

تحقيق

غاصب مختار
journalist.70@gmail.comفي ظلّ الهواجس والخلافات على الحصص والسلطات
ما السبيل إلى تشكيل سهل وسلس للحكومات؟

في كل مرة يتجه لبنان إلى تشكيل حكومة جديدة تقع خلافات ومشكلات بسبب التفسيرات المتضاربة حول الصلاحيات الرئاسية، ونتيجة الحسابات السياسية الخاصة للأطراف السياسيين، ما يحول دون تشكيل الحكومة في مهلة قصيرة ويؤدي إلى حكومات متصارعة في داخلها تشل عملها

بعد الخلاف على الصلاحيات والادوار والحصص وفي ظل المخاوف والهواجس السياسية والطائفية، تطرح الاسئلة: كيف يمكن حل الخلافات الدستورية والسياسية وكيف تستعاد الثقة المفقودة بين القوى السياسية واقطاب السياسة، وعلى أي أساس وأي مبادئ، طالما هناك تفسيرات مختلفة وأحياناً متناقضة للدستور والصلاحيات ومفهوم الميثاقية، مما يحول دون تشكيل سهل وسلس للحكومات؟ ما هي الضمانات المطلوبة لضمانة كل الأطراف، ومن يكفل تنفيذها؟ ما هي الضوابط المقترحة، وماذا عن دور المجلس الدستوري والمجلس النيابي ومن منهما المرجع الصالح؟

هذه الاسئلة حملتها "الامن العام" إلى كل من الخبيرين الدستوريين الحقوقيين وزير العدل الاسبق الدكتور خالد قباني ووزير الداخلية والبلديات الاسبق زياد بارود، وكان هذا الحوار الذي يضم استنتاجات الوزيرين بعد تجربتهما في الحكم.

قباني: نحن في ازمة
سوء ادارة الحكم

■ ما هي الاسباب الحقيقية للخلاف حول تشكيل الحكومات في بلد متنوع مثل لبنان؟ هل بتنا في ازمة حكم او ازمة نظام؟ □ لسنا في ازمة حكم ولسنا في ازمة نظام، قد نكون في ازمة سوء ادارة الحكم وازمة ثقافة دستورية. في واقع الامر، نحن في ازمة عدم احترام للدستور وغياب مفهوم الدولة والشأن العام والمواطنة والديمقراطية والمسؤولية ومفهوم المشاركة والحكم الرشيد، والرغبة في الاستئثار بالسلطة، ووضع اليد على مقدرات الدولة ومواردها وخيراتها ومراقبتها، ومحاولة استئثارها. لم يتم تطبيق اتفاق الطائف بصورة كاملة،

وما نفذ منه كان مجتزأ وبطريقة تخالف مضمونه وروحه. اختصرت المؤسسات وغاب دورها، ودخلت البلاد في صراع على النفوذ واقتسام الحصص والمغانم، وتوزعت الطوائف في ما بينها السلطات والمؤسسات، وزادت حدة المشاعر الطائفية والمذهبية، وادعت الكتل والاحزاب السياسية تمثيل الطوائف في الحكم والدفاع عن حقوقها خلافاً لاحكام الدستور، مما يؤمن غطاء سياسياً لها ويحصنها من كل مسؤولية او محاسبة في ممارسة شؤون الحكم، وبما يخرج نظامنا السياسي الديمقراطي البرلماني عن طبيعته وجوهره. تحكمت موازين القوى

الداخلية بادارة الحكم نتيجة الصراعات الاقليمية والدولية الضاغطة، وما تفرضه هذه الموازين من قواعد في التعامل وفي ممارسة السلطة، بعيداً من احكام الدستور، بل وخروجاً عليها.

■ هل بات النظام في حاجة الى اعادة نظر او تعديل؟

□ النظام بات في حاجة الى تطبيق سليم وبنية لبناء دولة قانون ومؤسسات. فالمشكلة ليست في النظام الذي استوى على قواعد ومبادئ دستورية سليمة وديموقراطية وذات فعالية، وليست في الطائف وما نتج

منه من تعديلات دستورية، ولا يصح الامر بنظام جديد او بعقد اجتماعي جديد او باللجوء الى مؤتمر تأسيسي كما يدعو البعض، لأن ذلك يعرض البلاد الى تجربة جديدة لا تعرف نتائجها، وطريقها محفوف بالمخاطر ولا رؤية لها؟ لذلك لا تكمن مشكلة الحكم في لبنان، في النصوص بل في طريقة اداء الحكم وممارسة السلطة وفهم طبيعة النظام السياسي المعتمد في الدستور.

■ ما هي الاليات والمعايير لتشكيل حكومة من دون الاطالة في مشاورات تشكيلها؟ □ بين الدستور بصوره واضحة وسهلة التطبيق هذه الاليات، فوضع خارطة طريق تبدأ بالاستشارات النيابية الملزمة، وتنتهي بمنح الثقة للحكومة العتيدة من مجلس النواب. كما حدد لكل سلطة من السلطات الدستورية دورها في تشكيل الحكومة، وفقاً لاحكام الدستور وتطبيقاً لمبادئ النظام البرلماني في مناخ من التعاون والاحترام المتبادل والالتزام المطلق بالمصلحة العامة. نصت المادة 64 من الدستور (البند 2) على ان رئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة المكلف) يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة. في هذه المرحلة يبدأ دور رئيس الحكومة المكلف، فيتواصل مع الكتل النيابية المختلفة ويتداول معها في شأن تشكيل الحكومة، ويطلع على آرائها ويستمع الى مطالبها، ويعمل على التوفيق بين مطالب الكتل المتنوعة. يبقى الرئيس المكلف على تواصل مع رئيس الجمهورية، فيطلع على الاجراء التي تسود الاستشارات وعلى مطالب الكتل النيابية، والصعوبات التي يواجهها، ويتداول معه في امر تذليل هذه الصعوبات، لأن رئيس الجمهورية يلعب دور الداعم والمؤازر والمسهل لعمل رئيس الحكومة المكلف، ولأن تشكيل الحكومة يتم في نهاية الامر بالتوافق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. عندما ينتهي رئيس الحكومة المكلف من استشاراته النيابية يخلو الى نفسه، ويضع باعتباره رئيساً للحكومة ومسؤولاً عن



وزير العدل الاسبق الدكتور خالد قباني.

النظام السياسي في لبنان تفرض لقيام الحكومة وبقائها، حيازة ثقة مجلس النواب واستمرار هذه الثقة (المادتان 64 و66 من الدستور).

• نصت المادة 53 من الدستور (البند 4) على ان يصدر رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة.

ما نفذ من الطائف
مجتزأ ويخالف مضمونه
وروحه

اعمالها امام مجلس النواب تصورا لتشكيل الحكومة، بما يؤمن الخروج بحكومة منسجمة ومتضامنة وذات فعالية وقادرة على ان تنال ثقة مجلس النواب، ويقترح على رئيس الجمهورية التشكيل التي انتهى اليها، لكي يصدر رئيس الجمهورية بالاتفاق معه مرسوم تشكيلها. هذا الدور الاساسي الذي يضطلع به رئيس الحكومة في تشكيل الحكومة، يستمد من النصوص والمبادئ الدستورية التالية:

• الثقة التي منحتة اياها الاكثية النيابية بناء على الاستشارات الملزمة التي اجراها رئيس الجمهورية (المادة 53 من الدستور).
• مسؤولية الحكومة امام مجلس النواب، لأن مبادئ النظام البرلماني التي يقوم عليها

■ هنا يأتي دور رئيس الجمهورية؟ □ اصدار مرسوم تشكيل الحكومة وفقاً لاحكام الدستور يتم بالاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكلف. بعدما يقترح الرئيس المكلف التشكيل الحكومية على رئيس الجمهورية، يصدر الرئيس مرسوم تشكيلها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. النص الدستوري الذي عهد الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة تشكيل الحكومة بالاتفاق، وفقاً للدور المناط بكل منهما، قد اوجب عليهما التعاون في انجاز هذه المهمة الدستورية، واهم من ذلك كله، ان لا يكون رئيس الجمهورية فريقاً في الصراع السياسي الذي يحدث بين القوى والكتل السياسية، لان الدستور ناط به ◀

غير السوية، وهو ايضا في تأجيل مقارنة الامور في اوانها، كانشاء مجلس الشيوخ او تطبيق اللامركزية الادارية مثلا. المعالجة هي ايضا في قانون انتخاب عادل لا يضحخ تمثيل احد ولا يلغي تمثيل الاقليات، السياسية منها قبل الطائفية.

■ هل باتت القوى السياسية في حاجة الى ضمانات، ما هي هذه الضمانات ومَن يكفل تنفيذها؟ ما هي الضوابط المقترحة وكيف نحقق الاستقرار السياسي والدستوري العام والدائم في البلاد؟ □ مَن يحتاج الى ضمانات هو المواطن اولا. اما القوى السياسية فتحتاج الى اطار ناظم لتنافسها الديموقراطي. الضمانة الاولى للجميع هي في القانون الاساسي، اي الدستور، او "الكتاب" كما كان يسميه الرئيس الراحل فؤاد شهاب. ان نقرأ فيه الضمانات التي وردت في مقدمته، من نهائية لبنان الى عدم شرعية اي سلطة تناقض ميثاق العيش معا، الى منظومة الحقوق والحريات التي تحيل اليها المقدمة. نقرأ فيه، او هكذا يجب، البات واضحة في تطبيق الفصل بين السلطات والتعاون في ما بينها. مقارنة الثغر باتت ملحة، وهذا لا يعني مؤتمرا تأسيسيا، بل مقارنة موضوعية تزيل العراقيل التي تهدد انتظام عمل المؤسسات.

■ لكن متى ومهمن وكيف؟ □ هنا الاشكالية اولا في التوقيت حيث ان اي تعديل دستوري في ظرف مأزوم قد يؤدي الى فرض غالب رأيه على مغلوب على امره، في حين ان المطلوب توافق الحد الأدنى المقبول للسير بالتعديل. ثانيا يقتضي ان يقارب التعديل مجلسا منتخبا غير منازع في شمول تمثيله. ثالثا ان يتناول التعديل في مرحلة اولى حصرا الثغر التي تحول دون الاستقرار المؤسساتي، وعندما تنهض المؤسسات وتستعيد ثقة الناس نقارب ما سوى ذلك من مسائل بنيوية في نظامنا المتهالك.



وزير الداخلية والبلديات الاسبق زياد بارود.

” منح المجلس الدستوري صلاحية التفسير كان سيجنب لبنان خضات

لأن منح المجلس الدستوري صلاحية التفسير كان سيؤدي الى تجنب لبنان خضات عدة تحت ستار النص الملتبس، وكان سيسمح بالركون الى مرجعية تحسم الخلاف.

■ كيف نستعاد الثقة المفقودة بين القوى السياسية واقطابها، وعلى اي اساس ومبادئ؟ □ تقوم بين القوى السياسية مصالح تحكّم الموازين وليست الثقة هي التي تحكّم علاقاتهم. المشكلة، بل الازمة، هي في الثقة المفقودة بين المواطنين ودولتهم بمختلف سلطاتها مع فوارق في الدرجات. استعادة الثقة تمر الزاميا في اعادة تكوين السلطة على اساس متينة، تنجم عن انتخابات عامة تعيد تشكيل الخارطة السياسية بصورة اكثر التصاقا بما آل اليه الشارع ونبضه. ولأنه لا يجوز ان تبقى الحياة الدستورية ومصالح الناس معلقة على اهواء من يتولى امورهم، لا بد من ادخال ما يلزم من تعديلات على الدستور تضيق هامش الاستنساب وتفرض مهلا محددة وتسمح بتجاوز المعوقات، لأن الهدف الاول من اي

الحي مفهوم الميثاقية، وعلى اعتبار ان العيش المشترك ومقتضياته هو الاساس الذي يقوم عليه الاجتماع السياسي اللبناني. اصبحت الميثاقية في قلب الدستور ومحصنة بالشرعية الدستورية وليست خاضعة للاجتهادات وتتغير بتغير الظروف والاحوال، ولكل فيها نصيب، يعلو ويهبط، بحسب موازين القوى الداخلية والخارجية، وقد اسنדה الدستور الى ميزان العيش المشترك الذي حصنه بقواعد دستورية، وحسبنا ان نعود الى مقدمة الدستور.

ونظيفة، تحظى بثقة مجلس النواب وثقة الشعب اولا واخيرا.

■ هناك خلاف حول معنى الميثاقية وتطبيقها؟ □ يكثّر التداول السياسي بعبارة الميثاقية في الاونة الاخيرة، وتعطى من البعض مرتبة قانونية تعلو على الدستور، وقوة فوق قوة النص الدستوري. كانت العبارة المتداوله دائما في وجدان اللبنانيين الوطني والسياسي وفي القاموس الدستوري تعني العيش المشترك الذي يعبر عن التجسد

■ ان يلعب دور المرجع والحكم في هذا الصراع، وان يكون صمام امان للنظام. هذه الاعتبارات تملي على رئيس الجمهورية وعلى رئيس الحكومة التعاون الكامل بينهما وليس التصادم او المواجهة، او تعطيل سير عمل المؤسسات الدستورية، وتحمل مسؤولياتهما الدستورية والوطنية تجاه الوطن واللبنانيين جميعا، وهما محكومان بالتوافق من اجل الخروج في اسرع وقت ممكن، وهما تفرضه المصلحة الوطنية، ومصصلحة البلاد العليا، بحكومة منسجمة ومتضامنة ومسؤولة، قادرة وفاعلة، شفافة

بارود: لا بد من تعديلات تضيّق هامش الاستنساب

صدده. المشكلة ليست في الاراء المتنوعة بل هي في غياب مرجعية الحسم. السبب في ذلك، ما حصل عام 1990 من حجب صلاحية تفسير الدستور عن المجلس الدستوري المحدث يومها بموجب المادة 19 الجديدة من الدستور.

■ من هي فعلا الجهة المخولة مهنيا وعمليا لتفسير الدستور من دون حسابات وخلفيات سياسية او طائفية؟ □ كان من المفترض ان يكون المجلس الدستوري الذي استحدث عام 1990. الواقع ان مشروع قانون التعديل الوارد من الحكومة يومها كان قد تضمن ثلاث صلاحيات للمجلس المذكور: النظر في دستورية القوانين، بت الطعون الانتخابية الرئاسية والنيابية، تفسير الدستور. الا ان المجلس النيابي رأى عند مناقشته هذا النص حجب هذه الصلاحية الاخيرة عن المجلس المستحدث بذريعة ان التفسير قد ينطوي على تعديل، وبالتالي (بحسب المحاضر) يبقى التفسير من صلاحية المجلس النيابي دون سواه. هذا مؤسف

المجلس النيابي وصورة مصغرة عن هذا الاخير. حتى اننا رأينا البعض يطرح معادلة وزير لكل كتلة تضم 4 نواب! بالتالي، كلما تأزمت بين القوى السياسية النافذة تعطل التشكيل، وكلما توافقوا على الحصص ولدت الحكومة بسرعة.

■ التفسيرات المختلفة واحيانا المتناقضة للدستور والصلاحيات سبب مطروح يحول دون تشكيل سهل وسلس للحكومات. ما هو المطلوب لوضع حد للخلافات الدستورية؟

□ لا شك في ان ثمة ثغرا في الدستور، لكن دساتير ديموقراطيات العالم لا تنطوي كلها على تفاصيل اجرائية، ومع ذلك نرى الحياة السياسية خاضعة لاحكام الدستور. قبل الغوص في مسألة التفسير، لا بد من الاعتراف بأن حسن النيات شبه غائب لذلك يتم التلطي وراء الاحكام الدستورية لغايات مبيتة. نرى تهافت خبراء دستوريين يمتنون التفسيرات المختلفة وغالبا المتناقضة، تماما كما حصل مؤخرا في مسألة التشكيل ودور رئيس الجمهورية في

■ ما هي الاسباب الحقيقية للخلاف الدائم حول تشكيل الحكومات؟ هل بتنا في ازمة حكم او ازمة نظام؟ □ في الواقع، ازمة النظام قائمة منذ عقود، وقد تظهرت خصوصا بعد التعديلات الدستورية لعام 1990 التي جعلت تشكيل الحكومات يختلف بصورة جذرية عما كان عليه الامر قبل اتفاق الطائف حيث كان رئيس الجمهورية يسمي منفردا رئيس الحكومة. لكن منذ العام 1990، باتت تسمية الرئيس المكلف تمر بأية الاستشارات النيابية الملزمة. بذلك، بات اختيار رئيس الحكومة المكلف يتم من خلال مجلس النواب كهيئة ناخبة لأن رئيس الجمهورية اصبح ملزما تسمية من يحصل على العدد الاكبر من اصوات النواب في تلك الاستشارات. يضاف الى ذلك ان معظم حكومات ما بعد الطائف، لاسيما حكومات ما بعد العام 2005، اصبحت تتخذ شكل ما اصطلاح على تسميته حكومة الوحدة الوطنية، بحيث باتت هذه الحكومات، بسوادها الاعظم، متبنقة من توزع القوى السياسية في