

اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية و المبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي

Laws Proposal between Parliamentary Legislative Initiative & Governmental Initiative... Review for Constitutional Texts and the Iraqi Federal Judiciary Decisions

د.محمد عباس محسن - جامعة بغداد - العراق -
dr.mam80@hotmail.com

ملخص

الحق في المبادرة التشريعية ليست فقط نقطة البداية في عملية سن القوانين، ولكنها مثال واضح للتفاعل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبشكل عام يمكن القول أن السلطة التنفيذية لها دور مهيم في إعداد مشاريع القوانين، في حين أن دور السلطة التشريعية أكثر أهمية في المناقشة العلنية لإلغاء وتعديل مشاريع القوانين.

الدستور يحدد السلطات الحصرية لمجلس النواب في المادة (61) منه، في مجال التشريعات، يعهد الدستور إلى مجلس المذكور سلطة تشريع القوانين الاتحادية، مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء وفقا للمادة (80) من الدستور، وهذه السلطة هي واحدة من السلطات الحصرية التي كلفها الدستور حصرا إلى السلطة التنفيذية عندما عهدت إلى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء سلطة تقديم مشاريع القوانين وفقا للمادة (60/1) منه، الدستور يميز بين القانون (مشروع) الذي سمح لمجلس الوزراء ورئيس الجمهورية السلطة باقتراحه على مجلس النواب، وبين اقتراح القانون الذي سُمح لعشرة أعضاء من مجلس النواب أو إحدى لجانه المتخصصة سلطة تقديمها وفقا للمادة (60/2) من الدستور.

الاقتراح يختلف عن المشروع، حيث ينبغي تقديم الاقتراح إلى السلطة التي لها صلاحية حيث يتحول إلى مشروع قانون (مجلس الوزراء) بعد مرونه بعدة إجراءات إدارية وتشريعية في الوزارات والمؤسسات الحكومية قبل مناقشة الاقتراح من قبل مجلس الوزراء وانتهاء بمجلس النواب لتشريع.

الكلمات الدالة: اقتراح القوانين، المبادرة التشريعية البرلمانية، النصوص الدستورية، القضاء الاتحادي.

Abstract

The right to legislative initiative is not only the starting-point in the process of lawmaking, but is a good example for interaction between the executive and legislative. It can generally be said that the executive has a dominant role in the preparation of draft Laws, whereas the legislative is more important in openly discussing and amending draft laws.

The constitution define the COR exclusive authorities in article (61) of it, in the field of legislations the constitution entrusted to the mentioned Council the power of legislating the federal laws according to the law drafts presented by the Ministers Council according to article 80 of the constitution, and this authority is one of the exclusive authorities entrusted by the constitution exclusively to the Executive Power when it entrusted the President of the Republic and Ministers Council the authority of presenting laws drafts according to article (60/ 1st) of it.

The constitution differentiate between the law (draft) which authorized the Ministers Council and the President of the Republic the authority for the to propose to the COR, and between the Law Proposal in which authorized ten members of the COR or one of its specialized committees the authority to present it in accordance with Article (60/ 2nd) of the Constitution. The Proposal is not the same as the Draft, the proposal should be presented to the Authority that have the power it into a Law Draft (Ministers Council) after passing several administrative & legislative procedures in governmental ministries and institutions before been discussed by the Ministers Council and proposed to the COR to legislate it.

Keywords : *Laws Proposal -Parliamentary Legislative Initiative- Governmental Initiative-Review for Constitutional Texts The Iraqi Federal Judiciary Decisions.*

مقدمة

لا مجال للإستراتيجية أن للوظيفة التشريعية الأولوية ضمن وظائف مجلس النواب العراقي، ولأجل ذلك يسمى مجلس النواب بالسلطة التشريعية، فإلى جانب الصلاحيات المختلفة (الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، انتخاب رئيس الجمهورية، المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، الموافقة على تعيين كل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، وإعفاء ومسألة رئيس الجمهورية) فإن للمجلس اختصاص أساسي هو تشريع القوانين الاتحادية، بحسبان أن التشريع اختصاص أصيل لمجلس النواب بوصفه ممثل السيادة الشعبية، وباعتبار حق المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل إعداد النص القانوني، وهي التي تحدد موضوعه ومضمونه، ومن هنا السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: كيف نشرع قانوناً معيناً؟ وبمبادرة من؟

سلطة المبادرة بالتشريع تمثل أساس السلطة التشريعية ومنطلق الصناعة القانونية، إذ تمثل حسب الفقيه روبيه كولار مفتاح الحكم حيث يقول: «من يملك حق الإقتراح هو الذي يحكم»⁽¹⁾. النظام الدستوري العراقي أسوة ببعض الأنظمة المقارنة يجعل المبادرة بالقوانين ليست وقفاً على مجلس النواب بل تشاركها فيه الحكومة، وتهيمن في الواقع العملي على حق المبادرة.

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة قمنا بدراسة التساؤلات الآتية: ما هي الضوابط النصية والواقعية التي تتحكم في تنظيم سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي العراقي، وهل يمكن لهذه الضوابط أن تحقق التوازن في توزيع ممارسة هذا الحق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ممكّن القول بدايةً، إن مستوى توزيع المبادرة بالتشريع على السلطتين وفق منهج يخدم تفوق المبادرة الحكومية، يعود ذلك للشروط القانونية المفروضة على المبادرة ودلالة النصوص الدستورية والتنظيمية وما أرساه القضاء الإتحادي في العراق من قرارات ملزمة بهذا الشأن.

وعلى ضوء الإشكاليات المطروحة والمعطيات التي لمسناها، نقترح معالجة الموضوع من خلال مبحثين: الأول نتناول فيه مفهوم الإقتراح ودوره في عملية سن القوانين، والمبحث الثاني نتطرق فيه إلى إسهام السلطتين التنفيذية والتشريعية بعملية الإقتراح في العراق وصوره، وبعد أن نضرب من ذلك نتوصل إلى أهم النتائج والتوصيات محاولة بسيطة من أجل إغناء التجربة البرلمانية في العراق، وبكل تأكيد فإن التجربة والممارسة العملية كفيلتان بإكتشاف المزيد من النقائص وبالتالي إقتراح المزيد من الحلول من أجل تطوير التجربة.

المبحث الأول: مفهوم الاقتراح ودوره في عملية سن القوانين

مما لا مرأى فيه أن سن التشريع العادي يحتاج إلى مراحل مختلفة، والمرحلة الأولى تتجسد في إقتراح القانون، حيث يبدأ

وضع القانون أو سنه بالإقتراح، بمعنى عرضه على السلطة التشريعية، ووفقاً لهذا البيان، فإن اقتراح القوانين هو العمل الذي يمثل جوهر القانون ويؤسس لبنته الأولى، ذلك أن القانون هو في الأصل، فكرة يراد ادخالها في النظام القانوني وإقتراح الأخذ بهذه الفكرة، إذن هو أول مرحلة في عملية سن التشريع، وفي ضوء ما تقدم، نعرض لدراسة مفهوم هذا المبحث، وذلك في مطلبين وعلى النحو التالي.

المطلب الأول: مفهوم اقتراح القوانين

الاقتراح هو اللبنة الأولى في البناء القانوني ومن دونه لا يقوم، فهو إذن جزء منه، وليس عملاً خارجاً عنه⁽²⁾، إذ أن الاقتراح يعتبر ركناً أساسياً في عملية التشريع، وهو الذي يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص مشروع القانون وإقراره، وإن خلق التشريع إنما هو ثمرة عمليات مجتمعة ومتكاملة⁽³⁾.

فاقتراح القانون هو أول المراحل التي يمر بها وضع التشريع العادي، فهو يبدأ بصورة اقتراح ويسمى مشروع قانون⁽⁴⁾، فقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني أما بعد الاقتراح فإنه يصبح معروفاً أمام البرلمان ويجب على هذا الأخير أن يقره ليقره كما هو أو يعدله أو يرفضه⁽⁵⁾.

ومهما اختلفت الأشكال وتعددت الصيغ، فالأقتراح يقصد به عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع، ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به⁽⁶⁾.

هذا وقد يتضمن مشروع القانون المقترح الرغبة في إصدار قانون جديد ينظم موضوعاً لم يتناوله بالتنظيم قانون بعد، ولربما يتضمن تعديلاً لقانون قائم في الواقع تعديلاً جزئياً، أو تعديلاً كلياً بإحلال القانون المقترح محل القانون القائم⁽⁷⁾.

ويشترط لممارسة حق اقتراح القوانين توافر عنصر موضوعي وآخر شخصي، فمن ناحية يستلزم أن يستهدف الاقتراح أسس التشريع الأولى ويترتب على ذلك أن يكون موضوع الاقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقاً لدستور الدولة فلا يكفي أن يكتب على رأس فكرة ما عبارة «اقتراح» بل يشترط أن يتقيد المقترح بالحدود الدستورية التي تبين نطاق القانون.

ومن ناحية أخرى يشترط أن يتقدم بالأقتراح من ينيط به الدستور هذه المهمة، فالعريضة التي يتقدم بها أحد المواطنين لا تعتبر اقتراحاً لقانون ما لم يتبن أفكارها أحد أعضاء البرلمان أو الحكومة، فحق الاقتراح هو الحق الذي يمارسه أحد المختصين بذلك بقصد وضع أسس التشريع، ويعتبر العمل اقتراحاً بقانون متى توافرت به الشروط السابقة⁽⁸⁾.

ويثور التساؤل عن السلطة صاحبة الحق في الاقتراح؟ السلطة التشريعية، أم السلطة التنفيذية، أم السلطان معاً؟ وعلى العموم فإن الدساتير قد نظمت حق الاقتراح في ثلاثة اتجاهات سنتناولها على النحو الآتي:

أولاً: دساتير تجعل حق الاقتراح خاص بالسلطة التشريعية: إن هذا الاتجاه هو خاص بالدساتير التي تأخذ بنظام الجمهورية الرئاسية حيث تحرم السلطة التنفيذية من حق اقتراح القوانين

الخامسة 1958⁽²¹⁾، وبذات التوجه أخذ الدستور الألماني الصادر 23 آيار 1949⁽²²⁾.

أنتهج المشرع الدستوري الإيطالي في الدستور الصادر في 27 كانون الاول 1947 في مادته 71 بان (للحكومة ولكل عضو في المجلسين وللهيئات والجهات التي يخولها القانون الدستوري حق إقتراح القوانين، يمارس الشعب حق إقتراح القوانين من خلال إقتراح مشروع قانون يحظى بدعم ما لا يقل عن خمسين ألف ناخب، ويكون مصاغاً في مواد).

وعند هذه الجزئية نجد أن، دستور دولة الكويت لسنة 1962 نص في المادة 65 على أن للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها، وفي المادة 109 على أن لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين.

أقرت الاقتراح المشترك الدساتير البرلمانية التي أخذت مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يسوده التعاون فيما بينها، حيث ساد الاقتراح المشترك في النظام الدستوري الإنجليزي إذ أن حق الاقتراح شركة بين الحكومة والبرلمان، بل إن بريق الاقتراح المشترك قد ساد حتى في ظل النظام القائم على الفصل التام بين السلطات بناء على نصوص خاصة أو بناء على اعتبارات عملية كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث صدرت أغلب قوانينها الهامة بناء على اقتراح رئيس الجمهورية كتعديل قانون الحياد الأمريكي وما شاكله من تشريعات الحرب العالمية الثانية⁽²³⁾.

وعند إنعام النظر نجد أن المشرع العراقي قد أخذ بفكرة الإقتراح المشترك، حيث جرى التنصيص على ذلك بالمادة (60) من دستور 2005 بقولها (أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة)⁽²⁴⁾.

إن الاقتراح المشترك أمر لا غنى عنه لانه يعمل على تفادي العيوب التي يمكن ان تترتب ازاء افراد أي من السلطتين بهذا الحق، ثم إن الاقتراح يمثل أحد الوسائل التي تستخدمها السلطة التنفيذية لتحقيق السياسة العامة التي ترسمها وتنفذها وترى ان حمايتها يكون عن طريق القانون الوضعي.

ومن ناحية أخرى فإن اقتراح ، القوانين أصبح من الحقوق الهامة التي تتمسك بها البرلمانات ولا يمكن ان تتنازل عنها غاية الأمر انه يراعى في نظر القوانين التي يقترحها أعضاء البرلمان قيود اجرائية تعفى منها مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة⁽²⁵⁾.

المطلب الثاني: دور الاقتراح في عملية سن القوانين

يقصد بسن القانون وإصداره، الخطوات التي تتخذ حتى تصبح له قوة التنفيذ ذلك أن سن القانون بالمعنى الدقيق يفيد، الخطوات التي تقوم بها السلطة التشريعية⁽²⁶⁾، والواقع إن سن القانون بمعناه العام، يتم باتخاذ خطوات متعددة، تبدأ بالإقتراح، والقانون في أصله، فكرة يراد ادخالها في النظام

وتقتصره على السلطة التشريعية ذلك أن هذه الدساتير ترى أن مبدأ الفصل بين السلطات يمنع السلطة التنفيذية من الاشتراك في التشريع بأي وجه من الوجوه⁽⁹⁾، كدستور السنة الثالثة الفرنسي لعام 1795⁽¹⁰⁾، حيث تبني نظام انفراد البرلمان بحق الاقتراح، ودستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787⁽¹¹⁾.

إن حرمان السلطة التنفيذية من اقتراح القوانين أمر منتقد فهو كما يقول الأستاذ ليون ديكي عمل قليل الحكمة لأنها وهي السلطة القائمة بتنفيذ القوانين أدري ما بها من عيوب ونقص وهي فوق ذلك العضو المسير في الدولة فهي أقدر على معرفة ما يجب عرضه من الاقتراحات على البرلمان⁽¹²⁾.

والواقع إن فكرة التعاون بين السلطات سرعان ما أضعفت هذا الرأي حيث ان مما يجري عليه العمل حتى في ظل هذه الدساتير التي تبنت انفراد السلطة التشريعية بحق الاقتراح هو قيام الوزراء فعلاً باقتراح القوانين عن طريق اتصالهم باللجان البرلمانية، كما هو حاصل في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تتصل السلطة التنفيذية باللجان البرلمانية للحصول على التشريعات والاعتمادات الضرورية لسير أعمالها⁽¹³⁾.

ثانياً. دساتير تجعل حق الاقتراح خاص بالسلطة التنفيذية: المراد بهذا الاتجاه من تنظيم حق الاقتراح هو منح السلطة التنفيذية حق الاقتراح مع حرمان السلطة التشريعية من ممارسة هذا الحق مع ما في ذلك من شذوذ غريب لكون هذه السلطة هي الممثلة للشعب والمجسدة لارادته⁽¹⁴⁾، ولا يمكن تصور وجود هذه الصورة من الاقتراح في الدول ذات الأنظمة الرئاسية بينما يمكن تصور وجودها بشكلها المطلق أو الجزئي في بعض الدول الأنظمة البرلمانية وان كانت حتى في هذه الحالة الأخيرة غير شائعة في هذه الدول ولا تعتبر من السمات المميزة للنظام البرلماني⁽¹⁵⁾.

وهذا ما أخذت به فرنسا في دستور سنة 1852⁽¹⁶⁾، وسار على ذات الاتجاه الدستور الأفغاني لسنة 2004⁽¹⁷⁾، وأخذ به القانون الأساسي العراقي الذي قصر من اقتراح القوانين المالية على الحكومة⁽¹⁸⁾.

الاعتبارات التي يستند إليها أصحاب الرأي بقصر حق اقتراح القوانين المالية على السلطة التنفيذية وهي ميل هذه المجالس النيابية إلى الإسراف والتبذير يمكن معالجتها، لذلك ذهب رأي ، وفي محاولة لاجتناب هذا المحذور اقتراح قيود تمنح استعمال السلطة التشريعية لحق اقتراح القوانين المالية، وذلك بقصر استعماله على أعضاء لجنة الميزانية بمجلس النواب مع وجوب بيان مصدر الإيراد عند طلب منح الاعتماد⁽¹⁹⁾.

ثالثاً – دساتير تجعل حق الاقتراح حق مشترك لكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

إن هذا التنظيم لحق الاقتراح يقصد به ان يمنح الدستور حق اقتراح القوانين لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في آن واحد، وأخذ بفكرة الاقتراح المشترك في فرنسا بدستور الجمهورية الرابعة دستور 1946⁽²⁰⁾، ودستور الجمهورية

أو التحضير له، فاقترح القوانين ليس هو الباعث أو الدافع فقط، وإنما هو القانون جنين، ذلك أن العمل التشريعي لا يبدأ من فراغ، وإنما يستند إلى فكرة تكون جوهره وما هيته، يطورها حتى يصل بها درجة الاكتمال⁽³²⁾.

المبحث الثاني: إسهام السلطتين التنفيذية والتشريعية بعملية اقتراح القانون في العراق وصوره

إذا كان الأصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى مهمة التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساساً على تنفيذ القوانين، غير أنه استثناء من هذا الأصل، وتحقيقاً لتعاون السلطات وتعايدها، فقد أعطى النظام النيابي البرلماني السلطة التنفيذية الحق في أن تتدخل في الإجراءات التشريعية العادية، وذلك عن طريق حقها في اقتراح مشروعات القوانين وللاقتراح أشكال عديدة فهناك الاقتراحات البرلمانية والاقتراحات الحكومية وعليه فسوف نخصص لكل موضوع من هذه المواضيع مطلباً مستقلاً على النحو الآتي.

المطلب الأول: صور حق الاقتراح التشريعي

لحق الاقتراح أشكال عديدة أهمها الاقتراحات البرلمانية والاقتراحات الحكومية وعلى النحو التالي:

أولاً- الاقتراح البرلماني: إن حق النواب بتقديم مقترحات القوانين للبرلمان حق أقرته الدساتير على اعتبار أن هذا الحق مقرر للسلطة التشريعية، والتي لها بموجب حق إقرار القوانين حق اقتراحها على أساس أن من يملك الأكثر يملك الأقل، ولأن المبدأ الديمقراطي المسلم به في الدول الديمقراطية يقوم على أن البرلمان هو عضو التشريع الأصلي⁽³³⁾.

فاقتراح القوانين أصبح من الأمور المهمة التي تتمسك بها البرلمانات ولا يمكن أن نتناول عنها غاية الأمر أنه يراعى في نظر القوانين التي يقترحها أعضاء البرلمان قيود إجرائيه تعفى منها مشروعات القوانين التي يقترحها رئيس الدولة إذ المفروض في هذه المشروعات الأخيرة أنها لم تقدم إلا بعد بحث ودراسة كافية لهذا أطلق على ما تقترحه السلطة التنفيذية (مشروعات قوانين) أما التي تأتي عن طريق الأعضاء فتسمى (اقتراحات القوانين)⁽³⁴⁾.

ومسوغات هذه التفرقة في إجراءات العرض أن الاقتراح البرلماني يصدر عن فكرة عارضة ويتسم بسوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها فالقانون يتضمن حل المشاكل عميقة ولذلك فإنه يتطلب الدراسة الجدية لكل جوانب الموضوع وعلاقته بالموضوعات الأخرى المتشابهة التي يعالجها التشريع القائم ونتائج المحتملة ثم يأتي بعد ذلك الصياغة القانونية الدقيقة التي تستهدف إبراز معانيه بوضوح وتحول دون تعارض أحكامه وهي مسألة شاقه تتطلب الدراسة العميقة والخبرة الواسعة والبرلمان لا يمتلك أجهزة فنية تؤمن الدراسة والبحث في إعداد مشروعات القوانين قبل تقديمها إلى المجلس إضافة إلى ما أفرزته التجارب النيابية من قيام أعضاء المجلس بتقديم مشروعات قوانين لا تستهدف المصلحة العامة أو تخالف

القانوني، واقتراح الأخذ بهذه الفكرة، إذن هو أول مرحلة في عملية سن القانون⁽²⁷⁾.

ومما لا مرأ فيه، ذهب جانب من الفقه أن الاقتراح وإن كان هو الذي يحرك القانون إلا أنه لا ينشؤه وإنما هو مجرد تحضير له، فمن يقترح قانوناً لا يشترك في الأمر الذي يخلق القانون، أو الذي يعطي نصوصه صفة الالتزام، فالسلطة التشريعية تكمن في إضفاء الخصائص الأمره للقانون على عمل ما، أو إعطاء نص صفة القاعدة الجبرية، ولئن أمكن اعتبار جميع الإجراءات التي تشارك في صنع أو وضع القانون من قبيل الأعمال التشريعية، بالمعنى الواسع فإن العمل التشريعي بالمعنى الدقيق هو الذي يدخل في تكوين عناصر القرار الأمر الذي يتولد منه القانون حالاً ومباشراً⁽²⁸⁾.

إذا كان الاقتراح هو الأصل في خلق القانون، فهو ليس القانون بالذات، حقيقة أنه العامل الأساسي في القانون، فهو الذي يحرك التشريع ويؤدي إلى ممارسة الإرادة التشريعية، أنه اشتراك في العملية التشريعية ولكنه بالرغم من ذلك لا يحمل صفة القرار التشريعي البحث، فهو عمل من أعمال الإدارة، لأنه لا يشتمل بأي شكل من الأشكال على صفة الأمر⁽²⁹⁾. والذي يترشح من الإتجاه الذاهب إلى الإقرار بالطبيعة التشريعية لحق الاقتراح⁽³⁰⁾، إن اقتراح القوانين هو أحد الإجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون، فهو عمل تشريعي بالدرجة الأولى.

ولا مجال للإستراتيجية، والحق أن خلق القانون إنما هو ثمرة عمليات أربعة مجتمعة ومتكاملة هي، الاقتراح، موافقة مجلس النواب، التصديق والنشر في الجريدة الرسمية⁽³¹⁾، فليس أي من هذه الاعمال الثلاثة بمفرده هو القانون وإنما القانون ما يتمخض عنها جميعاً.

إن الاقتراح يعد وسيلة جدية من وسائل التعاون وتبادل الرأي بين السلطات العامة في الدولة، إذ أن القانون هو في حقيقته ومحتواه يتضمن حلاً لمشكلات يعاني منها المجتمع، وعليه فهو لا يتأتى إلا نتيجة التعاون بين السلطات، والاقتراح يضمن مشاركة فعلية في العملية التشريعية التي تكون حصيلة مراحل متعددة، أولها الاقتراح الذي يمكن البرلمان من النظر في مشروعات القوانين لمناقشتها وإقرارها أو رفضها فهو يساهم مع بقية المراحل التي تتكون منها العملية التشريعية في حل بعض المشكلات ومعالجتها أو يوجه البرلمان إلى تعديل بعض التشريعات التي قد يعيبها الشكل أو القصور فيجعلها عاجزة عن أداء وظيفتها في المجتمع السياسي عن طريق تشريع القوانين أو تعديلها، لأن كثيراً من إقتراحات القوانين قد تنصب على مشروعات جديدة أو تعديل القوانين القائمة، وفي كلتا الحالتين ونتيجة للتعاون والتفاهم بين السلطات لا يخرج الأمر عن النهوض بالتشريعات على نحو تحقيق المصلحة العامة.

يعتبر اقتراح القوانين هو العمل الذي يكون جوهر القانون، ويؤسس لبنته الأولى، فحق الاقتراح هو أحد الأعمال التي تساهم في وجود القانون، ولا يقتصر دوره على الأعداد للقانون

الاحتمال لأنها تبدأ بخطوة محددة هي أن (يعد مجلس الوزراء مشروع القانون ويعرضه على المجلس الوطني الاتحادي)، ومعنى ذلك أن المجلس الوطني الاتحادي لا يمكن أن يعرض إلا لمشروع سبق أن أعده مجلس الوزراء.

وهكذا فالمجالس التشريعية التي يحرم أعضاؤها من حق اقتراح القوانين كلياً أو جزئياً تتحول إلى مجرد مجالس استشارية، لا برلمانات بالمعنى المفهوم في النظام الديمقراطي⁽³⁸⁾.

ثانياً: الاقتراح الحكومي: إذا كان رئيس الدولة لا يملك وضع التشريعات المختلفة إلا أن هذا لا يمنعه من المساهمة في التشريع بصور مختلفة أولها حق اقتراح القوانين، فهو القادر على التعرف على القواعد القانونية اللازمة، وعلى ما يعتري القواعد القانونية القائمة من أوجه نقص فيسعى، بواسطة حق الاقتراح إلى سد ما يظهر من ثغرات⁽³⁹⁾.

إن القوانين المتخذة بناءً على مشروعات قوانين حكومية أصبحت متواترة، فلا تكاد الحكومة تجد فرصة لاتخاذ إجراء تشريعي ذي أهمية إلا اغتنمتها وقدمت بها مشروعاً إلى البرلمان⁽⁴⁰⁾، والحقيقة أن ذلك قد يعود إلى ما يتمتع به مقترح السلطة التنفيذية من امتيازات خاصة لا تنسحب على المقترح البرلماني كإعفاء مقترح السلطة التنفيذية من شرط العرض على لجان الفحص حيث يحال مباشرة إلى إحدى لجان البرلمان المختصة لفحصه وتقديم تقرير عنه⁽⁴¹⁾ بعكس المقترح البرلماني والذي يحال إلى لجنة الاقتراحات لفحصه وإبداء الرأي في صلاحيته لجواز نظر البرلمان فيه، ثم يحال إلى اللجنة المختصة لتقديم تقرير عنه في حالة موافقة المجلس على جواز نظره⁽⁴²⁾، والحكمة من هذه التفرقة أن مشروع القانون المقدم من قبل السلطة التنفيذية يمر بلجان إدارية وفنية قبل تقديمه إلى البرلمان⁽⁴³⁾.

يتشرح مما سبق، بأن اقتراح رئيس الدولة أحد أشكال الاقتراح الحكومي والذي يتخذ شكلين إما أن يكون اقتراحاً وزارياً إذا تقدم به أحد أعضاء الوزارة ومنهم رئيس الوزارة والذي قد يكون غير رئيس الدولة كالرئيس الفرنسي لعام 1958 إذ نصت المادة (39) منه (لوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين) وكذلك الدستور الجزائري لعام 1989 فقد جعل اقتراح القوانين بصريح المادة 1/113 (لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني) أو يكون الاقتراح صادراً من رئيس إذا تقدم به رئيس الدولة.

أغلب الدساتير التي تمنح حق الاقتراح للحكومة إنما تمنحه لرئيس الدولة ولعل هذا الوضع يرجع إلى أن رئيس الدولة عادة هو رئيس للسلطة التنفيذية⁽⁴⁴⁾، كالمادة (148) من الدستور الجزائري لعام 1976 نصت (المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية كما أنها حق لأعضاء المجلس الوطني) والمادة 35/أ من الدستور البحريني الصادر عام 1973 على أن (لأمير حق اقتراح القوانين...).

فضلاً عن ذلك فإنه في حالة رفض البرلمان الاقتراح البرلماني فإنه لا يجوز اعدته مجدداً في دور الانعقاد ذاته، كالمادة (95) الفقرة الثانية من الدستور الأردني لعام 1952 على أن (كل اقتراح بقانون تقدم به أحد أعضاء مجلس الأعيان والنواب وفق الفقرة السابقة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها)، ولعل الحكمة من هذا هو أن الاقتراح البرلماني قد يتضمن فكرة عارضة غير ملحة فلا مسوغ، متى رفضها البرلمان لشغل وقته بها في دور الانعقاد ذاته ولتترك إلى دور الانعقاد التالي، كما قد تكون الظروف قد تغيرت مما يعمل البرلمان على إقرارها⁽³⁶⁾.

وبالرغم من أن الدستور العراقي يعطي لأعضاء البرلمان حق الاقتراح إلا أنه قيداً حيث يشترط بأن يتقدم بالاقتراح عدد معين من الأعضاء، إذ جاء في البند (ثانياً) من المادة (60) منه على أن (مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب)، وكذلك المادة (9) من الدستور الأردني لعام 1952 إذ نصت (يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين) (000)، أما الدستور الجزائري لعام 1996 فقد تطلبت المادة (119) منه بأن (تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائباً). كما يستبان بأن، تضع الكثير من الدساتير المقارنة قيوداً على اختصاص البرلمان في مجال اقتراح مشاريع القوانين المالية لما لوحظ من اتجاه البرلمانات إلى الإسراف في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية لمجرد إرضاء الناخبين⁽³⁷⁾، لذا نقرأ في المادة 130 من النظام الداخلي لمجلس النواب 2007 بأنه (يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية).

كما قرر دستور المملكة المغربية لعام 1962 في الفصل 50 منه على أن (إن المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء مجلس النواب ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي. إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود)، وقضت المادة (40) من الدستور الفرنسي لعام 1958 بأن (لا تقبل المقترحات أو التعديلات التي يقدمها النواب إذا أدت إلى إنقاص الموارد العامة أو خلق أنفاق جديد أو زيادة في إنفاق قائم)، ومن ناحية أخرى فهناك دساتير قد حرمت على أعضاء البرلمان من الاقتراح بصورة كلية، كدستور الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 حيث قصر دور المجلس الوطني الاتحادي على مناقشة وإقرار مشروعات القوانين التي تقدم إليه من جانب الحكومة ولم يعرض لاحتمال اقتراح يتقدم به الأعضاء بل أن مفهوم المادة (110) من الدستور، والتي بينت خطوات إعداد القوانين، تستبعد هذا

المطلب الثاني: إسهام السلطين التنفيذية والتشريعية في العراق بعملية الاقتراح

تقوم المبادرة التشريعية على أساس تقديم نص الى مجلس النواب للبحث فيه فيصبح قانوناً إذا أقره وفقاً للأصول المرعية لإقرار القوانين في الدستور⁽⁴⁵⁾.

عند إنعام النظر في تضاعيف نصوص دستور العراق لسنة 2005، نجده في المادة 47 منه قد جاءت بالتنصيص على أن تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات .

وليس أدل على ذلك من نص المادة (60) التي قررت بأن (اولاً:مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة). يبين من ذلك بأن المبادرة التشريعية يتقاسمها الجهاز التنفيذي (رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء) مع السلطة التشريعية (مجلس النواب)، إلا أن الواقع العملي بين البنيان الظاهري والمضمون الفعلي للنصوص الدستورية والقانونية يظهر تفوق المبادرات التشريعية الحكومية على المبادرات التشريعية البرلمانية، ويعود ذلك للشروط القانونية المفروضة على المبادرة التشريعية البرلمانية.

ويدعم هذا التدليل قرار للمحكمة الاتحادية العليا جاء في حيثياته (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية وجد أن المدعي رئيس مجلس الوزراء / إضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة المرقم (20) لسنة 2010 لمخالفته لإحكام الدستور، ووجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور إنه قد تبين مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (47) منه، وإن مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وأن الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (80) منه وليست السلطة التشريعية، حيث أن دستور جمهورية العراق في المادة (60) منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ما قدمت من غيرهما فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (60/اولاً) من الدستور وان الفقرة (ثانياً) من المادة (60) من الدستور اجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب ومن إحدى لجانه المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لأن المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه الى أحد المنفذين المشار اليهما لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب، ومن متابعة القانون

موضوع هذه الدعوى المشار إليه أعلاه وجد أنه كان مقترحاً تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب الى هيئة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل تقديمه وحيث تم اقرار هذا القانون من مجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لاصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وذلك لنص المادة (78) من الدستور و يمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة و الخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للمادة (80/اولاً) من الدستور لذا فإن من حقه إضافة لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم اتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه ومخالفة القانون رقم 20 لسنة 2010 للمادة (60/اولاً) من الدستور قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بالغاء والغاء الآثار المترتبة عليه⁽⁴⁶⁾.

يلوح من قرار المحكمة الاتحادية أعلاه، أنها عندما تجبل بصورها إلى موضوع الدعوى، تقوم بمطابقة النصوص التشريعية لأحكام الدستور من عدمها، والتي تكون رهناً ببراءتها مما قد يشوبها من مثالب دستورية، سواء في ذلك تلك التي تقوم على مخالفات شكلية للأوضاع الاجرائية التي يتطلبها الدستور، أم تلك التي يكون مبنائها مخالفة لقواعد موضوعية.

فيما يخص المخالفة الشكلية للدستور والمتمثلة في الخروج على قواعد الاختصاص، أو مخالفة قواعد الشكل والإجراءات التي يتطلبها الدستور لكي يكون القانون صحيحاً، وفحوى المخالفة الشكلية التي تتمثل بمخالفة الشكل الواجب إتباعه، فالتشريع يمر بمراحل متعددة، وتترتب على عدم إستيفائه للإجراءات الشكلية التي يوجب الدستور إتباعها في إصداره أن يصير باطلاً متعيناً إلغاؤه على الواقعة المعروضة، ومن أمثلة المخالفات الشكلية أن يصدر القانون من دون حضور الأغلبية المقررة لاعتبار إجتماع المجلس صحيحاً، أو من دون موافقة الأغلبية البرلمانية المحددة دستورياً، أو من دون تصديق رئيس الجمهورية في الأحوال التي يوجب فيها الدستور ذلك، ويلاحظ إن قواعد الشكل والإجراءات المصاحبة لعملية التشريع قد ترد في الدستور نفسه⁽⁴⁷⁾، كما أنها ترد في اللوائح الداخلية للبرلمان، لذا يرى بعض الفقه⁽⁴⁸⁾ أن العيب الشكلي يمكن أن يتحقق عند مخالفة التشريع للقواعد الشكلية المتصلة بإقتراح التشريع، أو إقراره، أو إصداره، سواء كانت تلك القواعد قد وردت في الدستور أو في اللوائح الداخلية للبرلمان .

المشرع الدستوري قد فرق بين (المشروع) والذي اختص به السلطة التنفيذية بفرعها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ولم يمنح هذا الحق لأي جهة أخرى وكما حددتها المادة 66 من الدستور (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون)، في حين ان الدستور عندما يتحدث عن (مقترحات

القوانين) فإنه يمنح هذا الحق بصورة واضحة لمجلس النواب ولجانه.

أما الإشارة إلى ما ورد في نص البند(اولا) من المادة (61) باختصاص مجلس النواب بـ "تسريع القوانين الاتحادية لا يتعارض مع تفسير المحكمة الاتحادية اعلاه، فالتشريع يقصد به مجموعة القوانين المكتوبة التي تصدر من قبل سلطة مختصة دستوريا في بلد ما، كما تطلق أيضاً على عملية وضع القوانين وإصدارها⁽⁴⁹⁾.

وفي قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا أستهلكت ثنياه بأنه (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة وجد أن وزير التعليم العالي والبحث العلمي /اضافة لوظيفته اقام هذه الدعوى للطعن بعدم دستورية قانون التعديل الثاني لقانون الخدمة الجامعية رقم 93 لسنة 2012 لمخالفته للشكلية والآلية التي نص عليه الدستور في تشريعه، وقد تبين للمحكمة بأن هذا القانون كان بالأصل مقترح قانون قدم لجنة التعليم البرلمانية الى مجلس النواب لتشريعه فصوت عليه المجلس دون احالته الى السلطة التنفيذية المختصة لصياغته كمشروع قانون، والذي تم تشريعه بعدد 93 لسنة 2012 ولم يتم اعداد هذا المشروع من قبل السلطة التنفيذية كما رسمته المادة (60/اولا) من الدستور والتي تقضي (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)، وحيث أن القانون (تعديل القانون) بالشكل أعلاه اضاف أعباء مالية إضافية على عاتق السلطة التنفيذية المختصة وارباكا لخطط الوزارة واستراتيجيتها وتسببه الى تضخم الراتب التقاعدي بحيث اخذ يهدد الى هجرة الكفاءات العلمية نحو التقاعد ولأسباب الأخرى التي وردت في عريضة الدعوى: فطعن وزير التعليم العالي والبحث العلمي بالقانون المذكور أعلاه، وأثناء سير الدعوى دفع وكيل المدعى عليه بأن القانون قد تم عرضه على مجلس الوزراء والى الجهات المختصة، إلا ان وكيل المدعي أجاب على ذلك بموجب لائحته المؤرخة في 15/4/2013 بأن مجلس النواب قد سار في تشريع القانون واقراره بشكل استباقي قبل مخاطبة الحكومة ولم يتسن لمجلس النواب معرفة مقترحات الحكومة ولم يطلب التنسيق معها، وأن الامانة العامة لمجلس الوزراء سبق ان تحفظت على القانون ووجهت الطعن بعدم دستوريته استناداً لكتايبها المرقمين (ق/2/2/100/37607) في 30/10/2012 و(ق/2/2/100/34160) في 20/12/2012 وقد اطلعت المحكمة على كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء /الدائرة القانونية/ المرقم(ق/2/2/100/34160) في 30/10/2012 المعنون إلى مكتب وزير الدولة لشؤون مجلس النواب والمتضمن رؤية الامانة العامة لمجلس الوزراء بصدد التعديل الثاني لقانون الخدمة الجامعية وطلبت نقل ذلك الى مجلس النواب مبينة أن (التعديل الاول لقانون الخدمة الجامعية لم يراع مشروع قانون الخدمة الجامعية الذي أقره مجلس الوزراء بموجب قراره رقم 341 لسنة 2009 وهذا ادى الى صدور القانون دون تحسب لما قد نتج عنه اثار غير مرضية على المؤسسات التعليمية والكوادر التدريسية وهذا ما دفع مجلس النواب الى اقرار مشروع اخر خلال فترة قصيرة جدا

ولم يطلب رأي الحكومة بهذا المقترح أو طلب التنسيق معها أيضاً على هذا المقترح وهذا يدعونا الى ان نسجل تحفظنا عليه، إذ كان الأولى أن يستبين آراء الجهات ذات العلاقة خصوصاً وأن المقترح يتضمن التزامات مالية، ولم يتقيد مجلس النواب بقراري المحكمة الاتحادية العليا رقم (44/43) لسنة 2010 الذي أعتبر آلية التشريع من خلال القناة الحكومية، لذا ستقوم الوزارة بالطعن بعدم دستوريته بعد نشرة في الجريدة الرسمية، وهذا يعني أن مجلس الوزراء لم يبدي موافقته الى المقترح بل طلب الطعن بعدم دستورية التعديل المذكور للقانون موضوع الدعوى، كما أن وزارة المالية لم تعلن موافقتها على مقترح القانون والتي هي جزء من مجلس الوزراء، وحيث ثبت للمحكمة من تحقيقاتها في موضوع الدعوى ومن الأطلاع على اللوائح المتبادلة بين الطرفين ومن الكتب الرسمية المتبادلة بشأن الموضوع بأن التعديل الثاني لقانون الخدمة الجامعية رقم 93 لسنة 2012 لم يقدم كمشروع قانون من مجلس الوزراء، كما لم تتم الموافقة على اقتراح القانون الذي اعدة مجلس النواب وأرسله الى مجلس الوزراء والمعد من إحدى لجان مجلس النواب.. ولكل ما تقدم وحيث ان التعديل الثاني لقانون الخدمة الجامعية رقم 93 لسنة 2012 قد شرع دون اتباع السياقات المتقدمة والمشار اليها أعلاه لذا فإنه جاء مخالفاً للدستور قرر الحكم بعدم دستوريته وإلغائه).

كما أرست المحكمة الاتحادية هذا المبدأ الدستوري في حق المبادرة التشريعية بقرار آخر لها عند تسببها له (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة وجد أن وكيل المدعي اقام هذه الدعوى للطعن بعدم دستورية قانون ورواتب ومخصصات رئاسة الجمهورية رقم (26) لسنة 2011 وتبين للمحكمة بأن هذا القانون كان بالأصل ضمن مشروع قانون موحد بأسم (رواتب ومخصصات رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ووكلاء الوزارات ومن هم بدرجتهم ومن يتقاضى راتبهم والمستشارين واصحاب الدرجات الخاصة والمديرين العامين ومن هم بدرجتهم ومن يتقاضى رواتبهم والمكافآت الشهرية لرئيس مجلس النواب ونائبه واعضاء مجلس النواب) وقد قدم الى مجلس النواب لتشريعه وأن مجلس النواب اتخذ قراراً بعدم تشريع هذا المشروع واتجه الى اصدار قانون لكل من رئاسة الجمهورية ومجلس النواب ومجلس الوزراء والاشعار إلى السلطة القضائية لاعداد مشروع (قانون رواتب السلطة القضائية واستناداً الى ذلك قامت إحدى اللجان في مجلس النواب في اعداد مقترح قانون - موضوع هذه الدعوى - والذي تم تشريعه بعدد (26) لسنة 2011 ولم يتم اعداد هذا المشروع من قبل السلطة التنفيذية كما رسمته المادة (60/اولا) من الدستور والتي تقضي (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) وبالنظر لوقوع تباين كبير فيما يخص رواتب رئاسة الجمهورية وان وكلاء المدعى عليه دفع الدعوى بأن القانون قد تم عرضه على مجلس الوزراء وقد اطلعت المحكمة على اضبارة الدعوى المرقمة (48/اتحادية/2012) حيث يستند وكيل المدعي عليها عند اقامته هذه الدعوى وتبين منها بأن

جدول الأعمال بالتنسيق مع رئيس اللجنة المعنية او ممثليهم من اللجان لجلسات مجلس النواب وتوزيعه على الأعضاء وأعضاء مجلس الرئاسة وأعضاء مجلس الوزراء مرفقاً به مشاريع ومقترحات القوانين والتقارير الموضوعية للمناقشة مع مراعاة أولوية إدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي أنهت اللجان المختصة دراستها).

كما قضت المحكمة الاتحادية العليا وهي بصدد النظر بالطعن على القانون رقم (28) لسنة 2011 قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب بأنه (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن وكيل المدعي أقام هذه الدعوى للطعن بعدم دستورية قانون ورواتب ومخصصات مجلس النواب رقم (28) لسنة 2011 وتبين للمحكمة بأن هذا القانون كان بالأصل ضمن مشروع قانون موحد بأسم (رواتب ومخصصات رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ووكلاء الوزارات ومن هم بدرجتهم ومن يتقاضى راتبهم والمستشارين واصحاب الدرجات الخاصة والمديرين العاملين ومن هم بدرجتهم ومن يتقاضى رواتبهم والمكافآت الشهرية لرئيس مجلس النواب ونائبيه واعضاء مجلس النواب) وقد قدم لرئيس مجلس النواب لتشريعه وأن مجلس النواب اتخذ قراراً بعدم تشريع هذا المشروع واتجه الى اصدار قانون لكل من رئاسة الجمهورية ومجلس النواب ومجلس الوزراء والاشعار الى السلطة القضائية لاعداد مشروع (قانون رواتب السلطة القضائية واستناداً الى ذلك قامت احدى اللجان في مجلس النواب في اعداد مقترح قانون . موضوع هذه الدعوى . والذي تم تشريعه بعدد (28) لسنة 2011 ولم يتم اعداد هذا المشروع من قبل السلطة التنفيذية كما رسمته المادة (60/اولاً) من الدستور والتي تقضي (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) وبالنظر لوقوع تباين كبير فيما يخص رواتب مجلس النواب وان وكيل المدعى عليه دفع الدعوى بأن القانون قد تم عرضه على مجلس الوزراء وقد اطلعت المحكمة على اضبارة الدعوى المرقمة (48/اتحادية/2012) حيث يستند وكيل المدعى عليها عند اقامته الدعوى وتبين منها بأن ممثل مجلس الوزراء عند ادخاله شخصاً ثالثاً في الدعوى المذكورة قد اجاب بلائحتة المؤرخة 2013/1/8 وفي الفقرة ثامناً منها (أنه لا يوجد مانع دستوري او قانوني يحول دون تجميع راتب رئيس مجلس النواب ونائبيه ومخصصات رئيس الجمهورية ورواتب ومخصصات رئيس واعضاء مجلس الوزراء ومن هم بدرجتهم في قانون واحد) ويعني هذا ان مجلس الوزراء لازال متمسكاً بمشروع القانون الموحد الذي ارسله الى مجلس النواب لتشريعه كما تبين من الاضبارة المذكورة بأن المحكمة تحققت من كون الاقتراح المعد من مجلس النواب للقانون المذكور قد وافق عليه مجلس الوزراء من عدمه استفسرت عن هذا الموضوع من مجلس الوزراء فاجابتها الامانة العامة لمجلس الوزراء حيث ارسلت قرار مجلس الوزراء المرقم (66) لسنة 2013 المتضمن (أن مجلس الوزراء بجلسته الاعتيادية الخامسة المنعقدة بتاريخ 2013/2/12 وبالقرار المرقم (66) لسنة 2013 قرر التمسك بمشروع القانون الذي أقره بموجب قرار مجلس الوزراء رقم

ممثل مجلس الوزراء عند ادخاله شخصاً ثالثاً في الدعوى المذكورة قد اجاب بلائحتة المؤرخة 2013/1/8 وفي الفقرة ثامناً منها (أنه لا يوجد مانع دستوري او قانوني يحول دون تجميع راتب رئيس مجلس النواب ونائبيه ومخصصات رئيس الجمهورية ورواتب ومخصصات رئيس واعضاء مجلس الوزراء ومن هم بدرجتهم في قانون واحد) ويعني هذا أن مجلس الوزراء لازال متمسكاً بمشروع القانون الموحد الذي ارسله الى مجلس النواب لتشريعه كما تبين من الاضبارة المذكورة بأن المحكمة تحققت من كون الاقتراح المعد من مجلس النواب للقانون المذكور قد وافق عليه مجلس الوزراء من عدمه استفسرت عن هذا الموضوع من مجلس الوزراء فاجابتها الامانة العامة لمجلس الوزراء حيث ارسلت قرار مجلس الوزراء المرقم (66) لسنة 2013 المتضمن (أن مجلس الوزراء بجلسته الاعتيادية الخامسة المنعقدة بتاريخ 2013/2/12 وبالقرار المرقم (66) لسنة 2013 قرر التمسك بمشروع القانون الذي أقره بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (58) لسنة 2011 والذي يختلف من الناحية الشكلية عن القوانين التي اقرها مجلس النواب بشأن تحديد رواتب ومخصصات اصحاب الدرجات العليا للرئاسات الثلاث كما تختلف في عدد من احكامها النصوص الموضوعية التي أقرها مجلس الوزراء في مشروع قانونه) ومن كل ذلك ثبت للمحكمة أن القانون رقم (26) لسنة 2011 لم يقدم كمشروع قانون من مجلس الوزراء كما لم تتم الموافقة على اقتراح القانون الذي اعده مجلس النواب وأرسله إلى مجلس الوزراء والمعد من احدى لجان مجلس النواب...ولكل ما تقدم وحيث ان القانون (26) لسنة 2011 (قانون ورواتب ومخصصات رئاسة الجمهورية) قد شرع دون اتباع السياقات المتبعة والمشار إليها اعلاه لذا فإنه جاء مخالفاً للدستور قرر الحكم بعدم دستوريته والغاءه).

وهذا المنطق القضائي الذي يُقصر حق المبادرة التشريعية (مشروعات القوانين) بالسلطة التنفيذية يسوقنا الى منطق النصوص التشريعية من خلال قراءة نص المادة الرابعة من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل (يختص مجلس شورى الدولة بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة واعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين وايداء الرأي في الامور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام)، كما جرى التنصيص على ذلك ايضاً بنص المادة الخامسة من ذات القانون اعلاه (يمارس المجلس في مجال التقنين .. أولاً: اعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب من الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة بعد ان يرفق بها ما يتضمن اسس التشريع المطلوب مع جميع اولياته واء الوزارات او الجهات ذات العلاقة).

كما أن استدعاء نص المادة التاسعة من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007 مما يساند مسايرة إتجاه القضاء الاتحادي في ارساء مبدأ حق المبادرة التشريعية الحكومية، عندما قررت (تمارس هيئة رئاسة مجلس النواب المهام الآتية.. أولاً: تنظيم

هذا النظام. ثانياً: تتولى كل لجنة من اللجان الدائمة دراسة مشروعات القوانين واقتراحات مشروعات القوانين، المتعلقة باختصاصها وإبداء الرأي فيها وغير ذلك من الموضوعات التي تحال إليها من حياة الرئاسة و المتعلقة بالاختصاصات المبينة في هذا النظام).

وبحسب نص البند(خامساً) من المادة (90) من النظام الداخلي لمجلس النواب تختص اللجنة القانونية بدراسة مقترحات مشروعات القوانين المقدمة لها من قبل المجلس والحكومة وإبداء الرأي بشأنها وإعداد نصوصها وصياغتها، بحسب ما تكلف به من قبل هيئة الرئاسة في المجلس.

لقد كان ذلك هو المسلك الذي أتبعه المشرع العراقي في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007، إلا أنه يقترح من ذلك كله ما أورده المشرع في النظام الداخلي لمجلس النواب لاحقاً في نصوصه التنظيمية، كنص المادة (31) يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية.. خامساً: النظر في مشروعات القوانين المقترحة من قبل أعضاء المجلس ولجانه).

ولعلنا لا نعدو الصواب، إذا ميزنا بين مفهومين دستوريين (من باب التأكيد وليس التكرار) بدلالة حكم المادة (60) من الدستور هما: الأول مشروعات القوانين والثاني مقترحات القوانين، ولا وجه للربط بين المفهومين، لبعد الشقة بين حكمي المفهومين وأختلافهما نطاقاً وأثراً، وهذا ما أدركته المادتين (123 و124) من النظام الداخلي لمجلس النواب بإقرارها التمييز بين المفهومين بنص الأولى على (إذا قدم مشروع قانون مرتبط بمشاريع قوانين أخرى محالة إلى إحدى اللجان، أحاله رئيس المجلس إلى هذه اللجنة مباشرة، وذلك ما لم تكن قد بدأت اللجنة في دراسة مواد المشروع أو الاقتراح)، ونصت الثانية على أن (تسري بشأن الاقتراحات المتعلقة بمشروعات القوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذا النظام مع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص).

ولعل ذلك يقودنا إلى استنتاج آخر مؤداه أن بعض الأحكام التي أحجزها المشرع العراقي في النظام الداخلي لمجلس النواب بنص صريح لتنظيم آلية رفض أو سحب مقترحات القوانين داخل المجلس، دون سريانها على مشاريع القوانين.

جدير بالإلماع إليه، قضت المادة 120 من النظام الداخلي لمجلس النواب (يحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون)، والأسباب الموجبة للقانون مسألة لها أهمية كبرى في تهيئة الوقائع التي تظهر المصالح المرغوب بحمايتها أو تنظيمها بموجب تشريع، وعلى أساس هذه الوقائع تقوم مهمة المتخصصين في المراحل اللاحقة في تحويل الأسباب الموجبة إلى قواعد قانونية عامة وملزمة، كما إن مرحلة إعداد الأسباب الموجبة تستدعي توفير الكفاءات المختصة بموضوع الحاجة التي تستوجب التنظيم القانوني، والكفاءات ذات الخبرة والمعرفة بالسياسة العامة للدولة في مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى خبراء في علم القانون في فروعه

الناحية الشكلية عن القوانين التي اقراها مجلس النواب بشأن تحديد رواتب ومخصصات اصحاب الدرجات العليا للرئاسات الثلاث كما تختلف في عدد من احكامها النصوص الموضوعية التي اقراها مجلس الوزراء في مشروع قانونه) ومن كل ذلك ثبت للمحكمة ان القانون رقم (28) لسنة 2011 لم يقدم كمشروع قانون من مجلس الوزراء كما لم تتم الموافقة على اقتراح القانون الذي أعده مجلس النواب وارسله الى مجلس الوزراء والمعد من إحدى لجان مجلس النواب ... ولكل ما تقدم وحيث ان القانون (28) لسنة 2011 (قانون ورواتب ومخصصات مجلس النواب) قد شرع دون اتباع السياقات المتبعة والمتقدمة والمشار إليها اعلاه لذا فأنه جاء مخالفاً للدستور قرر الحكم بعدم دستوريته والغاءه).

لم يتأتى للمحكمة الاتحادية العليا أن تأتي بحكم يخالف المبادئ الدستورية، بل جاءت بتفسير يتحرى مطابقة البنية الدستورية لما سواها من تشريعات أو أوامر صادرة من اية جهة تملك حق إصدارها، وهو ما نلمسه في توجه المحكمة الوارد في العديد من أحكامها بوجوب إرسال (مقترحات القوانين) التي تقدم من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة إلى السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء) مصدرة الأحكام الواردة في المادتين (60/أولاً) و (80/أولاً وثانياً) من الدستور، واستدركت المحكمة بأن تطبيق احكام هاتين المادتين ليس هدفه الحيلولة بين مجلس النواب وحقه الأصيل في تشريع القوانين لأن ذلك من صلب اختصاصاته عليها في المادة (61/أولاً) من الدستور، وإنما لكي تأخذ (مقترحات القوانين) سياقاتها الدستورية في مجال التشريع بأن تصاغ بصيغة (مشاريع القوانين) بالتنسيق مع السلطة التنفيذية التي أناطت بها المادة (80/أولاً) من الدستور مهام (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) وأن تنفيذ هذه المهام يلزم بأن ترسل (مقترحات القوانين إلى السلطة التنفيذية لدراستها وجعلها على شكل مشاريع قوانين اذا كانت لاتتقاطع مع الاحكام الدستورية والقوانين ومنسجمة مع السياسة العامة للدولة ومع الخطط المعدة في المجالات كافة ومنها المجالات السياسية والاجتماعية والمالية وذلك وفق السياقات المحددة لإعداد مشاريع القوانين، ولعل ما ذهبنا إليه من منحى في أستصواب توجه المحكمة الاتحادية العليا بحق المبادرة التشريعية يعزز به نص البند(ثالثاً) من المادة(31) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007 (يمارس مجلس النواب الاختصاصات التشريعية الآتية.. النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة او مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانوني الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية).

كما يمكن المحاجة بالمادة (87) من النظام الداخلي لمجلس النواب بنصها(أولاً: لكل لجنة دائمة في مجلس النواب اقتراح القوانين ذات العلاقة باختصاصها وفقاً للضوابط التي ينص عليها

المختلفة، كما ألزمت المادة (130) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته. ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية، ويدعم التطبيق العملي لقضاء المحكمة الاتحادية هذا الترخيص كما وردنا ذلك آنفاً في العديد من قراراتها.

الخاتمة

بين البنيان الظاهري للنصوص الدستورية والمضمون الفعلي لقرارات القضاء الاتحادي حصرت عملياً حق التشريع عن طريق تقديم «مشروعات القوانين» بالسلطة التنفيذية، حيث لم يعد بوسع مجلس النواب أن يشرع ما دام الدستور لا يعطيه سلطة التقدم بمشاريع قوانين، إنما يمكنه فقط تقديم «مقترحات قوانين»، وهنا يتعين على مجلس النواب بحسبانه السلطة التشريعية، أن يتخذ إحدى السبيلين إلى التشريع، وهما إما رئيس الجمهورية أو الحكومة، وهما في الحقيقة سبيل واحد وهو السلطة التنفيذية، والحجة، كما تراها المحكمة الاتحادية، هي تعلق القوانين «بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية، وأن الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية»، بمعنى أن البرلمان إذا أراد أن يشرع قانوناً، فإن عليه أن يقدم «مقترح» بهذا القانون إلى السلطة التنفيذية، فإذا اقتنعت السلطة التنفيذية بهذا المقترح، قامت هي بتحويله إلى «مشروع قانون»، ثم تقدمه إلى البرلمان لغرض المصادقة عليه، أو سنه، أو تشريعه.

ويمكن طبعاً بناء على هذا التفسير أن ترفض السلطة التنفيذية «مقترح» القانون، لكن المشكلة أن الدستور لا يعالج هذه الحالة، فماذا يفعل مجلس النواب في حال رفضت السلطة التنفيذية «مقترح» القانون الذي تقدمت به ؟ المحكمة الاتحادية العليا تجيب عن هذا التساؤل فتقول في معرض تدليلها عن صحة ماورد اعلاه، بإمكان مجلس النواب استعمال صلاحياته المنصوص عليها في المادة (61/ثامناً) من الدستور ومنها سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء واعتبار الوزارة مستقلة بعد اجراء الاستجواب المقتضى وفقاً للدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب باعتبار أن مجلس الوزراء قد خالف احكام الدستور، وبذا نكون امام التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة 47 من الدستور، والتطبيق السليم لمبدأ تقاسم المهام الذي نصت عليه المادتان (60/اولاً) و(80/اولاً وثانياً) من الدستور والحيولة دون تدخل هذه المهام بين السلطات وتحقيقاً لوحدة السياسة العامة للدولة.

وواقع النصوص الدستورية وحجية قرارات القضاء الاتحادي قد تطبع لأوضاع تتعلق بممارسات السلطات العامة في إطار تفوق المبادرة التشريعية الحكومية على المبادرة التشريعية البرلمانية ، مما قد يكرس لواقع سياسي يُصبح وتُسمي فيه

الهوامش

- 1- أشار إلى ذلك:أوصيف السعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص126.
- 2- عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1991، ص8.
- 3- محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة ، مطبعة دار الفكر العربي، القاهرة، 1964، ص 245.
- 4- حبيب ابراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980، ص95.
- 5- وايت إبراهيم والدكتور وحيد رأفت ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، القاهرة، 1937 ، ص386.
- 6- عبد الباقي البكري ، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية ، الجزء الأول ، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية ، مطبعة الآداب ، النجف ، 1972 ، ص253.
- 7- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1986 ، ص184.
- 8- عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى ، القاهرة ، 1980، ص12.
- 9- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة ط2، 1944 ص 293.
- 10- Constitution de la République Française du 5 Fructidor an 3, 22 Août 1795, Article 76 (La proposition des lois appartient exclusivement au Conseil des Cinq cents)
- 11- The Constitution of the United States, Article (I. Section. 7) Adopted on September 17, 1787.
- 12- Léon Duguit. Traité de droit constitutionnel, 2^e édition, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing, 1924, t.IV, p.305.
- 13- د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مصدر سابق، ص 245.
- 14- د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مصدر سابق، ص 246.
- 15- عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، مصدر سابق، ص11.

وعمل السلطة التنفيذية هو عمل تبعية، ولكن الدساتير بدأت تجعل مجال القانون محدداً على سبيل الحصر، وما عداه يندرج في مجال التنفيذ فالدستور الفرنسي لسنة 1958 خرج عن الأصل العام فجعل في المادة (34) منه نطاق القانون محدوداً ومحفوظاً في المجالات الأكثر أهمية بالنسبة إلى تنظيم الحياة السياسية والتي حددها بين مجالين مختلفين: المجال الذي يحدد فيه القانون القواعد أي المجال الذي يعتبر فيه البرلمان وحده صاحب الاختصاص التشريعي فيه. ثم المجال الذي يحدد القانون فيه المبادئ الأساسية بحيث تتدخل السلطة التنفيذية فيما يخص اقرار القواعد في هذا المجال عن طريق الأنظمة. وتوصف الاتجاهات التي جاء بها الدستور الفرنسي 1958 على انها مرحلة أخذت بالانفتاح في بعض الأنظمة المتمسكة بالديمقراطية الليبرالية باتت الوظيفة التشريعية فيها من اختصاص السلطة التنفيذية. وهذا التطور من شأنه ان يقضي على النظرية الكلاسيكية للسلطة التشريعية لتحل محلها نظرية قانونية جديدة متلائمة مع التبدلات الجذرية في الاوضاع الناشئة التي امست الوظيفة القانونية فيها من ادق وظائف الدولة. ينظر د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصر والفكر السياسي والإسلامي، الطبعة الخامسة، 1986، ص 179.

35- د. محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، مصدر سابق، ص 132.

36- عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مصدر سابق، ص 17.

37- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1968، ص 183.

38- د. اوسديق فوي، الولي في شرح القانون الدستوري، الطبعة الأولى ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 91.

39- د. محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص 201.

40- ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1998، ص 41.

41- د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1993، ص 286.

42- المادة 128 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.

43- المادة 112 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.

44- د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مطبعة دار الفكر العربي، القاهرة، 1964، ص 247.246.

45- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965، ص 113.

46- عدنان محسن ضاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، 2007، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص 103.

47- قرار المحكمة الاتحادية العليا 43\إتحادية\2010 في 2010/7/12 إلغاء قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة المرقم (20) لسنة 2010، وقرارها المرقم 44\إتحادية\2010 في 2010/7/12، إلغاء قانون فك ارتباط دوائر وزارة العمل والشؤون الإجتماعية المرقم (18) لسنة 2010.

48- محمد عباس محسن، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق، (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة النهرين، 2009، ص 144.

16-Constitution française du 14 janvier 1852, Article 30 (Le Sénat peut, dans un rapport adressé au président de la République, poser les bases de projets de loi d'un grand intérêt national).

17-Article 97 on Constitution of Afghanistan, Adopted by Grand Council on: 4 Jan 2004.

18- ينظر المادة (45) من القانون الأساسي العراقي الصادر عام 1925.

19- د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الدستوري المصري، الطبعة الخامسة مطبعة الاعتماد، مصر، 1955، ص 400.

20 - Constitution de 27 octobre 1946, IVè République, article 14. « Le président du Conseil des ministres et les membres du Parlement ont l'initiative des Lois.»

21- Constitution française du 4 octobre 1958, article 39 : « L'initiative des lois appartient concurremment au premier ministre et aux membres du Parlement.»

22 - Article 76 on Constitution of German, Adopted on: 23 May 1949.

23- د. عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي القاهرة 1950، ص 422.

24- الذي يُعاب على النص الدستوري سالف الذكر، أنه أستهمل لفظ (مشروعات القوانين) في البند أولاً، وأستخدم لفظ (مقترحات القوانين) في البند ثانياً، وهو تمييز لفظي غير وارد اصطلاحاً، فتقصد المشرع الدستوري ينصرف في البندين اعلاه إلى مشاريع القوانين، بدلالة البندين (ثالثاً و خامساً) من المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007 اللتان اوردتا مصلح مشاريع القوانين، فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي لمجلس النواب، إلا أننا سنلمس خلاف ذلك لاحقاً في النصوص التشريعية المنظمة لهذا الموضوع.

25- د. محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1994، ص 132.

26- د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، ط2، مكتبة مكابي، بيروت، 1975، ص 230، د. عبد المنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980، ص 74

27- د. احمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الاول، نظرية القاعدة القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص 129.

28-Raymond Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Sirey, Paris, 1920, p.378.

29- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، 1946، ص 2.

30- ينظر: د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، 1964، ص 102، د. عبد القادر الجمال، النظريات الدستورية العامة والدستور المصري، 1950، ص 250-251.

31- د. محمد عباس محسن، النشر في الجريدة الرسمية مكوّن تشريعي أم إجراء تنفيذي لا ضرورة له، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، المجلد 1، العدد 1، 2012، ص 245.

32- أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين، دراسة مقارنة، رسالته ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2004، ص 9.

33 - د. حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، الطبعة الثانية دار مكتبة الحياة، بيروت، 1959، ص 240.

34- ان سلطة البرلمان هي الأصل وان السلطات الأخرى مشتقة منها، وان القانون هو التعبير عن ارادة الشعب ومن ثم فان مجاله هو الأصل

49-المادتين (125 و126) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

عمان، 1994.

المصادر

أولاً: باللغة العربية :

أ- الكتب :

- 1- د. احمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الاول، نظرية القاعدة القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974.
- 2- د. اوسديق فوي، الوالي في شرح القانون الدستوري، الطبعة الأولى ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 3- د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، ط2، مكتبة مكاوي، بيروت، 1975.
- 4- د.حبيب ابراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.
- 5- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصر والفكر السياسي والإسلامي، الطبعة الخامسة، 1986.
- 6- د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، 1964.
- 7- عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية، الجزء الأول، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب، النجف، 1972.
- 8- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1986.
- 9- د. عبد القادر الجمال، النظريات الدستورية العامة والدستور المصري، 1950.
- 10- د. عبد المنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980.
- 11- عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى، القاهرة، 1980.
- 12- د. عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي القاهرة 1950.
- 13- د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الدستوري المصري، الطبعة الخامسة مطبعة الاعتماد، مصر، 1955.
- 14- عدنان محسن ضاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية، دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، 2007، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- 15- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965.
- 16- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة ط2، 1944.
- 17- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، 1946.
- 18- د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مطبعة دار الفكر العربي، القاهرة، 1964.
- 19- د. محمد سليم غزوي، الوجيز التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع

ب - البحوث والمقالات :

- ❖ د.محمد عباس محسن، النشر في الجريدة الرسمية مكوّن تشريعي أم إجراء تنفيذي لا ضرورة له، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، المجلد 1، العدد 1، 2012.

ج. الرسائل والأطاريح الجامعية:

- 1- أوصيف السعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.
- 2- أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2004.
- 3- ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1998.
- 4- عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1991.
- 5- محمد عباس محسن، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق، (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة النهرين، 2009.

د الدساتير والأنظمة:

- 1- القانون الأساسي العراقي الصادر عام 1925.
- 2- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952.
- 3- دستور دولة الكويت لسنة 1962.
- 4- دستور المملكة المغربية لعام 1962.
- 5- الدستور البحريني الصادر عام 1973.
- 6- الدستور الجزائري لعام 1989.
- 7- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.

ثانياً: باللغة الإنكليزية الفرنسية

Books

- 1-Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, 2e édition, Paris, Ancienne librairie fontemoing, 1924.
- 2-Raymond Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Sirey, Paris, 1920
- Constitutions
- 1-The Constitution of the United States, Article (I. Section. 7) Adopted on September 17, 1787.
- 2-Constitution de la Republique Française du 5 Fructidor an 3, 22 Aout 1795.
- 3-Constitution française du 14 janvier 1852
- 4-Constitution de 27 octobre 1946, IVe République
- 5-Constitution of German, Adopted on: 23 May 1949.
- 6-Constitution française du 4 octobre 1958
- 7-Constitution of Afghanistan, Adopted by Grand Council on: 4 Jan 2004.