Route Educational & Social Science Journal

Volume 6(6); June 2019

Artical History

Received/ Geliş	Accepted/ Kabul	Available Online/yayınlanma
24.05.2019	10.06.2019	15.06.2019.

Legislative history the role of publishing legislative documents in consolidating of Citizens' relationship with the legislative institution

التأريخ التشريعي

دور نشر الوثائق التشريعية في توطيد علاقة

المواطنين بالمؤسسة التشريعية

فؤاد احمد سليمان

مركز ابحاث برلمان كوردستان

Fouad Ahmed Sleman

KURISTAN PARLIAMENT - RESEARCH CENTER

ملخص

التاريخ التشريعي هو المصطلح الذي يشير إلى الوثائق التي يتم إنتاجها من قبل البرلمانات حيث يتم تقديم مشروع قانون ودراسته ومناقشته. وغالبًا ما يستخدم المشرعون في البرلمان سجلات التاريخ التشريعي لتشكيل قوانين جديدة، ويستخدم المحامون والمحاكم ايضا هذه المستندات التشريعية في محاولة لتحديد نية المشرع أو توضيح لغة قانونية غامضة.

يقدم هذا البحث نظرة عامة عن التاريخ التشريعي، والعملية التشريعية في برلمان اقليم كوردستان العراق، ويلخص البحث أيضاً بعض الأسباب التي تجعل الباحثين مهتمين بالتاريخ التشريعي، ويصف بإيجاز الإجراءات التي قد يتعرض لها التشريع خلال العملية التشريعية في برلمان اقليم كوردستان العراق، ويقدم قائمة بالقوانين الصادرة عن برلمان اقليم كوردستان العراق كي يتسنى للجميع الوصول إليها بسهولة، وهذا البحث قابل للتحديث حسب الحاجة.

على وفق ما تقدم احتوت البحث إضافة إلمقدمة والخاتمة وقائمة المصادر والنتائج على ثلاثة مباحث. تناول المبحث الاول : التعريف بالبرلمان ووظائفه الثلاث، التشريعية والرقابية ووظيفة التمثيل. والمبحث الثاني : نشر القوانين واهدافه واهميته. اما المبحث الثالث، فيحتوي على : التأريخ التشريعي و انواع الوثائق التشريعية، وهناك خاتمة اشتملت على اهم النتائج والتوصيات.

الكلمات المفتاحية: برلمان، التاريخ التشريعي ، الوثائق التشريعية، النشر، المواطن.

Abstract

Legislative history is a term refers to the documents produced by Parliaments through which bills will be presented, studied and discussed. Legislators in parliament often use legislative history records to enact new laws, the lawyers and the Courts also use these documents in an attempt to determine the intent of the legislator or to clarify a vague legal language.

This research provides an overview of the legislative history and the legislative process in the Parliament of Kurdistan Region of Iraq. It summarizes some of the reasons why the researchers are interested in the legislative history, however, it describes briefly the necessary actions that go through the legislation during the legislative process in the Parliament of the Kurdistan Region of Iraq. It also presents a list of the laws enacted by the Parliament of the Kurdistan Region of Iraq so that everyone can access it easily, and this research can be updated as needed.

In an addition to the introduction, results, conclusion and references, this study also contain three chapters, the first chapter consists of the definition of the Parliament and its three functions such as legislation, supervisory and representation. The second chapter consists of publishing laws and its objectives and importance. The third chapter consists of the Legislative history and types of legislative documents, however, the most important findings and recommendations have also been presented.

Keywords: Parliament , Legislative History , Legislative Documents ,Publication – Citizen.

المدخل

تعتبر البحوث في التاريخ التشريعي مهمة لكل من المواطنين والسلطة التشريعية نفسها. ففيها توثق سجلات التاريخ التشريعي وتطور القوانين، حيث تتم صياغتها ومناقشتها وتعديلها والموافقة عليها أو رفضها من قبل السلطة التشريعية. في هذا الصدد، تعتبر سجلات التاريخ التشريعية ذات أهمية حيوية كمؤشر لما يسمى بالقصد التشريعي للقوانين. وتشير النية التشريعية إلى سبب

إنشاء القوانين، وبالتالي فهي عنصر هام في فهم كيفية تطبيق القوانين. سجلات التاريخ التشريعي هي موارد مهمة لتفسير القوانين القائمة ولتشكيل قوانين جديدة.

مشكلة البحث

يحاول البحث الاجابة عن عدد من التساؤلات في موضوع (التأريخ التشريعي) وهذه التساؤلات هي:

ما مفهوم الوثائق التشريعية؟ واين تكمن تواجدها؟ وما السبل التي يجب على المواطن اتباعها للوصول الى هذه الوثائق؟.

اذا كانت المؤسسات التشريعية تتبع في اصدارها للقوانين عدة خطوات ولكل خطوة وثائقها ونقاشاتها، فما انواع هذه الوثائق ومحتوى النقاشات؟

هل يؤثر نشر الوثائق التشريعية على وضع السياسة التشريعية في البرلمانات؟.

المنهج وادوات البحث

تنتمي هذه الدراسة الى المنهج الوصفي التحليلي كونه اقرب المناهج لتحقيق هدف البحث، والاداة المستخدمة في هذه الدراسة هي الملاحظة كون الباحث احد كوادر المؤسسة المعنية بالبحث.

اهمية البحث

تعتبر البحوث في التاريخ التشريعي مهمة لكل من المواطنين والسلطة التشريعية نفسها. ففيها توثق سجلات التاريخ التشريعي وتطور القوانين، حيث تتم صياغتها ومناقشتها وتعديلها والموافقة عليها أو رفضها من قبل السلطة التشريعية. وفي هذا الصدد، تعتبر سجلات التاريخ التشريعية ذات أهمية حيوية كمؤشر لما يسمى بالقصد التشريعي للقوانين. وتشير النية التشريعية إلى سبب إنشاء القوانين، وبالتالي فهي عنصر مهم في فهم كيفية تطبيق القوانين. وتعتبر سجلات التاريخ التشريعي موارد مهمة لتفسير القوانين القائمة ولتشكيل قوانين جديدة.

اهداف البحث

يتمثل الهدف الأساسي لتشريع القوانين في بناء مجتمع قائم على احترام النظم القوانين ومؤهل قانونيا للقيام بالمسؤولية الملقاة على عاتقه. لذلك لابد للمؤسسات التشريعية ان تتمتع بقدر كاف من الشفافية في نشر وثائقها التشريعية كي تكون في متناول المواطنين والمعنيين بتطبيق القوانين وخصوصا في مؤسسات السلطة القضائية، لذلك هدف البحث الى:

1. تحديد المراد بمصطلح الوثائق التشريعية.
2. الكشف عن كيفية نشر القوانين واماكن نشرها وكيفية الوصول اليها.
3. تقويم عملية نشرالوثائق التشريعية في برلمان اقليم كوردستان العراق والوقوف على جوانب القوة ومن ثم تعزيزها وتحديد نقاط الضعف ثم علاجها وتطويرها.
4. نشر عناوين مجمل القوانين الصادرة عن برلمان اقليم كوردستان العراق.

الدراسات السابقة

لم نجد خلال البحث في الدراسات السابقة وحتى اعداد هذه الدراسة دراسات تبحث في هذا المجال، عليه يعتبر البحث من الدراسات الاستكشافية.

المبحث الاول: وظائف البرلمان

البرلمان

البرلمان أو مجلس النواب أو مجلس الشعب هو هيئة تشريعية تمثل السلطة التشريعية في الدول الدستورية، حيث يكون مختصا بحسب الأصل بجميع ممارسات السلطة التشريعية وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، ويتكون من مجموعة من الأفراد يطلق عليهم اسم النواب أو الممثلين. ويكون التحاقهم بالبرلمان عن طريق الانتخاب والاقتراع العام باستخدام الأساليب الديمقراطية وأحيانا يكونون معينين ويتم تحديد عددهم بنسبة عدد سكان الدولة. ويتم اختيارهم بواسطة المواطنين في الشعب المسجلين على اللوائح الانتخابية في عملية انتخاب أو اقتراع عام سري ومباشر. ويكون للبرلمان السلطة الكاملة فيما يتعلق باصدار التشريعات والقوانين، أو إلغائها والمصادقة على الاتفاقيات الدولية والخارجية التي يبرمها ممثلو السلطة التنفيذية. ويطلق على البرلمان تسميات مختلفة حسب كل دولة مثل "مجلس النواب" – "المجلس التشريعي" – "مجلس الشعب" – "مجلس الأمة" أو "الجمعية الوطنية" أو "المؤتمر العام الوطني". ويتألف البرلمان اما من مجلس أو مجلسين، ولكل نظام مزاياه وعيوبه التي كشفت عنها التجربة العلمية في بعض دول العالم. (Siteresources.worldbank.org, 2018)

ان السلطة التشريعية هي احدى السلطات الدولة الحديثة الثلاث، فإلى جانبها توجد السلطة التنفيذية – المنفذة للقانون، والسلطة القضائية التي تطبق القانون على مايحدث من منازعات، وهذه السلطات الثلاث والتي تكون المنظومة السياسية للدولة، ترتكز على مبدأ شهير وهو "مبدأ الفصل بين السلطات" بهدف منع تركيز السلطة في يد فرد واحد ولمنع الاستبداد بالسلطة. (درويش،2008،ص1)

وظائف البرلمان

تختلف البرلمانات في الحجم، وفي كيفية انتخاب الأعضاء، ومدة شغلهم لمنصبهم، وطرق ارتباطهم بالأحزاب السياسية والناخبين، وفي علاقاتهم مع السلطات التنفيذية، وفي مسؤولياتهم في صنع القوانين والميزانة، وفي كيفية الإشراف على الإنفاق والأنشطة التنفيذية، لكن الباحثين يميلون إلى الاتفاق على أن هناك في الديمقراطيات الحديثة ثلاث وظائف مشتركة للبرلمانات وهي: التمثيل، صنع القوانين، والرقابة. (K. Johnson, 2018)

في هذا القسم، ندرس باختصار هذه الوظائف الثلاث للبرلمانات، ونركز على الوظيفة الاساسية والاصلية للبرلمان وهي الوظيفة التشريعية وأهمية التأريخ التشريعي للبرلمان والمواطنين والمحاكم.

1. الوظيفة الرقابية

تمثل المهمة الرقابية للبرلمان الجانب الأهم في نشاطه في الدولة الحديثة، بل إن البرلمان في حقيقته يعد قبل كل شيء جمعية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فمهمة الرقابة أكثر أهمية من التصويت على القوانين (الحاج،2015،ص38) باعتبار أن الاختصاص التشريعي لم يكن بأي حال أسبق تأريخياً من الاختصاص الرقابي، ذلك أن الاختصاص المالي هو الاختصاص الأقدم تأريخياً بل والسبب المباشر لنشأة البرلمانات (عطاالله،2016،ص 54).

وقد حظيت الرقابة البرلمانية، المعروفة أيضا باسم الرقابة التشريعية، باعتراف وشهرة كبيرين في السنوات الأخيرة في مواجهة الطلب المتزايد على الحكم الرشيد في العالم. إنها في الواقع مقياس لفعالية البرلمان، ولها ثلاثة أهداف أساسية:

أ. ضمان الشفافية والانفتاح في إجراءات / قرارات السلطات التنفيذية.

ب. مساءلة المدير التنفيذي – المساءلة المالية والمساءلة التشغيلية.

ج. حماية سيادة القانون.

وتعرف الرقابة البرلمانية بأنها:"تلك العملية الرقابية التي يمارسها نواب البرلمان منفردين أو مجتمعين، أو عن طريق اللجان البرلمانية على أعمال الحكومة وأعضائها باستخدام الوسائل الرقابية المخّولة لهم دستورياً، لضمان تنفيذ السياسات العامة المقرة، بغية حماية حقوق ومصالح القاعدة الشعبية التي أفرزتهم".(عطاالله،2016: 58)

ونص النظام الداخلي لبرلمان كوردستان على العديد من الوسائل الرقابية التي من شأنها أن تمكن عضو البرلمان ولجانه من الرقابة على الحكومة، ومن أهم هذه الوسائل، الأسئلة البرلمانية والاستجواب ولجان التحقيق وسحب الثقة والمصادقة على الميزانية العامة، حيث تناول النظام الداخلي هذه الوسائل في الفصل السابع وتباعاً من المادة (58) إلى المادة (67).

2. وظيفة التمثيل

في البرلمانات الديمقراطية، ينتخب المواطنون أعضاء البرلمان. وفي غالب الأحيان، يتم توزيع المقاعد البرلمانية بشكل يتم محاسبة كل عضو في هذا البرلمان من قبل ناخبين محددين في مجموعة جغرافية أو عرقية أو دينية أو غيرها من المجموعات.

ويميل المواطنون في جميع أنحاء العالم إلى التعرف على أعضاء البرلمان بطرق شخصية أكثر مما يفعلون مع المسؤولين الآخرين.اذ يتحدث الناخبون عن "نائب بلدي" أو "عضو الكونغرس" أو "عضو مجلس الشيوخ" أو "نائب" أو "ممثل". ولا يسمع المرء في كثير من الأحيان أشخاص يتحدثون عن "رئيس" أو "قاضي" أو "بيروقراطي" على عكس الرؤساء التنفيذيين الذين يمثلون دولًا كاملة، أو بيروقراطيين وقضاة، ومسؤوليتهم تنفيذ القانون وتفسيره بشكل محايد تجاه جميع المواطنين، فإن المشرعين مسؤولون عن تمثيل الاختلافات في المجتمع، وإدخال هذه الاختلافات في عملية صنع السياسة. (K. Johnson, 2018)

ويشكل هذا القرب من المواطنين قاعدة للوظيفة التمثيلية التي يؤديها البرلمان. فوفق جون ك.جونسون، والذي كتب لمعهد البنك الدولي "على عكس السلطة التنفيذية التي تمثل الأمة بأكملها، وعلى عكس البيروقراطيين والقضاة الذين يعملون على تطبيق وترجمة كافة القوانين بإنصاف تجاه كافة المواطنين، فإن أعضاء البرلمان يمثلون الإختلافات القائمة في المجتمع وينقلون هذه الإختلافات إلى الساحة السياسية". من هنا فإن البرلمان، وبصفته جامعا لهذه الإختلافات، يمثل وجهات نظر وأفكار الشعب. بالنسبة إلى أعضاء البرلمان، يتطلب التمثيل الفعّال إقامة حوار مع ناخبيهم بهدف فهم آرائهم وتطلعاتهم واستخدام الصلاحيات المعطاة لهم بحكم منصبهم (على سبيل المثال التشريع والمشاركة في النقاشات وصياغة الأسئلة، إلخ) بغية نشر الأفكار التي تنتج عنها. وفي العديد من الدول، يكون على أعضاء البرلمان ممارسة الضغط نيابة عن ناخبيهم على بعض المشاريع والإعتبارات المالية. وبحكم وظيفتهم التمثيلية يتوجب على أعضاء البرلمان أن يعودوا إلى ناخبيهم لعرض إنجازاتهم. وإلى جانب إشراك هؤلاء الناخبين في الحوار، يمكن للبرلمانيين أن يقدموا أنواعاً أخرى من الخدمات الإنتخابية، بما في ذلك دراسة الحالات (على سبيل المثال، المساعدة على حل مشاكل الناخبين). وفي النهاية، تظهر فعالية أعضاء البرلمان في تأدية وظيفتهم التمثيلية في كيفية رؤية المواطنين للتفاعل بينهم وبين هؤلاء البرلمانيين. (Agora-parl.org, 2018)

وعادة ما تمتلك البرلمانات الديمقراطية محطات تلفزيونية وإذاعية ومواقع إلكترونية وإصدارات مصممة للمساعدة على دمج المواطن في الحياة السياسية. حتى أنه في بعض الدول تؤمن البرلمانات الأموال اللازمة لمساعدة أعضاء البرلمان على فتح مكاتب في دوائرهم الإنتخابية وتغطية نفقات تنقلهم. ولأنه من الصعب على المواطنين أن يروا كيف يتم تمثيلهم في البرلمان في حال لم يكن هذا الأخير شفافاً ولم يكن أعضاؤه على تواصل معهم، فإن الشفافية تشكل ركيزة من ركائز الوظيفة التمثيلية.

ان البرلمانات هي فرع الحكومة الأقرب إلى الناس، ويجب على البرلمانيين، أكثر من أي مسؤول آخر على المستوى الوطني، أن يكونوا على دراية باحتياجات الناخبين، ومن المتوقع أن يستجيبوا لتلك الاحتياجات.

وحسب المادة الثالثة من قانون انتخابات اقليم كوردستان والفقرة الثانية من المادة الثانية من النظام الداخلي لبرلمان إقليم كوردستان فإن عضو البرلمان يمثل شعب كوردستان بجميع اطيافه (الكورد والتركمان والكلدوآشوريين). ويمثل ايضا مؤسسة البرلمان في المناسبات الرسمية وذالك في اطار الفقرة سابعاً من المادة الثامنة عشر من النظام الداخلي لبرلمان إقليم كوردستان، واخيرا فأن عضو البرلمان يمثل حزبه او المجموعة التي ينتمي اليها داخل البرلمان وذالك في اطار المادة 110 من النظام الداخلي.

3. الوظيفة التشريعية

التشريع هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة صاحبة التشريع في الدولة، ولا يتطابق التشريع مع القانون. فالقانون هو مجموعة القواعد العامة المجردة الملزمة التي تحكم العلاقات الاجتماعية داخل المجتمع بالتوفيق بين المصالح الاجتماعية أو بترجيح بعض هذه المصالح على البعض الاخر وفقا لفلسفة قانونية تسود في المجتمع في فترة من فترات تطوره. فالتشريع هو احد مظاهر القانون ولكن لايستغرق المفهوم الكلي للقانون. فثمة انظمة قانونية لا يحتل فيها التشريع مكانا بارزا كمصدر من مصادر القانون كالنظام الانجلوسكسوني الذي يلعب العرف ممثلا في السوابق القضائية المصدر الرئيس للقانون. أما العملية التشريعية فهي المراحل والاجراءات المنظمة لصدور التشريع. (موس، 2003: 15)

ويعتبر التشريع المصدر الاساسي للقانون ويقصد بالتشريع وضع القواعد القانونية من قبل سلطة مختصة وسن الاحكام القانونية على صورة نصوص مكتوبة تلزم الافراد بالخضوع لاحكامها وان التشريع القانوني يمر بمراحل عدة منها اقتراح القانون ومناقشتة والتصديق عليه أي اقراره ومن ثم نشره في الجريدة الرسمية. (Damascusbar.org, 2019)

وتعد الوظيفة التشريعية من أهم اختصاصات السلطة التشريعية، وتتمثل هذه الوظيفة في سن القوانين واقتراحها وإقرارها، أو اقتراح الحكومة لمشروعات القوانين وموافقة البرلمان عليها وإرسالها لرئيس الدولة للمصادقة عليها وإصدارها. (شبر، 2016: 126) وكقاعدة عامة، يتم إعداد القانون والتدقيق فيه واعتماده ونشره. تتضمن المرحلة الأولى التحضير للنسخة الأولى من مشروع (مشروع قانون) تتحقق فيه فكرة القانون، والذين يقومون بالاعداد لمشروعات القوانين هم: فرد، مجموعة من الأفراد، والجمعيات، ولكن عادة قد تفعل الهيئات الحكومية، والبرلمان هذا العمل. (Nato.int, 2018)

بالمعنى التقليدي، يتمثل الدور الرئيس للبرلمان في وضع قوانين جديدة وتغيير القوانين القديمة أو تحسينها، وانفاذ القوانين الاتحادية في النظم الفيدرالة، وهذا هو السبب في أن البرلمان معروف أيضا باسم السلطة التشريعية.

وبما أن البرلمانات تلعب دوراً مهماً في إقامة المنظومة القانونية التي تنظم حياة المجتمع، ومن ثم التأكد من أن إدارة الشؤون العامة تتم في إطار الشفافية والمحاسبة، وهي مباديء الحكم الجيد (عطاالله،2016: 52)، لذلك تنظم الدول ذات الانظمة المختلفة عملية سن القوانين والياتها ويتم التطرق اليها في الدستور وفي القوانين الانتخابية والانظمة الداخلية للبرلمانات.

أما في اقليم كوردستان العراق فان مهمة سن التشريعات موزعة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية اذ منح الدستور العراقي الاتحادي لسنة 2005 في المادة 121/ اولاً لسلطات الاقليم الحق في ممارسة السلطة التشريعية...وفقا لاحكام هذا الدستور، بإستثناء ماورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.(محي الدين واخرون،2016،ص 16)

في اطار ذلك تناول قانون رقم (1) قانون انتخاب برلمان اقليم كوردستان لسنة 1992 وتعديلاته (البزاز،2016،ص102) في الباب الخامس وفي المادة (56) اختصاصات برلمان كوردستان، ومنها التشريعية والمالية والرقابية على أداء السلطة التنفيذية، وأوضح النظام الداخلي لبرلمان اقليم كوردستان (perleman.org,2019) وفي الباب الثامن من المادة (77) ولغاية المادة (97) عملية التشريع في برلمان اقليم كوردستان والجهات التي تحق لها تقديم مشاريع ومقترحات القوانين وهي كالآتي:

1. مشروع قانون او مشروع قرار يقدم من قبل السلطة التنفيذية.
2. مقترح قانون او مقترح قرار يقدم من قبل (10) عشرة أعضاء على الاقل.
3. مقترح قانون والقرارات المقدمة من قبل السلطة القضائية في المواضيع المتعلقة بها.
4. مقترحات القوانين والقرارات المقدمة من قبل المؤسسات الرسمية بموجب القوانين النافذة.

أما بالنسبة لمقترحات القوانين والقرارات التي تقدم من قبل العدد اللازم من الأعضاء، فيجب أن تتسم بأسلوب التشريع ويتم البت فيها من قبل اللجنة القانونية بالتنسيق مع هيئة الرئاسة خلال مدة (14) أربعة عشر يوماً من تأريخ تقديمها بناءً على مواءمتها مع أحد المعايير الآتية:

أولاً: وجود موضوع عام يستلزم إصدار قانون أو قرار.

ثانياً: وجود فراغ قانوني.

ثالثاً: إذا وجدت إشكالية في تنفيذ القانون تستلزم التعديل.

رابعاً: تجب مراعاة الأعباء المالية على الحكومة عند إصدار هذه القوانين والقرارات.

بعد النظر في مقترح القانون أو القرار من قبل هيئة الرئاسة واللجنة القانونية إذا تبين خلوه من أحد المعاير الواردة اعلاه يتم رفضه ولا تجرى له القراءة الأولى. وإذا لم يكن رأي هيئة الرئاسة واللجنة القانونية مقنعاً لأعضاء البرلمان المقدمين لمقترح القانون أو القرار يعرض الموضوع أمام البرلمان للبت فيه. وفي حالة عدم رفض مقترح القانون أو القرار في مجمله وكانت لهيئة الرئاسة واللجنة القانونية ملاحظات عليه، يعاد المقترح أو القرار إلى الأعضاء المقدمين له لأخذ الملاحظات بنظر الاعتبار وإعادة تقديمه وذلك حسب المواد 79،80 من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كوردستان.

وحسب المادة 81 من النظام الداخلي لا يستلم أي مشروع مقترح إذا كان له نفس مضمون مشروع مقترح آخر تحت يد اللجنة المختصة لكتابة تقرير بشأنه. أو إذا تبينت للجنة المختصة وجود تعارض بين مشروع القانون ومقترح القانون من حيث الأسس الجوهرية. ويعتبر مشروع القانون أساسياً إذا تماثل من حيث الأساس مع مقترح قانون آخر مقدم شريطة عدم دخول مقترح القانون مرحلة كتابة التقرير.

ويعطي النظام الداخلي الاولوية لمشروعات القوانين التي تقدم من قبل الحكومة حيث تجري القراءة الأولى لمشروعات القوانين والقرارات المقدمة من قبل الحكومة مباشرة في أول جلسة تلي وصولها إلى البرلمان. وذلك حسب المادة 83.

وفي بقية المواد وصولاً الى المادة 97 نظم النظام الداخلي لبرلمان اقليم كوردستان آلية اعداد تقارير اللجان حول مشاريع القوانين والقراءة الثانية وكيفية عملية مناقشة بنود ومواد المشاريع من قبل اعضاء البرلمان والتصويت عليها.

وبعد مصادقة البرلمان على النص التشريعي المحال اليه من قبل الحكومة او من قبل العدد القانوني لاعضاء البرلمان، يرسل البرلمان هذا النص الى رئيس الاقليم في غضون 15 يوما من تأريخ المصادقة عليه لغرض اصداره.

المبحث الثاني: اهمية نشر القوانين واهدافه

المرحلة الأخيرة من عملية صنع القوانين هي نشر القانون، حيث يفترض بالقانون ان يصل الى المواطن بطريقة سهلة ومقروءة ومفهومة. ان لم يتوصل المواطن الى معرفة حقوقه بطريقة سهلة، اي أن يتناول القانون ويقرأه ويفهمه بطريقة سهلة وسريعة، فكيف نفرض عليه في المقابل عقوبات ان لم ينفذه، وكيف يطبق عليه القول القانوني المأثور: "لا يعتد بجهل القانون". لا تطبق هذه القاعدة الا اذا كانت الحقوق في متناول المواطنين. ففي سنة 1999 اصدر المجلس الدستوري في فرنسا قرارا على جانب كبير من الاهمية جاء فيه انه ايا كانت الحقوق، من حقوق الانسان الى الحقوق السياسية من عدالة وديمقراطية وانتخابات، المكرسة في القانون، فان لم يكن هذا القانون في متناول المواطن، يصبح دون جدوى، ما حاجتنا الى هذه القوانين ان كانت موضوعة على الرف؟ (Lfpcp.org, 2018)

إن مرحلة نشر القوانين بدأت تفرض حالة من الشفافية المطلوبة سواء كمعيار دولي أو مطلب وطني بحيث يتحقق معه تحسين البيئة العامة التي هي منطلق لأي تطوير في آليات العملين القضائي والتنفيذي، ذلك أن القانون هو أداة من أدوات تسيير المصالح وحماية الحقوق وضمان الحريات ومن ثم فإن النتيجة الطبيعية والهدف الأساسي هو تحقيق العلم به للكافة. (صحيفة الاقتصادية, 2019)

لذلك تنشر القوانين في طبعات رسمية، وعلى المواقع الالكترونية أو قاعدة تشريعات الكترونية سهلة التنزيل على الاجهزة الالكترونية كالتلفونات الذكية او اجهزة الايباد او اللابتوب والكومبيوترات وتنشر معلومات عن القوانين في وسائل الإعلام – على الراديو، في الصحف أو على التلفزيون. وبهدف جعل مشاركة المواطن ذات قيمة فعلية، لجأت معظم البرلمانات إلى إنشاء مواقع إلكترونية ضمنتها أعمال البرلمان واللجان إضافة إلى بث جلسات البرلمان مباشرة.(رمال،2015: 4-8-9)، ولاحظ التقرير العالمي بشأن البرلمان الإلكتروني أن (100%) من البرلمانات لها حضور نشط على الإنترنت عبر الموقع الإلكتروني للبرلمان، وأن أكثرية المواقع مقارنة بسنة 2007 أكثر تفاعلية، وذلك بفضل الأجيال الجديدة من الهاتف المحمول ووسائل التواصل الاجتماعي، حيث بالإمكان نشر الصوت والفيديو والنص. (Williamson, Richardson, and Bikha, 2016 ,p48).

وفي العديد من البلدان، لا تتمتع القوانين غير المعلنة بالقوة القانونية، ويشار الى هذا في اغلبية الدساتير في العالم، وفي العراق الفدرالي ولكي يكون القانون ملزما لعموم المواطنين اوجب الدستور العراقي اطلاع الشعب عليه ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية مالم ينص على خلاف ذلك، وتنشر القوانين وفقا للدستور العراقي وفقا للمادة 129منه وتنشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية وان اصدار الجريدة الرسمية يكون باللغتين العربية والكردية والجريدة الرسمية لجمهورية العراق هي (الوقائع العراقية)* (Damascusbar.org, 2019). وفي اقليم كوردستان العراق تنشر القوانين في الجريدة الرسمية لاقليم كوردستان (جريدة وقائع كوردستان) † التي تصدر من قبل وزارة العدل حسب قانون النشر في الاقليم رقم 4 لسنة 1999. وتختص جريدة وقائع كوردستان حسب المادة الاولى من قانون النشر بنشر قوانين وقرارات برلمان اقليم كوردستان وما يعتبر من مرفقاتها والانظمة والمراسيم والاوامر والتعليمات والبيانات. ونصت المادة الثالثة من نفس القانون على ان "كل ماينشر في وقائع كوردستان يعتبر هو النص الرسمي المعتمد ويعمل به من تأريخ نشره مالم يرد فيه نص خلاف ذلك". وكسائر برلمانات العالم في نشر القوانين استفاد مجلس النواب الفدرالي وبرلمان الاقليم من التكنولوجيات الحديثة للاعلام والاتصال وانشأوا موقعا لهم على شبكة الانترنت حيث تنشر القوانين ومحاضر الجلسات وتقارير اللجان واكثرية الوثائق المتعلقة بمجلس النواب وبرلمان الاقليم، ولدى مجلس النواب الفدرالي قاعدة تشريعات الكترونية سهلة التنزيل على الهواتف الذكية.

فالنشر إجراء لازم لكي يكون القانون ساري المفعول في مواجهة كافة الأشخاص ولن يكون كذلك إلا بإعلانه للعامة وذلك عن طريق نشره بالجريدة الرسمية وبمجرد النشر يعتبر العلم به مفترضا لدى الكافة، حتى بالنسبة لمن لم يطلع عليه بالجريدة الرسمية أو بالصحف اليومية أو عن طريق الإذاعة وغيرها من وسائل الإعلام (طبقا لمبدأ لا يعذر أحد بجهل القانون) . (Aqlame.com, 2019)

من جانب اخر تساعد مظاهر وقنوات الشفافية فى برلمانات الحكم الجيد على تطوير وتنقيح النصوص المقترحة وذلك من خلال طرح مشروعات القوانين للرأى العام ومؤسسات المجتمع المدنى والفئات المعنية (ضررا أو نفعا) بأحكام القانون وآثار تطبيقه والاستفادة من الجدل حوله، وتوسيع قاعدة شعبيته ومظلة شرعيته أيضا، فتخرج القوانين أقرب الى التطبيق وأسهل للفهم

* والجريدة الرسمية لجمهورية العراق هي (الوقائع العراقية) وجريدة الوقائع العراقية لها تاريخ حافل في التطور فقبل تاسيس الدولة العراقية كانت اوامر الحكم العثماني تنشر في بعض الصحف ومنها جريدة الزوراء او تعرض بوسائل اخرى حيث لم يكن هناك مفهوم واضح للجريدة الرسمية وفي عام 1917 اصدرت الادارة البريطانية في العراق نشرة صحفية وهو اول مطبوع لنشر التشريعات على شكل بيانات باللغة الانكليزية وكانت تترجم الى اللغة العربية وفي السادس من تموز 1921 اصدرت الحكومة العراقية جريدة رسمية باللغة العربية باسم جريدة الحكومة العراقية وصدرت عن وزارة المالية وفي عام 1922 سميت بالوقائع العراقية وكانت تصدر ثلاث مرات في الاسبوع ولم تكن تنشر التشريعات فقط وانما تنشر الاعلانات الرسمية وقرارت المحاكم على اختلافها واستمر صدورها حتى عام 1958 وابدلت الى عبارة الجريدة الرسمية (damascusbar.org)

† الجريدة الرسمية للاقليم (البزاز:2009)

1. نفذ قانون رقم 1 لسنة 1992 من تاريخ نشره في 1992/4/8 في جريدة الجبهة الكوردستانية ثم نشر في جريدة (ئةنجومةن) (ثةرلةمان) العدد 1 في 1992/9/15.
2. كانت جريدة (ئةنجومةن) التي صدرت من المجلس الوطني لكوردستان ـ العراق في (15/ايلول/1992) وحملت التسلسل (1) بمثابة الجريدة الرسمية للاقليم.
3. تم تغيير اسم الجريدة الى (البرلمان) اعتباراً من العدد (2) الصادر بتاريخ (تشرين الأولى/1992).
4. صدر قانون النشر رقم (4) لسنة 1999 في 1999/11/1 ونشر في جريدة (البرلمان) بالعدد (46) في 1999/11/11 فاعتبرت جريدة (وقائع كوردستان) هي الجريدة الرسمية للاقليم، ثم نشر ايضاً في الجريدة الرسمية (وقائع كوردستان) بالعدد (2) في 2000/5/14.

وأيسر في التعامل عما إذا كانت تصدر دون معرفة عامة بها ودون مناقشة حقيقية لمحتوياتها ودون اختبار احتمالات تطبيقها بكفاءة وفعالية من خلال طرحها على بساط النقاش العام. (الصاوي, 2003)

وذهبت البرلمانات الاكثر تطورا اكثر من ذلك، حيث يتم توثيق ونشر جميع الوثائق التشريعية المتعلقة بالقوانين من مرحلة وهي مشروع قانون، مرورا بتقارير اللجان وجلسات الاستماع ومحاضر الجلسات العامة الى ان يصدر القانون كقانون عام.

ومن خلال اطلاعنا على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي الفدرالي والموقع الرسمي لبرلمان إقليم كوردستان العراق، لاحظنا ان اكثرية محاضر الجلسات وبعض تقارير اللجان منشورة ولكن لم نرى محاضر جلسات اللجان سواء كان لمناقشة مشاريع القوانين المحالة لهم ولا جلسات الاستماع لمسؤولي السلطة الاتنفيذية.*

وتعتبر مسألة حفظ الوثائق التشريعية والبرلمانية على المدى الطويل مسألة جوهرية لاسيما عندما يتعلق الأمر بضمان ديمومة اطلاع المواطنين والمجتمع المدني ومختلف المهتمين والمعنيين على هذه الوثائق. وهذا ما نجده معبراً عنه بأسلوب بليغ فيما يلي " تشكل عملية حفظ الوثائق قسطا كبيرا من المسؤوليات الأساسية للحكومات الديمقراطية، اذ تقاس قدرة المواطنين على الحكم على نشاطات ممثليهم السياسيين وعلى فعالية المؤسسات والهيئات الحكومية بمدى اطلاعهم على وثائق عملهم". (كمال، 2010،ص 78)

اهداف نشر القوانين

إن عملية نشر القوانين من شأنها تحقيق أهداف عديدة، أهمها مايلي: (Aqlame.com, 2019)

أولا : دعم دولة القانون وترسيخ الثقافة القانونية :إن ترسيخ دولة القانون، الذي هو شعار جميع الانظمة، لا يمكن أن يتحقق إلا في ظروف تسمح للمواطنين، بالوصول إلى القانون، لمعرفة واجباتهم وحقوقهم، الشيء الذي من شأنه أن ينعكس إيجابا على الدولة من أوجه عديدة، فمعرفة القانون من شأنها التقليص من عدم مخالفة الافراد له، وما يترتب على ذلك من عدم إثقال كاهل الدولة بالنزاعات، التي سببها هو مخالفة القانون وغالبا ما يكون نتيجة الجهل به.

ثانيا: تحقيق الشفافية: إن عملية النشر الالكتروني هذه من شأنها أن تحقق الشفافية الحقيقة، التي يقصد بها التدفق الحر للمعلومات، وإمكانية الاطلاع عليها من طرف العامة بكل حرية، وهذا ما يحققه النشر الالكتروني.

ثالثا: دعم البحث العلمي: إن النشر الالكتروني أيضا من شأنه أن يدعم البحث العلمي، وذلك من خلال إتاحة الاطلاع على النصوص القانونية والتنظيمية المختلفة، التي تعتبر عنصرا مهما في البحث العلمي عموما، والحقوقي خصوصا، وذلك بشكل يضمن الاطلاع بكل حرية وسهولة، بعيدا عن التعقيد والبطء الذين يطبعان الطرق التقليدية للحصول على النصوص القانونية.

المواطن ونشر القوانين

* اطلعنا على الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي (http://ar.parliament.iq) و الموقع الالكتروني لبرلمان اقليم كوردستان العراق (perleman.org)، للفترة مابين 2019/2/1 والغاية 2019/3/1.

إن الانظمة التي تحد دور المواطنين في العملية السياسية وتقصرها على التصويت الدوري، هي ديمقراطية اسميا فقط، وتعجز عن استغلال إبداعية الامة والخبرة الجماعية، وتدعم عدم الاستقرار. فالفرصة لمشاركة المواطن الفعالة والخالية من الاضطرابات، متعددة المظاهر في الديمقراطيات الناشئة والمستقرة. (روبرت، 2003)

ومن المباديء الجوهرية للحكم الديمقراطي أن تكون المؤسسات الرسمية كلها شفافة ومفتوحة أمام العامة. ففي الديمقراطية التمثيلية، تعتبر المؤسسات كافة "من" المواطنين وتعمل "بواسطتهم"، و"لأجلهم". ومن الاجراءات المتبعة بموجب مبدأ الشفافية في الديمقراطية التمثيلية، ان يتمتع كافة المواطنين بحق الوصول الى المعلومات الدقيقة، وغير المتحيزة حول محاضر الجلسات في الهيئات التشريعية، نتيجة لهذا تبذل الهيئة التشريعية كل الجهود الممكنة لنشر كافة الوثائق الرسمية ومشاريع القوانين وباللغات الرسمية كافة. (المعهد الديمقراطي الوطني،2007: 63-69). ونظرا لاهمية الوثائق التشريعية في العمل التشريعي يجب ان تسجل وتحفظ بطريقة ملائمة تسمح بحفظها وجعلها متاحة للإطلاع والاستغلال على المدى الطويل سواء داخليا من قبل مختلف هياكل وأجهزة البرلمان أو خارجيا من قبل المواطنين وفاعلي المجتمع المدني (كمال، 2010،ص 72)

اهمية نشر القوانين

وتكمن اهمية نشر الوثائق التشريعة للمواطن فيما يلي : (Banisar, 2006)

1. تزايد قدرة الشعب على المشاركة في العملية الديمقراطية حين يحصل على معلومات عن نشاطات الحكومة وسياساتها. فالوعي العام حول الأسباب الكامنة وراء القرارات المتخذة يمكن ان يزيد الدعم ويقلل المفاهيم الخاطئة ويخفف سخط الشعب.
2. يعتبر اطلاع المواطن على معلومات الحكومة، السبيل إلى تطوير المجتمع المدني والديمقراطي وصونه، فالمعلومات تسهل المعرفة والحوار لدى العموم، وتوفر لهم مناعة حصينة في وجه اشكال التعسف، وسوء الادارة، والفساد. ناهيك عن ان الانفتاح والشفافية في عملية صنع القرار يساعدان في الحفاظ على ثقة المواطن في أعمال الحكومة.
3. تستند القرارات التي يقدر لها ان تنشر إلى اسباب موضوعية وقابلة للتبرير، وهذا يعزز الثقة بالحكومة اذا عرف الشعب أن قراراتها ستأتي على قدر توقعاته.
4. عملية نشر القوانين والقرارات والوثائق المتعلقة بها تؤدي الى تضاؤل الفرص المتاحة أمام الممارسات المشوبة بالفساد، وتزايد إمكانية التصدي لأشكال سوء استخدام السلطة.
5. إن تشتت القوانين والوثائق التشريعية الأخرى وتغيراتها المستمرة يجعل من الصعب توليد المعلومات القانونية الصحيحة لدى المواطن. وعلاوة على ذلك، فإن الأثر الناتج عن التعديلات والتحديثات على كامل القانون أو جزء منه لا يكون دائمًا مرئيًا بالنسبة للمواطنين الذين يبحثون عن المعلومات التشريعية. (Harris, 1972)

المبحث الثالث: التاريخ التشريعي وانواع الوثائق التشريعية

تتضمن أبحاث التاريخ التشريعي تحديد وفحص محتوى الوثائق الأساسية ذات الصلة التي تم إنشاؤها خلال العملية التشريعية لمحاولة العثور على أدلة على النوايا التشريعية التي ستساعد في تفسير النصوص القانونية.(Oecd.org, 2019)

التنظيم السليم للعملية التشريعية يقتضي إعداد ملف يتم تنظيمه على وجه يضمن حفظ الوثائق التي تمت الاستعانة بها، أو الاعتماد عليها في صياغة التشريع وجميع المداولات والمناقشات ذات الصلة بمشروع القانون، وصولاً إلى الصيغة النهائية للأسباب الموجبة والهيكل الأولي لمشروع القانون.

إن الهيئة التشريعية في اي بلد بشكل عام تنتج عددا من الوثائق عن عمليتها التشريعية، والوثائق الأساسية للتأريخ التشريعي والمتاحة على نطاق واسع، هي المسودات المختلفة لمشاريع او مقترحات القوانين المقدمة من قبل مجلس النواب او الحكومة او الجهات التي تخولها القوانين لتقديم مشاريع او مقترحات القوانين والإجراءات الموجزة مثل تقارير اللجان او اوراق الندوات او جلسات استماع اللجان او محاضر الجلسات.

تعتبر البحوث في التاريخ التشريعي مهمة لكل من المواطنين والسلطة التشريعية نفسها. فسجلات التاريخ التشريعي توثق تطور القوانين، حيث تتم صياغتها ومناقشتها وتعديلها والموافقة عليها أو رفضها من قبل السلطة التشريعية. وفي هذا الصدد، تعتبر سجلات التاريخ التشريعي ذات أهمية حيوية كمؤشر لما يسمى بالقصد التشريعي للقوانين. وتشير النية التشريعية إلى سبب إنشاء القوانين، وبالتالي فهي عنصر مهم في فهم كيفية تطبيق القوانين. وسجلات التاريخ التشريعي هي موارد مهمة لتفسير القوانين القائمة ولتشكيل قوانين جديدة، هذا ويساعد التاريخ التشريعي الوكالات والمحاكم على تفسير أو توضيح نص في قانون معين، خاصة إذا كان النص القانوني غامضا. (Sos.wa.gov, 2018)

من ناحية اخرى وقبل البدء بإنشاء تشريعات جديدة، لابد من الاخذ بنظر الاعتبار البحث في التشريعات ذات العلاقة وعدم اغفال التشريعات النافذة ذات الصلة بموضوع التشريع المراد صياغته من اكثر من ناحية، منها عدم مخالفة التشريع المراد صياغته لما هو قائم من نصوص تشريعية ذات الصلة بالموضوع، ومن ناحية اخرى مراعاة ان لا تكون احكام التشريع المراد صياغته تكرارا لاحكام سبق وان وردت في النصوص والتشريعات الاخرى، وكل هذا لن يتحقق الا بوجود نصوص القوانين السابقة والوثائق التشريعية تحت يد المشرعين. (محي الدين واخرون، 2016: 58).

التاريخ التشريعي هو عبارة عن مجموعات من المستندات ذات الصلة التي تسبق سن قانون معين، ويعرّف قاموس "Black's Law" التاريخ التشريعي بأنه "الخلفية والأحداث التي تؤدي إلى سن قانون، بما في ذلك جلسات الاستماع وتقارير اللجان ومناقشات اعضاء المجلس".

التاريخ التشريعي هو المصطلح الذي يشير إلى الوثائق التي يتم إنتاجها من قبل البرلمانات حيث يتم تقديم مشروع قانون ودراسته ومناقشته وبعد ذلك يمر بمراحل مختلفة ولكل مرحلة وثائقها والتي هي نتيجة الحوارات القائمة في اللجان البرلمانية وجلسات البرلمان او في الندوات الخاصة بدراسة المقترحات او مشاريع القوانين، وغالبا ما يستخدم المحامون والمحاكم هذه

المستندات التشريعية في محاولة لتحديد نية المشرع أو توضيح لغة قانونية غامضة. ومع ذلك ، لوحظ أن الوثائق التشريعية هي مجرد سلطة مقنعة وليست سلطة إلزامية. (Guides.ll.georgetown.edu, 2018)

عادة عندما يريد أحد الأشخاص تحديد موقع التاريخ التشريعي والوثائق التشريعية، يكون ذلك بسبب سعيه وراء النية التشريعية او وراء جزء معين من اللغة القانونية أو معرفة حقوقه وواجباته على اكمل وجه. إن مفتاح النجاح في العثور على وثائق التاريخ التشريعي لدولة ما هو فهم العملية التشريعية للدولة وتحديد الوثائق التي تم إنشاؤها خلال تلك العملية. ويمكن أن تختلف هذه المعلومات بشكل كبير من بلد إلى آخر، ولكن يمكن العثور عليها في أدلة أبحاث التاريخ التشريعي الخاصة بالبلد. (Uscis.gov, 2019).

وتكمن اهمية وثائق التاريخ التشريعي في انها تتضمن(Floridasupremecourt.org, 2019) :

1. معلومات الخلفية/ السياق: لجمع معلومات أساسية عن الظروف أو الأحداث التي أدت إلى تشريع القانون.
2. النية التشريعية: لفهم نية المشرعين و ما اعتزموا إنجازه عندما قاموا بسنه .
3. تعريف المصطلحات: لفهم معنى المصطلحات الواردة في لغة التشريع.
4. البناء القانوني والتطبيق: لفهم كيفية تفسير القانون وتطبيقه.
5. المشروع مخصص لك: لفهم المواطن والمختصين على تطبيقه ولحقوقهم وواجباتهم بموجب التشريع الصادر.

عادة عندما يريد أحد الأشخاص تحديد موقع التاريخ التشريعي والوثائق التشريعية، يكون ذلك بسبب سعيه وراء النية التشريعية او وراء جزء معين من اللغة القانونية أو معرفة حقوقه وواجباته على اكمل وجه. إن مفتاح النجاح في العثور على وثائق التاريخ التشريعي لدولة ما هو فهم العملية التشريعية للدولة وتحديد الوثائق التي تم إنشاؤها خلال تلك العملية. ويمكن أن تختلف هذه المعلومات بشكل كبير من بلد إلى آخر، ولكن يمكن العثور عليها في أدلة أبحاث التاريخ التشريعي الخاصة بالبلد.(Uscis.gov, 2019) .

أنواع الوثائق التشريعية

أ. مقترحات القوانين والقرارات

في الواقع ان سن القانون بمعناه العام، يتم بإتخاذ خطوات متعددة تبدأ بالاقتراح، واقتراح القوانين هو اول واحد الاجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون، والحق إن خلق القانون إنما ثمرة عمليات ثلاث مجتمعة ومتكاملة هي: الاقتراح وموافقة البرلمان والتصديق والاعتراض التوفيقي. (القيسي، 2016،ص 14) وفي بعض الدساتير يقدم مقترح القانون من قبل الاعضاء ولكن مشاريع القوانين تقدم من قبل الحكومة والسلطة القضائية.

القرار (يسمى أيضا الحل البسيط): يعبر عموما عن إجماع الرأي فيما يتعلق بمسألة معينة، على سبيل المثال في امريكا يعبر عن: أجور الكونجرس، أو التوقيت الصيفي، أو نشر القوات الأمريكية في الخارج ..إلخ) أو التدبير الداخلي التشريعي.

ب. جلسات استماع

تعقد اللجان في الهيئات التشريعية جلسات استماع عامة لجمع معلومات حول مشاريع القوانين المحولة اليها من قبل رئاسة الهيئة التشريعية، أو قضايا السياسة الخلافية أو الإشراف على أنشطة الحكومة في نطاق سلطتها.

جلسات الاستماع العامة تخدم عدة وظائف، وهي وسيلة يمكن من خلالها للسلطة التشريعية أن تلتمس خبرات وآراء قطاعات المجتمع المختلفة. يستمع الاعضاء في جلسات الاستماع مجموعة واسعة من وجهات النظر، بما في ذلك آراء: المسؤولين في الفرع التنفيذي، خبراء قانونيون، أكاديميين، مستقلين، ممثلي المصالح التجارية والنقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية والمواطنين الأفراد الذين قد يتأثرون بالمسألة قيد المناقشة. في حين تمنح بعض الهيئات التشريعية لجانها سلطة إجبار الأفراد (العامين أو الخاصين) على الحضور والإدلاء بشهاداتهم. وعادة بعد ما تتم احالة مشاريع القوانين للجان المختصة لغرض انشاء تقريرها النهائي حول المشروع، لذلك تتم استضافة من هم قائمون على المشروع والجهات أو الفئات التي يخصها مشروع القانون لغرض الاستماع الى تعليقاتها واقتراحاتها قبل البدء بكتابة التقرير النهائي للجنة. (Ndi.org, 2019)

لدارسة مفصلة لمشروع أو إقتراح قانون غالبا ما تستهل اللجنة أشغالها بالإستماع إلى ممثل الحكومة عندما يكون النص المعروض للمناقشة هو مشروع قانون، أما إذا كان إقتراح قانون فإن اللجنة سوف تستمع إلى ممثل النواب. كما يمكن للجنة إستدعاء خبراء أو شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص موضوع الدارسة، وعلى إثر هذه الدارسة، يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه، ثم يرسل رئيس اللجنة هذا التقرير إلى مكتب المجلس ليتم طبعه ثم توزيعه على جميع النواب (فارس و بشير، 2016،ص 20).

ج. مطبوعات اللجان

المطبوعات هي متنوعات من الوثائق التشريعية، يجوز للجنة إصدارها للمساعدة في النظر في التشريعات أو في أداء أعمال اللجان الأخرى. قد تكون المطبوعات هي دراسة التقارير التي يقوم بها المستشارون الخارجيون للجنة أو نتيجة البحث الذي يقوم به موظفو اللجنة. ويمكن أيضا أن تكون مطبوعات اللجنة عبارة عن مجموعة من القوانين تحت اختصاص اللجنة التي أعيد جمعها و طبعها.

د. تقارير اللجان

التقارير هي تحليلات للجنة وتوصيات بشأن التشريعات. وتقرير اللجنة هو منجم ذهب لأبحاث التاريخ التشريعي من حيث أنه يحدد بالتفصيل غرض مشروع قانون معين وتاريخه السابق، وأسباب صياغة اللغة القانونية بطريقة معينة. ولوحظ أنه إذا كان موضوع مشروع القانون يدخل ضمن اختصاص أكثر من لجنة واحدة، فقد يتم إصدار أكثر من تقرير. واعتمادا على الظروف، قد تكون هذه المنشورات تقارير مستقلة مختلفة لكل منها رقمها الخاص، أو أجزاء مختلفة من نفس التقرير (Llsdc.org, 2019).

هـ. مناقشات الاعضاء (محاضر الجلسات)

وهي البيانات التي يدلي بها الأعضاء أثناء المناقشة العامة حول مشروع قانون وهي مناقشة مستفيضة ومدروسة للتركيز على الاتجاه الواضح لتقرير اللجنة. وكثيراً ما تناقش القضايا التي لم تتناولها تقارير اللجنة أثناء النقاش، وهنا آراء الأعضاء المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالتشريع يمكن أن تكون مفيدة. إن التقيد بالقاعدة المعمول بها والتي تفيد بأن التقارير التي تقدمها اللجنة بشكل عام تحمل قوة أكثر إقناعا لا تعني أن الاعتماد على مناقشات الاعضاء يجب التخلص منها تماما، ما لم يتم فحص السجل التشريعي بأكمله ومن ضمنه محاضر الجلسات. كما ذكر أعلاه قد يكون الاعتماد فقط على تقارير اللجان في غير محلها، وقد تنشأ بعض العبارات القانونية اثناء المناقشات داخل قاعة البرلمان التي لم يتم بحثها في اللجنة، وفي هذه الظروف، إذا كان المطلوب توضيحا أو معلومات أساسية، فيجب على المرء أن ينظر بالضرورة إلى محاضر الجلسات. (Costello, 1990)

و. القوانين

إصدار التشريع على وجه يحقق الأغراض التشريعية منه يستدعي من صانع التشريع أن يأخذ بعين الاعتبار عند بناء القواعد القانونية العوامل المؤثرة في محتويات التشريع المقترح، وهما القواعد الدستورية والالتزامات الدولية التشريعات السارية وكالآتي:(Oecd.org, 2019)

1. القواعد الدستورية: في أي نظام قانوني يجب أن تتوافق النصوص التشريعية مع أحكام الدستور وتنسجم معها، والمخالفة لذلك يجعل من القاعدة القانونية المخالفة للدستور باطلة أو غير صالحة للتطبيق.
2. الالتزامات الدولية: وفقا لقواعد القانون الدولي فإن أية دولة تصادق على معاهدة دولية يتوجب عليها أن تتخذ الإجراءات الملائمة بما في ذلك التشريعية لتنفيذ المعاهدة بما يتفق مع أحكامها، ومن هنا فإن صياغة التشريعات وإصدارها تقتضي مراجعة المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الأثر الملزم لمراعاة انسجام مشاريع القوانين الوطنية مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

3. ضرورة مراعاة سائر التشريعات ذات الصلة: عند اعداد مشروع تشريع معين يجب ان يتم الرجوع الى جميع التشريعات ذات الصلة بموضوع هذا المشروع من الناحيتين الشكلية والموضوعية، بطريقة تحترم منطق العلاقة فيما بين القوانين القائمة والتشريع المقترح. وذلك من خلال دراسة وفحص القوانين من خلال اتباع الاجراءات التالية: (الباز،2015،ص 53-54)

أ. مقارنة القانون المراد سنه مع القوانين الأخرى التي سبقته في تناول نفس الظاهرة من حيث:

- أحكام القوانين السابقة السلبية التي أدت إلى نشوء المشكلة التي يعالجها القانون المراد سنه.
- طبيعة احكام القوانين السابقة الإيجابية التي يمكن الإبقاء عليها، لأنه قد تكون الأحكام السلبية أدت إلى محو الأثار الإيجابية من هذه الأحكام أو طغت عليها فلم يشعر المجتمع بأهميتها.

ب. إذا لم يكن هناك قوانين سابقة أي لم يكن هناك ذاكرة تأريخية للقانون المراد سنه فإنه من المهم التعرف على العلاقة بين القانون المراد سنه وبين النظام القانوني في الدولة من حيث هل القانون الجديد سيتوافق مع النظام القانوني القائم، والعلاقة بين هذا القانون الوليد والقوانينن الأخرى قريبة الصلة منه من حيث، توافقها، أو اختلافها، أو التناسق الذي ينبغي أن يكون قائماً وبين القانون المراد سنه والقوانين الأخرى ذات الصلة. (موسى،2013،ص 170)

وبما ان التشريعات المعمول بها في الاقليم تمثل في الواقع منظومة قانونية واحدة تتشابك اجزاؤها وتتصل ببعضها بعضا، لذا ينبغي ان يكون واضعو المشروع في مجال معين قد احاطوا علما بالتشريعات ذات الصلة وذلك تلافيا للتناقض في التشريعات أو لتكرار الاحكام فيها. (محي الدين واخرون، 2016،ص 52).

وتحقيقا لهذا الغرض، ولكي يطلع المشرعون في برلمان اقليم كوردستان والجهات المخولة بتحضير مشاريع او مقترحات القوانين، رأينا من الضروري ان يتم مراجعة جميع التشريعات الصادرة في برلمان اقليم كوردستان العراق ونشر عناوينها وتاريخ تشريعها واصدارها من قبل الجهات المعنية، وهي مجموعة القوانين التي صدرت عن الهيئة التشريعية في دورات برلمانية سابقة وهي الجزء الاخير من وثائق التاريخ التشريعي.

جدول القوانين والقرارات الصادرة في برلمان كوردستان
2018-1992

الدورات الانتخابية	السنوات	القوانين	القرارات	المجموع
الدورة الاولى	1992	16	49	65
	1993	21	50	71
	1994	4	38	42
	1995	1	1	2
	1996	4	11	15
	1997	13	39	52
	1998	9	21	30
	1999	18	38	56
	2000	19	39	58
	2001	19	14	33
الدوره الانتقالية	2002	16	29	45
	2003	7	14	21
	2004	25	16	41
الدورة الثانية	2005	2	14	16
	2006	20	5	25
	2007	39	3	42
	2008	18	8	26
الدورة الثالثة	2009	13	2	15
	2010	16	5	21
	2011	21	28	49
	2012	17	18	35
	2013	18	5	23
الدورة الرابعة	2014	8	33	41
	2015	9	6	15
	2016	0	0	0
	2017	4	7	11
	2018	10	1	11
المجموع	27	367	494	861

النتائج

1. ان نشر الوثائق التشريعية تفرض حالة من الشفافية المطلوبة سواء كمعيار دولي أو مطلب وطني بحيث يتحقق معه تحسين البيئة العامة التي هي منطلق لأي تطوير في آليات العملين القضائي والتنفيذي.
2. إن نشر التاريخ التشريعي يساعد الوكالات والمحاكم على تفسير أو توضيح نص في قانون معين، خاصة إذا كان النص القانوني غامضا.

3. عند البدء بإنشاء تشريعات جديدة يجب عدم مخالفة النصوص التشريعية ذات الصلة بالموضوع، ومراعاة ان لا تكون احكام التشريع المراد صياغته تكرارا لاحكام سبق وان وردت في النصوص والتشريعات الاخرى، وكل هذا لن يتحقق الا بوجود الوثائق التشريعية تحت يد المشرعين.
4. ان نشر الوثائق التشريعية تدعم دولة القانون وترسخ الثقافة القانونية.
5. تزايد قدرة الشعب على المشاركة في العملية الديمقراطية. فالوعي العام حول الأسباب الكامنة وراء القرارات المتخذة يمكن ان يزيد الدعم ويقلل المفاهيم الخاطئة ويخفف سخط الشعب.
6. عملية نشر الوثائق التشريعية وخصوصا القوانين يمكن المواطن التعرف على حقوقه القانونية وكيفية المطالبة به.

التوصيات

1. بما أن البرلمانات تلعب دوراً مهماً في إقامة المنظومة القانونية التي تنظم حياة المجتمع، لذلك عليه ان تكون على قدر كاف من الشفافية في نشر وثائقه وبيان اليات عمله.
2. عملية سن القوانين واليات تشريعه عملية طويلة تمر بعدة مراحل، لكل مرحلة من هذه المراحل وثائقه المختلفة، يجب على البرلمان والجهات المختصة فية نشر هذه الوثائق.
3. لكل برلمان سياسة تشريعية معينة تنبع من جمع السياسات التشريعية بالنسبة للكتل البرلمانية، ولوضع وتثبيت هذه السياسة يجب على البرلمانيين ان يكون مطلعين على القوانين الصادرة ومتعلقاتها، واليات سنها، ومشاريع القوانين التي تمت قرائتها وتقارير اللجان ومحاضر الجلسات، وذلك من باب عدم التكرار والاختلاف.
4. لوضع هذه الوثائق في متناول المواطن والمختصين، على البرلمان وضع اليات شفافة وسهلة الاستخدام وان يبدأ بعملية ترقيم القوانين ومتعلقاته .(law code or legal code)
5. تمثل التقنيات الحديثة سمة أساسيةً في عملية تطوير البرلمانات المعاصرة، ،زادت خبرة البرلمانات على نحو متزايد مع هذه التقنيات في المقام الأول لغرضين: الغرض الأول: لرفع الوعي والفهم لدور البرلمان في حكم البلاد عن طريق إبلاغ المواطنين عن تأريخه، وظائفه، والعمليات والإجراءات التي يقوم بها. الغرض الثاني: لزيادة مشاركة المواطنين في عملية صنع القانون عن طريق إشراكهم في مشاورات وجلسات الاستماع وعمل اللجان وصناديق الاقتراع من خلال أدوات التكنولوجيا.
6. إنشاء قاعدة معلومات إلكترونية مزودة بكل ما يتعلق بالجوانب التشريعية والرقابية والسوابق البرلمانية، وتهيئة الكوادر المتخصصة في إدارتها .
7. توفير الأجهزة والتطبيقات الفعالة (الموبايل وتطبيقاتها) التي في استطاعتها توفير معلومات مختصرة، آنية وسريعة الاستهلاك، لأن المذكرات الإعلامية تأخذ وقتاً طويلاً في عملية إعدادها وتوزيعها، وليس للنائب الوقت الكافي للوقوف أمامها ومطالعتها، نظراً لانشغالاته، لذلك فعامل السرعة في تقديم المعلومات بات أمراً ضرورياً.

المصادر

1. درويش،مُحَمَّد فهيم (2008).السلطةالتشريعية – ماهيتها – تكوينها – اختصاصاتها، ط1، القاهرة، المركز القومي للإصدارت القانونية.
2. البزاز،عوني (2016). قانون انتخاب برلمان اقليم كوردستان – عيراق رقم 1 لسنة 1992 و تعديلاته ط1، اربيل، اللجنة القانونية لبرلمان اقليم كوردستان،ص130، 174 .
3. الصاوي علي. (2003). الصياغة التشريعية للحكم الجيد: تطوير نموذج الصياغة للتشريعية للبرلمانات العربية، بيروت: مجلس النواب اللبناني، ص6.
4. محي الدين واخرون (2016. دليل الصياغة التشريعية في اقليم كوردستان – العراق).ط1. اربيل. مجلس شورى الاقليم و البنك الدولي.
5. القيسي، عبدالقادر مُحَمَّد (2016). الاحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين.ط1.القاهرة. المركز القومي للإصدارات لقانونية.
6. بطاش،كمال. (2010) دور التكنولوجيات الحديثة للإعلام والتصال في تفعيل العمل التشريعي. رسالة ماجستير غير منشورة،جامعة الجزائر– بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، الجزائر.
7. المعهد الديمقراطي الوطني (2007). نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية، بيروت، المعهد الديمقراطي الوطني (NDI).
8. موسى علي. (2003) كيف يدرس البرلمان و لجانه القوانين : الفسلفة – الآلية – اللوائح – البرلمانية. الامارات. المجلس الوطني الاتحادي.
9. باز، بشير علي. (2015) البرلمان الإلكتروني إطلالة حول فكرة البرلمان الإلكتروني العربي. الاسكندرية: دار الفكر الجامعي.
10. روبرت، س. (2003) .الهيئات التشريعية وعملية الموازنة. واشنطن: المعهد الديمقراطي الوطني.

المصادر الالكترونية

11. رمال، علي. (2015) الإعلام البرلماني بين متطلبات الديمقراطية والضرورات المهنية. الموجود على الرابط:
https://goo.gl/j6YUA3URL (Accessed: 3 September 2016) .
12. صحيفة الاقتصادية. (2019). نشر القوانين .. مكاسب لا بد من تحقيقه. الموجود على الرابط:
http://www.aleqt.com/2009/05/01/article_147.html [Accessed 26 Jan. 2019].
13. اقلام. (2019) . النشر الأ لكتروني شرط في تطبيق مبدأ لاعذر لأحد في جهل القانون – أقلام . الموجود على الرابط:
http://aqlame.com/article12204.html [Accessed 25 Jan. 2019].

المصادر الاجنبية

14. Agora Portal. [online] Available at: https://goo.gl/rM5NVa- [Accessed 5 Dec. 2018].
15. K. Johnson, J. (2018). The Role of Parliament in Government. [eBook] Washington, D.C.: World Bank Institute, p.2. Available at: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/RoleofParliamentinGovernment.pdf [Accessed 5 Dec. 2018].

16. Anon, (2018). [online] Available at: https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/role-of-parliament-in-promoting-good-governance.pdf [Accessed 5 Dec. 2018].
17. Agora-parl.org. (2018). وظيفة البرلمان التمثيلية | Agora Portal. [online] Available at: https://agora-parl.org/ar/resources/aoe/representation [Accessed 9 Dec. 2018].
18. Lfpcp.org. (2018). [online] Available at: http://www.lfpcp.org/LFPCP/Files/Livre_observatoire%20de%20legislation_Vol1.pdf [Accessed 30 Dec. 2018].
19. Nato.int. (2018). [online] Available at: https://www.nato.int/acad/fellow/97-99/bogdanovskaia.pdf [Accessed 30 Dec. 2018].
20. Available at: http://www.parliament.gov.sy/SD08/msf/1424119980_.pdf [Accessed 12 Jan. 2019].
21. Damascusbar.org. (2019). [online]Available at: http://www.damascusbar.org/AlMuntada/showthread.php?t=5549 [Accessed 13 Jan. 2019].
22. Banisar, D. (2006). Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws. SSRN Electronic Journal.
23. Perleman.org. (2019). [online] Available at: http://perleman.org/Default.aspx?page=page&c=InternalSystem [Accessed 26 Jan. 2019].
24. Williamson, A., Richardson, A. and Bikha, A. (2016) World e-Parliament Report 2016.Geneva:Inter-Parliamentary Union (IPU).
25. (Llsdc.org, 2018) Llsdc.org. (2018). [online] Available at: https://www.llsdc.org/assets/sourcebook/types-legis-docs.pdf [Accessed 1 Feb. 2019].
26. Uscis.gov. (2019). [online]Available at: https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Office%20of%20Citizenship/Citizenship%20Resource%20Center%20Site/Publications/100q.pdf [Accessed 1 Feb. 2019].
27. Perleman.org. (2019). [online] Available at: http://perleman.org/Default.aspx?page=page&c=InternalSystem [Accessed 26 Jan. 2019].
28. Harris, J. (1972). Handbook of data processing for libraries. Information Storage and Retrieval, 8(2), pp.108-110.

29. Ndi.org. (2019). [online] Available at: https://www.ndi.org/files/030_ww_committees.pdf [Accessed 2 Feb. 2019.[
30. Costello, G. (1990). Average Voting Members and Other "Benign fictions": The Relative Reliability of Committee Reports, Floor Debates, and Other Sources of Legislative History. Duke Law Journal, 1990(1), p.39.
31. Oecd.org. (2019). [online] Available at: https://www.oecd.org/mena/governance/41096460.ppt [Accessed 9 Feb. 2019].