



برنامج الأمم المتحدة الإنمائي  
برنامج إدارة الحكم في الدول العربية

بناء قدرات المؤسسات البرلمانية  
وتعزيز مشاركة المواطن في الدول العربية والشرق الأوسط  
(المرحلة التجريبية)  
لبنان- العراق- الأردن

**الوظيفة التمثيلية للبرلمان في العراق**  
مصطفى ناجي واحد<sup>1</sup>

ملخص الدراسة

---

<sup>1</sup> باحث عراقي

لم يعرف العراق مجلساً وطنياً أو برلماناً أو جمعية وطنية حتى نهاية العهد العثماني ودخول القوات البريطانية إلى العراق. ولا يعني ذلك عدم وجود محاولات بسيطة في هذا الجانب، فبعد إن تسلم عبد الحميد الثاني عرش الدولة العثمانية شرع بإدخال الإصلاحات على تلك الدولة، متأثراً بالتطورات في الغرب وتقليده أسس العالم المتحضر. ومن بين تلك التطورات كان إقرار الدستور في 23 كانون الأول سنة 1876 الذي كان من بين بنوده إنشاء "مجلس المبعوثين" عن طريق الانتخاب في أقاليم الدولة العثمانية، وهكذا أنتخب من ولاية بغداد ثلاث نواب، وعن ولاية البصرة نائبان، وعن ولاية الموصل نائب واحد، واجتمع المجلس مرتين فقط في سنة 1877. وفي 14 شباط سنة 1878 صدرت الإرادة السلطانية بوقف العمل بالدستور وتعطيل البرلمان إلى أجل غير مسمى.

مع دخول العراق مرحلة الاحتلال البريطاني ونهاية الحرب العالمية الأولى نشطت الحركة الوطنية فيه للمطالبة بان تمارس الأمة شؤونها بنفسها عن طريق نوابها المنتخبين من قبلها، وتأسيس الدولة العراقية الحديثة بدستور سن الملامح الأولى للحياة النيابية العراقية في ذلك الوقت.

نشر الدستور في الجريدة الرسمية سنة 1925 وقبل نشره بدأ الإعداد لإجراء انتخابات أول مجلس نيابي عراقي حيث أجريت في 1925/6/8، واما أعضاء المجلس الاخر (مجلس الأعيان) فقد عينهم الملك، ودعي المجلسان اللذان سمايا بـ "مجلس الأمة" الى الاجتماع في 16 تموز 1925 وهو تاريخ اول جلسة برلمانية في تاريخ العراق.

## اولا : الحياة النيابية في العهد الملكي 1924-1958

### 1. المجلس التأسيسي

كان لابد في بداية تكوين الدولة من ترتيب الشأن السياسي العراقي، فتمّ انتخاب المجلس التأسيسي من 100 عضو (70 من المدن، 20 من العشائر، 5 مسيحيين، 5 يهود). وبعد الإنتهاء من إقرار القانون الأساسي، باشر المجلس التأسيسي بمناقشة مسودة قانون السلطة التشريعية، الذي تم إقراره في 2 آب، وقد نص القانون على قيام مجلسين للسلطة التشريعية مجلس النواب، ومجلس الأعيان. على أن ينتخب الشعب مجلس النواب، على أساس الانتخاب على مرحلتين، أي غير مباشر، المرحلة الأولى يتم من خلالها انتخاب ما يسمى "المنتخبين الثانويين"، والمرحلة الثانية يتم من خلالها انتخاب النواب من قبل المنتخبين الثانويين. أما المجلس الثاني - مجلس الأعيان - فيتم تعيينهم من قبل الملك، ويجري تعيينهم من بين الوزراء والنواب السابقين. وفي 16 تموز 1925 صدرت إرادة ملكية بتعيين 20 شخصية من السياسيين، والضباط الشريفيين، ورجال الدين، وكبار الإقطاعيين، والملاكين العقاريين أعضاء في أول مجلس للأعيان.

### 2. الاساس القانوني للحياة النيابية في العراق في العهد الملكي

يعتبر الدستور العراقي لسنة 1925 الاساس القانوني الاول للحياة البرلمانية في العراق. فمن خلاله شكّل اول برلمان سمي بـ "مجلس الامة". للوقوف على القواعد الدستورية لذلك المجلس نستعرض المواد التي تخص تشكيله ووظيفته. من احكام الدستور العراقي لسنة 1925 ان السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة مع الملك، وللسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها والغائها (م 28)، مجلس الاعيان يتألف من عدد لا يتجاوز العشرين عضواً يعينهم الملك (م 31)، وفي تعديل الدستور لسنة 1943 اصبح العدد (لا يتجاوز ربع مجموع النواب)، ومدة العضوية في مجلس الاعيان ثمانى سنوات، ويجوز اعادة تعيين العضو السابق (م 32).

اما مجلس النواب فقد نص الدستور على انه يتألف "بالانتخاب بنسبة واحد عن كل عشرين الف نسمة من الذكور" (م 36)، وان طريقة انتخاب النواب تتعين بقانون يراعى فيه اصول التصويت السري، كما

### 3- العهد الجمهوري

اما بعد قيام ثورة تموز 1958 فقد لعبت الظروف دوراً كبيراً في تعطيل الحياة النيابية بشكل كبير على الرغم من الوعود الحكومية بأجراء الانتخابات لاختيار مجلس وطني، حيث مارس مجلس الوزراء صلاحيات واختصاص السلطة التشريعية في البلد. واستمرت تلك الحالة حتى بداية ثمانينات القرن الماضي حيث اصدرت الحكومة العراقية قانون رقم (55) لسنة 1980 الخاص بـ"المجلس الوطني". وهو وان كان مجلساً شبه صوري وبدون صلاحيات.

بشكل عام كانت تلك باكورة الحياة النيابية العراقية على الرغم من الدور المحدود الذي تمتع به البرلمان العراقي في ذلك الوقت بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو ما ادى الى عدم استقرار البرلمان العراقي الذي كان عرضة للحل في اغلب الاوقات .

### 4- التطورات في الحياة البرلمانية منذ سقوط النظام حتى سنة 2005

تعتبر السنوات التالية لعام 2003 من اهم ما جادت به الحياة السياسية العراقية فيما يخص التجربة البرلمانية، حيث مرت هذه الحقبة - ولازلنا في عهدها - بثلاث سمات بارزة تمثلت بإنشاء (المجلس الوطني المؤقت) الذي أُعتبر مقدمة لنتيجة اخرى اكثر نضوجاً وهي تأسيس (الجمعية الوطنية الانتقالية) التي اسست لبناء (مجلس النواب العراقي) المنتخب حسب الدستور الذي صوت عليه الشعب في 2005/10/15.

### مجلس النواب

يعتبر "مجلس النواب العراقي" هو قمة ما عرفه التطور الدستوري والبرلماني العراقي حيث توفرت فيه معظم سمات "البرلمان" كالصفة التشريعية وصلاحيات المراقبة والتمثيل الشعبي وفق دستور قائم على مبدأ الفصل بين السلطات، فقد نص الفصل الاول في المادة (49) الدستور العراقي الدائم على ما يلي : "يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه".

### آلية النظام الانتخابي والوظيفة التمثيلية لمجلس النواب العراقي

هناك ترابط عضوي بين طريقة وشكل الانتخاب من الناحية القانونية وبين شكل ووظيفة البرلمان، وبالتالي فالبحث عن وظيفة البرلمان يستلزم منا البحث أولاً عن مفاتيح تلك الوظيفة التي حددها قانون الانتخابات العراقي ذي الرقم 16 لسنة 2005 الذي قام على أساسه مجلس النواب العراقي.

اولاً : نظام الانتخاب العراقي

لا نستعرض كل القانون الانتخابي العراقي بل يقتصر البحث على ما يتعلق بشكل ووظيفة البرلمان حيث أشار قانون الانتخاب رقم (16) لسنة 2005 ان يتم اختيار أعضاء المجلس الوطني عن طريق الاقتراع المباشر والشامل والسري، وأخذ القانون العراقي بما يلي : 1- العراق منطقة انتخابية واحدة. 2- اعتماد نظام التمثيل النسبي. 3- القائمة المغلقة ضمن التمثيل النسبي.

ونجد أن نطاق سريان القانون الجديد شمل انتخابات مجلس النواب وانتخابات مجالس المحافظات والمجالس المحلية. عالج قانون الانتخاب الشروط الواجب توفرها في الناخب العراقي وطريقة الاقتراع وشروطه الأساسية. من هذه النصوص نلاحظ أن القانون أكد على أن يكون الاقتراع عام شامل لكل المواطنين العراقيين دون استثناء حيث أن تعبير اقتراع عام يعني السماح لجميع المواطنين العراقيين

اما عن نظام تقسيم الدوائر فقد اتبع نظام المناطق المتعددة، فكل محافظة أصبحت دائرة ومنطقة انتخابية لها عدد محدد من المقاعد في مجلس النواب لذلك وبموجب نص المادة (8) من قانون الانتخابات العراقي يسمح لكل مرشح أن يرشح نفسه في أي دائرة انتخابية يريد بغض النظر أن كانت تقع هذه الدائرة في مقر سكناه أم لا .

وينقسم المرشحون في النظام الانتخابي العراقي الى قوائم أنتخابية تمثل كيانات سياسية وحزبية والى مرشحين مستقلين غير مرتبطين بحزب أو ائتلاف وحسب قانون المفوضية المستقلة للانتخابات لسنة 2005 يعتبر المرشح المستقل بحكم الكيان السياسي أيضاً.

## الدوائر الانتخابية

المادة (15) من قانون الانتخابات العراقي

اولاً : يتألف مجلس النواب من (275) مقعداً ( 230 ) منها توزع على الدوائر الأنتخابية و(45) مقعداً تعويضياً .

ثانياً : تكون كل محافظة دائرة أنتخابية تختص بعدد من المقاعد يتناسب مع عدد الناخبين المسجلين في المحافظة حسب أنتخابات (30) كانون الثاني / 2005. من دراسة نص المادة (15) أعلاه نلاحظ أنها قسمت مقاعد مجلس النواب البالغة (275) مقعداً الى مقاعد أنتخابية أصلية ومقاعد أنتخابية تعويضية وفكرة المقاعد التعويضية تطبق لأول مرة.

## المقاعد التعويضية

جاءت هذه الفكرة كحل مناسب لضمان مشاركة جميع مكونات المجتمع العراقي وتمثيلهم في مجلس النواب وجاء ذلك بالتزامن مع تطبيق نظام الدوائر المتعددة الذي مثل هاجس الخوف لبعض الأقليات والمكونات التي اعتبرت نظام المناطق المتعددة غيباً وأجحافاً لها في إمكانية الوصول لمجلس النواب على اعتبار أنها لا تملك أغلبية مطلقة في الدوائر الأنتخابية حيث أن أبنائها منتشرين في محافظات متعددة لذلك فقد اقر المشرع العراقي في قانون الأنتخابات العراقية الجديد نظام المقاعد التعويضية والذي بموجبه تحتسب للكيانات التي تحصل على تمثيل في الدوائر الأنتخابية بشرط حصولها على المعدل الوطني.

## ثانياً : الوظيفة التمثيلية للبرلمان العراقي

### 1- : الدور التمثيلي للبرلمانات العراقية من سنة 1925 – 2003

من خلال النظرة التاريخية للبرلمانات التي عرفها العراق من سنة 1925 إلى 2003 سنكتشف أنها لا تعدو إن تكون برلمانات نخبوية محدودة التمثيل أو أجهزة صوريّة منقوصة الصلاحيات؛ أو أنها كانت تشكل الغطاء الشرعي لممارسات السلطة التنفيذية.

ففي حين أشارت المادة (17) من القانون الأساسي العراقي الى ان مجلس الامة يتألف من (250) عضواً بالانتخاب الان ان ذلك لم يمنحه الصفة التمثيلية الكاملة وفق ما هو متعارف عليه في علم السياسة فبعد ان شكّل مجلس الأمة حسب القانون الأساسي عام 1925 بدأت موجة إحباط واسعة تسود بين المثقفين والجماهير من أداء البرلمان بل والشك في فكرة التمثيل الحقيقي للافراد في عملية صنع القرار من خلال المؤسسات السياسية القائمة (البرلمان والأحزاب ) وان هذه الديمقراطية النيابية ما هي في الواقع إلا ديمقراطية نخبوية وان تأثير المواطنين على البرلمان ما هو إلا محض خداع وان البرلمان ذاته أصبح ذراعاً طويلاً للحكومة إي السلطة التنفيذية.

باختصار لم يكن أغلب الناخبين راضين عن تعبير نوابهم عن مصالحهم وأن أغلب الجمهور غير قادر على فهم السياسات العامة والمشاركة فيها أو متابعة ما يجري في مجلس الأمة ، وعلاوة على ذلك فلم يكن الطريق متاحا لكل المواطنين في الترشيح والانتخاب فمثلاً حددت المادة (36) من القانون الاساسي ان الذكور وحدهم لهم ذلك الحق كما ان من الجدير بالملاحظة ان اعضاء مجلس الامة لم يكن جميعهم منتخبون بل ان اعضاء مجلس الاعيان يتم تعيينهم من قبل الملك حسب ما نصت عله المادة ( 31 ) من القانون الاساسي ، وبعد عام 1958 وسقوط الملكية أصبح الأمر أكثر تدهورا حيث انعدمت أية مؤسسات نيابية أو برلمانية منتخبة. (18) ، بل ان الوظائف البرلمانية من تمثيل وتشريع ورقابة كان قد استحوذ عليها مجلس قيادة الثورة الذي تكون عن طريق التعيين ( 19 )

وبحلول سنة 1980 وصدور قانون المجلس الوطني فاننا لا نستطيع البحث عن ملامح للبرلمان او وظيفة تمتع بها في ذلك الوقت.

## 2- : مجلس النواب العراقي ونوع التمثيل النيابي

### انواع التفويض البرلماني

**مفهوم الوظيفة التمثيلية:** يتضح من نص المادة (47) من الدستور ان المشرع العراقي قد اخذ بمبدأ التفويض الحر، حيث نصت الفقرة (اولا) من المادة المذكورة على انه " يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون العراق باكمله.....". فيما منعت الفقرة (سادسا) من نفس المادة "الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل او منصب رسمي آخر". على ان اعتماد مبدأ التفويض الحر لا يعني القطيعة بين النائب البرلماني وناخبيه، او التقليل من الاهتمام بمصالح دائرته الانتخابية والدفاع عنها، ذلك ان ليس هنالك من تشريع في العراق يمنع عضو البرلمان من التواصل مع ناخبيه والسماع الى قضاياهم وتبنيها امام اجهزة الدولة المختلفة، سواءا تم ذلك بشكل فردي ومباشر او من خلال فعاليات الناخبين المختلفة ومنظمات الحزب الذي ينتمي اليه النائب، بل على العكس من ذلك فان مجلس النواب العراقي من الناحية العملية والنظرية فيه من الممارسات والقوانين ما يشجع النائب على الاهتمام بدائرته الانتخابية كما تقول بذلك النائبة (سميرة جعفر الموسوي) \* رئيسة لجنة الاسرة والمرأة والطفولة في مجلس النواب العراقي.

---

\*كل الاراء المتعلقة بالسادة اعضاء مجلس النواب العراقي مأخوذة في مقابلات مباشرة وغير مباشرة ، انظر الم لحق رقم (1)

### اشكال التمثيل

من جهة اخرى، اعتمد القانون العراقي في تشكيل مجلس النواب العراقي على المزج بين التمثيل الجغرافي والتمثيل السياسي وهو ما نطلق عليه في الادبيات السياسية النظام المختلط حيث وصلت قضية التمثيل فيه الى مستوى افضل، ولا يقف الامر عند هذا الحد بل ان مستوى ونوعية التمثيل تطورت بدرجة عالية تجمع بين جميع المواطنين يمكن ان يضم اعضاء من النساء والرجال ، الشباب والكبار ، الاغنياء والفقراء ، كما يمكن ان يعكس ايضا مختلف الانتماءات الدينية واللغوية والمجتمعية المحلية والجماعات العرقية داخل المجتمع .

ومن جهة اخرى فان مجلس النواب بطبيعة تكوينه تتمثل فيه جميع الطوائف والمذاهب والقوى الساسية في البلد اذ لم يكن هذا المجلس ذا طابع تمثيلي للمجموعات السياسية والدينية والعرقية في البلاد فيما سبق.

## الوظائف الرئيسية لمجلس النواب العراقي

بشكل عام يمارس البرلمان العراقي الحالي وظائف رئيسية هي: تشريعية، رقابية، تمثيلية، وسياسية.

ويمكن القول ان مجلس النواب العراقي يمارس وظيفة تمثيلية الى جانب كونه مجلسا تشريعيا بجميع المقاييس المعروفة في نظرية القانون الدستوري الحديث للاسباب التالية :-

1- العلنية: أن مجلس النواب العراقي هو المؤسسة الأكثر ارتباطا بالجمهور وانفتاحا عليه، حيث تدور مناقشاته على تنوعها في مناخ من الشفافية والعلنية، على الأقل إذا قورن بالسلطة التنفيذية، بل وكذلك السلطة القضائية التي تتخذ قراراتها وتمارس مداولاتها سرا ، بعبارة أخرى ، فإن السمة المميزة للبرلمان كأحد مؤسسات الحكم الديمقراطي هي أن مناقشاته تكون معروضة أمام الجمهور، ولعل اوضح صورة للممارسات العلنية والمداولات التي تجرى داخل قبة البرلمان هو النقل المباشر والمستمر لوقائع جلسات المجلس على شاشات التلفزيون .

2- الكم والنوع: أن مجلس النواب العراقي هو مؤسسة حكومية تضم عددا من الأعضاء يفوق عدد الوزراء ، كما أن أعضاء البرلمان أكثر تنوعا من بقية أعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية معا، وذلك من الناحية السياسية والحزبية، وأيضا الانتماء إلى المناطق الجغرافية والثقافات المحلية المختلفة في المجتمع.

3- الانتخاب : وهو السمة الرئيسية في تكوين مجلس النواب العراقي، لاسيما بعد إلغاء الشروط التي قيدت حق الانتخاب والترشيح فيما سبق.

4- القاعدة الشعبية للبرلمان: من حيث الشكل أو الهيكل، انتقل البرلمان من كونه مجرد منتدى مؤقت، يعين الملك جزءاً منه، أصبح مؤسسة دائمة وركنا من أركان الدولة الحديثة .

ومع هذا التطور في تشكيل البرلمان واختصاصاته ووظائفه ، انتقل من الناحية الاجتماعية من مجلس النخبة إلى مجلس الجماهير. فقد كان العديد من البرلمانات في بدايتها عبارة عن مجالس قليلة العدد، تضم مجموعة محدودة من النخبة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وخصوصا من كبار الملاكين والأعيان والنبلاء، ثم تطور مجلس النواب العراقي إلى مؤسسة شعبية جماهيرية تمثيلية مفتوحة امام كافة المواطنين، إنتخاباً وترشيحاً.

الا ان ذلك لا يمنع من القول ان تلك الخصائص لم تمنح الصفة التمثيلية لمجلس النواب العراقي بشكل مطلق بل يتفق اغلب النواب العراقيون الذين ادلوا بأراءهم ان التمثيل الذي يتمتع به البرلمان العراقي يبقى ضمن دائرة النسبية ليس في العراق فحسب بل في جميع دول العالم الديمقراطية وان الاختلاف هو في حجم التمثيل وليس في نوعه ويدل على ذلك النائب د. حنين القدو (لجنة حقوق الانسان) بانه على الرغم من التمثيل الجيد لمكونات الشعب العراقي في البرلمان الا ان الصفة التمثيلية لمجلس النواب هي نسبية.

## تحديات الوظيفة التمثيلية لمجلس النواب العراقي

يشير التطور التاريخي إلى أن انتقال البرلمان من تمثيل النخبة إلى تمثيل الجماهير قد واجه عدة مصاعب أو قيود أساسية على حق المواطنين في الانتخاب والترشيح، استطاع مجلس النواب العراقي اجتياز معظمها، وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة، وهذه القيود هي :-

أ- المكانة الاجتماعية والثروة: كان الترشيح لعضوية البرلمان قاصراً في البداية على الإقطاعيين وكبار الملاكين والأعيان. تجاوز البرلمان هذه العقبة، وتمّ الاعتراف بحق الانتخاب والترشيح لكافة المواطنين، بصرف النظر عن المكانة الاجتماعية أو الثروة.

ب - السن: كان حق الانتخاب والترشيح مرتبطاً بسن من بلغ أكثر من خمسة وثلاثين عاماً. أما اليوم فإن حق الانتخاب أصبح مكفولاً لكل من بلغ ثمانية عشر عاماً، كما أصبح حق الترشيح لعضوية البرلمان لكل من بلغ ثلاثين عاماً، الأمر الذي أدى إلى اتساع قاعدة الانتخاب والترشيح، وأضفى على البرلمان صفته الجماهيرية.

ج - النوع: كانت معظم برلمانات العالم قاصرة على الرجال فقط، ولم يسمح للمرأة بممارسة حقوق الانتخاب أو الترشيح في المجالس البرلمانية، أو في غيرها من المؤسسات السياسية.

د- الانتماء السياسي: من الملاحظ أن البرلمانات السابقة ومنها المجلس الوطني في العهد السابق تقيد حق الانتخاب والترشيح لعضوية البرلمان بشروط سياسية، ارتبطت في معظمها بمرحلة معينة في تاريخها السياسي. وعلى سبيل المثال، فقد لجأت الدولة إلى تقييد الحقوق السياسية لبعض الفئات كمن لم يؤمن بمبادئ الحزب والثورة أو من لم يؤمن بالاشتراكية ... الخ

أقر مجلس النواب العراقي ما يسمى "مكاتب النواب وشكاوى المواطنين" التي تقوم بتلقي طلبات المواطنين وطلبات جماعات المصالح وطلبات المواطنين حيث تنتشر هذه المكاتب في عموم البلد وترتبط مركزياً بمجلس النواب في العاصمة بغداد، ومن الناحية الوظيفية تقوم هذه المكاتب بتلقي الشكاوى الواردة أيضاً كان مصدرها، كما تقوم بمتابعة شؤون الأقاليم والمحافظات والمجالس المحلية ومتابعة التوزيع العادل للموارد والتخصيصات بين الأقاليم، كما ان تلك المكاتب تقوم بتنسيق وتنظيم شؤون أعضاء مجلس النواب في المحافظة من حيث استقبال الزائرين للتداول في شؤون مجلس النواب حسب الآلية المقترحة من الجهات المختصة في مجلس النواب العراقي.

غير انه يؤخذ على مكاتب النواب انها تهدر المال العام وتسييس الخدمات الحكومية والعلاقة التي تربط المواطنين بتلك الخدمات، فضلاً عن ان تشغيلها يثير اسئلة حول طبيعة العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بالإضافة الى التساؤل حول الجدوى من وجودها، وبفس الخط يذهب المواطنون العراقيون المستطلعة آراؤهم الى نفس الاتجاه اذ يرى 50% منهم ضرورة تشكيل الدوائر الانتخابية، الا ان 13% منهم يرى عكس ذلك، في حين ان 20% منهم لا يرى أي تأثير لتلك الدوائر، و60% يرى انها تكلف الدولة امولا اضافية.

### الخلاصة والتوصيات

كان من الضروري البحث عن الوسائل الكفيلة بتطوير أداء البرلمان من الناحيتين الوظيفية والإدارية، بعد ان كان فاقداً لسمات البرلمان الحقيقي وصفات الحياة النيابية المثلى اذ لم يعدو مجلس الامة في العهد الملكي سوى برلمان للنخبة يبتعد عن تمثيل الجماهير العراقية وهي الصفة التي عجلت في نهايته اذ لم يقف الشعب في الدفاع عنه حينما هبت رياح التغيير في النصف الثاني من القرن الماضي الذي لم يكن بأحسن حال من نصفه الأول من القرن اذ توقفت الحياة النيابية حوالي اكثر من خمسة واربعين عاماً وهي الفترة التي سجلت تأسيس المجلس الوطني العراقي الذي فقد اغلب ما يحتاجه البرلمان من وسائل الحياة وهي الاستقلالية والانتخاب الحقيقي ( التمثيل ) اذ دونت تلك المرحلة هيمنة شبه كاملة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وبذلك فقدت الأخيرة مقومات وجودها وحملت بذور فنائها في نفس الوقت . وبعد سقوط النظام السابق في 2003 تطورت الحياة السياسية بشكل مضطرب حتى قيام مجلساً للنواب تمتع باغلب مقومات البرلمان الحقيقي من تشريع وتمثيل ورقابة، وتوضح المعلومات التي قدمت في هذه

الا ان ذلك لا يعني على الاطلاق عدم حاجة البرلمان العراقي الى الاصلاح والتطوير بهدف رفع مستواه وكفاءته في ممارسه مهامه المنوطة به ومن ثم الارتقاء به الى مستويات اعلى ، وبهذا المعنى وادراكا من المجلس لاهمية تفعيل دوره فهو يسعى الى تشكيل وتأسيس مكاتب للنواب في عموم محافظات القطر ، وهي الوظيفة التي حددها النظام الداخلي لمجلس النواب في مادته (151) حيث اعطت الصلاحية في تأسيس مثل تلك المكاتب الى الاعضاء البرلمانين في كل دائرة انتخابية. وجدير بالذكر ان تلك المكاتب لم تفعل بعد اولاً، ولم تتضح الالية في تنظيم عملها ثانياً، وهي لا تقترب بالمراد من الدوائر الانتخابية سوى بضع اهتمامات تتعلق بالناخب وتتلخص بضمن متابعة الشكاوى التي ينقلها المواطن ، والرقابة على الأجهزة المحلية في المحافظة، ومن هنا تبرز الحكمة من ان تواكب مهام البرلمان متطلبات التطور البرلماني وتتطلب تلك الخطوة ادخال الاصلاحات العلمية على مجلس النواب وتطعيم التجربة العراقية بالفكر والابتكارات في التجارب العالمية للديمقراطيات كالمانيا وكندا واحداث توافق بين التجربتين العراقية والاجنبية مع الاخذ بنظر الاعتبار خصوصية التجربة العراقية كونها ناشئة اولا وتواجه تحديات عديدة ثانياً.

وتعتبر عملية الاصلاح والتطوير في مجلس النواب العراقي عملية مستمرة وتأخذ طابعاً مؤسسياً ، ومن بين تلك العملية التطويرية كان البحث عن تقوية العلاقة بين البرلمان والمواطنين بشكل عام والانتقال به من الدور التقليدي الى الدور المعاصر وتعزيز قدرته التشريعية والرقابية، وعلى هذا الاساس خرجت هذه الدراسة بجملة من التوصيات وكالاتي :-  
التوصيات :-

- 1- ان التحدي الحقيقي الذي يواجه البرلمان العراقي هو التحدي الديمقراطي والقوة الدافعة للتطوير والاصلاح البرلماني وهما يمثلان سعي البرلمان الى مواكبة التطورات السياسية والاجتماعية في البلد من ناحية ، وبناء جسور الثقة مع المواطن من ناحية اخرى وتعتبر عملية (( تعزيز الثقة )) احد اهم الاهداف التي يجب على البرلمان ان يسعى لتحقيقها ، وهي تمثل القوة الدافعة وراء العديد من مبادراته ، وتكمن تلك العملية بضرورة زيادة تمثيل المكونات العراقية التي لم تحظى بفرصة الفوز بمقعد نيابي كالصابئة مثلاً او بعض الجماعات العرقية او الدينية التي لم يسعها القانون الانتخابي من الحصول على (( المعدل الوطني )) من الاصوات .
- 2- وبما ان التطوير عملية مستمرة تتفاعل مع الظروف والبيئة المحيطة تبرز الحاجة الى استحداث لجنة داخل مجلس النواب تأخذ على عاتقها البحث عن ادوات التطوير والاصلاح وتستعين بالخبرات البرلمانية في الداخل والخارج .
- 3 - واذا كان ثمة احتمال بان الاقليات لن يتم تمثيلها بشكل كاف في البرلمان فمن الممكن اتباع عدد من الاستراتيجيات المختلفة التي تتوقف على نوع النظام الانتخابي ودرجة التركيز الجغرافي للاقلية المعنية ، ومنها :-
  - لتقليل شروط التسجيل و تستطيع الاحزاب المسجلة بوصفها منتمية الى اقلية وطنية ان تتاهل لدخول البرلمان عند حصولها على نسبة اقل من التصويت الشعبي .
  - وضع حدود للدوائر الانتخابية لتمنح ممثلي الاقليات فرصة افضل للنجاح وفي حال تركيز الاقليات في منطقة معينة يمكن تخصيص عدد اكبر من المقاعد البرلمانية لهذه المنطقة
  - تطبيق نظام الحصص على مرشحي الاحزاب .
  - حجز مقاعد لممثلي الاقليات، وهذه هي اكثر الطرق شيوعاً ويستخدمها حالياً نحو 25 بلداً في العالم .

#### 4- الدوائر الانتخابية :

أعرب كافة أعضاء مجلس النواب الذين التقيناهم عن تأييدهم وحماسهم لفتح مكاتب لهم في محافظاتهم واعتبروا انه ينبغي على الجهات ذات العلاقة ان تسرع في تعزيز دور البرلمان في المجتمع كما أظهرت النقاشات معهم رغبة مشتركة في اعتماد آلية واضحة في تحديد هيكلية الدوائر الانتخابية وما يتعلق بأمور الميزانية .

**1-** ان اهم اسباب عدم تفعيل ( قسم شؤون الناخبين ) او الاستفادة من النصوص القانونية في النظام الداخلي ، او حتى الاستفادة من التجارب العالمية هو ( التحدي ) الذي ربما قد يرجع الى ( التحفظ ) من ظهور تنافس حزبي بين الكيانات السياسية في الدوائر الانتخابية ، وان هذا التنافس قد يغير مسار المهام التي تنشئ من اجلها تلك المكاتب والدوائر الانتخابية ، وبهذا الصدد فلا يمكن لهذه الدوائر ان تنجح في اداء مهامها اذا لم يتم الاتفاق مسبقا على كيفية ادارتها للمهام المنوطة بها وعند ذلك يتعين على جميع الاعضاء ان يستمع بعضهم الى آراء البعض الاخر والتوصل الى صيغة نهائية بشأن تلك الدوائر .

**2-** ان العلاقة بين النائب وجمهور دائرته الانتخابية أياً كان حجمها تبقى محدودة ومقيدة بعوامل عديدة ، ومنها عامل الوقت والقدرة على التواصل بعدد كبير من المواطنين لذلك قد يكون من مصلحة النائب وجود مكتب له في دائرته الانتخابية، وعلاوة على ذلك فيجب ان لا ينظر الى تلك الدوائر كقوى منافسة للبرلمان فهي تقدم أضاءة على المشاكل وتعبير عن هموم الناس من جهة ، كما انها تعبر عن التزام المواطن بالشأن العام .

**3-** وهناك بعض الوسائل المقترحة لتفعيل العلاقة بين النائب والمواطن في دائرته الانتخابية ، مع التأكيد ان كل تلك الوسائل يجب ان تتم ضمن الاطار العام للدائرة الانتخابية ، ومن هذه الوسائل :-

أ- بالاضافة الى وسائل الاتصال الجماهيري كالاعلان والنشرات البرلمانية فهناك المراسلات بين النواب والمواطنين يمكن ان تستخدم في تنشيط العلاقة بين النائب والمواطن، وتكون تلك المراسلات حول قضايا فردية او عامة.

ب- لقاءات ميدانية في مكاتب النواب.

ت- لقاءات في المناسبات العامة والخاصة في الدوائر الانتخابية .

ث- نشرات اخبارية وبيانات صحفية توزع عبر وسائل الاعلام او مباشرة الى المواطنين

ج- تخصيص نافذة لكل نائب على شبكة الانترنت .

ح- يمكن الاخذ بالتجربة الاوروبية في هذا المجال بخصوص اعلانات الدعم الرياضية او النشاطات المحلية التي يدعمها النائب عبر شاشات التلفزيون .

**4-** من المهم تخصيص اكثر من مكتب للمحافظات الاكثر كثافة سكانية والاسع مساحة جغرافية.

**5-** يجب ان يقدم مكتب الدائرة الانتخابية الذي يمارس الإشراف على عمل الدائرة تقريراً شهرياً عن سير العمل ومن المفيد ان يتضمن ذلك التقرير إحصاءات بعدد المواطنين الذين اتصلوا بالدائرة وما هي الانجازات التي يحققوها والمعوقات ، كذلك من الضروري ان تتضمن ذلك التقرير توصيات لتطوير العمل .

6- من الضروري ان ترتبط تلك الدوائر بالدائرة البرلمانية في مجلس النواب وعلى هذا الاساس يمكن الاستفادة من وجود ( قسم شؤون الناخبين ) التابع للدائرة البرلمانية في مجلس النواب العراقي تحت الاشراف المباشر من مدير الدائرة البرلمانية وتفعيله باتجاه العمل على المهام الموكلة اليه، كما يمكن الاستفادة من وجود المادة (151) من النظام الداخلي لمجلس النواب بنصها على تأسيس ( مكاتب للنواب) في المحافظات والجمع بينها وبين وجود ( قسم شؤون الناخبين ) ، على ان يتم التوحيد والتنسيق بين التشكيلين في قسم واحد .

7- من المفيد في هذا الجانب ان يعمل الموظفون في الدائرة الانتخابية بروح الفريق الواحد وان يزودوا بالخبرات الضرورية مع التأكيد ان يتم اختيارهم وفق اسس علمية ومن المفيد ان يشترك الاعضاء البرلمانيون ذوو العلاقة بهذا الاختيار .

8- وفيما يتعلق بالميزانية ، نوصي بالاجراءات التالية :-

أ- وفق الميزانية التخمينية التي اعدتها الدائرة المالية في مجلس النواب العراقي لتكلفة فتح مكاتب النواب وشكاوى المواطنين في تشرين الثاني 2006 والتي بلغت 3.910.660.000 ثلاثة مليارات دينار وتسعمائة وعشر مليون وستمائة وستون الف دينار وهي التكلفة السنوية التي تتضمن رواتب الموظفين البالغ عددهم (7) موزعين على اقسام المكتب الاربعة لكل دائرة من الدوائر الـ (17) في عموم البلد مع ايجار الابنية والاثاث ، فمن الممكن في هذا الجانب الاستعاضة عن مبالغ كبيرة مخصصة كبديل ايجار في حالة تخصيص مبنى مملوكاً للحكومة يؤدي نفس الغرض .

ب- يجب الاخذ في الاعتبار ان هناك جملة من القوانين التي سيتم العمل بها – من ناحية المبدأ- كقانون الاقاليم والذي يمكن لمجلس النواب ان يفاوض الحكومات المحلية في ان تتحمل جزء من تكاليف هذه المكاتب كونها تمثل بالمقام الاول ممثلي محافظات تلك الحكومات المحلية ، ويمكن الاستفادة في هذا الجانب من جهود الاعضاء البرلمانيين في الدخول بمفاوضات لهذا الغرض .

ت- من المهم ان يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب مواد تحدد وجود الدائرة الانتخابية تحدد فيها الطبيعة المستقلة عن ( مكاتب النواب وشكاوى المواطنين) وان ترصد لها ميزانية خاصة، ولكن وبما ان العمل جار في فتح مكاتب للنواب مع شكاوى المواطنين فمن الضروري في هذه الحالة ان تطبق خطة خمسية تبدأ بوجود الادارة الانتخابية داخل مكتب النواب وشكاوى المواطنين ( وهو ما يقوم به قسم التشريعات في المكتب المذكور ) ومن ثم الانتقال تدريجاً الى جعل ذلك القسم دائرة مستقلة تمارس عملها وفق القواعد البرلمانية المعمول بها في الدول الاجنبية ككندا .

9- التأكيد على دور التجارب العالمية في الديمقراطيات الراسخة للدول المتقدمة في الوصول الى النموذج الامثل في تعزيز وتطوير الوظيفة التمثيلية للبرلمان العراقي وتبرز لنا التجربة الكندية في هذا المجال كمثال افضل في هذا الجانب.

10- من المفيد في هذا الجانب دراسة برنامج الاصلاح البرلماني للبرنامج الانمائي للامم المتحدة في ( فيجي ) و ( كوت فوار ) ( وجنوب افريقيا ) للتطوير البرلماني وخصوصاً في تحسين العلاقة بين النائب البرلماني وجمهور الناخبين .

11- فتح ابواب البرلمان امام العامة : اذا ان مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الاتصال غير كافية في الوقت الحاضر للتعرف بشكل افضل على الدور الذي يمارسه مجلس النواب، ومن جهة اخرى فان هناك صعوبة تقف امام حل تلك المشكلة تتمثل بان بناية المجلس ربما غير قابلة لدخول المواطنين فعملية الوصول اليه تتطلب موافقة مسبقة من الجهات الامنية واستحالة الدخول بدون موعد مسبق بالاضافة الى اضطرار الزائر الى المرور بعدد كبير من الحراس

12- يحتاج مجلس النواب العراقي الى ضرورة اصدار نشرة برلمانية تُعلم المواطنين بنشاطاته وموقف النواب من بعض القضايا، وبالإمكان ان تتضمن تلك النشرات استبياناً للاعضاء لتقييم رأي العامة او جدولاً بالقوانين المصادق عليها، ولعل اهم فائدة متوخاة من هذه النشرات البرلمانية هو اعلام المواطنين بما يجري داخل البرلمان وهو الامر الذي يؤدي بالمحصلة الى زيادة التفاعل بين البرلمان ومحيطه .