

الاجهزة التشريعية الجزئية المشاركة في الوظيفة التشريعية

Partial legislative bodies participating in the
legislative function

الكلمات الافتتاحية :

البرلمان ، الوظيفة التشريعية ، المكنة التشريعية

Keywords :

Parliament, legislative function, legislative position

Abstract : The Constitution may entrust the exercise of the legislative function to a diverse number of bodies, and it is not easy to define them because the Constitution may not usually refer to them explicitly and clearly. The most common case is that the constitution specifies a single legislative body, or that the constitution entrusts several bodies that participate together in producing the law by imposing their approval of its drafting. Their approval is considered necessary for the enactment of laws, and their opposition to it prevents their issuance and publication. The justification for the existence of these participating bodies is fear. The superiority and control of the sole legislative body and the provision of laws consistent with the text of the Constitution.

د. سيبان جميل مصطفى



مدرس / جامعة دهوك /

كلية القانون

رقم : ٠٧٥٠٧٥٦٦٦٩٠

span.mustafa@uod.ac

Siban Jamil Mustafa

Lecturer/University of

Duhok/College of Law

الملخص:

يمكن ان يعهد الدستور بممارسة الوظيفة التشريعية الى عدد ممنوع من الاجهزة وليس من السهل تحديدها لان الدستور قد لا يشير اليها عادة بشكل صريح وواضح. والحالة الاكثر شيوعا هو ان يحده الدستور جهازا تشريعيا وحيدا او ان يعهد الدستور الى عدة اجهزة نشترك معا في انتاج القانون من خلال فرض موافقتها على وضعه ونعتبر موافقتها لازمة لسن القوانين ومعارضتها له تمنع إصدارها ونشره والمبرر من وجود هذه الاجهزة المشاركة هو الخشية من نفوق وسيطرة الجهاز التشريعي الوحيد ونأمين قوانين موافقة مع نص الدستور.

المقدمة:

نعد السلطة التشريعية إحدى سلطات الدولة الثلاث، فالى جانبها توجد السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، على ان نضطلع كل سلطة بالاختصاصات الدستورية المنوطة بها، ونعتبر السلطة التشريعية من اهم مؤسسات الدولة باعتبارها الجهة القائمة بسن القوانين المنظمة لحياة الافراد داخل المجتمع اي ان الاختصاص الاصيل والرئيسي للبرلمان يكمن في مباشرته سلطة التشريع اي سن القوانين، وقد عهدهت السيادة التشريعية للبرلمان مع ظهور المبادئ الديمقراطية التي نادى بمبدأ الفصل بين سلطات الدولة، لان هذا المبدأ هو الاساس الاول الداعم لمبدأ السيادة التشريعية للبرلمانات ونادى كثير من المفكرين في القرنين السابع عشر والثامن عشر بفكرة الفصل بين السلطات وكان من اهم هؤلاء المفكرين لوك ومونتسكيو حيث اعطوا الصدارة للبرلمان في صنع القوانين المنظمة لمختلف اوجه الحياة في الدولة.

اهمية البحث: تظهر اهمية الدراسة في:

- بيان مدى سيادة البرلمان في إعداد القانون والنصوبت عليه في الانظمة المقارنة وفي الدستور العراقي.

- إبراز المواطن الذي يظهر فيها دور الاجهزة التشريعية الجزئية التي نشترك في الوظيفة التشريعية على اعتبار ان المجلس النيابي (البرلمان) لا يتمتع بالامتياز المطلق فيها.

- كما تظهر اهمية الدراسة ايضا في الوقوف على حقيقة الممارسة العملية التشريعية في الانظمة المقارنة وخاصة العراق.

اهداف البحث: نكمن اهداف هذا البحث في:

- الوقوف على مدى فعالية اداء السلطة التشريعية (البرلمان) في الوظيفة التشريعية.

- بيان مدى ضعف سلطة البرلمان في صناعة القانون.

- مثلت مرحلة ما بعد عام ٢٠٠٣ تحولا جذريا في نظام الدولة ودستورها وما نبعها من تغييرات وقد ناثرت بلا شك العملية التشريعية بذلك التحول وبذلك فان اليات التشريع في العراق قد تغيرت، لذلك نهدف هذه الدراسة الى بيان اليات التشريع في الدستور العراقي وبيان اي جهاز تشريعي جزئي له دور اكبر في ممارسة الوظيفة التشريعية.

اشكالية البحث: الاصل ان دولة القانون نركز على مبدأ سيادة القانون الذي ينجع عنه سيادة البرلمان في صنع القانون وهذا ما اكدت عليها دساتير الدول في الانظمة المقارنة ومنها الدساتير العراقي وفقا للمادة () الا انه نلاحظ من جهة اخرى انه بدأت الصلاحيات التشريعية للبرلمان تتراجع وينقلص دوره ولذلك فانطلاقا من فكرة ان البرلمان سيد نفسه في صنع القانون، فهل هو حر في إعداد القانون والنصويين عليه، ام ان هناك من يشاركه بل قد يستحوذ عليه، ومن الواضح ان هذه الاشكالية نضج في جوانبها ادكاج منرابطة يمكن تفصيلها في شكل تساؤلات فرعية يمكن اجمالها بما يلي:

- الى اي مدة يمكن الحديث عن انفراد البرلمان بسيادة التشريع (السيادة البرلمانية).
- ضعف سيادة البرلمان في صناعة القانون وتراجع دوره بالقياس الى نزايه الدور الحكومي (السلطة التنفيذية) حيث اصبح للاخيرة الدور الاكبر.
- نزايه مشاريع القوانين على حساب مقترحات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية (الحكومة).

- من هم الاطراف المساهمة، العملية التشريعية في العراق لمرحلة ما بعد عام ٢٠٠٣ واي جزء تشريعي له دور اكبر في هذه العملية.

منهج البحث: قد اعتمدنا في دراسة موضوع البحث على:

- المنهج التحليلي الوصفي لدراسة النصوص الدستورية المتعلقة بالعملية التشريعية من الاجراءات والمراحل، كما سنعتمد على المنهج المقارن حيث لجأنا الى المقارنة بين عدة دول، لاكتشاف نقاط التشابه والاختلاف في التنظيم الدستوري للدول.

هيكلية البحث: وعلى ضوء الاشكاليات المطروحة نقترح معالجة الموضوع من خلال مبحثين، الاول نتناول فيه الناطير الدستوري للاختصاص التشريعي، والمبحث الثاني ننظر فيه الى الجهات المشاركة في العملية التشريعية وبذلك نكون خطة البحث على النحو التالي:

المبحث الاول: الناطير الدستوري للاختصاص التشريعي
المطلب الاول: مفهوم مبدأ الانفراد بالتشريع واساسه الفلسفي.

المطلب الثاني: النظام القانوني للعملية التشريعية.

المبحث الثاني: الجهات المشاركة في العملية التشريعية

المطلب الاول: ثنائية الجمعية النيابية

المطلب الثاني: مشاركة الشعب في العمل التشريعي

المطلب الثالث: المكنة التشريعية للسلطة التنفيذية

المطلب الرابع: الدور التشريعي للقاضي الدستوري

المبحث الاول

الناطير الدستوري للاختصاص التشريعي

لقد ساهمت نظرية الفصل بين السلطات التي صاغها الفيلسوف الانكليزي (جون لوك) والفيلسوف (جان جاك روسو) في تحديد طبيعة وظائف الدولة، وذلك من خلال المفاهيم الاساسية التي طرحها هذه النظرية والتي تقوم على اساس التمييز بين ثلاث وظائف للدولة، حيث تمارس السلطة التشريعية مهمة التشريع، والسلطة التنفيذية مهمة تنفيذ

القوانين والسلطة القضائية مهمة تطبيق القانون، وما يقنضيه الامر من ضرورة اخراج كل سلطة لاختصاصاتها الدستورية وقد اكد ذلك فيما بعد الفيلسوف (مونتسكيو) في كتابه "روح القوانين" بقوله: (لا يمكن إسناد كل وظائف الدولة إلى سلطة واحدة، بمعنى لا تركيز السلطات الثلاث في يد سلطة واحدة وإلا كان ذلك مدعاة للنفس والديكتاتورية، لذلك يحق ان نوكل مهمة التشريع إلى السلطة التشريعية ومهمة التنفيذ إلى السلطة التنفيذية ومهمة القضاء إلى السلطة القضائية)^(١)، وقد صاغ دسائير دول المالح هذه الأفكار الفلسفية اما صراحة - كما ذهب إليه الدسنيور العراقي - او ضمنا، وما يعيننا في هذه الدراسة انفراد السلطة التشريعية لوظيفة التشريع (مبدأ الانفراد بالتشريع) من خلال توضيح مضمونه واساسه الفلسفي وبيان إجراءات ومراحل اعداد النص التشريعي وذلك في مطلبين وكالآتي: المطلب الأول: مفهوم مبدأ الانفراد بالتشريع واساسه الفلسفي. المطلب الثاني: النظام القانوني للعملية التشريعية

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الانفراد بالتشريع واساسه الفلسفي

الفرع الأول: تعريف الانفراد بالتشريع : يعرف مبدأ الانفراد بالتشريع بأنه انفراد البرلمان بالوظيفة التشريعية، بمعنى ان البرلمان هو صاحب الاختصاص الاصيل بممارسة الوظيفة التشريعية دون غيره وهو اختصاص دستوري ونسعى أيضا بالسيادة البرلمانية او النفوق البرلماني او النفوق التشريعي. ولقد صاحب سيطرة البرلمان على السلطة التشريعية لمجموعة من المراحل التاريخية استطاع خلالها فرض سيطرته على الوظيفة التشريعية واصبح المهيم الوحيد لهذه الوظيفة حتى تجسد خلالها مبدأ هاج من مبادئ القانون الدستوري الا وهو مبدأ سيطرة البرلمان، حيث مرت بربع مراحل تمثل مراحل نضال طويلة خاضتها الإرادة العامة ممثلة من البرلمانات في مواجهة السلطة المطلقة للملك وهي مرحلة: الملكية المطلقة، الملكية المقيدة، الملكية البرلمانية، الديمقراطية البرلمانية^(٢). والمقصود بالوظيفة التشريعية هي عملية اعداد النصوص القانونية بدراسنها داخل اللجان المختصة ومناقشتها مع الحكومة واعداد تقرير حولها يعرض على النواب للتصويت عليها فان حصلت على النصاب القانوني المطلوب ارسلت إلى رئيس الدولة لإصدارها ونشرها والسهر على تنفيذها وهي الغلب الاجراءات التي تمر بها العملية التشريعية^(٣). ومن الواضح ان اسناد هذه الوظيفة للبرلمان له مبرراته نلعلق أولا بالبنية التركيبية للبرلمان باعتباره مكون من ممثلي الشعب وهي الاقدر على صياغة احكام القانون بما يراعي فيه حقوق وحريات الناخبين وسن القوانين الناطمة للحياة العامة داخل المجتمع، ولذلك نجد ان غلب الدسائير نذهب إلى التخصيص على انفراد البرلمانات بالوظيفة التشريعية دون ان نشاركها في ذلك سلطة اخرى^(٤)، لان التشريع هنا تمثل إرادة الشعب صاحب السيادة مما يصدر عن هؤلاء الممثلين من تشريع كانها صدرت عن الشعب نفسه. وكذلك نجد ان اسناد وظيفة التشريع للسلطة التشريعية يجسد معنى الديمقراطية بمعناها الحقيقي وذلك لان الديمقراطية تعني حكم الشعب لنفسه بنفسه سواء مباشرة - وهو ما يصعب ممارسته حاليا - او بواسطة من ينخبهم لينولوا بالنيابة عنه مباشرة هذه الاختصاصات والسلطة التشريعية في الدولة الديمقراطية، عادة ما تشكل من عدد من الاشخاص يصعب معه اجماعهم على الخطأ او التقاء مصالحهم على ما يشكل انتهاكا

لمصالح الافراد، وهو الامر الذي قد لا يتوافق في السلطة التنفيذية. واما الاعتبارات الاخرى في جعل التشريع من اختصاص السلطة التشريعية فنتمثل في الالية المعقدة والمركبة التي يلزم ان يجازها التشريع قبل وضعه موضع النفاذ والتطبيق، والمناقشات المطولة والمستفيضة التي تعرض لها من اعضاء السلطة التشريعية وغيرها من الاجراءات للناكس من مضمون التشريع وفحص مدعوا بالنفصيل، فان تبين لاعضاء السلطة التشريعية فائدة التشريع المعروف عليهم وجدوا بالنسبة للمعوم اقره وان تبين لهم خلاف ذلك رفضوه او اجلوه النظر فيه^(٥).

الفرع الثاني : الاساس الفلسفي للانفراد بالتشريع : اما عن الاساس الفلسفي لهذا المبدأ فقد ربطه الفقيه الفرنسي "Raymond" بافرازات الثورة الفرنسية ١٧٨٩ والتي من اهم ما جسده هو عملية توزيع الاختصاص بين السلطين التشريعية والتنفيذية واطمئنان قوة وسلطة الملك وظهور قوة البرلمانات المنتخبة المعبرة عن السيادة الشعبية^(٦).

ونماشى هذا المبدأ ايضا مع الافكار الفلسفية الاخرى المنتشرة آنذاك ويتعلق الامر خاصة بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعده الفقهاء اول اساس داعم لمبدأ سيادة البرلمان في التشريع بالإضافة الى انه اهم المبادئ الضامنة لحقوق الانسان والمكرسة للحريات العامة فهو اول اساس يضمن للبرلمان مكانته التشريعية حيث لا يمكن الحديث عن مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الا في ظل برلمان مستقل ولا يأتي ذلك الا في ظل تبني مبدأ الفصل بين السلطات^(٧). حيث تعود الجذور التاريخية لمبدأ الفصل بين السلطات الى فترة ما قبل الميلاد وعلى وجه التحديد لعصر الفلسفة الاغريقية التي ننضح من خلال تحليلات ونصيرات فلاسفتها الذين نادوا بتطبيق هذا المبدأ، ومن اوائل الفلاسفة افلاطون الذي دعا في كتابه "القوانين" الى فصل وظائف الدولة واعمالها بين هيئات متعددة مع اقامة التوازن والتعاون فيما بينها لمنع استبداد احداها بالحكم^(٨). اما المفكر الاغريقي القديم ارسطو كان اول من اكنشف ان الحكومة تمارس ثلاث اختصاصات متميزة حيث قال ان اهم وظائف الحكومة هي وظيفة المدولة او الفحص وهي تمثل السلطة التشريعية وتنولك وظيفة سن القوانين وإبراج المعاهدات ووظيفة الامر وهي تمثل السلطة التنفيذية وتنولك تنفيذ القوانين، والسلطة القضائية وتنولك وظيفة الفصل في الخصومات، وتبين لنا ان دعوة ارسطو لم تكون دعوة الى الفصل بين السلطات بل كانت دعوة الى تقسيم وظائف الدولة حسب انشطتها ومن ثم فان دعوة ارسطو ان لم ننضمم الدعوة الى مبدأ الفصل بين السلطات الا انها مهدت السبيل له وبالتالي فانها تكون قد اسهمت في نشائه ونكوينه^(٩). اما خلال القرن الثامن عشر، حيث ظهر هذا المبدأ في ذلك الوقت كسلاح من اسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت نعد الى تركيز جميع السلطات بين يديها - فظهر فلاسفة اخرون منهم المفكر الانكليزي (جون لوك) الذي يعد اول من كتب عن نظرية الفصل بين السلطات في ظل النظام النيابي الذي تأسس في انكلترا عقب ثورة ١٦٨٨ فقد ميز بين السلطين التشريعية والتنفيذية والسلطة النعاهدية، فالاولى تنولك سن القوانين والثانية تنولك وضع القوانين موضع التطبيق اما السلطة الثالثة فيطلق عليها السلطة الانحادية او الفدرالية وتنولك ادارة امور الحرب والسلم ونكون مرتبطة بالسلطة التنفيذية، وعليه فان لوك لم ينظر لك السلطة القضائية

كسلطة منفصلة بل إنعبرها جزء من السلطة التشريعية^(١٠). أما جان جاك روسو فذهب إلى ضرورة فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية لاختلاف طبيعة كل منهما وإن الشعب يمارس سيادته عن طريق السلطة التشريعية التي تمثل جموعه ويقتصر دورها على سن القوانين ولا تجتمع بصفة دائمة في حين تمارس السلطة التنفيذية اختصاصاتها في تنفيذ القوانين باعتبارها تابعة للسلطة التشريعية، وقد ميز السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية فانه قد ساوى بينهما من حيث الخضوع للسلطة التشريعية لأن القضاة يخضعون للقوانين التي نضعها السلطة التشريعية، وعليه فإن روسو يرى بأن هناك سلطة واحدة هي السلطة التشريعية يمارسها المواطنون بانفسهم وننلأشي السلطين الآخرين إذا اجتمع الشعب في صورة جمعية عمومية^(١١). وفي المقابل ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات بأسس "مونتسكيو" لأنه استنطاع أن يقدمه بصياغة دقيقة وبمعالم واضحة من مؤلفه الشهير "روح القوانين" وبدوره قسّم فيه السلطات إلى ثلاث هيئات: (السلطة التشريعية - السلطة التنفيذية - السلطة القضائية) ولكي تمنع أو تنفادي إساءة استعمال السلطة فانه من الضروري أن يكون النظام قائماً على أساس أن السلطة توقف السلطة، فيجب أن يكون هناك فصل بينهما وإن تمارس كل سلطة اختصاصاتها مستقلة عن الأخرى، وإنما يجب بالإضافة إلى ذلك أن تكون علاقتها متكافئة، أي أن يكون لكل سلطة من السلطات الثلاث ثقلاً ووزناً نستطيع من خلاله أن نقاوم السلطات الأخرى، وبناء على ذلك نجد أن مونتسكيو أيضاً اعتمد على التقسيم التقليدي لوظائف الدولة نفس التقسيم الذي عرفه الفلاسفة الذين سبقوه، وإنما أهنه بطبيعة العلاقة بين السلطات، إطار الفصل الذي قرره بضرورة قيام كل سلطة بدور الرقيب على الأخر مع قيام قدر من التعاون والتوازن فيما بينها^(١٢).

المطلب الثاني: النظام القانوني للعملية التشريعية : إن إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي هي محور العملية التشريعية وهذه الأخيرة هي من المهام والوظائف الأساسية التي يضطلع بها البرلمان لتنظيم الحياة العامة في المجتمع، ونحكم العملية التشريعية في أي نظام أو أي دولة العديد من المراحل والإجراءات والميكانيزمات الدستورية التي تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية، وعليه سننعمه لدراسة هذا المطلب إلى معالجة نظام العملية التشريعية حسب الدستور العراقي وسنقسمه على فرعين وكالآتي:

الفرع الأول: ماهية التشريع الفرع الثاني: إجراءات ومراحل العملية التشريعية الفرع الثالث: تعريف التشريع : عرف بعض الكتاب التشريع بأنه: عملية ينع بمقتضاها وضع أسس الجماعة ورفع قواعد البناء الاجتماعي بهدف تنظيم وضبط الحياة والعلاقات بين المواطنين والأحداث قدر معين من النداخل والترابط ونيسير التعامل بينهم^(١٣). وذهب البعض الآخر إلى تعريف التشريع بأنه: مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة صاحبة التشريع في الدولة^(١٤). وفي ضوء ذلك يطلق اصطلاح التشريع على معنيين عام وخاص، المعنى العام للتشريع: التشريع كمصدر للقانون في مفهومه الواسع "LEGISLATION" يقصد به أمرين: الأمر الأول: هو عملية قيام السلطات المختصة في الدولة بوضع قواعد جبرية مكتوبة لتنظيم علاقات المجتمع، وذلك في حدود اختصاصاتها

وفقا للاجراءات المقررة لذلك، الامر الثاني: هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي نع وضعها من قبل السلطات المختصة في الدولة لحكم علاقات الافراد في المجتمع سواء كانت هذه السلطة التشريعية او التنفيذية، اما المعنى الخاص للتشريع مجموعة القواعد القانونية التي نضعها السلطة التشريعية في الدولة في حدود الاختصاص المخول لها دستوريا^(١٥).

الفرع الثاني: الالية الدستورية لتشريع القوانين : سنبين في هذا الفرع مراحل واجراءات انجاز العملية التشريعية بشكل عام والية تشريع القوانين في الدستور العراقي على وجه الخصوص. وان المبادرة بالتشريع اول مرحلة من مراحل العملية التشريعية لسن التشريع وهي التي نحدد موضوعه ومضمونه، حيث لا ينشأ التشريع من العدم بل لابد من هيئة تقدمه حتى ينع مناقشته والمصادقة عليه، واذا نع قديمه من قبل السلطة التنفيذية يسمى "مشروع قانون" اما اذا قدم من قبل السلطة التشريعية فيسمى "اقتراح قانون"^(١٦) وقد اشارت المادة (٦١) اولا من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ على "عملية تشريع القوانين هو من اختصاص السلطة التشريعية"^(١٧) التي نمر بمراحل عدة كاقتراح القانون ومناقشته واقراره والتصديق عليه ومن ثن نشره في الجريدة الرسمية وفيما يتعلق باليات الاقتراح فقد منحت المادة (السالفة الذكر) الحق لمشرة من اعضاء مجلس النواب اقتراح المشروعات او احد لجانه المختصة، بتقديم مقترح قانون الى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد نضمن الاسباب الموجبة للقانون، وفي اكثر الاحيان يرسل المقترح الى الجهة الحكومية المختصة عن طريق وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب لبيان الراي واحيانا لاعادة الصياغة ليصدر بصيغة مقبولة وقابلة للتنفيذ وايا كان المقترح الذي تقدم به مجلس النواب لا يطرح للنصويت الا بعد احالته الى السلطة التنفيذية التي تقوم بصياغته على شكل مشروع قانون صالح للنصويت عليه في مجلس النواب^(١٨). اما مشاريع القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء - الى رئيس مجلس النواب اذ يقوم الاخير بنحويلها الى اللجان المختصة لدراسنها وابداء الراي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها على ان يجري ذلك بحضور ممثل عن اللجنة القانونية التي نناط بها مهمة دراسة مشاريع ومقترحات القوانين، وننلخص هذه المهمة باسنالاج المقترحات التي يحيلها البرلمان الى اللجنة والتي نضمن رغبة البرلمان او فئة منه بسن قانون معين اذ تقوم بدراسة المشروع ونخضعه لمعايير الصياغة وندرس مواده وفقرانه واضافة التعديلات على المشروع، ويشترط على رئيس اللجنة رفع تلك التعديلات الى رئيس مجلس النواب قبل انعقاد الجلسة المخصصة للنظر في المواد المعدلة بـ (٢٤) ساعة على الاقل، اذ يسنلج رئيس مجلس النواب تقرير اللجنة المختصة يوما قد ينضمه من اراء مؤيدة او مخالفة وذلك لغرض اىصال المشروع او المقترح الى افضل صوره قبل احالته للبرلمان لمناقشة لذا نسنلج مهمة دراسة المشاريع واعادة صياغتها الى اللجان بشكل اساسي^(١٩). وعليه ينلو رئيس الجلسة في مجلس النواب تقرير اللجنة المختصة بصدد مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية وما قد نضمه من اراء مخالفة لراي اغلبيية الاعضاء في اللجنة، ونجري المناقشة - في جميع الاحوال - على اساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة المختصة، ونبدأ المدولة بمناقشة المبادئ والاسس العامة للمشروع اجمالا وعند عده موافقة مجلس

النواب على المشروع من حيث المبدأ "إغلبية عدد أعضائه" يعد ذلك رفضاً لمشروع القانون، إما إذا وافق مجلس النواب على مشروع القانون من حيث المبدأ ينتقل إلى مناقشة مواد مادة مادة، بعد تلاوة كل منها ويؤخذ رأي أعضاء مجلس النواب من خلال التصويت على كل مادة على حدة، وبعد الانتهاء من مناقشة المواد والاقتراحات بالتعديلات المقدمة بشأنها، يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعها، وبعد الانتهاء من المناقشة لا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربع إياح على الأقل من انتهاء المداولة^(٢٠).

أولاً: يقرأ مشروع القانون قراءة أولى.

ثانياً: يقرأ مشروع القانون ثانية بعد يومين على الأقل من إسئلاج المقدمات التحضيرية بتعديله.

ومن بين فوائد المناقشة هي الكشف عن العيوب في مشروع القانون المقترح، كما إن المناقشة تكشف عن اتجاهات البرلمان نحو سياسة الحكومة وبرامجها في العمل، والذي ننقد به إلى مجلس النواب على شكل مشاريع قوانين في الغالب، وبعد أن حظى مشروع القانون بموافقة مجلس النواب أي صوت عليه بأغلبية بسيطة يرسل إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله، ولكي يكون القانون ملزماً لمعوم المواطنين في العراق إوجب الدستور العراقي الدائم نشره في الجريدة الرسمية بغية إطلاع الشعب العراقي عليه ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(٢١).

المبحث الثاني: الجهات المشاركة في العملية التشريعية

سنبين في هذا المبحث مختلف الاجهزة التشريعية الجزئية التي نشترك في العملية التشريعية وعلى النحو الآتي: المطلب الأول : ثنائية الجمعية النيابية (bicameral system) : لقد استقر لدى دول العالم وجود ثلاث سلطات عامة في الدولة وهي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، ويعيننا في هذا البحث أن ننال السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان، مركزين اهتمامنا على المجلس التشريعي الثاني في الدول التي ناخذ بنظام المجلسين سواء كانت اتحادية أو بسيطة.

الفرع الأول : نظام المجلسين التشريعيين : ناخذ دساتير دول العالم، فيما يتعلق بتنظيم المجلس التشريعي، باتجاهيين هما: نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، وإن اختيار دولة معينة لأي من النظامين تحكمه تقاليد الدول وسوابقها الدستورية، ويقوم النظام المجلس الواحد (unicameral system) على أساس أن يستأثر بالسلطة التشريعية مجلس واحد يقوم الناخبون باختيار أعضائه، ويمارس هذا المجلس الاختصاصات المقررة لها في الدستور وإهمها التشريع ومراقبة الحكومة^(٢٢). ويرى البعض أن وجود مؤسسة تشريعية واحدة يتفق مع مبادئ الديمقراطية لأنها تعبر عن الإرادة الشعبية ومبدأ وحدة سيادة الأمة الغير قابلة للجزئية، فنظام المجلس الواحد الذي يمارس الوظيفة التشريعية هو حسب تعبیر - جان جاك روسو - تعبیر عن الإرادة العامة^(٢٣).

أما نظام المجلسين (bicameral system) فيقتضي أن يشكل المجلس التشريعي من مجلسين، يحمل كل منهما اسماً يفاير اسم المجلس الآخر، ويسمى الأول بالمجلس

الادنى، والثاني بالمجلس الاعلى، يعهد اليهما بمهمة السلطة التشريعية، ويقوم نظام المجلسين على دعامين اساسيين، الدعامة الاولى هي المغايرة في تكوين المجلسين، اذ ينح انتخاب اعضاء المجلس الاول عن طريق الاقتراع المباشر، اما المجلس الاعلى فنختلف طريقة تكوينه باختلاف ما نص عليه الدساتير في كل الدول، فقد يكون وراثيا وقد ينح اختيار اعضائه من قبل الحكومة او من قبل المواطنين وقد يكون بعض الاعضاء منتخبا والبعض الاخر معينا والباقيون معينون بقوة القانون^(٢٤). والدعامة الثانية هي تساويهما اساسا كقاعدة عامة في القيام بمهمة التشريع اذ يلزم لقرار القانون موافقة كلا المجلسين عليه لانما العملية التشريعية. وقد عرض انصار نظام المجلسين عدة مبررات نلخصها كالآتي: يؤمن نظام المجلسين عملا تشريعا افضل عن طريق الدراسات المتعددة للنصوص او كما يسميه الفقيه (جورج برديو G.Burdeau) بالكوكية (Navette) اي مناقشة ودراسة النصوص ثنائيا من قبل مجلسين مختلفين من حيث الاصل والتكوين بهدف الوصول الى قاسم مشترك فيما يتعلق بمضمون وشكل القانون السليح الملائم وهذا يمنع من استبداد السلطة التشريعية، فاذا تجاوز احد المجلسين في التشريع كان المجلس الاخر ان يوقفه بالامتناع عن الموافقة على التشريع، فنقسم السلطة التشريعية الى مجلسين يمنع غالبا تجاوز اختصاص هذه السلطة ويحول دون استبدادها، وفي هذا السياق يقول الفقيه الانكليزي (دايسي Dicey) بان المجلس الواحد غالبا ما يؤدي الى الاستبداد فاذا ما قام بجانبه مجلس اخر منع كل منهما الاخر في الاستبداد^(٢٥). اي ان نظام المجلسين يؤدي الى تحقيق الاجادة التشريعية ونجنب الخطأ في التشريع، لانه لو اخطأ مجلس في جانب من التشريع فان المجلس الاخر لن يوافق على ذلك الخطأ بل يحاول ان يرشد المجلس الاخر الى الصواب، وقد يأتي الخطأ في التشريع بسبب التسرع او المصالح الجزئية او مصلحة خاصة دون اعتبار للمصلحة العامة فالقانون لا يصدر الا بعد دراسته ومناقشته مرتين^(٢٦). ويعمل ايضا نظام الازدواج التشريعي على رفع كفاءة المجالس النيابية اذ يتيح الفرصة لادخال عناصر ذات كفاءة قد تكون قد عرفت عن دخول الانتخابات او دخلت ولم تنجح ويعمل نظام المجلسين على تلافى هذا الميعب بان يسمح بمدة المجلس الاعلى برجال العلم وذوي الكفاءة والخبرة بواسطة التعيين لعدد من اعضائه، او حصر التشريع لمضويته فيهم ودخول هذه العناصر يساعد على حسن اداء الوظيفة التشريعية وهي الوظيفة الرئيسية للمجالس النيابية^(٢٧). فضلا عن ذلك اذ حدث خلاف بين السلطة التنفيذية والمجلسين فيمكن حل هذا الخلاف عن طريق المجلس الاخر، وبالأحرى ان الاخذ بنظام الازدواج البرلماني يساعد على التخفيف من حدة النزاع بين السلطة التشريعية والتنفيذية، واجزاء نوع من التوازن بينهما، وبذلك لا تضطر الحكومة الى اتخاذ اجراء عنيف مثل الحل ولا يحتاج المجلس الاخر الى مقابلة ذلك بسحب الثقة^(٢٨). وحذى نضح الرؤية فان نظام المجالس الثنائية في نظام ثنائية الجمعية النيابية (البكاميريه) لا نعد جهازا تشريعا جزئيا الا اذا كان بإمكانها معارضة تكوين القانون، حين ان الاصل العاج ان الوظيفة الاساسية للبرلمان تنصرف الى مباشرة السلطة التشريعية، ومن ثمة من الطبيعي ان ينولى المجلسان هذه السلطة، عند الاخذ بنظام الثنائية ومن بعد يلزم اشتراك المجلسين في التشريع على قدم المساواة فكل منهما حق اقتراح ومناقشة

القوانين وإقرارها، خاصة في النظم التي نعطي للمجلسين نفس القوى فيما يتعلق بالمسائل التشريعية والتي نسمي بـ "الثنائية المنساقية"^(٢٩). وخلاصة القول إن نظام المجلس الثاني لا يمكن أن يحقق الفائدة المرجوة منه إلا إذا تساوى المجلسين أساساً في وظيفة التشريع، فيكون للمجلس الثاني على الأقل سلطة وقف التشريعات التي يصدرها المجلس الأول، إضافة إلى مساهمتها من خلال مداولائها في تحسين محتوى القانون. وهنا لابد من بيان الوضع القائم للازدواج البرلماني في العراق فمجلس الاتحاد يعد الجهاز التشريعي الثاني على مستوى الاتحاد، فطبقاً للمادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ يتكون البرلمان الاتحادي من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ويمارس صلاحيته وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ويمارس مجلس النواب اختصاصاته التشريعية المتمثلة بنشر القوانين الاتحادية لتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الصلاحيات الحصرية والمشتركة للحكومة الاتحادية وإختصاصاته الرقابية المتمثلة بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية^(٣٠)، وفيما يخص مجلس الاتحاد نص المادة (٦٥) من الدستور على إنشاء مجلس تشريعي يسمى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه وإختصاصاته وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي مجلس النواب.

وبينما نجد في المادة الأولى من النظام الداخلي لمجلس النواب نص على "إن مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا، ويمارس الإختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور والمواد الأخرى ذات الصلة"، مما يعني مخالفة دستورية صريحة للمادة ٤٨ من الدستور - السالفة الذكر - ونستنتج من قراءة النص السابق والتمعن فيه يبين بشكل واضح أن "مجلس الاتحاد" حنك إذا انوله سيوله ضعيفا وإقل شأننا من مجلس النواب لأنه ترك مسألة تشكيله وإختصاصاته وكيفية تمثيل الأقاليم وإختصاصاتها إلى مجلس النواب وهذا يعد أمر في غاية الخطورة لأنه من المفروض أن يتساوى مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في سلطة التشريع، ولذلك كيف يمكن أن نوفق بين أن يكون مجلس الاتحاد أحد ذراعي السلطة التشريعية، وبين أن يؤسس هو ذاته بقانون عادي صادر من مجلس النواب فإذا كانت جهنين منساقيين في الدرجة فكيف يمكن أن ننص وإن نترك تشريع قانون يؤسس أحدهما الآخر، فينبين لنا بأن مجرد ترك تأسيس مجلس الاتحاد وإختصاصاته إلى مجلس النواب يعني أنها غير منساقيين في الأهمية بالإضافة إلى ذلك في حالة حصول خلاف بين أحد المجلسين مستقبلاً فمن المحتمل أن يلجأ مجلس النواب إلى تعديل قانون مجلس الاتحاد وإلغاء أي صلاحيات وإرادة فيه وحكم إلغاء المجلس نفسه إذا نطلب ذلك، وبناء على هذه المعطيات فإن مجلس الاتحاد في ضوء الدستور الحالي ليس له دور واحد هو أن يكون مجلساً استشارياً في حين المفروض أن يكون على قدم المساواة مع مجلس النواب في ممارسة وظيفته التشريعية وإن يكون رقيباً على مجلس النواب ويمنع تسرعاً إذا ما حاول ذلك، إذا مجلس النواب في ضوء الدستور الحالي يتمكن من التغلب على الاعتراضات التي يقدمها مجلس الاتحاد إذ عادة يقر مشاريع القوانين أو القرارات وحده دون موافقة مجلس الاتحاد، ففي هذه الحالة يؤكد إلى ربحان كفة مجلس النواب على حساب مجلس الاتحاد ومن ثم نصل إلى نتيجة إلى إلغاء مجلس

الاتحاد لمدح وجود مبرر له في العملية التشريعية، وبهذا يكون مجلس النواب هو الممثل الوحيد للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق^(٣١)، فهو حاضر دستوريا وغائب واقميا.

المطلب الثاني : مشاركة الشعب في العمل التشريعي : يعد نظام الديمقراطية شبه المباشرة نظاما وسطا بين نظام الديمقراطية المباشرة، حيث ينولك الشعب السلطة بنفسه، ونظام الديمقراطية التمثيلية حيث يقتصر دور الشعب على اختيار نواب ينولون الحكم باسمه ونياابة عنه، اي ان نظام الديمقراطية شبه المباشرة نظام نيابي مطور خلاصته ان يقوم الشعب بانتخاب نواب لمباشرة الوظيفة التشريعية مع مشاركة الشعب للبرلمان في ممارسة هذه الوظيفة في بعض المسائل والموضوعات الهامة، حيث يعود له حق التقرير فيها^(٣٢)، ونتمثل مشاركة الشعب في العمل التشريعي عبر ثلاث اجراءات تمثل بديلا عن الاختصاص التشريعي الاصيل للبرلمان ونقسمها على ثلاثة فروع وكالاتي:

الفرع الأول: الفينو الشعبي كالية لمساهمة الشعب في التشريع : بموجب هذا الاجراء يحق لعدد من الناخبين في الاعتراض على تشريع صادر من المجلس النيابي خلال مدة معينة، اي انه يرمى الى تعليق نفاذ قانون معين صوته عليه البرلمان، وعملينه الاعتراض او (النقض) الذي تمارسه هيئة الناخبين (الشعب) ضد قانون معين ننج بشروط وهي ان ينج الاعتراض خلال مدة معينة تحددها دساتير الدول وان يكون الاعتراض بناء على طلب عدد معين من الناخبين يحدده الدستور بـ ٢٠ الف او ٣٠ الف او اكثر فاذا مضت المدة ولم يقع العدد المطلوب بالاعتراض اصبح القانون نهائيا، اما اذا حصل الاعتراض خلال المدة المحددة فان التشريع المعترض عليه يطرح على الشعب باكماله، فاذا وافق عليه ناكه القانون، واذا لم يوافق يلغى ونعدم اثره وكأنه لم يكن من تاريخ صدوره^(٣٣). وناخذ سويسرا بالاعتراض الشعبي، حيث نعد من ابرز الدول التي تمارس هذا الحق، حيث نجد ان القوانين لا نعد نافذا الا بعد مرور فترة زمنية معينة من اقرار البرلمان وهي مدة ٩٠ يوما فهذه الامكانية نعطي للمواطنين الاسنفادة من هذا الحيز الزمني لدراسة القانون ومعارضته، ويجب ان يكون عدد الناخبين ٣٠٠ الف مواطن او ٨ كانتونات بالنسبة للقوانين الفدرالية والقرارات الفدرالية العامة^(٣٤). وبناء عليه فان الحق في الاعتراض الشعبي المنفذ الثاني من المنافذ التي يمكن من خلالها الشعب التعبير عن ارادته كاداة تكميلية وبديل عن الاختصاص التشريعي الاصيل للبرلمان وهنا لابد من بيان عدد اعتناق الدستور العراقي او القوانين الاعتيادية لهذه الطريقة الا ان ما نص لا يحول دون النص عليه بشكل مباشر على الاقل في القوانين العادية ومنها مثلا قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقع ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الفرع الثاني : المبادرة التشريعية الشعبية كالية لمساهمة الشعب في التشريع يعد من اوسع الوسائل لاشراك الشعب في العمل التشريعي، ويراد به ذلك الحق الذي نجيزه بعض الدساتير لعدد معين من الناخبين في تقديم مشروع قانون او فكرة معينة في البرلمان، فاذا كان الاقتراح منضمنا مشروع قانون ما فان البرلمان ملزم في مناقشته واقراره او عرضه على الشعب في اسنفناء تشريعي لبيان رايه^(٣٥)، اما اذا كان الاقتراح على مجرد طرح فكرة معينة فان البرلمان ينولك القيام بصياغتها على شكل مشروع قانون لياخذ طريقه الى المناقشة ثم الاصدار او الاسنفناء طبقا لما يقتضي به الدستور وعليه

نبدو مشاركة الشعب في عملية التشريع واضحة، في هذا المظهر إذ يساهم مساهمة فعلية في مجال التشريع لكونه يمثل الحق في وضع مشروع قانون^(٣٦)، أو حث المبادئ التي يرى أن نقاج في مجال له يلقي عناية كافية من البرلمان أو أن البرلمان قد اغفل تشريع مثل هذه القوانين، وهذا ما دفع الفقهاء إلى القول بأهمية المبادرة التشريعية حيث إن مساهمة الشعب (الناخبين) في التشريع لا تكون كاملة أو نعد سلطة تشريعية حقيقية إلا إذا نمنع الشعب بحق اقتراح القوانين فلا يكفي حق التصويت في الاستفتاء على مشروعات القوانين التي نعدّها الحكومة وإنما يجب على الناخبين أنفسهم إعداد مشروع القانون الذي يريدونه ودفع البرلمان إذا له يقنع بمشروعهم إلى إعداد مشروع مقابل والزاج هيئة الناخبين في الدولة باختيار أحد المشروعين^(٣٧)، وينقسم الاقتراح الشعبي إلى نوعين نبعاً للشكلية المتعلقة بطريقة تقديم الناخبين للاقتراح، فاما إن يكون الاقتراح كاملاً أو ومبواً وذلك عندما يقدم الناخبون اقتراحاً على شكل القانون مقسّم مبوب مادة مادة وفقرة فقرة^(٣٨)، أو قد يكون الاقتراح غير كامل ومبوب عندما يقتصر الاقتراح على تقرير مبدأ تشريعي أو فكرة مع ترك أمر الصياغة القانونية وعليه فهو أمر يعود للناخبين وبهذا نعد هذه الوسيلة تجسيد فعلي بالمبدأ القائل بأن القانون وليد الإرادة الشعبية وذلك إن الشعب يمارس سلطة التشريع بنفسه ومن هنا فهو أوسع مدى من الاستفتاء الشعبي الذي يقتصر فيه دور الشعب على الموافقة أو الرّفص فقط - كما سنعى لاحقاً - وفي هذا الصدد يقول "Jacques debad" بأن المبادرة التشريعية الشعبية ندخل الديمقراطية في مرحلة جديدة، فبواسطتها أصبح الشعب السيد والمشرع بكل ما للكلمة في معنى لأنه لا يتدخل فقط للمصادقة على القوانين التي يحضرها ممثلون، بل أيضاً له سلطة اقتراح قوانين جديدة^(٣٩). والمبادرة الشعبية مأخوذة على نطاق واسع في سويسرا، في دسنورها لسنة ١٩٩٩ الذي دخل حيز التطبيق سنة ٢٠٠٠ في المواد ١٣٨، ١٣٩، ١٤٠، حيث تقتصر على المواد الدسنورية دون المواد التشريعية وذلك لمراجعة الدسنور مراجعة كلية أو جزئية، فوفقاً للمادة ١٤١ من الدسنور الفدرالي يجوز في غضون ١٠٠ يوم من اعتماد القوانين من قبل البرلمان (الجمعية الفدرالية) وقبل دخولها حيز التنفيذ بناء على طلب موقع من (٥٠.٠٠٠) مواطن أو من (٨) كانتونات وهنا يعلق إصدار القانون لمدة ٣ أشهر بالنسبة للقوانين العادية، أما إذا كانت المبادرة متعلقة بتعديل الدسنور فينحى تقديم طلب موقع من (١٠٠.٠٠٠) مواطن ونسنعرق ١٨ شهر كحد أقصى^(٤٠)، أما المبادرة التشريعية التي نهدف إلى اقتراح قانون جديد أو إلغاء نص صادق عليه البرلمان قبل دخوله حيز التنفيذ فانها نسنعرق ٢٨ شهر كحد أقصى، حيث نبدأ بنشر وإطلاق المبادرة، وعدد التوقيعات اللازمة لذلك هي ٣٪ داخل أجل (٤ أشهر) كحد أقصى ثم نشر نتائج التحقق وتقرير مجلس الدولة عن مدى صلاحية المبادرة في غضون ٤ أشهر كحد أقصى، يليه قرار المجلس الفدرالي بشأن المبادرة ومدى اقتراح مشروع قانون مضاد للمبادرة وينحى إعداده ضمن مدة (٤ أشهر) وفي حالة رفضه من قبل المجلس الفدرالي فانها نطرح للتصويت الشعبي ويمكن للمبادرين سحب مبادرتهم في أي وقت وفق المادة (٩٣) من الدسنور السويسري^(٤١). ولذلك نعد الديمقراطية السويسرية لها تجربة رائدة ولها جوانب إيجابية نساهم في دعم ونرسخ المشاركة السياسية للمواطنين، ووفق

هذه الرؤية فان الهدف من المبادرة الشعبية هو مساهمة الشعب في عملية التشريع الى جانب البرلمان وبالتالي مشاركتهم في اتخاذ القرارات التي يرونها مناسبة، لذلك فان اثر المبادرة يعد مرحلة حاسمة في هذه العملية وينع بلورتها على شكل قرار نكون نتيجته إما تعديل الدستور، أو اقتراح قانون جديد، أو إلغاء قانون صادق عليه البرلمان قبل دخوله حيز التنفيذ أو إنشاء قاعدة قانونية مقترحة من قبل الشعب وينع حسمها من طرفه في إسئفاء^(٤٢). وإذا كانت سويسرا البلد السباق في هذا المجال فلعله من المناسب ان نشير ايضا الى تجربة ولاية كاليفورنيا باعتبارها إحدى ولايات الولايات المتحدة الأمريكية التي نعلم على أسلوب المبادرة الشعبية، فانه يطلب جزء من الناخبين عن طريق المبادرة التشريعية، إعتماد قوانين، ونضع هذه المبادرة التي يكون الهدف منها إما مراجعة الدستور أو إعتماد قانون عادي أو الفائه للإسئفاء دون تدخل البرلمان لكن شريطة جمع توقيعات لا تقل عن ٨٪ أو ٥٪ من الذين شاركوا في الانتخابات الأخيرة للحاكم، كما ان إيداع المبادرة يستلزم تلقائيا تنظيم الإسئفاء وبعد ذلك ينع إعتماد مقترح المبادرة في حالة الموافقة عليه من قبل المواطنين إما في حالة إحفظا البرلمان بإمكانية تعمله أو الفائه فان ذلك يخضع للإسئفاء كذلك حيث يخضع للتصويت الشعبي ما يلي:

طلب اقتراح المراجعة الدستورية، طلب اقتراح قانون عادي النصوص التي صادق عليها البرلمان، ولع تدخل حيز التنفيذ خلال مدة ٩٠ يوما^(٤٣)، وينع إعتماد اقتراح التعديل الدستوري إذا صوت عليه أغلبية الناخبين، ويدخل حيز التنفيذ في اليوم الموالي للتصويت عليه، ما لع ينص القانون المصادق عليه خلاف ذلك إما في حالة إعتماد تعديليين دستوريين غير متوافقين، فالأقترح الذي حصل على أكبر عدد من الأصوات ينع تطبيقه، إما إذا تعلق الأمر بالمبادرة التشريعية التي يكون الهدف منها إعتماد نص قانوني أو معارضة بدء نفاذ قانون إعتمده البرلمان فيجب مساندته بنسبة (١٠٠.٠٠٠) توقيعاً للناخبين المشاركين في انتخاب الحاكم خلال مدة (٩٠ يوما) من إقرار البرلمان للقانون وينع إعتماد القانون إذ صوت عليه أغلبية الناخبين، ويلغى في حالة العكس، ويسرى مفعوله في اليوم التالي للتصويت ما لع ينص القانون المعتمد خلاف ذلك^(٤٤). أما ألمانيا فتنع التخصيص على المبادرة الشعبية في جميع دساتير الولايات منذ سنة ١٩٩٠ ونع تنظيمها على المستوى الوطني والولايات إلا انه ينع إستخدامها وفق موضوعها من قبل المواطنين، والمجتمع المدني، والأحزاب السياسية، ولا يتدخل البرلمان الألماني في المبادرة الشعبية فبعد جمع العدد الكافي من التوقيعات الذي يختلف من ولاية إلى أخرى حسب القانون المنظم والمدة اللازمة لجمعها، وينع تنظيم الإسئفاء مباشرة بعد إسئفاء الشروط المنظمة للمبادرة بالتصويت بنعم أو لا لينع تطبيق القانون المقترح عن طريق المبادرة الشعبية عند الحصول على الأغلبية المطلقة أو تصويت ثلثي الناخبين بالولاية لكن بشرط وصول المشاركة إلى نسبة تتراوح بين ١٥ و ٣٣٪ بالنسبة للقوانين و ٢٥٪ بالنسبة لتعديل الدستور^(٤٥). وننوه الى ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لع ينص صراحة على الحق بالمبادرة التشريعية أو تقديم الاقتراحات العامة، ولكن هناك العديد من النصوص الدستورية التي يمكن الإستناد عليها، ومن هذه المؤشرات ما ورد في المادة (١١٩) من الدستور العراقي والذي نرجع في المادة

(٢) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بنكوبين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ والتي ورد فيها: "ينع نكوبين اي اقليم عن طريق الاسنفناء ويقدم الطلب باحدى الطرق التالية: اولاً: طلب مقدم من ثلثي الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظان المشكلة بموجب الدسئور التي نروج نكوبين الاقليم. ثانياً: طلب مقدم من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظان التي نروج نكوبين الاقليم^(٤٦)، وفي ذات السياق ما ورد في المادة (١٤٤) بان هذا الدسئور يعد نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالاسنفناء العام^(٤٧)، وافاضت المادة (٥) بان السيادة للقانون والشعب مصدر السلطان وشرعيتها يمارسها بالاقتران العام المباشر السري عبر مؤسسانه الدسنورية، ومما نقدع يؤشر اشارك الشعب العراقي بالسلطة بشكل مباشر عبر اخيار نصوص الدسئور التي وفق عليها مسبقاً، ثم بعد ذلك يمارس السلطة عبر المؤسسات الدسنورية لتشكيل السلطان العامة بدءاً من البرلمان العراقي وانتهاءً بالحكومة العراقية، تطبيقاً لما اقرت به المادة (٢٠) من الدسئور التي بينت ان: "للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة..." ولتوظيف ذلك لابد ان يعترف المشرع الدسنوري العراقي او العادي للمواطنين على نحو معين من حيث العدد والنوقيث والشكل والاجراء بحق تقديم المقترحات، فهذا من شأنه ان يقيم دولة بنطاق ديمقراطي حقيقي ويعزز من سيادة القانون اذ سيكون دور المواطن ايجابياً في الاشراف باعداد القوانين، ويكون المواطن شريكاً حقيقياً في انضاج القواعد القانونية، وللوصول الى هذه المرحلة نحن بحاجة الى مجموعة من الخطوات والوسائل الضرورية الضامنة لاشراك حقيقي للمواطن اي خلق ممرات دسنورية يحق للمواطنين في تقديم ملتمسان في مجال التشريع^(٤٨).

الفرع الثالث : الاسنفناء الشعبي كالية للمساهمة التشريعية : اداة ديمقراطية حقيقية مسخرة للشعب ليمارس فيها خصائص السيادة بشكل فاعل حيث ينزب عليه إعادة السلطة الحقيقية الى الشعب ليقوم بدوره باعطاء الراي الفاعل في موضوع من المواضيع العامة المصرية المتعلقة بالجانب التشريعي او السياسي او الدسنوري او الشخصي، ولاعطاء مفهوم اكثر دقة للاسنفناء فانه احدى صور الديمقراطية شبه المباشرة القائمة على مشاركة الشعب لمثليه في صنع القرار داخل الدولة وهو ما يجعل الاسنفناء رجوع حقيقي لفكرة السيادة الشعبية المنجسدة بالمشاركة الحقيقية للشعب في الحياة السياسية^(٤٩)، وان اختلف المواضيع التي ينظمها الاسنفناء ادى بالنتيجة الى ان نكون هناك انواع وصور متعددة للاسنفناء الشعبي التي لا يجمعها سوى ان العنصر الاساسي في كل اسنفناء هو افراد الشعب، فيقسم الاسنفناء من حيث الموضوع الى ثلاثة اقسام، الاسنفناء الدسنوري وذلك عندما يكون موضوعه يتعلق بدسئور الدولة اما باقرار مشروع دسئور بالتصويت عليه سواء بالموافقة او الرفض وهذا يسمى (بالاسنفناء الناسيسي) لانه يتعلق بوضع دسئور جديد للدولة، او قد يكون الاسنفناء الدسنوري معدلاً وهو اجراء منبع في كثير من دول العالم بان ينع عرض اية تعديل على الدسئور على افراد الشعب للبت فيه سواء كان التعديل بالاضافة او الحذف^(٥٠)، اما الاسنفناء التشريعي فانه يمدد باخذ راي الشعب في موضوع قانون معين يكون الاختصاص في اقراره لصالح السلطة التشريعية او في تعديل قانون عادي في الدولة، ولكن اهمية هذا القانون تدفع

السلطة نحو عرضه على الشعب لاختار الرأي الحقيقي فيه، ويكثر اللجوء الى هذه الطريقة في الاحوال التي نفشل فيها البرلمان في الاتفاق على تشريع او تعديل قانون خاص ما اذا كان موضوع هذا القانون على قدر كبير من الاهمية وفي الامور التي لمس الحياة العامة للشعب. ينزب على هذه الحالة ان يكون ممارس حقيقي للسلطة التشريعية ودون وساطة من نواب الشعب في هذه الممارسة بل ان البعض يعتبر الاستفتاء التشريعي هو اكثر الممارسات الديمقراطية الحقيقية من حيث تمثيل الارادة العامة، ولكن هذا النوع غالبا ما يستند الى نسبة نصيب عادية دون اجراءات خاصة فالقانون قد ينفذ باي نسبة اغلبية دون تحديد نسب خاصة كما هو الحال في الاستفتاء الدستوري^(٥١)، اما الاستفتاء السياسي فهو الذي ينصب على مسألة سياسية بحتة ذات اهمية خاصة ينوقف عليها مصير الدولة كاستفتاء بعض شعوب اوربا كما في اسنونيا وبولندا للانضمام الى الاتحاد الاوروبي عام ٢٠٠٣، اي ان الشعب يكون بمثابة الحك في تحديد السياسات التي تتبعها الدولة في التعامل مع الامور المطيرية^(٥٢)، اما الاستفتاء الشخصي فان المقصود به ابداء الشعب لرايه في اشغال شخصية لمنصب سيادي لهج. ومن حيث الوجوب يقسم الاستفتاء الى الاستفتاء الوجوبي وهو الاستفتاء الذي نتجه فيه القواعد الدستورية الى الزاج السلطات العامة باجرائه في وقت معين، اما الاستفتاء الاختياري فهو الذي يجيز الدستون اجرائه بشأنه يتعلق بشؤون الحك بناء على طلب من السلطات العامة او من افراد الشعب وغالبا ما يقترن هذا حول مشروع قانون معين يلجأ اليه رئيس الدولة اذا ما اراد اخذ موافقة الشعب دون النواب في البرلمان وذلك في الدالات التي يجيز فيها دستون الدولة^(٥٣). ويقسم الاستفتاء من حيث وقت الاجراء الى استفتاء سابق وهو الذي يتحقق اذا ما نطلب الدستون اجرائه قبل اقرار البرلمان للقانون، اما اللاحق فهو الذي ينح بعد وضع القانون بواسطة البرلمان الا انه لا ينفذ الا بموافقة الشعب عليه، وينزب على هذا النوع من الاستفتاءات ان يكون الشعب بمثابة جهة المصادقة على القوانين التي نقدمها السلطات المختصة حيث ان القوة الزامية للقانون لا تنوفر الا بعد موافقة الشعب وعكس ذلك يعد القانون لاغيا ولا ينمى باي قيمة قانونية، اي يكون الشعب بمثابة جهة المصادقة على القوانين التي نقدمها السلطات المختصة^(٥٤). وهنا لابد من بيان ان للاستفتاء الشعبي عدة انواع - كما اشرنا اليها سابقا - ومنها لا يعد من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وذلك لانعدام مشاركة الشعب المباشرة في التشريع فيها حيث نأخذ هذه الاستفتاءات وسيلة لاقرار اعمال السلطة التنفيذية او وسيلة لتجديد الثقة بالرئيس واسباسه، ومن هذا المبدأ فان الاستفتاء التشريعي الذي ينح على مشاريع القوانين بانواعه وصوره كافة يعد من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة لكونه يسمح للشعب ممثلا بالناخبين بمشاركة السلطة التشريعية اختصاصاتها وهذا ما يتعلق بموضوع بحثنا، ومن انكاسات هذه الفكرة نجد ان الدستون العراقي لعام ٢٠٠٥ قد تناول فكرة الاستفتاء في نصوص متعددة تنوعت بين استفتاءات عامة تمثل جميع افراد الشعب في جميع انحاء الدولة وخاصة في موضوع التعديل الدستوري^(٥٥)، بالإضافة الى استفتاءات عامة ذات طابع محلي يشمل افراد الشعب في مناطق معينة وهذه الصورة كانت الغالبة في الدستون العراقي فقد وجدنا لها تطبيقات متعددة في مجال اختيار لفة رسمية

إضافية أو فيما يتعلق بنكوبين الإقليم^(٥٦)، وكما ذكر موضوع الاستفتاء في المادة (١١٩) من الدستور حيث أعطت هذه المادة الحق لكل محافظة أو أكثر أن تكون إقليم بعد استفتاء سكان هذه المحافظات حول رأيهم في نكوبين الإقليم^(٥٧). ووفق تلك الرؤية نجد أن الدستور العراقي لم ينطرق إلى موضوع الاستفتاء التشريعي بحيث يستطيع الشعب من خلاله المشاركة في عملية التشريع، ومن زاوية أخرى نجد أن سويسرا - بلد الديمقراطية شبه المباشرة - والنموذجي للاستفتاء.

المطلب الثالث : المكنة التشريعية للسلطة التنفيذية : إن موافقة الجهاز التنفيذي ضرورية لانتاج ونكوبين القانون فإن هذا الجهاز يعد أيضا جهازا تشريعيًا جزئيًا وذلك في حالتيين، الحالة الأولى هي حق المبادرة في التشريع، والثانية هي حالة حق الفيتو (الاعتراض) الذي يعطيه الدستور لرئيس الجهاز التنفيذي وسنبين ذلك في فرعين متتاليين:

الفرع الأول : المبادرة التشريعية للسلطة التنفيذية : يبدأ كل نص تشريعي مهما اختلفت درجته في الهرم القانوني بمبادرة من قبل الجهة المختصة، ولقد كرس مبدأ الشراكة في المبادرة بالتشريع بمشاركة السلطة التنفيذية في هذه العملية نحت مسمى (مشروع القانون) فالمبادرة التشريعية لم تعد حقا على البرلمان بل تشاركه الحكومة بل في الواقع نهيمن عليه، باعتبار السلطة التنفيذية المسؤول عن إدارة المرفق العام، وكونها الساهرة على تنفيذ السياسة العامة للدولة فهي أفضل السلطات نفهمها لحاجات المجتمع وما يوجد في القوانين من نقص وقصور، لذا تعد السلطة التنفيذية الإقدر على معرفة ما يجب عرضه من مشاريع القوانين على البرلمان كونها تمتلك الوسائل الفنية والتقنية اللازمة للقيام بهذه الوظيفة ومنها تظهر الحاجة لمندحا حق المبادرة التشريعية وفي جميع المسائل^(٥٨)، ومما لا شك فيه أن سن التشريع العادي يحتاج إلى مراحل مختلفة والمرحلة الأولى تتجسد في اقتراح القانون حيث يبدأ وضع القانون أو سنه بالاقتراح بمعنى عرضه على السلطة التنفيذية ووفقا لذلك فإن اقتراح القوانين هو العمل الذي يمثل جوهر القانون ويؤسس لبنته الأولى، ذلك أن القانون هو في الأصل فكرة يراود إدخالها في النظام القانوني واقتراح الأخذ بهذه الفكرة، إذن هو أول مرحلة في عملية سن التشريع. وإن الدساتير قد نظمت حق الاقتراح في ثلاث اتجاهات، البعض منها جعلت حق المبادرة خاص بالسلطة التشريعية، والبعض الآخر جعلت حق المبادرة خاص بالسلطة التنفيذية، والقسم الآخر جعلته حقا مشتركاً لكل من السلطة التنفيذية والتشريعية^(٥٩). ونحن نلاحظ الرؤية فيكون من المناسب أن نشير أن السلطة التنفيذية (الحكومة) لكي تعد جهازا تشريعيًا جزئيًا يجب أن يتمتع لوحده بحق المبادرة في التشريع، أما إذا كانت المبادرة التشريعية حقا مشتركاً ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، بحيث يمكن اعتماد القانون بدون رضى وقبول الجهاز التنفيذي، في ضوء ذلك لا يعد الجهاز التنفيذي جهازا تشريعيًا جزئيًا، وإذا كان من الناحية النظرية أن حق المبادرة التشريعية هو حق مشترك بين البرلمان والحكومة ولكن في الواقع العملي نجد أن ما تمارسه الحكومة لا يقارن بما يمتلكه البرلمان، ويلاحظ أن دور الأخير ضعيف جداً بل نجد الدور الفعال والمنزلة للحكومة في هذا المجال، ومن انعكاسات تلك الفكرة على الدستور العراقي وعند إيمان النظر في نصوصه، نجد أن نص المادة (٦٠) التي قررت بأنه: "أولاً: مشروعات القوانين تقدم

من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من أحد لجانه المختصة^(٦٠)، يبين من ذلك بان المبادرة التشريعية ينقسمها الجهاز التنفيذي (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) مع السلطة التشريعية (مجلس النواب) إلا ان الواقع العملي بين المضمون النظري والفعلي للنصوص الدستورية والقانونية يظهر نفوق المبادرات التشريعية الحكومية على المبادرات التشريعية البرلمانية، ويعود ذلك للشروط القانونية المفروضة على المبادرة التشريعية البرلمانية^(٦١). وفي ضوء ذلك نجد انه في ظل الدستور العراقي الصادر سنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فان الجهات التي لها حق اقتراح القوانين عشرة أعضاء من مجلس النواب أو من أحد لجانه الدائمة، كما تقدم مشروعات القوانين من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، أي ان مجلس النواب أو لجانه المختصة تسمى "مقترحات القوانين"^(٦٢) بينما ما يقدم من السلطة التنفيذية تسمى "مشروعات القوانين"^(٦٣) أي ان المشرع الدستوري العراقي قد فرق بين (المشروع) والذي اخص به السلطة التنفيذية بفرعها (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)، ولم يمنح هذا الحق لأي جهة أخرى، في حين ان الدستور عندما اشار الى (مقترحات القوانين) فانه يمنح هذا الحق بصورة واضحة لمجلس النواب ولجانه - ومن حيث الاجراءات ان مقترحات القوانين التي يرفضها مجلس النواب أو التي يسحبها مقدموها لا يجوز إعادة تقديمها في دور الانعقاد ذاته^(٦٤). بينما لم نجد نصا دستوريا أو قانونيا يمنع السلطة التنفيذية من إعادة تقديم مشروعات القوانين التي رفضها مجلس النواب في دور الانعقاد ذاته، وهناك إحصائية تبين ان ما تم اعتماده من مجلس النواب لمشروعات القوانين الحكومية يمثل عدداً اكبر بكثير من التي تم اعتمادها لاقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان ففي الدورة الانتخابية الاولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) تم اصدار ١٨٦ قانون من بين هذا العدد (١٤٧) كان من اصل حكومي أي ان مشروعات القوانين الحكومية تشكل تقريباً ٨٠٪ من القوانين و(٣٩) قانون عبارة عن اقتراحات أعضاء مجلس النواب وهذا يشكل ٢٠٪ من القوانين^(٦٥). وقد أكد على ذلك المنطق القضائي، حيث نجد ان المحكمة الاتحادية العليا قد ارسنت هذا المبدأ الدستوري الذي يقصر حق المبادرة التشريعية (مشروعات القوانين) بالسلطة التنفيذية، وفي ضوء ذلك نجد ان العديد من قرارات القضاء الاتحادي^(٦٥) حصرت عملياً حق التشريع بالسلطة التنفيذية حيث لم يعد بوسع مجلس النواب ان يشرع مادام الدستور لا يعطيه سلطة التقدم بمشاريع القوانين إنما يمكنه فقط تقديم "مقترحات قوانين" وهنا ينبغي على مجلس النواب ان يتخذ إحدى السبيلين الى التشريع وهما إما رئيس الجمهورية أو الحكومة وبررت المحكمة الاتحادية موقفها ذلك. هي بسبب تعلق القوانين بالزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وان الذي يقو بجواب هذه الالزامات هي السلطة التنفيذية، بمعنى ان البرلمان اذا اراد ان يشرع قانوناً فان عليه ان يقدم مقترح بهذا القانون الى السلطة التنفيذية فاذا ائتمنت السلطة التنفيذية قامت هي بنحويله الى مشروع قانون ثم تقدمه الى البرلمان لفرض الاقرار عليه، أي ان الدستور العراقي قد أكد على منفذين يعودان حصرًا للسلطة التنفيذية وهي رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ما قدمت من غيرهما فان ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠) الفقرة (اولا وثانيا). وفي ظل هذه المؤشرات من خلال استنقراء واقع النصوص الدستورية وحجية قرارات القضاء الاتحادي

الى نفوق المبادرة التشريعية الحكومية على المبادرة التشريعية البرلمانية، اي ان نصوص الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب قد سائر اتجاه القضاء الاتحادي، ارساء مبدأ حق المبادرة التشريعية الحكومية ويجعل منها جهازا تشريعيا جزئيا الى جانب البرلمان. اما موقف الدستور الفرنسي للجمهورية الخاصة لعام ١٩٥٨ قد اخذ بمبدأ الاقتراح المشترك بين الحكومة واءضاء البرلمان الا ان الواقع العملي اثبت ان دور الحكومة في مجال التشريع يفوق دور البرلمان، وان مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة لها فرصة اكبر في الاخذ بها مقارنة بالاقتراحات المقدمة من اءضاء البرلمان^(٦٦)، لدرجة يمكن القول ان ٩٠٪ من القوانين في ظل الجمهورية الخامسة ذات مصدر حكومي وعلى هذا الاساس يمكن القول ان دور الحكومة في هذا المجال هو الدور المهيمن ونعتبر في الوقت الراهن هي المشروع الاساسي^(٦٧)، لكن الحكومة خسرت هذا الاحتكار كما خسرت صفة "الجهاز التشريعي الجزئي" بعد تعديل الدستور في ٤ اب عام ١٩٩٥ اذ انه بموجب الفقرة الثالثة الجديدة في المادة (٤٨) "نخص جلسة كل شهر بالافضية لجدول اعمال يحدد من قبل مجلسي البرلمان" اي ان هناك جلسة كل شهر نسع جلسات في السنة على الاقل في كل مجلس، يجب ان لا نخضع لسيطرة الحكومة، ويطلق على هذه الجلسات التي نسمح للنواب والشيوخ بممارسة حق المبادرة التشريعية تسمية "الحجر البرلمانية" (niches parlement)^(٦٨).

الفرع الثاني : التدخل الاجرائي لرئيس الدولة في العملية التشريعية : يشترك رئيس الدولة في الاجراء التشريعي من خلال تقنية الاعتراض (الفيتو) الذي يعطيه الدستور لرئيس السلطة التنفيذية في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان حيث بموجبه يعترض الرئيس على القانون بعد اكتمال وجوده فيعرقل باعتراضه نفاذ القانون، اما اذا وافق الرئيس على القانون فنعتبر هذه الموافقة شرطا لازما لوجوده^(٦٩). وبالتالي يقصد بحق الاعتراض، مجرد توقيف رئيس الدولة لمشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان، برده الى البرلمان بحيث اذا اعاد البرلمان النظر في ذلك المشروع واقره مرة اخرى صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة^(٧٠). ويرى آخرون ان الاعتراض هو ذلك "الحق الدستوري او السلطة المخولة لاحد فروع الحكومة لرفض الموافقة على الاجراءات المقترحة من قبل الفرع الاخر وخاصة سلطة رئيس الفرع التنفيذي في رفض مشروع القانون الذي اقره الفرع التشريعي وهذا يمنع او يؤخر تحويل مثل هذا المشروع الى قانون نهائي ووجب التنفيذ^(٧١). وفي هذا المجال لابد ان نبين الفارق بين حق التصديق وحق الاعتراض على مشروع القانون من قبل رئيس الدولة، حيث نجد ان رئيس الدولة في حق التصديق يكون بمركز مساو للبرلمان في العملية التشريعية فالقانون لا يصدر الا اذا اقره البرلمان ووافق عليه رئيس الدولة من جانب آخر اذ يعد التصديق شرطا اساسيا لصدور القانون^(٧٢)، اما حق الاعتراض فان رئيس الدولة عند الاعتراض على مشروع القانون ينح رده الى البرلمان مرة اخرى خلال مدة زمنية معينة ويستطيع البرلمان التغلب على الاعتراض بنوافر اغلبيّة معينة نوافق على مشروع القانون المعترض فهذا الحق لا يؤدي الى اعداد مشروع القانون، وانما الى تاجيل إصداره اذا ما أكد البرلمان فيما بعد رغبته في إصدار القانون ويقنصر دور الرئيس على بيان المصاعب التي يمكن ان تترتب من اجراء تنفيذ هذا القانون وهناك حالات من الاعتراض يؤدي الى

إلغاء القانون وإعداد وجوده وكأنه لم يكن^(٧٣). وبناء على ذلك فإن سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين نعد واحدة من بين الميكانيزمات الدستورية الأكثر إثارة في علاقة رئيس الدولة بالبرلمان في مجال التشريع ولذلك فإن دساتير الدول قد أعطت السلطة التنفيذية في حالات محددة الحق في أن تتدخل في الإجراءات التشريعية العادية وإن تسهم في عملية سن القوانين وذلك عن طريق حقها في اقتراح القوانين والموافقة على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان أو الاعتراض عليها فإذا كانت مرحلة اقتراح القوانين هو العمل الذي يترك الإجراءات التشريعية ويقدم للتشريع مادته، فإن الاعتراض هو جزء مكمل للعملية التشريعية نجعل رئيس الدولة عضو تشريعي مساوي للبرلمان، وينتج عن رفضه التصديق عدم إمكانية إصدار التشريع المطلوب، وبهذا يعد رئيس الدولة جهاز تشريعي جزئي^(٧٤). ومن ذات السياق ننوه إلى موقفه الدستوري العراقي لعام ٢٠٠٥ فحسب نص المادة (١٣٨)، الفقرة أولاً وخامساً) يدل تعبير "مجلس الرئاسة" محل تعبير "رئيس الجمهورية" في الدورة الانتخابية الأولى فقط، وبموجبه لمجلس الرئاسة صلاحية المحكمة الاتحادية العليا قد حسمت هذا الأمر بناء على طلب الاستفسار المقدم من قبل مكتب نائب رئيس الجمهورية في ٢٩/٣/٢٠٠٩ وقد أصدرت المحكمة قرارها بهذا الخصوص بأنه لا يملك رئيس الجمهورية صلاحية النقض المنصوص عليها في المادة (١٣٨/ثانياً) في الدورات القادمة لأنها انيطت حصراً بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة (٣٨)^(٧٥)، تشريعية للموافقة بالاجماع على القوانين والقرارات التي بينها مجلس النواب ويصدرها خلال مدة عشرة ايام من تاريخ وصولها اليها وبعد الدورة الأولى، يعاد العمل بأحكام الفقرة (٣) من المادة ٧٣ فيما يخص صلاحية رئيس الجمهورية بتصديق القوانين التي بينها مجلس النواب خلال مدة ١٥ يوم من تاريخ تسليمها وبعد هذه الفترة نعد مصادفاً عليها، أي إن الدستور العراقي أشار إلى حق رئيس الجمهورية في التصديق على القوانين والاعتراض عليها في حالتيهما حالة الرئاسة الجماعية والمرحلة الثانية هي مرحلة الرئاسة الفردية ونجد إن رئيس الجمهورية في العراق لا يعد جهاز تشريعي جزئي لعدم تملكه هذه التقنية الرئاسية.

المطلب الرابع : الدور التشريعي للقاضي الدستوري : يظهر دور القضاء الدستوري بالمساهمة في ممارسة العملية التشريعية من خلال النظر في دستورية القوانين وتحقيق المطابقة الدستورية بكون القانون مطابق أو معارض لأحكام الدستور وقواعده، وذلك لأن القانون لا يعبر عن الإرادة العامة إلا إذا كان مطابقاً مع الدستور^(٧٦)، فالقاضي الدستوري في تفسيره للدستور - في معرض التطرق دستورية القوانين، ينشئ قواعد يلزم المشرع النقيض بها أو نرشده إلى وضع التشريع الذي لا يعارض مع أحكام الدستور وهذا ما دفع البعض إلى اعتبار القضاء الدستوري (شريكاً في التشريع) لأنه يساهم في تحديد محتوى القاعدة التشريعية وذلك من خلال بيان أسباب وحجج قراره، وهذه الحجج سنشكل توجهات عامة يقع على السلطين التشريعية والتنفيذية أخذها بعين الاعتبار خلال العملية التشريعية وبالتالي سيظهر دور القاضي الدستوري في التأثير على محتوى القانون، حتى وإن لم نلج مراجعته، وذلك لأن الحكومة والبرلمان خشيّة من مراجعة القضاء الدستوري نلزم بالقواعد والمبادئ التي أقرها في اجتهاده، لأن القانون اليوم هو نتاج

عمل ثلاث مؤسسات، تنافس في العمل التشريعي وهي الحكومة التي غالباً ما تكون المبادرة في وضع مشاريع القوانين، والبرلمان الذي يناقش هذه المشاريع ويصوت عليها، والقضاء الدستوري الذي يمكنه إبطال بعض نصوص القانون وإرشاد البرلمان لتصحيحه أي هناك تنافس بين المؤسسات الثلاث لوضع القواعد التشريعية^(٧٧). وقد عبر عن ذلك الرئيس الأمريكي "روزفلت" بقوله "إن أهم المشرعين في بلدنا القضاة"، وفي ذات السياق عبر الاسناد الأمريكي "شارل هانيس" بقوله "إن الرقابة القضائية تؤدي إلى إيجاد نوع من التشريع القضائي بحيث يصبح القضاء إحدى الهيئات الرئيسية للتشريع"، وقد أكد على ذلك أيضاً الفقيه "كلسن" بقوله إن إلغاء القانون معناه إقامة قاعدة عامة لأن عملية إلغاء القانون لها نفس صفة خلقه وهي العمومية، فهي ليست إلا طريقة سلبية لصنع القانون فهي صورة من صور الوظيفة التشريعية، فالمحكمة ستكون لها إمكانية إلغاء القانون ومن ثم سنصبح المحكمة هيئة تشريعية^(٧٨). ومن زاوية أخرى ينجلي دور القاضي الدستوري وهو في معرض إداء اختصاصاته الدستورية ولا سيما الرقابة على دستورية القوانين من خلال التقليل من الأحكام الصادرة بدمج الدستورية ومن خلال دوره في معالجة القصور والنقص التشريعي، فعلى سبيل المثال بعض الدساتير أعطت للقضاء الدستوري صلاحية إكمال النصوص القانونية التي غفل عنها المشرع مثال ذلك المحكمة الدستورية لجنوب إفريقيا، حيث ندرج القضاء النقص بإيجاد أحكام قضائية تعالجه وذلك من خلال خلق مراكز قانونية لأعمال ذلك النقص، فيبدو جلياً دور القاضي الدستوري من خلال تدخله في مضمون القاعدة لنص القانون وإضافة ما يحتاج إليه النص لإزالة النقص الذي أعثره القانون الصادر في البرلمان حتى يصبح مطابقاً للدستور وبهذا يكون دور القاضي الدستوري هو مراقبة القصور الوارد في القانون ثم سد ما أغفل عنه المشرع^(٧٩). أما في العراق وعلى الرغم من صراحة القضاء الدستوري فيه بعد تشكيل المحكمة الاتحادية العليا بموجب الأمر ٣٥ لسنة ٢٠٠٥ والذي كان متزامناً مع دخول العراق في مرحلة العمل الديمقراطي المؤسساتي، فكان التشريع يصدر من السلطة التشريعية، فمنه ممارستها لمملها أصدرت العديد من القوانين التي شابها الفموض والنقص وكان للمحكمة دور كبير في معالجة النقص في هذه التشريعات وعلى سبيل المثال:

- ١: قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد (٥٦/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١٠/١٠/١٤) الذي ألغى الجلسة المفتوحة لمجلس النواب حينما تضمن إجراء تنظيمي يتعلق بكيفية إنهاء جلسة مجلس النواب عندما لم يحصل النوافق لعدم وجود نص في التشريعات النافذة فكان القرار بمثابة إنشاء نص تشريعي سمياً من المحكمة الاتحادية العليا لندرك النقص بما ينفق والهدف الذي نؤواه كاتب الدستور عند جعل التشريع في مجلس النواب بصفة تشريعية.
- ٢: القرار رقم ١٣/اتحادية/٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٧/٣١ الذي حدد نسبة المكون النسائي في مجالس المحافظين عندما لم يجد لها نص في القوانين التي تنظم عملية انتخابات مجالس المحافظين إذ تلمس روح الدستور وغاية النصوص الدستورية تجاه المرأة فوجدت حكمها يعد بمثابة تشريع مكمل للقوانين النافذة التي تتعلق بالانتخابات.

٣: القرار رقم ١٥/إنحادية/٢٠٠٨ الصادر في ٢١/٤/٢٠٠٨ الذي ألجج السلطات باعتماد اللفائف السريانية والنركمانية في المناطق التي فيها كثافة سكانية للمكونات النركمانية والسريانية حينما لج يصدر قانون ينظم ذلك فكان القرار عراجا لذلك النقص التشريعي.

٤: القرار رقم ٩/إنحادية/٢٠٠٩ في ٥/٢/٢٠٠٩ الذي نضمن حكما ينظم عمل رئاسة مجلس النواب عىء خلو منصب الرئيس اثناء دورة الانعقاد حيث لج يرء في النظام الداخلي لمجلس النواب نص ينصءى لهذه الحالة.

٥: القرار رقم ٢٧/إنحادية/٢٠٠٩ في ١١/٨/٢٠٠٩ الذي عرف مفهوء الاغلبية البرلمانية المطلوبة للنصوين على قرار رفع الحصانة عىءما لج يجء نصا يعالج تلك الحالة^(٨٠).

كما مارست المحكمة الانحادية العليا بنوع اخر من الرقابة والتي نسمى بالرقابة الازيائية، حيث لا يقتصر دور القاضي الدستوري على مجرد الكشف عىء وجود اغفال تشريعي وانما يخاطب المشرع ويوجه نداء الىه لسء هذا العجز والاغفال، وهذا الخطاب له صيغ عديدة منها نوجيه طلب مباشر او نوصية وقد نلضمن نانبيا ويمكن ان يلجأ القاضي الدستوري الى صيغة امرة، وكان للمحكمة الانحادية العليا في العراق اثر واضح في تطبيق هذه الصورة في العديد من احكامها وعلى سبيل المثال:

١: القرار رقم ١٠/إنحادية/٢٠٠٩ الذي اوعز الى لجان التعديلات الدستورية نءارك حكى اغفله كتاب الدستور ينضمن كيفية انتخاب رئيس مجلس النواب او اءء نائبيه في حالة شغور المنصب.

٢: القرار ٦/إنحادية/٢٠١٠ في ٣/٣/٢٠١٠ الذي نضمن حكما بالايماز الى مجلس النواب لاصءار تشريع ينظم كونا الاقليات من مكونات الشعب العراقي.

٣: القرار ٥٩/إنحادية/٢٠١١ في ١٢/١١/٢٠١١ اوعز للسلطة التشريعية باعتماد الاراء الفقهية لكافة المذاهب الاسلامية عىء اصءار تشريع ينظم الاحوال الشخصية.

٤: القرار رقم ٦/إنحادية/٢٠١٠ في ٣/٣/٢٠١٠ الذي قضء بعءج دستورية الفقرة (ج) من البءء ثالثا من المادة الاولى من القانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ قانون تعءيل قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ لنعارضها مع المادتين (١٤) و(١٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ واشعار السلطة التشريعية بنشريع نص جديد موافقا لالحكام المادتين اعلاه من الدستور.

اذن قد جاهدت المحكمة الانحادية العليا في العراق مرارا بمراقبتها على القصور التشريعي، ومالت الى نوجيه رسائل او نوصيات الى المشرع لسء النقص او القصور لضرورة اجراء التنظيم التشريعي مستقبلا.

وفي ظل هذه المؤشرات فان القاضي الدستوري هو جهاز تشريعي جزئي عبر استءءاج سلطته في التفسير لنقليل نطاق احكام عءج الدستورية وذلك من خلال معالجة الفموض والقصور التشريعي للنصوص القانونية.

ولنوضح ذلك نشير الى ان الدساتير لج نعءد للسلطة القضائية امكانية المبادرة التشريعية الفاية منها نثقية المنظومة القانونية من الثغرات والنناقضات التي نمثل تهءيدا لماهية النصوص التشريعية في ظل بطء العمل التشريعي ونعءد النقاىء القانونية، فينلجى لنا دور القاضي من خلال انءاء قراراته واستنباط مبادئ عامة الى جانب الناسيسي نظريات فقه قضائية مما يساهى في اثراء المنظومة القانونية وبناء على هذه

المعطيات فإن تمكن الفقهاء من المبادرة التشريعية من شأنه أن يؤدي إلى تحسين جودة التشريعات ونخيلها من التناقضات وضمان تناغم وإنسجام القواعد القانونية^(٨١).

الخاتمة

نخلص من نهاية بحثنا هذا إلى:

١: نراجع دور البرلمان في أداء وظيفته الأصلية نراجعا ملحوظا فلي يعد البرلمان الجهة الرسمية الوحيدة بممارسة الوظيفة التشريعية بل نتقاسم معه أجهزة أخرى نخلف باختلاف دساتير الدول.

٢: وننجلي مظاهر تراجع الدور التشريعي للبرلمان بالمقابل نعاظ دور السلطة التنفيذية في هذا المجال من خلال دورها في عملية إصدار التشريع وبالأخص في مرحلة اقتراح القوانين التي نعد بمثابة الحقوق الأولى في العملية التشريعية، ومن هذا المنطلق وجدنا أن دساتير الدول محل المقارنة - نوحده فيها زيادة هيمنة السلطة التنفيذية في هذا الإجراء، حيث أن حجم مشروعات القوانين من الأصل الحكومي نفوق بنسبة كبيرة على المقترحات المقدمة من البرلمان وفي ذات السياق نجد أن الواقع العملي في العراق أثبت دور الحكومة في مجال التشريع يفوق دور مجلس النواب وإن ٨٠٪ من القوانين الصادرة هي من أصل حكومي، وقد أكدنا على ذلك النصوص الدستورية وقرارات القضاء الإتحادي التي حصرت عمليا حق التشريع عن طريق تقديم "مشروعات القوانين" بالسلطة التنفيذية حيث لم يعد بوسع مجلس النواب أن يشرع مادام الدستور لا يعطيه سلطة النقد بمشاريع القوانين وإنما يمكنه فقط تقديم "مقترحات القوانين".

٣: إن لمجلس الاتحاد دور مهم في عملية بناء الدولة العراقية الاتحادية الحديثة وإن هذا يتطلب الإسراع في إصدار قانون مجلس الاتحاد ونشكيله وممارسة عمله لكي يأخذ مكانه في السلطة التشريعية الاتحادية لتكون جهاز تشريعي جزئي يساهم في الوظيفة التشريعية.

٤: إن رئيس الجمهورية حسب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ إنه لا يمتلك حق الاعتراض وبالتالي لا يمارس دورا في المشاركة في العملية التشريعية.

٥: نلاحظ أن القضاء الدستوري منمثلة بالمحاكم الدستورية يمكن أن تمارس دورا مشاركا في العملية التشريعية من خلال إذا ما قررت المحكمة أن القانون لا يتفق مع الدستور ويخالفه حيث لها الحق في أن يلغي القانون المخالف وقرار المحكمة يمكن أن يعد ممارسة غير مباشرة للوظيفة التشريعية.

٦: وفي ضوء دراستنا نجد أن الدستور العراقي لم يأخذ بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ولج ينهك اليات يستطيع بواسطتها المواطنون المساهمة في التشريع وبذلك لا يعد الشعب جهاز تشريعي ثاني أو جزئي في العراق.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب القانونية

١. إبراهيم درويش، النظام السياسي - دراسة فلسفية تحليلية، دار النهضة العربية، بيروت.

٢. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية للمطبوعات والنشر، بيروت.
٣. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، مبادئ الانظمة السياسية (الدول والحكومات)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢.
٤. احمد سعيغان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
٥. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، .
٦. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، ط٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٨.
٧. امين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٢.
٨. ايمن احمد الورداني، حق الشعب في استرداد السيادة، مكتبة المدبولي، القاهرة،
٩. د. بدر احمد سلامة، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
١٠. جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
١١. حسين ابو هود، تقرير حول التشريعات والية سنّها، السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة التقارير القانونية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
١٢. دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
١٣. دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
١٤. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والنويع، لبنان، ١٩٩٤.
١٥. د. سعد عصفور، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المعارف، بيروت، ١٩٨٠.
١٦. سعيد ابو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج٢، ط٤، ديوان المطبوعات الجامعية، جزائر.
١٧. سعيد ابو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج٢، ط٧، ديوان المطبوعات الجامعية، جزائر، ٢٠٠٥.
١٨. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.
١٩. سليمان محمد الطماوي، السلطان الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي، ط١، بدون ناشر، جامعة عين شمس، ١٩٨٦.

٢٠. عبد الفني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧.
٢١. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
٢٢. علي الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط ١، دار صفاء للنشر والنويع، عمان، ٢٠١١.
٢٣. د. علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد في إطار مقترح للدول العربية، نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، أوراق الندوة البرلمانية، بيروت، ٢٠٠٣.
٢٤. علي يونس الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط ١، دار صفاء للنشر والنويع، ٢٠١٢.
٢٥. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.
٢٦. فؤاد الطار، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، ج ١، ب. ج، ١٩٦٥-١٩٦٦.
٢٧. فؤاد الطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.
٢٨. لمي علي فرج الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
٢٩. ماجد راجب الطو، الاسنفاء الشعبي، ط ١، مكتبة المنار، الكويت، ١٩٨٠.
٣٠. مالك دوهان الحسن، المدخل إلى دراسة القانون، ج ١، مطبعة الجامعة، بغداد، ١٩٧٨.
٣١. د. محسن خليل، النظم السياسية والدستوري اللبناني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
٣٢. محمد سعيد جعفر، مدخل إلى الملوج القانونية (الوجيز في نظرية القانون)، طبعة ١٧، الجزائر، ٢٠٠٨.
٣٣. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، المالك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٩٩٠-١٩٩١.
٣٤. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، دار الفكر العربي، القاهرة، .
٣٥. مراد بقال، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
٣٦. ميلود الفهبي، ابراهيم ابو خراج، الوجيز في القانون الدستوري، ط ١، الدار الجماهيرية للنشر والنويع، ليبيا، ١٩٩٧.
٣٧. نزيه رعد، القانون الدستوري المعاصر، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان.

٣٨. نعمان احمد الخطيب, الوجيز في القانون الدستوري, ط٢, منشورات جامعة مؤتة, عمان, ١٩٩٨.
٣٩. نعمان احمد الخطيب, الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, ١٩٩٩.
- ثانياً: الرسائل والاطاريح
١. اشرف عبدالله عمر, السلطة المخنصة باقتراح القوانين, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بابل, ٢٠٠٤.
٢. ساجد محمد كاظم, سلطان رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني, اطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة بغداد, ١٩٩٨.
- ثالثاً: البحوث
١. حازم عاطف ابو حجر, مبدأ الفصل بين السلطات (الناصيل الفلسفي والاساس النظري), مجلة العلوم السياسية والقانونية, المجلد ٣٦, المجلد ٨, إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية, برلين, ٢٠٢٣.
٢. رائد شهاب احمد, السياسة التشريعية واليات التشريع في العراق بعد عام ٢٠٠٥, مجلة جامعة دهوك, عدد خاص بالمؤتمر العلمي الاول لكلية القانون والسياسة, المجلد ١٤, العدد ٢.
٣. سليمان كريع محمود وشاولا صباح عبدالرحمن, ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها, بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة السليمانية.
٤. د. علي حسين سفيح, الالية الدستورية لتشريع القوانين في العراق بعد عام ٢٠٠٣, بحث منشور في مجلة العلوم السياسية والقانون, إصدارات المركز الديمقراطي العربي, العدد الثاني, برلين, ٢٠١٧.
٥. فيصل شطناوي, سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الاردني, مجلة علوم الشريعة والقانون, المجلد ٤٢, العدد ٢, ٢٠١٥.
٦. كلاله زهرة, مبدأ الانفراد بالنشر, بحث منشور في مجلة القانون والاعمال الدولية, جامعة الحسن الاولى.
٧. لقاء مهدي سلمان, لمياء حليح عبدالمطيع, طبيعة العلاقة بين القضاء الدستوري والسلطة التشريعية, مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية, المجلد ٢٩, العدد ١١, ٢٠٢١.
٨. د. ليث عبدالحسين الزبيدي, مجلس الاتحاد والنوازن التشريعي في العراق, بحث منشور في مجلة العلوم, ٢٠١٤.
٩. ليلى حنوش ناجي, دور القاضي الدستوري في الاصلاح التشريعي, مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية, المجلد ٣٦, ج ٢.
١٠. محسن باقر القزويني, حق مجلس النواب في تشريع القوانين في دستور العراق لعام ٢٠٠٥, جامعة اهل البيت, العدد ١٨.

١١. محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية والمبادرة الحكومية، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسح العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد ١١، ٢٠١٤.

١٢. مهند ضياء عبدالقادر، تطبيقات فكرة الاستفتاء الشعبي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد ٢، ٢٠١٨.

١٣. ميمونة سعاد وعلي محمد، الاوامر التشريعية ومبدأ سيطرة البرلمان، بحث منشور في مجلة ابحاث قانونية وسياسية، العدد ٢، المجلد ٥، ٢٠٢٠.

رابعا: القوانين

١. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

٢. دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

٣. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

خامسا: مصادر الانترنت

١. احمد السوداني، فلسفة المبادرة التشريعية في اسبانيا والنظم المقارنة، مصدر متاح على الموقع الالكتروني: www.academia-arabia.com

٢. اسماعيل الهدار، القضاء والمبادرة التشريعية المقننة دستوريا، مقالة مناقشة على الموقع الالكتروني: www.aljazeera.net.

٣. حق المواطن العراقي بالاسهام المباشر في الشأن العام، مقالة مناقشة على الموقع الالكتروني: ademrights.org

٤. سالح روضان الموسوي، دور القضاء الدستوري العراقي في معالجة النقص التشريعي، مصدر متاح على الموقع الالكتروني حوار منممن، العدد ٦٥-٤-٢٠١٣/٦/٤.

٥. الشعب صاحب السيادة العليا في نهاية المطاف، مقالة مناقشة على الموقع الالكتروني: www.swissinf.o.ch

٦. عصام سليمان، العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، مصدر متاح على الموقع الالكتروني: www.constitutionnet.org

٧. محمد اوسوس، مبادرة المواطنين في مجال التشريع، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، www.revual,anar.com

٨. مساهمة المواطنين في التشريع وفق نجارب الدول، مصدر متاح على الموقع الالكتروني: www.marcolaw.com

(١) سعيد ابو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج ٢، ط ٤، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ١٦٦.

(٢) للمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع ينظر: ميمونة سعاد وعلي محمد، الاوامر التشريعية ومبدأ سيطرة البرلمان، بحث منشور في مجلة ابحاث قانونية وسياسية، العدد ٢، المجلد ٥، ٢٠٢٠، ص ٢٥٣ وما بعدها.

(٣) كيلالي زهرة، مبدأ الانفراد بالتشريع، بحث منشور في مجلة القانون والاعمال الدولية، جامعة الحسن الاولى،

(٤) كيلالي زهرة، مبدأ الانفراد بالتشريع، بحث منشور في مجلة القانون والاعمال الدولية، جامعة الحسن الاولى،

- (٥) حسين ابو هود، تقرير حول التشريعات والية سنهها، السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة التقارير القانونية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
- (٦) د. محسن خليل، النظم السياسية والدستوري اللبناني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٧٧.
- (٧) حازم عاطف ابو حجر، مبدأ الفصل بين السلطات (التاصيل الفلسفي والاساس النظري)، مجلة العلوم السياسية والقانونية، العدد ٣٦، المجلد ٨، ٢٠٢٣، ص ١٠٩.
- (٨) لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع ينظر: حازم عاطف ابو حجر، مبدأ الفصل بين السلطات (التاصيل الفلسفي والاساس النظري)، مجلة العلوم السياسية والقانونية، العدد ٣٦، المجلد ٨، اصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ٢٠٢٣، ص ١١٢ وما بعدها.
- (٩) فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٣٧.
- (١٠) محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١، ص ٥٥٢.
- (١١) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ١٩٩٤، ص ١٧٤.
- (١٢) عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٧، ص ١٩٢.
- (١٣) د. علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد في اطار مقترح للدول العربية، نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، اوراق الندوة البرلمانية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٢٤.
- (١٤) مالك دوهان الحسن، المدخل الى دراسة القانون، ج١، مطبعة الجامعة، بغداد، ١٩٧٨، ص ٢٨.
- (١٥) محمد سعيد جعفر، مدخل الى العلوم القانونية (الوجيز في نظرية القانون)، لطبعة ١٧، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ١٢٩ - ١٣٠.
- (١٦) اذ يوجد فرق بين مشروع قانون ومقترح قانون، فمشترع القانون يكون مدروسا ومخطط له من قبل خبراء ومختصين ويتم دراسته من جميع الجوانب ويكون جاهزا للمناقشة، اما مقترح القانون فيكون مجرد فكرة غير مدروسة تدار عدد من اعضاء مجلس النواب ومن ثم تأخذ هذه الفكرة عن طريق التشريع من خلال اعداد مشروع القانون.
- (١٧) رائد شهاب احمد، السياسة التشريعية واليات التشريع في العراق بعد عام ٢٠٠٥، مجلة جامعة دهوك، عدد خاص بالمؤتمر العلمي الاول لكلية القانون والسياسة، المجلد ١٤، العدد ٢، ص ١٥٤.
- (١٨) علي حسين سفيح، الالية الدستورية لتشريع القوانين في العراق بعد عام ٢٠٠٣، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية والقانون، اصدارات المركز الديمقراطي العربي، العدد الثاني، برلين، ٢٠١٧.
- (١٩) ينظر المادتان (١٢٨-١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (٢٠) دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٥٦.
- (٢١) محسن باقر القزويني، حق مجلس النواب في تشريع القوانين في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، جامعة اهل البيت، العدد ١٨، ص ٥.
- (٢٢) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي، ط١، بدون ناشر، جامعة عين شمس، ١٩٨٦، ص ٦٧.
- (٢٣) احمد سعيان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢٩١.
- (٢٤) محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٩٩٠-١٩٩١، ص ٥٦ وما بعدها، وينظر كذلك سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٩٤.

- (٢٥) عفيفي كامل عفيفي، الانظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٥٣٥.
- (٢٦) نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٣٦١.
- (٢٧) مراد بقال، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١٣٠-١٣١.
- (٢٨) ابراهيم عبدالعزيز شتيحا، مبادئ الانظمة السياسية (الدول والحكومات)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص ٥٥٣.
- (٢٩) * واذا كانت الثنائية المتساوية هي الاصل العام فان الكثير من الدساتير فرقت بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي واعطت المجلس الشعبي سلطات اوسع من المجلس الثاني، مما اصبح يعرف بالثنائية غير المتساوية، ينظر في ذلك د. سعد عصفور، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المعارف، بيروت، ١٩٨٠، ص ١٩٢.
- (٣٠) ينظر الفقرة اولا وثانيا من المادة (٦١) من دستور العراق.
- (٣١) د. ليث عبدالحسين الزبيدي، مجلس الاتحاد والتوازن التشريعي في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم، ٢٠١٤، ص ٩١ وما بعدها، ولمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع ينظر لذلك: سليمان كريم محمود وشاويلا صباح عبدالرحمن، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة السليمانية، ص ١٧٥.
- (٣٢) ميلود الذهبي، ابراهيم ابو خزام، الوجيز في القانون الدستوري، ط١، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، ليبيا، ١٩٩٧، ص ٢٥٧.
- (٣٣) محمد كاظم المتشدداني، مصدر سابق، ص ٢٨.
- (٣٤) ايمن احمد الورداني، حق الشعب في استرداد السيادة، مكتبة المدبولي، القاهرة،
- (٣٥) مساهمة المواطنين في التشريع وفق تجارب الدول، مصدر متاح على الموقع الالكتروني: www.marcolaw.com
- (٣٦) لمى علي فرج الظاهري، الديمقراطية تنبه المباشرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٦٥.
- (٣٧) نزيه رعد، القانون الدستوري العام، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ص
- (٣٨) علي الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص
- (٣٩) سعيد ابو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج ٢، ط ٧، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ١٦٥.
- (٤٠) الشعب صاحب السيادة العليا في نهاية المطاف، مقالة متاحة على الموقع الالكتروني: www.swissinf.o.ch
- (٤١) محمد اوسوس، مبادرة المواطنين في مجال التشريع، مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية، www.revual.anar.com
- (٤٢) سعيد ابو الشعير، مصدر سابق، ص ١٧٠.
- (٤٣) ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، ط ٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٨، ص ٥٤٦.
- (٤٤) مساهمة المواطنين في التشريع وفق تجارب الدول، مصدر سابق.
- (٤٥) احمد السوداني، فلسفة المبادرة التشريعية في اسبانيا والنظم المقارنة، مصدر متاح على الموقع الالكتروني: www.academia-arabia.com
- (٤٦) ينظر نص المادة (١١٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٤٧) ينظر نص المادة (١٤٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤٨) حق المواطن العراقي بالاسهام المباشر في الشان العام، مقالة متاحة على الموقع الالكتروني:

ademrights.org

(٤٩) مهند ضياء عبدالقادر، تطبيقات فكرة الاستفتاء الشعبي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم

القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد ٢، ٢٠١٨، ص

(٥٠) نعمان احمد الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري، ط ٢، منشورات جامعة مؤتة، عمان، ١٩٩٨، ص ٥٤.

(٥١) علي يونس الشكري، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة، ط ١، دار صفاء للنشر والتوزيع، ٢٠١٢، ص ١٧٧.

(٥٢) جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٨-١٩.

(٥٣) فؤاد العطار، الانظمة السياسية والقانون الدستوري، ج ١، ب.م، ١٩٦٥-١٩٦٦، ص ٣٤٥.

(٥٤) ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، ط ١، مكتبة المنار، الكويت، ١٩٨٠، ص ٨٢.

(٥٥) ينظر نص المادة (١٢٦) بفقراتها المتعددة من الدستور العراقي.

(٥٦) ينظر المادة (٤) اولاً وخامساً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥٧) ينظر المادة (١١٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وكذلك ينظر في المادة (١٤٢) المتعلقة بتشكيل

مجلس النواب لجنة التعديلات الضرورية التي يجب اجرائها على الدستور.

(٥٨) ابراهيم درويش، النظام السياسي - دراسة فلسفية تحليلية، دار النهضة العربية، بيروت، ص ١٣٦.

(٥٩) لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع ينظر: ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل

التشريعي البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص ٤١ وما بعدها. وكذلك ينظر:

اشرف عبدالله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٤،

ص ١٩ وما بعدها.

(٦٠) محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية والمبادرة الحكومية، مجلة الاكاديمية

للدراستات الاجتماعية والانسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد ١١، ٢٠١٤، ص ٧٣.

(٦١) طبقاً للفقرة (ثانياً) من المادة ٦٠ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦٢) طبقاً للفقرة (اولاً) من المادة (٦٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦٣) طبقاً للمادة (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٦٤) دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،

٢٠١٣، ص ٩١.

(٦٥) للمزيد من التفصيل حول قرارات محكمة الاتحادية العليا ينظر في حيثيات هذه القرارات قرار محكمة

الاتحادية العليا رقم ٤٣/اتحادية/في ١٢/٧/٢٠١٠ حول الغاء قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال

العامة المرقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠، وقرارها المرقم ٤٤/اتحادية/٢٠١٠ بالغاء قانون فك ارتباط دوائر وزارة العمل

والشؤون الاجتماعية المرقم ١٨ لسنة ٢٠١٠ وذلك لمن لفته احكام الدستور لانه عند النظر في موضوع الدعوى

المستأر اليها وجد انه كان مقترحاً تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب الى هيئة رئاسة

مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية وحيث يتم اقراره هذا القانون من مجلس

الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية دون ان تبدي السلطة التنفيذية الراي فيه وهذا مخالفة للطريق المرسوم

لاصدار القوانين من الناحية الدستورية.

قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٨/اتحادية/٢٠١٣ حول قانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم ٢٨

لسنة ٢٠١١ حيث قررت المحكمة الغائه والحكم بعدم دستوريته لانه شرع دون اتباع السياقات المعتمدة حيث

لم يقدم على شكل مشروع قانون الى مجلس الوزراء كما لم تتم الموافقة على اقتراح القانون الذي اعدده

مجلس النواب وارسله الى مجلس الوزراء، وقرار اخر للمحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية قانون التعديل

الثاني لقانون الحذف الجامعية رقم ٩٣ لسنة ٢٠١٢ لمخالفته التكوينية والالية التي نص عليها الدستور في

تشريعه، حيث تبين للمحكمة بان هذا القانون كان بالاصل مقترح قانون قدمه لجنة التربية والتعليم النيابية

الى مجلس النواب لتشريع فصول عليه المجلس دون احواله الى السلطة التنفيذية لصياغته كمشروع قانون. حيث ان مجلس النواب قد سار في تشريع القانون بشكل استباقي قبل مخاطبة الحكومة ولم يتسن لمجلس النواب معرفة مقترحات الحكومة.

(٦٦) ينظر نص المادة (٣٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(٦٧) دانا عبدالكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٨٦.

(٦٨) حيث نصت المادة (٤٨) من الدستور الفرنسي قبل التعديل "ان جدول الاعمال لكل من مجلس البرلمان يتضمن بالافضل وحسب الجدول الذي صدرته الحكومة، مناقشة مشاريع القوانين المدالة من قبل الحكومة واقتراحات القوانين المقبولة منها"، فهذه الامكانية كانت سمح للحكومة بادراج جميع مشاريعها في جدول الاعمال ومنع مناقشة الاقتراحات التي تقبلها، وهذا ما يمنحها احتكارا حقيقيا للمبادرة التشريعية.

(٦٩) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص ١٠٥.

(٧٠) احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٤٨.

(٧١) فيصل شطناوي، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الاردني، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٢، العدد ٢، ٢٠١٥، ص ٣٩٩.

(٧٢) د. بدر احمد سلامة، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٤٨.

(٧٣) ابراهيم عبدالعزيز شتيحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية للمطبوعات والنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص ٣-٤.

(٧٤) عمر حلمي فهمي، مصدر سابق، ص ١٠٧.

(٧٥) ينظر نص المادة (١٣٨) الفقرة اولا وخامسا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٧٦) امين عاطف صليب، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٢، ص ٣٠٢.

(٧٧) عصام سليمان، العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، مصدر متاح على الموقع الالكتروني:

www.constitutionnet.org

(٧٨) لقاء مهدي سلمان، لمياء حليم عبدالعظيم، طبيعة العلاقة بين القضاء الدستوري والسلطة التشريعية،

مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد ٢٩، العدد ١١، ٢٠٢١، ص ٢١٣.

(٧٩) ليلى حنتوش ناجي، دور القاضي الدستوري في اصلاح التشريعي، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٣٦، ج ٢،

(٨٠) سالم روضان الموسوي، دور القضاء الدستوري العراقي في معالجة النقص التشريعي، مصدر متاح على

الموقع الالكتروني حوار متمدن، العدد ٦٥-٤-٢٠١٣/٦/٤.

(٨١) اسماعيل الهدار، القضاء والمبادرة التشريعية المقننة دستوريا، مقالة متاحة على الموقع الالكتروني:

www.aljazeera.net