ورقة سياسات

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

المعارضة النيابية في العراق
مدخل لإصلاح النظام السياسي وتعزيز الأداء البرلماني

د. علي فارس حميد مصطفى السراي

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

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

المعارضة النيابية في العراق

مدخل لإصلاح النظام السياسي وتعزيز الأداء البرلماني

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

الاصدار / ورقة سياسات

الموضوع / السياسة الداخلية والخارجية، الحوكمة والدستور والقانون

د. علي فارس حميد / أستاذ الاستراتيجية في جامعة النهرين

مصطفى السراي / مدير الأبحاث في مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، 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

المقدمة

يشكّل التوافق السياسي في التجربة العراقية معالجةً إجرائيةً لبعض إشكاليات المشاركة النيابية وإدارة التنوع السياسي، إذ يُفترض به أن يحدّ من الاستقطاب ويوفّر بيئة مستقرة لصنع القرار. ووفقاً لروبرت ليبهارت، فإن الديمقراطية التوافقية تمثّل أحد النماذج الاستراتيجية في إدارة الانقسامات المجتمعية والسياسية، من خلال بناء تفاهمات عريضة بين القوى المختلفة لضمان استمرارية النظام السياسي. غير أنّ هذا النمط، على الرغم من مزاياه في المراحل الانتقالية، قد يتحوّل في المدى الطويل إلى عائقٍ أمام الإصلاح السياسي عندما تُقدَّم مقتضيات التوافق على ضرورات الكفاءة والمساءلة، ممّا يؤدي إلى ترسيخ منطق المحاصصة وتقييد ديناميكية الحياة البرلمانية، وهو يمثّل وفقاً لما وصفه ليبهارت مأزقَ الديمقراطية التوافقية حين تتحوّل آلية المشاركة الشاملة من وسيلةٍ لتقاسم السلطة إلى أداةٍ لشلّ عمل المؤسسات بسبب غياب التنافس البرلماني الحقيقي. كما يُعدّ وجود المعارضة السياسية البرلمانية أحد أهم أركان التنافس البرلماني الحقيقي، فغياب المعارضة لا يعني فقط تعطّل المساءلة، بل يؤدي كذلك إلى تآكل الثقة العامة بالمؤسسات وغياب البدائل السياسية القادرة على تجديد النخبة الحاكمة أو دفع الإصلاح.

تبرز في هذا الجانب أهمية المعارضة النيابية بوصفها أحد المرتكزات الجوهرية لأي نظام ديمقراطي يسعى إلى الإصلاح، إذ تمثل الإطار المؤسسي الذي يتيح إعادة توازن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتفعيل أدوات الرقابة والمساءلة والمبادرة التشريعية. كما تشكل المعارضة النيابية رافعة لتصحيح مسار العمل الحكومي وتوسيع نطاق المشاركة السياسية، ليس بوصفها نقيضاً للحكم، بل شريكاً رقابياً وإصلاحياً يسهم في بناء الثقة بين المواطن والنظام السياسي، ويحول دون انغلاق المجال العام ضمن دائرة التوافقات النخبوية الضيقة.

وانطلاقاً من هذه الإشكالية، تسعى هذه الورقة إلى تحليل موقع المعارضة النيابية في البنية السياسية العراقية، واستجلاء حدود دورها في عملية الإصلاح السياسي وإعادة التوازن المؤسسي داخل النظام البرلماني. كما تحاول الإجابة عن مجموعة من التساؤلات الجوهرية، من بينها: إلى أي مدى أسهم نظام التوافق السياسي

في تقييد عمل المعارضة النيابية؟ وما السبل الممكنة لتحويلها إلى أداة فاعلة للرقابة والإصلاح بدلاً من كونها ظاهرة هامشية في الحياة البرلمانية؟

تعتمد الورقة في مقاربتها على منهج تحليلي-مقارن يربط بين التجربة العراقية وتجارب دول أخرى واجهت تحديات مشابهة، بغية بلورة خيارات سياساتية عملية يمكن أن تعزز من مكانة المعارضة النيابية كمقدمة ضرورية لأي مسار إصلاحي مستدام في العراق.

تحليل الواقع السياسي في ضوء المقاربات المقارنة

تُظهر التجربة السياسية العراقية بعد عام 2003 أن مبدأ التوافق السياسي، الذي أُقرّ في البداية بوصفه آليةً لإدارة التنوع وضمان تمثيل المكوّنات كافة في مؤسسات الدولة، قد تطوّر تدريجياً إلى نمطٍ بنيويٍّ مغلقٍ حال دون نشوء ديناميكية ديمقراطية قائمة على التنافس والمساءلة. فقد تحوّل هذا التوافق من وسيلةٍ لاحتواء الانقسامات إلى أداةٍ لتقاسم السلطة والمنافع، الأمر الذي أضعف فكرة وجود معارضة برلمانية فاعلة، وأدّى إلى اندماج معظم القوى السياسية في الحكومات المتعاقبة ضمن تفاهمات محاصصاتية تقوم على مبدأ المشاركة الشاملة بدلاً من التداول الديمقراطي.

انعكس هذا الواقع سلباً على أداء المؤسسة التشريعية، إذ تراجعت قدرة مجلس النواب على ممارسة دوره الرقابي، سواء من خلال الاستجوابات أو لجان التحقيق البرلمانية، بسبب تغليب الولاءات السياسية على الوظيفة الدستورية للنيابة. كما أدّى غياب الفصل الوظيفي بين الكتل الحكومية والبرلمانية إلى تآكل مبدأ الفصل بين السلطات، إذ بات مجلس النواب جزءاً من منظومة التوافق السياسي التي يسعى إلى مراقبتها أصلاً.[1]

1- للمزيد ينظر حول ذلك: صابرين ستار جبار، الأداء البرلماني لمجلس النواب في دورته النيابية الخامسة تحليل مؤشر الفجوة التشريعية والرقابة البرلمانية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2025

وقد ترتّب على ذلك جملةُ من النتائج الهيكلية يمكن تلخيصها في أربعة مظاهر أساسية:

1. ضعف المساءلة البرلمانية نتيجة تضارب المصالح بين النواب والسلطة التنفيذية.
2. تغليب الاعتبارات الحزبية والطائفية على المصلحة الوطنية في عملية صنع القرار.
3. تراجع ثقة المواطنين بالمؤسسة التشريعية، وارتفاع نسب العزوف عن المشاركة الانتخابية.
4. تعطل مسارات الإصلاح السياسي بسبب غياب المنافسة البرلمانية واحتكار التوافق للعملية السياسية.

إن المقارنة مع تجارب أخرى ذات طبيعة توافقية توضح أن النجاح لا يرتبط بطبيعة النظام بقدر ما يرتبط بمدى تنظيم العلاقة بين الحكومة والمعارضة ضمن إطار دستوري واضح. إذ تكشف النماذج التي يمكن مقارنتها في الأداء البرلماني من الناحية العملية عن جملة من المداخل التي يمكن أن تساعد في دعم تجربة العمل البرلماني في نطاق المعارضة.

- **في الحالة المغربية**، على سبيل المثال، سمح دستور 2011 بإعادة تعريف العلاقة بين الأغلبية والمعارضة داخل البرلمان. فقد خُصّصت للمعارضة البرلمانية مكانة قانونية واضحة تمكّنها من المساهمة في التشريع، وترؤس بعض اللجان البرلمانية الدائمة، والمشاركة في مراقبة السياسات العامة عبر آليات مؤسسية محددة. وقد أدّى هذا التنظيم إلى تعزيز ثقة المواطنين بالبرلمان وإلى تطوير ثقافة سياسية تتقبّل وجود معارضة فاعلة كجزء من النظام الديمقراطي وليس خارجه. ومن ثم، فإن ضمان العمل البرلماني والاحتفاظ بالمعارضة النيابية يمكن أن يسهم في تحسين موقع المعارضة دون أن يؤدي ذلك إلى عواقب وخيمة بالنسبة للكتلة النيابية.[2]

2- دستور المملكة المغربية، الصادر في 29 تموز/يوليو 2011،

- **أما التجربة التونسية**، فقد أظهرت، في أعقاب دستور 2014، أن وجود معارضة قوية في البرلمان يمكن أن يشكل عامل توازن حقيقي داخل النظام السياسي، إذ تمكنت المعارضة في تلك المرحلة من كشف ثغرات في أداء الحكومة ومنع تمرير قوانين تمس الحقوق والحريات العامة. ورغم الصعوبات السياسية التي واجهتها تونس لاحقاً، إلا أن دور المعارضة البرلمانية ظلّ أحد المؤشرات المهمة في فاعلية التحول الديمقراطية.[3]

- في المقابل، توضح التجربة اللبنانية، التي تشترك مع العراق في الطبيعة التوافقية للنظام السياسي، أن غياب معارضة مؤسسية فاعلة يؤدي إلى ترسيخ الجمود السياسي وتعطيل الإصلاحات. فالنظام اللبناني القائم على تقاسم المناصب بين الطوائف جعل كل الأطراف جزءاً من السلطة، الأمر الذي ألغى عملياً مفهوم المعارضة البرلمانية، وأدى إلى تراكم الأزمات من دون وجود قوى رقابية مستقلة قادرة على مساءلة السلطة التنفيذية.[4]

- **أمّا في التجربة العراقية؛** نرى أن الدستور العراقي الدائم لعام 2005 قد خلا تماماً من أي إشارة صريحة أو ضمنية إلى وجود المعارضة السياسية، وقد اكتفى فقط بحرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، وحرية التعبير عن الرأي كما جاء في المادتين (38، 39) منه. بالإضافة إلى ذلك، لم تشهد الحياة القانونية المُنظِّمة للممارسة السياسية في العراق بعد 2003 وجوداً حقيقياً يضمن شكل المعارضة السياسية؛ فقد خلا قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018، والنظام الداخلي للمجلس، من أي إشارة تنظيمية إلى المعارضة السياسية: كيف تتشكّل؟ ما هو فرقها عن الكتل الأخرى؟ ما هي امتيازاتها؟ ما هي الحصانات والضمانات الممنوحة لها؟ فضلاً عن أن المُشرّع القانوني أو اللاعب السياسي قد مارس عملية الخلط الوظيفي بين الاختصاص الوظيفي-الأدائي للمجلس أو النواب المتعلّق بعملية التشريع والرقابة المحدّدة، وبين الاختصاص السياسي. على سبيل المثال، في الدورة البرلمانية الخامسة 2021-2025، بُني المجلس على توافق ائتلافين (الإطار التنسيقي وائتلاف إدارة الدولة)، وبذلك يكون

3- Yerkes, Sarah & Bishara, Dina. “The Role of Opposition Parties in Tunisia’s Democratic Transition.”, Carnegie Endowment for International Peace, 2019.
4- Salamey, Imad. The Government and Politics of Lebanon. Routledge, 2013.

الاختصاص الوظيفي-الأدائي للمجلس لم يتحقق بسبب التمثيل الجماعي في الحكومة، ومجلس النواب هو عبارة عن الدعامة التشريعية والقانونية للحكومة. ومع مثل هكذا حالات، ومع عدم وجود تنظيم دستوري-قانوني للمعارضة، فضلاً عن غياب الإرادة السياسية لذلك، فإن تجربة المعارضة السياسية في العراق ستبقى فكرة تدور في فلك الأوساط الراغبة بنظام حقيقي، دون أن تتحول إلى واقع عملي ملموس.

من خلال هذه النماذج، يتضح أن المعضلة الأساسية في الحالة العراقية لا تكمن في التوافق بوصفه مبدأً، بل في تحوّله إلى بنية مغلقة لا تسمح بوجود معارضة نيابية مؤطّرة دستورياً. إذ إن التوافق، حين يُدار ضمن قواعد مؤسساتية واضحة كما في المغرب أو بلجيكا، يمكن أن يسهم في الاستقرار السياسي ويحافظ في الوقت ذاته على وظيفة المعارضة. أما في غياب مثل هذا التنظيم، كما في العراق ولبنان، فإن التوافق يتحوّل إلى احتكار جماعي للسلطة، يُفرغ النظام الديمقراطي من محتواه الإصلاحي، وهذه المقارنة لا تعني فلسفياً شكل النظام الديمقراطي بقدر ما تعني فعالية المعايير التي يخضع لها العمل النيابي مع الاحتفاظ بمرونة عالية في إدارة المهام.

وبناءً على ذلك، يمكن القول إن غياب المعارضة النيابية في العراق لا يمثل مجرد خلل في التمثيل السياسي، بل إشكالية بنيوية تمس جوهر عملية الإصلاح السياسي، إذ تعيق أدوات المحاسبة وتضعف قدرة مجلس النواب على أداء دوره الدستوري، مما يجعل من إعادة بناء وظيفة المعارضة شرطاً محورياً لإطلاق أي مسار إصلاحي فعلي في النظام السياسي العراقي.

تداعيات غياب المعارضة على الأداء البرلماني

أثر غياب المعارضة النيابية على أداء مجلس النواب العراقي في نواحي عدة، لعل في مقدمتها تلاشي الحدود بين الحكومة والرقابة، وفُقد مبدأ المحاسبة السياسية المنتظمة. فالنظام التوافقي الذي تبنّاه العراق بعد عام 2003، والقائم على مبدأ حكومة الشراكة الوطنية، ألغى عملياً التمييز بين الأغلبية الحاكمة والمعارضة البرلمانية، مما أحدث خللاً هيكلياً في توازن السلطات وأضعف من فاعلية الأداء البرلماني على مستويات عدة:

1- إضعاف وظيفة الرقابة والمساءلة

إن إحدى أبرز وظائف مجلس النواب في الأنظمة الديمقراطية هي مراقبة السلطة التنفيذية ومساءلتها عن أدائها. لكن في ظل غياب معارضة حقيقية، بات معظم أعضاء مجلس النواب جزءاً من الائتلافات الحاكمة، مما جعل عملية المساءلة ذات طابع شكلي أو انتقائي. فغالباً ما يُحجم النواب عن استجواب الوزراء أو التصويت ضد السياسات الحكومية خوفاً من الإضرار بمصالح كتلهم أو من تفكك التحالفات التي منحتهم المناصب التنفيذية. ونتيجة لذلك، تراجعت أدوات الرقابة البرلمانية كالاستجوابات والتحقيقات، وأصبحت آليات المساءلة خاضعة للتوازنات الحزبية لا للمصلحة العامة.

2- ضعف الفاعلية التشريعية

في الأنظمة البرلمانية، تسهم المعارضة في تحسين جودة التشريعات عبر النقد والمراجعة واقتراح البدائل. لكن في حالة العراق، أدى غيابها إلى تمرير القوانين دون تدقيق كافٍ، وغالباً ما تُعدّ التشريعات استجابةً لتفاهمات سياسية بين القوى الممثلة في الحكومة، لا لحاجات المواطنين. كما أدى ذلك إلى تضاؤل النقاشات البرلمانية الحقيقية، إذ غابت عنها وجهات النظر المعارضة التي عادةً ما تسلّط الضوء على الثغرات القانونية والآثار الاقتصادية والاجتماعية للقوانين المقترحة.

3- فقدان ثقة الجمهور بالمؤسسة التشريعية

تُعدّ المعارضة البرلمانية ركيزةً لشرعية النظام الديمقراطي لأنها تمنح المواطنين خياراً بديلاً وتتيح لهم متابعة السلطة ومساءلتها. لكن غيابها في العراق أدى إلى تراجع ثقة المواطنين بالعملية السياسية، حيث لم يعد البرلمان يُنظر إليه كجهة مستقلة تمثل إرادة الشعب، بل كامتداد للسلطة التنفيذية. فوجود المعارضة البرلمانية يوفر مساحة مناسبة لتمثيل الرأي الآخر وإظهار إرادة الجمهور الذين يختلفون مع توجهات الحكومة في قضايا معينة، ويُعدّ خياراً آخر يمكن النظر إليه والتأمل فيه. وفي غيابها، يسود مبدأ الحاكمية الواحدة ذات اللون الواحد والاتجاه الواحد، التي قد يختلف معها الكثير من المواطنين ويشعرون بالقلق إزاء توسعها دون رادع، مما يشكّل حالة انفصال بنيوي بين المجتمع والعملية السياسية من جهة، وبين المجتمع والنظام من جهة أخرى.

4- تعطل مسارات الإصلاح السياسي

تُعدّ المعارضة المؤسسية عاملاً ضاغطاً على الحكومات لتصحيح السياسات العامة وتحسين الأداء الإداري. لكن غيابها في الحالة العراقية جعل من الإصلاح السياسي عملية بطيئة وغير مستدامة، تُدار غالباً بقرارات فوقية أو استجابة لأزمات، لا من خلال نقاشات برلمانية ممنهجة. كما أن غياب الكتلة المعارضة حال دون تقييم البرامج الحكومية وفق معايير الأداء والمخرجات، فبقيت الحكومات تُمنح الثقة دون التزام واضح ببرامج خاضعة للمراجعة الدورية.

الخيارات السياساتية للمعارضة النيابية في العراق

وفقاً للمرتكزات النظرية في فهم المعارضة النيابية يمكن تعريف هذا المفهوم بأبسط معانيه بأنه مؤسسة ديمقراطية تمارس دور المراقبة والتقويم والتصحيح ضمن النظام البرلماني، عبر آليات دستورية وبرلمانية معلنة. تُظهر المعطيات السابقة أن غياب المعارضة النيابية في العراق لا يعود إلى ضعف في الإرادة السياسية فحسب، بل إلى اختلال هيكلي في طبيعة النظام التوافقي الذي أفرزته ترتيبات ما بعد عام 2003. ومن أجل تجاوز هذا الاختلال، تبرز مجموعة من الخيارات السياساتية التي يمكن أن تسهم في بناء معارضة مؤسسية فاعلة، وتعيد التوازن إلى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

يمكن تصنيف هذه الخيارات إلى ثلاث مسارات رئيسية تتفاوت في عمقها وأثرها السياسي والمؤسساتي:

الخيار الأول: الإبقاء على التوافق بصيغته الحالية مع إصلاحات إجرائية محدودة

يرتكز هذا الخيار على الحفاظ على مبدأ التوافق السياسي كإطار عام لإدارة السلطة، مع إجراء تعديلات محدودة في آليات عمل مجلس النواب بما يسمح بمساحة أكبر للمساءلة. ويتضمن هذا الاتجاه تفعيل الأدوات الرقابية القائمة مثل الاستجوابات واللجان النيابية، دون المساس بجوهر التوافق القائم على مشاركة جميع الأطراف في الحكومة. رغم أن هذا الخيار يبدو واقعياً في المدى القصير، لكونه لا يهدد توازنات القوى الراهنة، إلا أنه لن يؤدي إلى إصلاح بنيوي حقيقي، فالإبقاء على

منطق المشاركة الشاملة يحول دون ظهور معارضة مستقلة، ويكرّس التداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يجعل الإصلاح محصوراً في الإجراءات الشكلية دون أن يمس جوهر الخلل في البنية السياسية.

الخيار الثاني: تبني نموذج المعارضة داخل النظام

يقوم هذا الخيار على إعادة تعريف العلاقة بين الحكومة ومجلس النواب من خلال إقرار مبدأ تداول الأدوار السياسية، بحيث تمارس الكتل البرلمانية التي لا تشارك في التشكيل الحكومي دور المعارضة الرسمية داخل المجلس. ويتطلب هذا الاتجاه تعديلات في النظام الداخلي لمجلس النواب لتكريس حق المعارضة في ترؤس بعض اللجان الدائمة (مثل لجنة النزاهة أو المالية)، وضمان تمثيلها في لجان تقويم الأداء الحكومي، فضلاً عن تمكينها من الوصول إلى المعلومات الحكومية ومساءلة الوزراء وفق أطر محددة.

في هذا الإطار نرى أن هذا الخيار من الناحية العملية قد يكون هو الخيار الأحسن حالياً للسير بعملية ترسيخ المعارضة، لاسيما مع بروز حركة المعارضة الفكرية أو المصلحية التي شكّلتها نتائج انتخابات 2021، حتى وإن كانت هذه المعارضة الفكرية-المصلحية قد تولدت باللاوعي أو بدون حالة شعورية، إلّا أنها أخذت تتصاعد. فتشكيل التحالف الثلاثي والدعوات لحكومة الأغلبية البرلمانية هما الحالة الشعورية التي ولّدت حركة المعارضة الفكرية بين اتجاهين وخيارين من القوى السياسية، تحاول كلٌّ منهما أن تتنافس على منحى الشرعية القانونية والسياسية والاجتماعية.

هذه الحالة ممكن أن تتحول إلى مسار عملي قد يحقق وجود معارضة سياسية، من خلال العملية التراكمية لهذه الحالة الشعورية. وعلى السبيل نفسه، تصاعدت الحالة الشعورية لبعض الكتل السياسية التي تتفق مع رؤية التحالف الثلاثي، فتحقق لها الحصول على الأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس النواب، وفعلياً سنتحول إلى معارضة وجودية؛ فالطرف الأول سيشكّل الحكومة وهو يمتلك الأغلبية، بينما الطرف الآخر سيكون في الطرف المعارض لسياسات هذا التحالف. وعلى أساس ذلك تنشأ أولى أشكال المعارضة السياسية-الفكرية، بثنائية سياسية يمكن أن تتحول إلى معارضة قانونية-دستورية-سياسية، قد تتجاوز في المستقبل الحالة الفكرية أو الشعورية، وتصبح منظمة على أسس واقعية ودستورية وتنظيمية.

يمثّل هذا الخيار توازناً عملياً بين مقتضيات التوافق ومتطلبات الإصلاح، إذ لا يتطلب تغييرات دستورية عميقة، بل يكتفي بإعادة تنظيم الأدوار داخل البرلمان. وقد أظهرت تجارب دول مثل المغرب وبلجيكا نجاح هذا النموذج في الحفاظ على الاستقرار السياسي مع ضمان فاعلية المعارضة. ففي المغرب مثلاً، نصّ الدستور صراحة على «حقوق المعارضة البرلمانية»، ومنحها وسائل محددة لممارسة الرقابة والمشاركة في التشريع، مما أسهم في ترسيخ التوازن بين الأغلبية والمعارضة ضمن الإطار الديمقراطي.

الخيار الثالث: إصلاح الإطار الدستوري والقانوني للمعارضة النيابية

يمثل هذا الخيار المدخل الأعمق للإصلاح السياسي، إذ يسعى إلى إعادة هيكلة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تأسيس معارضة مؤسسية ذات شرعية دستورية، ويقتضي هذا المسار إدراج نصوص صريحة في الدستور العراقي تُنظم وضع المعارضة البرلمانية، وتحدد حقوقها وواجباتها، وآليات تمويلها، وضمان مشاركتها في عملية صنع السياسات العامة. كما يتطلب سنّ قانون خاص بالمعارضة النيابية على غرار التجارب الديمقراطية الراسخة.

قد يبدو هذا الخيار صعب التنفيذ في ظل السياق السياسي الحالي الذي تهيمن عليه ثقافة التوافق، إلا أنه يُعدّ **الخيار الأكثر استدامة** من حيث قدرته على إحداث تحوّل هيكلي في النظام السياسي. فوجود معارضة معترف بها دستورياً سيسمح بتفعيل مبدأ **المساءلة السياسية المنتظمة**، ويعزز ثقة المواطنين بالمؤسسات، ويفتح المجال أمام تنافس برامجي بين القوى السياسية بدلاً من التحالفات الهشة القائمة على المصالح الآنية.

المقارنة التحليلية بين الخيارات

إن المقارنة بين هذه الخيارات الثلاثة تكشف أن الإصلاح التدريجي المحدود (الخيار الأول) لا يعالج أصل المشكلة، بينما يوفر الخيار الثاني إمكانية واقعية لتفعيل المعارضة داخل النظام القائم، في حين يقدم الخيار الثالث الإصلاح البنيوي الأعمق لكنه يتطلب توافقاً سياسياً جديداً وشجاعة تشريعية عالية.

وبناءً على طبيعة التوازنات السياسية الراهنة في العراق، قد يكون المسار الأنسب هو الجمع بين الخيارين الثاني والثالث، عبر تبنّي خطوات مؤسسية مرحلية تُؤسّس تدريجياً لمعارضة نيابية منظَّمة، تمهيداً لإدماجها لاحقاً في الإطار الدستوري. فالإصلاح السياسي في الأنظمة التوافقية لا يتحقق بالقطيعة، بل عبر التدرّج في ترسيخ ثقافة التنافس الديمقراطي وضمان التداول السلمي للسلطة.

إن إعادة بناء وظيفة المعارضة النيابية في العراق لا يمكن أن تتحقق من خلال إعلان النوايا أو الإجراءات الجزئية، بل تتطلب مقاربة شاملة تتداخل فيها الأبعاد التشريعية، المؤسساتية، السياسية، والثقافية. فالمعارضة ليست مجرد موقع داخل مجلس النواب، بل هي بنية ثقافية ومؤسسية يجب أن تُنظَّم وتُحمى ضمن إطار قانوني واضح، وتُدعم بإرادة سياسية تؤمن بأن التعددية هي ركيزة الاستقرار، لا تهديد له.

المعارضة النيابية والتوازن المؤسسي

يُعد مبدأ التوازن المؤسسي أحد المرتكزات الأساسية في الفكر السياسي الحديث، إذ يقوم على فكرة أن فاعلية النظام الديمقراطي لا تتحقق إلا من خلال وجود توازن وظيفي بين السلطات، بحيث تؤدي كل سلطة دورها ضمن حدودها الدستورية دون أن تطغى على الأخرى. ووفقاً لتصورات جون لوك ومونتسكيو، فإن هذا التوازن لا يهدف إلى الفصل الصارم بين السلطات بقدر ما يسعى إلى منع تركز السلطة وضمان خضوعها للمساءلة من خلال ما يُعرف بآلية الضوابط والتوازنات.[5]

في الأنظمة البرلمانية، تتجسّد هذه العلاقة التفاعلية بين الحكومة والمعارضة، فالحكومة تمثّل سلطة التنفيذ والإدارة، بينما تمثّل المعارضة سلطة النقد والمساءلة، ومن خلال هذا التفاعل يتحقق التوازن المؤسسي الذي يحافظ على حيوية العملية الديمقراطية. أما في حال غياب المعارضة أو إضعافها، كما هو الحال في التجربة العراقية، فإن النظام السياسي يفقد أحد أركانه الضامنة لتوازن السلطة، ويتحول مجلس النواب إلى ساحة للتوافقات النخبوية لا لمساءلة السلطة التنفيذية.

5- Heywood, Andrew. Political Theory: An Introduction. 5th Edition. Palgrave Macmillan, 2021.

وبالاستناد إلى الأدبيات المقارنة، فإن التوازن المؤسسي لا يقوم على توزيع الصلاحيات فحسب، بل على وجود تنافس مشروع في استخدامها. فالمعارضة البرلمانية ليست مجرد مكوّن سياسي معارض للحكومة، بل هي عنصر موازن في معادلة السلطة، إذ تُمكّن النظام السياسي من تصحيح مساره عبر المساءلة والمراجعة الدورية للسياسات العامة. وعندما تغيب هذه الوظيفة – كما في العراق – تتآكل الحدود بين السلطات، ويظهر ما يمكن تسميته بـ»الاندماج السلطوي»، حيث تتداخل المصالح الحزبية والتنفيذية والتشريعية في شبكة واحدة مغلقة.[6]

هذا الخلل البنيوي يؤدي بدوره إلى تراجع كفاءة الأداء التشريعي، وتضاؤل فرص الإصلاح، وفقدان البرلمان لدوره كسلطة رقابية مستقلة. وهو ما يجعل من إعادة بناء معارضة نيابية فاعلة ضرورة مؤسسية وليست خياراً سياسياً، لأن المعارضة تمثل الآلية التصحيحية للتوازن السياسي، التي تضمن تجدد النخب، واستمرار المساءلة، ومنع احتكار القرار الوطني داخل دائرة السلطة التنفيذية.

إن تعزيز مبدأ التوازن المؤسسي في العراق يتطلب، وفق هذا المنظور، الانتقال من التوافق بوصفه تسوية سياسية مؤقتة إلى التوازن بوصفه قاعدة مؤسسية دائمة، تقوم على الفصل الوظيفي بين الحكومة والمعارضة، وعلى تمكين الأخيرة من ممارسة أدوارها الدستورية في المساءلة والتقويم دون أن تُتهم بعرقلة الحكم أو تهديد الاستقرار. استناداً إلى تحليل الواقع السياسي والخيارات السابقة، يمكن تحديد أربع مسارات إصلاحية متكاملة تشكل الإطار العملي لتفعيل دور المعارضة النيابية في العراق:

أولاً: الإصلاح التشريعي والتنظيمي

يُعد البعد التشريعي المدخل الأهم في تنظيم العلاقة بين الحكومة والمعارضة، كونه يؤسس للشرعية القانونية لممارستها داخل النظام السياسي. ومن هنا، توصي الورقة بما يأتي:

6- للمزيد ينظر بخصوص المحتوى النظري لهذه المقاربة:
institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism. Edward Elgar, 4th Edition, 2019.

1. تشريع قانون خاص بالمعارضة النيابية يحدد حقوقها وواجباتها، وينظم آليات تمويلها ومشاركتها في العملية التشريعية والرقابية، على غرار ما هو معمول به في بعض الأنظمة البرلمانية المقارنة.
2. تعديل قانون مجلس النواب رقم (13) لسنة 2018، والنظام الداخلي لمجلس النواب بما يتيح تشكيل كتلة أو تكتل رسمي للمعارضة، ويمنحها حق ترؤس بعض اللجان الرقابية مثل لجنة النزاهة أو اللجنة المالية، فضلاً عن تمثيلها في هيئة رئاسة المجلس.
3. تضمين البرنامج الحكومي بنوداً ملزمة للرقابة البرلمانية، تحدد الأهداف والمؤشرات التي يمكن للمعارضة متابعتها وتقييمها، بما يعزز من مبدأ المساءلة المؤسسية.

ثانياً: الإصلاح المؤسسي والإجرائي

يتطلب تفعيل المعارضة النيابية تطوير البنية الإدارية لمجلس النواب لتكون قادرة على أداء الدور الرقابي بكفاءة واستقلالية. وتشمل الإصلاحات المقترحة:

1. إنشاء وحدة برلمانية مستقلة تُعنى بدعم الكتل المعارضة فنياً ومعلوماتياً، عبر إعداد تقارير متابعة للأداء الحكومي وتوفير الخبرة التشريعية اللازمة.
2. توسيع صلاحيات الدوائر البحثية في البرلمان لتمكين النواب، خصوصاً من المعارضة، من الوصول إلى البيانات الرسمية والميزانيات الحكومية بشفافية.
3. اعتماد آليات تقييم الأداء الحكومي الدورية عبر تقارير تُقدَّم إلى مجلس النواب وتناقش في جلسات علنية بمشاركة ممثلين عن الكتل المعارضة.

ثالثاً: الإصلاح السياسي والثقافي

إن نجاح أي معارضة نيابية لا يتوقف على النصوص القانونية وحدها، بل على **تطور الثقافة السياسية** نحو قبول مبدأ التداول والمساءلة. ولتحقيق ذلك، ينبغي:

1. تشجيع الأحزاب السياسية على تبني هياكل تنظيمية داخلية تسمح بالفصل بين جناحها التنفيذي وجناحها البرلماني، بما يعزز استقلالية الموقف النيابي.
2. إطلاق حوار وطني شامل برعاية مجلس النواب ومنظمات المجتمع المدني لمناقشة مفهوم المعارضة ودورها في النظام السياسي، وتحديد الحدود الفاصلة بين المشاركة والمعارضة.
3. تعزيز ثقافة المعارضة المسؤولة من خلال برامج تدريبية لأعضاء مجلس النواب الجدد حول أدوات الرقابة والمساءلة وسبل ممارسة الدور النيابي بعيداً عن النزاعات السياسية الضيقة.

رابعاً: الإصلاح الإعلامي والمجتمعي

تحتاج المعارضة النيابية إلى بيئة تواصل عامة تحميها من التشويه وتُبرز دورها كمكوّن ديمقراطي لا كعنصر تعطيل. ويمكن تحقيق ذلك من خلال:

1. تخصيص منصات إعلامية رسمية داخل مجلس النواب لبث نشاطات المعارضة ومداخلاتها، بما يعزز الشفافية وحق المواطن في متابعة الأداء النيابي.
2. تمكين وسائل الإعلام والمجتمع المدني من ممارسة الرقابة على عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية بموضوعية، وإبراز قيمة المعارضة بوصفها صمام أمان ديمقراطي.
3. تطوير شراكات بين مجلس النواب ومراكز الأبحاث والجامعات لإعداد دراسات تقييم دور المعارضة وتأثيرها على جودة السياسات العامة، ما يخلق تغذية راجعة مستمرة تسهم في تطوير التجربة البرلمانية العراقية.

تُظهر التجربة العراقية أن غياب معارضة نيابية مؤسسية يشكّل أحد أبرز معوّقات الإصلاح السياسي، إذ أدى منطق التوافق الشامل إلى تآكل وظيفة الرقابة البرلمانية وانحسار المساءلة داخل دائرة المصالح الحزبية. وتؤكّد المقارنات الإقليمية أن تعزيز مكانة المعارضة داخل المؤسسة التشريعية يمثل مدخلاً جوهرياً لاستعادة التوازن المؤسسي وتفعيل مبدأ المسؤولية السياسية. فكما أظهرت التجربة المغربية، يمكن لتنظيم وضع المعارضة ضمن أطر دستورية واضحة أن يرفع من كفاءة الأداء البرلماني ويعزز ثقة المواطنين بالمؤسسات، في حين تبرز التجربة اللبنانية مثالاً على المخاطر التي تنتج عن غياب هذا التنظيم.

وبناءً عليه، فإن الإصلاح السياسي في العراق يتطلب الانتقال من التوافق بوصفه تسوية سياسية مؤقتة إلى التوازن بوصفه قاعدة مؤسسية دائمة، عبر تمكين المعارضة النيابية من أداء دورها الدستوري في التشريع والمساءلة، وترسيخ ثقافة ديمقراطية تقبل الاختلاف بوصفه شرطاً للحكم الرشيد لا تهديداً له.

لِدولةٍ فاعلةٍ ومجتمعٍ مُشارِك

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org