تحقيق

جورج شاهين

هل من شغور في السلطات بعد خلوّ الرئاسة؟ الدستور يأبى الفراغ في المؤسّسات

تعيش البلاد منذ خلو سدة الرئاسة من شاغلها، حالة غير طبيعية استدرجت خبراء القانون والدستور الى جدل قد لا ينتهي، على الرغم من انعكاساته السلبية على مهام السلطات الدستورية. فظهر ان الحكومة لا تستطيع ان تجتمع، والنقاش مستمر حول الدور التشريعي للمجلس النيابي، وكل ذلك يجري على وقع سلطة قضائية مضربة والمحاكم مقفلة

بهدف مواكبة هذا الوضع، حاورت "الامن العام" كلا من الرئيس السابق للجامعة اللبنانية الدكتور زهير شكر والنائب العام التمييزي شرفا القاضي حاتم ماضي اللذين تناولا هذه القضايا من زواياها المختلفة والمخارج المتداولة والنتائج المترتبة عليها.

شكر: اذا لم تمارس الحكومة صلاحيات الرئيس ترتكب مخالفة

■ هل هناك ما يسمى شغورا على مستوى السلطات الدستورية وما هو توصيفك للوضع؟

□ من المؤكد ان ما نعيشه على مستوى المؤسسات الدستورية والوضع الاجتماعي والاقتصادي والصحي لا نحسد عليه، فنحن نمر بتجربة على اكثر من مستوى ولا اعتقد ان هناك دولة في العالم عاشتها. قد تعاني احدى الدول نوعا من ازماتنا وليس كلها، ذلك اننا نعاني من نتائج "صراع الديوك" الى ان وصلنا الى ما نحن عليه دستوريا. الجميع يعرف ان الطبقة السياسية اتقنت سياسة النكايات كالقول ان الكهرباء لن تعود قبل مغادرة عون قصر بعبدا، او ان عملية الترسيم يجب ان تمر قبل ذلك او بعده، وهي امور تتناقض والمصلحة العامة. نعيش حالة شعور قسري نتيجة تجاوز المهل الدستورية وعجز البرلمان عن انتخاب رئيس جديد للجمهورية. فالدستور وجد لتنظيم السلطة والحكم ومنع الفراغ بين رئيس ورئيس كما بين ملك وملك، وهو من يضمن استمرارية عمل الدولة والمؤسسات الدستورية. كلنا نعلم ان استقالة الحكومة تتم في حالات دستورية مختلفة، ومنها ما لا يحتاج الى قبولها ام لا. لذلك فوجئنا بمرسوم اصدره الرئيس ميشال عون قبل نهاية ولايته معلنا استقالتها، وهي خطوة لا تقدم ولا تؤخر دستوريا في شيء. فالحكومة تحولت في نهاية العهد الى تصريف الاعمال من دون هذه الخطوة، الا اذا كان القصد تعطيل البلد. لدينا ثغر كثيرة في الدستور، وكان علينا ان نتنبه لها منذ العام 1990، منها ما اوكل من صلاحيات الرئيس الى مجلس الوزراء مجتمعا شريكه الخصم في السلطة ليحل محله، ولذلك من المفترض اعادة النظر في هذا الامر كأن توكل صلاحياته الى رئيس مجلس القضاء الاعلى او رئيس المجلس الدستوري. فعندما تمارس الحكومة صلاحيات الرئيس يعني انها هي الحاكم والحكم، وخصوصا انه لم تبق لرئيس الجمهورية صلاحيات خارج ما انتقل اليها. لذلك لا بد من توحيد النصوص الدستورية، فعندما تمت ترجمة الدستور مادة مادة، وضعت بصيغ مختلفة عن بعضها البعض، وخصوصا تلك التي تتحدث عن النصاب، او الاكثرية بانواعها المطلقة او الثلثين او الثلاثة ارباع، فتعددت المواد المتناقضة.

■ ما الذي اعاق ممارسة مجلس الوزراء مجتمعا صلاحيات الرئيس؟

□ بالتأكيد تستطيع الحكومة ان تمارس صلاحيات الرئيس، لا بل من واجبها ممارستها في حال الشغور، والا تعتبر مسؤولة عن شل مرافق الدولة وهي تتحمل المسؤولية الجزائية لا السياسية. فالنص الدستوري واضح ويتحدث عن تصريف الاعمال بالحد الادنى، وبالاقل من القرارات التدبيرية التي يترتب عليها صرف اموال. وقد جرت العادة ان تدار الامور بالحكمة والحد الادنى من التفاهم لحماية المصلحة العامة، وضمان عمل المرفق العام، فرئيس الجمهورية بعد الطائف لم يعد يمتلك صلاحيات تقريرية.

■ هل في قدرة المجلس النيابي ان يشرّع قبل انتخاب الرئيس؟

□ بالتأكيد يستطيع المجلس النيابي ان يشرّع، فقد قال الدستور يلتئم فورا من اجل انتخاب الرئيس، وان لم يلتئم ما الذي يمكن ان يحصل فلا ينتخب الرئيس ولا يشرّع. فعندما يلتئم المجلس لانتخاب الرئيس لا يقوم بأي عمل آخر في تلك الجلسة. اما خارج اي عمل انتخابي، هل نقول له لا تشرّع ولا تهتم بمصالح الناس وبمصير الاتفاق مع صندوق النقد الدولي مثلا. انا لا اتكلم عن فريق سياسي محدد، فكلهم يفضلون مصالحهم الخاصة على المصلحة العامة، وبهذه الطريقة لا تدار الامور بطريقة سليمة. طبعا لا يمكن للمجلس ان يبت قانون الانتخاب، او قانون اللامركزية على الرغم من السوابق. فحكومة الراحل رشيد كرامي اعدت موازنة الدولة في اثناء اعتكافه عامي 1969 - 1970، وعبر بذلك حرصا على انتظام مالية الدولة واحتراما للمهلة الدستورية.

■ ما هي النتائج المترتبة على مثل هذا الوضع ومخاطرها؟

□ نتوقع المزيد من التدهور والتأزم الاقتصادي والاجتماعي في ظل انهيار الدولة ومؤسساتها. ففي آخر جلسة لمجلس النواب سمعت نائبا يتحدث عن ضرورة تأجيل جلسات انتخاب الرئيس طالما ان القرار في الخارج. بالفعل انه امر مؤسف. اما بالنسبة الى النصاب واحتساب الاكثرية، فقد سبق ان حسم الامر بالعرف والممارسة منذ قيام الدولة، والاخطر ان يتمسك كل فريق بنقطة من دون اخرى ولو كان على حساب المصلحة العامة.

الرئيس السابق للجامعة اللبنانية الدكتور زهير شكر.

■ هل من اولويات تتحكم بالخطوات الواجب اتخاذها للخروج من المأزق ومن اين نبدأ؟

□ ليس هناك اولويات محددة، فالامن اولوية والوضع الصحي والتربوي اولوية، وان كان انتخاب رئيس الجمهورية يتقدمها جميعها، فان لم ينتخب رمز الدولة والمؤتمن على الدستور هل نجمد كل شيء. للاسف لا يبدو انه سيكون لنا رئيس في وقت قريب بعدما عشنا تجربة لم تتكرر، فقد سبق ان انتخب رئيس بصوت واحد. بعد الطائف لم يعد للرئيس صلاحيات كما كانت من قبل، وطالما اننا لم نطبقه كاملا واخترنا منه "A La Carte" لا بد من الاهتمام بحاجات الناس. طالما اننا لم نقر اللامركزية ولم نضع قانونا للانتخاب كما تقرر في حينه، فقد تعززت المذهبية وباتت الطوائف ممثلة بالاحزاب بدل ان تكون ممثلة لشرائح المجتمع. ما قصدته انه لهذه الاسباب وغيرها، لم يعد هناك قدرة على حكم لبنان بمنطق الاقلية والاكثرية مخافة استفراد اي من الطوائف، والتجارب على هذه المعادلة تعود الى زمن بعيد، فالحلف الثلاثي عام 1970 فرض ما اراد اقطابه. لذلك بات التشارك مفروضا، اليوم اذا بقي احد المكونات خارج اللعبة لن تستقيم الامور. ما علينا سوى استبدال الحديث عن الديموقراطية التوافقية بالديموقراطية التشاركية بعدما فقدت الاولى معانيها الراقية. فالتشاركية تقود الى الحوار لاختيار الافضل قبل ان نطبقها على طريقة المحاصصة الطائفية في التعيينات وتوزع الامتيازات، وهي نظرية معتمدة في ارقى دول العالم كما في سويسرا وهولندا وكندا، فهناك يحترمون طوائفهم ويتشاركون المسؤولية في المؤسسات الدستورية. اما في الادارة والامن والجيش فليس هناك من طائفية، ونحن للاسف عكس ذلك، فقد تحولت الطائفية سلاحا تملكه الطبقة السياسية لاعادة انتاج نفسها.

> **لم يعد هناك قدرة على الحكم بمنطق الاقلية والاكثرية لئلا تستفرد اي طائفة**

■ هل من تجربة مماثلة شهدتها دول اخرى؟

□ العراقيون مشوا على خطانا وقد سبقناهم في ذلك. هم يشبهوننا عند الحديث عن حال التشرذم والمذهبية ونهب المال العام.

ماضي: تشريع الضرورة مخرج دستوري وليشرّع في ظل الشغور

■ هل من شغور مبرر يقود الى شلل السلطات الدستورية بعد خلو سدة الرئاسة، وما توصيفك لوضع كل سلطة على حدة بما فيها السلطة القضائية؟

□ لا توجد مشكلة تتعلق بوجود السلطة التشريعية، لكن نشاطها قد لا يكون مريحا لعدم وجود حكومة مكتملة الصلاحيات، الامر الذي يعيق حركتها الاعتيادية. من جهة ثانية، وبسبب الفراغ في سدة الرئاسة الاولى، ثمة نص في الدستور يقول ان مجلس النواب في مثل هذه الحالة يتحول الى هيئة ناخبة ويتوقف عن التشريع. فاذا جرى التسليم بهذه النظرية، فهذا يؤدي الى توقف المجلس عن التشريع وبالتالي تصاب اعماله بالشلل. لكن ثمة مخرجا يسمى تشريع الضرورة، اي ان مجلس النواب يمكنه ان يشرع اذا ◄

◄ دعت ضرورة معينة الى ذلك سندا الى القاعدة الشرعية التي تقول ان الضرورات تبيح المحظورات. السلطة القضائية موجودة، لكنها معتكفة عن العمل، يعني ان ثمة عائقا موقتا يمنعها من العمل، وبزوال هذا المانع تعود الامور الى مجراها. بالعودة الى المشكلة الام وهي فراغ سدة رئيس الجمهورية لأن رئيسا جديدا لم ينتخب، الدستور يأبى الفراغ في المؤسسات. لذلك نص في المادة 62 منه ان مجلس الوزراء يتولى بالنيابة عن الرئيس، المنتهية ولايته، صلاحياته حتى انتخاب رئيس جديد، ذلك لأن حكومة تصريف الاعمال تصرف الاعمال ليس من خلال مجلس وزراء بل من خلال عمل كل وزير من مكتبه. عندما يتعلق الامر بصلاحيات رئيس الجمهورية، تمارس الحكومة هذه الصلاحيات من خلال مجلس وزراء. لكن المشكلة ان الحكومة الحاضرة هي حكومة تصريف اعمال، ولا تستطيع ان تجتمع في مجلس وزراء. لذا تم التفاهم على ان لا تجتمع الحكومة في مجلس وزراء الا عند الضرورة الشديدة، لكنها تستمر في تصريف اعمالها من خلال المكاتب. من غير المشكوك فيه ان الوضع الحالي ليس طبيعيا، فالمؤسسات تعمل بادنى طاقتها، لاسيما وان الوضع العام ليس مريحا.

■ اذا صح القول ان الدستور لا يقبل بالشغور ولا يسمح به، ما الذي يعيق ان يتولى مجلس الوزراء مجتمعا صلاحيات رئيس الجمهورية ما عدا اللصيقة بشخصه؟

□ الدستور يأبى الفراغ في المؤسسات خاصة الدستورية منها، لأن آلة الحكم يجب ان لا تتعطل والا تعطل المرفق العام وفي ذلك نهاية للمؤسسات وللدول تاليا. ولأن الدستور يأبى الفراغ، فقد نصت المادة 62 منه على انه اذا ما شغر مركز رئيس الجمهورية لأي سبب من الاسباب، فان الحكومة تمارس صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة عنه. علما ان ثمة صلاحيات خاصة بالرئيس ولصيقة به مثل التوقيع على المعاهدات، قبول اوراق اعتماد السفراء الاجانب، منح الاوسمة ومنح العفو الخاص، فمثل هذه الصلاحيات لا تستطيع الحكومة ان تمارسها لأنها تخص الرئيس حصرا. بيد ان ثمة صلاحيات اخرى لا يستطيع ان يمارسها الا بالاشتراك مع الحكومة او مع رئيسها، مثل اصدار مرسوم تعيين الوزراء، ومرسوم حل مجلس النواب، او مرسوم فتح دورة استثنائية لمجلس النواب. لهذا السبب كانت الحكومة تتخذ مثل هذه القرارات في مجلس وزراء بحيث يوقعها جميع الوزراء من دون استثناء، حتى قبل ان كل وزير كان رئيس جمهورية. لكن وضع الحكومة الحاضرة دقيق جدا لأنها هي اصلا حكومة تصريف اعمال، ولا يحق لها ان تجتمع في جلسة مجلس وزراء لأن الوزراء يصرّفون الاعمال من داخل مكاتبهم، ومع ذلك يجب اختراع حل. الدستور اعطى الحل عندما قال عبارة مجلس وزراء ولم يقل ما اذا يجب ان تكون مكتملة الاوصاف او حكومة تصريف اعمال، وعليه صار ممكنا للحكومة الحالية ان تكون وكيلة عن رئيس الجمهورية. غير ان، وبالنظر الى خصوصية وضع الحكومة الحالية، تم التوافق على ان لا تجتمع كمجلس وزراء الا عند الضرورة القصوى لأن الضرورات تبيح المحظورات.

النائب العام التمييزي شرفا القاضي حاتم ماضي.

> **وضع حكومة تصريف الاعمال دقيق جدا ولا يحق لها ان تجتمع كمجلس وزراء**

■ ما هي النتائج المترتبة على مثل هذا الوضع ومخاطرها على واقع البلاد ومستقبلها؟

□ الوضع الحالي للسلطة هو وضع استثنائي، مما ينعكس سلبا على نتائج العمل الحكومي ويخلق نوعا من البلبلة عندما يتعلق الامر بموافقة جميع الوزراء، لأن معارضة وزير واحد كافية وحدها لايقاف مسار القرار. لكن ثمة من يقول ان اتخاذ القرار لا يستوجب توقيع جميع الوزراء معا، اذ يكفي اكثرية ثلاثة ارباع الوزراء. هذه النظرية جديرة بالتوقف عندها.

■ اذا تم التفاهم على الخروج من هذا الواقع، ما هي اولويات الخطوات الواجب اتخاذها ومن اين نبدأ؟

□ من المفيد اجتراح حلول تبدأ بتعديل دستوري يطاول بعض المواد لاسيما تلك المتعلقة باملاء الفراغ الذي يحدثه شغور مركز رئيس الجمهورية، على ان النصوص الجديدة واضحة وصريحة الى الحد الذي لا يعود معه ثمة ضرورة للتفسير. ان خلو مركز رئيس الجمهورية من شاغله يصبح شغورا اذا انصرمت المهلة الدستورية لانتخاب الرئيس الجديد من دون ان ينتخب، ويبقى شغورا حتى ينتخب رئيس جديد.

■ هل رصدت تجربة مماثلة عاشتها دول اخرى؟

□ انا شخصيا لم يسبق لي ان عايشت حالة مماثلة. وفقا لمعلوماتي، ان ما يمر به لبنان حاليا لم تمر به اي دولة.

عامًا
تصميم . إنجاز . مثابرة