مجلّة المنصّة

مجلّةٌ سياساتيّةٌ نصف سنويّةٍ

تعنى بمناقشة ملفّاتٍ تخصصيّةٍ في الشأن العراقيّ
تصدر عن مركز المنصّة للتنمية المستدامة

العدد الثاني – ملفّ الانتخابات – تشرين الثاني 2023

أوراق سياساتية

- الإدارة الانتخابية المهنية والكفوءة تحقّق انتخابات موثوقًا فيها-سربست مصطفى رشيد
- التمثيل النسبيُّ للمرأة للعراقية (الكوتا التشريعية) بين الفرص والتحديات- د. بشرى زويني

مقالات

جدل مقاعد الأقليَّات يهدِّد بتأجيل انتخابات إقليم كردستان- سركوت شمس الدين

ملخصات

ملخص كتاب أشكال النظم الانتخابية

إضاءات وتحليلات

الانتخابات بالأرقام

آراء الخبراء المختصين

استبانة الخبراء

مؤشّرٌ دوليٌّ

تصنيف العراق في التقرير العالميّ لنزاهة الانتخابات - غزوان المنهلاوي

أوراق سياساتية

التمثيل النسبيُّ للمرأة للعراقية
(الكوتا التشريعية) بين الفرص والتحديات

د. بشرى الزويني

أكاديمية متخصصة بالنظم السياسية والسياسات العامة وباحثة وناشطة مدنية بقضايا المرأة وحقوقها

الملخَّص التنفيذي

- يعدُّ التمثيل النسبي (الكوتا التشريعية) من أهمِّ مخرجات التغيير في العراق بعد عام 2003 ومن أهمِّ الحقوق السياسية للمرأة، إذ نال التمثيل النسبي اهتمامًا كبيرًا من بعض الناشطين المدنيين والسياسيين المهتمين، كانت نتائج ذلك الاهتمام هو ما تضمَّنه قانون إدارة الدولة المؤقَّت وبحسب الأمر رقم 96 لسنة 2004 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقَّتة، والذي أشار في المادة (3/4) إلى "ينبغي أن يكون اسم امرأة واحدة على الأقل ضمن أسماء أول ثلاث مرشحين في القائمة، كما ينبغي أن يكون ضمن أسماء أول ست مرشحين على القائمة أسماء امرأتين على الأقل، وهكذا دواليك حتى نهاية القائمة"، والذي كان بمثابة دستور مؤقت، ثم دستور العراق الدائم لعام 2005، وبحسب المادة (49/ رابعاً) التي تنص على وجود كوتا تشريعية لا تقل عن (25%) من مجموع أعضاء مجلس النواب.

- عرضت الورقة الأداء التشريعي للمرأة العراقية الذي تمَّ تشخيصه في متن الورقة بأنَّه لم يكن بمستوى الطموح، ولا سيَّما في قوانين تخصُّ المرأة العراقية، بينما شاركت في إصدار التشريعيات العامَّة بما يتناسب عددها في مجلس النواب العراقي.

- أمَّا الأداء الرقابي؛ فقد كان جيِّدًا إن لم يكن يفوق أقرانها من الرجال بحسب نسبة تواجد كلٍّ منهما في المجلس، وتبيَّن أنَّ دور المرأة يكون فعَّالاً أكثر عند وجود آليَّات تعزِّز التمثيل النسبي (الكوتا) كما هو الحال في الدورة الخامسة، التي ينبغي أن تتضمَّن تشريع قوانين منصفة للمرأة العراقية.

- تهدف الورقة إلى تقديم توصيات قد تسهم في تفعيل دور المرأة النيابي، ولعلَّ أهمَّ التوصيات هي تشريع قوانين تعزِّز من فرص فعاليَّة المرأة العراقية داخل مجلس النواب العراقي، أو الاستفادة من تجارب الشعوب؛ لتعزيز فرص المرأة العراقية في المشاركة الفعَّالة داخل مجلس النواب العراقي، الأمر الذي ينعكس على الأداء التشريعي وأداء أهمِّ مهامِّ السلطة التشريعية، وهي تشريع قوانين تهمُّ الشارع العراقي أولاً، وتهمُّ المرأة العراقية ثانيًا، وكذلك ينعكس على الأداء الرقابي.

أولاً: تحليل واقع التمثيل النسبي (الكوتا التشريعية) في دورات مجلس النواب

- تعدُّ المشاركة السياسية للمرأة العراقية عبر نظام الكوتا التشريعية واحدةً من أهمِّ مخرجات الديمقراطية بعد عام 2003 في قانون إدارة الدولة المؤقَّت وبحسب الأمر رقم (96) لسنة 2004 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة ، ثمَّ دستور العراق الدائم لعام 2005 الذي نصَّ على وجودٍ نسويٍّ لا يقلُّ عن (25%) من مجموع أعضاء مجلس النواب العراقي.

- وقبل الولوج فيما آل إليه نظام الكوتا في الدستور العراقي لا بدَّ من معرفة المقصود بالكوتا التشريعية، فهي تعني تخصيص نسبة أو عدد محدَّد من مقاعد الهيئات المُنتخَبة مثل: المجالس النيابية والمجالس البلدية؛ وذلك لضمان إيصال المرأة إلى مواقع صنع القرار التشريعي، إذ تعدُّ الكوتا أحد الحلول التي تلجأ إليها الدول والمجتمعات النامية؛ لتعزيز مشاركة المرأة في الحياة العامَّة .

- ولعلَّ من المناسب الإشارة إلى أنَّ الكوتا التشريعية النسائية - موضوع دراستنا - بدأت كمطلب حقوقي تستمدُّ قوَّتها ومشروعيَّتها منذ انعقاد مؤتمر المرأة العالمي الرابع في بكين عام 1995م، والذي أقرَّ وجوب اعتماد مبدأ الكوتا كتمييز إيجابي يُسهم في تفعيل مشاركة المرأة في الحياة العامة، وكآلية يمكن استخدامها لمشكلة ضعف مشاركة النساء في الحياة السياسية، وعزوفهنَّ عن المشاركة في مراكز صنع القرار، وللحدِّ من الإقصاء وعدم تمثيلهنَّ أو ضعف هذا التمثيل .

- إذن، الكوتا التشريعية هي جزءُ من التمكين السياسي الذي يختصُّ بتمثيل المرأة في المجال السياسي، كالمشاركة في الانتخابات، أو الترشيح، وتولي المناصب القيادية والمراكز المهمة، والانتماء للأحزاب أو منظمات المجتمع المدني .

- كلُّ ما ذكرناه آنفًا من حيث التمكين السياسي والكوتا التشريعية والالتزامات الدولية تعدُّها الباحثة فرصًا للمرأة في التواجد النيابي، وأن تكون بمستوى المسؤولية التي أُنيطت بها بعد عام 2003. وعليه، تواجدت المرأة في التمثيل النيابي بعد العام 2003 بدءًا من أوَّل آلية نيابية تم انتخابها من الشعب استنادًا إلى قانون إدارة الدولة، وهي الجمعية الوطنية، وانتهاءً بالدورة الانتخابية الخامسة الحالية، وكما مبيَّن في الجدول التالي:

جدول رقم (1) الواقع الفعلي لتواجد النساء في الدورات الانتخابية (2005-2023)

اسم الدورة	العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب	عدد النساء ضمن الكلي	عدد النساء خارج نظام الكوتا من مجموع النساء الكلي	نسبة النساء إلى العدد الكلي من النواب
الجمعية الوطنية 2005-2004	275	85	غير مفعّل	%30
الدورة الانتخابية الأولى 2010-2005	275	73	غير مفعّل	%26.5
الدورة الانتخابية الثانية 2014 -2010	325	82	19	%25.2
الدورة الانتخابية الثالثة 2018-2014	328	82	22	%25.2
الدورة الانتخابية الرابعة 2021-2018	329	83	18	%25.2
الدورة الانتخابية الخامسة 2024-2021	329	95	57	%29

المصدر: الجدول من عمل الباحثة بالاعتماد على بشرى حسين صالح، التمثيل النسبي للمرأة (الكوتا) في مجلس النواب العراقي بين التمكين والتحجيم السياسي. وموقع مجلس النواب العراقي https://iq.parliament.iq وحوار مع السيدة أحلام الجابري عضو مجلس المفوضية العليا للانتخابات في 2023/8/24.

- **إن تجاوز حصة المرأة نسبة الـ (25%) في بعض الدورات الانتخابية للأسباب الاتية:**

1. الجمعية الوطنية والدورة الانتخابية الأولى؛ بسبب النظام الانتخابي الذي اعتمد على القائمة المغلقة التي لا يكون فيها للناخب حقٌّ في تشكيل القائمة أو ترتيبها، بل قبول القائمة والتصويت لها يكون على وفق الترتيب الذي يضعه الحزب، وبما إنَّ الدستور ضمن وصول نسبة لا تقلُّ عن ربع أعضاء المجلس لذا تمَّ ترتيب أسماء النساء في القائمة لتكون المرأة ثالث اسم بعد كلِّ رجلين، فوصول النساء بالنسب المشار إليها في جدول رقم (1) ليس بنية استخدام أمثل للمادة الدستورية أو رغبة المجتمع السياسي آنذاك .

2. الدورات الانتخابية الثانية والثالثة والرابعة لم تتجاوز نسبة (25%)؛ بسبب آليّات تنفيذ قانون الانتخابات والقائمة المفتوحة واعتبار أعلى الأصوات التنافسية داخل نظام الكوتا .

3. الدورة الانتخابية الخامسة: أسهم النظام الانتخابي بزيادة أعداد النساء؛ بسبب تقسيم العراق إلى (83) دائرة انتخابية، أشار فيه قانون رقم (9) لسنة 2020 الذي نتج منه زيادة فرص النساء بالفوز بالمقاعد النيابية، بعد اعتماد مبدأ أعلى الأصوات ، وهو ما استثمرته الأحزاب في ترشيح النساء (المؤثرات) في الدوائر التي يمتلكون فيها نفوذًا كبيرًا فيها، ولأوَّل مرَّة حصلت المرأة على المراتب الأولى في دوائرهن الانتخابية في (13) محافظة عراقية وحصلت (8) من النساء على أكثر من (20) ألف صوت لكلٍّ منهن ، كذلك تواجد النساء في أغلب اللجان النيابية للدورات الانتخابية وبحسب الجدول الآتي:

جدول رقم (2) توزيع النساء في اللجان النيابية (2005 - 2023)

ت	اللجنة	الدورة (1)		الدورة (2)		الدورة (3)		الدورة (4)		الدورة (5)	
		رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء
1	العلاقات الخارجية	15	3	16	6	20	4	14	6	13	3
2	الأمن والدفاع	15	0	17	0	18	0	23	1	23	1
3	القانونية	13	1	16	2	18	4	15	4	19	2
4	النفط والطاقة	9	0	16	4	17	2	20	4	18	5
5	المالية	7	3	16	2	18	4	19	4	20	3
6	النزاهة	12	6	17	1	12	1	21	3	20	6
7	الاقتصاد والاستثمار	12	4	16	3	17	4	19	5	11	4
8	التربية	15	9	15	8	15	10	9	8	8	6
9	الصحة والبيئة	12	5	16	5	18	7	11	6	9	9
10	الخدمات والإعمار	11	6	16	9	17	9	12	9	17	7
11	الأقاليم والمحافظات	12	4	11	2	10	3	9	1	9	1
12	حقوق الإنسان	12	5	15	7	11	6	4	3	4	3
13	الثقافة والإعلام	7	1	7	2	8	3	4	1	8	3
14	الأوقاف والشؤون الدينية	10	3	10	1	8	1	7	4	21	4
15	المرحلين والمهجرين	7	5	9	5	10	3	دُمجت		12	4

16	الزراعة والمياه والأهوار	9	0	13	3	14	2	13	1	8	3
17	المصالحة الوطنية	7	0	8	0	6	0	دُمجت		ألغيت	
18	الشهداء	8	4	8	3	10	6	7	1	10	6
19	الشباب والرياضة	7	1	10	1	5	1	3	1	14	3
20	المرأة والأسرة والطفولة	7	7	6	6	6	6	13	1	0	24
21	العمل ومؤسسات المجتمع المدني	7	4	7	3	7	3	8	1	6	11
22	العشائر	غ	غ	7	0	7	0	5	0	دُمجت	
23	شؤون الأعضاء	3	0	9	2	2	0	دُمجت		ألغيت	
24	التعليم العالي	مُدمجة		11	5	16	4	6	4	7	3
25	السياحة والآثار	مُدمجة		7	1	7	2	دُمجت		دُمجت	
26	العمل والشؤون الاجتماعية	غ		8	1	5	0	7	3	الغيت	
27	الشكاوى	9	3	ألغيت		ألغيت		ألغيت		ألغيت	
28	اقتصاد وصناعة وتجارة							غ		12	5
29	كهرباء وطاقة									13	6
30	التخطيط الاستراتيجي							10 ومراجعة البرنامج الحكومي	6	6 والخدمة الاتحادية	3
31	النقل والاتصالات							6	4	10	3

المصدر: الجدول من عمل الباحثة بالاعتماد على موقع مجلس النواب العراقي https://iq.parliament.iq

نلاحظ بحسب الجدول السابق ما يلي :

1. لـم تراع أية نسبة للنساء في تولي المناصب القيادية في لجان المجلس.
2. خلو اللّجان الأمنية من أيّ تواجدٍ نسويٍّ في الجمعية والدورات الثلاثة مع تواجد امرأة واحدة في الدورات الرابعة والخامسة لم نشهد لهنَّ حضورًا فاعلاً.
3. خلوّها من التواجد في لجان مجتمعية كـ (العشائر والمصالحة ..الخ).
4. تمركز المرأة في لجان خدمية (تربية، صحة، حقوق الإنسان ... الخ).

وحول المراكز القيادية لعضوات مجلس النواب هل كانت بمستوى نسبتها في مجلس النواب؟ الإجابة موضَّحة في الجدول أدناه:

جدول رقم (3) المواقع القيادة للمرأة العراقية في الدورات الانتخابية (2005 -2023)

الموقع	الدورة الانتخابية الأولى	الدورة الانتخابية الثانية	الدورة الانتخابية الثالثة	الدورة الانتخابية الرابعة	الدورة الانتخابية الخامسة
رئيسة لجنة	2	4	4	2	8
نائب أوّل	4	5	6	5	7
مقرّرة / نائب ثانٍ	10	5	7	10	4

المصدر: عمل الباحثة بالاعتماد على: مصطفى الناجي، الدور الرقابي للنائبات في مجلس النواب العراقي، مجلس النواب: دائرة البحوث، 2017، ص10. وموقع مجلس النواب العراقي https://iq.parliament.iq/

إنَّ التواجد النيابي للمرأة العراقية - كما تبيَّن آنفًا - ينبغي أن يكون مؤهِّلاً لهنَّ في ممارسة الدور، ولا سيَّما من حيث تشكيل كتل نيابية نسوية، وقبل الإجابة لا بدَّ من توضيح الآتي:

1. برزت أول المحاولات لتشكيل كتلة نسوية عام 2007، ضمَّ التجمُّع (37) عضوة من مجموع عضوات الدورة الانتخابية الأولى (73)، إذ إنّ أغلبية العضوات رفضنَ الدخول بتبرير أنَّ التكتل قد يشتِّت عملهنَّ؛ بسبب أحوال العراق السياسية والأمنية آنذاك، لذلك بقي هذا التجمُّع بعيدًا عن الغاية من تشكيله، واكتفت هذه الكتلة بمراقبة معاناة المرأة البرلمانية ومحاولة إيجاد الحلول من طريق مقترحات القوانين .

2. شهدت الدورة الثانية عدة محاولات من النائبة "صفية السهيل" لتشكيل تكتُّل نسوي بمساعدة بعض النائبات فتقول: ".. مع الأسف الأحزاب السياسية أقنعت رئيسة لجنة المرأة أنَّ هذا التكتل ينافس عمل لجنة المرأة، وحصل سوء الفهم منهم واستمرينا بالدعوة والعمل والتحرك في السنتين الأخيرتين بتفاهم أكبر بعد رفع اللبس، ولكن بلا شك كان للكتل السياسية الدور الأكبر في إفشال أي تكتل نسوي من قبل رؤساء التحالفات في المجلس" .

3. شهدت الدورة البرلمانية الثالثة ولأول مرة ترؤُّس بعض السيدات لكتلهنَّ النيابية، كالسيدة "آلا طالباني" والسيدة "سروة عبد الواحد"، مع نشوء كتلة برلمانية جديدة وهي كتلة إرادة برئاسة السيدة "حنان الفتلاوي"، وهنَّ من أبرز النساء الفاعلات في مجلس النواب العراقي .

4. شهدت الدورة النيابية الرابعة انبثاق تجمُّع البرلمانيات داخل مجلس النواب برئاسة السيدة "آلا طالباني"، معنيّ بالاتفاق حول قضايا المرأة وحقوقها، إلَّا أنَّه لم يكن إلَّا تجمعًا صوريًّا لم يؤدِّ ما عليه من واجبات يمكن استنباطها من عنوانه العام؛ بسبب عدم وجود مأسسة واضحة للتكتُّل .

5. يبدو أنّ الدورة الانتخابية الخامسة لن تشهد تجمعًا نيابيًّا للمرأة العراقية .

إنَّ الجهود المذكورة لا تلبي طموح المرأة العراقية أو جهودها في كلِّ الأحوال التي رافقت بناء الدولة، وقد يتساءل البعض: لماذا لم تستطع المرأة تفعيل هذه التحالفات النسوية ككتل نيابية؟ والأمر ينطبق كذلك في إيجاد أحزاب نسوية فعَّالة داخل مجلس النواب العراق، وهنا نورد إجابة بعض النائبات حول هذه الموضوع:

أولًا: الفشل في إيجاد كتلة نيابية أو تحالف نسوي فعَّال داخل مجلس النواب يعود إلى الأسباب الآتية

1. تحكُّم قادة الكتل والأحزاب في النائبات واللاتي غالبًا ما يكنَّ محكومات بالرأي السياسي للكتلة أو الحزب.
2. عدم وجود كتل سياسية ترأسها النساء قائمة على المأسسة.
3. عدم وجود دعم سياسي كالذي توفر للنساء عدا ما تحقَّق في الدورة الخامسة.

ثانيًا:الفشل في إيجاد أحزاب سياسية فعَّالة سواء خارج أم داخل مجلس النواب يعود إلى الأسباب الآتية:

1. إنَّ تأسيس الأحزاب بحاجة إلى أموال طائلة لا تتوفر عند النساء.
2. حاجة الأحزاب السياسية إلى حرية الحركة بطريقة مختلفة عن بقيَّة الأنشطة السياسية.
3. عزوف النساء في الانتماء للأحزاب السياسية، ومن ثَمَّ فقدان دعمهن لهذا الموضوع.

ثانيًا: تحليل الأداء التشريعي والرقابي للمرأة في مجلس النواب

إنَّ مناقشة المحور كما ينبغي يتطلَّب منَّا تقسيم الموضوع عبر فرعين هما:

الفرع الأول: الوظيفية التشريعية

يُعرَّف التشريع بأنَّه مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من السلطة التشريعية وفقًا لإجراءات معيَّنة، وقد ذكر الدستور العراق هذه الآلية بأنَّ "مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. وثانيًا مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة"، هذا يعني أنَّ التشريعات إمَّا من الأعضاء أو لجانه المختصة، وهنا لا بدَّ من معرفة عدد التشريعات التي صدرت مرَّةً من عموم الأعضاء ومرةً من لجنة المرأة النيابية .

ويمكن أخذ فكرة عامَّة حول عدد التشريعات الوطنية في مجلس النواب العراقي كما في الجدول أدناه:

جدول رقم (4) التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية للمدة (2004 - 2023)

الدورة الانتخابية	عدد التشريعات الصادرة أو الملغاة أو المعدلة	عدد التشريعات الخاصّة بالمرأة	النسبة
الجمعية الوطنية	(36)	(0)	%0
الدورة الانتخابية الاولى	(189)	(0)	%0
الدورة الانتخابية الثانية	(217)	(6)	%3
الدورة الانتخابية الثالثة	(162)	(0)	%0
الدورة الانتخابية الرابعة	(91)	(2)	%2
الدورة الانتخابية الخامسة	(27)	(1) لغاية 2023/8/21	%4
المجموع	(722)	(9)	%1

المصدر: زيارتنا إلى مجلس النواب العراقي قسم المتابعة التشريعية الساعة العاشرة صباحًا في 2023/8/21.

نجد أنَّ للمرأة دورًا مشاركًا في تشريع قوانين عامَّة، بينما تخفق في تشريع قوانين تخصُّ الأسرة العراقية، ولم تشكّل سوى (1%) من مجموع القوانين العامَّة الصادرة، ويعزو أسباب ندرة تشريع القوانين المعنية بشؤون المرأة في مجلس النواب العراقي إلى:

1. شهدت الدورة النيابية في الجمعية الوطنية الاهتمام بالوظيفة الأولى المنوطة بها ألا وهي كتابة دستور دائم للبلد، تألَّفت لجنة صياغة الدستور من (60) عضوًا، كان عدد النساء (9) من مجموع النساء في المجلس النواب .

2. شهدت الدورة الانتخابية الأولى تعرُّض مقترحات أو مشاريع قوانين المرأة وقضاياها إلى الابتزاز حالها حال القوانين الأخرى التي تهمُّ الشارع العراقي من قبل الكتل السياسية المُشكِّلة لمجلس النواب العراقي، فضلًا عن عدم إيمان الكتل السياسية بقضايا المرأة، على الرغم من أنَّ الخطاب السياسي قد دعم حقوق المرأة .

3. شهدت الدورة الانتخابية الثانية ترؤس اللجنة سيدة معنية بقضايا المرأة؛ كونها محامية في الأحوال الشخصية. وللأسباب نفسها المذكورة آنفًا في الفقرة (2) عانت اللجنة من تهميش في معالجة قضاياهم، ولعلَّ أهمَّ ما رفضته الكتل السياسية هو توصيات رُفعت إلى مجلس النواب العراقي تنصُّ على زيادة نسبة الكوتا إلى (30%) بحسب مقررات مؤتمر بيكن 1995، واحتساب الأصوات التنافسية خارج نظام الكوتا، ومراعاة التسلسل للنساء في القوائم، وقد أخذ مجلس النواب العراقي بالتوصية الأخيرة، ورُفضت التوصيتان الأولى والثانية. وتستشفُّ الباحثة أسباب الرفض كما يلي:

أ. رُفضت التوصية الأولى؛ لأنَّ موضوعها يتطلَّب تعديلًا دستوريًّا، ومن ثَمَّ يكون تقديمها غير واقعي في تلك المرحلة؛ لعدم وجود لجنة تختصُّ بتعديل الدستور.

ب. رُفضت التوصية الثانية من قادة الكتل السياسية باعتقادنا لعدم وجود إرادة سياسية في تمكينٍ سياسيٍّ للمرأة داخل مجلس النواب العراقي.

ثمَّ شرَّعت لجنة المرأة قانون رقم (2) لسنة 2013 المتضمِّن حظر الألعاب المحرِّضة على العنف ، فضلاً عن القوانين في أدناه التي كانت نتيجةً لجهود حكومية، وهي:

أ. قانون رقم (33) لسنة 2011 المتضمّن إلغاء تحفُّظ العراق على المادة (9) من اتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة .
ب. قانون هيئة الحماية الاجتماعية رقم (11) لسنة 2014.
ت. قانون رقم (38) لسنة 2013 المتضمِّن رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة .
ث. قانون رقم (48) لسنة 2013 المتضمِّن انضمام جمهورية العراق إلى اتفاقية لاهاي الخاصَّة بالجوانب المدنية للاختطاف الدولي للطفل .

4. شهدت الدورة النيابية الثالثة تحديات سياسية متمثِّلة باختلاف وجهات النظر وإدارة اللجنة بين رئاسات اللجنة في الفصل التشريعي الأوَّل والثاني عنه في الفصل التشريعي الثالث والرابع وقلة خبرة أعضاء اللجنة وتدخل الكتل النيابية في تشريع قوانين تخصُّ المرأة العراقية لحساسية هذا الأمر في المجتمع العراقي .

5.شهدت الدورة الانتخابية الرابعة عدم إقبال النساء لعضوية لجنة المرأة، فلم تتقدَّم سوى (5) عضوات للعمل ضمن لجنة المرأة والأسرة والطفولة، أثَّر ذلك في الوجود القانوني للجنة، مِمَّا أدَّى إلى دماجها ضمن لجنة حقوق الإنسان،وبعد جهود النائبة هيفاء الأمين أعيد تشكيلها، إذ تُركِّز أغلب الوقت على إيجاد مكان للجنة ودعمها بالأمور اللوجستية وتأخر انعقاد اجتماعاتها، مِمَّا أدَّى إلى ندرة التشريعات في هذه الدورة واقتصرت على تشريعين، هما:

أ. صدور قانون رقم (33) لسنة 2019 المتضمِّن انضمام العراق إلى اتفاقية حماية الأم (183 لسنة 2000) .
ب. تشريع قانون حماية الناجيات الإزيديات رقم (8) لسنة 2021 .

6. شهدت الدورة الانتخابية الخامسة حراكا سياسيًّا كبيرًا أدَّى إلى صدور أهمِّ تشريع عزَّز من الوجود النيابي الذي فاق ال (25%)، وهذا يعني أنَّ القدرة على تشريع قوانين منصفة للمرأة موجودة، إلَّا أنَّ هذا الحراك يأخذ دوره حينما تتعلَّق بالحقوق النيابية، بينما حينما يكون الأمر متعلِّقًا بتشريعات تخصُّ المرأة العراقية عمومًا تقف التحديات والاستسلام لها أمام الجهود النيابية النسوية .

الفرع الثاني: الرقابة النيابية

بدءًا لا بدَّ من معرفة المقصود بالرقابة النيابية، وهي شكل من أشكال مراقبة النشاط السياسي وحقّ برلماني في محاسبة السلطة التنفيذية على وفق إجراءات معينة، وقد ذُكرت في الدستور العراق صورٌ متعدِّدة للرقابة، منها مناقشة موضوع عام والسؤال والاستضافة والاستجواب وسحب الثقة، ونشير في الجدول أدناه إلى مشاركة المرأة في العملية الرقابية.

جدول رقم (5) دور المرأة في الرقابة النيابية (2005-2023)

الموضوع	الدورة الأولى		الدورة الثانية		الدورة الثالثة		الدورة الرابعة	
	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء
طرح موضوع للمناقشة	18	غير محدّد الجنس	48	17	14	9	بيانات غير متوافرة	
سؤال	غير مفعّل		غير مفعّل		8	18	4	1
استضافة	لا توجد بيانات		2	3	2	3	بيانات غير متوافرة	
استجواب	3	2	2	1	4	7	1	0

المصدر: مصطفى ناجي، مصدر سبق ذكره، ص 5. وزيارتنا لمجلس النواب العراقي - قسم المتابعة التشريعية في 2023/8/21.

ثالثًا:آليّات تعزيز المشاركة السياسية للمرأة في الانتخابات

بناءً على ما ذُكر آنفًا، لم تكن هناك آليّات تعزِّز من وجود المرأة كنائب باستثناء قوانين انتخابية عُدَّت صديقًا للمرأة في الجمعية الوطنية والدورة الانتخابية الثانية، لكنَّ الباحثة تعتقدُ أنَّ الإنجاز الذي تحقَّق من خلال نسبة تواجدها في الدورة الانتخابية الخامسة أسهمَ في تعزيز الثقة بأنفسهنَّ والحراك السياسي لهنَّ، الذي تجسَّد في صدور التعديل الثاني لقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (6) لسنة 2006 بقانون رقم 15 لسنة 2023 وتنفيذه بدءًا من تموز 2023، والذي نصَّ على: "إذا كان المقعد الشاغر يخص امرأة فيشترط أن يحل محلها امرأة في ذات الدائرة الانتخابية بغض النظر عن تجاوز الحد الأدنى لتمثيل النساء بالمجلس"، وهو يعدُّ أوَّل تشريع يعزِّز من مشاركة المرأة في عضوية مجلس النواب العراقي .

فضلًا عمَّا ذُكر آنفًا، ذكرت النائبات كلٌّ من السيدة مهدية اللامي والدكتورة زينب الجياشي والسيدة دينا الشمري أنَّ سبب صدور قرار رقم (13) الخاص بقانون رقم (15) المذكور آنفا يعود إلى الحراك السياسي المكوكي الذي قامت به العضوات اللواتي قدَّمن طعنًا بصحَّة عضويتهنَّ في المحكمة الاتحادية والبالغ عددهنَّ (21) نائبًا، بحجَّة أنَّ الكوتا متحقِّقة بنسبة (25%) وأنَّ الأخريات ينبغي استبدالهنَّ برجال، فتمثَّل الحراك السياسي من قبل العضوات بلقاء قادة الكتل السياسية من داخل وخارج مجلس النواب فضلًا عن تحالف إدارة الدولة ورئيس الجمهورية ورئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس المحكمة الاتحادية ورئيس مجلس النواب ورئيس اللجنة القانونية في مجلس النواب العراقي، وقد اتفقوا جميعهم على الآتي :

1.إنّ تعليمات توزيع المقاعد لانتخابات مجلس النواب وفقًا لقانون رقم (9) لسنة 2020 في مادته المادة -3- توزّع المقاعد وفقًا لنظام الفائز الأول (رجل أو امرأة).

2. صدر التعديل الثاني لقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (15) لسنة 2023 الذي وضع النقاط على الحروف.

3. إنّ الاستقرار النسبي الذي تمتّع به مجلس النواب العراقي بعد مرور سنة وثمانية أشهر بحاجة إلى الاستمرار ورفض الفوضى التي ستلحق بمجلس النواب في حال قبول الطعن بعضوية (21) نائبًا، ولا سيَّما من هنّ رئيسات ونائبات رؤساء ومقرّرات لجان النيابية.

ولكي يستمرَّ تعزيز مشاركة المرأة في مجلس النواب العراق كما يستحقُّه المقعد، تعتقد الباحثةُ أنَّ تعزيز تواجد المرأة في عضوية مجلس النواب يحتاجُ فضلًا عن قوانين انتخابية صديقة للمرأة إلى:

1. احتساب آلية اعتماد الأصوات التنافسية خارج نظام الكوتا أو اعتماد التناصف بين المرشحين.

2. تشجيع انضمام النساء والرجال المستقلّات والمستقلين إلى لجنة المرأة النيابية، فضلًا عن تشجيع من لديهنَّ خبرة في قضايا المرأة لرئاسة اللجنة، والتشجيع يكون عبر:

أ. الأولوية في المداخلات والتعقيبات أثناء عقد الجلسات.
ب. الأولوية في عرض الموضوعات على أجندة المجلس.
ت. الأولوية في إجراء التصويت على ما يُطرح وينال موافقة أعضاء مجلس النواب.

3. تقديم الدعم السياسي لمشاركة المرأة في مجالس النواب على غرار ما قدَّمته الدول كتجارب يحتذى بها، مثل:

أ. جمهورية راوندا: أُعطيت للمرأة الراوندية أدوار كبيرة؛ كونها الضحية الأولى من الحرب الأهلية، إذ إنَّ (7%) من السكان في مرحلة ما بعد الحرب كانوا من الإناث، مِمَّا جعل الحراك النسوي أمرًا لا بدَّ منه، ولعلَّ أهمَّ الجهود تكمن في إبقاء أسرهن على قيد الحياة، فتكفَّلن بالأطفال اليتامى ودعم الأرامل وتنظيف الركام، ثم إعادة بناء المباني، واستزراع الأراضي، والأعمال التجارية، ونجحنَ في إعادة الاستقرار إلى جميع أنحاء البلاد، فما كان الردّ من المجتمع السياسي عبر جبر الضرر لهنَّ في المشاركة في لجان الحقيقة والمصالحة كمديرة، كقاضية، وكشاهدة رئيسة، لتُلغى بعد ذلك القوانين التميزية ضدَّ المرأة، كتلك التي تمنع المرأة من وراثة الأرض مثلًا،واعتمدت الكثير من الهيئات التشريعية والتنفيذية نظام الكوتا، فقد حدَّد دستور 2003 حصَّة نسبتها (30%) للنساء في جميع أجهزة صنع القرار، فأصدر مجلس النواب مشاريع قوانين إنهاء العنف الأسري، وإساءة معاملة الأطفال، واعتمدت الأحزاب السياسية حصصها التطوعية الخاصَّة للمرشحات في قوائم الأحزاب عبر تطبيق نظام العدالة التشاركية، فبدأت إعادة إعمار البلاد أيضًا مترافقةً مع عدالة انتقالية يمكن أن تكون نموذجًا لجميع الشعوب التي عانت من نزاعات مماثلة، واليوم تشكِّل النساء في راوندا (61.3%) من البرلمان، وهي أعلى نسبة تمثيل نسائي في العالم، وتشكِّل أيضًا (50%) من مجلس الوزراء، و (44%) من مقاعد مجالس المدن، ونصف قضاة المحكمة العليا .

ب. الجمهورية التونسية: حقَّقت المرأة التونسية بعد عام 2011 منجزات فاقت مثيلاتها في العالم العربي، كانت هناك إرادة سياسية تجسَّدت في دستور 2014 عبر المادة (21) التي نصَّت على المساواة بين المواطنين أمام القانون دون أيِّ تمييز، وتضمَّنت المادة 34 تمثيل المرأة في الجمعيات المنتخبة، فضلًا عن أنّ المادة (46) المُكرَّسة تحديدًا لحقوق المرأة تُلزم الدولة بحماية حقوقها المكتسبة ودعمها وتحسينها وضمان وصول الرجال والنساء إلى مختلف المسؤوليات وفي جميع المجالات؛ لإرساء مبدأ المساواة واستئصال العنف ضد المرأة. وعبر هذه الحقوق استطاعت المرأة تحقيق المكاسب التي جعلت من المرأة التونسية تتفوَّق على مثيلاتها في العالم العربي من حيث المنجزات، وهي :

• صدور القانون الانتخابي الذي نصَّ على مبدأ التناصف العمودي والأفقي في القائمات الانتخابية.

• إلغاء كلّ ما هو تمييز في قانون جوازات السفر، وأصبح سفر القاصر يخضع إلى ترخيص أحد الوالدين أو الولي أو الأم الحاضنة.

• إلغاء تحفُّظات الجمهورية التونسية على اتفاقية "سيداو" والمتعلّقة بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضدَّ المرأة.

وتستنتج الباحثة بعد أخذ النموذجين السابقين، أن في راوندا لم يكن للنساء دورٌ في الحياة المجتمعية، لكنَّ تواجدهن في خضمِّ أحداث الحرب الأهلية كونها الضحية الأولى أولًا ودورهنَّ في تحقيق السلم المجتمعي كانت المكافأة لهنَّ هو الدعم السياسي الذي تجسَّد في قوانين أنصفت المرأة في تلك البلاد. بينما في تونس ومنذ البدء كان للمرأة الدور الكبير في الحياة المجتمعية، وتعزَّز بعد عام 2011 عبر دستور 2014، فالتقت النصوص الدستورية مع الإرادة السياسية في تقديم الدعم السياسي للمرأة. ولم تسبق تونس العراق في حقوق المرأة، ولا سيَّما في أهمِّ موضوعين وهما التعليم والمشاركة السياسية عبر منظَّمات المجتمع المدني، فالعراق من أوَّل الدول التي نالت فيها المرأة حقوقها المجتمعية بما فيها التمكين السياسي، فقد صدَّر العراق للوطن العربي أوَّل وزيرة وأوَّل قانون أحوال شخصية، وأدَّت المرأة العراقية الدور الرائد في بناء الدولة بدءًا من موقفها في ثورة العشرين وانتهاءً في موقفها عند تحرير الأرض من عصابات داعش الإرهابية، فضلًا عن أنَّ النصوص الدستورية التي تحمي الحقوق والواجبات منصوص عليها في دستور 2005، وما هو غير متوافر الإرادة السياسية والخبرة في شؤون وقضايا المرأة؛ لعزل ما هو بعيد وغير واقعي، والاقتراب مِمَّا يلائم المجتمع العراقي بشكل لا يعدُّ تقليدًا للغير بحجَّة التطوُّر ويضمن العدالةً والأدوار التكاملية بين المرأة والرجل في الأسرة والمجتمع والدولة.

4. تشريع قوانين تحمي المرأة المرشحة، منها على سبيل المثال:

أ. قانون تمويل الحملات الانتخابية وحماية المرشحين/ات مساواةً ببعض دول العالم.
ب. تشريع قانون حماية مكتسبات المرأة العراقية السابقة واللاحقة في مجلس النواب العراقي.

5. تعديل القوانين التي لها ميزة التميز الإيجابي للمرأة العراقية فيما يتعلّق بالمشاركة السياسية، ومنها تعديل قانون الأحزاب السياسية وتعديل قانون المفوضية العليا المستقلّة للانتخاب رقم (31) لسنة 2019، وقانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم (53) لسنة 2008 عبر نصوص واضحة وشفّافة من حيث نسبة النساء والاستبدال لاي سبب كان امرأة بامرأة .

خاتمة

إنَّ حداثة التجربة الديمقراطية في العراق بعد عام 2003 أسهمت في مشاركة سياسية للمرأة العراقية وأهمُّها التمثيل النسبي (الكوتا) في مجلس النواب العراقي، ونستنتج من هذه المشاركة ونقترح جملة نقاط في الورقة البحثية.

الاستنتاجات

1. إنّ النصوص القانونية والدستورية التي وردت بعد عام 2003 كان لها الأثر الكبير في زيادة مشاركة المرأة في السلطة التشريعية.

2. تواجدت المرأة في أغلب اللجان النيابية ومارست دورًا تشريعيًّا، وتميَّزت الدورة الثانية بأنَّها أفضل الدورات تشريعًا عامًّا وخاصًّا لقضايا المرأة، والدورة الثالثة من أفضل الدورات دورًا رقابيًّا للمرأة.

3. تحكُّم قادة الكتل في عضوية اللجان أثر في توزيعهنَّ على اللجان النيابية السيادية.

4. تعرُّض مقترحات قوانين المرأة وقضاياها إلى الابتزاز السياسي من قبل الكتل السياسية أسهم في عدم امتلاك المرأة الخبرة والحنكة السياسية المطلوبة لإحراج من يقف أمام تشريع قوانين منصفة، ويؤدي تحقق العدالة الاجتماعية للمرأة دوراً في ندرة القوانين المعنية بالمرأة.

التوصيات

1. تشريع قوانين لحماية المكتسبات التي تحقَّقت للمرأة قبل أو بعد عام 2003، ويُستثنى من ذلك ما يخالف دستور عام 2005.

2. تشريع قوانين انتخابية وتعليمات تنفيذ القوانين صديقة للمرأة والتميز الإيجابي لهنَّ.

3. الاستفادة من تجارب الشعوب في تعزيز فرص المشاركة في التمثيل النسبي (الكوتا) داخل أروقة مجلس النواب العراقي.

4. إبعاد لجنة المرأة النيابية عن المحاصصة الحزبية، واختيار القيادات النسوية من المتخصِّصات بقضايا المرأة.

5. مأسسة التكتُّل النيابي المعني بشؤون المرأة عبر الاعتماد على نظام داخليٍّ خاصٍّ بالتكتُّل وكتابة خطَّة لمدة (4) سنواتٍ تكون أهداف التكتُّل النسوي.

6. إلزام الفائزات بعضوية مجلس النواب الدخول بدورات تطويرية ورفع القدرات قبل وبعد الفوز بعضوية مجلس النواب ولا سيَّما من قبل معهد التطوير النيابي في مجلس النواب العراقي.

7. إلزام جميع أعضاء مجلس النواب بملء استمارة معدَّة لغرض تقييم الأداء نصف سنوي تعدُّ من معهد التطوير البرلماني كمؤشرات لتطوير الأداء النيابي.

المصادر

الدساتير

1. دستور الجمهورية التونسية 2014.
2. دستور الجمهورية العراقية 2005.

قرارات مجلس الوزراء

7. مجلس الوزراء المرقم بالعدد (434) في (20 كانون الأول/ 2009).

الوقائع العراقية

8. 4316 في 24/ /2014.
9. 4269 في 2013/3/25.
10. العدد 4295 في 2013/10/28.
11. العدد 4305 في 2014/1/7.
12. العدد 4559 في 2019/10/21.
13. العدد 4621 في 2021/3/15.
14. العدد4730 في 31/7/2023.

القوانين

3. قانون استبدال الأعضاء رقم 16 لسنة 2023.
4. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 16 لسنة 2005.
5. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 96 لسنة 2004.
6. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم45 لسنة 2013.

الكتب

15. معتز بالله عبد الفتاح (إعداد)، التنمية المستدامة وقضايا المرأة العربية، رؤية قطاع من الشباب العربي، تقرير عن حوار الشباب العربي حول قضايا المرأة، ط1، تونس، الحمامات، منظمة المرأة العربية، القاهرة، 2011، ص16.
16. عبد السلام بغدادي، المرأة والدور السياسي، دراسة سوسيولوجية مقارنة في ضوء التجارب العالمية - العراقية، عمان، مركز دراسات حقوق الإنسان، 2010.

البحوث والدراسات

17. بشرى الزويني، تمكين المرأة العراقية والسياسات الوطنية بعد عام 2003/ واقع وتقييم، بحث منشور في قضايا سياسية، كتاب وقائع المؤتمر العلمي الدولي "وقائع تمكين المرأة في ظل المتغيرات المعاصرة" ملحق العدد 68، 2022.
18. بشرى حسين صالح، التمثيل النسبي للمرأة (الكوتا) في مجلس النواب العراقي بين التمكين والتحجيم السياسي دراسة في المادة 49/ رابعا من دستور 2005، بحث نشر في وقائع البحوث المشاركة في المؤتمر العلمي النسوي الثالث، ملحق رقم 4، مؤتمر المرأة والعلوم في العراق 7-8 كانون الأول 2016.
19. بشرى حسين صالح، دور المؤتمرات الدولية في تحقيق التنمية السياسية للمرأة العراقية - مؤتمر بكين 1995 أنموذجا، بحث منشور في مجلة العلوم الاجتماعية والتربوية (ريس)، العدد 38، المجلد (01)، 2019.
20. مصطفى الناجي، الدور الرقابي للنائبات في مجلس النواب العراقي، مجلس النواب: دائرة البحوث، 2017، ص10.

المقابلات

21. السيدة انتصار الجبوري رئيسة لجنة المرأة والأسرة والطفل - الدورة الثانية في 2023/8/20.
22. السيدة آيات مظفر كونها من الشخصيات التي حاولت وما زالت تحاول تأسيس حزب سياسي في 2023/8/22.
23. السيدة أحلام الجابري، عضو مفوضية العليا المستقلة للانتخابات في 2023/8/24.
24. السيدة دينا الشمري رئيسة لجنة المرأة والأسرة والطفل - الدورة الخامسة بتاريخ 2023/8/19.
25. السيدة صفية السهيل مسؤولة التجمع النيابي النسوي في الدورة الأولى والثانية في 2023/8/26.
26. السيدة مهدية اللامي عضو لجنة المرأة والأسرة والطفل - الدورة الخامسة أثناء زيارتنا لمجلس النواب العراقي في 2023/8/21.

زيارات ميدانية

27. مجلس النواب العراقي - قسم المتابعة التشريعية في 20-2023/8/21.

صحف

28. صحيفة الجمعية الوطنية العدد 9 لسنة 2005.

مواقع الشبكة المعلوماتية

29. موقع مجلس النواب العراقي https://iq.parliament.iq
30. موقع مفوضية العليا لانتخابات https://ihec.iq/seat_distribution
31. موقع منظمة العمل https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/
32. المركز الديمقراطي العربي/ برلين على موقع http://democraticac
33. https://www.aljazeera.net/women
34. https://syrianwomenpm.org/ar