

CDDRL

WORKING PAPERS

Number 125
August 2012

إنشاء مجلس شيوخ لبناني: الثنائية البرلمانية والجمهورية الثالثة

الياس.أ. مهنا
جامعة براون

Center on Democracy, Development, and The Rule of Law
Freeman Spogli Institute for International Studies



Additional working papers appear on CDDRL's website: <http://cddrl.stanford.edu>.

ورقة بحثية ينشرها برنامج الإصلاح والديمقراطية في العالم العربي
في مركز دراسات الديمقراطية والتنمية وحكم القانون، جامعة ستانفورد

عن برنامج الإصلاح والديمقراطية في العالم العربي بجامعة ستانفورد:

يسعى برنامج الإصلاح والديمقراطية في العالم العربي إلى فحص الديناميات الاجتماعية والسياسية المختلفة داخل البلدان العربية وتطور أنظمتها السياسية، مع التركيز على الافاق، والظروف، ومسارات الإصلاح السياسية الممكنة في المنطقة.

يجمع هذا البرنامج بين الخبراء والممارسين على حد سواء - من صناعات السياسات وأفراد المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام، والمجتمعات السياسية - فضلاً عن غيرها من الجهات الفاعلة من خلفيات متنوعة في العالم العربي، للنظر في كيفية وإمكانية تحقيق الديمقراطية وحكم أكثر استجابة وخاضع للمساءلة في البلدان العربية.

يهدف البرنامج إلى أن يكون مرجعاً فكرياً حول القضايا المتصلة بالحكم الرشيد والإصلاح السياسي في العالم العربي من خلال إنتاج الأبحاث الأكاديمية السليمة، والدقيقة، والمدروسة.

الموقع الإلكتروني:

arabreform.stanford.edu

Center on Democracy, Development,
and The Rule of Law
Freeman Spogli Institute for International Studies
Stanford University
Encina Hall
Stanford, CA 94305
Phone: 650-724-7197
Fax: 650-724-2996
<http://cddrl.stanford.edu/>

About the Center on Democracy, Development, and the Rule of Law (CDDRL)

CDDRL was founded by a generous grant from the Bill and Flora Hewlett Foundation in October in 2002 as part of the Stanford Institute for International Studies at Stanford University. The Center supports analytic studies, policy relevant research, training and outreach activities to assist developing countries in the design and implementation of policies to foster growth, democracy, and the rule of law.

السيرة الذاتية للباحث

الياس مهنا هو أستاذ مساعد في الأدب المقارن في جامعة براون. في عامي 2011-2012، كان باحثًا غير مقيم في برنامج جامعة ستانفورد للإصلاح والديمقراطية في العالم العربي. وقد كتب مهنا بشكل مكثف عن القضايا المعاصرة الثقافية والسياسية في منطقة الشرق الأوسط لعدة مطبوعات تهتم بالمصلحة العامة، بما في ذلك صحيفة نيويورك تايمز، ذا ناشون، فورين بوليسي، وذا جارديان، وذا ناشونال، وهو كاتب QifaNabki.com، مدونة مكرسة للشؤون السياسية اللبنانية. حصل على شهادة الدكتوراه في لغات الشرق الأدنى والحضارات من جامعة هارفارد في عام 2012.

ملخص تنفيذي

عبر تاريخه، حكم لبنان من خلال عقد سياسي فريد من نوعه، ينص على أن المجتمعات الدينية للبلاد تتشارك السلطة عبر ترتيبات توافقية دقيقة التوزيع و لكن غالباً عديمة الإستقرار. العديد من مناصب الخدمة المدنية، بما في ذلك جميع مقاعد البرلمان والمناصب التنفيذية العليا في الحكومة، توزع وفقاً للطائفة، بهدف معن هو الحفاظ على روح التناغم بين الطوائف والعيش المشترك. في الممارسة العملية، عزز هذا النظام، في أحسن الأحوال، سلطة مركزية ضعيفة، عرضة لنوبات متكررة من الشلل والانهيال، و في أسوأ الأحوال، حكومة تعمل في المقام الأول كمساحة للنخب الطائفية للتنافس على المصالح الضيقة على حساب المصلحة العامة

كيف يمكن للبنان تجاوز نظام الطائفية السياسية نحو نموذج ديمقراطي أكثر تمثيلاً وعملية؟ أحد الحلول التي تم اقتراحها هو السلطة التشريعية من مجلسين، والذي ستخصص مجلس شيوخ لمنشأ حديثاً لتمثيل المجتمعات الدينية، في حين يمثل مجلس النواب المواطنين الأفراد على أساس ديمقراطي غير طائفي بحت. على الرغم من الاهتمام بهذا الاقتراح، كانت هناك محاولات قليلة جداً لاستكشاف مجموعة كبيرة من الخيارات المتعلقة بأساس تكوين، طريقة انتخاب، صلاحية، وعلاقة المجلس الأعلى بالهيئات الحكومية الأخرى

تهدف هذه الورقة معالجة هذه الثغرة. تبدأ الورقة من خلال دراسة النصوص الدستورية والاتفاقات التي تدعو لتنفيذ نظام التشريعي الثنائي، وتعرض بعض الأسئلة المتعلقة، بالعقبات والنماذج التركيبية المحتملة لمجلس الشيوخ. ثم تعالج قضايا صلاحيات مجلس الشيوخ، ولايته القضائية وأثر تأسيسه على غيره من فروع الحكومة. وتخلص الورقة بتقييم الحجج المؤيدة والمعارضة للنظام التشريعي الثنائي، وتقتراح أن أي عملية إصلاح ذات مصداقية يجب أن تتضمن إجراء تغييرات كبيرة في المشهد المؤسسي اللبناني القائم، وليس فقط لمجلس الشيوخ المنشأ حديثاً، ليكون النظام التشريعي الثنائي فعالاً.

مقدمة 1

لطالما قيل إن احدا الأسباب الرئيسية لمشكلة عدم حصانة الدولة اللبنانية امام الشلل والانهيار هي المعضلة التي أفسدت شؤونها منذ الاستقلال: مسألة كيف يحكم مجتمع يتألف من ثمانية عشر طائفة بطريقة تحمي حقوق الأقليات والتعددية الدينية مع الحفاظ على سلطة مركزية فعالة. في لبنان، اتخذ حل هذه المشكلة شكل الحكومة التوافقية التي توزع السلطة بين مختلف الطوائف من خلال الحصص البرلمانية والمناصب الحكومية². أثبت هذا الترتيب غير العملي كونه مستقرا خلال العقود القليلة الأولى من قيام الدولة اللبنانية؛ مع ذلك، فإن عجز الحكومة على وقف انزلاق المجتمعات المتطرفة، المنقسمة على نفسها بشكل متزايد، إلى حرب بين الأشقاء، كشفت مخاطر السلطة المركزية الضعيفة وحولت لبنان من تجسيد للتعايش المسلم المسيحي إلى قصة تحذيرية مشؤومة.

منذ الحرب الأهلية، كانت هناك دعوات متكررة لتطهير لبنان من الطائفية، ولتعزيز هوية وطنية مشتركة من خلال فصل الدين عن السياسة. في الوقت نفسه، دفعت المخاوف من تطور التوازنات الديموغرافية العديد للنظر بريبة الى أي مشروع يمكن أن يضعف تمثيلهم في البرلمان ويهدد هوية لبنان كفسيفساء من المجتمعات المذهبية. وساعد التوتر بين هذين الموقفين المتعارضين على الحفاظ على الوضع الراهن لأكثر من عشرين عاما، على الرغم من التأييد الشعبي الواسع النطاق لأي نوع من الإصلاحات الجوهرية.

ويبدو أن الحل المثالي هو نظام يحمي حقوق ومصالح الأقليات الدينية (أو غيرها) في الوقت الذي يوفر منفذا لإرادة الأغلبية السياسية. ونشرت بلدان أخرى وسائل مختلفة لتحقيق هذا المثل الأعلى، من الفيدرالية وغيرها من أشكال اللامركزية الإدارية، إلى نظام حصص محدودة أكثر من تلك المعمول بها حاليا في لبنان. لكن الآلية الكلاسيكية "دمج رغبات مختلف الدوائر" ضمن سلطة واحدة هي حكومة "تتضمن مداولاتها جمعيتين متميزتين"، أي هيئة تشريعية من مجلسين. (تسيبيليس و موني 1997)

وفقا للمناظرين السياسيين، فإن مزايا نظام المجلسين تشمل زيادة الاستقرار، ميل لتمرير التشريعات بأعلى درجات التوافق، وزيادة الرقابة بين المجلسين وعلى السلطة التنفيذية. هو نظام قد يبدو مناسباً تماما لمعالجة المأزق الطائفي الذي غالبا ما يشل الحكم في لبنان. وفقا للهيئة التشريعية لنظام المجلسين في بيروت، ينتخب مجلس النواب من دون نظام الحصص الطائفية، في حين يكون مجلس الشيوخ بمثابة كفيل واضح لحقوق الأقليات. يمكن لتحتية المصالح المذهبية في مؤسسة متفانية السماح بتحويل مجلس النواب من سوق للمقايسة الطائفية الى مركز أساسي للسلطة السياسية حيث يكون المواطن هو المكون الأساسي، بغض النظر عن دينه.

هذه الفكرة ليست جديدة أو مثيرة للجدل. اتفاق الطائف (1989)، الذي أنهى الحرب الأهلية في لبنان، دعا صراحة الى تفكيك الطائفية السياسية من خلال انتخاب مجلس للنواب على "أساس وطني غير طائفي"، وتشكيل مجلس الشيوخ يمثل "جميع العائلات الروحية". وأعلن قادة من مختلف الاطياف الفكرية والمذهبية دعمهم لهذه الفكرة، ويتم طرحها بشكل روتيني كلما تناقش مسائل إصلاح المؤسسات و الغاء الطائفية السياسية.

ومع ذلك، لأن الطائف لا يقدم أي تفاصيل أبعد من وصف أساسي لمجلسين تشريعيين منتخبين على أسس مختلفة. هناك غموض كبير يحيط بالصيغ المحتملة للنظام التشريعي الثنائي في لبنان. التغييرات في حجم المجلس، أساس تكوينه، مدة الحكم، أساليب الانتخاب، وصلاحياته، هي واسعة النطاق وتبقى غير مستطلعة إلى حد كبير. العلاج الكامل لهذه المتغيرات هو خارج نطاق هذا البحث. الهدف، بدلا من ذلك، هو وضع الأساس لمناقشات أوسع حول النظام التشريعي الثنائي من خلال تقديم بعض الأسئلة الوثيقة

¹ إنه لمن دواعي سروري أن أشكر الأشخاص التالية أسماؤهم لمساهماتهم في هذا المشروع: جواد عدرة، ألان عون، ميلاني كاميت، محمد شطح، دانيال كروستانج، خليل جبارة، سامي الجميل، طلال الحسيني، جان بيير قطريب، فريد الخازن، صالح المشنوق، شبلي ملاط، مارين ميليجان، ابراهيم مهنا، علي عسيران، اسامة صفا، فارس ساسين، ندى صحنوي، جوناثان شاين، نديم شحادة، مايكل يونغ، وقرأء QifaNabki.com. وأود أن أشكر خصوصا ريتشارد تشامبرز، ان مساهمته السخية في المسائل الانتخابية لا تقدر بثمن. أخيرا، لم يكن من الممكن كتابة هذه الورقة بدون دعم الدكتورة لينا الخطيب في برنامج الإصلاح والديمقراطية في العالم العربي في جامعة ستانفورد. أجزاء من ورقة العمل هذه ظهرت في الأصل في افتتاحية لصحيفة ذا ناشونال (مهنا 2009a). كل الأخطاء هي مسؤولية المؤلف.

² في لبنان، أعلى ثلاث مناصب للحكومة التنفيذية هي رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس النواب، محجوزة للمسيحيين الموارنة، المسلمين السنة والمسلمين الشيعة على التوالي. الجسم التشريعي للبلاد- المجلس النيابي - مقسم بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين: تم تعيين كل المقاعد ال 128 لطائفة محددة. انظر الجدول 1 أدناه للحصول على تفاصيل توزيع المقاعد.

الصلة بهذا الموضوع، وتحدياته، ونماذج محتملة تواجهه، من خلال مناقشات أجراها الباحث مع أعضاء في البرلمان اللبناني، وقادة الأحزاب، وشخصيات من المجتمع المدني.

مجلس الشيوخ في التاريخ السياسي اللبناني

ولدت الدولة الحديثة في لبنان مع تشكيل حكومة من مجلسين، لكنها لم تدم طويلاً. يقضي الدستور اللبناني المرسوم عام 1926 بتشكيل مجلس شيوخ إلى جانب مجلس النواب، يتألف الأول من تسعة مسيحيين (خمسة موارنة، ثلاثة أرثوذكس وواحد كاثوليك)، سبعة مسلمين (ثلاثة سنة، ثلاثة شيعة، وواحد درزي)، ومقعد واحد مخصص للأقليات المتبقية. لدى مغادرته لبنان بعد إقرار الدستور، قال المفوض السامي الفرنسي هنري دي جوفونيل: "لقد أعطيتهم مجلس نواب لأنهم كثيري الكلام بطبيعتهم، ولأنهم يعتقدون أن مجلس النواب هو امتياز لأعلى الحضارات" (حبشي 1964). واستمرت تجربة المجلسين لمدة سنة ونصف فقط. في 17 تشرين الأول 1927، ألغي مجلس الشيوخ من خلال إجراء تعديل على الدستور لأنه كان ينظر إليه على أنه "مكلف، بطيء، وضعيف جداً" (حبشي 1964). في الدستور الحالي، لا يزال يوجد أثر قديم من وجود مجلس الشيوخ في المواد منسوخة 23، 96-100، وفي المادة 22، التي تنطع إلى مستقبل لبنان ما بعد المذهبية³.

"مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يستحدث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتتحصر صلاحياته في القضايا المصرية".

هذه الرؤية لمجلسين تشريعيين نشأت في اتفاق الطائف لعام 1989 (انظر المادة II.A.7)، والذي افتتح الجمهورية الثانية التي قامت بتعديل بعض المؤسسات والإجراءات المتبعة في الجمهورية الأولى لكنها لم تغير "الطابع الأساسي" (هدسون 1999). كما أنشأت بعض المعايير عن جمهورية ثالثة متوقعة يتم من خلالها اكتساح الأساس الطائفي للسياسة اللبنانية بشكل كبير. في نهاية المطاف ضمن هذه الجمهورية الثالثة، يتم تفكيك نظام الحصص في مجلس النواب بالإضافة إلى تفكيك التوزيع الطائفي للمناصب الحكومية من الدرجة الأولى (على سبيل المثال رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس النواب، نائب رئيس مجلس الوزراء، قائد للجيش، الخ). كما يتم إنشاء مجلس تشريعي جديد من أجل توفير التمثيل لجميع الطوائف اللبنانية. لا اتفاق الطائف ولا المادة 22 من الدستور تحدد التوازن المذهبي لمجلس الشيوخ، أسلوبه في الانتخابات أو صلاحياته، باستثناء القول بأن اختصاصه يقتصر على القضايا المصرية.

بالطبع، أدت هذه الصياغة المبهمة لتفسيرات متضاربة لطابع الدولة اللبنانية في مرحلة ما بعد المذهبية، وكذلك لدور مجلس الشيوخ. كشف استطلاع للرأي أجري في عام 2009 أن في حين 58% من اللبنانيين يؤيدون الغاء الطائفية، ما يقارب الربع لم يكن يعرف ما سبب هذا⁴. بالتأكيد، ان الفكرة المتناولة الأكثر شيوعاً عن مجلس الشيوخ المقترح هي فكرة لا أساس له تقضياً بتعيين درزي لرئاسة هذا المجلس. لماذا؟ لأنه، وبحسب النظرية، أكبر ثلاث طوائف (الموارنة والسنة والشيعية) لهم "رئاسات" خاصة بهم، بينما رابع أكبر طائفة لا تملك أي رئاسة. ومن الواضح أن هذه الفكرة التي تقوم على منطقتي تقسيم السلطة على أساس

³ طبارة (1997) قدم النص الأصلي للمواد المختزلة. تجدر الإشارة إلى أن المادة 22 الأصلية تقول: "يتألف مجلس الشيوخ من 16 عضواً، يعين سبعة منهم من قبل رئيس مجلس الوزراء بالتشاور مع الوزراء. وينتخب التسعة المتبقون. مدة خدمة أعضاء مجلس الشيوخ يجب أن تكون ست سنوات، وبعد ذلك يكونوا مؤهلين لإعادة انتخابهم أو إعادة تعيينهم". وذكر المادة (19): "من حيث المبدأ، لا يجوز نشر قانون حتى يتم اعتماده من قبل المجلسين. لكن مشاريع القوانين التي اقترحتها الحكومة وصادق عليها المجلسين، أو شرعت وصوتت من قبل المجلس في اتفاق مع الحكومة، لا يجوز عرضها على مجلس الشيوخ إلا إذا شاء ذلك. تعرف القوانين المذكورة لمجلس الشيوخ. إذا كان مجلس الشيوخ يرغب في مناقشتها، يجب أن يبلغ الحكومة في غضون ثمانية أيام. إذا لم يتخذ مجلس الشيوخ أي إجراء خلال هذه الفترة، يجب النظر في مشاريع القوانين الموافق عليها." "

⁴ أجري الاستطلاع من خلال الشركة الدولية للمعلومات، وهي شركة اقتراع وأبحاث مرموقة مقرها في بيروت. ويمكن الاطلاع على بعض النتائج التي توصلت إليها هنا: <http://qifanabki.com/2010/02/23/abolishing-confessionalism-in-lebanon-a-poll-by-information-international>

طائفي تعمل ضد مشروع الغاء الطائفية. ومع ذلك، فإن "زعيم مجلس الشيوخ الدرزي" لا يزال عنصراً عنيداً من الأسطورة الشعبية المحيطة بمجلس الشيوخ⁵.

بين معظم النشطاء السياسيين المحترفين والأكاديميين، فإن رؤية مجلس الشيوخ أكثر تطوراً، ولكن ليس بكثير. وأعرب رئيس الجمهورية ميشال سليمان دعمه في عام 2009 للنظام التشريعي الثنائي بما يتماشى مع اتفاق الطائف، من دون الادلاء بأي مواصفات محددة⁶. بينما أدلى نبيه بري، وليد جنبلاط، أمين الجميل، والعديد من السياسيين البارزين الآخرين بتصريحات غامضة مماثلة تدعم الطائف والانتقال إلى نظام المجلسين من أجل التوصل إلى نظام غير طائفي⁷. فكرة مجلس الشيوخ غير مثيرة للجدل وتؤيد بشكل علني بسبب غموضها: لم يقترح نموذج محدد بما يكفي ليثير اعتراضات أحد.

الاستثناء الوحيد لهذا هو الاقتراح الأخير الذي قدمه وزير الاقتصاد السابق محمد شطح، حيث ناقشه لفترة وجيزة في مقابلة لجريدة النهار في تشرين الأول 2011⁸. جوانب عديدة من اقتراح الوزير شطح تستحق دراسة متأنية، حيث أنها تستند على درجة من الواقعية حول حدود ووتيرة الإصلاح المؤسساتي. ناقش الخطة أدناه جنباً إلى جنب مع النماذج الأخرى التي نوقشت في المحادثات مع أعضاء البرلمان، قادة الأحزاب، علماء السياسة، وأعضاء المجتمع المدني في سبيل هذا البحث. ولكن أولاً سأحدث باختصار عن معالم هذا المشروع.

تصوّر إقامة مجلس الشيوخ اللبناني: بدايات خطة لإصلاح مؤسساتي

التفكير في الانتقال من مجلس أحادي إلى نظام تشريعي ثنائي في لبنان يتطلب مواجهة أسئلة أولية عدة، يمكن تصنيفها تحت ثلاثة عناوين. الأول يتعلق بتشكيل المجلس الجديد، والثاني يتعلق بصلاحياته، والثالث يستكشف انعكاسات إنشاء مجلس للشيوخ على غيره من فروع الحكومة. كما هو مبين أدناه، هناك تنوع كبير في الحجم، أسس التكوين، طرق الانتخاب، والصلاحيات التشريعية للمجلس الثاني في جميع أنحاء العالم. يمكن حتى للخلافات الدقيقة أن يكون لها آثار عميقة على القوة والشرعية المتصورة المتمثلة في مجلس الشيوخ. بالتالي، يجب النظر في كل هذه القضايا بعناية. في ما يلي، أقوم باستكشاف بعض الأسئلة من كل فقرة عن طريق التعرف على البعض من أهم الجوانب المتصلة، والتي تشكل تحدياً لعملية الإصلاح. يتم تقديم بعض النماذج الأساسية لنظام المجلسين، يليها تقديم حجج ضد اعتماد النظام التشريعي الثنائي.

تشكيل مجلس الشيوخ

1. كم عدد أعضاء مجلس الشيوخ؟
2. ما هي مدة مجلس الشيوخ؟
3. ماذا سيكون أساس تكوين مجلس الشيوخ؟ (طائفي؟ اتحادي-إقليمي؟ مختلط؟)

⁵وفقاً للنائب علي عسيران، في الوقت الذي تم فيه اقتراح مجلس الشيوخ أول مرة، "الدروز و الروم الأرثوذكس على حد سواء تنافسوا للحصول على رئاسته". القضية هي أنه إذا حصل عليها الدروز، سيكون هناك ثلاثة "رئاسات" للمسلمين و واحدة فقط للمسيحيين، في حين إذا حصل الأرثوذكس عليها، سيكون النظام "متوازناً". (مقابلة مع المؤلف 23 نوفمبر، 2011).

⁶أدلى الرئيس سليمان بهذا البيان في زيارة رسمية إلى فرنسا في مارس 2009: "إن الدستور اللبناني يؤسس مجلس للشيوخ، مجلس الشيوخ هو قرار أساسي ومفيد لخلق توازن في الدولة". تتطلب هذه العملية "إنشاء لجنة وطنية لإلغاء الطائفية السياسية، والتي سوف تأخذ وقتاً طويلاً بالطبع". (انظر مايا خورشيد، "سليمان يقترح لمجلس الشيوخ، NOW LEBANON، مارس 28، 2009).

⁷نبيه بري هو زعيم حركة أمل الشيعية، تم انتخابه رئيساً لمجلس النواب عدة مرات. وليد جنبلاط هو زعيم الطائفة الدرزية في البلاد، ورئيس الحزب التقدمي الاشتراكي. أمين الجميل هو رئيس الجمهورية السابق والرئيس الحالي للكتائب، وهو الحزب اليميني المسيحي. لارشيف بعض هذه البيانات، راجع الحملة اللبنانية لموقع مجلس الشيوخ على الانترنت (<http://lebanonsenate.org>).

⁸خدم محمد شطح كسفير لدى الولايات المتحدة في الفترة الممتدة بين عامي 1997 و 2000، و كوزيراً للمالية بين عامي 2008-2009. انظر بيار عطالله: "شطح: مجلس شيوخ يعالج هواجس الجماعات" في النهار، 3 أكتوبر 2011.

4. كيف يتم اختيار أعضاء مجلس الشيوخ؟ (الانتخاب المباشر أو غير المباشر؟ التعيين؟ نوع من المزيج بين الانتخاب والتعيين؟)
5. هل يمكن حل مجلس الشيوخ من قبل فرع آخر من الحكومة؟ و تحت أي ظروف؟
6. هل سيكون هناك شروط حول العمر، التعليم، و / أو الخبرات المهنية لأعضاء مجلس الشيوخ؟
7. هل سيكون هناك حصص للمرأة، أعضاء المجتمع المدني، المغتربين، أو غيرهم من الجماعات؟
8. هل سيكون لمجلس الشيوخ قائد؟ إذا كان الأمر كذلك، هل سيتم انتخابه أو تعيينه؟

صلاحيات مجلس الشيوخ

1. يمكن لمجلس الشيوخ أن ينشيء، يعدل، يقوم بتأجيل، و/أو يستخدم حق النقض لمواجهة أي تشريع؟ أي نوع من الأغليات تتطلب هذه العمليات؟
2. هل سيكون هناك مجالات قانونية لا يوجد لمجلس الشيوخ ولاية قضائية عليها؟
3. هل سيكون هناك مجالات لقانونية يكون لمجلس الشيوخ الاختصاص الحصري أو الكلمة الأخيرة عليها؟
4. هل سيكون لمجلس الشيوخ السلطة للدعوة الى استفتاء؟
5. هل يمكن لمجلس النواب نقض سلطة مجلس الشيوخ (عن طريق تصويت الأغلبية المطلقة أو الأكثرية، على سبيل المثال)؟
6. ما هي الآليات التي سوف تتوافر لتسوية النزاعات بين المجلسين (لجان مشتركة على سبيل المثال، جلسات مشتركة، الخ)؟

الأثر على فروع الحكومة الأخرى والدستور

1. بشكل عام، كيف يمكن لمجلس الشيوخ خلق فرص للإصلاح في مجلس النواب، السلطة التنفيذية، البلديات، قانون الانتخاب، والخدمة المدنية؟
2. كيف يمكن إعادة رسم صلاحيات مجلس النواب والسلطة التنفيذية، إذا تطلّب الأمر، من خلال إنشاء مجلس الشيوخ؟
3. وكيف يمكن أن يتأثر حجم، أساس تكوين، طول مدة، وطريقة انتخاب مجلس النواب، إذا تطلّب الأمر، من خلال إنشاء مجلس الشيوخ؟
4. أي من بنود الدستور اللبناني يحتاج الى تعديل لإدخال مجلس الشيوخ؟
5. كيف يمكن لمجلس الشيوخ مساعدة أو عرقلة الجهود الرامية إلى تحقيق مزيد من اللامركزية الإدارية؟
6. كيف يمكن لمجلس الشيوخ مساعدة أو عرقلة الجهود الرامية إلى علمنة قوانين الأحوال الشخصية؟

3.1: تشكيل مجلس الشيوخ

معظم الأحاديث عن مجلس الشيوخ اللبناني تبدأ وتنتهي مع قضية تركيبته الطائفية. كم مقعد ستعطي كل طائفة؟ هل سيحافظ المجلس على نظام الحصص المعمول به حالياً في مجلس النواب، أم أنه سيكون لدى كل دائرة انتخابية عدد متساو من الممثلين، كما هو الحال في مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة؟ في حال لم تعتمد أي من هذه النماذج، أي نوع من الحسابات يمكن أن يتم استخدامها لتحديد التوازن الطائفي للمجلس؟ هل يمكن ربطه بالحقائق الديموغرافية، بناء على نتائج التعداد السكاني الذي طال انتظاره؟⁹ ألن يؤدي هذا إلى تفاقم المخاوف بشأن التعايش وتقاسم السلطة؟

على الرغم من أهمية هذه الأمور، يجدر التأكيد على أن القضية الواسعة لتركيبية المجلس تحوي مواضيع هامة أخرى، في مقدمتها الطريقة التي يتم بها اختيار أعضائه. تتألف المجالس الثانية في جميع أنحاء العالم باستخدام مجموعة متنوعة من الأطر الانتخابية. في عام 2012، ادرج الاتحاد البرلماني الدولي 193 برلماناً وطنياً، يتألف 115 منهم من مجلس واحد و78 من مجلسين، أي بنسبة 60% و 40%، على التوالي. بين البرلمانات المؤلفة من مجلسين، 20 منها فقط تتألف كلياً عن طريق الانتخاب المباشر.⁹ الأساليب الأخرى المستخدمة تشمل الانتخابات غير المباشرة، التي يتم فيها اختيار أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة ممثلين منتخبين (بنفس الطريقة التي يتم بها اختيار رئيس الجمهورية اللبناني اليوم). هناك أيضاً مجالس تتألف من خلال التعيين، حيث يتم اختيار أعضاء مجلس الشيوخ فيها من قبل شخصية تنفيذية مثل ملك أو رئيس حكومة، ومجالس أخرى تستخدم مزيجاً من الانتخاب والتعيين. في عام 2012، كان هناك 21 مجلساً بدون أي أعضاء منتخبين (مثل مجلس اللوردات البريطاني) و 25 مجلساً شملت أعضاء تم اختيارهم باستخدام مزيج من الأساليب. بطبيعة الحال، تؤدي هذه المجموعة المتنوعة من الأطر التركيبية إلى تأليف مجالس بأعضاء وشخصيات ذوي اختلاف واسع النطاق.

⁹انظر موقع مفيد جداً على الانترنت للاتحاد البرلماني الدولي، يحوي إحصاءات محدّثة عن البرلمانات الوطنية في جميع أنحاء العالم: <http://www.ipu.org>

3.1.1: الدوائر الانتخابية وأحجام المقاطعات

في الحالة اللبنانية، هناك تحدي إضافي للتركيبة يجب أخذه بعين الاعتبار، وهو تحديد الدوائر الانتخابية. كما يتضح من الخطاب السياسي المحيط بانتخابات ما بعد الحرب وصولاً إلى انتخابات عام 2005، غالباً ما ترتبط "الشرعية" المفترضة لممثلي الحكومة ليس فقط بهويتهم الطائفية الخاصة، ولكن أيضاً بتلك الخاصة بناخبهم. على سبيل المثال، اتهم النواب المسيحيين المنتخبين على قوائم تيار المستقبل في الدوائر ذات الأغلبية السنية في الماضي بأنهم "لا يعدّون" ممثلين مسيحيين حقيقيين في البرلمان، وذلك لأن دوائرهم لم تكن مسيحية في المقام الأول. ويمكن للمرء أن يتخيل نقداً مماثلاً قد يتم توجيهه إلى أعضاء مجلس الشيوخ المسيحيين إذا تم انتخابهم على هكذا أساس. هذا سبب جزئي لاقتراح معظم أنصار النظام التشريعي الثنائي اللبناني بأن يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من قبل رجال الدين.

الانتخابات من قبل رجال الدين منطقية إذا كان الغرض من مجلس الشيوخ تمثيل المجتمعات الطائفية؛ غير أنه يثير التساؤل حول كيفية عمل هذه النظام. تقترح مقاربتين عامتين نفسيهما، بالرغم من وجود العديد غيرهما: (1) انتخابات داخل دائرة متعددة، والتي قد تكون أو لا تكون مماثلة لتلك المستخدمة في مجلس النواب؛ (2) انتخابات باستخدام دائرة انتخابية واحدة.

في إطار الخيار الأول، فإن كل دائرة تنتخب عدداً معيناً من أعضاء مجلس الشيوخ لمقاعد مقسمة طائفيًا، على غرار قانون الانتخابات الحالي لمجلس النواب. على سبيل المثال، يمكن أن تمثل دائرة جبل لبنان من قبل أربعة أعضاء مارونيين في مجلس الشيوخ، واحد شيعي، واحد أرثوذكسي، واثنين من الدروز. يمكن للسكان الموارنة في الدائرة التصويت فقط لأعضاء مجلس الشيوخ الموارنة، والأرثوذكس للأرثوذكس، وهكذا دواليك. بطبيعة الحال، المشكلة مع هذا النموذج هي أن السكان المسجلين في دائرة الذين لا ينتمون إلى أي من الطوائف الممثلة لن يكون لهم حق التصويت، على عكس النموذج الحالي لمجلس النواب، حيث كل مواطن يدلي بصوته بغض النظر عن المكان الذي يعيش فيه، وبغض النظر عن الطائفة التي ينتمي إليها. لن يكون السنة المسجلين في جبل لبنان قادرين على التصويت لمصلحة أي شخص في السيناريو المقترح أعلاه، على الرغم من أن مجلس الشيوخ من شأنه أن يوفر التمثيل لأهل السنة في مناطق أخرى.

الخيار الثاني - باستخدام دائرة واحدة - يحل هذه المشكلة عن طريق الاستغناء عن التوزيع الجغرافي للمقاعد. يختار الناخب السنّي المحروم في المثال السابق من بين المرشحين المتوفرين لباقي السنة الآخرين في البلاد، بغض النظر عن مكان تسجيله. هذا من شأنه أن يكون مفيداً بشكل خاص لأعضاء أصغر الطوائف، الذين، في ظل السيناريو السابق، سيكون لديهم فرصة ضئيلة للتصويت لمرشح بسبب تمثيلهم المحدود في مجلس الشيوخ. من شأن نظام الدائرة الواحدة ضمان ادلاء كل فرد في البلد بصوته، إن لم يكن لأحد أفراد طائفته، فعلى الأقل لفئة عامة من "الأقليات"¹⁰.

هناك احتمال آخر وهو الأخذ بعين الاعتبار الانتخابات غير المباشرة، والتي "تتضمن عادة مزيجاً من أعضاء المجالس المحلية، المجالس التشريعية أو الحكومات، و/أو أعضاء في مجلس النواب للمجلس التشريعي الوطني" (بروثريك 2001). في حالة لبنان، قد يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من قبل أعضاء المجالس البلدية، أو من قبل مزيج من ممثلي مجلس النواب، أعضاء المجالس البلدية، الزعماء الدينيين وأعضاء مجلس الشيوخ السابقين، الخ. في مثل هذه الحالة، لا بد للمرء من إعادة النظر في حصر مسألة انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من قبل رجال الدين، و تبعاً، في ماهية حجم الدائرة والنظام الانتخابي لتحقيق ذلك.

3.1.2: طرق الانتخاب والتوازن السياسي

يرتبط جزء من تحديد كيفية اختيار مجلس الشيوخ بتأثير الأساليب المختلفة لتكوينه على التوازن السياسي في المجلس. كما ذكر راسل (2001a): "في بلدان مثل إسبانيا وإيطاليا، حيث التوازن السياسي في المجلس الثاني يميل إلى عكس التوازن السياسي في المجلس الأول، لن يعالج أي تغيير تم الاتفاق عليه في مجلس النواب المشاكل في مجلس الشيوخ بشكل عام. ومع ذلك، في حالات

¹⁰ حتى خيار الدائرة الوطنية الواحدة يواجه مشاكل، ولكن عندما ننظر إلى العدد المتزايد من الناس في لبنان الذين يقومون بإزالة هويتهم الطائفية من سجلات تسجيل الناخبين، من يكون هؤلاء الأفراد مؤهلين للتصويت له في مجلس الشيوخ؟ في نقاط مختلفة في تاريخ لبنان الحديث، جرت مناقشة فكرة وجود "الطائفة 19"، وهي "المذهب" العلماني، والذي يمكن أن يعطى تمثيلاً في الحكومة تماماً مثل المذاهب الأخرى. بالتأكيد يمكن للمرء أن يتصور مثل هذا الاحتمال في مجلس الشيوخ، جنباً إلى جنب مع حصص للمرأة، الأفراد المعوقين، أعضاء المنظمات المهنية، الشباب والمغتربين، وغيرهم.

أخرى، مثل ألمانيا وفرنسا، يمكن أن تتطلب التوترات السياسية بين المجلسين مفاوضات دقيقة للتعديلات الدستورية، وقد تؤدي إلى إعاقه كلية لمقترحات الحكومة"¹¹.

بالنظر إلى طرق تلاؤم الانتماءات السياسية مع الهوية الطائفية في لبنان، من المعقول أن نفترض أن الأحزاب السياسية الرئيسية ستسعى للسيطرة على أسهم طوائفها في مجلس الشيوخ، وستنجح في القيام بذلك إذا استخدم قانون "نظام الفوز بأكثرية الأصوات" لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ. إذا اعتمد التمثيل النسبي في انتخابات مجلس الشيوخ كما هو الحال في أستراليا على سبيل المثال، قد نرى مجلساً مع توازن سياسي مختلف عن التوازن السياسي لمجلس النواب. في هذه الحالة، يجوز للمجلس أن يصبح أداة للأحزاب ذات التمثيل المحدود في مجلس النواب للتأثير في التشريعات المهمة. بسبب ضعف النظام السياسي الحالي أمام العقبات التشريعية، يتعين النظر بعناية فائقة إلى طريقة انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ.

3.1.3: عدد من النماذج التركيبية للمجلس الأعلى اللبناني

الاطار الأكثر قبولاً لمجلس شيوخ لبناني مستقبلي يحتوي على أساس تكوين طائفي، كما هو مقترح في اتفاق الطائف. هذا ما يفكر به العلمانيون والخبراء اللبنانيون عادة عندما يسمعون عبارة "مجلس شيوخ". من ناحية أخرى، هناك مجموعة لا نهاية لها من الصيغ المحتملة التي تفرض التوازن الطائفي في مجلس الشيوخ. هل ينبغي إعطاء كل طائفة العدد نفسه من الممثلين؟ هل ينبغي أن يفرض التوازن الديموغرافي الحالي في البلد تكوين المجلس؟ هل ينبغي تقسيمه بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، أو بين المسيحيين والسنة والشيعية؟ لكل اقتراح مؤيدون ومعارضون. في ما يلي، أناقش باختصار نموذجين: (أ) نموذج التكافؤ، الذي يوزع عدد متساو من المقاعد لكل طائفة من طوائف لبنان بغض النظر عن وزنها الديموغرافي. (ب) نموذج مجلس النواب، الذي يستخدم الصيغة المعتمدة في اتفاق الطائف لإلغاء الطائفية الحالية لمجلس النواب كدليل لتكوين مجلس الشيوخ.

النموذج الأول: المساواة بين جميع الطوائف

يعطي هذا النموذج كل الطوائف الثمانية عشر في لبنان المعترف بها رسمياً نفس عدد المقاعد، تماماً كما لكل من الولايات الخمسين في الولايات المتحدة نفس العدد من الممثلين في مجلس الشيوخ الأمريكي. بالرغم من حسن الشكل الخارجي لهذه الصيغة، فإنه من المستحيل عملياً تخيل اعتماد صيغة مماثلة لها، لكون بعض الطوائف صغيرة لدرجة أنها لا تملك حتى مقاعد في البرلمان الحالي. وفقاً لبيانات تسجيل الناخبين عام 2010، ان "الأقليات" غير الممثلة في الهيئة الناخبة (التي تضم السريانية الأرثوذكسية، والسريانية الكاثوليكية، النساطرة، الكلدان الكاثوليك، الروم الكاثوليك، الأقباط، اليهود، والإسماعيليين) عددهم 48347 فقط (أي 1.5٪) من جمهور الناخبين الذي يضم 3310806 ناخب. وإذا كان على المرء أن يمنح كل طائفة عدد متساو من أعضاء مجلس الشيوخ، فإن أصغر تسع طوائف (أي الثمانية المذكورين أعلاه بالإضافة إلى طائفة البروتستانت) ستسيطر على نصف المقاعد في مجلس الشيوخ على الرغم من أنها تمثل 2٪ فقط من الناخبين. يبدو هذا متطرفاً حتى بالمقارنة مع الولايات المتحدة، حيث أقل 25 ولاية من حيث عدد السكان تشكل في الواقع حوالي 16٪ من مجموع سكان الولايات المتحدة. ناهيك عن ذلك، بسبب كون عدد الطوائف المسيحية أكبر بكثير، سيكون التمثيل المسلم في مجلس الشيوخ أقل من 28٪ على الرغم من أنهم يمثلون أكثر من 60٪ من الناخبين. أدناه، يتم تقديم بيان تفصيلي للتكوين الطائفي المقترح للمجلس مع مقعدين افتراضيين لكل طائفة (انظر الجدول 1).

¹¹ انظر أيضاً راسل (2001a): "في إيطاليا وإسبانيا، على سبيل المثال، يتم انتخاب غالبية أعضاء مجلس شيوخ في نفس اليوم الذي يتم فيه انتخاب أعضاء مجلس النواب، وذلك باستخدام نظام يميل إلى تفضيل الأحزاب الذين سيقومون بتشكيل الحكومة. وبالمثل تستخدم أيرلندا مرشحي بيرتي لضمان حصول الحكومة على أغلبية في السيناد. يخلق هذا ديناميكية سياسية مختلفة تماماً لتلك التي في أستراليا، على سبيل المثال، حيث النظام النسبي في مجلس الشيوخ يميل إلى إعطاء أي طرف السيطرة الكلية. في فرنسا، في تصميم المجمع الانتخابي المعقد، يعطي نظام التصويت للمجلس ميزة دائمة لأحزاب اليمين الوسطي. لم يكن لدى الحزب الاشتراكي يوماً أغلبية في مجلس الشيوخ، وحصلت الأحزاب المؤيدة للحكومة في مجلس النواب عام 1997 على 29 في المائة فقط من عدد المقاعد في المجلس في عام 1999." (63)

عدد مقاعد مجلس الشيوخ	الطائفة	العدد الحالي لمقاعد مجلس النواب
2	السنة	27
2	الشيعة	27
2	الدروز	8
2	العلويين	2
2	الموارنة	34
2	الروم الأرثوذكس	14
2	الروم الكاثوليك	8
2	الأرمن الأرثوذكس	5
2	الأرمن الكاثوليك	1
2	البروتستانت	1
2	السريان الأرثوذكس	1
2	السريان الكاثوليك	
2	النسطوريون	
2	الكلدان الكاثوليك	
2	الكاثوليك	
2	الأقباط	
2	الإسماعيليون	
2	اليهود	

الجدول رقم 1: نموذج المساواة

بطبيعة الحال، فإن الهدف من نموذج التكافؤ هو تجنب التركيبة السكانية ومعالجة العناصر المكونة للمجلس على نفس الأساس، في هذه الحالة، المجتمعات المحلية على أساس طائفي. بالعودة إلى مثال الولايات المتحدة، في عام 2011، كان عدد سكان ولاية وايومينغ يمثل نسبة 1.5% من سكان ولاية كاليفورنيا (568158 و 37691912، على التوالي) ولكن لطالما كان للولايتين نفس عدد أعضاء مجلس الشيوخ. وبالمثل، يمكن القول أنه إذا كان الغرض من مجلس الشيوخ اللبناني هو توفير التمثيل لجميع "العائلات الروحية" في البلاد على قدم المساواة، يجوز إذا مناقشة مثل هذا النموذج.

النموذج الثاني: الحصص على أساس صيغة اتفاق الطائف لمجلس النواب

في سياق حديثي عن النظام التشريعي الثنائي، قال عدة أفراد أن ما يحتاج إليه لبنان حقا هو مجلس نواب وليس مجلس شيوخ. إن مجلس النواب الحالي بمحاصصته الطائفية هو مجلس يوفر التمثيل للطوائف اللبنانية المختلفة، ويفعل ذلك بألن ملاحظة للتوازنات الديموغرافية في البلاد. في ضوء ذلك، اقترح أنصار النظام التشريعي الثنائي المختلفين أنه بدلا من محاولة إعادة اختراع العجلة بصيغة جديدة كلياً، ينبغي للمرء أن يبني تكوين مجلس الشيوخ على الخطة البرلمانية المعتمدة في اتفاق الطائف، مجلساً مقسماً بالتساوي بين المسلمين والمسيحيين ذو تقسيمات نسبية تتبع ذلك. يمكن لمجلس الشيوخ أن يكون أصغر من مجلس النواب (ربما 64 أو حتى 32 مقعداً)، وطول فترة حكمه قد تكون أيضاً مختلفة (ربما خمس أو ست سنوات بدلا من أربع سنوات كمجلس النواب الحالي)، ولكن، الرؤية هنا بأن كون لبنان بلد مناصفة بين المسيحيين والمسلمين، كما تمت صياغته في اتفاق الطائف، يتجسد في مجلس الشيوخ.

إن كان هناك لأي من الأشخاص العاديين فكرة عن كيفية تأليف مجلس الشيوخ اللبناني، فعلى الأرجح أن لهذه الصيغة أوسع نطاقاً تأييداً، وأفضل فرصة ليتم تبنيها. الفضيلة الأساسية لنموذج من هذا القبيل، بطبيعة الحال، هي كونه مألوفاً للجميع. إن عدم توازي التمثيل الطائفي في مجلس النواب الحالي مع التوازن الديموغرافي في البلد ليس موضع نقاش حاد في لبنان اليوم. فقد قبل قبل معظم الناس الانقسام 50-50 (المناصفة) في الحكومة كأمر واقع، وحتى كرمز للعقد الاجتماعي بين المسيحيين والمسلمين في البلاد. كما وضع لي محمد شطح: "علينا أن نحافظ على المناصفة [في مجلس الشيوخ] لأننا لا نريد أن ندخل في هذا النقاش على المستوى العملي. علينا أن نستمر في استخدامها لقدرتها على حماية أسس الميثاق الوطني للتعايش: ينبغي أن يكون للمسلمين والمسيحيين قدرة متساوية لنقض أي تغييرات على هذا الاتفاق أو لنقض أي قرار يأخذ الأمة في اتجاه لا يريدونه"¹².

يحتوي الجدول أدناه على ثلاث توزيعات محتملة لمجلس الشيوخ على أساس صيغة الطائف مكوّن من 32، 48، و 64 عضواً. ومن الواضح أن هذه التوزيعات هي اقتراحات فقط؛ يمكن للمرء أن يعدّل النسب الداخلية للطوائف في طرق مختلفة. المبادئ التوجيهية المتبعة في الجدول هي الحفاظ على تقسيم 50-50 بين المسيحيين والمسلمين والإبقاء على ما لا يقل عن مقعد واحد للأقليات التي ليس لديها تمثيل مخصّص.

قد يكون البديل الحفاظ على تقسيم 50-50 بين المسلمين والمسيحيين دون تحديد التوزيعات الداخلية بين الطوائف، والسماح للمسيحيين في التصويت للمسيحيين والمسلمين للمسلمين فقط. جاذبية هذا النظام هي أن من شأنه أن يعطي مزيداً من المواطنين حق التصويت لعدد أكبر من المرشحين مما يعطي نموذجاً ذو حصص محددة لكل طائفة. على سبيل المثال، في الدائرة الافتراضية لمحافظة جبل لبنان كما وصفت آنفاً (مع أربعة أعضاء موارنة، واحد شيعي، واحد أرثوذكسي، و اثنين دروز)، لن يملك الناخبون السنة الحق في التصويت مصلحة أي شخص إذا ما اعتمد التصويت الصارم لأبناء الدين الواحد. بموجب هذا التفسير المرن لاتفاق الطائف، سيتمكن المنتخب السني من جبل لبنان من الإدلاء بصوته لثلاثة أعضاء مسلمين في مجلس الشيوخ (ليس بالضرورة لشيعي أو لدرزي) خلال هذه الانتخابات الافتراضية.

¹²مقابلة مع محمد شطح، نوفمبر 25، 2011 (بيت الوسط، بيروت). بالنسبة لشطح، فإن الفارق الجوهرى بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب الحالي هو أن يتم إنتخاب اعضاء مجلس الشيوخ من قبل الأفراد من نفس الطوائف.

المذهب	الناخبين # (2010) ¹³	%	مقاعد مجلس النواب الحالي	الطائف 32	الطائف 48	الطائف 64
السنة	907,137	27.4%	27	7	10	14
الشيعة	897,969	27.1%	27	7	10	14
الدروز	189,754	5.7%	8	2	3	4
العلويين	27,984	0.8%	2	0	1	0
المجموع	2,022,844	61.1%	64	16	24	32
الموارنة	707,573	21.4%	34	9	13	17
الروم الأرثوذكس	245,095	7.4%	14	3	5	7
الروم الكاثوليك	158,826	4.8%	8	2	3	4
الأرمن الأرثوذكس	89,533	2.7%	5	1	2	3
الأرمن الكاثوليك	20,789	0.6%	1	0	0	0
البروتستانت	17,799	0.5%	1	0	0	0
أخرون /الأقليات:			1	1	1	1
السريان الأرثوذكس			0	0	0	0
السريان الكاثوليك			0	0	0	0
النسطوريون			0	0	0	0
الكلدانيون الكاثوليك	48347	1.5%	0	0	0	0
الكاثوليك			0	0	0	0
القبطية			0	0	0	0
اليهود			0	0	0	0
الإسماعيلي			0	0	0	0
آخرين /المسيحيين	1,287,962	38.9%	64	16	24	32
المجموع	3,310,806	100%	128	32	48	64

جدول رقم 2: نموذج الطائف (المناصفة)

¹³تشرف مديرية الأحوال الشخصية في وزارة الداخلية والبلديات على تسجيل الناخبين. ويتم نشر الأرقام الجديدة (التي تعكس حالات الولادة والزواج والوفاة، وغيرها) كل عام وتتوفر على موقع وزارة الداخلية: <http://www.moim.gov.lb>

النموذج الثالث: التأليف على أساس إقليمي

الهوية الطائفية ليست هي الأساس التركيبي الوحيد الذي تم اقتراحه لمجلس الشيوخ اللبناني. فقد اقترح أنصار اللامركزية الإدارية مجلساً أعلى يتألف على أساس الإقليمية الأكثر انتشاراً، حيث يمثل أعضاء مجلس الشيوخ وحدات إقليمية مختلفة من لبنان لامركزي أو حتى فيدرالي. من المهم أن نلاحظ أن الأساس الإقليمي لتكوين مجلس الشيوخ لا يتطلب اعتماد نظام فيدرالي. ففي حين أن كل برلمان فيدرالي في مطلع القرن 21 كان مؤلفاً من مجلسين، 70% من الحكومات ذات المجلسين كانت جزءاً من أنظمة وحدوية. هذا هو الحال عموماً، مع ذلك، فإن أقوى المجالس العليا توجد غالباً في الأنظمة الفيدرالية (مثل سويسرا والولايات المتحدة وأستراليا، وألمانيا) في حين أن "بين الأنظمة الوحدوية، يمنح فقط مجلس الشيوخ الإبطالي سلطة تشريعية قابلة للمقارنة" (باترسون وموغان، 2001).

ربط النظام التشريعي الثنائي بالفيدرالية من المرجح أن يكون استراتيجية غير منتجة في لبنان، على الأقل في الوقت الراهن، نظراً للجدل المحيط بالفيدرالية. إذا تم الحفاظ على الجمهورية الوحدوية، كيف يمكن أن يبدو مجلس الشيوخ على أساس إقليمي؟ اقترح أمين الجميل الرسم التخطيطي التالي في مقالة له في العام 1992 بعنوان "إعادة بناء لبنان":

"ينتخب المجلس الأعلى، مجلس الشيوخ، عن طريق الاقتراع العام في المناطق، مع أعضاء يمثلون وحدات إقليمية مختلفة. يمنح مجلس الشيوخ كل اقتراح اقترحه مجلس النواب قراءة ثانية، يناقش القضايا، ويحافظ على التوازن السياسي. يبحث في المسائل التي تؤثر على مستقبل البلاد، ويبت في جميع المسائل المتعلقة بقوانين الحريات العامة، تعديل قوانين الأحوال الشخصية، القوانين الانتخابية، التخطيط الاقتصادي، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، ويعلن حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب. ويكون اتفاق مجلس الشيوخ ضرورياً لترشيح كبار موظفي الخدمة المدنية. ينتخب أعضاء مجلس الشيوخ لمدة ست سنوات، ويتم انتخاب ثلثهم كل سنتين" (الجميل 1992).

في هذا النموذج، لا يمثل مجلس الشيوخ الطوائف المذهبية، بل وحدات وطنية فرعية إقليمية. هذه الوحدات لا تحتاج ليكون لديها استقلالية الولايات أو المقاطعات في نظام فيدرالي، ولكن يمكنها التمتع باستقلال أكبر في تحديد جدول أعمالها المحلية، الإنفاق على المشاريع البلدية، وما إلى ذلك مما لديها اليوم. وينتخب أعضاء مجلس الشيوخ من قبل سكان المناطق، ولكن من دون توزيعات طائفية.

العيب الواضح لنموذج من هذا القبيل هو أنه لن يفي بالغرض الأساسي الذي يتوخاه اتفاق الطائف ومعظم أنصار النظام التشريعي الثنائي اللبنانيين على حد سواء، وهو ضمان تمثيل طوائف لبنان في ظل غياب نظام الحصص البرلمانية في مجلس النواب. هذا هو السبب في أن النموذج الإقليمي هو أقل إغراء للأقليات الذين يشعرون بأنهم مستثمرون في النظام التوافقي الحالي، إلا إذا كان مصحوباً بتشريع لامركزي يضع البلاد على طريق الفيدرالية بحكم الأمر الواقع.

النموذج الرابع: المجلس المختلط

الأقاليم هي الأساس الأكثر شيوعاً لتكوين مجلس ثان في جميع أنحاء العالم، لكن قد يواجه المرء مبادئ تركيبية أخرى كذلك. في أيرلندا، يحتوي "السيناد" على ممثلين من خمس لجان خبراء مهنيين، أعضاء من الجامعتين الرئيسيتين، وموظفين تنفيذيين مختلفين. في بلجيكا، فإن الغرض من مجلس الشيوخ هو تمثيل المجموعات اللغوية. في بريطانيا، فإن تركيبة مجلس اللوردات ما قبل عام 1999 "تعكس، بشكل بسيط الفكرة الأكثر شيوعاً في الماضي، بأن الدوائر النيابية تمثل عقارات من المملكة" (برودويك 2001). في بوتسوانا، يمثل مجلس زعماء القبائل مختلف المجموعات العرقية التقليدية، وفي مجلس الشيوخ في بوركينافاسو، يوجد ممثلون عن المجالس المحلية، منظمات المجتمع المدني، والزعماء التقليديين.

وبالمثل، ليس بالضرورة أن يكون مجلس الشيوخ في لبنان مجلساً إقليمياً أو طائفياً بحت. بإمكانه أن يجمع خليطاً متنوعاً من ممثلي الطوائف، الوحدات الإقليمية، ومكونات أخرى، مثل اتحادات العمال والنقابات العمالية، السلطات الدينية، المغتربين، اللاجئين، وأعضاء المجتمع المدني، وهكذا دواليك، منتخبتين بطريقة مباشرة، غير مباشرة أو معينين. الخيارات كثيرة، ودراسة مقارنة للمجالس العليا الأخرى في جميع أنحاء العالم هي خطوة تمهيدية ضرورية لاقتراح نموذج على هذا المنوال.

3.2: صلاحيات مجلس الشيوخ

هناك مقولة شهيرة للآب إيمانويل جوزيف سياس: "إذا إعترض المجلس الثاني على الأول فهو عابث، وإذا وافق فهو غير ضروري" (شل 2001). هذا المبدأ يبرز الصعوبات في تصميم مجلس شيوخ يحقق دوراً مفيداً ومثمراً في الحياة السياسية للأمة، لا سيما في بلد مثل لبنان حيث التشريع هو عرضة للشلل والإعتراض. المادة 22 من الدستور اللبناني تقترح أن تقتصر صلاحيات مجلس الشيوخ في المستقبل على القضايا المصيرية الحاسمة ذات الأهمية. هذه القضايا ليست مذكورة في أي مكان، إلا أن الدستور يشير في مكان آخر إلى مجموعة مماثلة من الأمور الحاسمة (وهو ما يسمى "مواضيع أساسية") في المادة 65.5:

"يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص ويتألف من رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر. ويكون النصاب القانوني لانعقاده أكثرية ثلثي أعضائه، ويتخذ قراراته توافقياً. فإذا تعذر ذلك فبالصوت، ويتخذ قراراته بأكثرية الحضور. أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها. ويعتبر مواضيع أساسية ما يأتي: تعديل الدستور، إعلان حالة الطوارئ وإلغاؤها، الحرب والسلام، التعينة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى، تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، إعادة النظر في التقسيم الإداري، حل مجلس النواب، قانون الانتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية، إقالة الوزراء".

القضايا الأساسية الوطنية المدرجة في الدستور هي نقطة إنطلاق جيدة في أي مناقشة حول ولاية مجلس الشيوخ القضائية، ولكن يجادل البعض بأن هذه القائمة ليست واسعة جداً وتخاطر بتقييد التشريع بطريقة غير ضرورية من البيروقراطية والصفقات. إن روح الطائف توحى بأنه ينبغي أن يقتصر اختصاص مجلس الشيوخ على قضايا طائفية مثل حرية الدين وقوانين الأحوال الشخصية. المشكلة هي، بطبيعة الحال، أن الكثير من التشريعات في لبنان يمكن أن (و غالباً ما) ينظر إليها من خلال عدسة طائفية. إذا كان الموضوع هو إصلاح التعليم، التنمية الزراعية، أو إصلاح قطاع الطاقة، غالباً ما تأخذ الخلافات السياسية بعداً طائفيًا¹⁴.

ما بعد مسألة الولاية القضائية، هناك مسألة كيف سيمارس مجلس الشيوخ صلاحياته بالضبط. هنا، مرة أخرى، هناك العديد من الخيارات التي ينبغي أخذها بعين الإعتبار. بعض المجالس العليا لديها صلاحيات تضعها على قدم المساواة مع مجلس النواب (على سبيل المثال الولايات المتحدة، سويسرا، إيطاليا، المكسيك، نيجيريا، ليبيريا، ورومانيا). دول مثل ألمانيا والبرازيل لديها مجالس عليا يمكن أن تمارس حق النقض ولكن أيضاً لها صلاحيات حصرية محدودة على التشريعات الإقليمية. وفي حالات دول أخرى يمكن للمجالس تأخير أو تعديل التشريعات، والعمل بصفة استشارية (باترسون وموغان 2001)¹⁵.

أكد جميع من تمت مقابلتهم لهذا المشروع تقريباً أن وظيفة مجلس الشيوخ ينبغي أن لا تأتي على حساب الفعالية التشريعية. في الواقع، اقترح كثيرون أن الوظيفة الرئيسية لمجلس الشيوخ يجب أن تكون السماح بوجود سلطة تنفيذية أكثر فعالية ومجلس نواب أكثر كفاءة. نظرياً، ان عزل القضايا الخلافية مثل مواقف السياسة الخارجية وإصلاح النظام الانتخابي عن الأعمال العادية

¹⁴ وأكد لي سامي الجميل (نجل الرئيس الاسبق أمين الجميل، والنائب الحالي) أنه يعتبر التعليم مثالا لقضية طائفية. واقترح محمد شطح أن تحديد مسألة الطائفية هي أشبه بتعريف بعض الناس للمواد الإباحية: "تعرفها حين تراها". الولاية القضائية في مجلس الشيوخ ممكن أن تغطي أموراً مثل التعليم، المعاهدات الخارجية، الاتفاقات الأمنية، الانتخابات الرئاسية، وقوانين الأحوال الشخصية، ولكن ليس التشريعات الاقتصادية أو القوانين ذات الصلة بتطوير البنية التحتية. يمكن لمجلس الشيوخ أن يلعب دوراً إشرافياً في مثل هذا التشريع، ولكن، عليه ضمان عدم وجود انتهاكات صارخة للطائفية في الإنفاق الحكومي، أو الإجراءات التي تتخذها وزارة أو وكالة معينة.

¹⁵ "يمكن لتعديل النشاطات ان يكون حاسماً خاصة بالنسبة للمجالس العليا. مجلس الشيوخ الأميركي هو بؤرة لأنشطة التعديل - لدى أعضاء مجلس الشيوخ الحرية لتقديم أي عدد يريدون من التعديلات، ماراتونات التعديل هي أمر شائع". في ألمانيا، يدقق مجلس الشيوخ في السندات حكومية قبل أن يتم تقديمهم في البوندستاغ، ويمكن إدراج تعديلات مجلس الشيوخ في هذه السندات قبل النظر إليها من خلال مجلس النواب. يستخدم مجلس الشيوخ الأسترالي قوته في التعديل بحرية، خلال جلسة في منتصف التسعينيات "157 مشروع قانون جذبت 1812 تعديلاً ناجحاً لمجلس الشيوخ في معدّل 11 تعديلاً لكل مشروع قانون". وبالمثل، يشارك المجلس الفرنسي بشكل كبير في التعديلات، وتقبل "الجمعية الوطنية ما بين 50 و85 في المئة من التعديلات التي اعتمدها مجلس الشيوخ" (باترسون وموغان 2001، 49).

للحكومة، يجعل مجلس النواب حراً في اقتراح وإصدار التشريعات اللازمة لإبقاء الأمور في موعدها. وصف لي أحد الناظرين السياسيين المشكلة المركزية للحكم على النحو التالي:

"تكمّن المشكلة في أن عمل الحكومة بأكمله يمكن أن يتوقّف اليوم من خلال قضية واحدة، مثل شهود الزور¹⁶. كل شيء آخر - الميزانية، ملف الكهرباء، مدفوعات شركة سوكلين، التعيينات الإدارية، وما إلى ذلك - قد يتم تجميده بسبب الخلاف حول هذه القضية الواحدة... وصلت الصفقات إلى مستويات غير معقولة، لدرجة أنه علينا الاتفاق على تمويل محكمة الامم المتحدة من أجل تعيين حارس أمن في عكار."¹⁷

في الواقع، لمعالجة مسألة ولاية مجلس الشيوخ، يجب تحديد مجالات القانون التي لا يستطيع المجلس استخدام حق النقض فيها. قد يكون هذا أكثر إنتاجية. بدلا من ذلك، ممكن أن يتم وضع نظام ينقض بموجبه مجلس النواب الاعتراضات على التشريعات التي طرحها مجلس الشيوخ من خلال الأغلبية العظمى. في بعض الحالات، كما أوضح راسل (2012)، يمكن أن يؤدي هذا إلى صعوبات إذا كانت الحكومة تسيطر على أقل من عدد المقاعد اللازمة لتجاوز فيتو مجلس الشيوخ، كما هو حال اليابان في السنوات الأخيرة. تشمل آليات أخرى وظائف تأخير (مماثلة لتلك التي يمارسها الرئيس اللبناني)، والتي تمكنها كسب الوقت للسماح بمناقشة عامة لمشاريع القوانين المثيرة للجدل، لكنها في النهاية تشكل حصنا ضعيفا في وجه مجلس أدنى ملتزم. تستخدم بعض الحكومات لجان مشتركة و/أو جلسات مشتركة للهيئة التشريعية من أجل حل النزاعات المتعلقة بالتشريع. كما هو الحال مع جميع القضايا التي تم بحثها حتى الآن، يمكن لدراسة مقارنة لأنظمة المجلسين في جميع أنحاء العالم أن تخصّب البحث عن حلول في لبنان.

بطريقة ما، فإن أي مناقشة لدور مجلس الشيوخ للتشريع تتسم بقصر النظر إذا لم تتم مراعاة التغييرات الضرورية لغيره من المؤسسات وإجراءات الحكم في لبنان. لطرح الفكرة بشكل أكثر وضوحا، ماذا سيكون الغرض من انشاء مجلس شيوخ مع إمكانات تعطيل إذا لم يتم تمكين مجلس النواب للتشريع بفعالية وكفاءة؟ كما هو عليه، فإن مجلس النواب هو مؤسسة غير تمثيلية مع صلاحيات محدودة جدا. ليمارس مجلس الشيوخ وظائف استشارية، تأخيرية، تعديلية، أو اعتراضية مفيدة في السياسة اللبنانية، يجب أن يكون لشركائه في التشريع صلاحيات منقحة وموسعة خاصة بهم. سيتم معالجة هذه المسألة بإيجاز في المقطع التالي.

3.3: تأثير مجلس الشيوخ على الفروع الأخرى للحكومة

إنشاء مجلس الشيوخ ليس بسهولة مجرد خلق مجلس جديد وإضافته إلى التركيبة السياسية القائمة. كما أن مجرد إلغاء نظام الحصص الطائفية في مجلس النواب وتحويله إلى مجلس الشيوخ ليس كافيا. ما نحن بصدد التفكير به هو تغيير مؤسسي ضخم لديه القدرة على التأثير في كل المؤسسات والإجراءات القائمة في الحكم في لبنان. لا ينبغي أن ينظر إلى مثل هذا التحول من خلال منظور إلغاء الطائفية فقط؛ إن حماية حقوق الأقليات في مجلس الشيوخ، التعبير عن الأغلبية السياسية في مجلس النواب، اصلاح الضوابط والتوازنات بين السلطين التنفيذية والتشريعية، وتمكين السلطة القضائية والمحكمة الدستورية، وهكذا دواليك، هي بنفس الأهمية. بطريقة ما، فإن النقاش حول النظام التشريعي الثنائي هو في الحقيقة نقاش حول إعادة تصوّر الدولة اللبنانية. كما قال لي أحد أعضاء المجتمع المدني:

"من الضروري تقريبا أن يكون لدينا فكرة واضحة عما يجب إجرائه من إصلاحات في مجلس النواب، السلطة التنفيذية، البلديات، قانون الانتخابات، والخدمة المدنية ككل، قيل ان نبدأ بإنشاء هيئة تشريعية ثانية. وذلك لأن الصلاحيات المخولة لمجلس الشيوخ تتوقف على ما يبدو على ما تبقى من الهيكل الحكومي. ما لم يتم إعداد المرء لمعالجة الصورة بأكملها، فإنه يخاطر بإنشاء مجلس للشيوخ لمجرد الحصول عليه"¹⁸.

¹⁶قضية "شهود الزور" تتعلق بالاتهامات التي أدلت بها بعض الأحزاب السياسية في لبنان والتي تعرض لجنة التحقيق الدولية في اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري للخطر من خلال شهادات كاذبة. أصرت هذه الأحزاب (لا سيما التيار الوطني الحر، حزب الله، وحركة أمل) ان الحكومة تجري تحقيقا خاصا بها في القضية، وهددوا بوقف كل تصويت على مستوى وزاري حتى يتم حل هذه المسألة.

¹⁷مقابلة مع مستشار سياسي ومحلل غير مسمى، نوفمبر 23، 2011 (بيروت).

¹⁸مقابلة مع مراقب للحياة السياسية اللبنانية وعضو في المجتمع المدني، غير مسمى، 16 نيسان، 2009 (بيروت).

على أقل تقدير، فإن إنشاء مجلس الشيوخ يخلق فرصة لتصحيح عدم المساواة في حق الاقتراع وأدها أي قانون إنتخابي معتمد لمجلس النواب الحالي. من دون نظام حصص طائفية لمجلس النواب، لا يعد هناك أي مبرر لنسب متفاوتة بين الناخبين والممثلين في الدوائر الانتخابية اللبنانية: مثالياً، يمثل كل عضو من أعضاء مجلس النواب عدداً متساوياً من الناخبين. علاوة على ذلك، دون قيود نظام الحصص، قد يكون من المنطقي إعادة النظر في حجم مجلس النواب وتغيير العدد والتوزيع الجغرافي للممثلين على أساس أنماط الإقامة وتدفقات السكان المتغيرة. بالتأكيد، يمكن تغيير النظام الغامض الذي يربط تسجيل الناخبين بقرى أسرهم الأساسية بدلاً من أماكن إقامتهم، وخاصة إذا تم انتخاب مجلس الشيوخ على أساس دائرة انتخابية وطنية واحدة. خلاف ذلك، يمكن الإبقاء على النظام القديم لانتخابات مجلس الشيوخ فقط، ولكن ينبغي أن يسمح للمواطنين بتغيير مكان تسجيلهم بسهولة أكبر.

بالإنتقال إلى السلطة التنفيذية، قد يكون لإضافة مجلس الشيوخ تأثير كبير على الآلية التي تتشكل من خلالها الحكومات في لبنان وتسمح لها بالعمل. قام القادة السياسيون في الماضي القريب باللجوء بانتظام إلى القول بأن لبنان لا يمكن أن يحكم بأغلبية بسيطة بسبب تنوعه الطائفي. المتطلبات الدستورية التي تنص على أن "ليس هناك شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك" فسّرت على أنها تعني ليس فقط أن التركيبة الطائفية لمجلس الوزراء يجب أن تتبع نفس المنطق الطائفي لمجلس النواب، ولكن أيضاً أن إختيار الوزراء يجب أن يكون من الأحزاب السياسية التي تمثل أغلبية الناخبين عن كل طائفة. ونتيجة لذلك، ما شهدناه خلال السنوات القليلة الماضية هو سلطة تنفيذية مختلة وظيفياً، ومتعثرة بالمطالبات المجردة لصنع القرار التوافقي وللممثل المذهبي. كما وضّح أحد الوزراء السابقين لي:

"لا تعمل الأدوات الأساسية للديمقراطية اليوم. جميع الروابط بين الناس، وأعضاء البرلمان، والوزراء، وقراراتهم يتم تقسيمها في لبنان. يتم تشكيل الحكومات بطريقة لا علاقة لها بنتائج الانتخابات البرلمانية، ولا تستطيع اتخاذ القرارات حتى عندما يتم تشكيلها في نهاية المطاف".

بعبارة أخرى، عوامل الجذب الرئيسية لأي نظام برلماني - مثل متانة العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية التي تؤدي إلى تشريعات أكثر فعالية - ملغاة في النموذج اللبناني الحالي لأن على رئيس السلطة التنفيذية في البلاد أن يطيع المبدأين الغير متوافقين، أي الأغلبية والطائفية. من ناحية، يمنح الدستور ولاية تنفيذية لأي مرشح لرئاسة الوزراء يكسب ثقة مجلس النواب عن طريق التصويت بالأغلبية. من ناحية أخرى، فإن تلك الولاية تتعرض لخطر شديد من قبل "التصفية" الطائفية التي تشوّه تركيبة كلا من مجلسي النواب والوزراء. في الممارسة العملية، يرقى "التعايش" الطائفي إلى إعطاء كل زعيم طائفي تقريباً القدرة على لعب المفسد من خلال عرقلة التشريعات. هذه صيغة لمأزق دائم.

في ظل أفضل الظروف، يمكن لمجلس الشيوخ تهيئة المجال لمجلس نواب ذو تمثيل حقيقي يقوم بتشكيل حكومة على أساس الأغلبية السياسية، وبالتالي يقوم بإزالة العقبات المستمرة التي يولدها النظام الحالي. أما بالنسبة للقضايا ذات الطابع الدستوري - ما سمّته ميخ راسل (2001a) "وثائق عضوية" - والمسائل الأخرى ذات الأهمية الكبرى، فيمكن أن تمنع الحكومة من العمل في انتظار موافقة مجلس الشيوخ. ومع ذلك، يمكن للأعمال الرئيسية للحكومة المضي قدماً دون معوقات.

لا بد من تقديم كل هذه القضايا والكثير من غيرها في الحديث عن النظام التشريعي الثنائي في لبنان. لهذا السبب، يعتقد الكثيرون أن مجلس الشيوخ هو حل غير عملي لأنه يعتمد على عدد كبير جداً من الخطوات الأولية من أجل الحصول على فرصة ليكون فعالاً في تحقيق هدفه المعلن. أقوم بالنظر في بعض هذه الحجج أدناه.

4. تقرير الأقلية: لماذا قد لا تكون الثنائية البرلمانية نموذجاً للبنان

هناك العديد من الأسباب لمعارضة الإنتقال من مجلس وحدوي الى نظام تشريعي ثنائي في بلد مثل لبنان. لنكون أكثر تحديداً، هناك مسألة التكلفة. المجالس التشريعية باهظة الثمن بشكل عام، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الرواتب والنفقات، المعاشات التقاعدية للممثلين، متطلبات الأمن، الميزانيات المخصصة للانتخابات، موظفي الدعم، وهكذا دواليك. لا بد من التفكير ملياً بإضافة مجلس ثان، أخذين بعين الاعتبار الكلفة السنوية التقيّد تبلغ عدة ملايين من الدولارات للحفاظ عليه. علاوة على ذلك، فإن لبنان سيخالف العادات بطريقة ما من خلال إنشاء مجلس للشيوخ. في حين أن عدد الحكومات ذوات المجلسين يتزايد، فإن معظم البلدان التي تختار إقامة مجلسين عادة ما تتكوّن من عدد سكان كبير أو مساحات شاسعة، ويتكون عادة مجلس الشيوخ على أساس إقليمي. لبنان بلد صغير وعدد سكانه قليل. يكاد يكون من المؤكد أنه سيتم تشكيل مجلس الشيوخ على أساس طائفي، و لكن لا توجد أمثلة سابقة واضحة لهذا النموذج بالإمكان البناء عليها، وبالتالي سيكون نموذجاً تجريبياً.

نقطة أخرى يجب أن تؤخذ في الاعتبار هي أنه بالرغم من ميل الحكومات ذات المجلسين لتمرير التشريعات بدرجة إجماع أعلى، فإن المجلس الثاني لديه امكانية إنتاج جمود تشريعي. أحيانا القرارين أفضل من قرار واحد (ليغفور 1992)، ولكن في حالة لبنان لدينا وضع راهن يتميز بجمود كبير في جميع مستويات الحكومة. إعتبارا من تاريخ نشر هذا البحث، بلغ عدد البنود المدرجة على جدول أعمال مجلس الوزراء 45 وقد وصلت إلى 85 في الأشهر الأخيرة. إذا كانت النتيجة الصافية لمداولات مجلس الشيوخ هي مزيد من الشلل على كل الجبهات التشريعية، فسوف يعتبر المجلس فاشلا.

من المعروف أيضا أنه من الصعب إصلاح المجالس الثانية. عندما يتم إنشاء مجلس الشيوخ اللبناني ويعطى السلطة لتمثيل الطوائف، سيكون من المستحيل تقريبا إعادة هيكليته مع مرور الوقت أو حتى التخلص منه تماما¹⁹. حتى في الديمقراطيات الناضجة، تعتبر المجالس العلوية في كثير من الأحيان غير ضرورية وغير فعالة، و لكنّها مقاومة للتغيير. يشكّل مجلس اللوردات البريطاني - الذي حتى عام 1999 كان قد قارب القرن من الزمان من دون أي تغييرات جوهرية في الهيكلية أو القوى - مثالا كلاسيكيا لمجلس شيوخ ينظر إليه على أنه منسي وغير ديمقراطي. أمثلة بارزة أخرى تشمل مجالس الشيوخ في أيرلندا وإيطاليا وكندا. كما قال ميچ راسيل وساندفورد مارك (2002):

"تشير هذه الأمثلة إلى صعوبة الحصول على تصميم مجالس ثانية جيدة. قد يتم إنتقادها لحصولها على سلطة قليلة جدا، أو من ناحية أخرى لحصولها على سلطة فائضة؛ لكونها ديمقراطية أكثر من اللازم، أو لعدم كونها ديمقراطية بما فيه الكفاية؛ لكونها مهمشة وبدون صلة، أو لكونها صورة طبق الأصل عن مجلس النواب. عند السؤال عن عدم اجراء إصلاحات تتعلق بالمجلس الأعلى، احد الاجابات يجب أن تكون بأن هناك عدم وضوح حول الغرض من مجلس الشيوخ ...".

وأخيرا، يمكن القول إن إصلاح المؤسسات هو بشكل أساسي نهج قصير النظر بالنسبة إلى المشاكل السياسية اللبنانية. ونظرا لعوامل مثل انتشار شبكات المحسوبيات الطائفية النكهة (كاميت وإيصار 2010، كاميت 2011، تشن وكاميت 2012)، فإن ضعف الدولة المركزية، استمرار التدخل الأجنبي، والسمات الشخصية المحيطة بزعماء الطوائف، جميعها تصل إلى ما يسمى "حكم القلة (الأوليغاركية) المذهبية" (أوتاواي وشقير 2008-Vizoso). يبدو من السذاجة أن نزع أن أي نوع من التغييرات المؤسساتية الجزرية سيكون لها أي أثر ملموس على النظام البيئي السياسي. كما وضّح لي أحد قادة المجتمع المدني:

"إنشاء مجلس شيوخ في أي مرحلة في المستقبل القريب سيكون الحل الأسوأ للبنان، لاننا ببساطة سنكون قد قمنا بنقل مشاكلنا إلى مؤسسة جديدة. سيولد ميتا ولن يحل أي مشكلة. من شأنه أن يجعل الأمور تزداد سوءا عن طريق خلق أسوأ مشاكل المحاصصة. وينبغي أن يكون مجلس الشيوخ تنويجا لعملية طبيعية تستغرق وقتا طويلا. ما هو أساسي هو العمل على بناء تنمية ديمقراطية تبرز فيها حياة سياسية حقيقية. الآن، حكومة لبنان هي مجرد مزحة. لدينا برلمان لكنه مجرد مبنى. ليست لدينا بنية سياسية تحتية: لا مجموعات ضغط فعالة، لا مجموعات مصالح، لا توجد آليات حقيقية لرصد ومساءلة الحكومة. كيف يمكن خلق نظام المجلسين زيادة عن كل هذا، في حين لا يوجد حتى شعور بالمواطنة الحقيقية في هذا البلد؟"²⁰

مرددا هذه المشاعر، اقترح نائب من التيار الوطني الحر لي أنه لا يمكن أن يعامل مجلس الشيوخ على أنه "قطعة غيار" يضيفها أحد إلى الحكومة لرؤية ما اذا كانت تعمل. وقال أن الثقافة السياسية في البلاد، "وكأنها زجاجة ماء ملوثة، لا يمكن تنظيفها بإضافة شيء إليها. عليك إزالة الشوائب منها"²¹.

قد تكون هناك في الواقع أساليب أخرى أقل كلفة وأكثر مباشرة للمساعدة في إلغاء الطائفية السياسية في لبنان من دون المخاطر التي قد تصاحب إنشاء هيئة تشريعية جديدة. أحد الاحتمالات هو انشاء محكمة دستورية لديها السلطة لتفسير الدستور وإلغاء التشريعات، بنفس طريقة عمل المحكمة العليا الأميركية. ثمة خيار آخر هو الحفاظ على النظام ذي المجلس الواحد الذي يوقر تمثيلا محدودا للطوائف في البرلمان مع تكريس أكبر عدد من المقاعد للممثلين المنتخبين شعبيا على أساس الاقتراع العام المتساوي وليس المحاصصة. ويمكن لبلدان مثل سلوفينيا وأوغندا أن تكون أمثلة مقارنة مفيدة للدراسة في هذا الصدد.

¹⁹ وقد اقترح البعض من أنه يمكن ان يجرد مجلس الشيوخ تدريجيا من سلطاته وصلاحيته مع مرور الوقت، وصولاً إلى تفكيك المجلس تماما حين ينظر إليه على انه غير مجدي. هذه فكرة جديدة من الناحية النظرية، ولكن ربما ليس في الممارسة العملية، نظرا لجمود الهياكل المؤسساتية.

²⁰مقابلة في 23 نوفمبر 2011 (بيروت).

²¹مقابلة في 24 نوفمبر 2011 (بيروت).

5. الخلاصة

على مدى السنوات السبع الماضية، مع عدم وجود هيمنة سورية لفرض "الاستقرار" في ظل نظام سياسي مختل وظيفياً، انحرف لبنان من أزمة إلى أخرى. تم ترسيخ كل هذه الأزمات تقريباً في مشكلة سياسية أساسية هي: كيفية توزيع القوى في نظام توافقي من دون التضحية بالسلطة المركزية. لسوء الحظ، فإن الجهود المعدّة محلياً من خلال القادة اللبنانيين لصياغة حلول مرتجلة - من خلال الإستشهاد بنصوص دستورية متناقضة وغير مبرمة، وبسوابق تاريخية - قد فشلت، وهكذا وجد لبنان نفسه يلجأ، مرة أخرى، إلى قوى أجنبية تتوسط لإستقراره على المدى القصير.

كان الهدف من هذه الورقة استكشاف بعض الآثار المترتبة على اقتراح الطائف لنظام المجلسين. بالقيام بذلك، أمل أنني قد قمت بإلقاء الضوء على مجموعة معقدة من الخيارات التي ينطوي عليها مشروع إصلاح مؤسساتي كهذا. وأمل أيضاً أن أكون قد طرحت المخاطر الكبيرة المعنية، والشعور بأن ليس هناك ما يضمن بأن تحل هذه الخطوة أي من مشاكل الحكم في لبنان. يمكن لإنشاء مجلس الشيوخ أن يكون سياسة كارثية على لبنان، من شأنه أن يشل حكومته، ويضيف طبقات جديدة من البيروقراطية المكلفة، ويهيئ ساحة إضافية للسياسات الفاسدة والرجعية. من ناحية أخرى، من المحتمل أن يتمكّن من تحرير الحكومة من الجمود التشريعي، مبشراً بإمكانية تعريف السياسات والقوانين الانتخابية المستندة إلى قضايا، والتي تسمح بظهور الأصوات الليبرالية. كل شيء يتوقف على الطريقة التي يتم تصميم المجلس الثاني بها، سلطاته الدستورية، وطريقة انتخاب أو تعيين أعضائه. هذا يتطلب مزيداً من الدراسة والتشاور قبل أن يتم وضع خطة قابلة للإصلاح.

المراجع

مراجع باللغة العربية

بيار عطا الله. 2011. "شطح: مجلس شيوخ يعالج هواجس الجماعات" النهار، 3 أكتوبر.

اتفاق الطائف لعام 1989: <<http://www.al-bab.com/arab/docs/lebanon/taif.htm>>. تمت الزيارة في عام 2012.

مراجع اجنبية

Baldwin, Nicholas D. J. 2001. "Concluding Observations." *The Journal of Legislative Studies* 7 (1): 171-80.

Beydoun, Ahmad. 2004. "Confessionalism: Outline of an Announced Reform." In *Options for Lebanon*, ed. Nawaf Salam. Oxford: Centre for Lebanese Studies.

Borthwick, R. L. 2001. "Methods of Composition of Second Chamber." *The Journal of Legislative Studies* 7 (1): 19-26.

Cammett, Melani. 2011. "Partisan Activism and Access to Welfare in Lebanon," *Studies in Comparative International Development* 46, no. 1 (Spring): 70-97.

Cammett, Melani and Sukriti Issar. 2010. "Bricks and Mortar Clientelism: The Political Geography of Welfare in Lebanon." *World Politics* 62 no. 3(July): 381-421.

Chen, Bradley and Melani Cammett. 2012. "Informal Politics and Access to Health Care in Lebanon." *International Journal for Equity in Health* 11, no. 23 (9 May).

Gemayel, Amin. 1992. *Rebuilding Lebanon*. Cambridge, Mass: Center for International Affairs, Harvard University.

Habachy, Saba. 1964. "The Republican Institutions of Lebanon: Its Constitution." *The American Journal of Comparative Law* 13, no. 4 (Autumn): 594-604.

Hudson, Michael C. 1999. "Lebanon After Ta'if: Another Reform Opportunity Lost?" *Arab Studies Quarterly* 21 no. 1 (Winter): 27-40.

Hudson, Michael C. 1976. "The Lebanese Crisis: The Limits of Consociational Democracy." *Journal of Palestine Studies* 5 no. 3-4 (Spring): 109-122.

Ketterer, James. 2001. "From One Chamber to Two: The Case of Morocco." *The Journal of Legislative Studies* 7 (1): 135-50.

Kiwan, Fadia. 2004. "Decentralization: Choosing a Model." In *Options for Lebanon*, ed. Nawaf Salam. Oxford: Centre for Lebanese Studies.

- Laver, Michael. 2001. "The Role and Future of the Upper House in Ireland." *The Journal of Legislative Studies* 8 (3): 49-66.
- Levmore, Saul. 1992. "Bicameralism: When are Two Decisions Better Than One?" *International Review of Law and Economics* 12: 145-62.
- Lijphart, Arend. 1985. "Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories." *Publius* 15, no. 2 (Spring): 3-15.
- Messarra, Antoine. 2005. "Principe de territorialité et principe de personnalité en fédéralisme comparé: le cas du Liban et perspectives actuelles pour la gestion du pluralisme." In *Le fédéralisme dans tous ces états : gouvernance, identité et méthodologie*, ed. Jean-François Gaudreault-DesBiens and Fabien Gélinas. Québec: Les Éditions Yvon Blais.
- Muhanna, Elias. 2009a. "Two Houses, Many Mansions." *The National*, August 14.
- Muhanna, Elias. 2009b. "All for None." *The National*, October 2.
- Ofeish, Sami A. 1999. "Lebanon's Second Republic: Secular Talk, Sectarian Application." *Arab Studies Quarterly* 21 no. 1 (Winter): 97-116.
- Patterson, Samuel C. and Anthony Mughan. 2001. "Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers." *The Journal of Legislative Studies* 7 (1): 39-60.
- Patterson, Samuel. C. and Anthony Mughan. 1999. *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus, Ohio: Ohio State University Press.
- Russell, Meg. 2012. "Elected Second Chambers and their Powers: An International Survey." *The Political Quarterly* 83 (1): 117-29.
- Russell, Meg. 2001a. "Responsibilities of Second Chambers: Constitutional and Human Rights Safeguards." *The Journal of Legislative Studies* 7 (1): 61-76.
- Russell, Meg. 2001b. "The Territorial Role of Second Chambers." *The Journal of Legislative Studies* 7 (1): 105-118.
- Russell, Meg. 2001c. "What Are Second Chambers For?" *Parliamentary Affairs* 54: 442-458.
- Russell, Meg and Mark Sandford. 2002. "Why are Second Chambers so Difficult to Reform?" *Journal of Legislative Studies*, 8(3): 79-89.
- Salam, Nawaf. 2004. "Reforming the Electoral System: A Comparative Perspective." In *Options for Lebanon*, ed. Nawaf Salam. Oxford: Centre for Lebanese Studies.
- Salamey, Imad. 2009. "Failing Consociationalism in Lebanon and Integrative Options." *International Journal of Peace Studies* 14, no. 2 (Autumn/Winter): 83-105.
- Salem, Paul. 1998. "Framing Post-War Lebanon: Perspectives on the Constitution and the Structure of Power." *Mediterranean Politics* 3 (1): 13-26.
- Shell, Donald. 2001. "The History of Bicameralism." *The Journal of Legislative Studies* 7 (1): 5-18.

Tabbarah, Bahige. 1997. "The Lebanese Constitution." *Arab Law Quarterly* 12 (2): 224-261.

Tsebelis, George. and Jeanette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tsebelis, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism." *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-325.