

برلمان ذو مجلسين في العراق وسوريا

عصام الخفاجي*

تحاول هذه الورقة استخلاص بعض الدروس من الخلل الذي صاحب تجربة إقامة نظام برلماني ديمقراطي في العراق. وأحد أسبابه الرئيسية اختزال العملية الديمقراطية في انتخابات توصل ممثلي الأغلبية إلى السلطة التشريعية. لكن مثل هذا الاختزال في بلدين متنوعين القوميات والطوائف والأديان مثل العراق وسوريا، لن يؤدي إلا إلى استبدال تلك الأغلبية وحرمان الأقليات من حقها في المساهمة في التشريع والحكم وإدارة شؤون الدولة.

الفكرة المطروحة هنا هي ضرورة استناد السلطة التشريعية إلى نظام المجلسين. وتقتصر الورقة شكلاً ملموساً لتركيبة مجلس للشيوخ، يتوافق مع ظروف العراق وسوريا للجمع بين مبدئي الديمقراطية الأساسيين، وهما: الخضوع للأغلبية التي تُعبّر عن رأيها بحرية وشفافية عبر انتخابات توصل ممثليها إلى مجلس النواب أولاً، وثانياً تمكين الكيانات والفئات المجتمعية التي لا حظ لها في تحقيق أغلبية عديدة من إدارة شؤونها المحلية، ومن أن يكون لها رأي مؤثر في صنع القرار الوطني، يضع قيوداً على استبدال الأغلبية الطائفية أو القومية العديدة ويخفف الاحتكاك بينها بدرجة كبيرة.

أثبت استمرار العنف والفوضى في العراق، فضلاً عن الشلل الذي تعاني منه مؤسسات الدولة؛ أن انتخاب مجلس النواب حتى لو لم تصاحبه خروقات (وقد صاحبه الكثير منها) ليس ضماناً ولا هو شرطٌ كافٍ لقيام نظام سياسي ديمقراطي. بل لابد من توافر أعمدة عدة يرتكز عليها لتؤمّن استقراره. فإذا كان مجلس النواب يحقق الشرط الأول للديمقراطية، وهو حكم الأغلبية عبر ممثليهم المنتخبين بحرية؛ فإن الشرط الثاني الذي لا يقل أهمية هو وجود مؤسسة وآليات تمنع استبداد الأغلبية، وتضمن لمكونات الأمة كافة حقها في التشريع والحكم وإدارة شؤون الدولة بحيث لا تعود تلك الحقوق مئة من حاكم، بل واجباً على أي حاكم التقيد به.

وتركز هذه الورقة على عنصر أساس، وإن لم يكن الوحيد، تسبّب في خلل تلك التجربة. هو طريقة التعامل مع التنوّع القومي والديني والمذهبي للشعب، التي أدت إلى قيام نظامٍ تعارفنا على تسميته بـ "المحاصصة الطائفية". وستبيّن مغزى استناد السلطة التشريعية إلى نظام المجلسين وتقتراح شكلاً ملموساً لتركيب المجلس الأعلى (ولنسمّه مجلس الشيوخ) يتوافق مع ظروف العراق وسوريا ما بعد البعث. لن يقضي على الحذر المتبادل بين القوميات والطوائف الدينية والمذهبية في المدى القريب بالتأكيد؛ لكنه سيضع قيوداً على استبداد الأغلبية الطائفية أو القومية العددية ويخفف الاحتكاك بينها بدرجة كبيرة.

لا تحاول الورقة إثبات ضرورة استناد النظام البرلماني إلى مجلسين، بل إلى مضامين نظام كهذا. فقد يستغرب القارئ من أن الدستور العراقي الذي تم إقراره في استفتاء شعبي عام 2005 يشترط ذلك. حيث تنصّ المادة 48 من الدستور: "تتكوّن السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد". وتنصّ المادة 65: "يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد)، يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانونٍ يُسنّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

إن عدم تنفيذ هذا النص الدستوري بعد إحدى عشرة سنة من إقرار الدستور، وغيابه الكامل عن جدول أعمال مجلس النواب؛ ذو دلالة كبيرة تبيّن أن تركيب مجلس اتحاد (أو شيوخ) في بلدين كالعراق وسوريا، سيُجابّه بمعارضة ضارية من جانب الطبقة السياسية الحاكمة التي ستسعى بكل جهدها لتحويله إلى نسخة معدّلة نسبياً لمجلس النواب. والمؤسف أن النشاط المدني ومنظماتهم لم يضعوا حتى الآن مطلب تشريع قانون مجلس الاتحاد على جدول أعمالهم هم أيضاً. وهذه الورقة موجّهة لهم بالدرجة الأولى. لتبيان ما يمكن لنظام المجلسين تحقيقه في ظل ظروف بلداننا. وكيف يمكن أن يدفعنا عملية التحوّل الديمقراطي إن تمكّنا من تبني مشروع قابل لأن يتيح لكل مكّونات مجتمعاتنا أن يكون لها دور في صنع السياسات الوطنية.

واقع مجتمعي مشوّه

لابد أن تبدأ الخطوة الأولى من الإقرار بوجود استقطاب حادّ بين أبناء الطوائف والقوميات. أدّى إلى اتّخاذ النضالات الهادفة إلى إسقاط نظامي البعث أبعاداً مشوّهة أنتجها واقع مشوّه، ولم تنتجها المعارضة مع ضرورة توجيه أصابع الاتّهام في الوقت نفسه إلى الجسم الأكبر من المعارضة الذي كرّس التشويه. لأنه مستفيد منه بدلاً من طرح رؤى وبرامج ملموسة

لبناء عراق أو سوريا ديمقراطيين يبني نظامهما السياسي على أساس المواطنة المعترفة بالطوائف كهيئات اجتماعية، ولكن المتجاوزة للطوائف في تشكيل هذا النظام.

باختصار، لا بد أن تنطلق مشاريع إقامة نظم ديمقراطية من أخذ الثقافة السياسية المنعدمة في أوساط مواطني بلداننا بعين الاعتبار. إذ قد لا يختلف كثيرون على أن العالم العربي والمنطقة لم يشهدا نظماً أكثر وحشية في العصر الحديث من النظامين البعثيين في العراق (1968-2003) وفي سوريا (1963-). لكن وحشيتهما لم تقتصر على العدد الهائل ممن فقدوا أرواحهم أو الذين تعرّضوا للتعذيب في السجون أو المنفيين، بل في كونهما شوّها الوعي السياسي لجيلين، من خلال غسيل دماغ مارسه نظام الحزب الواحد، ونشر الرعب عبر تحكّم أجهزة المخابرات وتغلغلها في كافة مفاصل المجتمع. ولا بدّ من الاعتراف بأن هذه الوحشية، فضلاً عن البشاعات التي صاحبت الحرب المستمرّة منذ أكثر من خمس سنوات، قادت إلى اعتياد العراقيين والسوريين على ثقافة تنقنّ في التعصب والقسوة في التعامل مع من لا ينتمي إلى هويّاتهم تحت الوطنية، وفي إظهارها علناً على الرأي العام.

من الطبيعي، إذًا، أن ترث الشعوب بعد سقوط أنظمة كهذه تركة ثقيلة قد تمتدّ آثارها عقوداً من الزمن. فتشويه الوعي بترك بصماته على رؤية قطاعات الشعب المختلفة لطبيعة النظم المتسلّطة وسبل التخلّص منها. ويترك بصماته بالتالي، وهنا الأهم، على رؤيتها لطبيعة عمل النظام البديل ومرجعياته والآليات التي تعمل على إقامته.

ديمقراطية الأغلبية واستبدالها

تقدّم تجربة العراق منذ عام 2003، بإيجابياتها القليلة وسلبياتها الكثيرة دروساً غنيّة يجب أن يستفيد الشعب السوري منها. فمن المرجّح في حال نجاح العملية السياسية التي ستفضي إلى إزاحة الأسد وبطانته عن السلطة؛ أن يدعى السوريون إلى الذهاب إلى صناديق الاقتراع خلال فترة وجيزة. لأن القوى السياسية الأكثر ثقلًا في المعارضة السورية سيكون لها مصلحة في أن لا تكون هناك فترة انتقالية. وهو ما حدث في العراق.

وعليه فلن يساور أحدُ الشكّ بأن الانتخابات ستفضي إلى فوز قوى إسلامية سنيّة متشدّدة بأغلبية مقاعد البرلمان. فالشعور بالتميّز القومي أو المذهبي وفق الثقافة السياسية الناجم عن عقود التجهيل، سيحتّم أن تصوّت القطّاعات الأوسع من الناخبين لمن يطرحون أنفسهم ممثّلين لتلك الطوائف/الهويات الفرعية، لا لبرامج سياسية متنافسة تتعدّى تلك الهويّات. وسيعزز هذا التوجّه ويكرّسه لأمد طويل أن العملية الانتخابية ستجري قبل قيام المؤسسات الضرورية التي لا يمكن للديمقراطية أن تنشأ بدونها.

فأساس الديمقراطية هو أن تكون هناك مؤسسات غير مسيّسة تقف على مسافة متساوية من المتنافسين والمتصارعين في الحلبة الانتخابية، تمتلك التفويض القانوني والقدرة على إجبار الأطراف كلها على التصرف وفقاً للقانون. وتمتلك القدرة على ردع من لا يلتزم بالقواعد. وهو أمر أبعد ما يكون عن واقع العراق الذي تجري فيه الانتخابات، وسوريا يوم تجري فيها الانتخابات، في ظل انتشار السلاح بأيدي ميليشيات منظمّة قادرة على فرض إرادتها عبر الترغيب والترهيب. وفي

ظل توافر الأموال لدى تلك القوى المسلحة التي ستمكّنها من شراء ولايات قطاعات واسعة ممن أفقرتهم سياسات النظام قبل أن تقضي الحرب على القليل الذي كان بوسعه سدّ رمقه.

كبح استبداد الأغلبية

يؤقر نظام البرلمان ذي المجلسين مدخلاً (أو فرصة، لا حلاً سحرياً) للجمع بين مبدأي الديمقراطية الأساسيين. وهما أولاً: الخضوع للأغلبية التي تعبّر عن رأيها بحريّة وشفافية عبر انتخابات توصل ممثليها إلى مجلس النواب. وثانياً: تمكين الكيانات والفئات المجتمعية التي لا حظّ لها في تحقيق أغلبية عددية من إدارة شؤونها المحليّة ومن أن يكون لها رأي مؤثّر في صنع القرار الوطني. وإلا فإنّ الاستقطاب العرقي والطائفي بين أبناء المجتمع سيقود حتماً إلى تفكك وتفنّت كل بلد، وكردستان العراق السائرة حتماً إلى الاستقلال الكامل مثال ساطع على هذا.

ففي العراق وسوريا ثمة ظاهرة قد لا نجدها بين الدول الديمقراطية إلا في سويسرا. حيث تنزع المجاميع السكانية المنتمجة إلى قومية أو طائفة معيّنة إلى العيش في مناطق تكوّن غالبيتها السكانية، ممّا يعني أن تمثيل المحافظات (أو حتى الأفضية التابعة لها) في مجلس الشيوخ هو تمثيل للطوائف أو القوميات فيه. بغض النظر عن عدد سگان كل محافظة.

من هنا، فليس من المبالغة القول إن مجالس الشيوخ في الجمهوريات الديمقراطية تلعب دوراً بالغ الأهمية في الحفاظ على وحدة تلك البلدان، بوصفها كابحة لطغيان الأغلبية العددية. ذلك أنها تتشكّل على العموم كهيئات لتمثيل مناطق البلد المختلفة، وإعطاء كل منطقة صوتاً مساوياً للمناطق الأخرى بغض النظر عن عدد سكان كل منطقة. ففي الهند، تقوم المجالس التشريعية لكل ولاية بانتخاب ممثلين اثنين عنها في المجلس الأعلى (راجيا سابها) وفي ألمانيا تتمثّل الولايات الست عشرة في المجلس الأعلى (البوندسرات). ولكن سلطاته تقلّ عن أمثاله من المجالس، ومع هذا فإنّ على الحكومة أن تعرض مشاريع القوانين التي تقترحها عليه لكي يحوّلها إلى مجلس النواب (البوندستاغ) في حال موافقته عليها وله فرض فيتو عليها.

لكن الدولة التي سبقت الجميع في تشكيل مجلسٍ للشيوخ هي الولايات المتّحدة التي حدد دستورها المقرّ عام 1789 تشكيل مجلس الشيوخ (السنات) من ممثلين اثنين عن كل ولاية مهما كان عدد سگانها. إذ يتكوّن الآن من مئة عضو يمثلون الولايات الخمسين، مع أن ثلث سگان الولايات المتحدة يتركّزون في أربع ولايات فقط. ولا يشكّل مجموع سكان عشرين ولاية أكثر من عشرة بالمئة من إجمالي سكانها. أي أنّ ثلث السكان يمثلهم ثمانية سناتورات في حين أن عُشر السگان يمثلهم أربعون سناتوراً.

ويتمتّع مجلس الشيوخ بسلطات حصرية لا يتمتّع بها مجلس النواب المنتخب حسب التمثيل العددي للسگان. فهو الذي يقرّ المعاهدات الدولية كشرط لإقرارها. وبما أن النظام السياسي الأمريكي رئاسي يختار فيه الرئيس أعضاء حكومته؛ فإنّ مجلس الشيوخ هو الذي يوافق أو يبيّن تعيين مرشّحي الرئيس من الوزراء والقضاة الاتحاديّين وغيرهم من أعضاء السلطة التنفيذية والقادة العسكريين والسفراء فضلاً عن أنه هو الذي يحاكم المسؤولين الاتحاديّين، إذا رفع مجلس النواب الحصانة عنهم.

ولأن سويسرا تتميز بكون أبنائها قومياتها المختلفة يتركزون في مناطق خاصة بهم، كما أشرنا، فإن نظامها يختلف بعض الشيء. إذ إن الجمعية الاتحادية تتكوّن من المجلس الوطني الذي يضمّ منّي عضو ومجلس الولايات المكوّن من 46 عضواً. ويتميّز هذا النظام في أن للمجلسين صلاحيات متطابقة. يمثّل أعضاء المجلسين الكانتونات ولكن المجلس الوطني يُنتخب حسب عدد السكان في حين أن لكل كانتون عضوين في مجلس الولايات إضافة إلى ستة أعضاء يمثّل كلّ منهم "نصف الكانتون". وفي ظل هذا النظام يجتمع المجلسان في الجمعية الاتحادية الموحّدة لانتخاب المستشار أو القضاة الاتحاديين أو مجلس الاتحاد (البوندسرات) الذي هو السلطة التنفيذية. وبما أن عدد أعضاء المجلس الوطني المنتخَب حسب عدد السكان يزيد بأضعاف عن عدد أعضاء مجلس الولايات؛ فإن رأي الغالبية السكانية يظلّ محفوظاً.

نموذج مقترح للعراق وسوريا

كيف يمكن لمجلس شيوخ عراقي أو سوري أن يكون مرسخاً لنظام ديمقراطي يشعر الجميع في ظلّه بأنه يضمن حقوقهم وبأن لهم مصلحة في استمراريته؟ لا يمنحنا التاريخ حلولاً سحرية. فكلّ من الدول التي حافظت على استمراريتها في ظل نظام تشعر الأغلبية بمشروعيتها وتمثيله لمصالحها فيما تشعر الأقليات أنه ضمانه لحفظ دورها توصّلت إلى ذلك عبر تجارب قاسية ودموية في معظم الأحيان. أ طرح هنا مشروعاً، أتمنى أن يحظى بالنقاش.

صلاحيات مجلس الاتحاد (أو الشيوخ) ووظائفه

1. التصويت، في جلسة مشتركة مع مجلس النواب على منح الثقة للحكومة ورئيسها.
2. إقرار القوانين المصادق عليها من قبل مجلس النواب. وفي حالة اعتراض مجلس الشيوخ، تُعاد القوانين إلى مجلس النواب لتعديلها. وفي حال بقاء الاختلاف، يتم التصويت النهائي في جلسة مشتركة بين المجلسين. وفقاً لهذه الصيغة يكون للمناطق المختلفة قولها في القوانين، لكن التصويت في اجتماع مشترك يضمن تأثير الأغلبية السكانية إذ إن عدد أعضاء مجلس النواب أكثر من أعضاء مجلس الاتحاد.
3. انتخاب رئيس الجمهورية (أو هيئة الرئاسة في حال اختيار هذا الشكل) ورئيس الوزراء في جلسة مشتركة مع مجلس النواب. أما رئاستا المجلسين فيتم انتخابهما من كل مجلس على حدة.
4. إقرار تعيين كل موظف غير منتخب بدرجة وزير (أعضاء المحكمة الاتحادية، السفراء، المستشارين، قادة الأجهزة العسكرية والأمنية، إلخ).

تركيب المجلس وطريقة انتخابه

برغم آمالنا بقيام نظام حكم مدني، تبين تجربة العراق أن الناخبين سيصوتون وفقاً للتكوينات الفرعية التي ينتمون إليها لفترة طويلة بعد انهيار النظام الاستبدادي. وسيطلب الأمر وقتاً قبل تغليب المشتركات العابرة لتكويناتهم في العملية الانتخابية. وهذا يعني أن تتمكن طائفة أو قومية ما من فرض تشريعاتها وتعيين مسؤولي الدولة ممن ينتمون إلى هذا التكوين مع منح مواقع للآخرين بالتأكيد، ولكن وفقاً لتفضيلات التكوين الأكبر لأن قدرة الآخرين التساومية تظل محدودة.

أقترح أن يتكوّن مجلس الشيوخ من مجموعتين من الأعضاء

سأسمّي المجموعة الأولى "المجموعة النوعية" وهي مجموعة لا بد من وجودها في الهيئات التشريعية. ولا يمكن أن تستند إلى ثقلها العددي للوصول إلى تلك الهيئات. المجموعة النوعية، التي أقترح أن تشكّل نسبة عشرين بالمئة من أعضاء مجلس الشيوخ على الأقل، هي من ممثلي المهن والفعاليات: منظّمات النساء، نقابات العمّال، الأدباء والفنّانيين والإعلاميين، أساتذة الجامعات، إلخ... الذين يتم التصويت عليهم من أعضاء هيئاتهم. يُخبر الأفراد المنتمون إلى هذه الفئات بين التصويت ضمن قوائم المحافظات (التي سأتناولها بعد قليل) أو ضمن فئاتهم النوعية، ولا يحق لهم التصويت مرّتين.

تقدّم الهيئات التي يتم التصويت عبرها الأسماء الخمسة التي نالت أعلى عدد من الأصوات إلى رئيس الجمهورية الذي يختار واحداً منها. وفي حالة تمثيل تلك الهيئات بأعداد مختلفة، كأن يكون لنقابات العمال عضوان ولنقابة الأطباء عضو واحد، يتم تقديم عشرة أسماء من العمال وخمسة من الأطباء، يختار الرئيس اثنين من المجموعة الأولى وواحد من المجموعة الثانية. ويُعتبر قراره نهائياً غير قابل للطعن من جانب مجلس النواب إذا لم يكن أحد المرشّحين مخالفاً لشروط الترشيح. إن هذا العدد من الممثلين يعكس وجوداً ضرورياً للتعبير عن مطالب مجاميع ذات تأثير نوعي في المجتمع ورؤاها. وطريقة انتخابها قد تمثّل خطوة نحو كسر أطر التصويت على أسس عرقية أو طائفية.

المجموعة الثانية التي ستشكّل بين 75 و80% من الأعضاء هي من يمثّل المحافظات. وهنا يكمن تعقيد الأوضاع الاجتماعية في العراق وسوريا. وهو ما يتطلّب بعض التفصيل. لو استندنا إلى التقديرات المتداولة فإن العراقيين ينقسمون إلى عرب شيعية نسبتهم تتراوح بين 55 و60% من السكّان، وعرب سنّة نسبتهم تتراوح بين 20 و25% من السكّان، وأكراد يشكّلون 15 إلى 20% من السكّان، فيما ينتمي بين 3 و5% من العراقيين إلى الديانات المسيحية والأيزيدية والصابئية والقومية التركمانية. وباستثناء عدد محدود من الناخبين الذين صوّتوا لقوائم مدنية متجاوزة للتكوينات الفرعية، فإن الناخبين أوصلوا نسباً متقاربة من النسب أعلاه إلى مجلس النواب. وقد وّد هذا الوضع أزمات مستعصية في عمل الدولة كادت تشلّ قدرتها على أداء وظائفها؛ لأن الشيعة، وإن كانوا يمثّلون التكوين الفرعي الأكبر، فإن التكوينات الأخرى ليست كمّاً عددياً مهماً.

ستواجه سوريا مشكلة أكثر تعقيداً بكثير حين يمارس السوريون حقهم في انتخابات ديمقراطية حقاً بعد سقوط البعث. فالعرب السنّة يمثّلون أغلبية تقارب ثلثي السكّان، ولا تقابلهم كتل قومية أو مذهبية أو دينية كبيرة يمكن أن تحدّ من سيطرتهم على السلطة التشريعية أو التنفيذية كما هو حال العراق. ومع أن الأكراد سنّة أيضاً إلا أن شعورهم بهويّتهم القومية هو الطاعي ويشكّلون حوالي عشرة بالمئة من السكّان. ويتوزّع السكان غير السنّة بين العلويين 8-12% والمسيحيين 7% والدروز 3% فضلاً عن الأرمن والتركمان والإسماعيليين. وستلعب التفاوتات المنطقية قليلة الأهمية في العراق، دوراً أكبر في سوريا. قد يكون إيجابياً أو سلبياً وفقاً لتركيبة المؤسسة التشريعية التي سيتوصّلون إلى إقامتها. مما يجعل التفكير بإنشاء مجلس شيوخ ذا أهمية قصوى للمنشغلين بمستقبل سوريا. فعلى العكس من العراق الذي تتحكّم فيه العاصمة بغداد بالنشاط الاقتصادي والسياسي في آن بسبب اعتماد البلد على الربيع النفطي؛ تتميّز سوريا في أن عصبها الاقتصادي يكمن في ثاني مدنها أهمية، أي حلب. ولعل سوريا هي الوحيدة بين دول المنطقة التي يزيد فيها سكّان المدينة الثانية عن سكان العاصمة.

وعليه فإن التمثيل المناطقي المتساوي في سوريا والعراق، أي إيصال عددٍ متساوٍ من ممثلي المحافظات إلى مجلس الشيوخ، لن يحل مشكلة طغيان صنع القرار من جانب الأغلبية الطائفية. فمن بين 18 محافظة عراقية سيكون ممثلو تسع محافظات عربياً شيعية حصراً، و3 محافظات من الأكراد، ومحافظتين من العرب السنة. فيما سيكون التمثيل مختلطاً في 4 محافظات أخرى.

أما في سوريا، فمن بين المحافظات الـ 14 ستمثّل سبع محافظات بعرب سنة حصراً، وواحدة بالدرز وأخرى بالعلويين والحسكة بممثّلين سريان وأكراد، فيما يمكن أن يكون تمثيل حمص وإدلب واللاذقية والقنيطرة مختلطاً. يجب تخصيص مقاعد انتخابية للأقليات في المحافظات التي يطغى عليها لون طائفي أو قومي واحد. في العراق: يجب تخصيص مقاعد للمسيحيين في كلّ من بغداد والموصل وكركوك، ومقعد للأيزيديين في محافظة دهوك، وآخر للصابئة في بغداد. ومقاعد للتركمان في كركوك. أما في سوريا فلا بد من تخصيص مقاعد للمسيحيين في دمشق واللاذقية وحمص وحلب وحمّاه، وللعلويين في حمص، ولالأكراد في حلب، وللدرز في القنيطرة.

أكثر من هذا، من الضروري إعادة رسم الحدود الإدارية لبعض المحافظات لا سيّما في العراق. لا بغرض سياسي مفتعل لإعطاء وزن أكبر لهذه الطائفة أو تلك؛ بل لعكس وقائع اجتماعية قائمة على الأرض. فحتى الآن لم يحذو العراق حذو مصر وسوريا في تقسيم العاصمة بغداد التي يزيد عدد سكانها اليوم عن ثمانية ملايين إلى محافظتين. هكذا فإن المنطقة ذات الأغلبية الشيعية الساحقة المعروفة باسم "مدينة الصدر" وما جاورها لا تزال جزءاً من العاصمة مع أن تركيبها الاجتماعية تختلف كلياً عن تركيبة بغداد المختلطة. كما أن محافظة الأنبار ذات الأغلبية السنة الساحقة تتكوّن من بيئتين اجتماعيتين مختلفتين كلياً: بيئة قبلية وأخرى في أعالي الفرات لا تلعب فيها القبيلة دوراً حاسماً مما يستدعي فصلها إلى محافظتين.

كل هذا سيساعد على تعديل الثقل التمثيلي للطوائف غير الغالبة عددياً، لكنه لن يؤمّن للعرب السنة في العراق أو لغير العرب السنة في سوريا إحساساً بالقدرة على التأثير على صنع القرار السياسي في كل من البلدين. ممّا يعني أن بذور الانفجار أو التمرد ستظل قائمة. وتجربة العراق الدامية التي مضى عليها ثلاث عشرة سنة تبين أن اختزال النظام الديمقراطي إلى عملية انتخابية وخطابات عن الأخوة بين الجميع هي الطريق الأسرع لفقدان الناس ثقفتها بالديمقراطية ولمعاودة الحنين إلى نظام استبدادي قاتلوا من أجل القضاء عليه.

تعديل ضروري

لابد من إضافة قاعدتين يمكن تبيّهما معاً أو تبيّي إحداهما دون الأخرى.

القاعدة الأولى هي أن يحدّد الدستور وقانون مجلس الشيوخ مجموعة القوانين والقرارات التي يتطلب إقرارها موافقة ثلثي أعضاء المجلس. وأهم القرارات تلك المتعلقة بمنح الثقة إلى الحكومة أو حجبها عنها، وإقرار المرشّحين لعضوية المحكمة الاتحادية ومجلس القضاء الأعلى. أما **القاعدة الثانية** فهي حق نقض إقرار قانون أو قرار من جانب ممثلي عدد محدّد من المحافظات، يتجاوز عدد المحافظات التي يمثّلها أعضاء من غير الطائفة الأكبر في البلد أو تجميده. وهذا يعني أن على

المحافظات التي يمثلها أعضاء أكراد أو سنة عرب في العراق، أو المحافظات التي يمثلها علويون أو دروز أو سريان أو أكراد في سوريا أن تضمن إلى جانبها محافظة عربية شيعية في العراق أو عربية سنيّة في سوريا لكي يتحقّق الفيتو. وبهذه الطريقة يمكن الجمع بين ممارسة الأقليات لحقها في صنع القرار من جهة وعدم تحويل هذا الحق إلى استبداد الأقلية من جهة أخرى. وفي حال استخدم مجلس الشيوخ حقّ النقض فإن القانون يُعاد إلى مجلس النواب لتعديله.

ينطلق المشروع المعروض من واقع مؤلم لابد من الاعتراف بوجوده إذا أردنا المضيّ ببناء دولة مدنية ديمقراطية. لكن تشكيل مجلس شيوخ بالطريقة المعروضة فيما سبق سيشكّل خطوة كبيرة نحو تجاوز هذا الواقع كما أظن. ثمة واقع على الأجيال الشابة العمل على التعاطي معه لكي يتم تغييره. وكل منجز من هذا النوع سيصطدم العمل من أجله بمصالح راسخة تحاول عرفلته بشتى السبل. لكن حراك القوى المدنية العراقية المستمر منذ عشرة أشهر يبيّن أن تفاؤل الإرادة يمكن أن يستفيد من تشاؤم العقل وينتصر عليه.

عن الكاتب

عصام الخفاجي أكاديمي وباحث يحمل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية وأخرى في الاقتصاد. درّس في جامعة أمستردام وجامعة نيويورك وجامعة يال. كما كان مستشاراً لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) للشأن السوري، ومستشاراً للأمم المتحدة للشؤون العراقية. وهو باحث مشارك في معهد الشرق الأوسط في واشنطن، ومحرّر مساهم في "تقرير الشرق الأوسط" في واشنطن. وقد ألف خمسة كتب باللغتين الإنكليزية والعربية وأبحاثاً ودراسات وفصولاً ومقالات، تُرجم العديد منها إلى لغات أخرى.

عن مبادرة الإصلاح العربي

"مبادرة الإصلاح العربي" هي مؤسسة عربية رائدة ومستقلة للبحوث الفكرية، تأسست عام 2005 لصياغة برامج منبثقة عن المنطقة من أجل تحقيق التغيير الديمقراطي. تلتزم المبادرة في عملها بمبادئ الحرية والتعددية والعدالة الاجتماعية. وتقوم بالأبحاث السياسية، وتحليل السياسات، وتقدم في الوقت نفسه منبراً للأصوات المتميّزة والشابة. يشرف على عمل "مبادرة الإصلاح العربي" مجلس الأعضاء وهيئة تنفيذية.

- نقوم بإنتاج بحوث أصيلة يقدمها خبراء محليون، وننتشارك مع مؤسسات عربية وعالمية لنشرها وتوزيعها.
- نسعى لتحفيز الأفراد والمؤسسات على تطوير رؤيتهم الخاصة للحلول السياسية والاجتماعية.
- نقوم بحشد الأطراف المعنية لبناء تحالفات تسعى لتحقيق التغيير.
- نهدف لأن تشهد الدول العربية صعود مجتمعات ديمقراطية عصرية.



مبادرة الإصلاح العربي، حزيران/يونيو 2016

www.arab-reform.net

© 2016 مبادرة الإصلاح العربي تحت رخصة المشاع الإبداعي، [اضغط لقراءة الرخصة](#)

[الكاملة](#)

contact@arab-reform.net