

التطوير الديمقراطي الحديث في لبنان

بالمقارنة مع تلك الصورة التي يمكن استنباطها من متابعة تاريخ التطور السياسي للديمقراطيات القديمة فاننا نجد ان الدول النامية ومنها لبنان، تأثرت بالاعتبارات الخارجية بصورة مختلفة، ففي مجالها السياسية والبرلمانية طغت أحاديث الهوية الوطنية وردود الفعل على التحديات الخارجية على الاعتبارات الداخلية ولعل ما يؤكد هذه الملاحظة هو الفارق بين تقييم المنعطفات التاريخية التي مرت بها الديمقراطيات المتقدمة التي تتمحور حول التطورات الداخلية التي يضيء عليها الاهتمام الكبير مثل الثورة الفرنسية والماغنا كارتا. وبين تقييم المنعطفات التاريخية في بلد مثل لبنان اذ تلعب المؤثرات الخارجية دوراً كبيراً في تحديدها، من هذه الزاوية يمكن تقسيم التاريخ الحديث للتطور الديمقراطي في لبنان بعد سقوط الامبراطورية العثمانية إلى أربع " جمهوريات " .

الجمهورية اللبنانية الأولى (1926 – 1943)

نشأت الجمهورية اللبنانية عام 1926 بعد ستة أعوام من بسط الانتداب الفرنسي على لبنان ورافق إعلان الجمهورية اللبنانية إصدار الدستور ولم يرد في

الدستور نص صريح حول الطابع الديمقراطي البرلماني للنظام السياسي اللبناني (رباط: 2002 ص. 617) ولكنه أكد هذا الطابع عبر تنبيه للعناصر الأساسية لهذا النظام التي كان من بينها تكريس دور المجلس النيابي اللبناني كسلطة تشريعية. وتأكيده على الحريات الشخصية كذلك لم يتطرق الدستور بصورة موسعة إلى الدور الرقابي للمجلس النيابي، ولكنه تطرق إلى دور المجلس في مناقشة الموازنة في العديد من مواده – المادة الثانية والثلاثون، المادة الخامسة والخمسون / ثانياً، المواد الثالثة والثمانون – الثامنة والثمانون (زين، 1993: ص. 85 – 96) وتحقق خلال تلك المرحلة الكثير من الإصلاحات التي طالت النظام السياسي في

لبنان منها ما تعلق بالنظام المالي وإعداد الموازنة ومناقشتها في المجلس النيابي (زاهر، ج. 1: 32).

واستجابت هذه التأكيدات والإصلاحات إلى رغبات اللبنانيين وإلى موجبات التطور السياسي، كما إنها استجابت إلى مطالب فريق واسع من اللبنانيين ممن كان يطالب في السابق بالمساواة وبالحرية والتحديث، إلا ان هذه الاستجابة كانت ناقصة إذ إن نظام الانتداب الذي استمر منذ عام 1920 إلى عام 1943 وضع القيود الثقيلة على السلطة التشريعية وقلل من دورها فبينما أراد بعض المفكرين والبرلمانيين مثل النائب ميشال شيحا الذي ساهم في وضع الدستور ان يكون البرلمان اللبناني " ملتقى الجماعات الطائفية المتشاركة " (شيحا. 2004: ص. 110)، اتبعت سلطات الانتداب سياسة إقصائية أدت إلى حرمان قسم واسع من اللبنانيين من المساهمة النشيطة والفعالة في الحياة البرلمانية كما انها ساهمت في إنكفاء نمط من الإقصاء المتبادل حيث انتشرت بين هؤلاء اللبنانيين فكرة مقاطعة الدولة اللبنانية والتكر لها.

وتلازمت هذه السياسة مع إعطاء السلطة التنفيذية ومن ورائها سلطات الانتداب صلاحيات واسعة على حساب استقلالية المجلس النيابي ومن ثم على حساب قدرته على الاضطلاع بالدور الرقابي المطلوب، فلقد لبثت السياسة الخارجية في يد سلطات الانتداب، وأعطى المفوض السامي الفرنسي الحق في حل المجلس وتعليق الحياة الدستورية ونقض القوانين التشريعية (الصليبي. 1978: ص. 213). كذلك منح الدستور السلطة التنفيذية ومن ورائها سلطات الانتداب الحق في تعيين نسبة عالية من نواب البرلمان تراوحت بين تعيين أعضائه بالكامل وتعيين لثلث الأعضاء.

واستخدم حق حل المجلس على نطاق واسع إذ انه خلال الجمهورية الأولى لم ينج من الحل إلا مجلس تمثيلي / نيابي واحد فقط بين عامي 1925 و 1929. أما

المجالس النيابية الأخرى فقد جرى حلها على نحو تتافی مع متطلبات تطوير العمل البرلماني، وأحل بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وقلل من إمكانية تراكم الخبرات البرلمانية في المجال الرقابي، فكانت مشاريع الموازنة تحضر ويصادق عليها من قبل الحكومة والمفوض السامي الفرنسي، خلال الفترات التي علقت فيها الحياة البرلمانية في غياب أية مناقشات أو رقابة أو محاسبة برلمانية (صاهر. ج، 1: ص. 56).

ولقد كان من المفروض بحسب نظام الانتداب نفسه ان تساعد سلطات الانتداب على تطوير الحياة النيابية في لبنان وان تخفف بصورة تدريجية من القيود عليها ولكن مواقف سلطات الانتداب من آخر مجلسين نيابيين منتخبين دلت على إنها نأت عن الأخذ بهذه القاعدة فقد حل مجلس النواب المنتخب عام 1937 وسط حملة عنيفة غذتها سلطات الانتداب ضد الحياة البرلمانية برمتها وبرزت في هذه الحملة المفارقة بين موجبات الدور الرقابي الذي يفترض بالمجلس النيابي الاضطلاع به، وبين مضمون الحملة التي أوحى بها سلطات الانتداب ضد النظام البرلماني، فبينما يفترض ان يضطلع المجلس النيابي بدور مراقبة السياسة المالية للدولة وخاصة في مجال إعداد وتنفيذ الموازنة وضبط النفقات وبينما يفترض ان يشكل البرلمان ضماناً لاستخدام المال العام في الأوجه السليمة. إذا بالحملة تستهدف النظام البرلماني والنواب اللبنانيين لأنهم " يكلفون الخزينة النفقات الباهظة". وكان المحرك الحقيقي لهذه الحملة المفوض السامي الفرنسي بيو صاحب النظرية القائلة بأن لبنان لا يحتاج أصلاً إلى أكثر من " حاكم جيد ومجلس مطيع ". وتوج بيو تلك الحملة بتعليق الحياة الدستورية (الصلح 2006: ص. 134) أما آخر مجالس الجمهورية الأولى، فقد جرت الانتخابات الأخيرة لاختياره عام 1943 رغم معارضة سلطات الانتداب الصريحة لها ومحاولات لتأجيلها ان لم يكن لصرف النظر عنها.

فضلاً عن الصلاحيات الواسعة المعطاة للسلطات التنفيذية والانتدابية والتي كانت تنال من دور السلطة التشريعية على كل صعيد، فقد كانت هناك شكاوى

واسعة بين السياسيين اللبنانيين من تدخل تلك السلطات في الانتخابات العامة بقصد ضمان نجاح نواب موالين للوضع الراهن آنذاك. لقاء ذلك كان من المفترض الا يستخدم هؤلاء النواب الأدوات الرقابية التي يتيحها لهم النظام البرلماني في نقد السياسة المالية التي اعتمدت خلال المرحلة الانتدابية حيث وضعت سلطات الانتداب يدها على أهم موارد الدولة المتمثلة بالمداخل الجمركية أفادت المصالح الفرنسية على حساب المصلحة اللبنانية، وأرهقت الخزانة الوطنية بتوسيع التجنيد الاختياري ونفقات القوات المحلية التابعة لها.

ولم يسكت البرلمان اللبناني عن هذه الأوضاع إذ دأب النواب على نقدها وعلى نقد اداء السلطة التنفيذية ولكن هؤلاء كانوا يتعرضون للضغط حتى يتراجعوا عن موقفهم ويمتنعوا عن ممارسة دورهم الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية وعلى الموازنة ووصلت هذه الضغوط والتهديدات إلى درجة ان أنصار الحكومة كانوا يوجهونها إلى النواب داخل البرلمان وخلال جلسات المناقشة (الخوري، 1960: ص. 228، 110، 116، 225، 226). ولم يكن بإمكان أنصارها من " رجال الأحياء " ممارسة هذه الضغوط والتهديدات على هذا النحو لولا انهم كانوا يحظون بدعم قوي من السلطة التنفيذية الحقيقية التي كانت تقف وراء الحكومة المتمثلة بسلطات الانتداب الفرنسي. وجدير بالذكر انه عندما كان يبرز تناقض بين المبادئ الديمقراطية من جهة وبين السياسة الفعلية التي كانت تنفذها سلطات الانتداب في لبنان كان المسؤولون في باريس يقولون ان مثل هذه المبادئ هي " ليست بضاعة للتصدير " (الخوري. 1960: ص. 129). (3028 : 24 - 05 - 06) .

الجمهورية اللبنانية الثانية (1943 - 1989)

رغم موجة الانحسار المضادة للديمقراطية التي أصابت المجتمع الدولي بعد ظهور الفاشية والنازية في أوروبا ورغم ان هذه الموجة ضربت بصورة خاصة دول العالم الثالث بعد أن أحرزت استقلالها إلا ان لبنان كان من الدول القليلة التي

حافظت على نظامها الديمقراطي. ولقد صمد هذا النظام في وجه متغيرات دولية وإقليمية عاصفة ألفت بظلالها على الجمهورية اللبنانية الثانية. وحظي هذا الصمود باهتمام دولي فبعد نجاح اللبنانيين في الوصول إلى الاستقلال قبل أكثر شعوب العالم الثالث، تمكنوا من الحفاظ على نظامهم الديمقراطي والنهوض به عندما اتفقوا على مبادئ الشراكة الوطنية وعلى إنهاء عهد الإقصاء المتبادل.

وعزا معنيون بالديمقراطية اللبنانية استمرارها إلى خصائص مهمة ميزت لبنان خلال تلك المرحلة مثل الاتساع الكمي والتأثير النوعي للطبقة المتوسطة في لبنان، ولطبيعة الاقتصاد اللبناني الذي سمح بولادة قطاع خاص مستقل عن هيمنة الدولة وتدني مستوى البطالة والالتزام بالديمقراطية البرلمانية الذي ميز عدداً من القادة اللبنانيين البارزين. علاوة على ذلك فقد اعتبر وجود المجلس النيابي اللبناني واستمراره من الميزات التي لا يمكن تجاهل أهميتها واثرها على واقع النظام السياسي وآفاق تطوره.

وتمكن لبنان خلال الجمهورية الثانية وخاصة في أعقاب أحداث 1958، وبعد وصول اللواء فؤاد شهاب إلى رئاسة الجمهورية من إدخال إصلاحات مؤسسية واسعة كان من بينها تعزيز أجهزة الرقابة على الإدارة وذلك بقصد تحييدها عن الصراعات السياسية وتعزيز كفاءتها وفعاليتها واتسعت تلك الإصلاحات لكي تشمل سياسة الدولة المالية. فأقرت الحقبة الشهابية مبدأ وحدة الموازنة الأمر الذي سهل مهمة مناقشتها ومراقبة تنفيذها من قبل السلطة التشريعية (ضاهر. ج. 1: 57).

مقابل الميزات التي مكنت الديمقراطية البرلمانية من الاستمرار فإن الحياة السياسية في لبنان عانت من ثغرات ومعضلات أثرت سلباً على نشاط المؤسسة البرلمانية وعلى علاقتها بالسلطة التنفيذية وعلى دورها الرقابي، فلبنان عاش ثلث مدة الجمهورية الثانية تقريباً تحت وطأة نزاعات مسلحة مهلكة دمرت جانباً لا يستهان به من اقتصاده ومن نسيجه الاجتماعي وأضعفت البنى التي تأسس عليها النظام

الديمقراطي (لبكي. أبو رجيلي، 2005: 151 - 156). وعبرت تلك النزاعات عن طغيان القضايا ذات الطابع الوطني التي تناولت هوية اللبنانيين وعلاقة لبنان بالجوار على القضايا ذات الطابع الديمقراطي التي تناولت تطوير النظام السياسي ومؤسساته. وكثيراً ما كانت تلك الأعراض المنهكة والمأساوية امتداداً لأوضاع إقليمية ودولية كان من بينها قيام إسرائيل واحتدام الحرب الباردة وآثارها على المنطقة ومحاولات بعض الدول العربية توسيع نفوذها الاقليمي على حساب دول عربية أخرى ومنها لبنان.

وارتبط تغيير الرؤساء والحكومات في حالات عديدة بهذه القضايا المتفجرة فخلال الجمهورية اللبنانية التي تعاقب على رئاستها ثمانية من القادة اللبنانيين، إغتيال أحد الرؤساء ومارس خمسة من الرؤساء مهامهم الرئاسية بينما كان العنف مخيماً على الأجواء وانحسرت سلطة اثنين من هؤلاء بحيث اقتصر على رقعة صغيرة من الأراضي اللبنانية، وغادر اثنان من الرؤساء القصر الرئاسي في ظل العنف أو التهديد به ودفعت الحكومات في خضم تلك الصراعات نصيبها من الخسائر. فبين عامي 1943 و 1958 كان معدل عمر الحكومات ستة أشهر فقط كانت تتخللها أزمات وعراقيل كثيرة ناشئة عن ضعف الانسجام بين الكتل التي تتشكل منها.

المتاعب التي ضربت مؤسسات السلطة التنفيذية ومواقعها وركائزها أصابت أيضاً السلطة التشريعية التي حاولت ان تمارس مهامها في ظل ظروف بالغة الصعوبة ولكن علاوة على هذه المتاعب التي أنجبتها النزاعات المسلحة فإن السلطة التشريعية كانت تعاني من الضغوط حتى خلال الأيام العديدة التي استتب فيها الهدوء والحياة الطبيعية في لبنان. فخلا تلك الفترات وعندما كانت العملية السياسية تسترجع زخمها وحيويتها كانت السلطة التنفيذية تتحكم إلى حد بعيد بالبرلمان عبر آليات ووسائل متنوعة فلقد دأبت الحكومات على إعداد قوانين

الانتخاب قبل مهلة قليلة من إجرائها وعلى هندسة الانتخابات على نحو يسمح لها بضمان مجيء مجالس نيابية موالية (رباط. 2002. ص. 869).

هذا الوضع لم يكن يسمح للبرلمانات بالتوسع في مراقبة السلطة التنفيذية وفي محاسبتها أو في مناقشة مشاريعها وخياراتها المالية مناقشة ثابتة. وهكذا نجد انه على الرغم من الارتجاجات السياسية الكبرى التي مرت بها الجمهورية اللبنانية الثانية فانه ما من حكومة لبنانية ذهبت بعد ان حجب المجلس النيابي الثقة عنها وقد يرد في الذهن هنا انه ما من حكومة بريطانية سقطت في مجلس العموم البريطاني الا ان الفرق شاسع بين الديمقراطية المتقدمة حيث تبقى الحكومات في السلطة إلى ان يحين موعد الانتخابات فيقرر الناخب بقاءها أو ذهابها وبين الديمقراطيات النامية مثل لبنان حيث لا تذهب بفعل العملية الانتخابية والاقتراعية بل بتأثير الشارع.

رغم كل هذه المتاعب والصعوبات التي ألمت بالحياة السياسية في لبنان خلال الجمهورية الثانية. ورغم آثارها السلبية على دور المجلس النيابي اللبناني إلا انه يمكن القول بان الحياة البرلمانية تميزت بالحيوية. ولم يكن المجلس النيابي قادراً على التحرر من ضغوط السلطة التنفيذية ولا على إتمام مهامه الرقابية على الوجه الأفضل الا ان السلطة التنفيذية من جهتها لم تكن في وضع تستطيع من خلاله بسط سيطرتها الكاملة على السلطة التشريعية وبالمقارنة مع الجمهورية الأولى فقد حقق البرلمان اللبناني خطوات مهمة في بناء علاقات أسلم وأصح مع السلطة التنفيذية وفي تطوير دوره الرقابي عليها.

الجمهورية اللبنانية الثالثة (1989 - 2005)

رغم المعوقات والمثبطات التي كانت تؤثر على الحياة البرلمانية فان المجلس النيابي اللبناني لعب دوراً مهماً في الحفاظ على وحدة الدولة اللبنانية وعلى وحدة مؤسساتها. فبينما كانت المؤسسات الحكومية الأخرى تتهاوى تحت وطأة القتال والنزاعات المسلحة بقي المجلس ممثلاً لوحدة لبنان وديمومته. هذا الواقع مكن النواب

اللبنانيين من ان يضطلعوا في دور رئيسي في إنهاء الحرب وفي صياغة وثيقة الوفاق الوطني التي استمدت منها مضامين الدستور اللبناني الجديد.

عزز الدستور سلطة المجلس النيابي وخاصة سلطة رئيسه إذ جعل انتخابه كل أربع سنوات بعد ان كان ينتخب سنوياً وهذا التدبير الذي يضمن لرئيس المجلس موقعاً مستقراً في الحياة السياسية لعدد وافر من السنوات منحه حيزاً أوسع من حرية الحركة المبادرة وذلك بالمقارنة مع رؤساء المجالس السابقة أو مع رئيس مجلس الوزراء ووطد استقلاليته واستقلالية المؤسسة التي يترأسها في علاقتها مع السلطة التنفيذية ممثلة برئاسة الجمهورية والحكومة. كذلك اكتسب المجلس، في مراحل الأولى على الأقل، شيئاً من الحيوية والاستقلالية إذ دخلته قوى جديدة لم تكن تشارك مشاركة واسعة في الحياة السياسية (ضاهر 1992. محمود 1992). وإذا كانت عضوية المجلس تمثل لدى القوى الجديدة محطة مرور مهمة إلى عضوية المجالس الوزارية وإلى سائر مؤسسات الدولة الأخرى فان الكثيرين ممن يتوقفون في هذه المحطة يفيدون من فترة الانتظار هذه للتأكيد عبر المساهمة النشيطة في الرقابة والتشريع على أهليتهم ولوج سائر مجالات الحكم والقيادة في لبنان.

من هذه الزاوية يمكن فهم العلاقة بين دخول قوى جديدة المجلس النيابي اللبناني والتطور الذي طرأ على أعماله وادائه بما في ذلك في مجال الرقابة ذلك ان أداء المجلس على هذا الصعيد اثار في بعض الأحيان تدمراً حكومياً صريحاً إذ اتهم بانه يسير إلى تصعيد " ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية " (الصلح. 200: ص. 253). بل ان الشكوى الحكومية من الرقابة البرلمانية وصلت إلى حد التلويح بان حدة الانتقادات الموجهة في المجلس النيابي إلى الحكومة " تضر بلبنان " (الحريري: 1996). وعلى الصعيد التشريعي فقد سجل المجلس سبقاً بالمقارنة مع المجالس النيابية في الجمهوريات السابقة في نسبة المشاريع التي أقرها المجلس (زين. 1997: 179 - 183). كذلك طور المجلس قدراته في مجال

الرقابة والتشريع عن طريق التعاون مع مؤسسات دولية مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ما حققه المجلس النيابي خلال الجمهورية اللبنانية مثل جزءاً من الطموحات أما ما لم يتحقق منها فكان عصي المنال بسبب جملة من العوامل فأداء المجلس يبقى في نهاية المطاف محكوماً بالأجواء العامة التي تؤثر على البلد فلبنان خرج من الحرب بتأثير تفاهم بين اللاعبين الدوليين والاقليميين والمحليين. ولقد بقي الدور المحلي بالمقارنة مع الأدوار الدولية والإقليمية محدوداً في هذا التفاهم ورغم الطموحات والمبادرات المحلية التي كانت ترمي إلى تعزيز سلطة المجلس النيابي في علاقته مع السلطة التنفيذية إلا ان هذه الطموحات كانت تصطدم بتدخل القوى الإقليمية الداعم وخاصة الحكومة السورية التي كانت تدعم السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية حيث كانت ترتفع أحياناً أصوات ناقدة ومعارضة للوضع القائم آنذاك (خوري، اميل، 1992. سليمان 1995). ورغم ان هذا التدخل سهل تنفيذ اتفاق الطائف فساهم في إعادة الوحدة إلى لبنان وانهاض الدولة اللبنانية إلا ان هذا التدخل شجع من جهة أخرى السلطة التنفيذية على اتباع سياسة ذات طابع إقصائي أدى إلى إعادة فريق واسع من اللبنانيين من المساهمة النشيطة والفعالة في الحياة العامة (منصور. 1993: ص. 143 - 145).

ونفذت هذه السياسة تارة عن طريق تطبيق قرار تعيين النواب الذي تم الاتفاق عليه في الطائف، إذ كان أكثر المعينين من الموالين للوضع الجديد في لبنان (الحياة 1991/6/3). كذلك نفذ التعيين عن طريق تدخل السلطة التنفيذية ومن كان يقف وراءها بصورة غير مشروعة وحادة في سير العمليات الانتخابية ضمناً لولادة مجالس نيابية موالية (منصور 1993: ص. 176 - 181). وكان من نتائج هذه السياسة تدني مستوى المشاركة في الانتخابات وبالتالي في الحياة السياسية. فالذين اشتركوا في الاقتراع عام 1992 لم تزد نسبتهم عن 13.86% من مجموع الناخبين والناخبات (الحياة 1992/10/16). وأثر هذا الطابع بصورة

ملحوظة على تركيب المجالس النيابية خلال الجمهورية الثالثة. إذ غاب عنها أحياناً ممثلون لقوى سياسية رئيسية وفاعلة.

هذا الواقع أدى إلى خلل مهم في الحياة السياسية وإلى خسارة المجلس النيابي اللبناني الكثير مما كان قد كسبه نتيجة دخول القوى الجديدة إليه. وحيث ان هذه القوى كانت تتبع نهجاً معارضاً للوضع القائم فان غيابها عن المجلس أضعف دوره الاستقلالي والرقابي تجاه السلطة التنفيذية وهكذا وعلى الرغم من التطورات الايجابية التي طرأت على السلطة التشريعية خلال الجمهورية الثالثة فان الصورة العامة للعلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الجمهورية الثالثة لبثت على حالها، إذ كانت الكفة تميل إلى مصلحة الثانية على نحو كان يحد من قدرة الأولى على ممارسة الرقابة الفعالة في المجالات المتنوعة ومنها بالطبع الموازنة العامة والموازنة العسكرية وبخاصة الأمنية. 06/05/27 :4690

الجمهورية اللبنانية الرابعة (2005)

لا يزال من المبكر تقييم أداء البرلمان اللبناني في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية وخاصة الرقابة على الموازنة العامة الا انه من الممكن القول بان الأوضاع الجديدة والصورة العامة للأحوال السياسية تسمح للمجلس بان يعزز استقلالته وبالتالي دوره الرقابي على السلطة التنفيذية. ولعل ما يؤكد هذا الاحتمال هو انطلاق مبادرة الحوار الوطني من المجلس النيابي اللبناني. ففي حين بدأ وكأن البلد يعاني من فراغ واضطراب سياسيين كبيرين يهددان الحياة العامة وفي حين ان السلطة التنفيذية لم تتمكن من إطلاق مبادرة لتصحيح الأوضاع المتأزمة، جاءت المبادرة من المجلس النيابي لكي يقوم بهذا الدور. ومهما كانت النتائج المباشرة لهذه المبادرة فانه من المستطاع توظيفها مستقبلاً في خدمة بناء علاقة متوازنة وصحية مع السلطة التنفيذية بحيث يمارس فيها المجلس دوره الفاعل في الرقابة على قضايا حساسة مثل الموازنة العامة وموازنة قطاع الأمن بخاصة.

