



Journal of Anbar University for Law and Political Sciences



P. ISSN: 2706-5804

E.ISSN: 2075-2024

Volume 16- Issue 2- June- 2026

المجلد ١٦- العدد ٢ - حزيران - ٢٠٢٦

An analytical study of the Legislative powers in the House of Representatives Law and its formations No 13 of 2018

¹ Research by Dr. Dawla Ahmed Abdullah

¹ Faculty of Law, University of Mosul

Abstract:

This analytical study aim at the legislative jurisdictions of the Iraqi House of Representatives and its Law No. 13 of 2018 to clarify the nature of these jurisdictions and their harmony with the constitutional texts, as well as their application of these texts in its internal regulation and scope of effectiveness of the Federal Supreme Court's oversight of Parliament's enforcement of its legislative jurisdiction . The study shows that the parliament has added to its jurisdictions a power that may be appropriate in managing its internal affairs within the issuance of legislative decisions. However, this jurisdiction in its general framework it does not become but an action devoid of any supposed legal principle for the law in its general sense, which takes this matter out of its natural course in exercising legislative work. The Federal Supreme Court upheld in its ruling that indicated Parliament's commitment to the provisions of the Constitution..

1: Email:

dowlat1961@uomosul.edu.iq

2: Email:

DOI

<https://doi.org/10.37651/aujlp.2025.16670.8.1662>

Submitted: 20/10/2025

Accepted: 9/11/2025

Published: 1/06/2026

Keywords:

Legislative jurisdiction.

Iraqi council of state.

Dissent.

Measuring the impact of legislation.

©Authors, 2026, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



دراسة تحليلية للاختصاصات التشريعية في قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨

١ أ.م.د دولة أحمد عبد الله

١ كلية الحقوق - جامعة الموصل

الملخص:

تتوخى هذه الدراسة التحليلية للاختصاصات التشريعية لمجلس النواب العراقي وفي قانونه رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بيان طبيعة هذه الاختصاصات ومواءمتها للنصوص الدستورية وفي تطبيقها لهذه النصوص في نظامها الداخلي ومدى فاعلية رقابة المحكمة الاتحادية العليا على تنفيذ البرلمان لاختصاصاته التشريعية التي تبين أن المجلس قد أضاف إلى اختصاصاته اختصاص قد يكون ملائماً في إدارة أموره الداخلية ضمن إصداره لقرارات تشريعية، إلا أن هذا الاختصاص في إطاره العام لا يغدو إلا أن يكون عمل خالي من أي قاعدة قانونية مفترضة للقانون بمعناه العام وهو ما يخرج هذا الأمر من مساره الطبيعي في مباشرته للعمل التشريعي وقد أيدت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الذي أشار إلى التزام البرلمان بنصوص الدستور.

الكلمات المفتاحية:

الاختصاص التشريعي- مجلس الدولة العراقي- المعارضة- قياس أثر التشريع.

المقدمة

إن السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان والتي تعد إحدى السلطات الدستورية في الدولة ولديها من الاختصاصات التي تعمل على تطبيقها وتفعيل بنود الدستور من خلال عملها التشريعي في إصدار القوانين التي تنظم وتحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة، وحيث أن التشريع وفقاً لمبدأ المشروعية يندرج في قوته بعد القواعد الدستورية، يتحتم على البرلمان القيام بدوره في التشريع بما يتوافق مع النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي داخل الدولة، وأن تكون التشريعات ملبية لطموحات ومتطلبات الأفراد وبما يضمن حماية حقوقهم وحررياتهم العامة.

أولاً: إشكالية البحث: تدور مشكلات البحث حول التساؤلات الآتية:

١- هل يؤدي البرلمان دوره في إصدار القوانين بالشكل الذي هو متعارف عليه أم أن له دور آخر؟

٢- هل النصوص القانونية تحقق متطلبات العملية التشريعية الجيدة والملائمة للواقع وبيان ما لها وما عليها فضلاً عن دور مجلس الدولة في المساعدة والدعم للعملية التشريعية في الواقع الدستوري للدولة؟

٣- مدى التزام السلطة التشريعية بنصوص الدستور فيما يخص إصدار القوانين وتحقيقها للمصلحة العامة.

٤- هل لدى البرلمان من الأدوات التي تجعل منه قادراً على قياس أثر التشريعات التي يصدرها أو التي سوف يتم إصدارها ومدى الاستفادة من الخبرات العملية وصولاً إلى قوانين تخدم المجتمع بشكل أفضل؟

ثانياً: هدف البحث:

• تهدف هذه الدراسة إلى احتواء دور البرلمان في إصدار القوانين ومدى تحقق البرلمان من قيامه بدوره في اختصاصه التشريعي في تزويد المجتمع بقوانين تخدم المصلحة العامة.

ثالثاً: فرضية البحث:

١- إن القوانين الصادرة عن البرلمان هي في الواقع قوانين تنطلق من خلفية الواقع في الدولة ولا مجال لأي قانون قد يضر بالمصلحة العامة ومن منطلق الواقعية تتجه القوانين إلى تنظيم الحياة العامة دون إخلال بأية حقوق.

٢- إن القوانين فعالة دون أية تأثيرات جانبية قد تنجم عن آثار غير مرضية.

٣- إن التعاون بين المؤسسات الدستورية والقانونية هي عملية إنتاجية لقانون ينظم المجتمع بجوانبه كافة.

رابعاً: منهجية البحث:

• يعتمد البحث على المنهج الوصفي لنصوص الدستور (دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) والقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بغية الوصول إلى آراء منهجية تخدم العملية الدستورية في إصدار القانون.

خامساً: خطة البحث:

• تنقسم خطة البحث فضلاً عن المقدمة والخاتمة التي ذكر فيها أهم الاستنتاجات والتوصيات على مبحثين يتعلق المبحث الأول بماهية التشريع، أما المبحث الثاني فيتناول التزام المشرع العادي بالاختصاص التشريعي.

I. المبحث الأول

ماهية التشريع

سنقسم هذا المبحث على المطالب الثلاث الآتية:

المطلب الأول: الاختصاص التشريعي.

المطلب الثاني: مجلس الدولة ومراجعة مشروعات القوانين.

المطلب الثالث: دور المعارضة في التشريع.

I. أ. المطلب الأول

الاختصاص التشريعي

حتى لا تؤدي سلوكيات الفرد داخل المجتمع إلى تهديد الصالح العام ولا تحول من تطور هذا المجتمع، عليه يتوجب أن يتوافر في المجتمع نظام سلوكي محدد يحيط بالأنشطة الفردية ويوجهها، وقواعد هذا النظام السلوكي في النهاية هو القانون الذي يعد ظاهرة اجتماعية، يرتبط وجوده بوجود الجماعة، ينشأ معها ويتطور بتطورها، وهو في نشأته ومن خلال تطوره يأخذ معه صورة الجماعة، لأنها هي التي توجبه وتفرضه، صيانة للأمن والسلم الاجتماعي الداخلي للدولة، وهذا الهدف الجماعي لا يزال في حاجة إلى وضع فكرة القانون التي تعيش في ضمير الأفراد موضع التنفيذ فتحدد هذه الفكرة وتكون في الواقع العمل بما تقرره من قواعد سلوك محددة ومعلنة للأفراد كافة، ويتم تنفيذ هذه الفكرة وحمايتها من أي خروج عليها من قبل الأفراد مستخدمة في ذلك القوة المادية عند الاقتضاء، الذي يستوجب حينها احترام القانون المنظم للسلوكيات كافة^(١).

فالبرلمان يعد المؤسسة الدستورية طبقاً لأحكام الدستور كسلطة تشريعية تناط بها مهمة التشريع وبالحدود التي بينها الدستور والقانون، فالأصل منح التشريع للسلطة التشريعية إلا أن هذه ليست القاعدة الأساسية إنما أصبحت استثناءً حيث أن الواقع العملي أعطى الوزارة الكفة العليا في اقتراح مشروعات القوانين التي تدعم الوزارة والإدارة المحلية في عملها للخروج من واقع غير محدد إلى حيز قانوني يعيد الاستقرار للدولة. وبهذا يرى جانب من الفقه أن تحول هذا الاختصاص التشريعي إلى سلطة أخرى في الدولة متمثلة بالوزارة التي أصبحت لها الحيز الكبير في تصدير مشاريع قوانين تخدم المواطنين بشكل أكبر وأكثر كفاءة فضلاً عن اللوائح والأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين^(٢).

إن عملية التشريع هي سلسلة من الإجراءات التي يعتمد عليها البرلمان في إقرار القانون الذي تتم الموافقة عليه من قبل ممثلي الشعب (نواب البرلمان)، فالتشريع هو مصدر من

(١) د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، "دراسة مقارنة"، ط ٤، (القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٣)، ص ٨١-٨٢.

(٢) للمزيد ينظر، الدكتور عبد الحميد متولي، "مبدأ المشروعية ومشكلة المبادئ العليا غير المدونة في الدستور"، بحث منشور في مجلة الحقوق القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد الثالث والرابع، (١٩٥٩): ص ٣؛ د. صالح جواد كاظم ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، (بغداد: دار الحكمة، ١٩٩٠)، ص ٣٤.

مصادر القانون ووضع القاعدة القانونية في نصوص تعمل على تنظيم العلاقة بين الأشخاص في المجتمع من خلال سلطة مختصة ممثلة بالبرلمان.

وقد نص مجلس النواب العراقي على الأخذ بهذا الاختصاص التشريعي من قبل كل من السلطة التنفيذية متمثلة بـ (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) وأعضاء البرلمان^(١)، إلا أن الدستور قد فرق ما بين مشروع القانون ومقترح القانون الذي اعتبرته الفيصل ما بين الوزارة والبرلمان، حيث يتطلب تقديم مشروع القانون بشكل متكامل الجوانب فيما يعد مقترح القانون فكرة يتقدم بها كل من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه الخاصة^(٢)، في حين أن المشرع قد ساوى بين مشروع القانون والمقترح ما بين السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء وبين أعضاء مجلس النواب ولجانه^(٣).

ولمزيد من التوضيح حول مقترح القانون ومشروع القانون^(٤)، نجد أن اقتراح القانون يعبر عن فكرة يقترحها أعضاء البرلمان، بينما مشروع القانون هو ما يقدمه أعضاء الحكومة

(١) ينظر البند (أولاً- ثانياً- ثالثاً- رابعاً)، من المادة (١٧)، من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨؛ وقد أخذ بهذا النهج المشرع الفرنسي حيث أعطى لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان المبادرة بالتشريع، إلا أنه قيد مناقشة مشروعات القوانين الحكومية في مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة، ينظر المواد (٣٩ و ٤٠ و ٤٣)، من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ والمعدل سنة ٢٠٠٨.

(٢) ينظر المادة (٦٠/أولاً- ثانياً)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر المادة (٣١/ ثالثاً و سادساً)، والمادة (١٢١)، من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

(٤) رفض جانب من الفقه (كاريه دي مالبرج والدكتور السيد صبري) اعتبار مقترح القانون ضمن مكونات العملية التشريعية بسبب افتقار هذا الاقتراح إلى سلطة الأمر، وفي طرف ثاني اعتبر الدكتور يحيى الجمل أن مجرد الاقتراح يعد جزءاً من العملية التشريعية باعتبار أنه لا وجود للقانون إلا بهذا المقترح، ويوافق هذا الرأي رأي الدكتور سعيد بو شعير الذي يجد أن الاقتراح هي أولى مراحل سن القوانين وتتطلب جهد وكفاءة في بيان مضمونه وموضوعه = في حين نجد كل من المشرع البحريني في المادة (٩٣)، من اللائحة الداخلية لمجلس النواب والمادة (١٦١)، من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري قد وضع شروط صعبة لصياغة الاقتراح بقانون فيجب أن يكون مصاغاً ومحدداً قدر المستطاع على أن يرفق مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها.

Carre'de Malberg. Contribution de la the'orie ge'ne'rale de LEate, 2, 1922, p:379

الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ب. م، ١٩٤٩، ص ٣٢٦؛ الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، (مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠)، ص ٢٠٥؛ الدكتور فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة تحليلية نقدية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٩)، ص ٥٢؛ مراح أحمد، "حقوق المعارضة البرلمانية في مجالات التشريع دراسة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري سنة ٢٠٢٠"، بحث منشور في مجلة البيان للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، عدد ٢، (٢٠٢٢): ص ٥٣؛ د. النعمان منذر الشاوي، "إشكالية سن التشريع في مملكة البحرين"، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، العدد ١، (٢٠١٠): ص ٤٤٧.

بما تمتلكه وزارات الدولة من إمكانيات ومؤهلات لإعداد مشروع القانون بحكم عملها وقربها من الحاجة إلى إصدار قانون يسهل من إجراءات عملها^(١).

بينما ميّز جانب من الفقه الفرنسي بين مشروع القانون والاقتراح بقانون إلى جملة من الإجراءات التي يخضع لها تقديم الوزير الأول لمشروع قانون في حين لا يخضع مقترح بقانون لأي إجراءات خاصة مستنداً بذلك إلى الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ حيث حددت المادة (٢/٣٩) والتي عدت مقترحات القانون المقدمة من أعضاء البرلمان كانت تؤدي دوراً ثانوياً في عملية التشريع بينما أغلب القوانين الصادرة عن البرلمان كانت بالأصل مشروعات قوانين حكومية وبذلك تتقدم هذه المشروعات على المقترحات المقدمة من أعضاء البرلمان في الوجود القانوني للدولة^(٢).

في حين يرى جانب من الفقه أن تشريع القوانين أو مقترح القوانين يختلف مدلولها من خلال قياس السلطة التقديرية للمشرع وسلطة الإدارة التقديرية، حيث أن الأمر مختلف بين الاثنين حيث أن سلطة المشرع محددة أساساً من السلطة التأسيسية وتضع هذه السلطة التأسيسية خيار التدخل بإرادة سلطة المشرع ودون معقب عليها متفقة على أن تنظيم التشريع متطابق مع النظام العام وفي نطاق الحرية التي تتركها لها السلطة التأسيسية وتختار بمطلق إرادتها ودون معقب عليها التنظيم الذي يتفق والصالح العام وإلا عد مخالفاً وعرضة للنقد والإلغاء من قبل السلطة القضائية في حال قيامها بالرقابة على دستورية هذه القوانين وهو ما يجعلها في موقف لا تحسد عليه من خلال توجيهات وقرارات المحكمة بذلك الخصوص.

بينما يرى آخر أنه من الواجب استبعاد السلطة المقيدة للمشرع في مجال التشريع، لكن هذا لا يعني أن سلطة المشرع مقيدة وإنما سلطته في الابتداع والتطوير ومسايرة التطور لا يلاشيها القيد الدستوري^(٣).

بينما نجد أن السلطة المعطاة للسلطة التنفيذية هي سلطة تنفيذ ما هو مضمون معين لقواعد قانونية التي يجوز لها القيام بوضعها^(٤).

(١) مورييس دوفرليه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ط١، ترجمة د. جورج سعد، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢)، ص ٤٨؛ وينظر الدكتور نجم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، (بيروت: مكتبة السنهوري، ٢٠١٨)، ص ٢٢٧-٢٢٩.

(٢) رأي جورج بيردو أورده الدكتور زهير قدوره في بحثه، "حق رئيس الدولة في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية/ دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٣، (٢٠١٥): ص ٣١٣.

(٣) للمزيد من آراء كل من الدكتور سليمان الطماوي والدكتور محمد عصفور، راجع الدكتور أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، (القاهرة: مكتبة النهضة العربية، ١٩٦١)، ص ٥٩٣.

(٤) د. أحمد كمال أبو المجد، مصدر سابق، ص ٥٩٢-٥٩٤.

وقد أوضحت المحكمة الاتحادية العليا وقطعت الطريق بتفسيرها لمفهوم المقترح والمشروع للقانون باعتبار أن مقترح القانون يقصد به فكرة ولا تكون مشروعاً، لأن مرحلة اقتراح مشروع القانون تتضمن فكرة المشروع وإعداده وصياغته واقتراحه، وباعتبار أن فكرة مشروع القانون تكون هي اللحظة التي تولد فيها فكرة القانون وتنشأ غالباً على أيدي أي مسؤول تنفيذي نتيجة لمواجهتهم صعوبات أثناء تنفيذ القوانين، بينما لم تعتبر المقترح المقدم من قبل عشرة نواب مشروع قانون حتى يتم تشريعه، لأن الدستور قد أعطى لمجلس النواب صلاحية إصدار القوانين التي ترد إليه بصفة مشروع والوارد وصفها في الفقرة (أولاً) من المادة (٦٠) بينما اعتبرت المقترح الذي ورد وصفه في الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٠) ليس مشروعاً لقانون^(١).

نجد أن الواقع يحتم على البرلمان والوزارة السير في طريق واحد وهو حفظ النظام العام والسرعة في الإنتاجية من خلال القوانين التي تيسر العملية التشريعية من جانب كليهما وليس الوقوف أمام من يقدم المشروع والمقترح فكلاهما يجب أن يتضمن الفكرة والإعداد والصياغة وإصدار القانون الذي يخدم الفرد ويتمشى مع حقوق الأفراد وحرياتهم، والاقتصار على المشروع من قبل السلطة التنفيذية والعمل على إعداد المشروع إنما هي إعطاء فرص أكبر للسلطة التنفيذية في التقدم لمشاريع القوانين والمفروض أن يتم ذلك داخل أروقة البرلمان ومن خلال رقابة أعضاء البرلمان لواقع الحياة داخل الدولة دون الانتظار إلى حين اكتمال مشروع القانون الذي ستقدم به الوزارة أو رئيس الجمهورية، فدور النائب لا يقل درجة عن الوزير، فالوزير انتمائه الأول العضوية في البرلمان والنظام البرلماني قد سمح للبرلمان في اختيار الوزراء بعد تقديم رئيس مجلس الوزراء أسماء وزرائه الذين ينتمون إلى البرلمان ككتلة واحدة، فالأفضل أن يتم إصدار القوانين حتى وإن كانت مقترحات (فكرة قانون) فالعبرة هي بالاجتهاد المثمر الذي يجعل الفكرة مشروعاً كاملاً دون الأخذ من وقت انعقاد الجلسات بإعطاء الأفكار دون التطرق إلى ماهيتها وفائدتها، ونحن مع رأي د. حميد للتخلص من مفهوم المقترح والمشروع، ونأخذ من نماذج الدول التي سبقتنا بهذا الأمر ومنها القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المادة (٧٦-١)^(٢)، ويمكن كان هذا المثال سينطبق على تجربة المشرع العراقي فيما لو كان مجلس الاتحاد مفعلاً واعتبار أعضاء هذا المجلس هم تنفيذيون لخدمة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لأنه سيكون لهؤلاء الأعضاء دور في التشريع وفي التنفيذ أيضاً، وإن كان هناك رأي في أن أعضاء البرلمان ليس لديهم الملاك التي ستفعل فكرة المقترح وتحويله إلى مشروع، وإن كان الاعتماد على خبرة

(١) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا في قرارها ٤٤/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٧/٢٠١٠.

(٢) للمزيد راجع د. رافع خضر صالح شبر والأستاذ وليد حسن حميد، "الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية، دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد الثالث، (٢٠١٤): ص ١٤٥.

البرلمانيين ليست كافية فيمكن لمؤسسات أخرى أن تدفع بهذا الأمر ومنها (مجلس الدولة)، وان تضمن المقترح أو المشروع وبعد المناقشات والتعديلات ما يترتب على تشريعها من تخصيص لمواد أو نشوء أو زيادة لأي نفقات عامة قد تعرقل الموافقة على القانون يمكن تلافي هذا الأمر بسلسلة من الإجراءات التي تكون ما بين البرلمان والوزارة حول هذا الأمر تماشيًا مع مبدأ التعاون ما بين السلطات كما هو الحال في الدستور الفرنسي^(١).

I. ب. المطلب الثاني

مجلس الدولة ومراجعة مشروعات القوانين

من خلال تتبع النماذج التي اعتمدت عليها الأنظمة السياسية النموذج الفرنسي والمصري^(٢) لدور مجلس الدولة في مراجعة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ذات الصلة التشريعية قبل عرضها على البرلمان، وهذا الأمر يدعو من السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى اتباع نسق موحد في عرض هذه المشاريع على مجلس الدولة حيث أن الشرعية الدستورية التي كفلها الدستور يحيط النظام السياسي والقانوني والإداري للدولة بضمانة للحفاظ على استمرارية الدولة من خلال دور مجلس الدولة الإيجابي في النظر بمشروعات القوانين وبيان جودتها واتساقها مع النظام القانوني داخل الدولة.

وطبقًا لدستور مصر في ٢٠١٤^(٣) حدد اختصاصات مجلس الدولة في مراجعة مشروعات القوانين، ولقد نظم قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ حرية المجلس واستقلالته بنظر الدعاوي الإدارية ومراجعة وصياغة القوانين وكل ما يمس الحقوق والحريات العامة بينما نجد أن المشرع الفرنسي قد ألزم الحكومة الفرنسية بعدم عرض أي نص قانوني على البرلمان إلا بعد استشارة مجلس الدولة، وعليه فمجلس الدولة الفرنسية يتدخل في مراجعة وصياغة المشروعات (القوانين/ القرارات/ اللوائح) ذات الصلة التشريعية بصفة إلزامية^(٤) دون تحديد جزاء.

إن دور مجلس الدولة في مجال مراجعة وصياغة القوانين يتم من خلال قسم التشريع في مجلس الدولة المصري وكذلك لمنع التضارب من بين مشروعات القوانين والقوانين الأخرى في الدولة^(٥).

(١) أنظر المادة (٣٩- الفقرة الأولى)، والمادة (٤٠ و ٤٣)، من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل لسنة ٢٠٠٨.

(٢) للمزيد ينظر، الدكتور ياسر سيد حسين سيد، "مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة- قسم التشريع، دراسة مقارنة بين (مصر- فرنسا)"، بحث منشور في المجلة القانونية، جامعة القاهرة، العدد ١، (٢٠١٧): ص ١٩٤.

(٣) ينظر المادة (١٩٠)، من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ المعدل لسنة ٢٠١٨.

(٤) د. ياسر سيد حسين سيد، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

(٥) د. ياسر سيد حسين سيد، المصدر نفسه. ص ٢١١.

بينما عد المشرع الدستوري الفرنسي مجلس الدولة بقاضي المشروعية في كل ما يصدر منه فهو يراقب القرارات في كونها مشروعة وقد تكون غير ملائمة فيجمع ما بين المشروعية والملائمة وعده أيضاً شريكاً في إعداد القوانين والمراسيم^(١)، وقد اعتبر هذا الأمر إلزاماً للحكومة بعرض مشروعات القوانين على المجلس قبل عرضها على البرلمان، وكان التطور الذي جعل القضاء المفوض بدلاً من القضاء المقيد حينما وسع من اختصاص مجلس الدولة الفرنسي رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٢ الذي اعتبر المجلس من اختصاصاته عرض مشروعات القوانين التي تصدرها الحكومة للنظر فيها وإعدادها بالصيغة التشريعية ومراجعتها مع ما يتفق من الدستور والقوانين الأخرى.

أما بالنسبة لموقف المشرع العراقي فدراسة ومناقشة مشروعات القوانين الاتحادية المقترحة من رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء^(٢)، فيتولى مجلس النواب وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي بدراستها^(٣)، حيث يقوم المجلس بإحالة مشروعات القوانين المقترحة من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة دون أن يكون هناك علاقة ما بين مجلس النواب ومجلس الدولة العراقي على الرغم من دوره في إعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة^(٤).

ونجد أن هناك تعدد في الجهات فضلاً عن مجلس الدولة العراقي (قسم التشريعات في وزارة العدل) والذي استحدث استناداً إلى المادة ١٦ من قانون وزارة العدل رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٥^(٥) الذي ينص على تحديد وتقسيم مهام تشكيلات الوزارة بالنظام الداخلي لقسم التشريعات في وزارة العدل رقم ٣ لسنة ٢٠١٧^(٦) الذي يرتبط بالدائرة القانونية في الوزارة ويتولى دراسة مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات المقدمة من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وإبداء الملاحظات الشكلية والموضوعية بشأن التشريعات النافذة كافة وتشخيص مواطن النقص أو التعارض الحاصل بينها والقوانين الأخرى وإبداء الرأي القانوني والمشورة القانونية في التشريعات الوطنية، وهذا يدل على أن ضبط ودراسة مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات قد تجاذبتها عدة مؤسسات وأقسام من قوانين أو أنظمة داخلية إلا

(١) أنظر الأمر العالي الصادر ١٩٤٥ (مجلس الدولة الفرنسي) في المادة (٢١)، منه والمادة (٣٩)، من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل لسنة ٢٠٠٨.

(٢) ينظر ثانياً من المادة (١٧)، من قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨.

(٣) ينظر المواد (١٢٩-١٣٧)، من الفصل السادس عشر [الإجراءات التشريعية] من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.

(٤) ينظر المادة (٥)، من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ والذي أبقى أحكام قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته باستثناء الفقرة (رابعاً) من المادة (٦)، منه.

(٥) قانون وزارة العدل رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٤ في ٢٠٠٦/١/٢.

(٦) ينظر النظام الداخلي رقم ٣ لسنة ٢٠١٧ لقسم التشريعات في وزارة العدل المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٤٦٨ في ٢٠١٧/١/٦.

أنه لا وجود لترابط ما بين مجلس النواب وهذه المؤسسات والأقسام وهذا يدل على أن هذه الاختصاصات ترد بنصوص دون تفعيل لدورها في دراسة مشروعات القوانين وضبطها بما لا يتعارض مع بقية القوانين الأخرى في الدولة.

I. ج. المطلب الثالث

دور المعارضة البرلمانية في التشريع

إن وجود المعارضة البرلمانية أمر تحتمه الديمقراطية الدستورية للوصول إلى ضمانات لحقوق وحريات الأفراد من خلال جملة القوانين التي تتقدم بها هذه المعارضة إلى البرلمان ضماناً لحقوقها الدستورية^(١)، لكن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو ما دور المعارضة البرلمانية في الجانب التشريعي- كون بحثنا حول الاختصاصات التشريعية لمجلس النواب- فلا يتم التطرق إلى الجانب الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة وهو ما سنتناول في الفرعين الآتيين:

I. ج. ١. الفرع الأول

وجود المعارضة البرلمانية

إن أي معارضة^(٢) كانت سياسية أم برلمانية تستمد وجودها وشرعيتها من حاجة أفراد المجتمع إليها، فالمعارضة البرلمانية، سواء كانت سياسية أم برلمانية بوجود أحزاب سياسية ومنظمات المجتمع المدني داخل الدولة، وتعمل هذه الأحزاب والمنظمات دوراً في التقصي لزيادة أعداد مقاعدها في البرلمان دعماً لمبدأ الديمقراطية الدستورية التي تتطلب وجود معارضة برلمانية تحقق التوازن الدستوري والسياسي في الدولة، مستمدة هذه الأحزاب تأزرها مع أحوال البلد الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية وداعمة لهذه الأحوال بالشكل الذي يجعل هذه المعارضة البرلمانية مرآة رسمية ثابتة بجانب بقية النواب في أحزاب الأغلبية المسيطرة على البرلمان والحكومة^(٣).

(١) في حالة إقرار وجود المعارضة بالدستور يغلق الباب أمام أي اتجاه لتقويض هذه الضمانة المهمة في البرلمان، كاعتراف بريطانيا بالمعارضة كمؤسسة رسمية منذ الثلاثينيات وفي السبعينيات في فرنسا، والتعديل الدستوري رقم ٠١/١٦ المؤرخ في ٧ مارس ٢٠١٦ بالاعتراف بالمعارضة البرلمانية وإضفاء الطابع المؤسسي على مجموعات المعارضة البرلمانية، والتعديل الدستوري لسنة ٢٠٢٠ بالجزائر في المادة (١١٦)، الذي أكد على الحق المكرس للمعارضة البرلمانية من خلال تمكينها من المساهمة الفعلية في النشاط البرلماني وكما في الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ [الاعتراف بشرعية المعارضة وتمكينها من الحماية القانونية لبعض الحقوق المقرر لها (الفصلان ١٠ و ٦٩ و ٨٢ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١)].

(٢) لبيان مدلول المعارضة ينظر د. آيات سلمان شهيب، "أداء المعارضة البرلمانية في ظل مبدأ الاستقرار القانوني- العراق نموذجاً"، بحث منشور عند خاص للمؤتمر العلمي الدولي العاشر لقسم دراسات المجتمع المدني وحقوق الإنسان في مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، (٢٠٢٢): ص ٣٠٨- ص ٣٠٩.

(٣) للمزيد، د. علاء حسين الرهيمي، المعارضة البرلمانية في العراق في عهد الملك فيصل الأول، دراسة تحليلية، ط ١، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠٠٧)، ص ١٥.

إن البنية السياسية الجديدة قد تطورت في إطار الديمقراطية الليبرالية، فتحوّلت من البرلمانية التقليدية والتي كانت بريطانيا النموذج الأول لها من تحول السلطة من الملك وصولاً إلى الشعب ضمن أحزاب سياسية سيطرت على البرلمان التي كانت لها السيطرة الفعلية والمباشرة على السلطة التنفيذية حيث وصلت سلطة النواب ذروتها في حينها، ثم جاءت البرلمانية الأغلبية قبل العام ١٩٤٥ والتي تم تطبيقها في بريطانيا وألمانيا الفدرالية وفي فرنسا حيث غيّر نظام الاقتراع ونظام التحالفات بين الأحزاب معنى الانتخابات التشريعية، فأصبح الشعب يختار من يمثل السلطة العليا في الدولة مستنداً إلى أحزاب معينة رغم وجود نصوص الدستور إلا أن السلطة التنفيذية أصبحت أكثر قوة ودوراً بحيث لا يستطيع البرلمان من سحب الثقة من الوزارة حيث أصبحت سلطة رئيس الوزراء والأغلبية البرلمانية سلاحاً ضد البرلمان الذي انبثق منه^(١).

أما البرلمانية الحالية تساهم في عملية دعم التحول والتطور الديمقراطي بشكل أوسع ممّا كانت عليه سابقاً ومدى القدرة على ممارسة الدور المسموح به دستورياً وسياسياً والخبرة البرلمانية للأعضاء وقدراتهم التشريعية وتأثير طبيعة القيادة السياسية للبرلمان على فعاليته ودور المعارضة البرلمانية فيه، حيث أصبحت البرلمانات مهتمة بالتفاعلات والتفاوض وأداء مستمر ما بين فكرتي اقتسام القوة وتداول السلطة والتوصل إلى الحلول الوسط^(٢).

I. ج. ٢. الفرع الثاني

الاعتراف بحقوق المعارضة البرلمانية

وما يخص موضوع بحثنا حول الاختصاصات التشريعية لمجلس النواب وبخصوص دور المعارضة في دعم هذه الاختصاصات في حال الاعتراف بها ضمن الدستور والقانون والنظام الداخلي لمجلس النواب، يمد هذه المعارضة البرلمانية بآليات تقدر بموجبها أن تعمل بالمنهج القويم مع بقية الأغلبية الكاسحة في البرلمان.

إن دعم المعارضة البرلمانية باختصاصات هو حق مكرس لها ويهدف من خلال ذلك مساهمة فعلية في النشاط البرلماني بما يسمح لواقع العمل البرلماني مساحة تضم الأغلبية والمعارضة البرلمانية خدمة لإرساء المنهج الديمقراطي للحقوق والحريات الأساسية التي

(١) مورييس دوفرجيه، مصدر سابق، ص ٤٩ و ٥٠.

(٢) د. كريم السيد أحمد عبد الرزاق، "دور البرلمانات في دعم التطور الديمقراطي في الديمقراطيات الناشئة: الدروس المستفادة لمجلس النواب المصري (٢٠١٥-٢٠٢٠)"، بحث منشور في المجلة العلمية لكلية التجارة، جامعة أسيوط، العدد الثالث والسبعون، (٢٠٢١): ص ٤٣٠.

يكفلها الدستور للأفراد، ولم يرد بالدستور العراقي ولا في قانون مجلس النواب رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ دوراً للمعارضة البرلمانية بهذا السياق^(١).

II. المبحث الثاني

التزام المشرع العادي بالاختصاص التشريعي

توصلنا في المبحث الأول أن ماهية التشريع تتطلب الوعي بالسلطة التشريعية من القيام باختصاصها التشريعي كما مدرج في الدستور وتنفيذاً لنصوصه، فضلاً عن مراجعة هذه التشريعات دون الارتكان إلى البرلمان في تقييم هذه التشريعات لوحدها حرصاً من البرلمان على جودة القوانين وفعاليتها، وإشراك كافة الفاعلين الأساسيين في البرلمان من (الأغلبية والمعارضة) بالقيام بدورهم على قدم وساق تنفيذاً للديمقراطية الدستورية والتي يتبعها النظام السياسي نهجاً له.

ومن هنا ننتقل في البحث عن مدى التزام المشرع العادي في البرلمان العراقي بما يتوجب عليه من خلال المطالب الآتية:

(١) أضاف دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية لسنة ١٩٩٦ المعدل لسنة ٢٠١٦ وفي المادة (١١٤)، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد (١٤) في ٧ مارس ٢٠١٦ منه الطابع المؤسسي على مجموعات المعارضة البرلمانية ومنحه جملة من الحقوق ومنها:

- ١- حرية الرأي والتعبير والاجتماع.
- ٢- الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتمين في البرلمان.
- ٣- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية.
- ٤- المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة.
- ٥- تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان.
- ٦- إخطار المجلس الدستوري طبقاً لأحكام المادة (١٨٧)، الفقرتان (٣ و٢) من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان.
- ٧- المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية.

وتخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، وخول المشرع العادي بإصدار نظام داخلي لكل من غرفتي البرلمان كيفية تطبيق هذه المادة، كما كرس التعديل الدستوري لسنة ٢٠٢٠ في المادة (١١٦)، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد (٨٢) في ٢٠٢٠/١٢/٣٠ حق المعارضة البرلمانية في المشاركة الفعلية في الأعمال التشريعية؛ ينظر: الفصل ٦٠ من الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ فاعترف بوجود المعارضة البرلمانية واختصاصها باللجنة المكلفة بالمالية ومقر اللجنة العلاقات الخارجية، وحقها في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترأسها إلى جانب الحقوق التي تشترك فيها مع الأغلبية البرلمانية؛ ينظر: الفصل ١٠ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ والذي بدوره اعترف بالمعارضة البرلمانية وخصها برئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع في مجلس النواب إلى جانب الحقوق الأخرى المعترف بها للمؤسسة التشريعية ككل.

II. أ. المطلب الأول

دور قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ بالاختصاص التشريعي

يعد البرلمان هيئة تشريعية تمثل الشعب ويختص بتشريع القوانين والمهام المنصوص عليها في الدستور، فالتشريع عبارة عن (مجموعة من القواعد العامة الملزمة، التي تصدر من السلطة المختصة، لتنظيم سلوك الأفراد داخل المجتمع)^(١).

ومن خلال هذا التعريف يمكن القول بأن سيادة القانون تتطلب من بين ما تتطلبه تقييد السلطة التشريعية عن طريق الدستور الذي يكفل الحقوق والحريات العامة، وأن خضوع المشرع لمبدأ سيادة القانون يوجب وضع حدود منضبطة للعمل التشريعي، وكفالة حماية واقعية وحقيقية للمواطن في نطاق القوانين^(٢).

وطبقاً لما تقدم فإن مجلس النواب هو الجهة المختصة دستورياً بتشريع القوانين بغض النظر إذا كان (مشروع قانون أو مقترح لقانون)^(٣) فالدستور منح رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بتقديم مشروعات القوانين، فيما كان عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة بتقديم مقترحات القوانين.

وفيما تقدم نجد أن دور مجلس النواب بالاختصاص التشريعي ينطوي على:
أولاً: التزام السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب بالدستور باعتباره قيماً على اختصاصاته، في حين يتولى القضاء الدستوري بحماية الدستور بتقرير بطلان أو الإلغاء أو الامتناع لكل قانون يتعارض مع أحكامه وهو ما يطلق عليه بدستورية القوانين^(٤)، على اعتبار أن القوانين تطابق الدستور ابتداءً خصوصاً أن العالم في عصر العولمة وفي طور الدولة المنظمة (The regulatory State) التي تولي اهتماماً كبيراً في التدخل بتنظيم الحياة الاقتصادية وذلك من خلال التشريعات الاقتصادية وما يتعلق بها من جوانب لضبط حالة كفاءة الاقتصاد مع المنافسة التجارية وصولاً إلى إحداث التوازن ما بين هذه المتطلبات تجعل من التشريعات

(١) الدكتور علاء محي الدين مصطفى أبو أحمد، "الرقابة على دستورية النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي دراسة تحليلية في ضوء أحكام المجلس الدستوري الفرنسي"، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد ٣، (٢٠٢٤): ص ١٢.

(٢) الدكتور محمد عصفور، سيادة القانون الصراع بين القانون والسلطة في الشرق والغرب، (القاهرة: عالم الكتب، ١٩٦٧)، ص ٥-٧.

(٣) ينظر المادة (١٦٠/ أولاً وثانياً)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) للمزيد راجع الدكتور أحمد كمال أبو المجد، مصدر سابق، ص ١٦٣؛ عماد أبو الحسن، "الرقابة على دستورية القوانين في مصر"، بحث منشور في المجلة الجنائية القومية، مصر، العدد الأول، (٢٠٠٣): ص ٤٤.

مستودع أمين ومثابر لدفع عجلة التقدم داخل الدولة لذاتها و لأفرادها^(١). ومن الأمثلة على ذلك ما يتخذه برلمان استراليا في ضرورة بيان توافق جميع مشاريع القوانين مع حقوق الإنسان سواء المنصوص عليها أو التي تشرع بموجب المعاهدات الدولية التي تصادق عليها استراليا ودلت ضمن المذكرة التوضيحية لمشروع القانون المقدم للبرلمان^(٢).

وعليه يقع على عاتق المشرع العادي أن يلتزم بحدود الدستور بجوانبه كافة دون المساس بحقوق وحرريات الأفراد، محدداً جوانب التشريع بشكل يبين التزامات الأشخاص وضمان حمايتها حقوقهم وحررياتهم، على أن تذكر الأسباب الموجبة للتشريع للحفاظ على الصورة التقليدية للنص القانوني موضحاً المخاطبين به ليتمكنوا من معرفة حقوقهم وحررياتهم التي تعمل الدولة على حمايتها من أي تعسف لحقوق أي مكون في المجتمع وعلى أن لا يمس ذلك التحديد أو التقييد جوهر الحق أو الحرية^(٣).

إن الغاية من ذكر الأسباب له علاقة بما ظهر في تسعينات القرن العشرين لموجة من القوانين شرعت دون أن تتضمن أية قواعد قانونية ملزمة ومحددة للأشخاص المخاطبين بها ويطلق عليها الفقه بـ(التشريعات الخالية من المضمون القاعدي)، التي عدت تهديداً لمفهوم الدولة القانونية مبدأ وسيادة القانون في الدولة^(٤).

إن مبدأ سيادة القانون امر مهم لحماية الفرد من الحكومة المستبدية، التي تعينه على أن يتمتع بكرامته، فالمعنى التقليدي لسيادة العامة في إنكلترا هي سيادة البرلمان باعتباره السلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب وخضوع السلطة للقانون وإقرار مبدأ المساواة أمام القانون، وأن خضوع المشرع لمبدأ سيادة القانون يوجب وضع حدود منضبطة للعمل التشريعي^(٥).

أما المفهوم الألماني لمبدأ سيادة القانون فيعرف بمبدأ (دولة القانون) أو الدولة القانونية وهي الخضوع للقانون لما أوجدته المعطيات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، حتى تعتبر الحقوق الدستورية حقاً جوهرياً تقيد سلطات الدولة كافة ولاسيما السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان على أن يكون هناك رقابة من محكمة دستورية على القوانين المخالفة للدستور^(٦).

(١) د. وليد أحمد الشناوي، "دور المحاكم الدستورية كمشرع إيجابي (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة)"، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، العدد ٦٢، (٢٠١٧): ص ٣٣٥.

(٢) للمزيد ينظر: Bills-The parliamentary process parliament of Australia زيارة الموقع بتاريخ ٢٠٢٥/٧/٢٤.

(٣) ينظر المادة (١٤ / أولاً)، من قانون واردات البلديات رقم (١) لسنة ٢٠٢٣، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٧٠٨ في ٢٠٢٣/٢/٢٠ والتي تنص على (يحظر استيراد وتصنيع وبيع المشروبات الكحولية بكافة أنواعها)؛ وينظر المادة (٤٦)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) الدكتور علاء محي الدين مصطفى أبو أحمد، مصدر سابق، ص ١٢.

(٥) د. محمد عصفور، مصدر سابق، ص ٤.

(٦) سمير خيرى توفيق، مبدأ سيادة القانون دراسة في الفلسفة القانونية، (بغداد: دار الحرية للطباعة، ١٩٧٨)، ص ١١.

ونجد أن مبدأ سيادة القانون هو الذي يحدد وجود دولة القانون أو الدولة القانونية باعتبار أن السلطة التشريعية إحدى المؤسسات الدستورية التي تعمل على ضبط القوانين بالشكل الذي لا يهدر الحقوق والحريات للأفراد وبوجود رقابة قضاء تعمل على إجهاض أي قانون مخالف للدستور سواء كان بالإلغاء أو الامتناع عن تطبيق ذلك القانون، وتطبيقاً لمبدأ السيادة للقانون نجد أن المشرع العراقي اعتبر الشعب مصدر السلطات وعبر مؤسساته الدستورية، كما أكد على اعتبار الدستور القانون الأسمى والأعلى والملزم^(١).

كما أن المشرع العادي عندما يتدخل بتنظيم الحقوق والحريات فيجب أن تكون بشكل متكامل بحث، أي القوانين تكمل بعضها الآخر، وهو ما يستدعي وجود رابطة حتمية بين الحق وغيره من الحقوق التي كفلها الدستور، والا سنكون أمام انفصال حق عن غيره من الحقوق والنتيجة تعارض مع أحكام الدستور^(٢).

ثانياً: اختصاص إصدار القرارات التشريعية

يعد القرار في القانون [اقتراح مكتوب تتبناه هيئة تداولية يمكن أن يكون مضمون القرار أي شيء يمكن اقتراحه عادة]^(٣)، وقد يكون شائعاً في البرلمانات ويختلف مضمونه من نظام إلى آخر، ففي أمريكا يكون القرار الصادر عن الكونجرس بوضع القرار وأسبابه ومبررات وجود هكذا قرار حيث تشمل القرارات التشريعية الصادرة عن مجلس النواب طرح مشاريع قوانين الإيرادات أو إجراءات عزل والمشاركة مع مجلس الشيوخ، حيث طور مشرعو الولايات في سن القوانين على مستويين الجزئي والكلي لصنع القوانين فتحدد ثلاث عمليات فرعية على المستوى الكلي لتطوير التشريع والاقناع وقرار التصويت على القانون، في حين تتميز العمليات الفرعية باختلاف احتياجات المشرع وفرصه في البحث عن المعلومات^(٤). في حين نجد هناك مفهوم (القرار بقانون) وهو ما يتضمن إصدار قواعد عامة

(١) ينظر المادة (٥)، والفقرة (أولاً) من المادة (١٣)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(٢) للمزيد ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا، العدد (١١٤/اتحادية/٢٠١٣)، التعارض الحاصل بين المادة (٢٥)، من قانون هيئة نزاعات الملكية رقم (١٣) لسنة ٢٠١٠ مع أحكام المادة (٢/ج)، والمادة (١٤)، من الدستور، حيث أن المادة (٢٥)، قد جاءت لضمان حقوق المواطنين الذين انتزعت عقاراتهم خلافاً للقانون وتعويضهم تعويضاً عادلاً بما يحقق جبر الضرر عنهم ولحماية المال العام والحفاظ عليه ومراعياً لكافة المواطنين دون تمييز بين مواطن وآخر تطبيقاً لنص المادة (١٤)، والمادة (١٩/سادساً)، والتي تنص على أنه (لكل فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية)، كما جاء متعارضاً مع مبدأ حجية الأحكام المنصوص عليها في المادة (١٠٥)، =من قانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وأصدرت المحكمة بعدم دستورية المادة (٢٥)، من قانون هيئة نزاعات الملكية.

(٣) للمزيد راجع: على الموقع الإلكتروني قرار <https://www.ar.wikipedia.org/wiki/> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٧/٢٨.

(٤) للمزيد ينظر: كريستوفر. ر. موني، "مصادر المعلومات في صنع القرار التشريعي للولايات"، بحث منشور في مجلة الدراسات التشريعية/الفصلية، العدد ٣، (١٩٩١): ب ص.

مجردة تمتلك قوة القانون ولكنها لاتصل إلى مرحلة القانون ولا يطلق عليها قانون لعدم صدورها من السلطة المختصة بالتشريع^(١).

أما في الفقه الإداري فيعد القرار الإداري (إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة)^(٢).

وعرف الفقه العراقي القرار الإداري بأنه (عمل قانوني صادر بالإرادة المفردة والملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة لإحداث تغيير في الأوضاع القانونية القائمة أما بإنشاء مركز قانوني جديد (عام أو فردي) أو تعديلاً لمركز قانوني أو الغاء له)^(٣).

وفي هذا حدد جانب من الفقه خصائص القرار الإداري بأنه عمل قانوني يترتب عليه إنشاء حق أو ترتيب التزام، ويصدر عن السلطة الإدارية وإرادتها المنفردة^(٤).

وفي هذا نجد أن القرار الإداري تختص به السلطة التنفيذية وتنفيذاً لقوانين موجودة بالفعل تسهل من تطبيق القوانين بالشكل الأوضح والأشمل دون أن يترتب على ذلك أي انتقاص لحقوق وحرريات الأفراد.

وقد منح المشرع العادي مجلس النواب اختصاصاً بإصدار القرارات التشريعية^(٥) إلا أن هذه القرارات محكومة بنصوص الدستور التي وردت في المادة (٦١ - خامساً أ، ب، ج) والخاصة بالموافقة على التعيين في الحالات الواردة في هذه النصوص^(٦).

وهو ما يؤيده أحد الباحثين باعتبار أن الدستور قد خص مجلس النواب باتخاذ قراراته^(٧) علماً أن ما استند إليه الباحث يتعلق بقرار صحة عضوية أحد أعضاء البرلمان

(١) ينظر المادة (٤٣)، من القانون الأساسي لدولة فلسطين لسنة ٢٠٠٢ المعدل لسنة ٢٠٠٣.
(٢) د. حسام الدين محمد مرسي، "ضوابط القرار الإداري"، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد ٤، (٢٠١٨): ص ١٢٩.
(٣) د. علاء محمد بدير ود. عصام البرزنجي ود. مهدي السلامي، مبادئ القانون الإداري، (جامعة بغداد، ١٩٩٣)، ص ٤١٥.
(٤) د. جورج فودال وبيار دلفولفييه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة: منصور القاضي، (بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر، ٢٠٠١)، ص ١٩٣.

(٥) ينظر الفقرة (سابعاً) من المادة (١٧)، من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨.
(٦) ينظر القرار النيابي رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٣ الصادر بجريدة الوقائع العراقية العدد ٤٧٣٦ في ٢٠٢٣/٩/١١ [تعيين السيد (احسان ياسين شاكر حسين العوادي) بمنصب مدير مكتب رئيس الوزراء بدرجة وزير].

(٧) م. م. رقية عادل حمزة، "قرارات مجلس النواب العراقي ومدى إلزامها للسلطة التنفيذية"، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، (٢٠٢٠): ص ٦٠١.

والتي يبيت فيها مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض بأغلبية ثلثي أعضائه^(١).

وتطبيقاً لما تقدم نجد أن القرار الذي اتخذته مجلس النواب ببيان صحة عضوية أحد أعضائه يدخل ضمن مفهوم القرار الذي تتبناه هيئة تداولية ممثلة بمجلس النواب بأعضائه المجتمعين لاقتراح أمر يتعلق بصحة العضوية، وهو ما يجده القضاء (إن الطعون في عضوية أعضاء ليس اختصاصاً أصلياً بل هو اختصاص استثنائي، لأن القرار الذي يصدره المجلس لا يعتبر حكماً كالأحكام التي تصدر من السلطة القضائية صاحبة الاختصاص الأصلي)^(٢).

إن عدم الزامية القرار التشريعي يجعل من هذا القرار ثغرة في عمل السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان الذي يصدر القوانين خدمة للصالح العام ومن هذه القرارات الفقرة (٦) من القرار التشريعي رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٨ والخاص (تنفيذ مطالب القوائم والكتل السياسية وفق استحقاقها في أجهزة الدولة لمناصب وكلاء الوزراء ورؤساء الهيئات والمؤسسات والدرجات الخاصة والذي قد تمت المصادقة عليه من مجلس الرئاسة في حينها)^(٣)، وقد تم الطعن بهذه الفقرة أمام المحكمة الاتحادية^(٤).

وبينت المحكمة العليا في حكمها أن القرار ٤٤ لسنة ٢٠٠٨ لمجلس النواب لم يأت على وفق السياقات التي رسمها الدستور لإصدار القوانين ولم يدرج اختصاص إصدار القرارات التشريعية ضمن اختصاصات قانون مجلس النواب ٥٠ لسنة ٢٠٠٧^(٥)، عند ذاك وفي السياق نفسه نجد أن القرار ٤٤ لسنة ٢٠٠٨ قد خالف مبدأ تكافؤ الفرص الذي نصت عليه المادة (١٦) من الدستور فضلاً عن مخالفتها لإجراءات التعيين للدرجات الخاصة ولذلك حكمت المحكمة بعدم دستورية الفقرة ٦ من القرار ٤٤ لسنة ٢٠٠٨ وإلغاء العمل بموجبها.

II. ب. المطلب الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في التزام البرلمان بالاختصاص التشريعي

استناداً إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تمارس كل من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات^(٦)، إلا أن

(١) ينظر المادة (٥٢)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) للمزيد ينظر: الدكتور محمد إبراهيم درويش والدكتور إبراهيم محمود درويش، القانون الدستوري، النظرية العامة - الرقابة الدستورية - أسس النظام الدستوري المصري، ط٢، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩)، ص ٦٦٥.

(٣) تم نشر القرار التشريعي رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨ في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١٠٢ في ٢٤/١٠/٢٠٠٨.

(٤) انظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٩/اتحادية/٢٠١٩) في ٢٨/١٠/٢٠١٩.

(٥) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٤٩ في ٢٧/٩/٢٠٠٧.

(٦) ينظر المادة (٤٧)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

هذا لا يمنع من تدخل السلطة القضائية في موضوع وضع القانون والذي يعد دوراً متنامياً وملحوظاً لظاهرة انخراط المحاكم الدستورية في مباشرة وظائف ذات طبيعة تشريعية في جوهرها، وقد أورد جانب من الفقه بعدم إمكانية فصل وظيفة وضع القانون عن عملية إيجاد حلول للنزاعات المطروحة على القضاء، فهذه الحلول تتطلب تفسيراً للقانون وبدوره يتطلب هذا التفسير أو القصور أو عدم كفاية القواعد التشريعية ابتداءً تشريعياً^(١).

وقد وصل التطور ما بين القضاء الدستوري والمشرع العادي إلى درجة من التنظيم والتنسيق فيما بينهما بحيث أصبح ما يطلق عليه (البناء المتسق)^(٢)، وباعتبار أن العلاقة تفاعلية ما بين الاثنين وهو ما يولد آثاراً لأحكام القضاء الدستوري على الإجراءات ومخرجات القوانين التي تتولى السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان إلى إصدارها، فالأثر المباشر للحكم الدستوري يكون في حالة الحكم بعدم دستورية قانون ما وكمثال على ذلك حكم المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية القانون ١١٢ لسنة ٢٠١٢ (قانون مجلس القضاء الأعلى)^(٣).

ونجد أن المحكمة الاتحادية العليا قد دفعت بمجلس النواب إلى إصدار قانون جديد لمجلس القضاء الأعلى بعد الحكم بعدم دستورية القانون رقم ١١٢ لسنة ٢٠١٢ لتعارضه مع مبدأ الفصل بين السلطات حيث لا يمكن الجمع بين صفة (قاضي) و(مدير عام)^(٤)، كذلك اشغال القضاة بأمور لا علاقة لها بالقضاء، كما أن القانون قد صدر خلافاً للطريق الذي رسمه الدستور في تشريع القوانين حيث أن رئاسة الجمهورية أرسلت مشروع القانون إلى مجلس النواب والذي أعد من قبل جهة بعيدة عن واقع القضاء العراقي ولا علاقة له بمجلس القضاء الأعلى، كما أن القانون قد رتب التزامات مالية دون أن يرجع مجلس النواب إلى الحكومة مخالفاً بذلك أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة (٦٢/أولاً) من الدستور حيث استحدثت تشكيل إداري جديد هو منصب (أمين عام مجلس القضاء الأعلى) وبدرجة قاضي من الصنف الثاني (المادة ٧ من القانون) رغم وجود دائرة قائمة رسمياً في الوقت الحاضر يرأسها مدير عام ويعاونه كادر إداري تتولى إدارة شؤون القضاة وأعضاء الادعاء العام^(٥). وتم إصدار قانون جديد لمجلس القضاء الأعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧ وبما يتفق مع نصوص الدستور وآلية تشريع القوانين في مجلس النواب^(٦).

كما أصدرت المحكمة الاتحادية العليا الأمر الولائي المستعجل لإيقاف تنفيذ القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٥ (قانون التعديل الأول لقانون جوازات السفر رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٥ لمخالفته

(١) رأي Mauro Cappelletti، أورده د. وليد أحمد الشناوي، مصدر سابق، ص ٣٦٥.

(٢) د. وليد محمد الشناوي، مصدر سابق، ص ٣٨٩.

(٣) ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا، العدد (٨٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٣) في ١٦/٩/٢٠١٣.

(٤) ينظر المادة (٢/سادساً)، من قانون مجلس القضاء الأعلى رقم ١١٢ لسنة ٢٠١٢.

(٥) ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا العدد (٨٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٣) على موقع المحكمة الاتحادية العليا العليا الالكتروني.

(٦) قانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧ الصادر في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٤٣٢ في ٢٣/١/٢٠١٧.

للدستور وتقاطعته مع القوانين الخاصة)، تلافياً لما قد يحدثه تطبيق هذا القانون من ضرر حال وجسيم بسمعة ومركز الجواز الدبلوماسي العراقي بين دول العالم والتي لا يمكن تلافيتها في حالة تطبيقه الآن، مستندة فيها إلى المادة (٣٩) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ والمادتين (١٥١ و ١٥٢) من قانون المرافعات المدنية ٨٢ لسنة ١٩٦٩ المعدل، حيث أن صفة الاستعجال تقوم على فكرة الحماية العاجلة المؤقتة التي لا تهدر حقاً ولا تكسبه^(١).

وقد ردت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٩/٧/٢٠٢٥ هذه الدعوى لعدم توافر شرط المصلحة اللازم لإقامتها، وفي تعليقنا على هذا الحكم نود أن نبين الآتي:

١- بحسب رأي جانب من الفقه أن (المصلحة شرط لقبول الدعوى، فحيث لا مصلحة فلا دعوى، لأن المصلحة مناط الدعوى، وأساس هذه القاعدة هو تنزيه ساحات القضاء عن الاشتغال بدعاوى لا فائدة عملية منها...) (٢).

٢- فالمصلحة ركن أساسي في الدعوى الدستورية ويجب أن تكون هناك منفعة لرافع الدعوى تعود عليه وفق ما أورده في الدعوى بحيث تدفع عنه الضرر أو استيثاق حق معتدى عليه أو لجلب مغنم، وبهذا تكون المصلحة (الوسيلة لتحقيق المنفعة من الدعوى بصفتها شرط قبول لا تشرع المحكمة في إجراءاتها تجاه الحكم من دون تحققها) (٣).

٣- بينت المحكمة الاتحادية في حكمها بالعدد (٨٧/ اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٣) أن المدعي وهو عضو في مجلس النواب ورئيس كتلة نيابية وهو يمثل مجموع الشعب استناداً إلى أحكام المادة (٤٩/ أولاً) وأن القانون موضوع الطعن هو ليس طلباً شخصياً حتى يتطلب الطعن به وجود مصلحة خاصة للطاعن وإنما هو قانون عام يخص المصلحة العامة، فيكون الطعن بعدم دستورية مسألة تخص العراقيين جميعاً ويمثلهم نواب الشعب ومنهم المدعي استناداً إلى أحكام المادة (٩٣/ ثالثاً) من الدستور وقررت الحكم بعدم دستورية القانون رقم ١١٢ لسنة ٢٠١٢ (قانون مجلس القضاء الأعلى)، بينما نجد في حكمها حول التعديل الأول للقانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٥ (قانون التعديل الأول لقانون جوازات السفر رقم ٣٢ لسنة

(١) قانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٥ التعديل الأول لقانون جوازات السفر رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٥، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٨١٨ في ٢٠٢٥/٣/١٠، وأثناء طبع البحث تم إصدار الحكم بعدم الدستورية (لـقانون) = التعديل الأول لقانون جوازات السفر رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٥ لتعارضه مع أحكام المواد (١٤ و ١٦ و ٤٧ و ٨٠) من الدستور، وصدر القرار بالاتفاق بتاريخ ٢٠٢٥/٨/٢٠، موقع المحكمة الاتحادية العليا الإلكتروني يوم ٢٠٢٥/٩/١٣.

(٢) د. عادل الطبطبائي، "شرط المصلحة في الدعوى الدستورية، دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ١، (٢٠٠٠): ص ١٥.

(٣) د. سليم سلامة حتاملة، "شرط المصلحة في الدعوى الدستورية في ضوء قانون المحكمة الدستورية الأردنية دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٢، (٢٠٢٣): ص ٣٣٣.

٢٠١٥) قد ردت بناء على أنه لم يثبت تضرره الشخصي والمباشر من المادة المطعون بها واعتبرت ذلك يتعارض على الأصول القانونية لقبول مثل هذه الدعاوي. إن الطعن الذي قدمه النائب يمس المصلحة العامة وزيادة في الامتيازات فمنهم رئيس مجلس الاتحاد وأعضائه في المادة (١٩ مكررة- أولاً/ ب و ع)، فهل يتم منح أعضاء المؤسسة التشريعية الثانية قبل أن يتم تشكيل الاتحاد وبيان أعضائه واختصاصاته ومركزه القانوني فقد يكونوا قد منحوا جوازات سفر دبلوماسية من خلال قناة أخرى كمجلس النواب وكممثلين للأقاليم والمحافظات التي يتم تشكيلها في حينها.

وبهذا نجد أن المصلحة المبنية على مركز قانوني للطاعن قد مس به القانون المطعون في عدم دستوريته وعلى هذا تتميز دعوى عدم الدستورية عن غيرها من الدعاوي (في مجال تحديد شرط المصلحة) بأنه الحق الذي تكفلت بحمايته دعوى عدم الدستورية وهو حق قد اعترفت به ونظمه الدستور ورسم له الطريق لحماية الحقوق^(١).

II. ج. المطلب الثالث

قياس الأثر التشريعي في مجلس النواب العراقي

يعد القانون أداة مهمة لتحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمالية والعسكرية والثقافية، مستندة بذلك إلى جهود حثيثة في إصدار قوانين تلائم الواقع بتطلعاته كافة، واحتياجاته المعقدة والمتنوعة لمواطنيها ومجتمعاتها واقتصادها، ومستفيدة من خبرات قانونية مع مشاركة بيوت الخبرة على اختلاف مشاربها، إلا أن هذا الأمر لا يقف عند إصدار القانون وإنما تتبعه خطوات أكثر حكمة من وضع القانون وهو مدى الفائدة المتوقعة أو العواقب غير المقصودة التي تنتج عند تنفيذ هذه القوانين على أرض الواقع^(٢).

كانت السبعينات من القرن العشرين انطلاقة لأسلوب جديد لتقييم التشريعات الصادرة من البرلمان واستخدمته الولايات المتحدة الأمريكية في بيان آثار التضخم الذي حصل حينها ثم تبعتها فلندا وكندا والمملكة المتحدة وصولاً إلى أستراليا وهولندا وألمانيا فالهند والفلبين وماليزيا، حيث تعددت أهداف هذه الدول من خلال قياس أثر تشريعاتها من ضمان تهيئة بيئة الأعمال ومناخ الاستثمار^(٣).

فقياس الأثر التشريعي هو أداة لتحليل نتائج التشريعات القانونية، فالواقع يحتاج إلى تشريع قانون أو تعديل قانون وبما ينسجم مع متطلبات واحتياجات الأفراد لهذا القانون،

(١) د. سليم سلامة حتملة، مصدر سابق، ص ٣٣٦.

(2) OECD Best Practice principles for Regulatory policy Regulatory Impact Assessment,

منشورات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، باريس، ٢٠٢٠، ص ٦.

(٣) د. كريم سيد عبد الرزاق، "منهجية قياس أثر التشريعات: بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية"، بحث منشور في المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، العدد ٦، (٢٠١٨): ص ٤٣.

والدولة تحتاج إلى معرفة ما يعود من القانون وما ينقصه أو يعيبه عند التطبيق فلجأت الدول إلى إنشاء أجهزة قادرة من خلال اختصاصها في تطبيق الأثر التشريعي على أرض الواقع، ففي دراسة لبيان العلاقة المباشرة ما بين السياسة المالية والبطالة في العراق استخدمت الأدوات المالية الممثلة بالإنفاق العام والضرائب والدين العام الداخلي على أن تحدد فترة زمنية لقياس أثر هذه التشريعات سلباً أو إيجابياً على مستوى البطالة، لتتمكن الدولة من احتواء هذه المشكلة وبما ينسجم وتطبيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للأفراد الواردة في الدستور، وخلصت الدراسة إلى (ضرورة تبني سياسة مالية يكون الهدف منها إحداث زيادة فعلية في معدلات النمو الاقتصادي ويكون ذلك من خلال زيادة الإنفاق العام الاستثماري خاصة في مجال إعمار وتنمية البنى التحتية للبلد إلى جانب زيادة أعداد الأنشطة الاقتصادية)^(١).

من خلال ما تقدم نجد أهمية قياس أثر التشريعات من الأمور المهمة التي تزود صانعي القانون أو النظام بمعلومات جوهرية فيما إذا كان هذا التنظيم فعال أم لا لتحقيق السياسة العامة في الدولة وفي القطاع المحدد لقياس أثر القانون الذي سيدعم الحياة الاقتصادية مثلاً أو أن هذا القياس قد يدفع بعدم التدخل أو إثبات وجود فوائد تدفع المشرعين وهكذا قوانين تحمي بها المصلحة العامة للدولة^(٢).

فلو طبقنا على قانون البلديات رقم ١ لسنة ٢٠٢٣ الأثر التشريعي لهذا القانون الذي نص في مقدمته إلى أن القانون قد صدر لمضي المدة القانونية المنصوص عليها في البند (الثالث) من المادة (٧٣) من الدستور التي تقضي بمصادقة رئيس الجمهورية على القوانين التي يسنها البرلمان، وبعد القانون مصادقاً عليه بعد مضي مدة (١٥) يوماً من تاريخ تسلمها من قبل رئاسة الجمهورية، وكان من الممكن إعادته إلى البرلمان ليتم التعديل عليه وبما يتوافق مع بنود الدستور في البند (ثانياً) من المادة (٢) منه التي تعد ضماناً دستورية لغالبية الشعب العراقي كما هو ضمان لجميع الأفراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية كالمسيحيين والأيزيديين والصابئة المندائيين، فضلاً عن أن التنظيم القانوني الملغي رقم (٢) لسنة ١٩٣١ الذي نظم عملية بيع المشروبات الروحية قد اشترطت في المادة (٣) منه قد حددت الطوائف التي لها الحق في إدارة هذه العملية وبما يحقق المساواة بين المواطنين بحقوقهم وحياتهم وبما لا يخل بالنظام العام في الدولة، فهناك حلول كثيرة كان على المشرع العادي لمواجهة هذه

(١) علي عبد الدائم محمد، "تقدير أثر السياسة المالية على معدلات البطالة في العراق خلال الفترة (٢٠٠٠-٢٠٢٠) باستخدام نموذج (ARMA)"، بحث منشور في المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، العدد ١٨، (٢٠٢٤): ص ٤٥٤ و ص ٤٨٠.

(2) OECD Best practice principles for Regulatory policy.

ففرض ضرائب تدخل في وزارات الدولة، يعزز من الواقع الاقتصادي وبما يخدم الشريحة التي تمارس هكذا حرفة^(١).

ونحن بدورنا نبين أهمية تقرير هذا المنع، لأنه يصب في التنمية في ميدان الحفاظ على القيم الأخلاقية للأسرة العراقية^(٢)، إلا أننا نجد أن هناك سبل واسعة وكفيلة بتحقيق الاستقرار إذا ما كان القانون يحدد أصحاب حرف معينين للاستفادة وبما لا يتعارض مع سلوكيات المجتمع العراقي من بقية الطوائف الدينية.

ومن الأحكام الأخرى قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٠ الخاص بهيئة دعاوي الملكية الذي يضمن حقوق المواطنين الذين انتزعت عقاراتهم خلافاً للقانون وتعويضهم تعويضاً عادلاً بما يحقق جبر الضرر عنهم وحماية المال العام والحفاظ عليه على أن يكون هذا التعويض مراعيًا لكافة المواطنين بصورة متساوية دون تمييز بين مواطن وآخر، إلا أنه نجد أن القانون جاء متعارضاً مع مبدأ المساواة بين المواطنين في الحصول على التعويض عن العقارات التي انتزعت منهم لاسيما في حالات الاستملاك القضائي في المادة (٢٥) منه^(٣)، وهذا يتعارض أيضاً مع المادة (١٩/سادساً) والتي تنص على أنه (لكل فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية).

(١) قرار محكمة العدل العليا لدولة فلسطين رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٦ تاريخ الفصل ٣٠/أكتوبر/٢٠١٧ (قرار المجلس البلدي في بلدية أريحا رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٨ عدم منح رخص لمحات بيع المشروبات الروحية ضمن حدود بلدية أريحا وذلك اعتباراً من بداية عام ١٩٩٨ وذلك لقناعة الأعضاء بكفاية عدد محلات بيع المشروبات الروحية في المدينة)، للمزيد ينظر إلى أحكام قضائية مشابهة رقم ٢٠١٨/١٨٥، والقضية رقم ٢٠١٨/٦٩٠، في موسوعة القوانين وأحكام المحاكم الفلسطينية على الموقع الإلكتروني: maqam.najah.edu/judgments/3487.

(٢) ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا العدد (٢٠٢٣/٣٥/اتحادية) مع موحداتها (٣٧، ٤٠، ٤٥، ٤٧، ٤٨، ٥٠، ٥٧، ٥٨، ٦٦، ٩٢/اتحادية/٢٠٢٣) في ٢٧/٨/٢٠٢٣، المنشور على موقع المحكمة الإلكتروني؛ للمزيد ينظر إلى الطعن رقم ١٤٠٢ لسنة ٣٩ بتاريخ ٢٦/٧/١٩٩٨، دائرة منازعات الأفراد والهيئات في المحكمة الإدارية العليا في مصر، تدور حيثيات الحكم إلى (أن المدعي أخطر من مجلس مدينة طوخ بإلغاء التراخيص رقم ٩٣٣ الصادر له في ١٩/١٢/١٩٧٨ عن مستودع بيرة ومياه غازية وفق لأحكام القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ وأن هذا القرار جاء استناداً لقرار محافظ القليوبية رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٨٨ بحظر التراخيص بإقامة محال بيع المشروبات الكحولية في كافة أنحاء محافظة القليوبية وإلغاء التراخيص السابقة)، وكان حكم المحكمة الإدارية أنه على السلطة التشريعية أن يتناولوا بالتعديل القانون الذي وافق على منح التراخيص وإذا ما كان هناك أسباباً محددة وقاطعة ومؤثرة على الصحة العامة فيمكن لها أن تسن قوانين وتعديلات بما يحقق منع ممارسة هذا النشاط المتداول وليتسنى للمحكمة أن تجري على تطبيقه إذا ما تم ذلك التعديل بالشكل الذي لا يضر بالصالح العام.

(٣) للمزيد ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا العدد (٢٠١٣/١١٤/اتحادية) على موقع المحكمة الإلكتروني، مصدر سابق، حيثيات الحكم (أن المادة (٢٥) من قانون هيئة دعاوي الملكية رقم ١٣ لسنة ٢٠١٥ نصت على (يحق للذين وقع عليهم غبن نتيجة تطبيق القانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦ بما يخص التعويض وقت إقامة الدعوى ولهم الحق بإقامة الدعوى بموجب القانون الجديد بأثر رجعي لرفع الحيف عنهم)).

وعليه يقع على دائرة التشريع النيابية^(١) التي تختص بتقييم التشريعات قبل وبعد إصدارها وتتابع مدى تطبيقها، حيث أنها دائرة تخصصية في تقنين التشريعات وصياغتها وقياس أثرها وفقاً لأحدث المعايير المعتمدة في الجودة التشريعية، مراجعة التشريعات وخصوصاً التي يتم بصدها صدور أحكام من المحكمة الاتحادية العليا بتعطيلها أو إلغائها لجعل القوانين أكثر كفاءة وفعالية بالتطبيق بعد استبعاد النصوص المعطلة والملغاة^(٢).

الخاتمة

توصلنا في بحثنا إلى جملة استنتاجات وتوصيات وهي:

أولاً- الاستنتاجات:

- ١- بينت التجربة التشريعية لمجلس النواب العراقي أن منح المشرع العادي لذاته اختصاص إصدار قرارات تشريعية لا يتطابق مع تشريع القوانين كاختصاص أصيل بالنسبة للسلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان وطبقاً للمادة (٦١/أولاً)، وقد يتخذ البرلمان قرارات تنظيمية داخلية بين دوائر ولجان دائمة ومؤقتة لتسهيل أداء عملها.
- ٢- إن الدور الذي تقوم به المحكمة الاتحادية العليا في مراجعة دستورية القوانين والأنظمة متطابق مع ما جاء بنصوص الدستور، وهو أمر محمود لتجربة رائدة منذ العام ٢٠٠٥.
- ٣- لم نجد أي دراسة أو تحليل لقانون أو تقييم لدائرة التشريع النيابية والمختصة بقياس أثر القوانين، وقد يكون السبب هو أن هذه الدائرة قد تشكلت استناداً إلى قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨، إلا أن هذا لا يعد مبرراً فالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في تطور مستمر والمواطن بحاجة إلى تشريعات تضمن حقوقه وحرياته وهو ما يستوجب قيام دائرة التشريع النيابية بدورها بشكل أكثر فاعلية.

ثانياً- التوصيات:

- ١- الحاجة إلى توحيد أو الإشارة إلى إجراءات واضحة ومفصلة للتعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومجالات تفسير مشروعاتها أو إعادة ضبط هذه المشروعات بالشكل القانوني الذي يقضي بوحدة القانون دون تعارضه مع قوانين أخرى.
- ٢- إن الاعتراف الدستوري لحقوق المعارضة البرلمانية في عملية التشريع أمر لا بد منه لكي تستقيم الديمقراطية الدستورية ويتم تطبيقها بالشكل الذي تقتضيه هذه الديمقراطية من المشاركة والفاعلية من أعضاء البرلمان وعلى الرغم من وجود دراسات حول الاعتراف للمعارضة البرلمانية بدورها إلا أن هذا الأمر يتعلق بمدى إعطائها الدور الحقيقي في عملية إصدار القوانين.

(١) تشكلت دائرة التشريع النيابية استناداً إلى المادة (١٤/ثانياً)، من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ والتي تنص على (على المجلس توفير الوسائل المناسبة بما يؤدي إلى رصانة التشريع وفعاليتها...).

(٢) لحد الآن موجودة المادة (٢٥)، من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٠ الخاصة بهيئة دعاوى الملكية.

- ٣- غياب الأحكام التي من شأنها مشاركة المعارضة في مختلف أجهزة البرلمان.
- ٤- وبالنظر لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا استناداً إلى المادة (٩٣/ أولاً) في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة فلا بد من أن تكون هناك رقابة سابقة على النظام الداخلي لمجلس النواب لتلافي الطعن في نصوصه التشريعية واتفقه مع نصوص الدستور في التقيد بالاختصاصات التشريعية ودون إرباك للعمل البرلماني.

المصادر

أولاً- الكتب القانونية:

- ١- د. احمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم المصري، القاهرة: مكتبة النهضة العربية، ١٩٦١.
- ٢- د. جورج فودال وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج ١، ترجمة منصور القاضي، بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر، ٢٠٠١.
- ٣- سمير خيرى توفيق، مبدأ سيادة القانون، دراسة في الفلسفة القانونية، بغداد: دار الحرية للطباعة، ١٩٧٨.
- ٤- د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة بغداد، ١٩٩٠.
- ٥- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ب. م، ١٩٤٩.
- ٦- د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم دراسة مقارنة، ط ٤، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٣.
- ٧- د. علاء حسين الرهيمي، المعارضة البرلمانية في العراق في عهد الملك فيصل الأول، دراسة تحليلية، ط ١، بغداد: بيت المحكمة، ٢٠٠٧.
- ٨- د. علي محمد بدير و د. عصام البرزنجي و د. مهدي السلامي، مبادئ القانون الإداري، جامعة بغداد، ١٩٩٣.
- ٩- د. غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، بيروت: مكتبة السنهوري، ٢٠١٨.
- ١٠- د. فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة تحليلية نقدية، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- ١١- موريس دو فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ط ١، ترجمة د. جورج سعد، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢.
- ١٢- د. محمد إبراهيم درويش و د. إبراهيم محمد درويش، القانون الدستوري، النظرية العامة- الرقابة الدستورية- أسس النظام الدستوري المصري، ط ٢، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.

١٣- د. محمد عصفور، سيادة القانون، الصراع بين القانون والسلطة في الشرق والغرب، القاهرة: عالم الكتب، ١٩٦٧.

١٤- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠.

ثانياً- البحوث:

١- جورج بيردو، أورده الدكتور زهير قدوره في بحثه، "حق رئيس الدولة في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية/ دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٣، (٢٠١٥): ص ٣١٣.

٢- د. النعمان منذر الشاوي، "إشكالية سن التشريع في مملكة البحرين"، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، العدد ١، (٢٠١٠): ص ٤٤٧.

٣- د. آيات سلمان شهيبي، "أداء المعارضة البرلمانية في ظل مبدأ الاستقرار القانوني- العراق انموذجاً"، بحث منشور عدد خاص للمؤتمر العلمي الدولي العاشر لقسم دراسات المجتمع المدني وحقوق الإنسان في مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، (٢٠٢٢): ص ٣٠٨-٣٠٩.

٤- د. حسام الدين محمد مرسي، "ضوابط القرار الإداري"، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، العدد ٤، (٢٠١٨): ص ١٢٩.

٥- د. رافع خضر صالح شير والأستاذ وليد حسن حميد، "الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية، دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد الثالث، (٢٠١٤): ص ١٤٥.

٦- د. سليم سلامة حتاملة، "شرط المصلحة في الدعوى الدستورية في ضوء قانون المحكمة الدستورية الأردنية دراسة تحليلية"، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٢، (٢٠٢٣): ص ٣٣٣.

٧- د. عادل الطبطبائي، "شرط المصلحة في الدعوى الدستورية، دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ١، (٢٠٠٠): ص ١٥.

٨- د. كريم السيد أحمد عبد الرازق، "دور البرلمانات في دعم التطور الديمقراطي في الديمقراطيات الناشئة: الدروس المستفادة لمجلس النواب المصري (٢٠١٥-٢٠٢٠)"، بحث منشور في المجلة العلمية لكلية التجارة، جامعة أسيوط، العدد الثالث والسبعون، (٢٠٢١): ص ٤٣٠.

٩- د. كريم سيد عبد الرازق، "منهجية قياس أثر التشريعات: بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية"، بحث منشور في المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، العدد ٦، (٢٠١٨): ص ٤٣.

١٠- د. وليد أحمد الشناوي، "دور المحاكم الدستورية كمشرع إيجابي (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة)"، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، العدد ٦٢، (٢٠١٧): ص ٣٣٥.

- ١١- الدكتور أحمد كمال أبو المجد، مصدر سابق، ص ١٦٣؛ عماد أبو الحسن، "الرقابة على دستورية القوانين في مصر"، بحث منشور في *المجلة الجنائية القومية*، مصر، العدد الأول، (٢٠٠٣): ص ٤٤.
- ١٢- الدكتور عبد الحميد متولي، "مبدأ المشروعية ومشكلة المبادئ العليا غير المدونة في الدستور"، بحث منشور في *مجلة الحقوق القانونية والاقتصادية*، جامعة الإسكندرية، العدد الثالث والرابع، (١٩٥٩): ص ٣.
- ١٣- الدكتور علاء محي الدين مصطفى أبو أحمد، "الرقابة على دستورية النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي دراسة تحليلية في ضوء أحكام المجلس الدستوري الفرنسي"، بحث منشور في *مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية*، جامعة الإسكندرية، العدد ٣، (٢٠٢٤): ص ١٢.
- ١٤- علي عبد الدائم محمد، "تقدير أثر السياسة المالية على معدلات البطالة في العراق خلال الفترة (٢٠٠٠-٢٠٢٠) باستخدام نموذج (ARMA)"، بحث منشور في *المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية*، جامعة الإسكندرية، العدد ١٨، (٢٠٢٤): ص ٤٥٤ و ص ٤٨٠.
- ١٥- كريستوفر. ر. موني، "مصادر المعلومات في صنع القرار التشريعي للولايات"، بحث منشور في *مجلة الدراسات التشريعية الفصلية*، العدد ٣، (١٩٩١): ب ص.
- ١٦- م. م. رقية عادل حمزة، "قرارات مجلس النواب العراقي ومدى إلزامها للسلطة التنفيذية"، بحث منشور في *مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية*، العدد الثاني، (٢٠٢٠): ص ٦٠١.
- ١٧- مراح أحمد، "حقوق المعارضة البرلمانية في مجالات التشريع دراسة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري سنة ٢٠٢٠"، بحث منشور في *مجلة البيان للدراسات القانونية والسياسية*، الجزائر، عدد ٢، (٢٠٢٢): ص ٥٣.
- ١٨- ياسر سيد حسين سيد، "مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة- قسم التشريع، دراسة مقارنة بين (مصر- فرنسا)"، بحث منشور في *المجلة القانونية*، جامعة القاهرة، العدد ١، (٢٠١٧): ص ١٩٤.

ثالثاً- الدساتير:

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
 - ٢- القانون الأساسي للدولة فلسطين لسنة ٢٠٠٢ المعدل لسنة ٢٠٠٣.
 - ٣- دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل لسنة ٢٠٠٨.
 - ٤- دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١.
 - ٥- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ المعدل لسنة ٢٠١٨.
 - ٦- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة ٢٠٢٠.
- رابعاً- القوانين والأنظمة والقرارات:
- ١- قانون مجلس النواب رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٧ المنشور بجريدة الوقائع العراق ٤٠٤٩ في ٢٧/٩/٢٠٠٧.

- ٢- قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨.
- ٣- قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧.
- ٤- قانون واردات البلديات رقم ١ لسنة ٢٠٢٣ العراقي.
- ٥- قانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٥ (التعديل الأول لقانون جوازات السفر رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٥) المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٨١٨ في ٢٠٢٥/٣/١٠.
- ٦- النظام الداخلي رقم ٣ لسنة ٢٠١٧ لقسم التشريعات في وزارة العدل.
- ٧- قانون مجلس القضاء الأعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧.
- ٨- قانون وزارة العدل رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٥.
- ٩- الأمر العالي الصادر ١٩٤٥ (لمجلس الدولة الفرنسي).
- ١٠- القرار التشريعي رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٨ المنشور بجريدة الوقائع العراقية العدد ٤١٠٢ في ٢٠٠٨/١٠/٢٤.

- ١١- قانون مجلس القضاء الأعلى رقم ١١٢ لسنة ٢٠١٢.
 - ١٢- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.
 - ١٣- الأمر الولائي الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا، العدد ٧/اتحادية/أمر ولائي/٢٠٢٥.
- خامساً- قرار المحاكم:**

- ١- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٤٠٢ لسنة ٣٩ بتاريخ ١٩٩٨/٧/٢٦ في مصر.
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا ٤٤/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٧/١٢.
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٨٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٣ في ٢٠١٣/٩/١٦.
- ٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ١١٤/اتحادية/٢٠١٣ في ٢٠١٣/١٢/٤.
- ٥- قرار محكمة العدل العليا لدولة فلسطين رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٦.
- ٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٨٩/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٠١٩/١٠/٢٨.
- ٧- حكم المحكمة الاتحادية العليا العدد ٣٥/اتحادية/٢٠٢٣ في ٢٠٢٣/٨/٢٧.

سادساً- المصادر الأجنبية:

- 1- Carre'de Malberg: Contribution de La the'orie ge'ne'rale de L Etat, 2, 1922.
- 2- Bills- the parliamentary process, parliament of Australia.
- 3- OECD Best practice principles for Regulatory policy Regulatory Impact Assessment, منشورات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، باريس، ٢٠٢٠.