المجتمع المدني ودوره في حماية المالية العامة

مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد السادس عشر ٢٠١٧/٥

عصام نعمة إسماعيل

أدى امتناع السلطتين التشريعية والتنفيذية عن إقرار الموازنة العامة للدولة وقطع حساب الموازنات منذ سنوات بعيدة حتى العام ٢٠١٧ إلى نشوء أزمة مالية عامة، وقد دفعت هذه الأزمة بالمدتمع المدني إلى التحرك في وإطلاق الصرخة حول هذا الواقع غير الدستوري.

وفي أواخر العام ٢٠١٥ قرر المجتمع المدني التحرك باتجاه الإدعاء على الدولة بسبب الامتناع عن إقرار الموازنة وقطع حسابها والحاق الضرر بالمالية العامة. وتقرر أن يتولى الإدعاء دولة الرئيس السابق لمجلس النواب السيد حسين الحسيني ودولة الدكتور الياس سابا والنائب غسان مخيبر، فتقدموا بواسطة وكيلهم القانوني بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة يطلبون بموجبها ابطال القرار المتخذ في مجلس الوزراء بتاريخ ٢٤ تموز ٢٠١٤ وسائر القرارات ذات الصلة بسبب تجاوز حد السلطة كما طلبوا من مجلس شورى الدولة اتخاذ اجراء احترازي بالصيغة التي يراها مجلس شورى الدولة لتأمين الاشراف والرقابة المسبقة على صحة انفاق الاموال العامة وجواز أو عدم جواز اتخاذ وتنفيذ أي قرار يرتب إنفاقاً عاماً أو تكليفاً للمواطنين أو ديناً مترتباً عليهم، وذلك حصراً بما يؤلف الوظائف الحيوية للدولة الى حين عودة المؤسسات الدستورية الى القيام بمهامها.

استندت الجهة المستدعية إلى اهمال الحكومات المتعاقبة في لبنان التي دأبت منذ سنة ١٩٩٣ على ارسال مشاريع موازنات الى البرلمان تخالف احكام المادتين ٨٣ و ٨٧ من الدستور وان المجلس النيابي بدوره لم يوافق منذ سنة ١٩٩٣ على حسابات الادارة المالية النهائية ولم يناقش مشاريع موازنات السنوات ٢٠٠٦ – ٢٠٠٧ – ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ ولم يقر مشروع موازنة سنة ٢٠١٠ لانه اكتشف ان الحسابات غير منجزة بسبب التشويه المتعمد فيها. وان حكومة الرئيس ميقاتي لم تعمد الى ارسال مشاريع الموازنة عن السنوات اللاحقة، باستثناء مشروع اقر ونشر بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢ ينص على فتح اعتماد اضافي يضاف الى ارقام الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام ٢٠٠٥

لتغطية انفاق العام ٢٠١٢، وانه خلال العام ٢٠١٤ اعلن وزير المالية العامة تكراراً انه لا يستطيع القيام باي انفاق دون صك تشريعي، وأن الخيارات المالية التي تتخذها الدولة بصورة مستمرة تندرج في سياق تعليق نظام الدولة الدستوري واستبداله بنظام صفقات منفصلة ومتبادلة بين مجلس النواب ومجلس الوزراء وذلك بحجج مختلفة من نصاب وجدول اعمال وحق توقيع، تؤدي آلية تمريرها الى الغاء أي قيد مسبق او اية رقابة لاحقة على استخدام المال العام.

وقد جاء في الطعن أن الحجج والذرائع التي تثيرها الحكومة لا تستقيم قانوناً ولا دستوراً للتصرف بالمال العام، من ضمن لائحة الحجج الآتية:

- الإنفاق على اساس مشروع قانون الموازنة دون إقراره في مجلس النواب.
- الإنفاق على أساس موازنات سنوات سابقة بادعاء تطبيق القاعدة الإثنتي عشرية.
- السحب من قروض سحبت بمجملها لا بل تم تسديدها (كما فيما سمي خطة النهوض مثلاً).
- إعطاء الحكومة سلفات لذاتها وتمديد مهل سحبها إلى ما بعد الفترة القانونية وعدم تسديدها وفق القانون وصولا إلى الالتفاف من خلالها على الدستور.
- تحصيل الضرائب والرسوم من دون إجازة تشريعية.

ردّ مجلس شورى الدولة هذه المراجعة لانتفاء الصفة والمصلحة واستطراداً لعدم الاختصاص معللاً أن الفقرة هـ من مقدمته على ان النظام اللبناني قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها كما اناط في المادتين ١٧ و ٦٥ منه السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء وعلى الاخص وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات وهو ينفرد، وفقاً للاحكام الدستورية، بوضع السياسة المالية وباتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها ضمن حدود الموازنات المقرة من قبل المجلس النيابي، بالمقابل فإن دور مجلس شورى الدولة يقتصر على مراقبة شرعية الاعمال الادارية الصادرة عن السلطات الادارية ومن ضمنها مجلس الوزراء، متى كانت الدعوى مسموعة دون امكانية حلوله محل الادارة لاتخاذ القرارات عنها، كما نصت عليه صراحة المادة ٩١ من نظام هذا المجلس. وإن أياً من الاحكام الدستورية او حتى القانونية لم تجعل من مجلس شورى الدولة وصياً على مجلس الوزراء او رئيساً تسلسلياً له، أو قيماً على السياسة المالية التي يقرها وينتهجها عن طريق اعطائه حق اتخاذ تدبير،

مهما كانت طبيعته وماهيته، للاشراف على صحة انفاق مجلس الوزراء للاموال العامة أو اتخاذه قرارات ترتب انفاقاً عاماً أو تكليفاً للمواطنين كتدبير احترازي ومؤقت[١].

بعد نحو السنتين على المراجعة المذكورة الرامية إلى حماية المال العام، شاءت الظروف أن يصدر قانون يرمي إلى إقرار رزمة ضرائب وغرامات مالية من أجل تمويل سلسلة الرتب والرواتب وهو القانون رقم ٤٥ تاريخ ٢٠١٧/٨/٢١، فتقدّم عشرة نواب بطعنٍ بهذا القانون أمام المجلس الدستوري فصدر على أساسه قرار المجلس الدستوري بإبطال هذا القانون، والمهم في أسباب الإبطال أنها كانت استجابة(مقصودة أو غير مقصودة) لأسباب الطعن التي تقدّم بها المجتمع المدني في الطعن المشار إليه أعلاه أمام مجلس شورى الدولة، وأبرز ما تضمّنه حكم المجلس الدستوري وشكّل تأييداً للمطالب الواردة في المراجعة أمام مجلس شورى الدولة والمتعلقة بحماية المالية العامة هي[٢]:

١- أن المجالس النيابية نشأت في الأساس من أجل الحفاظ على المال العام، وعدم فرض الضرائب العمومية والترخيص بجبايتها وانفاقها إلا بموافقة ممثلي الشعب في السلطة، كون المال العام هو مال الشعب ولا يجوز التفريط به.
٢- إن انتظام المالية العامة وضبطها لا يتم الا من خلال موازنة سنوية، تقدر فيها الواردات والنفقات لسنة قادمة، ويُعمل على تحقيق التوازن في ما بينها، وتتضمن اجازة بالجباية والانفاق، وإن ما تم إقراره من واردات خارج إطار الموازنة العامة للدولة، لا بل في غياب هذه الموازنة المستمر منذ سنوات عديدة، وكان ينبغي أن تصدر الموازنة في مطلع كل سنة، وأن تشتمل على جميع نفقات الدولة وواردتها عن سنة مقبلة.
٣- إن انتظام مالية الدولة العامة، وخضوع السلطة الاجرائية لرقابة السلطة الاشتراعية في مجال الجباية والانفاق، يقتضي معرفة حقيقية للواردات والنفقات من طريق قطع الحساب.

---

[١] م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٢٣٧-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/١/١٢، دولة الرئيس حسين الحسيني/ الدولة.

[٢] المجلس الدستوري قرار رقم ٥ تاريخ ٢٠١٧/٩/٢٢.

٤- لا يجوز فرض ضرائب ظرفياً انما في اطار موازنة سنوية تشكل برنامجاً إصلاحياً وانمائياً واقتصادياً واجتماعياً، بحيث تأتي الضرائب والرسوم وفق متطلبات الخطة الموضوعة.

٥- إن القانون الضرائب (المطعون فيه) صدر في غياب الموازنة وخارجها فقد خالف مبدأ الشمول الذي نصت عليه المادة ٨٣ من الدستور، وكان ينبغي أن يأتي في اطار الموازنة العامة السنوية، وفقاً للقواعد التي نص عليها الدستور.

ولما كانت هذه المبادئ المقررة في قرار المجلس الدستوري تشكّل استجابة كاملة لمطالب المجتمع المدعي التي لم يكن بمقدور مجلس شورى الدولة تلبيتها أو إقرار مبادئ مشابهة لتلك التي أقرها المجلس الدستوري لكون الأمر يخرج عن صلاحياته المقررة في القانون والدستور بحيث ولم يقبل بالحجج التي أدلى بها الطاعنون لناحية أن الدستور معلّق بفعل عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأن من المناسب تطبيق القواعد الاستثنائية في ظل تعطيل النصوص المرعية الإجراء.

تلقّف المجتمع المدني قرار المجلس الدستوري، واتخذوه ذريعة للرجوع إلى مجلس شورى الدولة مرّة ثانية من أجل طلب اتخاذ تدابير احترازية من أجل حماية المال العام، فأعلنت حركة مواطنوان ومواطنات في دولة عن عزمها التقدم بمراجعة قضائية جديدة، وبالفعل تقدّم بالمراجعة (الوزير السابق شربل نحاس والنائب السابق نجاح واكيم ود. غادة اليافي) أمام قاضي العجلة الإداري بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٤ وترمي هذه المراجعة إلى إعادة الانتظام العام وصون حقوق الخزينة العامة وطلبوا اتخاذ اجراء تدبيري ضروري وموقت بتعيين هيئة اشراف على الاموال العامة، وقد استندت هذه المراجعة كما بيّن المحامي نزار صاغية إلى المبادئ الواردة في اجتهاد المجلس الدستوري المذكورة.

بعد هذه المراجعة أقرّ مجلس النواب موازنة العام ٢٠١٧ في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٩ ما يعني فعلياً أن السلطتين التشريعية والتنفيذية قد رضختا وإن جزئياً للضغط الذي مارسه المجتمع المدني مدعوماً بالحكم الجريء للمجلس الدستوري، وأعاد الانضباط للمالية العامة للدولة وأصبح الانفاق وجباية الضرائب على الأقل لغاية نهاية العام ٢٠١٧ متوافقة مع الدستور.

قد يكون من مفاعيل هذا القانون السماح لمجلس شورى الدولة بردّ المراجعة لانتفاء الموضوع، إلا أنه من ناحية ثانية يشكّل انتصاراً للمجتمع المدني ولمؤسسات الدولة ويعتبر خطوة صحيحة أولى نأمل بأن تتبعها خطوات أفضل.