

اللجان في الهيئات التشريعية

تقسيم العمل

Committees in Legislatures *A Division of Labor*

سلسلة الأبحاث التشريعية
Legislative Research Series

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية
National Democratic Institute for International Affairs



اللجان في الهيئات التشريعية

تقسيم العمل

COMMITTEES IN LEGISLATURES

A Division of Labor

سلسلة الأبحاث التشريعية
البحث # ٢
Legislative Research Series
Paper # 2

المعهد الديمقراطي الوطني
للشؤون الدولية
National Democratic Institute
for International Affairs

Acknowledgements اعتراف و تقدير

يدين المعهد الديمقراطي الوطني للوقفية الوطنية من أجل الديمقراطية التي مولت سلسلة الأبحاث التشريعية هذه. بالإضافة إلى ذلك، يود المعهد الديمقراطي الوطني أن يتوجه بالشكر إلى الأفراد التالي ذكرهم، نظراً إلى المساعدة القيمة التي قدموها لتطوير البحث الثاني من سلسلة الأبحاث التشريعية: البروفسور دايفيد أولسون، والبروفسور دايفيد كلون، فضلاً عن كتاب الهيئة التشريعية الذين قدموا معلومات مهمة. وقد أجازت إصدار هذه الوثيقة سوزان ر. بندا، مديرة البرامج الحكومية في المعهد الديمقراطي الوطني.

ولمزيد من المعلومات حول البرامج الحكومية للمعهد الديمقراطي الوطني، يرجى الاتصال بسوزان ر. بندا أو ليزا كلارك:

National Democratic Institute for International Affairs
7171 Massachusetts Avenue, NW, 5th Floor;
Washington, DC 20036
Tel: (202) 823- 6313
Fax:(202) 939-6613
www.ndi.org

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية
١٧١٧ شارع ماساتشوستس، شمال غرب، الطابق ٥
واشنطن العاصمة ٢٠٠٣٦
هاتف رقم: ٦٣١٣ - ٨٢٢ (٢٠٢)
فاكس رقم: ٦٦١٣ - ٩٣٩ (٢٠٢)
www.ndi.org

الرجاء إرسال أي تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتيب إلى: arabictranslation@ndi.org

ترجمة نور الأسعد، مراجعة مي الأحمر؛ المعهد الديمقراطي الوطني، لبنان.
© حقوق النشر محفوظة للمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ١٩٩٦. 06/05. كل الحقوق محفوظة. يجوز نسخ و / أو ترجمة بعض الأجزاء من هذا الكتاب لأهداف غير تجارية، شرط أن يتم الاعتراف بالمعهد الديمقراطي الوطني كمصدر لهذه المادة، وأن يُزود بنسخ عن أية ترجمة.

Table of Contents قائمة المحتويات

4	لماذا اللجان؟
5	أنواع اللجان
6	اللجان الدائمة ومراجعة التشريعات
7	اللجان الخاصة حول مشاريع القوانين
7	التغييرات
9	لجان الإشراف
10	كم لجنة؟ كم عضواً؟
12	اجتماعات اللجان: تعيين المواعيد واتخاذ القرارات
12	جلسات اللجان: وصول العامة
13	جلسات استماع اللجان
14	عضوية اللجان وقيادتها
14	طاقم عمل اللجان
17	الخاتمة
18	الملاحظات النهائية

لماذا اللجان؟

Why Committees?

تعتمد كل الهيئات التشريعية الديمقراطية تقريباً على اللجان لإدارة عملها. واللجان هي مجموعات صغيرة من المشرعين الذين يُعيّنون، على أساسٍ إما مؤقت وإما دائم، بهدف النظر في المسائل بتعمقٍ يفوق قدرة المجلس بأكمله.

* تتيح اللجان للهيئات التشريعية إنجاز وظائف مهمة عديدة في الوقت عينه، ما كانت لتستطيع إنجازها بطريقةٍ أخرى أبداً. ومن هذه الوظائف: مراجعة مفصلة لتشريعٍ مقترح؛ والإشراف على نشاطات السلطة التنفيذية؛ وفحص قضايا السياسات وإعداد التقارير عنها؛ وإجراء التحقيقات الخاصة.

* تجري جلسات اللجان في ظلّ قواعد أقلّ صرامة من تلك التي تحكم الهيئة التشريعية بأكملها (الجلسات العامة أو إجراءات الجلسات). فيتمكّن أعضاء اللجان من مناقشة القضايا في إطار غير رسمي، وتوطيد العلاقات مع زملائهم الذين يمثلون أحزاباً أخرى ضمن اللجنة. ومن شأن هذا أن يخلق جوّاً ودياً، ينشط فيه التوصل إلى تسوياتٍ حول المسائل الصغيرة وتطوير التشريعات تقنياً.

* يصبح أعضاء اللجنة أصحاب الأمر والنهي بشأن المسائل التي تقع ضمن صلاحية لجانهم، وذلك باعترافٍ من زملائهم المشرّعين، والصحافة، والعامّة. وبالتالي، تصبح عضوية اللجنة وسيلةً لإرساء القيادة ضمن الهيئة التشريعية، وتوسيع الرّؤية في الميدان العام.

* تعقد اللجان اجتماعاتٍ عامّة، فتفتح أبواب الجلسات أمام المواطنين والإعلام، ممّا يؤدي إلى تثقيف المواطنين حول قضايا السياسات المهمة، وتبعا المقترحات المرجّحة، والعملية الديمقراطية ككلّ. وتتيح الاجتماعات المفتوحة للجان كسب عطف العامة، وبناء دعمهم لقرارات الهيئة التشريعية اللاحقة.

* بفضل جلسات الاستماع العامة التي تديرها اللجان، تسنح الفرصة للخبراء في المجالات الأكاديمية، والعملية، وغير الحكومية بعرض وجهات نظرهم. ويمكن تقسيم جلسات الاستماع إلى نوعين: تلك التي تراجع كيف طبّق المسؤولون التنفيذيون القوانين المسنّة سابقاً (الإشراف)، وتلك التي تراجع مشاريع القوانين التشريعية وتناقشها. في كلتا الحالتين، يساهم الخبراء الخارجيون بتقديم المعلومات القيّمة والتّوجيه بالنسبة لمداولات اللجان. كما أنّهم يوفّرون دعماً موثوقاً به لمقترحات اللجنة وقراراتها.

تملك معظم الهيئات التشريعية الوطنية لجاناً، مع اختلاف أنواعها وواجباتها وأهميتها بين لجنةٍ وأخرى. فخلال مؤتمرٍ عُقد عام ١٩٩٥، حول دور اللجان في هيئة ملاوي التشريعية، علّق النائب الأميركي السابق جايمس شانون:

تشهد مختلف أنحاء العالم ميلاً نحو مزيدٍ من الاعتماد على اللجان لإدارة عمل البرلمان. ولعلّ السبب الأهم لهذا الميل هو السعي إلى أكبر قدر من الفعالية. فالمطالب الملقاة على عاتق البرلمان الحديث عديدة جدّاً، ولا يمكن للمجلس بأكمله أن يدرس كافة التفاصيل اللازمة لأداء وظيفة الهيئة التشريعية.^١

التدقيق والتقاش في البرلمان. ومن الحجج المستخدمة ضدّ اللجان البرلمانية القوية هي أنّها تحجب الاختلافات بين الأحزاب، وتمنح السلطة للجانب غير مسؤولة على حساب حكومة "مسؤولة".^٢

نسجاً على المنوال نفسه، استنتج واضعو التحليل المقارن للجان في الهيئات التشريعية أنّ البرلمان التي تتمتع بتماسك حزبي قويّ (كبرلمان المملكة المتحدة وكندا) تواجه "العديد من العوائق التي تعرقل قيام نظام لجان قويّ. فالحكومة لا تريد أن تصبح اللجان مركز صنع القرار أو مصدرًا للسلطة المنافسة".^٣ وتجدر الإشارة إلى أنّ وزارات السلطة التنفيذية، في الأنظمة البرلمانية، هي المسؤولة عن وضع مسودة معظم التشريعات، إن لم نقل كلّها. هذا من ناحية. أمّا من ناحية أخرى، ففي الأنظمة الرئاسية، حيث تُنتخب السلطة التنفيذية مباشرةً ولدّةً محدّدة، ولا تعتمد على الأكثرية التشريعية لممارسة سلطاتها، فإنّ المرشحين هم أنفسهم أصحاب التّعديلات الأساسية التي تميّز معظم مشاريع القوانين - ممّا يجعل أحياناً في إصدار نقض رئاسي. لكن في كلّ البلدان التي أجري فيها المسح تقريباً، تعتبر مرحلة اللجان شرطاً أساسياً لتبني مشروع قانون.

أنواع اللجان

Types of Committees

تندرج اللجان ضمن فئتين عموماً: الدائمة والخاصة. فيمكن لمعظم الهيئات التشريعية التي تضمّ لجاناً دائمة، لها صلاحية على مشاريع القوانين (كالتشريعات المقترحة)، أن تعيّن لجاناً خاصةً للتحقيق في مسائل محدّدة. وسرعان ما تنحلّ اللجان الخاصة ما إن تنجز هدفها، وهي عادةً ما تصدر تقريراً يحتوي استنتاجاتها واكتشافاتها إلى المجلس كاملاً، أو إلى

عند أحد طرفي هذه السلسلة، يظهر الكونغرس الأميركي الذي تؤدّي لجانته الدائمة الوظائف الأساسية من مراقبة نشاطات السلطة التنفيذية، ومراجعة التشريعات المقترحة - سواء تمّ تقديمها نيابةً عن الرئيس، أو على يد الأعضاء الأفراد. أمّا في الطرف المقابل، فيبرز البرلمان البريطاني، حيث تكتفي اللجان الخاصة (المؤقتة) بمراجعة سريعة لمسودة تشريع، وتتمنّع اللجان الدائمة بوظيفة إشراف محدودة. أمّا المركز الوسط - الذي يضمّ الأكثرية -، فتحلّه الهيئات التشريعية كتلك الموجودة في ألمانيا والسويد، حيث تنشط اللجان الدائمة في عملية التشريع، مع أنّها ليست بالأهمية نفسها التي تتمتع بها لجان الكونغرس الأميركي.

ما الذي يشرح الأدوار المتنوعة التي تؤدّيها اللجان في الهيئات التشريعية المختلفة؟ تكمن إحدى الإجابات في العلاقة بين أهمية اللجان في هيئة تشريعية، وأهمية الأحزاب السياسية ضمن هذه المؤسسة نفسها. فكّما قويت الأحزاب السياسية وازداد انضباطها ضمن هيئة تشريعية، قلّ نفوذ اللجان. فضلاً عن ذلك، تعكس الأهمية النسبية للجان الهيئة التشريعية مدى بروز هذه الهيئة نفسها إزاء السلطة التنفيذية. كما تميل الهيئات التشريعية التي تؤدّي دوراً أساسياً في عملية صنع القوانين إلى تأسيس لجان أكثر تطوراً ونشاطاً؛ في حين أنّ الهيئات التشريعية التي تخضع لرئيس السلطة التنفيذية، سواء كان رئيس الوزراء المختار من ضمن صفوفها أو رئيساً منتخباً بصفة مستقلة، تميل إلى تأسيس لجان أضعف.

نادراً ما يتبع رجال البرلمان، في تقليد ويستمنستر، نظاماً قوياً من اللجان الدائمة. وقد اقترح أحد المؤلفين أنّ هذه العادة تنبع من الدور الأساسي للهيئة التشريعية في أيّ نظام برلماني:

لا يؤثّر البرلمان على السلطة التنفيذية عادةً عبر رفض مشاريع القوانين، أو تعديلها، أو التصديق عليها، بقدر ما يشكل تأثيراً رادعاً للدعاية السيئة الناتجة عن

الإشارة إلى أن المجلس المكتمل لا يدرس إلا نسخة مشروع القانون التي تعدّها اللجنة. ومع أنه يحتمل أن يملك أعضاء اللجان وجهات نظر مختلفة حول قضايا مثيرة للجدل، إلا أن اللجنة توفر الفرصة للأعضاء كي يتوصّلوا إلى تسويات توفّق بين الخلافات الحزبية.

يجب أن تدرس اللجنة (اللجان) المناسبة مشاريع القوانين، عادةً، قبل تقديمها إلى مجلس النواب أو مجلس الشيوخ، حيث تخضع للتصويت. فيتحدّد رؤساء جلسات اللجان، وهم جميعاً أعضاء حزب الأكثرية، بجدول أعمال اللجان، كما يدرسون إمكانية تعديل مشاريع القانون. وبإستطاعتهم تجاهل مشروع قانون من خلال الامتناع عن طرحه على اللجنة للدراسة، وبالتالي عدم طرحه للتصويت.

حين يعجز الأعضاء عن التوصل إلى اتفاق حول مسودة مشروع قانون، تقوم اللجنة بالتصويت على تعديلات هذا المشروع؛ فتعكس هذه الأصوات غالباً الخطوط التي يتبناها الحزب. وبعد دراسة مشروع القانون، وتعديله، والتصويت للموافقة عليه، تصدر اللجنة تقريراً يشرح آراءها حول مشروع القانون هذا، والتعديلات التي أقرتها بخصوصه. فتتضمّن هذه التقارير فقرة توضح آراء أعضاء اللجنة المعارضين (أي أولئك الذين يعارضون توصيات أكثرية الأعضاء في اللجنة). وعادةً ما يشكلّ نتاج عمل اللجنة النسخة التي يدرسها المجلس كاملاً - عوضاً عن مشروع القانون الأصلي. ومن المألوف أن يقود رئيس جلسات اللجنة، إلى جانب عضو اللجنة الأعلى مقاماً من حزب الأقلية (المعروف أيضاً بـ"عضو الأقلية الذي يلي الرئيس")، المناقشة في المجلس حول مشروع قانون أعدت اللجنة تقريراً بشأنه، وغالباً ما يتخذان آراءً مختلفة بشأن قضايا معينة ضمن المشروع، أو بشأن المشروع ككلّ.

العامّة. ويمكن للهيئات التي تضمّ مجلسين تشريعيين أن تشكّل لجاناً مشتركة دائمة أو مؤقتة، مع ممثّلين من كلا المجلسين، من أجل مراجعة القضايا التي تصبّ في المصلحة العامّة أو تحمل هوماً مستمرّة، أو للتوفيق بين الخلافات في مشاريع القوانين التي يعتمدها المجلسان.

اللجان الدائمة ومراجعة التشريعات Standing Committees and Review of Legislation

عادةً ما تتشكّل اللجان الدائمة لمدة استمرارية الهيئة التشريعية نفسها (مثلاً، حتى انتخاب هيئة تشريعية جديدة). فتتخصّص حسب الموضوع، وتوازي وزارات السلطة التنفيذية أو وكالاتها غالباً. تجدر الإشارة إلى أن درجة التخصّص تختلف بين الهيئات التشريعية. ولما كان يمكن لأعضاء اللجنة الدائمة أن يبقوا في اللجنة نفسها لفترة معينة، فإنهم عادةً ما يكتسبون خبرة هائلة حول المواضيع التي تقع ضمن صلاحية لجنّتهم.

يتمّ تنظيم الكونغرس الأميركي وفق لجان دائمة تؤدّي دوراً أساسياً في العملية التشريعية. وتُعرف اللجان التشريعية الأميركية بأنها الأقوى من أية لجنة أخرى في أية هيئة تشريعية غربية. ففي العام ١٨٨٥، وصف العالم السياسي والرئيس الأميركي المقبل، وودرو ويلسون، الكونغرس على أنه مجموعة من كتل "إقطاعات" اللجان، والحكومة الخاصة به "كحكومة عاملة من خلال لجان الكونغرس الدائمة".

تحدّد اللجان الدائمة المتعلقة بالموضوع والتابعة للكونغرس الأميركي القرارات الكبرى (والصغرى) التي تشكّل مشروع القانون قبل أن تدرسها الهيئة بكاملها. وتتمتع اللجان بسلطة أكبر لإقرار التعديلات وإعادة صياغة مشاريع القوانين، مع

الأحزاب. تجدر الإشارة إلى أن لجان مشاريع القانون في البرلمان لا تتميز بالأهمية نفسها التي تتمتع بها في الكونغرس الأمريكي، حيث يقود رؤساء اللجان مناظرة المجلس. ففي البرلمان، "تخضع مناظرة المجلس لسلطة الوزير والناطق باسم نواب الصّف الأمامي في المعارضة [الأقلية]"^٥.

ولعلّ الضّعف الذي تعانيه اللجان الخاصة والمعنية بمشاريع القانون في البرلمان البريطاني مرده، في قسم كبير، طبيعة النظام البرلماني حيث يكون قادة حزب الأكثرية أعضاء في مجلس الوزراء. فيبسط هؤلاء الوزراء سيطرتهم على العملية التشريعية ضمن اللجان، وفي الجلسات المكتملة الأعضاء. وبالتالي، يهيمن مجلس الوزراء بشكل كبير على البرلمان، فيما تؤدي اللجان دوراً محدوداً في عملية صنع القوانين.

التغييرات

Variations

تملك الجمعية التشريعية الوطنية الفرنسية، المعروفة بمميزات مشتركة بين مجلس النواب الأمريكي ومجلس العموم البريطاني، لجاناً دائمة بصلاحيات خاصة.^٦ غير أن لجان الجمعية الوطنية تملك سلطة محدودة في مجال "صنع القرار"؛ فلا تستطيع تعديل تشريع الحكومة، بل لا يمكنها إلا القيام بتعديلات تقنية على مشاريع القوانين الحكومية. ولما كانت اللجان ملزمة بتقديم تقريرها إلى المجلس بأكمله ضمن ثلاثة أشهر، فليس بإمكانها منع طرح مشاريع القوانين على الجمعية التشريعية للتصويت. فضلاً عن ذلك، لا تملك اللجان وقتاً كافياً للتعمق في دراسة المقترحات الحكومية. قبل دستور عام ١٩٥٨، كانت هذه الجمعية الوطنية تضمّ عشرين لجنة منظمّة على أساس الموضوع الذي "يشكّل حواجز منيعة" في وجه التّحرك الحكومي: "وقد سعى دستور عام ١٩٥٨ [أي الجمهورية الخامسة] إلى تقليص سلطة اللجان تقليصاً جذرياً،

اللجان الخاصة حول مشاريع القوانين

Ad Hoc Bill Committees

تشكّل بعض الهيئات التشريعية لجاناً خاصة لمراجعة مسودات مشاريع القوانين. فتجتمع هذه اللجان الخاصة لدراسة تلك المشاريع، وما تلبث أن تُحلّ؛ وبالتالي لا يكتسب أعضاء اللجان الخاصة بالضرورة خبرة أو معرفة حول موضوع مشروع القانون الذي يراجعونه.

يعتمد البرلمان البريطاني على اللجان الخاصة لمراجعة مشاريع القوانين. ففي البرلمان والهيئات التشريعية التي تتبع النظام البرلماني البريطاني (مثلاً، البرلمانات الكندية والهندية والإيرلندية)، تتم "قراءة ثانية" لمشروع القانون في الجلسة المكتملة الأعضاء، وذلك مع مناقشة الأعضاء لمبادئ المشروع العامة. وبعد هذا النقاش، يصوت المجلس لإرسال مشروع القانون إلى اللجنة كي تدرسه. لكن لا يمكن للجان الخاصة أن تحدث تغييرات معاكسة لمبدأ مشروع القانون. عوضاً عن ذلك، تميل اللجان إلى اعتماد التعديلات التي يقدمها الوزراء، وهي تعديلات تقنية بطبيعتها عادةً: "حسب الممارسة، تعتبر قدرتهم على تعديل محتويات التدابير والتأثير فيها محدّدة... والنتيجة هي أن مشاريع القوانين عادةً ما تصدر عن اللجان سالمة نسبياً"^٦.

من هنا، فإن لجان مشاريع القوانين البريطانية تملك "فرصةً ضئيلة لتطوير البنود الشرطية البديلة والتصويت عليها"، نظراً إلى أن تركيبة الحزب تعتبر متناسبة وقوة الحزب في المجلس، كما أن الوزير الذي يقدم مشروع القانون هو الذي يفرض نظام الحزب المدافع عن مشروع القانون.^٧ لذا يتمّ تشكيل اللجان البرلمانية الخاصة لتعكس طبيعة البرلمان الثنافية التي يهيمن عليها الأحزاب، وغالباً ما تحدث المناقشات في اللجنة ضمن الخطوط التي تعتمدها هذه

الحكومية. ولعلّ أحد مصادر ضعفها ينبع من العملية التي يتمّ عبرها اختيار رؤساء اللجان: فاختار الحكومة، عبر رئيس مجلسها، رئيس اللجنة من حزب الأكثرية.^{١٧} ونسجاً على المنوال نفسه، ليس رؤساء اللجان ميّالين إلى إجراء التحقيقات أو، في حالة مغايرة، إلى تحميل الحكومة المسؤولية. عوضاً عن ذلك، أصبحت مناصب رؤساء اللجان "توفّر الأسس لتقدّم نواب المقاعد الخلفية الموالين للحكومة."^{١٨} وتجدر الإشارة إلى أنّ منصب رئيس اللجنة لا يميّز بهيبة كبيرة، ممّا يساهم في قصر مدّة ولايته؛ فقليلٌ من المقاعد فقط تستمرّ لأكثر من سنتين. كما يزيد من ضعف اللجان حضور الأعضاء القليل، والتبدّل المستمرّ لأعضاء اللجنة.^{١٩}

أمّا الجمعية التشريعية الوطنية المجرية، وهي هيئة تشريعية ذات مجلس واحد، فتضمّ ١٢ لجنة دائمة، منظمّة على نطاق واسع كي تعكس بنية الحكومة، وهي عناصر مهمّة من العملية التشريعية. ومع أنّ اللجان ملزمة بالعمل وفقاً لمشاريع القوانين المحالة إليها، فإنّها كذلك تباشر بالتشريع، وتحيل الاقتراحات للتّعديل. ويمكن للجان الجمعية الوطنية أن تلزم الموظّفين الحكوميين والأفراد من القطاع الخاصّ بإدلاء شهادتهم وتقديم الوثائق المطلوبة. في بداية التسعينات، أقدم أعضاء الجمعية التشريعية الوطنية على عدّة محاولات لتوسيع هيكلية عمل اللجنة عبر تشكيل لجان جديدة؛ ومع أنّ هذه المحاولات منيت بالفشل، إلا أنّها ذُكرت "كدليل على أنّ الأعضاء يعتبرون [اللجان] مصدراً للتأثير، ووسيلةً تمكّنهم من التّركيز، علانيةً، على منطقة مشكلة معيّنة."^{٢٠}

في تايلاندا، ليس من الضروري أن تراجع اللجان مسودّات التشريعات، قبل أن يدرسها المجلس كاملاً. أمّا في حال شكّلت الجمعية التشريعية الوطنية لجاناً خاصةً لمراجعة مسودّات التشريعات، فإنّها تمنحها مدّة معيّنة من الوقت لمراجعة تقرير عن المسودّة وإصداره. أمّا الصّفة غير المألوفة التي تميّز اللجان التايلاندية، فهي أنّها قد تتضمّن خبراء خارجيين، فضلاً عن أعضاء الجمعية التشريعية.

من التّحكّم الكامل بالعملية التشريعية، إلى الاكتفاء بإسداء النّصائح إلى الجمعية التشريعية بخصوص الخطّ الذي يجب أن تتبّعه تجاه مشروع القانون عامّةً والقضايا المتنوّعة.^{٢١} أمّا اليوم، فقد تمّ تقليص اللجان الدائمة التي تملك سلطةً بسيطةً نسبياً في الجمعية الوطنية إلى ستّ لجان، ووصفت أنّها بالكاد تتعدّى كونها "عناصر لنقل القرارات التشريعية."^{٢٢}

تعتبر اللجان الألمانية أهمّ من مثيلاتها الفرنسية (أو البريطانية) في العملية التشريعية، وهي أقرب إلى لجان الكونغرس الأميركيّة. ففي البندستاغ الألماني (المجلس التشريعيّ الفدرالي)، لا تستطيع اللجان إخفاء مشاريع القوانين، ولا يعرف عنها الاستخدام التّعسّفيّ لسلطاتها في مجال التّحقيق وجمع المعلومات. غير أنّها تحمل العبء الأساسيّ من العمل البرلماني، فتمارس صلاحياتها لتعديل التشريع والعمل "كناقدٍ مسؤول للحكومة."^{٢٣} "وتعتبر اللجان محرّكاً لا غنى له للبندستاغ، أي الآلية التي يُنجز عبرها القسم الأكبر من عمله."^{٢٤}

أمّا في مجلس العموم الكنديّ، فيعمل نظامٌ شامل من اللجان المتخصصة الدائمة بالتوازي مع الوزارات الحكومية. وقد خضع نظام اللجان لإعادة تركيب كبيرة عام ١٩٦٨: فتمّ تقليص مقاعد عضوية اللجنة إلى عشرين مقعداً كحدّ أقصى؛ كما سُمح للجان بعقد جلساتها سواء كان المجلس منعقد أم لا، وبتفويض مسؤولياتٍ أساسيةٍ للجان فرعية.^{٢٥} فضلاً عن ذلك، تفترض الإصلاحات أن تُحال معظم مشاريع القوانين الحكومية إلى اللجان بعد القراءة الثانية تلقائياً، فيؤدّن اللجان (بناءً على طلب من المجلس) بالتّحقيق في قضايا السياسة.^{٢٦} ومع أنّه لا يمكن قياس نظام اللجان الكنديّ بالنظام البرلماني، إلا أنّ اللجان تعتبر أضعف ممّا قد توحى به واجباتها الرّسمية.^{٢٧}

رغم هذه الإصلاحات، تبقى اللجان في مجلس العموم الكنديّ غير فعّالة نسبياً؛ فهي لا تؤدّي أيّ دورٍ مهمّ لا في فحص مشاريع القانون الحكومية ولا في الإشراف على السياسات

حول التّفكّم والمشاكل المرتبطة بمراجعة البرنامج.^{٢١} ويمكن للجان أن تطالب المسؤولين في السّلطة التّنفيذية بالإدلاء بالشهادات وتقديم الوثائق، لكنّها نادراً ما تلجأ إلى التّدابير الرّسمية، لا سيّما وأنّ السّلطة التّنفيذية تتعاون عادةً مع الكونغرس. ومن الأرجح أنّ هذا التّقليد المتبع في التعاون بين السّلطة التّنفيذية ولجان الهيئة التشريعية يستمدّ جذوره من "سلطة المال" التي يتمتع بها الكونغرس. فعلى الكونغرس، وعلى وجه الخصوص اللجان التي تتولّى مسائل الإنفاق، إجازة التّمويل المناسب لعمليات السّلطة التّنفيذية.

قد تُعيّن اللجان المشتركة في مجلس العموم البريطاني لمرة واحدة كي تدرس مسألة محدّدة، كما يمكن تشكيلها بطريقة منتظمة بين جلسة وأخرى لتناول القضايا التي تثير الاهتمام باستمرار. وتملك هذه اللجان السّلطة للتّدقيق في نشاطات السّلطة التّنفيذية، لكنّها لا تراجع التشريعات. عام ١٩٧٩، شكّل مجلس العموم ١٢ لجنة مشتركة لفحص الشهادات، وتلقّي الأدلة، وإجراء جلسات الاستماع العامة، وإصدار التقارير. ومع أنّ سلطات اللجنة المشتركة محدودة نسبياً—فهي لا تملك سلطات رسمية ما خلا الإرسال في طلب "الأشخاص والوثائق والسّجلات"، مع استثناء تلك المتعلقة بالحكومة—إلا أنّها فعّالة في تزويد المناقشة العامة بمعلومات عن سياسة الحكومة ونشاطاتها.^{٢٢}

وفي تعليقٍ أورده النّائب الأميركي السّابق، جايمس شانون، حول أهمية وظيفة الإشراف التي تقع على عاتق اللجان، قال:

تؤدّي اللجان دوراً قيماً في مراجعة أداء الوزارات وتقييمها... وليس من الضّرورة أن تنسّم العلاقة بين اللجان والوزارات البرلمانية بالعداوة. في الواقع، يمكن وصف العلاقة بأنّها نظام لتبادل المعلومات حول السياسة والمسائل الإدارية... وهي تستند إلى الحاجات المشتركة.^{٢٣}

وفي الأردن، حيث يؤدّي الملك ومجلس الوزراء دوراً رئيساً في اقتراح البرنامج التشريعيّ وتحديدّه، لا يبقى أمام اللجان الدائمة الأربع والخاصّة الثماني التابعة للجمعية التّمثيلية إلا أداء دور بسيطٍ جدّاً. فتقوم السّلطة التّنفيذية بصياغة مشاريع القوانين، ثمّ ترسلها إلى اللجنة لدراستها قبل أن يتمعنّ فيها أعضاء الجلسة بأكملهم. فيشرح الوزير المعنيّ الاقتراح إلى اللجنة، ثمّ يمكن لأعضاء اللجنة أن يطلبوا المزيد من التّوضيح. ومع أنّ اللجنة قد تقترح على الوزير، في بعض الأحيان، تغييرات لدمج التّعديلات "الودية"، إلا أنّ الجمعية التشريعية تحتاج إلى تصويت الثلثين لإقرار أيّ تعديل يرفضه الوزير.

لجان الإشراف

Oversight Committees

فضلاً عن إعداد مشاريع القوانين ومراجعتها، تدقّق اللجان في كيفية تطبيق السّلطة التّنفيذية للقانون، وهي ممارسة تُسمّى "بالإشراف" أو "التحكّم البرلماني". ففي الكونغرس الأميركي، كما في معظم الهيئات التشريعية، تتمتع اللجنة التي تبسط صلاحيّتها على تشريع تابع لوكالة معيّنة بسلطة الإشراف على نشاطات تلك الوكالة أيضاً. على سبيل المثال، تراجع اللجان القضائيّة التابعة للكونغرس الأميركي التشريعات المتعلقة بالجريمة والقضايا المتعلقة بالعدالة، كما تشرف على نشاطات وزارة العدل. في المقابل، تراجع اللجان الخاصّة، في البرلمان البريطاني، مسودّات التشريعات وتختار اللجان الموازية للوزارات كي تؤدّي وظيفتها في مجال الإشراف.

تلعب اللجان التابعة للكونغرس الأميركي دوراً هاماً في مراجعة نشاطات السّلطة التّنفيذية. فإشراف اللجان هو وسيلة يتمكّن فيها الكونغرس من "مراقبة إدارة البرامج التي تُسنّ كقانون، ومراقبة فعاليتها"، وغالباً ما يتضمّن الإشراف جلسات الاستماع التي يدي فيها موظّفو السّلطة التّنفيذية بشهاداتهم

يختلف عدد اللجان بين هيئة تشريعية وأخرى. ومع أن الهيئات التشريعية التي تضم أعضاء أكثر تملك لجاناً أكثر من تلك التي تضم أعضاء قلة نسبياً، إلا أن بعض الهيئات التشريعية تضم لجاناً قليلة نسبياً. وقد قارن المعهد الديمقراطي الوطني عدد الأعضاء بعدد اللجان في إحدى عشرة هيئة تشريعية؛ فكانت النتيجة أن تراوح حجم المجالس بين ١٢٠ و ٦٦٢ عضواً، فيما تراوح عدد اللجان بين ٦ و ٣٨.

كما تؤدي اللجان وظيفةً تحقيقيةً، إما كجزءٍ من مسؤولياتها الإشرافية، وإما لأن الهيئة التشريعية قد أسست، علانيةً، لجنةً للتحقيق في خلافٍ ما. إلا أن شانون يؤكد على أن الوظائف منفصلتان، وينبغي أن تبقى كذلك.^{٢٤} وعادةً ما تصدر هذه اللجان الخاصة تقريراً باكتشافاتها واستنتاجاتها عند إتمام عملها، قبل أن تنحل بعد ذلك.

كم لجنة؟ كم عضواً؟

How Many Committees, How Many Members?

رغم أن المجالس الأكبر تميل إلى تشكيل عددٍ أكبر من اللجان، إلا أن لهذا الاتجاه استثناءات. على سبيل المثال، يملك مجلس النواب الأرجنتيني الصغير نسبياً (٢٥٤ عضواً) لجاناً (٣٨) أكثر من سبع هيئات تشريعية أخرى ذات عدد أكبر من الأعضاء؛ فيما تملك الجمعية التشريعية الوطنية في فرنسا (٥٧٧ عضواً) ست لجان فقط.

تملك معظم الهيئات التشريعية لجاناً دائمة، كما تفرض بعض الدساتير على الهيئات التشريعية تأسيس لجانٍ محددة. فتجيز معظم الدساتير للهيئة التشريعية بتنظيم لجان، أو بإضافة لجانٍ إلى تلك التي تشكلت بحكم الدستور، كجزء من النظم الثابتة للهيئة التشريعية (كالقواعد الإجرائية).

العضوية واللجان الدائمة في الهيئات التشريعية المشتركة، ١٩٩٥ (من المجلس الأكبر حجماً إلى الأصغر)

المجلس	الأعضاء	اللجان الدائمة
البنديستاغ الألماني	٦٦٢	٢٤
الجمعية التشريعية الوطنية الفرنسية	٥٧٧	٦
مجلس الشعب الهندي	٥٤٥	١٨
المجلس التشريعي الياباني	٥١١	٢٠
مجلس النواب الأمريكي	٤٣٥	١٩
مجلس النواب الثايلاندي	٣٦٠	١٥
مجلس النواب الروماني	٣٤١	١٤
مجلس العموم الكندي	٢٩٥	٢٠
مجلس النواب الأرجنتيني	٢٥٤	٣٨
الجمعية التشريعية الوطنية البرتغالية	٢٣٠	١٢
الجمعية التشريعية الوطنية السنغالية	١٢٠	١١

الاشتراك فيها (من واحدة كحدٍ أدنى إلى ثلاث كحدٍ أقصى، تبعاً للهيئة التشريعية). أما الهيئات التشريعية في تسعة من البلدان التي خضعت للمسح (الأرجنتين، وكندا، وألمانيا، والمجر، الهند، وإيرلندا، واليابان، وناميبيا، والمملكة المتحدة)، فلا تضع قيوداً على حق الانتساب إلى لجان متعددة.

مع أن اللجان تؤدي مجموعة متنوعة من الوظائف المهمة، لكن التعدد لا يكون أحياناً مقياساً للجودة. فقد استنتج الخبراء الذين راجعوا نظام اللجان في الولايات المتحدة أن إحدى المشاكل التي تعرقل عمل الكونغرس الفعال هي غزارة اللجان واللجان الفرعية. (في العام ١٩٩٣، ضمّ مجلس النواب ٢٢ لجنة دائمة و١١٨ لجنة فرعية، فيما ضمّ مجلس الشيوخ ١٧ لجنة دائمة و٨٦ لجنة فرعية.) وقد أفاد تقرير صادر عام ١٩٩٢ عن اللجنة المشتركة، بخصوص تنظيم الكونغرس الأمريكي، أن نظام اللجان الذي ما زال مستمراً منذ خمسين سنة بحاجة ماسة إلى الإصلاح:

إنّ النظام الحالي فوضوي للغاية بكل بساطة. فتنافس العديد من اللجان على حق الكلام ووقت الأعضاء. وقد تكون صلاحيات اللجان غير منطقية، كأن يحصل البعض منها على اهتمامٍ واسع جداً، فيما البعض الآخر يكاد لا يؤخذ بعين الاعتبار. وتحال مشاريع قانون كثيرة إلى لجان متعددة، مما يولد نزاعاتٍ متشعبة ومريرة.^{٢٨}

من بين الإصلاحات التسعة والعشرين الموصى بها في التقرير، اعتبر أعضاء الكونغرس الأعلى مرتبة أن أربعة منها يجدر تطبيقها في نظام اللجان. والمقترحات المهمة الأربعة هي: تقليص التداخل بين اختصاصات اللجان، وعدم السماح لكل نائب بالانتساب إلى أكثر من لجتين دائمتين ولجتين فرعيتين لكل لجنة دائمة، وتقليص عدد اللجان الدائمة، وحصص إمكانية اشتراك الشيوخ في ست لجان دائمة ولجان فرعية.^{٢٩}

قد يؤثر حجم اللجنة في قدرتها على تطوير درجة الخبرة والعمل بفعالية. مثلاً، تعتبر اللجان الست في الجمعية الوطنية الفرنسية (التي تضم كل منها من ٧٢ إلى ١٤٤ عضواً) من الاتساع والضعف ما يمنعها من تطوير مستوى الخبرة الفعلية.^{٣٠} وقد أثبتت دراسة أجريت عام ١٩٩٤ حول لجان الدفاع في ٣٠ هيئة تشريعية أن "حجم اللجان شرطاً أساسياً من شروط فعاليتها"، وأن "أكثرية اللجان الفعالة هي تلك التي تضم بين ١٣ و ٢٥ عضواً." وبعد إجراء مسح حول الهيئات التشريعية المنشأة والمتطورة، شرح واضعو الدراسة:

نظرياً، يفترض أنه من الأسهل على [اللجان] التي تضم أعضاء أقل التوصل إلى اتفاق عند إعداد التقارير والتحقيقات؛ فتكون القرارات عندئذٍ متخذة على أساس إجماعي. فللإجماع أثرٌ عظيم عندما تسعى اللجان إلى التأثير على صانعي القرار. أما اللجان التي تضم عدداً أكبر من الأعضاء، فأكثر عرضةً للمشاكل أثناء التوصل إلى اتفاق. لذا من الأرجح أن تضاعف اللجان الكبيرة نسبة وقوع الانقسامات والجدال بين الأعضاء بأكملهم.^{٣١}

وقد صدر تقرير، تعزيز الديمقراطية البرلمانية في ناميبيا، في تموز/ يوليو ١٩٩٥، ليؤكد على الاستنتاج نفسه: فحين يتعلق الأمر باللجان، الأصغر عدداً هي الأفضل. فأوصى معدو التقرير، وهم فريقٌ عامل من أعضاء البرلمان النامبيبي، بتقليص حجم اللجنة إلى ستة أو تسعة أعضاء لأنه "من الأرجح أن تكون اللجان الصغيرة والمتسمة بحضور دائم هي الأكثر فعالية، لا الأقل."^{٣٢}

غالباً ما تطلب الهيئات التشريعية من كل نائب الاشتراك في عضوية لجنة واحدة على الأقل، كما تحد بعض الهيئات التشريعية عدد اللجان التي يستطيع كل عضو الاشتراك فيها. فمن بين الهيئات التشريعية العشرين التي خضعت للمسح، قامت عشر بحصر عدد اللجان التي يستطيع الأعضاء

اجتماعات اللجان: تعيين المواعيد واتخاذ القرارات

Committee Meetings: Scheduling and Decision Making

يختلف مدى تكرّر اجتماعات اللجان ومواعيد عقدها بين نظام وآخر. ففي بعض الهيئات التشريعية، لا تتمكّن اللجان من الاجتماع إلا في ظلّ غياب موعد للمناقشة بين أعضاء المجلس كافة (أي حين تكون الهيئة التشريعية نفسها غير منعقدة). فتلك هي القاعدة، أو الممارسة العامة، في مجلس الشيوخ الأرجنتيني، والجمعية التشريعية الوطنية البلغارية، ومجلس الولايات الهندي، والمجلس الأعلى الياباني، ومجلس النواب الروماني، ومجلس الشيوخ التايلاندي. ومن شأن هذا البرنامج أن يضمن ألاّ تتعرض اجتماعات اللجنة لمقاطعة تصويت كامل الأعضاء.

أمّا في دول أخرى، فتجتمع اللجان بغضّ النظر عن انعقاد جلسة كاملة الأعضاء. ويخضع لهذه القاعدة الأكثر تسامحاً كلّ من مجلس اللوردات البريطاني، ومجلس العموم الكندي، ومجلس الشيوخ الفرنسي، ومجلس الشيوخ الإيرلندي، والجمعية الوطنية التاميلية، والجمعية الوطنية البرتغالية، ومجلس الشيوخ الروماني، ومجلسي النواب والشيوخ الأميركيين. ففي هذه الهيئات التشريعية، تتوقّف اللجان لفترات استراحة قصيرة للتوفيق بين الأصوات التي يدلي بها أعضاء المجلس، أثناء اجتماعات اللجنة.

عادةً ما تُتخذ قرارات اللجان بأكثرية الأصوات التي يدلي بها عند التصاب (كما تحدده القوانين). ففي هيئات تشريعية كثيرة، يعتبر التصويت على مستوى اللجنة أقلّ رسميةً من التصويت في الجلسة المكتملة الأعضاء، ويمكن الإدلاء بالأصوات من خلال

رفع الأيدي. كما تتيح بعض اللجان التصويت التوكيلي؛ فيمكن لعضو اللجنة الذي يتوقّع غيابه أن يتدبّر الأمر مع زميله كي يدلي بالصوت عوضاً عنه. من هنا، فإنّ أهمّ التغييرات في قوانين مجلس النواب الأميركي، عام ١٩٩٥، هو ذلك الذي يلغي خيار التصويت التوكيلي في لجان المجلس.

جلسات اللجان: وصول العامة Committee Meetings: Public Access

تخضع اللجان لمزيج من قواعد الإجراءات التابعة لكلّ مجلس، وقواعد العمليات المتعلقة بكلّ لجنة. في بعض الحالات، يتضمّن دستور دولة بنوداً شرطية متعلّقة بتشكيل لجان الهيئات التشريعية و/أو تطبيقها عملها.

أمّا مسألة فتح اجتماعات اللجان أمام العامة، فتخضع لحكم دستور البلاد أو القواعد الإجرائية الخاصة بهيئتها التشريعية. فتنصّ بعض الدساتير على أنّ اجتماعات لجان الهيئة التشريعية ينبغي أن تكون مفتوحة، أي يحقّ للمواطنين والصحافة حضورها. أمّا في الدول الأخرى، فيمكن فتح جلسات اللجان أمام العامة بموجب القواعد الإجرائية للهيئة التشريعية، أو قوانين اللجنة، مع أنّ الدستور لا يفرض ذلك. ومن الهيئات التشريعية التي تسمح للعامة عادةً بحضور اجتماعات لجانها هي تلك الموجودة في الأرجنتين، وكوستاريكا، والمجر، والولايات المتحدة. أمّا بعض الهيئات الأخرى، كما في ألمانيا، والهند، وناميبيا، والسنغال، فقد اعتادت (إمّا بحكم القانون أو الممارسة) أن تمنع العامة من حضور اجتماعات اللجنة. لا بل إنّ الهيئات التشريعية التي تفتح عادةً أبوابها للعلن، تملك، هي نفسها، بنوداً شرطية تتيح للجان إجراء اجتماعات سرية حين تدعو الحاجة إلى ذلك، لحماية خصوصية الفرد أو الأمن القومي مثلاً.

التشريع المعلق، أو قضايا السياسة المثيرة للجدل، أو للإشراف على نشاطات الحكومة الواقعة ضمن صلاحيتها.

تؤدي جلسات الاستماع العامة وظائف عدة. فهي وسيلة تمكن الهيئة التشريعية من الاستعانة بخبرة أشخاص من قطاعات مجتمعية مختلفة، وبآرائهم. ففي جلسات الاستماع العامة، يصغي أعضاء اللجنة إلى مجموعة واسعة من وجهات النظر، بما فيها آراء: مسؤولي السلطة التنفيذية؛ والخبراء الأكاديميين أو القانونيين المستقلين؛ وممثلي المصالح المهنية؛ والنقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية؛ والمواطنين الأفراد الذين قد يتأثرون بالمسألة الخاضعة للمناقشة. صحيح أن بعض الهيئات التشريعية تمنح لجانها سلطة إجبار الأفراد (من القطاع العام و/أو الخاص) على الحضور والإدلاء بشهاداتهم، لكن لا يتم استخدام تلك السلطة بكثرة، نظراً إلى أن الشهود المحتملين يعتقدون عادةً أن الإدلاء بشهادة في جلسة الاستماع سيخدم مصالحهم، وبالتالي لا داعي لإرغامهم على ذلك.

توفر جلسات الاستماع كذلك منتدى لتبادل الأفكار. فيطرح أعضاء اللجنة على الشهود أسئلة تتعلق بمواقفهم وتوكيداتهم، كما يدفعونهم إلى الانخراط في نقاشات تتراوح من القضايا العامة إلى المشاكل المحددة. بالإضافة إلى ذلك، تنبّه المواطنين إلى نشاطات الهيئة التشريعية وتتقّفهم بخصوص القضايا المدرجة ذلك اليوم. أخيراً، بفضل النسخات المنشورة عن جلسات الاستماع، يتوفّر سجل دائم عن المناقشة والمعلومات المرفوعة إلى اللجنة بشأن الموضوع.

مع أن الكونغرس الأميركي معروفٌ باتباعه تقليد عقد جلسات الاستماع العامة، إلا أن هيئاتٍ تشريعيةً أخرى بدأت تكتشف، أكثر فأكثر، كم تفيد هذه الآلية في نيل المعلومات، وبثّ المناقشات العامة، وجذب انتباه المواطنين. وفي الهيئات التشريعية الديمقراطية الحديثة، ينبغي على المشرّعين أن يقدموا مساعدةً حثيثةً لوضع نظامٍ يشجّع على المشاركة العامة. وكما شدّد كوبالو:

تتيح اجتماعات اللجنة المفتوحة للمواطنين بمتابعة المناقشة عن كثب (إما مباشرةً وإما عبر التقارير الإخبارية)، حول مسائل تصبّ في المصلحة العامة. وبالتالي، يعرفون الرأي الشخصي لكلّ عضو من أعضاء اللجنة، وكيفية تصويته على التشريع غير المفصول فيه بعد. لكن من الناحية السلبية، قد تعيق مراقبة المواطنين والإعلام أعضاء اللجنة عن التكلّم بالحرية نفسها التي كانوا سيشعرون بها خلال الاجتماعات المغلقة. كذلك الأمر بالنسبة لدرجة توصّلهم إلى تسويات. فوفقاً لمسحٍ أُجري عام ١٩٨٦ حول ٨٢ هيئة تشريعية وطنية، ظهر أن ٤٩ منها تعقد اجتماعات لجنة سرية دائماً أو عادةً، فيما ١٢ تعقد اجتماعات سرية وعلنية، و ٢١ اجتماعات علنية دائماً أو عادةً.^{٢٠} وتسمح لجاناً تشريعية كثيرة للعامة بالاطلاع على سجلّ اجتماعات اللجنة وجلسات الاستماع التي تعدها؛ وغالباً ما تُنشر هذه السجلات (الموجز الخطي أو نسخة طبق الأصل).

يصف جاي. بي. كوبالو، وهو عضوٌ في برلمان ملاوي، اللجان على أنها "نقطة وصول" المواطنين للمشاركة في العملية التشريعية. ويشدّد كوبالو على أهمية الاجتماعات المفتوحة التي تلقى إعلاناً جيداً:

إنّ الممارسة المقبولة في نظام ديمقراطي هي عقد اللجان لاجتماعات عامة. لذلك، فمن الضروري أن يتم الإعلان عن هذه الاجتماعات عبر الإذاعة، والصحف، والملصقات الإعلانية. كما ينبغي الإعلان عن الإشعارات المحتوية على البرنامج المفصل في وقت مناسب، أي قبل أسبوعٍ أو أسبوعين من موعد الاجتماع على الأقل.^{٢١}

جلسات استماع اللجان Committee Hearings

فضلاً عن عقد اجتماعات العمل، تقوم اللجان في بعض الهيئات التشريعية بعقد جلسات استماع عامة، لجمع المعلومات حول

وتختلف الأنظمة في تحديد توزيع رئاسة اللجان بين الأحزاب الممثلة في هيئة تشريعية. ففي الكونغرس الأميركي، يرأس حزب الأكثرية اللجان كلها. وفي البندستاغ الألماني، توزع رئاسة اللجان بناءً على نسبة المقاعد التي حازها كل حزب. وكما في ألمانيا، كذلك في البرتغال، حيث يجب أن تعكس بنية اللجان تمثيل الأحزاب في البرلمان، بالرغم من أن حزب الأكثرية لا يرأس اللجان كلها. أما في البرلمان البريطاني، فتخضع كل اللجان - باستثناء لجنة الحسابات العامة - لرئاسة عضو من حزب الأكثرية.

طاقم عمل اللجان Committee Staff

تتباين التدابير لتوظيف طاقم عمل اللجان (المعروف أيضاً بالمستشارين أو "الخبراء") تتبايناً عظيماً بين هيئة تشريعية وأخرى. فبعض الهيئات التشريعية لا تملك طاقم عمل محترف للجانب؛ فيما يضم البعض الآخر موظفين كفؤين كثر يتحملون مسؤوليات أساسية. فتعكس كمية الموظفين وبراعتهم، تقريباً، الأهمية النسبية لنظام اللجان إزاء المؤسسة التشريعية. على سبيل المثال، حين تكون اللجان محط الاهتمام (كما في الكونغرس الأميركي)، يغزر فيها عدد الموظفين المحترفين المتمتعين بالخبرات والسلطات الأساسية.

هذا من ناحية. أما من ناحية أخرى، ففي الهيئات التشريعية حيث لا تتمتع اللجان بالأهمية نفسها، يقل عدد الموظفين الذين يؤدون، بطبيعة الحال، وظائف إدارية في الغالب.

تعتبر كل من اللجان التسع عشرة الدائمة، في مجلس النواب الأميركي، مخولة قانونياً لتوظيف ١٨ مساعداً محترفاً و١٢ كاتباً معاوناً.^{٣٣} ويرأس حزب الأقلية في المجلس أكثر من ثلث الموظفين المحترفين والمعنيين بالشؤون المكتبية.^{٣٤} (ففي مجلس الشيوخ، يُخصّص لحزب الأقلية عدد من المساعدين في اللجان يتناسب وعدد أعضاء حزب الأقلية في كل لجنة.)^{٣٥} وتتيح قوانين المجلس لرئيس كل لجنة فرعية وعضو الأقلية أن يعين موظفاً واحداً على الأقل؛

ينبغي استجداء الآراء الخارجية كي تتم مناقشة إيجابيات مشروع القانون وسلبياته، وكيفية تأثيره على الوطن أو على شريحة معينة من الشعب، ثم تدرسه اللجنة والبرلمان قبل الموافقة عليه... من هنا، على اللجان أن تعتاد الاتصال بالمنظمات، والوزارات، والأشخاص المتمتعين بالدراية التقنية... [فضلاً عن ذلك،] تدعو الحاجة إلى توعية الناس حول حق إيصال صوتهم، من خلال التربية المدنية وجلسات الاستماع العامة.^{٣٦}

عضوية اللجان وقيادتها Committee Membership and Leadership

عادةً ما تعكس تركيبة اللجان المحازبة نقاط القوة النسبية للأحزاب المختلفة الممثلة في الهيئة التشريعية بأكملها. على سبيل المثال، يحكم مبدأ التوزيع هذا لجان البندستاغ التي توازي، بأكثر درجة من الدقة، نقطة قوة المجموعات البرلمانية؛ فيما يتحكم حزب الأكثرية (الائتلاف) بلجان البندستاغ كافة. كما أن 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، وكندا، وفرنسا، وألمانيا، والمجر، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة.

عادةً ما يحدّد أحد الخيارين حصص واجبات اللجان المخصّصة للأحزاب الصغيرة. ففي فرنسا، ليست الأحزاب الصغيرة ممثلة في اللجان: فعلى الأحزاب أن تملك عشرين مقعداً في الجمعية التشريعية الوطنية على الأقل، قبل أن تستحقّ الانتساب إلى لجنة. وفي البرتغال، مع أنه يمكن للنواب أن ينتسبوا إلى لجتين كحدّ أقصى، إلا أن مجموعات الأحزاب الصغيرة قد تعين ممثلاً عنها في ثلاث لجان كحدّ أقصى. أما في السلفادور، فيُعَيّن للأحزاب الصغيرة مقعد في كل لجنة؛ فإن كان الحزب يضم عضواً واحداً، فإن هذا العضو يشارك في اللجان كلها.

في المقابل، تضمّ اللجان في كندا عدداً أقل بكثير من الموظفين، كما يعتبر نطاق عملها أضيق بكثير. فيوظف مجلس العموم الكندي كاتباً واحداً لكل لجنة، تنحصر واجباته في تنظيم الاجتماعات، واستدعاء الشهود، وترتيب تدابير السفر، والاهتمام بالأعمال الورقية المطلوبة.^{٣١} ويمكن للجان الكندية أن يساعدوا أحياناً في تحضير تقارير اللجان، وتقديم النصائح حول مسائل إجراءات اللجنة. وبعكس نظرائهم الأميركيين، لا يشاركون في التحقيقات بنشاطٍ عادةً، ولا يقيمون الأدلة أو يصيغون تقارير اللجان.^{٣٢}

لكن يمكن للجان أن توظف مساعدين محترفين مؤقتين (كالمستشارين مثلاً) للاهتمام بقضايا معينة. كما يزداد عمل اللجنة بفعل الخدمات التي يقدمها موظفو الأبحاث في المكتبة البرلمانية والأحزاب السياسية.^{٣٣} ويؤكد أعضاء البرلمان الكندي على أنّ الموظفين موزعون بشكلٍ متفاوت على اللجان؛ كما يشتمل الشهود في اللجان من أنّ جلسات الاستماع مجرد مضیعة للوقت، وبالتالي يلقون بالمقدار الأكبر من اللوم على موظفي اللجان.^{٣٤} وقد استنتج خبيرٌ في البرلمان الكندي أنّ استخدام الموظفين في اللجان سيبقى عند هذا المستوى المختصر لأنها "إحدى الطرق التي تمكّن الحكومة من بسط سيطرتها، ولو بطريقةٍ غير مرئية، والحدّ بقوة من قدرة البرلمان على التحقيق في المقترحات السياسية ومساءلة الحكومة."^{٣٥} غير أنّ وضع التوظيف غير المرضي في اللجنة ليس سبباً لانعدام تأثير اللجان في مجلس العموم الكندي وحسب، بل إنّه انعكاس لذلك أيضاً.

وقد كشفت دراسةٌ أجريت عام ١٩٩٣ عن الهيئات التشريعية في الأرجنتين، وبوليفيا، والبرازيل، والتشيلي، والهندوراس أنّ اللجان في الأنظمة اللاتينية الخمسة كلها تفتقر إلى الموظفين الكفؤين: "فمعظم اللجان تضمّ موظفاً محترفاً محايداً تستخدمه أمانة السرّ، يساعده موظف تعينه كل من الكتل الحزبية الممثّلة في الجلسة."^{٣٦}

مع الإشارة إلى إمكانية استخدام موظفين إضافيين في اللجنة الفرعية، على أنّ يتمّ طرح عدد هؤلاء الموظفين من حصّة الموظفين المضمونة للجنة الكاملة.^{٣٧} فضلاً عن طاقم العمل "الدائم" للجنة، يمكن لعضو ما أن يعيّن موظفين خاصين للعمل في شؤون اللجان (الموظفين "المشركين")، كما يمكن للجان أن تنال تمويلاً إضافياً لتعيين الموظفين "المحقّقين" أو "المؤقتين". ويتمّ تقديم العلاوات المخصّصة للموظفين الإضافيين من أجل اللجان الثلاث الأكثر أهمية.^{٣٧}

وعادةً ما تكون لجان الكونغرس الأميركي مليئة بالموظفين الخبراء الذين يمتلكون المسؤوليات الواسعة والقدرة البالغة على التأثير:

يتمنّع معظم المساعدين المحترفين بثقافةٍ رفيعة المستوى (فمعظمهم حملة شهادات جامعية)، وهم يحملون خبراتهم المهنية أو السياسية إلى العمل. في حالاتٍ قليلة، يعتبرون أهمّ الخبراء المتخصّصين في السياسات الميدانية، سواء داخل الحكومة أم خارجها. وإلى جانب المهام الإدارية المتعلقة بتنظيم الاجتماعات وجلسات الاستماع، وإدارة الأعمال الورقية المرتبطة بالتشريع، يؤثّر موظفو اللجان على قرارات التحقيقات المتعلقة بجدول الأعمال، والتفاوض نيابةً عن اللجان ورؤسائها، والعمل لبناء الائتلافات ضمن اللجنة، ومقاعد البرلمان، وفي المؤتمرات. من هنا، فإنّ مساعدة معاوني الكفؤين قد تمنح رئيس اللجنة أو اللجنة الفرعية أفضلية هامة على المنافسين في السياسة التشريعية.^{٣٨}

ويؤدّي موظفو اللجان وظيفةً مهمة هي مساعدة الكونغرس "على التنافس مع خبراء السلطة التنفيذية والتدقيق في متطلبات المصالح الخاصة."^{٣٩} غير أنّ بعض المراقبين يعتقد أنّ موظفي اللجان "يستخدمون نفوذاً فائضاً عند التفاوض واتخاذ القرارات العديدة جداً بخصوص تفاصيل التشريع، نيابةً عن رؤسائهم."^{٤٠}

صحيح أن هذه التدابير قد عززت مقدار المساعدة المتوفرة للجان، إلا أنها تعرض استقلالية عمل الهيئة التشريعية للخطر.^{٥٢}

ومن الهيئات التشريعية الديمقراطية الأخرى التي تعتبر في طور النمو، نذكر البرلمان الروماني الذي واجه نقصاً مماثلاً في الموظفين المحترفين على مستوى اللجان. ففي صيف ١٩٩٤، ذكرت التقارير أن معظم اللجان الدائمة في الجمعية التشريعية الوطنية تملك طاقم عمل من أربعة موظفين، يضم عادةً أحد الخبراء السياسيين، وآخرين يؤدون الوظائف الكتابية والإدارية.^{٥٣}

أخيراً، يستخدم برلمان جنوب أفريقيا مجموعة متزايدة من الاختصاصيين لتقديم العون إلى اللجان التي تزايدت بنسبة تفوق الضعف، في أواخر العام ١٩٩٥، لتنتقل من ٢٥ عضواً إلى قوة من حوالي ٦٠ عضواً. فيساعد "قسم اللجان" في البرلمان رؤساء الجلسات وأعضاء اللجان البرلمانية كلها في أداء الوظائف الإدارية والإجرائية بحياد.^{٥٤} ولا يمكن تعيين موظفين للعمل مع لجان محددة إلا عندما يزيد البرلمان عدد موظفي اللجان. وتجدر الإشارة إلى أن الموظف (أو الكاتب) كان، في السابق، يقدم المساعدة إلى أكثر من لجنة واحدة - وأحياناً يصل به الأمر إلى أربع لجان. فيشرف قسم اللجان على بنود الكتاب الشرطية لحضور اجتماعات اللجان، وتوزيع المعلومات، وإقامة صلة مع الأقسام الحكومية، وتقديم النصائح الإجرائية، والمساعدة في ما يتعلق بالشهود والصحافة، وتوفير العون في صياغة الاقتراحات والتقارير، وأخذ مذكرات لاجتماعات اللجنة، وإجراء غيرها من الوظائف الإدارية. ويتميز طاقم العمل الذي استخدم للعمل مع اللجان بالاحترافية، لا سيما وأن العديد منهم قد حاز شهادة جامعية في القانون. فضلاً عن ذلك، يوفر قسم التعليقات دليلاً مفصلاً إلى موظفيه حول كيفية تنظيم اجتماعات اللجان، وكيفية أداء الموظفين لمسؤولياتهم خلال اجتماعات اللجنة وبعدها.

على سبيل المثال، في الكونغرس الأرجنتيني، يُعين عضو واحد من أمانة السر في لجنة ما، يساعده موظفون ينتدبهم الحزب ويخضعون لسلطة المجلس أو لقيادة الحزب في اللجنة.^{٥٥} "ونادراً ما يفوق عدد موظفي اللجنة (سواء كانوا محازبين أم لا) ستة موظفين."^{٥٦} بالإضافة إلى ذلك، لما كان أعضاء الكونغرس الأرجنتيني يوظفون طاقم عمل كبير نسبياً (فمنذ ١٩٨٣، يُسمح لكل نائب باستخدام ٢٣ موظفاً، وكلّ سيناتور ٩٨)، فإن هؤلاء الموظفين "لا يتمتعون بالإعداد الكافي ولا بالتمويل المناسب" من أجل إجراء بحث حول مشاريع القانون التي تقترحها السلطة التنفيذية.^{٥٧}

لكن ليست اللجان وحدها التي تعاني انعدام التنظيم في توزيع الموظفين. ففي السلفادور والمكسيك مثلاً، يُجرد المشرعون أنفسهم من المساعدة المحترفة، ولا يُسمح لهم إلا بتوظيف أمناء السر. فإذا كانوا يرغبون في إجراء أي بحث تشريعي أو أي تحليل آخر، فعليهم إجراء ذلك بأنفسهم. فيشرح هذا العجز لم لا تملك اللجان في مجلس الشيوخ المكسيكي، ولجان مجلس النواب - التي تتميز بحسن تنظيمها وفق خط نظام اللجان في الكونغرس الأميركي - "أي نفوذ مشابه."^{٥٨}

في المكسيك، يستخدم معظم النواب والشيوخ بضعة موظفين فقط، وهم عادةً من أمناء السر. من هنا، يعتمد المشرعون المكسيكيون على السلطة التنفيذية للمعلومات، والتفسيرات، والثوصيات السياسية، عوضاً عن مصادره الخاصة أو المستقلة.^{٥٩}

ونسجاً على المنوال نفسه، في السلفادور، "يجب أن يقوم المشرعون أنفسهم بالأبحاث كافة، باستثناء الأعمال السكرتارية، مع العلم أن العديد منهم يملك وظائف أخرى."^{٦٠} وقد "استعارت" بعض الهيئات التشريعية اللاتينية، كما في بوليفيا والبرازيل، بعض الموظفين التابعين للوزارات لتجنيد لجانها بطاقم العمل المناسب.

Conclusion الخاتمة

تؤدي اللجان التشريعية مجموعة متنوعة من الوظائف، وهي تمنح الهيئة التشريعية إمكانية زيادة نسبة فعاليتها وخبرتها. وتتيح اللجان للهيئات التشريعية التمتع في مشاريع القانون، والإشراف على البرامج الحكومية، وتقديم فرصة للشعب كي يشارك في العملية التشريعية. صحيح أن عدد اللجان ونوعها وحجمها ووظيفتها يختلف اختلافاً جذرياً بين هيئة تشريعية وأخرى، إلا أن اللجان عنصرٌ تنظيميٌّ تزداد أهميته من عناصر الهيئات التشريعية الفعالة. فاللجان التشريعية - لا سيما في الأنظمة الديمقراطية الناشئة حديثاً - تمكن الهيئة التشريعية من المشاركة الفعالة في حكم أمة.

Endnotes الملاحظات النهائية

- 1- National Democratic Institute for International Affairs, **Parliament's Organization: The Role of Committees and Party Whips – NDI Workshop in Mangochi, Malawi, June 1995** (Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 1995), 12.
- 2- C.E.S. Franks, **The Parliament of Canada** (Toronto: University of Toronto Press, 1987), 163.
- 3- John D. Lees and Malcolm Shaw, eds., **Committees in Legislatures: A Comparative Analysis** (Durham, N.C.: Duke University Press, 1979), VII.
- 4- المرجع نفسه، VII.
- 5- تمت الإشارة إلى وصف ويلسون للكونغرس الأميركي كمجموعة من تكتل اللجان في Ronald Peters, ed., **The Speaker**, (Washington: Congressional Quarterly, 1994), 11. وقد أخذ الاقتباس من: Gerhard Loewenberg and Samuel C. Patterson, **Comparing Legislatures** (Lanham, MD: University Press of America, 1979), 130.
- 6- Philip Norton, **The British Polity**, 2d ed. (New York: Longman Publ. Group, 1991), 296.
- 7- David M. Olson, 'Comparative Legislative Process in Democratic Systems, (Paper prepared for the International School of Political Science, Talinn, Estonia, October 1991), 32.
- 8- Norton, **British**, 296, 67.
- 9- William Safran, **The French Polity** (New York: Longman Publ. Group, 1991), 170.
- 10- Jean Blondel, **The Government of France**, 4th ed. (New York: T.Y. Cromwell Co., 1974), 163-164.
- 11- Safran, **French**, 171.
- 12- David P. Conradt, **The German Polity**, 5th ed. (New York: Longman, 1993), 136.
- 13- Nevil Johnson, "Committees in the West German Bundestag," in Lees and Shaw, **Committees**, 141.
- 14- C.E.S Franks, **The Parliament of Canada** (Toronto: University of Toronto Press, 1987), 161.
- 15- المرجع نفسه
- 16- المرجع نفسه، 361، يلاحظ فرانكس أن كندا حالة شاذة بين الهيئات التشريعية البرلمانية من حيث اعتمادها هذا النوع من نظام اللجان-
- 17- المرجع نفسه، 165.
- 18- المرجع نفسه
- 19- المرجع نفسه
- 20- Gabriella Ilonszki, "From Systematic Change to Consolidation: The Hungarian Legislature- An Institution in Search of Roles," in **Working Papers on Comparative Legislative Studies**, ed. Lawrence D. Longley, Research Committee of Legislative Specialists (Appleton, WI: International Political Science Association, 1994), 266.

- 21- Jerrold Zwirn, "Congressional Committee Hearings," **Government Publications Review** 7A (1980): 454.
- 22- Norton, **British**, 304.
- 23- National Democratic Institute, **Role of Committee and Party Whips**, 13.
- 24- المرجع نفسه
- 25- Safran, **French**, 170. لمعالجة هذه المشكلة، تم إنشاء "فرق عامل" التي تشبه اللجان الفرعية في عملها.
- 26- Bruce George and Alison Graham, "Defense Committees in Democratic and Democratizing Legislatures" (Paper presented to the Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Berlin, 1994), 12-13, 22.
- 27- British Council Report. **Agenda for Change: Consolidating Parliamentary Democracy in Namibia**. (Windhoek, Namibia: The National Assembly of the Republic of Namibia, July 1995), 23.
- من المشاكل الخاصة بالجمعية التشريعية الناميبية هي أنها تضم ٧٨ عضواً، منهم ٤٠ وزيراً أو نائب وزير. فيمكن لنواب الوزراء، لا الوزراء، أن يكونوا أعضاء في اللجان. فضلاً عن ذلك، تملك أحزاب المعارضة، في المقابل، أعضاء أقل (١٩)، وتواجه صعوبة في ضم أعضاء إلى بعض اللجان. هنا، لا يبق إلا أعضاء قليلة لتنفيذ عمل اللجان.
- British Council Report, **Parliamentary Democracy**, 21 and National Democratic Institute, **Role of Committees and Party Whips**, 15-16. Statement of Pashukeni Shoome, member of National Assembly, Washington D.C.
- 28- Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, 'Shipshape? A Progress Report on Congressional Reform,' **The Brookings Review** 12 (Spring 1994): 42.
- 29- Richard Shapiro and Craig Schultz, **Working in Congress: The Staff Perspective** (Washington: Congressional Management Foundation, 1994), 51.
- 30- Inter-Parliamentary Union, **Parliaments of the World**, (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1986), 678.
- 31- National Democratic Institute, **Role of Committees and Party Whips**, 21.
- 32- المرجع نفسه
- 33- Steven S. Smith and Christopher J. Deering, **Committees in Congress**, 2nd ed. (Washington: Congressional Quarterly Press, 1990), 149.
- يفيد قانون المجلس أنه يمكن للجنتي التملك والموازنة أن توظفا القدر المطلوب من الموظفين، شرط أن تتم الموافقة على التمويل. المرجع نفسه، ١٦٧
- الملاحظة ٢٧. وقد تشكلت معايير التوظيف في لجان المجلس بموجب تعديل صادر عام ١٩٧٤ لقانون إعادة التنظيم التشريعي الذي لم يسمح بتوظيف إلا ستة مساعدين محترفين وستة آخرين يهتمون بالشؤون المكتبية.
- 34- المرجع نفسه
- 35- المرجع نفسه
- 36- المرجع نفسه
- 37- المرجع نفسه، 149-150
- 38- المرجع نفسه، 148-49
- 39- المرجع نفسه، 148

- 40- المرجع نفسه
- 41- المرجع نفسه، 148-
- 42- المرجع نفسه
- 43- المرجع نفسه، 170-
- 44- المرجع نفسه، 168-
- 45- المرجع نفسه، 170-
- 46- Paul S. Rundquist and Clay H. Wellborn, "Building Legislatures in Latin America," in **Comparative Legislatives Studies**, 393.
- 47- المرجع نفسه
- 48- المرجع نفسه
- 49- Gary W. Wynia, "Argentina's New Democracy: Presidential Power and Legislative Limits," in **Legislatures and the New Democracies in Latin America** (Boulder: Lynne Rienner Publ. 1995), 79.
وقد أشار وينيا أيضاً إلى أن مظهر طاقم العمل الكبير خادع، لأن الموظفين حينذاك لا يخصصون وقتاً أساسياً لعملهم: "فبالنسبة للعديد منهم، يتمّ التّعيين في العملية التّشريعية على أساس المحسوبيّة لا العمل الجادّ." المرجع نفسه.
- 50- Roderic Camp, "Mexico's Legislature: Missing the Democratic Lockstep?", in **Legislatures and the New Democracies**, 24.
- 51- المرجع نفسه
- 52- Jose Z. Garcia, "The Salvadoran National Legislature," in **Legislatures and the New Democracies**, 43.
- 53- Rundquist and Wellborn, **Building Legislatures**, 393.
- 54- John Anelli, **Baseline Appraisal of the Romanian Parliament**, (Washington: International Republican Institute, 1994), 8. (Paper on file at NDI.)
- 55- N.K. Bell, Committee Section, "Memorandum re: Aim and Function of Section Functioning of Committees" in **National Parliament's Guide for Committee Clerks**, (Cape Town: National Assembly, 1995), 3. (Paper on file at NDI).

