مركز البيدر للدراسات والتخطيط
Al-Baidar Center For Studies And Planning

ملخص سياسات

دور الثقافة النيابية في تطور الأداء التشريعي والرقابي

بان ستار متعب

مقدمة:

تُعدُّ الثقافة النيابية أحد العوامل الأساسية التي تسهم في تعزيز الديمقراطية والحكم الرشيد في دولة ما إذ إنها تشكل دوراً محورياً في تشكيل القيم والممارسات التي تتعلق بالعملية السياسية، وفي العراق تمثل هذهِ الثقافة انعكاساً لتاريخ طويل من التحديات السياسية والاجتماعية بعد عقود من الصراعات والحروب، وقد شهد العراق بعد عام 2003 تحولاً نحو بناء مؤسسات ديمقراطية ويُعدُّ مجلس النواب أحد أبرز هذهِ المؤسسات.

وتأثرت الثقافة النيابية في العراق بعوامل عدة منها عوامل تاريخية ودينية فضلاً عن العوامل الاجتماعية والاقتصادية، مما ساهم في تشكيل سلوكيات النواب وطريقة تفاعلهم مع القضايا الوطنية.

وبعد عام 2003 واجه العراق تحديات عدة في بناء نظامه السياسي، إذ عانى من الانقسام الطائفي والسياسي مما عرقل عملية سن القوانين وتعديلها وإلغائها والتصويت عليها داخل مجلس النواب، وزاد الانقسام الطائفي والسياسي في حدة الصراعات السياسية وساهم ذلك في عدم توحيد الرؤى والأهداف مما أعاق التعاون ومن ثم انعكس سلباً على الثقافة النيابية، فضلاً عن قلة المعرفة القانونية والتشريعية إذ إن العديد من أعضاء مجلس النواب العراقي دخلوا المعترك السياسي ولم تكن لديهم معرفة قانونية وتشريعية كافية تمكنهم من ممارسة عملهم، وقد أجريت إحصائية من قبل مجلس النواب العراقي بينت بأن هناك (26) نائباً يحملون شهادة الثانوية و(23) آخرين يحملون شهادة الدبلوم، وقد تم توزيع معظمهم على أساس المحاصصة على لجان مهمة تحتاج إلى تخصص مثل اللجنة المالية ولجنة النزاهة واللجنة القانونية وغيرها من اللجان المهمة، مما أدى إلى غياب التخصص والخبرة وعدم إتقان العمل التشريعي والرقابي[1].

1. سعد حسين: على حساب التخصص والكفاءة لماذا طغت المحاصصة على اختيار اللجان البرلمانية العراقية، موقع الجزيرة منشور بتاريخ 19/5/2022، تم دخول الموقع بتاريخ 2/11/2024، متاح على الرابط https://www.aljazeera.net

المؤهلات الاكاديمية والعلمية:

تؤشر بعض الإحصاءات إلى قلة الشهادات العلمية العليا في مجلس النواب العراقي ضمن الاختصاصات المطلوبة للعمل النيابي، حيث تشير بعض الأرقام إن اثنين فقط من بين كل عشر نواب يحملان شهادات عُليا وهم بذلك لا يتعدون الـ (20%) من إجمالي عدد النواب، وتكون نسبة النساء أعلى من الرجال ممن يحملون شهادات عُليا[2]، ونصت المادة (70) من النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر عام 2022 على تشكيل اللجان الدائمة، إذ يتوزع أعضاء مجلس النواب العراقي على (25) لجنة دائمة، وإن غالبية هذهِ اللجان تفتقر للتخصصات الدقيقة[3].

وفي عام 2018 تم التصويت على شرط الحصول على شهادة البكالوريوس للمتقدم للترشيح إلى عضوية مجلس النواب العراقي، إلا أن هذا التعديل واجه معارضة شديدة من بعض النواب إذ إنهم طعنوا بهذا القرار أمام المحكمة الاتحادية العُليا[4]، وفي عام 2023 تم التصويت على تعديل (قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 12 لعام 2018) وتم تعديل المادة (7) على أن تضع القوائم الانتخابية نسبة لا تزيد عن (20%) لمن يحمل شهادة الإعدادية أو الدبلوم[5].

كما يُلاحظ في كثير من جلسات مجلس النواب حدوث مشاكل وشد وجذب بسبب اختلاف الآراء، مما أدى في كثير من الأحيان بانتهاء جلسات المجلس بمشادات كلامية قد

2. كمال العياش: برلمان بلا كفاءات، Meddle East Research Institute، تم دخول الموقع بتاريخ 2/11/2024، متاح على الرابط https://www.meri-k.org7

3. المصدر نفسهُ.

4. سلام مكي : المحكمة الاتحادية ودستورية احتساب الشهادة الجامعية، منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 1/2/2018، تم دخول الموقع بتاريخ 4/11/2024 متاح على الرابط https://iraqfsc.iq/news.4029/

5. ينظر إلى جلسة مجلس النواب رقم 16 بتاريخ 26/3/2023 الدورة الانتخابية الخامسة/ السنة التشريعية الثانية/ الفصل التشريعي الأول، متاح على الرابط https://www.miqpm.com/Madarik/VShop-Images/16.pdf

كذلك ينظر إلى الفقرة (ب/ثانياً) من المادة 6 من قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات غير المنظمة في إقليم رقم 12 لعام 2018، منشور في جريدة الوقائع بالعدد 4718، 8ايار 2023.

تتطور إلى العنف الجسدي مما يعكـس الانقسام السياسي الحاد بين الأحزاب والكتل السياسية، وهذا الوضع يُشير إلى خلل في تبني أساليب حوارية بناءة، مما يؤدي إلى التصعيد بدلاً من البحث عن حلول سليمة كما يعكس هذا التحدي عدم مراعاة القوانين وضعف في ممارسة الدور الديمقراطي بشكل صحيح[6].

الثقافة النيابية لأعضاء مجلس النواب:

على مدى ما يُقارب عقدين من الزمن عانى مجلس النواب العراقي من ضعف الثقافة النيابية لدى عدد غير قليل من الأعضاء وفي بعض الأحيان غيابها مما أثر سلباً على سن التشريعات وصياغتها، فضلاً عن صنع السياسة التشريعية العامة، إذ إن عملية التشريع والرقابة كانت تحكمها في الغالب المحاصصة والتسوية السياسية التي امتدت إلى لجان مجلس النواب العراقي ولم تقتصر على الرئاسات الثلاث، ففي مقابلة أجريت مع عضو من أعضاء مجلس النواب لأحدى الدورات النيابية ضمن إحدى الدراسات وبسؤاله فيما إذا كان أعضاء المجلس يمتلكون ثقافة نيابية وقانونية لاستعمال آليات الرقابة المنصوص عليها في الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، فكان جوابه: (إن بعض النواب يمتلكون خبرة وقدرة ومعرفة وإلماماً بالدستور والنظام الداخلي وآليات الرقابة من سؤال أو استجواب أو استضافة أو طلب معلومات وهناك قسم آخر ليس لهُ دور سوى تعقيب المعاملات)[7]، وفي نفس السياق بيّن عضو نيابي آخر بأن هناك العديد من النواب لا يملكون ثقافة عامة (خاصة الدورات الأخيرة) فضلاً عن الثقافة البرلمانية[8].

فالتصويت وتشريع القوانين المهمة والقرارات تتم داخل مجلس النواب العراقي

6. مارثون الفشل: مقالة على موقع زاكروس منشور بتاريخ 18/5/2024، تم دخول الموقع بتاريخ 3/11/2024، متاح على الرابط https://zagrosnews.net/ar/news/52999

7. بان ستار متعب: إشكالية ضعف الرقابة وانعكاساتها على قدرات النظام السياسي في العراق بعد عام 2005، رسالة قدمت لكلية العلوم السياسية/ الجامعة المستنصرية، 2024، ص169.

8. المصدر نفســـهُ: ص 169.

بالتوافق السياسي وليس على أساس الأغلبية السياسية، إذ إن التوافقات تتم خارج مجلس النواب وبعد الاتفاق يتم التصويت عليها من قبل أعضاء مجلس النواب مما يؤدي إلى إشكالية في صنع السياسة العامة وهذا يؤثر سلباً على العملية السياسية، لأنها لا تتم بوقت قصير بل تأخذ وقتاً للاتفاق والتوافق فيما بين الجماعات السياسية فضلاً عن اعتمادهم المقايضات في إقرار قانون مقابل قانون آخر من قبل جماعة نيابية أخرى أو إيقاف قانون مقابل أخر من قبل جماعة نيابية أخرى[9].

الرقابــة النيابيــة:

أما الرقابة النيابية على أعمال المؤسسة التنفيذية فهي الأخرى عانت من قصور وتراجع نتيجة المحاصصة والاتفاقات السياسية وطغت عليها الاستضافات وكانت أغلب الاستجوابات تنتهي بعدم تحريك المسؤولية السياسية، ففي الدورة النيابية الأولى بعــد أول انتخابات لمجلس النواب العراقي التي حصلت بتاريخ 15 كانون الأول عام 2005 وبدء التجربة النيابية الجديدة في عام 2006 تعرض المجلس لضغوط وتحديات عـدّة خلال أدائهِ لمهمة الرقابة بصفة خاصة، لذا كان العمل الرقابي للمجلس خلال الدورة النيابيــة الأولى ضعيفاً جداً، وفي الدورة النيابية الثانية استمرت الخلافات بين القوى والأحزاب والكتل السياسية ومنها الخلاف على توزيع الرئاسات فيما بينهم بسبب نظام التوافقية (المحاصصــة)، ولم يتم الاتفاق فيما بينهـم إلا بعد مرور ثمانية أشهر، في حين كان المفترض أن تُعقد الجلسة بعد خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات[10]. وفيما يلي جدول يبين عدد آليات الرقابة النيابية المستخدمة:-

9. خلف صالح علي ومعتز إسماعيل خلف: واقع ومستقبل التجربة البرلمانية في العراق بعد 2003، مجلة تكريت للعلوم السياسية، العدد31، 2023، ص101 .

10. ينظر إلى محضر الجلسة رقم (14) بتاريخ 2011-7-28، الدورة الانتخابية الثانية السنة التشريعية الثانية الفصل التشريعي الأول.

جدول(1) يبين عدد آليات الرقابة النيابية المستخدمة من قبل أعضاء مجلس النواب

الآلية	الدورة النيابية الأولى(2006-2010)	الدورة النيابية الثانية(2010 - 2014)	الدورة النيابية الثالثة(2014 - 2018)	الدورة النيابية الرابعة (2018 - 2022)
السؤال			16	5
الاستجواب	5	3	10	1
الاستضافة	71	47	54	2

الجدول من إعداد الباحثة

استناداً إلى ما سبق يتبين بأن استعمال آليات الرقابة النيابية ضمن الدورات النيابية الخمسة كانت دون مستويات الطموح نتيجة لعدة أسباب تقف في مقدمتها المحاصصة، كما أن آلية طرح موضوع عام للمناقشة أو كما هو معروف عنها (بالاستضافة) هي الأكثر استعمالاً، لذا يُلاحظ المتتبع للدورات النيابية المذكورة بأن الدور الرقابي لمجلس النواب كان شبه مُعطل إذ إن هذا الدور لم يُحرّك ألا في حالات نادرة جداً، كما أن بعض هذهِ الحالات كانت ضمن التصفيات السياسية بين القوى المتنافسة وعملت المجاملات السياسية فضلاً عن المحاصصة على عدم فاعلية الوظيفة الرقابية للمجلس، ومن ثم ابتعد العمل الرقابي عن الأساس القانوني المبني على البراهين والأدلة[11].

وتخشى الكتل النيابية تفعيل دور المعارضة وذلك بحكم العمل بنظام التوافقية (المحاصصة) خوفاً من أن تُقدِم الكُتل النيابية الأخرى على القيام بالدور الرقابي نفسه تجاه وزرائها أو المسؤولين الممثلين لها ومن ثم يـؤدي ذلك إلى إلحاق الضرر بمصالح تلك الكُتل[12].

11. سمية غالب زنجيل، رقابة مجلس النواب على أداء السلطة التنفيذية في العراق وفق دستور 2005، مجلة قضايا سياسية، المجلد 2016، العدد 44-43، ص104.

12. أحمد لزكين عبدي: العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الأنظمة البرلمانية «العراق بعد عام 2003 كحالة دراسة»، رسالة ماجستير قدمت إلى جامعة الشرق الأدنى / كلية العلوم الاقتصادية والإدارية، نيقوسيا، 2020، ص47.

وبالمحصلة فإن مشاركة كل الكتل السياسية الكبيرة في تشكيلة الحكومة هو ما يُعرقـل الوظيفة الرقابية مما يؤدي إلى غياب المعارضـة الحقيقية في مجلـس النواب، الأمر الذي أدى إلى استمرار ضعف مستوى الأداء العام للمؤسسات الرئيسة في الدولة [13].

الخاتمة:

بناءً على ما تقدم، ولتلافي ضعف الثقافة النيابية وقلة الخبرة لبعض أعضاء مجلس النواب العراقي في بداية كل دورة نيابية جديدة، يُقترح تنظيم دورات تدريبية وبرامج إلزامية مكثفة للنواب الجدد قبل بدء عملهم النيابي، تركز هذه الدورات على تثقيفهم قانونياً وسياسياً وتعريفهم بتشريع القوانين، العملية الرقابية، الحوار البرلماني، وإدارة الأزمات، مع إمكانية تنفيذها بالتعاون مع خبراء محليين ودوليين.

ولضمان الالتزام، يمكن ربط الامتيازات مثل السفر الرسمي والمكافآت بتلك الدورات، وجعل تولي المناصب القيادية داخل المجلس مشروطاً باجتيازها، كما يمكن منح كتب شكر للنواب الفاعلين مع إجراءات قانونية تُفرض على المخالفين، مثل تجميد العضوية أو إسقاطها عند عدم الالتزام، ويُقترح أيضاً إنشاء لجنة متابعة دائمة تضم قانونيين ومراقبين لتقييم أداء النواب وتشجيع الشفافية والمساءلة من خلال تقارير سنوية.

كما يجب إلغاء العمل بالمحاصصة تدريجياً واستبدالها بمبدأ المواطنة والوطنية، مع تفعيل دور المعارضة لتقويم العمل الحكومي.

13.حمد سليمان الصفار وهيمن رسول مراد: الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة في إقليم كوردستان العراق –العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية،جامعة كركوك، مجلد 5 /عدد 19، ص 504.

المصادر:-

1. سعد حسين: على حساب التخصص والكفاءة لماذا طغت المحاصصة على اختيار اللجان البرلمانية العراقية، موقع الجزيرة منشور بتاريخ 19/5/2022، تم دخول الموقع بتاريخ 2/11/2024، متاح على الرابط https://www.aljazeera.net

2. كمال العياش: برلمان بلا كفاءات، Meddle East Research Institute، تم دخول الموقع بتاريخ 2/11/2024، متاح على الرابط https://www.meri-k.org7

3. سلام مكي: المحكمة الاتحادية ودستورية احتساب الشهادة الجامعية، منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 1/2/2018، تم دخول الموقع بتاريخ 4/11/2024 متاح على الرابط https://iraqfsc.iq/news.4029/

4. ينظر إلى جلسة مجلس النواب رقم 16 بتاريخ 26/3/2023 الدورة الانتخابية الخامسة/ السنة التشريعية الثانية/ الفصل التشريعي الأول، متاح على الرابط https:// www.miqpm.com/Madarik/VShop-Images/16.pdf

5. قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات غير المنظمة في إقليم رقم 12 لعام 2018، منشور في جريدة الوقائع بالعدد 4718، 8ايار 2023.

6. مارثون الفشل: مقالة على موقع زاكروس منشور بتاريخ 18/5/2024، تم دخول الموقع بتاريخ 3/11/2024، متاح على الرابط https://zagrosnews.net/ar/ news/52999

7. دور مجلس النواب في صنع السياسية العامة: الملخص التنفيذي، مجلس النواب العراقي/ دائرة البحوث النيابية، منشور بتاريخ 13/10/2018، تم دخول الموقع بتاريخ 3/11/2024، متاح على الرابط: https://archive4.parliament.iq/ar

8. خلف صالح علي ومعتز إسماعيل خلف: واقع ومستقبل التجربة البرلمانية في العراق بعد 2003، مجلة تكريت للعلوم السياسية، العدد31، 2023، ص101 .

9. تقارير لسنوات مختلفة للمرصد النيابي العراقي.

10.ينظر إلى محضر الجلسة رقم (14) بتاريخ 2011-7-28،الدورة الانتخابية الثانية السنة التشريعية الثانية الفصل التشريعي الأول.

11.سميــة غالب زنجيــل، رقابة مجلس النواب على أداء السلطة التنفيذية في العراق وفق دستور 2005، مجلة قضايا سياسية،المجلد 2016، العدد 44-43، ص104.

12.احمد لزكين عبدي: العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الأنظمة البرلمانية «العراق بعد عام 2003 كحالة دراسة»، رسالة ماجستير قدمت إلى جامعة الشرق الأدنى / كلية العلوم الاقتصادية والإدارية، نيقوسيا، 2020، ص47.

13.حمد سليمان الصفار وهيمن رسول مراد: الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة في إقليم كوردستان العراق –العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، مجلد 5 /عدد 19، ص 504.

هوية البحث

اسم الباحثة: بـان ستار متعب - ماجستير نظم سياسية وسياسات عامة

عنوان البحث: دور الثقافة النيابية في تطور الأداء التشريعي والرقابي

تأريخ النشر: ايار - مايو 2025

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكوميّة، وغير ربحِيّة، أُسِّس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org