

صلاحية محاكمة الوزراء في الدستور اللبناني بين القضاء العدلي والمجلس الأعلى

إعداد: الباحث / أسامي حسين رحال

طالب دكتوراه في الحقوق في المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
في الجامعة اللبنانية | محامٍ في نقابة المحامين في بيروت

E-mail : Ossamarahhal@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0007-6918-066X>

<https://doi.org/10.70758/elqarar/6.16.2>

تاريخ النشر: 2025/4/15	تاريخ القبول: 2025/4/2	تاريخ الاستلام: 2025/3/28
------------------------	------------------------	---------------------------

للاقتباس: رحال، أسامي حسين، صلاحية محاكمة الوزراء في الدستور اللبناني بين القضاء العدلي والمجلس الأعلى، مجلة القرار للبحوث العلمية المحكمة، المجلد السادس، العدد 16، السنة 2، 2025، ص-ص: 61-37 <https://doi.org/10.70758/elqarar/6.16.2>

ملخص تنفيذي

يطرح تفسير المادة 70 من الدستور اللبناني بخصوص صلاحية محاكمة الوزراء أمام المجلس الأعلى وحدود ذلك، إشكاليات دستورية وقانونية عميقة لم يستطع أيٌ من الاجتهادات القضائية حسمها، إذ لا مسار واضحًا للملaqueة ومحاكمة الوزراء في لبنان. فحتى الاجتهادات الصادرة عن محكمة التمييز حملت آراء متاقضة، فهل صلاحية محاكمة الوزراء في لبنان هي صلاحية حصرية للمجلس الأعلى؟ أم ثمة صلاحية تناضية بين المجلس الأعلى والقضاء العدلي؟ أم هي صلاحية مقسمة موضوعياً بين الجرائم المذكورة في المادة 70 (الخيانة العظمى والإخلال بالواجبات المترتبة عليهم) من جهة وتكون من صلاحية المجلس الأعلى، والجرائم العادية من جهة أخرى التي تكون من صلاحية القضاء العدلي؟

وللإجابة على هذه الإشكالية يعالج هذا البحث، أولاً، ماهية وظيفة الوزير دستوراً وقانوناً، وأليات محاسبته السياسية، ومن ثم يطرح الآراء والحجج التي يسوقها كل اتجاه لجهة صلاحيه ملاaqueة ومحاكمة الوزراء، ويخلص إلى ترجيح الصلاحية التناضية بين القضاء العدلي والمجلس الأعلى باعتبارها ما ينطبق مع قصد المشرع الدستوري في المادة 70، بناء على أدلة وتقسيمات دستورية وقانونية ولغوية وتاريخية. واستطراداً يذهب البحث لاعتبار أنه وحتى ولو تم اعتماد الصلاحية المنفصلة بين القضاء العدلي والمجلس الأعلى، فإن تطبيق ذلك يجب أن يكون عاملاً في خدمة محاسبة الوزراء المرتكبين، وليس حمايتهم عبر هذه الصلاحية كما فعلت بعض اجتهادات القضاء العدلي اللبناني.

الكلمات المفتاحية: الدستور اللبناني، السلطة التنفيذية، محاكمة الوزراء، القضاء العدلي، المجلس الأعلى.

Purview to Try Ministers in the Lebanese Constitution Between Judicial Judiciary and Supreme Council

Author: Osama Hussein Rahal

PhD student in law at the Higher Doctoral Institute of Law, Political and Administrative Sciences at the Lebanese University | Attorney at the Beirut Bar Association

E-mail : Ossamarahhal@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0007-6918-066X>
<https://doi.org/10.70758/elqarar/6.16.2>

Received : 28/3/2025

Accepted : 2/4/2025

Published : 15/4/2025

Cite this article as: Rahal, Osama Hussein: Purview to Try Ministers in the Lebanese Constitution Between Judicial Judiciary and Supreme Council, ElQarar Journal for Peer-Reviewed Scientific Research, vol 6, issue 16, 2025, pp. 37-61. <https://doi.org/10.70758/elqarar/6.16.2>

Abstract

Significant constitutional and legal ambiguities persist regarding the interpretation of Article 70 of the Lebanese Constitution, particularly concerning the exclusive jurisdiction to prosecute and try ministers before the Supreme Council. The legal proceedings in question also exhibited inconsistencies, with conflicting judicial opinions emerging from the Court of Cassation's jurisprudence. This raises a critical question: Does the Supreme Council possess sole authority to indict ministers in Lebanon, or is there a concurrent jurisdiction between the judicial judiciary and the Supreme Council? Alternatively, is there an objective division of authority, wherein the Supreme Council's purview is limited to the specific offenses outlined in Article 70 (high treason and breach of duty), while common crimes remain under the jurisdiction of the judicial judiciary?

This research attempts to address this issue by first examining the constitutional and legal nature of the minister's role as well as the mechanisms for his political accountability. Subsequently, it delves into the diverse perspectives and arguments presented by various legal trends regarding jurisdictional authority in these cases. Ultimately, it posits that a concurrent jurisdiction, as envisioned by the constitutional legislator in Article 70, should be established between the Supreme Council and the ordinary judicial system. The research also takes into account the possibility that, even in the event that the judicial judiciary and the Supreme Council were granted objectively distinct jurisdiction, the use of this jurisdiction should be a factor in holding the ministers accountable for their crimes.

Lebanese Constitution, Executive Power, Ministers, High Council, Judicial Judiciary.

مقدمة

إذا كانت مسألة المساواة أمام القانون من بديهيات الأنظمة الدستورية والقانونية الحديثة، فإنّ مسألة محاسبة الحاكم أو المسؤول بربت بذراً كواقع عارض لهذا المبدأ. ويبقى القول اللاتيني Rex non potest peccare، والذي صيغت من مبادئه القاعدة البريطانية أن الملك لا يخطئ“*The king can do no wrong*” أحد أبرز هذه العوارض، إذ إن آثار نظرية الحق الإلهي أو التولية الإلهية للملك أو الامبراطور ما تزال موجودة في الأنظمة الدستورية الحديثة التي تعطي الحصانة للملوك ورؤساء الدول⁽¹⁾ (غندور، 1992، ص 41-42). كما أنَّ التمسك الذي ما يزال قائماً في بعض الدول بإيلاء البرلمان صلاحية النظر بصحة نيابة الأعضاء المنتخبين (غندور، 1992، ص 234-235)، ناهيك عن الحصانات القانونية المعطاة للنواب التي تشکل عوارض أخرى. إلا أنَّ ما يهمنا هنا هو النظر إلى القواعد الخاصة التي تُطبق لمحاسبة الوزراء قانوناً، إذ تعتمد مجموعة من الدول، بما فيها، على سبيل المثال، لبنان وفرنسا، على محاكم استثنائية ومختصة حصرياً بمحاكمتهم، وهي المجلس الأعلى⁽²⁾، ومحكمة العدل للجمهورية Cour de justice de la République، على التوالي. مع ذلك، لم تحرز هذه المحاكم الاستثنائية السمعة التي تُسبّبها ثقة الرأي العام، بل تحولت لنعتبر، من قبل بعضهم، الآلة القانونية التي تساهم في حماية المسؤولين في السلطة التنفيذية وتؤطر مناصبهم بحصانات واقعية، بما يتعارض مع المبادئ القانونية العامة لمجتمع ديمقراطي، حيث المساواة أمام القانون لا بد أن تترسخ كقطب الرحى الذي يدور حوله الشأن العام.

وقد أكدت الفقرة «ج» من مقدمة الدستور اللبناني على أنَّ «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحرّيات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز أو تفضيل»، وكذلك المادة 7 منه التي أكدت على المساواة أمام القانون بقولها: «كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم». ولا يمكن بأي شكل تفسير معنى «ديمقراطية» راهناً في القرن الواحد والعشرين، من دون وجود العلاقات المؤسساتية التي تُفتح نظام المساءلة accountability للسياسيين داخل إطار الدولة (Tom Ginsburg, Aziz Z.Huq, 2018، ص 34)، ناهيك عن أنَّ وجود إمكانية حقيقة لمحاسبة المرتكب مهما كان موقعه السياسي أمر أساس في الأنظمة الديمقراطية. فكيف السبيل إلى الجمع بين المساءلة التي تعتبر

(1) لا تقتصر هذه القاعدة في الفقه القانوني الانكلوسكوني على المحافظة على حصانة الملك أو الرئيس، إنما تشمل أيضاً الدولة، حيث منها يستمد بعض المبادئ القانونية الأخرى، وهو ما يعرف بقاعدة الحصانة القومية أو حصانة الحكومة من الملاحة أو التنفيذ عليها. أمّا في لبنان فقد أخذ المشرع الدستوري مبدأ لا مسؤولية رئيس الدولة وهو أحد الركائز المعتمدة في النظام البرلماني، في المادة 60 من الدستور التي تنص فقرتها الأولى على ما يلي: «لا تُتابع على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى». على أنَّ كل الإحالات الواردة في هذا البحث لمواد الدستور وتعديلاته ومحاضر مناقشاته معتمدة على (ملكي، 1998).

(2) بحسب الدستور اللبناني فإنَّ «المجلس الأعلى» هو محكمة استثنائية مختصة بمحاكمة الرؤساء والوزراء، بيد أنَّه يطلق عليها عادة في النقاش السياسي والدستوري «المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء».

جوهر النظام الديمقراطي من جهة، والنصوص الدستورية والقانونية التي يتم التلقي خلفها في لبنان لمنع محاكمة المسؤولين لا سيما الوزراء منهم من جهة أخرى؟

على مدى سنوات، طرح انعدام حالات اتهام أي وزير أو محاكمته في لبنان وفق الأحكام الناظمة للمجلس الأعلى للسؤال حول مدى كون هذه الهيئة القضائية الاستثنائية مرجعاً حقيقياً قابلاً للوجود، أم مجرد فكرة نظرية لن تبصر النور. في حين أنّ الكثير من القضايا التي عُرضت على القضاء العدلي، ب مختلف أنواعه ودرجاته، بوجه وزراء، تم التذرع في كل مرحلة من مراحل المحاكمة فيها بعدم صلاحية القضاء العدلي بالملحقة والتحقيق والمحاكمة، مما نتج عنه اجتهادات مختلفة، بل وفي بعضها متناقض، فاعتمدت بعضها اتجاهًا يعقد الصلاحية الحصرية للمجلس الأعلى، وذهب اتجاه ثان للقول بوجود صلاحية تنافسية لكل من المجلس الأعلى والقضاء العدلي بحيث يمكن لأيٍ منها الملاحقة والمحاكمة، في حين قسم اتجاه ثالث الصلاحية موضوعاً بناءً على التعریق بين الأعمال المتصلة بالوظيفة الوزارية وتكون من صلاحية المجلس الأعلى من جهة، وتلك المنفصلة عن هذا العمل الوزاري وتكون من صلاحية القضاء العدلي من جهة أخرى، دون أن يتم الوصول إلى مسار اجتهادي واضح ومتسلق ومُتفق عليه.

مؤخرًا، عادت مسألة صلاحية المجلس الأعلى بمحاكمة الوزراء إلى النقاش العام في خضم التحقيقات حول جريمة انفجار مرفأ بيروت في الرابع من آب 2020، حيث أدعى محققان عدليان توليا التحقيق في الجريمة، على رئيس الوزراء حينها، بالإضافة إلى عدد من الوزراء، وتبع ذلك اصطدامات ونقاشات سياسية وقانونية حول صلاحية ملاحقة الوزراء، في ظل جو سياسي مشحون، ومواجة من طلبات الرد والتحية التي تقدم بها الوزراء المدعى عليهم ضد القضاة، نجح إحداها في تحية المحقق العدلي الأول، في حين عطلت الموجة الثانية التحقيقات برمتها. فيما وقع بعض النواب على عريضة تطالب بتحويل التحقيق إلى المجلس الأعلى، واقتراح آخرون تعديل الدستور من أجل رفع الحصانات. وليس هدف هذا البحث التطرق إلى التحقيقات في تلك الجريمة وصلاحيات الملاحقة فيها، لأنّها، أولاً، ما تزال عالقة أمام القضاة، وثانياً، فهي تستدعي النقاش حول مسائل خارجة عن نطاقه، لا سيما صلاحيات المجلس العدلي⁽¹⁾ (مرتضى، 2020) و(فوز، 2021) و(إبراهيم، 2021)، بيد أنّ هذه القضية ساهمت في إعادة النقاش القديم الجديد حول التنازع في صلاحية محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والمجلس الأعلى إلى الواجهة.

وعليه، سنعالج في هذا البحث صلاحية محاكمة الوزراء في لبنان لكل من القضاء العدلي والمجلس الأعلى (المبحث الأول)، لكن ذلك سيكون أكثر وضوحاً، بعد دراسة صلاحيات الوزير في وزارته والآليات غير القضائية لمحاسبة الوزراء في لبنان (المبحث الثاني).

(1) وهو محكمة استثنائية تحال إليها، بقرار من مجلس الوزراء، الجرائم الكبرى المتعلقة بأمن الدولة، ويلتقي المجلس العدلي الكثير من الانتقادات الحقوقية حول مدى عدالة إجراءات التحقيق أمامه والتشكيك في مدى مراعاته الضمانات الازمة للمنتقاضين، سيما المدعى عليهم.

المبحث الأول - صلاحيات الوزير وأليات المحاسبة السياسية

عندما وصف الدستور اللبناني الصادر في العام 1926 بماتدته 28 الوزارة بكونها وظيفة، لم يقصد المفهوم المتعارف عليه للوظيفة العامة والتي يعبر عنها بشكل مستقل في نظام الموظفين⁽¹⁾، رغم أنَّ بعض الفقه قدم المادة 66 من الدستور على أساس أنها تعطي «الوزير، صفة الموظف الإداري»، مع وجود فارق وحيد عن «بقية موظفي الدولة»، وهو أنَّ الوزير لا يُعد في ملأك موظفي الدولة» (شكر ، 2019، ص 855).⁽³⁾ بل يمكن الاستنتاج أنَّ استعمال المادة 28 لوصف الوظيفة كان تحت تأثير النظرية الكلاسيكية لسيادة الأمة -سيادة الوطنية، التي كانت تؤكد على سمو السلطة التشريعية، فالوزراء، وفق هذه النظرية، مسؤولون عن تنفيذ القوانين التي تسنها السلطة التشريعية، التي تبقى المعيَّر الحقيقي عن إرادة الأمة الواحدة، خصوصاً أنَّ المادة 28 استعملت هذا الوصف منذ صدور الدستور عام 1926، عندما كانت هذه النظرية ما تزال المسيطرة في فرنسا تحت تأثير القانون الدستوري الصادر عام 1875، في حين كان اللفظ الفرنسي المقابل “la charge de ministre” الوارد في مسودة الدستور اللبناني للعام 1926، يمكن أن يأتي في النص العربي بترجمة أخرى.⁽⁴⁾ على أيِّ حال، تبدل الموقف مع تطور أدوار الدولة، وتَرْسُخُ الحزبية السياسية، فتم شيئاً فشيئاً امتصاص السلطة التشريعية من قبل السلطة الإجرائية، أو ذوبان السلطة التشريعية بالسلطة الإجرائية، أو ذوبان السلطتين ببعضهما البعض» (سليمان، 2011، ص 29).

ولم يفرد الدستور اللبناني، لا قبل تعديلات اتفاق الطائف الدستورية، ولا بعدها فصلاً أو عنواناً مختصاً بالوزراء والأحكام المتعلقة بهم، إنما وردت بعض هذه الأحكام تحت عنوان «ثالثاً: مجلس الوزراء» من الفصل الرابع «السلطة الإجرائية» من الباب الثاني «السلطات»، كما أدرجت بعض الأحكام الأخرى بشكل متفرق في متن الفصول الأخرى. وعليه، سنعالج في هذا المبحث نطاق الصفتين السياسية والإدارية لموقع الوزير (الفقرة الأولى)، ومن ثم نبحث في أهم آليات المحاسبة

(1) المادة 28 من الدستور اللبناني كما تعدلت بموجب القانون الدستوري تاريخ 08-05-1929: يجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة، أمّا الوزراء فيجوز انتقامهم من أعضاء المجلس التنجيبي أو من أشخاص خارجين عنه أو من كليهما».

(2) قانون الموظفين المرعي الإجراء في لبنان هو المرسوم التشريعي رقم 112 تاريخ 12-06-1959 وتعديلاته، المعروف بـ«نظام الموظفين».

(3) مع العلم أنَّ المادة 66 من الدستور -سواء الصادرة عام 1926 أو المعدلة عام 1927 أو النافذة بعد تعديل العام 1990- لم تستعمل وصف الوظيفة بل هي المادة 28، فيمكن أن يكون استنتاج شكر الذكر للوزير بأنه يحوز «صفة الموظف الإداري» دون أن يكون في عداد الملأك الإداري للموظفين، مجرد محاولة تكيف واقعي للفقرة الثانية من المادة 66، أو عطفاً على ما ورد في المادة 28، أنظر أيضاً رأي ألمون رياط حول صفة الوزير كموظِّف إداري لجهة كونه الرئيس الأعلى لوزارته دون أن يكون في الملأك الإداري، أي دون أن يدخل بالترقيات والمناقلات والبدلات المالية التي ينصُّ عليها نظام الموظفين والقوانين المرعية الأخرى (1970، ص 806).

(4) بشأن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ضوء نظرية السيادة القومية انظر (غندور، 1992، ص 111-112) وبشأن ماهية النظرية بشكل عام، انظر المرجع نفسه (ص 89).

السياسية للوزير وهي الإقالة ونزع الثقة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الصفتان السياسية والإدارية للوزير

يتقق العلم والاجتهد القانونيان على أنَّ للوزير صفتين أو وظيفتين أساسيتين، هما: الصفة السياسية والصفة الإدارية، وكل من هاتين الصفتين مسؤولياتها وألياتها (الخوري، 1998، ص 65).

البند الأول: الصفة السياسية

تبثق الصفة السياسية للوزير من كونه عضواً في مؤسسة مجلس الوزراء الذي يتشكل، غالباً، بناءً على توازنات القوة السياسية في المجلس النيابي بعد استشارات نيابية ملزمة، مع العلم أنَّ مجلس الوزراء أصبح له كيانه الخاص والقائم بذاته بعد تعديلات العام 1990 الدستورية، فعندما يُصوت الوزير على القرارات السياسية التي يتتخذها مجلس الوزراء في مسائل مثل الأمن الداخلي، أو العلاقات الخارجية، يمارس صلب وظيفته السياسية.⁽¹⁾ وينتج عن الوظيفة أو الصفة السياسية تحمل التبعات السياسية لهذه القرارات، لا سيما مع الأخذ بعين الاعتبار الانتماء الحزبي للوزراء، فيتحمل الوزراء سياسياً «إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعية سياسة الحكومة، ويتحملون إفرادياً تبعية أفعالهم الشخصية».⁽²⁾ دون إغفال منح الدستور بمادته 67 الحق للوزراء بحضور جلسات الهيئة العامة في مجلس النواب متى أرادوا، بالإضافة إلى حقهم في طلب الكلام في المجلس.

على هذا الأساس ينتج عن الصفة أو الوظيفة السياسية مسؤولية سياسية مرتبطة بالقرارات السياسية التي يتتخذها الوزير في الشأن العام، ولا توافقها أكثريَّة النواب سياسياً، بحيث يمكن أن تكون هذه المسؤولية تضامنية مع الحكومة بمجملها، أو تكون منحصرة به بشكل شخصي. عليه، تكون الأدوات السياسية من قبيل سحب الثقة من الحكومة أو الوزير أو إقالته من الأساليب التي تساهم في تحويل الوزير المسئولة السياسية عن القرارات ذات الطابع السياسي التي يتتخذها (إسماعيل، 2005، ص 37).

البند الثاني: الصفة الإدارية

دخلت التعديلات الدستورية الناتجة عن انفاق الطائف تغييرات جوهيرية على بنية النظام الدستوري اللبناني، ومن أبرزها تعزيز دور الوزراء بحيث لم يعودوا معاونين لرئيس الجمهورية في توليه

(1) قبل تعديلات الدستور في العام 1990 «فإنَّ مجلس الوزراء لم تكن له صفة الهيئة الإدارية. بل كان هيئَة سياسية يتم فيها التداول بالشؤون العامة، وهو الأمر الذي جعل من القرارات التي يتتخذها مجرد أعمال تحضيرية يبقى لصاحب العلاقة الأصلية اتخاذ القرار النهائي الذي يكون له وحده صفة النهاد» (شكر، 2019، ص 880).

(2) الفقرة الثالثة من المادة 66 من الدستور اللبناني.

للسلطة الإجرائية كما كانت تتضمن المادة 17 من الدستور قبل هذه التعديلات. وتتضمن الفقرة الثانية من المادة 66 من الدستور حالياً -64 قبل التعديل- على أنه: «يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به». وبحسب العلم والاجتهاد الإداريين، فإن الصفة الإدارية تخول الوزير صلاحيات إدارية واسعة، مستمدة من الفقرة الثانية من المادة 66 المذكورة آنفًا، وبعض النصوص القانونية الأخرى، يمكن تلخيصها وفق الآتي:

1. يعتبر الوزير الرئيس التسليلي الأعلى le chef hiérarchique supreme لكل الأجهزة الإدارية التي تتالف منها وزارته، بما يخوله إعطاء الأوامر والتوجيهات والتعليمات بما يضمن له الإشراف التلقائي على عمل الموظفين التابعين لإدارته، كما وحق تنظيم هذه الأجهزة وإصدار الأنظمة الداخلية الازمة لهذه الغاية قانوناً.
2. يشارك الوزير مع رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بالتوقيع على مجلد المراسيم التي تدخل في نطاق اختصاص وزارته، بحسب المادة 54 من الدستور اللبناني. «وتجعل نظرية التوقيع الوزاري من الوزير هو المسؤول الفعلي عن العمل الموقّع، بدلاً من رئيس الجمهورية غير المسؤول عن هذه الأعمال، وفقاً لقواعد النظام البرلماني، فإذا نجم عن العمل الموقّع جرم جزائي، فإن الوزير الموقّع يكون جزائياً هو المسؤول» (إسماعيل، 2005، ص 36).
3. يمثل الوزير الدولة تجاه الغير بما يخص وزارته وإدارته، ما لم يشر إلى عكس ذلك صراحة نصًّ تشريعي، بحيث إن قراراته بهذا الشأن تكون نافذة وتلزم الدولة، بما في ذلك تلك التي تُرتب الترامات المالية، وفق الأنظمة المرعية.
4. يضطلع الوزير بسلطة وضع وتحديد شروط تنظيم وعمل الإدارة التي يرأسها ودوائرها، بما في ذلك تنظيم الواقع الوظيفي للموظفين والعاملين في الوزارة، كما تنظيم حق اللجوء إلى الإضراب أو حتى حظره بالنسبة إلى بعض الفئات، ضمن الأنظمة المرعية.
5. يحق للوزير اتخاذ التدابير التنظيمية التي تتعلق بالمستفيدين من المرفق العام الذي يترأسه، أو المعاملين معه، بغية تأمين حسن سير هذا المرفق العام.
6. يحق للوزير فرض بعض العقوبات التأديبية التي حددها القانون.
7. يحق للوزير، بمقتضى نظام الموظفين، نقل بعض الموظفين المحددة فئاتهم، والعاملين في إدارته إلى وظيفة أخرى داخل إدارته، بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. (الخوري، 1998، ص 65-70).

أمّا بالنسبة إلى تقويض صلاحياته المذكورة أعلاه، فهي غير ممكنة إلا في الحالات التي ينص فيها القانون بشكل صريح على ذلك، ومن قبيل ذلك ما ورد في المرسوم التشريعي رقم (١) 1959/111،

(1) المرسوم التشريعي 111 تاريخ 1959-06-12 المعروف بـ«مرسوم تنظيم الإدارة العامة».

والذي سمح للوزير بتفويض بعض صلاحياته المالية والإدارية إلى المدير العام أو الموظفين المسؤولين منه بشكل مباشر، دون أن يشمل ذلك الصلاحيات الدستورية (الخوري، 1998، ص 69).

وبشكل عام تُشكّل الصفة الإدارية المصدر الأول لوضع الوزير في وجه الملاحقة الجزائية، ورغم إمكانية نشوء هذه الأخيرة عن الصفة السياسية، لكن آليات الرقابة والمحاسبة السياسية تبقى أكثر تخصصاً بشأنها، خصوصاً في ظل دخول العوامل الحزبية فيها.

الفقرة الثانية: آليات المحاسبة السياسية للوزير

تتجلى المسؤولية السياسية للوزير، بشكل أساسي، بوسائلين سياسيتين لمحاسبته وهما: الإقالة من الوزارة، ونزع الثقة عن الوزير، وسنعالج كل منها تابعاً.⁽¹⁾

البند الأول: إقالة الوزير

تضع المادة 65 من الدستور صلاحية إقالة الوزير لدى مجلس الوزراء، شرط موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحددة قانوناً في مرسوم تشكيلها، وهي بذلك تكون قد وضعت مسألة إقالة الوزير من بين المسائل الأساسية التي تحتاج إلى هذه الأكثريّة الموصوفة. وتحكم عملية إقالة الوزير لا سيما في ظل هذه الأكثريّة المطلوبة، الحالة السياسيّة العامّة في البلاد وواقع الاصطفافات السياسيّة والحزبيّة داخل الحكومة.

وأعياً لم يتم استعمال هذه الصلاحية في مجلس الوزراء في لبنان إلا مرة واحد، وكانت بحق الوزير جورج أفرام بالمرسوم 3920 تاريخ 01-08-1993. على أنّ قرار الإقالة هذا أتى بعد قرار سابق قضى بتبديل الحقائب، إذ سحبت حقيبة الطاقة والموارد المائية من أفرام ومنحت وزير آخر، في حين جرى تعينه وزيراً دون حقيبة بمرسوم حمل توقيع رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مع العلم أنّ الدستور لم يأت على ذكر حالة تبديل الحقيقة. وبمعراض طعن أفرام بقرار تبديل الحقائب أمام مجلس شوري الدولة، قضى مجلس القضايا في مجلس شوري الدولة «أنّ مرسوم تبديل الحقائب لم يصدر عن سلطة غير مختصة، ذلك أنّ الوضعية الأقرب لتبديل الحقائب الوزارية هي تشكيل الحكومة وتتأليفها وليس الإقالة» فيكون مرسوم تبديل الحقائب بذلك «اتخذ من قبل السلطة الموكول إليها دستورياً اتخاذ هذا التدبير». بالمقابل وبالنسبة إلى طبيعة المرسوم فقد اعتبر مجلس القضايا

(1) تجدر الإشارة إلى السؤال والاستجواب ولجان التحقيق التي تبقى من الوسائل التي يمكن للنواب أن يراقبوا عمل الوزراء وفق الأحكام الواردة بشأنها في الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، بيد أنّ منتهي السؤال والاستجواب من ناحية نظرية - يمكن أن يقول إلى طلب نزع الثقة من الوزير وفق ما سيصار إلى تبيانه، وعليه، لا داعي للتفصيل في حالات السؤال والاستجواب ولجان التحقيق، مع التتبّع إلى أنّ هذه الأخيرة آلية مختلفة عن لجنة التحقيق التي تولّف عند بدء المجلس الأعلى بالملحقة وفق ما سيتم شرحه أدناه.

أنه يدخل في الميدان السياسي، ويكون بذلك من الأعمال الحكومية⁽¹⁾ التي تخرج بطبعتها عن الرقابة القضائية للقضاء الإداري (إسماعيل، 2005، ص 38-37).

البند الثاني: نزع الثقة من الوزير

تبقى أداة نزع الثقة من الحكومة بشكل عام، إحدى الآليات الدستورية التي تهدف، نظرياً، في نظام برلماني، إلى جانب إبقاء الحكومة تحت عين المراقبة والمحاسبة السياسية، إلى تأمين توازن دستوري بين السلطات، لتكون آلية دستورية بيد السلطة التشريعية بوجه السلطة التنفيذية، مقابل ورقة حل البرلمان التي تملكها السلطة التنفيذية بوجه السلطة التشريعية. وقد حدد الدستور اللبناني في المادة 37⁽²⁾ أصول مناقشة طلب نزع الثقة، مشترطاً عدم الاقتراع عليه إلا بعد مرور 5 أيام من إيداعه المجلس النيابي والوزير أو الوزراء المعنيين.

في الواقع فإن كلا الأدتين لم تُبدِا في لبنان النجاعة الحقيقية، خصوصاً أنه، بعد تعديلات الطائف الدستورية أصبحت عملية حل البرلمان صعبة المنال بل أقرب واقعياً إلى الاستحالة. في حين أن مسألة نزع الثقة من الحكومة، وهي ما يهمنا هنا، لم تنجح في أي مرة في إقالة الحكومة. ويعود ذلك إلى التغيرات البنوية التي دخلت على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتتنفيذية في ظل تغلل الحزبية في السياسة المعاصرة. فحسابات نزع الثقة من الحكومة محسوبة مسبقاً بناء على الحجم البرلماني الذي يحوزه كل حزب أو تحالف سياسي، ناهيك عن أن بعض النواب أنفسهم يكونون وزراء في الحكومة إذ يسمح الدستور اللبناني بذلك وفق المادة 28 منه، بما قد يقوض واقع الرقابة بين السلطتين والفصل والتعاون بينهما. كذلك، ففي فرنسا لم تفلح عملية حجب الثقة من الحكومة إلا مرة واحدة سابقاً.

وعلى هذا الأساس يبقى الوزير واقعياً مهماً سياسياً من عملية نزع الثقة طالما ما يزال حزبه محافظاً على أكثرية، سواء بشكل مباشر أو من خلال تحالفات. وفي لبنان طرحت الثقة في العام 2022 بوزير الخارجية، وتمت دعوة النواب إلى جلسة مخصصة لمناقشة والتصويت على نزع الثقة منه، لكن الجلسة لم تعقد لعدم اكتمال النصاب (الوكالة الوطنية، 2022، فقرة 1).

(1) الأعمال الحكومية هي طائفة من أعمال السلطة التنفيذية وقراراتها التي لا تخضع لرقابة القضاء، سواء الإداري أم الدستوري، فلا يراقب القاضي مشروعيتها أو دستوريتها، في مطلق الظروف العادلة أو الاستثنائية (فرحات، 2012، ص 171). وتتجدر الإشارة إلى أن الاجتهاد والفقه الإداري في دول عربية عديدة، منها مصر والعراق، يسميهما بأعمال السيادة وليس الأعمال الحكومية، ولعل مصطلح أعمال السيادة أصوب لأن الأعمال الإدارية النافذة والضارة التي تخضع لرقابة القضاء الإداري لتجاوز حد السلطة هي أيضاً أعمال حكومية، سواء بالمعنى اللغوي أم الاصطلاحي، وعلى سبيل المثال يصفها فوزت فرحتا بأعمال السيادة تارة وبالأعمال الحكومية طوراً آخر (2012، ص 171).

(2) نص المادة 37 دستور لبناني: «حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادلة وفي العقود الاستثنائية ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقتصر عليه إلا بعد انتهاء خمسة أيام على الأقل منذ إيداعه أمام عمدة المجلس وأبلاغه الوزراء المقصودين بذلك».

المبحث الثاني: صلاحية محاكمة الوزراء في الدستور والاجتهاد

تطرح مسألة تشكيل محكمة مختصة بمحاسبة شريحة معينة من المسؤولين منخرطة في الشأن العام، بطبيعتها خرقاً لمبدأ المساواة بين المواطنين، خصوصاً عندما يكون للسياسيين فيها صلاحية جزئية أو كاملة في الادعاء والاتهام أو التحقيق أو الحكم أو في كل ما سبق. كما ويشكل ذلك بلا شك، تسييساً للمسؤولية الجزائية لهم، ولمجمل عملية محاكمة العاملين في الشأن العام لا سيما الوزراء منهم (إسماعيل، 2005، ص 51). ويصبح هذا التسييس أكثر ضرراً بالعدالة بالنظر إلى وجود، ولو نظرياً، أوجه خاصة لمحاسبة السياسية للمسؤولين، في حين ينبغي أن تكون عملية ملاحقتهم الجزائية، ذات طبيعة حقوقية محبضة.

في الجمهورية الثالثة الفرنسية، كانت صلاحية محاكمة الوزراء منعقدة للقضاء العدلي كما لمجلس الشيوخ بعد صدور قرار الاتهام من البرلمان، على هذا الأساس كانت العملية برمتها في إطار الصلاحية التنافسية، التي تعقد الحق للمحاكمة العادلة وللقضاء «السياسي» الاستثنائي في آن، بحيث يكون لكل من الجهازين السير ابتداء بعملية الملاحقة وثم الحكم، مع مراعاة القواعد القانونية الخاصة بسبق الادعاء. وفي الحال التي يتحول فيها مجلس الشيوخ إلى كيان مسؤول عن محاكمة الوزير يكون «هيئة قضائية يغلب عليها الصفة السياسية»، وذلك ليس فقط لأن مجلس الشيوخ هو مجلس سياسي، لكن أيضاً لأن الجرائم التي تخضع لتقديره، يصدر فيها حكم هو سياسي أكثر منه جزائي». وبقي مبدأ الصلاحية التنافسية بين القضاء العادي والقضاء الاستثنائي الخاص بمحاكمة الوزراء في الجمهورية الرابعة الفرنسية حيث كانت وظيفة محكمة العدل العليا في الجنایات والجنح التي يرتتكها الوزير في أثناء ممارسة مهامه، لكن هذه المحكمة لم تجتمع أبداً في ظل هذه الجمهورية (إسماعيل، 2005، ص 72-76).

على أي حال، سنبحث في الأحكام الناظمة للمجلس الأعلى في الدستور والقانون في لبنان (الفقرة الأولى) ثم نعرض اتجهادات المحاكم العدالية في لبنان حول مدى صلاحياتها وصلاحية المجلس الأعلى مع مقارنتها مع واقع الاجتهاد الفرنسي في الجمهورية الخامسة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأحكام الناظمة للمجلس الأعلى

البند الأول: المجلس الأعلى في الدستور

نصّت المادة 70 من الدستور على ما يأتي:

«لمجلس النواب ان يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى او بإخلالهم

بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز ان يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع اعضاء المجلس.

ويحدد قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقوقية».

في الواقع كانت الصياغة -أو الترجمة- غير الدقيقة سبباً في أن تتحول هذه المادة إلى منشأ خلاف عميق حول صلاحية المجلس الأعلى والقضاء العدلي في ملاحقة الوزراء ومحاكمتهم. فالقول: «لمجلس النواب» أخذه البعض بمعنى الحق غير الحصري، مما عنى انعقاد الصلاحية التنافسية للقضاء العدلي إضافة إلى صلاحية مجلس الأعلى في هذا الشأن، خصوصا وأن دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة سلك هذا المسلك، في حين رفضه آخرون.⁽¹⁾ كما وأن معنى «بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم»، حمل أيضا الكثير من التفسيرات، وهو ما سنعود لبحثه في ضوء الاجتهادات القضائية في هذا الشأن.

أما المادة 71 من الدستور فنصت على ما يلي: «يحاكم رئيس مجلس الوزراء والوزير المتهم أمام المجلس الأعلى»، ويقصد بذلك أن الوزير الذي يتم اتهامه من قبل مجلس النواب يحاكم أمام المجلس الأعلى. وتبعتها المادة 72 لتنص على ما يأتي: «يكف رئيس مجلس الوزراء او الوزير عن العمل فور صدور قرار الاتهام بحقه، وإذا استقال لا تكون استقالته سبباً لعدم إقامة الدعوى عليه او لوقف المعاملات القضائية».

وتظهر دلالات هذه المواد بشكل أوضح من المادة 70، لا سيما شقها الأول، بحيث لم تحمل على معانٍ متعاكسة، خصوصاً أن المحاكمة أمام المجلس الأعلى لم تحدث سابقاً، ولم يصر إلى اتهام أحد من الوزراء. أما تشكيل المجلس الأعلى فنصت عليه المادة 80 من الدستور، ومن الملاحظ أنها غلبت عددياً وجود القضاة على وجود النواب، بحيث يكون في المجلس 7 نواب و 8 قضاة

(1) حاول نقولا ميشال فتوش تبرير تفسير المادة 70 في الدستور اللبناني، والمأخذون من دستور الجمهورية الثالثة، وفق الصلاحية الحصرية للمجلس الأعلى أي وفق اجتهادات تفسير نص المادة 68 في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة قبل تعديل العام 1993، بزعم أن هذا النص الأخير «مشابه تماماً للمادة 12 من القانون الدستوري الصادر في 16 تموز 1875، وهو النص الذي نقل عنه المشرع في لبنان المادتين 60 و70 من الدستور اللبناني» (2001، ص 98). لكن هذا التبرير يعتريه مغالطة جوهرية، فالمادة 12 من دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية تنص على ما يلي: «الوزراء يمكن أن يتهموا عبر مجلس النواب عن الجرائم المرتكبة أثناء ممارسة وظائفهم. وتكون محاكمتهم أمام مجلس الشيوخ»، كما أن اجتهاد القضاء الفرنسي في ظل دستور 1875 اعتمد الصلاحية التنافسية بشكل لا ليه، في حين أن اجتهاد الجمهورية الخامسة قبل العام 1993 اعتمد الصلاحية الحصرية لمحكمة العدل العليا، وقد نصت الفقرتان 1-68 و2-68 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 على أنه: «ويكون أعضاء الحكومة مسؤولين جنائياً عن أفعالهم يؤدونها أثناء توليهم مناصبهم وتصنف على أنها جرائم خطيرة أو غيرها من الجرائم الكبرى وقت ارتكابها. وتم محاكمتهم أمام محكمة عدل الجمهورية». فكيف يكون النصان متشابهان تماماً وأحدهما يعطي حق الخيار والثاني صفة الإلزام؟ بشأن محاكمة الوزراء في الجمهورية الثالثة الفرنسية ونص المادة 12 من دستور 1875، انظر (إسماعيل، 2005، ص 71-75).

الأرفع درجة، إذ نصت المادة 80 على ما يأتي:

«يتألف المجلس الأعلى، ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء، من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي او باعتبار الأقدمية اذا تساوت درجاتهم ويجتمعون تحت رئاسة ارفع هؤلاء القضاة رتبة وتتصدر قرارات التحريم من المجلس الأعلى بغالبية عشرة أصوات.

وتحدد أصول المحاكمات لديه بموجب قانون خاص».

البند الثاني: قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى

صدر قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى، المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 80 بموجب القانون رقم 13 تاريخ 18-08-1990، ويقع في 50 مادة، محدداً أصول تأليف المجلس بشقيه البرلماني والقضائي، وأصول الاتهام والتحقيق، كما المحاكمة والحكم.⁽¹⁾

ونصت المادة الأولى منه على وجوب انتخاب مجلس النواب للنواب السبعة من بين أعضائه في مطلع كل ولاية نيابية، بالإضافة إلى 3 أعضاء رديفين، في حين أوجبت المادة الثانية منه على محكمة التمييز بجميع غرفها انتخاب الأعضاء الثمانية الأرفع درجة وثلاثة قضاة رديفين بالإضافة إلى القاضي الذي يعهد إليه مركز النائب العام لدى المجلس وقاضيين لمساعدته، كما بينت المواد 13 و 14 أسباب الرد والآلية التحتية.

وحددت المادة 19 آلية طلب الاتهام حيث أوجبت تقديم عريضة تطلب اتهام الوزير أو رئيس الجمهورية - فتحدد الشخص المقصود والفعل موضع الاتهام والأدلة، وتحتاج إلى توقيع خمس أعضاء المجلس النيابي على الأقل، أي بحد أدنى 26 نائباً من أصل 128. وبحسب المادة 22 يصوت المجلس النيابي بالأكثرية المطلقة بعد ورود طلب الاتهام على قبول طلب الاتهام وإحالته إلى لجنة تحقيق تشكل وفق شروط حدتها المادة 23 أو رد الطلب، وفي حال رد الطلب تسقط الملاحقة. وفي حال تمت الإحالـة إلى لجنة التحقيق، يصار إلى التصويت بعد ختم تحقيقها من قبل الهيئة العامة من مجلس النواب على الاتهام من عدمه، ويحتاج قرار الاتهام إلى أكثرية الثلاثين من الأعضاء الذين يتشكل منهم المجلس قانوناً، أما مرحلة الحكم والمحاكمة فقد حدتها المواد 36 حتى 47 ضمناً.

ويظهر مما سبق مدى صعوبة تحقيق الاتهام لوزير، إذ ثمة ثلاث مراحل من ثلاث أكثريات موصوفة: خمس أعضاء البرلمان لتقديم طلب اتهام إلى المجلس النيابي، ثم الأكثرية المطلقة لقبول

(1) انظر نص القانون 13 / 1990 لدى (إسماعيل، 2005، ص 677)، وينظر المرجع نفسه مجموعة من الاقتراحات والمشاريع المقدمة لتعديل القانون 13 / 1990، لكن أحداً لم يبصر النور.

طلب الاتهام، وبعدها أكثرية الثلثين لصدور القرار الاتهامي، بحيث تصبح عملية طلب الإحالة وبعدها الموافقة عليها ومن ثم الاتهام ثلاث طبقات من الحماية القانونية للأشخاص الذين يختص المجلس الأعلى بمحاكمتهم، وبحيث يصبح من شبه المستحيل توقيع حالة تصل في الواقع إلى الاتهام، في ظل تعقيدات التشكيلات السياسية والحزبية والطائفية في لبنان، من ثم طول كل هذه الإجراءات وتعقيدها، هكذا يصبح عمل المجلس الأعلى وكأنه آلية قانونية بل دستورية مختصة بتعطيل إمكانية المحاسبة القانونية لشريحة مهمة من العاملين في الشأن العام.

وهذا ما حصل في قضية وزراء الاتصالات السابقين نقولا الصحناوي وبطرس حرب وجمال الجراح، حيث تم توقيع طلب اتهام من قبل 26 نائباً أي أكثر من خمس أعضاء المجلس النيابي، ولم تعقد الجلسة التي حددت للنظر بقبول أو رفض طلب الاتهام بتاريخ 2022-07-12، لمقاطعة بعض الكتل النيابية لها لأسباب سياسية (إبراهيم، 2022، فقرة 1). في حين أن التحرير السابق الأخير لآلية ملاحقة الوزراء أمام المجلس الأعلى تعود إلى قضية الوزيرين فؤاد السنيورة وشاهي برصوميان في العام 2003، فقد رفضت الهيئة العامة لمجلس النواب قبول طلب الاتهام للأول، في حين قبلت الطلب بحق الثاني، وهي السابقة الوحيدة في لبنان، ليصار إلى تبرئته لاحقاً لعدم ثبوت الأفعال المنسوبة له، ولم يصدر بحقه قرار اتهام (إبراهيم، 2021 ب، فقرة 9).

الفقرة الثانية: صلاحية محكمة الوزراء في اجتهد القضاء العدلي اللبناني

لم يحدث أن تم تحريك المجلس الأعلى قانونياً للمحاكمة في قضايا ما بحق الوزراء، لذا ليس له اجتهد في حدود وصلاحيه محكمة الوزراء. أمّا اجتهد القضاء العدلي في هذا الخصوص فبقي موقع شد وجذب وآراء متاقضة سواء في آراء النيابة العامة أو قضاء التحقيق أو قضاء الحكم بمختلف هيئاته، حتى أنّ محكمة التمييز نفسها ذهبت إلى اجتهادات مختلفة. ولا يمكن القول بوجود اجتهد ثابت للقضاء العدلي في هذا الشأن، رغم أنّ بعض الفقه يستنتاج وجود اتجاه قضائي حديث ينسجم مع نظرية الأعمال المنفصلة كما سشرحها، لكنه لم يصدر في قضايا مفتوحة أمام المحاكم إنّما استنتاج من خلال إحالة ملفات تحقيق بحق وزراء إلى المجلس النيابي لعدم الصلاحية. مما يعني أن الاختلافات الجوهرية في الاجتهادات السابقة وتطبيقاتها، كما تعدد الآراء المخالفة لدى محاكم وقضاة من غير درجة ونوع، جعل هذه الرأي من دون استقرار اجتهادي، ناهيك بكسر المحققين العدليين في قضية المرفأ لهذا التوجه. وإذا كان ثمة اتفاق على أن القضاء العدلي مختص بمحاكمة الوزراء في الجرائم العادلة، فإنّ توسيع بعض الاتجاهات لمفهوم الموجبات الوزارية جعل من الصعب إعمال هذه الصلاحية حتى في الجرائم العادلة، بمعزل عن الجرائم التي ترتبط بالوظيفة بصورة غير مباشرة أي تكون بمعرض أو بمناسبة الوظيفة الوزارية، وعلى كل حال، يمكن حصر الاجتهادات باتجاهات ثلاثة سنعرضها توالياً.

البند الأول: الصلاحية الحصرية مقابل الصلاحية التنافسية

أولاً: الصلاحية الحصرية

حصر الاتجاه الأول ملاحة الوزراء ومحاكمتهم بالمجلس الأعلى ونفي أي صلاحية للقضاء العدلي في حال كان للفعل أي ارتباط بالوظيفة الوزارية سواء بصورة مباشرة أم غير مباشرة أو بمعرض هذه الوظيفة أو بمناسبتها، بحيث تبني هذا الرأي توسيعًا مطلقاً لمفهوم «الموجبات المترتبة عليهم»، وقد أيد هذا الرأي بعض الفقه.⁽¹⁾ وربما يكون هذا الاتجاه متاثراً بالمسار الاجتهادي الذي سلكته محكمة التمييز الفرنسية في الجمهورية الخامسة ما قبل التعديل الدستوري لعام 1993، إذ كانت محكمة التمييز الفرنسية توسيع مفهوم العمل الوزاري بشكل شبه مطلق، ففي قرار لها في قضية Ralite رأت «أن أقوال الوزير التي يدلّي بها في سياق حوار متفرز، رغم أنها ليست من صلب مهامه الإدارية، هي من الأمور السياسية التي تهم البلد، ولا يمكن اعتبارها أنها حاصلة خارج إطار مهامه الوزارية، ذلك أن الوزير في كل ظهور عام يكون ممثلاً للحكومة، فالوزير وفقاً للمادة 20 من الدستور يشارك في رسم السياسة العامة في الدولة، وإن إبداء رأيه في الأحكام القضائية التي أصدرتها المحاكم الإدارية في نزاعات الانتخابات البلدية، يدخل في إطار ممارسته لوظيفته الوزارية».⁽²⁾

ثانياً: الصلاحية التنافسية

وذهب الاتجاه الثاني لتقسير نص المادة 70 من الدستور اللبناني في سياق تنافسي بين القضاء العدلي والمجلس الأعلى وهو ما يعرف بالصلاحية التنافسية، بحيث يكون لكلا الجهازين السير بإجراءات الملاحة والمحاكمة أصولاً، مع مراعاة القواعد القانونية لسبق الادعاء. واستند أصحاب هذا الرأي إلى عدة أدلة وتقسيرات أهمها:

1. اعتمد الاجتهاد الدستوري الفرنسي في الجمهورية الثالثة، وهي الجمهورية التي أخذ عن دستورها نص المادة 70 من الدستور اللبناني، الصلاحية التنافسية، وهو ما أشرنا إليه سابقًا.
2. كذلك يُضيف أصحاب هذا الرأي أن بدء المادة 70 نصها بالقول: «لمجلس النواب» يؤكّد هذه الصلاحية التنافسية، بحيث يكون القضاء العدلي صاحب الصلاحية الشاملة للسير بالملحقة وفق الآلية القانونية العادية، خصوصاً عندما تقارن مع نص المادة 60 من الدستور التي قدمت بصيغة إلزامية وواضحة حصرية ملاحة رئيس الجمهورية أمام المجلس الأعلى، على خلاف ما هو حاصل في نص المادة 70، إذ نصّت المادة 60 في معرض فقرتها الثانية على أنه: «[...] ولا

(1) وأنظر حول قرار الهيئة الاتهامية، المتفق مع النظرية الحصرية، في قضية الوزير السابق جوزيف الهاشم في (إسماعيل، 2005، ص 298-297). ورأى الفقه المؤيد لها في المرجع نفسه (ص 329).

(2) حول قرار محكمة التمييز الفرنسية هذا أنظر (إسماعيل، 2005، ص 88)، وقد أشرنا أعلاه، إلى إحدى المحاولات لتقسير المادة 70 من الدستور اللبناني وفق المادة 68 من دستور الجمهورية الخامسة، لدى نقلاً فتوش، مع ما يعتري ذلك من مغالطات.

يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم او لعلتي خرق الدستور والخيانة العظمى، إلا من قبل مجلس النواب [...]»، وهو الرأي الذي أكدته قرار المجلس الدستوري رقم 2/99 الذي فرق بين الآلية الدستورية والقانونية التي ترعى محكمة رئيس الجمهورية في المادة 60 وتلك التي ترعى محكمة رئيس الوزراء والوزراء في المواد 70 و 71 و 72 (قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2/99، 1999، فقرة 22). وأيد هذا الرأي رئيس مجلس النواب الأسبق حسين الحسيني بل عدّها من البديهيات الدستورية (شارة، 2004، فقرة 1)، كما أدمون رباط الذي يقول بعد مقارنة المواد 60 و 70: «ذلك في أن المحاكمة أمام المجلس الأعلى هي إلزامية في حالة رئيس الجمهورية، بينما هذا النص قد جعلها اختيارية، في حالة الوزراء، كما يتبيّن مما جاء في تلك المادة 70 [...]» (1970، ص 812-813).

ومن أجل نقد هذه الصلاحية التناافية لجأ أحمد الدين إلى القول إنّ المشرع الدستوري قد استعمل اللام التوكيدية قبل «مجلس النواب» أو «النواب» في غير موطن، وكان الاستعمال حاسماً للصلاحية في جميعها، ولم يؤدّ في أيّ منها إلى صلاحية تناافية. وفي هذا الرأي اعتماد على المنهج اللغوي لتقسيير الدستور، مع أنّ صاحب الرأي نفسه يقول بأنّه «قد يؤدي التقسيير اللغوي إلى عكس ما قصد المشرع»⁽²⁾. ويُغفل هذا الرأي أنّ المشرع الدستوري في مرتين من المرات الأربع لاستعمال اللام التوكيدية قبل «مجلس النواب» أو «النواب» في غير المادة 70، أتبعها بالقول «دون سواه» أو «وحدهم» وهي المادتين 46، و 30 الملاعنة على التوالي.⁽³⁾ وهاتان المادتان هما اللتان يجب القياس عليهما بمسألة الصلاحية الحصرية للسلطة الاستثنائية، لأنّهما باستعمالهما «دون سواه» أو «وحدهم» حصرت الصلاحية لدى سلطة استثنائية بوجه من يملك الصلاحية العامة عادة.⁽⁴⁾ أمّا في المادتين 18 و 43 فلا معرض للتنازع بين صلاحية استثنائية وصلاحية عامة، فالمادة 18 المُعدلة⁽⁵⁾ قد عقدت صلاحية اقتراح القوانين لكل من السلطاتتين اللتين قد تتنازعانها،

(1) انظر حول الاجتهادات المؤيدة للصلاحية التناافية قرار محكمة المحكمة التمييز في قضية الوزير السابق برصوميان في (إسماعيل، 2005، ص 247)، وأنظر أيضًا قرار الهيئة الاتهامية في قضية الوزير السابق فؤاد السنior، المرجع نفسه (ص 257)، كما انظر قرار قاضي التحقيق في قضية الوزير السابق جوزيف الهاشم، المرجع نفسه (ص 296)، وأيضاً مطالعة النيابة العامة التمييزية في قضية الوزير السابق علي عبدالله، المرجع نفسه (ص 269)، ورأي الفقه المؤيد لها، المرجع نفسه (ص 287).

(2) رأي أحمد الدين منشور في (إسماعيل، 2005، 330-329).

(3) تنص المادة 46 على ما يلي: «للمجلس، دون سواه، ان يحفظ النظام في داخله بواسطة رئيسه». أمّا المادة 30 الملاعنة فقد نصّت على ما يلي: «للنواب وحدهم الحق بالفصل في صحة نياتهم ولا يجوز ابطال انتخاب نائب ما الا بغالبية الثلثين من مجموع الاعضاء».

(4) وهي الضابطة العدلية في مسألة حفظ الأمن بالنسبة للمادة 46 والقضاء العادي لا سيما القضاء الإداري في ظل منازعة انتخابية بالنسبة للمادة 30 الملاعنة.

(5) تنص المادة 18 المُعدلة على ما يلي: «لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين. ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب».

أي مجلس النواب ومجلس الوزراء، كما أنّ المادة القديمة⁽¹⁾ عندما أرادت حصر صلاحية اقتراح القوانين المالية ابتداءً بمجلس النواب نصّت على ذلك صراحة. في حين أنّ المادة 43 المعدلة⁽²⁾ تبقى من أثر الثنائي البرلمانية، حيث كان الهدف من المادة القديمة⁽³⁾ حصر صلاحية إقرار النظام الداخلي لكل من المجلس النيابي ومجلس الشيوخ بكل مجلس على حدة، وعندما تم إلغاء وجود مجلس الشيوخ حذف الشق المتعلق به، وبقي الشق المتعلق بمجلس النواب بنفس الصياغة القديمة المستعملة اللام، مع أنّ لا حاجة لها.

ولا مندوحة عن الإشارة إلى أنّ قواعد الصياغة الدستورية والتشريعية تُحتمّ على نصّ بأهمية الدستور أن يحمل اتساقاً في المعاني والألفاظ وأساليب صياغة العبارات والأحكام التي تُؤيد الإلزام وتلك التي تُؤيد ترك الخيار للسلطة الدستورية، وتلك التي تُؤيد الحظر، وغيرها من الأحكام.⁽⁴⁾ ويظهر بشكل واضح عدم الاتساق في الأسلوب، أولاً، ما بين نصّ كل من المادتين 60 و70، وبالتالي من المنطقي والمرجح أن يتم حمل هاتان العباراتان على معانٍ مختلفة، وثانياً ما بين نصوص المواد 70 من جهة و46، و30 الملغاة من جهة أخرى، وهي المواد التي يمكن أن يقاس عليها مسألة استعمال اللام لحصر الصلاحية الاستثنائية مقابل الصلاحية العامة، كما شرحنا أعلاه، فلم تستعمل المادة 70 «دون سواه» أو «وحدهم»، وبالتالي لا مجال للقول بحصرية الصلاحية، لأنّه لا يجب بالأصل أن تؤخذ استنتاجاً للأحكام الاستثنائية التي تختلف القواعد العامة الناظمة للمحاسبة في مجتمع ديمقراطي حيث الصلاحية العامة للقضاء العدل، إلا مع وجود نصّ واضح وغير قابل للتلويّل.

وبناء على كل ما تقدم، فإنّا نرجح الاتجاه الاجتهادي والفقهي الذي يفسّر المادة 70 من الدستور وفق الصلاحية التناافية، رغم وجود اتجاه قضائي ثالث، يحاول البعض تكريسه، يذهب في تحديد صلاحية الملاحقة إلى التقرير بين الأعمال المتصلة بالوظيفة الوزارية وتلك المنفصلة عنها وهذا ما سنشرحه تاليًا.

البند الثاني: نظرية الأعمال المنفصلة

أولاً: نظرية الأعمال المنفصلة في الاجتهد اللبناني

ذهب الاتجاه الثالث في الاجتهد اللبناني إلى نظرية الأعمال المنفصلة لتفسير نصّ المادة 70 من الدستور، بحيث فرق بين الأعمال التي يقوم بها الوزير بشكل مباشر نتيجة وظيفته وتكون صلاحية الملاحقة والمحاكمة فيها لدى المجلس الأعلى والأعمال الأخرى التي يدخل بمفهومها الأعمال

(1) نصّت المادة 18 القديمة على ما يلي: «لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حق اقتراح القوانين. أما المالية منها فإنه يجب أن تطرح بادئ ذي بدء على مجلس النواب ليتاقش فيها».

(2) نصّ المادة 43 المعدلة على ما يلي: «للمجلس ان يضع نظامه الداخلي».

(3) نصّت المادة 43 القديمة على ما يلي: «لكل من المجلسين أن يضع نظامه الداخلي».

(4) حول بعض قواعد الصياغة التشريعية بشكل عام وعيوبها في لبنان بشكل خاص انظر (مرسّه، 2016).

بمعرض أو بمناسبة العمل الوزاري بالإضافة إلى تلك الأعمال التي تشكل جرائم عادمة تكون من صلاحية القضاء العدلية.

ومع أن هذا الاتجاه لا ينسجم مع التحليل الدستوري والتاريخي واللغوي لإرادة المشرع كما شرحنا آنفًا، لكنه، واستطراداً، يفتح نظريًا –إذا ما طبق وفق الصورة الصحيحة، لا بغية حماية الوزراء– الباب القانوني للاحقة الوزراء ومحاسبتهم أمام القضاء العدلي في جرائم الأخلاص أو الإثراء غير المشروع أو هدر أموال عامة وغيرها من الجرائم التي ترتكب بمعرض ممارسة الوظيفة الوزارية ومن خلال مواردها، دون أن تهدف إلى تسخير شؤون الإدارة ودون أن يكون الهدف منها المصلحة العامة.

ورغم أنّ هذا الاتجاه هو الذي سلكته جملة اجهادات القضاء العدلي، كما أيده بعض من الفقهاء^(١)، لكنه لم ينتج في أغلب الأحوال عن اعتماده محاسبة الوزراء أو محاكمتهم، بل العكس تم عبره إعلان عدم صلاحية القضاء العدلي في أغلب القضايا، ما خلا قضية وزير الزراعة السابق علي عبد الله، ورميت الكرة في ملعب المجلس الأعلى غير الموجود واقعياً. فالإشكالية الأهم عند التفريق بين الأعمال المنفصلة والأعمال المتصلة تكمن في توسيع معنى «الموجبات المترتبة عليهم» إلى درجة لا يعود للتفرقة معنى، وهو وبالتالي تقييغ للنظرية من أصل فلسفتها، بحيث يصار إلى القول باعتمادها نظرياً، لكن حين تطبيق الواقع على القانون يكون التطبيق أقرب إلى الاتجاه الأول أي حصر الصلاحية لدى المجلس الأعلى.

كهذا يمكن تفسير الإجراءات القضائية التي اتخذت في قضية الفساد في وزارة الاتصالات مؤخرًا، فقد ادعت النيابة العامة المالية في لبنان على ثلاثة وزراء اتصالات بجرائم احتلاس وهدر المال العام، وأحالت الملف إلى المجلس النيابي، مما يعني اعتمادًا لعدم صلاحية القضاء العدلي في الملاحقة، مع العلم أن لا قيمة قانونية لهذا الادعاء كونه لم يجر أمام المرجع الصالح أي قاضي التحقيق، وكون آلية الاتهام أمام المجلس الأعلى منصوص عليها في قانون خاص (إسماعيل، 2023). وفي ملف موازٍ أحال قاضي التحقيق في بيروت بعد مصادقة الهيئة الاتهامية، الملفات المتعلقة بملحقة وزيري اتصالات سابقين في جرائم هدر المال العام، إلى المجلس النيابي، لعدم اختصاص القضاء العدلي في ملاحقتهم، لأن الأفعال التي ارتكبواها تدخل في الأفعال التي ترتبط مباشرة بمهامهم الوزارية أي في اختصاص المجلس الأعلى، بحسب هذه الإحالة.

ويعرّي هذا التوجه الجديد بإحالة الملفات المتعلقة بوزراء إلى المجلس النيابي عيوب قانونية عديدة. فإذا أخذنا قرار قاضي التحقيق المذكور آنفًا، نجد أن القرار وإن اعتمد التفريق بين الأفعال المتصلة

(1) أنظر من الاجتهاد الذي اعتمد نظرية الأعمال المنفصلة قرار الهيئة العامة لمحكمة التمييز في قضية وزير المال السابق فؤاد السنديورة في (إسماعيل، 2005، 312-314)، وقرار محكمة التمييز الجزائية في قضية الوزير السابق علي عبدالله، المرجع نفسه (ص 271-270)، ورأي الفقه المؤيد لها، المرجع نفسه (ص 287-285).

بصورة مباشرة بممارسة المهام القانونية الوزارية والتي تدخل في صلاحية المجلس الأعلى من جهة، «والأفعال ذات الصفة الجرمية الفاضحة التي تولف تحويلاً للسلطة عن طريق إحلال مصلحة خاصة محل المصلحة العامة أو أيضاً الأفعال التي يقدم عليها من مصلحته الشخصية وعلى هامش الواجبات المترتبة عليه وفي معرض ممارسته لمهامه مستغلاً صفته الوزارية وصلاحياته والوسائل المتاحة له بحكم هذه الصفة» والتي تدخل في صلاحية القضاء العدلية من جهة أخرى، لكن القرار وضع أفعال الوزيرين تحت لواء الفئة الأولى، وبالتالي أعلن عدم اختصاصه، وطلب إحالة الملف إلى المجلس النيابي لإجراء المقتضى (صاغية، 2022، فقرة 4). على أي حال، يحمل هذا القرار والتوجه الذي يسلكه العيوب القانونية الآتية:

1. استند قرار قاضي التحقيق المذكور آنفًا إلى قرار لمحكمة التمييز يعتمد نظرية الأعمال المنفصلة رغم وجود قرار آخر لهذه المحكمة يعتمد الصلاحية التناافية، دون تعليل لسبب اختيار الأول على الثاني.
2. يمكن دور القاضي في البحث عن مدى ابتعاد المصلحة العامة في فعل الوزير موضع الظن، وليس عن مدى توافر المصلحة الخاصة، فعدم توافر المصلحة العامة شيء وإثبات وجود مصلحة خاصة شيء آخر. فأين تكمن المصلحة العامة في استئجار مبني لمدة 4 سنوات دون استعماله، ناهيك عن تكاليف الصيانة والتدريم التي دُفعت من الأموال العمومية حيث تخطى مجموع كل ذلك إلى 10 ملايين دولار أمريكي؟ خصوصاً أن سلف وزير الاتصالات الذي أبرم عقد الإيجار، كان قد رفض استئجار المبني لأنّه قديم جدًا وبحالة غير متناسبة مع حاجة الشركة، وأن قيمة الإيجار مرتفعة إلى حد كبير نسبة إلى القيمة السوقية للمبني، وأنّه لم يجرأخذ رأي ديوان المحاسبة المسبق على إبرام العقد، وأنّه لم تجر مناقصة لهذا الغرض، ولم يتم استشارة جهة هندسية حول وضع البناء قبل إبرام عقد الإيجار، ليتبين لاحقاً أن المبني غير جاهز هندسياً لحمل أوزان المعدات على سطحه وفق حاجة شركة الاتصالات له، وهي الوقائع التي أكدّها التقرير الخاص رقم 3/2023 الصادر عن ديوان المحاسبة غرفة الرئيس ناصر والمستشارين الحاج والكسرواني (2023، ص 3-28).
3. واستطراداً، وبلحاظ مدى توافر المصلحة الخاصة، فإنّ القرار لم يأخذ بعين الاعتبار مدى فداحة الأفعال، بحيث يصبح افتراض حسن نية الوزير، في ظل خطأ جسيم كهذا، أمراً غير متناسب مع دور قضاء التحقيق القائم على الظن، وبحيث إنّه وفي ضوء كل الواقع المذكورة أعلاه، يكون لزاماً على القاضي الشك بوجود مصلحة خاصة، ولا يثبت في القرار أنّ القاضي استطاع تحديد ذلك بدقة.
4. يدخل هدر المال العام في صلاحية القضاء الإداري المالي أي ديوان المحاسبة بناء على قانون المحاسبة العمومية وقانون تنظيم الديوان، وهو ما اعتمدته اجتهداد الديوان في القرار رقم 318/2020، وأكّده مجلس شورى الدولة في قراره رقم 492/2022-2023، مما يعني أنه، وفي مطلق الأحوال، لا حصريّة في محاكمة الوزير في قضايا هدر المال العام أمام المجلس الأعلى.

وفي مطلق الحال، لا يمكن اعتبار هذه الإحالات، حتى ولو جرت عبر النيابة العامة التمييزية، وبغض النظر عن العيوب القانونية التي تعترف بها، مرجعًا لاجتهاد مستقر أو راسخ في عدم صلاحية القضاء العدلي في ملاحقة الوزراء في قضايا هدر المال العام والاختلاس أو أي قضية لا ترتبط بشكل مباشر بالوظيفة الوزارية وفق نظرية الأعمال المنفصلة، كما يحاول جزء من الفقه أن يكرس، لأن الاستقرار الاجتهادي يحتاج إلى سريان قبول معنوي للمحاكم باختلاف درجاتها، وهذا أمر غير متوفّر، خصوصاً أن محكمة التمييز لم تصدر قرارات جديدة في هذا الشأن منذ حقبة قضايا الوزراء برصوميان والسنيورة وعبد الله، حيث كانت اجهاداتها متناقضة كما بينا سابقاً.⁽¹⁾ وبالتالي لا يمكن القول باستقرار اجتهادي في مسألة حملت هذا الحجم من التناقض الاجتهادي حتى داخل محكمة التمييز دون مسار من القرارات الجديدة والواضحة وغير القابلة للتأويل من محكمة التمييز، التي تضطلع معنويّاً بوظيفة توحيد الاجتهاد، ناهيك عن النقاش الدستوري والقانوني في ملاحقة الوزراء في قضية انفجار المرفأ، الذي خلط كل الاجهادات السابقة دون حسم حتى الآن.⁽²⁾

ثانياً: نظرية الأعمال المنفصلة في الاجتهاد الفرنسي

بالمقابل، فإن الاجتهاد العدلي الفرنسي المستقر ما بعد التعديلات الدستورية للعام 1993، قد ولج عبر نظرية الأعمال المنفصلة إلى تضييق معنى الأعمال المترتبة عن موجبات الوزراء وحصرها بالمعنى الضيق للكلمة، أي بتلك التي ترتبط مباشرة بإدارة وتسخير شؤون الدولة، أمّا إذا تخلى الوزير عن دوره في العمل من أجل المصلحة العامة والمرفق العام الذي يديره، فلا يكون في هذا العمل

(1) اعتمدت محكمة التمييز في قراراتها كمرجع تميizi لقرارات الهيئة الاتهامية في ثلاثة قضايا اتجاهين مختلفين، ففي قضية الوزير برصوميان اعتمدت النظرية التنافسية (1999)، في حين اعتمدت الهيئة العامة لمحكمة التمييز في قضية الوزير السنيورة للأعمال المنفصلة، لتعلن عدم صلاحيتها (2000)، كما اعتمدت أيضاً للأعمال المنفصلة في قرارها في قضية الوزير عبد الله، واعتبرت أن بعض الأفعال المنسوبة تدخل في اختصاص القضاء العدلي (2003).

(2) في قضية بحجم قضية انفجار مرفأ بيروت والتي لا تزال عالقة أمام القضاء، لا يمكن إغفال جمود التحقيق فيها لأكثر من سنة نتيجة الخلاف على مدى صلاحية المجلس الأعلى في محاكمة الوزراء، ومدى إمكانية محکتمهم أمام المجلس العدلي. فقد أعادت هذه القضية إلى الواجهة كل الاجهادات القضائية السابقة وأخذتها للنقاش دون الوصول إلى رأي حاسم. فالمحقق العدلي الأول في القضية وقبل تحيطه، عمد إلى مراسلة المجلس النيابي يطالبه باتخاذ ما يراه مناسباً بشأن مسؤولية وزراء عن إهمال قد يكون ساهم في وقوع انفجار المرفأ، ثم يعود المحقق نفسه ليدعى على بعض الوزراء دون غيرهم من ذكرهم بالرسالة إلى المجلس النيابي، متغاضياً عن أي صلاحية للمجلس النيابي بعد اقراره بوجودها (نداء الوطن، 2020). أمّا المحقق العدلي الثاني فقد عمد إلى الادعاء على رئيس حكومة وزراء، مما دفع المدعى عليهم إلى التذرع بعدم صلاحيته وطلب حفظ صلاحية المجلس الأعلى، ونتج عن ذلك توقف التحقيق بسبب طلبات التحية والرد التي قدمت، في ظل اصطدام سياسي حاد بشأن القضية، وهو ما تم شرحه أعلاه. وعلى مقلب النواب فقد وقع 26 نائب عريضة لاتهام رئيس حكومة تصريف الأعمال حسان دياب والوزراء السابقين علي حسن خليل وغازي زعيتر ونهاد المشنوق ويوسف فنيانوس بقضية انفجار المرفأ أمام المجلس الأعلى، ثم عاد عدد منهم عن توقيعهم، بعد حملة سياسية وإعلامية ضدّهم بحجّة تعطيلهم للتحقيق العدلي (إبراهيم، 2021 ب)، ويمكن أن يفسّر عدول هؤلاء النواب عن التوقيع اعتراف ضمني بصلاحية التحقيق العدلي.

في موقع القيام بالموجبات المترتبة، ويكون وبالتالي من صلاحية القضاء العدلية.

ويُعد هذا الاجتهد الفرنسي تبَدلاً في قضية محاكمة الوزراء في فرنسا، ففي الجمهورية الفرنسية الخامسة وقبل التعديل الدستوري للعام 1993 كان اجتهد محكمة التمييز الفرنسية يفسر دائمًا المادة 68 من الدستور للقول بحصرية صلاحية المجلس الأعلى بمحاكمة الوزراء، رغم ظهور بعض الاجتهادات المخالفة لدى محاكم ذات الدرجات الأدنى. أدى ذلك لجعل عملية محاكمة الوزراء شبه مستحيلة، عمليًا، بسبب الحاجة إلى أكثرية موصوفة في مجلس الشيوخ والنواب لتحريك الدعوى أمام المجلس الأعلى. لكن بعد قضية الدم الملوث⁽¹⁾ والفشل الأولي في محاكمة المعينين، جرى إقرار تعديل دستوري حمل الرقم 952، بحيث عُدلت أحكام المادة 68 من الدستور التي تحدد أصول محاكمة الوزراء. بعد هذا التعديل تراجعت محكمة التمييز عن اجتهداتها السابق الذي حصر صلاحية محاكمة الوزراء بمحكمة العدل العليا، بحيث تم تبني نظرية الأعمال المنفصلة بشكل موسّع. وعليه، حفظت صلاحية محكمة عدل للجمهورية بالنسبة للأفعال المرتكبة أثناء تأدية المهام الوزارية بشكل مباشر، وتم الاعتراف بصلاحية محاكمة الوزراء أمام القضاء العدلية في الجرائم العادلة، لكن تم الاعتراف أيضًا بصلاحية القضاء العدلية في الأفعال التي تقوم بمناسبة القيام بالأعمال الوزارية أو بمعرضها، كما تم بيانه أعلاه، فلا يدخل ضمن مهام الوزير الأعمال المرتكبة خارج مهامه الوزارية أو من قبيل استغلال النفوذ أو سرقة الأعمال العمومية أو التواطؤ أو الغش حيث إن الإثراء من خلال موارد الوظيفة لا يدخل ضمن المهام الوظيفية (إسماعيل، 2005، ص 99-98).

ويتبين من مقارنة الحالة الفرنسية باللبنانية، أن الفارق بينهما ليس الجانب النظري، ولا قصور النص، إنما التطبيق الواقعي، مُتمثلاً بالإرادة القضائية أو السياسية أو كليهما، وبعد حادثة بحجم قضية الدم الملوث، كان من الواضح أن محكمة العدل العليا ليست محققة للعدالة. أمّا في لبنان، فيُظهر التميّص في القرارات القضائية كيف تم التهرب من تطبيق الصلاحية التنافسية التي تتسمج مع مضمون الدستور، واستطراداً، كيف ينعدم وجود إرادة حقيقة لثبت صلاحية القضاء العدلية في الجرائم التي تحدث في معرض ومناسبة الوظيفة الوزارية ولا يكون الهدف من الأفعال موضع البحث المصلحة العامة، عبر نظرية الأعمال المنفصلة، لا سيما جرائم الفساد بمعناها الواسع، مع أن النص الدستوري اللبناني، والاستئناس بالاجتهد الفرنسي يسمحان بذلك.

بل على العكس من ذلك، تطرح هذه المسألة ظاهرة الخفة في التعامل مع الدستور، أو ما نسميه «أداتية» تفسير الدستور، أي تفسيره باعتباره أداة لتحقيق المكاسب السياسية وليس بناءً على أنه مرجعية لحكم البلاد. ويمكن ممارسة الأداتية عبر اللالعب بمنهج التفسير، وتعتبر الأصولية

(1) قضية الدم الملوث هي إحدى أشهر الفضائح الصحية القضائية في فرنسا، حيث جرى حقن بعض المرضى بدم ملوث بفيروسات منها فايروس نقص المناعة المكتسب (HIV)، وقد حدث ذلك في فرنسا وخارجها، وكان توزيع الدماء عبر المركز الوطني لنقل الدم. وبعد محاكمة رئيس الوزراء وزيرة الشؤون الاجتماعية وزير الصحة، بعد التعديل الدستوري للعام 1993، تمت إدانة الأخير، وتبرئة الأولين (إسماعيل، 2005، ص 110-109).

«living Constitution»، «اللغوية» و«التطورية» و«original understanding» والذى يعرف أيضًا بالمنهج البرغماتي «Pragmatism»، المناهج الثلاثة الأكثر استعمالاً في تفسير الدساتير. وعليه، تتعقد الأداتية عندما يصار إلى القفز من منهج إلى آخر في التفسير دون معيار واضح، وهو ما تمارسه الأحزاب السياسية، فتعتمد الرأي الفقهي أو الاجتهادي الذي يفيد حساباتها السياسية، لكن ذلك يجب ألا ينطبق على الاجتهدات القضائية (Shane, 2006, 203–207) و(Congressional Research Service, 2018).

فالمادة 70 من الدستور اللبناني مستقاة من دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية، حيث اعتمدت نظرية الصلاحية التناافية، لكنه يتم في لبنان محاولة تحبيدها من أجل تقليل صلاحية القضاء العدلي، والذي يجب أن يحوز صلاحية تناافية وفق المنهج الأصولي «original understanding» واللغوي «Textualism»، كما شرحنا أعلاه، عبر اللجوء إلى المسار الاجتهادي المرتبط بـدستور الجمهورية الخامسة لعام 1958، بعد إخراجه من سياقه القانوني. ليس هذا وحسب، بل نتج عن إعمال نظرية الأعمال المنفصلة في لبنان تقليل صلاحية القضاء العدلي، مما عنى تقليل المحاسبة والمساءلة، في حين إن نظرية الأعمال المنفصلة في فرنسا خدمت توسيع صلاحية المحاكم العدالية، أي ساهم في توسيع إطار المحاسبة والمساءلة. هكذا تم في لبنان في أن معًا، إساءة تفسير النص، وإساءة تطبيق نظرية الأعمال المنفصلة، وإساءة تطبيق المنهج التطوري «living Constitution» في تفسير الدستور، فهذا المنهج يهدف في جوهره إلى قراءة الدساتير وفق الواقع المجتمع الحالي ومبادئه الديمقراطية ودينامياته، ولا حاجة لتطوير نص يحاكي في أصله مبادئ العدالة والدولة الحديثة، مع الاعتقاد أن القفز من منهج إلى آخر في تفسير الدستور في لبنان ناجم عن محاولات التقاف سياسي أكثر منه إلماً بواقع مناهج تفسير الدستور.⁽¹⁾

(1) ولا تطرح هذه المناهج في الاجتهداد الدستوري الفرنسي بقدر ما تطرح في الاجتهداد الدستوري الأمريكي، وذلك لأسباب عدّة منها: طبيعة النظام الأمريكي القائم على السوابق القضائية، بالإضافة إلى عمر واستقرار الدستور الأمريكي الصادر في العام 1789 وتعديلاته العشرة الأولى أو ما يعرف بوثيقة الحقوق Bill of Rights، والتي صدرت عام 1791، مقارنة بالتعديلات البنوية التي لحقت بالدستور الفرنسي منذ الثورة الفرنسية والتي نشأ عنها ما يُعرف بالجمهوريات الخمس، ناهيك عن الدساتير الملكية والإمبراطورية التي صدرت بينها.

الخاتمة (خلاصات واستنتاجات)

- تعد المساءلة والمحاسبة أصلاً جوهرياً من مبادئ الدولة الحديثة، بما في ذلك إمكانية محاكمة المسؤولين عن الجرائم التي يرتكبونها، ويجب أن تكون هذه الإمكانية حقيقة بشكل يتوافق مع مبادئ المساواة بين المواطنين أمام القانون. على أن المبتغى، ليس وضع مصلحة على عنق الوزراء، أو السماح بإغراقهم بمناكفات سياسية عبر القضاء، بل أن يكون ثمة شعور لدى المواطنين ولدى الوزراء أنفسهم، بوجود إمكانية واقعية لمحاسبتهم، لأن الرأي العام، كما تصرفات الوزراء وأحزابهم تشير إلى أنه ثمة شيء إجماع على استحالة ملاحقة ومحاكمة الوزراء واقعياً، وأنه كما اجتهدت محكمة الجناح في باريس في حكم لها فإن إنشاء محكمة استثنائية مختصة بالجرائم الناتجة مباشرة عن الوظيفة الوزارية يهدف إلى «حماية الوظيفة الحكومية وليس إنشاء امتياز قضائي» (إسماعيل، 2005، ص 98)، ونحن نضيف ولا إلى تكريس حصانة دستورية موهومة.

- في لبنان الجمهورية الديمقراطية البرلمانية، التي ينص دستورها على مساواة المواطنين أمام القانون، يكون من غير الدستوري تفسير بعض مواد الدستور بشكل يعطل تطبيق مواد أخرى فيه، أو يخرجها من سياقها، خصوصاً إذا كان ذلك على سبيل الاستنتاج، ولا يجوز القفز بين مناهج تفسير الدستور بطريقة أداتية، وعليه، فلا يجوز تفسير المادة 70 على حساب المادة 7 منه أو على حساب الفقرة «ج» من مقدمة الدستور، بل يجب أن تقتصر مندرجات الدستور بشكل يسمح بتطبيقاتها معًا، وكل تفسير للدستور بما لا يتوافق مع ذلك يكون تفسيراً لا ديمقراطياً.

- عند تحيص نص المادة 70 وسياقه اللغوي والقانوني والنص الفرنسي الذي نسخ عنه، يتضح وبلا شك بتبنّيه نظرية الصلاحية التناضجية بين القضاء العدلي والمجلس الأعلى أي القضاء الاستثنائي، بحيث ينعقد لكل المسارين الملاحقة والمحاكمة ابتداءً، مع مراعاة قواعد سبق الادعاء.

- على أي حال، واستطراداً، وإذا أصررت بعض المحاكم على إخراج المادة 70 من سياقها وتطبيق نظرية الأعمال المنفصلة على محاكمة الوزراء، فيقتضي تطبيقها بحسن نية وبعيداً عن محاولات تغييرها لحماية الوزراء، وذلك من خلال تضييق مفهوم «الواجبات المترتبة عليهم» بحيث يساهم في الملاحقة في الجرائم العادلة، بالإضافة إلى توسيع مفهوم الأعمال التي تكون بمناسبة أو بمعرض الوظيفة وتكون من صلاحية القضاء العدلي، بما يسمح بلاحقة ومحاكمة الوزراء أمام القضاء العدلي في جرائم الفساد بمعناها الأعم، وكما كل الجرائم الأخرى التي لا تدخل في نطاق الضيق لمفهوم الأعمال المترتبة على الوزير، ولا يظهر أن فعل الوزير فيها كان يتغيري المصلحة العامة كما يجب أن يتغيرها الرجل المتبرّص.

- بالإضافة إلى كل ما سبق، يقتضي التخلص من التشتت الكبير في الآراء الاجتهادية، وذلك عبر

توحيد الاجتهاد في شأن صلاحية محكمة الوزراء أمام القضاء العدلي، وهو ما يأتي في إطار دور محكمة التمييز التي تُعد على رأس الهرم القضائي العدلي، قانونياً ومعنوياً.

- وأخيراً وليس آخراً، يمكن تتبع المسار الذي بدأه ديوان المحاسبة في قراره رقم 318/2020 وأكده مجلس شوري الدولة في قراره رقم 492/2022-2023، حول إعمال صلاحية محكمة الوزراء مالياً أمام ديوان المحاسبة وفق قانون المحاسبة العمومية وقانون تنظيم الديوان، بما يفتح المجال أمام مسار اجتهادي مهم، وهو ما سنسعى إلى الإضاءة عليه في بحث لاحق.

المصادر والمراجع

المصادر والمراجع العربية

1. أدمنون رياط. (1970). الوسيط في القانون الدستوري اللبناني (الإصدار طبعة أولى). بيروت: دار العلم للملائين.
2. أنطوان مسره. (2016). الاجتهد الدستوري في البلوغية والوضوح والمفهومية في الصياغة التشريعية. تأليف المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2016، المجلد 10 (الصفحات 85-106). الحدت: المجلس الدستوري.
3. خالد ملكي. (1998). الوثائق الدستورية اللبنانية منذ 1860. بيروت: المنشورات الحقوقية صادر.
4. رضوان مرتضى. (2020-12-11). ادعاء المحقق العدلي في جريمة المرفأ: استضعف حسان دياب. تم الاسترداد من <https://al-akhbar.com/Politics/297545>
5. ريتا شارة. (2004-01-24). الحسيني لـ "النهار": المادة 70 واضحة و"أشكل المشكلات تقسيم البديهيات" الضغوط السياسية أربكت القضاء، مجلس النواب يتهم والمجلس الأعلى حر. جريدة النهار.
6. زهير شكر. (2019). الوسيط في القانون الدستوري اللبناني (الإصدار الطبعة الرابعة، المجلد 2). بيروت: دار المنهل اللبناني.
7. ضاهر غندور. (1992). النظم الانتخابية دراسة مقارنة لأهم القوانين الانتخابية في العالم الحياة النيابية والتشريعات الانتخابية في لبنان (الإصدار الطبعة الأولى). بيروت: المركز الوطني للمعلومات والدراسات.
8. عبد الرضى ناصر، محمد الحاج، جوزيف الكسرواني. (2023-03-28). تقرير ديوان المحاسبة الخاص رقم 2023-3. بيروت: ديوان المحاسبة. تم الاسترداد من www.coa.gov.lb/ar/reports
9. عصام سليمان. (2011). القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات. تأليف المجلس الدستوري، المجلس الدستوري الكتاب السنوي 2011 (المجلد 5، الصفحات 21-35). الحدت، لبنان.
10. عصام نعمة إسماعيل. (2005). محكمة الوزراء بين القضاء العدلي والمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء (الإصدار طبعة أولى). بيروت: جميع الحقوق محفوظة للمؤلف.
11. عصام نعمة إسماعيل. (2023-12-24). أي مفاعيل لإحالة النيابة العامة المالية ملف الإدعاء على وزراء إلى المجلس الأعلى. تم الاسترداد من www.mahkama.net/ <https://www.mahkama.net/>
12. فوزت فرات. (2012). القانون الإداري العام (الإصدار الطبعة الثانية، المجلد 1). بيروت: الحقوق للمؤلف.

13. فادي إبراهيم. (2021-07-28). الحريري يقترح تعديل الدستور لرفع الحصانات: مناورة احتيالية ثلاثة لعرقلة التحقيق في مجزرة المرفأ. تم الاسترداد من www.legal-agenda.com: <https://legal-agenda.com>
14. فادي إبراهيم. (2021-07-29) ب). ماذا بعد طلب الاتهام النيابي. تم الاسترداد من www.legal-agenda.com: <https://legal-agenda.com>
15. فادي إبراهيم. (2022-06-12). المجلس النيابي يؤجل النظر باتهام وزير الاتصالات: دفاع الصحاوي يفرض توسيع مروحة الاتهام. تم الاسترداد من www.legal-agenda.com: <https://legal-agenda.com>
16. قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2/99 (المجلس الدستوي 24-11-1999). تم الاسترداد من <http://www.cc.gov.lb/ar/node/2577>
17. نادر فوز. (2021-02-07). القاضي البيطار «يضرب بالمليان»: الادعاء على دياب وزراء ونواب. تم الاسترداد من www.almodon.com: <https://www.almodon.com/politics>
18. نداء الوطن. (2020-12-16). بري «ينتش» رسالة صوان: «نقطة ضعفه». تم الاسترداد من www.nidaalwatan.com/article: <https://www.nidaalwatan.com/article>
19. نزار صاغية. (2022-06-11). قضية مبني قصابيان في جلسة نيابية مغلقة جداً: ملاحظات حول مسؤوليات الوزيرين الصحاوي وحرب. تم الاسترداد من www.legal-agenda.com: <https://legal-agenda.com>
20. الوكالة الوطنية. (2022-04-28). ضاهر: فقدان النصاب الغي الجلسة العامة للنظر في طرح النقة بوزير الخارجية. تم الاسترداد من www.nna-leb.gov.lb: <https://www.nna-leb.gov.lb/ar>
21. نقولا ميشال فتوش. (2001). مسؤولية الوزير وأصول محاكمته (الإصدار طبعة ثانية). بيروت: دار العلم للملايين.
22. يوسف سعد الله الخوري. (1998). القانون الإداري العام تنظيم إداري أعمال وعقود إدارية (الإصدار الطبعة الثانية، الجزء الأول). بيروت: المنشورات الحقوقية صادر.

المصادر والمراجع الأجنبية

1. Service, C. R. (2018). Modes of Constitutional Interpretation. washinton: Congressional Research Service. Retrieved from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45129>.
2. Shane, P. M. (2006). Analyzing constitutions. In R. R. Rockman, The Oxford Handbook of Political Institutions (pp. 191-216). Oxford: Oxford University Press.
3. Tom Ginsburg, Aziz Z.Huq. (2018). Defining and Tracking the Trajectory of Liberal Constitutional Democracy. In S. L. Mark A.Grabber, Constitutional Democracy in Crisis? (pp. 29-47). New York: Oxford University Press.