

## آليات الوصول إلى الدولة الحديثة في لبنان

أيمن محمد قاسم

بحث في القانون العام

الجامعة الإسلامية في لبنان - خلد

قبول البحث: 05/02/2026

مراجعة البحث: 09/01/2026

استلام البحث: 17/12/2025

### الملخص:

إن العبور إلى الدولة المدنية الحديثة ليس مجرد خيار سياسي، بل هو مسار حضاري وطني يتجاوز الانقسامات الطائفية، ويعيد صياغة العلاقة بين الفرد والدولة على أسس من العدالة، والمساواة، والشفافية. إنها الدولة التي ترتقي بالقانون إلى مقام المرجعية العليا، وتغرس في وعي المواطن معنى المسؤولية والواجب الوطني، لتصبح المؤسسات حاضنة للحقوق، وليس مجرد آليات شكلية. إن الهدف من بناء الدولة المدنية الدستورية الحديثة هو تحويل الرؤى إلى واقع، والأمال إلى أفعال، بحيث تصبح الدولة كياناً حياً قادراً على مواجهة تحديات الحاضر واستشراف المستقبل. هذه الدولة هي الضامن الحقيقي للتماسك الوطني، والحامي للحقوق الفردية والجماعية، والمحفز للنمو الاجتماعي والاقتصادي المستدام. فهي ليست مشروعاً نظرياً يقتصر على الطموح، بل إطار عملي وروحي للأمة، يجمع بين الوحدة الوطنية والتنوع الاجتماعي، بين القانون العادل والعدالة الاجتماعية، بين المؤسسات الفاعلة والمواطنة الواعية، لتصبح الدولة منصة لإبداع السياسات، وإنتاج الحلول، واحتضان المشروع الوطني الجامع .

**الكلمات المفتاحية:** الدولة العميقة - الدولة الحديثة - الدولة المدنية - الطائفية السياسية - اللامركزية الإدارية - التمثيل في الحكم والإدارة - مجلس الشيوخ - قانون الوظيفة .

### Abstract

Transitioning to the modern civil state is not merely a political choice, but rather a civilizational and national path that transcends sectarian divisions. It reformulates the relationship between the individual and the state based on justice, equality, and transparency. This is a state that elevates the law to a supreme reference and instills within the citizen's consciousness the meaning of responsibility and national duty, ensuring that institutions become true guardians of rights rather than just formal mechanisms. The goal of building a modern constitutional civil state is to transform visions into reality and hopes into actions, allowing the state to become a living entity capable of facing contemporary challenges and anticipating the future. This state serves as the true guarantor of national cohesion, the protector of individual and collective rights, and the catalyst for sustainable social and economic growth. It is not merely a theoretical project limited to ambition, but a practical and spiritual framework for the nation that unites national unity with social diversity, and just law with social justice. It aligns active institutions with conscious citizenship, so the state may become a platform for policy innovation, problem-solving, and the embracement of a comprehensive national project.

**Keywords:** Deep State, Modern State, Civil State, Political Sectarianism, Administrative Decentralization , Representation in Governance and Administration, Senate, Civil Service Law.

### المقدمة

"لبنان دولة مدنية"، فالدستور مدني، وهو ينص على حرية المعتقد، ولبنان ليس جمهورية إسلامية أو مسيحية، فعلى جميع الفئات المتنوعة والمتناقضة التوافق على مبادئ أساسية تتمثل في المساواة والمواطنة، وإرساء الاستقرار وتأمين عنصر الأمان والطمأنينة، ثم قياس مدى الاستقرار الداخلي عبر تماسك فئات المجتمع داخل الدولة، وترابطهم فيما بينهم من جهة وفيما بينهم وبين السلطة من جهة أخرى.

إن مسار الدولة الحديثة يبدأ بفصل الدين عن الدولة وإرساء نظام حكم مبني على أسس المواطنة والعدالة والمساواة، يترجم هذا النظام أولاً في قوانين الأحوال الشخصية لتصبح مدنية وليست دينية تساوي الرجل مع المرأة والمسيحي مع المسلم مع الملحد، وترفق بقوانين انتخابية غير طائفية تتيح إيصال أصحاب الكفاءة إلى مقاليد الحكم بغض النظر عن الطائفة والمذهب، ومجلس شيوخ، وبكل ما يساهم في بناء دولة حقيقية من تعزيز الديمقراطية، وتعديل المناهج التعليمية، وإيجاد كتاب موحد للتاريخ والتربية الدينية، والذهاب إلى اللامركزية الموسعة، وتشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية. ولا بد من القول أن تطبيق الدولة المدنية الحديثة في لبنان بغض النظر عن تفاصيلها يحتاج إلى تحرر الفرد والجماعة في لبنان من تبعية الخارج والالتزام في علاقة جماعته ببعضها بعضاً، وفي تنظيم علاقته بالمنطقة والعالم، انطلاقاً من نظره هادئة وعقلانية ووطنية بلا عقدة نقص ولا شعور بالدونية. فالمواطنة والانتماء هما من بنيان الدولة الحديثة، دولة الإنسان والتلاقي والحوار دون المس بحرية المعتقد وإقامة الشعائر الدينية.

**الأسباب:** في الدولة الحديثة الصلاحيات حكراً على الدولة بينما في الدولة العميقة تشكل الطوائف بيئة موازية لدولة لا بل تسيطر عليها وتقاسمها الصلاحيات في ميادين عدة، والمساواة والعدالة حكراً على بعض اللبنانيين، ونقضي على طموح الأفراد، وتمنع لغة العقل والمنطق والتعاطي مع المسائل المطروحة بشكل علمي و فراغ سياسي نشهد جزء كبير منه الآن أدى إلى انهيار الطبقة الوسطى وإفقار البلد، هذه المعوقات تفرض على اللبنانيين وبخاصة المثقفين منهم الشروع في إعادة هندسة الدولة اللبنانية والقيام بتغييرات إجتماعية وسياسية عميقة، وتبني مبدأ المشاركة والتعاون وتشجيع المؤسسات الغير طائفية بهدف التأسيس لثقافة المواطنة وتحول الولاء من الطائفة إلى الدولة، ومحاربة الفساد والفاستين حتى إقصائهم عن الحياة السياسية، وعدم الإرتهان للخارج الذي يفرض الحصار الإقتصادي والمالي، والإلتئان بسلطة سياسية غير طائفية تطبق الدستور وتنفذ باقي مواد إلغاء الطائفية، وتصدر التشريعات اللازمة للوصول إلى الدولة المدنية الحديثة .

**الإشكالية الأساسية :** كيف يمكن الوصول إلى دولة دستورية حديثة في لبنان ؟ وبالتالي كيف نبني دولة القانون والمؤسسات ؟

ومنها تتفرع الأسئلة التالية :

1 - كيف يمكن العبور بلبنان من الدولة الطائفية إلى الدولة الحديثة ؟

2- ما هي مقومات الدولة الحديثة وشروط بنائها ؟

3- ماهي آفاق النجاح بتجاوز الحالة الطائفية في لبنان ؟

**الفرضيات :**

1 - إن بناء الدولة الحديثة يساهم في تجاوز المسألة الطائفية في لبنان ويحقق العدالة والمساواة بين المواطنين .

2- إن إلغاء الطائفية السياسية يعتبر خطوة متقدمة على طريق بناء الدولة المدنية الحديثة في لبنان .

3- إن تغيير وتطوير النظام السياسي في لبنان يتطلب توافر اصحاب الإيرادات الصلبة من رجالات الدولة الراغبين في بناء الدولة الدستورية الحديثة .

**مناهج البحث :** منهج وصفي - تحليلي - استقرائي - استنباطي يصنع الحلول.

### المطلب الأول : التعديلات السياسية والإدارية

إن اتفاق الطائف هو نقطة تحول سياسية وإدارية أساسية في تاريخ لبنان المعاصر. جاء الاتفاق بعد سنوات الحرب الأهلية (1975-1990) من أجل إعادة بناء الدولة اللبنانية على أسس تفاهم وطاقفي أقل، وقدّم مجموعة كبيرة من الإصلاحات التي طمح من خلالها إلى إنهاء النظام الطائفي التقليدي، وينصّ اتفاق الطائف على أن "إلغاء الطائفية السياسية" هو "هدف وطني أساسي" يجب تحقيقه عبر خطة مرحلية. في المرحلة الانتقالية يوجّه الاتفاق إلى "إلغاء قاعدة التمثيل الطائفي والاعتماد على الكفاءة والتخصص" في الوظائف العامة، مثل القضاء والأمن والإدارات، مع استثناء الوظائف العليا التي يجب أن تُوزّع بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، إلا أن تخصيص كل مركز بطاقة محددة وبشكل دائم يخل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين، ويصبح لكل طائفة بموجب هذا النظام سقف لا تتجاوزه، وحد تقف عنده، والمواطن الذي ينتمي إلى بعض الطوائف يتمتع بمواطنة ناقصة نتيجة لعدم المساواة لصحيفة النهار، كما ينصّ على إلغاء ذكر الطائفة والديانة في بطاقة الهوية (بطاقة الهوية اللبنانية) كإجراء رمزي وجوهري لتخفيف الرابطة الطائفي بالمؤسسات الرسمية. وإحدى أهم البنود الإدارية في الطائف هي تبني اللامركزية الإدارية الموسعة، بحيث تُوسّع صلاحيات المحافظين وضباط الدوائر الإدارية، ويكون هناك تمثيل كامل للإدارات في الأقاليم، ونصّ الاتفاق على انتخابات مجالس محلية (مثل مجالس المحافظات أو ما دونها) لتعزيز المشاركة المحلية، من خلال مجلس في كل قضاء يرأسه ضابط قضاء محلي لضمان مشاركة المواطنين على مستوى محلي، كما تمّ اقتراح "خطة تنمية شاملة موحّدة" للأقاليم، تُقوّي البلديات والاتحادات البلدية ماليًا لضمان التنمية المتوازنة محليًا. من بين الإصلاحات الأخرى التي نصّ عليها الطائف هو إنشاء مجلس دستوري يُعنى بتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين، كذلك تمّ الحديث عن إنشاء مجلس للشيوخ يمثل جميع العائلات الروحية (الطوائف)<sup>2</sup>، وصلاحياته تقتصر بحسب الاتفاق على القضايا المصيرية، وبالتالي يفترض أن يكون بديلاً تدريجياً عن التمثيل الطائفي المباشر في مجلس النواب، وتتص المادة 95 من الدستور اللبناني، التي تم تعديلها بمعطيات الطائف، على تشكيل هيئة وطنية لإلغاء الطائفية السياسية برئاسة رئيس الجمهورية وبمشاركة رئيس مجلس النواب ورئيس الحكومة وشخصيات . هذه الهيئة مهمتها اقتراح سُبُل إنهاء التمثيل الطائفي ومتابعة تنفيذ خطة مرحلية لإلغاء الطائفية.

(1) - الشيخ محمد مهدي شمس الدين ، الديمقراطية العديدة القائمة على مبدأ الشورى ، صحيفة النهار ، تاريخ 20-7-1985، تاريخ الزيارة 15-11-2025 .<sup>1</sup>

<sup>2</sup> - : الجزيرة نت، مقال مجلس للشيوخ، حل للطائفية في لبنان، ص، 5، تاريخ الزيارة، 15-11-2025. [www.algazeera.net/news/2009/12/28.2025-11-15](http://www.algazeera.net/news/2009/12/28.2025-11-15)

وبالرغم من أن عددًا من بنود الطائف قد وضعت في الدستور، فإن تنفيذها يواجه صعوبات كبيرة. إذ تشير بعض التحليلات إلى أن "إلغاء الطائفية السياسية" لم يُطبّق كما ينبغي، وأن مصطلح خطة مرحلية ظلّ غامضًا من الناحية الزمنية، ولا تزال هناك جدالات حول إنشاء مجلس الشيوخ، إذ يرى بعضهم أن هذا الأمر قد يعيد جزءًا من الطائفية المقنّعة إذا لم يُصمّم المجلس بطريقة عادلة وديمقراطية، من ناحية مدنية ومجتمعية.

ويضغط بعض الفاعلين اللبنانيين المدنيين على تفعيل المادة 95 عبر هيئة وطنية فعالة، لكن لا جهوزية<sup>1</sup> بعد لبدء العمل الجدي في تطبيق إلغاء الطائفية، كما ورد في بعض التقارير اللبنانية، إن بنود إتفاق الطائف تقدم خارطة إصلاح شاملة تدمج بين السياسي والإداري، وتهدف إلى بناء دولة مدنية تعتمد الكفاءة والمواطنة بدل الانتماء الطائفي. لكن الطريق نحو التنفيذ الكامل لهذه البنود ما زال معقدًا، فالتوازنات الطائفية - السياسية الراهنة، والمقاومة الداخلية لبعض الأطراف، بالإضافة إلى غياب جدول زمني واضح للتنفيذ، تشكل عوائق حقيقية أمام تحقيق "دولة المواطنة" التي رسمها الطائف.

وسوف نعالج في هذا المطلب في فرعين:

الفرع الأول : إقرار بنود الطائف كاملة.

الفرع الثاني : إلغاء الطائفية السياسية.

### الفرع الأول : إقرار بنود إتفاق الطائف كاملة

منذ توقيع إتفاق الطائف عام 1989، صار تنفيذ بنوده الإصلاحية، لا سيّما في ما يتعلّق بـ اللامركزية الإدارية الموسّعة وإنشاء مجلس الشيوخ، مسألة محورية في النقاش اللبناني حول إعادة هيكلة الدولة والحكم. فقد نصّ الطائف بوضوح على دولة واحدة موحّدة ذات سلطة مركزية قوية<sup>2</sup>، مع توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين بهدف تقريب الإدارة من المواطنين وتعزيز مشاركة محلية، لكن، وبعد عقود من الإتفاق، بقي الكثير من هذه البنود رهينة الأجندة السياسية، التوترات الطائفية، والانقسامات المالية، مما أحيط محاولات التطبيق الفعلي. فقد جرى إعداد عدة مشاريع قوانين، أبرزها الذي أفضى إلى قانون منظم للامركزية، لكنه لم يُعرّ بعد. في السياق اللبناني الراهن، تُعيد أزمات الانهيار الاقتصادي والسياسي طرح الطائف ليس كمجرد وثيقة تاريخية، بل كخارطة طريق لازمة للإصلاح. النقاش حول اللامركزية الإدارية<sup>3</sup>، يُعدّ نقطة التقاء مهمّة بين الطموح إلى عدالة إنمائية وبين الرغبة في نظام حكم أكثر محلية ومسؤولية.

ومن جهة أخرى، لا تزال فكرة مجلس الشيوخ، التي وردت ضمن طموحات بعض المجموعات السياسية، مرتبطة بطابع استشاري أو ضابط للموازنات والطابع الطائفي، لكن لم تتجرّم عمليًا ضمن النظام البرلماني اللبناني حتى اليوم، وباستحداث هذا المجلس نكون قد طبّقنا نصًا دستوريًا صدر منذ العام 1990، وبدأنا بسلوك الطريق نحو تجاوز المسألة الطائفية، إن نظام المجلسين يؤمن في بلد متعدد الطوائف كلبنان توفيقًا بين مشكلتين، مشكلة التمثيل النيابي الشعبي، ومشكلة

<sup>1</sup> - يونس نزار، إلغاء الطائفية في لبنان، مكتبة انطون، بيروت، 2012، ص.7.

<sup>2</sup> - زياد بارود، اللامركزية الإدارية في لبنان: بين تحديات الإقرار وآليات التطبيق، بيروت، ص. 8.

<sup>3</sup> - و ليد وهيب الشعار، اللامركزية الإدارية الموسعة وإصلاح النظام الضريبي (تكثيف الإيرادات لحالة الإنماء المتوازن)، دار الهالبي للنشر، 2023. ص. 85.

المشاركة الطائفية في القضايا المصيرية<sup>1</sup>، لكن كونه مبنياً على التوزيع الطائفي فهو ليس هدفاً دائماً بحد ذاته إنما يجب أن يواكب مرحلة مؤقتة تنتهي بالوصول إلى الدولة المدنية اللائيقية، إن إيجاد مجلس شيوخ طائفي قد يشكل صمام أمان بالنسبة للطوائف فيما خص الأمور المصيرية والتي تشكل أحد أسباب الخلاف بين اللبنانيين كما يهدئ من خوف وقلق الطوائف على نتائج إلغاء التمثيل النيابي الطائفي، فهو جزء من الخطة الشاملة التي تؤدي إلى تجاوز المسألة الطائفية في لبنان، إذا وأمام الإلغاء الجزئي والمرحلي للطائفية السياسية، يعتب مجلس الشيوخ ضرورة للحفاظ على التوازن الطائفي وضمانه للطوائف، تضاف إلى حق مراجعة رؤساء الطوائف للمجلس الدستوري، كما يمكن ان يكون مجلس الشيوخ كاجباً لأي سلوك أو تطرف طائفي مفاجئ قد يظهر في لبنان معيداً سيطرة الطائفية من جديد. وعندما يكون هنالك ممارسة حزبية وطنية ديموقراطية في مجلس النواب ساعتئذ لا ميرر لبقاء مجلس الشيوخ.

وسوف نعالج هذا الفرع في قسمين:

القسم الأول: اللامركزية الإدارية الموسعة .

القسم الثاني: تطبيق مجلس الشيوخ .

### القسم الأول: اللامركزية الإدارية الموسعة في لبنان

إن إعادة النظر بالتقسيم الإداري للبنان يجب أن يترافق مع إقرار قانون اللامركزية الإدارية الموسعة حيث يعتبر ذلك خطوة فعالة لقطع ذراع الفساد، باعتمادها نعالج الاختلال في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية العادلة والمتوازنة بين المناطق، كما أوصى اتفاق الوفاق الوطني في الطائف، وتطبيقها بعيداً عن فكرة التقسيم أو الفيدرالية، تعزز المناطق ولا تنتقص من صلاحيات البلديات ووارداتها ولكي تتمكن من القيام بهامها وصلاحياتها يجب أن يقترن ذلك بتمويل مناسب يعطي واردات خاصة إضافة إلى الصلاحيات التي تسمح له بالتنفيذ<sup>2</sup>. وتطبيقها يسهل ضبط الفساد محلياً لأن المجتمع المحلي والناخبين يراقبون ويسألون عن كثر كما أن الاقتراح يتضمن ضوابط رقابية من خلال هيئة عامة تراقب على مستوى القضاء وعلى مستوى مجلس الإدارة، إضافة إلى أنه يذهب في اتجاه رقابة مؤخرة وليست مسبقة، ورقابة قضائية وليست إدارية، وإنشاء صندوق لا مركزي بديل عن الصندوق البلدي المستقل الذي لم يعط نتائج إيجابية، إن مشروع قانون اللامركزية يساعد من خلال مجلس القضاء البلديات الصغيرة والتي تقارب نسبتها 85 بالمئة ويعزز وإدراتها

إن الحسنات والأسباب الموجبه للامركزية الإدارية الموسعة تنعكس على صعيد الفرد المواطن وعلى صعيد العلاقة بين الطوائف أو المجموعات الدينية المكونة لهذا البلد. كما أن مجرد انتخاب هذه المجالس وليس تعيينها يشكل نقطة إيجابية مفصلية، ويفتح الطريق باتجاه محاسبتها، بعيداً عن العلاقة الانتقاعية

<sup>1</sup> - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، بيروت، ط2، دار بلال، ص. 101.

<sup>2</sup> - فراس الشوفي، اللامركزية الإدارية الموسعة، إنماء لبنان ام تفكيكه، جريدة الأخبار، 2-11-2017 تاريخ الزيارة 10-9-2023 .

الحالية بين المواطن المحتاج إلى خدمة حياتية والمسؤول، نائبا كان أو وزيرا. كما أن أهمية انتخاب مجلس محلي تكمن في أن هذا المجلس هو من المنطقة نفسها وعلى علم بتفاصيل احتياجاتها. وهذه الحالة غير موجودة اليوم بوزير معين مثلا يريد إطلاق مشروع في منطقة ليست منطقتة. إن تطبيق اللامركزية الإدارية سيغير الدورة الاقتصادية حكما، لوجود برنامج تطوير اقتصادي محلي يلحظ نمو القطاعات في المنطقة كلها ويخلق فرص عمل جديدة للشباب في منطقتهم ويساهم باستقرارهم فيها، ما يعني التخفيف من زحمة السير تلقائيا وتخفيف الأعباء المادية لعدم ضرورة التنقل. ليس للامركزية قيمة إدارية فقط، بل لها مدى مواطني على اعتبار أنها تضاعف فرص اهتمام المواطنين بالأمر العامة. لقد دخلت اللامركزية الإدارية في لبنان حيز الخيارات الكبرى، فانضمت حيناً إلى قافلة البنود الإصلاحية المؤجلة، وحلت، أحياناً، ضيفة على التعابير المستهلكة في لغة الوعود الخشبية.

فمنذ وثيقة الوفاق الوطني "اتفاق الطائف"، خرجت اللامركزية من الحيز المطلي "الفنوي" إلى حيز الإقرار، فباتت واحدة من "الإصلاحات الأخرى" التي توافق اللبنانيون عليها في ذلك الاتفاق، كوسيلة - ربما - لإدارة شؤون تنوعهم ضمن وحدتهم ووحدة دولتهم. وكان واضحا للغاية، في هذا السياق، "حرص اتفاق الطائف على وضع حدّ للجدل القائم حول شكل اللامركزية المطلوبة، وإزالة كل التباس أو تفسير لمضمون اللامركزية بوصفها "اللامركزية الإدارية" وبذلك أقل الباب نهائيا في وجه كل مناقشة تتناول شكل الدولة أو تنظيمها السياسي والإداري، ووضع الإصلاح المطلوب في ما يتعلّق بتنظيم مرافق الدولة وهيكلتها، على المستوى الإداري وليس السياسي<sup>1</sup>، وبذلك، أصبح ممكنا، في ظلّ ضمانات وحدة الدولة وضمن حدودها، البحث الصريح والمباشر في حكم محليّ ما، يؤمن، بدرجة ما، مشاركة وتنمية وينطوي على تفعيل للمؤسسات "الأقرب للمواطنين"<sup>2</sup>، دونما عُقد أو محرّمات. فالطابع الميثاقي والمحوري لاتفاق الطائف انسحب على اللامركزية التي قال بها، فخرجت إلى العلن بعدما كان يُدفع بها همسا، وأصبحت جزءا من الخطاب السياسي والدستوري والإداري والتنموي والإصلاحي... في آن معا،

على الرغم من ذلك، فإن اللامركزية الإدارية مرشحة، في لبنان، لأن تكون من المواضيع الأكثر إثارة للجدل، إن على مستوى مبدأ إقرارها أو على مستوى آليات تطبيقاتها. فعلى المستوى المبدئي، ثمة "انزعاج" غير معن من الطروحات الإصلاحية التي تتقاطع وتتداخل مع هيكلية النظام التمثيلي وأُسسه. فخيارات اللامركزية تلقي بظّلها على قانون الانتخاب وعلى تقسيم الدوائر، وإنما أيضا على التنظيم الإداري وتقسيم المناطق الإدارية وأوجه اللاحصرية. وهذه كلّها عناوين إشكالية حتى اللحظة، وتحتاج مقاربتها إلى قرار سياسي - تشريعي حاسم، يبدو أن ظروفه لم تتوفّر منذ 1989 وحتى اليوم، بدليل المحاولات السابقة التي لم تقترن بأية نتيجة حاسمة، وفي ظلّ اعتقاد البعض أن المركزية تحصّن هيبة الدولة وموقعها<sup>3</sup>. وقد تكون الفقرة المخصصة في اتفاق الطائف للامركزية الإدارية قد فاقمت الالتباس القائم بين اللاحصرية

<sup>1</sup> - خالد قتياني مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية، منشور في: اللامركزية الإدارية في لبنان: الإشكالية والتطبيق، المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى، 1996، ص 125.

<sup>2</sup> - على ما ورد في المادة الرابعة من الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي الذي اعتمده المجلس الأوروبي عام 198 .

<sup>3</sup> - فريد الخازن، في ورش عمل مجلس النواب (تشرين الأول - تشرين الثاني 2003) حول "اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية"، منشورات مجلس النواب وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تاريخ الزيارة ، 19-11-2025، ص 39.

واللامركزية عندما قالت بتوسيع دائرتيها معاً، في الوقت ذاته، وعبرت أيضاً عن رغبة ما في استمرار السلطة المركزية ممسكة بالسلطات المحلية المنتخبة من خلال ترؤس القائم مقام (المعين) مجلس القضاء (المنتخب).

أما على المستوى التطبيقي، فإن اللامركزية الإدارية قد تطرح إشكالياتٍ أخرى على مستويين على الأقل: فمن جهة أولى، ثمة ضرورة لمقاربة الواقع الإداري برمته، في شكلٍ يتيح تقاطعاً مرناً بين مركزية الدولة وأجهزتها اللاحصرية وبين السلطات المحلية اللامركزية، على تنوعها، بحيث لا ينتهي الإصلاح المأمول إلى تعقيدات إدارية وتضارب وتشابك صلاحيات. ومن جهة ثانية، لا بدّ من التوقف أيضاً، وبقوة، عند النواحي المالية - التمويلية المرتبطة باللامركزية الإدارية، باعتبارها العصب الأساسي الذي من دونه لا أمل في إنجاح أي اتجاه لامركزي. ففعالية اللامركزية تبقى رهن القدرات المالية التي ينبغي أن ترافقها حتى تتمكن من تلبية الحاجات. وبالتالي، فإنّ توسيع دائرة صلاحيات السلطات المحلية اللامركزية قد يكون من دون جدوى، بل قد يؤدي إلى نتائج عكسية، إذا هو لم يترافق مع موارد كافية، محلية كانت أم مركزية - "محوّلة". حتى أنّ باحثين يذهبون إلى حد استبعاد أي إصلاح لا يترافق مع "القدرة على التنفيذ المرتبط بالإمكانات البشرية والمادية للوحدات اللامركزية"<sup>1</sup>، لذلك تبدو اللامركزية الإدارية في لبنان أمام خيارات استراتيجية لا بدّ للمشرع اللبناني أن يقرها قبل الدخول في تقنيات التشريع. خيارات تتطلق من وثيقة الوفاق الوطني وتقارب الواقع القائم على مستوى البلديات واتحادات البلديات، وهي الشكل الوحيد المعتمد اليوم على مستوى اللامركزية الإدارية، ثم تذهب في اتجاه سؤال محوري أساسي: هل إن لبنان في حاجة فعلاً إلى استحداث سلطات محلية جديدة؟ وكيف "تزواج" بين السلطات اللاحصرية وتلك اللامركزية، وكلاهما تمارسان على رقعة جغرافية محصورة نسبياً وبموارد متواضعة؟ وفي حال أقرت هيكلياً متكاملة للإدارة، بوجهيها المركزي اللامركزي واللامركزي المنتخب، ما هي التحديات التي قد تواجه السلطات المحلية على مستوى التمويل؟ وكيف السبيل إلى تجنب سقوط التجربة اللامركزية في مطبات انعدام الموارد أو عدم كفايتها؟ على الرغم من أن اللامركزية الإدارية كانت دخلت دائرة التداول قبل اتفاق الطائف، إلا أن النقاش حولها اليوم بات مرتبطاً بما نصّ عليه ذلك الاتفاق. فقد جاء في وثيقة الوفاق الوطني، فاللاحصرية، كما اللامركزية، تهدف إلى تأمين الخدمات في المناطق عبر قرب الإدارة من المستفيدين من تلك الخدمات. لكنّها، على عكس اللامركزية، تستند في أداء هذا الدور إلى موظفي السلطة المركزية المنتدبين من قبل الأخيرة في المناطق. وإذا كان المرسوم الاشتراعي رقم 1959/116 قد أولى المحافظ صلاحيات واسعة إلا أن هذه الصلاحيات بقيت رهناً بإشارة السلطة المركزية، بحيث اقتصر "استقلاله" الإداري النسبي على الأمور الإدارية اليومية. وما يصحّ في المحافظ يصحّ في القائم مقام أيضاً وبدرجة أكبر، وهو يرأس الوحدة الإدارية الثانية بعد المحافظة من حيث الحجم والصلاحيات، وهي القائم مقامية. أما اللامركزية الإدارية، ومهما يكن الشكل الذي تتخذه، فتميّز بقيام كيانات قانونية منتخبة على المستوى المحلي، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وإنما تخضع لرقابة السلطة المركزية - المحدودة في المبدأ - رغم استقلالها عنها إدارياً. في لبنان، اليوم، لا تزال اللامركزية الإدارية تقوم على مستوى واحد، بدرجتين: البلديات واتحادات البلديات. وفي ما عدا ذلك، فإن جميع أشكال تفويض الصلاحيات ما هي إلا من قبيل اللاحصرية. فالمختار، مثلاً، على الرغم كونه

<sup>1</sup> - سليم نصر، اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية، منشورات مجلس النواب وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2003 تاريخ الزيارة، 19-11-2025، ص 163

منتخباً، إلا أنه يبقى خاضعاً للسلطة التسلسلية بإشراف القائمقام. ولذا، يعتبر المختار تابعاً لجهاز الدولة المركزي<sup>1</sup>، إذا ما عدنا إلى المعايير المعتمدة في الفقه والمبدأ للقول بوجود حالة لامركزية، وهي: قيام سلطة عامة محلية منتخبة، تستمد شرعيتها من القانون الذي يحدّد صلاحياتها تمتع هذه السلطة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة التي هي جزء منها.

تتمتع هذه السلطة باستقلال مالي، أي بموازنة مستقلة عن الموازنة العامة، وبمصادر واردة خاصة بها، وبإمكانية إنفاق من ضمن الموازنة. هذا الاستقلال ليس مطلقاً، باعتبار أن السلطة المركزية تحتفظ لنفسها بحق الرقابة، نظراً إلى كون هذه الأموال أموالاً عامة، يقتضي فرض الرقابة على سبل جمعها وإدارتها وإنفاقها، وإنما حصراً ضمن حدود القانون، تتمتع السلطة اللامركزية بالاستقلال الإداري، أي بإمكانية إدارة أموالها وشؤونها دون الرجوع إلى السلطة المركزية إلا استثناءً. وهو يكون متحققاً بقدر ما الاستقلال المالي يكون متحققاً. ويخضع هذا الاستقلال الإداري أيضاً لضوابط الرقابة من قبل السلطة المركزية.

- أما على مستوى الممارسة الفعلية، وإضافةً عوائق قانونية- رقابية، فثمة عوائق عملية تعترض قيام البلديات بمهامها الواسعة، نورد فيما يلي أبرزها:

أ- عدم تمكّن البلدية من استقدام موظفين جدد، بسبب قرار مجلس الوزراء القاضي بمنع التوظيف في الإدارات العامة والبلديات. والحقيقة أن عدداً لا يستهان به من البلديات كان يعاني أصلاً نقصاً كبيراً في العنصر البشري، وقد تفاقم هذا النقص بفعل التمديد للمجالس البلدية اعتباراً من 1967 وحتى 1998، وهو وصل اليوم بفعل منع التوظيف إلى حدّ اضطرار بعض أعضاء المجالس البلدية القيام بمهام الموظفين تأميناً لسير العمل. يضاف إلى ذلك عدم توفر الكفاءات بين السواد الأعظم من موظفي البلديات باعتبار أن مستوى الأجور فيها هو دون مستوى الأجور في القطاع العام .

ب- صعوبة جباية الرسوم والضرائب، من جزاء الوضع الاقتصادي العام، يضاف إليه الصعوبة المعنوية التي يواجهها رؤساء البلديات الصغرى في استعمال وسائل الإكراه لحمل المكلفين على الدفع (إنذار، إشارة على صحيفة العقار... إلخ) بسبب الروابط العائلية أو المعارف الوثيقة بين أهالي هذه البلديات. أما في البلديات الكبرى، وفي غياب مسح سكاني وتجاري شامل، يصعب تحديد وتوسيع قاعدة المكلفين، الأمر الذي يجعل عملية الجباية غير شاملة وبالتالي يؤثر سلباً في موارد البلدية<sup>2</sup>. وقد أثار عدد من رؤساء البلديات عدم وضوح وعدم انتظام توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل، واقترح أحدهم إعادة العمل ببراءة الذمة البلدية في المعاملات العائدة للعقارات.

ومنذ إقرار وثيقة الوفاق الوطني، يبدو عنوان اللامركزية الإدارية الموسّعة، عنواناً شيقاً، عصرياً، و"على الموضة"، ولكنّه يحمل أيضاً في طياته تحديات إعادة النظر في التقسيم الإداري وفي اللاحصرية الإدارية. ولا ننسى أنّ اتفاق الطائف قد

<sup>1</sup> - فاضل حموية، تنظيم الإدارة المحلية في لبنان، سلسلة دراسات وأبحاث المركز الوطني للتطوير البلدي، المكتبة البلدية، بيروت، 1974، ص12.

<sup>2</sup> سمير شعرائي، مالية البلديات، في: البلديات والإدارة المحلية، المركز اللبناني للدراسات، ص. 29.

نصّ أيضاً على قانونٍ جديدٍ للانتخاب بعد إعادة النظر في التقسيم الإداري. ومن اللافت فعلاً ألا تكون "توصيات" الطائف قد اقترنت، بعد أكثر من 17 عاماً على إقرارها، بتطبيق تشريعي! وقد يكون مردّ ذلك إلى عاملين على الأقل:

العامل الأول: غياب إرادة سياسية واضحة تجاه إرساء حكمٍ محليّ قادرٍ، تأخذ على عاتقها إدراج المشروع في أعلى قائمة الأولويات.

والعامل الثاني: غياب أطراف الديمقراطية المحلية (البلديات) عن الساحة حتى 1998، وبالتالي، انعدام المطالبة، انطلاقاً من القاعدة، على مدى السنوات التسع بين 1989 و1998.

وبالعودة إلى نصّ وثيقة الوفاق الوطني، وتحديدًا إلى الفقرة التي تحمل عنوان "اللامركزية الإدارية" في باب "الإصلاحات الأخرى"، نلاحظ أنه من أصل بنودها الخمس، ثمة بندٍ واحدٍ فقط، هو البند الرابع، يشير إلى "اعتماد اللامركزية الإدارية الموسّعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحليّة". أما البنود الأخرى، فأولها يؤكّد وحدة الدولة، وثانيها يقول بتوسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتوسيع اللاحصرية، وثالثها يفرض إعادة النظر في التقسيم الإداري، وخامسها يقول باعتماد خطة إنمائية شاملة للبلاد وتعزيز موارد البلديات. وعلى الرغم من أن بنداً واحداً فقط من أصل خمسة تطرّق إلى اللامركزية، إلا أنه لا يمكن مقارنة هذا النصّ إلا ككلٍ متكاملٍ بينوده الخمسة، للوقوف على بيّنة من نيّة المجتمعين في الطائف. ويبدو من الوضوح بمكان، أن صياغة الفقرة بالشكل الذي صيغت فيه إنّما فسح ويفسح المجال أمام سجل -علمي قانوني- حول المعاني التطبيقية للنص. ذلك أن هذه الصياغة تطرح مجموعة من الأسئلة نستعرضها، باختصار، كما يلي: هل إن إعادة النظر في التقسيم الإداري ينبغي أن تتقدّم على غيرها من "التوصيات"؟ بمعنى آخر، هل يمكن توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وانتخاب مجالس أفضية، في ظل التقسيم الإداري الحالي للمحافظات والأفضية، كما هو منذ 1959، وفي ظلّ استحداث محافظات "بالمفرّق"، كما حصل عام 2003، بدل أن يأتي التقسيم الجديد شاملاً لأراضي الجمهورية؟<sup>1</sup>.

فهل يمكن، في وقتٍ واحدٍ، توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين (أي توسيع صلاحيات السلطة المركزية بوجهها اللاحصري) وتوسيع اللامركزية الإدارية على مستوى القضاء؟ بمعنى آخر، هل إن هذا "التوسيع" هو توسيع للصلاحيات أم توسيع للحجم؟ وإذا كان يتناول الصلاحيات، ألا يخشى أن يؤدي ذلك إلى تضارب في الصلاحيات بين سلطة معيّنة وأخرى منتخبة، على مساحة جغرافية محدودة نسبياً؟ كيف يمكن أن يرأس موظّف معيّن (هو القائمقام) مجلساً منتخباً؟ وكيف ينتخب هذا المجلس؟ وهل للقضاء، بمفهوم اتفاق الطائف، شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري؟ وما حدود هذا الاستقلال؟

<sup>1</sup> - جريدة الديار 10/30/1985، ص. 16 تاريخ الزبارة، 3- 12- 2025.

أما بالنسبة إلى مستويات اللامركزية الإدارية<sup>1</sup>، فهناك حالياً المجالس البلدية واتحاد البلديات، وستنشأ مجالس محلية على مستوى القضاء وما دون، بحسب ما جاء في وثيقة الوفاق الوطني، الأمر الذي يعني أن اللامركزية الإدارية ستصبح على ثلاث مستويات. وأعتقد أن هذا لا يتلاءم وأوضاع لبنان نظراً إلى الأمور التالية: صغر مساحة لبنان وعدد سكانه، ضعف الموارد المحليّة التي تتغذى المجالس اللامركزية منها، التشابك في تأدية الوظائف.

في ظلّ هذه الأسئلة، برز عدد من مشاريع واقتراحات القوانين "الجديّة" التي طرحت وجرى التداول بها منذ 1990، بدءاً بأولى حكومات ما بعد الطائف (1992/1991)، مروراً باقتراح النائب أوغست باخوس (1995) واقتراح لجنة الإدارة والعدل (1997)، ومشروع حكومة الرئيس الحص (1999)، وصولاً إلى مشروع آخر أعدته وزارة الداخلية والبلديات، بعد أن أعرب النواب عن رغبتهم بعدم مناقشة مشروع قانون البلديات<sup>2</sup> الذي كان رفعه وزير الداخلية والبلديات الياس المرّ إلى مجلس الوزراء ومنه إلى مجلس النواب، إلاّ في إطار مشروع متكاملٍ للامركزية الإدارية (2002)، وانتهاءً باقتراح أعدّه النائب روبر غانم، رئيس لجنة الإدارة والعدل النيابية (2007). كلّ هذه المشاريع تميل إلى اللامركزية الموسّعة أكثر منها إلى اللامركزية الفعلية والحقيقية.

وقد أنشئت، فقط في أقل من سنة ونصف السنة، ممّا يدلّ على رغبة حقيقية لدى المعنيين الحقيقيين والفعليين بالاستفادة ممّا يتيح القانون الحالي على مستوى اتحاد البلديات، من غير أن ينتظروا أشكالاً موعودة من المجالس المحلية غير الواضحة المعالم. وقد يكون السبب الأساسي في ذلك تمرّسهم في العمل البلدي وتلمّسهم لجدوى التنسيق بين البلديات. وبالتالي، فإنّ "الازدهار" الذي تعرفه مؤسسة اتحاد البلديات مؤخراً يذكّر بالانطلاقة التي كانت عرفتها عقب صدور قانون البلديات عام 1977 والتي لم يكتب لها أن تبرز للعلن بسبب الحرب وتراجع العمل البلدي وتعاقب قوانين التمديد للمجالس البلدية. وممّا لا شك فيه أن الاتحادات البلدية اللبنانية تشكّل نموذجاً ديمقراطياً لافتاً على المستوى المحليّ (يكاد يكون فريداً في العالم العربي)، باعتبار أن هذه الاتحادات، بشكلها وبألية تكوينها، تعبّر عن رغبة لدى الجماعات المحلية المنتخبة (أي البلديات) بأن تتكثّل وتتشكّل ضمن مجموعة محلية غير مفروضة عليهم لا بحكم القانون ولا بتدبير إداري ولا بحكم الواقع. إن قرار إنشاء اتحاد، وكذلك الانضمام أو عدم الانضمام إلى اتحاد قائم، يبقى قراراً مستقلاً وفعل اختيار، بعيداً عن حكمية الأمور، بل في شبه "تعاقد" مختار على تعاون، فاتحاد. وعلى ذلك، فإنّ ما ستؤول إليه حالة اللامركزية الإدارية في لبنان يبقى مرتبطاً بخيارات تشريعية واضحة، بإمكانها أن:

تفصل بشكل واضح بين اللامركزية واللامركزية. وترسي تناغماً (واجباً) بين التقسيم الإداري وقانون البلديات واللامركزية الإدارية، وربما أيضاً، بحدود معينة، وتلغي أيّ احتمال لنشوء مجلسين محليين ضمن المنطقة الواحدة يتضاربان في الصلاحيات والأدوار، خصوصاً في ظل صعوبة تأمين موارد مالية محلية لمجلس واحد، فكم بالحري لمجلسين، وتعي

<sup>1</sup> - عصام سليمان، الإشكالية والتطبيق، المركز اللبناني للدراسات، 1996، ص.228.

<sup>2</sup> - جريدة النهار في عددها الصادر في 2001/11/1، ص15 تاريخ الزيارة 25-11-2005

واقع الأمور فنيا ومالياً، انطلاقاً من تجربة البلديات الواسعة الصلاحيات ونصاً، لا تطبيقاً، فيأتي الخيار متناسباً مع هذا الواقع.

إن كل ما سبق بيانه يشير من دون أي شك إلى استحالة قيام سلطتين لامركزيتين على مستوى القضاء أو حتى على مستوى "القضاء وما دون". وهذا يعني احتمال أن يختار صانعو القوانين إلغاء اتحادات البلديات لصالح مجالس الأقسية. وقد يكون في هذا المنحى، ربما، في حال إقراره والسير به، إجهاض مؤسف لتجربة نجحت إلى حد كبير وشكّلت بإمكانيات محدودة ترجمة فعلية للامركزية "طبيعية" غير مصطنعة. خصوصاً أن ما يطرح في المقابل لا يحمل على التفاؤل بنتائج إيجابية وحاسمة من شأنها الانتقال بالممارسة اللامركزية إلى مراتب لا تؤمنها اتحادات البلديات. أللهمّ إلا إذا قدّم للنقاش العام مشروعاً متكاملًا متناغمًا يجيب على الهواجس المشروعة، ولا يطرح بمثابة اختبار وإنما يكون من قبيل الاختيار الواعي والمدرّك لتفاصيل الأمور وارتداداتها جميعها.

خلاصة القول، إن نجاح اللامركزية في ما رسم لها من أهداف يبقى مشروطاً بمدى تزويد آلياتها التطبيقية "بالقول" الذي يسمح لها بالتقدم. فالتمويل في اللامركزية هو كالوقود للمحرك، والأخير يستهلك منه بقدر ما يعمل وبحسب حجمه وقوته. لكنه قد يذهب بركاب الآلية إلى مطارح كثيرة، متفاوتة الاتجاهات. وفي الطرقات التي يسلكها، يبقى الوقود وكمية استهلاكه مجرد تقصير إذا ما أضاع السائق وجهته. فبقدر ما أن تشغيل المحرك أساسي، فإن تحديد وجهة المركبة يبقى الأساس. وهكذا الحال في السلطات اللامركزية التي دون تمويلها شروط ترتبط بآليات الرقابة والمحاسبة والمساءلة والشفافية، من أجل سلامة الركاب وجودة الرحلة.

### القسم الثاني: تطبيق البند المتعلق بتشكيل مجلس الشيوخ

منذ اتفاق الطائف (1989) وتنفيذ التعديلات الدستورية عام 1990، بات من الممكن دستورياً الحديث عن مجلس الشيوخ في لبنان كغرفة تشريعية ثانية، وفقاً للمادة 22 من الدستور اللبناني. لكن رغم النص الدستوري، تبقى آلية التطبيق لهذا المجلس موضع جدل كبير بين الداعمين والمعارضين، سواء على المستوى القانوني أو السياسي. على الرغم من مرور أكثر من ثلاثة عقود، لم يُطبق المجلس بعد، وظل بنداً معلقاً تستخدمه القوى السياسية عند الحاجة، دون أي تقدّم قانوني أو مؤسّساتي، وفي هذا البحث سنحلّل كيف يمكن تطبيق مجلس الشيوخ في لبنان، ما الصعوبات التي قد يواجهها، وما الآليات المقترحة لتفعيله بطريقة دستورية واستراتيجية تضمن التوازن الطائفي والاستقرار التشريعي. ينص اتفاق الطائف على استحداث مجلس للشيوخ تتمثل فيه العائلات الروحية وتتخصر صلاحياته في القضايا المصيرية، مدمجاً في الدستور اللبناني في المادة 22<sup>1</sup>، لكن النص لا يحدد بوضوح القضايا المصيرية ولا كيف يتم تحديدها، ما يفتح مجالاً لتأويل كبير وصراع على الصلاحيات. يحتاج التطبيق إلى قانون تفصيلي يحدد: عدد الأعضاء، مدة الولاية، آلية الانتخاب أو التعيين، الصلاحيات، العلاقة بمجلس النواب، وآلية فض النزاعات، وفق بعض التحليلات<sup>2</sup>، إنشاء مجلس الشيوخ لا يمكن أن يتم بموجب قانون عادي فقط، لأنه مؤسسة دستورية.

<sup>1</sup> - ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1985، ص. 45.

<sup>2</sup> - ماري الحايك، مجلس الشيوخ في لبنان حل أم مشكلة، منشورات الجامعة اللبنانية، العدد 21، 2019، ص 82.

كما ذكر بعض المراقبين بضرورة اعتماد قانون دستوري يحدد صلاحيات الشيوخ، وطريقة انتخابهم أو تعيينهم، وعلاقتهم مع مجلس النواب، هذا يعني أن هناك مرحلة أولية مهمة تتطلب ورشة دستورية لوضع الإطار القانوني للمجلس، بما في ذلك طريقة التمثيل، المدة، والآليات الانتخابية أو التعيينية، تطبيق المجلس مرتبط بإلغاء الطائفية في النواب<sup>1</sup>، حيث يشكل المجلسان ثنائية تمثيلية واحدة: المجلس الطائفي والوطني، من أبرز التساؤلات: هل سيكون الانتخاب مباشرة للشيوخ؟ أم سيكون مزيجاً بين الانتخاب والتعيين؟ أو تعيين كامل؟ كما أن توزيع المقاعد (طائفيًا، مناطقيًا، اعتمادًا على خبرة) يثير جدلاً كبيراً. هناك أيضًا أسئلة حول سنّ الترشح، الحصانة، ومدة الولاية. فمثلاً، في التجربة القديمة (1926) كانت مدة الولاية 6 سنوات، كما أن خطر الطائفية إذا تم تمثيل الطوائف بالطريقة التقليدية، قد يعزز وجود الشيوخ من دور الطائفية بدلاً من تفكيكها، خصوصاً إذا لم يكن هناك تنظيم دقيق لكيفية اختيار الأعضاء.

وفي ما يتعلق بصلاحيات مجلس الشيوخ ففي القضايا المصيرية يتناول تعديل الدستور، القوانين المصيرية، الأحوال الشخصية، النظام الانتخابي، اللامركزية، المعاهدات الدولية الكبرى، النظام الاقتصادي والمالي العام، إعلان الطوارئ حل مجلس النواب. وفي التشريع، تشريع مشترك مع مجلس النواب في القضايا المصيرية، بموافقة أغلبية الثلثين، وفي الصلاحيات الرقابية، مراقبة التوازن الوطني، حماية الطوائف من أي إخلال بالدستور، متابعة تطبيق القرارات. ومن أكبر العقبات تحديد ما إذا كان للشيوخ صلاحيات تشريعية حقيقية (اقتراح القوانين، تعديلها، النقض)، أو إذا كان دوره استشارياً فقط.

وبالتالي نشير إلى ضبابية في تعريف القضايا المصيرية التي تخوّل المجلس صلاحيات واسعة، فهل يمكن لمجلس الشيوخ استخدام حق النقض وما هي الأغلبية المطلوبة لذلك؟ هذه الأسئلة تحتاج إلى توضيح قانوني في القانون الدستوري المقترح، أيضًا هناك تساؤلات حول العلاقة بين الشيوخ والنواب: ما إذا كان يمكن لمجلس النواب تجاهل قرارات الشيوخ، أو ما إذا كان الشيوخ لديهم صلاحية تدخّل خاصّ في القوانين التي تُعدّ "مصيرية". كما أن إنشاء مجلس ثاني يعني تكلفة مالية وبيروقراطية إضافية: رواتب، مكاتب، شيوخ، إدارة، وهناك مخاطرة أن يُستغل المجلس كصكّ تسوية طائفية بحتة، دون أن يؤدي دورًا تشريعيًا فعليًا، فيصبح شكليًا أكثر من كونه مؤسسة إصلاحية، أيضًا، إذا تمتّع الشيوخ بصلاحيات كبيرة جدًا، قد يخلق ذلك صراعًا مع مجلس النواب أو حتى مع السلطة التنفيذية، مما يضعف القدرة على سن القوانين أو يعقدها. كما نقترح أن يترافق استحداث مجلس الشيوخ مع تعديل دستوري يحدد صلاحيات كل من المجلسين النواب والشيوخ، في إطار متكامل يؤمن سير عمل المؤسسات حيث يمكن أن تتوزع الصلاحيات ضمن ثلاثة عناوين<sup>2</sup>:

1- صلاحيات من اختصاص مجلس النواب، تتعلق بالأمور العادية.

2 - صلاحيات من اختصاص مجلس الشيوخ بمفرده (نظامه الداخلي) التعليم الديني، شؤون الطوائف ...

<sup>1</sup> جوزيف مغيزل، النظام البرلماني اللبناني، دار النهار، بيروت، 1978، ص. 112

<sup>2</sup> حسين عبيد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، دار المنهل اللبناني، بيروت 2019، ص. 505

3 - صلاحيات من اختصاص المجلسين معا (القضايا المصيرية، الموازنة العامة، مناقشة البيان الوزاري ومنح الثقة وجبها عن الحكومة، تعديل الدستور، إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية، قوانين الانتخابات والجنسية والأحوال الشخصية....).

أول خطوة لتفعيل المجلس يجب أن تكون ورشة دستورية تضم ممثلين من الأحزاب السياسية، المجتمع المدني، الطوائف، والخبراء القانونيين والدستوريين، الهدف من الورشة هو صياغة قانون تأسيسي يحدّد بدقة: عدد الشيوخ، طريقة اختيارهم، توزيع المقاعد، الصلاحيات، والمدة يمكن اعتماد نموذج مزيج بين التعيين والانتخاب: بعض الشيوخ يُعيّنون من الطوائف الكبرى، النخب الروحية، وبعضهم يُنتخب من مناطق أو دوائر وطنية أو طائفية، وتحديد حصص طائفية بنكاء: لضمان أن التمثيل ليس مجرد محصور بالطوائف الأكبر، بل يشمل تمثيلاً للنخب الدينية، الأكاديمية، والمجتمعية. كما أن القانون الدستوري يجب أن يحدد بوضوح صلاحيات الشيوخ ما هي القضايا المصيرية؟ هل يحق للشيوخ اقتراح قوانين؟ تعديلها؟ نقضها؟ يجب تحديد أغلبية خاصة لتمرير قرارات الشيوخ في تلك القضايا (مثلاً ثلثي الأعضاء أو أكثر) لتجنّب إساءة الاستخدام، ومن المهم أيضاً تنظيم العلاقة مع مجلس النواب: ما هي آلية التنسيق أو التصادم؟ هل هناك إمكانية لمجلس شيوخ أن يعلّق أو يؤجّل تشريعاً؟ يجب تخصيص موازنة شفافة للمجلس، مع رقابة من ديوان المحاسبة أو جهة رقابية أخرى لضمان الكفاءة وعدم إساءة استخدام الموارد اعتماد نظام داخلي لمجلس الشيوخ يحدد طريقة الاجتماعات، الرقابة على الأداء، آلية الحلّ أو الإلغاء إن لم يُستخدم المجلس بفعالية. ويجب أن يُصمّم المجلس على أنه إطار للتسوية وليس لتكريس الصراعات الطائفية، من الممكن أن يُستخدم الشيوخ كغرفة تأمل في القضايا الوطنية (التوازن المالي، القوانين التي تمسّ الطوائف، العلاقات الخارجية)، وليس فقط كجهة تشريع دائم. إن تطبيق مجلس الشيوخ في لبنان ليس مجرد خطوة تقنية، بل هو عملية إعادة هيكلة شاملة للنظام السياسي، بما يشمل الأبعاد الطائفية والوطنية. يمثل المجلس الضمانة الأساسية للطوائف، ويعمل على: حماية التوازن الطائفي حيث يمنح المجلس كل مكوّن طائفي حق المشاركة في القضايا المصيرية الكبرى، مثل تعديل الدستور والمعاهدات الدولية. ويقبّل المجلس من التوترات الطائفية التي ترافق أي تعديل قانوني أو سياسي، مع وجود مجلس النواب غير الطائفي والمجلس الشيوخ الطائفي، يمكن للبنان أن يخطو خطوة تدريجية نحو نظام مدني قائم على الشراكة الوطنية، بنية مؤسساتية شفافة، مشاركة مجتمعية وإعلامية فعالة، تنفيذ تدريجي قابل للتقييم والتعديل، إذا طبّق المجلس وفق هذه المعايير، فإنه يمثل نقطة تحول مهمة في الحياة السياسية اللبنانية منذ الاستقلال، ويتيح تطبيق مبدأ الدولة المدنية مع الحفاظ على التوازن الطائفي. وإن تفعيل مجلس الشيوخ في لبنان يُشكّل إصلاحاً مؤسسياً ذا طابع مزدوج: من جهة، يمثل فرصة لإدماج الطوائف والمكونات الروحية في نظام تشريعي يضمن تمثيلاً مستداماً؛ ومن جهة أخرى، يحمل مخاطر كبيرة إذا لم تُحدّد آلياته بوضوح. ومن الضروري تبني نهج تدريجي وممنهج: بدءاً بورشة دستورية، وصياغة قانون تأسيسي واضح، لا مجرد صكّ طائفي إضافي.

### الفرع الثاني: إلغاء الطائفية السياسية

مصطلح الطائفية السياسية في قاموس السياسة اللبنانية، يرتكز على مبدأ مشاركة الطوائف في الحكم والإدارة، فكل طائفة من الطوائف اللبنانية المعترف بها حصّتها في مختلف أجهزة الحكم الإدارية، وهكذا بدلا من أن يكون المواطن مادة الدولة الأساسية الأولى<sup>1</sup>، تمرّ في لبنان علاقة المواطن بالدولة منذ ولادته حتى وفاته عبر الطائفة التي ينتمي إليها.

<sup>1</sup> - زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، المجلد الثاني ، دار بلال ، 2006 ، ص. 1149

الطائفية السياسية المطبقة في لبنان منذ عهد القائمتين وصولاً إلى عهد الاستقلال ومروراً بعهدي المتصرفية والانتداب، حالت دون بناء دولة حديثة بكل ما تعنيه هذه العبارة من مؤسسات وتشريعات تعزز الولاء الوطني والانصهار الاجتماعي والثقافي بين اللبنانيين، وشكلت السبب الرئيسي للحرب الأهلية، والتي مازلتنا بعد مرور سنوات على إقرار الإصلاحات الدستورية نعاني من آثارها السلبية التي تعيق استكمال بناء الدولة الحديثة.

فإذا كانت الطائفية ظاهرة إجتماعية فإن الطائفية السياسية أوجدت التعصب الطائفي الذي يتنافى مع مبدأ وجوه الدين، كما يتنافى مع مبدأ التفاعل والتلاحم الاجتماعي، وخاصة بعد أن تزيّنت هذه الطائفية بالزي العسكري المسلح<sup>1</sup>، وأصبح من أهدافها تدعيم وإقامة ميليشيات مسلحة تقوم على التناحر.

إذاً الطائفية السياسية في لبنان تركت تداعيات سلبية في بناء الدولة الحديثة في لبنان، خاصة أن الإصلاحات التي أقرت في الطائف لم تؤد إلى استكمال بناء الدولة بل زادت من تعميق الأزمة، فلبنان الذي بني على أساس الانقسام الطائفي والمذهبي وكرس صيغة المحاصصة في الحكم والإدارة هو ما يمنع قيام دولة على أساس المساواة والعدالة، وقيام الحكم الرشيد ويحول دون بناء مؤسسات ديمقراطية سليمة، ولا يمكن الحديث عن دولة القانون والمؤسسات وبناء الدولة إلا بإلغاء الطائفية السياسية وبناء الدولة الحديثة من خلال بناء مجتمع سياسي حديث يقوم على قانون جديد للوظيفة على الكفاءة والمساواة بين الجميع، ومحاربة الفساد وإشراك المواطن في الحكم والإدارة. وبالتالي سنعالج هذا الفرع من خلال قسمين: القسم الأول: إلغاء التمثيل الطائفي في الحكم والإدارة. القسم الثاني: قانون وظيفة جديد.

### القسم الأول: إلغاء التمثيل الطائفي في الحكم والإدارة

الإدارة العامة على حدّ تعبير داباش هي ذاكرة الجسم الاجتماعي، وباعتبار أن وظائفها هي انعكاس لمهام الدولة فإن المشاكل التي تعاني منها هي نتيجة تفاوت على عدة مستويات أهمها التفاوت الناشئ بين مهم الإدارة ومهام الدولة<sup>2</sup>، فالنظام السياسي والإداري في لبنان نشأ وتطور في ظل بني طائفية جعلت من انتماء الفرد الديني والطائفي معياراً عملياً لتنظيم الوصول إلى الوظيفة العامة والتمثيل النيابي. وهذا الترتيب، الذي كان في بداياته حلاً لإدارة التنوع في مجتمع متعدّد المذاهب، تماهى مع مصالح نخب محلية وأسس عليه اقتصاداً زبائني ومؤسسات ترسخ التحاوص. عندما ننظر إلى محاولة إلغاء التمثيل الطائفي، لا ينبغي اعتبارها هروباً من حماية الهويات، بل إصلاحاً لمؤسسات حولت الحماية إلى امتيازات مقيّدة ومُحكمة تُعطل مبدأ المساواة الدستوري. إن تحليل الصراع بين مقتضيات المساواة وحاجات حماية التعددية، يجب أن ينتهي بصيغة التحول إلى نظام غير طائفي وأن تكون مرحلية ومصحوبة بضمانات مؤسسية واجتماعية كي لا تتحول عملية الإصلاح إلى عامل تفكيك للنسيج الاجتماعي.

الأولوية في أي برنامج للإلغاء يجب أن تكون تشريعية ودستورية: تعديل نصوص تحدد صراحةً مبادئ تطبيق المساواة في الوظائف العامة والتمثيل النيابي، مع وضع جداول زمنية مرحلية لتطبيقها. في الحالة اللبنانية، تشير التحليلات

<sup>1</sup> - ابراهيم شيجا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، دار النهار بيروت 1994، ص. 619

<sup>2</sup> - علي الشامي ، الإدارة العامة والتحديث الإداري ، منشورات رشاد برس، ط2، بيروت ، 1995، ص. 494

القانونية إلى أن نصوص اتفاق الطائف والمراجعات اللاحقة تحمل مفاتيح تفسيرية يمكن أن تُستغل لتقوية مبدأ المواطنة إذا ما قررت السلطة السياسية ذلك، فكما عمل المشرع الدستوري في التعديل الدستوري الأخير على إلغاء الطائفية مرحلياً بالنسبة لتكوين السلطة التشريعية أي مجلس النواب، عمل أيضاً على إلغائها وبطريقة مرحلية بالنسبة للسلطة التنفيذية<sup>1</sup> خاصة بالنسبة للوظائف الإدارية وكذلك بالنسبة للوظائف القضائية، ولكن الواقع السياسي يكشف أن التحدي ليس فقط نصياً بل مرتبطاً بموازن قوى داخل نخبٍ تملك رأس المال السياسي والمادي، ولذلك أي إلغاء عملي للتمثيل الطائفي يتطلب آليات تنفيذية قوية: هيئة وطنية مقننة قانوناً تتمتع بصلاحيات رقابية وتنفيذية مؤقتة، مع لجنة قضائية مستقلة للفصل في النزاعات الناشئة عن تطبيق الإصلاح.

إنّ مبدأ الانتقال التدريجي يبدأ بإعادة تنظيم التوظيف العام وفق نظام خدمات مدنية محترف قائم على الكفاءة والشفافية، ثم تطبيق مبدأ الكفاءة في مواقع صنع القرار التنفيذي والوزارات الحساسة، ومن ثم الانتقال إلى قواعد انتخابية تُزيل الحواجز الطائفية تدريجياً. إن ضرب قواعد المحسوبية الطائفية يعني مواجهة شبكة ثقافية متجذرة في التعليم والممارسات المحلية. لذا تشمل الخطة المقترحة برامج لإعادة بناء المناهج المدرسية لتضمين مفاهيم المواطنة وحقوق الإنسان، وحملة إعلامية ومجتمعية تدعم سردياً جديداً عن الانتماء الوطني يتعايش مع الخصوصية الدينية من دون تحويلها إلى معيار للوصول إلى الموارد العامة. كما أن تجارب ميدانية في إدارات محدودة أكدت أن تحسين الشفافية في إجراءات التوظيف والإعلان عن معايير الاختيار وتقنين المسارات المهنية يساعد على خفض مقاومة المجتمعات المحلية؛ إذ إن جزءاً من اعتراض الفئات المتأثرة ينبع من خوف مادي على مصدر الدخل لا من رفض مبدئي للمواطنة. لذلك يقترح البحث في برامج تدريبية، حوافز لإعادة التوظيف، وسياسات حماية اجتماعية مؤقتة للفئات الأكثر عرضة للضرر خلال فترة الانتقال، الأدوات الاقتصادية جزء لا يتجزأ من المسار. أنظمة الدعم والتوظيف الطائفية أنتجت تفاوتات اقتصادية تُسهم في تثبيت الولاءات الطائفية.

إذا، فربط المشاريع التنموية بآليات رقابية تضمن العدالة الجغرافية والاجتماعية، وتطبيق معايير شفافة في عقود المناقصات العامة، من شأنه أن يُبعد العوامل التي تفرض الحفاظ على بناء الطائفية كوسيلة للوصول إلى الموارد. هذا يرتبط أيضاً بضرورة تحديث قوانين المنافسة العامة وإرساء مسارات واضحة للمساءلة والشفافية في الصفقات، وبالتالي تقليص مساحة الاستفادة الزائدة التي تُغذي علاقات الزبائن والمحسوبيات الطائفية.

وعلى مستوى المؤسسات السياسية، يُقترح إجراء تعديل تدريجي على نظام التمثيل النيابي بحيث تُفتح مجالات للدوائر العامة القائمة على الجغرافيا والبرامج بدلاً من خطوط الطوائف الحصرية. المقاربة الواقعية تتضمن نسقاً هجيناً قابلاً للانتقال: في مرحلة أولى يمكن أن تُلغى العتبات الطائفية في الترشح وتُطبّق قواعد انتخابية تشجع التحالفات العابرة للطوائف، مصحوبة بضمانات قانونية تحمي حقوق الأقليات. في المرحلة الثانية تُنهي الفواصل الطائفية في توزيع المناصب التنفيذية، مع ترك مقاعد استشارية مؤقتة تضمن تمثيلاً رمزياً للطوائف في هيئات جديدة مثل مجلس شيوخ

<sup>1</sup> - إبراهيم شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للنشر، ص. 621.

استشاري يمثل الفضاء الاجتماعي والعرفي والديني بآليات غير تقاسم السلطة التنفيذية. أي تعديل واقعي لا بد أن يحسب لأثار القوى الإقليمية والدولية التي تؤثر في بنية النظام السياسي اللبناني؛ ولذلك يجب أن تُرافقه دبلوماسية داخلية وخارجية تشرح الأهداف وتخفف احتمالات التدخل الخارجي، إن مخاطر الانتقال عديدة: التفرغ المؤسسي دون ضمانات بديلة قد يؤدي إلى فراغ استغلاله لاعبوا السلطة أو جهات خارجية، أو قد يُشعل نزاعات محلية إذا شعر بعض الفاعلين أن مصالحهم تعرضت لتهديد مفاجئ. للحد من هذه المخاطر، يجب أن يكون الإصلاح محاطاً بضمانات دستورية مؤقتة، وبتدابير عملية لتوزيع الأثر الاقتصادي والاجتماعي، وبآليات شكاوى قضائية عاجلة. كذلك لا بدّ من العمل على بناء توافق سياسي اجتماعي عبر حوار وطني شفاف يشارك فيه المجتمع المدني والأحزاب والنقابات وممثلون عن الطوائف، مع إشراك خبراء دوليين كضامنٍ تقني إذا لزم، تظهر الدراسات الميدانية أن قبول الجمهور لإجراءات نوعية يزداد عندما يرى نتائج ملموسة في الحكم الرشيد وتوزيع الخدمات، وليس فقط تغييرات رمزية على مستوى القواعد. لذا ينبغي أن تُقرن إجراءات إلغاء التمثيل الطائفي بتحسين فعلي في أداء الجهاز الإداري<sup>1</sup>، وبتخصيص موارد حقيقية لتطوير الخدمات العامة، خصوصاً في الصحة والتعليم والبنية التحتية. عندما يشعر المواطنون بتحسّن ملموس في حياتهم اليومية كنتيجة لسياسات شفافة ومحايدة طائفيًا، تنخفض الحوافز المعنوية والمادية للاعتماد على الشيفرات الطائفية. فالخبرة الدولية تُظهر أن إلغاء أنظمة التقاسم الطائفي ينجح حين يتوافر مزيج من قدرات مؤسسية قوية، وتوافق سياسي واسع، وبرنامج اقتصادي اجتماعي يوازن الخسائر ويقدم بدائل. في الطيف اللبناني، يمكن لهيئة وطنية متخصصة، يُشترط في تشكيلها الحياد والتمثيل المتنوع والشرعية القانونية، أن تكون الآلية المركزية لوضع خارطة طريق قابلة للتنفيذ ومتدرجة زمنياً. هذه الهيئة تسمح بتجربة سياسات في مؤسسات محددة، تقيس النتائج، وتوسع نطاق التطبيق تدريجياً. كما تضمن الهيئة آليات شفافة لمراقبة الأداء ونشر التقارير العامة لتبني ثقة المواطنين.

الجانب الثقافي يبقى حجر الزاوية: تعزيز خطاب المواطنة يتطلب زمناً ومصادر وعملاً في المدارس والجامعات ووسائل الإعلام. يجب أن تتراق السياسات التشريعية مع برامج تثقيفية تراعي حساسية الهويات الدينية ولا تهدف إلى محوها بل إلى فصلها عن آليات توزيع السلطة والموارد. بهذا الانتقال يُمكن الحفاظ على التنوع الديني كعنصر ثقافي واجتماعي ثري، مع تجاوزه كقيدٍ على الحقوق والمواطنة. إن إلغاء التمثيل الطائفي ممكن إذا ما اتبع طريقاً تدريجياً ومنظماً يربط بين إصلاح دستوري وتشريعي، إعادة بناء آليات التوظيف العام على أسس الكفاءة والشفافية، برامج حماية اجتماعية واقتصادية للفئات المتأثرة، وتعزيز الثقافة المدنية عبر التعليم والإعلام. على ضوء ذلك، تعمل الرسائل الجامعية اللبنانية الحديثة كمرشدٍ عملي يقدم خرائط طريق مفصلة، وتؤكد أن الإلغاء ليس هدفاً رمزياً فحسب بل خطوة استراتيجية نحو دولة قانون ومواطنة حقيقية، شرط توفر تصميم سياسي واقعي وحقوقيين متينين. من هنا فإن مقترحاتنا تهدف إلى إصلاح الإدارة العامة اللبنانية من الشوائب وتحريرها من الفساد المستشري والقيود الطائفية، إضافة إلى بناء إدارة عامة حديثة تكون حجر الزاوية في النظام السياسي الحديث والمتطور.

<sup>1</sup> - وضاح شراره، اصول لبنان الطائفي، دار بلال للنشر، بيروت، 2011، ص. 127.

1. إلغاء القيد الطائفي من السجلات الرسمية: إصدار قانون يلغي إلزامية ذكر الطائفة في وثائق الهوية وسجلات النفوس، مما يعزز الهوية الوطنية الجامعة ويقلل من الأهمية الإدارية للانتماء الطائفي.
2. إقرار قانون أحوال شخصية مدني اختياري: إصدار قانون يسمح للمواطنين اللبنانيين بعقد زواج مدني اختياري داخل لبنان، مما يضعف دور المحاكم الدينية والطوائف كمرجعيات وحيدة للأفراد في مسائل حياتهم الأساسية<sup>1</sup>.
3. تعزيز وتطوير دور هيئات الرقابة ( مجلس الخدمة المدنية ، التفتيش المركزي ، ديوان المحاسبة، المجلس التأديبي العام ):

تفعيل استقلالية مجلس الخدمة المدنية والقضاء من خلال إصلاح شامل لمجلس الخدمة المدنية ليكون المرجعية الحصرية للتعيينات في الوظائف العامة على أساس الكفاءة والمباراة النزيهة، بعيداً عن المحاصصة السياسية والطائفية، دور مجلس الخدمة المدنية، تحليل الإطار القانوني الحالي الذي يمنح مجلس الخدمة المدنية صلاحيات واسعة في التعيين والترقية. ويجب دراسة سبب عدم تفعيل هذه الصلاحيات بشكل كامل ووجود استثناءات سياسية وقانونية، واعتماد معايير الجدارة والكفاءة الدعوة إلى تطبيق آليات حديثة وموحدة للتعيين في الفئات العليا، بعيداً عن المحاصصة الطائفية، بناءً على مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة.

استقلالية القضاء ليكون قادراً على فرض تطبيق هذه القوانين، فالتركيز على المتطلبات القانونية والتشريعية لضمان استقلالية هذه الأجهزة عن التبعية السياسية (الفصل بين السلطات). يتطلب ذلك تعديلات في القوانين الحالية لضمان حصانة العاملين فيها وتوفير ميزانيات كافية ومستقلة لتحليل الصلاحيات الحالية المحدودة لهذه الأجهزة (مثل اقتصار رقابة التفتيش المركزي<sup>2</sup> على الجانب المالي في بعض القطاعات كالقضاء والجيش). ويجب الدعوة إلى توسيع صلاحياتها لتشمل الرقابة الإدارية والفنية الشاملة على كافة المؤسسات العامة والبلديات دون استثناء وضرورة الاستثمار في تدريب المفتشين والمدققين وتزويدهم بالمعرفة التقنية الحديثة وأدوات تحليل البيانات لمكافحة الأشكال الجديدة من الفساد. ودراسة آليات التنسيق بين ديوان المحاسبة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتفتيش المركزي لضمان عدم الازدواجية وسرعة الملاحقة.

4 - استحداث وزارة دائمة للتنمية الإدارية وليست وزارة دولة مؤقتة، تكون بمثابة هيئة دائمة للإصلاح الإداري الذي هو عملية مستمرة، يلحق بالوزارة مجلس الخدمة المدنية بإدارته (إدارة الموظفين ومعهد الإعداد والتدريب)، والتفتيش المركزي وإدارة الأبحاث والتوجيه<sup>3</sup>.

5- إنشاء وزارة للتخطيط والإنماء تتولى الصلاحيات التي كانت تقوم بها وزارة التصميم العام مع إمكانية تحديث او إضافة بعض الصلاحيات.

<sup>1</sup> - حلمي الحجار، "على طريق إلغاء الطائفية السياسية وعلمنة الدولة"، مقال منشور في جريدة النهار ، 2019 . ص. 2 ، تاريخ الزيارة 24-11-2025.

<sup>2</sup> - رسالة ماجستير بعنوان "التفتيش المركزي بين الواقع والمرجعي"، منشورة في المكتبة الرقمية في البحوث القضائية والقانونية والسياسية بالجامعة اللبنانية، تناقش دور الأجهزة الرقابية في محاربة الفساد، ص، 40.

3 - حسين عبيد ، إشكاليات التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2019، ص. 495.

6- إعادة تنظيم الإدارات العامة (المرسوم الإشتراعي رقم 1959/111) بهدف تخفيض وترشيد الإنفاق العام وحسن سير العمل الإداري بما يتلاءم مع متطلبات الإدارة العامة الحديثة، من حيث إمكانية إلغاء بعض الوزارات أو دمجها أو استحداث إدارات جديدة، أي وضع تنظيم اداري جديد يلغي الازدواجية ويحد من الإنفاق غير المنتج.

7- إعادة ترتيب اوضاع المؤسسات العامة لجهة إلغاء بعضها أو دمج البعض الآخر وخضوعها جميعا للرقابة المسبقة.

8- خطة مرحلية لإلغاء التمثيل النيابي الطائفي:

البدء بخطة تدريجية لتقليل عدد النواب المنتخبين على أساس طائفي، كأن يتم تخصيص عدد معين من المقاعد (مثل 8 نواب كل دورة) يتم انتخابهم على أساس وطني غير طائفي، وصولاً إلى إلغاء القيد الطائفي في الانتخابات النيابية.

9- تفعيل دور المجتمع المدني والضغط الشعبي:

دعم الحركات والمنظمات التي تدعو إلى الدولة المدنية وتعزيز دورها في الضغط على الطبقة السياسية لإجراء الإصلاحات، كما حدث في حراك 2011 أو انتفاضة 2019.

10- التحول الرقمي الشامل (الحكومة الإلكترونية)

التحول الرقمي لا يهدف فقط لتقديم خدمات أسرع، بل هو أداة رئيسية لتقليل التعامل البشري المباشر (والذي يفتح الباب للرشوة والفساد). البحث يمكن أن يركز على تكامل استراتيجية التحول الرقمي مع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. تحليل التحديات اللبنانية المتمثلة في ضعف البنية التحتية للإنترنت والكهرباء، وكيفية التغلب عليها (مثل استخدام الحوسبة السحابية). دراسة الحاجة إلى إطار قانوني قوي لحماية البيانات وضمان الأمن السيبراني لبناء ثقة المواطنين في الخدمات الرقمية.

11- اللامركزية الإدارية والمالية

تحليل الفرص التي تتيحها اللامركزية في تحسين الخدمات المحلية وتعزيز التنمية المتوازنة، مقابل التحديات المتمثلة في محدودية قدرات السلطات المحلية والتوازن بين الوحدات المركزية واللامركزية. ودراسة مشاريع القوانين المعقدة أو القوانين الحالية غير المكتملة المتعلقة باللامركزية الإدارية الموسعة والمالية. وضرورة وضع برامج لبناء قدرات البلديات والمجالس المحلية في الإدارة المالية.

12- إجراء عملية إصلاح إداري شاملة تطل الهيكلية والنصوص والأنظمة القانونية والعناصر البشرية والأبنية وطرق وأساليب العمل، بهدف تحديث وتطوير الإدارة العامة وإدخال المكننة إلى جميع الإدارات العامة.

13- تحديث نظام الموظفين بما يتلاءم مع شروط الوظيفة المعاصرة<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - حسين عبيد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2019، ص. 496.

## القسم الثاني: إقرار قانون جديد للموظفين

تُعدّ الوظيفة العامة في أي دولة من الركائز الأساسية لبناء جهاز إداري فعّال، قادر على تنفيذ السياسات العامة، وتقديم خدمات ذات جودة للمواطنين، وضمان استمرارية الدولة واستقرارها. غير أن النظام الوظيفي اللبناني، القائم على نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 1959/112، يعاني من تقادم بنيوي وتشريعي، أضعف قدرته على الانسجام مع مبادئ الدولة الحديثة، وخصوصًا مع متطلبات الدولة الدستورية التي تقوم على: سيادة القانون، المساواة، الكفاءة، الشفافية، الحياد، والمساءلة، أدى ذلك إلى أزمة متعددة الأوجه: تسييس الإدارة، ضعف الإنتاجية، غياب آليات تقييم أداء، التعاقد غير المنظم، غياب الحماية الوظيفية، وخلل في التوازن بين الحقوق والواجبات. ومع تغيّر ظروف الدولة اللبنانية، بات من الضروري إعادة بناء الإطار التشريعي للوظيفة العامة بما يتوافق مع المعايير الحديثة للنظم الإدارية.

فكيف يمكن صياغة قانون حديث للوظيفة العامة في لبنان ينسجم مع دولة دستورية حديثة، ويعالج مكامن الخلل البنيوي في النظام الحالي؟

إنّ النظام الوظيفي اللبناني الحالي لا ينسجم مع المبادئ الدستورية الحديثة ولا مع التطور في النظم الإدارية المقارنة، وإنّ التعيينات غير المبنية على الجدارة تُمثّل أحد أبرز أسباب اهتزاز ثقة المواطن بالإدارة، كما أنه يمكن الاستفادة من التجارب الفرنسية والمغربية في صياغة قانون أكثر حداثة وفعالية، إن نجاح أي قانون جديد يتوقف على تعزيز: الحياد، الشفافية، تقييم الأداء، وحماية الحقوق الوظيفية .

ويرتكز الدستور اللبناني (1926) على مبادئ أساسية تحكم الوظيفة العامة، أبرزها: تكافؤ الفرص في التوظيف، خضوع الموظفين للقانون، حماية الإدارة من تدخل السياسيين، إذ إنها تشكل أعمدة الدولة الدستورية الحديثة وأن حيادها شرط أساسي للثقة العامة<sup>1</sup>.

إن أبرز المشاكل في نظام الموظفين الحالي (المرسوم 1959/112)، أنه هيكل جامد ومتقادم، غياب التصنيف الوظيفي الحديث، عدم ملاءمة نظام الواجبات والحقوق للممارسات الحالية. فيما أن دور مجلس الخدمة المدنية (1953) ، يتولى تنظيم المباريات، الإشراف على التعيينات ومراقبة الأداء، إلا أنه فقد كثيرا من قدرته بفعل الضغوط السياسية كما أن اعتماد المحاصصة أدى إلى تآكل مبدأ الجدارة.

ولقد نصّت وثيقة الوفاق الوطني على إلغاء طائفية الوظيفة باستثناء وظائف الفئة الأولى مرحليًا . وقد ترجم هذا الإلغاء في المادة 95 من الدستور (بعد تعديل 1990)، والتي نصّت على تشكيل الهيئة الوطنية بهدف إلغاء الطائفية السياسية كليًا، ولكن مرحليًا أو في المرحلة الانتقالية، جاء في الفقرة (ب) ما يلي :

1 - أنطوان مسزّه ، الدولة الدستورية في لبنان ، دار النهار ، بيروت، 2004، ص. 246.

تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء، والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني، باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها، وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيّد بمبدأي الاختصاص والكفاءة .

ويمكن القول إنّ هذا النص الدستوري وجهان: الأول إيجابي والآخر سلبي. الوجه الإيجابي يتلخّص بإلغاء قاعدة التمثيل الطائفي، وحلول مبدأي الاختصاص والكفاءة مكانها في الوظائف العامة على صعيد مختلف مؤسسات الدولة .

إنّ الوجه السلبي يكمن في الأمور التالية :

1 - إنّ مراعاة مقتضيات الوفاق الوطني تترك الباب مفتوحاً أمام الاجتهادات القانونية والدستورية بحجة الحفاظ على الوفاق الوطني، وهذا ما أدى على الأقلّ حاليّاً إلى تكريس الطائفية في الوظائف العسكرية والأمنية والقضائية بشكل ظاهر.

2 - إنّ استثناء وظائف الفئة الأولى من إلغاء الطائفية أدّى إلى تكريس الطائفية في الإدارة باعتبار أنّ هذه الوظائف هي وظائف قيادية بإستطاعة القيمين عليها تسخيرها لمصالح طوائفهم باعتبارها حصناً لهم في إطار نظام المحاصصة الطائفية، مما يؤدي إلى المزيد من الممارسة الطائفية في الإدارة.

3- إنّ البقاء على هذا النص الدستوري يكرّس الطائفية على مستوى القيادة الإدارية لأنّ المناصفة تكريس بشكل أو بآخر، كما أنّ عدم تخصيص أية وظيفة لأية طائفة لم يطبق فعليّاً بالشكل المطلوب.

إنّ ما جرى على هذا الصعيد هو محاولات خجولة طاولت بعض المراكز القليلة، ولكن الحق الحصري أو الامتيازات المعطاة للطائفة المارونية لا يزال الاقتراب منها صعب للغاية.

إننا نرى وبعد مرور عشرات السنين على اتفاق الطائف، استثناء الطائفية على كافة مستويات الإدارة<sup>1</sup>، حيث إنّ إلغاء الطائفية من بعض مباريات مجلس الخدمة المدنية خلال مرحلة زمنية محددة قبل بداية عهد الرئيس ميشال عون لم يؤثر إيجاباً في تجلّي صورة نقية عن الإدارة العامة في لبنان وتّعشعش الطائفية فيها.

وانطلاقاً مما تقدّم، نقترح تطبيق وثيقة الوفاق الوطني لجهة إلغاء طائفية الوظيفة نهائياً من جميع فئات الموظفين على صعيد جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والمؤسسات الأمنية والعسكرية والقضائية، كما في المؤسسات العامة والمختلطة والمصالح المستقلة، والاعتماد فقط على مبدأي الاختصاص والكفاءة العلمية، ويمكن وضع روزنامة زمنية فعلية لتنفيذ هذا الاقتراح تبدأ بالمداورة في المراكز القيادية الإدارية والأمنية (الفئة الأولى) وتفعيل دور مجلس الخدمة المدنية في اختيار جميع الموظفين لا سيما موظفي الفئة الأولى.

<sup>1</sup> - حسين عبيد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، دار المنهل اللبناني، 2019، ص. 497.

في النتائج : إن إلغاء طائفية الوظيفة وإجراء إصلاح إداري شامل وجذري يؤدي إلى بناء إدارة عامة حديثة ومتطورة، ولكن يجب أن يترافق مع إصلاح سياسي على مستوى النظام السياسي والإداري في لبنان، إذ لا يمكن إجراء إصلاح إداري دون إصلاح سياسي .

كما يؤدي الى تحرير الإدارة من الطائفية وتدخل السياسيين فيها، حيث إن إلغاء الطائفية الوظيفية ينتج موظفا عاما كفوءا ولاؤه للدولة فقط، وليس إلى المرجعية السياسية أو الطائفية التي تحميه أو كانت السبب في الوصول إلى مركزه الوظيفي. وهكذا مع الوقت ينحسر التدخل في شؤون الإدارة من قبل المرجعيات الطائفية والسياسية.

إن تطهير الإدارة من الفساد وحصول المواطن على خدماته العامة والخاصة دون أي وسيط، يعزز الولاء الوطني على حساب الولاء الطائفي، ويلغي دور المرجعيات الطائفية ويقضي على المحسوبية والزيائية والمنافع الخاصة، بحيث تصبح الخدمات في متناول المجتمع دون أي تمييز أو تفرقة مناطقية أو مذهبية.

إننا نطمح من خلال إلغاء طائفية الوظيفة إلى تكافؤ الفرص أمام المواطنين، وعدم حصر وظائف محددة لبعض الطوائف، وإلى العدالة والمساواة بين المواطنين حيث تكون الأولوية في تولّي الوظائف العامة لأصحاب الكفاءة والجدارة، وهذا ما يؤسس لبناء الدولة الحديثة ويعزز الثقة بين المواطن والإدارة، وتوطيد العلاقات بين المواطن والدولة .

يشكل إصلاح الوظيفة العامة ركيزة من ركائز بناء دولة حديثة قائمة على سيادة القانون والشفافية والمساءلة والحياد<sup>1</sup>. ومن هنا تأتي الحاجة إلى صياغة قانون جديد متكامل، لا يقتصر على تعديل نظام الموظفين (مرسوم 1959/112)، بل يعيد هندسة المنظومة الوظيفية برمّتها وفق رؤية إدارية - دستورية معاصرة.

أولاً : المبادئ الدستورية الحاكمة لقانون الوظيفة العامة: مبدأ الجدارة والمساواة، مبدأ حياد الإدارة، مبدأ الشفافية، مبدأ المساءلة

ثانياً : القواعد المقترحة لتنظيم الولوج إلى الوظيفة العامة :التعيين عبر المباراة حصراً.

ثالثاً : حماية الموظف العام وضماناته القانونية

رابعاً : نظام تأديبي حديث قائم على الضمانات القانونية

خامساً : نظام تقييم الأداء - حجر الأساس للترقية الحديث

سادساً : توحيد أوضاع العاملين في الدولة وإنهاء التعاقد العشوائي

سابعاً : الشفافية والحوكمة في إدارة الموارد البشرية

ويمثل ما ذكرناه جوهر عملية الإصلاح التشريعي المقترح لقانون الوظيفة العامة، لأنه يجمع بين مبادئ دستورية أساسية ورؤية إدارية حديثة، ويقدم تصوراً عملياً قابلاً للتطبيق، ويستند إلى التجارب المقارنة وإلى الدراسات اللبنانية المتخصصة، وإلى فلسفة الإدارة الحديثة القائمة على الجدارة - الحياد - الشفافية - المساءلة - المهنية - الحوكمة الرقمية. إن

<sup>1</sup> - انطوان مسره، العبور الى الدولة من المعاناة الى المواطنة، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، بيروت 1992، 243

صياغة قانون حديث للوظيفة العامة في لبنان ليست مجرد عملية تقنية، بل تمثل خطوة دستورية إصلاحية تعيد انتظام عمل الدولة ومؤسساتها، وتؤسس لإدارة حيادية وفعالة وقادرة على استعادة ثقة المواطنين. وتمثل التجارب المقارنة، والمراجع اللبنانية الإدارية، قاعدة معرفية صلبة لصياغة هذا القانون.

#### استنتاجات البحث :

- إن آليات الوصول إلى الدولة الحديثة في لبنان تتطلب إقرار بنود اتفاق الطائف كاملة، ولا سيما ما يتعلق بتطبيق اللامركزية الإدارية، التي يرتبط نجاحها بمدى تزويد آلياتها التطبيقية بالتمويل الكافي، وإرساء منظومة فعّالة للرقابة والمحاسبة والمساءلة والشفافية.

- يشكّل تفعيل مجلس الشيوخ في لبنان نقطة تحوّل مهمة في الحياة السياسية منذ الاستقلال، لما يتيح من إمكانية تطبيق مبدأ الدولة المدنية مع الحفاظ على التوازن الطائفي، غير أن هذا التفعيل يُعدّ إصلاحًا مؤسسيًا يحمل مخاطر كبيرة إذا لم تُحدّد آلياته بوضوح ضمن إطار دستوري وقانوني منضبط.

- إن تبني نهج تدريجي وممنهج في عملية الإصلاح، بدءًا بورشة دستورية شاملة وصياغة قانون تأسيسي واضح لمجلس الشيوخ، يُعدّ شرطًا أساسيًا لضمان استقرار النظام الدستوري ومنع الارتباك المؤسسي.

- يُعدّ إلغاء الطائفية السياسية، من خلال إلغاء التمثيل الطائفي في الحكم والإدارة، من أبرز آليات الانتقال إلى الدولة الحديثة، إلا أن هذا المسار يتطلب معالجة تشريعية ودستورية واضحة تتناول مبادئ المساواة في الوظائف العامة والتمثيل النيابي.

- يكشف الواقع السياسي أن التحدي في إلغاء التمثيل الطائفي لا يقتصر على تعديل النصوص، بل يرتبط بموازن قوى داخل نخب تمتلك رأس المال السياسي والمادي، ما يجعل الإصلاح عملية مركّبة ذات أبعاد بنيوية.

- إن قانون الوظيفة العامة يُمثّل جوهر عملية الإصلاح التشريعي، لكونه يجمع بين المبادئ الدستورية الأساسية ورؤية إدارية حديثة قائمة على الجدارة، والحياد، والشفافية، والمساءلة، والمهنية، والحوكمة الرقمية، ويستند إلى التجارب المقارنة والدراسات اللبنانية المتخصصة

- إن صياغة قانون حديث للوظيفة العامة ليست عملية تقنية فحسب، بل خطوة دستورية إصلاحية تعيد انتظام عمل الدولة ومؤسساتها، وتؤسس لإدارة حيادية وفعالة قادرة على استعادة ثقة المواطنين.

#### التوصيات :

- المباشرة بتطبيق كامل لبنود اتفاق الطائف، لا سيما ما يتصل باللامركزية الإدارية، مع ضمان توفير التمويل اللازم لآلياتها التطبيقية وتعزيز أدوات الرقابة والمساءلة والشفافية.

- العمل على تفعيل مجلس الشيوخ ضمن إطار دستوري واضح، من خلال إطلاق ورشة دستورية متخصصة وصياغة قانون تأسيسي يحدد صلاحياته وآليات عمله بشكل دقيق.

- إعطاء الأولوية التشريعية والدستورية لمسار إلغاء الطائفية السياسية، عبر تعديل النصوص التي تنظم التمثيل الطائفي في الوظائف العامة والتمثيل النيابي، ووضع جداول زمنية مرحلية لتطبيق الإصلاح.
- إنشاء هيئة وطنية مقننة قانوناً تتمتع بصلاحيات رقابية وتنفيذية مؤقتة للإشراف على تطبيق إصلاحات إلغاء التمثيل الطائفي، إلى جانب تشكيل لجنة قضائية مستقلة للفصل في النزاعات الناشئة عن تنفيذ هذه الإصلاحات.
- إعداد وإقرار قانون حديث للوظيفة العامة يستند إلى فلسفة الإدارة الحديثة، ويكرس مبادئ الجدارة والحياد والشفافية والمساءلة والمهنية والحوكمة الرقمية، باعتباره مدخلاً أساسياً لإعادة بناء الثقة بين الدولة والمواطن.

### قائمة المصادر والمراجع

- (1) : الشيخ محمد مهدي شمس الدين ، الديمقراطية العددية القائمة على مبدأ الشورى ، 2025 .
- (2) : الجزيرة نت، مقال مجلس للشيخ، حل للطائفية في لبنان.  
[www.algazeera.net/news/2009/12/28](http://www.algazeera.net/news/2009/12/28).
- (3) : يونس نزار ، إلغاء الطائفية في لبنان، مكتبة انطوان، بيروت، 2012.
- (4): زياد بارود، اللامركزية الإدارية في لبنان: بين تحديات الإقرار وآليات التطبيق، بيروت، 2018.
- (5): وليد وهيب الشعار، اللامركزية الإدارية الموسعة، دار الهالبي للنشر، 2022.
- (7) : فراس الشوفي ، اللامركزية الإدارية الموسعة ، إنماء لبنان ام تفكيكه، جريدة الأخبار، 2-11-2017.
- (8) : خالد قبّاني، مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية، المركز اللبناني للدراسات، 1996.
- (9): المادة الرابعة من الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي الذي اعتمده المجلس الأوروبي عام 1989 .
- (10) : فريد الخازن،"اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية"، منشورات مجلس النواب، 2025.
- (11):سليم نصر، اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية، منشورات مجلس النواب، 2003.
- (12) : فاضل حموية، تنظيم الإدارة المحلية في لبنان، المكتبة البلدية، بيروت، 1974.

- (13) : سمير شعراني، مالية البلديات، في: البلديات والإدارة المحلية، المركز اللبناني للدراسات، 2017
- (14) : جريدة الديار 10/30/19985.
- (15) : عصام سليمان، الإشكالية والتطبيق، المركز اللبناني للدراسات، 1996.
- (16) : جريدة النهار في عددها الصادر في 2001/11/1 .
- (17) : ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1985.
- (18) : ماري الحايك، مجلس الشيوخ في لبنان حل ام مشكلة ، منشورات الجامعة اللبنانية، 2019..
- (19) : جوزيف مغيزل، النظام البرلماني اللبناني، دار النهار، بيروت، 1978.
- (20) : زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، المجلد الثاني ، دار بلال ، 2006.
- (21) : ابراهيم شيحا،النظم السياسية والقانون الدستوري،الدار الجامعية للطباعة والنشر، دار النهار1994.
- (22) : علي الشامي ، الإدارة العامة والتحديث الإداري ، منشورات رشاد برس، ط2، بيروت ، 1995.
- (23) : وضاح شراره، اصول لبنان الطائفي ، دار بلال للنشر ، بيروت ، 2011.
- (24) : حلمي الحجار، "على طريق إلغاء الطائفية السياسية وعلمنة الدولة"، النهار ، 2019 .
- (25) : رسالة ماجستير بعنوان "النقش المركزي بين الواقع والمرتجى"، منشورة في المكتبة الرقمية في البحوث القضائية والقانونية والسياسية بالجامعة اللبنانية، تناقش دور الأجهزة الرقابية في محاربة الفساد.
- (26) : حسين عبيد، إشكاليات التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة، دار المنهل اللبناني، 2019.
- (27) : حسين عبيد ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، دار المنهل اللبناني ، بيروت ، 2019.
- (28) : أنطوان مسرّه ، الدولة الدستورية في لبنان ، دار النهار ، بيروت، 2004، ص. 246.
- (29) : انطوان مسره، العبور الى الدولة من المعاناة الى المواطنة، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي، 1992.