

اقتراح مشاريع القوانين في ظل دستور العراق 2005 النافذ

المقدمة :

في السابق كانت تسود فكرة النظام الاستبدادي الذي يمارس الاستبداد والطغيان ولم يكن هنالك وجود لحقوق الافراد وحررياتهم وبعد انتهاء هذه الفترة ظهرت افكار الانظمة الديمقراطية التي تستند على مبدأ الفصل بين السلطات وهذا هو المفهوم الحديث لممارسة السلطة وفق معيار الانظمة الديمقراطية الا ان هذا المبدأ لا يعني عدم وجود تداخل بين هذه السلطات، حيث يوجد تداخل نسبي بين السلطات (التشريعية و التنفيذية)، و تتجلى مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في اشتراكهما في مباشرة وظائف كثيرة في الدولة، فتقوم السلطة التنفيذية بمشاركة السلطة التشريعية في التشريع من خلال اقتراح مشروع قانون او مناقشته او اصداره ونشره⁽¹⁾.

وان فكرة حق الاقتراح حددها المشرع الدستوري حيث اعطى هذا الحق الى رئيس

م. حيدر حسن شطاوي

جامعة المثنى - كلية القانون

2015

عن التشريع وهي فكرة الاقتراح لمشروع القانون، وعند حدوث هذا التداخل تنشأ المشاكل وبالتالي تمس مصلحة الدولة العليا حيث يحصل النزاع بين السلطتين على هذا الحق ومن له القوة القانونية بالاقتراح وهذا ما حصل في العراق حول الية اقتراح مشروع أو مقترح القانون.

منهجية الدراسة :

ان دراسة هذا البحث تعتمد على المنهج الاستنباطي التحليلي لنصوص دستور 2005 النافذ وايضاً مدى ملائمة قرار المحكمة الاتحادية لهذه النصوص.

خطة البحث :

ان موضوع اقتراح مشاريع القوانين في ظل دستور العراق 2005 النافذ سوف ندرسه وفق الخطة العلمية، حيث تعرضنا في المبحث الاول الى مفهوم مقترح ومشروع القانون وقسمنا هذا المبحث على مطلبين الاول : الطبيعة القانونية لمشروع القانون اما الثاني : تعريف مقترح و مشروع القانون وفي المبحث الثاني تناولنا حق السلطة التنفيذية في اقتراح مشروع القانون وقسمناه على مطلبين الاول : حق رئيس الجمهورية في الاقتراح اما الثاني : حق مجلس الوزراء في الاقتراح.

اما المبحث الثالث تطرقنا فيه الى حق

الجمهورية و مجلس الوزراء وكذلك السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب، وهذا الامر يجعل التعاون بين السلطات لتحقيق مصالح الدولة ومن اهمها السياسية والاقتصادية.

اما السلطة التي لها حق اقتراح القانون، حيث ان الدستور العراقي وكذلك الدساتير الاخرى نظمت حق الاقتراح، بعضها اعطى هذا الحق الى السلطة التنفيذية واخرى اعطت هذا الحق الى السلطة التشريعية وبعضها الاخر اعطى هذا الحق الى كلا السلطتين كحق مشترك بينهما.

اهمية الموضوع :

ان الاقتراح هو الفكرة الاولى لسن القانون وهذا الامر مهم جدا في تحديد الجهة صاحبة هذا الحق على اعتبار ان تشريع القانون له مجموعة من القيود السياسية والاقتصادية والدينية والاجتماعية، كما ان تحديد الجهة التي لها حق ممارسته له دور في تنظيم العلاقة بين السلطات داخل الدولة وعدم طغيان سلطة على حساب سلطة اخرى.

مشكلة الموضوع :

ان القانون ينشأ بثلاث مراحل الاقتراح، التصويت، والمصادقة وفي حقيقة الامر ان التداخل التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يكون عادة في المرحلة الاولى

السلطة التشريعية في الاقتراح ورأي المحكمة الاتحادية منه وقد قسمنا هذا المبحث ايضا الى مطلبين الاول : حق اللجان البرلمانية واعضاء مجلس النواب في الاقتراح اما الثاني فتناولنا فيه رأي المحكمة الاتحادية بخصوص حق الاقتراح ومدى ملائمتة مع دستور 2005.

★ ومن الله التوفيق

المبحث الاول مفهوم مقترح ومشروع القانون

حتى نتمكن من معرفة من له حق اقتراح مشروع القانون يجب ان نوضح في بداية الامر مفهوم الاقتراح، ولا شك ان هذا الحق محصور بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وان من مهام السلطة التشريعية الاساسية مرحلة التحضير المتمثلة بحق تقديم مقترح القانون ومرحلة الاقرار اي المصادقة على القانون بعد التصويت عليه، وهذا الامر يقطع الطريق على السلطة التنفيذية في التعسف في استعمال السلطة. لذا سوف ندرس في هذا المبحث موضوعين قسمناهما الى :

المطلب الاول: الطبيعة القانونية
لمشروع القانون
المطلب الثاني: تعريف مقترح
ومشروع القانون

المطلب الاول: الطبيعة القانونية

لمشروع القانون

ان مشروع القانون هو المرحلة التمهيدية والخطوة الاولى لتشريع القانون لذا فأن الفقه اختلف بهذا الشأن منهم من اقر بحق المشروع كمرحلة تمهيدية للقانون الى السلطة التشريعية ومنهم من انكر هذا الحق للسلطة التشريعية على اعتبار ان اقتراح مشروع القانون لا يعد مرحلة تشريعية وانما هو مرحلة تمهيدية ولا يكون من ضمن فكرة التشريع او العمل التشريعي.

وسوف نقسم هذا المطلب الى فرعين لتوضيح الخلاف الفقهي بهذا الخصوص كما يلي:

الفرع الاول: مشروع القانون يعتبر عملاً تشريعياً.

الفرع الثاني: انكار الصفة التشريعية لاقتراح مشروع القانون.

الفرع الاول : مشروع القانون يعتبر

عملاً تشريعياً

يعتبر مشروع القانون عملاً تشريعياً⁽²⁾ اذ هو العمل الذي يجعل البرلمان - السلطة التشريعية - قادراً على دراسة هذه المشروعات ومدى ملائمتها لاحتياجات الدولة ومن ثم المصادقة عليها بعد التصويت⁽³⁾، وبعبارة اخرى ان مشروع القانون هو جزء لا يتجزأ من العمل التشريعي اي ان الاقتراح لمشروع القانون هو المرحلة الاولى الذي يكون من ضمن اختصاصات السلطة التشريعية.

كما ان انشاء القانون يتكون من ثلاث مراحل⁽⁴⁾ وهي (الاقتراح، التصويت، والمصادقة) وهذه المراحل جميعها متحدة من اجل ظهور القانون بشكل كامل حتى تتمكن السلطة التنفيذية من تطبيقه بأسلوب يحقق المصالح التي انشأ هذا القانون من اجلها، اذ حسب هذا الرأي ان مشروع القانون يعد عملاً تشريعياً.

هذه السلطة أو فئة معينة في الغالب⁽⁷⁾، لذا فإن بعض الفقهاء يطلقون مصطلح مشروع القانون اذا كان صادرا من السلطة التنفيذية اما اذا صدر من البرلمان فيسمى اقتراحا.

وفي حالة رفض مشروع القانون من قبل البرلمان فيجوز اعادته مجددا في نفس دورة الانعقاد، في حين ان ذلك غير جائز في الاقتراح⁽⁸⁾ لمشروع القانون الذي يصدر من السلطة التشريعية لانه قد يتضمن فكرة عارضة غير ملحة، وعند رفضها من قبل البرلمان من الممكن ان يتركها الى دورة الانعقاد التالية⁽⁹⁾.

الفرع الثاني : انكار الصفة

التشريعية لاقتراح مشروع القانون

يرى بعض فقهاء القانون العام الاقتراح لمشروع القانون هو مرحلة تمهيدية أذ تسبق العمل التشريعي⁽⁵⁾، وبهذا الامر لا يعد مشروع القانون عملا تشريعيا.

كما ان الاقتراح هو الاصل في خلق القانون الا انه لا يحمل صفة القرار التشريعي أذ ان التشريع هو اعطاء النصوص القانونية قاعدة اجبارية لانها تكون ملزمة، وان السلطة التنفيذية عندما تقوم في اقتراح مشروع القانون فهي في حقيقة الامر تمارس نشاطا اداريا وتقوم فقط بالتحضير والتهيئة لانشاء القانون، وبما ان رئيس جمهورية العراق لا يعتبر عضوا تشريعيا بالرغم من تمتعه بحق الاقتراح كما نص دستور العراق النافذ⁽⁶⁾، وعليه فإنه لا يمكن اعتبار وظيفته في اقتراح مشروع القانون عملا تشريعيا لان رئيس الجمهورية لا يملك حق انشاء قانون وبالتالي فهو يمارس نشاطه الاداري في الاقتراح.

فضلا عن ذلك ان مشروع القانون يراعي المصلحة العامة للدولة وينظر الى السياسة التي تتبعها الدولة، في حين ان الاقتراح من قبل السلطة التشريعية ينظر الى مصلحة

البرلمان ملزماً بأن ينظر فيه بالقبول أو الرفض⁽¹⁴⁾.

وان مقترح القانون ومشروع القانون مادة متساوية من حيث القيمة القانونية ولا تباين بينهما، الا يلاحظ من التعريفات اعلاه انها لم تفرق بين مقترح القانون ومشروع القانون كما وضعنا ذلك في الفرع الثاني من المطلب الاول، وان اطلاق المصطلحين لا يؤثر على الطبيعة القانونية لكل منهما، وليس جميع المقترحات ومشروعات القوانين تكون محل نظر ودراسة امام اللجان المختصة في البرلمان حسب المادة (126) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة (2006) فبعضها ترد وترفض، وان كل مقترح او مشروع يفقد قيمته القانونية تلقائياً بعد انتهاء الدورة البرلمانية وان تم قراءته قراءة اولى وثانية⁽¹⁵⁾.

وعليه فأن مقترح القانون يعد المرحلة الاولى في التشريع وبالتالي فهو يكون من ضمن اختصاصات السلطة التشريعية، اما مشروع القانون فهو مرحلة تمهيدية لتشريع القانون لانه يكون من ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية وبالتالي يحتاج الى دراسة مكثفة من الجهات ذات الاختصاص. وكلا اللفظين لا يوجد لهما اثار قانونية قبل تقديمهما اما بعد تقديمهما فتبرز هذه الصورة الى الجهات المختصة للنظر بهما على اساس تشريع قانون.

المطلب الثاني : تعريف مقترح

ومشروع القانون

ان مقترح القانون يعد المرحلة الاولى وحجر الاساس في عملية التشريع لاي قانون، حيث تبدأ من مرحلة تاريخ الاعداد الاولى للقانون حتى رفعه الى السلطة المختصة بالتشريع وفقاً لاحكام الدستور لمناقشته والتصويت عليه⁽¹⁰⁾.

وللاقتراح معنيين الاول لغوي والآخر اصطلاحي :

المعنى اللغوي : هو ابتداء الشيء اي انه يقترح من ذات النفس⁽¹¹⁾.

اما المعنى في الاصطلاح : هو عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الاجراءات الواجبة دستوريا لصدور التشريع به⁽¹²⁾.

وقال بعضهم ان سن التشريع العادي يحتاج الى مراحل مختلفة والمرحلة الاولى تتجسد في اقتراح القانون اذ يبدأ وضع القانون أو سنه بالاقتراح بمعنى عرضه على البرلمان⁽¹³⁾.

و ايضا عرف الاقتراح اصطلاحاً بأنه المرحلة التي تقدم للتشريع مادته فيصبح

المبحث الثاني حق السلطة التنفيذية في مشروع القانون

والمصادقة عليها هذا لا يعني السماح للسلطة التنفيذية من القيام بتشريع القوانين⁽¹⁹⁾، لذا سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين :

المطلب الاول : حق رئيس الجمهورية في الاقتراح

المطلب الثاني : حق مجلس الوزراء في الاقتراح

المطلب الاول : حق رئيس

الجمهورية في الاقتراح

ان عبارة (مجلس الرئاسة) وردت في دستور العراق 2005 النافذ وهذه العبارة اخذت من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة⁽²⁰⁾ 2004، وان مجلس الرئاسة يتكون من رئيس ونائبين له⁽²¹⁾، وتم العمل بمجلس الرئاسة المذكور في القانون اعلاه، وبعد انتهاء الدورة الاولى يلغى مجلس الرئاسة ويحل بدلا عنه لفظ رئيس الجمهورية في جميع نصوص الدستور العراقي النافذ⁽²²⁾. كما جاء في نص الدستور العراقي النافذ في عبارة «يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية اينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالاحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور»⁽²³⁾، وقد اجاز الدستور لمجلس الرئاسة ان يمارس صلاحيات رئيس

في النظام الدستوري الامريكي، تطرح مشاريع القوانين بطرق متعددة، فبعضها تعده اللجان الدائمة، وبعضها تعده لجان خاصة تشكل لمعالجة قضايا تشريعية معينة، وبعضها الاخر يمكن ان يقترحه رئيس الجمهورية او اي مسؤول تنفيذي، ويمكن للمواطنين العاديين والهيئات والمنظمات من خارج الكونغرس ان يقترحوا على اعضاء الكونغرس مشاريع القوانين، كما يمكن لأي عضو في المجلسين ان يطرح مشاريع القوانين⁽¹⁶⁾.

اما في النظام الدستوري المصري، يكون اقتراح القوانين محدد بين رئيس الجمهورية واعضاء مجلس الشعب⁽¹⁷⁾.

وان المعيار الشكلي في تحديد طبيعة السلطات العامة يحدد العمل التشريعي هو كل عمل يصدر من السلطة التشريعية⁽¹⁸⁾، ولا يجوز اعطاء السلطة التنفيذية حق التشريع، واذا كان النظام البرلماني قد اعطى بعض الصلاحيات بخصوص اقتراح القوانين

الجمهورية لدورة واحدة⁽²⁴⁾.

وبما ان الاقتراح هو فكرة حسب رأي المحكمة الاتحادية⁽²⁵⁾ - التي تعتبر قراراتها باطة وملزمة للسلطات كافة - ففي حالة التصويت على قانون او اجراء التعديلات على قانون يجب احالة هذه الفكرة الى رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء⁽²⁶⁾، حسب نص دستور جمهورية العراق 2005.

وعند تعديل قانون الانتخابات من قبل مجلس النواب العراقي فقد اعطي لرئيس الجمهورية حق الاجازة اللاحقة على مقترح القانون لاسباهه صفة مشروع قانون، علما ان الاقرار بالتعديل على قانون الانتخابات قدم في بداية الامر على شكل مقترح قانون من اللجنة القانونية النيابية وبعد الاقرار على التعديلات تم ارساله من مجلس النواب العراقي الى رئاسة الجمهورية من اجل المصادقة وبعدها ارسلت رئاسة الجمهورية رسالة الى مجلس النواب تجيز لمجلس النواب بأجازة لاحقة⁽²⁷⁾ - الاجازة اللاحقة في حكم الوكالة السابقة - وذلك من اجل عدم الطعن بالقانون وهذا بسبب صدور القانون من خلال مقترح قانون بدون علم السلطة التنفيذية⁽²⁸⁾،

وان المبدأ العام لا يمكن تصحيح العقد الباطل بالاجازة اللاحقة، كما ان التصرفات القانونية للأفراد في اطار القانون الخاص تكون مرتبطة بالحقوق الشخصية لهم، الا

ان التصرفات القانونية في القانون العام تكون بناء على عمل وظيفي والغاية منه تحقيق المصلحة العامة وان فكرة الاجازة اللاحقة التي اعطتها رئاسة الجمهورية الى رئاسة مجلس النواب بخصوص تعديل قانون الانتخابات كان الهدف منها تحقيق المصلحة العامة وتعزيز فكرة التعاون بين السلطات وقطع الطريق على فكرة الطعن بهذه التعديلات على قانون الانتخابات امام المحكمة الاتحادية، وان للسلطة التنفيذية حق الاعتراض على مقترح القانون الذي يقترح من البرلمان دون ان يعرض عليها قبل اقراره، الا ان هذا الاعتراض لا يثبت للسلطة التنفيذية وجوب القضاء ببطلان الاجراء السلبي الذي قام به البرلمان، حيث ان الدستور اعطى للبرلمان حق تقديم مقترح قانون الا انه لم يلزمه بوجوب عرضه على السلطة التنفيذية، وفي اعتراض السلطة التنفيذية امام المحكمة فأن الاخيرة تنظر في الاعتراض هل ان القانون يحقق المصلحة العامة والغاية منه دون عرضه على السلطة التنفيذية وهي بهذا تنطلق من فكرة الغاية والهدف من الاجراء المراد اتخاذه.

كما ان قرار المحكمة الاتحادية العليا في العدد 43 / 2010 بخصوص قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة المرقم 20 لسنة 2010 قررت المحكمة

القوانين من خلال الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بعد عرضها على مجلس شوري الدولة، وايضا يتم تدقيقها من حيث الصياغة القانونية والغرض الذي يرجى تحقيقه منها من خلال اللجان المختصة في مجلس الوزراء، وبعد ذلك يتم ادراج مشروع القانون على جدول اعمال مجلس الوزراء⁽³⁰⁾. وبعد ذلك يرفع الى مجلس النواب ويحيله رئيس مجلس النواب الى احدى اللجان المختصة⁽³¹⁾ حسب النظام الداخلي لمجلس النواب. الا اننا في حقيقة الامر نشكل على مجلس النواب ولمدة دورتين انتخابيتين بعدم انشاء نظام داخلي لمشاريع القوانين يوضح الية تقديمها من قبل الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة وكذلك الية التصويت وتحقيق نصاب التصويت في مجلس النواب. ويتضح مما تقدم ان مشروعات القوانين التي تقدم من قبل مجلس الوزراء تفوق باقي السلطات المختصة بتقديم مقترحات ومشاريع القوانين.

الغاء والغاء الاثار المترتبة عليه وذلك لمخالفته لنص المادة 60 / اولا وثانيا من دستور جمهورية العراق النافذ 2005⁽²⁹⁾.

المطلب الثاني : حق مجلس الوزراء

في الاقتراح

يتكون مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ويكون رئيس مجلس الوزراء هو المتحدث بأسم الجهة التنفيذية «الحكومة» ويتحمل جميع الاعباء الخاصة برسم السياسة العامة لها وايضا مراقبة اعمالها.

وان اعطاء حق الاقتراح الى السلطة التنفيذية - مجلس الوزراء - وهو امر مقبول ومنطقي لان هذه السلطة لديها المعلومات الوافية عن احتياجات المجتمع للقوانين التي تساهم في تحقيق المصلحة العامة كما ان هدف السلطة التنفيذية الرئيسي تحقيق النفع العام وفق احكام القانون، و الجهة المختصة بأقتراح القوانين حددت بموجب نص المادة 60 من دستور جمهورية العراق 2005 والتي نصت : اولا : مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ونصت المادة 80 من الدستور «يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية.... ثانيا: اقتراح مشروعات القوانين». ان مجلس الوزراء يقوم بأعداد مشروعات

المبحث الثالث حق السلطة التشريعية في الاقتراح ورأي المحكمة الاتحادية منه

حيث ان البرلمان هو الجهة الوحيدة المختصة بتشريع القوانين أذ يعد الوجه الحقيقي للديمقراطية وان التعاون مطلوب بين البرلمان والحكومة من اجل تحقيق المصلحة العامة⁽³²⁾، لان البرلمان يكاد ان يصبح محكمة الشعب الا ان فكرة تفضيل الجانب الشخصي من قبل الاعضاء والابتعاد عن تحقيق المنفعة العامة بسبب فكرة المحاصصة السياسية - الحزبية - وغياب الروح الوطنية يجعل عمل البرلمان غير كفوء وهذا ما هو الحال عليه حاليا في العراق.

ان مقترح القانون بموجب الدستور حدد في الفقرة ثانيا من المادة 60 من دستور جمهورية العراق، اي ان مقترح القانون من الممكن ان يقدم من عشرة اعضاء في مجلس النواب او من اي لجنة من ضمن اللجان المختصة داخل مجلس النواب، الا ان المحكمة الاتحادية لديها رأي بهذا الموضوع يختلف عما ذكرناه اعلاه في نص المادة 60 من دستور جمهورية العراق.

وسوف نقوم بدراسة هذا المبحث في مطلبين كما يلي:

المطلب الاول: حق اللجان البرلمانية واطعاء مجلس النواب في الاقتراح.

المطلب الثاني: رأي المحكمة الاتحادية العليا بخصوص حق الاقتراح ومدى ملائمته مع دستور 2005.

نصت المادة الاولى من دستور جمهورية العراق 2005 على «جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي - برلماني - ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق».

وان لفظ نيابي لا يعني بصورة دقيقة برلماني لان البرلمان اوسع من مجلس النواب ويتكون من هئتين قد تكون الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ كما هو الحال في فرنسا، او مجلس العموم ومجلس اللوردات في بريطانيا، او مجلس النواب ومجلس الاعيان كما هو موجود في اغلب انظمة دول العالم. وفي العراق اشار دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 في المادة (48) الى تأسيس مجلس الاتحاد بالاضافة الى مجلس النواب الا انه لم يشرع القانون الخاص لهذا المجلس لحد الان.

ان اختصاص التشريع يكون محدد على سبيل الحصر لصالح السلطة التشريعية،

القوانين هي التي تساعد المجلس على اتخاذ القرارات ازاء الموضوعات المطروحة أمامها وبهذا ينص النظام الداخلي لكل دولة عربية واجنبية على انشاء لجان دائمة ومؤقتة⁽³⁴⁾.

ان اختصاصات اللجان النيابية عالجها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي من المادة(68) الى المادة(119) إذ تمارس هذه اللجان حق الاقتراح بموجب نص المادة 87/1 من النظام الداخلي كما يلي :-

”أولاً: - لكل لجنة دائمة إقتراح القوانين ذات العلاقة بأختصاصها وفقاً للضوابط التي ينص عليها هذا النظام.

ثانياً: - تتولى كل لجنة من اللجان الدائمة دراسة مشروعات القوانين وإقتراحات مشروعات القوانين، المتعلقة بأختصاصها وإبداء الرأي فيها وغير ذلك من الموضوعات التي تحال إليها من هيئة الرئاسة والمتعلقة بالأختصاصات المبينه من هذا النظام .»

لذا يجب ان يتوافر عنصر الاختصاص لدى الاعضاء عند دخولهم احدى اللجان النيابية المختصة لان هذا الامر مهم عند ممارسة فكرة الاقتراح لمشروع القانون وتحقيق الغرض المطلوب منه، لان الاقتراحات سوف تكون مؤثرة واكثر اقناعا عند عرضها على المجلس في حال تخصص الاعضاء في اللجان التي ينتمون لها.

المطلب الاول : حق اللجان

البرلمانية واعضاء مجلس النواب

في الاقتراح

ان اقتراح القوانين في هذا المطلب سوف نتناوله في فرعين :

الفرع الاول: حق اللجان النيابية في الاقتراح

الفرع الثاني: حق اعضاء مجلس النواب في الاقتراح

الفرع الاول : حق اللجان النيابية

في الاقتراح

ان اللجنة النيابية هي عدد صغير من اعضاء مجلس النواب يختارها المجلس من بين الاعضاء ويوكل اليها مهام حسب الاختصاص ويقع على عاتقها مهمة البحث والدراسة لكل ما يعرض عليها من مشروعات ومقترحات للقوانين⁽³³⁾.

وقد عرفت ايضا بأنها الجهاز الرقابي الساهر للعمل على تحقيق المهام المسندة للمجلس التشريعي على الوجه الاكمل إذ إنّ قراراتها و توصياتها و تقديم إقتراح مشروع

ان يقدمو المقترح وهذا الامر جاء بناء على نص المادة اعلاه من دستور جمهورية العراق النافذ. فضلا عن ذلك فأن النظام الداخلي لمجلس النواب رسم طريقا واضحا للقيام بهذا الحق من قبل اعضاء المجلس⁽³⁵⁾.

واجازت المادة (125) من النظام الداخلي لمجلس النواب بسحب الاقتراحات التي قدمت من قبل عشرة اعضاء من مجلس النواب بطلب كتابي يقدم الى رئيس مجلس النواب، الا ان سحب هذه الاقتراحات لا يأخذ في حال بدء المناقشة بها وفي حال قبول سحب الاقتراحات قبل اتخاذ اي اجراء لها يعد في هذه الحالة كأنها لم تقدم اصلا.

وان الاقتراحات التي يرفضها المجلس لاي سبب او التي يسحبها الاعضاء الذين قدموها لا يجوز اعادة تقديمها خلال فتره الانعقاد ذاتها⁽³⁶⁾.

ان اللجان النيابية لديها الحق في الاقتراح لمشروعات القوانين، حيث ان اللجان النيابية للدورة الاولى 2005 - 2010 كان عددها 24 لجنة، وفي الدورة الثانية 2010 - 2014 اصبح عددها 26 لجنة، والعدد نفسه في الدورة الثالثة - الحالية - وان المادة 112 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي حددت كيفية تقديم مقترحات القوانين حيث تقدم اللجنة مقترح القانون كتابة الى رئيس مجلس النواب، وهو بدوره يقوم بتحويله الى اللجنة المختصة، وبعد دراسة اللجنة لهذا المقترح تعيده الى الرئيس وهو بدوره يقوم بتحويله الى اللجنة القانونية في البرلمان للتأكد من الصياغة القانونية وهذه اللجنة الاخيرة تقوم بطلب عرضه على مجلس النواب من اجل التصويت عليه.

الفرع الثاني : حق اعضاء مجلس

النواب في الاقتراح

ذكرنا سابقا ان دستور العراق النافذ اعطى حق الاقتراح الى السلطة التشريعية ومن ضمنهم اعضاء مجلس النواب بموجب نص المادة 60 منه، اما تنظيم هذا الامر فقد ترك الى النظام الداخلي لمجلس النواب حيث حددت المادة هذا الحق وقد حددت هذا الحق لعشرة اعضاء من مجلس النواب

المطلب الثاني : رأي المحكمة

الاتحادية العليا بخصوص حق

الاقتراح ومدى ملائمة مع دستور 2005

ان المحكمة الاتحادية كانت واضحة في قراراتها بشأن حق اقتراح مشاريع القوانين وهذا ما كان موثقا في قرارها المرقم 43/

اتحادية / في 12/7/2010، والذي جاء فيه:

«ان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية واجتماعية وان الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص عليه الدستور في المادة 80 منه، وليست السلطة التشريعية وحيث ان دستور جمهورية العراق رسم في المادة 60 منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصرا للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، واذا ما قدمت من غيرهما فأن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة 60 / اولا من الدستور، وان الفقرة ثانيا من المادة 60 من الدستور اجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع قانون لان المقترح فكرة والفكرة لا تكون مشروعا ويلزم ان يأخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين المشار اليهما لاعداد مشروع القانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة اذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب».

وبموجب هذا القرار فقد حددت المحكمة الاتحادية اختصاصات الاقتراح على سبيل الحصر في السلطة التنفيذية علما ان المادة 60 من دستور جمهورية العراق 2005 قد بينت ان الاقتراح يكون حقا للسلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية كما وضعنا ذلك سابقا.

وهذا الامر يجعل قرار المحكمة الاتحادية العليا المذكور رقمه اعلاه قد خالف نص دستوري، وهي بهذا القرار تسعى الى تحويل مجلس النواب الى سلطة اقرار وليس سلطة تشريع وايضا نقل الاختصاص الى مجلس الوزراء حصرا بدون اعطاء هذا الحق الى رئيس الجمهورية، وهذا الامر يجعل اغتصاب السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية وبأرادة القضاء الدستوري.

وهي بهذا القرار الغت الاختصاصات المشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد وسعت اختصاصات مجلس الوزراء على حساب السلطة التشريعية، كما ان قرار المحكمة الاتحادية العليا لم يتطرق لا من قريب ولا من بعيد الى قوانين الجمعية الوطنية رقم 3 و 13 لسنة 2005 وهي التي اسست المكافاة والحقوق ومكافأة التقاعد بما فيها النسب 80% من المكافأة والتي يعود اساسها الى الحكومة المؤقتة والامر التشريعي رقم 9 لسنة 2005 المعدل حيث

لم يتم الغاء المادة 1 الفاعلة لهذه الحقوق والامتيازات.

الخاتمة

بعد الانتهاء من كتابة البحث فقد توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي سوف نتكلم عنها فيما يلي :

اولا : الاستنتاجات :

1 - ان الدستور هو اسمى القواعد القانونية وهو اساس ومنشأ كافة السلطات التي يجب عليها ان تتقيد بمضمونه وعدم تجاوزه لان في حالة التجاوز على نصوص الدستور فسوف تتعرض جميع النصوص المتجاوزة للالغاء.

2 - ان دستور جمهورية العراق في المادة 60 قد حدد جهات اقتراح مشاريع القوانين الاربعة وهي (اللجان المختصة في مجلس النواب، عشرة اعضاء من مجلس النواب، رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء).

3 - ان مشروع القانون هو المادة التي تقدم من قبل السلطة التنفيذية بعد بحث ودراسة الموضوع من اللجان المختصة في السلطة التنفيذية، اما الاقتراح فهو فكرة تنشأ من السلطة التشريعية ويراد ادخالها في النظام القانوني، وكل من مشروع القانون والاقتراح لا يوجد لهما اثر قانوني قبل تقديمهما.

4 - ان قرار المحكمة الاتحادية فيه خطورة واضحة تتحدد في ان جميع المقترحات يجب ان تحصل على موافقة السلطة التنفيذية

واذا لاحظنا قرار المحكمة نجد فيه خطورة كبيرة، حيث ان مصير مقترحات القوانين التي تقدمها السلطة التشريعية مرهون برأي وارادة السلطة التنفيذية، وهذا الامر يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ولا تستطيع السلطة التشريعية من ممارسة التشريع الا عن طريق السلطة التنفيذية، وكذلك ان تشريع القوانين لا يحصل الا بناء على مشروع قانون تقدمه السلطة التنفيذية وهذا الامر يجعل السلطة التشريعية لا دور لها مطلقا في التشريع سوى التصويت والاقرار.

5 - انشاء انظمة وتعليمات داخل قبة مجلس النواب من اجل تحديد مراحل مرور القانون خلال مدة التشريع و الالتزام بالاوقات الخاصة بذلك من اجل تفادي تعطيل تشريع القوانين.

الهوامش

- 1 - د. سعيد السيد علي، المبادئ الاساسية للنظم السياسية و انظمة الحكم المعاصرة، بدون مكان طبع، ط1، 2005، ص 71.
- 2 - د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص 350. وكذلك ينظر د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار الفكر العربي، 1964، ص 102.
- 3 - د. سليمان الطماوي، موجز القانون الدستوري، 1951، ص 341.
- 4 - د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الدستوري المصري، الطبعة الرابعة، مطبعة الاعتماد، مصر، 1955، ص 314.
- 5 - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، 1940، ص 346.
- وينظر د. دانا عبد الكريم، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط 1، 2013، ص 43.
- 6 - نص المادة 60 / اولاً من دستور جمهورية

من اجل اتمام عملية التشريع، وبهذا الرأي تفقد السلطة التشريعية الوظيفة الاساسية التي تميزها وهي وظيفة التشريع.

ثانياً : التوصيات :

- 1 - تعديل نص المادة 60 من دستور جمهورية العراق 2005 النافذ وذلك بالغاء التمييز بين مقترحات القوانين ومشروعات القوانين والاكتفاء بمصطلح مشروع القانون الذي يحق للسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من تقديمه.
- 2 - وضع ضوابط واليات دستورية وقانونية لمنع السلطتين التشريعية والتنفيذية من اساءة الاستخدام بجميع انواعه.
- 3 - حسب قرار المحكمة الاتحادية نوصي بتقييد حق اقتراح القوانين او حق التعديل على القوانين في السلطة التشريعية اذا كان الاقتراح يتضمن مواضيع اساسية في اعمال السلطة التنفيذية من ضمنها انشاء او زيادة في المصروفات المالية للدولة او تخفيضها.
- 4 - على مجلس النواب العمل على تأهيل اعضائه الجدد في مجال اللجان المختصة من خلال تدريبهم على الاعمال الخاصة في اللجان البرلمانية المختصة والمتمثلة بورش العمل والتدريب وضرورة مراعاة الاختصاص من قبل الاعضاء في الانظام الى اللجان المختصة.

- العراق 2005 النافذ. مصر، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2006، ص 442.
- 7 - د. محمد سليم الغروي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 1994، ص 131.
- 8 - نصت المادة 111 من من الدستور المصري الصادر سنة 1971 على (كل مشروع قانون اقترحه احد اعضاء مجلس الشعب رفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دورة الانعقاد). وكذلك نص المادة 109 / 2 من الدستور الكويتي الصادر سنة 1962.
- 9 - د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1968، ص 183.
- 10 - د. هشام القاسم، المدخل الى علم الحقوق، المطبعة العلمية، دمشق 1971، ص 137.
- 11 - العلامة ابن منظور، لسان العرب، دار التراث العربي، بيروت، الجزء الثالث، الطبعة الاولى، سنة 1988، ص 221.
- 12 - د. عبد الباقي البكري و زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، بغداد، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، بدون سنة نشر، ص 253.
- 13 - د. محمد حسن القاسم / المدخل الى القانون، دار الجامعة، بيروت، 1998، ص 142.
- 14 - د. عبد الله بو قفه، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هوم، الجزائر، 2002، ص 125.
- 15 - د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2006، ص 442.
- 16 - Constitution For The United States , it's sources and application , 1996 - 2003.
- 17 - نص المادة 109 من دستور جمهورية مصر لسنة 1971.
- 18 - د. احمد عبد اللطيف السيد، رئيس الدولة في النظام البرلماني، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1996، ص 228.
- 19 - صبيح وحوح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور 2005 دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية القانون، 2009، ص 78.
- 20 - انظر المادة 24 من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، 2004.
- 21 - انظر نص المادة 138/ثانيا /أ من دستور جمهورية العراق سنة 2005.
- 22 - د. جواد كاظم الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العراف للمطبوعات، ط1، 2010، ص 76.
- 23 - انظر نص المادة 138/اولا من دستور جمهورية العراق 2005.
- 24 - انظر نص المادة 138/سادسا من دستور جمهورية العراق 2005.
- 25 - المادة 94 من دستور جمهورية العراق 2005.
- 26 - انظر البند اولا من المادة 60، دستور

جمهورية العراق 2005.

المصادر

- 27 - المادة 928 من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951.
- 28 - ملحق رقم 1
- 29 - ملحق رقم 2
- 30 - د. عثمان سلمان غيلان، التشريع بين الصناعة والصياغة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص 21.
- 31 - نص المادة 128 من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- 32 - د. رياض غنام، اللجان النيابية في لبنان، ط 1، 1996، ص 12.
- 33 - عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، ج1، الطبعة السادسة، بدون سنة نشر، ص 547.
- 34 - نور سعد محمد، اللجان البرلمانية في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2013، ص 47.
- 35 - انظر المواد 121 و 123 من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- 36 - انظر الى المادة 126 من النظام الداخلي لمجلس النواب.
- 1 - العلامة ابن منظور، لسان العرب، دار التراث العربي، بيروت، الجزء الثالث، الطبعة الاولى، سنة 1988.
- 2 - د. احمد عبد اللطيف السيد، رئيس الدولة في النظام البرلماني، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1996.
- 3 - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، سنة 1940.
- 4 - د. جواد كاظم الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العراف للمطبوعات، ط1، 2010.
- 5 - د. دانا عبد الكريم، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2013.
- 6 - د. سعيد السيد علي، المبادئ الاساسية للنظم السياسية و انظمة الحكم المعاصرة، ط1، 2005.
- 7 - د. سليمان الطماوي، موجز القانون الدستوري، 1951.

- 8 - د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار الفكر العربي، 1964.
- 9 - د. عبد الباقي البكري و زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، بغداد، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، بدون سنة نشر.
- 10 - عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، ج1، الطبعة السادسة، بدون سنة نشر.
- 11 - د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1968.
- 12 - د. عبد الله بوقفه، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2002.
- 13 - د. عثمان سلمان غيلان، التشريع بين الصناعة والصياغة، منشورات الحلبي، 2012.
- 14 - د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الدستوري المصري، الطبعة الرابعة، مطبعة الاعتماد، مصر، 1955.
- 15 - د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2006.
- 16 - د. محمد حسن القاسم / المدخل الى القانون، دار الجامعة، بيروت، 1998.
- 17 - د. محمد سليم الغروي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 1994.
- 18 - د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971.
- 19 - د. هشام القاسم، المدخل الى علم الحقوق، المطبعة العلمية، دمشق 1971.

ثالثا : المصادر الاجنبية

Constitution For The United States , its sources and application , 1996 - 2003

رابعا : الرسائل والاطاريح :

- 1 - صبيح وحوح العطواني، رسالة ماجستير، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور 2005 دراسة مقارنة، جامعة الكوفة، كلية القانون، 2009، ص 78.
- 2 - نور سعد محمد، اللجان البرلمانية في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2013، ص 47.