

## غالب غانم: الخروج من قيد تصريف الأعمال يفرض نفسه إذا تأخر انتخاب الرئيس

عند كل استحقاق في ما يتعلق بانتخاب اي سلطة دستورية، تقع البلاد فريسة الخلافات والانقسامات، مما يثير المخاوف من حصول فراغ في احدى هذه المؤسسات، كما هو حاصل الان من مخاوف التأخر في تشكيل حكومة او انتخاب رئيس للجمهورية، فتبقى البلاد رهينة التجاذبات والانقسامات والمحاصصات حتى يتم التوافق، وتنتهي ازمة لتفتتح ازمة جديدة

هذه حال البلاد خلال السنوات العشر الاخيرة، حيث تتخبط السلطات الدستورية في كيفية مقاربة الاستحقاقات البديهيّة التي لا تثار حولها اي اشكاليات في اي بلد في العالم. هنا تحصل الخلافات ايضا حول تفسير كيفية التعاطي مع حالات الفراغ، ولمن تكون سلطة القرار وما هي حدود هذه السلطة؟ وكيف تكون العلاقة بين المؤسسات؟ وما هي الاجراءات المطلوبة لتسيير المرحلة الى حين اجراء الاستحقاق المطلوب؟

في هذا الحوار مع رئيس مجلس القضاء الاعلى السابق القاضي غالب غانم، اضاءة على نصوص الدستور في كيفية التعاطي مع حالات الفراغ والعلاقة بين السلطات، والمخارج الممكنة لمثل هذه الازمات.

■ هناك خشية دائما في لبنان من حصول فراغ دستوري حكومي او رئاسي، ماذا لو لم تتألف حكومة جديدة، ووصلنا الى نهاية العهد؟ اي مخاطر تحصل واي تبعات دستورية واجرائية يجب ان تتخذ؟

□ عندما نص الدستور في المادة 64 منه، على ان الحكومة لا تمارس صلاحياتها الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال قبل نيلها الثقة او بعد استقالتهن او اعتبارها مستقيلة كما هي الحال الان (في مناسبة بدء ولاية مجلس النواب الجديد وفق ما جاء في المادة 69 من الدستور ذاته)، دار في خلد المشتري الدستوري، في رأينا، ان مدة تصريف الاعمال لن تتراخى الى اجال طويلة، وبالتالي ان الاليات اللازمة لتشكيل حكومة جديدة ولنيلها ثقة مجلس النواب لن تستغرق الامددا معقولة. اما اذا تراخت اجال التأليف وصولا الى نهاية العهد الرئاسي الراهن،

فان الخروج من قيد تصريف الاعمال بالمعنى الضيق يفرض نفسه في ضوء الواقع والظروف والاحوال الطارئة، واي حاجة او حدث يحتمل اتخاذ الحكومة قرارات تتخطى الدائرة الضيقة لتصريف الاعمال. الخلفية الكامنة وراء قاعدة تصريف الاعمال بالمعنى الضيق، هي الحؤول دون اتخاذ الحكومة قرارات ذات اهمية خاصة تتطلب في بعض الحالات نصابا موصوفا، وفق ما جاء في المادة 65 من الدستور، والحؤول كذلك دون اتخاذ اي قرار يستحسن تركه للحكومة الجديدة بعد تأليفها ونيلها الثقة، حتى ولو كان النصاب المفروض لاتخاذها عاديا. اما اذا تعذر التأليف، لأي سبب كان، وتمادى هذا الواقع، فللحكومة، لا بل عليها، الا تستنكف عن ممارسة المسؤولية التي يفرضها الواقع والمرحلة، والا القيت عليها المسؤولية الكاملة من جراء استنكافها.

■ كيف يمكن لحكومة تصريف الاعمال ممارسة هذه المسؤولية؟

□ المرافق العامة تأتي الفراغ، كما انها تأتي التخاذل. ان الدستور، ولو ضمنا، يدفع في اتجاه استمرار هذه المرافق في ممارسة مهامها، وبذلك يكون قد تم التوفيق ما بين حرفية الدستور وروحته. وقد رأى بعض الفقه الدستوري (زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني 2006، ص 756) انه على الحكومة، انقاء للفراغ، ان تمارس الصلاحيات الضرورية لاستمرار مؤسسات الدولة. اذا كان الخروج من الدائرة الضيقة لتصريف الاعمال متاحا على ضوء ما سبق، على الحكومة عندما تتخطى هذه القاعدة، وبخطى ان تتصرف بمنتهى التريث والحذر، وبخطى

وثيدة، حتى تأتي قراراتها انعكاسا لما تفرضه الظروف والمقتضيات الاجرائية ومصلحة الدولة والمجتمع من تدابير.

■ اي واقع دستوري سيكون لحكومة تصريف الاعمال اذا تعذر انتخاب رئيس جديد؟ وما هي حدود صلاحياتها ودورها؟

□ تصدى الدستور جزئيا لهذه المسألة في المادة 62، التي نصت على انه "في حال خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء". ما من شك في ان معالجته هذه انطلقت من المبدأ العام الذي يقضي بان لا يسود الفراغ في اي مرفق من مرافق الدولة، خصوصا اذا تعلق الامر برأس الهرم، اي برئاسة الجمهورية. لكن المعالجة لم تأت كاملة، وعلى الاقل لم تأت جلية الجلاء الكافي، باعتبار ان التوكيل بصلاحيات رئاسة الجمهورية اعطي بموجب المادة 62 لمجلس الوزراء على العموم، من دون ان تلاحظ مسألة وجود الحكومة في حالة الاستقالة. على اي حال، طالما ان المادة 62 ذكرت مجلس الوزراء من دون التطرق الى كون الحكومة قائمة او مستقيلة، يصح القول ان صلاحيات رئيس الجمهورية تنتقل بالوكالة الى مجلس الوزراء، بغض النظر عن وضعه او عن وضع الحكومة القانوني. اذا كان محتما على حكومة مستقيلة او معتبرة مستقيلة ان تترث وتتسم بالحذر لدى توسيع دائرة صلاحياتها اذا وقع هذا الامر بوجود رئيس جمهورية لم تنته ولايته، فهذان الحذر والتريث يتضاعفان بعد انتهاء ولاية الرئيس. نقول ذلك مع الاشارة الى ان دور مثل هذه الحكومة يغدو ذا وجهين حيث تمارس صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة من جهة،



رئيس مجلس القضاء الاعلى السابق القاضي غالب غانم.

وتقضي في ممارسة صلاحياتها الخاصة من جهة ثانية، علما ان هذه الصلاحيات الاخيرة تتوسع وتخرج رويدا رويدا من النفق الضيق كلما تمادى الزمن. لا بد، في هذا الصدد، من ذكر قرار قديم ومهم لمجلس شوري الدولة (صادر في تاريخ 1969/12/17)، ميز ما بين التدابير العادية واليومية التي في امكان الوزارة المستقيلة اتخاذها، والاعمال التصرفية التي تمتنع عليها والتي تستثنى منها التدابير الضرورية التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام حرصا على سلامة الدولة وامن المجتمع. على الرغم من اختلاف المنهجية في مقاربة الموضوع المطروح ما بين الرأي الذي ابديناه وما جاء في قرار مجلس شوري الدولة، يبقى ان الحصائل متقاربة والغاية الدافعة الى توسيع مفهوم تصريف الاعمال واحدة.

■ كيف يجب ان يتعامل المجلس النيابي دستوريا وقانونيا مع هذا الوضع؟

□ من المتوافق عليه ان الانظمة الديمقراطية البرلمانية تمنح مجلس النواب حيزا واسعا من الرقابة، ومنها الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، التي تؤدي في بعض الحالات الى طرح الثقة ثم نزعها من الحكومة. ويبدو ان هذه

ممارسة صلاحياتها، ضمن الحدود والامكانيات التي تمت الاشارة اليها سابقا. لكن هذا التعامل الناتج من ضرورة الإبقاء على المؤسسات الدستورية السياسية واقامة التوازن في ما بينها لا يحول دون ممارسة مجلس النواب دوره المحدد في المادتين 73 و 74 من الدستور حيث عليه، بناء على دعوة من رئيسه، قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الاقل وشهرين على الاكثر، ان يلتزم لانتخاب الرئيس الجديد، واذا لم يدع لهذا الغرض فانه يجتمع حكما في اليوم العاشر الذي يسبق اجل انتهاء ولاية الرئيس (المادة 73). اما اذا خلا موقع الرئاسة لأي سبب آخر قبل انتهاء مدة انتهاء مدة الولاية، فعلى المجلس الاجتماع فورا لانتخاب الخلف (المادة 74). غالبا ما كان المجلس يتخلف عن الاجتماع حكما او فورا لسد الفراغ، كأنها مخالفة الدستور باتت قاعدة من القواعد التي تضرب الحياة الديمقراطية في الصميم.

■ هل يمكن للمجلس النيابي التشريع في حال حصل فراغ رئاسي، وفي ظل حكومة تصريف اعمال او حتى حكومة جديدة؟

□ تنص المادة 16 من الدستور على ان مجلس النواب يتولى السلطة التشريعية، وتنص المادة 18 على انه لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين. تأسيسا على هاتين المادتين، وعلى المادة 16 بشكل خاص، تكون ابرز مهمة ملقاة على عاتق مجلس النواب هي مهمة التشريع. ولا يمكن، من الزاوية الدستورية، تصور تجميد هذه المهمة الا في حالات حصرية خاصة نص عليها الدستور وفق ما جاء في المادة 44 من الدستور (انتخاب الرئيس ونائبه، والامينين...)، وفي المادة 75 التي اعتبرت ان المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية، ويترتب عليه الشروع حالا في انتخاب رئيس الدولة من دون مناقشة اي عمل آخر. يتأتى عن ذلك انه لا يمكن نزع مهمة التشريع من مجلس النواب كائنا ما كان وضع السلطة الاجرائية (رئاسة الجمهورية، الحكومة)، حتى ولو كانت الحكومة تقوم بتصريف الاعمال.

### صلاحيات الحكومة في الفراغ الرئاسي تخرج من النفق الضيق، كلما تمادى الزمن

الصلاحيات لا تتلاءم مع حالة الحكومة التي تمارس تصريف الاعمال بالمعنى الضيق قبل نيلها الثقة، او اذا اعتبرت مستقيلة للاسباب المحددة في المادة 69 من الدستور (استقالة رئيسها او وفاته، او فقدان ثلث اعضائها، او لدى بدء ولاية رئيس الجمهورية، او لدى بدء ولاية مجلس النواب). ذلك ان نزع الثقة لا يحصل الا اذا كان مجلس النواب قد محض الحكومة ثقته، هذا من نحو. ومن نحو اخر، وفي الحالة موضوع السؤال الراهن، فان خشية من الفراغ الدستوري تؤدي عمليا الى تقليص مفهوم الرقابة البرلمانية. ويكون على مجلس النواب، من الوجهتين الدستورية والقانونية، ان يتعامل مع الحكومة باعتبارها وكالة في