



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ديالى / كلية القانون والعلوم السياسية

الماتق ففء اامامام القمامام

(مامامم مامامم)

امامم مامامم بم المامامم (همم مامامم الم)
امامم مامامم مامامم مامامم المامامم مامامم مامامم

بامامم

المامامم مامامم مامامم مامامم

٢٠١٧

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

(ذُ وَالْقَلَمِ وَمَا يَسْطُرُونَ * مَا أَنْتَ بِنَهْمٍ رَبِّكَ

بِجَنُونَ * وَإِنَّ لَكَ لَأَجْرًا غَيْرَ مَمْنُونٍ * وَإِنَّكَ

لَعَلَّ الْخَلْقِ عَظِيمٍ)

صدق الله العظيم

سورة القلم الآية (٤ - ١)

الاهداء

الى رسول الانسانية الاعظم والقاضي العادل الاكمل محمد بن عبد الله
(صلى الله عليه وآله وسلم)

الى من يقفون على سواثر الشرف وهم يقاتلون خوارج العصر
ودولتهم المارقة ، ابناء الجيش العراقي البطل و الحشد الشعبي الابطال ،
نصرهم الله وسددهم

الى والدي ووالدتي حبا وامتنانا ...

الى ابنتي وزوجي حبا وعرفانا ...

الى اخواني الاحبة ...

الى اساتذتي الاعزاء في كلية القانون جميعا

المحتويات

المبحث الاول / مفهوم التشريع

المطلب الاول / تعريف التشريع وخصائصه ومزاياه وعيوبه

الفرع الاول - تعريف التشريع

الفرع الثاني _ مراتب التشريع

الفرع الثالث / خصائص التشريع

المطلب الثاني / السلطة المختصة بالتشريع

الفرع الاول / نشوء السلطة المختصة باقتراح القوانين في العراق

الفرع الثاني / تكوين السلطة التشريعية وموقف النظم السياسية المقارنة منه

الفرع الثالث / تكوين السلطة التشريعية في النظام الدستوري العراقي

المبحث الثاني / حق اقتراح القوانين

المطلب الاول / انواع الاقتراح

الفرع الاول / انواع الاقتراح حسب السلطة التي تباشره

الفرع الثاني / الجهات المختصة باقتراح القوانين

الفرع الثالث / مراحل اقرار القوانين

المطلب الثاني / دراسة تطبيقية لحق الاقتراح في دستور (٢٠٠٥)

الفرع الاول / اسهام رئيس الجمهورية في اقتراح مشروعات القوانين .

الفرع الثاني / اسهام مجلس الوزراء في اقتراح مشروعات القوانين

الفرع الثالث : اسهام مجلس النواب في اقتراح مشروعات القوانين .

الخاتمة

المصادر

المقدمة

تشتمل حكومة الدولة الحديثة عادة على ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، تقوم على أساس من التخصص في العمل. وهذه السلطات الثلاث تسمى السلطات المؤسسة، أي السلطات التي أسسها واقامها الدستور. وتقابلها وتوجد قبلها السلطة المؤسسة التي تضع الدستور بوصفه القانون الأعلى الذي يحدد نظام الحكم في الدولة ويحدد سلطانه بما يحد من التداخل بين الهيئات الثلاث وبما يضمن حقوق وحرريات الافراد ومن ابرز المسائل التي تثير التداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مسألة تحديد السلطة المختصة باقتراح القوانين. فعلى الرغم من ان بعض الدساتير قد اقرت للسلطة التشريعية حق اقتراح القوانين، على اساس (ان من يملك الكل، يملك الجزء)، ولأن السلطة التشريعية هي العضو الأصيل في مجال التشريع، فأن معظم الدساتير تجعل حق اقتراح القوانين شراكة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولقد تباينت الدساتير في تحديد مقدار حق الاقتراح المعطى، لأي من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك في تحديد الأسلوب الذي يمارس فيه هذا الحق، وذلك وفقاً للرغبة السائدة في ترجيح اي من السلطتين على الاخرى. وباستقراء الانظمة الدستورية نجد انها تبنت في اعطاء حق الاقتراح المشترك ولكنها اختلفت وتباينت في تحديد الجهات التي تشترك في عملية الاقتراح. ، فمنها ما يجعل الاقتراح حقاً مشتركاً بين البرلمان والحكومة. ومنها ما يشترك في الاقتراح البرلمان ورئيس الدولة. ومنها ما يشترك في الاقتراح كل من البرلمان والحكومة وجهات اخرى اما بخصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد جعل الحق باقتراح القوانين مشتركاً بين الحكومة ومجلس النواب .

اهمية البحث

في موضوع الحق باقتراح القوانين، يتجسد في عدة امور، من اهمها ان الاقتراح هو الاصل في خلق القانون، فهو الذي يحرك التشريع، ويؤدي إلى ممارسة الارادة التشريعية، هذا من جانب، ومن جانب آخر ان حق الاقتراح ذو اهمية كبيرة باعتباره العامل الأساسي في التشريع فهو اللبنة الاولى في البناء القانوني، ومن دونه لا يقوم.

اما الامر الثاني فيتمثل في ان التنظيم الامثل لحق الاقتراح يستوجب تحديد السلطة التي تمارس هذا الحق على النحو الذي يحقق اهدافه، ويحول دون اساءة استخدامه. والدساتير عادة هي التي تحدد الجهة صاحبة الحق بالاقتراح تبعاً

للظروف السائدة في المجتمعات المختلفة والنظرة الغالبة بهذا الخصوص وقد اثرنا ان نركز في دراستنا على بعض النظم الدستورية المعاصرة.

مشكلة البحث

من الصعوبات التي تنشأ عند تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى ما بينهما من تداخل وتشابك، وسبب التداخل، ان الانفصال العضوي لا يقابله انفصال وظيفي، وبعبارة اخرى، ان الدستور يقيم سلطتين احدهما تشريعية والاخرى تنفيذية، إلا انه في معظم الدول، لا يحصر كلاً منهما في ممارسة وظيفة محددة، بحيث تمارس السلطة التشريعية الوظيفة التشريعية فقط، وتقتصر السلطة التنفيذية على ممارسة الوظيفة التنفيذية، ومن ابرز المسائل التي تثير التداخل بين السلطتين مسألة تحديد السلطة المختصة باقتراح القوانين. فبالرغم من ان بعض الدساتير قد اقرت للسلطة التشريعية حق اقتراح القوانين، الى ان بعض الدساتير قد اعطت ذلك الحق للسلطة التنفيذية مع استثناء بعض القوانين من حق السلطة التنفيذية مثل القوانين المالية مثلا وهذا ما يخلق في بعض الاوقات تعارض في الصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وقد كان هذا المنطلق حافزاً على اختيار موضوع البحث .

خطة البحث

سنقوم بالبحث في هذا الموضوع من خلال مبحثين نتناول في المبحث الاول مفهوم التشريع نتناول في المبحث الاول مفهوم التشريع وذلك في مطلبين المطلب الاول تعريف التشريع وخصائصه ومزاياه وعيوبه و السلطة المختصة بالتشريع ، وفي المبحث الثاني تناولنا حق اقتراح القوانين المطلب الاول ، انواع الاقتراح اما المطلب الثاني فكان دراسة تطبيقية لحق الاقتراح وفقا لدستور ٢٠٠٥ .

المبحث الاول / مفهوم التشريع

المطلب الاول / تعريف التشريع وخصائصه ومزاياه وعيوبه

الفرع الاول - تعريف التشريع

يعد التشريع المصدر الرسمي الاول للقانون ويستعمل تعبير التشريع به معنى المصدر الرسمي لقيام سلطة عامة مختصة في الدولة يوضح القواعد القانونية في صورة مكتوبة ومدونة واعطائها قوة الالزام. وللتشريع معنى آخر. أي القاعدة أو القواعد المستمدة من هذا المصدر وفي هذا المعنى الاخير يؤدي مصطلح التشريع بعض ما يؤديه مصطلح القانون بمعناه الخاص⁽¹⁾. فيقال تشريع العمل أو التشريع المالي أو التشريع الضريبي وهو بهذا المعنى الخاص يفيد القانون المكتوب. تتميز القواعد التشريعية بأنها ملزمة ولا تستمد القاعدة القانونية قيمتها كقاعدة من ذاتها بل من هدفها وعلى ذلك كانت القوة الملزمة للقاعدة القانونية غير مستمدة من داخل القاعدة بل من خارجها غير مستمدة من ذاتها بل من الهدف الذي تسعا إليه. فالإلزام القانوني لا يتولد مباشرة من المضمون الذي تنطوي عليه القاعدة القانونية وانما يتولد من تدخل عامل خارجي عن القاعدة ألا وهو الصالح المشروط. الهدف النهائي للقانون فالخضوع للقاعدة يستلزمه اعتبار الصالح المشترك الذي يتطلب التحقيق وبالتالي فإن تصور النظام الاجتماعي الموائم لمقتضيات الصالح المشترك هو الذي يولد الالتزام. فالإلزام أو الصفة الملزمة انما تتحرر عن غاية القاعدة القانونية. والسلطة المختصة بالتشريع هي السلطة التشريعية (مجلس النواب البرلمان) مع الاشارة الى أن الدستور وهو يقف في قمة التشريعات تضمه جمعية تأسيسية. واما الانواع الاخرى من التشريعات كالقوانين فتصدر عن مجالس منتخبة والانظمة من مجلس الوزراء اما الانظمة الداخلية والتعليمات فتصدر من الوزير المختص بناء على تحويل تشريعي وهذا هو المتبع في العراق وفي بعض الدول العربية هنالك اللوائح التنظيمية وهي اللوائح المستعملة أو القائمة بذاتها لأنها تستند الى قانون فتعمل على تنفيذه وتصدر عن السلطة التنفيذية اما اللوائح التنفيذية فهي تتضمن قواعد تفصيلية لازمة التنفيذ للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية

- ١- د. عصمت عبد المجيد بكر - مشكلات التشريع دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة ، دار الكتب العلمية ، بيروت الطبعة الاولى ، ٢٠٠٨ ، ص ٥ و ص ٦
- ٢- د. عمرو طه بدوي محمد - المدخل لدراسة القانون النظرية العامة - كلية القانون. جامعة القاهرة - سنة ٢٠٠٧ ص ٧

الفرع الثاني _ مراتب التشريع :-

من المسلم به فقهاً وقضاً أن القواعد القانونية المدونة أي التشريعات تتدرج فيما بينها بحيث تحتل القمة القواعد الدستورية وتليها القواعد التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية ويتركز التدرج الشكلي للقواعد القانونية على مدنية السلطة التي اصدرت القاعدة والاجراءات المتبعة لذلك فالفائدة الصادرة من سلطة اعلى تعد اعلى مرتبة من تلك التي اصدرت من سلطة ادنى وتختلف تجارب الدول في سن التشريع باختلاف السلطة العامة التي تتولى سن التشريع استنادا الى الدستور ففي الدول الديمقراطية يتولى الامر مجلس انتخابي (يمثل الشعب) وقد يتكون من مجلسين . (مجلس النواب ومجلس الشيوخ مثلا) وقد يتكون في مجلس واحد .

(مجلس النواب أو مجلس الامة أو مجلس الشعب) ولما كانت مراتب التشريع متدرجة بعضها فوق بعض لذلك فان الجهات أو السلطات التي تتولى التشريع كل مرتبة تختلف عن الجهة أو السلطة الاخرى.

كما أن ليست التشريعات كلها من نوع واحد ولكن تتدرج فيها من حيث قوتها بمعنى أنه لا يجوز للتشريع العادي مخالفة التشريع الاساس (الدستور) كما لا يجوز للتشريع الفرعي مخالفة التشريع العادي أو الاساسي . هذه القاعدة تعرف بقاعدة (التدرج الهرمي للتشريعات) (١)

١- الدستور / هو التنظيم الاساسي الذي يضع اساس نظام الدولة ويحدد شكل الحكم وتعدد السلطة العامة وتوزيع الاختصاصات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعلاقات هذه السلطة بالأفراد وفيما بينها وتختلف صور صدور الدساتير فقد يصدر كمنحة من الملك أو صاحب سلطات والشعب وقد تبنته جمعية تأسيسية منتخبة من الشعب . وقد يتم تنظيم استفتاء شعبي لأخذ رأي الشعب في الدستور بغية اقراره وتصاغ مواد الدستور بشكل مرن بحيث يمكن تعديلها ببسر وبشروط قليلة ويسمى هنا بالدستور المرن وقد تصاغ مواد بشكل جامد يصعب تعديلها الا بعد توفر شروط كثيرة ويسمى دستوراً جامداً فالمهم هو أن مواد الدستور ترسم الخطوط العامة وتضع الاحكام العامة ولا تدخل في تفاصيل الامور ولا جزئيات المسائل بل تتركها الى تشريعات تصدر لهذا الغرض (٢).

١- د. عصمت عبد المجيد ، مصدر سابق ص ٧

٢- د. عمرو طه بدوي محمد مصدر سابق ، ٦٤

٢- **التشريع العادي (القانون)** تقوم السلطة التشريعية بسن القانون وقد ينص الدستور على اشراك رئيس الدولة مع السلطة التشريعية في هذه الوظيفة أو مراقبته اياها كمنحة حق اقتراح القوانين أو حق التصديق أو الاعتراض على حالته من السلطة التشريعية وقد تتمتع السلطة التنفيذية بسن بعض التشريعات في حالي الضرورة والتفويض ففي حالة الضرورة التي تسترعي الاسراع باتخاذ تدابير لا تحتل التأخير وتمتع السلطة التشريعية بالعتلة أو وجوده في حالة حل فتقوم السلطة التنفيذية بالحلول مؤقتا محل السلطة التشريعية في اصدار تشريعات الضرورة وهي قرارات لها قوة القانون على أن يتم عرض هذه القرارات على السلطة التشريعية عند اجتماعها بغية النظر في اقراره أو عدم اقراره . (١)

اما تشريع التفويض فقد تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية بناءً على تفويض منها في سن قرارات لها قوة القانون في المسائل المحددة في تفويض على أن تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية بعد ذلك للمصادقة عليها واجازتها. ويقوم القانون كغيره من القواعد القانونية على مجموعة من العناصر أو الاركان فالقانون يلزمه مجموعة من الاركان اذ يتعين أن يصدر ابتداء عن الجهة التي عهد اليها الدستور بإنشاء القوانين (ركن الاختصاص) ووفقا للشكل وبمقتضى الاجراءات المحددة لذلك (ركن الشكل) وبمراعاة الضوابط والقيود الموضوعية التي يفرضها الدستور لصحة العمل التشريعي (ركن المحل) متوفر الدافع أو السبب لإقرار هذا القانون (السبب) بغية تحقيق مصلحة مشروعة (ركن العناية) وتختلف سلطة المشرع التقدير بحسب طبيعة كل عنصر أو ركن من هذه الاركان .

٣- **التشريعات الفرعية (الانظمة والتعليمات)** :- هي ادنى انواع التشريع والتشريع الفرعي تصدره السلطة التنفيذية بما لها من اختصاص اصيل تحول لها في الدستور ابتغاء تنفيذ التشريع العادي أو تنظيم المرافق العامة والسلطة التنفيذية وفي اصدارها هذا لاتحل محل السلطة التشريعية حلولا مؤقتا وإنما تبدو صاحبة اختصاص اصيل نص عليه الدستور رغبة في تحقيق اعباء السلطة التشريعية وحرصا على تخليص القوانين من التفصيلات الجزئية وتسليما بقدره السلطة (٢)

١- د. غازي فيصل مهدي ، د عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، مطبعة النبراس ، النجف الاشرف الطبعة الثانية ، ٢٠١٣ ، ص ٣٠

٢- فرج الصده عبد المنعم . اصول القانون - بيروت . منتدى الشروق اونلاين - منتدى القانون والعلوم السياسية مكتبة التشريع (w.w.ech oroukohline.com) ص ١

التنفيذية على التعرف على التفاصيل الخاصة بتنظيم القوانين واختيار الملائم للمصالح والمرافق العامة فالتشريع العادي لا يتناول بالتنظيم جميع التفاصيل الدقيقة فيما يتناوله بالحكم من مسائل لتعذر المام السلطة التشريعية بها من اختصاص اصيل في اناطة مهمة تشريعها بالسلطة التنفيذية حيولة دون تعطيل العمل التنفيذي والاداري من جهة ويجنب اشغال السلطة التشريعية بوضع كثير من التشريعات القانونية من جهة اخرى .(١)

الفرع الثالث / خصائص التشريع :-

ان التشريع بمصدر رسمي للقانون هو وضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة بواسطة السلطة المختصة بذلك .

ويطلق اصطلاح التشريع كذلك على القواعد نفسها التي تضعها هذه السلطة بالذات مثلا تشريع العمل وتشريعات الضرائب يتضح من هذا التعريف أن ثمة خصائص معينة يجب توافرها فيما يعتبر تشريع بالمعنى الصحيح

١- يضمن التشريع وضع قاعدة توفرها خصائص القاعدة القانونية فلا تعتبر قاعدة تشريعية (٢)

الا تلك التي تكون قاعدة سلوك عامة ومجردة ذلك ان السلطة التشريعية لا يقتصر عملها على وضع التشريع بهذا المعنى فقد تصدر قرارات لكن لا تعتبر تشريعات بالمعنى الصحيح وعلى هذا الاساس يميز فريقا من الفقهاء بين ونوعين من التشريعات تصدرها السلطة التشريعية تشريعات من حيث الشكل والموضوع معا وهي تشريعات بالمعنى الصحيح اذ تتضمن قواعد مجردة وعامة وتشريعات من حيث الشكل وهي عبارات عن قرارات تصدر في حق شخص معين بذاته موافقة معينة بذاته فلا تعتبر تشريعات بالمعنى الصحيح لكون هذه القواعد لا تتصف بخصوصية العمومية والتجريد رغم صدورها من السلطة التشريعية.(٣)

١- د. غازي فيصل مهدي ، د عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص ٣٣

٢- علي موسى - العملية التشريعية في الدول العربية سنة ٢٠٠٣ ، ص ٢ وص ٣ (بحث منشور على الانترنت)

٣- د. عمرو طه بدوي محمد -مصدر سابق ص٧

- من خصائص التشريع الجأنه نابع من المعطيات الثقافية والاجتماعية وأنه يهدف الى تحقيق اهداف اجتماعية مشروعة يقبلها المجتمع ولا يرفضها . وفي الواقع ان هذه القضية شغلت الفكر القانوني منذ فجر التاريخ وقامت نظريات القانون الطبيعي بمفاهيمها المختلفة والمتباينة منذ عصر فلاسفة اليونان وحتى العصر الحديث بأكثر الادوار اهمية في محاولة فرض القيود الاخلاقية والاجتماعية على المشرع الوضعي حتى يخرج تشريعه عادلا .

٣- أن يرعى التشريع الجديد تماما مفهوم حقوق الانسان باعتبار ان هذه الحقوق لصيقة بالإنسان في حالة الفطرة ولم يتنازل عنها للسلطة السياسية ولا يجوز للتشريع الوضعي ان يتعدى عليها .

٤-إن التشريع الجيد لا بد أن تسبقه عملية تشريعية ديمقراطية فالتشريع في النهاية مصطلحا سلطوي نملك حياله الا التسليم والانصياع . (١)

اما بخصوص مزايا التشريع يتمتع التشريع بمجموعة من المزايا يمكن ايجازها فيما يلي

١- صدور التشريع في نصوص مكتوبة يؤدي الى سهولة الاطلاع عليه ومعرفة قواعده القانونية عن طريق الرجوع الى الوسائل التي ننشر فيها ونشر التشريعات في الجريدة الرسمية .

٢- يتميز التشريع بسرعة وضعه اذ يستغرق ذلك وقتا قصيرا بحيث اذا ما طرأت ظروف فان اعداد التشريع ونفاذه لا يستغرق وقتا طويلا على عكس العرف الذي يحتاج الذي يحتاج الى وقت طويل لاستقراره بعنصريه (المادي والمعنوي) في اذهان الناس

٣- وضع التشريع شكل نصوص مكتوبة مميزة بالوضوح والانضباط والذين يساعدان على تحقيق الاستقرار في المعاملات والعلاقات القانونية حيث يستطيع كل فرد أن يعرف مسبقا الحدود التي أن يتحرك فيها بنشاطه وروابطه

٤- يتميز التشريع بعمومية تطبيقية على كل اقليم الدولة فهو لا يطبق على اقليم دون آخر الامر الذي يؤدي الى تحقيق الوحدة القانونية داخل الدولة (٢)

١- علي موسى - مصدر سابق ، ص ٥

٢ - د. عمرو طه بدوي محمد ، مصدر سابق ص ٧٢

المطلب الثاني

((السلطة المختصة بالتشريع))

الفرع الاول / نشوء السلطة المختصة باقتراح القوانين في العراق

شهد العراق منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١ م صدور عدة دساتير في ازمنا متعاقبة تولت تنظيم ممارسة السلطان بما فيها حق تقديم مشروعات القوانين وقد تباينت تلك الدساتير بيان الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين أي

(الجهة التي تملك اقتراح التشريعات العادية)

فقد اخذ القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ م بنظام الاقتراح المشترك وأوكل ممارسة حق الاقتراح في كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية وجودة الاقتراح هذه تعد من السمات المميزة للنظام البرلماني الذي تبناه القانون الاساسي العراقي

وقد عالجت المادة (٤٥) من القانون الاساسي حق الاقتراح الممنوح للسلطة التشريعية اذ نصت على أن ((لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقترح وضع لائحة قانونية عدا ما يتعلق بالاجور المالية على شرط أن يؤيده فيه عشرة من زملائه واذا قبل المجلس هذا الاقتراح يودعه مجلس الوزراء ليبين اللائحة القانونية وكل اقتراح يرفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في الاجتماع نفسه))

ويستفاد من ذلك أن القانون الاساسي العراقي قد منح حق اقتراح مشروعات القوانين لمجلس النواب وحرّم مجلس الاعيان من هذا الحق أنه لم يساوي بين مجلسي البرلمان في ممارسة حق تقديم مشروعات القوانين كما أن الدستور قد قصر حق مجلس النواب على اقتراح القوانين العادية دون القوانين المتعلقة بالامور المالية. (١)

١- ايمان قاسم هاني - الجهة المختصة لتقديم مشروعات القوانين - رسالة ماجستير -
الجامعة المستنصرية كلية القانون - ٢٠٠٩ ص ٥

وصفوة القول أن دستور عام ١٩٢٥ قد اخذ بحق الاقتراح (١) المشترك ما بين البرلمان والحكومة (الوزارة) ويؤيد هذا ما جرى عليه العمل في العراق في ظل احكام القانون الاساسي ٢ اما بالنسبة للدستور المؤقت الصادر في (٢٧) تموز عام (١٩٥٨) فقد احتوى على ثلاثين مادة وزعت على أربعة ابواب وقد امتاز الدستور الاول للجمهورية الاولى في العراق بانه دستور موجز وهذا الايجاز الشديد ادى الى عدم اقواء الدستور على تنظيم مفصل لأي سلطة من السلطات وخاصة فيما يتعلق بالسلطتين التشريعية والتنفيذية فضلا على أنه حجب تفاصيل مهمة عن اختصاصاتهما والعلاقة بينهما .

ونصت المادة (٢١) من الباب الثالث من الدستور على أنه ((يتولى رئيس مجلس الوزراء والوزراء السلطة التشريعية بتصديق مجلس السيادة)) ويتضح من هذا النص ان الدستور قد منح السلطة التشريعية الى مجلس الوزراء ويفهم كذلك ان المرحلة الاولى من عملية التشريع وهي مرحلة اقتراح مشروعات القوانين قد منحت معادلتها الى مجلس الوزراء وعلى هذا النحو ان دراسة النص الدستوري تشير الى ان المشرع الدستوري قد بنى نظام الاقتراح المنفرد وأوكل سلطة اقتراح القوانين الى مجلس الوزراء بوصفه السلطة التشريعية .،دستور عام ١٩٦٣ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣) فقد عالج في بعض مواد العملية التشريعية . وكانت المادة (٢) فقد جاء فيها (يتولى المجلس الوطني لقيادة الثورة السلطة التشريعية فله حق وضع القوانين والانظمة وتعديلها والغائها).

يتضح من هذا النص أن السلطة التشريعية قد عهد بها الى المجلس الوطني لقيادة الثورة^(١).

١ - عبد القادر محمد القيسي - الاحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، سنة ٢٠١٢ ، ص ٢١

اما دستور عام ٢٠٠٥ النافذ فقد تبني نظام الاقتراح المشترك وأناط حق اقتراح القوانين بعشرة من نوابه استنادا للمادة (٦٠ / ٢) وأناط كذلك حق تقديم مشاريع القوانين ب (مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية) استنادا للمادة (٦٠ / ١) منه

اولا / ((مفهوم السلطة المؤسسة :- نشأت نظرية قائلة أن تنمية سلطة عليا تسمو على السلطة التشريعية كما يسمو الدستور على القانون ويسمو كذلك على جميع السلطات العامة في الدولة ويجد سمو الدستور اساس في ان الدستور هو القانون الاساس للدولة والذي يتعين على السلطان كانت احترام احكامه والنزول على مقتضى قواعده وسمو الدستور له جانب أو مظهران : جانب موضوعي وآخر شكلي فالسمو الموضوعي يكمن في مضمون القواعد الدستورية التي يتضمنها الدستور وفي طبيعة الموضوعات التي ينظمها وصلاحيات السلطات العامة وفلسفة النظام . ومن الطبيعي أن يكون للدستور هنا صفة الالزام بالنسبة الى سلطات الدولة ويتجلى سمو الموضوعي في امرينك- الاول في أن الدستور هو السند الشرعي لوجود الهيئات الحاكمة في الدولة والثاني في أن الدستور هو المرجع الذي يحدد فكرة القانون السائدة وهكذا ترى أن سمو الدستور يجد اساسه في التمييز بين السلطتين .

- السلطة المؤسسة (السلطة التأسيسية الاصلية)

- السلطة المؤسسة (السلطة التأسيسية المنشأة او المشتقة)^(١)

١- أشرف عبد الله عمر - السلطة المختصة باقتراح القوانين دراسة مقارنة - رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة بابل ، سنة ٢٠٠٤ ص ٤٥

فالسطة الاصلية لم تتضمنها نصوص خاصة ولم تتلق اختصاصاتها من نص صريح اذ هي تتدخل لوضع دستور جديد في وقت لا يكون في الدولة نصوص دستورية قائمة واما السطة المنشأة فهي على عكس من ذلك تقوم طبقا لنصوص خاصة فهي قد أنشأت بنصوص وعليه فان السطة الاصلية السطة

(المؤسسة هي السطة التي تضع أو تؤسس الدستور وبما أن الدستور يقرر بدوره جميع السلطات في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) فيترتب على هذا أن السطة الاصلية تتمتع بعلوية على السلطات التي أنشأها الدستور ويلاحظ أن السطة الاصلية والسلطة المنشأة تختلفان من حيث الهيئة أو العضو الذي يزاول كلا منهما كما يختلفان من حيث سعة وطبيعة الاختصاصات .

هذا ويتوقف امر تحديد الهيئة التي تمارس السطة المنشأة على نصوص الدستور ذاته فهي التي تحدد العضو الممارس لهذه السطة وبالرجوع الى الدساتير المختلفة في هذا الخصوص نجد أنها تباينت تباينا كبيرا ولم تقف موقفا واحدا فمنها ما ينيط هذا الاختصاص الى هيئة واحدة تباشر اقتراح مشروعات بشكل منفرد كأن تختص بذلك السطة التشريعية أو السطة التنفيذية ومنها ما ينيط هذا الاختصاص الى

هيئات متعددة تباشر اقتراح القوانين بشكل مشترك كأن تختص بذلك السطة التشريعية والسلطة التنفيذية ومن الدساتير ما ينيط هذه المهمة الى الشعب ذاته وتختلف السطة الاصلية عن السطة المنشأة في مدى الصلاحيات المخولة لكل منها فالسطة الاصلية تتمتع بحرية مطلقة في مجال اعداد التشريع الدستوري الجديد أي في اختيار نظام الحكم والايولوجية أو الفلسفة التي يقوم بها⁽¹⁾ .

١- أشرف عبد الله عمر ، مصدر السابق ، ص ٤

اما السلطة المنشأة فتنتمتع باختصاصات عدة ومنها اختصاص ٥ اقتراح مشروعات القوانين وهذه السلطة تفترض وجود دستور نافذ في الدولة ينظمها ويمنحها في ذات الوقت مقومات الحياة وهو الذي ينيط بها مهمة الاقتراح وبذلك تستفيد السلطة المنشأة في عملها بشأن اقتراح القوانين بالنطاق الذي حدده لها الدستور وتلتزم بما رسمه لها من اجراءات والتي تبرهن على صحة قولنا هذا يكفي أن نستعرض الاحكام الدستورية الخاصة بإجراءات اقتراح القوانين والواردة في بعض الوثائق الدستورية. (١)

أ- دستور ٣ ايلول / ١٩٧١ : قيام ثورة ١٧٨٩ انطوت صفحة الاستبداد الملكي وبدأت صفحة جديدة في التاريخ الدستوري الفرنسي توجها قيام دستور ٣ ايلول عام ١٧٨٩ الذي قضى على احتكار الملك للسلطة العامة . وقام ازاءه جمعية وطنية تشريعية قوية متناغمة انسجاما مع مبدأ سيادة الامة يوجه الملك والجمعية هيتين نيابيتين عنها وبما ان الدستور كان من صنع الجمعية فانه جعل لها نصيب الاسد في هذه التركة وبذلك حل استبداد المجالس التشريعية . (ممثلة الطبقة البرجوازية قائدة الثورة) محل الاستبداد الملكي وقد ضمن الدستور لبرجوازية سيطرتها على الدولة ومن استعراض اجراءات الاقتراح القوانين في ظل احكام هذا الدستور يتبين لنا بوضوح رجحان كفة المجلس التشريعي في ممارسة السلطة فالمادة الاولى من الباب الاول من السنة الثالثة من الدستور حولت المجلس التشريعي حق اقتراح وسن القوانين. (٢)

ب- دستور سنة ١٧٩٣ :- وهو الدستور الفرنسي الثاني واوجد الدستور للمرة نظام دستوري سمي فيما بعد بنظام المجلس الذي جعل حق اقتراح القوانين من بين اختصاصات السلطة التشريعية .

١- عبد القادر القيسي ، مصدر سابق ص ٣

٢- أشرف عبد الله عمر ، المصدر السابق ، ص ٥١

الفرع الثاني / تكوين السلطة التشريعية وموقف النظم السياسية المقارنة منه

١- تكوين السلطة التشريعية

نظم تكوين السلطة التشريعية تختلف الدساتير فيما يتعلق بنظم تكوين السلطة التشريعية فمنها من يأخذ بنظام المجلس الواحد ومنها من يأخذ بنظام المجلسين.

أولاً: نظام المجلس الواحد:- يراد بالمجلس الواحد كما تدل عليه هذه العبارة أن يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلس واحد ويستند انصار هذا النظام الى حجة نظرية فلسفية يؤيدون بها نظام المجلس الواحد تتلخص في أن سيادة الأمة وحدة واحدة لا تتجزأ ومن ثم يصح أن يعبر عن تلك السيادة مجلسان . فيما ان ارادة الأمة واحدة فيجب أن يعبر عنها مجلس واحد حتى نتفادى تقسيم الارادة بين مجلسين مختلفين غير ان هذه الحجة البراقة ظاهرها ضعيفة في حقيقتها ذلك ان نظام المجلسين لا يؤثر في وحدة سيادة الأمة أو في وحدة ارادتها العامة كما لا يؤثر فيها تعدد اعضاء المجلس الواحد والعبارات منطوق هذه النظرية يمكن أن يؤدي في النهاية الى القول بان الارادة الواحدة للامة يجب ان يعبر عنها شخص واحد ومن مميزات هذا النظام انه يتميز ببساطة اجراءات التشريع وسرعة انجازه على خلاف نظام المجلسين مع بعضهما البعض نتيجة اختلاف في وجهات النظر في الامور التشريعية المختلفة (١)

١- مروج هادي الجزائري - استقلال السلطة التشريعية دراسة مقارنة - اطروحة - جامعة بغداد كلية القانون سنة ٢٠١٤ ص ٣٠ و ٣١

ثانيا / نظام المجلسين ١ :- يقصد بهذا النظام ان يتولى السلطة التشريعية مجلسان .
احدهما الاعلى ويطلق عليه في الغالب مجلس الشيوخ أو مجلس الاتحاد في الدول
الفيدرالية والمجلس الادنى وهو ما يطلق عليه مجلس النواب أو الجمعية الوطنية
وقد نشأ هذا نتيجة التطور التاريخي حيث ظهر على التعاقب مجلس اللوردات
ومجلس العموم ثم أخذت العديد من الدول به .(١)

وقد نص الدستور ٢ الاتحادي (لألمانيا الغربية) الصادر في سنة ١٩٤٩ على
تشكيل السلطة التشريعية من مجلسين :- مجلس اعلى ومجلس ادنى والمجلس
الاعلى يتكون من اعضاء تكون وزارات الولايات فكل ولاية يمثلها المجلس الاعلى
عدد من وزرائها ويختلف هذا العدد باختلاف سكان الولاية ولكن ممثل كل ولاية
مهما كان عددهم تعتبر اصواتهم بمثابة صوت واحد عند اخذ الرأي في أي موضوع
وبذلك يكون تمثيل الولايات على اقدم المساوات في المجلس الأعلى فلا توجد أي
ولاية مميزة على غيرها من الولايات وفي ذلك تدعيم للصيغة الاتحادية وطبقا لهذا
الدستور يعتبر المجلس الاعلى هو السلطة التشريعية الاصلية اما المجلس الاعلى
فيختصر دوره في سن التشريعات على مجرد الاعتراض على المشروعات القوانين
التي يقرها المجلس الادنى . وتكوين السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين لا
يرجع الى نفس الاسباب التي تحدد بعض الدول الموحدة الى تكوين سلطتها
التشريعية من مجلس

وانما ترجع الى اسباب واعتبارات تتعلق بالنظام الاتحادي في ذاته اذ يستلزم تحكم
اشترك الولايات في شؤون الحكم بالدولة الاتحادية.(٢)

١- مروج هادي الجزائري - استقلال السلطة التشريعية (دراسة مقارنة) مصدر السابق
ص ٣٢

٢- فرح شاكرا خدام الأسدي حل البرلمان في الأنظمة النيابية رسالة ماجستير / كلية
الحقوق/ جامعة النهدين ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٣

الفرع الثالث / تكوين السلطة التشريعية في النظام الدستوري العراقي

تتكون السلطة التشريعية في العراق وفقا لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ من مجلسين هما (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) ويمثل مجلس النواب عموم الشعب العراقي وقد تنازل المشرع الدستوري تنظيمه وتكوينه واختصاصاته في المواد ٤٩ - ٤٦ . اما المجلس الاخر والذي يمثل الاقاليم والمحافظات فقد ارجى تكوينه وتنظيمه وكل ما يتعلق به الى قانون عينه مجلس النواب بأغلبية الثلثين وقد تناوله المشرع الدستوري في مادتين فقط هما (٦٥ - ١٣٧)

أولاً:- تكوين مجلس النواب :- تنص المادة (٤٩) من الدستور العراقي على أن (١- يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنية مقعد واحد لكل مائة الناتجة من نفوس الطوائف يمثلون الشعب العراقي بأكمله يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه

السلطة التشريعية في مرحلة العمل

أولاً/ اختصاصات السلطة التشريعية تقوم السلطة التشريعية في الدول ذات الانظمة النيابية بمهام

و وظائف عديدة اهمها الوظيفة التشريعية

أ/ الاختصاص التشريعي لمجلس النواب العراقي :- يعد التشريع الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية وتمارسه بمقتضى النصوص الدستورية ولقد أنط الدستور العراقي ذلك الاختصاص بمجلس النواب حيث تنص المادة (٦١) من الدستور لسنة (٢٠٠٥) (يختص مجلس النواب بما يأتي .

أولاً- تشريع القوانين الاتحادية) ولا بد من الاشارة الى أن الباب الرابع من الدستور (المواد ١٠٩ - ١١٥) يتناول اختصاصات السلطات الاتحادية . (١)

١- صلاح حسين كريم العرابوي - السلطان الاتحاديان التشريعية والتنفيذية في ظل دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) . رسالة ماجستير جامعة بغداد ص ٢٦ و ص ٤٦

المبحث الثاني / حق اقتراح القوانين

المطلب الاول / انواع الاقتراح

الفرع الاول / انواع الاقتراح حسب السلطة التي تبشره

هناك حالتين اما للسلطة التشريعية وحدها او حق مشترك للسلطتين التشريعية والتنفيذية ولكل من الحالتين مزاياها وعيوبها الا ان الفقه يميل الى الاخذ بالحالة الثانية والتي تجعل حق الاقتراح مشتركا بين البرلمان والسلطة التنفيذية لان هذه الحالة تتفق مع طبيعة النظام البرلماني القائم على التعاون بين السلطات .

وإذا كانت سلطة رئيس الدولة في اقتراح القوانين في النظم البرلمانية هي عن الامور تخرج عن مجال الجدل فان الفقهاء قد اختلفوا فيها بينهم بصدد ماهية او طبيعة حق الاقتراح وهل يعتبر ركنا من اركان العملية التشريعية ام انه مجرد مرحلة تمهيدية تسبق عملية التشريع؟

وذهب البعض الى ان اقتراح القوانين هو عمل تمهيدي وليس اشتراكا بالمعنى الصحيح في الاختصاص التشريعي فهو وان كان يحرك القانون – لا بعد المنشئ له.

وذهب البعض الاخر الى ان الاقتراح يعد جزءاً من العملية التشريعية بحيث لا يمكن ان تتم بدونه فهو عنصر اساسي في التشريع ولا يهم بعد ذلك القول بأنه صفة الامر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح ويترتب على ذلك ان الاقتراح يعتبر عملاً تشريعياً تبدأ به عملية التشريع (١)

١- د. احمد سلامة بدر – الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة ، (مصر- فرنسا – انكلترا) دار النهضة العربية ، القاهرة – سنة ٢٠٠٣ ص ٧٣

ويرى الفريق الثالث أن الاقتراح وان كان لا يمثل المرحلة الحاسمة في حياة القانون . هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته لأنه يضع الاسس الاولى في التشريع ويجدد مضمونه وموضوعه .

الا ان هذا التحديد لا يميز حق الاقتراح عن بعض الحقوق التي تشترك معه في هذا العرض كحق تقديم العرائض والحق الذي تعترف به لبعض الدساتير لرئيس الدولة في لفت نظر البرلمان الى المسائل الهامة التي يستحب معالجتها بالتشريع ويذهب بعض الفقه الى ان حق الاقتراح هو العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف . فلا يمكن ان تعفى من البت فيه نفيًا أو تأكيدًا وقد حظى هذا التعريف بقبول غالبية الفقه .(١)

ويعرف الاقتراح بانه (عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابقاء الاجراءات الواجبة دستوريا لصدور تشريع به فاقتراح القانون هو المرحلة الاولى التي تبدأ بمضامينه والتي تبدأ من تاريخ اعداد المشروع الاولى للقانون حتى تقديمه الى السلطة المختصة بالتشريع لمناقشته والتصويت عليه وان حق الاقتراح ذو اهمية كبيرة وخطيرة باعتبارها العامل الاساس في التشريع فهو اللبنة الاولى في البناء القانوني والذي من دونه لا يقوم مقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني اما بعد الاقتراح فانه يصبح معروضا امام البرلمان ويجب على البرلمان أن يفحصه ليقره كما هو او يعدله او يرفضه هذا وقد يتضمن مشروع القانون الرغبة في اصدار قانون جديد ينظم موضوعا لم يتناوله بالتنظيم قانون بعد ولربما يتضمن تعديلا لقانون قائم في الواقع تعديلا جزئيا أو تعديلا كليًا بإحلال القانون المقترح محل القانون القائم .(٢)

١- د. احمد سلامة بدر - الاختصاص التشريعي للرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) المصدر السابق ، ص ٧٢

٢- تغريد عبد القادر - مبدأ الفصل بين السلطات ص ٣٠

اما شروط ممارسة حق اقتراح القوانين توافر العناصر التالية

١- **العنصر الموضوعي** :- فمن ناحية يستلزم ان يهدف الاقتراح وضع اسس التشريع الاولى ويترتب على ذلك ان يكون موضوع الاقتراح المسالك التي يعالجها القانون وفقا لدستور الدولة فلا يكفي ان يكتب على راس فكرة ما أو عبارة اقتراح بل يشترط ان يتقيد المقترح بالحدود الدستورية التي تبين نطاق القانون. (١)

٢- **العنصر شخصي** :- ومن ناحية اخرى يشترط ان يتقدم بالاقتراح من ينيط به الدستور هذه المهمة . فالعريضة التي يتقدم بها احد المواطنين لا تعتبر اقتراحا لقانون ما لم يبين افكارها احد اعضاء البرلمان أو الحكومة فحق الاقتراح هو الحق الذي يمارسه احد المختصين بذلك وضع اسس التشريع ويعتبر العمل اقتراحا بقانون متى ما توافرت به الشروط السابقة. (٢)

١- د. احمد سلامة بدر مصدر سابق ص ٧٤

٢- تغريد عبد القادر . مبدأ الفصل بين السلطات ، مصدر سابق ، ص ٣١

الفرع الثاني / الجهات المختصة باقتراح القوانين

والدساتير عادة هي التي تحدد الجهة صاحبة الحق بالاقتراح تبعا للظروف السائدة في المجتمعات المختلفة والنظرة الغالبة بهذا الخصوص

صور الاقتراح في النظامين الرئاسي والبرلماني والتي تعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات لكونها الأكثر شيوعا والواضح اسلوبا. (١)

اولا:- الاقتراح حق تنفرد به السلطة التشريعية :-

ان هذه الصورة لحق الاقتراح ظهرت في الانظمة الجمهورية الرئاسية التي تتميز بميلها الى الفصل بين السلطات الثلاثة لأقصى حد ممكن كالولايات المتحدة الامريكية وكما ظهرت في دستور فرنسا لعام ١٧٩١ وفي هذه الحالة يكون الاقتراح من حق السلطة التشريعية فحسب وتحرم منه السلطة التنفيذية على الرغم من كونها هي التي تقوم بتنفيذ القانون مما يجعلها اكثر قدرة على استظهار عيوبه ونواقصه مع ملاحظة ان هذه الصورة اكثر انسجاما مع مبدأ فصل السلطات التام

وعلى الرغم من ذلك فإن العمل يجدي حتى في ظل هذه الدساتير على قيام الوزراء فعلا باقتراح القوانين عن طريق اتصالهم باللجان البرلمانية .

والمأخذ الواضح على هذا الاسلوب هو حرمان السلطة التنفيذية من حق الاقتراح على الرغم من كونها الاقدر لحكم عملها على القيام بهذه المهمة أو على الاقل الاشتراك بها .

لذلك رأينا انه حتى الانظمة التي اخذت بهذا الاتجاه وهي الانظمة الجمهورية الرئاسية قد اخذت تعتمد من الناحية العملية الى القانون بين مختلف السلطات حتى يمكن ان ينتظم سير العمل في الدولة (٢)

١- عبد الله رحمة الله البياتي - المراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية - رسالة ماجستير - جامعة بغداد - كلية القانون - ١٩٩١ ص ١٢

٢- تغريد عبد القادر ، مبدأ الفصل بين السلطات ، بلا طبعة ، بلا سنة ، ص ٣١

ثانياً :- الاقتراح حق تنفرد به السلطة التنفيذية :-

وتعني هذه الصورة من الاقتراح حرمان السلطة التشريعية من حق الاقتراح مع ما في ذلك من شذوذ غريب لكون هذه السلطة هي الممثلة للشعب والمجسدة لإرادته وتبرير هذه الوضع ان السلطة التنفيذية لديها من الموظفين القديرين ومن الادارات ما يكفل حسن اقتراح وصياغة التشريع على ضوء الصالح العام في حين تنقص اعضاء الهيئة التشريعية مثل هذه الوسائل فضلا عن تأثرهم والنواب في كثير من الاحيان بمصالح ودوائرهم واحزابهم بما قد يتعارض مع الصالح العام .

وهذا ما اخذت به فرنسا في دساتير السنة الثامنة للثورة وسنة ١٨١٤ وسنة ١٨٥٢ وكذلك مصر قبل دستور ١٩٣٣ وايضا اخذ بها دستورها لسنة ١٩٣٠ بالنسبة الى القوانين المالية فقط.

وفعل الشيء نفسه القانون الاساسي العراقي الذي قصر حق اقتراح القوانين المالية على الحكومة وحرم مجلس الامة من ممارسة هذا الحق (م٤٥)

كما ان الاعتبارات التي يستند اليها اصحاب الرأي القائل يقصر حق اقتراح القوانين المالية على السلطة التنفيذية وهي حل المجالس النيابية الى الاسراف والتبذير يمكن معالجتها

الاقتراح حق مختلط للسلطتين التشريعية والتنفيذية في آن واحد :- ان هذه الصورة من صور الاقتراح تعني ان يعطى حق اقتراح القوانين لكلا السلطتين التنفيذية والتشريعية وهذا ما اقرته الدساتير البرلمانية التي اخذت بمبدأ الفصل المرن بين السلطات والذي يسوده التعاون فيما بينها وهذا المبدأ يعتبر من السمات المميزة للنظام البرلماني (١)

١- عبد الله رحمة الله البياتي - مصدر سابق ، ص ١٢

ولم وجود هذه الصورة على الانظمة البرلمانية بل تأثرت بها حتى الصورتان السابقتان سواء أكانت بإيراد نصوص خاصة ام بناء على اعتبارات عملية وهذا ما يشاهد في الولايات المتحدة الامريكية حيث صدر فعلا الكثير من قوانينها المهمة بناء على رغبة واقتراح رئيس الجمهورية .

وقد ظهرت هذه الصورة في فرنسا عند تعديل دستور سنة ١٨١٤ ثم استقرت في دستوري ١٨٤٨ وسنة ١٨٧٥ ودستور ١٩٤٦ وظهرت في مصر منذ سنة ١٨٢٣ وانتشرت في سائر الدساتير البرلمانية .

وهذا ما اخذ به القانون الاساسي العراقي الذي منح حق اقتراح القوانين (المالية وغير المالية) الى السلطة التنفيذية (الوزارة) كما منح مجلس النواب (دون مجلس الاعيان) حق اقتراح القوانين (عدا المالية) الا انه يشير الى حق الملك باقتراح القوانين (م ٤٥ و ٦٢ و ٣١)

بينما نجد ان الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ قد منح هذا الحق الى كل من السلطة التشريعية والتنفيذية ورئيس الجمهورية ايضا.(١)

ولهذا تمنع اغلب الدساتير حق الاقتراح للبرلمان والحكومة شراكة ففي مصر يتولى رئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين الى جانب البرلمان وفي العراق تقدم مشروعات القوانين من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أو من عشرة أعضاء من مجلس النواب أو احد لجانها (٢)

١- عبد الله رحمة البياتي - مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية - مصدر سابق ص ١٣

٢ - د. عدنان عاجل عبيد - القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، مؤسسة النبراس ، النجف الاشرف ، الطبعة الاولى سنة ٢٠١٣ ص ٢٢

الفرع الثالث / مراحل اقرار القوانين

اولا / الاقتراح / وهو كما بينا سابقا هو عملية عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابقاء الاجراءات الواجبة دستوريا لصدور تشريع به فاقترح القانون هو المرحلة الاولى التي تبدأ بمضامينه والتي تبدأ من تاريخ اعداد المشروع الاولى للقانون حتى تقديمه الى السلطة المختصة بالتشريع ، ويقوم بحق الاقتراح السلطة التي تحددها الدساتير

ثانيا / المداولة أو (المناقشة) والتصويت

تعتبر مرحلة المداولة والتصويت من اهم مراحل العملية التشريعية لأنها هي التي تؤدي الى وجود القانون فعلا وقد قيل ان بحق ان المداولة والتصويت يعتبران العمود الفقري في سن القوانين و يقصد بالمداولة المناقشة التي تجري لمشروعات القوانين داخل الهيئة التشريعية لغرض فحص هذه المشروعات وابداء الملاحظات والتعديلات عليها ان وجدت من قبل اعضاء هذه الهيئة تمهيدا للوصول الى اقرار المشروع عن طريق التصويت عليه وليبين من الاطلاع على المبادئ العامة

للمداولة في المجالس النيابية ومن ملاحظة المواد المتعلقة بهذا الموضوع في بعض الدساتير المصرية والقانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ ان الاسلوب المتبع في المداولة حول مشروعات القوانين المطروحة سواء امام المجلسين (النواب والشيوخ) في الدول ذات نظام المجلسين ام امام مجلس النواب في الدول ذات النظام المجلس الواحد هو اسلوب متماثل الى حد بعيد

اولا/ المداولة في الدول ذات نظام المجلسين :

ان القاعدة العامة في اختصاص مجلس الهيئة التشريعية هي المساواة بينها لذا فإن مشروعات القوانين يمكن ان تقدم ابتداءً لأي من المجلسين فيجوز ان تقدم الى مجلس النواب أو مجلس الشيوخ (١)

١- عبد الله رحمة الله البياتي - مصدر سابق ص ١٩

فاذا اقر احد هذين المجلسين مشروع القانون ارسله رئيس المجلس الى المجلس الاخر لإقراره في هذا المجلس ايضا ومن ثم يعرض بعد ذلك على السلطة المختصة بتصديقيه واصداره .

وغالبا ما يرد استثناء على هذه القاعدة يتمثل في وجوب عرض الميزانية لمناقشتها امام مجلس النواب اولا

وهكذا نرى الاصل ان يعمل كل من المجلسين بهذا الشأن (المناقشة) مستقلا عن المجلس الاخر الا في الحالات الخاصة التي يوجب الدستور فيها اجتماع المجلسين معا في هيئة مؤتمر

وتختلف الدساتير ايضا في تحديد الطرق التي تسلكها مشروعات القوانين للوصول الى مناقشتها امام اي من المجلسين ولذلك يحسب مصدر هذه المشروعات (أي سواء وردت من الحكومة ام من البرلمان ويطلق على الاولى في فرنسا وفي اللائحة الداخلية لكن من المجلسين في مصر في ظل دستور ١٩٢٣ اسم مشروعات قوانين ويطلق على الثانية اسم اقتراحات قوانين وان كانت التسمية التي شاعت في الاستعمال هي مشروع قانون في كلتا الحالتين فتقرر بعض الدساتير ان مشروعات القوانين المقترحة من قبل اعضاء أي من المجلسين

يجب ان تعرض اولا على لجنة في المجلس نفسه يطلق عليها في بعض الدول (لجنة الاقتراحات) لغرض فحص المشروع المقدم وابداء الرأي فيها اذا كان جديرا بالنظر عليها بعد ذلك ان تقدم تقريرا الى المجلس بما توصلت إليه (١)

١- عبد الله رحمة الله البياتي - مصدر سابق ص ٢٠

وفي حالة الموافقة على نظر المشروع يحال الى احدى اللجان المختصة في المجلس وحسب طبيعة موضوع المشروع المقترح وفي حالة الرفض يقوم المجلس لمناقشة المشروع

اما مشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة فلا تمر من خلال هذا الطريق بل تحال مباشرة الى احدى اللجان المختصة بالمجلس للنظر فيها وتقديم تقرير عنها قبل مناقشتها .

وهذا ما قرره الدستور المصري عام ١٩٢٣ بالنسبة لعرض مشروعات القوانين على السلطة التشريعية (بمجلسيها) حسب الجهة التي وردت منها هذه المشروعات وقد قرره هذا الدستور علنية المناقشات في مجلس البرلمان الا انه اجاز عقد جلسات سريعة في احوال معينة (م٩٨) وتبين اللوائح الداخلية للمجالس النيابية مادة كيفية النظر ومناقشة مشروعات القوانين امامه

وفيما يتعلق بما جرى عليه العمل في مصر في ظل دستور ١٩٢٣ فإن المناقشة تبدأ عادة بتلاوة تقرير اللجنة البرلمانية المختصة ونص المشروع مادة مادة اصلا وتعديلا ثم يناقش المجلس المبادئ العامة للمشروع ثم يؤخذ الرأي على الانتقال الى مناقشة قواده فاذا وافق المجلس على ذلك استمرت المناقشة على المشروع وللمجلس حق التعديل والتجزئة في المواد وفيما يعوض من التعديلات (م١٠٤)

وقد نص على علنية الجلسات ايضا القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥ (م ٥٧) ونص كذلك على جوائز جعل الجلسات سرية في بعض الاحوال (١)

ثالثاً .. ((التصويت))

لقد جرى العمل في النظم النيابية على عرض مشروع القانون على الهيئة التشريعية لمناقشته والتصويت عليه ويتم هذا العرض على مراحل فيقرأ ليناقدش في المرة الاولى ثم يصوت عليه مادة فمادة في المرة الثانية ثم يصوت عليه ككل في المرة الثالثة

وهذا ما نص عليه في المادة(٥٥) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ وكذلك المادة (١٠٤)

من الدستور المصري لعام (١٩٢٣) واجاز القانون الاساسي العراقي في نفس المادة اعلاه ان يقتصر التصويت على المشروع بجملته

ويجري التصويت بحضور اغلبية اعضاء الهيئة التشريعية وقد اشارت المادة (٥٢) من القانون الاساسي العراقي الى عدم جواز مباشرة مجلس الامة (بمجلسيه) اعماله الا بحضور اكثر من نصف اعضاءه وهو ما اوجبه دستور ١٩٢٣ المصري في المادة (٩٩) من حيث حظر على المجلسين ان يصدر قرارا الا اذا حضر الجلسة اغلبية اعضاءه

وقد اشارت المادة(٧٣) من النظام الداخلي للمجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠ الى ان افتتاح الجلسة يكون بعد اكتمال النصاب القانوني وهو لا يكتمل الا بحضور اغلبية اعضاء المجلس^(١) .

وبعد انتهاء المناقشة يعلن رئيس البرلمان قفل بابها ثم يجري التصويت على مشروع القانون مادة مادة . ويصدر قرارات المجالس النيابية بأكثرية الحاضرين ما لم ينص على خلاف ذلك و ليس عدد الاعضاء المشتركين في التصويت واهمية هذه المسألة تظهر بشكل واضح عندما يمتنع عن التصويت بعض الاعضاء^(٢) .

١- عبد الله رحمة الله البياتي . رسالة ماجستير - مصدر سابق ص٢٦

٢- د. ساجد محمد الزامل - مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - دار نيبور للطباعة ، الديوانية ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٩ - ٤٠

وتختلف صور التصويت باختلاف الدساتير ووفق المواضيع التي يجري عليها التصويت.

فقد اشار النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ١٩٢٥ الى ثلاثة انواع من التصويت^(١) :-

- (١) التصويت بالإشارة
- (٢) التصويت بطريق تعيين الاسماء
- (٣) التصويت بالرأي الخفي (م٧٩)

١- عبد الله رحمة الله البياتي - رسالة ماجستير - مصدر سابق ص ٢٨

المطلب الثاني :- دراسة تطبيقية لحق الاقتراح في دستور (٢٠٠٥)

يبدو أن نظام الحكم في ظل دستور عام ٢٠٠٥ لا يختلف كثيرا عن دستور عام ١٩٧٠ حيث لا يمكن عده نظاما برلمانيا بالرغم من ان الدستور قد تضمن احكاما تقترب اكثر من مضمونها من النظام الرئاسي . ذلك ان الفصل بين السلطات غير واضح وهذا انعكست طبيعة نظام الحكم الذي تبناه دستور عام ٢٠٠٥ سلطة اقتراح مشاريع القوانين الى جهات متعددة وهي رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والبرلمان .

الفرع الاول :- اسهام رئيس الجمهورية في اقتراح مشروعات القوانين .

جاء نص المادة (١/٦٠) من الدستور ليقرر حق رئيس الجمهورية بتقديم مشروعات القوانين الى البرلمان حيث نصت على

اولا :- مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء... (وينظر البرلمان في مشروعات القوانين المقترحة كما ان المشرع الدستوري قد اعطى الحق للبرلمان أي ان يرفض المشروع المقترح وان يعيده الى رئيس الجمهورية مع بيان الاسباب التي اوجبت رفضه^(١) .

١- عبد القادر محمد القيسي - مصدر السابق ص ٨٠

فاذا اخذ البرلمان برأي رئيس الجمهورية طرح المشروع على البرلمان ليتم قراءته
القراءة الاولى والقراءة الثانية ومن ثم التصويت عليه واحالته الى رئيس الجمهورية
لاصدار المرسوم الجمهوري الخاص به (١) ولرئيس الجمهورية حق عدم
التصديق على القوانين التي يرى انها مخالفة للدستور او ترتب التزامات على
السلطة التنفيذية لا تستطيع ان تؤديها وذلك بموجب المادة (٧٣ / ٣) من الدستور

الفرع الثاني / اسهام مجلس الوزراء في اقتراح مشروعات القوانين

في مجال التشريعات اناط الدستور العراقي بمجلس الوزراء صلاحية تشريع
القوانين الاتحادية استنادا الى مشروعات قوانين يقدمها مجلس الوزراء بموجب
المادة (٨٠) منه ومن اهم الصلاحيات المخولة لمجلس الوزراء بموجب الدستور
تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة وفقا لما نصت عليه المادة (٨٠ / اولاً) من
الدستور وخول رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء صلاحية تقديم مشروعات
القوانين استنادا لأحكام (م٦٠ / اولاً) اذا جاء في نصها اولاً: مشروعات القوانين
تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (

ومجلس الوزراء هو الجهة التي تملك صلاحية صياغة المقترح في مشروع قانون
بعد مروره بسلسلة من الاجراءات الادارية والتشريعية في وزارات ومؤسسات
حكومية قبل ان يناقشه مجلس الوزراء ويقترح على مجلس النواب تشريعه^(٢).

١- عبد القادر القيسي - الاحكام الدستورية المنظمة لحق الاقتراح لسنة ٢٠٠٥ - مصدر
سابق ص ٨١

٢- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (٦٠-١) والمادة (٨٠-١)

الفرع الثالث : اسهام مجلس النواب في اقتراح مشروعات القوانين .

ان الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) لم يعط حق لأعضاء مجلس النواب في تقديم مشروعات القوانين وانما اعطى حق لعشرة من نوابه ان يقدموا مقترحات القوانين بموجب المادة (٦٠ / ٢) من الدستور(١)

١ آلية تشريع القوانين في مجلس النواب العراقي تمر عملية التشريع بمراحل عديدة حتى يتولد عنها قانون يواجه الجميع واولى هذه المراحل مرحلة اقتراح القوانين ثم بعد ذلك مناقشة مشاريع القوانين والموافقة عليها واخيرا تصديقها واصدارها حتى تدخل حيز التنفيذ ٢ عند الرجوع الى دستور (٢٠٠٥) نجد ان المادة (٦٠)

اولا: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء

ثانيا: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانته المختصة

مما يتضح ان المشرع الدستوري اعطى المبادرة لتشريعه لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية ممثلة في مجلس النواب الا انه فرق بين ما تقدمه كل من السلطتين فقد اطلق اصطلاح (٠ مشروع قانون)) على المبادرة المقدمة من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (٢)

١- مروج هادي الجزائري - رسالة ماجستير - مصدر سابق ص ١٢٩

٢- صلاح حسن كريم العرابوي - رسالة ماجستير - مصدر سابق ص ٥٨

و (٠ اقتراح القانون)) على المبادرة المقدمة من قبل عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجان المجلس المختصة ومع ان المشروع فرق بين ما يقدم من السلطتين التنفيذية والتشريعية الا ان الملاحظ انه لم يوضع المقصود بكل من ((مشروعات القوانين)) و ((مقترحات قوانين))

ومع غموض النص الدستوري ذهب المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر ٢٠١٠ / ٧ / ١٢ الى تأكيد التفرقة بين ((مشروع القانون)) و ((اقتراح القانون)) فمشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية وبعد ان يستوفي ما قرره القوانين والتشريعات النافذة يرسل الى مجلس النواب تمهيدا لتشريعه اما بالنسبة الى مقترح القانون ترى المحكمة ان مقترح القانون لا يعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعا ويلزم ان يأخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين (رئيس الجمهوري ومجلس الوزراء) لإعداد مشروع القانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة اذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب (١)

١- صلاح حسن كريم العرباوي - رسالة ماجستير - مصدر السابق ، ص ٥٨

وتقدم المقترحات الى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الاسباب الموجبة للقانون (م ١٢٠ من النظام الداخلي)

وتعوض مشروعات القوانين على المجلس حيث تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والاسس العامة للمشروع اجمالاً فاذا لم يوافق المجلس على المسودة من حيث المبدأ بأغلبية عدد اعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع (م ١٣٢ من النظام) ولا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة ايام من انتهاء المداولة فيه حيث يقرأ مشروع القانون قراءة اولى ثم يقرأ قراءة ثانية بعد يومين على الاقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم اجراء المناقشة عليه م (٣٦ من النظام)

وفي حالة اقرار مشروع القانون يرسل الى مجلس الرئاسة للموافقة عليه (م ١٣٨ من الدستور العراقي ٢٠٠٥) (١)

١- د. حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق
ص ٣٥٢ و ص ٣٥٣

الخاتمة

من خلال دراستنا لحق اقتراح القوانين توصلنا الى النتائج التالية ...

١- ، تجلى لنا ان التشريع عمل متكامل مكون من مراحل ثلاث هي : الإقتراح، والتصويت، والتصديق، ولا يحتمل تجزئته والنظر إلى كل مرحلة بصورة منفصلة. اذ لا يمكن تصور وجود اي مرحلة منها من دون الاخرى. ومن خلال بحثنا في معنى الاقتراح، وجدنا ان اقتراح القوانين هو العمل الذي يحرك الاجراءات التشريعية ويقدم للتشريع مادته ومضمونه.

٢- ومن خلال بحثنا في دور الاقتراح في عملية سن القوانين وتكييف الدور الذي يؤديه. لا حضنا الطبيعة التشريعية على الاقتراح، وهو احد الاجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون.

٣- من الناحية السياسية تحتل سلطة الاقتراح مركزاً خاصاً، ويكون لها الاولوية عن الهيئات الاخرى، نظراً لطبيعة وظيفتها. وخلصنا إلى ان السلطة المؤسسة حين تؤسس وضع قواعد الدستور، فإنها توكل صلاحية اقتراح القوانين إلى الهيئة التي تحرص على تفضيلها من الناحية السياسية. فقد تعهد بها إلى السلطة التشريعية، او السلطة التنفيذية، او تشرك السلطتين معاً، او تشرك الشعب في عملية اقتراح القوانين.

٤- ومن خلال بحثنا في تنظيم وممارسة السلطة المختصة باقتراح القوانين وجدنا ان موقف الانظمة الدستورية قد تباين بشأن ذلك، وان السلطة المختصة بالاقتراح اتخذت اشكالاً مختلفة، تبعاً لاختلاف الانظمة الدستورية وتعدد اتجاهاتها. ولاحظنا ان اغلب النظم الدستورية قد تبنت اسلوب الاجترار المشترك .

٥- لا حضنا انه بالنسبة للأداء التشريعي للسلطة المختصة باقتراح القوانين، كانت هناك غلبة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على الاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من اعضاء المجالس التشريعية. وهي ملاحظة لا تقتصر على النظم الدستورية العربية، بل تمتد إلى النظم الدستورية في البلدان المتقدمة، وإن كانت بدرجة أقل .

التوصيات ...

١- تضمين الدساتير نصوصاً تؤكد على ان الاولوية في اقتراح القوانين تكون للسلطة التنفيذية لكونها هي السلطة التي تكون على تماس مباشر ومعرفة قريبة جدا

بالحاجات الاجتماعية للناس ولكونها تملك اجهزة فنية وادارية تقوم باعداد مشروعات القوانين بشكل جيد افضل من مجالس النواب

٢- إن عملية تعزيز فاعلية أداء المجالس التشريعية، واصلاح الحياة البرلمانية هي عملية متشابكة ومتعددة الابعاد. ففيها بُعد دستوري، ضروري لتحقيق التوازن المفقود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وُبعد سياسي يتعلق بتقوية البنية الحزبية وتوفير ضمانات الانتخابات الحرة ومشاركة المجتمع المدني، أي بضمان توافر الممارسة الديمقراطية السليمة بشكل عام. وُبعد فني يتعلق بضمان توافر عوامل كفاءة الاداء في المؤسسة التشريعية من توافر المواصفات في عضو المؤسسة التشريعية التي تؤهله للأضطلاع بمهامه التشريعية بكفاءة، ووجود جهاز اداري فني قوي ومؤهل وقادر على تقديم المشورة السليمة لأعضاء البرلمان

المصادر

- القرآن الكريم
- ١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥
 - ٢- د. احمد سلامة بدر - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة ، (مصر- فرنسا - انكلترا) دار النهضة العربية ، القاهرة - سنة ٢٠٠٣
 - ٣- ايمان قاسم هاني - الجهة المختصة لتقديم مشروعات القوانين - رسالة ماجستير - الجامعة المستنصرية كلية القانون - ٢٠٠٩
 - ٤- أشرف عبد الله عمر - السلطة المختصة باقتراح القوانين دراسة مقارنة - رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة بابل ، سنة ٢٠٠٤
 - ٥- تغريد عبد القادر - مبدأ الفصل بين السلطات ، بلا طبعة ، بلا سنة .
 - ٦- د. حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق / المكتبة القانونية / بغداد ٢٠٠٨
 - ٧- د. ساجد محمد الزامل - مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - دار نيبور للطباعة ، الديوانية ، ٢٠٠٥ ،
 - ٨- د. عصمت عبد المجيد بكر - مشكلات التشريع دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة ، دار الكتب العلمية ، بيروت الطبعة الاولى ، ٢٠٠٨
 - ٩- د. عمرو طه بدوي محمد - المدخل لدراسة القانون النظرية العامة - كلية القانون. جامعة القاهرة - سنة ٢٠٠٧
 - ١٠- عبد الله رحمة الله البياتي - المراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية - رسالة ماجستير - جامعة بغداد - كلية القانون - ١٩٩١
 - ١١- د. عدنان عاجل عبيد - القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، مؤسسة النبراس ، النجف الاشرف ، الطبعة الاولى سنة ٢٠١٣
 - ١٢- عبد القادر محمد القيسي - الاحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، سنة ٢٠١٢
 - ١٣- د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، مطبعة النبراس ، النجف الاشرف الطبعة الثانية ، ٢٠١٣ ، ص ٣٠
 - ١٤- فرح شاكر خدام الأسدي حل البرلمان في الأنظمة النيابية رسالة ماجستير / كلية الحقوق / جامعة النهرين ، ٢٠٠٩ ،
 - ١٥- فرج الصده عبد المنعم . اصول القانون - بيروت . منتدى الشروق اونلاين - منتدى القانون والعلوم السياسية مكتبة التشريع (w.w.w.ech) (oroukohline.com)
 - ١٦- علي موسى - العملية التشريعية في الدول العربية سنة ٢٠٠٣ ، (بحث منشور على الانترنت)

١٧- صلاح حسين كريم العريايوي - السلطان الاتحاديان التشريعية والتنفيذية في ظل دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) . رسالة ماجستير جامعة بغداد

١٨- مروج هادي الجزائري - استقلال السلطة التشريعية دراسة مقارنة - اطروحة - جامعة بغداد ، كلية القانون سنة ٢٠١٤