

تحديد وتميز مفهوم مشروعات القوانين

ليلى حنتوش ناجي الخالدي

كلية القانون/ جامعة بابل

I.LAILA2012@YAHOO.COM

الخلاصة

أن موضوع البحث يدور حول تحديد وتميز مفهوم مشروعات القوانين خاصة وأنه في أكثر الأحيان ما يختلط معنى مشروع القانون والاقتراح بقانون رغم وجود فرق واضح بينهم إضافة إلى أن المشرع الدستوري عندما يعالج موضوع الاقتراح كونه مرحلة من مراحل سن التشريع لا يفرق بين الاقتراح بقانون ومشروع القانون الأمر الذي جعلنا نكتب بحثنا هذا والذي حاولنا فيه تحديد مفهوم مشروع القانون بشكل دقيق وذلك في المبحث الأول من خلال تحديد المعنى العام لمشروع القانون وكذلك المعنى الخاص أيضاً ثم بعد ذلك تحديد أهم الخصائص والمميزات التي يتميز بها مشروع القانون كذلك أيضاً سعينا إلى إيجاد تفرقة واضحة ومحددة في المبحث من خلال تمييز كل من مشروع القانون عن الاقتراح بقانون مع الإشارة إلى بعض التطبيقات المتعلقة بذلك.

الكلمات المفتاحية: مشروع القانون، الاقتراح بقانون.

Abstract

That the subject of the research is about identifying and distinguishing the concept of draft laws, especially that often confused the meaning of the draft law and the proposal of the law despite the existence of a clear difference between them in addition to that the constitutional law when dealing with the subject of the proposal as a stage of enactment of legislation to differentiate between the bill and the draft law which We made this research, in which we tried to define the concept of the draft law accurately in the first section by determining the general meaning of the draft law as well as the special meaning, and then determining the most important characteristics and characteristics that characterize the draft law as well as we sought to A clear and specific distinction was made in the subject by distinguishing between the draft law from the proposed law and referring to some applications related thereto.

Keywords: Bill, Bill.

المقدمة

يقتضي الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مفهومه الوظيفي إسناد وظيفة التشريع للسلطة التشريعية وإعطاء مهمة إدارة العجلة اليومية لدواليب الدولة للسلطة التنفيذية وطبقاً لهذا المفهوم تصبح السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع فهي صاحبة الاختصاص العام في هذا المجال دون أن يرد على سلطتها في هذا الشأن أي قيد^(١).

وتعد السلطة التنفيذية صاحبة ولاية استثنائية في هذا المجال عن طريق ما تصدره من أنظمة وتعليمات والتي تحتل مرتبة أدنى من التشريعات ومن ثم يتعين على السلطة التنفيذية عند إصدارها لهذه الأنظمة والتعليمات أن تدور في فلك كل من الدستور والقانون^(٢).

إلا أن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية كانت أم برلمانية في مفهومها التقليدي تقوم على أساس التوازن لا بينهما إذ أكدت التطبيقات العملية لتلك الأنظمة وجود علاقات

تعاون وتداخل في الاختصاصات بين السلطات إلا أنه ينبغي إلا يفهم من ذلك التعاون سيطرة إحدى السلطات على الأخرى^(٣).

ويتعين على كلا السلطتين التزام حدود النطاق المحجوز لها بموجب الدستور والا تتدخل في مهام السلطة الأخرى وذلك عملاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به مونتيسكيو في كتابه (روح القوانين) لكن هذا الفصل لا يعني الفصل الجامد وإنما الفصل المرن القائم على التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومن مظاهر هذا التعاون والتوازن هو أن وظيفة التشريع لم تعد قاصرة على البرلمان وحده وإنما للحكومة الاشتراك في إعداد القانون لاسيما من خلال المشاركة باقتراح مشروعات القوانين وبهذا يتجلى وبشكل واضح مسألة اشتراك السلطة التنفيذية مع البرلمان في الاضطلاع بالوظيفة التشريعية^(٤).

وبما أن الاقتراح يعد العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه^(٥). لا أن الفقه الدستوري انقسم حول تحديد طبيعة الاقتراح لهذا نجد أن جانب من الفقه يؤكد على أن اقتراح القوانين هو أحد الإجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون فهو عمل تشريعي بالدرجة الأولى. ويرى أن القانون ما هو إلا ثمرة ثلاث عمليات هي (الاقتراح والمناقشة والتصويت ثم التصديق)، ولكن بالمقابل نجد أن جانب آخر من الفقه الدستوري كان يرى في الاقتراح مجرد عمل تحضيري للقانون والذي يقترح القانون لا يشترك في الأمر الذي يخلق القانون أو الذي يعطي للقانون صفة الإلزام ولهذا فإن هذا الرأي ينكر الصفة التشريعية للاقتراح. ولم يسلم جانب من الفقه الدستوري بهذا التعريف لكونه غير مانع وذلك كونه لا يميز حق الاقتراح عن بقية الأعمال الأخرى للسلطة التشريعية كحق تقديم العرائض أو حق لفت نظر البرلمان إلى بعض المسائل المهمة التي يجب أن تصاغ في صورة عمل تشريعي لأهميتها^(٦).

ولذلك فقد ذهب بعضهم إلى الأخذ إلى أنه يشترط أن يتوافر في حق الاقتراح عنصران الأول شخصي ويقصد به أن يكون مقدم الاقتراح صاحب صفة في تقديمه وذلك وفقاً لمن يعهد إليه الدستور والقانون القيام بهذه المهمة، أما العنصر الآخر وهو الموضوعي وهو أنه يجب أن يكون موضوع الاقتراح من بين الموضوعات التي يحتويها الدستور وينظمها قانون الدولة^(٧).

عليه يمكن تعريف الاقتراح بكونه المصدر الأول والأساس القانوني الذي يستمد منه التشريع مضمونه ولا يصبح الاقتراح تشريعاً بذاته إلا بعد اتباع الإجراءات المحددة في الدستور^(٨).

والراجح فقهاً هو أن الاقتراح يعد اللجنة الأولى في البناء القانوني لأنه من دونه لا يقوم فهو إذن جزء منه وليس عملاً خارجاً عنه وأن الاقتراح بهذا الشكل يمكن عدّه ركناً أساسياً في عملية التشريع فهو الذي يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص مشروع القانون وإقراره^(٩)، وعلى هذا الأساس فإن اقتراح القوانين هو العمل الذي يمثل جوهر القانون وذلك لأنه القانون هو في الأصل فكرة يراد إدخالها في النظام القانوني واقتراح الأخذ بهذه الفكرة هو أول مرحلة في عملية سن التشريع^(١٠).

وتحدد الدساتير عادة الجهة صاحبة الحق في الاقتراح تبعاً للظروف السائدة في المجتمعات المختلفة والنظرة الغالبة بهذا الخصوص، وكذلك حسب طبيعة النظم السياسية والدستورية فجدد بعض التشريعات أفردت السلطة التشريعية به^(١١)، في حين أن دساتير أخرى جعلت الاقتراح في موضوع معين حق تفرد به السلطة التنفيذية^(١٢)، إلا أنه الاتجاه السائد في التشريعات الدستورية هو جعل الاقتراح حقاً مختلطاً للسلطتين التشريعية والتنفيذية في الوقت ذاته^(١٣).

فمنها ما يجعل الاقتراح حقاً مشتركاً بين البرلمان والحكومة كما في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في م ٣٩ منه والتي جاء فيها "لرئيس الوزراء والأعضاء البرلمان على السواء الحق في اقتراح القوانين..."،

وكذلك في دستور موريتانيا الصادر عام ١٩٩١ في م ٦١ منه والتي نصت على ان "مبادرة القوانين من اختصاص الحكومة وأعضاء البرلمان ، ويتم تداول مشاريع القوانين في مجلس الوزراء ...".

أما الدستور اليمني لعام ١٩٩١ فقد جعل "حق الاقتراح مشتركاً بين الحكومة والبرلمان فقد أقرت المادة (٨٥) لعضو مجلس النواب وللحكومة حق اقتراح القوانين واقتراح تعديل ، ...".

بينما نجد تشريعات دستورية انتهجت أسلوب الاقتراح المشترك بين رئيس الدولة والبرلمان كما في الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ في المادة ١٨ والتي نصت على ان "لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حق اقتراح القوانين" ، ودستور العراق لعام ٢٠٠٥ أيضاً تبنى أسلوب الاقتراح المشترك وذلك في م ٦٠ البند أولاً "مشروعات القوانين مقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء" والبند ثانياً "مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة".

ففي حين كانت تشريعات دستورية قد أخذت باسهم كل من البرلمان والحكومة وجهات أخرى في اقتراح القوانين كما في الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧ في م ٧١ منه والتي جاء فيها "للحكومة ولكل عضو في المجلسين وللهيئات والجهات التي يخولها الدستور حق اقتراح القوانين ...".

ومن الجدير بالملاحظة هو ان الاقتراح لا يكون على صورة أو شكل واحد، إذ يطلق على بعض المقترحات تسمية مشروعات القوانين في حين يطلق على بعضها الآخر من الاقتراحات تسمية اقتراحات بقوانين عليه سنتولى في هذا البحث تحديد وتميز مشروعات القوانين من خلال تحديد معنى كل من مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين وذلك من خلال تحديد أولاً مفهوم مشروع القانون وذلك في المبحث الأول في حين سنجعل المبحث الثاني مخصصاً لتمييز مشروع القانون عن الاقتراح بقانون .

المبحث الأول/تحديد مفهوم مشروع القانون

لكل مجتمع سياسي منظم يعيش اليوم في نطاق دولة ودستور يتضمن احكاماً واضحة ومحددة تتضمن كيفية ممارسة السلطات ووضع التشريعات التي تكفل حقوق الافراد والجماعات والحريات الأساسية وتشتمل على القيود والحدود التي لا يجوز للسلطات ان تتعداها في ممارسة صلاحياتها وبذلك توصف الدولة بأنها دستورية أو دولة مقيدة باحكام الدستور ونجد في الدولة إلى جانب الاحكام الدستورية مجموعة من القوانين التي يخضع لها الحكام والمواطنين على حد سواء لهذا توصف الدولة فضلاً عنه كونها دولة دستورية دولة قائمة على القانون أو انها دولة قانون الذي كان في بداية الأمر عبارة عن مشروع قانون^(١٤).

وهذا ما سنحاول بيانه في مطلبين سيكون الأول مخصص لبيان المفهوم الخاص لمشروعات القوانين في حين يكون المطلب الثاني مكرساً للمفهوم العام لمشروعات القوانين .

المطلب الأول/المفهوم الخاص لمشروع القانون

في هذا المطلب سوف نحاول توضيح مضمون المفهوم الضيق او الخاص لمشروع القانون وذلك من خلال تحديد اولا معنى مشروع القانون بمفهومه الخاص او الضيق ثم نبين ايجابيات مشروع القانون ثانيا وذلك في فرعين.

الفرع الاول/التعريف الخاص لمشروع القانون

يعد مشروع القانون احد صور الاقتراح المشترك الذي أخذت به اغلب التشريعات الدستورية وذلك نظراً لأهميته في تفادي العيوب التي يمكن ان تترتب على انفراد السلطة التنفيذية أو البرلمان بهذا الحق فضلاً على ان الاقتراح المشترك يؤدي إلى التكامل في توفير المنظومة القانونية الوطنية^(١٥) ، ذلك ان رسم السياسة

العامّة للدولة والاشراف في تنفيذها يمثل جانباً مهماً تقوم به السلطة التنفيذية وحق الاقتراح هو من الوسائل التي تستخدمه السلطة التنفيذية لتحقيق هذه السياسية عن طريق القانون الوضعي^(١٦).

كذلك يعد الاقتراح المشترك احد الضرورات التي تستلزمه طبائع الأمور^(١٧)، حتى في الدساتير التي تتبنى نظام الاقتراح المنفرد كان ينص في صلب الدستور على حق البرلمان أو السلطة التنفيذية في لفت نظر السلطة التي تمتلك حق الاقتراح في بعض الأمور الهامة^(١٨).

وقد ترتب على الاشتراك في الاقتراح بين البرلمان والسلطة التنفيذية ان بعض التشريعات الدستورية اتخذت لنفسها منهجاً خاص بها يميز بين اقتراحات البرلمان واقتراحات السلطة التنفيذية من حيث التسمية التي تطلق على كلاً منهم فاقترحات البرلمان يطلق عليها تسمية (مقترحات القوانين) وما يصدر عن السلطة التنفيذية يطلق عليها تسمية (مشروعات القوانين) وبهذا نستطيع القول ان المعنى الضيق لمشروعات القوانين هو تلك الاقتراحات التي تتقدم بها السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ، الحكومة) بهدف القيام بوظيفتها الأساسية بتوفير الرفاهية للمواطنين وذلك على اثر تطور دور الدولة إذ أصبح نشاطها ذا طابع فني مغرق بالتخصص يصعب على البرلمان القيام به لعدم توفر الامكانيات الفنية لديه إضافة إلى ما يتمتع به هذه الاقتراحات من جدية الأفكار وعمق الدراسة وحسن الصياغة ولتطابق مع السياسة العامة للدولة وصدوره في حدود الامكانيات المالية للدولة . فالحكومة بحكم موقعها على قمة الصرح السياسي تستطيع الحكم على النظام التشريعي السائد ومعرفة مواطن القصور فيه ولها ان تستعين بالاجهزة المختصة التي تقوم بجمع المعلومات وتنسيقها معها . ففي بريطانيا تملك الحكومة حق اقتراح "مشروعات القوانين" Public Bill^(١٩) ، وقد بلغ عدد مشروعات القوانين التي تقدم بها الوزراء إلى البرلمان الانكليزي خلال السنة التشريعية لعام ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ما يقارب (١٣٨) مشروع قانون ومن بين هذا العدد الكلي هنالك ما يقارب (٤٦) مشروع قانون أصبحت قوانين ودخلت حيز التنفيذ^(٢٠) ، هذا مقابل مقترحات القوانين والتي هي عبارة عن فكرة يراد إدخالها في النظام القانوني واقتراح الأخذ بهذه الفكرة^(٢١).

أفرع الثاني/ أيجابيات مشروع القانون

ويتميز الاقتراح البرلماني عن الاقتراح الحكومي بقربه من الناخبين واتساعه لأفكار وسياسات تخشى الحكومة التصريح بها عبر البرلمان ، فضلاً عنه إلى كونه صورة غير مباشرة للتشريعات الحكومية لأنه الحكومة هي التي تسيطر على اجندة البرلمان^(٢٢).

ولكن رغم ذلك كان جانب من الفقه الدستوري يعدّ الاقتراح البرلماني (مقترحات القوانين) احد الأسباب التي أدت إلى أزمة التشريع البرلماني وتراجع سلطان القانون بوجه عام وكان مرد ذلك ان الاقتراح البرلماني تشوبه جملة عيوب منها ظاهرة المقترحات الدعائية التي تعد من أهم عيوب الاقتراح البرلماني فهناك وسائل متعددة تتيح للنواب تحقيق الشهرة والدعاية للموسم الانتخابي القادم ، من ذلك مثلاً المطالبة برفع أسعار المحاصيل الزراعية ، أو المطالبة بمزيد من الدرجات الوظيفية ، أو المطالبة بتعديل القانون شكلاً لتخفيض مرتبات النواب والوزراء^(٢٣).

وهذا النوع من الاقتراحات لا يستهدف سوى تحقيق مصلحة شخصية للنائب لأنه لا يهتم بمدى صلاحية الاقتراح أو جديته وإنما يقصد بإيداعه لفت الانتظار إليه^(٢٤).

كذلك أيضاً يعيب الفقه على مقترحات القوانين بانها تتصف بالطابع الاقليمي والطائفي وخضوعها لتأثير جماعات الضغط^(٢٥). ويتسم (مقترحات القوانين) بسوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها فصياغة القانون ليست من المسائل السهلة التي يمكن حلها بالنوايا الحسنة فالقانون هو حلاً لمشاكل عميقة ولذلك فانه

يتطلب الدراسة الجدية لكل جوانب الموضوع وعلاقته بالموضوعات الأخرى المتشابهة التي يعالجها التشريع القائم ونتائج المحتملة ثم تأتي بعد ذلك الصياغة القانونية الدقيقة التي تستهدف إبراز معانيه بوضوح وتحول دون تعارض أحكامه وهي مسألة شاقة تتطلب الدراسة العميقة والخبرة الواسعة ، كذلك تتميز مقترحات القوانين بالترسيع بين كل ثمانية تقدم إلى البرلمان كما ان فرص نجاحها اقل بكثير من مشروعات القوانين المقدمة وتأثيرها بانفعال النواب ونزواتهم^(٢٦) ، وان المقترحات المقدمة من أعضاء البرلمان لا تبلغ نسبتها سوى واحد من الحكومة^(٢٧) .

وربما كان المآخذ الأكبر على مقترحات القوانين ، انها تصنع في مكاتب الحزب وما على النائب سوى نقلها إلى ساحة البرلمان وما يؤكد ذلك ان المقترح يعكس عادة توجه الحزب أو القومية أو المذهب ، وربما كان الواقع العراقي بعد عام ٢٠٠٥ المرآة العاكسة لذلك .

وكذلك الحال في فرنسا في ظل دستورها الصادر عام ١٩٥٨ إذ نصت المادة (٣٩) على ان "لوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين على ان تناقش مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في مجلس الوزراء أولاً..." ، ومن خلال هذا النص يتضح لنا ان المشرع الدستوري قد ميز في مجال الاقتراح الذي جعله حقاً مشتركاً بين أعضاء البرلمان والوزير الأول ، إذ أطلق تسمية (مشروعات القوانين على مقترحات الحكومة وما سواها فهي مقترحات قوانين)^(٢٨) .

ومن الجدير بالملاحظة هو ان ٩٠% من القوانين في ظل الجمهورية الخامسة ذات مصدر حكومي^(٢٩) . وفي المدة من ١٩٦٢-١٩٦٧ فان نسبة القوانين من الأصل البرلماني هي واحد من ثمانية قوانين ، وفي عام ١٩٧٠ ازدادت نسبة القوانين ذات الأصل الحكومي (مشروعات القوانين) فمن بين (٩٧) قانون كان هنالك فقط (١٠) قوانين ذات أصل برلماني^(٣٠) . ومن أصل (٩٨) مشروع قانوناً تقدمت بها الحكومة سنة ١٩٨٩ تمت الموافقة على (٨٥) منها في حين قدم أعضاء البرلمان (٥٦١) اقتراحاً بقانون تمت الموافقة على (١٧) منها فقط^(٣١) .

وبذات الاتجاه اخذ دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في التمييز بين الاقتراحات المقدمة من مجلس النواب وبين تلك المقدمة من السلطة التنفيذية إذ ان ما يقدمه مجلس النواب او لجانه المختصة تسمى (مقترحات القوانين) وذلك وفقاً لما ورد في المادة (٦٠) البند ثانياً من الدستور والتي نصت على "مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة" ، بينما ما تقدمه السلطة التنفيذية يسمى (مشروعات القوانين) وذلك طبقاً للمادة (٦٠) البند أولاً من الدستور والتي جاء فيها "مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء"^(٣٢) .

وجاء النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر سنة ٢٠٠٦ مؤكداً لما ورد في المادة (٦٠) أولاً ، ثانياً) من الدستور ، فقد نصت المادة الأولى على ان "مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور والمواد الأخرى ذات الصلة" .

وكذلك نجد المادة (١٢٠) من الفصل الرابع عشر من الدستور نصت على "يحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون"^(٣٣) .

وتأكيداً لما نص عليه الدستور والنظام الداخلي جاء حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق في الدعوى المقامة أمامها ذي الرقم (٤٣/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٠١٠/٧/١٢) ان (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد ان المدعي رئيس مجلس الوزراء/إضافة لوظيفته طعن بعدم دستورية قانون

فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال العامة (المرقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠) لمخالفته أحكام الدستور وجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور انه قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات وذلك في المادة (٤٧) منه وان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص من السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وان الذي يقوم بالايفاء بهذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسب نص الدستور في م(٨٠) منه وليست السلطة التشريعية وحيث ان الدستور في م(٦٠) منه رسم منفذين تقدم من خلالها مشروعات القوانين وهذان المنفذان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ما قدمت من غيرهما فان ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠/أولاً) من الدستور ، وان البند (ثانياً) من المادة (٦٠) من الدستور أعطت الحق لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضائه أو من قبل احد لجانه المختصة ، ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم ان يأخذ المقترح طريقه إلى احد المنفذين المشار اليهما في اعداد مشروع القانون وفقاً لممارسته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب^(٣٤) ، ولكن عدلت المحكمة الاتحادية عن رايها هذا والزمّت السلطة التشريعية بممارسة مهامها واختصاصاتها المنصوص عليها في المواد (٦٤، ٦٢، ٦١، ٦٠/أولاً) من الدستور واهمها تشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة مع مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات الوارد في المادة (٤٧) من الدستور والىكون بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب ما يمس هذا المبدأ كتلك التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية ولم تكن مدرجة في الموازنة المالية وكذلك يشترط فيها ان لا تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة الثقة من مجلس النواب على اساسه وان لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية ماعدا ذلك فان للسلطة التشريعية ان تمارس اختصاصها الاصيل في تشريع القوانين الاتحادية التي تجد فيها تحقيق المصلحة العامة^(٣٥) ومع ذلك بقيت مشروعات القوانين ذات الأصل الحكومي تشكل نسبة ٨٠% تقريباً ومقترحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس النواب أو لجانه المختصة تشكل ٢٠% تقريباً وبشكل عام يمكن ارجاع أسباب هذا التفوق في نسبة الاقتراحات المقدمة من قبل السلطة التنفيذية (مشروعات القوانين) يعود إلى ان العراق بعد عام ٢٠٠٣ عاش أزمة القصور في التشريعات ، فقد ورث منظومة قديمة متهاكة من قرارات مجلس قيادة الثورة المستهلكة والتي لم تكن حين صدورهما تعبر عن حاجة واقعية ملائمة لكنها كانت تلبى رغبات الحاكم الفرد .

ثم ان تلك التشريعات لم تكن تعالج الكثير من الموضوعات المستحدثة بفعل انغلاق العراق وانكفائه على نفسه بفعل سياقات النظام السابق ، فقبل عام ٢٠٠٣ لم يكن في العراق قانون للاستثمار أو قانون يحكم عقود المشاركة أو قانون الاثبات الالكتروني .

وغاب عن العراق تشريعات هامة تنظم الحياة السياسية والمدنية ، كقانون المنظمات غير الحكومية أو قانون متطور للحزب السياسية ، فقانون عام ١٩٩٢ كان قانوناً عفا عليه الزمن فهو معطل من الناحية الفعلية .

ولم يكن مجلس النواب قادراً على ملاحقة التطور التشريعي بفعل حداثة التجربة الديمقراطية التي هيمن على جلّ مشهدها حق التناظر السياسي والحزبي والمذهبي والقومي ، وراحت المصلحة الفئوية الهاجس الابرز الذي يتقدم على المصلحة الوطنية .

وكان لقلة الخبرة التي وصف بها غالبية الأعضاء دور هام في القصور التشريعي ، إذ لم يلج غالبية أعضاء المجلس في العمل النيابي ، فكانت غالبية آرائهم نفعية بعيدة عن الواقع وحاجة المواطن فضلاً عن

محدودية المؤهل العلمي، إذ لم يشترط الدستور وقانون الانتخاب في المرشح من المؤهلات العلمية سوى ان يكون النائب حاصلًا على شهادة الإعدادية وهو مؤهل لم يعد يستجيب للحاجة، إذ تنهض التشريعات على التخصص الفني الدقيق بعد ان غادرت غالبية البرلمانات التشريعات التقليدية القديمة بفعل الاكتفاء من جانب والتقدم العلمي من جانب آخر.

ثم ان الحكومة محاسبة عن القصور في مهمتها التي لا تنهض إلا بتشريعات قادرة على مواجهة المستلزمات الضرورية من هنا يحرص كل وزير على اقتراح مشروع قادر على انجاز المهام الموكلة إليه، بخلاف البرلمان الذي لا يخشى الرقابة الشعبية غالباً بفعل ضياع المسؤولية الناشئة عن العدد وعدم الخضوع لمحاسبة رسمية تختص المقعد، أما الرقابة الشعبية فيمكن تجاوزها في الانتخابات بفعل العامل الحزبي والمذهبي والقومي والعشائري لهذه الأسباب برز دور الحكومة في الجانب التشريعي على دور البرلمان.

المطلب الثاني/المفهوم العام لمشروع القانون

يترتب على عد الاقتراح بمثابة العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع وانه يحدد مضمونه وموضوعه ان يعد أو الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي الذي يمر بعدة مراحل حتى يصبح قانوناً بالمعنى المعروف وهذه المراحل هي الاقتراح ثم المنافسة والتصويت وبعدها يتم التصديق والاصدار وبهذا فان الوجود القانوني للتشريع لا يتمثل إلا بتمام هذه المراحل^(٣٦).

عليه يمكن القول ان المعنى العام الواسع لمشروعات القوانين كونها (المشروعات أو المقترحات) قوانين التي لم تستكمل إجراءات سنّها بعد^(٣٧) لانة الاقتراح ايا كان مصدره لا يتحول الى قانون واجب النفاذ الا بعد مروره بعدة مراحل تشريعية، عليه سنوضح هذه المراحل التشريعية تباعاً :

الفرع الاول/ مناقشة مشروعات واقتراحات القوانين

وإذا كان الاقتراح هو أول هذه الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي فان المناقشة والإقرار هي ثاني تلك الإجراءات التشريعية وتعدّ هذه المرحلة من أهم مراحل العملية التشريعية لأنها هي التي تؤدي إلى وجود القانون فعلاً، لهذا يصفها الفقه بأنها العمود الفقري في سنّ القوانين^(٣٨).

ويرى جانب من الفقه ان مرحلة المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين تكون من اختصاص السلطة التشريعية أي تمارسها بمفردها دون ان يكون هناك دور يذكر للسلطة التنفيذية إذ تجري المداولات أو المناقشة لمشروعات القوانين داخل البرلمان وذلك من اجل فحص هذه المشروعات وابداء للملاحظات والتعديلات عليها ان وجدت من قبل أعضاء هذه الهيئة تمهيداً للوصول إلى اقرار المشروع عن طريق التصويت عليه^(٣٩)، فإذا جاءت نتيجة التصويت سلبية عد ذلك رفضاً للمشروع وتقف الإجراءات التشريعية عند هذا الحد، أما إذا وافق البرلمان على المشروع من حيث المبدأ هنا تبدأ مناقشة مواد مادة يؤخذ الرأي قي كل مادة على حدة ثم بعد ذلك يتم اخذ الرأي على مشروع القانون في مجموعة^(٤٠)، ومن اجل ان يصبح هذا المشروع قانوناً لا بد من موافقة البرلمان عليه (سواء كان البرلمان يتكون من مجلس واحد أو من مجلسين) وعادة تكون الموافقة بالاغلبية المطلقة ذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة وعند تساوي الآراء المؤيدة والمعتضة يعد المشروع موضوع المناقشة مرفوضاً في اغلب الدساتير^(٤١).

ويبدو ان مرحلة المناقشة لمشروعات القوانين والتصويت عليها مرحلة غاية في الأهمية وذلك من خلال ما تجعل هذه المشروعات معروفة لدى الجميع من ممثلي الشعب علاوة على ذلك فإنها تسهم بفتح باب المناقشة لديهم ومن ثم يتيح لهم إبداء آرائهم وتسجيل ملاحظاتهم لاسيما إذا تعلق الأمر بالشؤون التي تخص ممثليهم وهذا بدوره يعكس على المرحلة التالية للمناقشة إلا وهي التصويت.

ففي بريطانيا لا توجد قواعد محددة توضح تقديم المبادرات التشريعية (اقتراح القانون ، مشروع القانون) إلى احد المجلسين أولاً ولكن من الواضح ان مشروعات القوانين التي تعرضها الحكومة وكذلك مشروع قانون الموازنة^(٤٦) والقوانين المالية وكذلك مشروعات القوانين التي تثير جدلاً واسعاً تقدمها الحكومة إلى مجلس العموم أولاً مع وجود حالات تقدم فيها إلى الحكومة مشروعات قوانين هامة إلى مجلس اللوردات أولاً مثل مشروع قانون اعمال التجارية الذي مر في مجلس العموم ولكنه سقط في مجلس اللوردات^(٤٧) .

والمناقشة في مجلسي البرلمان تمر بعدة مراحل تبدأ بقراءة نص مشروع القانون بهدف اطلاع أعضاء البرلمان عليه بعد ذلك تأتي مرحلة القراءة الثانية والتي يقوم بها الوزير المختص من خلال شرح وتوضيح الغرض من مشروع القانون، أما المرحلة الثالثة وهي مرحلة فحص مشروع القانون من قبل إحدى اللجان الدائمة وتقديم التعديلات المقترحة بعد ذلك يقوم المجلس بالنظر في التقرير الذي سبق وان اعدته اللجنة المختصة وبعد موافقة مجلس العموم على المشروع يحال مجلس اللوردات والذي يستطيع تعطيل مشروعات القوانين العادية فقط لفترة سنة واحدة بعد ذلك يمكن اقرارها دون موافقة مجلس اللوردات ، وهنا نستطيع القول بأنه لا توجد مشاركة للحكومة في مناقشة مشروعات القوانين في بريطانيا إلا بشكل غير مباشر^(٤٨) .

أما في فرنسا نجد ان مشروعات القوانين تودع أو ان تقدم مقترحات القوانين أمام أي من مجلسي البرلمان باستثناء قانون الموازنة يجب ان يودع أولاً لدى الجمعية الوطنية^(٤٩) .

وعندما تحال إلى إحدى اللجان الدائمة^(٥٠) ، أو إلى لجنة خاصة بناء على طلب الحكومة أو المجلس الذي اخطر بشأنها لغرض دراستها وهنا تستطيع اللجنة ان تعدل نص الاقتراح ذي الأصل البرلماني في كل جوانبه سواء من حيث الصياغة أو الملائمة وتفتح المناقشات أمام المجلس بناء على نص اللجنة^(٥١) .

أما فيما يتعلق بمشروع القانون فان اللجنة لا تملك امكانية تعديل النص الحكومي حيث تجري مناقشة مشروعات القوانين في المجلس على أساس النص الذي تعرضه الحكومة^(٥٢) . وبعد الإقرار من جانب المجلس الذي ناقش الموضوع أولاً ينتقل النص إلى المجلس الآخر حتى يقرها طبقاً لنفس الإجراءات ولكن بالحالة التي انتهى إليها المجلس الأول^(٥٣) .

أما في العراق فان دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ أوكل مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها إلى مجلس النواب^(٥٤) ، في حين النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ اضاف إلى مجلس النواب رئيس الجمهورية والوزراء اللذين يتم استضافتهم من قبل اللجان المختصة وخارج نطاق الجلسات لتوضيح بعض الامور والملابسات والاجابة على الاستفسارات دون التصويت وفي حدود معينة ، بالنسبة لمجلس النواب فانه يضطلع بدور مناقشة مشروعات واقتراحات القوانين وثم التصويت عليها وذلك بموجب المواد (١٣١-١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب وبالنسبة لرئيس الجمهورية فله الحق في مناقشة مشروعات القوانين المتعلقة بشؤون الحكومة ومن خلالها الحضور - بناء على طلبه وموافقة هيئة الرئاسة - إلى مجلس النواب وذلك بمقتضى المادة ٤٠/أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب وأخيراً للوزراء ان يمارسوا هذا الدور وذلك من خلال الداخلي لمجلس النواب وأخيراً الوزراء لهم ان يمارسوا هذا الدور من خلال حضور الوزير لجلسات مجلس النواب بناء على طلبه وموافقة هيئة الرئاسة أيضاً شريطة ان تكون المناقشات متعلقة بشؤون وزارته أما الشؤون المتعلقة بالحكومة وذلك بموجب المادة (٤٠/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب^(٥٥) .

أما بخصوص آلية المناقشة والتصويت فبعد ان تعد اللجنة المختصة تقريرها بشأن مشروع القانون تقوم باحالتها الى اللجنة القانونية لبدء مدى المطابقة أو المخالفة للقوانين الأخرى والدستور ويعرض بعدها على هيئة الرئاسة التي تحدد موعد ادراجه على جدول اعمال المجلس ليقرأ قراءة اولى ثم يعاد الى

اللجنة القانونية لبدء الملاحظات وتقديم مقترحات التعديل ويعرض للقراءة الثانية وفيه تعرض ملاحظات أعضاء المجلس ثم يحدد موعد للتصويت ، وعند عرضه على المجلس تجري مناقشته في ضوء ما انتهى إليه التقرير إذ يتلو رئيس اللجنة تقرير اللجنة المختصة وما تضمنه من آراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة في الجلسة المخصصة للمناقشة وفي جميع الأحوال تجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة^(٤٩) .

أما في الولايات المتحدة الأمريكية بالرغم من أن دستورها جعل لمجلس الشيوخ رجحان في مجال النفوذ على مجلس النواب ، وهذا ما يعد إحدى الخصائص التي تميز النظام السياسي الأمريكي ، نقول بالرغم من ذلك فقد جعل الدستور الاختصاصات التشريعية مشتركة ما بين المجلسين بحيث لا يصدر أي قانون إلا بموافقة^(٥٠) .

فكل قانون تتم مناقشته في إحدى المجلسين والموافقة عليه ينتقل تلقائياً إلى المجلس الآخر الذي لابد له أيضاً أن يقوم بالموافقة عليه حتى يمكن صدوره ، حيث يتم تقديم مشروع القانون أو الاقتراح البرلماني إلى أي من المجلسين أو إلى كل منهما في الوقت ذاته^(٥١) .

وبعد تقديم مشروع القانون يقوم رئيس المجلس بإحالة إلى اللجنة الدائمة المختصة ثم يقوم رئيس هذه اللجنة بإرسال المشروع إلى اللجنة الفرعية المختصة والمنبقة عن اللجنة الدائمة والتي تصدر توصية بشأنه ثم تقوم بعد ذلك بإحالة المشروع إلى اللجنة الدائمة والتي تأخذ بها دائماً وإذا كانت التوصية في صالح المشروع فإنه يتم طرحه على الأعضاء للمناقشة^(٥٢) . مع ملاحظة أن مناقشة مشروع القانون تقتصر على أعضاء المجلس فقط فلا يشترك فيها الوزراء حيث لا يجوز في النظام الأمريكي الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة وبالتالي لا يجوز للوزراء حضور جلسات الكونجرس أو الاشتراك في المدلولات والمناقشات البرلمانية^(٥٣) .

وبعد الانتهاء من المناقشة يتم إجراء التصويت النهائي عليه فإذا تمت الموافقة عليه فإنه يرحل إلى المجلس الآخر ليسير على نفس النهج من خلال اللجنة المختصة فإذا وافق عليه المجلس الثاني وكانت هناك بعض الاختلافات بين المجلسين فإن المشروع يحال إلى لجنة المؤتمر والتي تحاول التوصل إلى حل وسط بينهما والا يكون المشروع قد لقي حظه فإذا أمكن التوصل إلى هذا الحل الوسط فإن نص المشروع الصادر من اللجنة المشتركة يرسل إلى كل من المجلسين للتصويت عليه بصورة نهائية وبعد الموافقة عليه من كل المجلسين يقوم كل من رئيس مجلس النواب والرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ بالتوقيع عليه ويرسل عقب ذلك إلى رئيس الولايات المتحدة للتصديق عليه^(٥٤) .

الفرع الثاني / مرحلة التصويت على مشروعات القوانين

بعد اتمام مرحلة النظر في مواد مشروع القانون أو الاقتراح بقانون والتعديلات المقترحة من قبل مجلسي البرلمان تبدأ مرحلة التصويت حول مجموع النصوص وهي المرحلة النهائية لعملية إعداد القانون . ففي انكلترا يتم نقل مشروعات القوانين التي يقرها مجلس العموم إلى مجلس اللوردات ولغاية عام ١٩١١ كان مجلس اللوردات له حق الاعتراض على تشريع اقره مجلس العموم وكان له حق رفض القانون المالي ولكن بعد التاريخ أعلاه أصبح القانون المالي الذي لم يقره مجلس اللوردات يحال إلى الملك لإصداره ، أما القوانين غير المالية فإن مجلس اللوردات احتفظ بحقه في الاعتراض عليها حتى عام ١٩٤٩^(٥٥) .

كان مجلس اللوردات يعطل القوانين لمدة سنتين ولكن بصور قانون ١٩٤٩ جعل المدة القصوى التي يستطيع فيها مجلس اللوردات أن يوقف مشروع القانون هي مدة سنة واحدة فقط^(٥٦) .

ويتعين ان لا يقل عدد النواب الذين يقرون بصحة التصويت عن (٤٠) نائب مع ملاحظة ان النواب يمتلكون حرية التصويت داخل البرلمان ويتم انتهاء التصويت عندما يحصل النص المطروح للتصويت على الاغلبية حتى لو بمائة عضو فقط^(٥٧) .

أما التصويت على مشروعات القوانين في ظل دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ فإنه يجري التمييز بين القوانين العادية وتلك التي يضيف عليها الدستور طابع القوانين الأساسية من حيث توافر الشروط المتعلقة بالأجيال^(٥٨) . والتي تتمثل في عدم امكان اجراء مناقشة مشروع أو اقتراح قانون في مداولة أولى أمام المجلس الذي اخطر به أولاً إلا بعد انقضاء اجل ستة أسابيع من ايداعه وفي المجلس الثاني بعد انقضاء أربعة أسابيع من ارساله ماعدا الحالات المستعجلة فإنه المناقشة تكون بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من ايداعه وهنا يتم اقرار مشروع القانون بالاغلبية المطلقة لاعضاء الجمعية الوطنية^(٥٩) .

أما التصويت في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ نجد ان إجراءات التصويت على اقتراحات مشروعات القوانين لا ابتداء إلا بعد مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة وذلك بعد قراءة أولى لمشروع القانون ثم قراءة ثانية بعد يومين على الأقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم اجراء المناقشة عليه^(٦٠) .

الفرع الثالث /مرحلة الإصدار والنشر

يعد الإصدار عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة ليعلن به عن ميلاد قانون جديد ويهدف بذلك الإقرار ان القانون الصادر قد استوفى جميع اركانه الشكلية والموضوعية أي بمعنى اثبات الوجود المادي للقانون الذي اقره البرلمان كذلك يتضمن إعطاء الأمر للسلطات العامة بتنفيذ هذا القانون^(٦١) .

ويعتبر قيام الرئيس بالإصدار بمثابة شهادة رسمية^(٦٢) تفيد كون مشروع القانون الذي سبق وان وافق عليه البرلمان قد استكمل جميع العناصر التي تطلبها الدستور في تكوين القانون ويؤكد في ذات الوقت على ضرورة تنفيذه كقانون من قوانين الدولة أي بمعنى تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ من خلال تكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه على اعتباره تشريع ملزم من تشريعات الدولة^(٦٣)، كذلك ايضاً عرف مجلس الدولة الفرنسي الاصدار " بأنه العمل الذي يثبت من خلاله رئيس الجمهورية على وجود القانون ويعطي الامر للسلطات العامة بضرورة العمل بمضمونه وليس لهذا العمل من تاريخ سوى تاريخ توقيعه الا ان مفعوله لا يكون الا بعد نشره^(٦٤)

عليه يمكن القول ان الإصدار يتضمن ثلاثة عناصر رئيسية وهي أولاً شهادة الرئيس بأن البرلمان قد اقر القانون طبقاً للدستور ، وثانياً كون الرئيس قد تنازل عن حقه في الاعتراض على مشروع القانون أو سكوته عن ابداء رأيه خلال المدة المحددة له في الدستور لممارسة حقه في الاعتراض أو انه اعتراض عليه ولكن البرلمان قد وافق عليه بالاغلبية المحددة لذلك في المرة الثانية ، ثالثاً يفيد تحول مشروع القانون إلى قانون واجب النفاذ كما انه يتضمن أيضاً تكليف جميع أعضاء السلطة التنفيذية القيام بتنفيذ القانون^(٦٥) .

ولقد اختلف الفقه في تحديد حجية الإصدار فقد سادت نظرية الحجية المطلقة للإصدار في الماضي والتي كانت تقوم على أساس اعتبارات خاصة بوضع رئيس الدولة لا انه بعد انتشار الفكر الديمقراطي اتجه الفقه نحو نظرية الحجية النسبية للإصدار^{٦٦} لأنه على الرغم من كون الإصدار يشير إلى سن القانون طبقاً للقواعد المرسومة في الدستور إلا ان ذلك لا يغلق الباب أمام الطعن بعدم دستوريته^(٦٧) .

عليه نجد ان رئيس الدولة يقوم بإصدار القانون في حالة عدم استخدام حقه في الاعتراض على القانون أو سكوته عن ابداء رأيه خلال الفترة الزمنية المحددة في الدستور أو الاعتراض على القانون ولكن

وافق عليه البرلمان بالاغلبية المنصوص عليها في الدستور ، ففي انكلترا يمكن ان يعلق الملك تصديقه على القوانين بنفسه أو ان القوانين المصدقة تعلق لمجلس البرلمان بوساطة رئيسها ويعتبر تاريخ التصديق على القانون هو تاريخ إصداره^(٦٨) .

أما في ظل الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ فإنه رئيس الجمهورية الفرنسية يصدر القوانين خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإرسال القوانين إليه^(٦٩) . وفي الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ لم يعرف نظام الإصدار بمعناه الفني المعروف في التشريعات الدستورية الأخرى حيث يمكن ان تدخل القوانين حيز النفاذ في الولايات المتحدة بعد الموافقة عليها دون الحاجة إلى إصدارها من رئيس الدولة^(٧٠) .

أما في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فإنه مجلس الرئاسة^(٧١) كان يقوم بإصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه وذلك خلال الدورة الأولى وبعدها أصبح لرئيس الجمهورية اصدار القوانين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها^(٧٢) . وبعد الإصدار يتم نشر القانون في الجريدة الرسمية لكي يصبح القانون ملزماً للكافة من خلال العلم به وبهذا فان النشر هو مجرد شرط لازم لامكان تنفيذ القانون بعد علم الكافة به ولا يقبل بعد النشر الاحتجاج بالجهل بالقانون^(٧٣) . كما ان التشريع يعتبر نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية للدولة أو من التاريخ المحددة بنص القانون الجديد من اجل ان يتاح فيها لافراد الشعب الاطلاع على احكامه^(٧٤) .

المبحث الثاني/التمييز بين مشروع القانون واقتراح القانون

ينصرف معنى مشروع القانون هنا إلى مشروع القانون بمعناه الخاص أو الضيق أي بمعنى كونه الاقتراح المقدم من السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ، الحكومة) وهو بهذا يختلف عن الاقتراح بقانون أي الاقتراح البرلماني المقدم من أعضاء البرلمان ويتجلى هذا الاختلاف في عدة نواحي علاوة على التسمية لاسيما طريقة عرض وموضوع والنتيجة المترتبة على كل من مشروع القانون والاقتراح بقانون وهذا ما سنتولى بيانه في ثلاثة مطالب سيكون المطلب الأول مخصص لبيان طريقة عرض كل من مشروع واقتراح القانون على البرلمان بينما يكون المطلب الثاني مكرساً لتوضيح موضوع كل من الاقتراح بقانون ومشروع القانون وأخيراً المطلب الثالث الذي سنجعله مخصصاً لتوضيح النتيجة المترتبة على عرض كل من مشروع القانون والاقتراح بقانون على البرلمان .

المطلب الأول/طريقة عرض مشروع واقتراح القانون على البرلمان

تكمن التفرقة في طريقة العرض بين مشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ، الحكومة) ، والاقتراح بقانون المقدم من أعضاء البرلمان يرجع إلى ان مشروع القانون لم يقدم إلى البرلمان إلا بعد دراسة تامة على عكس ما يحصل عادة في الاقتراح بقانون اضافة الى ان الوزارة تتمتع بخبرة واسعة كما ان مشروع القانون يتم اعداده من قبل فنيين وخبراء متخصصين بالعمل كما ان تشريع الوزارة يكون متكامل فيما يخدم الوزارة بعيد عن المزايدات البرلمانية زيادة على ذلك ان الحكومة مكونة من زعماء حزب الاغلبية البرلمانية وهي بذلك تكون ادرى برغباته بخلاف عضو البرلمان العادي الذي قد يكون مستقل أو مخالف في الرأي للبرلمان فإذا ترك تقديم المشاريع البرلمانية بلا رقابة فان ذلك يؤدي إلى تأخير العمل التشريعي وحدث خلاف بين الأعضاء^(٧٥) . عليه ولغرض الاحاطة اكثر بموضوع طريقة العرض سوف نتعرض الى بعض الدساتير وذلك في الفروع الاتية:

الفرع الاول/ طريقة عرض مشروع واقتراح القانون في الدستور الفرنسي ١٩٥٨

ففي فرنسا في ظل دستورها لعام ١٩٥٨ نجد ان الاقتراحات المقدمة من أعضاء البرلمان تحال إلى لجنة الفحص والتي تسمى (لجنة الاقتراح) وتتولى هذه اللجنة التأكد من جدية الاقتراح المقدم وانه جدير بالعرض على البرلمان وتستعيد منه ما لا يصلح للمناقشة^(٧٦) ، في حين نجد ان مشروع القانون المقدم من قبل الحكومة لا يقدم إلى لجنة الفحص (لجنة الاقتراح) وإنما تجري مناقشته في مجلس الوزراء ابتداءً ويتولى هذا المجلس إدخال التعديلات اللازمة على مشروع القانون قبل تقديمه إلى الجمعية الوطنية كما ان مشروع القانون يقدم مشفوعاً بالأسباب التي دعت إلى تقديمه وهربط مشروع القانون باسم الوزير الذي يقدمه لأنه هو الذي يتولى الرد على المناقشات البرلمانية التي تثار بشأنه وهو يستطيع ذلك بنفسه أو بتفويض غيره في حضور المناقشات وهذا الأخير غالباً ما يكون مديراً لمكتب الوزير أو عضواً فيه يعرف باسم (مفوض الحكومة)^(٧٧) .

إضافة إلى ما تقدم نجد ان مناقشة مشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة تدار من قبل هذه الأخيرة والتي تملك مجموعة من الوسائل التي تؤكد هيمنتها وتقلص من سلطة البرلمان ومنها طلب المناقشة الثانية قبل التصويت على القانون وتكون المناقشة الثانية واجبة أمام الجمعية الوطنية^(٧٨) . وكذلك الاعتراض على تعديل المشروعات والتصويت المجل على النص كله أو على جزء منه والذي يعد سلاحاً بيد الحكومة حيث تستطيع الحكومة ان تطلب من البرلمان ان يصوت على مشروع القانون ليس فقط مادة مادة وإنما على مجمل نصوص المشروع أو على جزء منه مع الاحتفاظ بالتعديلات التي اقترحتها أو قبلتها الحكومة إضافة إلى قيام الحكومة بالطلب من الجمعية الوطنية التقرير بشكل نهائي في حالة وجود الخلاف بين المجلسين^(٧٩) .

الفرع الثاني/ طريقة عرض مشروع واقتراح القانون في بريطانيا

أما في بريطانيا نجد ان الدستور البريطاني يعطي حق اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية ولكافة أعضاء البرلمان بمجلسيه إلا ان إجراءات تقديم مشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية يختلف عن إجراءات تقديم الاقتراح بقانون المقدم من أعضاء البرلمان^(٨٠) .

إن الخطوة البرلمانية الأولى من اجل عرض مشروع القانون تبدأ بطباعة المشروع وكتابة المقدمة إلى البرلمان من قبل الوزير ، ثم تبدأ القراءة الأولى للمشروع والتي هي شكلية محضة والهدف منها إعطاء فرصة للأعضاء ليعرفوا بأنفسهم المبادئ الأساسية للمشروع ، ومشروع القانون يمكن ان يقدم إلى أي من مجلسي البرلمان (العموم، اللوردات) على الرغم من أكثر المشاريع تبدأ حياتها في مجلس العموم ولكن البعض منها يقدم إلى اللوردات مثل المشروع الذي أصبح قانون الصحة العامة في عام ١٩٦١^(٨١) .

أما المرحلة الثانية التي يمر بها مشروع القانون هي القراءة الثانية والتي تقدم فرصة للمناقشة على المبادئ العامة إذ لا يسمح بأي تعديلات في هذه المرحلة إلا إذا كانت هناك نقطة مثيرة للجدل وتمتاز هذه المرحلة بانها توفر مزيداً من الوقت^(٨٢) ، وبعد ذلك يمر مشروع لقانون على إحدى اللجان الدائمة أو اللجنة القائمة (Stage Committee) وهذه المرحلة مهمة جداً إذ تنظر اللجنة في التعديلات المقترحة على مشروع القانون وتأبدها على وفق رغبات البرلمان حيث يكون هناك أغلبية حكومية في كل لجنة تنتظر الاغراض السياسية لهذا المشروع^(٨٣)

وإذا تم تعديل المشروع في اللجنة فان رئيس اللجنة يقوم بتقديم تقرير إلى المجلس ، ثم مرحلة القراءة الثالثة وفيها لا يسمح بأي تعديلات جوهرية وإنما تكون هناك فقط تعديلات شفهية^(٨٤) .

أما اقتراح القانون المقدم من أعضاء البرلمان فإنه يخضع إلى إجراءات عرض غير تلك التي يمر بها مشروع القانون وذلك من خلال كون عضو البرلمان يلتزم بعرض أو تقديم اقتراحه في أيام محددة وخلال فترة عشرة دقائق فقط من وقت البرلمان إضافة إلى أن فرصة نجاح هذا الاقتراح أو الموافقة عليه من قبل البرلمان ضئيلة خاصة إذا لم تتعاون معه الحكومة^(٨٥).

ومن الإجراءات التي يمر بها اقتراح القانون هي النشر في الصحف المحلية إضافة إلى إعلانات مدينة لندن ، وتقديم التماساً من أجل تقديم الاقتراح بقانون للبرلمان وذلك في نهاية شهر تشرين الثاني ، ويخضع الاقتراح بقانون إلى توقيع اللجنة ومكتب المشاريع الخاصة لمجلس العموم وكتاب البرلمان في مجلس اللوردات^(٨٦).

ثم بعد ذلك يخضع إلى القراءة الأولى ثم الثانية ولكن تبقى المرحلة الأكثر أهمية هي مرحلة اللجنة حيث تكون الإجراءات قانونية إذ يمثل المعارضين والمؤيدين لهذا الاقتراح في لجنة البرلمان والتي هي من المحامين المختصين بقانون الاحكام العامة ان كل الفقرات المشكوك في أمرها من الاقتراح تناقش وان المعارضين يبحثون عن فقرات تضمينية لكي يدافعوا عن وجهة نظرهم ثم يقدم بعد ذلك الاقتراح القانون إلى البرلمان مع أي تعديلات له من خلال القراءة الثالثة^(٨٧).

الفرع الثالث/ طريقة عرض مشروع واقتراح القانون في دستور العراق ٢٠٠٥

أما في العراق في ظل الدستور الصادر سنة ٢٠٠٥ نجد ان إجراءات عرض مشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية تبدأ بمناقشة المشروع المقترح الذي تقدمت به إحدى اللجان المختصة وليس المشروع الذي قدمته السلطة التنفيذية لأنه يجال ابتداء إلى إحدى هذه اللجان المختصة لدراسته ثم تجري المناقشة والمداولة حول الأسس والمبادئ العامة للمشروع إجمالاً فإذا لم يوافق مجلس النواب على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع^(٨٨).

وبعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ ينتقل مجلس النواب إلى مناقشة مواد المشروع مادة مادة ثم يؤخذ الرأي على المشروع بشكل إجمالي^(٨٩) ، ولاعضاء مجلس النواب عند نظر مشروعات القوانين اقتراح التعديلات على مواد^(٩٠) (*) ، ثم يجري التصويت على مشروع القانون بعد مضي ما لا يقل على أربعة أيام من انتهاء المداولة والمناقشة^(٩١).

أما الاقتراح بقانون فإنه يخضع إلى إجراءات عرض تختلف عن إجراءات عرض مشروع القانون في بعض الجوانب وان كان يشترك في البعض الآخر ابتداء بميل رئيس مجلس النواب الاقتراح بقانون إلى اللجنة القانونية من أجل دراستها واعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح أو رفضه أو تأجيله وللرئيس ان يقترح على المجلس رفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة فإذا وافق عليه المجلس احيل إلى اللجنة المختصة^(٩٢) . مع ملاحظة ان رئيس مجلس يستطيع ان يبلغ الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بمخالفته للمبادئ الدستورية أو القانونية بعد عرضه على اللجان المختصة أو عدم استيفائه الشكل المطلوب أو وجود الاحكام التي يتضمنها في القوانين النافذة^(٩٣).

الفرع الرابع/ طريقة عرض مشروع واقتراح القانون في دستور الولايات المتحدة ١٧٨٧

أما في نطاق دستور الولايات المتحدة الأمريكية فلا يوجد أي اختلاف في طريقة أو إجراءات عرض كل من مشروع القانون واقتراح القانون وذلك لأنه دستور الولايات المتحدة كان قد نص في المادة الأولى الفقرة الأولى والتي جاء فيها "جميع السلطات التشريعية الممنوحة في هذا الدستور تخول لكونجرس الولايات المتحدة ان يتألف من مجلس للشيوخ وآخر للنواب".

وبهذا نجد ان الدستور قد جعل التشريع من اختصاص السلطة التشريعية وان رئيس الدولة يتدخل في اقتراح القوانين من الناحية الفعلية خارج نطاق النصوص الدستورية في المسائل التشريعية مستغلاً في ذلك حقه الذي نصت عليه المادة الثانية الفقرة الثالثة من الدستور والتي جاء فيها للرئيس من وقت لآخر ان يبلغ الكونجرس معلومات عن الاتحاد ويوصيه بأن يبحث الإجراءات التي يراها ضرورية...^(٩٤). ويستطيع الرئيس من خلال حق التوصية التشريعية ان يقترح القوانين من خلال تضمين رسالته مشروعات كاملة أو مجرد فكرة تحتاج إلى الصياغة الكاملة بصورة مشروع^(٩٥).

المطلب الثاني/موضوع مشروع القانون واقتراح القانون

يراد بموضوع مشروع القانون او اقتراح القانون هو محتواه ومضمونه والمسائل التي يمكن لاصحاب السلطة في الاقتراح ان يقدموا بشأنها مقترحاتهم او مشروعاتهم اذ يوجد تمايز في هذا المجال سوف نحاول توضيحه في الفروع التالية:

الفرع الاول / موضوع مشروع واقتراح القانون في دستور فرنسا ١٩٥٨

ففي فرنسا في ظل دستور سنة ١٩٥٨ نجد ان موضوع الاقتراح بقانون يشمل اغلب الموضوعات ماعدا الموضوعات المالية أي بمعنى لا يمكن لاعضاء البرلمان تقديم مقترحات القوانين المالية كما يمنع عليهم تعديل ما تقدمه السلطة التنفيذية من مشروعات القوانين المالية^(٩٦) ، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (٤٠) من الدستور والتي جاء فيها "لا تقبل المقترحات أو التعديلات التي يقدمها النواب إذا أدت إلى إنقاص الموارد العامة أو خلق إنفاق جديد أو لزيادة في إنفاق قائم" إضافة إلى ما تقدم فان الدستور لم يقتصر الأمر على ما تقدم بل ان الدستور قيد سلطة البرلمان في مناقشة قانون الميزانية وذلك طبقاً لما ورد في المادة (٤٧) - ثانياً) والتي جاء فيها ان تقوم الجمعية الوطنية بإعلان رأيها في قانون الميزانية في القراءة الأولى في خلال أربعين يوماً من إيداع المشروع فان لم تفعل كان للحكومة الحق في عرض المشروع على مجلس الشيوخ الذي يلتزم بالبت فيه في خلال خمسة عشر يوماً فإذا لم يقر البرلمان بالانتهاء من دراسة القانون بعد ذلك في خلال سبعة عشر يوماً جاز للحكومة ان تطبق قانون الميزانية بأمر^(٩٧).

الفرع الثاني /موضوع مشروع واقتراح القانون في بريطانيا

أما الوضع في بريطانيا فهو لا يختلف كثيراً عما موجود في فرنسا نجد ان أعضاء البرلمان ليس بمقدورهم تقديم مقترحات القوانين المالية وإنما السلطة التنفيذية (الملك ، الوزارة) هي من تضع مشروعات القوانين المالية فضلاً عن ذلك أعضاء البرلمان لا يملكون مناقشة أو تعديل مشروع قانون الموازنة بما يخلق إنفاق جديد أو زيادة إنفاق قائم ، وعلى الرغم من عدم وجود قاعدة عرفية أو مكتوبة تحرم النواب من حق الاقتراح في المسائل المالية إلا ان حقهم انحسر في مجرد لفت نظر التاج إلى اصلاح يراد تحقيقه^(٩٨).

الفرع الثالث / موضوع مشروع واقتراح القانون في دستور الولايات المتحدة ١٧٨٧

أما في الولايات المتحدة الأمريكية نجد تفسير لحق النواب في مجال اقتراح القوانين المالية ولاسيما مشروع الميزانية والمحاسبة الذي يعد من قبل مكتب الميزانية^(٩٩) التابع إلى وزارة الخزانة ثم أصبح بدءاً من عام ١٩٣٩ احد المكاتب التي يتكون منها المكتب التنفيذي للرئيس وبالتالي أصبح خاضعاً له مباشرة كما تم تعديل اسمه إلى مكتب الإدارة والميزانية ، وبهذا نخلص إلى نتيجة مفادها ان الموضوعات المالية هي فقط تكون على شكل مشروعات قوانين ولا يمكن اقتراحها من قبل أعضاء الكونجرس عن طريق اقتراحات بقوانين^(١٠٠). وان الفقه الدستوري يرى ضرورة تقييد حق النواب في مجال الاقتراح المالي منعاً للاسراف والتبذير في مالية الدولة ، خاصة ان المسائل المالية تتميز بطابعها الفني الدقيق وتعتبر كلاً لا يتجزأ ويؤدي

مجلة جامعة بابل / العلوم الإنسانية / المجلد ٢٥ / العدد ٥: ٢٠١٧

المساس بها دون علم وخبرة إلى إثارة الخلل والاضطراب^(١٠١). وقصر الاقتراح المالي على الحكومة وحدها لا يؤدي إلى استبدالها به أو سوء استخدامه لأن الحكومة هي السلطة المختصة التي تكلفها الأمة بالادارة ومباشرة النشاط العام ويستميل عليها ان تهمل في طلب الاعتمادات اللازمة لتسيير المرافق العامة التي تسأل عن الإهمال فيها أمام نواب الشعب^(١٠٢). والحكومة بحكم ممارستها بهذا الاختصاص تتميز عن غيرها في مجال الاقتراح المالي انها تحيط باحتياجات الدولة وتعلم إمكانياتها وتستطيع تحديد أوجه الإنفاق بما يحقق اهدافه المقصودة^(١٠٣).

الفرع الرابع / موضوع مشروع واقتراح القانون في دستور العراق ٢٠٠٥

في ظل الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ نجد ان هناك اختلاف وتمايز بين مشروع القانون واقتراح القانون من حيث الموضوع من خلال كون المواضيع والمسائل المالية ولاسيما قانون الموازنة العامة لا يمكن ان تكون موضوع للاقتراح بقانون المقدم من أعضاء البرلمان وإنما لا يمكن تقديمه إلا بمشروع قانون من قبل السلطة التنفيذية وهذا ما نجده مجسداً في المادة ٦٢ البند أولاً من الدستور والتي جاء فيها "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لقراره"، والمادة ٨٠ البند ثانياً ورابعاً والتي جاء فيها "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ... ، ثانياً اقتراح مشروعات القوانين ، ... ، رابعاً: اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية ، ..."، وكذلك المادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب والتي جاء فيها "اللجنة المالية ملزمة بأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي يضمها قانون الموازنة ويجب على اللجنة ان تضمن رأي الحكومة في تقريرها بهذا الشأن ومبرراته وهذا الأمر يسري على كل اقتراح أو تعديل تتقدم به إحدى لجان المجلس أو أعضائه يترتب عليه زيادة الاعباء المالية". عليه يتضح لنا من خلال ما تقدم من النصوص سواء الدستورية منها أو نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب ان المسائل المالية لا يمكن ان تكون إلا موضوع لمشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية ولا يمكن لأعضاء مجلس النواب ان يقدموا مقترحات قوانين بهذه المواضيع .

لابد من الإشارة إلى ان قانون الموازنة يعد في العراق بالاشتراك بين وزارتي المالية والتخطيط حيث تعد وزارة المالية الجانب التشغيلي ووزارة التخطيط الإنفاق الاستثماري في ضوء الواردات المتوقعة وتتولى وزارة التخطيط مناقشة البرنامج الاستثماري للوزارات والمحافظات في ضوء المحقق للبرنامج الاستثماري ، وتناقش الموازنة بالاشتراك مع اقليم كردستان الذي تم الاتفاق منذ عام ٢٠٠٤ على ان يكون له ١٧% من مجموع الموازنة أما حصة المحافظات حسب عدد السكان ، ثم يقر من المشروع على مجلس الوزراء وعلى مجلس الوزراء إيداء الملاحظات ويعاد لوزارتي المالية والتخطيط للأخذ بالملاحظات أو الإجابة عنها ثم تعرض على مجلس النواب لمناقشتها وإقرارها .

المطلب الثالث/النتيجة المترتبة على عرض مشروع واقتراح القانون على البرلمان

في هذا المطلب نحاول معرفة مصير كل من مشروع واقتراح القانون بعد عرضه على البرلمان سواء كان ذلك بالموافقة على مشروع القانون والاقتراح بقانون من قبل البرلمان او رفضه وهذا ماسنحاول معرفته فيما يلي من الفروع:

الفرع الاول/ نتيجة عرض مشروع واقتراح القانون في دستور فرنسا ١٩٥٨

في فرنسا في ظل دستورها الحالي إذ عرض مشروع القانون المقدم من الحكومة على البرلمان وتم رفضه فانه يمكن إعادة تقديمه مرة أخرى وفي دور الانعقاد نفسه مهما تكرر هذا الرفض^(١٠٤) ، أما إذا

عرض اقتراح القانون المقدم من أعضاء البرلمان على الجمعية الوطنية وتم التصويت عليه بالرفض فإنه يمنع تقديمه مرة ثانية في نفس دور الانعقاد^(١٠٥) .

الفرع الثاني / نتيجة عرض مشروع واقتراح القانون في بريطانيا

أما الوضع في بريطانيا نجد ان نسبة مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان تبلغ حوالي واحد من بين كل ثمانية تقدم إلى البرلمان ولعل مرد ذلك يعود إلى انه فرص نجاحها اقل بكثير من مشروعات القوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية وذلك لان أعضاء مجلس العموم واللوردات يواجهون صعوبات اثناء ممارسة حقهم في اقتراح القوانين منها ان أعضاء البرلمان يفتقدون إلى أجهزة فنية تساعدهم في اعداد مشروعات القوانين وهذا ما تملكه الحكومة فضلاً ان جميع مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان ليس أمامها أية فرصة في النجاح إذا كانت الحكومة القائمة تعارضها فإذا جازف احد وقدم اقتراح قانون تعارضه الحكومة فان مصيره الرفض من غالبية أعضاء البرلمان^(١٠٦) .

إضافة إلى ما تقدم فقد جرى العرف على تخصيص يوم واحد من أيام الأسبوع لمناقشة مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان ، فالبرلمان الانكليزي يجتمع خمسة أيام في الأسبوع في جلسات ليس لها وقت محدد إذ يمكن ان تمتد إلى ساعة متأخرة من الليل باستثناء جلسة يوم الأربعاء المخصصة لدراسة المقترحات المقدمة من أعضاء البرلمان التي تنتهي في الساعة السادسة مساءً^(١٠٧) .

كما ان عضو البرلمان يصادف مشاكل جمة من اجل ادراج مقترحه في جدول اعمال البرلمان فإذا وفق في ذلك فقد يصعب عليه مناقشة مقترحه لأنه جلسة يوم الأربعاء قد يستغرقها احد الأعضاء في مناقشة اقتراحه وهو ما يعني تأجيل مقترحات القوانين التي لم تناقش إلى نهاية دور الانعقاد لان جلسات الأيام التالية محجوزة مقدماً ، هذا وقد ينجح العضو في مناقشة مقترحه ولكن لا يضمن تأييد الحزب له فغالبية الجلسات التي تناقش فيها مقترحات الأعضاء المستقلين لا تستوفى نصاب المناقشة وغالباً ما تؤجل كما ان مناقشة ونجاح مقترح القانون في احد المجلسين لا يضمن له النجاح في المجلس الآخر فقد يبقى مقترح القانون في مكتب المجلس مدداً طويلة دون ان يقترح احد مناقشته فيعتبر مرفوضاً وهذا هو الأسلوب الذي يلجأ له مجلس اللوردات غالباً لرفض مقترحات الأعضاء المستقلين^(١٠٨) .

أما النتيجة المترتبة على عرض مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة فإنها تجد فرصة كبيرة في التحول إلى قوانين ولعل مرد ذلك يعود إلى ان الوزارة هي السلطة الأكثر مقدرة على تقديم المشروعات التي تحتاجها الدولة بالفعل فهي تتكون من زعماء حزب الأغلبية البرلمانية ويقع عليها عبء التعبير عن مطالب الحزب وتحقيق برامجهم عن طريق التشريع الوضعي إضافة إلى حق الوزراء في استخدام صفتهم النيابية في التقدم بمشروعات القوانين لا يمكن القول ان كل القوانين المهمة والضرورية مصدرها الحكومة^(١٠٩) .

الفرع الثالث / نتيجة عرض مشروع واقتراح القانون في دستور الولايات المتحدة ١٧٨٧

أما الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية نجد ان مشروعات القوانين المقدمة من الرئيس وأجهزته التنفيذية يكون للكونجرس بصدها الكلمة العليا من الناحية النظرية ولكن الواقع العلمي اثبت ان هذه المشروعات دائماً تكون نتيجة عرضها على الكونجرس هي القبول والنفوذ بشكل يقل حدوثة لمقترحات القوانين المقدمة من أعضاء الكونجرس^(١١٠) ، ولعل أهم الأسباب التي تقف وراء ذلك هي انتخاب الرئيس من قبل الشعب وبالتالي فهو مطالب ان يقود الكونجرس ويوجهه^(١١١) ، ومن الوسائل التي تمكنه من القيام بذلك هي المركز الحزبي للرئيس بصفته من زعماء حزب الأغلبية في الكونجرس إضافة إلى سلطته في تعيين الموظفين واتصالاته الشخصية بالأعضاء البارزين في الكونجرس وأيضاً مركزه ومكانته الشعبية ناهيك عن قدرته على التهديد

باستخدام حقه في الاعتراض على القوانين أو دعوة البرلمان إلى ادوار انعقاد غير عادية ما لم يوافق الكونجرس على مشروعاته^(١١٢) . أما مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء الكونجرس فإنها تخضع لتقرير اللجان الدائمة التي لها الحرية الكبيرة في التمييز بين الاقتراحات التي تستحق البحث ووضع تقرير عنها وتلك التي لا تستحق ذلك وبالتالي تقوم باهمالها وعدم ادراجها على جدول اعمالها^(١١٣) .

الفرع الرابع / نتيجة عرض مشروع واقتراح القانون في دستور العراق ٢٠٠٥

وفي العراق ميّز دستور سنة ٢٠٠٥ في مجال اقتراح القوانين بين الاقتراح البرلماني والذي أطلق عليه تسمية (مقترحات القوانين) وبين الاقتراح المقدم من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) أطلق عليه تسمية (مشروعات القوانين) ولكن النتيجة المترتبة على عرض كلا النوعين من الاقتراح كان قد رسمها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إذ حدد النتيجة المترتبة على عرض اقتراح القانون المقدم من قبل احد أعضاء مجلس النواب على اللجنة القانونية هي ان تقوم باعداد تقرير عن اقتراح القانون يتضمن أما جواز النظر في الاقتراح أو رفض النظر في الاقتراح أو تأجيل النظر في الاقتراح^(١١٤) ، إضافة إلى ذلك يجوز لرئيس مجلس النواب ان يقترح رفض الاقتراح بقانون لأسباب تتعلق بالموضوع^(١١٥) .

كما انه يمكن لمقدم الاقتراح ان يقدم طلب إلى رئيس مجلس النواب قبل البدء بمناقشة مواد الاقتراح ، يتضمن سحبه مما يؤدي إلى اعتباره وكأنه لم يكن إلا إذا طلب احد الأعضاء في مجلس النواب الاستمرار في نظر الاقتراح بقانون وذلك بطلب كتابي يقدم إلى رئيس مجلس النواب^(١١٦) ، واستناداً إلى كل ما تقدم فان الأثر المترتب على ذلك الرفض أو السحب هو عدم جواز اعادة تقديم اقتراح القانون مرة أخرى خلال ذات دور الانعقاد^(١١٧) .

أما ما يتعلق بنتيجة عرض مشروعات القوانين (المقدمة من السلطة التنفيذية) على مجلس النواب نجد ان النظام الداخلي لمجلس النواب قد خلا من أي معالجة لهذا الموضوع ولكن الواقع العملي جرى على ان مجلس النواب عندما يتلقى مشروع القانون يقوم رئيس مجلس النواب بإحالته إلى إحدى اللجان المختصة من اجل دراسة مشروع القانون وإبداء الرأي فيها^(١١٨) ، كما ان أعضاء مجلس النواب لهم حق اقتراح التعديل سواء كان بالحذف أو الإضافة أو التجزئة لمواد مشروع القانون^(١١٩) ، ثم بعد ذلك يعاد إلى مجلس الوزراء من اجل اعادة صياغة المشروع في ضوء التعديلات المقترحة من مجلس النواب وهذا ما حدث بخصوص مشروع قانون تحديد رواتب رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن هم بدرجةهم والذي كان قد اعده مجلس الوزراء في عام ٢٠١٤ وذلك وفقاً لما ورد في المادة (٨٢) من الدستور والتي جاء فيها "ينظم بقانون ، رواتب ومخصصات رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن هم بدرجةهم" ، ولكن مجلس النواب كان قد اعاد المشروع إلى مجلس الوزراء مرفقاً بملاحظات تتضمن إضافة فقرة إلى مشروع تقتضي شمول أعضاء مجلس النواب بمشروع القانون وهذا الأمر في الحقيقة لا يمكن لأنه النصوص القانونية حددت ان ما يتقاضاه عضو مجلس النواب هو عبارة عن مخصصات وليس راتب^(١٢٠) .

وإضافة إلى ما تقدم أيضاً فإن مجلس الوزراء بإمكانه سحب مشروع القانون الذي سبق له وان قدمه إلى مجلس النواب وهذا السحب يمكن ان يكون بسبب ان مجلس الوزراء يرغب في إدخال تعديلات على المشروع واعادته إلى مجلس النواب مرة أخرى أو ان مجلس الوزراء يرى ان الحاجة إلى تشريع القانون قد انتفت ولم يعد هناك مبرر لتشريعه.

الخاتمة: في هذا البحث حاولنا أن نوضح مسألة غاية في الأهمية ألا وهي تحديد و تمييز مفهوم مشروعات القوانين خاصة وأنه هناك لبس واضح لدى البعض أذ يطلق هذا المصطلح على اقتراح القانون الذي لم يكمل بعد إجراءات سنه وتشريعه دون أن يعرف أن هذا المصطلح له معنى آخر لا يقل أهمية عن هذا المعنى، وكذلك أيضا حاولنا أن نميز مشروع القانون كإقتراح حكومي عن الاقتراح البرلماني وهذا ما حاولنا توضيحه في البحث من خلال تحديد المعنى العام لمشروع القانون كيف يمكن أن نحدده من خلال الاطلاع على مراحل سن القانون إضافة الى تحديد المعنى الخاص لمشروع القانون وهذا ما حددناه من خلال كونه أحد أشكال الاقتراح والذي يأخذ بدوره أشكال عدة منها الاقتراح البرلماني وهو ما يطلق عليه الاقتراح بقانون والاقتراح الشعبي والذي يكون بدوره أحد مظاهر مشاركة الشعب في السلطة إضافة الى الاقتراح الصادر من جانب السلطة التنفيذية بطرفيها سواء كان صادر من رئيس الدولة أو من الحكومة والتي يطلق على ما يصدر عنها من اقتراحات مصطلح مشروع القانون وذلك كونه يأتي بصيغة مشروع متكامل الصياغة القانونية وهذا ما قصدناه بالمعنى الخاص لمشروع القانون إضافة الى توضيح مسألة في غاية الأهمية ألا وهي توضيح إيجابيات هذا الشكل الأخير من أشكال الاقتراح هذا كله كان ضمن المبحث الأول من البحث، أما المبحث الثاني منه فكان لاجل تمييز مشروع القانون عن الاقتراح بقانون محاولين إيجاد محاور لاجراء هذا التمييز ومن خلال المقارنة بين مجموعة من الدساتير المقارنة إضافة الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إضافة الى التعرض الى قرارات المحكمة الاتحادية بخصوص مدى اختصاص مجلس النواب باقتراح القوانين خاصة وأن اراء المحكمة الاتحادية كانت قد تأرجحت بين المنح والمنع فتارة تمنع مجلس النواب من اقتراح مشروعات القوانين وتارة تمنح مجلس النواب اختصاص اقتراح القوانين لكن وفقا لشروط خاصة ، وكان محور هذا المقارنة يدور حول طريقة عرض كل منهما على البرلمان لاجل المناقشة والتصويت تمهيدا للمصادقة والاصدار إضافة الى المقارنة بين كل من مشروع القانون والاقتراح بقانون من حيث موضوع كل منهما وأخيرا جرت المقارنة حول النتيجة المترتبة على عرض مشروع واقتراح القانون على البرلمان.

الهوامش

- (١) ما عدا بعض الأمور التي منع الدستور السلطة التشريعية من التعرض لها وهي عادة أمور محددة سلفاً وعلى سبيل الحصر وهذا الحظر الدستوري لم يؤثر على كون البرلمان صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع فهي كذلك أيضاً محرمة على السلطة التنفيذية . وللمزيد ينظر د. ايمن محمد شريف : الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية في الانظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٦١ .
- (٢) د. رمزي الشاعر : الايدلوجيات واثرها في الانظمة السياسية المعاصرة ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٩٤ .
- (٣) د. صلاح الدين فوزي : واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم ، مركزية السلطة المركزية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٣٣ . د. محمد ايمن شريف : المصدر السابق ، ص ٤٩٦ .
- (٤) د. احمد سلامة بدر : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ ، ص ٦٩-٧٠ .
- (٥) د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، الإسكندرية ، ١٩٦٦ ، ص ٤٧٧ . د. نومان فالح الطيفيري: الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ص ١١٣ . د. عثمان خليل عثمان د. سلمان الطماوي : موجز القانون الدستوري، القاهرة ، ١٩٥١ ، ص ٣٤١ . د. طعيمة الجرف : القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٤ ، ص ١٠٢ .

- (٦) انور مصطفى لاهواني: رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول، ١٩٤٥، ص ١٤٢ .
- (٧) د. عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ، ١٩٨٠ ، ط ١ ، ص ٤٧ .
- (٨) د. حازم صادق : سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار النهضة ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٠٨ . د. احمد سعيان : الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط ١ ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٥٩ .
- (٩) د. محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة ، مطبعة دار الفكر العربي ، ١٩٦٤ ، ص ٢٤٥ .
- (١٠) د. احمد سلامة : المدخل لدراسة القانون ، الكتاب الأول ، القاعدة القانونية ، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٢٩ .
- (١١) ان هذا الاتجاه هو الذي كان سائداً في فرنسا في ظل دستور ١٧٩١ م ١ من الباب الأول والتي جاء فيها (بفوض الدستور السلطة التشريعية وحدها السلطات الآتية : اقتراح وسن القوانين) وبذات الاتجاه سارت دساتير فرنسا ولاسيما دستور عام ١٧٩٣ ودستور ١٧٩٥ .
- (١٢) ان هذا الاتجاه نجده مجسداً في دستور فرنسا (١٧٩٩) وكذلك كان سائداً في مصر في ظل دستور ١٩٣٠ وكذلك الدستور الاردني لعام ١٩٢٨ و ١٩٤٨ إذ قضى حق اقتراح القوانين المالية على الحكومة وحرمان البرلمان من هذا الحق .
- (١٣) وهذا الاتجاه نجده مجسداً في اغلب دساتير العالم منها دستور الاردن ١٩٥٢ في م ٢٥ ، ودستور العراق ٢٠٠٥ في م ٦٠ البند أولاً والبند ثانياً ، وكذلك دستور مصر ٢٠١٤ في م ١٢٢ .
- (١٤) د. محمد المجذوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢ ، ص ٥ .
- (١٥) ابراهيم حمدان حسين علي : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، مصدر سابق ، ص ١٤٣ . د. سلمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٤ ، ص ٥٨ .
- (١٦) د. حازم صادق : سلطة رئيس الدولة ، مصدر سابق ، ص ٧٦٨ .
- (١٧) ومن الجدير بالذكر هنا هو انه يوجد جانب من الفقه الدستوري له رأي مخالف بصدد الاقتراح المشترك وخاصة فيما يتعلق باعطاء السلطة التنفيذية حق الاقتراح لانه يرى في ذلك وسيلة لصدور تشريعات فاقدة لصفة العمومية والتجريد لكونها صادرة على اساس اعتبارات فردية مما أدى إلى انحراف التشريع وفساده إضافة إلى انه منح لسلطة التنفيذية حق الاقتراح يعد هدماً للتنظيم انسيابية واعتبار البرلمان ممثلاً للارادة الشعبية . لمزيد من المعلومات مراجعة د. سلمان الطماوي : السلطات الثلاث ، مصدر سابق ، ص ٥٣٧ . د. مجدي القاضي : تزايد دور السلطة التنفيذية ، مصدر سابق ، ص ٣٢٢ .
- (١٨) د. فؤاد العطار : النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٥٤٥ . د. عمر حلمي فهمي : مصدر سابق ، ص ١٦ .
- (١٩) د. ايمن محمد شريف : الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٨٦ . د. حسن الحسن : القانون الدستوري في لبنان ، ط ٢ ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ، ١٩٨٩ ، ص ٢٤٠ .
- (٢٠) د. حميد مجيد العنبيكي : الدستور البرلماني ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٤ . د. عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة ، مصدر سابق ، ص ١٢ .
- (٢١) د. احمد سلامة : المدخل لدراسة القانون ، الكتاب الأول، القاعدة القانونية، دار الفكر العربي ، القاهرة، ١٩٧٤ ، ص ١٢٩ .
- (٢٢) د. عبد الحميد متولي : انظمة الحكم ، مصدر سابق ، ص ٥٠-٥١ .

- (٢٣) بول ورو دري والتبرز : كيف يعمل البرلمان، ترجمة د. علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة ، ط ١ ، ٢٠٠٤ ، ص ١٨٣ .
- (٢٤) د. محمد حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة ، مصدر سابق ، ص ١٣ .
- (٢٥) د. السيد صبري : القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٧٧ .
- (٢٦) د. محمد سليم غزوي : الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية ، ط ٣ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٤ ، ص ١٣٢ .
- (٢٧) لورانس غراهام وريتشارد فاركاس : السياسة والحكومة ، ترجمة د. عبد الله بن فهد عبد الله للمبران ، مؤسسة النشر العلمي والمطابع ، جامعة سعود ، الرياض ، ٢٠٠٠ ، ص ١٧١ .
- (٢٨) د. احمد سلامة بدر: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ، مصدر سابق ، ص ١٢١-١٢٢ .
- (٢٩) جابر بيل ابيه الموند وجي بنجهام باويل الابن : السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ، السياسة في فرنسا، ترجمة هشام عبد الله ، ط ١ ، الدار الاهلية للنشر والتوزيع ، ١٩٩٨ ، ص ٣٨٨ .
- (٣٠) د. حسان محمد شفيق العاني: الانظمة السياسية والدستورية المقارنة ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٨٦ ، ص ٣٣٩ .
- (٣١) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٥ .
- (٣٢) بينما قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ على الرغم من كونه اخذ بأسلوب الاقتراح المشترك إلا انه يميز بالتسمية بين اقتراح السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية) والسلطة التشريعية ممثلة بالجمعية الوطنية إذ اكتفى بأن يطلق على مقترحات الاثنين تسمية مشروعات القوانين وذلك في المادة (٣٣) .
- (٣٣) أيضا وردت مواد أخرى من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ أكدت على ما ورد في المادة (٦١) من الدستور وهي المادة ٣٠ من الفصل الخامس والتي جاء فيها "يمارس المجلس اختصاصاته المنصوص عليها في المادة ٦١ من الدستور" ، كذلك المادة (٣١) والتي جاء فيها "النظر في" = مشروعات القوانين المقترحة من قبل أعضاء المجلس ولجانه" ، أيضاً المادة ٨٧ البند أولاً "لكل لجنة دائمة اقتراح القوانين ذات العلاقة باختصاصها".
- (٣٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية ذي الرقم ٤٣/اتحادية/٢٠١٠ والصادر بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠ والمنشور على الموقع الالكتروني : <http://www.iraqijudicaTube.org> .
- (٣٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا في ١٤/٤/٢٠١٥ بمناسبة الطعن بقانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ .
- (٣٦) د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام الدستوري المصري ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ٢١٦ . د. سليمان الطماوي : القانون الدستوري والمبادئ العامة والدستور المصري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط ٣ ، ١٩٨٨ ، ص ٣٤١ .
- (٣٧) د. حازم صادق : سلطة رئيس الدولة ، مصدر سابق ، ص ٧٦٥ . د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، الإسكندرية ، ١٩٦٦ ، ص ٤٧٧ .
- (٣٨) د. عثمان خليل عثمان: القانون الدستوري ، الكتاب الثاني ، النظام الدستوري المصري ، ط ٥ ، مطبعة الاعتماد، مصر ، ١٩٥٥ ، ص ٤٠٤ . د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، مصدر سابق ، ص ١٨٢-١٨٣ .
- (٣٩) د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٥١ . د. محمود مراد : النظرية العامة للقانون ، دار الكتاب الحديث ، ٢٠٠٥ ، ص ١٣٦-١٣٧ .
- (٤٠) فتحي فكري : وجيز القانون البرلماني في مصر ، دراسة نقدية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٩٨-٣٩٩ . د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري والشرعية الدستورية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٨٧ .

- (٤١) د. رمضان محمد أبو السعود ود. محمد حسين منصور : المدخل إلى القانون ، منشورات الحلبي الحقوقية ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ١٠١ .
- (*) الموازنة : لا تعتبر قانون من الناحية الموضوعية لأنها لا تتضمن قواعد عامة مجردة لهذا فهي تعتبر قانون من الناحية الشكلية لصدورها من البرلمان .
- (٤٢) مريد احمد عبد الرحمن حسن : التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، مصدر سابق ، ص ٧١ . د.دانا عبد الكريم سعيد : دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ٤٩-٥٠ .
- (٤٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص ٧٤٣ .
- (٤٤) وفقاً للمادة (٤٣) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ . مع ملاحظة ان عدد اللجان الدائمة في كل مجلس أصبحت ثمان لجان في كل مجلس بعد ان كان عددها ٦ لجان وذلك طبقاً لتعديلات عام ٢٠٠٨ والتي أصبحت نافذة عام ٢٠٠٩ .
- (٤٥) وفقاً لتعديلات ٢٣ تموز ٢٠٠٨ على الدستور الفرنسي والتي أصبحت سارية المفعول ابتداءً من أول آذار ٢٠٠٩ ثم مناقشة مشروعات واقتراحات القوانين في الجلسة على النص الذي وافقت عليه اللجنة وإذا تعذر على النص الذي اخطر المجلس به .
- (٤٦) د. دانا عبد الكريم سعيد : دور البرلمان في الانظمة البرلمانية ، مصدر سابق ، ص ٥١-٥٢ .
- (٤٧) المواد (٥٩ ، ٦٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .
- (٤٨) تجدر الإشارة إلى ان قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ هو الآخر يعهد بمناقشة جميع مشروعات القوانين بما فيها مقترحات أعضاء الجمعية الوطنية إلى الجمعية ذاتها وذلك بموجب المادة (٣٣) الفقرة ب) إضافة إلى ان كل وزير الحضور إلى الجمعية الوطنية له الحق في مناقشة مشروعات القوانين المقترحة والمتعلقة بشؤون وزارته وذلك طبقاً للمادة (٣٢) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية لعام ٢٠٠٤ .
- (٤٩) المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي . وفي ذات المعنى ينظر وسيم حسام الدين الاحمد : النظم السياسية والدستورية في الدول العربية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٦١ .
- (٥٠) د. سعيد السيد علي : حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ ، ص ١٧٩ . د. عبد الحميد متولي : القانون = = الدستور والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ٢٨٦ .
- (٥١) موجز نظام الحكم في امريكا : صادر عن وزارة الخارجية الامريكية ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٨ . جيروم بارون: الوجيز في القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٢١٤ .
- (٥٢) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل ، مصدر سابق ، ص ١٧٩ . د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية ، مصدر سابق ، ص ٢٨٦ .
- (٥٣) موجز نظام الحكم الامريكي : مصدر سابق ، ص ١٦٤ .
- (٥٤) د. احمد شوقي : الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٥٠١ . د. يحيى السيد الصباحي : النظام الرئاسي والخلافة الإسلامية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٩١ ، ص ٣٣٠-٣٣١ .
- (٥٥) د. صلاح الدين فوزي : واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٣٦ . د. مجيد حميد العنكي : الدستور البريطاني (الملاحح الأساسية لغاية ١٩٧٥) ، مصدر سابق ، ص ٣٧-٣٨ .
- (٥٦) د. حسن سيد احمد اسماعيل : النظام السياسي في الولايات المتحدة وانكلترا ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع ، ص ١٣٩-١٤٠ .

- (٥٧) د. فريد احمد عبد الرحمن حسن : التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، مصدر سابق ، ص ٧٣ . د. دانا عبد الكريم : دور البرلمان في الانظمة النيابية ، مصدر سابق ، ص ٥٧ .
- (٥٨) م (٤٢) الفقرة ثالثاً من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ .
- (٥٩) د. دانا عبد الكريم : دور البرلمان في الانظمة النيابية ، مصدر سابق ، ص ٥٨ .
- (٦٠) طبقاً لاحكام المادة (١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب .
- (٦١) د. اسماعيل بدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية وفي النظم الدستورية المعاصرة ، القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص ٤٢٧ . د. السيد صبري : القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٠٨ .
- ^٢ من الجدير بالذكر ان طبيعه القانونية للاصدار محل جدل وخلاف الفقه فمنهم من ذهب الى الطبيعة التشريعية للاصدار في حين يرى البعض الاخر ان الاصدار له طبيعة التنفيذية بينما ذهب فريق اخر الى القول ان طبيعة الاصدار هي من نوع خاص للمزيد ينظر د. مصطفى ابو زيد فهمي: النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٤، ص ٣٩٥. د. السيد صبري : القانون الدستوري ، القاهرة، ١٩٤٥، ص ٣٣٤-٣٣٥. د. عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص ٢٥٩. د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية مرجع سابق ، ص ٣٥ .
- (٦٢) د. حازم صادق : سلطة رئيس الدولة ، مصدر سابق ، ص ٢٢٠ . د. ايمن شريف : الازدواج الوظيفي والعضوي ، مصدر سابق ، ص ٢٠٨ .
- (٦٤) أورده د. زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦، ص ٧٠٦ .
- (٦٥) د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٤ ، ص ٤٨٥ . د. محسن خليل : القانون الدستوري والساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ١٩٩٦ ، ص ٤٠٤ .
- ٦٦ من الجدير بالذكر ان موضوع طبيعة الاصدار كونه عمل تشريعي ام عمل تنفيذي هو محل جدل وخلاف فقهي طويل للمزيد ينظر د.
- (٦٧) د. فتحي فكري : القانون الدستوري - الكتاب الثاني - النظام الحزبي سلطات الحكم في دستور ١٩٧١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ ، ص ٤٧١ .
- (٦٨) نومان فالح الطيفيري : الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ١٨٣ . د. محمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٣٥ وما بعدها .
- (٦٩) المادة العاشرة من الدستور وذلك ما لم يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري ليبيت في دستورية القوانين .
- (٧٠) ابراهيم حمدان حسين : رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٨٦ . د. وحيد رأفت ووايت ابراهيم : القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٤٧ . د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج ١ ، بيروت ، ١٩٦٨ ، ص ٥٠٧ .
- (٧١) وذلك وفقاً للمادة (١٣٨) خامساً أ - ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالاجماع واصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه
- (٧٢) وفقاً للمادة (٧٣) ثالثاً "يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية : ...، يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها" .
- (٧٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام الدستوري المصري ، مصدر سابق ، ص ٤٨٦ . د. اسماعيل بدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية ، مصدر سابق ، ص ٤٣٢ .

- (٧٤) د. ايمن محمد شريف : الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، مصدر سابق ، ص ٢١١ . د. محسن خليل : القانون الدستوري والدساتير المصرية ، الدار الجامعية الجديدة ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص ٤٠٦ .
- (٧٥) د. السيد صبري : القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٥٤ . د. محسن خليل : النظم السياسية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٧ ، ص ٣٠٤ . انور مصطفى لاهواني : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، اطروحة دكتوراه ، جامعة فؤاد الأول ، ١٩٤٥ ، ص ١٥٢ .
- (٧٦) د. نزيه رعد : القانون الدستوري والنظم السياسية ، بيروت ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، ١٩٩٥ ، ص ٢٠٩ . د. احمد سلامة بدر : الاختصاص التشريعي ، مصدر سابق ، ص .
- (٧٧) د. اسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ، مؤسسة عز الدين للطباعة ، بيروت ، ١٩٩٦ ، ص ٣٤٤ .
- (٧٨) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن : التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، مصدر سابق ، ص ٧٠ . ابراهيم حمدان حسين علي : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ص ١٦٩ .
- (٧٩) هشام محمد البدري : الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية ، ١٩٩٧ ، ص ١٨٩-١٩٠ ، نقلاً عن د. دانا عبد الكريم : دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ٥١ .
- (٨٠) ابراهيم حمدان حسين : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، مصدر سابق ، ص ١٤٤ . د. فريد احمد عبد الرحمن حسن : التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مصدر سابق ، ص ٧١ .
- (٨١) د. مجيد حميد العنبيكي : الدستور البريطاني ، مصدر سابق ، ص ٤٤ .
- (٨٢) ناصر شبيب سويدي : السلطة التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجي ودورها في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٠٤ .
- (٨٣) د. حميد مجيد العنبيكي : الدستور البريطاني ، مصدر سابق ، ص ٤٥ .
- (٨٤) د. فريد احمد عبد الرحمن حسن : مصدر سابق ، ص ٧١ .
- (٨٥) د. اسماعيل الغزال : الدساتير والمؤسسات السياسية ، بيروت ، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ، ١٩٩٦ ، ص ٢٧٨ .
- (٨٦) د. حسن سيد احمد اسماعيل : النظام السياسي للولايات المتحدة وانكلترا ، القاهرة ، دار النهضة العربية، بلا سنة طبع ، ص ١٢٩-١٣٠ . بول سيلك رودري والننز : كيف يعمل البرلمان ، مصدر سابق ، ص ١٧٨ .
- (٨٧) ابراهيم حمدان حسين علي : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، مصدر سابق ، ص ١٤٥ . د. حسن سيد احمد اسماعيل : النظام السياسي ، مصدر سابق ، ص ١٣٠-١٣٥ . د. حميد مجيد العنبيكي : الدستور البريطاني ، مصدر سابق ، ص ٤٧-٤٨ .
- (٨٨) المواد (١٢٨ ، ١٣١ ، ١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .
- (٨٩) م(١٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .
- (٩٠) المواد (١٢٩ ، ١٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .
- (*) من الجدير بالملاحظة ان م(١٣٥) من النظام الداخلي نصت على ان لمجلس النواب ان يقرر حكماً في إحدى المواد من شأنه اجراء تعديل في مادة سبق وان وافقت عليها وللمجلس ان يعيد المناقشة في تلك المادة وكذلك يجوز للمجلس ان يعيد المناقشة في مادة سبق اقرارها إذا ابدت اسباب جديدة قبل انتهاء مداولة المشروع بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو ٥٠ عضواً من أعضاء المجلس .
- (٩١) م(١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .

- (٩٢) م (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .
- (٩٣) م (١٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .
- (٩٤) د. يحيى السيد الصباحي : الخلافة الإسلامية والنظام الرئاسي ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٣ ، ص ٢٧٩ . د. سعد عصفور : القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بلا سنة طبع ، ص ٣٢٧ .
- (٩٥) د. نعمان احمد الخطيب : الوجيز في النظم السياسية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، جامعة مؤتة ، ١٩٩٩ ، ص ٢٤٢ .
- (٩٦) د. احمد سلامة بدر : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ، مصدر سابق ، ص ١٢٤ .
- (٩٧) د. عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، ط ١ ، دار الفكر العربي ، ص ٣٥-٣٦ . انور مصطفى لاهواني : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، اطروحة دكتوراه ، جامعة فؤاد الأول ، ١٩٤٥ ، ص ٤٢٢ .
- (٩٨) د. محسن خليل : النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة ، منشأة المعارف ، ١٩٥٩ ، ص ٣٠٢ . د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ، بلا سنة طبع ، ص ٥٦ . نومان فالح الطفيري : الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٩٨ ، ص ١٢٠ .
- (٩٩) بموجب القانون الميزانية والمحاسبة الصادر عام ١٩٢١ .
- (١٠٠) د. سعيد السيد علي : حقيقة الفصل بين السلطات ، مصدر سابق ، ص ٢٧١ .
- (١٠١) د. عثمان خليل عثمان ود. سلمان الطماوي : موجز القانون الدستوري ، القاهرة ، ١٩٥٢ ، ص ٤٢٧ .
- (١٠٢) د. السيد صبري : القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٠٢ .
- (١٠٣) د. عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية ، مصدر سابق ، ص ١٩ .
- (١٠٤) د. محمود محمد حافظ : الوجيز في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ ، ص ١٢٩ .
- (١٠٥) د. احمد سلامة بدر : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ، مصدر سابق ، ص ١٢٤ . د. احسان محمد شفيق العاني : الانظمة السياسية والدستورية المقارنة ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٣٨ .
- (١٠٦) د. دانا عبد الكريم : دور البرلمان في الانظمة البرلمانية ، مصدر سابق ، ص ٨١ . لورانس غراهام وريتشارد فاركاس وآخرون : السياسة والحكومة ، ترجمة عبد الله بن فهد عبد الله اللمدان ، النشر العالمي والمطابع جامعة الملك سعود ، الرياض ، ٢٠٠٠ ، ص ١٧١ .
- (١٠٧) د. نومان فالح الطفيري : الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ٤٧ . د. حازم صادق : سلطة رئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، مصدر سابق ، ص ٢٠٩ .
- (١٠٨) د. عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة ، مصدر سابق ، ص ٤٧ . ريتشارد روس : السياسة في إنجلترا في كتاب (جابريل ايه الموند احي ، بنجهام باويل الابن : السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر) ، ترجمة هشام عبد الله ، الدار الاهلية للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ١٩٩٨ ، ص .
- (١٠٩) د. محمد حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة ، مصدر سابق ، ص ٤٥ . د. السيد صبري : حكومة الوزارة ، مصدر سابق ، ص ٣٠٤ .
- (١١٠) د. سعيد السيد علي : حقيقة الفصل ، مصدر سابق ، ص ٢٤٠ .
- (١١١) د. سعد عصفور : المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والانظمة السياسية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٠ ، ص ٥٠٥ .

- (١١٢) رمزي الشاعر : الايدلوجيات واثرها في الانظمة السياسية المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ٩٧ . د. سعد عصفور : المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٥٠٥-٥٠٦ . د. انور مصطفى لاهواني : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، مصدر سابق ، ص ٤٩٢ .
- (١١٣) احمد شوقي : الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٤٩٦ . د. يحيى السيد الصباحي : النظام الرئاسي ، مصدر سابق ، ص ٣٣٠-٣٣١ .
- (١١٤) المادة (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .
- (١١٥) المواد (١٢١ ، ١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .
- (١١٦) المادة (١٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .
- (١١٧) المادة (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .
- (١١٨) المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .
- (١١٩) استاذنا الدكتور علي يوسف الشكري : دراسة حول النظام الداخلي لمجلس النواب قيد الانجاز .
- ^{١٢٠} (المصدر نفسه

المصادر:

- د. أيمن محمد شريف: الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة ، ٢٠٠٥ .
- د. صلاح الدين فوزي: واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ .
- د. أحمد سلامة بدر: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، القاهرة دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ .
- د. مصطفى ابو زيد فهمي : النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، الاسكندرية ، ١٩٦٦ .
- د. نومان فالح الظفيري: الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة .
- أنور مصطفى لاهواني: رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، اطروحة دكتوراه ، جامعة فؤاد الاول ، ١٩٤٥ .
- د. عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، القاهرة دار الفكر العربي ، ١٩٨٠ .
- د. حازم صادق: سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي ، القاهرة ، دار النهضة العربية . ٢٠٠٩ .
- د. احمد سعيقان: الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية .
- د. محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٦٤ .
- د. احمد سلامة: المدخل لدراسة القانون ، الكتاب الاول ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٤ .
- د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية ، ط ١ ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٤ .
- د. حسن الحسن: القانون الدستوري في لبنان ، ط ٢ ، مكتبة الحياة ، بيروت ، ١٩٨٩ ،
- د. حميد مجيد العنبيكي: الدستور البريطاني ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠٠٣ .
- عبد الحميد متولي : نظرات في انظمة الحكم في الدول النامية ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٢ .
- د. محمد سليم غزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الاردنية ، ط ٣ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٤ .

- د. مريد احمد عبد الرحمن حسن: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، القاهرة، دار النهضة، ٢٠٠٦.
- د. ماجد راغب الحلو: انظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٥.
- د. عثمان خليل عثمان: القانون الدستوري، الكتاب الثاني النظام الدستوري المصري، مطبعة الاعتماد، القاهرة، ١٩٥٥.
- د. فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني في مصر، القاهرة، دار النهضة، ٢٠٠٦.
- د. سامي جمال الدين: القانون والشرعية الدستورية، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٥.
- د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، القاهرة، دار النهضة، ١٩٩٩.
- د. احمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات الامريكية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٠.