تشكيل الحكومة لعبة سياسية معقدة

د. وليد صافي

استاذ العلوم السياسية في الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية.

انتخاب العماد جوزيف عون رئيساً للجمهورية باكثرية ٩٩ صوتاً بتاريخ ٩ ديسمبر/كانون الأول الماضي من هذا العام، أنهى فراغاً رئاسياً لمدة تتجاوز العامين، وفتح الأفق السياسي لمرحلة جديدة، من المفترض أن تقطع مع الممارسات السياسية التي لا تتفق مع احكام الدستور. دعوة الرئيس المنتخب للاستشارات النيابية بتاريخ ١٣ ديسمبر/ كانون الاول الماضي، لتكليف رئيس الحكومة وفقاً لاحكام الفقرة ٢ من المادة ٥٣ من الدستور، انتهت بتكليف القاضي نواف سلام تشكيل الحكومة بعد نيله ٨٤ صوتاً من اجمالي عدد النواب البالغ ١٢٨ نائباً. وفور صدور مرسوم تكليفه الذي يوقعه رئيس الجمهورية منفرداً وفاقًا لاحكام الفقرة الثالثة من المادة ٥٣ من الدستور وضع رئيس الحكومة المكلف معايير عدة لتشكيل الحكومة وصرح عنها وجاءت على الشكل التالي:

١ عدم توزير نواب حاليين لتكريس فصل النيابية عن الوزارة في التشكيلة المرتقبة

٢ امتناع وزراء حكومته من الترشح إلى الانتخابات النيابية المقبلة

٣ رفض توزير حزبيين

وبالتأكيد فإن هناك معيارين آخرين في التشكيل لم يكشف عنهما رئيس الحكومة المكلف علناً وهما: عدم إعطاء اي فريق سياسي حجماً تمثيلياً داخل الحكومة يتيح له نسج تحالف يمكنه امتلاك "الثلث المعطل" إذ تصبح حياة الحكومة السياسية رهناً بيديه، وعدم حصر تمثيل اي طائفة بفريق واحد لحماية التشكيلة الحكومية من فقدان "توازنها الطائفي" إذا ما قرر هذا الفريق الانسحاب من الحكومة لافقادها شرعيتها التمثيلية.

اذن انطلاق عملية تشكيل الحكومة يطرح الاسئلة التالية: إلى اي مدى تتطابق هذه المعايير مع احكام الدستور؟ وإلى اي مدى تساهم في القطع مع الممارسات السابقة التي أضعفت انتاجية الحكومات وقوضت التضامن فيها؟ وهل هذه المعايير كفيلة لوحدها بإنتاج تركيبة حكومية متجانسة وفعالة؟ وكيف يمكن تجاوز عقبات تشكيل الحكومة وجعلها تتألف في مهل مقبولة؟

الممارسات السياسية السابقة

حدد الدستور اللبناني في الفصل الرابع منه الاحكام التي تخضع لها السلطة الإجرائية بدءًا من المادة التاسعة والأربعين التي تنص على أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورمز وحدة البلد، كما تنص على آلية انتخابه، مروراً بصلاحياته، وطريقة تسمية رئيس الحكومة وصلاحياته، ووصولاً إلى آلية تشكيل الحكومة وصلاحيات مجلس الوزراء. واهم هذه الصلاحيات ما جاء في المادة الخامسة والستين وفقاً للتعديلات التي وردت في القانون الدستوري رقم ١٨ الصادر في ٢١ سبتمبر/ ايلول ١٩٩٠، من أن "السلطة الإجرائية تناط بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة" التي يرئسها رئيس الجمهورية. يفصل الدستور الاحكام التي تتعلق برئيس الجمهورية وصلاحياته في إطار السلطة الاجرائية من خلال خمس عشرة مادة دستورية، كما يفصل الاحكام الاخرى التي تتناول رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء الذي تناط به السلطة الإجرائية بتسع مواد. وعلى الرغم من الوضوح الكامل للنصوص والمواد الدستورية التي ترعى احكام السلطة الإجرائية، وعلى قاعدة أن لا "اجتهاد مع النص"، فإن الاستحقاقات الدستورية المتعلقة بانتخاب الرئيس، واجهت تحديات كبيرة، إذ لم يتمكن مجلس النواب من انتخاب الرئيس في المواعيد الدستورية المحددة عند انتهاء ولاية العماد إميل لحود في ٢٢ نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠٠٧، وولاية العماد ميشال سليمان في ٢٤ مايو/ ايار ٢٠١٤، وولاية العماد ميشال عون في ٣٠ اكتوبر / تشرين الأول 2022. كما واجه تشكيل الحكومات تحديات مماثلة، إذ تطلب تشكيلها ما لا يقل عن عشرة أشهر لكل حكومة، الأمر الذي قاد بعض المحللين والسياسيين الى حصر هذه المشكلة بطابعها التقني، اي عدم وجود مهل دستورية للرئيس المكلف كي يقدم تشكيلة حكومته الى رئيس الجمهورية. لم تقف مشكلة تشكيل الحكومات عند هذا الحد، بل تعدتها إلى قيام ممارسات لا تتفق مع احكام الدستور ولا مع مبدأي الفعالية والتضامن الوزاري، كحصول فريق سياسي معين على "الثلث المعطل"، وانقسام الحكومة بين موالاة ومعارضة، وقيام فريق سياسي آخر بإثارة موضوع "الميثاقية"وتعليق مشاركة وزرائه في اجتماعات حكومة تصريف الأعمال الاخيرة التي انتقلت صلاحيات الرئيس العماد ميشال عون اليها بعد انتهاء ولايته في ٣٠ اكتوبر ٢٠٢٢. ومن الممارسات السياسية التي لا تتفق مع احكام الدستور، ولاسيما المادة ٦٥ منه التي تحدد آليات اتخاذ القرار في مجلس الوزراء، كانت اخضاع آلية اتخاذ القرارات في المجلس في مرحلة الفراغ الرئاسي التي انتقلت فيها صلاحيات رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء عملاً بأحكام المادة ٦٢ من الدستور (في حال خلو سدة الرئاسة لاية علة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء) إلى قاعدة الإجماع، بما يخالف احكام الفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور. وتنص هذه الفقرة "على أن تتخذ القرارات في مجلس الوزراء توافقياً، فإذا تعذر ذلك فالتصويت، ويتخذ المجلس قراراته بأكثرية الحضور، اما المواضيع الاساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها".

لا نصوص دستورية تحدد طرق تشكيل الحكومة

قواعد تشكيل الحكومة في لبنان لا تشبه القواعد التي تعتمدها البلدان التي تتشكل فيها حكومات ائتلاف سياسية. إذ تعتمد في العديد من الدول نتائج الانتخابات النيابية التي تتيح للأكثرية بتشكيل الحكومة مع ائتلاف من الاحزاب التي تتفق على برنامج سياسي واحد. توزيع الحقائب بين اعضاء الائتلاف الحكومي لا يأخذ تجاذبات سياسية كبيرة لان الخدمة العامة في تلك البلدان، هي حيادية ولا يستطيع اي حزب الاستئثار بها، او تقديمها للمواطنين مقابل شراء ولائهم السياسي، والتركيز في الحياة السياسية على البرامج الانتخابية وليس على الخدمات. اما في لبنان الذي يصنف نظامه السياسي في إطار أنظمة المشاركة، “Sharing Power Systems”, (او ما يعرف بالأنظمة التوافقية) التي تفترض شروط قيامها تشكيل حكومة ائتلافية من القوى الرئيسية في النظام لتحقيق المشاركة السياسية. معضلة الحكومة الائتلافية هذه، أنها لا تتشكل وفقاً لبرنامج سياسي بين اطرافها، واشتراك جميع القوى الرئيسية فيها يفقد الحياة السياسية في لبنان اهم الديناميات وهي قيام معارضة مقابل الموالاة. المعضلة الثانية هي في غياب النصوص الدستورية التي تحدد مهل لتشكيل الحكومة، والمعايير المعتمدة في تشكيلها. إذ تنص الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور أن الرئيس المكلف " يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة، ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها، وعلى الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تشكيلها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيل الثقة ولا بعد استقالتها او اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال. كما تنص المادة ٩٥ في الفقرة أ منها"تتمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الحكومة". التوازن بين المسلمين والمسيحيين في الحكومة ياخذ في قاعدة المناصفة بين الطائفتين والنسبية بين طوائف كل منهما ودون الاخذ بالنسبية بين المناطق، عملاً بالقاعدة المتبعة في تقاسم المقاعد النيابية والمحددة في المادة ٢٤ من الدستور. وتنص هذه المادة على التالي: " وإلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الاتية:

أ- بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين

ب- نسبياً بين طوائف كل من الفئتين

ج- نسبياً بين المناطق

ولادة الحكومة تخضع لاستراتيجيات واهداف مختلفة

لا شك في أن الرئيس المكلف قد وضع المعايير التي أشرنا اليها أعلاه، بهدف تسريع عملية تشكيل الحكومة، والقطع مع الممارسات السياسية السابقة التي جعلت الحكومات عرضة للتعطيل واضعفت إنتاجيتها والتضامن فيها. وبالتأكيد يهدف الرئيس المكلف إلى إعطاء الثقة المحلية والدولية بالتشكيلة الحكومية الجديدة، وهذا امر حاسم في حصول لبنان على الدعم الدولي لاعادة الإعمار والخروج من الأزمة المالية التي يعيشها. ومن الطبيعي أن يكون رئيس الحكومة المكلف قد تشاور مع الرئيس العماد جوزيف عون في هذه المعايير، إذ أن الرئيس يوقع بالاتفاق مع رئيس الحكومة مرسوم تشكيلها وفقاً للفقرة الرابعة من المادة ٥٣ من الدستور. وبالمنطق السياسي، فالرئيس يريد حكومة متجانسة وفعالة، قادرة على ترجمة خطاب القسم إلى سياسات عامة يشعر المواطنون بأن هدفها تغير حياتهم نحو الأفضل. وكان الرئيس قد حدد في خطاب القسم أن عهده سيكون عهد تطبيق الدستور وتكريس سلطة القانون.

لكن التعقيدات التي ترافق تشكيل الحكومة تأتي بشكل اساسي من ولادة إئتلاف حكومي يختلف تقريباً على كل شيء، ومن التجاذبات التي ترافق عملية التأليف. هذه الاخيرة متعلقة بسعي الكتل النيابية إلى البحث عن حجم سياسي داخل الحكومة، يتناسب مع تمثيلها النيابي وترجمته بعدد الوزارات التي تطالب بها ونوعيتها، التي غالباً ما تتركز على وزارات الخدمات لاسيما تلك التي تقدم من خلالها الخدمات الهامة للمواطنين. إذ تشكل الخدمات عاملاً حاسماً في الحياة السياسية اللبنانية، وتلعب دوراً هاماً في تثبيت ولاءات المواطنين لمن يقدم هذه الخدمات. وقد جرى بعد الطائف تصنيف الوزارات بين سيادية وعادية بحيث تسعى باستمرار الطوائف الكبرى إلى احتكارها دون اي مسوغ قانوني او دستوري. كما لا يوجد اي مسوغ دستوري لاحتفاظ اي طائفة باي وزارة. وإحدى العقبات التي تواجه الرئيس المكلف هي توزيع الحقائب السيادية بين الكتل والطوائف المتنافسة عليها. تمسك الثنائي الشيعي امل وحزب الله بوزارة المالية لضمان "المثالثة " المارونية السنية الشيعية في الدولة (لا يوجد في الدستور ما يشير إلى ذلك) يقابله تمسك القوات اللبنانية بوزارة الخارجية. هاجس الرئيس المكلف ينصب ايضاً على قدرته في التأثير بالوزارات التي تعود إلى طائفته السنية، حيث نشهد منافسة سنية- سنية واعتراضاً من عدد من الكتل السنية على عدم التنسيق معها وضمان حصتها التمثيلية. كما ينصب على التجانس والتضامن الحكومي وعدم إعطاء اي كتلة حصة وزارية تماثل ثلث اعضاء الحكومة والتأثير في تقصير عمرها، اذ يحرص على ابقاء مفتاح استقالتها بيده، وليس بيد اي طرف آخر. رئيس الجمهورية الذي يوقع مع الرئيس المكلف مرسوم تشكيلها، والذي يترأس مجلس الوزراء عندما يشاء دون ان يشارك بالتصويت كما تنص الفقرة الأولى من المادة ٥٣ من الدستور، لا يسعى إلى تكريس حصة وزارية له، علماً ان حرصه على تسمية وزيري الدفاع والخارجية يكتسب شرعية لتبني سياسة عامة في المجالين تحيد لبنان عن صراعات المنطقة وتعيد قرار الحرب والسلم للدولة كما ورد في روحية خطاب القسم.

وبما أنه لاتوجد آحادية تمثيلية في الطوائف الست الكبرى التي تتشكل منها الحكومة، يكون عدد الفرقاء السياسيين الذين يشتركوا في لعبة التجاذبات السياسية هذه، أكثر من اثني عشر حزباً وكتلة برلمانية ومستقلين وتغييرين، لكل منهم استراتيجيته الخاصة وأهدافه المختلفة، وحساباته التي لا تلتقي مع حسابات العديد من هذه الفرقاء ولا مع حسابات رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكلف. إذن تقضي الواقعية السياسية أن يراعي رئيس الحكومة المكلف كل هذه الاستراتيجيات والاهداف، ويحاول التوصل إلى تسوية تجمع بين المعايير التي حددها لتشكيل الحكومة ورضى الكتل المتنافسة على احجام التمثيل بهدف تأمين الثقة النيابية الوازنة لحكومته التي بدونها لا يمكن أن تتولى المبادرة الى ممارسة صلاحياتها المنصوص عليها في المادة ٦٥ من الدستور. هذه اللعبة تزداد تعقيداً مع مجلس نيابي لا يمتلك فيه اي طرف سياسي لا الاكثرية ولا القدرة على جمع اكثرية مؤقتة لمواجهة واقع محدد. وغالباً ما تتقاطع هذه اللعبة مع التدخلات الخارجية، التي تضيف إلى العوامل الداخلية عاملاً معقداً خارج سيطرة القوى السياسية اللبنانية.

المعايير الجديدة ومعضلة التضامن الوزاري

حسناً فعل الرئيس المكلف، إذ وضح في تصريحه من القصر الجمهوري بعد لقائه رئيس الجمهورية يوم الاربعاء الفائت بتاريخ ٥/٢/٢٠٢٥ أن المعايير التي حددها لا ينص عليها الدستور، كما لا يمنعها. وأنه يؤمن باهمية الاحزاب في الحياة السياسية، وأن معيار تفادي قبول وزراء حزبيين يعود إلى تفادي التجاذبات السياسية داخل الحكومة وتعزيز مبدأ التضامن الوزاري.

اعتقد أن مشكلة التضامن الوزاري لا تحل من خلال حكومة تكنوقراط، لانها مرتبطة بمشكلة هيكلية، ومفادها أن تشكيلة الحكومة التي تفتقد إلى البرنامج السياسي الموحد تحمل في داخلها بذور تفسخها وخلافاتها. التضامن الوزاري يبدأ بالاتفاق على برنامج عمل الحكومة، وغالباً ما يتعامل الفرقاء الذين تتشكل منهم الحكومة من تمرير البيان الوزاري بالحد الادنى من التوافق، ثم ما تلبث الخلافات والتجاذبات أن تطفو على السطح عند عرض الملفات الشائكة. إن البحث عن استقلالية الوزراء في التشكيلة الحكومية تبدو ايضاً غير واقعية، والتجارب المتعددة تؤكد ذلك.إذ لا استقلالية لا للوزراء الحزبيين ولا لنظرائهم التكنوقراط لاسيما أن هؤلاء تجري تسميتهم من رؤساء الأحزاب او الكتل البرلمانية. إن البحث عن التضامن الحكومي واستقلالية الوزراء من خارج الاتفاق على برنامج الحكومة السياسية يبقى ضرباً من ضروب الخيال السياسي.

تشكيل حكومة نواف سلام يختصرهذا المشهد المعقد من التجاذبات السياسية والرهانات المختلفة. ويبدو أن ميزان القوى الذي أدى إلى انتخاب العماد جوزيف عون رئيساً للجمهورية وتكليف سلام بتشكيل الحكومة، لم يتمكن من أن يفرض نفسه حتى الان في إقناع الثنائي الشيعي التسليم بالتخلي عن تسمية الوزير الشيعي الخامس لرئيس الجمهورية والرئيس المكلف. لعبة عض الأصابع مستمرة كي لا يحصل أي طرف على فرصة إفقاد الحكومة لميثاقيتها أو التحالف مع طرف آخر يشكل الثلث الذي يتحكم بعمر الحكومة. القطع مع الممارسات التي سادت لأكثر من عقدين، قد يتطلب وقتاً للعودة إلى القواعد الدستورية وتثبيت قواعد لعبة سياسية جديدة. التعقيدات هذه من شآنها ان تعطي رئيس الجمهورية شرعية سياسية كبيرة لطرح التعديلات الدستورية اللازمة لإضفاء المرونة على عمل النظام السياسي وتفادي التعقيدات التي تواجه تشكيل الحكومة واستحقاقات دستورية أخرى.