متاحة مجاناً

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning

مجلس الاتحاد في العراق
رؤية للاستفادة من التجارب العالمية

عبد العزيز عليوي العيساوي

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning

مجلس الاتحاد في العراق: رؤية للاستفادة من التجارب العالمية

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الابحاث / الدراسات السياسية

الاصدار / ورقة بحثية

الموضوع / الحوكمة والدستور والقانون، السياسة الداخلية والخارجية

عبد العزيز عليوي العيساوي/ أكاديمي متخصص في الشؤون الانتخابية ودراسات الديمقراطية

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جليّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2025

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org
Since 2014

مقدمة

على الرغم من وجود نصوص دستورية واضحة تشير إلى وجوب تشكيل مجلس الاتحاد كأحد غرفتي السلطة التشريعية، إلا أن هذا المجلس لم ير النور حتى اليوم في ظل وجود تباين في وجهات النظر حول أهميته وآلية تشكيله وطبيعة اختصاصاته.

ويعد العراق من بين عشرات الدول التي تعتمد ثنائية السلطة التشريعية، غير أن هذه الثنائية ما زالت غير مكتملة في ظل غياب مجلس الاتحاد في الدورات السابقة، قبل أن يلتفت المنهاج الوزاري إلى اهمية قانون مجلس الاتحاد عن طريق إدراجه ضمن المادة المتعلقة بالتشريعات والإصلاحات السياسية، في خطوة مهمة على طريق اكتمال ركني السلطة التشريعية.

دعوة تشكيل مجلس الاتحاد، الذي يفترض أن يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، فتحت باب التساؤلات حول طبيعة عمل هذا المجلس، وطريقة انتخاب أعضائه، وتركيبته، واختصاصاته، وآليات عمله، والحدود التي يمكن أن تضمن عدم تداخل عمله مع صلاحيات مجلس النواب أو مجالس المحافظات أو المؤسسات الأخرى. وهذا يتطلب الاطلاع على تجارب الدول التي تضم مجالس مشابهة، خصوصاً تلك التي تُصف بأنها مجالس للأقاليم والولايات في ديمقراطيات راسخة، للاستفادة من إيجابيات هذه التجارب وتوظيفها لتكون متناسبة مع الوضع العراقي، في ظل ترقب ظهور ملامح تشكيل مجلس الاتحاد.

مجلس الاتحاد في الدستور

نصت دساتير أكثر من 80 دولة على ثنائية السلطة التشريعية، حيث وُضعت أطر دستورية وقانونية لتشكيل مجلسين تشريعيين: أحدهما واسع، يُنتخب مباشرة من قبل الشعب، والآخر أقل حجماً، قد يتم انتخاب أعضائه أو تعيينهم وفقاً لآليات محددة. ومن بين هذه الدول العراق، الذي نص دستوره الدائم الصادر عام 2005 على وجوب وجود مجلسين في السلطة التشريعية، هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد. ومن خلال التجربة، فإن السلطة التشريعية الثنائية غالباً ما تظهر في الدول الاتحادية والرئاسية، وأحياناً في الدول البرلمانية.

وقد وضع الدستور العراقي إطاراً لتشكيل مجلس الاتحاد من خلال النص الصريح الوارد في المادة 48، والتي تنص على أن «السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد»، مما يشير بوضوح إلى أن النظام التشريعي في العراق ثنائي، قائم على أساس وجوب وجود مجلسين، أي لا يمكن اختزال السلطة التشريعية بمجلس النواب وحده. كما جاءت المادة 65 من الدستور بتفاصيل أكثر حول طبيعة مجلس الاتحاد وعضويته وكيفية تشكيله، حيث نصت على أنه «يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد، يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

وعلى الرغم من أهمية هذه المادة، كونها وضعت الأسس التي يمكن من خلالها فهم آليات المضي نحو تشكيل مجلس الاتحاد، إلا أنها في الوقت ذاته شكلت عائقاً أمام تشكيله، حيث ربطت إنشاؤه بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، رغم أن المادة 48 من الدستور أكدت على وجود مجلسين يمثلان السلطة التشريعية دون تفضيل أحدهما على الآخر[1]. كما أن المادة 137 أجلت العمل بكل ما يتعلق بمجلس الاتحاد أينما ورد في الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور. أي أن الأمر اليوم مناط بمجلس النواب لتشريع قانون مجلس الاتحاد.

مجلس الاتحاد في المنهاج الوزاري

لم يقتصر الحديث عن أهمية مجلس الاتحاد على ما يتم تداوله في الحوارات الأكاديمية أو ما يُكتب في المراكز البحثية، بل جرى تضمينه في المنهاج الوزاري للحكومة الحالية، حيث أكدت المادة الثالثة والعشرون (التشريعات والإصلاحات السياسية) / أولاً على المضي في تشكيل مجلس الاتحاد، بعد أن نصت على أن المنهاج الوزاري يهدف إلى إعداد مشروعات قوانين عديدة، من بينها مشروع قانون مجلس الاتحاد. ويُعدّ هذا الأمر خطوة من شأنها تحريك الجمود الذي رافق قضية مجلس الاتحاد، والتي لم تُظهر الدورات السابقة جدية في السعي إلى تشكيله.

1 - عبد العزيز عليوي العيساوي، استحقاقات دستورية معطلة: مجلس الاتحاد ونائب الرئيس ومجالس المحافظات، مركز البيان للدراسات والتخطيط، ايلول 2021، ص4.

وفي خطوة فُهمت على أنها استكمال لما ورد في المنهاج الوزاري، عُقدت في الثامن والعشرين من شهر تشرين الأول 2024 ندوة حوارية شهدت حضوراً مهماً لمناقشة مسودة قانون مجلس الاتحاد. وخلال إعلان بدء أعمال الندوة، قال مستشار رئيس الوزراء للشؤون الدستورية، حسن الياسري، إن الاجتماع انعقد لمناقشة موضوع بالغ الأهمية، وهو مجلس الاتحاد، الذي يمثل الجناح التشريعي الثاني للسلطة التشريعية وفقاً للدستور، مبيناً أن الندوة تهدف إلى تسليط الضوء على أهمية هذا المجلس، وكيفية تأليفه، والآليات التي يجب أن تُتبع في مسودة القانون، فضلاً عن الامتيازات التي ستُمنح لهذا المجلس.[2]

وبعد هذه الندوة بيومين، استعرضت لجنة الأقاليم النيابية نتائج الاجتماع الموسع الذي عُقد لمناقشة مشروع قانون مجلس الاتحاد، مؤكدة حرصها على المضي قدماً في تشريع القوانين التي تصب في خدمة المواطنين وتساهم في ترسيخ أطر الحكم المحلي في المحافظات. كما أبدى أعضاء اللجنة آرائهم ومقترحاتهم بشأن هذه القوانين، موضحين أهمية التنسيق والتعاون مع الجهات المعنية لضمان إنجاز التشريعات وفقاً للأطر الدستورية.[3]

نظرة على مسودة سابقة

طُرحت عام 2014 مسودة مشروع قانون مجلس الاتحاد للقراءة الاولى في مجلس النواب، وعند الاطلاع على المسودة، سُجلت الملاحظات الآتية:

1- تضمنت المسودة الإشارة إلى أن مجلس الاتحاد يضم أربعة ممثلين منتخبين عن كل محافظة، دون تقديم مبرر واضح لتحديد عدد الأعضاء بـ (4) بدلاً من (2) أو (3) أو (5) أو أكثر. كما لم تتضمن المسودة توضيحاً لأسباب اختيار الأعضاء بالانتخاب، رغم أن بعض الدول لا تعتمد الانتخاب لاختيار أعضاء مجالسها المماثلة. وهنا، لا بد من الإشارة إلى أن هذه الورقة تتفق مع مبدأ انتخاب أعضاء مجلس الاتحاد، لكن من الضروري أن يُذكر ذلك في القانون مع بيان المبررات بشكل واضح.

2 - بدء أعمال الندوة الحوارية لمناقشة المبادئ الأساسية في مسودة قانون مجلس الاتحاد، وكالة الانباء العراقية، 28 تشرين الاول 2024.

3 - الأقاليم النيابية تناقش عدد من القوانين خلال اجتماعها الدوري، موقع مجلس النواب العراقي، 30 تشرين الاول 2024.

2- ربط قانون انتخاب مجلس الاتحاد بقانون انتخاب مجلس النواب، كما ورد في المسودة السابقة، يعد أمراً غير دقيق، نظراً لاختلاف طبيعة المجلسين. فالدستور نصّ على وجود ركنين للسلطة التشريعية، هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، مما يتيح أن يكون لكل منهما قانون انتخابي خاص به، خاصة في ظل اختلاف مبررات واختصاصات كل مجلس عن الآخر.

3- ورد في المسودة السابقة جواز الاستعانة بالنظام الداخلي لمجلس النواب لحين وضع نظام داخلي لمجلس الاتحاد، على الرغم من اختلاف اختصاصات وآليات العمل وعدد الاعضاء في كلا المجلسين، وهو ما يتطلب وجود نظام داخلي لمجلس الاتحاد بعد مدة وجيزة من تشكيله، ويمكن أن ينظم عمل المجلس حتى ذلك الحين بفقرة في قانون مجلس الاتحاد تنتهي مع اكمال النظام الداخلي للمجلس.

4- فيما يتعلق بمدة دورة مجلس الاتحاد، فإنه ليس من الضروري أن تكون أربع سنوات كما ورد في المسودة، نظراً لاختلاف طبيعة تشكيل مجلس الاتحاد عن مجلس النواب. ويمكن الاستفادة من تجارب الدول الأخرى في هذا المجال لتحديد مدة أكثر ملاءمة لطبيعة المجلس ودوره التشريعي.

5- اقتصر الحديث عن تحقق نصاب انعقاد الجلسات على ضرورة وجود الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، دون الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الجغرافية للمجلس. وهذا قد يؤدي إلى اتخاذ بعض القرارات في غياب ممثلي ربع أو ثلث، وربما نصف المحافظات العراقية. لذا، لا بد من مراعاة أهمية وجود ممثل واحد على الأقل عن كل محافظة لضمان انعقاد الجلسة. وفي حال تعذر ذلك، يمكن التركيز على ضرورة حضور ممثلين عن 12 محافظة على الأقل، لضمان تحقق نصاب ثلثي المحافظات في الجلسات.

6- لم تتضمن المسودة السابقة آليات واضحة لتقديم مقترحات القوانين التي يشرّعها مجلس الاتحاد، والتي تتعلق بتعزيز وتمكين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وهذا أمر لا بد من دراسته بشكل معمق وتضمينه في القانون، مع مراعاة عدم تعارض ذلك مع صلاحيات مجلس النواب والقوانين التي يشرّعها.

7- أشارت المسودة السابقة إلى أهمية قيام مجلس الاتحاد بإعداد مقترح قانون "الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم"، التي نص عليها الدستور، وكذلك إعداد مقترح قانون "الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الموارد الاتحادية"، التي نص عليها الدستور. وهذا توجه مهم يمكن تضمينه في قانون مجلس الاتحاد، مع الأخذ بنظر الاعتبار عدم التعارض مع الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية.

سويسرا.. انتخاب بالأغلبية

إن التمهيد لتشكيل غرفة ثانية في السلطة التشريعية العراقية يتطلب الاطلاع على تجارب الدول الأخرى التي حققت استقراراً سياسياً نتيجة وجود الغرفتين. ومن بين هذه الدول سويسرا التي يوجد فيها 246 مشرعاً بينهم 200 عضو مجلس النواب، يتم توزيعهم على 26 كانتوناً، و46 عضواً مجلس الشيوخ الذي يُسمى ايضاً مجلس المقاطعات أو الكانتونات، ويكون التمثيل في مجلس النواب حسب الكثافة السكانية للمقاطعة، على سبيل المثال كانتون زيورخ الذي يزيد عدد سكانه على مليون ونصف لديه 35 مقعداً في المجلس، في حين ان كانتون أوري الذي يبلغ عدد سكانه 37 الفاً فقط، فإن حصته هي مقعد واحد فقط،

وتسبب هذا التضخم في تمثيل بعض الكانتونات على حسابات أخرى في إهمال القضايا التي تهم المقاطعات الصغيرة، مقابل الاهتمام الكبير بالكانتونات ذات التمثيل الواسع، مما دفع السويسريين للتفكير في حل يمكن أن يقلل هذه الفجوة، فتم التوجه نحو تشكيل مجلس الشيوخ الذي حقق قدراً مقبولاً من التوازن بين مصالح الأغلبية وطموحات الأقلية التي تمثل المناطق الأقل سكاناً. ذلك أن التمثيل في هذا المجلس قائم على أساس منح مقعدين لكل كانتون ومقعد واحد للكانتونات الصغيرة، وبذلك تحقق نوع من التمثيل الجغرافي المتوازن بعد أن أصبح المجلسان شريكين في التصويت على القوانين والقرارات التي تهم جميع المقاطعات. كما أن الغرفتين تجتمعان من أجل انتخاب الحكومة، في ظل وجود استقرار سياسي حققه وصول عدد من ممثلي الأحزاب البارزة في انتخابات 2019 مثل حزب الشعب السويسري، الحزب الاشتراكي، الحزب الليبرالي، حزب الوسط، حزب الخضر، وحزب الخضر الليبرالي.[4]

ويتكون المجلس الفيدرالي الذي يمثل السلطة التشريعية في سويسرا من مجلسين علوي وسفلي؛ العلوي هو مجلس الشيوخ الذي يضم 46 مقعداً، أما السفلي فهو مجلس النواب الذي يضم 200 مقعد نيابي. تجري انتخابات مجلس الشيوخ بنظام الأغلبية في غالبية المقاطعات، باستثناء كانتوني جورا ونوشاتيل، حيث تُجرى الانتخابات فيهما عن طريق التمثيل النسبي .وتمثل الكانتونات الدوائر الانتخابية في سويسرا. ووفقاً لتجربة مجلس الشيوخ السويسري

4 - البرلمان السويسري المختصر المفيد، ايلول 2023، على الرابط:
https://www.swissinfo.ch

فإن نظام الأغلبية لا يصب دائماً في مصلحة الأحزاب الأقوى من حيث عدد الأصوات على مستوى الدولة، وذلك بسبب وجود عوامل أخرى تؤثر في تحويل الأصوات إلى مقاعد، مثل: رسوخ الأحزاب في الكانتونات وقدرتها على تشكيل تحالفات تدعم مرشحاً أو اثنين بعينهم. وبحسب تركيبة مجلس الشيوخ نهاية عام 2022، تتضح أبرز مفارقاتها في الآتي:[5]

نسب ومقاعد اقوى الأحزاب في مجلس الشيوخ السويسري

اسم التحالف أو الحزب	نسبة الاصوات في الانتخابات	عدد المقاعد في مجلس الشيوخ
تحالف الحزب الليبرالي الديمقراطي وحزب الوسط	% 26	26 مقعداً (14 للحزب الليبرالي + 12 لحزب الوسط)
حزب الشعب السويسري	% 25.6	6 مقاعد

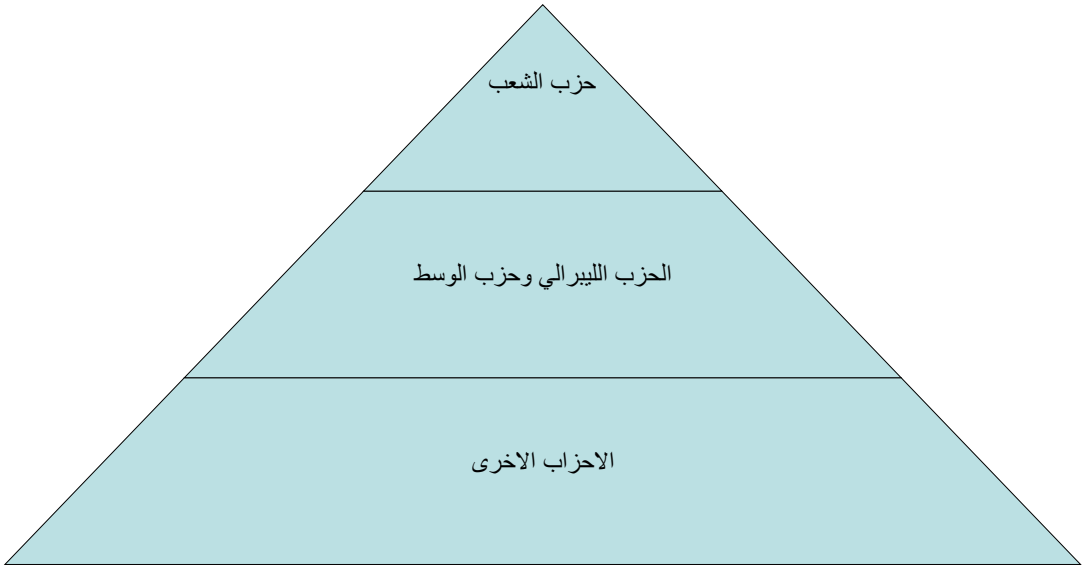
من إعداد الباحث بالاعتماد على معلومات المصدر أدناه:

https://www.swissinfo.ch

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن حزب الشعب السويسري هو الأقوى بين الأحزاب السويسرية، إلا أن سوء إدارته لمشاركته في انتخابات مجلس الشيوخ 2019 أدى إلى حصوله على ربع عدد مقاعد تحالف الحزب الديمقراطي وحزب الوسط مجتمعين، على الرغم من تقارب نسبة الأصوات بين الطرفين.

5- المصدر نفسه.

الأقوى من ناحية نسبة الأصوات

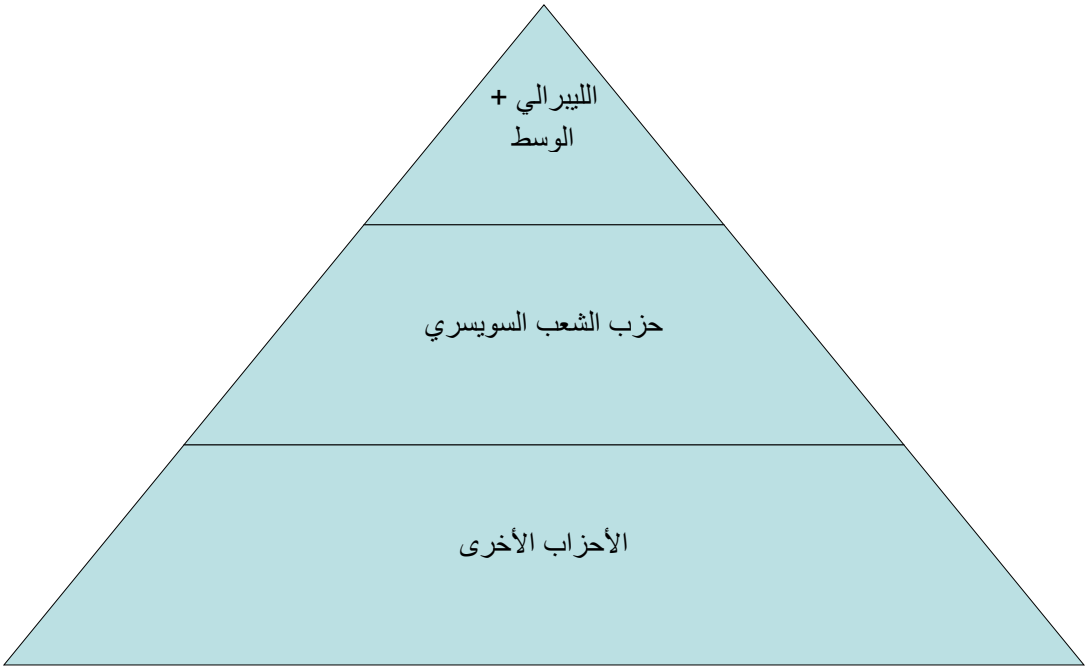


من إعداد الباحث

مجلس الشيوخ الفرنسي.. غرفة الأقاليم

أما فيما يتعلق بالأقوى من حيث عدد المقاعد في مجلس الشيوخ السويسري، فإن التسلسل الهرمي يكون كالآتي:

الأقوى من حيث عدد المقاعد في مجلس الشيوخ



من إعداد الباحث

مجلس الشيوخ الفرنسي.. غرفة الأقاليم

يتكون البرلمان الفرنسي من الجمعية الوطنية التي تضم 577 نائباً منتخباً، ومجلس الشيوخ الذي يضم 348 عضواً يتم انتخابهم بالاقتراع غير المباشر.

ويتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الاقتراع العام غير المباشر لمدة ست سنوات، على أن يتم تجديد نصف عدد المقاعد كل ثلاث سنوات. كما يُنتخب رئيس مجلس الشيوخ لمدة ثلاث سنوات بعد كل تجديد للمجلس، الذي يهدف إلى دعم التمثيل الديموغرافي الأفقي للجماعات المحلية، ولهذا يُطلق عليه «غرفة الأقاليم». كان عدد أعضاء مجلس الشيوخ 331 عضواً في عام 2004، ثم أصبح 343 في عام 2008، ليصل إلى 348 منذ عام 2011. يركز المجلس على أهمية تمثيل جميع مناطق فرنسا بالإضافة إلى الجالية الفرنسية في الخارج

من خلال التقسيم التالي. وتعرض الجداول اللاحقة تفاصيل انتخاب وعمل مجلس الشيوخ الفرنسي.[6]

تقسيم مقاعد مجلس الشيوخ الفرنسي

المنطقة	عدد المقاعد
الولايات القارية	326
تجمعات ما وراء البحار	10
الجالية الفرنسية المقيمة في الخارج	12

الهيئة الانتخابية

الأطراف	النسبة
نواب ومستشارون	% 5
مندوبو المجالس المحلية	% 95

الاختيار الديموغرافي للمندوبين

عدد المندوبين	عدد السكان
من 1 إلى 15 مندوب	البلديات ذات أقل من 9000 شخص
من 26 إلى 69 مندوب	البلديات ذات أكثر من 9000 شخص
مندوبون إضافيون	في البلديات ذات أكثر من 30000 شخص، بنسبة مندوب إضافي لكل 1000 فوق 30000 شخص

قانون الانتخاب

التمثيل النسبي	الأغلبية
% 52	% 48

6 - انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ، موقع مجلس الشيوخ الفرنسي، على الرابط:
https://www.senat

تركيبة المجلس

الفئة	النسبة	المقاعد
المعلمون	% 26	91
الموظفون	% 19	65
الموظفون العموميون	% 17	58
مهن قضائية وحرة	% 13	46
مهن صحية	% 10	34
مهن فلاحية	% 5	19
تجار وصناعيون	% 7	25
مهن وأعمال أخرى	% 3	10
المجموع	% 100	348

إعداد الجداول أعلاه من قبل الباحث بالاعتماد على معلومات منشورة في موقع مجلس الشيوخ الفرنسي.

مجلس اللوردات البريطاني.. أعضاء معينون

يمثل مجلس اللوردات البريطاني تراثاً ديمقراطيا مازالت المملكة المتحدة متمسكة به كأحد غرفتي برلمانها إلى جانب مجلس العموم.

ويكمل مجلس اللوردات، الذي يضم خبراء ونبلاء وأساقفة، عمل مجلس العموم، ويشاطره في مسؤولية صياغة القوانين ومراجعة عمل وقرارات الحكومة، ويمكن توضيح بنية المجلس في الآتي[7]:

المهام الرئيسية

الاسهام في صياغة قوانين جديدة
دراسة السياسات العامة للمملكة
المساهمة في مساءلة الحكومة وتدقيق أعمالها وقراراتها

7 - مجلس اللوردات ما هو وما هي صلاحياته؟، موقع عرب لندن صوت الجالية العربية في بريطانيا، كانون الأول 2021، على الرابط:

https://arab-london.com/posts /13678

عدد أعضاء مجلس اللوردات: 760عضواً، وينقسمون إلى

النبلاء	يأتون بالوراثة
الخبراء	ذوي الخبرة الواسعة
الأساقفة	عن طريق الكنيسة

تقليص صلاحيات مجلس اللوردات

عام 1832	قانون الإصلاح قلص كثيراً صلاحيات مجلس اللوردات التي كانت متساوية مع صلاحيات مجلس العموم.
عام 1911 وعام 1949	تم تقليص صلاحيات مجلس اللوردات
عام 1999	تم تقليص عدد أعضاء مجلس اللوردات من فئة النبلاء بالوراثة

تم إعداد الجداول أعلاه من قبل الباحث بالاعتماد على معلومات منشورة في موقع «صوت الجالية العربية في بريطانيا".

الدروس المستفادة عراقياً

لا يقتصر الأمر على سويسرا وفرنسا وبريطانيا فيما يتعلق بالدول التي تعتمد على نظام الغرفتين في برلماناتها، بل توجد عشرات الدول التي تتبع نظام السلطة التشريعية الثنائية، حيث يتكون البرلمان من مجلسين، أحدهما منتخب من قبل الشعب والآخر إما منتخب أو معين. وفي ظل عودة الحديث عن أهمية مجلس الاتحاد في النظام السياسي العراقي، فإنه لا بد من مقارنة الحالة العراقية بالتجارب العالمية الناجحة، وذلك لتحقيق الفائدة من إيجابيات هذه التجارب وتوظيفها في إنجاح تجربة مجلس الاتحاد في العراق.

1-مجلس الشيوخ السويسري

إن المقارنة بين التجربة السويسرية ومجلس الاتحاد العراقي، الذي لم يتشكل ولم يقر قانونه حتى اللحظة، تعد امراً صعباً، إلا أن الاستفادة من التجارب الناجحة تتطلب مقارنة عن طريق الأرقام والمعطيات بهدف المساعدة في التوصل إلى الصيغة الأفضل التي يمكن أن تناسب الحالة العراقية.

إذا تمت المقارنة من ناحية المقاعد، فإن عدد مقاعد مجلس الشيوخ نسبة إلى مجلس النواب تقارب الربع، مما يعني أن عدد أعضاء مجلس الاتحاد وفقاً لهذه الحالة يكون 80 مقعداً.

ومن ناحية علاقة المقاعد بعدد السكان، فإن عدد سكان سويسرا يقارب تسعة ملايين نسمة، أي أن كل عضو بمجلس الشيوخ يكون ممثلاً عن 195 ألف سويسري، وعند تطبيق ذلك على الحالة العراقية، فإن العدد سيكون 230عضواً، وهو عدد مبالغ فيه ولا يمكن الأخذ به لأنه يمثل نحو ثلثي مقاعد مجلس النواب.

وفيما يتعلق بحصة الكانتونات من المقاعد، فإن النظام السويسري يخصص مقعدين للكانتونات الكبيرة ومقعداً واحداً للكانتونات الصغيرة، أو ما يُسمى «صف الكانتون». وفي هذه الحالة، فإن عدد مقاعد مجلس الاتحاد في العراق سيكون بين 30 و40 مقعداً.

ما تقدم يمثل مقارنة تهدف إلى التوصل إلى آلية يمكن من خلالها تحديد عدد المقاعد في مجلس الاتحاد استناداً إلى التجربة السويسرية. ونظراً لأن مقارنة عدد أعضاء مجلس الشيوخ بمجلس النواب أو بعدد السكان قد تؤدي إلى زيادة غير متناسبة في عدد المقاعد، فإن خيار منح كل محافظة عدداً محدداً من المقاعد يساوي المحافظات الأخرى، مع الأخذ في الاعتبار العامل الديموغرافي في حال اقتضت الضرورة، قد يكون الحل الأنسب لمجلس الاتحاد الذي جاء به الدستور لتفعيل دور المحافظات. يمكن أن يؤدي اتباع هذا الخيار إلى ما يلي:

- اعتماد الانتخابات كأساس لتشكيل مجلس الاتحاد، بهدف تقليل الاعتراضات التي يمكن أن تظهر في حال تم اتباع آلية أخرى لاختيار أعضاء مجلس الاتحاد.
- تحقيق قدر مقبول من التوازن بين مصالح الأغلبية وطموح الأقلية، التي تمثل المناطق الأقل من حيث عدد السكان.
- تفعيل التمثيل الجغرافي الأفقي المتوازن.
- إشراك ممثلي المحافظات في صنع القرارات المهمة التي تمثل محافظاتهم.
- تحقيق قدر أكبر من الاستقرار السياسي.

2- مجلس الشيوخ الفرنسي

تعتبر تجربة مجلس الشيوخ الفرنسي نموذجاً مختلفاً لاختيار الغرفة الثانية في البرلمان الفرنسي، حيث يتم انتخاب أعضاء المجلس بطريقة غير مباشرة عن طريق مندوبين محليين. هؤلاء المندوبون يتم انتخابهم بناءً على التمثيل الجغرافي، وهو ما فرض نفسه على عدد أعضاء مجلس الشيوخ وكذلك على عدد المندوبين في كل منطقة.

أن نسبة عدد مقاعد مجلس الشيوخ إلى عدد مقاعد الجمعية الوطنية، والتي تزيد عن النصف، يصعب تحقيقها في العراق. ولك لأن عدد أعضاء مجلس الاتحاد لن يقل عن 170عضواً، مما يعني أن عدد أعضاء المجلسين سيصل إلى نحو 500، وهو عدد قد لا يكون مقبولاً في المرحلة الحالية.

أما بالنسبة لمدة ولاية مجلس الشيوخ المحددة بست سنوات مع تجديد نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات، فهي تبدو مناسبة للحالة العراقية في ظل عدم التقيد بولاية المجلس التشريعي الآخر. كما أن الدستور العراقي لم يحدد مدة ولاية مجلس الاتحاد، مما يتيح المجال لأن يُحدد قانون المجلس ولايته بست سنوات على غرار تجربة مجلس الشيوخ الفرنسي.

قضية مهمة لا بد من الالتفات إليها هي زيادة عدد أعضاء مجلس الشيوخ بشكل تدريجي من 331 عضواً عام 2004 إلى 348 عضواً في الوقت الحالي. هذه الزيادة قد لا تناسب الحالة العراقية، إذ يُفضَّل أن يكون عدد أعضاء مجلس الاتحاد ثابتاً في قانون المجلس، وألا يزيد مع مرور الوقت، لتجنب تكرار الإشكالية التي ظهرت مع عدد أعضاء مجلس النواب بسبب وجود فقرة في الدستور تحتم وجود نائب عن كل 100 ألف نسمة.

اتبع مجلس الشيوخ الفرنسي التمثيل الجغرافي الذي يمنح المناطق عدداً من المقاعد يتناسب مع كثافتها السكانية، وهو أمر يمكن مراعاته في العراق دون أن تكون هناك فجوة كبيرة بين مقاعد محافظة وأخرى. لكن المجلس الفرنسي أيضاً أوجب وجود 12 مقعداً لفرنسيي الخارج كمثابة كوتا لمواطني الخارج. هذه القضية قد لا تكون ملائمة للتجربة العراقية، حيث يوجد توجه لتحديد تمثيل كل محافظة بعدد لا يزيد عن مقعدين أو ثلاثة أو أربعة مقاعد. في هذا السياق، من غير المعقول أن تمنح كوتا لمحافظة تحتوي على مقعدين مثلاً، لأن الكوتا في هذه الحالة لن تقل عن مقعد واحد، وبالتالي ستكون نسبتها 50% من تمثيل المحافظة، مما سيحولها إلى شراكة بعيدة عن مفهوم الكوتا التي يُفترض أن تُمنح للفئات التي لا تتمكن من المنافسة والحصول على مقاعد تناسب حجمها في الانتخابات.

كما أن التمثيل في مجلس الشيوخ الفرنسي راعى العاملين الجغرافي والسكاني بشكل كبير، فإن هذا التمثيل قد أدى إلى وجود فجوة كبيرة بين المناطق ذات الكثافة السكانية المرتفعة والمناطق ذات الكثافة السكانية الأقل. هذه الفجوة يصعب تطبيقها في العراق، حيث توجد دعوات إلى أن يكون التمثيل متساوياً بين المحافظات بغض النظر عن جغرافيتها أو عدد سكانها.

القضية الأهم في مجلس الشيوخ الفرنسي هي الانتخاب غير المباشر عبر انتخاب مندوبين ينتمون إلى فئات محددة، مما يعني أن الانتخاب يقتصر في هذه الحالة على مجموعات قصدية من الأفراد، ولا يحق للجميع المشاركة في الانتخابات. هذا النوع من الانتخابات يصعب تطبيقه في تجربة انتخابية ناشئة مثل التجربة العراقية، حيث ما يزال الوصول إلى الوعي الانتخابي المناسب يتطلب مزيداً من الوقت والجهد.

وما يميز مجلس الشيوخ الفرنسي أنه وضع حصصاً للمهن والوظائف المختلفة، ولا يقتصر التمثيل فيه على المسؤولين السابقين أو الحاليين كما هو الحال في دول أخرى. وهذا الأمر يمكن الاستفادة منه في التجربة العراقية، لأنه من شأنه التقريب بين أعضاء مجلس الاتحاد ومجتمعاتهم المحلية.

وفي حال اتباع هذا الخيار، فإنه يمكن أن يؤدي إلى الآتي:

- وجود مجلس يمثل المحافظات لمدة دورة ست سنوات، مع تجديد نصف عدد أعضائه كل ثلاث سنوات.
- تمثيل فئات ومهن مختلفة في مجلس الاتحاد.
- التقريب بين أعضاء المجلس ومجتمعاتهم المحلية.

3- مجلس اللوردات البريطاني

يمثل الغرفة الثانية في برلمان المملكة المتحدة، ويلعب دوراً حاسماً في دراسة مشاريع القوانين ومناقشة إجراءات الحكومة. يتم اختيار أعضاء هذا المجلس بالتعيين، ويُعد مستقلاً عن مجلس العموم المنتخب. يضم المجلس خبراء ونبلاء وأساقفة معينين، مما يجعل من الصعب تطبيق مثل هذه التجربة في العراق، حيث قد يواجه الأمر اعتراضات تدعو إلى أن يتم اختيار أعضاء مجلس الاتحاد بالانتخاب وليس بالتعيين.

كما أن عدد أعضاء هذا المجلس كبير، وهو ما يصعب تكرار هذه التجربة في العراق نظراً للعدد المبالغ فيه. على الرغم من أن مجلس اللوردات غير منتخب، إلا أن صلاحياته تكاد تفوق الغرف الثانية المنتخبة في الدول الأخرى، إذ يحق لمجلس اللوردات المساهمة في صياغة قوانين جديدة، ودراسة السياسات العامة، والمشاركة في المساءلة.

ويحق للسلطات أو المؤسسات الأخرى التدخل لتقليل صلاحيات مجلس اللوردات، كما حدث في الأعوام 1832 و1911 و1949 و1999. وفي هذه الحالة، يشبه الوضع العراقي، إذ يحق لمجلس النواب تقليص صلاحيات مجلس الاتحاد من خلال القوانين التي يتم تمريرها في مجلس النواب.

ويمكن القول أن تطبيق تجربة مجلس اللوردات البريطاني يمكن ان تؤدي إلى الآتي:

- إن تجربة مجلس اللوردات ستؤدي في حال تطبيقها إلى مساهمة الغرفة البرلمانية الثانية في صياغة القوانين الجديدة.
- المشاركة في رسم السياسة العامة الدولة.
- المساهمة في تعزيز الدور الرقابي والتشريعي.
- وجود مجلس آخر قادر على الحد من صلاحياته يمكن أن يدفع مجلس الاتحاد لزيادة فاعليته من أجل قطع الطريق على إلغاء أو تحجيم بعض صلاحياته.

الخيارات

إن الاطلاع على التجارب العالمية التي تم ذكرها في هذه الدرا\

سة يوفر ثلاثة خيارات يمكن أن تساعد العراق في التأسيس لمجلس الاتحاد:

الأول: خيار تمثيل كل محافظة بمقعدين أو ثلاثة أو أكثر بقليل، بحيث يكون وصولهم إلى مجلس الاتحاد عن طريق الانتخاب بالأغلبية، على غرار التجربة السويسرية. ووفقاً لمعطيات الواقع العراقي، يمكن تمثيل المحافظات بثلاثة مقاعد على الأقل من أجل احتواء التنوع بداخلها ومنح التوجهات السياسية المختلفة فرصة للتمثيل. باستثناء بغداد التي يمكن أن تمثل بستة مقاعد (ثلاثة منها للكرخ ومثلها للرصافة) لمراعاة وضعها كعاصمة وكثافتها السكانية المرتفعة، ليكون العدد الكلي للمقاعد 57 مقعداً.

الثاني: خيار يذهب نحو الانتخاب غير المباشر لأعضاء مجلس الاتحاد، كما هو الحال في مجلس الشيوخ الفرنسي الذي يوزع المقاعد وفقاً للكثافة السكانية، وليس بالضرورة أن تكون مقاعد المحافظات متقاربة في حال تطبيق هذا الخيار، لأن مقاعد بغداد مثلاً ستفوق بكثير مقاعد المحافظات ذات الكثافة السكانية المنخفضة.

الثالث: الخيار الذي يأخذ بالتجربة البريطانية، التي تعين أعضاء الغرفة الثانية للبرلمان وتمنحهم صلاحيات واسعة تكاد تفوق احياناً صلاحيات الغرف الثانية للبرلمانات التي يصل اعضاؤها عن طريق الانتخاب.

الخاتمة

اثبتت التجارب أن استنساخ النجاحات التي تتحقق في بعض الدول وتطبيقها في دول أخرى ليس بالضرورة أن يكون ناجحاً أيضاً، لأن الأهم أن تلبي الحلول المقترحة احتياجات المجتمعات. ومن هذا المنطلق، فإن أي من الخيارات لن يكون كافياً لتشكيل مجلس الاتحاد الذي ما زال في طور دعوات تأطيره من الناحية القانونية ما لم يكن متناسباً مع الواقع العراقي الذي لم يجرب الانتخاب غير المباشر أو التعيين في المجالس التشريعية. لذلك، فأن الدراسة تصل إلى نتيجة مفادها أن الخيار الأول الذي يتضمن انتخاب مجلس الاتحاد، هو الانسب للحالة العراقية، لتحقيق التمثيل العادل للمحافظات ومنح الاحزاب السياسية فرصة للتنافس، وكذلك منح المرشحين فرصة لاختيار ممثليهم انطلاقاً من الدستور الذي ضمن حق الترشيح والانتخاب، من أجل وصول ممثلين يحققون مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، انسجاماً مع ما جاء به الدستور.

لِدولةٍ فاعلةٍ ومجتمعٍ مُشارِك

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org