



أوراق بحثية:

المهلة المعقولة لتأليف الحكومة

محفوظ سكيينة
دكتور في القانون العام
2008/6/13

تتألف الحكومة في لبنان وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عنها في المادتين 53 و 64 من الدستور (تعديل 1990)، كما انه يجب أن يراعى في تأليفها أحكام المادة 95 من الدستور حتى يكون تكوينها دستورياً.

فلقد أشارت الفقرة الثانية من المادة 53 من الدستور إلى ما يأتي:
" يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها".

وتطبيقاً لهذه الفقرة، يجري رئيس الجمهورية في القصر الجمهوري استشارات مع جميع الكتل النيابية والنواب المستقلين للوقوف على آرائهم ومواقفهم بالنسبة للشخصية التي يرغبون بتسميتها لرئاسة الحكومة، وبنتيجة هذه الاستشارات النيابية الملزمة، وبعد التشاور مع رئيس مجلس النواب، يصدر كتاب عن رئاسة الجمهورية يقضي بتسمية الرئيس المكلف بتشكيل الحكومة.

إن تسمية رئيس الحكومة المكلف من قبل رئيس الجمهورية استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة تشكل المرحلة الأساسية والتمهيدية وبدونها لا يمكن دستورياً تأليف أي حكومة في لبنان.

وفي ما يتعلق بالمادة 64، فإن فقرتها الثانية أشارت إلى ما يأتي:
" يجري (رئيس الحكومة المكلف) الاستشارات النيابية ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها الخ...".

وتطبيقاً لهذه الفقرة، يباشر الرئيس المكلف، بعد صدور كتاب بتسميته، بإجراء استشارات في المجلس النيابي، مع جميع الكتل النيابية والنواب المستقلين للوقوف على آراءهم ورغباتهم وطلباتهم بالنسبة لتشكيل الحكومة- عدد الوزراء- كيفية توزيع الحقائق الوزارية وبرنامج الحكومة الجديدة الخ.... وبعد دراسة هذه المطالب والتشاور مع الجهات النيابية والسياسية الفاعلة، يوقع رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية مرسوم تأليف الحكومة.

وبالرغم من الدور الكبير والأساسي الذي يلعبه في عملية التأليف، إلا أن رئيس الحكومة المكلف لا يستطيع دستورياً، لوحده، إنجاز عملية تأليف الحكومة، فتأليفها يحتاج دستورياً إلى اتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وذلك طبقاً لما جاء في الفقرة الرابعة من المادة 53 حيث نصت على ما يأتي:

" يصدر (رئيس الجمهورية) بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة... ".

إن المشرع الدستوري منح، بموجب الفقرة الرابعة، رئيس الجمهورية صلاحية في تأليف الحكومة، باعتبار أن المرسوم، كما هو متعارف عليه قانوناً، هو العمل أو القرار القانوني الذي يتخذه رئيس الجمهورية. وإذا كان التعديل الدستوري الذي جرى عام 1990 أناط بمجلس الوزراء السلطة الإجرائية، إلا أنه في المقابل حفظ لرئيس الجمهورية صلاحيات دستورية أساسية، وأهمها على الإطلاق، تأليف الحكومة بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء. وتعتبر هذه الصلاحية، صلاحية سياسية بامتياز، من شأنها تمكين رئيس الجمهورية من الحفاظ على التوازن الوطني وتأمين المشاركة في مجلس الوزراء.

ولا يمكن الاعتداد في هذا المجال، بالقول أن النظام البرلماني يعطي رئيس الحكومة باعتباره زعيم أو ممثل الأكثرية النيابية، صلاحية تسمية وتعيين الوزراء، ويلزم رئيس الجمهورية بالموافقة على مرسوم تأليف الحكومة، فهذا الأمر يتناقض بصورة واضحة مع المادة 53 من الدستور، وبصرف النظر ما إذا كان النظام المعتمد في لبنان برلمانياً أم لا؟.

فرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة يملكان دستورياً صلاحية "مشتركة" في تأليف الحكومة فالصلاحية في القانون العام، توكل بصورة عامة إلى سلطة واحدة، كما أنه، يمكن في بعض الأحيان أن توكل إلى عدة سلطات بصورة "مشتركة أو مجتمعة".

ومن المبادئ المسلم بها، أن الصلاحيات الموكولة إلى السلطات الدستورية، ينبغي، أن تمارس، عادة، ضمن مهل محددة زمنياً أو معقولة. وإذا كان المشرع الدستوري، لم يحدد أية مهلة زمنية لإصدار مرسوم تأليف الحكومة، إلا أنه ينبغي، على رئيسي الجمهورية والحكومة ممارسة صلاحياتهما بتأليف الحكومة ضمن مهلة معقولة بالنظر لما تقدم.

إن الإطار الزمني لهذه المهلة المعقولة، يمكن أن يحدد، على ضوء الفقرة الثانية من المادة 64، والفقرة الثالثة من المادة 69، معطوفتين على ماهية الأوضاع التي تكون سائدة عند تشكيل الحكومة.

فلقد نصت الفقرة الثانية من المادة 64 على ما يأتي:

"... وعلى الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها. ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

ويتبين من هذه الفقرة الأمور التالية:

- 1- أن المشرع الدستوري لم يحدد أية مهلة زمنية لصدور مرسوم تشكيل الحكومة.
- 2- إن مهلة الثلاثين يوماً المحددة لتقديم الحكومة ببيانها الوزاري تشترط، بصورة طبيعية وبديهية ومنطقية وجود مهلة معينة لإصدار مرسوم تأليف الحكومة.
- 3- إن المهلة المعنية لإصدار مرسوم التأليف لا يجوز لها، مبدئياً، أن تتجاوز مهلة الثلاثين يوماً. وإذا تجاوزتها لفترة أطول، تصبح المهلة المحددة لتقديم الحكومة ببيانها الوزاري بدون أي معنى على الإطلاق.
- 4- إن الحكومة المستقيلة أو المعتبرة مستقيلة، لا تمارس صلاحياتها إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال. وينحصر مفهوم تصريف الأعمال، حسب العلم والاجتهاد، مبدئياً في الأعمال العادية، أي الأعمال الإدارية والأعمال اليومية، في حين أن الأعمال التصرفية تخرج بطبيعتها عن نطاق الأعمال العادية.

إن القيام بالأعمال المهمة والتصرفية يبقى، في هذه الحالة، معلقاً ومؤجلاً، لفترة مؤقتة، لحين تشكيل حكومة جديدة وحائزة على ثقة مجلس النواب، وهذه الفترة المؤقتة لا يمكن أن تدوم طويلاً، لأن إدارة شؤون الحكم وتسيير مصالح الدولة الأساسية يتطلبان الإسراع في تشكيل حكومة جديدة.

ولا يمكن التذرع في هذا المجال، بسابقة حكومة الرئيس رشيد كرامي التي استقالت عام 1969، وعرفت البلد أزمة دستورية دامت سبعة أشهر، استمرت خلالها الوزارة المستقيلة بممارسة كافة أعمالها في السياسة الداخلية والسياسة الخارجية، وحتى في إصدار مراسيم، وفي بعض الأحيان في اجتماع مجلس الوزراء.

إن هذه الممارسة، أصبحت تتعارض مع المادة 64 (تعديل 1990)، التي حصرت مهام الحكومة المستقلة بتصريف الأعمال بالمعنى الضيق. كما أنه، لم يكن في حينها، رئيس مكلف بتشكيل حكومة فضلاً عن أن المادة 53 الجديدة (تعديل 1990) لم تكن موجودة أصلاً.

وفي ما يتعلق بالمادة 69، فإنها أشارت في فقرها الثالثة إلى ما يأتي:
" عند استقالة الحكومة أو عند اعتبارها مستقلة يصبح مجلس النواب في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة " .

ومقابل عدم تحديد مهلة زمنية محددة لتأليف الحكومة، منح المشرع الدستوري مجلس النواب صلاحية جديدة تمكنه من مواكبة عملية التأليف والتدخل للحؤول دون إبقاء البلاد دون حكومة جديدة فترة طويلة. ولهذا السبب، يصبح، مجلس النواب، عند استقالة الحكومة في دورة انعقاد استثنائية.

وبإمكان مجلس النواب، استناداً إلى الفقرة الثالثة المتقدم ذكرها، أن يقرر ما يراه مناسباً بشأن الرئيس المكلف، أو أن يطلب من رئيس الجمهورية اتخاذ الموقف الذي يتناسب مع الدستور ومصالح البلاد الأساسية، إذا ما وجد أن فترة إصدار مرسوم تشكيل الحكومة قد تجاوزت المهلة المعقولة.

وينتج عما تقدم، أن المهلة المعقولة لإصدار مرسوم تشكيل الحكومة، هي، في تقديرنا، في حدود الثلاثين يوماً من تاريخ صدور كتاب التكليف لرئيس الحكومة، وهذه المهلة تفرضها الحاجة والضرورة والمبادئ العامة التي ترعى سير عمل الدولة ومؤسساتها بصورة عادية وطبيعية، وذلك بصرف النظر عن العقبات التي تواجه تشكيل الحكومة.

كما أن المهلة المعقولة لصدور مرسوم تشكيل الحكومة، قد تتأثر زيادة أو نقصاناً، بماهية الأوضاع التي تكون سائدة عند تأليفها. فإذا كانت طبيعية، فعندها، يمكن أن تكون المهلة مرنة وقد تتجاوز الثلاثين يوماً بقليل، أما إذا كانت الأوضاع استثنائية، ففي هذه الحالة، تصبح المهلة ضاغطة، وتنقص بالتالي عن الثلاثين يوماً وذلك تداركاً للانعكاسات السلبية والخطيرة الناتجة عن التأخير في تأليف الحكومة.

أخيراً، نشير إلى أن اتفاق الدوحة والأوضاع البالغة الخطورة التي تعيشها البلاد حالياً يفرضان تقليص مدة المهلة المعقولة إلى حد كبير.

غير أن البعض، يرى، خلافاً لما تقدم، أن تشكيل الحكومة غير مقيد بأية مهلة زمنية وان تأليفها قد يحتاج إلى فترة طويلة، على غرار ما يحصل في الدول التي تعتمد النظام البرلماني، حيث يستغرق تأليف الحكومة، في بعض الحالات عدة أسابيع وأشهر. أن هذا الرأي لا يمكن الركون إليه، باعتبار أن النظام المعتمد في لبنان هو في العمق، وحسب تقديرنا، "نظام جمهوري ذات طابع برلماني وطائفي". ومن خصائصه المميزة، أن رئيس الجمهورية يتولى صلاحيات دستورية أساسية، أهمها، تأليف الحكومة بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء.

الخلاصة

- 1- إن الصلاحيات الدستورية في تأليف الحكومة تعود إلى رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة.
- 2- إن المهلة المعقولة لتأليف الحكومة هي، بصورة عامة، في حدود الثلاثين يوماً، من تاريخ صدور كتاب التكليف، تزداد أو تنقص قليلاً، حسب ماهية الأوضاع التي تكون سائدة عند تشكيل الحكومة.
- 3- في حال تجاوزت عملية التأليف المهلة المعقولة، يترتب على الرئيس المكلف اتخاذ الموقف الذي يتناسب مع مسؤوليته الأدبية والمعنوية. كما يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراء الذي ينسجم مع مسؤولياته الدستورية. وأخيراً، ينبغي على مجلس النواب ممارسة صلاحيته الجديدة المتعلقة "بمراقبة" تأليف الحكومة.