



## اوراق بحثية:

هل يجوز دستورياً عدم  
إنشاء الهيئة الوطنية  
لإلغاء الطائفية السياسية

د. محفوظ سكينه  
2009/12/7

قد يكون من الضروري، بعد أن واجه طرح رئيس مجلس النواب الرامي إلى إنشاء الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية، عاصفة من الاعتراضات السياسية والطائفية، أن نسلط الضوء على هذه المسألة من الزاوية الدستورية البحتة، بعيداً عن أي اعتبار آخر. ويقتضي قبل مناقشة مسألة إنشاء الهيئة الوطنية، توضيح ما هو المقصود بـ"الطائفية السياسية".

تعني الطائفية السياسية، طائفية المراكز السياسية، وبتعبير أوضح وأدق فإنها تعني توزيع المراكز السياسية في الدولة على الطوائف والمذاهب حسب نسب وقواعد معينة، وذلك بخلاف ما هو معتمد في الدول الديمقراطية حيث الوصول إلى تلك المراكز متاحاً أمام جميع المواطنين على قدم المساواة، ودون تخصيص أي مركز سياسي لأية مجموعة مهما كان لونها أو جنسها أو لغتها، أو انتمائها الديني الخ...

وتتمثل الطائفية السياسية في لبنان، بالمراكز التالية:

رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس النواب، رئاسة الحكومة، نائب رئيسي مجلس النواب والحكومة، الوزراء، وأخيراً النواب. أما المراكز السياسية المتعلقة برؤساء وأعضاء المجالس البلدية، فإنها مستثناة من هذه الدراسة باعتبارها غير خاضعة لقاعدة الطائفية السياسية.

إن نطاق أو مجال الطائفية السياسية هو محصور في المراكز النيابية والوزارية ورئاسة الجمهورية ورئاستي مجلس النواب والحكومة فقط، ولا يشمل أي موضوع آخر ولا سيما حرية المعتقد أو حقوق الطوائف في إنشاء مدارسها الخاصة المنصوص عنهما في المادتين 9 و10 من الدستور.

أما مصدر الطائفية السياسية، فيكون إما نصاً دستورياً واضحاً، وإما عادة أو عرفاً أو ممارسة، لها "طابع دستوري".

إن النص الدستوري الذي يرعى توزيع النواب على الطوائف والمذاهب، هو المادة 24 من الدستور (تعديل 1990) الذي ورد فيها ما يأتي:

"والى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد

النيابية وفقاً للقواعد التالية:

أ- بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين.

ب- نسبياً بين طوائف كل من الفئتين.

ج- نسبياً بين المناطق.

ولقد حددت قوانين الانتخابات النيابية الصادرة تطبيقاً لهذه المادة، ولا سيما قانون الانتخاب الأخير رقم 2008/250 وتعديلاته، عدد النواب بـ 128، وهذا العدد موزع منصفة بين المسيحيين والمسلمين.

ويتوزع النواب المسيحيون على الشكل التالي: 35 للموارنة، 13 للأرثوذكس، 8 للكاثوليك، 6 للأرمن، ونائب واحد للأقليات، ونائب واحد أنجيلي، في حين يتوزع النواب المسلمون بدورهم وفقاً لما يلي: 27 للسنة، 27 للشيعة، 8 للدروز، ونائبين للعلويين. وأخيراً، إن مراكز رؤساء اللجان النيابية هي موزعة على الطوائف والمذاهب وفقاً لقواعد معينة.

أما المراكز الوزارية فان النص الدستوري الذي يربطها هو المادة 95 التي جاء فيها ما يأتي:

" وفي المرحلة الانتقالية!

" تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة ". وإذا كان تمثيل الطوائف في الوزارة لا يخضع لقواعد محددة على غرار تلك المعتمدة بشأن توزيع المقاعد النيابية، إلا أنه يتبين من خلال الممارسة، أن توزيع الوزراء والمقاعد الوزارية على الطوائف والمذاهب، يخضع للقواعد التالية:

- 1- المناصفة بين المسيحيين والمسلمين
- 2- نسبياً بين مذاهب كل من الطائفتين المسيحية والإسلامية
- 3- المثالثة ضمن المناصفة التي تعني أن عدد وزراء الموارنة هو ذات العدد العائد لكل من الطائفتين السنية والشيعة.
- 4- أصبح، بعد عام 1990، تولي الوزارات التي يطلق على تسميتها "سيادية"، حكراً على الطوائف المارونية والسنية والأرثوذكسية والشيعة فقط.

إن الطائفية السياسية لا تقتصر على المراكز النيابية والوزارية فقط، بل أنها تشمل أيضاً المراكز السياسية المتعلقة برئاسة الجمهورية ورئاستي مجلس النواب والحكومة. فبمقتضى الميثاق الوطني الذي جرى عام 1943، وبنتيجة الممارسة، فان مركز رئاسة الجمهورية هو محصور بالطائفة المارونية، في حين أن مركز رئاسة الحكومة هو محصور بالطائفة السنية.

أما مركز رئيس مجلس النواب فهو بدوره محصور بالطائفة الشيعة.

وأخيراً، يتبين أيضاً، من خلال الممارسة أن مركز كل من نائب رئيس مجلس النواب والحكومة هو محصور بالطائفة الأرثوذكسية.

واقبل ما يقال بشأن الطائفية السياسية وكيفية توزيع المراكز السياسية على مختلف الطوائف والمذاهب، أنها تخلق تفاوتاً وتمايزاً وحتى تمييزاً بين المواطنين. وهذا الوضع هو مناقض لما ورد في الفقرة ج- من مقدمة الدستور التي نصت على المساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين بدون تمايز أو تفضيل، وللمادة 7 من الدستور التي جاء فيها ما يأتي:

"كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسة ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم".  
كما أن الطائفية السياسية هي مخالفة أيضاً لمبدأ المساواة بين الأفراد ولمبدأ المساواة بين الناخبين في ما بينهم، المكرسين في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة عام 1949. (المواد الثانية والسابعة والواحدة والعشرون).  
وأخيراً، إن الطائفية السياسية تشكل العائق الأكبر والأهم أمام قيام الدولة القادرة والعادلة.

وبالعودة إلى طرح رئيس مجلس النواب الرامي إلى إنشاء الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية، نتساءل، هل أن هذا الطرح، أتى من فراغ أو من ترف سياسي أو فكري الخ...، أم أنه جاء تطبيقاً لنص دستوري معين؟. وهل أن رئيس المجلس يملك خياراً بشأن هذه المسألة، انم أنه ملزم دستورياً بالعمل على إنشاء هذه الهيئة؟

يتبين، بعد الاطلاع على التعديل الدستوري الأخير الذي جرى عام 1990، أن المشرع، لم يكتف بما أورده في الفقرة z- من مقدمة الدستور، من أن "إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية"، بل ذهب أبعد من ذلك، حين وضع آلية محددة لتحقيق هذا الهدف، نصت عليها المادة 95 حيث جاء فيها ما يأتي:

"على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية.

مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية".  
ويتضح من المادة 95، أن المشرع الدستوري حدد الآلية الواجب اعتمادها من قبل مجلس النواب، لإلغاء الطائفية السياسية. وهي تتضمن وضع خطة مرحلية واتخاذ الإجراءات الملائمة لهذه الغاية وتشكيل هيئة وطنية.

وبشأن الهيئة الوطنية، التي تعيننا في هذه الدراسة، فإننا نؤكد على المسائل التالية:

1- إن صلاحية إنشاء الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية تعود إلى مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين. وهذا المجلس، ملزم بممارسة تلك الصلاحية تطبيقاً لما ورد في مستهل المادة 95: "على مجلس النواب الخ...".

إن الواجب الدستوري المتعلق بإنشاء الهيئة الوطنية لا يتعلق فقط بالمجلس الحالي المنتخب على أساس المناصفة، بل يعود ليشمل المجالس النيابية المنتخبة منذ عام 1992، لأن جميعها تألفت على أساس المناصفة. وإذا كان المشرع الدستوري، لم يحدد بوضوح ما إذا كان يتوجب على أول مجلس نيابي منتخب على أساس المناصفة، إنشاء الهيئة الوطنية، إلا أنه يتوجب وفي مطلق الأحوال، على أي مجلس نيابي منتخب على أساس المناصفة، إنشاء تلك الهيئة.

وإذا كان صحيحاً أن المشرع لم يحدد أية مهلة للمجلس المؤلف مناصفة، لإنشاء الهيئة الوطنية، إلا أن الصحيح أيضاً، أنه ينبغي عليه ممارسة تلك الصلاحية الدستورية ضمن مهلة معقولة. وان الامتناع عن القيام بها يشكل مخالفة قانونية وذلك حسب المبادئ العامة المتفق عليها علماً واجتهاداً.

إن المجلس النيابي الحالي ولا سيما رئيسه، هو ملزم دستورياً وقانونياً، ولا سيما بعد انقضاء ما يقارب العشرين سنة على صدور المادة 95، بالعمل على إنشاء الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية، وان امتناعه بالتالي عن القيام بهذا العمل يشكل مخالفة دستورية وقانونية.

ويمكننا أن نستخلص مما تقدم، أن طرح رئيس مجلس النواب الرامي إلى إنشاء الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية هو واقع في موقعه الدستوري الصحيح، ولا تشوبه أية شائبة على هذا الصعيد.

غير أن هذا الطرح يبقى ناقصاً، ما لم يتابع ويستكمل حتى إنشاء الهيئة الوطنية فعلياً، لأن المادة 95 تحدثت عن إنشاء الهيئة وليس عن مجرد طرح يرمي إلى إنشائها. فهذه المادة، كغيرها من المواد الدستورية، هي واجبة التطبيق بصورة كاملة من قبل السلطات المعنية.

واستطراداً، يتوجب على رئيس الجمهورية، في حال تلكسء مجلس النواب أو امتناعه عن إنشاء الهيئة الوطنية، أن يطلب منه، بصفته الساهر على احترام الدستور، بواسطة رسالة يوجهها إليه، العمل على إنشاء تلك الهيئة، استناداً إلى المادتين 49 و53 من الدستور.

2- تتألف الهيئة الوطنية من رئيس الجمهورية، رئيساً، وتضم رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وشخصيات سياسية وفكرية واجتماعية، ومن الطبيعي والبديهي، أن تمثل تلك الشخصيات جميع الطوائف والمذاهب التي يتكون منها كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء.

وينبغي قانوناً، على الهيئة عند اكتمال تكوينها، أن تضع نظاماً داخلياً لعملها، تحدد فيه مواعيد اجتماعاتها، النصاب الواجب توافره، والأكثرية المطلوبة لاتخاذ "القرارات" الخ...

3- وبشأن مهمة الهيئة، فإنها تقتصر على درس وتمحيص الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية السياسية، بعمق ودراية وحكمة ومسؤولية، والتوافق عليها حسب النظام الداخلي الذي يرعى أعمالها. وبعد ذلك ترفع الهيئة المقترحات الملائمة إلى كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء لإقرارها دستورياً، كما أنها تتولى أيضاً متابعة تنفيذ الخطة المرطية التي ينبغي على مجلس النواب وضعها. وينتج عما تقدم، أن الهيئة الوطنية لا تملك دستورياً أو قانونياً، صلاحية اتخاذ قرارات نافذة وملزمة تتعلق بإلغاء الطائفية السياسية أي إلغاء طائفية المراكز السياسية. بل أن مهمتها تنحصر في تقديم التوصيات والاقتراحات الآيلة إلى إلغاء الطائفية السياسية فقط.

وطالما أن الهيئة لا تملك صلاحية إلغاء طائفية المراكز السياسية ولا يؤدي إنشاؤها إلى إلغاء الطائفية السياسية فوراً ومباشرة، فلماذا إذن هذه العاصفة من الاعتراضات على طرح رئيس مجلس النواب؟

فهل أصبحت المطالبة بتطبيق نص دستوري واضح تشكل مخالفة؟ أم أن الامتناع عن تطبيقه هو الذي يشكل المخالفة؟ أنه لأمر غريب وعجيب.

4- إن المرجع الصالح دستورياً لإلغاء الطائفية السياسية هو مجلسي النواب والوزراء، وان القرار النهائي بهذا الشأن يعود حصراً إلى مجلس النواب. أن الطائفية السياسية، تعني، كما سبق وأوضحنا، طائفية المراكز السياسية، وإلغاؤها، يتطلب حكماً إلغاء المادتين 24 و95 من الدستور المتعلقتين بتمثيل الطوائف والمذاهب في تشكيل مجلسي النواب والوزراء، كما أن إلغاؤها يتطلب أيضاً إلغاء العمل بالعرف أو الممارسة المتعلقة بطائفية كل من رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب ورئاسة الحكومة.

إن إلغاء الطائفية السياسية يتطلب دستورياً موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المشكلة مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، وغالبية ثلثي عدد أعضاء المجلس النيابي المؤلف أيضاً مناصفة.

وفي النهاية، إن مجلس النواب هو المرجع الصالح والوحيد لإقرار إلغاء الطائفية السياسية، عبر قانون دستوري، توافق عليه غالبية الثلثين.

5- وبشان المهلة الزمنية التي تستغرقها عملية إلغاء الطائفية السياسية فعلياً، فإنها طويلة جداً ولا يمكن تحديدها بفترة زمنية معينة. وإذا كان إقرار أي قانون عادي وبالأكثرية المطلقة فقط، يتطلب سنوات عديدة لانجازه، فإن إقرار القانون الدستوري المتعلق بإلغاء الطائفية السياسية، الذي يتطلب موافقة الثلثين في مجلسي الوزراء والنواب، يستغرق بالتأكيد فترة أطول بكثير، لأنه يتناول موضوعاً حساساً ودقيقاً.

وبالإضافة إلى ما تقدم، فإن تحقيق إلغاء الطائفية السياسية حسب المادة 95، يتطلب وضع خطة مرحلية، إنشاء هيئة وطنية، وضع نظام داخلي لعملها، درس الطرق والإجراءات الملائمة لإلغاء الطائفية السياسية، تقديم الاقتراحات والتوصيات، وإقرارها، في النهاية بغالبية الثلثين في مجلسي الوزراء والنواب.

إن كل هذه المراحل، تقودنا إلى التأكيد أن عملية إلغاء الطائفية السياسية هي عملية مركبة ومعقدة، وانجازها يستغرق فترة طويلة وطويلة جداً.

وبالرغم من كل ما تقدم، اعترض البعض على طرح رئيس مجلس النواب الرامي إلى إنشاء الهيئة الوطنية، بحجة أن التوقيت غير مناسب وانه يجب إلغاء الطائفية من النفوس قبل النصوص الخ....

إن هذه الحجج، لا يمكن الركون إليها لأسباب عديدة، أهمها، أنه أصبح لزاماً على مجلس النواب، بعد عام 1990، إنشاء الهيئة الوطنية وذلك تطبيقاً لنص دستوري صريح وواضح، قائم، لم يعدل أو يلغ. وإن المسألة، لم تعد بالتالي خاضعة للتقدير أو الاستنباط والملائمة.

### الخلاصة

- 1- إن مجلس النواب ملزم بإنشاء الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية، وإن الامتناع أو التباطؤ في إنشائها، يشكل مخالفة بصورة واضحة.
- 2- تتولى الهيئة مهمة درس الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية السياسية وتقديم الاقتراحات والتوصيات الملائمة فقط. ولا تملك بالتالي صلاحية اتخاذ قرارات لها صفة النفاذ أو الإلزام.
- 3- إن نطاق إلغاء الطائفية السياسية هو محصور بإلغاء طائفية المراكز السياسية فقط.
- 4- إن تحقيق إلغاء الطائفية السياسية يستغرق فترة زمنية طويلة، تتجاوز عشرات السنين، بالحد الأدنى.
- 5- إن المرجع الأخير لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية هو مجلس النواب، المؤلف مناصفة بين المسلمين والمسيحيين. وهذه المناصفة تشكل، بحد ذاتها، ضماناً لجميع الفئات الطائفية.

وفي الختام، يبقى علينا أن نطرح السؤال التالي: هل يجوز لمجلس النواب، دستورياً، إلغاء الطائفية السياسية مباشرة، دون التقيد بالآلية الملحوظة في المادة 95؟