

دور البرلمان والحكومة في صناعة القانون في لبنان

إعداد: الباحثة / لبنى حسن أبو أسبر | الجمهورية اللبنانية
طالبة دكتوراه في الحقوق / القانون العام | الجامعة الإسلامية في لبنان

E-mail: Loubna.ae@hotmail.com | <https://orcid.org/0009-0004-2093-5361>
<https://doi.org/10.70758/elqarar/10.28.4>

إشراف: الأستاذ الدكتور / مصطفى إسماعيل الشامية | الجامعة اللبنانية

تاريخ النشر: 2026/4/15	تاريخ القبول: 2026/4/9	تاريخ الاستلام: 2026/3/19
------------------------	------------------------	---------------------------

للاقتباس: أبو أسبر، لبنى حسن، دور البرلمان والحكومة في صناعة القانون في لبنان، إشراف أ.د. مصطفى إسماعيل شامية، مجلة القرار للبحوث العلمية المحكمة، المجلد العاشر، العدد 28، السنة 3، 2026، ص-ص: 94-113. <https://doi.org/10.70758/elqarar/10.28.4>

المُلخَص

يتناول هذا البحث أدوار كلٍّ من البرلمان والحكومة في صناعة القانون في لبنان، وذلك من خلال تحليل الإطار الدستوري والقانوني الناظم لتوزيع الإختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن ثمّ، يستعرض البحث الأساس الدستوري لصلاحيات التشريعية والمالية لمجلس النواب اللبناني، وآليات المبادرة التشريعية، ومراحل دراسة القوانين داخل اللجان النيابية والهيئة العامة. كما يسلط الضوء على دور الحكومة في إقتراح مشاريع القوانين وصياغتها وإصدارها، مع التركيز على صلاحياتها في الظروف الاستثنائية، كالتفويض التشريعي، والمراسيم الإشتراعية، ومشاريع القوانين المعجلة. كذلك، يناقش حدود التداخل بين السلطتين وأثره في تحقيق التوازن الدستوري، ويقمّم مدى إنسجام الممارسة التشريعية مع المبادئ الدستورية، لا سيّما مبدأي الفصل المرن بين السلطات والمشروعية. وإنطلاقاً، يخلص البحث إلى أنّ فعالية صناعة القانون في لبنان ترتبط بمدى وضوح توزيع الإختصاصات، وإحترام الضوابط الدستورية. فضلاً عن تعزيز آليات الرقابة البرلمانية، بما يساهم في تطوير العملية التشريعية وضمان إستقرار النظام الدستوري.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الحكومة، صناعة القانون، المبادرة التشريعية، التفويض التشريعي، المراسيم الإشتراعية، النظام الدستوري اللبناني، الفصل بين السلطات.

Parliamentary and Governmental Roles in the Law-Making Process in Lebanon

Author: Researcher / Loubna Hassan Abou Esber | Lebanese Republic

PhD Candidate in Law / Public Law | Islamic University of Lebanon

E-mail: Loubna.ae@hotmail.com | <https://orcid.org/0009-0004-2093-5361>

<https://doi.org/10.70758/elqarar/10.28.4>

Supervised: Prof. Dr. / Mustafa Ismail Al-Shamieh | Lebanese University

Received : 19/4/2026

Accepted : 9/4/2026

Published : 15/4/2026

Cite this article as: Abou Esber, Loubna Hassan, Parliamentary and Governmental Roles in the Law-Making Process in Lebanon, Supervised by Prof. Dr. Mustafa Ismail Al-Shamieh, ElQarar Journal for Peer-Reviewed Scientific Research, vol 10, issue 28, Third year, 2026, pp. 94-113. <https://doi.org/10.70758/elqarar/10.28.4>

Abstract

This research examines the roles of parliament and government in lawmaking in Lebanon, by analyzing the constitutional and legal framework regulating the distribution of powers between the legislative and executive authorities. The research reviews the constitutional basis for the legislative and financial powers of the Lebanese Parliament, the mechanisms of legislative initiative, and the stages of studying laws within parliamentary committees and the General Assembly. It also highlights the government's role in proposing, drafting, and issuing draft laws, with a focus on its powers in exceptional circumstances, such as legislative mandates, legislative decrees, and expedited draft laws. The research also discusses the limits of overlap between the two powers and its impact on achieving constitutional balance, and evaluates the extent to which legislative practice is consistent with constitutional principles, especially the principles of flexible separation of powers and legitimacy. The study concludes that the effectiveness of the law industry in Lebanon is linked to the clarity of the distribution of powers and respect for constitutional controls. In addition to strengthening parliamentary oversight mechanisms, which contributes to developing the legislative process and ensuring the stability of the constitutional system.

Keywords: Parliament, Government, Law-making process, Legislative initiative, Legislative delegation, Delegated decrees, Lebanese constitutional system, Separation of powers.

مقدمة

تعدّ صناعة القانون من أبرز وظائف الدولة الحديثة، إذ تمثّل الأداة الأساسية لتنظيم العلاقات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، كما تعبّر عن الإرادة العامة للأمة من خلال المؤسسات الدستورية المختصة. وتبرز السلطة التشريعية في هذا السياق بوصفها الفاعل المركزي في العملية التشريعية، لما تضطلع به من صلاحيات دستورية في سنّ القوانين ومراقبة السلطة التنفيذية، ضمن إطار التوازن والتعاون بين السلطات.

وفي لبنان، تتميز الصلاحية التشريعية للبرلمان بأهمية خاصة، إذ اعتمد الدستور اللبناني المعيار الشكلي في تحديد مفهوم القانون، خلافاً لبعض الدساتير المقارنة، ولا سيّما دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الذي أخذ بالمعيار المادي. فلم يتدخل الدستور اللبناني في مضمون القانون، بل اعتبره العمل التشريعي الذي يقرّه مجلس النواب، كما لم يجز مشاركة الشعب في صناعة القانون عن طريق الاستفتاء، فاحتفظ البرلمان بهذه الصلاحية بوصفها اختصاصاً أصيلاً يمارسه بذاته. وإلى جانب ذلك، لم يميّز الدستور اللبناني بين فئات القوانين، باستثناء القانون الدستوري.

غير أنّ العملية التشريعية في لبنان لا تقتصر على البرلمان وحده، بل تشارك فيها الحكومة بدرجات متفاوتة، سواء من خلال المبادرة التشريعية، أو عبر إعداد مشاريع القوانين، أو ممارسة صلاحيات استثنائية في حالات معينة، الأمر الذي يثير إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وحدود تدخل كل منهما في صناعة القانون.

أهمية البحث

تتبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول إحدى القضايا الجوهرية في القانون الدستوري، والمتمثلة في تحديد طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في صناعة القانون في لبنان، بما يسهم في توضيح الإطار الدستوري للصلاحيات التشريعية والمالية لكلٍ من البرلمان والحكومة، وإبراز حدود التداخل بين السلطتين وأثره في تحقيق التوازن الدستوري، فضلاً عن تحليل آليات المبادرة التشريعية ودورها في تطوير العمل البرلماني، وتقديم قراءة قانونية نقدية لمسار التشريع في النظام الدستوري اللبناني.

إشكالية البحث

تتمحور إشكالية البحث حول التساؤل الآتي:

إلى أي مدى يحقق توزيع الصلاحيات التشريعية بين البرلمان والحكومة في لبنان التوازن الدستوري المطلوب، وما أثر ذلك في فعالية صناعة القانون؟

ويتفرّع عن هذه الإشكالية عدد من الأسئلة البحثية التي تتمحور حول الأساس الدستوري للصلاحية

التشريعية والمالية لمجلس النواب اللبناني، وطبيعة دور الحكومة في المبادرة التشريعية وصياغة مشاريع القوانين، وآليات التعاون والتداخل بين البرلمان والحكومة في العملية التشريعية، وحدود التفويض التشريعي والمراسيم الاشتراعية في النظام اللبناني، فضلاً عن مدى إسهام هذا التوزيع الوظيفي في تعزيز فعالية التشريع أو في إحداث اختلال في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحليل الإطار الدستوري والقانوني لصناعة القانون في لبنان، وبيان دور البرلمان والحكومة في مختلف مراحل العملية التشريعية، وتقييم مدى انسجام الممارسة التشريعية مع المبادئ الدستورية الحاكمة، فضلاً عن استخلاص نتائج قانونية يمكن أن تسهم في تطوير العمل التشريعي وتعزيز فعاليته في النظام الدستوري اللبناني.

منهجية البحث

اعتمد البحث المنهج التحليلي من خلال دراسة النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة، والمنهج الوصفي لعرض آليات صناعة القانون، إضافة إلى المنهج المقارن عند الاقتضاء، ولا سيما عند الإشارة إلى بعض التجارب الدستورية المقارنة.

خطة البحث:

قُسم البحث إلى مطلبين رئيسيين؛ يتناول المطلب الأول الصلاحية التشريعية والمالية لمجلس النواب اللبناني، في حين يعالج المطلب الثاني دور الحكومة في صناعة القانون في لبنان، وذلك بهدف إبراز طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العملية التشريعية.

المطلب الأول: الصلاحية التشريعية والمالية لمجلس النواب اللبناني

تتعدّد مهامّ المجالس النيابية وصلحاياتها واختصاصاتها بتطوّر الحياة السياسية وترقيها في أيّ بلد من البلدان، ويقدر ما تتوسّع صلاحيات البرلمان وتتعدّد، بقدر ما ترتقي الشعوب باعتبارها مصدر السلطات وصاحبة الحق في ممارسة السلطة، سواء من خلال الممارسة الديمقراطية المباشرة كما كانت في بداياتها، أم من خلال الممارسة غير المباشرة عبر التفويض الذي يمنحه الشعب إلى المجالس التمثيلية، المعبّر عنها بالمجالس النيابية أو مجالس الشورى أو البرلمان.

ويعكس هذا التطوّر انتقال النظام النيابي من مجرد إطار شكلي للتمثيل الشعبي إلى أداة فاعلة في ضبط التوازن بين السلطات وتحقيق الرقابة على العمل الحكومي، بما يعزّز شرعية النظام السياسي واستقراره. وسنبيّن هنا بدايةً الأساس الدستوري لهذه الصلاحية في فرعٍ أوّل، ثم ندرس المبادرة التشريعية في اللجان المختصة في فرعٍ ثانٍ.

الفرع الأول: الأساس الدستوري للصلاحية التشريعية والمالية

يُسند الدستور اللبناني السلطة المشترعة إلى مجلس النواب بوصفه ممثل الأمة، فيباشر التشريع والرقابة والانتخاب وفقاً للأصول الدستورية، مع التزام احترام الدستور وتدرّج القواعد القانونية وحسن استعمال السلطة التشريعية في إطار المصلحة العامة. ويؤدي النظام الداخلي دوراً محورياً في ضبط آليات العمل التشريعي داخل المجلس.

ويلاحظ أنّ الدستور اللبناني اعتمد المعيار الشكلي لتعريف القانون، بحيث يُعدّ قانوناً كل عمل تشريعي يصدر عن مجلس النواب وفق الأصول الدستورية، دون التدخل في مضمون القاعدة القانونية، بخلاف بعض الدساتير المقارنة التي اعتمدت معياراً مادياً يحدّد مجال القانون بصورة حصرية.

يتمتع المجلس بولاية تشريعية واسعة، مع وجود موضوعات حصر الدستور تنظيمها بقانون (مثل: القروض العمومية، الامتيازات والالتزامات... إلخ). كما أن المادة 65 (فقرتها الأخيرة) تتناول "المواضيع الأساسية" من زاوية اشتراط أكثرية موصوفة في مجلس الوزراء عند إقرارها حكومياً، وقد اتجه رأي فقهي إلى ربط ذلك بالمبادرة التشريعية في تلك الموضوعات⁽¹⁾.

ويؤدي هذا التنظيم إلى تعزيز دور البرلمان في التشريع، مع الإبقاء على هامش تأثير للحكومة في القضايا ذات الطبيعة الاستراتيجية، بما يعكس طبيعة النظام البرلماني القائم على التعاون والتداخل بين السلطات.

(1) عصام نعمة إسماعيل، النظام السياسي اللبناني، المؤسسة الحديثة الكتاب، بيروت، 2022، ص 235.

أولاً: المبادرة التشريعية (اقتراح القانون) ومراحلها

تُمَارَس المبادرة التشريعية عبر طريقتين:

1. **اقتراح القانون** من النواب (بتوقيع لا يزيد على عشرة نواب، مع استثناءات دستورية)، ويُحال من رئيس المجلس إلى اللجان المختصة ويُودَع الحكومة للاطلاع وفق النظام الداخلي⁽¹⁾.

2. **مشروع القانون** من الحكومة يُحال إلى المجلس بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء.

وتسلك المبادرات—غير المعجلة—مسارًا إجرائيًا متقاربًا حتى التصويت في الهيئة العامة، بما يعكس "انضباط البرلمان" كجزء من آليات استخلاص إرادة المجتمع⁽²⁾.

غير أنّ التطبيق العملي يُظهر تفوّق المبادرات الحكومية على الاقتراحات النيابية، الأمر الذي يعكس تحوّلًا تدريجيًا في مركز النقل التشريعي من البرلمان إلى الحكومة، نتيجة امتلاك الأخيرة أدوات فنية وإدارية وقدرة أكبر على إعداد المشاريع القانونية.

وتتقدّم المشاريع الحكومية عمليًا على الاقتراحات النيابية لاعتبارات تتصل بمسؤولية الحكومة عن السياسة العامة وبقدراتها الفنية والإدارية، بما يفسّر تفوق المبادرات الحكومية عددًا في إنتاج القوانين⁽³⁾.

ثانيًا: الأسباب الموجبة

تُعد الأسباب الموجبة عنصرًا مساعدًا في صناعة القانون، إذ تشرح خلفيات المشروع وأهدافه وحلوله وكلفته وآثاره المتوقعة، دون أن تُعد جزءًا من متن القانون بعد إقراره. وقد كرس النظام الداخلي وجوب إرفاق اقتراحات القوانين بمذكرة أسباب موجبة، وأعطى للأسباب الموجبة دورًا إجرائيًا في تلاوة المشروع ومناقشته⁽⁴⁾.

وتكتسب الأسباب الموجبة أهمية خاصة في تفسير النصوص القانونية، إذ يستعين بها القضاء أحيانًا للكشف عن نية المشرع وتحديد مقاصد النص التشريعي.

ويُستأنس أحيانًا بنماذج تطبيقية منشورة في أعمال المجلس أو مواقعه الرسمية⁽⁵⁾. كما ترتبط جودة

(1) انظر المادة 16 من الدستور اللبناني.

(2) Eugène Pierre, *traité du droit politique, électoral et parlementaire...* Political Science Quarterly, Vol. 41, No. 3, Paris, (Sep., 1926)

(3) زهير شكر، *القانون الدستوري المقارن، الجزء الأول، دار الهدى، بيروت، 2016، ص1027.*

(4) دليل إعداد وصياغة الأسباب الموجبة للتشريعات، المعهد العربي للتدريب البرلماني والدراسات التشريعية؛

Murielle Maugin Helgeson, *L'élaboration parlementaire de la loi...* Dalloz, Paris, 2006, p.345.

(5) للمزيد يراجع الموقع الرسمي للبرلمان: <https://lp.gov.lb/ContentRecordDetails?Id=12891> تاريخ الزيارة 2025/10/29.

الصياغة التشريعية بوضوح النص وانسجامه مع الدستور والالتزامات الدولية⁽¹⁾.

ثالثاً: الأساس الدستوري للصلاحيات المالية

خصّ الدستور مجلس النواب بوظائف مالية أساسية، أبرزها:

- فرض الضرائب وتعديلها والغاءها بقانون⁽²⁾.
- القروض العمومية والتعهدات المالية بقانون⁽³⁾.
- الامتيازات والاحتكارات والالتزامات بقانون ولزمن محدود⁽⁴⁾.
- إقرار الموازنة السنوية بقانون ضمن مهل دستورية⁽⁵⁾ مع نظام خاص يسمح—استثنائياً—بإصدارها بمرسوم وفق شروط المادة⁽⁶⁾ 86. كما ترتبط بذلك آثار دستورية تمسّ العلاقة بين السلطتين⁽⁷⁾.
- الاعتمادات الاستثنائية بقانون، مع استثناءات الضرورة وفق ضوابط⁽⁸⁾.
- الحساب الختامي والرقابة المالية اللاحقة⁽⁹⁾.

وتُبرز هذه الصلاحيات الدور المحوري للبرلمان في ضبط السياسة المالية للدولة، بما يكرّس مبدأ الرقابة الديمقراطية على الموارد والنفقات العامة، ويحول دون انفراد السلطة التنفيذية بالقرار المالي.

الفرع الثاني: دراسة المبادرة التشريعية في اللجان المختصة

تتولى اللجان النيابية الدراسة الفنية لمشاريع واقتراحات القوانين ضمن اختصاصات نوعية، وتعمل على إعداد التقارير والتعديلات، وتتعدّد جلساتها سرّاً كأصل ما لم تقرر خلاف ذلك⁽¹⁰⁾.

وتُعدّ اللجان النيابية بمثابة "المختبر التشريعي" الذي تُصاغ فيه النصوص القانونية بصورة دقيقة قبل عرضها على الهيئة العامة، مما يعكس أهمية الدور الفني في العملية التشريعية.

(1) ليث كمال نصرأوين، «متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني»، المؤتمر السنوي الرابع... مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ج 1، العدد 2، الكويت، 2017، ص 285 وما يليها.

(2) انظر المادة 81 من الدستور اللبناني.

(3) انظر المادة 88 من الدستور اللبناني.

(4) انظر المادة 89 من الدستور اللبناني.

(5) انظر المادة 83 من الدستور اللبناني.

(6) انظر المادة 86 من الدستور اللبناني.

(7) انظر المادة 65 من الدستور اللبناني.

(8) انظر المادة 85 من الدستور اللبناني.

(9) انظر المادة 87 من الدستور اللبناني.

(10) انظر المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994.

وتحدد المهل الإجرائية لدراسة المشاريع، مع إمكانية رفعها إلى اللجان المشتركة أو الهيئة العامة عند انقضاء المهلة دون تقرير⁽¹⁾، كما ترتبط العلنية بجلسات الهيئة العامة وفق القاعدة الدستورية⁽²⁾.

أولاً: دور النائب داخل اللجان

يمارس النائب دوره التشريعي عبر الاقتراح، والمناقشة في اللجان والهيئة العامة والتصويت. ويجيز النظام الداخلي حضور النواب لجلسات اللجان حتى دون عضوية، مع حق المناقشة دون التصويت⁽³⁾.

ويشكّل هذا الدور تجسيداً لمبدأ التمثيل النيابي، إذ يسمح للنائب بالمشاركة في صياغة القاعدة القانونية منذ مراحلها الأولى.

ثانياً: المناقشة في الهيئة العامة والتصويت

تتعقد الهيئة العامة وفق أصول دستورية ونظامية تتصل بالمكان، وجدول الأعمال، والنصاب، وآليات النقاش والتصويت⁽⁴⁾.

ويُميّز بين المناقشة العامة التي تتناول مبادئ المشروع، والمناقشة بنّداً بنّداً التي تتيح التعديل مادةً مادةً⁽⁵⁾. وقد تُستشهد بمحاضر الجلسات التطبيقية عند بيان كيفية التصويت والتعديل⁽⁶⁾. كما يضمن الدستور للوزراء حق الحضور والكلام ضمن ضوابط⁽⁷⁾.

وتُعَد إجراءات المناقشة والتصويت ضماناً أساسية لشرعية القانون، إذ يؤدي أي خلل فيها إلى إمكانية الطعن بدستورية النص التشريعي.

وتُعَد قواعد التصويت (رفع الأيدي/المناداة بالأسماء) وضمانات إعادة طرح الاقتراحات جزءاً من النظام الدستوري للإجراءات، ويترتب على مخالفتها مخاطر عدم الدستورية وفق اجتهادات المجلس الدستوري⁽⁸⁾.

يتّضح مما سبق أنّ الصلاحية التشريعية والمالية لمجلس النواب اللبناني تمثّل الركيزة الأساسية في النظام الدستوري، غير أنّ الممارسة العملية كشفت عن تراجع نسبي في الدور التشريعي للبرلمان مقابل توسّع

(1) انظر المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(2) انظر المادة 35 من الدستور اللبناني.

(3) انظر المواد 33 و44 من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(4) انظر المادة 26 من الدستور اللبناني؛ والمواد 8، 55، 79 من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(5) انظر المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(6) محضر جلسة مجلس النواب (الجلسات المنعقدة في 26 و27-9-2024 بشأن مشروع الموازنة)..

(7) انظر المادة 67 من الدستور اللبناني.

(8) انظر المواد 18، 36، 38 من الدستور اللبناني؛ قرار المجلس الدستوري رقم 5 تاريخ 2000/9/22، منشور في الجريدة الرسمية، بتاريخ 2000/6/29، ص2228-2234.

متزايد في المبادرات الحكومية. ويعود ذلك إلى عوامل متعددة، من بينها تعقد القضايا التشريعية الحديثة، وتنامي الدور الفني والإداري للحكومة، فضلاً عن الاعتبارات السياسية التي تؤثر في عمل البرلمان.

كما أنّ آليات التفويض التشريعي والاستعجال، على الرغم من ضرورتها في بعض الظروف، تثير إشكالية دستورية تتعلق بحدود تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، ومدى انسجام ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات. فالتوسع غير المنضبط في هذه الآليات قد يؤدي إلى إضعاف الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان، ويهدّد التوازن الدستوري بين السلطات.

ومن ثمّ، يمكن القول إنّ فعالية العملية التشريعية في لبنان لا تتوقف على النصوص الدستورية وحدها، بل تتأثر إلى حدّ كبير بالممارسة السياسية وبمدى احترام كل سلطة لحدود اختصاصها الدستوري، الأمر الذي يقتضي إعادة النظر في آليات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بما يضمن تحقيق التوازن بين مقتضيات السرعة في التشريع ومتطلبات الشرعية الديمقراطية.

المطلب الثاني: دور الحكومة في صناعة القانون

تساهم الحكومة في عملية التشريع من خلال اقتراح مشاريع القوانين أو تقديمها إلى مجلس النواب، وهو ما نصّت عليه المادة (18) من الدستور اللبناني، حيث منحت لكلّ من مجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين. ولا يصدر القانون إلا بعد إقراره من مجلس النواب، وتُعدّ هذه الصلاحية من الصلاحيات التقليدية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني.

ويعكس هذا الدور الطبيعة التعاونية للنظام البرلماني، حيث لا تنفصل السلطان التشريعية والتنفيذية انفصلاً مطلقاً، بل تتداخلان ضمن حدود دستورية محددة.

ولبيان هذا الدور، لا بدّ من توضيح مجموعة من الأدوار التي تضطلع بها الحكومة في صناعة القانون، بدءاً من مرحلة الاقتراح والإصدار، وصولاً إلى المشاريع المستعجلة ومسألة التفويض التشريعي، ومن هنا فُسِّم هذا المطلب إلى فرعين.

الفرع الأول: الدور التشريعي والمالي للحكومة

تمارس الحكومة دوراً تشريعياً عبر مشاريع القوانين التي تُعدّ في الوزارات وتُقرّ في مجلس الوزراء قبل إحالتها إلى مجلس النواب. وتستلزم بعض الموضوعات الأساسية أكثرية موصوفة في مجلس الوزراء وفق المادة (65¹).

ويُلاحظ أنّ مشاريع القوانين الحكومية غالباً ما تعكس البرنامج السياسي والاقتصادي للحكومة، مما يمنحها طابعاً استراتيجياً يتجاوز البعد التشريعي البحت. كما يمنح النظام الداخلي أولوية لبحث مشاريع القوانين في جدول الأعمال مقارنة بالاقترحات⁽²⁾. تُبرز المراجع الفقهية أن مشروع القانون يعكس السياسة العامة للحكومة ويستمر أثره حتى بعد استقالته⁽³⁾.

وتتداخل وظائف السلطتين في النظام البرلماني على نحو يسمح للحكومة بالتأثير في المسار التشريعي عبر الإحالة والاعتراض المؤقت وآليات الاستعجال. وقد نظم الدستور آلية القوانين المستعجلة (المادة 58) وشرحتها النظام الداخلي في كيفية احتساب المهلة⁽⁴⁾.

في هذا السياق، يظهر أن دور الحكومة في النظام اللبناني لا يقتصر على الوظيفة التنفيذية، بل يمتد

(1) انظر المادة 65 من الدستور اللبناني وتعديلاته لسنة 1990.

(2) انظر المادة 79 من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(3) أنور الخطيب، المجموعة الدستورية، الدولة والنظم السياسية، السلطات العامة، الجزء الثاني، مؤسسة عاصي، بيروت، 1971، ص 240.

(4) انظر المادة 105 من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

إلى المشاركة الفعلية في صياغة القاعدة القانونية، بما يجعلها فاعلاً أساسياً في العملية التشريعية، الأمر الذي يعكس الطبيعة المرنة لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام البرلماني اللبناني.

أولاً: الاختصاص المالي للحكومة في التشريع

تتقدم الحكومة عملياً في التشريع المالي لأنها تعد مشروع الموازنة وتعرضه على البرلمان ضمن قيود، ومنها منع المجلس من زيادة الاعتمادات أثناء مناقشة الموازنة والاعتمادات الاستثنائية، مع إمكان إقرار قوانين تولد نفقات جديدة بعد انتهاء المناقشة⁽¹⁾.

ويظل إصدار الموازنة بمرسوم استثناءً دستورياً يخضع لشروط المادة (86) من الدستور، التي تجيز للحكومة إصدار الموازنة في حال تقاعس المجلس النيابي عن إقرارها ضمن المهل المحددة. ويعكس هذا التنظيم الدستوري محاولة المشرع تحقيق توازن بين ضرورة استمرارية عمل الدولة المالية وبين احترام الدور التشريعي للبرلمان⁽²⁾.

غير أنّ احتكار الحكومة للمبادرة في المجال المالي يثير تساؤلات دستورية حول مدى تأثير ذلك في الدور الرقابي والتشريعي لمجلس النواب، ولا سيما في ظل ضعف المبادرات النيابية في المجال المالي وتراجع قدرة البرلمان على تعديل مشاريع القوانين المالية بصورة جوهرية.

ثانياً: دور رئيس الجمهورية في إصدار القوانين ونشرها والرد

تتكمّل الدورة التشريعية بإصدار القوانين ونشرها ضمن المهل المحددة في الدستور، دون أن يكون لرئيس الجمهورية سلطة تعديل النص التشريعي⁽³⁾. ويُنظر إلى الإصدار والنشر بوصفهما مرحلتين أساسيتين لاكتساب القانون قوته التنفيذية والتحقق من سلامة الإجراءات الدستورية⁽⁴⁾.

كما يرتبط الإصدار بإمكان الطعن بدستورية القوانين أمام المجلس الدستوري، إذ لا يمكن الطعن بقانون لم يُصدر ولم يُنشر بعد⁽⁵⁾.

ويملك رئيس الجمهورية حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة وفق شروط المادة (57) من الدستور، وهو حق يهدف إلى تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دون المساس بمبدأ سيادة

(1) انظر المادة 84 من الدستور اللبناني.

(2) انظر المواد 32، 86 من الدستور اللبناني.

(3) انظر المادة 51 من الدستور اللبناني.

(4) ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1971، ص124..

(5) François Luchaire, Gérard Conac (éd.), *La Constitution de la République française...* Revue française de science politique, Paris, 1981, p399؛

ورنده صليبي، الرقابة على دستورية القوانين في لبنان، منشورات الجامعة اللبنانية، بيروت، 2014، ص105-104.

البرلمان⁽¹⁾.

ويُعدّ حق الرّدّ الممنوح لرئيس الجمهورية إحدى آليات الضبط الدستوري للمسار التشريعي، إذ يسمح بإعادة النظر في النصوص القانونية دون تعطيل دائم للعملية التشريعية، بما يعكس طبيعة النظام البرلماني القائم على التعاون والتوازن بين السلطات.

الفرع الثاني: الدور الحكومي في الأوضاع غير العادية

في الواقع، تواجه الدول في بعض الأحيان أوضاعاً استثنائية تتطلب آليات خاصة للتصرّف، كالكوارث الطبيعية والحروب وغيرها من الظروف الخارجة عن الإرادة البشرية. ومن غير المعقول أن تكون الدولة أمام كارثة تستوجب تدخلاً سريعاً واستجابة فورية، في حين يُنتظر انعقاد البرلمان لإصدار قانون لمعالجة الوضع القائم. وفي مثل هذه الحالات، تمنح بعض الدول الحكومة جزءاً من صلاحيات البرلمان بموجب تفويض معيّن، أو تتيح لها سرعة البتّ عبر إصدار مراسيم تشريعية، وهو ما سنبحثه فيما يلي.

وتثير هذه الآليات إشكالية دستورية تتعلق بحدود تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، ومدى تأثير ذلك في مبدأ الفصل بين السلطات.

أولاً: التفويض التشريعي والمراسيم الاشتراعية

ظهر التفويض التشريعي في الفكر الدستوري المقارن بوصفه استجابة لاعتبارات السرعة والتعقيد الفني، مع التحذير من مخاطره على سيادة البرلمان وحكم القانون⁽²⁾.

وقد شكّل التفويض التشريعي إحدى أبرز مظاهر التحول في وظائف الدولة الحديثة، حيث لم يعد البرلمان قادراً وحده على مواكبة التطورات التقنية والاقتصادية المتسارعة.

وفي لبنان اتخذ التفويض شكل المراسيم الاشتراعية بوصفها مراسيم إدارية شكلاً وتشريعات مضموناً، ارتبطت بنظرية الظروف الاستثنائية وحاجة الدولة إلى مواجهة الطوارئ⁽³⁾.

(1) فادي مطر، دور المجلس الدستوري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة دكتوراه، جامعة القديس يوسف، بيروت، 2016، ص75؛ وانطوان مسرة، النظام السياسي اللبناني بعد الطائف: الدستور والممارسة، دار النهار، بيروت، 2008، ص183؛ أرشيف الجريدة الرسمية اللبنانية، 2021، مرفقات جلسات المجلس النيابي.

(2) Report of the Committee on Ministers' Powers (The Donoughmore Committee), HMSO, London, 1932, p.406; p14.

(3) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية، المجلد الثاني، الناشر: المؤلف، 2006، ص810؛ و فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص165.

Georges Vedel, *Droit administratif*, 3e éd., Thémis, Paris, 1961, p216..

André de Laubadère, *Traité de droit administratif*... 14e éd., LGDJ, Paris, 1994, p65.

ويخضع التفويض لشروط أساسية: تحديد الموضوعات، تحديد المدة، توافر ظروف استثنائية، ووجوب عرض المراسيم على مجلس النواب، مع جدل فقهي حول إمكانية الموافقة الجزئية عليها⁽¹⁾.

وفي المقارنة مع فرنسا، نجد أن المادة 38 من الدستور الفرنسي تجيز للحكومة إصدار أوامر تشريعية (Ordonnances) بناءً على تفويض صريح من البرلمان، مع تحديد الموضوع والمدة، على أن تُعرض لاحقاً على البرلمان للمصادقة عليها، وهو ما يمنح التفويض التشريعي في النظام الفرنسي أساساً دستورياً واضحاً، بخلاف النظام اللبناني الذي يستند فيه التفويض إلى العرف الدستوري والاجتهاد الفقهي أكثر مما يستند إلى نص دستوري صريح⁽²⁾.

ويؤدي هذا الاختلاف إلى تفاوت في مستوى الضبط الدستوري لدور الحكومة في التشريع، إذ يبدو النظام الفرنسي أكثر تحديداً لحدود التفويض، في حين يتسم النظام اللبناني بمرونة قد تسمح بتوسع السلطة التنفيذية في المجال التشريعي⁽³⁾.

ثانياً: مشاريع القوانين المستعجلة (المادة 58)

نصّت المادة (58) من الدستور اللبناني على آلية القوانين المستعجلة بهدف الحد من تباطؤ المجلس النيابي في إقرار مشاريع القوانين العاجلة. وقد قُيد بدء مهلة الأربعين يوماً بعد تعديل الدستور عام 1990 بشرط إدراج المشروع في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها، وهو ما منح لرئيس مجلس النواب تأثيراً فعلياً في تحديد توقيت سريان المهلة⁽⁴⁾.

ويبرز هذا التعديل حرص المشرّع الدستوري على الحد من توسّع السلطة التنفيذية في التشريع، مع الإبقاء على آلية الاستعجال في إطار ضوابط محددة.

كما ثار خلاف حول صاحب سلطة تقدير الاستعجال، وحول معنى "الطرح على المجلس" قبل التعديل،

(1) أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، 1961، ص 268 وما بعدها؛ ومحسن خليل، القانون الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، 1982، ص 76؛ إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية... بيروت، 1983، ص 555.

(2) Louis Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2020, p. 703.

(3) Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 2019, p. 94.

(4) انظر المادة 58 من الدستور اللبناني؛ للمزيد: عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 260؛ ونهان احمد الخطيب، الوسيط في النظام السياسي والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة، عمان للنشر والتوزيع، 2011، ص 415؛ مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت، 1969، ص 307.

ثم حُسم جانب كبير من الإشكاليات بتعديل النص وبنصوص النظام الداخلي⁽¹⁾.
وأثير أيضًا خلاف حول طبيعة مراسيم القوانين المستعجلة: هل هي أعمال تشريعية أم إدارية قابلة
للطعن، وقد تذبذب اجتهاد مجلس شورى الدولة بين الاتجاهين⁽²⁾.
يتبين مما سبق أنّ الحكومة في النظام الدستوري اللبناني لم تعد مجرد منفذ للقوانين، بل أصبحت شريكًا
أساسيًا في صناعتها، سواء من خلال المبادرة التشريعية أو التفويض أو آليات الاستعجال. غير أنّ هذا
التطور، على الرغم من ضرورته العملية، يثير إشكالية دستورية تتعلق بحدود الدور التنفيذي في المجال
التشريعي ومدى تأثيره في الدور الأصيل للبرلمان.
كما أنّ التوسع في استخدام أدوات التفويض التشريعي والمراسيم الاشتراعية قد يؤدي إلى اختلال التوازن
بين السلطتين، ولا سيما في ظل ضعف المبادرات النيابية وتراجع الدور الرقابي للبرلمان. ومن ثمّ، فإنّ
ضمان فعالية العملية التشريعية في لبنان يقتضي إعادة ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،
بما يحقق التوازن بين متطلبات السرعة في التشريع وضمانات الشرعية الديمقراطية.

(1) قرار مجلس الشورى اللبناني الصادر بتاريخ 1970/12/9 رقم الدعوى 64-4054، 1982، ص83؛ زهير شكر،
الوسيط...، مرجع سابق، ص564. للمزيد: محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية،
بيروت، 1973، ص887؛ إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص564؛ قال بهذا
الرأي الدكتور إدمون رباط، محاضرات في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشورات زين الحقوقية، بيروت،
2012، ص25.

(2) قرار مجلس شورى الدولة، رقم 1198 بتاريخ 1962/12/6 رقم الدعوى 61/616، المجموعة الإدارية، السنة
السابعة، 1962، ص123؛ والقرار رقم 7/50 بتاريخ 1962/10/31 رقم الدعوى 59-353، المجموعة الإدارية،
السنة السابعة، 1965، ص71؛ والقرار رقم 8 بتاريخ 1970/12/9 رقم الدعوى 64/4054، المجموعة الإدارية،
السنة الرابعة عشر، 1973، ص163.

الخاتمة

بعد استعراض الإطار الدستوري والقانوني لصناعة القانون في لبنان، وتحليل دور كلٍّ من البرلمان والحكومة في مختلف مراحل العملية التشريعية، يتبين أنّ هذه العملية لا تقوم على فصل جامد بين السلطات، بل على تفاعل وتداخل تحكمه قواعد دستورية وممارسات سياسية وتشريعية مترابطة. وقد أظهر البحث أنّ توزيع الاختصاصات التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يعكس طبيعة النظام البرلماني اللبناني، لكنه يثير في الوقت ذاته إشكاليات تتعلق بحدود التفويض التشريعي، وآليات الاستعجال، ومدى احترام مبدأ التوازن بين السلطات. ومن هنا، تبرز أهمية استخلاص النتائج القانونية التي انتهى إليها البحث، وطرح توصيات من شأنها الإسهام في تطوير العملية التشريعية وتعزيز الضمانات الدستورية في النظام اللبناني.

أولاً: النتائج

- 1- يتمتع مجلس النواب اللبناني باختصاص تشريعي ومالي أصيل كرسه الدستور، بوصفه السلطة المخوّلة حصرياً سنّ القوانين وإقرار الموازنة العامة.
- 2- تؤدي الحكومة دوراً محورياً في صناعة القانون من خلال المبادرة التشريعية وصياغة مشاريع القوانين والمشاركة في مراحل إقرارها، وهو دور يتجاوز الوظيفة التنفيذية التقليدية في النظام البرلماني.
- 3- يشكّل التفويض التشريعي والمراسيم الاشتراعية استثناءً على مبدأ اختصاص البرلمان بالتشريع، وقد أصبحا من أبرز مظاهر توسّع دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي.
- 4- أسهمت الظروف الاستثنائية ومتطلبات السرعة والاختصاص الفني في تعزيز تدخل الحكومة في العملية التشريعية، الأمر الذي أدى إلى تراجع نسبي لدور البرلمان في بعض المجالات.
- 5- يعتمد النظام الدستوري اللبناني في تنظيم العلاقة بين السلطتين على مزيج من النصوص الدستورية والعرف الدستوري، مما يثير إشكاليات تتعلق بوضوح الحدود الفاصلة بين اختصاصاتهما.
- 6- قد يؤدي التوسع في استخدام مشاريع القوانين المستعجلة والتفويض التشريعي إلى اختلال التوازن الدستوري إذا لم يخضع لضوابط دقيقة ورقابة فعالة.
- 7- يفنقر النظام التشريعي اللبناني إلى آليات واضحة لضبط مشاركة الحكومة في التشريع، بما يضمن عدم المساس بالاختصاص الأصيل للبرلمان.

ثانياً: المقترحات

- 1- ضرورة تعزيز الضوابط الدستورية والقانونية المنظمة للتفويض التشريعي، وتحديد نطاقه وموضوعاته ومدته بصورة أكثر دقة.
- 2- تفعيل دور اللجان النيابية في دراسة مشاريع القوانين، بما يحدّ من هيمنة المبادرة الحكومية على العملية التشريعية.
- 3- الحدّ من التوسع في استخدام صفة الاستعجال في مشاريع القوانين، وربطها بمعايير موضوعية واضحة.
- 4- تعزيز الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في المجال التشريعي، ولا سيّما في ما يتعلق بالمراسيم الاشتراعية.
- 5- تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب بما يضمن توازناً أفضل بين المبادرة الحكومية والدور التشريعي للبرلمان.
- 6- توضيح مكانة العرف الدستوري في تنظيم العلاقة بين السلطتين، بما ينسجم مع مبدأ الشرعية الدستورية.
- 7- تعزيز دور القضاء الدستوري في مراقبة دستورية القوانين والمراسيم ذات الطابع التشريعي، بما يضمن احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

قائمة المصادر والمراجع

الكتب العامة

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية... بيروت، 1983.
- 2- إدمون رباط، محاضرات في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2012.
- 3- انطوان مسرة، النظام السياسي اللبناني بعد الطائف: الدستور والممارسة، دار النهار، بيروت، 2008.
- 4- أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، 1961.
- 5- أنور الخطيب، المجموعة الدستورية، الدولة والنظم السياسية، السلطات العامة، الجزء الثاني، مؤسسة عاصي، بيروت، 1971.
- 6- رنده صليبي، الرقابة على دستورية القوانين في لبنان، منشورات الجامعة اللبنانية، بيروت، 2014.
- 7- زهير شكر، القانون الدستوري المقارن، الجزء الأول، دار الهدى، بيروت، 2016.
- 8- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية، المجلد الثاني، الناشر: المؤلف، 2006.
- 9- عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
- 10- عصام نعمة إسماعيل، النظام السياسي اللبناني، المؤسسة الحديثة الكتاب، بيروت، 2022.
- 11- فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
- 12- محسن خليل، القانون الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، 1982.
- 13- محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1973.
- 14- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت، 1969.
- 15- نهان احمد الخطيب، الوسيط في النظام السياسي والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة، عمان للنشر والتوزيع، 2011.

الرسائل والأطاريح

- فادي مطر، دور المجلس الدستوري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة دكتوراه، جامعة

القديس يوسف، بيروت، 2016.

البحوث والدراسات

-ليث كمال نصرأوين، "متطلبات الصباغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني"، المؤتمر السنوي الرابع...مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ج1، العدد2، الكويت، 2017 .

المجلات والدوريات

-أرشيف الجريدة الرسمية اللبنانية، 2021 ، مرفقات جلسات المجلس النيابي

الداستير

-الدستور اللبناني لسنة 1926

القوانين

-النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994.

قرارات وأحكام لبنانية

1-قرار مجلس الشورى الدولة الصادر بتاريخ 9/12/1970 رقم الدعوى 64-4054، 1982.

2-قرار مجلس شورى الدولة، رقم 1198 بتاريخ 6/12/1962 رقم الدعوى 61/616، المجموعة الإدارية، السنة السابعة، 1962.

3- قرار مجلس شورى الدولة، رقم 7/50 بتاريخ 31/10/1962 رقم الدعوى 59-353، المجموعة الإدارية، السنة السابعة، 1965.

4- قرار مجلس شورى الدولة، رقم 8 بتاريخ 9/12/1970، رقم الدعوى 64/4054، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة عشر، 1973.

محاضر جلسات مجلس النواب

- محضر جلسة مجلس النواب الجلسات المنعقدة في 26 2024-9-27 بشأن مشروع الموازنة.

المراجع الأجنبية

1- André de Laubadère, **Traité de droit administratif...** 14e éd., LGDJ, Paris,

1994.

2- Eugène Pierre, **traité du droit politique, électoral et parlementaire...** Political Science Quarterly, Vol. 41, No. 3, Paris, (Sep., 1926).

- 3- François Luchaire, Gérard Conac (éd.), **La Constitution de la République française...** Revue française de science politique, Paris, 1981.
- 4- Georges Vedel, **Droit administratif**, 3e éd., Thémis, Paris, 1961.
- 5- Jean Rivero, Jean Waline, **Droit administratif**, Dalloz, Paris, 2019.
- 6- Louis Favoreu et al., **Droit constitutionnel**, Dalloz, Paris, 2020.
- 7- Murielle Maugin Helgeson, **L'élaboration parlementaire de la loi...** Dalloz, Paris, 2006.

Report

- 1- **Report of the Committee on Ministers' Powers** (The Donoughmore Committee), HMSO, London, 1932.

المواقع الإلكترونية

<https://lp.gov.lb/ContentRecordDetails?Id=12891> تاريخ الزيارة: 29/10/2025.

الفهرس

الملخص

مقدمة

المطلب الأول: الصلاحيات التشريعية والمالية لمجلس النواب اللبناني

الفرع الأول: الأساس الدستوري للصلاحيات التشريعية والمالية

أولاً: المبادرة التشريعية (اقتراح القانون) ومراحلها

ثانياً: الأسباب الموجبة

ثالثاً: الأساس الدستوري للصلاحيات المالية

الفرع الثاني: دراسة المبادرة التشريعية في اللجان المختصة

أولاً: دور النائب داخل اللجان

ثانياً: المناقشة في الهيئة العامة والتصويت

المطلب الثاني: دور الحكومة في صناعة القانون

الفرع الأول: الدور التشريعي والمالي للحكومة

أولاً: الاختصاص المالي للحكومة في التشريع

ثانياً: دور رئيس الجمهورية في إصدار القوانين ونشرها والرد

الفرع الثاني: الدور الحكومي في الأوضاع غير العادية

أولاً: التفويض التشريعي والمراسيم الاشتراعية

ثانياً: مشاريع القوانين المستعجلة (المادة 58

الخاتمة

قائمة المصادر والمراجع