

دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية إقليم كردستان-العراق نموذجا

روزگار احمد محمود

قسم القانون، فاكليتي العلوم الأنسانية، جامعة رابرين، اقليم كردستان، العراق .

rozghar.mahmood@uor.edu.krd

البريد الإلكتروني :

شورش حسن عمر

قسم القانون، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، اقليم كردستان، العراق .

Shorshomaree@gmail.com

البريد الإلكتروني :

الملخص

يعتبر الاختصاص التشريعي المهمة الاساسية و الاصلية التي يقوم بها البرلمان في اية دولة، وذلك تأكيدا لمبدأ الفصل بين السلطات وعدم اختصاص البرلمان من التدخل في شؤون السلطات الاخرى. ويقوم البرلمان من خلال اختصاصاته التشريعية بتنظيم علاقات الأفراد فيما بينهم وعلاقات الأفراد بالسلطة العامة، وتنظيم علاقة السلطات العامة في الدولة فيما بينها؛ فلا تهيمن إحداها على الأخرى. فالتشريع عملية بمقتضاها توضع أسس الجماعة وترفع قواعد البناء الاجتماعي بهدف تنظيم الحياة وضبط علاقاتها، وإحداث شيء من التداخل والترابط وتيسير التعامل بينهم. من خلال الوظيفة التشريعية يقوم البرلمان بوضع القواعد الملزمة، من خلال اتباع اجراءات معينة و التي تتمثل في اقتراح القوانين و مناقشتها و اقرارها والذي- عملية سن القوانين - جعل من البرلمان السلطة المتفوقة مبدئيا على السلطات الاخرى في الدولة، الا ان السلطة التنفيذية لها سهم في العملية التشريعية، سواء في مراحل اعداد القانون أم في المراحل النهائية لصدور القانون.

كلمات الأفتتاحية: العملية التشريعية، السلطة التنفيذية، برلمان كردستان.

اهمية الدراسة، تتلبور اهمية الدراسة في انه يأخذ بعدا قانونيا يتعلق بالعملية التشريعية في اقليم كردستان-العراق كونه من أختصاص ينفرد به برلمان كردستان ام يشاركه فيه السلطة التنفيذية في الأقليم والوقوف على استظهار عوامل ازدياد دور السلطة التنفيذية في عملية التشريع.

اشكالية الدراسة: فهي تكمن في ان دور برلمان كردستان في العملية التشريعية بدأت بالتراجع وذلك لصالح السلطة التنفيذية والتي تعاضمت دورها في العملية التشريعية واصبحت الحكومة المشرع الأساسي.

فرضية البحث: تقوم على ان تراجع الدور التشريعي للبرلمان وخصوصا في مرحلة اقتراح القوانين يرجع الى حد كبير الى اخفاق المشرع في تنظيم إجراءات العملية التشريعية، هذا بالإضافة الى المكانة التي تحتلها السلطة التنفيذية في برلمان كردستان والأنظمة المعاصرة بسبب تطور دور الدولة وتبنى سياسة التدخل، وأزدياد وظائفه على حساب سلطة البرلمان.

منهجية الدراسة، ولقد اعتمدنا في دراسة المحاور الأساسية لهذه الدراسة على المنهج التحليلي والمنهج المقارن، اذ استخدمنا المنهج التحليلي لتحليل النصوص الدساتير والقوانين ذات الصلة بالموضوع لغرض استظهار الحكم القانوني في العملية التشريعية. كما سنعتمد على المنهج المقارن وذلك بمقارنة العملية التشريعية في اقليم كردستان مع كل من مصر والعراق وكذلك اقليم كيبك في كندا، ذلك ان الدراسات المقارنة تسهل لنا اكتشاف نقاط التشابه والأختلاف في التنظيم الدستوري و القانوني للعملية التشريعية، كذلك اوجه النقص والقصور في ذلك.

هيكلية الدراسة، سوف نقسم هذا البحث على مبحثين بحيث نتناول في المبحث الأول مراحل على مطلبين، نتناول في المطلب الأول مرحلة اقتراح القوانين وفي فرعين بحيث نتناول في الفرع الأول، مفهوم الأقتراح و طبيعة القانونية اما في الفرع الثاني سوف نبحت في أقتراح القوانين في الأنظمة الدستورية. في حين يعرج المبحث الثاني عوامل ازدياد دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، وذلك في مطلبين، بحيث نبحت في المطلب الأول مجالات مساهمة السلطة التنفيذية في عملية التشريع، وفي المطلب الثاني نركز على اسباب ازدياد دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، هذا بالإضافة الى الخاتمة التي سنتوصل فيها على عدة استنتاجات ونقترح جملة من التوصيات.

المبحث الأول مراحل أعداد التشريع

يحتاج عملية سن القوانين الى مرور بمراحل أولية يختص بها السلطة التشريعية، حيث يبدأ اولى هذه المراحل باقتراح مشروع القانون والمناقشة داخل المجالس البرلمانية والمجلس ككل، وبعد الاتفاق على ماتم مناقشته يبدأ البرلمان بأجراءات التصويت على ماتم الاتفاق عليه. وهذا ما سوف نقوم بتناوله في هذا المبحث وفي مطلبين، في المطلب الأول سنقوم بتبيان مرحلة اقتراح القانون، اما في المطلب الثاني فسوف نقوم بدراسة المراحل الثانية للعملية التشريعية وهو مرحلة المناقشة والتصويت على القانون. وبناء عليه فان هذا المبحث سينقسم إلى:

المطلب الأول مرحلة اقتراح القوانين

تبدأ اولى مراحل العملية التشريعية باقتراح مشروع القانون، وبالتالي فهو احد الاجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون، ويعد ركنا من الاركان الاساسية في تشريع القانون ولا يمكن ان تتم القانون بدونها، بالرغم من ذلك يوجد اختلاف بين فقهاء القانون حول الطبيعة القانونية للاقتراح، عليه نبين في هذا المبحث الطبيعة القانونية للاقتراح اولاً، بعدها نأتي الى دراسة عملية اقتراح القانون في برلمان كوردستان والانظمة المقارنة .

اولاً : مفهوم الاقتراح

وكما اشرنا اليه ان الاقتراح هو المرحلة الأولى لعملية تشريع القوانين ويضع الاسس الاولى لتشريع القوانين اي هو العمل الذي يضع للتشريع مادته (مصطفى ابوزيد فهمي، 1966، 477) ، و يؤدي اتمامها الى ميلاد القانون الوضعي (عمر حلمي فهمي، 1980، 10)، اي هي المرحلة الأولى التي تنبثق منها عملية سن القانون، وتبدأ منذ اعداد مشروع القانون حتى تقديمه الى السلطة المختصة بالتشريع وفقاً لاحكام الدستور والقانون من اجل القيام بمناقشته والتصويت عليه، ولولاه القانون لن يولد اذ هو الذي يحرك العملية التشريعية. وقد أكدت الاتجاهات الفقهية، ان نقطة البداية، في اي قانون هي الاقتراح، اذ اوضح البعض بأن الاقتراح هو أول المراحل التي يمر بها وضع التشريع العادي، فهو يبدأ بصورة اقتراح ويسمى مشروع قانون (حبيب ابراهيم الخليلي، 2016، 10) اما البعض الآخر يشير الى ان سن التشريع العادي بحاجة الى مراحل مختلفة، والمرحلة الأولى تتجسد في اقتراح القانون، حيث يبدأ وضع القانون او سنه بالاقتراح، بمعنى

عرضه على السلطة التشريعية (محمد حسن القاسم، 1998، 142). ومما تقدم يتبين لنا ان الاقتراح، هو المراحل الأولى لعملية سن القانون ويحدد للتشريع مادته وفحواه.

ان حق الاقتراح له اهمية بالغة باعتباره العامل الرئيسي والاساسي في التشريع، ومن دونه لا يقوم البناء القانوني، اذ قبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون اي وجود قانوني، اما بعد الاقتراح فانه يصبح معروضا امام البرلمان، ويجب على هذا الاخيرة ان يفحصه ليقره كما هو او يعدله او يرفضه (وايت ابراهيم، وحيد رأفت 1973، 386).

ثانياً: الطبيعة القانونية لاقتراح مشروعات القوانين

وفقاً لما تقدم فإن الاقتراح هو اللبنة الأولى في البناء القانوني ومن دونه لا يقوم، فهو اذن جزء منه، وهو ليس عملاً خارجاً عنه، وهو حق منحه للدساتير للسلطة التشريعية، لكن قد يكون هذا الحق مشترك بين اعضاء الحكومة و البرلمان في النظام البرلماني، مما اوجد اختلاف بين الفقهاء حول طبيعة عملية الاقتراح و كونه عمل تشريعي او عمل من اعمال الادارة؟

فيعتبره البعض بانه عمل تشريعي بالدرجة الاولى (دانا عبدالكريم سعيد، 2013، 42)، اي ان الاقتراح هو احد الاجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون ويكون جوهر القانون ويؤسس لبنته الأولى. (مريد احمد عبدالرحمن، 2006، 65) وهو أحد الأعمال التي تساهم في وجود القانون، ولا يقتصر دوره على الإعداد للقانون أو التحضير له ذلك لان العمل التشريعي لا يبدأ من فراغ، وإنما يستند إلى فكرة تكون جوهره وماهيته، يطورها حتى يصل بها درجة الأكمال

و البعض الاخر يرى بان اقتراح القانون ليس اشتراكاً في التشريع بل هو تحضير له على اساس ان عملية خلق القانون تتركز في اعطاء نصوصه صفة القاعدة الاجبارية، ويرون ان هذا الامر لا يشمل اقتراح القوانين وان كان ما تعمله الحكومة في اقتراحاتها للقانون هو مجرد اظهار لنشاطها الاداري، اي يرون بان اقتراح القوانين ليست عملية تشريعية بل هو عمل من اعمال الادارة، وبرز هذا الاتجاه في الفقه الفرنسي، ومن ابرزهم، كاريه دي مالبرج، وايسمان ولاباندا (دانا عبدالكريم، 2013، 65).

الا اننا نعتقد انه لا يمكن التسليم بسهولة لهذا الرأي و نرى، بان طريقة اقتراح القوانين تختلف باختلاف الانظمة السياسية المطبقة الا ان النتيجة النهائية تتبلور في ان البرلمان و بالرغم من شكل النظام السياسي المطبق فانه يعد المرجعية الاخيرة لاضفاء الصفة الشرعية للتشريعات النافذة. وانه الجهة الاولى و الاخيرة في اقرار اية مشاريع للقوانين المقترحة، او تعديل نصوصها، وحتى الغاء بعض القوانين النافذة. بمعنى اخر البرلمان هو الجهة التي تختص بوضع القواعد و القوانين النافذة وهناك تلازم لابد منه بين كل مرحلة من مراحل عملية تشريع القانون للوصول الى النص التشريعي الامر. فالتشريع يمر بمراحل ثلاث هي (الاقتراح، والتصويت، والتصديق)، ولايحتمل

تجزئته والنظر الى كل مرحلة بصورة منفصلة، لذا لا يكون أي من هذه الأعمال الثلاث بمفرده هو القانون وإنما القانون هو ما يتمخض عنها جميعا، عليه، يعتبر اقتراح القوانين عمل تشريعي وهو من صميم اعمال البرلمان.

المطلب الثاني

اقتراح القوانين في الأنظمة الدستورية

اولا: اقتراح القوانين في الأنظمة الدستورية المقارنة

في الجمعية الوطنية لاقليم كيبيك نجد ان حق اقتراح القوانين مقرر للجمعية الوطنية ويعد جزءا لا يتجزء من العملية التشريعية Reference Re Canada Assisstant Plan(B.C), 559، ولكن يلاحظ ان اغلب المشروعات في يد الحكومة وليس البرلمان، ويميز بين نوعين من الاقتراحات، الاقتراح المقدم من قبل الحكومة والبرلمان ويطلق عليه public bills، والتي يرتبط بالمصلحة العامة وعادة يقدم من قبل وزير من الحكومة بالرغم من ذلك لاى عضو من اعضاء البرلمان تقديم اقتراح بقانون ليست له تبعات مالية ويسمى المشروعات العامة المقدمة من قبل اعضاء البرلمان بـ Standing order and the , Private members Bills Rules of Procedure of the National Assembly, 161, 2018) وبموجب اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية فقط لوزير واحد او عضو برلمان واحد اى بمفردهما تقديم مشروعات القوانين.

والمشروعات الخاصة Private Bills يرتبط بمصلحة خاصة او داخلية، او يتعامل مع مصلحة مجموعة من الناس، لذلك لايتقدم بها الحكومة ولا اعضاء البرلمان بل يتقدم بها الاشخاص الذين لهم مصلحة في المشروع المقدم. لكن، مع ذلك يجب على البرلمان ان يأخذ مصلحة الشخص الثالث-الشخص الذى قد يمس مشروع القانون مصالحه- بعين الاعتبار، لذلك على الشخص الذى يتقدم بمشروعات القوانين الخاصة ان ينشر المشروع فى الجريدة الرسمية لكيبيك *Gazette officielle du Quebec* متضمنا اهداف المشروع ، و ان يصرح بان على اى شخص له سبب فى التدخل اثناء العملية يجب ان يعلم Law Clerk، ويمكن لاى عضو من اعضاء الجمعية الوطنية ان يتبنى المشروع الخاص. و هنا يقتصر دور العضو البرلمانى فى تقديم المشروع الى Law Clerk وبعدها تقديمها الى البرلمان، والعضو يصبح بشكل ألى عضوا فى اللجنة البرلمانىة، وعليه اعطاء ملاحظات على المشروع فقرة فقرة. لكن، اصبح عرفا برلمانيا فى كيبيك بان الوزراء لا يجوز لهم تبني او تقديم مشروعات القوانين الخاصة، لكن فى الواقع العملى، الوزير المعنى والذى قد يتاثر بموضوع المشروع، يستشار به من قبل البرلمان، وذلك من اجل التاكيد من ان المشروع ينسجم مع سياسة الحكومة ولا يخالفها، لذلك عند احالة المشروع الى اللجنة البرلمانىة المختصة يجب حضور الوزير المعنى فى جلسة اللجنة(Standing orders and the other Rules of procedures, 2015, 388).

بالإضافة الى ذلك، للحكومة وحده تقديم مشروعات قوانين المالية وهذا بموجب مبدء السلطات المالية للتاج Crowns Financial Initiative، والذي ناتج عن نظام البرلمانى الانكليزى الذى يتبعه كيبك. ووفقا لهذا المبدأ يحق فقط للتاج متمثلا بوزرائه، تقدير الكمية التى يتطلبه وظائف الدولة. فضلا عن ذلك، ان الحكومة يتحكم بتنظيم اعمال وجلسات البرلمان، وبموجب اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية، رئيس الحكومة يحدد اى من الاعمال المحددة فى وثيقة الطلب order papers يتم مناقشته، (Standing Order of the National Aseembly, 2018, 77) والحكومة هو الذى يحدد المشروعات التى يتم دراستها خلال الجلسة، لذلك العضو الذى يتقدم بمشروع قانون لا يملك الضمانة وفرصة الاخذ بها. على هذا الاساس يمكن القول بان دور الحكومة فى مجال اقتراح القوانين هو المهيمن، اذ دوره وصلاحياته يفوق دور واختصاصات البرلمان ويعتبر هو المشرع الاساسى فى هذا المجال.

عليه يعتبر اقتراح القوانين من الناحية النظرية حقا مشتركا بين الحكومة والبرلمان فى قانون كيبك، الا ان فى الواقع العملى، يلاحظ ان دور البرلمان فى اقتراح القوانين ضعيف جدا وبالمقابل نجد الدور الفعال والمتزايد للوزراء فى هذا المجال، اذ يشير الاحصائيات بان فى دورة الاربعة والثلاثين (34th legislature) بلغ عدد مشروعات القوانين المقدمة العامة (369) مشروعات قوانين عامة و فقط (7) من هذه المشروعات العامة كانت من private members bills اى قدمت بها الاعضاء البرلمانىون، وفى الدورة الخامسة والثلاثون (35th legislature) قدمت الحكومة 308 مشروعات القوانين العامة اما الاعضاء قدموا احد عشر (11) private members bills فقط. (Parliamentary procedure in Quebec, 2012, 382)

وهذا يدل على ان حق اقتراح القوانين وان كانت من الحقوق المشتركة بين البرلمان والحكومة من الناحية النظرية، الا ان فى الواقع العملى هذا الحق مقصور على الوزراء وما يمتلكه البرلمان فى هذا المجال قليل مقارنة بما تمارسه الوزارة.

اما فى مصر فقد نصت دستور المصرى لعام 2014 وفى المادة (122) منه بان "الرئيس الجمهورية، ولجس الوزراء، ولكل عضو فى مجلس النواب اقتراح القوانين"، يتبين من هذا النص ان حق اقتراح القوانين شركة بين السلطة التنفيذية، المتمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وبين السلطة التشريعية. لكن، ويسمى ما يقدمه السلطة التنفيذية بمشروعات القوانين، اما ما يقدمه عشر اعضاء مجلس النواب يطلق عليه مقترحات القوانين، بالإضافة الى الاختلاف فى السمى، استوجب اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام 2016 ان تكون مقترحات القوانين مصاغة فى مواد، ومرفقا بمذكرة ايضاحية تتضمن نصوص الدستور المتعلقة بالاقترح، والمبادئ والاسس التى يقوم عليها، والاهداف الى يحققها المقترح (اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى، 2016، 181)، لكن لا يوجد نص مماثل بالنسبة لمشروعات القوانين التى تقدم بها الحكومة، ويرجع السبب فى هذا فى اعتقادنا، الى ان الاعضاء البرلمانىون لا يملكون الخبرة الكافية لتقديم اقتراحات قوانين صحيحة وسليمة فى حين ان الحكومة اقدر منها فى اعداد وصياغة المشروعات نظرا لما تمتلكه من الخبراء والفنيين والمؤهلات البشرية لأعداد القوانين.

ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لكن إذا كانت مقترح القانون مقدم من قبل أقل من عشرة أعضاء لا يحال إلى اللجنة النوعية، بل يحال بموجب اللائحة الداخلية لمجلس النواب إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى في المجلس لفحصها واعداد تقرير بشأنها للمجلس يتضمن رايه في جواز نظر المقترح او رفضه، او تأجيله، واذا وافق المجلس على النظر في الاقتراح يحيله إلى اللجنة المختصة (وهذه اللجنة يعرضه على مكتب لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية في مجلس النواب، وذلك لكي يبدى رايه بشأن صياغة وتنسيق المواد)، وفي حالة رفضها للمقترح وجب ان يكون قرارها مسببا. (اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، 2016، 183) واذا تعددت مشروعات القوانين والمقترحات في موضوع واحد واتفقت جميعها من حيث المبدأ، عندئذ يعتبر مشروع القانون الحكومي اساس لدراسة اللجنة، والا يعتبر المشروع او المقترح المقدم اولا اساس لدراسة اللجنة(اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، 2016، 186)، وبموجب المادة (122) من الدستور وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه.

على العموم، ما يلاحظ بشأن اقتراح القوانين في مجلس النواب المصري، هو قلة المبادرات التشريعية لاعضائه، فاکثر القوانين تصدر على اساس اقتراحات من الحكومة، فمثلا خلال الدور الانعقاد الاول من الفصل التشريعي الاول في الدورة الانتخابية الحالية (2016 – 2017) تقدم الحكومة ب(82) مشروعات قوانين وتقدم النواب ب(32) اقتراحات قوانين (الأدارة المركزية للنشرة والمجلة والتشريع، 2018، 2)، والسبب وراء ذلك هي انه جرى العمل في البرلمان على عدم الاهتمام باقتراحات النواب، الا الاقتراحات المرتبطة والمتعلقة بمشروع قانون مقدم من قبل الحكومة، حينئذ يلحق اقتراح النواب بمشروع الحكومة، هذا بالإضافة إلى اسباب قانونية تتعلق بشروط تقديم المقترح منها ان يكون المقترح مقدم من قبل عشر أعضاء ومصاغاً في شكل مواد و مرفقا بمذكرة توضيحية ببيان اسباب ومبررات التي تستند اليها المقترح، اذ قد يصعب التوافق بين النواب على مقترح قانون معين، وبالنسبة لبعض النواب يكون من الصعب عليهم اعداد المذكرة التوضيحية بشأن المقترح، نظرا لتفاوت المستوى العلمي لدى النواب، هذا بالإضافة إلى اعطاء الاولوية لمشروع قانون الحكومة في حالة تقديم مقترح ومشروع مرتبطين بنفس الموضوع.

وقد اخذت العراق ايضا بنظام الاقتراح المشترك، اذ اجاز المادة (60/ثانيا) من دستور عام 2005 ان تقدم مقترحات القوانين من عشرة اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة، وتقدم مشروعات القوانين من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بموجب المادة المذكورة (والبند ثانيا من المادة 80) من الدستور. وكذلك يلاحظ بالنسبة لحق السلطة التنفيذية في اقتراح مشروعات القوانين ان الدستور العراقي قد منح الحق لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء باقتراح مشروع قانون لمجلس النواب.

وبالنسبة لاقتراحات النواب، فيحق لعشرة من اعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين الى رئيس مجلس النواب مصوغاً في مواد تتضمن الاسباب الموجبة للقانون (النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، 2006، 120). وبعد عرض المقترح على اللجان المختصة واذا تبين مخالفته للمبادئ الدستورية او القانونية فللرئيس ان يبلغ العضو مقدم الاقتراح بشأن المخالفة واذا اصر العضو المقدم على رايه يعرض الرئيس الامر على هيئة الرئاسة ويبلغ الرئيس العضو المقدم للمقترح كتابة بما تقرره هيئة الرئاسة بشأن مقترحه. واذا كانت مقدم الاقتراح مصرا على

رأيه يعرض الرئيس بعد اسبوع من اخباره بالامر على مجلس النواب لاتخاذ ما هو مناسب، واذ وافق البرلمان على المقترح يحيله الى اللجنة المختصة، ويمكن سحب مقترحات القوانين بطلب كتابى مقدم من الجهة المقترحة الى رئيس المجلس، ولكن بشرط الا يكون المناقشة بشأنه قد بدأت فى المجلس، ولا يمكن لمقدم الاقتراح اعادة تقديم المقترح الذى سحبه فى الدورة الانعقاد نفسه، ونفس الشئ بالنسبة للمقترحات التى يرفضها مجلس النواب (النظام الداخلى لمجلس النواب العراقى، 2006، 125).

كما وان لكل لجنة من اللجان المختصة اقتراح القوانين فى الموضوعات المتعلقة باختصاصاتها وتقديمها الى رئيس المجلس، ويقوم الرئيس باحالته الى اللجنة المختصة، وبعدها يقوم باحالته الى اللجنة القانونية لمراجعته من حيث الصياغة وتدقيقه ويطلب عرضه على مجلس النواب (النظام الداخلى لمجلس النواب العراقى ، 2006، 112)، فاذا لم يوافق المجلس على المسودة من حيث المبدأ، باغلبية عدد اعضائه عد ذلك رفضا للمشروع.

ما نلاحظه من النصوص الدستورية المتعلقة باقتراح القوانين ان اقتراح مشروعات القوانين مكفول لكل من البرلمان والسلطة التنفيذية، ولا يوجد فرق بينهما فى الاختصاص، الا من حيث المسمى، اذ ان ما يقدمه مجلس النواب او لجانه المختصة تسمى (مقترحات القوانين)، اما ما يقدمه السلطة التنفيذية يطلق عليه (مشروعات القوانين). لكن، نقطة الاختلاف بينهما هو انه من حيث الاجراءات فان مقترحات القوانين المقدمة من قبل النواب والتي يسحبها مقدمها لا يمكن اعادة تقديمها فى دور الانعقاد ذاته طبقا للمادة (126) من الدستور، لكن بالنسبة لمشروعات القوانين الحكومية التي يرفضها مجلس النواب فلم نجد نصا دستوريا او قانونيا يمنع السلطة التنفيذية من اعادة تقديمها فى دور الانعقاد ذاته.

وفى الواقع العملى، يلاحظ ان السلطة التنفيذية هى المهيمن فى مجال الاقتراح القوانين ويؤكد احصائية (محسن باقر، 2017، 322) اقامت عن دورة الانتخابية الاولى للبرلمان ان ما تم اعتماده من مشروعات القوانين الحكومية فى مجلس النواب يمثل عدد اكبر بكثير من التى تم اعتمادها لاقتراحات القوانين المقدمة من قبل النواب. اذ وفقا للاحصائية فى الدورة الانتخابية الاولى (2006-2010) تم اصدار (186) قانونا من بين هذا العدد كان (147) منها من اصل حكومى اى ما يشكل تقريبا من 80% من مشروعات القوانين، و(39) قانونا منها فقط كانت من اصل اقتراحات قوانين مقدمة من قبل النواب اى ما يعادل 20% تقريبا من المشروعات، وكذلك، فى الدورة الانتخابية الثانية (2010-2014) تم تشريع (217) قوانين، من بين هذا العدد كان (20) منها من اصل اقتراحات مقدمة من قبل النواب اما الباقى فكانت من اصل مشروعات قوانين الحكومية مع العلم ان عددا من اقتراحات النواب كانت عبارة عن الغاء قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل، وعدد منها جاءت بخصوص الانضمام والتصديق على المعاهدات الدولية.

ثانيا: اقتراح القوانين فى برلمان كوردستان

بموجب النظام الداخلى لبرلمان كوردستان يبدأ العملية التشريعية بأقتراح مشروع القانون، و بالنسبة للجهات التى لها حق اقتراح القوانين وفقا للنظام الداخلى لبرلمان كوردستان-العراق لعام 2018 (قانون انتخاب برلمان كوردستان، 1992، 56) فهم كل من مجلس الوزراء، او ما لا يقل عن عشرة اعضاء البرلمان، اى ان اقتراح مشروعات القوانين مكفولة لكل من البرلمان والسلطة التنفيذية ويوجد اختلاف بينهما من حيث المسمى، اذ يطلق على ما يقدم من قبل النواب " اقتراح قانون"، لكن ما يتقدم به السلطة التنفيذية يطلق عليه "مشروع قانون". (النظام الداخلى لبرلمان كوردستان-العراق، 2018، 78)

هذا بالإضافة الى انه فى حالة تماثل مشروع قانون ومقترح قانون فان المشروع يعتبر اساسيا شريطة عدم دخول مقترح القانون مرحلة كتابة التقرير (النظام الداخلى لبرلمان كوردستان-العراق، 2018، 81) بالإضافة الى ذلك ان مقترحات القوانين التى يرفضها اللجنة القانونية لا يمكن تقديمها فى الفصل التشريعى ذاتها، لكن بالنسبة لمشروعات القوانين، لانجد نصوصا مماثلا فى النظام الداخلى، مايعنى انه يمكن تقديم مشروعات القوانين المرفوضة من قبل البرلمان فى الفصل التشريعى ذاته. وفى اعتقادنا، يرجع السبب فى هذه التفرقة، الى ان الحكومة تمتلك خبرة فى تنفيذ القوانين وتطبيقها ومعرفته بالصعوبات التى تواجه تنفيذها، كما ان لديها اجهزة فنية متخصصة تتولى اعداد مشروعات القوانين الى تقدمها الحكومة الى البرلمان، هذان الامران لايتوافران بالنسبة للنواب او بالنسبة للسلطة التشريعية.

عليه يعتبر حق اقتراح القوانين فى اقليم كوردستان-العراق اختصاصا مشتركا بين كل من السلطة التنفيذية والتشريعية المتمثلة ببرلمان، ويرى البعض (زهير شكر، 306) ان هذا تقليص لدور البرلمان، ويؤدى الى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. لكن فى اعتقادنا من المنطق اعطاء السلطة التنفيذية الحق فى اقتراح مشروعات القوانين، اذ بما وان السلطة التنفيذية اثناء قيامها بالتنفيذ اليومي والسهر على ادارة المرافق العامة تصبح اجدر السلطات فى الدولة على تفهم احتياجات المجتمع وما يوجد فى القوانين المطبقة فى اوجه النقص والقصور، فمن المنطق اعطاء حق اقتراح القوانين لكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وجعله اختصاصا مشتركا بينهما (مصطفى ابوزيد فهمي، 2006، 632).

وفى الواقع العملى، ومن خلال الاحصائيات يتبين لنا، الدور الفعال لبرلمان كوردستان فى اقتراح مشروعات القوانين بالرغم من المعوقات القانونية امامها والمشار إليها سابقا، اذ فى السنة الثانية الدورة الانعقاد الأول من الدورة الانتخابية الثالثة تقدم النواب ب(45) اقتراحات قوانين أما المشاريع التى تقدمت بها الحكومة فكانت (27) مشروعا وفى دورة الانعقاد الثانية من الدورة البرلمانية الرابعة (1) ايلول 2014 لغاية 31/اب/2015) تقدمت النواب ب(221) اقتراحات قوانين، بينما تقدم الحكومة ب(5) مشاريع فق، وهذا نقطة ايجابية يسجل لصالح برلمان كوردستان ودوره الفعال فى اقتراح مشاريع القوانين، اذ مقارنة بالأنظمة محل المقارنة برلمان كوردستان من اكثرهم فعالية فى اقتراح مشاريع القوانين. (معهد بةى للتربية والتطوير، 2015، 60).

لكن، المشكلة، تكمن فى أن مشاريع القوانين الحكومية لها الفرصة الأكبر بها فى الأخذ بها وصيرورته قانونا، أما مقترحات التى يتقدم بها النواب فرصة الأخذ بها ضعيفة، و كما اشرنا اليه سابقا يرجع السبب فى ذلك الى ان الاعضاء البرلمانىون لايملكون الخبرة الكافية لتقديم اقتراحات قوانين صحيحة وسليمة فى حين ان الحكومة اقدر منها فى اعداد وصياغة المشروعات نظرا لما تمتلكه من الخبراء والفنيين والمؤهلات البشرية لأعداد القوانين.

وما تجدر الإشارة اليه ان النظام الداخلى لبرلمان كوردستان قد اعطى الحق –بالاضافة الى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية- لكل من السلطة القضائية والمؤسسات الرسمية الاخرى كل حسب اختصاصاتها وبموجب القوانين النافذة تقديم مشروعات القوانين الى البرلمان وهو امر لانجده فى برلمانات الانظمة المقارنة كما سنبينها لاحقا.

خلال دراستنا لاختصاص برلمان كوردستان فى اقتراح مشروعات القوانين، والانظمة المقارنة به، يتبين لنا ان هذا الحق سواء فى برلمان كوردستان او الانظمة المقارنة به، حق مشترك للسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وفى اعتقادنا من المنطق مشاركة السلطة التنفيذية فى اقتراح مشروعات القوانين، وذلك لان السلطة التنفيذية هو السلطة المعنية بتنفيذ القانون، وهذا الاختصاص يجعلها اقدر على معرفة عيوبها، ومواطن الضعف فيها التى يكشف عنها العمل، وبالتالي يكون اقدر على اقتراح تعديلها بما يجعلها ملائما للظروف والاحوال السائدة، واقرب الى ساحة العمل اليومي المهني، بلاضافة الى ذلك، ان السلطة التنفيذية تمتلك الخبرة والوسائل الفنية التى تمكنه من اقتراح مشروعات القوانين بصورة صحيحة وسليمة وتمتلك الامكانيات البشرية المؤهلة لصياغة القوانين.

لكن العيب يتمثل فى الجانب التطبيقى، حيث نجد ان دور الحكومات او السلطة التنفيذية هو المهيمن، وتعتبر فى الواقع هو المشرع الاساسى. وفى اعتقادنا، يرجع السبب الرئيسى فى ذلك، الى ان مشروعات القوانين الحكومية ترتبط باغلبية برلمانية ما يضمن تحقيق وتنفيذ البرنامج التشريعى للحكومة، وهذا من شأنه اضعاف عملية ممارسة البرلمان لدوره التشريعى وبالمقابل اعطى دورا قويا للحكومة فى صناعة التشريع، مما يضعف دور البرلمان فى هذا المجال.

المطلب الثاني

مناقشة مشروعات القوانين ومرحلة التصويت

تعد المناقشة والتصويت المرحلة الثانية التي تمر بها عملية اعداد القانون، وتأتي مباشرة بعد مرحلة الاقتراح، ويعدان من أهم مراحل العملية التشريعية، ويؤديان الى وجود القانون فعلا، وتبدأ هذه المرحلة بالمناقشة على مشروع او مقترح القانون داخل اللجان البرلمانية، وفي المجلس ككل، وبعد الانتهاء من المناقشة، تأتي مرحلة الاقرار على ماتم عليه في مرحلة المناقشة وذلك عن طريق التصويت على المشروع او مقترح القانون. وهذا ما سوف نبحثه في هذا المبحث وفي مطلبين، نتحدث في المطلب الأول عن مرحلة المناقشة، أما المطلب الثاني، سنتناول فيه مرحلة التصويت على القوانين، وكأتي:

المطلب الأول

مناقشة مشروعات القوانين

وهي مرحلة ثانية من مراحل تشريع القوانين وفي هذه المرحلة تتم عملية المناقشة على مشروع القانون مع تحديد المواضيع التي يجوز مناقشتها و تنظيم الكيفية التي يثار بها اي نزاع في حالة وجود خلاف(ابراهيم درويش,1986, 137).

تتم عملية مناقشة مشروعات القوانين في برلمان كوردستان بمروره عبر المراحل الثلاثة الآتية:

المرحلة الاولى: وهي القراءة الاولى بموجب النظام الداخلي للبرلمان لعام 2018، وما يتبين لنا من قراءة هذا النظام، انه قد فرق في هذه المرحلة بين اجراءات مناقشة مقترحات القوانين، ومشروعات القوانين، اذ بالنسبة للاولى، فلا يناقش البرلمان مقترح القانون او القرار قبل ان تنظر فيه اللجنة القانونية، مع هيئة الرئاسة خلال مدة (14) أربعة عشر يوما" من تأريخ تقدمها بناء على موافقتها مع أحد المعايير الآتية:

وجود موضوع عام يستوجب صدور القانون، وجود فراغ قانوني بالنسبة لذلك الموضوع، او وجود اشكالية في تنفيذ القانون يستوجب التعديل، ويجب ان تاخذ الاعباء المالية على الحكومة بعين الاعتبار. وعند خلو المقترح من هذه المعايير يتم رفضه من قبل اللجنة القانونية وهيئة الرئاسة ولا تجرى له القراءة الاولى. لكن اذا لم يقتنع العضو المقدم للاقتراح برأي اللجنة القانونية وهيئة الرئاسة يعرض الامر على البرلمان للبت فيه. وفي حالة عدم رفض المقترح وابداء الملاحظات من قبل اللجنة القانونية وهيئة الرئاسة يعاد المقترح الى مقدمه لاختذ الملاحظات بنظر الاعتبار واعادة تقديمه. وعند ابداء الموافقة على المشروع من قبل اللجنة القانونية وهيئة الرئاسة يدرج في جدول اعمال اول جلسة تلى الموافقة، لكن كل مقترح يرفضه البرلمان لا يقدم اليه خلال الفصل التشريعي ذاتها.

لكن بالنسبة لمشروعات القوانين التي تقدم بها الحكومة، فقد نصت المادة(83/ أولا) بانه: "يجرى القراءة الأولى لمشروعات القوانين والقرارات المقدمة من قبل الحكومة مباشرة في أول جلسة تلي وصولها إلى البرلمان" يفهم من هذا ان البرلمان قد فرق بين مقترحات القوانين المقدمة من قبل الاعضاء والمشروعات الحكومية اذ ان الثانية لايتطلب تقديمها وجود المعايير الموجودة بالنسبة لاقتراحات القوانين بل يجرى قرائتها مباشرة بعد وصولها الى البرلمان. وفي اعتقادنا (كما بيننا في حديثنا عن اقتراح القوانين) يرجع السبب في ذلك ان السلطة التنفيذية وبما تملكه من الوسائل الفنية قادرة اكثر على اعداد مشروعات القوانين الصحيحة والسليمة.

المرحلة الثانية: وفيها تتم ارسال المقترح الى اللجنة المختصة، لكن اذا كان المشروع أو المقترح يدخل في اختصاص لجنة فاكتر، عندئذ تقرر هيئة الرئاسة بالتنسيق مع اللجنة القانونية تقسيم المشروع أو المقترح وإرسال كل قسم إلى اللجنة المختصة، وتعد اللجنة تقريرها بخصوص القسم الموجه إليها فقط(النظام الداخلي لبرلمان كوردستان-العراق،2018، 83)، وحينها عليها إعداد تقريرها حول المشروع أو مقترح القانون أو القرار خلال مدة (21) إحدى وعشرين يوما (النظام الداخلي لبرلمان كوردستان-العراق، 2018، 84) لكن اذا كان المشروع او المقترح موجهها اليها بصورة مستعجلة (النظام الداخلي لبرلمان كوردستان-العراق،2018،92) على اللجنة المختصة تقديم تقرير حولها خلال مدة(7)سبعة ايام، وعلى اللجنة المختصة التقييد بالمدّة المحددة لها وفي حالة عدم التقييد بها يقوم النائب الأول لرئيس البرلمان بإخطار رئيس اللجنة وعلى اللجنة تقديم تقرير مسبب خلال مدة (4) أربعة أيام من تأريخ ورود الإخطار ويكون قرار هيئة الرئاسة في هذا الخصوص باتا.

المرحلة الثالثة: بعد الانتهاء من تقرير اللجنة المختصة يجب تقديم التقرير الى اللجنة القانونية لمراجعتها من حيث الصياغة القانونية والتأكد من عدم مخالفته للدستور والقوانين النافذة خلال (10) ايام من تاريخ وروده، وخلال(5) ايام خمسة أيام إذا كان المشروع أو مقترحات القوانين والقرارات الموجهة (بصفة الاستعجال)، اذ بدون تصديق اللجنة القانونية لاتجرى القراءة الثانية لتقرير اللجنة المختصة(النظام الداخلي لبرلمان كوردستان-العراق،2018، 85).

المرحلة الرابعة: وهي مرحلة (القراءة الثانية) تبدأ هذه المرحلة بتلاوة نص المشروع او المقترح ثم يعرض تقرير اللجنة المختصة، واذا تضمن التقرير تعديل المشروع او المقترح من حيث صياغة جديدة يصدر القرار حول تبي هذه الصياغة أساسا للمناقشة عن طريق، التصويت (النظام الداخلي لبرلمان كوردستان-العراق،2018، 87).

المرحلة الخامسة: وفي هذه المرحلة تضع اللمسات الاخيرة على المقترح و تأخذ اللجنة المختصة بالتنسيق مع اللجنة القانونية جميع الاقتراحات والآراء بنظر الاعتبار وتقوم بإعادة صياغة المواد الي تستلزم ذلك وتوضيحها عند الأقتضاء.

مانستنتجه من هذا، انه نظرا لان مرحلة مناقشة مشروعات القوانين هي المرحلة الهامة والاساسية في حياة القانون فانه بموجب اللائحة الداخلية لبرلمان كوردستان تنفرد بها البرلمان دون مشاركة السلطة التنفيذية فهي- مرحلة اقتراح القانون- كما يقول الدكتور مصطفى ابو زيد "تمثل سلطة التقرير التشريعي يزاؤها البرلمان دون سواه". (مصطفى ابو زيد فهمي،1984، 743) لكن، في الواقع التطبيقي ومن خلال الأطلاع على محاضر جلسات البرلمان نجد الحكومة له دور اساسي في مرحلة المناقشة اذ يدعوا البرلمان الوزير المعنى الى جلسة المناقشة وذلك لمشاركة في المناقشة وخصوصا بالنسبة لمشروعات القوانين المالية.(المجلس الوطني لكوردستان-العراق،159،1992)

وفي كيبك، تتم مناقشة مشروعات القوانين بمروره عبر المراحل الاتية:

المرحلة الاولى: ويسمى بالقراءة الاولى في اللائحة الداخلية، وفيها يقدم العضو او الوزير المشروع من خلال قراءته او اختصاره بشكل ملاحظات توضيحية explanatory notes واعطاء وصف مختصر لاهداف المشروع (standing order of the national assembly of Quebec,2018,142).

المرحلة الثانية: مرحلة المراجعة والاستشارة، Referral for Consultation في هذه المرحلة يطلب رئيس الحكومة احالة المشروع الى اللجنة المختصة من اجل استشارة الاشخاص والمنظمات الذين يرغبون بابداء رأيهم حول المشروع وبعد انتهاء اللجنة من الاستشارة يرفع تقريره الى الجمعية الوطنية.

المرحلة الثالثة Passage in Principle ويسمى بالقراءة الثانية وهي المرحلة الثانية في دراسة المشروع، لذلك لا يمكن ان يكون في الجلسة التي جرت فيها القراءة الاولى، ويجب ان يمر سبعة ايام على القراءة الاولى للبدء به، وفيه يتم مناقشة الجوانب الايجابية والسلبية للمشروع وايجاد الوسائل التي تحقق الغرض من المشروع. (national assembly of the standing order of the Quebec,2018,144).

المرحلة الرابعة: Clause by Clause Consideration ويتم في هذه المرحلة فحص مشروع القانون من قبل اللجنة المختصة في البرلمان، او الى المجلس باكماله، وذلك من اجل دراسة المشروع فقرة فقرة واجراء التعديلات عليه ، لكن يشترط ان يكون الاقتراح لاجراء التعديلات مرتببا بموضوع المشروع ومنسجما مع طبيعته والهدف المبتغى منه، وفي هذه المرحلة يتسنى الفرصة للنواب لابداء رأيهم بشأن المشروع قبل ان يصبح قانونا(Sussana Kalitowski,2008,705).

المرحلة الخامسة: Report Stage وبعد الانتهاء من فحص المشروع فقرة فقرة من قبل اللجنة المتخصصة، وتسليم التقرير من قبل اللجنة لكل عضو من اعضاء البرلمان ان يتقدم لرئيس المجلس باقتراح لاجراء التعديلات على المشروع.

المرحلة السادسة: Passage ويسمى بالقراءة الثالثة في اللائحة الداخلية ، وفيها يتم فحص مشروع القانون ووضع اللمسات الاخيرة وفي هذه المرحلة لايمكن ادخال اية تعديلات على مشروع القانون الا التعديلات المقترحة من قبل النائب او الوزير الذي تقدم باقتراح مشروع القانون.

جدير بالذكر ان اجراءات مرحلة مناقشة مشروع القانون هي نفسها بالنسبة لمشروعات القوانين العامة ومشروعات الاعضاء الخاصة، باستثناء ان النائب الذي يقدم مشروع قانون خاص بناء على طلب شخص ذو مصلحة يجب ان يقدم طلب تحريري بذلك (يوما) قبل البدء بالقراءة الاولى، ويجب ان يعطى نسخة من الطلب التحريري الى رئيس المجلس. (National Assembly of Quebec, 2018, 161) بالاضافة الى ذلك لايمر المشروعات الخاصة بمرحلة التقارير Report Stage وينتقل مباشرة الى مرحلة التميرير او القراءة الثالثة وما يجدر الاشارة اليه، انه بموجب النظام الداخلى للجمعية الوطنية، للحكومة ولمرة واحدة اى بالنسبة لمشروع واحد تقديم طلب(الاجراءات الاستثنائية)، والتي بموجبه يقوم البرلمان بتقصير الوقت المخصص لمرحلة مناقشة القوانين، لدرجة ان لايتعدى هذه المرحلة (12) اثنا عشرة ساعة.

اما في مصر، وبموجب اللائحة الداخلية لمجلس النواب فلا يصدر اى قانون مالم يقترن بموافقة المجلس، وتبدأ هذه المرحلة باحالة اللجنة المختصة تقريرها عن مشروع القانون الى المجلس، وتبدأ بتلاوة تقرير اللجنة وتجرى التلاوة في ثلاث حالات: وهما حالة القوانين المكملة للدستور المنصوص عليها في المادة (94) من دستور عام 2014، وحالة وجود راي معارض للاقلية يخالف راي اكثرية اعضاء اللجنة، او اذا انظر المشروع بطريق الاستعجال. وفي غير هذه الحالات البرلمان حر في تلاوة تقرير اللجنة قبل المناقشة من عدمه، وتجرى المناقشة على اساس المشروع الذي تقدم به اللجنة(رفعت عيد سيد، 2009، 477).

وبعد الانتهاء من تلاوة التقرير تجرى مناقشة المشروع في مداولة، والقاعدة ان مناقشة مشروعات القوانين تتم فيه مداولة واحدة، الا ان اللائحة قدرت الحاجة الى مداولة ثانية، اذا قدم طلب كتابي بذلك من قبل الحكومة الى رئيس المجلس او مقرر اللجنة او رئيسها او ممثل احدى الهيئات البرلمانية للأحزاب او عشرين عضوا على الاقل. ويجب ان يكون المداولة الثانية قبل الموعد المحدد للاخذ الراى النهائى على مشروع القانون وتنحصر دائرة المداولة الثانية في التعديلات المقترحة التي قدم الطلب بشأنها. الا ان اخذ الراى النهائى بشأن المشروع لايجوز الا بعد مضى اربعة ايام على الاقل من انتهاء المداولة، ولكن اذا رفض المجلس توقف الاجراءات عن هذا الحد. وفي جميع الاحوال اذا اقر الاغلبية المطلقة للحاضرين من اعضاء المجلس، فان الموافقة على المشروع تكون قد تمت ويتحول الى قانون، اما اذا لم يقره الاغلبية المطلقة فيكون قد رفض، ويعتبر المشروع مرفوضا كذلك في حالة تساوى الاصوات. (مجلس النواب المصرى، 2016، 107)

وفي العراق بموجب المادة (131) من النظام الداخلى لعام 2006 المعدل، تعرض مشروعات القوانين على المجلس، ويتلو رئيس الجلسة تقرير اللجنة المختصة والراء التي تعارض راي الاغلبية في اللجنة في الجلسة المحددة للمناقشة، وتجرى المناقشة على اساس التقرير الذي تقدمت به اللجنة، وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والاسس العامة للمشروع اجمالا، دون التدخل في الجزئيات، اذ يحتاج المجلس للانتقال

الى مناقشة الجزئيات وكل مواد المشروع، الحصول على موافقة اغلبية عدد اعضائه، واذا لم يوافق المجلس على المسودة من حيث المبدأ باغلبية عدد اعضائه عد ذلك رفضا للمشروع، واذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ يبدأ بمناقشة المواد مادة مادة، بعد تلاوة كل منهما يؤخذ الراى فى كل مادة على حدة، ثم بعد الانتهاء من تلاوة كل المواد يؤخذ الراى على المشروع ككل، وبعدها يؤخذ الراى على التعديلات المقترحة للمشروع من قبل الاعضاء. (مجلس النواب العراقى، 2006، 133)

ومن خلال هذا العرض يتبين لنا، ان مرحلة مناقشة مشروعات القوانين سواء فى برلمان كوردستان او الأنظمة المقارنة يختص بها البرلمان دون سواه ولايشركه السلطة التنفيذية فى ذلك.

المطلب الثانى

التصويت على مشروعات القوانين

كقاعدة عامة، فى العملية التشريعية، بعد أنتهاء السلطة التشريعية من مرحلة المناقشة والنظر فى مواد المشروع او اقتراح والتعديلات التى يقدمه البرلمان، ينتقل الى التصويت حول مجمل النصوص، وهى المرحلة الاخيرة والنهائية لعملية اعداد القانون.

فى برلمان كوردستان، نجد انه بعد انتهاء المناقشات حول مواد مشروع القانون او الاقتراح او التعديلات المقدمة من قبل البرلمان تبدا مرحلة التصويت حول مجموع النصوص. تبدا التصويت على مشروعات ومقترحات القوانين فى برلمان كوردستان بعد اسبوع (واحد) (النظام الداخلى لبرلمان كوردستان-العراق، 2018،90) من الجلسة المخصصة للقراءة الثانية، اذ لايجوز التصويت فى الجلسة التى تجرى فيها القراءة الثانية، وجدير بالذكر، فى الجلسة المخصصة للتصويت لايسمح بالمناقشة ولايمكن اقتراح تعديلات جديدة. (النظام الداخلى لبرلمان كوردستان-العراق، 2018، 89) ويبدأ اجراءات التصويت كالاتى:

اولا: يبدأ التصويت على اسم القانون أو القرار، ثم ينتقل الى مادة تلو الأخرى لحين التصويت على الأسباب الموجبة وأخيرا التصويت على القانون أو القرار فى مجمله.

ثانيا: اذا كانت هناك اكثر من مقترح عندها يجرى عند وجود أكثر من مقترح واحد يجرى التصويت على جميعها والمقترح الذى يحصل على اكثرية الاصوات يعتبر مصدقا عليه.

ثالثا: عند القيام بالتصويت على الآراء يتوجب تأييد الرأي الذى يدرج للتصويت من قبل (3) ثلاثة أعضاء فى الأقل عدا (2) العضوين اللذين يقعان فى الترتيب الأخير للتكلم.

المشروع او المقترح الذى يحصل على اغلبية الاصوات الاعضاء الحاضرين، ومما يعنى انه لايعتد باصوات الغائبين او الممتنعين عن التصويت. وقد نصت النظام الداخلى على انه: "تصدق القوانين والقرارات بأغلبية عدد الحاضرين فى غير الأحوال الي تستوجب أغلبية خاصة"، ويعلن الرئيس قرار البرلمان بالموافقة أو رفض القوانين والقرارات وفقا لنتيجة التصويت. (النظام الداخلى لبرلمان كوردستان-العراق، 2018، 93)

واذا وجد الاختلاف فى رأى عند التصويت فالنظام الداخلى قد عالج هذه الحالة وذلك بأن يكون الاولوية عند التصويت حسب الترتيب الاتى (النظام الداخلى لبرلمان كوردستان-العراق، 2018، 97):

أولاً: اقتراح رفض المشروع أو المقترح.

ثانياً: اقتراح رد المشروع إلى الحكومة.

ثالثاً: إعادة المشروع أو المقرح إلى اللجنة المختصة التي أعدت التقرير.

رابعاً: اقتراح تأجيل المناقشة إلى جلسة أخرى.

وبالتعليق على ما هو معمول به في كيبك، نجد انه تجرى التصويت على القوانين في الجلسة التي تجرى فيه القراءة الثالثة passage ولا تسمح بمناقشة أو تقديم اقتراحات جديدة في جلسة التصويت. لكننا، لم نجد نصا لا في قانون البرلمان ولا في النظام الداخلي ولا في القواعد الاخرى التي تنظم العمل البرلماني على اجراءات التصويت على القوانين. وبما ان كيبك ياخذ بنظام (ويستمستر) البريطاني يبدوا ان مايجرى بشأنها هو نفس الاجراءات التي يتبعها مجلس العموم البريطاني، حيث يشترط للبت في صحة التصويت ان لا يقل عدد الاعضاء الحاضرين عن (40) عضوا، ويكون للاعضاء البرلمانين التعبير عن ارائهم بحرية في اطار المجموعة البرلمانية، وتنعقد الجلسة برئاسة رئيس الجلسة The Speaker، ويجوز له انهاء التصويت اذا حصل النص المطروح على الاغلبية ولو بمائة عضو فقط(مريد احمد عبدالرحمن، 2006،75).

وفي مصر وبعد الانتهاء من المناقشة والمداولة تاتي المرحلة الحاسمة وهي مرحلة اتخاذ القرار النهائي بالنسبة لمشروع القانون في جملته، ويجب لاقرار المشروع ان يوافق عليه الاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس الحاضرين –اي اكثر من نصف الاعضاء- (اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، 2016، 58) فاذا وافق المجلس بالاغلبية المطلقة على المشروع من حيث المبدأ، فانه ينتقل الى مناقشة المشروع مادة مادة بعد تلاوة كل منها، مع اخذ الراي على كل مادة والاقتراحات المقدمة لتعديلها. (اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، 2016، 167).

اما في العراق وبموجب المادة (136) من النظام الداخلي لمجلس النواب، لايجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي اربعة ايام على الاقل من انتهاء المداولة فيه، حيث يقرأ القانون قراءة اولى، ثم يقرأ قراءة ثانية بعد يومين على الاقل من القراءة الاولى، وبعد استلام المقترحات التحريرية لتعديله ثم اجراء المناقشة عليه، وفي حالة اقرار مشروع القانون يرسل الى مجلس الرئاسة للموافقة عليه.

وبعد الانتهاء من عملية التصويت يجب ارسال القانون الى السلطة التنفيذية لتصديقها و اصدارها، ولحمل عملية اصدار القانون الى علم المواطنين، يلي مرحلة النشر في الجريدة الرسمية، وبما ان التصديق على القوانين و اصدارها ومرحلة النشر سواء في اقليم كوردستان والانظمة المقارنة، من اختصاص السلطة التنفيذية وليست السلطة التشريعية، وهذا ما سوف نتناوله لاحقا.

المبحث الثاني

عوامل ازدياد دور السلطة التنفيذية في عملية التشريع

كما اسلفنا ان التشريع يعد المهمة الأساسية للسلطة التشريعية وذلك وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، الا ان البرلمان لا ينفرد بسلطة التشريع بل يشاركه السلطة التنفيذية في ذلك، وذلك من خلال التصديق او الاعتراض على القوانين من قبل رئيس الدولة، واختتام عملية انجاز القانون عن طريق اصدار القوانين، وهناك اعتبارات ادت الى ان يشترك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في صناعة التشريع، بحيث قد ازداد دور السلطة التنفيذية وتعاظم بحيث اصبح هو المشرع الأساسي، وهذا ماسوف نقوم بدراسة في هذا المبحث وفي مطلبين، كالتى:

المطلب الأول

مجالات مساهمة السلطة التنفيذية في عملية التشريع

كما اشرنا اليه في حديثنا عن مرحلة اقتراح القانون ان للسلطة التنفيذية دور بارز و يشارك السلطة التشريعية فيما يعد من صميم اختصاصاته الا وهو التشريع، بل واصبحت السلطة التنفيذية فى الانظمة محل المقارنة هو المشرع الرئيسى فى عملية اقتراح القوانين وهو المهيمن من الناحية الواقعية على السلطة التشريعية، الا ان هذا الأختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية لا تتوقف عند اقتراحه لمشروع قانون ما بل هو الذى يمتلك الكلمة الأخيرة فى دخول القانون حيز النفاذ. اذ، بعد الانتهاء من مرحلة اعداد القانون ينتقل، المشروع او المقترح الى السلطة التنفيذية للتصديق عليه ولغرض اصداره، وذلك بمرحلتين:

اولاً: التصديق والاعتراض على القوانين

يعد التصديق من المراحل الأساسية لصدور القانون، وبدونه لا يمكن تنفيذ القانون الذى وافق عليه السلطة التشريعية، و يقصد بالتصديق اعطاء الصلاحية لرئيس الدولة بالموافقة على قانون قبل اصداره رغم الموافقة عليه من قبل البرلمان (عبدالغنى بسيونى عبدالله، 1995، 56).

اما حق الاعتراض فيقصد منه مجرد توقيف رئيس الدولة لمشروع القانون الذى وافق عليه البرلمان برده الى البرلمان بحيث اذا اعاد البرلمان النظر فى ذلك المشروع واقره مرة اخرى صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة. (محمد عرب صاصيلا، 2008، 386).

ويثير هنا التساؤل عن الفرق بين التصديق والاعتراض التوقيفى؟

ان حق التصديق حق مطلق وعند استخدامه من قبل رئيس الدولة يقضى به نهائيا على التشريع، وبهذا فهو حق تشريعي خالص يغدوا بها رئيس الدولة عضوا مساويا للسلطة التشريعية في العملية التشريعية، اما الاعتراض التوقيفي *Suspensive Veto* فإنه حق تنفيذي خالص لرئيس الدولة اذ يمكنه هذا الحق فقط من اعادة القانون الى البرلمان لمناقشة من جديد على ضوء الملاحظات التي بنيت عليه الاعتراض، (مصطفى ابوزيد فهمي، 2003، 43) وهنا نكون اما فرضيتين:

الاولى، اما ان يتبنى برلمان ومن ثم يقوم بتعديل القانون، ثانيا، وهو ان يتجاوز برلمان اعتراض الرئيس فيبقى على موقفه من مشروع القانون كما التصويت عليه اول مرة، وفي هذه الحالة البرلمان يثبت وجود القانون وكذلك الاجراء الذي قام به من قبل، وهنا يكون لزاما على رئيس الدولة الاخذ به كما هو دون اية اعتراض. اذا في نظر الفقهاء الفرق الجوهرى بين التصديق والاعتراض هو ان التصديق عمل تشريعي خالص، اما الاعتراض فهو عمل تنفيذي خالص.

ونحن بدورنا تؤيد ماذهب اليه الفقهاء في اعتبار حق التصديق حقا تشريعيًا، اذ لايمكن بدون هذا الاقرار اعمال هذا القانون وتطبيقه، ومن ثم تعتبر موافقة البرلمان على مشروع القانون المرحلة الاولى التي لا بد منها لأمكان تصديق رئيس الدولة عليه، بينما يعتبر الاعتراض حقا تنفيذيا يمنح للسلطة التنفيذية لكي يظهر للبرلمان ماشابه القانون المعروض من العيوب و للبرلمان مطلق الحرية في مراجعة القانون من عدمه، عليه حق الاعتراض ليست حقا مطلقا للسلطة التنفيذية بل هو حق اعتراض توقيفي يمكن للبرلمان التغلب عليه .

اما التصديق فكما اشرنا اليه فهو حق اعتراض مطلق يتميز بصفتي الاطلاق والنهائية، اذ يؤدي الى نهاية القانون، التصديق بهذا المعنى والخصائص اجراء لا يستغيسه الفقه الحديث والانظمة الحديثة، اذ ويتعارض معنى الديمقراطية الحقيقية التي تقوم على مبدأ السيادة الشعبية لانه يغلب ارادة رئيس الدولة على ارادة ممثلى الشعب وهذا لا يتوافق مع منطلق الديمقراطية الحقيقية الذى يجد اساسه فى سيادة الأمة ، فأذا كانت الأمة هى مصدر السلطات فكيف يمكن ان تعترض ارادة رئيس الدولة وحدها قانونا اقرته البرلمان وهى تمثل الأمة؟ ولعل هذا السبب من وراء هجر الانظمة المعاصرة لنظام التصديق واللجوء الى الاعتراض التوقيفي بداله. بل ، وتقرر بعض الدساتير ان مشروع القانون متى ما أقره البرلمان تحتم اصداره والعمل على اصداره دون الحاجة الى موافقة السلطة التنفيذية و؛ حتى اذا احتجت الى موافقة السلطة التنفيذية فهو لا يكون إلا اجراء تشريعي. (عمر حلمي، 1980، 105)

ومن الجدير بالذكر، ان استخدام حق السلطة التنفيذية فى الاعتراض عادة يكون مقيدة بمدة زمنية محددة تعنى الدساتير عادة بتحديددها، كما ويلزم رئيس الدولة بذكر اسباب اعتراضه لكي يتمكن البرلمان من تقديرها والحكم عليها.

عليه، فقد نصت المادة (2/10) من قانون رئاسة أقليم كردستان-العراق رقم(1) لسنة 2005 المعدل على ان رئيس الأقليم يمارس صلاحية إصدار القوانين والقرارات التى يسنها برلمان كردستان-العراق خلال (15) خمسة عشرة يوما من تأريخ وصولها الى رئاسة الأقليم وله حق الاعتراض عليها كليا أو جزئيا فى المدة المذكورة وأعادتها للبرلمان لأعادة النظر فيها، ويكون قرار البرلمان بشأنها باتا، وتعد تلك القوانين والقرارات صادرة فى حالة عدم إصدارها من قبله خلال المدة المذكورة ولم يعترض عليها.

اما بالنسبة تصديق القوانين والاعتراض التوقيفي فأطلاع على النظام الداخلى *Standing order* للجمعية الوطنية والقواعد المتعلقة به نجد ان السلطة التنفيذية لايمكك حق الاعتراض التوقيفي وبمجرد تصويت الجمعية الوطنية على القوانين يصبح العملية التشريعية

منتھية، وما توقيع النائب الحاكم Lieutenant Gouvernoer الا مسألة شكلية وبعد اقرار القانون يقوم النائب الحاكم بموجب المادة(90)و(55)من دستور كندا لعام 1867 وفي اجراء شكلى باصدار القوانين، وبعدها يصار الى نشرها فى الجريدة الرسمية لكيبك. (Act of National Assembly,35)

بموجب المادة(123)من دستور مصر لعام 2014 لرئيس الجمهورية الحق التشريعي فى الاعتراض التوقيفى على القوانين خلال ثلاثين يوماً من ابلاغ المجلس اياه واذا لم يرد مشروع القانون فى هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر وإذا رد فى الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثمانية بأغلبية ثلثى أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر.

وعلى المستوى الأتحدى نجد ان لرئيس جمهورية العراق صلاحية تشريعية للموافقة على القوانين والقرارات التى يسنها مجلس النواب خلال خمسة عشرة يوماً من تأريخ تسلمها(دستور جمهورية العراق،2005، 73) ويعد مصادقاً عليه بعد مرور هذه الفترة، ويلاحظ عدم صلاحية رئيس الجمهورية فى الاعتراض على القوانين، بل يصادق عليها بعد مرور المددة التى حدده الدستور، وهذا نقص جوهري فى الدستور العراقى، اذ لايمكن الا يكون لرئيس الدولة الحق فى الاعتراض على القوانين، لذلك نقترح على المشرع الدستورى العراقى معالجة هذا النقص مستقبلاً.

ثانياً: الاصدار

بعد اقرار القانون من قبل البرلمان وتصديقه من قبل رئيس الدولة تكون العملية التشريعية قد تمت لكن القانون لا يكون قابلاً للنفاذ الا بعد الاصدار، والذى هو عمل قانونى يقوم به رئيس الدولة لى يعلن عن ميلاد قانون جديد، لذا يعد الاصدار بمثابة شهادة ميلاد، اى ان رئيس الدولة يقرر بان القانون الذى اقره البرلمان وقام هو بتصديق قد تمت مراجعته وهو مستوف للشروط التى حددها الدستور او القانون، وانه اصبح جزءاً من النظام القانونى القائم، وبذلك اصبح واجب النفاذ، اى يتضمن اقرار من قبل رئيس الدولة الى السلطة التنفيذية بضرورة تنفيذ القانون والسهر على تطبيقه (مصطفى كامل،1950، 446). اذا الاصدار يتضمن عنصرين هما: الشهادة او الاقرار من رئيس الدولة بان القانون قد اقره البرلمان دستورياً، والعنصر الاخر هو الامر لجميع هيئات والسلطات فى الدولة بتنفيذ القانون باعتباره جزءاً من قوانين الدولة، والاصدار حق للسلطة التنفيذية استناداً على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث بموجب هذا المبدأ لايمتلك السلطة التشريعية حق اصدار الاوامر للسلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين، عليه، يعد يصبح الاصدار واجب على رئيس الدولة القيام به فور اتمام العمل التشريعى، اما بالموافقة بالأصدار او بأنقضاء المدة المحددة دستورياً دون الاعتراض عليه. (هاتف محمد كاظم،2017، 286)

ويبرز هنا تساؤل حول الطبيعة القانونية للاصدار، فقد اختلف الفقهاء فى تحديده، هل هو ذات طبيعة تنفيذية او ذو طبيعة تشريعية؟ للاجابة على هذا التساؤل فان الفقهاء قد انقسموا على ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الاول: يرى بان الاصدار عمل تشريعي، ومن هؤلاء الفقيهان(دكي ولاباند) (دانا عبدالكريم سعيد،104،2013) اما الاتجاه الثاني، فيرون ان الاصدار عمل تنفيذي وليس عمل تشريعي وحجتهم بذلك اذ القانون باقراره من البرلمان تكون قد اكتملت جميع الشروط الدستورية، ورئيس الدولة باصداره للقانون لا يؤدي عملا جديدا بل هو اعلان خارجي عن وجود القانون، اما الاتجاه الثالث، فيرى اصحابه ان الاصدار ذو طبيعة خاصة وهو عمل قانوني من نوع خاص، اي انه ليس بعمل تشريعي ولا تنفيذي، وبحسب رأيهم لا يضيف شيئا جديدا على القانون، بل انه عمل سابق لتنفيذ القانون وليس تنفيذ القانون (دانا عبدالكريم سعيد،2013،105).

ونحن نؤيد ماذهب اليه اصحاب الرأي الثاني، بأن الاصدار عمل تنفيذي بأعتبره اعلان كاشف عن وجود القانون، فالقانون موجود قبل الاصدار، وان رئيس الدولة مجبر في اصدار القانون وليس مخيرا.

وبهذا، قد يمكن الدساتير وقوانين الدول، السلطة التنفيذية من الوسائل التي تساعد في التدخل في الاختصاص الاصيل والاهم للسلطة التشريعية الا وهو الاختصاص التشريعي. والاصل، ان اعطاء هذه الصلاحيات للسلطة التنفيذية يكون الهدف منها تيسير شؤون الدولة بأنظمة وتسهيل كل سلطة مهام السلطة الاخرى، وعدم وضع عراقيل في طريقها بل ترشيد ادائها، على وجه يتكامل اداء السلطات، وان ينتج عن ذلك انتظام عمل المؤسسات المختلفة للدولة، لكن في الواقع قد يشكل هذا الاختصاص المنوط للسلطة التنفيذية عائقا كبيرا امام السلطة التشريعية في ممارسة الاختصاص التشريعي له، وذلك في حالة بسط هيمنة السلطة التنفيذية عليه عن طريق هذا التداخل. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، هو ما هو الأسباب التي أدى الى ازدياد دور السلطة التنفيذية في عملية التشريع؟ وهذا ما سوف نحاول الاجابة عليه في الفرع التالي.

وبالنسبة لأصدار القوانين في برلمان كوردستان والأنظمة المقارنة فنجد انه بموجب النظام الداخلي لبرلمان كوردستان يجب وبعد الانتهاء من عملية التصديق ارسال القانون الى رئيس الاقليم خلال(15) يوما من تصديقها لغرض اصدارها(برلمان كوردستان-العراق،2018،94).

و في كيبك يعد اصدار القوانين مسألة شكلية حيث بعد اقرار القانون من قبل البرلمان يقوم النائب الحاكم باصدارهما في مناسبة رسمية قصيرة وذلك بموجب المادتين (90و55) من دستور كندا لعام 1867 كما اشرنا اليه سابقا. وقد نصت المادة(123)من دستور جمهورية مصر لعام 2014 على ان"لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين".

وفي جمهورية العراق فقد نصت الدستور على ان لرئيس الجمهورية إصدار القوانين خلال خمسة عشرة يوما من تأريخ تسلمها. (دستور العراق،2005،73) نستنتج من هذا، ان اصدار القوانين سواء في برلمان كوردستان والأنظمة المقارنة عمل قانوني ينفرد به السلطة التنفيذية والمتمثلة برئيس الدولة، وبعد الانتهاء من اصدار يرسل القوانين الى السلطة التنفيذية لنشرها في الجريدة الرسمية وهي جريدة (وقائع كوردستان-العراق).

المطلب الثاني

اسباب ازدياد دور السلطة التنفيذية في عملية التشريع

في الواقع، لقد تضافرت مجموعة من الاسباب وراء هذا التعاضم، ومن اهمها تحول دور الدولة من دولة حارسة الى دولة متدخلة، بالإضافة الى ذلك، وسيطرة السلطة التنفيذية على الاعلام والراى العام بالإضافة الى النظام الحزبى هم الاسباب الرئيسية وراء تعاضم دور السلطة التنفيذية.

اذ بالنسبة لتغير دور الدولة، بعد حرب العالمية الاولى وفي اعقاب احرب العالمية الثانية، قد توسع مهام الدولة من كونها دولة حارسة وظيفتها ادارة المرافق التقليدية الى دولة متدخلة تقوم بالتدخل فى كل نواحي الحياة، ويقوم بادارة المرافق الاقتصادية والاجتماعية وذلك تحت وطأة التغيرات التى احدثتها الديمقراطية الاجتماعية وتحول المفهوم الديمقراطي فلم يعد هذا المفهوم قاصرا على مجرد حماية الحريات والحقوق الفردية بل تعدى ذلك الى ضرورة تعديل النظام الاقتصادى فى الدولة بما يكفل الرفاهية والحياة الكريمة ومستوى معيشى مناسب ولائق للمواطنين، وبهذا، اصبح بمقتضاه للمدلول الديمقراطي مغزى اقتصادى الى جوار مدلوله السياسى(صبحى عبده سعيد،1999، 178).

وبما ان التقدم التكنولوجى كانت من الاسباب الرئيسية وراء تدخل الدولة، والتى على اثره قد ظهرت مجالات عدة لايمكن للافراد ولاغيرهم من الهيئات التطرق اليها فأصبحت رهنا بالدولة، وعليه اصبح الديمقراطية التقليدية عاجزا عن مواكبة ظروف المجتمعات الصناعية المتقدمة وبالتالي بدأ الديمقراطية الكلاسيكية والمبنية على فكرة التوازن التقليدى بين السلطات بالانحسار. ففى ظل هذا الوضع تغير دور الدولة حيث اتسم نشاطها بطابع فنى متخصص يتطلب وجود خبراء فنيين ومتخصصين يصعب على البرلمان التصدى له اذ لايتوفر لأعضائه التخصص الفنى الكافى يمكنهم من فهم المشكلات الفنية المعقدة المرتبطة بالدولة الحديثة وايجاد الحلول لها، وذلك بسبب الاداء البطيء لها اذ يصاحب تناولها للموضوعات مداولات ومناقشات لأكثر من دور من ادوار الانعقاد، مما اصاب البرلمان بالشلل واصبحت جهات استشارية، ولم يعد امامها الطريق سوى الانسحاب امام السلطة التنفيذية نظرا لامتلاك هذه الاخيرة خبراء متخصصيين فى كافة المجالات والفنيين مما يساعده فى مواجهة المشكلات وابتداع الحلول لها بشكل سريع، بالإضافة الى قدرتها على سرعة اتخاذ القرار فى المشكلات المعقدة نظرا لدرائتها بتفاصيل هذه المشكلات لانعقادها وتواجدها الدائم واتصالها المستمر بالمواطنين. وهذا النوع من التداخل نجده بالأخص فى المجال التشريعى، حيث يحتاج صناعة التشريع الى خبراء وفنيين لصياغتها وقد لايتوفر فى الاعضاء البرلمانيون هذه الخبرة نظرا لعدم كفاءتهم او تدنى المستوى العلمى لهم، اذ قد لايتطلب القوانين ولااعتبارات متعلقة بالمفهوم الديمقراطي من الناخبين الكفاءة والشهادة العلمية، مما يساعد على تدخل السلطة التنفيذية الذى يتوافر لديه امكانيات تؤهلها القيام بذلك، واقتصار دور برلمان عندئذ على مناقشة الصياغة القانونية لمشروعات القوانين الحكومية فقط ، ويعد هذا الوضع مظهرا مباشرا لتزايد دور السلطة التنفيذية فى الانظمة السياسية المعاصرة (ماهر ابو العينين، 2006، 340).

ويعد تطور الادارة المنظمة للمصالح العامة في المجتمع من اسباب هذا التعاضل، حيث يمتلك السلطة التنفيذية وسائل ادارتها واشرافها بما له من موظفين ومختصين في جميع المجالات، وكذلك السلطة التنفيذية هو السلطة الوحيدة القادرة على حل المشاكل بصورة جيدة وفعالة ويتولى عمله بشكل متوازى في السرعة والتخصص في المجتمعات الحديثة حيث يجرى الاعمال فيها بصورة سريعة وفي تغيير دائم. (دانا عبدالكريم سعيد، 2013، 296).

هذا وبالإضافة الى ذلك، يعد قابلية تأثير السلطة التنفيذية على الأعلام و الرأي العام من الاسباب الأخرى لأزدياد تدخل الدولة في وظائف البرلمان، إذ في الديمقراطية المعاصرة يلعب الرأي العام في الدول دورا بالغة الأهمية في الحياة السياسية، فالديمقراطية تعتمد في جوهرها على حرية تكوين الرأي العام والتعبير عنه، بما يحقق في النهاية أداء الرأي العام لدوره في التأثير على سلوك الحكوميين وتصرفات الحكام. (شاخوان صابر احمد زنكنة، 2017، 342). ويعتمد الحكام على الأعلام والرأي العام لحسم كثير من القضايا في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي. وبالأخص وسائل الأعلام بمختلف اشكالها ووسائلها تساعد على تقوية السلطة التنفيذية، إذ السلطة التنفيذية اذا اجادت استخدام هذه الوسائل تضمن تأثير الرأي العام لما تتمتع به هذه الوسائل من انتشار واسع بين مختلف الافكار والاعمار في وقت قصير جدا، وهذه السيطرة للسلطة التنفيذية على هذه الوسائل يسهل له معرفة اللحظة السياسية المناسبة والاستفادة منها، فاختيار الحكومة للوقت المناسب لطرح موضوع على الاستفتاء او لاتخاذ قرار سياسي هام او لاجراء انتخابات عامة يعتبر ميزة يتفوق بها السلطة التنفيذية على البرلمان. (عبدالله ابراهيم ناصف، 1981، 233).

زد على ذلك، من الاسباب الأخرى لزيادة رجحان السلطة التنفيذية وفرض سيطرتها على البرلمان هي النظام الحزبي بمختلف انماطه، وتوجيه العضو البرلماني من قبل حزبه وسيطرته عليه وبالتالي تغليب المصالح الحزبية على المصالح العامة، من العوامل التي يساهم في تعاضل دور السلطة التنفيذية وازدياد تدخلاتها في وظائف البرلمان وبالتالي اضعاف أداء البرلمان.

اذ اصبح ثابتا من خلال التقاليد البرلمانية، ان يعطى لزعيم الحزب الفائز بأغلبية البرلمانية في الانتخابات الحق في رئاسة الحكومة، سواء في نظم الشائبة الحزبية حيث يقوم الحزب الفائز في الانتخابات، وصاحبة الاغلبية البرلمانية بتشكيل الحكومة من بين اعضائها وبرئاسة زعيم الحزب عليه، وبذلك يسيطر على السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعمليا يتركز السلطتين في يد الحكومة. (شاخوان صابر احمد زنكنة، 2017، 343). وتستطيع الحكومة في هذه الحالة توجيه ارادة البرلمان عن طريق الاغلبية البرلمانية المساندة لها والتي هي عماد قرارات البرلمان، وتصبح الحكومة بحكم الزعامة التي لها على الاغلبية البرلمانية الموجه الحقيقي لأرادة البرلمان، وبهذا يفرض هيمنتها عليه. وكذلك الحال في النظم التعددية الحزبية حيث يتشكل الحكومة من الحزب الذي يفوز بالأغلبية وفي حال تعذر ذلك، نكون امام حكومة ائتلافية متكونة من اكثرية الاحزاب بالرغم من اختلاف اتجاهاتها السياسية، وعادة يكون في هذا النظم بين هذه الاحزاب حزب مسيطر يتمتع بمساعدة الاغلبية البرلمانية ثم يفرض سيطرته على الاحزاب الأخرى وبالنتيجة يتم تركيز السلطة في يد السلطة التنفيذية (رأفت الدسوقي، 242) وهنا نكون امام ظاهرة تركيز السلطة حتى وان كانت النظام الحزبي تعددي وليست نظام الحزب الواحد، وعليه لامجال للحديث عن مبدا الفصل بين السلطات. ولا يخفى على احد، ماينطوى على نظام تركيز السلطة من خطر داهم على الحقوق والحريات وقد اثبت التجارب عبر التاريخ السياسي هذه الخطورة، بل ومن هذه الخطورة ظهرت أهمية مبدأ الفصل بين السلطات في حماية وصيانة حقوق وحريات الأفراد (ايمن محمد شريف، 2005، 459).

□ الخاتمة

□ في نهاية هذا البحث توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نلخصها وفقا للتالي:

□ اولاً: الاستنتاجات

1. ان الاختصاص التشريعي هو الاختصاص الاصيل للبرلمان، الا ان حق السلطة التشريعية في ممارسة سلطة التشريع ليست مطلقا بل يشاركه السلطة التنفيذية في ذلك، لكن في الواقع اصبحت السلطات التشريعية للسلطة التنفيذية مساويا لما يمتلكه السلطة التشريعية والصاحب الاصيل للعملية التشريعية.
2. يعد الاقتراح من اولى مراحل العملية التشريعية، حيث يقوم السلطة التشريعية خلالها باقتراح القوانين من اجل سنها ووضع تأطير قانوني لها، الا ان ما يميز هذه المرحلة من المراحل العملية التشريعية في برلمان كوردستان والانظمة المقارنة به هو اشتراك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في ممارستها عن طريق تقديم مشروعات القوانين، بل اصبحت السلطة التنفيذية في هذه الانظمة هو المهيمن في مجال اقتراح القوانين، الا ان مرحلتى المناقشة والتصويت فهي من المراحل التي ينفرد بها السلطة التشريعية ولا يشاركه السلطة التنفيذية في ذلك. لكن المجالات التي يساهم فيها السلطة التنفيذية فيها مع السلطة التشريعية في العملية التشريعية فهو مرحلتى التصديق او الاعتراض التوقيفي واصدار القانون حيث يلعب السلطة التنفيذية الدور الرئيسي في هذه المراحل وهو السلطة المهيمنة في هذا المجال.

ثانياً: التوصيات

1. يتوجب على برلمان كوردستان مراجعة القوانين التي تنظم اختصاص البرلمان في تشريع القوانين كقانون انتخاب برلمان كوردستان رقم(1) لعام 1992، ومراجعة النظام الداخلي لبرلمان كوردستان لعام 2018 وذلك لخلق اطار تشريعي متكامل ومنسجم سواء أكانت هذه المراجعة تتضمن تعديل بعض المواد أو ألقائها. وفي هذا الاطار، من الضروري تدارك الثغرات الموجودة في النظام الداخلي لعام 2018 بما يساعد على تفعيل الدور التشريعي للبرلمان، وذلك بأضافة فقرة (خامسا) للمادة(78) من النظام الداخلي يقضى باعطاء الحق للجان البرلمانية في تقديم اقتراح القوانين لتكون قراءته كالتى " مقترحات القوانين او مقترحات القرارات المقدمة من قبل اللجان البرلمانية الدائمة"، اذ اللجان البرلمانية الدائمة بحكم تخصيصتها يمكن ان يقوم بدور فعال في اقتراح القوانين التي تلبى حاجات المجتمع.
2. من المفيد جدا انشاء مراكز لبحوث البرلمانية والأهتمام بما هو موجود وتقديم الدعم لها وتزويدهم بالمعلومات المطلوبة، والأستفادة من البحوث والدراسات المقدمة من قبل هذه المراكز، والعمل بالتوصيات الذي يطرحونه وذلك من أجل دفع وتقوية نشاط البرلمان في جميع المجالات.

The Role of the Executive Power in the Legislative Process Iraqi-Kurdistan region as an Example

Rozhgar Ahmed Mahmood

Department of Law, College of Humanities, University of Raparin, Rania, Kurdistan Region, Iraq.

E-mail: rozhgar.mahmood@uor.edu.krd

Shorsh Hassan Omer

Department of Law, College of Humanities, University of Sulaimani, Sulaimani, Kurdistan Region, Iraq.

E-mail: Shorshomaree@gmail.com

Abstract:

The legislative competence is considered to be the core of the parliamentary function, and considered as the most prominent competence of the legislative power, however the principle of the functional independence or the independence of the legislative power in practicing its role is not absolute because adjusting the progress of administration requires a kind of connection between the powers that led to the cooperation without override or infringement of the competences. Therefore, the Executive power of the Kurdistan region-Iraq is a main participant in legislative process; furthermore, it became the actual legislator in the comparing systems

Key Words: the Legislative process, the Executive power, Kurdistan Parliament.

المصادر

البدوي، اسماعيل(1993)اختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط1 / القاهرة، دار النهضة العربية.

درويش، ابراهيم(1986)النظام السياسي، دراسة فلسفية تحليلية، القاهرة، دار النهضة العربية.

3 ابراهيم، وايت و رأفت، وحيد(1973)القانون الدستوري، القاهرة، المطبعة العصرية.

فهيم، مصطفى(2006)، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية

.فهيم،مصطفى(1984)، القانون الدستوري والنظم السياسية، الأسكندرية-مصر، منشأة المعارف.

فهيم، عمر(1980)، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، القاهرة، ط1/.

سعيد، دانا(2013) ، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية(دراسة تحليلية مقارنة)، بيروت-لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.

الجرف، طعيمة(1964)القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، القاهرة، مكتب القاهرة الحديثة.

عبدالرحمن، مريد(2006)، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية(دراسة مقارنة)، القاهرة، دار النهضة العربية.

كاظم، هاتف(2017)، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية(الفدرالية)،بيروت-لبنان،مكتبة

السنهوري.

تابت، جوى، حق رئيس الدولة فى نقض القوانين فى القانون الدستورى المقارن، ط1، ت:د.محمد صاصيلا، عرب(2008)بيروت-لبنان،
مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

سيد، رفعت(2009)النظرية العامة للقانون الدستورى-الكتاب الثانى- نظام الحكم فى دستور 1971(الاحزاب السياسية-سلطات
الحكم)وفقا لأحدث التعديلات حتى 2009، دار النهضة القاهرة، العربية.

السوقى، رأفت(2006)هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، الأسكندرية، الناشر منشأة المعارف.

عبدالله، عبدالغنى(1995)، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة فى النظام البرلمانى، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

سعيد، صبحى(1999)، شرعية السلطة والنظام فى حكم الاسلام، القاهرة، دار النهضة العربية.

كامل، مصطفى(1950) شرح القانون الدستورى، ط/1، القاهرة، دار النهضة العربية.

ابوالعيني، ماهر(2006)الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريته، ج1، التطور التاريخى لفكرة الانحراف، القاهرة، دار ابو المجد

للطباعة بالهرم.

Brazieranasard, Alex Society{2007}, The Fiscal Maze: Parliament, Government and

Public Money, Parliamentary Affairs, Vol. 60 No. 2,

Coture ,Claude[2017},Quebee the Canadian Encyclopedia,

موجود على الرابط التالى:

(2019/1/10: يوم الوصول: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/quebec>)

Magali Paquin{2012}, the Quebec National Assembly, Canadian Parliamentary

Review, ,volume(10),no2

Parliamentary procedure in Quebec{2012}, Quebec National Assembly

(2018/12/20: يوم الوصول: www.assnat.qc.ca)

Kalitowski Susanna{2008} Rubber Stamp or Cockpit? The Impact of Parliament

on Government Legislation, Parliamentary Affairs Vol. 61 No. 4,694–708,

<http://www.assnat.qc.ca/en/abc-assemblee/projets-loi.html#StagesPublic>

دستور جمهورية العراق لعام 2005

دستور جمهورية مصر لعام 2014

Constitution Act 1876 1876 كندا لعام

قانون انتخاب برلمان كوردستان رقم(1) لسنة 1992

Act Respecting the National Assembly

النظام الداخلى لبرلمان كوردستان-العراق

اللائحة الداخلية لمجلس النواب العراقى

اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى لعام 2016

Standing Order of the National Assembly

Reference Re Canada Assisstant Plan(B.C),[1991]2 S.C.R.525,559

برامج أعمال جلسات برلمان كوردستان-العراق، للفترة من 2009/8/20 لغاية 2013/6/30، الجزء الخامس، الطبعة الأولى، 2015.

مراقبة وتقييم اعمال البرلمان الكوردستانى، التقرير الثالث، الدورة البرلمانية الرابعة-دورة انعقاد السنة الثانية(1 اذار 2015-لغاية

31 اب 2015)، من اعداد: معهد بةى للتربية والتطوير.

الاداء البرلمانى فى مناقشة مشروعات القوانين(خلال الادوار الانعقاد الثلاثة من الفصل التشريعى الاول)، الادارة المركزية للنشرة والمجلة،

والتشريعات المقارنة، 2018