**فصل السلطات في الأنظمة البرلمانية المركبـة - انطوان مسرّه (النهار)**

الأربعاء 22 تموز 2009

ليست الأنظمة البرلمانية المركبة التي تدمج سياقات تنافسية وتعاونية في آن أنظمة خارج القانون hors-la-loi، بل هي خاضعة للمبادئ الحقوقية العامة، ومحورية مبدأ فصل السلطات، وقواعد متنوعة حسب طبيعتها الفيديرالية، ان كانت شخصية على النمط اللبناني، أو جغرافية.  
ويندرج مفهوم "الاجرائية" في وصف السلطة التنفيذية في لبنان في الفلسفة الدستورية العامة للنظام البرلماني المركب. في النظرية العامة لهذه الانظمة وفي النظام اللبناني بالذات وفي الدساتير العربية كافة تستعمل عبارة سلطة تنفيذية. في دستور الاردن (الفصل 4)، والبحرين (الباب 4)، وتونس (الفصل 3)، والجزائر (الفصل 6)، والسعودية (الباب 6)، والسودان (الفصل 2)، وسوريا (الفصل 2)، وعمان (المادة 44)، وقطر (الفصل 4)، والكويت (الفصل 4)، ومصر (الفصل 3)، وموريتانيا (الباب2)، واليمن (فصل 2). اما في دستور المغرب فتستعمل عبارة "السلطة التنظيمية" (الفصل 63)(1).  
واشتقاق كلمتي "وزارة" و"وزير" من الاصل اللاتيني ministerium /minister هو اكثر انطباقًا على المنحى العملي والتنظيمي والتطبيقي، وهما تعنيان اداء مهمة وخدمة وليس احتكار قوة ونفوذ. وامكان تأليف حكومات من خارج مجلس النواب، استنادًا الى اقتراح النائب نعمة الله ابي نصر(2)، او ما يسمى بعض الاحيان من التكنوقراط (المادة 28 من الدستور اللبناني)، هو الدليل على المهمة الاجرائية للحكومات، خلافًا لمهمة التمثيل الشعبي الذي يمارسه اساسًا مجلس النواب وتكون تاليًا الحكومة في معزل نسبياً عن الصراع على المواقع.  
تخضع الحكومات الائتلافية لقواعد حقوقية. ولا تضم حكومات ائتلاف الطوائف كل الاقطاب والاضداد، وذلك ضمانًا لاربع قواعد ملازمة لمبدأ فصل السلطات:  
1. الحد الضروري والمعقول من التضامن الوزاري.  
2. توافر معارضة خارج الحكم لا يعطل دورها بسبب تحول الحكومة الى مجلس نواب مصغر يضم كل توجهات المجلس وتناقضاته.  
3. فاعلية الحكم أي قدرته على تحقيق اعمال اجرائية وتنفيذ قرارات.  
4. مسؤولية الحكومة امام المجلس في النظام البرلماني. وهذه المسؤولية لا يمكن ممارستها اذا كانت الحكومة مجلسًا نيابيًا مصغرًا واذا كانت الحكومة تفتقر الى تضامن وزاري يشل تطبيق التزاماتها في بيانها الوزاري التي نالت على اساسه ثقة المجلس.  
المادة 65 من الدستور اللبناني المعدل، والتي هي ثمرة مخيلة دستورية رائدة، "لم تقرأ ولم تفهم جيدًا"، كمجمل وثيقة الوفاق الوطني حسب قول الرئيس حسين الحسيني(3).  
لكن قاعدة الاكثرية وفلسفتها واشكال تطبيقها وشروط ديموقراطيتها هي الاكثر التباسًا في الثقافة السياسية والممارسة في لبنان. ولم تسع جديًا كليات الحقوق والعلوم السياسية في لبنان الى شرح فلسفتها ومندرجاتها وتطبيقاتها بالرغم من غنى التجربة التاريخية، لبنانيًا وعلى المستوى المقارن. في قانون الشركات التجارية، يرد مفهوم حماية اقليات المساهمين. يقول ايف اويو Yves Ouyou:  
"يجب ان لا تؤدي حماية اقليات المساهمين الى شل الشركة، وهذا ما قد يحصل اذا تم نقض كل قرار لا يعجب الاقليات او عجزت الشركة عن تنفيذه الا متأخرة"(4).  
ومن البراهين على الطابع الديموقراطي العام لقاعدة الاكثرية في النظام البرلماني اللبناني المركب انتخاب سليمان فرنجيه رئيسًا للجمهورية بفارق صوت واحد، وكذلك سعي الرئيس بشير الجميل لاستقطاب اصوات نواب مسيحيين ومسلمين، أي اعتماد اكثرية مزدوجة majorité double لانتخابه رئيسًا للجمهورية. وكذلك الثنائية بين "الحلف" (31 مسيحيون و12 مسلمون) "والنهج" (18 مسيحيون و31 مسلمون) في 1966-1971(5). آن الاوان، حسب العديد من المحللين، لتطبيق قواعد اللعبة السياسية، فلا تكون جلسات مجلس الوزراء "حفلة ملاكمة سياسية وسرابًا في صحراء ممتدة"، حسب مقال راجح الخوري بعنوان معبّر: "صوتوا"(6).  
قاعدة الاكثرية هي قاعدة ديموقراطية عامة مع نسبية في اشكال تطبيقها. في حال ادراك فلسفتها والعمل على حسن التطبيق والفاعلية(7)، يمكن عندئذ التوفيق والدمج بين سياقات تنافسية وتعاونية في آن واحد. تندرج المادة 65 في هذا السياق. يقول ارنت ليبهارت Arend Lijphart: "نوقشت فكرة الائتلاف الواسع بتعابير عامة دون التدقيق في شكلها المؤسسي الصحيح"(8).  
قد تفترض الانظمة البرلمانية المركبة الفصل بين النيابة والوزارة، حسب اقتراح النائب نعمة الله ابي نصر(9)، بشكل تكون فيه الحكومة "اجرائية"، ويدور النقاش الديموقراطي العام في مواقع اخرى.  
وردت مرتين في وثيقة الطائف عبارة "تشكيل حكومة الوفاق الوطني"، وليس اتحادًا وطنيًا، ما يعني ان اساس هذه الحكومة هو وثيقة الطائف بالذات ومؤيدوها والعاملون في سبيل تطبيق كامل بنودها. وطرحت فكرة "حكومة الاتحاد الوطني" في ختام مداولات الطائف كمعالجة للصراع المسلح في لبنان، وليس كقاعدة ثابتة في ممارسة الحكم. ان الاستعمال المستمر لعبارة اتحاد وطني قد يعني ضم كل الافرقاء، مما يتنافى مع مبادئ الحكم. والعبارة الدستورية في الانظمة التوافقية هي "حكومة ائتلاف واسع".  
كما في الطب، يكون التحليل علميًا من خلال تشخيص الظواهر المرضية والظواهر المنتظمة، فتستخلص من الظواهر المرضية وسائل اعادة الانتظام. ولا يمكن معالجة أي مرض الا بأدويته. تحتوي كل منظومة على ظواهرها المرضية وظواهرها المنتظمة. للأنظمة البرلمانية المركبة امراضها، كما للأنظمة البرلمانية المحض تنافسية. اعتماد فرضية أن أي منظومة اخرى لا أمراض لها منحى إيديولوجي. وابرز امراض الانظمة البرلمانية المركبة:  
- ضعف او غياب معارضة فاعلة.  
- البطء في التقرير.  
- التطبيق المبالغ به لقاعدة الكوتا.  
- ضعف سلطة الدولة.  
- اختراق المداخلات الخارجية.  
- التبنين الطائفي pillarisation مع ديكتاتورية نخبة قممية او اقطاب او ديكتاتورية اقلية.

محورية مبدأ فصل السلطات  
يفترض مبدأ فصل السلطات ألاّ تكون الحكومات مجالس نيابية مصغرة مما يؤدي الى دبكتاتورية اقطاب élitocratie والى الالغاء العملي لرقابة المجلس النيابي على الحكومة. يستند المجلس الدستوري اللبناني في العديد من قراراته على مبدأ فصل السلطات، كما هو وارد في الدستور اللبناني(10). ورد في قرار المجلس الدستوري رقم 2/99 تاريخ 24/11/1999:  
"وبما ان مبدأ فصل السلطات يحتم ان تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي اوكله اليها الدستور، وان لا تتجاوز سلطة على صلاحيات سلطة اخرى، وان تلتزم كل سلطة حدود اختصاصاتها التي رسمها الدستور حفاظًا على قاعدة التوازن في اطار التعاون خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية".  
وفي القرار رقم 1/2000 تاريخ 28/12/1999 ورد التوضيح التالي:  
"2. فيما يتعلق بخرق مبدأ الفصل بين السلطات (...)  
"وبما ان الدستور قد اناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء (المادة 17، والمادة 65) وما يستتبعها من سلطة تنظيمية تولي مجلس الوزراء صلاحية تطبيق القوانين التي يسنها المشترع واكمالها عند الاقتضاء".  
وفي قراره رقم 1/2001، يستعمل المجلس الدستوري عبارة "اكثرية موصوفة". وفي قراره رقم 5/2001 تاريخ 29/9/2001 يورد بشأن القانون رقم 363 تاريخ 16/8/2001:  
"ان هذا الامر من شأنه التعرض لآلية التصويت وشروطه كما هي مفروضة في المادة 65 فقرة 5 من الدستور".  
البناء الدستوري المتوازن في المادة 65 واناطة السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء  
تكمن ابرز التعديلات في وثيقة الوفاق الوطني-الطائف وفي الدستور في المادة 65 ذاتها حيث تم تحقيق التوازن بين رئاسة الجمهورية والحكومة والمجلس النيابي، حسب التأويل الذي يجمع عليه علماء الدستور، بفضل "تحويل السلطة الاجرائية الى مجلس الوزراء":  
المادة 65- تصبح كما يأتي (بموجب القانون الدستوري رقم 18- 21/9/1990:  
تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء (...).  
تبرز الارادة الواضحة للمشترع الدستوري من خلال وثيقة الوفاق الوطني والتعديل الدستوري في اعتبار مجلس الوزراء مؤسسة مترابطة تحقق التوازن تجاه هيمنة محتملة لرئيس الجمهورية. يستخلص من ذلك ان تشكيلاً وزاريًا يفتقر الى التضامن في تكوينه عاجزاً عن التقرير يزعزع التوازنات التي سعت الى تحقيقها التعديلات الدستورية والمادة 65. تشكل هذه المادة وحدة متكاملة في البناء الدستوري، لجهة تحديدها لمكانة مجلس الوزراء، وايضًا لجهة فرضها اكثرية موصوفة في قضايا محددة.  
اختلاف سياق التقرير حسب طبيعة الفيديرالية شخصية او جغرافية  
في فيديرالية جغرافية حيث الوحدات محددة جغرافيًا، يعمل سياق التقرير بفاعليته على مستوى المقاطعات، في حين تختص السلطة الفيديرالية المركزية بشؤون محددة دون مخاطر شلل المؤسسات.  
وعلى العكس، في فيديرالية شخصية، وفي ميزان متعدد من 18 طائفة معترف بها قانونًا، اذا شمل الفيتو المتبادل القضايا كافة، او عدداً واسعاً من القضايا تتخطى الـ 14 قضية الواردة في المادة 65، فقد يؤدي الوضع الى حالة غير قابلة للحكم ingouvernable. من هنا حكمة عبارة "اجرائية" لوصف السلطة التنفيذية اللبنانية وفرض اكثرية موصوفة في قضايا محددة.  
يضمن توزيع الصلاحيات بين السلطة الفيديرالية والسلطات المحلية سيرًا منتظمًا للمؤسسات في نظام فيديرالي جغرافي. تفترض المطالبة بفيتو متبادل في الحكومات في لبنان ضمان شروط تبادليته mutualité وان يكون حصريًا، وان يمارسه وزراء متعددون لا يشكلون بالضرورة كتلة وزارية واحدة، حسب الحالات والقضايا،، والا تفقد الحكومة قدرتها على الحكم.  
لا يُدخل اتفاق الدوحة تاريخ 21/5/2008 أي قاعدة دستورية جديدة، اذ انه يتضمن التوضيح التالي:  
"علمًا بأن هذا هو الاسلوب الامثل من الناحية الدستورية لانتخاب الرئيس في هذه الظروف الاستثنائية"(11).  
•••  
يؤدي تفسير آخر لمضمون المادة 65 من الدستور اللبناني الى حالة غير قابلة للحكم ingouvernable، والى خرق مبدأ فصل السلطات، مما يتطلب تغييرًا جذريًا في مرتكزات النظام البرلماني اللبناني وطبيعة تنظيمه الفيديرالي الشخصي، اذا كانت هذه الطبيعة متأرجحة بين سياق تقريري شخصي وجغرافي في آن واحد. ولا يمكن ان يضم أي تشكيل حكومي قُطْبَي سلطة، مما يتنافى مع مبدأ وحدة السلطة في ممارسة الدولة سيادتها.

(1) Eric Canal-Forgues, Les Constitutions des pays arabes, Beyrouth - Cedroma, et Bruxelles- Bruylant, 2000, 312 + 516 p.  
(2) "النهار"، 5/2/2005  
(3) حسين الحسيني خلال الندوة الـ14 التي نظمها المؤلف في اطار برنامج: "مرصد الديموقراطية في لبنان"، مؤسسة جوزف ولور مغيزل بالتعاون مع الاتحاد الاوروبي، 29/11/2002.  
(4) Yves Ouyou, Droit des affaires, Paris, Economica, T.1: Droit commercial général et sociétés, 4e éd., 1985, pp. 440-455.  
(5) Antoine Messarra, La structure sociale du Parlement libanais (1920-1976), Beyrouth, Institut des sciences sociales, UL, 1977, 382 p., ch. 4: "La sociologie des alliances: Nahj et Helf", pp. 83-102.  
(6) راجح خوري، "صوتوا"، "النهار"، 25/8/2005.  
(7) Jurg Steiner, "The principles of majority and proportionality", British Journal of Political Science, vol.1, 1970, pp. 63-70.  
(8) Arend Lijphart, Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration, New Haven and London, Yale University Press, 1977, 248 p.  
وتعريب افلين ابو متري مسرّه، الديموقراطية في المجتمع المتعدد، دراسة مقارنة، بيروت، المكتبة الشرقية، 1984.  
(9) حول الحكومات في لبنان:  
- "Paradigme de l’étude du pouvoir exécutif", dans notre ouvrage: Le modèle politique libanais et sa survie (Essai sur la classification et l’aménagement d’un système consociatif), Beyrouth, Publications de l’Université Libanaise, 1983, 536 p., pp. 355-407.  
- احمد زين، "قراءة في واقع الحكومات والوزراء من رياض الصلح حتى رفيق الحريري"، "السفير"، 29/10/1996 وفي كتاب: خليل هندي وانطوان ناشف، الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده، بيروت، المؤسسة الحديثة للكتاب، 2000، 768 ص، 735-747.  
- نقولا ناصيف، "تشكيل الحكومات في لبنان"، مداخلة في مؤتمر جامعة البلمند، قسم العلوم السياسية، 7/5/2009.  
حول مراجع الانظمة البرلمانية المركبة:  
A. Messarra, La gouvernance d’un système consensuel…, op.cit., pp. 61-66, et: Les systèmes consensuels…, op. cit., 3 vol., 2007-2008.  
(10) بخاصة في القرارات رقم 1/96 تاريخ 20/3/1996، رقم 1/97 تاريخ 12/9/1997، رقم 2/97 تاريخ 12/9/1997، رقم 2/99 تاريخ 24/11/999، رقم 1/2002 تاريخ 31/1/2002، رقم 2/2002 تاريخ 3/7/2002، رقم 3/2002 تاريخ 15/7/2002.  
(11) انطوان مسرّه وربيع قيس (اشراف)، اتفاق الدوحة، بيروت، المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم والمؤسسة العربية للديمقراطية، المكتبة الشرقية، ايار 2008، 400 ص.  
- ودراسة حول اتفاق الدوحة، انطوان مسرّه، 8/5/2009، 5 ص.  
(•) النص هو موجز وتعريب مداخلة أشمل باللغة الفرنسية خلال مؤتمر دولي في القانون الدستوري المقارن، 2009.

(استاذ في الجامعة اللبنانية وجامعة القديس يوسف - منسق البرامج في المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم.)