

اقتراح القوانين في النظم الدستورية (دراسة مقارنة)

م.م. حسين حامد حسن

المديرية العامة لتربية محافظة النجف الأشرف

hamidmrhussain@gmail.com

٠٧٨٠١٢٦٢٨٥٢

ا.د. خالد الخير

Dr.khaled el kheir@hotmail.com

الجامعة الإسلامية - بيروت - خلدة

+٩٦١٣٥٥٨٩٣٤

المستخلص:

مما لا شك فيه أنَّ الركيزة الأساسية في العملية التشريعية اقتراح القانون، بعده النواة الأولى لمراحل العمل التشريعي، فضلاً عن أنَّه جوهر القانون، فالبرلمانات تتمسك به وتنتظر إليه كجزءٍ أساسيٍّ ومهم لا يمكن أن تتنازل عنه، فهي تفرض قيوداً إجرائيةً على القوانين المقترحة من قبل الأعضاء إلا أنَّها لا تنطبق على مقترحات رئيس الدولة في بعض الدول، إذ أن هذه المشروعات لم تُقدَّم إلا بعد بحث ودراسة مستفيضة كافية، لذا يُطلق على ما تقترحه السلطات التنفيذية بمشروع القوانين بينما ما يُقدمه البرلمان بمقترح القوانين.

ولقد ذهب غالبية دساتير العالم إلى منح حق المبادرة بالقوانين للسلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك من أجل تفادي المساوئ والعيوب التي يمكن أن تنجم عن أفراد إحدى السلطتين بهذا الحق، فالبرلمان لا يمكنه ممارسة حق المبادرة بمفرده، لأنَّ القانون بذلك سيؤدي إلى شلِّ الإنتاج التشريعي نتيجة المهام الملقاة على عاتق أعضائه، كما أنَّ منح هذا الحق للسلطة التنفيذية لتمارسه بمفردها سيؤدي لا محالة إلى تعسفها في استعماله، ومن هنا تقرر مبدأ تعاون السلطتين في المبادرة بالقوانين.

كلمات مفتاحية: المبادرة بالتشريع، اقتراح القوانين، الصياغة القانونية، البرلمان، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، النظام المختلط.

Abstract:

The proposal of laws is considered one of the fundamental pillars of the legislative process, as it represents the first stage of legislative work and forms the core and foundation of a law. It is a crucial aspect upheld by parliaments and one they are not willing to relinquish. When considering laws proposed by members, procedural restrictions are taken into account—restrictions from which proposals submitted by the head of state or the government are exempt in some countries. This is because such drafts are usually submitted only after

thorough and sufficient research and study. Therefore, proposals submitted by the executive authorities are referred to as “draft laws,” while those submitted by parliament are referred to as “law proposals.

The majority of the world’s constitutions have granted the right of legislative initiative to both the executive and legislative branches in order to avoid the drawbacks and deficiencies that could result from one branch holding this power exclusively. Parliament cannot exercise the right of initiative on its own, as doing so would hinder legislative productivity due to the numerous responsibilities placed on its members. Similarly, granting this right solely to the executive branch would inevitably lead to its abuse of power. Therefore, the principle of coopération between the two branches in initiating legislation has been established.

تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على:

- مشكلة البحث

تكمن مشكلة الدراسة في التالي:

- ١- توضيح الجهات المختلفة في اقتراح القوانين.
- ٢- إبراز الفروق بين النظم القانونية في تنظيم عملية الاقتراح.
- ٣- تقديم مقترحات لتعزيز فعالية التشريع في النظام القانوني (الوطني).

- أهمية البحث

لعلّ استقلال كلّ سلطة من سلطات الدولة بمباشرة مهمما هو الأصل، حيث تسند للسلطة التشريعية القيام بهملها التشريعية وسن القوانين، وهذا من صلب عملها، ويسند إليها أيضاً الرقابة على عمل الحكومة، بيد أنّها منحت الدساتير في النظم البرلمانية للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية بنحو أو باخر دوراً في العملية التشريعية، ومنحته العديد من الاختصاصات التشريعية في مختلف الظروف. منها تعديل اسهامه في عملية التشريع وطلب تعديل مادة أو أكثر من الدستور ومنها حق اقتراح القوانين في الظروف العادية والاستثنائية.

- أهداف البحث

- ١- التعرف على الجهات المخولة باقتراح القوانين.
- ٢- دراسة الضوابط والشروط التي تحكم هذه العملية.
- ٣- تحليل تجارب مقارنة واستخلاص الدروس في اقتراح آليات لتطوير عملية اقتراح القوانين في النظام المحلي

– خطة ومنهجية البحث

قسمنا بحثنا هذا الى أربعة مباحث الأول: الإطار النظري لاقتراح القوانين، والثاني: الجهة المُخولة باقتراح القوانين، أما الثالث: فتحدثنا عن الإجراءات التنظيمية لاقتراح القوانين، أما الرابع: والأخير فهي دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر والولايات المتحدة الأمريكية.

المبحث الأول: الإطار النظري لاقتراح القوانين

نشئ حق الاقتراح بالمعنى الدقيق وظهر عندما استكمل البرلمان هيمنته على الإجراءات التشريعية لسن القوانين، بعد أن أكمل (الملك) وهو صاحب الكلمة الفصل في الاقتراح^١ في زمن الملك هنري السادس (١٤٢٢ – ١٤٧١) عندما أصبح للبرلمان حق صياغة مقترحاته في شكل مشروع قانون يُعرض على الملك للموافقة، أو الرفض، فإذا وافق عليه تحول إلى قانون متكامل^٢

المطلب الأول: تعريف اقتراح القوانين

لقد عُرف الاقتراح بأنه عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع لغرض استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور التشريع^٣، وعرفه الدكتور عمر حلمي بأنه "العمل الذي يضع الأسس للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه؛ إذ أن حق الاقتراح ذو أهمية كبيرة وخطيرة بعده العامل الأساس في التشريع فهو اللبنة الأولى في البناء القانوني والذي من دونه لا يقوم التشريع^٤ إذ قبل الاقتراح لا يكون لمشروع قانون أي وجود قانوني، أما بعد الاقتراح فإنه يصبح معروضاً أمام البرلمان ولجانه الخاصة فيقوم بفحصه ليقرره كما هو، أو يُعده أو يرفضه^٥.

المطلب الثاني: التمييز بين الاقتراح والمبادرة

إنَّ المبادرة التشريعية ليست فقط نقطة البداية في عملية سن القانون، لكنّها تُعد مثلاً واضحاً للتفاعل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، إذ بشكل عام يمكن القول: أنَّ السلطة التنفيذية

^١ أبو اليزيد علي المتيت، النظم السياسية والحريات العامة، ط٤، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٩، ص ٣١٠ د.

^٢ حسين نعمة خشان، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة – كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٢، ص ١٥١.

^٣ المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة كلية الآداب، النجف الاشرف، ١٩٧٢، ص ٢٥٣. عبد الباقي البكري،

^٤ د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ١٩٨٠، ص ١٠.

^٥ عبد الله رحمه الله، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية – رسالة ماجستير – جامعة بغداد كلية القانون، ١٩٩١، ص ٨.

^٦ د. وايت إبراهيم ود. وحيد رأفت، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧، ص ٣٨٦.

لها دور مهيم في اعداد مشاريع القوانين إلا أن دور السلطة التشريعية يكون أكثر أهمية في المناقشة العلنية لإلغاء وتعديل مشاريع القوانين كونه من مجال اختصاصهم^٧

المطلب الثالث: أهمية الاقتراح في النظام الدستورية

لقد برزت أهمية اقتراحات التشريعية إذ تُعد وسيلة من وسائل التعاون وتبادل الرأي بين السلطات العامة للدولة، إذ أنَّ خلق قانون يتضمن حلاً لمشكلة يعاني منها المجتمع، فهو لا يأتي إلا نتيجة تعاون السلطتين التنفيذية والتشريعية، للنهوض بالتشريعات على نحو تحقيق المصلحة العامة، فتكون السلطة التشريعية هي الجهة المعنية بوضع التشريعات بالأصل، لذا فإنَّ من الطبيعي أن يكون لأعضاء البرلمان الحق في تحريك العملية التشريعية عن طريق عملية الاقتراح^٨

المبحث الثاني

الجهات المخولة باقتراح القوانين

هنالك جهات يحقُّ لها اقتراح القوانين أهمها البرلمان، والحكومة، وأخيراً المواطنين، والجهات المستقلة وعلى النحو التالي: ففي العراق أورد دستوره لعام ٢٠٠٥ سلطة غير مطلقة تستطيع أن تقترح ما تشاء لتعديل الدستور لكنّها اشارت في المادة (١٢٦/ثانياً) على "لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين...."

المطلب الأول: البرلمان

تختلف تسمية السلطة التشريعية من دولة لأخرى إلا أنَّها تتمثل بـ(الجمعية العمومية)، أو (المجلس الوطني) أو (مجلس النواب - البرلمان)، وهي السلطة التي تتولى تشريع القوانين والرقابة على أعمال الحكومة ولها السيادة في ممارسة الاختصاصات الممنوحة لها التي منحها لها الدستور^٩، إذ أنَّ هذا الحق اقرته جميع الدساتير، لأنَّ هذا الحق مقرر للسلطة التشريعية، اذ نصَّ دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ في المادة (١٠٨) على "الرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين"،

^٧ د. محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد السادس، سنة النشر ٢٠١٤، ص ١.

^٨ اسراء محمود بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في لنظام البرلماني العربي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير جامعة الكوفة كلية القانون، ٢٠١٠، ص ٦١.

^٩ ضهراوي محمد، استقلالية البرلمان الجزائري في العملية التشريعية، رسالة ماجستير جامعة أحمد داية ادرار- الجزائر، ٢٠٢٢-٢٠٢١، ص ١١.

إذ إنَّ تعديل الدستور لا يقتصر على مرحلة الاقتراح، بل يمرُّ بمراحل عدة: تبدأ بالاقتراح ثم إقرار الاقتراح من مجلس النواب ثمَّ الموافقة على اقتراح التعديل من الشعب عن طريق الاستفتاء، ثمَّ يعود لرئيس الجمهورية للمصادقة عليه، لذا لا داعي لإشراك رئيس الجمهورية ابتداءً بعملية الاقتراح^{١٠}

المطلب الثاني: الحكومة

أذ كان رئيس الدولة لا يملك وضع التشريعات المختلفة، إلا أنَّ هذا لا يمنعه من المساهمة في التشريع بصور مختلفة أولها اقتراح القوانين فهو القادر على التعرف على القواعد القانونية اللازمة وعلى ما يعتري القواعد القانونية القائمة من أوجه نقص إذ يسعى بوساطة حقِّ الاقتراح على سدِّ ما يظهر من ثغرات^{١١}، إنَّ هذا الاقتراح يقوم به رئيس الدولة إلى المجلس ويسقط باستقالة، أو وفاة الرئيس، فهو حقٌّ شخصي مرتبط بشخص الرئيس، فالقرار له في تقديم الاقتراح جملاً وتفصيلاً^{١٢}

المطلب الثالث: المواطنين والجهات المستقلة

هي من الطرق التي تسمح للجمهور اعداد مشروع قانون في بعض المسائل وتقديمها إلى البرلمان لمناقشتها، وتشترط الدساتير عادة على أن يقدِّم الطلب لمناقشته إلى البرلمان أن يكون موقعاً وبعدهد معين من الناخبين^{١٣}، إذ يعد الاقتراح الشعبي مظهراً من مظاهر الديمقراطية المباشرة، حيث يطلع الشعب بمهمة تقديم اقتراح مشروع القانون موقع عليه من قبل الناخبين مقدمي الاقتراح، ويشترط الدستور على الناخبين بتقديم اقتراح شعبي كامل يُعرض على البرلمان في صورة مشروع قانون، أو اقتراح شعبي غير كامل في صورة فكرة، أو توصية في موضوع يرغب الشعب في تنظيمه في شكل قانون.

وفي ظل هذه الفكرة، فإن الشعب هو الذي يأخذ المبادرة في حالة الاقتراح الشعبي، ومن أمثلة الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه هو الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧.

^{١٠}د. مصطفى سالم النجفي، تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الرافدين الجامعة، السنة ١٧، المجلد ١٥، العدد ٥٣، ٢٠١٢، ص ٢٨٢.

^{١١}د. محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصر والفكر السياسي والإسلامي، الطبعة الخامسة، ١٩٨٦، ص ٢٠١.

^{١٢}د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٦، ص ١٨٤.

^{١٣}تغريد عبد القادر علي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة، رسالة ماجستير - جامعة بغداد - كلية القانون، ٢٠٠٣، ص ٤٧.

فمن خصائص هذا النظام انه توصل الى انه توصل الى التوفيق، بين المبادرة البرلمانية وبين رغبته بجعل اتصال الشعب قائماً ومستمراً بممثلته، وذلك بتبني نظام الديمقراطية شبه المباشرة^{١٤}

المبحث الثالث

الإجراءات التنظيمية لاقتراح القوانين

يمر القانون بمراحل متعددة ضمن العملية التشريعية لإعداده، بالاقتراح ثم المناقشة والتصويت والقرار، ثم التصديق والاصدار وتنتهي هذه المراحل بالنشر^{١٥}. إذ يصوت مجلس النواب على إحالة مشروع القانون إلى اللجنة المختصة لدراسته، وإلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية ومن ثم ترفع اللجنة المختصة تقريرها لمرحلة المناقشة لدراسته، وإلى لجنة شؤون التشريع لإبداء ملاحظاتها عليه، ثم مرحلة المناقشة والتصويت، أما بنعم أو لا، وإذا صوت بنعم يُحال مشروع الاقتراح إلى مجلس الدولة مع قرار مجلس النواب، وإذا ما وافق مجلس الدولة على ذلك ينشر ويولد القانون.

المطلب الأول: الصياغة (التشريعية) القانونية

تُعرف الصياغة القانونية لغةً أنها "تهيئة الشيء وبناءه، وتعرف اصطلاحاً بأنها أداة لتحويل المادة الأولية التي تتكون منها القاعدة القانونية إلى قواعد منضبطة محددة وعملية صالحة للتطبيق الفعلي على نحو يحقق الغاية التي يفصح عن جوهرها"^{١٦}، كما تُعرف الصياغة أنها تهيئة القواعد القانونية وبناءها على هيئة مخصوصة وفقاً لقواعد مضبوطة وذلك تلبية لحاجة تستدعي التنظيم في سلوك الافراد والجماعات والهيئات على نحو ملزم^{١٧}. وتسمى الصياغة التشريعية بالتشريع الوسيط وتتبع أهميتها من أنها لا تعنى بالجانب الشكلي، أو الاجرائي فقط من الصياغة التشريعية، وإنما تهدف بالدرجة الأساسية إلى الوصول إلى اصدار تشريع متطور يمتاز بوضوح نصوصه والدقة في احكامه وأن يكون منسجماً وغير متعارض مع التشريعات القانونية الأخرى^{١٨}

^{١٤} أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير – جامعة بابل – كلية القانون، ٢٠٠٤، ص ٨٤. ^{١٥}

^{١٥} د. عاصم أحمد عجيلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، سنة النشر ١٩٩٣، ص ٩٣. ^{١٦} د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية – القسم الأول، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٣، ص ١٦٤. ^{١٧}

^{١٧} د. عبد الحافظ عبد العزيز، الصياغة التشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٦٦. ^{١٨} د. محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الأحادي العراقي، بحث منشور في المجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة بغداد، العراق، العدد ١١، ٢٠١٤، ص ٦٨. ^{١٨}

المطلب الثاني: التسجيل والاحالة الى اللجان المختصة

لقد تناولَ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إجراءات اقتراح القانون حيث تُقدم إلى المقترحات من (١٠) أعضاء من مجلس النواب، أو إحدى لجانه المختصة على شكل مواد إلى السيد رئيس مجلس النواب الذي يحيلها بدوره إلى السلطة التنفيذية لصياغتها على شكل مشروع قانون، أو أن تُقدم مباشرة على شكل مشروع قانون إلى مجلس النواب، ليتم إرساله إلى مجلس الدولة العراقي لِيُمارس اختصاصه المجلس - مجلس الدولة - المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

المطلب الثالث: الجلسات والمناقشة

وفي تلك المرحلة أي بعد المناقشات والموافقة عليه من قبل مجلس النواب بعد ضمان الدقة في اللغة والوضوح والانسجام التشريعي ومراعاة المبادئ الدستورية والسعي لتعزيز وحماية الحقوق والحريات تأتي مراحل وفقاً لما يأتي:

- ١- يُقرأ مشروع القانون قراءة أولى.
- ٢- يُقرأ مشروع القانون قراءة ثانية يعد يومين على الأقل عن استلام المقترحات التحريرية بتعديله.
- ٣- مصادقة السيد رئيس الجمهورية خلال (١٥) يوماً من تأريخ استلام القانون.
- ٤- ينشر في الجريدة الرسمية ليصبح نافذاً.

المبحث الرابع

دراسة مقارنة في اقتراح القوانين

المطلب الأول: فرنسا الدور الحكومي والنيابي

في فرنسا تضمّن دستورها الصادر ١٩٥٨ حق اقتراح القوانين، ففي المادة (٣٩) نصّت على "الرئيس الوزراء، ولأعضاء البرلمان على سواء الحق في اقتراح القوانين...."١٩، فحقّ الاقتراح هو حقّ مشترك بين الحكومة وأعضاء البرلمان والواقع إنّ عبارة المادة (٣٩) من الدستور كانت دقيقة الى حدّ ما، فمن حيث صياغتها تعطي حق الاقتراح إلى أعضاء البرلمان فرداً كما منحت هذا الحق للحكومة، وهذا التنظيم يعد أمراً طبيعياً في النظام البرلماني الذي أخذ به الدستور الفرنسي، وذلك أنّ الاعتراف بهذا الحق لكلّ نائب أمر طبيعي على أساس أن البرلمان هو الذي يزاوِل السلطة التشريعية^{٢٠}.

^{١٩} المادة (٣٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

^{٢٠} د. سيد صبري، حكومة الوزارة، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، مصر، سنة النشر ١٩٤٤-١٩٤٥، ص ٩٨.

المطلب الثاني: مصر (النظام المختلط)

وضع الدستور المصري لعام ١٩٢٣ الدعائم الأساسية لبناء دولة مصرية، إذ أقرَّ هذا الدستور بنائية السلطة التنفيذية، وإنَّ الملك غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها الوزراء ولا تترتب عليه أية مسؤولية سياسية أو جنائية^{٢١}، النواب سحب الثقة من الوزارة ومن ثمَّ عليها تقديم طلب بذلك، وفي دستور مصر لسنة ١٩٧١ نصت المادة (١٠٩) على أنَّ "الرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين".

أما في ظل دستور ٢٠١٤ فقد نص المادة (١٢٢) منه على ".... ويُحال كل مشروع قانون مقدَّم من الحكومة، أو من عُشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع.... وكل مشروع قانون، أو اقتراح بقانون رفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه^{٢٢}."

وما جاء باللائحة لمجلس النواب المصري، وما نصَّت عليه المادة (١٨١) على أنه... "تُقدم الاقتراحات بقوانين مسوغة في مواد، ومرفقاً بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يُحققها.

وعلى الرغم من أنَّ الرئيس لا يملك الاقتراح، إلا أنَّ هذا لا يمنعه من الاسهام في التشريع بصور مختلفة، ومنها اقتراح القوانين لصدِّ ما يظهر من ثغرات أثناء تنفيذ القوانين، ففي هذا الصدد نجد المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تنصَّ على "يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية، أو الحكومة، أو عشر أعضاء مجلس النواب في أول جلسة تالية لورودها، أو تقديمها بحسب الأحوال، ليقرر المجلس إحالتها إلى اللجان النوعية المختصة، وللرئيس أن يحلَّها إلى اللجان النوعية المختصة مباشرة، ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة...."^{٢٣}

المطلب الثالث: الولايات المتحدة (المبادرة النيابية والدعم الفني)

يرتكز النظام الدستوري في الولايات المتحدة على الدستور الصادر عام ١٧٨٧ والذي يعد من أقدم الدساتير المكتوبة تقريباً في عالمنا المعاصر، إذ نشأ الدستور الأمريكي على النظام

^{٢١}د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بلا مكان نشر ولا سنة طبع، ص ٣٩.

^{٢٢}الخاطر، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة قطر، سنة النشر ٢٠١٨، ص ٦. أمّنه محمد ^{٢٢}

^{٢٣}د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، محاضرات القاها على طلبة قسم الدراسات القانونية، مصدر سابق، ص ٣٧٧ وما بعدها. ^{٢٣}

الرئاسي الذي أراد به تقرير مبدأ الفصل بين السلطات وذلك بتوزيع السلطات على السلطة التنفيذية من اختصاص رئيس الجمهورية وسلطة تشريعية يباشرها الكونكرس بمجلسيه (النواب والشيوخ) وسلطة قضائية، وبالرغم من أن الدستور قد عمل على تنظيم هذه الاختصاصات إلا أنه لم ينص نصاً صريحاً يخول الكونكرس سلطة اقتراح القوانين، لكنّه استقر على أن السند لذلك اختصاص أعضاء الكونكرس بسلطة اقتراح القوانين بشكل ضمني من نص فقرتين في الدستور هما:

الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الأمريكي التي تنص بأن (جميع السلطات التشريعية المقررة بموجب هذا الدستور تخول كونجرس الولايات المتحدة). ومن طبيعة الأمر أن تخويل جميع سلطات التشريع يتضمن سلطة اقتراح القانون باعتبار أن اقتراح القوانين هو جزء من سلطة التشريع ومقدمه لها ومدخل إليها.

أما الفقرة الأخرى فهي الفقرة السابعة من المادة الأولى التي تنص (١):

((بأن جميع مشروعات القوانين الخاصة بجمع أو زيادة إيرادات الدولة ينبغي أن تصدر من مجلس النواب، ولكن لمجلس الشيوخ أن يقترح ادخال تعديلات على هذه المشروعات مثل سائر مشروعات القوانين الأخرى))^{٢٤}.

(١) Article I.Sec. ٧, ١ (all bills for raising revenue shall originate in the house of representatives, but the senate may propose or concur with amendments as on other bills).

^{٢٤} أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين دراسة مقارنة، رسالة ماجستير – جامعة بابل كلية القانون، ٢٠٠٤، ص ١٧. ^{٢٤}

الخاتمة:

لقد توصلنا في نهاية بحثنا إلى ما يأتي:

أولاً: النتائج:

١- إنّ عملية الاقتراح ليست حكرًا على سلطة دون الأخرى، بل هي أحد حالات البناء المؤسساتي للبلد والذي يقوم على تطور احتياجات المجتمع مما يتطلع مشاركة السلطتين التشريعية والتنفيذية وخصوصاً أنّ السلطة التنفيذية على تماس مباشر مع المواطن ومعرفة احتياجاته وهو ما معمول به في معظم الدول.

٢- يجب أن يلتزم القائم بالاقتراح بهرمية التشريع أي من الأعلى إلى الأدنى، فموجب الهرم القانوني يحتل الدستور المرتبة الأولى تليه القوانين ومن ثمّ الأنظمة والتعليمات.

ثانياً: التوصيات:

١- ان يتشارك أساتذة وفقهاء القانون في اقتراح القوانين وذلك لان الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات.

٢- عدم التوسع في اقتراح القوانين بالنسبة لعامة الناس وتركها لمن يحمل مؤهلات علمية بالنسبة للمواطنين الموقعين على التعديل.

الهوامش

أولاً: الدساتير:

(١) دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨.

(٢) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) دستور جمهورية مصر ٢٠١٢.

ثانياً: الكتب

(١) أبو اليزيد علي المتيت، النظم السياسية والحريات العامة، ط٤، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٩، ص٣١٠.

(٢) د. حسين نعمة خشان، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة – كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٢، ص١٥١.

(٣) عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية، الجزء الأول، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة كلية الآداب، النجف الاشرف، ١٩٧٢، ص٢٥٣.

(٤) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ١٩٨٠، ص١٠.

(٥) عبد الله رحمه الله، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية – رسالة ماجستير – جامعة بغداد كلية القانون، ١٩٩١، ص٨.

(٦) د. وايت إبراهيم ود. وحيد رأفت، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧، ص٣٨٦.

(٧) د. محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد السادس، سنة النشر ٢٠١٤، ص١.

(٨) اسراء محمود بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في لنظام البرلماني العربي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير جامعة الكوفة كلية القانون، ٢٠١٠، ص٦١.

(٩) ضهراوي محمد، استقلالية البرلمان الجزائري في العملية التشريعية، رسالة ماجستير جامعة أحمد دارية ادرار- الجزائر، ٢٠٢١-٢٠٢٢، ص ١١

(١٠) د. مصطفى سالم النجفي، تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مجلة الراافدين للحقوق، كلية الراافدين الجامعة، السنة ١٧، المجلد ١٥، العدد ٥٣، ٢٠١٢، ص ٢٨٢.

(١١) د. محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصر والفكر السياسي والإسلامي، الطبعة الخامسة، ١٩٨٦، ص٢٠١.

(١٢) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٦، ص ١٨٤

(١٣) تغريد عبد القادر علي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة، رسالة ماجستير – جامعة بغداد – كلية القانون، ٢٠٠٣، ص٤٧.

(١٤) أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير – جامعة بابل – كلية القانون، ٢٠٠٤، ص٨٤.

(١٥) د. عاصم أحمد عجيلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، سنة النشر ١٩٩٣، ص٩٣.

(١٦) د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية – القسم الأول، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٣، ص ١٦٤.

(١٧) د. عبد الحافظ عبد العزيز، الصياغة التشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٦٦.

(١٨) د. محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الأحادي العراقي، بحث منشور في المجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة بغداد، العراق، العدد ١١، ٢٠١٤، ص ٦٨.

(١٩) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، مصر، سنة النشر ١٩٤٤-١٩٤٥، ص ٩٨.

(٢٠) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بلا مكان نشر ولا سنة طبع، ص ٣٩. منه محمد أحمد الخاطر، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة قطر، سنة النشر ٢٠١٨، ص ٦.

(٢١) د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، محاضرات القاها على طلبة قسم الدراسات القانونية، مصدر سابق، ص ٣٧٧ وما بعدها.

(٢٢) Article I. Sec. ٧, ١ (all bills for raising revenue shall originate in the House of Representatives, but the senate may propose or concur with amendments as on other bills).