

نقطة التفاعل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حول المبادرة التشريعية

في العراق بعد سنة 2003

Point of Interaction between the Legislative and Executive Authority about the Legislative Initiative in Iraq after 2003

رؤى أبراهيم خالد العزي*، محمد مصطفى قادر الجشعمي*

الملخص

المبادرة التشريعية في جميع أنظمة الحكم تمثل حقا وليس مرحلة باتجاه سن القوانين وتقنينها فقط، فمن خلالها تبرز عملية تفاعلية بين كل من السلطة التنفيذية والتشريعية في الدولة، لسطوة السلطة التنفيذية على ماسواها في هذا المجال، مع ثبات الدور الواضح للسلطة التشريعية في مناقشة المبادرات المقترحة إليها بكل ما فيها من حق لإقرار أو تعديل ما تتضمنه قبل صيرورتها الى قوانين حاكمة لجانب من الجوانب الحيوية في المجتمع.

تدور مشكلة البحث حول الحالة في العراق فبالنظر الى ما نص عليه دستور سنة 2005 في المادة 61 التي حددت وبشكل حصري حدود وصلاحيات مجلس النواب بتشريع نصوص القوانين المقدمة إليه كمشاريع من مجلس الوزراء طبقاً لنص المادة 80 من الدستور، بوصفها واحدة من أهم السلطات التي كُلف بها طبقاً لنص المادة 1/60 من حيث سلطة تقديم مشاريع القوانين، والتي تختلف عن حق أو سلطة اقتراح القوانين التي منحت لأعضاء مجلس النواب بشروط حددتها المادة 2/60 من الدستور، فحق اقتراح القانون يتطلب تقديمه إلى من له صلاحية تحويله إلى مشروع، لذلك بين الدستور أن هناك حقا لعشرة من أعضاء مجلس النواب أو لإحدى اللجان فيه حق اقتراح مشاريع القوانين وتقديمها إلى مجلس الوزراء مع مراعاة اجتياز عدد من الإجراءات التي تتطلبها المؤسسات والوزارات الأخرى لصيرورتها إلى مشروع قانون فيرسل إلى مجلس النواب. لذلك يسعى البحث إلى إبراز أهم الإجراءات الدستورية للاقتراح التشريعي طبقاً لنصوص الدستور العراقي النافذ، فالبحث قانوني نوعي يستند على تحليل نصوص الدستور العراقي والمعلومات المستقاة من مصادرها الثانوية من خلال استخدام المنهج القانوني التحليلي- النقدي بغية فهم التغييرات التي أصابت طبيعة الوظيفة التشريعية في العراق بعد التحول البرلماني في نظام الحكم، إذ توصل البحث إلى أن عملية تشريع القوانين في العراق تخضع في نطاق ضيق للتوافقات السياسية قبل اكتمالها بعيداً عن الآليات الدستورية وهذا ما يؤدي إلى عرقلة تشريع الكثير من القوانين، لذلك يجب الحد من أثر العوامل السياسية في إدارة الدولة بخاصة في الجانب التشريعي منها.

الكلمات الدالة: المبادرة التشريعية، مشروع القانون، مجلس النواب، مجلس الوزراء، العراق.

* كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك. تاريخ استلام البحث 2020/9/2 وتاريخ قبوله 2020/11/3

Abstract

The legislative initiative in all government systems represents a right not only a stage towards the enactment and rationing of the laws. Because, through it, an interactive process appears between the executive and legislative authorities in the state, owing to the control of the executive authority over the others in this respect, despite the clear role of the legislative authority in discussing the initiatives proposed, with its right to approve or amend these initiatives before they become rules in the state. Therefore, the research problem revolves around the situation in Iraq. Hence, regarding the text of the 2005 constitution in Article 61, which determined the exclusive limits and authority of the Council of Representatives in legislating the texts of laws, presented as draft laws from the Council of Ministers in accordance with Article 80 of the Constitution, as one of the most significant authorities vested in it according Article 60/1 in terms of the authority to propose draft laws which differs from the right or power to propose laws that are granted to members of Parliament under conditions specified by Article 60/2 of the Constitution. The right to propose a draft law requires its submission to those who have the authority to convert it into a legal agenda. Therefore, the constitution has clarified that, there is a right to ten members of the Parliament or to one of its committees to propose the draft laws and submit them to the Council of Ministers, with the consideration of passing some procedures required by other institutions and ministries, so that they can be sent to the parliament. Thus, the research seeks to highlight the most significant constitutional procedures for the legislative proposal according to the provisions of the valid Iraqi constitution. The research is a legal qualitative study based on an analysis of the texts of the Iraqi constitution and information obtained from its secondary sources, through using the analytical-critical legal approach in a bid to understand the changes in the nature of the legislative function in Iraq following the parliamentary shift in the system of government in the country. The research concluded that the process of legislating law in Iraq is subjected, in a narrow range, to political consensus, before it becomes complete- away from the scope of constitutional mechanisms. This hinders enacting a lot of laws. Therefore, the impact of political factors in running the state must be limited, especially in the legislative aspect.

Keywords: Legal Agenda, Proposed Legislation, Council of Representatives, Council of Ministers, Iraq.

مقدمة

يعد التشريع من أهم واجبات مجلس النواب في العراق بخاصة بعد سنة 2005 لذلك يُمثل سنام السلطة التشريعية، مع ذلك يؤدي مجلس النواب في ظل الدستور النافذ أدواراً أخرى مفترضة لا تقل أهمية في المشهد السياسي العراقي، كالرقابة على أداء الحكومة والمصادقة على الاتفاقيات التي تعقدها مع حكومات الدول الأخرى، كما يفترض أن له الدور الأبرز في (انتخاب) رئيس الجمهورية ومساءلته وإعفائه من مهام عمله إن اقتضى الحال، إلى جانب صلاحيات مهمة أخرى تتعلق بتعيين أعضاء المحكمة العليا (محكمة التمييز الاتحادية)، إذ تمر مرحلة تشريع القانون بمراحل متعددة، يكون أولها عادة، المبادرة التشريعية.(1)

ولأهمية حق المبادرة بالتشريع كان الفقيه "روبيه كولار" قد بين أنها تمثل (مفتاح الحكم)، إذ قال أن من "يملك حق الاقتراح -ويقصد اقتراح القوانين- هو الذي يحكم"(2) لذلك تهيمن في العراق على ممارسة هذه السلطة حكومة الدولة من الناحية العملية، يشاركها في ذلك مجلس النواب ممثلاً بأعضائه على أن لا يقل عدد من يقدمها عن 10 أعضاء أو إحدى لجانها المتخصصة،(3) ويأتي ذلك كله وفق ضوابط تتعلق بتنظيم هذه السلطة، لكنها تثير بالتأكيد إشكاليات متعددة، منها مدى توافر معيار التوازن في توزيع حق ممارستها بين كل من السلطة التنفيذية من جهة والسلطة التشريعية من جهة أخرى؟ وفقدان الشفافية المتعلقة بتشريع القوانين، التي يحتاجها الشعب لفهم الخطوط العريضة لطبيعة التفاعلات الحقيقية لعملية التفاعلية بين السلطات في الدولة، ذلك أن توزيع هذا الحق قائم اليوم وفق حقيقة تؤكد غلبة صلاحيات الحكومة في مجال عرض المبادرات التشريعية، نتيجة للشروط التي فرضها الدستور على صلاحيات مجلس النواب في هذا الجانب والمتعلقة بضرورة التقيد بها، إلى جانب جملة القرارات التي صدرت عن السلطة القضائية بهذا الشأن.(4)

لذلك سنقوم بدراسة المبادرة التشريعية كنقطة تفاعل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق على مبحثين: سنحاول في المبحث الأول بيان ماهية الاقتراح ومركزه أو دوره التشريعي، أما المبحث الثاني فسنستطرق فيه إلى التداخل في دور السلطتين التشريعية والتنفيذية عند تقديم المبادرات التشريعية والصور التي قد يظهر فيها.

(1) محمد عباس محسن، اقتراح بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية/ قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 11، 2004، 69.

(2) نقلًا عن: أوصيف السعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق/ جامعة الجزائر، 2003، ص126.

(3) ينظر: نص المادة 2/ 60 من دستور العراق لسنة 2005.

(4) محمد عباس محسن، اقتراح بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، 69.

المبحث الأول

مفهوم المبادرة التشريعية ودورها في سن القانون

إن كل تشريع بخاصة التشريع الوطني يمر بمراحل متعددة قبل صدوره ونفاذه، تبدأ بما يعرف باقتراح القانون أو المبادرة التشريعية، إذ إن كل نص تشريعي (وضعي) كان في الأصل مجرد فكرة قبل دخولها في النظام القانوني الوطني للدولة، أي أنها كانت في الأصل مقترح هدفه تنظيم مصلحة معينة بهدف صون الحقوق وتثبيت الالتزامات، إذ يُعد اقتراح القانون المرحلة الأولى من مراحل التشريع، لذلك لا بد من التعمق في دراسته لبيان مفهومه ومن ثم مناقشة دوره في سن القانون وتقنيته، وهذا ما سنحاول بيانه على مطلبين، كما يلي:

المطلب الأول

التعريف باقتراح القانون

اقتراح القانون هو الخطوة الأولى لأية عملية تهدف لسن القانون قبل تقنيته، فهو مرحلة مهمة وجزء لا يتجزأ من البناء القانوني التشريعي في الدولة، (5) بل يمثل العصب الرئيسي فيه، باعتباره يمهّد الطريق للمتصددين لعملية التشريع في حكومة الدولة من برلمانيين أو ضالعين في القانون لفحص ومعاينة النصوص قبل إقرارها وإعلانها في الجريدة الرسمية. (6)

ويمكن القول إن اقتراح القانون يمثل مرحلة عرض مشروع قانون معين أمام سلطة مختصة بالتشريع لإصداره، لكن يتطلب ذلك اجتياز بعض الإجراءات التي تتطلبها النظم القانونية في حكومات الدول طبقاً لدساتيرها قبل صيرورته إلى قانون، إذ كان مجرد اقتراح لقانون ثم اكتسب صفة مشروع، بأنه دستوري، لذلك مهما اختلفت صورته يبقى المقصود به هو عرض المشروع المزمع تحويله إلى قانون على السلطة المختصة. (7)

وتذهب النظم القانونية إلى اشتراط توافر عنصرين، الأول موضوعي يستهدف إيجاد أسس التشريع، بحيث يجعل المبادرة التشريعية تدور حول أحد المسالك التي يحتاج المجتمع فعلاً إلى معالجتها من خلال التشريع وفي الحدود التي رسمها الدستور، أما الثاني فهو عنصر شخصي، يتمثل بصدوره من الجهة المخولة به قانوناً وأيضاً طبقاً للدستور، أي أن حق الاقتراح يمارس من قبل المختصين به من أعضاء البرلمان أو المتصدي لها في السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء ورئيس الدولة) في العراق، إذ لايس من حق المواطنين اقتراح القوانين بصورة مباشرة، لكن من الممكن تبني مثل هذه الأفكار من خلال ممثلي الشعب في البرلمان وتعد هذه الطرق

(5) عبدالله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، 1991، ص8.

(6) محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1964، ص245.

(7) ينظر: عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1986، ص184؛ كذلك ينظر: وايت إبراهيم ووحيد رأفت، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937، ص386؛ كذلك ينظر: حبيب إبراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980، ص95.

معقدة في سبيل اقتراح القوانين، لذلك لا يحسب لها الأثر القانوني بل يكون الأثر لصاحب الحق طبقاً للدستور في عرض المبادرة التشريعية.(8)

ولا تخفى الحقيقة التقليدية المتعلقة بأن الدساتير في العالم تنحى ثلاثة اتجاهات في سعيها لتحديد الجهة التي لها حق عرض المبادرات التشريعية، فمنها من جعل حق اقتراح القوانين من اختصاص السلطة التشريعية، وهذا الاتجاه شائع لدى أنظمة الحكم الرئاسية، كما كان عليه الحال في فرنسا بموجب دستور سنة 1975، والولايات المتحدة الأمريكية طبقاً لدستور سنة 1787،(9) ذلك أن تلك الدساتير رأت أن مبدأ الفصل بين السلطات يفرض واجب حرمان السلطات التنفيذية من المشاركة في أي عمل تشريعي، إذ تتفرد السلطة التشريعية بالصلاحيات التشريعية، مع ذلك يبقى لتغلغل رجال السلطة التنفيذية من خلال اتصالاتهم بأعضاء المجالس البرلمانية أو اللجان فيها بغية تحقيق تصوراتهم وإراداتهم في مجال تشريع القوانين كما هو عليه الحال في الولايات المتحدة، لذلك يشير الواقع الى أن هذا الاتجاه منتقد، على سبيل المثال رأى الفقيه "ليون ديكي" أن التفسير الذي جاء بهذا الاتجاه يمثل "عمل قليل الحكمة لأنها (السلطة التنفيذية) لديه هي السلطة القائمة بالتنفيذ وهي الأجدر بمعرفة العيوب والنقص في التشريع"(10) لذلك من وجهة نظره فإن السلطة التنفيذية هي الأجدر والأقدر بمعرفة مايجب عرضه من مشاريع أو مبادرات تشريعية أمام البرلمان.

أما القسم الآخر من دساتير الدول فقد عد المشرعون فيها حق عرض المبادرات التشريعية من الصلاحيات الحصرية للسلطة التنفيذية، أي حرمان السلطة التشريعية منها،(11) بالرغم من كونها ممثلة للشعب ومجسدة لإرادته نظرياً على أقل تقدير، ومن أبرز الأمثلة على هذا النموذج هو نظام الحكم في فرنسا في ظل دستور عام 1952، ونظام الحكم في أفغانستان في ظل دستور سنة 2004، ويذكر أن العراق كان قد أخذ بذلك في ظل القانون الأساسي لعام 1925، إذ إنه حصر حق اقتراح القوانين المتعلقة بالجانب المالي بحكومة الدولة.(12)

استند أنصار هذا الاتجاه لتبرير موقفهم على فكرة، إعطاء السلطة التنفيذية حق عرض المبادرات التشريعية في الأمور المالية، لأن المجالس البرلمانية تميل نحو الإسراف لذلك من الأجدر فرض القيود أمام منح القائمين عليها اقتراح القوانين المتعلقة بالجوانب المالية، وقصر ذلك على أعضاء اللجنة الخاصة بوضع الميزانية من أعضاء البرلمان، مع ضرورة إلزامهم ببيان مصادر الإيرادات عند طلب منح الاعتماد.(13) فلا يمكن تصور وجود صور لهذا الاتجاه في الأنظمة الرئاسية في الحكم واقتصار وجودها بشكل كلي أو جزئي في بعض أنظمة الحكم التي تأخذ بالنظام البرلماني طبقاً للنطاق القانوني الذي تحدده دساتيرها.

(8) عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ط1، القاهرة، 1980، ص12.

(9) محمد عباس محسن، اقتراح بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، 70.

(10) المصدر السابق نفسه، ص70؛ كذلك ينظر: محمود حلمي، مصدر سابق، ص 245.

(11) محمود حلمي، المصدر السابق، 246.

(12) عبدالله رحمة الله البياتي، مصدر سابق، ص11؛ كذلك ينظر: محمد عباس محسن، اقتراح بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، ص70.

(13) عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الدستوري المصري، ط5، مطبعة الاعتماد، مصر، 1955، ص400.

أما الاتجاه الثالث، فجعل من اقتراح القوانين مشتركاً بين كل من السلطة التشريعية والتنفيذية، ويتولى الدستور تنظيم ذلك الحق، وهذا ما أخذ به النظام في فرنسا في ظل دستور عام 1946 ودستور عام 1958، وكذا الحال في نظام الحكم في ألمانيا في ظل دستور سنة 1949، كما أن دستور الكويت لعام 1952 كان قد نص صراحة على إعطاء الأمير حق اقتراح القوانين وتصديقها ومن ثم إصدارها طبقاً لنص المادة 65 منه، ثم عاد المشرع الكويتي وأشار بموجب نص المادة 109 من الدستور على حق اقتراح القوانين من قبل عضو مجلس الأمة أيضاً. (14)

لذلك يتلائم هذا الاتجاه مع أنظمة الحكم التي تأخذ بالتفسير المرن لمبدأ الفصل بين السلطات الثالث، بحيث يكون التعاون هو السمة السائدة بينها، فيكون حق اقتراح القوانين مشاع بين كل من الحكومة والبرلمان، وهذا ما أخذ به النظام البريطاني. ومن الجدير بالذكر فيما يتعلق بهذا الاتجاه، أن أغلب القوانين المهمة في الولايات المتحدة الأمريكية تصدر عن الكونكرس بناء على اقتراح يقدمه رئيس الإدارة، كما جرى الحال مع تعديل قانون الحياد وغيره من نصوص تشريعية كتلك المتعلقة بالحرب العالمية الثانية. (15)

أما بالنسبة للعراق فإن المشرع كان قد أخذ بالاتجاه الثالث بموجب المادة 60 من دستور سنة 2005، (16) وحسناً فعل (من الناحية النظرية) كونه جعل حق اقتراح القوانين مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تقادياً للعيوب التي قد تتولد عن انفراد أي منهما بهذا الحق، وهذه هي النظرة الأقرب من الناحية العملية لدى المراقبين لسير عملية تشريع القوانين، فما رسمه الدستور يمنح السلطة التنفيذية مرونة لتنفيذ برامجها المرسومة وتحقيق أهداف سياستها العامة، بالرغم من الحقيقة التي تتحدث عن أن اقتراح القوانين هو سلطة تحاول جميع البرلمانات في العالم التمتع به ومنها البرلمان العراقي بل لا يمكن التنازل عنه لما له من علاقة مباشرة بتحقيق طموح الشعب العراقي في عكس تطلعاته من خلال القوانين التي يصدرها البرلمان، لذلك يعد الاتجاه الذي أخذ به دستور العراق في هذا الجانب صحيحاً. (17)

هذه الحقيقة في طبيعة التناقص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل سطوة السلطة التنفيذية في الجانب العملي المتعلق بممارسة حق اقتراح القوانين ولد نوعاً من التفاعل السلبي بين كلا السلطتين من أجل التمسك بهذا الحق وهو ما انعكس على الشارع العراقي نتيجة حادثة التجربة في العراق، بعد فترة من الاستقرار في جانب التشريع قبل سنة 2003، إذ إن تغيير النظام السياسي في العراق ولد نوعاً من العبثية في التعامل مع التشريعات السابقة، خاصة على أثر اعتماد الأوامر والتوجيهات الملزمة من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة برئاسة الحاكم المدني للعراق بول بريمر أو ما عرفت بقانون إدارة الدولة العراقية المؤقت بكل ما فيه، الذي أصبح فيما

(14) محمد عباس محسن، اقتراح بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، 70.

(15) عثمان خليل وسليمان الطماوي، القانون الدستوري، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1950، ص422.

(16) إذ نصت على "أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانته المختصة".

(17) محمد سليم غزوي، الوجيز: التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1994، ص132.

بعد الأساس الذي كتب فيه دستور 2005 في العراق وجميع مراحل إقراره أيضاً، مما ولد إرباكاً في جميع نواحي الحياة بخاصة القوانين المنظمة للحياة في الدولة وسبل تشريعها.

المطلب الثاني

دور اقتراح القوانين في سن التشريع

إن كل نص تشريعي مر بعدة مراحل وخطوات حتى استمد قوته التنفيذية كقانون، تلك المراحل أو الخطوات التي تقوم بها السلطة التشريعية في هذا السياق يطلق عليها مصطلح سن القانون، (18) ابتداءً من اقتراح القانون، أي من كونه مجرد فكرة يطرحها من له الحق بطرحها أمام السلطة المختصة بعرضها كمشروع للقانون أمام البرلمان وبعد مداوات ومشاورات قد تؤدي في كثير من الأحيان إلى تعديله قبل صيرورته إلى قانون، لذلك يقال: إن عملية الاقتراح هي أولى مراحل سن القانون. (19)

وبالرغم من أن اقتراح القانون لا ينشئ القاعدة القانونية بصورة مباشرة، لأنه لا يعد قانوناً بذاته، لكنه يبقى أحد أهم العوامل في ممارسة الإرادة التشريعية وتفاعلاتها بين من له حق تقديمها من جهة والسلطة التشريعية من جهة أخرى، فهو عملية تشاركية، وعمل من أعمال الإدارة في الحكم بل عمل تشريعي، دون أن يعني حصول مشروع القانون على صفة القرار التشريعي الملزم. (20)

إذاً يعد باباً من أبواب الصراع لتنظيم المصالح بين من له حق الحق في تقديمها، والأمر في العراق مختلف عن بقية الدول في هذا الجانب، وهذا ما يحاول هذا البحث تأكيده، نظراً لقوة تأثير الجانب السياسي المرتبط بالانقسامات التي شهدتها الشعب العراقي، نتيجة تأثره بإرادة التغيير التي قادتها الولايات المتحدة في العراق ومحاولة الجزء الأكبر من الشعب العراقي التمسك بالهوية والثوابت الوطنية والقومية في ظل تلك الإرادة.

باقتراح القانون وموافقة مجلس النواب عليه، وتصديقه ثم نشره في الجريدة الرسمية تكتمل مراحل التشريع في العراق، وليس لأي من هذه المراحل صفة القرار التشريعي بذاته، وما يتمخض عنها جميعاً هو الذي يطلق عليه (النص التشريعي أو القانون) فالقانون في طبيعته لا ينتج عن فراغ، (21) لأن هدفه في الأساس معالجة إحدى المشاكل في المجتمع وتنظيمها، بعد تعاون وتبادل للآراء في عملية تفاعلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لإيجاد قانون جديد أو تعديل لنص أو نصوص لقانون قائم أصلاً بغية إصلاح الخلل التشريعي إن وجد، أي أن اقتراح القانون يبدأ بفكرة في لباب من له الحق بعرضها على السلطة المختصة لتطويرها ومن ثم

(18) توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، ط2، مكتبة مكابي، بيروت، 1975، ص230؛ كذلك ينظر: عبد المنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980، ص74.

(19) أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الأول، نظرية القاعدة القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص129.

(20) السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، 1946، ص2.

(21) محمد عباس محسن، النشر في الجريدة الرسمية مكون تشريعي أم إجراء تنفيذي لضرورة له، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد 1، العدد 1، 2012، ص245؛ كذلك ينظر: أشرف عبدالله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2004، ص9.

دراستها وتطويرها حتى تصل إلى مرحلة الكمال من وجهة نظر القائمين على التشريع في السلطة التشريعية. (22)

ولم يعد خافياً على أحد تأثر العراقيين بعملية التفاعل تلك نظراً لغياب النظرة الواقعية لحاجات الشعب العراقي الحقيقية ومتطلباته، من قبل شخوص الطبقة السياسية التي رافقت عملية التغيير في النظام السياسي بعد الاحتلال الأمريكي للعراق مباشرة، دون أن يعني أن هناك إرادة سلبية مسبقة من قبل تلك الطبقة، بل يعود السبب إلى انتماءاتهم الطائفية والقومية المتعددة، فضلاً عن كون أغلب شخوصها هم من اللاجئين في دول الجوار الجغرافي كإيران وسوريا فضلاً عن بعض الدول الأوروبية وهم بعيدون في الأصل كل البعد عن فهم كيفية إدارة الدولة بالشكل الصحيح، بحيث عاش العراقيون سنين عجاف عملية التغيير تلك، من تفكك وشك في ضرورات العيش المشترك قبل محاولات النهوض بواقع الدولة في الأيام الأخيرة.

المبحث الثاني

التداخل في دور السلطة التشريعية والتنفيذية عند تقديم المبادرات التشريعية وصورها

من المتعارف عليه أن أعمال التشريع تخرج من إطار المهام الرئيسية للسلطة التنفيذية من حيث النظام القانوني الداخلي للدول بسبب اضطلاعها بمهمة تنفيذ القوانين، لكن ذلك لا يعني أن مبدأ الفصل بين السلطات يقطع أواصر التعاون بين السلطات في أغلب الدول في العالم، لذلك يبقى هامش تعاونها موجوداً وتعاضدها مستمرا خاصة في مجال التشريع، من هذا المنطلق أصبح هناك حق في بعض أنظمة الحكم للسلطة التنفيذية للتدخل في بعض الإجراءات التي تدرج تحت باب الإجراءات التشريعية لاسيما العادية منها. لكن هذا التداخل من شأنه أن يولد نوعاً معقداً من التفاعل بين السلطات الأخرى في الدولة، بحيث يحتاج إلى دقة لتنظيمه، لذلك تلجأ الدول عادة إلى وضع حدود لتلك العلاقة في دستور الدولة.

مثال على ذلك، حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين وتعزيز مهام السلطة التشريعية في هذا الجانب على اعتبار أنها الأقرب إلى معرفة الحاجات التشريعية الفعلية المتعلقة بتنفيذ البرنامج الحكومي، فهي الأجدر لمعرفة وإدراك مواطن العجز التشريعي من حيث الحاجات الفعلية لمؤسسات الدولة ومدى قدرتها على تسهيل إدارة مرافقها بسهولة لقربها من ميدان الواقع العملي لعمل تلك المؤسسات، وتأخذ المبادرات التشريعية أشكالاً متعددة من حيث بيان من له سلطة اقتراح القوانين، فهناك اقتراحات برلمانية وأخرى تطرحها الحكومة في الدولة، لذلك سنحاول بيان أهم صور الاقتراح التشريعي بشكل عام في مطلب، ثم سنخصص المطلب الثاني لبيان التداخل في دور السلطة التنفيذية والتشريعية في عملية اقتراح القوانين في العراق.

(22) أشرف عبدالله عمر، مصدر سابق، ص 9.

المطلب الأول

أهم صور الاقتراح التشريعي

إن اقتراح القوانين يمكن ممارسته من قبل عدة جهات في كل دولة طبقاً لأسس وإجراءات يحددها النظام القانوني الذي رسمته دساتيرها، فتظهر عادة في شكل اقتراحات من قبل أعضاء البرلمان أو ما يعرف بـ (الاقتراح البرلماني) أو تتصدى السلطات الحاكمة وبشكل لافت للنظر لعملية الاقتراح وهو ما يمكن أن نطلق عليه (الاقتراح الحكومي)، ولمزيد من التفصيل سنتناول هذه الصور بنوع من التفصيل كما يلي:

أولاً: سلطة اقتراح القوانين من قبل أعضاء البرلمان

اقتراح القوانين هو حق أو سلطة تمنحها أغلب الدول للسلطة التشريعية فيها، أي يكون حق تقديم مقترحات القوانين من سلطة أعضاء البرلمان، إذ توردها بنصوص قانونية يرسم حدودها الدستور، ويمكن القول إن ذلك ينبع من حق الأصالة الممنوح للسلطة التشريعية في كل دولة والتمثل بتشريع القوانين. (23) ولكونه من الواجبات المهمة الملقاة على عاتق أعضاء البرلمان بعد تمسك أغلب البرلمانات في العالم بهذا الحق، لكن يتطلب تقديم تلك المقترحات مراعاتها بعض القيود الإجرائية ماعدا تلك التي تصدر عن رئيس الدولة فهي تكون مستثناة منها وتسمى مشروعات القوانين، إذ لا تقدم عادة إلا بعد اجتيازها نوعاً من البحث المعمق من حيث جدواها لتمييزها عن تلك التي يقترحها أعضاء البرلمان التي يطلق عليها مصطلح اقتراحات القوانين. (24)

ثانياً: حق اقتراح القوانين من قبل حكومة الدولة

عمدت أغلب الدساتير لمنح رئيس الدولة سلطة اقتراح القوانين بوصفه رئيس السلطة التنفيذية فيها، (25) وتأخذ هذه السلطة صورة الاقتراح الوزاري يتقدم به أحد أعضاء مجلس الوزراء أو يكون مقدماً من قبل رئيس مجلس الوزراء نفسه، مثال هذا الشكل ما ذهب إليه دستور عام 1958 في فرنسا وفي المادة 39 منه بالتحديد بنصها على "الوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين" وهو ذات ما أخذ به دستور الجزائر لعام 1989 عندما نصت المادة 1/113 منه على "لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني" حق اقتراح القوانين، أما الشكل الثاني فيتمثل بقيام رئيس الدولة بتقديم مشروع القانون المقترح للتصويت. (26) وخير مثال على ماتقدم هو ما جاءت به المادة 148 من دستور الجزائر في عام 1976، التي جاء فيها أن

(23) حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط2، دار مكتبة الحياة، بيروت، 1959، ص240.

(24) فمسوغات هذه التفرقة تنبع من كون الاقتراح البرلماني يصدر عن فكرة عارضة ويتم بسوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها، فالقانون يتضمن حل المشاكل العميقة ولذلك يتطلب الدراسة الجدية لجميع جوانبه وعلاقته بغيره من مواضيع مشابهة قد يعالجها التشريع القائم ونتائجه المحتملة، ثم تأتي بعد ذلك الصياغة القانونية الدقيقة لإبراز معانيه بشكل واضح لتجنب تعارض أحكامه، وهي مسألة تتطلب الدراسة المعمقة والخبرة الواسعة وهذه مسائل تتطلب توافر أجهزة فنية لا يملكها البرلمان حتى تساعده في الدراسات والبحث لإعداد مشروعات القوانين قبل تقديمها إلى المجلس، فضلاً عن إفراز التجارب النيابية لحقيقة تتمحور حول قيام أعضاء المجلس بتقديم مشروعات قوانين لا تستهدف المصلحة العامة أو تخالف الأصول المتعارف عليها في نطاق القانون، ينظر: محمد عباس محسن، اقتراح بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، ص71؛ محمد سليم غزوي، مصدر سابق، ص132.

(25) محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مطبعة دار الفكر العربي، القاهرة، 1965، ص113.

(26) محمد عباس محسن، اقتراح بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، ص71.

"المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية كما أنها حق لأعضاء المجلس الوطني" وكذلك ما أورده المشرع البحريني بالنص في المادة 35/ أ من دستور عام 1976 على أن "للأمير حق اقتراح القوانين..." أما في العراق، بعد أن كان لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة في السابق قبل سنة 2003، أصبحت هذه السلطة مقيدة بموجب دستور 2005، إذ تم مشاركة اختصاصاته مع رئيس الوزراء من جهة ومجلس النواب من جهة أخرى، ويفترض أن هذا الأمر محمود لكن أدى ذلك ولحد الآن إلى غلبة المصالح السياسية المتمثلة بعدم النضوج الفكري لدى صناعات القرار من الطبقة السياسية يرافقه هاجس من الخوف في إعطاء صلاحيات أوسع لرئيس الجمهورية بخاصة في جانب التشريع، مما صعب سبل تشريع القوانين.

المطلب الثاني

التداخل في دور السلطة التنفيذية والتشريعية عند عملية اقتراح القوانين في العراق

إن عملية تحول الاقتراح الى قانون في العراق تحتاج لتقديم المبادرة به بصورة نص إلى مجلس النواب حتى يتولى عملية دراسته ومن ثم إقراره وفقاً لإجراءات معينة بينها الدستور، (27) على أساس احترام مبدأ الفصل بين السلطات طبقاً لنص المادة 47 من دستور سنة 2005. فضلاً عن أن المادة 60 من ذات الدستور كانت قد بينت صراحة الحق لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء من جهة ومجلس الوزراء ولجانه تقديم مشروعات ومقترحات القوانين على التوالي، (28) لكن أظهر الواقع العملي أن طبيعة الشروط والإجراءات التي تتطلبها مسألة حق عرض المبادرة التشريعية من قبل أعضاء البرلمان أو من قبل إحدى لجانه قد أعطت الأفضلية لعرضها من قبل الحكومة بشكل يطغى على ماسواها.

على سبيل المثال، جاء في أحد قرارات المحكمة الاتحادية ما يؤكد على أن هناك بناء قانونياً ظاهرياً لا ينسجم والمضمون الفعلي الواقعي في عملية اقتراح القوانين، (29) بعد أن لاح فيه أن المحكمة قامت بعملية استندت

(27) فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية القاهرة، 1965، ص113.

(28) نصت المادة 60 من دستور 2005 على "أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة."

(29) نص حكم المحكمة على "لدى التدقيق والمداولة... وجد أن المدعي رئيس مجلس الوزراء إضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة المرقم 20 لسنة 2010 لمخالفته لأحكام الدستور، ووجدت.. إنه قد تبين مبدأ الفصل بين السلطات في المادة 47 منه وأن مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وأن الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك بحسب نص المادة 80 من الدستور.. حيث إن دستور جمهورية العراق في المادة 60 بين وجود منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ماتم تقديم غيرهما فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص الفقرة الأولى من المادة 60، وأن الفقرة الثانية من المادة 60 أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين... ومقترح القانون لايعني مشروع القانون لأن المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه الى أحد المنفذين المشار إليهما لإعداد مشروع قانون وفق مرسومته القوانين والتشريعات النافذة إذا وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب، ومن متابعة القانون... وجد أنه كان مقترحاً تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب إلى رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحل قبل تقديمه وحيث تم إقرار هذا القانون من مجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث إن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وذلك طبقاً لنص المادة 78 من الدستور ويمارس صلاحياته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والإشراف على عمل

إلى مطابقة لنص القانون مع أحكام الدستور لتحديد وجود مثلث دستوري شكلي، إجرائي من عدمه فيه أو موضوعي، فمن الناحية الشكلية قررت المحكمة بطلان (قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة المرقم 20 لسنة 2010) لمخالفته أحكام الدستور، بناءً على ذريعة الخروج على قواعد الاختصاص، على اعتبار أن التشريع يمر بمراحل عديدة، تترتب على عدم استيفاء إجراءاتها وما تتطلبه من شكلية معينة نص عليها الدستور وألزم المعنيين بها بضرورة اتباعها قبل إصدارهم للقانون، وإلا سيؤدي إلى بطلان القانون وبالتالي يتعين عندها ضرورة إلغائه مع آثاره. على سبيل المثال، صدور قانون دون حضور أو حصول الأغلبية المطلوبة من عدد أصوات أعضاء البرلمان لإقراره بعد استيفاء صحة الجلسة التي أقر فيها أو دون حتى الحصول على تلك الأغلبية أو دون تصديق رئيس الجمهورية، تعد أسباباً شكلية لعد القانون المعني باطلاً ومن ثم يتعين إلغاء آثاره.(30)

إن عدم اتباع ما نص عليه الدستور من إجراءات أو تلك التي نصت عليها اللوائح الداخلية للبرلمان تعد من العيوب الشكلية، أي تتحقق من وجهة نظر جانب من الفقه(31) عند عدم مراعاة تلك القواعد المتعلقة باقتراح القوانين أو عند إقرارها في البرلمان أو حتى عند إصدارها بغض النظر عن كون قواعد الشكل والإجراءات كان قد ورد ذكرها في لوائح البرلمان الداخلية أو في الدستور.(32) ذلك أن عملية تشريع القوانين في النظام السياسي العراقي تخضع للتوافقات السياسية لأجل تشريعها بعيداً عن الآلية الدستورية، ويبدو ذلك، أيضاً، نتيجة الخلل الذي أصاب المجتمع العراقي والتشكيلات السياسية التي تمثله بعد احتلال العراق في 2003، إذ طاف إلى الوجود نوع من العبثية في إدارة مرافق الدولة ومنها الجانب التشريعي. ومع ذلك، بين المشرع العراقي الفرق بين مفهوم كل من مشروع القانون ومقترح القانون عندما أناط للسلطة التنفيذية تقديم الأول، في حين اكتفى بذكر تولي تقديم الثاني من قبل السلطة التشريعية ممثلة ببعض أعضاء مجلس النواب، بشروط محددة بينها المادة 60، كما أشارت المادة 66 من الدستور إلى من له تلك الصلاحية وبصورة جلية فقررت "تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء...." على اعتبار أن التشريع في وصفه القانوني لا يخرج عن كونه "مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تصدرها السلطة المختصة بها، بوصفها عملية وضع القوانين وإصدارها"(33)

الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً لنص الفقرة أولاً من المادة 80 من الدستور لذا فإن من حقه إضافة لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم اتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه ولمخالفة القانون رقم 20 لسنة 2010 للفقرة الأولى من المادة 60 من الدستور قررت المحكمة.. بإلغائه وإلغاء الآثار المترتبة عليه." نقلاً عن: عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية: دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، 2007، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص103.

(30) محمد عباس محسن، اقتراح بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، ص73.

(31) حول آراء الفقهاء انظر: محمد عباس محسن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، 2009، ص144.

(32) ينظر: قراري المحكمة الاتحادية العليا في العراق /43 اتحادية/ 2010 في 12 / 7 / 2010 المتعلق بإلغاء قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة رقم 20 لسنة 2010 وإلغاء قانون فك ارتباط دوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم 18 لسنة 2010.

(33) المادتان 125 و 126 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

ولا تعارض بين ماذهبت إليه المحكمة الاتحادية من تفسير مع صلاحيات دور المجلس في تشريع القواعد القانونية،(34) كما أنها لم تخرج في حكمها عن المبادئ التي أقرها الدستور من حيث ضرورة تحريها للتطابق بينها وبين التشريعات والأوامر التي قد تصدر عن جهات أخرى في الدولة لكن في نطاق اختصاصها القانوني. لذلك، تؤكد المحكمة في أكثر من مناسبة على أهمية مرور مقترح القانون الذي يقدم من 10 من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى اللجان فيه عبر السلطة التنفيذية "رئيس ومجلس الوزراء ورئيس الجمهورية"(35) واعتبار مخالفة ماتقدم من متطلبات شكلية مهمة لصيرورة المقترحات التي تصدر من جهة مجلس النواب إلى قوانين.(36) فالمشروع سكت عن تنظيم حالة رفض السلطة التنفيذية للمقترح المقدم من قبل مجلس النواب، وليس أمام المجلس إلا سحب الثقة عن الحكومة واعتبارها مستقلة في حالة إصراره على إنفاذ المقترح، مع التأكيد على خضوع ذلك للإجراءات القانونية التي على المجلس اتباعها، كالاستجواب طبقاً لرأي المحكمة الاتحادية العليا المستند على تفسير الفقرة 8 من المادة 61 من دستور سنة 2005.(37)

وبالرجوع إلى نص المادة 78 من النظام الداخلي،(38) ونص المادة 90 منه اللتان بينتا صراحة، أن اللجنة القانونية في المجلس تتولى مهمة دراسة مشروع القانون الذي تقدمه السلطة التنفيذية، لإبداء الرأي وإجراء الصياغات المطلوبة عليها بناء على تكليف هيئة الرئاسة، وهذا ماجرى عليه سياق العمل في مجلس النواب ماعدا ماجاء في نص المادة 31 من النظام الداخلي للمجلس، لبيانها أن المجلس يمارس "النظر في مشروعات القوانين المقترحة من قبل أعضاء المجلس ولجانه" أيضاً. لذلك، يعتبر التمييز بين مفهومي مشروع القانون ومقترح القانون أمراً مهماً، لاختلاف نطاق وأثر كل منهما عن الآخر طبقاً لنص المادة 123 والمادة 124 من النظام الداخلي، كما أن ذلك يدفع بنا باتجاه القول: إن ماقام به المشرع العراقي بجانب الصواب من حيث التأكيد على ذلك التمييز والتأكيد عليه في القرارات التي تطعن بمخالفة هذه الشكلية المطلوبة في الإجراءات والحث على ضرورة احترامها، تأييداً لرغبة المشرع في قصر بعض الأحكام التي أوردتها بخاصة في النظام الداخلي ومن خلال النص على تنظيم آلية الرفض والسحب التي تواجه مقترح القانون في المجلس من غير شمولها لمشروع القانون المقدم من قبل السلطة التنفيذية، ومن خلال ماسبق تظهر أهمية نص المادة 120

(34) قضت المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007 بإرساء حق المبادرة التشريعية الحكومية عندما نصت على "تمارس هيئة رئاسة مجلس النواب المهام الآتية.. أولاً: تنظيم جدول الأعمال بالتنسيق مع رئيس اللجنة المعنية أو ممثليهم من اللجان لجلسات مجلس النواب وتوزيعه على الأعضاء وأعضاء مجلس الرئاسة وأعضاء مجلس الوزراء مرفقاً به مشاريع ومقترحات القوانين والتقارير الموضوعة للمناقشة مع مراعاة أولية إدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي أنهت اللجان المختصة دراستها".

(35) ينظر: المواد 60 و80 من دستور العراق لسنة 2005.

(36) ذلك أن الواقع العملي يشير إلى جملة من القرارات التي أصدرتها المحكمة الاتحادية والتي تؤيد هذا المنطق. للمزيد انظر: محمد عباس محسن، اقتراح بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، ص74-76؛ كما أن ذلك يتطابق مع نص المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007 بنصها على "يمارس مجلس النواب الاختصاصات الآتية: النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية".

(37) ينظر: محمد عباس محسن، اقتراح بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، ص77.

(38) نصت على "أولاً: لكل لجنة دائمة في مجلس النواب اقتراح القوانين ذات العلاقة باختصاصها وفقاً للضوابط التي ينص عليها هذا النظام. ثانياً: تتولى كل لجنة من اللجان الدائمة دراسة مشروعات القوانين واقتراحات مشروعات القوانين، المتعلقة باختصاصها وإبداء الرأي فيها وغير ذلك من الموضوعات التي تحال إليها من هيئة الرئاسة والمتعلقة بالاختصاصات المبينة في هذا النظام".

النظام الداخلي للمجلس، بخاصة الإشارة والتأكيد على صياغة مقترح القانون على شكل مواد تتضمن الأسباب الموجبة له،(39) لأنها تعد مهمة جداً ابتداءً من دورها في إظهار المصالح المزمع حمايتها أو تنظيمها من خلال نص قانون، بعد تهيئة الوقائع المعنية بها، وتهيئة المتخصصين في كتابة نصوص القواعد القانونية الملزمة، العامة، والمجردة، لذلك ينبغي أن يكونوا على مستوى عال من الدراية القانونية ومن الملمين بأمر السياسة العامة، السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية على حد سواء .

أما بالنسبة لمقترح تعديل القانون بخاصة الذي تترتب عليه أعباء مالية، والاقتراحات المتعلقة بتعديل نصوص مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة والتي تقدمها اللجنة المالية في مجلس النواب، فيجب أن تمر هي الأخرى على مجلس الوزراء قبل تمريرها،(40) وفي ذلك حالات من التفاعل والسجال الشديد بين الحكومة والبرلمان يسمع صداها في الإعلام، وفي هذا أثر سلبي يتطلب معالجات آنية نراها ترتبط ومنع أعضاء البرلمان من التصريحات المتعلقة بمقترحات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية وحصر ذلك بالدائرة الإعلامية لمجلس النواب. أما من جانب السلطة التنفيذية فنرى أن ماتقدم يتوافق مع ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية من تطبيقات عملية في أحكامها وهو ما يتوافق وطبيعة ما آل إليه التحليل في سياق هذا البحث، والذي أكد على صواب آراء المحكمة في هذا الشأن وفي إلزام السلطة التنفيذية على التقيد بما يتطلبه سياق عمل تشريع القوانين.

الخاتمة

وصولنا في نهاية بحثنا إلى عدة نتائج وتوصيات، نعرضها كما يلي:

أولاً: النتائج

1. إن المبادرة التشريعية في جميع أنظمة الحكم الوطنية تمثل حقا وليست مجرد مرحلة أولية باتجاه سن القوانين ومن ثم تقنينها، وهي تظهر في العراق على صورتين: الأولى في صورة مشروع للقانون تقدمه السلطة التنفيذية، والثانية في صورة مقترح للقانون يتولى إعداده مجلس النواب المنتخب من قبل الشعب، لكنه لا يستطيع إقراره إلا بعد تحوله إلى مشروع قانون.
2. على مجلس النواب في العراق إذا ما أراد تشريع أي قانون أن يمرر مقترح القانون عبر جناحي السلطة التنفيذية المتمثلين برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، لتعلق ذلك بحجم الالتزامات المالية والسياسية والاجتماعية فضلاً عن ما قد يترتب عليه من التزامات دولية بحق العراق كدولة يفترض أن تكون ذات سيادة، وهي تقع على عاتق حكومة الدولة. غير أن هناك رأياً أشارت إليه المحكمة الاتحادية العليا بأنه في حالة رغبة مجلس النواب الإصرار على تشريع مقترح القانون فله قدرة التهديد أو سحب الثقة عن الحكومة وبالتالي عداها مستقلة بعد استجوابها طبقاً للإجراءات التي حددها النظام الداخلي لمجلس النواب والدستور، والتي جاءت معززة لضرورات التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات بموجب نصوص المواد

(39) نصت على "يحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون".

(40) ينظر: المادة 130 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.

(47، 60، 80) من الدستور، ومن دون أي تداخل في مهامها أو خدش لهدف حكومة الدولة المائل في الحفاظ على الوحدة في سياسة الدولة العامة.

وعلى الرغم من كون السلطة التشريعية هي المخولة دستورياً بإقرار القوانين والنظم والسياسات العامة في العراق يفترض أن يكون لها كامل الصلاحيات لإقرار أو رفض القوانين باعتبار أن السياسة العامة هي قرار تشريعي بالدرجة الأولى، وهذا ما يبرره نص المادة (61) أولاً من الدستور والتي تمر بعدة مراحل كاقترح القانون ومناقشته وإقراره والتصديق عليه ومن ثم نشره في الجريدة الرسمية، غير أن الحقيقة تبدو متوافقة مع التقييد لذلك الكمال المفترض لأن مشاريع القوانين التي تقدم لمجلس النواب هي عن طريق السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء فقط ولا بد من إعطاء دور أكبر للسلطة التشريعية في هذا الجانب كونها الممثل الحقيقي للشعب.

ثانياً: التوصيات

1. إن عملية تشريع القوانين في العراق تخضع في نطاق ضيق للتوافقات السياسية قبل اكتمالها بعيداً عن الآليات الدستورية وهذا ما يؤدي إلى عرقلة تشريع الكثير من القوانين المهمة، لذلك يجب الحد من أثر العوامل السياسية في إدارة الدولة بخاصة في الجانب التشريعي منها.
2. لا بد من إعادة النظر في جميع نصوص الدستور المتعلقة بآليات تشريع القوانين حتى يتم تجديدها من أي أثر محتمل للصراعات السياسية بين الكتل والأحزاب المتهافئة للوصول إلى سدة الحكم على حساب مصلحة الشعب العراقي في تنظيم حقوقه وواجباته العامة.

المصادر

أولاً: الكتب

1. أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الأول، نظرية القاعدة القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974.
2. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، ط2، مكتبة مكاوي، بيروت، 1975.
3. حبيب إبراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.
4. حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط2، دار مكتبة الحياة، بيروت، 1959.
5. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، 1946.
6. عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1986.
7. عبدالمنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980.

8. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الدستوري المصري، ط5، مطبعة الاعتماد، مصر، 1955.
9. عثمان خليل وسليمان الطماوي، القانون الدستوري، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1950.
10. عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية: دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، 2007، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
11. عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ط1، القاهرة، 1980.
12. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية القاهرة، 1965.
13. محمد سليم غزوي، الوجيز: التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1994.
14. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1964.
15. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مطبعة دار الفكر العربي، القاهرة، 1965.
16. وايت إبراهيم ووحيد رأفت، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937.

ثانياً: الدراسات والبحوث

1. محمد عباس محسن، اقتراح بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية.. مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية/ قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 11، 2004.
2. محمد عباس محسن، النشر في الجريدة الرسمية مكون تشريعي أم إجراء تنفيذي لضرورة له، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد 1، العدد 1، 2012.

ثالثاً: الرسائل والأطروحات الجامعية

1. أشرف عبدالله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2004.
2. أوصيف السعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.
3. عبدالله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، 1991.
4. محمد عباس محسن، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، 2009.

رابعاً: الدساتير والتشريعات الوطنية

1. دستور العراق لسنة 2005.
2. النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.

خامساً: قرارات المحكمة الاتحادية العليا

1. قرار المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بإلغاء قانون فك ارتباط دوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم 18 لسنة 2010.
2. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق/43/ اتحادية/ 2010 في 12 / 7 / 2010، المتعلق بإلغاء قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة رقم 20 لسنة 2010.