



اللجان البرلمانية ودورها في العملية التشريعية في ظل دستور جمهورية العراق للعام ٢٠٠٥ النافذ

بحث مقدم من قبل
الباحث اسامة محمد جاسم
جامعة كربلاء – كلية القانون

الخلاصة:-

يشكل الفراغ التشريعي احد أهم الإشكاليات التي تواجه فعالية الأنظمة النيابية بشكل عام والنظام البرلماني العراقي بشكل خاص ، حيث أصبح من الضروري تطوير عمل مجالس التشريع العربية في ضوء تحديات العصر والاتجاه نحو تعزيز المؤسسات والخبرات السياسية المحلية، وبالتالي فإن تطوير العمل البرلماني يهدف إلى تحسين الأداء المؤسسي لمجالس التشريع من خلال زيادة قدرتها على خدمة أعضائها في أداء مهامهم، وخلق ثقافة مشتركة ومواتية بين الجهاز الفني وأعضاء المجالس التشريعية.

وفي هذا السياق، تضطلع اللجان البرلمانية بإنجاز العديد من المهام في رفق المؤسسة التشريعية بالطاقة لزيادة فاعليتها وخبرتها في ممارسة مهام التشريع والرقابة المنوطة بها. وعلى الرغم من تباين واختلاف عدد ونوع وحجم وظائف اللجان البرلمانية من مجلس تشريعي إلى آخر، إلا أن أهميتها تزداد باعتبارها عنصراً تنظيمياً في فعالية المجالس التشريعية، يمثل ما يطلق عليه (المطبخ السياسي) الذي تجري فيه دراسة مشاريع القوانين والاقتراحات بقانون والاقتراحات برغبة المحالة إليها، وعلى ضوء ما تنتهي إليه اللجان البرلمانية من رؤى وتوصيات تدور حولها مناقشات المجلس التشريعي.

Abstract:-

A legislative vacuum one the most important problems facing the effectiveness of systems of parliamentary general and the parliamentary system of Iraq in particular, where it became necessary to develop the work of councils legislation Arabic in the light of the challenges of the era and the trend towards the strengthening of institutions and expertise of local political, and therefore the development of parliamentary work aims to improve institutional performance of the Boards of the legislation by increasing its ability to serve its members in the performance of their functions, and create a common culture and favorable between the technical staff and members of legislative councils.

In this context, the parliamentary committees to complete many tasks in the intellectual organization of legislative power to increase the effectiveness and expertise in the practice of legislation and oversight functions assigned to it. In spite of the differences and differences in the number and type, size and functions of parliamentary committees of the legislature to another, but that its importance increases as an organizationally in the effectiveness of legislatures, representing the so-called (Kitchen political), which conducted the study draft laws and motions the law and suggestions desire allocated to it, In light of the end of the parliamentary Committees views and recommendations revolve around discussions of the Legislative Council.



المقدمة:-

أن فكرة الأخذ بتشكيل لجان دائمة في البرلمانات ليست فكرة نظام سياسي بعينه ، وإنما يؤخذ بها في كافة الأنظمة النيابية سواءً كانت برلمانية أو رئاسية أو مجلسيه ، وتقوم على أساس فكرة تقسيم العمل والبحث عن التخصص للقيام بالمهام الملقاة على عاتق تلك المجالس ، إذ لا يعقل ان يجتمع المجلس بكامل أعضائه لدراسة أي موضوع يدخل في اختصاصه ، وذلك نظراً لضيق الوقت من جهة ، وكثرة الموضوعات وتشعبها من جهة أخرى ، لذا فإن الأنظمة السياسية المعاصرة لجأت لفكرة تشكيل اللجان التي تنقسم العمل وتزود المجلس بهيئته بتقاريرها للإسراع بأعمال المجلس وإنجاز أكبر قدر من المهام الملقاة على عاتقه دون أن يقوم بهيئته بالدراسة والبحث حول أساسيات العمل محل الدراسة. وإنما تقوم بهذا الجهد اللجان كلاً في حدود نطاق اختصاصها وترفع تقاريرها إلى رئيس المجلس الذي بدوره يقوم بعرضه على المناقشة والتصويت من قبل هيئة المجلس المعني ، ونظراً لما تثيره عضوية اللجان في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ من أهمية ، نظراً لأن العضوية تأثرت هي الأخرى بالمحاصرة والتوافق السياسي والتي قد تكون في أكثر من الأحيان على حساب الكفاءة ، والتي تؤثر سلباً على مستوى الأداء، من هنا وجدنا ضرورة البحث في هذا الموضوع البالغ الأهمية ، وتكمن إشكالية البحث في ظل دستور ٢٠٠٥ بتأثير التوافقات السياسية على فعالية عمل اللجان ، هذا بالإضافة لأهمية الدور الذي تلعبه اللجان البرلمانية في العراق على العملية التشريعية ، فهل إن هذه اللجان هي محور العملية التشريعية في العراق أم إن دورها ثانوي ، ويلعب عموم المجلس أو الحكومة الدور المحوري في عملية اقتراح أو المشروع.

المبحث الأول: ماهية اللجان البرلمانية

تعد اللجان البرلمانية عماد العمل التشريعي والرقابي في جميع برلمانات دول العالم، بالرغم من ذلك فإن مبدأ تقسيم البرلمان إلى لجان، تنوع في تطبيقه وفقاً للظروف التاريخية المختلفة للدولة. فالمبدأ الأساسي هو إنشاء أجهزة تتكون من أعضاء معدودين تختص بدراسة وتحضير الأعمال التشريعية بحيث ما من عمل يدخل في اختصاص المجلس إلا ويكون له نصيب من البحث الهادئ والدراسة العميقة والمتأنية والمناقشة الموضوعية الجادة داخل هذه اللجان .

تأسيساً على ذلك تنوعت نظم وأشكال اللجان البرلمانية تبعاً لتنوع طرق تطبيق مبدأ إنشاء هذه اللجان ويرجع السبب في هذا التنوع غالباً إلى ظروف تاريخية محضة وأحياناً بناءً على إرادة واضعي نظام اللجان . فالبعض اعتقد انه من الملائم إعفاء المجلس من الطقوس المتبعة في الجلسات العامة والاقتنار على المناقشات الجادة لبعض الأعضاء المهتمين بمناقشة الموضوع المطروح للبحث، وبذلك يمكن التخلص من التدخلات الفجائية وغير المفيدة التي تحدث غالباً في جلسات المجلس بكامل أعضائه ويعبر هذا الاعتقاد عن المفهوم الانكليزي لنظام اللجان المؤقتة .

حيث تقوم التقاليد الانكليزية على عدم الاعتراف باللجان كأجهزة دائمة ومستقرة في حياة المجلس وإنما هي أجهزة طارئة خاصة تشكل وفقاً لحاجة المجلس وبمناسبة موضوع معين يرى المجلس إن الحاجة ماسة إلى تكوين لجنة خاصة لنظره وتنتهي مهمة هذه اللجان بدراستها للموضوع المحال إليها. (١) وذهبت بعض الأنظمة الدستورية إلى تفعيل نظام أكثر عقلانية عن طريق إنشاء لجان دائمة ومتخصصة ، ويسود هذا الاتجاه في برلمان الولايات المتحدة الأمريكية .

أما البرلمان الفرنسي فقد تردد بين كل من النظامين الرئيسيين للجان البرلمانية، فعقب تطبيقه لنظام اللجان المتخصصة وشبه الدائمة لعدة سنوات في ظل الثورة الفرنسية ، تخلى عنه من اجل تطبيق النظام المقابل الذي يقوم على تعيين لجان خاصة و مؤقتة لكل مشروع أو اقتراح بقانون معروض على المجلس . ثم عاد مرة أخرى



إلى نظام اللجان الكبيرة الدائمة والمتخصصة الذي أصبح حالياً النظام الأكثر انتشاراً في جميع البلاد ذات النظم البرلمانية (2).

وقد أخذ مجلس النواب العراقي بالمنهج الثاني الذي استقرت عليه اغلب التجارب البرلمانية ومنها البرلمان الفرنسي ، حيث اخذ بنظام اللجان الدائمة المتخصصة ، فقد أشارت المادتان (٦٩ - ٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر سنة ٢٠٠٦ ، على تشكيل لجان دائمة ولجان مؤقتة ، فقد نصت المادة (٦٩) من النظام الداخلي على انه (تشكل اللجان الدائمة في أول جلسة يعقدها المجلس بعد إقرار النظام الداخلي) في حين أشارت المادة (٨٢) إلى تشكيل لجان فرعية ولجان خاصة ومؤقتة حيث نصت على انه (للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه). وبذات الاتجاه اخذ البرلمان المصري حيث أورد لجان دائمة ومتخصصة ، فقد أشارت المواد (١١٠ - ١٠٢ - ١٠٣) من الدستور المصري الصادر ١٩٧١ على أن يحال كل مشروع قانون إلى احد لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه ولا تحال مشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها وبعد أن يقرر المجلس ذلك (3).

ولبيان ماهية اللجان لابد أن نتناول أولاً تعريف باللجان ، ثم نسلط الضوء على تنظيم أعمال تلك اللجان وعلى ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نعرف في الأول اللجان البرلمانية ، ونبحث في الثاني تنظيم اعمال اللجان البرلمانية .

المطلب الأول: التعريف باللجان البرلمانية

يصعب على المجالس النيابية لكثرة عدد أعضائها أن تناقش وتقرر ما يعرض عليها من مشروعات وموضوعات بدون أن يسبق ذلك دراسة كافية وتحضير في هيئات محددة العدد من بين أعضائها المتخصصين أو المهتمين في احد مشروع نشاط الدولة والمجتمع ، وعلى ذلك تعتبر اللجان أهم الأجهزة البرلمانية فيما يتعلق بسير عمل المجلس وأدائه لوظائفه ، فهي أكثر هذه الأجهزة حركة ونشاطاً وأوسعها اختصاصاً وأكثرها إنتاجاً وتحصيلاً ، وهي على التعبير الدارج ((الداينمو)) الذي يغذي كل أعمال المجلس (4).

بالتالي يستلزم التعريف باللجان البرلمانية ، تعريف اللجان وتشكيلها وكيفية فحص الموضوعات داخل تلك اللجان . كل ذلك سنتناوله على النحو الآتي :

الفرع الأول : تعريف اللجان البرلمانية

تعرف اللجنة في اللغة بأنها "جماعة يوكل إليها فحص أمر أو انجاز عمل " وجمعها لجان ، وبرلمانية بالنسبة للبرلمان وكلمة برلمان لاتينية من parleanentair واصلها في الكلمة الفرنسية paler وهي تعني الحديث ، ذلك ان ما يحدث في إطار البرلمان هو النقاش معظم الوقت ويقابل معناها بالعربية السلطة التشريعية (5).

أما تعريفها في الاصطلاح فهي " هيئات ينتخبها المجلس من بين أعضائه ويوكل إليها مهمة دراسة مشاريع القوانين إذ من المفروض أن يستند المجلس إلى دراستها وتقاريرها لكي يصوت في النهاية على أساس مقترحاتها (1).

ويمكن أيضاً تعريف اللجان البرلمانية بأنها " أجهزة يشكله البرلمان للحصول على رأي جماعات المصالح المنظمة والهيئات المختلفة وأصحاب الفكر في التشريعات لبحثها بصفة نهائية في المجلس ، وهذه اللجان قد تكون لجان دائمة لأعداد موضوعات النقاش تحت قبة البرلمان ، وكذلك القوانين المطلوب التصويت عليها وقد تكون هذه اللجان مؤقتة لمناقشة موضوع معين ولكل لجنة رئيس أو مقرر ، وتعرض نتائج أعمالها على البرلمان للتصويت عليها (2).



وان أكثر أعمال المجالس إنتاجاً ونفعاً- الأعمال التي تحتاج إلى إطالة الرؤية وتعميق البحث ومراجعة مختلف المصادر وتجاذب أطراف المناقشة المجدية - كل هذا لا يمكن بطبيعتها إن تجري بالجلسات العلنية ، على مشهد ومسمع من الجمهور ، وبين ذلك العدد الغفير من الأعضاء وفي ذلك الجو المعرض في كل لحظة للعواصف والاضطرابات وإنما تجري وراء الستار في جو هادئ وبين عدد محدد من الأعضاء ممن يأنسون من أنفسهم ميلاً واستعداداً لدرس الموضوع المطروح عليهم ، هذه الهيئات الصغيرة التي ينتخبها المجلس من بين أعضائه ، يوكل إليها مهمة البحث والدرس لكل ما يعرض عليه من المشروعات والاقتراحات ، تسمى اللجان^(٨) كما تعرف اللجان البرلمانية بأنها " أجهزة تنشأ بكل مجلس من عدد محدد من الأعضاء يتم اختيارهم وفقاً لتخصصاتهم ويكلفون بتحضير أعماله وتقديم تقرير عنها "^(٩)

ومما تقدم نستطيع تعريف اللجان البرلمانية بأنها " أجهزة يشكلها المجلس من بين أعضائه تتولى مسؤولية إعداد مشاريع القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، كلاً حسب اختصاصه وحسب ما منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس ، حيث تقوم هذه الأجهزة بالاستماع والبحث والتدقيق وإعداد التقارير في كل ما يعرض عليها لتنفيذ إرادة المجالس النيابية في التشريع والرقابة وفي الإطار المخولة به " ، من خلال التعاريف المذكورة يمكن إبراز الملاحظات الآتية :

أولاً: مبدأ التخصص : يركز نظام اللجان البرلمانية على مبدأ ذائع الانتشار و القبول هو مبدأ تقسيم وتوزيع الأعمال، فالمهمة الأولى للمجالس التي تتكون من عدد كبير من الأعضاء والتي تكلف بدراسة موضوع على درجة من التداخل والتشعب هو تكليف بعض أعضائها بعمل دراسة مبدئية لهذا الموضوع وتجميع وترتيب كافة الوثائق والبيانات المتعلقة به وتقديم مقترحات بشأنه.

وتجدر الإشارة إلى تخصص بعض أعضاء اللجان البرلمانية في مجلس النواب العراقي ومن بينها ، اللجنة القانونية التي تعد بمثابة العمود الفقري لعمل المجلس حيث تتكون من أعضاء غالبيتهم من ذوي الاختصاص في مجال القانون والصياغة التشريعية ، إضافة إلى اللجان الأخرى ك لجنة التعليم ، والصحة ، و الأمن ، والعلاقات الخارجية ، والنزاهة ، لكن ذلك لا يمنع من وجود أعضاء غير مختصين في مجال ونشاط اللجنة وإنما كانت عضويتهم في تلك اللجان إرضاء لجماعة أو فئة أو تحالف معين ، وفي ذلك دليل واضح وجود محاصصة حتى في عضوية اللجان ورئاستها .

وتعتبر فكرة الفحص التمهيدي للمسائل بمعرفة عدد قليل من الأعضاء من الأفكار الطبيعية والتلقائية التي تفرض نفسها، إذ يمكن ملاحظة وجود اللجان في كافة المجالس والهيئات الدولية والمحلية ، ففي منظمة الأمم المتحدة يتم توزيع ممثلي الدول المختلفة على لجان منبثقة من مجلس الأمن ومن الجمعية العامة وذلك لدراسة المسائل المختلفة بمعرفة عدد قليل من الأعضاء^(١٠)، كما توجد اللجان في المجالس المحلية حيث تختص كل لجنة بدراسة جميع ما يعرض على المجلس المحلي من المسائل المتعلقة بشؤون قطاع أو نشاط معين ، مثل الصحة ، التعليم ، البيئة ، الإسكان ، الأمن وغيرها من الأنشطة والخدمات المحلية .

ثانياً : محدودية عدد أعضاء اللجنة ، فمن الأمور البديهية أن يتم دراسة وبحث وصياغة النصوص التشريعية بمعرفة هيئات تتكون من عدد قليل من الأعضاء فالقاعدة العامة أن اللجنة تتألف من عدد محدد من أعضاء المجلس المتخصصين في دراسة الموضوع المطروح وبذلك تقتصر الدراسة على عدد قليل من الأعضاء ومن هنا يمكن التخلص من التدخلات غير المفيدة والفجائية التي تحدث عادةً في الجلسات العامة^(١١)

وتمثل لجنة المجلس بأكمله في مجلس العموم الإنكليزي استثناءً على هذه القاعدة حيث إنها تتكون كما سنرى فيما بعد ، من جميع أعضاء المجلس الراغبين بالمشاركة في المناقشة ولكن بدون التقيد بالقواعد المتبعة في الجلسات العامة^(١٢)



وبالرغم عن ذلك فإن العدد المحدد من الأعضاء يسمح بأجراء عمل أكثر تنظيماً وسرعة وتعمق ،حيث إذا زاد العدد فلن تستطيع اللجان أن تنجز أعمالها بالكفاءة المطلوبة ،ويلاحظ أن مجلس الشعب المصري في ظل دستور ١٩٧١ قد حدد أعضاء اللجان بما لا يزيد على ٣٠ عضو.^(١٣)، ونحن نعتقد إن مجلس النواب العراقي وفق النظام الداخلي للمجلس في ظل دستور ٢٠٠٥ الدائم قد وفق في تحديد عدد أعضاء اللجان الدائمة فقد وضع مجلس النواب السابق نظامه الداخلي المكون من (١٥٢) مادة، والمنشور في الجريدة الرسمية" الوقائع العراقية" بعددها المرقم (٤٠٣٢) الصادر بتاريخ الخامس من شهر شباط لعام ٢٠٠٧، كما أصدر مجلس النواب الحالي المنتخب في ٧ آذار ٢٠١٠، نظامه الداخلي الذي لا يختلف كثيراً عن النظام الداخلي السابق، فقد حدد في مادته (٧٣) عدد الأعضاء في كل لجنة ، وعلى ضوء التغييرات الحاصلة في أعداد اللجان تم رصد أعلى اللجان البرلمانية عدداً وأقلها عدداً.^(١٤)

و مما يستلزم التنويه هنا ان نظام اللجان البرلمانية لا يقوم أساساً على التخصص الفني للأعضاء ولكن يركز في الحقيقة على الاستحالة العملية للمجالس النيابية لكثرة عدد أعضائها أن تناقش وتقرر ما يعرض عليها مباشرة من مشروعات ومواضيع عديدة على درجة كبيرة من التعقيد بدون أن يسبق ذلك دراسة كافية وتحضير في هيئات محدودة العدد من بين أعضائها المتخصصين والمهتمين بأحد فروع نشاط الدولة والمجتمع.^(١٥)

معنى ذلك لا يعني عدم أهمية التخصص في قيام اللجنة بمهامها على أكمل وجه ، حيث إن عدم التخصص العلمي والأكاديمي لأعضاء اللجان يعد من أهم أسباب تراجع أداء اللجان في مهمتها التشريعية والرقابية على حد سواء ، فمثلاً اللجنة القانونية في مجلس النواب العراقي التي تعد أهم لجنة من لجانها الدائمة والتي يجب اختيار أعضائها من بين النواب المختصين في القانون والأحكام ، ومن الخبراء في هذا المجال وليس كما حدث في الدورة الأولى للمجلس فكان أعضائها قد انخرطوا فيها عن طريق المحاصصة ولم يكن بعضهم بالمستوى المطلوب من حيث الخبرة والدراية بالقانون في حين هناك كان خبراء في القانون لم ينخرطوا فيها ، لذا شرع المجلس عدة قوانين لم تمضي عليها عدة أشهر وتم تعديله، لذا تعتبر مسألة تخصص أعضاء - لاسيما اللجان التي تعد عصب المجلس - من المسائل المهمة والأساسية في تحديد قوة وضعف اللجان.^(١٦)

ثالثاً : تكلف هيئة رئاسة المجلس اللجان بدراسة وتحضير عمل المجلس النيابي وتقديم تقرير متضمناً نتائج وتوصيات هذه الدراسة ، فالدور الرئيسي للجان هو تهيئة مشاريع القوانين والتوصيات الرقابية ، ومن هنا تعتبر من أجهزة المجلس المساعدة والمعونة له في ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية ، ويلاحظ إن تقرير اللجنة يعبر غالباً عن وجهة نظر الأغلبية البرلمانية في اللجنة وقد ينص النظام الداخلي على وجوب أن يتضمن تقرير اللجنة الآراء المخالفة التي تكون قد أبدت من أعضائها في الموضوع المطروح للبحث وإذا لم يوجد هذا النص فإن الأقلية تستطيع بصعوبة ان تعرض وجهة نظرها في المناقشات التي ستجري في الجلسة العامة .

ويلاحظ إن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد أشار إلى وجوب تضمين تقرير اللجنة الآراء المخالفة حيث على كل لجنة أن تقدم تقرير إلى المجلس عن كل موضوع يحال إليها ويجب أن يتضمن التقرير الآراء المخالفة التي قد تكون أبدت من أعضائها في الموضوع.^(١٧)

وعلى كل حال فان جوهر تدخل اللجان يعد ضماناً ضد اتخاذ القرارات المتسارعة في الجلسات العامة ومن ثم يمكن القول بأن دور اللجان المتمثل في الدراسة والإعداد والتحضير لعمل المجلس يجعلها في مصافي نظام ثنائية المجالس التشريعية أو نظام القرارات المتتابعة للمشروع المعروض على المجلس حيث تسمح هذه الأنظمة بالدراسة المتزنة والمتعمقة ومعونة المجلس في ممارسة اختصاصه التشريعي.^(١٨)

رابعاً : فيما يتعلق برئاسة اللجان ، حيث تختلف المجالس التشريعية في توزيع رئاسة اللجان بين الأحزاب الممثلة في المجلس التشريعي ، ففي الكونجرس الأمريكي يتولى حزب الأغلبية رئاسة جمع اللجان التابعة للكونجرس ،



أما في البوندستاج الألماني فيتم توزيع رئاسة اللجان على حسب عدد المقاعد التي يحوزها كل حزب ، أما في البرلمان البريطاني يتولى حزب الأغلبية رئاسة جميع اللجان الموجودة عدا لجنة الحسابات العامة^(١٩) . أما في البرلمان العراقي فقد تم توزيع رئاسة اللجان بين الكتل السياسية على أساس مبدأ التراضي بين الكتل والأحزاب، إلا أن الواقع العملي يظهر خلاف ذلك تماماً ، حيث تم اقتسام رئاسة اللجان على أساس المحاصصة بين الكتل السياسية صاحبة الأغلبية والنفوذ داخل المجلس .

الفرع الثاني:أنواع اللجان البرلمانية .

في ٢٠٠٦/٥/٣ قرر مجلس النواب العراقي تشكيل عدد من اللجان البرلمانية التي تتخصص في كل موضوع من المواضيع التي تكون من اهتمام المجلس ، ففي ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ صدر النظام الداخلي لمجلس النواب بنسخته الأخيرة المنقحة من قبل مجلس شوري الدولة في ٢٠٠٦/١٠/١٢ ، والذي خصص الفصل الثاني عشر منه للجان المجلس ، من حيث عددها وأنواعها ووظائفها وعدد أعضائها وكيفية فحص الموضوعات فيها .

و يوجد في المجلس لجان دائمة ولجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق ، تكفل النظام الداخلي في تحديد مهام كلاً منها ، فبالنسبة للجان الدائمة فقد سمى النظام الداخلي (٢٦) لجنة دائمة وأوكل لكل منها المهام التي تضطلع بها في مساعدة المجلس للقيام بدوره التشريعي والرقابي ، وتقوم اللجان البرلمانية الدائمة داخل المجلس بدور فعال ويعول عليه ، حيث يحيل رئيس المجلس مشروعات القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها^(٢٠) .

وإضافة إلى ما يحال إليها من رئيس المجلس من الاقتراحات في مشروعات القوانين المقدمة من عشرة من أعضاء مجلس النواب ، لدراستها وإبداء الرأي فيها^(٢١) .

وأعطى النظام الداخلي للمجلس الحق للجان باقتراح القوانين إلى جانب اقتراحات مشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء في المجلس ، حيث لكل لجنة دائمة الحق باقتراح القوانين ذات العلاقة باختصاصها وفقاً للضوابط التي ينص عليها هذا النظام^(٢٢) . وإضافة للجان الدائمة فان للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه^(٢٣) ، حيث يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء^(٢٤) .

وتتمتع لجنة التحقيق بصلاحيات تفصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ، ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ، ولها حق بالإطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ، ولها الاستعانة بالخبراء حيث يتم تحديد أجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة^(٢٥) . وعند انتهاء التحقيق ترفع اللجنة تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً^(٢٦) .

المطلب الثاني: تنظيم أعمال اللجان البرلمانية

بعد الانتهاء من البحث في ماهية اللجان البرلمانية ، من حيث تعريفها وأنواعها ، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب تنظيم أعمال اللجان من حيث التنظيم الداخلي للجان ، وإدارة أعمالها والإشراف عليها ، كذلك تسليط الضوء على كيفية إدارة الجلسات داخل اللجان والوسائل الفنية المخصصة للجان ، وعلى النحو الآتي :



الفرع الأول : التنظيم الداخلي للجان

أشارت المادة (٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ ، إلى عدد الأعضاء الذين تتكون منهم كل لجنة من اللجان الدائمة ، حيث نصت على أن " تتكون كل لجنة من اللجان الدائمة من عدد من الأعضاء لا يقل عددهم عن سبعة ولا يزيد على خمسة عشر عضواً".

ويتضح من نص المادة (٧٣) أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، قد حدد عدد الأعضاء لكل لجنة من اللجان الدائمة في المجلس ، وفي رأينا أن هذا الأمر يحمى عليه النظام الداخلي للمجلس ، فقد يؤثر حجم اللجنة في قدرتها على تطوير درجة الخبرة والعمل بفعالية .

وقد أثبتت دراسة قام بها المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية في واشنطن ، أجريت عام ١٩٩٤ حول لجان الدفاع في ٣٠ هيئة تشريعية أن "حجم اللجان شرط أساسي من شروط فعاليتها وأن أكثرية اللجان الفعالة هي تلك التي تضم بين ١٣ و ٢٥ عضواً ، وبعد إجراء مسح حول الهيئات التشريعية ، شرح واضعو الدراسة :

" نظرياً يفترض أنه من الأسهل على اللجان التي تضم أعضاء اقل التوصل إلى اتفاق عند إعداد التقارير والتحقيقات ، فتكون القرارات عندئذ متخذة على أساس إجماعي فلا إجماع أثر عظيم عندما تسعى اللجان إلى التأثير على صانعي القرار .

أما اللجان التي تضم عدد أكبر من الأعضاء فأكثر عرضة للمشاكل أثناء التوصل الى اتفاق لذا من الأرجح أن تضاعف اللجان الكبيرة نسبة وقوع الانقسامات والجدال بين الأعضاء بأكملهم".^(٢٧)

وقد صدر تقرير تعزيز الديمقراطية البرلمانية في ناميبيا في تموز /يوليو ١٩٩٥ ليؤكد على الاستنتاج نفسه ، في حين يتعلق الأمر باللجان الأصغر عدداً هي الأفضل ، فأوصى معدوا التقرير وهم فريق عامل من أعضاء البرلمان الناميبي بتقليص حجم اللجنة إلى ستة أو تسعة أعضاء لأنه من الأرجح أن تكون اللجان الصغيرة والمتسمة بحضور دائم هي الأكثر فعالية.^(٢٨)

أما عن طريقة تشكيل اللجان ، فإن الأصل في تشكيلها هو مراعاة مبدأ التخصص، إي توفر في كل فئة من الأعضاء التي تدرس الموضوعات وتأنس في نفسها ميلاً خاصاً واستعداداً ظاهراً ورغبة صادقة لبحثها، ومن هنا خول النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لكل عضو بان ترشح نفسه لعضوية احد اللجان أو رئاستها^(٢٩).

فإذا اصطدمت هذه الحرية مع العدد المقرر لكل لجنة أو مع ضرورة التمثيل النسبي للأحزاب السياسية فيكون من الضروري حينئذ الالتجاء إلى المجلس للاختيار ، أو لمكتب المجلس للتوفيق بين الاعتبارات ، فقد أشار النظام الداخلي لمجلس النواب في هذا الصدد إلى انه تعرض هيئة الرئاسة أسماء المرشحين لكل لجنة من اللجان الدائمة على المجلس للتصويت عليها في قائمة واحدة يتم التوافق عليها من قبل الكتل البرلمانية.^(٣٠)

ونحن نعتقد انه كان من الأفضل أن يتولى كل حزب او كتلة تقديم ترشيحاته للجان إلى هيئة رئاسة المجلس، ومن ثم تتاح الفرصة للأحزاب بان تكفل لنفسها إجراء تمثيل نسبي في اللجان تبعاً لحجم عضويتها في المجلس مع ضمان حد أدنى لهذا التمثيل ، وعلى ان يتم الترشيح عن طريق المجموعات الحزبية أو الكتل البرلمانية .

وإذا كان تشكيل اللجان يتم في بداية كل دورة انعقاد عادي فيجب ملاحظة أن اللجان في حياة نيابية واحدة لا تتحل بتجدد الدورات وإنما يتغير أعضائها في كل دورة عادية ، ومؤدى ذلك استمرار اختصاص اللجان بعملها طيلة الفصل التشريعي دون حاجة إلى إجراء في كل دورة سنوية ، وهذا ما لم يشير إليه النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بصراحة ، ونحن نعتقد أن من الأفضل توضيح هذه المسألة وتضمينها في مادة من مواد النظام الداخلي للمجلس .



وتعتبر العضوية في اللجان من واجبات العضو ، وقد جرت التقاليد البرلمانية على انه إذا كان من الجائز للعضو أن يعتذر عن حق له فلا يجوز له بحال من الأحوال أن يعتذر عن واجب عليه ، والعمل في اللجان بمثابة الفرض على الأعضاء و لا بد أن يكون العضو عضواً في أية لجنة .
وغالباً ما تطلب الهيئات التشريعية من كل نائب الاشتراك في عضوية لجنة واحدة على الأقل^(٣١)، كما تحدد بعض الهيئات التشريعية عدد اللجان التي يستطيع كل عضو الاشتراك فيها ، كما ذهبت اليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

وبالرجوع إلى الدراسة التي أجريت عام ١٩٩٤ حول لجان الدفاع في ٣٠ هيئة تشريعية ، فمن الهيئات التشريعية الثلاثين التي خضعت للمسح ، قامت عشر هيئات بحصر عدد اللجان التي يستطيع الأعضاء الاشتراك فيها (من واحدة كحد أدنى إلى ثلاث كحد أقصى) تبعاً للهيئة التشريعية ، أما الهيئات التشريعية في تسعة من البلدان التي خضعت للمسح (الأرجنتين - كندا- ألمانيا - المجر - الهند - أيرلندا - اليابان - ناميبيا - المملكة المتحدة) فلا تضع قيود على حق الانتساب إلى لجان متعددة^(٣٢).

مع أن اللجان تؤدي مجموعة متنوعة من الوظائف المهمة ، لكن التعدد لا يكون أحياناً مقياساً للجودة ، فقد أستنتج الخبراء الذين راجعوا نظام اللجان في الولايات المتحدة الأمريكية أن إحدى المشاكل التي تعرقل عمل الكونجرس هي غزارة اللجان ، ففي العام ١٩٩٣ ضم مجلس النواب ٢٢ لجنة دائمة و ١٨٨ لجنة فرعية ، فيما ضم مجلس الشيوخ ١٧ لجنة دائمة و ٨٦ لجنة فرعية.

وقد أفاد تقرير صادر عام ١٩٩٣ عن اللجنة المشتركة بخصوص تنظيم الكونجرس الأمريكي أن نظام اللجان البرلمانية الذي مازال مستمراً منذ خمسين سنة ، بحاجة ماسة إلى الإصلاح "وأن النظام الحالي فوضوي للغاية بكل بساطة ، وقد تكون صلاحيات اللجان غير منطقية كأن يحصل البعض منها على اهتمام واسع جداً فيما البعض الآخر يكاد لا يؤخذ بعين الاعتبار وتحال مشاريع قوانين كثيرة إلى لجان متعددة مما يولد نزاعات متشعبة ومريرة"^(٣٣).

وفي دراسة مقارنة للعلاقة بين عدد أعضاء البرلمان وعدد اللجان الدائمة به أجراها المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية في واشنطن وذلك في إحدى عشر هيئة تشريعية ، تبين أن عدد أعضاء البرلمان يتراوح ما بين ١٢٠-٦٦٢ عضواً ، وان عدد اللجان يتراوح ما بين ٦ إلى ٣٨ لجنة ، وأكدت بعض الدراسات على إن حجم وعدد أعضاء اللجنة يرتبط إلى حد بعيد بفعاليتها وتأثيرها على العمل التشريعي وأن الحد الأمثل لعدد أعضاء اللجنة - لضمان فعاليتها وأدائها لأعمالها - يتراوح ما بين ١٣-٢٥ عضواً^(٣٤).

ونعتقد إن واضعي النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد وفقوا في مسألة عدد اللجان الدائمة ب(٢٤) لجنة ، كذلك فيما يخص عدد أعضاء كل لجنة لا يقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد على خمسة عشر عضواً^(٣٥) وعلى خلاف ما ورد في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري التي أوجبت للعضو أن يشترك في إحدى لجان المجلس ، ويجوز له بموافقة مكتب المجلس أن يشترك في لجنة ثانية للإفادة من خبرته وتخصصه في مجال نشاط اللجنة^(٣٦).

فقد حددت المادة (٧٢ / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أن لكل عضو الحق بأن يرشح نفسه لعضوية إحدى اللجان ورئاستها . فلم تبين المادة إمكانية أن يكون العضو عضواً في أكثر من لجنة وإنما قصرت عضويته في لجنة واحدة .

ونحن نعتقد إن النظام الداخلي للمجلس قد وفق في هذه النقطة ، بأن حصر إمكانية الانتماء لعضوية اللجان بلجنة واحدة في العبارة الواردة في المادة أعلاه (يرشح نفسه لعضوية إحدى اللجان) مادام الترشيح لعضوية اللجنة قد تم بناء على رغبة العضو ومراعاة لمبدأ التخصص .



وبما أن تشكيل اللجان يصدر بقرار من المجلس فإنه من الطبيعي إن استقالة العضو من لجنة من اللجان يجب عرضها على المجلس ، فقد يجد العضو نفسه غير قادر على أداء دورة على أكمل وجه في احد اللجان ، وفي هذه الحالة يجب عليه أن يقدم استقالة مسببه إلى رئيس المجلس الذي ينظر في قبولها او رفضها^(٣٧) كما يؤخذ رأي المجلس في العضو الذي يحل محله ، فقد أشار النظام الداخلي للمجلس أنه إذا حصل نقص في عدد أعضاء إحدى اللجان ينتخب المجلس عضواً جديداً بدلاً عنه^(٣٨) وتجدر الإشارة فيما يخص استقالة اللجان وأعضائها ، أن للجنة الاستقالة بكامل هيئتها ، إلا إن استقالتها لا تعد صحيحة إلا بناء على قرار صادر بالإجماع من الأعضاء دون الأغلبية لأنه لا يصح للأغلبية سلب اختصاص الأقلية ، وينبغي أن تقدم الاستقالة بخطاب من كل عضو بمفرده وتكون خطابات الاستقالة مسببه ، وإذا استقال رئيس اللجنة فأن استقالته توجه إلى رئيس المجلس ، وفي حالة خروج احد الأعضاء من اللجنة لتعيينه وزيراً ثم ترك الوزارة قبل انتخاب بديلاً عنه في اللجنة ، فله الحق في العودة إلى مكانه فيها من غير إجراء انتخاب جديد ، كذلك الحال بالنسبة للأعضاء الذين يستقيلون من اللجان بمحض رغبتهم فهم لا يستطيعون العودة إلى كراسيهم في اللجان إلا بانتخاب جديد ، غير أنه إذا كانت الاستقالة لم تبلغ إلى رئيس المجلس فلا وجود لها قانوناً وبالتالي فلا محل لإجراء انتخاب جديد في حالة عدول صاحبها عنها ، مع ملاحظة ان الاستقالة على اعتبار نافذة من تاريخ وصولها إلى هيئة رئاسة المجلس بل من تاريخ موافقة رئيس المجلس عليها إي أنها موقوفة على موافقة رئيس المجلس^(٣٩).

الفرع الثاني: إدارة أعمال اللجان والأشراف عليها

لبيان كيفية سير العمل داخل اللجان وكيفية فحص وتدقيق الموضوعات وإعداد التقارير بشأنها داخل اللجان يتطلب الأمر تسليط الضوء إلى عدة نقاط مهمة ، وعلى النحو الآتي :

أولاً: العضوية في اللجان

تعكس تركيبة العضوية في اللجان الدائمة القوة المختلفة للأحزاب الممثلة في المجلس التشريعي ككل ، فعلى سبيل المثال يحكم مبدأ التوازن الحزبي عملية توزيع العضوية في اللجان في البوندستاغ الألماني ، حيث يسيطر حزب الأغلبية على جميع لجان البوندستاغ ، كما إن هذه القاعدة – التي تقضي بالتطابق بين تركيبة اللجان البرلمانية ومستوى الدعم الانتخابي الذي يحظى به كل حزب – تحكم أيضاً واجبات اللجنة في الهيئات التشريعية في (بلغاريا – كندا- فرنسا- الولايات المتحدة – بريطانيا) ، ففي فرنسا مثلاً لا يجوز للأحزاب الصغيرة أن تمثل في اللجان ، فلكي يتم تمثيل أي حزب من الأحزاب في اللجان يجب أن يستحوذ على ٢٠ مقعداً على الأقل من مقاعد الجمعية الوطنية ، وعلى العكس من ذلك يجري العمل في المجلس التشريعي البرتغالي على أن يمثل الأحزاب الصغيرة عضو واحد فقط في لجنة واحدة فقط من بين كل ثلاث لجان ، أما في السلفادور فيعين للأحزاب الصغيرة مقعد في كل لجنة فإن كان الحزب يضم عضواً واحداً فإن هذا العضو يشارك في اللجان كلها^(٤٠) وفي الولايات المتحدة الأمريكية الكونجرس الأمريكي يرأس حزب الأكثرية للجان كلها ، وفي البوندستاغ الألماني توزع رئاسة اللجان بناءً على نسبة المقاعد التي حازها كل حزب ، أما في البرلمان البريطاني فتخضع كل اللجان باستثناء لجنة الحسابات العامة – لرئاسة عضو من حزب الأكثرية^(٤١).

والجدير بالذكر ان رئاسة وعضوية اللجان في مجلس النواب العراقي تخضع لمبدأ المحاصصة ، رغم أن المواد (٧٢-٧٣-٧٤) من النظام الداخلي حددت طريقة الانخراط في هذه اللجان وعدد أعضائها ورؤسائها ونوابهم والمقررين ، وأعطت الحق لكل نائب لترشيح نفسه لأية لجنة يرغب الانتماء إليها ، على إلا يزيد عدد أعضاء كل لجنة على خمسة عشر عضواً ولا يقل عن سبعة أعضاء ، والنظام الداخلي ينص على عقد كل لجنة اجتماعها خلال ثلاثة أيام من تاريخ تشكيلها لانتخاب رئيساً ونائباً ومقررراً لها ، ولكن هذا لم يتم بسبب تطبيق نظام



المحاصصة في تقسيم المسؤوليات الثلاث في اللجان على ممثلي الكتل النيابية ، وهذا ما لمسناه بالفعل على أرض الواقع .حيث لم نجد إلى القلة القليلة من اللجان التي تحتوي في عضويتها على أعضاء تم انخراطهم فيها على أساس الكفاءة و التخصص ، حيث تلعب الاعتبارات السياسية والمحاصصة دوراً بارزاً و واضحاً في مسألة تقسيم العضوية في اللجان البرلمانية على الكتل البرلمانية صاحبة النفوذ السياسي ، و لم نلمس إي تطبيق فعلي لنصوص النظام الداخلي فيما يخص العضوية في اللجان ، وإنما كانت الكلمة الفصل في هذا الشأن لمبدأ المحاصصة . وعلى ضوء التغييرات الحاصلة في أعداد اللجان والعضوية فيها تم رصد أعلى اللجان البرلمانية عدداً وأقلها عدداً ، حيث ضمت لجان المجلس المختلفة ٣٠٩ عضواً من أعضاء المجلس ، وبإضافة هيئة الرئاسة يصبح العدد الكلي ٣١٢ عضواً ، ولم يعرف عمل ١٣ عضواً من الأعضاء باعتبار أن العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب العراقي ٣٢٥ عضواً .

ثانياً: طاقم عمل اللجان

تتباين التدابير لتوظيف طاقم عمل اللجان (المعروف أيضاً بالمستشارين أو الخبراء)من برلمان إلى آخر ، ففي بعض المجالس توجد كوادر كبيرة ومحترفة لديها في اللجان ، والبعض الآخر لا يوجد لديها مثل هذه الكوادر المحترفة في لجانها ، ويعكس حجم هذه الكوادر أهمية اللجان التي توجد بها للمنظومة التشريعية ، فعندما تحتل اللجان أهمية محورية – كما هو الحال في الكونجرس الأمريكي – تزداد الحاجة إلى محترفين مزودين بخبرات متميزة وصلاحيات أوسع ، وكلما كانت هذه اللجان غير حيوية أو أقل أهمية كلما احتاج الأمر إلى مجرد مجموعة صغيرة من الموظفين المخولين بصلاحيات إدارية وفنية فقط ، وعادة ما يتم الاستعانة بكوادر من الأجهزة التنفيذية لأداء أعمال معينة في لجان المجلس ، مما يؤثر بالقطع على موضوعية وحيادية أداء أعمالهم وأحياناً تسمح بعض المجالس التشريعية للجانها بالاستعانة بعدد من الخبراء والمتخصصين لبحث موضوع أو قضية ما .^(٤٢) أما في مجلس النواب العراقي وكما لمسناه من خلال الزيارات المتكررة واللقاءات المتعددة مع أعضاء اللجان و الطاقم الفني والاستشاري العامل فيها ، لاحظنا أن اللجنة تشكيل طاقم فني إداري متخصص من المحترفين والمعنيين بالشؤون المكتبية والسكرتارية ، إضافة إلى أنه يمكن للجان تعيين خبراء واستشاريين في كافة الاختصاصات والمجالات التي تتناسب مع عمل اللجنة لغرض الاستفادة من خبرتهم ، وكلما كانت اللجنة ذات أهمية ومحط اهتمام كلما كان طاقم عمل اللجنة من الموظفين الكفوئين والمحترفين ، فيعكس عدد الموظفين وبراعتهم تقريباً الأهمية النسبية لنظام اللجان إزاء المؤسسة التشريعية ككل . وتجدر الإشارة إلى إن المستشارون يرتبطون بهيأة الرئاسة مباشرة ، ويكونون مسئولين أمامها عن تقديم الاستشارة والخبرة للمجلس ولجانه الدائمة وإعداد التقارير والدراسات والبحوث التي تتعلق بأعمال المجلس واختصاصاته وأية مهام أخرى تكلفهم بها هيئة الرئاسة .^(٤٣)

ثالثاً: كيفية فحص الموضوعات في اللجان

متى شكلت اللجان وجب الشروع في انتخاب هيئة رئاستها ، ويشرف رئيس اللجنة على أعمالها وعلى العاملين فيها ويتولى إدارة جلساتها ، ومهمة رئيس اللجنة دعوة أعضائها الاجتماع والمحافظة على النظام وإدارة المناقشات وإمضاء محاضر الجلسات والتوقيع على ما تصدره اللجنة من المكاتبات ويحل محله عند غيابه نائبه ، وفي حالة غياب الرئيس يمكن دعوة أعضاء اللجنة بواسطة المقرر .^(٤٤) ويضع مكتب اللجنة جدول أعمالها بناء على اقتراح رئيسها ، وتتعقد اللجنة بناء على دعوة منه ويراعى في تحديد مواعيد انعقاد اللجان قربها من مواعيد انعقاد جلسات المجلس وعدم تعارضها معها إلا في الأحوال العاجلة التي تقتضي ذلك بموافقة رئيس المجلس .

حيث يجب على العضو في اللجنة الدائمة أن يمارس مهامه بصفته نائب في البرلمان على أكمل وجه إضافة إلى كونه عضواً في اللجنة الدائمة ، حيث إن عضويته في لجنة من اللجان لا تعني تفرغه التام لعمل تلك



اللجنة وترك اجتماعات و مناقشات المجلس ، فهو في الأصل ممثل عن الشعب في البرلمان ومن أولى واجباته القيام بمهامه كنائب وممثل في المجلس .

ومن خلال الزيارات والاطلاع على موعد انعقاد اللجان وجلسات المجلس في مجلس النواب العراقي ،لاحظنا انه تم تخصيص يومي (الأحد والأربعاء) من كل أسبوع لانعقاد جلسات اللجان ، أما جلسات المجلس العامة فقد أشار النظام الداخلي للمجلس إلى أنه تتعدّد جلسات المجلس على الأقل يومين في الأسبوع ولهيئة الرئاسة تمديدها أو تحديدها حسب الضرورة .^(٤٥)

وجرى العمل في المجلس على تخصيص يوم (الاثنين والثلاثاء والخميس) من كل أسبوع لعقد جلسات مجلس النواب ثم أضيف يوم السبت لتصبح جلسات المجلس أربع جلسات في الأسبوع .

وفيما عدا الحالات العاجلة يجب أن توجه الدعوة لانعقاد اللجنة قبل الموعد المحدد للانعقاد بثمان وأربعين ساعة على الأقل ، كما يجب ان يرفق بالدعوة جدول أعمال الجلسة ، وتستمر اللجان فيما بين مواعيد جلسات المجلس في مباشرة نشاطها لإنجاز ما لديها من أعمال ، ولرئيس المجلس دعوتها للانعقاد فيما بين ادوار الانعقاد إذا رأى محلاً لذلك أو بناءً على طلب الحكومة ، ويعرض رئيس اللجنة على المجلس اعتراض اللجنة على إحالة موضوع ترى أنه يدخل في اختصاصها إلى لجنة أخرى ، أو على إحالة موضوع إلى اللجنة ترى انه لا يخل في اختصاصها ، ويعرض رئيس المجلس الأمر على مكتب المجلس قبل إحالته إلى المجلس ويصدر المجلس قراره في ذلك دون مناقشة بناءً علماً يعرضه الرئيس .^(٤٦)

ولكل لجنة عند بحث موضوع معين معروض عليها أن تحيله كله أو بعضه إلى عضو أو أكثر من أعضائها وان تشكل لجنة فرعية من بينهم لدراسته وتقديم تقرير لها عنه ، وهذا ما لاحظناه في اللجنة القانونية الدائمة في مجلس النواب التي تعتبر من أهم لجان المجلس الدائمة والعمود الفقري له باعتباره مصدر التشريعات ، حيث تتفرع عن اللجنة لجان فرعية أو كما أطلق عليها أسم (مجاميع) حيث تم تقسيم الأعضاء إلى ثلاث مجاميع ضمت الوسط والجنوب والعاصمة بغداد .

وكما للجنة بموافقة رئيس المجلس أن تدرس الجوانب الداخلة في اختصاصها في موضوع أحيل إلى لجنة أخرى وأن تخطر هذه اللجنة نتيجة دراستها، كذلك يجوز للجنة الأصلية وبموافقة رئيس المجلس أن تطلب من إحدى لجان المجلس الأخرى أبدأ رأيها والاستئناس به في موضوع معروض على اللجنة الأصلية .

الفرع الثالث : جلسات اللجان

يحق لأي عضو من أعضاء المجلس حضور جلسات اللجان ولو لم يكن عضواً فيها ما لم يكن الموضوع المعروض عليها متعلقاً بشخصه او له فيه مصلحة خاصة ، كذلك لأعضاء الحكومة ومن يندبونهم من معاونيهم ولوكلاء الوزارة لشؤون المجلس حضور جلسات اللجان أثناء مناقشتها للموضوعات التي تدخل في اختصاصهم ، كما يجوز لكل لجنة أن تدعو – عن طريق رئيس المجلس – أعضاء الحكومة و رؤساء الإدارات المركزية وكذلك رؤساء الهيئات العامة وغيرهم من القائمين على إدارة أية قطاعات أو أنشطة في المجتمع ، وذلك لسماع رأيهم و إيضاحاتهم فيما يكون معروضاً على اللجنة من الموضوعات ويجب عليهم جميعاً حضور جلسات اللجنة بعد أخطارهم بالدعوة وأن يقدموا جميع البيانات والمستندات والإيضاحات والشروح التي تساعد اللجان على أداء اختصاصها .^(٤٧)

ومن قراءة نص المادة(١١٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي نصت على انه ((أن جلسات اللجان غير علنية ولا يجوز حضورها إلا لأعضائها وغيرهم من أعضاء المجلس والموظفين في اللجنة ومن تستعين بهم اللجنة من المستشارين والخبراء وأعضاء الحكومة ولا يجوز أن يحضر ممثلو الصحافة وغيرها من وسائل الإعلام اجتماعات اللجان إلا بإذن من رئيسها)) . في رأينا أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد



وفق في تعبير (جلسات اللجان غير علنية) فهذا التعبير هو التعبير الصحيح ، فالجلسة الغير علنية تعني انه لا يباح الدخول فيها للجمهور ، ولكنه لا يحضر على النواب حضور جلساتها ومناقشاتها ، بعكس التعبير (جلسات اللجان سرية) التي قد يشمل الحظر فيها على النواب والوزراء وممثليهم ، وهذا ما لاحظناه أيضاً في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في المادة(٥٩) التي أفادت أن (جلسات اللجان غير علنية).

في حين أشارت مواد مختلفة من اللوائح الداخلية لبعض برلمانات الدول على أن تكون جلسات اللجان (سرية) كما في البرلمان اللبناني ، حيث أشار النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني إلى إن جلسات اللجان (سرية).^(٤٨)

ويلاحظ أن مسألة فتح الباب لحضور اجتماعات اللجان أمام العامة مسألة تخضع لحكم دستور البلاد أو القواعد الإجرائية الخاصة بالهيئة التشريعية ، فتتص بعض الدساتير على أن اجتماعات لجان الهيئة التشريعية ينبغي أن تكون مفتوحة وعلنية أي يحق للمواطنين والصحافة حضورها ، أما في دول أخرى فيمكن فتح جلسات اللجان أمام العامة بموجب القواعد الإجرائية (النظام الداخلي أو اللائحة الداخلية للهيئة التشريعية) أو قوانين اللجنة مع أن الدستور لا يفرض ذلك ، ومن المجالس التشريعية التي تسمح للعامة بحضور اجتماعات اللجان فيها هي تلك الموجودة في الولايات المتحدة الأمريكية والأرجنتين والمجر ، أما بعض المجالس التشريعية كما في ألمانيا والهند مثلاً فقد اعتادت (إما بحكم النظام الداخلي أو الممارسة البرلمانية) أن تمنع من حضور اجتماعات اللجنة لا بل إن الهيئات التشريعية التي تفتح عادة أبوابها للعلن تملك هي نفسها بنوداً شرطية تتيح للجان إجراء اجتماعات سرية حين تدعو الحاجة الى ذلك لحماية خصوصية الفرد أو الأمن القومي مثلاً.^(٤٩)

وبالرغم من جلسات اللجان غير علنية فقد أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لرئيس اللجنة أن يدعو الصحفيين لحضور جلسات اللجنة^(٥٠) ، مما يسمح بتغطية نشاط المجلس ونشاط لجانته إعلامياً ولاسيما وأن اللجان تعتبر أهم الأجهزة المعاونة للمجلس في أداءه لعمله وهي التي تقدم له الأبحاث والدراسات التي تمكنه من أن يتخذ قراره بعد استعراضه لكافة الآراء والاتجاهات ، كما تبحث في اللجان كافة التفاصيل الخاصة بمشروعات واقتراحات القوانين ، ونحن نعتقد إن السماح للصحفيين بحضور اجتماعات اللجنة كقيل بإعطاء العلانية السليمة والإعلام بمهام ونشاط المجلس بالنسبة لجماهير الشعب .

ونظراً للصعوبات التي تواجه اللجان في توافر النصاب اللازم لصحة انعقادها ، أشار النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إلى انه يكتمل النصاب في اجتماعات اللجان بحضور أكثرية عدد أعضائها، ومن البديهي إن الأعضاء الذين يحضرون اجتماعات اللجنة وهم أعضاء غير أصليين بها لا يدخل عددهم في حساب النصاب اللازم لصحة انعقاد اللجنة ، وذلك لأنه وان كان النظام الداخلي للمجلس يتيح لكل عضو من أعضاء المجلس حضور اجتماعات اللجان ، إلا انه لا يتيح لهم حق التصويت في لجان ليسوا أعضاء فيها مما يجعل حضورهم لا يدخل في حساب عدد الأعضاء الحاضرين ، أما بالنسبة للقرارات الصادرة من اللجنة فإنها لا تكون صحيحة إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها^(٥١) ، أما في حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي معه الرئيس^(٥٢) .

وجدير بالذكر أنه لمواجهة ظاهرة غياب الأعضاء فقد أشار النظام الداخلي لمجلس النواب إلى أن العضو يلتزم بحضور اجتماعات المجلس ولجانته التي هو عضواً فيها ، ولا يجوز التغيب إلا بعذر مشروع يقدره الرئيس أو رئيس اللجنة المختصة ، على انه إذا تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس بغير إجازة أو عذراً مشروع خمس مرات متتالية او عشر مرات غير متتالية خلال الدورة السنوية ، فعلى هيئة الرئاسة أن توجه تنبيهاً خطياً الى العضو الغائب تعدوه إلى الالتزام بالحضور ، وفي حالة عدم امتثاله لهيئة الرئاسة يعرض الموضوع على المجلس بناءً على طلب الهيئة وتستقطع من مكافأة عضو المجلس في حالة غيابة نسبة معينة يحددها المجلس.^(٥٣)



هذا بالنسبة لحضور جلسات المجلس ، أما حضور العضو جلسات واجتماعات اللجان فقد أوضح النظام الداخلي للمجلس أن حضور العضو اجتماعات اللجان يعد بمنزلة حضور جلسات المجلس وتسري بحقه إحكام هذا النظام الداخلي عند تغيبه عن حضور اجتماعاتها^(٥٤)

وكما أسلفنا سابقاً بأن النظام الداخلي قد منح لكل عضو من أعضاء المجلس حق حضور جلسات اللجان ولو لم يكن عضواً فيها ما لم يكن الموضوع المعروض عليها متعلقاً بشخصه أو له فيه مصلحة خاصة ، فإنه يجوز أن يبدي رأيه في أي موضوع أو مشروع محال إلى إحدى اللجان ولو لم يكن عضواً فيها بشرط أن يقدم رأيه لرئيس اللجنة دون الاشتراك بالتصويت.^(٥٥)

وفي جميع الأحوال تكون أولوية الكلام في اجتماعات اللجان لممثلي الحكومة ثم لأعضاء اللجنة فلمقدمي الاقتراحات المحالة إليها ثم للحاضرين من أعضاء المجلس وتسري فيما يتعلق بنظام الكلام في جلسات اللجان القواعد المقررة لذلك في جلسات المجلس^(٥٦) ، ففي فرنسا مثلاً ليس لغير صاحب الاقتراح من الأعضاء أن يحضر جلسات اللجان وإذا كان الاقتراح صادر من عدة أعضاء فعليهم ان ينيبوا واحد منهم فقط لحضور جلسات اللجنة.^(٥٧)

مع ملاحظة إن نظامنا الداخلي لم يتعرض إلى تلك التفاصيل حيث يعد ذلك تقليد درجت على إتباعه اللجان في جلساتها ، وجدير بالذكر أخيراً أنه لتنظيم عملية اجتماعات اللجان – على أساس أن ما يدور فيها من مناقشات لا يقل أهمية عن المناقشات التي تدور في قاعة المجلس – فإن النظام الداخلي وكما اشرنا سابقاً اوجب على كل لجنة تنظيم محاضر جلساته وتثبيت أسماء الحاضرين والغائبين من الأعضاء وتدوين ما يدور فيها من نقاش وأراء وتتخذ قراراتها بالأغلبية ، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس.^(٥٨)

الفرع الرابع : الوسائل الفنية المخصصة للجان

مما لا شك فيه إن تزويد اللجان بكافة الوسائل الفنية اللازمة لقيامها بوظيفتها التشريعية والرقابية يؤدي إلى إثراء أعمالها ويمكنها من ممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه ، ولذلك تحرص المجالس النيابية على معاونة اللجان في أدائها لمهمتها عن طريق تزويدها بكافة الوثائق والبيانات والمعلومات والأبحاث والدراسات التي تضمن نجاحها في دراسة ومناقشة كافة جوانب الموضوعات التي انعقدت لبحثها وتساعد على إعداد التقارير التي تقدمها للمجلس .

وفي هذا الخصوص أشار النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في مواد مختلفة إلى الوسائل المختلفة التي تستطيع اللجنة الاعتماد عليها- التي تتضمن نجاحها في دراسة ومناقشة الموضوعات المطروحة أمامها - من المعلومات والوثائق والدراسات والأبحاث .

حيث أفادت المادة (٧٥ / رابعاً) إن للجان الاستعانة بكافة الخبراء عند الحاجة إليهم وتحديد أجورهم بعد الاتفاق مع هيئة الرئاسة .

كذلك للجنة وبموافقة أغلبية أعضائها دعوة وكلاء الوزراء وأصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الحكومة (مدنيين وعسكريين) مباشرةً للاستيضاح وطلب المعلومات مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بذلك.^(٥٩)

وكما للجنة توثيق أي لقاء مع أي مسؤول يدخل ضمن صلاحياتها صوتياً أو صورة وصوت لغرض الاستفادة منه^(٦٠) ، كما أجاز النظام الداخلي للجان الدائمة الطلب بعلم هيئة الرئاسة من دوائر الدولة ومنظمات المجتمع المدني تزويدها بالوثائق والمعلومات التي تحتاج إليها .^(٦١)

كما أوجب النظام الداخلي للمجلس على هيئة الرئاسة إحالة الموضوعات بكامل وثائقها إلى اللجان لدراستها ومناقشتها واتخاذ التوصيات المناسبة بشأنها .^(٦٢)



المبحث الثاني : دور اللجان في اقتراح وصياغة مشروعات القوانين وعوامل نجاحها في العملية التشريعية.

المطلب الأول : دور اللجان البرلمانية في اقتراح القوانين.

يقصد بحق اقتراح الأعضاء للقوانين ، إن أعضاء البرلمان يحق لهم التقدم بمقترحات القوانين لمجلس النواب ، ويلاحظ إن دستور جمهورية العراق للعام ٢٠٠٥ النافذ قد أطلق تسمية (مقترحات القوانين) على الاقتراحات التي تقدم من قبل أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة ، في حين أطلق مصطلح(مشروعات القوانين) على الاقتراحات التي تقدمها السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) (٦٣).

وهذا خلاف ما جاء في دستور ١٩٧٠ الملغي ، حيث أطلق اصطلاح (مشاريع القوانين) على الاقتراحات التي تقدم من قبل أطراف السلطة التشريعية الثلاثة (مجلس قيادة الثورة – رئيس الجمهورية – المجلس الوطني)، ولم يميز بين تسمية مقترحات القوانين التي يقدمها أعضاء المجلس الوطني أو تلك التي يقدمها رئيس الجمهورية أو مجلس قيادة الثورة ، في وقت نجد إن التقاليد البرلمانية جرت على إطلاق مصطلح (مشروع القانون) على الاقتراح المقدم من قبل الحكومة ،و(اقتراح القانون) على الاقتراح المقدم من جانب أعضاء المجلس النيابي . (٦٤)

وهذا ما جاء فعلاً في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ، حيث أطلق اصطلاح (مشاريع القوانين) وعممه على اقتراحات الأعضاء والاقتراحات المقدمة من الحكومة (٦٥) ونعتقد إن دستور ٢٠٠٥م النافذ قد جاء مواكباً ومسايراً للتقاليد البرلمانية المتبعة في البلدان العربية والأجنبية ، بحيث ميز بين اقتراحات الأعضاء والاقتراحات المقدمة من قبل السلطة التنفيذية . فقد كفل الدستور العراقي للعام ٢٠٠٥م للأعضاء الحق في اقتراح القوانين كما كفل النظام الداخلي لمجلس النواب ذات الحق ، حيث أعطى الحق في تقديم الاقتراحات بمشروعات القوانين من أعضاء المجلس إلى رئيسته مصوغاً في مواد ومرفقاً بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها ، ويلاحظ انه لا يقدم الاقتراح من أقل من عشرة أعضاء (٦٦) والشكل (١) يوضح نموذج لمقترح قانون مقدم من عدد من أعضاء مجلس النواب إلى هيئة رئاسة المجلس . ومما تجدر الإشارة إليه أن كل مقترح قانون مقدم من الأعضاء أو لجنة من اللجان الدائمة في المجلس ترتب عليه أعباء مالية ،يجب على اللجنة المالية بالمجلس أن تأخذ رأي مجلس الوزراء وان تضمن تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن (٦٧).

وبعد وصول تقرير اللجنة إلى رئيس المجلس ، يتلو رئيس الجلسة ما قد تضمنه التقرير من آراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة ، في الجلسة المخصصة للمناقشة (٦٨).

وتبدأ القراءة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمقترح أجمالاً فإذا لم يوافق المجلس على المقترح المقدم من الأعضاء من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع ، وبعد القراءة الأولى للمقترح ومناقشة المبادئ والأسس العامة ،ينتقل المجلس بعد الموافقة على المقترح من حيث المبدأ إلى القراءة الثانية وهي غالباً تكون بعد يومين على الأقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم إجراء المناقشة عليه .

ويسبق مرحلة القراءة الثانية ، اجتماع اللجنة المختصة لدراسة المقترح دراسة شاملة ، ولها في ذلك الاستعانة بالخبراء عند الحاجة إليهم (٦٩)، ولها أيضاً دعوة أي عضو من أعضاء المجلس لإبداء الرأي فيما هو معروض عليها ، وبعد المداولة في اللجنة ودراسة المقترح بشكل مفصل ،تقدم اللجنة تقريرها لرئاسة المجلس لغرض عرضه للقراءة الثانية ومناقشته في الجلسة العامة ، حيث يتقدم ممثل اللجنة بتقديم تقرير اللجنة حول



المقترح وتبدأ المناقشات حول المقترح ، ويقوم الأعضاء الممثلين عن اللجنة بتدوين مقترحات الأعضاء في تعديل المقترح الأصلي .

وتعد القراءة الثانية بمثابة المراجعة والدراسة النهائية للمقترح ،فبعد الانتهاء من القراءة الثانية في الجلسة العامة وتدوين كافة التعديلات من الأعضاء الحاضرين ، تجتمع اللجنة مرة أخرى لغرض دراسة تلك التعديلات وإعدادها بشكل مواد قانونية منسجمة ومطابقة للمبادئ الدستورية وغير المخالفة للقوانين المعمول بها .^(٧٠)

ومن ثم يطرح المقترح الذي اشبع بحثاً في أروقة اللجنة المختصة وإبرازه بصورة قانون مبوب ومفصل إلى مواد،يطرح للتصويت عليه في القراءة الثالثة في الجلسة العامة للمجلس ، ومما يلاحظ في هذه المرحلة أنها تختلف عن سابقتها (القراءة الثانية)إنها لا تتم فيها أي مناقشات أو ابداء آراء جديدة حول المقترح ، وإنما تقتصر المرحلة الأخيرة على التصويت على المقترح فقط، حيث تبدأ هذه المرحلة بالتصويت على مواد المقترح مادة مادة ، وتجدر الإشارة إلا انه لا يجوز التصويت على المقترح قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه (أي بعد قراءته قراءة أولى وقراءة ثانية) .^(٧١)

ثم يتم التصويت على المقترح ككل وبعد الانتهاء من مرحلة التصويت وفوز القانون ،يرفع إلى مجلس الرئاسة لغرض المصادقة عليه وينشر في الجريدة الرسمية.

وإضافة إلى دور الأعضاء في حق اقتراح القوانين ، كفل الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب هذا الحق للجان البرلمانية الدائمة في المجلس ،^(٧٢) حيث تقدم اللجنة الاقتراح كتابة إلى رئيس المجلس ، ويعرض الاقتراح على المجلس فإذا قرر جواز نظره أحاله مباشرة إلى اللجنة المختصة ، حيث تقوم اللجنة المختصة بدراسة القانون وإعادته إلى رئيس الذي بدوره يحيل مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لمراجعة صياغته وتطلب عرضه على مجلس النواب .^(٧٣)

وتعد اللجنة القانونية من اهم لجان المجلس الدائمة ، حيث ما من مشروع قانون أو مقترح قانون مقدم سواء من لجنة من لجان المجلس أو من عشرة من أعضائه إلا ويمر باللجنة القانونية التي تتولى دراسته وصياغته صياغة قانونية .

وجدير بنا تسليط الضوء على دور اللجنة القانونية ونحن في صدد الحديث عن دور اللجان البرلمانية في مرحلة اقتراح القوانين ، حيث تعتبر اللجنة القانونية بمثابة العمود الفقري للمجلس ، ويجري تشكيل تلك اللجان على أساس تخصص أعضائها في المجال القانوني ، وتفاوت هذه اللجان في برلمانات دول العالم المختلفة بعضها عن بعض من حيث عدد أعضائها والاختصاصات المنوط بها وحتى في التسمية التي تطلق عليها.^(٧٤)

ولعل أهم الاختصاصات المنوط باللجنة القانونية في أي برلمان هي دراسة مشاريع القوانين والاقتراحات بقوانين ، والتي تتم إحالتها من قبل البرلمان ، ذلك إن الوظيفة الأساسية لأي برلمان هي سن القوانين ، واللجنة القانونية هي الأقدر على متابعة هذه المهمة ، وتتخلص هذه المهمة باستلام المقترحات التي يحيلها البرلمان إلى اللجنة والتي تتضمن رغبة البرلمان أو فئة منه بسن قانون معين . ويكون عمل اللجنة في هذه الحالة محدداً بدراسة جدوى القانون المقترح ومدى أهميته ، أما في حالة تقديم مشروع قانون من قبل الحكومة ، فان اللجنة القانونية تقوم بدراسة المشروع و تخضعه لمعايير الصياغة التشريعية وتدرس نصوصه وفقراته ثم تقدم مقترحات إلى البرلمان بعد أتمام عملها .^(٧٥)

المطلب الثاني: دور اللجان البرلمانية في صياغة مشروعات القوانين

مشروع القانون هو عبارة عن اقتراح مقدم من الحكومة إلى مجلس النواب تبدي فيه الحكومة رغبتها في مناقشة المجلس له ، ويقدم في صورة نصوص قانونية تمت دراستها بمعرفة أجهزتها المتخصصة المختلفة وبعد مرورها بمجلس شورى الدولة لفحصها .



وتؤدي اللجان دوراً هاماً في مناقشة مشروعات القوانين المحالة من قبل الحكومة ، لا يقل أهمية عن حقها ودورها في اقتراح القوانين ومناقشة الاقتراحات بقوانين المقدمة من قبل الأعضاء . ففي حين ورود مشروعات القوانين من قبل السلطة التنفيذية إلى مجلس النواب وعن طريق مكتب وزير الدولة لشؤون مجلس النواب ، الذي يعد بمثابة حلقة وصل بين الحكومة ومجلس النواب ، يحيل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين إلى اللجان المختصة ، لدراستها وأبدأ الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها على أن يجري ذلك بحضور ممثل عن الجهة مقدمة المشروع .^(٧٦)

كما أعطى النظام الداخلي للمجلس الحق لكل عضو عند النظر في مشروعات القوانين أن يقترح التعديل بالحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد فيما يعرض من تعديلات ، على أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستعقد فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل .^(٧٧)

وحق التعديل مقرر لكل عضو ، وهو نتيجة مباشرة لحق الاقتراح ويتميز الاقتراح بالتعديل عن الحق في الاقتراح بقوانين بأنه لا يثير الأول موضوعاً جديداً ، بل هو لا يظهر إلا بمناسبة موضوع معروض على المجلس فعلاً ، ويستمد حق التعديل قوته من حق الأعضاء في اقتراح القوانين^(٧٨) ، وعلى أساس أن من يملك حق الاقتراح فإنه يملك من باب أولى حق التعديل ، والتعديل يكون في حالات :

١- أما أن يكون بالتغيير أي باقتراح

نص مخالف للنص الأصلي .

٢- أما أن يكون بالإضافة أي باقتراح

نص إضافي تكمله للنص الأصلي .

٣- أما أن يكون بالحذف أي باقتراح

حذف النص الأصلي .

٤- أما أن يكون بتقديم مشروع

معارض أي اقتراح مشروع بأكمله لإحلاله محل المشروع المطروح للمناقشة .

والشكل (٢) يوضح نموذج لمشروع قانون محال من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء لمجلس النواب عن طريق مكتب وزير الدولة لشؤون مجلس النواب .

والإجراءات التي تسري على التعديلات واحدة لا تتغير مهما كان شكل التعديل كما يجوز تقديم تعديلات للنصوص الأصلية ، يجوز تقديم تعديلات لتعديلات .

ويثار التساؤل عن تاريخ تقديم طلب التعديل لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستعقد فيها المواد بأربع وعشرين ساعة على الأقل ، هو ميعاد تنظيمي بحث ؟ بمعنى آخر هل يجوز تقديم طلب التعديل قبل الجلسة مباشرة أو أثنائها ؟ أم أن هذا الحق يسقط بعد انتهاء الميعاد ؟

سارت التقاليد البرلمانية على أن موافقة المجلس على اقتراح التعديل المقدم قبل الجلسة مباشرة أو أثنائها ، يجب أن يتم على اقتراح من رئيس المجلس أو الحكومة أو من مقرر المشروع دون أن يترك هذا الأمر لكل عضو في إدراج التعديل الذي يراه .^(٧٩)

لكن ما جرى عليه العمل داخل مجلس النواب العراقي وفي ضوء ما هو مطبق عملياً ، أن العضو يستطيع تقديم الاقتراح بالتعديل أثناء المناقشة في الجلسة العامة على الرغم من صراحة المادة (١٢٩) من النظام الداخلي للمجلس ، حيث يرى البعض^(٨٠) ، أن حق الأعضاء واللجان في التعديل قبل وبعد هذا الميعاد لا يعني سقوط حقهم في الاقتراح بالتعديل ، وخصوصاً أثناء المناقشة فأن بعض مقترحات الأعضاء لها وجهاتها ، ويحق لها أن تحال إلى اللجان لفحصها والعمل على صياغة المشروع الأصلي بما يتفق مع مقترحات الأعضاء بالتعديل . ونعتقد أن المادة (١٢٩) من النظام الداخلي للمجلس بحاجة إلى ضبط الصياغة من جديد ، فيفضل أن ينص صدر المادة على



أن (لكل عضو عند النظر في مشروعات القوانين أن يقترح التعديل في المواد فيما يعرض من تعديلات) ، وذلك لأن كلمة (التعديل) شاملة للحذف ، وهو الذي يقترح في مناسبة الإلغاء ، أو الإضافة وهي التي تقترح عند الحاجة إلى ما يكمل النص ، أما التجزئة فهي التي تقترح عند الحاجة إلى تجزئة النصوص ، وكلها تندرج تحت مدلول كلمة (التعديل) .

هذا بالإضافة إلى إن الشق الثاني من المادة وقد وضع الحذف والإضافة والتجزئة تحت مدلول التعديل عندما نصت المادة على أنه ((ويجب أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس اللجنة...)) وألزم النظام الداخلي اللجنة المالية على أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الإعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة ، ويجب ان تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته ، مع ملاحظة إن هذا الحكم يسري على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أي لجنة من لجان المجلس أو احد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية .^(٨١)

وتجدر الإشارة إلى وجوب تلاوة تقرير اللجنة قبل المناقشة إذا كان متعلقاً بمشروعات القوانين المكملة للدستور أو القوانين الأساسية أو إذا كان التقرير يتضمن رأياً مخالفاً لرأي أغلبية اللجنة ، وفي جميع الأحوال تجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة .^(٨٢)

ويفهم من هذا أن أساس المناقشة هو التقرير الذي تقدمت به اللجنة ، وما انتهت إليه بالنسبة لمشروع القانون المحال إليها ، وقد جرت العادة على قيام اللجنة بعمل جدول مقارن لتقريرها بحث تقسم صفحات التقرير فيما تختص بالنصوص القانونية للمشروع إلى قسمين :

القسم الأول - يوضح فيه مشروع القانون كما ورد من الحكومة .

القسم الثاني - يوضح فيه مشروع القانون كما عدلته اللجنة .

وهذا لا يستوجب أن يكون التعديل شاملاً لكل نصوص المشروع بل هناك نصوص ترى اللجنة الإبقاء عليها كما وردت في مشروع الحكومة ، وبعد ان يتم عرض التقرير على المجلس سواء بتلواته أو الاكتفاء بالإشارة إليه في غير الأحوال التي لا تجب فيها التلاوة ، تبدأ مداولة المجلس لتقرير ومناقشة ما جاء فيه .^(٨٣)

مع ملاحظة انه إذا قدم مشروع قانون مرتبط بمشاريع قوانين أخرى محالة إلى إحدى اللجان ، أحاله رئيس المجلس إلى هذه اللجنة مباشرة وذلك ما لم تكن قد بدأت اللجنة في دراسة مواد المشروع .^(٨٤)

يتلو رئيس الجلسة تقرير اللجنة المختصة وما قد يتضمنه من آراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة وفي الجلسة المخصصة للمناقشة ، ثم تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع أجمالاً فإذا لم يوافق المجلس عد ذلك رفضاً للمشروع .^(٨٥)

وإذا قرر المجلس أثناء المناقشة في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافقت عليها ، فللمجلس إن يعود لمناقشة تلك المادة ، كذلك يجوز للمجلس إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا أبدت أسباب جديدة ، قبل انتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس .^(٨٦)

وكما اشرفنا في دور اللجان في اقتراحات الأعضاء ، فإن الإجراءات الخاصة بمناقشة الاقتراحات المتعلقة بمشروعات القوانين هي نفسها الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذا النظام مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص .^(٨٧)

أي إن كافة المراحل التي تمر بها مقترحات مشاريع القوانين المقدمة من إحدى اللجان أو من قبل الأعضاء في المجلس - دراسة في اللجان ، قراءة أولى ، قراءة ثانية ، قراءة ثالثة - هي نفسها المراحل التي تمر بها مشاريع القوانين المحالة من السلطة التنفيذية، وتجدر الإشارة إلى إن كافة الاقتراحات بمشروعات القوانين



ومشروعات القوانين يحيلها رئيس المجلس إلى اللجنة القانونية في المجلس لمراجعة صياغتها وتدقيقها وتطلب عرضها على المجلس .

المطلب الثالث: عوامل نجاح اللجان البرلمانية في العملية التشريعية

إذا كانت السلطة التشريعية هي المكلفة بحكم الدستور بإقرار التشريع إلا أن حسن إعداده بواسطة اللجان البرلمانية في المجالس النيابية من شأنه أن يقدم للمشروع مادة ناجحة ومتوازنة ، وتسهل على المشرع القيام برسائله وتذليل الصعاب له ، لذلك يجب أن تتسلح اللجان البرلمانية بالآتي :

أولاً : أن يكون النواب على قدر من المسؤولية لإقرار القوانين ، والاستعانة برجال القانون والمتخصصين والفنيين البارزين عند إصدارها ، فسن التشريع وصياغته من قبل اللجان البرلمانية القوية والتي تضم خبراء على مستوى عال من التخصص لإعداده تجعل هذه المهمة سهلة ميسورة وتزيد من رصيد البرلمان لدى الشعوب ، وإعطاء دورات تدريبية للأعضاء ومن يعاونهم في فن الصياغة القانونية ، فعلى عضو اللجنة أن يقوم بالتحقيق الذاتي لنفسه وان يقوم المجلس بمساعدته بالوسائل الحديثة وتزويده بالمعلومات والاطلاع على أحدث التشريعات العالمية وأكتساب الخبرات من البرلمانات العريقة في الدول الديمقراطية المتقدمة وزيادة الخبرات التحليلية في الرقابة المالية حتى تتم مناقشة الموازنة العامة للدولة مناقشة تحليلية ورقابية ، واللجان البرلمانية عصب العمل التشريعي عموماً ،لذا يجب الاستعانة بخبرات نخبة أساسية في مجالات القانون والاقتصاد والسياسة وتدعم بالكوادر الفنية اللازمة للعمل التشريعي .

ثانياً : وجود اتصال بين اللجان مع بعضها البعض واللجان في البرلمانات الأخرى للاستفادة من الخبرات المتصلة بالموضوع المطروح وتشجيع تبادل المعلومات ، لأن من يملك المعلومات يستطيع أن يكون الأقوى والأجدر على الإقناع وهذا دور اللجان البرلمانية^(٨٨) ، ولا جدال في أهمية المعلومات وقيمتها في الوقت الحاضر وهي في كل الأحوال أساس إي قرار جيد و مسؤول ، ولا يمكن أن ينكر احد دور المعلومات في اتخاذ القرار الجيد .

ثالثاً : التأكد من مرجعية التشريعات وعدم تعارضها مع الشريعة الإسلامية ونصوص الدستور والمبادئ الديمقراطية ، وكذلك الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة ، ومطالعة التشريعات الحديثة في الدول الإسلامية والعربية والأجنبية التي تتفق مع ديننا وبيئتنا.

رابعاً : حصر التشريعات ذات الموضوع الواحد والعمل على إعادة ترتيبها ، وتفنيها وتطويرها لتتطابق مع الواقع فهو أمر هام وذلك بحصر التشريعات المتشعبة في الموضوع الواحد وجعلها في قالب واحد تجمعه وحدة الموضوع وحتى يسهل الرجوع إليه^(٨٩)، لعدم فقدان القانون هيئته وعدم احترام الجمهور له ، وحتى لا نصل إلى ما يعرف "بالتضخم التشريعي "

خامساً : يجب أن يكون التشريع قاعدة عامة مجردة لغته سهلة حتى يتمكن العامة من فهمه وقبوله ، واليقين بأهمية هذا التشريع وضرورته ، ويجب على القانون إلا يخالف ما اعتاد عليه المجتمع من قواعد ألفوها وأعراف استقروا عليها .

سادساً : فتح اجتماعات اللجان للجمهور ، رغم إن الاتجاه هو أن اللجان تعقد اجتماعاتها بعيداً عن الجمهور وربما تسمح باطلاع وسائل الإعلام على أعمالها ونشر محاضرها كاملة أو ملحقه بأراء المعارضين والمؤيدين وان كان ذلك مسلم به للجلسات البرلمانية ككل ، فانه لا يمنع أن يكون ذلك اللجان إذا كان لا يضر بالمصلحة العامة .

فجلسات اللجان البرلمانية التي تميل اغلب دول العالم إلى قصر الحضور فيها على أعضائها من البرلمانيين ، وذلك لأنها بمثابة المطبخ السياسي للعمل البرلماني الذي ليس من المحبذ أن تكون أعمالها وتفاعلاتها



الداخلية موضوعاً للجدل السياسي العام^(٩٠)، حتى يتم طرحها على البرلمان ويتخذ في شأنها قراراً ، فالمبدأ هو علانية الجلسات العامة وسرية جلسات اللجان التي تؤكد عليها اللوائح الداخلية للمجالس النيابية ، واطلاع من يشاء على محاضر جلساتها وتسهيل الرجوع إليها لم يريد ، وتسمح البرلمانات بنشر أعمال الجلسات العامة المغلقة استثناءً أو جلسات اللجان المغلقة ابتداءً في صورة محاضر أو بعضها في صورة ملخصات تتعلق بالمناقشات التي دارت خلالها الجلسة ، فبالرغم من قدرة الصحفيين المعتمدين على حضور الجلسات العامة اتجهت اغلب هذه الدول إلى نقل الجلسات عبر التلفزيون ، ولكن أن كان نقل الجلسات المفتوحة تحت الرقابة الحكومية فإنه يصعب في تلك الدول اطلاع الجمهور على حقيقة ما يدور في اللجان وفي البرلمان ككل .
خلاصة القول إن سر قوة المجالس النيابية هو لجانها والتي تعتبر همزة الوصل بين البرلمان والرأي العام ، ومشاركة الجماهير في أعمال اللجان البرلمانية لهو نوع من الحكم المباشر أو ما يعرف بالديمقراطية المباشرة^(٩١) ، ومن ذلك مشاركة الجماهير في التقارير التي تقوم اللجان بإعدادها وعلى وجه الخصوص في القضايا الهامة التي تشغل الرأي العام ، وحتى يستمر الموكب بالتقدم والسير إلى الأمام لابد من الاهتمام برأي المخاطبين بالتشريع والسلطات والمتخصصين القائمين على تطبيقه وتنفيذه .

الخاتمة.

لقد توصلنا في بحثنا هذا إلى جملة من النتائج والتوصيات ، وهي على النحو الآتي :-

- ١- **النتائج :**
 - ١- من أهم عوامل قوة اللجان البرلمانية تطوير النظام الداخلي للمجلس وأنظمة العمل الداخلية للبرلمان لضمان فاعلية اللجان البرلمانية ، فتركيبية اللجان ودرجة تطورها المؤسسي وتوازنها والتكتل الحزبي داخل البرلمان وخارجه ، وسيطرة حزب الأغلبية على جميع اللجان وعدم التشكيل المتوازن يؤثر بلا شك في قوة اللجان البرلمانية .
 - ٢- أستقر الوضع في دساتير الدول موضوع البحث على أساس تنظيم أحكام اللجان البرلمانية ، حيث كانت نقاط الاتفاق هي التشكيل السنوي للجان ، وتقارب الهيكل الإداري للجان حيث تشمل كل لجنة مكتب ورئيس مكتب وسكرتاريا وأمناء سر ، ويأتي مبدأ المشاركة للنواب في عضوية اللجان وعدم جواز الجمع بين عضوية أكثر من لجنة إلا بموافقة المجلس نقطة اتفاق أخرى بين النظامين المصر والعراقي .
 - ٣- البرلمان وتطوره ورفع مكانته يكون دائماً محل اعتبار الرأي العام ، فأساس الإصلاح السياسي هو الإصلاح البرلماني ، ثم الإصلاح التشريعي ، حتى يكون هناك بناء ديمقراطي سليم ، وهنا يبدأ دور اللجان البرلمانية التي تجعل من البرلمان أهم مؤسسة وتجعل له دوراً بارزاً ونهضة برلمانية قوية ، وفاعلية تتزايد بزيادة طموحات الشعب والتواصل المجتمعي ، ومتابعة النشاط الحكومي .
 - ٤- لعبت السوابق والتقاليد البرلمانية دوراً في إرساء المبادئ والضوابط التي يسير عليها المجلس ولجانه سواء تفسيراً أو استكمالاً للنظام الداخلي فهي احد المصادر الحاكمة لممارسة المجالس النيابية لدورها التشريعي والرقابي فهي تتميز بالاستمرارية وهي دليل على عمل برلماني رشيد واحد أهم أدوات العمل البرلماني ، فهي وليدة المشاركة الحرة والواقعية لأعضاء المجالس النيابية وخصوصاً ممارسات اللجان البرلمانية ، فالماضي أساس الحاضر ومن تجارب الحاضر نتزود للمستقبل ، فهناك من الدول التي ليس لديها دساتير مكتوبة لكننا نجدها تعتمد على العرف والتقاليد والسوابق باعتبارهم أحكام واجبة التطبيق .
 - ٥- اللجان البرلمانية القوية ودون مبالغة الأداة الفعالة ومفتاح تسير العمل البرلماني ، وتلعب دوراً أساسياً في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فمثل اللجان في معاونتها للمجالس النيابية كمثل الحواس بالنسبة للإنسان التي يستشعر بها كل شيء، فهي حقاً سمع وبصر المجالس النيابية .



ب-التوصيات :

- ١- يجب تفعيل دور اللجان البرلمانية في اقتراح مشروعات القوانين ولا يقتصر دورها على دراسة وبحث مقترحات ومشروعات القوانين التي تحال إليها من الأعضاء والحكومة ، والمتابعة الدقيقة والمستمرة لأداء السلطة التنفيذية ، ومدى تنفيذها للقانون وملاءمته للواقع ، من خلال الرقابة والاقتراحات والشكاوى التي يتقدم بها المواطنون .
- ٢- يجب أن يتم تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، وخصوصاً الأحكام الخاصة باللجان البرلمانية ، والتأكيد على مبدأ المشاركة الوجوبية لعضوية اللجان وضمان التعاون ، واكتساب الخبرات البرلمانية ، وتبني الطابع الديمقراطي في إدارة شؤون اللجان ، وتفرغ الأعضاء لأعمال اللجان وعلى رأسهم رئيس اللجنة لإشرافه على أعمالها . والابتعاد عن مبدأ المحاصصة في عضوية اللجان أو رئاستها.
- ٣- يجب أن يتم تطوير عمل اللجان البرلمانية بنشر الثقافة بين الأعضاء والجهاز الفني بالمجالس النيابية بالاهتمام بعملية التدريب البرلماني وتنوع مصادر المعلومات وتزويدها بالخبراء والمتخصصين والاستشاريين في مختلف الميادين ، حتى نجعل مهمتها أكثر سهولة ويسراً .
- ٤- إحداث التغيير المستمر في رئاسة اللجان باعتبار ذلك عاملاً من عوامل زيادة فعاليتها بحيث يتم تحديد مدة إشغال منصب رئاسة اللجنة بدورة أو اثنتين، وإعطاء الفرصة لتولي المعارضة رئاسة بعض اللجان مثل لجنة حقوق الإنسان واللجنة المالية.
- ٥- توسيع طاقم العمل في اللجان بحيث يشمل كل طاقم مقرر لجنة وباحث وقانوني ومساعد إداري، وتأهيل هذا الطاقم وتدريبه وتحديد مهامه وتعريف رئاسة اللجنة وأعضائها بأهميته ومسؤولياته ودوره في مساعدة اللجنة في ممارسة دورها التشريعي والرقابي على الوجه الأكمل، وينبغي على طاقم العمل في اللجان أن يقوم بكافة المهام التي تضمنها الوصف الوظيفي لهذا الطاقم.
- ٦- تطبيق أحكام النظام الداخلي المتعلقة بعمل اللجان والإشراف على برامجها وخططها والإجراءات المتعلقة بضبط اجتماعاتها، وتقديم تقارير عن سير أعمالها لهيئة رئاسة المجلس ولجنة شؤون المجلس، وتحديث قاعدة البيانات الخاصة بعمل المجلس واللجان ونشاطاتهما.
- ٧- إعادة النظر في الإجراءات التشريعية وتطويرها بشكل يحول دون تجميد مشاريع القوانين في اللجان لفترات طويلة ومتابعة التقيد بالمواعيد المحددة لهذه الإجراءات في النظام الداخلي للمجلس، وكذلك في إطار خطة التشريع السنوية للمجلس.
- ٨- تحديد جدول زمني لاجتماعات اللجان والمواضيع التي ينبغي عليها إنجازها خلال كل فترة تشريعية، وهو ما يرتبط بإعداد أجندة تشريعية للمجلس محددة حسب الأولويات المتفق عليها لكل فترة تشريعية.
- ٩- تفويض صلاحيات أوسع للجان في متابعتها لمؤسسات السلطة التنفيذية بما يشمل مخاطبتها واستدعاء ممثليها، وبما يشمل كذلك الأجهزة الأمنية والمؤسسات العامة الأخرى غير الوزارية، ومتابعة تنفيذ قرارات المجلس المتخذة بناء على توصياتها.
- ١٠- معالجة محدودية العدد في بعض اللجان وإعادة النظر في التشكيلة الحالية للجان بحيث يتم الدمج بين اللجان ذات التخصصات والمهام المتشابهة.
- ١١- التعاون بين اللجان وعدم اقتصار هذا التعاون على ما يقرره رئيس المجلس من لجان مشتركة لا تتغير ، وان يكون بينهما وبين الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية علاقة تعاون وتشاور وإبداء للرأي بشأنها ، وأن يكون هناك تعاون بين اللجان بعضها البعض واللجان والرأي العام ، بنشر وقائع الجلسات وخصوصاً تقارير اللجان البرلمانية .



الهوامش.

- 1-د. عمرو احمد حسبو، اللجان البرلمانية ،دراسة مقارنة،مجلة روح القوانين، العدد العاشر، مصر، ١٩٩٤، ص ١٠،
2-PACTET (pierre) . les. Commissions parlementaires . R.D.P., 1954 . p127
- ٣-راجع ذات المعنى نص المادة (٨٢-٨٣) من دستور الجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٦٤ .
- ٤-راجع في هذا المعنى : سامي عبد الصادق ، أصول الممارسة البرلمانية ، المجلد الأول ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص ١٠٩ .
- ٥-انظر : المعجم الوجيز ، مجمع اللغة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤، ص ٥٥٢ . وانظر : د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مطبعة النصر، الطبعة الأولى ، ١٩٤٠، ص ٧٤ .
- ٦- د.احمد سعيقان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٥٢ .
- ٧-إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٨، ص ٣٧٥ .
- ٨-د. فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية ، مطبعة دار الكتب المصرية بالقاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٢٧، ص ٩٠ .
- ٩- د. عمرو احمد حسبو ، مرجع سابق ، ص ٢٧ .
- ١٠- نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية ، المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية (NDI)، واشنطن ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٢ .
- ١١- عمرو احمد حسبو ، مرجع سابق ، ص ٣١ .
- 12-parliament and Accountability, The Role of parliamentary Oversight committees . Gareth Griffith.2005.p.23.
- ١٣-المادة (٣٧) اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.
- ١٤-المادة (٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، الصادر من مجلس النواب بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها (٤٠٣٢)
- ١٥- يلاحظ عدد الأعضاء في كل لجنة من لجان المجلس الدائمة : لجنة العلاقات الخارجية (١٧)، لجنة الأمن والدفاع (١٦) ، اللجنة القانونية (١٦) ، لجنة النفط والطاقة (١٧) ، اللجنة المالية (١٤) ، لجنة النزاهة (١٨) ، اللجنة الاقتصادية (١٣) ، لجنة التربية (١٤) ، لجنة الصحة والبيئة (١٦) ، لجنة الخدمات والأعمار (١٧) ، لجنة الأقاليم والمحافظات (١١) ، لجنة حقوق الإنسان (١٦) ، لجنة الثقافة والإعلام (٥) ، لجنة الأوقاف والشؤون الدينية (٩) ، لجنة المرشحين والمهجرين (٨) ، لجنة الزراعة والمياه (١٢) ، لجنة المسائل والعدالة (٧) ، لجنة الشهداء والضحايا والسجناء السياسيين (٨) ، لجنة الشباب والرياضة (١١) ، لجنة المرأة والأسرة والطفولة (٤) ، لجنة مؤسسات المجتمع المدني (٦) لجنة شؤون الأعضاء والتطوير البرلماني (٧) ، لجنة العشائر (٧) ، لجنة التعليم العالي (١١) ، لجنة السياحة والآثار (٧) ، لجنة العمل والشؤون الاجتماعية (٨) .
- ١٦-مقابلة شخصية مع النائب - خالد شواني رئيس اللجنة القانونية في مجلس النواب العراقي- داخل مقر اللجنة.
- ١٧-المادة (١١٥) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ١٨- عمرو احمد حسبو ، مرجع سابق ، ص ١٦ .
- ١٩- نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ، ترجمة : د. جابر عوض ، القاهرة ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، ١٩٩٦ ، ص ١٥٩ وما بعدها .
- ٢٠- المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .



- ٢١- المادة(١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٢٢- المادة(٨٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٢٣- المادة(٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٢٤- المادة(٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٢٥- المادة(٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٢٦- المادة(٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- 27-Bruce George and Alison Graham , "Defence Committees in Democratic and Democratising Legislatures " (pepar presented to the workshop of parliamentary scholars and parliamentarians , Berlin , 1994 : 12-13-22
- ٢٨-اللجان في الهيئات التشريعية ،المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ،واشنطن ،ترجمة نور الأسعد ،٢٠٠٧. ، ص ١١ .
٢٩-المادة (٧٢ / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٣٠- المادة (٧٢ / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٣١-المادة(٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .
٣٢-اللجان في الهيئات التشريعية ، مرجع سابق ، ص ١١ .
- 33-Thomas E.Mann and Norman J .Ornstein , 'shipshape . A progress Report on congressional Refrom , "The Brookings Review 12(Spring 1994 : 42)
- ٣٤- د.علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية،الفاخرة،٢٠٠٣، ص ١٥٣ .
٣٥-المادتين(٧٠) و(٧٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٣٦-المادة (٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .
٣٧-محمد فهيم درويش ، السلطة التشريعية (ماهيتها – تكوينها – اختصاصاتها) - المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ١٩٠ .
٣٨-المادة (٨٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٣٩-مقابلة شخصية مع السيد خالد موسى حبيب ، مدير مكتب اللجنة القانونية داخل مقر اللجنة القانونية في مجلس النواب العراقي بتاريخ ٢٠١٢/٢/٦ .
٤٠- د. علي الصاوي ، مستقبل البرلمان في العالم العربي ، مرجع سابق ، ص ١٥٥ .
٤١-اللجان في الهيئات التشريعية ، مرجع سابق ، ص ١٤ .
٤٢-أ.د. علي الصاوي ، دليل النائب في البرلمان ، بعض الأعراف الدولية المستقرة في العمل البرلماني ، الجمعية المصرية للنشر وتنمية الوعي القانوني ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٥ .
٤٣-المادة(١٤٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٤٤-د.فؤاد كمال، مرجع سابق، ص ٩٦ .
٤٥-المادة (٢٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٤٦- مقابلة شخصية مع السيد خالد موسى حبيب ، مدير مكتب اللجنة القانونية .
٤٧-المادة (٧٧/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٤٨-المادة (29) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .
٤٩-اللجان في الهيئات التشريعية ، مرجع سابق ، ص ١٢ .



- ٥٠-المادة (114) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٥١-المادة (٧٥ / أولاً - ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٥٢-المادة (٨١ / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٥٣-المادة (١٨ / ثانياً - ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٥٤ - المادة (٧٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٥٥ - المادة (٧٦- ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٥٦-أنور الخطيب ، الأصول البرلمانية ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦١ ، ص ١٥٢ .
- ٥٧-فؤاد كمال ، مرجع سابق ، ص ٩٨ .
- ٥٨-المادة (٨١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٥٩-المادة (٧٧ / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٦٠-المادة (٧٧ / رابعاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٦١-المادة (٧٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٦٢-المادة (٨١ / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٦٣-المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق للعام ٢٠٠٥ النافذ .
- ٦٤ - دحسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، دارمكتبة الحياة،بيروت، الطبعة الثانية، ١٩٥٩، ص١٨١
- ٦٥-المادة الثالثة والثلاثون(ب)من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤م((على الجمعية الوطنية في مشاريع القوانين المقترحة من قبل مجلس الوزراء بما في ذلك مشاريع قوانين الميزانية))والفقرة(د) من نفس المادة((لأعضاء الجمعية الوطنية الحق باقتراح مشاريع قوانين وفق النظام الداخلي الذي تضعه هذه الجمعية))
- ٦٦- المادة(١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٦٧-المادة(١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٦٨-المادة(١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٦٩-المادة(٧٥/رابعاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٧٠-مقابلة شخصية مع مدير مكتب اللجنة القانونية – السيد خالد حبيب.
- ٧١-المادة(١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٧٢-المادة(٦٠) من دستور جمهورية العراق للعام ٢٠٠٥ النافذ .
- ٧٣-المادة(١١٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٧٤-يطلق على اللجنة القانونية لجنة تسمية لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية في البرلمان المصري والبرلمان السوري والكندي ، ولجنة الشؤون التشريعية والقانونية في البرلمان البحريني ، ولجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان في البرلمان المغربي ، ولجنة الشؤون القانونية في البرلمان السويسري والفرنندي والأثيوبي ، ولجنة العدل في البرلمان الاسكتلندي .
- ٧٥-د.صباح جمعة الباوي، اختصاصات اللجان القانونية في البرلمانات المقارنة ، مجلس النواب العراقي ، دائرة البحوث ، قسم الدراسات والسياسة القانونية ، ٢٠١٠ ، ص ١ .
- ٧٦-المادة(١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- ٧٧-المادة(١٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٧٨-أ.د. علي الصاوي ، دليل النائب في البرلمان ، مرجع سابق، ص ٥٤ .
- ٧٩-أنور الخطيب ، مرجع سابق ، ص ٦٦٥ ،



- ٨٠-مقابلة شخصية مع النائب / أمير طاهر حسين .عضو مجلس النواب العراقي – داخل مقر البرلمان .
٨١-المادة(١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٨٢-المادة(١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٨٣-مقابلة شخصية مع السيد خالد موسى حبيب / مدير مكتب اللجنة القانونية ، يوم الاثنين المصادف ٢٠١٢،/٢/٢٠
٨٤-المادة(١٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٨٥-المادة(١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٨٦-المادة(١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٨٧-المادة(١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
٨٨-محمد سعد أبو عمود، دور البرلمان في تطوير النظام السياسي المصري، مجلة قضايا برلمانية، العدد ١٩٩٩، ٢٩، ص ٣٦،
٨٩- انظر: عمرو وحيد، العمل العربي في مجال التشريع، مجلة التشريع ، العدد الأول، ابريل ٢٠٠٤ ، ص ٢٥،
٩٠-المحامي طارق حرب ، الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في بحوث ومقالات ، منشورات دار الحنش ، بغداد ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٧ ، ص ١٣٧ .
٩١- د. جابر جاد نصار – الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ . ص ٢٣٠ .

المصادر.

*الكتب القانونية :

- ١- د.أحمد سعيقان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨،
٢- د.إسماعيل عبدالفتاح عبدالكافي، الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٨،
٣- د.أنور الخطيب ، الأصول البرلمانية ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦١،
٤- د.السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مطبعة النصر، الطبعة الأولى . ١٩٩٤
٥- اللجان في الهيئات التشريعية، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، واشنطن، ترجمة نور الأسعد ، ٢٠٠٧،
٦- المحامي طارق حرب ، الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في بحوث ومقالات ، منشورات دار الحنش ، بغداد ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٧،
٧- المعجم الوجيز ، مجمع اللغة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤،
٨- د.جابر جاد نصار – الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨،
٩- د.حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٩٥٩،
١٠- د.سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٢،
١١- د.صباح جمعة البايوي، اختصاصات اللجان القانونية في البرلمانات المقارنة ، مجلس النواب العراقي ، دائرة البحوث ، قسم الدراسات والسياسة القانونية ، ٢٠١٠،
١٢- د.علي الصاوي ، دليل النائب في البرلمان ، بعض الأعراف الدولية المستقرة في العمل البرلماني ، الجمعية المصرية للنشر وتنمية الوعي القانوني ، القاهرة ، ٢٠٠٦،
١٣- د.علي الصاوي ، مستقبل البرلمان في العالم العربي ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣،



- ١٤- د.فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، مطبعة دار الكتب المصرية بالقاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٢٧
١٥- د.محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية (ماهيتها - تكوينها - اختصاصاتها) - المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨
١٦- نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: د.جابر عوض، القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ١٩٩٦.

***الدوريات :-**

- ١- د.عمرو احمد حسبو، اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، مجلة روح القوانين، العدد العاشر، مصر، ١٩٩٤.
٢- د. عمرو وحيد، العمل العربي في مجال التشريع، مجلة التشريع، العدد الأول، ابريل ٢٠٠٤.
٣- د.محمد سعد أبو عمود، دور البرلمان في تطوير النظام السياسي المصري، مجلة قضايا برلمانية، العدد ٢٩، ١٩٩٩.
٤- نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية، المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية (NDI)، واشنطن، ٢٠٠٧.
***الكتب القانونية الأجنبية :-**

- 1- Bruce George and Alison Graham, "Defence Committees in Democratic and Democratising Legislatures" (paper presented to the workshop of parliamentary scholars and parliamentarians, Berlin, 1994).
2- PACTET (pierre). les. Commissions parlementaires. R.D.P., 1954.
3- parliament and Accountability, The Role of parliamentary Oversight committees. Gareth Griffith. 2005.
4- Thomas E.Mann and Norman J. Ornstein, 'shipshape. A progress Report on congressional Refrom, "The Brookings Review 12(Spring 1994).

***الداستير والقوانين والأنظمة الداخلية :-**

- ١- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤
٢- دستور جمهورية العراق للعام ٢٠٠٥ النافذ .
٣- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٤- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .
٥- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .

***المقابلات الشخصية :-**

- ١- مقابلة شخصية مع السيد خالد موسى حبيب، مدير مكتب اللجنة القانونية داخل مقر اللجنة القانونية في مجلس النواب العراقي بتاريخ ٢٠١٢/٢/٦ .
٢- مقابلة شخصية مع النائب / أمير طاهر حسين. عضو مجلس النواب العراقي - داخل مقر البرلمان .
٣- مقابلة شخصية مع النائب / خالد شواني - رئيس اللجنة القانونية - داخل مقر اللجنة في مجلس النواب العراقي

***الملاحق :**

- الشكل رقم (١) . نموذج مقترح قانون .
- الشكل رقم (٢) . نموذج مشروع قانون .



كؤمارى عىراق
نه نجومه نى نوينه ران عىراقى
فراكسيونى نه حرار



جمهورية العراق
مجلس النواب العراقي
كتلة الاحرار

العدد، ك/ح ٣٣٥
التاريخ، ٢٠١٢ / ١ / ٨

إلى / هيئة رئاسة مجلس النواب الموقرة .

م/مقترح قانون

تحية طيبة ..

طيباً مقترح قانون تخصيص ارض سكنية للعراقيين مقدم من كتلة الأحرار في مجلس النواب راجين اتخاذ الإجراءات الخاصة بإدراجه على جدول الأعمال بالسرعة الممكنة .
مع التقدير ...

المرفقات :-

١ . قائمة توقيع السادة النواب .

اللجنة الدستورية
لجنة الحماة والإعلاء
المستشار
بيان الرأي
١ / ١٥



الناخب
بهاء الأعرجي
رئيس كتلة الأحرار



٢٠١٢ / ١ / ٨ ذراء

نسخة منه إلى :-
الإدارة .. الحفظ .

البريد الالكتروني / Alahrarblock@gmail.com Alahrarblock@yahoo.com
الوقع الالكتروني / www.alkutlaalsadria.com
العنوان/العراق- بغداد - قصر المؤتمرات - هـ ٠٧٩٠٥٣٦١٨٤ / ٠٧٧٠٦٩٥٦٠٧٠

الشكل رقم (١) .



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Republic of Iraq
Ministers Council
Office of the Minister of State for
Council of Representatives Affairs

مكتب وزير الدولة لشؤون مجلس النواب

السيد ناظم العيسى
الاستاذ محام في العراق

السيد ناظم العيسى
السيد ناظم العيسى
السيد ناظم العيسى

العدد: ٤٤١٤٤ / ٤٩
التاريخ: ٢٠١٢ / ١ / ٩

٤٤٢
٢٠١٢ / ١ / ١٦
٤٤٢
١٤١٨

إلى / مجلس النواب - السيد رئيس الديوان
م / مشروع قانون مكافحة الارهاب

٤٥٢٣
١٤١٨

تحية طيبة

ربطاً نسخة من قرار مجلس الوزراء ذي العدد ٤٦ لسنة ٢٠١١ (سري وعاجل)
المتخذ في الجلسة الاعتيادية السادسة والخمسين المنعقدة بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠١١ .
والتي تقرر فيها الموافقة على مشروع القانون آنفاً المدقق من قبل
مجلس شورى الدولة والمرسل رفقة كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء
بالعدد ش.ز. /١٠/١٠٠/٣١/٤٢/١٣ في ٢٠١٢/١/٣ .

يرجى عرضه على مجلس النواب الموقر بغية تشريعه
استناداً لنص المادة ٦١ أولاً من الدستور وإعلامنا موعد عرضه ... مع التقدير
١١٢٠

مجلس النواب
اللجنة القانونية
١١٢٠

المرفقات:
- صورة القرار ٤٦
- صورة ورقية + صورة الكترونية لمشروع القانون آنفاً .
- كتاب مجلس شورى الدولة بالعدد ١٤٤٢/٣٣/١٧ في ٢٠١٢/١/١٣
- صورة قائمة الحضور واستمارة التصويت

السيد رئيس المجلس لطفاً
التفضل بالإطلاع والإمر بما يراه مناسبتاً
وتفضلوا بقبول إفرا الاحترام والتقدير
٢٠١٢/١/١٥

د. صفاء الدين محمد الصافي
وزير الدولة لشؤون مجلس النواب

صورة عنه إلى:
- الأمانة العامة لمجلس الوزراء - دائرة شؤون مجلس الوزراء ... إشارة الى كتابكم آنفاً للعلم مع التقدير
- الأمانة العامة لمجلس الوزراء - الدائرة القانونية ... إشارة الى كتابكم آنفاً للعلم مع التقدير
- مكتب السيد الوزير ... للعلم مع التقدير.

٤٨٥٧

الشكل رقم (٢) .