جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم العلوم السياسية

اصلاح أداء مجلس النواب العراقي

اللجان النيابية إنموذجاً

اطروحة تقدم بها الطالب

علي محسن عاصي التميمي

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

جزءاً من متطلبات نيل درجة الدكتوراه فلسفة في العلوم السياسية – النظم السياسية

بأشراف

أ. د. أحمد غالب محيي الشلاه

1442هـ

2021م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ

فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنسَانُ إِنَّهُ كَانَ

ظَلُومًا جَهُولًا ﴾

صدق الله العلي العظيم

القرآن الكريم

سورة الاحزاب الآية: 72

إقرار المشرف

اشـــهد أن إعداد هذه الأطروحة المقدمة من قبل الطالب **(علي محســـن عاصـــي التميمي)** الموسـومة **(اصـلاح أداء مجلس النواب العراقي – اللجان النيابية إنموذجاً)** جرت تحت إشـرافي في معهد العلمين للدراسـات العليا، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه فلسفة العلوم السياسية/ النظم السياسية.

التوقيع:

المرتبة العلمية: الأستاذ الدكتور

أسم المشرف: أحمد غالب محيي الشلاه

التاريخ: / /2021

وبناء على التوصيات المتوافرة، أرشح هذه الأطروحة للمناقشة.

التوقيع

الاستاذ الدكتور/ محمد ياس خضير

رئيس قسم العلوم السياسية/ معهد العلمين للدراسات العليا

التاريخ: / /2021

الاهداء

الى أرواح شهداء العراق عامة ولاسيما روح الشهيدين الصدرين

الى روح والدي العزيز الذي علمني الإصرار والإخلاص والصدق

الى روح أخي الشهيد أحمد

الى أمي وأخوتي وأخواتي وزوجتي وأولادي

أهُدي هذا الجهد العلمي المتواضع

الباحث

الشكر والامتنان

الحمد لله رب العاملين الذي علا فقهر وملك فقدر والصلاة والسلام على اشرف الخلق اجمعين حبيب اله العالمين النبي الأمين محمد بن عبدالله وعلى آله واصحابه المنتجبين الاخيار.

يطيب لي أن أتقدم بوافر الشكر والامتنان للمشرف الأستاذ الدكتور **(احمد غالب محيي الشلاه)** للجهد الذي بذله ولتكرمه بنصحي وتوجيهي منذ البدء بكتابة هذه الدراسة المتواضعة الى حين اكمالها. وأتوجة بالشكر والتقدير لادارة معهد العلمين للدراسات العليا ولاسيما عميد المعهد الدكتور زيد العكيلي والدكتور محمد ياس

واتقدم بالشكر والعرفان الى كل من قدم لي مساندة ودعم أو تزويدي ببعض المصادر واخص منهم بالذكر الدكتور **ماجد الفتلاوي** والدكتور **اياد العنبر** والدكتور **خالد عبد الاله** والدكتور **عبد العظيم جبر** والدكتور **مزهر الساعدي** رئيس مؤسسة مدارك المرصد النيابي العراقي والدكتور **أمير الشبلي** والأستاذ **حسن كريم الكعبي** النائب الأول لرئيس مجلس النواب العراقي للدورة النيابية الخامسة (2018–2022) والشكر موصول الى **مكتبة مجلس النواب العراقي** الذين زودوني بعشرات المصادر والمراجع، والشكر موصول الى الأخ المترجم مصطفى هاشم التميمي

ويدعوني واجب الوفاء أن أتقدم بالشكر الى والدتي التي آزرتني بالدعاء والى زوجتي المخلصة التي تحملّتني طيلة فترة كتابة هذه الدراسة المتواضعة.

ولايفوتني أن أشكر كل من ساعدني وآزرني ولم اذكر اسمه فله مني كل الاحترام والتقدير.

..والحمد لله رب العالمين..

الباحث

المحتويات

العنوان	الصفحة
المقدمة	2
الفصل الأول: ماهية الأصلاح واللجان النيابية	5
المبحث الاول: الإصلاح (مفهومه، انواعه، متطلباته)	6
المطلب الأول: مفهوم الإصلاح	7
المطلب الثاني: انواع الإصلاح	12
المطلب الثالث: متطلبات الإصلاح	22
المبحث الثاني: مفهوم اللجان النيابية وأنواعها	25
المطلب الأول: مفهوم اللجان النيابية	26
المطلب الثاني: انواع اللجان النيابية	30
المطلب الثالث: عدد اللجان النيابية وطبيعة (أجتماعاتها)	36
المبحث الثالث: دور اللجان البرلمانية في تفعيل أداء مجلس النواب	40
المطلب الأول: دور اللجان البرلمانية في التشريع	41
المطلب الثاني: دور اللجان البرلمانية في الرقابة	47
الفصل الثاني **واقع الأداء التشريعي والرقابي لمجلس النواب العراقي بعد عام 2005**	60
المبحث الأول: الإطار البنيوي للسلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور عام 2005	61
المطلب الأول: مجلس النواب	62
المطلب الثاني: مجلس الاتحاد	77
المبحث الثاني: الأداء التشريعي لمجلس النواب العراقي	81
المطلب الأول: آلية تشريع القوانين	81
المطلب الثاني: طبيعة وعدد القوانين المشرعة	89
المطلب الثالث: اثر ثقافة عضو مجلس النواب في التشريع	107
المبحث الثالث: الأداء الرقابي لمجلس النواب	109
المطلب الأول: آليات الرقابة التي أستخدمها مجلس النواب	110
المطلب الثاني: تقويم أداء مجلس النواب العراقي الرقابي لثلاثة دورات نيابية (2006-2018)	115

المطلب الثالث: أسباب ضعف الأداء الرقابي لمجلس النواب العراقي لثلاثة دورات نيابية (2006-2018)	121
الفصل الثالث **اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي**	140
المبحث الأول: اللجان النيابية في العراق اساسها الدستوري والقانوني وطرق تشكيلها وآليات عملها	141
المطلب الأول: الأساس الدستوري والقانوني للجان النيابية	142
المطلب الثاني: طرق تشكيل اللجان النيابية	154
المطلب الثالث: آليات عمل اللجان النيابية	160
المبحث الثاني: الدور التشريعي للجان النيابية	168
المطلب الاول: سلطة اللجان النيابية في العمل التشريعي	169
المطلب الثاني: عدد وطبيعة التشريعات ودور اللجان فيها	175
المطلب الثالث: مدى نجاعة الانتاج التشريعي ودور اللجان فيه	189
المبحث الثالث: الدور الرقابي للجان النيابية	197
المطلب الاول: سلطة اللجان النيابية في العمل الرقابي	198
المطلب الثاني: الدور الرقابي للجان النيابية	202
المطلب الثالث: رقابة اللجان النيابية والرقابة الشعبية (تكامل أدوار)	211
الفصل الرابع **آليات اصلاح مجلس النواب العراقي واللجان النيابية**	219
المبحث الأول: الآليات المتعلقة بإصلاح البنية العضوية والتنظيمية والوظيفية لمجلس النواب	220
المطلب الأول: إصلاح البنية العضوية لمجلس النواب	220
المطلب الثاني: الآليات المتعلقة بأصلاح البنية التنظيمية والوظيفية لمجلس النواب	249
المبحث الثاني: إصلاح اللجان النيابية	262
المطلب الأول: تأهيل وتطوير أعضاء اللجان النيابية	262
المطلب الثاني: أعتماد معايير الكفاءة والمهنية في أختيار أعضاء اللجان	266
المطلب الثالث: توفير الدعم المعلوماتي وتفعيل عمل المستشارين	269
المبحث الثالث: تنمية الثقافة السياسية والقانونية والادارية لاعضاء اللجان النيابية	273
المطلب الاول: تنمية الثقافة السياسية والقانونية لأعضاء اللجان النيابية	273
المطلب الثاني: تنمية المهارات البحثية والفنية والأدارية لأعضاء اللجان النيابية	277

المبحث الرابع: الانفتاح على المؤسسات الرسمية وغير الرسمية	280
المطلب الأول: الأنفتاح على السلطتين التنفيذية والقضائية وعقد جلسات مشتركة	280
المطلب الثاني: الأنفتاح على مؤسسات المجتمع المدني وأحزاب خارج السلطة	286
المطلب الثالث: الأستعانة بمراكز البحوث وبيوت الخبرة	289
الخاتمة	293
الاستنتاجات:	294
التوصيات:	297
المصادر والمراجع	299

فهرست الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	رقم الصفحة
1	عدد القوانين التي تم تشريعها في الدورة النيابية الاولى (2006 / 2010)	92
2	عدد التشريعات الصادرة من مجلس النواب العراقي للدورة النيابية الثانية (2010-2014)	94
3	عدد التشريعات الصادرة والقوانين التي تم قرائتها قراءة اولى وثانية للدورة النيابية الثالثة (2014 / 2018)	95
4	نموذج لاعداد الغيابات التراكمية لاعضاء مجلس النواب للدورة النيابية الثالثة (2014 / 2018) السنه التشريعية الرابعة	101
5	الادوار الرقابية التي قام بها مجلس النواب طيلة ثلاث دورات نيابية (2006 / 2018)	115
6	عدد الاستجوبات في الدورة النيابية الاولى (2006 / 2010)	116
7	عدد الاستجوبات في الدورة النيابية الثانية (2010 / 2014)	117
8	عدد الاستجوبات في الدورة النيابية الثالثة (2014 / 2018)	118
9	اعداد اعضاء كل لجنة نيابية في الدورة النيابية الثالثة (2014 / 2018)	155
10	عدد الغيابات لكل لجنة نيابية للدورة النيابية الثانية (2010 /2014)	161
11	تشريعات لجنة الامن والدفاع	180
12	تشريعات لجنة العلاقات الخارجية	181

13	التشريعات الصادرة من اللجنة القانونية	182
14	التشريعات الصادرة من اللجنة المالية	183
15	التشريعات الصادرة من لجنة النفط والغاز	184
16	التشريعات الصادرة من لجنة النزاهة	185
17	التشريعات الصادرة من لجنة الاقتصاد والاستثمار	186
18	التشريعات الصادرة من لجنة العمل والخدمات	187
19	تفاصيل الحركة التشريعية للدورة النيابية الاولى (2006 / 2010)	192
20	تفاصيل الحركة التشريعية للدورة النيابية الثانية (2010 / 2014)	193
21	تفاصيل الحركة التشريعية للدورة النيابية الثالثة (2014 / 2018)	195
22	عدد ونسب الاستضافات والزيارات واللجان التحقيقية والمتابعة لكل لجنه نيابية للفترة من (2014 ولغاية 2017)	207
23	عدد المقاعد التي حصل عليها كل قائمة انتخابية في انتخابات الدورة النيابية الاولى (2006 / 2010)	229
24	عدد المقاعد التي حصل عليها كل ائتلاف او كيان سياسي في انتخابات الدورة النيابية الثانية (2010 / 2014)	231
25	عدد المقاعد التي حصل عليها كل ائتلاف او كيان سياسي في انتخابات الدورة النيابية الثالثة (2014 / 2018)	234
26	عدد المقاعد التي حصل عليها كل ائتلافات او كيانات سياسيه في انتخابات الدورة النيابية الرابعة (2018 / 2021)	236
27	عدد الدوائر الانتخابية في كل محافظة وفق قانون انتخابات مجلس النواب رقم (9) لسنة 2020	238

فهرسه الملاحق

رقم الملحق	اسم الملحق	رقم الصفحة
1	كتاب مجلس النواب العراقي يوضح عدد الاستجوابات في الدورة النيابية الاولى (2006 / 2010) والدورة البرلمانية الثالثة (2014 / 2018)	320
2	كتاب مجلس النواب العراقي بخصوص مشروع قانون مناهضة العنف الاسري	322

الملخص:

تعد السلطة التشريعية من أهم المؤسسات الرسمية في الدول الديمقراطية، وأهميتها تأتي من كونها ممثلة للشعب صاحب السيادة ولأدوراها التشريعية والرقابية والمالية والسياسية التي تنظم عمل مؤسسات الدولة الاتحادية، وهذه الصلاحيات الكبيرة التي تتمتع بها السلطة التشريعية دفعت الاحزاب او التنظيمات السياسية للعمل بقوة من أجل الحصول على أكبر عدد من المقاعد النيابية للأستحواذ على أكبر حجم من السلطة داخل هذه المؤسسة.

والنظام السياسي في العراق ووفق الدستور الدائم والنافذ لعام 2005 قد أخذ بالنظام البرلماني القائم على الفصل المرن والتعاون والتوازن فيما بين السلطات الاتحادية الثلاثة "التشريعية والتنفيذية والقضائية" مع إعطاء العلوية للسلطة التشريعية على حساب السلطتين التنفيذية والقضائية، وعلى الرغم من نص الدستور على العديد من الاختصاصات والصلاحيات للسلطة التشريعية الا إننا نجد إن هذه المؤسسة – التشريعية – قد عانت من قصور واضح بسبب عدم إكتمال البنية المؤسسية لها فضلاً عن ضعف الجانب الادائي والوظيفي لاعضاء مجلس النواب واللجان النيابية.

تتناول هذه الدراسة البنية العضوية والتنظيمية للمؤسسة التشريعية في العراق على وجه العموم ومجلس النواب واللجان النيابية على وجه الخصوص، فقد إستنتج الباحث ومن خلال أعتماده على المؤشرات الرقابية والتشريعية الرسمية لمجلس النواب العراقي واللجان النيابية وجود ضعف كبير في الاداء التشريعي والرقابي نتيجة لعدم إستكمال المؤسسة التشريعية، ونتيجة لتحكم المحاصصة والتوافق في عمل مجلس النواب بالاضافة الى أسباب اخرى منها ضعف النظام الحزبي وخلل في النظام الانتخابي، مما يستدعي التفكير بخطى حثيثة نحو إصلاح مجلس النواب واللجان النيابية التي تعتبر العمود الفقري للمجلس. فعدم اعتماد معايير الكفاءة والمهنيه في اختيار اعضاء اللجان النيابية، واعتماد مبدأ التوافق والمحاصصة من قبل الكتل السياسية في اختيار رؤساء اللجان بالاضافة الى ضعف كوادر وعلاقات اللجان النيابية ادى الى ضعف اداء اللجان النيابية والذي انعكس سلبا على اداء مجلس النواب بصورة عامة.