



الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

التعددية المجتمعية وتأثيرها على علاقة السلطات

الدستورية "دراسة مقارنة"

رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام البحثي

ياسر محسن رعد

المشرف:

الأستاذ الدكتور صالح طليس

2019 - 2018

كلمة الشكر والتقدير

أشكر كل من ساهم في إنجاز هذا العمل البحثي: "التعددية المجتمعية وتأثيرها على علاقة السلطات الدستورية" دراسة مقارنة"، وأخص بالشكر بعد الله عز وجل أولاً المشرف الدكتور صالح طليس على توجيهاته وحنئه المستمرين، ودعمه المعنوي والعلمي، وتقديمه كافة أنواع المساعدة التي أثمرت مساعيها. وأقدم كامل شكري وامتناني إلى بيتي الكبير جامعتي اللبنانية، خاصة كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية بعميدها الدكتور كميل حبيب، ومديرة الفرع الأول في الكلية الدكتورة نعمت مكي. وأخيراً أود أن أشكر الأهل وجميع الأصدقاء الذين ساهموا في إتمامي هذا المشروع البحثي سائلاً الله لهم دوام التوفيق والسداد.

الإهداء

إلى الجامعة اللبنانية التي احتضنتنا في مسيرتنا العلمية

إلى روح أخي الشهيد وروح كل من رحل دفاعاً عن وطنه

إلى أصل النعمة عليّ أبي وأمّي

إلى إخوتي منارات طريقي

إلى زوجتي العزيزة التي وقفت بجانبني وشجعتني على متابعة التحصيل العلمي

إلى ولدي: مهدي

أهدي هذا العمل مع محبتي وتقديري.

المختصرات

ج: جزء .

ج.ر: جريدة رسمية .

ص: صفحة .

ط: طبعة .

ع: عدد .

م: مادة.

م.س.ذ: مرجع سابق ذكره.

المقدمة

كما الكون الكون يتبدل ويتغير وفقاً للأحوال الطبيعية والمناخية وهو دائماً بحالة تجدد وتفاعل، كذلك هي المجتمعات الإنسانية تتبدل حياتها وسلوكها مجاراةً للتطور والتبدل، وهذه هي سنة الحياة والكون. ومع تطور حياة المجتمعات البشرية وتحولها إلى مجموعات سياسية موزعة على دول تختلف بطبيعتها أو شكلها، وظهور الدولة الديمقراطية الحديثة وبالتالي ظهور الحياة النيابية، بدأت مسألة تنظيم ممارسة السلطة في الدولة.

ومع ترسيخ المفاهيم الديمقراطية ظهر اتجاه يدعو إلى ضرورة تقييد سلطة الحكام، حتى لو كانوا منتخبين من قبل الشعب، لأنَّ التجارب، أثبتت أن كل تركيز للسلطة يؤدي حتماً إلى الإستبداد، ولهذا السبب دعا المفكرون القانونيون إلى توزيع السلطة على هيئات متعددة، وتخصيص كل هيئة بممارسة وظيفة من وظائف الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأن تكون هذه السلطات مستقلة بعضها عن البعض، وهذا ما عرف بمبدأ "الفصل بين السلطات"، بعد أن كانت هذه السلطات بيد شخص واحد سواءً كان ملكاً أو إمبراطوراً، حيث كان الحاكم هو المشرع والمنفذ والقاضي. مع الملاحظة أن بعض الأنظمة المعاصرة، مازالت تأخذ بهذا المبدأ "مبدأ تركيز السلطة" ولو بنسب متفاوتة.

وعليه يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الركائز الرئيسية التي تعتمد عليها النظم الديمقراطية المعاصرة (البرلماني، الرئاسي، نصف الرئاسي والمجلسي) وذلك بغية تحقيق مبادئ الديمقراطية، ومنع الاستبداد بالسلطة، ولكن طبيعة العلاقة بين السلطات ومدى إيجاد مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين في هذه النظم تختلف من نظام إلى آخر حسب الظروف المتاحة لكل مجتمع حتى يتسنى لهم تحقيق الديمقراطية والاستقرار السياسي في بلدانهم.

أما عن تطبيقات المبدأ، فتختلف من دولة لأخرى تبعاً لظروف كل منها، ومستوى الوعي السياسي والثقافي والقانوني في تلك الدولة، وإذا كانت أغلب الدساتير المقارنة تشير إلى استقلالية السلطة

القضائية، فإن الصراع يبقى قائماً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والعلاقة بينهما مليئة بالعديد من المتناقضات التي ارتبطت بمدى قوة سلطة اتجاه أخرى؛ لذلك سيكون بحثنا محصوراً بالحديث عن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وسنتطرق إلى السلطة القضائية في حال تأثيرها على تلك العلاقة. وهذه العلاقة بين السلطتين تأثرت بعوامل سياسية واجتماعية وتاريخية كثيرة تركت بصماتها عليها، ومن أبرز هذه العوامل: كانت التعددية المجتمعية التي هي موضوع بحثنا.

أولاً: أهمية البحث

عمل الكثير من المفكرين والباحثين القانونيين على تبيان جذور مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في العديد من دول العالم على اختلافها، ولكن لم يتم التطرق إلى طبيعة العلاقة بين السلطات-خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية- في الدول التعددية بالشكل الكافي الذي يظهر الفرق بين هذا النوع من العلاقات، والعلاقات في أنظمة الدول ذات المجتمع المنسجم، أو المتجانس. وقد جاءت هذه الدراسة لتبين العلاقة بين السلطات، ووسائل التأثير فيما بينها في الدول ذات الطبيعة التعددية بشكل عام، وانعكاسات هذه العلاقة وتطبيقاتها على الدولة اللبنانية كونها تقع في مصاف الدول المتعددة في الأحزاب والمذاهب والطوائف بشكل خاص، كما ترجع هذه الدراسة بالفائدة العلمية الخالصة التي تترك انعكاسات كبيرة على الواقع القانوني العام، من خلال تناول مبدأ الفصل بين السلطات من زاوية العلاقة بينها في الأنظمة التعددية، ومنها نظامنا اللبناني؛ وكذلك تستفيد منه المكتبة القانونية والطلاب الجامعيون في أبحاثهم المتعلقة بالأنظمة المتعددة بكافة أنواعها البرلمانية والرئاسية وشبه الرئاسية والتوافقية، أو بالأبحاث عن النظام اللبناني منذ دستور 1926 حتى يومنا هذا.

ثانياً: سبب اختيار الموضوع

يعود سبب التطرق إلى العلاقة بين السلطات في الأنظمة التعددية، إلى محاولتنا للوصول إلى نتيجة تُبين تصوراً لطبيعة العلاقة بين السلطات اللبنانية وبسبب اختلافهما عن طبيعة العلاقات بين السلطات في النظم السياسية التقليدية وخاصة بعد الطائف التي يطالب الكثير من السياسيين بإكمال تطبيقه.

ثالثاً: الهدف من البحث

تتبع قيمة هذا البحث في تبيان العلاقة بين السلطات خاصة التشريعية، والتنفيذية منها في الأنظمة التعددية، وبوجه عام تسلط الضوء على تأثير علاقة السلطات الدستورية بالتعددية المجتمعية لبعض الأنظمة المقارنة في محاولة لوضع قواعد ومعايير عامة قد تكون عنصراً مساعداً يمكن الإعتماد عليه في عملية رسم العلاقة بين المؤسسات الدستورية للدول التعددية، والتعرف على أنواع الفصل بين السلطات فيها، إن كانت تعتمد على الفصل المرن، أو الجامد، أو تتأرجح بين الجمود والمرونة، واستعراض بعض الآراء الحديثة عن مستقبل النظام اللبناني، والتوجهات والخلاصات التي يمكن الإعتماد عليها لتجاوز الأزمات المستمرة التي تتناوب على الساحة اللبنانية حيث تتجذر التعددية الطائفية في أصولها.

رابعاً: إشكالية البحث

إذا كانت العلاقة بين السلطات تتأرجح بين المرونة والجمود في الدول المتجانسة والمجتمعات المنسجمة، فما هي طبيعة العلاقة بين السلطات في الدول التعددية ومنها لبنان؟
في ظل المحاصصة الطائفية، هل يمكن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات كما هو في المفهوم النظري؟ أم أن الطائفية قد جعلته مبدأ للفصل في داخل السلطات؟

خامساً: منهج البحث

اتبعنا في تحديد منهجية هذه الدراسة المنهج الإستقرائي التحليلي، والإستنتاجي من أجل دراسة النصوص الدستورية، وتحليل طبيعة ومفهوم العلاقة بين السلطات والوظيفة التي تؤديها هذه العلاقة، ودورها في نجاح النظم الديمقراطية المعاصرة للمجتمعات التعددية؛ ومن أجل إيجاد توازن دقيق بين السلطات، اتبعنا منهج المقارنة بين أربعة نماذج لدول تعددية وتطبيقاتها للعلاقة بين السلطات في دساتيرها من جهة، وبين إمكانية تطبيق هذه العلاقة في لبنان في ظروف مختلفة بدأت قبل اتفاق الطائف وانتهت بتصور العلاقة بين السلطات في لبنان في حال إنشاء مجلس الشيوخ الجديد.

سادساً: الصعوبات

تكمن الصعوبة الرئيسية في هذا البحث في حديثنا عن التعددية في المجتمع اللبناني التي تختلف عن التعددية في الدول الأوروبية حيناً، وتلتقي معها أحياناً، حيث تدور دراستنا حول توقعات وأفكار تنقذ إلى الدراسات الشاملة، والمتخصصة أكان على المستوى النظري؛ أم على مستوى التطبيق؛ فالدراسة تتناول بنتيجتها علاقة بين مؤسسات دستورية تعمل وفق دستور يلتزم بمبدأ الفصل بين السلطات، لكن الواقع يظهر عدم التزام المؤسسات بهذا المبدأ.

سابعاً: خطة البحث

قسّمنا هذه الدراسة إلى فصلين: الفصل الأول جاء بعنوان التعددية المجتمعية وتأثيراتها على علاقة السلطات الدستورية في الأنظمة المقارنة، والذي سنعرض فيه التعددية السويسرية وتأثيرها على علاقة السلطات في المبحث الأول، والتعددية البلجيكية وتأثيرها على علاقة السلطات البلجيكية في المبحث الثاني، ونتناول في المبحث الثالث الحديث عن تأثير علاقة السلطات الإيرلندية بتعددية المجتمع في إيرلندا الشمالية، أما المبحث الرابع، فلدراسة التعددية الفنلندية وتأثيرها على علاقة السلطات.

يليه الفصل الثاني الذي خصصناه لدراسة التعددية في لبنان، وتأثيرها على علاقة السلطات في ظل التغيرات المختلفة التي شهدتها الساحة اللبنانية من خلال أربعة مباحث، نتناول في المبحث الأول تأثير التعددية اللبنانية على السلطات خلال تجربة مجلس الشيوخ الأول، والمبحث الثاني نوردده للحديث عن تأثير هذه التعددية على علاقة السلطات في ظل دستور 1926(عهد الإنتداب)، ونتحدث عن تأثير التعددية في لبنان على علاقة السلطات في ظل ميثاق 1943 في المبحث الثالث، أما المبحث الرابع والأخير، فقد خصصناه لعرض كيفية تأثر السلطات اللبنانية بتعددية المجتمع اللبناني بعد اتفاق الطائف.

الفصل الأول

التعددية المجتمعية وتأثيراتها على علاقة السلطات الدستورية في
الأنظمة المقارنة

نشأت التعددية من بداية الخلق، حيث قسّم الله عز وجل الناس إلى شعوب وقبائل مختلفة من أجل أن يتعارفوا- كما نصت الآية 13 من سورة الحجرات من القرآن الكريم- وبالتالي فإن التعددية المجتمعية تُعتبر ظاهرةً ملازمةً للمجتمعات البشرية منذ بدء تشكلها. وعليه، فإنّ التمايزات الثقافية والعرقية والدينية مع ما يرافقها من تمايزات في الرؤى والمواقف السياسية، هي تمايزات طبيعية ملازمة، كذلك للمجتمع البشري ذاته، إذ إنّ الحكمة الإلهية هي التي أوجدت الاختلاف في سبيل حث الناس على التعاون والإجتماع من أجل مصلحة الإنسان، وهذا ما يفهم من كلمة "لتعارفوا".

فالإنسان كائن إجتماعي يسعى دوماً إلى العيش ضمن مجموعات بشرية غالباً تكون العشيرة أو القبيلة يجمع أفرادها العرق أو اللغة أو الثقافة أو الدين. وقد شغلت مشكلة تعايش الجماعات البشرية مع بعضها البعض والمتأتية من تواجد عدة جماعات في منطقة واحدة على رقعة جغرافية مشتركة العديد من علماء السياسة والإجتماع.

وهذا ما دفع المفكرين إلى وضع النظريات التي تدور حول موضوع تنظيم حياة الجماعات، أكان وفقاً لنظرية العصبية؛ أو القوة أو لتلك المتعلقة بالعقد الإجتماعي ضمن دولة حديثة تُعتبر أرقى درجات التنظيم السياسي القائم على مبدأ أن الدولة تتألف من أرض وشعب وسلطة تسعى من خلالها لتنظيم حياة المواطنين الذين ينتمون إليها؛ وقد أصبحت دراسة الدولة اليوم من أهم الدراسات القانونية، كما أن الدولة اليوم تُعد محور القانون الدستوري وميدان مراقبة لعلماء السياسة والإجتماع¹.

وتتألف الدولة الكلاسيكية من مؤسسات دستورية تختلف في طريقة تكوينها وتنظيمها وصلاحياتها، لكنها تعمل سويةً في سبيل هدف واحد هو تنظيم حياة الفرد في الدولة وتحقيق المصلحة العامة لجميع المواطنين، فالدستور؛ وهو القانون الأسمى ينظّم الدولة من خلال تنظيم السلطات العامة وصلاحياتها

¹ محمد حسن حيدر أحمد؛ مجلس الشيوخ في الأنظمة التعددية ولبنان؛ الجامعة اللبنانية، بيروت، 2018، ص7.=

وعلاقتها فيما بينها من جهة، وعلاقة الفرد مع الدولة من خلال تنظيم حقوقه وواجباته كمواطن داخل الدولة من جهة أخرى.

ويشكل البرلمان أهم مؤسسات الدولة الذي قد يتألف من غرفة واحدة، أو من غرفتين بحسب النظام السياسي المعتمد في الدولة، كما تختلف آلية تشكيله (إنتخاب، تعيين، وراثه، مختلط)، ويشكل صمام الأمان في الدولة، والمعالج لمسألة تمثيل الجماعات المختلفة، أو بالأحرى تمثيل التعددية بمختلف صورها إذ إنه يتألف غالباً من حكماء الدولة ونخبته. بالإضافة إلى وجود السلطة الثانية في الدولة، والتي تقوم بالمهام التنفيذية والإجرائية، وتقوم على ركنين أساسيين رئيس الدولة والحكومة، ويكون ل كليهما علاقة رقابة وتأثير متبادل مع البرلمان.

وعليه تقسم الأنظمة السياسية في العالم إلى شكلين أساسيين: هما شكل الدول التعددية وشكل الدول البسيطة الموحدة. ونظراً لوجود صور مختلفة عن التعددية في المجتمعات كان لا بدّ من تصويب الدراسة حول مفهوم التعددية وتأثيراتها على علاقة السلطات الدستورية.

ولما كان بحثنا يتطرق بعنوانه إلى المجتمعات التعددية، فلا بد من الإشارة إلى تعريف "آرنت ليبهارت" للمجتمع التعددي بأنه: "المجتمع المجزأ بفعل الإنقسامات الدينية، الأيديولوجية، اللغوية، الثقافية، أو العرقية، كما أنه المجتمع الذي تنتظم بداخله الأحزاب السياسية، ومجموعات المصالح، ووسائل الإعلام والمدارس، والجمعيات التطوعية، على أساس الإنقسامات المميزة له".

لذلك تُعتبر التعددية في المجتمع وتعايش مختلف تلك الجماعات المتعددة، في ظل تمسك كل جماعة بحريتها وخصوصيتها مشكلة كبيرة، وما يزيد تلك المشكلة صعوبةً هو تمسك الجماعات بخصوصيتها²، وتتميز التعددية كما سبق بمفاهيم وأشكال مختلفة منها ما هو عرقي أو قومي أو لغوي أو ديني أو مذهبي... إلخ.

² موريس دو فرجيه؛ المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)، ترجمة: د. جورج سعد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص75.=

وللقيام بدراسة العلاقة بين السلطات وتأثرها بالتعددية المجتمعية في الأنظمة المقارنة، سنقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث نتناول فيها تباعاً التعددية السويسرية في المبحث الأول، والتعددية البلجيكية في المبحث الثاني، والمبحث الثالث لدراسة علاقة السلطات الإيرلندية وتأثرها بالتعددية في إيرلندا الشمالية، ونخصص المبحث الرابع والأخير لتسليط الضوء على تعددية المجتمع الفنلندي، وتأثيرها على علاقة السلطات فيه؛ ولا بد من الإشارة إلى تقسيم كل مبحث إلى مطلبين، الأول للإطلاع على واقع التعددية في الدولة النموذج، أما الثاني فلتبيان مدى تأثير هذه التعددية على علاقة السلطات الدستورية.

المبحث الأول: التعددية السويسرية وتأثيرها على علاقة السلطات

يرى الكثير من الفقهاء، أنّ سويسرا التي كانت تُعتبر نموذجاً للنظام المجلسي، باتت نموذجاً لنظم الديمقراطية التوافقية، تلك العبارة التي كان أول من أطلقها آرنست ليبهارت في كتابه الصادر عام 1977 بعنوان "الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد"، والذي أتبعه بكتابٍ ثانٍ بعنوان "نماذج الديمقراطية، أشكال الحكم ونماذجها في 36 دولة" معتبراً أن النموذج التوافقي بشكله الصافي يوجد في سويسرا وبلجيكا وفي الإتحاد الأوروبي فيما لو تحول إلى دولة، وهذا ما لا يبدو ممكناً في أيامنا الحالية. بمعنى أن ليبهارت استعمل تعبير الديمقراطية التوافقية الذي كان قد برز إلى الوجود كبديل عن الديمقراطية الأكثرية معتبراً أن هذه الديمقراطية تولد وتُعتمد في مجتمعات توصف بالتعددية، بينما ديمقراطية الأكثرية أو الديمقراطية التمثيلية تكون عادةً في مجتمعات تتصف بقدر كبير من الإنسجام الإجتماعي والإستقرار السياسي.

ومن أجل التعرف على تأثير التعددية السويسرية على علاقة السلطات فيها، لا بد من التعرض لواقع

التعددية في سويسرا في المطلب الأول، وتأثيرها على العلاقة بين السلطات في المطلب الثاني.

المطلب الأول: واقع التعددية في المجتمع السويسري.

تقع سويسرا في الغرب الأوسط من أوروبا، وتضم قوميات متعددة أبرزها الألمانية والفرنسية يتوزعون بين الطائفتين الكاتوليكية والبروتستانتينية، وهي تعتبر مهد الإتحادية، وتحتضن شعوباً من مختلف الأجناس واللغات شكّل ذلك سبباً لإنشاء الإتحاد السويسري³.

يرجع أصل الدولة السويسرية إلى عام 1291 نتيجة التحالف الذي قام بين ثلاث مقاطعات: أوري (Uri)، وشفيذس (Schwyz)، وانترفالدن (Unterwalden) من أجل الدفاع عن نفسها ضد النمسا والإمبراطورية الجرمانية⁴، بموجب ذلك الحلف نشأت ثلاث مقاطعات سويسرية على شكل اتحاد كونفدرالي وسرعان ما توسع التحالف حتى أصبح يضم ثلاث عشرة مقاطعة عام 1513⁵، وقد كان ذلك سبباً ساعد السويسريين على التخلص من السيطرة الرومانية.

ومنذ نهاية القرون الوسطى وحتى الثورة الفرنسية حل الإتحاد محل التحالفات القديمة، تكوّن من مندوبين اثنين عن كل مقاطعة، ويتخذ قراراته بالإجماع نظراً لوجود مصالح اجتماعية ودينية مشتركة. عند احتلال الجيوش الفرنسية الأراضي السويسرية عام 1798 فرضت حكومتها على سويسرا دستوراً أقام نظام الدولة الموحدة، وأقام جمهورية موحدة غير قابلة للتجزئة (جمهورية سويسرا الواحدة الموحدة)، على غرار الجمهورية الفرنسية، غير أن هذا التوحيد المطلق كان منافياً لطبيعة السويسريين، ممّا دفعهم إلى الثورة على الحكومة المحلية عام 1800، تطورت إلى حرب أهلية، ممّا جعل نابليون يقرر بموجب "قانون الوساطة" العودة إلى النظام الكونفدرالي مع قليل من المركزية، حيث أصبحت قرارات مجلس الديت⁶ تصدر بالأغلبية بدلاً من الإجماع.

³ اسماعيل الغزال؛ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، لبنان، بيروت، 1982، ص98.

⁴ عبد الغني بسيوني عبدالله؛ النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الجامعة 1983، ص98.

⁵ محمود أبو زيد محمد علي؛ الإزدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، رسالة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، 1993، ص152.

⁶ مؤتمر سنوي يُسمّى (مجلس الديتال مجلس الشيوخ). =

إلا أنه وبعد انتهاء الحرب الأهلية، وبعد هزيمة نابليون وعودة الملكيات الرجعية، عادت سويسرا إلى نظامها القديم، ففرض الحلفاء المنتصرون على (نابليون) في مؤتمر (فيينا) عام 1815 إعادة النظام التحالفي بين المقاطعات، فعاد الإستقلال إلى كل مقاطعة باعتبارها دولة ذات سيادة ضمن الدولة الإتحادية السويسرية. وتشكلت لجنة من 23 عضواً انتخب البرلمان السويسري (الدايت) أغلبهم، وعين بعض رؤساء المقاطعات عدداً من الأعضاء فعقدت اللجنة عدة جلسات سرية انتهت بوضع الدستور في 12 أيلول 1848، ومنذ ذلك التاريخ وسويسرا تسير باتجاه المزيد من التوحيد، وهو الدستور المُطبَّق إلى يومنا هذا مع بعض التعديلات التي كان آخرها عام 2014.

تجدر الإشارة، إلى أن ليهارت من خلال دراسته⁷ التي تطرقنا إليها آنفاً يخلص بالقول: "إنّ نظام الديمقراطية التوافقية في سويسرا يقوم على أسس وقواعد مختلفة⁸، أبرزها:

أولاً: حكومات الائتلاف الواسع التي تضم ممثلين عن المجتمعات التعددية.

ثانياً: حق النقض أو الفيتو المتبادل الذي يعطى لممثلي هذه المجموعات داخل الحكومة.

ثالثاً: اعتمادها مبدأ النسبية في اختيار المسؤولين والوظائف كما في اختيار أعضاء الهيئة التشريعية.

رابعاً: الإدارة الذاتية لهذه المجموعات ضمن نظام فدرالي تقوم عليه تلك الدولة".

وسنقوم باستعراض هذه الركائز مع بعض التفصيل من خلال أربعة فروع.

⁷ أرنت ليهارت؛ الديمقراطية في المجتمع المتعدد، دراسة مقارنة، ترجمة إفلين أبو متري مسره، يونيفرستي برس، بيروت، 1984، ص96 =

⁸ Walter Bagehot; **The English Constitution**, Fontana, London, 1963. =

الفرع الأول: الإئتلاف الواسع

بخلاف النمط الديمقراطي الأكثر شيوعاً، الذي يقوم على حكم الأغلبية، تركز الديمقراطية التوافقية على تعاون قادة سائر الفئات، من أجل الحكم ضمن ائتلاف واسع، ففي سويسرا مثلاً تُطبق قاعدة تسمى " القاعدة الذهبية"⁹ في توزيع المجلس الفدرالي منذ العام 1959، المكون من 7 أعضاء على الأحزاب الأربعة الرئيسية، التي تمثل المناطق، والطوائف، واللغات المختلفة، وهي: الراديكاليون، الإشتراكيون، الكاتوليك، الشعب، وبالمعدل التالي (2-2-2-1). وسويسرا لا تطبق النظام البرلماني كما فعلت النمسا وبلجيكا وهولندا، الذي يتلاءم مع المجتمع التعددي، بل طبقت نظام فصل السلطات مع رئاسة جماعية؛ بمعنى أن الإئتلاف الواسع هو إشراك ممثلي المجموعات في السلطة التنفيذية وفقاً لقاعدة متفق عليها سابقاً، وبشكل يختلف عن نظام الأكثرية والأقلية المعروف في الأنظمة الديمقراطية.

الفرع الثاني: الفيتو المتبادل

منعاً لهيمنة الأكثرية على الأقلية أُعطي نوع من الفيتو للأقليات، وهذا الفيتو المتبادل هو وسيلة لحماية الأقلية ضد القرار الأكثرية، والمشاركة في الإئتلاف الحكومي لا تكفي بحد ذاتها في حماية الأقليات، لذلك تعطى هذه المجموعة حق النقض في الأمور الأساسية، لتأمين ضمانات كاملة لكل فئة، من الحماية السياسية، فيما يتعلق بالأمور الحيوية. وحسب رأي جون كالهون " John C. Calhoun"، فالفيتو وسيلة تمنح كل فئة القدرة على حماية نفسها؛ لأن هناك ميلاً طبيعياً لكل فئة بالدخول في نزاع مع الفئات الأخرى¹⁰. هناك عدة أنواع للفيتو فقد يمكن أن يكون الفيتو المتبادل مفهوماً غير وضعي، وغير مكتوب، أو يكون نصاً دستورياً مقبولاً، ومعمولاً به رسمياً. مع ذلك ينتقد البعض الفيتو، لما قد يؤدي إلى استبعاد الأقلية، ويهرق التعاون في الإئتلاف الواسع، أكثر مما يرهقه إخراج الأقليات عن طريق التصويت.

⁹ =Philippe Ardant; **Institutions politiques et Droit constitutionnel**, K 11 eme edition, 1999,p :187

¹⁰ صالح طليس؛ محاضرات في مادة القانون الدستوري العام، 2014، ص199.

الفرع الثالث: النسبية

تؤدي النسبية وظيفتين: إنها طريقة لتوزيع الوظائف العامة والموارد المالية. وهي ثانياً وسيلة تسمح لكل مجموعة بالتأثير في قرار ما، بنسبة عددها. يوجد نوعان في تطبيق مبدأ النسبية، يزيدان الإنحراف عن قاعدة الأكثرية، زيادة مقصودة في تمثيل الفئات الصغرى والمساواة في التمثيل¹¹. عندما يكون المجتمع مقسوماً إلى فئتين، يعتمد المساواة في التمثيل، فالتعديل الدستوري في بلجيكا عام 1970 نص على وجوب تعيين عدد متساوٍ من الوزراء الناطقين بالفرنسية، والوزراء الناطقين بالهولندية (باستثناء رئيس الوزراء) مما يزيد في تمثيل الأقلية الناطقة بالفرنسية.

الفرع الرابع: الإدارة الذاتية

تعني أن تعطى لكل فئة الحق في إدارة شؤونها الخاصة، بمعنى نوع من الحكم الذاتي ضمن نظام فدرالي يجمع بين مبدأي المساواة بين الأفراد والمساواة بين المجموعات. وقد تقوم هذه الإدارة الذاتية على أساس جغرافي، كما في الكانتونات السويسرية، وأحياناً على أساس شخصاني، كما هو حال الطوائف اللبنانية في إدارة شؤونها الذاتية.

المطلب الثاني: تأثير التعددية على العلاقة بين السلطات في سويسرا

تأخذ سويسرا بمبدأ فصل السلطات إلى ثلاث كما هو الحال في سائر الأنظمة الديمقراطية، لكن بالإضافة إلى هذا الأخذ فإن نظم الديمقراطية التوافقية تعتمد على ركائز الديمقراطية التوافقية كما ورد سابقاً، وهو الأمر الذي يميز تطبيق مبدأ فصل السلطات في نظم الديمقراطية التوافقية. ونشير هنا إلى أن النظام السويسري الذي يعتبر نموذجاً للديمقراطية التوافقية، كان يعتمد في دستوره نصاً يشير إلى أن

Olivier Duhamel, et Guillaume Tusseau; **Droit constitutionnel et institutions politiques**, 3ème édition, Seuil, 2013,p: 70.

الجمعية الاتحادية (مجلس الشعب ومجلس المقاطعات)¹² هي أعلى سلطة في البلاد، دون الإخلال بحقوق الشعب والمقاطعات وهذا ما كان يُفسّر بنظام دمج السلطات أو النظام المجلسي، لكن الواقع بخلاف هذا النص، يظهر أن هناك تطبيق مختلف لمبدأ فصل السلطات عن التطبيق المعروف في أنظمة الديمقراطية الثلاث.

على الرغم من صغر المساحة لإقليم الدولة السويسرية، فإن نظامها السياسي- والذي يشكل النوع الرابع للديمقراطيات الغربية- يعد فريداً في نوعه جديراً بالإهتمام. فقد جمع هذا النظام بين ثلاثة أنظمة متميزة في آن واحد. حيث تبنى الإتحاد السويسري من ضمن الأنظمة الثلاثة (المباشرة، التمثيلية وشبه المباشرة) نظام الديمقراطية شبه المباشرة على نطاق واسع في غالبية المقاطعات أو الكانتونات التي يتكون منها الإتحاد، ورغم ذلك فقد احتفظ بنظام الديمقراطية المباشرة في ثلاثة كانتونات.

فهو نظام قد جمع إذاً بين نظامين مختلفين من حيث كيفية ممارسة الشعب لشؤون السلطة السياسية: نظام الديمقراطية شبه المباشرة، ونظام الديمقراطية المباشرة. وهو أمر يجعل النظام السويسري نظاماً فريداً في نوعه غير مألوف بالنسبة للأنظمة السياسية المعاصرة.

كما واعتمد الإتحاد السويسري مبدأ دمج السلطات نظرياً، فعمل على وجود سلطة تنفيذية جماعية يتم اختيارها من قبل السلطة التشريعية وجعل لهذه السلطة الأخيرة حق رقابة السلطة الأولى، الذي أدى بالبعض إلى وصف النظام السويسري تارةً بأنه نظام حكومة الجمعية أو النظام التوافقي، وتارةً أخرى بأنه نظام المديرين¹³، لكن كما قلنا فإن الواقع غير النص.

Maurice Duverger; **Institutions politiques et droit constitutionnel**, les grands ublici politique presses, presses universitaires de France,p :313.

12

¹³ إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، م.س.د، ص 415.=

إنّ النظام الدستوري للدول المتحدة اتحاداً مركزياً أو فدرالياً يقوم على ازدواج السلطات، فهناك سلطات الإتحاد وهناك سلطات الولايات. وهذا هو شأن الإتحاد السويسري، فهناك سلطات الإتحاد الفدرالي وهناك سلطات الكانتونات، وسوف نعالج فيما يلي سلطات الإتحاد الفدرالي، وسلطات الكانتونات في الفرع الأول، ومن ثم نتعرض للعلاقة بين السلطات وتأثيرها على بعضها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: سلطات الإتحاد الفدرالي وسلطات الكانتونات

تنقسم السلطات في سويسرا إلى قسمين، الأول سلطات الإتحاد الفدرالي، أو ما يعبر عنه بالسلطات الفدرالية، والثاني سلطات الكانتونات. سنعرض في نبذة أولى تركيبة سلطات الإتحاد الفدرالي (السلطات الفدرالية) من خلال الحديث عن تكوين الجمعية الفدرالية الإتحادية التي تمثل السلطة التشريعية، والمجلس الفدرالي الذي يلعب دور السلطة التنفيذية. أما في النبذة الثانية؛ فسيتم التطرق إلى تركيبة السلطات العامة في الكانتونات التي تتمتع باستقلال داخلي، وبشخصية دولية محدودة على الصعيد الخارجي.

نبذة أولى: سلطات الإتحاد الفدرالي (السلطات الفدرالية)

يوجد على رأس الإتحاد الجمعية الفدرالية والتي تتكون من برلمان مزدوج أو ثنائي¹⁴، كما يوجد المجلس الفدرالي، وهو الجهاز التنفيذي الأكثر تميزاً بين مؤسسات الفدرالية السويسرية، فتركيبته المجلسين تعكس الموقف السويسري من التعددية، حيث يظهر مبدأ التسوية السويسري في عملية صنع القرار.

أ- الجمعية الفدرالية الإتحادية (السلطة التشريعية)

يعتبر البرلمان الفدرالي السلطة الأعلى في الإتحاد السويسري، كما تنص المادة 148 في فقرتها الأولى، مع هذا يضيف النص الدستوري بأن هذه السلطة يحدها حقوق الشعب والمقاطعات التي تشكل مع بعضها السلطة التأسيسية، مما يعني سيطرة السيادة الشعبية على سيادة البرلمان، خاصةً أن أعضاء

¹⁴ حسين عبيد؛ الأنظمة السياسية، دراسة مقارنة، ط1، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2013، ص 245.

البرلمان والسياسيين يعملون جزئياً حيث يتابعون أعمالهم الحرة وذلك لمنع وجود طبقة سياسية. تعتمد سويسرا نظام الثنائية البرلمانية المشابه للثنائية الأميركية، كما سائر الدول الفدرالية، وذلك بهدف إعطاء تمثيل خاص للأقليات، حتى الصغرى منها: حيث تتألف الجمعية الفدرالية من مجلسين، الأول المجلس الوطني (الأدنى) وهو المجلس الذي يمثل الشعب السويسري، والثاني (الأعلى) وهو مجلس الدول الذي يمثل مختلف الكانتونات.

1- المجلس الوطني (مجلس النواب):

يمثل هذا المجلس الشعب السويسري بأكمله؛ ويتم انتخاب أعضائه لمدة أربع سنوات بطريقة الاقتراع العام وفقاً لنظام التمثيل النسبي¹⁵. وعدد أعضاء هذا المجلس لا يزيد عن مئتين بحد أقصى، ويجري انتخابهم على أساس نائب لكل 25 ألف مواطن، بمعنى أنه يكون لكل كانتون عدد من النواب يتناسب مع عدد سكانه، مع الحفاظ على قاعدة المقعد الواحد على الأقل. ونتيجة لإحصاء عام 2000 فقد أجري تعديلاً طفيفاً على المقاعد المخصصة لكل كانتون.

يقترح المواطنون لوائح للترشح لمجلس الشعب، وتكون لوائح الترشيح في معظم الأحيان مدعومة من قبل الأحزاب السياسية (لوائح حزبية)، ويجب أن لا تتضمن أسماء مرشحين أكثر من الحصة المحددة للكانتون، ويجب أن يوقع اللوائح بين 100 إلى 400 مواطن من الدائرة المعنية، وفقاً لحجم الدائرة، وتحتصر الانتخابات بين المرشحين الموجودة أسماؤهم في اللوائح، ويمكن للمنتخبين أن يختاروا العدد المحدد للكانتون.

¹⁵ محمد رفعت عبد الوهاب؛ مبادئ النظم السياسية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 358.=

2- مجلس الدول أو الولايات:

يمثل هذا المجلس الكانتونات التي يبلغ عددها 26 كانتوناً بنسبة عضوين لكن كانتون، وعضو واحد لكل نصف كانتون¹⁶، فيكون مجموع الأعضاء فيه 46 عضواً، وبمعنى آخر يتم انتخاب النواب في هذا المجلس على أساس المساواة بين الكانتونات¹⁷، ويجري انتخاب أعضاء هذا المجلس حسب النظام الانتخابي المقرر لكل كانتون، بينما يتم الانتخاب في بعض الكانتونات عن طريق الإقتراع العام المباشر يتم الانتخاب في بعضها الآخر عن طريق المجالس التشريعية المحلية، أي أن الانتخاب يجري بطريقة غير مباشرة عن طريق المجالس النيابية المحلية لكل كانتون.

وينيط الدستور الإتحادي بالمجلسين، المجلس الوطني ومجلس الدول، صلاحيات متساوية بشدة سواء في مجال التشريع أو الرقابة، ويجتمع المجلسان مرة كل سنة، وإن كانت العادة قد جرت على اجتماعهما في أربع دورات في السنة، ويأخذ كل مجلس قراراته على انفراد، إلا أنهما يجتمعان في جلسات مشتركة لاتخاذ القرارات المؤثرة مثل انتخاب أعضاء المجلس الفدرالي، وانتخاب رئيس الإتحاد ونائبه، وتعيين أعضاء المحكمة الفدرالية ومحكمة الضمان، أو التأمينات، وتعيين قائد الجيش العام، كما يجتمع المجلسان لحل الخلافات التي تنشأ بين السلطات الفدرالية، ولتوجيه الأوامر والإقتراحات والأسئلة إلى الحكومة، كما يجتمع لإصدار قانون العفو. وبناءً على ما تقدم فإن الجمعية الفدرالية تقوم بصلاحيات تشريعية وإدارية وقضائية، ويرجع ذلك إلى عدم اعتماد النظام السويسري لمبدأ الفصل بين السلطات بشكل مختلف حرصاً على مصلحة الأقليات.

¹⁶ كان عدد الكانتونات 23 كانتوناً، إلا أن ثلاثة كانتونات انقسم كل منها إلى اثنين، فأصبحت كلها 26 كانتوناً؛ 20 كانتون بعضوين لكل كانتون، و6 كانتونات بعضو واحد لكل كانتون، وبالتالي يكون عدد الأعضاء الكلي 46 عضواً. =

¹⁷ بلال زين الدين؛ النظم الانتخابية المعاصرة دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص 308. =

ب- المجلس الفدرالي (السلطة التنفيذية)

يتولى المجلس الفدرالي السلطة التنفيذية، وهو يشكل من سبعة أعضاء يتم انتخابهم بالأغلبية المطلقة من قبل المجلسين مجتمعين، وقد تم توزيع هؤلاء السبعة على أربع أحزاب رئيسية منذ العام 1959 بناءً على اتفاق بين هذه الأحزاب على أن يكون هناك عضوين لكل من الأحزاب الثلاثة الكبرى، وعضو للحزب الأصغر (حزب الشعب)، وسميت هذه القاعدة التوافقية بالقاعدة الذهبية، والتي لا تزال معتمدة حتى تاريخه، رغم تغيير حصة بعض الأحزاب؛ فلا تزال قاعدة التوافقية في السلطة التنفيذية تتمثل بالتوزيع (1-2-2-2). وتبلغ مدة ولاية المجلس الفدرالي أربع سنوات؛ أي لذات المدة المقررة بالنسبة للجمعية الفدرالية ولا يمكن أن يكون لأي كانتون أكثر من عضو بالمجلس وتقوم الجمعية الفدرالية، كما ذكرنا، بانتخاب أحد أعضاء المجلس الفدرالي رئيساً للدولة لمدة سنة غير قابلة للتجديد المباشر أو المتصل، بحيث لا يجوز انتخاب رئيس الدولة مرتين متتاليتين، بل يلزم بقاؤه خارج الحكم لمدة عام على انتهاء ولايته الأولى، ويتم انتخاب نائب الرئيس مع الرئيس وبذات القواعد والشروط. وسلطات رئيس المجلس الفدرالي سلطات فخرية بحتة، فهو لا يملك سلطات تميزه عن بقية زملائه، وهو لا يملك حتى سلطات يمارسها على زملائه أعضاء المجلس الفدرالي كرئيس لهم¹⁸، وذلك حفاظاً على روح التوافقية والتوازن بين المجموعات الكبرى في الإتحاد السويسري.

أما فيما يخص صلاحيات هذا المجلس؛ فإنه يمارس صلاحيات الحكومة على نحو جماعي¹⁹، فهو يكون بمثابة الهيئة التنفيذية للدولة، والأعضاء متساوون فيما بينهم. ويتم توزيع أعضاء المجلس على الوزارات المختلفة، فيختص كل وزير بوزارة أو أكثر من الوزارات المختلفة، و يقوم المجلس الفدرالي بمراقبة الكانتونات من حيث تطبيقها للقوانين الفدرالية، ويمارس دور الرقابة عليها. فتخضع لتصديقه أغلب

walf Linder and Isabelle Steffen, swiss confederation,p6
<http://www.thomas fleiner.ch/files/categories.pdf>

18

¹⁹ حسين عبيد؛ الأنظمة السياسية، م.س.ذ، ص 253.

القرارات الصادرة عن الكانتونات لصيرورتها نافذة، كما يكون للمجلس سلطة إلغاء أية إجراءات تصدر عن الكانتونات، إذا وجد عدم اتفاقها مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية، بل ويكون للمجلس في بعض الحالات استخدام القوة العسكرية تجاه أي كانتون إذا ما أعلن تمرده على أوامر الحكومة أو قراراتها²⁰.

نبذة ثانية: السلطات العامة في الكانتونات

تكلمنا عن التركيبة الخاصة لسلطات الدولة الاتحادية، ورأينا أن السلطة التشريعية ممثلة في الجمعية الفدرالية تتكون من مجلسين يختصان بأمور التشريع، وأن الحكومة ممثلة بالمجلس الفدرالي أو الإتحادي تعد الهيئة التنفيذية العليا في البلاد. والتساؤل الآن عن تركيبة السلطات العامة في الكانتونات. إن سويسرا تضم 26 كانتوناً وهي بحكم المادة 3 من الدستور الإتحادي دول ذات سيادة محدودة بالحقوق الممنوحة للسلطة المركزية، ويكون لكل كانتون دستور خاص بها²¹. وتتمتع الكانتونات باستقلال داخلي وبشخصية دولية محدودة على الصعيد الخارجي يمكنها عقد بعض المعاهدات. فعلى النطاق الداخلي يوجد في كل كانتون سلطة تشريعية (برلمان) وسلطة تنفيذية، وبالنسبة للسلطة التشريعية للكانتون، فهي لا تتكون من مجلسين²² كما هو حال الجمعية الفدرالية، بل من مجلس واحد يتم انتخابه بالأغلبية المطلقة في سبع كانتونات، وبالأغلبية النسبية في بقية الكانتونات، ويُسمى البرلمان الخاص بالكانتون بالمجلس الكبير ويستطيع أعضاؤه في بعض الكانتونات الجمع بين عضوية هذا المجلس الكبير وعضوية المجلس الفدرالي.

أما بالنسبة للحكومة (الجهاز التنفيذي للكانتون) فتشكّل من 5 إلى 11 عضواً، وهؤلاء الأعضاء لا يتم انتخابهم من قبل البرلمان كما هو حال أعضاء المجلس الفدرالي، بل يتم انتخابهم من شعب الكانتون لمدة 4 سنوات، وعلى أساس الأغلبية المطلقة، وتملك البرلمان الخاصة ببعض الكانتونات حجب الثقة عن

²⁰ سعد الشراوي؛ النظم السياسية في العالم المعاصر، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2007، ص 323.

²¹ م. الثالثة من الدستور السويسري.

²² م. الرابعة من الدستور السويسري.

الحكومة وإسقاطها. وللكانتونات صلاحيات واسعة وشاملة، بينما تكون صلاحيات السلطات الإتحادية صلاحيات استثنائية تُص عليها في الدستور، لذا يمكن القول: "إنّ صلاحيات الكانتونات تُمثّل الأصل العام، بينما تمثّل صلاحيات الدولة الفدرالية الإستثناء".

وللكانتونات حضور في العمل التشريعي الفدرالي، فهي تستطيع المساهمة في التشريعات الفدرالية عن طريق إعدادها لمشروعات القوانين سواءً عن طريق ممثلين لها في البرلمان الفدرالي، كما يحق لخمس كانتونات دعوة الجمعية الفدرالية للإنعقاد لدورة إستثنائية²³. وتجدر الإشارة أنّ سويسرا تعتمد مبدأ فصل السلطات في الواقع على عكس ما كان يُعتقد سابقاً على اختلاف في العلاقة كما سنرى لاحقاً.

الفرع الثاني: العلاقة بين الجمعية الفدرالية (البرلمان) والمجلس الإتحادي (الحكومة)

تشكل العلاقة بين البرلمان والحكومة، كما يقول الأستاذ "دوفرجيه"، إحدى السمات المميزة للنظام السويسري، وتبعاً لمبدأ اندماج السلطات وتطبيقاً للمادة الثامنة من الدستور الإتحادي يعتبر المجلس الفدرالي تابعاً للجمعية الفدرالية²⁴ إنّ الجمعية الفدرالية هي التي تمثّل البرلمان السويسري، والمجلس الإتحادي يمثّل بدوره الحكومة، وكلاهما له دوره الفعال، ولتسليط الضوء على العلاقة بينهما، لا بد من تبيان وسائل تأثير البرلمان على الحكومة من جهة، ووسائل تأثير الحكومة على البرلمان من جهة أخرى.

نبذة أولى: وسائل تأثير البرلمان على الحكومة

إن أعضاء الحكومة يتم انتخابهم بالكامل من قبل الجمعية الفدرالية²⁵، فهم لا يستمدون سلطتهم من أية ولاية شعبية. كما يتوجب على الحكومة أن تقدم تقريراً سنوياً عن أعمالها إلى الجمعية الفدرالية، وذلك فضلاً عنه التقارير الخاصة كلما طلبت الجمعية الفدرالية التي تمارس دورها الرقابي تجاه الحكومة، فهي

²³ زياد الدباغ؛ دراسة في النظام السياسي السويسري، المجلد 11، ع1، منشورة في مجلة أبحاث كلية التربية الأساسية، العراق، 2011، ص =573

²⁴ موريس دوفرجيه؛ المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، م.س.د، ص 280.

²⁵ Thomas Fleiner , and Mistic, Alexander; **swiss constitutional Law**, Kluwer Law International, the Hague the =Netherlands, 2005, p304.

تستطيع توجيه الإستجابات لأعضاء الحكومة وتقديم اقتراحات من شأنها دعوة الحكومة إلى دراسة أو تحضير لمشروع قانون معين.

ومن الناحية الدستورية؛ يلاحظ أنه في حال حصول خلاف بين الجمعية الفدرالية والمجلس الإتحادي أي بين البرلمان والحكومة واستعمل البرلمان وسيلة الإستجواب كإجراء رقابي²⁶، فإن الأمر لا ينتهي كما هو الحال في النظم البرلمانية في استقالة الحكومة أو بإسقاطها، إذ بدلاً من أن تستقيل الحكومة في النظام السويسري تقوم بتعديل سياستها وفقاً للإتجاه الذي حدده البرلمان، ومن ثم يبقى الوزراء في الحكم لقاء تغيير سياستهم، وإلا كان بوسع البرلمان التأثير على الحكومة بوسائل شتى كرفض اعتماد الميزانية، ورفض إقرار مشروعات القوانين المقدمة منها، وغير ذلك من الوسائل المؤثرة.

إنّ الحكومة في النظام السويسري لا تستطيع حتى مجرد التهديد بالإستقالة، ولما كان هذا النظام لا يسمح للحكومة بالإستقالة؛ فمعنى ذلك أن تكون مدة ولاية الحكومة أي المجلس الفدرالي هي نفسها مدة الولاية التشريعية للجمعية الإتحادية، الأمر الذي أدى إلى ضمان الإستقرار الحكومي. حقيقة نلاحظ أن أعضاء المجلس الإتحادي من الوجهة الدستورية تابعون للجمعية الوطنية، وهم منتخبون لمدة أربع سنوات من قبل البرلمان²⁷، ولا يستطيعون تقديم استقالتهم أو حتى مجرد التهديد بتقديمها، ولكن الواقع الدستوري نفسه قد خفف من هذه التبعية، وجعل منها أمراً نظرياً بحتاً، كما أوردنا سابقاً في نهاية المطب السابق. فالحكومة في سويسرا تتولى إدارة الشؤون السياسية في البلاد، الأمر الذي أضفى على أعمالها طابع الثبات، وعلى أعضائها عامل الإستقرار، وهو ما يشهد به واقع الحال بشأن إعادة انتخاب أعضاء الحكومة لمدة طويلة بلغت الثلاثين عاماً.

²⁶ تنص م. 187 في الفقرة ب: "يقدم التقارير الدورية إلى الجمعية الإتحادية حول إدارته للأعمال وعن الحالة في سويسرا". =

²⁷ نص م. (176) من الدستور الفدرالي المعدل عام 1999. =

نبذة ثانية: وسائل تأثير الحكومة على البرلمان

إن النظام السويسري يجعل من المجلس الفدرالي السلطة الادارية والتنفيذية العليا في البلاد، وهو بهذه الصفة يشترك مع الجمعية الفدرالية (البرلمان) بقياده الأمة ورسم سياسة الدولة. إن أعضاء الحكومة لهم حق اقتراح القوانين شأنهم في ذلك شأن أعضاء البرلمان، و تقوم الحكومة بإعطاء الرأي في القوانين التي يقوم بإعداد مشروعاتها البرلمان.

فإذا كانت الحكومة تملك كل وسائل التقارب والتأثير السابقة، إلا أنها لا تستطيع بحال حل الجمعية الفدرالية(البرلمان)، ولا يكون لها أية سلطة تجاه اجتماع أي من المجلسين، لا من حيث الدعوة للاجتماع ولا من حيث تأجيله، إنها لا تستطيع طرح الثقة أو حتى التهديد بالإستقالة كما سبق وذكرنا. وإذا كانت العلاقة بين السلطات تتمتع بوسائل تأثير إيجابياً على بعضها البعض في الأنظمة الديمقراطية التقليدية، فإن هذه العلاقة تقوم على وسائل تأثير سلبية في نظم الديمقراطية التوافقية، حيث لا يمكن للحكومة حل البرلمان ولا يمكن للبرلمان تغيير الحكومة بعد انتخابها، كما أنه يمكن للحكومة أن لا تنفذ قرارات الجمعية، ويمكن للبرلمان أن يشل عمل الحكومة مثل عدم إعطائها الموازنة أو عدم الموافقة على قراراتها، ولكنه لا يمكن إسقاطها.

وهكذا نرى أن التعددية السويسرية التي تمثلت بمجلس المقاطعات الذي ساوى بينهما الدستور السويسري عندما أعطى عضوين لكل مقاطعة (كانتون)، وكذلك في السلطة التنفيذية التي أعطت تمثيلاً ينسجم نوعاً ما مع أحجام مختلف الكتل التي يتشكل منها الشعب السويسري. ممّا يجعلنا نستنتج أن طابع الديمقراطية التوافقية ترك أثره على العلاقة بين السلطات، وأنه اعتمد نفس مبدأ فصل السلطات وفقاً لرأي "مونتسكيو"، لكنه أضاف إليه عنصراً آخرًا يتمثل في الفصل داخل السلطة التشريعية التي تكونت من مجلسين، مجلس يمثل الشعب ومجلس يمثل الكانتونات؛ فضلاً عن اعتماده مبدأ الحكومة الجماعية التي تُشكّل من ممثلي المجموعات الكبرى.

المبحث الثاني: التعددية البلجيكية وتأثيرها على علاقة السلطات.

أطلق يوليوس قيصر لقب "بلجيكا" على سكان المنطقة عند غزو بلاد الغال في ما بين 57 و51 قبل الميلاد؛ حيث ذكرها في مؤلفاته (De Bello Gallico).

عاد ظهور الإسم مجدداً إبان القرن السابع عشر في العديد من الأعمال الفنية والأدبية وكذلك على الصعيد السياسي في غرب أوروبا، حيث كان يُقصد به آنذاك الأقاليم الهولندية والفلمنكية معاً. وهذا ما يفسّر ما حدث لاحقاً من ضم الفلمنكيين والهولنديين تحت راية مملكة الأراضي المنخفضة (المملكة المتحدة وهولندا) عام 1815، بعد هزيمة نابليون بونابرت.

تتكون بلجيكا من ثلاث مناطق جغرافية رئيسية هي: السهل الساحلي في الشمال الغربي والهضبة الوسطى وكلاهما تنتمي إلى حوض الأنجلو البلجيكي، ومرتفعات أربين في الجنوب الشرقي هي جزء من حزام فاريسكان الجبلي؛ وحوض باريس يصل إلى المنطقة الصغيرة الرابعة للطرف الجنوبي في بلجيكا.

السهل الساحلي يتكون أساساً من الكثبان الرملية والأراضي المستصلحة. منظر للطبيعة يرتفع ببطء عن طريق المجاري المائية العديدة، مع الوديان الخصبة والسهول الرملية في شمال شرق كمبين (Campine). التلال والهضاب مليئة بالأشجار الحرجية الكثيفة أكثر من مرتفعات أربين الوعرة والصخرية المليئة بالكهوف، والأودية الصغيرة التي تمتد غرباً إلى فرنسا، وشرقاً يمتد هذا المجال إلى سلسلة جبال إيفيل (Ivil) في ألمانيا من هضبة الفينات السامي، والذي يشكل أعلى نقطة في بلجيكا بارتفاع 694 متر.

يصف الفقهاء بلجيكا، بأنها مثال الديمقراطية التوافقية، والتي أصبحت حالياً لغزاً من ألغاز الفيدرالية المقارنة، فهي من جهة تتمتع بمظاهر الإستقلال المؤسساتي، ومن جهة ثانية تظهر كبلد فيدرالي قائم

على التعددية اللغوية التي تركت تأثيراتها على المؤسسات الدستورية البلجيكية. فنجد في النظام البلجيكي مفاهيم تلتقي أحياناً وتتعارض أحياناً أخرى مثل الديمقراطية والفيدرالية، ومبدأ الدستورية وحكم القانون، ومبدأ فصل السلطات وتطبيقه في نظام ملكي دستوري برلماني يقوم ويرتكز على قواعد الديمقراطية التوافقية.

بعد الإتيان بالمعلومات المختصرة عن بلجيكا على سبيل استئناس القارئ، أصبح لا بدّ من التعرف على تركيبة المجتمع البلجيكي، والآثار المترتبة عن تعددته على علاقة السلطات من خلال مطلبين اثنين.

المطلب الأول: تركيبة المجتمع البلجيكي.

بلجيكا كما ذكرنا هي إحدى دول قارة أوروبا، وواقعة في غربها، ويحدّها من الجنوب الغربي فرنسا، ولوكسمبرج من الجنوب الشرقيّ، أمّا من الشرق منها فتحدّها ألمانيا، ومن الشمال هولندا، وتبلغ مساحة بلجيكا حوالي 30.528 كم²، أما عدد سكانها فيبلغ حوالي 11.000.000 نسمة، وذلك حسب آخر إحصائية متوفرة للعام 2013م، وعاصمتها هي مدينة بروكسل، أمّا عملتها؛ فهي اليورو، بحكم انضمامها للإتحاد الأوروبي.

تعتمد بلجيكا ثلاث لغات رسمية هي؛ الهولندية، والفرنسية، والألمانية، كما يوجد هناك عدد آخر من اللغات غير الرسمية التي تنطق بها الأقليات في بلجيكا، ويُعتقد أن حوالي ستين بالمئة من السكان يتحدثون الهولندية البلجيكية أو الفلمنكية، فيما ينطق حوالي أربعين بالمئة منهم بالفرنسية، كما يتحدث الألمانية نسبة ضئيلة من السكان حوالي واحد بالمئة، وما زال بعضهم يتحدث لهجات مُشتقة من الفلمنكية الهولندية، وذلك ضمن أماكن سكنهم الأصلية، وبالتالي يمكن وصف النظام البلجيكي "بالديمقراطية المناوئة للأغلبية" التي يتم تحقيق توازن السلطة فيها عبر التمثيل العرقي النسبي، واقتسام السلطة التنفيذية ومنح الأقليات حق الفيتو.

أما فيما يخص الديانة، فتُعتبر المسيحية الكاثوليكية هي الطائفة الغالبة في بلجيكا، وحسب آخر إحصائية صادرة عن الحكومة، فإنّ حوالي ثمانية وخمسين بالمئة من سكان بلجيكا من الكاثوليك، مُلتزمين بممارسة الشعائر الدينية الخاصة بالكاثوليكية، فيما تتراوح نسبة أتباع الكنيسة الرومانية الكاثوليكية، حسب إحصائية غير حكومية، يقارب ما بين سبعة وخمسين، وخمسة وسبعين بالمئة من السكان، كما أنّ هناك نسبة خمس عشرة بالمئة من إجمالي عدد السكان، هم مسيحيون دون معرفة الطائفة الدينية التي ينتمون إليها.

تتكون دولة بلجيكا الإتحادية من ثلاثة مجتمعات: المجتمع الفلامنكي، المجتمع الفرنسي والمجتمع الناطق بالألمانية؛ وثلاثة أقاليم: الإقليم الفلامنكي، إقليم والونيا وإقليم بروكسل.

كما ينقسم المجتمع البلجيكي لغوياً إلى أربعة أقاليم: الإقليم الناطق باللغة الهولندية، الإقليم الناطق بالفرنسية، إقليم العاصمة الثنائي اللغة، والإقليم الناطق بالألمانية، تُعتبر كل بلدية في المملكة جزءاً من هذه الأقاليم اللغوية، ولا يمكن تغيير حدود الأقاليم اللغوية الأربعة إلا بموجب قانون تتبناه الأغلبية في كل مجموعة لغوية في مجلسي الشيوخ والنواب، بشرط أن تجتمع أغلبية الأعضاء في كل مجموعة منذ اللحظة التي يبلغ فيها مجموع الأصوات المؤكدة من المجموعتين اللغويتين ثلثي الأصوات على الأقل²⁸.

ويتكون الإقليم الفلامنكي من المقاطعات التالية: أنتورب، بارباند الفلامنكية، الفلاندرز الغربية، وليمبورغ. أما إقليم والونيا فيتكون من المقاطعات التالية: بارباند فالون، هينو، لياج، لوكسمبورغ، ونامور. ويحمي القانون بعض الأراضي التي يضع حدودها ويمنع تقسيمها إلى مقاطعات، كما يجعلها معتمدة بشكل مباشر على السلطة التنفيذية الإتحادية، ومحكومة لتشريعات تضعها هي²⁹. وتحقق الدولة

²⁸ م.4 من الدستور البلجيكي.

²⁹ م.5 من الدستور البلجيكي.

الإتحادية، والمجتمعات والأقاليم - في ممارسة اختصاصات كل منها - أهداف التنمية المستدامة في المجالات الاجتماعية والإقتصادية والبيئية، مع مراعاة التضامن بين الأجيال³⁰.

بناءً على ما تقدم تُعد الأحزاب من أهم العناصر الفاعلة في القرار السياسي البلجيكي؛ فمن خلالها يتم ترشيح واختيار أعضاء البرلمان والمجالس البلدية، وتشكيل الحكومة وتسيير الإدارات والمؤسسات إلى جانب دورها في تسوية المشاكل السياسية الكبرى.

وفي ظل الديمقراطية البرلمانية عرفت بلجيكا عدداً كبيراً من الأحزاب اندمج بعضها في أحزاب أخرى، وبعضها اختفى من الساحة السياسية. ويتأثر بقاء الحزب واستمراره بالتقاليد والأعراف السياسية المتوارثة، وكذلك بالأحداث المؤثرة في تاريخ بلجيكا مثل الإحتلال الأجنبي والنزاعات الداخلية الكبرى، إلى جانب اتجاهات الناخبين، وقد شهدت بلجيكا منذ استقلالها عام 1830 بعض التغييرات والتعديلات في نظم الانتخابات، فحتى عام 1893 كان حق الإقتراع قاصراً على دافعي الضرائب من الذكور البالغين وعددهم وقتذاك لم يكن يتجاوز عشرات من الألوف، ثم ابتداءً من عام 1893 وحتى عام 1919 تم تطبيق نظام الإقتراع العام للرجال، أو منح بعض الناخبين أصواتاً إضافية تتناسب مع المسؤوليات العائلية والتعليم والضرائب المدفوعة، ومن عام 1919 حُجبت هذه المزايا وطُبق نظام الإقتراع العام للرجال مع خفض عمر الناخب من 25 إلى 21 سنة، ولم يمنح حق الإقتخاب لعموم النساء إلا في عام 1948، وقبلها كان قاصراً بشكل استثنائي على بعض الفئات مثل أرامل شهداء الحروب؛ ومن الملاحظ أن النظام الحزبي لم يظهر في بلجيكا فور الإستقلال وإنما بعده بسنوات.

ونخلص بالقول من خلال ما سبق: "إنّ بلجيكا تقع في صلب التعددية المجتمعية خاصة على الصعيدين اللغوي والديني". فما هو مدى تأثير تعددية المجتمع البلجيكي على علاقة السلطات الدستورية؟

³⁰ م.7 من الدستور البلجيكي.=

المطلب الثاني: علاقة السلطات البلجيكية في ظل التعددية المجتمعية.

تتبع بلجيكا نظام الحكم الملكي البرلماني الذي يكون فيه الملك على رأس الدولة ويتميز بالفترات الطويلة والتي غالباً ما تمتد الى الوفاة ليتم توريث الحكم إلى ولي العهد الذي يكون غالباً ابن الملك المتوفى. وهذا النظام هو من أقدم الأنظمة الحاكمة في التاريخ والتي تتميز بوحدة الهدف، والسيادة، وتحقيق النظام العام داخل المملكة³¹.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الملكية الدستورية - المعروفة أيضاً باسم النظام الملكي البرلماني - هو شكل من أشكال الملكية السيادية التي تمارس سلطاتها وفقاً للدستور سواءً أكان مكتوباً أو غير مكتوب وتطبق مبادئ فصل السلطات والمسؤولية الوزارية تجاه سياسة الحكومة. وهي تختلف عن الملكية المطلقة التي يحمل العاهل وفقها سلطات مطلقة، في أنّ الملكية الدستورية لا بد للملك فيها أن يمارس صلاحياته وسلطاته ضمن الحدود المنصوص عليها ضمن الإطار القانوني. وتتراوح الملكيات الدستورية من دول مثل المغرب، حيث يمنح الدستور صلاحيات تقديرية كبيرة للملك، لدول مثل اليابان أو السويد أو الدنمارك حيث يحتفظ العاهل بعدد قليل جداً أو معدوم من السلطات الرسمية.

مصطلح الملكية الدستورية قد يشير أيضاً إلى ذلك النظام الذي يسمح للملك بالتصرف كرئيس سياسي محايد وفقاً للدستور. في حين أنّ معظم الملوك قد يحملون سلطة رسمية، بينما الحكومة هي من تُسير الأعمال بشكل قانوني باسم الملك، كما هو قائم في أوروبا، حيث أنّ الملك هناك لم يعد شخصياً يحدّد السياسة العامة أو يختار القادة السياسيين لإدارة البلد. عمد العالم السياسي فيرنون بوجدانور (FIRNON-

³¹ Jeffrey Berry; **New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups**, Brookings Inst. Pr., USA, First Edition,

June 1999.

(BOJDANOR)، إلى إعادة صياغته القول الشهير لتوماس_ماكاولي (THOMAS-MAKAWLI)³²، حيث عرّف الملك الدستوري بأنه: "ملك يحكم ولكنه لا يحكم".

إذا أمعنا النظر في مثل هكذا أنظمة، نجد أن العديد من الملكيات الدستورية ما زالت تحتفظ بسلطات كبيرة ونفوذ سياسي واسع معتمدةً على بعض القوى السياسية الأقوى دينياً أو طائفيًا أو عرقيًا أو لغويًا، والتي تدخل في نسيج أغلب المجتمعات خاصةً التعددية منها، ويمكن أيضاً أن تلعب دوراً سياسياً هاماً على صعيد العلاقات الدولية الخارجية، وغدت بلجيكا واحدة من تلك الدول الإتحادية بصورة تدرجية نحو التعددية منذ عام 1970، وذلك بسبب إصلاحات الدول المتعاقبة.

بالعودة إلى الحديث عن تأثير السلطات بتعددية المجتمع البلجيكي؛ لا بد من التعرف على تكوين السلطات الدستورية في بلجيكا في الفرع الأول، وعلى علاقات التأثير المتبادل فيما بينها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تكوين السلطات البلجيكية

تتبع السلطات في بلجيكا من الأمة وتُمارس من قبل المؤسسات العامة وفقاً للدستور عن طريق القانون الدولي أو الإتفاقيات؛ وتتولى السلطة التشريعية الشؤون الموكلة إليها من قبل الدستور والقوانين المُستةً لتطبيق الدستور نفسه. وتتولى الأقاليم والمجتمعات السلطة في الشؤون الأخرى، كل فيما يخصه، ضمن الشروط والظروف التي ينص عليها القانون؛ ويجب أن يتم إقرار هذا القانون بأغلبية الأصوات بحسب ما تنص المادة 4، الفقرة الأخيرة.

فقد تبنّى الدستور البلجيكي شكل الحكومة البرلمانية، التي تتبثق فيها شرعية الحكومة من البرلمان الذي يقوم بمحاسبته كما في سائر البلدان، حيث تلعب الأحزاب السياسية دوراً رئيسياً في تشكيل البرلمان

³² توماس بابنجتون ماكاولي المعروف بـ اللورد ماكاولي (1800 ل 1859 م) هو سياسي ومؤرخ وشاعر بريطاني.=

والحكومة، لكن هذه الحكومة تتشكل وفقاً لتحالفات الأحزاب التي تمثل المجموعات اللغوية، وتستمر باستمرار هذه التحالفات الحزبية التي تلعب دوراً مهيمناً على الحياة السياسية والإدارية³³. وتتميز بلجيكا على خلاف دول كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية - التي لا يبرز فيها إلا حزبان كبيران - بتعددية حزبية دون حدود، مما يتيح للأحزاب القوية التعاقب في تحمل المسؤولية السياسية وتشكيل الحكومات أو الإنضمام إلى المعارضة، وقد كان لهذا النظام تأثيره على تشكيل الحكومات، فمنذ عام 1919 لم ينجح أي حزب في الحصول على الأغلبية المطلقة في أي من مجلسي الشيوخ أو النواب، وقد استدعى ذلك ضرورة اللجوء إلى تشكيل حكومات ائتلافية بما يتطلبه هذا من تنازلات من كافة الأحزاب المشاركة، ولذلك فإن تجارب تشكيل حكومات ذات أقلية متجانسة لم تلقَ أي نجاح ولم تعمر طويلاً، وقد كانت الأحزاب حتى الستينات ممثلة في البرلمان على المستوى القومي، إلا أن الاختلافات الطائفية أدت في النهاية إلى تقسيمها إلى شقين (فلمنكي وفرانكفوني).

نبذة أولى: السلطة التشريعية

يمارس مجلسي النواب والشيوخ مجتمعين السلطة التشريعية الإتحادية، ويمثل أعضاءهما الأمة البلجيكية، لا المقترعين فقط.

وبحسب المادة 43 من الدستور البلجيكي، يُقسم أعضاء كل من المجلسين نسبياً إلى المجموعة اللغوية الهولندية والمجموعة اللغوية الفرنسية بالطريقة التي ينص عليها القانون؛ أما في الحالات التي يحددها الدستور، فيقسم أعضاء مجلس الشيوخ، باستثناء عضو مجلس الشيوخ المعين من قبل برلمان الجماعة الناطقة بالألمانية، إلى مجموعة لغوية هولندية ومجموعة لغوية فرنسية.

Patricia Popelier and Koen Lemmens; **The constitution of Belgium – A Contextual Analysis Oxford and Portland**, Oregon, 2015, Kindle edition, Location 2695. ³³

تُعقد دورة المجلسين العادية في يوم الثلاثاء الثاني في شهر تشرين الأول كل سنة، وتستمر مدة أربعين يوماً على الأقل إلا إذا اجتمعا قبل ذلك بدعوة من الملك، الذي يعود له أن يعلن انتهاء الدورة، ويُعتبر أي اجتماع لمجلس الشيوخ يجري في غير وقت انعقاد الدورات العادية لمجلس النواب باطلاً.

أ- مجلس النواب

ينتخب النواب مباشرة لفترة خمس سنوات من قبل المواطنين البلجيكيين الذين أتموا سن الثامنة عشرة والذين لا تسري عليهم الإستثناءات القانونية، ويحق لكل ناخب صوت واحد فقط³⁴. ويتم تجديد المجلس كل خمس سنوات، وتجري الإنتخابات في اليوم نفسه الذي تجري فيه انتخابات البرلمان الأوروبي. تعتمد الإنتخابات نظام التمثيل النسبي، ويكون التصويت سرياً وإلزامياً، ويتم في البلديات إلا في الحالات التي ينص عليها القانون.

ونتيجةً لاعتماد النظام النسبي في الإنتخابات يتشكل مجلس النواب من ممثلين للناطقين بالفرنسية والهولندية بشكل يتناسب مع عدد الناخبين مما يعني أن قاعدة النسبية التي تحدت عنها لبيهارت متوفرة في البرلمان البلجيكي؛ وتتم هذه الإنتخابات بحسب المادة 63 من الدستور على الشكل التالي:

1. يتألف مجلس النواب من مئة وخمسين عضواً.
2. يتوافق عدد المقاعد في كل منطقة انتخابية مع عدد الأعضاء من سكانها وتشمل قاسماً فدرالياً متعدداً، يتم الحصول عليه عن طريق قسمة عدد سكان المملكة على مئة وخمسين.
3. يوزع الملك أعضاء مجلس النواب بين الدوائر الانتخابية بما يتناسب مع عدد السكان.

³⁴ م. 61 من الدستور البلجيكي.=

يجري إحصاء عدد سكان المناطق الانتخابية كل عشر سنوات عن طريق التعداد السكاني أو أي وسيلة أخرى يحددها القانون. ينشر الملك نتائج الإحصاء خلال فترة ستة أشهر، ويحدد خلال ثلاثة أشهر من نشر النتائج عدد المقاعد التابعة لكل منطقة انتخابية.

4. يحدد القانون المناطق الانتخابية؛ كما يحدد الشروط التي يجب تواجدها في المنتخب، وتلك الضرورية لإجراء العملية الانتخابية.

ومع ذلك، يحدد القانون القواعد الخاصة بهدف حماية المصالح الشرعية للناطقين بالفرنسية والهولندية في مقاطعة برابانت (PRABENT) التي تعكس وجهاً من أوجه التأثير بالتعددية.

ب- مجلس الشيوخ

يتكون مجلس الشيوخ من ستين عضواً، منهم: تسعة وعشرون عضواً معيناً من قبل البرلمان الفلمنكي من بين أعضائه أو من بين أعضاء المجموعة اللغوية الهولندية لبرلمان إقليم العاصمة بروكسل، عشرة أعضاء معينون من قبل برلمان المجتمع الفرنسي، ثمانية أعضاء معينون من قبل برلمان منطقة والون، عضوان اثنان معينان من قبل المجموعة اللغوية الفرنسية في برلمان إقليم العاصمة بروكسل، عضو واحد معين من قبل برلمان الجماعة الناطقة بالألمانية، ستة أعضاء معينون من قبل أعضاء مجلس الشيوخ، بالإضافة إلى أربعة أعضاء معينين من قبل أعضاء مجلس الشيوخ³⁵.

إنّ الدستور البلجيكي ينص على وجوب أن يتألف مجلس الشيوخ من عدد لا يتجاوز ثلثي الأعضاء من نفس الجنس؛ وأن يكون عضو واحد على الأقل من أعضاء مجلس الشيوخ المشار إليهم آنفاً من المقيمين بشكل قانوني في المنطقة ثنائية اللغة في العاصمة بروكسل في يوم انتخابه، وثلاثة من

³⁵ م. 67 من الدستور البلجيكي. =

الأعضاء العشرة في المجموعة اللغوية الفرنسية لبرلمان إقليم العاصمة بروكسل، مما يعني أن قاعدة التمثيل النسبي تُطبَّق بصورة أشد في تركيبة مجلس الشيوخ.

كما وتُوزع مقاعد مجلس الشيوخ المشار إليها في "المادة 67" بين القوائم وفقاً لنظام التمثيل النسبي الذي يحدده القانون، وبالطريقة التي يحددها القانون، على أساس إضافة عدد أصوات القوائم التي تم الحصول عليها في الدوائر الانتخابية المختلفة في انتخابات برلمان إقليم والون وعدد أصوات قوائم المجموعة اللغوية الفرنسية التي تم الحصول عليها في انتخابات برلمان إقليم العاصمة بروكسل.

يجب أن يكون عضو مجلس الشيوخ بلجيكياً قاطناً في بلجيكا، يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وقد أتمَّ الثامنة عشرة سنة³⁶. وتبدأ ولاية الشيوخ من يوم حلفهم اليمين في مجلس الشيوخ، وتنتهي بعد التجديد الكامل للبرلمان الذي قام بتعيينهم في يوم إفتتاح دورته الأولى.

لا يتقاضى الشيوخ رواتب، وإنما التعويضات الممنوحة لهم والتي يحددها البرلمان المجتمعي أو الإقليمي الذي قام بتعيينهم. وتقيد التعويضات على البرلمان المعني، فالتعويضات الممنوحة لعضو مجلس الشيوخ المشار إليه في المادة 67 تقيد على برلمان المجتمع الناطق بالألمانية، بالإضافة إلى برلمانات المجتمعات الأخرى التي أشرنا إليها³⁷.

³⁶ م.69 من الدستور البلجيكي.

³⁷ م.71 من الدستور البلجيكي.

نبذة ثانية: السلطة التنفيذية

تتألف السلطة التنفيذية في بلجيكا من الملك وهو على رأس الدولة كما ذكرنا؛ والحكومة الاتحادية التي يعين وزراءها الملك؛ وفيما يلي سنتناول هذين القطبين ببعض من الإيجاز.

أ- الملك

الملك هو قائد القوات المسلحة ورئيس الدولة؛ وهو حالياً الملك (فيليب Philippe). تتوارث السلالة المباشرة والطبيعية والشرعية لصاحب الجلالة الملك ليوبولد، جورج، شريتين، فريدريك ملك ساكسوني كوبرغ، بالترتيب حسب البكورية سلطات الملك الدستورية.

كما ويحق للملك أو أولئك الذين يمارسون سلطاته الدستورية في حال غيابه أن يجردوا خلفه من حقه في العرش إذا تزوج دون موافقته أو موافقة من ينوب عنه؛ ويكون لهم أن يعيدوا هذا الحق المنزوع بشرط أن يتوصل مجلسا النواب والشيوخ إلى اتفاق بهذا الشأن.

أما في حال عدم وجود خلف من سلالة صاحب الجلالة، فيُسمّى الملك خليفته بعد الحصول على موافقة مجلسي النواب والشيوخ³⁸، ويعتبر العرش شاغراً إذا تعذر الترشيح.

وفيما يخص مسؤولياته، فإن المادة 167 من الدستور البلجيكي تشير إلى عدة اختصاصات يتولاها الملك نتحدث عنها في الفرع الثاني.

³⁸ م. 87 من الدستور البلجيكي.=

ب- الحكومة الاتحادية

تُسمى الحكومة البلجيكية الفيدرالية رسمياً بمجلس الوزراء، وتتألف من الوزراء بقيادة الوزير الأول وفقاً لنص الدستور الذي يشترط أن لا يتجاوز عدد المجلس عن خمسة عشر وزيراً، وتتشكل بالتساوي بين الناطقين بالفرنسية والناطقين بالهولندية باستثناء الوزير الأول في حالة عدم تساوي الأعداد، وهذه المساواة تعكس الإنقسام اللغوي الذي يتصف به النظام السياسي البلجيكي الذي يفرض التحالف في تشكيل الحكومة³⁹، وقد تكوّن التحالف الحاكم بموجب نتائج انتخابات 18 أيار 2003، ولا يلي منصب الوزارة إلا بلجيكي ولا يحق لأي فرد من العائلة الحاكمة تولي منصب وزير⁴⁰. كما يحق للوزراء التحدث في مجلسي النواب والشيوخ بناءً على طلبهم ويجب سماعهم، ولا تجوز محاكمة أي وزير أو ملاحظته بناءً على آراء متعلقة بتأدية وظائفهم.

يحاكم الوزراء حصراً من قبل محكمة الاستئناف في الجرائم التي تتعلق بممارسة واجباتهم، وتطبق نفس القاعدة في حالة الجرائم التي يُزعم أنّها ارتكبت من قبل وزراء خارج ممارسة واجباتهم، والتي يتم محاكمتهم فيها خلال ممارسة مهامهم.

تعود للمدعي العام لمحكمة الاستئناف حصراً وبناءً على تفويض من مجلس النواب صلاحية البدء بالإجراءات الجنائية، وإحالة الوزير المختص إلى المحكمة واتهامه، أو طلب حضوره أمام المحكمة إلا في حالة وجود مخالفة صارخة، أو لاعتقاله؛ كما يجوز منح العفو لوزير مدان - فقط - بناءً على طلب من مجلس النواب.

³⁹ Patricia Popelier and Koen Lemmens; **The constitution of Belgium – A Contextual Analysis Oxford and Portland, Oregon, 2015, Kindle edition, Location 3479.**

⁴⁰ م. 98 من الدستور البلجيكي.=

يتكون التحالف الحاكم من خمسة أحزاب كبرى هي: الحزب الليبرالي الفلمنكي، حزب حركة الإصلاح الليبرالي، الحزب الإشتراكي الفلمنكي، الحزب الإشتراكي الوالوني الفرانكوفوني وحزب البيئة الفلمنكي.

الفرع الثاني: علاقة التأثير المتبادل بين السلطات البلجيكية.

نتيجةً لما تقدّم ذكره من تكوين السلطات البلجيكية انطلاقاً من واقع التعددية البلجيكية، أصبح من الممكن القول: "إنّه يستحيل أن لا ينعكس هذا الواقع على العلاقة بين السلطات تأثيراً وتأثيراً، خاصةً أنّها مجبولة بالتعددية وقائمةٌ بها".

نبذة أولى: العلاقة بين أطراف السلطة التنفيذية

يُعيّن الملك - المُصان من كل تبعه ومسؤولية- وزراء الحكومة الاتحادية ويقيلهم، ويحدد مرجعيّتهم ومدى صلاحيتهم للتوقيع على الوثائق قبل أن يثبت توقيعه عليها؛ ولا تخلي أوامر الملك الشفوية أو الخطية الوزراء من مسؤوليتهم⁴¹.

كما يحق للملك أن ينقض الإتفاقيات التي عقدت قبل 18 آذار 1993 بالإتفاق مع المجتمعات والحكومات الإقليمية ذات العلاقة، وفق إجراءات يحددها قانون أُقر بأغلبية الأصوات، تُتخذ في حالة وجود خلاف بين المجتمعات أو الحكومات الإقليمية⁴².

ونظراً لمراعاة قاعدة توزيع الحكومة مناصفةً بين المجموعات اللغوية، ممّا يعني تشكيل ائتلاف حكومي بين ممثلي هذه المجموعات، وفي هذا خروج عن قاعدة حكم الأكثرية المعمول بها في النظم البرلمانية التقليدية.

⁴¹ م. 104 من الدستور البلجيكي.=

⁴² م. 102 من الدستور البلجيكي.=

نبذة ثانية: العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

يعتبر الوزراء مسؤولين أمام مجلس النواب⁴³؛ ويتولى الملك منصبه بعد أدائه القسم أمام مجلسي النواب والشيوخ مجتمعين: "أقسم بأن أحافظ على دستور وقوانين الشعب البلجيكي، وأن أحافظ على استقلالنا الوطني ووحدة أراضينا".

تُعقد حكومات الأقاليم والمجتمعات الإتفاقيات المتعلقة بالأمر التي تقع ضمن نطاق مسؤوليات مجالسها، وتدخل هذه الإتفاقيات حيز التنفيذ بمجرد الحصول على موافقة المجلس؛ ويجري إعلام مجلسي الشيوخ والنواب ببداية أية مفاوضات تتعلق بمراجعة الإتفاقيات المتعلقة بإتمامها وتعديلها. ويجب أن يتم إعلامهم بالإتفاقيات التي يجري التخطيط لإبرامها قبل التوقيع عليها.

كما يحق لمجلس النواب في إطار علاقة التأثير المُشار إليها أن يطلب حضور الوزراء. ويثبت الحق نفسه لمجلس الشيوخ في أن يطلب حضورهم بخصوص الأمور المنصوص عليها في المادة 77 أو المادة 78، أو لأمر أخرى أيضاً⁴⁴.

تجدر الإشارة إلى أنّ المادة 90 من الدستور توجب في حالة موت الملك اجتماع المجلسين دون الدعوة إلى اجتماع، بعد عشرة أيام من وفاته؛ فإذا كان قد تم حل المجلسين مسبقاً وكان موعد الاجتماع الذي تمت الدعوة إليه تتجاوز فترة العشرة أيام، ينعقد المجلسان مرة أخرى لحين تولي خلف الملك لمنصبه.

ومنذ لحظة وفاة الملك وحتى اللحظة التي يتولى فيها خلفه العرش، أو اللحظة التي يتسلم فيها الوصي على العرش مهامه، يتولى مجلس الوزراء باسم الشعب البلجيكي وتحت مسؤوليته سلطات الملك.

⁴³ م. 101 من الدستور البلجيكي.=

⁴⁴ م. 98 من الدستور البلجيكي.=

في حال كان ولي العهد قاصراً لدى وفاة الملك، يجتمع المجلسان في جلسة واحدة لاقتراح وصي واحد على العرش⁴⁵، يتولى منصبه بعد أداء القسم كما هو محدد في المادة 91.

أما إذا أصبح الملك نفسه غير قادر على تولي سلطته، فيقوم الوزراء، لدى ملاحظة هذا، بدعوة المجلسين إلى الاجتماع فوراً؛ ويقرر تعيين وصي على العرش وتكوين مجلس وصاية عن طريق المجلسين متحدين وفي جلسة واحدة⁴⁶.

ننوّه هنا؛ أنه لا يحق للملك أن يحكم مملكة أخرى بشكل متزامن مع مملكة بلجيكا دون الحصول على موافقة مجلسي الشيوخ والنواب؛ ولا يحق لكلا المجلسين مناقشة هذه المسألة إلا إذا حضر ثلثا الأعضاء، بسبب عدم إمكانية التوصل إلى أي قرار دون الحصول على أغلبية الثلثين في التصويت⁴⁷.

أخيراً، تُقدم الحكومة الاتحادية استقالتها للملك إذا أقر مجلس النواب عدم إعطاء الثقة للحكومة بأغلبية مطلقة، وتُقدّم على الملك مرشحاً خلفاً لرئيس الوزراء ليُعيّنه خلال ثلاثة أيام من عدم إعطاء الثقة عبر تسمية إسمه لرئاسة المنصب الشاغر، ويتولى المرشح منصبه بمجرد أدائه للقسم⁴⁸.

نقول في نهاية حديثنا عن التعددية البلجيكية ما يلي: رغم أن الهدف من النظام البلجيكي هو تسهيل التوصل إلى التوافق، غير أن إدماج الخلافات اللغوية في النظام السياسي لم يؤد إلى جعل البلجيكين المختلفين يشعرون بأنهم جزء من البلاد، بل إنه لا يعمل سوى على تعزيز الشعور بأن الفلمنكيين والفرنكفونيين (ناهيك عن الأقلية الناطقة بالألمانية) شعبان مختلفان ومنفصلان تماماً، والحقيقة أنهما يتصرفان على هذا النحو، وهو أمر غير مفاجئ، نظراً لأن التفاعل والإحتكاك الإجتماعي بين أكبر

⁴⁵ م. 92 من الدستور البلجيكي.

⁴⁶ م. 94 من الدستور البلجيكي.

⁴⁷ م. 95 من الدستور البلجيكي.

⁴⁸ م. 87 من الدستور البلجيكي.

طائفتين في البلاد منخفض إلى حدٍ كبير، في الزواج مثلاً، وفي مشاهدة القنوات التلفزيونية المختلفة والجرائد المختلفة، كما أن الإنعزال اللغوي في المدارس واضحٌ وبيّن.

ونظراً لاعتماد قاعدة المناصفة في تشكيل الحكومة، فهذا يعني عدم قدرة أيّ مجموعة من المجموعات اللغوية على التفرد بالقرار في حال عدم موافقة ممثلي المجموعة الأخرى، أي أن حق النقض الفيتو يُستخدم في حالات اتخاذ القرار كما هو مُستخدَم حتى في تشكيل الحكومة.

ونظراً لتكوّن بلجيكا من ثلاثة أقاليم لغوية فإن كل إقليم يتولى إدارة شؤونه الذاتية ضمن إطار اللامركزية الإدارية الموسّعة.

وانطلاقاً مما تقدم نرى بأن التعددية المجتمعية في بلجيكا كان لها انعكاسٌ كبيرٌ على علاقة السلطات الدستورية حيث تُطبق مبادئ الديمقراطية التوافقية التي ذكرها "ليبهارت" في كتابه والتي كما قلنا سابقاً تؤثر على العلاقة بين السلطات، وهذا ما يشكل خير دليل على تأثر السلطات الدستورية البلجيكية بتعدد المجتمع في بلجيكا لغوياً ودينياً.

المبحث الثالث: التعددية في إيرلندا الشمالية وتأثيرها على علاقة السلطات

إيرلندا الشمالية هي جزء من المملكة المتحدة في الشمال الشرقي من جزيرة إيرلندا. وقد توصف بأنها بلد، أو مقاطعة، أو دويلة أو مستعمرة أو منطقة من مناطق المملكة المتحدة، وهناك الكثير من وجهات النظر المتباينة في هذا الموضوع.

اعتباراً من عام 2011، كان عدد سكانها 1810900، يشكلون حوالي 30% من سكان الجزيرة الكلي وحوالي 3% من سكان المملكة المتحدة. ومنذ توقيع اتفاق الجمعة العظيمة عام 1998، تمتعت إيرلندا

الشمالية بمقدار كبير من الحكم الذاتي؛ نصّ الإتفاق على تعاون إيرلندا الشمالية مع جمهورية إيرلندا - التي انفصلت في عام 1921 - في بعض مجالات السياسة العامة، في حين أنّ أغلب الحقوق السيادية تابعة لحكومة المملكة المتحدة، على الرغم من أن لجمهورية إيرلندا الحق في تقديم وجهات النظر والمقترحات".

وكانت إيرلندا الشمالية تقليدياً في المنطقة الصناعية الأكثر تقدماً في الجزيرة، وقد تعرضت لتراجع نتيجة الإضطرابات السياسية والإجتماعية في النصف الثاني من القرن 20، ولكنها عادت للنمو بشكل ملحوظ منذ 1990. وهو ما يُعزى في جزء منه لمنح "عائد السلام"، وأيضاً إلى الروابط وزيادة حجم التجارة مع جمهورية إيرلندا⁴⁹.

تم تقسيم إيرلندا بين إيرلندا الشمالية وجنوب إيرلندا في عام 1921 وفقاً لأحكام حكومة "لويد جورج" من قانون إيرلندا 1920 خلال حرب الإستقلال بين إيرلندا والقوات البريطانية⁵⁰. في ختام تلك الحرب في 6 كانون الأول 1922، وفقاً لأحكام المعاهدة الناجمة عن ذلك، أصبحت إيرلندا الشمالية مؤقتاً جزء من الحكم الذاتي للدولة المستقلة حديثاً الحرة الإيرلندية، مع الحق في الإنسحاب منها.

المطلب الأول: واقع التعددية في إيرلندا الشمالية

كانت إيرلندا الشمالية لسنوات عديدة موضع صراع عنيف ومزير بين الطوائف، سببه الخلاف بين القوميين، الذين يرون أنفسهم على أنهم الإيرلندية؛ وهم في الغالب من الرومان الكاثوليك، والإتحاديون الموالون للتاج البريطاني الذين يعتبرون أنفسهم بريطانيين، وأغليبتهم من البروتستانت. الإتحاديون يريدون أن تبقى إيرلندا الشمالية جزءاً من المملكة المتحدة، في حين أن القوميين يريدون إعادة التوحيد مع بقية

⁴⁹ من ويكيبيديا؛ إيرلندا الشمالية، الموسوعة الحرة.=

⁵⁰ أحمد يوسف أحمد؛ الحرب الأهلية في إيرلندا، مجلة السياسة الدولية، ع.24، 1971، ص 105.=

إيرلندا والإستقلال عن الحكم البريطاني. ومنذ عام 1998 معظم الجماعات شبه العسكرية التي شاركت في الإضطرابات قد أوقفت حملاتها المسلحة⁵¹.

أما من حيث الديانة فالمسيحية هي الدين الرئيسي في إيرلندا الشمالية، وقد أظهر التعداد السكاني عام 2011 في المملكة المتحدة أن نسبة 41.6% من السكان من أتباع الطوائف البروتستانتية وحوالي 40.8% من أتباع الكنيسة الكاثوليكية، في حين أن 16.7% من السكان لا ينتمون لأية ديانة. وفيما يخص الخلفية الدينية للمجتمع، فقد أظهر التعداد السكاني عام 2011 أن حوالي 48.4% من سكان إيرلندا الشمالية جاء من خلفية أو أصول بروتستانتية، 45.1% من خلفية أو أصول كاثوليكية، 6.2% من خلفية غير مسيحية.

الكنيسة الرومانية الكاثوليكية هي أكبر كنيسة في إيرلندا الشمالية من ناحية العدد وذلك على الرغم من وجود عدد أكبر من البروتستانت بشموليتهم. وقد لعبت الكنيسة الكاثوليكية دوراً في الحفاظ على الفكر والحضارة في إيرلندا في عدد من المستوطنات الرهبانية مثل سيكينغ، حيث كان الرهبان يعرفون القراءة والكتابة وحافظوا على المخطوطات والأعمال الشعرية والعلمية والفلسفية التي تعوج إلى العصور القديمة الغربية، وبالتالي حافظوا على تراث أوروبا الغربية. توماس كاهيل (THOMAS KAHIL)، في كتابه (كيف حافظ الإيرلنديون على الحضارة؟) عام 1995، يجادل أن أحد أسباب إنقاذ الحضارة الغربية يعود بسبب حفاظ رهبان إيرلندا على الحضارة. وترتبط الكنيسة المشيخية في إيرلندا، ارتباطاً وثيقاً مع كنيسة اسكتلندا من حيث اللاهوت والتاريخ، هي ثاني أكبر طائفة بروتستانتية؛ ويتبعها من حيث العدد كنيسة إيرلندا (الإنجليكانية) التي كانت الكنيسة الرسمية للدولة إلى أن تم تفكيكها من قبل الكنيسة الإيرلندية مع

American Policy and Northern Ireland and Saga of Peace Building, Joseph E. Thompson, first published in ⁵¹ =2001, p 145.

قانون 1869؛ وتأتي في المرتبة الثالثة الكنيسة الميثودية، وهناك جماعات بروتستانتية أصغر، ولكنها في نمو مثل رابطة الكنائس المعمدانية وجماعة الله⁵².

المطلب الثاني: انعكاس التعددية على علاقة السلطات الدستورية في إيرلندا الشمالية

اعتمدت إيرلندا الشمالية بدايةً نظام "الحكم المباشر"؛ والذي كان مصطلحًا يُطلق في نهاية القرن العشرين وبدايات الواحد والعشرين على إدارة إيرلندا الشمالية مباشرة من "وستمنستر Westminster" مقر حكومة المملكة المتحدة.

وعلى الرغم من أن الشؤون اليومية ضمن الحكم المباشر كانت تديرها الهيئات الحكومية نفسها في إيرلندا، إلا أنّ السياسات الرئيسية كانت تحدد من قبل مكتب إيرلندا الشمالية في الحكومة البريطانية بتوجيهات من وزير الدولة لشؤون إيرلندا الشمالية؛ وكان يتم سن التشريعات أو تعديلها أو إلغاؤها عبر نظام المجلس (بنظام الحكم بمرسوم). ولا يعني الحكم المباشر أن الشعب الإيرلندي ليس له رأي ديمقراطي في نظام الحكم، بل إنه مثل باقي أجزاء المملكة المتحدة ينتخب (ولا يزال) أعضاء البرلمان في برلمان المملكة المتحدة المسؤول أمامه مكتب إيرلندا الشمالية.

كثيرًا ما اعترض النقابيون والقوميون على الحكم المباشر، لأن النظام لا يوفر للشعب الإيرلندي وضعًا ديمقراطيًا كافيًا ليكون لهم رأياً في نظام الحكم. وبالرغم من موافقة بعض النقابيين على هذا النظام حيث يعتبر الإقليم جزءًا من المملكة المتحدة، فقد قبل بعض القوميين الحكم المباشر فقط لأنهم يعتقدون أن السياسيين في لندن أقل عدائية لمجتمع إيرلندا الشمالية الكاثوليكي من الحكومة المنتخبة من قبل الأغلبية المحلية البروتستانتية التي هيمنت على المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واحتلت الأسر

⁵² نعمان أحمد الخطيب؛ الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.

الأنجليكانية منذ القرن السابع عشر وحتى القرن العشرين مراكز سياسية مرموقة وأصبحت عماد الطبقة الأرستقراطية والبرجوازية والنخبة السياسيّة، وانتمت الغالبية العظمى من الأسر البروتستانتية عرقياً إلى الأنجلو- إيرلنديين. وشكّل أتباع كنيسة إيرلندا الأنجليكانية الطبقة الحاكمة والنخبة المثقفة فأسسوا جامعة "دبلن" واحتكروا دخول المؤسسات التعليمية والجامعيّة الراقية.

وقد انتهت الفترة الأخيرة من هذا الحكم يوم 8 أيار 2007 عندما أعيدت السلطة إلى جمعية إيرلندا الشمالية بعد انتخابات نيسان، واتفق اقتسام السلطة بين الأحزاب الرئيسيّة.

الفرع الأول: تكوين السلطات في إيرلندا الشمالية

نظراً لأن إيرلندا الشمالية تكوّن إحدى دول المملكة المتحدة، فإن نظام الحكم فيها ملكي دستوري ترأسه الملكة، ولكن السلطة الفعلية تقع في يد مجلس الوزراء البريطاني الذي يرأسه رئيس الوزراء، إلى جانب المجلس التشريعي، وفي بحثنا الموجز سننطلق إلى تكوين السلطين التشريعية والتنفيذية، ونكتفي بالإشارة إلى أن رئيس الدولة له رئاسة فخريّة ويتم انتخابه كل سبع سنوات مباشرة من الشعب⁵³، لمدة أقصاها ولايتين. ولكن إذا توافق - كما حدث في عدد من المناسبات - مختلف الساسة حول مرشح واحد فيمكن تعيينه رئيساً للبلاد دون حصول اقتراع فعلي، ولا يملك الرئيس سلطة القرار في كثير من الأمور أهمّها السياسة الخارجية.

نبذة أولى: السلطة التشريعية

المجلس التشريعي الإيرلندي يتمثل في البرلمان الذي يُسمى "أويريكتاس" وهو البرلمان الوطني في إيرلندا الشمالية، يتألف من مجلسين هما "دايل إيريان" (deal erian) (مجلس النواب) و"سيناد إيريان" (sinad erian) (مجلس الشيوخ) بالإضافة إلى عدد من اللجان المشتركة والتي تشمل أعضاء من

⁵³ علي غالب خضير ونوري لطيف؛ القانون الدستوري، ط1، بدون سنة الطبع.

المجلسين⁵⁴، وهو يعالج أمورًا تتعلق بالحفاظ على النظام والقانون وإدارة النظام التعليمي وتنظيم التجارة والزراعة، وبقيت سلطات معينة مثل فرض الضرائب والجيش في يد البرلمان البريطاني في لندن.

أ- مجلس النواب

يُنتخب مجلس النواب مباشرة في إطار الإقتراع العام النسبي (مناصفةً بين البروتستانت والكاتوليك)⁵⁵ لجميع مواطني المملكة الإيرلندية والمقيمين فيها، ويكون الأغلبية من التابعين للكنيسة البروتستانتية، ويجب على المصوّت أن يتجاوز عمره ثمانية عشرة سنة، كما تُعقد الإنتخابات مرة واحدة على الأقل في كل خمس سنوات كما يقتضي القانون؛ ومع ذلك يمكن حله في أي وقت بناء على طلب من تاوسيتش (رئيس الحكومة).

يتكون المجلس من 166 عضواً منذ عام 1981، ويملك (دايل) صلاحيات إضافية حيث يقوم بسن القوانين الخاصة بالدولة ويسيطر على جميع التشريعات الإقتصادية في البلاد.

ب- مجلس الشيوخ

يتكون سيناد (sinad) من خليط من أعضاء مختارين بعدد من الطرق أغلبيتهم من الكنيسة الإيرلندية البروتستانتية والكاتوليكية، ويتم انتخاب أعضائه من قبل المجلس نفسه والبرلمانيين، أما مجلس الشيوخ (سيناد)؛ فله صلاحيات أقل من مجلس النواب ولكنه يشترك معه في:

- التشريع، بما في ذلك السلطة المخولة لدايل من أجل الموافقة على القرارات المالية ذات الصلة بالميزانية.

⁵⁴ أندريه هوريو؛ القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، ط2، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977.

⁵⁵ كان البروتستانت قديماً يشكلون أغلبية السكان في إيرلندا الشمالية فكان مجلس النواب يتشكل بنسبة كل ستة نواب للبروتستانت مقابل نائب واحد لغير طائفة من الأقليات. =

- إنشاء المجالس التشريعية التابعة للبرلمان.
- اقتراح تعديلات على الدستور (يجب أن تبدأ في داييل)، والتي يجب أن تقدم بعد ذلك كاستفتاء.
- رفع القوات العسكرية أو المسلحة.
- السماح بجعل الإتفاقات الدولية جزءاً من القانون المحلي للدولة.
- تمرير بعض القوانين ذات الأثر خارج الحدود الإقليمية (وفقاً لممارسات مماثلة في دول أخرى).
- سن قوانين مؤقتة (قانون الطوارئ) أو سن أي قانون آخر تراه ضرورياً.

وعليه يظهر لنا بشكل واضح وجلي توفّر النسبية في تشكيل مجلسي النواب والشيوخ بين الطائفتين الأساسيتين في إيرلندا الشمالية البروتستانت والكاثوليك كواحدة من ركائز الديمقراطية التوافقية.

نبذة ثانية: السلطة التنفيذية

مكتب إيرلندا الشمالية يمثل حكومة المملكة المتحدة في إيرلندا ويتكون من 15 وزيراً، ويمثل مصالح إيرلندا في حكومة المملكة المتحدة. وعبر تاريخها السياسي، كان حزب الإتحاد البروتستانت يسيطر على الحكومة الإيرلندية التي لها الحق في "طرح الآراء والمقترحات" المتعلقة بها على المملكة المتحدة.

يُطلق على رئيس الوزراء اسم "تاويزيك" وهو رئيس الحكومة، ويكون عادةً زعيم أقوى حزب قد فاز بالانتخابات؛ فالأحزاب السياسية الأساسية الموجودة في إيرلندا الشمالية هي: فيانا فيل (Fianna Fáil) وفين غايل (Fine Gael) (أكبر أحزاب البلاد)، شين فين (Sinn Féin) (أقدم حزب)، الخضر، العمال، والديمقراطيين التقدميين.

وبما أن إيرلندا الشمالية بحسب دستورها هي دولة مستقلة فإن سلطات الحكومة تُستمد من الشعب (على الرغم من طابعها الملكي)، وللمواطنين الحق في انتخاب حكومتهم على مبدأ التوافق، وكلهم متساوون أمام

القانون؛ ولهم الحق في التمتع بالحقوق والحريات الشخصية، وتضمن الحكومة لكل مواطن حرية الاعتقاد والحق في ممارسة شعائر دينه ذكرًا كان أم أنثى مع الخضوع للأخلاق العامة والقانون والنظام.

وتجدر الإشارة أنه في أواخر الستينيات وأوائل السبعينيات من القرن العشرين تطورت الخلافات بين الكاثوليك والبروتستانت في إيرلندا الشمالية إلى اضطرابات عنيفة. فقد طلب الكاثوليك إجراء إصلاحات متعددة، من ضمنها الحصول على قوة سياسية أكثر. وقد أدى تواصل الصراع وتفاقمه إلى تعطيل الحكومة الإيرلندية الشمالية مؤقتًا في آذار 1972 وفرض الحكم المباشر على البلاد من قبل بريطانيا، ومن ثم تعيين وزير دولة لإيرلندا الشمالية ليتولى السلطات التنفيذية والتشريعية في البلاد.

وقد تم التوصل إلى اتفاق السلام (بلفاست) حول حكومة جديدة تشارك السلطة فيها الكاثوليك والبروتستانت. وقد ضمت الحكومة جمعية تشريعية تتكون من 78 عضوًا ومجلسًا تنفيذيًا يتكون من 15 عضوًا من أعضاء الجمعية المنتمين إلى الكاثوليك والبروتستانت، ويكون رئيس الحكومة أو الوزير الأول من البروتستانت ويكون نائب رئيس الحكومة من الكاثوليك ويُراعى في تشكيل الحكومة نسبة الانتخابات النيابية حيث يحتفظ البروتستانت بالأغلبية في الحكومة كما في الجمعية التشريعية.

وهكذا تكون الحكومة في إيرلندا الشمالية قد تكونت نسبيًا بين أكبر طائفتين استخدمتا بشكل ضمني حق الفيتو ضد القرارات التي لا تعود بالمصلحة والمنفعة طائفيًا؛ وهذه التركيبة الطائفية للبرلمان والحكومة أثرت تأثيراً كبيراً على علاقة السلطات في إيرلندا الشمالية.

الفرع الثاني: العلاقة بين السلطات تأثراً بالتعددية في إيرلندا الشمالية

انطلاقاً مما ورد الحديث عنه عن واقع التعددية في إيرلندا الشمالية، ولوجها في عمق تكوين السلطات فيها، إنّ من الطبيعي أن يكون هناك تأثير للتعددية الدينية واللغوية والثقافية على علاقة السلطات الدستورية نذكرها تباعاً:

أولاً- لكي يتم سن مشروع قانون يجب أولاً الحصول على موافقة داييل، كما يجب الحصول على موافقة الأغلبية في سيناد؛ إذ إنّه يُرسل توصياته المتعلقة بالقوانين الجديدة المقترحة إلى مجلس النواب(دايل) ويقترح تعديلاته على القوانين التي يقرها الأخير(على الرغم من أن داييل يمكنه قبول أو رفض المقترحات من خلال اعتماد مشروع القانون متجاوزاً المقترحات)، ومن ثم توقيعها من قبل الرئيس ليصبح قانوناً بدل مشروع قانون.

أما في حال كان مشروع القانون يهدف إلى تعديل الدستور فيجب الحصول على موافقة الشعب (تصويت مصغر) قبل عرضه على الرئيس.

ثانياً- في غالب الأحيان، يُلزم الرئيس بالتوقيع على كل القوانين التي وافق عليها "مجلس الشيوخ" على الرغم من أنّه لديه القدرة على رفض معظم مشاريع القوانين بمساعدة من المحكمة العليا.

فصلاحيات سيناد في الواقع، تقتصر على التأخير بدلاً من استخدام حق النقض، أما داييل؛ فهو الذي يملك صلاحية الرفض، وبالتالي يُعتبر إلى حد ما السلطة التشريعية العليا في إيرلندا الشمالية.

كما يمكن لرئيس الجمهورية، بناء على مشورة الحكومة، أن يدعو إلى انعقاد البرلمان أو حله كما يمكنه أن يطلب من المحكمة العليا تقرير ما إذا كان تشريع ما مطابقاً للدستور أم مخالفاً له.

وتجدر الإشارة أن إيرلندا الشمالية اليوم تعاني من أزمة سياسية بين أبرز حزبين لا يزالان عاجزين عن الإتفاق على تشكيل حكومة ائتلافية في المقاطعة منذ كانون الثاني 2017، ومن المفترض أن يتقاسم حزب الوحدة الديمقراطي وشين فين القومي الحكم بموجب اتفاق السلام (بلفاست) الموقع في 1998، لكن ومنذ استقالة نائب رئيس الحكومة مارتين ماكغينيس (MARTEN MAKGINIS) في التاسع من كانون الثاني 2017 والجانبان مختلفان ويتبادلان الفيتو ضد قرارات بعضهما البعض، بالإضافة إلى تبادل الإتهامات بعرقلة المحادثات؛ فما زال الخلاف دائراً حتى اللحظة بين حزب الوحدة الذي يدعو إلى التصويت لصالح الخروج من الإتحاد الأوروبي وبين حزب الشين فين الذي يدعو إلى البقاء في التكتل والتصويت ضد الخروج من الإتحاد. وهذا الخلاف الظاهر على الساحة السياسية هو محك الصراع بين الطوائف الكبرى في إيرلندا الشمالية.

وبخلاصة المبحث ننتهي بالقول: " إلى أن السلطة في إيرلندا الشمالية تتركز في يد الأقوى طائفيًا، ويكون التأثير مباشراً من السلطات المكوّنة من الأغلبية البروتستانتية، ومن ثم باقي الطوائف المسيحية كالكاثوليك، وغير المسيحية. وهذا ما ظهر جلياً في العلاقة بين السلطات (خاصةً مجلسي النواب والشيوخ من جهة وبين رئيس الحكومة ومجلس الوزراء من جهة أخرى)، والتي تتشكل من الأحزاب التابعة للجماعات الدينية الكبرى".

المبحث الرابع: التعددية الفنلندية وتأثيراتها على علاقة السلطات الدستورية

في عام 1809، بعد مرور أكثر من 600 سنة من الإحتلال تحررت فنلندا من وصمها بأقصى شرق مملكة السويد وأصبحت "أمة بين الأمم" بعد أن تحولت إلى نظام الدوقية الكبرى ذاتية الحكم تحت مظلة قيصر روسيا. وفي عام 1906، تم إيقاف العمل في البرلمان التقليدي الذي يتكون من أربع طبقات، وإنشاء برلمان فنلندا الديمقراطي الذي يتكون من غرفة واحدة ويتميز بالإقتراع العام على قدم المساواة والأهلية العامة. في 6 كانون أول 1917، أعلن البرلمان (إدوسكونتا) استقلال فنلندا باعتبارها جمهورية مستقلة وقد تم إنشاء العديد من هياكل الدولة على مر المائة عام المنصرمة، الأمر الذي لم يكن قبل ذلك.

أصبحت فنلندا عضواً في الإتحاد الأوروبي منذ عام 1995. وقد منحت العضوية البرلمان والحكومة التزامات وأدواراً جديدة، والتي تبرز بين الحين والآخر مسألة علاقة ذلك بالرئيس، الذي يقود السياسة الخارجية للبلاد بالتعاون مع الحكومة. وقد أضفت عضوية الإتحاد الأوروبي قوة على دور رئيس الوزراء، بالإضافة إلى دعم الإصلاحات الدستورية والحكومات طويلة الأجل. ومن خلال اللجنة البرلمانية الكبرى، يستطيع البرلمان الوصول إلى القضايا المتعلقة بالإتحاد الأوروبي التي تعدها الحكومة، وأي موقف تتخذه اللجنة الكبرى يعتبر ملزماً للحكومة من الناحية السياسية.

المطلب الأول: واقع التعددية في فنلندا

فنلندا اليوم دولة ديمقراطية برلمانية بنظام حكم شبه رئاسي، يقوم على المنافسة بين الأحزاب السياسية، وتوزيع السلطة بين أرفع أجهزة الحكومة. ومن الصعب تصنيف هذا النظام ليدخل بكل جوانبه ضمن إحدى الفئات البرلمانية التي وضعها علماء السياسة.

وبعد إدراج بعض التغييرات التدريجية في العقد الأخير من القرن العشرين، وصل الإصلاح الدستوري إلى ذروته عام 2000، ووجدت عناصر النظام البرلماني الفنلندي أدوارًا جديدة يتم اختبارها وترسيخها في السياسة يوميًا⁵⁶.

تجدر الإشارة أنّ نظام الأحزاب السياسية الفنلندية تميّز بالإستقرار النسبي خلال تاريخه الذي يبلغ قرابة 100 عام؛ وتشمل الخلفية التاريخية للإقسامات الحزبية المبادئ الخاصة بالجنسية، ومسألة اللّغة إذ إنّ اللغتان الفنلندية والسويدية هما اللغتان الرسميتان في فنلندا، وبالتالي تُعتبر التعددية فيها تعددية لغوية بشكل أساسي، فهناك بعض التوترات بين السكان الناطقين باللغة الفنلندية (والتي أصبحت اللغة الأساسية) وآخرون ينطقون باللغة السويدية، بسبب أن فنلندا كانت جزءاً من السويد، وتشكلت الأحزاب بشكل أساسي انطلاقاً من الهوية اللغوية، فهناك بعض الأحزاب الكبرى لا تتكلم إلا باللغة الفنلندية، وبعضها الآخر تتكلم باللغة السويدية، إلا أن أكبر تلك الأحزاب هي ما ضمت السكان الذين يتكلمون باللغة الفنلندية بسبب التحرر عن السويد، وعدم الحاجة بل والإستغناء عن اللغة السويدية التي يتراجع استخدامها شيئاً فشيئاً.

إنّ فنلندا وبالرغم من التعارض بين طبيعة النظامين البرلماني والرئاسي والفرق الشاسع بين العناصر التي تكوّنها، نجد بأن دستورها المعاصر يأخذ بنظام حكم مكوّن من مزج خصائص النظام الرئاسي والبرلماني في الوقت نفسه، وهي ثنائية السلطة التنفيذية أي وجود رئيس دولة غير مسؤول سياسياً إلى جانب وزارة مسؤولة تتولى السلطات الفعلية للجهاز التنفيذي بشكل مباشر، وكذلك وجود التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك من خلال حق البرلمان مساعلة الوزارة سياسياً سواءً

⁵⁶ لقمان عمر حسين؛ مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية رسالة ماجستير في القانون العام، أبريل، 2008، ص 112.

أكان بصورة نظامية أم أحادية وبالتالي حق سحب الثقة عنها بالمقابل تتمتع السلطة التنفيذية بحق حل البرلمان⁵⁷.

إذاً فهذا يعني بأن النظام الفنلندي المختلط أقرب إلى النظام البرلماني منه إلى النظام الرئاسي⁵⁸، إذ يتحقق النظام البرلماني كاملاً، لو لم تكن الخاصية الأولى موجودة، وهي انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب بشكل مباشر وتمتعه بسلطات فعلية وواسعة. سواءً أكان يمارسها بنفسه أم باشتراك الوزارة معه في بعض الأحيان بخلاف ما هو موجود في النظام البرلماني المتمثل بسلطات شكلية فقط، وإن الوزارة هي التي تتمتع بالسلطات الفعلية⁵⁹.

المطلب الثاني: تأثر العلاقة بين السلطات في فنلندا بتعددية المجتمع الفنلندي

قبل الشروع في دراسة العلاقة بين السلطات الفنلندية لا بُدَّ من التعرف على المؤسسات الدستورية التي يتكون منها النظام السياسي الفنلندي في الفرع الأول، ومن ثم الانتقال إلى الحديث عن العلاقة بين هذه السلطات وتأثرها بتعددية المجتمع في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تكوين السلطات الفنلندية

لقد بلور الدستور الفنلندي المبادئ الأساسية للحكم بعبارات واضحة. حيث تتبع فنلندا نظاماً يخول السلطة للشعب الذي يمثله النواب المجتمعين في البرلمان. ويضطلع البرلمان بالسلطة التشريعية، بينما يلعب رئيس الجمهورية دوراً أساسياً. ويُعد مجلس الدولة (الحكومة) أعلى مستوى من مستويات الحكم في الدولة ويتكون من رئيس الوزراء وعدد إلزامي من الوزراء.

⁵⁷ دانا عبدالكريم سعيد؛ حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدول، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون بجامعة السليمانية، 2010.

⁵⁸ حسين عثمان محمد عثمان؛ م.س.ذ، ص320=.

⁵⁹ صالح جواد، وعلي غالب؛ القانون الدستوري، م.س.ذ، ص 87=.

نبذة أولى: السلطة التشريعية

يعود تاريخ البرلمان الفنلندي إلى القرن السابع عشر، عندما حصلت الطبقات الأربع في فنلندا على الحق في إرسال ممثليها إلى برلمان "Reksdag" الذي يُمثل طبقات السويد. وعندما تم إنشاء البرلمان الفنلندي (إدوسكونتا) في عام 1906، كان يُعد شيئاً نادراً. وكان يتكون من غرفة واحدة ويتم انتخابه بالإقتراع العام، كما كان يسمح للنساء بالإقتراع. وفي الأساس، ظلت العناصر الجوهرية للنظام البرلماني دون تغيير على مدى القرن المنصرم. وفي انتخابات البرلمان لاختيار 200 نائب منذ سنوات قلائل قام 70 في المئة من الفنلنديين الذين تزيد أعمارهم عن 18 عاماً، ويحق لهم التصويت، بالإدلاء بأصواتهم. وفي البرلمان الذي تم انتخابه عام 2011، كان عدد النائبات في البرلمان لا يقل عن 85 نائبة⁶⁰.

ينعقد البرلمان - عادة أربع مرات في الأسبوع - للجلسات العامة التي تتم خلالها مناقشات أي قضايا، أو بالأحرى إلقاء خطابات حول هذه القضايا، ويتم اتخاذ القرارات عن طريق التصويت. وغالباً ما يطرح نواب البرلمان الأسئلة على الحكومة. ومن غير المألوف بالنسبة لنواب البرلمان التصويت⁶¹ ضد الحزب التابع له. فمن حيث المبدأ، يتمتع النواب بكامل الحرية؛ ولكنهم في الواقع يكونون الولاء لأحزابهم، كما هو الحال في العديد من البلدان الأخرى .

تتلقى الأحزاب التي تمثل المجموعات اللغوية والسياسية والاجتماعية في فنلندا الدعم على النحو التالي: يحصل أكبر 3 أو 4 أحزاب على نحو 20 في المائة من الدعم الشعبي لكل منها، ويتنافس نحو 10 أحزاب صغيرة على النسبة المتبقية وينجح نصفهم في الحصول على مقاعد في البرلمان. وداخل البرلمان، يجب على الأحزاب التعاون فيما بينها في إعداد الميزانية وغيرها من التشريعات، ويتمتع ممثلو

⁶⁰ عبد المنعم أبو طيخ؛ توزيع الإختصاصات في الدولة الفدرالية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام، إشراف مازن راضي،

الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، منشورة على الموقع: www.iraqmemory.org.

⁶¹ كاروان عزت محمد دوسكي؛ دور القضاء في حماية الدستور الفدرالي، م.س.ذ، ص 512.

الأحزاب الذين يشغلون حقائب وزارية بالولاء للحكومة، وبذلك لا تشكل أحزاب المعارضة عادة تحالفات قوية. منذ أن أصبحت فنلندا دولة مستقلة، كان حزب الوسط (الحزب الزراعي سابقاً) نوعاً ما الحزب الوسطي في الحكومة، وكان لديه ممثلون في كافة الحكومات السياسية تقريباً.

يقضي النواب الكثير من أوقاتهم في العمل باللجان؛ وتُعد هذه اللجان هيئات تحضيرية، وعادة ما تتألف من 17 نائباً يمررون القضايا التي ستخضع لقرار البرلمان. وعادة ما تقوم اللجان بإشراك خبراء خارجيين. ويعكس تشكيل اللجان قوة كل حزب في البرلمان. وكما توضح نتائج الانتخابات البرلمانية، لا يوجد حزب واحد يتمتع بموقف مضمون. كما تُشكّل اجتماعات المجموعات البرلمانية الخاصة بالأحزاب محافل عمل مهمة بالنسبة للنواب.

يضطلع البرلمان بثلاث وظائف رئيسية يعمل من خلالها على تمثيل الشعب⁶² واتخاذ القرارات الحاسمة في السياسة الفنلندية؛ فيمرر القوانين، ويناقش الميزانية الوطنية ويعتمدها⁶³، كما يشرف على طريقة حكم البلاد وعلى بنك فنلندا، الذي يمثل البنك المركزي، وهيئة الإذاعة الفنلندية، التي تُعد الإذاعة الرسمية للبلاد.

إن إحدى السمات المميزة للدستور الفنلندي هي صرامته، فلا يمكن تعديل أي قانون دستوري إلا بموافقة ثلثي أعضاء البرلمان. كما يجب أن تتبنى دورتان متعاقبتان من البرلمان هذه التغييرات. ويمكن للبرلمان نفسه تعديل قانون إذا تم الإعلان عنه مسبقاً بصفته "عاجلاً"⁶⁴، ويتطلب هذا موافقة أغلبية تمثل خمسة أسداس البرلمان، مما يعني الاتفاق بين أربعة أو خمسة أحزاب على الأقل، مما يعني موافقة أكثرية الشعب الفنلندي على تعديل التشريعات القائمة مراعاةً للتعددية التي يتصف بها المجتمع الفنلندي.

⁶² م. 23 من تنظيم البرلمان الفنلندي.=

⁶³ م. 25 من تنظيم البرلمان الفنلندي.=

⁶⁴ لإجراء تغييرات على الدستور، يجب أن تتم الموافقة على التعديلات مرتين من قبل الإيدوسكونتا، في فترتين انتخابيتين متتاليتين بانتخابات عامة تجرى بينهما. والإيدوسكونتا هو البرلمان. أنظر: <https://www.ar.wikipedia.org>.

ورغم هذه الصرامة الرسمية، شهدت السنوات العشرين الماضية العديد من التغييرات التدريجية في الدستور. وقد كان أحد أهدافها زيادة المرونة في صنع القرارات السياسية. وكان ثمن ذلك هو إضعاف الخيارات المتاحة للمعارضة البرلمانية للمناورة.

نبذة ثانية: السلطة التنفيذية

إن ممارسة الوظيفة التنفيذية في النظام الفنلندي موزع بين رئيس الدولة والوزارة وفقاً لقواعد دستورية، أما فيما يتعلق بمسؤولية السلطة التنفيذية بطرفيها؛ فإنها تتحقق تطبيقاً لمبدأ (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية)، وهذا يعني أن رئيس الدولة مسؤول أمام الشعب أما الوزارة؛ فإنها مسؤولة أمام البرلمان⁶⁵.

1- رئيس الجمهورية

تتكون السلطة التنفيذية في النظام الفنلندي من رئيس الجمهورية وهو رأس الدولة، يُنتخب من قبل الشعب انتخاباً مباشراً لمدة رئاسية تبلغ ست سنوات، ولدورتين متعاقبتين كحد أقصى، ويشترط أن يكون مواطناً فنلندياً مولوداً في فنلندا ويتميز بسلطات واسعة، فهو الذي يسود ويحكم وصاحب السلطات الفعلية للجهاز التنفيذي فهو وفق الدستور الفنلندي ممثل السلطة التنفيذية، وتكون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان مسؤولية تضامنية وأحادية تشارك الرئيس في وضع السياسة العامة في الدولة والإشراف على تنفيذها.

منذ عام 1982 إلى 2012، صعد جميع رؤساء الجمهورية من داخل أروقة الحزب الاشتراكي الديمقراطي. وقبل ذلك لم يكن هناك رئيس واحد من أصل يساري. وفي عام 2000، أصبحت تاريا هالونين (TARIA HALONIN) أول رئيسة لفنلندا، وخدمت لفترتين كانت مدة كل منهما ست سنوات. وفي عام 2012، انتخب ساولي نينيستو (SAWLI NINISTO) من حزب الائتلاف الوطني المعتدل المحافظ رئيساً للبلاد. وقد أسس منصب رئاسة الجمهورية الفنلندي في عام 1919.

⁶⁵ موريس دوفرجيه؛ الأحزاب السياسية، م.س.ذ، ص 138.

2- الحكومة

مجلس الدولة الفنلندي هو الإسم الذي يطلق على الحكومة الفنلندية، وهو الذي يتولى زمام السلطة التنفيذية في البلاد مع رئيس الجمهورية، تضم جلساته رئيس الوزراء الفنلندي والوزراء للتباحث في الشؤون الإدارية في عملية صنع القرار. تتاط بالمجلس تنفيذ قرارات البرلمان ورئيس الجمهورية، يعتمد المراسيم وله الحق في تقديم لوائح القوانين وفق الإجراءات القانونية المتبعة.

يقوم الوزراء بمهام واسعة النطاق. فيعملون على إعداد الميزانية الوطنية والإصلاحات التشريعية. ويوجه كل وزير وزارته بشكل مستقل نسبيًا. وتوجد 12 حقيبة وزارية، بما في ذلك مكتب رئيس الوزراء، ولا يزيد عدد الوزراء عن 20 وزيرًا. وإذا شغل نائب حقيبة وزارية، فيحق له الاحتفاظ بمنصبه كنائب في البرلمان.

يُمكننا أن نطلق على الائتلافات الحكومية أنها واسعة النطاق وتتميز بتشكيلات سياسية غير تقليدية. فعلى سبيل المثال، شكّل أكبر الأحزاب اليمينية، وهو حزب التحالف الوطني المحافظ، الحكومة بالتعاون مع حزبين يساريين آخرين منذ 1995 إلى 2003؛ وقد تكرر هذا في الحكومة التي تشكلت عام 2011. كما تم إضافة أحزاب جديدة إلى النظام القائم، وتمكنت من دخول الحكومة. ولا يكون للنظام البرلماني الفنلندي في نهاية المطاف أي معنى إذا لم يكن قادرًا على التكيف ولم يتميز بالواقعية واستيعاب كافة الأطياف⁶⁶. وفي السنوات الأخيرة تم تمثيل من أربعة إلى ستة أحزاب في الحكومة، وعلى الرغم من عدم التجانس السياسي فيما بينها، إلا أن الحكومات كانت مستقرة للغاية⁶⁷.

⁶⁶ آرنه ليهارت؛ ترجمة زينة، حسن؛ الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ط1، معهد الدراسات الإستراتيجية، العراق، 2006، ص460. =

⁶⁷ لايني يارمو؛ حوار حول الإدوسكونتا الفنلندي، م.س.ذ في الصفحة 56.=

رأينا من تكوين السلطتين الأساسيتين في فنلندا أن النسبية برزت بشكلٍ كبير بين الأحزاب اللغوية المشكّلة للسلطة، سواءً في البرلمان الإيرلندي أو الحكومة الإيرلندية، وقد أفرز لنا ذلك نموذجاً لحكومات الائتلاف التي قال عنها "ليبهارت" أنها من أركان الديمقراطية التوافقية.

الفرع الثاني: تأثر العلاقة بين السلطات بتعددية المجتمع

إن ميزة التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الفنلندي ذات الطابع المختلط هي نفسها الموجودة في النظام البرلماني التقليدي، حيث تتمتع السلطة التشريعية بمساءلة الوزارة سياسياً مسؤولية أحادية وتضامنية، إذ يحق لها سحب الثقة من الوزارة فردياً أو جماعياً، ويقابل ذلك حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان وإجراء الانتخابات من جديد. ومن أجل التعرف على العلاقة بالشكل الكافي لا بد من تناول العلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة في نبذة أولى، ومن ثم ننتقل إلى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في نبذة ثانية.

نبذة أولى: العلاقة بين رئيس الجمهورية الفنلندي والحكومة

يُعيّن رئيس الجمهورية المنتمي إلى أكبر الأحزاب الفنلندية - وغالباً ما يكون من حزب التحالف الوطني - الحكومة ويحلها رسمياً، كما يقترح المرشح لمنصب رئيس الوزراء، بعد التفاوض مع الأحزاب في البرلمان ويترأس الاجتماعات العادية والمسائية. ويحضر الاجتماعات الأولى التي تتطوي على أعلى مستوى من سلطة صنع القرار للحكومة في القضايا التشريعية. أما الاجتماعات المسائية، فتُعد مناسبة غير رسمية يتم فيها إعداد القضايا للمناقشة. وتوفر فرصة جيدة لمجلس الوزراء الذي يحتوي على عدد

من الأحزاب لمحاولة التوصل إلى اتفاق قبل اتخاذ قرارات فعلية، وقد يحضر الرئيس اجتماعات اللجنة الوزارية للسياسة الخارجية والسياسة الأمنية⁶⁸.

عادة ما تعقد الاجتماعات برئاسة الرئيس أيام الجمعة؛ كما يحضر النائب العام هذه الاجتماعات، ويشرف على شرعية الإجراءات والقرارات. وفي هذه الاجتماعات، يتخذ الرئيس قرارات رسمية بشأن ما إذا كان ينبغي تقديم مشاريع القوانين للبرلمان أم ينبغي التوقيع على القوانين التي أقرها البرلمان. ويجوز للرئيس معارضة رأي أغلبية الحكومة. وفي العادة لا يكون هناك أي تعارض واضح مع الحكومة، ويرجع السبب في ذلك إلى الإعداد الجيد للقرارات بشكل دائم فضلاً عن مرورها بالعديد من المراحل.

كما وتوول للحكومة مهام الهيئة التحضيرية والتنفيذية حيث تقدم إلى الرئيس مرتين، المواد التي تُعدّها للبرلمان للنظر فيها أو الموافقة عليها أو رفضها، ولكن لا تنشأ نزاعات عادة بين الرئيس والحكومة، أو بين الرئيس والبرلمان وعادةً ما يكون لرئيس الجمهورية سلطة كبيرة في مجال السياسة الخارجية، وإن كانت لا تصل إلى قدر السلطة المخولة دون منازع لنظيره الأميركي أو الفرنسي. ولكن بموجب الإصلاح الدستوري لعام 2000، تم تقييد سلطة الرئيس في المجالات السياسية الأخرى، إلا أن سلطته التي تقضي بتعيين كبار موظفي الدولة تشمل إمكانية إجراء أعمال ذات ثقل سياسي. ويتعين على الحكومة التعاون مع رئيس الدولة، لأن الحكومة عندما تكون ناجحة، تقوّي هذه العلاقة من موقف الحكومة في السياسة العملية.

⁶⁸ آرنت ليهارت؛ الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، م.س.ذ، ص 464.

نبذة ثانية: العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

يحدد النظام البرلماني الأوروبي القائم على الأحزاب العلاقات بين البرلمان والحكومة ورئيس الجمهورية. ويجب أن تتمتع الحكومة بدعم أغلبية البرلمان الذي يقوم بانتخاب رئيس الوزراء.

إذا؛ حوّل البرلمان للحكومة صلاحية تمرير القوانين فيجوز لها ذلك، ويُعد تمرير القوانين عملية معقدة وتبدأ عادة بوضع الحكومة لمشروع قانون أمام البرلمان، ويحدث هذا من 200 إلى 300 مرة في العام. وعادة ما يقترح النواب الفرديون بعض التشريعات، ولكن الأفضلية تكون في جانب مشروعات القوانين التي تضعها الحكومة، كما أنها تكون معدّة بشكل أفضل. ولا يمتلك البرلمان أي آلية رسمية لوضع أو إعداد المقترحات. ولتمرير مشروع قانون، يجب أن يتمتع بتأييد أغلبية البرلمان وأن يحظى بتوقيع رئيس الجمهورية. وتستغرق معالجة مشروع القانون حوالي شهرين إلى أربعة أشهر، وفي بعض الحالات تستغرق فترة أطول⁶⁹. تُعد الحكومة الميزانية الوطنية وتعرضها على البرلمان سنوياً، ويخصص جزء كبير من فترة الخريف لمناقشتها. وعادة ما تكون التغييرات التي يضيفها البرلمان على الميزانية هامشية.

يشرف البرلمان على الحكومة في نواحٍ كثيرة، ومنها الناحية القانونية، والناحية السياسية على وجه الخصوص. عند تشكيل حكومة، يلعب البرلمان دوراً حيوياً يتمثل في انتخاب رئيس الوزراء. وعندما يتم تشكيل حكومة جديدة، تعرض برنامجها السياسي على البرلمان. ووفقاً لمبدأ النظام البرلماني الكلاسيكي، يجب أن تحظى الحكومة بثقة أغلبية النواب.

يطرح البرلمان كل عام مئات الأسئلة المكتوبة أو الشفهية على الحكومة أو وزرائها على نحو منفرد. ويمكن للبرلمان كذلك اختبار درجة الثقة التي تتمتع بها الحكومة من خلال تقديم استجواب عليها. وتقرر نتيجة التصويت اللاحق على الثقة ما إذا كانت ستستمر الحكومة في منصبها أم لا. ويوجه عام، تكون

⁶⁹ لايني يارمو؛ كبير مستشاري العلوم بأكاديمية فنلندا، حوار حول الإدوسكونتا الفنلندي؛ أبريل 2015. =

الدعاية التي تجذبها مثل هذه الخطوة أكبر بكثير من المخاطر التي تتعرض لها الحكومة. وقد كانت آخر مرة تمت فيها هذه المخاطرة في أواخر خمسينات القرن العشرين، ولكن لم يخفف هذا من استخدام الإستجاب.

قد يؤدي وجود تعارض بين البرلمان والحكومة إلى إسقاط الحكومة، ومنذ ثمانينات القرن العشرين، كانت الحكومات تتمتع بقوة كبيرة ولم يكن للمعارضة أي سبيل لإسقاطها. إلا أن الإصلاحات الدستورية قد عززت التقدم للأغلبية البرلمانية. وفي الغالب تستمر الحكومات حتى إكمال مدتها وهي أربع سنوات. ويعتمد البرلمان في عمله إلى حد كبير على مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة لأنها تضع معظم المواد التي يتعامل معها البرلمان ويستخدمها كأساس لقراراته. ويتعين على الحكومة الإستمرار في تقديم تقارير إلى البرلمان تتناول نواحي عدة بشأن أعمالها وتخطيطها المستقبلي، ولكنها تسيطر على جدول الأعمال السياسي اليومي⁷⁰.

وبالعودة إلى التعددية، تجدر الإشارة إلى أن الحكومة إذا استقالت فيكون السبب عادة هو الخلاف بين الأحزاب في الحكومة والذي يظهر عندما تكون الحكومة مضطرة إلى اتخاذ قرار صعب في تعاملها مع البرلمان في عملية صياغة مشاريع القوانين الخاصة بها. لذا تستقيل الحكومة بعد انتهاء الإنتخابات البرلمانية. وفي علاقة رئيس الجمهورية مع البرلمان فإن أهم العقوبات المسموح بها للرئيس فيما يتعلق بالبرلمان هي الحق في حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات جديدة. وقد حدث هذا سبع مرات منذ عام 1917، وكان آخرها عام 1975. وبموجب التعديل الدستوري لعام 1991، لا يمكن للرئيس حل البرلمان إذا لم يقدم رئيس الوزراء طلباً بذلك. وفي خلاف ذلك، يكون التواصل بين الرئيس والبرلمان مقتصرًا على بعض احتفالات الدولة. فعلى سبيل المثال، يفتتح الرئيس البرلمان كل عام ويعلن إغلاقه في نهاية الفترة الإنتخابية، كما أنه بمجرد انتخابه، يلقي الرئيس اليمين الرسمي الخاص بمنصبه أمام البرلمان.

⁷⁰ لايني يارمي؛ حوار حول الإدوسكونتا الفنلندي، م.س.ذ في الصفحة 56. =

وبخلاصة الحديث عن النظام الفنلندي شبه الرئاسي متعدد الأحزاب والموجه نحو التوافق، تجدر الإشارة إلى أنه يبقى للأحزاب المتعددة الدور البارز في عملية صنع القرار وتكوين السلطات، خاصةً الأحزاب الكبرى التي غالباً ما يكون لها الحصة الأكبر في السلطات، فمثلاً رئيس الجمهورية هو من حصتها وغالباً ما يكون منتمياً إلى حزب التحالف الوطني كما ذكرنا وهو أكبر هذه الأحزاب، وبالتالي فإن هذا الحزب الحاكم في مثل هكذا ديمقراطيات سيكون مسيطراً على السلطة التنفيذية، لأن رئيس الجمهورية يكون من الحزب الحاكم وهو الذي يعين رئيس الحكومة من ضمن باقي الأحزاب حفاظاً على التعددية، ولا بد من أن يكون عليه توافق من الأحزاب الكبرى المهيمنة، بالإضافة إلى مشاركة الأحزاب الصغيرة في تشكيل نصف البرلمان الفنلندي. مما يؤكد بشكل واضح تعددية النظام الفنلندي ودور الأحزاب فيه في عملية صنع القرار.

نخلص من كل هذا؛ إلى أن التعددية الإجتماعية تركت آثارها البالغة على تشكيل السلطات في الدول التعددية، كما تركت آثارها على العلاقة بين تلك السلطات من خلال النسبية في المشاركة، وحق الفيتو المٌعطى للأقليات، مما يجعل العلاقة مختلفة نوعاً ما عن العلاقة في الأنظمة السياسية الموحدة، وما يهمننا في بحثنا هذا التعددية في لبنان وكيف أثرت على نظامنا السياسي بشكلٍ عام وبالأخص على علاقة السلطات في النظام السياسي اللبناني.

الفصل الثاني

التعددية في لبنان وتأثيرها على علاقة السلطات

تبيّن لنا من الفصل الأول من هذه الدراسة أن مبدأ فصل السلطات قد تأثر بشكلٍ واضحٍ بتعددية الدول، ومن المعروف أن المجتمع اللبناني منذ بدء تشكل النظام السياسي في عهد الإماراتين كان قائماً على التعددية؛ فإذا أمعنا النظر في الوقائع والأحداث التي ظهرت في لبنان حول النظام السياسي-الدستوري فيه، حيث امتزجت مختلف أسباب النزاعات العقائدية والسياسية، الإجتماعية والإقتصادية. ورغم عدم الإتفاق حول الأسباب الحقيقية لهذه النزاعات بين الأطراف اللبنانية، إلا أنّ تحولات كبرى قد ظهرت مؤخراً، ولا سيّما في النصف الثاني من السبعينيات، إذ برزت بعض ملامح الإتفاق والنقاط المشتركة في أسباب بعض الأزمات، وقد تجلت في إشارة معظم الأطراف، إلى أن النظام السياسي-الدستوري الذي أتبع، كان أحد الأسباب الداخلية الوجيهة لمختلف الأزمات⁷¹.

لقد أعطت غالبية الأطراف اللبنانية، إسلامية كانت أم مسيحية، تقليدية محافظة أم تقدمية تغييرية، إشارات صريحة بأن دستور 1926 وميثاق 1943، لم يعودا صالحين كصيغ لإدارة شؤون لبنان، نظراً للتحولات العميقة التي طرأت على بنية المجتمع اللبناني في جوانبه المختلفة. ورغم ذلك التوافق، فإن الوصول لصيغة تسوية لطبيعة وآلية النظام الدستوري في لبنان لم يكن أمراً سهلاً.

فقد جرت محاولات عديدة لصياغة جديدة لهذا النظام، إن لجهة الحكم، أو الأطراف الحزبية الموالية أو المعارضة، أو غيرها من المؤسسات السياسية - الإجتماعية، إلا أن مجمل هذه المشاريع لم تر النور لسبب أو لآخر، إذ كانت الأزمات الوطنية سرعان ما تتحول إلى صراعات حادة تغلق الباب أمام أي تسوية ممكنة؛ بل كان كل مشروع بحد ذاته يشكل سبباً إلى الإنتقال لمرحلة أشد عنفاً من المراحل التي سبقته؛ وبدلاً من أن يكون حلاً يصبح مع الوقت أزمةً بتداخلاته مع قضايا أخرى لا تتعلق بالنظام السياسي-الدستوري، مما يزيد الأمور تعقيداً.

⁷¹ زهير شكر؛ الوسيط في القانون الدستوري، ج1، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى) ط2، المؤسسة

الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.

لكن بحثنا في فصله الثاني؛ هو التعددية في لبنان وتأثيرها على علاقة السلطات، لما لهذه التعددية من تأثير على الظروف المتغيرة التي شهدتها الساحة اللبنانية من زمن الإنتداب الفرنسي الذي تميّز بنشوء الدستور اللبناني في العام 1926- حيث أطلق عليه بعض الفقهاء ما يسمّى بدستور الجمهورية الأولى- وما أعقب ذلك من تعديلات دستورية على مدى أعوام متلاحقة كتعديل 1927 و1943، والتعديلات التي تناولته وصولاً إلى اتفاق الطائف 1990 وغيرها، وما تخلل ذلك من إنشاء مجلس شيوخ وإلغائه لعدم العمل به وبقاء مسوداته في أدرج المجلس النيابي، وما يجري الحديث عنه من إمكانية إعادة إنشاء مجلس شيوخ جديد بموازاة النزاع حول الطائفية السياسية وما كرسته من توزيع طائفي للسلطات والمناصب العامة والمفاصل الكبرى والصغرى في الدولة اللبنانية.

ولدراسة تأثير التعددية المجتمعية على علاقة السلطات في لبنان سنقوم بتقسيم الفصل الثاني إلى أربعة مباحث؛ نتحدث في المبحث الأول عن تأثير التعددية اللبنانية على السلطات خلال تجربة مجلس الشيوخ الأول، أما المبحث الثاني فنورده للمبحث حول تأثير هذه التعددية على علاقة السلطات في ظل دستور 1926(عهد الإنتداب)، ونبين تأثير التعددية في لبنان على علاقة السلطات في ظل ميثاق 1943 في المبحث الثالث، أما المبحث الرابع والأخير؛ فقد خصصناه لعرض كيفية تأثر العلاقة بين السلطات بالتعددية المجتمعية بعد اتفاق الطائف.

المبحث الأول: تأثير التعددية اللبنانية على السلطات خلال تجربة مجلس الشيوخ الأول

لتسليط الضوء على العلاقة بين السلطات بعد تشكيل مجلس الشيوخ اللبناني الأول، لا بد من تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول للحديث عن الظروف السياسية والدستورية لإنشاء مجلس الشيوخ، والمطلب الثاني نتعرض فيه لتأثير التعددية على علاقة السلطات خلال تجربة مجلس الشيوخ الأول، والتعرف على أسباب وإجراءات إلغاء هذا المجلس.

المطلب الأول: الظروف التاريخية والدستورية لإنشاء مجلس الشيوخ الأول

بدأت رحلة مجلس الشيوخ (الغرفة الثانية في البرلمان اللبناني) في العام 1925، مع المجلس التمثيلي الذي أوكلت إليه مهمة صياغة دستور لبنان. إذ شكّل هذا المجلس في 10 كانون الأول 1925 لجنة مؤلفة من 13 عضواً تولّت توجيه مجموعة من الأسئلة حول طبيعة النظام الدستوري المرتقب إلى شخصيات مرموقة وهيئات تمثّل مختلف شرائح الشعب اللبناني (رؤساء الطوائف، موظفون كبار، قضاة، نقابات المحامين والأطباء، غرف التجارة، الصحافة...) ⁷². وبالفعل، أعدّ مقرر اللجنة "شبل دموس" تقريراً حول الأجوبة التي حصلت عليها اللجنة، عرض فيه نتائج الإستطلاع ومن ضمنها ما يتعلق بمجلس الشيوخ.

من خلال مراجعة التقرير، يتبيّن لنا أن 125 من أصل 132 اعتبروا في إجابتهم على السؤال الثاني أنه يجب على البرلمان أن يتألف من غرفتين، لما في ذلك من ضمانة لحسن التمثيل والعمل التشريعي. أما في ما يتعلق بالسؤال التاسع الذي يعالج مبدأ إنشاء مجلس الشيوخ وتحديد كيفية اختيار أعضائه، إن عبر الإلتخاب أو التعيين، فقد أجمعت الإجابات على الطبيعة المختلطة للمجلس، بحيث يتمّ تعيين قسم من الشيوخ وانتخاب القسم الآخر.

وقد اختلفت آراء المستطلعين حول عدد أعضاء مجلس الشيوخ ومدة ولايتهم، إلا أن مندوب المفوض السامي لدى دولة لبنان الكبير "Lyon Solomyak" كان قد سبق له وتباحث في هذه النقطة مع رئيس المجلس التمثيلي "موسى نمور" ⁷³، واتفقا على أن يتألف المجلس من 16 شيخاً موزعين على الطوائف.

<https://www.ar.wikipedia.org>

⁷² مجلس الشيوخ اللبناني، الموسوعة الحرة.

=Gorg Jellinek; *L'état ublique et son droit*, trad. franc., 1911-1913.t.1, p: 198.

⁷³

أقرّ المجلس التمثيليّ الدستور في 23 أيار 1926 مستحدثاً سلطة تشريعية تتألف من مجلس للنواب ومجلس للشيوخ (المادة 16)، بينما نصّت المادة 22 منه على التالي: "يؤلّف مجلس الشيوخ من ستة عشر عضواً، يعيّن رئيس الحكومة سبعةً منهم بعد استطلاع رأي الوزراء، ويُنتخب الباقون. وتكون مدّة عضو مجلس الشيوخ ست سنوات، ويمكن أن يعاد انتخاب الشيوخ الذين انتهت مدة ولايتهم أو أن يجدّد تعيينهم على التوالي"، وكان يشترط في عضو مجلس الشيوخ أن يكون لبنانياً بالغاً من السن خمساً ثلاثين سنة كاملة. ولا يشترط في صحة انتخاب أو تعيين عضو في مجلس الشيوخ أن يكون مقيماً في لبنان الكبير في موعد الانتخابات (وفقاً لأحكام المادة 23 من الدستور قبل إلغائها بالقانون الدستوري عام 1927)، وكان للشيوخ وحدهم الفصل بصحة عضويتهم⁷⁴.

وخلافاً لما أورده البعض، فإن المقصود برئيس الحكومة هنا ليس رئيس مجلس الوزراء بل رئيس السلطة التنفيذية، أي رئيس الجمهورية. إذ يذكر النص الفرنسيّ الأصلي للمادة رئيس الدولة (chef d'Etat) وليس رئيس الحكومة كما جاء في الترجمة العربية. وتأتي المادة 53 من الدستور لتقطع الشكّ باليقين لما تنصّ صراحةً على التالي: "رئيس الجمهورية يعيّن الوزراء، ويسمّي منهم رئيساً، ويقيلهم، ويعيّن عدداً من الشيوخ، عملاً بالمادة الثانية والعشرين...".

نصت المادة 43 من الدستور قبل تعديلها عام 1927 على: "لكل من المجلسين أن يضع نظامه الداخلي؛ لكن هذا النظام لم يصدر بسبب قصر عمر المجلس، وجرى تنظيمه بواسطة قواعد دستورية عامة مثل المادة 99 التي كانت تنص: "على مجلس الشيوخ المنشأ حديثاً حينما يدعوه المفوض السامي للانعقاد للمرة الأولى أن يعمد إلى انتخاب رئيس ونائب رئيس وسكرتيرين على الطريقة المنصوص عليها في المادة (44) من هذا الدستور، وله في كل مرة يجدد انتخابه أن يعمد إلى الطريقة نفسها؛ وعلى

⁷⁴ ادمون رباط؛ الوسيط في القانون الدستوري، ج1، الدولة وأنظمتها، بيروت، 1968، ص 247.=

مجلس النواب أيضاً في كل مرة يجدد انتخابه ويدعى للإجتماع للمرة الأولى أن يعمد إلى انتخاب هيئة موظفيه على الشكل المشار إليه في المادة (44).

كل هيئة تنتخب في كل من المجلسين على هذه الصورة يجب أن لا تتجاوز مدتها أكثر من عقد شهر تشرين الذي يلي؛ واستطرداً نصت المادة 44 قبل تعديلها عام 1927 على "عند افتتاح عقد تشرين الأول يجتمع كل من المجلسين برئاسة أكبر أعضائه سنأ ويقوم العضوان الأصغر سنأ بينهم بوظيفة سكرتير، ويعمد إلى تعيين الرئيس ونائب الرئيس والسكرتيرين كل منهم على حدة بالإقتراع السري وبالغالبية المطلقة من أصوات المقترعين وتبنى النتيجة في دورة الإقتراع الثالثة على الغالبية النسبية وإذا تساوت الأصوات فأكبر المرشحين سنأ يعد منتخبا".

علمأ أن رئيس مجلس الشيوخ كان يترأس المجلسين عندما يجتمعان معاً، ويسمى حينها عمدة البرلمان وهو الذي يحفظ النظام داخل مجلس الشيوخ ويرأس مكتبه، وكان مجلس الشيوخ يجتمع في دورتين عاديتين: الأولى تبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتستمر حتى نهاية شهر أيار، والعقد الثاني يبتدى يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر، وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة، ويمكن فتح دورات استثنائية عند الضرورة بمرسوم يتخذ من قبل رئيس الجمهورية.

وقد جرى تعيين أول مجلس شيوخ في نفس اليوم الذي أقر فيه الدستور بموجب المادة 98 من الدستور التي نصت: "تسهيلاً لوضع هذا الدستور موضع الإجراء في الحال، وتأميناً لتنفيذه بتمامه يعطى لفخامة المفوض السامي للجمهورية الفرنسية الحق بتعيين مجلس الشيوخ الأول المؤلف وفاقاً لأحكام المادة 22 و 96 إلى مدى لا يتجاوز سنة 1928"، فاجتمع مجلس الشيوخ في 25 أيار، وانتخب الشيخ محمد الجسر رئيساً له، وفي 26 أيار 1926، انتخب مجلسا النواب والشيوخ في جلسة مشتركة شارل دباس كأول رئيس للجمهورية اللبنانية.

أما أول تكريس للطائفية السياسية بشكلٍ واضحٍ في الدستور، فكان مع المادة 96 التي وزعت المقاعد في مجلس الشيوخ على الطوائف وفقاً للصيغة التالية: "توزع الكراسي في مجلس الشيوخ وفقاً لأحكام المادة الـ 22 والـ 95 على الطوائف بالنسبة الآتية: 5 موارنة، 3 سنة، 3 شيعة، 2 أرثوذكس، 1 كاثوليك، 1 درزي، 1 أقليات"، على أن يكون الشيخ "بالغاً من السن خمساً وثلاثين سنة كاملة" المادة 23. وهكذا، يكون مجلس الشيوخ التكريس الدستوري الصريح الأول لقاعدة التوزيع الطائفي.

ولمّا كان إنشاء مجلس الشيوخ يستتبع ضرورة إجراء انتخابات، وتقديماً لإجراء شبيهه كان من شأنه أن يعتبر كاستفتاء من قبل الشعب على الدستور الوليد، نصّت المادة 98 على التالي: "تسهيلاً لوضع هذا الدستور موضع الإجراء في الحال، وتأميناً لتنفيذه بتمامة، يعطى لفخامة المفوض السامي للجمهورية الفرنسية الحقّ بتعيين مجلس الشيوخ الأول المؤلف وفقاً لأحكام المادة الـ 22 والـ 96 إلى مدى لا يتجاوز سنة 1928". وبالفعل، قام المفوض السامي هنري دو جوفنيل بتعيين كل أعضاء مجلس الشيوخ في 24 أيار سنة 1926، من دون الحاجة لإجراء انتخابات، علماً أيضاً أن طريقة انتخاب الشيوخ لم تكن قد حدّدت بعد.

المطلب الثاني: تأثير التعددية على علاقة السلطات خلال تجربة مجلس الشيوخ الأول، وأسباب إلغاءه

لقد حظي مجلس الشيوخ بصلاحيات هامة، جعلت منه قطباً أساسياً من أقطاب العلاقة بين السلطات، إذ كانت الحكومة مسؤولة أمامه أيضاً. فكيف كانت علاقة مجلس الشيوخ بسائر السلطات؟ وهذا ما سنبحثه في الفرع الأول، ونتعرف على الأسباب والعراقيل التي أدت إلى إلغاءه في الفرع الثاني.

الفرع الأول: العلاقة بين مجلس الشيوخ وسائر السلطات

في سياق الحديث عن هذه العلاقة، كان لا بد من تقسيم الإختصاصات التي كان يتمتع بها مجلس الشيوخ قبل إلغائه إلى عدة أقسام:

1- الإختصاص التشريعي العام: لم يكن للشيوخ حق اقتراح مشاريع القوانين كما كان الأمر بالنسبة للنواب إنما كانت موافقة مجلس الشيوخ على القوانين موافقة لاحقة حيث نصت المادة 19 من الدستور قبل إلغائها عام 1927 على ما يلي: "في الأصل لا ينشر قانون إلا بعد أن يقره المجلسان، على أن القوانين التي تقترحها الحكومة ويصدقها مجلس النواب أو يشرعها مجلس النواب ويقرها بالإتفاق مع الحكومة لا تطرح على مجلس الشيوخ إلا بناء على طلبه".

فلم يكن يجوز لمجلس الشيوخ أو لأعضائه أن يقترحوا مشاريع القوانين، بل كانت هذه الصلاحية محصورة كما هي اليوم، في رئيس الجمهورية، أي في السلطة التنفيذية حيث يشارك الوزراء والوزير المختص في توقيع مشاريع القوانين المحالة على مجلس النواب من جهة، وفي مجلس النواب من جهة أخرى (المادة 18)؛ إلا أن القوانين كانت يجب أن تتم في الأصل، من قبل مجلسي البرلمان كل منهما على حدى، وفي الدورة البرلمانية نفسها.

تلك هي القاعدة الأصلية، لكن هناك حالت استثنائية تشذ عن هذه القاعدة؛ فإن مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة ويصادق عليها مجلس النواب، وكذلك مشاريع القوانين التي يسنها مجلس النواب بالإتفاق مع الحكومة، لا تحتاج إلى طرحها على مجلس الشيوخ ولا إلى مصادقته ما لم يطلب ذلك مجلس الشيوخ صراحةً؛ ويتم طلبه على الوجه الآتي:

تُبلَّغ مثل تلك القوانين لمجلس الشيوخ بعد إقرارها من مجلس النواب، فإذا أراد مجلس الشيوخ النظر فيها، عليه أن يعلم الحكومة برغبته تلك في مهلة ثمانية أيام، فإذا انقضت هذه المهلة من دون أن يوجه

مجلس الشيوخ طلباً إلى الحكومة يعبر فيه عن إرادته وضع القانون قيد البحث، حُسب هذا القانون موافقاً عليه (المادة 19، فقرة 2)، وجرى إصداره؛ وهذا ما أكدت عليه المادة (19): "إن القوانين المذكورة تبلغ مجلس الشيوخ، فإذا شاء هذا المجلس أن يضعها قيد البحث وجب عليه أن يعلم الحكومة برغبته في خلال ثمانية أيام، حتى إذا انقضت هذه المهلة ولم يفعل حسب موافقاً عليها".

2- الإختصاص التشريعي المالي: نصت المادة 18 من الدستور قبل تعديلها بالقانون الدستوري عام 1927 على ما يلي: "لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حق اقتراح القوانين، أما القوانين المالية فإنه يجب أن تطرح بادئ ذي بدء على مجلس النواب ليتناقش فيها"، فإذا كان مشروع القانون متعلقاً بالأموال المالية، يجب أن يُطرح أولاً على مجلس النواب، حتى إذا ناقشه وأقره، أُحيل على مجلس الشيوخ لينظر فيه، ويقره بدوره، ولا يعتبر القانون مشرعاً وقابلاً للإصدار إلا بعد إقراره من قبل المجلسين.

3- الوظيفة السياسية: كان للشيوخ كما للنواب الحق في منح الثقة للحكومة في جلسة مشتركة وسحبها منها، كما كان لهم الحق في سؤالها واستجوابها، والتحقق البرلماني؛ بالإضافة إلى سماع البيان الوزاري الذي تقدمه الحكومات الجديدة، ومناقشته وهكذا جرى فعلاً عندما أصدر الرئيس دباس مرسوماً بتأليف الحكومة الأولى برئاسة أو غست أديب، فمثلت أمام المجلسين، وتلت بيانها ونالت الثقة منهنما معاً.

4- اختصاصات متفرقة: إضافة إلى تلك الصلاحيات، كان يدخل في اختصاص مجلس الشيوخ: انتخاب رئيس الجمهورية في جلسة مشتركة مع مجلس النواب، وبالفعل، كان أول عمل قام به المجلسان انتخاب شارل دباس، أول رئيس للجمهورية اللبنانية تحت الإنتداب، بالإضافة إلى تعديل الدستور والمجلس الأعلى لمحكمة الرؤساء والفصل في صحة نيابة أعضائه، كما كانت الحال ولا تزال بالنسبة إلى مجلس

النواب⁷⁵.

⁷⁵ مادة (30) من تنظيم مجلس النواب.=

نكتفي بهذا القدر، لأن بقية الصلاحيات والإجراءات لا تختلف عمّا هي عليه في مجلس النواب، ومنتقل إلى تقييم المرحلة التي نحن في صدها، ونهاية تجربة مجلس الشيوخ وأسبابها.

الفرع الثاني: أسباب وإجراءات إلغاء مجلس الشيوخ

لا بد من تقسيم هذا الفرع إلى نبتين، نتناول في الأولى العراقيين والأسباب التي وقفت حاجزاً دون استمرار مجلس الشيوخ، أما النبتة الثانية؛ فتتحدث فيها عن إجراءات إلغاء مجلس الشيوخ ومراحله.

نبتة أولى: العراقيين وأسباب عدم استمرار مجلس الشيوخ

انطلقت الحياة الدستورية في لبنان. ولكن، سرعان ما ظهرت المناكفات السياسية وتعثر إقرار القوانين، بسبب ثنائية السلطة التشريعية المقسومة بين مجلسي الشيوخ والنواب. فقد تأخر إقرار موازنة سنة 1926 التي لم تصدر إلا في 27 نيسان من سنة 1927 (المقارنة مع وضع الموازنة اليوم فيه شيء من التحسّر والسخرية)، ما دفع المفوض السامي بونسو إلى التفكير بتعديل الدستور. وقد أشار إلى ذلك في التقارير التي أرسلها إلى "عصبة الأمم".

استعر الخلاف بين مجلسي الشيوخ والنواب في آذار 1927، إذ طالب الأول بضرورة تشكيل حكومة جديدة مصغرة تتألف من ثلاثة وزراء فقط، بينما أصّر مجلس النواب على ضرورة تشكيل حكومة تضم سبعة وزراء. وقد شكّل إميل إده كتلةً معارضةً داخل مجلس الشيوخ تضمّ "أيوب ثابت" و"البيير قشوع"، مهمتها التصدي للحكومة، ما دفع برئيس الوزراء "أوغست باشا أديب" إلى تقديم استقالته.

تدخّل الرئيس دباس، وكلف بشارة الخوري بتشكيل حكومة سباعية أبصرت النور في 5 أيار، تتولى بدفع من سلطات الإنتداب الإشراف على تعديل الدستور بغية ليس فقط إلغاء مجلس الشيوخ بل أيضاً تقوية السلطة التنفيذية عبر منح رئيس الجمهورية صلاحياتٍ إضافية تجعل منه الحكم في كلّ نزاعٍ قد

ينشأ بين الحكومة ومجلس النواب، وعندما تقدمت للثقة، نالتها بإجماع النواب، ومن دون تحفظ، في حين أن الشيوخ منحوها الثقة مع الإحتفاظ ببرنامجهم.

ويأتي ذلك علاوةً على إدخال مبدأ التضامن الوزاريّ في الدستور، بحيث باتت الحكومة تتحمّل مسؤولية جماعيةً عن أعمالها أمام المجلس، ما شكّل الإنطلاقة الفعلية للنظام البرلمانيّ في لبنان. أقرّ المجمع النيابيّ (أي جلسة مشتركة لمجلسي الشيوخ والنواب) هذه التعديلات التي صدرت في 17 تشرين الأول سنة 1927 لتضع حدّاً طويلاً لكن ليس نهائياً⁷⁶.

يبدو أنه ما إن تألّف المجلسان حتى دبت الخلافات بينهما؛ ويعزو البعض هذه الخلافات إلى أمزجة بعض أعضاء المجلسين ومواقفهم. ولكن، أياً كانت الدوافع الشخصية، يبقى أن تباينات مهمة برزت، جاءت على لسان مؤرخي تلك الحقبة، كما وردت في محاضر مجلس الشيوخ عند مناقشته مشروع الحكومة بدمج المجلسين.

وكمثال على ذلك عُرض مشروع الموازنة على المجلسين، فطالت المناقشات حوله، وتأخرت المصادقة عليه تأخيراً غير مألوف، وعاشت الدولة على الإعتمادات الإثني عشرية، مما عكّر الجو على الحكومة وهدد بشل أعمالها. وعليه يمكن إجمال الأسباب التي أدت إلى إلغاء مجلس الشيوخ بعد فترة وجيزة من إنشائه بالآتي:

- 1- الخلاف بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب.
- 2- انعكاس هذا الخلاف على أعمال السلطة التنفيذية وعرقلة أعمالها.
- 3- البطء في سن القوانين.

⁷⁶ محمد رفعت عبد الوهاب؛ مبادئ النظم السياسية، م.س.ذ، ص 265.

نبذة ثانية : إجراءات ومراحل إلغاء تجربة مجلس الشيوخ

لم يعمر مجلس الشيوخ، ففي شهر أيلول عام 1927 أرسلت الحكومة إلى المجلسين مشروعاً بمرسوم يحمل الرقم 284، طلبت إعادة النظر في الدستور لجهة إلغاء مجلس الشيوخ وتوحيد الهيئتين اللتين يتألف منهما البرلمان في هيئة واحدة هي مجلس النواب.

وفي 6 تشرين الأول 1927، عقد مجلس الشيوخ جلسة رسمية تدارس فيها مشروع الحكومة واتخذ قراراً مبدئياً بالموافقة عليه، على أن يتم تعديل الدستور وفقاً للأصول المحددة في المادتين 76 و 77 منه، في جلسة مشتركة بين الهيئتين تسمى "المجمع النيابي".

وفي 17 تشرين الأول 1927، أي بعد سنة وخمسة أشهر، أصدر المجلسان في جلسة مشتركة في "مجمع نيابي" قانوناً دستورياً قضى بإلغاء مجلس الشيوخ وتعديل كل نصوص الدستور لكي تتوافق مع هذا الإلغاء، إضافةً إلى تعديلات أخرى لعل أهمها المادة 58 التي أعطت الحكومة صلاحية تنفيذ مشاريع القوانين المعطاة صفة الإستعجال، بعد مرور أربعين يوماً من طرحها على مجلس النواب، وحصر البرلمان في هيئة واحدة هي مجلس النواب، كما هو الحال حتى يومنا هذا.

وكان آنذاك شارل دباس رئيساً للجمهورية، وبشارة الخوري رئيساً للوزراء؛ أما كيف نُفذ الإلغاء؟ فقد تمّ دمج المجلسين في هيئة واحدة هي مجلس النواب⁷⁷: "تدبير مؤقت، يلتزم مجلس الشيوخ وأعضاء مجلس النواب الحاليون، ليؤلفوا مجلس النواب المنصوص عليه في المادة الأولى من هذا القانون حتى نهاية عهد المجلس النيابي الحالي، وإذا خلا مقعد أحد أعضاء مجلس الشيوخ الحالي، سواءً أكان بسبب وفاته أو استقالته أو بسبب آخر، فيُعيّن خلفاً له⁷⁸."

⁷⁷ المادة الأخيرة (51) من القانون الدستوري الصادر في 17 J10 J11 1927.

⁷⁸ بمقتضى الشروط المذكورة في م. (24).

المبحث الثاني: تأثير التعددية على علاقة السلطات في ظل دستور 1926(عهد الإنتداب)

لإلقاء الضوء على العلاقة بين السلطات في ظل دستور 1926، لا بد من تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: الأول للتعرف على أبرز الظروف السياسية والدستورية التي رافقت نشوء دستور 1926 في هذه المرحلة، والثاني لدراسة تأثير التعددية على العلاقة بين السلطات اللبنانية في ظل الإنتداب الفرنسي.

المطلب الأول: الظروف السياسية والدستورية لنشوء دستور 1926

أقر مؤتمر الصلح المنعقد في باريس سنة 1919 ميثاق "عصبة الأمم" كجزء من "معاهدة فرساي" ونصت المادة 22 من الميثاق على نظام الإنتداب⁷⁹. وفي 24 تموز سنة 1922 وقع صك الإنتداب في لندن، وهو الصك المتضمن شروط الإنتداب الفرنسي على سوريا ولبنان.

فجاءت المادة الأولى من هذا الصك لتتص على: "تضع الدولة المنتدبة نظاماً أساسياً لسوريا ولبنان في خلال ثلاث سنوات تبتدئ من تاريخ الشروع بتطبيق الإنتداب. ويعد هذا النظام الأساسي بالإتفاق مع السلطات الوطنية"⁸⁰.

وشرعت السلطات الفرنسية في تطبيق الإنتداب على لبنان رسمياً ابتداءً من التاسع والعشرين من أيلول عام 1923، وهو اليوم الذي أقر فيه مجلس عصبة الأمم صك الإنتداب نهائياً، وترتب على ذلك أمران يتعلق أحدهما باللبنانيين، والآخر بالفرنسيين. فاللبنانيون صاروا يرون أن من حقهم أن يكون لهم دستور في أواسط سنة 1926، أما الفرنسيون فقد أخذوا يعدّون العدة لوضع الدستور.

وضعت السلطات الفرنسية مسودة مشروع للدستور وقدمتها إلى المجلس التمثيلي اللبناني في أواخر سنة 1925 لبحثه وإقراره⁸¹، فتحول المجلس التمثيلي إلى مجلس تأسيسي وانتخب لجنة أسماها "لجنة

=Duguit, Léon; *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1923, p:482.

79

⁸⁰ م. الأولى من صك الإنتداب.=

Philippe Ardant; *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, K 11 eme edition, 1999, p:109.

81

الدستور" أوكل إليها مهمة درس المشروع واقتراح ما يلزم بشأنه، وقد جمعت اللجنة آراء عدد من الشخصيات اللبنانية بهذا الموضوع. وكان من أبرز أعضاء اللجنة: ميشال شيحا، وباترو طراد، وشارل دباس.

وفي 19 أيار عام 1926 أقر المجلس مشروع الدستور بعد إدخال بعض التعديلات عليه. وفي 23 أيار أعلنه المفوض السامي هنري دي جوفنيل ووضعه موضع التنفيذ فوراً. وهكذا وللمرة الأولى في التاريخ أصبح للبنان دستور بالمعنى الحديث لهذه الكلمة.

ولكن دستور عام 1926 كان ناقصاً من نواح عديدة، أهمّها أنه جعل السلطة الحقيقية في يد المفوض السامي الفرنسي⁸². وهذا العيب أفقده الميزة الأساسية التي تتميز بها الأنظمة الدستورية الديمقراطية عن الأنظمة المطلقة. وقد لازمته هذه الصفة غير الديمقراطية في عهد الإنتداب الفرنسي وحتى تعديله تعديلاً جذرياً على يد مجلس النواب اللبناني في مطلع عهد الإستقلال في عام 1943⁸³.

المطلب الثاني: تأثير التعددية على العلاقة بين السلطات في ظل الإنتداب.

إن أحد الأسباب الرئيسية الكامنة وراء دوام إشكالية ممارسة السلطة في لبنان، كانت عدم التوازن بين الصلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات في كل موقع من مواقع السلطة في النظام السياسي-الدستوري. وهذا يؤثر بشكل كبير على العلاقة بين المؤسسات الدستورية، ومن هنا سنعالج هذا المطلب بالحديث عن العلاقة بين السلطات في عهد الإنتداب في الفرع الأول، ومن ثم ننتقل إلى تقييم هذه العلاقة في ظل التطورات السياسية والدستورية.

⁸² ابراهيم درويش؛ القانون الدستوري والنظرية العامة والرقابة الدستورية، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص212.

⁸³ خليل الهندي، وأنطوان الناشف؛ الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده (دراسات لنصوص لاجتهادات) ملف توثيقي شامل، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طرابلس، 2000، ص 61. =

الفرع الأول: العلاقة بين السلطات في عهد الإنتداب

بالنسبة لهذه المرحلة يبدو جلياً أن مواد الدستور لم تترك مجالاً للسلطة التنفيذية للإستفادة من سلطة التنظيم المقررة لها بموجب المادة (51) معطوفة على المادة (17) لمعالجة أي موضوع لم يجيزه قانون أقره البرلمان. لأن تقييد هذه السلطة بتنفيذ القوانين واضح ولا يمكن الإختلاف حوله والنص هو التالي "رئيس الجمهورية ينشر القوانين بعد أن يكون وافق عليها المجلس ويؤمن تنفيذها بما له من السلطة التنظيمية وليس له أن يُدخل تعديلاً عليها"⁸⁴.

من هنا انضبطت هذه السلطة في هذا المجال بحيث أننا لا نرى مرسوماً تنظيمياً في لبنان إلا وهو مستند في مستهلّه إلى مواد قانون معيّن. ومضمونه أن تجاوز الحدود المسموح بها بموجب هذا القانون من شأن رقابة مجلس شوري الدولة أن تطاله وتعلن إبطاله لتجاوز حد السلطة. غير أننا نلاحظ أن هذه السلطة التنفيذية قد تأثرت كثيراً بالكسب الهام الذي حققته مثلتها في الدستور الفرنسي عام 1958، ويبدو لبنان قد اقتنع أيضاً بهذا التطور والتغيير في ذلك التاريخ، وقد برز ذلك جلياً في حكومتي أوغست أديب(1926-1927) وحبيب باشا السعد(1928-1929).

وحيث أن تحقيق ذلك يتطلب تعديلاً دستورياً لم يكن من السهل تحقيقه. فقد تم التوافق عام 1959 ولأول مرة في لبنان على الإستفادة منه عملياً ودون تعديل النصوص وبما سمّي مراسيم اشتراعية. والدليل على ذلك ما يلي:

إنّ إجراءات المراسيم الإشتراعية التي اتفق على اتباعها في لبنان هي نفسها دون زيادة أو نقصان الإجراءات المنصوص عنها في المادة 38 من الدستور الفرنسي الأخير والتي تشرع بموجبها الحكومة بما سمّي "ordonnances" أو فرائض وهي التالية:

⁸⁴ خليل الهندي، وأنطوان الناشف؛ الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده (دراسات لنصوص لاجتهادات) ملف توثيقي شامل، م.س.ذ، ص 113.=

تطلب الحكومة إجازة التشريع المسبقة من المجلس النيابي في مواضيع ومواد محددة و لمدة معينة. تعطى موافقة المجلس، توضع مشاريع المراسيم بعد أخذ رأي مجلس الشورى وتقرها الحكومة وتصبح نافذة فور إقرارها، تعرض على المجلس ضمن المهلة المحددة لأخذ تصديقه عليها.

تكررت هذه التجربة وصدرت ثانيةً المراسيم التشريعية عام 1977 وجرت محاولة ثالثة عام 1983 حيث تقدمت الحكومة بطلبها من مجلس النواب وحظيت بموافقته، غير أن ظروف الحرب لم تسمح بإنجازها. وهكذا وبفضل التجريبتين المنجزتين المشار إليهما نجد لغاية اليوم قسماً وافراً من تشريعاتنا في أكثرية مواد القانون موضوعة بموجب مراسيم إشتراعية.

إذا تبدو هذه الإستفادة واضحة وأكيدة خاصة إذا لاحظنا أن هذا الكسب الدستوري لصالح الحكومة الفرنسية نزل في دستورها لعام 1958، وأن التطبيق العملي في لبنان ابتداءً عام 1959. لا بد من التوقف عند التسمية غير الدقيقة (مراسيم اشتراعية) التي أطلقت في لبنان على هذا النوع من التشريع الحكومي، ولماذا سميت كذلك طالما هي نفس ما أقره الدستور الفرنسي تحت إسم فرائض *ordonnances* ؟ هذا بالرغم أن تسمية مراسيم اشتراعية في فرنسا "*decrets-legislatifs*" هي بعيدة جداً عن هذا النوع من التشريع، وهي في أية حال تذكر الفرنسيين بالحروب والأزمات الكبرى، حيث لجأت إليها حكوماتها إبان ذلك بسبب تعذر انعقاد الجمعية الوطنية أو البرلمان وبدون إذاه أو مراجعته لا سابقاً ولا لاحقاً كما هي في حالة الفرائض *ordonnances* الدستورية⁸⁵. فمثلاً المراسيم الإشتراعية المتخذة من قبل حكومة الدفاع الوطني عام 1870 و 1871 أو من قبل حكومة فيشي أو من قبل الحكومة الفرنسية المؤقتة عامي 1944 و 1945 حتى أكثر من ذلك فقد أجاز المارشال بيتان لنفسه بأن يصدر دستوراً كاملاً بديلاً يفي بنظره بضرورات الحرب.

⁸⁵ خليل الهندي، وأنطوان الناشف؛ الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده (دراسات لنصوص لاجتهادات) ملف توثيقي شامل، م.س.ذ، ص 114.

أما اعتمادها في لبنان؛ فيعود إلى طبيعة النظام الدستوري الذي رغم تصنيف البعض له بأنه برلماني، فإن ممارسة الحكم فيه، هي أقرب إلى النظام الرئاسي منه إلى البرلماني، أو حتى النظام المختلط الذي يدمج بين الإثنين. فصلاحيات رئيس الجمهورية كما نص عليها الدستور، هي صلاحيات واسعة جداً، بحيث يدير مفاصل الحكم بدقة ويخضع لسلطته وحتى لمشيئته كل شاردة وواردة في الدولة، فيما لا يخضعه الدستور لأية مسؤولية، عدا خرقه للدستور أو الخيانة العظمى، وحتى الأوامر الأخيران، وإن أُدين بهما، فإن آليات تنفيذهما غير متوافرة، لعدم وجود القانون الذي يرعى تلك المسائل؛ ونورد على سبيل المثال بعض مواد الدستور التي أكدت على الصلاحيات الواسعة التي كانت معطاة لرئيس الجمهورية قبل تعديلات الطائف⁸⁶:

- بموجب المادة 17 كانت السلطة الاجرائية " تتأط برئيس الجمهورية، وهو يتولاها بمعاونة الوزراء، وفقاً لأحكام الدستور".

- المادة 18 أعطت " لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حق اقتراح القوانين".

- المادة 33 سمحت لرئيس الجمهورية قبل الطائف ان " يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية". دون الحاجة إلى الإتفاق مع رئيس الحكومة كما أصبحت عليه بعد اتفاق الطائف.

- بموجب المادة 52 من دستور ما قبل الطائف كان رئيس الجمهورية " يتولى المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها، ويطلع المجلس عليها حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة". قبل الطائف، كان "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم ويولي الموظفين مناصب الدولة، ما خلا التي يحدد القانون شكل التعيين لها على وجه آخر" المادة 53 من الدستور اللبناني عام 1926.

⁸⁶ رئاسيات 2014؛ مقارنة بين صلاحيات رئيس الجمهورية قبل الطائف وبعده: التعديلات أضعفت دوره وأحدثت خللاً في توازن السلطات. أنظر: <https://www.ar.wikipedia.org>.

- المادة 69 سمحت لرئيس الجمهورية أن يصدر "منفرداً" مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء، والمراسيم بقبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة، وإحالة مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء على مجلس النواب، واعتماد السفراء وقبول اعتمادهم، وترؤس الحفلات الرسمية، ومنح الأوسمة والعفو الخاص بمرسوم، وتوجيه رسائل إلى مجلس النواب عندما تقتضي الضرورة، وعرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال.

- قبل الطائف المادة 54 أو جبت أن يشترك مع رئيس الجمهورية في التوقيع على مقرراته، الوزير أو الوزراء المختصون، ما خلا تولاية الوزراء وأقالتهم قانوناً؛ ولم يكن يوجب توقيع رئيس مجلس الوزراء.

- بموجب المادة 55 من الدستور كان يحق لرئيس الجمهورية أن " يتخذ قراراً، معللاً بموافقة مجلس الوزراء، بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة".

- المادة 86 من الدستور أعطت رئيس الجمهورية قبل تعديلها صلاحية دعوة مجلس النواب منفرداً إلى عقد استثنائي للبت نهائياً في شأن مشروع الموازنة.

وفيما رئيس الوزراء الذي يتحمل مسؤولية ممارسة الحكم بمختلف جوانبها، لم يشر الدستور القديم إليه، إلا في مادة وحيدة هي المادة (66) وبشكل عرضي، عند إشارتها إلى أن رئيس الوزراء يلقي بيان الحكومة أمام المجلس النيابي أو يقوم أي وزير آخر بهذه المهمة.

الفرع الثاني: تقييم العلاقة بين السلطات في ظل التطورات السياسية والدستورية

إن الدستور اللبناني لعام 1926 قد استقى من دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية الكثير من المبادئ، فالصلاحيات التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية اللبنانية، من جهة، وضعف التكتلات النيابية داخل المجلس من جهة أخرى، جعلت الحياة السياسية تتمحور حول الرئيس، على الرغم من عدم تمكنه من ممارسة بعض صلاحياته، نظراً للتوازنات السياسية الطائفية.

أدى ذلك إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لمصلحة الثانية التي كانت مناطة برئيس الجمهورية، وأساء إلى مفهوم المشاركة الطوائفية في السلطة، إذ كان دور رئيس الحكومة مقتصرًا على حق رفض قرارات رئيس الدولة، والحيلولة دون تنفيذها⁸⁷.

يتفق فقهاء القانون الدستوري قبل الطائف على أن النظام السياسي الذي كان قائماً هو النظام البرلماني المتصف بسيادة البرلمان وتعاونه مع الحكومة المسؤولة أمامه والحائزة على ثقته. وعلى رغم أن الدستور لم يكن يتضمن نصاً صريحاً بإنشاء هذا النظام كما حصل بعد الطائف، لكن نوعيته البرلمانية تبدو ناجمة عن قواعدها الأساسية المبينة في الدستور، ومنها على الأخص قاعدة وجوب منح البرلمان الثقة للحكومة وإمكانية نزعها عنها، ومسؤولية الوزراء الأحادية والجماعية أمامه.

وهي القواعد المتصلة بجوهر النظام البرلماني والتي تميزه عن النظام الرئاسي والنظام التوافقي. وفي البرلمانية اللبنانية التي كانت مطبقة، لم تكن الحكومة وحدها مقيدة بثقة البرلمان بل ورئيس الجمهورية أيضاً. لكن الأمر في الواقع كان على عكس ما حدده الدستور ارتباطاً بالأعراف الطائفية والأحزاب السياسية.

فدستور عهد الجمهورية الأولى أراد أن يركز النظام السياسي على خمسة مبادئ أساسية: الديمقراطية التمثيلية، الحكم البرلماني، الإنتخاب العام والمباشر، الفصل بين السلطات وسيطرة البرلمان. بصرف النظر عن التطبيق، لم يكن النظام يومها صنع داخلي، بل من مستوردات الحضارة الغربية التي نشأ فيها ومن ثم في فرنسا، وتقليداً للبرلمانية التي كانت سائدة في الجمهورية الثالثة التي صدر الدستور في عهدها كما ذكرنا سابقاً. لكن الواقع اللبناني المعروف وقتذاك كان أشد من النظام النظري الذي ابتغى الدستور إقامته وحرص القانون على حمايته. لأن قوة الطائفية الجاثمة على الحياة السياسية بمختلف أوجهها حوّرت مبادئ النظام السياسي عن غايتها.

⁸⁷ يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط1، ابن النديم للنشر والتوزيع، ومنشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 309.

باختصار يعود عمق الأزمات الدستورية في لبنان على صعيد ممارسة الحكم في عهد الإنتداب، لعدة

اعتبارات سلبية تتعلق بنص الدستور وممارسته وبرزها:

- عدم تحديد مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل متوازن مع صلاحياته.
 - عدم اعتماد النظام الرئاسي بشكل صريح إذا كان المقصود النظام الرئاسي، أو عدم حصر صلاحية رئيس الجمهورية في حدود " الحكم " إذا كان المقصود النظام البرلماني.
 - عدم تحديد صلاحيات الوزراء ومسؤولياتهم بشكل دقيق ومتوازن.
 - عدم تطبيق المواد المتعلقة باتهام رئيس الجمهورية والوزراء ومحاكمتهم وتعيين المجلس الاعلى.
 - عدم تحديد صلاحيات رئيس الوزراء بشكل متوازن مع مسؤولياته.
- وعليه، ومن خلال عرض قواعد الدستور القديم ومبادئه ومشاهدة طرق تطبيقه، ظهرت الأبعاد التي قامت بين المثالية والتطبيق، تالياً إلى أن سيطرة البرلمان الإشتراعية والسياسية انقلبت طغياناً من السلطة الإجرائية عليها، وأن الفصل بين السلطات تحول تابعة للبرلمان كرئيس الجمهورية. وفي هذه الظاهرة الخاصة بلبنان يبرز الدليل على ما للوقائع الراهنة من تأثير في تأليف الأنظمة السياسية على غير المثالية التي تكون الدساتير قد هدفت إلى تحقيقها.

ونخلص إلى القول في نهاية هذا المبحث: " أنه على الرغم من الصلاحيات التي كانت منطحة بمجلسي النواب والوزراء ومشاركتها في الحياة السياسية في تلك الحقبة، لكن بحكم الإنتداب الفرنسي كانت العلاقات الفعلية بين السلطات مقيدة ومحصورة بشكل كبير بين رئيس الجمهورية من جهة والمفوض السامي الفرنسي من جهة ثانية، فدستور 1926 الذي منح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة بقي صامتاً بالنسبة لصلاحيات رئيس الوزراء، والإشارة إلى الأخير في النصوص الدستورية كما المادة (53)⁸⁸ تؤكد وضعه في حالة تبعية لرئيس الدولة. ومن هنا برز الدافع لدى اللبنانيين في الإستقلال عن فرنسا، والعمل

⁸⁸ م.53 من الدستور: " رئيس الجمهورية يعين الوزراء، ويسمي منهم رئيساً، ويقيلهم... " =

على تثبيت قواعد النظام السياسي اللبناني بشكل حر ومنبثق من إرادة الشعب اللبناني بكافة مكوناته من خلال ميثاق 1943، وهذا ما سنتحدث عنه في المبحث الثالث".

المبحث الثالث: تأثير التعددية في لبنان على علاقة السلطات في ظل ميثاق 1943

رغم أن كل عهد رئاسي تعاقب على الحكم في لبنان، اختار رموزاً سياسية معينة لمباشرة الحكم، إن كان على مستوى رئاسة الحكومة أو الوزراء؛ ورغم أن كل عهد رئاسي طبع ولايته بسمات عامة ميّزته عن غيره ببعض الجوانب، فإن جميع تلك العهود ارتكزت في الأساس على مصدرين ثابتين لممارسة الحكم: الأول دستور 1926 وتعديلاته عام 1943، والميثاق الوطني أو صيغة 1943.

غير أن هذين المصدرين لممارسة السلطة، لم يكونا في الواقع مصدرين جامدين لجهة تأويل الصلاحيات بين أطراف الحكم، خصوصاً بالنسبة للمصدر الثاني (الميثاق). إذ أن هذا الأخير لعب دوراً بارزاً في تليين آلية الحكم والتعاون بين رأسي السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية، ورئاسة الحكومة).

ويمكننا من خلال هذا المبحث أن نطل على المرحلة الممتدة من عام 1943 حتى قبل اتفاق الطائف عام 1990، من خلال الحديث عن الظروف الطائفية والسياسية - والتي شكلت أسباب التعددية في لبنان - لنشأة ميثاق 1943 في المطلب الأول، بعدها ننتقل للحديث عن تأثير العلاقة بين السلطات بالتعددية في ظل هذا الميثاق في المرحلة التي شهدت تفعيل الطائفية السياسية وتقييم دور الميثاق في التأثير على هذه العلاقة في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الظروف السياسية والطائفية لنشأة ميثاق 1943

إنّ السياسة التي اتبعتها فرنسا إزاء المسلمين اللبنانيين أسهمت في الحد من قوة التيار المتشدد داخل الطوائف الإسلامية. كما أن ظهور حركة معارضة للإنداب في الوسط المسيحي، وتعاضم أهميتها بسبب سوء سياسة السلطة المنتدبة، ساعد على التقارب بين المسلمين والمسيحيين في لبنان، وأسهم في نمو

التيارات المعتدلة على حساب التيارات المتطرفة، عندها برز الشعور عند كافة المكونات اللبنانية بضرورة الحصول على الإستقلال الذي ينبع من رحم الوحدة الوطنية. ومن هذا الشعور والإدراك الجماعي نشأ الميثاق الوطني عام 1943.

ليس الميثاق الوطني وثيقة مكتوبة، إنما هو اتفاق بين الرئيس بشارة الخوري، وهو ماروني، والرئيس رياض الصلح، وهو سني. والأول كان رئيساً للحزب الدستوري الذي يعبر عن الواقع اللبناني، بينما الثاني كان مناضلاً في صفوف العاملين من أجل الوحدة العربية، وقد بدأ بتقبل فكرة الكيان اللبناني المستقل. وقد اعتُبر الرئيس الخوري ممثلاً للمسيحيين في هذا الإتفاق، والرئيس الصلح ممثلاً للمسلمين.

وعلى أثر عدة اجتماعات عُقدت بينهما في عاليه صيف 1943، اتفق القطبان على أنه لا غنى عن توافق إسلامي- مسيحي من أجل قيام دولة لبنانية حرة ومستقلة وذات سيادة. كما اتفقا على المبادئ الأساسية التي يجب أن يقوم عليها هذا التوافق، أي الميثاق الوطني.

وبعد انتخاب بشارة الخوري رئيساً للجمهورية في 21 أيلول سنة 1943، استدعى هذا الأخير السيد رياض الصلح، وكلفه بتشكيل الحكومة التي تبنت مبادئ الميثاق الوطني.

وقد تعددت تعريفات الميثاق، فمنهم من قال أنه: "دستور غير مكتوب. إنه عهد شرف بين الفريقين اللذين يتألف منهما شعب لبنان الفريق المسيحي والفريق المسلم... والذي أوحى بالميثاق الوطني هو الشعب اللبناني بأسره، ولم يصنعه رجل واحد أو رجال معدودون، بل صنعه اللبنانيون جميعاً إيماناً منهم بأنه المحور الذين يلتقون حوله والسبيل الوحيد إلى الهدف الأسمى: الإستقلال"⁸⁹، ولقد تم اعتبار الميثاق الوطني حسب رأي البعض قد جسده ورمز إليه رجلان هما: بشارة الخوري المسيحي الماروني، ورياض الصلح المسلم السني.

⁸⁹ يوسف سالم؛ 50 سنة مع الناس، دار النهار للنشر، بيروت، 1975، ص 153J154.

لقد قام الميثاق الوطني على عدة مبادئ يمكن استخلاصها من مجموع خطب الرئيس الخوري⁹⁰، في

ثلاثة مبادئ أساسية:

- لبنان دولة مستقلة تتمتع بسيادة غير منقوصة، على أساس المساواة التامة مع سائر دول العالم، الأجنبية والعربية.

- لبنان وطن مشترك لكل اللبنانيين، دونما تمييز بين طوائفهم ومذاهبهم ودياناتهم. أما وظائف الدولة فتوزع بالعدل بين الطوائف، وتراعى الكفاءة في الوظائف التقنية.

- لبنان ذو وجه عربي، لغته هي العربية، وهو يشكل جزءاً لا يتجزأ من العالم العربي، ويتعاون مع كل الدول دون تمييز. وله طابعه الخاص. وعروبته لا تعني قطع العلاقات الثقافية والحضارية التي أقامها مع الغرب، فهذه العلاقات ساعدته على تحقيق التقدم الذي ينعم به.

ويبدو من دراسة هذه المبادئ أن الميثاق الوطني هو ميثاق طوائفي تعددي، قام على تسوية بين المسيحيين والمسلمين، تخلى بموجبها المسيحيون عن حماية الغرب وخاصة فرنسا، وقبلوا بلبنان "ذي وجه عربي"، أي بإقامة علاقات عضوية بين لبنان والعالم العربي؛ كما تخلى المسلمون، من جهة ثانية، عن الوحدة مع سوريا، أي الإنصهار في كيان عربي واسع، وقبلوا الكيان اللبناني الجديد المستقل، على ألا يكون مقراً أو ممراً للإستعمار. وذلك كله بهدف تحقيق الإستقلال.

وقد وافق مجلس النواب بالإجماع على هذه المبادئ التي تضمنها البيان الوزاري لحكومة رياض الصلح

الأولى، فاكتسبت طابعاً وطنياً شاملاً⁹¹.

⁹⁰ بشارة الخوري؛ حقائق لبنانية، منشورات أوراق لبنانية، ج 2، بيروت، 1961، ص 289.

⁹¹ من أجل المزيد من المعلومات عن الميثاق الوطني، يُراجع كتاب باسم الجسر؛ ميثاق 1943، دار النهار للنشر، بيروت، 1978. =

المطلب الثاني: تأثر العلاقة بين السلطات بالتعددية في ظل ميثاق 1943

إنّ التصنيف الدستوري للنظام اللبناني يعترضه الواقع السياسي في أغلب الأحيان، فعلى الرغم من اعتماد نظامه، كبنية دستورية، للنظام البرلماني، لم تحقّق العمليّة السياسيّة ومعها مسألة إنتاج السلطة في علاقتهما مع النظام، التّطابق مع المعايير التي يقوم عليها النظام البرلماني، حيث طغت التوازنات الطائفية على العمليّة السياسيّة، وباتت هذه الأخيرة أسيرة مجتمع تتنازعها معايير مختلفة تتقاذف قواه السياسيّة في فهمها لديناميّة العمليّة السياسيّة المنتجة للسلطة. وبالتالي فإنّ مبدأ الفصل بين السلطات أخذ منحاً آخر من حيث التطبيق ولم يعد كما هو عليه الحال في الديمقراطيات البرلمانية التقليدية الأخرى.

انطلاقاً من هذه المقدمة، بات من الممكن لنا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتحدث في الأول عن طبيعة العلاقة بين السلطات في ظل ميثاق 1943 وما رافقه من تشجيع على الطائفية، ونورد تقييمنا للدور الذي لعبه الميثاق في التأثير على هذه العلاقة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: العلاقة بين السلطات في ظل ميثاق 1943

عطفاً على ما أوردناه في المطلب الأول، ولكي نتمكن من حصر المعلومات قدر الإمكان في سبيل الإستفادة القصوى من الأفكار المطروحة، لا بد قبل الخوض في دراسة هذه العلاقة من القول كنتيجة أن هذا الميثاق يقوم على نقاط عديدة من بينها:

- 1- يجب أن يكون رئيس الدولة مارونياً.
- 2- يجب أن يكون رئيس الوزراء سنياً.
- 3- يجب أن يكون رئيس المجلس النيابي شيعياً.
- 4- يجب أن يكون نائب رئيس البرلمان اللبناني من الروم الأرثوذكس.
- 5- يجب أن تكون نسبة نواب البرلمان المسيحيين والمسلمين 5/6 على التوالي.
- 6- قبول المارونيين الهوية الوطنية العربية بدلاً من الهوية الغربية.

إن توق اللبنانيين إلى نيل الإستقلال دفعهم الى الإسراع في الإتفاق على التخلص من الإنتداب دون البحث والتعمق فيما يريدونه من نظام سياسي، فكان التعديل الدستوري الذي أزال كل إشارة الى الانتداب، دون التصدي لمضمون الدستور وجعله موافقاً لبيئة الدولة الجديدة ومنسجماً مع البيئة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وخاصة ما يتعلق بتوزيع الصلاحيات بين رئيس الجمهورية والحكومة.

وهذا ما ترك ثغرة كبيرة في نظامنا السياسي، تسببت بالكثير من الاشكالات رغم الجهود التي بذلت لاحقاً لسدها عبر الممارسة التي خلقت أعرافاً دستورية فرغت بعض مواد الدستور من محتواها، وكانت سبباً مباشراً لولادة الميثاق الوطني للعام 1943، الذي حقق التوافق بين الطوائف وانطلقت الدولة وسيّرت مؤسساتها وفقاً لمضمونه وما زال.

وكنماذج على ذلك فقد نصت المادة 54، أن مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء وإقالتهم قانوناً، والعرف السياسي- الذي يعبر عن ميثاق 1943- مع الممارسة فرغا النص من محتواه بحيث أن مجلس الوزراء هو الذي كان يتولى السلطة الإجرائية التي يرأسها رئيس الجمهورية. فلم يكن لرئيس الجمهورية أية سلطة ينفرد فيها إلا سلطة تعيين الوزراء ورئيسهم وإقالتهم. وكل الصلاحيات الأخرى الممنوحة إليه في الدستور كانت مشتركة مع غيره من الوزراء المختصين ورئيس الوزراء.

- المادة 52 من الدستور التي خولت رئيس الجمهورية حق تولي المفاوضات وعقد المعاهدات الدولية تعطي الإنطباع بأن رئيس الجمهورية مؤهل بحكم الدستور لعقد المفاوضات منفرداً على أن تخضع لموافقة مجلس النواب عندما تسمح بذلك مصلحة البلاد.

إلا أن التفسير العلمي والعملية لهذه المادة؛ أن رئيس الجمهورية بحكم كونه رئيساً للبلاد ورمز البلاد في العلاقات الخارجية يجري المفاوضات مع دول العالم، ويعقد اتفاقات بموافقة مجلس الوزراء وفي معظم الأحيان بواسطة وزير الخارجية.

- أما الصلاحية الأساسية لرئيس الجمهورية والتي تشكل وفقاً لأحكام الدستور السابق الركن الأساس في نظامنا؛ فهي التي لرئيس الجمهورية في تعيين الوزراء وإقالتهم، وفقاً لنص المادة 54 من الدستور. فمن العودة إلى الممارسة حول هذه الصلاحيات، يتبين لنا أن رؤساء الجمهورية لم يعمدوا إلى تسمية حكوماتهم إلا بعد استشارات نيابية لم يلحظها الدستور السابق في أي من مواده.

بالإضافة إلى ذلك أن رئيس الجمهورية كان يصدر مرسوماً بتسمية رئيس الحكومة الذي، بدوره، كان يجري استشارات نيابية لتشكيل حكومته ويعود إلى رئيس الجمهورية للاتفاق معه على شكل الحكومة ويصدر وإياه مرسوم تشكيل الحكومة، وهو ما يخالف صراحة أحكام الدستور التي تعطي هذا الحق إلى رئيس الجمهورية لوحده.

- في موضوع الإقالة فالأمر لا يقل وضوحاً حيث إن الصلاحية الممنوحة لرئيس الجمهورية بإقالة الوزارة والوزراء لم تمارس مرة في تاريخ لبنان من قبل رئيس الجمهورية، وقد تشكل حادثة قبول استقالة حكومة الرئيس سامي الصلح في عهد الرئيس بشارة الخوري نوعاً من الإقالة إذ إن رئيس الجمهورية أصدر مرسوماً بقبول استقالة حكومة الرئيس سامي الصلح بعد أن أعلن استقالته أمام المجلس النيابي دون إبلاغها إلى رئيس الجمهورية رسمياً. وقد عمد رئيس الجمهورية إلى استعجال الأمر خوفاً من أن يبدل الرئيس سامي الصلح رأيه، فأصدر مرسوماً بقبول الاستقالة.

أما الإقالة الوحيدة التي سجلتها الممارسة الدستورية فهي إقالة الوزير هنري اده إثر خلافه مع الرئيس سليمان فرنجية، والتي صدرت بمرسوم رفض رئيس الجمهورية أن يحمل توقيع له لوحده فوقه مع رئيس الحكومة آنذاك الرئيس صائب سلام.

ولا يستطيع أحدُ الزعم أن خلافات حادة لم تقع بين رؤساء الجمهورية ورؤساء الحكومات أدت بالبلاد إلى مآزق سياسية خطيرة كان يمكن حلها بممارسة رئيس الجمهورية صلاحية الاقالة، إلا أنه لم يمارس أي رئيس للجمهورية هذا الحق. ونذكر فقط بالأزمة الوزارية سنة 1969 قبل اتفاق القاهرة، وبالأزمة الوزارية في نهاية عهد الرئيس فرنجية، وبالأزمة الوزارية في عهد الرئيس الجميل، للتأكيد على هذا الأمر. أما لماذا لم يستعمل رئيس الجمهورية هذه الصلاحية، فلأن تركيبة البلاد السياسية والطائفية لم تكن تسمح بتفجير العلاقة الدستورية المنطوية على التوازن الطائفي. بل كانت تدفع بتفادي المواجهة الكبيرة، وتحمل أزمات تعتبر أقل خطراً من أزمة ممارسة صلاحية الإقالة.

ولا بد من الإشارة إلى أن أبرز ما حواه ميثاق 1943 من العلاقة بين السلطات يتمحور حول الدور الذي أعطي لرئيس الحكومة بالتفاوض مع رئيس الجمهورية وذلك بسبب التنوع الطائفي، خاصةً بعد تشكيل حكومة رياض الصلح وإعلان البيان الوزاري فإن رئيس الوزراء قد مارس الحكم مع رئيس الجمهورية وقتها بموجب أعراف دستورية، عن طريق بعض المظاهر منها:

- إن المادة (53) من الدستور تولى رئيس الجمهورية الحق في تعيين الوزراء وتسمية رئيس من بينهم، بينما في الواقع، كان رئيس الجمهورية يكلف إحدى الشخصيات (الإسلامية - السنية) بتشكيل الوزارة عبر اختيار الوزراء وعرض أسمائهم على رئيس الجمهورية.

- المادة (53) التي توجب توقيع الوزير المختص على أي مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية، وفي الواقع أيضاً، كان رئيس الوزراء يوقع على المراسيم بصفته رئيساً للوزراء وليس بصفته وزيراً مختصاً، رغم أنه ليس في الدستور نص يوجب ذلك.

وبسبب ممارسة رئيس الوزراء الحكم وفق العرف الدستوري، فقد ظلت مظاهر الأزمات الدستورية في لبنان عرضة للظهور عند اختلاف رأسي السلطة التنفيذية الذي فرضته التعددية اللبنانية؛ وخاصة عندما يكون في الرئاسة الأولى أشخاص ميالون بطبعهم إلى الهيمنة والتفرد⁹²، وعندما يشاركونهم في الحكم رؤساء وزراء يتم اختيارهم على أسس عدم مراعاة تمثيلهم الشعبي، أو كفاءاتهم السياسية العالية التي يفرضها موقع رئيس الوزراء في آلية الحكم.

وتجدر الإشارة أيضاً أنه لم تكن هناك أية ضرورة لحصول مجلس الوزراء على ثقة البرلمان، أما بعد ميثاق 1943، فقد بات ملزماً أن تحصل الحكومة ثقة البرلمان، الذي يعود له إما إعطاء الثقة للحكومة أو سحبها منها. وكذلك فإن رئيس مجلس النواب أصبح من الضروري استشارته من قبل رئيس الجمهورية بسبب كونه ممثلاً للطائفة الشيعية. وفي هذا الميثاق برزت السمة التعددية بشكل كبير في المجتمع اللبناني خاصة في العلاقة بين السلطات.

الفرع الثاني: تقييم دور ميثاق 1943 في التأثير على علاقة السلطات

يبدو أن الميثاق الوطني كرس الإنقسام داخل السلطة. وكان من الصعب تجنب هذا الإنقسام عام 1943، في وقت لم يكن قد مرّ على إعلان دولة لبنان الكبير أكثر من ثلاث وعشرين سنة. ولكن يبدو أن واضعي الميثاق كان في نيتهم تجاوز هذا الإنقسام مستقبلاً واتباع سياسة كفيلة بتحقيق الإنصهار الوطني، فأعلن الرئيس رياض الصلح في البيان الوزاري لحكومته الأولى في 7 تشرين أول 1943، " إنّ الساعة التي يمكن فيها إلغاء الطائفية هي ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان. وسنسعى

⁹² سليمان محمد طماوي؛ السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة، ط6، دار الفكر العربي، مصر، 1996.

لكي تكون هذه الساعة قريبة بإذن الله، ومن الطبيعي أن تحقيق ذلك يحتاج إلى تمهيد وإعداد في مختلف النواحي وسنعمل جميعاً بالتعاون، تمهيداً وإعداداً، حتى لا تبقى نفس إلا وتطمئن كل الإطمئنان إلى تحقيق هذا الإصلاح القومي الخطير"⁹³.

السلبية في الميثاق تكمن في عدم تحديده الهوية اللبنانية تحديداً واضحاً، إذ حاول الجمع بين الإتجاهين اللذين تمحور حولهما اللبنانيون: الإتجاه الذي يشدد على عروبة لبنان وضرورة مشاركته في المصير العربي ومن ثم ذوبانه في دولة تتخطى حدودها حدوده الحالية، والإتجاه المتمسك بخصوصيات لبنان الناتجة أساساً عن وجود المسيحيين فيه وعن العلاقة الثقافية التي أقاموها مع الغرب منذ قرون.

نخلص إلى القول: "إن أحكام الدستور قبل الطائف، خاصةً بعد ميثاق عام 1943، كانت تتناقض في بعض الأمور الأساسية مع العرف والتقليد والممارسة الدستورية، وهو ما جعل دستورنا غير عملي، غير مطبق، وهو ما حول الممارسة السياسية إلى سلسلة أزمات متلاحقة يسهل الدخول فيها ويصعب الخروج منها. فالواقع الدستوري السابق المتضمن النصوص والعرف شكل مشروع اختلاف مستمر وموضوع فتنة محتمل اندلاعها بصورة دائمة".

هذا بالإضافة إلى أن هذا الواقع قد أدى إلى مساومات بين من في يدهم السلطة، فقد وُفق الميثاق في تحقيق التقارب بين مكونات السلطة المسيحيين والمسلمين، لكنه لم يوحدهما في اتجاه واحد، ولم يتمكن من إيجاد الأرضية الملائمة لنمو مجتمع سياسي له هويته وتطلعاته المحددة جيداً، من خلال عدم إمكانية تفوق مكوناته على مصالحهم ولو على حساب الدستور والقانون وحقوق المواطنين وحررياتهم.

مما أفسد الجو السياسي وجعل الممارسة السياسية ضرباً من ضروب الاستئثار بالسلطة والتناحر وتأمين المكاسب على حساب الدستور والقانون، وما سهل هذه الممارسات انعدام الرقابة بحيث بقي نص المادة

⁹³ النهار، بيروت في 8/10/1943.

(80) من الدستور المتعلقة بالمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء حبراً على ورق، لم يرغب أي عهد بتحريكه ليخضع ولو معنوياً لرقابته ومحاسبته القانونية، كما أن المجلس النيابي المنتخب بموجب قوانين كانت تفصل لمصلحة كل رئيس عهد وحكوماته، والمناطق به بموجب سلطاته وصلاحياته الدستورية إجراء المراقبة والمحاسبة، قد تحول بحكم الممارسة إلى ساحة تنظير ومواجهات عديمة الفائدة، وهو ما حال دون اسقاطه لأي حكومة بحكم صلاحياته.

هذا مع العلم أن الحكومات المتعاقبة كانت موضوع شكاوى من الناس والمجالس المنبثقة عن إرادتهم. بل أكثر من ذلك، تحول المجلس النيابي إجمالاً إلى أداة طيعة في يد السلطة الإجرائية، بحيث أصبح قطعة ديكور في نظامنا. فكانت الحكومات أو الجهود تسلب المجالس النيابية صلاحياتها التشريعية، بحجة الإصلاح والتطوير وبموجب الصلاحيات الاستثنائية التي كانت تستحصل عليها منه.

مما يعني أن القرارات التشريعية الكبيرة القادرة على التغيير، كانت بمجملها مراسيم اشتراعية وليس قوانين مجلسية. وهذا ما ضرب مبدأ فصل السلطات، بحيث انحصرت كل الصلاحيات في يد السلطة الاجرائية أي رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وهو مبدأ قام أصلاً للحوول دون تمركز سلطان الدولة في يد شخص واحد، أو هيئة واحدة خشية تهديدها الحريات العامة، والحقوق الفردية، والتعدي عليها.

هذه صورة مقتضبة عن بعض جوانب ميثاق 1943 ومدى تأثيره على الواقع الدستوري، وانعكاساته الخطيرة على الحياة السياسية والوطنية، إن لجهة مخالفة أحكام الدستور، والإلتفاف عليها لتعطيل النظام، وإن لجهة الأزمات المتعددة التي كان يخلقها مع نتائجها السلبية على صعيد الوطن ووحدة أبنائه وعيشتهم المشترك. إلا أن ما ساهم بصورة أساسية في إظهار عيوب نظامنا السياسي السابق، هو الصيغة الطائفية التي قام عليها هذا النظام، والتي اعتمدت مبدئياً وبصورة مؤقتة.

كل هذه العوامل بالإضافة إلى تجمع عناصر إقليمية ودولية، أدت إلى انفجار الصيغة الدستورية والسياسية وأودت بالبلاد إلى الأحداث الأليمة التي أطاحت بالنظام السياسي، وفرضت حاجة التغيير نحو نظام آخر. وهو ما حصل في اجتماع الطائف، وما تكرر في الإصلاحات الدستورية الأخيرة.

والسؤال، هل تمكنت هذه التعديلات من بناء النظام الأفضل؟ هذا ما سنجيب عنه في المبحث الرابع.

المبحث الرابع: تأثير العلاقة بين السلطات بالتعددية المجتمعية بعد اتفاق الطائف.

قبل الطائف، تم تعيين رئيس الوزراء المسلم السني من قبل الرئيس الماروني. ولكن بعد الطائف كان رئيس الوزراء مسؤولاً أمام السلطة التشريعية، كما هو الحال في نظام برلماني تقليدي. لذلك، غير الإتفاق صيغة تقاسم السلطة وعزز صلاحيات رئيس الوزراء على حساب سلطات رئيس الجمهورية.

وفي سياق حديثنا عن العلاقة بين السلطات بعد اتفاق الطائف، لا بد من تقسيم المبحث إلى مطلبين؛ المطلب الأول نتعرف من خلاله على الظروف السياسية التي رافقت نشوء وثيقة الوفاق الوطني (الطائف)، والثاني لدراسة تأثير التعددية المجتمعية على العلاقة بين السلطات في ظل هذا الإتفاق، وتقييم هذه العلاقة بعد حصول التعديلات الدستورية الناجمة عن الوضع الطائفي الجديد.

المطلب الأول: الظروف السياسية التي رافقت اتفاق الطائف.

اتفاق الطائف، بالإنجليزية (Taif Agreement) هو الإسم الذي تُعرف به وثيقة الوفاق الوطني اللبناني التي وُضعت بين الأطراف المتنازعة في لبنان، وذلك بوساطة سعودية ودولية في 30 أيلول 1989 في مدينة الطائف، وتم إقراره بقانون بتاريخ 22 تشرين الأول 1989 منهيماً الحرب الأهلية اللبنانية، وذلك بعد أكثر من خمسة عشر عاماً على اندلاعها، ومعيداً تأكيد السلطة اللبنانية في جنوب لبنان (التي كانت تحتلها إسرائيل)، وقد صدّق عليه البرلمان اللبناني في 5 تشرين الثاني 1989؛ حضر هذا الإتفاق إثنا وستون نائباً لبنانياً من أصل ثلاثة وسبعين، حيث تغيب ثلاثة منهم لأسباب سياسية،

وهم: ريمون إده، وألبير مخبير وأميل روحانا صقر، أما النواب الخمسة المتغيبون فكان تغيبيهم لأسباب غير سياسية.

وتتاول الإتفاق الإصلاح السياسي وانتهاء الحرب الأهلية اللبنانية وإقامة علاقات خاصة بين لبنان وسوريا⁹⁴، ووضع لبنان كبلد له "هوية وانتماء عربي". وقد شكلت الإتفاقية مبدأ "التعايش المشترك" بين الطوائف اللبنانية المختلفة وتمثيلها السياسي السليم كهدف رئيسي للقوانين الإنتخابية البرلمانية في مرحلة ما بعد الحرب الأهلية. كما أعادت هيكله النظام السياسي للميثاق الوطني في لبنان عن طريق نقل بعض السلطة بعيداً عن الطائفة المسيحية المارونية التي منحت مركزاً متميزاً في لبنان في عهد الحكم الفرنسي. وعلى الرغم من أن اتفاق الطائف حدد إلغاء الطائفية السياسية كأولوية وطنية، إلا أنه لم يحدد إطاراً زمنياً للقيام بذلك. وزاد حجم مجلس النواب إلى 128 عضواً، على قدم المساواة بين المسيحيين والمسلمين، وتم إنشاء مجلس الوزراء على أساس التساوي بين المسيحيين والمسلمين. تم التصديق على الإتفاق في 5 نوفمبر 1989. والتقى البرلمان في نفس اليوم في قاعدة القليعات الجوية في شمال لبنان وانتخب الرئيس رينيه معوض رئيساً للجمهورية.

لم يكن الصراع اللبناني كله يتعلق بالطائفية السياسية، ولا بإعادة توزيع الحصص الطائفية في النظام السياسي وحسب. إذ تمت في الواقع معالجة مثل هذه القضايا إلى حدّ كبير، وأنفق عليها تقريباً، خلال المراحل الأولى من الحرب، أي قبل اتفاق الطائف. إلا أن البعد الداخلي للحرب كان يتعلق بالفعل بالطائفية إلى حدّ بعيد. فحين بدأت القوى السياسية الإسلامية بتحدي النظام خلال ستينات القرن الماضي، كان هدفها من ذلك هو إعادة توازن القوى والصلاحيات بين المسلمين والمسيحيين. وبحلول السبعينيات، كان هذا التحدي قد تطوّر. فعشية الحرب، كان المسلمون يطالبون بإحداث تغيير جوهري وإدخال نظام ديمقراطي يعتمد معادلة الصوت الواحد للشخص الواحد في الإنتخابات.

⁹⁴ خليل الهندي، وأنطوان الناشف؛ الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده (دراسات لنصوص لاجتهادات) ملف توثيقي شامل، م.س.ذ، ص 125.

المطلب الثاني: تأثير التعددية المجتمعية على العلاقة بين السلطات بعد اتفاق الطائف

لم يكن واضحاً من هو الطرف الذي سيكون مسؤولاً عن اتخاذ القرارات، بسبب أن اتفاق الطائف قد نشر السلطة ووزعها، ما جعل من الصعب تحديدها وممارستها، والحديث عن علاقة السلطات بعد تعديلات الطائف التي عدلت الصلاحيات الدستورية للمؤسسات في النظام اللبناني سنتناوله في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني؛ فنبين تقييماً لواقع هذه العلاقة في خضم التجاذبات السياسية وتكريس الطائفية.

الفرع الأول: العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بعد اتفاق الطائف

تم تنظيم الإتفاق على ثلاثة مبادئ وهي: إقامة توازن جديد بين وحدة لبنان ونظامه السياسي وبين تنوع البنية السياسية والاجتماعية في البلاد، ونقل السلطة التنفيذية من رئاسة الجمهورية إلى مجلس الوزراء كهيئة جماعية، ومبدأ المساواة بين المسلمين والمسيحيين في البرلمان ومجلس الوزراء والمناصب العليا في الخدمة المدنية، بغض النظر عن التطورات الديموغرافية في المستقبل.

كما دعا الإتفاق إلى إنشاء مجلس للشيوخ على أساس طائفي، ليضمن دور الجماعات الدينية عبر منحها سلطة الرقابة على الشؤون الوطنية الحيوية والمسائل المشار إليها في الاتفاق بعد إلغاء الطائفية في البرلمان، وطرح اللامركزية الإدارية.

وأشار الطائف إلى مراجعة نظام قانون الأحوال الشخصية، ودعا إلى إنشاء لجنة وطنية لمناقشة إلغاء الطائفية السياسية، لكن من دون أمل بإمكانية تحقيق ذلك.

أعاد اتفاق الطائف تنظيم الصلاحيات والأجهزة الدستورية، على نحو يتجاوز المظهر المعتدل لنقل الصلاحيات التنفيذية من الرئاسة، التي كانت تتمتع بسلطة مطلقة في السابق، إلى مجلس الوزراء على النحو التالي:

1- تعدلت المادة 17، وأصبحت بعد الطائف "السلطة الاجرائية منوطة بمجلس الوزراء، وهو يتولاها وفقا لأحكام هذا الدستور".

2- في الطائف سحب حق اقتراح القوانين من رئيس الجمهورية، بعدما تعدلت المادة 18 وأصبحت على الشكل التالي " لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين، ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب".

3- المادة 33 المعدلة فرضت على رئيس الجمهورية الإتفاق مع رئيس الحكومة قبل دعوة مجلس النواب إلى دورة إستثنائية: " لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ان يدعو مجلس النواب إلى العقود الإستثنائية".

4- المادة 49 من الدستور المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية نفيده ان ولاية الرئيس مدتها "ست سنوات، ولا تجوز اعادة انتخابه الا بعد ست سنوات لانتهاء ولايته، ولا يجوز انتخاب احد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزا الشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة لأهلية الترشيح".

وفي التعديلات أضيفت إلى هذه المادة ايضا فقرة تؤكد أنه "لا يجوز انتخاب القضاة وموظفي الفئة الأولى، وما يعادلها في جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة وسائر الأشخاص المعنويين في القانون العام، مدة قيامة م بوظيفتهم وخلال السننتين اللتين تليان تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعليا عن وظيفتهم، أو تاريخ إحالتهم على التقاعد".

5- بعد الطائف بقي رئيس الجمهورية يتولى المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية وابرامها، لكن "بالإتفاق مع رئيس الحكومة، ولا تصبح مبرمة الا بعد موافقة مجلس الوزراء. وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة".

6- بعدما كان "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيسا ويقيلهم ويولي الموظفين مناصب الدولة، ما خلا التي يحدد القانون شكل التعيين لها على وجه آخر" قبل الطائف، جاء تعديل المادة 53 ليسحب منه هذه الصلاحية، ويسمح له "بتسمية رئيس الحكومة المكلف، بالتشاور مع رئيس مجلس النواب، استنادا إلى استشارات نيابية ملزمة، يطلعه رسميا على نتائجها".

كذلك عليه أن "يصدر، بالإتفاق مع رئيس مجلس الوزراء، مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو اقالمتهم"، (وبعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة)⁹⁵، كما يمكنه أن "يدعو مجلس الوزراء استثنائيا، كلما رأى ذلك ضرورياً، بالإتفاق مع رئيس الحكومة".

وتركت له هذه المادة أن يصدر "منفردا" مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء، والمراسيم بقبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة، وإحالة مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء على مجلس النواب، واعتماد السفراء وقبول اعتمادهم، وترؤس الحفلات الرسمية، ومنح الأوسمة والعفو الخاص بمرسوم، وتوجيه رسائل إلى مجلس النواب عندما تقتضي الضرورة، وعرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال.

7- بعد الطائف⁹⁶ توجب أن يشترك مع رئيس الجمهورية في التوقيع على مقرراته "رئيس الحكومة والوزير والوزراء المختصون، ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة، ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة"، وأضافت عليها وجوب "اشتراك رئيس الحكومة في التوقيع على مرسوم إصدار القوانين".

8- بموجب المادة 55 من الدستور كان يحق لرئيس الجمهورية أن "يتخذ قرارا، معللا بموافقة مجلس الوزراء، بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة".

⁹⁵ م. (65) من الدستور اللبناني بعد الطائف. =

⁹⁶ م. (54) بعد تعديلها بالطائف. =

وجاءت تعديلات الطائف لترابطها بالحالات المنصوص عليها في المادتين 65 و77 من الدستور، و"يعود لرئيس الجمهورية عندها الطلب إلى مجلس الوزراء، حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة. فإذا قرر مجلس الوزراء بناء على ذلك حل المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل". وهذا يعني أن رئيس الجمهورية يبقى رهن موافقة مجلس الوزراء على طلب حل مجلس النواب.

9- المادة 56 المتعلقة بنشر القوانين أعطت رئيس الجمهورية، بعد تعديلات الطائف "حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ايداعه رئاسة الجمهورية. وإذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ، أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته، يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره".

10- المادة 57 نصت بعد الطائف على "حق رئيس الجمهورية طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره"، مضيفاً شرط "بعد اطلاع مجلس الوزراء (...)" وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر نافذاً حكماً ووجب نشره".

11- المادة 58 أضافت التعديلات عليها وجوب إدراج كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً في جدول أعمال جلسة عامة لمجلس النواب، وتلاوته فيها، ومضي أربعين يوماً دون أن يبت به، يمكن عندها لرئيس الجمهورية أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء.

12- ولكون السلطة الاجرائية أنيطت بمجلس الوزراء، فقد تحولت صلاحية دعوة مجلس النواب إلى عقد استثنائي للبت نهائياً في شأن مشروع الموازنة، من رئيس الجمهورية منفرداً بموجب المادة 86 من الدستور، باتجاه اتفائه مع رئيس الحكومة على توجيه هذه الدعوة، بموجب النص الجديد للمادة، ونيط كل ما كان للرئيس بمجلس الوزراء.

ووضع أيضاً نموذجاً جديداً لتحقيق التوازن الطائفي في السلطة، من خلال إنهاء الهيمنة السياسية والرمزية التي كانت تمارسها المؤسسة المارونية. ومع ذلك، بقي مآل نقل الصلاحيات الرئاسية غير

واضح⁹⁷. ومن خلال إسناد هذه الصلاحيات إلى مجلس الوزراء، حيث كان التكافؤ الديني يشكّل ضمانة رسمية للمساواة بين الطوائف لكن الإتفاق ضيّعها وشتّتها. وقد تفاقم هذا الوضع بسبب إبقاء بنود عدّة في الإتفاق غامضة، ربّما عن قصد، وعرضةً إلى التأويل⁹⁸.

للهولة الأولى، بدا أن رئيس الوزراء هو المستفيد الرئيسي من عملية نقل السلطة هذه. ومع ذلك، تم اعتماد تدابير أخرى لتجنّب الوصول إلى مثل هذه النتيجة؛ إذ عليه، باعتباره الشخص الأساسي في برامج عمل مجلس الوزراء، أن يعمل على صياغتها مع رئيس الجمهورية. وقد نصّ اتفاق الطائف على أن السلطتين التنفيذية والتشريعية منفصلتان، لكنهما "يجب أن تعملتا بتعاون وتنسيق" لتحسين العمل السياسي. وأضيفت إلى ذلك حقيقة أن يتم ترشيح رئيس الوزراء بعد إجراء مشاورات إلزامية بين الرئيس ورئيس البرلمان، و مشاورات يجريها الرئيس مع الكتل البرلمانية بحضور رئيس البرلمان.

أما في مجلس الوزراء؛ فكانت كل القرارات الهامة تتطلب أغلبية الثلثين، ما أعطى ضمناً النقض إلى إحدى أكبر ثلاث كتل متوقعة من الوزراء، أي كتل الرئيس ورئيس البرلمان ورئيس الوزراء. وكان هذا ينطبق مراراً وتكراراً على الوزراء الشيعة، الذين هم أكثر تنظيماً وانضباطاً من الآخرين، ويجمعهم التحالف الوثيق والمتين.

لذلك، إذا بدا للبعض أن رئيس الوزراء هو الملك الجديد، فقد كان رئيس مجلس النواب صانع الملوك في نهاية المطاف، وهذا على الأقل ما أبانته تجربة تنفيذ اتفاق الطائف حتى الآن. فقد تم منح رئيس البرلمان صلاحيات مُعزّزة، وجرى تمديد فترة ولاية رئيس البرلمان لتتوافق مع ولاية البرلمان، وهي عادةً أربع سنوات. كما تم منح رئيس البرلمان سيطرة واسعة على النشاط التشريعي، وإمكانية التأثير الكبير

⁹⁷ رئاسيات 2014؛ مقارنة بين صلاحيات رئيس الجمهورية قبل الطائف وبعده، م.س.ذ، أنظر : <https://www.ar.wikipedia.org>
⁹⁸ خليل الهندي، وأنطوان الناشف؛ الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده (دراسات لنصوص لاجتهادات) ملف توثيقي شامل، م.س.ذ، ص 421.

على أصوات الوزراء والنواب الشيعة، والهدف من ذلك هو تأمين التوافق بين زعماء أو ممثلي المجموعات اللبنانية الرئيسية.

وبالعودة إلى الحديث عن تأثير تعددية المجتمع اللبناني على علاقة السلطات اللبنانية لا بد من القول أنّ نظام الدولة يحدّد أطر العمل السياسي، وقواعد ممارسة الحكم، وآلية اتخاذ القرار؛ غير أن بنية المجتمع تؤثر مباشرة في عمل المؤسسات الدستورية والقوى والفئات والأشخاص، الذين يمارسون السلطة، ينبعثون من واقع المجتمع ويعبرون في ممارستهم عن هذا الواقع. فالعلاقة وطيدة بين بنية النظام السياسي والمجتمع، وهي التي تحدد معالم الحياة السياسية الأساسية في الدولة وترسم مسار تطورها. وتعددية الطوائف في لبنان انبثقت من واقع المجتمع اللبناني، وأثرت تأثيراً كبيراً في عمل مؤسساته الدستورية، فطبعت البرلمانية اللبنانية بطابع خاص، وتسببت بخلل في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أن تباين مواقف الطوائف من بعض القضايا الهامة أدى، أحياناً، إلى شلل في مؤسسات الدولة، ومن ثمّ إلى انهيار هذه المؤسسات تحت وطأة الحرب الأهلية والمواقف المتشنجة والمتناقضة التي تتغذى من الخارج.

إن هذا الواقع التعددي أثر تأثيراً مباشراً على علاقة السلطات الدستورية ممّا سبب خللاً في عمل النظام البرلماني اللبناني، ليس فقط في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إنما أيضاً في التوازن داخل السلطة التنفيذية نفسها؛ فمن ناحية الخلل في العلاقة بين السلطتين نقول بأن مجلس النواب في النظام البرلماني يقوم بممارسة وظيفتين أساسيتينهما التشريع والرقابة على الحكومة، والوظيفة الثانية هي العنصر الأساسي في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي النظام البرلماني اللبناني لا يمارس المجلس رقابة مؤثرة على الحكومة، بسبب غياب الأكثرية البرلمانية الفاعلة، لذلك يبدو الخلل واضحاً في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة، وهذا ما يؤدي عملياً إلى تحرر

الحكومة شبه المطلق من رقابة المجلس، فنادرًا ما تُستجوب الحكومة وتُطرح الثقة بها، وإذا طُرحت تنالها دون أدنى صعوبة؛ فكأن المجلس ينفاد وراء الحكومة.

وتأكيداً لما سبق، نقول أنه لم يحدث منذ الإستقلال ، أن حُجبت الثقة عن أية حكومة، فرقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام البرلماني اللبناني، غالباً ما تكون شكلية، والحكومة تستمر بممارسة السلطة طالما استمر تضامن أعضائها من جهة أولى، وطالما حظيت بدعم رئيس الجمهورية من جهة ثانية، وطالما حظيت برضى طائفة رئيسها والطوائف الإسلامية الأخرى من جهة ثالثة.

أما من ناحية الخلل في التوازن داخل السلطة التنفيذية نقول أن الأكثرية البرلمانية الفاعلة تلعب دوراً أساسياً في دعم الحكومة، فتمكنها من ممارسة الحكم وتوفير لها الإستقرار، خاصة في الأنظمة البرلمانية التي يتمتع فيها رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة، كالنظام البرلماني اللبناني، حيث الحكومة مسؤولة فعلياً تجاه البرلمان وتجاه رئيس الجمهورية في آن. فالدعم البرلماني الثابت والمستقر للحكومة يؤدي إلى تحقيق التوازن داخل السلطة التنفيذية، بين سلطة الحكومة وسلطة رئيس الجمهورية. وعد وجود هذه الأكثرية البرلمانية يتسبب بخلل في هذه العلاقة لصالح رئيس الجمهورية، مما يدفع رئيس الحكومة غلى الإعتماد على دعم الشارع الإسلامي لتحقيق المشاركة الفعلية في السلطة، التي هي إحدى الركائز الأساسية لتعددية الطائف في لبنان.

الفرع الثاني: تقييم العلاقة بين السلطات في مرحلة ما بعد الطائف.

بعد اطلعنا على سلسلة من التعديلات التي طالت الدستور القديم في العديد من مواده، لا بد من تقديم تقييم مختصر نتناول فيه هذه المرحلة بإيجابياتها وسلبياتها، خاصة فيما يتعلق بالطائفية السياسية في ظل الحديث عن محاولة إلغائها، ونقيّم هذه العلاقة من خلال تسليط الضوء على تبدل صلاحيات المؤسسات الدستورية في نبذة أولى، وعلى واقع الطائفية السياسية في نبذة ثانية.

نبذة أولى: التغييرات التي طالت صلاحيات المؤسسات الدستورية في علاقتها مع بعضها

تبين مما سبق في الفرع الأول، أن تعديلات الطائف جردت رئيس الجمهورية من صلاحياته الأساسية الفعالة، وأناطتها بمجلس الوزراء، لا بل ربطتها في العديد من المواد بشخص رئيس الحكومة، وأحدثت خللاً في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، انعكس سلباً وبشكلٍ خطيرٍ على الوضع العام في البلد، كما بينته تجربة 3 رؤساء جمهورية على مدى ربع القرن الأخير. كذلك أضعفت دور الرئيس حكماً وحامياً للدستور، وجردته من الوسائل الدستورية اللازمة لممارسة هذا الدور، على ما يؤكد دستوريون ورجال قانون، وبالتالي يحمله اللبنانيون أكبر من إمكاناته وقدراته.

فإنّ التعامل بين الرؤساء كان يجري خارج نطاق المؤسسات ويتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات-الركن الأساسي للنظام البرلماني المنصوص عليه في مقدمة الدستور اللبناني- فالرؤساء الثلاثة اختزلوا السلطات بأشخاصهم، فتعطل دور المجلس النيابي في الرقابة على الحكومة وفي جدية العمل التشريعي، وأضحى من العسير إقرار أي قانون، إلا إذا كانت وراءه مصلحة خاصة أو تأمنت مسبقاً الحلول والمخارج من قبل الرؤساء الثلاثة، وتحول معظم الوزراء إن لم يكن جميعهم إلى مجرد موظفين لدى رئيس الحكومة، وكذلك تنازلت رئاسة الجمهورية كما ذكرنا عن دورها كمرجعية أخيرة للسلطات، لتلعب دور الفريق أو المناصر على هذا العمل أو ذلك.

ولكن على الرغم من ذلك، لا تزال لرئيس الجمهورية صلاحيات أساسية بعد الطائف، فهو رئيس الدولة ورمزها، وهو من يسهر على تطبيق الدستور، وعلى مبدأ العيش المشترك بين العائلات الروحية اللبنانية. صحيح أنهم أزالوا دوره في السلطة الإجرائية، ولكن لديه دور في تشكيل الحكومة، لأنه شريك رئيس

الحكومة في هذا الأمر، ويوقعان مراسيمها معاً، وعنده أيضاً سلطة الكبح، بحيث يمكنه عرقلة تشكيلها إذا لم تلبّ الشروط التي يضعها.

وبالإجمال فإن أحد التعديلات الأساسية في صلاحيات المؤسسات الدستورية كان في نقل السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء مجتمعاً، ومنذ البدء بتطبيق اتفاق الطائف فإن الحكومات راحت تُشكل تحت إسم "حكومات ائتلاف وطني" بين الأحزاب الطائفية الرئيسية، على عكس مبدأ أو قاعدة النظام البرلماني الذي تُشكل فيه الحكومات وفق قاعدة "أكثرية تحكم وأقلية تعارض"، وخير دليل على ما نقول حكومتنا الحالية.

نبذة ثانية: تقييم واقع العلاقة بين السلطات في ظل التعددية والطائفية السياسية

بالنسبة للطائفية السياسية فإنّ التفاعل ذا المستويات الثلاثة بين المسيحيين والمسلمين (سنّةً وشيعَةً)، هو الذي حرّك الحياة والواقع السياسي منذ اتفاق الطائف.

فقد أكّد انبعاث الطائفية في طول الشرق الأوسط وعرضه، والتفكك العنيف لعدد من دول المنطقة ومستقبلها الغامض، على الحاجة إلى صيغ جديدة لتقاسم السلطة والوفاق الطائفي. فهذه الصيغ يمكن أن تتيح للمجتمعات المحلية ذات الهويات الفرعية الفرصة للتعايش في كيانات أكبر، بينما تساهم، في الوقت نفسه، في الحفاظ عليها. ويرى العديد من المراقبين للدول المنهارة مثل البحرين والعراق وسوريا وليبيا واليمن، أن النموذج اللبناني للطائفية السياسية قد يمثّل إطاراً لتسوية النزاعات في المجتمعات السياسية العربية الممزّقة التي تواجه مشاكل الإدماج وتقاسم السلطة، ونموذجاً لإعادة بنائها السياسي⁹⁹.

أ- الخيارات الثلاثة للواقع اللبناني

⁹⁹ خليل الهندي، وأنطوان الناشف؛ الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده (دراسات لنصوص لاجتهادات) ملف توثيقي شامل؛ م.س.د، ص 440.

في ما يتعلق بلبنان، فهو اليوم على مفترق طرق، ويواجه ثلاثة خيارات محتملة: الخيار الأول، قد يتسنى للبلاد، مرة أخرى، إصلاح نظام الطائفية السياسية بطريقة تعالج الإختلالات والتناقضات، خاصةً تلك التي تؤثر على العلاقة بين السنة والشيعية؛ ومع ذلك، هذا الاحتمال ليس متوقفاً إلى ما لانهاية. ويجب أن تأخذ عملية إعادة النظر في النظام السياسي في الاعتبار موازين القوى وتعكس ذلك بأكبر قدر ممكن، وبما أن الأوضاع الإقليمية والمحلية في حالة تغيير مستمر، يكاد يكون من المستحيل أن نتصور أن يتم الانخراط في مثل هذه العملية في ظل الظروف الحالية. علاوةً على ذلك، من المستبعد أن يكون النظام المعدل مستداماً لفترة طويلة، قبل أن تتدخل متغيرات جديدة لتغيير طريقة عمله مرة أخرى. ولذلك من المحتمل أن مجرد ترقيع النموذج التوافقي في لبنان، لن يوصل إلى حل دائم لمشكلة التوازن بين التنوع الإجتماعي وبين الوحدة السياسية.

الإفتراض الرئيس للخيار الثاني، بالنسبة إلى أنصار التدرج ومن ينادون بإلغاء جذري وصريح للطائفية السياسية، هو أن لبنان سيكون محكوماً دائماً بأن يتخبّط من أزمة إلى أخرى، طالما أنه مبتلى بنظام يُسبب الإستياء في الداخل، ويستدعي التدخل الدائم من الخارج. وإن الفوضى في المنطقة هي التي تشوّه إنجاز مثل هذا المشروع اليوم. ففي الوقت الذي تتفكك فيه دول شديدة المركزية، سيكون التحدي هو إثبات أن لبنان، الأكثر ثلوثاً من جميع المجتمعات المشرقية، يمكن أن ينتج دولة علمانية متسامحة.

الخيار الثالث هو وضع نظام سياسي أكثر توسعاً يشمل كل أنواع الحكم المختلفة، من أشكال اللامركزية وصولاً إلى الفدرالية وحتى التقسيم. ويعتقد دعاة هذه الجهود أن من الضروري مواجهة الواقع ومعها تاريخ لبنان من الصراعات المتكررة بجرأة وبتصور شيء جديد تماماً. سيكون الطلاق الودّي، بالنسبة إلى بعض المسيحيين، الضمانة الأخيرة للحيلولة دون اختفاء الطائفة. أما بالنسبة إلى السنة، حيث بدأت هذه المقاربات تحظى بالاهتمام، فقد يُعتبر هذا الخيار الطريقة المثلى لوقف اندفاع التشيع السياسي، إلى أن تتحسن الظروف. من جهتها، الطائفة الشيعية لم تحسم أمرها بعد. فأحياناً يعطي حزب

الله، الممثل الرئيس للطائفة، انطباعاً بأنه سيقبل بنظام أكثر لامركزية، مما سيتيح له قدراً أكبر من الإستقلالية للإحتفاظ بترسانة أسلحته؛ غير أنه يدّعي في خطابه بأنه يسعى إلى دولة مركزية قوية.

ما لا يأخذه هذا الخيار الأخير في الإعتبار، هو ميزان القوى الذي سيحدّد أي نقاش حول إقامة نظام أكثر توسّعاً. فالمسألة الأهم هنا هي الكيفية التي قد يؤثّر هذا النظام من خلالها على القدرة التفاوضية لكل طائفة، ما سيسمح لها بالتمتّع بحصة مرضية في بقعة جغرافية صغيرة أصلاً. مثل هذا التوازن هو الذي سيحدّد النتائج النهائية، وما يمكن أن يفرضه طرف على الأطراف الأخرى.

قد يُدرك بعض ممثلي الطوائف، الذين يعتقدون أن الفدرالية أو اللامركزية الواسعة ستحمي نصيبهم من السلطة، أنهم سيحصلون على أقل مما توقعوا في البداية إذا تم تغيير النظام الحالي. وفي هذا المعنى، ولذلك، نصح الكثيرون دعاة الحل الفدرالي من المسيحيين بالتمسك باتفاق الطائف، لأنه يمنح طائفتهم المساواة، بدلاً من التطلّع إلى استبداله بنظام جديد قد يُضعف المسيحيين أكثر، لأن قدرتهم التفاوضية باتت محدودة اليوم.

على أي حال، وأياً تكون الإجابات، ينبغي أن توضع بعض النقاط في الاعتبار. فمنذ تشكيل النظام اللبناني، أعقبت أحداث عنف من نوع ما التغيرات التدريجية والعميقة كافة على حدّ سواء. والتحدي الذي يواجه اللبنانيين اليوم هو التفاوض على نظام جديد للحكم. وفي الوقت نفسه، لا يمكن لأي محاولة لإعادة النظر في النظام السياسي في لبنان إلا أن تتأثر بالأزمة السورية. والأمر الذي أبرزته المحنة في سورية هي العلاقة المتناقضة بين النظام التعددي والرئاسي.

ب- أزمة النظام الطائفي

بالرغم من وعود حكومة الإستقلال الأولى السعي للتخلص من الطائفية من خلال يقظة وطنية شاملة، فقد كرّست عكس هذا الإتجاه وعززت انتماء المواطنين إلى طوائفهم، ولا سيما وأن ممثلي الطوائف في

المؤسسات، من أعلى الهرم إلى أسفله، احتموا وراء طوائفهم ومذاهبهم لحماية مخالقاتهم الدستورية، وتحقيق مكاسب شخصية أو فئوية على حساب الوطن. فأصبح التصدي لرئيس الجمهورية وكأنه اعتداء على الطائفة المارونية، وتحولت محاسبة رئيس الوزراء إلى إسقاط دور الطائفة السنية، كما وأن محاولة الحد من نفوذ رئيس المجلس النيابي تحول حرماناً للطائفة الشيعية، وهكذا دواليك.

بالتالي فإنّ نظام الطائفية السياسية في لبنان يعاني من أزمة، بينما تنطوي جميع النماذج السياسية الأخرى على مخاطر محتملة. ما يجب أن يأخذه اللبنانيون بعين الاعتبار هو أن الشرق الأوسط برمته اليوم في حالة من الفوضى، وبالتالي فإن حدوث تحولات من أي نوع، وفي أي مكان، أمر مستبعد. ويتعيّن عليهم، في الوقت الراهن، أن ينشدوا العزاء في حقيقة أن مجتمعهم أقوى وأكثر مرونة وابتكاراً من باقي الدول. الصيغة اللبنانية بعيدة عن كونها طريقاً يخلو من المطبات.

على العكس من ذلك: هي صيغة تشهد وقوع الحوادث مراراً وتقترب من نقطة اللاعودة الخطرة. وبالتالي، يجب على اللبنانيين أن يعترفوا بأن بلدهم يعاني من هشاشة دائمة وعدم استقرار متواصل، وأنه بلد يتأرجح على شفير الهاوية دوماً، فهل يصون مجلس الشيوخ هذا الخلل ويمكن من معالجة هذا الوضع؟

ج- الحل الأنجح لمشاكل الطائفية السياسية في ظل غياب النص الدستوري

بعد دراسة العلاقة بين السلطات تأثراً بالتعددية في نظامنا اللبناني في ظل الدساتير المتعاقبة وتعديلاتها، لا بد من القول: "إنّ انتظام العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني، خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية يتطلب أكثرية برلمانية تدعم الحكومة وتؤمن لها الإستقرار، وأقلية برلمانية معارضة ولكن فاعلة، قادرة على ممارسة رقابة فعلية على الحكومة. فلا يجوز أن تقع الحكومة تحت رحمة الانقلابات داخل المجلس كما أنه لا يجوز أن تفلت من الرقابة البرلمانية، أو أن تصبح هذه الرقابة شكلية لا قيمة لها".

وفي مجلس النواب الحالي لا يُعرف من يوالي أو من يعارض، ما خلا حالت نادرة. وإذا كانت الموالاة والمعارضة تقوم على أساس برنامج الحكومة ونهجها، فلماذا لا يتحول المجلس فريقين، فريقاً موالياً وفريقاً معارضاً؟ ومن اللافت أن كتلاً نيابية ممثلةً بالحكومة تتحول أحياناً إلى معارضة. وبعض أعضائها يتخذ موقفاً متشدداً من الحكومة ويصل إلى حد التهجم عليها؛ وكتلاً أخرى تنقسم على ذاتها في بعض المواقف. هذه الأمور جعلت العلاقة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية في حالة اضطراب¹⁰⁰، فتارةً تستقوي الحكومة على المجلس، وطوراً يستقوي عليها. وفي أحيان كثيرة يغيب المجلس عن مراقبة الحكومة، بينما تتحول المواقف فيه، في أحيان أخرى، نوعاً من الثأر من الحكومة، وهذا يسبب إلى عمل المؤسسات الدستورية وينعكس سلباً على مختلف مؤسسات الدولة.

هذا الواقع يدعو إلى التساؤل عما إذا كان سبب اضطراب العلاقة بين المؤسسات الدستورية ناتجاً عن النصوص، أم عن الممارسة، أم عن الإثنين معاً؟

والإجابة تكمن في أن النصوص الدستورية أهمية كبرى في انتظام عمل المؤسسات الدستورية، فهي تحدد صلاحيات ودور كل منها، والعلاقة القائمة فيما بينها. كما تحدد من ناحية أخرى قواعد اللعبة في إطارها، فتؤثر بذلك تأثيراً مباشراً على نمط الممارسة السياسية. غير أن هذه الممارسة لا تخضع بالضرورة للقواعد الواردة في النصوص، فهي لا ترتبط فقط بهذه القواعد، إنما ترتبط أيضاً بواقع القوى السياسية العاملة في إطار المؤسسات الدستورية، وتوزع هذه القوى، والعلاقات القائمة في ما بينها، وتالياً تخضع الممارسة السياسية بمجملها لموازن القوى القائمة في الواقع السياسي. كما أن النصوص الدستورية في ذاتها غالباً ما تعبر عن موازن قوى سياسية أكثر مما تعبر عن منطق دستوري سليم.

د- حقيقة نظام الطائف وخلصه الحديث عن التعددية الطائفية

¹⁰⁰ الهندي، خليل و الناشف، أنطوان؛ م.س.ذ، ص 432J430.

يبدو من التعمق في دراسة نظام الطائف وتعديلاته الدستورية أنه أدى إلى نوعٍ من الخروج عن مبدأ فصل السلطات التقليدي، وهذا ما نجده في ظاهرة "الترويكاً" التي تحدّثنا عنها سابقاً، كما نجد أن هذا النظام أدى إلى ترسيخ مبادئ الديمقراطية التوافقية في النظام السياسي اللبناني ابتداءً من حكومات الائتلاف (الوفاق الوطني) مروراً بحق النقض الضمني في قرارات مجلس الوزراء أو ما يُسمّى بالثلث الضامن أو الثلث المعطلّ، بالإضافة إلى إدخال النسبية في النظام الانتخابي مع قانون 2018، عدا عن قواعد النسبية الطائفية الموجودة في المناصفة في أعداد النواب والوزراء.

أما القاعدة الرابعة من قواعد الديمقراطية التوافقية المتمثلة في إدارة الشؤون الذاتية للمجموعات فهي موجودة في نظامنا منذ قبل الطائف عندما أعطى دستورنا وقوانيننا لكل طائفة حق إدارة شؤونها في الأحوال الشخصية على الأقلّ عدا عن إدارة مدارسها وأوقافها...

مما يسمح لنا إلى القول: "بأن التعديلات التي أدخلت على الدستور في العام 1943، وتلك الأخيرة في العام 1991، في الجمهورية الثالثة، إنّنا لا نزال في الجمهورية الأولى، أي في الجمهورية التي تخضع الشأن الدستوري للشأن الطائفي، في معزل عن مبدأ توزيع السلطات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية".

وهذا الوضع جعل النظام السياسي اللبناني شبيهاً بالأنظمة العربية المعاصرة، على الرغم من بعض مظاهره الديمقراطية، مع احتفاظه بميزة عن هذه الأنظمة هي أن لا أحد يعرف من يتولى فعلاً الحكم في لبنان، وهدف النظام الذي أقر في الطائف إلى إقامة توازن للسلطات في ما بين الطوائف، وتأكيد تبعاً لعام 1943 الأمل في وضع حد للطائفية. غير أن نظام الطائف مثله مثل نظام 1943، تترجح ممارسته بين نظام الطوائف التي خرجت قوية بعد الحرب، ونظام المواطنة المحررة من أثقال الطائفية.

ولم ينج النظام السياسي الذي انبثق من الطائف من نزعة اعتبار الإصلاحات الدستورية بمثابة انتصارات لفريق على آخر، ولم ينجح من منع استغلاله من السياسيين، بل سُخر لغاياتهم، حتى ظروف إعلانه لم تساعده، فقد تم فرضه بالقوة في حين أنه وليد التسوية والغاية منه المصالحة، واعتبر حلاً للحرب فإذا به يستدعي الحرب لإثبات وجوده.

وأريد من اتفاق الطائف أن يعود بلبنان إلى تقاليده الديمقراطية، فإذا به يخدم تعيين النواب وتنظيم انتخابات نيابية قاطعها اللبنانيون بكثافة، وكان الهدف من اتفاق الطائف أن يعيد اللحمة إلى اللبنانيين، فإذا به يؤدي إلى نفي بعض أبنائه وإلى هجرة البعض الآخر. وأريد ميثاقاً للتضامن الإجتماعي فإذا به يولد أكبر تشابك مؤسف بين السلطة والمال. وتحول من اتفاق حول الإستقلال الوطني إلى مظلة ينشط في ظلها نظام من التبعية.

إنّ فشل النظام السياسي الذي قام في العام 1943 وانهار في العام 1975 يعود أساساً إلى فشل القيمين عليه، والذين أثبتوا عجزهم عن التمييز بين مصالحهم الخاصة ومصصلحة الشعب. بالطبع هذه الأسباب ليست كافية لإبداء مشاعر الأسف على النظام السياسي القديم، بل هي تدفع إلى العمل لتحسين وضع المجتمع السياسي الحالي الذي تفوق أوجه التشابه بينه وبين النظام القديم على أوجه الاختلاف.

كذلك فإنّ اتفاق الطائف لم يقدم -مقارناً بالنظام السياسي للعام 1943- نسبة أقل من الطائفية السياسية، ولا وفر مزيداً من الديمقراطية، وكى يعوض هذا الإتفاق ما يفتقر إليه من بعد رمزي لا بد من جعله إطاراً لمشاركة كل اللبنانيين في بناء لبنان الغد. أي بتعبير آخر لا بد أن يلعب هذا الإتفاق دوره كميثاق لما للميثاق من قوة إلزامية على جميع أطرافه.

إننا في وقتنا الراهن نشهد موت العصر العربي الذي اقتصرت مهمة أنظمتها السياسية الأساسية على فرض الأجوبة، وسيجد المواطن اللبناني غداً أنه يعيش مع الهواجس والأسئلة التي لن يجد لها أجوبة إلا

في عالم الواقعية والعقلانية الناقدة لكل التساؤلات¹⁰¹. وأخيراً ما هي الغاية من أي نظام سياسي؟ غايته الحكم بالطبع، ولكن قبل الحكم هناك الحياة في ظل الحوار والعيش المشترك وإدراك جوهر النزاع وعقلنة المطالب التي تقع من جهتنا في إطار من الكرامة والمحافظة على الشرف الوطني.

¹⁰¹ خليل الهندي، وأنطوان الناشف؛ الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده؛ م.س.د، ص 108.

الخاتمة

تناولنا في هذه الرسالة الحديث عن التعددية المجتمعية وتأثيرها على علاقة السلطات الدستورية في النظم السياسية ذات الطبيعة التعددية، سواءً كان هذا التعدد والإختلاف ديني أم عرقي أم لغوي أم مذهبي أم جغرافي أم غيره. وأعطينا في الفصل الأول نموذجاً عن تأثير العلاقة بين السلطات بتعددية المجتمع في أربع دول، سويسرا، بلجيكا، إيرلندا الشمالية وفنلندا من خلال أربعة مباحث تباعاً.

كما تطرقنا في الفصل الثاني إلى التجربة اللبنانية موضّحين كيفية تأثير العلاقة بين السلطات الدستورية بتعددية المجتمع اللبناني الطائفي في ظل الدساتير المتعاقبة، انطلاقاً من تجربة مجلس الشيوخ الأول، مروراً بدستور 1926 (عهد الإنتداب)، ومن ثمّ التعديلات الدستورية في ظل ميثاق 1943، وصولاً إلى تبيان العلاقة بين السلطات بعد التعديلات الدستورية بموجب وثيقة الوفاق الوطني. وقد توصلنا في خلاصة دراستنا إلى الإستنتاجات التالية:

أولاً- إذا كان غالبية الفقهاء يعتبرون سويسرا نموذجاً للنظام المجلسي الذي يسيطر فيه البرلمان على الحكومة، ويظهر فيه خضوع وتبعية الحكومة للبرلمان، إلا أنه ثمة أسباب تستخلص من واقع الحياة العملية تحول دون اعتبار هذا النظام نظاماً مجلسياً، بل نظاماً توافقياً ترك أثره على العلاقة بين السلطات، وأنه أضاف كما ذكرنا عنصراً جديداً إلى مبدأ فصل السلطات يتمثل في الفصل داخل السلطة التشريعية التي تكونت من مجلسين، مجلس يمثل الشعب ومجلس يمثل الكانتونات؛ فضلاً عن اعتماده مبدأ الحكومة الجماعية التي تُشكّل من ممثلي المجموعات الكبرى.

ثانياً- من خلال الحديث عن التعددية البلجيكية، رأينا بأن العلاقة بين السلطات الدستورية تأثرت تأثراً كبيراً بتعددية المجتمع لغوياً ودينياً، فمجلس الوزراء الذي يسيطر على كافة مفاصل الدولة، يُشكّل على قاعدة المناصفة بين المجتمعين الناطقين بالفرنسية والهولندية؛ فالتعددية تبرز بشكل كبير في تكوين السلطات الدستورية التي كثيراً ما تواجه أزمات حكومية لفتراتٍ طويلة من الزمن، حيث تقوم الحكومة المستقلة بتصريف الأعمال أحياناً لعدة سنوات.

ثالثاً- إن تعددية المجتمع في إيرلندا الشمالية تقوم على الإختلاف الطائفي بالدرجة الأولى، بحيث أن الأغلبية البروتستانتينية هي التي تسيطر على القرارات والمفاصل الأساسية في الدولة، ومن بعدها يأتي الكاثوليك الأقل عدداً، وتُشكّل السلطات الدستورية بنسبة كبيرة من البروتستانت والباقي يكون من الكاثوليك وغير المسيحيين، وهذا ما يؤثر بشكل جلي وواضح على العلاقة بين السلطات لأن القوة دائماً في يد الأغلبية.

رابعاً- بعد دراسة النظام المختلط في فنلندا، توصلنا إلى أنه مزيج من مظاهر النظام البرلماني والنظام الرئاسي، وأن إقامة ثنائية السلطة بين رئيس الدولة والبرلمان تجعل رئيس الدولة الضامن لديمومة الدولة بصرف النظر عن التحيزات التي قد تنتش في مجتمع ديمقراطي ذي تعددية حزبية، وهذا يحافظ على الإستقرار السياسي، وبالتالي زيادة النتاج الوطني في جميع النواحي.

خامساً- تبين لنا من هذه الأنظمة السياسية في المجتمعات المتعددة الأربعة تعتمد قواعد الديمقراطية الأربعة التي تحدّث عنها آرنست ليههارت وهي حكومات الإئتلاف الوطني التي تُشكّل تطبيقاً مختلفاً لمبدأ فصل السلطات، بالإضافة إلى قاعدتي النسبية والنقض، كما أن إدارة الشؤون الذاتية تجعلنا نستنتج أن هناك فصل بين صلاحيات الحكومات المركزية وصلاحيات حكومات الأقاليم.

سادساً- إن سمة أساسية من سمات النظام البرلماني اللبناني هي تداخل التوازنات الطائفية بالتوازنات القائمة بين المؤسسات الدستورية وداخلها، على مستويي النصوص والممارسة في آن واحد، وقد برز ذلك في الجمهورية الأولى والجمهورية الثانية على السواء. وإنّ التجربة اللبنانية أفرزت لنا نمطاً جديداً من التعاون بين السلطات، بحيث أصبح يمكننا القول أن مبدأ الفصل بين السلطات تحول إلى "مبدأ الفصل في داخل السلطات"، بسبب المحاصصة الطائفية التي تجذرت داخل كل سلطة من السلطات، بما في ذلك حق رؤساء الطوائف في مراجعة المجلس الدستوري، ولم يعد للأكثريات والأقليات المؤلفة للحكومات والمعارضة لها وجود فعلي في نظامنا السياسي اللبناني.

سابعاً- إن القواعد الأربعة التي توصل إليها لبيهارت لنظم الديمقراطية التوافقية موجودة ومُطبقة في العديد من الدول ذات المجتمعات التعددية، كما هي مُطبقة في النظام السياسي اللبناني أحياناً بشكل صريح وواضح وأحياناً بشكل ضمني؛ فمن حيث الإدارة الذاتية والإستقلال الذاتي فقد منح القانون الوضعي اللبناني الطوائف الدينية شخصية حقوقية، وخص سلطاتها ببعض الصلاحيات المتعلقة بتنظيم وإدارة شؤونها الداخلية خاصةً الدينية منها والأوقاف والجمعيات الخيرية والأحوال الشخصية. أما من حيث الفيتو فقد أُعطيت الأقلية هذا الحق بشكل غير مباشر من خلال الثلث الضامن في مجلس الوزراء. ومراعاة النسبية في تشكيل السلطة بحسب المادة 95 من الدستور اللبناني التي تنص على المناصفة في مجلسي النواب والوزراء. أما بالنسبة لحكومة الائتلاف الوطني التي رأيناها في الديمقراطيات المقارنة فهي موجودة في النظام اللبناني من خلال التمثيل الطائفي والأحزاب الطائفية.

ثامناً- إن دراسة العلاقة بين السلطات اللبنانية في الظروف المختلفة التي تناولناها، تشير إلى أن المستقبل اللبناني هو اليوم موضع تجاذب بين خيارين يتناولان طبيعة النظام السياسي اللبناني: فهل تقع على هذا النظام مهمة المحافظة على الأقليات الطائفية عن طريق التزام هذه الأقليات قانون العيش المشترك كما جاء في مقدمة الدستور، أم أن مهمته تقضي بجمعها وصهرها عن طريق تجاوز الطائفية

كما أشارت المادة 95 المعدلة بموجب اتفاق الطائف، عبر إنشاء مجلس شيوخ طائفي، ومجلس نيابي لا طائفي؟

لائحة المراجع

أولاً: الكتب

أ- العربية:

- 1- أبو زيد، مصطفى فهمي؛ مبادئ الأنظمة السياسية، ط1، دار الهدى للمطبوعات، مصر، الإسكندرية، 2014.
- 2- الغزال، اسماعيل؛ القانون الدستوري والنظم الدستورية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، لبنان، بيروت، 1989.
- 3- الحلو، ماجد راغب؛ النظم السياسية، ط1، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006.
- 4- المجذوب، محمد؛ القانون الدستوري والنظام السياسي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، 2002.
- 5- المشهداني، محمد كاظم؛ توازن السلطات في النظم الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، مجلة جامعة الشارقة، الشارقة، 2011.
- 6- الخطيب، نعمان أحمد؛ الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- 7- الخوري، بشارة؛ حقائق لبنانية، منشورات أوراق لبنانية، ج 2، بيروت، 1961،

- 8- الغزال، اسماعيل؛ القانون الدستوري والنظم الدستورية، ط.1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، لبنان، بيروت، 1989.
- 9- الشرقاوي، سعاد؛ النظم السياسية في العالم المعاصر، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2007.
- 10- حاشي، يوسف؛ في النظرية الدستورية، ط1، ابن النديم للنشر والتوزيع، ومنشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- 11- خضير، علي غالب و لطيف، نوري؛ القانون الدستوري، ط1، بدون سنة الطبع.
- 12- درويش، ابراهيم؛ القانون الدستوري- النظرية العامة والرقابة الدستورية، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 13- دوفرجيه، موريس؛ المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة علي مقلد وعبد المحسن سعد، ط1، مجد المؤسسة الجامعية، لبنان، بيروت، 1972.
- 14- رباط، ادمون؛ الوسيط في القانون الدستوري، ج1، الدولة وأنظمتها، بيروت، 1968.
- 15- رباط، ادمون؛ الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، بدون سنة الطبع.
- 16- سالم، يوسف؛ 50 سنة مع الناس، دار النهار للنشر، بيروت، 1975.
- 17- شيجا، ابراهيم عبد العزيز؛ النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، (دون سنة الطبع).
- 18- شكر، زهير؛ الوسيط في القانون الدستوري، ج1، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى) ط2، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.

- 19- طماوي، سليمان محمد؛ السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة، ط6، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- 20- طليس، صالح وعبيد، حسين؛ القانون الدستوري العام المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الأنظمة السياسية الحديثة، ط1، دار المنهل العربي، بيروت، النويري، 2016.
- 21- طليس، صالح؛ محاضرات في مادة القانون الدستوري العام، 2014.
- 22- عبد الوهاب، محمد رفعت؛ مبادئ النظم السياسية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- 23- عثمان، حسين عثمان؛ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان، بيروت، 2009.
- 24- عبدالله، عبدالغني بسيوني؛ سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
- 25- عزت محمد دوسكي، كاروان؛ دور القضاء في حماية الدستور الفدرالي، ط1، دار سبيريز للطباعة والنشر، أربيل، 2006.
- 26- عبيد، حسين؛ الأنظمة السياسية، دراسة مقارنة، ط1، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2013.
- 27- لبيهارت، آرنه؛ ترجمة زينة، حسن؛ الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ط1، معهد الدراسات الإستراتيجية، العراق، 2006.
- 28- لبيهارت، آرنه؛ الديمقراطية في المجتمع المتعدد، دراسة مقارنة، ترجمة إفلين أبو متري مسره، يونيفرستي برس، بيروت، 1984.
- 29- هوريو، أندريه؛ القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، ط2، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977.

Références françaises

- 1- Ardant, Philippe; **Institutions politiques et Droit constitutionnel**, K 11
eme edition, 1999.
- 2- Duguit, Léon; **Traité de droit constitutionnel**, Paris, 1923.
- 3- Duverger, Maurice; **Institutions politiques et droit constitutionnel**, les
grands ublici politique presses, presses universitaires de France.
- 4- Duhamel, Olivier, et Tusseau,Guillaume; **Droit constitutionnel et
institutions politiques**, 3ème édition, Seuil, 2013.
- 5- Jellinek, Gorg; **L'état ublique et son droit**, trad. franc., 1911-1913.t.1.

English References

- 1- Bagehot, Walter; **The English Constitution**, Fontana, London, 1963.
- 2- Berry, Jeffry; **New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups**,
Brookings Inst. Pr., USA, First Edition, June 1999.
- 3- Calhoun, John C.; **A Disquisition on Gouvernment**, ed. Gordon Post,
Liberal Arts Press, New York, 1953

- 4- Fleiner, Thomas, and Mistic, Alexander; **swiss constitutional Law**, Kluwer Law International, the Hague the Netherlands, 2005.
- 5- Popelier, Patricia and Lemmens, Koen; **The constitution of Belguim–A Contextual Analysis Oxford and Portland, Oregon**, 2015.

ثانياً: الرسائل والبحوث

- 1- الدباغ، زياد؛ دراسة في النظام السياسي السويسري، أطروحة منشورة في مجلة أبحاث كلية التربية الأساسية، المجلد 11، ع1، العراق.
- 2- أبو طبيخ، عبد المنعم؛ توزيع الإختصاصات في الدولة الفدرالية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام، إشراف مازن راضي، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك.
- 3- حسين، لقمان عمر؛ مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، رسالة ماجستير في القانون العام، أربيل، 2008.
- 4- سعيد، دانا عبدالكريم؛ حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدول، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون بجامعة السليمانية، 2010.
- 5- حيدر أحمد، محمد حسن؛ مجلس الشيوخ في الأنظمة التعددية ولبنان؛ رسالة أعدت لنيل شهادة ماستر بحثي في القانون العام في الجامعة اللبنانية، بيروت، 2018.

ثالثاً: الوثائق والصحف والمقالات

- 1- الحرب، طارق؛ التعاون بين السلطتين يخلق التوازن ويدفع إلى النجاح، مقال منشور في جريدة الصباح 6/18/2006.

- 2- مايلا، جوزف؛ دراسة: نظام الطائف أبقانا في الجمهورية الأولى، نشرتها جريدة النهار، كتاب الهندي، خليل و الناشف، أنطوان؛ الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده (دراسات-نصوص-اجتهادات) ملف توثيقي شامل، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طرابلس، 2000، ص 61.
- 3- يوسف أحمد، أحمد ؛ الحرب الأهلية في إيرلندا، مجلة السياسة الدولية، ع.24، 1971، ص 105.

رابعاً: مواقع الإنترنت

- 1- <https://www.ar.wikipedia.org>.
- 2- <https://www.khaleel.hussen.net> حسين، خليل؛ دراسة: فصل السلطات والنظام البرلماني
- 3- <https://legal-agenda.com>.
- 4- <https://news.bbc.co.uk>.
- 5- <https://www.sotaliraq.com/mobile-item.php?>
- 6- <https://www.usinfo.state.gov>. حوار حول الانظمة الدستورية 5 نيسان، 2004.

خامساً: الدساتير

- 1- دستور جمهورية لبنان 1926 وتعديلاته.
- 2- الدستور اللبناني بعد التعديل.
- 3- الدستور السويسري.
- 4- الدستور البلجيكي.
- 5- الدستور الإيرلندي.

المحتويات

.....	الجامعة اللبنانية - كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - العمادة
.....	كلمة الشكر والتقدير
.....	الإهداء
.....	المختصرات
أ.....	المقدمة
ب.....	أولاً: أهمية البحث
ج.....	ثانياً: سبب اختيار الموضوع
ج.....	ثالثاً: الهدف من البحث
ج.....	رابعاً: إشكالية البحث
د.....	خامساً: منهج البحث
د.....	سادساً: الصعوبات
د.....	سابعاً: خطة البحث
1.....	الفصل الأول
1.....	التعددية المجتمعية وتأثيراتها على علاقة السلطات الدستورية في الأنظمة المقارنة
4.....	المبحث الأول: التعددية السويسرية وتأثيرها على علاقة السلطات
5.....	المطلب الأول: واقع التعددية في المجتمع السويسري
8.....	المطلب الثاني: تأثير التعددية على العلاقة بين السلطات في سويسرا
18.....	المبحث الثاني: التعددية البلجيكية وتأثيرها على علاقة السلطات
19.....	المطلب الأول: تركيبة المجتمع البلجيكي

22.....	المطلب الثاني: علاقة السلطات البلجيكية في ظل التعددية المجتمعية.
33.....	المبحث الثالث: التعددية في إيرلندا الشمالية وتأثيرها على علاقة السلطات
34.....	المطلب الأول: واقع التعددية في إيرلندا الشمالية
36.....	المطلب الثاني: انعكاس التعددية على علاقة السلطات الدستورية في إيرلندا الشمالية
43.....	المبحث الرابع: التعددية الفنلندية وتأثيراتها على علاقة السلطات الدستورية
43.....	المطلب الأول: واقع التعددية في فنلندا
45.....	المطلب الثاني: تأثير العلاقة بين السلطات في فنلندا بتعددية المجتمع الفنلندي
55.....	الفصل الثاني
55.....	التعددية في لبنان وتأثيرها على علاقة السلطات
57.....	المبحث الأول: تأثير التعددية اللبنانية على السلطات خلال تجربة مجلس الشيوخ الأول
58.....	المطلب الأول: الظروف التاريخية والدستورية لإتشاء مجلس الشيوخ الأول
61.....	المطلب الثاني: تأثير التعددية على علاقة السلطات خلال تجربة مجلس الشيوخ الأول، وأسباب إغائه
67.....	المبحث الثاني: تأثير التعددية على علاقة السلطات في ظل دستور 1926(عهد الإنتداب)
67.....	المطلب الأول: الظروف السياسية والدستورية لنشوء دستور 1926
68.....	المطلب الثاني: تأثير التعددية على العلاقة بين السلطات في ظل الإنتداب
75.....	المبحث الثالث: تأثير التعددية في لبنان على علاقة السلطات في ظل ميثاق 1943
75.....	المطلب الأول: الظروف السياسية والطائفية لنشأة ميثاق 1943
78.....	المطلب الثاني: تأثير العلاقة بين السلطات بالتعددية في ظل ميثاق 1943
85.....	المبحث الرابع: تأثير العلاقة بين السلطات بالتعددية المجتمعية بعد اتفاق الطائف
85.....	المطلب الأول: الظروف السياسية التي رافقت اتفاق الطائف
87.....	المطلب الثاني: تأثير التعددية المجتمعية على العلاقة بين السلطات بعد اتفاق الطائف
103.....	الخاتمة
106.....	لائحة المراجع
106.....	أولاً: الكتب
106.....	أ- العربية:

109	ب- الأجنبية:
110	ثانياً: الرسائل والبحوث
110	ثالثاً: الوثائق والصحف والمقالات
111	رابعاً: مواقع الإنترنت
111	خامساً: الدساتير