

مؤتمر "العبور نحو الدولة"

الجامعة اللبنانية، الادارة المركزية، المتحف

٢٠١٧/٣/٩

مداخلة غالب غانم

العوائق الدستورية التي تعترض بناء دولة القانون في لبنان

لا تستقيم دولة القانون، الغنيّة الأركان والأهداف والممارسات، إلّا إذا توجّهت قبل أيّ اهتمام آخر، إلى ترسيخ هرميّة جامعة عبر انتظام قانوني يقوم على مبدأ تسلسل القواعد في إطار من التساوق والتكامل واحترام الأدنى للأعلى الذي هو الدستور.

ولا يستقيم عمل السلطات والمؤسسات، في المبدأ، إلّا إذا كان الدستور رائده. ولكنّ الدستور ذاته، ومعه الممارسة الميثاقية أو العملية، قد ينطويان على عوائق تعترض بناء الدولة المنشودة.

إنّ هذه المداخلة تلقي بعض الأضواء على المحور المطروح من خلال الأسئلة الثلاثة الآتية:

1. هل صيغة المشاركة بين العائلات الروحية في الحكم تكتنز بذاتها أزمات النظام وتعطيل المؤسسات؟

2. هل يملك رئيسا الجمهورية والحكومة سلطة استئناسية في تأليف الحكومة، أم هما مقيدان باللعبة السياسية التي تكشفها الاستشارات النيابية؟

3. ما العمل في حال رفضت أحزاب الأكثرية السياسية مشاركة طائفة معيّنة في الحكومة، أو في حال استقال الوزراء الممثلون لطائفة معيّنة، ومن يحلّ بديلاً عنهم؟

مداخلة أُلقيت في مؤتمر "العبور إلى دولة القانون" الذي نظّمه بيت المستقبل بالتعاون مع الجامعة اللبنانية ومؤسسة كونراد أديناور، الخميس 2017/3/9، الجامعة اللبنانية-الإدارة العامة.

تبسيطاً للبحث، سأعتمد إلى معالجة كلّ من هذه الأسئلة عبر فرعين، يختصّ الأول منهما بالوضع في النصّ الدستوري، والثاني بالوضع في الممارسة العمليّة.

1- هل صيغة المشاركة بين العائلات الروحية في الحكم تكتنز بذاتها أزمات النظام وتعطيل المؤسسات؟

الفرع الأول-الوضع في النصّ الدستوري

حاول الدستور المنبثق عن اتفاق الطائف، على صعيد المصطلح في مستوى أوّل، أن يبنّى قدر الإمكان عن الطائفية وآثارها السلبية، واعدّاً بإقصائها عن دورة الحياة السياسية في يومٍ ما، في مستقبل ما... ومفضّلاً عليها عبارة ألطف وأشدّ اتصالاً بالهدف الأسمى للديانات، عيّنت مصطلح "العائلات الروحيّة". فقد ورد في المادة 22 منه:

"مع انتخاب أوّل مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يُستحدث مجلس للشيوخ تتمثّل فيه جميع العائلات الروحيّة وتتحصر صلاحيّاته في القضايا المصيرية."

في مقابل هذا المصطلح، كان الدستور، كلّما ذكر الطائفية، ربطها بمدلولٍ سلبي في غالب الأحيان. من قبيل ذلك:

قوله، في البند (ح) من المقدّمة: "إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني؛ وفي المادة 22 كما سبق البيان: "مع انتخاب أوّل مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي"، وفي المادة 24: "والى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي"، وفي المادة 95: "على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية..."

إنّ الطائفي، وفق ما سبق، هو قيد. وهو نقيض الوطني. وإلغاء الطائفية السياسية هو هدف وطني.

ثم إنّ الدستور، وقبله وثيقة الوفاق الوطني، وقبلهما الميثاق الوطني... هذه جميعها شاءت أن تكون الغلبة والشرعية لميثاق العيش المشترك (البند ي من المقدمة)، وأن تتوزع الطوائف الكبرى الرئاسات الثلاث وفق ما هو جارٍ حالياً.

بالرغم من روح الاعتدال ومن هاجس العدالة اللذين صيغت بهما نصوص الدستور... وبالرغم من الآليات التي لحظها (التخلّص من القيد الطائفي، إنشاء مجلس شيوخ ترتبط صلاحيّاته بالقضايا المصيرية...) فإنّ أزمات النظام السياسي اللبناني راحت، في الآونة المتأخرة، تتوالد الواحدة بعد الأخرى...

الفرع الثاني-الوضع في الممارسة العملية

إنّه من غير الدقيق ردّ كلّ الأزمات التي عصفت بالنظام السياسي اللبناني إلى الحالة الطائفية وحدها، وعبرها إلى صيغة المشاركة بين العائلات الروحية اللبنانية.

إنّ لواقع لبنان الجيوسياسي، ولما شهدته من نزول جيوش أجنبية على أراضيه، إن بصيغة الغزو والاحتلال من قبل العدو -وهي واقعة أجمع اللبنانيون على وصفها وصدّها- أم بصيغة التواجد لأسباب أخرى-وهي صيغة اختلفوا عليها... إنّ لذلك كلّ أثرًا سلبيًا على انتظام العمل السياسي، وحسن سير المؤسسات.

نكتفي بهذه الإشارة التي تستدعي تفصيلاً لا يتّسع له المقام لنقول إنّ صيغة المشاركة في الحكم كانت تنتكس من حينٍ إلى آخر، وكانت المؤسسات تتعطلّ، وتتعلّل السلطات كذلك

(الفراغ في رئاسة الجمهورية، العجز عن تشكيل الحكومات، تعطيل المجلس النيابي...) لأسبابٍ ظاهرها سياسي وجوهرها طائفي.

إنّ دولة القانون لا تنتج مثل هذه المآزق.

دولة القانون هي، في بعض صورها، تلك التي يسلم فيها اللبنانيون بأنهم أبناء وطن واحد، وبأنهم على استعداد لتقديم الوطني على الطائفي، ولتقبل الآخر واعتباره جزءاً من الجسد الواحد... إنها على الأقلّ، إن لم تكن الدولة العلمانية، دولة المواطنة المتجلىّة بانتساب الفرد سياسياً إلى الوطن رغم انتسابه دينياً إلى الطائفة.

2- هل يملك رئيسا الجمهورية والحكومة سلطة استنسابية في تأليف الحكومة، أم هما

مقيدان باللعبة السياسية التي تكشفها الاستشارات النيابية؟

نوضح في المستهلّ، أنّه إذا كان لأيّ من رئيسي الجمهوريّة والحكومة سلطة استنسابية فردية في تأليف الحكومة، فمعنى ذلك أنّ هذه السلطة تحجب دور الرئيس الآخر. لذلك، يصحّ النظر إلى المسألة لا من زاوية السلطة الاستنسابية الفردية بل من زاوية دور كلّ من الرئيسين في التّأليف.

الفرع الأوّل: الوضع في النصّ الدستوري

رعى الدستور مسألة تأليف الحكومة في المادة 53 التي حدّدت صلاحيات رئيس الجمهورية، وفي المادة 64 التي حدّدت صلاحيات رئيس مجلس الوزراء.

أ-سلطة رئيس الجمهورية

جاء في البندين الثاني والرابع من المادة 53:

"2- يُسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها..."

4- يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم".

من خلال البند الثاني يفهم بوضوح صارخ أنه بعد العام 1990 طرأ تغيير جذري على المادة 53 التي كانت تمنح رئيس الجمهورية حق تعيين الوزراء وتسمية واحد منهم رئيساً وإقالتهم.

إذاً، إن الاستتسابية التي كانت ممنوحة لرئيس الجمهورية سقطت. وقد تكون سقطت، قبل اتفاق الطائف، بفعل الممارسة.

ويُفهم أيضاً أن الإلزام في البند الثاني من المادة 53 مرتبط بنتيجة الاستشارات لا بمبدأ إجرائها الذي هو من قبيل تحصيل الحاصل في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية.

فضلاً عن ذلك، إن البند الثاني انطوى على دور آخر-ولو شكلي ومعنوي- أعطي لرئيس مجلس النواب الذي يتم التشاور معه قبل تسمية رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية. وربما كان دور رئيس مجلس النواب يتخطى الوجه الشكلي والمعنوي خصوصاً من الناحية العملية، نظراً لموقعه الجديد ولأنه قد يساعد رئيس الجمهورية في حلحلة بعض العقد التي تواكب التأليف.

إنّ دور رئيس الجمهورية لا يقف عند حدود إجراء الاستشارات النيابية، فهو يتّصل بتشكيل الحكومة بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء وفق البند الرابع من المادة 53 وكذلك وفق البند الثاني من المادة 64 من الدستور.

ب-سلطة رئيس مجلس الوزراء

جاء في مستهلّ البند الثاني من المادة 64 أنّ رئيس مجلس الوزراء يجري الاستشارات النيابية ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها.

على نقيض من نتيجة الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس الجمهورية، يتبيّن، من الوجهة الدستورية، أن نتائج الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس مجلس الوزراء غير ملزمة.

ولا يمكن أن تكون ملزمة لأنها تعكس آراء النواب ومطالبهم المتضاربة سواء من حيث شكل الحكومة العتيدة أو رغبة المشاركة فيها أو المطالبة بحقائب وزارية محدّدة.

وما من شكّ في أنّ دور رئيس الحكومة المسمّى هو أساسي في تشكيل الحكومة بدليل أنّه هو الذي يجري الاستشارات لهذه الغاية، لا سواه.

يبقى أنّ سلطته في التشكيل، من حيث المبدأ الدستوري كذلك، تكون خاضعة لعاملين مؤثرين:

العامل الأول هو أنّ الحكومة لا تُبصر النور، أي أنّ مرسوم تشكيلها لا يصدر، إلا بالاتفاق مع رئيس الجمهورية.

والعامل الثاني هو أنّ الاستشارات النيابية التي يجريها تكشف جوانب اللعبة السياسية التي لا يستطيع إهمالها وإلّا اصطدم بحجب الثقة عن حكومته في المجلس النيابي.

الفرع الثاني: الوضع في الممارسة العملية

دلّت الممارسة العملية، منذ الطائف حتى اليوم، أنّ للنظام السياسي اللبناني، لا خصوصية دستورية وحسب، بل أيضاً خصوصية ميثاقية دعا إليها الدستور نفسه في البند (ي) من مقدّمته، ومآله أنّه "لا شرعية لأيّ سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك." هذه القاعدة الكثيرة الجودة نظراً لتاريخ لبنان الحديث ونسيج مجتمعه، تتحوّل أحياناً إلى ذريعة لمجانبة التطبيق الحرفي للنصوص الدستورية.

ودلّت الممارسة العملية كذلك على أنّ ثمة خروفاً ناتجة عن وجوب تكييف النصّ مع معطيات الواقع. من ذلك، على سبيل المثال، ترك بعض النواب الحرية لرئيس الجمهورية لتسمية رئيس الحكومة (جرى ذلك في أكثر من عهد)، ومن شأن هذا الأمر تعزيز دور رئيس الجمهورية في تسمية رئيس الحكومة وتالياً في تشكيلها. ومن ذلك، التفاف الغالبية الساحقة من نواب طائفة معينة حول شخصية واحدة مؤهلة لرئاسة الحكومة، ممّا يجعل رئيس الجمهورية في مأزق إن لم يتمّ تكليفها التشكيل. ومن شأن ذلك تقليص دور رئيس الجمهورية.

في ختام هذه المسألة، نقول:

إنّ سلطتي رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في تأليف الحكومة تكادان تتعادلان في الدستور إذ لا غنية عن اتفاقهما بغية إصدار مرسوم التشكيل، ممّا يعني أنّه يتحتّم اتفاقهما لإنجاز عملية التأليف.

وإنّ للعبة السياسية التي تكشفها الاستشارات النيابية والتكتلات السياسية أو الطائفية دوراً بارزاً يحدّ من سلطة رئيسي الجمهورية والحكومة.

3- ما العمل في حال رفضت أحزاب الأكثرية السياسية مشاركة طائفة معينة في الحكومة، أو في حال استقال الوزراء الممثلون لطائفة معينة، ومن يحلّ بدلاً عنهم؟

الفرع الأول: الوضع في النصّ الدستوري

يُفهم من مقدمة الدستور (البند ج) أنّ لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية.

ويستفاد المدلول ذاته من مواد متعددة في الدستور، خصوصاً تلك التي تحدّد صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية، والرقابة المتبادلة التي يمارسانها خصوصاً عبر آليّة منح الثقة أو حجبها من نحو، وحلّ مجلس النواب وما يلي ذلك من دور في إعادة تكوين السلطة الاشتراعية.

ثم إنّ الدستور، كما سبقّت الدلالة، أولى رئيس الحكومة المكلف صلاحية إجراء الاستشارات النيابية للوقوف على آراء النواب وللعمل على تشكيل الحكومة بوحى منها وإن لم تكن ملزمة كما بيّنّا سابقاً.

كلّ ذلك يفيد ترجيح رأي الأكثرية النيابية في تأليف الحكومة، وبدون ذلك يصبح عصياً عليها نيل ثقة البرلمان.

ولكنّ الدستور ذاته، كما أثبتنا في موضع آخر، وضع في مقدّمته (البند د) قاعدة أساسية نبّهت، قبل أيّ تشكيل أو توزيع أو ممارسة، إلى أنّه " لا شرعية لأيّ سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك."

إنّه من شأن هذه القاعدة/الإطار أن تقف وحدها في مواجهة القواعد الديمقراطية السابقة التي تتركس حق الأكثرية النيابية في فرض تأليف الحكومة، وعلى الأقلّ حقّها في تعطيل هذا التأليف عن طريق الحؤول دون منح الحكومة الثقة.

الفرع الثاني: الوضع في الممارسة العملية

من عجائب النظام اللبناني ابتكاره مؤسسة سياسية عنوانها "الديمقراطية التوافقية". وقد يكون هذا الابتكار من حسنات النظام في ظلّ معطى واقعي هو النسيج اللبناني، وفي ظلّ غاية النظام القصوى وهي جعل "العيش المشترك" عروته الوثقى.

إنّ عزل طائفة من الطوائف أو دفعها إلى الاعتزال عن الحياة الحكومية، فضلاً عن أنّه غير مستحسن في المطلق، يخرق قاعدة "ميثاق العيش المشترك" وإن استجاب أحياناً لمقتضيات النظام الديمقراطي البرلماني.

في ظلّ مثل هذا المأزق، يبرز دور رئيس الجمهورية الجامع والموحد والمصحح لأنّه، بموجب المادة 49 من الدستور، لا رئيس الدولة وحسب، بل الساهر على احترام الدستور، ورمز وحدة الوطن بما تحمله هذه العبارة من دلالة على السيادة باعتبارها حقاً بمواجهة الخارج كلّما تبدّت منه أطماع، وواجباً في احتضان الداخل كلّما تبدّت منه صراعات تتذرّ بتفكّك المجتمع وتهدّد وحدة الوطن.

غالب غانم