

بين اللامركزية والـفـدرالية أي طريق لـخـلاص لبنان!

إعداد
المحامي ربيع الشاعر

تشرين الثاني / نوفمبر 2024

مقدمة

ذكر موضوع اللامركزية في لبنان لأول مرة في البيان الوزاري لحكومة الدكتور عبدالله اليافي تاريخ 16 آب سنة 1953 وهي الحكومة الثالثة في عهد الرئيس كميل شمعون الذي بدوره دافع عن طرح الفدرالية في خلوة سيّدة البير، في 23 كانون الثاني 1977. أكثر من نصف قرن مرت على هذه الطروحات، حيث تم تسويقها على أنها الممر الإلزامي لخلاص لبنان ومنع الحروب فيه لا سيما الطائفية منها والشرط الاساسي لازدهاره الاقتصادي وتفعيل الديموقراطية والمحاسبة. فهل صحيح أن لا خلاص للبنان إلا عبر اللامركزية كحد أدنى للإصلاح والفدرالية كغاية قصوى لتعديل النظام؟

1. اللامركزية في لبنان: مركزية مقنّعة

لا تستوفي المجالس المحلية في لبنان، من بلديات وأتحاد بلديات¹، جميع شروط اللامركزية الإدارية² وهي تعاني من صعوبة في جباية الرسوم³ ومن تقييد في الصلاحيات والسقف المتدني للانفاق الخاضع للرقابة المسبقة، إضافة إلى ندرة الموارد المالية⁴.

من الواضح أنّ طرح النواب في مؤتمر الطائف للامركزية لم يكن موفقاً، إماً عن خطأ في التعريف أو تقصير في الشرح، وإماً عن سابق تصوّر وتصميم، كون النظام السياسي هو مركزيّ بامتياز ولم يكن لدى المشرع آنذاك النية بتغييره. فاللامركزية الإدارية تشترط حكماً أن تكون مجالس السلطات اللامركزية منتخبة من الشعب، ولا تمثل إلا إرادته فيبقى هو وحده الرقيب الأول والأخير عليها⁵.

لذلك وباقتراح وثيقة الوفاق الوطني تعيين قائمقام على رأس مجلس القضاء المنتخب، تكون السلطة المركزية قد لجأت إلى حل اعتمده فرنسا منذ أكثر من 70 عاماً وعادت عنه سنة 1982⁶، لصالح تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية عن طريق الاحتكام إلى الشعب كمصدرٍ وحيد للسلطات، وانتخاب جميع رؤساء وأعضاء مجالس الأفضية والمحافظات لديها.

1 في لبنان 1060 بلدية و60 اتحاد بلدي، 70% من البلديات عدد سكانها هو أقل من 4000 نسمة و87% من البلديات لديها أقل من 6 موظفين (LCPS - 2015).

2 المرسوم الاشتراعي رقم 1977/118

3 حدد القانون رقم 60/88 الصادر في 12/08/1988 المعدل بالقانون رقم 14 تاريخ 20/8/1990 الرسوم والعلوات البلدية. إن القسم الكبير من هذه الرسوم أصبح دون جدوى ولا يؤمن مدخولاً حقيقياً وفعالاً للبلديات ناهيك عن تدهور سعر صرف العملة الوطنية التي لم يقابلها المشرع بتعديل قيمة الرسوم بناء على دراسة أثرها على الاقتصاد والعدالة الاجتماعية ومدى ارتباطها بالحد الأدنى للأجور وتحديد المكلفين بها وإعلامهم وتعديل طريقة احتسابها وتحصيلها من خلال اعتماد وسائل الكترونية حديثة أو تسهيل آليات تحصيلها من قبل شركات خاصة أو عبر المصارف والاعتراض عليها أو الاعفاء منها والاجراءات القمعية والوصاية على البلديات في إطار تحديد معدل الرسوم.

4 تشير دراسة للمركز اللبناني للدراسات إلى أن 88% من البلديات في لبنان تعتبر زيادة الموارد المالية أولوية لتلبية حاجات السكان والهيئات الاقتصادية والاجتماعية.

5 زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج. 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط. 3، 1994، ص. 49 – 54.

6 La Loi no 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (loi Defferre).

لقد اجتزأت اصلاحات الطائف الحلول، وأبقت على لا حصرية مقنّعة وأغلب الظنّ أن النواب الذين وضعوا وثيقة الوفاق تحت ضغوط الأحداث آنذاك خافوا من فقدان سيطرتهم على السلطة لمصلحة الإرادة الشعبية، ولم تكن لهم رؤية مستقبلية لمسائل الحكم، فمع اللامركزية الإداريّة وبالتالي الاستقلالية المالية للبلديات، تمتلك النُخب التي تفرزها الانتخابات المحليّة سلاحاً شرعياً يحررها من هيمنة الإقطاع السياسي والنزعات الطائفية، ويخضعها فقط للمحاسبة على أساس حُسن الإدارة ومعايير علمية مما يثير مخاوف التقليد السياسي والعائلي والطائفي من خروج المجتمع عن طاعته. كما أنه يؤخذ على الحلول التي اعتمدها الطائف أنها أبقت على الغموض حول الصلاحيّات الماليّة للبلديات ولم تجزم بإعطائها الاستقلالية المالية من خلال منحها الحرّيّة في تحديد مطارح ومعدّلات بعض الضرائب المحليّة. كما أنها أبقت على اتحاد البلديات لتصبح اللامركزية الإدارية (إذا استطعنا تسميتها كذلك) على مستويات ثلاثة (البلدية - اتحاد البلديات - مجلس قضاء) في بلد صغير بمساحته الجغرافية ومحدود بموارده المالية (إلا إذا كان القصد دمج اتحاد البلديات بمجلس القضاء)، ممّا يندرز بتشابك الصلاحيات وتعقيد الأمور في جباية الضرائب المحليّة وتوزيعها⁷، ويهدّد بزيادة الكلفة على المواطن.

يجب الإشارة إلى أنّه جزاء الأزمة الاقتصادية في لبنان تقدّمت بعض الكتل النيابية باقتراحات قوانين لإنشاء صناديق سيادية لإدارة أملاك الدولة، وكان الهدف منها تقليص حجم دين الدولة وتغطية خسائر المودعين في المصارف. ولكن امام احتمال ان يتم تفعيل اللامركزية الادارية الموسعة يجب ابقاء الاملاك البلدية العامة والخاصة خارج نطاق هذه الصناديق السيادية، في حال تم إقرارها، كي لا يتم التعدي على استقلالية البلديات المالية والادارية. هذا لا يمنع من ضرورة وضع سياسة حكوميّة عامة لإدارة أملاك الدولة عبر توفير الاحصاءات والتسهيلات التشريعية، وإصدار قانون خاص بالاملاك البلدية العامة والخاصة واستمرار عمليات التحديد، والتحرير، وتوحيد التخمينات العقارية بين وزارة المالية والسجّلات العقارية والبلديات⁸.

بتاريخ 7 / 11 / 2012 أصدر رئيس مجلس الوزراء قرارا يحمل الرقم 166 / 2012 شكّل بموجبه لجنة لإعداد مشروع قانون اللامركزية الادارية برئاسة وزير الداخلية والبلديات حينها زياد بارود . وقد عقدت اللجنة 47 جلسة عمل توّجت عام 2014 بصياغة مشروع قانون إطاري عن اللامركزية الادارية من 147 مادة.

2. اللامركزية في شروطها

إن أي مشروع لامركزي عليه ان يضمن ثلاثة شروط هي:

أ- إستقلالية في القرار السياسي، بمعنى إجراء انتخابات عادلة للسلطات المحلية ومداورة في السلطة وانتخاب رئيس ونائب رئيس السلطة اللامركزية بالاقتراع المباشر واشراك المعارضة والمجتمع المدني في أدوات المحاسبة.

7 نصت المادة الثانية من مرسوم تحديد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل رقم 1979/1917 على إيداع هذه الأموال في مصرف لبنان باسم الخزينة العامة، ويفتح في قيود مصلحة الخزينة في وزارة المالية- حساب خاص باسم "الصندوق البلدي المستقل" يتم تحريك هذا الحساب وفقا لاصول- تحدد بقرار مشترك من وزير الداخلية ووزير المالية. وبالتالي حرمت هذه المادة البلديات من أبسط حقوقها ومن التمتع بلامركزية مالية هي اساس وجودها وربطت تحريك أموال الصندوق البلدي المستقل بسلطة الوصاية والإدارة المركزية أي بالقرار السياسي.

8 ج. معراوي، "الأملاك البلدية: بين التحديات والفرص المتاحة".

- ب- إستقلالية إدارية، تخضع لمبدأ إحلال السلطة اللامركزية محل السلطة المركزية في جميع المجالات التي لا تدخل من ضمن صلاحية السلطة المركزية الحصرية (**Principle of Subsidiarity**). هذا يتطلب إعطاء السلطة اللامركزية صلاحيات تنظيمية لا يمكن كسرها إلا بقانون، وإعطاءها حرية التعاقد وصلاحيات تنظيمية في التوظيف وإدارة مواردها البشرية والمؤسسات التابعة لها، وصلاحية أمنية لمكافحة الجريمة وتنظيم النقل والسير، وإلغاء جميع أنواع الرقابة الادارية المسبقة، وحصر الرقابة اللاحقة بالنظر في شرعية قراراتها والتي يبتُّ بها القضاء حصراً.
- ج- إستقلالية مالية، وهذا يعني بأنه يحق للسلطات المحلية تحديد معدلات الضرائب المحلية المسموح بها بموجب القانون وفقاً للقواعد التي يحددها المشرع. لا تتمتع السلطات اللامركزية حكماً بصلاحية فرض الضرائب أو تحديد أساسها أو طرق تحصيلها⁹، ولكن على السلطة المركزية أن تضمن بأن تشكل الإيرادات الضريبية والرسوم جزءاً كبيراً من إجمالي موارد السلطات المحلية. يتعين على السلطة المركزية أن تقدم تعويضات مالية عن أي صلاحيات يتم نقلها إلى السلطات المحلية، مع ضمان أن تتوافق الموارد مع النفقات بما يكفل الانماء المتوازن بين جميع السلطات اللامركزية. بالتزامن مع حرية الانفاق التي تتمتع بها السلطات اللامركزية عليها أن تحترم توازن موازنتها، ويمكن أن تفرض عليها قيود معينة كعدم تمويل الجمعيات الدينية. تتمتع السلطات المحلية بحرية شبه كاملة في ممارسة حقها في الاقتراض، ولكن فقط لتمويل مشاريع إنتاجية، أو بنى تحتية، أو لشراء احتياجاتها من المعدات.

وعليه هل يحقق اقتراح قانون اللامركزية الذي تدرسه اللجنة الفرعية في المجلس النيابي هذه الشروط الثلاث؟:

في شق الاستقلالية السياسية، إعتد اقتراح القانون تقسيمات إدارية بحاجة الى توافق سياسي استثنائي وغير مبنية على معطيات اقتصادية أو اجتماعية واضحة، كما ألقى اتحاد البلديات وأقرّ انتخاب أعضاء الهيئة العامة في مجلس القضاء وفقاً للنظام الاكثري، مما قد يؤدي الى تهميش دور المعارضة، وفوز كتل عائلية أو حزبية أو طائفية بنسبة كبيرة من أعضاء الهيئة العامة لمجلس قضاء معين، حتى ولو لم يكن لديها اكثرية مطلقة من عدد الناخبين، إذ يكفي أن تستفيد من تشرذم أصوات أخصامها للهيمنة المطلقة على نتائج الانتخابات ولفترة طويلة مما يمنع المحاسبة والتمثيل الصحيح.

كما أعطى الحق لعدد محدد من المقيمين في قضاء معين من غير المسجلين على لوائح الأحوال الشخصية بانتخاب ممثلين عنهم في الهيئة العامة لمجلس القضاء، مما يجعل نسبة تمثيلهم في الهيئة العامة أقلّ من نسبة تمثيل الاهالي المسجلين على لوائح السجلات الشخصية للنفوس، حتى ولو كان عددهم أكبر من عدد المسجلين. وبالتالي قد يتعرّض هذا الحل للطنع أمام المجلس الدستوري لعدة عدم المساواة بين المواطنين المرشحين والناخبين، من المقيمين في القضاء أو المسجلين على سجلات الأحوال الشخصية.

واعتمد الاقتراح انتخاب أعضاء مجلس إدارة القضاء من قبل أعضاء الهيئة العامة، ومن ضمنهم الرئيس ونائبه وفق النظام النسبي إلا أننا لا يمكن اعتبار انتخاب هؤلاء بطريقة غير مباشرة يعطي مجلس إدارة القضاء استقلالية سياسية، ويؤمن

⁹ Stéphanie Damarey, Droit public Financier, L'autonomie financière des collectivités territoriales, Dalloz, 2021, p. 585.

التمثيل العادل للمواطنين. فالطريقة المعتمدة تشبه طريقة انتخاب مجلس الشيوخ الفرنسي الذي يعتبر مجلساً تمثيلاً للمجالس المحلية. وعليه يصبح مجلس إدارة القضاء مجلساً تمثيلاً للبلدات والمدن التي يتألف منها مجلس القضاء وهذا يفترض تحسين النظام الانتخابي لأعضاء الهيئة العامة لجهة استبدال النظام الاكثري بنظام الصوت البديل بحيث يقترع الناخب/الناخبة في كل قرية او مدينة مستخدماً الأرقام التسلسلية لترتيب المرشحين والمرشحات وفقاً لأفضليّاته، على أن يقترع لإسم واحد على الأقل و يفوز بالانتخابات المرشّحون الذين يحصلون على اعلى نسبة من الاصوات بحسب ترتيب الافضليات على أن تكون عتبة التأهيل لأي مرشح 5% من نسبة المقترعين. وأخيراً لم ينتظر مشروع القانون إلى الحق بالاستفتاء بمبادرة من الناخبين أو من مجلس القضاء.

أما في شق الاستقلالية الادارية، أعطى اقتراح القانون صلاحيات واسعة لمجالس القضاء منها انتاج الكهرباء وإنشاء البنى التحتية وألغى وظيفة القائمقام والرقابة المسبقة ودور محافظ بيروت بعد تقسيمها الى 12 دائرة انتخابية، كما أعطى مجلس القضاء سلطة التوظيف وإنشاء جهاز شرطة مسلّح وسمح لها إجراء مشاريع شراكة مع القطاع الخاص، من دون الحاجة إلى إصدار قانون خاص بذلك وفقاً لنص المادة 89 من الدستور. لقد احترم اقتراح القانون جميع معايير الاستقلالية الادارية، ولكن هل ضمن لهذه المجالس الموارد المالية اللازمة لممارسة صلاحياتها الجديدة؟

بالنسبة إلى شق الاستقلال المالي، تمّ تخصيص 20% من إجمالي إنفاق الدولة لمجالس الأفضية، مما يجعل إجمالي الأموال المخصصة للإدارات المحلية في لبنان (البلديات ومجالس الأفضية) عند الحد الأدنى حوالي 25% من إجمالي إنفاق الدولة. إذ تفهم عدم إعطاء مجالس الأفضية الحق بفرض ضرائب كون ذلك يتطلب تعديلاً دستورياً، ولكن كان من المفيد إعطاؤها الحق بتعديل نسبها من الضرائب التي خصصها لها اقتراح القانون. كما استحدث اقتراح القانون الصندوق اللامركزي الذي يحل محل الصندوق البلدي المستقل، ويتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الاداري والمالي، ويتولى الإشراف على اعماله مجلس أمناء منتخبين من مجالس الأفضية والبلديات، وتوزع أمواله وفقاً لمعايير ديموغرافية واقتصادية واجتماعية، بما يتناسب مع مبدأ الإنماء المتوازن. في المحصلة لا ضمانات لمجالس الأفضية بالحصول على حصصها من الضرائب كون السلطة المركزية بإمكانها تعديل هذه النسب وتخفيضها وإلغاء بعضها، كما أن نسبها في وضعها الحالي متدنية جداً بالمقارنة مع المعايير الدولية، ولا تؤمن لمجالس الأفضية الفرصة لتحقيق الغاية المثلى من إنشائها¹⁰.

من هنا ضرورة إدخال تعديلات دستورية تضمن استقلالية السلطات المحلية السياسية والادارية والمالية تماماً كما هو الحال في الدول اللامركزية الغربية¹¹. على الدستور أيضاً أن يسمح للسلطات المحلية أن توسع صلاحياتها بعد فترة تجريبية تنقل فيها السلطة المركزية بعض خدماتها ومرافقها إليها¹².

¹⁰ Fiscal Decentralization, Local Public Sector Finance and Intergovernmental Fiscal Relations: A Primer, World Bank, 2021: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099225502022316135/pdf/P1754490fe142c0db095050e3808607c8ff.pdf>

¹¹ المادة 72 من الدستور الفرنسي والمادة 114 من الدستور الإيطالي والمادة 142 من الدستور الإسباني و المادة 28-II من القانون الأساسي الألماني والمادة 82 من الدستور الدنماركي.

¹² المادة 4-72 من الدستور الفرنسي والقانون الإيطالي المعروف بقانون Calderoli تاريخ 26 حزيران 2024.

في آب عام 2016 تبنتى النائب سامي الجميل مشروع قانون اللامركزية الإدارية، الصادر عن اللجنة الخاصة باللامركزية الإدارية ومنذ ذلك الحين وهو قيد الدرس أمام لجنة الادارة والعدل ولجنة فرعية اجتمعت عشرات المرات ولم تتفق على المحاور الاساسية لهذا القانون ومنها عدد مجالس الأقضية وكيفية انتخابها والكوّتا النسائية، ووضع مدينة بيروت، والصلاحيات الادارية والمالية، وحق فرض الضرائب، وشؤون التوظيف، وصلاحيات الشرطة، واستحداث الصندوق اللامركزي، أي أنّ بعض ممثلي الكتل النيابية المشاركة في هذه النقاشات أفرغت اقتراح القانون من جميع مكنوناته مما يعبر عن رفضها لمبدأ اللامركزية من أصله¹³.

3. هل تكون الفدرالية هي الحل؟

بعدما تبين عدم وجود إرادة لدى بعض الأطراف اللبنانية لاعتماد اللامركزية وفي ظل وجود سلاح حزب الله المتنازع عليه، والتعطيل الممنهج لعمل المؤسسات، وتقويض أسس الديمقراطية في لبنان، علت مجدداً الأصوات المطالبة باعتماد الفدرالية¹⁴ كحل للتنوع الطائفي في لبنان، كون استمرار الوضع على حاله سيؤدي حكماً إلى انتهاء التنوع في لبنان، وبالتالي انتهاء لبنان كما نعرفه، أو الى تقسيمه¹⁵.

إنّ غالبية المطالبين بالفدرالية هم من المسيحيين، بسبب المعاناة التاريخية لهؤلاء مع محيطهم المسلم وهاجس الديموغرافيا التي هي تبدو لصالح المسلمين، وخصوصاً بعدما بدأ بعضهم لا سيما مفكرين أو مؤرخين من الطائفة الشيعية بالمطالبة بانتهاء مشروع دولة لبنان الكبير¹⁶، وبنسب مبدأ المناصفة الذي كرس في اتفاق الطائف. يشكو هؤلاء المسيحيون من طغيان أحزاب من الطائفة الشيعية على مفاصل الدولة، وبناء دولة موازية مسلحة وخارجة عن القانون زجت لبنان بلعبة المحاور الإقليمية، وقوّضت سيادته وسيادة القانون فيه بحجة اعتماد الديمقراطية التوافقية تارة، وتارة أخرى بخلق بدعة الثلث المعطل في تأليف الحكومات بحجة رفع شعار الشرعية الميثاقية أو شعار "شعب جيش مقاومة"، ما أدى إلى فرض مسار يتم عبره التبرير للفراغ الرئاسي أو الحكومي أو لعمليات التهريب على الحدود أو التهريب الضريبي أو المحاصصة الطائفية التي تغطي الفساد، وتفحّخ قانون الانتخابات، وتضعف الدولة المركزية، وتحصر السلطات في يد مجموعة من ستة أشخاص تمثل الطوائف الكبرى مع حق الفيتو للأحزاب الشيعية الممثلة في البرلمان حيث يشهر بعضهم علناً بأنه حركة مقاومة إسلامية ومشروعه هو قيام جمهورية إسلامية في لبنان تابعة للجمهورية الإسلامية في إيران¹⁷.

أمام هذا الصراع الهوياتي والديني والاجتماعي-المؤسسي، تمّ نشر عدة مشاريع دساتير للفدرالية في لبنان¹⁸ أقرت غالبيتها بوحدة الاراضي اللبنانية، وبسمو الدستور الفدرالي على دساتير وقوانين السلطات المحلية¹⁹، وبتوزيع الصلاحيات بين السلطات الاتحادية والوحدات الفدرالية والمحلية، إنطلاقاً من مبدأ الأولوية للسلطات الأدنى في الصلاحية (Principal of

13 أنظر جدول المقارنة مرفق رقم (1)

14 <https://plato.stanford.edu/entries/federalism>

15 <https://federallebanon.org> ; <https://fedleb.org>

16 بدر الحاج، نهاية مشروع لبنان الكبير، جريدة الأخبار، السبت 31 آب 2024.

17 Aboultaif, E. W. 2021. La question fédérale au Liban : Mythes et illusions, 50 déclinaisons de fédéralisme.

18 أنظر المرفق رقم (2) جدول مقارن لأبرز ركائز ثلاثة مشاريع دساتير فدرالية في لبنان.

19 اعتبر أحد المشاريع أن "السيادة الكانتونية هي المصدر النهائي للسيادة"، مما يشير إلى أن الحكومة الفدرالية لا تمتلك أي حقوق سيادية على الكانتونات أو البلديات. وفي حالات النزاع، يكون للقانون الكانتوني الأولوية على القانون الفدرالي.

Subsidiarity) وقسمت الاراضي اللبنانية الى كانتونات أو ولايات أو أقضية مؤلفة بشكل مبدئي من إثنيات دينية (مسيحية أو سنية أو شيعية أو درزية)، مع امكانية أن تتشكّل ولايات أو أقضية من عدة إثنيات في حال ارتضت الأكثرية الشعبية من كل إثنية ذلك، ومن دون أن يكون الترابط الجغرافي بين هذه الكانتونات أو الولايات أو الأقضية ضرورياً.

يحق للسلطات المحلية أن يكون لها دستورها وسلطات تشريعية وتنفيذية ومالية وقضائية مع الإبقاء على صلاحيات حصرية للسلطات الاتحادية في كلّ ما يخصّ الشؤون الخارجية، والدفاع، والجنسية، وحرية التنقل، وجوازات السفر، والصيرفة، والعمل، والجمارك، والمعاهدات المتعلقة بالتجارة والملاحة وحماية الحدود.

تناط السلطة التنفيذية الاتحادية بمجلس اتحادي يمثل المذاهب الكبرى ويحل مكان موقعي رئاسة الجمهورية والحكومة بكامل أعضائها ويتم اعتماد المداورة بين أعضائه لرئاسته ومبدأ التصويت بالاجماع أو بأغلبية موصوفة.

تتمتع المذاهب بصلاحيات واسعة على مستوى إدارة شؤونها الخاصة ويكون لديها صلاحيات مطلقة في الأمور الدينية والأحوال الشخصية وبصلاحيات مقيدة في قطاعات التعليم والصحة والثقافة لضرورة مراعاة النظام العام القائم على مستوى الولايات، او السلطة الاتحادية في حالة الأقضية غير المنضوية في ولاية.

والى جانب السياسة الخارجية للسلطة الاتحادية، تعطى الكانتونات أو الولايات صلاحية إقامة علاقات دولية من مستويات مختلفة، إلا ان جميع مشاريع الدساتير المقترحة إتمدت مبدأ الحياد كوسيلة وحيدة لضبط الاختلافات على مستوى السياسة الخارجية والدفاعية للسلطة الاتحادية، ممّا يضمن برأيهم نجاح الحل الفدرالي وتأمين الغاية من اعتماده.

رکزت مشاريع الدساتير الفدرالية على استقلالية السلطات المحلية الضريبية، حيث اقترحت أن تحصل السلطة الاتحادية على حوالي 20% من نسبة الضرائب، مع تخصيص نسبة 80% المتبقية للمستوى أو المستويات المحلية وإعطائها حق التشريع في هذا المجال.

أما في ما يتعلق بالتوزيع العادل للثروات بين كافة الكانتونات أو الولايات، فقد اعتبرت بعض مشاريع الدساتير الفدرالية أن الثروات الطبيعية هي ملك كل الشعب اللبناني، على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد وأن لا تقل حصة الولايات المنتجة او الاقضية عن خمسين في المئة من الواردات، بينما اعتبرت مشاريع أخرى أنّ هذه الثروات الطبيعية هي ملك مواطني الكانتون. أما بالنسبة للانماء المتوازن فقد تمّ اقتراح تاسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات، والقروض الدولية، والتحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ينص دستور كل كانتون بشكل صريح على إمكانية لجوء سكان الكانتون (المقيمين في حالة السلطات البلدية والمواطنين في حالة الكانتون) إلى الاستفتاءات كأداة ديموقراطية أساسية. كما اعتمدت مشاريع الدساتير الفدرالية مبدأ اللامركزية الادارية الموسعة على مستوى البلديات وصلاحياتها.

يتبين من كافّة هذه المشاريع ان هناك إشكالية حقيقية في طريقة اعتمادها كون أي تعديل دستوري يتطلّب موافقة أكثرية ثلثي المجلس النيابي اللبناني، وثلثي مجلس الوزراء وتوقيع رئيس الجمهورية²⁰ وهذا شبه مستحيل في ظل مجلس نيابي منتخب على أساس قانون طائفي يضمن المحاصصة بين الأحزاب الكبرى التي خاضت الحرب اللبنانية، حيث يصبح تأمين أكثرية الثلثين لتعديل الدستور أمراً معقداً وخاصة إذا كان هذا التعديل سيفضي الى اعتماد الفدرالية!

وللأسف قد أثبتت التجربة اللبنانية حتى الآن أن أي تعديل دستوري لا يمكن أن يتم إلا في ظل فراغ رئاسي وبعد انلاع حرب أو أحداث أمنية يفرض فيها المنتصر شروطه على المغلوب. كما أن أي تعديل دستوري يفترض ايضاً رعاية إقليمية ودولية²¹، خصوصاً لجهة تبني حياض لبنان وهذا لن يتم إلا إذا اعتبرت الجهات الإقليمية كافة بأن لها مصلحة بذلك فتوعظ الى الجهات الداخلية اللبنانية المرتبطة تسهيل اعتماده. هذا مع العلم أن إدخال مبدأ حياض لبنان الى الدستور الحالي، حتى ولو لم يتم اعتماد الفدرالية، يؤدي لوحده الى تقليص حجم الخوف بين المكونات اللبنانية ويحسن فرص تعابضها وتآلفها بشكل سلمي.

الخاتمة

يواجه الحلّ الفدرالي انتقادات كثيرة²²، منها نابع عن جهل بالنظام الفدرالي، ومنها مبني على تخوّف أن يؤدي إلى هيمنة النزعات الطائفية المتطرفة على الكانتونات أو الولايات أو الأفضية، وبالتالي الى قمع أي توجّه علماني أو لاطائفي لدى اللبنانيين. كما أنه هناك تخوّف من صعوبة ترسيم حدود الكانتونات أو الولايات جرّاء توزع المجموعات الطائفية على مختلف الأراضي اللبنانية وعدم ترابطها الجغرافي، أضف الى هاجس تزايد النزعات التقسيمية بين مختلف المناطق والاثنيات، أو حصول تفاوت اقتصادي وإنمائي كبير بينها فتتعقد عندها مسألة إدارة الخلاف وتوزيع الصلاحيات بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية. يبقى أن نشير الى أنه لا يمكن أن ننكر وجود اختلافات بين المكونات الطائفية في لبنان يعززها موروث تاريخي غير مشجع وحدود جغرافية معادية للكيان اللبناني ونزاعات إقليمية جعلت منه ساحة لخلافاتها. لذا لا يمكن لأي نظام حكم في لبنان أن يحلّ هذه المسائل والمشاكل لوحده. كما أنّ العديد من النزاعات الطائفية هي نتيجة أزمات إجتماعية وطبقية بل وفلسفية تتعلق بفهم المجموعات المؤمنة لجوهر دينها وإيمانها وحرّيتها في مناقشة معتقداتها وتقبّل الاختلاف. هذه مسائل أساسية لا تحلّ من الداخل اللبناني فقط، وهي بحاجة إلى اعتماد نظام تعليمي حرّ هدفه تحرير العقول وتعليمها على النقد والابداع، بدلاً من تعليبها في قوالب متحجرة ومتخلّفة وعنصرية. هذه الثقافة هي أساسية في بناء المواطنة وبناء الاقتصاد وبناء الوعي وتتطلب أزمنة واجيالاً للوصول اليها. ولكن في انتظار ذلك وتسهيلاً له يمكن البدء في تصحيح جميع ثغرات اتفاق الطائف التي اظهرتها التجربة من منع الوصول إلى فراغات دستورية وتجنّب أي تعطيل غير ديموقراطي، في مقابل اعتماد حياض لبنان، وإعادة التوازن بين السلطات، وتعزيز استقلالية القضاء، وتفعيل أدوات المحاسبة، وتنظيم الإعلام، وترشيد الإدارة العامة، وإعادة النظر في قانون الانتخابات لتأمين حسن التمثيل وتداول السلطة، ومنع الاحزاب الدينية، ومكافحة الفساد، واعتماد الأاحصرية إلى جانب

²⁰ المواد 76 و77 و78 و79 من الدستور اللبناني.

²¹ Soeren Keil, Federalism as a tool of conflict-resolution: The case of Bosnia and Herzegovina, Dans L'Europe en Formation 2012/1 (n° 363), pages 205 à 218.

²² <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/can-federalism-work-lebanon>

اللامركزية التي هي المدخل الى الانماء الحقيقي والمحاسبة الشعبية. هذا كلّه بحاجة إلى إجراء تعديلات دستورية ضمن الأصول والأدوات المتعارف عليها دولياً.

إنّ إدخال شروط وأطر اللامركزية إلى الدستور من شأنه أن يحصّن الاستقلالية الادارية والمالية للبلديات، ومجالس الأقضية، ويضمن الوصول إلى منتصف الطريق نحو النظام الفدرالي. كما يمكن إعطاء مجالس الأقضية الصلاحية لفرض بعض الضرائب، أو لممارسة بعض صلاحيات السلطة المركزية، وذلك على سبيل التجربة تماماً كما هو الحال في إيطاليا²³، بحيث يتم تطوير النظام اللبناني تدريجياً، مما يساهم في تخفيض مخاطر الدخول في حروب داخلية وخارجية عبثية، أو يحفظ التنوع اللبناني من الزوال بحكم التغيّر الديمغرافي أو فائض القوة غير الشرعي. هذا يتطلّب وعياً شعبياً، وقيادات وطنية وشجاعة وظروف خارجية مؤاتية

²³ <https://www.iris-france.org/187452-lautonomie-differenciee-des-regions-vers-une-italie-federale/>

ملحق رقم (1)

أبرز إصلاحات اقتراح قانون اللامركزية وموقف اللجان المشتركة منها

أبرز إصلاحات اقتراح قانون اللامركزية	مشروع اللامركزية الذي أعدته اللجنة التي ترأسها الوزير زياد بارود ¹	موقف لجنة الإدارة والعدل من هذه الإصلاحات
إلغاء منصب القائم مقام وحل اتحاد البلديات	إنشاء وزارة الإدارة المحلية وفصلها عن وزارة الداخلية، وإلغاء منصب القائم مقام والهيئات المرتبطة به، وحل اتحادات البلديات القائمة ضمن القضاء خلال مدة أقصاها سنة واحدة من تاريخ انتخاب مجلس القضاء.	لم يتم التواصل الى اتفاق حول إنشاء وزارة الإدارة المحلية أو إلغاء اتحادات البلديات.
التقسيم الجغرافي	إنشاء 32 مجلس قضاء يتمتعون بالاستقلالية المالية والإدارية	تقليص عدد مجالس الأقسية الى 26 تتوافق مع التقسيم الإداري الحالي.
تكوين مجلس القضاء	يتألف مجلس القضاء من: 1- هيئة عامة تنتخب وفق النظام الاكثري 2- مجلس ادارة تنتخبه الهيئة العامة وفق النظام النسبي مع عتبة تأهيل تتخطى 10% من نسبة اعضاء الهيئة العامة. تعتبر دائرة انتخابية واحدة كل من المدن والقرى، ضمن القضاء الواحد وتتمثل كل دائرة في الهيئة العامة بعدد من الأعضاء وفقاً لعدد الاهالي المسجلين في سجلات الاحوال الشخصية لهذه المدن والقرى.	لم يتم التوافق على هذا المبدأ.
حق التصويت للمقيمين	للبنانيين الذين يسكنون في قضاء معين لمدة ست سنوات متتالية والذين يسددون ضرائبهم ورسومهم البلدية والذين هم غير مسجلين في لوائح الاحوال الشخصية للقضاء الذي يسكنون فيه، حق الاقتراع لمرشحين من بينهم ولكل نسبة معينة منهم الحق في مقعد في الهيئة العامة في مجلس القضاء.	لم يتم التوافق عليه.
الكويت النسائية	يراعى مبدأ الكوتا الجندرية بين الجنسين في توزيع المقاعد الفائزة بعضوية الهيئة العامة وذلك على مدى أربع دورات انتخابية اعتباراً من صدور القانون.	لم يتم التوافق عليه.

¹ مشروع قانون اللامركزية الإدارية، الصادر عن اللجنة الخاصة باللامركزية الإدارية مع تقرير اللجنة المتضمن الأسباب الموجبة التفصيلية، 2014

<p>لم يتم التوافق عليه.</p>	<p>يتألف مجلس الإدارة من كلا الجنسين، على ألا يقل عدد اعضاء احدهما عن الثلاثين بالمئة (30%) من مجموع المقاعد التي يتألف منها قانونا.</p>	<p>تكوين مجلس الإدارة</p>
<p>معلق.</p>	<p>يفوز بمركزي رئيس مجلس الإدارة ونائبه المرشحان على اللائحة التي نالت أكبر نسبة من الأصوات، ويؤخذ بعين الاعتبار، بالنسبة لسائر أعضاء اللائحة، ترتيب اسمائهم فيها. تخرج من دائرة توزيع المقاعد اللائحة التي لا تحصل على 10% (عشرة بالمئة) من أصوات المقتريين.</p>	<p>رئيس ونائب رئيس مجلس الإدارة</p>
<p>لم يتم التوصل الى اتفاق حول هذا البند.</p>	<p>تم تقسيم بيروت إلى 12 دائرة انتخابية، كل منها يتوافق مع أحيائها التاريخية. وفي كل دائرة، تم اختيار خمسة ممثلين من الناخبين المسجلين في السجلات المدنية، إلى جانب ممثل من السكان، يتم انتخابهم بالاقتراع المباشر. وتم النص على أن المرشح الذي يحصل على أعلى نسبة من الأصوات في الدائرة يمثل تلك الدائرة في مجلس الإدارة. يقتصر دور محافظ بيروت على تمثيل السلطة المركزية، ويحضر اجتماعات مجلس الإدارة دون حق التصويت، ويملك صلاحية الطلب الرسمي من المجلس إعادة النظر في قراراته. بالإضافة إلى ذلك، يمتلك المحافظ حق اقتراح مواضيع للمناقشة على جدول أعمال الاجتماع.</p>	<p>بيروت</p>
<p>أصبح بناء الموانئ والمطارات يتطلب الحصول على ترخيص مسبق من الهيئات الوزارية المختصة.</p>	<p>اعطى اقتراح القانون مجلس القضاء صلاحيات واسعة منها تخطيط وتنفيذ أشغال البنى التحتية، إقامة مشاريع إنتاجية و/أو خدماتية و/أو استثمارية لها طبيعة اقتصادية وذات منفعة عامة مثل إنتاج الطاقة الكهربائية، حماية البيئة، تنظيم النقل العام على أنواعه، اتخاذ تدابير الوقاية من الكوارث وإجراءات الإغاثة.</p>	<p>صلاحيات مجلس القضاء</p>
<p>تم منح مجلس الخدمة المدنية سلطة إجراء امتحانات التوظيف.</p>	<p>إجراء الامتحانات للوظائف الملحوظة في ملاك مجلس القضاء.</p>	<p>التوظيف</p>
<p>تم خفض صلاحيات جهاز الشرطة على مستوى القضاء وأنيط التوظيف والتدريب على المستوى المركزي.</p>	<p>نص اقتراح القانون على إنشاء جهاز شرطة على مستوى القضاء، يرتبط مباشرة برئيس مجلس القضاء، وتعتبر شرطة القضاء قوة عامة مسلحة من عداد الضابطة العدلية.</p>	<p>جهاز الشرطة</p>
<p>لم يتم التوصل الى اتفاق بشأن هذا البند.</p>	<p>خصص المشروع باباً للشراكة بين مجالس الأفضية والقطاع الخاص أعطى فيه الحق لهذه المجالس للاتفاق مع شركات لبنانية من القطاع الخاص لتمويل و/أو إنشاء و/أو تطوير و/أو ترميم و/أو تأهيل و/أو تجهيز و/أو صيانة و/أو استثمار و/أو إدارة مشاريع لها طبيعة اقتصادية وذات منفعة عامة من دون اللجوء الى إصدار قانون خاص وفقاً لأحكام المادة 89 من الدستور.</p>	<p>الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص</p>

<p>لم يتم الاتفاق على هذا المبدأ.</p>	<p>أعطى مشروع القانون لمجلس القضاء حق فرض ضريبة تحسين على العقارات المستفيدة مباشرة من مشروع إنشائي تم تنفيذه، بنسبة 25% من قيمة التحسين .</p> <p>ما عدا ذلك لم يتم إنشاء أي ضرائب جديدة، ولكن تم تخصيص 20% من إجمالي إنفاق الدولة لمجالس الأفضية، مما يجعل إجمالي الأموال المخصصة للإدارات المحلية في لبنان (البلديات ومجالس الأفضية) عند الحد الأدنى حوالي 25% من إجمالي إنفاق الدولة. يتم تأمين 40% من هذا المبلغ من خلال الصندوق اللامركزي، و 60% من خلال الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة، وخاصة الضرائب على الأملاك المبنية، والدخل، ورسوم تسجيل العقارات، وعلوات اشتراك واستهلاك المياه والكهرباء والهاتف الثابت الواقعة ضمن القضاء وخارج النطاق البلدي ومداخل المشاريع التي يستثمرها القضاء مباشرة، وحصته من عائدات المشاريع التي يشارك في استثمارها وغيرها من الموارد.</p>	<p>الضرائب</p>
<p>إجراء تعديل بسيط.</p>	<p>الغى مشروع القانون كافة أنواع الرقابة المسبقة واعتبر قرارات مجلس إدارة القضاء نافذة بذاتها دونما حاجة لأي تصديق أو موافقة من أي مرجع كان، باستثناء القرارات المتعلقة بالأمر التالية، حصراً:</p> <ul style="list-style-type: none"> - مقتضيات الأمن القومي (دون أن يحدد ماهيتها) - حماية المواقع الأثرية والطبيعية والعقود الواقعة عليها. - المخططات التوجيهية العامة والتصاميم التفصيلية ونظام البناء والإفراز التابعين لها، لكامل القضاء أو لجزء منه. 	<p>إلغاء الرقابة المسبقة</p>
<p>لم يتم التوصل الى اتفاق حول هذا البند.</p>	<p>استحدث الصندوق اللامركزي الذي يحل محل الصندوق البلدي المستقل ويتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي، ويتولى الإشراف على أعماله مجلس أمناء منتخبين من مجالس الأفضية والبلديات.</p> <p>تتكون إيراداته من نسب معينة من الضريبة على القيمة المضافة وإيرادات الجمارك ورسوم الانتقال على التركات والوصايا والتأمين وفواتير الهاتف الخليوي وغيرها.</p> <p>كل ستة أشهر توزع 70% من أموال الصندوق اللامركزي الى مجالس الأفضية و30% للبلديات، وذلك بناء على مؤشرات ديموغرافية وجغرافية وتنموية وضريبية/مالية.</p>	<p>الصندوق اللامركزي</p>

ملحق رقم (2)

أبرز ركائز مشاريع دساتير فدرالية في لبنان

ركانز مشاريع فدرالية في لبنان	مشروع أياد البستاني ²	مشروع سليم زخّور ³	مشروع إدغار قبوات ⁴
الدستور الاتحادي	تسري أحكام الدّستور الاتحادي في حال وجود أي تعارض بينه وبين أي نصّ أو قانون أو مرسوم أو دستور أو قرار أو أمر أو حكم سابق.	يعد الدستور الاتحادي القانون الأسمى والأعلى في لبنان ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الولايات أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه.	يطبق الدستور الفدرالي على المكوّنات اللبنانية كافة ويسمو على دساتير وقوانين السلطات المحلية المكوّنة للاتحاد، على ان تبقى القوانين هذه سارية المفعول طالما أنها لا تتعارض مع أحكامه.
تعديل الدستور الاتحادي	يتطلّب أي تعديل للدستور موافقة برلمانات الكانتونات الأربعة بأغلبية ثلثي (3/2) الأصوات المُدلى بها و / أو إستفتاء على صعيد الكانتونات شرط أن تكون نسبة الفائزين بالاستفتاء في كل كانتون تفوق الـ 25% من نسبة ناخبي الكانتون.	للمجلس الاتحادي أو لخمس (5/1) أعضاء مجلس النواب، أو لخمس (5/1) أعضاء مجلس الولايات اقتراح تعديل الدستور بواسطة استفتاء شعبي. يتم تعديل الدستور الاتحادي بأغلبية الثلثين من عدد أعضاء مجلس النواب وثلثي أو أكثرية أعضاء مجلس الولايات وموافقة الشعب بالاستفتاء العام.	يستلزم أغلبية موصوفة من الأعضاء المسيحيين والمسلمين الذين يؤلفون "الجمعية الاتحادية"

² Iyad Boustany, The Great Eastern Question and the Strange Case of Lebanon: Four narratives for a nation. An essay on multiculturalism and governance in the age of identity politics, entitlement and globalized elite, 2023, Independently published.

³ سليم زخّور، الفدرالية التوافقية في لبنان، دار سائر المشرق، 2022.

⁴ إدغار قبوات، الفدرالية الإئتوجرافية في لبنان، نظام سياسي ودستوري جديد للبنان، دار سائر المشرق، 2023.

<p>يؤكد على وحدة الأراضي اللبنانية ولكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها.</p>	<p>أرض لبنان أرض واحدة لكل اللبنانيين. ولكل لبناني الحق في الإقامة على جزء منها والتمتع به.</p>	<p>يحق لأي كانتون مغادرة الفدرالية في حال منحت سلطة كانتون آخر الجنسية اللبنانية لغير اللبنانيين أو المهاجرين بشكل يخلّ بالتوازن الديمغرافي بين الاثنيات الثقافية التي يتألف منها لبنان. إذا قررت الكانتونات الأربع (4) ترك إحدى هيئات الحكم الألامة لأداء الحكومة الفدرالية على النحو الصحيح شاغرة (سواء كانت تنفيذية أو تشريعية أو قضائية أو أي هيئة أخرى)، يُعتبر الدستور منتهياً وبالتالي يكون لكل كانتون الحرية في فرض سيادته الخاصة على أراضيه كما لو كان بلداً مستقلاً ويمكنه المطالبة بالإستقلال أو قد يتمّ التفاوض على ميثاق إجتماعي جديد بين الكانتونات.</p>	<p>وحدة الاراضي اللبنانية</p>
<p>يجري توزيع الصلاحيات بين السلطات الاتحادية والوحدات الفدرالية والمحلية، انطلاقاً من مبدأ الأولوية للسلطات الأدنى في الصلاحية Principal of Subsidiarity</p>	<p>يجري توزيع الصلاحيات بين السلطات الاتحادية والوحدات الفدرالية والمحلية، انطلاقاً من مبدأ الأولوية للسلطات الأدنى في الصلاحية Principal of Subsidiarity</p>	<p>تحتزم مبادئ الديمقراطية والحرية ووسيادة القانون والحكومة المحلية والتشارك التصاعدي Principe de subsidiarité</p>	<p>السلطة المركزية</p>
<p>الأراضي اللبنانية مكونة من 16 قضاء ومن محافظة واحدة (العاصمة بيروت) تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال السياسي والمالي والاداري ولا يشترط الترابط الجغرافي لتكوين القضاء.</p>	<p>تشكل الأفضية ونصف الأفضية النواة الإدارية لتشكيل البنية الاتحادية وهي على نوعين، منتظمة ضمن ولاية وتتبع الدستور الاتحادي ودستور الولاية والقوانين الاتحادية، وغير منتظمة ضمن ولاية وتتبع فقط دستور الاتحاد وقوانينه. يمكن أن يصل عدد الأفضية الى 27 ونصف الأفضية الى 10.</p>	<p>عدد الكانتونات 4 (مسيحي وشمعي وسني ودرزي) ويمكن ان يختلف هذا العدد بحسب الارادة الشعبية. يتم التصويت على الانتماء الى هذا الكانتون او ذاك على مستوى البلدية. بإمكان الذين لا يريدون الانتماء الى كانتون طائفي ان ينشئوا كانتونا جديداً في العاصمة الفدرالية.</p>	<p>التقسيم الجغرافي</p>

<p>كل قضاء مؤلف من أغلبية طائفية معينة، بنسبة 55% بالحد الأدنى من الناخبين المسجلين على لوائح الشطب.</p>	<p>لتشكيل قضاء نحن بحاجة الى اكثر من خمسين الف نسمة واكثر من عشرين قرية أو بلدة متصلة حدودها جغرافيا ويمكن تشكيل نصف قضاء من أكثر من عشرة آلاف نسمة في منطقة متصلة جغرافيا. هذا التقسيم يمكن ان يركز على معايير طائفية او جغرافية بحتة. يحق لكل ثلاثة أقضية أو أكثر بحسب التركيبة القائمة للأقضية الحالية تكوين "ولاية" بناء على طلب بالاستفتاء. كما لا يشترط الترابط الجغرافي بين الاقضية.</p>	<p>كل بلدية يشكّل الناخبون من إثنية ثقافية معينة أكثر من 67% من عدد الناخبين الاجمالي فيها، تنتمي الى الكانتون الذي يمثل نفس الإثنية. كذلك الأمر بالنسبة للبلدية التي تزيد نسبة الاثنية الاساسية فيها عن 51% وتقل نسبة الاثنية الثانية فيها عن 30%. لا يلزم وجود تواصل جغرافي لكي تكون البلدية جزءاً من كانتون معين.</p>	<p>شروط تكوين الكانتون أو الولاية أو القضاء</p>
<p>لا يجوز تعديل الحدود الا بموجب تعديل دستوري وبموافقة ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون الجمعية الاتحادية.</p>	<p>لا يجوز تعديل حدود المناطق الادارية إلا بموجب قانون، يقَرّ بأغلبية الثلثين في مجلس الولايات أو بموجب استفتاء بناء على طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس الأقضية أو نصف الاقضية، أو طلب من عشر الناخبين في كل قضاء أو نصف قضاء، أو بطلب من ثلث المجالس البلدية في كل من الأقضية أو نصف الاقضية.</p>	<p>تعُدّل جغرافيات اي كانتون باتفاقيات بين الكانتون المعنيّ أو بموجب قانون فدراليّ بموافقة الكانتونات المعنيّة ويعطي القانون البلديات المعنيّة فرصة الإستماع إليها.</p>	<p>شروط تعديل حدود الكانتون أو الولاية أو القضاء</p>
<p>تتألف من 3 دوائر طائفية (مسيحية، سنيّة وشيعية) تخصّص لكل واحدة منها بلدية لإدارة شؤونها الإنمائية</p>	<p>تشكل بيروت من ثلاثة أقضية، مع عدم السماح لأي منها بالانضمام الى أي ولاية من الولايات المشكّلة.</p>	<p>تكون منطقة وسط بيروت (سوليدير) عاصمة البلاد وتعتبر مدينة مفتوحة تتمتع بكافة صلاحيّات البلدية المستقلة من دون سلطة وصاية كانتونية ولا يجوز لها تفويض صلاحيّاتها إلى أي بلدية أخرى.</p>	<p>محافظة بيروت</p>

<p>1- على مستوى الأفضية تجري الانتخابات النيابية ضمن القيد الطائفي على ان يخصص مقعد واحد للأقليات في كل قضاء.</p> <p>2- على مستوى الانتخابات النيابية الاتحادية تجري ضمن القيد الطائفي.</p>	<p>1- ينتخب حاكم الولاية وستة أعضاء من مجلس الولاية مباشرة من الناخبين المسجلين في الولاية.</p> <p>2- تتشكل السلطة التشريعية في الولاية من مجلس تشريعي منتخب مباشرة من الناخبين المسجلين في الولاية وفق النظام النسبي. تؤهل المذاهب التي لا يتخطى عدد ناخبها نسبة عشرين في المئة من مجموع الناخبين مرشحها لخوض الانتخابات العامة في الولاية، من خلال انتخابات مذهبية في كل مذهب.</p> <p>3- يشترط إقرار التعديلات الخاصة بسلطات الولاية موافقة غالبية المصوّتين من الناخبين المسجلين في كل قضاء ونصف قضاء، خلال استفتاء شعبي.</p>	<p>1- هيئة انتخابية على الصعيد البلدي تتكون من الناخبين المقيمين في النطاق البلدي.</p> <p>2- هيئة انتخابية على الصعيد الكانتوني تتكون من الناخبين الذين ينتمون الى الاثنية المذهبية للكانتون بغض النظر عن مكان اقامتهم وينتخبون البرلمان الكانتوني ورئيس وزراء الكانتون.</p>	<p>الهيئات الناخبة</p>
<p>تناط بجمعية تدعى "الجمعية الاتحادية" وتضم مجلسين:</p> <p>1- مجلس الأفضية الذي يمثل فيه كل قضاء بعضوين</p> <p>2- مجلس النواب الاتحادي الذي يتكوّن من 100 عضو مناصفة بين المسيحيين والمسلمين وينتخبون على اساس النظام النسبي ذات اللوائح المغلقة.</p>	<p>تتكون السلطة التشريعية من مجلس نواب ومجلس الولايات.</p> <p>يجب إقرار أي قانون بصيغة مطابقة في مجلس النواب ومجلس الولايات قبيل تحويله الى المجلس الاتحادي لإصداره.</p> <p>يتكون مجلس النواب من ستين عضواً، ويتم انتخابهم خارج القيد المذهبي أو الطائفي، على اساس لبنان دائرة انتخابية واحدة، بالاقتراع العام السري المباشر، مع اعتماد النظام النسبي. تؤهل المذاهب الدينية التي لا يتخطى عدد ناخبها نسبة عشرين في المئة من مجموع الناخبين مرشحها لخوض الانتخابات العامة في الولاية، من خلال انتخابات داخلية في كل مذهب.</p> <p>يتكوّن مجلس الولايات من 128 عضواً، مناصفة بين المسيحيين والمسلمين، نسبياً بين المذاهب، يمثلون الولايات والأفضية ونصف الأفضية غير المنتظمة في ولاية.</p>	<p>يتألف البرلمان الفدرالي من برلمانيي كل كانتون ويكون رئيس البرلمان الفدرالي هو رئيس البرلمان الكانتوني الذي يتم اختياره بحسب العمر (من الأكبر الى الأصغر) لمدة سنة واحدة.</p>	<p>تكوين مجلس النواب الاتحادي</p>

<p>يشارك في تعديل الدستور الاتحادي وانتخاب أعضاء المجلس الرئاسي وإعلان حالة الطوارئ وحالة الحرب ووضع السياسة الخارجية. لا يجوز للسلطة التشريعية الاتحادية لإقرار أي قانون اتحادي من شأنه التأثير على المصالح الحيوية والمباشرة لقضاء معين، من دون الاستحصال على الموافقة المسبقة من المجلس التشريعي العائد للقضاء المعني بهذا القانون، على أن يتم لإقراره بالأغلبية الموصوفة.</p>	<p>يتمتع مجلس النواب ومجلس الولايات بصلاحيات تشريعية موازية، إلا في الحالات التي يوضحها الدستور حول صلاحية حصريّة لمجلس الولايات أو مجلس النواب بشأن إقرار بعض القوانين. يختص مجلس النواب في تشريع القوانين الاتحادية وتعديل الدستور الاتحادي بأغلبية الثلثين من عدد أعضائه وإقرار الموازنة العامة واعتماد المعاهدات الدولية.</p>	<p>يكون للفدرالية السلطة التشريعية الحصرية في كلّ ما يخصّ الشؤون الخارجية والدفاع والجنسية وحرية التنقل وجوازات السفر والصيرفة والعملة والجمارك والمعاهدات المتعلقة بالتجارة والملاحة وحماية الحدود والبيئة وإدارة الموارد الطبيعية والتعليم.</p>	<p>صلاحية مجلس النواب الاتحادي</p>
<p>تناط بمجلس يسمى "المجلس الرئاسي الاتحادي" مؤلف من 6 أعضاء ثلاثة مسيحيين وثلاثة مسلمين، منتخبين مباشرة من الجمعية الاتحادية بأكثرية أعضاء كل من المجلسين. يتولى رئاسة المجلس الاعضاء الستة مداورة.</p>	<p>تناط بمجلس اتحادي يمثل المذاهب الستة الكبرى ويحل مكان موقعي رئاسة الجمهورية والحكومة بكامل أعضائها. القاعدة هي الاجماع أو التصويت بأغلبية خمسة أصوات من أصل ستة. يتم انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي لمدة ست سنوات من قبل مجلس الولايات بعد كل تجديد لمجلس الولايات ولا يجوز انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي لولاية أخرى. ويتأهل لانتخابات المجلس الاتحادي أول ثلاثة فائزين في انتخابات داخلية في كل مذهب.</p>	<p>يشكل رؤساء وزراء الكانتونات الأربعة الحكومة الفدرالية ويتناوبون سنوياً على الرئاسة. تتطلب جميع القرارات تصويتاً بالاجماع.</p>	<p>تكوين السلطة الاجرائية الاتحادية</p>

<p>يشرف المجلس الاتحادي على تنظيم الدفاع الوطني والأمن الداخلي، وقوى الجمارك، وقضايا السلم والحرب، كما يشرف على قانون الجنسية وقضايا الهجرة والاتصالات والنقد الوطني والمالية الاتحادية.</p>	<p>رسم السياسات الخارجية والاقتصادية والتجارية الخارجية ووضع السياسة الدفاعية وتنفيذها ورسم السياسة المالية والجمركية والنقدية ووضع الميزانية العامة وإصدار العملة وتنظيم أمور الجنسية والإقامة وحق اللجوء السياسي والتوصية الى مجلس الولايات بالموافقة على تعيين السفراء، وقائد الجيش ومعاونيه، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الامنية.</p>	<p>تتولى السلطات الإدارية الفدرالية مسؤولية إدارة الشؤون المالية والخارجية الفدرالية وإدارة بعض المرافق الفدرالية مثل النقل البحري والمطارات والموانئ. تؤسس السلطة الفدرالية القوات المسلحة لأغراض دفاعية حصراً وتتولى قيادتها. تقوم الحكومة الفدرالية بتعيين القضاة الفيدراليين والمسؤولين الفيدراليين وعزلهم. تعين الحكومة الفدرالية الوزراء الفيدراليين وتقبلهم.</p>	<p>صلاحيات السلطة الاجرائية الاتحادية</p>
<p>تناط السلطة الاتحادية القضائية "بمجلس القضاء الاعلى"، "بالمحكمة الدستورية الاتحادية العليا"، "بالمحاكم الاتحادية العليا (مجلس شورى الدولة الاتحادي، ديوان المحاسبة الاتحادي والنيابة العامة الاتحادية)"، و"بوسيط الجمهورية".</p>	<p>تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الاعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام والمحاكم الاتحادية الاخرى.</p>	<p>تتكون السلطة القضائية الاتحادية من المحكمة الدستورية الفدرالية والمحكمة الإدارية الفدرالية والمحكمة المالية الفدرالية ومحكمة العمل الفدرالية والمحكمة الاجتماعية الفدرالية بصفتها محاكم عليا دستورية وإدارية ومالية وعمل وإجتماعية.</p>	<p>السلطة القضائية الاتحادية</p>
<p>إن إصدار العملة الوطنية يدخل ضمن الاختصاص المحفوظ للسلطة الاتحادية عبر المصرف المركزي الاتحادي. يتولى حاكمية المصرف المركزي الاتحادي مداورة ولمدة سنة لكل منهم، حاكم اتحادي ونواب الرئيس الخمس الذين ينتخبون بالاكثرية المطلقة من أعضاء المجلس الرئاسي.</p>	<p>يكون للسلطات الاتحادية حق التشريع الحصري في مجال الضرائب الجمركية. يعتبر المصرف المركزي هيئة مستقلة مالياً وإدارياً وهو مسؤول أمام مجلس الولايات. تؤسس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية والتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية والتحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها. الثروات الطبيعية هي ملك كل الشعب اللبناني على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد وأن لا تقل حصة الولايات المنتجة او الاقضية أو نصف الاقضية غير المنضوية في ولاية عن خمسين في المئة من الواردات.</p>	<p>للفدرالية مصرف يصدر أوراقاً نقدية وعملات باسم المصرف المركزي ويضم أربعة مصارف مركزية كانتونية يدير كل منها الشؤون النقدية والمالية المتعلقة بكانتونه. تتمتع الإدارة الفدرالية بالسلطة الحصرية للتشريع في المسائل المتعلقة بالجمارك والحقوق والإحتكارات الضريبية على مستوى الفدرالية. يجوز للحكومة الفدرالية أن تمنح كانتوناً أو أكثر مساعدة مالية للإستثمارات ذات الأهمية الخاصة للكانتونات أو البلديات أو جمعياتها.</p>	<p>السلطات المالية الاتحادية</p>

<p>يعطى لكل المكونات الطائفية ضمن قضائها الحق باختيار أساليب نموها الثقافي وسبل ممارسة معتقدها الديني بكل حرية شرط عدم التعرض لحقوق المكونات الأخرى.</p>	<p>تتمتع المذاهب بصلاحيات واسعة على مستوى إدارة شؤونها الخاصة ويكون لديها صلاحيات مطلقة في الأمور الدينية والأحوال الشخصية وبصلاحيات مقيدة في قطاعات التعليم والصحة والثقافة لضرورة مراعاة النظام العام القائم على مستوى الولايات، أو السلطة الاتحادية في حالة الاقضية غير المنضوية في ولاية.</p>	<p>تنظم الجمعيات الدينية شؤونها وتديرها بشكل مستقل في حدود القانون الذي ينطبق على الجميع وتضطلع بمسؤولياتها من دون مشاركة الكانتون أو المجتمع المدني. تكتسب المجتمعات الدينية الأهلية القانونية وفقاً للأحكام العامة للقانون المدني. المجتمعات التي تهدف إلى الترويج لمعتقد فلسفي لها ذات مكانة المجتمعات الدينية.</p>	<p>العلمنة وسلطات المذاهب</p>
<p>اعتماد الحياد.</p>	<p>لبنان ملتزم مبدأ الحياد والى جانب السياسة الخارجية للسلطة المركزية، تعطى الولايات صلاحية اقامة علاقات دولية من مستويات مختلفة.</p>	<p>في حدود سلطات الكانتونات ووظائفها، يجوز للكانتونات، من دون موافقة الحكومة الفدرالية، نقل السلطات السيادية إلى المؤسسات العابرة للحدود. تكفل الفدرالية الحياد التام للبنان ويشمل ذلك الإنسحاب من منظمات مثل جامعة الدول العربية وغيرها من المنظمات المتعددة الأطراف.</p>	<p>السياسة الخارجية والدبلوماسية الموازية</p>
<p>ان الدستور المحلي لكل قضاء من الاقضية يحدد هيكل سلطات الاقضية وصلاحياتها وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ألا تتعارض مع القانون الاساسي. لا يجوز تعديل الدستور المحلي للأقضية إلا بعد استشارة الشعب عليها مباشرة عبر الاستفتاء الشعبي والاستحصال على الأغلبية المطلقة من المقترعين المسجلين في القضاء المعين. ينعقد المجلس التشريعي في جلسة استثنائية لإقرار التعديل بالأغلبية الموصوفة من النواب.</p>	<p>تقوم الولاية بوضع دستور لها، يحدد هيكل سلطات الولاية، وصلاحياتها، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات شرط الا يتعارض مع الدستور الاتحادي.</p>	<p>يتوافق النظام الدستوري للكانتونات مع مبادئ الجمهورية الديمقراطية تحكمه سيادة القانون. ينص دستور كل كانتون بشكل صريح على إمكانية لجوء سكان الكانتون (المقيمين في حالة السلطات البلدية والمواطنين في حالة الكانتون) إلى الاستفتاءات كأداة لوضع أي مشروع أو فكرة أو ضد أي مشروع أو فكرة.</p>	<p>دستور الكانتون أو القضاء او الولاية</p>

<p>تنشط السلطة التشريعية في الولاية من مجلس تشريعي منتخب مباشرة من الناخبين المسجلين في الولاية وفقاً للنظام النسبي.</p> <p>يتشكل مجلس الولايات بين المسيحيين والمسلمين من 128 عضواً، يمثلون الولايات والأقضية غير المنتظمة في ولاية، ويمثلون المذاهب الدينية المختلفة.</p> <p>يتم انتخاب مجلس الولايات على مستويين، نسبة معينة من الأعضاء يتم انتخابهم على اساس ناخب واحد- صوت واحد في القضاء أو نصف القضاء، والنسبة المتبقية تنتخب على اساس النظام النسبي داخل المذاهب.</p>	<p>يحدد عدد نواب الكانتون من خلال قسمة عدد الناخبين على الحاصل الانتخابي (15000 ناخب للنائب الواحد).</p> <p>يكون الاقتراع على اساس الدائرة الفردية وفق النظام الاكثري على دورتين.</p>	<p>تتشكل السلطة التشريعية في الولاية من مجلس تشريعي منتخب مباشرة من الناخبين المسجلين في الولاية وفقاً للنظام النسبي.</p> <p>يتشكل مجلس الولايات بين المسيحيين والمسلمين من 128 عضواً، يمثلون الولايات والأقضية غير المنتظمة في ولاية، ويمثلون المذاهب الدينية المختلفة.</p> <p>يتم انتخاب مجلس الولايات على مستويين، نسبة معينة من الأعضاء يتم انتخابهم على اساس ناخب واحد- صوت واحد في القضاء أو نصف القضاء، والنسبة المتبقية تنتخب على اساس النظام النسبي داخل المذاهب.</p>	<p>تكوين مجالس النواب المحلية</p>
<p>اعطاء حق التشريع للمكونات الطائفية ويكون اختصاص الولايات هو الاصل واختصاص الحكومة المركزية هو الاستثناء انطلاقاً من مبدأ الاولوية للسلطات الادنى في الصلاحية (The principal of Subsidiarity).</p> <p>تتولى السلطات المحلية تعديل الدستور المحلي وتنظيم وحماية مسائل الزواج والعائلة والتربية والتعليم العالي والجنسية ضمن قوانينها المحلية.</p> <p>لا يجوز لأي من السلطتين التشريعتين على مستوى الاتحاد او القضاء سن قوانين تتعارض مع المبادئ الديمقراطية ومع الحقوق والحريات الاساسية.</p>	<p>كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الولايات والأقضية غير المنتظمة في ولاية، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والولايات تكون الاولوية فيها لقانون الولايات في حالة الخلاف بينهما.</p> <p>وتشمل هذه الصلاحيات تشريع القوانين الاتحادية وتعديل الدستور الاتحادي بالتعاون مع مجلس النواب الاتحادي على قاعدة المساواة في الصلاحيات التشريعية وانتخاب المجلس الاتحادي ومراقبته وإقرار قانون الموازنة العامة وانتخاب أعضاء المحكمة الاتحادية العليا بناء على ترشيحات مجلس القضاء الاعلى والموافقة على مجموعة من التعيينات لكبار الموظفين الاتحاديين.</p>	<p>يحق للكانتونات التشريع في شتى المجالات التي لم ينوطها الدستور الفدرالي.</p> <p>يقرر كل كانتون قوانين الأحوال الشخصية لديه ويشرف على النظام المدرسي بأكمله ويمنح الجنسية .</p> <p>في حال تعارض القانون الفدرالي مع القانون الكانتوني يطبق القانون الكانتوني.</p>	<p>صلاحية مجالس نواب الكانتون أو القضاء أو مجلس الولايات</p>

<p>تناط بحاكم منتخب بالاقتراع السري العام والمباشر من السكان المسجلين في لوائح الناخبين العائدة للقضاء.</p>	<p>تتشكل السلطة التنفيذية في الولايات من حاكم الولاية، ومجلس الولاية الذي يتشكل بدوره من تسعة أعضاء بمن فيهم حاكم الولاية. ينتخب حاكم الولاية وستة أعضاء من مجلس الولاية مباشرة من الناخبين المسجلين في الولاية ويعين حاكم الولاية عضوين في مجلس الولاية لتولي إدارة الشؤون المالية وإدارة الشؤون الاقتصادية.</p>	<p>يتولى رئيس وزراء الكانتون قيادة القوات المسلحة الكانتونية.</p>	<p>السلطة الاجرائية على صعيد الكانتون أو الولاية أو القضاء</p>
<p>تناط السلطة القضائية المحلية بمجلس للقضاء الأعلى يشرف على المحاكم المحلية بأنواعها واختصاصاتها كافة، وبمحكمة دستورية محلية.</p>	<p>للولايات هيئات قضائية دستورية ومدنية مستقلة.</p>	<p>تتولى المحكمة الدستورية الكانتونية والمحاكم الكانتونية السلطة القضائية. تسود قوانين الكانتونات والقرارات والأحكام التي أقرتها المحكمة الدستورية في الكانتون في حال لم تتوافق مع القوانين والأحكام الفدرالية.</p>	<p>السلطة القضائية على مستوى الكانتون أو الولاية أو القضاء</p>
<p>تناط السلطة المالية على المستوى المحلي بمصرف مركزي محلي. يتولى كل قضاء تحصيل الضرائب المباشرة وغير المباشرة باستثناء الجمارك. ينشأ صندوق مستقل يسمى "صندوق دعم الانماء المتوازن"، ويتمتع بالشخصية المعنوية، وبالاستقلالين الإداري والمالي مهمته تأمين ظروف تنمية متكافئة بين مختلف الأضية وتخصص له مصادر تمويل من أرباح المرافق العامة الاتحادية والضريبة على القيمة المضافة والجمارك والهاتف الخليوي ورسوم إشغال الأملاك العمومية.</p>	<p>يكون للولايات صلاحية سن القوانين في مجال ضرائب الاستهلاك والكماليات داخلها، بالإضافة الى الضريبة العقارية. تخصص للولايات والأضية ونصف الاضية حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بالاعتبار مواردها وحاجاتها.</p>	<p>لكل كانتون السلطة الحصرية للتشريع بشأن الضرائب وتعود الضرائب الكانتونية بالكامل إلى الكانتون. ما لم يتم إتخاذ قرار إستثنائي بخلاف ذلك، لا يحق لأي كانتون بالحصول على مخصصات من عائدات الضرائب الفدرالية لأي غرض كان. الأراضي والموارد الطبيعية ووسائل الإنتاج والبنى التحتية والمرافق وكافة الأصول المادية وغير المادية التي تقع ضمن نطاق كانتون معين والتي هي ملك لحكومات الكانتونات هي في جوهرها ملكية مشتركة للمواطنين في الكانتون ويجب تعريفها على أنها "الملكية الكانتونية"</p>	<p>السلطة المالية على مستوى الكانتون أو الولاية أو القضاء</p>

<p>تعتمد اللامركزية الادارية.</p>	<p>تكفل للبلديات استقلاليته الادارية في حدود القوانين وتشريعات الأفضية والولايات. يكون للبلديات حق تحديد النسب الخاصة بالضريبة العقارية وضريبة الارباح الصناعية والتجارية في نطاق هذه البلديات.</p>	<p>لكل بلدية سلطة التشريع بشأن الضرائب المحليّة طالما بما لا يتعارض مع الضرائب التي ينظّمها قانون الكانتونات أو القانون الفيدرالي. تتمتع البلديات بصلاحيّة تحديد معدّل الضريبة المفروضة على شراء العقارات. تُنقل الصّلاحيات الممنوحة حالياً إلى المحافظ و / أو القائمقام بالكامل إلى المجالس البلديّة.</p>	<p>صلاحيات البلديات</p>
-----------------------------------	---	--	--------------------------------

السيرة الذاتية للكاتب

ربيع الشاعر هو محام في الاستئناف لدى نقابة المحامين في بيروت وخريج المدرسة الوطنية الفرنسية للإدارة *Ecole Nationale D'Administration*. عمل ودرّس في العديد من البلدان منها فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة والصين وتونس والإمارات العربية المتحدة والكويت ولبنان. هو مختص في صياغة القوانين والشؤون الدستورية والسياسات العامة والحوكمة واللامركزية وحقوق الانسان ومكافحة الفساد.

كان مستشاراً للعديد من الوزارات في لبنان منها وزارة الداخلية والبلديات ووزارة الأشغال العامة والنقل وعمل على مشاريع عدة مع وزارة العدل ووزارة الاقتصاد والتجارة ووزارة البيئة .

أما خارج لبنان فقد كان مستشاراً للعديد من البرلمانات والحكومات والوزراء والهيئات العامة والمجالس المحلية والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والشركات والمؤسسات التعليمية .

يشغل اليوم منصب رئيس قطاع القانون العام في مكتب عالم وشركاه للمحاماة وهو مصنّف من بين أهم مكاتب المحاماة في لبنان ولديه فروع في الرياض ودبي وأبو ظبي، وقد قدّم بهذه الصفة استشارات قانونية لصالح البنك الدولي والبنك الاوروبي للإعمار والتنمية *EBRD* و *IFC* وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمات حكومية وغير حكومية دولية ومحلية وشركات عالمية وصنفته مجموعة *Legal500* من المحامين الذين ينصح بهم في مجال الضرائب في لبنان لعام 2019.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
<https://www.kas.de/en/web/libanon>



The text of this publication is published under a Creative "Commons license: Creative Commons Attribution-share Alike 4.0 international" (CC BY-SA 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>

ملتقى التأثير المدني
<https://cihlebanon.org>
وسط بيروت – شارع النبي – مبنى المرفأ 136 الطابق
الرابع – بيروت – لبنان
info@cihlebanon.org
أرضي: +961 1 986 760
خلوي: +961 8 1 624 012
خلوي: +961 3 002 797

CIHLebanon
 CIH_Lebanon
 CIHCivicInfluenceHubLebanon

Disclaimer: The views expressed in this publication are those of the author(s) and do not necessarily reflect the official policy or position of the "Civic Influence Hub" (CIH) and the Konrad-Adenauer-Stiftung or its Lebanon Office.

إخلاء مسؤولية: إن الآراء الواردة في ورقة السياسات تعبّر عن وجهة نظر المؤلف ولا تعكس بالضرورة السياسة الرسمية أو الموقف الرسمي لـ "ملتقى التأثير المدني" ومؤسسة كونراد آديناور أو لمكتبها في لبنان.