

التضامن الوزاري في الأنظمة البرلمانية (دراسة النموذج اللبناني)

د. حيدر المولى (*)

الدستورية على أسس ديمقراطية. غير أن واقع الممارسة السياسية في لبنان وخصوصاً بعد الطائف قد أضعفت واقع التضامن الوزاري في لبنان، وطرحت بالتالي إشكالية الإستقرار الحكومي في لبنان. والذي يعود سببه برأينا إلى عوامل بنيوية وأخرى سياسية تتعلق بتركيبه الحكومات الطائفية، وواقع ضعف الأحزاب السياسية اللبنانية، سواء لجهة دورها في تشكيل الحكومات، أم لجهة بناء المعارضة السياسية البناءة. إلى جانب عامل هام ورئيسي يتعلق بواقع الآليات والقواعد الدستورية الحقوقية التي تمنح الامتيازات للجماعات أي للطوائف على حساب حقوق المواطنين، وضرورة تحقيق المساواة في حقوق المواطنة بين الجميع دون استثناء. فإصلاح هذه الثغرة الدستورية هو من

إن مفهوم التضامن الوزاري في النظم البرلمانية المطبقة في لبنان، هو مرادف لمعنى الاستقرار السياسي الذي تتطلبه الحكومات البرلمانية عادة « لضمان استقرارها، ودعمها » لسياستها التي تنوي تطبيقها في مجال تحقيق الصالح العام. فالحكومات المتضامنة والمتجانسة في تركيبها الوزارية حول سياسة محددة قد نالت الثقة على أساسها، والمسؤولة سياسياً، بصورة مجتمعة أمام البرلمان. تعتبر من الركائز والدعائم الأساسية التي يقوم عليها نظامنا السياسي البرلماني المطبق في لبنان.

فبهذا المفهوم للتضامن الوزاري من نافذة المسؤولية السياسية للحكومات أمام البرلمان، تتحقق المشاركة الوطنية لكل شرائح ومكونات المجتمع اللبناني على اختلاف ميولها وانتماءاتها السياسية في العملية السياسية وصنع القرار السياسي، وبالتالي في بناء المؤسسات

(*) استاذ جامعي.

وينسّق بين الوزراء ويُعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل» و«هو الذي يرأس مجلس الوزراء» بعد زوال التفرقة بين مجلس الوزراء والمجلس الوزاري الذي درج عليه العرف في الجمهورية الأولى، (المادة ٦٤). أما الوزراء فيتولون «إدارة مصالح الدولة». (المادة ٦٦).

إن توسيع صلاحيات الوزارة بشخص رئيسها والعمل على إيرادها كنصوص دستورية، نجد أنها وضعت الأمور في نصابها الصحيح تكريساً للنظام البرلماني. غير أن هذا التكريس اعتبره البعض تقليصاً لصلاحيات رئيس الجمهورية وتدعيماً لصلاحيات مجلس الوزراء. فبموجب المادة ٥٦ أُعطي رئيس الجمهورية الحق في الاعتراض أو إعادة النظر في أي قرار يقرره مجلس الوزراء قبل توقيعه منه ومن الوزير المختص خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع القرار رئيس الجمهورية. بيد أنها (المادة ٥٦) اعتبرت أن القرار المتخذ أو المرسوم المُعترض عليه يُعتبر نافذاً حكماً ووجب نشره إذ أُصرَّ عليه مجلس الوزراء. بالمقابل فإننا نجد في هذا الإطار أن الجمهورية الثانية أرست قواعدها على المشاركة كإحدى الدعامات لمسيرة الحكم في لبنان. وهي في رأينا مشاركة متطورة تعتمد مبدأً الثنائية التنفيذية المتساوية بين رئيس الوزارة ورئيس الدولة. ومبادرة المشرع اللبناني إيرادها في الدستور وإنشاء أجهزة رقابية تضبط مسؤولية الحكم وتحقق المناصفة بالمشاركة نعتبرها خطوة نحو الأمام لتحقيق ديمقراطية المشاركة التي بدونها لا تستقيم الأمور. وحجتنا في ذلك أن بلداً طالت حربه الأهلية وكادت تقضي على معالم الحجر والبشر فيه يصعب عليه التخلي عن المشاركة الطائفية والانتقال الفوري إلى دولة المواطنة. ويبدو أن الجمهورية الثانية وجدت فيه الحل الوحيد الذي يمكن الأخذ به

الأوليات في أهداف عملية الإصلاح السياسي الشامل للنظام السياسي اللبناني، والذي وضعت خطوطه العريضة وثيقة الوفاق الوطني. بحيث تستكمل هذه الخطوة بخطوات إصلاحية أخرى تتمثل بتشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية إلى جانب وضع قانوني الانتخاب والأحزاب بحيث يقوم الأول على اعتماد قاعدة النسبية والثاني على احترام التعددية والمناخ الديمقراطي والحريات السياسية.

التضامن الوزاري بعد الطائف

بدايةً، وبالعودة إلى وثيقة الوفاق الوطني وإلى التعديلات الدستورية المنبثقة عنها يتبين أن الجمهورية الثانية عمدت إلى توسيع قاعدة المشاركة على صعيد السلطة الإجرائية. فلقد عززت دور مجلس الوزراء كمؤسسة قائمة بذاتها، كما دعمت صلاحيات رئيسه بتطبيقها النظام البرلماني الذي يقضي بثنائية السلطة التنفيذية المكوّنة من رئيس الدولة والوزارة. والذي يعتبر أن الوزارة هي الطرف الأساسي الذي يتمتع بصلاحيات ممارسة الحكم مع الاحتفاظ برئيس الدولة ببعض الاختصاصات. فالوزارة إذاً في النظام البرلماني هي المحور الرئيسي الفعّال في ميدان السلطة الإجرائية. لقد أكدت في هذا الإطار مقدمة الدستور في الجمهورية الثانية على النظام الديمقراطي البرلماني. وقررت المادة ١٧: «تتولى السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور». وقررت المادة ٦٥ بأن مجلس الوزراء هو الذي يضع «السياسة العامة للدولة في جميع المجالات». كما قررت المادة ٦٤ بأن رئيس الوزراء هو المسؤول عن «تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء». وهو الذي يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص، «ويتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة

الرئيسية المطروحة للنقاش تتمحور حول «طبيعة الحكومة في لبنان: إئتلافية، توافقية أم ماذا؟ ومدى الانعكاسات والمفاعيل السياسية والدستورية المترتبة عن تحديد تلك الطبيعة الحكومية، على واقع التضامن الوزاري في لبنان»؟

إذاً هذه الإشكالية الرئيسية أعلاه، إلى جانب إشكاليات أخرى قد طرحتها في الواقع الممارسات السياسية ما بعد الطائف، سوف تكون موضع نقاش دستوري مُعمَّق نُضيء خلاله على أبرز الشوائب في الممارسة السياسية للجمهورية الثانية - أي جمهورية الطائف - التي لم تقم برأينا بعد نتيجة تلك الشوائب والأخطاء في الممارسة السياسية. بحيث تشكّل تلك الشوائب والممارسات السياسية معايير رئيسية ومحورية نستطيع من خلال دراستها وتحليلها، أن نُضيء على مكانم الضعف في المنظومة السياسية اللبنانية، والتي تُظهر واقعاً يتجسّد بانعدام التضامن والتجانس الحكومي المؤدي بدوره إلى عدم توفير الاستقرار السياسي الذي تطلبه الحكومات القائمة في لبنان للقيام بعملها بما يُتيح هذا الأمر تغييراً مستمراً لتلك الحكومات تجنّباً لاحتمالات حصول أزمات سياسية كبرى وخطيرة في البلاد.

المبحث الأول:

العوامل المؤثرة في تركيبة الحكومة في لبنان.

إن مجموعة العوامل والمعايير المؤثرة في تشكيل الحكومة في لبنان تتمحور بصورة رئيسية حول عدة عوامل ومعايير منها: العوامل الدستورية والطائفية والسياسية والخارجية. بحيث إن هذه العوامل المتنوعة سالفه الذكر تتشابك وتتقاطع على مستوى تركيبة الحكومة في لبنان، وبالتالي تعتبر كفيّلة بحد ذاتها مجتمعة في تحديد الصيغة والتركيبية السياسية

لانتهاء الصراع. ثم إن واقع النصوص الدستورية للجمهورية الثانية بما مثّلته من انعكاس لواقع الحال القائمة في البلاد وليس نقيضها، تدفعنا إلى التساؤل عن إمكانياتها في بناء لبنان واحد بثنائياته الدينية وتعدديته الطائفية، أم أنها ستفشل أمام الممارسة والتطبيق فيكون قدرنا العيش في هذه السلسلة اللامتناهية من الحروب الطائفية وبين حروب؟ بالواقع أن الحكم على هذه النصوص من حيث الممارسة للوقوف على نجاحها أو فشلها في تحقيق توجهاتها نوع من ضروب السحر لاكتشاف معالم الغد.

ولكن منهجية البحث العلمي تلقي الضوء على بعض الإشكالات التي أثارته ممارسات الجمهورية الثانية. ولعل في طبيعة هذه الإشكالات الرئيسية التي سنعمد إلى تفصيلها في إطار هذا المطلب البحثي، هي تلك المرتبطة بصورة عضوية وجوهريّة «بالشكالية والطبيعة الدستورية والسياسية للحكومات القائمة في لبنان»، وخصوصاً في ظل أعمال وتكريس المشاركة الطائفية على مستوى تلك الحكومات، وانعدام كل الحوافز والسبل الآيلة إلى طرح بدائل لتلك المشاركة الطائفية عبر تحويلها وتغييرها بصورة تصاعديّة ومرحلية إلى مشاركة ديمقراطية توافقية تقوم على أُسس ودعائم النظام التوافقي. هذا النظام باعتباره تصنيفاً منهجياً خاصاً في النظم الدستورية المقارنة، من شأنه - بفضل قواعده وآلياته الدستورية - أن يُفعل الآلية والهيكلية السياسية والدستورية للنظام الديمقراطي البرلماني اللبناني، من خلال تفعيل آلية عمل مؤسساته الدستورية والسياسية، بما يؤمّن ويضمن بالمحصلة توافقاً واستقراراً سياسياً للحكومات القائمة في لبنان، ويجعلها بالتالي هذا الاستقرار السياسي المُفترض أكثر تضامناً وانسجاماً حول رؤية سياسية واضحة ومحددة الأهداف والغايات. من هنا، فالإشكالية

اللبناني، ما بعد التعديلات الدستورية المتخذة تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني، هو:

موقع الوزير في النظام السياسي اللبناني بعد الطائف

أولاً: وزير في إطار نظام حكم برلماني، يُمارس مهامه وفق قواعد وأحكام النظام البرلماني التي تجعل من مجلس الوزراء هيئة متجانسة مسؤولة عن شؤون الحكم، وتتولى إدارة مصالح الدولة عبر أعضائها كل فيما آل إليه من اختصاصات سياسية يُباشرها داخل مجلس الوزراء، في المناقشة والتصويت، بالنسبة للمواضيع التي تُطرح أمامه.

ثانياً: ممثل لثقل اجتماعي وسياسي يستند على فكرة المشاركة السياسية وتوازن التمثيل في الوزارة بحسب نص المادة ٩٥ من الدستور المعدل (تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة). ولنا في صعوبة تحقيق آلية إقصاء الوزير عن مهامه، دليل واضح على ما نقول، الأمر الذي يجعل مسألة التبدل في الحقائق، خروجاً على هذه المبادئ والتفافاً، على تلك الصيغة، غير مبرر إن لم يقترن بثقة المجلس النيابي أولاً.

ثالثاً: الرئيس التسلسلي الأعلى Le chef hiérarchique suprême لكل الأجهزة الإدارية التي تتألف منها وزارته. غير أنه في هذه الحالة، يجب التمييز بين صفتي «السياسية» و«الإدارية» للوزراء في لبنان، وهي ترتبط بتوزيع الحقائق الإدارية في مرسوم تشكيل الحكومة. فالوزير ذو الحقيبة الإدارية، يتمتع بصفة الرئيس التسلسلي الأعلى^(١)، بينما يكون وزير الدولة، مجرداً من الصلاحيات الإدارية^(٢)

والطوائفية للحكومات القائمة في لبنان. فعلى هذا الأساس فإننا نكتفي هنا وفيما يلي بدراسة ومعالجة انعكاسات ومفاعيل تلك العوامل على تحديد طبيعة الحكومة في لبنان بصورة عامة، وعلى مستوى واقع ومفهوم التضامن الوزاري في لبنان بصورة خاصّة.

النبذة الأولى: طبيعة الحكومة في لبنان: ائتلافية، توافقية أم ماذا؟

يمكن التأسيس بدايةً على فكرة مؤداها بأن وثيقة الوفاق الوطني (وثيقة الطائف لعام ١٩٨٩)، انطلقت من مبدأ كفالة المشاركة السياسية، لكافة المجموعات الطائفية والسياسية التي فرضت نفسها كقوى أمر واقع في الحياة السياسية اللبنانية. الأمر الذي جعل من فكرة الوزارة تعويضاً سياسياً لتلك القوى، فتقاطعت المشاركة - والتي افترضتها وثيقة الوفاق الوطني - مع مبدأ التعويض السياسي، فأرخت دوراً دستورياً وسياسياً كبيراً لمجلس الوزراء، يكون فيه لكل من الجماعات السياسية والاجتماعية (الطائفية)، حق النقض في وجه مشاريع وقرارات الانقلاب على صيغة المشاركة وتوازن التمثيل السياسي.

ولم تحد نصوص قانون الإصلاحات الدستورية والسياسية لعام ١٩٩٠، عن تلك المبادئ. فتعرّز موقع مجلس الوزراء، بين المؤسسات السياسية، وكذلك تعرّز موقع ودور الوزراء داخل مؤسسة مجلس الوزراء في علاقتهم مع بعضهم أولاً، وفي علاقتهم مع مؤسستهم ثانياً. واعترافاً بهذا الواقع جاء النص في الدستور المعدل، على وجوب توافر أكثرية ثلثي أعضاء مجلس الوزراء إذا ما أريد إقالة «الوزير» - بما يمثله - من منصبه. فالوزير في النظام السياسي

(١) د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، ١٩٩٨، ص ٦٥.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة الصادر في ١٨ كانون الثاني ١٩٩٦ تحت الرقم ٢٩١.

أعلاه، فإنه يُفترض بالصيغة الحكومية أن تأخذ شكلية المشاركة الطوائفية المتوازنة بين مكونات المجتمع السياسي اللبناني بما يحقق العدالة الطوائفية المرجوة من وراء إيراد هذا النص. إلا أنه يُلاحظ بأن جميع الحكومات التي شكّلت بعد اتفاق الطائف لم تراعى مفهوم العدالة والتوازن الطائفي في تركيبها، بل جاءت صراحةً لتخرق وتتجاوز فحوى ومضمون المادة ٩٥ من الدستور، لكونها من جهة لم تراعى في تركيبها أسس التوازن والمشاركة الطوائفية بين جميع الأطياف التي يتركب منها المجتمع اللبناني، بل اقتصرت في تركيبها على ائتلاف أو بالأحرى على تحالف بين موازين قوى سياسية طوائفية قائمة بصورة رئيسية على مشاركة الطوائف الست الكبرى (الموارنة، السنّة، الشيعة، روم كاثوليك، روم أرثوذكس، الدروز) في إطار ما اصطلح سياسياً على تسميتها بمعادلة «المناصفة في إطار المثالته». وذلك ناتج بصورة أساسية عن غياب دور الأحزاب السياسية الفاعل في تشكيل تلك الحكومات وبالتالي تمحورها المركزي حول الاستقطاب الطائفي الأكثرية في ظل نظام انتخابي يقوم على مبدأ أو قاعدة الأكثرية في اختيار المرشحين في العملية الانتخابية الحاصلة. ثم إنه من ناحية أخرى فقد أتت تلك الحكومات ما بعد الطائف في طبيعتها الطوائفية الجامدة لتشكّل تجاوزاً أيضاً لوثيقة الوفاق الوطني، لأنها لم تصل بطبيعتها السياسية والدستورية إلى مفهوم «حكومة الوفاق الوطني» التي عننتها وثيقة الوفاق الوطني بالتحديد، والتي تفترض لبلوغها تطبيق الإصلاحات الدستورية والسياسية التي قامت على أساسها أسس ومرتكزات اتفاق الطائف، ومن هذه الإصلاحات السياسية والدستورية، وجوب تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطوائفية السياسية (المادة ٩٥ من الدستور)، ووضع قانون انتخابي عادل عصري وحديث قائم على

على مستوى الوزارات كافة، اللهم إلا إذا تمّ تكليفه أو انتدابه للقيام ببعض المهمات، إلى جانب صلاحياته السياسية التي يُباشرها داخل مجلس الوزراء من خلال مشاركته في النقاش والتصويت. وهنا برأينا يجب أن تتحدد مهام الوزير المكلف على شكل واضح، في مرسوم تشكيل الحكومة (تماماً كما هو الحال في فرنسا وبلجيكا)، حتى يخضع لرقابة مجلس النواب المبدئية عند المثل لنيل الثقة، وذلك باستثناء الحالات التي لا تقتضي القيام بواجبات مترتبة على مهام إدارية: كمثل قيام رئيس الحكومة بتفويض «وزير دولة»، مثلاً، بإذاعة المعلومات الرسمية عن جلسة مجلس الوزراء ومقرراته، أو غير ذلك من المهام التي لا تفرض المبادئ العامة فيها إخضاعه للمساءلة من قبل مجلس النواب، ولا ترتّب مسؤولية لناحية الإخلال بالواجبات المترتبة على الوزراء.

على هذا الأساس - وبناءً على ما تقدم - فإن للموقعية الكبيرة والمميزة للوزراء داخل النظام السياسي اللبناني، والتي خصتهم فيها التعديلات الدستورية الأخيرة لعام (١٩٩٠)، قد جعلت في الواقع من عملية اختيارهم في إطار تشكيل الحكومة في لبنان، خاضعة بصورة رئيسية لدوافع سياسية، ولمعايير محددة بدقة تراعي في خلفياتها واقع التوازنات الطائفية والسياسية المختلفة للتركيب الاجتماعي اللبناني، لما يمثّله هذا الوزير في إطار عملية الاختيار السياسي للتشكيل الحكومية من ثقل اجتماعي وسياسي يستند على فكرة المشاركة السياسية وتوازن التمثيل في الوزارة وذلك عملاً بأحكام المادة ٩٥ من الدستور المعدّل والتي نصت صراحةً على ما يلي: «[...] وفي المرحلة الانتقالية: أ - تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة. [...]».

فانطلاقاً من فحوى هذا النص الدستوري

ثقة المجلس النيابي. فتحوّل الحكومة في الواقع إلى حكومات بفعل ذلك التشرذم والانقسام السياسي الحاصل بين أعضائها، مما يُضعف أداءها الحكومي ويهدّد واقع استقرارها السياسي في الحكم.

من تتبع المشاهد السياسية للحكومات التي شكّلت بعد الطائف، فإنه يُلاحظ بأن واقع التضامن الحكومي كان معدوماً على مستوى فاعلية الأداء الحكومي. وذلك يبرز بصورة واضحة من خلال ما أفرزته الممارسات السياسية الطائفية لأهل الحكم على مستوى الأداء الحكومي من إشكالات سياسية ودستورية قد شكّلت في الواقع انقلاباً حقيقياً على أسس ومرتكزات اتفاق الطائف، وانعكاساً واضحاً ومؤثراً في انعدام واقع التضامن الحكومي، القائم، مما أضعف هذا الواقع الأداء الحكومي، وأدى إلى اضطرابه وتعطيله في حالات كثيرة شهدها التاريخ السياسي اللبناني ما بعد الطائف. ومن هذه الإشكاليات الدستورية على سبيل المثال التي اعترضت عملياً واقع التضامن الوزاري في لبنان ما بعد الطائف، وأدت بالتالي إلى إضعاف أداء العمل الحكومي في لبنان، نذكر أبرز مشاهدها وصورها والتي تتكرّر بصورة شبه يومية ومُضطردة على مسرح الحياة السياسية الحكومية في لبنان، وتؤدي بالتالي إلى إضعاف الأداء الحكومي وعدم استقراره السياسي. فهذه الحالة أو المشهد السياسي الذي كرسته الممارسة السياسية في لبنان يتمثل بواقع «المعارضة من داخل الحكومة» أو ما يُعرف اصطلاحاً بـ«ظاهرة الوزراء المشاكسين»: بحيث سنحاول فيما يلي التركيز في البحث والمعالجة على هذه النقطة أو الإشكالية الرئيسية التي اعترضت عملياً واقع التضامن الوزاري في لبنان وبالتالي عملت على انعدامه.

قاعدة التمثيل النسبي، وكذلك أيضاً ضرورة وضع قانون للأحزاب اللبنانية خارج أطر ومرتكزات النظام الطائفي اللبناني. فتطبيق جميع هذه الإصلاحات الدستورية والسياسية الضرورية كفيلاً بحد ذاته بتشكيل حكومة وفاق وطني تضمن التمثيل والمشاركة الواسعة لكافة القوى والأحزاب والتيارات السياسية اللبنانية على اختلاف أنواعها وانتماءاتها السياسية على أسس متوازنة وعادلة، بحيث يُراعى في التمثيل السياسي الحكومي واقع الأحجام السياسية الحقيقية لهذه القوى والأحزاب السياسية على اختلافها. وعليه، يمكن القول إنّ عدم الاستفادة من المرحلة الانتقالية التي عنتها المادة (٩٥) من الدستور، وبالتالي عدم تطبيق الإصلاحات الدستورية والسياسية الضرورية التي استحدثتها وثيقة الوفاق الوطني والمعززة بطبيعتها لمفهوم الاستقرار السياسي على صعيد المجتمع السياسي اللبناني. فإن هذا الأمر قد حال حتى هذا اليوم دون تشكيل «حكومة وفاق وطني» في لبنان.

النبذة الثانية: أثر التركيبة الطائفية على التضامن الوزاري.

إن التركيبة الطائفية للحكومات القائمة في لبنان ما بعد الطائف، قد جعلت تلك الحكومات عملياً عُرضة لمشاكل وصعوبات من شأنها إضعاف أدائها الحكومي، وإلى تعطيله في حالات كثيرة، بفعل ما تفرزه هذه التركيبة الطائفية للحكومات من عوامل تشرذم وانقسام سياسي حقيقي حول كافة القضايا بين مختلف التوازنات السياسية والطائفية القائمة على مستوى تركيبتها. هذا الأمر يجعل من الحكومة في لبنان غير متجانسة وغير متضامنة سياسياً حول رؤية وأهداف سياسية واضحة ومحددة في برنامجها السياسي الذي نالت على أساسه

كان الوزير قبل الطائف مجرد مساعد لرئيس الجمهورية، الذي «يعين الوزراء ويُسمّي منهم رئيساً ويقيّلهم»^(٣). أما بعد الطائف، فقد أصبح الوزير شريكاً في الحكم.

وهذا هو الدور الجديد المرسوم له في الدستور. لقد أناط به الدستور إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين، بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به^(٤).

لقد قوى الطائف واستطراداً الدستور مركز الوزير فأصبح محصّناً. ولم يعد بإمكان رئيس الجمهورية إقالته كما كان الوضع قبل الطائف. إن إقالته لا تتم إلا بموافقة أغلبية الثلثين من مجلس الوزراء، وهي الأغلبية المطلوبة للأمور الأساسية^(٥).

الوزير مسؤول أمام مجلس الوزراء، ومسؤول أمام مجلس النواب الذي يمكنه سحب الثقة منه منفرداً. والوزير مسؤول أمام رئيس الحكومة عن تنفيذ السياسة التي وضعها مجلس الوزراء فيما يخص وزارته. لأن صلاحية التنسيق والمتابعة تعود لرئيس الحكومة، وهو المسؤول عن تنفيذ سياسة الحكومة. فبإمكانه أن يطلب إلى مجلس الوزراء، إقالة الوزير الذي لا يطبق السياسة العامة. ولكن إقالة الوزير متعذرة عملياً إلا بسقوط الحكومة بكاملها^(٦). لا سيما إذا كان من الوزراء أصحاب الوزن الثقيل في الحكومة، والمُحصّنين محلياً وإقليمياً. وقد وجد رئيس الجمهورية الياس الهراوي ورئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري حلاً لهذه المسألة، بتجريد الوزير المشاكس أو المغضوب عليه من حقيبه أو إبدالها بحقيبة أخرى^(٧).

أولاً: المعارضة من داخل الحكومة أو ظاهرة الوزراء المشاكسين.

إن تعبير «الوزراء المشاكسين» أصبح متداولاً وشائعاً في قاموس الحياة السياسية اللبنانية بعد الطائف. ويُقصد بالوزراء المشاكسين، الذين يُعارضون سياسة الحكومة، أو رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أثناء المناقشة في مجلس الوزراء، ولكن معارضتهم لا تنتهي بعد اتخاذ القرار أو التصويت عليه وفق الأصول، بل تستمر خارج مجلس الوزراء، وتتخذ طابعاً علنياً أمام الرأي العام.

لقد عانى رئيس الحكومة رفيق الحريري من هذه الظاهرة، التي برزت بحدّة في ظل حكوماته التي شكلها في عهد الرئيس الياس الهراوي، وظهرت من جديد مع حكومته المؤلفة في عهد الرئيس العماد إميل لحود.

فما هي أسباب نشوء ظاهرة «المعارضة» في مجلس الوزراء؟ وهل لها مكان في النظام البرلماني؟ هذا ما نحاول الإجابة عليه من خلال دراسة أسباب الظاهرة ورأي الفقه الدستوري فيها.

أ - أسباب الظاهرة:

إن أسباب نشوء تلك الظاهرة تعود في رأينا إلى سببين:

١ - تحصين موقع الوزير وتقوية صلاحياته بعد الطائف.

٢ - الصفة التمثيلية للحكومة.

١ - تحصين موقع الوزير وتقوية صلاحياته بعد الطائف.

(٣) انظر المادة ٥٣ من الدستور قبل تعديل عام ١٩٩٠.

(٤) انظر المادة ٦٦ من الدستور.

(٥) انظر المادة ٦٥ من الدستور.

(٦) انظر شبلي الملائط، الرئاسة اللبنانية بين الأمس والغد، ط١، دار النهار، بيروت، ١٩٩٨، ص ٢٣.

(٧) جرّد الوزير أفرام عام ١٩٩٤ من حقيبة الموارد المائية والكهربائية وأعطيت للوزير إيلي حبيقة وأصبح أفرام وزير دولة. وكذلك سحبت حقيبة وزارة الداخلية من الوزير بشارة مرهج وأعطيت لنائب رئيس الوزراء ميشال المر.

الوزراء بقرار بعد التصويت. هذا هو رأي الفقه الدستوري عامة ويُعبّر عنه العلامة جورج فيدل بقوله: «لا يوجد معارضة في وسط الحكومة ولا يستعيد المخالفون من الوزراء حرية تصرفاتهم إلا عند استقالتهم من الحكومة».

"Les délibérations ne se concrétisent pas nécessairement dans un vote. Si un vote a lieu, la minorité est censée se rallier à l'avis de la majorité. Il n'y a pas d'"opposition" dans le cabinet. ce n'est qu'en démissionnant que les dissidents peuvent retrouver leur liberté d'action et de critique"⁽⁹⁾.

إذن، لا يوجد في النظام البرلماني، مُعارضة في وسط الحكومة، لأنها تشكّل خرقاً لمبدأ وحدة الوزارة، والتضامن الوزاري.

فالحكومة البرلمانية تتميز بأمرين: الوحدة أو التجانس بين الوزراء، والتضامن وتبعاً لذلك، فإن «القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء، يتحمّل تبعاتها كل وزير بمفرده، حتى ولو لم يحضر المجلس أو امتنع عن التصويت، أو حتى لو عارض التدبير المقرّر. فما دام لم يستقل من الحكم فهو متضامن مع زملائه، ويشترك بالمسؤولية السياسية أمام البرلمان»⁽¹⁰⁾. من هذا المنطلق، وبناءً على ما تقدم من معالجة تفصيلية لواقع الإشكالية الدستورية الهامة والمتمثلة بظاهرة «المعارضة من داخل الحكومة» التي أفرزها عملياً واقع الممارسات السياسية المتفلّنة من الضوابط الدستورية

إن ظاهرة الوزراء «المشاكسين» موجودة في بعض الدول التي تقوم الحكومات فيها على ائتلاف عدد من الأحزاب كما في إيطاليا. لكن المشكلة في لبنان تكمن في أن بعض الوزراء «المشاكسين» هم محسوبون على رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو الاثنين معاً أو على رئيس المجلس أو لهم غطاء إقليمي كبير فتتعدّر إقالتهم.

٢ - صفة الحكومة التمثيلية.

الحكومة في لبنان برلمان مُصغّر. فقد تحوّلت إلى هيئة تمثيلية. والدستور ينصّ على أن الحكومة سلطة تنفيذية، والبرلمان هو الهيئة التمثيلية، وشتان بين الاثنين. إن هذا الوضع ناجم عن خصوصية المجتمع اللبناني المتنوع. فالحكومة في لبنان، ولا سيّما بعد الطائف، أصبحت كبيرة العدد، ومنها حكومات تضم ثلاثين وزيراً^(٨) تُراعي تمثيل الطوائف والمذاهب والأحزاب والمناطق والقوى السياسية الفاعلة، وتمثيل «الرؤساء الثلاثة». ولذلك تأتي حكومة غير متجانسة، وغير متضامنة، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف فاعليتها وتشرذمها، أو عرقلة تنفيذ بعض مشاريعها، ويعرّز بالتالي وجود المعارضة من داخل الحكومة.

ثانياً: رأي الفقه الدستوري:

يتوجّب على الأقلية أن تنضم إلى رأي الأكثرية، في حال انتهاء المناقشات في مجلس

(٨) ضمت حكومة الرئيس عمر كرامي وكلاً من حكومات الرئيس الحريري في عهد الرئيس الهراوي ٣٠ وزيراً، وكذلك حكومة الرئيس الحريري في عهد الرئيس لحود.

(٩) George Vedel - Manuel- Elem. de droit constitutionnel - 1949- p: 444.

- ورد في إطار رأي استشاري رقم: ٩٣/١٤ - ٩٤ تاريخ ١٨/١١/١٩٩٣ صادر عن مجلس شورى الدولة اللبناني في أساس مشروع مرسوم تنظيمي (رقم ٤٧١٧/١٩٩٤) معروض أمامه من قبل مجلس الوزراء والرامي إلى تعديل المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/٨/١٩٩٢ المتعلقة «بتنظيم أعمال مجلس الوزراء»، نقلاً عن: بشارة منسى: «الدستور اللبناني، أحكامه وتفسيرها، الدراسات والوثائق المتعلقة به»، مطابع عزيز، لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩٨ ص: ٣٩٠.

(١٠) راجع أنور الخطيب: المجموعة الدستورية، دستور لبنان، ٢، ص ٢٢٨ - ٢٢٩. راجع أيضاً: د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ٢، ص ٦٢٨.

الاعتراف جاء من قبل الدول الفاعلة على المسرح السياسي آنذاك، ومن قبل الدولة العثمانية، مما أكسبه قوة، رسّخت فيما بعد تجذّر الطوائف في الواقع السياسي اللبناني. «وقد نُظمت العلاقات بين هذه الكيانات الاجتماعية - السياسية - الطائفية في أطر قانونية (نظام شكيب أفندي والنظام الأساسي للمتصرفية). وتمثلت هذه الكيانات في المجالس التي تولّت إدارة شؤون الجبل (مجلس القائمقاميتين والمجلس الإداري)، فتكونت بذلك النواة الأولى لفدرالية الطوائف في لبنان»^(١١).

والحقيقة أن الطائفية متجذرة في الواقع السياسي اللبناني، لأنها نشأت وترعرعت وتطورت في سياق تطور التاريخ السياسي، الذي ارتبط بتاريخ الطوائف اللبنانية. تلك الطوائف التي كانت إحدى نتائج النظام الطائفي الذي طبّقه الإمبراطورية العثمانية إقراراً منها بوجود مجموعات دينية متميِّزة، وبغية حماية كياناتها التي كانت موجودة قبل الإسلام، وشكلت تراثاً قديماً في هذا الشرق الذي كان مهد الرسالات السماوية الثلاث، هذه المجموعات الدينية، منها من سبق الإسلام ومنها من وجد بعده وانبثق منه، والتي وجدت إما نتيجة انشقاقات الكنيسة أو الخلافات المذهبية الإسلامية. لعبت دوراً أساسياً في تكوين الشعب اللبناني، بل وفي إنشاء الدولة اللبنانية، حيث استمرّت لتاريخه العامل الأكثر فعالية وتأثيراً في اللعبة السياسية في لبنان. فهذه المجموعات اتحدت أو وُحّدت في نطاق كيان دستوري واحد من دون أن تنصهر فيه تماماً، فحافظت على خصوصياتها المجتمعية

المفروضة نصاً. بحيث أثرت تلك الممارسات السياسية المثيرة لتلك الإشكاليات المطروحة على بساط البحث والنقاش، في فحوى ومضمون التساؤل الذي أُثير الجدل حوله «لجهة مدى جدوى تطبيق النصوص الدستورية التي كرّستها التعديلات الدستورية الأخيرة سناً لأحكام وثيقة اتفاق الطوائف؟ ومدى ضرورة إجراء التعديلات الدستورية الجديدة عليها، وذلك بما يتلاءم مع العُرف الدستوري الذي تجاوز عملياً واقع النصوص الدستورية المكرّسة»؟

إن الإجابة عن هذا التساؤل، إلى جانب تساؤلات كثيرة أخرى، سوف تكون موضع بحث ونقاش دستوري عميق ومفصّل في إطار معالجة المبحث الثاني بحيث ستركّز النقاش بدايةً وعلى ضوء التركيبة الطائفية لمؤسسة مجلس الوزراء، فيما أفرزته الممارسات السياسية في لبنان من إشكاليات دستورية أساسية أخرى، قد أثرت عملياً على واقع اندام التضامن الحكومي، وبالتالي على ضعف فاعلية الأداء الحكومي في لبنان كما سنرى.

المبحث الثاني:

التركيبة الطائفية لمجلس الوزراء.

إن النظرة التاريخية لمأسسة التمثيل السياسي الطائفي على مستوى المؤسسات الدستورية في لبنان، يُظهر بأن تكريس النظام الطائفي في لبنان، يعود في جذوره التاريخية والسياسية إلى الدولة العثمانية، أي إلى مرحلة الحكم العثماني للبنان في ظل إنشائه لنظامي القائمقاميتين والمتصرفية، والذي تم عبرهما الاعتراف بالطوائف الدينية في لبنان ككيانات اجتماعية وسياسية، لها مصالحها الحيوية. وهذا

(١١) د. عصام سليمان: «الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان»، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩١: «تطبيق النظام الأساسي لجبل لبنان»، ص ١٠٩.

لتداخل السكان ونشوء مشكلة المقاطعات المختلفة وتجدد الأحداث عام ١٨٤٥، وضع شكيب أفندي نظاماً عُرف باسمه، حافظ خلاله على التقسيم السابق، وأضاف إلى كل قائممقامية مجلساً برئاسة القائمقام، مؤلفاً من نائب القائمقام وقاض ومستشار عن كل من الطوائف الخمس: الموارنة والدروز والروم الأرثوذكس والروم الكاثوليك والسنة، بينما اختصر تمثيل الشيعة بمستشار «نظراً لعدم اعتراف العثمانيين بأنظمة شرعية خاصة بالشيعة»، وبعد أن عيّن شكيب أفندي أعضاء المجلس لمدى الحياة، قضى بأن يكون لرؤساء الطوائف المعنية حق تعيين من يملأ المراكز الشاغرة عند الحاجة، بالاتفاق مع القائمقام وأعضاء مجلسه بموافقة والي صيدا. وهكذا تفاعل النظام الاجتماعي مع النظام السياسي وتداخلاً ضمن نظام جديد لأول مرة في لبنان، حيث اعتمد كذلك مبدأ إنشاء المجالس التمثيلية الطائفية، مما ترك أثراً كبيراً في تمثيل الكيانات الطائفية التي أصبحت منذ ذلك الوقت محور الحياة السياسية والدستورية في البلاد، وكانت المرة الأولى التي اعترف بها بالطوائف الست الكبرى ليس فقط ككيانات سياسية إنما أيضاً كأدوات دافعة لحركة المؤسسات العامة وتطورها. وعليه فإن هذه المجالس التمثيلية شكلت النواة التي انطلقت منها الحياة التمثيلية الطائفية في لبنان لتبدأ بالتطور والترسُّخ أكثر في النظام الأساسي الذي أقر عام ١٨٦١، والذي عدّل عام ١٨٦٤. ذلك النظام الذي جرى التوقيع عليه في «الأستانة» بعد فتنة ومجازر ١٨٦٠ التي تحوّلت إلى حرب طائفية أثارت الرأي العام الأوروبي. وكانت نتيجتها إعادة لبنان سنجقاً

والسياسية، وبالتالي على كياناتها. فالجمهورية الأولى التي قامت على دستور ١٩٢٦ وميثاق الـ ٤٣ هي بنية مركبة في إطار دولة موحّدة. والطوائف الدينية ككيانات مجتمعية سياسية شكلت العناصر الأساسية في بناء هذه الدولة التي شكلت في الواقع فيدرالية طوائف دينية^(١٢). إذاً الطوائف وجدت قبل وجود الكيان اللبناني، ككيانات اجتماعية أولاً في المشرق العربي بشكل عام، وبدأت تبرز ككيانات سياسية أوائل القرن التاسع عشر كنتيجة لسياسة طائفية رسم خطوطها الأمير بشير الثاني لتدعيم مركزه السياسي، فآثارت العداء بين الدروز والموارنة وتركت أثراً نفسية بينهم استغلّها العثمانيون لتفجير الوضع، فكانت الصراعات الطائفية الدموية ما بين ١٨٤٠ و ١٨٦٠ التي تسببت بنهاية نظام الإمارة المعمول به في جبل لبنان وظهور نظام القائمقاميتين التي شكلت فيه الطائفية محور الحياة السياسية.

فمع انهيار نظام الإمارة واندلاع الاضطرابات الطائفية عام ١٨٤١ والانتفاضة العامة ضد حكم عمر باشا النمساوي، عقد في اسطنبول اجتماع بتاريخ ٢٣ أيار ١٨٤٢ حضره قناصل الدول الأوروبية وبحضور ممثل السلطان العثماني، تمت الموافقة بالإجماع على المشروع الذي وضعه «مترنيخ» رئيس وزراء النمسا والذي بموجبه تم تقسيم الجبل إلى مقاطعتين إداريتين أو قائممقاميتين: واحدة في الشمال للنصارى، وأخرى في الجنوب للدروز تفصل بينها طريق الشام، وعلى رأس كل منها قائممقام: ماروني لقائمقامية النصارى، ودرزي للقائمقامية الدرزية، ونظراً

(١٢) د. عصام سليمان: «الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة» - مكتبة بيسان - بيروت - الطبعة الأولى - ١٩٩١ - ص ٣٥٠، ٤٢

إلا أنه لم يذهب إلى درجة تكريس الدعوات والرغبة في إقامة إمارة مارونية مستقلة»^(١٤). (علماً أن كمال جنبلاط يرى بأن تطبيق نظام المتصرفية الذي تم بتحريض من بعض الانعزاليين قضى على ١٢٠٠ سنة من الحكم العربي شبه العلماني في الجبل)^(١٥). بالمقابل، وفي مراحل متقدمة من تطور التاريخ السياسي اللبناني، فقد بقي واقع النظام الطائفي مكرساً دستورياً على مستوى بنية وهيكلية المؤسسات الدستورية في لبنان، بدءاً بالجمهورية اللبنانية الأولى لعام (١٩٢٦)، وصولاً إلى التعديلات والإصلاحات الدستورية والسياسية التي انبثقت عن اتفاق الطائف لعام (١٩٩٠) بحيث تجذرت هذه البنية الطائفية في التمثيل السياسي على مستوى المؤسسات الدستورية بما فيها مؤسسة مجلس الوزراء في لبنان. فبصدور اتفاق الطائف بتعديلاته الدستورية المستحدثة والأخيرة على مستوى بنية ومرتكزات النظام السياسي اللبناني الإصلاحية الجديدة، لم يتبدل عملياً المنطق السياسي والدستوري الذي كان قائماً ما قبل الطائف لجهة المشاركة الطائفية في تشكيل الحكومة في لبنان. إلا أن الإصلاحات الدستورية الجديدة بموجب اتفاق الطائف قد حصرت معنى ومفهوم «المشاركة الطائفية العادلة في تشكيل الوزارة في لبنان» بمنطوق نص المادة ٩٥ من الدستور اللبناني المعدل، التي تُطلق الحالة الطائفية التوافقية في التشكيل الوزاري فقط في إطار ما أسمته «بالمرحلة الانتقالية»، التي فرضت خلالها تطبيق مجموعة من الإصلاحات السياسية والدستورية في

عثمانياً له استقلاله الداخلي والذي تعهدت بضمّان كيانه الدول الست الكبرى التي وقّعت على هذا النظام.

انبثق عن المجلس التمثيلي مجلس إداري، ورُعت مقاعده الـ١٢ بين الطوائف الست الكبرى وفقاً للقاعدة النسبية حسب الجدول التالي: (موارنة ٤، روم أرثوذكس ٢، روم كاثوليك ١، دروز ٣، سنة ١، شيعة ١). ووزعت أيضاً المسؤوليات والوظائف العامة على أساس طائفي وعلى كافة مستويات الإدارة، كما تمّ تعيين القضاة وفق معايير طائفية محضّة، وكذلك بالنسبة لتعيين أفراد قوى الأمن، مما طبع الإدارة المركزية والإدارات المحلية والقضاء وأجهزة الأمن بطابع طائفي^(١٣). كل ذلك أدى إلى ترسيخ ما سُمّي بالطائفية ضمن كافة أجهزة النظام في لبنان ليستمر الوضع كذلك طيلة عهد المتصرفية.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن نظام المتصرفية استمرّ «يعمل بنجاح نسبي حتى عام ١٩١٤، حيث أنه ساهم في توطيد الأمن والاستقرار في الجبل وحقّق بالتالي نهضة عمرانية وثقافية ملحوظة، ومع تجنبه لتكرار الاحتكاكات الدينية إلا أنه لم يُنهِ حالة «الريب الطائفية والكره المتبادل». ومع أنه ألغى النظام الإقطاعي، بيد أنه أحل محلّه الاعتبارات الطائفية ورسخها في التمثيل والسياسة. وأعطى الكنيسة المارونية سلطة واسعة على رعاياها وسط نفوذها على جميع مستويات الحكم، وشكّل بالتالي خسارة واضحة للدروز وتقليصاً كبيراً لسلطتهم على الرغم من انتصارهم العسكري.

(١٣) د. عصام سليمان: «الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان»، مرجع سابق، ص ١٠٤ - ١٠٥.

(١٤) د. أحمد سرحال: «دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي اللبناني»، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى،

٢٠٠٢، دراسة رقم ١: «الكيان السياسي وجذور الأزمة في لبنان» - ص ١٤ - ١٥.

(١٥) انظر كمال جنبلاط: «لبنان وحرب التسوية»، الدراسات الاشتراكية، بيروت، ١٩٧٧، ص ١٠.

والمستقبل، قد حالت في الواقع دون قيام أو تشكيل أي «حكومة وفاق وطني» ما بعد الطائف تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني. بل إن التجربة السياسية اللبنانية قد ذهبت في الواقع إلى ما هو أبعد من وثيقة الوفاق الوطني، من خلال تأييد استمرارية أسس ومرتكزات النظام الطائفي البغيض المُعبر عنه في أحد أوجهه الرئيسية بمفهوم وواقعة المشاركة الطائفية المُقيّدة والمُغلقة بأكثريتها الموصوفة غير المتوازنة سياسياً وغير العادلة إطلاقاً. الأمر الذي أدى عملياً إلى طرح العديد من الإشكاليات والقضايا السياسية والدستورية على صعيد مسرح الحياة السياسية اللبنانية، والتي من شأنها أن حدّت من قدرات الحكومات اللبنانية القائمة، وبالتالي عملت على إضعافها وأحياناً انعدام تضامنها الوزاري - السياسي المُفترض، عبر إضعاف أدائها في تطبيق برنامجها الوزاري الذي يتضمّن سياستها المنوي تطبيقها في مجال الشأن العام. فهذه القضايا السياسية أو الإشكاليات التي تركت انعكاسات سلبية ومؤثرة على واقع التضامن الوزاري في لبنان، وأدت بالتالي إلى عدم الاستقرار الحكومي بداخله. سوف تكون موضع نقاش ومعالجة بصورة

هرمية وآلية النظام السياسي اللبناني بغية تجاوز الحالة الطائفية عبر مرحلتها تدريجياً وصولاً إلى إلغاء التمثيل الطائفي على مستوى المؤسسات الدستورية، بما فيها مؤسسة مجلس الوزراء، التي تُعتبر ما بعد الطائف مركز الثقل والركيزة الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي اللبناني بشكليته الدستورية «الديمقراطية - البرلمانية»^(١٦). بحيث أُنيطت بها السلطة الإجرائية [بموجب المادة ١٧ من الدستور المعدّل لعام ١٩٩٠]. مما يسمح هذا الأمر في ظل تطبيق تلك الإصلاحات السياسية والدستورية التي عنتها المادة (٩٥)^(١٧) من الدستور المعدل (١٩٩٠) في المرحلة الانتقالية، بتشكيل «حكومة وفاق وطني» تشترك فيها جميع القوى والتيارات السياسية والحزبية اللبنانية على اختلاف أنواعها وطروحاتها السياسية المتعدّدة. إلا أن الواقع السياسي ما بعد الطائف يُثبت عكس ذلك، إذ أن الانقلاب على الطائف أو الاستنسابية في تطبيقه منذ العام ١٩٩٠ من قبل مَنْ هم في موقع الحكم والسلطة، نتيجة الذهنية السياسية السائدة المنغمسة برواسب الماضي بعُنفه الطائفي المتأصل وثقافته الطائفية المتجددة في الحاضر

(١٦) نصّت الفقرة - ج - من مقدمة الدستور اللبناني المعدّل لعام ١٩٩٠ على أن: «لبنان جمهورية ديموقراطية برلمانية [...]».

(١٧) نصّت المادة ٩٥ من الدستور المعدل لعام ١٩٩٠ على ما يلي: «على مجلس النواب المُنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية. مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية.

وفي المرحلة الانتقالية: أ - تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.

ب - تلغى قاعدة التمثيل الطائفي [...]».

- كما نصّت أيضاً المادة ٢٤ من الدستور (تعديل ١٩٩٠): «[...] وإلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية:

أ - بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين.

ب - نسبياً بين طوائف كل من الفئتين.

ج - نسبياً بين المناطق. [...]».

التي يتركّب فيها النسيج الاجتماعي اللبناني، والتي انعكست على تركيبة مجلس الوزراء. فقبل أن تصل الحلول الحاسمة إلى مؤتمر الطائف، كان مؤتمر القمة العربية في الدار البيضاء قد وضع الأسس الأولى لها في أواخر شهر أيار ١٩٨٩. فلقد جاء البيان الختامي الذي صدر في ٢٦ أيار ١٩٨٩ ليُشير إلى «أن تعدد المعتقدات في لبنان يمثّل مصدر ثراء حضاري من شأنه أن يساهم في بسط التّانس والتعايش السخي بين أبناء لبنان...». ومن ناحية أخرى، فلقد جاءت التعديلات الدستورية لعام (١٩٩٠)، بالاستناد إلى اتفاق الطائف، لتكرّس نصاً صيغة العيش المشترك^(١٨) بين الطوائف، بعد أن كانت مكرّسة عرفاً في ميثاق ٤٣. وعليه فلقد ورد في مقدمة الدستور المعدّل بموجب القانون الدستوري رقم ١٨/٩٠، الفقرة «ي»: «لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك»، ليصبح بذلك ميثاق التعايش أساساً للشرعية اللبنانية، وليصبح واضحاً أكثر من أي وقت مضى أن وصف تعايش الطوائف اللبنانية هو مبرر وجود الدولة وهدفها في لبنان. مما يستوجب أن تنعكس صيغة التعايش هذه على مستوى تركيبة المؤسسات الدستورية، وخصوصاً مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة جماعية لإدارة شؤون الحكم في البلاد بالاستناد إلى تعديلات الطائف (١٩٩٠).

وتجدر الإشارة في هذا المجال، إلى أنه في مرحلة سابقة على صدور التعديلات الدستورية الأخيرة لعام (١٩٩٠)، وفي ظل ميثاق ٤٣ الذي يُعتبر الدستور العرفي للبنان الاستقلال. فلقد ساد عرف يُقرّر ضرورة أن يكون رئيس

وافية، بحيث يمكن إيجاز تلك المواضيع أو القضايا السياسية المنوي تفصيلها وإيضاحها هنا بالأمور الرئيسية التالية:

النبذة الأولى: العوامل الدستورية.

النبذة الثانية: العوامل الطائفية.

النبذة الثالثة: تأثير أو دور الترويكاً.

النبذة الأولى: العوامل الدستورية.

إن واقع التمثيل السياسي الطائفي على مستوى مؤسسة مجلس الوزراء في لبنان، أو ما يُسمى بالطائفية السياسية يعكس واقع البنية التعددية المعقّدة للمجتمع اللبناني. فالتركيبة الطائفية لمجلس الوزراء، تعود بجوهرها أو بالأحرى بخلفياتها إلى النصوص الدستورية، التي تعترف بدورها بهذه الكيانات الطائفية، ليس فقط ككيانات اجتماعية، بل ضمن أطر قانونية وسياسية، من خلال دمجها والاعتراف بها كجزء لا يتجزأ من المؤسسات الدستورية، مما يجعل النظام السياسي اللبناني نظاماً طائفيّاً بامتياز.

ومن هذا المنطلق، لا يُخفى الدور الذي لعبته الطائفية ولا تزال تلعبه في خلق وترسيخ النظام السياسي القائم حالياً في لبنان. كما وأنه لا يسعنا إنكار الدور الذي يلعبه النظام السياسي في الإبقاء على الطائفية، فالأصحّ اعتبار الترابط جدلياً بين الطائفية والنظام السياسي في لبنان.

وعليه، وقبل تسليط الضوء على النصوص الدستورية، التي ترسّخ واقع الطائفية السياسية على مستوى مؤسسة مجلس الوزراء. فإنه لا بد من الإشارة إلى مسألة جوهرية، تتمحور حول فكرة «التعايش السلمي بين الطوائف»،

(١٨) هناك فرق بين مفهومي «التعايش السلمي» و «العيش المشترك»، وإن جرت محاولات في الفترة السابقة للتعديلات الدستورية الأخيرة (١٩٩٠) من أجل إرساء فكرة التعايش السلمي، إلا أنها لم تحقق غاياتها. فلقد جاءت تعديلات الطائف مؤخراً لتكرّس صيغة «العيش المشترك».

والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء الفئة الأولى وفي ما يُعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أي وظيفة لأي طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة».

النبذة الثانية: العوامل الطائفية.

إن واقع الصيغة الطائفية لتركيبية وبنية مؤسسة مجلس الوزراء في لبنان، تعكس حقيقة مفهوم المشاركة الطائفية في صنع القرارات السياسية الأساسية على مستوى هذه المؤسسة، التي أنطقت بها التعديلات الدستورية الأخيرة (١٩٩٠) بموجب المادة (١٧) من الدستور واقع ومفهوم «السلطة الإجرائية»، بما لها من ثقل ودور مركزي تلعبه في ظل تكريس النظام السياسي اللبناني كنظام ديمقراطي برلماني.

إلا أنه بالمقابل، ونتيجة تصادم وتقاطع مفاهيم الآليات الدستورية الضرورية لقيام المؤسسات الدستورية بعملها على نحو ديمقراطي إعمالاً لمرتكزات النظام السياسي الديمقراطي اللبناني، بواقع الصيغة والخصوصية الطائفية لبنية هذا النظام من خلال تركيبية مؤسساته الدستورية وخصوصاً مؤسسة مجلس الوزراء. قد نتج عن هذا الأمر انحراف السلوكية السياسية للصيغة السياسية الطائفية عن الأطر والآليات الدستورية المعتمدة لعمل مؤسسة مجلس الوزراء. وذلك يتجسد عملياً عبر الشوائب والأخطاء المرتكبة في الممارسة السياسية من قبل أهل الحكم أي نخب هذه الصيغة الطائفية. والتي أدت بدورها منذ العام (١٩٩٠) إلى إضعاف دور وأداء مؤسسة مجلس الوزراء في لبنان ما بعد الطائف، من خلال طرح إشكاليات ومعضلات سياسية ودستورية قد اعترضت واقع الحياة السياسية

الجمهورية من الطائفة المارونية على أن ينتمي رئيس مجلس الوزراء إلى الطائفة السنية وتوزع المقاعد الوزارية على أساس طائفي. ومثال ذلك: أنه عندما تُشكّل الوزارة من أربعة مقاعد يتقاسم هذه المقاعد: الموارنة والسنة مناصفة، وهو ما ظهر في الوزارة التي شكّلت عام ١٩٥٨. وعندما تشكل الوزارة من ستة مقاعد توزع هذه المقاعد: بين الموارنة والسنة والشيعية والروم الأرثوذكس والروم الكاثوليك والدروز. وعندما تتسع الوزارة لعدد أكبر من المقاعد يدخلها وزير من الطائفة الأرمنية. كما أنه في المجال ذاته، وعلى صعيد نصوص الدستور قبل تعديله بموجب التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠). فلقد كانت المادة ٩٥ من الدستور قبل إلغائها عام ١٩٩٠، ووضع مادة جديدة مكانها، تنص على أنه «بصورة مؤقتة والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك إلى الإضرار بمصلحة الدولة». بمعنى إقرار الطائفية في تشكيل الوزارة والوظائف العامة على اختلاف درجاتها ورتبها. أما المادة ٩٥ الجديدة فإنها أقرت تمثيل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة، وذلك في المرحلة الانتقالية. أما بالنسبة للوظائف العامة على اختلاف أنواعها في هذه الفترة، فإن المادة الجديدة قد أقرت التمثيل الطائفي في وظائف الفئة الأولى أو ما يعادلها دون الفئات الأخرى للوظائف. وتكون وظائف الدرجة الأولى مناصفة بين المسيحيين والمسلمين. وهو يتضح من نص المادة ٩٥ الجديدة حيث قررت «في المرحلة الانتقالية:

أ - تمثيل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.

ب - تُلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويُعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية

أولاً: القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء:

تنص الفقرة الثانية من المادة ٥٦ من الدستور على ما يلي:

«وهو يُصدر المراسيم (أي رئيس الجمهورية) ويطلب نشرها، وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية، وإذا أصرّ مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته يُعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره».

السؤال المطروح: هل تُعتبر قرارات مجلس الوزراء بالاستناد إلى هذا النص، نافذة بحد ذاتها؟

هناك رأي يعتبر أن قرارات مجلس الوزراء هي مشاريع قرارات ولا تصبح نافذة إلا بعد صدور المراسيم. ويبدو أن الاستاذ حسن الرفاعي من أصحاب هذا الرأي^(١٩)، وقد تولّى النائب نقولا فتّوش الردّ على رأي الرفاعي في مؤتمر صحفي في المجلس النيابي، قائلاً: «إن الدكتور الرفاعي استند إلى أحكام المادة ٥٤ من الدستور^(٢٠) والتي تنص على مقررات رئيس الجمهورية، وتجاهل أحكام المادة ٥٦ من الدستور الصريحة» وأضاف: «وفي هذا النص ما يثبت بشكل قاطع أن قرارات مجلس الوزراء،

والدستورية في لبنان، وأدت بالتالي التأويلات والتفسيرات الفقهية والدستورية المتعددة حولها، إلى تعميق الشرخ والانقسام السياسي بين مكونات الصيغة السياسية الطائفية التي يتألف منها مجلس الوزراء. الأمر الذي انعكس بدوره على واقع انعدام التضامن والاستقرار السياسي الحكومي القائم حالياً في لبنان.

وعليه، سنحاول فيما يلي أن نستكمل استعراض بعض الإشكاليات الدستورية التي اعترضت واقع التضامن الوزاري في لبنان وأدت إلى انعدامه، بحيث سنخصّص البحث والنقاش الفقهي والدستوري المفصّل في مجال معالجة الإشكالية المتعلقة بـ«نفاذ قرارات مجلس الوزراء»، وما أثّر حولها من جدل دستوري وفقهي. وخصوصاً لجهة تحديد تاريخ نفاذ هذه القرارات، وهل تُعتبر نافذة من تاريخ توقيع المرسوم من قبل رئيس الجمهورية؟ أم من تاريخ صدورها؟ هذا ما سنحاول الإضاءة عليه من خلال معالجة أبعاد هذه الإشكالية الدستورية بخلفياتها الدستورية والسياسية.

نفاذ قرارات مجلس الوزراء:

لمعالجة هذا الموضوع بصورة وافية، ينبغي علينا إيضاح الأمور التالية:

أولاً: القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء.

ثانياً: رأي مجلس شوري الدولة حول تقييد الوزير بمهلة للتوقيع على المراسيم.

(١٩) يقول الأستاذ حسن الرفاعي: «إن جميع قرارات مجلس الوزراء تبقى قرارات تحضيرية ليس لها صفة تنفيذية، إن لم تقترن بمرسوم موقّع من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء أو بقرار من وزير مختص». راجع د. سليم الحص: «للحقيقة والتاريخ - تجارب الحكم بين ١٩٩٨ - ٢٠٠٠»، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، الطبعة السابعة، ٢٠٠٢، ص ٢٥٦ وما يليها.

(٢٠) تنص المادة ٥٤ من الدستور على ما يلي: «مقرّرات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة. أما مرسوم إصدار القوانين فيشترك معه في التوقيع عليه رئيس الحكومة».

pouvoir, sa délibération est une décision exécutoire au sens plein du terme et avec toutes ses conséquences".

"Les décisions du conseil des ministres ont pour elles - mêmes un caractère exécutoire comme émanant du titulaire principal et suprême du pouvoir exécutif"⁽²³⁾.

في ضوء ما تقدم، نميل إلى ترجيح الرأي الثاني الذي يعتبر أن قرارات مجلس الوزراء نافذة بحد ذاتها دون حاجة إلى استصدارها بمراسيم. فالمسألة شديدة الارتباط بالوفيق الوطني. لأن العكس أي اعتبار قرارات مجلس الوزراء غير نافذة إلا بعد إصدارها بمراسيم، سيُعيد الوضع إلى ما كان عليه قبل تعديل ١٩٩٠، وسيفقد مجلس الوزراء في هذه الحالة صلاحيته الإجرائية. وهو ما يتعارض مع غاية المشرع الدستوري الذي أراد نقل السلطة الإجرائية إلى مجلس الوزراء مجتمعاً. وعليه فإن قرارات مجلس الوزراء، تُصبح نافذة حكماً، وبدون حاجة إلى مرسوم، إذا توافرت الشروط التالية:

أولاً: أن تصدر القرارات بالأكثرية المطلوبة المنصوص عليها في المادة ٦٥ من الدستور.
ثانياً: لا يصبح القرار نافذاً بمجرد التوافق عليه أو التصويت داخل مجلس الوزراء، إلا بعد انقضاء مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية، دون أن يقوم رئيس الجمهورية بإعادته أو إصداره بمرسوم.

بعد انقضاء خمسة عشر يوماً على إيداعها رئاسة الجمهورية، وعدم ردها تُعتبر نافذة حكماً، وتشكل بالتالي قرارات إدارية قائمة بحد ذاتها، وليست بحاجة إلى مرسوم، والدستور تحدّث عن إيداع القرارات، وتحدّث عن القرار أو المرسوم، واعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره، الأمر الذي لم يكن في نص الدستور قبل الطائف^(٢١).

واستند فتوش في رأيه أيضاً، إلى قرار صادر عن مجلس شوري الدولة بتاريخ ١٦/٤/١٩٩٨، قضى بأن قرارات مجلس الوزراء قابلة للإبطال في مجلس الشوري^(٢٢).

وفي هذا السياق، يعتبر العلامة جورج بيدل - Vidal والعلامة بيار دلفولفيه - Delvolvé «أن مجلس الوزراء هو صاحب السلطة التنفيذية بشكل حاسم وشبه حصري كهيئة، مع الحاجة إلى التصويت لأعضائه، فإذا استعمل هذه السلطة، فإن مداولته هي قرار تنفيذي بكل معنى الكلمة مع كل نتائجها. إن قرارات مجلس الوزراء لها بذاتها صفة تنفيذية كونها صادرة عن الوصي الأساسي والأعلى للسلطة التنفيذية».

"Le pouvoir exécutif est, au Liban, détenu à titre souverain et quasi - exclusif par le conseil des ministres comme corps et au besoin par vote de ses membres. Si donc le conseil des ministres a entendu user de ce

(٢١) راجع جريدة الديار في ١٣/٥/١٩٩٩.

(٢٢) راجع القرار رقم ٤٥٩ في ١٦/٤/١٩٩٨ وقد جاء فيه: «بما أن المادة ٦٥ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري ٢١/٩/١٩٩٠، أنطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، ومن الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء استناداً إلى هذه المادة، وضع السياسة العامة للدولة، في جميع المجالات، ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها. وبما أن القرار المطعون فيه، كما ورد في حيثياته، قد جاء في إطار اتخاذ القرارات اللازمة لتطبيق القانون المنفذ بموجب المرسوم. وبما أن القرار المطعون فيه بشكل والحالة هذه، قراراً إدارياً بحد ذاته، كما أنه لا يُعتبر عملاً تحضيرياً أو جزءاً من عملية مركبة، فهو يُعتبر بالتالي قابلاً للطعن بسبب تجاوز حد السلطة».

(٢٣) Georges Vedel et Pier Delvolvé: consultation, à la demande du maître Ramzi Joreige et maître Ghaleb s. Mahmassani - Avocats à la cour d'appel de Beyrouth pour le compte de la société libanaise pour le développement et la reconstruction du centre ville de Beyrouth - Solidère - (Sans date).

الدستورية تُضفي في الواقع ثقلاً وموقِعاً مركزياً لمجلس الوزراء، بحيث تجعل من قراراته نافذة حكماً من تاريخ صدورها عنه، وذلك بعد انقضاء مهلة الخمسة عشر يوماً المحددة بنص المادة ٥٦ من الدستور المعدل (١٩٩٠). إذ يذهب الدكتور شكر في إطار تحليله الدستوري لتلك المبررات من خلال قوله: «[...] أن التعديل الدستوري الأخير ٢١/٩/١٩٩٠ بنقله السلطة الإجرائية من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء قد أصبغ على قرارات مجلس الوزراء طابعاً جديداً، كونها قرارات تتخذها مؤسسة دستورية قائمة بذاتها فهي لذلك، قرارات نهائية وملزمة، ومنشئة للحقوق، غير أنها لا تكتسب قوتها التنفيذية الكاملة إلا إذا اقترنت بمرسوم يصدرها بموجبه رئيس الجمهورية وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٥٦ من الدستور. غير أن هذا الشرط لا يمكن الاعتداد به إلا ضمن مهلة الخمسة عشر يوماً التي نصت عليها المادة ٥٦. إذ بانقضاء هذه المهلة، ودون أن يكون رئيس الجمهورية قد أصدرها، أو إذا أُصرَّ عليها مجلس الوزراء بالأغلبية المطلوبة ودون أن يصدرها رئيس الجمهورية تُعتبر نافذة حكماً ودون حاجة لأي مرسوم. وعلة ذلك: إن المرسوم الذي يصدره رئيس الجمهورية لم تعد له الطبيعة القانونية نفسها التي كانت له في ظل الدستور القديم حيث كان المرسوم هو مَنْ يُنشئ الحق طالما أن السلطة الإجرائية وبموجب المادة ١٧ قبل تعديلها مُنطرة برئيس الجمهورية وحده يمارسها بمعاونة الوزراء. وبالتالي فلم يكن لقرارات مجلس الوزراء أي وجود ما لم تصدر بهذا المرسوم (إلا ضمن استثناءات معينة). أما اليوم فالسلطة الإجرائية مُنطرة بمجلس الوزراء، وهو أصبح سلطة قرار قائمة بذاتها وما المرسوم إلا للإعلان عن هذه القرارات. لذلك أكد المشرع الدستوري نفاذها الحكمي بمجرد انقضاء مهلة ١٥ المذكورة. لأن نيته كانت واضحة ومنذ البدء - بأنه قد أبقى أن

ثالثاً: وفي حال رد القرار، على مجلس الوزراء أن يُصِرَّ على قراره المتخذ بالأكثرية المطلوبة، ليُصبح هذا القرار نافذاً بحد ذاته.

يبدو بالمقابل، الدكتور زهير شكر في بحثه ومعالجته لمسألة «الصعوبات العملية لنفاذ قرارات مجلس الوزراء»، في إطار مؤلفه الذي صدر حديثاً بعنوان: «الوسيط في القانون الدستوري اللبناني»، كان أقرب في تحليله ومبرراته الدستورية التي أبرزها في مجال إثبات واقع نفاذ قرارات مجلس الوزراء بمجرد انقضاء مهلة الخمسة عشرة يوماً المخصصة لرئيس الجمهورية للقيام إما بتوقيعها أي بإصدارها بمراسيم وفقاً للأصول الدستورية وبالتالي طلب نشرها، أو الاعتراض عليها عبر إعادتها إلى مجلس الوزراء للنظر بها ثانية. فإذا أُصرَّ عليها مجلس الوزراء للمرة الثانية بالأكثرية المطلوبة (أي أكثرية الثلثين). عندها تُصبح هذه القرارات نافذة حكماً دون الحاجة إلى إصدارها بمراسيم عن رئيس الجمهورية.

ومن هنا فإنني أؤيد ما ذهب إليه الدكتور شكر في تحديده لتلك المبررات الدستورية والموضوعية والمنطقية التي حسمت برأينا الجدل الدستوري والفقهني المنقسم عملياً حول مسألة «نفاذ قرارات مجلس الوزراء»، من خلال الحجج الدستورية المقدّمة والتي تجمع بطبيعتها بين واقع المشاركة السياسية لرئيس الجمهورية في قرارات مجلس الوزراء عبر أعمال منطوق ونص المادة ٥٦ من الدستور المعدل (١٩٩٠)، التي أرادت لرئيس الجمهورية المشاركة في تلك القرارات عبر وسيلة الاعتراض عليها. وبين واقع الإصلاحات الدستورية الجديدة، والتي جعلت مؤسسة مجلس الوزراء مؤسسة دستورية قائمة بذاتها قد أناطت بها السلطة الإجرائية (المادة ١٧ معطوفة على المادة ٦٥ من الدستور المعدل بموجب القانون الدستوري رقم ١٨/١٩٩٠). وعليه، فإن هذه المقاربة

وعدم الموافقة على المادة الثالثة فقرتها الثانية من مشروع المرسوم المذكور لمخالفتها صراحة أحكام المادة ٥٤ من الدستور. وفي ضوء هذا الرأي، لا يمكن إدراج نص يقضي بإلزام الوزير بالتوقيع خلال مهلة محددة على المرسوم، في أي تنظيم أو نظام داخلي لمجلس الوزراء، سواء صدر بمرسوم أو بقانون. وعليه، وفي ضوء ما تقدم معالجته وبحثه للإشكالية الدستورية المتعلقة «بالقوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء»، وما أثير حولها من جدل دستوري وسياسي، جرى عرضه بتفصيل - فيما سبق - عبر إبراز مختلف الآراء الدستورية والفقهية والسياسية، وتبيان موقف الاجتهاد الدستوري والقضائي منها. فعلى هذا الأساس، يمكننا بالنتيجة تدوين الاستنتاجات التالية التي من شأنها تفعيل مؤسسة مجلس الوزراء في لبنان، عبر تعزيز قراراته السياسية المتخذة من قبله وفق الأصول الدستورية، وبالتالي تعزيز واقع التضامن الوزاري داخله، من خلال حسم الجدل والخلاف السياسي بين أعضائه حول الإشكالية الدستورية التي ما زالت مطروحة حتى اليوم والمرتبطة بتشخيص واقع «القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء». وهذه الاستنتاجات التي توصلنا إليها يمكن إيضاحها بالآتي:

- المبدأ أن قرارات مجلس الوزراء هي قرارات نافذة وليست قرارات تحضيرية، والاستثناء هو الحق الممنوح لرئيس الجمهورية في رد القرار خلال خمسة عشر يوماً. أما القول إن الدستور لم يُقيد رئيس الحكومة أو الوزراء فهو مردود أصلاً، لأن الوحيد الذي يملك حق قيتو مؤقت هو رئيس الجمهورية^(٢٥)، وفي

يترك زمام الأمور بين يدي رئيس الجمهورية وحده، فهو ترك له حق المشاركة بالاعتراض المؤقت على هذه القرارات بوصفه «حكماً بين السلطات» دون أن يترك له التحكم بمصير هذه القرارات بصورة مطلقة، لأن في ذلك تهديداً للمشاركة التي أرادها من خلال نقله لسلطة القرار لمجلس الوزراء - حيث تتشارك جميع الطوائف أو القوى السياسية في الحكم. وهذا هو جوهر الإصلاح الذي أتى به الطائف. وإن القول بأي تفسير مخالف يعني انتهاكاً وإنكاراً لهذا التعديل^(٢٤).

ثانياً: رأي مجلس شورى الدولة حول تقييد الوزير بمهلة للتوقيع على المراسيم.

بتاريخ ١٠/١١/١٩٩٣ وجّه رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري كتاباً إلى مجلس شورى الدولة يطلب منه إبداء الرأي في مشروع مرسوم يرمي إلى تعديل المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/٨/١٩٩٢، المتعلق بتنظيم أعمال مجلس الوزراء. وينصّ المشروع المقترح في مادته الثالثة على ما يلي:

«ويُضاف إلى المادة ٢٨ من المرسوم المذكور النص التالي:

«وعلى الوزير المختص تبعاً لذلك الالتزام بتوقيع المراسيم تنفيذاً لقرارات مجلس الوزراء. وفي حال تمتع أحد الوزراء عن التوقيع ضمن مهلة عشرين يوماً من تاريخ إيداعه مشروع المرسوم يُعتبر المرسوم نافذاً دون توقيعه».

وبتاريخ ١٨/١١/١٩٩٣ أبدى مجلس الشورى رأيه بالموافقة على الفقرة الأولى من المادة الثالثة من مشروع المرسوم المقترح،

(٢٤) د. زهير شكر: «الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية»، المجلد الثاني، لا. د، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، «الصعوبات العملية لنفذ قرارات مجلس الوزراء»، ص: ٩١٢ - ٩١٣.

(٢٥) يرى في هذا السياق الدكتور عصام سليمان في مقالة له بعنوان: «دور رئيس الجمهورية بعد الطائف»، «أن تقييد رئيس الجمهورية بمهلة معينة لتوقيع المراسيم، لا يعد انتقاصاً من دور رئيس الجمهورية إنما وسيلة لضبط هذا الدور في إطار =

توقيع قرارات مجلس الوزراء المتخذة أصولاً، أن يُقدّم أكثر من ثلث عدد الوزراء المحدد في مرسوم تشكيل الحكومة استقالتهم فتسقط الحكومة ورئيسها.

- إن المطلوب أولاً وأخيراً، هو تفعيل دور المؤسسات، وليس البحث عن حلول أخرى لسد الثغرات، لا سيما إذا كانت غير منسجمة مع قواعد النظام البرلماني المعتمد في لبنان.

النبذة الثالثة: تأثير أو دور الترويكاً.

أولاً: تعريف الترويكاً: نشأتها ودوافعها.

أ - تعريف «الترويكاً»:

«الترويكاً» كلمة سوفياتية الأصل تعني «السيبة» المثلثة الركائز. وقد أُطلقت هذه التسمية على الثلاثي السوفياتي الحاكم (بولغانين وخروتشيف ومالكوف) تيمناً بعربة للتلزج تجرها ثلاثة أحصنة كانت رائجة في عهد القيصرية^(٢٧). وإذا كانت الترويكاً ظاهرة جديدة في تاريخ نظامنا السياسي في لبنان، فهي ليست ابتكاراً لبنانياً محضاً، فقد عرفها التاريخ السياسي للأمم من قبل، فخلال العهد الروماني مارس يوليوس قيصر وأنطوان وليبيد هذا النوع من الحكم الثلاثي. وكذلك في فرنسا مورس حكم القناصل الثلاثة قبل أن يُعلن نابليون نفسه إمبراطوراً وصولاً إلى الاتحاد السوياتي، حيث قام حكم الترويكاً في عهد

حال امتناع وزير ما عن التوقيع على القرار أو المرسوم، يُعتبر نافذاً بحد ذاته.

- إن امتناع الوزير عن توقيع قرارات مجلس الوزراء يشكّل مخالفة صريحة لمبدأ التضامن الوزاري وهو مبدأ معروف في النظام البرلماني.

- لا يمكن لوزير أن يصادر قرار مجلس الوزراء بامتناعه عن التوقيع. ففي هذه الحالة، يمكن لمجلس الوزراء، إذا ما أصر الوزير على موقفه، أن يدعوه إلى تقديم استقالته عملاً بالأصول المرعية. وإذا رفض الوزير تقديم استقالته، يلجأ مجلس الوزراء إلى ممارسة صلاحياته الدستورية فيُقيل الوزير بأغلبية الثلثين من عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها وفقاً لنص المادة ٦٥ من الدستور.

- يمكن لمجلس النواب، في حال امتناع رئيس الحكومة أو الوزير عن توقيع قرارات مجلس الوزراء المتخذة أصولاً، أن يُبادر إلى سحب الثقة من الحكومة أو من الوزير الممتنع، أو أن يمارس هذا الحق الدستوري بناءً على رسالة موجّهة إليه من رئيس الجمهورية.

- يمكن لمجلس النواب، أن يتهم الوزير الممتنع بالإخلال بواجباته المترتبة عليه، فيصدر قرار الاتهام حسب الأصول المنصوص عليها في المادة ٧٠ من الدستور^(٢٦).

- يمكن في حال تمتع رئيس الحكومة عن

= وعمل المؤسسات الدستورية والعلاقات القائمة في ما بينها، لكون رئيس الجمهورية غير مسؤول، فلا تبعه عليه حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى، في حين الحكومة مسؤولة عن أعمالها أمام مجلس النواب ومن المفترض محاسبتها، أو محاسبة من تقاسم من أعضائها». منشورة في: عمل مشترك: «وثيقة الوفاق الوطني، مراجعة نقدية وطنية»، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ط ١، ٢٠٠٠، ص: ٧٣.

(٢٦) تنص المادة ٧٠ من الدستور على ما يلي: «لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس ويحدد قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحاقية».

(٢٧) بشار منسى: بين الطائف والطوائف، شركة المشرق للنشر، بيروت، لا. ت، ص ١١٢.

ب - نشأتها ودوافعها

الترويكا، إذن، ثمرة الأداء السياسي لأهل الحكم في لبنان الذين بدؤوا في ممارستهم العملية بالانحراف عن مسار اتفاق الطائف^(٢٩) الذي دعا إلى قيام حكم المؤسسات لا حكم الأشخاص، فنجم عن ذلك تجاوز الاتفاق وخرق مبادئه، ومخالفة الدستور والأصول التي تحكم سير العمل في النظام الديمقراطي البرلماني. وقد بدأت ملامح حكم الترويكا تظهر في بداية عهد الرئيس الهرأوي في التسعينيات وتكرّس وأُطلق هذا الوصف وبدأ ينتشر في الأوساط الصحافية والإعلامية عام ١٩٩١، حين سافر رئيس الجمهورية الياس الهرأوي مع رئيس مجلس النواب حسين الحسيني ورئيس مجلس الوزراء عمر كرامي لتمثيل لبنان في الجمعية العمومية للأمم المتحدة في نيويورك. وفي هذا المجال، نذكر أن الرئيس سليم الحص سافر في أيلول عام ١٩٩٠ إلى الولايات المتحدة ممثلاً الحكومة اللبنانية حيث ألقى كلمة لبنان أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في نيويورك وكان له أيضاً لقاء مع الرئيس الأميركي جورج بوش. ومن خلال هاتين الزيارتين، يمكن أن تتضح المفارقة: ففي زيارة الرئيس الحص عام ١٩٩٠ لتمثيل لبنان منفرداً أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة يبرز دور المؤسسات ضمن نطاق الصلاحيات المنصوص عنها في الدستور. فرئيس الحكومة «يمثلها ويتكلم باسمها» حسب

بولغانين وخروتشيف ومالكونوف كما ذكرنا. ولكن الترويكا اللبنانية حديثة العهد إذ أُطلقت هذه التسوية على صيغة الحكم الثلاثي الذي مارسه كل من: رئيس الجمهورية ورئيس المجلس ورئيس الحكومة بعد اتفاق الطائف، والذي ما زال قائماً على مستوى واقع الممارسة السياسية حتى يومنا هذا، بالرغم من المحاولات المتكررة لنعيه. وفي هذا المجال فإننا نؤيد رأي الدكتور زهير شكر من خلال قوله: «إن الترويكا هي نتيجة طبيعية لتركيب النظام السياسي، ولواقع الحياة السياسية، ولاعتماد الطائفية السياسية في المرحلة الانتقالية. وطالما بقيت هذه الأسس الدستورية والسياسية للطائفية فإن الترويكا تبقى موجودة بشكل أو بآخر ولا يمكن أن «تُدفن»، ولكن أشكال تطبيقها وحدود دورها يمكن أن تتغير بتغير التوازنات والمعادلات السياسية. (...) وإذا كانت الاجتماعات بين الرئاسات الثلاث قد توقفت فهذا لا يعني انتهاء عهد الترويكا، والذي لم يتوقف في السنتين الأخيرتين، لأن استمرارها لا يرتبط باجتماعات علنية ويمكن الوصول إلى الغاية نفسها سواء من خلال الاجتماعات الثنائية التي يعقدها رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب أو الاجتماعات المتكررة بين الأخير وبين رئيس مجلس الوزراء، أم من خلال عدّة قنوات للاتصال أهمها ممثلي رئيس المجلس في الحكومة»^(٢٨).

(٢٨) د. زهير شكر: «الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية»، ص ٥١١، ٥١٢.

(٢٩) يرى د. عصام سليمان أن الترويكا من نتاج الطائف: «أما إذا أخذنا في الاعتبار الموقع الذي خصّ به اتفاق الطائف رئيس المجلس، والنفوذ الواسع الذي منحه إياه من دون أن يقيد عملياً بأي محاسبة، في الوقت الذي قلصت صلاحيات رئيس الجمهورية. وفي غياب أكثرية برلمانية منظمة وفاعلة داعمة للحكومة، نرى أن الترويكا جاءت كنتيجة طبيعية لاتفاق الطائف، فرئيس الحكومة يجد نفسه غير قادر على ممارسة الحكم إلا بدعم رئيس المجلس لأن لا وجود لأكثرية برلمانية يعتمد عليها، وهذا الدعم لا يحصل عليه إلا بإشراك رئيس المجلس في اتخاذ القرارات الإجرائية، ورئيس الجمهورية يجد في الترويكا تعويضاً عن صلاحيات فقدها في اتفاق الطائف».

انظر د. عصام سليمان: «الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة»، مرجع سابق، ص ٢٣.

ثانياً: الترويكا مؤسسة سياسية غير دستورية.

من الأسباب السياسية البارزة التي تقف وراء ضعف دور مجلس الوزراء في لبنان وانعدام التضامن الوزاري بداخله، نشوء ظاهرة أو بدعة «الترويكا» وهيمنتها على شؤون الدولة. ففي ظل ضعف الأحزاب السياسية اللبنانية، وما ينتج عنه من غياب دورها إن على صعيد تأليف الحكومات أو على صعيد نشوء المعارضة الكلاسيكية، تقوى الولاءات الطائفية والمناطقية والعائلية، وبالتالي يُصبح الوزراء نتيجةً لولاءاتهم تلك أداة لتنفيذ سياسات طائفية تعمل على إنتاجها صيغة «الترويكا» التي تنشأ بين الرئاسات الثلاث، والتي تقوم في الواقع بممارسة السلطة في إطار من التوافق والتفاهم فيما بينها بما يُغذي لعبة المحاصصة وتوزيع المكاسب والمغانم بين الرؤوس الثلاثة خارج إطار المؤسسات الدستورية ومفهوم التضامن الوزاري المفترض إعماله دستورياً لاستقامة العمل المؤسساتي، وعلى حساب الصالح العام والمنفعة العامة للبلاد. وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن نشوء ظاهرة «الترويكا» بين الرئاسات الثلاث يعود بصورة رئيسية إلى الأرضية الطائفية أي إلى التمثيل الطائفي على واقع المؤسسات الدستورية، وإلى الضعف البنوي للتمثيل السياسي الحزبي الفاعل على صعيدها، وما ينتج عن هذا الأمر من تعاظم النفوذ الطائفي والولاءات الطائفية، المناطقية والعائلية، التي غدّت في واقع الأمر نشوء مثل هذه البدعة أو الظاهرة.

وعلى هذا الأساس نشأت صيغة «الترويكا» كمؤسسة سياسية غير دستورية لتُمنع في هيمنتها على شؤون الدولة، من خلال تعزيزها

نص المادة ٦٤. أما زيارة كل من رئيس الدولة ورئيسي الحكومة والمجلس عام ١٩٩١، لتمثيل لبنان في الموقع الدولي نفسه، فتبرز صيغة الحكم الترويكي حيث تزول الحدود التي تفصل بين السلطات والصلاحيات الدستورية وتُختزل المؤسسات بأشخاصها. لا شك أن الترويكا وُلدت في مواجهة فراغ سياسي قائم وربما كانت وسيلة لتحقيق نوع من الاستقرار السياسي الداخلي في مواجهة التطورات والتحديات الإقليمية، وعلى رأسها العدوان الإسرائيلي المستمر على لبنان، ولكنها في الواقع فشلت في بناء دولة المؤسسات التي دعا إليها اتفاق الطائف. وبالتالي لم تنجح في بلورة نظام سياسي متطور وفقاً لنصوص الدستور المعدل بموجب القانون الدستوري رقم ١٨/٩٠ المنبثق عن الاتفاق المذكور. غير أنه، في هذا المجال لا بد من التوقف عند قضية أساسية تتعلق «بالترويكا» وأثارها على المؤسسات الدستورية، والتي ندعم ما ذهب إليه الدكتور زهير شكر من خلال قوله: «أن المبالغة التي تحدت عنها الكثير من الباحثين والسياسيين جعلت الترويكا تبدو وكأنها محاصصة ثلاثية بين الرؤساء الثلاثة وإلغاء دور مؤسستين دستوريتين، أي مجلس الوزراء ومجلس النواب. وفي ذلك بعض المغالطة. فكل التعيينات الإدارية التي جرت منذ عام ١٩٩٠ وكل الحكومات التي شكّلت شاركت فيها قوى وكتل برلمانية، لها دورها ووجودها الفاعل سواء على الصعيد الوطني أو الطائفي. وإن بنسب تعكس بطبيعة الحال حجمها السياسي والبرلماني، ومع ذلك لا بد من تطوير ممارسة الترويكا وتجنّب سيئاتها (...)(٣٠)».

(٣٠) د. زهير شكر، المرجع ذاته، ص ٥١٢.

ينعكس تلقائياً داخل مجلس الوزراء أو داخل مجلس النواب. وهذا ما يؤدي إلى تعطيل دور المؤسسات: لأن اتفاقهم من شأنه أن يضمن الأكثرية الوزارية والنيابية ويجعل القوى الأخرى المعارضة أقلية مهمشة لا تؤثر على القرار السياسي الذي تنحصر المبادرة باتخاذها في الرؤساء فقط، ولأن اختلاف هؤلاء الرؤساء يقضي على الائتلاف القائم بينهم وينعكس تصدعاً داخل مؤسستي مجلس الوزراء ومجلس النواب. والخلاف الرئاسي ليس جديداً في تاريخنا السياسي اللبناني ولكنه كان يتخذ صوراً شتى. ففي ظل حكم الرأس الواحد قبل الطائف كان الخلاف يحتدم عادة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وكان رئيس المجلس يقوم بدور الوسيط بينهما. وعندما تفشل مساعيه، يستقيل رئيس الحكومة وتأتي حكومة جديدة برئيس جديد. وفي ظل حكم الرئيسين، كان الحكم ثنائياً منسجماً حين يسود التوافق والانسجام بين رئيسي الجمهورية والحكومة، كما كان يحصل مثلاً من مشاركة ثنائية في الحكم بين الرئيسين فؤاد شهاب ورشيد كرامي، وبين الرئيسين سليمان فرنجية وتقي الدين الصلح... أما حين يسود الخلاف بين الرئيسين فإن الأزمة كانت تبلغ ذروتها، وتستمر فترة طويلة كما حصل مثلاً بين الرئيسين أمين الجميل ورشيد كرامي. وفي ظل حكم الرؤوس الثلاثة بعد الطائف، أصبح التوافق الرئاسي ينعكس أكثرية «واقعية» داخل مجلس الوزراء وداخل البرلمان، وانسجاماً بين المؤسسات المذكورتين، وذلك استناداً إلى التمثيل الطائفي والولاءات الطائفية على مستوى هاتين المؤسساتين والتي تجعل من الرؤوس الثلاثة يتحكّمون بالأكثرية داخلها^(٣١). أما

وتجسيدها لدولة الأشخاص على حساب دولة القانون والمؤسسات.

أ - الترويكا بمنظار الدستور

تعتبر الترويكا بمنظار الدستور بدعة أو هرطقة دستورية للأسباب التالية:

أولاً: لأنها تخالف مبدأ الفصل بين السلطات الذي نصّ عليه التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) في المقدمة الفقرة «هـ» إذ قال: «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها».

ثانياً: لأنها تؤدي إلى تعطيل الرقابة البرلمانية، وهي حق من حقوق المجلس في النظام البرلماني. ولبنان كما جاء في مقدمة الدستور الفقرة ج، «جمهورية ديمقراطية برلمانية».

ثالثاً: لأنها تؤدي إلى تعطيل دور المؤسسات الدستورية واختزالها بأشخاص رؤسائها وهذا يتنافى أيضاً مع مقدمة الدستور في الفقرة «د» القائلة: «الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية»، وليس عبر الأشخاص.

رابعاً: لأنها تتعارض مع مبدأ المشاركة الطوائفية التي وسّع اتفاق الطائف نطاقها، فجعلها في مجلس الوزراء وليس بين «الرؤساء الثلاثة».

ب - توافق أو اختلاف الترويكا وتأثير

ذلك سلباً على مجلس الوزراء.

باختصار وبناءً على ما تقدم، فإن صيغة الترويكا تتحرّك في إطار معادلة توزيع الحصص أو ما يُسمى بالمحاصصة. وهذا ما بدا جلياً في مواقف كثيرة عند تشكيل الحكومات والتعيينات الإدارية والانتخابات البلدية والمناقلات الإدارية وغيرها. إن اتفاق أركان الترويكا أو خلافهم

(٣١) يرى د. جورج قرقم في هذا المجال أنه: «خلال السنوات الأخيرة لحكم الرئيس الهراوي، جرت إدارة البلاد بالتوافق بين =

فيجبنا: إنها الطائفة. والدستور، إذا سألناه عن كيفية ممارسة السلطة، وهو الذي يُعيّن مصدرها فيجبنا: عبر المؤسسات وتبعاً لمبدأ الفصل والتوازن والتعاون. أما الاستثناء، فيجبنا: عبر الأشخاص وتبعاً لمبدأ الخلط والتغالب والتواطؤ»^(٣٢).

الخلاف الرئاسي فينعكس توتراً وتجاذباً بينهما. وفي هذا الإطار، يصف الرئيس حسين الحسيني الإنعكاسات السلبية لظاهرة الترويكا على واقع المؤسسات الدستورية من خلال قوله: «إذا سألنا الدستور عن مصدر السلطات وصاحب السيادة فيجبنا: إنه الشعب، أما الاستثناء، سواء كان أحادياً أو ثنائياً أو ثلاثياً

= الرؤساء الثلاثة (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب) مجردين بذلك مجلس النواب ومجلس الوزراء من سلطتهما الفعلية. وبدا أن الشخصيات الثلاث الأقوى في الدولة، وبمساعدة من بعض الشخصيات الأخرى القوية، كوليّد جنبلاط وميشال المر (نائب رئيس مجلس الوزراء دون انقطاع ابتداءً من عام ١٩٩٢ وحتى العام ٢٠٠٠)، يتقاسمون جميعاً بقايا الجمهورية المشلولة. إنه «نظام الترويكا» الذي عارضه بقوة بعض أعضاء مجلس النواب، ومن بينهم الرئيس سليم الحص».

لمزيد من الإيضاحات حول الموضوع يُراجع مؤلّف د. جورج قرم: «لبنان المعاصر، تاريخ ومجتمع»، نقله إلى العربية: د. حسان قبيسي، المكتبة الشرقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، «التجميد المؤسساتي والإصلاح المجهض ١٩٩٩، ٢٠٠٠، نظام الترويكا والخصومات بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة»، ص: ٢٦٧ وما يليها.

(٣٢) راجع جريدة النهار ٢٨ شباط ١٩٩٧.