الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي 2017

المجلد الحادي عشر

www.cc.gov.lb

1

العبور الى دولة القانون *

الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري

البحث في العبور الى دولة القانون يقتضي تحديد مفهوم دولة القانون، ومعرفة مدى توافر معاييرها في الدولة اللبنانية ونظامها الدستوري، والكشف عن معوقات العبور الى الدولة الموعودة.

دولة القانون دولة تنبثق السلطة فيها من الكيان المجتمعي والسياسي والحقوقي التي تجسده. فالسلطة في دولة القانون سلطة ممأسسة لا يمتلكها أحد، تمارس وفق القانون الذي يحدد كيفية نشوئها وصلاحياتها وضوابطها، في اطار منظومة قانونية، يسودها الانسجام وفق تراتبية، يأتي في رأس هرمها الدستور، القانون الأسمى في الدولة. والسلطات في دولة القانون تتكامل مهامها في ادارة الشأن العام.

من خصائص دولة القانون انتظام اداء المؤسسات الدستورية، كونه الأساس في تحقيق الانتظام العام وتسيير مرافق الدولة، وبالتالي تدبير شؤون المواطنين وتوفير الأمن والاستقرار وشروط العيش الكريم لهم. الانتظام هذا لا يرتبط بالقواعد والآليات التي نص عليها الدستور وحسب، إنما يرتبط أيضاً بواقع القوى السياسية التي تدير شؤون الدولة في اطار المؤسسات الدستورية، وبموازين القوى القائم في ما بينها. فدولة القانون هي دولة مؤسسات. وقيمة المؤسسات من قيمة من يتولى إدارتها.

إن نظام الدولة، وفق هذا المفهوم، قد يكون نظاماً ديكتاتورياً، وقد يكون نظاماً ديمقراطياً. فلكي تكون دولة القانون والمؤسسات دولة ديمقراطية ينبغي ان يكون الشعب فيها مصدر السلطات، يعبّر عن إرادته، في من يتولى السلطة نيابة عنه، في انتخابات حرة ونزيهة، تجري دورياً، يتمكن من خلالها الناخب من ممارسة دوره في الخيار الواعي والمساءلة والمحاسبة. فالديمقراطية بدون محاسبة تفقد معنى وجودها، وبدون الخيار الحر والواعي تتحول الى مجرد فولكلور.

لا تقتصر الديمقراطية على الانتخابات، انما تتعداها الى ضمان الحقوق والحريات في نصوصٍ دستورية، وتحديد صلاحيات السلطات، والعلاقات في ما بينها، بما يضمن عدم الخروج عن المسار الديمقراطي في ممارسة السلطة، والحفاظ على انتظام أداء المؤسسات الدستورية. فالممارسة السياسية يجب ان تنضبط بالنص. والديمقراطية ليست مبادئ وقواعد دستورية وحسب، انما نهج أيضا في ممارسة السلطة.

***

* مداخلة ألقيت في المؤتمر الذي نظمه بيت المستقبل مع الجامعة اللبنانية، كانون الثاني 2017.

السؤال الذي يطرح نفسه هو الآتي: هل الدولة اللبنانية، القائمة على الميثاق والدستور، هي دولة قانون؟

الميثاق الوطني عبّر عن إرادة اللبنانيين بالعيش المشترك، وهذه الإرادة نابعة من اقتناع بالعيش المشترك كضرورة لتحقيق السلم الأهلي، في دولة توفر لأبنائها الأمن والإستقرار والعيش الكريم. فالعيش المشترك ارتبط بالدولة، وليست أية دولة، إنما الدولة الراعية لشؤون مواطنيها، والقادرة، من خلال هذه الرعاية، على تعزيز الإنتماء الوطني، وتقوية أواصر الوحدة بين اللبنانيين. فالميثاق الوطني انطلق من الواقع المجتمعي التعددي، على أمل تطويره، من خلال الدولة، باتجاه واقع أفضل. وهذا ما عبّر عنه المغفور له رياض الصلح حين قال إن "الساعة التي يمكن فيها الغاء الطائفية هي ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان. وسنسعى لكي تكون هذه الساعة قريبة بإذن الله." وهذا أيضاً ما أكدته وثيقة الوفاق الوطني عندما نصت على التدرج من الحالة الطائفية الى الحالة الوطنية.

أما الدستور فأخذ بالاعتبار ميثاق العيش المشترك، النابع من تركيبة المجتمع اللبناني التعددية، كما أخذ بالاعتبار أيضاً ضرورة الأخذ بالمبادئ والقواعد والآليات المعتمدة في الأنظمة الدستورية الحديثة. فالدستور لا يجوز له أن يكون في غربة عن واقع مجتمع الدولة، كما أنه لا يجوز له أن يتنكر للحداثة، وما توصلت اليه تجارب الشعوب، في مسيرتها الطويلة، لإقامة أنظمة دستورية قادرة على تلبية تطلعاتها.

نص الدستور على اعتماد نظام ديمقراطي برلماني، قائم على أساس المشاركة الطوائفية في السلطة، ما خلق اشكالية لا وجود لها في الأنظمة البرلمانية. فالتوازن الذي تقيمه هذه الأنظمة بين السلطات، القائمة في مؤسسات دستورية، في اطار الفصل والتوازن والتعاون في ما بينها، ترافق مع توازنات طوائفية تتداخل في تكوينها عناصر داخلية وخارجية معقدة، ما عرّض المؤسسات الدستورية الى اضطراب في أدائها، تعاظم بقدر ما تعاظمت الاستقطابات الطائفية المشدودة الى الخارج والمتأثرة به، في محيط جيوسياسي، تسوده نزاعات بين قوى اقليمية ودولية متصارعة بفعل تضارب مصالحها.

من ناحية ثانية، المزاوجة بين المبادئ والقواعد المعتمدة في الأنظمة البرلمانية من جهة، والمشاركة الطوائفية، من جهة أخرى، أدت الى التباس في صياغة بعض نصوص الدستور، ما تسبب بخلافات حول تفسير هذه النصوص، ففسرها كل فريق وفق أهوائه ومصالحه وخلفياته السياسية، فغدا الدستور وجهة نظر، في غياب مرجعية دستورية مناط بها تفسير الدستور عند الضرورة، ما أدى الى تعطيل المؤسسات الدستورية أحيانا، والوقوع في الفراغ.

من ناحية ثالثة، استغلت المشاركة الطوائفية في السلطة، لتقوية مواقع النفوذ وتحقيق المكاسب على حساب الصالح العام، من خلال استنفار العصبيات الطائفية، فتحولت الطائفة الى جماعة تقيم حواجز نفسية وسياسية بينها وبين الطوائف الأخرى، المتحصنة أيضاً بخصوصياتها، ما جذّر الإنقسامات الطائفية وعزز النزعة الكيانية لدى الطوائف. فازداد الاضطراب والخلل في اداء المؤسسات الدستورية ومعظم مؤسسات الدولة، وعم الفساد، وتجذر وتمأسس، وتحصن في معظم الأحيان بالطوائف، من هنا جاء تعبير "رفع الغطاء السياسي" الذي هو في الواقع غطاء طائفي.

تعطلت المؤسسات بفعل هذا الوقع، و"تشلعت" الدولة، وبات ابناؤها المستنيرين يفكرون بالعبور الى دولة القانون، التي طالما حلموا بها.

هل العبور الى دولة القانون ممكن في ظل هذه الصورة القائمة عن دولة في واقعها الراهن ؟

إن الإشكالية، التي أشرنا اليها، والناجمة عن الموالفة، في صياغة الدستور، بين المبادئ والقواعد المعتمدة في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية من جهة، والمشاركة الطوائفية في السلطة، من جهة أخرى، غير مستعصية على الحل، وحلها يتطلب العودة الى الأسس التي بني عليها ميثاق العيش المشترك.

كما سبق وقلنا، ميثاق العيش المشترك ارتبط ببناء دولة تصونه وترسخه، فيترسخ معه كيانها ووحدتها ويتفعل أداء مؤسساتها. من هذا المنطلق ينبغي فهم المشاركة الطوائفية في السلطة على أنها مشاركة في بناء الدولة الموعودة، وليست مشاركة في توزيع الدولة حصصاً بين الطوائف، وفي الواقع بين زعماء الطوائف.

المشاركة الطوائفية هذه، وفق الميثاق والدستور، ليست محض طوائفية، فهي مشاركة ذات بعد طوائفي وبعد وطني في آن. فالشعب اللبناني، في الدستور، ليس مكوناً من طوائف وحسب، انما من مواطنين أيضاً. فالدستور اعترف بالطوائف وبحقوقها في مجالات محددة حصراً، واعترف بالمواطنين وضمن حقوقهم وحرياتهم والمساواة في ما بينهم، فالسلطة مصدرها الشعب في نظامنا الديمقراطي البرلماني. ولكي تتمكن المؤسسات الدستورية فيه من أداء مهامها بانتظام، ينبغي ان تكون المشاركة، في بعديها الطوائفي والوطني، منسجمة وقواعد هذا النظام.

أكدت تجارب الأنظمة الديمقراطية البرلمانية، أن اداءها يرتبط جذرياً بواقع القوى السياسية العاملة في اطار مؤسساتها الدستورية. فمسؤولية الحكومة تجاه مجلس النواب، يفترض انبثاقها من الأكثرية النيابية وخضوعها لرقابة المعارضة النيابية. حكومة تحمل برنامجاً تُحاسب على أساسه، ومعارضة تقوم بواجبها في المحاسبة وتطرح نفسها بديلاً من الأكثرية الحاكمة، بانتظار الانتخابات التي يقول فيها الشعب كلمة الفصل.

لكي تسهّل المشاركة، في بعديها الطوائفي والوطني، اداء النظام الديمقراطي البرلماني اللبناني، ينبغي ان تتشكل أكثرية برلمانية متنوعة الإنتماءات الطوائفية، تنبثق منها الحكومة، تواجهها معارضة برلمانية أيضاً متعددة الانتماءات الطوائفية قادرة على مراقبتها ومحاسبتها، ما يتطلب تعددية في التمثيل داخل الطوائف الكبرى. فالذهاب في الاتجاه المعاكس، واحتكار تمثيل الطوائف يؤدي الى حالة من اثنتين، إما عدم القدرة على تشكيل حكومة، بسبب رفض فريق أو أكثر المشاركة فيها، وبالتالي عدم توافر الميثاقية في تشكيل الحكومة. وإما تشكيل حكومة تضم كل الأطراف، أي حكومة قوى مؤتلفة، ليس على أساس برنامج، انما على أساس المصالح. وفي هذه الحالة تحمل الحكومة تناقضات في داخلها، تهددها بالانفجار. أما مجلس النواب فيتعطل دوره في مراقبة الحكومة ومحاسبتها. وبدلاً من ان تكون المعارضة في مجلس النواب تصبح المعارضة داخل الحكومة، المفترض بها ان تكون متجانسة، وملتزم وزراؤها بمبدأ التضامن الوزاري.

إن الخروج من هذه الحالة التي تشل اداء نظامنا البرلماني التشاركي يتطلب تعددية في تمثيل الطوائف، بخاصة الكبرى منها، وهذا ما كان قائماً في المرحلة التي سبقت اتفاق الطائف. وينبغي العودة اليه، وتصحيح مفهوم المشاركة بما يتفق مع روحية الميثاق ومنطلقاته من جهة، ومع النظام البرلماني المعمول به في لبنان من جهة ثانية.

كما أن المطلوب للعبور الى دولة القانون، ايجاد مرجعية دستورية يكون لها صلاحيات، تستخدمها عند الضرورة، لايجاد مخارج دستورية تحول دون حدوث الشلل في اداء المؤسسات الدستورية، تحت تأثير النزاعات السياسية. وهذه المرجعية لا يمكن ان تكون سوى رئاسة الجمهورية. فالأنظمة البرلمانية الحديثة، وبفعل التجارب التي مرت بها، منحت رئاسة الجمهورية صلاحيات تستخدم عند الضرورة من أجل الحفاظ على انتظام اداء المؤسسات الدستورية، ونحن أشد حاجة من غيرنا لمثل هذه الصلاحيات.

***

يتطلب العبور الى دولة القانون فرض احترام الدستور في عملية التشريع، والالتزام بالضمانات الدستورية للحقوق والحريات، واقامة العدل في الأحكام القضائية، وأساس العدالة هي العدالة الدستورية، لذلك بات من الأمور الملحة توسيع صلاحيات المجلس الدستوري، وجعله مرجعية وحيدة في تفسير نصوص الدستور عند حدوث اختلاف حول تفسير نص دستوري، وفتح المجال أمام الأفراد لمراجعة المجلس الدستوري من خلال المحاكم العدلية والادارية واخضاع القوانين الأساسية لرقابة المجلس الدستوري تلقائياً ودون طعن. وقد أعددت مشروعاً لتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري ونأمل أن يأخذ طريقه الى الاقرار.

الأمور لم تعد تحتمل التسويف والتأجيل. فنحن اليوم مخيرون بين الدولة واللا دولة، بين النهوض والإضمحلال. بين معالجة الأمور بجدية للحاق بركاب الحضارة والتقدم وبين الاستمرار في النهج السياسي الراهن والاستخفاف بمصالح الناس والدولة. ولم يعد ثمة مكان لخيار ثالث، بعد الحالة التي وصلنا اليها.