

ملاحظات قانونية ودستورية

على " برنامج الحكومة الإصلاحية "

بقلم : المحامي الدكتور بول مرقص *

على الرغم مما ينطوي عليه "برنامج الحكومة الإصلاحية" من إيجابيات لا بأس بها ، وإن لم يكن ثمة مجال هنا لبحثها، فقد لفتني في هذه الورقة التي سُميت "تارةً" خطة وطوراً " برنامجاً" والتي أقرّها مجلس الوزراء في جلسته رقم 12 تاريخ 2020/4/24 - وبمعزل عن عيوبها من النواحي المالية والمصرفية - لفتني ما تخفيه من مغالطات وإشكاليات دستورية وقانونية، ومنها:

أولاً: في الشكل والعنوان

ما سمّي "برنامج الحكومة الإصلاحية" ليس إلا محاولة خاطئة في قسم كبير منها على الأقل، لإعادة التوازن " الرقمي " إلى المالية العامة وترميم الفجوة المالية من مطارح مالية غير صائبة، وليست خطة اقتصادية كما حاولت الحكومة الإيحاء به.

مع ضرورة الإشارة إلى حالة الإرتباك أو الالتباس في المفهوم والتسمية، فتارةً تسمى ورقة الحكومة المشكو منها "برنامجاً" وطوراً "خطة" ، والفرق كبير بين المفهومين.

ثانياً: في إمكان المراجعة القضائية بوجه الورقة الحكومية المذكورة

إن المراسيم والقرارات الوزارية الصادرة بمقتضى ورقة الحكومة المشكو منها، قابلة للطعن بموجب مراجعة إبطال أمام مجلس شورى الدولة في مهلة شهرين من تاريخ نشر القرار المطعون فيه، إلا إذا كان من القرارات الفردية فتبتدئ المهلة من تاريخ التبليغ أو التنفيذ حسب المادة /69/ من نظام مجلس الشورى.

وبالفعل،

إن المراسيم والقرارات الوزارية الصادرة بمقتضى برنامج الحكومة المشكو منه، قابلة للطعن بموجب مراجعة إبطال أمام مجلس شورى الدولة.

مهلة المراجعة شهران تبتدىء من تاريخ نشر القرار المطعون فيه إلا اذا كان من القرارات الفردية فتبتدىء المهلة من تاريخ التبليغ أو التنفيذ. وإذا إنقضت مهلة المراجعة القضائية وتقدم بعد ذلك صاحب العلاقة بمراجعة إدارية إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تعلوها، فأقدام الإدارة على درس القضية مجدداً لا يفتح باب المراجعة إذا كان القرار الصادر بنتيجة هذا الدرس مؤيداً للقرار الأول، لا تُقبل الدعوى المقدّمة بعد إنقضاء المهلة.

يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة ممّن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة مشروعة في إبطال القرار المطعون فيه على غرار المصارف.

على مجلس شورى الدولة أن يبطل الأعمال الادارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه:

- 1- إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة.
- 2- إذا إتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة.
- 3- إذا إتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة.
- 4- إذا إتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها حوّل القانون السلطة المختصة حق إتخاذها.

هذا على الصعيد الحكومي.

ومن جهة أخرى، على الصعيد التشريعي،

إن هذا البرنامج قائم على سياسات وإجراءات، ولكنه يعوّل أيضاً على صدور قوانين عن المجلس النيابي، وهذه القوانين عرضة للطعن أمام المجلس الدستوري المنشأ بموجب القانون 250 الصادر عام 1993 من عدد من المرجعيّات، لاسيّما منها 10 نواب.

فليس صحيحاً كما أشاع ممثّلو الحكومة، ومنهم وزيرة الاعلام عقب إقرار الورقة الحكومية، أن هذه الورقة لا تحتاج إلى قوانين، بدليل اقتراحات:

- زيادة الضرائب، ص 31.
- زيادة الغرامات، ص 32.
- زيادة الرسوم، ص 32.
- "إعداد مشروع قانون لتقديم تفاصيل عن آليات التنفيذ"، ص 32.
- شطب التزامات مصرفية، ص 46.
- انشاء صناديق، ص 52.
- انتخاب القضاة بدل تعيينهم، ص 57.
- وسواها الكثير...

وهذه كلّها تحتاج إلى قوانين.

حتّى أن الورقة الحكومية نفسها، تنصّ على سنّ مجموعة كاملة من القوانين عدّتها الورقة في متن الصفحة 51 !

ثالثاً: في أسباب المراجعات القضائية المحتملة

إن فلسفة وروحية الورقة الحكومية "غريبة" عن النظام الاقتصادي في لبنان وكأنّ القائمين بها لا يعرفون هذا النظام أو لم يدركوا معناه في الصميم، وهو يُعتبر الخطّ البياني الموجّه للحياة الاقتصادية في لبنان *fil conducteur*.

فالنظام اللبناني وبحسب الفقرة "و" من الدستور، قائم على النظام الاقتصادي الحر الذي "يكفل" المبادرة الفردية والملكية الخاصة،

والمادة /15/ من الدستور تنصّ على حماية الملكية الخاصة.

بينما الورقة الحكومية تنصّ على "شطب التزامات" وتعديل في الحقوق المكتسبة *Droits acquis* والملكيات والرساميل واستبدال ودائع بأسهم وانشاء صندوق مخصّص لاسترداد الودائع المختلطة ودمج "قسري" للمصارف (ص 48).

والعبرة في كل ذلك ليس في أنّ الأفكار التي أتت بها الحكومة أو من حولها، تحتاج إلى استحداث قوانين جديدة أو تعديل قوانين جديدة. فحتى لو صدرت مثل هذه القوانين، فلا بدّ أن تكون دستورية أي قوانين دستورية، وبمعنى آخر، فهي تتطلب تعديل الدستور لأنها تمسّ بالملكية الخاصة المكفولة دستورياً. والملكية فقهاً واجتهاداً لا تعني تملك العقارات والمنازل فحسب بل المنقولات وغير المنقولات معاً، بما في ذلك الودائع والأسهم وسندات الدين.

فهل يجوز تعديل القوانين أو تعديل الدستور لهذا الغرض؟

لا يعني تعديل الدستور أنه أمر دستوري. فحتى القوانين الدستورية التي تعدّل الدستور عرضة للإبطال. وقد سار على هذا المسار المجلس الدستوري في كل من لبنان وفرنسا. إذ أن المساس بالحقوق المكتسبة للمودعين في المصرف، ولو كانوا من كبار المودعين، وللمساهمين

في المصرف، ممّن لا ذنب لهم في الفجوة اللاحقة بالمالية العامة نتيجة سوء الإدارة الحكومية والفساد، هذا المساس لا يستقيم ولو بتعديل دستوري. ولم يحصل في أي دولة خصوصاً أن الواقع اللبناني مختلف عن سواه في اليونان أو أسبانيا أو البرتغال أو حتى فنزويلا والأرجنتين حيث لم تعرف هذه البلدان هذا المستوى من سوء الإدارة الحكوميّة... وحتى من الفساد، ففي هاتين الدولتين الأخيرتين لم يبلغ اختلاس الأموال العامة الحدّ الذي بلغه في لبنان حيث لا ذنب في هذه الممارسات لا للمساهمين في المصارف ولا للمودعين فيها. أمّا إعطاء أمثلة على غرار النموذج القبرصي في الاقتطاع من الودائع أو استبدالها بأسهم Bail in ، فمغاير للواقع اللبناني وقد اقتصر النموذج القبرصي عام 2013 فقط على مصرفين اثنين متعثّرين. أما ما تناول المصارف القبرصية وتلك العاملة في الجزيرة ، فاقصر على قيود على السحب والتحويل لبضعة أشهر بناء على نصّ قانوني. فيظهر إذاً أن المفاهيم الاقتصادية هي الأخرى مشوّهة حسب المنظار الحكومي اللبناني.

وكذلك إعطاء القوانين مفعولاً رجعيّاً *effet rétroactif* ... جميعها أمور غير دستورية ولو صدرت بقوانين ... "دستورية".

إن ما تقدّم من تصويب يحول دون المساس بالنظام الاقتصادي الحرّ، يقع في نطاق المبادئ القانونية العامة *principes généraux de droit* حيث أن المسألة ليست مجرد نصوص وضعية يمكن تعديلها.

التعديل في القوانين وبالحرّي في الدستور *à priori*، يجدر أن يحترم أصول التشريع الذي أصبح علماً يسمّى *Légisitique*، وإلاّ لكان جاز تشريع الجرائم المالية كسرقة واختلاس المال الخاص لدواعٍ تتصلّ بإصلاح وترميم الفجوات في المالية العامة!

هذا فضلاً عن الحماية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي يكفلها العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية الصادر عام 1966 والنافذ عام 1972 بالنسبة الى لبنان الذي اعتمده مع الاعلان العالمي لحقوق الانسان وسائر المواثيق العالمية لحقوق الانسان التي نصّت عليها مقدّمة الدستور اللبناني لعام 1990، وجاء المجلس الدستوري اللبناني ليعطيها الأهمية عينها التي يعطيها لنصوص الدستور.

والملفت، أنه وفيما الاعلان العالمي والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 جاء يعطيان الدول الحق في تقييد الحقوق لضرورات استثنائية تمرّ بها وتتعلّق بالأمن القومي والنظام العام وسواها من الضرورات، إلا أن العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية لا يبيح أي استثناء عليه، على غرار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

وللأسف، إذًا، فإن الكثير ممّا أتت به الورقة الحكومية من أفكار غريبة، لا تستقيم دستورياً ولا تأتلف مع النظام الاقتصادي الليبرالي الحرّ الذي يطبع الحياة الاقتصادية والمالية في لبنان ولا تتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الانسان. هذا فضلاً عن عدم لزومها من الناحية المالية الموضوعية حيث من الأخرى والأجدي أن يتمّ التفتيش عن إجراءات بديلة متوافرة في ميدان إصلاح المالية العامة واستعادة المال المتأتي عن الفساد بدل قوننة السرقة الموصوفة للملكيات الخاصة.