



أوراق بحثية:

اتفاق الدوحة

ميثاق أم عرف أم تسوية مؤقتة؟

د. محمد طي

2010/3/29

بعد إقرار اتفاق الدوحة في قطر ثم تنفيذه في بيروت دارت مناقشات حول طبيعته وتباينت الآراء، فمنها ما يعدّه أعرافاً جديدة، ومنها ما يعدّه، حالة مؤقتة، ومنا ما يراه مخالفة دستورية، فما هو موقفنا من كل هذا؟.

إن بنود اتفاق الدوحة ليست من طبيعة واحدة، ويمكن تصنيفها مبدئياً في فئتين: فئة تتسم بطبيعة سياسية بحتة، وفئة تتعلّق بشكل مباشر بالجانب الحقوقيّ.

1- البنود ذات الطابع السياسيّ

تتعلّق هذه البنود بتنفيذ اتّفاق بيروت القاضي بعدم العودة إلى استخدام السلاح، وإطلاق الحوار حول تعزيز سلطات الدولة اللبنانية، واحتكارها مسألة الأمن على كافّة الأراضي اللبنانيّة، ووقف لغة التخوين. وهذه الأمور لا انعكاس مباشراً لها على النواحي الحقوقيّة.

2- البنود ذات الصلة بالجانب الحقوقيّ

هذه البنود منها ما هو ذو طابع مؤقت أو آني، ومنها ما يمكن أن يكون غير مؤقت

أ- البنود المؤقتة:

ومنها:

- الدعوة إلى انتخاب رئيس الجمهورية، الذي يقضي الدستور بانتخابه قبل نهاية ولاية الرئيس السابق بشهرين على الأكثر وشهر على الأقلّ، وإلاّ فإن المجلس النيابيّ، إن لم يدعّ في المهلة المحدّدة، يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق نهاية ولاية الرئيس القائم (م 73).

- اعتماد القضاء، طبقاً لقانون 1960، دائرة انتخابيّة.. (ثم) الموافقة على أحالة بنود الإصلاحات الواردة في اقتراح القانون الذي أعدّته "اللجنة الوطنيّة لإعداد قانون الانتخابات" برئاسة الوزير فؤاد بطرس، لمناقشته ودراسته وفقاً للأصول.

فيكون اعتماد القضاء دائرة انتخابيّة، طبقاً لقانون 1960، أمراً مؤقتاً، علماً أن المؤقت قد يتحوّل إلى دائم، كما حصل بخصوص المادة 95 **المؤقتة** من الدستور، التي استمرّت من سنة 1926 حتى اليوم.

فإذا استمرّ فيكون لكلّ حادث واقعيّ حديث حقوقيّ.

ب- البنود ذات الطابع الآخر:

وهي المتعلقة بتشكيل الحكومة، فما هو طابعها؟
قضى الاتفاق بان تشكّل حكومة وحدة وطنية، على أساس 3-11-16،
على أن تتعهد كافة الأطراف، بمقتضى هذا الاتفاق، بعدم الاستقالة
أو إعاقة عمل الحكومة، وهذا يعني ألاّ يتحوّل الرقم 11، وهو يزيد على
الثلث في مجلس الوزراء، إلى رقم " معيق " في الأمور الأساسيّة،
التي يحتاج إقرارها إلى أكتريّة الثلثين (م 5/65)، أو يمنع اجتماعات
الحكومة، بإفقادها النصاب المحدّد بأكتريّة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء
(م 5/65)، أو يلزم الحكومة بالاستقالة عندما يريد الممسكون به، وذلك
باستقالة أفراد، حيث أن الحكومة تجبر على الاستقالة، إذا فقدت أكثر
من ثلث أعضائها (م 69/ب).

ويرى د. مسرّة أن هذا البند هو بند استثنائي كالبنود السابقة¹، غير أنه
في الحكومة التي تلت، كانت الأعداد 15 (+1 مودع في حصّة رئيس
الجمهورية) 10 (+ 1 مودع في حصّة رئيس الجمهورية) + 5 (اثنان منهم
وديعة لكلّ من الأكتريّة والأقليّة).

كما أنه في الحالتين جرت، إلى جانب الاستشارات النيابيّة، استشارات
مع القيادات السياسيّة.

فهل من مشتركات بين الحالتين:

إن الحالتين تشتركان في الظروف، فهل تشتركان في النتائج؟

في الظروف:

- إن حصّة الأقليّة في مجلس النواب، في كلتا الحالتين، كانت تتجاوز
الثلث إلى حوالي 45 %.
- إن الأغليّة الساحقة من أبناء الطائفة الشيعيّة وممثليها كانت في
صفّ الأقليّة.

في النتائج:

¹ - مسرّة، مذكور سابقاً، ص 56

- في الحالتين تمّ التوافق بين الأطراف السياسيّة، ثمّ شكّلت الحكومة، ولم تكن أيدي الرئيس المكلف ورئيس الجمهوريّة طليقة في التّأليف.
- في المرة الأولى، نالت الأكثرية زيادة على النصف، ونالت الأقلية زيادة على الثلث. أما في المرة الثانية، فنالت الأكثرية، رسمياً النصف، ونالت الأقلية الثلث.

توصيف بنود الاتّفاق

لقد استطاع اتّفاق الدوحة أن يعيد المؤسّسات الدستوريّة إلى العمل، بعد شلل استمرّ جزئياً أو كلياً لمُدّة سنة ونصف، غير أن قواعده، وخاصة في مسألة تشكيل الحكومة، لم تقتصر على مرّة واحدة بعد الاتّفاق مباشرة، وفي ظلّ الظروف الاستثنائيّة، بل تكرّرت أحكامها، بشكل أو بآخر، مرّة ثانية عند تشكيل الحكومة التالية، بعد الانتخابات النيابيّة.

توصيف الجهات الرسميّة لبنود الاتّفاق

بعد انفضاض مؤتمّر الدوحة، راح المعنيّون بتطبيقه والمشاركون في بلورته يطلقون التوصيفات، وهي تصفه عامّة بالاستثنائيّة والمؤقتة. فقد صرّح رئيس الوزراء، فؤاد السنيورة، أن ما توصّلنا إليه كان اتّفاقاً في ظروف استثنائيّة، وعلينا أن نوكّد على احترام الدستور وقواعد العمل الديمقراطيّ².

مما يعني أن الظروف الخاصّة هي التي فرضت بنود الاتّفاق.

غير أن طريقة تشكيل الحكومة التالية، بعد ستّة أشهر، أعادت تكرار ذلك المؤقت والاستثنائيّ، لجهة التوافق على تشكيل الحكومة خارج إطار الاستشارات، ولجهة الحصص، في ظلّ توازن القوى نفسه الذي ساد عند تأليف الحكومة السابقة، غير أن الرئيس الجديد، سعد الحريريّ، عاد إلى تأكيد "استثنائيّة" هذه الطريقة في التشكيل، فصرّح في جلسة مجلس الوزراء بتاريخ 2009/12/2 بعد التشكيل، قائلاً:
"أن الائتلاف الوطنيّ استثناء حتمته الضرورة، ولن يصبح عرفاً دستورياً"³.

² - L'Orient-le jour no du 11-8-2009

³ - النهار عدد 2009/12/3.

أما الرئيس نبيه بري فيصفه بـ "تفاهمنا الوطني الذي تحقّق نتيجة لقناعة ورغبة ومصلحة وضرورة لبنانيّة وعربيّة مشتركة"⁴.

ولا إشارة صريحة هنا إلى الطرف الاستثنائيّ، وإن تكن الضرورة "اللبنانية والعربية المشتركة" تحتل هذا المعنى، بحيث يمكن أن يقصد بها الضرورة في هذه الظروف.

أن هذه المواقف لا نراها تتوافق جميعها مع الممارسة، رغم إعادة تأكيدها، لذلك فإننا لا نستطيع الركون إليها وحدها، ولا بدّ من معالجة الموضوع من خلال معطيات أخرى.

توصيف بنود الاتّفاق علمياً

لم تقض بنود الاتّفاق بتعديل الدستور، ولم يتمّ التعديل بموجبها، ولكنّها طاولت مسألة دستوريّة، لا سيّما في ما نحن بصده، فماذا يمكن أن تشكّل؟ هل شكّلت عرفاً دستورياً؟ هل هي توافق دستوري Convention of a Constitution، على الطريقة البريطانية؟ هل هي سابقة تؤسّس لما بعدها؟ هل هي حالة يتيمة، طبّق فيها الدستور بطريقة خاصة؟ أم هي مخالفة للدستور؟.

أولاً: بنود الاتّفاق والعرف:

يحدّد العرف على أنه قاعدة قانونية غير كتابية (أي لم تضعها السلطة المخولة قانونياً بوضعها مكتوبة)، من مثل العرف الذي كان سائداً قبل الطائف بإجراء استشارات لتكليف شخصية بتشكيل الحكومة، ذلك أن النص الدستوري لم يلحظ هذا الأمر، ولكن كان يحصل على نحو متكرر.

أما عن طريقة ولادة العرف فهو عبارة عن ممارسة متكرّرة تكتسب الصفة الإلزاميّة أو القانونيّة، فيتكوّن إذاً من عنصرين:

عنصر ماديّ: يتمثل بالممارسة المتكرّرة.

وعنصر معنويّ: يتمثّل بالقبول به على أنه إلزامي.

وتطرح هنا نقطتان

أولاهما: كم مرّة يجب أن تتكرّر الممارسة؟

والثانية: من الذي يجب أن يقتنع بالإلزاميّة؟

بالنسبة إلى التكرار، يرى بعض الفقهاء أن الممارسة يجب أن تتكرّر إلى أن تنسى

أصولها، تماماً كالدرّب الذي ينشأ بفعل طروق الناس مساراً معيّناً في أرض ما⁵.

L'orient le jour du 11-8-2008-⁴

غير أن فقهاء أقلّ تشدّداً، يرون أن التكرار ليس إلّا كاشفاً عن العنصر المعنويّ، فلا يهّم عدد التكرارات، ومن هؤلاء دنيس ليفي، الذي يقول: "إن العرف لا يمكن أن يكون إثباتاً لوجود قاعدة، إلّا عندما يبيّن التكرار أن معظم المعنويين يخضعون لها، وان مدّة تطبيقها تسمح بتعميم هذه القاعدة"⁶.

ويذهب العميد فيديل Vedel إلى أننا، بخصوص السلوك السياسيّ، في إطار القانون الداخليّ، نكون أقلّ تطبّياً، لأن كلّ الأفرقاء حاضرون بمواجهة الحدث، بمن فيهم الناخبون أنفسهم⁷ (بمعنى أنه لو لم يكن هناك موافقة، لعارض بعض الجهات وافشل القاعدة).

وفي القانون الدستوريّ قد تكون مرّة واحدة كافية في بعض الظروف، ولا يكون التكرار ضروريّاً، كما يرى Marc Réglade، الذي يقول: "إن العمل الأوّل (الممارسة الأولى) قد يكون عرفاً، والتكرار ليس من شأنه اللّفت انتباه رجل القانون إلى هذا العرف وتسهيل إثباته"⁸.

فيكون المعوّل عليه إذاً القناعة بقانونيّة الممارسة.
لكن من الذي يجب أن يعطي موافقته؟
أنهم، حسب ليفي، كما ورد أعلاه، "معظم المعنويين".

فإذا عدنا إلى مسألة تشكيل الحكومة في اتفاق الدوحة، فإننا نلاحظ:
أوّلاً: أن الممارسة حصلت، وكذلك التكرار في حالتي تشكيل الحكومة، وإن كان الأمر يحتمل النقاش.

ثانياً: أن المعنويين أعلن بعضهم التحفّظ على الأسلوب، لكنه طبّق.
وإذا عدنا إلى التكرار، فإننا نرى أن ما تكرّر طاول أمرين:
إجراء استشارات خارج الكتل البرلمانية، مع القيادات التي تتبّعها هذه الكتل،
ونرى أنه كان، وراء الشكل: 16- 11- 3 أو 15-10-5، ربط حصول الأغلبية على أكثر من نصف المقاعد، بحصول الأقلية على ما يزيد عن الثلث، فإذا تخلّت الأغلبية عمّا يزيد

⁵ - 413 p. 1. t. 1. Boistel, cours de philosophie du droit, pontemoing éditeurs, 1899.

⁶ - Denis levny, De l'idée de coutume constitutionnelle à l'esquisse d'une théorie des sources du droit constitutionnel et de leur sanction, in Mélanges Eismen. P. 86.

⁷ - G.Vedel, le droit par la coutume, le Monde, no du 22-23 déc 1969.

⁸ - M.Réglade. La coutume en droit public interne, thèse de doctorat, Bordeau 1919 p. 54.

عن النصف، تتخلى الأقلية عمّا يزيد على الثلث، وإذا تمسكت الأغلبية بما يزيد على النصف، تتمسك الأقلية بما يزيد على الثلث.

غير أن هذا التكرار حصل لأسباب معيّنة قد تتكرّر هي الأخرى وقد لا تتكرّر: أولها: أن الأقلية تجاوزت بمقاعدتها النيابية ثلث أعضاء المجلس النيابي. ثانياً: أن هذه الأقلية حوت ممثلي إحدى الطوائف الثلاث الكبرى في البلد (الطائفة الشيعية) والجزء الأكبر من الطائفة الثانية (الطائفة المارونية)، ولعلّ الذي منع من تشكيل حكومة أغلبية هو بالذات موقف الطائفة الشيعية. ذلك أن الطائفة المارونية، كان يمكن تمثيلها بواسطة "القوات اللبنانية" وحزب الكتائب ومسيحيي تيار المستقبل، الذين يشكلون نسبة معقولة من تمثيلها النيابي.

فهل هذان الأمران دائماً؟ ألا يعقل أن تحصل الأقلية على ما دون الثلث، أو أن الطائفة الشيعية (أو أي طائفة في وضعها) تنقسم إلى تيارات متنافسة واتجاهات متعارضة؟

إن هذين الاحتمالين غير مستبعدين منطقياً. وإذا حصل، فهل سيجد الرئيس المكلف نفسه مضطراً إلى إعطاء الأقلية الثلث الضامن أو المعطل؟. أننا نعتقد ألا شيء يلزمه بذلك.

على أننا إذا طبّقنا التعريف التقليدي للعرف، كما بيّناه أعلاه، فإن بنود اتفاق الدوحة المتعلقة بتشكيل الحكومة تشكّل تكراراً، إلا أن ذلك حصل في ظروف خاصة، كما أسلفنا، وقد جاء في قرار لمحكمة العدل الدولية أن الممارسة "لا يمكن أن تكون موضوعاً للتعميم (أي تصبح قانوناً) إذا كانت تخضع لظروف خاصة..."، (قضية Barcelona traction محكمة العدل الدولية قرار 5 شباط 1970).

لكن هل اتسمت البنود المذكورة بالطابع الإلزامي لدى المعنيين بتطبيقها؟ إننا، حتى لو أخذنا بعين الاعتبار أن المعنيين التزموها في المرّتين، لا نستطيع تجاهل تصريحات بعضهم بكونها لا يمكن أن تشكّل عرفاً ملزماً، ما يكشف عن نية بالتخلي عنها عندما يتيسّر ذلك.

من جهة أخرى، نرى أن القاعدة الحقوقية لا بد لها من نوع من الاستقرار والثبات، بحيث تحكم أوضاعاً مستقبلية، من هنا، فإننا نعتقد أنه لا بد من تعديل التعريف التقليدي للعرف، بحيث يلحظ هذا الأمر، فيصبح:

"العرف هو ممارسة تتميز بال تكرار والاعتناع بطابعها القانوني، شرط أن تكون قابلة للاستمرار قاعدةً حقوقية، أي أن تكون استمراريته كاستمرارية أي قاعدة حقوقية، لا إلى أمد قصير، ولكن ليس إلى الأبد.

وهذا غير متحقق فيما نحن يصده.

إن هذه المعطيات جميعاً لا تسمح أذاً باعتبار اتفاق الدوحة عرفاً قانونياً.

ثانياً: بنود الاتفاق والتوافقات الدستورية (على الطريقة البريطانية)

إن التوافقات الدستورية Conventions of a Constitution هي قواعد تطبقها السلطات في بريطانيا على أنها جزء من الدستور، ذلك أن الدستور البريطاني يتكوّن من ثلاثة أجزاء:

1. الوثائق أو النصوص المتعلقة بالحريات أو بعض صلاحيات التاج، كالمagna Carta وعريضة الحقوق والهابياس كوربس، والقوانين: Parliament acts لسنتي 1911 و 1949... التي فرضت على السلطات، وعدلت في صلاحيات بعضها.
2. القوانين الدستورية Laws of a constitution، وهي القواعد العرفية الإلزامية، المشكلة للجسم الأساسي من الدستور.
3. التوافقات الدستورية، وهي القواعد غير الكتابية الناجمة عن توافقات بين السلطات لتسهيل تطبيق الدستور وانسيابية عمل السلطات العامة، وهي تطبق على أنها جزء من الدستور، وتقبل على نطاق واسع، وتصبح مستقرة.

ابتدأت هذه التوافقات، وإن لم تكن توصف على هذا النحو، منذ الحرب الأهلية الانكليزية في القرن السابع عشر وما زالت تتوالد حتى اليوم.

ومن امثلتها:

1- حصول التاج على ما يلزم من المال للحفاظ على مستوى معيشته، على ألا يتدخل في سياسة الحكومة.

2 استقالة الوزارة إذا فقدت ثقة مجلس العموم.

3- موافقة الملك أو الملكة على التشريع (دون اعتراض) بعد إجازته من الحكومة.

4- كل نظام عمل الحكومة، حسب Dicey⁹

فأين موقع بنود اتفاق الدوحة من هذا؟
تتفق بنود اتفاق الدوحة مع التوافقات الدستورية في أمرين:
أ- أنها سهلت عودة المؤسسات الدستورية إلى العمل.
ب- أنها ليست إلزامية بشكل دائم في كل الظروف، كما رأينا أعلاه.
إلا أنها تختلف عن التوافقات الدستورية في مسألة الاستقرار والثبات، التي بيّناها سابقاً.

ثالثاً: هل بنود الاتفاق مجرد حالة خارج الدستور

تتراوح الآراء هنا بين نافي لأي طبيعة دستورية للاتفاق، وبين من يراه مخالفاً للدستور، وبين من يراه غير مخالف.
فالمحامي سليمان تقي الدين برى "إن اتفاق الدوحة هو اتفاق سياسي لا طبيعة دستورية له، فهو لم يقر في المجلس النيابي وليس له صيغة قانونية تشريعية"¹⁰.
ما يمكن مناقشته هنا، هو ربط الصيغة الدستورية والقانونية بالإقرار في المجلس النيابي، ذلك أن هذه الصيغة لا تنجم فقط عن الإقرار في المجلس النيابي، بل يمكن أن تكتسب الصيغة الدستورية بالشكل العرفي، على ما ناقشناه عند تناولنا للعرف أو للتوافقات الدستورية.

على أنه لا بد هنا من تسجيل أن السلطات الحقوقية في لبنان، وخاصة القضاة يغلب عليهم العقل النصي الحرفي، فلا يهتمون بالأعراف، ويعدون كل ما لم يرد في النص الدستوري، من قواعد، مخالفاً للدستور، حتى ولو لم يكن هناك أي تعارض بينه وبين النصوص ناهيك عن التناقض.

ويذهب الأستاذ عباس الحلبي إلى أن تشكيل الحكومة وتسمية الوزراء شابه ما شابه من مخالفات لنص الدستور وروحه، حيث أصبح تشكيل الحكومة، كما الأمن، بالتراضي، فتارة رئيس الحكومة المكلف يوفد، ولو عن حسن نية وإرادة طيبة، مندوباً للتفاوض مع جهة سياسية، متخطياً إلزامية الاستشارات النيابية من حيث المبدأ، ومن

⁹ - راجع www.Historylearning.co.uk

¹⁰ - كتاب: اتفاق الدوحة، هدية تم حل/ صادر عن مجلة شؤون جنوبية بيروت 2008.

حيث ما تفضي إليه من نتيجة، وطوراً يتوقف التشكيل على رضا فريق سياسي أو تنتظر التشكيلة المشاورات داخل فريق آخر.. وفي جميعها تجاوز للنص الدستوري¹¹.

هذا الرأي يطرح للنقاش ثلاثة أمور، بعدها صاحبه مخالفة للدستور:

أ- الاستشارات النيابية وإلزاميتها: تنص المادة 2/64 من الدستور على: أن

رئيس مجلس الوزراء يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة.

فإجراء الاستشارات النيابية إلزامي، وقد جرت الاستشارات. أما الالتزام

بنتائجها، فليس ما يدل عليه، وان كنا نعتقد أن روح النص تقضي

بالاسترشاد بها، وليس الالتزام بنتائجها.

ب- التفاوض مع الجهات السياسية: أي نص أو عرف يمنعه؟ انه أمر يسهل

تشكيل الحكومة، لأن النواب الذين يستشارون مرتبطون غالباً بقيادات هي

صاحبة القرار، وهم يخضعون لهذا القرار، فإذا كان في الأمر تعديل

للدستور، ونحن لا نرى ذلك، فهو يندرج في جانب سد الثغرات، وهو

متوافق مع الدستور Praeter legem. وهو أمر لا يجادل به فقهاء الحقوق

الحقيقيون.

ج- تعليق التشكيل على رضا الأطراف: ما دام القرار هو تشكيل حكومة وحدة

وطنية، أو حكومة ائتلافية، فكيف تشكل دون رضا الأطراف الذين

سيكونون أجزاءً منها؟

على أن ما جرى، مما تشير اليه الفقرتان ب و ج، جرى تنفيذ نتائجه بالطريقة

الدستورية النافذة في موضوع تشكيل الحكومة، ذلك أن الرئيس المكلف

حمل التشكيلة التي اقترحها إلى رئيس الجمهورية، وتم الاتفاق بين الرئيسين،

وصدرت المراسيم، وكل ذلك حسب النص الدستوري.

من هنا يرى الأستاذ زياد بارود أن ليس في الاتفاق خرق للدستور، حيث يقول: " ما

حصل في الدوحة كان اتفاقاً سياسياً مهّداً لتطبيقات دستورية من ضمن

المؤسسات"¹².

¹¹ - أنطوان مسرة إشراف، اتفاق الدوحة المكتبة الشرقية 2009 ص 298.

¹² - اتفاق الدوحة، هدنة أم حل، مذكور سابقاً ص 35.

رابعاً: اتفاق الدوحة سابقة

- يذهب الأستاذ سليمان تقي الدين إلى أن اتفاق الدوحة كرس "سوابق يمكن الاحتجاج بها فيما بعد، ومن جملة هذه السوابق:
- الثلث المعطل في الحكومة للمعارضة النيابية
 - الديمقراطية التوافقية أو الميثاقية في نظامنا السياسي.
 - الطابع التحكمي للطوائف الكبرى الثلاث، وتوزيع السلطة فيما بينها.
 - توزيع الوزارات داخل الحكومة على الجهات الطائفية.
 - حق الفيتو للطوائف في نظامنا السياسي¹³.

ما تمكن ملاحظته هنا، هو أن الطابع التحكمي للطوائف الكبرى الثلاث وتوزيع السلطة فيما بينها، مسألة ليست جديدة.

أما الديمقراطية التوافقية، فهي النظام المعمول به في لبنان، بناءً على الفقرة (ي) من مقدمة الدستور والمادتين 5/65 و 95 من الدستور، وإن كان الأمر محلّ جدل، ونحن شخصياً ممن يؤيدون إلغاء الطائفية السياسية والإدارية.

تبقى النقطة الأخيرة، وهي إعطاء الثلث المعطل للمعارضة، فنحن نرى أن هذه المسألة، كما ذكرنا، مرتبطة بشروط، قد يأتي يوم لا تتحقق فيه، كأن لا تمتلك المعارضة ما يزيد على الثلث في مجلس النواب، ولا تكون إحدى الطوائف الكبرى بكاملها في جهة المعارضة.

إلا أنه، إذا تحققت هذه الشروط، فيمكن التذرع بما حصل في المرّتين السابقتين، لفرض النتائج نفسها، فيكون ذلك سابقة.

¹³ - اتفاق الدوحة، هدنة أم حل، مذکور سابقاً ص 65