

صلاحيات الوزير السياسية والتنظيمية

د. حيدر المولى (*)

الجنسية اللبنانية بالنسبة للوزير، بالإضافة إلى وجوب حيازته الشروط التي تؤهله للنيابة. ولذلك فإنه، وبالرجوع إلى نص المادة السادسة من قانون الانتخاب الصادر في ٢٦ نيسان ١٩٦٠، يتبيّن أن الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الوزراء، هي نفسها تلك المطلوبة للترشح للنيابة، ولذلك يُشترط في الوزير أن يكون:

- لبنانياً مقيداً في قائمة الناخبين^(١).
- متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

المطلب الأول في الطبيعة القانونية لصفة «الوزير» في لبنان

لا يمكن البحث في الطبيعة القانونية لصفة «الوزير» بمعزل عن تحديد طريقة اختياره أو توليته ليقوم بمهام السلطة التنفيذية، في النظام البرلماني. ومن الواضح أن نصوص الدستور اكتفت في المادة ٦٦، بالنص على شرط حيازة

- (*) أستاذ محاضر في الجامعة اللبنانية وفي كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة الإسلامية.
- (١) حدّدت المواد ٩ و١٠ من قانون الانتخاب الصادر في ٢٦ نيسان ١٩٦٠ الشروط التي تسمح للبناني بالقيد على قائمة الناخبين، فتشترط فيه أن يكون:
- أكمل الحادية والعشرين من العمر.
 - متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وغير موجود في إحدى حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في القانون.
 - غير محروم من ممارسة حقوقه الانتخابية، بمعنى ألا يكون من:
 - * الأشخاص الذين حكم بحرمانهم من الحقوق المدنية.
 - * الأشخاص الذين حكم بحرمانهم مؤبداً الرتب والوظائف العمومية. أما الذين حرّموا وظائفهم إلى أجل فلا يجوز قيد أسمائهم إلا بعد انقضاء هذا الأجل.

- متعلماً.

- أن يكون قد مضى على تجنّسه - بالنسبة لغير اللبنانيين - عشر سنوات.

وأضافت المادة ٩٥ من الدستور، بنداً إضافياً، وهو يفترض، في المرحلة الانتقالية، تمثيل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة^(٢).

ومن خلال مقارنة هذه النصوص، نجد أنه ليس هنالك أي عائق يحول دون تولّي الوزارة، سوى شروط عادية ومألوفة. ولكنه يلاحظ، أن هذه الشروط قد جاءت مع التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠، ولم تكن معروفة في ظل دستور ١٩٢٦، حيث كان يجوز أن يتولى الوزارة من لم يكن متعلماً (وان لم يكن هنالك اليوم من تحديد واضح لدرجة الشهادة المطلوبة لاعتبار الوزير متعلماً)، أو من بلغ إحدى وعشرين سنة فقط، أو من كان متجنساً ولم تنقض أي فترة

زمنية على حيازته الجنسية.

وكذلك فإن المادة ٢٩ من قانون الانتخاب، تفرض على المرشح للنيابة أن يستقيل من وظيفته إذا كان موظفاً. وتجدر الإشارة أيضاً، إلى أن الشروط المانعة للترشيح للنيابة لا تنطبق هنا على شروط تولّي الوزارة، ولذلك فلا يُشترط بالوزير الاستقالة قبل ستة أشهر إذا كان موظفاً في الفئة الأولى، أو قبل سنتين إذا كان قاضياً.

وما يعنينا هنا، أن الدستور لم يلحظ أي نص يحرم أي فئة كانت من تولّي الوزارة، ولذلك يمكن أن يكون الوزير، قد تمّ اختياره من أحد أعضاء السلطة القضائية، على أن يفقد وظيفته تلك بمجرد صدور مرسوم تشكيل الحكومة، حفظاً لمبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية^(٣).

= * الأشخاص الذين حكم عليهم من أجل جنائية أو جرم شائن.

تُعتبر شائنة الجرائم التالية: السرقة، سحب شيك دون مؤونة، سوء ائتمان، التزوير والرشوة، اليمين الكاذبة، الاغتصاب، التهويل، استعمال المزور، الجرائم المخلة بالأخلاق العامة والمنصوص عنها في الباب السابع من قانون العقوبات، الجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة أو الاتجار بها.

* الأشخاص المحجور عليهم قضائياً.

* الأشخاص الذين يعلن افلاسهم.

* الأشخاص الذين حكم عليهم بالعقوبات المنصوص عنها في المواد ٣٢٩ - ٣٣٤ من قانون العقوبات.

(٢) وكان قد ثار الخلاف حول هذه النقطة بمناسبة تشكيل حكومة ولاية الرئيس رفيق الحريري في العام ٢٠٠٠، حيث اعتبرت طائفتان أن ثمة غيباً سياسياً قد لحق بهما، استناداً إلى هذه المادة، جراً عدم تمثيلهما بما يتناسب مع حجمهما الاجتماعي ودورهما السياسي، إلا أن المناشدة في هذا الصدد لم يكتمل لها البناء الدستوري والقانوني اللازم، ولذلك لم تستطع التأثير على صدور مرسوم تشكيل الحكومة.

(٣) أبدى الأستاذ ادمون رباط رأيه القانوني حول هذه المسألة رداً على سؤال وُجّه إليه، فقال بأن الدستور لا يمنع جواز هذا التعيين إذ أن حرية انتقاء الوزير من خارج المجلس النيابي هي مطلقة وغير مقيدة، وكذلك فإن قانون نظام القضاة العدليين لا يحتوي على نص يمنع تعيين قاضٍ وزيراً. فإذا رغب القاضي بقبول الوزارة المعروضة عليه فبوسعه عندئذ إما أن يستقيل من القضاء وإما أن يطلب وضعه مؤقتاً خارج الملاك، أو إحالته على الاستيداع وذلك وفقاً لأحكام قانون الموظفين، ونحن نرى أن وجوب فقد الوظيفة القضائية يبقى ضماناً أساسياً في خاتمة تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، فالوضع المؤقت خارج الملاك أو الإحالة على الاستيداع تجعل القاضي ينزلق في متاهة السياسة، والضمان الحقيقي يكون من الناحية المبدئية بالتوافق على عدم إمكان إرجاعه إلى وظيفته القضائية.

اللبناني لعام ١٩٩٠ على الشكل التالي:
- يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها (م ٥٣ فقرة ٢).

- يجري رئيس الحكومة المكلف 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 استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال (م ٦٤ فقرة ٢).

هذه هي الأحكام التي ترعى آلية اختيار وتعيين الوزراء، وقد حفلت الساحة الدستورية بنقاشات عميقة، إن لجهة الآلية المرسومة لتعيين رئيس مجلس الوزراء وتكليفه بالتشكيل، أو لجهة تعيين المرجع الذي له فعلاً القول الفصل في تشكيل الحكومة، وكذلك تحديد من يفصل في الموضوع في حال الخلاف بين رئيس الجمهورية والرئيس المكلف. هذا فضلاً عن إشكاليات دستورية أخرى مرتبطة بعدم وجود نصوص صريحة وقاطعة ترعى المسائل المرتبطة بعملية التشكيل (كمثل النص على تحديد المدة الزمنية اللازمة التي يشترط أن يتم فيها رئيس الحكومة إجراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة وإصدار مرسوم تشكيلها مع رئيس الجمهورية)^(٦). ويلاحظ أنه ليس ثمة من عدد محدد من

وأما بالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية، فإن المشرع الدستوري كان واضحاً عندما أجاز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزراء (المادة ٢٨ من الدستور)، تطبيقاً لقاعدة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في إطار ركائز النظام البرلماني. ولكنه لم يشأ إطلاق هذه القاعدة، بل قيدها ببعض النصوص الداخلية للنظام الداخلي لمجلس النواب^(٤)، المعدل بتاريخ ١٨ تشرين الأول ١٩٩٤، فالمادة العاشرة منه لا تجيز الجمع بين الوزارة وبين إحدى وظائف مكتب المجلس، المؤلف من الرئيس ونائب الرئيس وأمينين للسر وثلاثة مفوضين. كما لا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وبين عضوية إحدى اللجان البرلمانية (المادة ٢٥ من النظام الداخلي).

كما أن العرف الدستوري فرض على الوزير، عدم القيام بأي مهنة حرة، بخلاف الحال فيما خصّ النائب، الذي يستطيع أن يمارس المهنة الحرة.

ويبقى في هذا المقام، أن نشير إلى أمر مهم جداً، وهو أنه ليس هنالك من رقابة على مخالفة تولّي الوزارة. فالقاضي الإداري لا يستطيع أن يمدّ نطاق رقابته القضائية ليتأكد من مدى توافر الشروط المؤهلة للوزارة. وقد اعتبر مجلس شورى الدولة في قرار^(٥) له، أن تشكيل الحكومة وتعيين الوزراء هو من الأعمال الحكومية والسياسية التي تخرج عن اختصاص القاضي الإداري.

وأما آلية اختيار الوزراء، فهي تُعرف باسم عملية تشكيل الحكومة، وقد حددها الدستور

(٤) منشور في مجموعة قوانين لبنان - المجلد الأول ص ١١٠٠.

(٥) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني الرقم ١٨٩ تاريخ ١٩٩٥/١/٣.

(٦) انظر في ذلك الأستاذ بشارة منسى في كتابه الدستور اللبناني، تفسيره وأحكامه، أيلول ١٩٩٨ (وبخاصة الدراسات الواردة فيه حول تفسير المادة ٦٤ من الدستور)، حيث يقول: «أذكر جيداً بأن الموضوع طرح في =

العالي والبيئية... وما لبثت هذه الوزارات أن ألحقت ببعضها البعض (كما حصل إثر دمج الوزارات مع حكومة الرئيس الحص التي تشكّلت في ١٢/٤/٩٨)، أو استقلّت وانفصلت وتوزّعت على أكثر من وزير (كما حصل في الحكومة الثلاثينية التي شكّلها الرئيس رفيق الحريري في ٢٦/١٠/٢٠٠٠).

وكنا قد أثرنا القراءة في حجم الحكومات وإنشاء الوزارات، تمهيداً للبحث في صفة المهمة التي يتولاها «الوزير». فهل يكفي مثلاً، أن نقول بأنها مهمة سياسية وإدارية، أو منصب حكومي، أو عضوية مجلس وزراء، أو وظيفة أو غير ذلك؟ وهل أن الوزراء أجمعهم مشمولون بنفس الصفة القانونية؟ وهل أن تسمية وزارات دولة، بمرسوم، كاف لتصحيح شرعية تعيين وزراء لها؟^(٩).

الوزراء، يتم اختيارهم لتشكيل الحكومة^(٧). ولكن ما يجب لفت الانتباه إليه، هو أن الفقرة الثانية من المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ الصادر بتاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩، تنصّ على أنه لا يجوز إحداث الوزارات أو إلغاؤها (حكماً) إلا بقانون^(٨).

وقد كانت الغاية من إحداث وزارات موسّعة، لمرحلة ما بعد السلم الأهلي، القيام بالأعباء الاجتماعية والإنمائية والإنسانية التي أرختها حالة الفلتان الأمني والسياسي والقانوني خلال الحرب. فأنشئت لذلك وزارات متخصصة بشؤون المهجرين والمغتربين والشؤون الاجتماعية والنقل والتعليم المهني والتقني والشؤون البلدية والقروية والثقافة والتعليم

= الطائف، وكان الرأي السائد بين النواب هو أن يعطى رئيس الوزراء المكلف مدة شهر فقط لإجراء المشاورات حكماً وإلا اعتبر معتزلاً. وهذه القاعدة معتمدة في تأليف الوزارات في إيطاليا وإسرائيل. وقد جرى في السابق تكليف إحدى الشخصيات بتأليف الوزارة فلم يعتذر عن ذلك رغم تعذّر تأليف الوزارة، وكان الرئيس رشيد كرامي.

وإننا نعلم أنه في التركيبة اللبنانية القائمة وبسبب التوزيع الطائفي في الرئاسة، قد يتعدّر على رئيس الجمهورية سحب التكليف من الشخصية المكلفة، دون أن تشعر طائفته بالغبن، فتتخذ الأمور منحى طائفيًا ومن الأفضل أن تكون البلاد في منجاة منه. وما جرى في الطائف هو أن الرئيس صائب سلام اعتبر أن تحديد المدّة كي يتمكّن الرئيس المكلف من تأليف وزارته يلحق الغبن بالطائفة السنية، فرفض هذا التحديد وبقي الأمر عند هذا الحد.

(٧) فقد تراوح حجم الحكومات في لبنان بين ثلاثية وثلاثينية، كما عيّن منذ ١٩٣٩ وحتى اليوم أكثر من ٧٠ وزير دولة دون حقائب إدارية.

(٨) جاء في المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١، تحديد الوزارات التي تؤلّف جهاز الدولة المركزية، فنصّت في الفقرة الثانية منها على أن «تُحد الوزارات وتلغى بقانون» - (م. رقم ١١١ صادر في ١٢ حزيران ١٩٥٩ - قوانين لبنان - ص ١١٣٨).

(٩) لقد تمّ حتى الآن استحداث وزارات كافية ومتعدّدة تشمل نواحي الحياة العامة، إلا أن ما يثار هنا برأينا هو استحداث وزارات دولة بقانون، وبالتالي تعيين وزير دولة لما يعرف بـ«وزارة دولة» وذلك سواء كانت هذه الوزارة تعنى بشؤون حقيقية معينة، كمثل وزارة دولة للإصلاح الإداري أو الشؤون البرلمانية أو غيرها، أو سواء لم يعهد إلى متوليها شؤون أي حقيقية. ولقد اعتبر مجلس شوري الدولة أن وزير الدولة للشؤون المالية هو وزير غير أصيل ينوب عنه (أي عن الأصيل) في حال غيابه وعدم تمكّنه من مباشرة مهامه. (قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٩١ الصادر في ١٨ كانون الثاني ١٩٩٦). ولكن المجلس لم يشر بعد إلى الحالة الثانية، علماً بأنها تشكّل أعمالاً حكومية غير خاضعة لرقابة القاضي الإداري.

اللبناني، ما بعد التعديلات المتخذة تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني، هو:

أولاً: وزير في إطار نظام حكم برلماني، يمارس مهامه وفق قواعد وأحكام النظام البرلماني التي تجعل من مجلس الوزراء هيئة متجانسة مسؤولة عن شؤون الحكم، وتتولى إدارة مصالح الدولة عبر أعضائها، كل فيما آل إليه من اختصاصات سياسية يباشرها داخل مجلس الوزراء، في المناقشة والتصويت، بالنسبة للمواضيع التي تطرح أمامه.

ثانياً: ممثل لثقل اجتماعي وسياسي يستند على فكرة المشاركة السياسية وتوازن التمثيل في الوزارة بحسب نصّ المادة ٩٥ من الدستور (تمثّل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة). ولنا في صعوبة تحقيق آلية إقصاء الوزير من مهامه، دليل واضح على ما نقول، الأمر الذي يجعل مسألة التبدل في الحقائق، خروجاً على هذه المبادئ والتفافاً، على تلك الصيغة، غير مبرر إن لم يقترن بموافقة ثلثي أعضاء الحكومة، من ناحية وتبعية المجلس النيابي مجدداً من ناحية أخرى.

ثالثاً: الرئيس التسلسلي الأعلى Le chef hiérarchique suprême لكل الأجهزة الإدارية التي تتألف منها وزارته. غير أنه في هذه الحالة، يجب التمييز بين صفتي «السياسية» و«الإدارية» للوزراء في لبنان، وهي ترتبط بتوزيع الحقائق الإدارية في مرسوم تشكيل الحكومة.

فالوزير ذو الحقيبة الإدارية، يتمتع بصفة الرئيس التسلسلي الأعلى^(١٠)، بينما يكون وزير الدولة، مجرداً من الصلاحيات الإدارية^(١١) على مستوى الوزارات كافة، اللهم إلا إذا تمّ تكليفه أو انتدابه للقيام ببعض المهمات، إلى جانب

نبادر إلى الأجابة بالنفي. وهذا ما سيّضح معنا لدى البحث في الإشكاليات الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة (أي تعيين الوزراء وتوليّتهم مهامهم). والهدف هو التوصل إلى تحديد الطبيعة القانونية، التي تحكم مهمة «الوزير»، لما يترتب على ذلك من اختلاف في الدور والموقع والصلاحيات وبالتالي في المسؤولية السياسية للوزراء.

فوثيقة الوفاق الوطني، انطلقت من مبدأ كفالة المشاركة السياسية لكافة المجموعات الطائفية والسياسية التي فرضت نفسها كقوى أمر واقع في الحياة السياسية اللبنانية. الأمر الذي جعل من فكرة الوزارة تعويضاً سياسياً لتلك القوى، فتقاطعت المشاركة - والتي افترضتها وثيقة الوفاق الوطني - مع مبدأ التعويض السياسي، فأرخت دوراً دستورياً وسياسياً كبيراً لمجلس الوزراء يكون فيه لكل من الجماعات السياسية والاجتماعية (الطائفية)، حق النقض في وجه مشاريع وقرارات الانقلاب على صيغة المشاركة وتوازن التمثيل السياسي.

ولم تحد نصوص قانون الإصلاحات الدستورية والسياسية لعام ١٩٩٠، عن تلك المبادئ، فتعزّز موقع مجلس الوزراء بين المؤسسات السياسية، ولا سيّما على حساب مؤسسة رئاسة الجمهورية، وكذلك تعزّز موقع ودور الوزراء داخل مؤسسة مجلس الوزراء في علاقتهم مع بعضهم أولاً، وفي علاقتهم مع مؤسستهم ثانياً. واعترافاً بهذا الواقع جاء النصّ في الدستور، على وجوب توافر أكثرية ثلثي أعضاء مجلس الوزراء إذا ما أريد إقالة «الوزير» - بما يمثّله - من منصبه.

ولذلك، فإن الوزير في النظام السياسي

(١٠) د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، ١٩٩٨ ص ٦٥.

(١١) قرار مجلس شورى الدولة الصادر في ١٨ كانون الثاني ١٩٩٦ تحت الرقم ٢٩١.

والقضائية والإدارية.

و«الوزير» صفة دستورية ترتب حقوقاً دستورية وأخرى قانونية، وترتب في المقابل مسؤولية سياسية خاصة تفرض ملاحقة ومحاكمة سياسيتين خاصتين.

و«الوزير» حتماً ليس بموظف، إذ تنطبق عليه أحكام خاصة، مخالفة لتلك الواردة في قانون نظام الموظفين، لجهة تعيينه، وشروط هذا التعيين، ومباشرته لمهامه، وطرق محاسبته وملاحقته^(١٢). ولذلك فإن الوزير، لا يندرج ضمن ملاك موظفي الدولة العامين، ولا يتقاضى راتباً شهرياً مثل سائر الموظفين، بل له مخصصات وتعويضات شهرية، يتم تحديدها بقوانين صادرة عن مجلس النواب (كمثل القانون رقم ٧١٧ الصادر في ٥ / ١١ / ١٩٨١ والذي يحدد مخصصات وتعويضات السلطة العامة)^(١٣).

وتنطبق على الوزير، صفة القائم بخدمة عامة، على حدّ التعريف الذي جاءت به المادة الثانية من قانون رقم ٩٩/١٥٤ (قانون الإثراء غير المشروع)^(١٤)، حيث نصّت على أنه يعتبر قائماً بخدمة عامة: «كل من أسند إليه، بالانتخاب أو بالتعيين، رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس النواب أو رئاسة مجلس الوزراء، أو الوزارة أو النيابة أو رئاسة أو عضوية المجالس البلدية أو اتحاد البلديات أو...». ولذلك يتقيد الوزير بالأحكام التي شملها قانون الإثراء غير المشروع، ولا سيّما منها، تلك المتعلقة بمهلة

صلاحياته السياسية التي يباشرها داخل مجلس الوزراء من خلال مشاركته في النقاش والتصويت. وهنا برأينا يجب أن تتحدّد مهام الوزير المكلف على شكل واضح، في مرسوم تشكيل الحكومة (تماماً كما هو الحال في فرنسا)، حتى يخضع لرقابة مجلس النواب المبدئية عند المثل لنيل الثقة، وذلك باستثناء الحالات التي لا تقتضي القيام بواجبات مترتبة على مهام إدارية: كممثل قيام رئيس الحكومة بتفويض «وزير الدولة»، مثلاً، بإذاعة المعلومات الرسمية عن جلسة مجلس الوزراء ومقرراته، أو غير ذلك من المهام التي لا تفرض المبادئ العامة فيها إخضاعه للمساءلة من قبل مجلس النواب ولا ترتّب مسؤولية لناحية الإخلال بالواجبات المترتبة على الوزراء.

الأمر الأكيد الذي نستطيع أن نخلص إليه هنا، في معرض بحثنا في الطبيعة القانونية لصفة «الوزير» هو التالي:

«الوزير» تعني المهمة السياسية والإدارية، التي يتم اختبار شخص لتوليها والقيام بأعبائها، وذلك بالاستناد إلى مرجعية الدستور والنظام السياسي الذي تدين به الدولة، وكذلك استناداً إلى الواقع الاجتماعي السائد والأعراف المعمول بها. وينتج عن نظام الاختيار الخاص ذلك، نظام آخر مرتبط به، وهو يشمل المدّة الوزارية، وكيفية تنفيذ العمل الوزاري وما يترتب عليه من واجبات، كلّ ذلك في ظل النصوص القانونية الراعية والمنظمة للرقابة والمحاسبة السياسية

(١٢) ولقد أشار النائب الأستاذ بطرس حرب في دراسة له حول أصول محاكمة الوزراء، وردت في كتاب «القضاء اللبناني، بناء السلطة وتطوير المؤسسات»، إلى أن جانباً من الفقه يعتبر أن تعريف الموظف العام الوارد في المادة ٣٥١ من قانون العقوبات ينطبق على وضعية الوزير، وبالتالي تطبق على الوزير الأحكام التي تطبق على الموظفين العامين، وهذا بالطبع ما لا نوافق عليه استناداً إلى التحديد الوارد أعلاه.

(١٣) منشور في مجموعة قوانين لبنان، مطبعة صادر، المجلد الأول (مجلس النواب)، ص ١١١٦.

(١٤) الصادر في ٢٧ كانون الأول ١٩٩٩ والمنشور في مجموعة قوانين لبنان، ص ١٢٥٦.

وُجد نص صريح يسمح بذلك. وكذلك يمكن انتداب وزير معين للقيام بمهمة المشاركة في المفاوضات السياسية أو الاقتصادية باسم مجلس الوزراء ورئيسه ولا سيما في الحقل الخارجي.

وبشكل عام، صلاحيات الوزير تنقسم إلى سياسية وأخرى إدارية، سنحاول التطرق إليها بتفصيل، موضحين المضامين القانونية لتلك الصلاحيات التي يحظى بها الوزير:

أولاً: الصلاحيات السياسية للوزير

وهي الصلاحيات التي يمارسها الوزير بصفته عضواً في مجلس الوزراء يشارك في اتخاذ القرار داخله^(١٥)

بناء على واقع تركّز السلطة في مجلس الوزراء، يكون لكل وزير في هذا المجلس أن يشارك بمباشرة تلك الصلاحيات، والتي هي موزّعة على مجموع الوزراء، بحيث لا ينفرد أحدهم بها. بل إن القرارات بشأنها، تتخذ على أنها مشاريع، إما تلقى الموافقة الدستورية المطلوبة أو أنها تُطرح جانباً وتكون بالتالي صلاحيات ممكنة، لا تتحقق لها صفة الإقرار والوضع قيد التطبيق إلا إذا اتبعت آلية التصويت داخل مجلس الوزراء. فيكون بذلك لكل وزير صوت واحد، يشارك به في اتخاذ القرارات بمباشرة تلك الصلاحيات، فيرجّح كفة الموافقة أو الطرح جانباً للموضوع.

وتقوم العلاقة، بين الوزير وتلك الصلاحيات، من خلال قدرة الوزير على لعب دور أساسي في تقرير مباشرتها واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها. ولذلك فلا يمكن عزل صلاحيات مجلس الوزراء عن صلاحيات الوزير السياسية، فكلهما مجرد إمكانيات تحتاج إلى التعاضد مع غيرها

التصريح وبالعقوبات المترتبة على عدم الالتزام بها.

وعليه، لا بد هنا من قراءة قانونية مجردة للصلاحيات الرئيسية المباشرة التي يتمتع بها الوزير، في ظل النظام السياسي اللبناني:

المطلب الثاني

في الصلاحيات القانونية المباشرة التي يتمتع بها «الوزير»

تقودنا الفقرة السابقة، المتعلقة بالطبيعة القانونية لصفة «الوزير»، إلى تصنيف الأدوار التي يتقلدها الوزراء في لبنان، على الشكل التالي:

وزير ذو حقيبة إدارية: يتمتع بصلاحيات إدارية واسعة تجعله الرئيس التسلسلي الأعلى لكافة الأجهزة الإدارية في وزارته، بالإضافة إلى الصلاحية / الدور السياسي الذي يباشره، داخل مؤسسة مجلس الوزراء، بصفته عضواً فيه يشارك في النقاش والتصويت على المواضيع التي تطرح على طاولة المجلس.

وزير دولة: لا يتمتع بأي صلاحيات إدارية، وكل ما له هو دور سياسي، يجعله لاعباً أساسياً داخل مجلس الوزراء، بحيث يكون له المشاركة في تسيير حلقات النقاش ومفاصله والتصويت على القرارات المتخذة. ولا يكون له حق التوقيع على المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية أو تنفيذاً لقرارات مجلس الوزراء، نظراً لكونه «غير مختص» في تطبيق هذه المراسيم.

وزير مكلف أو منتدب للقيام ببعض المهمات الخاصة: كمثل تكليفه بتمثيل الدولة في ما يعود لعلاقة وزارة معينة بالغير، إذا ما

(١٥) د. جوزيف أسعد كرم، صلاحيات الوزير في النظام اللبناني، الحياة النيابية، كانون الأول ١٩٩٦ ص ٤١.

للوزير من دور يلعبه في تسيير حلقة النقاش، وإبداء رأيه، والتأثير المتبادل مع زملائه المشاركين في اتخاذ القرارات. فالمنافشة في جلسات مجلس الوزراء، هي دون أدنى شك ذات وظيفة سياسية هامة تقلب الآراء وتزرع التوجهات وتنمّيها، فتجعل الوزير في كل ذلك، مشاركاً رئيسياً، الأمر الذي يؤهله لإبداء آرائه وآراء من يمثلهم، وكذلك لقيادة التوجهات السياسية نحو أهدافها المبتغاة.

ويبقى توقيع الوزير المختص على المراسيم، تطبيقاً لأحكام المادة ٥٤ من الدستور، وسيلة مشاركة سياسية مثلى. بحيث إن الوزير، بتوقيعه هذا، يشارك في مباشرة مهام السلطة، ويترتب عليه في المقابل تحمّله للمسؤولية السياسية أمام مجلس النواب.

ثانياً: الصلاحيات الإدارية للوزير

وهي الصلاحيات التي تتقرر للوزير بصفته رئيساً تسلسلياً أعلى لكل الأجهزة الإدارية التي تتألف منها وزارته.

يتولّى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خصّ به. يؤكد نص هذه المادة، على المهمات الإدارية التي يضطلع بها الوزراء، وهي تشكّل إلى ذلك تكريساً لمبادئ تنظيم الإدارات العامة، كما عينها المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ الصادر بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته^(١٦)، حيث تحددت الوزارات التي يتألف منها جهاز الدولة المركزي، وتمّ تنظيم المديرية العامة وملاكاتها، لناحية تأليفها وإحداثها وإلغائها وصلاحيات القائمين بمهامها ومسؤولياتهم.

من الإمكانات بُغية تحقيقها، وهذا ما يعرف بصلاحيات الوزير السياسية التي يمارسها بصفته عضواً في مجلس الوزراء له حق التصويت داخله.

ولذلك فإنّ هذه الصلاحيات هي مكنة دستورية وقانونية، وهي تشمل المشاركة في اتخاذ القرارات لتحريك القوات المسلّحة ولوضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات، ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية، ولاتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.

ويكون لهذه المكنة، دور في إشراك الوزير في مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء، وفي تعيين موظفي الدولة وصرّفهم وقبول استقالتهم وفق القانون، وحل مجلس النواب (بطلب من رئيس الجمهورية في حالات محددة حصراً).

ولعلّ أهم الصلاحيات السياسية، التي يشارك الوزير في إقرارها، هي تلك التي نصّت المادة ٦٥ من الدستور على اعتبارها «مواضيع أساسية». وهي: تعديل الدستور، إعلان حالة الطوارئ وإلغائها، الحرب والسلام، التعبئة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى، تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، إعادة النظر في التقسيم الإداري، حل مجلس النواب، قانون الانتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية، إقالة الوزراء.

ويجب أخيراً ألا يغيب عنّا، أنّ هنالك أهمية سياسية كبرى أيضاً، تكمن في ما تخوّله المشاركة في النقاش داخل مجلس الوزراء

(١٦) والمنشور في مجموعة قوانين لبنان، المجلد الأول، ص ١١٨٣، وقد تحددت شروط تطبيق بعض أحكامه بالمرسوم رقم ٢٨٩٤، والصادر في ١٦ كانون الأول ١٩٥٩.

- إلغاء أو تعديل قرارات المرؤوس^(١٧).
هذا وقد تحددت السلطة الرئاسية للوزير على العاملين في وزارته وعلى جميع الوحدات فيها، وذلك في المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ الذي جاء على تعداد لصلاحيات مباشرة يباشرها الوزير في هذا الصدد. وكذلك تولى قانون الموظفين^(١٨) تحديد البعض الآخر منها. وأبرز تلك الصلاحيات^(١٩):

- نقل موظفي الفئة الثالثة، من وحدة إلى أخرى في الوزارة أو من وظيفة إلى أخرى في الوحدة نفسها. ويجب في هذه الحالة، أن يكون النقل مبنياً على اعتبارات مستمدة من صالح الخدمة وأن يصدر بها قرار معلل^(٢٠)، بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية^(٢١).

- إعطاء الإجازات بدون راتب والإجازات المرضية التي تجاوز مدتها شهراً^(٢٢).

- تعيين الأجراء والتعاقد مع أشخاص للعمل في وزارته، سواء كانوا لبنانيين أم أجانب أو متجنسين وذلك وفقاً لأحكام القانون.

- وقف موظفي الفئة الثانية وموظفي الفئات الأدنى منها عن العمل قبل إحالتهم على مجلس

وتحتضن مواد المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ كذلك، تنظيم قاعدة التسلسل الإداري، فتنصّب الوزير رئيساً أعلى للحقبة التي يولّى عليها، فتمنحه السلطة الرئاسية على جميع الوحدات القائمة في الوزارة، وعلى العاملين فيها. وتعطيه بالإضافة إلى هذه السلطة، صلاحيات تنظيمية ومالية ورقابية.

أ - السلطة التسلسلية الرئاسية للوزير على المستوى الإداري:

يتولى الوزير إدارة مصالح الدولة، من خلال الوزارة التي يرأسها، ويمارس بذلك سلطة تسلسلية على جميع العاملين في وزارته. وله في ذلك حق تنظيم الأجهزة الإدارية التي تتألف منها وزارته وإصدار الأنظمة الداخلية اللازمة لهذه الغاية، ضمن الحدود والضوابط التي يرسمها القانون منعاً للتعسف وتجاوز حد السلطة.

وتحوّل السلطة التسلسلية، الرئيس الذي يتولاها، التدخل في تصرفات مرؤوسيه، وذلك باتخاذ أنواع ثلاثة من التدابير، هي:

- إعطاء التوجيهات والتعليمات.

- سحب أو إبطال قرارات المرؤوس.

(١٧) د. يوسف سعدالله الخوري، المرجع نفسه، ص ٩٩ وما بعدها.

(١٨) نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ والمنشور في مجموعة قوانين لبنان، مطبوعة صادر، المجلد الأول، ص ١١٩١ وما بعدها.

(١٩) راجع في ذلك د. جوزيف أسعد كرم، صلاحيات الوزير في النظام اللبناني، دراسة نشرت في الحياة النيابية، كانون أول ١٩٩٦.

(٢٠) أبطل مجلس شوري الدولة قرار وزير بنقل موظف بسبب خلوه من التعليل (قرار شوري الدولة رقم ٢٥١ تاريخ ٣٠/١٠/١٩٨٥، مجلة القضاء الإداري ١٩٨٦ ص ٢٤٥).

(٢١) استثنيت المادة ٤٣ من قانون الموظفين (م. إ رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩) قرار نقل أفراد الهيئة التعليمية الرسمية من استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.

(٢٢) تنص المادة ٤٠ من قانون الموظفين على أنه:

« ١ - تُمنح الإجازات الإدارية، مهما كانت مدتها، والإجازات العائلية، وإجازات الأمومة والإجازات المرضية التي لا تجاوز مدتها شهراً، بقرار من المدير العام. ٢ - تمنح الإجازات المرضية التي تجاوز مدتها شهراً، والإجازات بدون راتب، بقرار من الوزير بناء على اقتراح المدير العام.»

٢٦ من قانون الموظفين، على أنه «يمكن إعطاء الموظف الذي يقوم بعمل معين يستدعي التقدير، مكافأة نقدية تحدد بقرار من الوزير المختص ضمن الاعتمادات المرصدة لهذه الغاية في بنود خاصة من الموازنة على أن تذكر في القرار الأعمال التي استوجبت المكافأة».

- وللوزير أن ينتدب، بقرار منه، من بين موظفي وزارته، موظفاً أو اثنين عند الاقتضاء، للقيام بأعمال أمانة السر الخاصة به، على أن يتضمن قرار الانتداب تكليف من ينوب عنهما القيام بمهام وظيفتهما الأصلية.

تتحصر مهمة أمانة السر، بتنظيم مقابلات الوزير والدعوات الخاصة، والمواعيد، وتأمين المخابرات الهاتفية، وإجراء المراجعات الشخصية^(٢٤).

ب - الصلاحيات التنظيمية التي يتمتع بها «الوزير»:

«سلطة الوزير إنما هي النتيجة الطبيعية للسلطة التسلسلية التي يتمتع بها كرئيس تسلسلي أعلى لإدارته، وليس هنالك في هذه الإدارة أحد سواه، مديراً عاماً كان أم مديراً أو رئيس مصلحة أو دائرة... إلخ، يملك مثل هذه السلطة التنظيمية، ما لم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك^(٢٥).

فالصلاحيات التنظيمية للوزير إذاً، ترتبط بكونه يتولّى إدارة مصالح الدولة ويُنَاط به تطبيق الأنظمة والقوانين، فيما يتعلّق بالأمور العائدة إلى إدارته. ولقد كان صريحاً نص المادة ٦٦ من الدستور، حين أولى الوزير صلاحية

التأديب، لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، فإن لم يُحالوا على مجلس التأديب في نهاية هذه المدة أعيدت رواتبهم إليهم كاملة (م ٥٨ من ق.م).

- فرض عقوبة من إحدى عقوبات الدرجة الأولى كالتأنيب أو حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، وذلك بناء على اقتراح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي. أما عقوبة تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر فلا يحق للوزير أن يفرضها إلا بعد توجيه تائيبين متتاليين للموظف خلال سنة (المادة ٥٥ و ٥٦ من قانون الموظفين).

- تفويض بعض الصلاحيات الإدارية والمالية إلى المدير العام أو الموظفين المرتبطين به مباشرة باستثناء الصلاحيات الدستورية.

والتفويض في لبنان، لا يجوز بغير نص قانوني صريح، وفي هذا يقول د. يوسف سعدالله الخوري: «في فرنسا، يمكن أن تعطى الإجازة (بالتفويض) بقانون أو بمرسوم حسبما تكون الصلاحية ممنوحة للرئيس التسلسلي بقانون أو بمرسوم... أما في لبنان، فالتفويض، على جميع مستوياته، غير جائز ما لم يسمح به التشريع نفسه وبالتالي فإنه ليس للنظام أن يجيز مثل هذا التفويض».

وسبب الفرق بين البلدين، يكمن في أن إنشاء الوزارات وتوزيع الدوائر بينها يتم، في فرنسا بمرسوم، بينما في لبنان يعتبر حكراً على السلطة التشريعية (م. إ رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩)^(٢٣).

- منح المكافآت النقدية، حيث تنص المادة

(٢٣) د. يوسف سعدالله الخوري، المرجع نفسه، ص ٣١٨ - ٣١٩.

(٢٤) المادة ١٦ من مرسوم رقم ٢٨٩٤ الصادر في ١٦ كانون الأول ١٩٥٩ لتحديد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الاشتراعي رقم ١١١.

(٢٥) د. يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، الجزء الأول، ص ٦٨.

القيام بها والأصول الواجبة اتباعها لإتمام المعاملات والمهل اللازمة... (م ٤ من المرسوم الاشتراعي ١١١).

- إصدار التعليمات والتعاميم التي لها طابع تنظيمي، وذلك لتفسير أحكام القوانين والأنظمة المرعية أو لتحديد كيفية تطبيق هذه الأحكام.

والتعاميم، بشكل عام، هي أعمال إدارية داخلية ضمن الوزارة، وبالتالي لا تقبل الطعن فيها على اعتبار أنها لا تبْلُغ إلى الغير، بل يقتصر مفعولها على الموظفين والمستخدمين الذين يتوجب عليهم الإلتزام بها. هذا مع التوضيح أن التعليمات والتعاميم الصادرة عن الوزير، هي بمثابة مستند إداري ترجع إليه الإدارة عند الضرورة^(٢٩).

وكان مجلس شورى الدولة قد ميّز بين نوعين من التعاميم والتعليمات: منها ما يشكل قرارات نافذة تقبل الطعن فيها أمامه (كالتعميم الذي يخالف في مضمونه أحكام القانون أو النظام)^(٣٠)، ومنها ما يعتبر مستندات داخلية، وبالتالي لا تتمتع بصفة القرار الإداري النافذ، فلا تقبل الطعن فيها أمام القضاء الإداري (كمثل تعميم وزير الداخلية والذي يطلب فيه من أحد القائمين أن يُعيد إلى صندوق الخزينة التعويضات التي تقاضاها مقابل قيامه بأعمال بعض البلديات)^(٣١).

- تنسيق الأعمال بين مختلف الوحدات القائمة في الوزارة.

تطبيق الأنظمة والقوانين المتعلقة بإدارته، الأمر الذي يترتب في المقابل حقاً دستورياً للوزير يمكّنه من اتخاذ القرارات اللازمة للقيام بمهمته تلك.

وكان قد استقر الاجتهاد، على اعتبار أن الوزير يملك السلطة التسلسلية الأعلى في وزارته، بمقتضى أحكام المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته. وأنه تبعاً لذلك يستمد سلطته التنظيمية من صفته كرئيس أعلى للمرفق العام الذي يتولى إدارته ومن القواعد الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطة العامة. وإذا كانت ضرورة تأمين استمرار المرفق العام تبرر ممارسة هذه السلطة، فإنها تنبع عندئذ من سلطته الدستورية على الوزارة المسؤول عنها أكثر من سلطته الإدارية المعترف بها لكل رئيس في الإدارة^(٣٢).

وهذه الصلاحية التنظيمية تشمل:

- المساهمة في تنظيم الوزارات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء. تُحدّد عدد الدوائر والأقسام في كل منها، وتعيين الصلاحيات العامة وكيفية توزيع هذه الصلاحيات بين مختلف المديرات العامة والمديريات والدوائر والأقسام^(٣٣). وللوزير أن يحدد شروط تنظيم وعمل الإدارات المختلفة في وزارته، شرط أن يتقيّد في ذلك بالقوانين والأنظمة المرعية^(٣٤). فله، بعد استطلاع رأي إدارة التفتيش المركزي، أن يحدد المهام التي يتوجب على كل موظف

(٢٦) قرار مجلس شورى الدولة الصادر في ٧ تموز ١٩٧٥، قرارات مجلس شورى الدولة ١٩٨٣ ص ٦٢٩.

(٢٧) د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، الدار الجامعية ٢٠٠٠، ص ٣٩٨.

(٢٨) اشترط القانون وجوب استطلاع رأي التفتيش المركزي قبل توقيع القرارات ومن ثم إبلاغ تلك القرارات الى مجلس الخدمة المدنية.

(٢٩) د. عزت الأيوبي، مرجع سابق، ص ٤٣٦.

(٣٠) قرار مجلس شورى الدولة الصادر في ١٤ آذار ١٩٦٨، المجموعة الإدارية ١٩٦٨، ص ٧٢.

(٣١) قرار مجلس شورى الدولة الصادر في ٨ نيسان ١٩٦٤، المجموعة الإدارية ١٩٦٤ ص ٨٩.

وسائل متعددة، منها ما يرتبط مباشرة بوضع أنظمة إدارية تتضمن تدابير وإجراءات وضوابط تنظيمية تنظم أوضاع قانونية، أو نشاطات لم ينظمها الدستور أو القانون، بما يضمن تسيير المرافق العامة في الدولة حفاظاً على النظام العام. كما يمكن بالمقابل للسلطة الادارية أو للوزير أن يستعمل سلطته التنظيمية الاستثنائية التي لم ينظمها الدستور أو القانون في بعض الأوضاع والمواقع القانونية، بحيث يمكنه بالاستناد الى سلطته الادارية في التنظيم بأن يتدخل على الفور في حالات الضرورة وحصول مخاطر محدقة وحالة تهدد النظام العام، بوضع أنظمة ضبط إداري تتضمن تدابير وضوابط إدارية لنشاطات الأفراد لم ينظمها القانون أصلاً بهدف الحد من المخاطر الحاصلة وبالتالي الحفاظ على النظام العام.

ولكن تبقى الإشكالية المطروحة هنا: ما هي أنظمة الضبط الإداري تلك التي تستخدمها السلطة الادارية الممثلة بالوزير في إطار سلطاته التنظيمية الاستثنائية التي لم تنظم طبقاً لمبدأ الشرعية الادارية؟ وما هو الأساس الاجتهادي والفقهية في القانون لهذه السلطة؟ وما هي ضوابطها توفيقاً وانسجاماً مع مبدأ الشرعية الادارية؟...

أنظمة الضبط الإداري^(٣٣):

يقصد بالأنظمة تلك القواعد العامة الصادرة من سلطات أخرى غير البرلمان^(٣٤). أو إنها

وبإمكان الوزير مباشرة هذه الصلاحية، وإن لم ينص عليها القانون صراحة، إذ أن الاجتهاد يعتبر أنه «عندما يكلف القانون أحد الوزراء بتنفيذ مضمونه، يمكن لهذا الوزير أن يتخذ بنفسه التدبير الإداري التنظيمي المناسب الآيل الى حسن هذا التنفيذ عند الاقتضاء، حتى ولو لم يُعطه القانون صراحة أية سلطة تنظيمية^(٣٢)».

وتبقى مسألة مهمة في هذا المقام، تجدر الإشارة إليها، وهي أن الوزير يُمنح السلطة التنظيمية على رأس الوزارة التي يتولاها، وذلك على وجه حصري، دون أن يكون له تفويضها الى أي كان، سواء أكان مديراً عاماً أم محافظاً أو أي موظف آخر. وهذا ما أقره مجلس شوري الدولة، في قراره الصادر في ٧ تموز ١٩٧٥ - والسابق الإشارة اليه - ، إذ اعتبر أن النص الوارد في المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢ / ٦ / ١٩٥٩ المتعلق بتنظيم الإدارات العامة والذي يُجيز للوزير تفويض بعض صلاحياته الإدارية والمالية الى المدير العام أو الموظفين المرتبطين به مباشرة، دون صلاحياته الدستورية، (هذا النص) لا يشمل السلطة التنظيمية باعتبارها من صلب الصلاحيات الدستورية^(٣٣).

* السلطة التنظيمية الاستثنائية للوزير:

- يحق للسلطة التنفيذية الذي يعتبر الوزير جزءاً لا يتجزأ منها في سبيل القيام بواجبها في المحافظة على النظام العام أن تلجأ الى

(٣٢) د. يوسف سعد الله الخوري، المرجع نفسه، الجزء الأول، ص ٦٩.

(٣٣) قرار مجلس شوري الدولة الصادر في ٧ تموز ١٩٥٩، قرارات مجلس شوري الدولة الجزء الثاني، ١٩٨٢ ص ٦٢٩.

(٣٤) فلا تقتصر الأنظمة الإدارية على أنظمة الضبط، بل تصدر عن السلطة التنفيذية إضافة الى أنظمة الضبط أشكال أخرى للأنظمة، وهي (الأنظمة المستقلة، الأنظمة التنفيذية، الأنظمة التنظيمية، أنظمة الضرورة، والأنظمة التفويضية) للمزيد حول أنواع الأنظمة الإدارية ينظر: عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، دراسات قانونية، سلسلة القانون العام، العدد الثاني، ط١، آب، ٢٠٠٣، ص ٢٨ وما تليها؛ د. =

لتنفيذه. مما أثار نقطة خلاف في الفقه والقضاء حول حق السلطة التنفيذية في إصدارها في غياب نص دستوري على ذلك.

ففي فرنسا وقبل تضمين دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ حق السلطة التنفيذية في إصدار أنظمة الضبط، كان الفقه مختلفاً بشأن هذا الحق، وبرزت جراء ذلك ثلاثة اتجاهات^(٣٧):

الاتجاه الأول، رأى عدم أحقية السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من الأنظمة طالما لم ينص على ذلك في الدستور، وبالتالي فإن أي نظام ضبط إداري يصدر ويمس حقوق وحرريات الأفراد مع غياب النص الدستوري يعد غير مشروع.

أما **الاتجاه الثاني**، فقد أقر بحق السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من الأنظمة مستنداً إلى عرف مستقر على إصدارها.

و**الاتجاه الثالث**، رأى أنه من حق رئيس الدولة في إصدار مثل هذه الأنظمة، ويستند هذا الحق على فكرة أن السلطة التنفيذية من أهم واجباتها حفظ الأمن ورعاية النظام العام وصيانته على جميع إقليم الدولة، وبالتالي إصدار أنظمة الضبط هو أمر تقتضيه الضرورات العملية وطبيعة مهام السلطة التنفيذية.

قواعد عامة مجردة تضعها السلطة التنفيذية لحماية النظام العام في المجتمع وعن طريقها تضع هيئات الضبط الإداري قيوداً وضوابط للحريات الفردية بقصد الحفاظ على الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، وبالتالي تمس وبشكل مباشر حقوق الأفراد وحررياتهم وذلك بما تتضمنه من أوامر ونواه يجب مراعاتها عند مباشرة هذه الحقوق والحريات. ومن أمثلتها الأنظمة الخاصة بالمرور أو تلك المتعلقة بمراقبة الأغذية والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة. وكذلك الأنظمة المتعلقة بالمحال العامة وتلك التي تتعلق بالمهن المختلفة وغيرها^(٣٥).

وتتشابه أنظمة الضبط الإداري مع القانون في كونها متضمنة لقواعد عامة مجردة، بينما تختلف عنه في أمرين: فمن ناحية أنها تصدر من جانب سلطات الضبط الإداري، في حين إن القانون يصدر من جانب المشرع. ومن ناحية ثانية فإن أنظمة الضبط ذات هدف محدد أو مخصص تتمثل في المحافظة على النظام العام من خلال حماية عناصره، في حين أن الهدف من القانون أوسع من ذلك بكثير^(٣٦).

وتعد أنظمة الضبط من الأنظمة المستقلة التقليدية التي تصدر استقلالاً عن القانون، أي تصدر بغض النظر عن وجود قانون تأتي

= محمد فؤاد عبد الباسط القضاء الإداري، ط ب، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ٢٠٠٥، ص ١٠، هامش رقم ١؛ د. عدنان عمرو، القانون الإداري، ط ب، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ٢٠٠٥، ص ١٠، هامش رقم ١؛ د. عدنان عمرو، القانون الإداري، ط ٢، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٠ - ٤٣؛ د. ماهر صالح علاوي الجبوري، النظام في القانون العراقي - مدلول طبيعته القانونية ورقابة القضاء عليه، منشور بمجلة العلوم القانونية التي تصدرها كلية القانون بجامعة بغداد، ١٤، ٢٠٠٤، ص ٦ وما بعدها.

(٣٥) الفقيه دوجي، نقلاً عن د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، ط ١، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٠، ص ١٩٠.

(٣٦) نعم أحمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون بجامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص ١٢.

(٣٧) الفقيه دوجي، نقلاً عن د. بدرية جاسر الصالح، المصدر السابق، ص ١٩٠.

إدارية)، التي من شأنها الحد من هذه المخاطر وضمان الحفاظ على النظام العام.

+ المبادئ الأساسية لتدخل الإدارة في ممارسة الحريات العامة:

إضافة إلى مبدأ الشرعية الذي تخضع الإدارة في جميع قراراتها وأعمالها تحت رقابة القضاء وتحت طائلة البطلان أو التعويض، فإن مجلس الشورى الفرنسي الذي مارس على حد تعبير مفوض الحكومة «روميو» وصاية قضائية على أعمال الإدارة، وضع ثلاث قواعد أساسية تحكم تدخل الإدارة في ممارسة الحريات العامة.

أ - قاعدة حرية الأفراد في اختيار الوسيلة المناسبة لاحترام النظام العام

فالإدارة تملك تعيين الغاية التي تعدها جزءاً من النظام العام، وتحديد ماهية الاضطراب الذي على الأفراد تفادي وقوعه، ولكن ليس لها أن تفرض عليهم وسيلة محددة بالذات لتفادي هذا الاضطراب، فيمكن لها مثلاً أن تفرض على السيارات حيازة أجهزة ضد الحريق (كالطفايات)، ولكن ليس لها أن تفرض أجهزة معينة أو ذات علامة تجارية خاصة، إلا أن هذه العادة ليس لها صفة مطلقة بحيث يكون للإدارة أن تحدد هذه الوسيلة إذا كانت ضرورية للوصول إلى الغاية المحددة. كأن تفرض السلطات البلدية وضع النفايات في مستوعبات ذات مواصفات وأحجام معينة دون أن تفرض ماركة بالذات.

ب - قاعدة ضرورة التدخل

وهذه القاعدة يراها القضاء أساسية ومطلقة فيما يتعلق بتدخل الإدارة بواسطة البوليس فلا

ومع ذلك تعد أنظمة الضبط من أهم سلطات الإدارة لأنها تتضمن قواعد عامة موضوعية، كما تتضمن عقوبات لمن يخالف أحكامها، وتستهدف تنظيم بعض أوجه نشاط الأفراد حمايةً للنظام العام. فمثلاً وضع نظام يتضمن منع استخدام مكبرات الصوت، وعدم استخدام آلات التنبيه يضمن المحافظة على السكينة العامة ويحد من التلوث السمعي^(٣٨).

كما تتقيد أنظمة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية، ويجب ألا تخالف القوانين الصادرة بتنظيم الحريات، وكذلك ألا تخالف المبادئ العامة للقانون، فضلاً عن النصوص الدستورية من الناحية التشكيلية أو الناحية الموضوعية. وحماية لحقوق وحريات الأفراد فقد تكفل القضاء الإداري الفرنسي والمصري بوضع ضوابط لممارسة السلطة التنفيذية لاختصاص إصدار أنظمة الضبط في حالة غياب نصوص قانونية تقضي بذلك^(٣٩).

بالمقابل، تجدر الإشارة هنا إلى أن سلطة الضبط الإداري للإدارة في تقييدها للحريات العامة في حالة الضرورة ووجود مخاطر تهدد النظام العام، تدخل في إطار المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني للحريات العامة في النظم الديمقراطية. هذه المبادئ التي يربطها النظام الحقوقي في انتظامه للحريات العامة الفردية وضبطها وتوجيهها نحو الأهداف التي تحمي النظام العام. إذ تبيح للإدارة التدخل الفوري في حالة الضرورة وتهديد النظام العام بمخاطر فعلية واقعة، من خلال إتيانها بأعمالها وتدابير الضبط الإداري (قرارات فردية - أنظمة

(٣٨) د. عيد محمد العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، ط ب، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٤٥٥ - ٤٥٦.

(٣٩) د. محمد حسين عبد القوى، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، دار النسر الذهبي للطباعة والنشر، العراق، ٢٠٠٢، ص ٣٥٨.

التعرض يعد مشروعاً حتى ولو كان بالمنع المطلق كمنع التخيم في الساحات العامة.

وبناء على ما تقدم بيانه أعلاه، يمكن أن نوجز بالقول: إن سلطة الضبط الإداري التنظيمية الاستثنائية للوزير في الحالات التي لم ينظمها القانون، يجب أن تأتي منسجمة ومتوافقة مع مبدأ الشرعية الإدارية، وإلا تعرضت للإبطال من قبل القضاء الإداري. فمبدأ الشرعية الإدارية لأنظمة الضبط الإداري، يفترض تقيدها - أي تقييد تلك الأنظمة بالقيود والضوابط الشرعية التالية:

أولاً: لجهة وجود حالة الضرورة الناجمة عن حصول مخاطر محدقة فعلاً، وليست من باب التوقع أو احتمال الحصول، الأمر الذي يهدد النظام العام. فالقيد الأول إذاً مرتبط بوجود عامل أو حالة الضرورة التي تبرر الاستثناء الإداري والخروج عن الشرعية المعتمدة في الظروف العادية من التنظيم ووضع الضوابط الإدارية الكافية حفاظاً على النظام العام.

ثانياً: التناسب، ويفهم بالتناسب كمفهوم حقوقي، أي إيجاد واقع من الملاءمة بين التدابير التنظيمية المتخذة وحالة الضرورة التي استدعت اتخاذها. ومن هنا فإن مفهوم التناسب ينسحب في مضمونه على ضرورة تحديد مهلة زمنية محددة لنطاق سريان تلك التدابير، وذلك حفاظاً على النظام العام وعدم المساس المطلق بالحريات العامة للأفراد.

ثالثاً: وأما القيد الثالث فيتمثل بوجود مراعاة هذه التدابير الإدارية - أي تدابير الضبط الإداري المتخذة لمبدأ الشرعية، والمعبر عنها بعدم تعارضها مع أي من قواعده التي يقوم عليها النظام العام القانوني بكليته. هذا النظام الذي يخضع بدوره إلى «مبدأ تسلسلية القواعد (Principe des hiérarchies des textes) القانونية» إذ من هذا المنظار لا يمكن لأي نظام إداري أن

يجوز للضابطة الإدارية أن تتدخل إلا عندما تقضي الضرورة بذلك لحماية النظام العام بعناصره الثلاثة: السكينة العامة والسلامة العامة والصحة العامة.

وللقضاء الفرنسي اجتهاد غزير بهذا الشأن، ولا سيما فيما يتعلق بالحد من الحرية الشخصية وحرية ممارسة الشعائر الدينية وحرية التجمع. ولا بد من الإشارة في هذا المجال إلى قرارية المبدئين سنة ١٩٠٩ بدعوى الأب أوليفيه ١٩٠٩، وسنة ١٩٣٣ بدعوى بنجامين، حيث قرر مجلس الشورى الفرنسي أنه ما لم تقم ضرورة للحفاظ على النظام العام تقتضي تدخل سلطة البوليس للحد من حريات المواطنين، فإن هذا التدخل يعد تصرفاً غير مشروع يستوجب التعويض.

ج - قاعدة التناسب

أي تناسب مقدار المساس بالحرية مع جسامته الخطر الذي يتهدد النظام العام، فإن كان هذا الخطر تافهاً لم يكن للسلطة أن تضحى بالحرية من أجل تلافيه، وكلما كان الخطر جسيماً كان للسلطة أن تحد من الحرية بقدر أكبر، وهذا التناسب يختلف تبعاً لأهمية الحرية محل التعرض وتبعاً للظروف التي يتم في ضوئها تقدير جسامته الخطر، فإذا كانت الحرية المتعرض لها أساسية كالحرية الشخصية وحرية التجمع، فإن القضاء لا يعد تعرض الإدارة لها مشروعاً ما لم يتهدد النظام العام خطر جسيم. أما إذا كان هذا الخطر عادياً فمن واجب الإدارة أن تحول دون وقوعه بوسائل أخرى دون التعرض لحرية التجمع. إذ إن الحظر الذي تفرضه الإدارة على هذا التجمع يعد غير مشروع.

ولكن تعرض الإدارة للتصرفات الفردية المتسامح بها والتي لا تدخل في صميم الحريات العامة، وليست متلازمة معها، هذا

العامّة، وله كذلك حق التوجيه وإصدار التوصيات، في كل ما يتسم بشكل مبدئي (م ١٢ من المرسوم ٤٥١٧). ويباشّر الوزير صلاحية المشاركة في التصديق على مقررات مجلس إدارة تلك المؤسسات، ولا سيّما فيما خصّ نظام المستخدمين، ونظام الأجراء والنظام الداخلي (م ٢٢). وفي كل من الأحوال التي ينص عليها القانون صراحة (كمثل النص على وجوب تصديق وزير الثقافة والتعليم العالي والمالية على قرار مجلس الجامعة اللبنانية بوضع موازنة الجامعة السنوية، حتى يعتبر نافذاً - م ١٤ من النظام المالي للجامعة).

ويمارس وزير الوصاية على البلديات والشؤون القروية سلطة الرقابة على البلديات^(٤٣). فينبغي تصديقه مثلاً على قرار المجلس البلدي، باعتبار العضو المتوقف عن العمل (أي غياب لأربع مرات متتالية دون عذر مشروع)، مستقيلاً. كما يكون للوزير نفسه أن يرجئ في أي وقت يشاء وبقرار معلّل، تنفيذ قرار صادر عن المجلس البلدي، مقترن

بخالف القانون بإحدى قواعد القانونيّة النافذة، أو الدستور، أو المبادئ العامة القانونيّة، تحت طائلة تعرّضه لاحقاً للإبطال من قبل القضاء الإداري.

د - الصلاحيات الرقابية للوزير^(٤٠):

وهي تشمل الصلاحيات التي يباشرها «الوزير» على المؤسسات العامة والبلديات، علماً أن تلك الصلاحيات لا تُمنح للوزير إلا بنص قانوني صريح يتحدد فيه خضوع عمل معين، من أعمال المؤسسات العامة أو البلديات، للرقابة الإدارية، وكذلك الوسائل اللازمة لإجراء هذه الرقابة^(٤١).

وقد نص المرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧، على وجوب ربط المؤسسة العامة، عند إنشائها وحسب طبيعة أعمالها، بإحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الإدارية عليها (م ٣ من المرسوم ٧٢/٤٥١٧)^(٤٢).

ويكون للوزير الذي يباشّر سلطة الوصاية، حق تعيين مفوض الحكومة لدى المؤسسة

(٤٠) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص ٤٥٩.

(٤١) انظر أيضاً حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، الجزء الأول (تكوين الإدارة اللبنانية). الطبعة الثالثة ١٩٩٥، ص ٢٧ - ٢٩.

(٤٢) ويعتقد الدكتور يوسف سعد الله الخوري أنه يقتضي التمييز بين ما يرعى البلديات من جهة وما يرعى المؤسسات العامة، من جهة أخرى. فقد تبني المشروع، على صعيد البلديات، القاعدة العامة التي تقول بأن قرارات السلطة اللامركزية نافذة بحذ ذاتها ما لم يخضعها القانون لتصديق سلطة أخرى. وأما بالنسبة للمؤسسات العامة فثمة خروج على تلك المبادئ حيث أنه «... وفي ظل المرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧، أصبح النص الذي يرعى شأن صلاحيات سلطة الوصاية في الرقابة على المؤسسات العامة من مستوى النظام (أي المرسوم) لا القانون، ويمكن بالتالي وفي أي وقت، وطالما المرسوم ٤٥١٧ المشار إليه نافذ ومرعي الإجراء، تعديل هذا الأخير فيما يتعلق بالرقابتين الإدارية والمالية، بمرسوم تنظيمي من مستواه أي متخذ في مجلس الوزراء».

د. يوسف سعد الله الخوري، الجزء الأول، ص ١١٢ - ١١٣.

(٤٣) المرسوم رقم ٤٥١٧ (النظام العام للمؤسسات العامة) صادر في ١٣ كانون الـ ١٩٧٢ ومعدل بموجب القانون رقم ٧/٨٥ تاريخ ١٠/٨/١٩٨٥، وبالقانون رقم ١٤ تاريخ ٢٠/٨/١٩٩٠، مجموعة قوانين لبنان، المجلد الأول، ص ١١٥٣.

نائبه أو أحد الأعضاء. وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة الإدارية تباشر أيضاً من قبل القائمقام والمحافظ. وأما فيما خصّ بلدية بيروت، فوحده وزير الداخلية يتمتع بسلطة الوصاية عليها^(٤٤).

بتصديقه، إذا ما وجد أن ثمة أسباباً أمنية تستدعي ذلك، على أن يكون الإرجاء لمدة معينة وحتى إشعار آخر. ويحق لوزير الداخلية أن يفرض عقوبة التنبيه أو التأنيب على رئيس المجلس البلدي أو

(٤٤) حدد قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي ١١٨ / ٧٧ والمعدل بموجب القانون ٦٦٥ / ٩٧، لوزير الداخلية نوعين من الرقابة إحداهما على أعضاء المجلس البلدي (كمثل التصديق على قرار المجلس البلدي باعتبار العضو المتخلف مستقبلاً أو فرض العقوبات التأديبية من الفئة الأولى)، وثانيهما رقابة على أعمال المجلس البلدي (كمثل التصديق على تعويضات رئيس ونائب رئيس البلدية، القروض، القرارات التي يتألف منها نظام عام...).