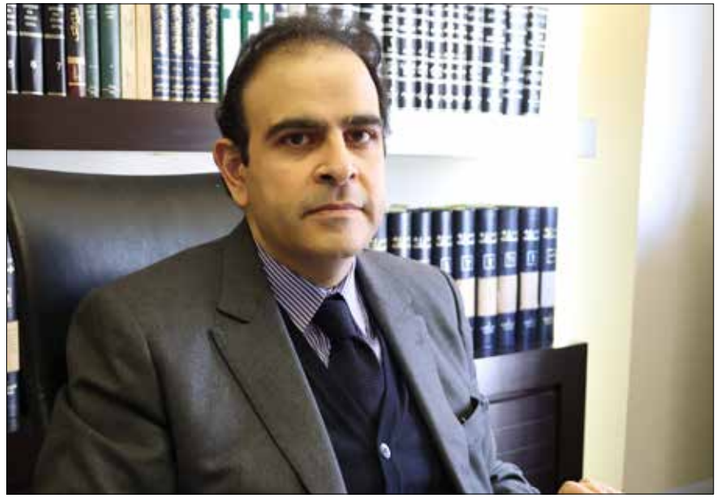
مقابلة

كارول سلوم
carolsalloum11@gmail.com

قواعد دستوريّة تتحكّم بعمل الحكومة المقاطعة موقف سياسي... ماذا عن التوافق؟

تحكم مجموعة قواعد دستورية مسار العمل الحكومي، مما يتطلب من اعضاء الحكومة الالتزام بها وعدم خرقها تفاديا لانعكاسها على سير العمل المؤسساتي، كما على مبدأ التضامن الوزاري الذي يتمسك به رئيسا الجمهورية والحكومة عند بداية كل جلسة لمجلس الوزراء، وذلك في اعقاب عملية تأليف الحكومة



البروفسور في كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة القديس يوسف رزق زغيب.

لكن هناك حالات يسجل فيها الوزراء اعتراضهم الشديد على قرارات الحكومة، فيقاطع بعضهم الجلسات، ويتخذ البعض الآخر مواقف تصعيدية تترك اثرها على الأداء العام، كذلك على علاقتهم داخل المجلس. "الامن العام" التقت البروفسور في كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة القديس يوسف رزق زغيب.

■ هل يحق للوزراء لأي سبب كان أن يقاطعوا جلسات مجلس الوزراء؟

□ مقاطعة جلسات الحكومة تنم عن موقف سياسي، لكن هذا الموقف هو حرية متروكة للوزراء للقيام بها، علما ان هذه المقاطعة تمس مبدأ الوحدة السياسية للسلطة التنفيذية وتحديدا مبدأ التضامن الوزاري، لأنه انعكاس ايضا لمبدأ مسؤولية الوزراء الاجمالية امام مجلس النواب. تنص المادة 66 من الدستور على ان الوزراء يتحملون تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة، وبالتالي هذا ما يجعل اي وزير يقوم بعمل معين يرتد أثر عمله على الحكومة ككل. هذا مبدأ المسؤولية الجماعية الذي ينتج منها حكما مبدأ التضامن الوزاري. فهذا الامر مكرس في الانظمة البرلمانية، لا بل هو جوهر هذه الانظمة لأنه يؤمن الوحدة السياسية للسلطة الاجرائية. المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الوزراء الصادر في المرسوم الرقم 2552 عام 1992 والمعدل لاحقا عام 1994، تنص صراحة على ان قرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع اعضاء الحكومة وفقا لمبدأ التضامن الوزاري، وبالتالي تم تكريسه في نص يعد مرسوما يتحدث عن تنظيم اعمال مجلس الوزراء. اما مقتضيات التضامن الوزاري، فتقوم على التزام الوزراء السياسة العامة التي رسمتها الحكومة وتحصل مناقشات لاتخاذ أي قرار ذات طبيعة سياسية او ادارية. جميع الوزراء يبدون آراءهم ضمن السرية التي تتمتع بها مداولات مجلس الوزراء. إذا لم يحصل توافق على امر معين، يتم اللجوء الى التصويت. في الامور المصيرية، يجري التصويت بالثلثين، اما بقية الامور فيتم التصويت عليها بالأكثرية العادية. هذه الامور يجب ان تتم بطريقة سريعة من دون معرفة ان هذا الوزير صوت مع هذا القرار او ذاك الوزير صوت ضده، لأن هذا الاجراء يمس وحدة السلطة الاجرائية وبتضامن الحكومة بحيث عندما يصدر القرار توافقيا او بالأكثرية، فان الوزير الذي عارض القرار داخل مجلس الوزراء عليه الالتزام به والدفاع عنه خارج مجلس الوزراء وذلك بعد صدوره، وإذا رأى انه يتعارض كليا مع قناعاته وغير قادر على الاستمرار ضمن هذا الخيار، يقدم استقالته. مسؤولية الحكومة هي مسؤولية جماعية انطلاقا من بيانها الوزاري ومن السياسة العامة التي ترسمها خلال مسارها. رسم السياسة العامة يتم بطريقة واضحة عبر آلية اتخاذ القرار التي تأتي بعد المداولة. بسبب قيام الحكومات الائتلافية في لبنان، لا بل بسبب سعيها الى ان تكون حكومات وحدة وطنية تشترك فيها جميع المشارب، فان التنوع في الحكومة يمس مبدأ التضامن الوزاري. شهدنا بعد اتفاق الطائف ممارسة الوزراء المعارضين او المشاكسين، بحيث ان وزيرا يكون عضو في الحكومة ولا يمتنع في مجالسه العامة والخاصة عن انتقادها. لقد وصلنا الى بعض الممارسات، بحيث ان بعض الوزراء يشاركون في اتخاذ القرار وعندما يصدر، فان الكتلة النيابية التي ينتمي اليها هؤلاء الوزراء تعارض وتصوت ضده في مجلس النواب وتنتقد القرار علنا.

■ هل من اجراء دستوري ما في حق الوزراء المقاطعين؟

□ هذه الممارسة لم تكن موجودة قبل عام 1990، لأن قبل هذا التاريخ كان هناك سلاح في يد كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وهو اقالة الوزير الذي لم يعد ينسجم مع العمل الحكومي. هذا السلاح لم يكن يستخدم كثيرا، لكن بمجرد وجوده الى جانب امكانية الرئيسين استخدامه من دون رادع، ساهم في تأمين التضامن الوزاري. الوزير الذي لم يعد مقتنعا يقدم استقالته من الحكومة ويخرج منها، والدليل انه لم تتم اقالة سوى عدد قليل من الوزراء من عام 1943 حتى عام 1990. الرئيس بشارة الخوري اقال حكومة الرئيس سامي الصلح عام 1952، والرئيس سليمان فرنجية اقال مع الرئيس صائب سلام الوزير هنري اده عام 1972، كما ان الرئيس فرنجية اقال الوزير فيليب تقلا عام 1976 بسبب سفره الى البرازيل. باستثناء الحالات التي عددتها، لم يتم اللجوء الى الإقالة، ولكنها كانت سلاحا نافعا. بعد عام 1990، برزت ظاهرة الوزراء المعارضين لأن النص الدستوري يقضي بعدم اتمام استقالة اي وزير الا بعد موافقة ثلثي مجلس الوزراء على الاقالة، وبالتالي اصبحت صلاحية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء مقيدة في الاقالة، اذ لا يمكن ان يصدر رئيس الجمهورية مرسوم اقالة وزير بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء الا بعد موافقة ثلثي المجلس. هذا الامر عزز الشعور بأن كل وزير بات ملكا على وزارته، ولا يمكن عمليا اقالته. الدليل على ذلك، ان الوزير الوحيد الذي اقيل منذ عام 1990 حتى الان هو الوزير جورج افرام بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية الياس الهراوي ورئيس الوزراء رفيق الحريري، بعد موافقة ثلثي مجلس الوزراء. لا يزال هناك سلاح في يد رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وهو استبدال الحقائب الوزارية، اي في امكانهما سحب الوزارة من الوزير المعارض او المشاكس وابقائه وزير دولة، كنوع من العقاب امام عدم امكانية اقالته، لكن كل ذلك يترك أثره على العمل الوزاري. اما بالنسبة الى حجب الثقة عن وزير محدد، فان الممارسة اظهرت انه منذ العام 1930 تاريخ سقوط آخر حكومة في مجلس النواب نتيجة حجب الثقة الى اليوم، لم تسقط اي حكومة في المجلس ولم تحجب الثقة عن اي وزير في مجلس النواب، وبالتالي امام تعثر الاقالة من جهة وحجب الثقة من مجلس النواب من ناحية اخرى، فان ذلك يجعل عملية ترتيب نتائج على ممارسة الوزير لعمل يعرقل جريان السلطة الاجرائية ويضرب مبدأ التضامن الوزاري، امرا متعذرا لنواح عديدة. فقد دلت الممارسة انه عندما يتبخر التضامن الوزاري داخل الحكومة كليا، فان عناصر الترهل تدفع رئيس الحكومة الى تقديم استقالة حكومته. ممارسة مقاطعة الحكومة ليست مألوفة في الانظمة البرلمانية حتى وان كانت الحكومات ائتلافية، فاذا كان هناك من تكتل يريد الخروج من الحكومة، فان وزراءه يستقيلون. بهدف تمكين النظام من العمل والوصول الى حكومة منسجمة، لا بد للأكثرية التي سمت رئيس الحكومة والتي من خلالها يشكل حكومته بالاتفاق مع رئيس الجمهورية، من ان تستحوذ على شرط التنوع الطائفي داخلها بحيث تكون له اكثرية متنوعة طائفيا، ولكن متراصة سياسيا تمكنه من الحكم مع حكومة منسجمة وتراعي مبدأ التضامن الوزاري.

> **مقاطعة الوزراء تمس مبدأ الوحدة السياسية للسلطة التنفيذية**

■ هل تأمين ما يعرف بأكثر من الثلثين داخل الحكومة يعزز بقاء الوزراء في الحكومة؟

□ اتفاق الطائف وفق تعديل العام 1990 جعل مسألة الثلثين مهمة في مجلس الوزراء لسببين اساسيين: الاول جعل استحالة انعقاد مجلس الوزراء الا في حضور ثلثي عدد أعضائه، وفي الثاني تعتبر الحكومة مستقيلة إذا استقال اكثر من ثلث اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها. كما ان اتفاق الطائف اعتبر انه في الامور المصيرية التي عددها في الفقرة الخامسة من المادة 65 تتطلب موافقة ثلثي عدد اعضاء الحكومة، الى جانب ذلك فان اقالة الوزير لا يمكن ان تتم الا بعد موافقة ثلثي مجلس الوزراء وبالتالي رقم الثلثين هو اساسي لانعقاد مجلس الوزراء وجعله محصنا من الاقالة من داخله. وقد جعل هذا الاتفاق مجلس الوزراء لا يشبه مجالس الوزراء في العالم، الا إذا حجبت الثقة منه او توفي رئيسه او استقال فتعتبر الحكومة مستقيلة. لكن هناك حالة ينفرد فيها لبنان، الا وهي انه إذا فقدت الحكومة اكثر من ثلث اعضائها تعتبر مستقيلة، وبالتالي بهدف تحصين الحكومة وتمكينها من الاجتماع واتخاذ القرارات الاساسية، فان مفتاح الثلثين هو اساسي داخله.

■ اين دور الميثاقية في حال غادرت مجموعة وزراء من طائفة معينة الحكومة؟

□ لا بد من التمييز بين النص الدستوري والممارسة السياسية. في النص الدستوري هناك الزامية دستورية للحكومة ان تتمثل فيها الطوائف بشكل عادل، وبالتالي اذا كان هناك وزراء ينتمون الى طائفة محددة استقالوا بأكملهم فان رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة يقترحان ◄

تعيين بدلاء عنهم من الطائفة التي ينتمون اليها لمراعاة مقتضيات المادة 95 والفقرة "ي" من مقدمة الدستور التي تقول ان لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك. علما ان الوزراء الذين استقالوا سيستمرون في ممارسة وظائفهم الوزارية، الى حين صدور مرسوم استقالتهم من رئيس الجمهورية. وتكون الحكومة من خلال تعيين بدلاء عن الوزراء من الطائفة نفسها ميثاقية، لأن لا ميثاق الا في احكام الدستور. الميثاق موجود في الدستور كما في الاعراف المكملة له، اي ان رئيس الجمهورية ماروني ورئيس مجلس النواب شيعي ورئيس الحكومة سني، لكن احكام الدستور هي من تحدد كيفية تنظيم ميثاق العيش المشترك بين اللبنانيين. اما في السياسة، فعندما تكون هناك طائفة معينة، لاسيما من الطوائف الكبرى، محصور فيها تمثيل النواب العائدين الى هذه الطائفة، فهذا يجعل عمل النظام السياسي في لبنان وبغياب هذه المجموعة صعبا جدا، لأنه ستصبح هناك طائفة وكأنها في المعارضة بسبب حيازتها على التمثيل الحصري للنواب العائدين الى هذه الطائفة وباتت كليا خارج السلطة، بمعنى ان جميع النواب

"بعد عام 1990 كل وزير بات ملكا على وزارته"

الذين ينتمون الى طائفة معينة أصبحوا في المعارضة. لا مانع لهذا الامر في الدستور اطلاقا ويكفي ان تتمتع الحكومة بأكثرية وممثلة الطوائف فيها بصورة عادلة، لكن بهذا المدلول السياسي يصبح النظام متعثرا الى ابعد حدود، لأنه لن يتمكن من العمل وهناك طائفة في المعارضة.

■ هل العرف اهم من القانون او الدستور؟

□ اطلاقا، نحن في نظام دستوره مكتوب ويمكن ان تظهر اعراف لتكمل النص، وان تظهر احيانا اعراف تناقض النص بموافقة من يمارسون السلطة، لكن متى ارادوا تطبيق النص فالغلبة له، وبالتالي لا يمكن لعرف مخالف للدستور أن يسمو على النص المكتوب.

■ ماذا عن التوافق، هل هو اهم من القانون؟

□ التوافق مرغوب ومنشود ومطلوب في مرحلة اولى. المادة 65 من الدستور تنص على ان القرارات داخل مجلس الوزراء تؤخذ توافقيا، لكن إذا تعذر التوافق في مرحلة ثانية فان القرار يتخذ بالأكثرية. نحن في نظام يقوم على قاعدة الأكثرية، بحيث ان هناك اكثرية تحكم ومعارضة تعارض. لسنا في نظام يخول كل طائفة امتلاك حق النقض داخل النظام دستوريا. نحن في نظام جمهوري ديموقراطي برلماني، وبما انه يعتمد التوزيع الطائفي للمقاعد، يجب على الاكثرية التي تحكم ان تكون متنوعة طائفيا وعلى المعارضة التي تعارض ان تكون متنوعة طائفيا، بحيث يتأمن التداول على السلطة بين الاكثرية المتنوعة طائفيا والمتراصة سياسيا وبين المعارضة. التوافق في لبنان امر مطلوب في مجلس الوزراء وفي كل المؤسسات، لكن إذا تعذر التوافق فلا بد من اتخاذ القرار وفق الاكثرية التي يفرضها الدستور. اما في السياسة، فان مفتاح عمل النظام السياسي هو اشراك الذين ينتمون الى طوائف متعددة في اتخاذ القرار، وليس بالضرورة ان يكونوا اكثرية في طوائفهم، وانما لا بد من ان يكون قرار الاكثرية المكونة له نابعا من تنوع طائفي.

NASSIF
GROUP

Bouar, Municipality Raoad, Near Alchiraa Club, La Colina Project
Block C , 1st Floor, Nassif Group Office.

M. +961-70-258 219 | **Ph.** +961-78-858 784
E. Info@nassifgrp.com | sarkis@nassifgrp.com