العمل البرلماني في الأنظمة المتحولة ديمقراطيا
بين المقدمات السياسية واستخدام معايير تقييم الاداء

أ.م. د.خضر عباس عطوان(*) د.استبرق فاضل شعير(**)
م.م.نور قيس عبود الخزعل(***)

الملخص:

تدور فكرة البحث حول اهمية العمل البرلماني، في الانظمة المتحولة ديمقراطيا، ومنها العراق، وبعض الانظمة العربية، ومنها مصر وتونس، من حيث بيان الاهمية السياسية للعمل البرلماني، وبيان المنطق السياسي المتحكم بعمل البرلمان، وبمعايير تقييم اداءه. وينتهي البحث الى وضع عدد من المعايير، التي يمكن ان تصلح لتقويم العمل البرلماني، بوصفها معايير سياسية، ولوضع عدد من الاقتراحات، التي يمكن استخدامها لتفعيل العمل البرلماني، في الانظمة المتحولة ديمقراطيا.

المقدمة:

(*) كلية العلوم السياسية–جامعة النهرين.

(**) كلية العلوم السياسية–جامعة النهرين.

(***) كلية العلوم السياسية–جامعة النهرين.

تكاد لا يختلف اثنان على كون العمل البرلماني هو عمل يقع في اطار التنظيم السياسي للمجتمع، وهو حقل يجمع بين : الطابع الدستوري والطابع النظمي في حقل العلوم السياسية.

وهذا التوصيف لا ينف ان البرلمان يقوم باعمال تقع في دائرة القانون والسياسية والاقتصاد والمجتمع والثقافة، والانشطة الخارجية، وهو يتقيد بالقيود الدستورية، والطابع الاجرائي الملائم لتنظيم عمله وفقا لنظامه الداخلي.

أي اننا هنا امام سلطة، وهذه السلطة يذهب البعض للقول ان لها وظائف تستوجب التقويم لدائها، واخرين يصفون ادائها بانه يرتبط بالعوامل السياسية بوصفها هي المنشأ للبرلمان، وهي الغاية التي ترتبط بوجوده ونشاطه واستمراره.

ان العمل البرلماني هو عمل واسع يمتد ليغطي الانشطة الاتية:

- التشريع، أي وضع قوانين تسهل قدرة الحكومة على تنفيذ سياستها العامة وعلى تطبيق الدستور

- الرقابة، على الاداء الحكومي

- المصادقة، على الموازنة التي تقترحها الحكومة بوصفها اداة الحكومة لتنفيذ سياستها العامة، والمصادقة على التعيينات للوظائف الحكومية الرئيسة التي تقترن بمصادقة البرلمان، والمصادقة على الاتفاقات الدولية

- منح الثقة للحكومة ، وهي موافقة على البرنامج الحكومي (طوال مدة الحكومة، وعلى المناصب الوزارية)

- التحقيق السياسي، وهو اختصاص تمنحه بعض الدول للسلطة البرلمانية كونه تحقيق مع مناصب سياسية لا تصل إلى مستوى الجرائم الجنائية

- وظائف أخرى، مما قد تمنحه بعض البلدان لبرلماناتها، مثل اجراء أو اقتراح التعديلات الدستورية.

وفي اداء البرلمانات لمهامها المحددة دستوريا: تشريع ورقابة، والمصادقة، ومنح الثقة للحكومة، والتحقيق السياسي ، أو أي وظيفة أخرى تناط بها، فان البرلمان يكون امام مسؤولية، ولو كان البرلمان مؤسسة عليه وظائف محددة لوجب مسائلته، ولكانت القدرة على تقويمه يسيرة ، الا ان كل من المهمتين غير ممكنة ، وهو ما يطرح ان البرلمان يمثل سلطة وليس مؤسسة ، وهو سلطة سياسية لها مهام محددة .

ان العمل البرلماني في الدول الديمقراطية المستقرة قد استقر على تقاليد شبه ثابتة منذ عدة عقود ، وتبقى الاشكالية متعلقة بالدول التي اتجهت إلى الديمقراطية بخيارات ابنائها أو بخيارات خارجية، هذه الدول صارت تتعامل مع وضع سياسي لا يتفق مع البيئة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية كون الديمقراطية ليست نتيجة تطورات طبيعية انما فرضت اما من البناء الفوقي (لأسباب مختلفة) أو جاءت فرضا من الخارج.

ان العمل البرلماني في المجتمعات المنتقلة أو المتحولة ديمقراطيا ما زال غير مستقر، سواء كانت النظم القائمة رئاسية أو برلمانية، والاستقرار يؤشر نجاح في التجربة الديمقراطية، والملاحظ ان اغلب البلدان العربية ما زالت غير مستقرة في التعامل مع الانموذج الديمقراطي ، كون الاخير يتفاعل ايجابا مع:

- دولة مدنية ، يسودها حكم القانون والمواطنة
- دولة يسودها التعددية السياسية سواء كانت ثنائية أو متعددة
- دولة يسودها: حريات ومساواة ومشاركة سياسية ، وتكافؤ فرص
- دولة تعتمد التداول السلمي للسلطة
- دولة تفصل بين اربع انواع من السلطات: سلطة سياسية للحكومة، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، والجهاز المؤسسي التنفيذي (الوظائف غير السياسية التي تضم: الاجهزة الامنية والعسكرية والخدمية والادارية والتعليمية).

وضعف استقرار تجربة العمل البرلماني في الدول المتحولة، تدعونا إلى تقويم مدى قدرة البرلمانات فيها على اداء مهامها المفترضة ، ومدى امكانية تقويم الاداء بمؤشرات رقمية للقول ان البرلمان كان فاعلا في اداءه أو انه لم يكن فاعلا في اداءه. ولعل الاحداث التي مرت على المنطقة العربية بعد العام 2011 تجعلنا نقول ان البلدان التي شهدت تلك الاحداث ما زالت تتفاوت في درجة الاستقرار الذي حققته ، فسوريا وليبيا واليمن ما زالت غير مستقرة، في حين اتجهت مصر وتونس إلى استقرار نسبي، في حين جرت بعض الاصلاحات في الاردن والمغرب، أي ان البلدان العربية ليست جميعها بمستوى واحد يتحمل ان نطرح المقارنة كمنهج لدراسة تلك التجارب. وهو ما يجعل البحث يزاوج بين الاطر النظرية ويلتمس تطبيقات لها في المنطقة العربية.

هدف البحث وموضوعه:

يسعى البحث لبلوغ الغايات التالية:

1. اعطاء وصف لمهام البرلمان، وأسباب انعقاد تلك المهام للبرلمان بوصفه سلطة تعمل إلى جانب السلطتين التنفيذية والقضائية، والى جانب الجهاز التنفيذي في الدولة.
2. وصف لاداء بعض البرلمانات العربية.
3. تمييز العمل البرلماني عن الاعمال المؤسسية الأخرى ، بوصفه عملا سياسيا ، وبيان مدى انطباق تقويم الاداء على العمل البرلماني.
4. تقديم بعض المقترحات التي يمكن عند الشروع بها تحقيق تفعيل للعمل البرلماني.

كما ان البحث سيركز على بعض التجارب العربية ، ومنها تجارب مصر وتونس والعراق ،. ومدى فاعلية العمل البرلماني فيها

المشكلة البحثية:

ويتعامل البحث مع مشكلة بحثية محددة تدور حول رؤية مفادها:

ان الأداء البرلماني في الدول المتحولة نحو الديمقراطية يتصف بوجود سلبية في أداءه لمهامه السياسية، ومبعثه دائرة الإشكاليات التي تنبع من وجود بيئة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية غير ميسرة للعمل البرلماني ، ومن ثم فان تلك السلبية ان وصلت إلى مرحلة الاختلالات البنيوية على صعيد ممارسه العمل البرلماني فانه ينعكس على أدائه لمهامه، ومن ثم لا يمكن وصف الاداء الا بالصورة السلبية. وهنا نتساءل: كيف يظهر ضعف البرلمان في اداءه لمهامه؟ ولماذا؟ وهل هناك إمكانية لتعديل وتصحيح جانب الاختلالات في الأداء البرلماني الناجمة عن مسببات مختلفة؟ وكيف يتم ذلك؟

وهذه المشكلة البحثية تطرح الحاجة للاجابة عن الاسئلة الفرعية التالية:

- **ما هي مهام البرلمان كسلطة سياسية رئيسة في الدولة؟**
- **وما هي الاهمية السياسية التي تعطى للبرلمان في البلدان المتحولة ديمقراطيا؟**
- **ما هو التقويم الممكن اعطاءه لاداء البرلمانات في الدول العربية المتحولة ديمقراطيا؟**
- **هل البرلمان مؤسسة؟ ام انه سلطة سياسية؟ وهل يخضع لمعايير تقييم الاداء المعمول بها في المؤسسات؟**
- **ما المعايير التي تنطبق على اداء البرلمان؟ وهل هناك فاعلية أو عدم فاعلية في اعمال البرلمان؟**
- **كيف يمكن تفعيل العمل البرلماني؟**

فرضية البحث:

تنطلق فرضية البحث من أن تحسين الأداء السياسي للبرلمان يتم عبر تطوير المنظور الفكري والمؤسسي لهذه السلطة ، فالبرلمان سلطة يسند لها مهام محددة تعين السلطة التنفيذية من جهة ، ولا تتركها تستفرد بالحياة السياسية ، وتقوم بتوفير الدعم الكامل للجهاز التنفيذي من اجل استمرارية الدولة.

منهجية البحث:

يستخدم البحث المنهج التحليلي للوصول إلى اثبات صحة الفرضية المستخدمة في هذا البحث.

هيكلية البحث:

وفي هذا البحث ، سنقسم مضمونه إلى النقاط التالية:

اولا: مهام وأداء البرلمان بين النظرية والتطبيق في ظل الأنظمة المتحولة ديمقراطيا

ثانيا: استخدام معايير الاداء بين الطابع المؤسسي والطابع السياسي

ثالثا: مقترحات لتفعيل العمل البرلماني

وهو ما سنناقشه بشكل اولي كما يلي:

اولا: مهام وأداء البرلمان بين النظرية والتطبيق في ظل الأنظمة المتحولة ديمقراطيا

يعد البرلمان من الاجهزة السياسية الحديثة في الحياة السياسية ، وربما يوجد اختلاف في توصيفه بين انه مؤسسة ام جهاز سياسية ، الا ان الذي لا اختلاف عليه انه يمثل سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية والقضائية ، سلطة لها مهام محددة.

وتتبع انشطة البرلمانات في التاريخ نجد ان هناك انتقال سياسي في انشطة البرلمانات ، من كونها بدأت كونها تجمع لهيئات استشارية تحت ضغط العوامل التالية:[1]

- **طلب دافعوا الضرائب من اجل معرفة الوجهة التي تنفق فيها الضرائب**
- **ضغط اصحاب المصالح والقوى الفاعلة في المجتمع من نبلاء وارستقراطيين واصحاب اموال وصناعيين واقطاعيين وغيرهم ، من اجل ان يكون صوتهم مسموع من قبل صناع القرار (الملك أو الامير)**

---

1 **-Maurice Bond, The History of Parliament and The Evolution of Parliamentary Procedure, n the Grand Committee Room, Westminster Hall, London, 1999, p: 3.**

وكذلك: طالب محيبس حسن الوائلي ، البرلمان الانجليزي الحديث صراع من أجل السلطة 1457–1832، مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، العدد 5، جامعة واسط، 2011، ص 25.

- رغبة الحاكم في ان يكون قراره يحضى باوسع قدر من الشرعية ، واكبر قدر من القبول من عامة الشعب ، فكان يمثلهم بهيئات استشارية.

وعبر التاريخ بدأت سلطات اميرية تتحول من الملك أو الامير إلى البرلمان ، الذي هو الاخر تحول من كونه موجود : بالتزكية أو الترشيح أو الاختيار ، إلى كونه منتخب من الشعب ، ومعها تدفقت سلطة الرقابة وسلطة التشريع إلى البرلمانات ، التي اخذت في بعض الأنظمة تتطور وتنقسم إلى مجموعتين احداها تمثل فئات النبلاء أو الاقاليم وأخرى تمثل عامة الشعب ، واستمر التطور لقرنين متواصلين حتى استقر في القرن العشرين على ان يكون البرلمان سلطة ، منفصلة عن سلطة الحكم ، وهو سلطة سياسية لانه لا يعد مؤسسة ، وكونه سلطة سياسية أي انه مسؤول عن ادارة مهام غير محددة ، حسبما يكون مطلوب منه ان يكون موجودا إلى جوار السلطة التنفيذية.

وخلال ذلك التطور اسندت إلى البرلمان وظائف أخرى مما سنورده في تفصيل لاحق من هذا البحث.

ان النشأة السياسية للبرلمان هي من حددت مهامه ، فهو لا يمتلك ما يمكن ان يمتلكه الملك أو الامير أو أي حاكم ، هذا من جانب، ومن جانب آخر فان البرلمان يزدهر بوصفه سلطة سياسية كلما كانت الديمقراية موجودة والا فهو اقرب إلى مؤسسة استشارية تعين الملك أو الامير أو الحاكم في ادارة شأن البلاد فيما يسند أو يطلب منها.

وما يعزز الرؤية ان الامر متعلق بالتعامل مع سلطة سياسية وليس مؤسسة هو عدم وجود هيئة اعلى من البرلمان بامكانها محاسبته في حالات الخطأ، باستثناءات لا تعدو ان تكون استثناءات محدودة وهي[2]:

- سلطة الشعب في انتخاب أو عدم انتخاب حزب أو قائمة أو مرشح ما

2 -ahmet emrah geçer, The Principle Of Parliamentary Supremacy In The UK Constitutional Law And Its Limitations, King's College, London, 2011, p: 162-163.

- سلطة المحكمة الدستورية في ابطال نص تشريعي أو مادة في نص تشريعي لا تتفق مع مضمون الدستور النافذ
- سلطة البرلمان نفسه في رفع الحصانة المؤقتة عن نائب متهم بجريمة جنائية.

وهي كلها حالات توصلنا إلى استنتاج مهم ، مفاده: ان البرلمان يمثل ارادة الشعب، وعليه يجب ان يكون هو نفسه قادرا على تمثيل تلك الارادة بشكل مناسب. كما يجب عليه ان يمثل تطلعات ذلك الشعب، أي ان ينظر في المهام المتوقعة منه استنادا إلى ما يرغبه الشعب، وهو ما يجعل مهامه عرضة للانفتاح المستمر وليس التقلص المستمر، أي انه قادر على ان يتدخل في مجالات أخرى غير التشريع والرقابة ، وهو ما تجسد بامتلاكه ميزة المصادقة على التعيينات لكبار موظفي الدولة، وقدرته على تشكيل لجان لمتابعة قضايا سيادية أو حتى خدمية أو غيرهما.

كما ان اغلب دساتير العالم تعطي الانطلاقة الاولى لتعديل الدستور فيها إلى البرلمان ، اما كمقترح، أو كتصويت اولي قبل الاستفتاء الشعبي على التعديل، أو كتصويت نهائي (لاقراره طالما انه ممثل الشعب سياسة وقانونا خلال مدة وجوده (الدورة البرلمانية.

ومما تقدم، فان البرلمان يناط به المهام التالية، سواء كانت كلها حاضرة في برلمان واحد ام ان البرلمان الموجود في دولة ما ياخذ باغلبها، وهي[3]:

1. التشريع: بمعنى امتلاك سلطة وضع التشريعات الملائمة لعمل سلطات ومؤسسات الدولة الأخرى، سواء كانت التشريعات مصدرها البرلمان نفسه أو الحكومة بما تطلبه أو القوى الفاعلة في المجتمع بناءا على احتياجاتها، وبما يساعد الحكومة والمؤسسات الأخرى على وضع وتنفيذ السياسات العامة.
2. المصادقة ، أي ان البرلمان لا يقوم بوضع انما يقوم بمناقشة واقرار، وليس من حقه الا القبول أو الرفض، وهي تشمل على عدة نقاط:

3 محمد طه حسين الحسيني ، مبررات وجود البرلمان، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، العدد 25،- جامعة الكوفة، 2015، ص 131–132.

- **إقرار الموازنة: وهي التي تقدم كمشروع من الحكومة ، لكونه وسيلتها لتنفيذ سياستها العامة.**
- **المصادقة على التعيينات للوظائف الحكومية الرئيسة التي تقترن بمصادقة البرلمان، مثل مناصب السفراء ورؤساء مؤسسات مستقلة أو شبه مستقلة، والقيادات العسكرية والامنية العليا وغيرها.**
- **المصادقة على الاتفاقات الدولية، مما توقعه الحكومة بحكم العلاقات الدولية القائمة.**

3. **صلاحية الرقابة: سواء على الحكومة فقط ام على الحكومة والمؤسسات التنفيذية شبه المستقلة التي لا تتبع الحكومة، ام ان الرقابة تمتد إلى كل مؤسسات الدولة الأخرى، عبر توجيه الاسئلة، والاستيضاح والاستجواب، وهي اجراءات يمكن ان تنتهي إلى سحب الثقة البرلمانية من الحكومة، أو من وزير فيها أو من رئيس مؤسسة مستقلة؛ وفي اغلب الأنظمة السياسية يخرج الجهاز التنفيذي من المسؤولية السياسية امام البرلمان ويعتمد فقط لطلب معلومات فنية عن عمله، مع ملاحظة ان الرقابة تكون على مدى انطباق السياسات العامة مع البرنامج الحكومي الذي تم تشكيل الحكومة استنادا اليه، والى قوانين المؤسسات المستقلة.**
4. **منح الثقة للحكومة، وهي موافقة على البرنامج الحكومي (طوال مدة الحكومة، وعلى المناصب الوزارية)، وتنتهي بسحب الثقة بعد عملية استجواب صريحة.**
5. **التحقيق السياسي، وهو اختصاص تمنحه بعض الدول للسلطة البرلمانية كونه تحقيق مع مناصب سياسية لا تصل إلى مستوى الجرائم الجنائية.**
6. **صلاحية النظر بطلبات تعديل الدستور ، مهما كان مصدر الطلب، وقسم من تلك الطلبات تسمح أنظمة دستورية بان تصدر من البرلمان نفسه، وقسم اخر يفرض ان يتبعها اجراء استفتاء شعبي.**

7. اي وظائف أخرى، مما قد تمنحه بعض البلدان لبرلماناتها.

ويلحظ هنا ان البلدان العربية التي شهدت انتقالة ديمقراطية منحت برلماناتها سلطات واسعة، ومنها: مصر وتونس والعراق، والبلدان المتحولة ديمقراطيا هي تلك البلدان التي عاشت مرحلة كانت أنظمة الحكم فيها اما استبدادية أو سلطوية وان الديمقراطية فيها كانت تعاني من ضعف في عامل أو اكثر: المساواة والحرية والتعددية والمشاركة السياسية، وتتبع الممارسات البرلمانية في تلك الدول يلحظ عليها انها ما زالت تخوض مرحلة التجربة، أي ان البرلمانية كوجود لم تتاصل في البلدان العربية، كون الغلبة كانت لمراحل طويلة لصالح السلطة التنفيذية وان البرلمان كان اداة تتبع تلك السلطة، ام ان يتحول البرلمان إلى سلطة توازٍ سلطة السلطة التنفيذية واحيانا تتفوق عليها (النظم البرلمانية) فان الامر يدعو إلى تجاوز مرحلة النضج الفكري والمؤسسي في عمل البرلمان والسلطة التنفيذية حتى يمكنهما استيعابه.

ولهذا كثيرا ما تعاني هذه الدول من وجود مؤشرات لعدم الاستقرار السياسي والحكومي، وهذه المؤشرات لا تظهر الا في حالات، منها: جمود الحياة السياسية ، ضعف التنمية السياسية، والازمات المصاحبة لها، من تحديث ومشاركة وتوزيع وغيرها مما يستعرضه الفقه السياسي في ادبياته المتعددة[4].

واذا ما اخذنا تجربة مصر مثلا ، فانها انتهت إلى صياغة نظام رئاسي حتى يكون اقدر على التعامل مع المشكلات السياسية بدلا من الاستغراق في الجدل الدائر بين الحكومة والبرلمان في النظام البرلماني ، الا ان البرلمان فيها لم يكن فاعلا في اداءه وترك قضايا عدة بلا تغطية ملائمة، كانت في صلب مهامه ومنها ، الرقابة على اداء السلطة التنفيذية، والتشريع بما يلاءم احتياجات مصر السياسية والتنموية والمجتمعية ، لهذا نجد ان مصر في المرحلتين: 2011 – 2013، و 2013 – 2017 ما زالت

4 كاظم علي مهد ، التنمية السياسية وأزمات النظام السياسي في العراق بعد عام 2003، مجلة دراسات- دولية، العدد 56، مركز الدراسات الأستراتيجية والدولية، 2013، ص 126–127.

تعاني على صعيد السلطتين التشريعية والتنفيذية[5]، وفي حالة تونس فان الامر يطابق الحالة المصرية، فالسلبية هي ما يتصف به البرلمان التونسي[6] بعد مرحلة الانتقال من النظام السلطوي السابق.

اما في العراق، فان البرلمان (ونقصد به مجلس النواب الاتحادي)[7]، مر بثلاثة مراحل:

- **المرحلة الاولى التي بدأت بالجمعية الوطنية في عام 2004، ثم المجلس الانتقالي لعام 2005، وصيغتهما انهما تطابقا مع ما مر به العراق من ظروف استثنائية، فلم يقوما بادوار مهمة على صعد التشريع والرقابة وغيرها من مهام البرلمان التقليدية.**
- **المرحلة الثانية ، هي الممتدة بين عامي 2006– 2014 ، أي التي زامنت وجود القوات الامريكية في العراق ، وكان اداء البرلمان فيها بسيطا لا يرقى**

5- انور محمود زناتي، مصر 2013، المركز العربي للابحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 2014، ص 7.
وكذلك: خليدة كعسيس، الربيع العربي بين الثورة والفوضى، مجلة المستقبل العربي، العدد 421، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2015، ص 221–222.

6- بشان مضمون التغيير في تونس، ينظر: خيري عبد الرزاق جاسم، النظام السياسي التونسي بعد التغيير، مجلة السياسية والدولية، العدد 25، الجامعة المستنصرية، 2014، ص 8.
وبشان عدم الاستقرار في تونس ينظر: لعياضي يوسف، التحولات السياسية الراهنة واثرها على ارساء مبدأ الديمقراطية–تونس، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر –بسكرة، 2015، ص 63.

7- يوجد في العراق فرعين للسلطة التشريعية الاتحادية: مجلس النواب ومجلس الاتحاد (غير مشرع لليوم)، وهناك مستوى ثان للسلطة التشريعية وهي السلطة التشريعية الاقليمية ويترك تنظيمها لكل اقليم على حدا، وهناك سلطة تشريعية للمحافظات حسب تفسير المحكمة الاتحادية التي عدت مجلس المحافظة سلطة تشريعية.

إلى مستوى الطموح، ويغلب عليه التوافقية، حتى نعته البعض بسمة السلبية[8].

- المرحلة الثالثة، وهي الممتدة لما بعد عام 2014، والتي شهدت دعوات للاصلاح السياسي الشامل، وفيها تحرك البرلمان لمعالجة بعض المهام المناطة به، واهمها الرقابة، لكن بقت السلبية هي الغالبة على الاداء بحكم وجود ملة التوافقية هي السائدة والمهيمنة على السلوك البرلماني عامة.

ثانيا: استخدام معايير الاداء بين الطابع المؤسسي والطابع السياسي

يختلف البعض في توصيف البرلمان، والتوصيف لدى البعض انه مؤسسة، وما دام انه مؤسسة فان اداءه يمكن ان يخضع للتقويم، ومعايير التقويم المعتمدة من قبل المؤسسات عديدة ، وهي عموما تركز على الاتي[9]:

1. اما الاهداف من وجود المؤسسة.
2. او الملائمة بين الاهداف والبرامج والاستراتيجيات الموجودة.
3. او تركز على المخرجات ، أو ما يطلق عليه نسب الانجاز..
4. او بالاعتماد على تقدير المستفيدين، أي مدى قناعة افراد المجتمع باداء تلك المؤسسة.

8- عمار سعدون سلمان البدري ، المؤسسة البرلمانية العراقية: تقاسم السلطة في البرلمان العراقي، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد 47، 2014، ص 37–38.
وكذلك: مها جابر سلمان الربيعي، النظام السياسي في العراق بحث في الديمقراطية التوافقية وإشكالياتها ، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2011، ص 122–126.

9- موسى محمد ابو حطب، فاعلية نظام تقييم الاداء واثره على مستوى اداء العاملين، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية–بغزة، 2009، ص 62.

أي ان الامر المقترن بالتقويم هو المتعلق بكون هناك غاية من وجود مؤسسة، وانه طالما ان وجودها مرتبط بتلك الغاية فانه يلحقها متابعة مدى تناسب ادائها (كمدخلات أو كعمليات أو كمخرجات) مع تلك الغاية، حتى لا يكون هناك هدر أو ضعف في استخدام الموارد المستخدمة في تلك المؤسسة، طالما ان الامر متعلق بمعايير الجودة والحكم الرشيد وغيرها من المعايير الأخرى التي صار يركز عليها في المؤسسات المختلفة.

الا ان سحب ذلك الوصف على البرلمان لا يمكن ان يتحقق لاكثر من اعتبار، اهمه ان البرلمان لا ينشأ بوصفه مؤسسة، فهو لا يخضع لنظام توظيف محدد، كما لا يلزم باوقات عمل ثابته ، ولا بمهام ثابتة انما يخضع لوصف مهام عامة، ان تم تجاوزها فلا تؤثر عليه كثيرا، كما يمتاز اعضاءه بسقف حصانات مرتفع لا يمكن تجاوزها خلال الدورة البرلمانية الا تحت عناوين كبيرة: رفع الحصانة المؤقت لجريمة جنائية، أو امكانية تقديم سكان مدينة ما لطلب استبدال النائب عنها (وهو ما تتيحه بعض الأنظمة الدستورية)، اما غيرها فان النائب له حصانة يقدرها الدستور والقضاء والمؤسسات التنفيذية المختلفة[10].

وطالما ان البرلمان ليس مؤسسة فان الوصف الذي يتناسب معه هو كونه جهاز سياسي كما بيناه في النقطة اولا السابقة ، أي انه جهاز له مهام سياسية هي التعبير عن ارادة الشعب في تشريع ما يرغب به وفي تتبع السلطة التنفيذية حتى لا تنحدر نحو اساءة استخدام السلطة خارج ما مطلوب منها.

الا ان هذا الوصف هو وصف ينطبق على التوصيف الوظيفي لمهام البرلمان، فعمله سياسي بالمقام الاول، الا ان ما يتمتع به من مهام تجعلنا نقول انه يمثل سلطة، وهي

10- عدنان ضاهر، حقوق وواجبات النائب في الانظمة الداخلية للبرلمانات العربية، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، بغداد، 2016، ص 2-3.

سلطة مستقلة، كونه لا يتبع السلطة التنفيذية، ولا يتبع السلطة القضائية، انما هو يتفاعل معهما، والاستقلال هو احد ميزات وخصائص الأنظمة الديمقراطية الراهنة.

وطالما الحديث عن وجود البرلمان كجهاز سياسي، اذن فان تقييمه يجب ان يستند إلى ذلك المعيار، والامر هنا يدفعنا إلى صنف اخر من الاختلافات: فالمعايير سياسية بحته تقوم على طابع نسبي وتقترن برضا المجتمع عن الاداء وليس استنادا إلى مؤشرات قابلة للقياس، هذا من جانب ، ومن جانب اخر يصعب تقدير وضع الحكومة ومقارنة أو القياس على تقويم ادائها وسحبه إلى البرلمان.

لهذا، سنقوم هنا بابتكار بعض المعايير التي يمكن استخدامها في تقويم هذا الجهاز/ السلطة.

ابتداءا، طالما ان البرلمان لا يمثل مؤسسة انما هو سلطة، أي لا يتقيد بقواعد ادارية ينطبق عليها وصف تقويم الاداء ، سنطرح عدد من المعايير التي يمكن من خلالها تقويم اداء البرلمان، وهي حصيلة ملاحة ودراسات اكاديمية سابقة، واجتهاد الباحثين في هذا المجال، وهي:

1. ان يكون البرلمان ممثلا للشعب بكل اطيافه وقواه المجتمعية.
2. ان يكون هناك انتخابات دورية لانتخاب اعضاء البرلمان ، أو تغييرهم.
3. ان يتفاعل البرلمان مع تطلعات المجتمع فيما يقره من تشريعات أو يقوم به من اعمال أخرى واهمها: المصادقة على التعيينات والموازنة.
4. ان يقوم بضبط العلاقة بين البرنامج الحكومي الذي حصل على الثقة وبين العمل الحكومي طوال الدورة البرلمانية أو طوال عمر الحكومة.
5. وان يقوم بتتبع العمل الحكومي، من حيث اصدار التشريع الملائم للعمل الحكومي ، ومن حيث الرقابة على ذلك العمل.
6. وسائل ضبط العلاقة بين النائب وكتلته والنائب والبرلمان ، والكتلة والبرلمان.

وهي ما سنقوم بمناقشته بشكل اولي في هذه الدراسة ، على امل ان تتاح فرص بحثية أخرى للتوسع بمناقشته لاحقا.

1- ان يكون البرلمان ممثلا للشعب بكل اطيافه وقواه المجتمعية[11]:

فالمعروف ان هناك مسالتين متفاعلتين:

- **ان كل برلمان يجب ان يطابق حالة الشرعية، أي ان يكون منتخب من الشعب.**
- **ان يكون التمثيل صحيحا، لا ان يتم التلاعب به عبر نظام انتخابي غير ملاءم.**

فالمعروف ان شعب كل دولة انما هو شعب متعدد المكونات والهويات الاولية، والتيارات السياسية، ومختلف في توزيعه المناطقي، وهو ما يتوجب ان يعتمد له نظام انتخابي ملائم بحيث لا يتم اختزال مكون أو هوية اولية أو تيار سياسي بصيغة يكون تمثيله البرلماني اقل من حجمه الطبيعي داخل الدولة. أي ان يصاغ نظام انتخابي ملائم ، والاخطاء السياسية أو الفنية في اعداد وتنفيذ نظام انتخابي ستكون نتائجها هو وجود برلمان لا يعبر عن كونه ممثلا لكل الشعب ، فستكون بعض المجموعات ممثلة بصيغة اكبر من حجمها بعدة اضعاف، وأخرى اقل من حجمها بعدة اضعاف، وهو ما يضعف شرعية البرلمان.

وتعد هذه المسائلة من اولى معايير تقويم البرلمان ، لانها تعطي انطباع عن مدى حضور ارادة السياسية في استبعاد الشعب أو جزء منه في اهم السلطات داخل الدولة.

2- ان يكون هناك انتخابات دورية لانتخاب اعضاء البرلمان ، أو تغييرهم

وهذه تمثل المعيار الثاني في تقويم السلطة التشريعية ،كونها سلطة تخضع لتداول السلطة سلميا ، حيث يعرض كل نائب اما بشكل مستقل أو ضمن حزب أو ضمن قائمة لبرنامجه السياسي ، فان اقتنع به الناخب انتخبه أو يفوز نائب أو حزب أو قائمة

11- للتوسع ينظر، خضر عباس، علي محمد علوان، أداء البرلمان، مجلة الحكمة، العدد 51، بيت الحكمة، بغداد، ربيع 2011، ص 113.

أخرى. والانتخاب أو اعادة انتخاب يعد معيار على ان النائب أو الحزب أو القائمة ذات طرح أو اداء جيد وفقا لقناعة جمهور المستفيدين وهم الشعب.

3- ان يتفاعل البرلمان مع تطلعات المجتمع فيما يقره من تشريعات أو يقوم به من اعمال أخرى واهمها: المصادقة على التعيينات والموازنة

وان كان البرلمان ممثلا للشعب ، بكل تنوعاته ، وعبر انتخابات مباشرة وحرة ونزيهة ، فبذلك يتحقق شرط شرعية الناخب والحزب والقائمة في البرلمان ، ويبقى الامر الاخر الذي يتفاعل معه الا وهو شرط ان يتوخى النائب والحزب والقائمة البحث عن تطلعات الشعب عاة أو تطلعات جمهور الناخبين الممثلين لهم ، وهذا البحث متروك تقديره للنائب والحزب والقائمة، وهو ما يمكن ان يتم عبر الاتي:

- المكاتب المفتوحة لاستلام طلبات الناخبين، أو أي وسيلة تضمن ايصال طلب الناخبين مباشرة مع الناب أو الحزب أو القائمة البرلمانية.
- الزيارات الميدانية للمدن للاستعلام عن الطلبات والاولويات لدى الناخبين.
- وجود جهاز استشاري يتفاعل مباشرة مع الناخبين للاستعلام عن اولوياتهم وطموحاتهم.
- او أي طريقة أخرى يمكن من خلالها معرفة اولويات وطلبات الناخبين.

وهو ما يجعل النائب والحزب والقائمة البرلمانية تتفاعل داخل البرلمان استنادا لما تحدده القاعدة الانتخابية، كون عمل البرلماني هو عمل سياسي في المقام الاول وليس عمل اداري.

4- ان يقوم بضبط العلاقة بين البرنامج الحكومي الذي حصل على الثقة وبين العمل الحكومي طوال الدورة البرلمانية أو طوال عمر الحكومة

والمهمة الأخرى التي تقع على النائب أو الحزب أو القائمة الانتخابية هو الرقابة اداء السلطة التنفيذية، واهم طرق الرقابة هي مراقبة الاداء استنادا لمعيار البرنامج الحكومي،

فما يقر عبر البرنامج الحكومي يجب التمسك به لانه اساس شرعية الحكومة، والابتعاد عنه كفيل باسقاط الحكومة.

5- وان يقوم بتتبع العمل الحكومي، من حيث اصدار التشريع الملائم للعمل الحكومي، ومن حيث الرقابة على ذلك العمل.

ان عمل البرلماني لا يتوقف على ما تقدم ، فواحد من اهم واجباته هو التشريع ، والتشريع هو عمل نهائي لثلاث مقدمات:

- اما ان يكون هناك احتياج تشريعي من قبل الحكومة والاجهزة التنفيذية لتسهيل تطبيق الدستور أو تسهيل تطبيق البرنامج الحكومي
- او انه يمثل احتياج مجتمعي ، نظرا لوجود نزاع أو لوجود احتياج لتوزيع الموارد.
- او لوجود اتفاقية دولية تم المصادقة عليها وتحتاج إلى تشريعات تسهل تنفيذها وطنيا.

وبعد ان يتم اصدار التشريعات الملائمة لاحتياجات الحكومة والمجتمع والدولة ، فانه يجري الرقابة على اداء الحكومة للتطابق مع ذلك التشريع ، كونه يمثل منظومة متكاملة تداخلت فيه ارادة المجتمع والبرلمان والحكومة والدولة في علاقاتها الدولية.

6- وسائل ضبط العلاقة بين النائب وكتلته والنائب والبرلمان ، والكتلة والبرلمان

ويمثل ذلك واحد من المؤشرات على الاداء البرلماني ، فبعض الأنظمة تكون العلاقة بين النائب وحزبه علاقة طاعة نهائية لا يجوز الخروج عليها والا ترتب عليها قدرة الحزب على استبدال العضوية للنائب ، وهو ما يظهر في النظم البرلمانية التي تحتضن تعددية حزبية واسعة ، في حين انه في الأنظمة الرئاسية فان قدرة الحزب على ضبط سلوك النائب البرلماني تكون ضعيفة عامة[12]، والامر هنا فيه نسبية كبيرة تبعا للنظم

12- علي مراد العبادي، التمرد في البرلمان العراقي في ضوء مطالب الشعب واستحقاقات المحاصصة، شبكة النبأ المعلوماتية، نشر بتاريخ: 26 نيسان 2016. http://annabaa.org/arabic/authorsarticles/6130
وكذلك: علي سلمان صاي ، النظام السياسي في المملكة المغربية (قراءة في طبيعة عمل المؤسسات السياسية والدستورية)، مجلة دراسات دولية، العدد 53، مركز الدراسات الأستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، 2012،

الدستورية والتطبيقات العملية في البرلمانات المختلفة. الا ان الامر الذي لا اختلاف عليه هو ان النظم المتحولة ديمقراطيا تتطلب ان تكون هناك رابطة قوية بين النائب وحزبه حتى يكون البرلمان قادر على اداء مهامه وفقا لطبيعة المرحلة الانتقالية وخصائصها غير المستقرة، لحين تبلور تقاليد لعمل سياسي وبرلماني تدعم الاستقرار السياسي والحكومي.

ان المعايير اعلاه هي معايير اولية يمكن اجراء المزيد من الدراسات عليها وصولا إلى اعطاء معايير اكثر تلائما مع عملية تقويم اداء البرلما ، وبما يمكن الباحثين والمراقبين من اعطاء تقدير ووصف ملائم لاداء البرلمان في المجتمعات المتحولة ديمقراطيا، ومنها العراق، بمعنى اعطاء وصف للبرلمان بكون سلوكه يطابق الفاعلية أو يطابق السلبية، ومن ثم يكون التحرك على الجوانب السلبية لتلافيها وتعزيز العوامل الايجابية.

ثالثا: مقترحات لتفعيل العمل البرلماني

بعد ان بينا الأسباب المرتطة بوجود البرلمان في الحياة السياسية عامة ، واهميته في حياة الدول المتحولة ديمقراطيا ، وبينا ان البرلمان يرتبط عمله باداء عدد من المهام ، وان الابتعاد عن تلك المهام انما يقود إلى السلبية في عمل البرلمان.

والواقع ان اكثر ما تعانيه البلدان المتحولة ديمقراطيا هو في مسالة تقدير ملائمة المنجز من الاعمال البرلمانية مع المتوقع أو المتصور من الاعمال البرلمانية.

وحتى يمكن الارتقاء بالعمل البرلماني في تلك الأنظمة المتحوة ، ومنها العراق ، يتطلب الامر ان يرتقي العمل البرلماني ليكون بمستوى المقدمات السياسية لتاسيس البرلمان ، أي يقترن بالمسببات السياسية لتاسيس البرلمان واستمراره في الحياة السياسية كونه جهاز وسلطة سياسيين مستقلين.

ص 34-35.

واذا ما رجعنا إلى المعايير التي وضعناها ابتداءا في عملية تقويم اداء البرلمان ، وتقدير مدى فاعليته ، فانه يمكن وضع عدد من المقترحات الاولية ليكون هناك عمل برلماني فاعل، يمكن للبرلمان في الأنظمة العربية المتحولة ومنها العراق ، الاستفادة منه لاجراء انتقالة سياسية مهمة، بما يلبي طموحات كل من: جمهور الناخبين، والحكومة، والاجهزة التنفيذية، والمجتمع الدولي الذي يرغب ان يرى دولة فاعلة دستوريا وسياسيا وقانونيا.

ولوضع تلك المقترحات في اطار منهجي، اكاديمي، سنقوم بترتيب تلك المقترحات ضمن موضوعات محددة، وهي:

1- على مستوى مساعدة النائب البرلماني في اداء مهامه: فنيا وسياسيا.

2- على مستوى اصلاح العلاقة بين النظام السياسي (رئاسي أو برلماني) وبين النظام الحزبي (وخاصة العمل والالتزام الحزبي داخل البرلمان).

3- العمل على اعتماد نظام انتخابي يوافق بين: متطلبات سعة المشاركة الشعبية ، وسعة التمثيل، واستمرار الحصول على الاستقرار الحكومي.

4- والانفتاح على العمل البرلماني الشفاف امام وسائل الاعلام والمجتمع المدني والباحثين.

وهي مما يمكن بيانه بالشكل التالي:

1- على مستوى مساعدة النائب البرلماني في اداء مهامه: فنيا وسياسيا

اذا ما اخذنا تجربة الولايات المتحدة البرلمانية مثلا ، فالملاحظ ان الكونغرس طور مسالتين بالغة الدقة ، وهما:[13]

---

13 - **Personal Staff, the role of congressional staffs for individual members and for committees of congress is to, Society of General Internal Medicine, Washington, 2011, p: 6.**
https://www.sgim.org/File%20Library/SGIM/Communities/Advocacy/Advocacy%20101/THE-ROLE-OF-CONGRESSIONAL-STAFF.pdf

منح كل نائب حق تعيين عدد من المساعدين في تخصصات مختلفة، تمكنه من– ادارة نقاشه ووضع صوته بالمكان الملائم للتشريع والرقابة والمصادقة، حتى بلغ عدد ما يطلق عليها المساعدين التشريعيين بنحو 14.6 الف شخص عام 1995، والى نحو 23.8 الف شخص عام 2010.

تشكيل لجنة لمراقبة مدى تطابق وتلائم مقترح تشريع مع التشريعات النافذة ، حتى– لا يحصل تعارض ويتسبب الامر بارباك القوانين في الدولة. واحيط عمل تلك اللجنة بعدد كبير من المستشارين والموظفين بما يمكن اللجنة من اعطاء رأي ملائم للجان التي تتولى اصدار مشروع التشريعات.

والامر هنا بحاجة إلى تطوير العمل البرلماني عبر الاتي:

تشكيل مكتب لكل نائب في داخل البرلمان يكون عدد موظفيه مثلا خمسة اعضاء ،– على ان تكون الدرجات العلمية للموظفين لا تقل عن بكلوريوس ، وباختصاصات تتلائم وعمل وعضوية النائب في لجان البرلمان ، فمن يعمل في لجنة الشؤون الخارجية فهو يحتاج إلى اختصاصات في القانون الدولي والتفاوض والدبلوماسية والسياسة الخارجية ، ومن يعمل في لجنة الصحة يحتاج إلى مساعدة موظفين في اختصاصات: الطب والشؤون الاجتماعية ، ومن يعمل في لجنة الموازنة يحتاج إلى مساعدة موظفين اختصاصاتهم: مالية ونقدية واقتصاد وسياسات عامة ، وان ينظم وجود هيئة المساعدين أو المستشارين بقانون.

تشكيل لجنة لمقارنة مدى انطباق مسودة التشريع مع القوانين النافذة ، وان تربط– بقاعدة دعم استشارية قانونية ودستورية وسياسية واقتصادية واسعة ، وتربط كلاهما برابط مع مجلس شورى الدولة في حالة العراق بوصف مجلس شورى الدولة يمثل عقل الدولة القانوني في جانبه الاداري ، ومع مجلس القضاء الاعلى بوصف الاخير عقل الدولة القانوني في جوانبه الجنائية والمدنية وغيره من صور الالتزامات القانونية ، ومع المحكمة الاتحادية العليا بوصف الاخيرة عقل الدولة في جانبه الدستوري.

تشكيل مركز بحثي يتبع رئاسة مجلس النواب ، يقوم باصدار الدراسات المختصة ،– ويدعم اجراء دراسات برلمانية مختصة في الجامعات والمراكز البحثية ، وتصدر دراساته وتوصياته وتوزع على مكاتب السادة اعضاء البرلمان ، بما يدعم احتياجاتهم وينظم قدرتهم على العمل البرلماني.

2– على مستوى اصلاح العلاقة بين النظام السياسي (رئاسي أو برلماني) وبين النظام الحزبي (وخاصة العمل والالتزام الحزبي داخل البرلمان)

تواجه الأنظمة المتحولة ديمقراطيا، ومنها العراق، اشكالية كبرى، فهي من جهة قامت بعملية نسخ للديمقراطية الغربية (الليبرالية)، ومنها وضع مؤسسات حداثية، ووضعت لذلك دستور واقامت مؤسسات ملائمة له، الا انها على الصعيد التطبيقي عانت من وجود فجو وعجز أو وجود نتائج متناقضة مع اهم مبادئ الديمقراطية: الحرية، والمساواة، والمواطنة، والتعددية السياسية، والمشاركة السياسية، وتداول السلطة سلميا.

ولعل اهم الأسباب التي تقف وراء ذلك هي: عدم انسجام الديمقراطية مع: الثقافة السائدة ، والقيم والتقاليد الاجتماعية، ومستويات الانقسام المجتمعي وما في المجتمع من عنصرية تفوق قدرة المواطنة والدستور على لجمها ، وضعف الاقتصاد، وعدم انسجام علاقة النظام السياسي مع النظام الحزبي و/ أو النظام الانتخابي، وعدم انسجام الوضع السياسي ومستوى تاصل الديمقراطية مع مستوى الالتزام الحزبي داخل البرلمان، وضعف العلاقة أو وجود صراع بين السلطات والمؤسسات في الدولة.

واجراء تصحيح لهذا الامر يحتاج اعادة النظر بما ياتي:

- اعادة النظر بتلائم النظام السياسي مع النظام الحزبي والانتخابي ، فكلما كان المجتمع منقسم يفترض ان يقوم النظام الانتخابي بتقليص التعددية الحزبية حتى يحضى النظام السياسي باستقرار ، أو بوجود تدرج في مستويات

السلطة: اتحادية واقليمية ومحلية ، حتى يتوزع تاثير الانقسام المجتمعي على عدة مستويات ويخف اثره ، ويكون البرلمان في النظم المتحولة قادرا على اداء مهامه بدلا من الانصراف إلى الانقسام والصراع

- اعادة النظر بمستوى الالتزام الحزبي داخل البرلمان ، واكثر الأنظمة احتياجا لهذا الالتزام هي الأنظمة البرلمانية ، لان الحكومة تنشأ وتستمر نتيجة وجود اغلبية صريحة ، أي ان يكون هناك التزام من النائب بالتصويت استنادا إلى كتلة حزبية واضحة ، اما عدم وجود هذا الالتزام فانه يجعل الحكومة غير مستقرة ، اما في الأنظمة الرئاسية فان وجود الحكومة لا يرتبط بارادة البرلمان بل بارادة الشعب ، ولمعالجة هذا الامر في النظم البرلمانية ومنها في العراق فبدلا من وجود قدرة للنائب على التصويت بحرية ، فان الامر يستدعي وضع فقرات بالقانون الانتخابي تجعل صوت النائب تابع لقائمته ، ويمنح رئيس القائمة حق استبداله في حالة مخالفة تصويت القائمة أو تغيير انتماءه لقائمة أخرى بعد وصوله للبرلمان ، وهذا الامر يجعل الاصوات متوقعة في أي نشاط برلماني. وهو مع النقطة السابقة تسمح بان يعطى للنائب وللبرلمان وللحكومة مستوى استقرار اكبر.

3- العمل على اعتماد نظام انتخابي يوافق بين: متطلبات سعة المشاركة الشعبية ، وسعة التمثيل ، واستمرار الحصول على الاستقرار الحكومي

وهذه النقطة يعانيها العراق بدرجة كبيرة ، فالعراق يعاني من عدم استقرار سياسي وحكومي ، صحيح ان التوافقية صمام امان لاستمرار الحكومة الا انه استمرار هش قابل لان يقوض ، والسبب يكمن في عدم وجود اغلبية سياسية برلمانية.

ان البحث في المسببات التي قادت إلى عدم وجود اغلبية سياسية نراها تكمن في اثنين:

الاول يتمثل بعدم تطبيق الدستور، عند مستوى تشكيل الاقاليم ، فهو كان كفيل– بسحب الجزء الاعظم من الاختلافات والانقسامات إلى مستويات اقليمية وليس ظهورها عند المستويات الاتحادية

والثاني عدم وجود احزاب وطنية جامعة، انما هناك احزاب قومية أو لغوية أو مذهبية،– والاحزاب المدنية صغيرة جدا، ومن ثم فان كل حزب لن يستطيع الحصول على اغلبية كافية لتشكيل حكومة مستقرة.

صحيح ان النظام الانتخابي صمم لبلوغ اقصى قدر من الشرعية، الا انه انتهى إلى نتيجة هي: عدم القدرة على ضمان استقرار الحكومة الاتحادية. وهذه النتيجة ستؤثر على سعة المشاركة الانتخابية في سنين قادمة، ومن ثم سيؤثر على المقدمات السياسية لعمل البرلمان، وسيضرب اهم اسس العمل البرلماني في كون البرلمان حلقة الوصل بين المجتمع والسياسة.

4– والانفتاح على العمل البرلماني الشفاف امام وسائل الاعلام والمجتمع المدني والباحثين

ان العمل البرلماني، لكي يكون فاعلا فانه يتوجب ان يعي النواب انهم تحت رقابة دائمة، هذه الرقابة تختلف عن مضمون رقابتهم للحكومة، وعن رقابة الحكومة للمؤسسات التنفيذية، فهي رقابة غير ملزمة الا انها مؤثرة على المدى ابعيد، وهي رقابة تتمثل بالاتي:[14]

أ–جعل مناقشات البرلمان مفتوحة لتداول وسائل الاعلام، ولحضور منظمات المجتمع المدني، بما يمهد لمناقشتها واستخدامها للضغط على الاعضاء المتلكئين أو غير المتفاعين مع طموحات المجتمع

14- محمد عبد جري ، التنظيم الدستوري والقانوني لحق السؤال في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد 6، جامعة القادسية، 2015، ص 296.

ب–جعل مناقشات وتشريعات البرلمان متاحة امام الباحثين ، بحيث يتم رصد عدد هائل من المتغيرات القائمة على:

- تتبع السلوك القومي أو المذهبي أو السياسي للنائب
- تتبع علاقة نوع الجنس بسلوك النائب
- تتبع مدى تفاعل النائب مع مطالب قاعدته الجماهيرية في اثناء سلوكه البرلماني

هذه النقاط وغيرها تعد مؤشرات ملائمة لاعطاء وصف اكاديمي لعمل النائب ولعمل البرلمان ككل خلال مدة محددة ، ومن ثم لاعطاء حكم موضوعي بشان فاعلية البرلمان أو سلبيته خلال تلك المدة.

ان هذه النقاط وغيرها ستكون حلقات ضغط اضافية تضغط على النائب وتجعله مكشوف في اداءه امام البرلمان ، وتجعل البرلمان هو الاخر مكشوف امام المجتمع ، والاخير هو من يقدر فاعلية أو عدم فاعلية البرلمان.

الخاتمة:

بعد ان تتبعنا في متن هذا البحث وسائل وسبل تقويم العمل البرلماني ، واصفين اياها بانها تبدأ وتنتهي بكون البرلمان هو جهاز سياسي في المقام الاول ، وان التقويم لا يمكن ان يجانب هذه الحقيقة ، فان المسالة المهمة هنا هي: ان عملية التقويم ما زالت جهد فكري لم يصل إلى مرحلة يمكن معها اعتماد قياسات قابلة للتحقق.

ان البحث وصل إلى وضع بعضا من المعايير الاولية ، التي يمكن ان تخضع لاكثر من اختبار لتقدير قيمتها كوسائل تقييم لمدى فاعلية البرلمان في سنين لاحقة ، خاصة ونحن هنا ركزنا على الأنظمة العربية المتحولة ديمقراطيا ، ومنها مصر وتونس والعراق ، وتوصلنا إلى وجود المعايير التالية:

1– ان يكون البرلمان ممثلا للشعب بكل اطيافه وقواه المجتمعية

2– ان يكون هناك انتخابات دورية لانتخاب اعضاء البرلمان ، أو تغييرهم

3- ان يتفاعل البرلمان مع تطلعات المجتمع فيما يقره من تشريعات أو يقوم به من اعمال أخرى واهمها: المصادقة على التعيينات والموازنة

4- ان يقوم بضبط العلاقة بين البرنامج الحكومي الذي حصل على الثقة وبين العمل الحكومي طوال الدورة البرلمانية أو طوال عمر الحكومة

5- وان يقوم بتتبع العمل الحكومي، من حيث اصدار التشريع الملائم للعمل الحكومي، ومن حيث الرقابة على ذلك العمل.

6- وسائل ضبط العلاقة بين النائب وكتلته والنائب والبرلمان ، والكتلة والبرلمان.

وتطبيق هذه المعايير على البرلمان العراقي يلحظ انه كان برلمانا غير فاعل قبل العام 2014 ، الا انه مع الدورة البرلمانية (2014 – 2018) اخذ باعتماد بعضا من المبادرات لتلمس الفاعلية ومنها: ممارسة بعضا من صور الرقابة ، الا انه ما زال دون مستوى احتياجات المجتمع والدولة العراقيين.

وتوصل البحث في ختامه إلى عدد من الاستنتاجات وهي التالية:

1- ان البرلمان يمثل جهاز سياسي ، فهو ليس بالمؤسسة انما جهاز انشأ واستمر وتعلق بمهام سياسية في المقام الاول

2- ان البرلمان في الأنظمة المتحولة ديمقراطيا في المنطقة العربية انما يقع على عاتقه مهام واسعة ، واهمها نقل مطالب المجتمع إلى الحكومة والدولة ، والرقابة على اداء الحكومة ، وضبط المسار التشريعي للدولة ، بما يحقق اكبر قدر من الاستقرار فيها.

3- ان تتبع اداء البرلمانات في الأنظمة العربية المتحولة ديمقراطيا يفيد انه اداء ما زال متواضعا ، والقياس هنا بضعف معدلات الاستقرار السياسي والحكومي ، وضعف في مستويات اداء البرلمانات على ارض الواقع قياسا بحجم تحديات المرحلة التي تمر بها هذه الدول المتحولة.

4- لا يوجد لليوم مؤشرات مقنعة لتقويم اداء البرلمانات خارج الوصف السياسي ، بحكم ان البرلمان يمثل جهاز سياسي ، وليس مؤسسة ادارية أو خدمية ، جهاز يتمتع

بالسلطة المستقلة لاداء مهام واسعة ، وانتهى البحث إلى وضع بعضا من المعايير الممكن استخدامها في قياس اداء البرلمانات عامة.

5- ان استخدام تلك المعايير على البرلمانات في الدول المتحولة ديمقراطيا في المنطقة العربية يفيد ان تلك البرلمانات كانت غير فاعلة في اداء المهام المتصور عنها سياسيا.

وفي ختام البحث ، وبعد ان تم معالجة المشكلة المطروحة وما ارتبط بها من اسئلة فرعية، توصل البحث إلى اثبات صحة فرضيته: أن تحسين الأداء السياسي للبرلمان يتم عبر تطوير المنظور الفكري والمؤسسي للبرلمان بوصه جهاز سياسي وسلطة مستقلة ، فالبرلمان سلطة يسند لها مهام محددة تعين السلطة التنفيذية من جهة ، ولا تتركها تستفرد بالحياة السياسية ، وتقوم بتوفير الدعم الكامل للجهاز التنفيذي من اجل استمرارية الدولة.

وختاما، نوصي بالاتي من اجل تفعيل دور البرلمان في العراق وفي باقي الدول العربية المتحولة ديمقراطيا:

1- على مستوى مساعدة النائب البرلماني في اداء مهامه: فنيا وسياسيا ، نوصي ان يكون هناك مكاتب برلمانية يوظف فيها خبراء واصحاب تجربة تعين النائب في عمله ، وان يكون هناك لجنة لتتبع مدى انسجام مشروع القانون مع التشريعات النافذة ، ومركز بحثي يربط النواب والبرلمان مع بيئتهم المجتمعية واحتياجاتهم التشريعية ، وان ينظم أو يصدر ذلك بقانون.

2- على مستوى اصلاح العلاقة بين النظام السياسي (رئاسي أو برلماني) وبين النظام الحزبي (وخاصة العمل والالتزام الحزبي داخل البرلمان) ، نوصي بالاسراع بتطبيق الفدرالية لانها الانسب في معالجة الجانب الاكبر من الخلل الحاصل في ارتفاع حدة الانقسام المجتمعي داخل النظام السياسي الاتحادي وكان بالامكان تحويل المشكلات إلى مستويات اقليمية وربما محلية ، كما ان من الضروري ايضا جعل الكتلة البرلمانية اكثر تماسكا بمنع نوابها من الانسحاب منها بعد الفوز بالانتخابات حتى يضمن

استمرار الحكومة وتمتعها بالاستقرار الحكومي اللازم لها ، وان تمنح الكتلة للمحافظة على وجودها حق ابطال عضوية النائب أو معاقبته عن أي فعل يتم تصويره انه يعرض الكتلة لخطر الانهيار طالما ان الناخب انتخب النائب وانتخب الكتلة معا.

3- العمل على اعتماد نظام انتخابي يوافق بين: متطلبات سعة المشاركة الشعبية ، وسعة التمثيل ، واستمرار الحصول على الاستقرار الحكومي ، كما ان هناك حاجة إلى مراجعة النظام الانتخابي في العراق ومنه اعتماد نظام يساعد على تحقيق الاستقرار الحكومي.

4- والانفتاح على العمل البرلماني الشفاف امام وسائل الاعلام والمجتمع المدني والباحثين ، وهذا الانفتاح يعد اكثر مصادر الضغط غير المباشرة على النائب وعلى البرلمان من اجل دفعهم نحو الفاعلية في اداء المهام السياسية المناطة بهم.

Parliamentary work in metamorphic systems democratically

K.A.Atwan Aestbrq Fadel Abboud Noor Qais

Summary:

The idea of research on: the importance of parliamentary work, in systems metamorphic democratically, including Iraq, and some Arab regimes, including Egypt and Tunisia, in terms of: Statement of the political importance of parliamentary work, a statement of political logic controller work of the parliament, and the criteria for evaluating its performance.

And ends your search: development of a number of criteria, which can be suitable for evaluating the parliamentary work, as the political criteria, but a number of suggestions, which can be used to activate the parliamentary work, in metamorphic systems democratically.