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

دور اللجان النيابية في تفعيل اداء مجلس النواب العراقي للمدة (2006 الى 2018)

رسالة ماجستير
تقدم بها الطالب
نسيم عبدالله عليوي
الى معهد العلمين للدراسات العليا /قسم العلوم السسياسية وهي جزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية

بإشراف
الأستاذ المساعد الدكتور
احمد غالب محي

1441هـ 2020 م

بسم الله الرحمن الرحيم

((ثُمَّ جَعَلْنَاكُمْ خَلَائِفَ فِي الْأَرْضِ مِنْ بَعْدِهِمْ لِنَنْظُرَ كَيْفَ تَعْمَلُونَ))

(صدق الله العظيم)

سورة يونس الآية (14)

اقرار المشرف

أشهد بأن اعداد هذه الرسالة الموسومة(دور اللجان النيابية في تفعيل اداء مجلس النواب العراقي 2006 الى 2008م) والتي تقدم بها الطالب (نسيم عبدالله عليوي) قد جرى تحت اشرافي في معهد العلميين للدراسات العليا / قسم العلوم السياسية وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في اختصاص الفكر والنظم السياسية وأرشحها للمناقشة .

التوقيع:

اللقب العلمي : استاذ مساعد

الاسم : احد غالب محي

اقرار المقوم اللغوي

أشهد بأن رسالة الماجستير الموسومة(دور اللجان النيابية في تفعيل اداء مجلس النواب العراقي 2006 الى 2008م) قد تمت مراجعتها من الناحية اللغوية وانها صالحة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية .

التوقيع:

الاسم :

توصية السيد رئيس القسم العلمي

أستناداً الى التعليمات النافذة والتوصيات المقدمة ، أرشح رسالة الماجستير الموسومة(دور اللجان النيابية في تفعيل اداء مجلس النواب العراقي 2006 الى 2008م) للمناقشة العلمية .

التوقيع:

الاسم : أ.د. محمد ياس خضير

رئيس قسم العلوم السيايسة

بسم الله الرحمن الرحيم

أقرار لجنة المناقشة

نحن اعضاء لجنة المناقشة نشهد اننا قد اطلعنا على الرسالة الموسومة بـ ((دور اللجان النيابية في تفعيل اداء مجلس النواب العراقي 2006 الى 2008م)) المقدمة من قبل الطالب ((نسيم عبدالله عليوي)) وقد ناقشنا الطالب في محتوياتها ونرى انها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في الفكر والنظم السياسية .

أ.م.د. اسعد كاظم شبيب
عضواً
/ / 2020

أ.م.د. احمد فاضل جاسم
عضواً
/ / 2020

أ.م.د. احمد غالي محي
عضواً ومشرفاً
/ / 2020

أ.د. زيد عدنان محسن
رئيساً
/ / 2020

صدقت الرسالة من مجلس معهد العلمين للدراسات العليا بجلسته المؤرخة في (/ / 2020)

أ.د. زيد عدنان محسن
عميد
معهد العلمين للدراسات العليا
/ / 2020

..الاهداء..

الى ....

إلى من كرس كل حياته لإنجاح أبناءه.. والدي أطال الله لنا في عمره.

إلى من اعطتنا الحنان روح والدتي رحمها الله

الى اخي (حيدر) الرحمة والغفران.

الى اخي (امين) الرحمة والغفران.

الى من ساندتني زوجتي واطفالي (كل ما لدي في الدنيا).

إلى من أحببتهم كثيرا أحبتي وغايتي وسندي أخوتي .

الى كل شهداء العراق العزيز اكراماً لهم .

اهدي هذا الجهد المتواضع

الباحـــث..

شكر وتقدير

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بالشكر الوافر وفاءاً إلى الصرح العلمي معهد العلمين متمثلاً بعمادته ورئيس القسمالدكتور (محمد ياس) .

واخص بالشكر الأستاذ الفاضل الدكتور (احمد غالب) لاشرافة على هذه الرسالة الذي أفاض عليّ بملاحظاته الموضوعية ، ورعايته العلمية وبصماته القيمة ولاخلاقة الطيبة وتواضعة الكريم , إذ كانت بصماته واضحة في سطور الرسالة والتي اسهمت في اغناء الرسالة. والذي لم يدخر جهداً في تصويب وتسديد غايات الرسالة. لذلك أسأل المولى (عز وجل) أن يمنحه الصحة والعافية للاستمرار بالمسيرة العلمية والأكاديمية .

ويسرني أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى أساتذتي الذين تتلمذت على أيديهم في مرحلة البكالوريوس والسنة التحضيرية للماجستير، بدون استثناء، والذين كان لهم الدور البارز في المضي قدماً نحو تحصيلي الدراسي والعلمي، وأخص بالذكر الدكتور زيد العكيلي , عميد معهد العلمين ، والدكتور سعد التميمي ، والاساتذة جميعاً في معهد العلمين فلهم مني فائق الاحترام متمنياً لهم الصحة ودوام العافية وذلك للرعاية العلمية التي لمستها منهم.

ويسرني أن أشكر الاخ الكبير مدير عام الدائرة الاعلامية في مجلس النواب الاستاذ (محمد ابو بكر) لما بذله من جهد استثنائي لاتمام الدراسة .

وأقدم شكري واحترامي إلى العاملين في مكتبة مجلس النواب ، ومديرها العام الدكتورة (ميادة الحجامي)، والاستاذ الباحث (عادل حسن دفار) لما ابدوه لي من مساعده وصبرهم لي ما يوجبني شكرهم والثناء عليهم .

وأخيراً أشكر السادة أعضاء لجنة المناقشة المحترمين لاطلاعهم على الرسالة وإبداء ملاحظاتهم القيّمة لتقويم الرسالة. فلهم مني خالص الدعاء بالصحة والموفقية والسلامة.

ولا يسعني في نهاية الحديث إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من امتدت يدهم لمعونتي ولم اذكر اسمائهم ، وأعتذر منهم جميعاً لقصور أو تقصير. وأدعو لهم بدوام الصحة والعافية.

المحتويات

المقدمة		4-1
الفصل الاول	**الاطار النظري والمفاهيمي للسلطة التشريعية واللجان البرلمانية**	59-5
المبحث الاول	**السلطة التشريعية(المفهوم ، التكوين ، والوظائف)**	24-6
المطلب الاول	**السلطة التشريعية لغة واصطلاحاً**	17-7
المطلب الثاني	**الاختلاف بين مجالس السلطة التشريعية ، ووظائفها**	24-18
المبحث الثاني	**ما هية اللجان النيابية وانواعها واختصاصاتها**	35-25
المطلب الاول	**اللجان البرلمانية لغة واصطلاحاً**	30-26
المطلب الثاني	**اختصاصات وانواع اللجان البرلمانية**	35-31
المبحث الثالث	**اللجان النيابية في الانظمة المقارنة**	59-36
المطلب الاول	**اللجان البرلمانية في انكلترا و فرنسا**	48-37
المطلب الثاني	**اللجان البرلمانية في الولايات المتحدة الامريكية**	59-49
الفصل الثاني	**الأطار البنيوي والوظيفي للجان النيابية لمجلس النواب العراقي**	103-60
المبحث الاول	**السلطة التشريعية في العراق بعد دستور عام 2005.**	77-61
المطلب الاول	**تكوين السلطة التشريعية في العراق**	67-62
المطلب الثاني	الهيكل التنظيمي للامانة العامة للسلطة التشريعية.	78-68
المبحث الثاني	**انواع وأختصاصات اللجان وأسلوب العمل حسب النظام الداخلي لمجلس النواب**	105-79

المطلب الاول	**انواع وهيكلة اللجان النيابية حسب النظام الداخلي لمجلس النواب**	91-81
المطلب الثاني	**أختصاص وسير عمل اللجان حسب النظام الداخلي لمجلس النواب**	105-92
الفصل الثالث	**اللجان البرلمانية من حيث الاداء والتقييم**	158 -106
المبحث الاول	**تقييم اداء اللجان البرلمانية.**	139-107
المطلب الاول	**تقييم الاداء التشريعي للجان البرلمانية**	139-108
المطلب الثاني	**تقييم الاداء الرقابي للجان البرلمانية**	139-130
المبحث الثاني	**اليات تطوير وتفعيل عمل اللجان النيابية في مجلس النواب**	158-140
المطلب الاول	**اسباب ضعف اداء اللجان النيابية**	149-141
المطلب الثاني	**اليات تفعيل وتطوير اداء لجان مجلس النواب العراقي.**	158-150
الخاتمة والتوصيات		162-159 162-161
المصادر		173-163
الاستبانة		

مقدمة

بعد ان مضي ما يقارب العقد والنصف على قيام مجلس النواب العراقي أي بعد دستور عام 2005م إذ بدأ العمل الفعلي لمجلس النواب العراقي عام 2006م حيث هذه التجربة هي الاولى في تاريخ الدولة المعاصرة بعد نهاية النظام الدكتاتوري القمعي عام 2003م اقر الدستور في المادة الأولى منه على (ان العراق جمهورية اتحادية ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني) وهذا يعني وجود مجلس النواب منتخب من قبل الشعب .

وأشار الدستور في المادة 51 (يضع مجلس النواب نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه) ، واشارة المادة 69 من النظام الداخلي لمجلس النواب (تشكل لجان دائمة في اول جلسة يعقدها المجلس ....) وتعد هذه اللجان هي المطبخ الفعلي لمشاريع واقتراحات القوانين فيتم دراستها ومناقشتها واعادة صياغاتها لتصبح أكثر تعبيراً ودقة لمقاصد المشترع أو الافصاح عن نيته وأكثر صدقية للواقع المراد قوننته فاللجان هي الاطار الذي تتجسد فيه آلية العمل التشريعي الصحيح بحيث تشكل كل لجنة من مجموعة من النواب تنتخب من قبل الهيئة العامة بناءً على التخصص أو رغبة العضو أو ما يتم عليه التوافق من قبل الكتل السياسية حسب ما اشار النظام الداخلي لملجس النواب العراقي في المادة 72 . حيث ان اللجان تعد نقطة مرور لا غنى عنها إذ لايمكن لأي نص أو اقتراح أو مشروع قانون أن يناقش أو يطرح للتصويت ما لم يسبق عرضه على لجنة مختصة من لجان مجلس النواب العراقي سواء كانت دائمة ام مؤقتة ، هذه اللجان على ثلاث اركان وهي اساسية (الخبرة والتخصص للنواب ، وتوفر الخبراء والمستشارين ، والكادر الاداري المحترف) ، كما ان هذه المرتكزات الثلاث هي اساس قياس مستوى الأداء للجان .

وقد تطور عمل اللجان النيابية في العقود الأخيرة،وأصبح العمل التشريعي الحقيقي لا يتم من خلال مناقشات النواب في الجلسات العامة بقدر ما يتم مناقشتها في اللجان النيابية ، ففي اللجان تتصارع الاراء وتتقارع الحجج ويستعان بالمؤلفات القانونية والدستورية للعثور على الحلول السليمة ، ومن ثمأصبحت اللجان النيابية هي الحلول النهائية لمشاريع ومقترحات القوانين التي تعرض على الجلسة العامة .

أهمية الدراسة

إذا كان لكل دراسة من اهمية فأن اهمية هذه الدراسة هو تناول دور اللجان النيابية في تفعيل اداء مجلس النواب العراقي للفترة من 2006–2018م ، إذ تستعرض هذه الدراسة دور اللجان البرلمانية لنماذج من دوراته الثلاث وكيف يمكن لهذه الدراسة من تقديم توصيات لتجاوز معرقلات عمل اللجان من أجل تحسين اداء اللجان البرلمانية بالصورة المطلوبة ، كذلك لهذه الدراسة أهمية كونها توفر امكانية الاستفاده منتجربة الدول التي شهدت تغيير سياسي مؤخراَ مثل دول الثورات العربية التي حدثت مؤخراًباعتبارأن التجربة العراقية هي أسبق.

إشكالية الدراسة

تكمن اشكالة هذه الدراسة في ان عدم فعالية البرلمان العراقي ، لاسيما في مجال التشريع والرقابة لا يعود الى ضعف لجانة وعدم احتوائها على النواب ذوي الاختصاص وذوي الكفاءة المهنية ، وانما يعود الىالتساؤلات التالية.

1–هل أن اداء لجان مجلس النواب العراقي بدوراته الثلاث كان فاعلاًأم غير فاعل ؟

2– هل يمكن تطوير وتفعيل لجان مجلس النواب لكي يكون دورها فاعلاً ؟

فرضية الدراسة :

للإجابة على الاسئلة التي تبرزها اشكالية الدراسة فأن هذه الدراسة سوف تنطلق من فرضية مفادها : (انهنالك معوقات تعيق عمل اللجان البرلمانية في اداء دورها وتجاوزها يتيح للجان القيام بدور ايجابي مما يساهم في تفعيل عمل مجلس النواب العراقي).

منهجية الدراسة :

للتحقق من صحة الفرضية أو عدمها فأن الدراسة سوف تعتمد على مجموعة من مناهج البحث التي من شأنها تمكن الباحث من تحليل المعلومات للوصول الى النتائج العلمية المتوخاة لهذه الدراسة، ولهذا سوف تعتمد على المنهج التأريخي كونه يساعدنا في تتبع الجذور التأريخية للجان النيابية في العراق ودول العالم التي له السبق في عمل اللجان النيابية ، كما سنعتمد على المنهج التحليلي لنتمكن من تحليل المضامين الخاصه بعمل اللجان من خلال التقييم الذي تم تحليلة ، كذلك فإن الباحث سيعتمد على منهج التحليل المقارن لكي يستطيع أن يوضح نقاط الضعف والقوة لعمل اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي، فضلاً عن استخدام المنهج البنيوي لتوضيح وشرح الوظيفة التي تؤديها اللجان بالإضافة الى استخدام المنهج الوظيفي من أجل ترصين الرسالة.

صعوبات الدراسة :

ومن الصعوبات التي واجهها الباحث، هو قلة المصادر وعدم التدوين الدقيق لاعمال مجلس النواب التشريعية والرقابية بصورة دقيقة ، على مستوى اللجان النيابية وأعضاء مجلس النواب .

هيكلية الدراسة :

في ضوء الإشكالية الأكاديمية التي تنطلق منها الرسالة والفرضية العلمية الأساسية التي نريد إثباتها، أصبح من الضروري أن نعمد إلى صياغة هيكلية لهذه الدراسة وبالشكل الذي يساعد على تنظيم البحث العلمي وتنسيقه وترتيبه، لمحاولة الوصول إلى النتائج العلمية المرجوة، وعلى هذه الأساس تم تقسيم الدراسة علىثلاثة فصول أساسية فضلاً عن المقدمة والخاتمة.

الفصل الاول : الذي عدّ مدخلاً ونظرة عامة عن السلطة التشريعية واللجان البرلمانية وتم تقسيمة على – ثلاثة مباحث –تناول الاول – السلطة التشريعية بمفهومها العام , في حين تناول المبحث الثاني –اللجان النيابية من حيث الاهمية والمضمون في حين تناول المبحث الثالث : اللجان النيابية في الانظمة المقارنة .

الفصل الثاني : تم البحث فيه– الاطار الوظيفي والتطبيقي للجان النيابية في مجلس النواب العراقي – وتكون من مبحثين– الاول الذي تناول فيه السلطة التشريعية في العراق بعد دستور عام 2005م – أما المبحث الثاني تناول انواع واختصاصات اللجان وأسلوب العمل حسب النظام الداخلي لمجلس النواب .

أما **الفصل الثالث** –فتناولتقييم اداء اللجان النيابية من عام 2006–2018 .وكذلك تكون من مبحثين – تناول المبحث الاول –تقييم اداء اللجان. في حين تناول المبحث الثاني – تطوير وتفعيل عمل اللجان النيابية في مجلس النواب.

وفي خاتمة الدراسة خرج الباحث ببعض الاستنتاجات.

ونسأل من الله التوفيق .