



التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية

الباحثة: هلس يونس عبدالعزیز

halis.abdulazez@dpu.edu.krd

أ.م.د. كاروان عزت محمد

أستاذ القانون الدستوري المساعد

كلية القانون - جامعة دهوك

karwan.barebuhari@uod.ac

الكلمات المفتاحية: القوانين الأساسية، السلطة التشريعية، التشريع الدستوري، الرقابة الدستورية، البرلمان، رئيس الدولة، إصدار القوانين، التصديق على القوانين، النظام الدستوري العراقي، إقليم كردستان.

كيفية اقتباس البحث

عبدالعزیز، هلس يونس، كاروان عزت محمد، التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، تشرين الأول ٢٠٢٦، المجلد: ١٦، العدد: ١٠.

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Registered في
ROAD

مفهرسة في
IASJ

Constitutional Regulation of the Legislative Authority's Power to Issue Fundamental laws

Researcher: Halis Younis Abdulazez
Dr. Karwan Izzat Mohammed Barebuhari
Assistant Professor of constitutional law
College of law –University of Duhok

Keywords : Fundamental Laws, Legislative Authority, Constitutional Legislation, Constitutional Review, Parliament, Head of State, Law Promulgation, Legislative Process, Iraqi Constitutional System, Kurdistan Region.

How To Cite This Article

Abdulazez, Halis Younis , Karwan Izzat Mohammed Barebuhari , Constitutional Regulation of the Legislative Authority's Power to Issue Fundamental laws, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, October 2026, Volume:16, Issue 10.



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](#)

Abstract

This research examines the constitutional regulation of the legislative authority's competence to enact fundamental laws, which constitute one of the most significant categories of legislation complementing constitutional provisions and regulating public authorities, rights, and freedoms. The study aims to identify the authorities responsible for proposing, discussing, voting on, ratifying, and promulgating fundamental laws in France, Egypt, Iraq, and the Kurdistan Region of Iraq, while analyzing the constitutional procedures governing their enactment and distinguishing them from ordinary legislation.

The research adopts a comparative analytical approach through the examination of constitutional texts and relevant constitutional jurisprudence. It highlights the similarities and differences among the constitutional systems under study. The findings demonstrate that the legislative authority remains the primary body responsible for enacting

fundamental laws; however, several constitutional systems grant the executive authority varying roles throughout the legislative process, including the right to initiate bills, object to legislation, or promulgate laws. The study further reveals that some constitutions, particularly the French Constitution, provide special procedural safeguards for fundamental laws, such as qualified parliamentary majorities and mandatory prior constitutional review. In contrast, the Iraqi Constitution and the Draft Constitution of the Kurdistan Region lack a comprehensive constitutional framework regulating such laws. The research concludes by emphasizing the necessity of strengthening the constitutional regulation of fundamental laws in a manner that ensures institutional balance, upholds constitutional supremacy, and protects fundamental rights and freedoms.

المخلص

يتناول هذا البحث التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية، بوصفها من أهم التشريعات المكملّة للدستور واللازمة لتنظيم السلطات العامة والحقوق والحريات الأساسية. ويهدف البحث إلى بيان الجهة المختصة باقتراح ومناقشة والتصويت والتصديق وإصدار هذه القوانين في كل من فرنسا ومصر والعراق وإقليم كردستان-العراق، مع تحليل الإجراءات الدستورية الخاصة التي تحكم سنّها وتميّزها عن القوانين العادية.

اعتمد البحث المنهج التحليلي المقارن من خلال دراسة النصوص الدستورية والآراء الفقهية ذات الصلة، للكشف عن أوجه الاتفاق والاختلاف بين الأنظمة الدستورية محل الدراسة. وقد توصل البحث إلى أن السلطة التشريعية تمثل صاحبة الاختصاص الأصيل في سنّ القوانين الأساسية، إلا أن بعض الأنظمة الدستورية تمنح السلطة التنفيذية أدواراً متفاوتة في مراحل العملية التشريعية، سواء من خلال حق اقتراح مشروعات القوانين أو الاعتراض عليها أو إصدارها. كما أظهر البحث أن بعض الدساتير، وعلى رأسها الدستور الفرنسي، أحاطت القوانين الأساسية بضمانات إجرائية خاصة، كاشتراط أغلبية معززة، وإخضاعها لرقابة دستورية سابقة، في حين يفتقر الدستور العراقي ومشروع دستور إقليم كردستان إلى تنظيم دستوري متكامل ومفصل لهذه القوانين. وانتهى البحث إلى ضرورة تطوير التنظيم الدستوري للقوانين الأساسية بما يحقق التوازن بين السلطات ويعزز مبدأ سمو الدستور وحماية الحقوق والحريات العامة.

المقدمة

التعريف بالموضوع وأهميته:

تكتسي القوانين الأساسية أهمية بالغة لكونها المكمل الرئيسي للنصوص الدستورية؛ ولهذا السبب، خصّها المشرع الدستوري ببيئة قانونية متميزة عن القوانين العادية، وأخضعها لإجراءات إصدار وتعديل استثنائية وذات طبيعة خاصة. ومن بين المبادئ الدستورية الأساسية التي تشكل أساس الديمقراطية يأتي مبدأ الفصل بين السلطات كأحد أهم هذه المبادئ، والذي يستند إلى أهمية توزيع الاختصاصات بين السلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية. وإذا كانت تلك الفكرة تمثل جوهر مبدأ الفصل بين السلطات، فإن هذا المبدأ لا يعني إنشاء حاجز مادي يفصل بشكل كامل بين سلطات الحكم وبالتالي يتطلب هذا المبدأ وجود تعاون بين السلطات الثلاث لتحقيق الهدف من وجود سلطات الدولة. ونظراً لأن السلطة التشريعية تمتلك الاختصاص الأصيل في إصدار القوانين الأساسية كونه الجهة التشريعية الرئيسية والقوانين التي تصدرها هذه الأخير يمكن أن تكون مصدراً للقواعد الدستورية متى تضمنت هذه القوانين تنظيم موضوعات دستورية بطبيعتها، فإنه ومن المعلوم إن مجمل الدساتير المقارنة المعاصرة تعير اهتمام بالغ للتنظيم الدستوري للسلطة المختصة بتشريع القوانين وبنسب متفاوتة وفق النظام السياسي المطبق في ذلك البلد ومع ذلك فإن عملية التشريع ليست مقتصرة على السلطة التشريعية فحسب، إنما للسلطة التنفيذية (رئيس الدولة) المساهمة في بعض الأحيان وفي ظل ظروف استثنائية أو حالات الطوارئ وتتدخل في المجال التشريعي وتصدر قرارات بقوانين أساسية، أو قد تصدر عن الشعب عن طريق الاستفتاء. كما حدد الدستور إجراءات وشروط خاصة ومتميزة لإصدار القوانين الأساسية، لأن بعض الدساتير ما ينص على ضرورة إتباع ذات إجراءات إنشاء وتعديل الوثيقة الدستورية، وبالتالي يتوجب على البرلمان الالتزام بهذه الإجراءات عند إصدار القوانين، وإلا ستعتبر هذه القوانين غير دستورية. وبالتالي فإن المجالس النيابية لا تحتكر سن القوانين الأساسية وإقرارها، بل يمكن أن تتولى جهات أخرى التي ذكرناه سلفاً مسؤولية إقرارها واكتمال العملية التشريعية.

ثانياً: مشكلة البحث:

تتمحور مشكلة البحث حول إشكالية تحديد وتكييف الجهة التشريعية المسؤولة عن إصدار "القوانين الأساسية ومدى التزام هذه الجهة بالقيود الدستورية، وذلك في ظل تفاوت الأنظمة الدستورية (المصرية، الفرنسية، والعراقية وإقليم-كوردستان-العراق) أي بمعنى تحديد ما إذا كان



مجلس النواب هو صاحب الاختصاص الحصري بتشريع هذه القوانين أم تشاركه السلطة التنفيذية في ذلك.

ثالثاً: منهجية البحث:

سوف نعتمد في دراسة السلطة المختصة بتشريع القوانين الأساسية على المنهج التحليلي المقارن الذي يهتم بعرض المشكلة وموقف الفقه الدستوري منها، والمنهج المقارن من خلال إيراد النصوص الدستورية والقانونية في الدول محل الدراسة وهي فرنسا في دستورها وفق دستورها النافذ لعام ١٩٥٨، والدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤، والعراق وفق دستوره لعام ٢٠٠٥ ومشروع دستور إقليم كردستان-العراق لعام ٢٠٠٩.

رابعاً: خطة البحث:

اقتضى معالجة موضوع التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية السلطة المختصة بتشريع القوانين الأساسية أن يتم بحثه وفق خطة علمية مكونة من مبحثين وكما يلي:

المبحث الأول: التنظيم الدستوري لإقتراح ومناقشة والتصويت على مشروعات القوانين الأساسية.

المطلب الأول: تعريف الإقتراح وتنظيمه الدستوري

المطلب الثاني: المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين الأساسية

المبحث الثاني: التصديق على مشروعات القوانين الأساسية وإصدارها.

المطلب الأول: التصديق والاعتراض على مشروعات القوانين الأساسية

المطلب الثاني: إصدار ونشر القوانين الأساسية

المبحث الأول

التنظيم الدستوري لإقتراح ومناقشة والتصويت على مشروعات القوانين الأساسية

إن اقتراح القوانين ذو أهمية واضحة وكبيرة باعتباره ركناً أساسياً في عملية التشريع، وإن خلق التشريع إنما هو نتاج عمليات مجتمعة ومتكاملة، وتتضمن فكرة إقتراح مشروعات القوانين ووضعه في نصوص قانونية محددة ومصاغة والتي تنيط بالجهات المختصة وفقاً للدستور مهمة إعداد مشروعات القوانين أي حق الإقتراح يجب أن يمارسه أحد المختصين بذلك بقصد وضع أسس التشريع^(١) لأن عملية إعداد مشروع القانون وكيفية اختيار مضمونها وكيفية صياغتها تشكل جزءاً هاماً وعاملاً فعالاً في تحديد المبادئ العامة المعتمدة في السياسة التشريعية وتحديد الفكرة القانونية التي تكمن خلفها^(٢). ولكي نستبين معالم الموضوع سوف نتناوله في مطلبين، نخصص

الأول لتعريف اقتراح مشاريع القوانين وتنظيمه الدستوري، أما المطلب الثاني نعرض فيه مناقشة مشروعات القوانين الأساسية وتنظيمه الدستوري وعلى النحو التالي:

المطلب الأول

تعريف الإقتراح وتنظيمه الدستوري

وترتيباً على ذلك سوف نتناول في هذا الفرع تعريف الإقتراح وتنظيمه الدستوري وذلك في فقرتين مستقلتين: -

أولاً: تعريف حق الإقتراح

تعد إقتراح القوانين بمنزلة اللبنة الأولى في إعداد القوانين ويحدد مضمونه الأولي^(٣). ويعرف الاقتراح بأنه الخطوة الأولى والمدخل الوحيد لأي إجراء يرمي إلى وضع النصوص القانونية موضع التطبيق^(٤) فالإقتراح هو أول الإجراءات التشريعية التي تؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي^(٥) أي يبدأ ميلاد القانون بالإقتراح. وفي ضوء ذلك يمكن تحديد مفهوم إقتراح القانون بأنه إعداد أو تهيئة فكرة معينة لتنظيم موضوع معين وتقديم تلك الفكرة إلى الحكومة لكي تقوم بتحويلها إلى مشروع قانون يتضمن تنظيماً لجميع جوانب موضوع الفكرة المقترحة بشكل متناسق وموجز وقابل للتطبيق ومن ثم تقوم الحكومة بتقديمه للبرلمان لمناقشته وإقراره أو عدم إقراره^(٦). لذلك فالإقتراح في رأي البعض لا يختلف عن بعض الحقوق الأخرى التي تشترك معه في هذا الغرض كونه إجراء يقدم للتشريع مادته كحق تقديم العرائض، والحق الذي تعترف بعض الأنظمة الدستورية لرئيس الدولة في لفت نظر البرلمان إلى المسائل الهامة التي يفضل معالجتها بالتشريع، فالعريضة التي يتقدم بها أحد الأفراد لا تعتبر إقتراحاً لقانون، ما لم يقبل أفكارها أحد أعضاء السلطة التشريعية أو التنفيذية، فحق الاقتراح هو حق الذي يمارسه أحد المختصين به بهدف وضع أسس التشريع^(٧).

والإقتراح من الحقوق الدستورية الفردية لعضو البرلمان وهذا يعني أن بإمكان العضو أن يمارسه فرداً أو أن يتقدم به مع غيره من الأعضاء^(٨). وعليه يستلزم أن يتقدم بالإقتراح الجهة التي أنيط به الدستور هذه الصلاحية وهذا حق ثابت ومؤكد للسلطة التشريعية حتى وإن لم ينص عليه الدستور بشكل صريح، وإذا كان هذا هو شأن الإقتراح فإن المنطق يقضي بالألا ينفرد به البرلمان حتى في ظل مبدأ الفصل التام بين السلطات، فقد أعطت معظم الدساتير هذا الاختصاص لكل من رئيس الدولة والسلطة التشريعية باستثناء الدستور الولايات المتحدة الأمريكية على الرغم من اعتبارها رائدة النظام البرلماني في العالم^(٩). وفي هذه المرحلة من مراحل تشريع القوانين يميز الفقه بين مصطلحين، حيث يطلق على إقتراح القوانين إذا كانت المبادرة من جانب



الحكومة (رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء) بـ مشروعات القوانين، أما إذا كانت المبادرة من قبل أحد أعضاء البرلمان فتسمى بـ مقترحات القوانين^(١٠). وعادة تقوم الحكومة بتقديم مشروعات قوانين إلى رئيس المجلس النيابي الذي يُحيله^(١١) بعد إحاطة المجلس علماً به إلى اللجان المختصة. فإذا كان الإقتراح مقدماً من قبل أعضاء البرلمان يقوم رئيس المجلس بإرسال نسخة منه إلى الحكومة (رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء) ويستطيع عضو البرلمان أن يتراجع عن إقتراحه أو طلب التعديل للمجلس كذلك أن توافق على الإقتراح أو أن ترفضه^(١٢). إضافة إلى ما سبق فقد تعددت الاتجاهات الفقهية وتباينت حول النظر إلى إقتراح القوانين كجزء من العملية التشريعية فذهب بعض الفقهاء إلى أن الإقتراح لا ينشئ التشريع ولا يخلقه، ولكنه يحركه فقط^(١٣). بينما اعتبر البعض الآخر على أن الإقتراح ركن أساسي في التشريع اعتماداً على أنه لا وجود للقانون إلا به ويدفع أعضاء السلطة التشريعية على فحص مشروع القانون ويجعل السلطة التشريعية قادرة على إقراره^(١٤). ويظهر لنا من خلال هذا العرض لفكرة الإقتراح بأنها المرحلة التي ينشأ أو يبدأ فيها التشريع والتي يجب أن يقوم بها السلطة التي خص بها الدستور هذه المهمة.

ثانياً: - التنظيم الدستوري لحق الإقتراح

اختلفت دساتير محل المقارنة في الجهة التي تكفل لها حق تقديم مقترحات القوانين فقد تمنح غالبية الدساتير لكل عضو من أعضاء مجلس النواب سلطة التشريع بتقديم مقترحات القوانين، وكما يعطيه لرئيس السلطة التنفيذية^(١٥)، كما تتيط بعض الدساتير الأخرى هذا الحق للحكومة والشعب نفسه (مباشرة) والبعض من الأنظمة الداخلية تكفل هذا الحق للسلطات الدولة الثلاث وعلى النحو التالي:

١ - إقتراح القوانين في الدستور الفرنسي

وبالرجوع إلى دستور الفرنسي على سبيل المقارنة، نجد أن الدساتير السابقة على دستور الفرنسي الحالي سنة ١٩٥٨ قد نظم حق الإقتراح دستورياً وعُينت الجهة التي تسند إليها مهمة إقتراح القوانين ولم يحصر ذلك في أحد مجلسي البرلمان حيث تبنى نظام الإقتراح المشترك^(١٦) منها الدستور الصادر لعام ١٨٧٠ وجعله اختصاصاً مشتركاً يمارسه كل من الإمبراطور ومجلس الشيوخ والنواب^(١٧). كما نصت المادة (٣) من الدستور الصادر لسنة ١٨٧٥ على حق الإقتراح المشترك، وكما أشارت المادة (١٤) من دستور ١٩٤٦ على ذات المبدأ. أما بالنسبة للدستور الفرنسي النافذ الصادر لسنة ١٩٥٨ فقد قررت المادة (٣٩) منه القاعدة العامة بخصوص إقتراح القوانين على أنه "لكل من الوزير الأول، وأعضاء البرلمان حق إقتراح القوانين... أما مشروعات

التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية

القوانين المالية وقانون تمويل الضمان الاجتماعي فتعرض على الجمعية الوطنية أولاً ودون الإخلال بالفقرة الأولى من المادة (٤٤)، تعرض مشروعات القوانين التي تهدف أساساً إلى تنظيم الهيئات الإقليمية على مجلس الشيوخ أولاً يخضع عرض مشروعات القوانين المودعة لدى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ للشروط التي يحددها قانون أساسي "ويتبين من هذا النص - كما أشرنا سابقاً- أن المشرع الدستوري الفرنسي قد أقر حق الاقتراح على جعله شركة بين رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان^(١٨)، وهذا يعني أن الأمر مستقر بتقسيم سلطة التشريع على قدم المساواة بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية)، حيث يجوز لأعضاء البرلمان والحكومة أن يتقدما باقتراح المشاريع أو مقترحات القوانين على حد سواء. ولما كان دور البرلمان ينحصر في اقتراح القوانين إلا أنه على صعيد الممارسة العملية يظهر لنا تراجع الدور الذي يلعبه البرلمان في هذا الصدد وبات يقتصر على المشروعات التي تقدمها لصالح الحكومة^(١٩)، أي أن دور الحكومة في مجال التشريع يفوق دور البرلمان، حيث تعتبر الحكومة في الوقت الراهن هي المشرع الأساسي^(٢٠)، كما أن بعض الوثائق الدستورية حرمت البرلمان من ممارسة حقها الطبيعي في اقتراح القوانين^(٢١).

وهذا يعني أنه ليس لأفراد الشعب أو للمواطن العادي ممارسة هذا الحق مباشرة، أو أن يتقدم بطلب تعديل القانون الأساسي لدى أي من مجلسي البرلمان (النواب والشيوخ) إنما يكون له أن يلجأ إلى إحدى هاتين الجهتين لتقوم هي بنفسها بتقديم هذا الاقتراح إلى أحد مجلسي البرلمان وفقاً لما هو منصوص عليه في القانون^(٢٢). ويلاحظ في القيد المفروض على السلطة التي تقدم إليها اقتراح القوانين الأساسية بموجب التعديل الدستوري رقم (٧٢٤) الذي جرى في ٢٣/٧/٢٠٠٨ والوارد في نص المادة (٣٩/٣) التي مؤداها تقدم مشاريع القوانين المالية وقانون الضمان الاجتماعي على الجمعية الوطنية أولاً بشرط أن لا يمس ذلك حق أعضاء البرلمان والحكومة في إجراء التعديلات، أما مشروعات القوانين التي تبنى أساساً إلى تنظيم الوحدات الإقليمية فتعرض على مجلس الشيوخ أولاً، ويترتب على ذلك أنه يجب تقديم الاقتراح إلى الجهة التي يعهد بها الدستور هذه الصلاحية وهذا القيد يعتبر عنصراً عضوياً يشترط توافره ومراعاته لوجود الاقتراح. وهذا يدل على أن المشرع الدستوري ميز الاقتراح في التشريع المالي ومشاريع القوانين غير المالية وكما أوضحناها آنفاً.

وكما ورد في نص المادة (٤٠) من الدستور نفسه على أنه "لا تقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كان من شأن الموافقة عليها أن ترتب إما تخفيضاً في الإيرادات العامة، وأما إنشاء أو زيادة في المصروفات العامة". وهذا النص يمثل شرطاً هاماً يرد على إرادة

النائب في اقتراح القوانين بحيث لا يمكن تجاهله على أن يلتزم بالنصوص الدستورية وأن يكون موضوع الذي يقترحه من المواضيع التي من الممكن معالجتها بالقانون طبقاً لدستور الدولة، وهذا يعني بإمكان عضو البرلمان أن يقترح ما يشاء من القوانين في مختلف المواضيع فيما عدا القوانين التي تهدف إلى إنقاص في الموارد العامة أو الزيادة في النفقات العامة. وبالتالي يمكننا القول أن هذه المادة تمثل عنصر موضوعي يشترط توافره لوجود اقتراح بقانون ايضاً.

وقد أوضحت المادة (٤١) من الدستور بأنه إذا ظهر اثناء تطبيق الإجراءات التشريعية أن اقتراحاً أو تعديلاً يخرج عن مجال المحتجز للقانون أو أنه يخالف تفويض تشريعي بموجب المادة (٣٨) من الممكن للحكومة أو لرئيس المجلس النواب اللذين يطرح أمامهما مثل هذا الاقتراح أن يعترضاً بعدم القبول. وفي حال حدوث خلاف بين الحكومة أو رئيس المجلس المختص، يتولى المجلس الدستوري الفصل في هذا الأمر بناءً على طلب أي من الطرفين، خلال فترة تمتد لثمانية أيام.

بينما تقضي المادة (٤٣) من الدستور على أن تحال مشروعات وإقتراحات القوانين المقدمة بناءً على طلب أي من الطرفين (الحكومة أو المجلس) الذي أخطر به أو الذات الشأن على اللجنة القانونية المختصة لبحثه وتمحيصه وتقديم تقرير عنه بمناسبة الرأي حول جواز نظر الاقتراح أو رفضه أو تأجيله، في حين تحال المشروعات والاقتراحات (القوانين) التي لم يقدم بشأنها مثل هذا الطلب على إحد لجان المجلس الدائمة والتي يحدد عددها بثمانية (٨) لجان في كل مجلس (النواب، الشيوخ) حيث إن عدد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والتي تمت الموافقة عليها تزيد عن اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان لدرجة يمكن معها القول بأن نسبة ٩٠% من مشروعات القوانين ترجع إلى الحكومة^(٢٣). كما استلزم بضرورة تسمية الاقتراح أو مشروع القانون الأساسي المقدم بناءً على طلب من الوزير الأول أو أحد مجلسي البرلمان بشكل صريح باسم قانون أساسي ويعكسه يترتب عليه خروج ذلك القانون من نطاق القوانين الأساسية^(٢٤).

يتضح مما تقدم أن الدستور الفرنسي قد نص على أن للسلطة التشريعية والتنفيذية اقتراح القوانين وقد وردت بعض القيود على نصوص الدستور المتعلقة بممارسة هذا الحق التي تقيد حرية النائب والتي يضيق من نطاق اقتراح التشريعات المقدمة من جانب البرلمان لكي لا تشمل جميع القوانين بما فيها قوانين المتعلقة بالمسائل المالية، هذا يعني أنه حرص على مشاركة الحكومة في تشريع القوانين، لذلك فاللوائح الصادرة من الرئيس تتشابه مع القوانين الصادرة من السلطة التشريعية لكونهما تتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة للجميع تطبق على عدد غير محدود من المواطنين فهي تعتبر قوانين وفقاً للمعيار الموضوعي. لذلك يمكننا القول أن المشرع يساوي بين رئيس الدولة

التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية

وأعضاء البرلمان في عملية التشريع، إلا أنه لم يساوي بين الحكومة وعضو مجلس النواب في حق إقتراح مشروعات القوانين في الأمور المالية كما فعل بالنسبة للتشريعات العادية، وفيما يتعلق بالقوانين الأساسية باعتبارها ذات مقتضيات تكميلية للوثيقة الدستورية ونظراً لأهمية المواضيع التي ينظمها القوانين الأساسية مما يجعلها ذات خصوصية إلا أن المشرع الدستوري الفرنسي لم يستلزم تحديد جهة معينة ومتميزة يتم من خلالها تقديم الإقتراح في البرلمان تختلف عن تلك السلطة المختصة لاقتراح القوانين العادية، إنما أعطى مهمة اقتراح القوانين الأساسية للسلطتين التشريعية والتنفيذية على السواء مثلها مثل القوانين العادية.

٢- إقتراح القوانين في الدستور المصري

أنط الدستور المصري لعام ٢٠١٤ بمجلس الوزراء صلاحية إقتراح مشاريع القوانين في موضعين منه، وذلك بموجب أحكام المادة (١٢٢) منه إذ نصت "الرئيس الجمهورية، ولرئيس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب إقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشرة أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع. ولا يحال الإقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا رفضت اللجنة الإقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسبباً. وكل مشروع قانون أو إقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه". كما نصت المادة (١٦٧) أيضاً على أنه "تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية: ١-.....، ٤-..... إعداد مشروعات القوانين والقرارات.....". بذلك نجد أن هذا الدستور قد خول حق الإقتراح القوانين عن طريق تقديم مشروعات القوانين لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وأعضاء البرلمان مجتمعين. وبعد الإنتهاء من هذا الإجراء يعرض المشروع القانون المقترح على مجلس النواب لمناقشته وهو ما سنحاول بيانه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

٣- إقتراح القوانين في الدستور العراقي

والتنظيم الدستوري لحق الإقتراح القوانين بموجب الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ نجد أنه قد حدد السلطة المختصة باقتراح القوانين، وبما أن إقتراح القوانين هو حق منحه الدستور لمجلس النواب كأصل عام ولكن قد يكون هذا الحق مشترك بينها وبين السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة أو مجلس الوزراء أو كلاهما معاً في التشريع عن طريق النص الدستوري وطبقاً للنظام البرلماني، وكما يظهر ان الدستور العراقي من المتبعين لهذه النظام، فقد تناولت المادة (٦٠/١-٢) منه على أن "مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة"، كما تكفل النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢ اللجان البرلمانية ذات الحق^(٢٥)، يتضح من نص المادة سالفه الذكر أن الدستور أخذ بنظام الاقتراح المشترك حيث أسند صلاحية الاقتراح لكل من البرلمان والحكومة، ويعد هذا التشارك من السمات الأساسية للنظام البرلماني الذي اخذ به الأنظمة الدستورية العراقية السابقة^(٢٦)، كما أخذت به غالبية الدساتير العربية^(٢٧). إضافة إلى ذلك أثبت المشرع العراقي حق اقتراح القوانين لمجلس الوزراء في موضع آخر أيضاً منها المادة (٨٠) من الدستور التي نصت "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً..... ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين". في حين أن المادة (٦١) من الدستور قد أعطت الاختصاص لمجلس النواب فقط لتشريع القوانين الاتحادية^(٢٨) أي أن مجلس النواب يمارس وظيفته التشريعية وفقاً لما ورد في الدستور. كما جعل الدستور حق اقتراح التعديل حقاً مشتركاً ومقرراً للسلطة التنفيذية وأحد مجلسي البرلمان (ممثلة بمجلس النواب) وذلك وفقاً لنص المادة (١٢٦/ف١) من الدستور^(٢٩). يتضح من نصوص المواد السابقة أن المشرع العراقي ساير نظيره المصري حيث أعطى لمجلس الوزراء أيضاً حق تقديم مشروعات "مقترحات" القوانين.

وفيما يتعلق باقتراح مشروع القوانين الأساسية، وبالنظر لقيمة القوانين الأساسية وإحالة المشرع العراقي الكثير من المسائل ذات طبيعة دستورية إلى المشرع العادي لتنظيمها أي أنه أشار إلى القوانين الأساسية وعرفها ولكن لم يسميها تسمية خاصة، ومن الأهمية لتشريع هذه القوانين أن تصدر بإجراءات مختلفة ومتميزة عن القوانين العادية بينما لم يتطرق الدستور إلى إجراءات إقرارها أي أن القوانين الأساسية تخضع في إقرارها لنفس الدرجة التي تخضع لها إقرار مشروعات القوانين العادية، وهذا يدل على نقص تشريعي وهذا الأمر غير مقبول لأن القوانين الأساسية تختلف عن القوانين العادية، لذا نرجو ونطالب من المشرع تلافي هذا النقص. وإذا كان اقتراح مشروعات القوانين سواء قدمت من السلطة التنفيذية أو من أحد أعضاء السلطة التشريعية حيث يكون له نفس الطبيعة إذ تبدأ به العملية التشريعية^(٣٠).

ونحن نرى أنه يجب ألا يترك أمر اقتراح التشريعات وأعدادها لمحض تقدير عدة جهات مختلفة وأن تكون شؤون التشريع مركزة في يد جهة واحدة لتحقيق الترابط اللازم بين الأجهزة المختلفة في الدولة^(٣١). والمشرع كان على حق عندما جعل حق الاقتراح القوانين مقدماً من قبل عشرة أعضاء لكي يضمن أن تقدم اقتراحات قوانين ذات موضوعات مهمة يجب تنظيمها بقانون ولإضفاء الجدية على الاقتراحات التي يتقدم بها النواب؛ إذ أن تقديم مفردة من قبل الأعضاء يؤدي إلى كثرة المواضيع، التي قد تتضمن مواضيع ليست ذات أهمية، مما يؤدي إلى ضياع

وقت البرلمان في دراستها، كما أن فرض المشرع لعشرة أعضاء يعد أمراً لكون البرلمان العراقي يمتاز بكثرة الأحزاب السياسية فيه والتي يصعب معها الحصول على موافقة عشرة اشخاص على مقترح الذي يقدم (٣٢).

وإذا كان النظام البرلمان الأصلي يقوم على التعاون والتوازن بين سلطتين، إلا أن الواقع العملي يثبت العكس حيث يؤدي إلى اختلال التوازن لصالح إحدى السلطتين (البرلمان أو الوزارة) (٣٣) حيث تميل كفة السلطة لصالح الهيئة التنفيذية في وقت الذي اغفل أو تجاهل المشرع تنظيم هذا الحق بالنسبة لمجلسي البرلمان إذ منح هذا الحق للبرلمان وحده دون مجلس الاتحاد باعتباره الطرف الثاني للسلطة التشريعية، وهذا يجعل صفتي المنفذ والمشرع تجتمعان في آنٍ واحد في يد رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء (٣٤) وهذا ما يخرج عن المبادئ العامة المقررة في الدستور العراقي وهو مبدأ الفصل بين السلطات وفق نص المادة (٤٧) (٣٥). مع أن بعض الفقه يذهب إلى أن التداخل والتعاون بين أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية قائم ومُعترف به في النظام البرلماني (٣٦) وبما أن الدستور منح السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين إلا أن ذلك لا يؤثر على المبدأ الديمقراطي المستقر في الدستور (٣٧) غير أن الذي يؤثر ويضر سلطة البرلمان في التشريع هو ما قرره المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ (٣٨) هو ما جعل إجازة إصدار القوانين موقوفاً بتلك التي تتم تأسيساً على مشاريع القوانين التي يعده رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء وبالعكس ذلك لم يجيز إصدار تلك المقترحات التي أعدتها البرلمان (٣٩)، وهذا يعني أن السلطة التشريعية لا تستطيع تشريع أي قانون إلا بناءً على مشروع قانون تعده السلطة التنفيذية، وبالتالي لا تستطيع السلطة التشريعية الأفراد بالعملية التشريعية، لأن المقترحات القوانين التي تقدمها يجب أن ترسل إلى السلطة التنفيذية لأخذ موافقتها عند إعداد مشروع قانون، بمعنى آخر إن مقترحات القوانين تكون مرهونة بيد إحدى أطراف أو جهتي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء) (٤٠)، فهذا يعتبر انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات (٤١) لذلك فإن قرار المحكمة جاء متناقضاً مع الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، ثم عادت المحكمة الاتحادية وتراجعت عن قرارها السابق وأصدرت قراراً جديداً (٤٢) حيث قضت فيه، بأن السلطة التشريعية التي تمثلها مجلس النواب هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها التشريعية وفقاً لنصوص الدستور وحسب ما تقتضيه المصلحة العامة وفي حدود ما نص عليه الدستور، ويلاحظ هذا الاختلاف في حكمي المحكمة تخل بأسس التوازن بين السلطتين (٤٣)، إلا أننا نلقي اللوم على المحكمة الاتحادية في بعض الجوانب حيث أنها رفضت الاعتراف بنصوص النظام الداخلي لمجلس النواب وخاصة المادة (٣٠-٣١) اللتان تنصان على أن مجلس النواب

يختص بتشريع القوانين والنظر في المقترحات المشاريع المقدمة من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أذ كان عليها أن تأخذ في نظر الاعتبار مدى الزامية أحكامها للسلطات كافة وفق نص المادة (٩٤) ^(٤٤)، واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين ^(٤٥). وكما أننا ننسب من جانب آخر المخالفة على المشرع الدستوري إذ إن صياغة نصوص الدستور جاءت غير موفقة حيث تتعارض مع المبادئ العامة (الدستورية أو القانونية) إي أن نص المادة (٤٧) يتناقض مع نص المادة (٨٠/١) من الدستور، لأن حتى وإن كان المشرع قد قصد من هذا النص التعاون بين السلطتين إلا أنه كان يستوجب أن يكون هذا التعاون متبادلاً بينهما على درجة واحدة، دون أن يجعل إحدى السلطتين مهيمنة على الأخرى و تمنعها من أداء مهامها وكان ينبغي على المشرع أن يراعي المبادئ العامة، و كما أن من المعلوم أن أهم الجهات المختصة بتقديم مقترحات القوانين للبرلمان هم أعضاء السلطة التشريعية وهو حق مقرر بموجب دستور عام ٢٠٠٥، والمبدأ المسلم به في النظام الديمقراطي هو أن البرلمان عضو تشريع الأصيل والعمل التشريعي هو الاختصاص الحصري لمجلس النواب وطبقاً لنص المادة (٦١/١) من الدستور التي سبق أن ذكرناها، وكما أن اقتراح القانون يمثل جميع الحركات التالية للعملية التشريعية، فهو عمل تشريعي بامتياز ^(٤٦)، وأخيراً وفي سبيل المحافظة على صيانة الوثيقة الدستورية، وحفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات وبما أنه أقر الأخذ بهذا المبدأ نرى أنه على المشرع الدستوري إعادة النظر في تصحيح صياغة نصوص الدستور وتعديلها.

٤- إقتراح القوانين في مشروع دستور إقليم كردستان

أما على صعيد إقليم كردستان، حيث كما بينا سابقاً لم يذكر مشرع الإقليم القوانين الأساسية بشكل صريح ولهذا لم يشير بصراحة إلى من له حق مبادرة القوانين الأساسية، ولكن بالنظر إلى متن المشروع الدستوري للإقليم نجد أنه أيضاً جعل الحكومة والبرلمان تشتركان في ممارسة هذا الحق حيث ثبت لرئيس الإقليم حق إقتراح مشاريع القوانين والقرارات لبرلمان إقليم كردستان وفقاً للمادة (٦٥/١-١) من المشروع الدستور للإقليم ^(٤٧) التي على أنه "يمارس رئيس الإقليم الصلاحيات التالية إضافة إلى أي صلاحيات أخرى تمنح له بقانون: أولاً: إقتراح مشاريع القوانين والقرارات لبرلمان إقليم كردستان...." ولأعضاء البرلمان حق تقديم إقتراح القوانين لبرلمان الإقليم وفق نص المادة (٤٩) "عشرة من أعضاء البرلمان تقديم مقترح قانون أو قرار للبرلمان" وكل هذا بالنسبة لكافة القوانين (قوانين الأساسية والعادية)، في حين نجد من خلال استقراءنا لنصوص المواد النظام الداخلي لبرلمان كردستان-العراق المعدل لسنة ٢٠١٨ وطبقاً لنص المادة (٧٨/٣) ف-٣) أنها أضيفت جهات أخرى لممارسة تقديم مقترحات أو مشروعات القوانين في المواضيع

المتعلقة بها منها السلطة القضائية، وكما نصت الفقرة الرابعة من المادة نفسها على أن للمؤسسات الرسمية^(٤٨) حق تقديم مشروعات القوانين أو القرارات طبقاً للقوانين النافذة، نلاحظ إن مشرع الإقليم -وحسب النظام الداخلي لبرلمان كردستان- قد حدد الجهات التي تملك هذا الحق وذلك انطلاقاً من المبدأ القانوني والدستوري الذي يعتمد النظام الداخلي بمثابة دستور داخلي ينظم عمل السلطة التشريعية في حال عدم وجود دستور للإقليم، لذلك فهو على نقيض نظيره الفرنسي والمصري والعراقي عند تحديدهم السلطة أو الجهة المختصة لممارسة هذا الحق. ومن هذه النصوص نستنتج أنه حق الاقتراح حق مشترك ومكفول دستورياً للسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية لأن مشرع الإقليم نص بشكل مطلق والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد بنص. بينما نرى بعض من الدساتير الأخرى أنها أُنيطت هذا الحق لرئيس الحكومة وللشعب نفسه (المبادرة الشعبية)^(٤٩).

المطلب الثاني

المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين الأساسية

تعد المناقشة والتصويت من أهم المراحل التي يمر بها التشريع حيث أن القوة الإلزامية تنقرر في هذه المرحلة وعندما تتال مشروعات القوانين موافقة المجلس النيابي تسبغ عليها الصيغة الأمرة^(٥٠)، لذلك فقد اختلفت الدساتير وتباينت بصدد الجهة التي تمارس مناقشة مقترحات القوانين الأساسية والمدة المطلوبة لمناقشتها قبل الإقرار وكذلك النصاب المطلوب لصحة اتخاذ القرار لأن الأخذ بالنصاب العادي يعتبر مخالفة للمبادئ الدستورية. نتناول هذه في فترتين مستقلتين، أولاً تعريف المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين الأساسية، ثانياً التنظيم الدستوري للمناقشة والتصويت على مشروعات القوانين الأساسية وذلك بالتفصيل التالي:

أولاً: - مفهوم المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين:

١- تعريف المناقشة والتصويت

أما المناقشة تعتبر ثاني مراحل التي يمر بها التشريع، ويقصد بها تبادل الكلام في الموضوع المطروح للمداولة بين أعضاء البرلمان داخل المجلس النيابي. وتعتبر أهم نقطة في سن القوانين، حيث تأتي بعد مرحلة الاقتراح مباشرة، وقد نظمت الدساتير هذه المرحلة كإحدى الإجراءات التي يجب اتباعها في نطاق ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل البرلمان^(٥١). وبشكل عام يختص مجلس النواب (البرلمان) بمناقشة جميع مشروعات القوانين التي تعرض عليه، أيان كان مقدمها أو مقترحها سواء كانت الحكومة أو الأعضاء^(٥٢)، أي تكون من صميم اختصاص السلطة التشريعية وحدها غالباً، وبعدها يقوم رئيس المجلس بإحالة المشروع أو المقترح بعد الانتهاء من



تحريرها إلى اللجان المختصة في البرلمان لدراسته وتحليله وإعداد تقرير شامل حوله أو تقرير ملائمته مع الواقع (وإذا كان مقترح مقدم من مجلس النواب فيتم إرسال نسخة منه إلى الحكومة أيضاً)^(٥٣) ومن ثم يعاد التقرير بعد الانتهاء من دراسته إلى المجلس مرة أخرى وتناقش مواد المشروع مادة مادة في جلسة عامة للبرلمان أي ينصب المناقشة على تقرير اللجنة المختصة وللمجلس أو النائب الحق في أن يُقر المشروع الذي تم دراسته من قبل اللجنة المختصة أو تعديله أو رفضه أو سحبه وبعد الانتهاء من مناقشة المواد يتم التصويت على المشروع ككل وفي حال تعادل الأصوات يسقط المشروع وتنتهي بأغلبية الأصوات. أي يبدأ الإقرار بأخذ الرأي على مشروع القانون فإذا كانت النتيجة غير مرضية فإن ذلك يعتبر رفض للمشروع وتتوقف الإجراءات عند هذا الحد أما إذا كانت النتيجة إيجابية أي إذا وافق الأغلبية على المشروع حيث يتم المناقشة وأخذ الرأي في كل مادة على حدة^(٥٤). وبشروط في مناقشة المشروع في المجلس النواب أن تكون مدرجة في جدول أعمال المجلس، وتختلف الدساتير في الجهة التي تنيط بها مهمة تحديد جدول أعمال البرلمان، ففي بعض الدساتير تعطي الأولوية للحكومة في وضع جدول الأعمال مجلسي البرلمان، بينما نجد البعض الآخر تمنح هذه الصلاحية إلى هيئة مكتب المجلس النواب^(٥٥) ولا تعطي للحكومة أي دور في ذلك.

وبما أنها من المراحل الهامة في العملية التشريعية حيث أنها ذات خصوصية أكثر من حيث علانية الجلسات ووضوحها، كما تتميز بصعوبة إجراءات سيرها ومن حيث الوقائع التي يثيرها المؤيدين والمعارضين، لإجراء المقترح أو الحل المتمثل في نص القانوني يرضي الجميع^(٥٦). ومن الملاحظ أن موضوع الذي يطرح للمناقشة لا يقتصر على اقتراح مشاريع القوانين، أو تقديم مقترح قانون، بل انه بالإمكان إجراء مناقشات بمناسبة تعديل نص القانوني الأصلي أي الصياغة الأولى للنص القانوني أو تعديل بعض نقاطه^(٥٧). لذلك لا خلاف في إن مناقشة مشروع وتقريرها في المجلس التشريعي يؤدي إلى دراسة القوانين وتدقيقها أكثر من مرة واحدة وهذا بدوره يؤدي محو الأخطاء التي قد تقع^(٥٨).

أما التصويت، يمكن تعريفه بأنه حق يمنحها المجلس النيابي لصالح المبادرات التشريعية المودعة لديها لغرض دراستها ومناقشتها ومن ثم المصادقة عليها^(٥٩) وحق كل عضو من أعضاء البرلمان^(٦٠) أن يمارسه لكي يبدي رأيه (يصوت) فيما يعرض على المجلس من مشاريع أو مواضيع ولا يستطيع أحد منعه من هذا الحق إلا في الحالات التي ينص عليها القانون. ويتم التصويت بتحقيق شرط إعلان غلق باب المناقشة والتحقق من النصاب القانوني لصحة التصويت^(٦١) ويتم التصويت على مشروع القانون بطرق مختلفة منها التصويت الشفوي،

التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية

والتصويت بالقيام والجلوس، والتصويت بالمناداة على الأسماء إلا أن الطريقة الأولى والثانية هي الأكثر شيوعاً في التصويت^(٦٢) والغرض من التصويت هو لكي يؤمن للنائب في المجلس النيابي الطريقة التي يستطيع بموجبها القول بكل صراحة ووضوح ما يفكر به وفيما يؤيده أو يعارضه.

ثانياً- التنظيم الدستوري لمناقشة والتصويت على مشروعات القوانين

لاحظنا فيما سبق أنه لم يوجد في الدساتير محل الدراسة أي اختلاف بين إجراءات إقتراح القوانين الأساسية عن القوانين العادية (الجهة المختصة بتقديم الإقتراح). وفي نفس الوقت نجد أن البعض من هذه الدساتير تختلف بخصوص إجراءات المتعلقة بمرحلة مناقشة القوانين الأساسية والتصويت أو الموافقة عليها وقبل إصدارها، كما أن البعض من الوثائق الدستورية اشترطت إجراءات خاصة للقوانين الأساسية تختلف عن إجراءات التي تخضع لها القوانين العادية ومن هذه الدساتير الدستور الفرنسي والمصري إذ اشترط إخضاع هذه القوانين لإجراءات تكون أشد صعوبة وأكثر تعقيداً من تلك التي يتطلبها القوانين العادية ويمكن حصر هذه الإجراءات في:

١- مناقشة مشروعات القوانين الأساسية في الدستور الفرنسي

أ- انقضاء فترة زمنية بين إيداع مشروع القانون الأساسي ومناقشته: حيث استحدثت المشرع الدستوري الفرنسي بموجب التعديل الدستوري الذي جرى عام ٢٠٠٨ النص على تحديد مدة لبدء مناقشة مشروع القوانين الأساسية في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، أما بالنسبة للظروف العادية فقد نصت المادة (٤٦/ف١) منه على أنه " ... لا يعرض المشروع أو الإقتراح على المجلسين، في مداولة أولى، للمناقشة فيه والتصويت عليه إلا بعد إنقضاء الآجال المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة ٤٢... " يتضح من هذا النص أن الدستور نص على تخويل أحد المجلسين حيث لم يحدد الدستور أيهما يجب مناقشة المقترح أو مشروع القانون الأساسي أمامه أولاً سواء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ (أي حسب المجلس الذي يخطر أو يتصل به أولاً) لذلك لا يمكن أن يتم عرضه للمناقشة أمام المجلس الأول الذي أبلغ به أولاً وفي المداولة الأولى إلا بعد فوات مدة معينة من إيداعه وهي ستة أسابيع، ولا يمكن إجراءه أمام المجلس الثاني الذي أبلغ به إلا بعد انقضاء أربعة أسابيع كحد أدنى تسليمه لدى مجلس^(٦٣).

ولا بد لنا أن نبين الطبيعة الخاصة لإجراءات مناقشة القوانين الأساسية طبقاً للوائح مجلسي البرلمان منها الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ التي يعود لهما الفضل والدور الكبير في تمييز هذه الفئة من القوانين عن القوانين الأخرى حيث لم يحصر الدستور تنظيم إجراءات إصدار القوانين الأساسية في المادة (٤٦) بل ساهمت فيه هذين المجلسين أيضاً حيث نجد المادة

(١٢٧/٢ف) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية والمعدلة عقب التعديل الدستوري قد حددت المدة التي يتطلب الدستور انقضاءه بالنسبة للجمعية الوطنية حيث لا يُسمح لها البدء بمناقشة الاقتراح أو المشروع الأساسي المقدم إلا بعد مضي ستة أسابيع من تاريخ الإيداع الفعلي هذه إذا كانت معروضة لدى الجمعية الوطنية أولاً، كما حدد المدة وهي أربعة أسابيع في حالة عرض المشروع أمام الجمعية الوطنية بعد الانتهاء منها من مجلس الشيوخ^(٦٤) أي في حالة الإحالة من مجلس الشيوخ. أما في الظروف الاستثنائية أو في حالة الاستعجال فقد نص الدستور على أنه وفق الشروط المنصوص عليها في المادة (٤٥) منه لا يجوز عرض مقترح أو مشروع القانون الأساسي لدى المجلس للبدء في مناقشته إلا بعد مرور خمسة عشرة يوماً من إرساله إذ كان المشرع يتطلب هذه المدة قبل التعديل بالنسبة للظروف العادية. وبفهم المخالفة إذا ما بدء أي من المجلسين بمناقشة إقتراح أو مشروع القوانين الأساسية قبل إنقضاء الأجل المحدد^(٦٥) سوف يتم رده. وقد تم تبرير المهلة المقررة في الدستور للتفكير في القوانين التنظيمية بأنها تهدف إلى تجنب مرور فترة زمنية تؤثر سلباً على السلطات العامة^(٦٦). وهذه تعتبر ضماناً تحمي القوانين الأساسية لكي لا يتم التسرع في إصدارها لأجل المرتبة التي يشغلها لذلك يلزم التريث والحذر في إصداره وتعطيها نوع من الاستقرار والثبات، ونظراً لأهمية القوانين الأساسية كونها تساهم في تنظيم ومعالجة الموضوعات المتعلقة بالسلطات العامة للدولة باعتبارها مكمل للنص الدستوري .

لذلك فقد أثارت تساؤلات حول تحديد الوقت أو اللحظة التي يبدأ فيها احتساب مدة خمسة عشرة يوماً، لذلك فإن الإيداع الإقتراح بشكل فعلي يُعتبر واقعة مادية يبدأ أو يتم فيها احتساب هذه المدة لذلك يتطلب الحال أن يتم معرفة الوقت (اللحظة) التي يبدأ فيها احتسابه، لكن عند التطبيق العملي يخلق وضعاً مغايراً بين وقت الإيداع الفعلي لدى مكتب رئيس المجلس (إحدى الجمعيتين) وبين تاريخ الإعلان العام عن افتتاح المجلس في الجلسة العامة، علاوةً على ذلك فقد سارت الحكومة الفرنسية على هذا الاتجاه بالنسبة لمناقشة القوانين الأساسية^(٦٧). وبناءً على ذلك لا يمكن البدء بالإجراءات اللاحقة مثل التصويت إلا بعد انتهاء مناقشة المقترح أو مشروع القانون الأساسي. لذلك فقد أضافت اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفقرة الرابعة إلى المادة (٨١) حيث نصت بموجبها "عندما لا تكون الجمعية قائمة، يتم الإعلان عن الإيداع في الجريدة الرسمية"^(٦٨).

بـ. الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون الأساسي

بما أن القانون لا يكتمل بنيانه وتكوينه إلا بعد مناقشته وتقريره أي الموافقة عليه في البرلمان فقد قضت المادة (٤٦/٣) بمناسبة هذا الإجراء "... وفي حالة غياب الاتفاق بين المجلسين، فإن النص لا يكون إقراره عن الجمعية الوطنية في المداولة الأخيرة إلا بالأغلبية المطلقة

لأعضائها... حيث تمثل هذه المادة بعد إقرارها بتطبيق المادة (٤٥) إحدى ضمانات التي يتمتع بها مجلس الشيوخ التي قررتها الدستور لصالح هذا المجلس حيث يجعله رقيباً على الجمعية الوطنية أو بالأحرى يجعل من كل مجلس رقيباً على الآخر^(٦٩) لذلك إذا لم يتم الاتفاق بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ للوصول على نص موحد فإن الجمعية الوطنية لا تستطيع التصويت على النص القانوني في المداولة الأخيرة إلا بأغلبية خاصة لسن هذه القوانين وهي الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، حيث لا تكفي أغلبية الأعضاء الحاضرين للموافقة على القوانين الأساسية مقارنة ما هو مطلوب بالنسبة للقوانين العادية وبالتالي تكون الكلمة الأخيرة لعدد الأعضاء الجمعية الوطنية جميعاً^(٧٠). إلا أنه في الواقع غالباً ما تقوم الحكومة بالتوفيق بين المجلسين لإنهاء حالة الخلاف بينهما وبهدف الاتفاق على نص موحد.

وأشارت المادة (١٢٧/ف١) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية تأكيداً على هذه الإجراءات أنه يجب عنوانة مقترح القانون الأساسي بشكل صريح يحمل اسم القانون الأساسي باعتباره أحد إجراءات الخاصة والضرورية للبدء بمناقشة هذه الفئة من القوانين التي استلزمته هذه اللائحة، وبخلاف ذلك يترتب عليه خروجه عن دائرة القوانين الأساسية أي أنه لا يمكن التصويت على مشروع هذه الطائفة من القوانين دون مناقشته^(٧١). وفي نفس السياق أشارت هذه اللائحة على أنه لا يمكن الموافقة على هذه القوانين بناءً على إجراءات مختصرة^(٧٢) وكما استلزم أيضاً اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ إلى تقرير عدم جواز تطبيق الإجراءات التشريعية المختصرة على القوانين الأساسية حيث تكون مشروع القانون أو المقترح غير قابل لإجراء التصويت في حال عدم مناقشته أو في حالة إذا كانت مناقشة هذا المشروع محدودة. وأضافت بهذا الصدد المادة (٥٩) منه الاقتراح العلني العادي عند التصويت على مجموع القانون الأساسي^(٧٣). أي عند الموافقة على هذه القوانين أو تقريرها يجب أن يكون إبداء الرأي بصورة علنية داخل البرلمان.

جـ- ضرورة موافقة مجلس الشيوخ على القوانين الخاصة به^(٧٤)

قضت المادة (٤٦/ف٤) من الدستور الفرنسي "... ويجب أن يصوت المجلسان على القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ على القوانين المتعلقة بها وبنفس الصيغة..." يفهم من هذا النص ضرورة موافقة مجلس الشيوخ على كافة القوانين الأساسية المتعلقة به، إذ ليس للجمعية الوطنية وحدها إقرار مشروعات القوانين الأساسية إنما يعود لمجلس الشيوخ أيضاً اختصاص المناقشة أو المشاركة في حالة إذا كان المشروع من ضمن الموضوعات المتعلقة بمجلس الشيوخ

وهذا يعتبر استثناءً على القاعدة العامة المقررة في الوثيقة الدستورية التي تقضي لإقرار القوانين الأساسية ضرورة موافقة الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلقة لأعضائها، إذ عمل المشرع الدستوري على المساواة بين المجلسين في الموافقة على التشريعات، حتى ولو كان للجمعية الوطنية الكلمة الأخيرة في حالة الاختلاف بينهما، إلا أنه جعل للقوانين الأساسية التي تتعلق بمجلس الشيوخ أهمية كبيرة من حيث ضرورة موافقة المجلس عليها، وذلك لحماية هذا المجلس من اعتداء الجمعية الوطنية على نظامه القانوني وكذلك حمايته من إمكانية قيام السلطة التنفيذية بالاستعانة بالسلطات الممنوحة لها بموجب النصوص الدستورية الأخرى لتمير هذه القوانين دون موافقة مجلس الشيوخ^(٧٥). ونستنتج من ذلك أن مثل هذه الموضوعات يستقل بها البرلمان أو المجلس المعني بحيث لا يكون للرئيس الدولة أو للحكومة أي دور بشأنها.

د- إعلان المجلس الدستوري مطابقة القانون الأساسي للدستور

بعد أن يوافق البرلمان على مشروع القانون الأساسي يتم إحالته على مجلس الدستوري لمراجعته والتأكد من مطابقته للدستور وبهذا الصدد نصت المادة (٤٦/٥) من الدستور على أنه لا يمكن اعتماد أو إصدار القوانين الأساسية إلا بعد حصولها على موافقة المجلس الدستوري بشأن توافقها مع الدستور. وكما أكدت على هذه الرقابة المادة (٦١) من الدستور نفسه على أنه "يجب عرض القوانين الأساسية قبل إصدارها، وإقتراحات القوانين المذكورة في المادة (١١).... ولوائح مجلسي البرلمان قبل تطبيقها على المجلس الدستوري الذي يفصل في مدى مطابقتها للدستور"، يتضح من هذا النص أن رقابة المجلس الدستوري تُعد إجراءً ضرورياً وأساسياً يترتب على مخالفته أو عدم احترامه عدم إمكانية إصداره نهائياً والحكمة من هذا الإجراء هو التحقق من إن هذه القوانين قد صدرت بموجب الدستور لذلك لا يجوز مخالفة أحكامها^(٧٦). وعلى هذا النحو فإن معالجة القوانين الأساسية لموضوعات دستورية يأتي في مقام التطبيق لنصوص الدستور^(٧٧).

أما بالنسبة مناقشة التعديلات التي يتم إدخالها عليه أو تعديل القوانين الأساسية بالذات حيث لم يحدد المشرع الفرنسي لتعديل هذه الأخيرة إجراءات خاصة إنما أخضعها لنفس إجراءات وضعها أو إعدادها سواء من حيث المناقشة في تعديلها أو إقرارها والتصويت عليها وذلك طبقاً لنص المادة (٤٦) التي تنص على أنه "القوانين التي يضيف عليها الدستور سمة القوانين الأساسية يتم التصويت عليها وتعديلها طبقاً للشروط التالية: لا يعرض المشروع أو الاقتراح على المجلسين في

مداولة أولى، للمناقشة فيه والتصويت عليه إلا بعد إنقضاء الآجال المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة (٤٢)....".

٢_ مناقشة مشروعات القوانين الأساسية في الدستور المصري

في ظل دستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ بما أنه لم يذكر نصوص خاصة لمناقشة مشروعات القوانين^(٧٨) إنما أكتفى فقط إشارة ضمن المادة (١٢١) فقد حدد إجراءات خاصة يجب مراعاتها والالتزام بها عند إقرار القوانين الأساسية وأسند مهمة مناقشة مشروعات القوانين الأساسية لمجلس النواب ولا يجوز الموافقة على المشروع إلا بعد مناقشتها ومداولتها (مادة مادة) أي مادة تلو الأخرى فقد نص على أنه "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً. تصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس. كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية والمنظمة للحقوق والحريات والواردة في الدستور، مكملة له"^(٧٩)، لذلك نلاحظ في هذا الدستور انه قد أعطى وضعاً خاصاً ومتميزاً للقوانين الأساسية مقارنة بالدساتير السابقة له حيث لم يكتفي المشرع لإصدار هذه القوانين بتوافر الأغلبية العادية كما في القوانين الأخرى إنما اشترط لإقرارها إجراء إضافي خاص وهي موافقة لا يقل عن ثلثي من إجمالي عدد أعضاء الذين يتكون منهم مجلس النواب ليؤكد مدى أهمية ومكانة هذه القوانين كذلك مدى الحرص على تمييزها. أما بالنسبة لتعديل هذا النوع من القوانين بموجب هذا الدستور فقد أبرز بشكل واضح بأنها تحتاج إلى أغلبية خاصة هي أغلبية ثلثي مجلس النواب.

٣_ مناقشة وإقرار مشروعات القوانين الأساسية في الدستور العراقي

أما دستور العراق لعام النافذ ٢٠٠٥ وفيما يخص عملية مناقشة مشروعات القوانين حيث لم ينظم المشرع العراقي هذه المسألة دستورياً بشكل صريح إنما أكتفى بالإشارة إلى المادة (٦١) الذي جاء فيه "يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً تشريع القوانين الاتحادية...."، بما أن مناقشة مشروعات القوانين إحدى مراحل التي يمر بها التشريع مما يفهم من ذلك أنه أسند لمجلس النواب صلاحية مناقشة مشروعات القوانين ودون أن يعطي أي دور لمجلس الاتحاد في هذا المجال هذا بالنسبة للجهة التي اناطة بها ممارسة هذه الصلاحية "المناقشة" كما لم يشير النظام الداخلي لعام ٢٠٢٢ الفترة الزمنية بين إيداع مشروع القانون العادي أو الأساسي لدى المجلس

وبين مناقشته وإنما حدد الفترة الزمنية اللازمة بين الالتزام المناقشة وميعاد البدء في التصويت^(٨٠) أو أخذ الآراء الأعضاء حيث نصت المادة (١٣٧) من هذا النظام "لا يجوز التصويت على مشروع القانون إلا بعد مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة...".

إضافة إلى ذلك حدد الدستور إجراءات معينة يجب التقيد بها للتصويت على المشروع مثل النصاب اللازم لصحة انعقاد جلسات مجلس النواب والأغلبية المطلوبة لإقرار المشروع وحسب نص المادة (٥٩) منه "أولاً يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. ثانياً تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك" وحسب مفهوم هذا النص إن القوانين والقرارات تصدر بالأغلبية البسيطة لأصوات الحاضرين لكن في غير الأحوال التي تستلزم أغلبية خاصة ومثال على القوانين التي تتطلب أغلبية (الخاصة) ثلثي أعضاء المجلس كالمادة (٦٥) من الدستور التي نصت على تنظيم قانون مجلس الاتحاد والمادة (٩٢) والتي نصت أيضاً على تنظيم قانون أساسي لتشكيل المحكمة الاتحادية العليا باعتبارهم من القوانين الأساسية. والهدف من فرض نسبة أعلى للتصويت واسناد هذه النسب المرتفعة للقوانين الأساسية لأنها تتعل بشؤون الحكم في الدولة وتحدد مبادئها الأساسية وحقوق المواطن وإقرار هذه القوانين يتطلب تأييد واسع من أعضاء النواب^(٨١). ومن الجدير بالذكر أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢ بين الإجراءات التشريعية التي تتعلق بالموافقة على مشروعات القوانين حيث كرس (٧) مواد من المادة (٢٣) إلى المادة (٢٩) لموضوع المناقشة وقد نص على أنه عند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس، ولا يجوز افتتاح الجلسة إلا بحصول النصاب القانوني للحضور المنصوص عليها في نص المادة (٢٣)^(٨٢).

ونرى أن الدستور قد جاء ساكتاً عن معالجة أمر مناقشة القوانين الأساسية على الرغم من أن بعض الدساتير محل المقارنة ذهبت إلى تطلب إجراءات خاصة لوضع وإقرار هذه القوانين وهي تختلف عن إجراءات وضع وإعداد القوانين العادية إلا أن المشرع العراقي لم يضع نظاماً إجرائياً خاصاً للقوانين الأساسية على الرغم من أنه استعمل جوهر هذا التعبير عند تقديمه للموضوعات والمبادئ التي تناولها الدستور سواء في مجال تنظيم السلطات العامة في الدولة أو في مجال الحقوق والحريات العامة للأفراد.

٤- مناقشة وإقرار مشروعات القوانين الأساسية في مشروع دستور إقليم كردستان

وفيما يتعلق بإقليم كردستان، حيث أنيط مشروع دستور إقليم كردستان لعام ٢٠٠٩ بالبرلمان ممارسة الاختصاص التشريعي في إقليم كردستان^(٨٣)، وهذا يعني أنه عُهد إلى البرلمان مسألة

التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية

مناقشة القوانين، وفيما يتعلق بإجراءات المناقشة، حيث لم يحدد مشرع الإقليم إجراءات خاصة لمناقشة مشروعات القوانين سواء كانت عادية أم الأساسية على غرار نظيره الفرنسي الذي استلزم مرور مدة زمنية محددة بعد اقتراح مشروعات القوانين الأساسية ومناقشتها في المادة (٤٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨^(٨٤)، حيث أن تحديد هذه المدة يعتبر ضماناً هاماً لحماية القوانين الأساسية وذلك تجنباً للتسرع في القضايا المهمة وكذلك حمايتها من الأهواء الشخصية والميول السياسية لبعض الفئات.

وبالنسبة لإجراءات التصويت على مشروع القوانين الأساسية حيث لم يتطرق مشرع الإقليم بشكل خاص تحت عنوان إجراءات التصويت على القوانين الأساسية في متن المشروع الدستوري إلا أنه أشار بشكل ضمني إلى هذه الإجراءات في الفصل الأول من مشروع دستور إقليم كردستان تم تحديد اختصاصات البرلمان ومن ضمنهم النصاب اللازم لصحة انعقاد جلسات البرلمان والأعضاء هم من يصوتون على المشروع. وكما أشار النظام الداخلي لبرلمان كردستان بهذا الموضوع وحذا حذو مجلس النواب العراقي^(٨٥) حيث نصت على أنه "يكتمل النصاب القانوني لاجتماع اللجنة بحضور أغلبية الأعضاء، وتتخذ القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات تعتبر الجهة التي معها صوت الرئيس البرلمان هي الأغلبية"^(٨٦). إلا أنه لم يتم فيها تحديد الفترة الزمنية اللازمة بين الاتمام من المناقشة وميعاد البدء في التصويت إنما أشار إلى ذلك بشكل ضمني منها المادة (٨٩/ف١) من النظام الداخلي "لا يجري التصويت على مشروع أو مقترح في الجلسة المخصصة للقراءة الثانية" وفي جميع الأحوال يجب أن يعرض النص أو المشروع بكامله للتصويت دون مناقشة في الموضوع وبعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة، كما أشارت المادة (٩٣) من النظام الداخلي "القوانين والقرارات تصدر بأغلبية أصوات الحاضرين في غير الأحوال التي تستلزم أغلبية خاصة"^(٨٧).

إضافة إلى ما تقدم ومن وجهة نظر الباحث فإن في ظل غياب تنظيم واضح من قبل المشرع الدستوري للإجراءات الخاصة لإقرار القوانين الأساسية، فإن الإجراءات التي نص عليها مشروع الدستور والنظام الداخلي لبرلمان كردستان لوضع القوانين العادية تكون واجبة التطبيق لإقرار القوانين الأساسية لسد هذا الفراغ التشريعي، لذلك كان الأجدر بالمشرع الإقليم اتخاذ إجراءات ذات طابع خاص لإقرارها وذلك لأهمية هذه القوانين وتعلقها بالحقوق الشخصية ولضمان الحقوق والحريات العامة لأفراد الشعب ولتنظيم عمل مؤسسات الدولة أو سير بعض المرافق العامة لأن تلك القوانين ذات طابع دستوري لذا لا بد من حمايتها وإعطائها طابع خاص يختلف عن التشريعات العادية وميزها عنها.

المبحث الثاني

التصديق على مشروعات القوانين الأساسية وإصدارها

في هذا المبحث سوف نبين الإجراءات الممهدة لنفاذ التشريعات والتي تتعلق بالسلطة التنفيذية دون حصرها بهذه السلطة حيث تختلف تعلق هذه المراحل بالسلطتين التشريعية والتنفيذية في بعض الدساتير^(٨٨) ومن هذه الإجراءات التصديق والاعتراض والإصدار ومن ثم النشر والنفاذ، حيث يفرض الدستور على البرلمان بعد موافقته للمشروع وجوب عرضه على رئيس الدولة للتصديق عليه لأن بعض تطبيقات الدول يشترط أن يمر مشروع القانون على الرئيس للموافقة والتصديق عليه قبل إصداره ونفاذه حتى يصبح قابل للتطبيق، كما يحق للرئيس أن يعترض على مشروع القانون الذي أقره الهيئة النيابية إذا ما تبين أنه مخالف للدستور مثلاً، كل ذلك سوف نبينه في مطلبين، الأول نخصه بالتصديق والمطلب الثاني نبين فيه كيفية إصدار القوانين الأساسية.

المطلب الأول

التصديق والاعتراض على مشروعات القوانين الأساسية

يعطي بعض الدساتير لرئيس السلطة التنفيذية الحق في التصديق أو الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس النواب لذلك يجب أن يقوم الأخير بإحالة إلى رئيس السلطة التنفيذية لكي يصدق عليه ويصبح واجب النفاذ لأن مجرد إقرار المشروع من قبل البرلمان لا يؤدي إلى نشوء القانون إنما يحتاج فضلاً عن ذلك إلى هذه الموافقة وتكون ضرورية لإضفاء صفة القانون^(٨٩)، فإذا رفض رئيس الدولة التصديق على المشروع الذي وافق عليه البرلمان في هذه الحالة لا يمكن إصداره ونفاذه دون موافقته^(٩٠) ولا يمكن التغلب على إرادة الرئيس حتى ولو كان بالإجماع وهذا ما يسمى بالاعتراض المطلق، وبذلك يثور التساؤل عن الفرق بين حق التصديق على القوانين وحق الاعتراض عليه، تبعاً لذلك سوف نبين هذا الفرق والتنظيم الدستوري له من خلال فقرتين تاليتين:

أولاً: تعريف حق التصديق وتنظيمه الدستوري

يقصد بمصطلح التصديق بأنه وضع رئيس السلطة التنفيذية توقيعاً على مشروع القانون الذي أقرته إرادة الأغلبية البرلمانية تمهيداً لإصداره والأمر بنشره في الجريدة الرسمية^(٩١). ويعرف حق التصديق بأنها ضرورة موافقة رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان بذلك يعتبر تصديق الرئيس بمثابة شهادة ميلاد القانون^(٩٢). ويمكن تعريفه أيضاً بأنه عبارة عن سلطة تقرير طبقاً لتنظيمه الدستوري والنتائج التي تترتب على ممارسته، لذلك فهو سلطة مطلقة^(٩٣). ويعرفه البعض الآخر بأنه إجراء قانوني الذي يعطي لرئيس الجمهورية إقرار الضروري على



مشروع القانون الذي بدونها يستحيل أن يخرج القانون إلى حيز الوجود وبذلك يعتبر التصديق ركن جوهري في العملية التشريعية^(٩٤).

قبل الدخول في مقارنة الدساتير يقتضي بيان الفرق بين حق التصديق وحق الاعتراض على مشروع القانون، في إن الحق الأول حق تشريعي يكون رئيس الدولة في مركز مساوٍ للهيئة النيابية من حيث العملية التشريعية أي إرادته مساوية تماماً لإرادة ممثلي الشعب، فالقانون لا يمكن إصداره إلا إذا أقره البرلمان ووافق عليه رئيس الدولة ولهذا اعتبر التصديق إجراءً أساسياً متمم لعملية سن التشريع، باعتبار رئيس الدولة يمارسه بصفته عضو في السلطة التشريعية لذلك سمي حق التصديق بحق تشريعي^(٩٥).

بينما يعتبر الحق الثاني حقاً تنفيذياً، فعندما يعترض رئيس الدولة على نص التشريعي يجب عليه أن يرده إلى مجلس النواب خلال المدة التي حددها الدستور لإعادة النظر فيه ومراجعة قراراتها، وفي هذه الحالة بإمكان البرلمان التغلب على رغبة الرئيس (اعتراض) بتحقيق أغلبية معينة لأن الأغلبية البرلمانية هي صاحبة مقترح القانون المعترض عليه من قبل الرئيس، كما أن الرئيس الدولة هو الأدرى فيما إذا كان القانون يحقق الفائدة للمجتمع أو يتناقض مع المصلحة العامة أم لا، فهذا الحق هي مجرد طلب قراءة ثانية ورخصة تشريعية يملكها رئيس الجمهورية فله أن يستعملها أو لا يستعملها ويمكن القول بأنه حق كما أنه واجب أيضاً لأن من واجبه منع تشريع القانون بالاعتراض عليه إذا ما ظهر أنه ثمة عقبات تعترض تنفيذه بشرط تبرير ذلك للبرلمان. فالتصديق بالمعنى السابق تعتبر سلطة مطلقة للرئيس على المشروع، في حين الاعتراض سلطة توقيفية يملكها الرئيس لوقف القانون لبعض الوقت، غير سلطة البرلمان تفوق في قوتها مع هذا الاعتراض^(٩٦)، لذا فإن الدساتير الحديثة تجاوز النص على فكرة حق التصديق في دساتيرها^(٩٧) لأنه يتعارض مع الديمقراطية التي تقوم على أساس السيادة الشعبية وأحلت بدلاً منه الاعتراض النسبي.

لذلك إذا وافق رئيس الدولة على مشروع القانون تؤدي إلى إصداره ونفاذه، أما في حالة عدم المصادقة عليه (أي عندما يرفض التصديق على المشروع دون أن يقدم الاعتراض عليه) فإن ذلك يترتب عليه القضاء على القانون نهائياً ولا يستطيع البرلمان التغليب على هذا الرفض أي لا يمكن إعادة المشروع إلى البرلمان لمناقشته مرة أخرى^(٩٨). أي أنه حسب هذا المفهوم أن هذا الحق يعطي للرئيس سلطة المشاركة في صنع القرار أو القانون، أما الاعتراض التوقيفي فعلى

نقيض ذلك إذ يمكن التجاوز على إرادة رئيس الدولة وتغلبها بإقرار القانون مرة أخرى بناءً للشروط التي يضعها الدستور.

باختصار شديد التصديق يفيد عدم جواز إصدار القانون دون موافقة الرئيس وقبوله، أما الاعتراض فهو إجراء يؤخر إصدار القانون لبعض الوقت أي إيقاف إصداره مؤقتاً، إذ يكفي البرلمان لتجاوزه إعادة الموافقة عليه بأغلبية خاصة^(٩٩). أما بالنسبة للأثر المترتب على عدم التصديق، بما إن المصادقة على مشروعات أو مقترحات القوانين التي يقرها البرلمان يختص بها رئيس الجمهورية طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات^(١٠٠) ولما كان هذا المبدأ لا يعني الفصل المطلق بين السلطات في النظام البرلماني وإنما يقوم على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويسمح بالتعاون بينهما، فكثيراً ما يؤدي هذا الحق إلى توجيه نظر البرلمان إلى أمور قد يكون أغفلها عندما أقر المشروع، لذلك يساهم رئيس الجمهورية لإتمام العملية التشريعية إلى جانب البرلمان في صنع القانون فيكون نتاج عمل مشترك أو توافق الإرادات وبدون هذا العمل المشترك أو إذا لم تقترن بموافقة رئيس الجمهورية فإن رأي الأغلبية البرلمانية تكون مجرد من أي قيمة، والجدير بالذكر يشكل هذه المساهمة من جانب السلطة التنفيذية نوعاً من الرقابة الوقائية على العمل التشريعي للسلطة التشريعية والتي تمنع صدور تشريعات غير مشروعة^(١٠١).

وقد اختلفت الدساتير في تقرير هذا الحق وتنظيمه، حيث منح الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ لرئيس الجمهورية سلطة التصديق وإصدار القوانين التي شرعها البرلمان، ويشترط ذلك خلال مدة خمسة عشرة (١٥) يوماً من تاريخ إرسال القانون المصادق عليه إلى الحكومة، وأعتبر الدستور أن المشروعات القوانين التي استوفت جميع مراحل العملية التشريعية والتي لم يتم الموافقة (التوقيع) عليها من قبل الرئيس الجمهورية ضمن المدة المذكورة قانوناً نهائياً ويجب أن يُصدر، وهذا ما تم نص عليه المادة (١٠/ف١) منه "يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال خمسة عشرة (١٥) يوماً التالية لإرسال القوانين المصدق عليها بصفة نهائية إلى الحكومة".

أما دستور المصري لعام ٢٠١٤، فقد نصت المادة (١٢٣) منه "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها.....". يتضح من هذا النص أنه أخذ بما تضمنته الدستور السابق دون أي تغيير يجري عليه من أنه أعطى لرئيس الجمهورية حق الإصدار والاعتراض ويستوجب عليه في حالة اعتراضه أن يعيد المشروع إلى مجلس النواب مع إعطاء المهلة حددها الدستور للموافقة عليه أو الاعتراض أو الرفض لأن حياة النص القانوني تتطلب ذلك.

التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية

أما في إطار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حيث نظم مسألة حق الرئيس في مصادقة القوانين المرفوعة إليه من مجلس النواب نص على أنه يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: أولاً..... ، ثانياً.....، ثالثاً. يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشرة (١٥) يوماً من تاريخ تسلمها^(١٠٢). يفهم من هذا النص أنه التصديق على القوانين في العراق التي يتم التصويت عليها من قبل مجلس النواب تندرج تحت الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية حسب نص المادة سالف الذكر وذلك في حالتين بشرط أن يتم ذلك خلال خمسة عشرة (١٥) يوماً ودون حق الاعتراض، والحالة الثانية إذا مرت المدة المحددة دستورياً دون تصديق (موافقة) الرئيس على مشروع القانون فإن سكوته تعد موافقة ضمنية على ذلك المشروع بحكم النص الدستور، وبالتالي فإن المشروع يُعد مصادقاً عليه حكماً في هذه الحالة حتى وإن لم يستخدم الرئيس الجمهورية حقه الدستوري في الموافقة أو الرفض ضمن المدة المذكورة من تاريخ تسلمه. لذلك فإن صياغة النص تعد غير سليمة لأن كلمة التصديق زائدة وخارجة عن سياق معنى العبارة^(١٠٣). ومن جانب الآخر تم العمل بهذه الطريقة (الآلية) التي وافق عليها الدستور بعد انتهاء الدورة التشريعية الأولى من دخول الدستور المذكور حيز التنفيذ. إلا أنه أثناء الدورة النيابية الأولى كانت تطبق المادة (١٣٨) من الدستور في تلك الفترة (الأحكام الانتقالية) لحين إن دخل الدستور حيز التنفيذ والتي أشارت إلى حق رئيس الجمهورية في تصديق على القوانين والاعتراض عليها والتي تنص في فقرته الخامسة..... ب. في حالة عدم موافقة (الاعتراض) مجلس الرئاسة، تُعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها.....". وسوف نأتي إلى بيان هذه الفقرة بشكل مفصل في حينه.

وفيما يتعلق بمشروع دستور إقليم كردستان لسنة ٢٠٠٩، تناولت المادة (٦٥) على "يمارس رئيس الاقليم الصلاحيات التالية إضافة إلى أية صلاحيات أخرى تمنح له بقانون:....، ثانياً: إصدار القوانين والقرارات التي يشرعها برلمان كردستان-العراق خلال خمسة عشرة (١٥) يوماً من تاريخ تسلمها،..... وتعد القوانين والقرارات صادرة في حالة عدم إصدارها من قبله ضمن المدة المذكورة دون أن يكون قد اعترض عليها.....". نجد أن مشروع الكوردستاني على غرار نظيره الفرنسي والمصري لم يذكر أو لم يتقرر حق التصديق في مشروع الدستور غير أنه منح لرئيس الإقليم حق الاعتراض هذا يعني أنه بالإمكان اعتباره تصديقاً ضمناً منه لأنه من يملك حق الاعتراض يملك حق التصديق وإن لم يذكر بشكل صريح لذلك يجب على رئيس الإقليم إصدار القوانين^(١٠٤) التي يشرعها البرلمان خلال المدة المحددة في المادة آفة الذكر وفي حالة انقضاء المهلة القانونية المذكورة ولم يصدر في الميعاد عُدد قانوناً نهائياً وبصدر. غير إن هذا



المشروع الدستور باعتباره مشروعاً وليس دستوراً نافذاً بعد حتى يتم تمريره والاعتماد عليه من قبل هيئات الدولة وإنما هي وثيقة لا زالت في قيد الانتظار الإقرار والتصديق عليها من قبل الجهة المختصة ليصبح دستوراً رسمياً، فهي تعتبر مسألة مستقبلية لم يتم تطبيقها لحد الآن لكن منهج البحث العلمي يقتضي الإشارة إليها. إلا أنه في الواقع العملي يُثبت وحسب النظام الداخلي لبرلمان إقليم كردستان-العراق لعام ٢٠١٨ أنه مُنح عملية التصديق على مشروعات القوانين للبرلمان وفق نص المادة (٧٨) من النظام المذكور سواء كانت عادية أم أساسية لأن مشرع الإقليم لم يبين إجراءات إصدار القوانين الأساسية فبالإمكان الاعتماد على إجراءات إصدار القوانين العادية عليه.

ونحن نرى أن تصديق الرئيس الدولة بشكل عام ضرورة لازمة لحماية الاستحقاقات الحكومية ضد التشريعات المعيبة والتي قد تكون شكلية أو موضوعية، كما أن ذلك يجبر البرلمان على الالتزام بعدم التسرع في عملية التشريع.

ثانياً: تعريف حق الاعتراض وتنظيمه الدستوري^(١٠٥)

يمكن تعريف حق الاعتراض^(١٠٦) (Veto) بأنه سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي أقره البرلمان أو إسقاطه^(١٠٧). ولم يكن لحق الاعتراض تعريف واحد في الفقه المقارن، بل تذهب بعض الدساتير إلى تقرير هذا الحق للشعب أيضاً ويطلق عليه بـ (الاعتراض الشعبي على القوانين) ويقصد به أن يعطي لعدد من النخبين الحق في الاعتراض على قانون صادر من البرلمان بعد مدة معينة من تاريخ نشره، فإذا تم الاعتراض عليه وجب عرض القانون على الاستفتاء الشعبي، ونتيجة الاستفتاء هي التي تحدد نفاذ القانون من عدمه^(١٠٨).

وتبرير منح الرئيس هذه السلطة أو الصلاحية هو لحماية الشرعية القانونية لأن الرئيس مكلف دستورياً بمراجعة التشريعات التي تصدر من البرلمان وإعادة النظر فيها لتقييم مدى صحته وتوافقه مع الدستور والمبادئ والقيم التي تحكم الدولة وفي حال اكتشاف أي تجاوز أو مخالفة أو عدم الالتزام لهذه المعايير والقيم، يتعين على الرئيس في حالة اعتراضه على المشروع أن يرده إلى السلطة التشريعية لإجراء مداولة جديدة والتحقق من الملاحظات التي أبدتها الرئيس فقد يكون الرئيس محقاً في اعتراضه أو غير محق، وقد يرجع اعتراض الرئيس على مشروع القانون لأسباب تتعلق بتحرير القانون نتيجة لوجود نقص في القانون أو تصحيح ما اعتراه من الأخطاء المادية التي تشوب النص دون التعرض لإرادة البرلمان أو قد يكون سبب الاعتراض هو أن مشروع

القانون لا يتفق مع المصلحة العامة أو عدم ملائمته مع الواقع^(١٠٩) وباعتبار حق الاعتراض حقاً تنفيذياً فإنه يمنح لرئيس الدولة دوراً لبيان الجوانب السلبية والعيوب التي قد تترتب على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحرية في أن يعدل مشروع القانون بناءً على ملاحظات الرئيس أو الإبقاء بحالته أو صيغته الأولى^(١١٠). وحق الاعتراض يشمل جميع القوانين التي يجوز لرئيس الدولة الاعتراض عليها منها مشاريع القوانين الأساسية والعادية عدا مشاريع القوانين الاستثنائية الشعبية والقوانين ذات الأصل البرلماني المحصنة من الاعتراض عليها بحكم الدستور^(١١١). وفي تقديرنا إن الاعتراض التشريعي (الاعتراض على نص التشريعي) أهمية كبيرة فنجد أن هذا الاعتراض لا تقع خارج نطاق العملية التشريعية إنما هو جزء متمم له لأن الرئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور وضامن لسمو قواعده على سائر القواعد القانونية فيقوم بدور تشريعي ويمارس نوع من أنواع الرقابة على دستورية القوانين التي شرعها البرلمان لكي يتأكد من ملائمتها من الناحية التنفيذية والتطبيقية كما أن الاعتراض إنما هو عملية مراجعة وإعادة فحص مشروع القانون وإجراء التعديلات اللازمة من الناحية الدستورية والتشريعات النافذة وإصلاح الأخطاء السلطة التشريعية، كما يستكمل التشريع صفته إذا أقر الرئيس مشروع القانون المعترض عليه مرة ثانية ويعتبر القانون نهائياً.

وفيما يتعلق بالتنظيم الدستوري لعملية الاعتراض على مشروعات القوانين في الدستور الفرنسي عام ١٩٥٨ فقد نظم حق الاعتراض وفق نص المادة (١٠/٢-٣) "..... ويمكنه أن يطلب من البرلمان، قبل انقضاء هذا الأجل، مداولة ثانية بشأن القانون أو بعض مواده. ولا يمكن رفض إجراء هذه المداولة الثانية". يتبين من هذا النص أن الدستور منح رئيس الجمهورية ما يسمى بحق الاعتراض الجزئي على مشروعات القوانين حيث يؤكد بعضهم إن ذلك يعد تجديداً أتى به الدستور بشأن هذا الحق فباستطاعة الرئيس من خلاله ممارسة حق الاعتراض على أجزاء محددة من مشروع القانون أقره البرلمان مع الموافقة على أجزاء أخرى، لأنه لا يشترط أن يعترض الرئيس على القانون بأكمله وإنما حيال بعض نصوصه، لذلك فقد لاحظنا في صياغة الدساتير الفرنسية السابقة أنه كان يجري الاعتراض على مشاريع القوانين بالكامل دون ذكر تحديد أجزاء معينة^(١١٢)، والمداولة الثانية كما يتضح من النص قد يشمل القانون بأكمله أو يقتصر على بعض المواد. وبما أن هناك فترة زمنية محددة يجب أن يلتزم بها الرئيس لإعادة مشروع القانون إلى البرلمان لضمان عدم تأخير صدورها إلا أنه في حالة إذا كانت هذه القوانين مخالفة للدستور يجب على الرئيس عرض القوانين (الأساسية والعادية) طبقاً لنص المادة (٦١) على المجلس الدستوري يقرر مدى مطابقتها للدستور، ويترتب على إخطار المجلس الدستوري بهذا المشروع

وقف أجل الإصدار لذلك يتخلى الرئيس عن مراعاة والالتزام بهذه المدة أي يوقف الإصدار لحين الرد على الطعن لأن بعض الطعون تتطلب وقتاً أطول للفحص والدراسة ويتم تحديد المدة بناءً طبيعة الطعن والإجراءات المتبعة. وإذا تبين للمجلس الدستوري أن المشروع المرسل إليها مخالف للدستور، فإنه يجب على الرئيس الدولة بإعادة المشروع إلى البرلمان لإجراء المداولة مرة ثانية طبقاً للمادة (١٠) وعلى البرلمان أن تلبية طلب الرئيس ويتعين على الرئيس العمل بالنتيجة التي تتوصل إليها هذه المداولة دون اشتراط أي أغلبية معينة إنما يكفي لإقرار النص الأغلبية العادية وفي نفس دورة الانعقاد ولا يجوز للرئيس أن يرفض المشروع (المخالف للدستور) الذي أقره البرلمان في المداولة الثانية أو يعترض عليه وبالتالي يجب إصداره^(١١٣). ويمكن أن تُعد حق رئيس الدولة في هذا النوع من الاعتراض بالاعتراض التوقيفي (البسيط).

والدستور المصري النافذ قد تبني نظام الاعتراض التوقيفي الذي أتبعه دستور ١٩٧١ الملغي وجميع الدساتير المصرية السابقة على هذا الأخير ووفق نص المادة (١٢٣/ف٢) منه... وإذا إعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب رده إليه خلال ثلاثين يوماً... وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانيةً بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً وأصدر" يتضح من هذا النص إن الدستور عندما اشترط بلزوم توافر أغلبية ثلثي الأعضاء النواب لم يحدد هل من بين أعضاء الحاضرين أو من بين جميع أعضاء الذين يتكون منه المجلس. كما أنه بإنقضاء هذه المدة يسقط حق الرئيس في الاعتراض ولا يوجد قيد يمنعه من إصدار القانون.

وفي العراق وتنظيمه الدستوري لحق الاعتراض وفق دستور عام ٢٠٠٥ النافذ، لتوضيح ذلك يجب التمييز بين مرحلتين، مرحلة ما قبل نفاذ الدستور (المرحلة الانتقالية) ومرحلة بعد تطبيق الدستور (بعد انتهاء الدورة التشريعية الأولى من دخول الدستور المذكور حيز التنفيذ). ففي المرحلة الانتقالية التي ترجع أساسه إلى قانون إدارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤ أو أثناء الدورة النيابية الأولى أشار إلى حق الاعتراض بموجب المادة (١٣٨) ونظم آلياتها وكالاتي "أولاً يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور،..... خامساً أ. ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع وإصدارها خلال (١٠) من تاريخ وصولها إليه... ب. في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها. ج. في حالة عدم



موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للإعتراض وتعاد مصادقاً عليها".

ويلاحظ إن الدستور في الدورة الأولى لمجلس النواب منح حق الاعتراض التوقيفي الموصوف لمجلس الرئاسة حيث لا ينهي هذا الاعتراض وجود القانون لأن سلطة الاعتراض لمجلس الرئاسة هي سلطة توقيفية وليس إعتراض مطلق لأنه لا يقضي على مشروع القانون إنما يفسح المجال لمداولته من جديد أي مرة ثانية، ويجري التصويت عليه داخل قاعة المجلس، فإذا تم إقرار المشروع المعترض عليه من ثلاثة أخماس أعضاء المجلس، فإن البرلمان يكون قد تخطى على إعتراض مجلس الرئاسة ويكون مشروع القانون محصناً من الاعتراض وصار له حكم القانون وبالتالي هذا الاعتراض لا يدعو البرلمان إلى التمهّل والإنتظار وتأجيل مشروع القانون إلى دور انعقاد ثاني، وكما أشرت الدستور بالنسبة لاتخاذ القرار من مجلس الرئاسة أن يكون بالإجماع فلا يجوز الموافقة على مشروع القانون إلا بإجماع أو اتفاق جميع أعضاء مجلس الرئاسة وهذا ليس بالأمر الهين لأن كل عضو يمثل اتجاه سياسي، إلا أنه بعد انتهاء الدورة الانتخابية الأولى من نفاذ الدستور لم يعد العمل بهذه الأحكام.

أما في المرحلة تطبيق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حيث تم العودة للعمل (بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور) بأحكام المادة (٧٣/ثالثاً) حيث لم نجد أي سند دستوري من خلال استقراءنا للنص لحق الاعتراض لرئيس الجمهورية على مشاريع القوانين المقر من قبل البرلمان أو المرسلة إليه من قبل تلك الجهة لذلك لا يمتلك ممارسة هذا الحق لاتوقيفياً أو إسقاطاً استناداً لنص المادة المذكورة كباقي دساتير المقارنة إنما يصادق على مشاريع القوانين ويصدرها فقط خلال مدة خمسة عشرة يوماً من تاريخ تسلمه إياه فهذه النتيجة تؤدي إلى رجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية لعدم وجود رقابة عليه من الحكومة وعدم تحقيق التوازن لعدم بينهما وظلم في اتخاذ بعض القرارات لأنه لا يمكن تحقيق الفصل المطلق بين السلطات لا قانوناً ولا فعلاً مما يشكل ضرراً بمصلحة المجتمع، لذا نطالب من المشرع الدستوري سد هذا الفراغ في الدستور وإعطاء رئيس الدولة ولو نوع من فيتو (اعتراض) البسيط.

وبالنسبة لموقف المحكمة الاتحادية العليا بهذا الشأن ذهب على أنه لا يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيّة الاعتراض على مشاريع القوانين وفق المادة (١٣٨) الأحكام الانتقالية في الدورات



القادمة وهذا الأمر منوط بمجلس الرئاسة حصراً^(١١٤). أما من حيث الواقع العملي نجد رفض الرئيس العراقي السابق (فؤاد معصوم) المصادقة على قانون الموازنة المالية لعام ٢٠١٨ مبرراً رفضه بوجود (٣١) مادة في مشروع القانون تعارض التشريعات النافذة وقرر إعادة الموازنة إلى البرلمان، مشيراً إلى أنه على البرلمان إعادة النظر ببعض فقرات الموازنة إذا كانت لا تتوافق مع الدستور^(١١٥).

وفي ظل مشروع دستور إقليم كردستان لعام ٢٠٠٩، أشارت المادة (٦٥/٢) منه بشكل صريح على منح رئيس الإقليم حق الاعتراض على مشاريع القوانين^(١١٦) كما أشار إليه النظام الداخلي لبرلمان إقليم كردستان لعام ٢٠١٨ المعدل بتفصيل أكثر حيث نص على أنه إذا رفضت رئاسة الإقليم مشاريع القوانين التي تسنها برلمان كردستان خلال مدة خمسة عشرة يوماً من تاريخ إبلاغه إياه سواء كان الرفض كلياً (أي إعتراضه بالكامل) أو جزئياً (أي إعتراض على بعض مواد) بموجب قانون رئاسة الإقليم بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المعدل^(١١٧) يقوم برد المشروع إلى البرلمان لإجراء قراءة ثانية ويكون للبرلمان الحرية في تعديل المشروع المعترض عليه وفق ملاحظات رئيس الإقليم أو التصميم على رأيه ويكون قرار البرلمان بشأن المشروع المعترض عليه بعد إعادة النظر فيه نهائياً ولا يجوز لهذا الأخير أن يعترض على المشروع مرة ثانية أي إن مصير القانون والكلمة الأخيرة تكون بيد البرلمان وفي حالة فوات المدة المذكورة دون أن يعترض فإن المشروع القانون يعتبر قانون نهائي وعليه إصداره^(١١٨).

خلاصة القول إن لرئيس الإقليم باعتباره رئيس الأعلى للسلطة التنفيذية حق ممارسة الإعتراض على القوانين في صورة الاعتراض التوقيفي دون وصفه أو تحديده بأي أغلبية خاصة إنما هي أغلبية مؤهلة (أي أكثر من نصف عدد أعضاء البرلمان)، وللرئيس الموافقة على المشروع القانون بالرغم من مخالفته للدستور في حالة إصرار البرلمان على رأيه وبالتالي التخطي والتجاوز على رفض واعتراض الرئيس الإقليم، ومن جانب آخر لاحظنا إن النظام الداخلي المذكور حيث نص على منح حق التصديق على القوانين للسلطة التشريعية في حين نجد إنه جعل حق الاعتراض من صلاحيات رئاسة الإقليم.

المطلب الثاني

إصدار ونشر القوانين الأساسية

يعرف الفقه الإصدار بأنه اعتراف رئيس الدولة رسمياً بالوجود القانوني للتشريع حيث يؤكد بأن القانون الذي صوتت عليه البرلمان قد أستوفى جميع الإجراءات التشريعية التي استلزمها الدستور لنفاذه. فالإصدار بهذا هو شهادة بسلامة القانون وإعلان رسميته^(١١٩). والقاعدة المسلم بها إن الإصدار عمل مستقل عن عمل القانون ولاحق عليه، لذلك فقد اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية للإصدار، فقد ذهب البعض ومنهم الفقيه لاباند إلى إنه إجراء تشريعي وهو خطوة قانونية لا بد وأن يمر بها التشريع فإذا لم يتم الإصدار تفقد التشريع أهميتها. بينما ذهب بعض الآخر من الفقه ومنهم أسمان إلى القول بأن الإصدار عمل تنفيذي لأنه أمر صادر من رئيس الدولة إلى رجال السلطات العامة على تنفيذ القانون في عملهم الإداري والقضائي. أما الاتجاه الثالث والأخير يذهب إلى إن الإصدار لا هو عمل تشريعي^(١٢٠) ولا تنفيذي، بل هو عمل قانوني من نوع خاص يحدده الدستور فهو إعلان برسمية القانون وصحة الإجراءات الواجبة في عمله فحسب، فهو ليس مرحلة تشريعية لأنه لا يضيف شيئاً إلى القانون كما أن البرلمان يجب أن يكون قادراً على اتخاذ القرارات بحرية دون فرض القيود من أي جهة^(١٢١) في حين إن الإصدار هو عمل إجباري بالنسبة للرئيس التنفيذي كما إن الإصدار ليس عمل تنفيذي إنما هو عملية إعلان القانون بينما العمل التنفيذي هو تطبيق القانون على أرض الواقع^(١٢٢). وفي تقديرنا أن الإصدار ليس عمل تنفيذي بالضرورة بل يمكن القول هو خطوة أولية قد يكون جزءاً من العمل التنفيذي. باختصار هو خطوة تسبق التنفيذ وليس بالضرورة أن يكون هو التنفيذ نفسه.

أما النشر، هي آخر مرحلة التي يمر بها التشريع وتأتي بعد الإصدار مباشرة فهو عملية مادية يقصد به إعلان القانون وإبلاغ كافة به وبالتاريخ الذي يبدأ نفاذه فيه^(١٢٣) فالنشر أمر ضروري لإمكان تطبيق القانون على الأفراد ويتعين أن يتم نشر القانون في الجريدة الرسمية للدولة حتى يتحقق العلم على نحو مألوف^(١٢٤). وبعد النشر يدخل القانون في نطاق التنفيذ، وتنص بعض الأنظمة الدستورية على ضرورة نشر القوانين حتى يتاح للمواطنين العلم بها.

والتنظيم الدستوري للإصدار ونشر القوانين في الدستور الفرنسي، باعتبارها المرحلة الأخيرة في العملية التشريعية حيث أكلها الدستور هذه المهمة بصريح النص إلى جهة محددة وهي رئيس الجمهورية حيث نصت المادة (١٠) من دستور ١٩٥٨ "يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال خمسة عشرة (١٥) يوماً التالية لإرسال القوانين المصدق عليها بصفة نهائية إلى الحكومة...."



بمقتضى هذا النص أنه إذا أقر السلطة التشريعية القانون في المداولة الثانية بنفس الصيغة أو استجابة لطلب الرئيس بأن عدله وفق وجهة نظره فمن واجب الرئيس الجمهورية إصداره ويصبح القانون (عادي أو أساسي) نهائياً ثم نشره في الجريدة الرسمية وتلتزم الحكومة بتنفيذه. أي إن المشرع وَّحدَّ أجل الاعتراض والإصدار حيث أعطى للرئيس حق الاعتراض على القوانين في فترة الإصدار. أما بالنسبة للنشر فإن الدستور يشير إليه في محتوى المادة (٦٢) "...يلغى النص الذي يقرر المجلس الدستوري عدم دستوريته على أساس المادة ٦١-١ اعتباراً من تاريخ نشر القرار....".

والدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى أشارت (١١٢) منه إلى إن رئيس الجمهورية هو المنوط به إصدار القوانين، وواضح من النص أنه لم نجد سقف زمني محدد تجب خلاله إصدار القوانين في الوقت المناسب لتجنب تأخير تنفيذها فإذا تقاعس عن ذلك فإنه يكون قد عطلَّ تنفيذ القانون. وعلى أية حال يعتبر القانون صادراً أويتعين على رئيس الجمهورية إصداره خلال (٣٠) يوماً من تاريخ إبلاغه أيّاه سواء وافق عليها أو إعترض عليها وأقرها مجلس الشعب ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه^(١٢٥) لذلك قام المشرع الدستوري المصري بجعل مدة الاعتراض في نفس المدة المقررة للإصدار . وكما يظهر من النص أعلاه إن المشرع أورد في صياغته على إن الإصدار حق لرئيس الجمهورية، إلا إننا نرى أن هذه المهمة واجب ينبغي على الرئيس القيام به في الوقت المعقول حتى يمكن تطبيقه. وفيما يخص بالنشر حيث أشار الدستور على أن تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها إلا إذا تم تحديد ميعاد آخر لذلك^(١٢٦). فالهدف من النشر هو علم الكافة^(١٢٧) في حين تلتزم المؤسسات والهيئات الحكومية بتطبيق القانون من تاريخ الإصدار ولو لم يتم نشره. أما الدستور المصري لعام ٢٠١٤ حيث لم يتم تحديثه أو تعديله مقارنة بالدستور الملغى لعام ١٩٧١ بخصوص إصدار القوانين ونشرها أيضاً حيث جاء تكراراً لما نصت عليه الدستور السابق فلم يحدد نطاق زمني معين يستوجب إصدار القوانين خلالها وكما هو مشار إليه في المادة (١٢٣/ف١) منه "الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها....".

وفي مقابل ذلك أشار دستور العراق لعام ٢٠٠٥ إلى سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين بالنظر إلى نص المادة (٧٣) منه "يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:ثالثاً: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشرة يوماً من تاريخ تسلمها"^(١٢٨). وهذا يعني إن رئيس الجمهورية هو الشخص المناط به إصدار

التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية

القوانين دون غيره حيث أورد مشرع الدستور الإصدار مع المصادقة ودمج بينهما بحيث جعل كل منهما مكمل للآخر وحدد أجل معين بحيث يُعد القانون مصادقاً عليه ويُصدر إذا مضت تلك المدة المقررة دون أن يصادق عليه رئيس الجمهورية ويصدره، والجدير بالذكر إن الدستور المذكور لم يشير إلى تحديد مدة المقررة للإصدار وحده كما هو الحال بالنسبة للمشرع المصري والفرنسي. أما بالنسبة لنشر القوانين فقد نصت المادة (١٢٩) من دستور العراق النافذ على أن يكون العمل به من تاريخ نشره مالم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها...." (١٢٩).

كما نظم مشروع دستور إقليم كردستان لعام ٢٠٠٩ وفقاً للمادة (٦٥/ف-٢) إصدار القوانين وأكد إليها أيضاً قانون رئاسة إقليم كردستان-العراق لعام ٢٠٠٥ المعدل حيث نص المشروع "يمارس رئيس الإقليم الصلاحيات التالية إضافةً إلى إي صلاحيات أخرى تمنح له بقانون:....ثانياً: إصدار القوانين والقرارات التي يشرعها برلمان كردستان-العراق خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ تسلمها..." كما اشارت المادة (٩٢/ف-٣) "يتم تعيين أعضاء المحكمة من قبل رئيس إقليم كردستان بمرسوم بعد مصادقة البرلمان على المرشحين بغالبية ثلثي عدد أعضائه"، يمكن أن نستنتج من هذا المادة نقطتين مهمتين، الأولى أنه أسند لرئيس الإقليم سلطة إصدار القوانين الأساسية، والنقطة الثانية إن المادة المذكورة قصدت المادة (٤٨) من مشروع الدستور إذاً هنا يجب أن يصدق البرلمان المرسوم الجمهوري بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء وهذا يدل على إن المشرع عرف بوجود القوانين الأساسية، والدليل هو إن إجراءات إصدارها تختلف عن إجراءات إصدار القوانين العادية. تبعاً لذلك فقد حدد المشرع مدة زمنية يلزم إصدار القوانين خلالها وهي خمسة عشرة (١٥) يوماً من تاريخ تسلمها، ويعتبر القانون صادراً بعد فوات هذه المدة إن لم يتم إصداره من قبل الجهة المختصة، وهذا ما أكدته النظام الداخلي على أنه يجب إرسال القوانين إلى رئاسة الإقليم خلال خمسة عشرة (١٥) يوماً من تاريخ تصديقها لغرض إصدارها (١٣٠) فلا يستطيع الرئيس أن يتمتع عن إصدار القانون، بل ينبغي إصداره خلال المدة المذكورة. كما إن المشرع كان موفقاً عند اشتراطه تصديق القوانين من قبل البرلمان إذ إن تشريع القوانين من قبل البرلمان لم يكن أسلوب التشريع الوحيد حيث احتفظ رئيس إقليم بحقه سلطة إصدار القوانين فهو إجراء ضروري وتكميلي للقانون ولا يمكنه رؤية النور التطبيق مالم يتم إصداره لأن القانون يصبح نافذاً منذ الإصدار، وتتولى رئاسة البرلمان نشرها في الجريدة الرسمية (١٣١). وبالنسبة لوسيلة النشر حيث تنشر القوانين التي يصدقها البرلمان ويصدرها رئاسة الإقليم في الجريدة الرسمية

(وقائع كردستان) خاصة بالإقليم ويعمل بها من تاريخ نشرها مالم يوجد نص قانوني يقضي على عكس ذلك^(١٣٢).

الخاتمة

في ختام هذا البحث المتواضع توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات ندرجها فيما يلي:

النتائج:

١. تبين من خلال البحث أن السلطة التشريعية تُعد صاحبة الاختصاص الأصيل في سنّ القوانين الأساسية، وذلك من خلال اتباع إجراءات دستورية خاصة تختلف عن الإجراءات المقررة للقوانين العادية، بالنظر إلى الطبيعة الدستورية والموضوعية لهذه القوانين وأثرها في تنظيم السلطات العامة والحقوق والحريات.

٢. أثبت البحث أن بعض الدساتير تشترط عرض بعض القوانين الأساسية على الاستفتاء الشعبي بوصفه إجراءً دستورياً لازماً لإقرارها، بما يعكس الأهمية الخاصة لهذه القوانين وارتباطها المباشر بالإرادة الشعبية.

٣. بين البحث عدم وجود اختلاف جوهري في أغلب الدساتير محل الدراسة بين إجراءات اقتراح القوانين الأساسية وإجراءات اقتراح القوانين العادية من حيث الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين، في حين ظهر الاختلاف بصورة أوضح في مراحل المناقشة والتصويت والموافقة النهائية قبل الإصدار.

٤. تبين أن بعض الأنظمة الدستورية، كالنظام الدستوري الفرنسي، تشترط عرض القوانين الأساسية على المجلس الدستوري قبل إصدارها بوصفه إجراءً جوهرياً سابقاً للتنفيذ، بينما أخذ الدستور المصري بدور استشاري لمجلس الشورى في بعض مراحل التشريع المتعلقة بالقوانين الأساسية.

٥. خلص البحث إلى أنه في إقليم كردستان، وفي ظل غياب تنظيم دستوري صريح للإجراءات الخاصة بإقرار القوانين الأساسية، يتم الرجوع إلى الإجراءات المقررة للقوانين العادية المنصوص عليها في مشروع دستور الإقليم والنظام الداخلي لبرلمان كردستان لسد الفراغ التشريعي.

٦. أثبت البحث أن لرئيس الدولة دوراً مهماً في العملية التشريعية من خلال حق الاعتراض على القوانين أو التصديق عليها، وأن هذا الاعتراض يشكل ضماناً دستورية تهدف إلى حماية المشروع الدستورية ومنع التسرع التشريعي، باعتباره جزءاً مكملاً للعملية التشريعية وليس خارجاً عنها.

التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية

٧. تبين أن إصدار مراسيم لها قوة القانون من قبل رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية يُعد من الوسائل الدستورية اللازمة لمواجهة الأخطار التي تهدد كيان الدولة أو تعيق انعقاد البرلمان، مع بقاء الاختصاص الأصيل للبرلمان في سنّ القوانين الأساسية في الظروف العادية.

التوصيات:

١. ضرورة النص بصورة واضحة في الدساتير، ولاسيما الدستور العراقي ومشروع دستور إقليم كردستان، على الإجراءات الخاصة بإصدار القوانين الأساسية، مع تحديد مراحل اقتراحها ومناقشتها والتصويت عليها وإصدارها بصورة دقيقة.
٢. ضرورة إخضاع القوانين الأساسية لرقابة دستورية سابقة على إصدارها، أسوة بالتجربة الفرنسية، لضمان مطابقتها لأحكام الدستور وحماية مبدأ سمو الدستور.
٣. ضرورة تنظيم مسألة الاستفتاء الشعبي على القوانين الأساسية بصورة أكثر وضوحاً، من خلال بيان الحالات التي يكون فيها الاستفتاء إلزامياً والإجراءات الواجب اتباعها لضمان سلامة التعبير عن الإرادة الشعبية.
٤. يوصى بأن يتضمن دستور إقليم كردستان نصوصاً صريحة تنظم القوانين الأساسية من حيث مفهومها وإجراءات إصدارها والجهة المختصة بالرقابة عليها، تفادياً لحالة الفراغ التشريعي القائمة حالياً.
٥. ضرورة تعزيز دور رئيس الدولة ورئيس الإقليم في حماية المشروع الدستوري من خلال تنظيم حق الاعتراض التشريعي بصورة تحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل الإرادة البرلمانية أو التغول عليها.

الهوامش

- (١) أسيل حسين عبدالأمير الربيعي، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ١٧٧.
- (٢) زانا رؤوف حمه كريم، السياسة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون/ جامعة صلاح الدين - أربيل، ٢٠٠٩، ص ٢٣.
- (٣) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٤١.
- (٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دون دار النشر، الإسكندرية، ١٩٦٦، ص ٤٧٧.
- (٥) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٠.

- (٦) د. رافع خضر صالح شبر، د. علي هادي حميدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، المركز العربي للنشر، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٧١.
- (٧) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص ١١.
- (٨) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٢٧.
- (٩) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٦٣٣. حيث نجد أنه لم ينص صراحةً على منح الرئيس حق إقتراح القوانين لتعارضه مع مبدأ الفصل الجامد بين السلطات الذي يعتنقه هذا الدستور، إلا أنه اقتصر هذا الحق على الكونجرس باعتباره صاحب السلطة التشريعية بموجب تفسير المادة (١/ف١) من الدستور الأمريكي. للمزيد ينظر: حمدان محمد سيف الغفلي، مظاهر استقلال وتوازن السلطات في النظم الفيدرالية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق/ جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٥٠٢.
- (١٠) صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، مركز الدراسات العربية، دون ذكر مكان النشر، ٢٠١٨، ص ٥١.
- (١١) د. جورج شفيق ساري، أصول وأحكام القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٩٩١.
- (١٢) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط ٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٩٩.
- (١٣) د. إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دراسة مقارنة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٤٢٤.
- (١٤) د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٠٣.
- (١٥) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مصدر سابق، ص ٢٩٩.
- (١٦) للاطلاع على الخلاف الفقهي التي أثارته المفاضلة بين الاقتراح البرلماني والحكومي والانتقادات التي تعرضت لها هذه الاتجاهات. راجع: د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ط ١، مصدر سابق، ص ١٦.
- (١٧) نصت المادة (١١) منه "السلطة التشريعية يمارسها كل من الامبراطور ومجلس الشيوخ والنواب". البرلمان الفرنسي هو الهيئة التشريعية لحكومة فرنسا ويعتبر البرلمان الفرنسي مجلس ثنائي التمثيل فهو يتكون من مجلس الشيوخ وهو مجلس أعلى، والجمعية الوطنية الفرنسية وهو مجلس الأدنى.. للمزيد راجع الرابط التالي: <https://www.uobabylon.edu> تاريخ آخر الزيارة ١٨/٤/٢٠٢٥.
- (١٨) من ذلك دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.
- (١٩) لأن المصلحة العامة مع فتح الأبواب أمام السلطة التنفيذية لطرح اقتراحاتها وبحكم دورها في تطبيق القانون واحتكاكها المستمر مع الواقع والجمهور قد يعين لها الحاجة إلى تنظيم بعض المسائل أو تعديل ما هو قائم من

التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية

تشريعات، كما أن منح حق الاقتراح للسلطتين التشريعية والتنفيذية معاً يخلق نوعاً من التوازن بينهما في الأنظمة الساعية إلى إيجاده . للمزيد ينظر د. فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٥٢.

(٢٠) د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٢٤.

(٢١) د. رمزي الشاعر، الأيدلوجيات وأثرها في النظم السياسية المعاصرة، مطبعة عين شمس، ١٩٨٦، ص ١١٦.

(٢٢) وليد محمد حمودة، القوانين الأساسية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ١٥٣.

(٢٣) د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٢٥.

(٢٤) تنص المادة (١٢٧/ف١) من اللائحة الداخلية الجمعية الوطنية على أن "مشروعات واقتراحات القوانين والتي تهدف إلى تعديل أحد القوانين الأساسية، أو أي مسألة ينص الدستور على تنظيمها بقانون أساسي يجب أن تعنون صراحة بهذه الصفة ويجب أن لا تتضمن نصوص أخرى لا تثبت لها هذه الصفة ولا يجوز التقدم بأي تعديل أو إضافة أي نص إلى هذه الاقتراحات أو المشروعات ما لم تكن له صفة القانون الأساسي.

(٢٥) نصت المادة (٨٧/أولاً) منه "لكل لجنة دائمة إقتراح القوانين ذات العلاقة باختصاصها وفقاً للضوابط التي ينص عليها هذا النظام".

(٢٦) راجع نص المادة (٤٥) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(٢٧) منها دستور مملكة البحرين في المادة (٣٥)، ودستور الإمارات في المادة (٦٠)، دستور قطر المادة (١٠٥، ١٠٧). للمزيد حول هذه الدساتير ينظر: د. نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين، ط ١، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧، ص ٣٠.

(٢٨) حيث نصت على "يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً: تشريع القوانين الاتحادية....".

(٢٩) وقد نصت على أنه "الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب، اقتراح التعديل الدستور".

(٣٠) د. يحي محسن ناصر المسوري، دار الكتب والدراسات العربية، دون ذكر مكان النشر، ٢٠١٨، ص ٢٦.

(٣١) د. محمد فهم درويش، السلطة التشريعية ماهيتها تكوينها اختصاصاتها، مصدر سابق، ص ٢٥٩.

(٣٢) اسيل حسين عبدالأمير الربيعي، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، مصدر سابق، ص ١٩٧.

(٣٣) د. محمود عاطف البناء، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٦٠.

(٣٤) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، دون سنة النشر، ص ١١١.

(٣٥) حيث نصت على أنه "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات".

(٣٦) د. غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، دار السهنوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٢٢٨.

(٣٧) إذ نصت المادة (١) من دستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

(٣٨) د. محمد فهم درويش، السلطة التشريعية ماهيتها تكوينها اختصاصاتها، مصدر سابق، ص ٢٣٧.

(٣٩) جاء في حكمي المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٣_٤٤ اتحادية ٢٠١٠) في ١٢/٧/٢٠١٠ نص على أن "إن مشروعات القوانين تختص بتقديمها السلطة التنفيذية، ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية، لتعلقها بالتزامات المالية وسياسية ودولية واجتماعية، وإن الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص عليه الدستور في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية، وحيث أن دستور العراق رسم في المادة (٦٠) منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وإذا ما قدمت من غيرهما فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠/ف١) من الدستور، وإن الفقرة الثانية من المادة (٦٠) من الدستور أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو عن طريق إحدى لجانه المختصة، ومقترح القانون ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لأن المقترح فكرة، والفكرة لا تعد مشروعاً، ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين المشار إليهما لإعداد مشروع القانون، على وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة، إذا ما وافق على سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب....".

(٤٠) رحيم حسين العكيلي، لا تشريع إلا عن طريق السلطة التنفيذية، مجلة التشريع والقضاء، ص ١٧ متوافر على الرابط أو الموقع الإلكتروني التالي: [https://www.tqmag.Net/body.asp?filed=news Arabic&page=namperp5](https://www.tqmag.Net/body.asp?filed=news%20Arabic&page=namperp5).

(٤١) مصدر نفسه، ص ١٨.

(٤٢) ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا في العدد ٢١/ اتحادية / ٢٠١٥ وموحدتها ٢٩/ اتحادية / ٢٠١٥ المتعلق بقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦.

(٤٣) ياسين عبدالأمير طعمة الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلمانية، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ٢٣٦.

(٤٤) التي تنص على أن "قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة".

(٤٥) التي نصت على أن "تختص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين.....".

(٤٦) د. غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٢٢٨.

(٤٧) راجع نص المادة (٧٨) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان-العراق لسنة ٢٠١٨ المعدل.

(٤٨) ينظر: المادة (٨) من قرار رقم (١٢) لسنة ٢٠١٩ الصادر عن البرلمان كردستان.

(٤٩) حيث أنيطت بعض الأنظمة الدستورية حق تقديم اقتراحات القوانين لعدد معين من أفراد الشعب (الناخبين)، إلى السلطة التشريعية ليتم تداولها ومناقشتها بعد إحالة مشروع القانون، والسبب من تعهد هذا الحق إلى الشعب نفسه هو لغرض التثبيت من وجود علاقة وثيقة ورصينة بين الشعب والبرلمان. للمزيد حول ذلك ينظر: بدرخان حسن بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفيدرالية، دراسة مقارنة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٢، ص ١٠٥.

(٥٠) د. ثروت بدوي، نظام الدستوري العربي، ادار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٣٧٨.

(^{٥١}) صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والوظيفة التنفيذية، مصدر سابق، ص ٥٩.

(^{٥٢}) د. جورج شفيق ساري، أصول وأحكام القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٩٩٣.

(^{٥٣}) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مصدر سابق، ص ٢٩٩.

(^{٥٤}) د. فتحي فكري، وحيز القانون البرلماني في مصر، مصدر سابق، ص ٣٧٢.

(^{٥٥}) مثال ذلك الدستور اللبناني. للمزيد ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، علي هادي حميدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، مصدر سابق، ص ٧٧.

(^{٥٦}) د. غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثانية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٢٥٦.

(^{٥٧}) صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ٦٠.

(^{٥٨}) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٦٧.

(^{٥٩}) طيبي زروق، قراش عبدالقادر، رقابة المطابقة على القوانين العضوية في الجزائر، رسالة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الوشريس/ تيسمسيليت، ٢٠١٧، ص ٤١.

(^{٦٠}) القاعدة العامة في التصويت أن يكون شخصياً إلا أنه استثناءً يمكن أن يكون بنظام الوكالة أي أنه في حالة غياب النائب يمكن أن يوكل أحد زملائه النواب كتابياً للتصويت نيابة عنه على أن يبلغ رئيس المجلس النواب. مصدر نفسه، ص ٤٢.

(^{٦١})

Nature Of The Council Of Ismail Fadhil Hillwas AL-SHmary, The Legal Representatives Resolutions, Thesis, Faculty Of Law, Al-Nahrain University, 2015, p52.

(^{٦٢}) صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ٦٣.

(^{٦٣}) ينظر: نص المادة (٤٦-٤٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(^{٦٤}) إذ كانت تنص المادة (١/٤٦) من الدستور الفرنسي قبل التعديل الدستوري على أنه لا يجوز عرض مشروع القوانين الأساسية للمناقشة لدى المجلس الذي يخطر به أولاً إلا بعد انقضاء خمسة عشرة يوماً من إيداعه لدى المجلس. كما نصت المادة (١٢٧/٢) اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية قبل التعديل الدستوري أيضاً على أنه لا يُسمح ببدء مناقشة الاقتراح أو المشروع الأساسي المقدم إلا بعد مرور خمسة عشرة يوماً من تاريخ الإيداع أو التسليم الفعلي للنص الذي سيتم مناقشته. للمزيد ينظر:

Hauriou (A) , Le Parlemant est il devenu Anachronique le monde, 5 December 1962, cite , par Goguel et Grosser la politique en France, colin, 1964, pp 186.

(٦٥) إذ أعلن المجلس الدستوري في القرار رقم (٧٧_٨٨) والذي صدر في في ٢٣/١١/١٩٧٧ ضرورة مرور المهلة التي تطلبها الدستور للإعلان الرسمي عن مناقشته إقراره. ينظر: د. وليد محمد حمودة، القوانين الأساسية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ١٥٦.

(٦٦) Pierre Avril et Jean Giquel, Droit P184.

Parlementaire, Montchrestien, Paris, 1988,

(٦٧) د. علي عبدالعال سيد أحمد، فكرة القوانين الأساسية، مصدر سابق، ص ١٢٠.

(٦٨) د. دعاء الصاوي يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، مصدر سابق، ص ١٩٨.

(٦٩) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون دار النشر، بيروت، ١٩٦٥، ص ١٤٦.

(٧٠) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣١١.

-راجع في نفس المعنى: د. وليد محمد حمودة، القوانين الأساسية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ١٦٠.

(٧١) د. عمرو أحمد حسبو، القوانين الأساسية المكملة للدستور، مصدر سابق، ص ١٤٠.

(٧٢) المادة (١٢٧) من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية.

(٧٣) د. دعاء الصاوي يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، مصدر سابق، ص ١٩٨.

(٧٤) ويثير عبارة القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ ثلاث تفسيرات مختلفة: فقد تعنى أولاً: القانون الذي يتعلق بمجلس الشيوخ أو نوابه فقط فتقتصر مواده عليهم. وقد تعنى ثانياً: القانون الذي يتعلق من بين ما يتعلق به مجلس الشيوخ أو نوابه فهو لا يقتصر عليهم. وقد يقصد به ثالثاً: القانون الذي يعدل مركز مجلس الشيوخ ونوابه إزاء الجمعية الوطنية. ينظر: د. دعاء الصاوي يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، مصدر سابق، ص ١٩٨.

(٧٥) د. وليد محمد حمودة، القوانين الأساسية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ١٧٦.

(٧٦) د. علي عبدالعال سيد أحمد، فكرة القوانين الأساسية، مصدر سابق، ص ١٢٩.

(٧٧) د. أحمد فتحي سرور، منهج الإصلاح الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٩.

(٧٨) إنما نظم هذا الأمر بموجب اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري .

(٧٩) وعلى خلاف ذلك جاءت المادة (٩٦) من دستور ٢٠١٢ حيث اكتفت بالنص على أن تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين وذلك في غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، وهذا ما أقرته المادة (١٠٧) من دستور ١٩٧١.

(٨٠) وعادة لا يجري التصويت بعد المناقشة مباشرة وإنما يتم في جلسات لاحقة لكي يتم التصويت على مشروع أو مقترح القانون بهدوء وببعد عن ضغوطات. ينظر: د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٨١) روزان محمد كريم، القيمة القانونية للقوانين الأساسية المكملة للدستور، مصدر سابق، ص ٤٤.

(٨٢) راجع المادة (٢٣-٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢.

(٨٣) راجع المادة (٥٣) من مشروع دستور إقليم كردستان لعام ٢٠٠٩ .



(^{٨٤}) حيث تنص المادة (٤٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ منه "لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت عليه في المجلس الذي اتصل به أولاً إلا بعد مضي الآجال المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة (٤٢)"

(^{٨٥}) لمعرفة المزيد حول مناقشة القوانين. ينظر : بدرخان حسن بانيماراني، العملية التشريعية للدولة الفيدرالية، مصدر سابق، ص ١٣٠.

(^{٨٦}) المادة (٣٠/ف٤) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان-العراق لعام ٢٠١٨ .

(^{٨٧}) مثال على القوانين (الأساسية) التي تتطلب أغلبية خاصة فيما نص المادة (١٠) من مشروع دستور إقليم كردستان-العراق لعام ٢٠٠٩ "مدينة أربيل (هه ولير) عاصمة إقليم كردستان ولبرلمان الإقليم كردستان اتخاذ غيرها من مدن عاصمةً له بأغلبية ثلثي عدد أعضائه".

(^{٨٨}) أن حق التصديق حسب القانون الأساسي (دستور) في جمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ مشترك بين السلطة التشريعية والحكومة الاتحادية. ينظر : بدرخان حسن بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفدرالية، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(^{٨٩}) أحمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، المجلد (١١)، العدد (٣٢)، ٢٠١٦، ص ٣٣٩.

(^{٩٠}) مثال على رفض التصديق، موقف السيد (برهم صالح) رئيس العراقي الأسبق من مشروع قانون الاقتراض الأخير حيث تبين أنه لم يوافق للتصديق على قانون الاقتراض بسبب عدم تضمينه لرواتب موظفي إقليم كردستان-العراق. د. روافد الطيار، الأثر القانوني لأمتناع رئيس العراقي عن تصديق مشروع قانون الاقتراض، متوافر على الرابط: <https://kerbalacss.uokerbala.edu.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٧/٢٢.

(^{٩١}) د. علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، ط ١، دار إيتراك للنشر، القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٦٤.

(^{٩٢}) سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، رسالة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري "قسنطينة"، ٢٠٠٥، ص ٩. متوافر على الرابط التالي: <https://bu.umc.edu.dz>

(^{٩٣}) أحمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، مصدر سابق، ص ٣٤٠.

(^{٩٤}) د. بدر محمد حسن عامر الجعدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٣٣٤.

(^{٩٥}) أحمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، مصدر سابق، ص ٣٤٠.

(^{٩٦}) د. أيمن محمد شريف، الأزواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

- (٩٧) لأن هذا الحق كان سبباً إثارة العديد من النزاعات الداخلية التي وقعت في الدول الأكثر ديمقراطية أو التي قادت هذه الحركة مثل فرنسا، إذ كان استخدام هذا الحق من أبرز العوامل التي أدت إلى قيام ثورة ١٨٤٨.
- ينظر: د. علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، مصدر سابق، ص ١٥٩.
- (٩٨) أحمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، مصدر سابق، ص ٣٣٩.
- (٩٩) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص ٣٨٢.
- (١٠٠) د. علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، مصدر سابق، ص ١٤٩.
- (١٠١) د. روافد الطيار، الأثر القانوني لأمتناع رئيس العراقي عن تصديق مشروع قانون الاقتراض، مصدر سابق. بدون صفحة.
- (١٠٢) المادة (٣٧/٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- (١٠٣) لذا كان الأجدر بالمشروع تعديلها لتصبح "صلاحية رئيس الجمهورية المصادقة على مشاريع القوانين التي يسنها مجلس النواب خلال مدة خمسة عشرة (١٥) يوماً من تاريخ إبلاغه إياه، وفي حالة عدم المصادقة خلال المدة المذكورة يُعد المشروع القانون مصدقاً عليها...". ينظر: د. مصدق عادل طالب، بيداء عبدالحسن ردام، شرح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ١١٥.
- (١٠٤) راجع نص المادة (١٠/١) من قانون رئاسة إقليم كردستان-العراق رقم (١) لعام ٢٠٠٥ المعدل.
- (١٠٥) للتعرف على المزيد حول اعتراض رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين وأنواعه راجع كل من: - د. عثمان خليل، د. سليمان الطماوي، القانون الدستوري، ط ٢، دار الفكر العربي، دون مكان النشر، ١٩٥٠ - ١٩٥١، ص ٤٢٩. - أحمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، مصدر سابق، ص ٣٥١. - سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مصدر سابق، ص ١٣. - د. علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ١٦٢.
- (١٠٦) وقد يطلق بعضهم على الاعتراض كلمة فيتو وهي كلمة لاتينية الأصل ليس لها تأثير في المعجم الأكاديمي الفرنسي وهي تعني (أنا أعارض). ينظر: د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مصدر سابق، ص ١٠٥.
- (١٠٧) مصدر نفسه، صفحة نفسها.
- (١٠٨) أحمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، مصدر سابق ص ٣٣٧.
- (١٠٩) د. علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ١٥٧.
- (١١٠) د. بدر محمد حسن عامر الجعدي، التوازن بين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٣٣٧.

- (١١) مصطفى سالم، حق رئيس الدولة في الإعتراض على مشاريع القوانين، مجلة العلوم القانون، مجلد ٣٨ العدد الأول، ٢٠٢٣ ص ٨٣.
- (١٢) د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٨٩.
- (١٣) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٤٧٥ وما بعدها.
- (١٤) بدرخان حسن بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفدرالية، مصدر سابق، ص ١٤٨.
- (١٥) د. روافد الطيار، الأثر القانوني لأمتناع رئيس العراق عن تصديق مشروع قانون الاقتراض، مصدر سابق.
- (١٦) ينظر المادة (٦٥/٢) من مشروع دستور إقليم كردستان-العراق لعام ٢٠٠٩.
- (١٧) حيث أشارت على هذا الحق قانون رئاسة إقليم كردستان رقم (١) لعام ٢٠١٤ التعديل الثالث لقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٠/١) منه " إلى إنه" يمارس رئيس الإقليم الاختصاصات والصلاحيات التالية: أولاً: ... وله حق الإعتراض عليها كلياً أو جزئياً وإعادتها إلى المجلس لإعادة النظر فيها ويكون قرار المجلس بشأنها قطعياً...".
- (١٨) للمزيد من التفاصيل راجع: نص المادة (٩٥ - ٩٦) من النظام الداخلي لبرلمان إقليم كردستان العراق لعام ٢٠١٨ المعدل.
- (١٩) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني، ط ٢، مصدر سابق، ص ٢٧٠.
- (٢٠) أحسن بديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم، دون مكان النشر، دون سنة النشر، ص ٩٥.
- (٢١) د. عثمان خليل، د. سليمان محمد الطماوي، القانون الدستور، مصدر السابق، ص ٤٤٢.
- (٢٢) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص ٣٨٨.
- (٢٣) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٦٦٢.
- (٢٤) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ١٩٩٥، ص ٢٠٣.
- (٢٥) المادة (١١٣) من دستور المصري لعام ١٩٧١ الملغي.
- (٢٦) المادة (١٨٨) من دستور المصري لعام ١٩٧١ الملغي.
- (٢٧) د. محمد فهمي درويش، السلطة التشريعية، مصدر سابق، ص ٢٦٤.
- (٢٨) كما أشارت المادة (١٢٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "تصدر القوانين بأسم الشعب".
- (٢٩) وهذا ما أكدته إليه المادة (١٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أن "تدون قرارات مجلس النواب وتنتشر باللغتين العربية والكوردية".
- (٣٠) المادة (٩٤) من النظام الداخلي لبرلمان إقليم كردستان لعام ٢٠١٨ المعدل.
- (٣١) راجع نص المادة (٦٥/٢) من مشروع دستور إقليم كردستان-العراق لعام ٢٠٠٩.
- (٣٢) راجع نص المادة (٢/١، ٣) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٤) لسنة ١٩٩٩ (لإقليم كردستان).

قائمة المصادر

أولاً: الكتب القانونية:

- ١- أسيل حسين عبدالأمير الربيعي، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية .
- ٢- د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٣- بدرخان حسن بانيماراني، العملية التشريعية في الدولة الفيدرالية، دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٢.
- ٤- د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٥- د. إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
- ٦- د. بدر محمد حسن عامر الجعدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- ٧- د. ثروت بدوي، نظام الدستوري العربي، ادار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
- ٨- د. جورج شفيق ساري، أصول وأحكام القانون الدستوري، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٩- د. حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم، دون مكان النشر، دون سنة النشر.
- ١٠- د. دعاء الصاوي يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١١- د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.
- ١٢- د. رافع خضر صالح شبر، د. علي هادي حميدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، المركز العربي للنشر، القاهرة، ٢٠١٦.
- ١٣- د. رمزي الشاعر، الأيدلوجيات وأثرها في النظم السياسية المعاصرة، مطبعة عين شمس، ١٩٨٦.
- ١٤- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ١٥- صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، مركز الدراسات العربية، دون ذكر مكان النشر، ٢٠١٨.
- ١٦- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الجامعية، بيروت، ١٩٩٢.
- ١٧- د. عثمان خليل، د. سليمان محمد الطماوي، القانون الدستور، ط٢، دار الفكر العربي، دون مكان النشر، ١٩٥١-١٩٥٠.
- ١٨- د. علي عبدالعال سيد أحمد، فكرة القوانين الأساسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.
- ١٩- د. علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، ط١، دار إيتراك للنشر، القاهرة، ٢٠١٤.

التنظيم الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في إصدار القوانين الأساسية

- ٢٠- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣.
- ٢١- د. فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٢٢- د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون دار النشر، بيروت، ١٩٦٥.
- ٢٣- د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٩٩.
- ٢٤- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
- ٢٥- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٢٦- د. محمد فهمي درويش، السلطة التشريعية ماهيتها-تكوينها-اختصاصاتها، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، دون مكان النشر، ٢٠٠٨.
- ٢٧- د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، دون سنة النشر.
- ٢٨- د. محمود عاطف البناء، القانون الدستوري، الشركة مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر، دون مكان النشر، وسنة النشر.
- ٢٩- د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دون دار النشر، الإسكندرية، ١٩٦٦.
- ٣٠- د. نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين، ط١، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧.
- ٣١- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ١٩٩٥.
- ٣٢- د. عثمان خليل، د. سليمان الطماوي، القانون الدستوري، ط٢، دار الفكر العربي، دون مكان النشر، ١٩٥٠-١٩٥١.
- ٣٣- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.
- ٣٤- د. عمرو أحمد حسبو، القوانين الأساسية المكملة للدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
- ٣٥- د. غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
- ٣٦- د. مصدق عادل طالب، بيداء عبد الحسن ردام، شرح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
- ٣٧- د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، ط٢، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١.
- ٣٨- د. وليد محمد حمودة، القوانين الأساسية بين النظرية والتطبيق، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢.



٣٩- ياسين عبدالأمير طعمة الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلمانية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.

٤٠- د. يحيى محسن ناصر المسوري، دار الكتب والدراسات العربية، دون ذكر مكان النشر، ٢٠١٨.

ثانياً: الرسائل واطارح الدكتوراه:

١- زانا رؤوف حمه كريم، السياسة التشريعية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون/ جامعة صلاح الدين - أربيل، ٢٠٠٩.

ثالثاً: البحوث والدوريات:

١- ايادبير عبدالقادر، خصوصية القوانين العضوية ضمن الاحكام الدستورية، مجلة آفاق العلمية، المجلد ١٣، العدد ٤، ٢٠٢١.

٢- أحمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، المجلد (١١)، العدد (٣٢)، ٢٠١٦.

٣- مصطفى سالم، حق رئيس الدولة في الإعتراض على مشاريع القوانين، مجلة العلوم القانون، مجلد ٣٨ العدد الأول، ٢٠٢٣.

رابعاً: البحوث المنشورة على الانترنت:

١- د. حمود محمد القديمي، القوانين الأساسية ودورها في تنظيم المسائل الدستورية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد عشرين أب-أغسطس ٢٠٢٣، مجلد ٥. متاح على الرابط التالي:

<https://democraticac.de/wp-content/uploads/2023->

٢- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، رسالة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري "قسنطينة"، ٢٠٠٥. متوافر على الرابط التالي:

<https://bu.umc.edu.dz>

٣- د. روافد الطيار، الأثر القانوني لأمتناع رئيس العراقي عن تصديق مشروع قانون الاقتراض، متوافر على الرابط: <https://kerbalacss.uokerbala.edu.iq> تاريخ الزيارة ٢٢/٧/٢٠٢٥.

٤- رحيم حسين العكيلي، لا تشريع إلا عن طريق السلطة التنفيذية، مجلة التشريع والقضاء، متوافر على الرابط أو الموقع الإلكتروني التالي:

[https://www.tqmag. Net/body.asp?filed =news](https://www.tqmag.Net/body.asp?filed=news)

Arabic&page=namperp5.

خامساً: المصادر الأجنبية:

1-Pierre Avril et JeanGiquel, Droit Parlementaire, Montchrestien, Paris 1988, P184.

2-Hauriou (A) , Le Parlemant est il devenu Anachronique le monde, 5 December 1962, cite , par Goguel et Grosser la politique en France, colin, 1964, pp 186.

Ismail Fadhil Hillwas AL-SHmary, The Legal- Nature Of The Council Of Representatives Resolutions, Thesis, Faculty Of Law, Al-Nahrain University, 2015, p52.



List of sources

First :Legal books:

- 1-Asil Hussein Abdul-Amir Al-Rubaie, The Legislative Authority and Guarantees of its Independence, 1st Edition, Al-Wafaa Legal Library, Alexandria.
- 2-Dr. Ayman Muhammad Sharif, The functional and organic duality between the legislative and executive authorities in contemporary political systems, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2005.
- 3-Badrakhan Hassan Banimarani, The Legislative Process in the Federal State, A Comparative Study, 1st Edition, Zain Legal Publications, Beirut, 2022.
- 4-Dr. Ahmed Salama Badr, The Legislative Authority of the Head of State in the Parliamentary System, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 2003.
- 5-Dr. Ismail Al-Badawi, The Powers of the Executive Authority in the Islamic State and Contemporary Constitutional Systems, A Comparative Study, 1st Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1993.
- 6-Dr. Badr Muhammad Hassan Amer Al-Juaidi, The Balance Between the Executive and Legislative Authorities in the Parliamentary System, A Comparative Study, 1st Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2011.
- 7-Dr. Tharwat Badawi, The Arab Constitutional System, Arab Renaissance Administration, Cairo, 1964.
- 8-Dr. George Shafiq Sari, Principles and Provisions of Constitutional Law, 4th Edition, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 2003.
- 9-Dr. Hosni Boudiar, A Concise Guide to Constitutional Law, Dar Al-Ulum, no place of publication, no year of publication.
- 10-Dr. Doaa El-Sawy Youssef, Basic Laws and their Relationship to Power and Freedoms, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2007.
- 11-Dr. Rafeh Khader Saleh Shabar, The Legislative Authority in the Federal System, 1st Edition, Zain Legal Publications, Beirut, 2017.
- 12-Dr. Rafeh Khader Saleh Shabar, Dr. Ali Hadi Hamidi Al-Shakrawi, The Legislative Role of the House of Representatives between the Texts of the Constitution and the Trends of Constitutional Jurisprudence, Arab Center for Publishing, Cairo, 2016.
- 13-Dr. Ramzi Al-Shaer, Ideologies and their impact on contemporary political systems, Ain Shams Press, 1986.
- 14-Dr. Ramzi Taha Al-Shaer, General Theory of Constitutional Law, 5th Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2005.
- 15-Safaa Balasem Thuwaini Al-Rubaie, Constitutional Balances for the Exercise of the Legislative Function between Parliament and the Executive Authority, Center for Arab Studies, no place of publication mentioned, 2018.
- 16-Dr. Abdul Ghani Basyouni Abdullah, Political Systems and Constitutional Law, University Press, Beirut, 1992.
- 17-Dr. Othman Khalil, Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Constitutional Law, 2nd ed., Dar Al-Fikr Al-Arabi, no place of publication, 1950-1951
- 18-Dr. Ali Abdel Aal Sayed Ahmed, The Idea of Basic Laws, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1990.
- 19-Dr. Ali Youssef Al-Shukri, The Constitutional Center of the President of the Republic, 1st Edition, Itrak Publishing House, Cairo, 2014.



- 20-Dr. Omar Helmy Fahmy, The Legislative Function of the Head of State in the Presidential and Parliamentary Systems, 2nd ed., Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1993.
- 21-Dr. Fathi Fikri, The Constitutional Organization of Federal Authorities in the United Arab Emirates, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1999
- 22-Dr. Mohsen Khalil, Political Systems and Constitutional Law, no publisher, Beirut, 1965.
- 23-Dr. Muhammad Al-Majzoub, Constitutional Law and the Political System in Lebanon, 4th Edition, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2002, p. 299.
- 24-Dr. Mohamed Bahi Abu Younis, Parliamentary Oversight of Government Actions, Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda, Alexandria, 2012.
- 25-Dr. Muhammad Abdul Hamid Abu Zaid, The Mediator in Constitutional Law, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 2007.
- 26-Dr. Muhammad Fahim Darwish, The Legislative Authority: Its Nature, Formation, and Powers, 1st Edition, National Center for Legal Publications, no place of publication, 2008.
- 27-Dr. Muhammad Kazim Al-Mashhadani, Political Systems, Al-Atik for Book Production, Cairo, no publication year.
- 28-Dr. Mahmoud Atef Al-Banna, Constitutional Law, Al-Toubji Trading, Printing and Publishing Establishment, no place of publication, and year of publication.
- 29-Dr. Mustafa Abu Zaid Fahmy, The Constitutional System in the United Arab Republic, no publisher, Alexandria, 1966.
- 30-Dr. Numan Attallah Al-Hiti, Legislation of Laws, 1st Edition, Dar Raslan, Damascus, 2007.
- 31-Dr. Abdul Ghani Basyouni Abdullah, The Authority and Responsibility of the Head of State in the Parliamentary System, 1st Edition, University Foundation for Studies, Beirut, 1995.
- 32-Dr. Othman Khalil, Dr. Suleiman Al-Tamawi, Constitutional Law, 2nd ed., Dar Al-Fikr Al-Arabi, no place of publication. ١٩٥١-١٩٥٠.
- 33-Omar Helmy Fahmy, The Legislative Function of the Head of State in the Presidential and Parliamentary Systems, 1st ed., Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1980.
- 34-Dr. Amr Ahmed Hasabo, Basic Laws Complementing the Constitution, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 2001.
- 35-Dr. Ghanem Abdel Dahash Al-Shabani, Organization of Constitutional Powers in the Parliamentary Bloc System, Dar Al-Sanhouri, Beirut, 2018.
- 36-Dr. Musaddaq Adel Talib, Baidaa Abdulhassan Radam, Explanation of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, 1st edition, Dar Al-Sanhouri, Beirut, 2016.
- 37-Dr. Numan Ahmad Al-Khatib, A Concise Guide to Political Systems, 2nd Edition, Dar Al-Thaqafa, Amman, 2011.
- 38-Walid Muhammad Hamouda, Basic Laws Between Theory and Application, Knowledge Establishment, Alexandria, 2012.
- 39-Yassin Abdul-Amir Ta'ma Al-Kufi, The Constitutional Organization of Parliamentary Systems, 1st Edition, Zain Legal Publications, Beirut, 2018.
- 40-Dr. Yahya Mohsen Nasser Al-Masouri, Arab Books and Studies House, no place of publication mentioned, 2018.

Second: Theses and doctoral dissertations:

-^١Zana Raouf Hama Karim, Legislative Policy in Iraq, PhD Thesis, College of Law / Salahaddin University - Erbil, 2009.

Third: Research and periodicals:

-^١Idabir Abdelkader, The Specificity of Organic Laws within Constitutional Provisions, Afaq Scientific Journal, Volume 13, Issue 4, 2021.

-^٢A. Ahmed Hamza Nasser, The right of the President of the Republic to object to laws according to the current Iraqi Constitution of 2005, Wasit Journal of Human Sciences, Volume (11), Issue. ٢٠١٦, (٣٢)

--^٣Mustafa Salem, The right of the head of state to object to draft laws, Journal of Legal Sciences, Volume 38, Issue 1, 2023.

Fourth :Research published online:

-^١Dr .Hamoud Muhammad Al-Qudaimi, Fundamental Laws and Their Role in Regulating Constitutional Matters, Journal of Constitutional Law and Administrative Sciences, Issue 20 ,August 2023, Volume 5. Available at the following link : <https://democraticac.de/wp-content/uploads/2023>

-^٢Saoudi Badis, The Right of the President of the Republic to Veto Laws in the Algerian Constitutional System, Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science ,Mentouri University, Constantine, 2005. Available at the following link : <https://bu.umc.edu.dz>

-^٣Dr .Rawafed Al-Tayyar, The legal effect of the Iraqi president's refusal to ratify the draft borrowing law, available at the following link : <https://kerbalacss.uokerbala.edu.iq> Date of visit 7/22/2025.

-^٤Rahim Hussein Al-Akeeli, No legislation except through the executive authority , Legislation and Judiciary Journal, available at the following link or website : <https://www.tqmag. Net/body.asp?filed=news Arabic&page=namperp5>.

Fifth: Foreign sources:

3-Pierre Avril and Jean Giquel, Droit Parlementaire, Monchrestien, Paris 1988, P184.

4-Hauriou (A), Le Parlemant est il devenu Anachronique le Monde, 5 December 1962, published by Goguel et Grosser la politique in France, colin, 1964, pp. 186.

Ismail Fadhil Hillwas

AL-SHmary, The Legal -^٣Nature Of The Council Of Representatives Resolutions, Thesis, Faculty Of Law, Al-Nahrain University, 2015, p52.

