قضايا سياسية

اسم المقال: اشكالية بناء الدولة الوطنية في المجتمعات التعددية العربية دراسة مقارنة بين لبنان والعراق
اسم الكاتب: د. حسان الأشمر
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1393
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 20:17 +03

الموسوعة السياسيّة 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 السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع 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 السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي 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 والاقليمية والدولية. فالمرتكزات الأساسية للدولة الوطنية، وأبرزها تلك المتعلّقة بالسيادة والحدود والمواطنة، قد أثير حولها العديد من التساؤلات في ضوء تلك المتغيرات، ولا سيّما في الدول ذات المجتمعات التعددية. حيث برزت مسألة ادارة التعدّدية المجتمعية في العديد من المجتمعات غير المتجانسة في الدول العربية، كواحدة من أبرز التحديات التي واجهتها الدولة الوطنية لما لها من انعكاسات على تلك المتغيّرات.

وعلى الرغم من أن التعدّدية المجتمعية تشكّل ظاهرة ملازمة لمعظم المجتمعات البشرية، ويمكن اعتبارها أمرا طبيعيا في حياة الدول، الا أن النتائج التي قد تلحقها هذه الظاهرة في المجتمعات والأثار السلبية الناجمة عن عن سوء ادارتها قد جعل منها ظاهرة تهدّد كيان الدولة الوطنية وتزعزع استقرارها السياسي والاجتماعي والثقافي. لذلك تسعى العديد من الدول المعاصرة للعمل على احتواء التعدّدية المجتمعية وادارتها، عبر مجموعة من الأساليب التي يمكن من خلالها أن توازن بين مطالب مكوّناتها 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 الموحّد. حيث تلجأ الأولى الى تبنّي آليّات دستورية وقانونية تلبي مطالب مكوّناتها المجتمعية وتحافظ على خصوصيتها، عبر اعتمادها مجموعة من الضمانات التي من شأنها أن تشكّل عنصر الأمان بالنسبة اليها في اطار نموذج توافقي، والتي يقابلها طرح فكرة مشتركة تساعد على تأمين نوع من التلاقي بينها لضمان استمرار تعايشها ضمن الدولة الواحدة.

* أستاذ العلوم السياسية في الجامعة اللبنانية dr.achmar@ul.edu.lb

ان القول بأن التعدّدية المجتمعية هي ظاهرة طبيعية وانسانية وتاريخية تسود في العديد من المجتمعات، لا يعني بأن وجودها قد يؤدي الى نفس النتائج في الدول التي تحتضنها. فهذه الظاهرة يمكن أن تشكّل عامل قوة ومساهم في التطور السياسي والاجتماعي للدولة في بعض الأماكن، كما حدث في بعض الدول الغربية التي تبنّتها، في حين يمكن أن تولّد 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 تعدّديين، أهمية بالغة في ضوء الأزمات السياسية المتلاحقة التي تعصف بالبلدين، والتي يتداخل 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:

انطلاقا من الأزمات السياسية والدستورية المتكررة التي يشهدها لبنان والعراق، تطرح هذه الدراسة اشكالية تتعلق بمدى انعكاس الضمانات الطائفية التي فرضتها البنية المجتمعية التعدّدية فيهما، 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، بالمواءمة بين الهويات الفرعية والهوية الوطنية ونجح في ادارة التعدّدية ؟

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

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

– هل استطاع البلدان تأسيس دولة وطنية تقوم على أساس الحقوق المدنية التي تقدمها المواطنة في مجتمع تعدّدي ؟

فرضية الدراسة:

تنطلق هذه الدراسة من فرضية انعكاس التعدّدية المجتمعية في كل من لبنان والعراق على مشروع بناء الدولة الوطنية بسبب تجذّر الضمانات الطائفية فيهما، والتي تم استغلالها من قبل النخب الممثّلة للطوائف لتكريس نظام المحاصصة وتعطيل مؤسسات الدولة. الأمر الذي من شأنه أن يعزّز الانتماءات الفئوية الضيّقة على حساب الانتماء الوطني ويساهم في ضمان اعادة انتاج النخب الطائفية نفسها على حساب قيام الدولة الوطنية.

منهجية الدراسة:

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

هيكلية الدراسة:

تنقسم هذه الدراسة فضلا عن المقدّمة والخاتمة الى ثلاثة محاور، الأول يتناول الدولة اللبنانية في ظل التعدّدية المجتمعية والثاني حول الدولة العراقية الحالية في ظل التعدّدية المجتعية، أما المحور الثالث فيبحث في مستقبل الدولة الوطنية في العراق ولبنان.

أولا: الدولة اللبنانية في ظل التعدّدية 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 موحّدة أو بسيطة، وهي بالتالي مكوّنة من "تنظيم حكومي واداري وقضائي واحد على امتداد اقليمها"(2)، حيث تطبق تشريعاتها على سائر أفراد الشعب بمختلف مكوناته باستثناء ما يتعلق بقوانين الأحوال الشخصية.

أما النظام السياسي في لبنان فهو يتميّز منذ نشأته بمجموعة من الخصائص التي تعبّر عن بنيته المجتمعية، والتي تؤثّر بدورها أيضا على عمل هذا النظام منذ وضع دستوره في العام 1926. حيث تمكّنت الدولة اللبنانية من أن تشكّل "مختبرا حقيقيا لتفاعل مجموعة من الطوائف ضمن اطار سياسي ركّزت أسسه سلطات الانتداب الفرنسي، فكان من الطبيعي أن ينتج عن ذلك أثارا هامة على صعيد النظام السياسي"(3)، لا سيّما 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 وتطوّرت طيلة العهود الاستقلالية اللاحقة. وقد تم تطويرها بعد اتفاق الطائف الذي أدخل تعديلات دستورية جوهرية على النظام السياسي اللبناني منذ العام 1990، لا سيّما مع تطوّر بعضها من أعراف الى نصوص دستورية ساهمت بتعزيز تلك الضمانات التي رعت التنوّع المجتمعي داخل الدولة اللبنانية، الا أنها تركت أثارا هامة على مستوى فاعلية النظام السياسي وبناء الدولة الوطنية.

الشكل الموحّد للدولة اللبنانية:

لقد شكّل تبنّي الدستور اللبناني لنموذج الدولة الموحّدة علامة مميّزة في ظل التعدديّة الطائفيّة والمذهبيّة السائدة فيه، والتي طبعت النظام السياسي اللبناني بطابع خاص. حيث انعكس ذلك على مؤسسات الدولة المركزية المستخدمة في ادارة هذه الدولة، والتي تتمثل باللاحصريّة واللامركزيّة الاداريّة. ذلك أنّ وجود سلطات موحّدة مركزيّة (سلطة تشريعيّة–سلطة تنفيذيّة– سلطة قضائيّة)، لا يمنع استخدام تقنيات من شأنها أن تخفّف من مركزيّة السلطة وتساعد على ادارة شؤون المناطق. ولكن يبقى السؤال المطروح في هذا الاطار يرتبط بمدى تأثّر هذه التقنيات بالطبيعة المجتمعية والتركيبة المناطقيّة السائدة في لبنان.

أ– اللاحصريّة الاداريّة:

تشكّل اللاحصرية واحدة من التقنيات التي يتم استخدامها للتخفيف من حدّة المركزة، بحيث تتخلّى السلطات المركزيّة عن الكثير من سلطاتها الاداريّة الى بعض موظّفيها في الأقاليم والمناطق ليقوموا بممارستها ضمن نطاق جغرافي معيّن. وهؤلاء الموظفون يخضعون لسلطة التسلسل الاداري، أي للسلطة المركزيّة.

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

- الأول يمثل مستوى الوحدات الاقليميّة الاداريّة، التي تمثل الوزارات وترتبط بها بعلاقة تسلسليّة وبعلاقة رقابيّة بكل من المحافظ والقائمقام.
- الثاني يمثل مستوى المحافظة، التي يرأسها موظف من الفئة الأولى. بحيث يمثّل المحافظ الوزارات ضمن محافظته، ويخضع للسلطة التسلسليّة للادارة المركزيّة.
- الثالث مستوى القضاء، الذي يمثّل وحدات اقليميّة اداريّة صغرى ضمن المحافظات. حيث يترأس كل قضاء قائمقام يراقب ويشرف على شؤونه، ويخضع للعلاقة الاداريّة التسلسليّة تبدأ بالمحافظ وتنتهي بالادارة المركزيّة.

ب- اللامركزيّة الاداريّة:

تشكّل اللامركزيّة الاداريّة احدى التقنيّات الاداريّة التي تسمح باسناد بعض صلاحيّات السلطة المركزيّة في الدولة الى سلطات منتخبة محليّا من قبل المواطنين، لتأخذ شكلها الاقليمي من خلال البلديّات. أو الى مصالح عامة (مؤسسات عامة ومصالح مستقلّة) تتمتّع بنوعيها بالشخصيّة المعنويّة وبالاستقلالين المالي والاداري، وتعمل من خلال قواعد وصلاحيّات يحددها المشترع(5).

لقد تبنّت الدولة اللبنانية تطبيق اللامركزيّة الاداريّة بشقيّها الاقليمي والمركزي، وما يعنينا في اطار هذا البحث هو اللامركزيّة الاقليميّة والتي تتجسّد في لبنان بالبلديّات وذلك بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 118 الصادر في 30-06-1977. وتشكّل البلديّة في لبنان ادارة محليّة تنشأ في كل مدينة أو قرية أو مجموعة قرى بحسب عدد السكان، وتقوم على مبدأ الانتخاب من قبل المواطنين وتخضع لوصاية السلطة المركزيّة (الحكومة) أو السلطات التي تمثّلها (محافظ، قائمقام،...).

واذا كان اعتماد اللاحصرية الادارية قد شكّل امتدادا لعمل السلطة المركزية وسرى عليه مبدأ التبعية المباشرة والتوزيع الطائفي المعتمد داخلها، الا أن تبنّي اللامركزية الاقليمية في بلد يغلب على توزّع سكانه الجغرافي "التجمّعات الطائفية" التي تجمعها روابط تاريخية ومذهبية ذات امتدادات اقليمية ودولية قد أدّى الى خلق سلطات محلّية طائفية في معظم المناطق. فأضحت المجالس المحلّية في البلديات تعكس الواقع الطائفي للمدن والقرى، وتعبّر عن خصوصية كل منها وان اتخذت صفة السلطة الادارية.

1- ضمانات التعدديّة المجتمعيّة في لبنان:

انطلاقا من المعطيات التاريخية التي رافقت نشأة الكيان اللبناني، عمل الانتداب الفرنسي على تكريس حقوق الطوائف وامتيازاتها بحيث شكّلت نوعان من الضمانات للمكوّنات الطائفية. لذلك فقد تضمن الدستور اللبناني في العام 1926 بعض المواد التي شكّلت حماية لامتيازات الطوائف وحقوقها ومؤسساتها، بالاضافة الى مشاركتها في السلطة. كما تبع ذلك سلسلة من التشريعات التي عملت على تنظيم أوضاع الطوائف ومنحها الاستقلالية الكاملة للحفاظ على أوضاعها الدينيّة والقضائية. لنصبح أمام مجموعة من الضمانات التي تكرّست قانونا وأمّنت للطوائف اللبنانية المعترف بها قانونا، استقلاليتها ومشاركتها في الحكم.

أ- السيادة التشريعيّة للطوائف:

رغم تبني الدستور اللبناني في مادته السابعة لمبدأ المساواة بين المواطنين عندما اعتبر أنّ "كلّ اللبنانيين سواء أمام القانون..."(6)، الّا أنّ المادة التاسعة منه اعتبرت أنّ "حريّة الاعتقاد مطلقة والدولة بتأديتها فروض الاجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب، وتكفل حريّة اقامة الشعائر الدينيّة تحت حمايتها على أن لا يكون في ذلك اخلال في النظام العام. وهي تضمن للآهلين على اختلاف مللهم، احترام نظام الأحوال الشخصيّة والمصالح الدينيّة"(7)، فأجازت لكل طائفة وضع نظام خاص لأحوالها الشخصيّة، يتم تطبيقه على أبنائها بشكل الزامي. الأمر الذي أدّى الى تنوّع المحاكم القضائيّة الشرعيّة بحيث أصبح لكل طائفة قانون خاص للأحوال الشخصية، وبالتالي تنوّع التشريعات الطائفيّة.

ان قوانين الأحوال الشخصيّة قد منحت سلطات مختلف الطوائف الحق بأن يكون لها تشريعاتها الدينية الخاصة، وحصرت فيها كلّ الصلاحيّات بما يتعلّق بالأحوال الشخصيّة. بالاضافة الى حق الطوائف في وضع القوانين التنظيمية المتعلقة بادارة الشؤون الدينية والأوقاف لتكون مستقلّة تماما في ادارتها(8). كما منح بعض الطوائف السيادة التشريعيّة من خلال اعطائها الحق بتعديل القانون المتعلّق بتنظيمها والصادر عن السلطة الاشتراعيّة(9).

ب- حق انشاء المؤسسات التعليميّة:

لقد منح الدستور اللبناني في مادته العاشرة الحق للطوائف الدينيّة بحرية التعليم وانشاء المؤسسات التعليمية الخاصة بها، عندما نص على أنّ "التعليم حرّ ما لم يخلّ بالنظام العام أو ينافي الأداب أو يتعرّض لأحد الأديان أو المذاهب، ولا يمكن أن تمسّ حقوق الطوائف في جهة انشاء مدارسها الخاصة، على أن تسير في ذلك وفاقا للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العموميّة"(10). وعلى الرغم من ضرورة تقيّد مدارس الطوائف بالمنهاج التعليمي الذي تقرّه الدولة وسلطتها المركزيّة، الاّ أن ذلك لم يمنع الطوائف من افتتاح مدارسها وجامعاتها. حيث تنشر من خلالها أفكارها وتعاليمها التي تغذّي فيها العصبيّات والفئويّة، وتوجّه الأجيال الصاعدة وفقا لمفاهيم ضيّقة تساهم في الحفاظ على التكتّلات الطائفيّة في المجتمع اللبناني.

ج- النظام الانتخابي في لبنان:

على الرغم من أنّ الدستور اللبناني للعام 1926 لم يشر الى أي تمثيل طائفي في المجلس النيابي وحصر هذا التمثيل في مجلس الشيوخ (وفقا للمادة 22 من الدستور) الذي تمّ الغاؤه في العام 1927، حيث تركت المادة 24 من الدستور مسألة عدد النواب وكيفيّة انتخابهم الى القانون العادي(11)، الاّ أنّ سلطات الانتداب أخذت بعين الاعتبار التمثيل السياسي للطوائف. فارتكزت عليه قوانين الانتخاب المتعاقبة، والتي تمّ تبنّيها منذ وضع الدستور منذ العام 1926. فتمّ منح كل طائفة حصّتها في المقاعد النيابية بشكل مسبق، حيث كان المفوّض السامي الفرنسي يحدّد طيلة عهد الانتداب عدد المقاعد وكيفية توزيعها على الطوائف بموجب قرار منه. لتجري الانتخابات النيابية طيلة ذلك العهد على أساس قوانين انتخاب تقوم على التمثيل الأغلبي، ضمن دوائر متعددة تتوزع مقاعدها مسبقا على الطوائف.

ومع استقلال لبنان في العام 1943 وطيلة العهود الاستقلالية حتى اقرار التعديلات الدستورية في العام 1990 تطبيقا لاتفاق الطائف الذي أنهى الحرب اللبنانيّة، فقد استمرّ اعتماد قاعدة تمثيل الطوائف في المجلس النيابي وفقا لقوانين انتخاب اعتمدت عرفا قاعدة 5/6 (أي ستة نواب مسيحيين مقابل كلّ خمسة نواب مسلمين). فكانت أعداد النواب في المجلس تتغيّر وفقا لتغيير قانون الانتخاب، ولكن على قاعدة 5/6 (12) ويتم توزيعها نسبيا على طوائف الجهتين. وبذلك يمكن القول أنّ قوانين الانتخاب اللبنانيّة ارتكزت في تلك المرحلة على مبدأين(13):

- الأول يتمثّل بالاعتراف بشرعيّة الانتماء الطائفي.

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

ولم يطرأ أي تعديل على المبدأين في القوانين الانتخابية التي تلت التعديلات الدستوريّة في العام 1990، والتي كرّست دستوريّا التوزيع الطائفي للنواب مناصفة بين المسلمين والمسيحيين ونسبيا بين طوائف الفئتين وبين المناطق(14). وذلك بانتظار الغاء الطائفية السياسية وتشكيل مجلس للشيوخ يمثّل الطوائف، وانتخاب مجلس نيابي على أسس غير طائفيّة.

لقد حافظت قوانين الانتخاب التي تمّ اقرارها بعد تعديلات الطائف على اعتماد مبدأ التمثيل الأغلبي وفقا 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 اتاحة النسبيّة الفرصة لمعظم القوى السياسية الموجودة داخل الطوائف للحصول على مقاعد في المجلس النيابي، الا أنّ قانون الانتخابات رقم 2017/44 قد حدّد، كالقوانين السابقة، طائفيّة المقاعد بشكل مسبق، وهو بالتالي يحفظ تمثيل الطوائف في المجلس النيابي. لذلك فقد كان من المنتظر أن تساهم النسبيّة المعتمدة فيه، على انعكاس التنوّع السياسي الموجود داخل كلّ طائفة. الاّ أن طريقة تقسيم الدوائر وأسلوب تطبيق الصوت التفضيلي، بالاضافة الى جعل عتبة التأهيل للفوز مساوية للحاصل الانتخابي، أدّت بشكل عام الى سيطرة القوى السياسية الكبرى داخل كلّ طائفة على مجمل المقاعد النيابيّة المخصّصة للطائفة. ليحافظ القانون النسبي الجديد بشكل كبير على نفس نتائج القوانين النيابية السابقة، لا سيّما لناحية المحافظة على احتكار القوى السياسية الكبرى داخل كلّ طائفة لتمثيلها في السلطة. لتبقى نخب الطوائف، نتيجة لذلك، مسيطرة على مفاصل الدولة ومؤسساتها السياسية والدستورية .

د- المشاركة السياسيّة في السلطة:

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

الوزارة دون أن يؤول ذلك الى الاضرار بمصلحة الدولة". فهي وان شكّلت ضمانة لمشاركة الطوائف في السلطة وفي تولي الوظائف العامة، الا أن آلية تطبيقها قد شابها العديد من الانحرافات التي ساهمت في تأجيج الخلافات الطائفية.

وعلى الرغم من تبنّي الدستور في المادة 22 لتشكيل مجلس الشيوخ تتمثل فيه الطوائف، الا أن الغاء هذا المجلس في التعديل الدستوري الذي حصل في 1927/10/17، قد جعل من المجلس النيابي السلطة التشريعية الوحيدة التي تتمثل 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. لتتشكّل بذلك أعراف توزيع تلك المواقع على الطوائف الكبرى، من دون حسم موقع معين لطائفة بذاتها.

ومع نيل لبنان استقلاله في العام 1943 وبروز الصيغة الميثاقيّة التي عرفت ب "ميثاق 1943"، بين الزعامتين المارونية والسنيّة، تمّ تثبيت موقع رئاسة الجمهورية للطائفة المارونيّة وموقع رئاسة الوزارة للسنّة. في حين لم تثبّت رئاسة المجلس النيابي للطائفة الشيعيّة الا منذ العام 1947، لتشكّل بذلك عرفا دستوريّا قائما على الميثاق. في حين تمثّلت بعض الطوائف الأخرى في المجلس النيابي، وفي الوزارة.

انّ الصلاحيات الواسعة التي كان يمتلكها رئيس الجمهورية (المسيحي)، والتي أظهرت النظام السياسي اللبناني بشكل أقرب الى النظام شبه الرئاسي، جعلت من الطوائف الاسلاميّة تشعر "بعقدة المشاركة ". فالطائفة السنيّة التي تمثّلت برئاسة الوزارة وفقا للعرف، عانت من شبه انعدام الصلاحيات التي تمارسها في هذه المواقع، باعتبار أنّ الدستور اللبناني لم يشر الى صلاحيّات لرئيس الوزارة وانّما مارس هذا الأخير بعض الصلاحيّات وفقا لقواعد عرفيّة غير كافية، لتضعه في موقع المقيّد والمحكوم لسلطة رئيس الجمهورية. والأمر ذاته ينطبق على موقع رئاسة المجلس النيابي الذي تكرّس للطائفة الشيعيّة، ولكن الصلاحيّات المحدودة وضعف هذا الموقع جعلها أيضا عرضة لسيطرة رئيس الجمهوريّة(16).

ان ضمانات مشاركة الطوائف الاسلامية بالحكم لم تكن كافية لكي تشعر الطوائف الاسلاميّة بالمشاركة الفعليّة في السلطة، لذلك "تجاوزت المطالب الاسلاميّة موضوع المشاركة الى مطلب الاصلاح السياسي وتعديل الدستور"(17). وقد قابل هذا الموقف ازدياد الهواجس لدى الطوائف

المسيحيّة التي عملت على الدفاع عن امتيازاتها، لتتحوّل بذلك مسألة المشاركة الى "أزمة حقيقية 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، تطبيقا لوثيقة الوفاق الوطني في العام 1990. ومن ضمن ما شملت هذه التعديلات كان شكل السلطتين 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) تتشاركها 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 مستمّرا بانتظار تشكيل "الهيئة الوطنية لالغاء الطائفية السياسية" لتكون مهمتها تقديم الاقتراحات الكفيلة في الغاء الطائفية السياسية لاجراء أول انتخابات نيابية على أساس وطني غير طائفي، و استحداث مجلس شيوخ تتمثّل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر مهامه في القضايا المصيرية.

وعليه فان مشاركة الطوائف في الحكم والادارة قد شكّلت ضمانة لها، لم يعد بالامكان تجاوزها، نظرا للتجذّر 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 أرست مبدأ التصنيف بين المواطنين على أساس الانتماء الطائفي والمذهبي، بالاضافة الى تجاوز مبدأ تكافؤ الفرص في تولي المسؤليات في الحكم والادارة.

ان هذه الضمانات، الآنفة الذكر، قد شكّلت مرتكزا لطائفية النظام السياسي اللبناني، وعكست أيضا التعدّدية الطائفية التي تسود المجتمع اللبناني. فكانت مبرّرا للطوائف للتمسّك بمواقعها والعمل على تطوير مشاركتها السياسية، عبر صيغ متجددة تؤمّن من خلالها الحفاظ على خصوصيتها الدينية وحماية مواقعها في السلطة عبر نخبها الطائفية.

ثانيا: الدولة العراقية الحالية في ظل التعدّدية المجتمعية

شكّلت انطلاقة العملية الدستورية في العراق عقب الاحتلال الأميركي وانهيار النظام السابق، جزءا من الخطة الأميركية التي سعت الى اعادة بناء النظام السياسي على أسس ديموقراطية. فكانت مبادرة سلطة التحالف برئاسة السفير "بول بريمر" في شهر آب من العام 2003 وبعد حوالي الشهر من تشكيل مجلس الحكم الانتقالي في 13 تموز2003، بحيث بادر مجلس الحكم الى تشكيل لجنة دستورية(21) تحضيرية لوضع تقرير حول نقل السلطة في العراق. الا أن هذه اللجنة وضعت تقريرها الي تتضمن ترك القرار لمجلس الحكم ولسلطة التحالف، مما ساهم في تعقيد الأمور ودفع بسلطة التحالف الى زيادة ضغطها لوضع دستور مؤقت وبسرعة تحت طائلة حل مجلس الحكم نفسه. ولكن سرعان ما جاء قرار مجلس الأمن رقم 1511 بتاريخ 2003/11/16، الذي دعا مجلس الحكم الى وضع برنامج وجدول زمني لوضع القانون الأساس واجراء انتخابات وفقا للدستور المؤقت(22)، وترافق مع توقيع اتفاقية بين الحاكم المدني ومجلس الحكم لنقل السلطة الى العراقيين والتي تضمنت خمسة بنود:

- وضع قانون ادارة الدولة المؤقت للمرحلة الانتقالية من قبل مجلس الحكم بالتشاور مع سلطة التحالف المؤقتة.
- الاتفاقيات الأمنيّة بين سلطة التحالف ومجلس الحكم.
- اختيار أعضاء الجمعية الوطنية الانتقالية.
- اعادة السيادة الى العراقيين.
- آلية اقرار الدستور الدائم.

وأمام الواقع التعدّدي الذي يسود المجتمع العراقي، كان من الضروي البحث عن صيغة جديدة للنظام السياسي العراقي تأخذ بعين الاعتبار هذا الواقع التاريخي وتشكّل في الوقت عينه نوعا من الضمانات لمكونات هذا المجتمع.

1- <u>الشكل الفيدرالي للدولة العراقية</u> لقد فرض الواقع التعدّدي للمجتمع العراقي نفسه على قانون ادارة الدولة وعلى الدستور العراقي، حيث انعكس ذلك على تبنّيهما للنموذج الفيدرالي. فاحتل هذا النموذج موقعا أساسيا فيهما ورسم معالم الدولة العراقية القائمة حاليا.

أ- الفدرالية في قانون ادارة الدولة:

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

واذا كانت السّمة الأساسية لقانون ادارة الدولة اعتماده لنظام سياسي ليبرالي جديد قائم على التعدّدية، الا أنه تبنى وبشكل لا لبس فيه قواعد النظام السياسي الفيدرالي التوافقي، بحيث نصّت المادة الرابعة منه على أن "نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فيدرالي، ديمقراطي، تعدّدي، 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 وتبنى هذا القانون في بعض مواده(24) توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية واقليم كردستان والمحافظات الأخرى.

- الاختصاصات التي تمارسها السلطة الاتحادية:

- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الديبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وابرامها، بالاضافة 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، بالاضافة الى وضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء وادارة البنك المركزي.
- ادارة الثروات الطبيعية للعراق بالتشاور مع حكومات وادارات الأقاليم والمحافظات، والعمل على توزيعها بشكل منصف ويتناسب 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 تنفرد 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، بالاضافة الى الحق في فرض الضرائب والرسوم في اقليم كوردستان.
- اتاحة المجال للمجلس الوطني الكوردستاني بتعديل تنفيذ القوانين الاتحادية قي 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 حدثا دستوريا في تاريخ العراق باعتباره أول وثيقة دستورية يتم صياغتها على يد لجنة دستورية في الجمعية الوطنية العراقية واقرارها من قبل هذه الجمعية في 2005/08/28 وعرضها على الاستفتاء في 2005/10/15، حيث أقرها الشعب العراقي بأغلبية 78 % من مجموع أصوات المقترعين.

وبعيدا عن النقاشات التي أثارتها العملية الدستورية في المجتمع العراقي ومواقف المكوّنات العراقية من المسائل الأساسية المطروحة في الدستور كالدين والفيدرالية وهوية العراق وتوزيع الثروة...، يمكن القول ان هذا الدستور قد شكّل نقطة تحوّل 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 الى أنه "تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد" ليتبنى 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، اقليما اتحاديا، بالاضافة الى الأقاليم الجديدة التي تؤسس

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 كرّس النظام الفيدرالي للدولة وأتاح امكانية تكوين أقاليم جديدة بناء على طلب الشعب أو ممثّليه. كما حافظ على توزيع الاختصاصات الحصرية والمشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم وفق لما سبق وتبنّاه 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 يترتب 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 توازن 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 شكّل 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 وميّز بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات، والتي اعتمد فيها على التوجه نحو تحديد صلاحيات المؤسسات الاتحادية والصلاحيات المشتركة بين الاتحاد والاقليم وترك باقي الصلاحيات للأقاليم(25)، 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"(26).

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 فان ظهور أي صلاحيات جديدة يعني بأن الاقليم هو صاحب الاختصاص والممارسة. بالاضافة الى 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 سموّهما أمام قوانين الولايات. كما أشارت المادة 121/ثالثا الى تخصيص الأقاليم والمحافظات بحصة عادلة من الايرادات المحصّلة اتحاديا للقيام بأعبائها ومسؤلياتها وتنظيم قوى الأمن الداخلي للأقليم.

أمام هذا الواقع يمكن القول أن الدستور العراقي قد تبنّى لامركزية سياسية، منح بموجبها المؤسسات الدستورية للأقليم الصلاحيات اللازمة 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 للاقليم يتمتع بضمانة دستورية، تجعله محميا لناحية قدرته في الحفاظ على تميّزه ومصالحه ضمن الدولة الاتحادية.

ب–ثنائية السلطة التشريعية:

تبنى 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. وليكون مجلس الاتحاد ضمانة للمكونات المجتمعية في الدولة العراقية بما يساهم في الحفاظ على خصوصيتها.

لقد تطرّق الدستور العراقي الى مجلس الاتحاد في ثلاثة مواضع عندما أشار في المادة 48 الى أنه "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد"(28)، والمادة 65 الى أنه "يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظّم تكوينه وشروط العضوية فيه وكل ما يتعلّق به بقانون يسنّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"(29). أما الموضع الثالث فكان في المادة 137 التي نصت على أنه "يؤجّل 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 الممثّل الوحيد للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق الى حين تشكيل مجلس الاتحاد، الا أنه لا بد من التأكيد على أهمية مجلس الاتحاد في اكتمال النظام التمثيلي للفيدرالية العراقية وفي توسيع المشاركة السياسية بين المركز والمحافظات والأقاليم(31)، وما يترتّب على ذلك من مساواة وتوازن بين المناطق القومية والطائفية.

ج- اللامركزية الادارية:

لقد تبنى الدستور العراقي للعام 2005 مبدأ اللامركزية الادارية ضمن اطار الدولة الفيدرالية بحيث جاء اعتمادها ضمن مستويات ثلاث، 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 للقيام بالمشاريع المناسبة ووضع الخطط الاستراتيجية والخدمات المطلوب تنفيذها لخدمة الاقليم أو المحافظات التي يتكون منها، وذلك باستثناء الصلاحيات والاختصاصات المحددة أصلا 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 واقرار الموازنات المالية اللازمة للتنفيذ. ومجالس المحافظات هي مجالس منتخبة محليا ويترأسها محافظ لا يمكن للسلطة المركزية أو لسلطة الاقليم اقالة أي منهما الا اذا تم ادانته بجريمة محددة في القانون.

- على مستوى الأقضية والنواحي – المجالس البلدية:

تشكل الأقضية والنواحي المستوى الثالث من التنظيم اللامركزي للدولة العراقية وفقا لدستور العام 2005، حيث يضم 301 وحدة ادارية و 105 بمستوى قضاء ويدير كل منها مجلس بلدي منتخب(32). وتساعد هذه المجالس الحكومة المركزية بتقديم الخدمات العامة ضمن خطط الحكومة المركزية وتعمل على التأكد من أنها تلبّي المصالح المحلية. وتحدّد موازنة هذه المجالس عن طريق الموازنة العامة وجمع الايرادات المحلية والضرائب والرسوم، وتقوم بتنظيم عمليات الادارة المحلية والمبادرة بانشاء مشاريع محلّية. فهي بالتالي تقوم بدور هام على مستوى التنمية المحلّية التي تساهم 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 شكّل 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 ووزّعت المقاعد على أساس التمثيل النسبي وتم تبني نظام القوائم المغلقة والترشيح الفردي(33). كما تم اجراء الانتخابات الثانية (والأولى في ظل الدستور الجديد) في 2005/12/15 ، وذلك بموجب القانون رقم 16 للعام 2005 وفقا لنظام التمثيل النسبي على أساس الدوائر الانتخابية المتعددة ونظام القوائم المغلقة(34).

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

وبذلك بدى واضحا حرص قانون الانتخابات في العراق على تبنّي مبدأ التمثيل النسبي في كل العمليات الانتخابية التي جرت لتشكيل المجلس النيابي، مع ما يعني ذلك من حرص على تمثيل مختلف مكوّنات الشعب العراقي في المجلس النيابي. وهذا الحرص تم ترجمته أيضا من خلال العمل على تمثيل الأقليّات، عندما أشار القانون 16 للعام 2005 والقانون 45 للعام 2013 على منح المكوّن المسيحي والمكوّن الشبكي والمكوّن الأزيدي والفيلي (أضيف في القانون 45) كوتا نيابية تحفظ تمثيلهم. وهذا التوجه يمكن اعتباره مؤشرا هاما لأنه يشكل ضمانة أساسية للأقليات على مستوى النمثيل 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 مكوّنات الشعب"(35).

أما توجه قانون الانتخابات الأخير(رقم 9) الذي أقرّه البرلمان العراقي في 2019/12/24 ووقّعه 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 الا بعد الانضواء ضمن قوائم كبيرة، الى النظام المختلط الذي بموجبه أصبح الترشيح الفردي ممكنا بعيدا عن القوائم في دوائر انتخابية صغيرة(36) وذلك بنسبة 50 % من المقاعد. وهو بذلك قد أتاح الترشح الفردي والدوائر المتعدّدة (تعدد الدوائر على مستوى المحافظة)، ليتم بالتالي توزيع نصف المقاعد في المجلس النيابي بحسب النظام الأغلبي ويبقي على التمثيل النسبي للقوائم المتنافسة بالنسبة للنصف الآخر من المقاعد(37). بالاضافة الى ذلك، فقد حافظ القانون الجديد على الكوتا المتعلّقة بالطوائف المسيحية والصابئة والأزيديين والفيليين والشبكيين(38).

ثالثا: مستقبل الدولة الوطنية في الدول المقارنة:

أدى تكريس ضمانات التعددية المجتمعية في كل من لبنان والعراق الى اقتسام المكوّنات الطائفية للسلطة في ما بينها، وذلك عبر مجموعة من النخب التي تمثّل كل مكوّن فيها. فقد تم تكريس النموذج التوافقي في البلدين كمعيار للحكم، وكصيغة لادارة التعددية في اطار توازنات دقيقة، ليصبح مستقبل الدولة الوطنية في البلدين مرتبطا بنجاح النموذج التوافقي في كل منهما عبر ادراة تلك التعدّدية.

1- الديمقراطية التوافقية:

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

فهي طريقة لحكم المجتمعات المتنوّعة أو التعدّدية، يتم اللجوء اليها بالتوافق بين مكوّنات هذه المجتمعات. فالديمقراطية التوافقيّة 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 حدّد عالم السياسة الهولندي آرند ليبهارد مفهوم الديمقراطية الائتلافية أو ديمقراطية المشاركة بأنها "نمط من الحكم في المجتمع المتنوّع ثقافيا أو طائفيا أو اثنيا أو عرقيا"(40).

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

أ- مرتكزات الديمقراطية التوافقية:

حدد آرند ليبهارد أربع خصائص أساسية(41) يتوجب توفّرها في النموذج الديمقراطي التوافقي وهي:

- وجود حكومة ائتلافية موسّعة: حيث ترتكز الحكومات في الديمقراطيات التوافقية على شبه اجماع بين الأقلّيات المجتمعية وذلك بهدف حمايتها من بعضها، ويبرز التنسيق بين القيادات السياسية الممثلة للأقليات في ادارة شؤون الدولة.
- النسبيّة في التمثيل: وتعني هذه الخاصية تمثيل الأقليات بشكل نسبي في المؤسسات الدستورية للدولة والمواقع الادارية، بحصص تنالها كل منها بحسب عددها. لذلك أطلق البعض عليها مصطلح "الديمقراطية الحصصية" (42)، حيث تشكّل النسبية ركنا أساسيا في المعيار التوافقي للتمثيل السياسي في الحكومة والتعيينات الادارية.
- حق النقض "الفيتو": يساهم هذا الحق بدور أساسي في حماية حقوق الأقليّات تجاه قرارات الأكثرية، فيشكّل بذلك ضمانة أساسية لمنح الأمان لكل فئة. أما تجاوز هذا الحق فمن شأنه أن يولّد النزاعات والتوتّرات الداخلية أو حتى الحروب، وكلّها 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).

ب–التوافقيّة في النموذج اللبناني:

ان النظام السياسي اللبناني قد ارتكز على المواثيق والأعراف التي ارتضتها الجماعات المكوّنة للمجتمع اللبناني، والتي ظهرت أهميتها في تأمين سير عمل هذا النظام أو تعطيله عند الاخلال بها. فاتخذ هذا النظام منحى توافقيا، بحيث قام نتيجة لذلك على توازنات طائفية يصعب على أي مكوّن من المكوّنات أن يتجاوزها. وقد كرّس اتفاق الطائف هذا المنحى عندما أكّد بأن "لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك"(44)، وتبنّى مبدأ التوازن القائم على المناصفة بين المسلمين والمسيحيين ونسبيا بين طوائف كل منهما. بالاضافة الى اعادة توزيع الصلاحيات في رأس هرم السلطة عبر نقل السلطة الاجرائية من رئاسة الجمهورية الى مجلس الوزراء مجتمعا، وذلك بما يمثّل هذا المجلس من مؤسسة دستورية تجمع ممثلي المكوّنات الأساسية في السلطة. فبات تشكيل الحكومات يقوم على الائتلاف الموسّع، ويطلق عليها تسميات مثل "الوفاق الوطني" أو "الوحدة الوطنية".

كما أشار الدستور اللبناني بعد تعديلات الطائف الى ضرورة تأمين غالبية الثلثين لقرارات مجلس الوزراء الأساسية في حالة عدم التوافق واللجوء الى التصويت، فأعطى حق النقض "الفيتو" في تلك القرارات للثلث 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 الى الانعقاد في حال مقاطعة احدى 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 الى تعطيل جلسات انتخاب رئيس الجمهورية في ظل عدم التوافق على الشخص المطروح لتولّي الرئاسة عبر غياب أكثر من ثلث الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا. مما أدى الى تعطيل الاستحقاقات الدستورية وفرض الشغور الرئاسي بانتظار التوافق، بالاضافة الى خلق أزمات سياسية ودستورية متتالية.

انطلاقا مما تقدم يمكن القول أن النظام السياسي اللبناني قد بات يقدّم الصيغة التوافقية التي تعبّر عن المكوّنات الطائفية، على حساب مبادئ النظام الديمقراطي البرلماني وآلياته. حيث باتت مشاركة

المكوّنات الطائفية في الحكم والقرار والحد من هيمنة أي مكوّن على مواقع السلطة والقرار، يتقدم على فاعلية النظام السياسي وقدرته على التأسيس لبناء الدولة الوطنية القادرة على ادارة شؤونها وادارة التعدّدية.

ج- التوافقية في النموذج العراقي:

شكّلت التجربة التوافقيّة ممارسة جديدة في الحياة السياسية والدستورية العراقية، فمنذ العام 2005 لم يعد بمقدور أي مكوّن أو كتلة سياسية الانفراد بالحكم. حيث باتت السلطات تتشكل وفقا لمبدأ المحاصصة كأساس للعملية السياسية، فرئاسة الجمهورية كانت من حصة الأكراد، ونائبا الرئيس أحدهما شيعي والآخر سني. أما رئاسة مجلس النواب فكانت من حصة السّنة، في حين كانت رئاسة الوزارة من حصة الشيعة وذلك بصرف النظر عن الأغلبيات البرلمانية المتعاقبة.

انّ الحكومات التوافقية المتعاقبة في العراق كانت عاملا أساسيا في تأمين التوافق السياسي بين المكوّنات السياسية الممثلة للتعدّدية، كما أضحت التشريعات الأساسية داخل البرلمان تتم عن طريق التوافق ومحكومة بالتوازنات. الا أن التوافق داخل البرلمان، قد شكل آلية معطّلة 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 سيّما تلك المتعلقة بتشكيل الحكومات أو انتخاب رئيس المجلس النيابي أو حتى انتخاب رئيس الجمهورية. كما حدث مطلع العام 2022 من تعطيل لنصاب انتخاب رئيس الدولة بسبب ممارسة النقض "الفيتو" المتبادل بين القوى السياسية الممثّلة للتعدّدية العراقية من ناحية، والفهم المتبادل بين المكوّنات التوافقية. بالاضافة الى 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 يتمثّل باعتماد أسلوب المحاصصة والصفقات.

انطلاقا مما تقدم فان الديمقراطية التوافقية في العراق لم تجسّد مبدأ الشراكة بين المكوّنات العراقية، بقدر ما كرست المحاصصة بين القيادات السياسية أو النخبة الممثلة للتعددية. وقد أدى ذلك الى استشراء ظاهرة الفساد المالي والاداري والسياسي وساهم في عرقلة عمل مؤسسات الدولة التي كان يعوّل عليها لبناء الدولة الوطنية العراقية.

2- فرص قيام دولة المواطنة في لبنان والعراق:

لقد شكّل النموذج التوافقي الذي تم اعتماده في كل من لبنان والعراق اطارا عمليا 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 مكوّن من أفراد مواطنين تجمعهم الهوية الوطنية وروح المواطنة والولاء للوطن، انما هو يتفاعل مع مكوّنات تتميّز بولاءاتها الضيّقة التي تتقدم على الولاءات الوطنية. وهذه المكوّنات هي التي تتمع بالحقوق الأساسية وليس الفرد، لأن الحقوق التي يحصل الفرد عليها غالبا ما يحصل عليها من خلال المكوّن الذي ينتمي اليه.

ان الضمانات الطائفية التي تم تبنّيها في لبنان والعراق، قد شكّلت 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 للمكوّنات المجتمعية فيهما في الحفاظ على الاستقرار السياسي والأمني والاجتماعي. بالاضافة الى ذلك فان تحوّل المؤسسات الحكومية الى مؤسسات طائفية أو عرقية، قد دفع باتجاه تحويل النموذج التوافقي من وسيلة لتحقيق الاندماج الاجتماعي الى مصدر للأزمات والنزاعات التي اتخذت طابعا عنفيا في بعض المحطات. ذلك أن اندماج تلك المؤسسات بأشخاص شاغليها من ممثلي الطوائف، قد أدّى الى تعطيلها في عدّة مراحل مع تعذّر الفصل بين أعمال السيادة والمصلحة العامة وبين مصالح أولائك الأشخاص، مما انعكس على فاعلية النظام السياسي وقدرة السلطة على الحزم. لا سيّما مع تكريس علاقات خارجية بين المكوّنات الطائفية ونخبها من ناحية وبعض القوى الاقليمية والدولية من ناحية أخرى، الأمر الذي جعل من النموذج التوافقي خاضعا لموازين القوى الخارجية عند الاستحقاقات السياسية والدستورية الأساسية.

لقد تبيّن بشكل واضح تعارض هذا النموذج التوافقي مع مبادئ العدالة والديموقراطية، لا سيّما مع استخدام حق النقض "الفيتو" التعطيلي من قبل احدى المكوّنات واجبار المكوّنات 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 أدّى الى استشراء ظاهرة الفساد السياسي والاداري، وهي ظاهرة لا تمنع قيام الدولة الوطنية وحسب، انما من شأنها أن تؤدي الى انهيار ملامح الدولة القائمة حاليا.

انطلاقا مما تقدم يمكن القول أن النموذج التوافقي قد شكّل عاملا أساسيا في اضعاف سلطة الدولة ومؤسساتها، بالاضافة الى انعدام الشعور بالمواطنة. حيث بات للتمسك بالضمانات الطائفية دورا أساسيا في التأكيد على الثقافات والانتماءات الفرعية، على حساب مبادئ الحرية والعدالة والمساواة. فبدلا من أن تشّكل تلك الضمانات حماية للأقليات وهويتهم الثقافية والاجتماعية وتساهم في تبديد مخاوفهم من هيمنة الأكثرية وتحقيق الاندماج الوطني، عبر مشاركتهم في الحكم والادارة والحياة العامة، باتت تشكّل عائقا أمام تحقيق الأهداف المشتركة وقيام الدولة الوطنية. ولأن الدولة التي ارتكزت بوجودها على تلك الضمانات، قد فشلت في في ادارة التنوع أو حتى في القيام بواجباتها الأساسية. لذلك فقد أضحت الانتماءات الفئوية تقف حائلا 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 الضيّقة ويتيح للنظام السياسي الناتج عن النموذج التوافقي اعادة انتاج نفسه في ظل غياب أي وجود للفرد خارج اطار المكوّن الذي ينتمي اليه.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة مسألة بناء الدولة الوطنية في كل من لبنان والعراق في ظل التعدّدية التي يتصف بهما المجتمعين اللبناني والعراقي، حيث انعكس هذا الواقع على بنية البلدين ونظامهما السياسي. فالتنظيم الاداري للدولة والضمانات الطائفية، التي تم منحها للمكوّنات المجتمعية فيهما، قد أرست نموجا توافقيا أدّى الى تعطيل قدرة مؤسسات الدولة والنظام السياسي على مواجهة الأزمات والتعامل مع المتغيرّات. فقد تمّت ادارة هذا النموذج التوافقي من قبل نخب الطوائف الذين عملوا على اختزال وجود الفرد كمواطن، حيث لا وجود له ولا حقوق يتمتع بها الا ضمن المكوّن الذي ينتمي اليه. الأمر الذي أدى الى غياب الانتماء الوطني وانعدام القدرة على بناء هوية وطنية وترسيخ مبدأ المواطنة، مع ما يعني ذلك من انعكاسات على بناء الدولة الوطنية.

انّ تعدّد الهويات الفرعية داخل المجتمع اللبناني والمجتمع العراقي واخفاق الدولتين في ادارة التعدّدية وفشل نماذج الانصهار المجتمعي فيهما، قد أدّى الى فقدان ثقة المواطن بالدولة. وهذا ما يفسّر توجّه غالبية الأفراد والتجمعّات العائلية والعشائرية في البلدين نحو الانتماءات الفئوية الضيّقة للمذهب او

الطائفة أو الدين أو العرق، وسيادة التعارض المولّد للعنف والصدام بين المكوّنات المجتمعية. وقد تفاقمت هذه المعضلة مع تلاشي الولاء للدولة وتزايد الولاءات الضيّقة كبديل وحيد عن الولاء للوطن.

وبذلك يمكن القول أن بناء الدولة الوطنية في بلدي الدراسة يستوجب ادارة ناجحة وفاعلة للتعدّدية المجتمعية فيهما، تقوم على المواطنة كأساس للتعامل مع مكوّناتهما المجتمعية. حيث يشكّل اقرار المواطنة والمساواة السياسيّة بين المواطنين على اختلاف انتماءاتهم مرتكزا أساسيا لقيام الديقراطية الفعلية، وكل تجاوز لهذه المرتكزات من شأنه أن يعيق التحول الديمقراطي وبناء الدولة الوطنية في أيّ بلد ويفتح الباب أما التوترات السياسيّة والصدامات الطائفية.

الهوامش:

(1) المادة الأولى من الدستور اللبناني.

(2) عصام سليمان، الفيدرالية المجتمعات التعددية ولبنان، دار العلم للملايين، بيروت، ط1991،1، ص144.

(3) حسان الأشمر، دور الطوائف في النظام السياسي اللبناني، أطروحة دكتوراه، الجامعة اللبنانية، 2011، ص 194.

(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 الاشتراعي رقم 18 الصادر في 1955/1/13 المتعلّق بتنظيم شؤون الطائفة السنّية والذي تم تعديله بموجب قانون 28 أيار 1956، والذي منح الطائفة السنّية حق التعديل. والأمر نفسه بالنسبة للطائفة الشيعية بموجب القانون رقم 72 الصادر في 1967/1/19.

(10) المادة العاشرة من الدستور اللبناني.

(11) المادة 24 من الدستور اللبناني.

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

(13) ايليا حريق، من يحكم لبنان، دار النهار،1972، د.ط، ص69.

(14) المادة 24 من الدستور اللبناني المعدّل.

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

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

(17) حسان الأشمر، م.س، ص145.

(18) المرجع نفسه، ص152.

(19) المادة 95 من الدستور اللبناني.

(20) المادة 65 من الدستور اللبناني.

(21) ضمّت اللجنة الدستورية 25 عضوا (13 شيعي، 5 كورد، 1 تركمان، 1 أشور). أنظر: فالح عبد الجبّار، متضادات الدستور الدائم، في مجموعة باحثين، مأزق الدستور–نقد وتحليل–،معهد الدراسات الاستراتيجية، ط1، بيروت، 2006، ص64.

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

(23) المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة العراقي المؤقت لعام 2004.

(24) لا سيّما المواد 4-5-9-25-54-56-57 من قانون ادارة الدولة لعام 2004.

(25) علي يوسف الشكري، الوجيز في القانون الدستوري العراقي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط1،2017، ص186.

(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 مطرود العبودي، توازن السلطة وفاعلية النظام السياسي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط1،ص160.

(32) كامل كاظم الكناني وآمنة حسن صبري، اللامركزية وادارة المجتمعات، المعهد العالي للتخطيط المركزي والاقليمي،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، المادة15.

(38) المرجع السابق نفسه، المادة13/ثانيا.

(39) Antoine Messara, Le modèle politique Libanais et sa survie, U.L et Librairie Oriontale, Beyrouth,1983,P42.

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

(41) آرند ليبهارت، الديمقراطية في المجتمعات التعدّدية، ترجمة أفلين أبو متري مسرّة، 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.