



أكاديمية القانون الدستوري

إلغاء الطائفية في لبنان

ورقة سياسات

فؤاد يونس

المنظمة العربية للقانون الدستوري
الدورة السابعة - 2022

تنشر هذه الورقة ضمن مخرجات الدورة السابعة لأكاديمية القانون الدستوري التي عقدت عبر منصة Zoom بمشاركة 13 باحثاً وباحثة من دول عربية مختلفة (تونس، لبنان، اليمن، الأردن، فلسطين، المغرب، العراق، الجزائر، مصر) خلال الفترة من 03 إلى 20 تشرين الأول/أكتوبر 2022.

وتمحورت الأكاديمية في نسختها هذا العام حول "الدستورية، حقوق الإنسان، والحريات المدنية بعد 11 عاماً من الانتفاضات العربية» وحاضر فيها الدكتورة جنان الإمام أستاذة القانون العام بكلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية في تونس والبروفيسور عاصم خليل أستاذ القانون العام بجامعة بيرزيت في فلسطين، والدكتورة إيمان رشوان مدرّسة القانون العام بكلية الحقوق في جامعة القاهرة ومحاضرة زائرة للقانون والاقتصاد بكلية الحقوق في جامعة هامبورج، والسيد أيمن البريكي باحث مختص في القانون العام، العلوم السياسية والجيوستراتيجية، يعمل كخبير دستوري وقانوني في مؤسسة ماكس بلانك للسلام الدولي وسيادة القانون، والسيد حليم شبيعة باحث غير مقيم في المركز العربي واشنطن دي سي ورئيس المناصرة والعمل الاستراتيجي في Impunity Watch.

كما شهدت نسخة هذا العام محاضرات ولقاءات قيمة مع خبراء دوليين وشخصيات أممية منهم: المستشارة الخاصة للأمين العام بشأن ليبيا (2021-2022)، والممثلة الخاصة بالإنابة ورئيسة بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا (2020-2021) (UNSMIL)، ونائبة الممثل الخاص (السياسي) لبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا (2018-2020)، السيدة ستيفاني ويليامز، والدكتورة سلمى مبروك عضوة في المجلس الوطني التأسيسي التونسي واللجنة التأسيسية المكلفة بالحقوق والحريات واللجنة التشريعية المكلفة بالشؤون الاجتماعية، والسيدة خديجة الرباح، عضوة مؤسسة للجمعية الديمقراطية لنساء المغرب وخبيرة ومدربة دولية في التنمية الديمقراطية الدامجة والقيادة التغييرية/التحويلية.

والأكاديمية مشروع تنظمه سنوياً المنظمة العربية للقانون الدستوري بهدف تشجيع الباحثين في الدول العربية على الحوار والعمل مع بعضهم البعض وتبادل الخبرات حول أهم الموضوعات الدستورية السائدة.

الآراء الواردة بهذا المنشور لا تعكس بالضرورة آراء المنظمة العربية للقانون الدستوري.

فهرس

1	ملخص تنفيذي
2	المقدمة
5	القسم الأول: طرق إلغاء الطائفية في لبنان
8	أولاً: تطوير قاعدة تخصيص الرئاسة
9	ثانياً: تطوير قاعدة النسبية
11	ثالثاً: تطوير الاستقلال الفئوي
12	رابعاً: إلغاء الطائفية السياسية
13	القسم الثاني: استحداث مجلس الشيوخ في لبنان
14	أولاً: تكوين مجلس الشيوخ
14	ثانياً: صلاحيات مجلس الشيوخ
15	الخاتمة
20	الهوامش

1. نظرية التوافقية هي منهجية في تصنيف الأنظمة السياسية التي تُصنّف بصنفيين، أنظمة أكثرية وأنظمة توافقية. الأنظمة التوافقية تُعتمد في البلدان ذات المجتمعات التعددية وهي تتكون من أربعة عناصر أساسية: ائتلاف موسع للحكم، قاعدة النسبية، الاستقلال الفئوي، وحق النقض المتبادل.
2. نظام الحكم في لبنان ينتمي الى صنف الأنظمة التوافقية، لكون عناصر نظرية التوافقية مكرسة في مقدمة الدستور وثمانية مواد أساسية فيه تتعلق بالعناصر الأساسية لهذه الأنظمة: حكومة ائتلاف بين الطوائف، سياق التقرير بالتوافق وبالأكثرية الموصوفة في المواضيع الأساسية (المادة 65 من الدستور)، دور رئيس الجمهورية (المادة 49 من الدستور)، قاعدة النسبية أو التخصيص (المواد 22 و 24 و 95 من الدستور)، حق الاعتراض المتبادل – الفيتو، الاستقلال الفئوي في الأحوال الشخصية وحرية التعليم الديني (المواد 9 و 10 و 19 من الدستور).
3. هيمنت نظرية التوافقية على عمليات بناء السلام في العالم منذ تسعينات القرن الماضي، بعد أن أصبحت الأداة المؤسسية الفضلى لدى المجتمع الدولي لإنهاء أي حرب أهلية. كما أنها تطورت وأصبحت تحويلية، أي تسهّل عملية الانتقال إلى أنظمة أكثر ليبرالية عبر تعزيز المواطنة والهوية الجامعة على حساب الهوية الأولية، والانتقال من منطق التوافقية التحاصصية (Corporate consociation) التي تضمن لكل فئة من فئات المجتمع حصة في السلطة في أي عملية انتخابية، إلى التوافقية الليبرالية (Liberal consociation) التي تضمن الحقوق بالحماية والتمثيل على أساس المواطنة خارج التقسيم العرقي أو الاثني أو الطائفي أو اللغوي وتبني أشكال مرنة لقاعدة المشاركة، احدى عناصر نظرية التوافقية، من اجل فتح مسارات الوصول إلى السلطة وتقاسمها.
4. تقوم فلسفة وثيقة الوفاق الوطني - اتفاق الطائف، وتالياً الدستور اللبناني بعد تعديلات العام 1990، على أساس الانتقال من التوافقية المؤسسية الى التوافقية الليبرالية، من خلال ضمانات للجماعات وضمانة للفرد وحقوقه كمواطن، وفي حين أن ضمانات الجماعات موجودة في مجلس الشيوخ والاستقلال الذاتي للطوائف في الأحوال الشخصية والتعليم الديني، فإن ضمانات الفرد الأساسية هي في إلغاء الطائفية، مما يؤدي الى تكريس الديمقراطية في لبنان. وتكريس الديمقراطية في لبنان يوجب أن تضمن الدولة حماية الفرد وحقوقه، وتحرم كل ألوان التمييز والتفريق، متخذة من الفرد وحقوقه محور

التعامل في التنظيم والإدارة والحكم. لذلك ينبغي الشروع بإلغاء بعض عناصر الطائفية التي جعلت من الطوائف محور التعامل في التنظيم والإدارة والحكم. وعلى الإلغاء أن يكون تدريجياً وفق خطة مرحلية، وذلك عبر لحظة خاصة لطائفة الحق العادي تضاعف تدريجياً، أي ثمانية نواب ينتخبون على أساس وطني دون القيد الطائفي في الانتخابات المقبلة، ثم ستة عشرة في الانتخابات التالية، وهكذا دواليك حتى يصبح التمثيل النيابي، وتالياً تشكيل الحكومة على أساس وطني لا طائفي.

5. تحددت الطائفية بعدما أضيفت إليها كلمة سياسية بكونها سبب أزمت النظام السياسي اللبناني التي يجب التخلص منها وإلغائها. إلا أن تأصل هذه الظاهرة في لبنان يستوجب دقة في التشخيص لنجاح المعالجة. فالطائفية اللبنانية تتكون من أربعة عناصر لكل منها منهجية خاصة للمعالجة، هذه العناصر هي: 1- قاعدة تخصيص الرئاسات، 2- قاعدة الكوتا في التمثيل النيابي وتشكيل الحكومة (المادتين 24 و95 من الدستور)، 3- نظام الطوائف في أحوالها الشخصية والتعليم الديني (المادتين 9 و10 من الدستور)، 4- تطييف الدين لإذكاء الصراعات (الطائفية السياسية). على هذا فإن الاحتمالات في الحالة اللبنانية لإحداث التحول الديمقراطي التوافقي عبر التغيير الدستوري، هي: ضم النخبة الحاكمة (Elite Cartel) إلى مجلس الشيوخ، بحيث يحافظ مجلس الشيوخ على الإرث السياسي للزعماء اللبنانيين. يسبق ذلك إلغاء قاعدة التمثيل الطائفي في مجلس النواب بشكل تدريجي، ثمانية نواب كل دورة انتخابية، بحيث تخفض نسبة التمثيل مناصفة بين الطوائف ونسبياً بين الفئتين، وبالتوازي تشكيل الحكومة. على أن يصبح عدد أعضاء المجلس النيابي ستة وتسعين نائباً، وعدد أعضاء مجلس الشيوخ اثنين وثلاثين شيخاً. وعصرنة نظام الأحوال الشخصية بجعله أكثر انفتاحاً ومساواة. ليصار إلى فتح قاعدة تخصيص الرئاسات مع وضع ضوابط توافقية للحؤول دون العودة إلى الاحتكار. أحد هذه الضوابط الأكثر ملائمة هو منع تولي إحدى الرئاسات من ذات الطائفة لأكثر من دورتين متتاليتين.

المقدمة

تصنّف الأنظمة السياسية في العلم الدستوري المقارن إلى صنفين، أنظمة أكثرية وأنظمة توافقية، ينتمي النظام السياسي اللبناني إلى صنف الأنظمة التوافقية المعتمدة في الدول ذات المجتمعات التعددية، واتخذ كإحدى الحالات النموذجية التأسيسية لوضع نظرية توافقية من قبل عالم السياسة الأميركي من أصل هولندي أرنت ليبهارت في ستينيات وسبعينات القرن

الماضي.¹ وقام الفقيه الدستوري أنطوان مسرة بدراسة الحالة اللبنانية بعمق مبيناً مرتكزاتها التأسيسية وسبل تطورها بمؤلفات عديدة له.² كما قامت الأخصائية الدستورية كريستين بيل بإظهار انتشار نظرية التوافقية، لاسيما تقاسم السلطة السياسية، كأداة لحل النزاعات في العالم منذ تسعينات القرن الماضي.³

تقوم نظرية التوافقية (Consociationalism) على أربعة عناصر أساسية هي: تشكيل ائتلاف حاكم موسع (Grand coalition government) واعتماد مبدأ التمثيل التناسبي (The principle of proportionality) في الانتخابات النيابية وفي التعيينات الحكومية لتمثيل جميع فئات المجتمع، على عكس مبدأ الفائز يستحوذ على كل شيء (Winner takes all) المطبق في الأنظمة الأكثرية، ومبدأ الحكم الذاتي القطاعي وهو على نوعين إما فدرالية شخصية أو جغرافية (Segmental or cultural autonomy and federalism) وحق الاعتراض المتبادل لمكونات المجتمع. (Minority mutual veto)⁴

تشكل هذه العناصر المرتكزات التأسيسية لنظام الحكم في لبنان من خلال مقدمة الدستور وثمانية مواد أساسية فيه. حكومة ائتلاف بين الطوائف، ونمط اتخاذ القرارات بالتوافق وبالأكثرية الموصوفة في المواضيع الأساسية (المادتين 65 و 95 من الدستور)، ودور رئيس الجمهورية (المادة 49 من الدستور)، قاعدة النسبية أو التخصيص (المواد 22 و 24 و 95 من الدستور)، حق الاعتراض المتبادل - الفيتو، الاستقلال الفئوي في الأحوال الشخصية وحرية التعليم الديني (المواد 9 و 10 و 19 من الدستور) .

لقد فرضت نظرية التوافقية نفسها على العلم الدستوري المقارن بعد أن تطورت خلال القرن العشرين. لكن رغم هيمنة نظرية التوافقية على عمليات بناء السلام في العالم منذ تسعينات القرن الماضي، بعد أن أصبحت الأداة الفضلى لدى المجتمع الدولي لإنهاء أي حرب أهلية، إلا أنه يعوّل على التوافقية أن تكون تحويلية، وأن تسهّل عملية الانتقال إلى أنظمة أكثر ليبرالية عبر تعزيز المواطنة والهوية الجامعة على حساب الهوية الأولية، والانتقال من منطق التوافقية التحاصصية (Corporate consociation) التي تضمن لكل فئة من فئات المجتمع حصة في السلطة في أي عملية انتخابية، إلى التوافقية الليبرالية (Liberal consociation) التي تضمن الحقوق بالحماية والتمثيل على أساس المواطنة خارج التقسيم العرقي أو الاثني أو الطائفي أو اللغوي. فقد توصل آباء النظرية إلى أنها الحل الأفضل لمعضلات المجتمعات التي تتسم بعمق انقساماتها الفئوية.⁵ إلا أن هذه النظرية هي لمرحلة انتقالية، أي لإنهاء الصراعات ولتحقيق الاستقرار، لكن ليست دائمة أبدية.⁶

عام 1990 كرّست وثيقة الوفاق الوطن-اتفاق الطائف، عناصر نظرية التوافقية في الدستور صراحة في الدستور اللبناني، إلا أنها مهدت لفك الارتباط بين التمثيل السياسي والانتماء

الفئوي، من خلال اعتماد الأساس الوطني للتمثيل النيابي، وحصر التمثيل الفئوي في مجلس الشيوخ. وبالتالي فإن فلسفة الدستور اللبناني تقوم على أساس الانتقال من التوافقية المؤسسية الى التوافقية الليبرالية، من خلال ضمانات للجماعات وضمانة للفرد وحقوقه كمواطن، وفي حين أن ضمانات الجماعات موجودة في مجلس الشيوخ والاستقلال الذاتي، فإن ضمانة الفرد الأساسية هي في تخطي الطائفية، وتكريس الديمقراطية في لبنان.

كان السبب الرئيسي لانحياز الجمهورية اللبنانية الثانية التي قامت على أساس الميثاق الوطني عام 1943، هو غياب المشاركة الفعلية في السلطة، لذلك أدت التعديلات الدستورية عام 1990 الى التوفيق بين فصل السلطات والمشاركة في الحكم، حيث ضمن الدستور مشاركة الطوائف في الحكم (المواد 17، 24، 65، و95) في إطار الشكل البرلماني للنظام (المواد 55 و66-70). لا تنطبق تالياً قواعد النظام البرلماني البريطاني في لبنان، لان النظام الدستوري اللبناني ينتمي الى صنف الأنظمة التوافقية له شكل برلماني. وبالتالي فإن دراسة السلطات الدستورية في لبنان والعلاقة بينها، مرتبطة ومتأثرة بالائتلاف الواسع (المادة 95)، وحق الاعتراض المتبادل (الفقرة 1 من المقدمة)، والاستقلال الفئوي (المادتين 9 و10) التي رسمت حدود الصلاحيات بين الدولة والطوائف، بينما رسمت قاعدة النسبية (المادتين 22 و24) الحدود بين الطوائف في علاقتها بعضها ببعض. هذه المواد تثبت أن النظام الدستوري اللبناني هو نظام توافقي برلماني، والتغيير الدستوري في لبنان نحو الغاء الطائفية يبدأ بتعديلها.

هذا التصنيف للنظام الدستوري اللبناني هو المدخل لصياغة خطة قابلة للتطبيق للبناء الدستوري في لبنان، ولاستكمال التغيير الدستوري الذي بدأته وثيقة الوفاق الوطني، أي لعمل الهيئة الوطنية التي يقتضي تأليفها عملاً بالمادة 95 من الدستور وتطبيق المادة 22 من الدستور، بحيث يتحرر التمثيل النيابي وتالياً تشكيل الحكومة من القيد الطائفي. إذ تحددت الطائفية بعدما أضيفت اليها كلمة سياسية بكونها سبب أزمت النظام السياسي اللبناني التي يجب التخلص منها وإلغائها. إلا أن تأصل هذه الظاهرة في لبنان يستوجب دقة في التشخيص لنجاح المعالجة. فالطائفية اللبنانية تتكون من أربعة عناصر لكل منها منهجية خاصة للمعالجة، هذه العناصر هي: 1- قاعدة تخصيص الرئاسة، 2- قاعدة الكوتا في التمثيل النيابي وتشكيل الحكومة (المادتين 24 و95 من الدستور)، 3- نظام الطوائف في احوالها الشخصية والتعليم الديني (المادتين 9 و10 من الدستور)، 4- تطييف الدين لإذكاء الصراعات (الطائفية السياسية).⁷

لقد جعل الدستور اللبناني الغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية (المقدمة، الفقرة ح). وحدد خريطة طريق لهذا الهدف الوطني، عبر النص على خطة مرحلية، أي ليس مطلباً لفئة بوجه فئة، ولا يمكن أن يتم بالإكراه، او بقانون فوقي غير متوافق عليه. بل من خلال هيئة وطنية مهمتها دراسة واقتراح الطرق الكفيلة

والآلية إلى الغاء الطائفية، كما جاء في المادة 95 من الدستور. وقد حصلت ثلاث مبادرات جادة لتأليف الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية تفعيلاً لنص المادة 95 من الدستور، ولكنها جوبهت كلها باعتراضات حادة وخصوصاً من الجانب المسيحي أدت الى ارجاء البحث بالموضوع. ولا ريب في أن الرفض المسيحي لإلغاء الطائفية مرده الخشية من تعرضهم للعزل السياسي في ظل تراجع حجمهم الديمغرافي، لاسيما أنهم كانوا عانوا في عهد غابرة من التهميش والتضييق. على هذا نطرح الإشكالية التالية: ما هي طرق الغاء الطائفية التي تطمأن إليها المسيحيين وسائر اللبنانيين؟ وما مدى تأثير إلغاء الطائفية في لبنان على انتمائه لصنف الأنظمة التوافقية؟

سنجيب على هذه الإشكالية في قسمين، الأول نبحث فيه بالطرق الآيلة الى إلغاء الطائفية في لبنان، وفي الثاني باستحداث مجلس للشيوخ كما يوجب الدستور في المادة 22 منه.⁸

■ القسم الأول: طرق إلغاء الطائفية في لبنان

الدستور لم يكتف بتحديد الهدف الوطني الأساسي هو الغاء الطائفية السياسية، الذي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية، بل وضع أيضاً آلية تحقيق هذا الهدف في المادة 95 منه. هذه الآلية لن تؤدي الى إلغاء الطائفية السياسية فحسب، بل الغاء الطائفية، بمعنى العصبية لدى معظم اللبنانيين، بحيث تتحول الطوائف اللبنانية الى عائلات روحية تمارس حريتها الدينية باستقلالية، دون أي استغلال او استثمار للفروقات الدينية في المجال السياسي. إلا أن مهمة الهيئة الوطني هي درس الطرق الكفيلة بتخطي الطائفية، بعمق ودراية وحكمة، والتوافق على توصيات ومقترحات وتقديمها للمرجع المختص لإلغاء الطائفية وهو المجلس النيابي، إذ أن القرار النهائي بهذا الشأن هو مجلس النواب، الذي عليه تعديل الدستور وإصدار قوانين دستورية بأغلبية الثلثين، بناء على مشروع تعديل الدستور تعده الحكومة بأغلبية الثلثين أيضاً، كما تنص المواد 65 و76 و77 من الدستور.

إن إلغاء الطائفية، لا يمكن أن يتم إلا تدريجياً وتوافقياً، بعد توفر الضمانات اللازمة والملائمة التي تطمئن كافة الطوائف على وجودهم وحضورهم ومشاركتهم ودورهم الوطني. فجاءت وثيقة الطائف تمهد الطريق لهذا الهدف الوطني، عبر النص على خطة مرحلية، أي ليس مطالباً لفئة بوجه فئة، ولا يمكن أن يتم بالإكراه، او بقانون فوقي غير متوافق عليه. بل من خلال هيئة وطنية مهمتها دراسة واقتراح الطرق الكفيلة والآيلة إلى الغاء الطائفية، كما جاء في المادة 95 من الدستور.

وثيقة الطائف لم تأت بحل جذري نهائي للأزمة اللبنانية، بل اقتصر دورها الإيجابي على إيقاف الحرب وتكريس عناصر نظرية التوافقية في الدستور، فهي كانت تسوية سياسية تتضمن إطاراً عاماً أو مدخلاً صالحاً للبحث السلمي في سبل تطوير النظام السياسي اللبناني القائم وبناء دولة مؤسسات مستقرة. فالثابت أن عمليات التحديث والتطوير والإصلاحات الدستورية في الدول ذات المجتمعات التعددية لا تكون نتيجة معارك وحروب الأهلية، بل تتم في فترات الهدوء والسلام لكونها بحاجة لوافق نابع من أعماق القلوب تتم دون أن تشعر أي فئة بالغبن، والمرتكز على حسن النية وإرادة العيش المشترك والدائم. من هنا فإن وثيقة الطائف لم تناقض نفسها عندما نصت على إلغاء الطائفية، واستحداث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية، أي جميع الطوائف والمذاهب اللبنانية، وتتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية.⁹

المشاركة الطائفية في الحكم على قاعدة العدالة بين الطوائف، كانت تعتبر عملياً وعلمياً، الحل الأمثل للحد من الطائفية السياسية. فلم يكن يوجد عند ابرام وثيقة الوفاق الوطني أي تصور عملي وواقعي لحل أزمات النظام السياسي اللبناني وبناء الجمهورية الثالثة بعيداً عن مبدأ المشاركة الطائفية في الحكم. لذلك نص الدستور على أن تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة في المرحلة الانتقالية. لكن الدستور لم يعتمد المشاركة الطائفية في كوضع دائم في لبنان، بل هدف إلى الوصول إلى جمهورية متحررة من القيد الطائفي.

من أجل ألا تتحول هذه المشاركة الطائفية إلى حل نهائي، وبهدف الوصول إلى جمهورية متحررة من القيد الطائفي، يجب السير بعدة سبل توصل إلى إلغاء الطائفية. منها المداورة في الرئاسات، وفتح قاعدة المشاركة أو النسبية الطائفية للتمثيل النيابي جزئياً، بحيث تشمل نواب دون قيد طائفي، على سبيل المثال ثمانية نواب، ثم تضاعف النسبة في الانتخابات اللاحقة. ونشر ثقافة دستورية واستحداث مجلس الشيوخ. إن اعتماد طرق عدة لإلغاء الطائفية في لبنان تستجوبها طبيعة الطائفية المتكونة من أربعة عناصر. والتميز بين العناصر الأربعة للطائفية اللبنانية ضروري للبحث في طريقة تطبيق المادة 22 المعدلة من الدستور التي تنص على انتخاب مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي، واستحداث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتتنحصر مهامه في القضايا المصيرية. والتميز ضروري أيضاً من أجل عمل الهيئة الوطنية المنصوص عليها في المادة 95.

فقد تحددت الطائفية بعدما أضيفت إليها كلمة سياسية بكونها سبب أزمات النظام السياسي اللبناني التي يجب التخلص منها وإلغائها. إلا أن تأصل هذه الظاهرة في لبنان يستوجب دقة في التشخيص لنجاح المعالجة. تتكون الطائفية اللبنانية من أربعة عناصر لكل منها منهجية خاصة للمعالجة، هذه العناصر هي: 1- قاعدة تخصيص الرئاسات، 2- قاعدة الكوتا في التمثيل النيابي وتشكيل الحكومة (المادتين 24 و 95 من الدستور)، 3- نظام الطوائف في احوالها

الشخصية والتعليم الديني (المادتين 9 و10 من الدستور)، 4- تطييف الدين لإذكاء الصراعات (الطائفية السياسية).

قاعدة التخصيص أو التمييز الإيجابي (Positive discrimination) تعني أن يخصص لكل مجموعة إثنية، أو لغوية، أو عرقية أو دينية حصة محددة للمشاركة في الحكم. أما قاعدة النسبية أو الكوتا فهي توزيع المناصب والتعيينات والموارد على مختلف مكونات المجتمع بما يتناسب مع حجمها. تطبق قاعدة التخصيص والنسبية في أكثر من أربعين بلد حول العالم، على سبيل المثال لا الحصر الديمقراطيات الأوروبية الصغرى (النمسا، سويسرا، هولندا، بلجيكا)، وفي دول أخرى (كندا، ماليزيا، كولومبيا، الهند، فيتنام، نيوزيلندا، باكستان...). وفي غيرها من الدول، يتم تعيين عدد من النواب في المجالس التمثيلية لتصحيح عدم التوازن في التمثيل الناتج عن نظام أكثر من محض مثل تركيا، مصر، أفريقيا الجنوبية، تايلاند. يؤدي تطبيق هاتين القاعدتين بشكل مغلق إلى المخاطر التالية: تصنيف المواطنين، مخالفة مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة، إرهاب الإدارة بمراكز تهدف إلى تحقيق التوازن أكثر مما تهدف إلى الفعالية، إعاقة سياق التقرير لأن الأكثرية البسيطة لا تكفي لاتخاذ القرارات.¹⁰

أما لجهة الاستقلال الفئوي في الأحوال الشخصية والتعليم الديني، تؤسس المادتين 9 و10 من الدستور اللبناني نظاماً فدرالياً شخصياً في دولة موحدة. يعتمد هذا النمط في البلدان حيث فئات المجتمع موزعة في المناطق ومتوازنة في العدد. فعندما تكون الأقليات اللغوية أو الأثنية أو العرقية أو الدينية غير متمركزة جغرافياً، أي عندما لا تلتقي الحدود الفئوية مع الحدود الجغرافية، ففي هذه الحالات لا تلبى الفدرالية الجغرافية أو اللامركزية أهدافها في الحفاظ على الأقليات وزيادة الفعالية الإدارية والمشاركة الديمقراطية. وقد أمن النظام الفدرالي اللبناني على أساس شخصي المساواة بين مختلف أنظمة الأحوال الشخصية الخاصة بالطوائف اللبنانية، إذ لا يعلو أي تشريع لأي طائفة على تشريع طائفة أخرى في حال نزاع ذات طابع دولي من قوانين الأحوال الشخصية. كما أوجد سبيلاً لاعتماد فدرالية شخصية منفتحة منعاً لتصنيف حتمي للبنانيين طائفيًا، إذ إن القرار رقم 6- تاريخ 13/3/1936 ينص على إنشاء طائفة الحق العام، أي طائفة غير دينية.

أما الطائفية السياسية فهي تطييف الدين لإذكاء النزاعات السياسية، أي استغلال الدين في التنافس السياسي من قبل السياسيين لتعبئة المشاعر المواطنين، وتدخل المتدينين في السياسة، وهي أبرز مشكلات النظام السياسي اللبناني. إن إلغاء قاعدة التخصيص والنسبية أو إقرار نظام مدني موحد للأحوال الشخصية لا يعالج هذه المشكلة التي هي من طبيعة أخرى.

فما هي طرق معالجة عناصر الطائفية، والنتائج المحتملة؟

أولاً: تطوير قاعدة تخصيص الرئاسات

توفّر الحالة اللبنانية إطاراً نظرياً أصيلاً لدراسة قاعدة التخصيص وسبل تطبيقها وتطويرها وتخطيطها في الأنظمة التوافقية القائمة على تقاسم السلطة السياسية. إن من محاذير قاعدة التخصيص المغلقة أو الجامدة أنها تنمّي إدراكاً في عدم المساواة. تسيّس هذا الإدراك بايديولوجية قائمة على التفوق العددي أو أصالة في الولاء، كما حصل في لبنان، يولد نزاعات. إن جمود قاعدة التخصيص واغلاقها لا يمكن أن يكون الا تدبير مؤقت لفترة محددة، أما تخصيص الرئاسات بشكل دائم وكحق ثابت الى بعض الطوائف يولد عند المواطنين إدراكاً في اللامساواة. بينما المواطنة تعني إقرار المساواة بين المواطنين وقبول حق المشاركة السياسية الحرة للأفراد المتساوين، أي جعل كل المواطنين يدركون انهم متساوين في التنافس السياسي.

يرتبط تطوير قاعدة التخصيص بثلاثة أمور: عدد الفئات في المجتمع، إزالة التباينات الاجتماعية، والمصالح (مراكز وموارد) موضوع التنافس. كلّما كان عدد الفئات كبيراً كلّما صعب تجنب الغبن. إذا كان المجتمع مؤلفاً من مجموعتين متعادلتين أو شبه متعادلتين، كما في بلجيكا، يمكن توطيد نظام التناوب بشكل لا تشعر معه أي من المجموعتين أنها اقل شأنًا. بينما في مجتمع مؤلف من عدة فئات، كما في لبنان حيث يوجد ثمانية عشرة طائفة معترف بها رسمياً يؤدي التخصيص الى عدم المساواة، وتعطيل قدرة اتخاذ القرارات، وتجميد الولاءات التحتية. وعليه يقتضي اعتماد قاعدة التخصيص بالتناوب او المداورة أي على المستوى الزمني، أو اعتماد التوازن حيث يصحح الغبن بالنسبة لمجموعة بإعطائها أفضلية في إطار آخر. وفي ما يلي نستعرض الخيارات المتاحة لتطوير قاعدة تخصيص الرئاسات في لبنان:

1. نظام السقوف

تشكّل منذ العام 1943 ائتلاف لحكم لبنان من الطوائف الأربعة الكبرى.¹¹ وقد تم تبرير جمود هذا الائتلاف بمقتضيات الوفاق وكضمانات لهوية بعض الطوائف، وبالتفوق العددي، والأقدمية التاريخية وصفاء الولاء للبنان. فنشأت حول صلاحيات الرئاسات إدراك سياسي جماعي أنها حقوق وامتيازات فئوية محصورة بطوائف من الفئة الأولى. أدى تكريس الرئاسات في أعراف دستورية الى إدراك هذه الرئاسات كحقوق وصكوك ملكية لا نتيجة وفاق مرتبط بقدرة حامله على صيانة الوفاق وعلى أن يكون عامل وحدة وتضامن. أحد نتائج التوافقية هو تقاسم السلطة السياسية، لكن الربط المحكم بين الرئاسات والطوائف يعطل قدرة هذه الرئاسات على التصرف كحاكم وحكم لكل لبنان ولجميع اللبنانيين، ويعزز المطالبات بالمحاصصة على كل المستويات. كمثّل مطالبة الدروز والروم الكاثوليك والروم الأرثوذكس برئاسة مجلس الشيوخ.

2. نظام المحاصصة

الخيار الثاني للخروج من قاعدة التخصيص يتمثل بالمبالغة في تطبيقها، بحيث تضاف مراكز ووظائف وصلاحيات لطائفة من هنا ولطائفة من هناك لإرضاء الطوائف في المشاركة. فقد نشأ في لبنان مجموعتين متفاوتتين من الطوائف: الطوائف الثلاث الكبرى التي تنعم بالمشاركة الأساسية في الحكم، وطوائف صغرى حيل بينها وبين المشاركة الفعلية في الحكم وسلبت حقوقها السياسية في الوصول الى الرئاسة الثلاث. لذلك يمكن تعميم نظام المحاصصة على الطوائف الثماني عشرة الكبيرة والصغيرة، بحيث تدخل في المحاصصة رئاسة مجلس الشيوخ، ورئاسة المجلس الدستوري، والوزارات السيادية. لكن ما هي النتيجة بالنسبة الى فاعلية الحكم؟ إنه تطييف إضافي للنظام باسم الغاء الطائفية. تزيد المحاصصة وتوازنها من مضاعفة احتمالات الجمود بسبب اللجوء الى الفيتو الذي يصبح أكثر إحكاماً.

3. المشاركة المفتوحة

الخيار الثالث يتمثل بالمشاركة المفتوحة مع بعض الضوابط، أي نظام يجمع بين الأنماط التنافسية والتوافقية. فمن محاذير قاعدة التخصيص المغلقة أنها لا تحمل فئات المجتمع على التعاون. واقعياً رئيس الجمهورية يعين من قبل الموارنة، رئيس الحكومة يعين من قبل السنة، رئيس مجلس النواب يعين من قبل الشيعة. يكمن الحل في أن تصبح هذه الرئاسة الثلاث تمثل كل اللبنانيين، وعدم جعلها مراكز مخصصة لفئات معينة بشكل دائم وحتمي. من خلال اعتماد الصيغة المفتوحة حيث لا يخصص مركز رئاسي بشكل دائم لفئة معينة. مما يرغم قيادات الطوائف على ممارسة سياسة تعاونية مع الطوائف الأخرى بدلاً من اللجوء لغطاء طائفي لتولي رئاسة معينة، لأن تدخل الطوائف مباشرة في الشأن السياسي العام، هو أحد أوجه الطائفية السياسية التي أجمع اللبنانيون على رفضها. ويفترض الفتح الكامل او الجزئي وضع ضوابط توافقية للحؤول دون العودة الى الاحتكار. أحد هذه الضوابط الأكثر ملائمة هو منع تولي إحدى الرئاسة من ذات الطائفة لأكثر من دورتين متتاليتين.

ثانياً: تطوير قاعدة النسبية

تعود جذور قاعدة النسبية (الكوتا) إلى خمسة قرون من تاريخ لبنان السياسي طبقت طوال تلك المدة لتأمين مشاركة الطوائف في السلطة تجنباً للعزل. صحيح أن الديمقراطية ليست توزيعاً للحصص لأن الوطن ليس مجموعة حصص، كذلك أيضاً ليست الديمقراطية حيث يأخذ الرابع كل شيء. الديمقراطية هي حكم الشعب من الشعب، أي أن الوصول الى السلطة يتم من خلال الانتخابات حيث تتقاسم الأحزاب السياسية السلطة بحسب الأصوات التي حصلوا

عليها. في المجتمعات المتجانسة تؤدي تقلبات الرأي العام الى انتقال حزب من أكثرية الى المعارضة وبالعكس. بينما المجتمعات التعددية حيث الأحزاب السياسية تمثل بالأغلب فئات المجتمع، نكون أمام خيار من اثنين إما ديمقراطية تنافسية تعزل الأقليات، وإما ديمقراطية تشاركية من خلال اعتماد قاعدة الكوتا والأكثرية الموصوفة في التقرير، كما هو معتمد في النظام السياسي اللبناني.

يترتب على الغاء قاعدة الكوتا واعتماد نظام تنافسي مطلق بشكل فوري وكامل، الى نزاع مفتوح بين الطوائف من أجل تحقيق المشاركة في السلطة والتوازن وتجنب العزل والتسلط. إن قاعدة الكوتا توفر الأمان للطوائف اللبنانية، كونها وضعت أساساً كوسيلة مضمونة ومنظمة للمشاركة في السلطة، بينما الغاؤها يؤدي الى صراع طائفي مفتوح من أجل الحصول على أكبر عدد من المقاعد لكل طائفة. إن قاعدة الكوتا حصرت الصراع الانتخابي داخل الطوائف، أي أن الماروني ينافس ماروني آخر، بينما الغاؤها يجعل الصراع بين الطوائف، إذ لا يقبل المسيحيون بالحصول على ثلاثين بالمئة من مقاعد المجلس النيابي، كما هي نسبتهم من أصوات الناخبين، عبر الإلغاء الفوري للطائفية. إن قاعدة الكوتا تحقق مشاركة مضمونة لطوائف في السلطة، بينما النظام التنافسي الصرف قد يفجر النزاعات الطائفية ويلغي قنوات الإلتقاء بين الطوائف.

ينص الدستور اللبناني على اعتماد قاعدة النسبية بين الطوائف في التمثيل النيابي، وتشكيل الحكومة، ووظائف الفئة الأولى في المادتين 24 و95 منه. فالمادة 24 تنص على أن يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفاقاً لقوانين الانتخاب المرعية الإجراء. وإلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية: بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، نسبياً بين طوائف كل من الفئتين، ونسبياً بين المناطق. وعليه فإن التمثيل النيابي على أساس طائفي هو لمرحلة انتقالية مؤقتة، كون المادة 22 من الدستور توجب انتخاب مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي، على أن يتم ذلك تدريجياً وفق خطة مرحلية، كما توجب مقدمة الدستور والمادة 95 منه.

تتميز المادة 95 من الدستور بالمرونة بشكل تترك فيه مجالاً واسعاً للتغيير التدريجي. كانت تنص هذه المادة بصيغتها القديمة على ما يلي: "بصورة مؤقتة والتماساً للعدل والوفاق تتمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك إلى الاضرار بمصلحة الدولة". وبعد تعديلها 1990، بموجب القانون الدستوري 18 تاريخ 1990/9/21 عملاً بوثيقة الوفاق الوطني، أصبح نص المادة كالآتي:

"على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الاجراءات الملائمة لتحقيق الغاء 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. وفي المرحلة الانتقالية تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة. وتلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفيما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف منصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة“.

وعليه، يمكن تطوير قاعدة النسبية في اتجاهين:

الاتجاه الأول: تحديد كوتا منفتحة للجميع ودون تحديد طائفي. على سبيل المثال يمكن أن يشمل مجلس النواب ثمانية مقاعد، والحكومة وزيرين، تضاعف نسبتهم مع الزمن، دون تحديد قيد طائفي. تنسجم المشاركة المنفتحة والمتطورة مع روحية مبدأ الهيئة الانتخابية الموجدة التي يقوم عليها النظام الانتخابي اللبناني، حيث ناخبون من مختلف الطوائف ينتخبون مرشحين من مختلف الطوائف.

الاتجاه الثاني: اعتماد نظام التناوب أو المداورة في الوظائف العامة، مما يحول دون احتكار وظيفة من فئة معينة. يمكن اعتماد المداورة من خلال الضابط التالي: منع تولي شخص من ذات الفئة منصباً عالياً لأكثر من دورتين متتاليتين.

ثالثاً: تطوير الاستقلال الفئوي

رغم أن الدستور اللبناني ضمن الاستقلال الذاتي للطوائف في أحوالها الشخصية في المادة 9 منه، إلا أن سلطة التشريع لمجلس النواب مطلقة بموجب المادة 16 من الدستور. وعليه يقتضي تطوير الاستقلال الفئوي بجعله أكثر انفتاحاً ومساواةً، عبر إصدار إعلان حقوق المرأة اللبنانية الزوجية يضمن المساواة بين النساء اللبنانيات في قضايا الزواج والطلاق والحضانة، يعتبر ما يتضمنه بمثابة مبادئ توجيهية تسترشد بها المحاكم الروحية والشرعية والمذهبية عند النظر في هذه القضايا. وإصدار قانون مدني لأحوال الشخصية لطائفة الحق العام التي هي طائفة غير دينية أنشأها القرار 60 الصادر في 13/3/1936 خلال الانتداب الفرنسي، تضم الذين لا ينتمون الى طائفة، والذين يرغبون في التخلي عن انتمائهم الأصلي بالولادة .

رابعاً: إلغاء الطائفية السياسية

الطائفية السياسية يقصد بها تسييس الدين واستغلاله في التنافس السياسي. لكل مجتمع عناصر قابلة للتسييس يستغلها الساسة، والخطورة في تسييس الدين أن العقائد الدينية غير قابلة للتفاوض، كالأمر الأخرى، فينتج عن هذا التسييس تعصب ونزاع وصراع غير قابل للإحتواء. المشكلة في لبنان ليست سطوة المتدينين على الحياة السياسية حتى تطرح العلمنة حلاً للمشكلة اللبنانية، بل هي مشكلة عكسية تتمثل بتدخل الساسة في شؤون الدين والتحدث باسمه.

المجتمعات التعددية مهذّدة في استقرارها بسبب تسييس الفروقات في التنافس السياسي بين النخب السياسية. إن هذه المجتمعات في حاجة إلى الحد من التسييس، لاحتواء النزاعات فيها وتحقيق استقرارها. التجارب المقارنة أظهرت عدم إمكانية إزالة الولاءات الأولية في المجتمع التعددي وإن هذه الولاءات لا تزول مع الزمن (المشكلة اللغوية في بلجيكا عمرها سبعة قرون)، وأظهرت أيضاً إمكانية أن تصبح هذه الولاءات غير نزاعية أو تصبح هامشية في حال التنظيم والتكامل كما حصل في النمسا في ظاهرة الخروج من التصنيفات الفئوية بشرط الاعتراف بشرعية الولاءات الفئوية قانوناً وفي الإدراك الجماعي وممارسة ديمقراطية توفر الأمان النفسي لكل المواطنين وتكون فيها الدولة الحاضنة للجميع دون استثناء.

أظهر البحث المقارن في العلم الدستوري أن في المجتمع التعددي ولقاءات أولية وعلاقات بين فئات المجتمع، وأن الوسيلة الفضلى للحد من تسييس الولاءات الأولية في التنافس السياسي من أجل التعبئة الانتخابية، تكمن في حصر قضايا الولاءات الأولية وعلاقتها بعضها ببعض في مجلس يتكون من قيادات العائلات الروحية (Weltanschauungsgruppen) كما في النمسا وبلجيكا) يتولى معالجة هذه الأمور في شكل تقريرى واحتواء النزاعات لأن لقيادات الطوائف نظرية شمولية إلى أبناء طوائفهم في لبنان، بينما ينظر السياسي العادي إلى طائفته في دائرة انتخابية محددة. والنظرة الشمولية لكل الطائفة في كل لبنان تحتوي بذاتها على عنصر احتواء النزاعات وضبطها وتسويتها. لذلك يُشترط أن يكون لدى أعضاء هذا المجلس إدراك واسع للثوابت الميثاقية وأن تكون عضويتهم في هذه المجلس تتمتع بصفة الثبات، غير مرتبطة بالعملية الانتخابية التي تحمل السياسيين على تسييس الطوائف للوصول إلى أهداف سياسية.

على هذا ننتقل للبحث في ضرورة استحداث مجلس الشيوخ بالتفصيل في القسم التالي.

القسم الثاني: استحداث مجلس الشيوخ في لبنان

نصت وثيقة الوفاق الوطني- اتفاق الطائف في بابها الثاني، تحت عنوان الإصلاحات السياسية، الفقرة 7: "مع انتخاب اول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي، يستحدث مجلس للشيوخ، تمثل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية". وقد أدخلت هذه الفقرة في صلب الدستور، بموجب القانون 18 تاريخ 1990/9/21 الصادر تنفيذاً لبنود اتفاق الطائف، حيث تم إعادة تفعيل المادة 22 من الدستور الملغاة بموجب القانون الدستوري الصادر بتاريخ 1927/10/17. إلا ان إعادة انشاء مجلس الشيوخ، جاءت بشكل استطرادي، وبدون تفصيل، تبعاً لإلغاء الطائفية، كضمانة دستورية لخصائص الكيان اللبناني، والصيغة اللبنانية القائمة على العيش المشترك، وحمية التوافق الوطني للحفاظ على وحدة الدولة.

لقد ربط الدستور، في المادتين 22 و95 منه، بين انتخاب اول مجلس النواب على أساس وطني لا طائفي وبين إنشاء مجلس للشيوخ، واشترط إلغاء الطائفية عبر خطة مرحلية توضع من قبل هيئة وطنية تضم شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية مهمتها نقل المجتمع اللبناني من الطائفية الى المواطنة، حيث تمارس شعائر الأديان وتطبق بحرية واحترام، من دون أي استغلال سياسي للخلافات الدينية. فلا مجلس شيوخ قبل انتخاب مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي. ولا مجلس نواب وطني لا طائفي، الا عبر خطة وطنية تتضمن فترة انتقالية تبدأ بفتح قاعدة النسبية او المشاركة المضمونة في السلطتين التشريعية والتنفيذية، بمواكبة تربية تبدأ من الحضانه حتى التخرج الجامعي، مروراً بمراحل التعليم كلها. لأن المواطنة هي ثقافة تفرض تأسيساً مدنياً للمواطن. وخلال المرحلة الانتقالية تفتح قاعدة تخصيص الرئاسات والوظائف العامة، بما فيها الوزارات، وتعتمد المداورة منعاً لأي طغيان إغائي. وصولاً الى تكريس الديمقراطية من خلال الغاء قاعدتي تخصيص الرئاسات والنسبية في مجلس النواب والحكومة، وانشاء مجلس للشيوخ يضمن تمثيل كافة الطوائف ومشاركتها في معالجة القضايا المصيرية.

إن الهدف من إنشاء مجلس الشيوخ في لبنان، ليس في استحداث نسخة ثانية عن مجلس النواب، المنتخب بطريقة مباشرة من الشعب، والقابل للتجديد خلال فترة قصيرة، والخاضع للتقلبات السياسية والظرفية. انما الحاجة الى مجلس للشيوخ في لبنان أكثر استقراراً، وأكثر تخصصاً للدفاع عن المصالح العميقة للأمة اللبنانية بعيداً عن تقلبات الظروف السياسية والانتخابية. فهو ضروري لضمان استقرار نظام الحكم، وتجنب الوقوع في الأزمات التعطيل، بحيث تتمثل فيه كافة العائلات الروحية، وبالتالي تتأمن مشاركتها في معالجة القضايا المصيرية. لذا يفترض بأعضائه التحلي بالحكمة والاعتدال، أي الجمع بين ميزة الانتخاب العام المباشر، كصفة ضرورية للنظام الديمقراطي، والاستفادة من ميزة الخبرة والتجربة التي تتحلى بها النخبة الحاكمة، مع ضرورة توفير تمثيل متعدد ومتنوع ومتوازن لجميع مكونات المجتمع.

لم تحدّد وثيقة الطائف، وتالياً الدستور، حجم مجلس الشيوخ، وأساس تكوينه وطريقة اختيار اعضاءه، ومدة ولايته. على هذا سنبحث في كيفية تكوين مجلس الشيوخ وطريقة انتخاب اعضاءه، وماهية القضايا المصيرية التي تنحصر فيها صلاحياته كالآتي:

أولاً: تكوين مجلس الشيوخ

تكوين مجلس الشيوخ من ممثلي العائلات الروحية أمر محتوم دستورياً، لكن دون مناصفة ودون مساواة بين الطوائف اللبنانية التي يبلغ عددها حالياً ثمانية عشرة طائفة، منها ثلاثة عشر طائفة مسيحية، وخمسة طوائف إسلامية، منها طائفة لا وجود فاعل لها وغير ممثلة بنائب راهناً وهي الطائفة الاسماعيلية، لذلك فإن طرح المساواة في التمثيل بين الطوائف غير وارد. كما أن ضرورة تمثيل جميع العائلات الروحية في مجلس الشيوخ، لا تعني أن تقوم كل عائلة بانتخاب ممثليها، إذ لا يمكن ضرب ميثاق العيش المشترك، عبر قيام أبناء طائفة معينة بانتخاب ممثلين لهم من أبناء طائفتها مما يؤدي الى استمرار فرز اللبنانيين. ويصبح يوجد لدينا مجلس شيوخ ممثلاً للطوائف ومجلس نيابي ممثل للأمة اللبنانية.

على هذا يمكن اعتماد خيار ضم كل من فاز بخمسة دورات نيابية الى مجلس الشيوخ، أي زعماء السياسة اللبنانية او النخبة الحاكمة، بحيث يصبح مجلس الشيوخ المؤسسة الدستورية للحوار بين الأقطاب اللبنانيين. وعندما يرى المواطن اللبناني أن القادة الوطنيين لطائفته موجودين في مجلس الشيوخ، لا يعود يشعر بضرورة انتخاب أبناء طائفته في المجلس النيابي، بل يصبو حسب الآراء والبرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية. على أن يتكون مجلس الشيوخ من اثنين وثلاثين شيخاً يمثلون كافة العائلات الروحية في لبنان، ويخفض عدد النواب إلى ستة وتسعين نائباً.

ثانياً: صلاحيات مجلس الشيوخ

من خلال مقارنة مجلس الشيوخ المقترح في الدستور اللبناني وبين بعض الأنظمة ذات المجلسين لا نجد عناصر تشابه الا في مظهر واحد وهو أن طبيعته التمثيلية تتعلق بفئات المجتمع التعددي. الا أن الغرفة الثاني في الولايات المتحدة وسويسرا وفرنسا تركز الى تمثيل الجغرافي. لذلك فإن مجلس الشيوخ المقترح في لبنان، الذي تمثل فيه جميع العائلات الروحية، لا يمكنه أن يأخذ صلاحيات الكونغرس أو مجلس الشيوخ الفرنسي أو المجلس الاتحادي السويسري لأنه لا يأخذ طابعاً جغرافياً. فالغاية الأساسية من مجلس الشيوخ هي طمأنة العائلات الروحية لضمان مشاركتها في معالجة القضايا المصيرية، لحماية الأساسيات الوطنية لديها والحفاظ على وجودها ودورها داخل النظام اللبناني. وضمان حرياتها الدينية، المكرسة في الواد 9 و10 و19

من الدستور، الأمر الذي يرسخ القيم اللبنانية والسلم الأهلي. بعد تحقيق المساواة التامة بين اللبنانيين في الحقوق والواجبات وإلغاء كل أشكال التمايز والتفضيل بنوعيتها الإيجابية والسلبية.

ان المواضيع الأساسية التي تضمنتها المادة 65 من الدستور والتي يتطلب إقرارها موافقة ثلثي الأعضاء في مجلس الوزراء لا يمكن أن تُعتبر جميعها قضايا مصيرية كي تدرج في صلاحيات مجلس الشيوخ. إذ إن بعض هذه المواضيع كتعديل الدستور، وإعلان حالة الطوارئ، والحرب والسلم، والاتفاقيات والمعاهدات الدولية واللامركزية وإعادة النظر في التقسيم الإداري وقانون الانتخاب وقانون الجنسية وقوانين الأحوال الشخصية تعتبر قضايا مصيرية. في حين أن مواضيع أخرى لا تعتبر مصيرية ولو كانت أساسية لأنها تتعلق بعلاقة مجلس النواب بالحكومة، وهي: تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، حل مجلس النواب، إقالة الوزراء، وموازنة الدولة. فإذا تم إشراك مجلس الشيوخ في معالج هذه المواضيع نكون أمام اقحامه حكماً في علاقة مع السلطة التنفيذية، ويتم تعطيل فاعلية النظام، تلك المبررات التي تسببت بإلغاء المجلس عقب إقرار الدستور عام 1927.

يجب ألا يترتب من جراء استحداث مجلس الشيوخ حصول أي تضارب في الصلاحيات مع المجلس النيابي القائم، لأن المادة 22 من الدستور لم تلحظ الصفة التشريعية لمجلس الشيوخ، بل حصرت صلاحياته في القضايا المصيرية. وعليه فإن دور مجلس الشيوخ، كما حدده الدستور، ينحصر في تمثيل الطوائف وتبديد هواجسها ومخاوفها، ومشاركتها في صوغ القرارات الوطنية وبالتوازي تحرير المجلس النيابي من القيد الطائفي، مما يجعل العمل التشريعي أكثر انسيابية والتصاقاً بمعالجة قضايا الشعب المعيشية.

لذلك حصر الدستور صلاحية مجلس الشيوخ بالقضايا المصيرية، بحيث يكون مصير البلاد مرهون بالتوافق بين العائلات الروحية، التي يملك ممثلوها حق النقض، لتأمين الاستقرار والتوازن في مواجهة الأخطار التي تهدد مصير الوطن.

الخاتمة

لقد بيّنا في هذه الورقة، عدم صوابية الاعتقاد الخاطئ بأن التوافقية اللبنانية هي الوجه الآخر للطائفية السياسية، لأن التوافقية في لبنان تستند إلى ميثاق العيش المشترك ومقدمة الدستور ونصوصه، التي تنص على إلغاء عناصر الطائفية المتعلقة بالسياسة برمتها، التي جعلت من الطوائف محور التعامل في التنظيم والإدارة والحكم. إلا أن ذلك لا يعني إلغاء الحريات الدينية في لبنان، لاسيما حرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم

الديني والنظم الخاصة بالأحوال الشخصية، التي تبقى مصادرة بموجب المواد 9 و10 و19 من الدستور، لذلك اعتبر الدستور أن الطوائف تصبح، بعد الغاء الطائفية، عائلات روحية.

كما أن النظام السياسي اللبناني، كأبي نظام توافقي، تحكمه مجموعة اقطاب تعرف بكارتل النخبة الحاكم. وهو بحاجة دائمة الى توافق الأقطاب في كل مرة تطراً فيها ظروف غير عادية تتحول إلى أزمة نظام. وكى لا تبقى هذه الاجتماعات من خارج النظام، لحظ الدستور في مادته 22 المعدلة استحداث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية. وبذلك يكون الدستور قد وضع الشروط الموضوعية للتوافق، فضلاً عن تأييده التوافقية.

بناء على كل ما تقدم، توصلنا الى التوصيات التالية التي نرى أنها قادرة على بناء النظام الدستوري اللبناني بشكل أكثر تناسقاً وتوازناً، وعلى احداث التحول الديمقراطي في لبنان:

1. من محاذير قاعدة تخصيص الرئاسات المغلقة في لبنان أنها لا تحمل فئات المجتمع على التعاون. واقعياً رئيس الجمهورية يعين من قبل الموارد، رئيس الحكومة يعين من قبل السنة، رئيس مجلس النواب يعين من قبل الشيعة. يكمن الحل في أن تصبح هذه الرئاسات الثلاث تمثل كل اللبنانيين، وعدم جعلها مراكز مخصصة لفئات معينة بشكل دائم وحتمي. من خلال اعتماد الصيغة المنفتحة حيث لا يخصص مركز رئاسي بشكل دائم لفئة معينة. مما يرغم قيادات الطوائف على ممارسة سياسة تعاونية مع الطوائف الأخرى بدلاً من اللجوء لغطاء طائفي لتولي رئاسة معينة، لأن تدخل الطوائف مباشرة في الشأن السياسي العام، هو أحد أوجه الطائفية السياسية التي أجمع اللبنانيون على رفضها. ويفترض الفتح الكامل او الجزئي وضع ضوابط توافقية للحؤول دون العودة الى الاحتكار. أحد هذه الضوابط الأكثر ملائمة هو منع تولي احدى الرئاسات من ذات الطائفة والفئة لأكثر من دورتين متتاليتين.

2. ينص الدستور اللبناني على اعتماد قاعدة النسبية بين الطوائف في التمثيل النيابي، وتشكيل الحكومة، ووظائف الفئة الأولى في المادتين 24 و95 منه. فالمادة 24 تنص على ان يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفاقاً لقوانين الانتخاب المرعية الاجراء. وإلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية: بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، نسبياً بين طوائف كل من الفئتين، ونسبياً بين المناطق. وعليه فإن التمثيل النيابي على أساس طائفي هو لمرحلة انتقالية مؤقتة، كون المادة 22 من الدستور توجب انتخاب مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي، على أن يتم ذلك تدريجياً وفق خطة مرحلية. وعليه يمكن تطوير قاعدة النسبية في اتجاهين: الاتجاه الأول -على صعيد التمثيل النيابي والتشكيل الحكومي: تحديد كوتا منفتحة للجميع اللبنانيين دون تحديد طائفي. على سبيل المثال يمكن أن يشمل مجلس

النواب ثمانية مقاعد، والحكومة وزيرين، تضاعف هذا النسبة في الدورات اللاحقة حتى الوصول الى مجلس نيابي، وتالياً حكومة على أساس وطني لا طائفي. الاتجاه الثاني-على صعيد الوظائف العامة: اعتماد نظام التناوب او المداورة، إذ يحول التخصيص الزمني دون احتكار وظيفة من فئة معينة. يمكن اعتماد المداورة من خلال الضابط التالي: منع تولي شخص من ذات الفئة منصباً عالياً لأكثر من دورتين متتاليتين.

3. رغم أن الدستور ضمن الاستقلال الذاتي للطوائف في احوالها الشخصية، إلا أن سلطة التشريع لمجلس النواب مطلقة، وعليه يقتضي عصرنة نظام الأحوال الشخصية في لبنان باتجاهين، من خلال جعله أكثر انفتاحاً عبر شمول قانون مدني لطائفة الحق العادي، وجعله أكثر مساواة بين النساء اللبنانيات في قضايا الزواج والطلاق والحضانة.

4. يعتبر انشاء مجلس شيوخ في لبنان، تتمثل فيها جميع العائلات الروحية، أي الطوائف الثماني عشرة، ضماناً للوحدة في التعدد، ومنعاً لأي طغيان إغائي. وذلك بعد انتخاب اول مجلس النواب، على أساس وطني لا طائفي، وفق خطة مرحلية تضعها الهيئة الوطنية مهمتها نقل المجتمع اللبناني من الطائفية إلى المواطنة من خلال الانسجام بين الدين الدولة حيث تُمارس شعائر الأديان بحرية واحترام، من دون مزايدات دينية أو استغلال طائفي وإثارة النعرات المذهبية. فطالما أن لبنان بلد أقليات متشاركة، فأين لهذه الشراكة أن تجتمع وتناقش وتقرر وتعبّر عن ذاتها في غير موقعها الطبيعي الذي هو مجلس الشيوخ. وإذا كان اللبنانيون يعيشون في ظل سوء تفاهم دائم ومرتضى، فأين لهم أن يأمنوا لعيشهم المشترك، إلا في ذلك المكان. فمجلس الشيوخ ركن ضروري وأساسي وحيوي في النظام اللبناني. أنه مؤسسة ضرورية للنظام اللبناني شرط التوافق فيه. وغياب التوافق يعني نقل النقاش السياسي من ساحته الطبيعية إلى ساحات المساجد والكنائس، وإعادة إثارة الطائفية مجدداً، من هنا كان لزاماً استحداث مجلس للشيوخ ليكون المكان الدستوري لحوار اللبنانيين وتوافقهم حول القضايا المصيرية.

5. استكمال تطبيق وثيقة الوفاق الوطني يتطلب استحداث مجلس الشيوخ، لأن نظام ثنائية المجلس هو أحد اهم ضمانات للتعددية، ويعتبر بديلاً عن قاعدة المشاركة المضمونة (التخصيص والنسبية) وحق الفيتو المتبادل، اللذين هما عنصرين من اربعة أساسية تقوم عليهم نظرية التوافقية. لذلك فإنه عند تطبيق المادة 22 من الدستور اللبناني، أي استحداث مجلس الشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية، بالتزامن مع انتخاب أول مجلس نواب على اساس وطني لا طائفي، أي عند الخروج من قاعدة المشاركة المضمونة للطوائف، يقتضي حصر استعمال حق الطعن المتبادل (الميثاقية) بأعضاء مجلس الشيوخ.

6. مجلس الشيوخ العتيد في لبنان، الذي تتمثل فيه جميع العائلات الروحية، لا يمكنه أن يأخذ صلاحيات الكونغرس أو مجلس الشيوخ الفرنسي أو المجلس الاتحادي السويسري لأنه لا

يأخذ طابعاً جغرافياً. فالغاية الأساسية من مجلس الشيوخ هي طمأنة العائلات الروحية لضمان مشاركتها في معالجة القضايا المصيرية، ولحماية الأساسيات الوطنية لديها والحفاظ على وجودها ودورها داخل النظام اللبناني. وضمان حرياتها الدينية، المكرسة في المواد 9 و10 و19 من الدستور، الأمر الذي يرسخ القيم اللبنانية والسلم الأهلي. وذلك، بعد تحقيق المساواة التامة بين اللبنانيين في الحقوق والواجبات وإلغاء كل أشكال التمايز والتفضيل بنوعها الإيجابية والسلبية. فالقصد من إنشاء مجلس الشيوخ هو تبييد مخاوف الأقليات عن طريق مشاركتها في معالجة القضايا المصيرية والشديدة الأهمية، فلا يبرم أي قانون في هذه المواضيع ولا يكون أي قرار نافذاً في كل ما يتصل بهذه القضايا إلا بعد موافقتها.

7. إن حصر الدستور لصلاحيات مجلس الشيوخ بالقضايا المصيرية، بحيث يكون مصير البلاد مرهون بالتوافق بين العائلات الروحية، التي يملك ممثلوها حق النقض، لتأمين الاستقرار والتوازن في مواجهة الأخطار التي تهدد مصير الوطن. يؤدي إلى اعتبار التوافق على انتخاب رئيس الجمهورية أولى هذه القضايا المصيرية لتأمين أغلبية الثلثين الملحوظة في المادة 49 من الدستور. كما يؤدي إلى اعتبار بعض، وليس كل، المواضيع الأساسية التي تضمنتها المادة 65 من الدستور والتي يتطلب إقرارها موافقة ثلثي الأعضاء في مجلس الوزراء قضايا مصيرية تدرج في صلاحيات مجلس الشيوخ. المواضيع الأساسية التي تعتبر قضايا مصيرية هي: تعديل الدستور، وإعلان حالة الطوارئ، والحرب والسلم، والاتفاقيات والمعاهدات الدولية واللامركزية وإعادة النظر في التقسيم الإداري وقانون الانتخاب وقانون الجنسية وقوانين الأحوال الشخصية. في حين أن مواضيع أخرى لا تعتبر مصيرية ولو كانت أساسية لأنها تتعلق بعلاقة مجلس النواب بالحكومة، وهي: تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، حل مجلس النواب، إقالة الوزراء، وموازنة الدولة. وعليه يقتضي عدم إشراك مجلس الشيوخ في معالجة هذه المواضيع، كي لا يتم إقحامه في علاقة مع السلطة التنفيذية، وتعطيل فاعلية النظام، تلك المبررات التي تسببت بإلغاء المجلس عقب إقرار الدستور عام 1927.

8. يجب ألا يترتب من جراء استحداث مجلس الشيوخ حصول أي تضارب في الصلاحيات مع المجلس النيابي القائم، لأن المادة 22 من الدستور لم تلحظ الصفة التشريعية لمجلس الشيوخ، بل حصرت صلاحياته في القضايا المصيرية. وعليه فإن دور مجلس الشيوخ، كما حدده الدستور، ينحصر في تمثيل الطوائف وتبييد هواجسها ومخاوفها، ومشاركتها في صوغ القرارات الوطنية، أي أنه مؤسسة دستورية للحوار بين الأقطاب اللبنانيين. وبالتوازي تحرير المجلس النيابي من القيد الطائفي، مما يجعل العمل التشريعي أكثر انسيابية والتصاقاً بمعالجة قضايا الشعب المعيشية. فالمواطن اللبناني عندما يرى أن القادة الوطنيين لطائفته موجودين في مجلس الشيوخ، لا يعود يشعر بضرورة انتخاب أبناء طائفته في المجلس النيابي، بل يصوت حسب الآراء والبرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

- (1) Arend Liphart, The politics of accommodation: Pluralism and democracy in the netherlands, .Berkeley, university of california press, 1968
.Arend liphart, Consociational democracy, world politics, vol. 21, january 1969, p. 207-225
Dr, Arend liphart, Democracy in plural societies, acomparative exploration, yale university .press, 1977
- (2) د. أنطوان مسرّه، النظرية الحقوقية في الأنظمة البرلمانية التعددية-ميثاق لبنان والدستور من منظور مقارن، المكتبة الشرقية، بيروت، 2017.
د. أنطوان مسرّه، النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني، أبحاث مقارنة في أنظمة المشاركة، بيروت، المكتبة الشرقية، 2005.
- (3) د. كريستين بيل، إحاطة حول إمكانية الوصول إلى السلطة السياسية: النساء وتقاسم السلطة السياسية في عمليات السلام، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، نيويورك-الولايات المتحدة الأمريكية، تشرين الأول 2018.
د. كريستين بيل، تقرير بحثي بعنوان: صفقات غير حاسمة؟ تقاسم السلطة وإشراك النساء في مفاوضات السلام، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، نيويورك-الولايات المتحدة الأمريكية، تشرين الأول 2015.
- (4) أرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينه، معهد الدراسات الاستراتيجية، العراق، 2006، ص 25 إلى 44، 47، 90 إلى 92.
- (5) Dr. Arend liphart, Pattern of Democracry: Government forms and performance in thirty six countries, yale university press, new haven, london, second edition 1999
- (6) د. رعيد الصلح، الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي واللبناني، إصدارات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني، بيروت، الملف 16، كانون الثاني 2007.
- (7) د. أنطوان مسرّه، النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص 153 إلى 158.
- (8) الدستور اللبناني، المادة 22: مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يستحدث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية.
- (9) د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، ص 328 و 329.
- (10) د. أنطوان مسرّه، النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص 88.
- (11) نشأ في لبنان عام 1943 ائتلاف ضم الأقليات الكبرى وهم الموارنة والشيعية والسنة والارثوذكس الذين تقاسوا المناصب الرئاسية في الدولة: رئاسة الجمهورية للموارنة، ورئاسة مجلس النواب للشيعية، ورئاسة الحكومة للسنة، ونيابة رئاسة كل من مجلس النواب والحكومة للأرثوذكس. أما بقية الطوائف فقد حظيت بتمثيل نسبي في الحكومة التي تشكل الائتلاف الأوسع الحاكم.

المنظمة العربية للقانون الدستوري

المنظمة العربية للقانون الدستوري هي أول شبكة إقليمية لخبراء دستوريين في المنطقة العربية. وتهدف المنظمة التي تأسست عام 2013 إلى المساهمة في الحكم الرشيد والتحول والانتقال الديمقراطي عبر تشجيع التشبيك وتبادل الخبرات بين بلدان المنطقة، وكذلك تقديم تحليل موضوعي وتقديمي للأطر الدستورية في المنطقة، وتطبيق خبراتها لدعم جهود الإصلاح القانوني والدستوري في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

تضم المنظمة أكاديميين وقضاة ومحامين وبرلمانيين وناشطين من المجتمع المدني من مختلف الدول العربية متخصصين في كافة مجالات القانون الدستوري والأنظمة الانتخابية وعمليات بناء السلام وتعزيز حقوق الإنسان. ويعتبر خبراء المنظمة من كبار المختصين في مجال بناء الدساتير في المنطقة حيث شاركوا في التفاوض على الدساتير وصياغتها في جميع أنحاء العالم العربي وخارجه بما فيه المغرب والجزائر وتونس وليبيا ومصر والعراق واليمن. وباتت المنظمة مصدراً للخبرات يعتمد عليه باستمرار في جهود الإصلاح الدستوري.

تنظم المنظمة العربية للقانون الدستوري وتشارك في عدد كبير من النشاطات مثل المؤتمرات الإقليمية والدولية وجلسات الحوار مع الخبراء وصناع القرار والجامعات والمؤسسات المرموقة في المنطقة العربية. كما تُنتج محتوى أكاديمياً ومعرفياً حول كل ما يتعلق بالدساتير في المنطقة العربية من كتب وأوراق سياسات ودراسات وأبحاث ومقالات.

كما تعمل المنظمة على تطوير قدرات الباحثين/ات في القانون الدستوري في المنطقة العربية من خلال الأكاديمية السنوية التي انطلقت في العام 2015 أو من خلال مجموعات العمل التي تجمع كبار الباحثين والمختصين لمناقشة التطورات الدستورية في الدول التي تشهد تحولات وتغييرات دستورية والعمل معاً على مشاريع بحثية مشتركة.

للمزيد من المعلومات حول مشاريع ونشاطات المنظمة، الرجاء زيارة موقعها الإلكتروني aacl-mena.org أو على صفحاتها عبر فيسبوك وتويتر ولينكد إن، وموقع academia.edu



المنظمة العربية للقانون الدستوري

The Arab Association of Constitutional Law

للتواصل والاطلاع على منشورات المنظمة وأنشطتها تجدونا:

