

## الدراسة الثالثة: ميثاقية الأمر الواقع في لبنان

د. محمد طيّ

تُطرح قضية الميثاقية في لبنان من قبل جهات مختلفة عند كلّ منعطف في الحياة السياسية، بعد أن توارى لدى الطارحين شعار إلغاء الطائفية السياسية وإنشاء مجلس الشيوخ ليمثّل الطوائف. ينطلق المطالبون عادة من مقدّمة الدستور - البند الأخير (ي)، الذي ينصّ على أن: "لا شرعية لأيّ سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك".

لكنهم يتجاهلون البند (ح) من المقدّمة نفسها الذي ينصّ على أنّ "إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية".

على أن يحصر التمثيل الطائفي / الميثاقية في نهاية "الخطة المرحلية" في مجلس الشيوخ، الذي نصّت على إقامته المادة ٢٢ المعدّة بقولها: "مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يستحدث مجلس للشيوخ تتمثّل فيه جميع العائلات الروحية وتتحصر صلاحياته في القضايا المصيرية".

وفي العلم القانوني يجب أن يوفّق بين النصوص على الأقلّ في القانون الواحد بحيث تأتي منسجمة، لأن القانون منظومة système، والمنظومة يجب أن تتمتع بالوحديّة والكمال والتماسك المنطقيّ (unité, complétude et cohérence). وهذا يؤدّي إلى أن يفسّر البند (ي) على أنّه في النهاية يعني التوازن في مجلس الشيوخ.

لكنّ الطبقة السياسية تواطأت على تجاهل البند (ح) والمادة ٢٢، الأمر الذي أبدى البند (ي). ونحن هنا سنتعاطى مع طروح الميثاقية المتجاهلة لإلغاء الطائفية، ما يقتضينا العودة إلى البند (ي).

إنّ البند (ي) بند إجماليّ وغامض، لكن أوضحته أحكام أخرى من الدستور، شأنه في ذلك شأن سائر الأحكام الغامضة والاجمالية في الدساتير والقوانين فلم يُترك على إبهامه. لقد فسّرتّه بشكل مباشر مادّتان دستوريتان هما المادة ٢٤ (توزيع مقاعد مجلس النواب) والمادة ٩٥ (فيما خصّ توزيع الحقائق الوزارية ووظائف الفئة الأولى)، وفسّرتّه بشكل غير مباشر موادّ أخرى، من بينها الموادّ المتعلّقة بالانتخاب وبتعديل الدستور وبتأخذ المراسيم في الأمور الأساسية.

أما الفئة الثانية من الأحكام، التي فسّرت العيش المشترك بشكل غير مباشر، فنكتفي بالقول: إنّها تشمل مبدئين:

أ- ألا تتفرد طائفة، مستندة إلى خروج بسيطة في الطائفة الأخرى، باختيار رئيس الدولة، أو بتقرير الأمور الكبرى في البلد.

ب- أن يشارك كافة المواطنين إلى أي طائفة انتموا في انتخاب أي مرشح لأي طائفة انتمى سواء في الانتخابات البرلمانية أو الرئاسية.

أما الفئة الأولى، التي تفسر العيش المشترك بشكل مباشر، فهي تشمل النواب والوزراء والموظفين، ونحتاج، من أجل فهمها، إلى وضعها في إطار تطورها.

بدأت القضية مع توزيع مقاعد ممثلي اللبنانيين على الطوائف منذ ١٩٢٠، ثم برزت مجدداً مع توزيع المقاعد الإدارية منذ ١٩٣٦.

### ○ توزيع مقاعد المجالس التمثيلية

اللجنة الإدارية ١٩٢٠ - ١٩٢٢							
درزي	شيعي	سني	أرمن أرثوذكس	أقليات	كاثوليك	أرثوذكس	ماروني
١	٢	٣	.	١	١	٣	٦
المجلس التمثيلي الأول ١٩٢٢ - ١٩٢٥							
٢	٦	٦	.	١	١	٤	١٠
المجلس التمثيلي الثاني ١٩٢٥ - ١٩٢٦							
٢	٥	٦	.	١	٢	٤	١٠
مجلس النواب الأول ١٩٢٧ - ١٩٢٩ (بعد حسم أعضاء مجلس الشيوخ)							
٣	٨	٩	.	٢	٣	٦	١٥
مجلس النواب الثاني ١٩٢٩ - ١٩٣٢							
٣	٨	٩	.	١	٣	٦	١٥
مجلس النواب الثالث ١٩٣٤ - ١٩٣٧							
٢	٤	٥	.	١	٢	٣	٧
مجلس النواب الرابع ١٩٣٧ - ١٩٣٩							
٤	١١	١٣	١	١	٤	٧	٢٠

وبعد إقرار الميثاق الوطني أقرّ توزيع مقاعد مجلس النواب حسب نسبة ٥/٦ بين المسيحيين والمسلمين، فكانت على النحو الآتي:

مجلس النواب الخامس ١٩٤٣-١٩٤٧							
٤	١٠	١١	٢	١	٣	٦	١٨

أي ٢٥/٣٠ بين المسيحيين والمسلمين (أي نسبة ٥/٦) واستمرت هذه النسبة حتى مؤتمر الطائف.

### ○ توزيع الوظائف الإدارية

بدأ هذا الأمر قانونياً سنة ١٩٣٦، وانتهى في مؤتمر الطائف، وقد مرّ بتطوّرات كانت على النحو الآتي:

#### ■ ٦ و ٦ مكرّر

بعد موافقة الحكومة الفرنسيّة على إعطاء المسلمين منصباً أساسياً في حكومة لبنان سنة ١٩٣٦، طُرِحَت مسألة توزيع الوظائف الإدارية في الدولة، فأرسل رئيس الجمهورية اللبنانية إلى المفوض السامي الفرنسيّ الرسالة رقم ٦، التي تلتها الرسالة رقم ٦ مكرّر (أرْحَتَا بتشرين الثاني ١٩٣٦). وقد ورد في الرسالة رقم ٦:

"إنّ الحكومة اللبنانية "مستعدّة... أن تؤمّن تمثيل مختلف عناصر البلاد في مجموع وظائف الدولة تمثيلاً عادلاً."

ولم تذكر الرسالة المساواة بين المسلمين والمسيحيين في الإدارة العامّة. أما الرسالة رقم ٦ مكرّر، فتحدّثت عن توحيد النظام الضريبيّ وبعض أشكال اللامركزية..

#### ■ العهد الشهابي

بعد ثورة ١٩٥٨، ورّعت الوظائف الإدارية، غير العسكرية، مناصفة بين المسيحيين والمسلمين. أمّا قيادات الشعب العسكريّة فكانت ٥/٧ في العهد الشهابي، ثمّ أصبحت ١/١١ في بعض العهود اللاحقة<sup>(١)</sup>. في الحرب الأهلية طرحت قضية المشاركة بين المسلمين والمسيحيين، وبدأت المشاريع تتوالى وتطرح تعزيز صلاحيّات رئيس الحكومة، والمساواة في عدد النواب المسيحيين والمسلمين، إلى جانب معالجة مسألة طائفية المناصب الإدارية ومسألة الطائفية بشكل عامّ.

#### ■ الميثاق الوطني

(١) جاء ذلك في حديث خاصّ للسيد رغيد الصلح ابن كاظم الصلح.

أُقِرَّ الميثاق الوطني سنة ١٩٤٣ بين الرئيسين بشارة الخوري ورياض الصلح على أساس إتهما ممثلان للمسيحيين والمسلمين. وحمل الميثاق المذكور أساساً المبادئ الآتية:

- لا شرقية ولا غربية، أي لا وحدة مع سوريا أو معها ومع غيرها، ولا حماية فرنسية.
- لبنان ذو وجه عربي، لكن منفتح على الغرب.
- إعطاء رئاسة الجمهوريّة للموارنة ورئاسة الوزراء للسنة.
- ولم تتركس رئاسة المجلس النيابي للشيعه إلاّ بدءاً من سنة ١٩٤٧.
- ولم يُذكر أنّ الميثاق تطرّق مباشرة إلى قضية الوظائف الإدارية

### ■ رئاسة الحكومة

كانت الحكومة الفرنسية وافقت على اقتراح المفوض السامي إعطاء المسلمين في لبنان وظيفة هامة، واتفق على أن تكون سكرتير حكومة، الذي سيسمّى رئيس حكومة فيما بعد، لكن بنفس الصلاحيات. إلاّ أنّ التطورات الاجتماعية والديمقراطية حسّنت من موقعه، وصولاً إلى فرض رأيه في مقابل رأي رئيس الجمهوريّة في بعض حالات الأزمات، كما حصل في أزمة نيسان ١٩٦٩ بين الرئيسين شارل حلو ورشيد كرامي. إبان الحرب الأهلية طرحت بقوة قضية مشاركة المسلمين في الحكم مشاركة حقيقية، وأتى على رأس المطالب تعزيز صلاحيات رئيس الحكومة، وبدأت الاقتراحات تتوالى:

طرّحت الوثيقة الدستورية للرئيس فرنجية بتاريخ ١٤/٢/١٩٧٦، في البند (٣) انتخاب رئيس الحكومة من قبل مجلس النواب بالأكثرية المطلقة، ما يعطيه وزناً قوياً.

لكنّ الوثيقة لم تطبق، كما هو معروف.

### ■ اتفاق الطائف

عزّز اتفاق الطائف دور رئيس الحكومة فجعله يُعيّن نتيجة استشارات ملزمة، ويتمتع بالصلاحيات الآتية (م ٦٤ من الدستور):

يمثّل (الحكومة) ويتكلّم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء. وهو يمارس الصلاحيات الآتية:

- ١- يرأس مجلس الوزراء، ويكون حُكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع.
- ٢- يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهوريّة مرسوم تشكيلها.
- ٣- يطرح سياسة الحكومة العامة أمام مجلس النواب.
- ٤- يوقع مع رئيس الجمهوريّة جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة.
- ٥- يوقع مرسوم الدعوة إلى فتح دورة استثنائية ومراسيم إصدار القوانين وطلب إعادة النظر فيها.

- ٦- يدعو مجلس الوزراء إلى الانعقاد ويضع جدول أعماله. ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمّنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث.
- ٧- يتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.
- ٨- يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص.

### ○ مجلس النواب

طرّحت الوثيقة الدستورية للرئيس فرنجية (البند ٢) المساواة بين المسيحيين والمسلمين في عدد النواب. وفي 28 كانون الأول من العام ١٩٨٥، وقّع كلٌّ من بري وجنبلات وحبيفة الاتفاق الثلاثي، الذي قضى بالمثالفة في المناصفة في مجلس النواب<sup>(١)</sup>، أي أن يتساوى الموارنة والسنة والشيعية في عدد النواب الخاص بكلّ منهم، على أن تكون المقاعد مناصفة بين المسيحيين والمسلمين. لكنّ الاتفاق سقط بانقلاب قاده سمير جعجع ضدّ إيلي حبيفة. وفي اتفاق الطائف اعتمدت المناصفة دون المثالفة.

### ○ الطائفية الإدارية

سلكت قضية إلغاء الطائفية السياسية والإدارية مساراً طويلاً بدأ سنة ١٩٧٤، واستمرّ حتى سنة ١٩٨٩.

وكانت المواقف بشأنها تتراوح بين ثلاثة<sup>(٢)</sup>:

- موقف يطرح إلغاء الطائفية بكافة أبعادها السياسية والإدارية.
- موقف يطرح إلغاء طائفية الوظيفة ووضع خطة لإلغاء الطائفية بالكامل.
- موقف أقلويّ يطرح الإبقاء على الطائفية، لكن دون تفصيل.

#### أ- إلغاء الطائفية إلغاء شاملاً

طالبت حوالي ١٧ ورقة، طرحتها جهات إسلامية، بإلغاء الطائفية سياسياً وإدارياً، بدأت سنة ١٩٧٤ واستمرت حتى ١٩٨٩. وطالبت ثلاث ورقات بإنصاف الطوائف المغبونة شرطاً لإلغاء الطائفية. وطالبت ورقتان مسيحيان بالعلمنة.

#### ب- إلغاء الطائفية بشكل عام

<sup>(١)</sup> راجع مذكرات الرئيس بري، الديار ١١ تمّوز ٢٠٠٤

<sup>(٢)</sup> راجع دعد سعد نجيم، الموسوعة اللبنانية، نوبنس ٢٠٠٢، ج ٢٣ و ٢٤، راجع كذلك الملحق الثاني أناه

ورد إلغاء الطائفية بشكل عامّ في عشر أوراق مسيحية بين سنة ١٩٧٥ وسنة ١٩٨٩.

### ج- إلغاء الطائفية في الوظائف كافة

ورد إلغاء طائفية الوظيفة في ثلاث ورقات إسلامية وورقتين مسيحيّتين.

### د- إلغاء ممرجل للطائفية مع إلغاء طائفية الوظيفة فوراً

طرح هذا الرأي عددً من المبادرات إسلامية ومسيحية بين سنتي ١٩٧٦ و١٩٨٩.

### هـ- الإبقاء على الطائفية دون تفصيل

طرح هذا الموقف في ورقتين مسيحيّتين، ويلاحظ أنّ الورقة الأولى طُرحت بعد بدايات الحرب الأهلية (١٩٧٥/٧/٢٢) من قبل البطارقة والمطارنة الكاثوليك في لبنان، وإنّ الثانية، طرحت في ١٩٨٦/٥/٢، وسمّيت "المبادرة المسيحية للسلام"، وهي ليست لجهة معروفة أو ذات صفة ووزن تمثيلي<sup>(١)</sup>. ومن المفيد الملاحظة أنّ طروح إلغاء طائفية الوظيفة وردت غالباً في المرحلة الأخيرة قبل اتّفاق الطائف.

في اتّفاق الطائف أُقرّ إلغاء الطائفية السياسيّة ودخلت إلى الدستور (م٩٥) واستثنيت وظائف الفئة الأولى، كما سنبينه.

هذا وقد طبّق إلغاء الطائفية الوظيفية منذ إقرار اتّفاق الطائف باستثناء وظائف الفئة الأولى، لا سيّما فيما يخضع للمباريات، والذين طبّقه هم الأقرب إلى الطائف والذين شاركوا فيه. وتأكّد ذلك في حسم الرئيس حسين الحسيني للنقاش في هذا الأمر عند مناقشة إقرار إصلاحات الطائف<sup>(٢)</sup>.

وهذا ما تؤيّدنا فيه قرارات مجلس شوري الدولة المتعدّدة. فقد ورد في القرار ٧١ سنة ١٩٩٦: إنّ مراعاة قاعدة التوازن الطائفيّ في تولّي الوظائف العامة كان في ظلّ النصّ القديم للمادة ٩٥. "إلا أنّ تلك القاعدة استُبدلت بقاعدة جديدة مرنة في سائر الوظائف العامة تعتمد على الاختصاص والكفاءة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطنيّ دون التقيّد بقاعدة التوازن الطائفيّ والحسابيّ الدقيق الذي كان معتمداً في ظلّ النصّ

(١) راجع دراستنا بشأن تفسير المادة ٩٥ من الدستور في جريدة النهار عدد ٢١ أيلول ٢٠٢٠.

(٢) راجع. الدور التشريعي السابع عشر، العقد الاستثنائي الاول ١٩٩٠، محضر الجلسة الثالثة المنعقدة في الساعة الحادية عشرة والنصف من قبل ظهر يوم الثلاثاء الواقع في ٢١ آب ١٩٩٠

القديم"<sup>(١)</sup>، كما أكد ذلك القرار ٢٠٠٤/٦٢٦، الذي يقول: "تلغى قاعدة التمثيل الطائفي في الوظائف العامة باستثناء وظائف الفئة الأولى."<sup>(٢)</sup>

لكنّ بعضهم أنكر كلّ هذا زاعماً أنّ إلغاء طائفيّة الوظيفة معلق على تحقيق إلغاء الطائفيّة الذي يجب أن تقوم به الهيئة الوطنيّة المشكّلة برئاسة رئيس الجمهوريّة. لكنّ هذا ينافي ما ورد في المادّة ٩٥، التي ميّزت بين إلغاء الطائفيّة إلغاء تامّاً فيما دون وظائف الفئة الأولى، وبين المرحلة الانتقاليّة الفاصلة بين إقرار وثيقة الطائف دستورياً وبين إنجاز الهيئة الوطنيّة إلغاء الطائفيّة. فقد نصّت المادّة ٩٥ على ما يأتي:

"على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتّخاذ الاجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفيّة السياسيّة وفق خطة مرحليّة وتشكيل هيئة وطنيّة برئاسة رئيس الجمهوريّة، تضمّ بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيّات سياسيّة وفكريّة واجتماعيّة. مهمّة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفيّة وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحليّة.

وفي المرحلة الانتقاليّة:

أ- تمثّل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.

ب- تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامّة والقضاء والمؤسّسات العسكريّة والأمنيّة والمؤسّسات العامّة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطنيّ باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها، وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أيّة وظيفة لأيّة طائفة مع التقيّد بمبدأي الاختصاص والكفاءة." إلا أنّه لا بدّ من ملاحظة أنّه في تشكيل الحكومة تعتمد منذ مؤتمر الطائف المثالته في المناصفة، بحيث تتساوى الطوائف الثلاث الكبرى في عدد الحقائق، وهذا ما يجعل لها وضعاً مميزاً.

### ○ الجهات المعنية بالميثاقية

يبقى السؤال: ما هو محتوى الميثاقية؟ هل تشمل مراعاة الأكتريّات في كلّ من الطوائف المتفرّعة عن الطائفتين الأساسيتين (الطوائف الفرعيّة) في لبنان، أم هي إجماليّة تقتصر على الطائفتين الأساسيتين الاسلاميّة والمسيحيّة على نحو عامّ؟

(١) راجع قرار قاسم/الدولة- وزارة العدل تاريخ ١٤/١١/١٩٩٦، والقرار ٢٠١١/٨٥٩، الذي ألغى قرار مجلس قيادة قوى الأمن بعدم قبول بعض المرشحين لرتبة رقيب بحجة مراعاة التوازن الطائفي الداخلي..

(٢) القرار ٢٠٠٤/٦٢٦، مجلة العدل ٢٠٠٥ رقم ٤، ص ٧١٤.

من الملاحظ أنّ كافة المبادرات التي طرحت من قبل جميع الجهات، إسلاميّة ومسيحيّة، كانت تنصبّ على المسلمين والمسيحيين، ولم تتطرق إلى الطوائف الفرعيّة، باستثناء ما ورد في وثيقة الطائف وانتقل إلى الدستور:

المادّة ٢٤: توزّع المقاعد النيابيّة "وفقاً للقواعد الآتية:

أ- بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين.

ب- نسبياً بين طوائف كلّ من الفئتين.

ج- نسبياً بين المناطق."

والمادّة ٩٥-أ: "تمثّل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة".

وما جرى التعارف عليه من اعتماد المثالته في المناصفة.

يمكن أن نستنتج من ذلك أنّ الميثاقية تقوم على المناصفة في مقاعد مجلس النواب وحقائب الحكومة ووظائف الفئة الأولى. وذلك بين المسلمين عامّة والمسيحيين عامّة، مع مراعاة الطوائف الثلاث الكبرى المعنيّة بالمثالته في الحكومة، من جهة، على أن تسوّى الأمور داخل كلّ من الطائفتين نسبياً بين طوائفها الفرعيّة، من جهة أخرى. فإذا تأمّنت للقرار أغلبية في كلّ من الطوائف الثلاث الكبرى، والأغلبية بشكل عامّ مسيحياً وإسلامياً، فهو ميثاقية، على أن تراعى بشكل معقول الطوائف الفرعيّة التي تلي عددياً:

الدروز في الطائفة الاسلاميّة،

الروم الأرثوذكس والروم الكاثوليك والأرمن الأرثوذكس في الطائفة المسيحيّة.

علماً أنّ تمثيل المذهب المارونيّ يفوق تمثيل كافة المذاهب المسيحيّة مجتمعة (٦٤/٣٤)

### ○ طوارئ الميثاقية

وهكذا فإنّ الميثاقية في أعمال السلطة، من تشريع وتنفيذ وانتخاب لرئيس الجمهورية، تنتفي أو تختلّ بمعارضة الأغلبية في إحدى الطوائف الكبرى والتي تليها، وعلى النحو الآتي:

١- تنتفي الميثاقية في أعمال السلطة إذا قاطعتها أغلبية مطلقة مسيحية أو إسلامية على نحو عامّ.

٢- تنتفي الميثاقية في أعمال السلطة إذا عارضت ذلك الأغلبية المطلقة في إحدى الطوائف الثلاث الكبرى المتساوية في مجلس الوزراء.

تختلّ الميثاقية إذا عارضتها أغلبية في إحدى الطوائف الأربع التي تلي الطوائف الثلاث الكبرى. لكن يمكن أن تسير الأمور رغم معارضة إحدى هذه الطوائف، إذا توفّرت لصالح العمل السلطويّ أغلبية مسيحية وأغلبية إسلامية، أو إذا توافقت الطوائف الثلاث الكبرى.