دور اللجان البرلمانية في صناعة التشريعات دراسة تحليلية مقارنة

The Role of Parliamentary Committees In Legislation Making: A Comparative Analytical Study

م.م. دلشاد محمد زرا الهركي
جامعة الحمدانية – قسم الشؤون القانونية
dilshad.harki@uohamdaniya.edu.iq

م.م. اديب عبد المجيد احمد
جامعة الحمدانية – قسم الشؤون القانونية
adeebzangana@uohamdaniya.edu.iq

م.م. مروان كامل جمعة
جامعة الحمدانية – قسم الشؤون القانونية
marwankhalidy@uohamdaniya.edu.iq

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٥/٥/٢ تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/٧/٣٠

الملخص:

تلعب اللجان البرلمانية دورًا محوريًا في عملية التشريع داخل المجالس النيابية. فهي تُعد بمثابة المحرك الفني والعملي لصياغة ومراجعة القوانين قبل عرضها على الجلسات العامة. تتولى هذه اللجان دراسة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو من النواب، وتقوم بتحليل مضمونها، وإجراء التعديلات اللازمة عليها، والتشاور مع الخبراء والمعنيين. وبذلك تضمن أن تكون القوانين دقيقة، قابلة للتنفيذ، وتراعي المصلحة العامة.

وتتنوع اللجان بين دائمة ومؤقتة، وتشمل مجالات متعددة مثل التشريع، الاقتصاد، الصحة، التعليم، وغيرها، مما يتيح التخصص والدقة في مناقشة القوانين حسب مجالها. كما تسهم اللجان في الرقابة البرلمانية من خلال مراجعة أداء الجهات التنفيذية وتقييم مدى التزامها بالقوانين وباختصار، فإن اللجان البرلمانية تشكل الركيزة الأساسية لصناعة تشريعات فعالة، متوازنة، ومدروسة، تسهم في تحقيق الاستقرار القانوني والتنمية الوطنية.

الكلمات المفتاحية: اللجان البرلمانية، صناعة التشريعات، اللجان الدائمة، اللجان المؤقتة.

Abstract:

Parliamentary committees play a pivotal role in the legislative process within parliaments. They serve as the technical and practical engine for drafting and reviewing laws before they are presented to plenary sessions. These committees study draft laws submitted by the government or representatives, analyze their content, make necessary amendments, and consult with experts and stakeholders. This ensures that laws are accurate, enforceable, and take into account the public interest.

Committees vary between permanent and temporary, and cover various fields such as legislation, economics, health, education, and others, allowing for specialization and precision in discussing laws according to their scope. Committees also contribute to parliamentary oversight by reviewing the performance of executive bodies and assessing their compliance with the laws. In short, parliamentary committees constitute the cornerstone for developing effective, balanced, and well-thought-out legislation that contributes to achieving legal stability and national development.

Keywords: Parliamentary committees, legislative development.

المقدمة

تُعد اللجان البرلمانية العمود الفقري للعمل التشريعي في المجالس النيابية، حيث تُناط بها مهام دراسة مشاريع ومقترحات القوانين، وتدقيقها، وتحليلها من مختلف الجوانب القانونية والفنية والمالية قبل عرضها على الجلسات العامة للتصويت.

ومع تزايد تعقيد القضايا التشريعية وتعدد أبعادها، أصبحت الحاجة ملحة إلى تفعيل دور هذه اللجان بما يضمن تشريعات رشيدة ومبنية على دراسة معمقة وفي ضوء ذلك، جاءت هذه الدراسة لتسلط الضوء على الدور الحيوي الذي تؤديه اللجان البرلمانية في صناعة التشريع، من خلال تحليل نظم عملها ومقارنة التجارب المختلفة، مع التركيز على مدى كفاءتها في الوصول إلى قوانين فعّالة وملبية للاحتياجات المجتمعية.

حيث أن دور اللجان البرلمانية لا يقتصر على تمرير النصوص، بل يشمل إعادة صياغة القوانين بما ينسجم مع القواعد الدستورية، ومتطلبات الواقع السياسي والاجتماعي. كما أنها تعكس مدى الحاجة إلى تفعيل الطابع التخصصي والفني داخل اللجان، من خلال التعاون مع مستشارين ومراكز بحوث لتعزيز جودة المنتج التشريعي.

اولاً: أهمية البحث: تبرز أهمية هذا البحث في كونه يتناول موضوعاً حيوياً يرتبط بجوهر العمل البرلماني، ألا وهو صناعة التشريعات عبر اللجان البرلمانية. ويكتسب البحث أهميته من عدة جوانب، أبرزها:

١. الدور المتعاظم للجان في رسم السياسات العامة والتأثير على التشريعات.

٢. قلة الدراسات المقارنة التي تركز على آليات عمل اللجان البرلمانية في أنظمة مختلفة.

٣. الإسهام في تطوير النظام البرلماني العراقي من خلال الاستفادة من التجارب البرلمانية الدولية في إدارة وتفعيل دور اللجان.

ثانياً: مشكلة البحث: رغم أن البرلمان تُعد الهيئة التشريعية الأولى في الأنظمة الديمقراطية، إلا أن الأداء البرلماني في كثير من الدول أصبح يعتمد بصورة متنامية على اللجان البرلمانية التي تضطلع بدور محوري في دراسة مشروعات القوانين ومناقشة التعديلات بل وفي صياغة النصوص النهائية

للتشريعات أحيانًا، إلا أن هذا الدور الحيوي يثير تساؤلات عديدة حول مدى تأثير هذه اللجان على كفاءة التشريع ومدى تمثيلها للإرادة الشعبية كما يثير إشكاليات تتعلق بالشفافية، والكفاءة ومجال الرقابة البرلمانية على أعمالها.

كما تختلف طبيعة اللجان البرلمانية وأدوارها من نظام إلى آخر، من حيث تشكيلها، واختصاصاتها، وعلاقتها بالهيئة العامة للبرلمان، مما يدفع للتساؤل حول مدى فاعلية هذه اللجان في النظم المقارنة، ومدى الحاجة إلى إصلاحات قانونية أو تنظيمية لتعزيز دورها أو تقنينه.

ومن هنا، تنبع مشكلة البحث من التساؤل الرئيسي التالي:

ما هو الدور الذي تؤديه اللجان البرلمانية في صناعة التشريعات في النظم المقارنة، ومدى تأثير هذا الدور على جودة وكفاءة العملية التشريعية؟ ويتفرع عنه عدة تساؤلات فرعية:

١. ما الإطار القانوني المنظم لعمل اللجان البرلمانية في الأنظمة المدروسة؟

٢. كيف تؤثر تركيبة اللجان واختصاصاتها على طبيعة التشريعات التي تصدر؟

٣. ما أوجه الاختلاف والتشابه بين النظم المقارنة في هذا الصدد؟

٤. ما هي العوامل المؤثرة في فاعلية اللجان البرلمانية؟ (كالتخصص الفني، الموارد البشرية، الضغوط السياسية، أو تأثير جماعات الضغط).

٥. هل تسهم اللجان في تعزيز العملية الديمقراطية أم في تركيز النفوذ التشريعي بيد فئة محدودة من البرلمانيين؟

ثالثاً: أهداف البحث: يهدف هذا البحث إلى تحليل الدور الذي تلعبه اللجان البرلمانية في صياغة القوانين وتشريعها.

وتسليط الضوء على الفروقات الجوهرية في آلية عمل اللجان بين النظم البرلمانية المختلفة (كالعراق، بريطانيا، فرنسا، والولايات المتحدة) وبيان التحديات التي تواجه عمل اللجان النيابية، خاصة في السياق العراقي، واقتراح حلول عملية لتطوير أدائها وتقديم توصيات عملية تسهم في تعزيز فاعلية اللجان البرلمانية في بناء تشريعات نوعية وعادلة.

رابعاً: منهجية البحث: اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي المقارن، من خلال:

تحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بعمل اللجان البرلمانية دراسة عملية لآليات العمل داخل اللجان في برلمانات مختارة (العراق، بريطانيا، فرنسا، والولايات المتحدة).

خامسا: خطة البحث: سيتم تقسيم البحث وفق الخطة الاتية:

المبحث الأول/ الإطار المفاهيمي للجان البرلمانية.

المبحث الثاني/ تحليل دور اللجان البرلمانية في صياغة التشريعات وأثرها في جودة وكفاءة النصوص القانونية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للجان البرلمانية

نحاول في هذا المبحث ان يتم تقسيمها الى مطلبين نبين في اولها مفهوم اللجان البرلمانية اما في الثاني الأساس الدستوري والقانوني للجان البرلمانية ودورها في عملية التشريع وكالاتي:

المطلب الأول: مفهوم اللجان البرلمانية

وتُعد هذه اللجان أدوات فعالة لتعميق النقاش البرلماني، وتقوية وظيفة المجلس التشريعية والرقابية، حيث تُمكّن من تخصيص الجهد البرلماني ومراعاة التخصص في معالجة القضايا المتنوعة والمعقدة.

الفرع الأول: تعريف القانوني للجان البرلمانية وأنواعها.

تُعرف اللجان البرلمانية "بأنها وحدات تنظيمية فرعية داخل المجالس النيابية، تُشكّل بغرض دراسة ومناقشة مشاريع ومقترحات القوانين، والتحقيق في القضايا العامة، وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية "[١] وتُعدّ اللجان البرلمانية من أبرز الأدوات التنظيمية داخل المؤسسة التشريعية، إذ تضطلع بدورٍ محوري في دعم سير أعمال البرلمان وتحقيق الكفاءة في أدائه لمهامه. وتتميز هذه اللجان بنشاطها وكثافة إنتاجها التشريعي، حيث تُشكّل الإطار العملي الذي تنطلق منه المداولات البرلمانية، وقد وصفها بعض الباحثين: "بأنها تشكيلات محدودة العدد من أعضاء البرلمان تُنشأ داخل المجلس لتولي مسؤولية الإعداد والتحضير لمهامه التشريعية" ومن جهة أخرى، يرى بعض الفقهاء; أن هذه اللجان" هي كيانات مصغّرة يُنتخب أعضاؤها من بين نواب المجلس بهدف دراسة المشاريع والاقتراحات المعروضة عليه بصورة معمّقة" [٢]

ومن خلال تحليل هذه التعريفات، يمكن استخلاص أن وظيفة اللجان تكمن في توزيع المهام البرلمانية على مجموعات متخصصة، بحيث يتم بحث المسائل المعروضة بقدر عالٍ من الدقة، ثم تُعرض نتائجها وتوصياتها على الجلسة العامة التي تملك الكلمة الفصل وتُسهم هذه اللجان في ضمان اتخاذ قرارات مدروسة، بعد المرور بمراحل من الفحص والتحليل المتخصص. ويُحدَّد عدد أعضاء كل لجنة وفقاً لما تنص عليه اللوائح الداخلية، ما يُتيح إنجاز الأعمال بكفاءة وتنظيم، ويُقلل من الجدل غير المثمر في الجلسات العامة [٣].

ويذهب البعض إلى أن تشكيل اللجان ينبغي أن يُراعي التخصص، أي أن يُسمح لكل نائب بالانضمام إلى اللجنة التي تتوافق مع اهتماماته وخبراته، وهو ما يُعزز من جودة مخرجاتها. ولهذا، يُفضل اعتماد نظام التطوع عند تشكيل اللجان، تفادياً لعمليات الانتخاب المطوّلة، واعتماداً على معرفة النائب بقدراته وميوله

ولتسهيل الإجراءات، درجت بعض البرلمانات على السماح للأعضاء بتقديم طلباتهم للانضمام إلى لجان معينة عبر رئاسة المجلس، والتي تتولى بدورها تنظيم الترشيحات وعرضها على المجلس للفصل فيها. وفي حال عدم تطابق عدد المرشحين مع العدد المطلوب، يُلجأ إلى الانتخاب لاستكمال النقص أو تقليص الزيادة، ويُجرى ذلك باستخدام قوائم تصويت خاصة بكل لجنة. كما يُتاح لأي نائب الانسحاب من الترشّح للجنة معينة سواء قبل أو بعد عملية الانتخاب، وذلك من خلال إخطار رئاسة المجلس.[٤]

وتُعد اللجان البرلمانية في مجلس النواب العراقي من الأدوات الأساسية التي يعتمد عليها البرلمان في ممارسة مهامه التشريعية والرقابية. وقد نظم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب آلية تشكيل هذه اللجان وصلاحياتها.[٥]

ولم يرد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصٌ صريح يحدد مفهوم أو أنواع اللجان البرلمانية، لكنه منح مجلس النواب صلاحية تنظيم عمله من خلال المادة (٥١) التي نصت على: "يضع مجلس النواب نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه" وعليه، تم تنظيم اللجان البرلمانية بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي [٦]

وصدر النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بموجب القانون، ويُعد الإطار القانوني المباشر الذي يُنظم عمل اللجان. وقد بيّن هذا النظام في الفصل الخامس منه (المواد من ٧٠ إلى ٨٤ تقريباً) الأحكام الخاصة باللجان الدائمة والمؤقتة.[٧]

ومن أهم النقاط القانونية:[٨]

١. **اللجان الدائمة:** هي لجان تشكل في بداية كل دورة انتخابية، ويبلغ عددها (٢٧) لجنة دائمة، مثل لجنة القانونية، لجنة الأمن والدفاع، لجنة النزاهة، لجنة المالية... إلخ.

٢. **اللجان المؤقتة أو الخاصة:** تُشكل بقرار من مجلس النواب لمهام محددة أو لغرض دراسة موضوع معين، وتنتهي بانتهاء المهمة.

٣. المادة (٧٢) من النظام الداخلي تنص على أن: "تتولى كل لجنة من اللجان الدائمة الاختصاصات المتعلقة بالمجالات الداخلة ضمن مسؤوليتها وفقاً لما يحدده النظام الداخلي."

٤. **المهام:** تشمل مهام اللجان دراسة مشاريع القوانين المحالة إليها، واقتراح التعديلات، وتقديم التقارير إلى رئاسة المجلس، بالإضافة إلى ممارسة الرقابة على أداء الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة.

٥. **سلطة الاستدعاء والتحقيق:** للجان البرلمانية، وخاصة لجان النزاهة والقانونية والرقابية، حق استدعاء المسؤولين التنفيذيين والتحقيق في المخالفات، بموجب ما ينص عليه النظام الداخلي وبالتوافق مع مبدأ الرقابة البرلمانية المنصوص عليه في الدستور

وتنقسم اللجان البرلمانية في معظم الأنظمة التشريعية حول العالم إلى قسمين أساسيين:

أولاً: اللجان الدائمة المتخصصة (النوعية)، وهي لجان تُعنى بدراسة الموضوعات التي تُحال إليها والتي تتعلق بقطاعات محددة أو وزارات معينة. وتُوصف هذه اللجان بـ "الدائمة" بالنظر إلى طبيعة مهامها واختصاصاتها، لا لطريقة تشكيلها فغالباً ما يُعاد تشكيلها سنوياً أو كل عامين، بحسب ما تنص عليه اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية ويستمد وجود هذه اللجان من النصوص المنظمة في النظام الداخلي للمجلس، وليس من قرار مؤقت يصدره البرلمان. [٩]

ثانياً: اللجان الخاصة أو المؤقتة، وهي تُشكّل بقرار من المجلس لغرض معين أو لمعالجة مسألة محددة، وتُحل تلقائياً عند انتهاء المهمة التي شُكّلت من أجلها، أو بقرار من البرلمان بإنهاء عملها عند تحقق الهدف المرجو منها ومن الناحية التنظيمية أن اللجان الدائمة تمتلك القدرة على الاضطلاع بمهام اللجان المؤقتة عند الحاجة، بينما لا تُمنح اللجان المؤقتة الصلاحية نفسها لتأدية مهام اللجان الدائمة، ويُلاحظ من الناحية التنظيمية أن اللجان الدائمة تمتلك القدرة على الاضطلاع بمهام اللجان المؤقتة عند الحاجة، بينما لا تُمنح اللجان المؤقتة الصلاحية نفسها لتأدية مهام اللجان الدائمة [١٠].

هذا التقسيم يُعد القاعدة الغالبة في الأنظمة البرلمانية حول العالم، ومع ذلك فإن بعض الدول ذات التقاليد الديمقراطية العريقة تتبع أساليب مغايرة في هيكلة وتنظيم لجانها، ومن أبرز الأمثلة على ذلك البرلمان البريطاني، حيث تتمتع لجانه بمرونة واسعة في ممارسة مهامها. في مجلس العموم البريطاني، تُوجد عدة أنواع من اللجان، من أبرزها:[١١]

لجنة المجلس بأكمله: وهي تضم جميع أعضاء مجلس العموم وتعقد جلساتها عندما تستدعي المناقشات مشاركة موسعة. ولا يترأسها رئيس المجلس (Speaker)، وإنما أحد الأعضاء المدرجين في قائمة الرئاسة أو رئيس الطرق والوسائل. نشأت هذه اللجنة لتفادي رقابة رئيس المجلس الذي كان في العصور الوسطى يُنظر إليه كممثل للملك، ولم تعد تملك سوى صلاحيات محدودة اليوم، حيث انتقلت معظم صلاحياتها إلى اللجان الدائمة.

اللجان الدائمة: تأسست بشكلها الحالي عام ١٨٨٢ نتيجة الاعتراف بعدم كفاية لجنة المجلس بأكمله للنظر في جميع مشاريع القوانين. وتضم كل لجنة ٥٠ عضواً، منهم ٢٠ أعضاء دائمون و٣٠ يُضافون حسب الحاجة. وتتمتع هذه اللجان بصلاحيات تشريعية ثابتة وشاملة.

وهناك لجان أخرى ذات طابع خاص، مثل:[١٢]

- **اللجان المختارة**، وهي لجان تُشكّل لمهمة محددة تتعلق بمشروع قانون فني أو لغرض التحقيق.
- **اللجان المشتركة أو المختلطة**، والتي تضم أعضاء من مجلسي العموم واللوردات لدراسة مشاريع تهم المجلسين.
- **اللجان الدورية**، التي تُنشأ في كل دورة انعقاد، وتُعنى بتنظيم الإجراءات والقواعد البرلمانية.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فيُطبّق الكونغرس نظام اللجان الكبرى الدائمة، الذي يُشبه إلى حدٍّ ما نظام اللجان الفرنسي في دستورَي ١٨٧٥ و١٩٤٦، لكنه يتفوق عليه من حيث الصلاحيات. إذ تتمتع هذه اللجان بصلاحيات واسعة، من بينها الاستماع إلى أي شخص ترى ضرورة الاستماع إليه، أو تشكيل لجان تحقيق قادرة على استدعاء من يلزم لتقديم المعلومات، بما يُسهم في تنوير الكونغرس حول مسائل معينة أو أداء مؤسسات الدولة، ورغم اختلاف الهيكل التنظيمي وصلاحيات اللجان البرلمانية بين الدول، نتيجة لاختلاف النظم الدستورية والتقاليد البرلمانية، إلا أن وجود اللجان البرلمانية يُعد سمة مشتركة وأساسية في كل البرلمانات، والاختلاف يظل محصوراً في طبيعة تكوينها ومدى نفوذها وتأثيرها في العملية التشريعية[١٣].

الفرع الثاني: آلية عمل اللجان داخل مجلس النواب

تلعب اللجان البرلمانية في مجلس النواب العراقي دوراً محورياً في تنظيم العمل التشريعي والرقابي، حيث تُعد الوسيلة الأساسية التي يُمارس من خلالها المجلس مهامه بشكل منظم وفعّال وتنقسم هذه اللجان إلى لجان دائمة ومؤقتة، حيث يتم تشكيل اللجان الدائمة في بداية كل دورة برلمانية بناءً على رغبة الأعضاء، مع مراعاة التخصص والخبرة، كما ورد في المادة (٧٠) من النظام الداخلي وتتولى رئاسة المجلس تنظيم الترشيحات، وعرضها على التصويت داخل المجلس. أما اللجان المؤقتة، فتُشكّل بناءً على قرار من المجلس نفسه لمعالجة قضايا خاصة أو آنية، وتنتهي بانتهاء المهمة المكلفة بها [١٤].

وتُناط باللجان مسؤولية دراسة مشاريع القوانين المقترحة سواء من الحكومة أو من أعضاء المجلس، بالإضافة إلى مراجعة الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، ومتابعة أداء الوزارات والهيئات المستقلة كما يحق لها دعوة المسؤولين والمعنيين للاستجواب أو الاستماع، وطلب الوثائق والمعلومات اللازمة لإنجاز مهامها وتعقد اللجان اجتماعات دورية، ويكتمل نصابها بحضور الأغلبية البسيطة من الأعضاء وتصدر قراراتها وتوصياتها بالأغلبية، وتُرفع نتائج دراستها إلى هيئة رئاسة المجلس لإدراجها ضمن جدول أعمال الجلسات العامة ويُعد رئيس اللجنة المسؤول الأول عن إدارة الجلسات وتنظيم النقاشات وضمان التزام الأعضاء بالنظام وتشكل اللجان حلقة الوصل بين العمل التنفيذي والبرلمان، إذ إن مشاريع القوانين لا تُعرض على التصويت النهائي في الجلسة العامة إلا بعد أن تمر بمرحلة الدراسة والتوصية من قبل اللجنة المختصة ويجوز للمجلس إعادة مشروع القانون إلى اللجنة في حال وجود ملاحظات جوهرية تستدعي إعادة المراجعة [١٥] .

المطلب الثاني: الأساس الدستوري والقانوني للجان البرلمانية ودورها في عملية التشريع

تُعد اللجان البرلمانية في مجلس النواب العراقي ركيزة أساسية من ركائز العمل التشريعي والرقابي، وهي الأداة الفنية التي تُمكّن البرلمان من أداء مهامه بكفاءة وفعالية وقد نظّم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب تشكيل هذه اللجان وآلية عملها، حيث نصّت المادة (٣٨) من النظام الداخلي على أن المجلس يُشكّل لجاناً دائمة ومتخصصة، يتم توزيع أعضائه عليها بحسب اختصاصاتهم وكفاءاتهم، مع مراعاة التمثيل النسبي للكتل السياسية.[١٦]

الفرع الأول: الأساس الدستوري والقانوني لعمل اللجان في العراق.

ينص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أحقية مجموعة من أعضاء مجلس النواب، أو إحدى لجانه المختصة، في تقديم مقترحات قوانين، وهي ما يُطلق عليها اصطلاحًا بـ "مقترح قانون". وفي المقابل، تُسمى المبادرات التشريعية التي تقدمها السلطة التنفيذية، ممثلة برئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، بـ "مشروعات قوانين"[١٧]

ويختلف هذا التمييز عمّا ورد في دستور عام ١٩٧٠ (الملغى)، إذ لم يكن هناك تفرقة في المصطلحات بين ما يُقدَّم من قبل الجهات التشريعية المختلفة، سواء كان من مجلس قيادة الثورة، أو رئيس الجمهورية، أو المجلس الوطني، إذ كانت جميعها تُدرج تحت مصطلح "مشاريع قوانين". وقد تبنّى "قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية" نفس هذا النهج، حيث لم يُفرّق أيضاً بين المقترحات الحكومية أو البرلمانية.[١٨]

أولاً: إجراءات تقديم مقترح القانون من قبل النواب: عندما يُقدم مقترح قانون من مجموعة من النواب أو إحدى اللجان البرلمانية، يتم رفعه إلى رئاسة مجلس النواب. في الجلسة المخصصة لمناقشته، يتلو رئيس الجلسة مضمون التقرير المرفق بالمقترح، بما في ذلك أي آراء مخالِفة لرأي أغلبية اللجنة، تبدأ المناقشة العامة للمقترح من خلال "القراءة الأولى"، ثم يناقش المجلس المبادئ والأسس العامة خلال "القراءة الثانية"، التي تُعد مرحلة محورية لتحديد مدى قبول المجلس للفكرة الأساسية من المقترح، وقبل القراءة الثانية، تعقد

اللجنة المختصة اجتماعًا لدراسة المقترح بشكل مفصل، وتستعين عند الحاجة بالخبراء أو أعضاء من المجلس لأخذ آرائهم. وبعد المناقشة الداخلية، تُعد اللجنة تقريرًا يُعرض في الجلسة العامة، حيث تُدار المناقشات حوله، ويُسمح للأعضاء بتقديم مقترحاتهم التحريرية لتعديل الصياغة، وتشكل القراءة الثانية مراجعة نهائية للمقترح، وبعدها تُعقد جلسة داخلية جديدة للجنة لمراجعة التعديلات وصياغتها بشكل مواد قانونية، بما يتوافق مع الدستور والقوانين النافذة، فإذا لم يحظَ المقترح بموافقة الأغلبية، يُعتبر مرفوضًا.[١٩]

ثانياً: مقترحات القوانين المقدمة من اللجان المختصة: إلى جانب أحقية النواب الفرديين في تقديم المقترحات، منح الدستور العراقي بموجب المادة (٦١) صلاحية التشريع الكاملة للسلطة التشريعية. كما أكد النظام الداخلي لمجلس النواب في مادته الأولى على أحقية اللجان المختصة بتقديم مقترحات قوانين، أو من خلال عشرة أعضاء على الأقل[٢٠]

تُرفع هذه المقترحات إلى رئاسة المجلس، والتي بدورها تحيلها إلى اللجنة المختصة للدراسة. وبعد إتمام الدراسة الأولية، تُحال إلى اللجنة القانونية لصياغتها قانونيًا وضمان مطابقتها للأطر التشريعية والدستورية، تمهيدًا لعرضها على المجلس للتصويت، تُعد اللجنة القانونية من أهم لجان المجلس، حيث تمرّ كل مشاريع القوانين أو المقترحات بصيغتها النهائية عبرها. وتقوم هذه اللجنة بتحليل نصوص المشروع، وتقديمه للمجلس وفقًا لمعايير الصياغة القانونية المعتمدة، وصولًا إلى مرحلة التصويت والمصادقة[٢١].

الفرع الثاني: دور اللجان البرلمانية في مراحل العملية التشريعية

مشروعات القوانين هي النصوص القانونية التي تقدمها السلطة التنفيذية إلى مجلس النواب بقصد تحويلها إلى قوانين سارية. تخضع هذه المشروعات لمراجعة الجهات المتخصصة ضمن السلطة التنفيذية، وتُرسل إلى مجلس الدولة لفحصها قانونياً وصياغتها لغويًا وشكليًا قبل تقديمها إلى البرلمان.[٢٢]

عند وصول مشروع القانون إلى المجلس، يحيله رئيس المجلس إلى اللجنة المختصة لمراجعته ودراسته، بحضور ممثل عن الجهة التي قدمت المشروع. وتقوم اللجنة بإعداد تقرير شامل حول المشروع يتضمن رأيها، ويُتلى هذا التقرير في الجلسة العامة، خاصةً إذا كان المشروع من القوانين المكملة للدستور أو ذات طابع أساسي، أو إذا تضمن التقرير رأيًا مخالفًا لرأي الأغلبية في اللجنة وفي حال ارتباط المشروع بعدة قوانين أخرى محالة إلى لجان مختلفة، يتولى رئيس المجلس إحالتها إلى اللجنة المعنية، ما لم تكن قد باشرت بالفعل في دراسة مشروع القانون [٢٣]

أما في الولايات المتحدة فيُعد الكونغرس الهيئة التشريعية العليا في النظام السياسي الأمريكي، ويتكوّن من مجلسين: مجلس النواب ومجلس الشيوخ. يُمثل مجلس النواب صوت الشعب الأمريكي، وينتخب أعضاؤه لمدة سنتين من خلال اقتراع مباشر. ومنذ عام ١٩٢٩، ثُبت عدد أعضائه عند ٤٣٥ عضواً، يتم توزيعهم على الولايات وفقاً لحجم سكان كل ولاية. أما مجلس الشيوخ، فيتكون من عضوين عن كل ولاية، أي ما مجموعه ١٠٠ سيناتور، ويتم انتخابهم لولاية مدتها ست سنوات، يُجدد ثلثهم كل عامين لضمان استمرارية المؤسسة. يترأس مجلس الشيوخ نائب رئيس الجمهورية، وفي غيابه يختار

الأعضاء رئيساً مؤقتاً من بينهم، بينما يُنتخب رئيس مجلس النواب **(Speaker)** من قبل النواب أنفسهم، في الأنظمة البرلمانية التي تعتمد على مجلسين تشريعيين، يكون التفوق عادة لمجلس النواب باعتباره ممثلاً للإرادة الشعبية، إلا أن الولايات المتحدة – بحكم النظام الرئاسي – تُظهر تفوقاً لمجلس الشيوخ، ويرجع ذلك لقلة أعضائه وجودة النقاشات فيه [٢٤].

تعمل المؤسسة التشريعية الأمريكية من خلال لجان دائمة تؤدي دوراً محورياً في سن القوانين. وقد وصف الرئيس الأمريكي الأسبق ودرو ويلسون هذه اللجان بأنها العمود الفقري للكونغرس، معتبراً أن الحكومة تعمل فعلياً من خلالها. تنقسم هذه اللجان إلى نوعين رئيسيين: لجان تشريعية وأخرى رقابية أو تحقيقية.[٢٥]

ولا يُشير الدستور الأمريكي صراحة إلى نظام اللجان، بل نشأ هذا النظام من لوائح داخلية وضعها كل من المجلسين. وبهدف تسهيل دراسة المقترحات القانونية، يمكن للمجلسين تشكيل لجان دائمة أو مؤقتة لمناقشة قضايا محددة. وقد بدأ مجلس الشيوخ، منذ عام ١٨١٦، بإنشاء ١١ لجنة دائمة، لكل منها خمسة أعضاء، لضمان الفعالية وسرعة التعامل مع المسائل المطروح، واللجان الدائمة في مجلس الشيوخ أكثر قوة واستقراراً من نظيرتها في مجلس النواب، وذلك لطول مدة ولايتها مقارنة بمجلس النواب الذي يعاد تشكيل لجانه كل سنتين. هذا الاستقرار يمنحها عمقاً أكبر في أداء مهامها، خاصة في الرقابة على السلطة التنفيذية، من حيث المبادرة التشريعية، فهي محصورة بأعضاء الكونغرس، ورغم أن المبادرات تبدأ غالباً من مجلس النواب، إلا أن اللجان الدائمة هي التي تقوم بفحص ومراجعة مشاريع القوانين قبل عرضها على الهيئة العامة للتصويت إذ لا تُعرض على المجلس إلا النسخة النهائية التي أعدتها اللجنة [٢٦]

من جهة أخرى، لمجلس الشيوخ سلطة الموافقة على تعيينات مهمة في الدولة تشمل الوزراء والسفراء والقضاة، ويُمارس هذا الدور عبر جلسات استماع تُعقدها لجانه المختصة، كجزء من مبدأ "المشورة والموافقة".[٢٧]

وعن اللجان المشتركة: آلية التوافق بين المجلسين: عند حدوث خلاف بين مجلسي الكونغرس بشأن صيغة مشروع قانون معين، تُشكّل لجنة مؤتمر تتكون من أعضاء من كلا المجلسين لمحاولة التوصل إلى صيغة توافقية. هذه اللجان تضم عادة من ٣ إلى ٩ أعضاء من كل مجلس، يتم اختيارهم بالتساوي من اللجان المعنية. وغالباً ما يغلب رأي مجلس الشيوخ بسبب طول مدة عضوية أعضائه التي تمنحهم وقتاً كافياً للتمحيص والدراسة، وعن اللجان الرقابية والتحقيقية: سلطة المساءلة يمنح الدستور الأمريكي للكونغرس، بشكل ضمني، سلطة الإشراف على أنشطة السلطة التنفيذية، ويُمارَس هذا الإشراف عبر لجانه الدائمة التي تقوم بمراجعة تنفيذ السياسات والتشريعات. ويتم استدعاء المسؤولين التنفيذيين للشهادة في جلسات استماع تُعقد لهذه الغاية[٢٨]

أما لجان التحقيق، فهي تشكَّل في حالات خاصة للتحقيق في قضايا أو مخالفات معينة. وقد أكدت المحكمة العليا الأمريكية شرعية هذه اللجان ضمن إطار "السلطات الضمنية"، ما يمنح الكونغرس

حق مساءلة الأفراد وفرض عقوبات حال الامتناع عن المثول أمامه، وتتمتع هذه اللجان بسلطة كبيرة في استدعاء الأشخاص المعنيين، وفي بعض الحالات، إصدار مذكرات جلب قسرية. ويمتد دورها أحياناً إلى صلاحيات شبيهة بالقضائية، ما يعكس الوزن الدستوري والسياسي الكبير للكونغرس في النظام الأمريكي[٢٩]

المبحث الثاني: تحليل دور اللجان البرلمانية في صياغة التشريعات وأثرها في جودة وكفاءة النصوص القانونية

نحاول في هذا المبحث ان يتم تقسيمها الى مطلبين نبين في اولها دور اللجان البرلمانية في صياغة التشريعات اما في الثاني تحليل مدى تأثير اللجان على جودة التشريع وكالاتي:-

المطلب الأول: دور اللجان البرلمانية في صياغة التشريعات

يُظهر الواقع التشريعي في العراق أهمية دور اللجان البرلمانية في صياغة التشريعات الجوهرية، حيث تُعد هذه اللجان بمثابة محطات فنية حاسمة تُعرض فيها مشاريع القوانين للتدقيق، والتحليل، وإعادة الصياغة قبل إحالتها إلى الجلسة العامة.

وتبرز أهمية هذا الدور من خلال دراسة حالات واقعية ساهمت فيها اللجان بشكل مؤثر في إنتاج قوانين سيادية واستراتيجية، منها:[٣٠]

١. **قانون الموازنة العامة الاتحادية:** يُعد من أبرز القوانين التي تمر سنوياً عبر اللجنة المالية في مجلس النواب، حيث تتولى هذه اللجنة تحليل بنود المشروع المقدم من الحكومة، وإدخال التعديلات اللازمة عليه، واستدعاء الوزراء والمسؤولين لمناقشة تفاصيل النفقات والإيرادات، بما يُسهم في ضبط أولويات الإنفاق وضمان التوزيع العادل للموارد.

٢. **قانون العفو العام لعام ٢٠١٦:** مر هذا القانون عبر اللجنة القانونية، والتي لعبت دوراً جوهرياً في صياغة مواده وتحديد الفئات المشمولة وغير المشمولة بالعفو. وقد شهدت اللجنة نقاشات موسعة بين القوى السياسية، أدت إلى تعديل العديد من المواد لضمان التوازن بين مقتضيات العدالة وحقوق الإنسان من جهة، ومتطلبات الأمن والنظام العام من جهة أخرى.

٣. **قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥:** ساهمت لجنة مؤقتة متخصصة في إعداد وصياغة هذا القانون، بالتعاون مع اللجنة القانونية. وقد ناقشت اللجنة مواد القانون بشكل تفصيلي نظراً لحساسية تنظيم الحياة الحزبية في عراق ما بعد ٢٠٠٣، واستعانت في ذلك بمنظمات المجتمع المدني وخبراء دوليين، مما أضفى طابعاً مؤسسياً على مخرجاتها التشريعية.

٤. **قانون جرائم المعلوماتية (قيد التشريع):** يمر هذا المشروع بقنوات فنية داخل لجنتي الأمن والدفاع واللجنة القانونية، وقد أثار جدلاً واسعاً حول مدى توافق مواده مع الحقوق الدستورية في حرية التعبير، ما تطلب مراجعات متكررة داخل اللجان وإعادة صياغة لمواد عديدة بالتنسيق مع خبراء تقنيين وقانونيين.[٣١]

الفرع الأول: التحديات السياسية والفنية والإدارية التي تواجه عمل اللجان البرلمانية

تُعد اللجان البرلمانية الركيزة الأساسية في عملية التشريع داخل مجلس النواب العراقي، حيث تساهم في دراسة مسودات القوانين، ومناقشتها، وتعديلها قبل عرضها للتصويت[٣٢]، إلا أن هذه اللجان تواجه جملة من التحديات التي تعيق فاعلية عملها وجودة مخرجاتها التشريعية، ويمكن تقسيم هذه التحديات إلى ثلاثة محاور رئيسية وفق فرعين.

اولاً: التحديات السياسية والفنية: تتمثل التحديات السياسية في الانقسام السياسي حيث يعاني البرلمان العراقي من انقسامات حزبية وطائفية، ما يؤدي إلى غلبة التوافقات السياسية على الاعتبارات القانونية والمهنية، والمحاصصة حيث تؤثر المحاصصة السياسية على اختيار أعضاء اللجان ورؤسائها، مما يضعف من استقلالية القرارات داخلها وأيضاً ضغوط الكتل السياسية فغالبًا ما تتعرض اللجان لضغوط من الكتل السياسية لتمرير قوانين أو تعديلها بما يخدم مصالح معينة، وهو ما يتعارض مع المصلحة العامة، أما التحديات الفنية فتتمثل في ضعف الخبرة القانونية فكثير من أعضاء اللجان لا يمتلكون خلفيات قانونية كافية، مما يضعف مستوى الصياغة القانونية للقوانين وقلة الاستعانة بالخبراء حيث لا تعتمد اللجان بشكل مؤسسي دائم على خبراء مختصين في القانون، الاقتصاد والإدارة، ولا ننسى بطء عملية التشريع: نتيجة النزاعات السياسية قد يتم تأجيل أو تعطيل مشاريع قوانين مهمة لسنوات[٣٣] .

وعدم تحديث القوانين فإن بعض مشاريع القوانين تعتمد على تشريعات قديمة دون مواءمة مع الواقع الدستوري أو المعايير الدولية وضعف التنسيق مع الهيئات التنفيذية: مثل الوزارات والمؤسسات المختصة، ما يؤدي إلى ضعف في الجانب التطبيقي للقوانين.[٣٤]

ثانياً: التحديات الإدارية: تتمثل التحديات الإدارية في ضعف الدعم اللوجستي حيث تعاني اللجان من نقص في الموارد الفنية مثل المكاتب القانونية، الباحثين، والمترجمين وغياب قواعد تنظيمية موحدة فلا توجد تعليمات إجرائية موحدة تنظم كيفية عمل اللجان أو آلية مراجعة القوانين وعدم توفر قاعدة بيانات تشريعية حديثة، يؤدي ذلك إلى تكرار أو تضارب في بعض القوانين وأيضا الروتين الإداري كالإجراءات البيروقراطية تطيل من زمن إنجاز مشاريع القوانين، ومن أمثلة على القوانين ذات علاقة بما سبق: (النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي (٢٠٠٦): ينظم عمل اللجان الدائمة والمؤقتة، قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨: يتضمن تنظيم عمل المستشارين القانونيين وأدوارهم، الدستور العراقي (٢٠٠٥): خصوصًا المواد (٦١) و(٦٢) التي تحدد صلاحيات مجلس النواب في التشريع).[٣٥]

المطلب الثاني: تحليل مدى تأثير اللجان على جودة التشريع

تعد اللجان البرلمانية في مجلس النواب العراقي الأداة الرئيسة لإعداد ومراجعة مشاريع القوانين قبل عرضها على الجلسات العامة. ورغم الأهمية الكبيرة لهذه اللجان، إلا أن الواقع التشريعي في العراق يكشف عن وجود تأثيرات سلبية واضحة لها على جودة التشريع، لأسباب متعددة تتعلق بالبنية التنظيمية، والاعتبارات السياسية، والقدرات الفنية.[٣٦]

الفرع الأول: التأثير الإيجابي

تُعد السلطة التشريعية الجهة المخولة بموجب الدستور بسنّ القوانين واعتمادها، ومن أجل بلوغ كفاءة تشريعية عالية وضمان مستوى مناسب من التخصص، يُحال العمل التشريعي عادةً إلى اللجان البرلمانية المختصة فهذه الآلية تُسهم في إنتاج قوانين متوازنة وفعالة تعكس تطلعات المجتمع وتحقق الغاية الأساسية من سنّ التشريع. كما تسهم في تسهيل عمل المشرع وتمكينه من أداء دوره التشريعي على نحو أفضل، مما يجعل من الضروري تزويد اللجان البرلمانية بعدة مقومات لضمان فعاليتها.[٣٧]

أولًا: ينبغي أن يتحلى أعضاء اللجان التشريعية بروح المسؤولية القانونية، وأن يكونوا مؤهلين تشريعيًا بما يسمح لهم بالاستفادة من آراء المتخصصين في القانون والخبراء ذوي العلاقة، فإن صياغة القوانين ضمن اللجان المتخصصة لا بد أن تستند إلى مشورة فنية دقيقة، خاصة أن هذه اللجان غالبًا ما تضم بين أعضائها خبرات قانونية وفنية عالية المستوى، مما يجعل من عملية التشريع أكثر كفاءة. إلى جانب ذلك، تُعد برامج التدريب والتأهيل المستمر أمرًا جوهريًا، إذ تتيح للأعضاء الاطلاع على أحدث القوانين والممارسات التشريعية المقارنة، إلى جانب تعزيز قدراتهم التحليلية، خصوصًا في المجال المالي، بما يمكنهم من مناقشة القوانين المهمة مثل قانون الموازنة العامة للدولة مناقشة معمقة تعتمد على التحليل والمراجعة الدقيقة. وبذلك، تُعد اللجان البرلمانية محورًا أساسيًا في العملية التشريعية، ويجب أن تكون مدعومة بكفاءات متخصصة في مجالات القانون والاقتصاد والسياسة، بالإضافة إلى كوادر فنية[٣٨].

ثانيًا: هناك حاجة ملحة لتكثيف التنسيق والتواصل الفعّال بين مختلف اللجان داخل مجلس النواب نفسه، إلى جانب أهمية إقامة علاقات مباشرة وتبادل معرفي مع اللجان البرلمانية في المجالس التشريعية للدول المتقدمة، لما لذلك من أثر في تعزيز الخبرة وتبادل الحلول العملية في الموضوعات المشتركة. [٣٩]

ثالثًا: يجب أن تلتزم اللجان بفحص شامل ودقيق لأي مشروع قانون جديد، سواء تعلق بالشأن المحلي أو الدولي، والتأكد من توافقه مع الدستور، ومبادئ الديمقراطية، وكذلك مع أحكام الشريعة الإسلامية حيثما كانت مرعية، وذلك لضمان سلامة النظام القانوني وعدم حدوث تعارض تشريعي أو خلل في التطبيق.

الفرع الثاني: التأثير سلباً

أن اللجان غالباً ما تعكس التوازنات السياسية داخل البرلمان، مما يجعلها عرضة للمحاصصة الحزبية والطائفية وكنتيجة لذلك تُصاغ بعض القوانين بما يتوافق مع مصالح كتل معينة لا مع المصلحة العامة وتؤجل قوانين مهمة بسبب خلافات سياسية داخل اللجان.[٤٠]

وأيضاً تعاني العديد من اللجان من نقص في الكوادر المتخصصة تؤدي الى صدور قوانين تفتقر للوضوح والدقة، مما يؤدي إلى تعدد التفسيرات القضائية وتضارب التطبيقات منها: [٤١]

- ضعف في الصياغة القانونية، ما يؤدي إلى قوانين مبهمة.
- قلة الخبراء والمستشارين القانونيين الداعمين.
- تجاهل الأثر التشريعي أو الاقتصادي لبعض القوانين.

- عدم وجود قواعد عمل دقيقة أو مؤسسية ثابتة.
- تأخير في مراجعة مشاريع القوانين بسبب ضعف التنظيم أو قلة الكوادر.
- غياب آلية متابعة لتقييم تنفيذ القانون بعد صدوره.

ويؤدي الى يضعف ذلك من فاعلية التشريع، ويجعل القوانين غير قابلة للتنفيذ العملي أو تحتاج لتعديلات لاحقة كثيرة مثل قانون النفط والغاز حيث تأخر لسنوات داخل اللجان بسبب الخلافات السياسية وقوانين الإصلاح الإداري حيث عانت من ضعف في الصياغة وانعدام الرؤية التكاملية وقوانين مكافحة الفساد، لم تنجح في تحقيق الأثر المرجو بسبب الصياغة الفضفاضة والافتقار لآليات تنفيذ فعالة ، فبالرغم أن اللجان البرلمانية تشكل أداة تشريعية مهمة، إلا أن تأثيرها السلبي على جودة التشريع في العراق أصبح ملحوظاً نتيجة التسّيس، ونقص الكفاءات الفنية، وسوء الإدارة. ولتجاوز هذه التحديات، لا بد من إصلاح هيكلي لعمل اللجان وتعيين خبراء مستقلين ووضع نظام تقييم دوري لجودة التشريعات الصادرة.[٤٢]

الخاتمة

إن هذا البحث ما هو إلا محاولة متواضعة لتسليط الضوء على (دور اللجان البرلمانية في صناعة التشريعات – دراسة تحليلية مقارنة) وقد سعينا من خلاله إلى إبراز أهم الجوانب النظرية والتطبيقية ذات الصلة، وإذ نقرّ بأن الكمال غاية لا تُدرك، فإننا نأمل أن يُسهم هذا الجهد العلمي في إثراء المعرفة ويفتح آفاقاً جديدة للباحثين والمهتمين وتوصلنا من خلاله الى النتائج والتوصيات الآتية:

اولاً: النتائج

١. تمثل اللجان النيابية الأداة المركزية في دعم العمل البرلماني، إذ لا يمكن تحقيق الدورين التشريعي والرقابي للمجلس النيابي بفعالية دون وجود لجان متخصصة تضطلع بالمهام الفنية المعقدة.

٢. تُظهر المقارنة الدولية وجود نموذجين رئيسيين لتنظيم عمل اللجان:

٣. النموذج الأنجلوسكسوني (البريطاني والأمريكي) الذي يمنح اللجان صلاحيات واسعة.

٤. النموذج الأوروبي القاري (كالفرنسي) الذي يتبع نهجًا أكثر تحفظًا في تشكيل واختصاصات اللجان.

٥. تعزز استقلالية اللجان النيابية من قدرتها على أداء دورها بكفاءة، وذلك عبر تمكينها من وضع برامجها وتحديد أولوياتها دون تدخل مباشر، مع احتفاظ الهيئة العامة للمجلس بحق الإحالة في القضايا المحورية.

٦. يتطلب تحسين أداء اللجان تنفيذ إصلاحات مؤسسية تضمن استقلالها عن التأثيرات والضغوط السياسية، مما يسهم في تعزيز نزاهة وجودة العمل البرلماني.

٧. تطوير البنية الإدارية والفنية للجان يُعد عنصرًا أساسيًا في رفع كفاءتها، ويجب أن يترافق ذلك مع انفتاحها على الخبراء والباحثين من الجامعات ومراكز الدراسات لتوفير تحليل موضوعي ومعمق.

٨. أخيراً، يُعد تحديث الإطار القانوني والإجرائي الناظم لعمل اللجان ضرورة ملحة، بما يضمن فاعليتها التشريعية والرقابية، ويعزز ثقة المواطنين في الدور المؤسسي للمجلس النيابي.

ثانياً: التوصيات

١. تعزيز الاستقلالية الفنية والتخصصية للجان البرلمانية: يُعد تعزيز الاستقلالية الفنية والتخصصية للجان البرلمانية حجر الزاوية في تحسين جودة التشريعات وتقليل الهيمنة السياسية عليها، توفير الدعم الفني المتخصص: يجب تزويد اللجان بالخبراء والمستشارين القانونيين والفنيين المتخصصين في مجالات عمل اللجان المختلفة.

٢. بناء القدرات وتدريب الأعضاء، تنظيم برامج تدريبية مستمرة لأعضاء اللجان حول الجوانب الفنية والقانونية للتشريع، وأساليب التحليل التشريعي المقارن، وكيفية التعامل مع الدراسات المتخصصة. هذا يرفع من مستوى النقاش ويُمكن الأعضاء من فهم أعمق للقضايا المطروحة.

٣. تفعيل دور مراكز البحوث والدراسات البرلمانية، إنشاء أو تعزيز مراكز بحثية مستقلة تابعة للبرلمان، مهمتها تزويد اللجان بالدراسات والتقارير التحليلية حول مشاريع القوانين المقترحة، وتقييم الأثر التشريعي للقوانين القائمة. هذا يضمن أن تكون قرارات اللجان مدعومة بالبيانات والأدلة.

٤. زيادة الموارد المادية والبشرية المخصصة للجان من الضروري تخصيص ميزانيات كافية: ضمان توفير ميزانيات مستقلة وكافية للجان لتمكينها من القيام بمهامها بفاعلية، بما في ذلك تنظيم جلسات استماع، وإجراء زيارات ميدانية، والاستعانة بالخبراء الخارجيين، وتوفير التكنولوجيا اللازمة. تعزيز الكادر الإداري والبحثي:

٥. تعزيز الشفافية والمشاركة في عمل اللجان لزيادة ثقة الجمهور في العملية التشريعية وضمان تمثيل أوسع للمصالح، يُوصى بفتح جلسات اللجان للجمهور السماح بحضور ممثلي المجتمع.

٦. تطوير الأطر القانونية والإجرائية لعمل اللجان لضمان فاعلية اللجان،

٧. تعزيز التعاون وتبادل الخبرات بين اللجان البرلمانية: للاستفادة من التجارب الناجحة وتجنب الأخطاء، يُوصى بإنشاء شبكات تواصل بين اللجان: تسهيل التواصل وتبادل الخبرات بين اللجان البرلمانية في الدول المختلفة، خاصة بين الدول ذات الأنظمة المشابهة أو التي تواجه تحديات مشتركة

الهوامش:

(١) محمد الخطيب: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٢٢، ص٩٠.

(٢) عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، السنة ٥، العدد ١٣-١٤، ٢٠٢٠، ص١٩٨.

(٣) سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، ط٥، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٢٠ص١٢١.

(٤) عثمان سلمان غيلان العبودي، اللجان البرلمانية في النظام الدستوري العراقي والمقارن، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد التاسع، ٢٠٢٢، ص٣٩.

(٥) عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١٨ص٩٣.

(٦) المادة (٥١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ

(٧) عثمان سلمان غيلان العبودي، نظرة في النظام البرلماني في المملكة المتحدة، بحث منشور في المجلة البرلمانية، العدد الثاني، ٢٠٢٢، ص٥١.

(٨) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الخامسة، ٢٠٢٢، ص٨٠.

(٩) منذر إبراهيم الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، دار القادسية للطباعة، العراق، ٢٠٢٠ص١٢١.

(١٠) علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٢٢، العدد ٢، ٢٠١٧، ص٤٤.

(١١) عدنان عاجل عبيد، حلّ البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط (دراسة دستورية مقارنة)، بحث منشور في مجلة البحوث والدراسات العربية، القاهرة، العدد ٥٩، ٢٠١٣، ص٣٢.

(١٢) محمد مظفر الأدهمي، المجلس التأسيسي العراقي، بغداد , ٢٠٢٠، ص١١٨.

(١٣) علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط، مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، جامعة الكوفة، السنة الأولى، العدد الأول، ٢٠٠٥.

(١٤) عصمت سيف، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، الطبعة الأولى، دار الموقف العربي للنشر، دار ماجد للطباعة، مصر، ٢٠١٦، ص١١١.

(١٥) كريم خميس خصباك، اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة التشريعية، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد السادس، ٢٠٢٠، ص٧٨.

(١٦) عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الجزء الأول، الطبعة السادسة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص٩٢.

(١٧) المادة (٦٠) من الدستور العراقي النافذ

(18) Jean- Pierre Cambx, le travail parlementaire sous IA cinquieme republiaue, 4 editions ،2020, p11.

(١٩) رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، الطبعة الأولى، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٢٠.

(٢٠) المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(21) Jean Paul Payre Pouvoirs Discr Eriennives et competence liees du president la Republique R.F.F., 2020, p43

(٢٢) حكمت حكيم، الدساتير العراقية المؤقتة وحقوق المواطن العراقي، الطبعة الأولى، (د. ن)، العراق، ٢٠٢٠، ص٨٤.

(23) David M. Obrien, Constitutional law and polities, Nortion Company sixth Edition, N.Y, 2020P123

(٢٤) بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفرقان، مطبعة الدستور التجارية، عَمان، ٢٠١٦، ص١٢٥

(25) Anrew Adonis, Parliament today, Manchester university, press, 2020P58

(٢٦) حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دار عطوة للطباعة، القاهرة، ٢٠١٧، ص٥٣.

(٢٧) معتز فيصل العباسي، تجربة الرقابة البرلمانية الحديثة في العراق، بحث منشور في مجلة حكومة وبرلمان العدد (١)، ٢٠٢٠، ص٢٣

(٢٨) سالمي عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد– تلمسان، ٢٠٠٩، ص٢٠.

(٢٩) رعد ناجي الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، قسم الدراسات التأريخية، لجنة السلسلة الوثائقية , ٢٠٢٠، ص١٧٥.

(30) Claude Leclercq, institution politque ET dorit constitusionnel, libraies techniques, librarede Iacaue de cassation 27, Place dauphine 76001, 2020 P54.

(٣١) ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، التحقيق البرلماني، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد التاسع والأربعون، ٢٠٢٠، ص٥٧.

(٣٢) السيد صبري، اللوائح التشريعية، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ٢٠٢٢، ص١٨٨.

(٣٣) جتو أسماعيل مجيد، السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية وإشكالياتها– دراسة مقارنة، ط١، المكتب الجامعي الحديث، دون مكان نشر، ٢٠٢٠، ص٢١١.

(٣٤) سيروان الزهاوي، النظام البرلماني، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥، ص٢٥٧.

(٣٥) حسُين عثمان محمد عثمان، النُظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص٢١٥.

(٣٦) ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، مصدر سابق، ص٤٩.

(٣٧) فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢٠، ص١٠٢.

(٣٨) فؤاد العطار، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المطبعة البوليسية، بيروت، ٢٠٢٠، ص٨٤.

(٣٩) بشار عبد الهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية، الطبعة الأولى، دار الفرقان، عَمان، ٢٠٢٠، ص٢١.

(٤٠) قاسم حسن العبودي، تأثير النظم الانتخابية في النظام السياسي دراسة مقارنة في التجربة العراقية، ط١، دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع، ٢٠٢٠، ص٤٩.

(٤١) عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية (دراسة تجربة الشعب المصري)، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص٨٥.

(٤٢) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط١، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، ٢٠٢٠، ص٢٧٥.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

١) محمد مظفر الأدهمي، المجلس التأسيسي العراقي، بغداد، ٢٠٢٠.

٢) سيروان الزهاوي، النظام البرلماني، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥.

٣) حسين عثمان محمد عثمان، النُظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢٠.

٤) فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢٠.

٥) السيد صبري، اللوائح التشريعية، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ٢٠٢٢.

٦) علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط، مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، جامعة الكوفة، السنة الأولى، العدد الأول، ٢٠٠٥.

٧) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، ط٥، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٢٠.

٨) منذر إبراهيم الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، دار القادسية للطباعة، العراق، ٢٠٢٠.

٩) رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، الطبعة الأولى، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٢٠.

١٠) رعد ناجي الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، قسم الدراسات التأريخية، لجنة السلسلة الوثائقية، ٢٠٢٠.

١١) عبد الحميد عبد السلام متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الجزء الأول، الطبعة السادسة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٧.

١٢) بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفرقان، مطبعة الدستور التجارية، عمان، ٢٠١٦.

١٣) بشار عبد الهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية، الطبعة الأولى، دار الفرقان، عمان، ٢٠٢٠.

١٤) حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دار عطوة للطباعة، القاهرة، ٢٠١٧.

ثانيًا: البحوث المنشورة

١) عامر عياش، "طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ"، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، السنة ٥، العدد ١٣-١٤، ٢٠٢٠.

٢) عثمان سلمان غيلان العبودي، "اللجان البرلمانية في النظام الدستوري العراقي والمقارن"، مجلة القانون والقضاء، العدد التاسع، ٢٠٢٢.

٣) عثمان سلمان غيلان العبودي، "نظرة في النظام البرلماني في المملكة المتحدة"، المجلة البرلمانية، العدد الثاني، ٢٠٢٢.

٤) عثمان سلمان غيلان العبودي، "التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن"، مجلة التشريع والقضاء، السنة الخامسة، ٢٠٢٢.
٥) كريم خميس خصباك، "اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة التشريعية"، مجلة القانون والقضاء، العدد السادس، ٢٠٢٠.
٦) ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، "التحقيق البرلماني"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٤٩، ٢٠٢٠.
٧) معتز فيصل العباسي، "تجربة الرقابة البرلمانية الحديثة في العراق"، مجلة حكومة وبرلمان، العدد ١، ٢٠٢٠.
٨) علي كاظم الرفيعي، "وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة"، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٢٢، العدد ٢، ٢٠١٧.
٩) عدنان عاجل عبيد، "حلّ البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط (دراسة دستورية مقارنة)"، مجلة البحوث والدراسات العربية، القاهرة، العدد ٥٩، ٢٠٢٢
١٠) قاسم حسن العبودي، "تأثير النظم الانتخابية في النظام السياسي دراسة مقارنة في التجربة العراقية"، الطبعة الأولى، دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع، ٢٠٢٠.
١١) عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية (دراسة تجربة الشعب المصري)، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٢٠.

ثالثًا: الرسائل الجامعية

١) عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١٨.
٢) سالمي عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد– تلمسان، ٢٠٠٩

رابعًا: الدساتير

١) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، المادة (٥١).

خامسًا: المصادر الأجنبية

1) Jean-Pierre Cambx, Le travail parlementaire sous la Cinquième République, 4e édition, 2020.
2) Jean Paul Payre, Pouvoirs Discrétionnaires ET Compétence Liées du Président de la République, R.F.F., 2020.
3) Andrew Adonis, Parliament Today, Manchester University Press, 2022.
4) David M. O'Brien, Constitutional Law and Politics, Norton Company, 6th Edition, New York, 2022.
5) Claude Leclercq, Institution Politique et Droit Constitutionnel, Librairies Techniques, Librairie de la Cour de Cassation, Paris, 2020.