الثغرات في تشكيل الحكومة

كلمة عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية د. كميل حبيب

أطلقت المادة 53 القديمة من الدستور يدَ رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة واختيار الوزراء، حيث جاء النص عاماً:" رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً". إلا أن التقاليد والأعراف اللبنانية، دفعت رئيس الجمهورية إلى إشراك الرئيس المكلف بعملية التأليف، حيث كان الرئيس المكلف بتشكيل الحكومة يعمد إلى إجراء استشارات نيابية للإطلاع على رغبة النواب حول شكل الحكومة برلمانية أم اكسترا برلمانية أم مختلطة، وحول حجمها موسعة أم مصغرة.

فكانت طبيعة المجتمع اللبناني ومعطيات المشاركة قد فرضت فيما يتعلق بتعيين الوزراء توقيع رئيس الحكومة الى جانب توقيع رئيس الجمهورية، وان كان الدور الأساسي في عملية الاختيار هو لرئيس الجمهورية. وبعد الاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء حول التركيبة الحكومية، يصدر رئيس الجمهورية المراسيم بقول استقالة الحكومة القديمة وبتسمية رئيس مجلس الوزراء وأخيراً بتعيين الحكومة الجديدة بالاتفاق مع رئيس الحكومة. أما إذا تباينت الآراء بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكلف حول التركيبة الوزارية فليس على الثاني، من باب الحرص على تجنب أزمة دستورية سوى الإعتذار. وهذا ما حدث في العام 1974 عندما أعلن الرئيس صائب سلام، لأول مرة في تاريخ الحكومات في لبنان، اعتذاره عن تأليف الحكومة لاختلافه مع رئيس الجمهورية حول شكل الحكومة.

وبعد أن كان رئيس الجمهورية يستأثر بمسألة تشكيل الحكومة وقبل التعديلات الدستورية عام 1990 ، 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 53 من الدستور، والتي نصت على أن: "يُصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم"، ثم جاءت المادة 64 من الدستور لتلزم رئيس الحكومة على إجراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة وأن يوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها.

وبحسب هذه النصوص، فإن تشكيل الحكومة منوط بالتوافق بين الرئيسين، وبرضى الكتل النيابية، لأن الحكومة مرهونة بنيل ثقة مجلس النواب، فإذا لم تأتِ التشكيلة مرضية للكتل الوازنة في المجلس، فلن يكون بإمكانها نيل ثقة المجلس النيابي.

وهكذا فإن النجاح في تشكيلة الحكومة مرهون بتوافق ثلاثة أطراف:رئيس الجمهورية – رئيس الحكومة – مجلس النواب، وطبعاً مع مراعاة المادة 95 من الدستور التي تنص على انه"تتمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة".

وبسبب تعدد الكتل النيابية في المجلس النيابي اصبح الاتفاق على تشكيل الحكومة بحاجة إلى رضى العديد من الأطراف، وهو ما شكّل الثغرة الكبرى التي أصبح معها تشكيل الحكومة أقرب إلى المعجزة بسبب استحالة إرضاء الأطراف المتعددة التي هي غالباً في موقع الخصومة السياسية.

وإذ أوجبت الفقرة الثانية من المادة 64 على المكلّف أن يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة، إلا أن هذه المادة لم تقيّده بمهلةٍ محدّدة للتأليف، كان التوجه في الطائف نحو تقييد صلاحية المكلّف في تشكيل الحكومة ضمن زمنية محددة، أسوةً بالمهلة المقررة لإعداد البيان الوزاري (مهلة شهر واحد)، لكن بناءً على اعترض وإصرار الرئيس صائب سلام ، الذي رفض تقييد رئيس الحكومة بمهلة للتأليف، لأنه إذا كان رئيس الحكومة على خلاف مع رئيس الجمهورية وكانت هناك مهلة محددة للتأليف، فإن رئيس الجمهورية يماطل ويرفض التشكيلات التي يقدِّمها رئيس الحكومة حتى تنقضي المهلة، فيلغي رئيس الجمهورية أمر تكليفه، لهذا السبب لم تقيِّد المادة 64 رئيس الحكومة بأي مهلة للانتهاء من مشاورات تأليف الحكومة، ولم تعطِ رئيس الجمهورية صلاحية سحب التكليف الصادر بناءً على إرادة النواب.

ومن البديهي القول ان اعتماد صيغة السقف الزمني المفتوح لإنجاز التشكيل من شأنه ان ينتج سلبيات عديدة على المستوى الوطني، نظراً لماهية التصريف وحدوده، ومع ذلك فقد تجنّب المشترع تحديده بمهلة زمنية واضحة في نص، فهل أراد بذلك تركه مفتوحاً؟  
يظهر من عملية تشكيل الحكومات انها تمر بأربع مراحل أساسية: استشارات التكليف، استشارات التشكيل، إعداد البيان الوزاري للحكومة التي تتشكل، مناقشة البيان، ونيل ثقة مجلس النواب. وما يلفت في هذه المراحل ان المشترع لم يضع مهلة لإنجاز أي مرحلة من المراحل، باستثناء مهلة الثلاثين يوماً لإنجاز البيان الوزاري. فماذا يعني هذا؟  
إنه يعني أن المشترع حدّد السقف الزمني للحكومة التي تتشكل بثلاثين يوماً لتصريف الأعمال، يكون قد حدد في الوقت نفسه السقف الزمني للحالتين اللتين ينشأ عنهما التصريف، بدليل ما جاء في نص الفقرة الثانية من المادة 64 ـ دستور عندما جمع بين الحالتين في جملة واحدة وحدد صلاحياتهما في جملة واحدة هي: «المعنى الضيق لتصريف الأعمال»، لهذا، وعملاً بنص الدستور، يتوجب على المكلف التشكيل إما ان يعتذر، تيمناً بما اقدم عليه رئيس الحكومة الأسبق صائب سلام يوماً، واما ان يسحب التكليف منه لإجراء استشارات نيابية جديدة لتسمية مكلف بديل.. ويرى أحمد زين في مقالةٍ له أن لا يوجد ديكتاتورية في العالم، قديمة وحديثة، مماثلة لتلك التي يمنعها القائلون بأن لا حدود لإنجاز تشكيل الحكومات؟! ويسألأ هل المكلف التشكيل استمد تلك الصلاحية من وحي؟ انه، يا دعاة الحرص على الدستور، مكلف فقط ولا يملك أختام المملكة. .."..

استناداً لهذه الصرخة المحقة، فإن عدم تعيين المشترع الدستوري مهلة محددة لإنجاز تشكيل الحكومة بعد التكليف بالتشكيل، قد جعل من مهلة التكليف مهلة مفتوحة إلى ما لا نهاية وفق ما يجري اليوم، وفي مرات سابقة، أننا أمام مشكلة فعلية حول تكوين السلطة في لبنان، ابتدأت مع تأليف الحكومة ثمّ انتقلت العدوى إلى انتخاب رئيس الجمهورية واليوم عبر الكباش حول الانتخابات النيابية التي أفرزت تمديداً لمرتين لولاية المجلس النيابي.