

دور السلطة التنفيذية في العملية
التشريعية في النظام البرلماني (دراسة
مقارنة في الدساتير العراقية)

م.م. محمد عبد جري



Conclusion

The legislation of the inherent jurisdiction of the legislative authority and important task of the implementation of laws of the inherent jurisdiction of the executive branch but may be contained an exception to the jurisdiction of the executive branch, where have an active role in legislative work, but sometimes the legislation on this role depends, as in the legislative work of the Iraqi parliament in astray the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 where Parliament can not enact a law unless the bill in advance of the executive and thus its role is much bigger than the role of the legislative authority in the area of legislation and this trend was supported by the Federal Supreme Court in Iraq in a series of decisions as to their role in the ratification of the draft laws approved by the Parliament of great significance until the project finally become law and the role of the executive authority delegated to issue regulations, which has become an important thing after the development that took place in the political, economic and social life

نبذة عن الباحث :

تدريسي في جامعة
القادسية.

المقدمة

إن من خصائص ومميزات أي نظام سياسي، وجود المؤسسات الدستورية والسياسية فيه وأن لكل نظام سياسي خصائص معينة يتميز بها عن غيره وفقاً للظروف المحيط به أو التي نشأ فيها والنظام السياسي في العراق مر بمراحل ومتغيرات كثيرة ففي بداية تشكيل الدولة العراقية كان النظام السياسي متأثراً بالنظام البرلماني البريطاني وإن كان قد اختلف كثيراً عن النظام البرلماني التقليدي حيث جعل سلطات الملك واسعة بموجب القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ وكان يمارسها بشكل فعلي

ما جعل السلطة التنفيذية تهيمن على مقاليد الحكم وجعل البرلمان أشبه بالتابع لها وكان دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية كبيراً ومؤثراً حيث كانت تملك سلطة اقتراح مشاريع القوانين وكان أعضاء الحكومة أعضاء في مجلس الأمة كما كان للملك سلطة الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان ثم بعد ذلك جاءت مرحلة النظام الجمهوري حيث تم الإطاحة بالملكية في عام ١٩٥٨ وكانت هذه الحقبة حتى عام ٢٠٠٣ خالية من الديمقراطية البرلمانية حيث كان النظام السياسي الذي جاء بالانقلاب العسكري يسعى إلى شخصنة الحكم وحصر السلطات في شخص الرئيس واستمر ذلك حتى عام ٢٠٠٣ حيث جاء التغيير على يد القوات الأمريكية وشرع قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي أعاد النظام البرلماني للحياة السياسية في العراق مرة أخرى وقد حاول القانون أن يوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية لكنة أخفق في ذلك وجعل الكفة تميل نحو ترجيح البرلمان على حساب الحكومة حتى صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي جاءت نصوصه متباينة ومتأثرة بقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية كما تأثر كثيراً بميول الكتل السياسية التي حاولت أن تحمي مصالحها في الدستور مما أثر بشكل فعال على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وكما سلاحظ في البحث من خلال تقسيمه إلى ثلاث مباحث يكون الأول لدراسة دور السلطة التنفيذية في عملية اقتراح القوانين ثم المبحث الثاني لمعرفة دور السلطة التنفيذية في عملية الصداقة على مشروعات التي يقرها البرلمان وإصدارها في حين سنخصص المبحث الثالث لدور السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التفويضية كونها تعد تشريعاً فرعياً تقوم به السلطة التنفيذية .

مشكلة البحث:-

يقوم البحث بدراسة مشكلة دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في الدساتير العراقية وكيف حاولت النصوص معالجة هذه المشكلة من أجل خلق حالة من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

منهجية البحث :-

أعتمد الباحث منهجاً مركباً في دراسة الموضوع حيث أعتمد المنهجية التحليلية الوصفية المقارنة في كتابة البحث ودراسة النصوص الدستورية في الدساتير العراقية من أجل الوصول إلى المشاكل التي اعترت هذه النصوص ومحاولة إيجاد الحلول لتلك المشاكل .

المبحث الأول : دور السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين

اقتراح القوانين هو أول الإجراءات التشريعية التي يودي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي (١) ويعرف حق الاقتراح بأنه العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه فالاقترح وفق هذا التعريف هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته (٢) وهذا يعني أن الاقتراح هو اللبنة الأولى في البناء القانوني ومن دونه لا يقوم بما يعني انه ركناً أساسياً في عمله التشريعي فقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون إي وجود قانون مهما اختلفت الإشكال وتعددت الصيغ فالاقترح يقصد به عرض مشروع القانون على

دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة في الدساتير العراقية)

* م.م. محمد عبد جري

السلطة المتخصصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به^(٣) وقد يعطى حق الاقتراح لإحدى السلطتين التنفيذية أو التشريعية بموجب النصوص الدستورية حيث تغلب سلطه على أخرى وقد يكون الاقتراح لصالح السلطة التنفيذية والتشريعية وهذا هو الرأي الراجح إلا أنه يبقى تحديد الجهة المختصة باقتراح القوانين مرهون بالظروف السائدة للدولة وحسب طبيعته النظام السياسي الدستوري فيها^(٤) ويأخذ مقترح إي قانون في بريطانيا شكل مشروع قانون برلماني ويمكن تقديم مشروعات القوانين إلى أي من مجلسي البرلمان بواسطة وزير حكومي أو أي من أعضاء البرلمان^(٥) لذلك يسمى مشروع القانون الذي يقدمه أحد الوزراء بمشروع القانون الحكومي ويرفق عادة بمذكرة توضيحية يتم أعدادها لإعطاء مزيد من المعلومات عن المشروع القانون بهدف السعي وراء إجازته^(٦) أما مشروع القانون الذي يقدم من أحد أعضاء البرلمان فإن فرص نجاحه أقل بكثير من مشروع القانون الحكومي ويرجع ذلك إلى ما تملكه الحكومة من أجهزة فنية تساعدها في إعداد مشروعات القوانين وحثها قبل تقديمها إلى البرلمان في حين أن أعضاء المجلس يفتقدون إلى مثل تلك الأجهزة ومن الواضح أن جميع مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان ليس إمامها أي فرصه للنجاح إذا كانت الحكومة القائمة تعارضها لان الحكومة في النظام البريطاني تحظى بأغلبية برلمانية وعلى سبيل المثال اخفق البرلمان البريطاني بتمرير مشروعات قوانين إباحة الشذوذ الجنسي وقانون الإجهاض كونها مبادرة من أعضاء البرلمان ووجود معارضة حكومية^(٧) أما النظام البرلماني في العراق فقد نشأ منذ تأسيس الدولة العراقية بموجب القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ واستمر النظام البرلماني قائماً حتى سقوط النظام الملكي عام ١٩٥٨ وتوالى الدساتير المؤقتة في العراق اثر الانقلابات العسكرية والتي اتجهت نحو شخصنة السلطة وابتعدت كثيراً عن مبادئ النظم الديمقراطية وان كانت تدعي عكس ذلك وحتى سقوط النظام السياسي في ٢٠٠٣ حيث نص قانون إدارة الدولة العراقية على أن نظام الحكم جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي^(٨) ثم صدر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي حدد معالم النظام السياسي في العراق بأنه ديمقراطي برلماني لذلك سنعرض إلى دور السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين في ثلاث مطالب الأول وفق القانون الأساسي ١٩٢٥ والثاني وفق قانون إدارة الدولة العراقية أما المطلب الثالث فسيكون وفقاً لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الأول \ دور السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين في ظل القانون الأساسي ١٩٢٥

تتمثل السلطة التنفيذية في القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ من الملك والوزارة ومن خلال قراءة نصوص القانون يلاحظ ان اختصاصات الملك كانت واسعة جداً وكان يمارس سلطاته فعلياً بالرغم من أن النظام كان برلمانياً حيث نجد أن الملك شريك مع مجلس الأمة في مباشرة السلطة التشريعية^(٩) وهو الذي يعين أعضاء مجلس الأعيان ولا تصدر القوانين إلا بعد إن يصادق عليها ويأمر نشرها^(١٠) أما دور الوزارة في اقتراح القوانين فيكون من خلال الوزارة والأعضاء في مجلس النواب حيث إجازة المادة (٤٥) من القانون الأساسي لأي عضو من أعضاء مجلس النواب إن يقترح مشروع قانون عدا ما

دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة في الدساتير العراقية)

* م.م. محمد عبد جرى

يتعلق بالأمور المالية بشروط إن يؤيد المقترح من عشرة أعضاء من المجلس ومن ثم يعرض عن المجلس للموافقة عليه وفي حال إقراره يرسل إلى مجلس الوزراء لصياغة اللائحة القانونية ومن خلال نص المادة أعلاه يتضح أن اقتراح القوانين المالية اقتصر على الحكومة فقط دون مجلس النواب وقد يبرر جانب من الفقه هذا الاتجاه بقصر حق الاقتراح القوانين المالية عن السلطة التنفيذية إلى ميل المجالس النيابية للإسراف والتبذير لذلك ذهب رأي في محاولة لاجتناب هذا المحذور من خلال اقتراح قيود تمنع استعمال السلطة التشريعية لحق اقتراح القوانين المالية وذلك يقصر استعماله على أعضاء لجنة الميزانية بمجلس النواب مع وجوب بيان مصدر الإيراد عند طلب منح الاعتماد^(١١) هذا يعني أن مقترح القوانين يمكن أن تقدم أعضاء مجلس النواب وكذلك من الوزراء الأعضاء في المجلس ألا أن مشروع القانون (اللائحة القانونية) لا بد إن تتم صياغتها من قبل الحكومة وترفع إلى احد المجلسين وفي حالته موافقة المجلس وعلى المشروع يرفعه إلى المجلس الثاني فإذا وافق عليه يرسل إلى الملك لتصديقه^(١٢) وهذا يدل على أن الحكومة هي الجهة المختصة بوضع الصياغة القانونية لمشروع القانون سواء كان مقترح القانون مقدماً من احد أعضاء مجلس النواب أو من احد الوزراء الأعضاء في المجلس مما يعني أن مجلس النواب غير قادر على تشريع القانون ما لم يقدم المشروع من قبل الحكومة فضلاً عن ذلك نجد أن القانون الأساس قد صادر حق تقديم المقترح من قبل مجلس النواب فيما يخص القوانين المالية و نجد أن القانون الأساسي في هذا الاتجاه اخذ بتعظيم دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في مجال التشريع الذي يعد الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية .

المطلب الثاني \ دور السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين في ظل قانون إدارة الدولة

العراقية لسنة ٢٠٠٤

بعد سقوط النظام السياسي العراقي في عام ٢٠٠٣ حصل فراغ سياسي ودستوري ما دعا سلطة الائتلاف الواقفة إلى العمل مع مجلس الحكم العراقي على أقامه دستور في العراق وقد تم الاتفاق على إعلان قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ وكان دور المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة واضحاً بأنه صاحب السلطة في العراق حيث كانت جميع الأوامر والمذكرات التي أصدرتها سلطة الائتلاف باسم وتوقيع المدير الإداري إلا أن قانون إدارة الدولة لم يحمل توقيع احد عند نشرة بالجريدة الرسمية كما هو معروف ومعمول به في دول العالم^(١٣) وقد أوجد القانون صورتين للحكومة الانتقالية^(١٤) وحدد لكل منها فتره وقد بين ملحق القانون آلية عمل الحكومة في الصورة الأولى في حين بينت أبواب القانون آلية عمل الحكومة في الصورة الثانية وقد أناط القانون لمجلس الوزراء عملية التشريع حيث أجاز له إصدار أوامر لها قوة القانون وبموافقة رئاسة الدولة بالإجماع وكذلك يباشر اختصاصات الجمعية الوطنية المنصوص عليها في القانون ووفق الإلية التي أشار إليها الملحق في القسم الثاني منه أما الصورة الثانية للحكومة المؤقتة التي نص عليها قانون إدارة الدولة فقد عادت بمجلس الوزراء إلى مباشرة اختصاصه المألوف ألا وهو تنفيذ القوانين لكنه أعطاه حق اقتراح مشروعات القوانين^(١٥) وتقوم الجمعية

الوطنية بالنظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الوزراء بما في ذلك مشاريع قوانين الميزانية^(١١) هذا يعني أن السلطة التنفيذية في الصورة الأولى كانت صاحبة الاختصاص التشريعي إضافة إلى اختصاصها التنفيذي. يعني أنها كانت تمتلك مبادرة الاقتراح وصياغة المشروع وتشريع القانون بعد مصادقة مجلس الرئاسة بالإجماع وهذا كان بسبب الفراغ السياسي الذي كان يعاني منه العراق في تلك الفترة أما في الصورة الثانية من الحكومة فقد جعل القانون اختصاص السلطة التنفيذية باقتراح مشروع القانون وإكمال صياغته القانونية بما يعني إن الجمعية الوطنية لها حق التصويت على مشروع القانون وإقراره وكذلك الحق لأعضاء الجمعية اقتراح مشاريع القوانين وفق النظام الداخلي الذي تضعه الجمعية^(١٢) وبذلك يكون اقتراح مشاريع القوانين من حق كل من السلطين التشريعية والتنفيذية بموجب نصوص القانون.

المطلب الثالث \ دور السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين في ظل دستور جمهورية

العراق لسنة ٢٠٠٥

كما هو المعروف أن المبادرة التشريعية تقوم على أساس تقديم نص إلى مجلس النواب للتباحث فيه فيصبح قانوناً إذا أقره وفقاً للأصول المرعية لإقرار القوانين في الدستور^(١٣) وعند قراءة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد أن الدستور قد أشار إلى أن السلطات الاتحادية تتكون من ثلاث سلطات وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية تمارس اختصاصها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات^(١٤) وبالرجوع إلى نصوص الدستور التي حددت اختصاصات السلطات نجد أن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(١٥) في حين جعل الدستور مقترحات القوانين تقدم من عشرة أعضاء من مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة وهذا التمييز في اللفظ الذي ورد في نص الدستور جعل دور السلطة التنفيذية أكبر بكثير من دور السلطة التشريعية في تقديم مقترح مشروع القانون حيث لا يستطيع البرلمان العراقي أن يشرع قانون بمبادرة برلمانية من دون أن تكون صياغة المشروع حكومية وهذا الرأي أكدته المحكمة الاتحادية العليا في العراق في مجموعته من أحكامها حيث تضمن قرارها في كل حكم ذات الصيغة ومنها قرارها^(١٦) (الذي التدقيق والمداولة في المحكمة الاتحادية العليا وجد أن المدعي رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفة طعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الرقم^(١٨) لسنة ٢٠١٠ لمخالفته لأحكام الدستور ووجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور انه قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في المادة^(٤٧) منه وان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وان الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة^(٨٠) منه وليست السلطة التشريعية حيث أن دستور جمهورية العراق ورسم في المادة^(٦٠) منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ما قدمت غيرها

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 إحدى لجانه المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لان المقترح فكرة والفكرة لتكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى احد المنفذين المشار إليها لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة أذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب ومن متابعة القانون موضوع هذه الدعوى المشار إليها أنفاً وجد انه كان مقترحاً تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزامها السياسية الداخلية منها أو الدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وذلك وفقاً لنص المادة (٧٨) من الدستور ويمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للمادة (٨٠- أولاً) من الدستور لذا فان من حقه إضافة لوظيفية الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم أتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه ومخالفة القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٠ للمادة (٦٠- أولاً) من الدستور قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغائه وإلغاء الآثار المترتبة عليه. (١٠) ومن خلال قراءة قرار المحكمة يتمعن نجد أن المحكمة الاتحادية العليا تقوم بمطابقة النصوص التشريعية لأحكام الدستور من عدمها سواء في ذلك التي تقوم على مخالفة شكلية للأوضاع الإجرائية التي يتطلبها الدستور أم تلك التي يكون أساسها مخالفة لقواعد موضوعية وهذا ما انسحب على قرار المحكمة بعدم دستورية القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٠ لمخالفته لقواعد الشكلية المتصلة باقتراح التشريع وفق ما جاء بنصوص الدستور حيث فسرت المادة (٦٠) منه بأن مشروع القانون يجب أن يكون مقدماً من خلال الحكومة وبخلافه يكون غير دستوري وهناك أحكام أخرى صدرت من المحكمة الاتحادية العليا بذات الاتجاه (١١) وأصبح هذا مبدأً دستورياً وسابقة قضائية في تأصيل حق المبادرة التشريعية وحصرها بالحكومة من دون مجلس النواب وقد أيد جانب من الفقه اتجاه المحكمة الاتحادية العليا الذي يقصر حق من المبادرة التشريعية (مشروعات القوانين) بالسلطة التنفيذية مستنداً بذلك إلى نص المادة الرابعة من قانون مجلس الشورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل يختص مجلس الشورى الدولة بوظائف القضاء الإداري والاقتضاء والصياغة وإعداد دراسة وتوثيق مشروعات القوانين وإبداء الرأي في الأمور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام وكذلك نص المادة الخامسة فيه (يمارس المجلس في مجال التفتيش_ أولاً. إعداد وصياغة مشروعات التشريعية المتعلقة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة بعد أن يرفق فيها ما يتضمن أسس التشريع المطلوب من جميع أولياته وأراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة) (١٢) وهذا النص لم يحدد طريق المبادرة التشريعية بالسلطة التنفيذية حصراً علماً أن مجلس شورى الدولة كان اختصاصه تدقيق

دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة في الدساتير العراقية)

* م.م. محمد عبد جري

مشروعات القوانين من ناحية الصياغة الموضوعية والقانونية للمشروع وأدل على ذلك إلغاء المادة الخامسة منه في التعديل الأخير^(١٣) وأيضاً يمكن الرد على ذلك من خلال ما جاء بنص المادة (١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ((بحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوغاً في مواد وتتضمن الأسباب الموجبة)) وهذا يعني أن الاقتراح هنا يكون لمشروع القانون بصياغة برلمانية منتهية بالأسباب الموجبة التي تعد من المسائل المهمة للتشريع وليس مقترح قانون وهنا كان الأجدر بالنظر في عدم دستورية اللائحة البرلمانية كونها خالفت من الناحية الموضوعية نص المادة ستون من الدستور لكن وفي أحكام أخرى نجد أن المحكمة عدلت من رأيها في حق تقديم المبادرة التشريعية (اقتراح مشروع القانون) حيث جاء في حكمها ((لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا مجلستها المنعقدة في ١٤-٤-٢٠١٥ وجد إن لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا مجلستها المنعقدة بتاريخ ١٤/٤/٢٠١٥ وجد أن المدعي في الدعوى الأصلية والمدعية في الدعوى التي وُحِدَتْ معها استناداً إلى المادة ٧٥ من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ نظراً لوحدة موضوعها قطعنا بعدم دستورية (قانون استبدال مجلس النواب) رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ من الناحية الشكلية حيث شرع هذا القانون من مجلس النواب مباشرة دون أن يمر بالآلية الدستورية المرسومة ب المادة (١٦٠\أولاً\ثانياً) من الدستور وخلافاً لاحكام المادة (٨٠\أولاً\ثانياً) منه وطلباً للحكم بإلغاء القانون المشار إليه بعبء عدم الدستورية في شكلية إصداره وقد اقره المدعى عليه رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته من خلال اللوائح الجوابية على الدعويين بأن القانون موضوع الطعن قد شرع مجلس النواب مباشرة استناداً لاحكام المادة(٤٩\ خامساً) من الدستور ونصها ((يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عن الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة)) وتجدر المحكمة الاتحادية العليا ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد كرس في المادة (٤٧) منه المبدأ الذي عرفته غالبية دساتير العالم وهو مبدأ (الفصل بين السلطات) وقد عدد هذه السلطات في المادة ذاتها وحسب ورودها فيه وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ورسم لكل منها مهامها واختصاصاتها بشكل دقيق . ولكي نكون أمام التطبيق السليم لإحكام هذه المادة والمبدأ الذي تأسست عليه . يلزم أن تتولى كل سلطة من هذه السلطات القيام بمهامها وممارسة صلاحياتها كاملة وفق ما رسمه لها الدستور فالسلطة التشريعية تمارس مهامها واختصاصها المنصوص عليها في المواد(١٤.١٦.٦١.٦٠-أولاً)من الدستور وفي مقدمة هذه المهام القيام بتشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة ووفقاً للسياقات الدستورية . وممارسة هذا الاختصاص والصلاحية يلزم ان يكون مراعيًا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي مرت الإشارة إليه وان لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة ما يمس هذا المبدأ ومن تلك القوانين التي تمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خطتها او في موازنتها المالية دون التشاور معها واخذ موافقتها بذلك . وكذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري

الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على أساسه وكذلك أن لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها لأن في ذلك تعارضاً لمبدأ استقلال القضاء الذي نصت عليه المادة (٨٨) من الدستور.... وبناءً عليه تكون الدعوى الأصلية والموحدة معها قد فقدتا سندهما القانوني فقرر ردهما من هذه الجهة وحميل المدعين مصاريف وإتعايب محاماة وكلاء المدعي عليه^(٤) ووجد أن المحكمة الاتحادية أكدت على مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات الذي ورد في الدستور العراقي وان قرارها برد دعوى المدعي والذي يطلب فيه عدم دستورية قانون استبدال أعضاء مجلس النواب كان منسجماً مع اختصاص السلطة التشريعية في تشريع القوانين عدا القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية كما أشار القرار وهذا يعني أن تقسم القوانين إلى نوعين الأول يمكن تشريعه من قبل مجلس النواب مباشرة من دون الرجوع إلى السلطة التنفيذية هذا ما لا يرتب أية تبعات مالية على الحكومة أو تتعارض مع منهاجها الوزاري وبما لا يس مهام السلطة القضائية دون تشاور معها أما النوع الآخر فإنه يتطلب مقترح مشروع مقدم من الحكومة وبخلافه يكون غير دستوري وكان من الممكن أن يقدم مقترح من أية جهة سواء أكانت التنفيذية أم التشريعية بعد التشاور لاسيما أن نظامنا السياسي برلماني قائم على أساس التعاون والتوازن بين السلطات (الفصل المرن)

المبحث الثاني \ دور السلطة التنفيذية في التصديق على القوانين .

من خصائص النظام البرلماني ثنائية السلطة التنفيذية والتي تعني وجود رئيس دولة غير مسؤول ووزارة مسؤولة ويعد الرئيس احد أركان السلطة التنفيذية وان كان لا يتولى سلطات تنفيذية فعلية^(٥) فلذلك لا تقع على عاتقه أية مسؤولية سياسية سواء أكان رئيس الدولة ملكاً أم رئيس جمهورية ما دعا جانب كبير من الفقه الدستوري يشير سلبية دور رئيس الدولة واختصاره على مجرد دور أدبي^(٦) لذلك لم تعد موافقة الرئيس على مشروع القانون أمراً ضرورياً ولازماً كما كان في السابق ومن اجل تسليط الضوء على دور الرئيس في عملية المصادقة على القوانين سنتبع ذات الخطة وندرس دور الملك في التصديق على القوانين وفق القانون الأساسي ثم دور مجلس الرئاسة في ضل قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ أما المطلب الثالث فسيكون لدور الرئيس في تصديق وإصدار القوانين بموجب الدستور العراقي آذ لا دور للوزارة في عملية التصديق على القوانين وكما سنرى في هذا البحث .

المطلب الأول \ دور الملك في التصديق على القوانين في ظل القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ يعتبر الملك شريكاً مع مجلس الأمة في مباشرة السلطة^(٧) حيث لأتصدر القوانين الأ بعد أن يصادق عليها ويأمر بنشرها^(٨) حيث لأتكون اللوائح القانونية قانوناً مالم يصادقها الملك^(٩) وقد أعطى قانون للملك حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي أقرت في مجلس الأمة وقد ميز القانون الأساسي الاعتراض من حيث المدة إلى حالتين ففي الحالة الأولى للملك أن يعيد مشروع القانون الذي لم يقترن بمصادقته خلال ثلاث أشهر عند عدم طلب احد المجلسين تعجيل المصادقة أما الحالة الثانية والتي يطلب فيها الملك تعجيل التصديق على مشروع القانون من احد المسجلين فله أن يصادق على مشروع

القانون أو يعيده خلال مده خمسة عشر يوماً لإعادة النظر فيه مع بيان الأسباب الموجبة لا عادته وفي كل الأحوال عند انقضاء المدة المحددة قانوناً ولم يعد مشروع القانون يعتبر مصادقاً عليه^(٣٠) ومن خلال قراءة النصوص نجد أن الاعتراض الذي منح للملك هو اعتراض توقيفي وليس اعتراض مطلق كما أن القانون الأساسي لم يبين الإلية التي يمكن من خلالها التغلب على اعتراض الملك في حال تمسك مجلس الأمة بمشروع القانون وهذا يعكس سيطرة ونفوذ الملك على مجلس الأمة حيث كان يمارس سلطاته فعلياً ما يعني أن دوره كان دوراً إيجابياً ومؤثراً في عملية التصديق على القوانين وليس شكلياً.

المطلب الثاني \ دور مجلس الرئاسة في التصديق على القوانين في ظل قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤

تتكون السلطة التنفيذية الانتقالية من مجلس الرئاسة و مجلس الوزراء ورئيسه ويتألف مجلس الرئاسة من رئيس ونائبين ينتخبون من قبل الجمعية الوطنية بأغلبية ثلثي أصوات أعضائها^(٣١) ويتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع ولا يجوز لأعضائه إنابة آخرين عنهم^(٣٢) ولم يشر القانون إلى مصادقة مجلس الرئاسة على مشروعات القوانين التي تقرها الجمعية الوطنية حيث نص على أن (تصدر القوانين باسم شعب العراق وتنشر القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بها في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها مالم ينص على خلاف ذلك) (٣٣) إلا انه عاد وأعطى لمجلس الرئاسة حق نقض أي تشريع تصدره الجمعية الوطنية على أن يتم ذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ مجلس الرئاسة من قبل رئيس الجمعية الوطنية بإقرار ذلك التشريع^(٣٤) ولم يحدد القانون أيضاً فيما كان الإبلاغ وجوبي أم جوازي وما الحل إذا لم يبلغ رئيس الجمعية الوطنية رئاسة المجلس لاسيما وان القانون لم ينص على الجهة التي لها الحق إصدار القوانين إلا أن الواقع العملي سار باتجاه مصادقة مجلس الرئاسة على القوانين وإصدارها بالإجماع ومن خلال ما تقدم يتضح أن هناك غموض اعترى نصوص القانون مما يعني انه بالإمكان الاعتراض عليها ونقضها إذا رفضها احد أعضاء المجلس .

المطلب الثالث \ دور الرئيس في تصديق على القوانين في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

لم تكن اختصاصات رئيس الجمهورية في الدستور اختصاصات مؤثره في الشأن السياسي بل حتى أنها لم تنسجم مع ما جاء بنص المادة ٦٧ منه التي نصت على أن ((رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والحفاظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامه أراضيه وفقاً لإحكام الدستور)). لذلك يصفها جانب من الفقه بأنها صلاحيات شرفية أكثر من كونها عملية^(٣٥) ويلاحظ ذلك بوضوح من خلال تمديد الدستور عمل مجلس الرئاسة الذي نص عليه قانون إدارة الدولة العراقية لمدة أربعة أعوام^(٣٦). كما منحه صلاحية نقض مشروعات القوانين والقرارات التي تقر من مجلس النواب حيث ألزم الدستور مجلس النواب بإرسال القوانين والقرارات والتي يسنها إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع وهنا اشترط الدستور موافقة مجلس الرئاسة

بالإجماع وهذا يتعدى مجرد المصادقة على مشروعات القوانين لأنه في حال عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية ثم تعاد إلى مجلس الرئاسة ثانياً للموافقة عليها وإذا تم رفضها للمرة الثانية وخلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له ان يقرها اغلبيه ثلاثة أخماس عدد أعضاءه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقاً عليها وهذه الإجراءات اتسمت بكثير من التعقيد على الرغم من انه مجلس الرئاسة يمتد عمله لأربعة أعوام فقط لكن يبدو ان المجلس السياسي الذي كان حاضراً في ذلك الوقت قد تغلبت عليه للمحاصصة السياسية وعدم الثقة بين الأطراف التي كانت تدير العملية السياسية متمثلة بقيادة الكتل لذلك يمكن القول ان الدستور لم يعطي للرئيس العراقي صلاحية الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس النواب بل اقتصرت صلاحيته على المصادقة وإصدار القوانين التي يسنها المجلس وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها^(٣٧) وهذا يعني ان جانب الإصدار هو المهم في النص إذا ليس له حق الاعتراض او عدم التصديق لانه القانون يعد مصادقاً عليه بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه وهذا ما يؤكد ان صلاحية الرئيس العراقي هي صلاحية شرفية أكثر منها عملية بالتطبيق وكان من المفروض ان يعطي الدستور حق الاعتراض على القوانين للرئيس ويحدد الأغلبية المطلوب للتغلب على الاعتراض كما في الأنظمة البرلمانية الأخرى التي تعطي حق الاعتراض التوقيفي للرئيس حيث لم يعد للاعتراض المطلق تطبيق في الأنظمة السياسية الحديثة^(٣٨) وهذا الأمر يعاب على الدستور^(٣٩)

المبحث الثالث \ التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية للعراق

يقصد بالتفويض التشريعي ، قيام السلطة التنفيذية بإصدار قرارات لها قوة القانون بناءً على تفويض من البرلمان وذلك لتنظيم بعض المسائل التي تعد من صميم اختصاص البرلمان التي يجب ان ينظمها القانون لذلك تتفق اللائحة مع القانون في كونها تتضمن قواعد مجردة ولكنها تختلف عنها في جهة الإصدار^(٤٠) ولقد تأكد حق البرلمان في التشريع منذ عام ١٦٨٨ عند قيام الشعب الانكليزي بثورته ضد الملك جيمس الثاني المعروف بتمسكه بنظرية الحق الإلهي وكان من ثمار هذه الثورة وضع قانون للحقوق التي اقرها البرلمان وصادق عليه الملك الجديد وبموجب هذا القانون جرد الملك من سلطة تعطيل القانون او وقف تنفيذه او الإعفاء من تطبيقه كما ضعفت سلطته في إصدار اللوائح^(٤١) ولما كان البرلمان هو صاحب السيادة في بريطانيا فان بإمكانه ان يفوض أية سلطات لأشخاص او هيئات أخرى كما بإمكانه في الوقت نفسه أن يسحب ببساطة السلطات التي فوضها^(٤٢) إما في العراق فان التفويض التشريعي اختلف في الأنظمة البرلمانية التي مرت عليه حيث كان ذلك التفويض متأثر بطبيعة النظام السياسي وهيمنت السلطة الحاكمة وهذا ما سنبحثه في ثلاثة مطالب الأول لدراسة التفويض التشريعي في القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ثم بعد ذلك نبحت هذا التفويض في قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ وأخيراً في دستور ٢٠٠٥ من دون التطرق إلى مفهوم التفويض

التشريعي وشروط تحقيقه حيث انه هناك الكثير من الباحثين تناولوا هذا الموضوع بالبحث^(٤٣).

المطلب الأول\ التفويض التشريعي في ظل القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥
أعطى القانون الأساسي سلطة تشريعية للملك في حالات خاصة وهي اذا ظهر في ضرورة أثناء عطلة مجلس الأمة لاخذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام او لدفع خطر عام او لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية او بقانون خاص او للقيام بواجبات المعاهدة فللملك الحق ان يصدر تشريعات بموافقة مجلس الوزراء تسمى المراسيم ويكون لها قوة القانون ويجب عرضها جميعاً على مجلس الأمة في اول اجتماع له وتعد هذه المراسيم ملغاة مالم تتم موافقته مجلس الأمة عليها^(٤٤) وهذه الأسباب التي ذكرها القانون الأساسي تتضمن عبارات مطاطة كحفظ النظام او دفع خطر عام بحيث يمكن للسلطة التنفيذية ان تصدر ما تشاء من المراسيم في أثناء عطلة البرلمان دون ان تخشى محاسبة البرلمان لها^(٤٥) كما انه على الرغم من ان فكرة إصدار المراسيم في فكرة استثنائية ولا تمارس إلا في حالات استثنائية إلا أن واقع الحال في العهد الملكي أثبت ان الحكومات كانت تصدر المراسيم اثر المراسيم أثناء العطلة البرلمان دون ان تلتزم بالقيود الواردة في هذه الفترة بحيث ان الحكومات كانت تمارس السلطة التشريعية فعلاً في أثناء عطلة البرلمان وكانت تتعدى بإصدار عن اختصاص ما كان يسمى مجلس الأمة^(٤٦) ويرجع ذلك الا ان الملك كان يتمتع بصلاحيات واسعة جداً في المادة السادسة والعشرون من القانون الأساسي تتناقض مع كونه مصوناً وغير مسؤول^(٤٧) وعلى هذا الأساس فأن من المستبعد ان لا يوافق مجلس الأمة على ما شرعه القانون. كما ان احتمال عرض مثل هذه التشريعات (المراسيم) على المحكمة العليا للنظر في دستورتها امر ضعيف جداً او يكاد يكون مستحيلاً فليس من مصلحة السلطة التنفيذية ان تثير قضية دستورية مرسوم يعبر عن أرادتها ويحقق مصالحها وهي الوحيدة التي تمتك تحريك الرقابة الدستورية يوجب القانون الأساسي^(٤٨) كون القانون اشتراط ان لا تكون المراسيم مخالفة الأحكام القانون الأساسي اما عن توقيع الوزراء كافة فهو أمر محسوم كون الملك هو من يعين الوزراء من على ترشيح رئيس الوزراء ويقبل استقالتهم من مناصبهم كذلك لا توجد معارض من الوزراء تجاه الملك وما يصدره من تشريعات تفويضه وكان من المفترض ان يكون إصدار اللوائح التفويضية من اختصاص مجلس الوزراء ورئيسة وليس من اختصاص الملك كونه النظام السياسي في العراق كان نظاماً برلمانياً والذي من خصائصه وجود حكومة مسؤولة تعمل بصلاحيات دستورية ويكون الرئيس بصلاحيات شكلية وهذا مالم نلمسه في القانون الأساسي العراقي .

المطلب الثاني\ التفويض التشريعي في ظل قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤
بعد الانتقال من النظام الدكتاتور^(٤٩) الى النظام الديمقراطي البرلماني وتعديل شكل الحكم بعد عام ٢٠٠٣ الذي حدده قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والذي اثار في المادة الخامسة والثلاثون إلى أن السلطة التنفيذية الانتقالية تكون من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيسة وعند قراءة نصوص القانون التي حددت اختصاصات

السلطة التنفيذية لا تجد أية صلاحية منحها القانون في إصدار التفويض التشريعي من قبل السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الرئاسة ومجلس الوزراء عدا ما جاء ذكره في المادة الثانية والأربعون ((يقوم مجلس الوزراء بوضع النظام داخلي لعمله وإصدار الأنظمة والتعليمات الضرورية لتنفيذ القوانين)) وهذه لوائح تنفيذية تصدر لغرض تنفيذ القوانين التي تصدرها الجمعية الوطنية وربما يكون السبب في ذلك هو ان قانون إدارة الدولة وضع لمرحلة انتقالية قصيرة بحيث وضع الدستور الدائم وتشكيل الحكومة.

المطلب الثالث \ التفويض التشريعي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
لم يختلف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كثيراً عن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بخصوص التفويض التشريعي حيث لم يفوض الدستور السلطة التنفيذية اختصاص إصدار الأنظمة او اللوائح التفويض سواء كانت في الظروف الاعتيادية ام الظروف الاستثنائية وهو بذلك خالف الكثير من الدساتير العربية التي أجازت مبدأ التفويض صراحة^(٥٠). ومن الجدير بالذكر ان هناك بعض الدساتير منعت التفويض التشريعي للحكومة مثل الدستور السوري الصادر عام ١٩٥٠ والذي نص في المادة التاسعة والخمسون منة على ((لا يجوز لمجلس النواب ان يتخلى عن سلطته في التشريع)) لكنه أعطى هذا الحق لرئيس الجمهورية في ممارسة سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس اذا استدعت الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية او بمقتضيات الأمن القومي^(٥١) ومن خلال ما تقدم نجد ان التفويض التشريعي حالة ضرورية يجب ان ينص عليها الدستور لمعالجة بعض الحالات التي تحتاج الى معالجات سريعة في ظروف قد استثنائية وبشروط ترد في الدستور كما جاء في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ او لغرض تنظيم مسائل لم يتناولها التشريع بالتنظيم وتكون مبررات إصدار هذه الأنظمة او اللوائح ليس غيبة البرلمان وعدم وجوده كما هو الحال في لوائح الضرورة بل على العكس تصدر الأنظمة او اللوائح التفويضية مع وجود البرلمان واستمراره بمزاولة عملة المقرر بموجب الدستور وإنما طبيعة عمل السلطة التنفيذية و إلمامها بمتطلبات العمل التنفيذي وقدرتها على إصدار قرارات تتسم بالنجاعة والفعالية في التطبيق^(٥٢) وهذا التفويض لا ينتقص من اختصاصات البرلمان في التشريع لا نه اختصاص استثنائي للسلطة التنفيذية بتوقف على وجود حالة الضرورة والبرلمان الذي يجيزه^(٥٣) وهذا ما نلاحظه الآن حيث نجد ان الحكومة العراقية مقيدة ولا تستطيع ان تنفذ ما وعدت به من إصلاحات لأنها غير قادرة على إصدار اللوائح والأنظمة المستقلة (التشريع الفرعي) ما يستدعي ان تقدم للبرلمان في كل مره مشروع قانون يجيز لها المضي في إكمال إجراءات الإصلاحات التي ينادي بها المتظاهرون خاصة إذا ما سلمنا ان التشريع في البرلمان العراقي يخضع لأحوال الكتل السياسية يستجيب لمطالبهم أكثر من استجابة لمطالب الشعب وحاجاتهم الضرورية.

الخاتمة :-

دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة في الدساتير العراقية)

* م.م. محمد عبد جرى

بعد استعراض دور السلطة التنفيذية في النظام البرلماني العراقي في العملية التشريعية ابتداءً اقتراح القوانين ثم المصادقة عليها وأخيراً اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح (الأنظمة) التفويضية ومن خلال ما تناولته الدراسة توصلت إلى مجموعه من الاستنتاجات والتوصيات وهي

أولاً. الاستنتاجات

- ١- تراجع دور السلطة التشريعية في النظام البرلماني في العهد الملكي حيث كان في مركز تبعية الى حد ما للسلطة التنفيذية حيث كان الملك يمارس سلطات فعلية ويصدر مراسيم لها قوة القانون.
- ٢- أدى التغيير السياسي الذي حصل في العراق بعد عام ٢٠٠٣ إلى تشكيل البرلمان من مجموعة من الكتل البرلمانية التي تتشكل داخل البرلمان من أجل مصالحها السياسية بحيث أصبحت السلطة التشريعية عاجزة عن فهم مشاكل الشعب وتلبية احتياجاته من التشريع .
- ٣- جعل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ سلطة اقتراح مشاريع القوانين من اختصاص السلطة التنفيذية وحرّم فيها السلطة التشريعية حسب ما ورد في نص المادة (٦٠) من الدستور.
- ٤- حرم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ رئيس الدولة من الاعتراض بنوعية على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان وجعل اختصاصه في سلطة اصدار القوانين وان كانت مصادقته عليها شكلية .
- ٥- لم يمنح الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ السلطة التنفيذية اي سلطات في اصدار اللوائح التفويضية التي تحتاج اليها في تسير امور الدولة .
- ٦- قيام المحكمة الاتحادية العليا بمهمة تفسير الدستور من دون النص عليها قانوناً.

ثانياً:- التوصيات

- ١- العمل على تعديل نص المادة (٧٦-أولاً) من الدستور لتكون "يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً لأغلبية البرلمانية بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية بدلاً من مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً والتي أثارت الكثير من المشاكل عند تفسيرها من قبل المحكمة الاتحادية العليا حيث ذلك سيعطي للبرلمان قوة في ممارسة اختصاصاته التشريعية .
- ٢- جعل سلطة اقتراح مشاريع القوانين في اختصاص السلطة التشريعية والتنفيذية وذلك بتعديل نص المادة (ثالثاً-٦٠) من الدستور لتكون ((مقترحات مشاريع القوانين تقدم من عشرة أعضاء مجلس النواب او من أحدى لجانه المختصة على ان يتم عرض المشروع على الحكومة قبل قراءته القراءة الثانية))
- ٣- إعطاء حق الاعتراض التوقيفي لرئيس الدولة لان في ذلك موازنة للسلطات التشريعية والتنفيذية على أن يتم تحديد أغلبية موصوفة من اجل التغلب على الاعتراض هذا ما يحد من سلطة البرلمان ويجعله في مساره الصحيح .

دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة في الدساتير العراقية)

* م.م. محمد عبد جري

- ٤- تعديل الدستور العراقي بما ينسجم واختصاصات مجلس الوزراء ورئيسه الواردة في المادة من (٧٨-٨٠) من الدستور العراقي وذلك بإعطاء السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) حق إصدار اللوائح التفويضية في الظروف العادية من أجل تسيير الأمور الدولة وكذلك في الظروف الاستثنائية للتغلب على الظروف الاستثنائية ومعالجة حالة الضرورة على أن ذلك يتم وفق محددات دستوريه .
- ٥- إصدار قانون المحكمة الاتحادية العليا لتكون مهمة التفسير من اختصاصها بدلاً من ممارسة التفسير من دون نص قانوني.

الهوامش

- ١- د. عمر حلمي فهمي . الوظيفة التشريعية لرئيس الدولي في النظامين الرئاسي والبرلماني ((دراسة مقارنة)) رسالة دكتورا مقدمه إلى كلية الحقوق . بجامعة عين الشمس ١٩٨٠ ؛ ص ٤٠ وما بعدها
- ٢- السيد صبري ؛ حكومة الوزارة. بحث تحليلي نشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا؛ القاهرة. المطبعة العالمية ١٩٥٣؛ ص ٨٥ وما بعدها
- ٣- عبد الباقي الشكري؛ المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية ج١؛ مطبعة الآداب؛ ١٩٧٢
- ٤- محمد عبد جري . واجبات عضو البرلمان وحقوقه ؛ بغداد؛ دار نيبور - ٢٠١٤ ص ١٨٤
- ٥- من خصائص النظام البرلماني البريطاني أن يكون الوزراء أعضاء برلمان .
- ٦- Uk 2005- the official year book of the united king dow of Great Britain and northern Ireland - London- 2005
- ٧- موقع مجلس العموم البريطاني على الانترنت.
- ٨- نص المادة ٤ من قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤
- ٩- المادة (٢٨) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- ١٠- المادة (٢٦) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- ١١- د. عثمان خليل عثمان ؛ القانون الدستوري ؛ الكتاب الثاني؛ النظام الدستوري المصري ؛ ط٥؛ مصر- مطبعة الاعتماد؛ ١٩٥٥؛ ص ٤٠٠.
- ١٢- المادة (٦٢) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- ١٣- د. حميد حنون خالد . قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. بحث منشور في مجلس العلوم القانونيه تصدر عن كلية القانون. جامعة بغداد ع الأول لسنة ٢٠٠٥ . ص ١٢ .
- ١٤- المادة الثانية من قانون أداره الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .
- ١٥- المادة الثانية والأربعون من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .
- ١٦- الفقرة ثالثاً من المادة ٢٣ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية .
- ١٧- الفقرة (١) من المادة ٣٣ من قانون إدارة الدولة العراقية وكذلك الفقرة خامساً من المادة ٢٣ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية .
- ١٨- د. فؤاد العطار- النظم السياسية والقانون الدستوري- القاهرة- دار النهضة العربية : ١٩٩٥ . ص ١١٣ .
- ١٩- المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٢٠- أولاً. من المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٢١- قرار المحكمة الاتحادية العليا \ ٤٤ \ اتحادية \ ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ١٢-٧-٢٠١٠ .
- ٢٢- قرار المحكمة الاتحادية رقم ٤٢ \ اتحادية \ ٢٠١٠ وقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٨ \ اتحادية \ ٢٠١٢ .

- ٢٣- د. محمد عباس محسن- اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية والقرارات القضاء الاتحادي العراقي - بحث منشور في الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية رقم العلوم الاقتصادية والقانونية- ١١٤ لسنة ٢٠١٤؛ ص ٧٥ أُنغيت المادة الخامسة من القانون بمجلس شوري الدولة بموجب التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد ٤٢٨٣ في ٢٩-٧-٢٠١٣ .
- ٢٤- قرار المحكمة الاتحادية رقم ٢١ \ اتحادية \ ٢٠١٥ وبهذا الاتجاه قررت المحكمة قرارها المهتم ٣٦ \ اتحادية \ ٢٠١٥ .
قرار المحكمة الاتحادية رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٥ .
- ٢٥- د.عصام علي الدبس : النظم السياسية - كتاب الرابع - السلطة التنفيذية - عمان- دار الثقافة - ٢٠١١ - ص ٧٠ .
- ٢٦- د.حميد حنون خالد . الانظمة السياسية : ط جديدة. بغداد مكتبة السهوري : ٢٠١١ - ص ٩٢ .
- ٢٧- المادة (٢٨) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- ٢٨- المادة (٢٦) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- ٢٩- ألفقره (١) من المادة (٦٢٧) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- ٣٠- الفقرة (٢) من المادة (٦٢٧) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- ٣١- الفقرة (أ) من المادة (٣٦) من قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ .
- ٣٢- الفقرة (ج) من المادة (٣٦) من القانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ .
- ٣٣- الفقرة (ب) من المادة (٣٠) من قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ .
- ٣٤- المادة (٣٧) من قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ .
- ٣٥- حميد حنون خالد . مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ط-٢ بغداد مكتب نور العلمية للطباعة والاستنساخ ٢٠١٠-٢٨٩ ص
- ٣٦- نص المادة (١٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٣٧- الفقرة ثالثاً من المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٣٨- لمزيد من التفاصيل. انظر الدكتور حافظ علوان حمادي الربيعي - النظم السياسية في اوربا الغربية والولايات المتحدة الامريكية - عمان- دار وائل للطباعة والنشر - ٢٠٠١ . ص ٧٩ وما بعدها.
- ٣٩- د.ساجد محمد الزملي . مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق بغداد . دار نيبور - ٢٠٠٤ - ص ٣٩٧
- ٤٠- د.عبد الغني بسيوني عبدالله . سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني . بيروت . المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٥ ، ص ٩٧ .
- ٤١- Anson the law and custom of the constitution.voli. parliament by mauriee . gwyer. London ox ford ,fifth edition ,1922 P253.
- ٤٢- سيدني ، دبالي - الديمقراطية البرلمانية الانكليزية . ترجمة فاروق يوسف احمد .مراجعة وتقديم الدكتور محمد فتح اللة الخطيب - القاهرة - مكتبة الانجلو المصرية - ١٩٧٠ - ص ٢٢٥ .
- ٤٣- د.عصام علي الدبس مصدر سابق ص ٥٥٤ - وما بعدها .
- ٤٤- المادة (٢٦) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- ٤٥- د.مصطفى كامل مشروع القانون الدستوري والقانون الاساسي بغداد مطبعة السلام ١٩٤٨ - ص ٦٧ .
- ٤٦- عبد الله اسماعيل البستاني بحث في القانون الدستوري - بغداد - مطبعة الاربطه - ١٩٦١ - ص ١٧٨ .
- ٤٧- فاضل حسين . الفكر السياسي في العراق العصر ١٩٥٨-١٩١٤ مؤسسة الخليج - ١٩٨٤ - ص ٧٠ .
- ٤٨- د. منذر الشاوي القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية.بغداد مطبعة شفيق . ١٩٦٦ . ص

- ٤٩- كان رئيس الدولة العراقية في ظل الدتور ١٩٧٠ عند اقتضاء احدى القرارات لها القوة القانون المادة (٥٧) من دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٧٠
- ٥٠- انظر الفصل ٤٤ من الدستور المملكة الغربية لسنة ١٩٧٢ وكذلك دستور الجزائر المادة ٥٨ منه لسنة والدستور التونسي في المادة ٢٨ منه لسنة ١٩٥٩ .
- ٥١- المادة (١١١) من الدستور السوري لسنة ١٩٥٠ .
- ٥٢- د.عبد الفتاح حسن - مبادئ الدستور في الكويت - الكويت ١٩٨٦ - ص ٢٠٢
- ٥٣- د.عثمان سلمان غيلان العبودي . الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية بحث منشور في مجلس التشريع والقضاء - ع الأول - كانون الثاني - ٢٠٠٩ - ص ٩٣

المصادر

أولاً- الكتب العربية

- ١- السيد صبري ؛ حكومة الوزارة . بحث تحليلي نشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا؛ القاهرة . المطبعة العالمية ١٩٥٣
- ٢- الدكتور حافظ علوان حمادي الربيعي - النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية - عمان- دار وائل للطباعة والنشر - ٢٠٠١
- ٣- د. حميد حنون خالد . الأنظمة السياسية ؛ ط جديدة . بغداد مكتبة السهوري ؛ ٢٠١١
- ٤- حميد حنون خالد . مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - ط ٢ - بغداد مكتب نور العلمية للطباعة والاستنساخ ٢٠١٠ .
- ٥- د. ساجد محمد الزامل . مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق بغداد . دار نيبور - ٢٠٠٤ .
- ٦- عبد الباقي لشكري؛ المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية ج ١؛ مطبعة الآداب ؛ ١٩٧٢
- ٧- د. عبد الغني بسيوني عبد الله . سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني . بيروت . المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٥ .
- ٨- د. عبد الفتاح حسن - مبادئ الدستور في الكويت - الكويت . دون ناشر . ١٩٨٦ .
- ٩- عبد الله اسماعيل البستاني بحث في القانون الدستوري - بغداد - مطبعة الاربطه - ١٩٦١ .
- ١٠- د. عدنان عاجل عبيد . القانون الدستوري . النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق . النجف . مؤسسة البراس للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٠١٠ .
- ١١- د. عصام علي الدبس ؛ النظم السياسية - كتاب الرابع - السلطة التنفيذية - عمان - دار الثقافة - ٢٠١١
- ١٢- د. عثمان خليل عثمان ؛ القانون الدستوري ؛ الكتاب الثاني؛ النظام الدستوري المصري ؛ ط ٥؛ مصر - مطبعة الاعتماد؛ ١٩٥٥ .
- ١٣- د. عمر حلمي فهمي . الوظيفة التشريعية لرئيس الدولي في النظامين الرئاسي والبرلماني «دراسة مقارنة» رسالة دكتورا مقدمه الى كلية الحقوق . بجامعة عين الشمس ١٩٨٠ .
- ١٤- فاضل حسين . الفكر السياسي في العراق العصر ١٩٥٨-١٩١٤ مؤسسة الخليج - ١٩٨٤
- ١٥- د. فؤاد العطار - النظم السياسية والقانون الدستوري - القاهرة - دار النهضة العربية ؛ ١٩٩٥ .
- ١٦- د. مصطفى كامل مشروع القانون الدستوري والقانون الاساسي بغداد مطبعة السلام ١٩٤٨
- ١٧- محمد عبد جري . واجبات عضو البرلمان وحقوقه ؛ بغداد؛ دار نيبور ، ٢٠١٤ . ١٨ - د. منذر الشاوي القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية . بغداد . مطبعة شفيق . ١٩٦٦ .

ثانياً- الكتب المترجمة

١- سيدني ، دبالي- الديمقراطية البرلمانية الانكليزية. ترجمة فاروق يوسف احمد،مراجعة وتقديم الدكتور محمد فتح الله الخطيب-القاهرة- مكتبة الانجلو المصرية - ١٩٧٠-
ثالثاً: الكتب الاجنبية

1-Uk 2005- the official year book of the united king dow of Great Britain and northern Ireland – London- 2005.

2-Anson the law and custom of the constitution.voli. parliament by mauriee . gwyer. London ox ford ,fifth edition ,1922.

رابعاً: البحوث والمقالات

- ١- د. حميدحنون خالد . قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. بحث منشور في مجلس العلوم القانونية تصدر عن كلية القانون. جامعة بغداد العدد الأول لسنة ٢٠٠٥..
- ٢- د. محمد عباس محسن- اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية والقرارات القضاء الاتحادي العراقي - بحث منشور في الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية قسم العلوم الاقتصادية والقانونية- ١١٤ لسنة ٢٠١٤ .
- ٣- د. عثمان سلمان غيلان العبودي .الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية بحث منشور في مجلس التشريع والقضاء - العدد الأول - كانون الثاني - ٢٠٠٩ -

خامساً: الدساتير

- ١- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- ٢- إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤
- ٣- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٤- دستور المملكة المغربية لسنة ١٩٧٢
- ٥- دستور الجزائري لسنة ١٩٩٦
- ٦- الدستور التونسي لسنة ١٩٥٩ .
- ٧- الدستور السوري لسنة ١٩٥٠ .

سادساً: القوانين والأنظمة

- ١- قانون تعديل قانون مجلس شوري الدولة بموجب التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد ٤٢٨٣ في ٢٩-٧-٢٠١٣
- ٢- النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية
- ٣- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

سابعاً: القرارات

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا ٤٤ \ اتحادية \ ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ١٢-٧-٢٠١٠ .
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية رقم ٤٢ \ اتحادية \ ٢٠١٠ وقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٨ \ اتحادية \ ٢٠١٢ .
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية رقم ٢١ \ اتحادية \ السنة ٢٠١٥
- ٤- قرار المحكمة الاتحادية رقم ٢٩ \ اتحادية \ لسنة ٢٠١٥ .