

التراجع التشريعي في العراق (الأسباب والمعالجات)

أ.م.د. غانم عبد دهش الشباني
كلية القانون - جامعة القادسية - العراق

الملخص

تعد الوظيفة التشريعية أهم اختصاصات السلطة التشريعية وتمثل هذه الوظيفة في سن البرلمان للفوانيين واقتراحها وإقرارها ، أو اقتراح الحكومة لمشروعات القوانين وموافقة البرلمان عليها وإرسالها لرئيس الدولة للتصديق عليها وإصدارها ، ولا تكتمل لlaw فوره إلا بعد اكمال هذه الوظيفة ، وذلك من خلال استفتاذ القانون لمرحل عديدة تبدأ باقتراح القانون ومناقشته والتصويت عليه ، ثم مرحلة التصديق أو الاعتراض ، ثم مرحلة الإصدار ، وأخيراً مرحلة النشر .

اما عن التراجع التشريعي فنقصد به عدم القدرة على الاجادة التشريعية في اصدار قوانين متزوية ناضجه، تستهدف ايجاد الحلول للمشكلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بما يلبى حاجات الجماعة وطموحاتها، بحيث يصدر هذه القوانين وهي مشوبة بالنقص ومصابة بالغموض، وعليه بالاستثناءات الكثيرة التي تخل بعمومية القواعد القانونية وتجريدها.

وقد استبان لنا من جراء البحث ان هذا التراجع مرده وجود عدة اسباب ، قد تكون سياسية أو قانونية أو اجتماعية أو اقتصادية، وقد يكمن خلف هذا التراجع اجتماع هذه الاصباب ببعضها مخلفة تشريعات مشوهه قاصرة عن بلوغ غاياتها، كما كشفت لنا الدراسة بأن القاعدة الأساسية لإصلاح النظام القانوني تمثل في ايجاد نظام دستوري فعال يتمثل بكفالة آليات التعاون بين السلطات الثلاث ، وإقامة أفضل وسائل التكامل بينها في مجال صنع التشريع ، أما خاتمة البحث فقد أودعناها النتائج التي توصلنا إليها والمقررات التي ترکزت حول بعض التعديلات على النصوص القانونية الواردة ضمن مفردات البحث ونأمل من المشرع العراقي أن يأخذ بها ويتقبلها قبولاً حسناً.

Legislative Decline in Iraq

(Causes and treatments)

Assist. Pof. Dr. Ghanim A. Dahash Al-Shaibani

ABSTRACT

The legislative function is the most important competence of the legislative authority. This function is to enact, propose and approve laws in Parliament, or to propose draft laws and the approval of Parliament and send them to the President for ratification and promulgation. To propose, discuss and vote on the law, then the ratification or objection stage, the issuance stage and finally the publication stage.

As for the legislative retreat, we mean the inability to legislative competence in issuing mature and deliberate laws, aimed at finding solutions to political, social and economic problems, to meet the needs and aspirations of the group, so that these laws are issued, which is tainted with lack and ambiguity, and is cited by the many exceptions that violate the general legal rules and stripping them. .

The study revealed that this decline is due to the existence of several reasons, which may be political, legal, social or economic, and may lie behind this decline meeting these reasons together leaving distorted legislation deficient to achieve its goals, as the study revealed to us that the basic basis for reform of the system The legal conclusion is to create an effective constitutional system by ensuring the mechanisms of cooperation between the three authorities, and the establishment of the best means of integration between them in the field of legislation making. The conclusion of the research has been deposited by our findings and proposals focused on some amendments to the legal texts contained in the vocabulary. We urge and hope the Iraqi legislator to take them and accept them well .

المقدمة

أن الاختصاص التشريعي يعد أهم وظيفة للبرلمان ، بحيث يعد هذا الاختصاص بمثابة اختصاص تقليدي لجميع البرلمانات ، ولا تكتمل للقانون قوته الأبعد اكمال هذه الوظيفة، وذلك من خلال استنفاذ القانون لمراحل عديدة تبدأ باقتراح القانون ومناقشته والتصويت عليه ، ثم مرحلة التصديق أو الاعتراض ، ثم مرحلة الإصدار ، وأخيرا مرحلة النشر ومن البديهي أن المرحلة الثانية وهي مرحلة المناقشة والتصويت تكون من صميم اختصاص السلطة التشريعية وحدها أما بقية المراحل فمن المتعارف عليه في اغلب النظم السياسية هو مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية .

ويراد بالترابع التشريعي هو عدم قدرة الهيئة التشريعية على تحقيق مبدأ الاجادة أو الكفاءة التشريعية في اصدار قوانين متزوية ناضجه، تستهدف ايجاد الحلول للمشكلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بما يليبي حاجات الجماعة وطموحاتها، بحيث تصدر هذه القوانين وهي مشوبة بالنقص ومصابة بالغموض، وعليه بالاستثناءات الكثيرة التي تخل بعمومية القواعد القانونية وتجردها.

وتكمن اهمية الموضوع في ضرورة تحديد الاسباب التي تعتبرى الهيئة التشريعية في الدولة مخلفة ورائها تشريعات مغترة بعلة النقص أو مصابة بالغموض وعدم الكفاية في ايجاد الحلول للمشكلات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ، علاوة على افراج القواعد القانونية من صفت التجريد والعمومية اللتين يدوران وجودا وعدما مع وجود القاعدة القانونية وذلك بسبب كثرة الاستثناءات التي ترد عليها ، والبحث عن السبل الدستورية والقانونية الكفيلة بمعالجتها وصيانتها .

إن هذا الموضوع ذو إشكاليات كبيرة منها ما يتعلق بالنصوص الدستورية والتشريعية، حيث تثار مشكلة قصور الاولى في تقريرها لهذا الاختصاص وغياب النصوص المنظمة على وجه التصرير والاستقلال، وتجاوز الاخرة للأحكام الدستورية ، بحيث تصدر وهي مصابة بعدم الدستورية، ومنها ما يتعلق بالواقع الذي يفرض قيوداً عديدة على ممارسة الهيئة التشريعية لاختصاصاتها وتعطيل النصوص المتعلقة بتكونها فهي لا تزال هيأة ناقصة تفقد احد طرفيها وهو مجلس الاتحاد ، مما يخلق بوناً واسعاً بين واقع النصوص القانونية وبين الواقع العملي .

ان بحثنا للموضوع يستلزم منا اتباع منهج الدراسة التحليلية، وستقتصر هذه الدراسة على دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وبعض الدساتير السابقة ، ولأجل الإحاطة بجوانب الموضوع سنقسمه على مباحثين ، الاول نفرد له بيان التنظيم الدستوري لعملية صنع التشريع في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، أما الثاني فخصصه للكشف عن اسباب التراجع التشريعي في العراق ، وستنتهي البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات .

المبحث الأول

التنظيم الدستوري لسن التشريع في دستور جمهورية العراق لسنة 2005

تمر عملية سن القوانين بمراحل عديدة تبدأ باقتراح القانون ومناقشته والتصويت عليه ، ثم مرحلة التصديق أو الاعتراض ، ثم مرحلة الإصدار ، وأخيرا مرحلة النشر ومن البديهي أن المرحلة الثانية وهي مرحلة المناقشة والتصويت تكون من صميم اختصاص السلطة التشريعية وحدها أما بقية المراحل فمن المتعارف عليه في اغلب النظم السياسية هو مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية⁽¹⁾ . ومن هنا يذهب البعض الى أن المرحلتين الأولى والثانية تدخل في ما يسمى سن التشريع أو وضع التشريع ، وتدخل المرحلتان الثالثة والرابعة في ما يسمى نفاذ التشريع⁽²⁾ وتأسисاً على ما تقدم سنقسم البحث على ثلاث مطالب، نخصص الأول لتنظيم اقتراح القوانين، ونعرض في الثاني إلى تنظيم مناقشة مشروعات القوانين، وستتبين في الثالث تنظيم الموافقة على مشروعات القوانين في وكما يأتي :-

(1) د. عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظمتين الرئاسي والبرلماني ، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980 ، ص326 .

(2) د. سمير عبد السيد تناغو ، النظرية العامة للقانون ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، د. ت. ، ص310 .

المطلب الأول : تنظيم اقتراح القوانين في دستور جمهورية العراق لسنة 2005
أن سن القانون يحتاج إلى مراحل مختلفة ، والمرحلة الأولى تتجسد في اقتراح القانون ، حيث يبدأ وضع القانون أو سنه بالاقتراح ، بمعنى عرضه على السلطة التشريعية⁽¹⁾ . وبهذا المعنى يكون الاقتراح المرحلة الأولى التي تطلق منها عملية تشريع القانون⁽²⁾ . وفي ضوء ذلك يمكن تحديد مفهوم اقتراح القانون بأنه "عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتعاداً استيفاء الإجراءات الواجبة لصدور تشريع به"⁽³⁾ . وقد جرت العادة لدى الفقه الدستوري أن يطلق على الاقتراح الصادر من السلطة التنفيذية اسم المشروع بقانون ، بينما يطلق على الاقتراح الصادر من أحد أعضاء السلطة التشريعية الاقتراح بقانون⁽⁴⁾ .

وقد ثعدت الاتجاهات الفقهية وتباينت في موقفها من تحديد الطبيعة القانونية للاقتراح غير غالبية الفقه يذهب إلى أن اقتراح القوانين هو أحد الإجراءات التشريعية الازمة لوجود القانون فهو عمل تشريعي بامتياز⁽⁵⁾ . وفي ظل هذه الحقيقة يعد الاقتراح ركناً أساسياً في عملية التشريع ، وهو الذي يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص مشروع القانون وإقراره ، إذ أن صنع التشريع إنما هو ثمرة عمليات مجتمعة ومتكلمة⁽⁶⁾ . وباستقراء نصوص الدستور العراقي لعام 2005 ، نجد بأنه قد حدد السلطة المختصة باقتراح القوانين ، وذلك بموجب أحكام المادة (60) منه إذ نصت على أن "أولاً : مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء . ثانياً : مقتراحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب ، أو من إحدى لجانه المختصة" . وقد جاء في المادة (80) منه "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ثانياً : اقتراح مشروعات القوانين" .

يتضح من النصين المتقدمين أن الدستور العراقي أخذ بنظام الاقتراح المشترك للقوانين ، فقد تكون السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء كل على انفراد ، وقد تكون السلطة التشريعية على أن يقدم هذا الاقتراح من عشرة أعضاء أو من إحدى لجان مجلس النواب فقط من دون مجلس الاتحاد .

ويذهب البعض بحق إلى أن تبني الدستور العراقي لنظام الاقتراح المشترك ما بين الحكومة ومجلس النواب أمر محمود ، فالاقتراح المشترك من أفضل أساليب تنظيم الاقتراح ، وهو الذي أجمع عليه الفقه مؤكداً أن الاقتراح المشترك أمر لا غنى عنه ، لأنه يعمل على تفادي العيوب التي يمكن أن تترتب إزاء انفراد أي من السلطتين بهذا الحق⁽⁷⁾ .

وبذلك ميز المشرع الدستوري بين مقتراحات القوانين ومشروعات القوانين ، فال المقترح إذا كان مصدره السلطة التنفيذية يطلق عليها تسمية (مشروعات القوانين) ، أما تلك التي تصدر من السلطة التشريعية (اقتراحات قوانين) ، ولعل الحكمة من هذا التمييز واحتراط أن تقدم المقترحات من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على شكل مشاريع قوانين هو أن السلطة التنفيذية تملك من الإمكانيات ما يؤهلها لإعداد مشروع قانون متكملاً بحكم عملها وقربها من الحاجة إلى إصدار أي قانون في حين أن السلطة التشريعية تتفق لتألق الإمكانيات⁽⁸⁾ .

ويذهب بعض الفقه إلى إن التداخل بين أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية قائم ومعرف به في النظام البرلماني⁽⁹⁾ . وأن نظام الاقتراح المشترك للقوانين ، أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية

(1) د. محمد حسن القاسم ، المدخل إلى القانون ، القاعدة القانونية ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1998 ، ص142

(2) عبد القادر محمد القيسى ، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي 2005 ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2012 ، ص 6.

(3) د.عبد الباقى البكري ، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية ، ج 1 ، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية ، مطبعة الآداب ، النجف ، 1972 ، ص 253 .

(4) د. سمير عبد السيد تاغو ، النظرية العامة للقانون ، المصدر نفسه ، ص 310 .

(5) د. طعيمة الجرف ، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، 1964 ، ص 102 .

(6) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة ، مطبعة دار الفكر العربي ، 1964 ، ص 245 .

(7) د. حنان محمد القيسى ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005 ، بغداد ، 2014 ، ص 144 .

(8) هيكلىة مجلس النواب دوره في الحياة العامة ، بحث منشور على موقع :

<http://www.na-iragi.com/byhaw/parliament.doc>

(9) د. عثمان خليل عثمان ، القانون الدستوري ، لـ 2 ، النظام الدستوري المصري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1956 ، ص 402 .

والتنفيذية⁽¹⁾. كما أن منح رئيس الدولة هذا الحق فيه فائدة كبيرة لقدرته بوصفه رئيس السلطة التنفيذية بما يملكه من وسائل البصر بحاجات الدولة، فهو قادر على التعرف على القواعد القانونية الازمة، وعلى ما يعتري القواعد القانونية القائمة من أوجه نقص فيسعى ، بواسطة حق الاقتراح إلى سد ما يظهر من ثغرات⁽²⁾. ويرى البعض أن الدستور العراقي قد منح رئيس الجمهورية اختصاص التقدم بمشروعات القوانين، وهذا يؤدي إلى ازدواج الصلاحيات بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ويجعل من رئيس الجمهورية ممارساً فعلياً للسلطتين التنفيذية والتشريعية.⁽³⁾ ومع أن الدستور منح السلطة التنفيذية سلطة اقتراح القوانين ، إلا أن ذلك ليس بضمان في المبدأ الديمقراطي المسلم به في الدول الديمقراطية ، الذي يقوم على أن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل⁽⁴⁾.

المطلب الثاني: تنظيم مناقشة مشروعات القوانين في دستور جمهورية العراق لسنة 2005
أن المرحلة التي تلي الاقتراح هي مرحلة الفحص والمناقشة فإنه يجب أن يعرض أمام البرلمان ويجب على هذا الأخير أن يفحصه ليقره كما هو أو يعدله أو يرفضه⁽⁵⁾. وتبدأ مرحلة المناقشة بعد إعداد المشروع الأولى للقانون من لحظة تقديمها إلى السلطة المختصة بالتشريع لمناقشتها والتصويت عليه⁽⁶⁾ وأن استقلال البرلمان في مباشرة الوظيفة التشريعية ، يظهر بشكل واضح في مرحلة المناقشة والتصويت كونه ينفرد في هذه المرحلة دون مراحل سن القانون الأخرى⁽⁷⁾. وتأسياً على هذه الحقيقة يعلّم الفقه تأكيد الدستير على أن التشريع من اختصاص البرلمان دون غيره من السلطات ، متأئيًّا من تفرده بمرحلة التصويت والمناقشة⁽⁸⁾.

بيد أن الدستير اختلفت في مسألة تنظيمها لمسألة سلطة مناقشة مشروعات التشريعات ، إذ أتجه جانب منها إلى تنظيم ذلك في صلب الوثيقة الدستورية ، في حين ذهب بعض الدستير إلى أن يجعل هذه السلطة متروكة للأنظمة الداخلية وقد ذهب بهذا النحو دستور جمهورية العراق لسنة 2005 إذ لم ينظم مسألة مناقشة مشروعات القوانين في صلب الوثيقة الدستورية فقد نصوصه من تنظيمها، سوى ما أشارت إليه المادة (61) بإناطتها سلطة التشريع بمجلس النواب إذ نصت على أن "يختص مجلس النواب بما يأتي : أولاً: تشريع القوانين الاتحادية.." مما يعني ضمنياً بأن له سلطة مناقشة مشروعات القوانين، ومن هنا يثبت إلى الذهن أن المشرع الدستوري ترك أمر تنظيمها للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، إذ اشترط حضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس لكي يتحقق نصاب انعقاد المجلس وتتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين ، ما لم ينص الدستور على غير ذلك ، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس⁽⁹⁾ ، وهذا ما يتفق مع الاتجاه الغالب للبرلمانات بمنحها صوتاً ترجحياً لرئيس المجلس⁽¹⁰⁾.

ولا يجوز افتتاح الجلسة إلا بحصول النصاب القانوني للحضور المنصوص عليه في المادة (23) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006 ، وإذا تبين أن النصاب القانوني لم يكتمل أجل الرئيس افتتاحها لمدة لا تقل عن نصف ساعة ، فإذا لم يكتمل أيضًا يعلن الرئيس تأجيل الجلسة ويعين موعد آخر لانعقادها⁽¹¹⁾ ، وقد

(1) د. مصطفى عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط2، من دون مكان طبع، 1988، 362 ص.

(2) د. محمد زهير جرانة ، مذكرات في القانون الدستوري ، بغداد ، 1936 ، ص75 .

(3) د. فائز عزيز اسعد ، دراسة ناقلة لدستور جمهورية العراق لعام 2005 ، دار البستان للطباعة والنشر ، بغداد ، 2005 ، ص38 .

(4) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدستير العربي المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، ط 5 ، مطبعة جامعة عين شمس ، 1986 ، ص179.

(5) د. وايت إبراهيم والدكتور وحيد رافت ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، القاهرة ، 1937 ، ص386 .

(6) د. هشام القاسم ، المدخل إلى علم الحقوق ، المطبعة العلمية ، دمشق ، 1971 ، ص137 .

(7) د. محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، 613 ص

(8) د. رافع خضر صالح شبر ، الدولة الاتحادية أساسها ومقوماتها ، مجموعة محاضرات مطبوعة لطلبة الدكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2012-2013، ص176 .

(9) المادة (23) من النظام الداخلي 2006 .

(10) من البرلمانيات التي أخذت بهذا الاتجاه مجلس النواب الأردني وذلك في المادة (71) من نظامه الداخلي .

(11) المادة (24) من النظام الداخلي 2006 .

أوجب النظام أن تجري المناقشة بصورة علنية إلا إذا طلبت الضرورة غير ذلك⁽¹⁾ ، ولا يجوز عرض أي موضوع لم يدرج في جدول الأعمال ومناقشته إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين ، على أن تناقش فقرات جدول الأعمال بحسب تسلسلها الوارد في الجدول ولا يصار إلى مناقشة أية فقرة جديدة إلا بعد الانتهاء كلياً من مناقشة الفقرة السابقة⁽²⁾

وقد عالج النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006 ، موضوع مناقشة مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية في الفصل السادس عشر منه (في المواد 128-137) ، إذ اشترط النظام ابتداء إحالة مشروعات القوانين إلى اللجان المختصة لغرض دراستها ومن ثم عرضها على المجلس لمناقشتها ، ولكن بشرط حضور ممثل من اللجنة مقدمة المشروع⁽³⁾ ، مع إعطاء الحق لأعضاء مجلس النواب باقتراح التعديلات على المشروع بالإضافة أو الحذف أو التجزئة على المواد إذ نصت المادة (129) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن " لكل عضو عند النظر في مشروعات القوانين أن يقترح التعديل بالحذف أو الإضافة أو التجزئة في المواد فيما يعرض من تعديلات ، ويجب أن يقدم التعديل مكتوباً لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستنتظرك فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل".

وقد استثنى النظام الداخلي حالة الاقتراح بتعديل مشروع الموازنة ، فلا بد من موافقة الحكومة إذ قرر النظام الداخلي أن "يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقتربه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة ، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته ، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تقدم به أية لجنة من لجان المجلس ، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية"⁽⁴⁾ . وبعد ذلك يتولى رئيس اللجنة تلاوة تقرير اللجنة المختصة وما قد يتضمنه من آراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة ، في الجلسة المخصصة للمناقشة ، وفي جميع الأحوال تجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة⁽⁵⁾ . وبعد هذه الدراسة والمناقشة تبدأ مرحلة أخرى وهي مرحلة الموافقة أو الإقرار .

قصارى القول أن المشرع الدستوري العراقي قصر سلطة مناقشة مشروعات القوانين على مجلس النواب دون مجلس الاتحاد ، كونه جاء أصلاً قاصراً عن تنظيم اختصاصات مجلسي البرلمان ، في صلب الوثيقة الدستورية إذ أحال إلى قانون تنظيم كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد .

المطلب الثالث : تنظيم الموافقة على القوانين في دستور جمهورية العراق لسنة 2005

تعنى الموافقة على مشروعات القوانين، إقرار كل السلطة التشريعية بصلاحية مشروع القانون لأن يصبح قانوناً واجب التطبيق، يتجسد فيه تحقيق المصلحة العامة ، ويدع التصويت هو الإجراء الذي بمقتضاه يتم استخلاص رأي الأغلبية حول النص محل التصويت ، بحيث يكون رأي الأغلبية ملزماً للكافة سواء كان بالإيجاب أو بالسلب ، وفي كلا الحالتين يهم رأي الأقلية ولا يقام له أي اعتبار⁽⁶⁾.

وتختلف طرق التعبير عن الموافقة على مشروعات القوانين من برلمان إلى آخر ، فقد تكون طريقة التعبير عن الموافقة برفع الأيدي كما في غالبية البرلمانات ومنها مجلس النواب العراقي، وقد تكون بالنداء ، وقد تكون بالوقوف أو الجلوس⁽⁷⁾ . أو عن طريق الخروج من قاعة الاجتماع من بايين⁽⁸⁾ .

(1) المادة (29/أولاً) من النظام الداخلي 2006 .

(2) المادة (37/ف2) من النظام الداخلي 2006 .

(3) المادة (128) من النظام الداخلي (وبذلك ساوى بين الاقتراح المقدم من السلطة التنفيذية والاقتراح المقدم من أعضاء البرلمان في وجوب إحالة الاقتراح إلى لجنة مختصة) .

(4) المادة (130) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي 2006 .

(5) المادة (131) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي 2006 .

(6) V. Herman et F . Mendel, Le Parlement dans Le monde , Recueil de donnees Comparatives , P.U.F , 1977 , P. 366 .

(7) يجري التصويت في مجلس الشيوخ الأمريكي بالنداء ، ويتم التصويت في فرنسا أما بالجلوس أو الوقوف وإما برفع الأيدي .

(8) يتم التصويت في بريطانيا بالتجزئة بأن ينفصل النواب ويمررون بباين مختلفين وفقاً لأصواتهم ، فمن صوت لصالح المشروع يتخذ الجانب الأيمن من الرئيس أي جانب الحكومة ، أما من صوت بالضد فإنه يأخذ الباب الذي يؤدي إلى

وحيثاً أخذت البرلمانات بالتصويت الإلكتروني وهو الأفضل والأكثر جدوياً من الطرق القديمة لما يحققه من نتائج سريعة وسهلة في الوصول إلى إقرار القانون⁽¹⁾. وأيًّا كانت طريقة التصويت فإن المشروع الذي يحصل على الأغلبية التي يتطلبه الدستور ، يكون قد اقر من قبل البرلمان ، وتعد هذه المرحلة هي آخر العمليات التشريعية التي يتولاها البرلمان ما لم يعده إليه المشروع كرهاً أخرى بعد الاعتراض التوفيقية⁽²⁾.

وقد حدد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الدستور الأنصبة الالزامية لصحة انعقاد جلسات مجلس النواب، والأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرارات بموجب أحكام المادة (59) منه إذ نصت على أن "أولاً": يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. ثانياً: تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة ، بعد تحقق النصاب ، مالم يُنصل على خلاف ذلك⁽³⁾.

وقد بين النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006 الإجراءات التشريعية وبضمنها ما يتعلق بالموافقة على مشروعات القوانين ، فبعد أن تتم دراسة مشروعات القوانين ومناقشتها بالطريقة التي مر تفصيلها ، يتم إجراء المداولة والتصويت على المبادئ والأسس العامة للمشروع بشكل إجمالي ، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع⁽⁴⁾. وبعد وجود النصاب لازماً عند التصويت ولا يشترط لصحة استمرار الاجتماع⁽⁵⁾.

ثم ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ إلى مناقشة مواده مادة بعد تلاوة كل منها ، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد اكتمال تلاوة مواده كاملة⁽⁶⁾. وقد قرر النظام الداخلي لمجلس النواب عدم جواز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه وفقاً لما يلي : "أولاً": يقرأ مشروع القانون قراءة أولى . ثانياً : يقرأ مشروع القانون قراءة ثانية بعد يومين على الأقل وبعد استلام المقتربات التحريرية بتعديلها ثم إجراء المناقشة عليه"⁽⁷⁾. وما تقدم يظهر أن الدستور العراقي أنانط سلطة الموافقة على مشروعات القوانين بأحد مجلسي البرلمان وهو مجلس النواب ، مخالف بذلك الأصول التقليدية لنظام الثنائي البرلمانية التي تقوم على أساس إشراك مجلسي البرلمان فعلاً بعملية التشريع بجميع مراحلها ، على سبيل المساواة .

الدليز ، وهذا الإجراء يؤدي إلى عرقلة عمل مجلس العموم ولم يفكر أحد في إجراء أوسع من ذلك . تفاصيل أكثر ينظر :

M. Charlot , Le Politique en Grande Bretagne , P.U.F. Paris , 1990 , P. 238 .

Pouvoir

(1) لاري الويتز ، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ، ترجمة جابر سعيد عوض ، ط1 ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة ، 1996 ، ص117 .

(2) د. حميد حنون ، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، مع 24 ، العدد 2 ، لسنة 2009 ، ص10 وما بعدها .

(3) استثناءً من القاعدة العامة التي قررتها المادة (59) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والتي تقضي بأن تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة ، بعد تحقق النصاب ، حدد الدستور ثلاثة قوانين تقر بأغلبية خاصة هي أغلبية الثلثين وهذه القوانين هي قانون مجلس الاتحاد (المادة 65) ، وقانون المحكمة الاتحادية العليا (المادة 92) ، وقوانين تصديق المعاهدات والاتفاقيات الدولية (المادة 61/رابعاً) .

(4) المادة (132) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي 2006 .

(5) المادة (25) من النظام الداخلي 2006 .

(6) المادة (133) من النظام الداخلي 2006 .

(7) المادة (136) من النظام الداخلي 2006 .

المبحث الثاني أسباب التراجع التشريعي في العراق

يمكن حصر اسباب التراجع التشريعي في العراق بنوعين اسباب قانونية وأخرى سياسية وبندين مدى تأثير كل من هذه الاسباب على تراجع جودة التشريعات في العراق في مطلبين وكالاتي:-

المطلب الأول : الاسباب القانونية

ستنولى دراسة تأثير الاسباب القانونية على تراجع جودة التشريعات في ثلاثة فروع وكالاتي:-

الفرع الاول : التفسير الخاطئ لنصوص الدستور بشأن سلطة اقتراح القوانين

لعل اهم الاسباب التي أدت الى التراجع التشريعي في العراق وأضر بسلطة البرلمان في التشريع ، هو ما قررته المحكمة الاتحادية بتاريخ 7/12/2010 من حصر جواز إصدار القوانين ، بتلك التي تتم بناء على مشروع قانون أعدته السلطة التنفيذية ، وعدم جواز إصدارها تأسيسا على مقررات قوانين⁽¹⁾.

وقد علق البعض على هذا القرار بأنه جاء بأمور خطيرة إذ أن رفض الاعتراف بمقررات القوانين بصفة مشروعات قوانين ، وحصر تلك الصفة بمشروعات القوانين ، وأقامت المحكمة التفريقي بينهما ليس على أساس جهة تقديم كل منها بل على أساس الاختلاف بينهما في مضمون كل منهما ، وقيمه في العملية التشريعية وأليات التعامل معه ، فالمحكمة لم تنظر إلى مقتراح القانون على أنه مسودة قانون بل عدته مجرد فكرة كما فرق بينهما في القيمة ، فجعلت المشروع صالحًا لإصدار التشريع بالاستناد إليه دون المقتراح ، كما فرقت في آلية التعامل بينهما إذ لابد للمقترح أن يتحول إلى مشروع لكي يكون صالحًا للنظر فيه كمسودة قانون⁽²⁾ . علاوةً على ذلك فإن السلطة التشريعية لا تمارس مهامها في تشريع القوانين إلاً بواسطة السلطة التنفيذية ، فالعملية التشريعية إذ لا يمكن تحريكها إلاً بواسطتها ، وذلك يعني أن أهم وظائف السلطة التشريعية وهي سن القوانين مرهون بيد سلطة أخرى⁽³⁾ .

ويترتب على ما تقدم ان المحكمة سلبت من السلطة المختصة بالتشريع اهم اختصاصاتها التشريعية الاصيلة متمثلة بالاقتراح ومنحه الى سلطة أخرى منتهكة بذلك مبدأ الفصل بين السلطات ، وبذلك أصبحت السلطة التشريعية مشلولة لا تستطيع القيام بوظيفتها الرئيسية إلاً بواسطة السلطة التنفيذية، وبذلك تكون المحكمة الاتحادية

(1) جاء في حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم 43 - 44 اتحادية - 2010 إن مشروعات القوانين تختص بتقديمها السلطة التنفيذية ، ويلزم أن تقدم من الجهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية ، لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية ، وإن الذي يقوم بإلقاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية ، وذلك حسبما نص عليه الدستور في المادة (80) منه وليست السلطة التشريعية ، وحيث أن دستور العراق رسم في المادة (60) منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين ، وهذا المنفذان يعودان حصرًا للسلطة التنفيذية ، وهو رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، وإذا ما قدمت من غيرهما فان ذلك بعد مخالفه دستورية لنص المادة (60) - أولًا من الدستور ، وإن الفقرة الثانية من المادة (60) من الدستور أجازت لمجلس النواب تقديم مقررات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو عن طريق إحدى لجانه المختصة ، ومقرح القانون لا يعني مشروع قانون لأن المقتراح فكرة ، وال فكرة لا تعد مشروعًا ، ويلزم أن يأخذ المقتراح طريقه إلى أحد المنفذين المشار إليهما لإعداد مشروع القانون ، على وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة ، إذا ما وافق ذلك سلطة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب ، ومن متابعة القانون موضوع الدعوى المشار إليها آفأ وجد أنه مقتراح تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب إلى هيئة رئاسة مجلس النواب ، ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية ، واستنفذ مراحله قبل تقييمه ، حيث تم إقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية من دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية ...).

(2) القاضي رحيم حسن العكيلي : لا تشريع إلا عن طريق السلطة التنفيذية ، بحث منشور على موقع : www.alfaygaa.tv/articles/choose_articles/40558.gtm

(3) القاضي رحيم حسن العكيلي ، المصدر نفسه ، ص 15 .

قد اشتبهت بعيداً عن المبادئ الدستورية المستقرة ، وعليها العدول عن هذا المبدأ والعودة إلى جادة الصواب وإعادة الأمور إلى نصابها الحقيقي.

بيد أن تنبهت المحكمة الاتحادية لشططها وعدلت عن حكمها السابق وأصدرت قراراً جديداً يقضي بأن ((.... السلطة التشريعية تمارس مهامها و اختصاصاتها المنصوص عليها في المواد (60 ، 61 ، 62 ، 64 / أو لا) من الدستور وفي مقدمة هذه المهام القيام بتشريع القوانين الاتحادية التي تقضي بها المصلحة العامة وفقاً للسيارات الدستورية ، وممارسة هذه الاختصاصات والصلاحيات يلزم أن يكون مراعياً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي مررت الإشارة إليه ، وأن لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة ما يمس هذا المبدأ ومن تلك القوانين التي تمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خططها أو في موازنتها المالية دون المشاورات معها وأخذ الموافقة بذلك ، وكذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على أساسه ، وكذلك أن لا تكون ماسةً بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها لأن في ذلك تعارض لمبدأ استقلال القضاء وفيما عدا تقدم ذكره من القوانين فإن السلطة التشريعية تمارس اختصاصها الأصلي في تشريع القوانين الاتحادية التي تجد فيها تحقيقاً للمصلحة العامة وفي نطاق الدستور)).⁽¹⁾ ولنا على الحكم المتقدم الملاحظات الآتية :

1- ان المحكمة الاتحادية وعلى الرغم من تقريرها اختصاص السلطة التشريعية بتشريع القوانين ما يعني ضمناً اختصاصها باقتراح القوانين، إلا أنها قيدت هذا الاختصاص بأربعة قيود :-

الأول : القوانين التي تمس بمبدأ الفصل بين السلطات. الثاني : القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية ما لم تكن مدرجة في خططها أو في موازنتها المالية دون المشاورات معها وأخذ الموافقة بذلك. الثالث : القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على أساسه. الرابع : القوانين التي تمس بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها لأن في ذلك تعارض لمبدأ استقلال القضاء .

2- ان ايراد هذا القيدان الاول والرابع لا مبرر له لأن مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ استقلال القضاء من المبادئ الحاكمة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وقد كفل الدستور سمو قواه بمقتضى نص المادة (13) منه ، ومن ثم فان اي قانون تصدره السلطة التشريعية يتعارض وأحكام الدستور هو باطل ويسوّج الانسحاء والمحكمة الاتحادية هي المعنية برقابة دستورية القوانين ومن ثم لا ضرورة لتضمين حكمها هذا القيد .

3- ان القيدان الثاني والثالث هي قيود واقعية ولها ما يبررها وهي قيود تتسمج مع ما هو معمول به في أغلب النظم الدستورية ، وما يعزز رأي الباحث، هو ما ذهب إليه بعض الفقهاء بان الاقتراح (بشكل مشروع قانون) الصادر من اعضاء المجالس التشريعية قد يكون الغرض منه ، ويكون بالفعل ، اخراج الحكومة ومحاصرتها ، وهذا الانحراف يظهر بوضوح في النظم البرلمانية ، حيث ان رفض او تبني هذا المشروع يؤدي الى طرح مسألة القبة بالحكومة وهذا الانزلاق ان صح التعبير نجده ايضاً في انظمة اخرى غير برلمانية في الولايات المتحدة على سبيل المثال غالباً ما يكون القصد من اقتراح الاقطلة هو اخراج الأغلبية أو الرئيس⁽²⁾ .

حري بالإشارة أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد تناول بالتنظيم اختصاص مجلس النواب بسلطة اقتراح القوانين ، فقد أجاز لعشرة أعضاء اقتراح مشروع قانون يقدم إلى رئيس مجلس مصاغ يتضمن الأسباب الموجبة للفانون ، وقد أباح النظام الداخلي لهم سحب اقتراحهم بطلب كتابي يقدم إلى رئيس المجلس، ويترتب على ذلك كأن الاقتراح لم يكن ، ما لم يطلب احد الأعضاء الاستمرار بالنظر في الاقتراح بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس⁽³⁾ . والاقتراحات التي يتم سحبها أو يرفضها المجلس لا يجوز تقديمها في دور الانعقاد ذاته⁽⁴⁾ .

(1) ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا في العدد 21 / اتحادية إعلام / 2015 وموحدتها 29 / اتحادية / إعلام / 2015 ، المتعلق بقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (6) لسنة 2006 .

(2) د. منذر الشاوي ، فلسفة القانون ، ط2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 ، ص217 .

(3) المواد (120 ، 125 ، 126) من النظام الداخلي لمجلس النواب 2006 .

(4) يبدو أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عندما تبني هذا الاتجاه قد ساير بعض الدساتير العربية مثل دستور المملكة العربية الصادر عام 1959 والمعدل عام 1963 إذ نصت المادة (121) منه : (كل مشروع قانون رفضه أحد المجلسين لا يجوز تقديمها ثانية في الدورة ذاتها). وكذلك دستور جمهورية لبنان 1926 المادة (38) منه : (كل اقتراح قانون لم ينل موافقة المجلس لا يمكن أن يطرح ثانية للبحث في العقد نفسه). وكذلك الدستور الأردني لعام 1952 بموجب نص المادة (95/ف2) على أن (كل اقتراح بقانون تقدم به أحد أعضاء مجلس الأعيان والنواب وفق الفقرة السابقة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمها في الدورة نفسها)

ويعلل بعض الفقه ذلك بان الاقتراح البرلماني قد يتضمن فكرة عارضة غير ملحة ، فإذا ما رفضها البرلمان لا داعي لشغل وقته بها في دور الانعقاد ذاته ولترك إلى دور الانعقاد التالي ، كما قد تكون الظروف قد تغيرت مما يعمل البرلمان على إقرارها⁽¹⁾.

الفرع الثاني : قصور نصوص الدستور الناظمة لتكوين السلطة التشريعية وتعطيلها

أن الدستور العراقي انتهج منهجاً متقدراً في تنظيمه لأحكام الثنائي البرلمانية، إذ تناول بالتفصيل تنظيم الأحكام المتعلقة بمجلس النواب في ست عشرة مادة ، في حين أفرد مادة واحدة وهي المادة (65) التي تضمنت تنظيم موجز للقواعد المتعلقة بمجلس الاتحاد ، وأحالت بقية الأحكام إلى قانون عادي يصدره مجلس النواب بأغلبية خاصة ، ويترتب على ذلك الانتقاد من المركز الدستوري لمجلس الاتحاد، و يجعل دوره محدوداً ومرهوناً بارادة ومشيئة مجلس النواب إذ أن الاقتراح على تنظيم اختصاصات مجلس النواب وإغفال تنظيم اختصاصات مجلس الاتحاد ينبع عنه ، منح جميع الاختصاصات التشريعية وغير التشريعية والرقابية لمجلس النواب ، بحيث لم يبق لمجلس الاتحاد أي اختصاص يسند إليه في ممارسة النشاط البرلماني.

وبذلك فإن المشرع الدستوري يكون قد جافى القاعدة العامة في الدول التي تأخذ بنظام الأزدواج البرلماني ، التي تقضي بلزم تمنع مجلسي البرلمان بالاختصاصات التشريعية ، ومن هنا يجب أن يساهم المجلس التشريعي الثاني بعملية التشريع بكافة مراحلها ، سواء متعلق منها بحق اقتراح القوانين ، والتصويت عليها وإقرارها ، وهذا يستلزم أن يكون لمجلس الاتحاد سلطة تشريعية إلى جانب مجلس النواب، كما أن له حق تعديل القوانين وإلغاءها⁽²⁾.

أن المنطق السليم يحتم أن مجلس النواب في حال سنه لقانون ينظم تكوين و اختصاصات مجلس الاتحاد، سوف يعمد إلى منح الأخير صلاحيات شكلية و ضعيفة بحيث لا تجعل منه كفؤاً لمجلس النواب، إذ ليس من المعقول أن يخلق مجلس النواب له شريكياً يقاومه اختصاصاته الدستورية ويكون منافساً له ، وقد كشف لنا البحث بأن مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة 2015 والذي مازال في أروقة البرلمان لاستكمال بقية الإجراءات التشريعية لإقراره قد انقص إلى حد كبير من اختصاصات مجلس الاتحاد مقارنة باختصاصات مجلس النواب وبغياب هذا القانون تكون السلطة التشريعية ناقصة التكوين مما تسبب بتصور تشريعات طائفة غير متزوجة لا تراعي المصالح العامة للدولة .

الفرع الثالث : عدم اشراك الأقسام الدستورية للدولة باقتراح القوانين

ان من عوامل الاجادة التشريعية وتصور قوانين ناضجة متنجة لأثارها هي اشراك مستويات الحكم ما دون المستوى الاتحادي التي تمثل الأقسام الدستورية للبلاد في سلطة اقتراح القوانين الاتحادية ، فقد تعفل السلطة الاتحادية عن تنظيم بعض الشؤون الحياتية التي تهم بعض مكونات الدولة الاتحادية ، وهنا يبرز دور المحافظات غير المنتظمة في أقاليم أو الأقاليم في لفت عناية المشرع الاتحادي إلى مسألة لها مesis مباشر بتلبية الحاجات العامة .

ومن هنا يتبيّن تخلف النصوص الدستورية في العراق عن بلوغ مستوى التطور الذي ادركته الدول ذات الديمقراطيات الراسخة كالاتحاد السويسري ، إذ نجد بأن الدستور السويسري لسنة 1999 منح المقاطعات (الكانتونات) حق المبادرة التشريعية إذ أجاز لأية مقاطعة تقديم اقتراح قانون إلى الجمعية الاتحادية ، وهو ما يتتسق مع مبدأ المشاركة بين الاتحاد والمقاطعات الذي تأسس عليه الدول الاتحادية ، وبذلك ستحافظ المقاطعات على دورها الهام في المشاركة في الشؤون الاتحادية⁽³⁾.

وانطلاقاً من هذه الحقيقة فإن المشرع الدستوري العراقي مدعو إلى التدخل تعديلياً ومنح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقاليم سلطة اقتراح القوانين لأن ذلك يسمح في تحقيق مبدأ الاجادة التشريعية وتركيه يؤدي حتماً للتراجع التشريعي .

(1) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الدستوري في الكويت ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1968 ، ص 183 .

(2) د. رافع خضر صالح شبر ، الدولة الاتحادية أسسها ومقوماتها ، المصدر السابق ، ص 62 .

(3) الأستاذ جورج آرثر ، الحكومة الاتحادية في سويسرا ، ترجمة د. محمد فتح الله الخطيب ، مكتبة الانجلو مصرية ، القاهرة ، 1966 ، ص 115 .

المطلب الثاني : الاسباب السياسية
سننناول دراسة الاسباب السياسية للتراجع التشريعي في العراق ضمن ثلاثة فروع وكالاتي :-

الفرع الاول : طبيعة النظام السياسي واتباع مبدأ التوافق السياسي

ان لطبيعة النظام السياسي المتبعة في دولة ما من حيث كونه ديمقراطياً أم شمولياً، تأثيراً كبيراً في عملية صنع التشريع ، ويفهم النظام السياسي كمرادف لنظام الحكم غير أن النظام السياسي يعد أوسع واشمل من نظام الحكم ، فالحكومة أو المؤسسات الحكومية جزء من النظام السياسي التي يتعلق عملها بصنع وتنفيذ القرارات ، أي المؤسسات الرسمية داخل الحكومة، فهي الإطار الذي تتم فيه العمليات التشريعية والقضائية للنظام السياسي ، ولكن جزءاً كبيراً من النشاط السياسي يمارس خارج المؤسسات الحكومية، أي عن طريق المؤسسات السياسية غير الحكومية مثل الأحزاب السياسية وجماعات الضغط والمصالح ومؤسسات المجتمع المدني.⁽¹⁾

ولا ريب ان أي نظام سياسي يعبر عن وجهات نظره في صياغة النصوص القانونية ابان فتره حكمه ، فبعضها تجسيد واضح لابدولوجية النظام السياسي الحاكم داخل الدولة ، فالجوانب الاقتصادية التي يتبنوها النظام السياسي عادة ما تترجم بالنصوص بل قد يصل الحال الى التطرف في فرض النظام الاقتصادي التي يتبنوها النظام السياسي الحاكم ، فعلى سبيل المثال في بريطانيا نجد ان القوانين المتعاقبة فيها تنص على اعتبار التعرض للنظام الرأسمالي او محاولة الضغط على البرلمان لتعديلها يعد ضرباً من ضروب التمرد والعصيان ، كما ان الامور الاقتصادية التي يتبنوها النظام السياسي يكون لها دور لا يستهان به في تكوين النصوص القانونية.⁽²⁾

وحيث أن طبيعة النظم الديمقراطية الحديثة التي تقوم على أساس نبأي ، بحيث يقوم الشعب باختيار ممثليه عن طريق الانتخابات ، فإن ذلك جعل من وجود الأحزاب السياسية ضرورة لا غنى عنها ، بالرغم من أن الأحزاب السياسية ليست ركناً من أركان النظام النيابي ولا تعد عنصراً من عناصره ، إلا أن أهمية هذه الأحزاب في النظم الديمقراطية سواء كانت برلمانية أو مجلسية أو رئاسية تزايدة بمرور الزمن حتى أصبحت ضرورية⁽³⁾ . وبالنظر لحداثة التجربة الديمقراطية في العراق نتج عن نظام التعديلية الحزبية في العراق ، والنظام الانتخابي المعتمد على طريقة التمثيل النسبي ، تشرنم الحياة السياسية والحزبية وادى ذلك انعدام وجود الأغلبية البرلمانية ، التي تستطيع تشكيل الحكومة بمفردها مما يجعل الكتل البرلمانية مضطرة الى الاتحاد مع بعضها لتشكيل الحكومة ، على وفق مبدأ المحاصصة السياسية ، والتي القت بظلالها على العملية التشريعية وظهور ما يعرف بالسلة القانونية الواحدة ، ومفادها التصويت على مجموعة قوانين دفعه واحدة كل قانون منها يمثل مصالح فئة سياسية بعينها، ولا يرعى المصلحة العامة العليا للدولة .

الفرع الثاني : غياب المعارضة السياسية الحقيقة

أن وجود معارضة ، ووجود المعارضة يحول دائماً دون الانفراد بالرأي في تسخير دفة الحكم ، فالحزب الحاكم الذي حاز على تأييد أغلبية الشعب وهذا حمله للسلطة لاعتقد انه قادر على تحقيق أمني الشعب ومتطلباته ، فإذا ما انحرف عن المصلحة العامة أو عن تنفيذ الوعود التي قطعها على نفسه لهيئة الناخبيين ، وجد من يرده وينتقده ليعود إلى الإطار الدستوري الذي يسير في فلكه ليحترم الدستور أو القانون... الخ.⁽⁴⁾

وتخالف المعارضة في قوتها ، بحسب النظام الحزبي السائد في الدولة ان نظاماً ثالثاً أو تعددية، ففي الاول تأخذ سللاً شبه رسمي ، بخلاف الثاني الذي يصعب معه القول بوجود معارضة تتميز بالتنظيم المتناسق فيما بينها.⁽⁵⁾ وقد يصل الامر الى انعدام وجود المعارضة السياسية كما حصل في العراق طوال عقد ونصف من الزمان فكل الاحزاب هي احزاب موالة ولم نجد حزب ينزو الى المعارضة لتقويم الخلل والزلل الذي ينتاب عملية صنع

(1) موريس ديفرجية، النظم السياسية، ترجمة احمد حبيب عباس، سلسلة الألفباء، القاهرة، د.ت، ص 7-9.

(2) د.صفاء الحافظ ، نظرية القانون الاشتراكي ، دار الحرية للطباعة ، العراق ، بغداد ، 1976 ، ص 26.

(3) عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2004 ، ص 322.

(4) د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط 7 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 ، ص 95-96.

(5) موريس ديفرجية ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى ، ط 1 ، ترجمة جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 1992 ، ص 455.

التشريع مما ولد تراجعاً تشريعياً غير مسبوق أثر سلباً على جميع مناحي الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

إذ ان جود الحزب السياسي ضروريأً لتأكيد المعارضة، وإمكانية التغيير السلمي للحكام، ولو لا الأحزاب السياسية لأصبحت المعارضة مجرد رد فعل، فوجود الحزب المعارض للحكومة يعد السند المنيع ضد الاستبداد والانحراف بالسلطة عن مسارها القوي .⁽¹⁾

والمعارضة في النظم الديمocratية لها أهمية كبرى ، فعلاوة على أنها متفقة مع المنطق وطبيعة الأمور ، من حيث وجود الرأي والرأي المخالف وما يتحقق وجود المعارضة المشروعة من وسائل قانونية تسمح للتبار المعارض بالتعبير عن رأيه ، علاوة على ذلك ، فإن المعارضة تعد ، في النظم الديمocratية جزءاً لا يتجزأ من النظام نفسه .⁽²⁾

فالمعارضة الحقيقية التي يقصد من ممارستها تحقيق الصالح العام ، وبأسلوب ديمocratic يهدف إلى مراقبة وتقدير أعمال الحكومة و برنامجهما سعياً إلى الحصول على أصوات الأغلبية في الانتخابات القادمة والعودة إلى الحكم.⁽³⁾ فوجود المعارضة يخفف من غلو واندفاع الحزب الفائز في السلطة كما أنها تعد عنصراً ضرورياً ومهماً للمحاسبة والرقابة في حالة إذا ما اشتبه الحزب وخرج عن المألوف وكذلك يعود للمعارضة الفضل في تحديد المسؤوليات السياسية للحكومات المتعاقبة إذ يكون كل حزب مسؤولاً عن إعماله.⁽⁴⁾

الفرع الثالث : التوسيع في الاستثناء وانتهاك عمومية القواعد القانونية وتجريدها

ان خضوع السلطات الحاكمة للدستور والقانون، يقضي باحترام قواعد القانون وتطبيقاتها بتجدد وعلى الكافة، لأن هذه الهيئة المعنية بوضع القوانين وتعديلها لا يحق لها ان تضع القوانين وتعديلها بناء حالات فردية طرئة مما يفقد القانون صفة العدالة، لأنه يصير فاقداً لخصائص القاعدة القانونية من عمومية وتجريد.⁽⁵⁾ فالمواطنة التامة المتساوية لا تتحقق في دولة ما الا اذا صدر القانون عاماً مجرداً وطبق عاماً مجرداً ، وبخلاف ذلك سيختل مبدأ المساواة ومبدأ المواطنة في الدولة ، لأن آفة العمومية والتجريد هي التوسيع في الاستثناءات ومراعات الحالات الفردية.⁽⁶⁾

غير ان ما يؤلم النفس كتجزئي العدالة في العراق من التوسيع في الاستثناء حتى صار الاستثناء في بعض التشريعات هو السيد منتهاكاً ايماناً انتهاك عناصر القواعد القانونية من عمومية وتجريد مما انعكس بشكل سلبي على الواقع التشريعي في الدولة مؤسراً تراجعاً كبيراً في الاجادة التشريعية وزعزعت ثقة المواطن بعدالة القانون.

(1) د. كريم يوسف أحمد كشاكلش ، الحريات العامة في الانظمة السياسية المعاصرة ، الاسكندرية، منشأة المعارف ، ص 534 - 533

(2) د. نبيلة عبد الحليم كامل ، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1982 ، ص 85 .

(3) د. حسان محمد شفيق العاني ، الانظمة السياسية والدستورية في المقارنة، العانك الصناعة الكتاب ، القاهرة ، د. ت ، ص 79 .

(4) د. طارق علي الهاشمي ، في الحزب السياسي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد الخامس ، ع 2-1 ، 1986 ، ص 60

(5) اندريله هورييو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج 1، ترجمة علي مقلاد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت لبنان ، 1974 ، ص 236.

(6) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، ط 1 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1988 ، ص 101. وايضاً د. عباس العبودي، صمامات العدالة في حضارة وادي الرافدين ، مجلة دراسات قانونية ، بيت الحكمة ، بغداد ، ع 2 ، 2000 ، ص 20

الخاتمة

بعد أن انتهينا من كتابة البحث خلصنا إلى جملة من النتائج والتوصيات أملين ان تلقى قبولًا حسنًا وهي كالتالي :-
أولاً : النتائج

1- استبان لنا من جراء البحث أن الدستور العراقي أخذ بنظام الاقتراح المشترك للقوانين ، فقد تكون السلطة التنفيذية مثله برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء كل على انفراد ، وقد تكون السلطة التشريعية على أن يقدم هذا الاقتراح من عشرة أعضاء أو من إحدى لجان مجلس النواب فقط من دون مجلس الاتحاد ولم يمنح مستويات الحكم الأخرى سلطة اقتراح القوانين الاتحادية كما فعلت الدساتير في الدول ذات الديمقراطيات كما في الدستور السويسري لسنة 1999.

2- لم ينظم دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مسألة مناقشة مشروعات القوانين في صلب الوثيقة الدستورية إذ جاءت نصوصه خالية من تنظيمها سوى ما أشارت إليه المادة (61) بإناطتها سلطة التشريع بمجلس النواب إذ نصت على أن "يختص مجلس النواب بما يأتي : أولاً - تشريع القوانين الاتحادية.." مما يعني ضمنياً بأن له سلطة مناقشة مشروعات القوانين، ومن هنا يثبت إلى الذهن أن المشرع الدستوري ترك أمر تنظيمها للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

3- أظهرت لنا الدراسة أن الأخذ بنظام متوازن أكثر ضمانة لسن قوانين متروية وناضجة وما يستتبع ذلك من استقرار قانوني وسياسي ، وقد وجدنا أن الاتجاه الحديث في الوقت الحاضر في بعض دول العالم يميل إلى المساواة بين مجلسي البرلمان في الاختصاصات الدستورية . وقد انتهج الدستور العراقي منهجاً متفرداً في تنظيمه لأحكام الثانية البرلمانية، إذ تناول بالفصيل تنظيم الأحكام المتعلقة بمجلس النواب في ست عشرة مادة ، في حين أفرد مادة واحدة وهي المادة (65) التي تضمنت تنظيم موجز لقواعد المتعلقة بمجلس الاتحاد ، وأحالـت بقية الأحكام إلى قانون عادي يصدره مجلس النواب بأغلبية خاصة ، ويتربـط على ذلك الانفصال من المركز الدستوري لمجلس الاتحاد ، ويجعل دوره محدوداً ومرهوناً بباردة ومشيئة مجلس النواب .

4- استبان لنا من جراء البحث ان اسباب عديدة تقف وراء التراجع التشريعي الذي تشهده التشريعات العراقية منها اسباب قانونية تتعلق بقصور النصوص التشريعية الناظمة لتكوين و اختصاصات طرف في السلطة التشريعية ومنها واقعية تتعلق بتعطيل جانب اخر من النصوص الدستورية علاوة على التفسير الخاطئ للنصوص الدستورية الصادر عن القضاء الدستوري والمتعلقة بشأن سلطة اقتراح القوانين ما ادى الى سلب البرلمان اختصاص تشريعي اصيل يتمثل باقتراح القوانين علاوة على وجود جملة من الاسباب السياسية التي اسهمت في غياب الجودة والكمال في التشريع منها ما يتعلق بطبيعة النظام السياسي و اخرى تتعلق بغياب المعارضة السياسية الحقيقة .

ثانياً : التوصيات

1- نرتأي تعديل النصوص الدستورية المنظمة للسلطة التشريعية ، بإلغاء نص المادة (65) من الدستور، ومعالجة تنظيم أحكام تكوين و اختصاصات كل من المجلسين في صلب الوثيقة الدستورية بما ينسجم والمبادئ الحاكمة لنظام الأزدواج البرلماني، لكي تكون التشريعات الصادرة عن الهيئة التشريعية غاية في الدقة، وصادرة عن إرادة واعية ومن دون تسرع ، ومنزهة عن القصور والغموض، لكي تكون بمثابة عن الطعن بعدم دستوريتها من جهة، وبما يعصم نصوصها من امتداد يد المشرع إليها بالتعديل والتبدل والإلغاء ، والتقليل من تسامي التضخم التشريعي الذي نعيشه في العراق من جهة أخرى .

2- نقترح ان يمنح المشرع الدستوري في التعديل المرتقب سلطة اقتراح القوانين الاتحادية لمستويات الحكم دون المستوى الاتحادي ليسهم في رفع كفاءة وجودة التشريعات الصادرة لأنها أكثر مساس بحاجات الجماعة والمشكلات الاجتماعية المختلفة .

3- نوصي المشرع العراقي بعدم اقرار مشروع قانون مجلس الاتحاد لأن النتيجة المنطقية لإقراره لا تundo ثلاثة فروض : الأول : ان يُمنح مجلس الاتحاد صلاحيات شكلية وضعيّة بحيث لا يجعل منه عديلاً لمجلس النواب وبذلك تنتهي الفائدة المرجوة من اقامة نظام الثانية البرلمانية ، الثاني : ان يتنازل مجلس النواب عن بعض اختصاصاته الى مجلس الاتحاد وفي ذلك مخالفة دستورية، إذ ان ذلك يعد تعديلاً لنصوص الدستور بغير الطريق

الذي رسمه الدستور الثالث : ان يشرك مجلس الاتحاد معه في جميع اختصاصاته التي حددها الدستور وليس من المعقول أن يبادر مجلس النواب بایجاد ندأ يقاسمه اختصاصاته الدستورية فيكون له منافسا ، علاوة على ان اقرار هذا القانون سيكون بمثابة تعديل ضمني لنصوص الدستور .

4- نوصي المشرع العراقي بتعديل نصوص القوانين الانتخابية والعدول عن نظام التمثيل النسبي الى نظام الاغلبية ، وذلك لتهذيب الحياة السياسية والحزبية وتخلصها من التشرذم السياسي والدفع باتجاه نظامحزبيين السياسيين الذي ينتج عنه حتما معارضه سياسية حقيقة ترصد وتقوم مسار هيئات الدولة وتحول دون عسفها بالسلطة .

المصادر

أولاً : الكتب القانونية

- 1- د. حسان محمد شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية في المقارنة، العانك الصناعة الكتاب، القاهرة، د.ت.
- 2- د. حميد حنون ، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، مج 24 ، العدد 2 ، لسنة 2009 ، المادة (136) من النظام الداخلي 2006 .
- 3- د. حنان محمد القيسى ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005 ، بغداد ، 2014 .
- 4- د. رافع خضر صالح شبر ، الدولة الاتحادية أسسها ومقوماتها ، مجموعة محاضرات مطبوعة لطلبة الدكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2012-2013.
- 5- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط5، مطبعة جامعة عين شمس ، 1986 .
- 6- د. سمير عبد السيد تناغو ، النظرية العامة للقانون ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، د.ت.
- 7- د. صفاء الحافظ ، نظرية القانون الاشتراكي ، دار الحرية للطباعة ، العراق ، بغداد ، 1976 .
- 8- د. طارق علي الهاشمي ، في الحزب السياسي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد الخامس ، ع 1-2 ، 1986 .
- 9- د. طعيمة الجرف ، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، 1964 .
- 10- د. عباس العبودي، ضمانات العدالة في حضارة وادي الرافدين ، مجلة دراسات قانونية ، بيت الحكم، بغداد، ع 2، 2000 .
- 11- د. عبد الباقى البكري ، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية ، ج 1 ، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية ، مطبعة الآداب ، النجف ، 1972 .
- 12- د. عبد الغنى بسيونى، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2004 .
- 13- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الدستوري في الكويت ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1968 .
- 14- د. عبد القادر محمد القيسى ، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي 2005، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2012 .
- 15- د. عثمان خليل عثمان ، القانون الدستوري ، ك 2 ، النظام الدستوري المصري ، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1956 .
- 16- د. عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظمتين الرئاسي والبرلماني ، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980 .
- 17- د. فائز عزيز اسعد ، دراسة ناقلة لدستور جمهورية العراق لعام 2005 ، دار البيستان للطباعة والنشر ، بغداد، 2005 .
- 18- د. كريم يوسف أحمد كشاكلش ، الحريات العامة في الانظمة السياسية المعاصرة ، الاسكندرية، منشأة المعارف . د.ت.
- 19- د. محمد حسن القاسم ، المدخل إلى القانون ، القاعدة القانونية ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1998 ،
- 20- د. محمد زهير جرانة ، مذكرات في القانون الدستوري ، بغداد ، 1936 .

- 21- د. محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 22- د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة ، مطبعة دار الفكر العربي ، 1964 .
- 23- د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، ط 1 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1988 .
- 24- د. مصطفى عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط 2، من دون مكان طبع، 1988 .
- 25- د. منذر الشاوي ، فلسفة القانون ، ط 2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 ، ص 217.
- 26- د. نبيلة عبد الحليم كامل ، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر ، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1982 .
- 27- د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط 7 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 .
- 28- د. هشام القاسم ، المدخل إلى علم الحقوق ، المطبعة العلمية ، دمشق ، 1971 .
- 29- د. وايت إبراهيم والدكتور وحيد رافت ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، القاهرة ، 1937 .

ثانياً: الكتب المترجمة

- 1- اندريله هوربيو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج 1، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت لبنان ، 1974 .
- 2- الأستاذ جورج آرثر ، الحكومة الاتحادية في سويسرا ، ترجمة د. محمد فتح الله الخطيب ، مكتبة الانجلو مصرية ، القاهرة ، 1966 .
- 3- لاري الويتز ، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ، ترجمة جابر سعيد عوض ، ط 1 ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة ، 1996 .
- 4- موريس دوفرجية ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري لأنظمة السياسية الكبرى ، ط 1، ترجمة جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 1992 .
- 5- موريس ديفرجية، النظم السياسية، ترجمة احمد حبيب عباس، سلسلة الألف باء، القاهرة، د.ت.

ثالثاً : المصادر الأجنبية

- 1- V. Herman et F . Mendel, Le Parlement dans Le monde , Recueil de donnees Comparatives , P.U.F , 1977 .
- 2- Charlot , Le Pouvoir ; M Politique en Grande Bretagne , P.U.F. Paris , 1990 , P. 238

رابعاً: المصادر من شبكة الانترنت

- 1- القاضي رحيم حسن العكيلي : لا تشريع إلا عن طريق السلطة التنفيذية ، بحث منشور على موقع : www.alfaygaa.tv/articles/choose_articles/40558.gtm
- 2- هيكلية مجلس النواب ودوره في الحياة العامة ، بحث منشور على موقع : <http://www.na-iragi.com/byhaw/parliament.doc>.

خامساً: الدساتير والقوانين والأنظمة

- 1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- 2- الدستور السويسري لسنة 1999 .
- 3- دستور المملكة العربية الصادر عام 1959 والمعدل عام 1963 .
- 4- الدستور الأردني لعام 1952 .
- 5- دستور جمهورية لبنان 1926 .
- 6- الدستور الأمريكي لسنة 1787 .
- 7- مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة 2015 .
- 8- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 .
- 9- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1952 .

References

First: Law books

- 1- Dr. Hassan Mohammed Shafiq Al-Ani, political and constitutional systems in comparison, Atat Industry Book, Cairo.
- 2.Dr. Hamid Hanoun, the authority of the President of the State in objecting to the laws, research published in the Journal of Legal Sciences, College of Law, University of Baghdad, vol. 24, No. 2, for the year 2009, Article (136) of the rules of procedure 2006.
- 3 - Dr. Hanan Mohammed al-Qaisi, Iraqi Council of Ministers reading in the 2005 constitution, Baghdad, 2014.
- 4 - Dr. Rafeh Khader Saleh Shubar, Federal State Foundations and Constituents, Printed Lectures Group for PhD Students, Faculty of Law, University of Babylon, 2012-2013.
- 5 - Dr. Suleiman Mohamed Tamawi, The Three Authorities in Contemporary Arab Constitutions and in Islamic Political Thought, 5th edition, Ain Shams University Press, 1986.
- 6 - Dr. Samir Abdel-Sayed Tanago, General Theory of Law, El-Maaref Establishment, Alexandria, D. T.
- 7 - Dr. Safaa Al - Hafiz, Theory of Socialist Law, Freedom House for Printing, Iraq, Baghdad, 1976.
- 8 - Dr. Tariq Ali al-Hashemi, in the political party, research published in the Journal of Legal and Political Sciences, Volume V, No. 1-2, 1986
- 9 - Dr. Shuaima, Constitutional Law and Principles of the Constitutional System of the United Arab Republic, 1964.
10. Dr. Abbas al - Aboudi, Guarantees of Justice in the Civilization of Mesopotamia, Journal of Legal Studies, House of Wisdom, Baghdad, No. 2, 2000.
- 11.Dr. Abdul Baqi al-Bakri, Introduction to the study of law and Islamic law, in the theory of the legal rule and the rule of legitimacy, Arts Printing Press, Najaf, 1972.
- 12 – Dr. Abdel Ghani Bassiouni, Mediator in Political Systems and Constitutional Law, Alexandria, Ma'aref Establishment, 2004.
- D. Abdul Fattah Hassan, Principles of Constitutional Law in Kuwait, Dar Al - Nahda Al - Arabiya, Beirut, 1968.
- 14 - Dr. Abdul Qader Mohammed al-Qaisi, Constitutional provisions governing the proposal of laws in the Iraqi Constitution 2005, Legal Library, Baghdad, 2012.
- 15 - Dr. Osman Khalil Othman, Constitutional Law, Egyptian Constitutional System, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1956.
- 16 - Dr. Omar Helmy Fahmy, Legislative Function of the President in the Presidential and Parliamentary Systems, Comparative Study, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1980.
- 17 - Dr. Fayed Aziz Asaad, A Critical Study of the Constitution of the Republic of Iraq for 2005, Al-Bustan House for Printing and Publishing, Baghdad, 2005.
- 18 - Dr. Karim Youssef Ahmed Kashkash, Public Freedoms in Contemporary Political Systems, Alexandria, Al-Ma'aref Facility.
- 19.Dr. Mohammed Hassan Al-Kassem, Introduction to Law, Legal Rule, University House, Beirut, 1998.

- 20 - Dr. Muhammad Zuhair Garranah, Memoirs on Constitutional Law, Baghdad, 1936.
21. Dr. Mohamed Abdel Aal Sennari, General Theory of Constitutional Law and Political Systems, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2003.
22. Dr. Mahmoud Helmy, General Constitutional Principles, Dar Al Fikr Al Arabi Press, 1964.
23. Dr. Mahmoud Atef El Banna, Mediator in Political Systems, 1st Floor, Dar Al Fikr Al Arabi, Cairo, 1988.
- 24 - Dr. Mustafa Afifi, brief in the principles of constitutional law and comparative political systems, i 2, without a place printed, 1988.
25. Dr. Munther Al-Shawi, Philosophy of Law, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2011, p. 217.
26. Dr. Nabila Abdel Halim Kamel, Political Parties in the Contemporary World, Dar Al Fikr Al Arabi, Cairo, 1982.
27. Dr. Noman Ahmed Al-Khatib, Mediator in Political Systems and Constitutional Law, 7th Floor, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2011.
28. Dr. Hisham Al-Qasem, Introduction to Law, Scientific Press, Damascus, 1971.
29. Dr. White Ibrahim and Dr. Waheed Raafat, Constitutional Law, Modern Press, Cairo, 1937.

Second: translated books

- 1- Andrei Horio, Constitutional Law and Political Institutions, Vol.
- 2 - Professor George Arthur, Federal Government of Switzerland, translation d. Mohamed Fathalla El Khatib, Anglo-Egyptian Library, Cairo, 1966.
- 3- Larry Alwitz, System of Governance in the United States of America, translated by Gaber Said Awad, 1st floor, Egyptian Society for the dissemination of knowledge and world culture, Cairo, 1996.
- 4 - Maurice Dovrjp, political institutions and constitutional law major political systems, i 1, translation of George Saad, University Foundation for Studies, Publishing and Distribution, 1992.
- 5- Morris Deferjeh, Political Systems, Translation of Ahmed Habib Abbas, Series B, Cairo, d. T.

Third: Foreign sources

- 1- V. Herman et F. Mendel, Le Parlement dans Le monde, Recueil de donnees Comparatives, P.U.F, 1977.
- 2- Charlot, Le Pouvoir; M Politique en Grande Bretagne, P.U.F. Paris, 1990, P. 238

Fourth: Sources from the Internet

1. Judge Rahim Hassan Al-Okaili: Legislation can only be done through the executive branch.
www.alfaygaa.tv/articles/choose_articles / 40558.gtm
2. Structure of the Council of Representatives and its role in public life, research published on:



<http://www.na-iragi.com/byhaw/parliament.doc>.

Fifth: Constitutions, laws and regulations

1. The Constitution of the Republic of Iraq for 2005.
2. The Swiss Constitution of 1999.
3. The Constitution of the Kingdom of Saudi Arabia issued in 1959 and amended in 1963.
4. The Jordanian Constitution of 1952.
5. Constitution of the Republic of Lebanon 1926.
6. The American Constitution of 1787.
- 7- The draft law of the Federation Council for the year 2015
8. Bylaws of the Iraqi Council of Representatives for 2006.
9. Bylaws of the House of Representatives of Jordan for the year 1952.