

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
الفرع الأول

"العلاقة التشاركية بين الإدارة والسياسة" (وزارة العدل نموذجاً)

تقرير أعدّ لنيل شهادة الماستر المهني في العلوم السياسية والإدارية
قسم التخطيط والإدارة العامة

إعداد

نبيه حسين عواضة

لجنة المناقشة

رئيساً

الأستاذ المشرف

د. عصام نعمة اسماعيل

عضواً

أستاذ مساعد

د. جان سليم العلية

عضواً

أستاذ

د. كميل حبيب حبيب

العام الجامعي 2018

إهداء

إلى سيد المقاومة وقائدها...

إلى كل المقاومين...

إلى كل من يناضل من أجل أن تكون لنا دولة تحفظ
كرامة الأحرار، ويحتضن تراها بنزاهة واستقامة أجساد
الشهداء.

ليوم ولغد ،،، الكسي، تالا، وبترا... وإلى كل أمثالهم.....

نبيه عواضة

الشكر

للمعلمة الأولى... أمي.

لكل من كان إلى جانبي محرّضاً، لا تتوقّف في منتصف الطريق...
لمن كان إلى جانبي طوال سنوات الدّراسة داعماً، "باق القليل من
الوقت..."

إلى أساتذة كان لي شرف الجلوس طالباً أمام محراب علمهم، ينزعون
آخر صدف من أصداف الاعتقال...

الشكر الكبير لعميد كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في
الجامعة اللبنانية البروفيسور كميل حبيب، لتوجيهي الدائم والمتواصل
طوال مسيرتي الجامعية.

شكراً للدكتور حسين عبيد مدير كلية الحقوق والعلوم السياسية
والإدارية في الجامعة اللبنانية- الفرع الأول- سابقاً.

يبقى الامتنان الكبير، لأستاذ لا يتعب من البحث في مناهل العلم،
فكان النموذج والمحتذى. وعلى الرغم من انشغالاته كلها أعطاني ما
استحقته من وقته لإنجاز عملي هذا... فشكراً جزيلاً أستاذي
المشرف الدكتور عصام نعمة إسماعيل.

مقدمة

في منتصف خمسينيات القرن الماضي توجه الرئيس اللبناني الأسبق فؤاد شهاب (١٩٠٢-١٩٧٣) إلى فرنسا في زيارة رسمية، بعد أن دعاه إليها الرئيس الفرنسي آنذاك الجنرال شارل ديغول (١٨٩٠-١٩٧٠). كانت فرنسا في تلك الفترة تعاني انقساماً سياسياً حاداً بين اليمين الذي اعتبر نفسه منتصراً في الحرب العالمية الثانية، واليسار الذي كان يشهد ذروته في الاندفاع الشعبية والقدرة على استقطاب الشارع الأوروبي مستفيداً من وطأة الظروف الاقتصادية والاجتماعية القاهرة. كان الانقسام على أشده. وكانت جلسات الجمعية العمومية الفرنسية تعكس هذا الانقسام وتشهد نقاشات وأجواء صاخبة تحت قبة البرلمان.

في معرض زيارته ألقى الزائر كلمة في الجمعية العمومية، فيما تعرض الرئيس الفرنسي لانتقادات حادة في أثناء إلقائه كلمته بمعرض ترحيبه بالضيف اللبناني. لينتهي الأمر بعد خروج الرئيسين من "حفلة الصخب" بسؤال وجهه الرئيس اللبناني إلى الجنرال ديغول: هل هؤلاء المجانين هم من يحكمون فرنسا؟". أجاب الجنرال ديغول: "إن من يحكم فرنسا هي الإدارة وليست السياسة".

انطلاقاً من ذلك، ويهدف البحث في الصلة بين السياسة والإدارة، كون هذه الأخيرة تمثل الهيكل التنظيمي للسلطة التنفيذية في الدولة، وكون أجهزتها تتأثر مباشرة بالمتغيرات على صعيد النظام السياسي ومؤسساته الدستورية، تظهر أهمية دراسة هذه العلاقة ومدى الارتباط بين الإدارة والسياسة الذي يعتمد أساساً على مبدأ حيادية الجهاز الإداري؛ فالأفراد والجماعات التي يتضمّن هذا الجهاز يجب أن تكون منفصلة عن بيئتها السياسية والاجتماعية، ويقع عليها واجب العمل للمصلحة العامة.

إنّ ضرورة قيام هذا الفصل بين الإدارة والسياسة الذي من شأنه أن يبعد شبح الفساد عن الجهاز الإداري ويجعله بمنأى عن التدخلات والمصالح السياسية، لا تلغي التفاعل الطبيعي بين أجهزة الإدارة التنفيذية والأجهزة السياسية والتشريعية والقضائية، وهو أمر لا يمكن تجنّبه بحكم الطابع الوظيفي لهذه الإدارة.

في لبنان، وبظل غياب الانتظام والالتزام بتحقيق نظام سياسي ديمقراطي تكون قاعدته الاجتماعية معبرة بشكل جوهري وكبير عن القوى الاجتماعية من الشعب بما يضمن تلك الحيادية، يقودنا ذلك إلى طرح الإشكالية التالية: "كيف للعلاقة التشاركية بين الإدارة والسياسة أن تخدم أهداف استقلالية الجهاز الإداري، في حين أنّ نشاط الأخيرة مرتبط ارتباطاً وثيقاً بتنفيذ السياسة العامة للدولة".

إن اعتمادنا وزارة العدل نموذجاً، يهدف إلى إجراء مقارنة ومعالجة بعض نماذج الاستشارات والقرارات التي خلصت إليها هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، كونها معنية بصورة مباشرة بشقّ من مهمات هذه الهيئة، بمعالجة ملفات الوزارات والبتّ بالمنازعات وتقديم الاستشارات وإبداء الرأي لانتظام عمل المؤسسات، وهذا الأمر من شأن معالجته بمنهجية علمية تعتمد على المنهج العلمي المقارن، أن يصب في مصلحة فهم التأثيرات التي تتعرض لها الإدارة وهو في صميم الاختصاص.

لذا، قُسم البحث إلى قسمين: الأول وصفيّ، ويُقسم إلى فصلين: الأول حول أعمال التدريب وتعلق بالمكان والقوانين والأنظمة وآلية عمل هيئة التشريع والاستشارات؛ والثاني، إجراء مقارنات لبعض نماذج قرارات هيئة التشريع والاستشارات، وصولاً إلى الاستنتاجات المطلوبة.

أما القسم الثاني ويُقسم أيضاً إلى فصلين: الأول عبارة عن شرح لمعنى التشاركية في العلاقة بين الإدارة والسياسة؛ والفصل الثاني يتضمن مناقشة لموضوع الإشكالية من خلال الملاحظات الموضوعية على آلية عمل الإدارة والعلاقة مع السياسة، ويحتوي أيضاً على مقابلات عدة مع سياسيين وإداريين لمقاربة العلاقة في ما بينهم من دون الخروج عن سياق البحث.

يلي ذلك خاتمة التقرير التي تتضمن الإجابة عن الإشكالية المطروحة والخلاصة.

القسم الأول

التدريب في وزارة العدل

بعد موافقة عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية البروفيسور الدكتور كميل حبيب على موضوع التقرير الأكاديمي "العلاقة التشاركية بين الإدارة والسياسة - وزارة العدل نموذجاً". وبعد تعيين الدكتور عصام إسماعيل مشرفاً على أعمال التدريب المهني وإعداد التقرير موضوع البحث. وبناءً على كتاب كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية المسجل تحت الرقم ٨٠/م.م. تاريخ ٢/١٠/٢٠١٧، الموجه إلى معالي وزير العدل الدكتور سليم جريصاتي، الذي يتضمن طلب الموافقة على إجراء التدريب والمعاونة على إعداد تقرير أكاديمي في وزارة العدل لمدة شهرين كاملين أو ما يعادل ٢٥٠ ساعة عمل فعلي. أعطى معالي وزير العدل موافقته على التدريب بموجب الكتاب رقم ٣/٥٠٨١ تاريخ ٦/١٠/٢٠١٧. وكلف بالمعاونة كل من رئيس مصلحة الديوان بالتكليف الأستاذة ريتا مخايل، وذلك تحت إشراف سعادة المديرية العامة لوزارة العدل القاضية ميسم النويري.

بناءً على كل ذلك، توجهت إلى وزارة العدل والتقيت مرات عدة مع ريتا مخايل وميسم النويري، وتابعت بعض التفاصيل الإجرائية في الوزارة.

بعد الاطلاع على الخطوات الأولى من فترة التدريب وافق الدكتور المشرف عصام إسماعيل على حصر المهمة بهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل ومتابعة التدريب على ملفاتها، كونها الجهة المرتبطة مباشرة بموضوع الرسالة، التي من خلال أعمالها يمكن الإجابة عن موضوع البحث. أنجزت فترة التدريب المطلوبة بموجب شروط التعميم رقم ٢/ح تاريخ ٥/٩/٢٠١٦. "أصول إعداد تقرير التدريب لمتطلبات نيل شهادة الماستر المهني"، وذلك بين السادس من تشرين الأول لعام ٢٠١٧ والسادس من كانون الأول من العام نفسه.

قبل عرض ما تم معاینته على الواقع في ما يتعلق بهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، لا بد من الحديث بإيجاز عن المرتكزات القانونية والدستورية لعمل وزارة العدل وهيئة التشريع والاستشارات ضمناً.

أولاً: المرتكزات الدستورية والقانونية

بعد إعلان دولة لبنان الكبير سناً لقرار المفوض السامي الفرنسي الجنرال غورو رقم ٣١٨ بتاريخ ٣١ آب ١٩٢٠، صدر في اليوم الثاني، القرار رقم ٣٣٦ المتعلق بتحديد التنظيمات الإدارية الموقته لدولة

لبنان الكبير، محددًا "السلطة المركزية والدوائر العامة للدولة وقد حددها بسبع دوائر جاءت في المرتبة الثالثة منه دائرة العدلية والأملاك والأوقاف وذلك وفق المادة ١٤ من القرار"^١، ثم استُبدلت تسميتها لتصبح «مديرية العدلية» بموجب القرار رقم ٨٦ تاريخ ٢٩/١٠/١٩٢٠ الصادر عن حاكم لبنان الكبير الجنرال ترابو. وحدد القرار رقم ٨٦ مهمات مديرية العدلية على أنها "إدارة مكلفة تحت رقابة المستشار الفرنسي بتنظيم وتدبير الإدارات العدلية في البلاد، ومراقبة تطبيق القوانين، والشرائع، والتعليمات القضائية المعمول بها". ثم «مصلحة العدلية» بتاريخ ٢٠/١٢/١٩٢٠، ثم "ناظرة العدلية" بتاريخ ٢٢ كانون الأول ١٩٢٤، في العام ١٩٢٦، وبعد إعلان الدستور (٢٣ أيار ١٩٢٦)، أصدرت الحكومة المرسوم الرقم (٥) تاريخ ٣١ أيار ١٩٢٦ الذي قضى "بتنظيم وزارات الجمهورية اللبنانية وتعيين اختصاصاتها"، وقد حددها بسبع وزارات، أولها وزارة العدلية^٢. اختصت وزارة العدلية "بتنظيم القضاء وإدارته في الدولة، ومراقبة تطبيق الشرائع والقوانين والأنظمة القضائية المعمول بها. على أنه يكون إصدار المراسيم المتعلقة بالإعفاء من العقوبات أو بتعديلها بناءً على اقتراحها. ونص هذا التنظيم أخيراً على أن مجلس شورى الدولة والمحاكم الشرعية الإسلامية والإفتاء تابعة كلها لوزارة العدلية".

في آذار ١٩٤٤ صدر أول تنظيم للإدارة المركزية^٣ في وزارة العدلية، واستمر اعتماد تسمية «وزارة العدلية» في تنظيم الإدارة العامة الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٢ تاريخ ٥/١/١٩٥٥، إلا أنها استقرت على تسمية «وزارة العدل» بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩. بعد ذلك توالى التعديلات على تنظيم وزارة العدل لغاية ١٦/٩/١٩٨٣ تاريخ صدور المرسوم الاشتراعي رقم ١٥١ الذي ألغى التنظيمات السابقة كلها وأحل محلها أحكاماً جديدة.

نص المرسوم الاشتراعي رقم ١٥١ في المادة الأولى منه على أن وزارة العدل تعنى "بتنظيم شؤون القضاء والسهر على حسن تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة به وإعداد مشاريع القوانين والنصوص التنظيمية التي تكلف بها وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليها وتمثيل الدولة أمام المحاكم

(١) الجنرال غورو، القرار رقم ٣٣٦، بتاريخ ٣١ آب ١٩٢٠.

(٢) المرسوم الرقم (٥) بتاريخ ٣١ أيار ١٩٢٦.

(٣) المرسوم رقم ٧٩٧ بتاريخ ٦ آذار ١٩٤٤.

وتنظيم شؤون السجناء والأحداث المنحرفين. وتعنى أيضاً بشؤون الكتّاب بالعدل والخبراء ووكلاء التفليسة ومراقبي الصلح الاحتياطي^٤.

ثانياً: في هيكلية وزارة العدل

تشكل المحاكم العدلية والمحاكم الإدارية والمديرية العامة، الهيكل العام لوزارة العدل. المحاكم العدلية والإدارية تخضع وفق المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي ١٥١ إلى أنظمة خاصة. أما المديرية العامة، فيمكن القول إنّ المرسوم ١٥١ بمواده الـ ٣٩ وُضع لتنظيم عمل هذه المديرية التي تضمّ، بحسب المادة الثالثة كلّ من:

-هيئة التشريع والاستشارات.

-هيئة القضايا.

-معهد الدروس القضائية.

-مديرية شؤون القضاة والموظفين.

-مصلحة الديوان.

-مصلحة السجون.

-مصلحة الأحداث المنحرفين.

-مصلحة الطبّ الشرعي والأدلة الجنائية.

إنّ المدير العام وفق المادة الخامسة من المرسوم هو "الرئيس التسلسلي الأعلى تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والأنظمة لجميع الهيئات والمصالح والوحدات الإدارية التي تتألف منها وزارة العدل ولجميع الموظفين التابعين لهذه المديرية العامة"^٥. إضافة إلى الصلاحيات التي تنبئها به القوانين والأنظمة، ولا سيما المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩، والرسوم الاشتراعي ١١٢ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩. وحددت المادة المذكورة مهمات المدير "بالسهر على حسن سير العمل في جميع الوحدات التي تتألف منها المديرية العامة وينسق الأعمال في ما بينها ويراقب

(٤) المرسوم الاشتراعي رقم ١٥١ بتاريخ ١٦/٩/١٩٨٣.

(٥) المصدر السابق نفسه.

تنفيذها، وله من أجل ذلك اتخاذ التدابير والقرارات اللازمة". ذهبت المادة أبعد من ذلك في إعطاء الصلاحيات؛ إذ منحت المدير العام الحق في معاونة الوزير في المهمات المنوطة به.

يتبين مما تقدم، أنّ صلاحيات الإشراف والمتابعة والمحاسبة الممنوحة لمدير عام وزارة العدل الذي يجب أن يكون قاضياً يعينه مجلس الوزراء (وفق المادة السادسة)، هي صلاحيات شاملة بعد أن تمّ تدعيمها بالقوانين والأنظمة وفق المرسومين الاشتراعيين ١١١ و ١١٢. فالمادة الأولى من المرسوم الاشتراعي ١١١ الصادر في عام ١٩٥٩، ذكرت أن "تتألف كل وزارة من مديرية عامة واحدة أو أكثر وتقسّم المديرية العامة إلى مديريات ومصالح. والمديريات والمصالح تُقسّم بدورها إلى دوائر وأقسام. فيما حددت المادة السابعة صلاحيات المدير العام ومسؤولياته من المرسوم الاشتراعي ١١١، ونصّت الفقرة الأولى منه على أن "المدير العام هو الرئيس المباشر، تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والأنظمة، لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له". يقودنا ذلك إلى الاستنتاج أنّ المدير العام لوزارة العدل هو رأس الهرم لموظفي الملاك العام في وزارة العدل.

الفصل الأول

هيئة التشريع والاستشارات (الصلاحيات وإجراءات العمل)

أسست هيئة التشريع والاستشارات في عام ١٩٤٩ لتتّكّل إحدى وحدات المديرية العامة لوزارة العدل. ينظّم عملها حالياً قانون وزارة العدل الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٥١ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣، والمعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم ٢٣ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥. وتتجزّ سنوياً قرابة ٩٠٠ استشارة.

يتألّف مبنى وزارة العدل المشيّد قبل خمسين عاماً إلى جوار قصر العدل في بيروت من خمسة طبقات، وفي الطبقة الثالثة منه تقع مكاتب هيئة التشريع والاستشارات، إحدى وحدات المديرية العامة.

يرئس الهيئة بموجب القانون "قاضٍ عدليّ من الدرجة السابعة على الأقلّ أو إداري من الدرجة التي تماثلها، ويتم تعيينه بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل"^٦. ويتولّى إصدار الآراء الاستشارية وتوقيعها بعد أن يكون قد وضعها هو بنفسه أو كلف أحد معاونيه بوضعها وذلك على مسؤوليته. ويشارك "بانتظام في دراسة المشاريع واقتراحات القوانين المعروضة على الوزراء ويحضّر اجتماعات اللجان النيابية المختصة"^٧. إضافة إلى ذلك لرئيس الهيئة الحق في أنّ يتصلّ بالإدارات المختصة مباشرة في كلّ ما يتعلّق بأعمال هيئته، وله الحق أيضاً في أن يطلب منها كل ما من شأنه مساعدته في أداء عمله بصورة فعّالة ومن دون عقبات. وهو ملزم في تقديم تقرير سنوي يرفعه إلى وزير العدل بواسطة المدير العام، ويضمّنه جميع الملاحظات والاقتراحات التي يراها مناسبة.

يعاون الرئيس قضاة عدليون وإداريون، تكون مهمتهم إعداد الاستشارات وصوغها، كلّ في مجاله، وهؤلاء يُعيّنون بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير العدل.

يتولى الرّئيس أيضاً إعداد الاستشارات والتفتيش عن المراجع ويعاونه مساعدون قانونيون من المساعدين القضائيين أو العاملين في دوائر القضايا والاستشارات في وزارات الدولة، ويجري تعيينهم بمرسوم، بناءً على اقتراح من وزير العدل.

(٦) المصدر السابق نفسه.

(٧) المصدر السابق نفسه.

مع حفظ صلاحيات المدير العام، يعتبر "رئيس الهيئة الرئيس الإداري المباشر للموظفين التابعين له ويمارس تجاههم الصلاحيات التي يمنحها القانون للمدير بموجب القوانين والأنظمة"^٨.

المبحث الأول: صلاحيات هيئة التشريع والاستشارات

حدّد المرسوم الاشتراعي رقم ١٥١ مهمات هيئة التشريع والاستشارات^٩ بالتالي:

١. إعداد وصوغ مشاريع القوانين والمراسيم والقرارات التنظيمية والتعاميم ومشاريع المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يطلب منها وضعها، وإبداء الرأي فيها، واقتراح التعديلات التي تراها ضرورية.
٢. تقديم الاقتراحات إلى وزير العدل بشأن تعديل النصوص القانونية. واستحداثها.
٣. تفسير النصوص القانونية.
٤. إبداء الرأي في الأعمال والعقود التي يكون للدولة علاقة بها، وفي الخلافات التي تنشأ بين إدارات الدولة أو بين هذه الإدارات وجهات أخرى.
٥. سائر المسائل والمهمات القانونية التي يكلفها بها وزير العدل.
٦. إبداء الرأي في المسائل القانونية التي يطرحها عليها المدير العام لوزارة العدل.
٧. إبداء الرأي في المصالحات التي تجريها الدولة والمؤسسات قبل إقامة الدعوى إذا كانت قيمتها تفوق عشرة آلاف ليرة.
٨. إعطاء شهادات العرف لكل ذي مصلحة لإبرازها خارج الدوائر الرسمية.
٩. إثبات مضمون القانون اللبناني بالنسبة إلى مواضيع معينة بناء على طلب السلطات الأجنبية.

المبحث الثاني: إجراءات عمل هيئة التشريع والاستشارات

يتوزع العاملون في الهيئة بين القلم الذي يتولى استقبال طلبات إبداء الرأي الاستشاري، حيث يصار إلى تدوينها في سجل خاص، وثم يتم إعطاؤها رقماً تسلسلياً بحسب تاريخ ورود المعاملة، تمهيداً لإرسالها إلى المدير العام. ثم يقوم **المباشرون** بتأمين المراسلات إلى الديوان وسائر وحدات الوزارة

(٨) المصدر السابق نفسه.

(٩) المرسوم الاشتراعي ١٥١ المعدل بالمرسوم الاشتراعي ١٩٨٥/٢٣.

بعد أن يتم القيام بعمليات التصوير وتوضيب الملفات تسلسلياً في واجهات خشبية تتكدس إلى جانب بعضها بعضاً. أما **المستكتبون** وهم قليلون عددياً، فإنهم يقومون بتأمين كل أعمال الطباعة وأعمال أمانة السر.

أما عن الإجراءات، فنتم على الشكل التالي:

- يودع طلب الرأي المديرية العامة لوزارة العدل ويسجل في الديوان، ومن ثم يحال إلى هيئة التشريع والاستشارات ويسجل في قلمها.
- يحيل رئيس القلم فوراً إلى الديوان كل طلب رأي يرد إلى الهيئة مباشرة من دون المرور بالمديرية العامة.
- يدقق رئيس الهيئة في المعاملة في خلال الأيام العشرة التالية لإحالة الطلب إليه من المدير العام. فإذا رأى أن إبداء الرأي بحاجة إلى معلومات إضافية، له أن يتصل مباشرة بالإدارة المعنية، أو أن يستدعي الموظف الذي تكون الإدارة قد عيّنته في طلب الرأي.
- يضع رئيس الهيئة رأياً استشارياً بشأن المسائل التي يتضمنها طلب الرأي ويعاونه في ذلك القضاة الملحقون بالهيئة، ثم يوقع الرأي مع كل من اشترك في إعداده.
- يرفع الرئيس الرأي الاستشاري مع كامل الملف إلى المدير العام وتسجل المعاملة في الديوان.
- يضع المدير العام مطالعته، وله أن يوافق على الرأي أو يخالفه كلياً أو جزئياً. وفي الحالة الأولى يحيل كامل المعاملة إلى الإدارة المعنية.
- أما في الحالة التي يخالف فيها المدير العام الرأي الاستشاري الصادر عن رئيس الهيئة، فيمكنه أن يطلب إعادة النظر فيها بعد بيان الأسباب، وفي حال الإصرار عليها، يكون للمدير العام الحق في أن يحيلها أمام الهيئة الاستشارية العليا.
- تعقد الهيئة الاستشارية العليا برئاسة المدير العام لوزارة العدل وعضوية كل من رئيس هيئة التشريع والاستشارات ورئيس هيئة القضاة ورئيس معهد الدروس القضائية. وتنتظر في الأمور التالية:
 ١. القضايا المحالة عليها من المدير العام (وفقاً لما ورد ذكره أعلاه).
 ٢. القضايا المهمة التي يعرضها عليها وزير العدل.

٣. القضايا البالغة الأهمية التي يطلب فيها مجلس الوزراء صدور الرأي عن الهيئة الاستشارية العليا.

في الحالة الأخيرة ينضم إلى الهيئة العليا رئيس مجلس شورى الدولة واثنان من رجال القانون يعيّنهم مجلس الوزراء ويرئسها وزير العدل.

• يصدر الرأي عن الهيئة العليا بالإجماع أو بالأكثرية، وعند تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً.

• لا يشترك رئيس هيئة التشريع أو رئيس هيئة القضايا بالقضية المحالة على الهيئة الاستشارية العليا إذا كان الرأي صادراً عنه.

• تبتّ الهيئة العليا الاستشارية بشكل نهائي، ولا تبلغ الإدارة إلا النص النهائي للاستشارة دون المخالفة التي تكون قد حصلت في أثناء التصويت عليها، والتي يمكن تدوينها على حدة.

• يبقى أن نشير إلى أن الإدارة لا تكون ملزمة بالرأي، إلا أنه عند مخالفتها له يجب أن تحصل تلك المخالفة بقرار معلل تبلغ صورة عنه إلى وزارة العدل.

المبحث الثالث: الصعوبات التي رافقت إعداد التقرير

تمثلت الإيجابية الأولى في سرعة تجاوز وزارة العدل مع كتاب كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، حيث وافقت في خلال أيام قليلة على المباشرة بإجراء التدريب، وكلفت للمتابعة والإشراف كل من سعادة المديرية العامة لوزارة العدل القاضية ميسم النويري ورئيس مصلحة الديوان بالتكليف الأستاذة ريتا مخايل. وأوكلت إلى إحدى الموظفات مهمة مرافقتي في التعرف إلى الأقسام التي يستهدفها البحث. وبناءً عليه توجهت إلى جناح هيئة التشريع والاستشارات في الطبقة الثالثة من مبنى وزارة العدل. وتم استخلاص النتائج التالية :

• لا تعتمد الهيئة في نظام العمل الإداري على نظام المكننة المعلوماتية، الأمر الذي يستدعي وقتاً طويلاً وجهداً إضافياً في البحث عن الاستشارة المطلوبة.

• يتم ترتيب المعاملات بصورة يدوية ولا تتوفر في المكان الذي تتكسد فيه المعاملات بشكل كبير "سلامة المعاملة البريدية".

• الموارد البشرية قليلة في الهيئة، ما يستنزف طاقة العاملين، وهو الأمر الذي يرتّب مهمات وظيفية إضافية على كاهل الفريق العامل.

- التجهيزات غير مكتملة وعدد لا بأس به من المكاتب يفتقد إلى أجهزة الكمبيوتر.
- يتم تسجيل المعاملات يدوياً في دفاتر كبيرة وتُحفظ نسخة عن المعاملة بعد تصويرها، ما يزيد من كمية الأوراق المتراكمة.

- العلاقات الوظيفية سواء على صعيد الأفراد في ما بينهم أو مع مرؤوسيهام هي علاقات غير مرنة، يطغى عليها الجمود نتيجة المهمات المحصورة، حيث إنّ كل موظف يعرف ما عليه أن يفعل.
- هناك فصل شبه تام بين المسؤول وأعضاء الوحدة الإدارية؛ إذ لا يوجد اجتماعات دورية يتم في خلالها تبادل الأفكار حول العمل وظروفه أو الوقوف على آراء العاملين.

أبرز العقبات التي واجهتني تمثلت برفض التجاوب الكامل مع عنوان رسالتي والتخوّف منها على خلفية العنوان ومدى تدخّل السياسة في الإدارة. ولذلك تمّ رفض السماح لي بحضور جلسات الرأي والاطلاع على تفاصيل صدور الأحكام وكيفية الخروج بالرأي الاستشاري ومعرفة مرتكزاته كون هذه المداولات تتمّ في جوّ من السرية الكاملة. الأمر الذي حرمني المتابعة بصورة مباشرة والاستعاضة عن ذلك بنقاش لنماذج من استشارات سبق للهيئة أن أصدرت رأياً بها.

إنّ الإقدام على دراسة عدد كبير من الاستشارات، واختيار ما هو مرتبط بالدراسة المقدمة، أمر دونه صعوبات. فالبحث بين الآلاف من الآراء المعروضة، يوقعنا حكماً في مشكلة إغفال أمر ما قد يكون أكثر أهمية من سائر ما هو معروض هنا، وهذا الأمر يمثل إحدى الصعوبات أيضاً. ثم إنّ اختيار بعض من هذه النماذج لا يعني بالضرورة أنه كافٍ لاعتباره معطىً كامل وثابت ويمكن البناء عليه. وبالتالي، إن ما تمّ اختياره لا يتعدى كونه جهداً في سياق، يمكن البناء عليه مستقبلاً للدخول أكثر في التركيبة المعقدة من العلاقة بين ما هو ثابت وما هو متحرّك، بين ما هو نظري وما هو قيد الممارسة. يبقى أن نشير إلى أنّ النماذج المُستقاة لا تعتبر سريةً وفق نظام وزارة العدل، إنّما علنية ويمكن الحصول عليها من مصادر عدة.

الفصل الثاني

نماذج استشارية والآراء المعروضة

كان يمكن الاستعاضة عن عرض نماذج استشارية بالاستماع إلى وجهتي النظر على طرفي كل استشارة من الاستشارات المعروضة، لكن ذلك سوف يعرض دراستنا للتشتت، وبالتالي الدخول في سجال حول من يطرح الحقيقة عن طبيعة النقاشات التي جرت. سجال من شأنه أن يتسبب بحرف البحث عن مساره. فالغاية من معرفة المداولات وطرح الآراء داخل الهيئة هو الوصول إلى استنتاج حول كيفية اتخاذ القرار وما هي المعايير التي يتم على أساسها اتخاذ القرار. هل من معيار سياسي أم إداري؟ وما هو دور كل من الإدارة والسياسة في المقاربة؟ وكيف يكون دور الهيئة وعملها في كل استشارة على حدة، ومقارنة كل واحدة بأخرى تتفق في ما بينها أو تختلف.

المبحث الأول: نماذج استشارية لهيئة التشريع والاستشارات

كما ذكرت، فإن أبرز العقبات التي واجهتني، والتي حالت دون السماح لي بمتابعة النقاش في داخل أروقة الهيئة والاطلاع على آلية المناقشات داخل هيئة التشريع والاستشارات في معرض إبداء الرأي الاستشاري، فرضت اللجوء إلى نماذج سبق واتخذت الهيئة بها قرارات معينة. ونحن إذ نعرض بعضاً من النماذج، فالغاية هي الوصول إلى رسم صورة عامة وفتح آفاق لنقاش قادم حول عمل هذه الهيئة. وأهمية الدور الذي تقوم به.

• استشارة: حول "مؤسسة الوزير"^{١٠}

جاءت الاستشارة على خلفية جدال حول إمكان بناء المراسيم بناءً على اقتراح وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية. منشأ الإشكالية يعود إلى كون الدستور اللبناني لا يعترف إلا بـ "مؤسسة" الوزير ذات حقيبة وزارية أو الوزير الذي يرأس إدارة عامة معينة، وكذلك الأمر بالنسبة إلى المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١١ المعدل الذي يحدد الوزارات، بالوزارات التي تتبع لكل منها إدارة عامة، لم يلحظ، لا في نصوص الدستور ولا في نصوص المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١١، أي إشارة، لا صريحة ولا ضمنية، إلى "مؤسسة" وزير دولة أو إلى "مؤسسة" وزير دولة مفوض أو منتدب، وبالتالي لم يرد

(١٠) هيئة التشريع والاستشارات، استشارة رقم ٢٠٠٩/٣٤٣ بتاريخ ٢٨/٤/٢٠٠٩.

حكماً في هذه الأدوات القانونية أي إشارة إلى مشاركة وزير الدولة أو وزير الدولة المفوض أو المنتدب، في التوقيع على المراسيم.

هناك قرار شهير صادر عن مجلس شوري الدولة، بهيئة مجلس القضايا، تحت رقم ٢٩١ بتاريخ ١٨/١/١٩٩٦، بالمراجعة المقدمة من نقابة موظفي وعمال إدارة حصر التبغ والتبناك في لبنان ضد الدولة - وزارة المالية^{١١}. أقرّ صراحة، بوجود "عرف برلماني" درج على القبول بتعيين وزراء دولة أو وزراء من دون حقيبة وزارية.

النص الدستوري صامت في مسألة أن يكون لوزير الدولة من دون حقيبة صلاحية أن يشترك في توقيع المراسيم. علماً أن صدور أي من المراسيم هو رهن باقتراح يقدّم من الوزير نفسه، وبالتالي فإن عدم تقديم الوزير الاقتراح، يعني لن يكون هناك مرسوم.

ارتبطت ارتباطاً وثيقاً صلاحية الوزير بالمشاركة في التوقيع على المراسيم، فلا يمكن تصوّر أن يوقع الوزير -مطلق وزير- مشروع مرسوم اقترحه، هو، من دون أن يبنى مشروع المرسوم هذا بناءً على اقتراحه، في المقابل، وبصورة أولى، لا يمكن تصوّر أن يقترح الوزير -مطلق وزير- مشروع مرسوم، أي أن يبنى مشروع المرسوم على اقتراحه، من دون أن يُدَيّل هذا الوزير مشروع المرسوم بتوقيعه.

بانظار ترسيخ العرف البرلماني، رأت الهيئة أن ومن باب التوفيق بين مقتضيات عدة: مقتضى الالتزام بقرار مجلس شوري الدولة بهيئة مجلس القضايا المشار إليه آنفاً، ومقتضى تحقيق أقصى ما يمكن تحقيقه من رغبة معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وهي رغبة محقة، من دون مخالفة الدستور، ومقتضى أعمال قرار مجلس الوزراء رقم ١٠ تاريخ ١٥/١١/٢٠٠٨، ومقتضى كون شؤون التنمية الإدارية من الأمور التي تهّم كل الإدارات وتدخل في الأصل في دائرة مهمات رئاسة مجلس الوزراء.

• استشارة: "توقيع قرار أو معاملة"^(١٢)

نصت المادة ٦٦ من الدستور على أن "يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين بكل ما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به".

(١١) مجلة القضاء الاداري في لبنان، العدد ١٠ (١٩٩٧)، المجلد الاول، ص ٩-٣٨٥.

(١٢) استشارة رقم ٢٠٠٦/٤٩ بتاريخ ٢٠٠٦/١/٢٥.

من هنا، إن من يتولى أمور إدارته بموجب الدستور هو الوزير، وبالتالي عندما لا تنص القوانين والأنظمة على تسمية المرجع الإداري الصالح لتوقيع قرار أو معاملة معينين، فإن الأمر يعود حينئذ إلى الوزير نفسه لأنه هو الرئيس الأعلى لإدارته وهو الذي يتولى شؤونها بموجب الدستور، إلا في حال شاء الوزير نفسه تفويض الأمر إلى المدير العام أو غيره.

• **استشارة: "عقد المعاهدات وتوقيعها"**^(١٣)

حول هذه الاستشارة، نصّت المادة ٥٢ من الدستور اللبناني على تولي رئيس الجمهورية المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية إبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء ... ففي حال دخلت المعاهدة حيّز التنفيذ، ومن ثم أرادت الحكومة اللبنانية الانضمام إليها، يصدر قانون بإجازة هذه الانضمام، أما في حال لم تكن المعاهدة الدولية قد دخلت حيّز التنفيذ، فإن المادة ٥٢ من الدستور أجازت للحكومة إبرام هذه المعاهدة، واستعملت المادة المذكورة مصطلح "إبرام" مرتين. فبالتالي تصبح السلطة المختصة في لبنان ملزمة بالقيام بتصحيح وثيقة المصادقة على الاتفاقية الدولية، أي القانون رقم ٦٠٩ تاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٤ واستبدال عبارة "الانضمام" بعبارة "الإبرام"، ما دامت المعاهدة الدولية لم تدخل حيّز التنفيذ، وما دام النص الدستوري اللبناني يتكلم على إبرام المعاهدات الدولية.

• **استشارة: "عقد دورة استثنائية في ظل حكومة مستقلة ومدى صلاحية التشريع"**^(١٤)

تناول الشق الأول من المسألة المعروضة معرفة مدى جواز دعوة المجلس النيابي إلى عقد دورة استثنائية في ظل حكومة مستقلة.

لحظ الدستور اللبناني حالة دعوة المجلس النيابي إلى عقد دورة استثنائية في ظل حكومة غير مستقلة من خلال المادة ٣٣، إلى انعقاده الحكمي بصورة استثنائية في ظل حكومة مستقلة أو معتبرة كذلك من المادة ٦٩ دستور.

نصّت المادة ٣٣ من الدستور، المعدلة بالقانون الدستوري رقم ٩٠/١٨ على أن "... لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد

(١٣) استشارة رقم ٢٠٠٥/٦٦٢ بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٢٨.

(١٤) استشارة رقم ٢٠٠٥/٤٧٨ بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٧.

افتتاحها واختتامها وبرنامجها، وعلى رئيس الجمهورية، دعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه".

أما المادة ٦٩ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري رقم ٩٠/١٨، فحددت حالات اعتبار الحكومة مستقلة، وأضافت إليها "... وبأنه عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة، يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة".

يتضح من النصين الدستوريين السابقين، أن هناك تمييزاً بين انعقاد مجلس النواب في دورة استثنائية في ظل حكومة قائمة غير مستقلة، وانعقاده في دورة استثنائية في ظل حكومة مستقلة. فالانعقاد في دورة استثنائية في ظل اعتبار الحكومة الحالية مستقلة بسبب بدء ولاية مجلس النواب، تحكمه المادة ٦٩ من الدستور وليس المادة ٣٣ منه، في ما خص شكلية الانعقاد؛ إذ يعتبر مجلس النواب منعقداً بصورة حكومية ودونما حاجة إلى أداة قانونية (مرسوم) تصدر بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بناء على طلب الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء مجلس النواب.

أما في ما يتعلق بالشق الثاني من الاستشارة المعروضة على الهيئة والمتعلق بمدى صلاحية التشريع في أثناء العقد الاستثنائي، سواء حكمته المادة ٣٣ أم المادة ٦٩ من الدستور، فإنه من حيث المبدأ المتعارف عليه، الذي يحكم تصريف الأعمال وبمقتضاه، فلا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، فتمسي الصلاحية الاستثنائية للحكومة المستقلة أو المعتمدة كذلك، مسندة فقط إلى مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية. هذا المبدأ العام هو اجتهاد فرنسي جرى تكريسه كتابةً بنص دستوري في لبنان هو المادة ٦٩ من الدستور.

بموازاة ذلك، فإن طلب فتح دورة استثنائية بحسب أحكام المادة ٣٣ من الدستور يجب أن يكون معللاً، أي أن يتضمن برنامجاً معيناً، في المقابل لا يعني عدم التضمن تعيب في صحة الطلب، فالدورة الاستثنائية المنعقدة على هذه الصورة لا تكون أعمالها منحصرة في برنامج الطلب، لأن المجلس النيابي - بمجرد انعقاده - يكون متمتعاً بصلاحياته كاملة، غير منقوصة. من هنا فإن تحديد برنامج العقد الاستثنائي من قبل الحكومة غير المستقلة (مادة ٣٣ دستور) ليس من شأنه أن يحد من سلطة مجلس النواب في التشريع في شتى المجالات. فالمجلس يحتفظ بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكماً بصورة استثنائية عند اعتبار الحكومة مستقلة، وذلك سداً لأي فراغ.

يدل على ذلك الشق الأخير من الاستشارة والمرتبب بمعرفة مصير مرسوم فتح الدورة الاستثنائية لمدة خمسة عشر يوماً، والمحصور موضوعه بانتخاب اللجان النيابية. فمن البديهي القول إن انعقاد مجلس النواب في عقد استثنائي بسبب اعتبار الحكومة مستقلة لا يؤثر بشيء في صحة المرسوم آنف الذكر، ولا يعطل صلاحية مجلس النواب في انتخاب أعضاء لجانه البرلمانية ... إلخ. وكذا الأمر لا يجوز تعطيل مفاعيل مادة دستورية هي المادة ٦٩ من الدستور اللبناني.

• استشارة: "دعوة الهيئات الانتخابية في ظل حكومة تصريف الأعمال"^{١٥}

تتضمن المسألة المطروحة معرفة مدى جواز أن تصدر الحكومة المستقلة - ضمن دائرة تصريف الأعمال - مرسوم دعوة الهيئات الانتخابية عملاً بالمادة (٧) من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب رقم ١٧١ تاريخ ٢٠٠٠/١/٦. خلص الاجتهاد بالنسبة إلى موضوع تحديد مفهوم نظرية تصريف الأعمال الذي ينطلق من فكرة أنه لا بد من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة.

تسنى لمجلس شوري الدولة اللبناني في قراره رقم ٦١٤ تاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧ أن حدد مفهومه لنظرية تصريف الأعمال وملخصه أنه: "تجنباً للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم بسبب إقالة الحكومة أو استقالتها، جرى العرف الدستوري على أن يكلف رئيس الجمهورية الوزارة المستقلة بالبقاء في الحكم إلى أن تتألف الوزارة الجديدة، ويحدد نطاق أعمالها بما يسمى "بتصريف الأعمال العادية". وأصبح هذا العرف بمثابة مبدأ أصيل من مبادئ القانون العام واجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي المشروع.

حتمت المادة ٤٢ من الدستور المهلة لإجراء الانتخابات العامة لتجديد هيئة المجلس قبل انتهاء ولايته، في حين اعتبرت تطبيقاً للمادة ٤٢، المادة ٧ من القانون رقم ٢٠٠٠/١٧١ التي حددت مهلة لدعوة الهيئات الانتخابية. وذلك في تأكيد الضرورة القصوى لإجراء الانتخابات النيابية العامة تجديداً لهيئة المجلس قبل انتهاء ولايته في موعدها الدستوري.

بالعودة إلى اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي واللبناني الذي يعتبر الأعمال الإدارية التي يجب إجراؤها في مهل محددة في القوانين تجري تحت طائلة السقوط والإبطال، فكيف الأمر إن كان متعلقاً بالتصريف؟ يوجب الدستور إجراؤها ضمن مهلة محددة، حتى لو اعتبرت أعمالاً تصريفية، إلا أنه يجوز للحكومة

(١٥) استشارة رقم ٢٠٠٥/٢٦٥ بتاريخ ٢٠٠٥/٤/١٨.

المستقبلية أن تجربها، بصورة استثنائية، بالنظر إلى طبيعتها وضرورة إجرائها ضمن المهل المحددة لها.

اجتنباً لإمكان المساءلة بالإخلال بالموجبات الدستورية التي يفرضها الدستور على من يتولى السلطة الإجرائية، فإن وزير الداخلية والبلديات من واجبه الفوري أن يقترح فوراً إصدار مرسوم دعوة الهيئات الانتخابية عملاً بالمادة ٧ من القانون رقم ٢٠٠٠/١٧١.

• استشارة: "تعيين بدلاء عن أعضاء المجلس الدستوري المنتهية ولايتهم"^{١٦}

تضمن الجواب عن معرفة مدى "جواز أو عدم جواز تعيين بدلاء عن الأعضاء الخمسة المنتهية ولايتهم، والذين ما يزالون يمارسون أعمالهم في المجلس"، إلزامية، بحكم النص (واجب، وواجب ملح) أن يتم تعيين بدلاء عن الأعضاء الخمسة الذين انتهت ولايتهم، وما زالوا مستمرين في ممارسة مهماتهم في المجلس الدستوري.

في حال تعيين البدلاء، يتم تحديد مدة ولايتهم لمعرفة ما إذا كانت هذه المدة لست سنوات كاملة أم لمدة "تحسم منها فترة استمرار الأعضاء المنتهية ولايتهم" (في ممارسة مهماتهم في المجلس). كذلك يجوز أو لا يجوز "تعيين البدلاء الخمسة لمدة تنتهي بانتهاء ولاية الأعضاء الخمسة الآخرين المعيّنين في عام ٢٠٠٠". لفتت الهيئة في كتاب طلب الاستشارة أنه تم الاستناد إلى المادة الرابعة من قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ وإلى المادة الرابعة من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ (النظام الداخلي للمجلس الدستوري).

في حين يتبدى لهذه الهيئة أن النص الذي يحكم الإجابة عن المسألتين المطروحتين عليها، ليس هو المادة ٤ من قانون إنشاء المجلس الدستوري، التي تقتصر على معالجة موضوع شغور أحد أو بعض مراكز الأعضاء (VACANCE) سواء بسبب الاستقالة أو العجز الصحي أو الوفاة أو لأي سبب آخر، بل هو المادة ٤ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) التي تعالج - لا موضوع الشغور - بل موضوع انتهاء ولاية الأعضاء بحلول أجل الولاية (EXPIRATION DU MANDAT) وشتان ما بين شغور المركز بالوفاة أو بالاستقالة أو بالعجز الصحي أو غير ذلك من الأسباب، وانتهاء ولاية الأعضاء بحلول أجل ولايتهم. وما دام أن الأعضاء الخمسة المطلوب تعيين بدلاء عنهم، قد انتهت ولايتهم بحلول أجل ولايتهم، ولم تشغر مراكزهم شغوراً، لسبب ما من أسباب الشغور، ما دام الأمر كذلك، فتحكم موضوع تعيين بدلاء عنهم، كلياً، المادة ٤

(١٦) استشارة رقم ٢٠٠٤/٨٨٠ بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢٨.

من القانون رقم ٢٤٣/٢٠٠٠ (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) وليس المادة ٤ من قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم ٩٣/٢٥٠ المعدل، وتكون بالتالي مدة ولاية الأعضاء الخمسة الجدد الذين سوف يحلون محل الأعضاء المنتهية ولايتهم بسبب حلول أجل ولايتهم في المجلس الدستوري، ست سنوات كاملة غير منقوصة.

• استشارة: "قانون الانتخاب"^{١٧}

إن في اقتراح القانون مخالفة لأحكام المادة ٢٧ من الدستور التي تنص على أن "عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء..."; إذ من مهمات النواب جميعاً، الأساسية، الاهتمام بكل ما له علاقة بالأمة أو قل بالبنانيين كافة، مقيمين ومغتربين، فلا يتصور حصر هذا الاهتمام ببضعة نواب.

• استشارة: "الشروط المالية لإبرام المعاهدات"^{١٨}

نصت المادة (٥٢) المعدلة من الدستور على خضوع إبرام المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة وكذلك سائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، لموافقة مجلس النواب.

سبق للهيئة أن افتت مراراً بأن المقصود بالاتفاقيات هي تلك التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة، أي الاتفاقيات التي يترتب عنها إنفاق مهم من مال الخزنة (Débours substantiel de fonds publics).

إن ما قد يترتب عن الاتفاق الثقافي بين لبنان والأردن، لجهة تبادل المنح الجامعية والتدريبية... إلخ من إنفاق، يخرج كلياً عن مفهوم الاتفاقيات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة، خصوصاً أن بالإمكان التبصر له، سنوياً، من خلال الاعتمادات التي ترصد للوزارة ذات الصلة في قانون الموازنة العامة. ثم إنه ما دام بالإمكان فسخ الاتفاق الثقافي اللبناني الأردني سنوياً، فإنه يخرج بالتالي أيضاً عن دائرة الاتفاقيات التي لا يصح إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب عليها.

• استشارة: "مراقبة دستورية القوانين"^{١٩}

طلب إعادة النظر بالقوانين التي يفرضها مجلس النواب، بالاستناد إلى المادة ٥٧ المعدلة من الدستور، تعتبر صلاحية دستورية خاصة بفخامة رئيس الجمهورية يمارسها وفقاً لأحكام المادة ٥٧ المذكورة.

(١٧) استشارة رقم ٢٠٠٤/١١٧ بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٨.

(١٨) استشارة رقم ٢٠٠٣/١٢٢ بتاريخ ٢٠٠٣/٢/١٧.

(١٩) استشارة رقم ٢٠٠٠/٥٨ بتاريخ ٢٠٠٠/١/٣١.

فوفق المادة ١٩ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ المتعلق بإنشاء المجلس الدستوري، فإن ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين، منطقتاً حصراً بفخامة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة أعضاء من مجلس النواب على الأقل. الهيئة رأت في الاستشارة خروج عن العمل بمبدأ فصل السلطات، ويجب ألا تقترح أو تشير أو توصي أيّاً من المراجع المحددة في المادة ٥٧ من الدستور أو في المادة ١٩ من القانون رقم ٩٣/٢٥٠، بممارسة هذه الصلاحية أو تلك من الصلاحيات المحددة في المادتين المذكورتين.

• استشارة: "مقررات مجلس الوزراء"^{٢٠}

المقررات التي يتخذها مجلس الوزراء مجتمعاً في جلساته، تدون في محاضر الجلسات، وهي التي ترسم السياسة العامة للدولة في هذه الحقول أو تلك، الإدارية أو المالية أو الاقتصادية أو الاجتماعية... إلخ، من دون أن ترتدي الصيغة التي يفرضها القانون، والتي من شأنها أن تعطيها قوة القرار الإداري النافذ (مرسوم أو قرار وزاري)، ولا تجعل من مجلس الوزراء سلطة تسلسلية رئاسية بالنسبة إلى الإدارات أو المؤسسات العامة، إلا أنها تستدعي جانب المراعاة من المعنيين بها، ما دام مجلس الوزراء لم يرجع عنها، سواءً المجلس الذي اتخذ تلك القرارات أم المجالس التي تلتها، تبعاً لوحدة مؤسسة مجلس الوزراء.

إن قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالمخطط التوجيهي العام لمواقع المقالع والكسارات هي من قبيل القرارات/التوصية التي لا تكتسب صفة وقوة النفاذ إلا باقترانها بمراسيم تصدر وتنتشر وفقاً للأصول.

• استشارة: "التعاون السياحي بين لبنان وأرمينيا"^{٢١}

اتضح من الاتفاق المرفق والمتعلق بالتعاون في المجال السياحي بين لبنان وأرمينيا أنه لا يرتب أي انفاق أو التزام بالإنفاق من الخزينة اللبنانية وبشكل نموذجاً للاتفاقيات ذات الشكل المبسط، خصوصاً أنه من المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، لأنه في جميع الأحوال، يقبل النقص من جانب أي من طرفيه بموجب إشعار مسبق مدته ستة أشهر على الأقل من تاريخ انتهاء مدته عملاً بنص الفقرة الثانية من المادة ١٤ من الاتفاق المذكور. بالتالي لا تنطبق عليه الفقرة الأخيرة من المادة ٥٢ من الدستور، ويعتبر بالتالي مبرماً بعد موافقة مجلس الوزراء الحاصلة بقراره رقم ٦٩ تاريخ ١٠/١٠/١٩٩٨.

(٢٠) استشارة رقم ٤١٣/١٩٩٩ بتاريخ ١٠/٤/١٩٩٩.

(٢١) استشارة رقم ١٧٠/١٩٩٩ بتاريخ ١٩/٥/١٩٩٩.

• استشارة: "تصريف الأعمال"^{٢٢}

أجازت الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور للحكومة المستقلة أو المعتمدة مستقلة، كما للحكومة المؤلفة قبل نيلها الثقة، تصريف الأعمال بالمعنى الضيق.

إن الحد من سلطة الحكومة المستقلة وقصرها على تصريف الأعمال، مردّه إلى استحالة ممارسة مجلس النواب رقابته عليها انطلاقاً من المسؤولية الوزارية، حيث يمكنها ممارسة الأعمال واتخاذ القرارات التي ليس من شأنها أن تثير الرقابة البرلمانية.

الاستشارة موضوع البحث تتعلق بتعيين موظف بالوكالة لوظيفة من الفئة الأولى بمرسوم موقع من رئيس الحكومة المستقلة. استناداً إلى أن تعيين موظفي الفئة الأولى يتم بقرار من مجلس الوزراء عملاً بالمادة ٦٥ من الدستور. فالقرار المتخذ من مجلس الوزراء بالموافقة على هذا التعيين حصل قبل استقالة الحكومة وفي وقت كانت تمارس كامل صلاحياتها في ظل مجلس نواب يمكنه مراقبتها وربط مسؤوليتها الوزارية. وإن التعيين الذي تقرر لا ينتج مفاعيله بالنسبة إلى الموظف إلا عبر المرسوم المعروف مشروعته على مجلس الخدمة المدنية، فالمرسوم لا يعدو كونه تكريساً لقرار مجلس الوزراء في صيغته التنفيذية حتى لا يتعطل هذا القرار.

بالتالي، فإن توقيع مشروع المرسوم على الوجه المبين لا يمكن أن تتطوي عليه ما يثير أي رقابة برلمانية خارج إطار قرار مجلس الوزراء الذي استند إليه هذا المرسوم، ما يجعل توقيعته مشمولاً بتصريف الأعمال بمعناه الضيق.

• استشارة: "قرارات مجلس الوزراء غير الإدارية"^{٢٣}

في ما يتعلق بقرارات مجلس الوزراء غير الإدارية وبصفته سلطة إجرائية، نصت المادة ١٧ من الدستور على أن تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً لأحكام الدستور، أما الفقرة الثانية من المادة ٥٦، فنصت على أن رئيس الجمهورية يصدر المراسيم ويطلب نشرها وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية. وإذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو

(٢٢) استشارة رقم ١٩٩٣/٦١٧ بتاريخ ١٩٩٣/١/٨.

(٢٣) استشارة رقم ١٩٩٢/٣٩٧ بتاريخ ١٩٩٢/٤/٢٩.

انقضت المهلة من دون إصدار المرسوم أو إعادته، يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ويتوجب نشره.

إن القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء بصفته سلطة إجرائية، يجب أن تأخذ شكل مراسيم حتى تصبح نافذة كما كان يحصل في السابق باستثناء القرارات التي يتخذها بصفته سلطة إدارية، فتصبح نافذة بحد ذاتها من دون الحاجة إلى استصدار مرسوم أو أي نص آخر.

• استشارة: "نصاب مجلس النواب"^{٢٤}

يتمثل نصاب مجلس النواب عملياً بحضور عدد معين من النواب إلى المجلس، والنتاهم للمناقشة والتصويت على القرارات، على أن يمثل هذا العدد نسبة معينة تبلغ حداً أدنى لا بد منه من أصل عدد نواب المجلس، مع العلم أن هذه النسبة قد تختلف تبعاً للمواضيع المطروحة.

ورد في الدستور اللبناني نص عام بشأن النصاب القانوني، في حين وردت نصوص أخرى أوجبت نصاباً استثنائياً مغايراً في حالات أخرى. النصاب العام لحظته المادة ٣٤ من الدستور وأوجبه ومنعت استبعاده إلا بنص مخالف صريح، حيث تحدثت صراحة عن "أن اجتماع المجلس لا يكون قانونياً ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه". في حالات النصاب الخاص، منها ما أتى النص عليه صريحاً (المادتان ٦٩ و ٧٩)، ومنها ما افترضه النص إلزاماً (المواد ٣٠ - ٤٩ - ٦٠ - ٧٠ - ٧٦ - ٧٧). فالتصويت بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى يشترط نصاباً يساوي أو يفوق الثلثين لانعقاد الجلسة، وذلك للأسباب نفسها التي أوردناها بمعرض بحث المادة ٣٠ السابقة.

هذا ما أكده قرار ١٩٧٦/٥/٥ لهيئة مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل: «... بالنسبة للنصاب الواجب توافره في جلسة انتخاب رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة ٤٩ من الدستور، تبين للمجتمعين بعد الدرس أن اشتراط المشترع نيل المرشح أكثرية الثلثين من أعضاء المجلس النيابي في الدورة الأولى يفترض حضور ثلثي أعضاء المجلس على الأقل من أجل عقد الجلسة والشروع في الاقتراع...».

(٢٤) استشارة رقم ١٩٨٨/١٣٧٤ بتاريخ ١٩٨٨/١/٢٠.

• موقف الهيئة من قضايا متصلة بـ"صلاحيات الوزير"^{٢٥}

رأت الهيئة أن الدستور أناط بالوزير المختص صلاحية إدارة شؤون وزارته واتخاذ القرارات النافذة والزام الدولة في كل ما يتعلق بوزارته. ولهذا أفتت "بأن النفقة لا تُعقد إلا إذا توفّر لها اعتماد في الموازنة، فإن توقيع وزير الداخلية على المصالحة الزاهنة دون تأمين الاعتماد اللازم لها في الموازنة ينطوي على مخالفة لقانون المحاسبة العامة، يُسأل عنها الموظف المسؤول، إلا أنه ليس من شأن هذه المخالفة أن تؤثر على حقوق صاحب العلاقة الناشئة عن عقد المصالحة الموقع من الوزير المختص والذي ألزم الدولة تجاهه بما نص عليه العقد ويكون على الإدارة الموقعة أن تؤمن الاعتماد اللازم لإنفاذ مضمونه"^{٢٦}.

• استشارة "جوهريّة توقيع وزير المال على مرسوم أقدمية الضباط"^{٢٧}

انطلقت هيئة التشريع والاستشارات في مطالعتها من الاعتماد على قانون الدفاع الوطني - المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ - لناحية التمييز بين الأقدمية المنصوص عليها في المادة ٤٧ والترقية المنصوص عليها بالمادة ٤٢. ثم اعتمدت على الدستور اللبناني المادة ٥٤ فقرة أولى "مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون...."، ثم المادة ٦٦ "أنه يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة..". ثم عرضت قرار مجلس شورى الدولة (مجلس القضاة) - قرار رقم ٩١/٢٢-٩٢ تاريخ ١٦/١٢/٩١، القاضي منيف عويدات/الدولة - الذي قال إنه "لا يوجد أي نص في الدستور أو في القوانين والأنظمة المالية والإدارية يجعل من وزير المال قيماً ومراقباً على أعمال سائر زملائه الوزراء، ذلك أن المادة ٦٤ القديمة من الدستور أو المادة ٦٦ في فقرتها الثانية من الدستور المعدل عام ١٩٩٠ جعلت من كل وزير، القيم على شؤون وزارته - أسوة بسائر الدساتير المعمول بها في الأنظمة البرلمانية في جميع بلدان العالم - المرجع الأول والأعلى في إدارته ولا يشترك معه لممارسة صلاحياته ولجعل قراراته قانونية وأصولية ونافذة وزير المال".

لهذا أفتت الهيئة بأن الوزير المختص للاشتراك بالتوقيع مع رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على مرسوم منح الأقدمية لضباط هو وزير الدفاع وأي وزير آخر يتبع أحد أو بعض الضباط لإدارته،

(٢٥) استشارة رقم ١٩٨٨/١٣٧٣ بتاريخ ١٩٨٨/١/١٩.

(٢٦) المصدر السابق نفسه.

(٢٧) استشارة رقم ٢٠١٨/٢٤ بتاريخ ٢٠١٨/١/٣.

حيث لا يشترك معهم بالتوقيع وزير المالية. وتبنت حرفياً ما ورد في قرار مجلس شورى الدولة رقم ٩١/٢٢-٩٢ تاريخ ٩١/١٢/١٦ لناحية القوانين المالية وتعتبره جزءاً لا يتجزأ من هذه الاستشارة.

• استشارة "تعيين ضابط متقاعد في ملاك الجامعة وجواز استفادته من ضم خبرة تعليمية"^{٢٨}

رأت هيئة التشريع والاستشارات الشروط العامة للتوظيف في الجامعة اللبنانية تخضع للمرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢، وذلك استناداً إلى الفقرة في المادتين ٧ و ٣٥ (القانون ٦٧/٧٥) التي تتحدث "عن أن أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية يخضعون للشروط العامة للتوظيف". انطلقت الهيئة بالرد بعدم إمكان تعيين العميد المتقاعد صالح محمد طليس على الاستشارة المقدمة من وزير التربية والتعليم العالي (صادر ٢٢٤١ / ٢٠١٧ - مرجعها كتاب رئيس الجامعة اللبنانية رقم ١٦٠٤، تاريخ ٢٠١٧/١٢/٧) واستندت إلى الفقرة الأولى (المادة ٣٧ من القانون رقم ٦٧/٧٥) التي نصت "على أن يعين الأساتذة والأساتذة المساعدون والمعيدون بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير الثقافة والتعليم العالي الذي يبنى على لائحة ترشيح تحمل ثلاثة أسماء على الأقل لكل مركز، يقدمها مجلس الجامعة استناداً إلى توصية معللة من مجلس الكلية أو المعهد المختص". ومن ثم البند (ب) الفقرة الثانية من قانون تنظيم عمل الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية (المادة ١٦ من القانون ٧٠/٦ تاريخ ١٩٧٠/١٢/٢٣) المتعلقة بأنه "يمكن تعيين الأستاذ في حالات استثنائية دون التقيد بالقواعد الإدارية التي ترفض التعيين في الدرجة الدنيا من الفئة أو الرتبة، وذلك بناء على توصية معللة من مجلس الكلية أو المعهد وموافقة مجلس الجامعة وتكون هذه التوصية مبنية على الخبرة الأسبقية في التعليم العالي وعلى البحث، على أن يتم هذا التعيين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. الهيئة اعتبرت أن المادة الرابعة (من المرسوم رقم ٣٠٧ تاريخ ١٩٧١/١/٤) تشترط في التعيين برتبة أستاذ أن يكون الأخير حائزاً شهادة دكتوراه وأن يكون قد نشر دراسات علمية متواصلة وأن يكون قد مارس التعليم العالي مدة ثماني سنوات متتالية على الأقل بعد نيل شهادة الدكتوراه.

المبحث الثاني: في مناقشة الآراء المعروضة

أنيط بهيئة التشريع والاستشارات مهمات عدة، في طليعتها تفسير النصوص القانونية وإبداء الرأي في الأعمال والعقود التي يكون للدولة علاقة بها وفي الخلافات التي تنشأ بين إدارات الدولة أو بينها وبين الغير، وفي المسائل القانونية التي يطرحها عليها المدير العام لوزارة العدل. وعلى الرغم من أن الرأي الذي تصدره الهيئة غير ملزم للإدارة المعنية، إلا أن مخالفتها له يجب أن تحصل بقرار معلل تبلغ

(٢٨) استشارة رقم ٤٩ / ٢٠١٨ بتاريخ ١٠/١/٢٠١٨.

صورة عنه إلى وزارة العدل^(٢٩). وتسوّى لهيئة التشريع أن تؤدي دوراً إصلاحياً، ولا سيما في إطار إرشاد الإدارات العامة إلى التفسير الصحيح للقوانين والأنظمة، لكن اللافت أنه في خلال ممارستها هذه المهمة تسوّى لها تفسير الدستور ليس بمعرض النظر في إشكاليات في عمل الإدارات العامة، بل فسّرت الدستور لناحية عمل مجلس النواب ومجلس الوزراء، وسنعرض لبعض الآراء الصادرة عن هذه الهيئة، التي تتصل بتفسير الدستور، لنستخلص من هذه التجربة النتيجة المناسبة.

أولاً: تفسير الدستور في حالات متصلة بالمجلس الدستوري

عرضت على الهيئة مسألة تتصل بتعيين أعضاء المجلس الدستوري بعد انتهاء ولاية الأعضاء القدامى واستمراريتهم، ثم بيان معرفة مدة ولايتهم، فأبدت الهيئة الرأي الآتي:

"ليس فقط يجوز تعيين بدلاء عن الأعضاء الخمسة الذين انتهت ولايتهم، ولا زالوا مستمرين في ممارسة مهام في المجلس الدستوري بحكم النص، بل إن هذا التعيين هو واجب، وواجب ملح، أيضاً بحكم النص. أما مدة ولاية هؤلاء الأعضاء، فإن المادة ٤ من قانون إنشاء المجلس الدستوري، تقصر على معالجة موضوع شغور أحد أو بعض مراكز الأعضاء سواء بسبب الاستقالة أو العجز الصحي أو الوفاة أو لأي سبب آخر، لهذا فإن هذا النص لا يرقى حالة هؤلاء الأعضاء بل هو المادة ٤ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) التي تعالج موضوع انتهاء ولاية الأعضاء بحلول أجل الولاية. وهناك فارق ما بين شغور المركز بالوفاة أو الاستقالة أو العجز الصحي أو سوى ذلك من الأسباب، وانتهاء ولاية الأعضاء بحلول أجل ولايتهم، وحيث ما دام أن الأعضاء الخمسة المطلوب تعيين بدلاء عنهم، قد انتهت ولايتهم بحلول أجل ولايتهم، ولم تشغر مراكزهم شغوراً، لسبب ما من أسباب الشغور، تكون بالتالي مدة ولاية الأعضاء الخمسة الجدد الذين سوف يحلون محل الأعضاء المنتهية ولايتهم بسبب حلول أجل ولايتهم في المجلس الدستوري، ست سنوات كاملة غير منقوصة"^(٣٠).

ثانياً: تفسير الدستور في ما يتعلق بصلاحيات إبرام المعاهدات الدولية

أبدت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل أكثر من رأي في قضايا ذات صلة بالمادة ٥٢ من الدستور، وهي آراء تتصل بالفصل في تعارض الصلاحيات بين مجلس النواب ومجلس الوزراء حول إبرام المعاهدة الدولية، وفسّرت أيضاً معنى الإبرام.

(٢٩) المرسوم الاشتراعي رقم ١٥١ بتاريخ ١٦/٩/١٩٨٣، المادة ١٤.

(٣٠) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٨٨٠/٢٠٠٤ بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٤.

١- في تفسير معنى الإبرام الواردة في المادة ٥٢ من الدستور

رأت الهيئة: "إن المادة ٥٢ من الدستور اللبناني تنص على أن يتولى رئيس الجمهورية المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء ... فإذا كانت المعاهدة قد دخلت حيز التنفيذ، وأرادت الحكومة اللبنانية الانضمام إليها، يصدر قانون بإجازة الانضمام إليها، أما إذا لم تكن قد دخلت هذه المعاهدة الدولية حيز التنفيذ، فإن المادة ٥٢ دستور أجازت للحكومة إبرام هذه المعاهدة واستعملت المادة المذكورة مصطلح "إبرام" مرتين. وبالتالي يكون على السلطة المختصة في لبنان القيام بتصحيح وثيقة المصادقة على الاتفاقية الدولية، أي القانون رقم ٦٠٩ تاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٤ واستبدال عبارة "الانضمام" بعبارة "الإبرام"، ما دام أن المعاهدة الدولية لم تدخل حيز التنفيذ، وما دام أن النص الدستوري اللبناني يتكلم على إبرام المعاهدات الدولية"^(٣١).

٢- في البت في تنازع الصلاحية بين مجلس النواب ومجلس الوزراء

رأت الهيئة: "إن المادة ٥٢ من الدستور تخضع إبرام المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة وكذلك سائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، لموافقة مجلس النواب، والمقصود بالاتفاقيات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة، هي الاتفاقيات التي يترتب عنها إنفاق مهم من مال الخزينة، أما ما قد يترتب عن الاتفاق الثقافي بين لبنان والأردن، لجهة تبادل المنح الجامعية والتدريبية... إلخ من إنفاق، فيخرج كلياً عن مفهوم الاتفاقيات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة، خصوصاً أنه بالإمكان التبصر له، سنوياً، من خلال الاعتمادات التي ترصد للوزارة ذات الصلة في قانون الموازنة العامة، وحيث ما دام بالإمكان فسخ الاتفاق الثقافي اللبناني الأردني سنوياً، فيخرج بالتالي أيضاً من دائرة الاتفاقيات التي لا يصح إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب عليها"^(٣٢).

في رأي ثانٍ رأَت الهيئة: "أن الاتفاق المرفق والمتعلق بالتعاون في المجال السياحي بين لبنان وأرمينيا لا يترتب أي إنفاق أو التزام بالإنفاق من الخزينة اللبنانية ويشكل نموذجاً للاتفاقيات ذات الشكل المبسط، وبما أنه لا يمكن اعتبار الاتفاق المرفق من المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة لأنه في جميع الأحوال، يقبل النقص من جانب أي من طرفيه بموجب إشعار مسبق، وعليه لا تنطبق على

(٣١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٥/٦٦٢ بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٢٨.

(٣٢) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٣/١٢٢ بتاريخ ٢٠٠٣/٢/١٧.

هذا الاتفاق الفقرة الأخيرة من المادة ٥٢ من الدستور، ويعتبر بالتالي مبرماً بعد موافقة مجلس الوزراء^(٣٣).

٣- في تفسير مجلس النواب للدستور هو تفسير غير ملزم

في الاستشارة ذاتها المشار إليها في البند السابق، تسنى للهيئة البحث في صلاحية مجلس النواب في تفسير الدستور، حيث جاء في هذا الرأي: "يميز العلم الدستوري بين نوعين من الأعمال التي تصدر عن مجلس النواب:

- إقرار القوانين المعروضة عليه بصيغة مشاريع قوانين من الحكومة واقتراحات قوانين من النواب، وتصبح هذه القوانين نافذة وملزمة بعد نشرها من رئيس الجمهورية وإعلانها أصولاً.
- اتخاذ المقررات المختلفة سواء بالنسبة إلى سير العمل النيابي أو علاقات المجلس مع سائر السلطات.

إن الفئة الثانية ليس لها معنى دقيق وحصري، فتشمل مثلاً إصدار النظام الداخلي للمجلس والتوصية والتمني وتبني تقارير اللجان وآراء هيئة مكتب المجلس وما شاكل ذلك، وهذه المقررات تختلف عن القانون بأنها لا ينشرها رئيس الجمهورية وهي الوسيلة التي يلجأ إليها المجلس للتعبير عن مقاصده. وإن مقررات المجلس هذه وإن كانت لا تخضع لرقابة قضائية، إلا أن المجلس يبقى في إصدارها مقيداً بأحكام الدستور وسائر القوانين، لأنه يجب التمييز بين تفسير الدستور وتطبيقه. فتطبيق نصوص الدستور من قبل السلطات الدستورية وإن كان من الواجب أن يكون متطابقاً معها وصحيحاً، إلا أنه إذا تبين لهذه السلطات أنها ابتعدت في تطبيق النص عن قصد المشتري الدستوري عند وضعه، يكون عليها أن تعود إلى التطبيق الصحيح المنسجم مع هذا القصد والمتألف معه والمنطبق عليه.

التفسير المعطى لنصوص الدستور إما أن يكون ملزماً وإما غير ملزم، والتفسير الملزم هو الذي يصدر عن هيئة دستورية خولها الدستور ذاته إعطاء التفسير الملزم وغالباً ما يكون لها الطابع القضائي، وإما عن واضع الدستور ذاته وفي أي وقت، ويشترط هنا أن يكون النص الدستوري المطلوب تفسيره ملتبساً، وأن يصدر التفسير بموجب نص دستوري اتبعت فيه الأصول نفسها المرعية في هذا المجال، ولا يكفي أن يصدر بموجب قانون عادي. أما التفسير الذي يصدر عن أي مرجع

(٣٣) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٧٠/١٩٩٩ بتاريخ ١٩/٥/١٩٩٩.

كان وبأي صيغة كانت، خلاف ما ذكر أعلاه، فلا يكون ملزماً، ويجوز الرجوع عنه في أي وقت كان.

لهذا، فإن تصديق مجلس النواب بتاريخ ١٩٨٠/٥/٢٩ على المبادئ التي أقرتها اللجان المشتركة حول تفسير المادة ٥٧ من الدستور لا يعتبر تفسيراً ملزماً، بل مجرد قراراً تمهيدياً يتعلق بكيفية تطبيق المادة ٥٧ في حالة معينة. ويؤكد ذلك ما صرح به حرياً رئيس المجلس قبل التصويت على القرار عندما قال إن إقرار هذه المبادئ «لا يحتم موقفاً معيناً لأي مشروع»، وبالتالي يكون التصويت على القرار متلازماً مع احتفاظ المجلس بحرية الموقف في المشاريع الأخرى^(٣٤).

٤- في كيفية احتساب نصاب جلسات مجلس النواب:

في الاستشارة ذاتها المشار إليها في البند السابق، رأت الهيئة: "أن المادة ٥٧ من الدستور في نصّها الأصلي كانت تشترط عندما يعيد رئيس الجمهورية القانون إلى مجلس النواب، فعلى المجلس إذا أصرّ على نشر القانون أن يُقر ذلك «بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء العاملين فيه»، لكن المشترع الدستوري عاد في قانون ١٩٢٧/١٠/١٧ وعدّل المادة المذكورة وحذف منها عبارة «الغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء العاملين» واستبدالها بعبارة «الغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً».

إذاً، المشترع الدستوري وعن معرفة تامة بالموضوع استبعد الاكتفاء بالأعضاء العاملين في المجلس دون المتوفين والمستقلين ليعتمد صراحة في حساب غالبية التصويت على إصرار المجلس على نشر القانون المعاد، يعتمد «مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً»، أي العدد الذي حدده قانون الانتخاب بموجب المادة ٢٤ من الدستور وهو ٩٩ نائباً. وإذا كان هذا الرقم أصبح واجباً في حساب غالبية التصويت، حيث يعتمد عادة عدد الحضور المقترعين، فبحجة أولى يكون واجباً في حساب غالبية النصاب، حيث يعتمد عادة مجموع عدد الأعضاء. وأن عبارة «الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً» تعني بكل بساطة العدد الذي نص عليه قانون الانتخاب، أي العدد القانوني "en droit" على عكس العدد الواقعي "en fait"، وبالتالي يكون كل اجتهاد مخالف يقول بحذف الأعضاء المتوفين والمستقلين في حساب النصاب، ومهما كان المبرر، مخالفاً لنص الدستور الصريح ورغبة واضعيه الأكيدة، ولهذا فإن التفسير الصادر عن العميد فيدال^{٣٥} (وهو فقيه دستوري فرنسي واعتمده اللجان

(٣٤) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٩٨٨/١٣٧٤ بتاريخ ١٩٨٨/١/٢٠.

(٣٥) هو فقيه دستوري فرنسي، اعتبر أن المادة ١٦ من الدستور تعطي رئيس الجمهورية كامل السلطات في الدولة.

البرلمانية لا يمكن اعتباره تفسيراً صحيحاً لنصوص الدستور، ولا يمكن التسليم به في الظروف العادية^(٣٦).

ثالثاً: تفسير الدستور في حالات متصلة بصلاحيات مجلس النواب

لم تقتصر حالات طلب رأي هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل على تفسير الدستور بشأن أعمال السلطة التنفيذية، بل لاحظنا أن الهيئة عمدت إلى تفسير الدستور في مسائل متصلة بأعمال مجلس النواب، نعرض بعضاً من هذه الموضوعات.

١- النائب يمثل الأمة جمعاء

أبدت الهيئة رأيها في اقتراح القانون الرامي إلى إناطة مهمة متابعة شؤون المغتربين بعددٍ من النواب، فرأت أنه يخالف المادة ٢٧ من الدستور التي تنص على أن "عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء...؛" إذ من مهمات النواب جميعاً الاهتمام بكل ما له علاقة بالأمة أو قل باللبنانيين كافة، مقيمين ومغتربين، فلا يتصور حصر هذا الاهتمام ببضعة نواب^(٣٧).

٢- الاجتماع الحكي لمجلس النواب في حالة اعتبار الحكومة مستقلة

طلب رئيس مجلس الوزراء من الهيئة بيان الرأي حول جواز انعقاد مجلس النواب في حال اعتبار الحكومة مستقلة، فرأت الهيئة: "إن المادة ٣٣ من الدستور تنص على أن "... لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجه، وعلى رئيس الجمهورية دعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه". وتقضي المادة ٦٩ من الدستور: "١- بأن تعتبر الحكومة مستقلة في الحالات التالية: ... وبأنه عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة، يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة"، وأنه في ضوء النصوص الدستورية آنفة الذكر التي تميز بين انعقاد مجلس النواب في دورة استثنائية في ظل حكومة قائمة غير مستقلة، وبين انعقاده في دورة استثنائية في ظل حكومة مستقلة، فإن انعقاد مجلس النواب في دورة استثنائية في ظل اعتبار الحكومة الحالية مستقلة بسبب بدء ولاية مجلس النواب، تحكمه المادة ٦٩ من الدستور وليس المادة ٣٣ منه، في ما خص شكلية الانعقاد؛ إذ يعتبر مجلس النواب

(٣٦) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٩٨٨/١٣٧٤ بتاريخ ١٩٨٨/١/٢٠.

(٣٧) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٤/١١٧ بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٨.

منعقداً بصورة حكومية ودونما حاجة إلى أداة قانونية (مرسوم) تصدر بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بناء على طلب الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء مجلس النواب^(٣٨).

٣- التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال

في الاستشارة ذاتها المشار إليها في البند السابق، رأت الهيئة أن: "المبدأ المتعارف عليه الذي يحكم تصريف الأعمال وبمقتضاه لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، فتسمي الصلاحية الاستثنائية للحكومة المستقلة أو المعتمدة كذلك، مسندة فقط على مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية، علماً أن هذا المبدأ العام الاجتهادي الذي جرى تكريسه كتابة بنص دستوري في لبنان هو المادة ٦٩ دستور بحيث أن طلب فتح دورة استثنائية بحسب أحكام المادة ٣٣ من الدستور يجب أن يكون معللاً، أي أن يتضمن برنامجاً معيناً، وأن عدم تضمين الطلب مثل هذا البرنامج لا يؤدي إلى تعيب صحة الطلب، بحيث إن الدورة الاستثنائية المنعقدة على هذه الصورة لا تكون أعمالها منحصرة في برنامج الطلب، فالمجلس النيابي - بمجرد انعقاده - يكون متمتعاً بصلاحياته كاملة، غير منقوصة. فإذا كان تحديد برنامج العقد الاستثنائي لمجلس النواب من قبل الحكومة غير المستقلة (م ٣٣ دستور) ليس من شأنه أن يحد من سلطة مجلس النواب في التشريع في شتى المجالات، فإنه ومن باب أول، وقياساً على ما تقدم، يبقى مجلس النواب محتفظاً بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكماً بصورة استثنائية عند اعتبار الحكومة مستقلة، وذلك سداً لأي فراغ^(٣٩).

٤- نصاب جلسات الهيئة العامة لمجلس النواب

وجّه وزير العدل كتاباً إلى الهيئة طالباً ببيان الرأي في مسألة احتساب نصاب جلسات الهيئة العامة، ومما جاء في رأي الهيئة: "يتمثل النصاب عملياً بحضور عدد معين من النواب إلى المجلس، والتناميهم للمناقشة والتصويت على القرارات، على أن يمثل هذا العدد نسبة معينة تبلغ حداً أدنى لا بد منه من أصل عدد نواب المجلس، مع العلم أن هذه النسبة قد تختلف تبعاً للمواضيع المطروحة. ولقد ورد في الدستور اللبناني نصاً عاماً بشأن النصاب القانوني ووردت نصوص أخرى أوجبت نصاباً استثنائياً مغايراً في حالات أخرى. وأن النصاب العام لحظته المادة ٣٤ من الدستور التي نصّت على أن اجتماع المجلس لا يكون قانونياً ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه، وهذا النصاب

(٣٨) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٤٧٨/٢٠٠٥ بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٧.

(٣٩) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٤٧٨/٢٠٠٥ بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٧.

العام واجب التطبيق عند سكوت النص فهو النصاب العادي ولا يمكن استبعاده إلا بنص مخالف صريح. أما حالات النصاب الخاص هذه، الحالات منها ما أتى النص عليه صريحاً (المادتان ٦٩ و ٧٩)، أو ما افترضه النص إلزاماً (المواد ٣٠ - ٤٩ - ٦٠ - ٧٠ - ٧٦ - ٧٧)، فإن هذه المواد التي أوجبت التصويت بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى يشترط نصاباً يساوي أو يفوق الثلثين لانعقاد الجلسة. وهذا ما أكده قرار ١٩٧٦/٥/٥ لهيئة مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل. «... بالنسبة للنصاب الواجب توافره في جلسة انتخاب رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة ٤٩ من الدستور، تبين للمجتمعين بعد الدرس أن اشتراط المترشح نيل المرشح أكثرية الثلثين من أعضاء المجلس النيابي في الدورة الأولى يفترض حضور ثلثي أعضاء المجلس على الأقل من أجل عقد الجلسة والشروع في الاقتراع...»^(٤٠).

رابعاً: تفسير الدستور في حالات متصلة بصلاحيات مجلس الوزراء

استعانت السلطة التنفيذية بهيئة التشريع والاستشارات لحسم الجدل حول تفسير العديد من النصوص الدستورية المتصلة بصلاحيات هذه السلطة ومهامها، نعرض بعضاً منها:

١- صلاحية حكومة تصريف الأعمال في إصدار مرسوم دعوة الهيئات الناخبة

رأت الهيئة أن: "موضوع تصريف الأعمال، ينطلق من فكرة أنه لا بد من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، وبالنظر إلى الطبيعة الدستورية لمهلة إجراء الانتخابات العامة لتجديد هيئة المجلس قبل انتهاء ولايته (مادة ٤٢ من الدستور)، فضلاً عن مهلة دعوة الهيئات الانتخابية (المادة ٧ من القانون رقم ٢٠٠٠/١٧١) التي تعتبر تطبيقاً للأولى، وبالنظر، فعلاً، إلى الضرورة القصوى لإجراء الانتخابات النيابية العامة تجديداً لهيئة المجلس قبل انتهاء ولايته في موعدها الدستوري، وعملاً باجتهاد القضاء الإداري الذي يعتبر أن الأعمال الإدارية التي يجب إجراؤها في مهل محددة في القوانين تحت طائلة السقوط والإبطال، ولا سيما تلك التي يوجب الدستور إجراؤها ضمن مهلة محددة، وإن كانت تعتبر أعمالاً تصريفية، إلا أنه يجوز للحكومة المستقلة أن تجريها، بصورة استثنائية، بالنظر إلى طبيعتها وضرورة إجرائها ضمن المهل المحددة لها. وما ذلك إلا اجتناباً لإمكانية المساءلة بالإخلال بالموجبات الدستورية التي يفرضها الدستور على متولي السلطة الإجرائية، فيصبح من حق وزير الداخلية

(٤٠) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٩٨٨/١٣٧٤ بتاريخ ١٩٨٨/١/٢٠.

والبليات أن يقترح فوراً إصدار مرسوم دعوة الهيئات الانتخابية عملاً بالمادة ٧ من القانون رقم ٢٠٠٠/١٧١، بل يكون ذلك من واجبه الفوري"^(٤١).

٢- القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء

أصدرت الهيئة أكثر من رأي حول ما إذا كانت قرارات مجلس الوزراء نافذة بذاتها أم يتوقف نفاذها على صدور المرسوم أو القرار الوزاري الذي يضع هذه القرارات موضع التنفيذ، ومما جاء في هذه الآراء: "إن القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء بصفته سلطة إجرائية، يجب أن تأخذ شكل مراسيم حتى تصبح نافذة كما كان يحصل في السابق باستثناء القرارات التي يتخذها بصفته سلطة إدارية، فهي تصبح نافذة بحد ذاتها دون الحاجة لاستصدار مرسوم أو أي نص آخر"^(٤٢)، وفي رأي ثانٍ جاء فيه أن: "المقررات التي يتخذها مجلس الوزراء مجتمعاً في جلساته وتدوّن في محاضر الجلسات، والتي ترسم السياسة العامة للدولة في هذا أو ذاك من الحقول، الإدارية أو المالية أو الاقتصادية أو الاجتماعية... إلخ، من دون أن ترتدي الصيغة التي يفرضها القانون والتي من شأنها أن تعطيها قوة القرار الإداري النافذ (مرسوم أو قرار وزاري)، ولا تجعل من مجلس الوزراء سلطة تسلسلية رئاسية بالنسبة للإدارات أو المؤسسات العامة، إلا أنها تستدعي جانب المراعاة من قبل المعنيين بها ما دام مجلس الوزراء لم يرجع عنها، سواءً المجلس الذي اتخذ تلك القرارات أو المجالس التي تلتها، تبعاً لوحدة مؤسسة مجلس الوزراء. ولهذا فإن قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالمخطط التوجيهي العام لمواقع المقالع والكسارات هي من قبيل القرارات/التوصية التي لا تكتسب صفة وقوة النفاذ إلا باقترانها بمراسيم تصدر وتنتشر وفقاً للأصول"^(٤٣). لكن في رأي ثالثٍ مغاير رأيت هذه الهيئة "أن المرسوم لا يعدو كونه تكريساً لقرار مجلس الوزراء في صيغته التنفيذية حتى لا يتعطل هذا القرار، وحيث إن توقيع مشروع المرسوم لا يمكن أن ينطوي بحد ذاته على ما يثير أية رقابة برلمانية خارج إطار قرار مجلس الوزراء الذي استند إليه هذا المرسوم، مما يجعل توقيع مشمولاً بتصريف الأعمال بمعناه الضيق"^(٤٤).

(٤١) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٥/٢٦٥ بتاريخ ٢٠٠٥/٤/١٨.

(٤٢) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٩٩٢/ر/٣٩٧ بتاريخ ١٩٩٢/٤/٢٩.

(٤٣) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٩٩٩/٤١٣ بتاريخ ١٩٩٩/١٠/٤.

إن هذا الرأي يتعارض مع ما استقر عليه اجتهاد مجلس شورى الدولة والفقهاء الإداري والدستوري الذي تصدى لبحث القوة التنفيذية والنفاذ الذاتي لقرارات مجلس الوزراء.

(٤٤) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٩٩٣/٦١٧ بتاريخ ١٩٩٣/١/٨.

خامساً: تفسير الدستور في ما خص أعمال الوزراء

إذا كان معظم الآراء الاستشارية لهذه الهيئة يصدر بناء على طلب الوزراء لبيان الرأي في تفسير القوانين والأنظمة أو لبيان الموقف القانوني في مسألة تعترض عمل الإدارة العامة، فإن بعضاً من طلبات الرأي كان مرتبطاً بتفسير نصوص دستورية ذات الصلة بصلاحيات الوزير، ومنها:

١- حول جواز اقتراح وزير الدولة للمراسيم

رأت الهيئة: "إن الدستور اللبناني لا يعرف سوى "مؤسسة" الوزير ذات الحقيبة الوزارية أو الوزير الذي يرأس إدارة عامة معينة، وكذلك الأمر بالنسبة إلى المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١١ المعدل الذي يقصر الوزارات على الوزارات التي تتبع لكل منها إدارة عامة، ودون أن يكون، لا في نصوص الدستور ولا في نصوص المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١١، أية إشارة، لا صريحة ولا ضمنية، إلى "مؤسسة" وزير دولة أو إلى "مؤسسة" وزير دولة مفوض أو مندوب، وتالياً دون أن يكون في هذه الأدوات القانونية أي إشارة إلى مشاركة وزير الدولة أو وزير الدولة المفوض أو المندوب، في التوقيع على المراسيم، وإن مجلس شوري الدولة قد أقرّ، صراحة، بوجود عرف "برلماني" درج على القبول بتعيين وزراء دولة أو وزراء دون حقيبة وزارية، بالرغم من سكوت نصوص الدستور حول هذه المسألة، دون أن يكون لوزير الدولة دون حقيبة صلاحية أن يشترك في توقيع المراسيم^(٤٥)، ولما كان من غير المنطقي أن يُبنى مشروع المرسوم على اقتراح وزير دون أن يُدَيّل هذا الوزير مشروع المرسوم بتوقيعه"^(٤٦).

٢- صلاحية التقرير في الوزارة

رأت الهيئة أن: "المادة ٦٦ من الدستور نصّت على أن يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمر العائدة إلى إدارته وبما خص به". وإن الوزير هو من يتولى أمور إدارته بموجب الدستور، وبالتالي فإنه عندما لا تنص القوانين والأنظمة على تسمية المرجع الإداري الصالح لتوقيع قرار أو معاملة معينين، فإن الأمر يعود حينئذ إلى الوزير نفسه لأنه

(٤٥) مجلس القضايا، قرار رقم ٢٩١ بتاريخ ١٨/١/١٩٩٦ نقابة موظفي وعمال إدارة حصر التبغ والتبناك في لبنان/ الدولة - وزارة المالية، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد ١٠ (١٩٩٢)، المجلد الأول، ص ٣٦٩-٣٨٥.

(٤٦) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٩/٣٤٣ بتاريخ ٢٨/٤/٢٠٠٩.

الرئيس الأعلى لإدارته وهو الذي يتولى شؤونها بموجب الدستور، إلا إذا شاء تفويض ذلك إلى المدير العام أو غيره^(٤٧).

٣- توقيع الوزير عقد المصالحة قبل إتمام الإجراءات

رأت الهيئة: "أنه إذا كانت النفقة لا تعقد إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة، فإن توقيع وزير الداخلية على المصالحة الراهنة دون تأمين الاعتماد اللازم لها في الموازنة ينطوي على مخالفة لقانون المحاسبة العامة يسأل عنها الموظف المسؤول، إلا أنه ليس من شأن هذه المخالفة أن تؤثر على حقوق صاحب العلاقة الناشئة عن عقد المصالحة الموقع من الوزير المختص والذي ألزم الدولة تجاهه بما نص عليه العقد ويكون على الإدارة الموقعة أن تؤمن الاعتماد اللازم لإنفاذ مضمونه، لأن الدستور قد أناط بالوزير المختص صلاحية إدارة شؤون وزارته واتخاذ القرارات النافذة والزام الدولة في كل ما يتعلق بوزارته"^(٤٨).

نصت المادة ١١٢ من قانون المحاسبة العمومية، على "أن الوزير مسؤول شخصياً على أمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز، وكذلك عن كل تدبير يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة إذا كان هذا التدبير غير ناتج من أحكام تشريعية سابقة. ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحقة الموظفين الذين تدخلوا بعقد النفقة، وتصفياتها، وصرفها، أمام ديوان المحاسبة، ما لم يبرزوا أمراً خطياً من شأنه إعفائهم من المسؤولية"^(٤٩).

سادساً: جوهريّة توقيع وزير المال على مرسوم الأقدمية^{٥٠}

ليست المرة الأولى التي يتمّ بموجبها استشارة هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل في مسائل دستورية، إذ دائماً ما تلجأ السلطات إلى استشارة هذه الهيئة في مسائل دستورية، وأحياناً كانت هذه الهيئة تعطي رأياً نقدياً لرأي سبق أن اتخذته مجلس النواب (استشارة رقم ١٣٧٤/١٩٨٨ تاريخ ١٩٨٨/١/٢٠). وطلبت وزارة العدل من هذه الهيئة بيان الرأي في مسألة حاجة مرسوم منح أقدمية

(٤٧) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٦/٤٩ بتاريخ ٢٠٠٦/١/٢٥.

(٤٨) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٩٨٨/١٣٧٣ بتاريخ ١٩٨٨/١/١٩.

(٤٩) قانون المحاسبة العمومية - مرسوم رقم ١٤٩٦٩ - صادر في ١٩٦٣/١٢/٣٠.

(٥٠) عصام اسماعيل، جريدة الأخبار، ٢٢ كانون الثاني ٢٠١٨.

إلى توقيع وزير المال، فأبدت الهيئة بموجب الرأي الرقم ٢٠١٨/٢٤ تاريخ ٢٠١٨/١/٣ موقفها بأن لا حاجة إلى توقيع وزير المال، وعلّلت رأيها عبر وضع معيار مفاده:

أن الوزير الذي تعود له السلطة التنظيمية في إدارته هو المرجع المختص لتوقيع المراسيم المتعلقة بها مع رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، لسببين: تحميل هذا الوزير المسؤولية السياسية، ولا سيما أمام مجلس النواب إبان ممارسة هذا الأخير صلاحياته في مراقبة الإدارة، ووجوب إعلان هذا الوزير علمه بموضوع ومضمون المرسوم على اعتباره المسؤول عن تنفيذه. وعززت رأيها بقرار صادر عن مجلس شوري الدولة جاء فيه: "أنه لا يوجد أي نص في الدستور أو في القوانين والأنظمة المالية والإدارية يجعل من وزير المال قيماً ومراقباً على أعمال سائر زملائه الوزراء. ذلك أن المادة ٦٤ القديمة من الدستور أو المادة ٦٦ في فقرتها الثانية من الدستور المعدل عام ١٩٩٠ جعلت من كل وزير القيم على شؤون وزارته المرجع الأول والأعلى في إدارته ولا تشترك معه لممارسة صلاحياته ولجعل قراراته قانونية وأصولية ونافذة وزير المال". (مجلس القضايا - القرار الرقم ٩٢-٩١/٢٢ تاريخ ٩١/١٢/١٦، القاضي منيف عويدات/الدولة وزارة المال). إن رأي هيئة التشريع والاستشارات منتقد لثلاثة أسباب، الأول: أن معيار ممارسة السلطة التنظيمية لا يصحّ اعتماده أبداً لأن الوزير لا يملك سلطة تنظيمية إلا إذا فوّضه بذلك المشترع صراحة. والسبب الثاني أن وزير المال مسؤول أمام مجلس النواب عن كل الشؤون المالية وليس فقط عن جباية الضرائب والعائدات، بل يُسأل أيضاً عن الموازنة العامة للدولة وصحة الإنفاق خصوصاً أن موظفاً من وزارة المال يجب أن يؤشر إلزامياً على كل المقررات المالية التي يتخذها الوزراء. والسبب الثالث الأبرز لعدم صحة رأي الهيئة هو ارتكاز رأي الهيئة على قرار صادر عن مجلس القضايا لا صلة له بمسألة التوقيع على المراسيم، إنما يتعلق بالطبع بقرار صادر عن وزير المال، يرفض بموجبه تطبيق قرار صادر عن وزير العدل. فالحكم وفق فقرته الحكيمة وحيثياته واقع في موقعه الصحيح، إلا أنه لا صلة لهذا القرار بمسألة التوقيع الإضافي لوزير المال وفق المادة ٥٤ من الدستور. ولهذا، فلقد استندت هيئة التشريع والاستشارات إلى حكم لا يسعفها في موقفها لكونه متصلاً بحالة مغايرة لتلك المعروضة أمام الهيئة"^{٥١}.

(٥١) عصام إسماعيل، "توقيع وزير المال للمراسيم"، جريدة الأخبار، سياسة، 22 كانون الثاني ٢٠١٨.

سابعاً: رفض تعيين ملاك في الجامعة اللبنانية

جاء رأي هيئة التشريع والاستشارات مبنياً على معطيات لا تنطبق على الواقع المعمول به في الجامعة اللبنانية، فالعميد المتقاعد صالح طليس لا يتقاضى أي راتب تقاعدي بصفته عميداً متقاعداً في الجيش اللبناني، وأبرز إفادة صادرة عن مديرية الصنفيات يؤكد توقف راتبه التقاعدي اعتباراً من ١٠/١٠/٢٠١٤. ثم أن طلب التعيين بموجب كتاب رئيس الجامعة اللبنانية يستند إلى قوانين الجامعة اللبنانية حصراً ولا يتعارض مع النصوص الخاصة التي تمنع حجز وظائف فئة أولى لقدامى العسكريين. إضافة إلى أن صاحب العلاقة لم يجمع أي سنوات خدمة مشتركة بين السلك العسكري والجامعة اللبنانية حيث ابتدأ التدريس في الجامعة بعد إحالته على التقاعد.

في قرار الهيئة ردّ عدم مشروعية التعيين بالاستناد إلى المادة ٣٧ من القانون رقم ٦٧/٧٥ (التعيين بناء على اقتراح وزير الثقافة والتعليم العالي الذي يبنى على لائحة ترشيح تحمل لثلاثة أسماء على الأقل...)، وقعت في خطأ كبير يتمثل في أن هذه المادة قد ألغيت ضمناً بالمادة ١٦ من القانون رقم ٧٠/٦، وفي حقيقة الأمر لم يتم العمل بهذه المادة منذ سبعينيات القرن الماضي، حيث دأبت الجامعة اللبنانية على إرسال مشروع مرسوم دخول ملاك لكل أستاذ متفرغ قارب سن التقاعد بغض النظر عن السن أو فترة التفرغ، حيث كان هناك تفاهم ضمني بين الجامعة والحكومة حول هذا الإجراء، ولم ترفض الحكومة في أي وقت أي طلب من هذا القبيل.

السند القانوني الوحيد لدخول أفراد الهيئة التعليمية إلى الملاك هو المادة ٦ من القانون رقم ٧٠/٦ الصادر في ٢٣/٢/١٩٧٠ "تنظيم عمل الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية، والمعدل بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٣٢ تاريخ ١٦/٨/١٩٨٣، والقانون رقم ٨٨/٣١، التي نصّت في البند ج الفقرة الثالثة على ما يلي: "... ويمكن إدخال المتعاقدين إلى الملاك الدائم إذا كان من اللبنانيين المتوافرة فيهم شروط التعيين، وفي هذه الحالة تؤخذ بعين الاعتبار سنوات تعاقدهم مع الجامعة لجهة التقاعد والصرف من الخدمة".

أما حول شروط التعيين، فتناولتها المادة ١٦ من القانون ذاته الوارد أعلاه (٧٠/٦) التي تنص في الفقرة ٢: يمكن تعيين المعيد والأستاذ المساعد في ملاك الهيئة التعليمية الدائم في حالات استثنائية من دون التقيد بالقاعدة الإدارية التي تفرض التعيين في الدرجة الدنيا من الفئة أو الرتبة وذلك بناءً على توصية معللة من مجلس الكلية أو المعهد، وموافقة مجلس الجامعة وتكون التوصية مبنية على الخبرة السابقة في التعليم العالي وعلى البحث.

أخطأت الهيئة في اعتقادها أن صالح طليس لا يستوفى شروط التعيين في ملاك كلية الحقوق، ولم تبين تلك الشروط غير المستوفاة، علماً أن الدكتور طليس يستوفي كافة الشروط المحددة في المادة الأولى من المرسوم رقم ٣٠٧ تاريخ ١٤/١/٧١، ونصت صراحة على أن "تحديد شروط تعيين وترقيع أفراد الهيئة التعليمية في ملاك كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، ومنها شرط التعيين برتبة أستاذ، أن يكون حائزاً على شهادة الدكتوراه وأن يكون نشر دراسات علمية متواصلة وأن يكون قد مارس التعليم العالي مدة ثماني سنوات متتالية على الأقل بعد نيل شهادة الدكتوراه"، لقد حاز صاحب العلاقة شروط التعيين برتبة أستاذ بموجب الإفادة رقم ١٠٨٧ تاريخ ٢١ تموز ٢٠١٦ الصادرة عن رئيس الجامعة.

أغلقت هيئة التشريع والاستشارات المادة ٦ من القانون رقم ٨١/١٢ تاريخ ١٣/٥/١٩٨١ التي حددت حق المتعاقدين المتفرغين في الجامعة اللبنانية من ملاكات التعليم الرسمي، والمتعاقدين المتفرغين من التفتيش التربوي في الانتقال إلى ملاك الجامعة اللبنانية. وفي الوقت نفسه لم يحجب القانون حقّ غيرهم من الموظفين من الترشح لدخول ملاك الجامعة اللبنانية. وأن العشرات لا بل المئات من الحالات المشابهة وآخرهم الضابط المتقاعد من ملاك قوى الأمن الداخلي علي محمود حجازي، قد تم قبول تعيينه وهو ينطبق عليه كل ما ينطبق على الدكتور صالح طليس.

ثامناً: استخلاص النتيجة

واضح مما تقدّم، أن هيئة التشريع والاستشارات عمدت إلى تفسير الدستور، بعد أن قامت بتفسير القوانين والأنظمة، وذلك وفقاً لطبيعة كل استشارة مقدمة إليها. فالأمثلة المطروحة المتصلة بتفسير مباشر للنصوص الدستورية هي مرتبطة بعمل السلطات الدستورية. لكن إلى جانب ذلك هناك العشرات من الآراء التي فسّرت فيها الهيئة الدستور في معرض إبداء الرأي في مسائل تتصل بممارسة الوظيفة الإدارية كحالة تفسير المادة ٨٩ في حالة دراسة ملف عقد امتياز أو عقد BOT^(٥٢)، أو إجازة إشغال الملك العام البحري^(٥٣)، أو ضمان احترام حرية التجارة والعمل^(٥٤)، أو تفسير المادتين ٨١ و ٨٢ عند النظر في تفويض مكتب الحبوب والشمندر السكري بفرض رسوم^(٥٥)، أو تفسير المادة ١٥

(٥٢) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٤/٢٠٢ بتاريخ ٢٠٠٤/٤/١.

(٥٣) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٢/٤٨٨ بتاريخ ٢٠٠٢/٨/١.

(٥٤) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٠/٧٥٧ بتاريخ ٢٠٠٠/١١/٢٧.

(٥٥) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٠/٧٥٧ بتاريخ ٢٠٠٠/١١/٢٧.

المتعلقة بحماية الملكية الفردية عند إبداء الرأي حول مشروع قانون يجيز مرسوم إعلان المنفعة العامة والخريطة المرفقة به إلى كل من لجنة الاستملاك والاكتفاء بإفادة عقارية شاملة تلحظ إشارة الاستملاك لخرقه خرقاً غير مسبوق أحكام الدستور حامي الملكية الفردية^(٥٦). وكذلك عند طلب الهيئة استصدار نص قانون يجيز الاستملاك لمصلحة دور العبادة، سواء لإنشائها أو لتوسيعها أو لإحداث ساحة عامة مجاورة لها أو ملحقة بها لا يتعارض مع المادة ١٥ من الدستور^(٥٧)، إذاء، فسرت هيئة التشريع والاستشارات الدستور، وهذا التفسير لم يكن مستنداً إلى نص في الدستور ولا في قانون إنشائها، وإنما أجابت عن سؤال ورد لها من المراجع الدستورية، ومن هذا المنطق، نرى أنه لا يوجد أي مانع يحول دون قيام المجلس الدستوري بتفسير الدستور بناءً على طلب، لأنه هو أولى من هيئة التشريع والاستشارات في أداء هذه المهمة. حتى في ما يتعلق بتعيين عميد متقاعد في ملك الجامعة اللبنانية. لقد أغفلت الهيئة دراسة حالات سابقة حصلت ولم تأخذ بعين الاعتبار القوانين والأنظمة المعمول بها في الجامعة. وهذا إن دل إنما يدل على الاستنسابية في إعطاء الرأي، مرة بعدم الانتباه إلى نص دستوري، ومرة بالانتباه إليه، ومرات أخرى بعدم لحظ الأنظمة والإجراءات المعمول بها، هذا دون الاستعانة بقوة العرف أحياناً. ثم إن السؤال الذي يطرح نفسه، هل من حالات أقدمت فيها الهيئة على التواصل مع الإدارة المعنية مباشرة، فبموجب إجراءات عمل الهيئة يناط برئيس الهيئة أن يدقق في المعاملة في خلال الأيام العشرة التالية لإحالة الطلب إليه من المدير العام. فإذا رأى أن إبداء الرأي بحاجة إلى معلومات إضافية، له أن يتصل مباشرة بالإدارة المعنية أو أن يستدعي الموظف الذي تكون الإدارة قد عينته في طلب الرأي".

هذا من جهة، أما من جهة أخرى وفي تدعيم الاستنتاج حول القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء، نعرض كخلاصة عامة دراسة للدكتور المشرف عصام إسماعيل، بيّن فيها أن قرارات مجلس الوزراء نافذة بذاتها، وأن المراسيم هي لإعلان هذه القرارات وليس لإنشائها، ومما جاء في هذه الدراسة:

بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ أنيطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء ومن الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها (المادة ٦٥ الجديدة)؛ وأما النص القديم فكان

(٥٦) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٢٠٠٠/٨٠١ بتاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٢.

(٥٧) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ١٩٧٣/١٥١ بتاريخ ١٩٧٣/٥/٢٢.

كالتالي: "تتاط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفقاً لأحكام هذا الدستور". ومن مقارنة النصين المذكورين أعلاه يتضح بجلاء أن قرارات مجلس الوزراء أصبحت نافذة بعد ذاتها ولا حاجة لتكريسها بموجب مراسيم لاحقة. كما لم تعد من فئة الأعمال التحضيرية^(٥٨).

فليس لصلاحيات مجلس الوزراء في الأمور التنظيمية أي حدود، فكل تدبير يمتُّ بصلته إلى السياسة العامة للبلاد، يجوز أن يكون موضوع بحثٍ ومداولة أمام مجلس الوزراء^(٥٩)، تنتهي بإصدار قرارٍ إداري نافذ، فمثلاً أقرَّ مجلس شوري الدولة بصفة القرار الإداري النافذ، للقرار الصادر عن مجلس الوزراء والمنتضمن "حصر إقامة المعارض الدولية بمعرض رشيد كرامي الدولي في طرابلس"^(٦٠). وعلى العكس اعتبر عملاً تحضيرياً، قرار مجلس الوزراء بالموافقة على تعديل شروط استثمار ألعاب القمار لدى كازينو لبنان، لأن هذا القرار هو مرحلة من مراحل تعديل المرسوم الذي يحدد شروط الاستثمار. فلا يشكل قرار مجلس الوزراء بالموافقة على اقتراح وزارة المالية قراراً قابلاً للطعن أمام مجلس شوري الدولة ولا يمكن الاعتداد بأي حق مكتسب ناتج منه^(٦١).

كان الدستور اللبناني قد منح قبل تعديله في عام ١٩٩٠ رئيس الجمهورية صلاحية تعيين كافة موظفي الدولة (المادة ٥٣). لكن بعد التعديلات الدستورية الصادرة بموجب القانون الدستوري تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ أناط الدستور صلاحية تعيين موظفي الدولة بمجلس الوزراء. لقد نصّت الفقرة الثالثة من المادة ٦٥ على ما يلي: "تتاط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء. وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها، تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبولهم استقالتهم

(٥٨) م.ش. قرار رقم ٩٨-٩٧/٤٥٩ بتاريخ ١٦ نيسان ١٩٩٨، شركة بروموريان ش.م.م./ الدولة- م.ش. قرار رقم ٨٩ بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني ١٩٩٩، الشركة اللبنانية ذات المنفعة المشتركة لحصر التبغ والتبناك ش.م.ل./ الدولة، م.ق.إ. العدد ١٥ لعام ٢٠٠٣ م ١، ص ١٧٨.

(٥٩) م.ش. قرار رقم ٩٥ بتاريخ ١٧ تشرين الثاني ١٩٩٧، ذي كورال كومباني ليمتد ورفيقتها/ الدولة- وزارة الصناعة والنفط، م.ق.إ. ١٩٩٩ م ١، ص ١٤١- م.ش. قرار رقم ١٧ بتاريخ ١٧ تشرين الأول ١٩٩٥، شركة يونيفرسال غاز ش.م.ل./ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧ م ١، ص ١٩.

(٦٠) م.ش. قرار رقم ٤٥٩ بتاريخ ١٦ نيسان ١٩٩٨، شركة براموريان ش.م.م./ الدولة - معرض رشيد كرامي الدولي في طرابلس، م.ق.إ. ١٩٩٩ م ٢، ص ٤٣٢- م.ش. قرار رقم ٩٩-٩٨/٤٥ بتاريخ ٢٢ تشرين الأول ١٩٩٨، الشركة الدولية للمعارض ش.م.م./ الدولة ومجموعة سيركل ش.م.م.، م.ق.إ. العدد ١٤ لعام ٢٠٠٣ م ١، ص ٢٠.

(٦١) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٧-٢٠٠٦/٣١ بتاريخ ١٧ تشرين الأول ٢٠٠٦، شركة كازينو لبنان/ الدولة- رئاسة مجلس الوزراء، مجلة العدل عدد ٢٠٠٧/١، ص ١٤٠.

وفق القانون (الفقرة الثالثة). أما الفقرة الخامسة من المادة (٦٥) نفسها، فقد ربطت تعيين موظفي الفئة الأولى أو ما يعادلها، بموافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها، واعتبرت ذلك من المواضيع الأساسية. يشير الدكتور عصام إسماعيل إلى أن المادة ٦٥ كانت واضحة لجهة صلاحية التعيين واستخدمت مصطلحين لهما دلالتهما في القانون الإداري، هما مصطلح "صلاحية يمارسها" و"يتخذ القرار". فبحسب هذه المصطلحات الواردة في المادة ٦٥ من الدستور، يعتبر الدكتور إسماعيل "أن مجلس الوزراء يمارس صلاحية تعيين الموظفين ويتخذ قرار التعيين بالأكثرية المطلوبة للتقرير". لذلك لا يجوز القول إن قرار مجلس الوزراء بتعيين موظفي الفئة الأولى ليس قراراً نهائياً. على العكس من ذلك، يشير الدكتور إسماعيل إلى أن قرار التعيين هو "قرار نهائي نافذ أنشأ كافة المفاعيل القانونية ورتّب حقوقاً للمخاطبين به من لحظة اتخاذ هذا القرار، وأن مرسوم التعيين هو الشكل الخارجي المقرر في قانون الموظفين وله الصفة الإعلانية وليس الإنشائية، بمعنى أن الحق ينشئه قرار مجلس الوزراء، وأن المرسوم يعلن عن هذا الحق".

تتجسد هنا بحسب الدراسة "الطبيعة التقريرية النافذة النهائية لقرارات مجلس الوزراء"، ويستند في ذلك إلى وضع الدستور اللبناني الضمانات لصدور المراسيم الإعلانية لمقررات مجلس الوزراء وقد ساوى بينها وبين القوانين (يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمتّ عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها...). فالمراسيم التي تصدر ويطلب رئيس الجمهورية نشرها، معطوفة على حق الرئيس في الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية. وإذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره.

يشير الدكتور إسماعيل إلى ما تحدثت به هذه المادة (٦٥) عن قرار مجلس الوزراء، ولم يذكر النص الدستوري مرسوم مجلس الوزراء. وهذا الأمر ينسجم مع منطق الأمور، فمجلس الوزراء وفق الدراسة "لا يصدر مراسيم وإنما يصدر قرارات والمراسيم وفق اجتهاد مجلس شورى الدولة تصدر عن رئيس الجمهورية".

لهذا فإن رئيس الجمهورية ملزم في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع رئاسة الجمهورية لقرار مجلس الوزراء أن يعمل على إصدار المرسوم، وكذلك فإن الوزير لا يستطيع الامتناع عن توقيع مرسوم يعلن عن قرار اتخذه مجلس الوزراء، وسابقة إلزام مجلس الوزراء للوزير شربل نحاس على

تقديم استقالته كوزيرٍ للعمل ما زالت حديثة العهد، حيث جرى تخييره بين توقيع المرسوم الذي يعلن عن قرار اتخذه مجلس الوزراء وبين الاستقالة، فاختر الاستقالة.

يعتمد الدكتور إسماعيل على المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ (تنظيم أعمال مجلس الوزراء) في إثبات الطبيعة الإلزامية والنفوذ الذاتي لقرارات مجلس الوزراء، ويعرض للمادتين ٢٤ و ٢٨ منه. فالمادة ٢٤ نصت بوضوح على التالي: "توضع مشاريع النصوص التشريعية أو التنظيمية أو التنفيذية أو الإدارية، تنفيذاً لقرارات مجلس الوزراء، في مهلة أقصاها شهر من تاريخ اتخاذها، وعلى جميع الجهات المعنية اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لتأمين ذلك". أما المادة ٢٨ المعدلة وفقاً للمرسوم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١، فلقد نصت: أن قرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع أعضاء الحكومة وفقاً لمبدأ التضامن الوزاري، "وعلى الوزير المختص تبعاً لذلك الالتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذاً لهذه القرارات".

في المادة ٢٤ يظهر أن النفاذ متصل بقرارات مجلس الوزراء وأنه حتى المرسوم اللاحق هو مرسوم تنفيذي للقرار المتخذ، وأن المهلة القصوى لإصدار المرسوم هي شهر من تاريخ اتخاذ قرار مجلس الوزراء.

أما في المادة ٢٨ "فإن هذا النص قطعي الدلالة لا يحتمل أي تأويل حول القوة الإلزامية لقرارات مجلس الوزراء، وبعد هذا النص لا يمكن الحديث عن أن قرارات مجلس الوزراء ليست نهائية ولا ملزمة. بل هي نهائية ملزمة ومتمتعة بقوة الأمر المقرر (L'Autorité de chose décidée).

وفي سبيل تدعيم الاجتهاد المقدم من الدكتور عصام إسماعيل حول "القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء. وعلى سبيل الزيادة في الحجية عرض الدكتور إسماعيل نماذج من اجتهاد مجلس شورى الدولة حول نفاذ قرارات مجلس الوزراء وتمتعها بالقوة التنفيذية. ومنها على السبيل المثال لا الحصر القرارات التالية:

ش.ل. رقم ٤٥٩/١٩٩٧-١٩٩٨ تاريخ ١٦/٤/١٩٩٨ شركة برأموريان ش.م.م./الدولة؛ قرار ش.ل. رقم ٨٩ تاريخ ٣٠/١١/١٩٩٩، الشركة اللبنانية ذات المنفعة المشتركة لحصر التبغ والتبناك ش.م.ل./الدولة، م.ق.إ. العدد ١٥، عام ٢٠٠٣، م ١، ص ١٧٨؛ قرار ش.ل. رقم ٤٥/١٩٩٨-١٩٩٩ تاريخ ٢٢ تشرين الأول ١٩٩٨، م. ش. معرض رشيد كرامي الدولي في طرابلس/الدولة ومجموعة سيركل ش.م.م.، م.ق.إ.، العدد ١٤، عام ٢٠٠٣، م ١، ص ٢٠.

اعتمدت هذه القرارات على المادة ٦٥ الجديدة من الدستور (تتاط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً "لأحكام الدستور"). وقارن بينه وبين النص القديم (المادة ٥٣) واعتبرت أن القرارات هي بحكم النافذة بحد ذاتها ولا حاجة لتكريسها بموجب مراسيم لاحقة. كذلك الأمر بالنسبة إلى النظر إلى أن القرار (الصادر عن مجلس الوزراء) يشكل والحالة هذه قراراً "إدارياً" نافذاً" بحد ذاته كما أنه لا يعتبر عملاً "تحضيرياً".

الاجتهاد الثاني الذي يعتمد عليه الدكتور إسماعيل في إظهار القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء هو في رد الطعن المقدم ضد نقابة مستخدمي وعمال مصلحة مياه بيروت. لقد استند مجلس شورى الدولة (م. ش. قرار رقم ٢٠٠٣/١٦-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٦) في جواز الطعن بقرارات مجلس الوزراء... إلى أن قرار مجلس الوزراء المطعون فيه المتخذ في ٢٠٠١/٦/١٤ بعدم الموافقة على مشروع المرسوم الرامي إلى إضافة سنة ١٩٩٥ إلى السنوات المذكورة في الفقرة الأولى من المادة السادسة من المرسوم ٢٤٥١ تاريخ ٢٠٠٠/٢/١١، هو من القرارات النافذة بمجرد صدورها ولا تحتاج إلى إصدار نص تطبيقي لتنفيذها، ويعتبر بالتالي قابلاً للطعن فيه أمام هذا المجلس.

إن القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء وفقاً لصلاحياته الدستورية تعتبر نافذة بمجرد صدورها أو نشرها ما لم ينص القانون على وجوب إصدار نص تطبيقي لتنفيذها، علماً أن المادة ٥٦ من الدستور نصّت على أنه إذا أصدر مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو أعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره.

جاء في خلاصة الدراسة المقدمة من الدكتور عصام إسماعيل، إن السلطة المناطة بمجلس الوزراء هي سلطة إجرائية ومن الصلاحيات التي يمارسها وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها (المادة ٦٥).

القسم الثاني

التشاركية في العلاقة بين السياسة والإدارة

تتصدّر الدعوى للفصل بين السياسة والإدارة العامة، أهمية الحفاظ على نزاهة هذه الإدارة بعيداً عن التّدخل السياسي الذي من شأنه أن يعزّز إمكان نفاذ الفساد إلى الأجهزة البيروقراطية في الدولة. وعلى الرغم من مثالية هذا المطلب وعدم واقعيته، فإنّ تحقيقه متعذر أيضاً بسبب كون الفساد يأتي غالباً نتيجة لطبيعة النظام السياسي والاجتماعي، ولا يأتي نتيجة درجة الالتحام أو الانفصال بين الأجهزة السياسية وأجهزة الإدارة التنفيذية. فالتفاعل بين أجهزة الإدارة للدولة مع الجهاز التشريعي ومع القوى السياسية والأحزاب والجماعات الضاغطة، أمر لا يُمكن الفكّك منه. وإنّ حماية أجهزة الإدارة من الانحراف والفساد البيروقراطي يحصل من خلال التزام الإدارة بتحقيق المصلحة العامة، وهذا الالتزام يتحقّق من خلال النظام السياسي الديمقراطي القائم على أرضية اجتماعية تعبّر عن القوى الاجتماعية المنبثقة من الشعب.

الفصل الأول

مفهوم الإدارة والسياسة

نشأ ميدان الإدارة العامة كامتداد لميدان علم السياسة. لقد نمت في حقل هذا الأخير ورحابه دراسات الإدارة العامة. إن أجهزة الإدارة المركزية في الدولة تمثل عملياً الهيكل التنظيمي للسلطة التنفيذية في الدولة، وفهمها وتحليل أدائها يرتبط ارتباطاً وثيقاً بفهم وتحليل القوى السياسية والاجتماعية وطبيعة النظام السياسي والاجتماعي السائد. لذا، لا يمكن فهم تركيبة الحكومة وموقعها في بناء السلطة في المجتمع، وفهم اتجاهاتها وأدائها من دون "استعارة الكثير من المفاهيم والمتغيرات التي تُعتبر رئيسية في دراسات علم السياسة"^{٦٢}.

"تشارك الإدارة العامة في رسم السياسة العامة"^{٦٣}، وتتعرض إلى الضغوطات نفسها التي تتعرض لها الهيئة التشريعية (مجلس النواب) والسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء). فمثلاً عند إصدار قانون ما من المجلس النيابي يكون على الإدارة العامة أن تتفّده، فتتحوّل هنا إلى محور الاهتمام من السلطة التنفيذية في أثناء تطبيقه. هذا الأمر يدلّ صراحة على مدى الارتباط بين الإدارة العامة والسياسة. لكنّ هذا الارتباط ليس نهائياً، فقد أصبح للإدارة اليوم ميداناً مستقلاً ومنفصلاً وقائماً بحد ذاته ولديه دراساته الخاصة والمستقلة عن الدراسات السياسية. وعزّز هذا التوجه الدعوات لأن يكون الجهاز الإداري جهازاً محايداً مهمته خدمة المواطنين بشكل عام دون النظر إلى الانتماء السياسي والعرقي والمذهبي وما شابه.

يرتبط نشاط الإدارة العامة بتنفيذ السياسة العامة للدولة التي تقوم بالمبادرة من خلال اقتراحها وتكوينها وصياغتها من الأجهزة التشريعية أو من خلال المبادرة من السلطة التنفيذية أو منهما معاً. ومن خلال هذا النشاط تلعب الإدارة دوراً مهماً في توضيح مضمون هذه السياسة وتفسيرها عبر الإجراءات وطرائق وأساليب التنفيذ.

بالنتيجة، إنّ التفاعل (تأثيراً وتأثراً) والتعامل من قبل أجهزة السلطة التنفيذية مع مختلف القوى السياسية والاجتماعية، لا بد له من أن يساهم في تنظيم أنشطتها وإدارتها وفق القانون وتنسيق

(٦٢) عصام اسماعيل، محاضرات في علم الإدارة العامة المقارنة أقيمت على طلبة السنة الثالثة قسم العلوم السياسية والإدارية- الجامعة

الليمانية- العام الجامعي ٢٠٠٩-٢٠١٠.

(٦٣) عصام اسماعيل، المصدر السابق نفسه.

جهودها من منطلق علمي، يحفظ الموارد والإمكانات ويحقق الأهداف من هذه السياسات بكفاءة وفعالية^{٦٤}.

لكن ماذا عن خصوصية تطوّر الإدارة وانتظام عملها في النظام السياسي.

أولاً: الإدارة على المستوى النظري والتنظيمي

مع ظهور الدولة القومية في القرن السادس عشر في أوروبا، برزت الحاجة إلى خبرة موظفي الخدمة المدنية والضرائب والإحصاء والإدارة. وتنامت هذه الحاجة أيضاً في القرن الثامن عشر. ما دفع بملك بروسيا (فريدريك ويليم الأول) إلى إنشاء مناصب الأستاذية في الجامعات الروسية^{٦٥}. وفي السياق نفسه، دعا (ودرو ويلسون) رائد الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية في عام ١٨٨٧ إلى قيام فصل ما بين حقل الإدارة والسياسة؛ إذ اعتبر أنّ الخلط بينهما "قاد إلى الفساد والرشوة، والمسائل الإدارية ليست بالضرورة مسائل سياسية، والسياسة تقرر للإدارة مهماتها، ولكنها لا تنفذها بنفسها"^{٦٦}. إلا أنّ هذا النقاش حول ضرورة الفصل بين السياسة والإدارة تصاعدت وتيرته في النصف الأول من القرن الماضي مع بروز حركة الإدارة العلمية من عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر إلى تايلور إلى فايول، مروراً برواد علم الإدارة جانيت وجيلبرت. استمرّ النقاش الحاد وتوسّع إلى أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها، فظهر روادٌ جدد في الإدارة من أمثال سيمون ووالدو، حيث طالبوا بتحديد "أهداف الحكومة والجهاز الإداري للدولة، ووضع الأطر التنظيمية والأطر الإدارية الملائمة لها التي تجعلها أداة ميسرة للقطاعات الأخرى، وتحفظ لها دوراً فاعلاً في تهيئة مناخ تنظيمي ومناخ إداري يدعم تلك القطاعات في تحمّل أعباء التنمية. ويتطلّب أن تضع السياسات والضوابط التي تحقّق الانضباط السلوكي والاحتراف المهني عند وحدات الإدارة وموظفيها"^{٦٧}. إنّ الذي حسم النقاش في موضوع الفصل بين السياسة والإدارة هو حاجة الحكومات إلى معالجة النتائج المدمرة للحرب العالمية على الدولة والاقتصاد والمجتمع بشكل عام، فصار لزاماً على الحكومات تهيئة المناخ للمؤسسات المدنية في الدولة من أجل تعزيز دورها باعتبارها إحدى القطاعات الرئيسية للمجتمع، واستغلال الكفاءات القيادية فيها وتوجيه مقدراتها لمواجهة التحديات ومتطلبات التنمية المستدامة.

(٦٤) عصام اسماعيل، المصدر السابق نفسه.

(٦٥) صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة، دار البازوري، ٢٠١٦، ص ٢٢.

(٦٦) صلاح الدين الهيتي، المصدر السابق نفسه، ص ٢٣.

(٦٧) صلاح الدين الهيتي، المصدر السابق نفسه، ص ٣٢.

تتسم الإدارة بشكل معقد في هيكلها التنظيمي. فهي نظام متشابك ومتفاعل مع الكثير من النظم الفرعية، والمقصود هنا بالهيكل التنظيمي "المؤسسات المختلفة وعلاقتها بعضها ببعض، ويتضمن تنظيم السلطة، والقوى البشرية والمادية، والبناء الهرمي للجهاز الإداري وما يتضمّنه من مستويات إدارية مختلفة، والعلاقات التي تحكم تلك المستويات، وتشتمل على الوزارات والدوائر المركزية، والمؤسسات الحكومية، والسلطات المحلية والشركات العامة وغيرها من التنظيمات الرسمية وشبه الرسمية"^{٦٨}.

تتسم الإدارة العامة بنوع من التداخل من حيث وجود عمليات مختلفة وهيكل علاقات وأهمّها هيكل العلاقات الاجتماعية، والعلاقات الوظيفية، والقوة والنفوذ، ومراكز اتخاذ القرارات. تتفاعل هذه الهياكل مع السلطة، ما يؤدي حكماً إلى إحداث مراكز جديدة لاتخاذ القرارات تختلف عن المواقع التي يحددها هيكل السلطة الرسمية.

يتضح مما تقدم أنّ الإدارة تركز على الهيكل العام التنظيمي والمصلحة العامة التي تسعى إلى تحقيقها، والتي هي التخفيف أو الحدّ من المعاناة الاقتصادية والاجتماعية لأفراد وجماعات المجتمع، بما يضمن تحقيق العدالة في الفرص المتاحة لتوفير العيش الكريم. ويُعتبر البعد الإنساني هو البعد الأساسي؛ إذ تتوقّف فاعلية الإدارة على العنصر البشري وليس فقط على التنظيمات القائمة.

إنّ الخطوط الإصلاحية الكبرى في الحياة السياسية والإدارية تفرض إعادة ضبط المصطلحات ووضع الأمور في نصابها على قاعدة الفصل بين السلطات والتمييز بين طبيعة المهمات. وإنّ تحديد الفروقات بين الإدارة والسياسة يشكّل مدخلاً للتصدّي للممارسات السلبية والسيئة في حياتنا بوجه عام وفي ممارسة اللّغط بين ما هو سياسي وما هو إداري على وجه التحديد.

ثانياً: الإدارة العامة في فكر الإمام علي (ع)

أعار الإمام علي (ع) اهتماماً كبيراً بشأن تدبير الناس لأموالهم وتنظيمهم شؤونهم^{٦٩}. حتى إنه لم ينس أن يوصي في آخر كلماته ووصاياه بالالتفات إلى التنظيم ومنحه مكان الصدارة بقوله: "أوصيكم

(٦٨) صلاح الدين الهيتي، المصدر السابق نفسه، ص ٣٣.

(٦٩) عصام إسماعيل، مقالة "الإدارة العامة في عهد الإمام علي (ع)"، مجلة الغدير (٢٠١٠).

وجميع ولدي وأهلي ومن بلغه كتابي بتقوى الله، ونظم أمركم^(٧٠). وفي خطبة ثانية له يُبين فيها فضل القرآن الكريم، فيقول: "ألا إن فيه ... دواء دائكم ونظم ما بينكم"^(٧١).

يحدد الإمام علي(ع) المعنى الخاص للنظام لكونه أداة العلاقة بين الحاكم والرعية، فيقول: "... حقُّ الوالي على الرعية، وحقُّ الرعية على الوالي، فريضة فرضها الله سبحانه لكلِّ على كلِّ، فجعلها نظاماً لألفتهم"^(٧٢). وهنا نقف عند مبدأ مهم، وهو أنَّ الحقوق المتبادلة بين الرئيس والمرؤوس هي الأساس في تكوين النظام الإداري. فمتلماً يكون للرئيس حقُّ، عليه واجبٌ أيضاً إزاء المرؤوسين، وكما أنَّ للمرؤوسين واجباً، لهم حقوق على الرئيس، وعلى أساس هذه الحقوق المتبادلة تنشأ العلاقات الاجتماعية في المجتمع وينشأ من شبكة هذه العلاقات ما نطلق عليه "النظام الإداري".

حدد الإمام علي(ع) وظيفة الإدارة العامة بتحقيق المصلحة العامة للمجتمع، وحصراً بأربع وظائف: جباية خراجها (الضرائب..)، جهاد عدوها (الدفاع والأمن)، استصلاح أهلها (ضمان اجتماعي وصحي، وتربية وثقافة..)، وعمارة بلادها (التنمية بمختلف أوجهها).

بعد معرفة المهمات، أو الهدف الأساسي للإدارة، وضع الإمام الهيكلية الإدارية القادرة على تنفيذ هذه المهمة، وركّز على قواعد الإدارة العامة، وعلى القيادة الإدارية التي افترض بها أن تكون مؤهلة وذات جدارة وخبرة لتولي هذه المهمات.

• أولاً: القواعد الأساسية للإدارة العامة

اعتمد الإمام علي على النظام المركزي في الإدارة العامة، مع تلطيف هذا النظام بمنح حكام الولايات والمناطق بعض الصلاحيات وفق القواعد المسماة اليوم بالنظام اللاحصري، حيث تُعدّ هذه الأجهزة بمثابة الأدوات التنفيذية للسياسة العامة تحت رقابة وإشراف مباشر من السلطة المركزية، وأضاف الإمام علي(ع) إلى وظيفة الهيئات اللاحصرية، وظيفة القضاء وتعيين القضاة، وذلك لتلبية حاجة الناس إلى وجود القضاء في الأقاليم، بسبب استحالة الاعتماد على القضاء المركزي لبُعد المسافة بين الولايات والإدارة المركزية.

(٧٠) ابن أبي الحديد المعتزلي، شرح نهج البلاغة للإمام علي(ع)، المجلد الخامس، ص ٦.

(٧١) ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر نفسه، المجلد الثالث، ص ٩٥.

(٧٢) ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر نفسه، المجلد الثالث، ص ٢٩٨.

وضع الإمام علي (ع) القواعد والأسس التي يسير عليها الجهاز الإداري للدولة سواءً لدى الإدارة المركزية في مركز الخلافة، أم في الأقاليم والولايات، يمكن جمعها وتلخيصها كالآتي:

١. **شرعية السلطة:** على الرغم من أن الجهاز الإداري المركزي واللاحصري هو جهاز معين وليس منتخب، إلا أن استمرار شرعيته الوظيفية مرتبط برضى الجمهور عنه، حيث أصبح على القيادة الإدارية أن تحوز رضى الإمام (الإدارة المركزية التي عينتها) ورضى الجمهور أيضاً، وهذا أحد مبادئ الديمقراطية الحديثة، فبمجرد انقلاب الرأي العام وعدم رضاه على أحد عناصر الجهاز الإداري، فهذا سبب لعدم تجديد ولايته، وفي هذا يقول الإمام (ع): "إِنَّ سَخَطَ الْعَامَّةِ يُجْجِفُ بِرِضَى الْخَاصَّةِ، وَإِنَّ سَخَطَ الْخَاصَّةِ يُغْنَقِرُ مَعَ رِضَى الْعَامَّةِ"^(٧٣).

٢. **المدولة في الوظائف الإدارية:** الإدارة السليمة تستوجب ألا يستمر الموظف أو العامل في المنصب ذاته لمدى الحياة، بل لا بد من اعتماد قاعدة التدوال وتغيير المهمات، حتى ولو كان هذا الموظف ناجحاً في مهماته، لم يرتكب أي خطأ أو ذنب، ونستدل على هذه القاعدة بقول الإمام (ع): "اعْلَمْ يَا مَالِكُ أَنِّي قَدْ وَجَّهْتُكَ إِلَى بِلَادٍ قَدْ جَزَتْ عَلَيْهَا دُولٌ قَبْلَكَ مِنْ عَدَلٍ وَجَوْرِ"^(٧٤).

٣. **تطبيق القانون:** وهو ما يُعرف اليوم بمبدأ المشروعية، فالموظف ملزم بتنفيذ القانون ليس فقط على جمهور العامة، وإنما قبل ذلك على نفسه وأهل الخاصة، وهو ملزم بالتقيّد بأحكام القانون، وهذا الالتزام له خصوصية في عهد الإمام (ع) واضحة بوجوب التزام القانون، لأن من يخالف القانون فإن جزاءه سيكون شديداً، فأمر (ع): "بِتَقْوَى اللَّهِ وَإِثَارِ طَاعَتِهِ وَاتِّبَاعِ مَا أَمَرَ بِهِ فِي كِتَابِهِ مِنْ فَرَائِضِهِ وَسُنَنِهِ".

٤. **التسلسل الإداري:** يعدُّ عهد الإمام (ع) إلى مالك الأشر بمتابعة تفويض للسلطة، إنما لم يكن تفويضاً مطلقاً بل مقيداً بجملة شروط تضمن له القيام بوظيفته الرعائية^{٧٥}، لأن الجهاز الإداري ليس مطلق الصلاحيات، وحتى في الإدارات اللاحصرية التي أنيطت بالولاية، فإنهم خاضعون كما أسلفنا القول، للسلطة المركزية، وعلى الجهاز الإداري التقيّد بالأوامر التي توجهها الإدارة المركزية المتمثلة بولي الأمر. وتتعدد الدلائل على قاعدة المركزية والتسلسل الإداري، وكون الوالي مأموراً لسلطة

(٧٣) ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر نفسه، المجلد الخامس، ص ١٨.

(٧٤) ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر نفسه، المجلد الخامس، ص ١٦.

(٧٥) عصام إسماعيل، مقالة "الإدارة العامة في عهد الإمام علي (ع)"، مجلة الغدير (٢٠١٠).

الخليفة، حيث تنتفي مع قاعدة التسلسل أي إمكان للقول بوجود نظام لامركزية إدارية بالمفهوم المعاصر، وإنما هو نظام اللاحصرية، الذي نستدل عليه من جملة أقوال للإمام (ع)، نذكر بعضها: "إِنَّكَ [أي الموظف الإداري] فَوْقَهُمْ وَوَالِي الْأَمْرِ عَلَيْكَ فَوْقَكَ وَاللَّهُ فَوْقَ مَنْ وَلَاكَ..."^(٧٦)، وفرض على الجهاز الإداري أن يقدم تقريراً وحساباً عن إدارته إلى الحكومة وفي هذا يقول (ع): "فَارْفَعْ إِلَيَّ حِسَابَكَ.."^(٧٧)، وفي كلام واضح للإمام (ع) على حظر مخالفة أوامره، يقول: "بَلَّغْنِي عَنْكَ أَمْرًا إِنْ كُنْتَ فَعَلْتَهُ فَقَدْ أَسْخَطْتَ إِلَهَكَ وَعَصَيْتَ إِمَامَكَ"^(٧٨)، وإذا كانت أوامر الخليفة لا تعجب الموظف أو العامل، فعليه الخيار بين الطاعة والالتزام أو الاستقالة، حيث يقول (ع) في كتاب له موجه إلى أبي موسى الأشعري وهو عامله على الكوفة: "أَمَّا بَعْدُ فَقَدْ بَلَّغْنِي عَنْكَ قَوْلَ هُوَ لَكَ وَعَلَيْكَ فَإِذَا قَدِمَ رَسُولِي عَلَيْكَ فَارْفَعْ ذَلِكَ وَاشْدُدْ مِئْزَرَكَ وَاخْرُجْ مِنْ جُحْرِكَ وَانْدُبْ مَنْ مَعَكَ فَإِنْ حَقَّقْتَ فَاثْقُدْ وَإِنْ تَفَشَّلْتَ فَابْعُدْ"^(٧٩).

٥. **اتخاذ القرار في الوقت المناسب:** إن القائد - في الإدارة الحديثة - هو من يترجم استراتيجيته أو رؤيته في خلال وقت مناسب، فلا يتسرع ولا يؤجل، لأن التأخير والتأجيل هما عدواً للنجاح، ويمكن لقائد أن يخسر معركة حاسمة بسبب تأجيل اتخاذ القرار. وجاءت نصائح الإمام علي (ع)، في آلية اتخاذ القرار مبنية على قواعد تمنع الخطأ في القيادة، وفي تحديد آلية اتخاذ القرارات قائلاً (ع): "إِيَّاكَ وَالْعَجَلَةَ بِالْأُمُورِ قَبْلَ أَوَانِهَا، أَوْ التَّسَاقُطَ [أي التهاون والاستهتار] فِيهَا عِنْدَ إِمْكَانِهَا، أَوْ اللَّجَاجَةَ فِيهَا إِذَا تَنَكَّرْتَ، أَوْ الْوَهْنَ عَنْهَا إِذَا اسْتَوْضَحَتْ، فَضَعْ كُلَّ أَمْرٍ مَوْضِعَهُ"^(٨٠)، وَأَوْقِعْ كُلَّ عَمَلٍ مَوْقِعَهُ، وَليَكُنْ أَحَبَّ الْأُمُورِ إِلَيْكَ أَوْسَطُهَا فِي الْحَقِّ"^(٨١).

(٧٦) ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر السابق نفسه، المجلد الخامس، ص ١٧.

(٧٧) ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر السابق نفسه، المجلد الرابع، ص ٤٥٣.

(٧٨) ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر السابق نفسه، المجلد الرابع، ص ٤٥٧.

(٧٩) ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر السابق نفسه، المجلد الخامس، ص ١١٠.

(٨٠) فسّر الإمام (ع) معنى كلمة وضع الأمور موضعها عندما سئل (ع) أَيُّهُمَا أَفْضَلُ الْعَدْلُ أَوْ الْجُودُ فَقَالَ (ع) "الْعَدْلُ يَضَعُ الْأُمُورَ مَوَاضِعَهَا وَالْجُودُ يُخْرِجُهَا مِنْ جِهَتِهَا وَالْعَدْلُ سَائِسٌ عَامٌّ وَالْجُودُ عَارِضٌ خَاصٌّ فَالْعَدْلُ أَشْرَفُهُمَا وَأَفْضَلُهُمَا"، انظر: ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر السابق نفسه، المجلد الخامس، ص ٤٥٦.

(٨١) ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر السابق نفسه، المجلد الخامس، ص ٥٤.

• ثانياً: في أساليب ممارسة الإدارة

يختصر الإمام وظيفة الإدارة العامة برعاية مصالح الناس، فالإداري من حيث الممارسة هو الحارس المؤمن على حقوق الناس ومسؤول أمامهم، وهو راعٍ لهم، وهي ما نجدها في كلمات الرسول محمد (ص): "كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته، فالإمام راع وهو مسؤول، والمرأة راعية على بيت زوجها وهي مسؤولة، والعبد راع على مال سيده وهو مسؤول". ونقرأ في كلمات الإمام علي تصويراً لهذه العلاقة: "أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّ لِي عَلَيْكُمْ حَقًّا وَلَكُمْ عَلَيَّ حَقٌّ فَأَمَّا حَقُّكُمْ عَلَيَّ فَالنَّصِيحَةُ لَكُمْ وَتَوْفِيرُ فَيْئِكُمْ عَلَيَّكُمْ وَتَعْلِيمُكُمْ كَيْلًا تَجْهَلُوا وَتَأْدِيبُكُمْ كَيْمًا تَعْلَمُوا وَأَمَّا حَقِّي عَلَيْكُمْ فَالْوَفَاءُ بِالنَّبِيَّةِ وَالنَّصِيحَةُ فِي الْمَشْهَدِ وَالْمَغِيبِ وَالْإِجَابَةُ حِينَ أَدْعُوكُمْ وَالطَّاعَةُ حِينَ أَمُرُكُمْ"^(٨٢).

١. الإحسان إلى العامة وتخفيف الأعباء المفروضة عليهم: تعدُّ خدمة الناس، محل الاهتمام الدائم للإمام (ع)، وكان يحرص دائماً على تذكير الجهاز الإداري من عمالٍ وأمرأٍ وجندٍ وولاةٍ بضرورة مراعاة أحوال العامة والإحسان إليهم، وفي عهده الخاص إلى واليه على مصر، يرشده قائلاً (ع): "اعْلَمْ أَنَّهُ لَيْسَ شَيْءٌ بِأَدْعَى إِلَى حُسْنِ ظَنِّ وَالٍ بِرِعِيَّتِهِ مِنْ إِحْسَانِهِ إِلَيْهِمْ، وَتَخْفِيفِهِ الْمُؤُونَاتِ عَلَيْهِمْ".

٢. الالتزام بمبدأ المساواة: بين جميع العامة لا فرق بين مسلم وغير مسلم ولا غني ولا فقير، ويدلُّ الإمام (ع) على وجوب المساواة، بقوله: "لأنهم صِنْفَانِ (أي الناس): "إِمَّا أَخٌ لَكَ فِي الدِّينِ، وَإِمَّا نَظِيرٌ لَكَ فِي الْخَلْقِ"، ويتفرَّع عن مبدأ المساواة وكقاعدة ملازمة لها، أن لا يحابي الخاصة على حساب العامة، بقوله (ع): "وَأَنْصِفِ النَّاسَ مِنْ نَفْسِكَ، وَمِنْ خَاصَّةِ أَهْلِكَ، وَمَنْ لَكَ فِيهِ هَوَى مِنْ رَعِيَّتِكَ، فَإِنَّكَ إِلاَّ تَفْعَلُ تَظَلِمٌ"^(٨٣).

٣. العفو والصفح ما أمكن: فإذا استطاع الرئيس الإداري أن يستعيض عن عقوبة - ضمن حدود القانون - بالعفو، فإن ذلك مفتاحاً للقلوب وسبيلاً لنجاح الإدارة، ولذلك حرص الإمام (ع)، على التأكيد على وجوب العفو، فلا يندم عن عفو، ولا يتبجح في عقوبة، ولا يبادر إلى عقوبة بقولٍ أو فعلٍ

(٨٢) ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر السابق نفسه، المجلد الأول، ص ٢٤٣.

(٨٣) ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر السابق نفسه، المجلد الخامس، ص ١٧.

يجد أن بالإمكان الاستعاضة عنها بغيرها، وفي هذا يقول (ع): "ولا تَدْمَنَّ عَلَى عَفْوٍ وَلَا تَبْجَحَنَّ بِعُقُوبَةٍ وَلَا تُسْرِعَنَّ إِلَى بَادِرَةٍ وَجَدْتَ مِنْهَا مَنُذُوحَةً"^(٨٤).

٤. التوصل الدائم مع الرعية ومتابعة قضاياهم مباشرة: لأن المجتمع قد يُبتلى بقضايا لا يقدر عليها الجهاز الإداري، ولا بد من تدخل الحاكم أو القيادة الإدارية العليا مباشرة، ولهذا يأمر الإمام (ع) بالتدخل المباشر، ويقول: "ثُمَّ أُمُورٌ مِنْ أُمُورِكَ لَا بَدَّ لَكَ مِنْ مُبَاشَرَتِهَا: مِنْهَا إِجَابَةُ عُمَّاكَ بِمَا يَعْيَا عَنْهُ كُتَّابُكَ، وَمِنْهَا إِصْدَارُ حَاجَاتِ النَّاسِ عِنْدَ زُرُودِهَا عَلَيْكَ مِمَّا تَحْرَجُ بِهِ صُدُورُ أَعْوَانِكَ".

إضافة إلى ذلك لقد احتل موضوع تعامل الإدارات العامة مع بعض فئات المجتمع أهمية بالغة بعد تقسيمها وهو لم يقصد من هذا التقسيم إلى اعتماد الفتوية، وإنما أراد من خلال هذا التقسيم أن يبين أهمية وجود الطبقات من أجل صلاح المجتمع واستمراريته؛ إذ لما كانت حاجات المجتمع متنوعة، كان لا بد من تنوع الفئات التي تلبي كل حاجة من هذا الحاجات، وإلا فإن المجتمع سيصاب بالخلل والاضطراب في مسيرته، فهل يمكن تصور دولة من دون فئة الجنود، أو من دون فئة التجار أو من دون فئة المزارعين أو من دون فئة الصناعيين.. وفي هذا يقول الإمام (ع): "وَأَعْلَمُ أَنَّ الرِّعِيَّةَ طَبَقَاتٌ لَا يَصْلُحُ بَعْضُهَا إِلَّا بِبَعْضٍ، وَلَا غِنَى بِبَعْضِهَا عَنْ بَعْضٍ: هَذِهِ الْفَنَاتُ هِيَ: (جنود الله - كُتَّابُ الْعَامَّةِ وَالْخَاصَّةِ - فَضَاةُ الْعَدْلِ - الْعُمَّالُ - أَهْلُ الدِّمَّةِ - التُّجَّارُ وَأَهْلُ الصَّنَاعَاتِ - الطَّبَقَةُ السُّفْلَى).

باختصار شديد، إن عرض ملامح الإدارة في فكر الإمام علي (ع) بعنوانها وتفصيلها تأتي في سياق الإشارة والالتفات إلى تراثنا الغني بال نماذج والحكم والأفكار التي لا تتعارض مع بيئتنا ومجتمعاتنا وتغني الاجتهاد حول أي نظام حكم نريد وأي إدارة نحتاج. خاصة أن هناك من يعتبر أنها "تصلح كنظام حكم وإدارة أكثر من الأنظمة الغربية التي نستوردها، والتي - حتى اليوم - لم تثبت نجاحها في تسيير الشؤون الإدارية في مجتمعاتنا العربية"^{٨٥}.

خلاصة

ينتمي كلٌّ من علمي الإدارة والسياسة إلى العلوم الاجتماعية. وهي من العلوم الحديثة نسبياً. لكن، وعلى الرغم من ذلك فإن ما بينهما من بعض الفوارق والاختلافات المهمة تحدد طبيعة وكيفية عملهما كلٌّ على حدى. وتكمن الخطورة بخلط رجال الحكم والمتصدرين في مؤسسات الدولة بين عمل الإدارة

(٨٤) ابن أبي الحديد المعتزلي، المصدر السابق نفسه، المجلد الخامس، ص ١٧.

(٨٥) عصام إسماعيل، مقالة "الإدارة العامة في عهد الإمام علي (ع)"، مجلة الغدير (٢٠١٠).

وتوجهات السياسة سواء كان هذا الخلط متعمداً أم عفويّاً أو نابعاً من تقصير في فهم القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

المبحث الأول: الإدارة ومهامها

ارتبط مفهوم الإدارة بوجود الإنسان وهي بدأت منذ أمر آدم زوجته بالبقاء في البيت في حين ذهب هو إلى الصيد، ليشكل ذلك بداية توزيع المهام التي توسعت من الأسرة إلى القبيلة إلى العشيرة فالمجتمع فالدولة. يدل معنى الإدارة على أنها نقيض الفوضى، فالإدارة هي "تدبير شؤون الناس وقيادتهم وتوجيههم وتنظيمهم بغية تمكينهم من تأدية الأعمال الموكولة إليهم وتنفيذ الخطط الموضوعة لهم بهدف المحافظة على كياناتهم وضمان استمرارية وجودهم"^{٨٦}.

أولاً: الإدارة علم منظم

تحثُ الإدارة في عصرنا الحالي أهمية خاصة مع تطور مفهوم الدولة الحديثة انطلاقاً من كون الإدارة العامة تعني "الخدمة العامة، أيّ الخدمة التي تعود على المجتمع بالنفع العام وتؤمن الصالح العام"^{٨٧}. في السابق، كانت مهام الدولة تقتصر على حماية الأمن وتحقيق العدالة وتأمين الاستقرار والطمأنينة للناس التي كان لديها موقف مسبق من تدخل الدولة في شؤونها. أما اليوم فقد أصبحت وظيفة الدولة مختلفة بعد مطالب من الشعب تدعو الدولة إلى التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من المسائل، على قاعدة "كل حق يقابله واجب وكل واجب مصدره حق"^{٨٨}.

أدى هذا التدخل إلى زيادة في النفقات وعدد الموظفين والمعدات والنشاطات والمهام... إلخ. الأمر الذي رفع تلقائياً من مستوى الاهتمام في علم الإدارة العامة "لتنظيم هذه الأمور وإدارتها بغية تحقيق الأهداف المرسومة بأقلّ كلفة ممكنة وأكثر إنتاجية"^{٨٩}.

إنّ عمل الإدارة العامة ليس منفصلاً بل هو علم منظم يخضع لقواعد قانونية تسمى "القانون الإداري"^{٩٠}. وهذا القانون يستمدّ المبادئ الأساسية من نصوص دستورية ذات صلة وتشكّل الخطوط العريضة لشرعية الإجراءات التي من شروطها أن تكون معلنة ومعروفة ومعللة.

(٨٦) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩١، ص ٥.

(٨٧) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ٥.

(٨٨) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ٧.

(٨٩) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ٧.

تعرف الإدارة بأنها "عملية تحقيق الأهداف الموضوعية من خلال استغلال الموارد والعناصر المتاحة"^{٩١}، بحسب منهج مُحدّد، وضمن بيئة محددة. كما تعرف بأنها "عملية التخطيط والتنظيم، والرقابة، والتنسيق، والتوجيه المطبقة على الموارد المالية والبشرية، من أجل تحقيق أفضل النتائج، بأقل التكاليف"^{٩٢}.

أضفت الممارسة العملية والخبرة الطويلة في التطبيق إلى قفزة نوعية على صعيد تحديث العمل الإداري الذي يعتبر من أهم النشاطات الإنسانية الممارسة داخل المجتمعات لما له من تأثير كبير في كافة نواحي الحياة المختلفة استناداً إلى ارتباطه مباشرة بالشؤون الاقتصادية والقضايا الاجتماعية والسياسية.

ثانياً: مهمات الإدارة

من أجل تحقيق أهدافها، يُشترط أن تتوفر للإدارة عناصر ثلاث: القادة أو المدراء ثم اليد العاملة أي الموظفين، إضافة إلى عنصر ثالث مهم هو الأموال. من الطبيعي أنه عندما تقرر الدولة أو الحكومة أو أي مؤسسة أخرى سواء كانت عامة أم خاصة أن تبني مشروعاً معيناً فإنها تستهدف من خلال هذا المشروع تحقيق أغراض محددة، وهذه الأغراض قد تكون مادية أو غير مادية، وبالتالي فإن تحقيقها مرهون بوجود عناصر بشرية تقوم بالأعمال من جهة وأموال كافية من جهة ثانية.

وفق المرسوم الاشتراعي رقم ١١١، الصادر في ١٢/٦/١٩٥٩. يأخذ التنظيم الإداري في لبنان شكلاً هرمياً يتدرج من أعلى إلى أسفل من سلطات إدارية مركزية رئيسية (رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء - مجلس الوزراء - الوزراء - المديرين العامون - المديرين - رؤساء المصالح والدوائر والأقسام). وسلطات إدارية مركزية لاحصرية وسلطات إدارية لامركزية إقليمية. وإلى جانب السلطات الإدارية المركزية الرئيسية سلطات إدارية مساعدة فنية واستشارية.

يرتبط الجهاز الإداري بالسياسات الحكومية، فهي التي تضع الغايات. والجهاز الإداري يختار الوسائل، لذا تعدّ الإدارة العامة التي هي من دعائم الدولة، بمثابة وسيلة أو أسلوب حديث يستخدم لتنفيذ السياسات الحكومية بكل دقة وفعالية وتستهدف كافة أبناء المجتمع عبر عدد من المهمات التنظيمية التي تصنف بين ما هو تخطيطي وما هو تنفيذي.

(٦٧) نعمة الخفاجي، تحليل أسس الإدارة العامة، دار اليازوري العلمية، عمان، ٢٠١٣، ص ٥٠.

(٩١) نعمة الخفاجي، المصدر السابق نفسه، ص ١١٥.

(٩٢) نعمة الخفاجي، المصدر السابق نفسه، ص ١٢٠.

تتلخص الوظائف الرئيسية للإدارة^{٩٣} في:

١. **التخطيط:** هو رسم وتحديد عدد من الأنشطة والعمليات التي يتطلب من القوى البشرية ممارستها لتحقيق الأهداف المرصودة. وهو "المرحلة التي تسبق التنفيذ وتتعلق بتحديد الأهداف ورسم السياسات"^{٩٤}. إنّ "التخطيط في الإدارة هو العمود الفقري لكافة عناصرها ومقوماتها، يبدأ في الدولة مع السلطة السياسية التي تظهر إرادتها وأفكارها في مبادئ عامة وأهداف معينة. ثم تقوم السلطة الإدارية بإعداد التخطيط اللازم لتحقيق إرادة السلطة السياسية ويشمل ذلك جمع الحقائق والمعلومات وتحديد الأعمال المطلوب تحقيقها والطرائق والأساليب الواجب استعمالها وتعيين الأدوار والمهل والإمكانات المادية والبشرية واتخاذ كافة التدابير اللازمة لتحقيق الأهداف المرسومة. باختصار ينطلق التخطيط في وضع وإقرار السياسة العامة ثم يبدأ عمل الإدارة في تحديد الخطوات الواجب اتخاذها وتحقيقها لتنفيذ السياسة العامة المرسومة لها"^{٩٥}.

٢. **التنظيم:** تشكل هذه الوظيفة من أكثر المهمات أهمية نظراً إلى تعدد الرغبات المستجدة أولاً بأول لدى المستهلك أو المستفيد من الخدمات المقدّمة، وعدم خلق فوضى في عملية الاستجابة ومتابعة الأعمال والتحقّق دائماً من مدى صوابيتها. "فالتنظيم ليس هدفاً بحد ذاته بل هو وسيلة لتحقيق أهداف المؤسسة. هو عملية إدارية أساسية تقضي بدراسة هيكل الإدارة وأهدافها ومهامها ومسؤولياتها وأساليب وطرق العمل فيها، وذلك بهدف تمكينها من تقديم الخدمات التي وُجدت من أجلها، بأقل كلفة ممكنة وأقصر وقت معقول وأكبر إنتاجية ممكنة. وهذا ما يستلزم تحديد أوجه النشاط المتنوعة وتجميعها بشكل منطقي يساعد على سهولة أدائها"^{٩٦}. يقوم التنظيم على مقومات أساسية تشمل تكوين الجهاز الإداري وتكوين الوحدات الإدارية واتباع نظام التسلسل الإداري، إضافة إلى توزيع السلطة الإدارية^{٩٧} والتنسيق بين الوحدات الإدارية.

(٩٣) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ١٧.

(٩٤) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ١٧.

(٩٥) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ٢٠.

(٩٦) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ٣٥.

(٩٧) تنقسم إلى مركزية إدارية ولا مركزية إدارية، الأولى مركزية مطلقة ومركزية نسبية والثانية لامركزية إقليمية (بلديات) ولا مركزية مرفقية (لديها شخصية معنوية واستقلالين إداري ومالي).

٣. القيادة: هي فن التعامل مع الناس، يتمثل هذا الفن بالنشاط الإشرافي الذي يمارسه شخص معين على الآخرين، بأساليب معينة ويهدف تحقيق غايات محددة^{٩٨}. يعتبر القائد الإداري هو العنصر الحيوي القادر على قيادة الجهاز الإداري وتوجيه نشاطاته. لذلك أشار المرسوم الاشتراعي ١١١ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ المتعلق بتنظيم الإدارات العامة إلى بعض القادة الإداريين (المدير العام، المدير، رئيس المصلحة، رئيس الدائرة، رئيس القسم)، ونصَّ صراحة في المادة التاسعة منه على وجود رئيس لكل وحدة إدارية: "لكل مديرية أو مصلحة أو دائرة أو قسم رئيس يدير شؤون الوحدة الموكلة إليه وهو رئيس جميع موظفيها، ويمارس في وظيفته الصلاحيات التي تمنحه إياها قوانين الوزارة وأنظمتها أو يفوضها إليه رؤساؤه"^{٩٩}.

تتصل القيادة بتوفر عنصر الموارد البشرية الفاعل والمناسب والمؤهل الذي هو الأساس في القيادة. هي مسألة تركز إلى خصائص شخصية وموقفية وتفاعلية من شأن توفرها أن يحد من فرص الإخفاق في تحقيق الأهداف، وبالتالي التمكن من اجتياز المصاعب والمشاكل التي تقف عائقاً في وجهه.

٤. التنسيق: هو الوظيفة الإدارية التي تتمثل بالترتيب وتنظيم العلاقات بين عناصر الإدارة الواحدة. ولا يتم هذا الأمر إلا من خلال جعل المرؤوسين جزءاً أو عنصراً مشاركاً في رسم الخطط واتخاذ القرارات المناسبة للوضع الراهن. وبهذا المعنى هو عملية إدارية، غايتها التوفيق بين مجهود مشترك، يقوم على التعاون والتنظيم ويربط بين أجزاء العمل. كل ذلك تحت قيادة وإشراف وتوجيه ورقابة الرئيس الإداري المختص. هناك شبه إجماع على اعتبار التنسيق "هو تحديد العلاقة بين الوحدات المختلفة في الجهاز وتيسير قدر من الاتصال بينهما يسمح بتوجيه نشاطها كلها في جهة واحدة تمثل سياسة المشروع وتكمل تحقيقها وتمنع التضارب بين قراراتها وتصرفاتها"^{١٠٠}.

٥. الاتصال: هو الوسيلة التي يتم عن طريقها تبادل المعلومات أو الأوامر والإرشادات بين الرؤساء ومرؤوسيه في الإدارة الواحدة، وهي الأسلوب الذي يتم به إعلام جميع العاملين أو المرؤوسين بما تم إنجازه من خطط لمشاريع سبق أن تم إقرارها لغاية تحقيقها. يرتبط الاتصال

(٩٨) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ٤٦.

(٩٩) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ٥٨.

(١٠٠) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ٤٧.

بالتنسيق وهما معيار لنجاح الإداري؛ إذ يقول أحدهم "إن الإداري الناجح هو من تصبح المقدرة على التنسيق لديه بمثابة غريزة أو عادة"^{١٠١}.

تحدث عملية الاتصال باتجاهات مختلفة فمن أعلى إلى أسفل (أوامر وتعليمات....)، ومن أسفل إلى أعلى (تقارير ودراسات...)، وبين إدارة وأخرى أو بين وحدة وأخرى (تبادل المعلومات والبيانات....)، وبين الإدارة أو المؤسسة من جهة والجمهور من جهة أخرى.

٦. الرقابة: تعتبر الرقابة وظيفة استراتيجية في الإدارة. فهي تقوم على التأكد من جودة الأداء وحسن الإنتاج ومن دقة تحقيق الأهداف المرسومة في الإدارة مترافقة مع توجيه صحيح وسعي دائم من أجل التطوير. وجرى تعريفها على أنها "التحقق من أنّ ما يحدث يطابق الخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة"^{١٠٢}. تأخذ الرقابة التي هي إدارية وقضائية وسياسية أهميتها وعناصر وجودها من كون "كل فعل عام إنساني يقوم بتأديته عنصر بشري عرضة للخطأ والانحراف"^{١٠٣}. مما يستوجب مراقبته لنقادي هذا الخطأ وتصحيح هذا الانحراف. أضف إلى ذلك إنّ الرقابة تؤدي دوراً أساسياً على صعيد تحديد العلاقة بين التخطيط والتنظيم في العملية الإدارية، وهي تمثل عين القائد التي ينظر بها إلى الأمور التي تحصل ومخططات سير العمليات أولاً بأول. ومن خلال هذه المتابعة يمكن مواجهة التحديات والوقوف على المخاطر، والتعديل في البرامج الموضوعية بما يخدم المستجدات، والسعي من أجل استقطاب المعلومات بغية الوصول إلى النتائج المرجوة.

خلاصة المبحث الأول

الإدارة العامة هي "أنواع النشاط التي تقوم به الحكومة من أجل تنفيذ المشروعات العامة"^{١٠٤}، والجهاز الذي "يتألف من مجموع المرافق العامة التي يسمح حسن سيرها من تحقيق الأهداف المرسومة من السلطة السياسية"^{١٠٥}. وهي مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة وتوفّر لها الإمكانيات المالية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعية لها، وبالتالي إنّ

(١٠١) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ٥١.

(١٠٢) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ٦٩.

(١٠٣) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ٦٩.

(١٠٤) Herbert Simon and other, *Public Administration*, 8e ed., 1964, p. 7.

(١٠٥) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ١٥.

تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها ضمن أكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل كلفة^{١٠٦}. إن الإدارة هي الجهة المسؤولة التي تعمل على جمع الموارد البشرية والاقتصادية وتوظيفها من أجل إشباع حاجات الفرد والجماعات في المجتمعات، وإن تقدم هذه المجتمعات يتمّ بالاعتماد على الإدارة، ونجاحها هو أساس نجاح منظومة المجتمع وتفوقها من أجل توفير الرخاء لمواطنيها.

المبحث الثاني: السياسة ومهامها

تعرف السياسة لغوياً على أنها "هي القيام بالأمر بما يصلحه"^{١٠٧}، وهي مأخوذة من الفعل ساس ويسوس. أما اصطلاحاً فإن السياسة هي رعاية كافة شؤون الدولة الداخلية، وكافة شؤونها الخارجية، كذلك الأمر فإن السياسة تقوم على توزيع النفوذ والقوة ضمن حدود مجتمع معين يقع على إقليم معين. لقد تعددت التعريفات المعطاة للسياسة، حيث عرّفها قاموس (The new English Dictionary) بأنها فن الحكم، أو هي شكل وتنظيم وإدارة دولة ما، وترتيب علاقات هذه الدولة بالدول الأخرى^{١٠٨}.

معجم (little) "السياسة هي علم حكم الدول"، ومعجم (Robert) "السياسة فن حكم المجتمعات الإنسانية". هذان التعريفان جعلتا الحكم هو موضوع السياسة قبل أن يقوم التعريف الحديث بالتكلم على حكم الدول، ويضيف إليها حكم المجتمعات الإنسانية. فكلمة حكم تعني في كل جماعة: السلطة المنظمة ومؤسسات القيادة والإكراه.

يبقى أن نشير إلى أهمية تعريف السياسة وفق ما عرّفته الموسوعة السوفياتية؛ إذ اعتبرتها "المشاركة في شؤون الدولة وتوجيهها"، بما يتضمنه ذلك من معالجة مشكلات لها علاقة في بنية الدولة والمجتمع والطبقات ومسائل الصراع الحزبي. فالمؤسسات القائمة وفق الموسوعة الروسية على العلاقات الناشئة بين الطبقات المتناحرة تشكل البنية الفوقية. عليها أن تكون قوة تحول كبيرة ينبغي أن تعكس بصورة صحيحة وموضوعية حاجات المجتمع المادية"^{١٠٩}.

(١٠٦) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ١٥.

(١٠٧) فارس اشتي، مدخل إلى العلم بالسياسة، بيسان للنشر والتوزيع والإعلام، ٢٠٠٠، ص ٧.

(١٠٨) محمد منذر، علم السياسة، ص ٢٧.

(١٠٩) الموسوعة الفلسفية، ترجمة سمير كرم، دار الطليعة، بيروت، ١٩٨٠، ص ٢٥٢.

أولاً: السياسة فن ممارس

يجمع الباحثون وأصحاب الاختصاص على إطلاق صفة الفن على السياسة لأنها تعتمد على الخبرة والممارسة أكثر من اعتمادها على القوانين والنظم. لكن ذلك لا يلغي اعتمادها على معايير تحكمها بغض النظر عن مدى الخروج، قليلاً أو كثيراً، عن نطاق التشريعات واللوائح والنظم إلى محددات أخرى ترتبط بالمصالح والظروف وتخضع لمتغيرات ومستجدات دائمة ومستمرة.

إن ممارسة السياسة ليست واحدة في العالم، فهي تختلف بين نظام سياسي وآخر وذلك وفق الدستور وطبيعة نظام الحكم ومدى تطبيق النظام للمبادئ الديمقراطية، وبالتالي احترامه للنظام الداخلي. لذلك هناك من اعتبر من المختصين بعلم السياسة أنّ السياسة تتمثل أيضاً بعملية صنع القرار.

إن عملية صنع القرار هي عملية سياسية تعتمد على القيم الجوهرية، سواء كانت هذه القيم مادية أم معنوية، وتتم بحسب أيديولوجيات محددة على المستويات المحلية والإقليمية والدولية. وهي عملية تنظم بشكل رئيسي "العلاقة بين كل من الحاكم والمحكوم"^{١١٠}، أي بين السلطة المسؤولة وبين الشعب الذي هو مصدر السلطات. وكذلك أيضاً فإنها تنظم العلاقة بين الحاكم (أي النظام السياسي) وبين الدولة (التي هي كيان اجتماعي اقتصادي يتمتع بالشخصية المعنوية ويقوم على إقليم جغرافي محدد يعيش عليه شعب معين ولديه سلطة سيادية معترف بها دولياً)، وبينها وبين دول أخرى سواء كانت مجاورة أم غير مجاورة.

يقودنا القول إلى أن السياسة هي علم الدولة...، فمعنى ذلك أنها تشمل "دراسة نظام الدولة وقانونها الأساسي ونظام الحكم فيها ونظامها التشريعي والنظام الداخلي في الدولة، والأساليب التي تستخدمها التنظيمات الداخلية في إدارة شؤون البلاد أو للوصول إلى مقاعد الحكم"^{١١١}.

إن اعتبار الدولة هي موضوع السياسة يقودنا بحسب (جان بيار كوت وجان بيار مونييه) إلى "التمسك بالنزعة المؤسسية بقدر ما تمثل الدولة بمجموعة مؤسسات، ووفقاً لذلك فإن القبائل التي تعيش خارج إطار الدولة هي عملياً تعيش بلا سياسة"^{١١٢}. هذا الربط بين السياسة والدولة يقود حكماً إلى ربط آخر بين السياسة والسلطة ولا يمكن الفصل بينهما بحسب (بردو).

(١١٠) حسن صعب، مدخل إلى علم السياسة، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٦، ص ٢٠.

(١١١) أحمد عطية الله، القاموس السياسي، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٦٦١.

(١١٢) عبد الرضا الطعان وصدق الأسود، مدخل إلى علم السياسة، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٦، ص ٥٠.

لقد وسعت السياسة، التي من أبرز وظائفها الرئيسية هي القيادية (الرئاسية)، التشريعية، التنظيمية، التنفيذية، الرقابية، ميدان تدخلها في المجتمعات المعاصرة، فهي لم تعد محصورة في أمور محددة، بل طالت كافة نواحي المجتمع والدولة، وصولاً إلى القيم والأفكار. وأصبح هناك البرنامج السياسي المتكامل الذي يتبنى سلوكاً معيناً للغاية الأساسية من خلال طرحه والسعي لأجل تطبيقه وتحويله إلى واقع قانوني، هو تنظيم الدولة والمجتمع وإقامتهما على قواعد وأسس جديدة. فنشأت علاقة وظائفية بين سياسي يقود ويحكم ومواطن يطيع ويتعاون، تشكل الإدارة إحدى الأدوات المهمة في التعبير عن هذه العلاقة الوظائفية.

ثانياً: مهمات السياسة

ينبغي أولاً التمييز بين السياسة من حيث هي علم يُدرس وفن يُمارس. ما يعنينا هنا هو السلوك أو الممارسة السياسية بغض النظر عن كونها سياسة تشغيلية أو أيديولوجية أو اقتصادية أو تكتيلية ذات بعد تحالفي. إن ما نتوخاه في بحثنا هو الحديث عن السلطة التي تتمتع بالشرعية، أي السلطة العامة الملزمة لكل من يكون في المجتمع. السلطة التي تحتكر وسائل الإكراه الشرعية، مثل: الجيش والشرطة. وهي السلطة التي تقوم على معاقبة أي شخص يخالف القواعد القانونية المطبقة في مجتمعها. وهي السلطة السياسية المقترنة بالغطاء القانوني الذي يدعمها ويعزز حضورها. وهي أيضاً السلطة المعنية مباشرة بمتابعة أعمال الإدارات العامة من خلال سلطات مركزية لديها صفة الأمر وليس صفة الوصاية. إن كل مسألة محلّ إشكالية هي عمل سياسي. وتتوزع هذه المسائل على ثلاثة ميادين أساسية:

أولاً: النظام السياسي

إن النظام السياسي في تعريفه البسيط هو "تمط الحكم الذي يخضع له بلد ما"^{١١٣}، فمن خلال عملية ربط النظام السياسي بالطريقة التي يمارس بها الحكم في الدولة، يؤكد أن النظام السياسي هو من أبرز الموضوعات التي يتناولها علم السياسة، والذي يساهم بشكل كبير في صوغ النظام السياسي المتناسب مع الدولة، آخذاً في الاعتبار الواقع الاجتماعي والاقتصادي وهيئات المجتمع.

(١١٣) أوليفيه دو هاميل وإيف مونييه، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، منشورات مجد، ١٩٩٦، ص ١٢٠٩.

ثانياً: الاستيلاء على السلطة

إن عملية الاستيلاء على السلطة هي عمل سياسي بامتياز. شرطها حصول منافسة بين من يتولون السلطة وأولئك الذين يريدون الحصول عليها. بالتالي يُستثنى من هذه العملية التوريث السياسي والانتخابات الشكلية التي لا تخضع لمعايير ديمقراطية كحال الأنظمة العربية.

ثالثاً: ممارسة السلطة

إن ممارسة السلطة هي دائماً وفي كل مكان ممارسة سياسية تؤثر مباشرة في الصراع السياسي من أجل السلطة. هي عملية لا تكتسب طابعها السياسي إلا من خلال تأييد الرأي العام لها.

نادى عدد من العلماء بالقول إنّ الدولة هي موضوع السياسة. فقد عرّفوا السياسة على أنها علم الدولة. كتب (روجر سولتو) أن ما تقوم به السياسة هو "دراسة خاصة بالدولة ونشاطها وأهدافها ومؤسساتها"^{١١٤}. أمّا (مارسيل بريلو)، فبحسب رأيه، اعتبر أنّ الدولة هي المنطلق الأساسي لعلم السياسة، هي المؤسسة التي نشأت حولها مختلف النظريات السياسية. وهي المؤسسة التي تصل بين جميع المؤسسات الأخرى القائمة في المجتمع القومي أو الدولي، وتشمل جميع المؤسسات بدون أن تنضوي تحت أيّ منها"^{١١٥}.

إن انتظام مهمات السياسة في الدولة يضمن:

- للموظفين والمديرين داخل السلك الإداري التفريغ بشكل كامل لمواجهة المشاكل كل داخل وحدته الإدارية.
- تعطي الثقة في نفوس الموظفين والمديرين في اتخاذ القرارات والتصرفات الخاصة بهم. وتقلل من المجهود الذهني والمجهود العصبي، لجميع الموظفين والمدراء وتمنع التردد والشك بسبب وضوح القوانين والأنظمة.
- تقوم على التماثل والتنسيق بين تصرفات الأفراد، خصوصاً التصرفات الخاصة في تعاملهم مع الآخرين. بما يعنيه من مراقبة وتوجيه ومتابعة الأداء.

(١١٤) عبد الرضا الطعان وصادق الاسود، المصدر السابق نفسه، ص ٤٠.

(١١٥) محمد منذر، المصدر السابق نفسه، ص ٢٥٥.

خلاصة المبحث الثاني

إنّ السياسي الجيد لا بد من أن يتمتّع بمقومات النجاح الإداري. وفي المقابل لا يشترط في الإداري الناجح أن يكون سياسياً بالمعنى المحترف. إن السياسة تحقّق لمن يمارسها قدراً من المتعة واللذة لما فيها من معاني الصراع ومفاهيم القوة، بخلاف الإدارة التي بها قدر كبير من الرتابة والملل لعدم التجديد والتنوع فيها.

نستنتج ممّا تقدم، أنّ السياسة هي عبارة عن دراسة السلوك السياسي، تقوم على تفحص التطبيقات، وكيفية استخدام النفوذ. وهي تعمل على فهم الترابط بين كل أجزاء العملية السياسية لتحقيق الأهداف بأقل التكلفة، وبأفضل النتائج. لذا تعدّ السياسة بحدّ ذاتها وسيلة من وسائل الرقابة.

المبحث الثالث: الفوارق بين السياسة والإدارة وصعوبة الفصل

يتضح من الفقرة السابقة أن هناك فوارق مهمة على صعيد الإدارة والسياسة. وهي فوارق تتجاوز التعريفات لترتبط بالممارسة وطبيعة المهمات. على الرغم من أن كل من السياسة والإدارة يعملان في إطار الدولة والغاية المشتركة بينهما هي تحقيق الأهداف الكبرى.

أولاً الفوارق من حيث السلطة

تعتبر كل من السياسة والإدارة على أنّهما حكم معيّن ضمن اختصاص محدّد. وذلك استناداً إلى المهمات الموكلة إليهما. فلا فرق بين مبدأ معالجة الأمور عن طريق الإدارة الحكيمة ووضع السياسة العامة والإشراف على عمل أجهزة الدولة كلّ ضمن اختصاصه، وبين اتّباع الخطوات والإجراءات ضمن سلك إداري يتمتّع ببعض مفاصله بسلطة القرار، سنداً إلى القوانين والأنظمة المعمول بها. لذلك فإنّ معايير النّجاح تعتمد إضافة إلى التنفيذ الواعي والدقيق للإجراءات والخضوع للمحاسبة وتعزيز الرقابة والشفافية فإن شرط الحكم هو الرضوخ للنظام:

- عدم استعمال القهر والقوة:

وهي مسألة يستتسبها الحاكم السياسي في أثناء ممارسته السلطة من خلال اعتقاده أنّ الظلم هو أنفع من العدل. وأن العدل ربما أدّى إلى التسبب والضعف. وبالتالي فلا يكون أمامه سوى القبضة الحديدية والقمع العام للجميع.

• إشراك الشعب وعدم تجهيله وتهميشه:

هناك نظرة سائدة لدى المسؤولين الإداريين تعتبر أن الشعب يجهل قضاياها وبالتالي مصالحه. فيبررون لأنفسهم عدم الأخذ برأيه، وعدم اعتباره، ويحجبون عنه كل فرصة تساهم في تنويره أو رفع الجهل عنه. وبالتالي يكفون عن أن يكونوا عين المجتمعات المتقدمة في مراقبة تحقيق المصالح العامة وتلبية حاجات المواطنين على كافة الصعد.

• ضرورة الاقتناع بنظرية التوازن في المهمات:

على غرار نظرية التوازن البيئي التي تحكم وتحافظ على الحياة البيئية، فإن من يديرون الدولة يتدخلون غالباً بشكل تعسفي في إدارات غير إدارتهم. الأمر الذي يعرض الهرم الإداري إلى خطر التصدع ويعيق بشكل كبير دور المؤسسات التي تعمل وفق النظام الداخلي الخاص بها والتي لديها طريقة عملها الخاصة التي ينظمها الدستور والقانون.

• أهمية الإصلاح وتحديث القوانين وحماية تنفيذها:

وهذه من لوازم تحقيق الإصلاح الحقيقي. شرطها الأول هو توفر الرغبة والقدرة على إحداث ذلك. من خلال الخضوع للقانون أو الدستور أو المبادئ العامة وتحرير ضوابط إدارية من الإجراءات السياسية.

• ترسيخ مفهوم "فن إدارة الدولة" وليس "فن الحكم":

فالسياسة التي تتحول من مربع إدارة الدولة إلى مربع إجراءات الحكم تعطي لنفسها حق تجاوز اللوائح والقوانين والنظم بزعم إرادة ضبط الحكم. والإدارة التي تتحول من وحدة إدارية تعمل ضمن جهاز الدولة العام إلى ما يشبه إمارة خاصة تفقد مبرر بقائها. فالجهاز الإداري هو نمط إداري يجب ألا ينفصل عن أجهزة الدولة الأخرى.

ثانياً: الفوارق من حيث الوظائف

إن البحث في سلطة الإدارة العامة والسياسة يفودنا إلى الطبيعة الوظيفية لكل منهما في البناء الحكومي. فالوظيفة الإدارية هي وظيفة فنية محايدة. أما الوظيفة السياسية فهي وظيفة سياسية تمثيلية. هذا الاختلاف في الطابع الوظيفي، يجعل من العلاقة بينهما غير مستقرة. فالإدارة في موقعها الهرمي تتبع للسلطة السياسية. والدور الذي تقوم به الإدارة هو "دور بيروقراطي مناط بالموظفين الإداريين ويمارسون من خلاله التأثير في نشاط السلطة من حيث النشاط الذي يتمتعون به في اتخاذ

القرارات الحكومية"^{١١٦}. فعندما تكون السلطة مفككة أو ضعيفة يتعاضد تدخل الإدارة، أمّا في حال كانت السلطة الحكومية متماسكة فإن الإدارة لا يمكنها أن تحل مكانها ولا تستطيع ممارسة التأثير. بل وأكثر من ذلك، إن دور الإدارة يتضاءل كثيراً وتتحصر مهماتها في الالتزام بتطبيق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء. أمّا في حال أُصيب الجسم الإداري بالدولة بالكسل الوظيفي وحصل تراجع في الأداء وتفاقت معه الآفات البيروقراطية، وانتشر الفساد في وحداته الإدارية، فإن الجهاز الإداري سوف ينحرف عن القيام بالمهام المطلوبة منه، الأمر الذي سوف يشرع أبوابه للتدخل من قبل السلطة السياسية، وسوف يفقده أحد أهم المرتكزات التي يقوم عليها النظام الإداري، ألا وهو مبدأ الحيادية وتحقيق المصلحة العامة.

إن التدخل السياسي سوف يحول الإدارة إلى مجرد أداة تعمل في خدمة السياسة وفق المصالح والاعتبارات والتوجيهات الضيقة ذات البعد الفئوي والخاص الذي لا يرتبط بالمنفعة العامة.

لذا، يكمن قيام حكم فعال أساساً في إقامة إدارة ناجحة. والحكم الفعال هو الحكم التمثيلي الديمقراطي الذي يتمتع بالشرعية الشعبية، أما الإدارة الناجحة فهي الإدارة النشطة والفنية والتي تعتمد إلى تطبيق المبادئ التي تضعها الحكومة.

بالخلاصة إن اهتمام علم السياسة بالإدارة هو اهتمام يتجاوز العلاقات القائمة بين الإدارة والسلطة ويتجاوز أيضاً النشاط الإداري بحد ذاته ومدى فنيته. بل ويتناول "البنية الإدارية للدولة.

هل هي مركزية أم لا؟ بسيطة أم مركبة؟ ما هي السلطات التي تحتفظ بها المؤسسات الإدارية والإقليمية؟ وما هي علاقتها بالسلطة المركزية؟ كلّ هذا في إطار تفحص الدولة ونظامها السياسي والإداري"^{١١٧}.

خلاصة المبحث الثالث

إنّ الخلط بين الوظيفتين على الرغم من اختلاف وسائلهما والمهارات المطلوبة لدى من يمارس أيّ منهما يؤدي إلى إفساد الإدارة والسياسة معاً. ففي الأصل يختلف رجال السياسة عن رجال الإدارة. وإن ما تتدخل فيه السياسة من موضوعات يختلف عما تعالجه الإدارة من قضايا. لذلك فإن المشاكل تقع حين توضع الأمور في غير نصابها.

(١١٦) محمد منذر، المصدر السابق نفسه، ص ٢١٢.

(١١٧) وليد بيطار، مدخل الى علم السياسة، منشورات فيلون، بنان، ١٩٩٨، الجزء الأول والثاني، ص ١١٢.

تتجلى صعوبة الفصل بين السياسة والإدارة في كون الأخيرة لا تطلع فقط بمهام تنفيذ السياسة العامة. إنما أيضاً يشكل محور عملها وضع وتنفيذ وتقييم وتعديل السياسة العامة. أما حول التمييز بين السياسة كونها نظرية وعملية في الوقت نفسه، فإن ذلك ارتبط بالفصل بين ما هو متعلق بدراسة الظواهر السياسية المتصلة بأحوال الدول والحكومات، وبين ما هو معني بدراسة أساليب الحكم في الدولة من أجل رعاية مصالح الناس اليومية وتدبير شؤونهم وأحوالهم وتلبية احتياجاتهم.

الفصل الثاني

إشكاليات العلاقة القائمة وضبط أطرها

تحصل العلاقة التشاركية ضمن مكونات ميدان قائم بذاته أو في علاقاته بميادين أخرى ترتبط أو تتقاطع مع بعضها البعض في الوصول إلى الأهداف. فمثلاً هناك العلاقة التشاركية بين القطاع الخاص والقطاع العام، والتي تتخذ طابعاً تنموياً للغاية منه زيادة الإنتاج في إطار من المنافسة الشريفة.

أما التشاركية السياسية، فتعني توسيع المشاركة في اتخاذ القرارات التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمصلحة العامة ومراقبة تنفيذها بما يضمن تفعيل حضور مؤسسات المجتمع المدني في رسم السياسة العامة عبر المشاركة في مشاريع القوانين وتقديمها إلى السلطات.

من هنا فإن العلاقة التشاركية هي "مجموعة من الإجراءات والتدابير"^{١١٨}. وهي عملية مستمرة بين مؤسسات الوطن والمجتمع المدني وبين الدولة في كل أو معظم أعمالها.

إن أول من استخدم مفهوم التشاركية هو المصلح الأمريكي "جون ديوي"، فاعتبر أنها تركز على "مواطنة نشطة ومطلقة وعارمة بغية تنشئة مواطنين نشيطين قادرين على توظيف طاقاتهم وقدراتهم في البحث بأنفسهم عن حلول ملائمة لقضاياهم"^{١١٩}. وقبل التوسع في مفهوم المشاركة أو التشاركية وكيف يمكن لها أن تسود في العلاقة بين الإدارة والسياسة، هل سادت فعلاً هذه العلاقة في لبنان؟

لا بد أولاً من التطرق إلى التشاركية كمفهوم على اعتبارها مرحلة أكثر تطوراً من المشاركة التي "لا تعدو كونها إسهام في أمور معينة تأييداً أو مداولة أو إبداء آراء"^{١٢٠}.

قدم كل من "لوشيان باي" و"غابرييل ألموند" مفهومهما عن المشاركة على أنها "مشاركة أعداد كبيرة من الأفراد والجماعات في الحياة السياسية". والحياة السياسية هنا هي كل ما يتناوله علم السياسة سواء على صعيد المؤسسات السياسية، من حكومات على أنواعها (مركزية، وإقليمية، ومحلية)، إلى

(١١٨) عبد العزيز عقاقبة ومسعود البلي، "توزيع السلطة من منظور السياسات العامة التشاركية"، مجلة الباحث الأكاديمية المغربية، العدد الخامس (آذار/مارس ٢٠١٥).

(١١٩) ماهر الواكد، "التشاركية السياسية"، صحيفة الرأي، <http://alrai.com/article/742424.html>، ١٠/١٢/٢٠١٥.

(١٢٠) ماهر الواكد، المصدر السابق نفسه.

وظائفها الاقتصادية والاجتماعية، أو على صعيد الأحزاب والجماعات والرأي العام. وبما أنّ مختلف الأنظمة السياسية يقوم الحكم فيها على ركيزتين أساسيتين: "سلطة سياسية، وإدارة"^{١٢١} يتطلّب التداخل والعلاقة في ما بينهما المزيد من البحث.

"صامويل هنتغتون" و"جون نلسون" عرّفا المشاركة على أنها "ذلك النشاط فردياً أم جماعياً، منظماً أم عفويّاً متواصلًا أم متقطعاً سلمياً أم عنيفاً، شرعياً أم غير شرعي، فعالاً أم غير فعال"^{١٢٢}. أما بالنسبة إلى المشاركة في صناعة السياسات العامة. فإنها بالنسبة إلى جينيفر ماكرين "مقاربة أكثر منها وسيلة، تسهل عمل ومساهمة الأفراد أو الجماعات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسات، تستخدم الحوار في التغذية العكسية عن طريق ممثلين أو وسائط منظمة، وإن الغاية منها الوصول إلى المحاسبة والشفافية ومواطنة فعالة"^{١٢٣}.

تقوم التشاركية Participatory في العلاقة بين الإدارة والسياسة على مبدأ عدم الإلغاء المتبادل، بمعنى آخر، إن هذه العلاقة في جوهرها هي علاقة تصالحية تعاونية وتكاملية فرضتها التطورات على صعيد الأداء السياسي، وأيضاً على صعيد توسع وتعاضم وتطور مهمات الإدارة، خصوصاً في ظلّ التقدم العلمي والثقافي والتكنولوجي وانعكاس الثورة الرقمية على الإدارة ودخولها إليها لتحلّ محلّ العمل الإداري الروتيني، في ظلّ تعدّد الأزمات وتشابكها. فالإدارة والسياسة في ضوء العلاقة التشاركية هما حكماً أمام مسؤولية الفصل التام بين السلطات، وتطوير الأنظمة والقوانين بما يخدم تنمية المجتمع وتلبية حاجاته على كافة الصعد.

إنّ الإصلاح السياسي الذي تنطلق منه التشاركية يوفر الأدوات التي تراقب أعمال السلطة، سواء على صعيد إدارة الدولة نفسها بكل أجهزتها السياسية والقضائية والتشريعية، أو على صعيد متابعة الملفات الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بقضايا الناس. فمفهوم التشاركية يشير غالباً إلى التشاركية السياسية والديمقراطية التشاركية، فالأخيرة أصبحت في عالمنا اليوم واقعاً يتجسد فعلياً، ويشكل في العديد من الدول (خاصة دول أمريكا اللاتينية) مفهوماً دستورياً. كذلك الأمر بالنسبة إلى شيوع مصطلح التشاركية في المحافل الدولية عبر خطابات الأمم المتحدة ومؤتمرات عالمية عقدت في بداية التسعينيات (مؤتمر البيئة في البرازيل ١٩٩٢، المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في النمسا

(١٢١) محمد منذر، علم السياسة، مكتبة الجامعة، ٢٠١٠، ص ٢١٣.

(١٢٢) ثامر الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاوي، عمان، ٢٠٠٤، ص ١٨١.

(١٢٣) ثامر الخزرجي، المصدر السابق نفسه، ص ١٨٢.

١٩٩٣، مؤتمر القاهرة للسكان والتنمية ١٩٩٤، مؤتمر التنمية في الدانمارك ١٩٩٤، مؤتمر المرأة العالمي في بكين...).

المبحث الأول: العلاقات القائمة بين الإدارة والسياسة في لبنان

بشكل عام، وفي ما عدا بعض الحالات المتميزة، تشهد العلاقة بين الإدارة والسياسة في لبنان اختلالات في التوازن لمصلحة السياسة. والسبب يعود إلى تفاقم المشاكل الداخلية في الإدارة العامة بسبب انتشار الفساد على كافة المستويات الوظيفية. الأمر الذي أصبح يهدد عمل وانتظام وأداء الجهاز الإداري برمته، خاصة بعد انحرافه عن مهمته الوحيدة التي هي تحقيق المنفعة العامة.

لقد عزز التوزيع الطائفي للمناصب في إدارة الدولة مفهوم تبعية الموظفين الحكوميين للمرجعيات السياسية، فحوّلتهم إلى مجرد أداة لخدمة مصالح أصحاب المناصب ومصالح أنصارهم. من هنا، نشأت الزبائنية في الإدارة، إذ أصبح الموظف الإداري يتطلع إلى مباركة المرجعية السياسية لعمله (الرضا السياسي) من خلال تسخير عمله الإداري هذا لصالح مجموعات تدين بالولاء لمرجعيتها. وهكذا، من جهة، تحول هو إلى زبون أقصى ما يطمح إليه هو الحفاظ على موقعه. ومن جهة أخرى تحولت المجموعات تلك إلى مستنزمة ومرتهنة ومسلوبة الإرادة. علماً أن الخدمات التي تحصل عليها لا تعتبر استثنائية فيما لو انتظم العمل الإداري وأُنشد الصالح العام.

لقد تكرر الفساد الإداري بسبب غياب الإجراءات التي تتحقق من خلالها عملية المراقبة وضبط سلوك الموظفين. لقد تمّ تعطيل فاعلية أنظمة الضبط والمحاسبة في الإدارة، ما أتاح المجال لتوغل المصالح السياسية في صميم الإدارة. وانتفى بسبب هذا التدخل مبدأ (الأخلاقيات الموحدة Unified Ethics) الذي ينادي "بالمنطلق الأخلاقي للمدير أو للموظف الحكومي في تفكيره وقراراته وأفعاله".

لقد فاقمت التعيينات الإدارية على أسس طائفية* مشاكل الإدارة. وأدت في ظل التوترات السياسية والطائفية القائمة إلى حصول فرز على أساس الانتماء الطائفي والولاء السياسي، ما انعكس سلباً على صعيد التنسيق بين المديرين العامين في الهيئات العامة سواء على مستوى الإدارة المركزية أم اللامركزية أم حتى على صعيد المؤسسات العامة المستقلة. ما حرم الإدارة من أهم مهمات عملها ألا وهو التنسيق^{١٢٤}.

(١٢٤) فوزي حبيش، المصدر السابق نفسه، ص ٥١.

* خضع تعيين الموظفين في لبنان، خاصة بعد الاستقلال للتوازن الطائفي، بالاستناد إلى المادة ٩٥ من الدستور «بصورة مؤقتة والتماساً للعدل والوفاق» تُمثل الطوائف بعدل في الوظائف العامة وتشكيل الوزارة من دون أن يؤول ذلك إلى الأضرار بمصلحة الدولة

كذلك فإن خضوع التعينات للمعايير الطائفية قد حرم الإدارة من عنصري الكفاءة والجدارة (Meritocracy)، حيث حلت المحسوبية والنفعية مكانهما، وأصبح من الصعوبة بمكان تطبيق مبدأ "فصل السياسة عن الإدارة"^{١٢٥} (Politics-Administration Dichotomy). لقد شرعت مشاكل الإدارة الداخلية أبوابها أمام التدخلات السياسية. فقدت هذه الأخيرة مناعتها في مواجهة أنماط مختلفة من هذه التدخلات، التي اعتمدت بدرجة كبيرة على شخصيات قيادية إدارية تبوأَت مواقع مهمة على حساب موظفين حكوميين لم يتأثروا بالفساد وتمسكوا طوال فترة تواجدهم في عملهم بمبادئ أساسية يقوم عليها علم الإدارة وهي الصدق والحقيقة والصواب.

إنَّ استباحة السياسة للإدارة قد فتحت المجال إلى نشوء نمط مشوّه من العلاقة بين حد معين من العلاقة التشاركية ومستوى كبير من العلاقة التوغلية، سنتحدث عنهما بالاعتماد على شهادات حية تلخص في بعض جوانبها المشكلة القائمة. وهذه الشهادات وإن كانت تجارب شخصية إلا أنَّها تمثل في جانب أساسي منها اعتراف رسمي بحجم الخلل. فالأشخاص الذين تم اختيارهم هم أشخاص يحملون صفة رسمية على المستوى الإداري وعلى المستوى السياسي.

أولاً: المسؤولية الفردية في العلاقة التشاركية

يتضح ممّا سبق أن لعنصر الموارد البشرية دوراً جوهرياً في نجاح أو عدم نجاح العلاقة التشاركية. فالفرد هنا في طرفي العلاقة هو القائد الإداري الذي يعتبر أنّ "القيادة ليست مواقف وممارسة يومية وليست كتباً ونظريات. إنما هي مفهوم إنساني واجتماعي خارج نطاق التنظير. وهي العزم والوثوق بالنفس وبعد النظر وصواب الرأي"^{١٢٦}.

والقائد الإداري هو من يغتتم الفرصة إن وجدت ويصنع الفرصة إن لم تكن موجودة. هو الذي يرفع من مصالح الشعب ويبلور تطلعاته ويستجيب لحاجاته، ويلقي الأزمات في الطريق ويواجه الصعاب

لكن بالرغم من تضمين هذه المادة عبارة «بصورة مؤقتة» بقي التوازن الطائفي هو المعمول به في التوظيف في إدارات الدولة العامة، من المدير العام إلى الحاجب. فالمرسوم الاشتراعي الرقم ١١٢ الصادر بتاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ في المادة ٩٦ منه المعطوفة على المادة ٩٥ من الدستور، تمّ بموجبه توزيع المناصب الإدارية على الطوائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين. ٦ للمسيحيين مقابل ٦ للمسلمين.

(١٢٥) مبدأ أوجده الرئيس الأميركي وودرو ويلسن، المعروف بـ«أبو الإدارة العامة»، ويدور حول الفصل ما بين الإدارة العامة والشؤون السياسية.

(١٢٦) عصام اسماعيل، مقالة بعنوان "رؤيتي"، موقع الجامعة اللبنانية.

وبذلها. يشاور، يحاور، يمتلك القدرة على الإقناع ويتحمّل المسؤولية ولا يتهرّب منها، لديه الثقة العالية بالنفس، وعلى قدر كافٍ من المعرفة بالقوانين والأنظمة وطبيعة المهمة الملقاة على عاتقه.

القائد الإداري هو القدوة وصاحب الرؤية والقرار، وإن لم يكن العقل الوحيد، ولأنه كذلك فليس المطلوب منه أن يوّد كل الأفكار، وأن يساهم مع القادرين وفي مواقع إلى جانبه أو تقابله في تقديم الأفكار وبلورتها.

إن المهمة الأولى للقائد الإداري، هو السعي لرفع جودة الأداء وتطوير عمل من يتراهم وتوفير كافة مستلزمات نجاح الوحدة الإدارية عبر التعاون وقيام أوسع درجات الانسجام، والتفاهم، وترسيخ التكاتف الوظيفي، وأن المنافسة الوحيدة القائمة بين الموظفين هي "المنافسة الشريفة" للارتقاء والتطوير وخدمة أهداف الإدارة خلال فترة زمنية قصيرة دون تأخير أو تكلؤ أو موارد.

إن فشل القائد الإداري هو فشل يسجل عليه وينعكس على عمل الوحدة الإدارية ككل. لذلك فإن من الواجب خضوع الجميع بمن فيهم القائد الإداري لاستراتيجية إدارية واضحة ومعلنة. فكلما كانت الرؤية الإدارية شفافة كلما كان إمكان الخطأ متدنياً، وكلما كان الانحراف عن المسار الإداري مفضوحاً.

إن الحرص على تطبيق المبدأ الإداري المهم الذي ينص على أهمية "وجود الإنسان المناسب في المكان المناسب" ضروري لانتظام الإدارة والارتقاء بالوعي والأداء.

إن إقدام المشرع في الدولة اللبنانية في منتصف القرن الماضي على تنظيم الإدارات العامة من خلال المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ - صادر في ١٢/٦/١٩٥٩ قد حدّد عملياً المرتكزات الأساسية للتنظيم الداخلي في الإدارات العامة على صعيد العلاقات في ما بينها وذلك بالاستناد إلى مرجعية واحدة لتحديد الصلاحيات وهو ما أتت عليه المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي ١١١ التي تقول إن "تنظم الوزارات بمراسيم في مجلس الوزراء تحدد عدد الدوائر والأقسام في كل منها، وتعين الصلاحيات العامة وكيفية توزيع هذه الصلاحيات بين مختلف المديرية العامة والمديرية والدوائر والأقسام"^{١٢٧}.

يقودنا هذا إلى نقاش حول صلاحيات ومهام قطبيّ العلاقة التشاركية بين السياسة والإدارة في لبنان. السياسة التي يمثلها هنا الوزير وصلاحياته في السلطة التنفيذية. والإدارة التي يمثلها المدير العام وصلاحياته على رأس الهرم الإداري.

(١٢٧) المرسوم الاشتراعي رقم ١١١/١٩٥٩.

الفقرة الأولى: في ممارسة الوزير السياسة والإدارة في الوقت ذاته

الوزير هو في قمة الهرم الإداري في النظام البرلماني ويشغل أعلى مكانة في الإدارة المركزية العامة التي تدعى الوزارة. وهو إلى جانب صفته السياسية كأحد أعضاء الحكومة يتمتع بصفة إدارية بوصفه رئيس الإدارة العامة التي يتولى شؤونها، وهو يمثل عصب كل دولة ومصدر قوة الدفع فيها إما إلى النمو والتقدم، وإما إلى الانكماش والتعثر، ويرى فيه الرأي العام واجهة السلطة التنفيذية، كما ترى فيه السلطة وسيلتها لتحقيق مطالب الجمهور وتأمين احتياجاته، فتأسس الحكومات لم يكن إلا من أجل رعاية الجمهور وحماية حقوقه، وكانت شرعية هذه الحكومة متوقفةً على دوام رضى جمهور المواطنين عن تصرفاتها وأنها جاءت لخدمتهم ورعاية مصالحهم.

ويكون الوزير، إما وزيراً حاملاً لحقيبة وزارية، أي يكون على رأس وزارة يتولى إدارة شؤونها، وإما وزير دولة دون حقيبة وزارية ويتفرغ بصورة كاملة للمهام السياسية بصفته عضواً في مجلس الوزراء، ويهتم وزير الدولة بمناقشة المشاريع التي يتقدم بها الوزراء أصحاب الحقائق الوزارية، وبالتالي يكون دوره الرقابي داخل السلطة التنفيذية أكثر حيويةً وفعالية من غيره من الوزراء، هذا إضافة إلى دوره في رسم السياسة العامة للدولة. لذا وسواءً أكان الوزير حاملاً لحقيبة وزارية، أم وزير دولة، فإنهما يتمتعان بصلاحيات متماثلة، يزيد عنه الأول بالوزارة العاملة التي يتولى إدارتها.

انتقل مركز الثقل في ممارسة السلطة التنفيذية واختصاصاتها إلى مجلس الوزراء بموجب اتفاقية الطائف في عام ١٩٩٠ بعد أن كانت الصلاحيات التنفيذية يتمتع بها رئيس الجمهورية بموجب دستور عام ١٩٤٣.

بعد انتهاء الحرب الأهلية والتعديلات الدستورية في عام ١٩٩٠ أصبح مجلس الوزراء الممارس الحقيقي للسلطة التنفيذية ومهامها. وهو هيئة جماعية تتخذ قراراتها بالتوافق أو بالتصويت للتحقق من توافق الأغلبية في اتخاذ هذه القرارات. وباعتبار الوزير هو الركن الأساسي في مجلس الوزراء، فهو يتمتع بالصفة السياسية، باعتباره عضواً في الحكومة ومشاركاً في إدارة دفة الحكم في البلاد. ينطلق الوزير في ممارسته لصلاحياته من منطلقين متلازمين الأول هو التفويض البرلماني التشريعي (أي حصول الحكومة على ثقة ممثلي الشعب من خلال التصويت على البيان الوزاري) والثاني هو الصلاحيات الممنوحة له بموجب القانون. فما هي هذه الصلاحيات التي يتمتع بها الوزير.

أولاً: صلاحياته في مجلس الوزراء

حددت المادة ٦٥ من الدستور اللبناني صلاحيات مجلس الوزراء بعدما انتقلت إليه السلطة الإجرائية، وكانت أولى هذه المهمات "وضع السياسة العامة للدولة". هذه السياسة تتحدد بموجب قرارات تصدر عن مجلس الوزراء وتكون ملزمة لجميع أعضاء الحكومة على قاعدة التضامن الوزاري. ويلتزم الوزير المختص بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذاً لهذه القرارات^{١٢٨}.

تتلخص مهمات الوزير في مجلس الوزراء بالنقاط التالية:

- ١- يشارك في وضع السياسة العامة للدولة، فبصفته عضواً في مجلس الوزراء فإن عليه أن يشارك في وضع هذه السياسة، لأنه ملزم بالمدافعة عنها والترويج لصحتها وفقاً لمبدأ التضامن الوزاري.
- ٢- يناقش ويشارك في وضع الحلول لمشاكل وقضايا الساعة، ويبيدي رأيه في الأوضاع الداخلية والخارجية. ويظهر الفعالية والكفاءة في التعاطي مع أي حدثٍ مزمناً كان أم طارئاً، ويبين أمام مجلس الوزراء المشاكل التي تعترض المواطنين في المرافق التي يتولى الوزير إدارتها والإشراف عليها.
- ٣- يساعد في الإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء.
- ٤- يسهر على حسن تنفيذ القوانين والأنظمة التي تطبق في المرافق الخاضعة لسلطته.
- ٥- يَكُون الملف بكامل وثائقه ومستنداته حول القضية أو المشروع المتعلق بوزارته، والذي يريد عرضه على مجلس الوزراء.
- ٦- يدافع عن المشاريع التي يعرضها، ويجيب عن أسئلة استفسارات الوزراء حول النقاط الغامضة أو غير المفهومة.
- ٧- يناقش المشاريع والقضايا التي يعرضها الوزراء الآخريين، ويبيدي تأييده أو اعتراضه عليها، وفقاً لمدى توافقها مع المصلحة العامة

(١٢٨) المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/٨/١٩٩٢، معدل بالمرسوم ٤٧١٧ تاريخ ٣/١/١٩٩٤ - المادة ٢٨.

٨- يشارك في التصويت على القرارات أو المقررات التي يتخذها مجلس الوزراء، حيث تتخذ قرارات المجلس توافقياً وإلا فبالتصويت العلني برفع الأيدي أو المناداة بالأسماء. ويعتبر المشروع المطروح على التصويت مقترناً بموافقة مجلس الوزراء في حال موافقة أكثرية الوزراء الحاضرين، وذلك مع مراعاة أحكام الفقرة (٥) من المادة (٦٥) من الدستور التي تتطلب أكثرية ثلثي عدد أعضاء مجلس الوزراء للموافقة على المواضيع الأساسية المحددة حصراً في الفقرة المذكورة.

٩- يقوم الوزير بأي مهمة داخلية أو خارجية يكلفه بها مجلس الوزراء، وهو يتكلم في هذه المهمات باسم الحكومة ويعبر عن توجهاتها وسياساتها، ولا يتحدث بصفته الشخصية، عند توليه مهمة تمثيلية.

١٠- يتولى الوزير عبر مجلس الوزراء الإجابة عن الأسئلة والاستجابات التي يطرحها النواب، ويدافع عن سياسة الحكومة أمام المجلس النيابي، كما يحضر جلسات النواب المخصصة لدراسة مشاريع تهم وزارته.

إن هذه المهمات هي مهمات تستند إلى قواعد دستورية وقانونية وكما هو ملاحظ فهناك بعض النقاط وخاصة النقطة الرابعة (يسهر على حسن تنفيذ القوانين والأنظمة...) التي تتحدث عن دوره في عملية الإشراف على المرافق التابعة لوزارته وهي في صميم السلطة التنفيذية المعنية مباشرة في إدارة شؤون البلاد.

ثانياً: صلاحياته في وزارته

إن صفة الإشراف التي يحملها الوزير المختص في إدارة المصالح والمرافق العامة، تجعله صاحب الصلاحية الأوحد في نطاق اختصاص وزارته، فيقوم بممارسة هذه الصلاحيات بواسطة ممثلين له في سائر المناطق نظراً إلى وجود وزارته في العاصمة. وليس لهؤلاء الممثلين أي استقلالية في تسيير الأمور خارج تلك التي يمنحها القانون والأنظمة، ويعملون على تنفيذ تعليمات الوزير، ويرجعون إليه في كل أمر.

إن هذه الانضباطية في تسيير مرافق الدولة وإدارة شؤون المجتمع، هي تطبيق لقاعدة جوهرية في النظام المركزي تتمثل بالسلطة الرئاسية التي يملكها الموظف الأعلى درجة على الموظفين في الدرجة الأدنى. فالموظف الذي يرئس الأدنى منه يعتبر في الوقت نفسه مرئوساً للموظف الأكبر الأعلى منه

درجة. ويتبوأ الوزير رأس هذا الهرم الإداري ويخضع له الجميع. ويترجم إطلاق العنان للسلطة الرئاسية بقوة هيمنة الرئيس على المرؤوس في مختلف مدارج السلم الإداري، وذلك عن طريق:

١. إصدار الأوامر والتعليمات الوظيفية للمرؤوس، وتتشد هذه الأوامر والتعليمات تنظيم عمل هذه المرافق، وتحسين أدائها.

٢. تعديل وإلغاء قرارات المرؤوس وهذا الأمر يدل على مدى شمول واتساع السلطة الرئاسية، وهي لا تحتاج إلى نص لتقريرها، بل تفرضها وحدة السلطة الإدارية المركزية وترابط خيوطها في قبضة الوزير، وتبقى هذه السلطة مقيّدة بضوابط القانون الإداري.

٣. إحالة المخالفين إلى الجهات المختصة، حيث يعتبر الموظف مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخلّ عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة. ويحق للوزير بناء على اقتراح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي أن يفرض على الموظف أي عقوبة من الدرجة الأولى (التأنيب - حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر - تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر) على أن العقوبة الثالثة منها لا تفرض إلا بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظف في خلال سنة. كما يعود للوزير أن يكلف التفتيش المركزي بمراقبة وتفتيش إحدى الوحدات الإدارية التابعة لوزارته لمعرفة مدى قيامها بالمهام الموكلة إليها. أو لتراقب وتفتش الموظفين حول كيفية قيامهم بالواجبات والمسؤوليات المترتبة عليهم. وله أن يحيل الموظف إلى الهيئة العليا للتأديب، سواء من تلقاء نفسه، أو بناءً على توصية ديوان المحاسبة. كما له أن يحيله إلى القضاء الجنائي المختص، إذا كان فعله يؤلف جريمة يعاقب عليها القانون.

٤. يستطيع تنظيم أجهزة وزارته وإصدار أنظمتها الداخلية ضمن الحدود والضوابط التي يرسمها القانون، وكذلك وضع وتحديد شروط تنظيم عمل إدارته والوضع الوظيفي فيها، خصوصاً إذا لم يكن القانون أولى هذه الصلاحية صراحة إلى مرجع آخر. ويحق للوزير اتخاذ تدابير تنظيمية تتعلق بالمستفيدين من المرفق العام الذي يترأسه.

٥. يحق للوزير في لبنان أن يعين الأجراء أو أن ينقل بعض الموظفين العاملين في إدارته كرئيس الدائرة وأي موظف من الفئة الثالثة من وظيفة لأخرى داخل الإدارة نفسها بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. لكن لا يعود للوزير حق ممارسة سلطة تنظيمية عامة تطال جميع الموظفين، بل يقتصر ذلك على موظفي وزارته.

٦. يمثلّ الوزيرُ الدولةَ تجاه الغير في كل ما يعود لعلاقة وزارته بهذا الغير.

٧. يعود له الحق في إصدار القرارات الإدارية النافذة التي تلزم الدولة تجاه الآخرين، كذلك التي تنشئ حقوقاً للأفراد في ذمتها. ولا يشذ عن هذه القاعدة العامة إلا بنص تشريعي صريح وخاص.

إن الصلاحيات هذه لا تلغي أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة هو حقها في أن تتخذ بمشيتها المنفردة قرارات إدارية نافذة، سواء أكانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية، وترتبط القرارات التنظيمية بالسلطة التي منحها القانون هذا الحق، وتبدو الأنظمة بهذه الصفة كأنها تدور في حقل الإدارة، حيث أينما وجدت السلطة العامة وجدت سلطة اتخاذ الأنظمة، سواء أكانت أنظمة خاضعة للقانون أو أنظمة مستقلة، وفي الحالتين يعود تحديد هذه الهيئات التي تمارس السلطة التنظيمية وحدود هذه السلطة للدستور والقانون، ومن خلالهما نجد أن الوزير يمارس أنواعاً من السلطة التنظيمية.

١ - صلاحيات تنظيمية

من حيث المبدأ لا يملك الوزراء السلطة التنظيمية، وتضمن هذا المبدأ ثلاثة إصلاحات لفتت من امتداده، وسمحت بمشاركة الوزير في هذه السلطة^(١٢٩):

١. **المشاركة في التوقيع:** إن توقيع الوزير المختص على المرسوم هي الطريقة الدستورية التي يتولى بموجبها إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين في ما يتعلق بالأمر العائدة إلى إدارته، وتوقيع الوزير المختص على المرسوم ليس أمراً شكلياً فحسب بل أنه من المقومات الجوهرية لتكوين المرسوم الصادر، وخلو المرسوم من هذا التوقيع يجعل من هذا العمل الإداري باطلاً. وتتص المادة ٥٤ من الدستور على أن مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء وإقالتهم قانوناً. وأعطى الاجتهاد هذا النص معناه الصحيح عندما أقر بأنه إذا لم يكن الوزير يملك السلطة التنظيمية التي كانت مناطة سابقاً برئيس الجمهورية (المادة ٥١ من الدستور) وبمجلس الوزراء حالياً (المادة ٦٥ من الدستور) إلا أنه يساهم بممارسة تلك السلطة باستعمال توقيع على مراسيم رئيس الجمهورية والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء^(١٣٠).

(١٢٩) عصام اسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، منشورات زين الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ٤٩.

(١٣٠) مجلس شوري الدولة - مجلس القضايا - قرار رقم ٤٩ تاريخ ١٩٩٢/١٢/٢١ - المصانع الوطنية / الدولة - مجلة القضاء الإداري، ١٩٩٤، ص ٩٤.

وأما توقيع المرسوم من قبل رئيس مجلس الوزراء، أو تذييله بعبارة بعد موافقة مجلس الوزراء، لا تعفي مطلقاً من توقيع الوزير المختص على هذا المرسوم^(١٣١).

٢. **تنظيم المرافق العامة الخاضعة لسلطته:** للوزير الحق بتنظيم المرافق الخاضعة لوزارته، وإعطاء الأوامر للموظفين والمستخدمين الخاضعين لإمرته، كما له وضع القواعد التي تنظم طريقة استخدام هذه المرافق، وضمن حدود هذه الصلاحيات يستطيع إصدار القرارات التنظيمية. فالمادة ٦٦ من الدستور أنطت بالوزير إدارة مصالح الدولة وتطبيق القوانين والأنظمة العائدة إلى إدارته، وهذه السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير يستمدّها من صفة رئيس المرفق العام الذي يتولى إدارته وهي من القواعد الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، وإذا كانت ضرورة تأمين استمرار سير المرفق العام تبرر ممارسة هذه السلطة فإنها تتبع من سلطة الوزير الدستورية على الوزارة المسؤول عنها أكثر من سلطته الإدارية المعترف بها لكل رئيس في الإدارة^(١٣٢).

٢ - صلاحيات مالية

تتكون صلاحيات الوزير المالية من خلال إشرافه على إعداد مشروع الموازنة العائدة لوزارته^{١٣٣}، ثم تولّيه تنفيذ الموازنة عبر التصرف بالأموال المخصصة لهذه الغاية، وفقاً لأحكام وضوابط قانون الموازنة. فهو:

- المرجع المختص بعقد النفقة (المادة ٥٦)، وإن كانت لا تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة، كما لا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أُرصد من أجلها.
- يضع مشروع دفتر الشروط العامة للمناقصات الذي يصدر بمرسوم بناءً على اقتراحه (المادة ١٢٥)، كما يبيئ بالمناقصات (المادة ١٣٣) والصفقات بالتراضي (المادة ١٤٧) التي تزيد قيمتها على ٣٥ مليون ليرة.

(١٣١) مجلس شورى الدولة - مجلس القضاة - قرار رقم ٧٠ تاريخ ١١/٣/١٩٩٧ - الخوري/ الدولة - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص ٨٥.

(١٣٢) مجلس شورى الدولة - مجلس القضاة - قرار رقم ٤٢٩ تاريخ ٧/٧/١٩٧٥ - شلهوب / رئاسة مجلس الوزراء - قرارات مجلس شورى الدولة ومحكمة حل الخلافات- ١٩٧٣-١٩٨٢ ص ٦٢٩.

(١٣٣) قانون المحاسبة العمومية - المادة ١٣.

• نقل الاعتمادات من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد (المادة ٢٨) ... وهو بصورة عامة المشرف على كل القضايا المالية المرتبطة بوزارته.

إن الصلاحيات المالية لدى الوزير تشكل النقطة الأهم على صعيد تعاضد دور الوزير. فالعودة إليه في المسائل المالية لا يمكن القفز فوقها أو تجاهلها.

ثالثاً: صلاحيات الوزير كسلطة وصاية

دفع ظهور حاجات عامة ومرافق عامة جديدة إلى وجود أسلوب آخر في إدارة شؤون الدولة هو اللامركزية الإدارية. وهو تنظيم إداري جديد يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية، وبين الهيئات والسلطات اللامركزية. وتعني اللامركزية بتعبير مبسط توزيع وظائف الدولة الإدارية بينها وبين أشخاص القانون العام الأخرى الإقليمية (البلديات) والمرفقية (المؤسسات العامة) التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة. ويكون للدولة سلطة الإشراف والرقابة فقط عن طريق إدارتها المركزية على هذه الأشخاص وعلى النحو الذي يقرره القانون. وتحاول معظم الدول الحديثة إيجاد نوع من التوازن بين اختصاصات السلطة المركزية والسلطات المحلية، حيث تتمتع هذه السلطات بقسط من الحرية والاستقلال في إدارة شؤونها الذاتية وتسيير مرافقها المحلية العامة، مع الحرص على وحدة الدولة السياسية.

ومن المتفق عليه بأن استقلال الشخص اللامركزي لا يمكن أن يكون مطلقاً بل نسبياً. وهذا يعود إلى أن اللامركزية لا يمكن أن توجد في حالة مجردة، بل ضمن نظام قانوني معين يوفر الحد الأدنى من المركزية، أي من وحدة السلطة، وبالتالي فالمركزية هي خير ضمان لنظام اللامركزية ولوحدة الدولة على حد سواء. وهذا يعني من الناحية العملية ضرورة وجود رقابة من السلطة المركزية على الشخص اللامركزي تستهدف ضمان احترام الأشخاص اللامركزية للشرعية، ولحدود اختصاصها، ولسياسة الدولة العامة. ويتولى ممارسة هذه الرقابة الوزير المختص. ويسمى بوزير الوصاية الذي تخضع لسلطته الرقابية جميع الهيئات العامة التي يوليه القانون سلطة الوصاية عليها، فمثلاً: يتولى وزير الداخلية والبلديات سلطة الوصاية على كل البلديات الموجودة في لبنان، كما يتولى وزير الطاقة سلطة الوصاية على كل مصالح المياه، ومؤسسات الكهرباء...

وتتخذ هذه الرقابة التي يباشرها الوزير على الهيئات اللامركزية عدة صور، وفقاً للآليات والأصول التي يحددها القانون، فمثلاً تتضمن حق اقتراح تعيين رئيس وأعضاء مجلس إدارة المؤسسة العامة

وعزلهم، وكذلك يعيّن مفوض الحكومة لديها، وبصادق على مقررات مجلس الإدارة في ما خص أنظمة الأجراء والنظام الداخلي...

كما تتضمن وقف أو حل المجلس المحلي المنتخب مع إجراء انتخابات جديدة، وكذلك تعيين الأجراء في البلديات، وفي حالات عديدة يتوقف نفاذ القرار اللامركزي على شرط أخذ الإذن المسبق أو اللاحق من الشخص المركزي، كل ذلك في حدود ما نص عليه القانون^(١٣٤).

إن الوزير، وفقاً لما بيّناه أعلاه، هو ركن أساس في الحياة السياسية والإدارية، وهو قانوناً غير مقيد باتباع تعليمات رئيس الحكومة أو رئيس الجمهورية، بل يتميز باستقلالية تجاههما، لأن مسؤوليته هي أمام مجلس الوزراء كهيئة مجتمعة، وأمام مجلس النواب، لأن بقاءه مرتبط باستمرار ثقة المجلس به. وإذا كان تعيينه وزيراً مرتبطاً بتوافق رئيسي الجمهورية والحكومة، إلا أن إقالته من منصبه تتطلب موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس الوزراء، وهذا ما يمنحه نوعاً من الاستقرار في أداء عمله، لا يحدّ منه سوى موجب تقيده بمقررات مجلس الوزراء وفقاً لقاعدة التضامن الوزاري.

الفقرة الثانية: في صلاحيات المدير العام

يعرف المدير العام على أنه الشخص الذي يشكّل حلقة الوصل بين السلطة العليا والموظفين والأهداف المطلوب تحقيقها. فهو المسؤول عن القيام بالمهام الخاصة بالوظيفة التي يشغلها نظراً إلى خبرته في أصول ومبادئ الإدارة الصحيحة. وهو أيضاً الشخص المسؤول بصورة مباشرة عن كافة الوحدات الإدارية والتنفيذية في إدارته من خلال السلطة التي يمتلكها.

للمدير العام أن يحرص على تطبيق القوانين بطريقة صحيحة، تتناسب مع السياسة العامة، فلا يخالف التعليمات الوظيفية. ويتابع العمليات الإدارية من أجل تطبيق التعليمات وفق الأنظمة المرعية الإجراء.

إن صفات المدير الناجح تكمن في امتلاكه روح القائد التي تتمثل في التخطيط والمتابعة والمراقبة والرؤية لمواجهة التحديات. وعلى المدير أن يكون على دراية بكل أمور إدارته سواء كانت صغيرة أم كبيرة. من هنا تبدو أهمية أن يحصل الاختيار من ذوي الكفاءة في القيام بالمهام، والمسؤولية عن ممارسة الصلاحيات واحترام القوانين، والخبرة في اتخاذ القرارات دون الاعتماد على المراجعات والفحوص والبحث.

(١٣٤) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، منشورات زين الحقوقية، ٢٠٠٤، ص ٦٥.

لقد أعطى المشرع موقع المدير العام أهمية فائقة في الهيكلية التنظيمية للإدارة العامة. وهذا ما يمكن استخلاصه من مسألتين: الأولى هي في شروط تعيينه، والثانية في خلال صلاحياته.

أولاً: في شروط التعيين

وفق نظام الموظفين^{١٣٥} (معدلة وفقاً للمرسوم رقم ٣١٦٩ تاريخ ٢٩/٤/١٩٧٢) فإن عملية تعيين المدير العام (موظفي الفئة الأولى) تحصل بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء، كذلك فإن إقالته من منصبه أو الاستغناء عن خدماته تتم أيضاً بموجب قرار من مجلس الوزراء بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة.

لقد حدد المرسوم الاشتراعي ١١٢ كيفية ملء المراكز الشاغرة في الفئة الأولى التي تؤلف وظائفها لأي ملاك أو سلك انتمت في أي وزارة كانت سلكاً واحداً باستثناء وظائف السلك الخارجي عبر الاختيار من بين موظفي الدرجة الرابعة من الفئة الثانية المدرجة أسماؤهم في جدول الترفيع، على أن يحتفظوا في الدرجة الأخيرة من الفئة الأولى. مع صون حقهم في القدم المؤهلة للترقية إذا تم تصنيفهم براتب يوازي راتبهم. كذلك الأمر أجاز المرسوم الاشتراعي ١١٢، وبصورة استثنائية، أن يصار إلى التعيين في الفئة الأولى (ما نسبته الثلث في الوظائف الشاغرة في الفئة الأولى) لأشخاص من خارج الملاك، لكنه فرض شرطاً مهماً ألا وهو "بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية"^{١٣٦}، إضافة إلى شرط آخر وهو "أن يكونوا من حملة الإجازات الجامعية ويعتبرون مثبتين فور تعيينهم"^{١٣٧}.

إن أهم الامتيازات التي تتمتع بها المدير هو حقه في أن يتخذ بمشيئته المنفردة قرارات إدارية نافذة، سواء أكانت هذه القرارات فردية أم تنظيمية، إن هذه القرارات، خاصة التنظيمية منها، ترتبط بهامش السلطة الإجرائية التي منحها القانون لسلطة المدير العام. علماً أن كل القرارات سواء كانت حكومية أم إدارية أم تشريعية أو حتى قضائية تدور بشكل مباشر أو غير مباشر في حقل الإدارة، فأينما وجدت السلطة العامة وجدت الإدارة العامة.

(١٣٥) مرسوم اشتراعي رقم ١١٢ - صادر في ١٢/٦/١٩٥٩ - المادة ١٢

(١٣٦) المرسوم الاشتراعي ١١٢ - نفس المصدر السابق

(١٣٧) المرسوم الاشتراعي ١١٢ - نفس المصدر السابق

ثانياً: **صلاحيات المدير العام ومسؤولياته**^{١٣٨} (معدلة وفقاً للمرسوم ١٠٨١٩ تاريخ ١٠/٩/١٩٦٢)

يترتب على المدير العام ممارسة مهمات كثيرة مع اتساع رقعة الأهداف التي على الإدارة العامة في لبنان أن تعمل من أجل تحقيقها. حدد المرسوم الاشتراعي ١١١ صلاحيات المدير العام على النحو التالي:

أولاً: المدير العام هو الرئيس المباشر، تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والأنظمة، لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له.

ثانياً: يتولى المدير العام إدارة الدوائر التابعة له وينسق الأعمال في ما بينهما ويراقب تنفيذها، ولا سيما في ما يتعلق بالمسائل التالية:

١. يمارس الصلاحيات التي يخولها إياها القانون.
٢. يتخذ المقررات ويوقع المعاملات والمراسلات التي يقتضيها سير العمل.
٣. ينسق الأعمال بين مختلف الدوائر والموظفين التابعين لسلطته.
٤. يسهر على تنفيذ المقررات المتخذة في الأوقات والصيغ التي وضعت لها.
٥. يعرض على الوزير المسائل التي تتعلق بمبدأ عام أو تكون من صلاحياته.
٦. يعد التعليمات الدائمة في ما يتعلق بسير العمل، والموازنة، والمنهاج السنوي للأعمال، وجميع الدروس الآيلة لتحسين سير العمل ورفع مستوى الإدارة.
٧. يراقب سير العمل بتفتيشه الدوائر والموظفين ويتخذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين وإصلاح الأخطاء واتخاذ التدابير التي تؤول إلى تلافيتها. وعليه يجري هذا التفتيش مرة كل ثلاثة أشهر في الدوائر المركزية، وكل ستة أشهر في المناطق.
٨. يكون على اتصال مع إدارة التفتيش المركزي بشأن تقارير التفتيش والاقتراحات الرامية إلى تحسين سير الإدارة. وله أن يكلف التفتيش المركزي أجراء التفتيش في الدوائر التابعة له، إضافة لما يقوم به شخصياً من أعمال

(١٣٨) مرسوم اشتراعي رقم ١١١ - صادر في ١٢/٦/١٩٥٩ - المادة ٧.

التفتيش. ويسهر على حسن استعمال المواد والمفروشات في جميع الدوائر التابعة له.

٩. المدير العام المسؤول عن تنفيذ القوانين والأنظمة من قبل الموظفين التابعين له. كما أنه يعتبر مسؤولاً عن مراقبته المصالح العامة والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته.

مما تقدم، يتضح لنا أن الصلاحيات التي يجيزها القانون للمدير العام بما أنه الرئيس المباشر، هي صلاحيات لا يمكن القفز عنها أو تجاوزها لأي اعتبار. وبالتالي إن مسؤولية المدير في ممارسة مهامه هي مسؤولية قانونية والتراجع عنها يعرض المعني للمساءلة والمحاسبة القانونية. لأنه يكون بذلك يخالف القوانين بسبب تخليه عن صلاحياته.

الفقرة الثالثة: تشاركية العلاقة

كما لاحظنا بين الصلاحيات الممنوحة إلى الوزير والصلاحيات الممنوحة إلى المدير العام هناك حقل واحد يعمل به الاثنان وهو حقل الإدارة على اعتبارها أذرع الدولة في الوصول إلى المجتمع والتعامل مع المواطنين.

أولاً: في الدلالة على تشاركية العلاقة

إن الإدارة تعمل بشكل أفقي وعمودي، فهي تتبع هرمياً للسلطة الأعلى وفي الوقت نفسه هناك علاقات تحصل بين إدارة وأخرى. من هنا فإن الحديث عن تشاركية العلاقة بما هي مهمة فردية وقانونية تتبع أولاً من احترام القانون وحفظ الصلاحيات والتعاون والتكاتف والتضامن الإداري.

وبغية الإشارة إلى وجود تشاركية في العلاقة بين الإدارة والسياسة سنطرح معطين اثنتين:

الأول هو التعميم رقم ٣ تاريخ ٢/٦/٢٠١١- الصادر عن مجلس الخدمة المدنية والموجه إلى الإدارات العامة ينظم العلاقة بين المدير العام والوزير المختص. أما الثاني فهي إفادة المديرية العامة لوزارة العدل القاضية ميسم النويري لرأي مطابق تنفي من خلاله حصول أي تدخل في عمل الإدارة انطلاقاً من تجربتها في القضاء والإدارة معاً.

• في احترام القوانين (تعميم مجلس الخدمة المدنية^{١٣٩} إلى جميع الإدارات العامة)

إن القوانين والأنظمة التي ترعى الوظيفة العامة والتنظيم الإداري في لبنان قد حددت لكل مرجعية إدارية اختصاصها وصلاحياتها، ومن هذه المرجعيات الوزير في وزارته والمدير العام في إدارته، كما أن هذه القوانين قد نصت في المادة / ٩ / من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ على قاعدة التسلسل الإداري وحددت مفهومها وآلية تطبيقها داخل الإدارات المعنية ومع غيرها من الإدارات.

ولما كان مجلس الخدمة المدنية قد وجه إلى الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابته عدة تعاميم سابقة تتعلق بالأصول الواجب اتباعها عند عرض المعاملات عليه، ومن هذه الأصول احترام قاعدة التسلسل الإداري في المخاطبة والمراسلات وأن تكون المعاملة موقعة من قبل الوزير أو من قبل رئيس الإدارة كل حسب اختصاصه، على أن تقترن المعاملة في حال كانت من اختصاص الوزير بتأشيرة المدير العام أو بمطالعة الخطية عند عدم التأشير عليها.

ولما كان يتبين أن القوانين النافذة توجب أخذ تأشيرة المدير العام أو مطالعته الخطية على المعاملات الصادرة عن الوزير، في حين أن المدير العام، وفي إطار ممارسته لصلاحياته، يتخذ قرارات لها أثر على حسن سير العمل في الوزارة أو يقوم بتوجيه كتب في قضايا إدارية على جانب من الأهمية من دون علم السادة الوزراء بذلك.

وحيث أن المادة / ٧ / من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المتعلقة بصلاحيات المدير العام، قد نصت في البند أولاً منها على أن "المدير العام هو الرئيس المباشر تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والأنظمة لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له".

وحيث أن المقطع الثاني من المادة / ٦٦ / من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ٢١/٩/١٩٩٠ قد نص على أن "يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويُنَاط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خصّ به".

لذلك فإن مجلس الخدمة المدنية، تأميناً لحسن سير العمل في الإدارات العامة وحفاظاً على حسن تطبيق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، يوصي المدراء العامين في الإدارات العامة بضرورة إيداع الوزير التابع له كل منهم نسخاً عن مشاريع القرارات والكتب التي يوجهها المدير العام من

(١٣٩) التعميم الإداري رقم ٣- مجلس الخدمة المدنية- تاريخ ٢/٦/٢٠١١.

ضمن اختصاصه إلى مجلس الخدمة المدنية للموافقة أو لإبداء الرأي، ليكون السيد الوزير على إطلاع عما يجري في إدارته باعتباره رأس الإدارة وفق ما نصت عليه المادة / ٧ / من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١١ معطوفة على المادة / ٦٦ / من الدستور المذكورة آنفاً.

وإن مجلس الخدمة المدنية إذ يعول على تطبيق ما جاء في هذا التعميم، لحسن سير العمل، فإنه سيضطر إلى أن يعيد إلى مصدرها ومن دون درس المعاملات التي ترده من الإدارات العامة والموقعة من المدراء العامين في حال لم يكن كتاب إحالتها على هذا المجلس مذيلاً بعبارة «نسخة عن المعاملة تبلغ لمعالي السيد الوزير للإطلاع».

يهيئنا أن نوضح في ما خص هذا التعميم ما يلي:

أولاً: إن الغرض من تعميم المجلس رقم ٣ تاريخ ٢/٦/٢٠١١، هو التأكيد على مبدأ الشفافية والوضوح في العمل، وتعزيز الثقة في التعامل بين الوزير والمدير العام، وبث روح جديدة في الإدارة تؤسس لعلاقات إنسانية تقوم على التواصل والتعاون البناء والحوار والمكاشفة والعلنية، بعيداً عن الشك والريبة والتحري أو الاستقصاء، وذلك لاستنهاض الإدارة وتوجيهها في خدمة المواطن وفي تحقيق المصلحة العامة دون غيرها.

ثانياً: إن مجلس الخدمة المدنية يحرص كل الحرص على ممارسة كل سلطة إدارية صلاحياتها كاملة، في إطار القوانين والأنظمة من دون تداخل أو تجاوز، بما يحفظ لكل منها حقها، وبما يضع لها حدوداً يمنعها من تخطيها، وعلى هذا الأساس رد المجلس أكثر من مرة، معاملات وردت من الوزراء المختصين، من دون أن تقتنر بتأشيرة المدير العام أو بمطالعه.

غير أنه إذا كان التدبير مطلوباً بمقتضى القانون ومسنداً، تحديداً، إلى نص البند ثالثاً من المادة / ٧ / من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١١ في ما خص الوزير، إلا أن ما يقابله من واجب من قبل المدير العام تجاه الوزير، بعرض بعض المعاملات عليه، وفي الحد الأدنى باطلاعه على المعاملات أو التدابير المهمة، كما أشار التعميم أو القرارات ذات الطابع المبدئي، كي يكون مطلعاً وملماً بأعمال الوزارة، فإن ذلك لا يحتاج إلى نص قانوني، لأن الوزير هو في موقع الرئيس بالنسبة إلى المرؤوس، وهذا الموقع يخوله عفواً، ومن دون نص، ممارسة السلطة الرئاسية، على المرؤوس، أي على المدير العام، هذه السلطة التي تعتبر من طبيعة النظام المركزي، وتشمل في ما تشمل، ليس حق الرقابة والإشراف والتوجيه وإصدار التعليمات فحسب، وإنما أيضاً حق تعديل بل إلغاء قرارات المرؤوس.

إن النصوص ليست قاصرة في هذا المجال، فالبند الأول من المادة / ٧ / التي تحدد صلاحيات المدير العام ينص بوضوح على أن المدير العام هو الرئيس المباشر، تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والأنظمة لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له. كما جاء في الفقرة ٥ من هذا البند أن على المدير العام أن يعرض على الوزير المسائل التي تتعلق بمبدأ عام أو تكون من صلاحيته.

هذا علماً أن القانون أناط بمجلس الخدمة المدنية وحده، دون غيره، تفسير النصوص التي تتعلق بالوظيفة العامة وبالموظفين وبكل من يعمل في خدمة الإدارات العامة، وأن تفسير المادة / ٦٦ / من الدستور اللبناني، في الجانب المتعلق منها بإدارة مصالح الدولة، وتطبيق الأنظمة والقوانين العائدة إلى إدارة الوزير يعود إلى مجلس الخدمة المدنية، والنصوص التي يتضمنها المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١١ ما هي إلا أحكاماً تطبيقية للمادة / ٦٦ / من الدستور.

ثالثاً: إن إناطة أمر إدارة مصالح الدولة من الوزير، وفقاً للمادة / ٦٦ / من الدستور، وتطبيق القوانين والأنظمة في ما يتعلق بكل الأمور العائدة إلى إدارته، وبحكم مسؤوليته السياسية، يستتبع حكماً تمكينه من الإطلاع على أعمال الإدارة، ومنها بصورة خاصة، قرارات المدير العام، ليكون على بيّنة كاملة عما يجري داخل إدارته.

إن من البديهي وعملاً بالنصوص القانونية، ولحسن سير العمل، أن يتناول إطلاع الوزير التدابير والقرارات ذات الطابع المبدئي، وليست تلك ذات الطابع الإجرائي أو المعاملات والمراسلات اليومية والعادية، وواجب إطلاع الوزير عليها، ينسحب بداهة وبطبيعة الحال على كل القضايا والمسائل المهمة والخطيرة التي تمس الإدارات العامة، ولا تقتصر على تلك التي تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية التي تعتبر جميعها مسائل وقضايا مبدئية.

ليس المقصود من التعميم، ولا يمكن أن يكون، تقييد صلاحيات المدير العام أو الانتقاص من هذه الصلاحيات، لأن التعميم يبقي صلاحياته كاملة غير منقوصة، بل يجعل المدير العام قائماً بممارسة صلاحياته بثقة وثبات وشفافية وجرأة وبصورة واضحة ومباشرة وعلنية، ما يعزز موقعه ويؤدي إلى قيامه بمسؤولياته بطريقة أكثر فعالية وحضوراً.

في النتيجة، إن مجلس الخدمة المدنية يسعى إلى بث روح جديدة في الإدارة، تركز على قيم الجدارة والتميز والتجرد والمسؤولية وأخلاقيات العمل والخدمة العامة واحترام القانون وإشاعة مناخات من الثقة والتفاعل داخل الجسم الإداري الواحد، حيث تكون الإدارة، إدارة حيادية ونزيهة وشفافة، وتكون أمينة

على خدمة المواطن، كل مواطن، حريصة على المصلحة العامة، وتعمل في أجواء إيجابية وملائمة، والقيادة الإدارية مطالبة ببث هذه الروح وحمل هذه المسؤولية والأمانة وأن تكون رائدة وقدوة للآخرين.

• في التفاعل والتكامل (شهادة حضرة القاضية ميسم النويري - المديرية العامة لوزارة العدل)

تتعلق القاضية في الحديث عن وجود تشاركية في العلاقة من خلال تجربتها وممارستها صلاحياتها "وفق المادة ٧ معدلة وفقاً للمرسوم ١٠٨١٩ تاريخ ١٠/٩/١٩٦٢"١٤٠. فالصلاحيات الممنوحة لها تقوم بها على أكمل وجه، والعقبات إن وجدت فهي لا تخرج عن كونها أخطاء ناتجة من الممارسة الإنسانية. تنفي بشكل قاطع وجود أي تدخل سياسي في إدارتها وتعتبر نفسها تمارس دورها انطلاقاً من كونها الرئيس المباشر، "تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والأنظمة، لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له"١٤١. تتولى إدارة الدوائر التابعة لها وتقوم بتنسيق الأعمال في ما بينها وتراقب تنفيذها وفق الصلاحيات التي يعطيها إياها القانون.

وتعتبر أيضاً أن الانتماء إلى الوظيفة يحد من إمكانيات التدخل، لأن المعرفة بالقوانين ومتابعة اتخاذ القرارات والسهرة على تنفيذها والتوقيع على المعاملات والمراسلات وعدم تأخيرها كلها أمور تساهم بانتظام العمل الإداري بشكل جيد. أما عن العلاقة مع المسؤول المباشر، أي وزير العدل، فتفصل القاضية النويري بين كونها مدير عام والوزير الذي لا "تشاركه حتى النقاش في جدول أعمال مجلس الوزراء" وإن ما تعرضه على الوزير فقط تلك المسائل التي تتعلق بمبدأ عام أو تكون من صلاحياتها. إن المعرفة والإلمام بتطبيق القوانين وممارسة الصلاحيات بالنسبة إلى القاضية النويري هو ما يعزز استقلالية العمل ويبني علاقة قائمة على الوضوح والشفافية تحت سقف النظام العام.

أما حول العلاقة مع الدوائر الإدارية داخل الوزارة، فإن المتابعة تتم من خلال الاجتماعات الدورية، إضافة إلى الالتزام في إجراء التفتيش، لكن بفترات متباعدة (وفق القانون - مرة كل شهر في الدوائر المركزية، ومرة كل ثلاثة أشهر في دوائر المناطق)١٤٢.

بالنسبة إلى العلاقة مع الدوائر الأخرى خارج الوزارة، خصوصاً إدارة التفتيش المركزي، فالعلاقة مرتبطة بتقارير التفتيش المقدمة حول تجاوزات تحصل في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة، أو تلك الاقتراحات الرامية إلى تحسين سير الإدارة. فإن ذلك يحصل وفق آليات إدارية وإجراءات مكتوبة.

(١٤٠) مرسوم اشتراعي رقم ١١١ - تنظيم الإدارات العامة - صادر في ١٢/٦/١٩٥٩.

(١٤١) المرسوم الاشتراعي ١١١ - مادة ٧ - فقرة أولى.

(١٤٢) المرسوم الاشتراعي ١١١ - المادة ٧ - الفقرة ٣.

فكل المعاملات الصادرة والواردة إلى المديرية تمر عبر رئيسة الديوان ويتم تسجيلها يدوياً في دفتر الذمة ويحتفظ بنسخ مصورة عنها.

تمثل المديرية العامة في وزارة العدل عقدة الوصل بين المراجعات الصادرة والواردة إلى وزارة العدل على مختلف المستويات في الدولة، سواء كانت هذه المستويات سياسية أم إدارية أم قضائية، خصوصاً في ظل وجود هيئة التشريع والاستشارات. إضافة إلى هيئة القضايا التي من مهماتها^{١٤٣}:

• إقامة الدعاوى باسم الدولة والدفاع عنها في الدعاوى المقامة عليها في الداخل والخارج وإعداد الاستحضارات واللوائح والمذكرات وتوقيعها.

• تبليغ الاستحضارات واللوائح والمذكرات والأحكام والقرارات العائدة لدعاوى الدولة.

• المثول أمام جميع المحاكم العدلية والإدارية.

• القيام بجميع الأعمال التي يتطلبها الدفاع عن مصالح الدولة أمام المحاكم، سواء أكانت مدّعية أم مدّعى عليها.

الملاحظ هنا، أنه على الرغم من التنوع في عمل هيئة القضايا الذي يشمل العديد من الدعاوى التي تتعلق بالأحوال الشخصية (نفوس، جنسية)، والدعاوى المدنية والتجارية والعقارية، إضافة إلى دعاوى إدارية وجزائية تحمل صفة الادعاء الشخصي للمطالبة بحقوق الدولة والتعويضات، هدر المال العام، اختلاس ... وغيرها. ناهيك عن الدعاوى التحكيمية والمصالحات. وهي مسائل وأمور تغطي بنية الدولة ككل في كل قطاعاتها ووحداتها، أفراداً ومجموعات. فالسؤال الجوهرى الذي يطرح نفسه كيف يمكن لإدارة على هذا القدر الكبير من التقاطع في عملها واتصالها أن تحمي نفسها من التدخلات السياسية، وأن تتأى بنفسها عن واقع قائم ولا يمكن تجاهله.

ثانياً: في المسؤولية السياسية لعدم التشاركية

لا يختلف اثنان من المهتمين بالقضايا الإدارية وضرورة الإصلاح على أن العلة التي يعانها النظام الإداري في لبنان هي التدخل السياسي في العملية الإدارية، بدءاً بالتعيين وانتهاء بالترفيه، مروراً بوضع الموظف المناسب في المكان المناسب. هذا الأمر ينعكس سلباً على مدى التزام الإدارة العامة بمبدأ "سيادة القانون" نتيجة وجود المحسوبية السياسية الناتجة من توزيع الوظائف الأولى المهمة وفق قاعدة طائفية ومذهبية.

(١٤٣) المادة ١٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٥١ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ والمعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم ٢٣ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥.

إن غياب احترام الإطار القانوني للعمل والتقييد بشرعيته بسبب التدخلات السياسية، يطيح بمبادئ الاستقامة والثقة والموضوعية. وينسف مبدأ مساواة الجميع أمام القانون الذي يشكل أهم الأسس في مصداقية الإدارة العامة وفعاليتها والحفاظ على شرعيته. إن التدخلات السياسية في الإدارة تفقد الأخيرة استقلاليتها وتجعلها مرتبهة لسلطة صانعي القرارات السياسية وتحول دون الالتزام الفاعل بتطبيق القانون.

أنطت المادة ٦٦ من الدستور بالوزراء إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين، كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به. وأضيفت هذه الفقرة إلى الدستور في عام ١٩٩٠، تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني التي أوجبت أن تعزز صلاحيات الوزير بما يتفق مع السياسة العامة للحكومة.

الواضح من هذا النص والغاية منه، هو تعزيز الصلاحيات لتكون منسجمة مع التعديلات الدستورية التي حوّلت الوزير من معاونٍ لرئيس الجمهورية إلى وزير يمارس صلاحياته بصفته عضواً في مجلس الوزراء. وعند هذه الحدود تقف قوة الوزير، فهو ليس ملكاً في وزارته، بل هو رأس الإدارة العامة التي لا تستطيع العمل بغير الجسد.

خرج بعض العلاقات بين بعض الوزراء وبعض المدراء العامين في الدولة اللبنانية عن سياقها القانوني والدستوري، الأمر الذي أصاب عمل الإدارة والسياسة بالشلل.

نتج من عدم التزام النصوص القانونية في العلاقة المتبادلة إلى ظهور أنماط من الممارسات، تأخذ طابعاً تغوّلياً وآخر تسلطياً وأحياناً أمرياً من بعض الوزراء. في المقابل واجه بعض المدراء العامين وزرائهم بالتمرد، وصلت في بعض الحالات إلى نوع من العصيان على قرارات الوزير ومجلس الوزراء.

الفقرة الرابعة: العلاقة التغولية

يمثل الوزير قمة الهرم الإداري في النظام البرلماني. فهو إلى جانب صفته السياسية كأحد أعضاء الحكومة، يتمتع بصفة إدارية بوصفه رئيس الإدارة العامة التي يتولى شؤونها، ويشغل أعلى مكانة في الإدارة المركزية العامة التي تسمى الوزارة. انطلاقاً من ذلك فإن هذا الموقع يمثل قوة الدفع في التعامل مع الإدارة، فإما ينحو بهذه العلاقة نحو النمو والتقدم تبعاً لمسار تشاركي تفاعلي تكاملي، وإما إلى الانكماش والتعثر بفعل السياسة الكيدية والسعي لامتلاك السلطة والسيطرة بما يتيح إلغاء أدوار الآخرين والقفز عن صلاحياتهم في تجلٍ واضح للعلاقة التغولية التي تسيء إلى الرأي العام وإلى السلطة التنفيذية ذاتها، وتضرب مصالح الجمهور وتحول دون تأمين احتياجاته.

جرى تأسيس الحكومات بدافع رعاية الجمهور وحماية حقوقه، وكانت شرعية هذه الحكومة متوقفةً على دوام رضى جمهور المواطنين عن تصرفاتها ومدى نجاحها في خدمتهم ورعاية مصالحهم. وظهرت التغولية في العلاقة مع الإدارة في لبنان بفعل الأزمات البنوية التي تصيب الدولة اللبنانية ككل. لكن في تحديد نماذج انحراف العلاقة وظهور التغولية في العلاقة والتسلط والتشابكية والاستنثار، لا بد من الإشارة إلى تجليات هذا الانحراف عبر الأشكال التالية:

أولاً: التغولية من خلال مستشاري الوزير

منح الوزير الحق باختيار فريق استشاري يعمل إلى جانبه، وذلك وفقاً لقرار صادر عن مجلس الوزراء رقمه ١٦ في تاريخ ١١/٨/١٩٩٩ (تعاقد مع مستشارين خاصين تنتهي مهمتهم بنهاية ولايته)، وتم تحديد عدد هذا الفريق الاستشاري. إضافة إلى تحديد أصول التعاقد معهم وحدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية.

لكن إن ما لاحظناه هو أن بعض الوزراء لا يلتزم بقرار مجلس الوزراء، بل يعتمد إلى اختيار عدد كبير من المستشارين من دون عقود قانونية، ثم يجعلونهم بمثابة إدارة بديلة تحل محل الإدارة الرسمية. وهذا ما يخلق أزمة إدارة بعد رفض المدراء العامين وبحق التعاون معهم. إن بعض الوزراء لا يكتفي باختيار مستشارين من دون عقود قانونية، بل يعتمد إلى إسناد مهمات تنفيذية إليهم، هي في طبيعتها من مهمات المدير العام في الوزارة.

وبسبب مخاطر إحلال فريق استشاري، بمعظمه ينقصه الخبرة والمعرفة بشؤون الإدارة، أصدر رئيس مجلس الوزراء تعميماً يحظر فيه على الوزراء إسناد أي مهمات تنفيذية للمستشارين، مرجعاً سبب هذا الحظر بموجب التزام الوزير بتطبيق القوانين والأنظمة وليس مخالفتها، وبأن المستشارين لا يتحملون أي مسؤولية. فإذا وقع خطأ أو مخالفات إدارية فسيكون من الصعب تحديد المسؤوليات، عندما يكون مرتكب المخالفة هو الجهاز البديل^{١٤٤}. إن هذا التعميم ملزم للوزراء، لأن رئيس الحكومة قد اتخذته سنداً للمادة ٦٤ من الدستور التي منحت صلاحية التنسيق بين الوزراء وإعطاء التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.

يعدّ حظر إسناد مهمات تنفيذية للمستشارين من أفضل التوجيهات التي تسهم في حسن سير العمل ونجاح الإدارة. وتنبّه مجلس الخدمة المدنية إلى ذلك (في معرض النظر في ملف برز فيه نزاع بين وزير ومدير عام)، عندما رأى بأنه يقتضي أن تسود روح التعاون البناء بين الرئيس والمرؤوس

(١٤٤) تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٣١ تاريخ ١٢/١١/٢٠٠٥.

والحرص على إشاعة أجواء الثقة وقيم الحوار والتواصل والمسؤولية داخل الجسم الإداري. وأن يتم الالتزام بالمسؤولية بحدود الصلاحية كما رسمتها القوانين والأنظمة، من دون تجاوز أو إهمال. وأن يستوحي الموظف في عمله المصلحة العامة دون سواها. وبحسب هذا الرأي فإن للوزير ممارسة السلطة الرئاسية على المدير العام، التي تشمل في ما تشمل ليس فقط حق الرقابة والإشراف والتوجيه وإصدار التعليمات فحسب، وإنما أيضاً حق إلغاء أو تعديل أي قرار أو مذكرة إدارية صادرة عن المدير العام، إذا كانت مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة^{١٤٥}، لكن ليس للوزير استبعاد المدير العام ومصادرة صلاحياته المقررة في القوانين والأنظمة، أو حرمانه من ممارستها، ما دامت نافذة ولم يتم تعديلها أو إلغاؤها، وحتى تاريخه لم يتم الاعتراف قانونياً بـ"مكتب وزير" ولا بـ"مستشاري الوزير" كجهازٍ رسمي له صلاحيات في تسيير شؤون الوزارة والإدارة. لا بل إن كافة القوانين والمراسيم النافذة للعمل الإداري ما زالت تمنح المدير العام الدور الأساسي في الوزارة، فمثلاً: إن المشرع ربط سلطة التأديب التي يملكها الوزير باقتراح إيجابي خطي ومسبق للعقوبة يكون صادراً عن المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي^{١٤٦}. وسبق لمجلس شوري الدولة أن أبطل ترخيصاً صادراً عن الوزير من دون أخذ اقتراح المدير العام^{١٤٧}. وبموجب القرار رقم ٢ تاريخ ١٢/٢٧/١٩٨٩، طلب مجلس الوزراء إلى السادة الوزراء عدم التأكيد والإصرار على تنفيذ الأوامر والتعليمات التي يلفتهم مرؤوسوهم خطياً إلى أنها مخالفة بصورة صريحة وواضحة للقوانين والأنظمة النافذة، إلا بعد عرض الموضوع على مجلس الوزراء^{١٤٨}، وإن المدير العام ملزم بتأمين الرقابة والإشراف على أعمال مرؤوسيه، واستعمال التجهيزات وأي أمر يؤدي إلى هدر المال العام أو إساءة إدارة الأموال العمومية^{١٤٩}. أما في الشأن المالي، وبحسب قانون المحاسبة العمومية، فإنه، في كافة مراحل عقد النفقة، سواءً لجهة تأشير مراقب عقد النفقات (المادة ٦١)، حجز الاعتماد (المادة ٦٢)، تصفية النفقة (المادة ٧٣)، صرف النفقة (المادة ٧٨)، تأشير المحتسب المركزي (المادة ٨٩)....، تعيين لجان الاستلام و(المادة ١٣٩)،

(١٤٥) مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم ٤٥٥ تاريخ ٢٨ شباط ٢٠١٢.

(١٤٦) م. ش. قرار رقم ٣٥٣ تاريخ ١-٣-٢٠١٦، ايفون سليمان- الدولة.

(١٤٧) م. ش. قرار رقم ٢٥٩ تاريخ ١/٨/٢٠٠٢ عمر الحلبي/ الدولة.

(١٤٨) آراء مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم ١١٧٠ تاريخ ٤/٥/٢٠٠٢، والرأي رقم ١٣٨ تاريخ ٣١/١/٢٠٠٢.

(١٤٩) م. ش. قرار رقم ٤٨٩ تاريخ ٨/٥/٢٠٠٣ وليد عمار/ الدولة- هيئة التفتيش المركزي.

للمدير العام أن يطلب من الدائرة أو الوحدة المعنية "وقف تنفيذ المعاملة لعدم انطباقها على القانون، ما يؤخر أو يمنع تنفيذ الصفقة". وقد حصل هذا فعلاً في إحدى الوزارات^{١٥٠}.

وبما أن المدير العام هو المسؤول عن تنفيذ القوانين والأنظمة من الموظفين التابعين له، وعن مراقبته المصالح العامة والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته^{١٥١}. وبالتالي، فإن أي عقد تبرمه الوزارة يكون المدير العام هو المسؤول عن تنفيذه، وليس المستشارين. وعملاً بقاعدة المسؤولية، وتماشياً معها، نصت الفقرة الثالثة من المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، على أن يؤشر المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات وجميع المعاملات التي تعرض على الوزير، أو يبدي مطالعته الخطية بشأنها وترتبط المطالعة الخطية بالمعاملة وتحال معها إلى المراجع المختصة. وهذا ما أكدته أيضاً تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٤/٣٢ تاريخ ١٩٩٤/١٢/١٠ الذي أوجب التقيد بالأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بسير المعاملات، خصوصاً ما يتعلق بإبداء المطالعة الخطية الصريحة الواضحة في كل معاملة قبل عرضها على الرئيس التسلسلي، وكذلك جاء في تعميم صادر عن مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠ تاريخ ١٩٩٩/٨/٢ أن عدم اقتران المعاملات بتأشير المدير العام أو بمطالعه الخطية يجعلها مشوبة بعيب يجعلها عرضة للإبطال.

خلاصة القول، أصدر رئيس مجلس الوزراء تعميماً فرض بموجبه عدم إسناد مهمات تنفيذية إلى المستشارين، ولا سيما عند إجراء عقود لمصلحة مؤسسة عامة خاضعة لوصاية أي وزارة، وأوجب إشراك المؤسسة المعنية في جميع المراحل التحضيرية والنهائية والتنفيذية لهذه العقود^{١٥٢}. التعميم جاء على خلفية توصية هيئة التفتيش المركزي التي انتقدت، وفي موضوع الصفقات العمومية تحديداً، أن يصار إلى إيلاء مهمة التحضير والتنسيق في هذه الصفقات إلى فريق من المستشارين، وطالبت الهيئة رئيس مجلس الوزراء إصدار توصية تتضمن الرجوع إلى الوزارات عند إجراء عقد لمصلحة مؤسسة عامة خاضعة لوصايتها مع التشديد على ضرورة إشراك هذه المؤسسة العامة في جميع المراحل التحضيرية والنهائية والتنفيذية لهذه العقود^{١٥٣}. علماً أن القانون يفرض على رئيس مجلس

(١٥٠) مراجعة الرأي الاستشاري لديوان المحاسبة رقم ٢٠١٣/٤٧ تاريخ ٢٠١٣/١١/١٣.

(١٥١) المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢.

(١٥٢) تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠١٣/٢١ تاريخ ٢٠١٣/٧/٢٩.

(١٥٣) توصية هيئة التفتيش المركزي بقرارها رقم ٢٠١٣/٨٧ تاريخ ٢٠١٣/٧/٩.

الوزراء تضمين التعميم دعوة تحمل صفة الإلزام، وتشير إلى إدارة المناقصات كجهة وحيدة مخولة بموجب القانون إجراء العقود ومتابعة تنفيذها.

ثانياً: في العلاقة التسلطية المباشرة (شهادة رئيس مجلس الوزراء السابق فؤاد السنيورة)^{١٥٤}

ينطلق الرئيس السنيورة في ممارسته السلطة من المادة الدستورية ١٥٥٦٤ التي تقول إن "رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء". ويمارس صلاحيات عدة، من ضمنها ترؤس اجتماعات مجلس الوزراء وإجراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة والتوقيع مع رئيس الجمهورية على مرسوم تشكيلها. يقدم إلى مجلس النواب بيان الحكومة الوزاري لنيل الثقة وي طرح السياسة العامة للحكومة أمام مجلس النواب. ويتابع وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل ويعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص.

يفسر الرئيس السنيورة مهمة متابعة أعمال الإدارات والمؤسسات العامة على أن الإدارة هي أداة في يد الدولة التي يجب أن تكون حيادية* وألا تأخذ صف فريق من الناس على حساب فريق آخر. فالإدارة تعمل لمصلحة السلطة السياسية، لذلك يجب أن تخضع إليها في عملها وتوجهاتها وتنفيذ الأهداف العامة. وإن حصل تعارض بين الإدارة والسلطة السياسية، فيجب على الإدارة أن تخضع للسلطة السياسية لأنها هي من أوكلتها بالمهام الملقاة على عاتقها، وهي التي قامت بتعيينها. وإن الحكومة هي التي سوف تتحمل المسؤولية أمام مجلس النواب.

إن الأخطاء التي تقع بها الإدارة سوف ترتد حكماً على برنامج الحكومة. فالحكومة تحصل على توكيل تشريعي من مجلس النواب وفق ما هو مقدّم في البيان الوزاري الذي هو عبارة عن خطة عامة متكاملة على كافة الصعد تتطال الدولة ككل. وإن أي خلل في تنفيذ البرنامج سوف يعرض الحكومة إلى خطر الإقالة.

(١٥٤) حكومته الأولى شكلت في 19 تموز 2005 ، واستمرت أعمالها إلى 11 تموز 2008، وتولت بالفترة من 24 تشرين

الثاني إلى 25 أيار 2008 مهام رئاسة الجمهورية. حكومته الثانية: شكلت في 11 تموز 2008 ، واستمرت أعمالها إلى 9 تشرين

الثاني 2009 ، ترأس حكومة تصريف الأعمال مدة خمسة أشهر ويومين من بعد إجراء الانتخابات قبل تشكيل الحكومة.

(١٥٥) الدستور اللبناني-المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠.

* يقول الرئيس السنيورة انه مارس الحيادية من خلال منحه رخصة بث لقناة الاو تي في التابع للتيار الوطني الحر على الرغم من تعارضها جوهرياً مع رؤيته ومشروعه السياسي.

يعتبر الرئيس السنيورة من موقعه كرئيس حكومة، أن متابعة أعمال الإدارات وإعطاء التوجيهات هي سلطة مطلقة وليست استثنائية، وتحمل صفة الإكراه وتُجيزها مصلحة الدولة العليا، تبرز أهمية هذه السلطة في الحفاظ على انتظام عمل المؤسسات انطلاقاً من مبدأ ضرورة تسيير المرافق العامة، خصوصاً في ظل تفتّش ظاهرة المحسوبية وغياب المحاسبة والرقابة.

يعزو الرئيس السنيورة السبب في تراجع دور الإدارة إلى التعيينات الإدارية والترقيات التي جرت بعيداً كل البعد عن مبدأ الكفاءة والجدارة، ويقول إن هذه التعيينات تمت "وفق قاعدة توزيع الأرزام وخلق مراكز نفوذ لرجال الميليشيات في الإدارة". كما يعتبر أن تطبيق المثل القائل "اعطي خبزك للخباز حتى لو أكل نصفه" غير ذي أهمية، ويدعو إلى استبداله بمثل جديد يقول: "اعطي خبزك للخباز وراقبه كي لا يتناول نصفه"، في إشارة إلى أهمية مبدأ الرقابة والمحاسبة. يعترف الرئيس السنيورة هنا "أن الرقابة والمحاسبة في ظل نظام المحاصصة وسيطرة مصالح الميليشيات مكان مصالح الدولة أفقد الأخيرة حياديتها. لكن، ماذا عن ممارسته السلطة، وهل خضع الرئيس السنيورة لمبدأ المحاسبة في أثناء أدائه مهامه السياسية؟

في المباشر يتحدث الرئيس السنيورة عن افتخاره في خضوعه لمبدأ المحاسبة، ويعرض هنا تجربة محرقة برج حمود. ففي عام ٢٠٠٠ استدعي للتحقيق على خلفية القضية الشهيرة.

١. قضية محرقة برج حمود^{١٥٦}

شخصت أنظار الرأي العام في قضية محرقة برج حمود إلى معرفة مصير الوزير فؤاد السنيورة بعد أن وصل ملفّ التحقيقات الأولية في ملفّ محرقة برج حمود إلى قاضي التحقيق الأول في جبل لبنان جوزف القزّي، وبعد استجواب القاضي القزّي للنائب حبيب حكيم، واعترافه بما قدّم أمامه من معطيات، قطع له القاضي مذكرة توقيف وجاهية، وبدلاً من سوجه إلى سجن رومية المركزي، نقل الموقوف إلى "النظارة الطبيّة" في مستشفى "الحياة" للعلاج من وعكة صحيّة ألمّت به فجأة. وصل السنيورة إلى مكتب القاضي القزّي، يرافقه وكيله القانوني المحامي سليم عثمان الذي فعل المستحيل بغية منع توقيف السنيورة بالقانون، فاستمهل عثمان لتقديم دفع شكلي بهدف منع الاستجواب الفوري وبالتالي التوقيف، فأرجئت جلسة التحقيق للبتّ بهذا الدفع الذي ردّه القاضي القزّي في ٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠٠ وفقاً لمطالعة النيابة العامة المالية الصادرة قبل تسعة أيام، وقرّر متابعة السير

(١٥٦) مقالة صحفية-الشركة اللبنانية للاعلام والدراسات "Green area" " <http://greenarea.me/?p=77650> "

بالتحقيق من النقطة التي وصل إليها. لم يتم توقيف السنيورة مع أنّ قانون أصول المحاكمات الجزائية القديم كان يتيح للقاضي توقيف المدعى عليه، إلا أنّ القزّي استنكف عن اتخاذ هذه الخطوة القانونية، فلم يوقف السنيورة. وحفظ القزّي صلاحية القضاء العدلي للنظر في الدعوى المسافة بحقّ السنيورة، معللاً قراره بأنّ ورقة الطلب رقم ٣٨٣٩ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٢ التي على أساسها تمّ تحريك الدعوى العامة، أسندت إلى المدعى عليه فؤاد السنيورة إقدامه بصفته وزير دولة للشؤون المالية وبتدخل من المدعى عليه حبيب حكيم، على هدر الأموال العامة بتوقيعه على اتفاقية تسوية مع الجانب الإيطالي بشأن معمل النفايات في برج حمود، ألزم بموجبها الدولة اللبنانية بأن تتعهد بدفع مبالغ مالية مع فوائدها تعادل اثنين وخمسين مليون دولار أميركي، من دون أن يلزم الجانب الإيطالي بإنشاء المعمل. كما أقدم على وضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ خلافاً للقانون، وذلك بدفع مبلغ يزيد على ٢٤ مليار ليرة لبنانية للجانب الإيطالي، من دون أن تكون الاتفاقية قد اقترنت بالتصديق من المجلس النيابي وفقاً للأصول، وهي الجريمة المنصوص عليها في المادة ٣٦٣ من قانون العقوبات. ورأى القاضي القزّي أنّ المادة ٧٠ من الدستور اللبناني التي أولت الصلاحية للمجلس النيابي لملاحقة رئيس الوزراء والوزراء، يقتصر نطاقها على الحصانة السياسية المتعلقة بارتكاب الخيانة العظمى، أو إخلالهم بالواجبات المترتبة عنهم، ولا يشمل ذلك الجرائم العادية المرتكبة منهم، حيث يبقى الوزير خاضعاً لصلاحية المحاكم العادية عند ارتكابه فعلاً منطبقاً على أحكام قانون العقوبات، سواء صدر هذا الفعل بمناسبة أم بسبب قيامه بمهامه، وليس هناك من نصّ واضح يؤكد إرساء الصلاحية الجزائية للمجلس الأعلى بالنسبة إلى الجرائم العادية المرتكبة من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، والجرائم المسندة إلى المدعى عليه فؤاد السنيورة بموجب ورقة الطلب تؤلّف جرائم عادية ولا تدخل في ضوء المادة ٧٠ من الدستور في اختصاص المجلس الأعلى، بل في صلاحية المحاكم العادية. وهذا ما عادت وأكّده الهيئة الاتهامية في جبل لبنان في قرارها رقم ٢٣٨/٢٠٠٠ الصادر في ٩ آذار/ مارس ٢٠٠٠.

في هذه الأثناء جرت محاولة تنحية القزّي لمنع توقيف السنيورة فيما كان السنيورة وعثمان قد قدّما طلباً بردّ القزّي (أيّ تنحيته قسراً) لرفع يده عن الملفّ برمته خشية توقيف السنيورة ومساواته بالمدعى عليه الموقوف حكيم، إذا ما أعيد الملفّ إليه. ونظرت محكمة التمييز الجزائية برئاسة وعضوية في الدفع الشكلي وأصدرت قراراً خلصت فيه إلى طلب إحالة القضية على الهيئة العامة لمحكمة التمييز في محاولة لإبعاد الكأس المرّة عن السنيورة، كما تردّد في أروقة العدلية آنذاك. ولادة متأخرة لقرار البراءة التمهيدي وطال مكوث الملفّ في أدرج الهيئة العامة لمحكمة التمييز وكانت مؤلّفة من القضاة منير حنين وأحمد المعلّم وروبير فرحات وعفيف شمس الدين وغسان أبو علوان ومهيب معماري وسعيد

عدرة ورافل رياشي، إلى أن أصدرت قرارها يوم الخميس الواقع فيه ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، أي بعد ثمانية شهور تقريباً، وكان الرئيس رفيق الحريري قد عاد إلى الحكم ورؤس حكومته الخامسة والأولى في عهد الرئيس إميل لحود، التي استمرت من ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ إلى ١٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٣. ورأت هذه الهيئة أنّ الأفعال المنسوبة إلى السنيورة ليست من اختصاص القضاء العدلي، فعلى فرض أنّ الواقعتين المعتمدتين من النيابة العامة للدعاء على السنيورة تؤلفان جرماً جزائياً معاقباً عليه في قانون العقوبات، إلا أنّ هذا الجرم في حال اكتمال عناصره يكون متصلاً مباشرة بتنفيذ مهماته الوزارية وداخلاً في مفهوم إخلال الوزير بالواجبات المترتبة عليه بالمعنى المقصود في المادة ٧٠ من الدستور، ما يولي اختصاص الملاحقة بهذا الجرم للمجلس النيابي، وشأن المحاكمة بموجبه للمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء وهذا يحجب اختصاص القضاء العدلي.

في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، عقد مجلس النواب جلسة سرّية بحضور ٩٩ نائباً، خصّصت للتصويت على تشكيل لجنة تحقيق نيابية في مضمون الاتهامات الموجهة إلى السنيورة في ملفّ محرقة برج حمود، ووزير النفط السابق شاهي برصوميان في ملفّ الرواسب النفطية، وأدلى عدد من النواب بمداخلات، وتلا النائب ناصر قنديل مضبطة الاتهام بحقّ السنيورة الذي ردّ وكيله القانوني المحامي سليم عثمان على الاتهامات، ثمّ خيرّ الرئيس نبيه برّي النواب إمّا التصويت وفق نصّ القانون على لزومية تأليف لجنة تحقيق، أو الاكتفاء بالإدلاءات القانونية من النواب والدفاع، فرفض النواب تأليف لجنة تحقيق ليسقط الاتهام الموجه إلى السنيورة تلقائياً وكأته لم يكن في الأساس.

يعترف الرئيس السنيورة بحصول تدخل سياسي منع ملاحقته، لكنه يضع خضوعه للمحاسبة على أنه مارس دوره وقام بواجبه وخضع لسلطة القانون، ويعزوا القضية برمتها إلى خلل يتعلق بالآخرين؛ إذ تمت الملاحقة لأنه قام بتطبيق القانون الصادر عن مجلس النواب، الذي أجاز دفع تعويضات مالية مترتبة على الدولة جراء إنهاء العقد في قضية محرقة برج حمود، علماً أنه لم يكن حينها وزيراً للمالية. لا ينفي وجود تدخلات سياسية في القضاء ويشير إلى قضية تحريك النيابة العامة دعوى بحق الإعلامي مارسيل غانم على خلفية استضافته شخصيات سعودية أساءت إلى رموز رسمية في لبنان ضمن برنامجه السياسي "كلام الناس".

٢. قضية نقابة موظفي وعمال إدارة حصر التبغ والتبناك في لبنان^{١٥٧}

في المباشر أيضاً يستحضر الرئيس السنيورة قضية أخرى حصل بها تدخل سياسي. هي الدعوى رقم ١٩٩٦/٢٨٥ قرار رقم ٩٧/٩٦/٨١ المقدمة من وزارة المالية ضد نقابة موظفي وعمال إدارة حصر التبغ والتبناك في لبنان، الممثلة بشخص رئيسها وأحد أعضائها أمام مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة.

أصدر وزير المالية آنذاك قراراً حمل الرقم ١/١٦٨١ تاريخ ١٩٩٤/٢/٣، تضمن تعيين طريقة احتساب معاشات موظفي وعمال ومستخدمي إدارة حصر التبغ والتبناك والزامهم بتطبيق الأسس المعتمدة في المادة الثانية من المرسوم رقم ٤٦٣١ تاريخ ١٩٩٤/١/١٠ المتعلق بزيادة غلاء المعيشة. فطعننت النقابة بالقرار وطالبت بإبطاله. وبتاريخ ١٩٩٦/١/١٨ أصدر مجلس شورى الدولة - مجلس القضايا قراراً قضى بقبول المراجعة ويتوفر صفة الادعاء في إبطال قرار الوزير السنيورة لعدم الصلاحية. انطلق السنيورة يومها في إعادة المراجعة لكون القرار رقم ٩٦-٩٥/٢٩١ المطعون فيه جاء مجحفاً بحقوق الدولة وانطوى على مخالفات لأصول جوهرية في التحقيق والحكم، وبالتالي يكون مستوجباً وقف التنفيذ ومن ثم الإبطال والرجوع عنه. في ١٩٩٦/١١/٢١ أصدر مجلس شورى الدولة قراره في قبول الدعوى في الشكل، لكن تم ردّها بالأساس، وتضمين الدولة الرسوم والمصاريف القانونية كافة.

التزم آنذاك وزير الدولة للشؤون المالية فؤاد السنيورة بالقرار ودفع المستحقات على الرغم مما يربته ذلك على خزينة الدولة من مستحقات مالية. متجاوزاً بذلك سلطته في الدفاع عن الدولة والأموال العامة، معتبراً أن السبب المتعلق بحقوق العمال قد دفعه للتخلي عن صلاحياته والرضوخ لمطلب عمالي على الرغم من أنه على حساب الدولة.

على النقيض من ذلك وفي قضية مشابهة يجاهر الرئيس السنيورة بتمنعه عن الالتزام بقرار صادر عن الجهة القضائية نفسها، وهي القضية المعروفة "بكسارة فتوش".

(١٥٧) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٩٧/٩٦/٨١ - تاريخ ١٩٩٦/١١/٢١

٣. قضية الشركة اللبنانية المتحدة للمقالع والكسارات ش. م. ل (كسارة فتوش)^{١٥٨}

جرى الترخيص باستثمار كسارات ومقالع في العقارات التي يملكها بيار فتوش في منطقة عين داره محافظة جبل لبنان، وذلك بموجب قرار محافظ جبل لبنان رقم ٤٩ تاريخ ١٩٩٥/٤/٧، مدة الاستثمار ٢٥ سنة.

كما جرى الترخيص باستثمار كسارة بحص في منطقة الحدث العقارية قضاء بعلبك في أراضي تملكها الشركة اللبنانية المتحدة للمقالع والكسارات، وتم الترخيص بموجب قرار محافظ البقاع رقم ٢٨ تاريخ ١٩٩٨/٩/٣١، مدة الاستثمار ٢٠ سنة.

وفي عام ١٩٩٩ صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٣١ تاريخ ١٩٩٩/٧/٢٨ والمتعلق باستثمار المقالع والكسارات والمتضمن أحكاماً تخص الرخص والتراخيص والتوقيف عن العمل ومنع الاستثمار وتفكيك الكسارات والمنشآت، وإعطاء مهلة إدارية أقصاها سنتان وثلاثة أشهر لتفكيك الإنشاءات.

تنفيذاً لهذا القرار أوقفت الدولة كسارات الشركة اللبنانية المتحدة للمقالع والكسارات بتاريخ ١٩٩٩/٧/٢٨، أما كسارة بيار فتوش فاستمرت بالعمل.

ثم بتاريخ لاحق، وتحديداً في ٢٠٠٢/١٠/٤، صدر المرسوم رقم ٨٨٠٣ "تنظيم المقالع والكسارات"، ونصت المادة ٢٨ منه على أن توقف عن العمل جميع المقالع والكسارات بتاريخ ٢٠٠٢/٩/٣٠.

وتنفيذاً لهذا المرسوم أصدر مجلس الوزراء القرار رقم ٢٣ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٧ يطلب فيه إلى وزارة البيئة والمحافظين المباشرة فوراً بتطبيق قرار المجلس رقم ١٠ تاريخ ٢٠٠٢/٩/٢٦ لجهة إقفال جميع المقالع والكسارات من دون استثناء، بما فيها تلك التي تحمل ترخيصاً. وفي أثر هذا القرار أقفلت كسارة بيار فتوش وتوقفت عن العمل بتاريخ ٢٠٠٢/٩/٣٠.

تقدم المتضررون بدعاوى أمام مجلس شورى الدولة، طالبين الإبطال الجزئي لقرار مجلس الوزراء رقم ٣١ المذكور، في الشق الذي يمس حقوق المستدعي، فصدرت عن مجلس شورى الدولة قرارات عدة لإبطال قرار مجلس الوزراء^{١٥٩}.

في قضية الشركة اللبنانية المتحدة للمقالع والكسارات، طالبت المستدعية بأن تدفع لها الدولة قيمة التعويض وفق مضمون تقرير لجنة الخبراء تاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٥ مع احتساب الضرر الحاصل بعد

(١٥٨) قرار مجلس شورى الدولة رقم: ٢٠٠٥-٢٠٠٦/١٥ تاريخ: ٢٠٠٥/١٠/٦

(١٥٩) مجلس شورى الدولة القرار رقم ٣٩٥ تاريخ ٢٠٠١/٣/٢٩ والقرار رقم ٢٣٦ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٣.

هذا التاريخ وحتى صدور الحكم النهائي. وورد في تقرير لجنة الخبراء أن فترة إقفال الكسارة امتد من تاريخ ١٩٩٩/٧/٢٨ (وهو تاريخ صدور قرار مجلس الوزراء) وحتى تاريخ ٢٠٠٤/٩/١ الذي جرى فيه تنفيذ حكم الإبطال. وأما في قضية بيار فتوش، فطالب المستدعي بإلزام الدولة بأن تدفع له قيمة التعويض عن الضرر اللاحق به والناتج من مسؤوليتها عن عدم تنفيذ حكم قضائي، وذلك وفق تقرير لجنة الخبراء مع احتساب الضرر الحاصل بعد هذا التاريخ وحتى صدور الحكم النهائي. وورد في تقرير لجنة الخبراء أن فترة إقفال الكسارة امتد من تاريخ ٢٠٠٢/٩/٣٠ (وهو تاريخ صدور قرار مجلس الوزراء الجديد رقم) وحتى تاريخ ٢٠٠٤/٨/٣١ الذي جرى فيه تنفيذ حكم الإبطال^{١٦٠}. بعد المداوات وبالاعتماد على قرارات سابقة أصدر مجلس شوري الدولة قرارين:

الأول: في المراجعة التي حملت الرقم ١٢٨٧٨/٢٠٠٥

تقرر بالإجماع قبول الدعوى في الشكل وفي الأساس إلزام الدولة بأن تدفع للجهة المستدعية المبلغ المحدد في تقرير لجنة الخبراء الثانية وقدره ٨٤٨١٤١٨٨٠ د. أ. (فقط أربعة وثمانين مليوناً وثمانماية وأربعة عشر ألفاً ومائة وثمانية وثمانين دولاراً أمريكياً لا غير، عن الاضرار اللاحقة بها في الكسارة والمقلع. أو ما يوازيه بالنقد اللبناني بتاريخ الدفع، مع الفائدة القانونية بمعدل ٩ % من تاريخ تبليغ هذا القرار وحتى الدفع الفعلي. رد جميع مطالب الجهة المستدعية الزائدة والمتعلقة بالفائدة ورسملة الفوائد المحددة في تقرير لجنة الخبراء ورد طلب السلفة عن قيمة المبلغ المطالب به والعطل والضرر. تضمين المستدعي ضدها كافة الرسوم والمصاريف.

الثاني: في المراجعة التي حملت الرقم ١٢٨٥٥/٢٠٠٥

تقرر بالإجماع قبول الدعوى بالشكل وفي الأساس إلزام الجهة المستدعي ضدها الدولة بأن تدفع للجهة المستدعية المبلغ المحدد في تقرير لجنة الخبراء وقدره مائة وأربعة وثلاثين مليوناً ومائة وأربعة وأربعين ألفاً وتسعمائة وتسعة وثلاثون دولاراً أمريكياً، بما فيها الفائدة القانونية بمعدل ٩% اعتباراً من تاريخ تبليغ هذا القرار وحتى الدفع الفعلي، أو ما يوازيه بالنقد اللبناني بتاريخ الدفع. رد جميع مطالب

(١٦٠) عصام نعمة إسماعيل- دراسة - لهذه الأسباب وجب إعادة المحاكمة في قضية تعويضات الكسارات- تاريخ ٢٠٠٦/١/٢٥

(١٦١) قرار مجلس شوري الدولة رقم : ٢٠٠٥/١١-٢٠٠٦ تاريخ: ٢٠٠٥/١٠/٥

(١٦٢) قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠٠٥/١٥-٢٠٠٦ تاريخ : ٢٠٠٥/١٠/٦

الجهة المستدعية الزائدة والمتعلقة بالفائدة ورسملة الفوائد المحددة في تقرير الخبراء، ورد طلب إحالة المراجعة إلى مجلس القضايا. تضمنين المستدعى ضدها الرسوم والمصاريف القانونية.

رفض الرئيس السنيورة من موقعه آنذاك كرئيس لمجلس الوزراء تنفيذ القرارين الصادرين عن مجلس شورى الدولة؛ إذ وصلت قيمة التعويضات المالية المترتبة على الدولة لمصلحة النائب فتوش ما مجموعه ٢٥٠ مليون دولار، وهو أمر يفوق المتوقع. فالقرار يعتبر فضيحة قانونية وسياسية وقضائية. بقي قرار صرف التعويض معلقاً إلى حين مجيء رئيس الحكومة نجيب ميقاتي الذي حوّل المبلغ كاملاً إلى النائب نقولا فتوش.

في خلاصة شهادة الرئيس السنيورة

إن الطريقة التي تجري بها التعينات الإدارية تشكل مدخلاً لحصول تدخلات سياسية وإدارية ومالية في الإدارة. فالوظيفة العامة في لبنان محتكرة من زعماء الطوائف الـ ١٨ التي يتكوّن منها المجتمع اللبناني؛ إذ يقوم السياسيون بتوزيعها على المناصرين والمؤيدين من دون أن تكون للكفاءة والأهلية والجدارة أي أهمية، فنتحول هذه الوظائف إلى محميات سياسية وطائفية لا يمكن المس بها أو محاسبتها على أدائها. وفي اتفاقية الطائف كان هناك نص صريح يدعو إلى إلغاء طائفة الوظيفة العامة في جميع الفئات، باستثناء الفئة الأولى التي يجب أن تبقى موزعة منصفة بين المسلمين والمسيحيين، لكن اتفاق الطائف اشترط المداورة بين الطوائف في توزيع وظائف الفئة الأولى. وذلك بهدف منع احتكار الوظيفة من طائفة ما على حساب أخرى بما يخلق فدرالية إدارية تقوم على أساس طائفي.

سبب احتكار الوظيفة من الطوائف، تحكّم زعماء الطوائف بهذه الوظائف، وتحولها إلى كوتات طائفية - مذهبية، شكلت إحدى الأسباب الأساسية لانتشار الفساد، فغابت المحاسبة والرقابة عن الانحرافات الإدارية والوظيفية، بما فيها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف المكلف بخدمة عامة في أثناء تأديته المهمات في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط. ومع غياب المحاسبة غابت معها منظومة القيم الفردية التي تشكل رافعة أساسية في عملية الإصلاح وتطوير التشريعات والقوانين بهدف تجاوز الثغرات التي تنتج من مثل هكذا واقع معقد. وأدى التوظيف السياسي إلى تضخم الدوائر والمؤسسات الحكومية بسبب من اختيار قيادات إدارية غير مؤهلة وقصور سياسات الأجور عن توفير الحد الأدنى لمستلزمات العيش وتراكم الثغرات في القوانين والأنظمة والتشريعات وتناقض بعضها مع بعضها الآخر. مترافقاً ذلك مع تغلغل عناصر متمرسة في الفساد الإداري إلى المستويات الإدارية

العليا لتكتمل معها دائرة الفساد في إدخال المواطنين إلى حلقتها من خلال إهمال الشكاوى، بما يشجع على تقديم الرشاوى للموظفين، خصوصاً أمام أولئك الذين يشغلون مراكز ذات مسؤولية إدارية عليا تتمتع بمزايا القوة في سعيهم للحصول على امتيازات معينة من المفترض أن تؤمنها لهم أجهزة الدولة من دون الحاجة إلى أي إجراء إضافي.

ثالثاً: في العلاقة التشابكية (شهادة رئيس إدارة المناقصات الدكتور جان العلية)

إدارة المناقصات في الدولة اللبنانية هي إحدى إدارات جهاز التفتيش المركزي^{١٦٣}، يتبع الجهاز إلى رئاسة مجلس الوزراء وله صلاحية مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، إضافة إلى سعيه لتحسين أساليب العمل الإداري ومهمات أخرى.

أما إدارة المناقصات^{١٦٤}، فهي الجهة التي تتولى تلزيم صفقات الأشغال واللوازم والخدمات في الإدارات الرسمية عن طريق المناقصة العامة أو استدراج العروض أو المزايدة العلنية، باستثناء ما يعود منها إلى وزارة الدفاع الوطني وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة. كذلك استثنى المشرع المؤسسات العامة والمصالح المستقلة من صلاحيات إدارة المناقصات.

تدقق إدارة المناقصات في ملف كل معاملة، وتعلن عن كل مناقصة أو مزايدة أو استدراج عروض في الجريدة الرسمية وفي ثلاث صحف يومية على الأقل. بعد ذلك يسند الالتزام مؤقتاً إلى من قدم أدنى الأسعار أو أفضل العروض بالنسبة إلى المناقصة أو استدراج العروض، وأعلى الأسعار بالنسبة إلى المزايدة. يعرض رئيس إدارة المناقصات الدكتور جان العلية تجربته، معتبراً أن هناك علاقة تشابكية وليست تشاركية، وهذا الاشتباك يسبب نزفاً في جسد الدولة، وشللاً في قدراتها وضياع حقوقها.

أولاً: ضياع حقوق الدولة

"إذا فسد الملح فأى شيء يملحه" ... تحصل العلاقة التشاركية في حالة واحدة هي عدم تعاطي السياسيين نهائياً مع الإدارة التي تنفذ السياسة العامة للدولة، وهي غير تابعة لأشخاص. فالترابط هو إداري ولا تبعية إدارية. هناك إطار إداري يتمثل في الكتابة (المراسلات الإدارية) تحصل من خلاله العلاقة، وأن أي تجاوز لهذا الإطار هو تجاوز للأعراف الإدارية. فيجب ألا تجري أصلاً الاتصالات

(١٦٣) مرسوم اشتراعي رقم ١١٥ - صادر بتاريخ ١٩٥٩/٦/١٢.

(١٦٤) مرسوم رقم ٢٨٦٦ - نظام المناقصات - صادر في ١٩٥٩/١٢/١٦.

الهاتفية إلا للنقاش وتوضيح الأفكار والتوسع في الرأي. فحينما تتواجد الوثيقة التي هي أداة لإثبات الحق وحمايته من الضياع والتحريف، يبطل أي عرف إداري آخر.

إن أهمية المعاملة الإدارية وما تحمل في طياتها من توجيه والخطة والتقييم والطريقة والملاحظة ولفت النظر والتدقيق والتصويب والتصحيح... إلخ تحفظ حق الإدارة والسياسة معاً، وترسم حدود العلاقة بينهما بما يمنع الهدر والتسيب، ويخضع الإدارة لمبدأ الإلتزام وتمنع في الوقت ذاته السياسة من ممارسة التأثير، أياً كان نوعه وأهدافه.

ينظر السياسي إلى الإدارة على أنها "شجرة يجب تقاسمها حتى لو اقتضى الأمر اقتطاع جذورها وليس فقط تقاسم ثمارها". فيما تكمن الإشكالية في السلوك الإداري إلى ولاء الموظف، هل هو للجهة التي يتبع إليها سياسياً أم إلى الإدارة. فالتعيينات حملت في داخلها أمراضاً عدة نقلتها إلى الوظيفة، وهي الطائفية والمحسوبية والطاعة، فلم تعد المواد القانونية والأنظمة المرعية الإجراء هي المرجعية الصالحة للتعيين ولضبط الأداء ومراقبته.

إن أهمية رفع يد السياسيين عن الإدارة يشكل الأساس لتصحيح الخلل في عمل الإدارة وتحريرها من التبعية والارتهان من خلال أخذ كل جهة صلاحياتها وممارسة تلك الصلاحيات وفقاً لما هو محدد بالنص وعدم القفز على صلاحيات أخرى.

تحولت السلطات الرقابة القضائية (هيئة القضايا في وزارة العدل ضمناً) إلى مجرد صندوق بريد، فالتقارير التي ترسل إلى السلطات الرقابية لا تصل في خواتيمها إلى حفظ حق الدولة في أموالها وهي أموال الدولة وفقاً لقانون المحاسبة العمومية^{١٦٥}. فحتى الآن، وعلى الرغم من مرور سنوات على ما ينشر من فضائح أصبحت بمتناول الرأي العام اللبناني، لم يُسجن فاسد واحد.

حصلت أكبر عملية تفريغ للقضاء من أصحاب النزاهة والجدارة، فبدلاً الحفاظ عليهم في مواقعهم للقيام بدورهم لما يتمتعون به من أهلية قانونية ودقة في متابعة الملفات بما يضمن حق الدولة، جرى نقلهم إلى الإدارة العامة وتوكيلهم مهمات كان بالإمكان إسنادها إلى سواهم من القيادات الإدارية. إن الواقع اليوم مأساوي جداً. فالمراجعة التي تقدم إلى محامي الدولة (هيئة القضايا) تتعرض للتسويق، حيث يقوم المحامي بإعادة صوغها، ما يسبب تأخيراً في الإجابة التي هي محكومة دوماً لعامل المهلة القانونية، فالذي يحصل هو أن الفترة الزمنية المطلوبة للرد على الطعن المقدم تمر من دون الانتهاء

(١٦٥) قانون المحاسبة العمومية مرسوم رقم ١٤٩٦٦ - صادر في ٣٠/١٢/١٩٦٣.

من الرد، هذه المماثلة سواء كانت ناتجة من علم ودراية أم بسبب التقصير، فإنها ترتب على الدولة خسارة كبيرة. وحصلت عملية احتكار لسوق التلزييم وجرى توزيعه محاصصة بين رموز الطوائف الحاكمة كل حسب وزارته من خلال قرارات صادرة عن مجلس الوزراء في تجاوز صريح لصلاحيات إدارة المناقصات.

ثانياً: وزراء المناقصات (إدارة رديفة)

قفز بعض الوزراء عن المادة ٦٦ من الدستور التي نصّت على تولّي الوزراء إدارة مصالح الدولة وأناطت بهم تطبيق الأنظمة والقوانين، كل بما يتعلّق بالأمر العائدة إلى إدارته وبما خصّ به. وحلّت الإدارة الرديفة مكان إدارة مصالح الدولة. وتم من خلال ذلك توزيع أموال الخزينة العامة على شاكلة تلزييمات يقف وراءها أصحاب النفوذ. وتوزّع الأداء بين نماذج عدة تمثل تجاوزاً لصلاحيات إدارة المناقصات:

١. في قيام لجان وزارية بعملية التفاوض مباشرة مع متعهدين وإجراء الصفقات من دون العودة إلى أي مرجعية إدارية مختصة (فضيحة النفايات - إجراء مناقصات رست على شركة "شينوك" البريطانية التي زعمت أنها وقّعت عقوداً مع شركة روسية للمحارق من أجل نقل النفايات إلى روسيا وحرقتها هناك. وسقطت هذه الخطة عندما برزت فضيحة نفي وزارة البيئة الاتحادية الروسية منح الموافقة على التخلص من النفايات اللبنانية على أراضي الاتحاد الروسي، ووصفت المراسلات بخصوص الموافقة على أنها وهمية ومزوّرة)^{١٦٦}.
٢. في وجود مستشاري وزير الداخلية في لجان المناقصات - مناقصة الميكانيك - والتدخل السياسي الذي حصل أعطى الأرجحية في عملية التلزييم التي رست على شركة SGS لصاحبها وسام عيتاني بمبلغ قدره ٤٤٠ مليون دولار على عشر سنوات. في مخالفة واضحة لمعيار نجاح أي عملية تلزييم، التي تتمثل بالاعتماد على من يقدم أدنى الأسعار أو أفضل العروض بالنسبة إلى المناقصة أو استدراج العروض، وأعلى الأسعار بالنسبة إلى المزايدة. فقد جرى وقبل فتح العروض المالية استبعاد شركتين: شركة «فال» التي قدمت السعر الأقل بحوالي نصف السعر الذي قدمته الشركة الفائزة. وشركة «جودة» التي أيضاً قدمت أسعاراً أقل حتى من ذلك. المناقصة أثارت شكوكاً كثيرة، خصوصاً بعد أن قام مجلس شورى الدولة برد طلبات وقف التنفيذ المقدّمة من شركتي «جودة» و«فال» بذريعة أن الملف أصبح

(١٦٦) محمد مارسل- مقالة - أبرز محطات أزمة النفايات-"النهار"- 13 كانون الثاني ٢٠١٨ .

خاضعاً للقضاء الإداري بعد توقيع الوزير نهاد المشنوق على العقد مع الشركة الفائزة. وبالتالي، على المستبعدين التقدّم بمراجعة إبطال الملف من أساسه لدى القضاء الإداري^{١٦٧}.

٣. **في إجراء العروض في مكتب الوزير.** على الرغم من أن للوزير الحق في أن يمارس سلطة رئاسية مباشرة تخوّله عفواً ومن دون نص، ممارسة السلطة الرئاسية على المدير العام، وهذه السلطة التي تعتبر من طبيعة النظام المركزي وتشمل في ما تشمل ليس فقط حق الرقابة والإشراف والتوجيه وإصدار التعليمات فحسب، وإنما أيضاً حق إلغاء أو تعديل أي قرار أو مذكرة إدارية صادرة عن مرؤوسه، إذا ما كانت مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة^{١٦٨}. إلا أن هذه الصلاحيات لا تبرر تجاوز الهيئات الإدارية. لقد حدد المرسوم الاشتراعي رقم ١٦٩٢٨٦٦، نظام المناقصات في الدولة اللبنانية، فالمادة الثالثة منه نصت صراحة على أن "تجري مناقصات الأشغال واللوازم إدارة المناقصات في التفتيش المركزي". بالتالي لا يفترض في أي من الوزراء تجاوز هذه الفقرة من القانون. فالجوء إلى إجراء العروض في مكتب أي من الوزراء (تماماً كما حصل في ملف GDS حين قام وزير الاتصالات جمال الجراح بمنح الترخيص لشركة غلوبالس داتا سيرفيسز لتمديد شبكة الألياف الضوئية^{١٦٩}) أو تحويل الملف إلى مجلس الإنماء والإعمار (مناقصة النفايات) بهدف إجراء التلزم يُعد مخالفة قانونية صريحة لأنه يمثل إلغاءً لدور ومهام هيئة إدارية رقابية قائمة فعلاً وتمارس عملها بانتظام.

٤. **في مبالغات الاستشاري ومجلس الإنماء والإعمار.** أقرّ مجلس الوزراء إنشاء أربعة سجون في لبنان، تتوزّع على المحافظات اللبنانية في جبل لبنان والشمال والجنوب والبقاع. بني القرار على تقرير أعدته لجنة مختصة من عدد من ممثلي الإدارات الرسمية المعنية. وقع أول الخيارات على سجن مجدليا بعدما توافر له تمويل من اعتمادات وزارة الداخلية. وضع الاستشاري مخططات التصميم الأولي، وبموجب ذلك افترض الاستشاري أن السجن سوف يتسع لنحو ألف سجين، فيما قدرّ كلفته تقديرية تبلغ ٦٠ مليون دولار. بدوره أعلن مجلس الإنماء والإعمار عن إجراء مناقصة محصورة لتلزم مشروع تنفيذ أعمال إنشاء سجن نموذجي في مجدليا بتمويل محلي. وحدد شروط قبول الاشتراك بالمناقصة للمتعهدين اللبنانيين

(١٦٧) محمد وهبي، "فضيحة تلزيم «الميكانيك»" - جريدة الأخبار، الخميس ١١ آب ٢٠١٦.

(١٦٨) مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم ٤٥٥ تاريخ ٢٨ شباط ٢٠١٢.

(١٦٩) المرسوم الاشتراعي رقم ٢٨٦٦ - صادر في ١٢/١٢/١٩٥٩.

(١٧٠) القرار رقم ١/٣٦٥ - وزير الاتصالات- تاريخ ١١/٥/٢٠١٧.

المؤهلين لدى مجلس الإنماء والإعمار لتنفيذ مشاريع مبانٍ تفوق قيمتها ما يعادل عشرين مليون دولار أمريكي منفردين أو بالتضامن في ما بينهم، على أن تتوافر لديهم الشروط الواردة في ملف التلزم. وتقرر بعد كل ذلك تحديد أيام قبول الطلبات بين ٢٠١٧/١/١٨ وظهر الاثنين الواقع في ٢٠١٧/٢/١٣. على أن يجري فض العروض في جلسة عامة في مركز مجلس الإنماء والإعمار عند الساعة الثانية عشرة ظهراً بتوقيت بيروت المحلي من يوم الاثنين في ٢٠١٧/٢/١٣. أولى المخالفات تمثلت بتقدير الاستشاري للكلفة المطلوبة؛ إذ إن التقدير حصل بناء على افتراض من الاستشاري غير موثق برأي جهة مخولة بالمسؤولية عن أوضاع السجون وهي مديرية السجون التابعة لوزارة العدل^{١٧١}. وثاني المخالفات هي في إجراء التلزم في مجلس الإنماء والإعمار من دون العودة إلى إدارة المناقصات. هذه المخالفات كشفت مخالفات أخرى تمثلت في وجود استثنائية في قبول العروض، وهو ما وثّقه وزير الدولة لشؤون مكافحة الفساد نقولاً تويني في كتاب رسمي موجّه إلى مجلس الإنماء والإعمار، يشير فيه إلى أنه كان هناك "استبعاد استثنائي لبعض الشركات"، متمنياً على المجلس "إعادة النظر بقرار الاستبعاد لأن من مصلحة الدولة زيادة عدد المشتركين حفاظاً على التنافسية في العطاءات، وفتح المجال للشركات التي تريد الاشتراك في المناقصة". الفضيحة هذه جاءت بعد أن قضت بفضّ العروض المالية وإبلاغ النتيجة إلى وزير الداخلية الذي يطلب بدوره من المجلس إلغاء المناقصة. ونفذ الأمر بشكل دقيق؛ فبحسب محضر جلسة مجلس إدارة مجلس الإنماء والإعمار في ٢٠١٧/٧/٢٧، تبين أن لجنة فضّ العروض الفنية والإدارية اقترحت الموافقة على فتح ثلاثة عروض تعود إلى كل من: «هايكون» (٥٧ مليون دولار)، «معوض - إدة» (٥١ مليون دولار)، «رامكو للتجارة والمقاولات» (٥٢ مليون دولار).

في جلسة فضّ العروض الإدارية للمناقصة الملغاة، تبين أن شركة «مان» وضعت مغلف العرض الإداري مع العرض المالي وقيمه ٦٥ مليون دولار، أي أعلى من تقديرات الاستشاري بنسبة ٨%. وتبين أن شركة «هايكون» قدّمت إفادة خبرة تثبت قيامها بأعمال إنشاءات قيمتها الإجمالية ٦٠ مليون دولار، إلا أنها تعود لمشروع عمر المختار في البقاع، ما بدا أمراً مستغرباً، ولا سيما أن المشروع قديم ويعود إلى أكثر من خمس سنوات. ومن ملف شركة «حورية» تبين أن هناك خطأ في الكفالة المالية المقدّمة للمشروع. أما شركة «نزبه

(١٧١) المرسوم رقم 17315 بتاريخ 28/8/1964

بريدي»، فلم تتمكن من إثبات تنفيذها مشروعاً واحداً بقيمة ٦٠ مليون دولار، بل قدّمت مشاريع بناء متفرقة في منطقة عرمون، و«شركة قاسم حمود»، قدّمت إفادة خبرة تعود لتنفيذ مبنى في طرابلس وآخر في صيدا. هكذا استبعدت شركة مان وحرورية وقاسم حمود ونزبه بريدي، وفتحت العروض المالية العائدة لشركة "هايكون" و"معوض - إدة" وشركة "رامكو".

٥. **في تدخّل وزير الداخلية مباشرة**، بعد فضيحة تلزيم سجن مجدليا، تدخّل وزير الداخلية وأرسل كتاباً (مؤرخ في ٢٧/٩/٢٠١٧) إلى مجلس الإنماء والإعمار "متمنياً عليه إلغاء المناقصة، وإجراء مناقصة جديدة وفق دفتر الشروط نفسه، إفساحاً في المجال أمام بعض الشركات التي اشتكت بأن أوراقها لم تكن مكتملة حين جرت المناقصة السابقة وتنتظر أن تكون قد استكملتها الآن"^{١٧٢}. وبعد مرور شهرين على كتابه الأول وجه وزير الداخلية كتاباً آخر "يلحقه بكتابه الأول، الموجّه إليكم والمتعلق بنتائج فض العروض للشركات المتقدمة إلى مناقصة بناء سجن مجدليا، وعطفاً على كتابكم رقم ١/٤٠٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٩/١٤ المتعلق بفض عروض مناقصة مشروع إنشاء السجن النموذجي في مجدليا بتاريخ ٢٠١٧/٩/٢٩، ونظراً إلى ضيق الوقت والحاجة الملحة إلى الإسراع في بناء السجن المشار إليه أعلاه، ولا سيما أن الاكتظاظ لدى الموقوفين والمحكومين في السجون اللبنانية لم يعد يُحتمل (...). فإن المراجعات من السلطات السياسية المتنوعة تدفعنا إلى التمنيّ عليكم النظر باعتماد نتائج المناقصة السابقة، وذلك بعد أن ثبت أن كل الإشاعات السياسية والإعلامية التي تم تناقلها حول هذه المناقصة جاءت عارية عن الصحة تماماً، سواء لجهة الشركة «المفترضة» لريح المناقصة أو لجهة الأسعار المفتعلة المرتفعة، علماً أن ما حصل في جلسة فض العروض المالية والفنية لدى مجلسكم هو دليل إضافي على شفافية عمل هذا المجلس وحرفيته الجدية». وختم المشنوق كتابه بالتمنيّ على المجلس «صرف النظر عن السير في المناقصة المقررة بتاريخ ٢٠١٧/٩/٢٩، والموافقة على إسناد مهمات الإشراف إلى الاستشاري ذاته الذي سبق له أن أعدّ الدراسات المتعلقة بهذا المشروع»^{١٧٣}.

٦. **في تجاوز مجلس الإنماء والإعمار لأصلاحياته**

سببت حرب السنتين في عام ١٩٧٥ دماراً هائلاً، ولا سيما على مستوى البنية التحتية وعلى مستوى المؤسسات العامة والوزارات التي كانت تعاني نقصاً حاداً في الموارد البشرية

(١٧٢) محمد وهبي- "سجن مجدليا: الفضيحة مستمرة!"، جريدة الأخبار، الأربعاء ٤ تشرين الأول ٢٠١٧.

(١٧٣) محمد وهبي، نفس المصدر السابق.

والمعدات، ما استدعى في عام ١٩٧٧ إنشاء مجلس الإنماء والإعمار بموجب مرسوم القانون الصادر في ٣١ كانون الثاني ١٩٧٧. وُحدت له ثلاث مهمات رئيسية:

١- وضع خطة وتحديد جدول زمني لإعادة الإعمار والتنمية.

٢- ضمان تمويل المشاريع المقدمة.

٣- الإشراف على تنفيذها واستغلالها عن طريق الإسهام في إعادة تأهيل

المؤسسات العامة لتمكينها من تحمل مسؤولية تنفيذ عدد من المشاريع.

يتضح مما تقدم طبيعة المهمات المناطة بمجلس الإنماء والإعمار، لكن الذي حصل أن المجلس كغيره من المؤسسات (هيئة أوجيرو على سبيل المثال لا الحصر...)، وسّع نطاق صلاحياته بموجب تكاليف صادرة عن مجلس الوزراء وليس بموجب تعديل في قانون الإنشاء. فالتعديلات القانونية^{١٧٤} التي جرت لها علاقة بالجانب التنظيمي والهيكلية الإدارية (ضم رؤساء الإدارات إلى عضوية المجلس)، ثم جاء في عام ١٩٨٣ المرسوم رقم ١٠٩٤١^{١٧٥} ليحدد الهيكلية التنظيمية لمجلس الإنماء والإعمار؛ إذ أصبح لدى المجلس هيكلية إدارية ضم إلى جانب مكتب الرئيس، وأعضاء مجلس الإدارة ومفوض الحكومة، ستة إدارات: التخطيط والبرمجة، المشاريع، المالية، التمويل، الشؤون القانونية والشؤون الإدارية. تتألف هذه الإدارات من دوائر عدة. فمن بين المتخصصين هناك (مهندسون واقتصاديون وماليون، ومحامون... وغيرهم) وهناك موظفو الدعم (سكرتيرات، وسائقين، وسعاة، وما إلى ذلك)، ويعمل لدى مجلس الإنماء والإعمار ما يقارب من مائتين وخمسين موظفاً، إضافة إلى حملة التوظيف التي بدأها المجلس مؤخراً عن طريق مجلس الخدمة المدنية لملء المناصب الشاغرة.

بدأ مجلس الإنماء والإعمار في خلال الفترة الأولى بتطوير مشاريع خطط قطاعية رئيسية، بدءاً من صوغ اختصاصات مناسبة، ثم التفاوض على التمويل اللازم لمختلف المشاريع بما فيها تقديم القروض للمنشآت الصناعية والزراعية، وكان عمله في المشاريع محدوداً، خصوصاً بالنسبة إلى إعادة تأهيل المناطق الساحلية والطرق الرئيسية. نشر المجلس مشروعاً

(١٧٤) المرسوم لإشتراعي رقم ١٦ تاريخ ١٩٨٣.

(١٧٥) المرسوم ١٠٩٤١ تاريخ ١٧/٩/٢٠٠٣.

شاملاً لخطة إعادة الإعمار. لكن بعد ذلك، طُلب من مجلس الإنماء والإعمار القيام بالمزيد من المهمات بما في ذلك التزام تنفيذ المشاريع بعيداً كل البعد عن عمل إدارات الدولة ومن ضمنها إدارة المناقصات.

بدأت الحكومة بنقل الأنشطة المنوطة بلجنة التنمية التابعة لمطار بيروت الدولي ولجنة مرفأ بيروت إلى مجلس الإنماء والإعمار، ثم في فترة لاحقة، قررت أيضاً نقل جميع ملفات مشاريع مدينة بيروت والمشاريع في جميع أنحاء البلاد (مثل الطرق السريعة) وإغلاق المؤسسات التي كانت مسؤولة عن تلك المشاريع في تجاوز واضح للقانون. كذلك تم الاستغناء عن المجلس التنفيذي لمدينة بيروت، والمجلس التنفيذي للمشاريع الكبرى.

يبين ذلك بوضوح أن مجلس الإنماء والإعمار أصبح الهيئة المسؤولة عن جميع المشاريع الكبرى لإعادة الإعمار والتنمية بما فيها تخطيط وتمويل المشاريع. وفي تجاوز للصلاحيات قام مجلس الإنماء والإعمار بإجراء مفاوضات ثنائية ومتعددة الأطراف مع البلدان الصديقة والوكالات الممولة، وعقد عدة مؤتمرات للدول المانحة (بدأه في عقده سنة ١٩٨٣ اجتماعاً للدول والوكالات المانحة برعاية البنك الدولي) وتمكن من الحصول على مبالغ كبيرة من القروض التجارية والمنح لتمويل المشاريع التي قام بتعهدها وتنفيذها.

استمر التجاوز في إطلاق مجلس الإنماء والإعمار، إضافة إلى خطط قطاعية مختلفة عدة عمليات واسعة في مجال التخطيط، بما في ذلك إعداد خطة شاملة لتنظيم الأراضي اللبنانية، التي سبق أن قدمت إلى مجلس الوزراء. وبدلاً من أن يتم إنشاء وزارة للتخطيط يستمر تكليف مجلس الإنماء والإعمار وضع الخطة وتنفيذها ومراقبة التنفيذ في تجاوز صريح لأبسط قواعد العمل الإداري. فالمشاريع التي هي اليوم قيد التنفيذ تشمل قطاع البنى التحتية الأساسية وقطاعات الاجتماعية والاقتصادية، إضافة إلى قطاع الخدمات الأساسية،

ووفق ما هو ملحوظ من خطط المجلس، فإن الجدول يشمل أيضاً توزيع المشاريع والعقود الجاري تنفيذها في كل قطاع إفرادي من القطاعات الرئيسية، توزيع المشاريع والعقود الجاري تنفيذها والتمويل من مصدر تمويل معين. وأخيراً توزيع المشاريع والعقود الجاري تنفيذها في منطقة جيوغرافية معينة. وتجاوز المجلس كل صلاحيات إنشائه، وأن تنفيذ المشاريع يتم بعيداً عن قانون المحاسبة العمومية. وقامت الحكومة من خلال التكاليف العديدة والمختلفة التي حوّلتها إلى مجلس الإنماء والإعمار بالقفز عن السلطات الإدارية المسؤولة في داخل الوزارات، بما فيها إدارة المناقصات لتفوح من بعض التلزيّات التي حصلت رائحة الفساد. إن

إبقاء مجلس الإنماء والإعمار خارج المحاسبة وإطلاق يده أكثر يهددان بإلغاء عمل عدد كبير من الإدارات، وهذا ما يحصل فعلياً، ويسبب المزيد من الهدر في الأموال العامة؛ إذ إن ما يقدمه المجلس لفريق كبير من المستشارين (في ظل وجود إدارات رسيمة متخصصة) من أموال يفوق الخيال، ليصبح مطلب إنشاء وزارة التخطيط أمراً ضرورياً لمعالجة التجاوزات الحاصلة.

خلاصة الشهادة المقدمة من الدكتور جان العلية

- الحل في فصل الإدارة عن السياسة وعدم السماح في أي نوع من التدخل.
- انتظام عمل المؤسسات الإدارية ومنع أي دور رديف.
- الاحتكام إلى القوانين والأنظمة في حل التعارض في المهمات.
- تعيين الكفاءات وفق مباراة مجلس الخدمة المدنية بعد تحديث الأنظمة.
- إجراء معايير واضحة للتعينات شرطها الأول النزاهة.
- تفعيل دور المؤسسات الرقابية ومساءلتها.
- تقديم تقارير دورية إلى مجلس النواب.
- إقامة إدارة مستقلة لمحاربة الفساد.
- إعطاء الحق في نشر المعلومات والوصول إلى المعلومات وإتاحة موجبات النشر لتعزيز الرقابة الشعبية.
- تفعيل الرقابة على الرقابة وإعطاء صلاحيات كاملة للتفتيش.
- تفعيل عمل وحدات التدقيق الداخلي في الإدارات والدوائر الحكومية.
- استحداث وحدات إدارية تتعلق بالموارد البشرية داخل الإدارة العامة.
- استحداث وزارة التخطيط.

رابعاً: في علاقة السيطرة (شهادة سعادة مدير عام وزارة الطاقة المهندس غسان بيضون)

هناك إدارة نشأت وتم تنظيمها في عام ١٩٥٩. هذا التنظيم ينطلق من ثلاثة مبادئ: الدور والاختصاص والصلاحيات، وجميعها تصب في خدمة المصلحة العامة والحفاظ عليها. وأعطى التنظيم الإداري الوحدات الإدارية صلاحيات متكاملة بهدف إدارة الشأن العام. هذه الفلسفة لم تتغير مع اتفاق الطائف (هناك تلازم بين الصلاحية والمسؤولية - مرسوم اشتراعي ١١١). التدخل في الإدارة بدأ مع المادة الدستورية ٦٦ "يدير الوزير مصالح الدولة... إلخ"، المادة ٦٦ تتحدث عن توجه الوزير المنسجم مع توجه الحكومة وليس وفق الرؤية الشخصية. أسوء تفسير المادة ٦٦ منذ عام

١٩٩٠ إلى اليوم. وقام على هذا الأساس توجه لأن تتخلى الدولة عن جزء من إدارتها لمصلحة القطاع الخاص (ميرر الخروج من الحرب الأهلية) في ظل أزمة في المديونية والوقوع في العجز، والسعي لإعادة الجدولة. تأخذ الدولة وفق تطور طبيعي دولي أهميتها بحسب درجة رقابتها على الإدارة مع حلول مباشرة تتعلق في أن تخفف الدولة من أعبائها عبر دعم القطاع الخاص. شكلت لجنة وزارية اجتماعية اقتصادية ضمت وزراء ومدراء عامين (قطاعات مرفقية) وخبراء من القطاع الخاص في عام ١٩٩٢ للبحث في إعادة هيكلة الإدارة في ضوء الاستعانة بالقطاع الخاص في مجال تأمين المرافق الخدماتية. لم تجتمع اللجنة ولم تنفذ أي مشروع، بالتوازي تم إنشاء وزارة الإصلاح الإداري (لاحقاً أصبحت وزارة التنمية الإدارية) ولم تقدم إلا الخطط.

الدخول السياسي في الإدارة عبارة عن فريقين: الأول، هو جهات خارجية (صندوق النقد الدولي ومؤتمرات دولية داعمة في الاتجاه نفسه). والثاني، فريق داخلي ساهم بتدمير الإدارة من خلال تحويلها إلى مكان للتنفعة والتوظيف والاستثمار الانتخابي. أتمت الإدارة بالتوظيفات (أجراء، متعاقدون) العشوائية التي لم تراعى الكفاءة، وعلى الرغم من قرار مجلس الوزراء في عام ١٩٩٧ الذي حصر التوظيف بموافقة منه، تم الالتفاف على هذا القرار من خلال إدخال عدد كبير من المياومين وعمال الفاتورة ومتعهدي الأشغال غيب الطلب إلى مرافق متعددة من دون إخضاعهم لأي مباراة وظيفية اختبارية. وتحت تسميات وظيفية مختلفة (يد عاملة فنية مساعدة - يد عاملة إدارية مساعدة). وكل هذا بإيعاز من وزير الوصاية وبطلب من رعاته سياسياً.

الإدارة من جهتها نادراً جداً ما تصدّت، لأن معظم القياديين الإداريين يشغل وظائفه بالتكليف وموعدو بالتعيين بالأصالة، وهو أمر لا يتم إلا بموافقة من السلطة السياسية. أصبح الإداري هنا مرتيناً للمشيئة السياسية، وبالتالي يقوم بغض النظر عن التجاوزات التي تحصل، بل أكثر من ذلك يصبح في بعض الأوقات شريكاً في هذا التجاوز، لأنه يُدرك تماماً أن التعيين في مجلس الوزراء يحتاج إلى تفاهم، والتفاهم يؤدي إلى المحاصصة وتوزيع الأدوار.

انقسمت الإدارة إلى مجموعة من الماكينات التي يعمل بعضها ضد بعضها الآخر، فنادرًا ما تجد مديراً عاماً لديه القدرة على مواجهة أي موظف لديه مخالفات أو نقاط ضعف في الأداء، لأنه بكل بساطة لا يستطيع مواجهة السياسي الذي يقف خلف الموظف المخل. وأي مواجهة ينم عنها حكماً إما التضييق بهدف التحي أو الإقالة أو الإبعاد عبر الترفيع إلى مهمات ذات صفة معنوية وليست ملموسة (مثل الوضع بالتصرف - رئيس مجلس الوزراء).

هناك عاصفة يديرها الوزراء والسياسيون تستهدف الإدارة وحكمها وفق توجهات السياسيين، من مظاهر ذلك:

- التأثير في دفتر الشروط في عمليات التلزم.
- التأثير في المناقصات.
- السيطرة على لجان الاستلام.

لتحقيق ذلك يجب بالضرورة السيطرة على الموظفين والمؤسسات. فمجالس الإدارة المنتهية ولايتها تعمل وفق قاعدة الاستمرارية لغاية تسيير المرفق العام، وهو ما يعزز الانتماء السطحي. فالموظف الأصيل في موقعه تكون درجة التزامه بموجبات الوظيفة العامة أعلى بكثير من الموظف القلق. ثم الدمج ما بين منصب المدير العام ورئيس مجلس الإدارة، فمن يحاسب من هنا؟ ومن يخضع لمن هنا؟ ومن يراقب مدى دقة تطبيق السياسة العامة؟ ناهيك عن ضعف في التراتبية الإدارية لدى مفوض الحكومة (فئة ثالثة)، فهو ولا يمتلك المعرفة بالقوانين ولا يتمتع بالاختصاص المطلوب لينتهي به الأمر إلى البحث عن مكاسب شخصية في أبسط صورها.

القبض على الإدارة من خلال الإمساك بسلطة المال. إن أغلب المؤسسات العامة الاستثمارية تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، وهذا تطور ناضج ومهم. لكن الواقع اليوم أن أغلب مجالس الإدارة تدير مؤسسة مفلسة أو لديها عجز مالي. هذا الأمر يجعلها عرضة أكثر للتسلط (في ظل غياب التجربة والخبرة والمعرفة بالقوانين)، فتتحول مع الوقت إلى متلقٍ ومنفذ لتوجيهات وزير الوصاية الذي يقوم بإخضاعها من خلال صلاحية أخرى ممنوحة لديه، وهي صلاحية المصادقة على القرارات كي تصبح نافذة. يضاف إلى ذلك صلاحيات المراقب المالي في وزارة المالية على المؤسسات العامة الذي له دور تقريرى أيضاً من خلال سلطة الموافقة أو عدمها على القرارات التي لها طابع مالي.

جوهر مشكلة السياسيين في النظرة إلى الإدارة على أنها أداة مطواعة لتنفيذ سياسة الوزير، وبما أن السياسة الوزارية هي تحقيق المحاصصة في نظام منقسم طائفيًا وسياسيًا. فإن الإدارة هي جزء من العملية ككل، لا بل أحد أهم محركاته.

أولاً: مناقصة بواخر الكهرباء (نموذجاً)

كلف مجلس الوزراء في آذار ٢٠١٧، بموجب قرار صادر عنه، وزير الطاقة والمياه معالجة قضية الكهرباء. استعان الوزير بفريق كبير من المستشارين (بلغت الكلفة المالية للمهمات الاستشارية ما يفوق المليار ليرة لبنانية) الذين منحوا التفويض في إجراء الاتصالات والقيام بأعمال التلزم ووضع

دفتر الشروط لإجراء مناقصة "استنجاز بواخر لإنتاج الكهرباء بقدرة تتراوح بين ٨٠٠ ميغاوات و ١٠٠٠ ميغاوات"، التي رست على الشركة التركية "كارادينيز" بكلفة تبلغ ٧٠٠ مليون دولار في السنة. علماً أن إدارة المناقصات في التفتيش المركزي أوقفت مراراً عملية الانتقال إلى مرحلة التأهيل التقني المتعلقة بمناقصة البواخر، نظراً إلى عدم اكتمال ملفات الشركات الثلاث BBE، MEP، Younes Bross. تقدمت MEB بطعن إلى قضاء العجلة في مجلس شورى الدولة، طلبت بموجبه إلغاء استدراج العروض ومناقصة تلزيم استخدام معامل لتوليد الكهرباء في موقعي دير عمار والزهراني، ضمن إطار تحويل طاقة، واستطرداً، تعليق ووقف تنفيذ إجراءات استدراج العروض، و/أو فضها ومحو و/أو إبطال البند ٩ من دفتر الشروط الخاص (متعلق بمدة إنجاز الأعمال) والمادة ١٥ - ٥ من دفتر الشروط الخاص (متعلق بالتقييم المالي) والبند الوارد في قرار مجلس الوزراء رقم ٥٢، تاريخ ٢٤/٨/٢٠١٧ (حصر مهلة تقدير العروض بمهلة ٢١ يوماً اعتباراً من تاريخ صدوره)، والزام الدولة اللبنانية المستدعى بوجهها باستبدال هذه النصوص بأخرى تراعي مبدأ المنافسة والمساواة، وفي مطلق الأحوال، تعليق توقيع العقد إلى حين التزام المستدعى بوجهها بما تقدم.

قضى القرار الأولي، الصادر في نهاية تشرين الثاني ٢٠١٧، بتجميد المناقصة والطلب من وزارة الطاقة إبراز كامل الملف الإداري والفني العائد لاستدراج العروض في خلال أسبوع. مماطلت وزير الطاقة أفضت إلى صدور قرار إعدادي ثانٍ في الأول من آذار ٢٠١٨، في الدعوى نفسها التي تطلب فيها شركة «ميدل إيست باور» وبطلب فيها إلغاء المناقصة والزام الدولة باستبدال النصوص التي لا تراعي مبدأ المنافسة والمساواة في دفتر الشروط.

ثانياً: في المخالفات

- تفويض الوزير بمعزل عن الإدارة كما لو أنه يعمل بصفة شخصية وليس وزارية.
- قيام الوزير بإجراء المناقصة من دون العودة إلى مدير عام وزارة الطاقة.
- عدم الاستعانة بالوحدات الإدارية العاملة في وزارة الطاقة والاستعانة عنهم بمستشارين ليسوا من ملاك وزارة الطاقة.
- تجاهل إدارة المناقصات في الدولة اللبنانية وعدم الأخذ بملاحظاتها.
- إجراء عملية التلزيم في مؤسسة كهرباء لبنان بعد أن جرت عملية نقل فضّ العروض من «طابق الوزير» في وزارة الطاقة إلى المؤسسة في اعتراف ضمني بالمخالفات السابقة، تجنباً لمزيد من الإحراج، وفي محاولة لإعفاء وزارة الطاقة من المطالبات بإجراء المناقصة في إدارة المناقصات، ذريعة الوزير كانت في كون مؤسسة كهرباء لبنان هي مؤسسة عامة تتمتع

- بالاستقلال المالي والإداري، ولديها نظامها الخاص الذي يتيح لها إجراء مناقصاتها بشكل مستقل عن إدارة المناقصات، على خلاف الإدارات العامة، فضلاً عن أن القانون لم يفرض عليها الاستحصال على الموافقة المسبقة من ديوان المحاسبة على نتائج مناقصاتها.
- تأخير المعاملات حتى موعد انتهاء المهلة القانونية للمراجعة والطعن والرد على الملاحظات كي تصبح نافذة.
- تكليف الوزير مكتباً للتدقيق بالحسابات.
- عدم التزام هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل بضرورة وجود تأشيرة المدير العام.
- معالجة عقد المصالحة لم يرسل مرفقاً بمطالعة المدير العام.
- عدم تحرك الأجهزة الرقابية على الرغم من تسرب المخالفات إلى وسائل الإعلام والرأي العام اللبناني، ما يعد متفقاً عليه أو هناك نوع من التواطؤ وغيض النظر والإغفال.
- مخالفة الوزير كانت تستدعي تحرك مجلس الخدمة المدنية ضمن الأطر القانونية، وهو أمر لم يحصل.
- استغلال غياب الصلاحية لدى التفتيش المركزي في محاسبة أو مساءلة الوزير.
- عدم تحرك النائب العام المالي لأن ما نشر في وسائل يُعدّ إخباراً يتضمن الرشوة واستغلال الموقع وهدر المال العام.
- عدم فتح تحقيق برلماني في المخالفات المترتبة عن هذه الفضيحة الوطنية الكبيرة.

في خلاصة شهادة سعادة المدير العام المهندس غسان بيضون

التنازع على ممارسة الصلاحيات يعود إلى الفهم الخاطئ من السياسيين إلى طبيعة العمل مع الإدارة التي هي مسؤولة عن تنفيذ السياسات العامة التي تضعها الحكومة وتحاسب عليها.

إن الإدارة أداة من أدوات العمل في داخل الدولة، وهي جهاز إداري رسمي يعمل بموجب القوانين والأنظمة. وإن الإخلال بموجبات الوظيفة العامة لناحية تنفيذ المهمات الإدارية تخضع قانونياً للثواب والعقاب. فمن مسؤولية القيادي الإداري عدم التخلي عن صلاحياته والقيام بما هو مطلوب منه على أكمل وجه. لا توجد استتسابية في عمل الإدارة، وهي تعمل كجسم واحد بوظائف مختلفة ومتعددة.

إن انتظام العلاقة بين الإدارة والسياسة تنصدها ضرورة كفاية السياسيين عن تحويل الإدارة إلى أداة لتحقيق المنفعة الخاصة والشخصية. وأن عليهم حصر العلاقة مع الإدارة عبر القنوات المعتمدة والمحقة.

المبحث الثاني: ضبط العلاقة من خلال تعزيز وسائل الرقابة

إن الرقابة على حسن العلاقة بين الإدارة والسياسة عملية متلازمة بين ما هو مرتبط بالإدارة، وما هو مرتبط بالسياسة، وهذه المهمة المعقدة والشاقة تحتاج إلى خطوات ملموسة سواء على الصعيد النظري من خلال تطوير الأنظمة القانونية وتحديثها عبر مراسيم تشريعية تحمل صفة الإلزام، أم لناحية احترام الآليات المتبعة بما يعكس الالتزام، مستوى احترام النص الدستوري، وبالتالي فإن الخروج عن ذلك يمثل انتهاكاً دستورياً.

إن وجود البرامج والنشاطات والخطط المرتبطة بتحديث وتطوير الأداء السياسي والإداري معاً، يضمن إتمام عملية الإصلاح الإداري والسياسي بنجاح. لذلك، فإن القيام بخطوات تهدف إلى تقويم الانحراف داخل الإدارة العامة ومنع الاستفراد بها من رجال السياسة، يتطلب تغيير النظرة إلى الإدارة بما يجعلها إدارة فاعلة وفعالة وقريبة من المواطنين، تؤمن لهم أفضل الخدمات في أسرع وقت وأقل كلفة ممكنة. كذلك الأمر يحتاج إلى انتظام العلاقة وإلى رفع الغطاء السياسي عن كل من يستغل النفوذ ويمارس تدخلاً في عمل الإدارات العامة بهدف تحقيق مكاسب خاصة. وشهد لبنان ولأول مرة غداة انتهاء الحرب الأهلية وانتظام عمل المؤسسات، محاكمة سياسيين كبار، حيث حوكم ثلاثة وزراء، وجرى وضع ١٩ مديراً عاماً في التصرف، وأقرّ العديد من القوانين الإصلاحية، وتم تفعيل الأجهزة الرقابة ومنح القضاء هامشاً واسعاً في الملاحقة والتحقيق.

إذاً، هي عملية متلازمة تحتاج إلى قرار سياسي صريح وحازم يصب في مصلحة تحقيق استقلالية الإدارة، وذلك ضمن خطة واضحة وشاملة، فالإصلاح لا يقوم من خلال إجراءات منفصلة، ولا يتم بصورة مجتزأة، إنه عملية متكاملة تتناول الوضع الإداري والسياسي برمته، تبدأ من خلال الاعتماد على تطوير قدرات العنصر البشري وتفعيل القوانين واستحداث الطرائق وأساليب العمل التي تتلاءم ومتطلبات العصر، ولا تنتهي إلى ترشيح الهيكلية الإدارية بما يضمن سلامة الإجراء وفعاليتها وخدمته لتحقيق الأهداف.

إن ضمان استمرارية عملية الإصلاح الإداري والسياسي تتطلب حكماً تفعيل دور الأجهزة الرقابة المستقلة، هذا التفعيل يقتضي تحرير السلطات اللازمة للعمل^(١٧٦) وصيانة استقلاليتها، حيث لا تكون تابعة أو ملحقة وتقوم عليها رقابة أخرى هي رقابة الاختصاص.

(١٧٦) وليد عبلا - جريدة النهار - ملحق نهار الشباب - تاريخ ١٢/١/١٩٩٩.

أولاً: في الإصلاح الإداري وتفعيل الأجهزة الرقابية

قدّمت الحكومة اللبنانية إلى مؤتمر باريس ٣ الذي عُقد في ٢٥ كانون الثاني ٢٠٠٧ ورقة إصلاحية تتعلق بقضايا الإصلاح الإداري، وعلى الرغم من أن الورقة قاربت الإصلاح عبر فقرات محددة ضمن متطلبات النمو الاقتصادي وتقليص حجم الإنفاق العام وزيادة الإيرادات وغير ذلك من المفاهيم المتعلقة بقضايا النهوض الاقتصادي. إلا أنها أكدت اعتراف الحكومة اللبنانية بضرورة إجراء إصلاح شامل للإدارة في لبنان. هذا الإصلاح تفرضه متطلبات النمو الاقتصادي الذي يعاني التضخم وسوء الأداء وقلة الإنتاجية والكلفة المرتفعة، تصبح معه ضرورة ترشيقه وترشيد إنفاقه ومكافحة الفساد المستشري، أولوية تتقاطع مع الإصلاح الإداري. وطرحَت الورقة أيضاً عبارة جديدة دخلت القاموس الإداري هي "الحكومة الجيدة والحكم الرشيد"، في حين غابت صفة "الترهّل" عن الإدارة على الرغم من إجماع كل من هو معني بالإدارة وإصلاحها منها، واتفق أيضاً على أن العلة التي تعانيتها الوظيفة العامة في لبنان هي التدخل السياسي في العملية الإدارية، بدءاً بالتعيين وانتهاءً بالترفيه، مروراً بوضع الموظف المناسب في المكان.

١- في تعريف الإصلاح الإداري

وردت في الكثير من الأدبيات تعريفات مختلفة للإصلاح الإداري، وهذا الأمر يعود إلى الاختلاف في النظرة إلى الإصلاح الإداري نفسه. فهناك نظرتان: الأولى نظرة كلية، والثانية نظرة جزئية.

في ما يتعلق بالنظرة الكلية، عرّفت الأمم المتحدة الإصلاح الإداري في إحدى دراساتها بأنه "الاستخدام الأمثل والمدروس للسلطة وللنفوذ بهدف تطبيق إجراءات جديدة على نظام إداري ما، من أجل تغيير أهدافه وبيئته وإجراءاته، وبهدف تطويره لتحقيق أهداف تنموية". (نقلاً عن القحطاني، ١٩٩٩م، ٤٦٣).

في السياق نفسه أيضاً هناك تعريف يعتبر "الإصلاح على أنه هو جهد هادف لتنمية وتجديد القدرات الإدارية في بناء وتنمية وتطوير الهياكل والنظم والمهارات لمقابلة الاحتياجات والمتطلبات المستقبلية المتوقعة لمواجهة مقتضيات عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية". (نقلاً عن الأيوبي، ١٩٨٦م، ٨٤٠).

أما النظرة الجزئية إلى الإصلاح الإداري، فعرفته بأنه لا يمكن أن يكون أكثر من "إحداث تغيير جزئي أو مرحلي للأساليب والإجراءات الإدارية، مع التركيز على الأشكال والهياكل التنظيمية وتقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات وتبسيط الإجراءات". (القحطاني، ١٩٩٩م، ٤٦٣).

بصورة عامة يمكن القول إن الإصلاح الإداري هو إجرائياً "تلك الجهود الموجهة إلى معالجة المشكلات والنظر بالمخالفات والحدّ من الفساد وإجراء التعديلات في الهياكل والنظم وتبسيط الإجراءات ومعالجة القصور وسد النقص في الإدارة بكل اختصاصاتها وتحسين الوضع الوظيفي في العمل من خلال التحسين والتبسيط والتطوير والتجديد لرفع كفاءة الأداء". يبقى من المهم الإشارة إلى أن الإصلاح الإداري عملية تهدف إلى إحداث تغييرات جذرية في الإدارة، وهو يختلف عن التطوير الإداري الذي هو عبارة عن جهد مخطط وشامل يهدف إلى رفع كفاءة وفاعلية الجهاز الحكومي من خلال تطبيق سلوك وآليات وتقنيات معاصرة تصب بالنهاية في مصلحة إحداث تغيير شامل وجذري في إدارة مؤسسات الدولة وإخضاعها للسلطات رقابية.

٢- في دور الأجهزة الرقابية

مضى قرابة نصف قرن على إنشاء الوزارات والمؤسسات العامة في لبنان في ظل غياب مخطط هيكلي عام للإدارة، الأمر الذي خلق تداخلاً كبيراً وازدواجية في المسؤوليات والصلاحيات، هذا التضارب لم ينحصر في جهة واحدة؛ إذ إنه موجود على مستوى صناعة السياسة العامة نفسها، تماماً كما هو موجود على صعيد التنفيذ. وأدى ذلك حكماً إلى نشوء إدارة لا تخضع للمحاسبة والمساءلة. ترافق ذلك مع التدخلات السياسية الكبيرة في الإدارة وتحويلها إلى مناصب ذات نفوذ سياسي، ما انعكس سلباً على موقف المواطن من الدولة.

إن الحاجة إلى تعزيز الأجهزة الرقابية على الإدارة، الغاية منه هو تصحيح الانحراف الحاصل واستعادة الثقة بعمل الإدارة ووقف عملية الانهيار التي وصلت إلى حدود باتت تهدد وجود الجهاز الإداري العام في الدولة. ومن هذه الإجراءات:

- **تعزيز دور الهيئة العليا للتأديب**، يمكن لهذه الهيئة المرتبطة برئاسة مجلس الوزراء أن تقوم بمهام مهمة على صعيد ضبط المخالفات المسلكية، انطلاقاً من طبيعة مهماتها التي بسببها يحال عليها الأشخاص المشمولون بصلاحياتها، وهم جميع فئات وأنواع موظفي الإدارات العامة (باستثناء رئيسي وأعضاء هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي والقضاة، ورجال الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والضابطة الجمركية، والموظفين المدنيين في الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام) وجميع فئات وأنواع موظفي

ومستخدمي المؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات. وجميع فئات وأنواع موظفي البلديات.

يساهم تعزيز دور الهيئة العليا للتأديب في إجراء عملية تطهير إداري والقيام بالإصلاحات المطلوبة في الجهاز الوظيفي، من خلال إعداد وتأهيل الموظفين، وتفعيل دور وحدات التدقيق الداخلي، وتحديث العمل الوظيفي، واعتماد معايير جديدة في الإدارة، أهمها مبدأ الشرعية ودولة القانون ومبدأ الشفافية، وإقرار شرعة المواطن.

• **في تفعيل رقابة ديوان المحاسبة كهيئة قضائية مختصة بمراقبة الأموال العمومية.** إن إطلاق رقابة الديوان هو إطلاق لمحكمة إدارية تتولى القضاء المالي، فهو من الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية، ولا يخضع لسلطة وزير، بل يرتبط إدارياً برئيس مجلس الوزراء. إن أهمية ديوان المحاسبة تكمن في كونه الجهاز الأعلى للرقابة المالية الذي أنيطت به مهمة السهر على الأموال العمومية عن طريق مراقبة استعمال هذه الأموال ومدى مطابقتها لهذا الاستعمال مع القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، والفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها ومحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها. إن مراقبة ديوان المحاسبة للتزيمات والمناقصات العائدة إلى الإدارات والمؤسسات العامة، خصوصاً تلك التي تتم بالتراضي، يجب أن يترافق مع منع رسوؤها على أشخاص وشركات تابعة أو مقربة أو محسوبة على سياسيين، تحت طائلة اعتبار هذه الأفعال واقعة تحت طائلة قانون العقوبات، خصوصاً المادة ٣٦٣، في فقرتها الرابعة المتعلقة بالاختلاس واستثمار الوظيفة^(١٧٧).

إن أهمية رقابة ديوان المحاسبة نابعة من كونه يمكنه أن يستدرك الأخطاء قبل وقوعها من خلال الرقابة الإدارية المسبقة، وانطلاقاً من دوره في قمع المخالفات في إطار رقابته القضائية على الموظفين، فتعزيز دور ديوان المحاسبة يتم من خلال تفعيل الرقابة على الأدعوات التي تتناول الجدوى من الإنفاق في ضوء قلة الموارد العمومية، لذلك يصبح أمر إعطاء الديوان الرقابة في أثناء تنفيذ الصفقات العمومية أهمية كبيرة في الحفاظ على المال العام.

• **في تمكين هيئة التفتيش المركزي بكل أجهزتها الرقابية من القيام بالمهام الأساسية المتمثلة بمراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات على اختلاف أنواعه والسعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري وإبداء المشورة للسلطات الإدارية، عفواً أو بناءً على طلبها، والإشراف**

(١٧٧) خبر (غ.م.ع.) جريدة النهار تاريخ ١٣/١٢/١٩٩٤.

على عملية تنسيق الأعمال المشتركة بين إدارات عامة عدة، والمصادقة على الدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفها بها السلطات^(١٧٨).

• **في دور مجلس الخدمة المدنية** بما أن الإصلاح استمرارية، فمن المهم استحضار المرحلة الإصلاحية التي شهدت نشر ١٦٢ مرسوماً اشتراعياً في مختلف جوانب الإدارة والحكم، منها ٨٠ مرسوماً اشتراعياً في الفترة بين ١٦ كانون الأول ١٩٥٨ و ١٠ حزيران ١٩٥٩، و ٦٢ مرسوماً اشتراعياً أعلن عنها في يوم واحد هو ١٢ حزيران ١٩٥٩. وصولاً إلى المرسوم رقم/ ١٩٣ / ١٢/٢ / ١٩٥٨ الذي توج بإصدار الحكومة المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤، والذي أنشأت فيه مجلساً للخدمة المدنية بالاستناد إلى التفويض البرلماني المُنْعَى للحكومة بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٢/١٢/١٩٥٨. تكمن أهمية استعادة دور مجلس الخدمة المدنية في عملية الإصلاح والرقابة كونه المعني مباشرة عبر المرسوم رقم ١٩٣ بالقضايا المركزية التالية:

- تحديد مهمات كل وظيفة والمسؤوليات المناطة بالموظف، تبسيط المعاملات الإدارية، أو آليات عمل الإدارة، مراقبة التنفيذ.
- إبعاد المداخلات السياسية عن الإدارة من خلال تفعيل المعهد الوطني للإدارة المعني باختيار أفضل الموظفين وتدريبهم، ومنحهم الحصانة المهمة وتأمين الحماية لهم في أثناء تأدية واجباتهم.
- الاستفادة القصوى من تقارير الخبراء لتطوير الإدارة اللبنانية كي تتلاءم مع متطلبات بناء الدولة العصرية على غرار ما تقوم به أرقى الدول.
- تفعيل المجلس عملياً هو اعتراف بضرورة التركيز على أهمية العنصر البشري (شؤون الموظفين) وفق ما حددته له بالحد الأدنى القوانين والأنظمة، خصوصاً لجهة التعيينات والترقيات والتعويضات والنقل والتأديب والصرف من الخدمة، هذا بشق، وفي شق آخر، يلحظ ضرورة رفع مستوى الموظفين المسلكي من خلال عملية إعدادهم للوظيفة وإخضاعهم لدورات تدريبية قبل وفي أثناء الخدمة.

(١٧٨) عصام اسماعيل، "دراسة حول أي واقع للهيئات الرقابية والاستشارية"، جريدة النهار، ٥/٨/٢٠٠٢.

يجمع المعنيون على أن السبيل الوحيد إلى تحسين الأوضاع الوظيفية تكمن في عدم تجاهل تفعيل رقابة مجلس الخدمة المدنية كونه المؤسسة الأساسية في حقل الوظيفة العامة، نظراً إلى أهمية تمتعه باستقلالية كاملة وبتوليئه الاهتمام بشؤون الإدارة وشؤون موظفيها من حيث تطوير أساليب عملها وتحديث ملاكاتها وحسن اختيار موظفيها ومتابعة مسيرتهم خلال الوظيفة، إعداداً وتدريباً، حقوقاً وواجبات، إضافة إلى متابعة أداء عملهم وحفز هذا الأداء معنوياً من خلال ترفيع مبني على حسن الأداء وحده، ومادياً من خلال مكافآت تتناسب وأهمية الأداء وجودته.

• **في دور وسيط الجمهورية^{١٧٩} (Ombudsman) نصت المادة الأولى من القانون على أن**

وسيط الجمهورية هو شخصية مستقلة لا تتلقى التعليمات من أي سلطة، وهو يتدخل ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، لتسهيل التعامل مع الإداريين الذين هم أشخاص الحق العام وأشخاص الحق الخاص الموكلة إليهم إدارة مرفق عام. والمساعدة على حلّ الخلافات الناجمة عن هذا التعامل. للقيام بمهمات التنسيق بين الإدارات الإقليمية والمواطنين. إن أهميته تكمن في تمكّنه من أن يتقدم من الإدارة المعنية بتوصيات من شأنها تحسين سير العمل فيها وتطويره، كما يمكنه أن يوصي بتعديل النصوص القانونية والتنظيمية في حال رأى أن تطبيق بعض أحكامها من شأنه أن يؤدي إلى حالات غير عادلة ومنصفة. أما في ما يتعلق بعلاقاته مع الهيئات الرقابية الأخرى، فيعود له أن يعلم الهيئات الرقابية المختصة في معرض قيامه بمهامه عن كل ما يراه خطأ أو تقصيراً أو تقاعساً من الموظفين أو العاملين أو من الإدارة المعنية، وعن كل ما يتعلق بتحسين سير العمل وتقدمه^{١٨٠}. فعلى الإدارة تبعاً للقانون أن تقوم بتسهيل مهمة وسيط الجمهورية وإعطاء التوجيهات إلى موظفيها والعاملين فيها مهما كانت فئاتهم، لتقديم جميع المعلومات والإيضاحات وكافة المستندات المطلوبة (باستثناء تلك التي يحظرها القانون صراحة) وعلى الإدارة إبلاغ الوسيط بالإجراءات أو التدابير التي اتخذتها في أثر التوصيات التي وجهها إليه ضمن مهلة معينة (شهران). تتضح أهمية وسيط الجمهورية

(١٧٩) قانون رقم ٦٦٤ مجلس النواب تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤.

(١٨٠) نفس المصدر السابق - المادة السابعة.

في كونه يقوم بدور حماية المواطنين من سوء الإدارة والأداء. إن تطبيق هذا القانون يمثل الأساس في عملية الإصلاح الإداري.

• **في دور النيابة العامة المالية^{١٨١}**، نشأت النيابة العامة المالية على أنقاض مخالقات كبيرة، فرضت الحاجة الماسة إلى نيابة عامة تتخصّص بملاحقة الجرائم الناجمة عن مخالقات القوانين الاقتصادية والتجارية والمؤسسات المالية، ولا سيّما في القطاعين المصرفي والجمركي. لكن مع توسع خدمات الدولة ونشوء قطاعات مختلفة كان لا بد من تعديل المرسوم الاشتراعي ٨٣/١٥٠. بموجب المرسوم رقم ١٩٧٣ / ١٩٩١، وبالتالي توسيع صلاحيات النيابة العامة المالية لتصبح وفق المادة السادسة من المرسوم ٩١/١٩٧٣ تشمل على:

- جميع الجرائم المنبثقة عن مخالفة أحكام قوانين الضرائب والرسوم في مختلف المرافق والمؤسسات العامة وفي البلديات، بما في ذلك الضرائب الأميرية والبلدية والرسوم الجمركية ورسوم المخبرات السلكية واللاسلكية.
- الجرائم المتعلقة بالقوانين المصرفية والمؤسسات المالية والبورصة، ولا سيما المنصوص عنها في قانون النقد والتسليف.
- الجرائم المتعلقة بقوانين الشركات المساهمة وجرائم الإفلاس إضراراً بالدائنين.
- الجرائم التي تنال من مكانة الدولة المالية وجرائم تقليد العملة والأسناد العامة والطوابع وتزييفها.
- جرائم اختلاس الأموال العمومية، و جرائم الإفلاس.

بندان أساسيان في الصلاحيات الممنوحة أعلاه تبقى عين رقابة النيابة العامة المالية مفتوحة على الإدارة، وتحديدًا تلك المتعلقة بالجرائم التي تنال من مكانة الدولة المالية، ومسألة أخرى هي جرائم اختلاس الأموال العمومية. وهي نقاط مهمة جداً تدعمها رقابة أخرى هي رقابة المراقب المالي العام الذي حدد له المرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢ (الذي يتعلق في أصول المحاسبة لدى البلديات واتحاد البلديات) مراقبة مختلف الأعمال المالية، ولا سيما لناحية إبداء الرأي في مشروع

(١٨١) المرسوم الاشتراعي الرقم ١٩٨٣/١٥٠.

الموازنة وفي مشاريع الاعتمادات الإضافية التي يتوجب عرضها عليه بعد إعدادها وقبل إقرارها من المرجع المختص. فمشاريع الاعتمادات الإضافية لا بد من أن تتطابق مع المشاريع التي تم تنفيذها بموجب تلك الاعتمادات.

• في دور مجلس شورى الدولة (قضية المدير العام غسان بيضون نموذجاً)

يعتبر هذا الحكم نادر "في إدانة الدولة بشخص وزير الطاقة والمياه سيزار أبي خليل، في قضية عنوانها عادي، لكن دلالاتها تشير إلى كيفية تعامل الوزراء مع وزاراتهم، بصفتهم الأمرين الناهين"^{١٨٢}. كذلك تطرح إشكاليات قانونية تتعلق بكيفية إدارة كهرباء لبنان. كان يمكن قراران أصدرهما وزير الطاقة سيزار أبي خليل بحق المدير العام للاستثمار غسان بيضون أن يكونا عاديين ويمرا مرور الكرام لو لم يقرر بيضون المواجهة، ويطعن بهما. القرار الأول صدر في ١٧ تموز ٢٠١٧، وهو عبارة عن كتاب تأنيب، والكتاب الثاني صدر بعد يومين من الكتاب الأول (١٤ تموز)، وفيه حسم خمسة أيام من راتب بيضون تأديبياً. أما سبب هذين القرارين، فهو - بحسب الوزير - تماديه في عرقلة تنفيذ المعاملات ومخالفة تعليمات الوزير، وكذلك تجاهله القوانين والأصول المرعية الإجراء، على الرغم من تعدد كتب التنبيه التي أرسلت إليه. لكن ماذا عن تفاصيل المراسلات وأهمية القرار؟

• في تفاصيل المراسلات

وجّه المدير العام لوزارة الطاقة المهندس غسان بيضون الكتاب التالي إلى وزير الطاقة والمياه، وتضمن موضوعه "إعادة مطالعة تتعلق بعقد صفقة بالتراضي لتنفيذ "أشغال استشارية"، لدى مؤسسة كهرباء لبنان وعرض الخلافات حول تفسير مواد من نظامها المالي على المراجع المختصة. وفق المراجع التالية (كتاب رقم ٢١٩٢/٥/٨/٢٠١٧. كتاب مؤسسة كهرباء لبنان رقم ٤٧٦٩/٥/٥/٢٠١٧. كتاب مؤسسة كهرباء لبنان رقم ٥٤٠٥/٥/٢٠١٧. كتاب رقم ١٢٥٢ تاريخ ١٧ أيار ٢٠١٧. مطالعة رقم ١٢٥٢ تاريخ ٢٠١٧/٦/٦).

(١٨٢) إيلي الفرزلي، "أين الهيئات الرقابية مما يجري في كهرباء لبنان؟"، الأخبار، الثلاثاء ١٠ نيسان ٢٠١٨.

بتاريخ ٢٠١٧ / ٦ / ٢، وردتنا إحالتكم رقم ١٢٥٢ تاريخ ٢٠١٧ / ٦ / ١، المتعلقة بعقد صفقة بالتراضي مع شركة DECON INTERNATIONAL لتنفيذ "أشغال استشارية" لمعاونة مؤسسة كهرباء لبنان في إدارة مشروع مقدمي خدمات التوزيع، التي تؤكدون فيها ما ورد في كتاب وزير الطاقة السابق رقم ٧٢٢٩ / و تاريخ ٩ / ١٢ / ٢٠١٦، كون الوزير يمثل رأس الإدارة في الوزارة وله الحق الحصري لممارسة سلطة الوصاية على المؤسسات العامة التابعة لها. وتوجبون علينا التوقف فوراً عن مراسلة المؤسسات دون الرجوع إليكم، ودون أن تكونوا موافقين وموقعين على مضمون الرسائل الموجهة من الوزارة. وتذروننا، ب "أخذ جميع الإجراءات القانونية والإدارية اللازمة لوضع حد للتصرفات الخارجة عن القانون، في حال عدم تقيّدنا بهذه التوجيهات". وقد أرفقتم بإحالتكم المذكورة كتاباً بالمصادقة على قرار مجلس إدارة مؤسسة كهرباء لبنان ٢٣٣ - ٢٠ تاريخ ٢٧ / ٤ / ٢٠١٧، وحيث إنه سبق لنا أن أجبنا على إحالتكم رقم ١٢٥٢ المذكورة أعلاه، وذلك بموجب المطالعة رقم ١٢٥٢ تاريخ ٦ / ٦ / ٢٠١٧، وفيها، لفتنا نظر معاليكم إلى أن مشروع عقد الاتفاق بالتراضي مع شركة DECON INTERNATIONAL، المعروض للتصديق، مخالف للقوانين والأنظمة النافذة، للأسباب المبينة فيها. وقد أعدنا إليكم مع إحالتنا هذه كامل الملف، بما فيه أصل المعاملة المحفوظ لدى مصلحة الديوان مؤقتاً، بانتظار ورود أجوبة مؤسسة كهرباء لبنان على كتابنا رقم ١٢٥٢ / ١ / ٢٠١٧، لتفضل بالاطلاع وتقرير المناسب، بالتأكيد والإصرار على تنفيذ تعليماتكم، أو إعادة النظر بموقفكم للتريث بانتظار ورود أجوبة المؤسسة وتوفير الشروط القانونية والنظامية للتصديق على القرار المتعلق بمشروع عقد الاتفاق بالتراضي. وأرفقنا صوراً عن إجاباتنا على كتاب الوزير السابق رقم ٧٢٢٩ / و تاريخ ٩ كانون الأول ٢٠١٦، وعلى غيره من الكتب ذات العلاقة. وكذلك صورة عن مطالعتنا رقم ١١٨٠ تاريخ ٢٨ / ٤ / ٢٠١٦، المتعلقة بعقد الصفقة بالتراضي مع MVV DECON GMBH، خلال العام ٢٠١٦، لمعاونة المؤسسة في إدارة مشروع مقدمي الخدمات، والتي سبق أن أبدينا بموجبها ملاحظاتنا حول عدم انطباق المعاملة على أي من أحكام المادة ١١٢ من النظام المالي لمؤسسة كهرباء لبنان،

وبما أنه، بتاريخ ٩ / ٦ / ٢٠١٧، أعدتم إلينا المعاملة، دون مطالعتنا رقم ١٢٥٢ تاريخ ٦ / ٦ / ٢٠١٧.

ليس هناك أي نصوص قانونية أو تنظيمية تجيز للوزير، بصفته الرئيس الأعلى للمدير العام أن يبلغ مؤسسة خاضعة لوصايته، مراسلاته الداخلية والاحتكام إليها، في الخلافات بوجهات النظر التي يمكن أن تسود العلاقة بينهما.

ونظراً لما يؤدي إليه هذا الأسلوب في التعامل مع المدير العام للاستثمار من مخاطر ومساوئ، أقلها محاولة تشويه صورة الإدارة والمس بمعنوياتها وتسهيل مرور المخالفات التي ترتكبها المؤسسة،

وبعد الإشارة إلى أننا سبق أن راجعنا معالي الوزير السابق بخصوص الكتب المذكورة في كتابكم إلى مؤسسة كهرباء لبنان رقم ٢١٩٢/و تاريخ ٢٠١٧/٦/٨، وأبلغناه شخصياً بما يشكله هذا التصرف من إساءة معنوية له ولنا على حد سواء تجاه مؤسسة خاضعة لرقابة ووصاية وزارة الطاقة والمياه، التي تشكل المديرية العامة ركناً أساسياً فيها، وتمنينا عليه العودة عن هذا المنحى في التعامل،

ولكي لا يشكل تصرف إدارة مؤسسة كهرباء لبنان المعبر عنه باستيائها من مخالفة المدير العام للاستثمار لتعليمات وزير الطاقة والمياه، سابقة يمكن أن تتكرر بالممارسة،

وانطلاقاً من مسؤولية المدير العام عن مراقبة المؤسسات الخاضعة لوصاية وزارته المنصوص عليها في البند ثالثاً - الفقرة العاشرة من المادة السابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١١، ومن واجب الدفاع عن صلاحيات الإدارة وموقعها ضمن هرم السلطة التي تحفظ حقوق المجتمع، وحرصاً منا على حفظ حقوق الإدارة وصون كرامتها، ودفاعاً عن موقع المدير العام للاستثمار بشكل خاص، والتي نرى من واجبنا التمسك بممارسة صلاحياته ومسؤولياته المنصوص عليها في المادة ٣٣ من المرسوم رقم ٥٤٦٩ تاريخ ١٩٦٦/٩/٧ (تنظيم وزارة الموارد المائية والكهربائية)، والتي أولت المديرية العامة للاستثمار حق ممارسة سلطة الوصاية الإدارية على الهيئات التي تعمل في حقل المياه والكهرباء وسائر المؤسسات العامة التي تخضعها الحكومة لوصايتها بمرسوم، وفي قانون تنظيم ديوان المحاسبة، ولا سيما المواد ٦٠ و ٦١ و ٦٢ منه،

ونظراً لأهمية المخاطر والانعكاسات السلبية على المال العام، التي تترتب عن تصرفات مؤسسة كهرباء لبنان وفداحة شذوذها عن الأحكام والأصول التي ترعى قراراتها في هذا الإطار، وما يترتب عن ذلك من عجز مالي متفاقم، بموازاة مزيد من التراجع والتردي على مستوى أوضاعها الإدارية والتقنية، ولا سيما من خلال المبالغة في عقد الاتفاقات بالتراضي المخالفة لأحكام نظامها

المالي، أو اللجوء إلى التصديق الحكومي بنتيجة استبقاء معاملاتها لدى مكتب الوزير حتى انقضاء مهل التصديق المنصوص عليها في المادة ٢٣ من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم ٤٥١٧/١٩٧٢.

وانسجاماً مع مفهوم دولة القانون، فإننا نرى من واجبنا الإصرار على ممارسة صلاحيات ومسؤوليات المدير العام للاستثمار، كاملة غير منقوصة، والدفاع عن هذا الموقع المولج بتأمين المصلحة العامة والحفاظ عليها، انطلاقاً من أحكام النصوص التي ترعى هذه الصلاحيات والمسؤوليات ولكي يبقى هذا الموقع حصناً للقرار الإداري القانوني الصحيح والسليم.

فإننا؛ إذ نبدي استغرابنا أن يحتكم الوزير إلى مؤسسة تخضع لوصاية وزارته، عندما يختلف بالرأي مع المدير العام في شأن يتعلق بالمؤسسة. فيبلغها بتجاوز مرؤوسه المدير العام لصلاحياته، وتصل جرأة إدارة المؤسسة إلى حد التعبير عن استيائها من مخالفة المدير العام لتعليمات الوزير، وتصل معها سمعة الإدارة إلى مستوى لم يسبق لها أن وصلت إليه في أسوأ ظروفها. وتكون بذلك قد وضعت نفسها محل الوزير للحكم على تصرفات المدير العام للاستثمار، والاستياء من مخالفاته لتعليمات الوزير. ويبقى الخلاف بالرأي يدور خارج إطار المعالجة القانونية اللازمة التي تستوجب مقتضيات المصلحة العامة حسمها لإعادة الأمور إلى نصابها القانوني الصحيح، وذلك من خلال الاحتكام إلى مراجع مختصة عليا، يكون لها وحدها دون غيرها صلاحية البت بها،

فإننا نجد أنفسنا ملزمين باتباع مختلف سبل المراجعات الرقابية للإبلاغ عن هذه المخالفات، في ظل هذا التراجع، لا بل التدهور الكبير الذي تعاني منه أوضاع مؤسسة كهرباء لبنان على مختلف المستويات الإدارية والمالية والفنية، بوجود سلطة رقابة ووصاية، تشكل المديرية العامة للاستثمار ركناً أساسياً ومسؤولاً فيها، ويفترض بها أن تعمل على تدارك مخاطر هذه الأوضاع والعمل على الحد منها، عملاً بأحكام النصوص التي تحدد صلاحياتها ومسؤولياتها وموجباتها في مثل هذه الظروف والتجاوزات والممارسات المخالفة لمختلف القوانين والأنظمة والنصوص المرعية الإجراء والواجبة التطبيق لدى مؤسسة كهرباء لبنان، ولا سيما ما يتعلق منها بإدارة أو استعمال الأموال العمومية، والتي من شأنها أن تلحق الضرر بالمال العام. ونفيد بالآتي:

١- إن مراسلة المؤسسات، في إطار درس معاملاتها المعروضة للحصول على معلومات أو مستندات أو إيضاحات، تمهيداً لرفع نتائج درسها، مع مشروع القرار المقترح من قبلنا، إلى

معاليكم، تشكل ممارسة نظامية مستقرة وليست قراراً يندرج في إطار ممارسة سلطة الوصاية، وبالتالي فإنها لا تستدعي الرجوع إليكم، والحصول على موافقتكم أو توقيعكم على مضمونها. علماً أن التخابر المباشر بين المدراء العامين أو بين المدير العام ومدراء المؤسسات الخاضعة لوصاية الوزارة يتم بصورة مباشرة ولا حاجة لمرور هذه المراسلة عبر الوزير.

٢- سوف نرد على ما تضمنه كتاب مؤسسة كهرباء لبنان رقم ٥٤٠٥/و تاريخ ٢٠/٥/٢٠١٧، من مخالفات وتجاوزات ومغالطات، ولا سيما بالنسبة إلى عدم ورود جوابها على مضمون كتابنا إليها رقم ١٢٥٢ /ص ١ تاريخ ١٧/٥/٢٠١٧، وإلى ما يتعلق باستيائها من مخالفة المدير العام للاستثمار لتعليمات وزير الطاقة والمياه.

في كتابكم رقم ٢١٩٢/و تاريخ ٨/٦/٢٠١٧، المذكور، تشيرون إلى "أنه يتبين بشكل واضح أن الملاحظات والأسئلة المطروحة في كتاب المديرية العامة للاستثمار غير موضوعية. وتتم بشكل واضح على تأخير ومماطلة فاضحة، وعدم دراية بمواد الفقرة ٩ و ١٠ من المادة ١١٢ من النظام المالي لمؤسسة كهرباء لبنان"، فيما نؤكد رأينا بالنسبة إلى عدم انطباق مشروع عقد الاتفاق بالتراضي مع شركة Decon International، المعروض للتصديق، على أي من الفقرتين ٩ و ١٠ المذكورتين، ولا على أي فقرة أخرى من فقرات المادة ١١٢ من النظام المالي لمؤسسة كهرباء لبنان، واستحالة انطباق وصف "أشغال خدمات"، واجتماعها في حالة واحدة من الحالات التي تراعيها فقرات المادة المذكورة، وكذلك نرى أن ملاحظتنا وأسئلتنا جديّة وموضوعية، ولو لم تكن كذلك، لما تهريت مؤسسة كهرباء من الإجابة عليها، وناورت من خلال مراسلتكم مباشرة مدّعية "الاستياء من مخالفات المدير العام للاستثمار لتعليمات الوزير،

وبعد الإشارة إلى أن عقد الخدمة المعروض على أنه لتنفيذ "أشغال استشارية" لمعاونة مؤسسة كهرباء لبنان في إدارة مشروع مقدمي خدمات التوزيع، سبق أن عرض بذات الصيغة، خلال العام ٢٠١٦. وقد أبدينا مطالعة بشأنه انتهينا فيها إلى اعتبار الصفقة غير منطبقة على أي من فقرات المادة ١١٢ من النظام المالي للمؤسسة، ولفتنا النظر إلى مخاطر تغيير الاستشاري خلال فترة التمديد للشركات مقدمي الخدمات ومعالجة النقاط العالقة معها، وإلى النتائج المالية التي يمكن أن تترتب عن الموافقة على مشروع القرار المعروض، في ظل وجود خلافات مالية بمبالغ هامة مع الشركات المذكورة. وقد أعيد الملف إلى المؤسسة، في حينه، مباشرة من مكتب الوزير. وطلبنا من المؤسسة إعادته إلى المديرية العامة للاستثمار، لكي تتمكن من تصوير المستندات المفترض الاحتفاظ بها، وكان ذلك بموجب الكتاب رقم ١١٨٠/ص، تاريخ ٢٠/٦/٢٠١٦، إلا أن

المؤسسة لم تستجب. وها هو الأمر يتكرر في ذات العقد وبنفس الأسلوب خلال العام ٢٠١٧، بحيث أبدينا مطالعتنا حول مخالفة مشروع العقد لأحكام ذات العلاقة من النظام المالي للمؤسسة، وأعيد الملف مباشرة من مكتب الوزير إليها، ودون إعادة مطالعتنا.

وبعد إبداء التحفظ على توصيفكم لملاحظاتنا وأسئلتنا،

نقترح على معاليكم عرض مسألة الخلاف في وجهات النظر بيننا، على مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة وفق العائدية، حول مسألتين:

الأولى، وهي المتعلقة بأحقية الوزير بإبلاغ مؤسسة خاضعة لوصاية وزارته، بمضمون خلافاته مع المدير العام ومراسلاته الداخلية إليه، ونشرها، واستخدام ما استخدم في كتابكم الموجه إلى مؤسسة كهرياء لبنان رقم ٢١٩٢/و تاريخ ٢٠١٧/٦/٨، وغيره من الكتب الواردة في مقدمته، من تعابير غير مألوفة ولهجة غريبة عن طبيعة ومقتضيات علاقة الرئاسة التسلسلية، وروح التعاون والاحترام المتبادل المفترض أن يسود العلاقة بين الوزير والمدير العام، في إطار تطبيق أحكام القوانين والأنظمة ومختلف النصوص المرعية الإجراء.

الثانية، وهي المتعلقة بصحة تفسير الفقرتين ٩ و ١٠ من المادة ١١٢ من النظام المالي لمؤسسة كهرياء لبنان، وإمكانية انطباق أي منهما على مشروع عقد الاتفاق بالتراضي مع شركة Decon International لتنفيذ "أشغال استشارية" لمعاونة مؤسسة كهرياء لبنان في إدارة مشروع مقدمي خدمات التوزيع، ومدى توفر الشروط القانونية فيه، والمفترض أن تعرض على ديوان المحاسبة لبيان رأيه حولها،

ونطلب من معاليكم إعادة مطالعتنا رقم ١٢٥٢ تاريخ ٢٠١٧/٦/٦، لتمكيننا من ممارسة صلاحياتنا ومسؤولياتنا وإبلاغ المراجع الرقابية المختصة بالمخالفات المرتكبة، عملاً بأحكام المادة ١٤ من قانون الموظفين، والمواد ٦٠ و ٦١ و ٦٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة. أملين وضع حد سريع لهذا الوضع غير السليم، وتجاوز إدارة مؤسسة كهرياء لبنان لحدود صلاحياتها وعلاقتها بالمديرية العامة للاستثمار، التي تشكل ركناً أساسياً في إطار ممارسة سلطة الوصاية على المؤسسة المذكورة، إحقاقاً للحق وتصويباً للأمر وإعادةها إلى جادة الأصول والانتظام والصواب، وإطار اللياقة والجدية وموجب الاحترام المتبادل".

• في تفاصيل القضية

بعد ترفيع المستدعي السيد غسان حسن بيضون، مدقق حسابات أول في ديوان المحاسبة، وتعيينه مديراً عاماً للاستثمار في وزارة الطاقة والمياه. تبلغ كتاباً من النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، بموضوع "مخالفات مالية وإدارية مرتكبة في مؤسسة كهرياء لبنان"، أدت إلى هدر الأموال العمومية للمؤسسة وإلى إلحاق الضرر والخسارة بحقوقها ومصالحها المادية، ما ساهم في تفاقم عجزها المالي. وطلبت بالنتيجة من إدارة مؤسسة كهرياء لبنان ممثلة برئيس مجلس إدارتها ومديرها العام ومجلس إدارتها مجتمعاً، المسارعة إلى اتخاذ القرارات والتدابير اللازمة لوضع حد للمخالفات المرتكبة وإيجاد الحلول الناجعة للأوضاع الإدارية والمالية الشاذة وغير السليمة ومعالجة الإهمال والتقصير الحاصل.

ومع مباشرة المدير العام للاستثمار مهامه الجديدة، لاحظ خروج إدارة مؤسسة كهرياء لبنان عن الأصول وأحكام نظامها المالي في العديد من معاملاتها وقراراتها المعروضة على وزارة الوصاية للتصديق، الأمر الذي استدعى منه إيداع العديد من المطالعات الاعتراضية على هذه المعاملات والقرارات. أزعجت هذه المطالعات مؤسسة كهرياء لبنان وحاولت تجنب تبليغها. وقد أثبت لها المدير العام للاستثمار قانونية إبلاغها بهذه المطالعات، مستنداً في ذلك إلى البند ثالثاً من المادة ٧ من المرسوم رقم ١١١/١٩١٥، الذي تنص على أن يؤشر المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات وجميع المعاملات التي تعرض على الوزير أو يبيدي مطالعته الخطية بشأنها. وتربط هذه المطالعة الخطية بالمعاملة وتُحال معها على المراجع المختصة. فلجأت المؤسسة إلى الوزير علّه يُعفيها من تبليغ هذه المطالعات التي تبين مخالفاتها، وفي بعض الأحيان بمخاطبة الوزير مباشرة أو استرداد الملفات من مكتبه مباشرة من دون المرور بالمديرية العامة للاستثمار. وبعد عدم نجاح هذه الطرائق، لجأ مجلس إدارتها إلى أسلوب التضييق على المديرية العامة للاستثمار، فاتخذ قراراً قضى باعتبار القرارات الصادرة عنه مصدقة حكماً بمجرد انتهاء مهلة التصديق وعدم ورود تصديق أو رفض صريح من وزارة الطاقة والمياه على تلك

القرارات. ولمزيد من التضييق، تمتت على وزارة الوصاية، في حال الحاجة إلى إيضاحات أو مستندات، أن يكون ذلك بموجب كتاب رسمي. وطلبت إلى المديرية كافة عدم إعطاء أي معلومات بناءً على طلب شفوي أو هاتفي صادر عن أي جهة كانت، إلا بموجب كتاب خطي يسبق ذلك، وكذلك طلبت عدم إرسال أي مستخدم بناءً على طلب الوزارة المعنية ولأي سبب كان. وباتت معاملاتها ترفع إلى وزير الطاقة والمياه فيتأخر البت بها من الوزير، إلى ما بعد انقضاء مهلة التصديق، حيث تطلب استردادها تطبيقاً لحق التصديق الحكمي المذكور، وصارت تعاد إليها المعاملات ذات العلاقة على هذا الأساس، مرفقة بمطالعة المدير العام للاستثمار، إلا في الحالات التي يعيد فيها الوزير بعض هذه المعاملات مباشرة من مكتبه. وكان أن تقدمت مؤسسة كهرياء لبنان بطلب المصادقة على قرار لمجلس إدارتها بـ"الموافقة على عقد صفقة بالتراضي مع شركة Decon International GmbH لتنفيذ أشغال خدمات استشارية لمعاونة مؤسسة كهرياء لبنان في إدارة مشروع مقدمي خدمات التوزيع. ورأت المديرية العامة للاستثمار عدم مطابقة مشروع عقد الاتفاق بالتراضي المعروض على الفقرة ٩ من المادة ١١٢ من النظام المالي للمؤسسة المتعلقة باللوازم والأشغال حصراً من دون تقديم الخدمات، ولا سيما أن المهمات المنوي التعاقد عليها تتعلق بـ"معاونة لجنة" مكلّفة بدور "مدير البرنامج" وإدارة الأزمات العالقة مع شركات مقدمي خدمات التوزيع. وكذلك رأت المديرية العامة للاستثمار عدم مطابقة مشروع هذا العقد على الفقرة ١٠ من المادة ١١٢ المذكورة، المتعلقة بـ"الخدمات التقنية"، التي تشترط أن تتجاوز هذه "الخدمات" إمكانات المصلحة وأن تكون المؤهلات التقنية المطلوبة محدد تفصيلاً في دراسة تضعها المؤسسة قبل عقد الصفقة. ولهذا أعادت المديرية العامة للاستثمار كامل الملف إلى المؤسسة، لتقديم الإيضاحات اللازمة استكمالاً لدرسه، قبل رفع نتائجه إلى الوزير لاتخاذ القرار النهائي بشأنه، عملاً بالأصول المعتمدة في مجال التقارير المباشر بين المدراء العاميين أو بين المدير العام ومدراء المؤسسات الخاضعة

لوصاية الوزارة، يتم بصورة مباشرة ولا حاجة إلى مرور هذه المراسلة عبر الوزير، ولا سيما أن هذه المراسلة تتدرج في إطار استكمال درس المعاملة المعروضة ومن أجل الحصول على معلومات وإيضاحات، أو مستندات، تمهيداً لرفع نتائج هذا الدرس، مع مشروع القرار المقترح من المدير العام للاستثمار، إلى الوزير، وأنها تشكل ممارسة نظامية مستقرة، كانت وما زالت تحصل، قبل وبعد هذه المعاملة، من دون اعتراض. ولأنها ليست قراراً يندرج في إطار ممارسة سلطة الوصاية، ولا تستدعي الرجوع إلى الوزير، والحصول على موافقته أو توقيعه على مضمونها.

بتاريخ لاحق، وجّه الوزير إلى المدير العام للاستثمار أمراً بالتوقف عن ممارسة صلاحياته والتوقف فوراً عن مراسلة المؤسسات من دون الرجوع إليه، مع الإنذار باتخاذ جميع الإجراءات القانونية والإدارية اللازمة لوضع حد للتصرفات الخارجة على القانون، في حال عدم التقيد بهذه التوجيهات.

وصادق الوزير على قرار مجلس إدارة مؤسسة كهرباء لبنان المشار إليه أعلاه. ومن باب حرص المدير العام للاستثمار على تطبيق القانون، أعاد لفت الوزير بموجب مطالعة بيّن فيها أن مشروع عقد الاتفاق بالتراضي مع شركة Decon International، المعروض للتصديق، مخالف للقوانين والأنظمة النافذة.

أعاد الوزير هذه المعاملة إلى مدير عام الاستثمار للتنفيذ، مرفقاً بها كتاب لمؤسسة كهرباء لبنان يتضمن استياء مجلس إدارتها من مخالفة مدير عام الاستثمار لتعليمات وزير الطاقة والمياه، عبر تخطيه سلطة الوصاية الممثلة بمعالي الوزير دون سواه ... وتبيّن أن الوزير أبلغ المؤسسة بكتبه الموجهة إلى المدير العام للاستثمار بما تتضمنه من عبارات غير مألوفة يستخدمها معالي الوزير في مخاطبة المدير العام.

ورأى المدير أن ضرراً يلحق بالإدارة العامة جراء إبلاغ مؤسسة كهرباء لبنان بمراسلات داخلية تجري ضمن وزارة الطاقة والمياه، بين الوزير والمدير العام أو بين المدير العام والوحدات التابعة له، وما ينتج من ذلك من تعليقات غير لائقة بحق سلطة الوصاية ككل، وتسمح لمجلس إدارة مؤسسة كهرباء لبنان بالتدخل في شؤونها والنيل من هيبتها، وأن لهذا

الأسلوب في التعامل مع المديرية العامة للاستثمار مخاطرٍ ومساوئٍ، أقلّها تسهيل مرور المخالفات التي ترتكبها المؤسسة.

وكي لا يشكل تصرف إدارة مؤسسة كهرباء لبنان المعبر عنه باستيائها من مخالفة المدير العام للاستثمار لتعليمات وزير الطاقة والمياه، سابقة يمكن أن تتكرس بالممارسة، توجّه مدير عام الاستثمار بكتاب إلى الوزير يبلغه فيه أنه يتمسك بممارسة صلاحياته ومسؤولياته المنصوص عليها في المادة ٣٣ من مرسوم تنظيم وزارة الطاقة والمياه، رقم ٥٤٦٩ تاريخ ١٩٦٦/٩/٧، التي تولي المديرية العامة للاستثمار صلاحية ممارسة سلطة الوصاية الإدارية على الهيئات التي تعمل في حقل المياه والكهرباء، في مقابل تحمل المسؤوليات المنصوص عليها في قانون تنظيم ديوان المحاسبة، ولا سيما المواد ٦٠ و ٦١ و ٦٢ منه، وأن المدير العام للاستثمار يصرّ على ممارسة صلاحياته، كاملة غير منقوصة، والدفاع عن هذا الموقع المولج بتأمين المصلحة العامة والحفاظ عليها، انطلاقاً من أحكام النصوص التي ترعاها، واتباع مختلف سبل المراجعات الرقابية للإبلاغ عن هذه المخالفات، في ظل هذا التراجع، لا بل التدهور الذي تعانیه أوضاع مؤسسة كهرباء لبنان على مختلف المستويات الإدارية والمالية والفنية، من خلال موقعه ضمن سلطة الرقابة والوصاية التي تشكل المديرية العامة للاستثمار ركناً أساسياً ومسؤولاً فيها، ويفترض بها أن تعمل على تدارك مخاطر هذه الأوضاع والعمل على الحد منها، ولا سيما في مثل هذه الظروف والتجاوزات والممارسات المخالفة للقوانين والأنظمة والنصوص المرعية الإجراء والواجبة التطبيق لدى مؤسسة كهرباء لبنان، بما فيه ما يتعلق بإدارة أو استعمال الأموال العمومية التي من شأنها أن تُلحق الضرر بالمال العام.

وأعاد المدير العام للاستثمار بكتابه المشار إليه أعلاه، التنكير بالمخاطر والانعكاسات السلبية على المال العام التي تترتب عن تصرفات إدارة مؤسسة كهرباء لبنان وفداحة شذوذها عن الأحكام والأصول التي ترعى قراراتها في هذا الإطار، وما يترتب عن ذلك من عجز مالي متفاقم، بموازاة مزيد من التراجع والتردي على مستوى أوضاعها الإدارية والتقنية، ولا سيما من خلال المبالغة في عقد الاتفاقات بالتراضي المخالفة لأحكام نظامها المالي، أو

اللجوء، غالباً، إلى التصديق الحكمي لقرارات تكون معروضة على سلطة الوصاية للتصديق، وتبقى لدى مكتب الوزير حتى انقضاء مهل التصديق المنصوص عليها في المادة ٢٣ من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم ١٩٧٢/٤٥١٧، بعد أن تكون قد رفعت من المديرية العامة للاستثمار إلى وزير الطاقة والمياه، مع مطالعات تبيّن أسباب المخالفة، وضمن المهل القانونية المتاحة.

ومن باب الحفاظ على صلاحيات المدير العام، ومنعاً لكلّ تدخلٍ خارجي من مؤسسة كهرباء لبنان أو من غيرها، وكي لا يبقى الخلاف بالرأي بين الوزير والمدير العام محل تجاذب وجدل واستغلال من مؤسسة خاضعة لوصاية وزارة الطاقة والمياه لتمير مخالفتها المالية. وأبلغ المدير العام الوزير بأنه يعتبر أن مراسلة المؤسسات، في إطار درس معاملاتها المعروضة للحصول على معلومات أو مستندات أو إيضاحات، تمهيداً لرفع نتائج درسها، مع مشروع القرار المقترح من قبله، إلى الوزير، تشكل ممارسة نظامية مستقرة وقديمة غير مستجدة ودائمة، تشمل مؤسسة كهرباء لبنان وغيرها من المؤسسات العامة الخاضعة لوزارة الطاقة والمياه. وهي ليست قرارات تدرج في إطار ممارسة سلطة الوصاية، وإنما تدرج ضمن إطار صلاحيات المدير العام للاستثمار، ولا تستدعي الرجوع إلى معالي الوزير والحصول على موافقته أو أن "تقترن بتوقيعه". وأنهى كتابه باقتراح عرض مسألة الخلاف في وجهات النظر بينه وبين الوزير على مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة أو أي مرجعية رقابية أو استشارية أخرى، تكون صاحبة اختصاص، وذلك لبيان الرأي حول مسألتين:

- هل يحقّ للوزير إبلاغ مؤسسة خاضعة لوصاية وزارته، بمضمون خلافاته مع المدير العام ومراسلاته الداخلية إليه، ونشرها، ولا سيما أن الوزير يستخدم في كتبه تعابير غير مألوفة ولهجة غريبة عن طبيعة ومقتضيات علاقة الرئاسة التسلسلية، وعن روح الانسجام والتعاون والاحترام المتبادل، المفترض أن يسود العلاقة بين الوزير والمدير العام.

- طلب رأي ديوان المحاسبة حول تفسير الفقرتين ٩ و ١٠ من المادة ١١٢ من النظام المالي لمؤسسة كهرباء لبنان، وإمكان مطابقة أي منهما مع مشروع عقد الاتفاق بالتراضي^{١٨٣} مع شركة Decon International لتنفيذ "أشغال استشارية" لمعاونة مؤسسة كهرباء لبنان في إدارة مشروع مقدمي خدمات التوزيع، ومدى توافر الشروط القانونية فيه. وصادف أن عرض وزير الطاقة على رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، في خلال هذه الفترة، مشروع عقد اتفاق بالتراضي مع الاستشاري POYRY لتقييم العروض التي استلمتها وزارة الطاقة والمياه، بخصوص استرجار الطاقة من البواخر. وبعد استدعاء المدير العام للاستثمار إلى الغرفة المختصة للإداء بإفادته، انتهى ديوان المحاسبة إلى إعلان عدم صلاحيته بالنظر في معاملة جرى وضعها موضع التنفيذ قبل عرضها على رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، وذلك بعدما تبين من قرار لمجلس الوزراء أن وزارة الطاقة والمياه تفيد بأنه سبق للاستشاري المذكور أن نفذ مهمته، وأنهى تقريره التقني العائد لفض العروض الإدارية والتقنية ويات من الضروري الانتقال إلى فض العروض المالية العائدة للشركات المؤهلة. وفي جلسة للجنة المال والموازنة في مجلس النواب، حاول الوزير ربط المركز اللبناني للطاقة بالمديرية العامة للاستثمار، فيما هو جمعية خاصة لا تتوخى الربح تخصص لها الوزارة مبالغ مالية كبيرة، إلا أن المدير العام نفى علمه بما قاله الوزير وأي علاقة للمديرية العامة للاستثمار بهذا المركز الذي لا يخضع لرقابته ولا لسلطته.

بالنتيجة، أضيف ردّ ديوان المحاسبة لملف الصفقة التي استدعي المدير العام إلى ديوان المحاسبة للإدلاء بإفادته حولها، رفض المدير العام السير بها أو منحها المشروعية، إلى امتناع المدير العام للاستثمار عن تأييد إفادة الوزير أمام لجنة المال والموازنة حول أعمال جمعية خاصة وارتباطها بالوزير من دون وجود علاقة نظامية لها بالمدير العام للاستثمار، ليشكلا السبب المباشر لإصدار الوزير القرارات المطعون بهما، ولكون الوزير لا يستطيع الإفصاح عن هذه الأسباب، فإنه استخدم كتاب المدير العام، الذي بموجبه، يطالب الوزير

(١٨٣) وزارة الطاقة- إحالة رقم ١٢٥٢ تاريخ ١٢/٦/٢٠١٧.

بإعادة مطالعته المتعلقة بعقد صفقة بالتراضي لتنفيذ "أشغال استشارية"، كغطاء، افترضه الوزير قانونياً، لفرض العقوبة على الرغم من ورود هذا الكتاب قبل نحو ٢٣ يوماً من اتخاذ الوزير قراري العقوبة المطعون فيهما.

• **في أهمية القرار^{١٨٤}**، يشير هذا القرار في مطلعته إلى تكرار مخالفات لاحظها المدير العام للاستثمار، منذ مباشرته العمل، في معاملات مؤسسة كهرباء لبنان، اقتضت منه إبداء مطالعات اعتراضية، وللتهرب من هذه المطالعات لجأت المؤسسة إلى الوزير في محاولة لتجاوز المدير العام الذي تصدى لهذا الأسلوب. وكان أن تكررت المواجهة بمناسبة عرض مشروع عقد بالتراضي على "أشغال خدمات استشارية"، مخالف لأحكام النظام المالي المؤسسة، حيث أبدت المؤسسة استياءها من المدير العام. ولم يجد الوزير سوى اللجوء إلى توجيه كتاب تضمن لهجة لا تأتلف مع مقتضيات علاقته بالمدير عام. وإصدار قرار عقابي غير مبرر ومخالف للأصول.

تقدم المدير العام للاستثمار بمراجعة إبطال لدى مجلس الشورى. وانتهت هذه المراجعة بصدور القرار رقم ٢٠١٧/٦٠٧ - ٢٠١٨، تاريخ ٢٠/٣/٢٠١٨، القاضي بإبطال كتاب الوزير "غير اللائق" وقراره، مكتفياً بعلّة مخالفتها القانون وافتقادهما عنصراً جوهرياً، ولتجاوز حد السلطة، من دون التطرق إلى بحث سائر ما أدلى به.

أصدر مجلس شورى الدولة، الغرفة المؤلفة من القاضي يوسف نصر والمستشارين رانيا أبو زين وكارين عماطوري، قراراً باسم الشعب اللبناني في المراجعة المقدّمة من المستدعي مدير عام الاستثمار في وزارة الطاقة والمياه غسان بيضون ضدّ الدولة اللبنانية ممثلة بوزارة الطاقة والمياه، ولتي طلب فيها إبطال كتاب التأييب الموجّه إليه من الوزير سيزار أبي خليل، وقراره الرامي إلى حسم راتبه لمدة خمسة أيام تأديبياً بسبب رفضه تمرير مشروع عقد اتفاق بالتراضي مخالف للقانون لمصلحة مؤسسة كهرباء لبنان.

(١٨٤) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠١٧/٦٠٧ - ٢٠١٨، تاريخ ٢٠/٣/٢٠١٨.

جاء في استدعاء بيضون المعين في منصبه بموجب المرسوم رقم ٦٢٠٢ تاريخ ٢٤ آب ٢٠١١، أنه مع مباشرته مهماته لاحظ خروج إدارة مؤسسة كهرباء لبنان على الأصول وأحكام نظامها المالي في العديد من معاملاتها وقراراتها المعروضة على وزارة الوصاية للتصديق، فأبدى مطالبات اعتراضية على ذلك، لذا لجأت المؤسسة إلى اتباع أساليب مختلفة لتجنّب هذه المطالبات، ومنها الطلب من الوزير مخاطبتها مباشرة أو استرداد الملفات من مكتبه مباشرة من دون المرور بالمديرية العامة للاستثمار.

من هذه الأمور طلب المؤسسة المذكورة الموافقة على صفقة بالتراضي مع شركة لتنفيذ أشغال خدمات استشارية لمعاونتها في إدارة مشروع مقدّم خدمات التوزيع لتقديم ومتابعة أشغال مقدّمي الخدمات خلال الفصل الحادي والعشرين من عملهم، ورأت المديرية العامة للاستثمار عدم مطابقة مشروع عقد الاتفاق بالتراضي مع النظام المالي للمؤسسة وأعدت الكتاب إليها لتقديم الإيضاحات اللازمة استكمالاً لدرسه قبل رفع نتائجه إلى الوزير بغية اتخاذ القرار النهائي بشأنه.

وما كان من الوزير سيزار أبي خليل إلا أن تدخّل وأرسل أمراً إلى بيضون طالباً منه التوقّف عن ممارسة صلاحياته وعدم مراسلة المؤسسات من دون الرجوع إليه، محدّراً من اتخاذ كلّ الإجراءات القانونية والإدارية اللازمة لوضع حدّ لما سمّاه تصرفات خارجة على القانون في حال عدم التقيد بهذه التوجّهات.

لم يسكت بيضون إزاء هذا الوضع، فحاول لفت الوزير إلى أنّ مشروع عقد الاتفاق بالتراضي مخالف للقوانين والأنظمة النافذة، لكنّ الوزير أبي خليل أصرّ على موقفه وصادق على كتاب إدارة مؤسسة كهرباء لبنان على الرغم من تضمّنه مخالفات، معتبراً أنّ ملاحظات واستفسارات المديرية العامة للاستثمار "غير موضوعية وتنمّ بشكل واضح عن تأخير ومماطلة فاضحة"، ووردت عبارة فاضحة في كتاب الوزير في أسلوب غير متبع بين الوزارات والإدارات والمديريات التابعة لها، وهو ينمّ عن وجود كيدية في التعاطي وتهديد مبطن وإصرار على تجاوز المخالفات والتغاضي عنها، ولم يبق عباراته غير الموضوعية وغير المألوفة في التعاطي طي وزارته، بل أرسلها إلى إدارة المؤسسة المذكورة.

وأصرّ بيضون على ممارسة صلاحيته المستمدّة من القانون وذكّر الوزير بها وبالمخاطر والانعكاسات السلبية على المال العام التي تترتّب عن تصرّفات إدارة مؤسّسة الكهرباء، مقترحاً رفع الخلاف الناشب بينه وبين الوزير إلى مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة أو أيّ مرجع رقابي أو استشاري آخر.

المجلس رأى أنّ كتاب الوزير وقراره من دون الأخذ باقتراح رئيس التفتيش المركزي، مشوبان بعيب مخالفة القانون ومتخذان خلافاً للمعاملات الجهرية، وبالتالي يقتضي إبطالهما لتجاوز حدّ السلطة. وخلصت الغرفة في مجلس الشورى إلى إبطال الكتاب والقرار المشكو منهما وتضمنين المستدعى ضدّها الدولة اللبنانية الرسوم والنفقات.

ثانياً: في الإصلاح السياسي والمساءلة السياسية

يعتبر مفهوم الإصلاح، مفهوماً متداولاً وقديماً، فهو ليس بجديد في القاموس السياسي العالمي عموماً، والعربي خصوصاً، واللبناني على وجه التحديد، وذلك بسبب الأزمات السياسية التي عصفت به ومن ضمنها الحرب الأهلية بأسبابها السياسية، التي ترتبط أيضاً بشكل وثيق بعدم إجراء إصلاح سياسي جدي في الدولة اللبنانية. فإلى ما قبل إعلان الجنرال غورو إقامة دولة لبنان الكبير في عام ١٩٢٠ يرجع التداول في مصطلح الإصلاح، وهو مرتبط بتزايد الأزمات في الحكم والتعثر في تطبيق النظم والقوانين والحلول دون تطويرها وتحديثها.

أولاً: في مفهوم الإصلاح السياسي

يشكل الإصلاح مدخلاً طبيعياً للتغيير، وهو على الرغم من اعتباره مستقلاً في الأدبيات السياسية الحديثة، إلا أن أبعاده ومضامينه السياسية والاقتصادية والاجتماعية موجودة في الكثير من المفاهيم الشائعة، مثل: التنمية السياسية أو التحديث أو التحول، وجميع هذه المفاهيم تقريباً بشكل عام مرتبطة مباشرة بأوضاع العالم الثالث، ومن ضمنه أوضاع الدول في الوطن العربي ولبنان حكماً. الاختلاف في الأوضاع في ما بين هذه الدول يخلق غموضاً في توضيح مفهوم الإصلاح، إلا أن من خلال الغايات المحددة له، يمكن التسليم في تعريفه على أنه "التغيير والتعديل نحو الأفضل لوضع شاذ أو

سيئ، ولا سيما في ممارسات وسلوكيات مؤسسات فاسدة، أو متسلطة، أو مجتمعات متخلفة، أو إزالة ظلم، أو تصحيح خطأ أو تصويب اعوجاج^{١٨٥}.

أجرى لبنان العديد من الإصلاحات السياسية التي أتى بعضها على شكل تعديل في القوانين (حقبة الرئيس فؤاد شهاب) والإبقاء على أخرى قديمة وبالية (قانون تشكيل الجمعيات يعود إلى عام ١٩٠٩)، استصدار مراسيم بعضها بقي مراسيم ولم تتحول إلى قوانين تشريعية، فيما استبقي بعضها قيد النقاش ولم يُقرّ (مثل إنشاء الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية).

هناك وجهتا نظر في لبنان حول عملية الإصلاح: الأولى تعتبر أن عملية الإصلاح لا تتعلق فقط بقانون الانتخابات أو اعتماد النسبية، لأن المشكلة بالنظام القائم اليوم على الزبائنية وعلى الفساد المستشري وبسبب عدم التطبيق الشامل لاتفاق الطائف، وكذلك الخلافات حول القضايا الكبرى (محلية وإقليمية)، إضافة إلى عدم وجود قوى حزبية غير طائفية.

يعتبر أصحاب هذا الرأي أن العودة إلى اتفاق الطائف وتطبيق كافة بنوده، ولا سيما إنشاء مجلس للشيوخ وتشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية وقيام مؤسسات الرقابة والقضاء ومجالس الخدمة المدنية والتأديبية بدورها الحقيقي، وهذا هو المدخل للإصلاح الحقيقي. في المقابل هناك رأي وهو غالب بطبيعة الحال يعتبر أنه لا يمكن الدخول في الإصلاح السياسي المستقبلي إلا من خلال قانون الانتخاب القائم على أساس النسبية.

إن عملية الإصلاح السياسي تحتاج إلى قوى سياسية وحزبية تحمل مشروعاً مشتركاً وعبيراً الطوائف والمذاهب، ولا يمكن كسر الانقسام المذهبي والطائفي الموجود اليوم إلا من خلال قانون النسبية في الانتخابات، التي تتيح حصول تنوع وتنافس داخل كل البيئات المذهبية أو الطائفية، وتفتح الطريق أمام تشكل قوى سياسية جديدة، سواء على مستوى كل منطقة أو في لبنان بشكل عام. فنظام الانتخاب الأكثر شيوعاً سابقاً ساهم في الإبقاء على الواقع السياسي الحالي وسيطرة كل زعيم أو حزب كبير على طائفته ومنطقته، ما يمنع أي محاسبة وأي مشروع للتغيير، وأنه لا يمكن الذهاب نحو الإصلاح السياسي الشامل؛ إذ لم تشكل قوى سياسية وحزبية متنوعة تضم ممثلين عن كل الطوائف والمذاهب، إضافة إلى شخصيات مستقلة أو قوى من خارج الانقسام الحالي، وهذه الشخصيات والقوى سوف نرى أهميتها مع اعتماد النسبية نظاماً انتخابياً.

(١٨٥) عبد الإله بلقزيز، أسئلة الفكر العربي المعاصر، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الأيوبية، ١٩٩٨، ص ١٣.

إن السلطة المعطاة إلى السلطة السياسية هي سلطة نسبية وغير دائمة وليست مطلقة. هي سلطة مرتبطة بوكالة يمنحها الشعب لهذه السلطة وفق العملية الانتخابية، تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. تحتل الرقابة التشريعية دورها في ضبط أداء السلطة التنفيذية ومنعها من الاستبداد في الحكم، كذلك الأمر بالنسبة إلى الرقابة القضائية كونها أعلى السلطات الرقابية وقائمة بذاتها وتكون حريصة على تطبيق مواد الدستور.

ثانياً: في المساءلة السياسية

تعتبر مسؤولية الحكومة أمام البرلمان أبرز مميزات النظام البرلماني الديمقراطي. وورد في مقدمة الدستور اللبناني، خصوصاً في الفقرة "ج" أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين من دون تمايز أو تفضيل. وكذلك أشار الدستور إلى مسؤولية الحكومة التضامنية ومسؤولية الوزراء الإفرادية أمام البرلمان، وهو مبدأ جوهرى في النظام البرلماني، نصّت عليه المادة ٦٦ من الدستور في فقرتها الأخيرة: "يتحمل الوزراء إجمالاً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية". ويكرس هذا المبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان الذي يستطيع أن يحجب الثقة عنها بناء لآليات دستورية تبدأ من السؤال وتمت بالاستجواب وتنتهي في جلسة مناقشة عامة.

أولاً: في مجال الرقابة على أعمال الحكومة

تأخذ الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على الحكومة تسمية الرقابة السياسية، وهي رقابة لا تصل إلى درجة إبطال أو إلغاء الأعمال أو التصرفات التي تتخذها الحكومة، بل هي رقابة تتوقف عند حدود عدم المسّ بمبدأ فصل السلطات، واستئنار الحكومة بالسلطة التنفيذية. لذلك ارتبطت فعالية هذه الرقابة بتجاوب الحكومة مع ملاحظات النواب وتوجيهاتهم، وفي حال عدم التزامها بهذه التوجهات يصبح بإمكان المجلس النيابي حجب الثقة عن الحكومة وإقالتها.

وتتخذ الرقابة البرلمانية على الأعمال الحكومية، إما شكل سؤال، أو استجواب أو تحقيق برلماني، وأخيراً طرح الثقة بالحكومة.

١ - السؤال:

يحق لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء. وللحكومة أن تجيب عن السؤال فوراً، أو أن تطلب تأجيل الجواب. يوجّه السؤال الخطي بواسطة رئيس

المجلس، وللحكومة أن تجيب عنه خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال (المادة ١٢٤ ن. د. (١)). وإذا تبين للحكومة أن الجواب عن السؤال يتطلب إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر الاستحصال عليها في المهلة المبينة في المادة السابقة، عليها أن تُعلم هيئة مكتب المجلس بكتاب توجهه إلى الرئاسة طالبة تمديد المهلة، وللهيئة المذكورة أن تمنحها مهلة إضافية كافية (المادة ١٢٥ ن. د.).

٢- الاستجواب:

يحق لكل نائب أن يطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين، يقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة (المادة ١٣١ ن. د.)، وأيضاً يحق للنائب الذي وجه سؤالاً إلى الحكومة ولم تجب عنه ضمن المهلة القانونية، أن يحوّل سؤاله إلى استجواب (المادة ١٢٦ ن. د.)، وكذلك الأمر إذا لم يقتنع النائب بجواب الحكومة على هذا السؤال (المادة ١٢٩ ن. د.).

وعند توجيه الاستجواب إلى الحكومة يتوجب عليها أن تجيب عن طلب الاستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها إياه، إلا إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المهلة المذكورة، وفي هذه الحال تطلب الحكومة أو الوزير المختص إلى هيئة مكتب المجلس تمديد المهلة، وللهيئة المذكورة أن تمدد المهلة بالفدر الذي تراه كافياً (المادة ١٣٢ ن. د.).

وفور ورود الجواب عن الاستجواب، أو بعد انقضاء المهلة إذا كانت الحكومة لم تجب عنه، يدرج موضوع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للاستجابات بحسب تاريخ وروده.

يجب حصر المناقشة في موضوع الاستجواب ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة سياسة الحكومة بوجه عام إلا بموافقة المجلس بناءً على طلب من الحكومة أو من عشرة نواب على الأقل (المادة ١٣٣ ن. د.). وبعد طرح جميع الاستجابات والجواب عنها، يعطى الكلام لمن شاء ويمكن بعد ذلك طرح الثقة بالحكومة. وإذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبني أحد النواب موضوع الاستجواب (المادة ١٣٥ ن. د.).

٣- المناقشة العامة

رأى المجلس النيابي، في سبيل تفعيل دوره الرقابي على العمل الحكومي، أن يخصص جلسة للأسئلة والأجوبة أو جلسة للاستجابات أو للمناقشة العامة كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية (المادة ١٣٦ ن. د.). وتُعيَّن جلسة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة بناءً على طلب من الحكومة أو من عشرة نواب على الأقل بعد موافقة المجلس (المادة ١٣٧ ن. د.).

٤- طرح الثقة بالحكومة

إن حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترح عليه إلا بعد انقضاء خمسة أيام على الأقل من إيداعه أمام عمدة المجلس وإبلاغه الوزراء المقصودين بذلك (المادة ٣٧ من الدستور).

وورد في النظام الداخلي لمجلس النواب أن للحكومة ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجابات أو في المناقشة العامة، كما يحق للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي هذه الحال يعتبر رفض المشروع نزاعاً للثقة بالحكومة. كما يحق لكل وزير أن يطرح الثقة بنفسه منفرداً أو أن يعلّقها على أي مشروع قيد المناقشة، كما يحق لكل نائب أن يطلب طرح الثقة بشخص الوزير (المادة ١٣٨ ن. د.). يجري التصويت على الثقة بطريقة المناداة بالأسماء، وذلك بالجواب بإحدى الكلمات الآتية: ثقة، لا ثقة، ممتنع. على أن لا يدخل عدد الممتنعين في حساب الأغلبية (المادة ٨٥ ن. د.). وعندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وفقاً للمادة السابعة والثلاثين وجب على هذا الوزير أن يستقيل (المادة ٦٨ من الدستور).

٥- تقديم العرائض والشكاوى

لم يتضمّن النظام الداخلي لمجلس النواب، تحديداً لمفهوم العرائض والشكاوى التي يحقّ للنائب أن يوجهها إلى أحد أعضاء الحكومة، كما لم يتضمن تبياناً لمضمون هذه العرائض أو المواضيع التي يمكن تقديم عريضة أو شكوى ضدها. واكتفى النظام الداخلي لمجلس النواب بتبيان الأصول الإجرائية التي تتبع في تقديم العرائض والشكاوى.

تُرفع العرائض والشكاوى إلى هيئة مكتب المجلس ويهمل كل ما ورد منها من دون توقيع أو متضمناً عبارات نابية (المادة ٤٥ ن. د.). تدرس هيئة المكتب العريضة أو الشكوى وتقرر إما حفظها أو إحالتها إلى اللجنة الدائمة المختصة أو إحالتها إلى الوزير المختص، ولها أن تعرضها على المجلس بهيئته العامة (المادة ٤٦ ن. د.). وإذا أُحيلت العريضة أو الشكوى على اللجنة المختصة تقوم هذه

الأخيرة بدرسها وتقرر إما حفظها أو إحالتها إلى الوزير المختص أو عرضها على المجلس (المادة ٤٧ ن. د.).

وإذا أحييت العريضة أو الشكوى إلى الوزير المعني، ولم يجب عنها في خلال مهلة شهر، يحق لهيئة مكتب المجلس أو اللجنة المختصة أن تقرر عرضها على المجلس بعد وضع تقرير بالوقائع والمقترحات عند الاقتضاء (المادة ٤٨ ن. د.).

٦- التحقيق البرلماني

تستمد هذه الصلاحية وجودها من الأعراف الدستورية المرتبطة بالنظام البرلماني، حيث البرلمان بصفته المؤسسة الدستورية الأولى في الدولة، والممثل الوحيد للإرادة الشعبية. فإن هذا البرلمان وجد نفسه معنياً بمتابعة كل القضايا التي تهم الشعب، لذا أوجد لنفسه سلطة إجراء التحقيقات البرلمانية في جميع القضايا التي يرى ضرورةً لإجراء تحقيقٍ حولها.

وردت الإشارة إلى التحقيق البرلماني في النظام الداخلي لمجلس النواب (المواد ١٣٩-١٤٣) الذي له في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناء على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه (المادة ١٣٩ ن. د.). ويعود للجنة التحقيق أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة وأن تطلب تبليغها نسخاً عنها وأن تستمع إلى الإفادات وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق (المادة ١٤١ ن. د.). كما يحق لها أن تعين لجنة فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة. وفي حال امتناع الإدارة المختصة عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية ترفع هذه الأخيرة تقريراً بالأمر إلى اللجنة التي انتدبتها، والتي تقوم بدورها بطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة (المادة ١٤٢ ن. د.). ووفقاً للمادة ١٤٣ يمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية، على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة. وفي هذه الحالة يتم التحقيق وتمارس اللجنة صلاحياتها وفقاً لأحكام القانون رقم ٧٢/١١ تاريخ ٢٥ أيلول ١٩٧٢، وهو القانون المتعلق بتحويل لجان التحقيق البرلمانية بعض سلطات قضاة التحقيق.

٧- في فصل الوزارة عن النيابة^(١٨٦)

إن مبدأ الجمع بين الوزارة والنيابة ليس مطلقاً أو مطبقاً على نطاق واسع في كل الأنظمة الديمقراطية. ففي النظام الرئاسي القائم على مبدأ الفصل الجاد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة.

نصت المادة ٢٨ من الدستور اللبناني على جواز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة، وأن الوزراء يجوز انتقاؤهم من أعضاء المجلس النيابي أو من أشخاص خارجين عنه أو من كليهما، إلا أن التجربة التي مرَّ بها لبنان تقضي بضرورة عدم جواز الجمع بين النيابة والوزارة. إلا أن هذا الجمع جاء في ظروف معينة لم تكن الأحزاب السياسية مؤثرة في الحياة السياسية. لكن مع تطور الأحزاب (الحاجة إلى تعديل قوانين الأحزاب) يحد من عملية المنافسة على الاستيزار لدى السياسيين، ويجعل من عملية التزاحم بين الحكومة والنواب، ليس على أساس المقاعد الحكومية، بل على أساس المصلحة العامة^(١٨٧).

إن عملية الفصل هذه تشكل أداةً لتقوية رقابة البرلمان على أعمال الحكومة^(١٨٨). فمن جهة ينصرف النائب إلى وظيفته التشريعية ومراقبة الحكومة، في المقابل يتحرر الوزير من القيود الانتخابية التي تشدُّ النائب إلى ناخبيه.

هذه هي باختصارٍ شديد خلاصة الوسائل الرقابية التي باستطاعة النواب اللجوء إليها عند إخلال الحكومة بواجباتها أو عند تقصيرها في المهمات التي عليها تنفيذها، أو إذا ارتكبت الحكومة عملاً يخلُّ بالأمن الاجتماعي والاقتصادي للدولة بكامل مناطقها ومواطنيها ومرافقها، ما يستدعي مساءلة نيابية عاجلة، وهذا من أوجب واجبات النائب. فالدور الرقابي الذي يملكه النائب لم يمنحه إياه المشترع كوسيلة ترفٍ وتسلية، بل وُجدت هذه الوسائل من أجل إعطاء الرقابة البرلمانية الفعالية الكاملة. وأن تكون الحكومة حذرة دائماً في نشاطها من سطوة نائبٍ يقف لها بالمرصاد. وإذا ما تخلى النائب عن ممارسة هذا الدور الرقابي فإنه يكون قد أساء للشعب الذي منحه ثقته وائتمنه على مصيره.

(١٨٦) عصام إسماعيل، النظم الانتخابية: دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٥، ص ٥٣.

(١٨٧) عبدو عويدات - النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية بدون ذكر الناشر ص ٤٦١

(١٨٨) إبراهيم شبحا- الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري- الدار الجامعية بيروت ١٩٩٤ ص ٦٣١

ثانياً: في المحاسبة الشعبية

تتم عملية المحاسبة الشعبية من خلال عملية الانتخاب، حيث يُسقط الشعب المسؤولين الذي أساءوا في ممارسة السلطة المؤتمنين عليها. وهذه المحاسبة تتيح المجال أمام الإتيان بطبقة جديدة تعمل على إصلاح ما أفسدته الطبقة القديمة؛ فقانون الانتخاب هو المدخل الأساسي، بل يرى أنه جوهر كل إصلاح، لأن شرعية مجلس النواب وما يستتبه من تشريعات أو يقوم به من نشاط يتوقف على مدى ما يكون المجلس منبثقاً عن إرادة شعبية صحيحة وممثلاً صادقاً للإرادة العامة. ولا يتأمن ذلك إلا من خلال قانون انتخاب يؤمن صحة التمثيل السياسي وحرية الانتخاب ونزاهته^(١٨٩).

في ديمقراطيات العالم الأكثر تقدماً، المحاسبة مناهة في نهاية المطاف بالشعب عبر الانتخابات النيابية في الأنظمة البرلمانية، وعبر الانتخابات الرئاسية في الأنظمة الرئاسية، وكذلك في الانتخابات النيابية. في تلك المجتمعات تسود الحياة الحزبية. فالحزب الحاكم يتعرض للسقوط في الانتخابات إذا ما أضحي هدفاً لشبهات أو مآخذ، والحزب الحاكم يبقى طوال وجوده في الحكم تحت مجهر التدقيق والمراقبة والملاحقة في أدائه من جانب الحزب المعارض على شتى المستويات وفي شتى المجالات، وهو كفيل بتسليط أضواء الرأي العام على هذا الأداء. فيغدو الحكم خاضعاً للمحاسبة المباشرة من الشعب عبر الانتخابات الرئاسية أو البرلمانية. لا بل أيضاً تخضع الطبقة السياسية، ومعها الطبقة الحاكمة، لشيء من التبدل أو التجدد في نسيجها، حيث يبقى باب المحاسبة مفتوحاً أمام السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية، فلا ينجو عهد من ملاحقة عهد يليه.

(١٨٩) خالد قباني، "الإصلاح القانوني والنظام القضائي"، مقالة سبق ذكرها، ص ٢٧.

خاتمة

العلاقة التشاركية هي علاقة تشابكية وعلاقة سيطرة واخضاع ... علاقة استئثار بالمرافق الحيوية وتحويلها إلى خدمة تنتفع منها المصلحة الخاصة في نظام موزعة به السلطات على أسس طائفية ومذهبية. هذه هي حال العلاقة بين الإدارة والسياسة في لبنان. هي أكثر من انحراف ليصبح في بعض تجلياته نوعاً من العرف السائد الذي شكّل بيئة حاضنة للفساد المستشري على كافة مستويات الدولة اللبنانية وأجهزتها. غابت أو جرى تغيب فعالية أنظمة الرقابة والمساءلة والمفتشية، تلاشت عمداً أو بقرار الحدود الصحيحه والمستقيمة لأعمال الموظفين في دوائرهم. انتشرت بغطاء أم من دونه ثقافة الرشوة العلنية وتركت الدوائر من دون رقابة أو مساءلة وتفنيش. تراجع برغبة أو تلقائياً اقتراحات المعالجات الشاملة ولم تعد يجدي نفعاً إعطاء المسكّنات عبر قرارات لا تدخل أحداً من الفاسدين إلى السجن. هل يعقل أن تكون دولة تحتل مرتبة متقدمة جداً في انتشار الفساد داخلها، لم تتمكن خلال السنوات الأخيرة من إلقاء القبض على فاسد واحد؟

ما الذي يبرر هذا التراخي وعدم المبالاة في انتشار المؤسسات الحكومية كصورة متقدمة عن الدولة. لماذا لا تسعى السلطة إلى تطبيق ما تقرره هي، خصوصاً لجهة العمل بنظام الحكومة الإلكترونية، حيث يسهل على الجهات الرقابية كشف الخلل مع وضع اليد فيه لغرض محاسبة الموظف المفسد بشكل أسرع.

كيف يغيب تشريع وتعديل بعض القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر لغرض الحد من الفساد الإداري والمالي، وجل الاهتمام ينصبّ على إصدار عفو عام عن الجرائم ارتكبت من مفسدين وإرهابيين وعملاء للعدو الصهيوني.

أليس الحل في تفعيل قانون الخدمة المدنية العامة في التعيينات بغرض السيطرة على جميع التدخلات غير الشرعية، مع الأخذ في الحسبان الكفاءات العلمية وتعيينهم ضمن المواقع المناسبة التي يستحقونها انطلاقاً من مبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب. وكذا تتحرر الوظيفة التي لم تعد عامة وقد أصبحت وظيفة خاصة محسوبة لطائفة ما أو لاتجاه حزبي معين.

أين الأحزاب ولماذا لا تضع حداً لنفسها أولاً وللآخرين ثانياً بهدف منع التدخل في شؤون الدولة لكون الحكومة المنتخبة من الشعب جاءت بناءً على برامج ولغرض تمثيل الشعب لا يحق لجميع الأحزاب والكتل السياسية التدخل من خلال المحاصصة والمحسوبية، ما يؤدي إلى الخروج على القانون.

لبنان بحاجة إلى إدارة جديدة تقوم على تنظيم المهمات الإدارية للمؤسسات، من خلال وضع وتنفيذ نظام إداري ملائم للإدارة، يُخضع الموظفين الحاليين للتدريب الدائم، يقوم على تطوير الإطار التنظيمي والإجرائي، يكون أساسه تبسيط الإجراءات الإدارية، خصوصاً المتعلقة بتأمين الخدمات للمواطن.

لبنان بحاجة إلى تطوير قدرة الإدارات من خلال تحديد وتقييم وتخطيط وتنفيذ ومراقبة المشاريع. لبنان بحاجة إلى تطوير مهمات الإدارات، خصوصاً إدارات الخدمات، في مجال التخطيط والتنظيم والمراقبة والإرشاد.

لبنان بحاجة إلى تطوير قدرة الإدارات المعنية لتقييم المشاكل والاحتياجات، وبالتالي صوغ برمجة وتنفيذ سياسات قطاعية ملائمة مُمكن تنفيذها من الناحيتين المالية والفنية، وذلك وفقاً للسياسات الحكومية.

لبنان بحاجة إلى تطبيق نظام اللامركزية الإدارية من خلال دعم البلديات بهدف تدعيم قدراتها.

إن وجود استراتيجية للتنمية وتطوير الإدارة العامة، يبدأ بإعلان حالة طوارئ لمواجهة انهيار منظومة القيم الوظيفية، ويكون متزامناً مع السعي من أجل إحداث تغيير سياسي جذري يبدأ أولاً بإلغاء الطائفية السياسية ولا ينتهي بنظام انتخابي نسبي قائم على لبنان دائرة انتخابية واحدة. لبنان بحاجة إلى قانون جديد لتنظيم الإعلام بما يتيح تحويله فعلاً إلى سلطة رابعة.

دخل مجموعة من المستشارين على رئيس وزراء بريطانيا تشرشل أبان الحرب العالمية الثانية لإبلاغه بحجم الدمار الذي تعرّضت له لندن... فسأل الرئيس مستشاريه "هل ما زالت المحاكم تعمل في لندن". وبعد أن ردوا عليه إيجاباً "نعم إنها تعمل"، ردّ قائلاً جملته الشهيرة "ما دام القضاء بخير فإن لندن بخير". وهذا ما يحتاج إليه لبنان ... محاكم تعمل.

لائحة المراجع والمصادر

النصوص القانونية والتشريعية والقرارات

١. الدستور اللبناني
٢. وثيقة الوفاق الوطني
٣. قانون المجلس النيابي رقم ٦٦٤
٤. المرسوم الاشتراعي ١٥١ تاريخ ١٦-٩-١٩٨٣ (تنظيم وزارة العدل)
٥. المرسوم الاشتراعي ١١١ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ (تنظيم الإدارة العامة)
٦. المرسوم الاشتراعي ١١٢ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ (نظام الموظفين)
٧. المرسوم رقم ٥ تاريخ ٣١-٥-١٩٢٦ (تنظيم وزارات الجمهورية اللبنانية وتعيين اختصاصاتها).
٨. المرسوم الاشتراعي ٧٩٧ تاريخ ٦-٣-١٩٤٤ (تنظيم الإدارة المركزية في وزارة العدل).
٩. الإعلان الفرنسي رقم ٣١٨ تاريخ ٣١-٨-١٩٢٠ (إعلان الجنرال غورو).
١٠. المرسوم الاشتراعي ٢٣ تاريخ ٢٣-٣-١٩٨٥ (معدل على المرسوم ١٥١)
١١. المرسوم ٢٥٥٢، تاريخ ١-٨-١٩٩٢ (تنظيم أعمال مجلس الوزراء).
١٢. المرسوم الاشتراعي ١٥٠ تاريخ ١٦-٩-١٩٨٣ (قانون القضاء العدلي).
١٣. المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠-١٢-١٩٦٣ (قانون المحاسبة العمومية)
١٤. المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣-١٢-١٩٧٢ (النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان).
١٥. المرسوم الاشتراعي ١١٥ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ (إنشاء التفنيش المركزي)
١٦. المرسوم الاشتراعي ١١٤ تاريخ ١٢-٦-٢٠١٢ (إنشاء مجلس الخدمة المدنية)
١٧. المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦-٩-١٩٨٣ (إنشاء ديوان المحاسبة)
١٨. قرارات مختلفة صادرة عن مجلس الوزراء.
١٩. قرارات صادرة عن ديوان المحاسبة.
٢٠. قرارات صادرة عن هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل.
٢١. قرارات صادرة عن هيئة القضايا في وزارة العدل.

٢٢. قرارات صادرة عن مجلس القضايا في مجلس شورى الدولة.

٢٣. تعاميم إدارية صادرة عن مجلس الخدمة المدنية.

مراجع عامة

١. الموسوعة الفلسفية، ترجمة سمير كرم، دار الطليعة، بيروت ١٩٨٠.
٢. كميل حبيب، أخلاقيات الأعمال في الإدارة والمال، بيروت: منشورات الحكمة، ٢٠١٠.
٣. كميل حبيب، من النمو والتنمية إلى العولمة والغات، طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠٠٠.
٤. ابن أبي الحديد المعتزلي - شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - منشورات مؤسسة الأعلمي للطبوعات ١٩٩٥ المجلد الخامس.
٥. عصام إسماعيل، الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، منشورات زين الحقوقية، بيروت ٢٠٠٣.
٦. فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٩١.
٧. محمد منذر، علم السياسة، مكتبة الجامعة، بيروت ٢٠١٠.
٨. حسن صعب، مدخل إلى علم السياسة، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٧٦.
٩. وليد بيطار، مدخل إلى علم السياسة، منشورات فيلون، لبنان ١٩٩٨.
١٠. صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة، دار اليازوري، عمان ٢٠١٦.
١١. نعمة الخفاجي، تحليل أسس الإدارة، دار اليازوري، عمان ٢٠١٣.
١٢. فارس اشتي، مدخل إلى العلم بالسياسة، بيسان للنشر والتوزيع والاعلام، بيروت ٢٠٠٠.
١٣. أحمد عطية الله، القاموس السياسي، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٦٨.
١٤. أوليفيه دوهاميل وإيف مونييه، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، منشورات مجد، بيروت ١٩٩٦.
١٥. عبد الرضا الطعان، مدخل إلى علم السياسة، المكتبة القانونية، بغداد ١٩٨٦.
١٦. عصام إسماعيل، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٥.

١٧. عبدالإله بلقزيز، أسئلة الفكر العربي المعاصر، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الايوبية، الدار البيضاء ١٩٩٨.
١٨. فوزات فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، منشورات زين الحقوقية، بيروت ٢٠٠٤.
١٩. إبراهيم شتي، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت ١٩٩٤.
٢٠. ربيع أنور فتح البابا، العلاقة بين السياسة والإدارة، دار النهضة العربية، مصر ١٩٩٢.
٢١. ثامر محمد كامل الخرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاوي، عمان ٢٠٠٤.
٢٢. عادل خليفة، الفكر السياسي في العصور الوسطى القديمة والوسطى، الجزء الأول، دار المنهل اللبناني، بيروت ٢٠٠١.
٢٣. عصام سليمان، مدخل إلى علم السياسة، بيروت ١٩٩٦.
٢٤. غالب فرحات، المدخل إلى العلوم القانونية، بيروت ٢٠١١.
٢٥. Herbert Simon and other, *Public Administration*, 8e ed., 1964.

المقالات والدراسات

١. عصام اسماعيل، محاضرات في علم الإدارة المقارنة، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، طلاب قسم العلوم السياسية والإدارية العام الجامعي ٢٠٠٩-٢١٠.
٢. عصام اسماعيل، محاضرات في القانون الدستوري، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، طلاب قسم العلوم السياسية والإدارية العام الجامعي ٢٠١٢-٢٠١٣.
٣. برهان الدين الخطيب، محاضرات في دراسات معمقة في السياسات العامة، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، طلاب قسم العلوم السياسية والإدارية العام الجامعي ٢٠١٦-٢٠١٧.
٤. خالد قباني، الإصلاح القانوني والنظام القضائي، مقالة منشورة (ت. غ. م).

٥. وليد صافي محاضرات في قيادة المؤسسات في القرن ال ٢١، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، طلاب قسم العلوم السياسية والإدارية، العام الجامعي ٢٠١٦-٢٠١٧.
٦. وسيم نقولا ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٩.
٧. خالد الخير، محاضرات في الوظيفة العامة، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، طلاب قسم العلوم السياسية والإدارية العام الجامعي ٢٠١٦-٢٠١٧.
٨. عصام اسماعيل، دراسة، وجب اعادة المحاكمة في قضية تعويضات الكسارات، ٢٠٠٦.
٩. محمد وهبي، فضيحة الميكانيك، جريدة الاخبار، العدد ٣٣٧٦-٢٠١٨.
١٠. ماهر الواكد، التشاركية السياسية، صحيفة الرأي الاردنية، العدد ١٢-١٠-٢٠١٥.
١١. عبد العزيز عقاقبة، توزيع السلطة من منظور السياسات العامة التشاركية، مجلة الباحث الاكاديمية المغربية، العدد الخامس ٢٠١٥.
١٢. ايلي الفرزلي-مقالة سياسية، أين الهيئات الرقابية مما يجري في كهرياء لبنان؟، جريدة الاخبار، الثلاثاء ١٠ نيسان ٢٠١٨
١٣. عبدو عويدات، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية (ت.غ.م).
١٤. عصام اسماعيل، رؤيتي، مقالة، موقع الجامعة اللبنانية www.ul.edu.lb/
١٥. اسماعيل جرادات، الثورة، مؤسسة الوحدة للصحافة والطباعة والنشر ٢١-١٢-٢٠١٥.
١٦. مقالات من مجلة القضاء الإداري في لبنان المجلد الأول.
١٧. محمد وهبي، سجن مجدليا: الفضيحة مستمرة!- جريدة الاخبار -العدد ٣٢٨٩ الاربعاء ٤ تشرين الأول ٢٠١٧.
١٨. وليد عبلا - جريدة النهار -ملحق نهار الشباب- تاريخ ١٢/١/١٩٩٩.
١٩. مقالات منشورة في مجلة الجامعة اللبنانية، اصدار كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية.
٢٠. مقالات مستقاة من ابحاث جامعية منشورة على موقع الجامعة اللبنانية
٢١. عناوين متعددة من صحف لبنانية وعربية

الفهرست

٠	إهداء
٢	الشكر
٣	مقدمة
٥	القسم الأول
٥	التدريب في وزارة العدل
٩	الفصل الأول
٩	هيئة التشريع والاستشارات (الصلاحيات وإجراءات العمل)
١٠	المبحث الأول: صلاحيات هيئة التشريع والاستشارات
١٠	المبحث الثاني: إجراءات عمل هيئة التشريع والاستشارات
١٢	المبحث الثالث: الصعوبات التي رافقت إعداد التقرير
١٤	الفصل الثاني
١٤	نماذج استشارية والآراء المعروضة
١٤	المبحث الأول: نماذج استشارية لهيئة التشريع والاستشارات
٢٥	المبحث الثاني: في مناقشة الآراء المعروضة
٤٤	القسم الثاني
٤٤	التشاركية في العلاقة بين السياسة والإدارة
٤٥	الفصل الأول
٤٥	مفهوم الإدارة والسياسة
٥٣	المبحث الأول: الإدارة ومهامها
٥٨	المبحث الثاني: السياسة ومهامها
٦٢	المبحث الثالث: الفوارق بين السياسة والإدارة وصعوبة الفصل
٦٦	الفصل الثاني
٦٦	إشكاليات العلاقة القائمة وضبط أطرها
٦٨	المبحث الأول: العلاقات القائمة بين الإدارة والسياسة في لبنان
١١٢	المبحث الثاني: ضبط العلاقة من خلال تعزيز وسائل الرقابة
١٤١	خاتمة
١٤٣	لائحة المراجع والمصادر
١٤٣	النصوص القانونية والتشريعية والقرارات
١٤٤	مراجع عامة
١٤٥	المقالات والدراسات
١٤٧	الفهرست