ورقة بحثية

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

الأداء البرلماني لمجلس النواب في دورته النيابية الخامسة
تحليل مؤشر الفجوة التشريعية والرقابة البرلمانية

د. صابرين ستار جبار

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

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

الأداء البرلماني لمجلس النواب في دورته النيابية الخامسة
تحليل مؤشر الفجوة التشريعية والرقابة البرلمانية

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

الاصدار / ورقة بحثية

الموضوع / السياسة الداخلية والخارجية، الحوكمة والدستور والقانون

د. صابرين ستار جبار/ باحثة

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

يُعدّ النظام البرلماني من أكثر النُظم انتشاراً في دول العالم، وأكثرها تحقيقاً لمبادئ الديمقراطية. وتُشكّل الهيئة التشريعية في النظم البرلمانية إحدى المؤسسات الرسمية الأساسية في بناء الديمقراطية، وتجديد الحياة السياسية وتنميتها، باعتبارها المعبّر عن إرادة الشعب، والممثلة لمصالحه، والحارسة لحقوقه وحرياته. كما تُعدّ الهيئة القادرة على امتصاص التوجهات الجديدة في المجتمع واحتوائها، ومعاينة الأولويات الوطنية والحاجات الناتجة عن التطور والتغيير في بنية المجتمع. وفيما يتعلق بموضوع هذه الورقة، والمتمثل في تقييم الأداء البرلماني العراقي في دورته النيابية الخامسة، من الضروري التمهيد بعرض موجز لتطور الحياة النيابية في العراق، مع بيان طبيعة عمل المؤسسة التشريعية بعد عام 2003، وهو ما سيتم تناوله في ثنايا هذه الورقة.

لقد تميزت عملية التحول الديمقراطي في العراق بظروف معقدة، كان لها تأثير كبير على تطور الممارسات الديمقراطية، سواء من حيث المشاركة الشعبية أو النيابية. فقد ساهمت التهديدات الإرهابية من جهة، والمتغيرات الخارجية، لاسيّما الإقليمية منها، في إضعاف فاعلية مؤسسات الدولة. ورغم ذلك، فقد أظهرت بعض الدورات النيابية مؤشرات متقدمة في مجالي التشريع والرقابة وممارسة الاختصاصات الدستورية، وخصوصاً الدورة النيابية الثانية التي شهدت تشريع نحو 215 قانوناً، مقارنة بالدورة النيابية الخامسة التي لم يُشرّع فيها سوى 48 قانوناً، رغم وجود العديد من القوانين المؤجلة والخلافية التي لا تزال بحاجة إلى تشريع. وعلى صعيد آخر، فقد شهدت المهام الرقابية للمجلس تراجعاً ملحوظاً، وهو ما يفرض الحاجة إلى تحليل الفجوة التشريعية والرقابية، وفهم أبرز الأسباب التي تقف وراء تراجع أداء المجلس في ممارسة مهامه الدستورية.

أولاً: البرلمان العراقي – تجربة متأصلة في الحياة السياسية

يُعد عام 1921 عام تأسيس الدولة العراقية الحديثة ذات النظام الملكي، حيث تم وضع نظام انتخابي لاختيار أعضاء المجلس التأسيسي، الذين جرت انتخاباتهم في 10 حزيران/يونيو 1924. وقد تولّى هذا المجلس مهمة كتابة الدستور العراقي لعام 1925، والذي نصّ على إقامة نظام ملكي دستوري يقوم على برلمان منتخب يتكوّن من مجلسين: مجلس النواب ومجلس الأعيان.

وقد نصّت المادة (19) من النظام الأساسي لعام 1925 على أن: «العراق دولة مستقلة، ملكية وراثية برلمانية، السيادة فيها للأمة، وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين.“ وبعد الإطاحة بالنظام الملكي وبدء العهد الجمهوري الأول (1958–1963)، تولّى عبد الكريم قاسم رئاسة مجلس الوزراء، جامعاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما بعد انقلاب 17 تموز/يوليو 1968، فقد قام مجلس قيادة الثورة بجمع السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع الحفاظ على استقلال نسبي للسلطة القضائية. وفي ظل دستور 16 تموز/يوليو 1970 المؤقت، كانت السلطة التشريعية تتكوّن من مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني، مما كرّس استمرار هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية في الدولة.

في عام 2003، جرت تغييرات في طبيعة وشكل النظام السياسي، إذ تم تبني النظام البرلماني على أثر إسقاط النظام السياسي من قبل الولايات المتحدة وحلفائها، وتم وضع اتفاقية للعملية السياسية في 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2003، وهي اتفاقية سياسية وُقعت بين مجلس الحكم الانتقالي وسلطة التحالف المؤقتة، والتي تضمنت وضع قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، والاتفاقية الأمنية، واختيار أعضاء (الجمعية الوطنية)، وإعادة السلطة للعراقيين، إلى جانب تبني دستور دائم للبلد.

بدأت المرحلة الانتقالية بتولي حكومة عراقية تم تشكيلها من قبل سلطة الاحتلال وبالتشاور مع مجلس الحكم، ليغادر بول بريمر، الحاكم المدني الأمريكي، العراق في ٢٠٠٤، وليتم إجراء أول انتخابات عراقية، وهي انتخابات الجمعية الوطنية أو ما سُمّي بالبرلمان المؤقت. وصوَّت العراقيون لاختيار (275) عضواً في الجمعية الانتقالية، وتم انتخاب مجلس للرئاسة ورئيساً للوزراء، ووضعت الجمعية الوطنية مسودة دستور للبلاد، بعد إجراء استفتاء عليها في 15/10/2005، ليصبح نافذاً، وتُجرى بعدها انتخابات البرلمان العراقي في 15/12/2005.

ثانياً: الإطار القانوني لعمل البرلمان العراقي بعد عام 2003

نصّ الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (1) منه على أن النظام في العراق هو نظام برلماني، وقد تناولت المواد من (48 - 65) من الدستور الأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية. ولكي ينظّم البرلمان العراقي سير العمل فيه، أشار الدستور العراقي إلى أن على البرلمان وضع نظام داخلي ينظّم عمله. وقد نصّت المادة (1) من النظام الداخلي للبرلمان العراقي على أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا، ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (61) من الدستور، والمواد الأخرى ذات الصلة.

أشار الدستور العراقي في المادة (48/أولاً) إلى أن: "يتكوّن مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مئة ألف نسمة من نفوس العراق، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام وحسب النسبة السكانية." وبذلك فإن البرلمان العراقي يتألف من (275) عضواً، يضمن الدستور لهم حرية التعبير عن الرأي، وفقاً للمادة (63/ثانياً) منه. ويشكّل البرلمان عدداً من اللجان الدائمة، وعددها (24) لجنة، إلى جانب عدد من اللجان المؤقتة التي وضّح النظام الداخلي طريقة تشكيلها واختصاصاتها، والتي تقوم باقتراح القوانين ودراسة المشروعات التي ترد إليها من رئاسة المجلس والمتعلقة باختصاصها، وإبداء الرأي فيها. ولتعزيز مبدأ الشفافية وإرساء أسس النظام الديمقراطي في العراق، فقد أشار الدستور العراقي إلى أن جلسات المجلس يجب أن تكون علنية وتُعرض على الجمهور مباشرة من خلال بثّها في وسائل الإعلام المختلفة.

إن طبيعة الإرادة الشعبية المكوّنة لسلطة مجلس النواب التشريعية والرقابية، تتطلب أن تكون بمستوى عالٍ من الشفافية، وبما ينسجم مع بناء رقابة شعبية تتصل بأعمال المجلس، وفقاً للتقاليد البرلمانية والديمقراطية التي تعدّ الشعب مصدر جميع السلطات. وهذا ما يفرض على المجلس إيجاد قنوات قانونية واسعة النطاق تضمن الوصول إلى المعلومة والمحاسبة.

ثالثاً: أدوار واختصاصات البرلمان

أولاً: الاختصاص التشريعي

وهو ما حددته المادة (٦١/ أولاً) من الدستور العراقي الدائم، التي أناطت تشريع القوانين بمجلس النواب بوصفه صاحب الاختصاص الوحيد في سنّ القوانين. وتُعدّ عملية التشريع عملية مركبة تمر بعدة مراحل، وهي كالآتي:

1. **اقتراح القوانين**

وهي المرحلة الأولى في عملية تشريع القوانين، وهي حق منحه الدستور للسلطة التشريعية. وفي النظام البرلماني، قد يكون هذا الحق مشتركاً بين أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان.

2. **المناقشة والمداولة**

في هذه المرحلة، تتم مناقشة مشروعات القوانين، ويُمارس فيها حق التعديل والتصديق، مع تحديد المواضيع التي يجوز مناقشتها، وتنظيم كيفية إثارة النزاع في حال وجود خلاف حول بعض البنود.

3. **التصويت**

في العراق، لا تبدأ إجراءات التصويت على مقترحات مشروعات القوانين إلا بعد مضي أربعة أيام من انتهاء المداولة. ويتم التصويت بعد قراءة أولى لمشروع القانون، ثم قراءة ثانية بعد يومين على الأقل، يليها استلام المقترحات التحريرية الخاصة بالتعديل، ثم إجراء المناقشة عليها. وهكذا، وبعد المرور بهذه المراحل الثلاث لسنّ القوانين، تأتي مرحلة التصديق والاعتراض، ثم مرحلة إصدار القانون ونشره.

4. **مرحلة التصديق**

تُعدّ هذه المرحلة سابقة لعملية النشر في الجريدة الرسمية، ولاحقة لمرحلة المداولة والمناقشة والتصويت من قِبل النواب. وقد حدد الدستور العراقي الدائم، في المادة (٥٩/ ثانياً)، أن إصدار القوانين في مجلس النواب يتطلب الأغلبية البسيطة، أي (النصف +1)، ما لم ينص الدستور على اشتراط أغلبية خاصة لاتخاذ بعض القرارات داخل المجلس. وبعد التصويت، تُرسل القوانين إلى رئاسة الجمهورية (أو مجلس الرئاسة، بحسب السياق الدستوري في تلك المرحلة) للتصديق عليها، ثم تُنشر في الجريدة الرسمية ليتم العمل بها رسمياً بعد دخولها حيّز النفاذ.

ولكن الملاحظ في البرلمان العراقي أن طبيعة الخلافات والتجاذبات السياسية لطالما طغت على جلسات البرلمان، كما أن مشروع القانون يُحال إلى مجلس الرئاسة للمصادقة عليه، مما يعني أن لكل عضو من أعضاء مجلس الرئاسة ممارسة حق الفيتو على تصديق القانون، وهذا أمر خطير. الحل يكمن في أن يُعتبر تصديق أثنين من أعضاء مجلس الرئاسة تصديقاً صحيحاً بالأغلبية، أو أن يشترط أن يصادق على المشروع رئيس الجمهورية وأحد نوابه ليعتبر القانون مصادقاً عليه، وتُسمى مصادقة رئيس الجمهورية أو مجلس الرئاسة (إصدار).

وتجدر الإشارة إلى أن معظم القوانين التي تصدر من مجلس النواب خلال فترة نيابته عبارة عن تعديلات أو إلغاء لقوانين سابقة، مع ندرة في إصدار قوانين جديدة. حتى التشريعات التي تصدر تأتي بعد مفاوضات ومساومات بين الكتل السياسية، وهذا يُعد أحد أسباب تعثر القوانين وتأجيلها في مجلس النواب، حيث تصبح بمثابة قوانين معطلة نتيجة لعدم التوافق السياسي حولها.

ثانياً: المصادقة على الموازنة.

ثالثاً: تعيين رئيس الجمهورية والموافقة على التعيين للدرجات الوظيفية العليا.

رابعاً: الاختصاص الرقابي لمجلس النواب، وتتمثل مظاهر هذه الرقابة فيما يلي:

1. **السؤال البرلماني.**
2. **الاستجواب البرلماني.**
3. **المناقشة البرلمانية.**
4. **التحقيق البرلماني.**
5. **سحب الثقة عن الحكومة**
6. **سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء**
7. **سحب الثقة من الوزير.**

ويمتلك النظام البرلماني العراقي قواعد وأدوات تمكنه من القيام بدوره الرقابي على الأداء الحكومي للسلطة التنفيذية، ومن الممكن تنشيط وتفعيل هذا الدور من خلال الآتي:

1. **تعزيز مبدأ سيادة القانون والدستور**
2. **تنشيط المسؤولية المتبادلة دستورياً.**

رابعاً: واقع السلطة التشريعية في العراق بعد عام 2003

يسعى أعضاء البرلمان العراقي من خلال ممارستهم للجانب الرقابي إلى التأكيد على تطبيق فقرات الدستور الدائم والنافذ لعام 2005، وجميع القوانين المشرعة والسياسات العامة الصادرة من الحكومة، وذلك من أجل تحقيق الصالح العام، واستمرار مراقبة الأداء الحكومي بكافة مؤسساته الإدارية لتحقيق أداء حكومي فاعل يخدم جميع أفراد المجتمع العراقي.

لكن هل البرلمان العراقي قادر أو معبر عن تمثيل الإرادة الشعبية، أم أصبح أداة لإعاقة العملية السياسية وتطورها؟ وهذا ما سيتم بيانه من خلال ما يلي:

1. **ضعف الدور التشريعي للبرلمان**

إن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يوجب أن يمتلك البرلمان حق اقتراح ومناقشة وإقرار القوانين التي تتولى السلطة التنفيذية تطبيقها.

إلا ان الدستور العراقي لعام 2005 نص في مادته (60) على: (أولاً: مشروعات القوانين والأشراف على تنفيذها القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ثانيا: مقترحات القوانين تقدم من عشرة أعضاء من مجلس النواب أو من أحدى لجانه المختصة). وهذا يعني سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التشريع التي تصادق على القوانين التي يشرعها مجلس النواب، كما أن مقترح القانون الذي يقدم من عشرة أعضاء أو من لجنة مختصة من لجان البرلمان العراقي يعد فكرة، والبدء من إرساله إلى السلطة التنفيذية لتنظر فيه وبما تجري عليه من تعديلات وتعيده إلى البرلمان ليتم استكمال إجراءات تشريعه، وعلى الرغم من أن التشريع من اختصاص البرلمان إلا ان السلطة التنفيذية ممكن ان تقدم مشاريع قوانين بسبب ما تمتلكه من امكانيات فنية وإدارية تكفل حسن اقتراح وصياغة التشريع.

إلى جانب ذلك، فإن مجلس النواب ليس له سلطات مالية قوية، فقد نصّت المادة (62/ثانياً) من الدستور على:(لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات). وبذلك أصبح دور البرلمان في رسم السياسة العامة مرتبطاً بالتنسيق مع السلطة التنفيذية، على اعتبار أن الموازنة تعبر عن

سياسة الحكومة العامة. كما أن البرلمان يصادق على الحسابات الختامية للحكومة في نهاية السنة المالية للتأكد من مدى التزام الحكومة ببنود الموازنة. إلا أن عدم التزام الحكومات بتقديم هذه الحسابات يؤثر بشكل كبير على العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية من جهة، وعلى الشفافية التي يفترض أن تلتزم بها الحكومة من جهة ثانية، والتي تعبر عن المسؤولية الدستورية بحكم الثقة الممنوحة من مجلس النواب إلى الحكومة.

2. العوامل المؤثرة في العملية التشريعية في العراق

- الأسباب السياسية: فرض واقع الاحتلال عبئاً ثقيلاً قيد بموجبه توجهات القائمين على إدارة العملية السياسية وحصرها في نطاق ضيق، وقد أسهم في تعزيز ذلك حجم الاختلافات فيما بينهم، الأمر الذي أعطى الضوء الأخضر للتدخلات الخارجية والداخلية في التأثير على قراراتهم وفقاً للمصلحة المشتركة التي يفرضها واقع الحال، والتي يتباين تأثيرها وفقاً للاختلافات السياسية؛ إذ يزداد حجم التدخل الخارجي كلما كانت الخلافات الداخلية واسعة، والعكس صحيح.
- المحاصصة الطائفية: بدأ تكريس مبدأ المحاصصة الطائفية منذ اللحظة الأولى التي شرعت فيها عملية بناء مؤسسات النظام السياسي الجديد في العراق بعد 2003، فالقرارات والقوانين النهائية التي تُتخذ داخل البرلمان تفتقر إلى الكثير من المصداقية في النوايا من جانب، وتعمق من حالة التأزم السياسي من جانب آخر. فالمحاصصة الطائفية تقوم على أساس توزيع السلطات الثلاثة في الدولة والمناصب الوظيفية وفقاً لمعيار الانتماء إلى طائفة معينة على أساس نسبتها العددية إلى المكون الطائفي العام، وعلى هذا الأساس تم توزيع جميع المناصب الحكومية في العراق.
- غياب المعارضة السياسية: إن المعارضة تعني عمل القوى السياسية ضد من هو في السلطة، وحيث إن الكتل الممثلة في مجلس النواب موجودة نفسها في الحكومة، ما أفضى إلى غياب دور المعارضة البرلمانية، ومن هنا لم يجرؤ أي عضو أو كتلة نيابية على تحريك الدور الرقابي لخشيتها من إقدام الأعضاء أو الكتل الأخرى للقيام بالدور ذاته ضدها، ولاسيّما إن معظم

هؤلاء النواب أضحت غايتهم الأساسية حماية مصالحهم الخاصة أو الحزبية الضيقة. وضمن نطاق الدورة البرلمانية الخامسة وبالرغم من استقالة الكتلة الصدرية من مجلس النواب إلا أنها لم تؤسس إلى معارضة سياسية تسهم في تقييد الأداء السياسي للكتل البرلمانية، الأمر الذي يبقي العملية السياسية ضمن نطاق واحد لا يتضمن معارضة سياسية مقيدة.

- عائق النظام الانتخابي: إن النظام الانتخابي الذي يُجرى في العراق هو نتيجة للنظام السياسي والحزبي القائم، لذا يعد قانون الانتخاب وآلية تنفيذه عائقاً كبيراً أمام أي تغيير مستقبلي يؤسس لدولة القانون، خصوصاً وأن القانون يواجه عدة تحديات في كل دورة انتخابية بسبب الخلافات السياسية.
- انعدام الثقة بين المكونات البرلمانية.
- ضعف مجلس رئاسة البرلمان وقلة خبرته البرلمانية.
- الفساد الإداري والمالي: إذ يسهم في إضعاف الإجراءات الرقابية في مجلس النواب. فمنذ الدورة البرلمانية الأولى، كان هناك إجراءات لمحاسبة وزير التجارة (عبد الفلاح السوداني)، الذي تم استجوابه بسبب فساد إداري ومالي، وتم سحب الثقة منه واعتباره مستقيلاً في 16 حزيران/يونيو 2009. إلا أن هذه الحالة تعد استثناءً مقارنة بالدورات المتتالية لمجلس النواب العراقي.
- القصور في النظام الداخلي لمجلس النواب: يظهر هذا القصور في تطبيق بعض فقراته، سواء ما يتعلق منها بالشروط الشكلية والموضوعية أو بأدوات الرقابة البرلمانية. ومن ذلك، عدم اكتمال الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لإجراء السؤال البرلماني. إذ أن أغلب البرلمانات تضع بعض الشروط على تقديم الأسئلة البرلمانية، مثل أن يكون السؤال موجزاً، وأن ينصب على موضوع محدد يراد استيضاحه، وألا يخالف الدستور أو المصلحة العامة، وألا يتضمن عبارات غير لائقة أو نابية، وألا يكون منصباً على أمور واقعة تحت نظر القضاء، لما في ذلك من مساس بمبدأ الفصل بين السلطات. وما يُؤخذ على النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، أنه أغفل هذه الشروط، وفيما يخص إجراءات السؤال، كان على المشرّع الذي وضع هذا النظام ألا يغفل عن ذلك، بل كان عليه أن يطلع على إجراءات السؤال في النظم البرلمانية الأخرى.

- فوضى الأحزاب وعدم وجود قانون للأحزاب.
- العائق الاجتماعي والسياسي والثقافي.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية، وخصوصاً المادة (136/ب)، قد شكّل عائقاً أمام عمل اللجان البرلمانية الرقابية. فهذه المادة ربطت محاكمة الموظف بموافقة مسؤوله الأعلى، مما أدى إلى أن يوظف الوزراء هذه المادة لصالحهم للتهرب من الرقابة البرلمانية عليهم. ولم يعالج مجلس النواب العراقي هذه المشكلة، التي أصبحت عائقاً وتحدياً كبيراً أمام عمله الرقابي.
- ألزمت المادة (61) المسؤولين من أعضاء الحكومة بالحضور إلى مجلس النواب دون تحديد سقف زمني، مما جعل هؤلاء المسؤولين يتنصلون من التزامهم بالحضور إلى البرلمان، وغالباً ما يمتنعون عن الحضور. ويشجعهم على هذا الفعل الثقل العددي لكتلهم داخل مجلس النواب العراقي.
- ضعف المواقف الفردية لأعضاء البرلمان.
- عدم تشريع القوانين المتعلقة بالمواد والفقرات التي نص عليها الدستور، والتي أكد على ضرورة تشريعها بقانون، يُعد من أبرز الإخفاقات التشريعية، إذ إن هناك (55) مادة دستورية لم تُشرّع قوانين خاصة بها، أو تم تشريع عدد قليل منها. ومن أهم هذه القوانين التي لم تُشرّع هو قانون مجلس الاتحاد، فضلاً عن عدم تشريع قوانين ذات إجراءات تنفيذية سريعة وفعالة، تسهم بشكل كبير في تفعيل الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ناهيك عن أن غياب مجلس الاتحاد، كتعبير عن ثنائية السلطة التشريعية، يؤثر بشكل كبير في الأداء النيابي برمّته، بسبب طبيعة المهام التي يتضمنها، ومن بينها تمثيل الأقاليم والمحافظات في المركز، وتسوية الخلافات التي عادةً ما تتجدد نتيجة غياب الإطار القانوني لمنعها.

خامساً: تقييم الأداء البرلماني في دورته الخامسة (2022-2025)

إن تحديد قياس الإنجاز النيابي يكمن في ناحيتين: كمية ونوعية، فضلاً عن تحديد الأولويات في الأداء، وتحديد الأثر والتأثير، ومدى انعكاس ذلك على المجتمع. ويُعد هذا التقييم بمثابة مقارنة بين ما هو مطلوب، وما قد تم إنجازه. وعليه، لا بد من معرفة الأهداف التي أُنشئت من أجلها المؤسسة، لأنها تمثّل الأساس الذي يُعتمد عليه في تقويم الأداء، الأمر الذي يفرض وضوح الأهداف وواقعيتها خلال المدى الزمني المحدد.

وإذا كانت أهداف البرلمان غير واضحة وغير محددة بزمن، فإن ذلك يجعل من الصعوبة بمكان التوصل إلى تقييم دقيق لدور المؤسسة التشريعية، ويُعقّد الأمر أكثر غياب البرامج السياسية للحكومة، وشكل الحكومة التوافقي، واعتماد مبدأ المحاصصة. فضلاً عمّا تم تناوله أعلاه، يمكن القول إن أي تقييم لعمل البرلمان لا بد أن يأخذ بنظر الاعتبار المرحلة التي يمر بها البلد، سواء كانت مرحلة سلم أم حرب، والظروف الخارجية المؤثرة على البلد، وغيرها من التحديات. وإن تقييم الدورة البرلمانية الخامسة يتطلب النظر في نواحٍ عدة، منها ما يلي:

1. **عدد الجلسات المنعقدة:** عقد مجلس النواب في دورته النيابية الخامسة ما نسبته 51 % فقط من الجلسات المفترضة، أي ما يقارب (132) جلسة، في حين ينص النظام الداخلي للبرلمان على عقد (256) جلسة سنوياً، مع تحديد (8) جلسات شهرياً بواقع (32) جلسة في كل فصل تشريعي يمتد لأربعة أشهر. وقبل أن يتمتع البرلمان بعطلته التشريعية الأخيرة التي تنهي عمر هذه الدورة، فشل في محاولتين لعقد جلسة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني، نتيجة الخلافات السياسية بين النواب، ليُعلن بعد هذا الفشل إنهاء الفصل التشريعي والدخول في عطلة تشريعية. ويُضاف إلى ذلك ظرف البلد الحالي، الذي يفرض إقامة الانتخابات في شهر نوفمبر المقبل، ما يجعل النواب ينشغلون بالحملات الانتخابية، دون مراعاة أو اهتمام بحضورهم جلسات المجلس. إن هذا التلكؤ في انعقاد الجلسات المنصوص عليها في النظام الداخلي يعكس غياب التنسيق والإرادة الحقيقية في تفعيل الدور التشريعي، وهو ما يعد من حيث المقارنة بالدورة الرابعة أقل من المستوى الحقيقي للأداء النيابي رغم أن الدورة الرابعة تضمنت انقطاع عن الجلسات بسبب جائحة كورونا.

2. **الالتزام بحضور الجلسات:** بموجب المادتين (11 و18) من النظام الداخلي للبرلمان العراقي، يلتزم النائب بحضور جلسات المجلس وجلسات اللجان التي ينتمي إليها، وفي حال الغياب المتكرر دون عذر لخمسة أو عشرة جلسات متتالية خلال الفصل التشريعي، يوجّه رئيس المجلس تنبيهاً خطياً، ويتم نشر أسماء المتغيبين، كما تجوز إقالة النائب إذا تجاوز غيابه ثلث الجلسات. وقد نصّت المادة (16) من النظام الداخلي على: «ضرورة تقديم عذر مشروع في حال تغيب النائب، شريطة أن يحظى هذا العذر بموافقة رئيس المجلس ورئيس اللجنة المعنية.» كما أن النظام الداخلي يمنح النائب الحق في الحصول على إجازة اعتيادية لا تتجاوز 15 يوماً خلال السنة التشريعية، على أن تكون بموافقة رئيس مجلس النواب، ولا يحق له التمديد إلى أكثر من ذلك، لأن القانون لا يمنح رئيس المجلس صلاحية منح إجازات تتجاوز هذه المدة. إلا أن هذه النصوص لا تُطبق بالشكل الصحيح، إذ تُسجّل حالات غياب متكررة لرؤساء كتل سياسية دون اتخاذ أي إجراء قانوني بحقهم، بسبب طبيعة التوافقات السياسية

3. **الاستجواب والاستضافة:** لم تشهد الدورة النيابية الخامسة، رغم مشارفتها على الانتهاء، سوى حالات استجواب واستضافة محدودة ومخجلة جداً، مقارنة بالمؤشرات الكبيرة على وجود سرقات للمال العام وفساد مستشرٍ في الوزارات والهيئات. ومن الأمثلة على ذلك، استجواب مجلس النواب في 13 آذار/مارس 2024 لرئيس شبكة الإعلام العراقية السابق نبيل جاسم، وسحب المجلس يده من إدارة الشبكة، من دون مساءلته قانونياً عن الملفات التي تم استجوابه على أساسها. وكذلك، استضافة وزيري الداخلية والاتصالات، وهي حالات تُعد قليلة جداً مقارنة بالدورات الأربع السابقة. فعلى سبيل المثال، شهدت الدورة البرلمانية الرابعة استضافة 41 مسؤولاً حكومياً، و7 استجوابات لوزراء، من بينهم وزير المالية ووزير الصحة ووزير الكهرباء.[1] ويبدو أن التوافق السياسي، الذي ترسّخ بفعل وجود ائتلاف «إدارة الدولة»، كان له الأثر الأكبر في تقليل حدة المهام البرلمانية لأعضاء المجلس، إذ أدى التوافق الواسع داخل البرلمان، وتحويل الكتل البرلمانية إلى ما يشبه «كتلة واحدة»، إلى التأثير الكبير في فاعلية المهام والاختصاصات البرلمانية، وخصوصاً الرقابية منها.

1- تستند هذه الاحصائيات إلى الأرقام المنشورة في أرشيف الدورة البرلمانية الرابعة لمجلس النواب العراقي، عن طريق الرابط الإلكتروني:
https//:archive4.parliament.iq/ar%/2017/08/07/D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3%-D8%A7%D9%84%D9%86%D9%88%D8%A7%D8%A8%-D8%AD%D8%B5%D8%A7%D8%AF%-3-D8%B3%D9%86%D9%88%D8%A7%D8%AA?/utm_source=chatgpt.com

4. **تشريع القوانين:** تحوّل البرلمان إلى ساحة لتبادل المجاملات وتصفية الحسابات، لا سيّما مع اقتراب موعد الانتخابات المقبلة، مما شكّل عاملاً مؤثراً وبصورة كبيرة جداً على مستوى الأداء التشريعي. فالكثير من القوانين المهمة، التي تمس حياة المواطن العراقي بشكل مباشر، ما تزال مؤجلة أو معلقة بسبب غياب التوافق السياسي الحقيقي.

أولاً: قوانين معلقة

توجد أكثر من (140) مشروع قانون، بين مشاريع جديدة وتعديلات على قوانين سارية، لا تزال قيد الانتظار داخل اللجان النيابية، وتحتاج إلى تصويت من البرلمان. وما تزال هذه القوانين تخضع لتوافق كبير بين الكتل النيابية داخل المجلس، وتُعد مؤجلة من الدورات السابقة بسبب غياب الانسجام بين الكتل الكبيرة بشأنها.

أ. قانون المختارين.

ب. تعديل قانون (مجلس النواب).

ج- قانون (حق الحصول على المعلومة).

د- قانون تعديل قانون المحاماة.

ه- قانون الضمان الاجتماعي.

و- قانون الخدمة المدنية.

ز- قانون تعديل قانون أسس تعادل الشهادات.

ح- قانون الحشد الشعبي.

ط- قانون النفط والغاز.

إن إقرار مثل هذه القوانين يُعد خطوة مهمة تصب في مصلحة معالجة الفراغ التشريعي الذي تسببه الظروف التي يمر بها البلد، فضلاً عن مساهمته في إدارة وتسوية المشكلات والأزمات التي تواجه تطبيق السياسات العامة في الداخل، خصوصاً المتعلقة بالموازنة الاتحادية والعلاقة بين حكومة بغداد وإقليم كردستان.

ثانياً: القوانين التي تم تشريعها: إن القوانين المُشرعة في الدورة النيابية الخامسة تعد قليلة جداً مقارنة بالدورات البرلمانية السابقة، ومن بينها:

1- قانون تعديل قانون الأحوال الشخصية رقم (188) لسنة 1959.

2- قانون التعديل الثاني لقانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016.

3- قانون إلغاء قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) وإعادة العقارات إلى أصحابها.

4- قانون استحداث محافظة حلبجة في جمهورية العراق.

5- قانون التعديل الأول لقانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات المالية (2023، 2024، 2025) رقم (13) لسنة 2023.

6- قانون التعديل الأول لقانون جوازات السفر رقم (32) لسنة 2015.

7- قانون التعديل الأول لقانون مؤسسة الشهداء رقم (2) لسنة 2016.

8- قانون إيجار الأراضي الزراعية.

9- قانون التعليم الجامعي الحكومي الخاص.

10- قانون تسجيل الولادات والوفيات.

11- قانون انضمام جمهورية العراق إلى الاتفاق الدولي لزيت الزيتون وزيتون المائدة لعام 2015.

12- قانون التعديل الحادي والعشرين لقانون الملاك رقم (25) لسنة 1960.

13- قانون العطلات الرسمية.

14- قانون التعديل الثاني لقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (31) لسنة 2019.

15- قانون جهاز الأمن الوطني العراقي.

16- قانون التعديل التاسع لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988.

17- قانون التعديل الأول لقانون عمليات زرع الأعضاء البشرية ومنع الاتجار بها رقم (11) لسنة 2016.

18- قانون التعديل الأول لقانون تنظيم إيجار الأراضي الزراعية وتمليك حق التصرف فيها للخريجين الزراعيين والبيطريين رقم (24) لسنة 2013.

19- قانون تصديق اتفاقية الإعفاء المتبادل من متطلبات سمة الدخول لحاملي جوازات السفر الدبلوماسية بين حكومة جمهورية العراق وحكومة جمهورية كوريا.

20- قانون التعديل الأول لقانون مكافحة البغاء رقم (8) لسنة 1988.

21- قانون تجريم التطبيع مع الكيان الصهيوني.

وبالمقارنة مع الدورة الانتخابية الرابعة، يمكن ملاحظة وفقاً لتقرير المرصد النيابي العراقي أن عدد القوانين التي تم تشريعها وصل إلى نحو 60 قانوناً، مما يبيّن مستوى وطبيعة التباين في مستوى التشريع بين الدورتين. ورغم أن عدد التشريعات لا يُعد معياراً وحيداً لقياس أداء مجلس النواب، إذ ينبغي مراعاة نوعية القوانين المشرعة وأهميتها بالنسبة للمواطن، إلا أن هذا الأمر ينطبق أيضاً على الموازنة الاتحادية وأهميتها، التي رغم تشريعها ما تزال تشوبها العديد من الإشكاليات القانونية والإدارية. ويرجع ذلك إلى بعض الخلافات بين المجلس والحكومة من جهة، والحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان من جهة أخرى، فضلاً عن النفقات المركبة التي تحتاج إلى مناقشة موسعة داخل المجلس.

5. **الخلافات والمشادات:** شهد مجلس النواب حدوث العديد من الخلافات والمشادات الكلامية، منها ما كان موثقاً وظهر إعلامياً، وكانت هذه المشادات حول انتخاب رئيس جديد للمجلس عقب استقالة الحلبوسي، ومنها ما كان حول القوانين الجدلية التي شُرعت فيما بعد بنظام التصويت بالسلة الواحدة، والقوانين التي بقيت معلقة لغاية الوقت الراهن كقانون تقاعد هيئة الحشد الشعبي. ففي عام 2024، أرسلت الحكومة تعديلاً للقانون، يتضمن وضع حدود دنيا وعليا لرواتب منتسبي الحشد وتحديد السن القانونية للتقاعد، إلا أن مجلس النواب أخفق في التوصل إلى صيغة توافقية على القانون، وتم رفعه من جدول الأعمال، ما دعا قوى شيعية لإعلان مقاطعتها لجلسات البرلمان إلى حين إدراج القانون ضمن جدول الأعمال مرة أخرى.

نلخّص مما تقدم إلى أن أداء البرلمان في دورته النيابية الخامسة لم يختلف كثيراً عن الدورات السابقة، إذ لا يزال خاضعاً لنظام المحاصصة الحزبية والطائفية، الأمر الذي يعيق عمله ويحول دون تحقيق تقدم حقيقي في العملية التشريعية. فقدت الدورة البرلمانية

الحالية الكثير من صلاحياتها المعنوية والسياسية، ولم تكن قادرة على ممارسة دورها التشريعي والرقابي بالشكل المطلوب، مما يستدعي مراجعة شاملة للنظام البرلماني والبحث في آليات إصلاح حقيقية تضمن تمثيلاً وطنياً حقيقياً بعيداً عن المحاصصة. وفي ظل الدورة البرلمانية الحالية، أضحت السلطة التشريعية «مقيدة بشكل كبير لتحالف إدارة الدولة»، فالتوافقية هذه المرة أخذت شكلاً أكثر حدة وقوة، وهذا ما أفصحت عنه الجلسات المنعقدة، إذ إن أغلب القوانين التي مُررت كانت بناءً على مصالح خاصة، كقوانين تعديل قانون الأحوال الشخصية، والعفو العام، وإعادة العقارات إلى أصحابها، أما المشاريع التي تخدم مصلحة البلد، فإنها توضع جانباً أو تواجه بالعراقيل. ومثّل اللجوء إلى مبدأ التوافقية السياسية عائقاً كبيراً أدى إلى تأجيل قوانين مهمة يرتقبها الشارع العراقي، وهو ما يعزز من التوافقية السياسية على حساب المسؤولية البرلمانية.

كما يمكن وصف حصيلة الدورة البرلمانية الخامسة في تشريع القوانين وإنجاز الأعمال الرقابية بالضعيفة، إذ لم يتمكن المجلس من تمرير سوى عدد محدود من التشريعات، بعضها هامشي وقليل الأثر على واقع البلاد وسكانه، إن لم يكن ذا تأثير عكسي باتجاه إضعاف وحدة المجتمع وإذكاء النعرات الطائفية والعرقية داخله. وقد انعكس الدور السلبي للسلطة التشريعية في دورتها الخامسة على المواطنين، من حيث ضعف المتابعة لنشاطاتها من ناحية، وعدم الاهتمام بما قد تنجزه من ناحية أخرى. وترافق عدم الاهتمام من قبل المواطنين بنشاطات المجلس وضعف أدائه بصفة عامة، ونوابه بصفة خاصة، مع عدم أخذهم على محمل الجد للقضايا العامة، وتفضيلهم الاهتمام بقضايا خاصة وذاتية. ولعل هذه الحالة انعكست في ناحيتين: الأولى، عدم إدراك المواطن للمهام الرئيسة لمجلس النواب، والثانية، انخفاض الثقة في المجلس.

ومن المآخذ على مجلس النواب موضوع اللجان النيابية التي تتدخل في شؤون وزارات أمنية حساسة كالدفاع والداخلية، حيث تحرص الكتل السياسية على تمثيل أعضائها في جميع اللجان لتكون نافذة لها داخل الوزارات. وتُسجّل مخالفات مستمرة في هذا الجانب، إذ أُجريت عملية توزيع أعضاء المجلس على اللجان البرلمانية من دون وجود محددات واضحة، فنجد أن بعض اللجان تضم (25) نائباً، في حين لم يكتمل الحد الأدنى من عدد الأعضاء في لجان أخرى.

لذا، يمكن القول إن الدورة البرلمانية الخامسة كانت من أضعف الدورات من حيث الأداء، مقارنة بالدورات التي سبقتها، إذا ما أُخذت بعين الاعتبار طبيعة المسؤوليات وتطور أعمال الهيئة التشريعية بحكم تراكم الخبرة، مما يجعل المسؤوليات الملقاة على عاتقها أكبر من حيث السلوك البرلماني والمؤسسي.

ولكي يرتقي مجلس النواب في أدائه الرقابي والتشريعي، ينبغي العمل على عدة مستويات داخل الوظيفة التمثيلية والرقابية، يمكن إجمالها في عدة مقترحات:

1) التركيز على الوظيفة التشريعية من خلال سنّ القوانين التي تلامس الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع العراقي، والالتزام بمبادئ الدستور، والعمل على كفالة احترامه، وتقديم الضمانات التي تعزز هذا الاحترام، ووضع الضمانات الواقعية لاحترام القواعد الدستورية.

2) تغليب المبدأ الديمقراطي على مبدأ المحاصصة الطائفية، وضرورة الإيمان بالمنهج الوطني، أي مبدأ المواطنة والإيمان بها كمنهج للحياة، والعمل على تقوية دورها في بناء الدولة ومؤسساتها.

3) تحقيق التوازن بين المسؤوليات داخل مجلس النواب وتوزيع المهام والصلاحيات بين الأعضاء، وتحقيق التوازن مع السلطة التنفيذية، بما يعكس مدى الالتزام بمبدأ العدالة والمساواة، والواجبات ذات الصلة بالتعاون والتكامل، وفقاً لأسس النظام البرلماني.

4) العمل على إيجاد آليات وأدوات يمكن الاعتماد عليها في تقويم أداء البرلمان، ومعالجة الأخطاء التي قد يقع فيها، من خلال مؤشرات ومعايير واضحة للرقابة الذاتية والتقويم المؤسسي.

5) إن نجاح السلطة التشريعية في دورها الرقابي والتشريعي يتطلب أن تكون قريبة جداً من الشارع العراقي، مبدية اهتمامها بأولوياته، بعيداً عن التوافقية والحزبية، كما يتطلب تعزيز دورها الرقابي بالصورة التي يفرضها النظام البرلماني الحقيقي، من خلال الاستجواب الفعّال، وطلب الاستيضاح، والإقالة عند اللزوم، وذلك باستقلالية تامة دون تأثير المصالح الحزبية، أو النزعات العنصرية والطائفية والشخصية.

لِدولةٍ فاعلةٍ ومجتمعٍ مُشارِك

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org