هذه المهلة في محاضر الطائف لا في الاتفاق، على أن يترك الرئيس المكلف لضميره ووجدانه^(٢٥). ويقول الصحافي

(٢٥) ميشال معلولي: مجلة النجوى المسيرة، العدد الصادر بتاريخ ٤/٤/٢٠٠٥.

(٢٦) مجلة النجوى المسيرة: المرجع ذاته.

(٢٧) سليم جريصاتي: جريدة النهار، العدد الصادر بتاريخ ٧/٦/٢٠٠٨.

(٢٨) نقلاً عن سليم جريصاتي: المرجع السابق.

٦٩ من الدستور لعام ١٩٩٠ فقد حددت في الحالات التي تعتبر الحكومة فيها مستقبلة وهي:

- أ - إذا استقال رئيسها.
- ب - إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها^(٢٩).
- ج - بوفاة رئيسها.
- د - عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.
- هـ - عند بدء ولاية مجلس النواب.
- و - عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة.

«وطبيعي أن بإمكان رئيس الجمهورية الإيعاز للوزراء المقربين إليه بالاستقالة لكي تعتبر الحكومة مستقبلة إذا كانوا يشكلون أكثر من ثلث أعضائها. من هذا تفهم أهمية إصرار رئيس الجمهورية اميل لحود على تمثيله في الحكومة بالثلث المعطل والذي يستطيع أيضاً أن يحول دون اتخاذ الوزراء القرارات الهامة المحددة حصراً في المادة ٦٥ من الدستور^(٣٠).

خامساً: انعقاد البرلمان في حالة تصريف الأعمال

يقول الدكتور عصام إسماعيل: «من المسلّم به أن لا نص في الدستور اللبناني يشير بشكل صريح إلى أنه يحظر على مجلس النواب التشريع عندما تكون الحكومة في حالة تصريف الأعمال. فالمادة ٦٩ من الدستور تنص على أنه «عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقبلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها

إجراء استشارات نيابية جديدة، أو إمهاله مهلة محددة لعرض تشكيلة عليه تمكنه من ممارسة صلاحياته، وهي صلاحية المشاركة في تأليف الحكومة الخاضعة موضوعياً لتقديره في ضوء دوره وموقعه وقسمه. إن رئيس الحكومة المكلف يجب ان يكون ملزماً بالتأليف ضمن مهلة معقولة أو الاعتذار، ولا يغير في ذلك شيئاً سواء كانت هناك مهلة ملزمة (Délai de rigueur) أو مهلة حث (Délai d'ordre).

رابعاً: إصدار مرسوم استقالة الحكومة واقتالتها

إن من بين الصلاحيات الأساسية التي كانت لرئيس الجمهورية قبل الطائف هو حقه في إقالة الحكومة ساعة يشاء، وذلك وفقاً لما جاء في المادة ٥٣ من الدستور قبل تعديلها بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ والتي تنص: «رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمى من بينهم رئيساً ويقيلهم...».

لقد كانت هذه الصلاحية الرئاسية من أهم الشوائب في النظام البرلماني اللبناني، لأن الحكومة يجب أن تكون مسؤولة أمام البرلمان فقط وليس أمام رئيس الجمهورية. فبقاء الحكومة في السلطة كان يتوقف على حصولها على ثقة كل من رئيس الجمهورية والبرلمان.

إن التعديل الدستوري الأخير انتزع من رئيس الجمهورية صلاحية إقالة الوزراء، بحيث أصبحت إقالتهم تتم بموجب مرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة وفقاً لما جاء في البند الثاني من المادة ٦٩ من الدستور. أما المادة

(٢٩) طبقت هذه الفقرة الدستورية بتاريخ ١١ كانون الثاني ٢٠١١ بولئك عندما استقال ١١ وزيراً من حكومة الرئيس سعد الحريري التي كانت تتكون من ٣٠ وزيراً. ولذلك أصبحت هذه الحكومة مستقبلة حكماً.

(٣٠) زهير شكر: المرجع السابق، ص ٦٦٥ وما بعدها.

ضمن المهلة التي تسمح للحكومة، في حال لم يقرها المجلس، بإصدارها بمرسوم، بل أن مجلس النواب مارس مهامه التشريعية والرقابية في العامين ١٩٦٩ و ٢٠٠٥ بالرغم من كون الحكومة في حالة تصريف الأعمال.

ونستخلص من هذه السوابق أن نظرية تصريف الأعمال لا تعني إحداث فراغ في المؤسسات الدستورية. ويرى الأستاذ أنور الخطيب أنه: «إذا كان امتناع المجلس النيابي عن الاجتماع في أثناء الأزمات الوزارية العادية، أمراً مقبولاً ومعقولاً، إلا أن الأمر يختلف إذا طالت الأزمة. في هذه الحالة لا يكون اجتماع المجلس قانونياً فحسب، بل يصبح لازماً» «ولا غنى عنه». ويشير الدكتور وليد عبلا أنه عملاً بقاعدة المطلق يجري على إطلاقه فإن المادة ٦٩ لم تحصر اختصاص المجلس في موضوع مناقشة البيان الوزاري للحكومة الجديدة والتصويت على الثقة، ولو أراد المشتري تضيق صلاحيات المجلس وحصرها في موضوع التصويت على الثقة فقط لكان نص على ذلك صراحة، كما فعل مثلاً في المادة ٧٧ من الدستور التي تمنع على مجلس النواب تقديم اقتراح لتعديل الدستور في عقد استثنائي، أو في المادة ٨٤ التي تمنع على المجلس خلال مناقشة الموازنة ومشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الاعتمادات المقترحة في مشروع الموازنة أو في مشروع الاعتمادات المذكورة. وعليه، فلا يجوز تضيق صلاحيات مجلس النواب إلا بنص صريح وجازم. فلا يوجد مانع دستوري يحول دون التثام مجلس النواب وإلا أصبح في إمكان الحكومة تعطيل عمل السلطة التشريعية عن طريق مقاطعتها جلسات مجلس النواب عندما يكون لها مصلحة في ذلك»^(٣٢).

الثقة». لقد أوجبت هذه المادة الانعقاد الحكمي لمجلس النواب، دون أن تحدد طبيعة المهمة، أو جدول أعمال هذا العقد الاستثنائي. وهذا ما أدى إلى حصول خلاف فقهي بحث حول مهمة مجلس النواب في هذا العقد.

إن حكومة تصريف الأعمال ليست شكلاً لحكومة جديدة، بل هي: إما استمرارية للحكومة ما بين تاريخ اعتبارها مستقلة وبين تاريخ صدور المرسوم يقطع صلتها بالدولة، أو هي حكومة صدر مرسوم تأليفها، ولكن مباشرتها للعمل معلقة على شرط واقف هو نيلها ثقة مجلس النواب، وفي كلتا الحالتين فإن الحكومة دستورية لأنها تمارس مهامها استناداً إلى مرسوم تأليفها»^(٣١).

نصت المادة ٦٤ من الدستور على الآتي: «أن لا تمارس هذه الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال». إذاً فتصريف الأعمال هو للحكومة، وبحسب النص فإنه لا يطال بقية السلطات، فلا يتوقف رئيس الجمهورية عن ممارسة مهامه بحجة أن الحكومة هي في حالة تصريف الأعمال، فلقد أصدر الرئيس ميشال سليمان بتاريخ ١١ أيلول ٢٠٠٩ ثمانية مراسيم عفو خاص في ظل حكومة الرئيس فؤاد السنيورة المعتبرة مستقلة. ومارست حكومات مهامها الدستورية رغم كونها حكومات تصريف أعمال، كإصدار حكومة الرئيس سامي الصلح مرسوم حل مجلس بلدية وادي شحور بعد تقديم استقالة حكومته في ١٩ أيلول ١٩٥٥، وإحالة حكومة الرئيس رشيد كرامي المستقلة بتاريخ ٢٤ نيسان ١٩٦٩، لمشروع الموازنة العامة على مجلس النواب

(٣١) نقلاً عن د. عصام إسماعيل: جريدة السفير، العدد الصادر بتاريخ ١٦ - ٥ - ٢٠١١

(٣٢) عصام إسماعيل: جريدة السفير، العدد الصادر بتاريخ ١٦ - ٥ - ٢٠١١

أما القرار الصادر عن المجلس الدستوري بتاريخ ٦/٨/٢٠٠٥، الذي قضى بموجبه بإبطال القانون الرقم ٦٧٩ تاريخ ١٩/٧/٢٠٠٥ (المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري) لمخالفته «أحكام الدستور والمبادئ الدستورية المكرسة فيه أو المعتمدة من ضمن الكتلة الدستورية». وقد ورد في قرار المادة ١٩ من الدستور لجهة حجب حق رئيس حكومة تصريف الأعمال بمراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين.

وجاء في قرار المجلس الدستوري تحت هذا السبب: «إن حق رئيس مجلس الوزراء المستقل بالظعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم إصداره، لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الأعمال، لأنه عمل إنشائي بامتياز وغير إجرائي، طالما أن من شأنه أن يؤدي إلى إبطال النص التشريعي وإحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الإبطال».

ويضيف المجلس: «إن حرمان رئيس مجلس الوزراء المستقل من حقه الدستوري بالظعن بنص تشريعي ما من شأنه أن يفتح كوة في النص التشريعي المذكور يتسلل منها إليه عيب عدم الدستورية إذ يصبح هذا النص التشريعي بمنأى عن كل مراجعة لإبطاله جزئياً أو كلياً بقرار من رئيس مجلس الوزراء يتخذه بالاستناد إلى حقه المحفوظ له في المادة ١٩ من الدستور».

وعلق الدكتور وليد عبلا على هذا قرار بالقول أن قرار المجلس غير واضح تماماً وملتبس بهذا الصدد بل ولا ينسجم مع الفكرة

وبتاريخ ٣ أيار، ١٩٨٨ طلب رئيس مجلس النواب آنذاك السيد حسين الحسيني رأي الدكتور إدمون رباط فيما إذا كان يتوقف التشريع في ظل حكومة مستقيلة، فكان جوابه: «إن المجلس النيابي، ومنذ فترة طويلة قد سار على عقد جلسات تشريعية في ظل حكومة مستقيلة... فإذا كانت السلطة التنفيذية في حالة من الشلل والانقسام فلا تؤلف هذه الحالة ولا يجوز أن تؤلف عائقاً أو عذراً لكي تسير السلطة التشريعية على منوالها.. فما دامت السلطة التشريعية قادرة على ممارسة وظائفها الدستورية وبخاصة في حقل التشريع، ولا تحول دون ممارسة المجلس النيابي كامل سلطته التشريعية. الأمر الذي يجعل بالتالي جميع أعماله التشريعية سليمة ليس فيها أي شائبة ولا يمكن أن يطالها أي نقص أو اعتراض»^(٢٣).

كما أفتت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل بصحة التشريع في ظل حكومة مستقيلة بموجب الرأي الصادر بتاريخ ٧ تموز ٢٠٠٥ جاء فيه: «... لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة. فتمسي الصلاحية الاستثنائية للحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك، مسندة فقط على مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية. وأن هذا المبدأ العام قد جرى تكريسه كتابة بنص دستوري في لبنان هو المادة ٦٩ من الدستور...، وقياساً على ما تقدم، يبقى مجلس النواب محتفظاً بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكماً بصورة استثنائية عند اعتبار الحكومة مستقيلة، وذلك سداً لأي فراغ»^(٢٤).

(٢٣) ارشيف مجلس النواب

(٢٤) ارشيف مجلس النواب

دستورية انعقاد مجلس النواب في جلسات تشريعية في ظل حكومة مستقيلة، مولجة بتصريف الأعمال حيث يقول بأن نص المادة ٦٩ من الدستور ينتج عنها نتيجتان:

- الأولى، وهي أن استقالة الحكومة ليس فقط لا تحد من صلاحيات مجلس النواب بل توسعها إذ تجعله في حالة انعقاد حكومي.

- والثانية هي أن العلة التي جعلت المشتري يقرر ذلك هي تحاشي الفراغ المعطل لسير عمل المؤسسات وضمن سير العملية الدستورية، وهي العلة ذاتها التي يجب أن تحكم وجوب متابعة المجلس ممارسة صلاحياته عبر جلسات يعقدها رغم وجود الحكومة بحالة الاستقالة.

إن المصلحة العليا للدولة واستمرارية العمل بالمرفق العام يقضيان بأن لا تتعطل أعمال المؤسسات الدستورية وذلك تحاشياً للوقوع في الفراغ.

وينتج عن ذلك: وجوب عقد المجلس لجلسات تشريعية في ظل حكومة مستقيلة، وليس فقط جواز ذلك.

بناءً عليه، فإنه لا يكون هناك من موجب أو داع أو سبب دستوري أو قانوني أو مبدئي أو عملي، يوجب امتناع مجلس النواب عن عقد جلسات تشريعية بسبب استقالة الحكومة، وأن كلا من مصلحة البلاد العليا وسير المرفق العام واستمراريته يحتم عقد مثل هذه الجلسات، سيما وأنه باستطاعة المجلس القيام بعمله التشريعي بشكل كامل دون تدخل من السلطة الإجرائية أو مشاركة منها، ودون أن يكون عمله هذا مخالفاً لأي مبادئ عامة لازمة^(٣٧).

الرئيسة أو المركزية في قرار المجلس الرقم ١ / ٢٠٠٥ وهي «عدم إحداث أي فراغ في السلطتين الاشتراعية والإجرائية» وعدم جواز تعطيل عمل سلطة دستورية مستقلة بفعل سلطة دستورية مستقلة أخرى. فهل يجوز شل عمل السلطة التشريعية طوال مرحلة تصريف الأعمال التي قد تمتد لعدة أشهر كما هو حاصل الآن (لأن الدستور لا يحدد مهلة لتشكيل الحكومة) لمجرد أن رئيس مجلس الوزراء لا يستطيع أن يستعمل حقه المنصوص عليه في المادة ١٩ من الدستور فيما لو ارتأى أن يقدم مراجعة طعن، علماً بأن استعمال رئيس مجلس الوزراء لهذا الحق قليل الاحتمال لأسباب عديدة لا مجال للخوض فيها في هذه العجالة.

إن التعليل الوارد في قرار المجلس الدستوري الرقم ١ / ٢٠٠٥ المذكور لا يمكن الأخذ به لأنه لا يستقيم لا مع الطبيعة القانونية لمراجعة الطعن ولا مع ما استقر عليه الفقه واجتهاد المجلس ذاته. وهذا يعني أن ما ذهب إليه المجلس لجهة أن تقديم مراجعة الطعن عمل إنشائي لا يجوز لرئيس حكومة تصريف الأعمال القيام به يكون واقعاً في غير موقعه القانوني، وبالتالي يسقط مانع عدم جواز التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال^(٣٥).

ويؤكد الدكتور محفوظ سكيينة: «إنه باستطاعة المجلس النيابي التشريع في أي موضوع كان بكل حرية، وبصورة مستقلة ونهائية، من دون أن يكون خاضعاً في ذلك لموافقة الحكومة، والقيد الوحيد هو خضوع التشريع لرقابة المجلس الدستوري»^(٣٦).

وفي دراسة للقاضي لبيب زوين حول

(٣٥) وليد عبلا: جريدة السفير، العدد الصادر بتاريخ ٦ - ٦ - ٢٠١١.

(٣٦) محفوظ سكيينة: جريدة السفير، العدد الصادر بتاريخ ٢٨ / ٦ / ٢٠١١.

(٣٧) لبيب زوين: أرشيف مجلس النواب.

النيابي أن يعيد زمام المبادرة ليعاود دوره التشريعي الأساسي في ظل حكومة تصريف الأعمال، لأن تمادي الفراغ في السلطة الإجرائية بشكل غير مألوف وغير مبرر، يؤدي إلى وضع البرلمان بقبضة الشخصية المكلفة لتشكيل الحكومة الجديدة رهناً بمشيتته والقوى السياسية المتحكمة بهذا التشكيل أو التأليف إلى أمد غير محدد طالما أن الحكومة لم تشكل مما يؤدي إلى تعطيل مبدأ الفصل بين السلطات من جهة ولمبدأ التوازن من جهة ثانية وهما ركنا أساسيان في النظام البرلماني المعمول به في لبنان.

أما الأمر الثاني، أي إذا كانت المهلة قصيرة لتشكيل الحكومة أي التي لا تتجاوز الشهر الواحد في هذه الحالة يمكن للمجلس النيابي أن لا يشرع في ظل حكومة تصريف الأعمال وذلك للإفساح في المجال للرئيس المكلف والقوى السياسية المعنية بالإسراع في عملية التشكيل أو التأليف.

هذا من حيث المبدأ، ويبقى الإستثناء جائزاً ومقبولاً في الأمر الثاني في حال توافر حالة الضرورة المعروفة في القانون الدستوري والظروف الإستثنائية المعروفة في القانون الإداري، أي أن تحصر المواضيع التي تتم مناقشتها في البرلمان بالقضايا المتصفة بالعجلة وبالمصالح الحيوية الملحة للدولة والمواطنين أو الضرورية لتأمين المرفق العام.

وإذا كان رئيس البرلمان يراعي الواقع الحكومي مستنداً إلى صلاحياته الإستثنائية في دعوته للمجلس النيابي في هيئته العامة إلى الإنعقاد، فإنه في ظل هذا التأخير في تشكيل الحكومات في لبنان، وأمام المطالب المحقة للمواطنين قد يجد نفسه مضطراً للخروج عن التقاليد البرلمانية، فيدعو المجلس إلى الإنعقاد تطبيقاً لفلسفة وروح المادة ٦٩ من الدستور الذي ينيط لمجلس النواب وحده مهمة ملء

أما المعارضون لانعقاد المجلس في جلسات تشريعية، في حالة حكومة تصريف الأعمال، يبنون دفاعهم على المبدأ الذي أرساه المجلس الدستوري في قراره السابق، من أن حق رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالظعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم إصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الأعمال، لأنه عمل إنشائي بامتياز وغير إجرائي، لكن هذه الحيثية لا يستفاد منها أن مجلس النواب لا يستطيع التشريع، إذ هناك فارق بين إقرار القانون وإصداره، فالمجلس الدستوري قضى ببطلان القانون لعيب في الإصدار وليس لعيب في الإقرار. ولهذا وحتى وفقاً للاجتهاد المذكور، لا مانع من انعقاد جلسات تشريعية خاصة في حالات ملحة تستوجب السرعة في التقرير.

وبتقديرنا، إن دستورية إنعقاد مجلس النواب في جلسات تشريعية في ظل حكومة مستقيلة مولجة بتصريف الأعمال، يحد من صلاحياته أمران أساسيان:

الأمر الأول: إنتقاء أو زوال مسألة الرقابة البرلمانية على الحكومة بأسرها، وهذا يعني بأنه لا يحق لمجلس النواب في هذه الحالة أن يطرح الثقة بالحكومة، لأنها هي أصلاً مستقيلة كما في حالتنا الراهنة.

الأمر الثاني: إنتفاء أو زوال مسألة المحاسبة على أعمال الحكومة، وفي هذا المجال لا يمكن لمجلس النواب في ظل حكومة تصريف الأعمال أن يمارس إختصاصه فيما يعود إلى المحاسبة حتى لو توافرت شروطها.

وتبقى مسألة التشريع، حيث في هذه الحالة نجد أن المسألة مختلفة تماماً، وهنا لا بد من التمييز بين إطالة المهلة أو قصر المهلة التي قد يستغرقها تشكيل الحكومات في لبنان.

في حالة إطالة المهلة، أي إذا تجاوزت مهلة تشكيل الحكومة الشهر الواحد، فيمكن للمجلس

وبعد أن أُرجئت الجلسة، عقد دولة رئيس المجلس مؤتمراً صحفياً أُورد فيه أسباباً وحججاً قانونية ودستورية موثقة تبرر صلاحيات البرلمان في التشريع حتى ولو كانت الحكومة في حالة تصريف الأعمال.

إلا أنه وبعد فترة طويلة تجاوزت مدة الأربعة أشهر، صدر مرسوم تشكيل الحكومة بتاريخ ١٣ حزيران ٢٠١١ برئاسة رئيس الحكومة نجيب ميقاتي^(٣٨). وبقي السؤال المتعلق بصلاحيات البرلمان في التشريع أو عدمه في ظل حكومة مستقلة قائماً ومعلقاً ومن دون أن يحسم على الصعيد الدستوري.

ولهذا السبب بات من الضروري توضيح هذه المسألة وإلقاء الضوء عليها والعمل على إيجاد الحلول لها، وذلك تجنباً لأي سجال يمكن أن يحصل في كل مرة تكون فيها الحكومة مستقلة.

الفراغ الذي ينتج عن حكومة تصريف الأعمال وهي مسألة تقديرية تعود إلى الرئيس وحده.

وحسنا فعل دولة الرئيس الأستاذ نبيه بري في دعوته الهيئة العامة للمجلس النيابي إلى الانعقاد بتاريخ ٨ حزيران ٢٠١١، في ظل حكومة تصريف الأعمال التي كان يترأسها الرئيس سعد الحريري، وذلك لدرس مشاريع واقتراحات قوانين تتعلق بأمر هامة تصب في مصلحة المواطنين والدولة، ولكن الجلسة لم تعقد في حينها لعدم توافر النصاب القانوني لها.

ومن المعلوم، بأن الأراء النيابية انقسمت بشأن دستورية هذه الجلسة النيابية، فالبعض اعتبر بأنه لا يجوز للبرلمان التشريع في ظل حكومة مستقلة، في حين رأى البعض الآخر بأن المجلس النيابي هو سيد نفسه وبالتالي لا يوجد أي عائق له في القيام بوظيفته التشريعية حتى ولو كانت الحكومة مستقلة.

(٣٨) يذكر أن الأكثرية النيابية الجديدة سمت نجيب ميقاتي لرئاسة الحكومة، فأصدر رئيس الجمهورية مرسوماً رقم ٥٨١٧ تاريخ ١٣ - ٦ - ٢٠١١ المتضمن تسمية السيد محمد نجيب ميقاتي رئيساً لمجلس الوزراء، وبناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء أصدر رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان مرسوماً آخر رقم ٥٨١٨، قضى بتشكيل الحكومة ١٣ - ٦ - ٢٠١١. علماً أن الرئيس ميقاتي كلف بتشكيل الحكومة تاريخ ١١ - ٢٠١١.