

اسم المقال: اشكالية بناء الدولة الوطنية في المجتمعات التعددية العربية دراسة مقارنة بين لبنان وال العراق

اسم الكاتب: د. حسان الأشمر

رابط ثابت: <https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1393>

تاريخ الاسترداد: 2025/05/18 02:03 +03

الموسوعة السياسية هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.

لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسية – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على [info@political-encyclopedia.org](mailto:info@political-encyclopedia.org)

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسية – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام

<https://political-encyclopedia.org/terms-of-use>

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة قضايا سياسية الصادرة عن كلية العلوم السياسية في جامعة النهرين ورفده في مكتبة الموسوعة السياسية مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكرية ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينصوبي المقال تحتها.



## اشكالية بناء الدولة الوطنية في المجتمعات التعددية العربية

### دراسة مقارنة بين لبنان والعراق

### The Predicament of Nation-state Building in Arab Pluralistic Societies(Comparative study: Iraq and Lebanon)

الدكتور حسان الأشمر\*

#### المقدمة

تواجه الدولة الوطنية في العالم العربي جملة من التحديات على مختلف الصعد، في ظل المتغيرات الداخلية والإقليمية والدولية. فالمركبات الأساسية للدولة الوطنية، وأبرزها تلك المتعلقة بالسيادة والحدود والمواطنة، قد أثیرت حولها العديد من التساؤلات في ضوء تلك المتغيرات، ولا سيما في الدول ذات المجتمعات التعددية. حيث برزت مسألة ادارة التعددية المجتمعية في العديد من المجتمعات غير المتجانسة في الدول العربية، كواحدة من أبرز التحديات التي واجهتها الدولة الوطنية لما لها من انعكاسات على تلك المتغيرات.

وعلى الرغم من أن التعددية المجتمعية تشکل ظاهرة ملزمة لمعظم المجتمعات البشرية، ويمكن اعتبارها أمراً طبيعياً في حياة الدول، إلا أن النتائج التي قد تتحققها هذه الظاهرة في المجتمعات والأثار السلبية الناجمة عن سوء ادارتها قد جعل منها ظاهرة تهدّد كيان الدولة الوطنية وتترزع استقرارها السياسي والاجتماعي والثقافي. لذلك تسعى العديد من الدول المعاصرة للعمل على احتواء التعددية المجتمعية وادارتها، عبر مجموعة من الأساليب التي يمكن من خلالها أن توازن بين مطالب مكوناتها بالحفاظ على خصوصيتها وبين ضرورة الحفاظ على وحدة الدولة واستقرارها. فالتنظيم السياسي والاجتماعي الذي تحتاجه الدولة ذات التعددية المجتمعية، يختلف عن ما يمكن أن يكون عليه في الدولة ذات المجتمع الموحد. حيث تلجأ الأولى إلى تبني آليات دستورية وقانونية تبني مطالب مكوناتها المجتمعية وتحافظ على خصوصيتها، عبر اعتمادها مجموعة من الضمانات التي من شأنها أن تشکل عنصر الأمان بالنسبة إليها في إطار نموذج توافقي، والتي يقابلها طرح فكرة مشتركة تساعده على تأمين نوع من التلاقي بينها لضمان استمرار تعاليتها ضمن الدولة الواحدة.

---

\* أستاذ العلوم السياسية في الجامعة اللبنانية [dr.achmar@ul.edu.lb](mailto:dr.achmar@ul.edu.lb)

ان القول بأن التعددية المجتمعية هي ظاهرة طبيعية وانسانية وتاريخية تسود في العديد من المجتمعات، لا يعني بأن وجودها قد يؤدي الى نفس النتائج في الدول التي تحضنها. فهذه الظاهرة يمكن أن تشكل عامل قوة ومساهم في التطور السياسي والاجتماعي للدولة في بعض الأماكن، كما حدث في بعض الدول الغربية التي بنتها، في حين يمكن أن تولد مجموعة من المخاطر التي قد تهدّد قيام الدولة الوطنية وتماسكها السياسي والاجتماعي وتعيق عمل النظام السياسي في دول أخرى.

#### **أهمية الدراسة:**

تكتسي دراسة نموذج الدولة الوطنية في كل من لبنان والعراق كنموذجين تعدديين، أهمية بالغة في ضوء الأزمات السياسية المتلاحقة التي تعصف بالبلدين، والتي يتدخل فيها تأثير العوامل الداخلية والخارجية بالبنية المجتمعية. فعدم قدرة النظام السياسي القائم في البلدين على تجاوز الأزمات السياسية التي تعصف بهما، تستوجب طرح تساؤلات هامة تتعلق بانعكاسات هذه البنية على الواقع السياسي الدستوري وبالتالي على مشروع بناء الدولة الوطنية في كل منهما.

#### **اشكالية الدراسة:**

انطلاقاً من الأزمات السياسية والدستورية المتكررة التي يشهدها لبنان والعراق، تطرح هذه الدراسة اشكالية تتعلق بمدى انعكاس الضمانات الطائفية التي فرضتها البنية المجتمعية التعددية فيما، والنموذج التوافقي الناجم عنها، على بناء الدولة الوطنية في البلدين. وهذه الاشكالية تستدعي طرح مجموعة من التساؤلات:

- ما هي الأسس التنظيمية التي يقوم عليها النظام السياسي اللبناني والنظام السياسي العراقي ؟

- ما هي الضمانات الطائفية التي تم تكريسها في لبنان والعراق ؟

- هل ساهم النموذج التوافقي، الناجم عن الضمانات الطائفية في البلدين، بالموافقة بين الهويات الفرعية والهوية الوطنية ونجح في ادارة التعددية ؟

- الى أي مدى استطاع البلدان انشاء مؤسسات سياسية تقوم على أساس الكفاءة ؟

- هل تمكّنت المؤسسات السياسية والدستورية التي تم انشاؤها وفقاً لأسس طائفية من تجاوز الأزمات السياسية والدستورية والاجتماعية التي عصفت بالبلدين ؟

- هل استطاع البلدان تأسيس دولة وطنية تقوم على أساس الحقوق المدنية التي تقدمها المواطنون في مجتمع تعددي ؟

#### فرضية الدراسة:

تطلق هذه الدراسة من فرضية انعكاس التعددية المجتمعية في كل من لبنان والعراق على مشروع بناء الدولة الوطنية بسبب تجذر الضمانات الطائفية فيها، والتي تم استغلالها من قبل النخب الممثلة للطوائف لتكريس نظام المحاصصة وتعطيل مؤسسات الدولة. الأمر الذي من شأنه أن يعزز الانتماءات الفئوية الضيقة على حساب الانتماء الوطني ويساهم في ضمان إعادة انتاج النخب الطائفية نفسها على حساب قيام الدولة الوطنية.

#### منهجية الدراسة:

إن معالجة اشكالية الدراسة والاجابة عن التساؤلات التي تطرحها هذه الدراسة دفعتنا إلى اعتماد المنهج التحليلي، الذي يسمح لنا بتحليل الظواهر المرتبطة بالواقع الاجتماعي في لبنان والعراق ودراستها ومعرفة مستوى تأثيرها واستخلاص الأفكار منها والتمييز بينها، والعمل على تحليل البيانات الناجمة عن هذه العملية. بالإضافة إلى الاستفادة من المنهج المقارن، لبيان مستوى الاتفاق والاختلاف بين تلك البيانات في البلدين ومعرفة مدى تأثيرها على قيام الدولة الوطنية فيهما.

#### هيكلية الدراسة:

تقسم هذه الدراسة فضلا عن المقدمة والخاتمة إلى ثلاثة محاور، الأول يتناول الدولة اللبنانية في ظل التعددية المجتمعية والثاني حول الدولة العراقية الحالية في ظل التعددية المجتمعية، أما المحور الثالث فيبحث في مستقبل الدولة الوطنية في العراق ولبنان.

### **أولاً: الدولة اللبنانية في ظل التعددية المجتمعية**

حدّدت المادة الأولى من الدستور اللبناني شكل الدولة اللبنانية، حيث نصّت على أن "لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة"(1). لذلك تعتبر هذه الدولة دولة موحدة أو بسيطة، وهي وبالتالي مكونة من "تنظيم حكومي وإداري وقضائي واحد على امتداد أقليمها"(2)، حيث تطبق تشريعاتها على سائر أفراد الشعب بمختلف مكوناته باستثناء ما يتعلق بقوانين الأحوال الشخصية.

أما النظام السياسي في لبنان فهو يتميز منذ نشأته بمجموعة من الخصائص التي تعبر عن بنيته المجتمعية، والتي تؤثر بدورها أيضا على عمل هذا النظام منذ وضع دستوره في العام 1926. حيث تمكنت الدولة اللبنانية من أن تشكل "مختبرا حقيقيا لتفاعل مجموعة من الطوائف ضمن إطار سياسي ركزت أسسه سلطات الانتداب الفرنسي، فكان من الطبيعي أن ينبع عن ذلك أثرا هاما على صعيد النظام السياسي"(3)، لا سيما من خلال مجموعة من الضمانات أو حتى الامتيازات التي تم منحها للطوائف اللبنانية.

ان الضمانات المجتمعية التي نشأت الدولة اللبنانية على أساسها والتي عمل الانتداب الفرنسي على تركيز أسسها عبر مجموعة من القرارات، استمرت وتطورت طيلة العهود الاستقلالية اللاحقة. وقد تم تطويرها بعد اتفاق الطائف الذي أدخل تعديلات دستورية جوهرية على النظام السياسي اللبناني منذ العام 1990، لا سيما مع تطور بعضها من أعراف إلى نصوص دستورية ساهمت بتعزيز تلك الضمانات التي رعت التنوع المجتمعي داخل الدولة اللبنانية، إلا أنها تركت أثرا هاما على مستوى فاعلية النظام السياسي وبناء الدولة الوطنية.

### الشكل الموحد للدولة اللبنانية:

لقد شكل تبني الدستور اللبناني لنموذج الدولة الموحد علامة مميزة في ظل التعديّة الطائفية والمذهبية السائدة فيه، والتي طبعت النظام السياسي اللبناني بطبع خاص. حيث انعكس ذلك على مؤسسات الدولة المركزية المستخدمة في إدارة هذه الدولة، والتي تتمثل باللادصرية واللامركزية الإدارية. ذلك أن وجود سلطات موحدة مركزية (سلطة تشريعية-سلطة تنفيذية- سلطة قضائية)، لا يمنع استخدام تقنيات من شأنها أن تخفف من مركزية السلطة وتساعد على إدارة شؤون المناطق. ولكن يبقى السؤال المطروح في هذا الإطار يرتبط بمدى تأثير هذه التقنيات بالطبيعة المجتمعية والتركيبة المناطقية السائدة في لبنان.

#### - الادصرية الإدارية:

تشكل اللادصرية واحدة من التقنيات التي يتم استخدامها للتخفيف من حدة المركزية، بحيث تتخلى السلطات المركزية عن الكثير من سلطاتها الإدارية إلى بعض موظفيها في الأقاليم والمناطق ليقوموا بمارسها ضمن نطاق جغرافي معين. وهؤلاء الموظفون يخضعون لسلطة التسلسل الإداري، أي للسلطة المركزية.

وقد اعتمد لبنان هذه التقنية ولا يزال، بموجب المرسوم التشريعي رقم 116 الصادر في 12-6-1959 وذلك ضمن ثلاثة مستويات(4):

- الأول يمثل مستوى الوحدات الإقليمية الإدارية، التي تمثل الوزارات وترتبط بها بعلاقة تسلسلية وبعلاقة رقابية بكل من المحافظ والقائم مقام.
- الثاني يمثل مستوى المحافظة، التي يرأسها موظف من الفئة الأولى. بحيث يمثل المحافظ الوزارات ضمن محافظته، ويُخضع للسلطة التسلسلية للادارة المركزية.
- الثالث مستوى القضاء، الذي يمثل وحدات إقليمية إدارية صغرى ضمن المحافظات. حيث يتولى كل قضاء قائم مقام يراقب ويشرف على شؤونه، ويُخضع للعلاقة الإدارية التسلسلية تبدأ بالمحافظ وتنتهي بالادارة المركزية.

#### ب- اللامركزية الإدارية:

تشكل اللامركزية الإدارية أحد التقنيات الإدارية التي تسمح بأسناد بعض صلاحيات السلطة المركزية في الدولة إلى سلطات منتخبة محلياً من قبل المواطنين، لتأخذ شكلها الإقليمي من خلال البلديات. أو إلى مصالح عامة (مؤسسات عامة ومصالح مستقلة) تتمتع ب نوعيتها بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين المالي والإداري، وتعمل من خلال قواعد وصلاحيات يحددها المشرع(5).

لقد تبنت الدولة اللبنانية تطبيق اللامركزية الإدارية بشقيها الإقليمي والمركزي، وما يعنيها في إطار هذا البحث هو اللامركزية الإقليمية والتي تتجسد في لبنان بالبلديات وذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم 118 الصادر في 30-06-1977. وتشكل البلدية في لبنان ادارة محلية تنشأ في كل مدينة أو قرية أو مجموعة قرى بحسب عدد السكان، وتقوم على مبدأ الانتخاب من قبل المواطنين وتُخضع لوصاية السلطة المركزية (الحكومة) أو السلطات التي تتمثلها (محافظ، قائم مقام،...).

وإذا كان اعتماد اللاحصرية الإدارية قد شكل امتداداً لعمل السلطة المركزية وسرى عليه مبدأ التبعية المباشرة والتوزيع الطائفي المعتمد داخلها، الا أن تبني اللامركزية الإقليمية في بلد يغلب على توزع سكانه الجغرافي "الجماعات الطائفية" التي تجمعها روابط تاريخية ومذهبية ذات امتدادات إقليمية ودولية قد أدى إلى خلق سلطات محلية طائفية في معظم المناطق. فأضحت المجالس المحلية في البلديات تعكس الواقع الطائفي للمدن والقرى، وتعبر عن خصوصية كل منها وإن اتخذت صفة السلطة الإدارية.

## - 1 - ضمانات التعددية المجتمعية في لبنان:

انطلاقاً من المعطيات التاريخية التي رافقت نشأة الكيان اللبناني، عمل الانتداب الفرنسي على تكرير حقوق الطوائف وامتيازاتها بحيث شكلت نوعاً من الضمانات للمكونات الطائفية. لذلك فقد تضمن الدستور اللبناني في العام 1926 بعض المواد التي شكلت حماية لامتيازات الطوائف وحقوقها ومؤسساتها، بالإضافة إلى مشاركتها في السلطة. كما تبع ذلك سلسلة من التشريعات التي عملت على تنظيم أوضاع الطوائف ومنحها الاستقلالية الكاملة لحفظها على أوضاعها الدينية والقضائية. لتصبح أمام مجموعة من الضمانات التي تكررت قانوناً وأمنت للطوائف اللبنانية المعترف بها قانوناً، استقلاليتها ومشاركتها في الحكم.

### أ- السيادة التشريعية للطوائف:

رغم تبني الدستور اللبناني في مادته السابعة لمبدأ المساواة بين المواطنين عندما اعتبر أن "كل اللبنانيين سواء أمام القانون..."(6)، إلا أن المادة التاسعة منه اعتبرت أن "حرية الاعتقاد مطلقة والدولة بتأديتها فروض الاجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب، وتケفل حرية إقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها على أن لا يكون في ذلك اخلال في النظام العام. وهي تضمن للأهليين على اختلاف مللهم، احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية"(7)، فأجازت لكل طائفة وضع نظام خاص لأحوالها الشخصية، يتم تطبيقه على أبنائها بشكل الزامي. الأمر الذي أدى إلى تنوّع المحاكم القضائية الشرعية بحيث أصبح لكل طائفة قانون خاص للأحوال الشخصية، وبالتالي تنوّع التشريعات الطائفية.

ان قوانين الأحوال الشخصية قد منحت سلطات مختلف الطوائف الحق بأن يكون لها تشريعاتها الدينية الخاصة، وحصرت فيها كل الصلاحيات بما يتعلق بالأحوال الشخصية. بالإضافة إلى حق الطوائف في وضع القوانين التنظيمية المتعلقة بادارة الشؤون الدينية والأوقاف لتكون مستقلة تماماً في ادارتها(8). كما منح بعض الطوائف السيادة التشريعية من خلال اعطائها الحق بتعديل القانون المتعلق بتنظيمها وال الصادر عن السلطة التشريعية(9).

### ب- حق إنشاء المؤسسات التعليمية:

لقد منح الدستور اللبناني في مادته العاشرة الحق للطوائف الدينية بحرية التعليم وانشاء المؤسسات التعليمية الخاصة بها، عندما نص على أن "التعليم حرّ ما لم يخل بالنظام العام أو ينافي الأدب أو يتعرّض لأحد الأديان أو المذاهب، ولا يمكن أن تمس حقوق الطوائف في جهة انشاء مدارسها الخاصة، على أن تسير في ذلك وفقاً لأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية"(10). وعلى الرغم من ضرورة تقيد مدارس الطوائف بالمنهاج التعليمي الذي تقره الدولة وسلطتها المركزية، إلا أن ذلك لم يمنع الطوائف من افتتاح مدارسها وجامعاتها. حيث تنشر من خلالها أفكارها وتعاليمها التي تغذّي فيها العصبيات والفتؤية، وتوجه الأجيال الصاعدة وفقاً لمفاهيم ضيقّة تساهُم في الحفاظ على التكتّلات الطائفية في المجتمع اللبناني.

#### ج- النظام الانتخابي في لبنان:

على الرغم من أن الدستور اللبناني للعام 1926 لم يشر إلى أي تمثيل طائفي في المجلس النيابي وحصر هذا التمثيل في مجلس الشيوخ (وفقاً للمادة 22 من الدستور) الذي تم الغاؤه في العام 1927، حيث تركت المادة 24 من الدستور مسألة عدد النواب وكيفية انتخابهم إلى القانون العادي(11)، إلا أن سلطات الانتداب أخذت بعين الاعتبار التمثيل السياسي للطوائف. فارتكتزت عليه قوانين الانتخاب المتعاقبة، والتي تم تبيينها منذ وضع الدستور منذ العام 1926. فتم منح كل طائفة حصتها في المقاعد النيابية بشكل مسبق، حيث كان المفوض السامي الفرنسي يحدّد طيلة عهد الانتداب عدد المقاعد وكيفية توزيعها على الطوائف بموجب قرار منه. لجري الانتخابات النيابية طيلة ذلك العهد على أساس قوانين انتخاب تقوم على التمثيل الأغلبي، ضمن دوائر متعددة تتوزع مقاعدها مسبقاً على الطوائف.

ومع استقلال لبنان في العام 1943 وطيلة العهود الاستقلالية حتى اقرار التعديلات الدستورية في العام 1990 تطبيقاً لاتفاق الطائف الذي أنهى الحرب اللبنانية، فقد استمرّ اعتماد قاعدة تمثيل الطوائف في المجلس النيابي وفقاً لقوانين انتخاب اعتمدت عرفاً قاعدة 5/6 (أي ستة نواب مسيحيين مقابل كل خمسة نواب مسلمين). وكانت أعداد النواب في المجلس تتغيّر وفقاً للتغيير قانون الانتخاب، ولكن على قاعدة 5/6 (12) ويتم توزيعها نسبياً على طوائف الجهتين. وبذلك يمكن القول أن قوانين الانتخاب اللبنانيّة ارتكتزت في تلك المرحلة على مبدأين(13):

- الأول يتمثّل بالاعتراف بشرعية الانتداب الطائفي.

- الثاني باعتماد مبدأ احتواء النزاعات الطائفية عبر اعطاء كل طائفة حقها في المقاعد النيابية بصورة ثابتة.

ولم يطرأ أي تعديل على المبدئين في القوانين الانتخابية التي تلت التعديلات الدستورية في العام 1990، والتي كرست دستورياً التوزيع الطائفي للنواب مناصفة بين المسلمين وال المسيحيين ونسبة بين طوائف الفتّين وبين المناطق(14). وذلك بانتظار الغاء الطائفية السياسية وتشكيل مجلس الشيوخ يمثل الطوائف، وانتخاب مجلس نبّابي على أساس غير طائفية.

لقد حافظت قوانين الانتخاب التي تم اقرارها بعد تعديلات الطائف على اعتماد مبدأ التمثيل الأغلبي وفقاً للدوائر المتعددة مع التحديد المسبق لطائفية المقاعد، وذلك حتى العام 2017 تاريخ اقرار أول قانون انتخاب في لبنان قائم على النسبية مع الصوت التفضيلي ضمن الدوائر المتعددة(15)، والذي جرت على أساسه الانتخابات النيابية للعام 2018 وجرت على أساسه انتخابات العام 2022.

ولكن على الرغم من أهمية اتحادة النسبية الفرصة لمعظم القوى السياسية الموجودة داخل الطوائف للحصول على مقاعد في المجلس النبّابي، الا أنّ قانون الانتخابات رقم 2017/44 قد حدد، كالقوانين السابقة، طائفية المقاعد بشكل مسبق، وهو وبالتالي يحفظ تمثيل الطوائف في المجلس النبّابي. لذلك فقد كان من المنتظر أن تساهم النسبية المعتمدة فيه، على انعكاس التنوّع السياسي الموجود داخل كل طائفة. الا أن طريقة تقسيم الدوائر وأسلوب تطبيق الصوت التفضيلي، بالإضافة إلى جعل عتبة التأهيل للفوز متساوية للحاصل الانتخابي، أدت بشكل عام إلى سيطرة القوى السياسية الكبرى داخل كل طائفة على محمل المقاعد النيابية المخصصة للطائفة. ليحافظ القانون النسبي الجديد بشكل كبير على نفس نتائج القوانين السابقة، لا سيما لناحية المحافظة على احتكار القوى السياسية الكبرى داخل كل طائفة لتمثيلها في السلطة. لتبقى نخب الطوائف، نتيجة لذلك، مسيطرة على مفاصل الدولة ومؤسساتها السياسية والدستورية .

#### د- المشاركة السياسية في السلطة:

لقد شكلت المادة 95 من الدستور اللبناني، المحور الأساسي لعملية مشاركة الطوائف في السلطة السياسية والوظائف العامة للدولة اللبنانية. فقد نصت هذه المادة في دستور العام 1926، على أنه " بصورة مؤقتة والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل"

الوزارة دون أن يؤول ذلك إلى الأضرار بمصلحة الدولة". فهي وإن شكلت ضمانة لمشاركة الطوائف في السلطة وفي تولي الوظائف العامة، إلا أن آلية تطبيقها قد شابها العديد من الانحرافات التي ساهمت في تأجيج الخلافات الطائفية.

وعلى الرغم من تبني الدستور في المادة 22 لتشكيل مجلس الشيوخ تمثل فيه الطوائف، إلا أن الغاء هذا المجلس في التعديل الدستوري الذي حصل في 17/10/1927، قد جعل من المجلس النبائي السلطة التشريعية الوحيدة التي تمثل فيها هذه الطوائف. لتبقى بذلك المادة 95 من الدستور، هي المرجع الأساس لمشاركة الطوائف في الوزارة والوظائف العامة. وقد اعتمدت سلطات الانتداب عليها لتوزيع المقاعد الوزارية على بعض الطوائف وكذلك الأمر بالنسبة لوظائف الدولة العليا. لتشكل بذلك أعراف توزيع تلك المواقع على الطوائف الكبرى، من دون حسم موقع معين لطائفة بذاتها.

ومع نيل لبنان استقلاله في العام 1943 وبروز الصيغة الميثاقية التي عرفت بـ "ميثاق 1943" بين الزعامتين المارونية والسنوية، تم تثبيت موقع رئاسة الجمهورية للطائفة المارونية وموقع رئاسة الوزارة للسنة. في حين لم تثبت رئاسة المجلس النبائي للطائفة الشيعية إلا منذ العام 1947، لتشكل بذلك عرفاً دستورياً قائماً على الميثاق. في حين تمثلت بعض الطوائف الأخرى في المجلس النبائي، وفي الوزارة.

إن الصالحيات الواسعة التي كان يمتلكها رئيس الجمهورية (المسيحي)، والتي أظهرت النظام السياسي اللبناني بشكل أقرب إلى النظام شبه الرئاسي، جعلت من الطوائف الإسلامية تشعر "بعقدة المشاركة". فالطائفة السنوية التي تمثلت برئاسة الوزارة وفقاً للعرف، عانت من شبه انعدام الصالحيات التي تمارسها في هذه الموضع، باعتبار أن الدستور اللبناني لم يشير إلى صالحيات رئيس الوزارة وإنما مارس هذا الأخير بعض الصالحيات وفقاً لقواعد عرفية غير كافية، لتضنه في موقع المقيد والمحكوم لسلطة رئيس الجمهورية. والأمر ذاته ينطبق على موقع رئاسة المجلس النبائي الذي تكرّس للطائفة الشيعية، ولكن الصالحيات المحدودة وضعف هذا الموقع جعلها أيضاً عرضة لسيطرة رئيس الجمهورية(16).

إن ضمانات مشاركة الطوائف الإسلامية بالحكم لم تكن كافية لكي تشعر الطوائف الإسلامية بالمشاركة الفعلية في السلطة، لذلك "تجاوزت المطالب الإسلامية موضوع المشاركة إلى مطلب الاصلاح السياسي وتعديل الدستور"(17). وقد قابل هذا الموقف ازدياد الهواجس لدى الطوائف

المسيحية التي عملت على الدفاع عن امتيازاتها، لتحول بذلك مسألة المشاركة الى "أزمة حقيقة" ساهمت في تصاعد دورة العنف في البلاد، وفي تحول هذا العنف الى حرب أهلية في العام 1975" (18).

ان حل أزمة مشاركة الطوائف في الحكم قد تم التوافق عليه مع تبني المجلس النيابي لسلسلة تعديلات دستورية، تطبيقاً لوثيقة الوفاق الوطني في العام 1990. ومن ضمن ما شملت هذه التعديلات كان شكل السلطة التشريعية والتنفيذية بحيث جعلتها مناصفة بين المسيحيين والمسلمين (19) مع استمرار تكريس توزيع الرئاسات الثلاث، وذلك بانتظار الغاء الطائفية السياسية. كما كرست مجلس الوزراء كسلطة جماعية (20) تشاركها الطوائف. وعلى الرغم من تأكيد الدستور على مرحلية التوزيع الطائفي في التمثيل السياسي ووظائف الفئة الأولى منذ العام 1990 ، الا أن هذا التوزيع لا يزال مستمراً بانتظار تشكيل "الهيئة الوطنية للغاء الطائفية السياسية" لتكون مهمتها تقديم الاقتراحات الكفيلة في الغاء الطائفية السياسية لإجراء أول انتخابات نيابية على أساس وطني غير طائفي، و استحداث مجلس شيخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتحصر مهامه في القضايا المصيرية.

وعليه فان مشاركة الطوائف في الحكم والادارة قد شكّلت ضمانة لها، لم يعد بالامكان تجاوزها، نظراً للتجذر التاريخي الذي اتخذته الطائفية ضمن النظام السياسي اللبناني. كما الأمر بالنسبة الى دقة التوازنات التي تبنّتها التعديلات الدستورية التي جرت في العام 1990، بحيث بات المساس بهذه المشاركة من شأنه أن يهدّد بنية الدولة ومؤسساتها. ولكن هذه المشاركة قد أرسّت مبدأ التصنيف بين المواطنين على أساس الانتماء الطائفي والمذهبي، بالإضافة الى تجاوز مبدأ تكافؤ الفرص في تولي المسؤوليات في الحكم والادارة.

ان هذه الضمانات، الآنفة الذكر، قد شكّلت مرتكزاً لطائفية النظام السياسي اللبناني، وعكست أيضاً التعديدية الطائفية التي تسود المجتمع اللبناني. فكانت مبرراً للطوائف للتمسّك ب مواقعها والعمل على تطوير مشاركتها السياسية، عبر صيغ متعددة تؤمن من خلالها الحفاظ على خصوصيتها الدينية وحماية موقعها في السلطة عبر نخبها الطائفية.

## ثانياً: الدولة العراقية الحالية في ظل التعددية المجتمعية

شكّلت انطلاقة العملية الدستورية في العراق عقب الاحتلال الأميركي وانهيار النظام السابق، جزءاً من الخطة الأميركيّة التي سعى إلى إعادة بناء النظام السياسي على أساس ديمقراطيّة. فكانت مبادرة سلطة التحالف برئاسة السفير "بول بريمر" في شهر آب من العام 2003 وبعد حوالي الشهر من تشكيل مجلس الحكم الانتقالي في 13 تموز 2003، بحيث بادر مجلس الحكم إلى تشكيل لجنة دستوريّة(21) تحضيريّة لوضع تقرير حول نقل السلطة في العراق. إلا أن هذه اللجنة وضعّت تقريرها التي تتضمّن ترك القرار لمجلس الحكم ولسلطة التحالف، مما ساهم في تعقيد الأمور ودفع بسلطة التحالف إلى زيادة ضغطها لوضع دستور مؤقت وبسرعة تحت طائلة حل مجلس الحكم نفسه. ولكن سرعان ما جاء قرار مجلس الأمن رقم 1511 بتاريخ 16/11/2003، الذي دعا مجلس الحكم إلى وضع برنامج وجدول زمني لوضع القانون الأساسي وإجراء انتخابات وفقاً للدستور المؤقت(22)، وترافق مع توقيع اتفاقية بين الحاكم المدني ومجلس الحكم لنقل السلطة إلى العراقيين والتي تضمنت خمسة بنود:

- وضع قانون إدارة الدولة المؤقتة للمرحلة الانتقالية من قبل مجلس الحكم بالتشاور مع سلطة التحالف المؤقتة.
- الاتفاقيات الأمنية بين سلطة التحالف ومجلس الحكم.
- اختيار أعضاء الجمعية الوطنية الانتقالية.
- إعادة السيادة إلى العراقيين.
- آلية إقرار الدستور الدائم.

وأمام الواقع التعددي الذي يسود المجتمع العراقي، كان من الضروري البحث عن صيغة جديدة للنظام السياسي العراقي تأخذ بعين الاعتبار هذا الواقع التاريخي وتشكل في الوقت عينه نوعاً من الضمانات لمكونات هذا المجتمع.

**1- الشكل الفيدرالي للدولة العراقية** لقد فرض الواقع التعددي للمجتمع العراقي نفسه على قانون إدارة الدولة وعلى الدستور العراقي، حيث انعكس ذلك على تبنيهما للنموذج الفيدرالي. فاحتل هذا النموذج موقعاً أساسياً فيهما ورسم معالم الدولة العراقية القائمة حالياً.

**أ- الفدرالية في قانون ادارة الدولة:**

لقد تم الاعلان عن تشكيل لجنة صياغة الدستور العراقي وفقا لاتفاقية نقل السلطة، وقد تألفت من تسعة اعضاء برئاسة الدكتور عدنان الباجه جي وتولت الصياغة لجنة خبراء مصغرة لوضع قانون ادارة الدولة المؤقت بحيث تم اصداره من قبل مجلس الحكم بموجب القرار رقم 33 الصادر بتاريخ 2004/03/28.

وإذا كانت السمة الأساسية لقانون ادارة الدولة اعتماده لنظام سياسي ليبرالي جديد قائم على التعددية، الا أنه تبني وبشكل لا لبس فيه قواعد النظام السياسي الفيدرالي التوافقي، بحيث نصت المادة الرابعة منه على أن "نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فيدرالي، ديمقراطي، تعددي، ويجري توزيع السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية، والمحافظات والبلديات والادارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات، وليس على أساس الأصل أو العرق أو القومية أو الاثنية"(23).

كما وتبني هذا القانون في بعض مواده(24) توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية واقليم كردستان والمحافظات الأخرى.

**- الاختصاصات التي تمارسها السلطة الاتحادية:**

- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وابرامها، بالإضافة الى رسم السياسة الاقتصادية والتجارية وعمليات الاقتراض.
- وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها.
- رسم السياسة المالية واصدار العملة وتنظيم الجمارك، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقليم والمحافظات العراقية، بالإضافة الى وضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء وادارة البنك المركزي.
- ادارة الثروات الطبيعية للعراق بالتشاور مع حكومات وادارات الأقاليم والمحافظات، والعمل على توزيعها بشكل منصف ويتنااسب مع حجمها السكاني.
- تنظيم أمور الجنسية العراقية والهجرة واللجوء وتنظيم سياسة الاتصالات.

- الاختصاصات التي يمارسها اقليم كردستان والمحافظات:

لقد حددت المادة 57/أ من قانون ادارة الدولة الاختصاص العام للأقاليم والمحافظات والذي تناول كل ما

لا تفرد الحكومة الانتقالية بمزاولته وذلك وفقا لما يلي:

- احتفاظ الاقليم بجزء كبير من استقلاله الداخلي باستثناء القضايا التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية.

- احتفاظ الاقليم بالسيطرة على الأمن الداخلي فيه وقوات الشرطة، بالإضافة إلى الحق في فرض الضرائب والرسوم في اقليم كوردستان.

- اتحاد المجال للمجلس الوطني الكورديستاني بتعديل تنفيذ القوانين الاتحادية في الاقليم، باستثناء ما يتعلق بتلك المنصوص عليها في المادتين 25 و 43 من قانون ادارة الدولة والتي تقع ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.

ب-الفيدرالية في الدستور العراقي الدائم:

لقد شكل الدستور العراقي الدائم للعام 2005 حدثاً دستورياً في تاريخ العراق باعتباره أول وثيقة دستورية يتم صياغتها على يد لجنة دستورية في الجمعية الوطنية العراقية واقرارها من قبل هذه الجمعية في 28/08/2005 وعرضها على الاستفتاء في 15/10/2005، حيث أقرها الشعب العراقي بأغلبية 78 % من مجموع أصوات المترعدين.

وبعيداً عن النقاشات التي أثارتها العملية الدستورية في المجتمع العراقي ومواقف المكونات العراقية من المسائل الأساسية المطروحة في الدستور كالدين والفيدرالية وهوية العراق وتوزيع الثروة...، يمكن القول ان هذا الدستور قد شَكَّل نقطة تحول أساسية في تاريخ الدولة العراقية لناحية الديمقراطية والحكم الدستوري والتمثيل البرلماني والفيدرالية. فقد أقر الدستور الجديد بالحكم الاتحادي والفيدرالية في مادته الأولى التي نصت على أن "جمهورية العراق دولة (اتحادية)، واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري، نيابي (برلماني) ديمقراطي...، كما أشارت المادة 48 من هذا الدستور إلى أنه "ت تكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد" ليتبني بذلك نظام المجلسين ضمن الفيدرالية، أما المادة 116 فنصت على أنه "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية". كما أقر هذا الدستور في المادة 117 اقليم "كوردستان" وسلطاته القائمة، اقليماً اتحادياً، بالإضافة إلى الأقاليم الجديدة التي تأسس

عليه وفق أحكامه، وأتاح في المادة 119 تكوين أقاليم جديدة بناء على طلب بالاستفتاء يقدمه ثلث أعضاء كل مجلس من عشر الناخبين في كل محافظة من تلك المحافظات.

وبذلك يكون دستور العراق للعام 2005 قد كرس النظام الفيدرالي للدولة وأتاح امكانية تكوين أقاليم جديدة بناء على طلب الشعب أو ممثليه. كما حافظ على توزيع الاختصاصات الحصرية والمشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم وفق لما سبق وتبناه قانون ادارة الدولة.

## **2- ضمانات التعددية المجتمعية في العراق:**

على الرغم من تبني قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ومن بعده الدستور العراقي للعام 2005، للشكل الفيدرالي للدولة القائم على اللامركزية السياسية والادارية وما يترب على ذلك من تقسيم للسلطات بين السلطة المركزية والأقاليم وتشكيل هيئات فيدرالية، الا أنه قد أبرز أيضا الوجه التوافقي لنظام الحكم عبر مجموعة من الضمانات التي تم منحها للمكونات العراقية والتي تضمن توافق المشاركة في الحكم والاهتمام بمسألة حقوق الانسان. وبذلك يمكن القول أن الدستور العراقي للعام 2005 قد تضمن مجموعة من الضمانات التي تحفظ التعددية المجتمعية في النسيج المجتمعي العراقي.

### **أ- اللامركزية السياسية:**

لقد شكل اعتماد نظام الفيدرالي في دستور العام 2005 كأسلوب لادارة الدولة العراقية، علامة فارقة في النظام السياسي للعراق، حيث أقر هذا الدستور انشاء مؤسسات اللامركزية السياسية وميز بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات، والتي اعتمد فيها على التوجه نحو تحديد صلاحيات المؤسسات الاتحادية والصلاحيات المشتركة بين الاتحاد والأقليم وترك باقي الصلاحيات للأقاليم<sup>(25)</sup>، متوافقا بذلك مع قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية. لذلك نصت المادة 15 من الدستور الجديد على أن "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلافات بينهما"<sup>(26)</sup>.

ان كل ذلك يعني بأن كل اقليم يمارس مهامه ضمن حدوده من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية باستثناء ما ورد في الدستور من اختصاصات حصرية بالسلطة الاتحادية(27)، وبالتالي فإن ظهور أي صلاحيات جديدة يعني بأن الاقليم هو صاحب الاختصاص والممارسة. بالإضافة إلى ذلك فقد منحت المادة 117 من الدستور الأقاليم حق تعديل القانون الاتحادي عند تعارضه مع قوانين الاقليم، ليفقد بذلك الدستور الاتحادي وقوانين السلطة التشريعية الاتحادية سموهما أمام قوانين الولايات. كما أشارت المادة 121/ثالثا الى تخصيص الأقاليم والمحافظات بحصة عادلة من الاموالات المحصلة اتحاديا للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وتنظيم قوى الأمن الداخلي للأقليم.

أمام هذا الواقع يمكن القول أن الدستور العراقي قد تبنى لامركزية سياسية، منح بموجبها المؤسسات الدستورية للأقليم الصلاحيات الازمة التي تمكّنها من ادارته. بل وفي موقع متقدم على مؤسسات الاتحاد، لا سيما لناحية تحديد صلاحيات الاتحاد وسلطة الاقليم بتعديل تطبيق قانون الاتحاد عند تعارضه مع قوانين الاقليم. وهذا ما يجعل النسيج المجتمعي للأقليم يتمتع بضمانة دستورية، تجعله محميا لناحية قدرته في الحفاظ على تميّزه ومصالحه ضمن الدولة الاتحادية.

#### ب- ثنائية السلطة التشريعية:

تبني الدستور العراقي لعام 2005 نظام الغرفتين في تشكيل السلطة التشريعية، فحرص بذلك كالعديد من الدول الفيدرالية على تأسيس مجلس اتحاد الى جانب المجلس النيابي الذي يمثل عموم الشعب. ولزيادة مجلس الاتحاد ضمانة للمكونات المجتمعية في الدولة العراقية بما يساهم في الحفاظ على خصوصيتها.

لقد تطرق الدستور العراقي الى مجلس الاتحاد في ثلاثة مواضع عندما أشار في المادة 48 الى أنه "تكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد"(28)، والمادة 65 الى أنه "يت成立 مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"(29). أما الموضع الثالث فكان في المادة 137 التي نصت على أنه "يوجّل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور، الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور"(30).

وعلى الرغم من تأكيد الدستور العراقي على موضوع تأجيل مجلس الاتحاد الى ما بعد سن قانون خاص به من قبل المجلس النيابي وابقاء هذا الأخير الممثل الوحيد للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق الى حين تشكيل مجلس الاتحاد، الا أنه لا بد من التأكيد على أهمية مجلس الاتحاد في اكمال النظام التمثيلي للفيدرالية العراقية وفي توسيع المشاركة السياسية بين المركز والمحافظات والأقاليم(31)، وما يتربّى على ذلك من مساواة وتوازن بين المناطق القومية والطائفية.

#### ج- اللامركزية الادارية:

لقد تبني الدستور العراقي للعام 2005 مبدأ اللامركزية الادارية ضمن اطار الدولة الفيدرالية بحيث جاء اعتمادها ضمن مستويات ثلاثة، أولها على مستوى الاقليم وثانيها على مستوى المحافظة والثالثة على مستوى الأقضية والنواحي.

#### - على مستوى الاقليم:

حدّد الدستور العراقي اختصاصات الاقليم في المادة 121 منه التي أعطت لسلطة الاقليم الصلاحيات ل القيام بالمشاريع المناسبة ووضع الخطط الاستراتيجية والخدمات المطلوب تنفيذها لخدمة الاقليم أو المحافظات التي يتكون منها، وذلك باستثناء الصلاحيات والاختصاصات المحددة أصلاً للسلطة المركزية. وبالتالي، أعطى الدستور العراقي سلطة الاقليم صلاحيات واسعة النطاق على مستوى الادارة المحلية للاقليم وأبقى للسلطة المركزية صلاحيات الاشراف على القرارات السياسية العامة.

#### - على مستوى المحافظات:

تشكل المحافظات في العراق المستوى الثاني في التنظيم اللامركزي للدولة، حيث يقع على عاتق مجالس المحافظات القيام بالمشاريع التنموية التي تلبي احتياجات مواطنيها، وذلك بعد اعدادها للخطط التنموية وقرارات الموازنات المالية اللازمة للتنفيذ. ومجالس المحافظات هي مجالس منتخبة محلياً ويترأسها محافظ لا يمكن للسلطة المركزية أو لسلطة الاقليم اقالة أي منها الا اذا تم ادانته بجريمة محددة في القانون.

#### - على مستوى الأقضية والنواحي - المجالس البلدية:

تشكل الأقضية والنواحي المستوى الثالث من التنظيم اللامركزي للدولة العراقية وفقاً لدستور العام 2005، حيث يضم 301 وحدة ادارية و 105 بمستوى قضاء ويدير كل منها مجلس بلدي منتخب(32). وتساعد هذه المجالس الحكومية المركزية بتقديم الخدمات العامة ضمن خطط الحكومة المركزية وتعمل على التأكد من أنها تلبي المصالح المحلية. وتحدد موازنة هذه المجالس عن طريق الموازنة العامة وجمع الإيرادات المحلية والضرائب والرسوم، وتقوم بتنظيم عمليات الادارة المحلية والمبادرة بانشاء مشاريع محلية. فهي وبالتالي تقوم بدور هام على مستوى التنمية المحلية التي تساهمن في الحفاظ على النسيج المجتمعي للأقضية والنواحي.

#### د- النظام الانتخابي في العراق:

شهد العراق منذ مطلع العام 2005 حتى الآن عدة عمليات انتخابية على المستوى التمثيلي، وقد شكل مبدأ التمثيل النسبي القاعدة الأساسية المشتركة لتلك الاستحقاقات. ففي 2005/01/30 جرت أول انتخابات بعد سقوط النظام السابق ، وذلك بهدف تشكيل المجلس الوطني ، فاعتبر العراق دائرة انتخابية واحدة وزُرعت المقاعد على أساس التمثيل النسبي وتم تبني نظام القوائم المغلقة والترشيح الفردي(33). كما تم اجراء الانتخابات الثانية (وال الأولى في ظل الدستور الجديد) في 2005/12/15 ، وذلك بموجب القانون رقم 16 لعام 2005 وفقاً لنظام التمثيل النسبي على أساس الدوائر الانتخابية المتعددة ونظام القوائم المغلقة(34).

أما انتخابات العام 2010 فقد جرت على أساس القانون رقم 16 لعام 2005 والمعدل بموجب القانون رقم 26 لعام 2009 ، الذي أبقى على التمثيل النسبي والدوائر المتعددة ولكنه اعتمد نظام القائمة المفتوحة مع الصوت التفضيلي. وهذه المبادئ نفسها قد تم اعتمادها في الانتخابات النيابية التي جرت عام 2014 وعام 2018 وذلك وفقاً للقانون رقم 45 لعام 2013.

وبذلك بدأ واضحاً حرص قانون الانتخابات في العراق على تبني مبدأ التمثيل النسبي في كل العمليات الانتخابية التي جرت لتشكيل المجلس النيابي، مع ما يعني ذلك من حرص على تمثيل مختلف مكونات الشعب العراقي في المجلس النيابي. وهذا الحرص تم ترجمته أيضاً من خلال العمل على تمثيل الأقليات، عندما أشار القانون 16 لعام 2005 والقانون 45 لعام 2013 على منح المكون المسيحي والمكون الشبكي والمكون الأزدي والغيلي (أضيف في القانون 45) كوتا نوابية تحفظ تمثيلهم. وهذا التوجه يمكن اعتباره مؤشراً هاماً لأنّه يشكل ضمانة أساسية للأقليات على مستوى النائب السياسي، لا سيما في ظل

استمرار الامتناع عن تشكيل "مجلس الاتحاد" الذي يشكل ضمانة لمختلف الأقاليم والمحافظات في ظل النظام الفيدرالي، وهو في نفس الوقت ترجمة عملية للمادة 49/أولا من الدستور العراقي التي نصت على مراعاة "تمثيل سائر مكونات الشعب" (35).

أما توجه قانون الانتخابات الأخيرة (رقم 9) الذي أقره البرلمان العراقي في 24/12/2019 ووقعه رئيس الجمهورية في مطلع تشرين الثاني/نوفمبر 2020 وجرت انتخابات تشرين الأول/أكتوبر 2021 على أساسه، فقد تميز بالانتقال من نظام التمثيل النسبي الذي يعتبر كل محافظة عراقية كبيرة دائرة انتخابية لا يمكن الفوز فيها إلا بعد الانضواء ضمن قوائم كبيرة، إلى النظام المختلط الذي بموجبه أصبح الترشح الفردي ممكنا بعيداً عن القوائم في دوائر انتخابية صغيرة (36) وذلك بنسبة 50% من المقاعد. وهو بذلك قد أتاح الترشح الفردي والدوائر المتعددة (تعدد الدوائر على مستوى المحافظة)، ليتم وبالتالي توزيع نصف المقاعد في المجلس النيابي بحسب النظام الأغلبي ويقي على التمثيل النسبي لقوائم المتنافسة بالنسبة للنصف الآخر من المقاعد (37). بالإضافة إلى ذلك، فقد حافظ القانون الجديد على الكوتا المتعلقة بالطوائف المسيحية والصابئة والأزديين والغيليين والشبكين (38).

### **ثالثاً: مستقبل الدولة الوطنية في الدول المقارنة:**

أدى تكريس ضمانات التعددية المجتمعية في كل من لبنان والعراق إلى اقتسام المكونات الطائفية للسلطة في ما بينها، وذلك عبر مجموعة من النخب التي تمثل كل مكون فيها. فقد تم تكريس النموذج التوافقى في البلدين كمعيار للحكم، وكصيغة لادارة التعددية في اطار توازنات دقيقة، ليصبح مستقبل الدولة الوطنية في البلدين مرتبطا بنجاح النموذج التوافقى في كل منهما عبر ادارة تلك التعددية.

#### **1- الديمقراطية التوافقية:**

يقصد بالديمقراطية التوافقية تحديد نمط معين في الحياة السياسية، حيث "تدخل فيها نخبة من المجموعات الاجتماعية لخلق دولة قابلة للحياة بفضل روح التنازل والتسامح المتبادل، قائمة على أساس قوانين وإجراءات خاصة بتنظيم النزاعات" (39).

فهي طريقة لحكم المجتمعات المتنوعة أو التعددية، يتم اللجوء إليها بالتوافق بين مكونات هذه المجتمعات. فالديمقراطية التوافقية هي نظام ارادي وتعاقدي، يتم الاتفاق عليه في أغلب الأحيان بين

القيادات السياسية التي يمكن أن تلعب دورا حاسما في ضمانة استمراره عبر الحفاظ على الحد الأدنى من التفاهم بينها. وقد حدد عالم السياسة الهولندي آرند ليهارد مفهوم الديمقراطية الائتلافية أو ديمقراطية المشاركة بأنها "نمط من الحكم في المجتمع المتنوع ثقافيا أو طائفيا أو اثنيا أو عرقيا"(40).

وبذلك يمكن القول أن الديمقراطية التوافقية هي أسلوب للحكم يمكن أن تعتمده الدول التي تتميز بالتعديدية المجتمعية، وذلك عبر اتفاق مكوناتها (العرقية، الطائفية...) على بناء هذا الحكم على أساس توازنات محددة تحفظ موقع كل منها في السلطة السياسية وتدفع بها للدفاع عنه.

#### أ- مركبات الديمقراطية التوافقية:

حدد آرند ليهارد أربع خصائص أساسية(41) يتوجب توفرها في النموذج الديمقراطي التوافقي وهي:

- وجود حكومة ائتلافية موسعة: حيث ترتكز الحكومات في الديمقراطيات التوافقية على شبه اجماع بين الأقليات المجتمعية وذلك بهدف حمايتها من بعضها، ويرز التنسيق بين القيادات السياسية الممثلة للأقليات في إدارة شؤون الدولة.
- النسبية في التمثيل: وتعني هذه الخاصية تمثيل الأقليات بشكل نسبي في المؤسسات الدستورية للدولة والواقع الإدارية، بحسب تناولها كل منها بحسب عددها. لذلك أطلق البعض عليها مصطلح "الديمقراطية الحصصية" (42)، حيث تشكل النسبة ركنا أساسيا في المعيار التوافقي للتمثيل السياسي في الحكومة والتعيينات الإدارية.
- حق النقض "الفيتو": يساهم هذا الحق بدور أساسي في حماية حقوق الأقليات تجاه قرارات الأكثريية، فيشكل بذلك ضمانة أساسية لمنح الأمان لكل فئة. أما تجاوز هذا الحق فمن شأنه أن يولد النزاعات والتوترات الداخلية أو حتى الحروب، وكلها من شأنها أن تنتهي بالتوافق.
- الادارة الذاتية في بعض المجالات: ان منح الأقلية ادارة ذاتية في بعض المجالات الخاصة لكل منها، من شأنه أن يحدّ من استعمال حق النقض "الفيتو" خاصة في المجالات التي تبرز فيها الخصوصية القومية أو العرقية أو المذهبية. وهو يعني حكم الأقلية لنفسها في مجالات محددة، بحيث "تتخذ هذه الادارة الشكل الاقليمي عندما تتطابق الانقسامات الرئيسية مع الحدود الجغرافية والشكل الشخصي عندما لا تلتقي الانقسامات مع الحدود الجغرافية"(43).

## **بــ التوافقية في النموذج اللبناني:**

ان النظام السياسي اللبناني قد ارتكز على الموثيق والأعراف التي ارتضتها الجماعات المكونة للمجتمع اللبناني، والتي ظهرت أهميتها في تأمين سير عمل هذا النظام أو تعطيله عند الاخال بها. فاتخذ هذا النظام منحى توافقيا، بحيث قام نتيجة لذلك على توازنات طائفية يصعب على أي مكون من المكونات أن يتجاوزها. وقد كرس اتفاق الطائف هذا المنحى عندما أكد بأن "لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك" (44)، وتبين مبدأ التوازن القائم على المناصفة بين المسلمين والمسيحيين ونسبياً بين طوائف كل منهما. بالإضافة إلى إعادة توزيع الصلاحيات في رأس هرم السلطة عبر نقل السلطة الاجرائية من رئاسة الجمهورية إلى مجلس الوزراء مجتمعاً، وذلك بما يمثل هذا المجلس من مؤسسة دستورية تجمع ممثلي المكونات الأساسية في السلطة. فبات تشكيل الحكومات يقوم على الائتلاف الواسع، ويطلق عليها تسميات مثل "الوفاق الوطني" أو "الوحدة الوطنية".

كما أشار الدستور اللبناني بعد تعديلات الطائف الى ضرورة تأمين غالبية الثالثين لقرارات مجلس الوزراء الأساسية في حالة عدم التوافق واللجوء الى التصويت، فأعطى حق النقض "الفيفتو" في تلك القرارات للثالث زائدا واحدا ليكون بذلك قد قدم التوافق على ما عداه عند اتخاذ القرارات الأساسية في البلاد.

لقد تعاظمت أهمية حق النقض "الفيتو" من خلال الممارسات العملية في الحياة السياسية والدستورية اللبنانية، لا سيما في السنوات الأخيرة مع تكريس فكرة عدم دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد في حال مقاطعة أحدى الطوائف لجلساته. كما هو الحال بالنسبة لمجلس النواب مع عدم طرح أي اقتراح قانون على جدول أعمال الجلسات التشريعية في حال عدم موافقة الكتل النيابية التي تضم معظم نواب طائفة معينة، أو اللجوء إلى تعطيل جلسات انتخاب رئيس الجمهورية في ظل عدم التوافق على الشخص المطروح لتولي الرئاسة عبر غياب أكثر من ثلث الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. مما أدى إلى تعطيل الاستحقاقات الدستورية وفرض الشغور الرئاسي بانتظار التوافق، بالإضافة إلى خلق أزمات سياسية ودستورية متتالية.

انطلاقاً مما تقدم يمكن القول أن النظام السياسي اللبناني قد بات يقدم الصيغة التوافقية التي تعبّر عن المكونات الطائفية، على حساب مبادئ النظام الديمقراطي البرلماني والآلياته. حيث باتت مشاركة

المكونات الطائفية في الحكم والقرار والحد من هيمنة أي مكون على موقع السلطة والقرار، يقتضى على فاعلية النظام السياسي وقدرته على التأسيس لبناء الدولة الوطنية القادرة على ادارة شؤونها وادارة التعديّة.

#### جـ- التوافقية في النموذج العراقي:

شكّلت التجربة التوافقية ممارسة جديدة في الحياة السياسية والدستورية العراقية، فمنذ العام 2005 لم يعد بمقدور أي مكون أو كتلة سياسية الانفراد بالحكم. حيث باتت السلطات تتشكل وفقاً لمبدأ المحاسبة كأساس للعملية السياسية، فرئاسة الجمهورية كانت من حصة الأكراد، ونائباً الرئيس أحدهما شيعي والأخر سني. أما رئاسة مجلس النواب فكانت من حصة السنة، في حين كانت رئاسة الوزارة من حصة الشيعة وذلك بصرف النظر عن الأغلبيات البرلمانية المتعاقبة.

ان الحكومات التوافقية المتعاقبة في العراق كانت عاملاً أساسياً في تأمين التوافق السياسي بين المكونات السياسية الممثلة للتعديّة، كما أضحت التشريعات الأساسية داخل البرلمان تم عن طريق التوافق ومحكومة بالتوازنات. الا أن التوافق داخل البرلمان، قد شكل آلية معطلة للعديد من القرارات السياسية والقوانين وللدور الرقابي لهذه المؤسسة الدستورية. حيث شهدنا منذ العام 2005 العديد من الأزمات التي تسببت بها عمليات التعطيل السياسي، لا سيما تلك المتعلقة بتشكيل الحكومات أو انتخاب رئيس المجلس النبّابي أو حتى انتخاب رئيس الجمهورية. كما حدث مطلع العام 2022 من تعطيل لنصاب انتخاب رئيس الدولة بسبب ممارسة النقض "الفينتو" المتبادل بين القوى السياسية الممثلة للتعديّة العراقية من ناحية، والفهم المتبادل بين المكونات التوافقية. بالإضافة إلى تأخير أو تعطيل اقرار العديد من التشريعات في مناسبات مختلفة، كاقرار الموازنة العامة وقانون العفو العام وقانون انتخاب مجالس المحافظات وقانون المحكمة الاتحادية العليا...، حيث كان المخرج التوافقي في معظم الأحيان يتمثل باعتماد أسلوب المحاسبة والصفقات.

انطلاقاً مما تقدم فإن الديمقراطية التوافقية في العراق لم تجسّد مبدأ الشراكة بين المكونات العراقية، بقدر ما كرست المحاسبة بين القيادات السياسية أو النخبة الممثلة للتعديّة. وقد أدى ذلك إلى استشراء ظاهرة الفساد المالي والإداري السياسي وساهم في عرقلة عمل مؤسسات الدولة التي كان يعول عليها لبناء الدولة الوطنية العراقية.

## 2- فرص قيام دولة المواطنة في لبنان وال العراق:

لقد شُكّل النموذج التوافقي الذي تم اعتماده في كل من لبنان وال伊拉克 اطاراً عملياً لتفاعل النظام السياسي مع المكونات المجتمعية، فهذا النموذج يتفاعل مع الواقع المجتمعي وتقسيماته المختلفة سواء كانت عرقية أو دينية أو طائفية. وهو بذلك لا يتفاعل مع مجتمع مكون من أفراد مواطنين تجمعهم الهوية الوطنية وروح المواطنة والولاء للوطن، إنما هو يتفاعل مع مكونات تتميز بولاءاتها الضيقية التي تقدم على الولاءات الوطنية. وهذه المكونات هي التي تتعم بالحقوق الأساسية وليس الفرد، لأن الحقوق التي يحصل الفرد عليها غالباً ما يحصل عليها من خلال المكون الذي ينتمي إليه.

ان الضمانات الطائفية التي تم تبنيها في لبنان وال伊拉克، قد شُكّلت الركيزة الأساسية لسيادة النموذج التوافقي في البلدين. ولكن هذا النموذج قد شابه الكثير من الضعف الذي يدفع باتجاه التساؤل حول جدواه في ظل الأزمات السياسية والدستورية المتتالية التي تعصف بالبلدين، وفشل القوى السياسية الممثلة للمكونات المجتمعية فيما في الحفاظ على الاستقرار السياسي والأمني والاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك فإن تحول المؤسسات الحكومية إلى مؤسسات طائفية أو عرقية، قد دفع باتجاه تحويل النموذج التوافقي من وسيلة لتحقيق الاندماج الاجتماعي إلى مصدر للأزمات والنزاعات التي اتخذت طابعاً عنفيَا في بعض المحطات. ذلك أن اندماج تلك المؤسسات بأشخاص شاغليها من ممثلي الطوائف، قد أدى إلى تعطيلها في عدة مراحل مع تعذر الفصل بين أعمال السيادة والمصلحة العامة وبين مصالح أولئك الأشخاص، مما انعكس على فاعلية النظام السياسي وقدرة السلطة على الحزم. لا سيّما مع تكريس علاقات خارجية بين المكونات الطائفية ونخبها من ناحية وبعض القوى الإقليمية والدولية من ناحية أخرى، الأمر الذي جعل من النموذج التوافقي خاضعاً لموازين القوى الخارجية عند الاستحقاقات السياسية والدستورية الأساسية.

لقد تبيّن بشكل واضح تعارض هذا النموذج التوافقي مع مبادئ العدالة والديمقراطية، لا سيّما مع استخدام حق النقض "الفيتو" التعطيلي من قبل احدى المكونات واجبار المكونات الأخرى على تقديم التنازلات والتضحية في سبيل التعايش السلمي. أما وجود الحكومات الائتلافية فكانت نتيجته غياب المعارضة الحقيقية والفاعلة، لوجود الجميع في السلطة وسيادة مبدأ المحاصصة وغياب المحاسبة.

الأمر الذي أدى إلى استشراء ظاهرة الفساد السياسي والاداري، وهي ظاهرة لا تمنع قيام الدولة الوطنية وحسب، إنما من شأنها أن تؤدي إلى انهيار ملامح الدولة القائمة حاليا.

انطلاقاً مما تقدم يمكن القول أن النموذج التوافقي قد شكل عاملًا أساسيًا في اضعاف سلطة الدولة ومؤسساتها، بالإضافة إلى انعدام الشعور بالمواطنة. حيث بات للتمسك بالضمادات الطائفية دوراً أساسياً في التأكيد على الثقافات والانتماءات الفرعية، على حساب مبادئ الحرية والعدالة والمساواة. فبدلاً من أن تشكل تلك الضمادات حماية للأقليات و هوبيتهم الثقافية والاجتماعية وتساهم في تبديد مخاوفهم من هيمنة الأكثريّة وتحقيق الاندماج الوطني، عبر مشاركتهم في الحكم والادارة والحياة العامة، باتت تشكّل عائقاً أمام تحقيق الأهداف المشتركة وقيام الدولة الوطنية. ولأن الدولة التي ارتكزت بوجودها على تلك الضمادات، قد فشلت في إدارة التنوع أو حتى في القيام بواجباتها الأساسية. لذلك فقد أصبحت الانتماءات الفئوية تقف حاجلاً بين المجتمع والدولة، باعتبارها تدفع باتجاه العمل على دمج الأفراد في جماعاتهم القومية أو الطائفية أو الدينية على حساب الانتماء الوطني والروابط الجمعية، بما يعزّز الولاءات الضيقية ويتبع للنظام السياسي الناتج عن النموذج التوافقي إعادة انتاج نفسه في ظل غياب أي وجود لفرد خارج إطار المكون الذي ينتمي إليه.

## الخاتمة

تناولت هذه الدراسة مسألة بناء الدولة الوطنية في كل من لبنان والعراق في ظل التعددية التي يتتصف بها المجتمعين اللبناني والعربي، حيث انعكس هذا الواقع على بنية البلدين ونظمهما السياسي. فالتنظيم الاداري للدولة والضمادات الطائفية، التي تم منحها للمكونات المجتمعية فيهما، قد أرسّت نموجاً توافقياً أدى إلى تعطيل قدرة مؤسسات الدولة والنظام السياسي على مواجهة الأزمات والتعامل مع المتغيرات. فقد تمت إدارة هذا النموذج التوافقي من قبل نخب الطوائف الذين عملوا على اختزال وجود الفرد كمواطن، حيث لا وجود له ولا حقوق يتمتع بها إلا ضمن المكون الذي ينتمي إليه. الأمر الذي أدى إلى غياب الانتماء الوطني وانعدام القدرة على بناء هوية وطنية وترسيخ مبدأ المواطنة، مع ما يعني ذلك من انعكاسات على بناء الدولة الوطنية.

إن تعدد الهويات الفرعية داخل المجتمع اللبناني والمجتمع العراقي واحراق الدولتين في إدارة التعددية وفشل نماذج الانصهار المجتمعي فيهما، قد أدى إلى فقدان ثقة المواطن بالدولة. وهذا ما يفسّر توجه غالبية الأفراد والتجمعات العائلية والعشائرية في البلدين نحو الانتماءات الفئوية الضيقية للمذهب أو

الطائفية أو الدين أو العرق، وسيادة التعارض المولد للعنف والصدام بين المكونات المجتمعية. وقد تفاقمت هذه المعضلة مع تلاشي الولاء للدولة وتزايد الولاءات الضيقية كبديل وحيد عن الولاء للوطن.

وبذلك يمكن القول أن بناء الدولة الوطنية في بلدي الدراسة يستوجب ادارة ناجحة وفاعلة للتعددية المجتمعية فيما، تقوم على المواطنة كأساس للتعامل مع مكوناتها المجتمعية. حيث يشكل اقرار المواطنة والمساواة السياسية بين المواطنين على اختلاف انتماءاتهم مرتكزاً أساسياً لقيام الديمقراطية الفعلية، وكل تجاوز لهذه المرتكزات من شأنه أن يعيق التحول الديمقراطي وبناء الدولة الوطنية في أي بلد ويفتح الباب أمام التوترات السياسية والصدامات الطائفية.

#### الهوامش:

- (1) المادة الأولى من الدستور اللبناني.
- (2) عصام سليمان، الفيدرالية المجتمعات التعددية ولبنان، دار العلم للملايين، بيروت، ط1991، ص144.
- (3) حسان الأشمر، دور الطوائف في النظام السياسي اللبناني، أطروحة دكتوراه، الجامعة اللبنانية، 2011، ص194.
- (4) علي الشامي، الادارة العامة والتحديث الاداري، د.ن، بيروت، ط1، 1993، ص253.
- (5) غسان بدر الدين وعلي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، د.ن، بيروت، ط3، 2010، ص62.
- (6) المادة السابعة من الدستور اللبناني.
- (7) المادة التاسعة من الدستور اللبناني.
- (8) عصام سليمان، م.س، ص173-174.

(9) كما هو الحال بالنسبة للمرسوم التشريعي رقم 18 الصادر في 13/1/1955 المتعلق بتنظيم شؤون الطائفة السنّيّة والذي تم تعديله بموجب قانون 28 أيار 1956، والذي منح الطائفة السنّيّة حق التعديل. والأمر نفسه بالنسبة للطائفة الشيعية بموجب القانون رقم 72 الصادر في 19/1/1967.

(10) المادة العاشرة من الدستور اللبناني.

(11) المادة 24 من الدستور اللبناني.

(12) تبدّلت أعداد النواب في المجلس النّيّاتي في قوانين الانتخاب بين عامي 1947 (أول انتخابات بعد الاستقلال) وآخر انتخابات قبل اتفاق الطائف وذلك على الشكل التالي: 55 نائباً عام 1947، 77 نائباً عام 1953، 66 نائباً عام 1957، أما دورات الانتخاب التي جرت منذ العام 1964 ولغاية العام 1972 فكان العدد 99 نائباً.

(13) ايليا حريق، من يحكم لبنان، دار النهار، 1972، د.ط، ص 69.

(14) المادة 24 من الدستور اللبناني المعدل.

(15) القانون رقم 44 الصادر في 14/6/2017.

(16) لقد أشارت المادة 44 من الدستور اللبناني قبل التعديل الذي جرى عام 1990 إلى تعيين رئيس المجلس كل عام، الأمر الذي جعله في موقع الحاجة السنوية للتجديد.

(17) حسان الأشمر، م.س، ص 145.

(18) المرجع نفسه، ص 152.

(19) المادة 95 من الدستور اللبناني.

(20) المادة 65 من الدستور اللبناني.

(21) ضمّت اللجنة الدستورية 25 عضواً ( 13 شيعي، 5 كورد، 1 تركمان، 1 أشور ). أنظر: فالح عبد الجبار، متضادات الدستور الدائم، في مجموعة باحثين، مأزرق الدستور -نقد وتحليل-، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط 1، بيروت، 2006، ص 64.

(22) قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1511 تاريخ 16/11/2003.

- (23) المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة العراقي المؤقت لعام 2004.
- (24) لا سيما المواد 4-5-25-54-56-57 من قانون ادارة الدولة لعام 2004.
- (25) علي يوسف الشكري، الوجيز في القانون الدستوري العراقي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط186، 2017.
- (26) المادة 115 من الدستور العراقي.
- (27) المادة 121/أولا من الدستور العراقي.
- (28) المادة 48 من الدستور العراقي.
- (29) المادة 65 من الدستور العراقي.
- (30) المادة 137 من الدستور العراقي.
- (31) فالح مطروح العبوبي، توازن السلطة وفاعلية النظام السياسي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط160، ص1.
- (32) كامل كاظم الكناني وأمنة حسن صبري، اللامركزية وادارة المجتمعات، المعهد العالي للخطيط المركزي والإقليمي، جامعة بغداد، 2006، ص103.
- (33) الأمر رقم 96 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة في حزيران-يونيو 2004.
- (34) القانون رقم 16 لعام 2005.
- (35) المادة 49/أولا من الدستور العراقي.
- (36) قانون الانتخابات العراقي رقم 9 لسنة 2020.
- (37) المرجع السابق نفسه، المادة 15.
- (38) المرجع السابق نفسه، المادة 13/ثانيا.
- (39) Antoine Messara, Le modèle politique Libanais et sa survie, U.L et Librairie Orientale, Beyrouth, 1983, P42.

(40) Theodor Hanf et autres, La société de concorde (Approche comparative), U.L, Beyrouth, 1986, P48.

(41) آرند ليبهارت، الديمقراطية في المجتمعات التعديّة، ترجمة أفلين أبو متري مسرة، المكتبة الشرقية، بيروت، 1984، د.ط، ص21.

(42) هذا المصطلح استخدمه عالم السياسة جيرار لامبروخ.

(43) Antoine Messara, Op. Cit, P7.

(44) الفقرة "ي" من مقدمة الدستور اللبناني.