مجلس الشيوخ في لبنان بين النصِّ الدستوري والإرادة السياسية

بقلم المحامي محمد حيدر أحمد
ماجيستير في القانون العام

تكثُرُ الأحاديث داخل الأوساط السياسية اللبنانية وعقب كُلّ أزمة سياسية عن ضرورة إنشاء مجلس الشيوخ في لبنان. عِلْمًا، أنَّ مُؤسَّسة مجلس الشيوخ ليست بالفكرة الغريبة عن النظام السياسي اللبناني ولا حتَّى عن التجربة اللُّبنانيَّة، بل إنَّها رافقت ولادة الدولة اللبنانية منذ أنْ وُضِعَ الدستور اللبناني عام ١٩٢٦، إلَّا أنَّه ما لَبِثَ أنْ أُلغيَ لأسباب داخليَّة وأُخرى خارجيَّة، فالأسبابُ الداخليَّة قد تبلورَت بالدورِ السلبي الذي لعِبَه مجلسُ الشيوخ حينها في علاقته مع البرلمان وخاصة في مجال الأعمال التشريعيَّة وبالأخص موضوع إقرار الموازنة العامة، أمَّا الأسبابُ الخارجيَّة فقد تمَثَّلت برغبةِ المفوّض السامي وقتذاك توسيع صلاحيات رئيس الجمهوريَّة الذي لم يكُنْ من ضمن صلاحياته حل مجلس الشيوخ. ومن ناحيةٍ أُخرى، نَجِدُ أنَّ أوراقَ مُختلف الأطياف السياسية التي شاركت في مؤتمرات "معالجة الأزمة" أبان الحرب الأهليَّة لم تخلُ من المُطالبةِ بإعادة إنشاء مجلس الشيوخ بوصفه صمّام الأمان للنظام اللبناني الذي قد ينجحُ في ضمان صحّة التمثيل الطائفي لمُختلف الطوائف اللبنانيَّة. وبالفعل تم إعادة إستحداث مجلس الشيوخ في إتفاق الطائف عام ١٩٩٠ بموجب المادة ٢٢ من الدستور التي نصَّت: **"مع إنتخاب أول مجلس نيابي على أساس وطني لا طائفي، يُستحدث مجلس للشيوخ تتمثّل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية".**

يُعتَبَرُ البرلمانُ سيِّدُ المؤسسات السياسية ومصدرها، بل هو عصبُ الدولة كونه يُمثّلُ إرادة الأمّة جمعاء. وإنطلاقًا من ذلك، تمتَّعَ البرلمان تاريخيًّا بصلاحيات عديدة ومهمّة على الصعيد الإنتخابي والتشريعي والرقابي ومساءلة الحكومة والموافقة على بعض الإتفاقيات وإعلان حالة الطوارىء وغيرها من الصلاحيات. في حين شكّلت بعضُ البرلمانات في العالم جانب لتمثيل صوَر التعدديَّة الموجودة في مجتمعاتها عبر غرفة داخل البرلمان سُميَّت بمجلس الشيوخ. وقد تبنّت دول عدّة نظام الإزدواج البرلماني، فتألّفت برلماناتها من

مجلسَيْن، مجلسٌ يُمثّلُ الأفراد وآخرٌ يُمثّلُ مُختلف أشكال التعدديَّة الموجودة في مجتماعاتها سواء كانت تعدديَّة جُغرافيَّة أم دينيَّة أم ثقافيَّة أم عرقيَّة أم لغويَّة.. ألخ. فهل الأمر سيّان ومجلس الشيوخ في لبنان؟

يتكوّنُ المجتمع اللبناني من تعدديَّة طائفيَّة مُعقّدة وخبيثة يمكن وصفها بالمرض السرطاني الخبيث يمتدُّ من نفوس أغلب السياسيين الى كافة المؤسسات والإدارات الرسميَّة وغير الرسميَّة، فكان هناك حاجة من الناحية الواقعية الى إنشاء مجلس تتمثَّل فيها تلك التعدديَّة مِمَّا حدا بواضعي الدستور اللبناني الى الأخذَ بنظام المجلسين (أقلّه لناحية النص الدستوري) في دستور عام ١٩٢٦ وفي إعادة تفعيله ضمن إتفاق الطائف عام ١٩٩٠ من أجل تمثيل العائلات الروحية دون تقديم تصوّرًا واضحًا لطبيعة وشكل وتنظيم ذلك المجلس المُقترح. كما أنَّ أحدًا من السياسيين اللبنانيين لا يملك التصوّر الموضوعي المُجرّد عن مصلحتة الطائفية والشخصيّة من أجل توصيف مجلس الشيوخ المُقترح أو وضع تصوّرًا عن كيفيَّة تأليفه وشكله ونظامه الداخلي وصلاحياته؟ ذلك الغموض في النصِّ الدستوري فضلًا عن فقدان الرؤية الموضوعيَّة لدى السياسيين دفعَنا الى دراسة مجلس الشيوخ في لبنان بين النص الدستوري والإرادة السياسية.

أولاً: مجلس الشيوخ والمؤسسات السياسية اللبنانية

يُطرَح التساؤل حول الطبيعة السياسيَّة والدستوريَّة لمجلس الشيوخ المُقترح في لبنان، تلك التساؤلات تحوَّلَت الى تباينات بين السياسيين في لبنان حول إعطاء الوصف الوظيفي للمجلس المُقترح. بمعنى ما هو موقع وتصنيف مجلس الشيوخ بين المؤسسات السياسيَّة اللبنانيَّة؟

١. مجلس الشيوخ سلطة إشتراعية ثانية؟

بالرجوع الى المادة ٢٢ من الدستور اللبناني نجد أنَّها مُنطوية تحت الفصل الثاني المُسمّى ***"السلطة المُشترعة"***، في حين أنَّ المادة ١٦ من الدستور (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٢٧/١٠/١٧) نصَّت على أنَّه تتولى السلطة المُشترعة ***هيئة واحدة*** هي "مجلس النواب" مع العلم أنَّه جاء في النصَّ القديم للمادة ١٦ من الدستور: "تتولى السلطة التشريعية هيئتان "مجلس الشيوخ ومجلس النواب". وبالتالي إنْ كان مجلس الشيوخ هيئة إشتراعية فلماذا لم تُعدَّل المادة ١٦ من الدستور والتي بقيت على نصها القديم: **"الهيئة المشترعة واحدة هي مجلس النواب"؟** فهل المقصود أنَّ نظام المجلسين في لبنان لا يعني ثنائية السلطة التشريعية؟ حينها لا يكون لمجلس الشيوخ أي صلاحية تشريعيّة، إنَّما قد يكون له دور إنتخابي؟ (علمًا أن أحد

أسباب إلغاء مجلس الشيوخ عام ١٩٢٧ كان دوره السلبي في الحياة السياسية خاصة على صعيد التشريع المالي). أم المقصود أن يكون مجلس الشيوخ بمثابة هيئة نقض ورقابة على أعمال مجلس النواب اللاطائفي[١]؟ وهل ستقتصر صلاحياته على مراقبة ونقض أعمال مجلس النواب أم ستمتد الى أعمال مجلس الوزراء؟

٢. مجلس الشيوخ سلطة قضائية؟

يتضحُ من الدستور اللبناني أن السلطة القضائيَّة مُعرَّفة حصرًا في المادة ٢٠ منه، فضلًا عن أنَّ السلطات ذات الصفة القضائيَّة مُحدَّدة أيضًا في الدستور اللبناني كالمادة ١٩ فيما خص المجلس الدستوري، أو المواد المتعلقة بالمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء (المادة ٨٠ من الدستور) أو هيئة التحقيق الخاصة في مصرف لبنان (المادة ٦ من قانون رقم ٢٠١٥/٤٤ مكافحة تبييض الأموال). في حين أنَّ مجلس الشيوخ المُقترح لم ينطوِ على الطبيعة القضائيَّة بل لا يملك صفاتها ولا صلاحياتها، لذلك لا بُدَّ من إستبعاد فكرة إنضمام مجلس الشيوخ الى السلطة القضائية.

٣. إذًا ما هو تصنيف مجلس الشيوخ في لبنان؟

نعتقدُ أنَّ الدورَ الذي أراده الدستور لمجلس الشيوخ يتمحورُ حول توفير الضمانات الكافية للطوائف وتبديد مخاوفها من ترددات ونتائج إلغاء الطائفية السياسية على الكيان الطائفي للمؤسسات الدينية في لبنان.

وعليه، إنَّ التصنيفَ الدستوري والواقعي لمجلس الشيوخ في لبنان هو هيئة تُمارسُ دور الرقابة والنقض فيما خص بعضُ الأمورِ الحسَّاسة والمصيريَّة والتي قد تؤثّر بشكلٍ مباشرٍ على العيشِ المشترك. وبالتالي، لا يُشارك مجلس الشيوخ في أعمالِ الدولة المدنيَّة في تنفيذها لواجباتها تجاه مواطنيها، ولا يُشارك السلطة التشريعيَّة في أعمال التشريع ولا السلطة التنفيذية في أعمال الإدارة والحكم. بمعنى أخر، إنَّ مجلس الشيوخ المقترح ليس هيئة تشريعيَّة ثانية، وليس بسلطة تنفيذيَّة ولا حتّى سلطة قضائيّة، إنَّما قد يكون توصيفه أقربُ الى المجلس الدستوري أو المجلس الأعلى لصيانة الدستور أو مجالس تشخيص مصلحة النظام[٢]. ونحن نجدُ الأقربُ في توصيف هذا المجلس إعتباره مِمَّن له حق الطعن وطلب إبطال أعمال السلطة التشريعيَّة أو التنفيذيَّة بما خص بعض الأمور المصيريَّة التي هي من صلاحيته وفقًا لأحكام الدستور.

---

[١] الياس مهنا، إنشاء مجلس شيوخ لبناني: الثنائية البرلمانية والجمهورية الثالثة. دراسة منشورة، عنوان الدراسة على صفحة على الانترنت: www .Arabreform .Standford .edu.com

[٢] الرئيس حسين الحسيني، مقابلة بتاريخ ٢/ شباط /٢٠١٨ في منزله في عين التينة بيروت.

ثانيًا: آلية إستحداث مجلس الشيوخ في لبنان

تنصُّ المادة ٢٢ من الدستور اللبناني: **"مع إنتخاب أول مجلس نيابي على أساس وطني لا طائفي، يُستحدث مجلس للشيوخ تتمثّل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية"**

يُلاحظُ أنَّ المادة ٢٢ الآنفة الذكر قد إشترطت لإستحداث مجلس الشيوخ، إنتخاب مجلس نيابي على أساس وطني لا طائفي ثم إستخدمت مُصطلح "العائلات الروحية" بدلًا من مصطلح الطوائف، وأنَّها قد حدَّدت هويّة أعضاء مجلس الشيوخ وربطت صلاحياته بالقضايا المصيريَّة، فمن ناحية لم تنص على آلية إإستحداثه ومن جهةٍ أخرى لم تُحدّد مفهوم القضايا المصيريَّة وهل تختلف عن الأمور الأساسيَّة. ما هي آلية إستحداث مجلس الشيوخ في لبنان وهل يحتاج الى تعديل دستوري؟

١. إلغاء الطائفية السياسية، شرط أم نتيجة!!

إشترطت المادة ٢٢ من الدستور معطوفة على **المادة ٩٥ منه**، إلغاء الطائفية السياسية كشرط لقيام مجلس الشيوخ وقد نصّت الفقرة الأخيرة على التالي:

"على المجلس النيابي المنتخب على اساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الاجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية، وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية تضم بالاضافة الى رئيسي المجلس والحكومة شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية".

وقد حدَّدت المادة ٩٥ مهمة الهيئة بالتالي:

"دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها الى مجلسيْ النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية".

إنَّ أولَ ما يظهرُ جليًّا من هذا النص هو إلزامية إتخاذ الاجراءات الآيلة الى إلغاء الطائفية السياسية وإلزام المجلس النيابي بتشكيل الهيئة الوطنية التي تقترح الإجراءات الكفيلة بإلغاء الطائفية.

كما يتبيِّن بوضوحٍ أنَّ تشكيلَ الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفيَّة السياسيَّة لا يعني بأي شكلٍ من الأشكالِ أنَّ إلغاء هذا الجانب من الطائفيَّة يتحققُ بإتمام عمليَّة تشكيل الهيئة[١]، كما أنَّ إلغاء الطائفيَّة السياسيَّة لا يتحقَّقَ بمُجردِ أنْ تقْتَرِح الهيئة الطُرُق الكفيلة لإلغائها، ومن المُفيدِ أن نتصور كيفيَّة وآلية تشكيل الهيئة العتيدة التي يرأسُها رئيس الجمهوريَّة والتي تضمُّ بحسب نص المادة ٩٥ من الدستور، رئيس مجلس النواب ورئيس الحكومة وشخصيات سياسية فكرية وإجتماعية غير مُحددّة العدد. فكيف سيتم تشكيلها وما هي صفتها، وما هو عدد أعضائها؟ وعملها وصلاحياتها؟

لا يوجد بين نصوص الدستور اللبناني ولا في محاضر إجتماعات إتفاق الطائف أي إجابة على تلك الأسئلة المطروحة حول الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية، فلجأنا الى بعض أبرز المشاركين في إتفاق الطائف لأخذ أرائهم حول آلية تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية. حيث اعتبر البعض أنَّ نص المادة ٩٥ من الدستور اللبناني لم يُحدِّد آلية تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية، وبالتأكيد ستضم ممثلين عن جميع الطوائف والمذاهب ومختلف القوى السياسية[٢].

أمّا بالنسبة للجهة المُخوّلة تشكيلها فهو مجلس النواب المُنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين. ومع ذلك لم تُشكّل تلك الهيئة لماذا؟

يُجيب الرئيس الفرزلي أن عدم تشكيل الهيئة الوطنية يعودُ الى أسبابٍ داخلية وخارجية مُتداخلة، فالأحداث الإقليمية والدولية التي عصفت بالمنطقة ولا زالت الى يومنا هذا أثّرت بشكل كبير على عملية تشكيل الهيئة بحيثُ أبقت جميع الطوائف في حال تشنّجٍ وتأهّب وترقّب لِما يحدثُ في المحيط من أحداث طائفية دامية، وتغيرات سياسية كبرى والتي فرضت على السياسيين إعتماد نهج الديمقراطية التوافقية والميثاقية بدلًا من إلغاء الطائفية فتأخرت بذلك عملية تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية.[٣]

ويعتّبرُ الرئيس الحسيني أنَّه كان يجب على المجلس النيابي الأول المُنتخب بعد الطائف تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية قبل أي عملٍ آخر، لكن وبحسب بعض السياسيين الذين إستنسبوا حينها "بسبب حساسية الوضع" الإبقاء على الصيغة الطائفية تم تأجيل تشكيل الهيئة الوطنية، وهذا كان خطأً كبيرًا[٤].

---

[١] الرئيس نبيه بري، مؤتمر صحفي بتاريخ ٢٠١٠/١/١٣، قاعة المؤتمرات في المجلس النيابي.
[٢] الرئيس إيلي الفرزلي، مقابلة أجريناها معه في منزله، الريحانية، تاريخ ٢٠١٨/٦/١٩، وبذات المعنى الرئيس حسين الحسيني، مرجع سبق ذكره.
[٣] مقابلة مع الرئيس إيلي الفرزلي، مرجع سابق.
[٤] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق.

وفي سياقٍ آخر، يُضيفُ الرئيس الحسيني أنَّ عدد أعضاء اللجنة مُرتبطٌ بالهدفِ من تشكيلها. بمعنى أنَّ الهدفَ من تشكيل اللجنة هو إلغاء الطائفية، وهذا الأمر لا يقوم إلّا بإتخاذ قرارات تنال إجماع جميع أطياف المجتمع وبهذا لا يمكن حصر عدد أعضاء اللجنة، إنَّما يجب الأخذ بعين الإعتبار عند تشكيلها التوزيع الطائفي الذي سوف يُعتمد في مجلس الشيوخ، لأن عند إنتهاء عمل الهيئة ينقلب ذات أعضائها الى أعضاء في مجلس الشيوخ ومن ثم ينتخبون رئيسًا للمجلس ونائبًا له دون أي قيد أو لون طائفي لهما.

ويقول الرئيس نبيه بري[1] أنَّه عندما تم إنتخابه رئيسًا للمجلس النيابي عام ١٩٩٢ توجّه بخطاب الى النواب طالب فيه العمل على إتخاذ الإجراءات لتشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية لكن طلبه وقتذاك أثار خوف بعض اللبنانيين نظرًا الى التشكيك بمثاقية نتائج إنتخابات ١٩٩٢ وشرعية المناصفة بين المسلمين والمسيحيين، ثم يتحدّث عن لقائه بالرئيس الراحل إلياس الهراوي الذي شجّعه على تشكيل الهيئة وقد أرسل بتاريخ ١٩٩٨/٣/١٩ رسالة الى مجلس النواب يحث فيها على إستكمال تطبيق الإصلاحات السياسية الواردة في وثيقة الوفاق الوطني ويتابع الرئيس بري انه قد عمد الى عقد عدّة إجتماعات مع القوى السياسية بهذا الخصوص لكنه لم يجد الجو المُشجّع الى ان تم إغتيال الرئيس الحريري رحمه الله، ويضيفُ أنَّ الأجواء الآن مناسبة لإعادة طرح تشكيل الهيئة ويأملُ أن يتوافق الجميع على تشكيلها.

وبرأينا أنَّ تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية يتم من خلال إقرار قانون في مجلس النواب يُحدِّدُ آلية تشكيل الهيئة وعدد أعضائها ومهمتها وذلك بالتنسيق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، لكن يجب ألّا ننفتن بسهولة الإجراءات التقنية، إذ أنَّ تشكيل الهيئة هو أمر توافقي أكثر ما هو تقني، ويرتبطُ بمدى إقتناع الطوائف والسياسيين بفكرة حلول المواطنية مكان الطائفية وإعتمادها وسيلة لإزالة كافة أنواع التمييز بين المواطنين، وتنتهي حينها مشاكل التمثيل والأحجام والأعداد. إلّا أنَّ هذا الأمر لن يتحقق إلّا من خلال طمأنة الطوائف وتبديد هواجسهم عبر إنشاء مجلس الشيوخ أولًا تتمثّل فيه كافة الطوائف ومن ثم تبدأ مسيرة إلغاء الطائفية السياسية التي سوف تكون نتيجة إستحداث مجلس الشيوخ وليس شرطًا له.

٢. مفهوم العائلات الروحية

يُعتبَر مصطلح العائلات الروحية مصطلح جديد ووحيد بين مواد الدستور اللبناني، وهو مصطلح مستقبلي مُبشِّر للوضع الذي سيكون عليه بعد إلغاء الطائفية السياسية. وبالتالي حرص المُشرّع على الإشارة لضرورة

[1] الرئيس نيسه بري، مؤتمر صحفي بتاريخ ٢٠١٠/١/١٣، قاعة المؤتمرات في المجلس النيابي.

إلغاء مصطلح الطوائف من الدستور وإستبداله بمصطلح آخر يعترف بالطوائف كعائلات متنوعة دينيًّا ومذهبيًّا، لكنها ليست كمؤسسات سياسية مستقلّة عن مفهوم الدولة الجامعة. وبالتالي قصد المشترع من مصطلح "العائلات الروحية" نفي الصفة السياسية عن الطوائف في معرض معالجته لمسألة إلغاء الطائفية السياسية. ولم يكن الأمر مجرّد إصطلاح عابر وغير مطابق لنيّة المشترع لأن مجلس الشيوخ ينبثق عن عملية إصلاحية تُفضي الى إلغاء الطائفية. فيكون من غير الجائز إعادة تكريسها مجدداً في نص دستوري جديد[١].

في حين يرى الرئيس ميشال سليمان أنه على مستوى مجلس الشيوخ هناك تركيبة يجب أن يتفق عليها لجهة تشكيل هذا المجلس، لأن الدستور يقول بتمثيل "العائلات الروحية" ولا يقول أن كل طائفة تنتخب شيوخها في المجلس[٢].

ويرى الرئيس إيلي الفرزلي أن "العائلات الروحية" هي ذاتها "الطوائف" التي سوف يتألّف منها مجلس الشيوخ عند تشكيله، وبالتالي تقوم كل طائفة بإنتخاب شيوخها الأمر الذي يوفّر صحة التمثيل لدى كل طائفة مما قد يؤدّي الى طمأنة الطوائف لناحية إلغاء الطائفية[٣].

بالمقابل هناك من يعتبرُ أن مجلس الشيوخ هو عبارة عن "مجلس فدرالي"، أي إنَّه يُكرِّس فدرالية "العائلات الروحية" في لبنان[٤]. وعليه، إنَّ إنشاء مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع "العائلات الروحية" يعني أنَّ هذا المجلس فدرالي طائفي يمثّل التعددية الطائفية في لبنان، وبالتالي يتألّف من ممثلين عن الطوائف الموجودة في لبنان، على غرار مجالس الشيوخ في العالم التي تتمثل فيه الدول أو الولايات أو المقطعات. ونتذكر في هذه المناسبة كلامًا للراحل كمال جنبلاط الذي يصف لبنان بقوله: "أنه إتحاد فدرالي واقعي للقرى والأقاليم والتقاطيع الجغرافية ما بين جبل لبنان الصغير والمدن الساحلية وقد وجد فعلاً ليكون بلد اللامركزية والكانتونات فلم ينجح في لبنان سوى حكم اللامركزية".[٥]

---

[١] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق.

[٢] داود رمال، سليمان: "الارثوذكسي" يأخذنا إلى زمن "نظام القائمقاميتين"، السفير،٢٠١٣/١/٢٨، عنوان الصفحة على الانترنت: www.assafr.com

[٣] الفرئيس إيلي الفرزلي، مرجع سابق.

[٤] داود رمال، مقالة بعنوان: سليمان: "الارثوذكسي" يأخذنا إلى زمن "نظام القائمقاميتين"، جريدة السفير، لبنان، ٢٨-١- ٢٠١٣.

[٥] هشام الأعور، رسالة دكتوراه بعنوان ***نظام المجلسين في الحياة البرلمانية اللبنانية***، بيروت ٢٠١٧، صفحة ٢٢٨.

[٦] الرئيس الحسيني، وبذات المعنى الرئيس الفرزلي والرئيس لبيب زوين، إقتراح قانون مقدم من تيار المستقبل بعنوان تعديل المادة ٢٢ من الدستور، الصفحة ٢، غير منشور، مراجع سبق ذكرها.

برأينا قد يحملُ مجلس الشيوخ في لبنان الشكل الخارجي لتأليف مجالس الشيوخ في العالم بصفته ممثلًا "العائلات الروحية" في لبنان كشكلٍ من أشكال التعدديَّة التي تسعى مجالس الشيوخ لمعالجتها، بيد أنَّه لا يمكنه أبدًا أن يأخُذَ صلاحيات مجالس الشيوخ في العالم، وأن يمارس دور إيجابي في الحياة السياسية اللبنانية كأن يكون جزءًا من التشريع أو الحكم، لأنه بكل بساطة تعبير عن فدرالية طائفية لا جغرافية. وبالتالي ينحصرُ دوره في إبعادِ الدين عن السياسة من جهة، ومنع تدخّل الدولة بخصوصيات الجماعات الدينية من جهة أخرى عبر إعطائه صلاحية نقض أي إجراء قد يضر بأي من العائلات الروحية والعيش المشترك في لبنان.

٣. هل إنشاء مجلس الشيوخ في لبنان يحتاج الى تعديل دستوري؟

يُطرحُ التساؤل عمَّا إذا كان إنشاء مجلس الشيوخ العتيد يحتاجُ الى تعديلٍ دستوري أم يمكنُ إنشاؤه من خلال قانونٍ عاديٍ يتم إقراره في مجلس النواب وفقًا لأصول إقرار القوانين العادية وفقًا للمادة ٣٤ من الدستور، وفي هذا المجال نُميّز بين حالتين: الأولى عندما يتم إستحداث مؤسسة دستورية غير موجودة أصلًا في الدستور، الأمر الذي يحتاج قطعًا الى تعديل دستوري يصدر من خلال قانون دستوري وفقًا لأحكام المادتين ٧٧ و ٧٩ من الدستور، والثانية عندما نُريدُ تفعيل مؤسسة دستورية نص عليها الدستور لكن لم يتم إنشائها، أو لم ينص صراحة على كيفية إنشائها وتنظيمها. وهنا أيضًا يجب التمييز بين أمرين، الأول إذا أجاز النص الدستوري للمُشرّع تنظيم تلك المؤسسة وكيفية إنشائها من خلال قانون، حينها يمكن أن يتم تفعيل تلك المؤسسة الدستورية من خلال قانون عادي يصدر عن مجلس النواب كالقانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣\٧\١٤ (قانون إنشاء المجلس الدستوري) وهو مؤسسة دستورية نص على إنشائها إتفاق الطائف تكون مهمتها النظر في دستورية القوانين والبت في الطعون الإنتخابية فيما خص الإنتخابات الرئاسية والنيابية، حيثُ نصت الفقرة الأخيرة من المادة ١٩ من الدستور اللبناني:

"تحدد قواعد تنظيم المجلس واصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون."

أمّا عندما يأتي النص الدستور خاليًا من الإشارة الى كيفية تشكيل المؤسسة الدستورية المنوي إستحداثها أو عندما لا يتضمَّن إجازة للمُشرِّع بتشكيلها وتنظيمها بموجب قانون، فإننا نكون أمام نص دستوري واجب التعديل بموجب قانون دستوري وفقًا لأحكام المادتين ٧٧ و ٧٩ من الدستور وخاصة لجهة النصاب المطلوب لجلسة التعديل والأغلبية المطلوبة لإقرار التعديل وهي أغلبية الثلثين من الأعضاء الذين يتألَّف منهم المجلس قانونًا.

وبالعودة الى نص المادة ٢٢ من الدستور نجد أنَّها لم تُحدِّد كيفية تشكيل مجلس الشيوخ ولا تنظيمه كما أنَّها خلت من الإجازة للمُشرِّع بتشكيل المجلس وتنظيمه بموجب قانون كما صار بيانه أعلاه، الأمر الذي يتطلَّب إجراء تعديل دستوري ينص على آلية تشكيل وتنظيم مجلس الشيوخ في لبنان. هذا وقد نص الدستور اللبناني على أن مجلس الشيوخ المُرتقب سيمثّل العائلات الروحية وبالتالي هو يتألّف من ممثلين عن الطوائف الموجودة في لبنان، وهذا يعني أن كل طائفة من الطوائف ال١٨ المعترف بهم رسميًّا ستكون مُمثلة في مجلس الشيوخ. وعليه كم سيكون عدد أعضاء مجلس الشيوخ؟ وكيف سيتم إختيارهم وتوزيعهم على الطوائف، وما هي مدة ولايتهم؟

ثالثًا: تأليف مجلس الشيوخ ونظامه الداخلي وصلاحياته

يُجمِعُ معظمُ السياسيين على أنَّ عملية إستحداث مجلس الشيوخ مرتبطة بالإتفاق بين السياسيين ورؤساء الطوائف حول شكله وطبيعته ونظامه الداخلي فضلًا عن الصلاحيات التي قد تُعطى له، وطبعًا ودائمًا وفق ميزان المصالح الخاصة ومن ثم مصلحة "الطائفة"، أمّا في حال إستحداث مجلس الشيوخ فيصبح الأخير بمثابة ميزان المواطنة، والرقيب هم الطوائف أنفسهم!!

١. تأليف مجلس الشيوخ في ظل الدستور الحالي

يُشكِّلُ تمثيل "العائلات الروحية" في مجلس الشيوخ مهمة تحتاج إلى تشريع تفصيلي دقيق ينتجُ عنه قيام دولة ينسجمُ فيها الدين والدولة ضمن نظام يضمن للفرد حقوقه وحرياته كما يضمن للجماعات الدينية كيانهم ووجودهم. وعليه يتألّف مجلس الشيوخ مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، فيكون هناك عدد مُعيَّن من الشيوخ لكل طائفة بغض النظر عن حجمها أو عددها، عبر إنتخاب الشيوخ من قبل طوائفهم[١] على أساس لبنان دائرة إنتخابية واحدة عن طريق الأنتخاب السري المباشر. ويُعتبِرُ البعض أنَّ طريقة تكوين المجلس ترتبط بصلاحياته، فإذا كان له صلاحية التشريع والإعتراض رُجِّحَت كفَّة الإنتخاب، وإذا كان دوره إستشاريًّا لا مانع من التعيين[٢].

[١] الرئيس الحسيني، وبذات المعنى الرئيس الفرزلي والرئيس لبيب زوين، إقتراح قانون مقدم من تيار المستقبل بعنوان تعديل المادة ٢٢ من الدستور، الصفحة ٢، غير منشور، مراجع سبق ذكرها.

[٢] وثيقة مُقدمة بتاريخ ٢٠١٣/٢/١٨ من هيئة تحديث القوانين وإشتراعها في مجلس النواب والمؤلفة من السادة: غالب غانم ومحمد حمادة ولبيب زوين ورشيد مزهر و حافظ زخور وهادي راشد، غير منشورة.

وبالنسبة لعدد أعضاء المجلس فبعضهم اقترح أن يكون العدد ٦٤ شيخًا[١]، واقترح بعضهم الآخر أن يكون مساويًا لأعضاء مجلس النواب من أجل تسهيل عملية توزيعهم على الطوائف[٢]. وبرأينا، لا يوجد خلاف على مسألة المناصفة بين المسلمين والمسيحيين في توزيع أعضاء مجلس الشيوخ، لكن يجب أن يتم توزيع المقاعد داخل كل ديانة بالتساوي بين المذاهب كأن يكون لكل مذهب شيخين أو ثلاثة بحسب عدد الشيوخ وعدد الطوائف نظرًا لوجود تفاوت في عدد الطوائف بين المسلمين والمسيحيين. ونجد من الأفضل تعيين جميع أعضاء مجلس الشيوخ من قبل الطوائف التي يتنتمون إليها طالما أن مجلس الشيوخ هو مجلس تمثيل الطوائف وليس الأفراد فمن الأفضل إستبعاد الإنتخاب لعدم جدوته، إضافة الى ضرورة تعيين بعض الشخصيات أعضاء شرف في مجلس الشيوخ بصفة مُستشارين كبعض القضاة والمحامون والموظفون والنواب السابقون ورجال القانون ذات الخبرة الواسعة في المجال الدستوري والقانوني.

أمّا لجهة رئيس مجلس الشيوخ ونائبه، فيجب ألّا يوجد أي قيد طائفية على موقعهما، وبالتالي يستطيع أي شيخ داخل المجلس الترشّح لمنصب الرئيس أو نائب الرئيس ويتم إنتخاب رئيس مجلس الشيوخ ونائبه بأكثرية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ في الدورة الأولى وبأكثرية أعضاء مجلس الشيوخ، أي النصف زائد واحد في الدورات اللاحقة. كما يمكن إعتماد مبدأ المُداورة في الرئاسة[٣]، إلّا أننا نجد فكرة المداورة غير عادلة وغير واقعية.

ويكون السن المُحدَّد للترشح لعضوية مجلس الشيوخ وحقوق المُرشَّح هي نفسها المُحددة للترشح لعضوية مجلس النواب اللبناني مع مراعاة المعيار الطائفي للمُرشّح. كما يتمتَّع عضو المجلس بالحصانات ذاتها التي يتمتع بها عضو مجلس النواب، عند عضويته وبعدها، إضافة إلى خضوع عضو مجلس الشيوخ لأسس المحاسبة نفسها التي يخضع لها عضو مجلس النواب، على أن تكون مدة ولاية الشيوخ ٦ سنوات قابلة للتجديد، أو خمس سنوات[٤]. كما يجتمع مجلس الشيوخ كلما دعت الحاجة بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية أو من رئيس مجلس الشيوخ أو من ممثلي أي طائفة، ويجتمع حكمًا عند أنتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء المجلس الدستوري وأعضاء مجلس القضاء الأعلى.[٥]

---

[١] إقتراح قانون مقدم من تيار المستقبل بعنوان تعديل المادة ٢٢ من الدستور، الصفحة ٢، غير منشور.

[٢] الرئيس لبيب زوين، مرجع سابق.

[٣] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق. مقابلة مع الرئيس إيلي الفرزلي، مرجع سابق. و إقتراح قانون مقدم من تيار المستقبل بعنوان تعديل المادة ٢٢ من الدستور، الصفحة ٣، غير منشور.

[٤] إقتراح قانون مقدم من تيار المستقبل بعنوان تعديل المادة ٢٢ من الدستور، الصفحة ٢، غير منشور.

[٥] جاد كمال شيا، مقالة بعنوان: مجلس الشيوخ ما بين البرلمان والكونغرس، موقع الأنباء الألكتروني، ١٧ آب ٢٠١٦.

ويترأس رئيس مجلس الشيوخ جميع إجتماعات المجلس، وفي حال غيابه لأي سبب من الأسباب، يترأس مجلس الشيوخ نائب رئيس مجلس الشيوخ، في حين لا يجوز أن يلتئم المجلس في حال غياب الرئيس ونائبه أو في حال غياب أعضاء إحدى الطوائف الممثلة في مجلس الشيوخ.[١]

ويحيل رئيس الجمهورية خلال مهلة ٣٠ يوم القوانين التي تدخل تحت مفهوم القضايا المصيرية الى مجلس الشيوخ للتصديق عليها، وعلى مجلس الشيوخ تصديق القوانين أو وضع مقترحاته خلال مهلة شهرين (أو١٠ أيام في حالة العجلة) من إحالة القانون اليه، في حال عدم تصديق مجلس الشيوخ على القوانين يعيد رئيس الجمهورية القانون الى مجلس النواب لإعادة دراسته، فإذا لم يتم الأخذ بملاحظات مجلس الشيوخ، جاز لرئيس المجلس أو لعشرة أعضاء أي من الطوائف الممثلة في المجلس نقض القانون أمام المجلس الدستوري، وفي مطلق الأحوال يجوز أيضًا نقض المرسوم أو القرار الذي يعتبر مخالفًا لصيغة العيش المشترك وذلك أمام مجلس شورى الدولة.

ويكون التصويت على جميع النقاط المطروحة بالأكثرية العددية العادية من كامل الأعضاء (بالنصف زائد واحد) على شرط أن تشمل الأصوات عضو من كل طائفة من الطوائف ال ١٨. وفي حال الغياب، يكتمل النصاب بثلثي أعضاء مجلس الشيوخ. ويعتبر البعض ان الأكثرية المطلوبة للإنعقاد ولإتخاذ القرارات هي دائمًا أكثرية الثلثين من أعضاء المجلس، وضمن كل من الطائفتين الإسلاميّة والمسيحيّة.

٢. صلاحيات مجلس الشيوخ المقترح

يتمتعُ مجلس الشيوخ بصلاحيات مغايرة ومُستقلّة عن صلاحيات مجلس النواب، وهي ترتبط بالقضايا المصيرية التي لم يُعرِّفها الدستور اللبناني ولا حتّى وثيقة الطائف. وعليه ما هي تلك القضايا المصيريَّة؟ وهل تختلف عن المواضيع الأساسية الخاصة بصلاحيات مجلس الوزراء؟ وما معنى هذه وتلك؟

نصَّت المادة ٢٢ من الدستور اللبناني على حصر صلاحيات مجلس الشيوخ في القضايا المصيريَّة دون أن تُحدِّدَ تلك القضايا أو أن تُشيرَ الى كيفيَّة تحديدها. علمًا أنَّ الدستور اللبناني لحظ مواضيع لا يمكن اعتبارها بالمبدأ مصيرية لأنها مُسماة تحت عنوان الأمور الأساسية مثل: تعيين موظفي الفئة الاولى، أو التقسيم

[١] هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة ٢٤١.

الاداري، أو حل مجلس النواب، أو قانون الإنتخاب أو قانون الأحوال الشخصية أو إقالة الوزراء، وموازنة الدولة. إلّا ان الأمر سيُشكّل نقطة خلاف عند إنشاء مجلس الشيوخ وقيامه ببمارسة صلاحياته.

يعتبرُ البعض[١] أن القضايا المصيريَّة هي ذاتها الأمور الأسياسية المنصوص عنها في المادة ٦٥ من الدستور، وبالتالي تنتقل هذه الصلاحية من مجلس الوزراء الى مجلس الشيوخ. وبهذه الطريقة يمكن طمأنة اللبنانيين إلى أن لا غلبة لفريق على آخر وإنَّ أي أكثرية لن تستطيع أخذ البلاد إلى ما يخالف مبادئ العيش المُشترك والمساواة والمواطنية الكاملة[٢]. هذا الرأي منتقد نظرًا للدور المُرتجى من مجلس الشيوخ إذ لا معنى من نزع صلاحيات السلطة التنفيذية لمصلحة مجلس الشيوخ، فالموضوع ليس بالصلاحيات بقدر ما هو فصل النظام الطائفي عن مؤسسات الدولة التشريعية والإدارية، وبذلك يجب أن تشمل صلاحيات مجلس الشيوخ حق الطعن بكل القوانين والمراسيم والقرارات التي تلامس الخطوط الطائفية بين اللبنانيين والمتعلقة بشؤون الطوائف ومصالحها وحقوقها وأوضاعها داخل المجتمع اللبناني.

ويعتبرُ البعض الآخر[٣] إن تعديل الدستور، وإعلان حال الطوارئ والحرب والسلم، هي من القضايا المصيرية، لكن المواضيع الاخرى ليست كذلك، ويمكن أن يُطرح نقاش وجدل حول أهميتها ومصيريتها ثم إذا أعطينا مجلس الشيوخ صلاحيات البت بهذه المواضيع الاساسية كلها، نقحمه حكمًا بالسلطة التنفيذية ويتحول حكمًا الى مجلس رئاسي، الأمر المخالف والهدف الذي من أجله وجد مجلس الشيوخ. لان تعيين الموظفين وإقالة الوزراء من أعمال الحكم التي تخضع جزئيًّا وبشكل ضيّق لرقابة مجلس شورى الدولة كقرارات إدارية.

والبعض اعتبر أن القضايا المصيرية هي القوانين المتعلقة بتنظيم علاقة الطوائف بالدولة على مثال القرار ٦٠ ل. ر. عام ١٩٣٦، والأمور المتعلقة بالأحوال الشخصية مثل الزواج ومفاعيله، البنوّة والسلطة الوالدية، التبني، الوصاية وما يرتبط بها من مسائل. إضافة إلى النظر في الأمور الأخرى التي لها الطابع المصيري مثال القانون الإنتخابي وتعديل الدستور وقرار السلم والحرب[٤].

[١] مقابلة مع الرئيس إيلي الفرزلي، مرجع سابق.
[٢] هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة ٢٣٠ وما يليها.
[٣] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق.
[٤] هادي راشد، دراسة قانونية، أفكار أولية لإلغاء النظام الطائفي: الحل في مجلس الشيوخ. نشر المقال في جريدة السفير بتاريخ ١٤-٥-٢٠١١، صفحة ٤.

أمّا هيئة تحديث القوانين وإشتراعها في مجلس النواب[1] حددت القضايا المصيرية على الشكل التالي: القوانين التي تشكل الكتلة الدستورية أي الدستور ومقدمته والميثاق الوطني والأعراف الدستورية ومواثيق الامم المتحدة وشرعة حقوق الإنسان/ القوانين المتعلقة بحرية المعتقد وبحقوق الطوائف وتنظيم علاقتها بالدولة وقوانين الأحوال الشخصية بجميع فروعها/ القوانين المتعلقة بالتربية والتعليم/ الإتفاقيات والمعاهدات الدولية عندما تتعلق بالطوائف أو بالأحوال الشخصية/القوانين الإنتخابية والتنظيم الإداري والتقسيم الإداري والمركزية واللامركزية/ الموازنة العامة للدولة والسياسة الضريبية/ الخطط الإنمائية الشاملة/ القوانين المتعلقة بالجنسية/ القوانين المتعلقة بالدفاع الوطني والحرب والسلم وبالامن وإعلان حالة الطوارئ/ إنتخاب رئيس الجمهورية بهيئة واحدة مع مجلس النواب.

وبرأينا أن مفهوم القضايا المصيرية هو مفهوم واسع يجب أن لا يحده نص وذلك من أجل إعطاء مجلس الشيوخ أكبر صلاحيات ممكنة تمكّنه من ممارسة دوره كصمام أمان للنظام، بحيث يحفظ حقوق الطوائف من جهة ويحصر التوزيع والتفكير الطائفي داخل مجلس الشيوخ من جهة أخرى. كما يجب ألّا يؤدّي إستحداث مجلس للشيوخ حصول أي تضارب في الصلاحيات مع المجلس النيابي أو مجلس الوزراء. وبالتالي، إن القضايا المصيرية قد تكون أي موضوع قد يتناوله قانون أو مرسوم أو حتى قرار وزاري قد يُشكّل إنتقاصًا أو مسًّا يُلحقُ ضررًا بحقوق أو كيان أي مكوّن لبناني، وبذلك يتحوّل ممثلي الطوائف الى جسد واحد يراقب نظام الحكم. وعليه، يعمل مجلس الشيوخ على إخراج النظام السياسي من حالة الطائفية السياسية وتمثيل الطوائف وتبديد هواجسها ومخاوفها داخل النظام اللبناني، إذ أنّ صلاحياته ستتناول "القضايا المصيرية" وتؤمّن مشاركة كل "العائلات الروحية" في نسج القرارات الوطنية أو بالحد الأدنى الوقوف بوجه القوانين أو القرارات التي تخالف النسيج الوطني. وبالتالي لا تصبح الطوائف الدينية خائفة ومتوجسة من مسألة العدد والغلبة، وبالتوازي تتحرَّر الحياة السياسية من التمثيل الطائفي والمذهبي مما يجعل العمل التشريعي قائمًا على مبدأ خدمة الناس والمواطن وليس الطائفة وزعيمها.

إن دراسة الفكر السياسي اللبناني وطروحات الجماعات الدينية اللبنانية تبيّن الأمور المطلوبة لطمأنة تلك المجموعات، وهي تحقيق المساواة التامة في الحقوق والواجبات وإلغاء كل اشكال التمايز والتفضيل[2]. وبذلك تكون وظيفة مجلس الشيوخ أن يوفر تلك الضمانات بأن يتولّى سلطة الرقابة والنقض والتوجيه على السلطات

[1] وثيقة مُقدمة بتاريخ ٢٠١٣/٢/١ من هيئة تحديث القوانين وإشتراعها في مجلس النواب والمؤلفة من السادة: غالب غانم ومحمد حمادة ولبيب زوين ورشيد مزهر و حافظ زخور وهادي راشد، غير منشورة.
[2] المرجع السابق، صفحة ٥.

الأخرى، فتحال اليه حُكمًا التشريعات والمراسيم والقرارات التي تتناول هذه المواضيع والمسائل ليضع توصياته ورأيه تحت طائلة ممارسة صلاحياته في نقضها.

لذا نقترح أن يمارس مجلس الشيوخ صلاحياته على النحو التالي:

- يناقش المجلس بناء على إحالة رئيس الجمهورية، أو بناءً على طلبه، التشريعات أو المراسيم أو القرارات التي تتعلق بالمواضيع التي يعتبرها من القضايا المصيرية، ويصدر توصياته والتعديلات التي يراها ضرورية، تحت طائلة نقض العمل المشكو منه أمام المجلس الدستوري أو مجلس شورى الدولة.
- يشارك مجلس الشيوخ في إنتخاب رئيس الجمهورية مع المجلس النيابي في هيئة انتخابية واحدة.
- يسمّي ثلث أعضاء المجلس الدستوري ومجلس القضاء الأعلى.
- وبشكل خاص تنحصر صلاحيات مجلس الشيوخ بالأمور المصيرية وأسس قيام الدولة[1]، حيث يكون له حق نقض أعمال مجلس النواب والحكومة في الأمور التالية:
- إعلان الحرب والسلم.
- توقيع المعاهدات الدفاعية والأخوية.
- الإنضمام إلى تكتلات إقليمية أو دولية، مثل الجامعة العربية ومنظمة المؤتمر الإسلامي ومنظمة الأمم المتحدة والإتُحاد الأوروبي، إلخ.
- الإعترف بطائفة جديدة وإنضمامها إلى الطوائف اللبنانية المعترف بها.
- الحرص على إستمرار حرية المعتقدات الدينية بما لا يتعارض مع الطوائف المتمثلة في مجلس الشيوخ.
- التعديل في النظام السياسي العام للوطن وهويته، عربي، مشرقي، جمهوري، ملكي.
- الموافقة النهائية والملزمة المتعلقة بمراسيم العفو وإعطاء الجنسية اللبنانية وإنتخاب المغتربين.

[1] هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة ٢٣٩.

تختلفُ الثنائية البرلمانية في لبنان منقارنة مع الدول المقارنة إذ أنَّ الدور المرجو من مجلس الشيوخ في لبنان يختلف عن دور مجالس الشيوخ في العالم، وأنَّ فهم هذا الأمر في غاية الأهمية ويؤثّر على إمكانية وسرعة تأليف المجلس العتيد. فالمطلوب من مجلس الشيوخ في لبنان المساهمة في فصل الدين عن الدولة عبر إبعاد مرض الطائفيَّة عن كافة مؤسسات وإدارات الدولة، وحصر التمثيل الطائفي في المجلس الذي سيلعب دوره كحارس للنظام اللبناني.

ونختم بالقول أنَّ النجاح في تأليف مجلس الشيوخ في لبنان ليس أمرًا صعبًا، بل هو كما ظهر لنا خلال الدراسة مطلب وطني تنادي به جميع القوى السياسية والدينية في لبنان، لكن ما يؤخّر عملية تأليفه هو المخاوف من مرحلة ما بعد تشكيل المجلس، فالموضوع يتعلّق بمدى ثقة أركان الطوائف في لبنان من أن إلغاء الطائفية سيؤدّي الى نتائج إيجابية على النظام اللبناني. فضلًا عن الحسابات والمصالح خاصة لأمراء الطوائف- وليس الطوائف- تشكّل عائقًا أمام تشكيل المجلس العتيد. لذلك نرى تعديل المادة ٢٢ من الدستور وإنشاء مجلس الشيوخ والذي برأينا سيكون الباب لإلغاء الطائفية السياسية وليس العكس. وبكل الأحوال لا يجوز أبدًا فقدان الأمل والإيمان بقيام ونمو مفهوم الدولة بداخل كل مواطن لبناني، ولا نقول حلول المواطنة مكان الإنتماء الديني لأنه شيء صعب، بل أقلّه بناء شخصيّة مزدوجة للمواطن اللبناني، فيكون في آنٍ معًا ينتمي الى طائفته ممارسًا لكافة شعائره مع سواه دون أن تكون الطائفة أو الدين حاجزًا بين المواطن والوطن، وينتمي على الصعيد الوطني الى الدولة اللبنانيَّة دون أي صبغة أو لون.

ونجد من الضروري تربية أولادنا على المواطنة مع التشديد على إحترام معتقدات الآخر الخاصة به، على أن نزرع بداخلهم نبذ الجهل والتعصُّب وحب الوطن وتغليب الإنتماء الوطني على الإنتماء الديني. لكن نقف مترددًون في إعطاء الثقة للطبقة السياسية لإنشاء مجلس الشيوخ مُشكِّكون بقدرتها على إلغاء الطائفية السياسية من النصوص طالما هي متجذِّرة في نفوسها بل أنَّ طائفيَّتهم غلبت في التعصُّبِ كل النصوص.