

**اقترح مشروعات القوانين في ظل
دستوري العراق لعامي (١٩٧٠-٢٠٠٥) -
□ دراسة مقارنة**

□

□ **م. د. عمار محسن علوان السلطاني**

كلية آشور الجامعة

Proposing bills under the Iraqi constitution for two
years (1970-2005) - a comparative study

Research submitted by the researcher
Dr. Ammar Mohsen Alwan Al-Sultani
Assyria University College

أن الدستور يقيم سلطتين أحدهما تشريعية والأخرى 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، فإن معظم الدساتير تجعل حق اقتراح القوانين (شركة) بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. إن حق الاقتراح ذو أهمية كبيرة باعتباره العامل الأساسي في التشريع فهو اللبنة الأولى في البناء القانوني، ومن دونه لا يقوم وهو المرحلة الأولى من مراحل العمل التشريعي. وان تنظيمه يستوجب تحديد السلطة التي تمارس هذا الحق على النحو الذي يحقق أهدافه، ويحول دون إساءة استخدامه. والدساتير عادة هي التي تحدد الجهة صاحبة الحق بالاقتراح تبعاً للظروف السائدة في المجتمعات المختلفة والنظرة الغالبة بهذا الخصوص وقد ركزنا دراستنا على دستور العراق لعام ١٩٧٠ الذي منح سلطة اقتراح القوانين إلى جهات متعددة وهي رئيس الجمهورية، ومجلس قيادة الثورة، و المجلس الوطني، ومجلس الوزراء، وقد تبين لنا رجحان كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال اقتراح القوانين كون نظام الحكم رئاسي حيث كان الفصل بين السلطات غير واضح. إما بالنسبة لدستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ حالياً والذي منح حق اقتراح مشروعات القوانين بالسلطة التشريعية ممثلةً بمجلس النواب والسلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء فقد تجاوز عيوب دستور ١٩٧٠ حيث كان الفصل بين السلطات واضح، وقد اعتمد على قناة واحدة للاقتراح من قبل السلطة التشريعية بعد أن كان يمر بعدة قنوات كمجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني في دستور ١٩٧٠ فجعلها في مجلس النواب فقط، رغم ذلك فنحن بحاجة إلى تشريع جديد يتناغم مع طموحات الشعب. الكلمات المفتاحية: الدستور- التشريعية- التنفيذية- مشروعات - اقتراح .

Summary :

The constitution establishes two powers, one of which is legislative and the other is executive. However, in most countries, each of them is not limited to exercising a specific function, whereby the legislative authority exercises the legislative function only, and the executive authority is limited to exercising the executive function, because most constitutions make the right to propose laws (a company) Between the legislative and executive Branches. The right to propose is of great importance, as it is the main factor in legislation, as it is the first building block in legal construction, and without it it does not exist and it is the first stage of the legislative work. And that its organization requires that the authority exercising this right be determined in a manner that achieves its goals and prevents its abuse. Constitutions are the ones that determine the party that has the right to propose according to the prevailing conditions in different societies and the prevailing view in this regard. We focused our study on the 1970 Iraqi constitution that granted authority to propose laws to multiple sides, which are the President of the Republic, the Revolutionary Command Council, the National Council, and the Council of Ministers, It was clear to us that the preponderance of the executive authority over the legislature in the field of proposing laws is that the system of government is presidential as the separation of powers was not clear. As for the current 2005 Iraqi constitution that granted the right to propose bills in the legislative authority represented by the House of Representatives and the executive authority represented by the President of the Republic and the Council of Ministers, it exceeded the defects of the 1970 constitution where the separation of powers was clear, and it relied on one channel for the proposal by the legislative authority after it was It passes through several channels, such as the Revolutionary Command Council and the National Assembly in the 1970 constitution, making it only in the House of Representatives. Nevertheless, we need new legislation in harmony with the aspirations of the people .

Key words: constitution, legislative, executive, projects, proposa

المقدمة

إن الدستور يقيم سلطتين أحدهما تشريعية والأخرى 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، مما ينتج عن ذلك صعوبات تحدد العلاقة بينهما بسبب التداخل والتشابك بينهما، ومن أبرز المسائل التي تثير التداخل بين السلطتين مسألة تحديد السلطة المختصة باقتراح القوانين. فعلى الرغم من أن بعض الدساتير قد أقرت للسلطة التشريعية حق اقتراح القوانين، إلا أن معظم الدساتير تجعل حق اقتراح القوانين (شركة) بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. إن الاقتراح هو الأصل في خلق القانون، فهو الذي يحرك التشريع، ويؤدي إلى ممارسة الإرادة

التشريعية، 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 أي من السلطتين على الأخرى.

أهمية البحث: يكتسب أهميته من خلال جانبين أساسيين أحدهما نظري والأخر تطبيقي، فأما الجانب الأول فإنه يهتم الباحثين

والدارسين باعتباره دراسة تحليلية لموضوع اقتراح مشروعات القوانين والسلطة المختصة بذلك. وأما الجانب الثاني، فإنه يهتم الممارسين للسلطة في العراق باعتباره مساهمة علمية في دراسة واقع الوظيفة التشريعية لدستوري العراق لعامي (١٩٧٠-٢٠٠٥).

أهداف البحث: يسعى إلى تحقيق هدفه الرئيسي والمتمثل بأن الاقتراح هو الأصل خلق القانون، فهو الذي يحرك التشريع، ويؤدي إلى ممارسة الإرادة التشريعية، باعتباره العامل الأساسي في التشريع فهو اللبنة الأولى في البناء القانوني، ومن دونه لا يقوم. لذلك فإن التنظيم الأمثل لحق الاقتراح يستوجب تحديد السلطة التي تمارسه و تحقق أهدافه دون إساءة استخدامه. والدساتير عادة هي التي تحدد الجهة صاحبة الحق بالاقتراح تبعاً للظروف السائدة في المجتمعات المختلفة، وقد أثرتنا أن نركز في دراستنا على دستوري العراق لعامي (١٩٧٠-٢٠٠٥).

خطة البحث: لقد ارتأينا وضع خطة بحث تعتمد على التقسيم الموضوعي إذ سنقسم موضوع البحث إلى مقدمة ومبحثين، سنتناول في المقدمة شرحاً للموضوع وأهميته وأهدافه. ثم نتناول في المبحث الأول (معنى اقتراح القوانين ونشؤ السلطة المختصة في اقتراح القوانين)، وسنقسمه إلى مطلبين، فأما المطلب الأول (معنى حق اقتراح القوانين)، وفي المطلب الثاني (نشوء السلطة المختصة باقتراح القوانين). وفي المبحث الثاني سوف نعرض (التنظيم الدستوري لاقتراح مشروعات القوانين في دستوري العراق لعام ١٩٧١م - عام ٢٠٠٥م)، وسنقسمه إلى مطلبين، فأما المطلب الأول (التنظيم الدستوري لاقتراح مشروعات القوانين في دستور العراق لعام ١٩٧٠م)، وفي المطلب الثاني (التنظيم الدستوري لاقتراح مشروعات القوانين في دستور العراق لعام ٢٠٠٥م)، ثم نهي البحث بخاتمة متضمنة استنتاجات واقتراحات.

المبحث الأول معنى حق اقتراح القوانين ونشؤ السلطة المختصة بالاقتراح

إن اقتراح القوانين هو العمل الذي يحرك الإجراءات التشريعية ويقدم للتشريع مادته، إذ به تبدأ العملية التشريعية، فمن المفيد في أي بحث، قبل الخوض في تفاصيله، تبيان أسس نشأته وتطورها لرسم صورة وافية وجلية لهذه المرحلة. لذلك سنقسمه إلى مطلبين، فأما المطلب الأول (معنى حق اقتراح القوانين)، وفي المطلب الثاني (نشوء السلطة المختصة باقتراح القوانين) وعلى النحو الآتي :-

المطلب الأول: معنى حق اقتراح القوانين

سوف نتناول في هذا المطلب (تعريف حق اقتراح القوانين) في الفرع الأول وفي الفرع الثاني (الطبيعة القانونية لحق اقتراح القوانين) وكما يأتي:

الفرع الأول: تعريف حق اقتراح القوانين :- إن الاقتراح هو اللبنة الأولى في البناء القانوني ومن دونه لا يقوم. فهو إذن جزء منه، وليس عملاً خارجاً عنه، 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^(١). فإن سن التشريع العادي يحتاج إلى مراحل مختلفة، والمرحلة الأولى تتجسد في اقتراح القانون، حيث يبدأ وضع القانون أو سنه بالاقتراح، بمعنى عرضه على السلطة التشريعية. فإن الاقتراح، هو المرحلة الأولى التي تنبثق منها عملية تشريع القانون، وهي تبدأ منذ أعداد المشروع الأولى للقانون حتى تقديمه إلى السلطة المختصة بالتشريع، وفقاً لأحكام الدستور لمناقشته والتصويت عليه^(٢)، وإن حق الاقتراح ذو أهمية كبيرة وخطيرة باعتباره العامل الأساس في التشريع فهو اللبنة الأولى في البناء القانوني والذي من دونه لا يقوم، فقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني أما بعد الاقتراح فإنه يصبح معروفاً أمام البرلمان ويجب على هذا الأخير أن يفحصه ليقره كما هو أو يعدله أو يرفضه^(٣). وعلى هذا الأساس، فإن اقتراح القوانين هو العمل الذي يمثل جوهر القانون ويؤسس لبنته الأولى. ذلك إن القانون هو في الأصل فكرة يراد إدخالها في النظام القانوني واقتراح الأخذ بهذه الفكرة. إذن هو أول مرحلة في عملية سن التشريع^(٤). ويعرف الاقتراح بأنه ((عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به))^(٥). هذا وقد يتضمن مشروع القانون المقترح الرغبة في إصدار قانون جديد ينظم موضوعاً لم يتناوله بالتشريع قانون بعد. وربما يتضمن تعديلاً لقانون قائم في الواقع تعديلاً جزئياً، أو تعديلاً كلياً بإحلال القانون المقترح محل القانون القائم^(٦) وفقاً لهذا المنطق فقد ارتأينا أن نعرف الاقتراح (هو الخطوة الأولى لعرض فكرة على السلطة المختصة لتكون

مشروع قانون بالتشريع التي حددها الدستور بعد استيفاء إجراءات دستورية أمامها لغرض فحصه ليقره كما هو أو يعدله أو يرفضه (ويشترط لممارسة حق اقتراح القوانين توافر عنصر موضوعي وآخر شخصي: فمن ناحية يستلزم أن يستهدف الاقتراح وضع أسس التشريع الأولى ويترتب على ذلك أن يكون موضوع الاقتراح من المسالك 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 بالاقتراح 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^(٧).

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية لحق اقتراح القوانين: - قبل معرفة الطبيعة القانونية لحق الاقتراح لابد من معرفة 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 حق خاص بالسلطة التشريعية : إن هذا الاتجاه هو خاص بالدساتير التي تأخذ بنظام الجمهورية الرئاسية حيث تحرم السلطة التنفيذية من حق اقتراح القوانين وتقصره على السلطة التشريعية ذلك أنها ترى أن مبدأ الفصل بين السلطات يمنع السلطة التنفيذية من الاشتراك في التشريع بأي وجه من الوجوه. كالدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ والدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ حيث أنهما تبني نظام انفراد البرلمان بحق الاقتراح^(٨). والواقع أن فكرة التعاون بين السلطات سرعان ما أضعفت هذا الرأي فإن حرمان السلطة التنفيذية من اقتراح القوانين أمر منقطع، كما انه لا محل للخشية من منح حق اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية ما دام إقرار القانون وتشريعه سيبقى بيد السلطة التشريعية، لذلك رأينا انه حتى الأنظمة الجمهورية الرئاسية التي أخذت بهذا الاتجاه، قد عملت إلى التعاون بين مختلف السلطات حتى يمكن أن ينتظم سير العمل في الدولة لتحقيق المصالح العامة للشعب^(٩).

ثانياً - دساتير تجعل حق الاقتراح حق خاص بالسلطة التنفيذية: والمراد بهذا الاتجاه من تنظيم حق الاقتراح هو منح السلطة التنفيذية حق الاقتراح مع حرمان السلطة التشريعية من ممارستها رغم كونه شذوذ غريب لكون هذه السلطة هي الممثلة للشعب والمجسدة لإرادته^(١٠). ولا يمكن تصور وجود هذه الصورة من الاقتراح في الدول ذات الأنظمة الرئاسية بينما يمكن وجودها في بعض الأنظمة البرلمانية وإن كانت حتى فيها غير شائعة ولا تعتبر من السمات المميزة للنظام البرلماني. وهذا ما أخذت به فرنسا في دساتير سنة ١٧٩٩ وسنة ١٨٥٢^(١١)، وأخذ به القانون الأساسي العراقي الذي قصر من اقتراح القوانين المالية على الحكومة وحدها^(١٢). وبالرغم من هذه المسوغات ألا أن هذا الوضع منقطع لان حرمان السلطة التشريعية من اقتراح القوانين سواء المالية أو غير المالية أمر غير مقبول مادامت هذه السلطة ممثلة للشعب .

ثالثاً - دساتير تجعل حق الاقتراح حق مشترك لكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية: إن هذا التنظيم لحق الاقتراح يمنح الدستور حق اقتراح القوانين لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في آن واحد، وظهر الاقتراح المشترك في فرنسا عند تعديل دستور سنة ١٨١٤. وقد أقرته الدساتير البرلمانية ويعتبر من السمات المميزة لأنظمتها التي أخذت مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يسوده التعاون فيما بينها ، وهو من أحسن أساليب تنظيم حق الاقتراح حيث اجمع عليه الفقه مؤكداً أن الاقتراح المشترك أمر لا غنى عنه لأنه يعمل على تقادي العيوب التي يمكن أن تترتب إزاء انفراد أي من السلطتين بهذا الحق ، ثم أن الاقتراح يمثل أحد الوسائل التي تستخدمها السلطة التنفيذية لتحقيق السياسة العامة التي ترسمها وتنفذها^(١٣). وقد أخذت أغلب الدساتير العربية به ومنها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ والمصري إن الفقه اختلف حول تكييف الدور الذي يؤديه الاقتراح في عملية سن القوانين ، والتساؤل هنا هل الاقتراح هو عمل تشريعي أم انه عمل قانوني ليس له صفة التشريع الصحيح. قد نفى فريق من الفقه الطبيعية التشريعية على حق الاقتراح. حيث أن السلطة التشريعية تكمن في إضفاء الخصائص الأمرة للقانون على عمل ما أو إعطاء نص صفة القاعدة الإجبارية فإذا جاز أن نعتبر كل الإجراءات التي تساهم في عمل القانون من قبيل الأعمال التشريعية بالمعنى الواسع فان العمل التشريعي بالمعنى الدقيق هو الذي يدخل في تكوين عنصر القرار الأمر الذي يتولد منه القانون حالاً ومباشرة. فلا يكفي لكي يعتبر العمل تشريعاً أن يقتصر دوره على تحريك السلطة التشريعية أو التمهيد لها ولذلك فان الاقتراح يعتبر عملاً من أعمال الإدارة وإن دوره ينحصر في دور الباعث أو الدافع أو المحرض. وطبقاً لما تقدم فان الاقتراح لا يعتبر جزءاً من العملية التشريعية ذاتها، التي تبدأ بعد ذلك عندما يوافق المجلس المنتخب على المشروع المقترح^(١٤). إما الرأي الراجح في الفقه

فيذهب إلى أن الاقتراح هو أول جزء في العملية التشريعية وبذلك يعد أحد الأعمال التي تساهم في وجود القانون ، ولا يقتصر دوره على الإعداد للقانون والتحضير ، فاقترح القانون ليس فقط الدافع وإنما هو القانون جينياً ، ذلك أن العمل التشريعي لا يبدأ من فراغ وإنما يستند إلى فكرة تكون جوهره وماهيته تطورها حتى يصل إلى درجة الاكتمال^(١٥). ووفقاً لهذا الرأي يعتبر اقتراح القوانين أحد الإجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون فهو عمل تشريعي بالدرجة الأولى فالإقتراح هو الذي يجعل البرلمان قادر على فحص مشروعات القوانين وإقرارها وهو الذي يخلق القانون . ونحن نؤيد هذا الرأي فالإقتراح هو جزء من العملية التشريعية بحيث لا يمكن أن تتم من دونه مما يجعله عنصراً أساسياً في التشريع ، ولا يهم بعد ذلك القول بأن صفة الأمر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح ، ذلك أن هذا العنصر لا ينشأ إلا نتيجة الاقتراح ، ونتيجة لذلك فالإقتراح يعتبر عملاً تشريعياً إذ لا يتصور أن ينهض التشريع أو يأخذ طريقة إلى التطبيق من دونه .

المطلب الثاني : نشوء السلطة المختصة باقتراح القوانين

سوف نتعرف على تأريخ القواعد المتعلقة بالمبادرة التشريعية ، حيث انه لا نستطيع أن نفهم القاعدة على وجهها الصحيح إلا إذا رجعنا إلى أصولها التاريخية، وتقصى أصل نشأتها . لذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين ، وعلى النحو الآتي : الفرع الأول: نشوء سلطة اقتراح القوانين في فرنسا وفي الفرع الثاني : نشوء سلطة اقتراح القوانين في العراق .

الفرع الأول : نشوء سلطة اقتراح القوانين في فرنسا: أخذت الدساتير الفرنسية إشكالا مختلفة في معالجة مسألة اقتراح القوانين. فجعل دستور سنة ١٧٩١ من الملكية ، ملكية مقيدة بسلطاتها أي ملكية دستورية بمعناها الحديث، وتبنى نظام الاقتراح المنفرد من جانب البرلمان فقد نصت المادة الأولى من الباب الأول من القسم الثالث من الدستور على أن (يفوض الدستور، السلطة التشريعية وحدها السلطات الآتية : اقتراح و سن القوانين التشريعية) . وقد احتفظ الدستور للملك في ذات المادة (بحق دعوة السلطة التشريعية إلى النظر في بعض المسائل التي يقدر الملك أهميتها)^{١٦} . ونجد الاتجاه نفسه في دستور عام ١٧٩٣ ، إذ نص في المادة (٥٣) منه على أن ((اقتراح و سن القوانين يدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية))^(١٧). أما دستور عام ١٨٥٢ فقد منح حق اقتراح القوانين لرئيس الجمهورية وحده إذ أشارت المادة (٨) من الدستور على: (اختصاص رئيس الجمهورية باقتراح مشروعات القوانين). وتبنى دستور ١٨٦٥ نظام الاقتراح المشترك فقد نص في المادة (٤٦) منه على أن : ((يختص باقتراح القوانين كلٌّ من المجلسين والحكومة)). كما اخذ دستور سنة ١٨٧٠ بالمبدأ نفسه إذ نصت المادة (١٢) على أن ((يختص باقتراح القوانين كل من الإمبراطور ومجلس الشيوخ والنواب)). ونجد نظام الاقتراح المشترك أيضاً في دستور عام ١٨٧٥ فقد نصت المادة (٣) منه على أن ((للحكومة ولأعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين))^(١٨). ونجد المنهج نفسه في الأحكام الدستورية الواردة في دستور عام ١٩٤٦ و ١٩٥٨ ، إذ أكدت حق الاقتراح المشترك وإناطته بالبرلمان بمجلسيه، النواب والشيوخ ، ورئيس الجمهورية وفي ضوء ذلك فإن الاقتراح حقٌّ مشترك في ظل أحكام النظام الدستوري الفرنسي.

الفرع الثاني : نشوء سلطة إقتراح القوانين في العراق: شهد العراق صدور عدد من الوثائق الدستورية اختصت بتنظيم ممارسة السلطة، وقد تباينت الاتجاهات الدستورية بشأن حق اقتراح القوانين التي تضمنتها الوثائق . فقد اخذ القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ بنظام الاقتراح المشترك، وأوكل حق الاقتراح لكل من السلطين التشريعية (البرلمان) والتنفيذية أي الحكومة (الوزارة). فمنحها للسلطة التشريعية في نص المادة (٤٥) منه^(١٩). وللسلطة التنفيذية منحها للوزارة والملك وعلى الرغم من أن الملك يعتبر رئيساً للسلطة التنفيذية، وهو بهذا الوصف يتمتع باختصاصات مهمة تطرق إليها بعض فقرات المادة (٢٦) إلا انه ليس من هذه الاختصاصات (المبادرة باقتراح مشروعات القوانين). أما فيما يتعلق بالوزارة فقد منحها حق اقتراح القوانين وفق المادة (٦٢) الفقرة (٣) التي تتضمن الآتي ((يقرر المجلسان اللوائح المرفوعة إليها من قبل الحكومة...)). ويذهب البعض إلى أنه يمكن تفسير المادة (٤٥) عن طريق الاستنتاج بمفهوم المخالفة، بأن حق الوزارة هنا يتضمن حق اقتراح القوانين المالية وغير المالية^(٢٠). أما دستور عام ١٩٥٨ ، فقد امتاز بأنه دستور موجز إيجاز شديد مما أدى إلى عدم احتواء الدستور على تنظيم مفصل لأي من السلطين التشريعية والتنفيذية فقد حجب تفاصيل مهمة عن اختصاصاتهما والعلاقة بينهما^(٢١). لقد نصت المادة (٢١) منه على أن ((يتولى رئيس مجلس الوزراء والوزراء السلطة التشريعية بتصديق مجلس السيادة)) ويتضح أن الدستور قد منح السلطة التشريعية إلى مجلس الوزراء ومنها اقتراح القوانين وقد تبنى نظام الاقتراح المنفرد^(٢٢). أما دستور عام ١٩٦٣ فقد عالج في بعض مواد العملية التشريعية^(٢٣) التي عهد بها إلى المجلس الوطني لقيادة الثورة ومنها اقتراح القوانين . ويتبين أن دستور عام ١٩٦٤ قد خص مجلس الوزراء وحده بنص صريح يعطيه حق ممارسة تقديم اقتراحات مشاريع القوانين^(٢٤). إما دستور عام ١٩٦٨ ومن خلال

ملاحظة النص الأصلي والنص المعدل للمادة (٦٤) (٢٥) يفهم أن الحكومة هي الجهة التي منحها الدستور حق تقديم اقتراحات مشروعات القوانين، فلم يشر صراحة أو ضمناً إلى وجود جهة أخرى غير الحكومة تختص بتقديم مثل هذه الاقتراحات (عدا ما ورد في الفقرة (٨) من المادة (٤٤) المعدلة بشأن سلطات مجلس قيادة الثورة). أما دستور عام ١٩٧٠، فقد تبنى نظام الاقتراح المشترك وأناط حق اقتراح مشروعات القوانين بعدة جهات هي: رئيس الجمهورية، ومجلس قيادة الثورة، والمجلس الوطني ومجلس الوزراء وهو ما سنتكلم عنه بالتفصيل لاحقاً. إما اقتراح مشروعات القوانين في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ فقد أعتمد على أسلوب الاقتراح المشترك، حيث أناط مهمة اقتراح القوانين بالجمعية الوطنية ومجلس الوزراء، فسوف تقدم إلى رئيس الجمعية الذي يتولى أمر إحالتها على اللجنة المختصة في أول جلسة تالية لورودها بعد أخطار أعضاء الجمعية بذلك و لرئيس الجمعية الوطنية بناءً على طلب الحكومة أن يقرر تلاوة المشروع المقترح أو طبعه وتوزيعه مع مذكرته الإيضاحية على أعضاء الجمعية كافة^(٢٦)، فأما بالنسبة للجمعية الوطنية والتي تمثل بدورها البرلمان الاتحادي، فأنها تمارس اغلب مراحل التشريع الاتحادي، ومنها اقتراح مشروعات القوانين وذلك بمقتضى المادة (٣٣د) من القانون المذكور، بعد ذلك مناقشة مشروعات القوانين وإصدارها. أما دستور عام ٢٠٠٥، إذ انه اعتمد أسلوب الاقتراح المشترك أيضاً، حيث أناط اقتراح مشروعات القوانين بالسلطة التشريعية ممثلةً بمجلس النواب والسلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وهو ما سنتكلم عنه في بحثنا موضوع الدراسة لاحقاً.

المبحث الثاني التنظيم الدستوري لاقتراح مشروعات القوانين في دستور العراق لعام ١٩٧١م - عام ٢٠٠٥م

إن الدستور ما هو إلا تقنياً لصورة الدولة وتبعاً لذلك فالدساتير تتفاوت فيما بينها في منح الاختصاصات فقد تجعل الوثائق الدستورية حق اقتراح القوانين موكولاً إلى جهات متعددة سواء كان نظام رئاسي في دستور عام ١٩٧٠، أو برلماني في دستور ٢٠٠٥م، لذلك سوف نقسمه إلى مطلبين، المطلب الأول (التنظيم الدستوري لاقتراح مشروعات القوانين في دستور العراق لعام ١٩٧٠م)، وفي المطلب الثاني (التنظيم الدستوري لاقتراح مشروعات القوانين في دستور العراق لعام ٢٠٠٥م)، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: التنظيم الدستوري لاقتراح مشروعات القوانين في دستور العراق لعام ١٩٧٠م

قد انعكست طبيعة نظام الحكم الذي تبناه دستور ١٩٧٠ على تنظيمه لعملية اقتراح القوانين. فقد منحها إلى جهات متعددة هي رئيس الجمهورية، ومجلس قيادة الثورة، و المجلس الوطني، ومجلس الوزراء. وسنخصص لكل منها فرعاً مستقلاً.

الفرع الأول: اقتراح مشروعات القوانين من قبل رئيس الجمهورية: منح الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ رئيس الدولة حق اقتراح القوانين وذلك بنص المادة (٥٣) والتي نصت على انه ((ينظر المجلس الوطني خلال مدة خمسة عشر يوماً في مشروعات القوانين المقدمة له من قبل رئيس الجمهورية مع بيان الأسباب التي أوجبت رفضه...)) فقد منح الدستور رئيس الدولة حق اقتراح القوانين إلى المجلس الوطني^(٢٧). والملاحظ أن حق اقتراح القوانين ذات المسائل المالية شأنه شأن اقتراح القوانين في المسائل التشريعية إذ لا يوجد نص صريح في دستور ١٩٧٠ ينظم ذلك وإنما الذي يوحى إليه أن القوانين المالية يمكن تقديمها من الجهات الثلاث المذكورة آنفاً. وعليه فرئيس الدولة وفقاً لدستور ١٩٧٠ يتمتع بحق اقتراح مشروعات القوانين العادية والمالية وتقديمها إلى المجلس الوطني. وفي الوقت الذي قرر فيه الدستور للمجلس الوطني حق رفض مشروع القانون المقترح من قبل رئيس الدولة أو أن يعيده إلى الرئيس مع بيان الأسباب التي أدت إلى رفض المجلس للمشروع إلا انه لم يبين فيما إذا كان يحق لرئيس الجمهورية بعد رفض المجلس للمشروع أن يتقدم من جديد بنفس مشروع القانون أسوة بدساتير البلاد الأخرى التي تحدد موقفها إما بنقير جواز إعادة تقديمه كدستور مصر لعام ١٩٧١ في المادة (١١١) أو تحدد مدة لا يجوز خلالها إعادة تقديم مشروع القانون الذي رفضه البرلمان^(٢٨) اعتبر واضعو النظام الداخلي للمجلس الوطني سكوت الدستور عن تقرير الحق لرئيس الجمهورية في إعادة عرض مشروع القانون الذي رفضه المجلس الوطني نقصاً تشريعياً فقررنا معالجته في الفقرة (٣) من المادة (١٠٦) من النظام الداخلي الصادر في ١٦/١١/١٩٨٠ والتي نصت (الرئيس الجمهورية أن يعيد إلى المجلس الوطني مشروع القانون الذي رفضه المجلس الوطني وذلك بعد مضي سنة من تاريخ الرفض)^(٢٩). وتذكر المادة (٥٣) من الدستور أيضاً انه في حالة قبول المجلس الوطني لمشروع القانون المقدم من رئيس الجمهورية يرفع إلى مجلس قيادة الثورة فان وافق عليه أصبح قابلاً للإصدار. أما إذا عدل فيه المجلس الوطني فيرفع المشروع إلى مجلس قيادة الثورة فان وافق عليه أصبح قابلاً للإصدار. إما إذا رفض مجلس قيادة الثورة تعديل المشروع أو أجرى عليه تعديلاً غيره يعاد مرة ثانية إلى المجلس الوطني خلال أسبوع. فإذا أخذ المجلس الوطني برأي مجلس قيادة الثورة رفع المشروع لرئيس الجمهورية لإصداره. أما إذا أصر المجلس الوطني في القراءة الثانية على رأيه تعقد جلسة مشتركة للمجلسين ويعد المشروع

الصادر بأكثرية الثلثين قطعياً ويرفع إلى رئيس الجمهورية لإصداره. إما عن آلية إعداد مشروعات القوانين التي يقترحها رئيس الدولة فقد تناولتها المادة (٦٢) من الدستور والتي حددت صلاحيات مجلس الوزراء في الفقرة (أ) منها والتي نصت على (إعداد مشروعات القوانين وإحالتها إلى السلطة التشريعية المختصة) والسلطة التشريعية المختصة التي تحال إليها مشروعات القوانين التي يقترحها رئيس الدولة هي المجلس الوطني^(٣٠) وبالتالي فإن مشروعات القوانين التي يتولى مجلس الوزراء إعدادها يرفعها إلى رئيس الدولة وفي حالة موافقته عليها يتولى إحالتها إلى المجلس الوطني استناداً إلى المادة (٥٣) من الدستور^(٣١). وبالنسبة لحق رئيس الدولة في اقتراح مشروعات القوانين فإننا نلاحظ أن المشرع لم يوجد التوازن الحقيقي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في مجال اقتراح مشروعات القوانين فلم يتلافى المشرع فتح قنوات أخرى أمام رئيس الدولة لتقديم اقتراحه ، فكان عليه فتح قناة واحدة لتقديم اقتراحه لكي لا يحل رئيس الدولة محل البرلمان ويمارس الوظيفة التشريعية .

الفرع الثاني : اقتراح مشروعات القوانين من قبل مجلس قيادة الثورة : نصت المادة (٥٢) من الدستور على اختصاص مجلس قيادة الثورة باقتراح مشروعات القوانين، وتقديمها للمجلس الوطني^(٣٢). ينظر مجلس قيادة الثورة في مشروعات القوانين المحالة إليه من المجلس الوطني عند رفضه أو تعديله المشروع فإذا وافق المجلس الوطني على مشروع القانون يرفع إلى مجلس قيادة الثورة للنظر فيه خلال (خمسة عشر) يوماً من تاريخ وصوله مكتب المجلس، فإذا وافق عليه مجلس قيادة الثورة رفع المشروع إلى رئيس الجمهورية لإصداره. إما إذا رفضه مجلس قيادة الثورة أو عدل فيه، يعاد المشروع إلى المجلس الوطني. فإذا أصر هذا الأخير على رأيه في القراءة الثانية، تعقد جلسة مشتركة للمجلسين برئاسة رئيس مجلس قيادة الثورة أو نائبه، ويعتبر المشروع الصادر بأكثرية الثلثين قطعياً، ويرفع إلى رئيس الجمهورية لإصداره. ويتضح من نصوص المواد (٥٢، ٥٣، ٥٤) من الدستور، ضرورة موافقة مجلس قيادة الثورة على مشروعات القوانين كافة، بصرف النظر عن الجهة التي اقترحتها. ويبدو أن المشرع أعطى أفضلية لمجلس قيادة الثورة^(٣٣)، لأن كل مشروعات القوانين التي ينظرها المجلس الوطني تحال لمجلس قيادة الثورة، لإقرارها. أما في حالة التعارض بين المجلسين، فتعقد جلسة مشتركة بين المجلسين، برئاسة رئيس مجلس قيادة الثورة أو نائبه، ويعد المشروع الصادر بأغلبية ثلثي المجلسين قطعياً.

الفرع الثالث : اقتراح مشروعات القوانين من قبل المجلس الوطني : أفردت المادة (٥٤) من الدستور منح المجلس الوطني حق تقديم مشروعات القوانين، لتتظر أمامه لغرض تشريعها. إلا أن المادة نفسها، قد اشترطت أن يتقدم بمشروعات القوانين أمام المجلس الوطني، عدد لا يقل عن ربع عدد أعضاء المجلس^(٣٤). وتشير المادة نفسها إلى أن مشروعات القوانين المقترحة من ربع عدد أعضاء المجلس الوطني، يجب أن تكون في غير الأمور العسكرية وشؤون الأمن العام^(٣٥). وينظر المجلس الوطني في المشروعات المقترحة خلال (خمسة عشر) يوماً من تاريخ وصولها إلى مكتب رئاسة المجلس الوطني. فإذا وافق المجلس على المشروع يرفع إلى رئيس الجمهورية لإصداره. أما إذا رفضه المجلس الوطني أو عدل فيه يعاد ثانية إلى مجلس قيادة الثورة، فإذا قبل الأخير التعديل، رفع المشروع لرئيس الجمهورية لإصداره. أما إذا أصر مجلس قيادة الثورة على رأيه في القراءة الثانية يعاد إلى المجلس الوطني ليعرض في جلسته مشتركة بين المجلسين، ويعتبر القرار الصادر بأكثرية الثلثين نهائياً. والملاحظ أن النظام الداخلي للمجلس الوطني لم يفرق من حيث إجراءات العرض عليه بين مشروعات القوانين المقدم من قبل رئيس الدولة ومقترحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء المجلس الوطني فقد نصت المادة ١٠٥ من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام ١٩٩٩ ((يحيل رئيس المجلس مشروعات القوانين خلال ثمانين وأربعين ساعة من تاريخ ورودها إليه ، إلى اللجنة التي يتعلق مشروع القانون باختصاصها وإلى لجنة الشؤون القانونية والإدارية)) حيث تقوم اللجنة المختصة بدراسة مشروع القانون ، وتبدي بشأنه توصياتها واقتراحاتها ، بالتنسيق مع لجنة الشؤون القانونية والإدارية^(٣٦). والحقيقة انه لا يمكن أن يتساوى في رأينا اقتراح رئيس الدولة مع اقتراح البرلمان فان رئيس الدولة لديه من الأجهزة الفنية ما يساعده على إعداد مشروعات القوانين وبحثها قبل تقديمها للمجلس في حين ذلك لا يتوفر بالنسبة للمقترح البرلمان. هذا وإذا كان الدستور العراقي الصادر عام ١٩٧٠ موفقاً في اعتماد صيغة الاقتراح المشترك بين السلطة التشريعية والتنفيذية إلا أن هذا الأمر لم يرق على التوازن المفروض في هذا المجال، فقد كان هناك تباين واضح بين الدور التشريعي لرئيس الدولة والمجلس الوطني ، فالمجلس الوطني العراقي على الرغم من اعتباره السلطة التشريعية ممثلة للشعب بيد انه من حيث الواقع الفعلي كان دوره هشاً في ممارسة حقه في اقتراح مشروعات القوانين حيث عمل الدستور بتقييد حق المجلس المذكور بان يقدم الاقتراح من قبل ربع عدد أعضائه وفي غير الأمور العسكرية وشؤون الأمن العام بينما رئيس الدولة كان يتمتع بسلطات تشريعية واسعة . فضلاً عن النقل السياسي الذي لا يمكن إنكاره^(٣٧). فالمادة /٥٣ من الدستور تسمح لرئيس الدولة التقدم بمشروعات القوانين دون أي قيود تذكر إلى المجلس

الوطني والملاحظ أنه لم يرفض منذ تأسيسه وطوال فترة عمله أي مشروع قانون تقدم به رئيس الجمهورية ، ومع هذا فإن عدد المشروعات التي تقدم بها رئيس الجمهورية قليلة جداً مقارنة بالمقترحات المقدمة من قبل جهات أخرى^(٣٨). ذلك لان الدستور منحه سبلاً أخرى للمشاركة في اقتراح مشروعات القوانين ، فـرئيس الدولة يشارك في اقتراح مشروعات القوانين والتقدم بها إلى المجلس الوطني عن طريق ما منح الدستور من حق لمجلس قيادة الثورة م/٥٢ فالدستور أزم مجلس قيادة الثورة بترشيح رئيسه لتولي منصب رئاسة الدولة (فق أ م/٣٨)^(٣٩).

كما انه يستطيع المشاركة في اقتراح مشروعات القوانين وتقديمها للمجلس من خلال ترأسه لمجلس الوزراء الذي خوله الدستور مثل هذا الحق (فق أ م/٦٢). عدا ما يملك من حق تقديمه لمشروعات القوانين إلى المجلس قيادة الثورة لتشريعها مباشرة دون اللجوء إلى المجلس الوطني (فق أ م/٤٢) بحكم كونه رئيس بهذا المجلس واحد أعضائه.

الفرع الرابع : اقتراح مشروعات القوانين من قبل مجلس الوزراء : نصت على صلاحية مجلس الوزراء في تقديم مشروعات القوانين المادة (٦٢) من الدستور ، إذ جاء في نصها : ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية : أ- إعداد مشروعات القوانين وإحالتها على السلطة التشريعية المختصة)). والملاحظ أن النص لم يحدد على أي من الهيئتين اللتين تمارسان السلطة التشريعية، والتي يحيل مجلس الوزراء مشروعات القوانين لها، فهي مجلس قيادة الثورة أم أنها المجلس الوطني؟. والمعروف أن المطلق يجري على إطلاقه، لذا فإن كلا الهيئتين معنية بهذا النص^(٤٠). ويلحظ أن الدستور قد استخدم مصطلحات مختلفة ومتباينة في المواد (٥٢، ٥٣، ٥٤، ٦٢/أ) وهي التي تضمنت أحكاماً متعلقة بمسألة اقتراح القوانين. فالمادة (٥٢) أشارت إلى (مشروعات القوانين التي يقترحها ...). والمادة (٥٣) نصت على (مشروعات القوانين المقدمة). أما المادة (٥٤) فنصت على (مشروعات القوانين...). بينما نصت المادة (٦٢/أ) على (إعداد مشروعات القوانين...). ونرى انه كان من الأوفق أن يرتكز المشرع الدستوري إلى توحيد تلك المصطلحات واعتماد صياغة واحدة، ما دامت تنظم الموضوع نفسه .

المطلب الثاني : التنظيم الدستوري لاقتراح مشروعات القوانين في دستور العراق لعام ٢٠٠٥م

إن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ نظام الحكم فيه جمهوري نيابي (برلماني) وذلك في نص المادة الأولى منه^(٤١) فقد تبني مظاهر النظام البرلماني ذلك أن الفصل بين السلطات واضح. بانتهاجه أسلوب الاقتراح المشترك ، للسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، لذلك سوف نقسمه إلى فرعين الأول (اقتراح مشروعات القوانين في السلطة التشريعية) والثاني (اقتراح مشروعات القوانين في السلطة التنفيذية)، وكما يأتي :

الفرع الأول : اقتراح مشروعات القوانين في السلطة التشريعية : أنط اقتراح مشروعات القوانين بالسلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب ، حيث سيتولى مهمة اقتراح القوانين وذلك عن طريق عشرة من أعضائه أو احد لجانه المختصة ، وذلك بمقتضى المادة (٦٠ / ثانياً) من الدستور المذكور^(٤٢). فأنها تقدم إلى رئيس مجلس النواب مصاغة على شكل مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون ، بعد ذلك يتولى الرئيس إحالتها على اللجنة القانونية لتتولى دراستها وإعداد تقرير بشأنها حول جواز النظر فيها أو رفضها ، وله للرئيس أن يقترح على المجلس رفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة^(٤٣)، كما أن للرئيس أيضا أن يبلغ الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بمخالفته للمبادئ الدستورية أو القانونية ، بعد عرضه على اللجان المختصة أو عدم استيفاء الشكل المطلوب أو أن الأحكام التي تتضمنها مواد متواجدة في قوانين نافذة^(٤٤). هذا ولمقدمي مقترحات القوانين سحبها وذلك بطلب كتابي يقدم لرئيس المجلس في أي وقت قبل بدء مناقشة المواد في المجلس ، ما لم يقدم احد الأعضاء طلباً كتابياً إلى رئيس المجلس يطلب فيه الاستمرار بالنظر في المقترح المقدم ، علماً بأن هذه المقترحات إذا ما تم سحبها فأنها تعتبر وكأنها لم تكن^(٤٥) . وهنا يكون لكل عضو من أعضاء المجلس عند النظر في مشروعات أو مقترحات القوانين أن يقترح التعديل بالحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد فيما يعرض من تعديلات على أن يقدم هذا التعديل مكتوباً إلى رئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستعقد في المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل^(٤٦). ويقترح الباحث على المشرع العراقي أن ينيط مهمة اقتراح القوانين لكل عضو من اعطاء مجلس النواب كونه ممثلاً لعدد من أبناء الشعب .

الفرع الثاني : اقتراح مشروعات القوانين في السلطة التنفيذية : ولأجل بحث الآليات التي يتم من خلالها تقديم مشروعات القوانين فإن المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥ وبمقتضى المادة (٦٠) فقرة (١) منه ، أشار إلى أن مقترحات القوانين كما يمكن لها أن تقدم من قبل البرلمان فإنه يمكن لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أن يتقدم بمشروعات القوانين ، أي أن اقتراح القوانين أصبح حقاً مشتركاً بين الحكومة والبرلمان^(٤٧). ونلاحظ أن المادة (٦٠) الفقرة الأولى أعطت الحق لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تقديم مقترحات مشروعات القوانين ولقد تبين لنا أن رئيس الجمهورية دورة تشريعية إذ لم يقوم بأي مقترح للقوانين منذ صدور دستور ٢٠٠٥ ولحد الآن .

وان ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن الدستور المذكور تبني مبدأ الفصل بين السلطات وذلك في نص المادة (٤٧) منه^(٤٨)، وبذلك فقد خص السلطة التنفيذية بتقديم مشروعات القوانين وليس لمجلس النواب إلا تقديم مقترحات القوانين إلى السلطة التنفيذية وان تقديم مشروعات القوانين من جهة غير السلطة التنفيذية يعد مخالفة دستورية، وهذا ما تأكد فعلاً بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق في الدعوى المقامة أمامها ذي الرقم ٤٣/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ١٢/٧/٢٠١٠^(٤٩). ومن خلال ملاحظة قرار المحكمة الاتحادية فان الدستور يفرق بين المقترح والمشروع فان مقترح القانون لا يعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى احد المنفذين المشار إليهما لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب. وان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (٨٠)^(٥٠) منه وليست السلطة التشريعية وحيث أن دستور جمهورية العراق رسم في المادة (٦٠) منه منفذين تقدم من خلالها مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً إلى السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ما قدمت من غيرهما فان ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠/أولاً) من الدستور. وان الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٠) من الدستور أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانته المختصة. مما يعني أن المقترحات خاصة بالسلطة التشريعية وان مشروعات القوانين بالسلطة التنفيذية. ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع تبين لنا أن هناك مجموعة فوارق بين دستور العراق لعام ١٩٧٠ ودستور العراق لعام ٢٠٠٥ من حيث السلطة التشريعية المختصة باقتراح مشروعات القوانين:

١- عمل دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ في البداية على تبني بعض مظاهر النظام الرئاسي، فجعل اختصاصات السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية، يمارسها بصفة فعلية باعتباره رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة^(٥١). غير أن تعديل الدستور عام ١٩٧٣ قد استحدث مجلس الوزراء ونقل بعض صلاحيات رئيس الجمهورية إليه، وعليه يكون النظام قد ابتعد بعض الشيء عن النظام الرئاسي، وتبنى بعض مظاهر النظام البرلماني، فهو مزيج من النظامين، مع الغلبة لسلطة رئيس الجمهورية^(٥٢). ويبدو أن نظام الحكم في ظل دستور عام ١٩٧٠ لا يمكن عده نظاماً رئاسياً بالرغم من أن الدستور قد تضمن إحكاماً تقترب أكثر في مضمونها من النظام الرئاسي. وقد انعكست طبيعة نظام الحكم الذي تبناه دستور ١٩٧٠ على تنظيمه لعملية اقتراح القوانين. فقد منحها إلى جهات متعددة هي رئيس الجمهورية، ومجلس قيادة الثورة، و المجلس الوطني، ومجلس الوزراء. ذلك أن الفصل بين السلطات غير واضح^(٥٣). فكان على المشرع توافي فتح قنوات عديدة لاقتراح مشروعات القوانين وان يفتح قناة واحدة لتقديم اقتراحه خاصة في السلطة التشريعية فلا حاجة لوجود مجلس قيادة الثورة في التشريع حيث أن المشرع أعطى أفضلية له على المجلس الوطني وهذا من المظاهر السلبية للنظام الرئاسي إما دستور عام ٢٠٠٥ فإن نظام الحكم فيه جمهوري نيابي (برلماني) وذلك في نص المادة الأولى منه^(٥٤) فرغم تبنيه مظاهر النظام البرلماني إلا انه انتهج أسلوب الاقتراح المشترك، حيث أناط اقتراح مشروعات القوانين بالسلطة التشريعية ممثلةً بمجلس النواب، وذلك بمقتضى المادة (٦٠ / ثانياً) من الدستور المذكور^(٥٥). كما جعل اختصاصات السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء لنص المادة (٦٠/أولاً) من الدستور، ذلك أن الفصل بين السلطات واضح. ويبدو أن دستور ٢٠٠٥ تجاوز خلل فتح قنوات عديدة للسلطة التشريعية فجعل التشريع خاص بمجلس النواب وهذا اثر ايجابي للمشرع.

١- أقرت المادة (٥٤) من دستور ١٩٧٠ منح المجلس الوطني حق تقديم مشروعات القوانين، لتتظر أمامه لغرض تشريعها وقد اشترطت أن يتقدم بمشروعات القوانين أمام المجلس الوطني، عدد لا يقل عن ربع عدد أعضاء المجلس وذلك في غير الأمور العسكرية وشؤون الأمن العام. إذ أن هذا العدد مبالغ فيه لاقتراح مشروعات القوانين فكان الأولى به أن يكون اقل من ذلك بكثير إما دستور ٢٠٠٥ حيث أناط اقتراح مشروعات القوانين بالسلطة التشريعية ممثلةً بمجلس النواب، حيث سيتولى مهمة اقتراح القوانين وذلك عن طريق عشرة من أعضائه أو احد لجانته المختصة، وذلك بمقتضى المادة (٦٠ / ثانياً) من الدستور المذكور. كان على المشرع أن ينيط هذه المهمة بعدد اقل من ذلك بل حتى لأفراد الشعب كما فعل الدستور الايطالي فقد اقر للشعب بحق المبادرة التشريعية، أي بحق اقتراح القوانين إذ نظم الدستور، نظام الاقتراح الشعبي للقوانين وذلك في الفقرة الثانية من المادة (٧١) من دستور ١٩٤٧ التي نصت على أن ((يمارس الشعب حق اقتراح القوانين من خلال اقتراح مشروع قانون...))، كما أعطى لعدد معين من الناخبين حق اقتراح مشروعات القوانين أمام البرلمان الذي يتعين عليه مناقشة المشروع المقترح والبت فيه. واشترط الدستور أن ((يحظى مشروع القانون المقترح بدعم ما لا يقل عن خمسين ألف ناخب)). وفقاً للمادة (٧١)^(٥٦).

إن أهم ما توصلنا إليه من نتائج تتمثل بما يأتي :

١. من خلال بحثنا في معنى الاقتراح، وجدنا أن اقتراح القوانين هو العمل الذي يحرك الإجراءات التشريعية ويقدم للتشريع مادته ومضمونه.
٢. ومن خلال بحثنا في دور الاقتراح في عملية سن القوانين وتكييف الدور الذي يؤديه. أبرزنا اختلاف وتباين موقف الفقه في اتجاهين، إذ ذهب الاتجاه الأول إلى إضفاء الطبيعة التشريعية على الاقتراح، وعده احد الإجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون، فيما ذهب الاتجاه الثاني إلى عدم الاعتراف بالطبيعة التشريعية للاقتراح. وفي تقديرنا أن الاتجاه الأول: هو الاتجاه الاوفق، وآية ذلك أن الاقتراح هو الأصل في خلق القانون، وهو العامل الأساسي الذي يحرك التشريع ويؤدي إلى ممارسة الإرادة التشريعية.
٣. ومن خلال بحثنا في تنظيم وممارسة السلطة المختصة باقتراح القوانين وجدنا أن موقف الأنظمة الدستورية قد تباين بشأن ذلك، وإن السلطة المختصة بإقتراح اتخذت إشكالا مختلفة، تبعاً لاختلاف الأنظمة الدستورية وتعدد اتجاهاتها. فقد تعهد بها إلى السلطة التشريعية، أو السلطة التنفيذية، أو تشرك السلطتين معا لتتبنى أسلوب الاقتراح المشترك، ولكنها اختلفت في تحديد الجهات التي تشترك في المبادرة بتقديم مقترحات مشروعات القوانين، ورغم ذلك فإن دراسة الوثائق الدستورية في الحالات موضع الدراسة تبين أن الإطار الدستوري فيها يكرس بشكل أو بآخر، ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فهناك غلبة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على الاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من أعضاء المجالس التشريعية، وحتى لو نصت الوثائق الدستورية على حالة تعاون بين السلطات، إلا أن الواقع الفعلي، يوضح هذا الرجحان.

الاقتراحات:

- ١- نفتتح على المشرع الدستوري العراقي بضرورة تعديل نص المادة ٦٠ - (ثانيا) حيث نصت على (مقترحات القوانين تقدم من عشرة أعضاء مجلس النواب ، أو من إحدى لجانته المختصة). فنفتتح إن تكون (مقترحات القوانين تقدم من كل عضو من اعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانته المختصة).
- ٢- نفتتح على المشرع الدستوري العراقي أن تضاف مادة أو فقرة تنص على حق أفراد الشعب باقتراح مشروعات القوانين كما فعل الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧ في المادة (٧١) وخاصة أساتذة وفقهاء القانون لخبرتهم واختصاصهم. على المشرع الدستوري العراقي .
- ٣- رفع التناقض الوارد ما بين (م/٨٠/ثانياً من الدستور) فيما يمارسه مجلس الوزراء من صلاحيات وهو [اقتراح مشروعات القوانين]، وبين ما نصت عليه (م/٦٠/أولاً، من الدستور) وذلك بأن [مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء] إذ ذهب المحكمة الاتحادية إلى أن إعداد مشروع القانون هو حق لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ونوصي بمعالجة هذا التناقض من خلال حصر عملية إعداد مشروعات القوانين بمجلس الوزراء، أما رئيس الجمهورية فينحصر دوره بإرسالها إلى مجلس النواب فقط .

المصادر

أولاً . الكتب :

- ١- د. السيد صبري . مبادئ القانون الدستوري . مطبعة لجنة الترجمة والنشر . القاهرة ط ٢ . ١٩٤٤ .
- ٢- د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- ٣- د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية، مطبعة النهضة، ١٩٩٢ .
- ٤- د. شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد.
- ٥- عبد الباقي البكري ، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية ، الجزء الأول ، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية ، مطبعة الآداب ، النجف ، ١٩٧٢ .
- ٦- د. عبد الفتاح حسن . مبادئ القانون الدستوري في الكويت . دار النهضة العربية . بيروت . ١٩٨٦ .
- ٧- د. عبد الله إسماعيل البستاني، مذكرات أولية في القانون الدستوري، بغداد، ١٩٥٠-١٩٥١ .
- ٨- عطا بكري، الدستور وحقوق الإنسان ومبادئ الدستور الأمثل، ج ٢، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥٤ .

٩-د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠م

١٠- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - تحليل قانوني مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت .

١١-د. محمد كامل ليلة . القانون الدستوري . دار الفكر العربي . القاهرة . ١٩٧١ .

١٢-د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة ، مطبعة دار الفكر العربي، ١٩٦٤ .

١٣-د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء ٢، مطبعة شفيق، بغداد ، ١٩٦٤ .

١٤-د. نوري لطيف، القانون الدستوري، المبادئ والنظريات العامة، بغداد، ط (١) ، ١٩٧٦

١٥-د. هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق، المطبعة العلمية، دمشق، ١٩٧١ .

١٦- وايت إبراهيم و د . وحيد رأفت . القانون الدستوري . المطبعة العصرية . القاهرة . ١٩٣٧ .

ثانياً . الرسائل :

الدكتوراه

١- منال يونس عبد الرزاق الآلوسي . المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري (١٩٢٥-١٩٧٠)، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٧ .

الماجستير

١- سحر محمد نجيب جرجيس، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية القانون - جامعة الموصل، ١٩٩٩ .

٢- عبد الله رحمة الله البياتي ، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩١ .

ثالثاً : البحوث القانونية

د. رافع خضر صالح شبر، ووليد حسن حميد، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية - بابل، العدد الثالث-السنة السادسة ، سنة ٢٠١٢ .

ثالثاً . الدساتير

١- دساتير فرنسا لعام ١٧٩١- وعام ١٧٩٣- وعام ١٨٥٢- وعام ١٨٦٥- وعام ١٨٧٠- وعام ١٨٧٥- و عام ١٩٤٦- وعام ١٩٥٨

٢- القانون الأساس العراقي لعام ١٩٢٥ م .

٣- دساتير العراق لعام ١٩٥٨- وعام ١٩٦٣- وعام ١٩٦٤- وعام ١٩٦٨- وعام ١٩٧٠- وعام ٢٠٠٥ .

خامساً . اللوائح والأنظمة الداخلية

١. النظام الداخلي للمجلس الوطني الصادر لعام ١٩٩٩ .

٢. النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقي لعام ٢٠٠٤ .

٣. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

سادساً . المصادر الأجنبية

1) RE DE MALBERG : contribution ala Theorie general de Letat 1920.

2) Esmein, Element, de Droit Constitutionnel Francais et Compare, 1928,

المواقع الإلكترونية : سابعاً :

1- <http://www.tqmag.net/body.aspxgl>

2- File://A:\r-partiament./20site.htm.

الهوامش

(١) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة ، مطبعة دار الفكر العربي، ١٩٦٤، ص ٢٤٥ .

- (٢) د. هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق، المطبعة العلمية، دمشق، ١٩٧١، ص ١٣٧.
- (٣) د. وايت إبراهيم و د. وحيد رأفت. القانون الدستوري. المطبعة العصرية. القاهرة. ١٩٣٧. ص ٣٨٦.
- (٤) عبدا لباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب، النجف، ١٩٧٢، ص ٢٥٣.
- (٥) عبدا لباقي البكري. المرجع السابق أعلاه. ص ٢٦٦.
- (٦) د. عبد الفتاح حسن. مبادئ القانون الدستوري في الكويت. دار النهضة العربية. بيروت. ١٩٨٦، ص ١٨٤.
- (٧) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠م، ص ١٢٢.
- (٨) د. السيد صبري. مبادئ القانون الدستوري. مطبعة لجنة الترجمة والنشر. القاهرة ط ٢. ١٩٤٤. ص ٩٣.
- (٩) د. هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق، مصدر سابق، ص ٥٦٨.
- (١٠) عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص ٨.
- (١١) د. السيد صبري. مبادئ القانون الدستوري. مصر سابق. ص ٢٩٣، ٢٩٤.
- (١٢) ينظر المادة (٤٥) من القانون الأساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥.
- (١٣) أنظر الأستاذ/ عطا بكري، الدستور وحقوق الإنسان ومبادئ الدستور الأمثل، ج ٢، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥٤، ص ١٩٧.
- (١٤) **CARRE DE MALBERG : contribution ala Theorie general de Letat – 1920-T1-p37B.**
- (١٥) د. محمد كامل ليلة. القانون الدستوري. دار الفكر العربي. القاهرة. ١٩٧١. ص ٣٥٠.
- (١٦) **Esmein, Element, de Droit Constitutionel Francais et Compare, 1928, P. 512**
- (١٧) د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية، مطبعة النهضة، ١٩٩٢، ص ١٨١.
- (١٨) د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية، مصدر سابق، ص ١٨١.
- (١٩) نص المادة ٤٥ من القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ العراقي.
- (٢٠) الأستاذ/ عطا بكري، الدستور وحقوق الإنسان ومبادئ الدستور الأمثل، المصدر السابق، ص ١٩٧.
- (٢١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء ٢، مطبعة شفيق، بغداد، ١٩٦٤، ص ٦٢.
- (٢٢) لمزيد من التفاصيل بشأن أحكام دستور عام (١٩٥٨)، د. شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٤، ص ٩٤٣.
- (٢٣) المادة (٢) فقد جاء فيها (يتولى المجلس الوطني لقيادة الثورة السلطة التشريعية، فله حق وضع القوانين والأنظمة وتعديلها وإلغائها).
- (٢٤) انظر نص المادة (٦٩) من دستور ١٩٦٤ م.
- (٢٥) نص المادة (٦٤) من دستور (١٩٦٨): ((أ. تمارس الحكومة الاختصاصات الأتية: ٤- الموافقة على لوائح القوانين والأنظمة..)) ثم عدلت الفقرة (٤) بموجب التعديل الرابع في ١٢/٢٤/١٩٦٩، ليصبح نصها هو (إعداد لوائح القوانين والأنظمة). انظر: الوقائع العراقية، عدد ١٨١٩، بتاريخ ١٢/٢٤/١٩٦٩.
- (٢٦) تنظر في ذلك: المادة (١٣٧) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية لعام ٢٠٠٤.
- (٢٧) نصت المادة (٥٢) من الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ على انه (ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس قيادة الثورة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصولها إلى مكتب رئاسة المجلس الوطني)، ونصت المادة ٥٤ من الدستور ذاته على انه (ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقدمها ربع عدد أعضائه وذلك في غير الأمور العسكرية وشؤون الأمن العام)).
- (٢٨) منال يونس عبد الرزاق الألويسي. المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري (١٩٢٥-١٩٧٠)، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٧. ص ٢٩٨.

٢٩) (إن هذا النص وإن عالج ما سكت عنه النص الدستوري في هذا الموضوع إلا أنه يثير تساؤلات حول طبيعة وسلامة وجوده في النظام الداخلي إذ أن هذا النص يثير مسألة دستورية صرفه وهي تحديد مصير مشروع القانون الذي رفض ، مما يفترض وجوده ضمن نصوص الدستور ذاته وليس في قواعد أدنى منه درجة وهي قواعد النظام الداخلي للمجلس الوطني ، عبد الله رحمة الله ألبياتي . المصدر السابق . ص ١٠٦ .

٣٠) نصت المادة ١٠٣ من النظام الداخلي للمجلس الوطني: ((ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين يقترحها مجلس قيادة الثورة ومشروعات القوانين المحالة عليه من قبل رئيس الجمهورية)).

٣١) منال عبد الرزاق الأوسي . المصدر السابق . ص ٢٩٩ .

٣٢) لم يجد هذا النص سبيله إلى التطبيق منذ صدور دستور عام (١٩٧٠) ولغاية بدء أعمال المجلس الوطني عام (١٩٨٠) . وإلى عام (٢٠٠٣) ، وطوال مدة عمل المجالس الوطنية ، لم يمارس هذا الحق إلا بشكل محدود .

٣٣) (لمزيد من التفصيل انظر : عبد الله رحمة الله ألبياتي ، المرجع السابق ، ص ٩٩ وما بعدها .

٣٤) سحر محمد نجيب جرجيس ، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، غير منشورة ، كلية القانون - جامعة الموصل ، ١٩٩٩ ، ص ٩٩ .

٣٥) لمزيد من التفصيل انظر : قائد محمد طربوش ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - تحليل قانوني مقارنة ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٩٥ ، ص ٢٤٣ .

٣٦) المادة ١٠٦ فقرة الأولى من النظام الداخلي للمجلس الوطني الصادر في ١١/٦/١٩٩٩ .

٣٧) د . رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٣٣ .

٣٨) سحر محمد نجيب جرجيس ، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية ، المصدر السابق ، ص ١١١ .

٣٩) انظر المادة (٣٨) فقرة (أ) من دستور ١٩٧٠ .

٤٠) د . رافع خضر صالح شبر ، ووليد حسن حميد ، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية - بابل ، العدد الثالث - السنة السادسة ، سنة ٢٠١٢ ، ص ١٨ .

٤١) نصت المادة الأولى على (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ، ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) .

٤٢) المادة (٦٠/ثانياً) من الدستور ذاته ، والمادة (١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

٤٣) (هذا وتجدر الإشارة إلى أنه إذا ما قدم مشروع قانون مرتبط بمشاريع قوانين أخرى محالة إلى إحدى اللجان ، فإنه يقع على عاتق رئيس المجلس إحالته إلى هذه اللجنة مباشرة شريطة أن لا تكون اللجنة التي قدمت المقترح أو المشروع قد بدأت بدراسته . ينظر المادتين (١٢٢) و (١٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

٤٤) ينظر في ذلك : المادة (١٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

٤٥) علماً بأن مقترحات القوانين التي يتم رفضها أو تلك التي يسحبها مقدموها لا يجوز إعادة تقديمها مرة أخرى في دورة الانعقاد ذاتها . تنظر : المادتين (١٢٥) و (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

٤٦) (وبقدر تعلق الأمر باقتراح تعديل المشروع الخاص بشأن الأعمادات التي يتضمنها مشروع الموازنة أو الذي يترتب عليه أعباء مالية ، فهنا يأتي دور اللجنة المالية لكي تقوم بأخذ رأي مجلس الوزراء باقتراح التعديل المذكور . ينظر في هذا الصدد : المادتين (١٢٩) و (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

٤٧) انظر المادة (٦٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ م .

٤٨) نصت المادة (٤٧) على (تتكون السلطات الاتحادية ، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وتمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات) .

ينظر في ذلك : ينظر في ذلك : قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية ذي الرقم ٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ١٢/٧/١٩٩٩ (49) 49)
: والمنشور على الموقع الإلكتروني الأتي : <http://www.tqmag.net/body.asp> ، ٢٠١٠ ،

٥٠. نصت المادة (٨٠) من دستور ٢٠٠٥ على (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ثانياً- اقتراح مشروعات القوانين...)

٥١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٦٥ .

٥٢) د. نوري لطيف، القانون الدستوري، المبادئ والنظريات العامة، بغداد، ط (١) ، ١٩٧٦ ، ص ٢٨٧ .

٥٣) د. عبد الله إسماعيل البستاني، مذكرات أولية في القانون الدستوري، بغداد، ١٩٥٠-١٩٥١ ، ص ٣٥٠ .

٥٤) نص المادة الأولى من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ م.

٥٥) المادة (٦٠/ ثانياً) من الدستور ذاته، والمادة (١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

٥٦) المصدر مأخوذ من الانترنت :

File://A:\r-partiament./.20site.htm.