**قرارات مجلس النواب خلال عملية سن القوانين**

إن وظيفة سن القوانين غالباً مايُخضعها الدستور لقيود وضوابط محددة من حيث الإجراءات الواجبة الإتباع في كل مرحلة من مراحل التشريع, وبعبارة آخرى وجوب إستيفاء الشكل الإجرائي لكل مرحلة, وعلى اعتبار أن الدستور هو الذي يحدد هذه الإجراءات التي يمر بها التشريع حتى يصبح قانوناً. ولذلك يُعرف التشريع بإنه عملية سن القواعد القانونية من السلطة المختصة وفقاً للإجراءات المحددة, وحصر صلاحية التشريع بالبرلمان يعني أنه لايصدر أي قانون إلا بعد إقراره في البرلمان, ولا يجوز لأي جهة غير البرلمان إدخال تعديلات عليه أو إلغاءه.

و يُعد سن القوانين من أهم مظاهر ممارسة الشعب لسلطته التشريعية عن طريق تولي نواب الشعب وضع قواعد عامة ملزمة, ويظهر ومن خلاله التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية في إخراج التشريعات إلى حيز الوجود, ويظهر دور البرلمان في سن القوانين عبر تتبع مراحل اقتراح القوانين وإعدادها ووضعها ودراستها وإقرارها.

وتعرف مراحل سن التشريع بإنها الإجراءات التي تتحول بمقتضاها مسودة القانون إلى تشريع منذ مرحلة تقديمها للبرلمان إلى مرحلة توقيعها من رئيس السلطة التنفيذية أو تجاوز البرلمان لمرحلة اعتراض الرئيس.

وبعبارة اخرى أن هذه الاجراءات هي صيرورة القانون ولاتقل أهمية عن ركني الاختصاص والمحل في التشريع، وبالتالي فإن مخالفة أو تجاوز هذه الإج ا رءات التي نص عليها الدستور، أو أي قانون آخر ينظم عمل المجالس النيابية تشكل مخالفة لمبدأ سمو الدستور، ذلك أن القانون كما مطلوب أن يصدر من السلطة المختصة فإنه يجب أن يستكمل الاوضاع الشكلية التي نص عليها الدستور على اعتبار أن هذه الاجراءات قد وضعت في النصوص الدستورية لأهميتها في بناء القواعد القانونية، حتى يمكن القول أن هذه القواعد قد استوفت بناءها القانوني .

من المعلوم أن السلطة التشريعية وظيفتها تشريع القوانين، وهي إذ تؤدي وظيفتها هذه، ليست حرة طليقة من كل قيد، بل تنقاد لأحكام الدستور من الوجهتين الشكلية والموضوعية، فمن الوجهة الموضوعية فإنه يجب أن تتقيد بمضمون نصوص الدستور فلا تخرج عليها وتخالفها، بل يجب أكيداً أن تكون تشريعاتها متطابقة مع أحكام الدستور من حيث المضمون كل التطابق، أما من الوجهة الشكلية، فإنه يلزم عند إصدار التشريع استيفاء الشكليات التي نص عليها الدستور.

وسن التشريع لابد أن يمر بمراحل متعددة تقتضيها النصوص الدستورية والضرورات العملية، وعملية السن هذه قد تعتريها في مراحلها المختلفة بعض الإشكاليات القانونية, وهذه المراحل هي الاقتراح، والمناقشة والتصويت، وإلاصدار والنشر ولكل مرحلة منها اجراءاتها وأصولها الواجبة الإتباع، والتشريع في الإصطلاح القانوني له معنيان عام وخاص، المعنى العام وضع السلطة المختصة في الدولة نصوصا عامة ملزمة لتنظيم سلوك الأشخاص في المجتمع وفق اجراءات مخصوصة وشكل معين .

أما المعنى الخاص، هو النصوص العامة الملزمة ذاتها أي مضمونها والتي وضعتها السلطة المختصة ولان كان المعيار الشكلي يقصر حق التشريع أساساً على المجالس التشريعية، فإنه قد بدأ في التطور بعض الشيء وذلك بمناسبة تقرير حق السلطة التنفيذية في الإسهام في المبادرة التشريعية وكذلك تقرير اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار قوانين فرعية .

المراحل التي يظهر فيها اختصاص مجلس النواب، وهي الاقتراح واقرار القوانين والمتمثلة في مناقشة مقترحات القوانين والتصويت عليها.

رسم الدستور العراقي طريقين لاقرار القوانين من قبل مجلس النواب , اذ أشارت المادة ٦٠ من الدستور في فقرتها الأولى إلى أن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء فيما أشارت الفقرة الثانية أن مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من أحدى لجانه، وبذلك يكون الدستور العراقي قد جعل مرحلة اقتراح القوانين عملاً مشتركاً بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية, و بهذا يخضع مجلس النواب العراقي في ممارسته لوظيفته في مجال التشريع لعديد من القواعد القانونية، منها قواعد دستورية خاصة منظمة لعمل مجلس النواب , واخرى عامة متمثلة في القواعد القانونية التي تتصل بتنظيم عمل المجلس بشكل عام ومنها قواعد النظام الداخلي للمجلس .

إن أحكام وقواعد النظام الداخلي لمجلس النواب بمثابة شروط وقواعد اجرائية يجب مراعاتها في العمل البرلماني من الزاوية القانونية الشكلية وبإعتبارها المرجعية الأساسية في تنظيم عمل المجلس .

**طبيعة اجراءات المجلس لعملية سن القوانين**

تنظم الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية العملية التشريعية, حيث تغطي هذه الإجراءات العملية التشريعية منذ بدايتها إلى مرحلة التصويت النهائي, سواء بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية أو اقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضائها.

وتتفق غالبية القواعد القانونية المنظمة للعملية التشريعية في المجالس النيابية على إحالة مشروعات القوانين واقتراحاتها أولاً إلى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي فيها لمناقشتها في الجلسات العامة وفقاً لرأي وتوصيات هذه اللجان, ولايختلف الأمر بالنسبة إلى مجلس النواب العراقي, الذي عليه إحالة مشروعات القوانين عند ورودها إليه من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها.

**نطاق سلطة مجلس النواب في التشريع**

التشريع من قبل السلطة المختصة يتحدد دستورياً ويطلق على ما يصدر عن هذه السلطة ضمن اختصاصها التشريعي بالقانون, وقد تباينت الدساتير في بيان اختصاص السلطة التشريعية ونطاق ولايتها في سن القوانين, ويقوم المبدأ الديمقراطي المسلم به في الدول الديمقراطية على إن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل, وعلى هذا الأساس فإنه يقر التشريعات قبل نفاذها, وقد استتبع ذلك أن أقرت الدساتير لأعضاء البرلمانات بحق اقتراح القوانين على أساس أن من يملك الأكثر يملك الاقل ولأن البرلمان هو العضو الأصيل للتشريع, على أن معظم الدساتير تجعل التشريع شركة بين الحكومة والبرلمان.

وبذلك يمكن القول أان سلطة المشرع ليست سلطة مطلقة فى التشريع، وأن الأغلبية البرلمانية التى تسيطر على المجلس التشريعي ليست مطلقة اليد، بل هناك قيود وضوابط تتمثل فى الإلتزام بمعايير عليا, سواء عند وضع التشريع العادى أو الدستوري, على أن الإتجاه الغالب في الدساتير هو أن يحدد الدستور موضوعات معينة ينظمها القانون وحده، لا يجوز تنظيمها بإداة أدنى منه، ويترك ماعداه من موضوعات لتقدير السلطة التشريعية، فلها أن تنظمها بقوانين تصدرها، أو أن تتركها للسلطة التنفيذية، أما الإتجاه الثاني بموجبه يحدد الدستور مجالاً معيناً للقانون لا يجوز له أن يتعداه، ولا يجوز للقانون أن يتطرق لغيره, وبذلك يصبح الاختصاص التشريعي الأصلي للسلطة التنفيذية، وهذا الإتجاه نجده في المادتين 34 و37 من دستور فرنسا الصادر عام 1958. أما الدستوري العراقي لعام 2005 فإنه لم يختر الأسلوب الذي يوزع سلطة التشريع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية, حيث لانجد أن هناك مجالاً محدداً للقانون وآخر متروك للسلطة التنفيذية, لتعالجه من خلال إصدار المراسيم والأنظمة والتعليمات, بل جعل من نطاق القانون نطاقاً غير محدد, ولا توجد مجالات آخرى يمكن للسلطة التنفيذية أن تنظمها عن طريق أصدار مراسيم أو الأنظمة والتعليمات, سوى تلك التي تضعها إستناداً للقانون وتسهيلا لتنفيذه، والقيد الوحيد الذي يمكن أن نجده في هذا المجال هو ماسارت عليه الدساتير الاتحادية كون الدستور العراقي قد تبنى النظام الاتحادي الذي يوزع سلطة التشريع بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات أو الأقاليم, وهذا ما أشارت إليه المادة 115 من الدستور, التي منعت مجلس النواب من التشريع في الاختصاصات الحصرية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم, وبالتالي فإن نطاق التشريع لمجلس النواب مطلق في مجال تشريع القوانين الاتحادية والمحدد في المادة 110 و111 و 112و 113 من الدستور والتشريع المشترك مع السلطات المحلية المذكور في المادة 114.

**الاجراءات المتبعة في نظر ومناقشة القوانين المقدمة من السلطة التشريعية**

يحيل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة لدراستها وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها, وعلى رئيس المجلس أن يوزع نسخاً من كل مشروع قانون تم إحالته إلى اللجنة المختصة على الأعضاء لكي يتمكنوا من إبداء رأيهم كتابةً إلى اللجنة المختصة، وتقديم اقتراحاتهم بشأن مشروع القانون، وهناك بعض الشروط الشكلية التي يجب أن يستوفيها مشروع القانون قبل عرضه على المجالس النيابية كوجوب عرض مشروع القانون على مجلس الدولة في العراق وهو المسؤول عن هذه الامور.

**العمل داخل اللجان المختصة**

تعتمد الهيئات التشريعية الديمقراطية على اللجان في إدارة أعمالها, ويمكن وصف اللجان البرلمانية بإنها عبارة عن مجموعات صغيرة من البرلمانيين تناط بهم مهام محددة, ويعملون على أساس دائم أو مؤقت, بهدف دراسة المسائل المعروضة على الهيئات التشريعية بتعمق وتفصيل يفوق قدرات الهيئات لنظرها بمجموع أعضائها, ويُخولون صلاحيات واضحة من أجل تمكين هذه الهيئات من ممارسة واجباتها الدستورية والقانونية, وتتثمل أهمية اللجان البرلمانية في أنها تمثل ما يطلق عليه المطبخ السياسي, ذلك أن الأصل العام في الأمور هو أن البرلمان لايتناول موضوعاً بالبحث والمناقشة إلا بعد إحالته إلى أحدى أو بعض لجانه لتقوم بالبحث فيه والإنتهاء إلى رأي وتوصيات تعرضها على البرلمان, لتتم مناقشة الموضوع المحال إليها في ضوء ذلك, ويمكن تعريف اللجان بإنها أجهزة تشكل في كل مجلس من عدد من الأعضاء يتم اختيارهم وفقاً لتخصصاتهم ويكلفون بتحضير أعماله وتقديم تقرير عنها.

ومن الوظائف المهمة للبرلمانات والتي تلعب فيها اللجان دوراًمهماً هي وظيفة التشريع، حيث تقوم هذه اللجان بمراجعة مفصلة ومتمعنة في مشروعات القوانين المقترحة , وتجري جلسات اللجان في ظل قواعد واجراءات أقل تقييداً من تلك التي تحكم الجلسات العامة للهيئة التشريعية بإكملها، حيث تملك هذه اللجان قدراً معيناً من المرونة للتوفيق بين الخلافات في وجهات النظر تجاه مشاريع القوانين قبل عرضها على المجلس. تعقد اللجان جلساتها وفق قواعد قانونية قد يكون منصوص عليها في الدستور او في النظام الداخلي للمجلس حيث تحال الى هذه اللجان مشاريع القوانين قبل تقديمها الى المجلس النيابي والذي غالبا ما ينحصر دوره المداولة لما تقدمه هذه اللجان من تقرير بشأن هذا المشروع ،أي انه غالبا ما يجد نفسه ملزم بأن يناقش نتيجة المشروعات التي تعدها اللجنة المختصة بدلا من المشروع الأصلي (المادة 131 من النظام الداخلي) بذلك فإن تقارير اللجان تمثل مرحلة تشريعية مهمة، وعمل اللجان في مجلس النواب لا يختلف عما ذكرناه سابقا فهي تقوم باحالة المشروع الى اللجان المختصة سواء كانت لجان مؤقتة أو دائمة.

وعند وصول مشروع القانون تبدأ اللجنة بدراسة هذا المشروع وتتلقى اقتراحات من قبل اعضاء المجلس بالتعديل والحذف والاضافة أو تجزئة المواد قبل 24 ساعه من بدأ دراسة المشروع اما اذا كان الاقتراح المعروض من احد الاعضاء على اللجنة المالية او اي لجنة من لجان المجلس ينظم اقتراح بتعديل الاعتمادات المذكورة في الموازنة او تعديل مقدم من اي لجنة من لجان المجلس ويترتب عليه اعباء مالية على اللجنة المالية او اللجنة المختصة بنظر المشروع ان يأخذ رأي الحكومة في هذا الاقتراح وان يرفق مع هذا الراي مبرراته مع تقرير مقدم الى المجلس بينت المادة (90) من النظام الداخلي ان من بين اختصاصات اللجنة القانونية في مجلس النواب مساعدة المجلس ولجانه في صياغة النصوص التشريعية ودراسة مقترحات مشروعات القوانين المقدمة لها من قبل المجلس والحكومة وابدا الرأي بشأنها واعداد نصوصها وصياغتها.

مما تقدم يتبين ان اللجنة القانونية في مجلس النواب العراقي تلعب دورا في مجال اختصاص الدلس التشريعي حيث تحال اليها جميع مشاريع القوانين سواء مقدمه من السلطة التنفيذية او تللك المقدمة من اعضاء المجلس او من احد لجانه وتحال اليها من رئيس المجلس

**الوقت المخصص لعمل اللجان**

يكتسب الوقت اهمية كبيرة في عملية تشريع القوانين ذلك لان تأثيره يظهر من خلال جانبيين متناقضين لابد ان يتم التوافق بينهما لأهمية كل منها على هذه العملية التشريعية فمن الاهمية بمكان ان يتم اقرار التشريعات بسرعة لوضع قواعد قانونية تنظم وتعالج الحالات والمواضيع المستجدة في المجتمع بل ان هنالك مواضيع لم تعالج تشريعات بالسرع المناسبة قد تتيح منها اضرار لا يمكن تلاحقها من جانب اخر ان التأني في دراسة مشاريع المقدمات للقوانين من قبل المجالس النيابية تنتج عنه استقرار التشريعات ووضوحها والوصول بالتشريع الى درجة بالاستقرار والتخلص من النصوص التشريعية وكثرة النقد لها ينعكس على استقرار اوضاع القانون لذلك فأن الوقت المحدد لا نجاز العمل يختلف حسب الموضوع الذي تدرسه هذه اللجان بذلك ما يتضمنه النظام الداخلي من قواعد تحدد لهذه اللجان المدد الزمنية الواردة عليها انما عملها خاص في مجال الظر بمشروعات القوانين وغالبا ما تحدد الدراسة مدد زمنية بالنظر لتلك المشاريع بالتالي يقوم المجلس بتحديد مدد زمنية للجان لا عضاء مشاورتها بالمشروع المحال اليها وتقديم تقديرها الى المجلس من خلال تلك المدة

وقد اكد النظام الداخلي لمجلس النواب على ان لجان المجلس يجب ان تتشخص من تناسب المواضيع المحالة اليها وبشكل عام خلال فترة تتراوح 2\_3 اسابيع من تاريخ احالة الموضوع اليها ما لم يحدد المجلس ميعاد اخر فإذا انقص الموعد ولم تقدم اللجنة تقديرها فليترأس المجلس السلطة بتقديم ان يطلب من اللجنة بيان اسباب التأخير وتحديد المدة الازمة لاتمام عملها ولغرض ان يعرض الامر على المجلس ليقرر ما يراه مناسبا .

وفي فرنسا فأن اللجان ملزمة بتقديم تقرير اللجنة الوطنية في 3 اشهر اي ان ليس لها منع طرح مشاريع القوانين على اللجنة الوطنية للتقديم عليها اكثر من الوقت المحدد لها لإكمال دراستها لتلك المشاريع ولمجلس النواب الأمريكي ان يأمر اللجنة المختصة بأنهاء دراستها بمشروع القانون من خلال المجلس من خلال تقديم الاغلبية المطلقة على التماس يطلب اخراج المشروع عنوة من الجنة لغرض المناقشة بكامل هيئته

**اتخاذ القرارات في الجان**

تتخذ القرارات من الجنة المختصة بعد غلق باب المناقشة واجراء التصويت على كل مقترح مقدم الى الجنة وتم التصويت من قبل الاعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب القانوني وعند تعادل الاصوات يكون صوت هو المرجح لقراره. والزم النظام الداخلي لمجلس النواب ان تقدم تقرير الى مجلس عن كل موضوع محال اليه مستند على الاجراءات التي قام بها والاسباب التي استندت اليها في رأيها ويرفق تقريرها نصوص المشروعات والمستجدات والمذكرات الايضاحية ويجب ان يتضمن التقرير الآراء المخالفة للرأي الذي توصلت اليه اللجنة ويتم اتخاذ القرارات داخل الجان في المجلس العراقي بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه وترفع القرارات لرئاسة المجلس بتوقيع رئيس الجنة او نائبه بمعنى ان التصويت على قرار اللجنة يتخذ بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائها بعد ان يتحقق النصاب القانوني لانعقاد جلسات اللجنة . بهذا تنتهي مرحلة دراسة المشروع ويكون قرارها عبارة عن توجيه بالاتجاه الذي يسير به المجلس والذي يملك القرار الاخير بشان المشروع .

وتعد هذه القرارات بمثابة قرارات تمهيدية تتخذ في اللجان تمهد الطريق لاتخاذ القرار النهائي في الموضوع على ان بعض البرلمانات لا تحيل مشروعات القوانين التي ترد اليها من السلطة التنفيذية مباشرة الى اللجان المختصة بل تحيلها للمناقشة في جلسة عامة على ان تنصب هذه المناقشة على المبادئ الاساسية التي يتضمنها المشروع والاسباب الموجبة. بعد ذلك ان وافق عليها المجلس تحال الى اللجنة المختصة وهذه الطريقة تسمى بالقراءة الاولى للمجالس النيابية وبالتالي سوف يتجاوز رفض المجلس المشروع عند مناقشته بشكل عام والتي تتم بعد انتهاء اللجنة المختصة من دراسته و ورود تقريرها الى المجلس مع ان فرضية رفض المجلس للمشروعات بعد دراستها في اللجان المختصة هو امر نادر الحدوث لكن ذلك وفقا لصالحية المجلس بالتصديق على رفضها اي مشروع قانون مع ان مبررات احالة المشروع الى اللجنة المختصة قبل مناقشته في الجلسة العامة مقبول من ناحية ان مشروع القانون قد درس بشكل ملائم من قبل الجهات الوزارية ومجلس الدولة ومجلس الوزراء وصولا الى مجلس النواب وهو في صياغه و مضمون منتظم مع القواعد القانونية السارية الا ان الجانب السياسي ليس بعيدا عن مشروعات القوانين التي قد تجد لها بعض المعارضين داخل المجلس وقد يؤدي الى عدم قبولها ورفضها بعد مناقشته مبادئها والاسس التي تقوم عليها ويذهب عمل اللجنة و الوقت هدرا

**طبيعة قرارات اللجان المختصة**

ان القواعد التي تحكم عملية المناقشة في اللجان هي ذاتها التي تحكم العمل في المجلس مع ذلك هناك بعض القواعد العامة بعمل اللجان تعفيها من تلك المطبقة في سير العمل في المناقشات التي تجري في المجلس لعدد المرات التي سيسمح فيها للعضو بالتكلم وطول مدة الكلام وغيرها عندما تتم مناقشة مشاريع القوانين في الجلسة العامة ولكل لجنة ان تضع القواعد الخاصة بها فيما يتعلق بهذه المواضيع بشرط ان لا يتعدا ذلك ما مخول لها وتتيح اللجان التشريعية (الفرصة) في التمعن بمشاريع القوانين وفسح المجال لإبداء اعضاء المجلس مقترحاتهم بطريقة اوسع وقيود اقل مما يمكنهم ذلك في الجلسات العامة لذلك فأن طبيعة الإجراءات التي تتم في اللجان البرلمانية هي إجراءات ت ذات صيغة تنفيذية تمثل المرحلة الاولى لاتخاذ القرارات في المجالس النيابية. حيث يتم داخل اللجان الاتفاق على مشاريع القوانين ويتخذ المجلس قراره في اغلب الاحيان مستندا الى ما تم التوصل اليه داخل تلك اللجان ومع ان دستور 2005 والنظام الداخلي للمجلس يطلق تسمية القرارات على التوصيات التي تتوصل اليها اللجان لأنها تأخذ صفة القرار الملزم بالنسبة للجنة لكنها تعتبر توصية بالنسبة لمجلس النواب

**مرحلة** **المناقشة والتصويت**

تعد المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين من اهم مراحل التشريع حيث تقرر فيها القوة الالزامية للقوانين ذلك ان اسباب الصيغة الامرة على مشروعات القوانين تستمد من عرضها على المجلس التشريعي ونيلها الموافقة وتخضع المناقشة لقواعد قانونية ودستورية لذلك ان القانون الصادر من الاركان لا يكفي ان يكون غير مخالف للدستور ولكي يمكن التحقق فيها اذا يتم اعتماد القواعد الدستورية والقانونية الاخرى المنظر لسير العملية التشريعية وكان المجلس الدستوري الفرنسي قد اكد على مبدأ اقتراح الاجراءات التشريعية بالمناقشات حيث يتم المناقشة من خلال عدة جلسات عامة تسمى قرارات مشروعات القوانين وتختلف المجالس النيابية في عدد القرارات التي يجب ادخالها من مشروع القانون قبل ان يتم التصويت مجالس نيابية تجري قرارات مشروع القانون واخرى يتم التصويت بعد اقامة قرارات واخرى هنالك مماثل تكتفي بقراءة اولى قبل التصويت.

***أولاً : أحكام القراءة الأولى***

بعد انتهاء اللجنة المختصة بنظر مشروع القانون فإنها تكون قد وصلت إلى تصور بشأن مشروع القانون المعروض عليها, هذا التصور يقدم بشكل تقرير إلى المجلس الذي سيحدد تأريخاً للنظر فيه في جلسة عامة يتلو فيها رئيس الجلسة تقرير اللجنة وما قد يتضمنه من أراء مخالفة لرأي أغلبية أعضاء اللجنة, على أن تجري المناقشة خلال القراءة الأولى في جميع الاحوال, وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأُسس العامة للمشروع إجمالاً, أي أن المجلس عند مناقشته للمبادئ والأُسس التي يقوم عليها المشروع لايذهب إلى مناقشة نصوصه, وعند عدم موافقة المجلس على المشروع من حيث المبدأ بإغلبية عدد أعضائه يعتبر ذلك رفضاً للمشروع

وغالباً ما يتم في هذه القراءة التأكد من أن مشروع القانون أو مقترحه قد إستوفى الشروط المطلوبة, حتى يتمكن المجلس من بعد ذلك الدخول في مناقشة مضمون المشروع وما يحتويه من مواد, حيث تضع بعض الدساتير شروطاً يجب أن تستوفيها مشاريع القوانين والاقتراحات كالدستور الفرنسي الذي يشترط أن يرفق مع مشروع القانون أو مقترحه دراسة بتقييم الآثار التي ستنتج عن القانون, ويجب أن يكون تحديد هذه الآثار بوضوح وخلاف ذلك سيكون القانون أو مشروع القانون معرضاً للطعن فيه أمام المجلس الدستوري, وفي مجلس النواب العراقي تنصب مناقشة مشاريع القوانين على تقرير اللجنة المختصة المحال إليها مشروع القانون, وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأُسس العامة للمشروع بشكل عام, وأن لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بإغلبية عدد أعضائه عُد ذلك رفضا له , أما إذا تمت الموافقة على المشروع من حيث المبدأ, ينتقل المجلس إلى مناقشة مواده مادةً مادة بعد تلاوة كل منها ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة, ومن ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه بعد أتمام تلاوة مواده بشكل كامل , وكان الدستور الفرنسي يشير إلى أن المناقشة في القراءة الأولى تنصب على مسودة مشروع القانون المقدم من الحكومة, أما بعد تعديل عام 2009 اصبح النقاش يستلزم أن يتركز على ضوء تقرير اللجنة حول مشروع القانون إلا إذا تعذر ذلك ,

وعند وجود اقتراحات مقدمة بشأن مادة من مواد المشروع يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولاً, وتخطر اللجنة بالتعديلات التي قدمها الأعضاء أو اللجان قبل الجلسة المحددة لنظر المشروع أمام المجلس لبحثها، ويبين المقرر رأي اللجنة فيها إثناء المناقشة في الجلسة. وحق التعديل مكفول لأعضاء المجالس النيابية وللحكومة, ويمكن ممارسة هذا الحق أمام اللجان المختصة التي تدرس مشاريع القوانين أو إبدائه أمام المجلس في الجلسات العامة, ويحاط طلب التعديل, ببعض الشروط المنصوص عليها في الدساتير , أو الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية منها أن يقدم مقترح التعديل كتابة وقبل فترة زمنية معينة قبل بدء جلسة اللجنة, أو المجلس مع بيان المادة التي يتطرق إليها التعديل والأسباب الموجبة لذلك وغيرها من الشروط , ويتم البدء في مقترحات التعديل الأوسع مدى وأبعدها عن النص الأصلي ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعها وإذا قرر المجلس حكماً في أحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق له الموافقة عليها, يجوز للمجلس العودة إلى مناقشة تلك المادة, كذلك يجوز للمجلس إعادة المناقشة في مادة سبق له إقرارها إذا أبديت أسباب جديدة قبل الإنتهاء من المداولة في المشروع وذلك بناءً على طلب مقدم من الحكومة أو من رئيس اللجنة المختصة أو من خمسين عضواً من أعضاء المجلس , وهذه إحدى الحالات التي يمكن من خلالها للمجلس مراجعة أحد قراراته المتخذة عن طريق التصويت, ويمكن تسميتها بالمراجعة الذاتية لقراراته. وبعد إكمال تلاوة مواد المشروع خلال هذة الجلسة يتم إجراء التصويت لأخذ الرأي على المشروع في مجموعه, على أن بعض الدساتير تجعل من القراءة الأولى هي الأصل والقراءة الثانية هي الاستثناء .

كالنظام الداخلي لمجلس الشعب المصري , اذ جاء في المادة (147) من النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري التي تنص على أن (( يناقش المجلس مشروعات القوانين في مداولة واحدة ومع ذلك يجوز أن تجرى مداولة ثانية طبقاً للأحكام الواردة في هذه اللائحة)) .

والدستور الفرنسي الذي يعطي للحكومة امكانية طلب التصويت على مشروع القانون دون مناقشة, وكذلك يعطي للحكومة حق رفض الاقتراحات المقدمة من النواب أو اللجنة المختصة على مشروع القانون. مما سبق يتضح أن أغلبية المجالس النيابية تخضع في مناقشاتها لبعض القيود خلال مرحلة القراءة الأولى, وأهم هذه القيود أن لاتكون التعديلات المقترحة , تتضمن جانباً مالياً يكلف الدولة نفقات إضافية أو أنقاصاً لوارداتها , كما جاء في المادة 40 من الدستور الفرنسي التي تنص على أن ((لا تقبل الإقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كان من شأن الموافقة عليها أن ترتب إما تخفيضا في الموارد العامة، وإما إحداث عبء في النفقات العامة أو مضاعفته)) .

وهناك قيد آخر في الدساتير التي تحدد مجالاً معينا للقانون لايمكن له أن يتجاوزه كالدستور الفرنسي الذي يمنع اقتراحات التعديل على مشروعات القوانين أن كانت لاتنتمي إلى مجالات القانون المحددة في المادة 34 من الدستور, أو أن التعديل المقترح لم يتم دراسته في اللجنة المختصة.

اذ نصت لمادة 41 من الدستور الفرنسي التي تنص على أن ((إذا تبين أثناء تطبيق الإجراء التشريعي أن اقتراحاً أو تعديلاً لايدخل ضمن مجال إختصاص القانون, أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة 38، يمكن الحكومة أن تعترض عليه بعدم القبول. ويمكن الحكومة، بعد بدء المناقشة، أن تعترض على دراسة أي تعديل لم يسبق عرضه على اللجنة, وإذا طلبت الحكومة ذلك، يفصل المجلس في النص المعروض للمناقشة الذي أخطر بشأنه بتصويت واحد على النص كله أو على جزء منه مع الإحتفاظ فقط بالتعديلات التي إقترحتها أو قبلتها الحكومة)).

***ثانياً : أحكام القراءة الثانية***

لايجيز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إجراء تصويت على مشروع القانون بعد القراءة الأولى إذ يلزم المجلس بإجراء قراءة ثانية للمشروع بمدة لاتقل عن يومين من إنتهاء القراءة الأولى, ولايتم التصويت النهائي على مشروع القانون إلا بعد أربعة أيام من الإنتهاء من القراءة الثانية للمشروع , وسبب ذلك يعود لإعطاء فرصة آخرى للأعضاء لبيان وجهات نظرهم تجاه المشروع وتقديمهم لمقترحات تحريرية بطلبات تعديل, حيث يتم مناقشة هذه الطلبات في القراءة الثانية, وهناك أيضاً بعض القيود التي تتصل بسير الإجراءات في هذه المرحلة , حيث لا يجوز في القراءة الثانية المناقشة في غير التعديلات المقترحة والتي قدم الطلب بشأنها، ثم يؤخذ الرأي بعد المناقشة على المواد التي أُقترح تعديلها بحسب ترتيبها في المشروع، وبعدئذ يؤخذ الرأي على المشروع بصفة نهائية, وعموماً أن الأحكام والقواعد الخاصة التي تحكم طلب ومناقشة التعديلات المقدمة في القراءة الأولى تسري على ما يقدم من تعديلات وطلب مناقشة اثناء القراءة الثانية.

***ثالثًا : نطاق حق التعديل***

القاعدة العامة في حق التعديل أن للمجالس النيابية كامل الحق في إجراء التعديلات التي يراها مناسبة ولاتتعارض مع الدستور عند نظره لمشاريع القوانين المعروضة عليه, وهذا الحق أصيل ومستمد من طبيعة الوظيفة التشريعية للبرلمانات في الأنظمة الديمقراطية, ويعرف حق التعديل بأنه حق طلب تغيرات على النصوص المعروضة, الا أن هناك بعض الإستثناءات أو القيود على هذا الحق, وقد نظمت بعض الدساتير ممارسة هذا الحق, حيث يلاحظ وبشكل عام أن الدساتير تقيد حق أعضاء المجالس النيابية في اقتراح التعديلات المالية والتي من شأن الموافقة عليها أن يترتب عليها أما تخفيض في الموارد العامة أو إحداث عبء في النفقات العامة.

وفي العراق أكدت المحكمة الاتحادية العليا أن مجلس النواب العراقي عند تشريعه للموازنة العامة الاتحادية فإنه مقيد بماورد في مشروع الموازنة المصادق عليها من مجلس الوزراء ولايجوز له إضافة بعض الأمور عليها أو إجراء التعديلات على مبالغها المالية بزيادة على إجمالي النفقات دون اقتراح ذلك على مجلس الوزراء وأخذ موافقته على ذلك, إذ عد ذلك تجاوزاً على اختصاصات مجلس الوزراء في المادتين 78 و80 من الدستور العراقي وأن ذلك يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة 47 من الدستور.

أما في نطاق التعديل على مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية فإن القيد الوارد على ذلك يتضمن أن لايكون التعديل على مشروع القانون بشكل يعد تغيراً جوهرياً في نصوص مشروع القانون.

اذ ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في احد قرراتها والتي أكدت فيه المحكمة أن قيام مجلس النواب بإجراء تغيرات جوهرية على مشروع قانون مجلس القضاء الأعلى جعله مخالفاً لأحكام الدستور من الناحيتين الشكلية والموضوعية, وكان يجب إعادته إلى الجهة التي أرسلته لإن هذه التغيرات تُعد بحكم المقترحات التي تقدم من إحدى لجان المجلس المختصة أو عشرة من أعضاء مجلس النواب إستناداً للمادة 60 من الدستور.

وكذلك لايمكن قبول الاقتراحات التي لاتندرج ضمن صلاحية السلطة التشريعية في أن تتناولها بتشريع القوانين المنظمة لمثل هذه المواضيع , وذلك في الدساتير التي توزع الصلاحية التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كالدستور الفرنسي الذي يمكن للحكومة أن لاتوافق على التعديلات المطروحة من قبل أعضاء البرلمان الفرنسي والتي مضمونها يقع خارج نطاق المواضيع التي يمكن للقانون أن يتناولها, وتدخل في المجال التنظيمي للحكومة بإعتبارها تتعارض مع الصلاحيات الموزعة في الدستور بين المواضيع التي تدخل في مجال القانون والمواضيع التي تدخل في مجال صلاحيات الحكومة والتي تنظمها من خلال إصدار الأنظمة المستقلة.

وهناك بعض الدساتير قد تضمنت نصوصاً تحد من سلطة البرلمان في مجال مناقشة مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة, ومكنها بأن تعرض مشروع القانون على البرلمان وللأخير أن يقره أو أن يرفضه دون إجراء أي تعديل عليه, أو عرضه على اللجنة المختصة ولكنها في ذات الوقت أقرت بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان عند عدم إقراره للمشروع بإن تقدم إستقالتها وهذا ما جاء في المادة 49/3من الدستور الفرنسي التي تنص على أن (( يمكن الوزير الأول بعد مداولة مجلس الوزراء أن يحرك مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن التصويت على نص, وفي هذه الحالة يعتبر النص من قبيل المصادق عليه) ) .

ويراقب المجلس الدستوري الفرنسي طلبات التعديل المقدمة من قبل الأعضاء في البرلمان الفرنسي على مشروع القانون محل المناقشة إستناداً لقاعدة المنع التي أنشأها المجلس حيث منع ووفقاً للمادة 45 من الدستور الفرنسي أية إضافة أو تعديل على مشروع القانون بعد القراءة الأولى والتي ليست لها صلة مباشرة بمشروع القانون محل النقاش إلا إذا كان التعديل يهدف إلى الإمتثال لأحكام الدستور أو لضمان تنسيق النصوص أو لتصحيح الأخطاء المادية, وهذه القاعدة هدفها مواجهة إساءة استعمال الحق في التعديل, حيث يمكن القول بإن الحق بالتعديل هو ليس السبيل الحقيقي للبرلمانيين للتعبير عن رأيهم في مشروع القانون فقط, بل يمكن أن يكون اسلوباً موجهاً للتعطيل.

***: التصويت***

التصويت شرط دستوري وحق للعضو أن يمارسه لإبداء رأيه فيما يعرض على المجلس من مواضيع, ولايتم التصويت إلا بعد توافر شرطين الأول إعلان غلق باب المناقشة, والثاني التحقق من النصاب القانوني لصحة اتخاذ القرار من خلال التصويت, والتحقق من النصاب القانوني لصحة التصويت سلطة يمارسها رئيس الجلسة, ويعد من الإجراءات الجوهرية التي يمكن الاحتجاج على مخالفته وطلب التحقق منه في أي وقت خلال الجلسة ذاتها أو بعد رفعها لأن ذلك يعد من نقاط النظام العام التي يمكن إثارتها في أي وقت دون التقييد بشروط طلب الكلام, ولابد من الإشارة هنا إلى أن هناك بعض الشروط التي تحكم جلسات المجالس التشريعية لكي تكون قراراتها صحيحة قانوناً, ومن أهم هذه الشروط هو صحة نصاب الجلسات التشريعية, ذلك أن النصاب القانوني للجلسات يعد من الإجراءات الجوهرية في جميع أعمال المجالس النيابية وخاصة في مجال وظيفتها في مجال تشريع القوانين, فهو الذي يضفي الصفة القانونية لهذه الجلسات وبالتالي بنعكس هذا الأثر القانوني على ما يصدر من المجلس النيابي من قرارات, ولذلك حرصت الدساتير بالنص على ذلك لبيان النصاب المطلوب لصحة انعقاد جلسات البرلمان والنصاب المطلوب للتصويت على القرارات البرلمانية, وبذلك النهج سار الدستور العراقي إذ أكد في المادة 59/أولاً على أن النصاب المطلوب لصحة إنعقاد جلسات مجلس النواب حضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه, فيما أشارت الفقرة الثانية إلى أن القرارات تُتخذ بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب مالم ينص على خلاف ذلك, بمعنى أن المبدأ العام هو إتخاذ القرارات بالأغلبية البسيطة بعد تحقق نصاب اصحة انعقاد جلسات المجلس والتي تتحقق بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس, وإلاستثناء هو أن ينص الدستور على أغلبية خاصة لإتخاذ القرارات في مواضيع معينة.

فالمادة 23 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي تنص على أن (( يتحقق نصاب إنعقاد المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتُتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين, ما لم ينص الدستور على غير ذلك, وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس )) .

وهذه هي القاعدة العامة في تحقق النصاب وصحة التصويت وفق الدستور, أما الاستثناءات على هذه القاعدة فقد وردت بعض النصوص الدستورية بشأن بعض المواضيع التي تتطلب أغلبية خاصة لصحة التصويت مثال على ذلك المادة 61 من الدستور التي تتطلب لصحة التصويت على قانون تنظيم المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب , النواب والمواد الأخرى التي تتطلب أغلبية خاصة هي المادة 65 والمادة 70.

مثلاً في المادة 27 من الدستور الفرنسي التي تنص على أن ((كل تفويض إجباري يعتبر باطلاً, وحق التصويت المقرر لأعضاء البرلمان هو حق شخصي. يسمح القانون الأساسي بالتفويض في التصويت بصفة إستثنائية,وفي هذه الحالة لا يجوز لأحد أن يتلقى أكثر من تفويض واحد)).

وغالباً ما تنصب هذه الحالات بالتصويت على القوانين ذات الصفة الدستورية أو المتعلقة بتعديل الدستور, وإقرار مثل هذه القوانين غالباً يتطلب أغلبية تفوق الأغلبية المطلوبة للتصويت على مشروعات القوانين العادية لما تمثله من أهمية تتطلب مشاركة معظم أعضاء المجالس النيابية وليس فقط أغلبية الحاضرين الذين تتم بحضورهم صحة الإنعقاد والتي قد لاتكفي لصحة التصويت على مشروعات القوانين المشار إليها.

وكانت المحكمة الاتحادية العليا في العراق قد رفضت مد رقابتها الدستورية لتشمل صحة إجراءات التصويت التي تجري في مجلس النواب العراقي حين ذكرت في قرارها رقم 3 لسنة 2007 أن (( المحكمة غير مختصة بإلغاء التصويت على مشروعات القوانين التي تجري في مجلس النواب العراقي )).

***: التصديق***

بعد موافقة البرلمان على مشروع القانون وإقراره لذلك القانون لايصبح تشريعاً نافذاً إلا بعد أن يصادق عليه رئيس الدولة, والتصديق هو مجرد اعتراض توفيقي, وبهذا يُعد جزء متمم لعملية التشريع, بمعنى أن رئيس الدولة يمارسه بإعتباره عضوا في السلطة التشريعية([[1]](#footnote-1)), أما إصدار التشريع فإنه عبارة عن إجراء دستوري يراد به إقرار الوجود القانوني للتشريع بعد إنتهاء مراحله التشريعية, وغالباً ما تنيط الدساتير عملية الإصدار إلى رئيس الدولة بعده رأس السلطة التنفيذية, وبصفته هذه يوجه أمراً بوجوب إعتماده من قبل عمال السلطة التنفيذية قانوناً نافذاً من قوانين الدولة. وهو إجراء لاحق للتصديق يقصد به إيصال العلم به إلى الكافة, وهو إجراء لازم لكي يكون قرينةٌ على أن الجميع قد خوطب به.

ويرى الفقه الفرنسي أن الفترة الزمنية المبينة في الدستور لرئيس الدولة ليقوم خلالها بإصدار القانون يجب إحترامها ولايمكن له تجاوزها إلا في حالة ممارسة الرئيس لحقه في الاعتراض على القانون وتقديم طلب إلى البرلمان للقيام بمداولة جديدة للقانون أو لبعض مواده, وكذلك لايمكن إيقاف مهلة الإصدار إلا إذا كان المجلس الدستوري يراجع القانون للنظر في دستوريته. اكما يجب التفرقة بين التصديق والاعتراض, فالتصديق يفيد عدم جواز إصدار القانون دون موافقة رئيس الدولة وقبوله, أما الاعتراض فيعوق إصدار القانون لبعض الوقت إذ يكفي البرلمان لتجاوزه إعادة الموافقة عليه بأغلبية خاصة.

ونظمت الدساتير حق السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها في الاعتراض على اصدار أي تشريع تراه غير محقق للمصلحة العامة, وذلك عن طريق تقديم طلب إلى السلطة التشريعية تلتمس فيه إعادة النظر في مسائل معينة واردة في التشريع الجديد و يسمى ذلك طلب قراءة ثانية، يتضمن مبررات الاعتراض على التشريع الجديد. وغالباً مايقيد الاعتراض بقيد زمني محدد من تأريخ إستلام السلطة التنفيذية للنص التشريعي، بحيث إذا لم تتقدم خلالها بالاعتراض عد ذلك موافقة ضمنية على التشريع ويتعين عندئذ على السلطة التنفيذية إصداره في التأريخ المحدد له, ويترتب على الاعتراض إعادة النص التشريعي إلى السلطة التشريعية التي لها الخيار أما بقبول الاعتراض ومن ثم إعادة النظر في مضمون التشريع أو رفض الاعتراض.

***طبيعة إجراءات إقرار مقترحات القوانين***

يعد العمل التشريعي من أهم الصلاحيات المخولة دستورياً للبرلمان إلى جانب رقابة النشاط الحكومي حيث يتولى البرلمان وفق الدستور والنظام الداخلي له دراسة مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة كما أن له حق اقتراح القوانين, أن الاختصاص التشريعي للمجالس النيابية في الدول الديمقراطية تجسيد لسيادة الشعب بإعتبارها ممثلة لإرادته وتُعد أهم وظيفة من وظائفها, إذ تُعد سلطة التشريع الوظيفة الرئيسية لكل مجلس نيابي, ذلك أن الشعب ينتخبها أساساً لتولي هذه الوظيفة التي تؤثر بصورة بالغة في حياة كل مواطن .

والاقتراح هو الخطوة الأولى في عملية التشريع بل هو المحرك لسن القوانين وقد اختلف الفقهاء في الطبيعة القانونية للاقتراح, فقد سلب عنه البعض الصفة التشريعية وعده مجرد عمل إداري, بينما أثبت له البعض الآخر تلك الصفة وعدوه الخطوة الأولى في العملية التشريعية وهذا هو الرأي الراجح ولذلك ووفقا لهذ الرأي الذي يذهب إلى أن الاقتراح هو أول جزء بالعملية التشريعية وهو العمل الذي يكون جوهر القانون ويؤسس لبنته الأولى فإنه يعد أحد الأعمال التي تساهم في وجود القانون, أي أنه أول الإجراءات التشريعية اللازمة لسن القانون, وهو الذي يحرك الإجراءات التشريعية في البرلمان من فحص ودراسة ومناقشة وإقرار, ومن ذلك يمكن القول إن الاقتراح ذو طبيعة تشريعية حتى وإن كان من أعده هو السلطة التنفيذية وهذا ما يؤيد حق البرلمان في اقتراح القوانين على أساس من اختصاصه.

ويُعد الدستور، المصدر الأول للتشريع في أي بلد، وتبقى نصوصه محور المناقشات النيابية ولب النشاط التشريعي، مما يترتب على المجلس النيابي أن يحترم هذه النصوص، رغم قدرته على تعديلها، أنه صاحب السلطان المطلق في هذا المجال, والمشرع الدستوري عندما ميز بين مصطلح مشروع القانون ومصطلح اقتراح القانون فإنه كان قاصدا لذلك التمييز حين اطلق مصطلح مشروع القانون على ماتقدمه السلطة التنفيذية ومقترح القانون على ما يقدمه أعضاء المجلس أو إحدى لجانه, وأن لهذا التمييز فوائد عدة منها بيان المصدر الذي جاءت منه المبادرة بالقانون, وثانيهما بيان الشروط التي تحكم كلاً منهما, وهذا التمييز مستقر لدى الفقه الدستوري ومؤطر بهذا الشكل في معظم الدساتير الديمقراطية.

فقد استقر العرف البرلماني على تسمية المشروع الذي يقدمه النائب باقتراح قانون, وعلى تسمية المشروع الذي تقدمه الحكومة بمشروع قانون, وبمعنى آخر إن مصطلح اقتراح القوانين يطلق على المقترحات التي يقدمها أعضاء البرلمان التي لإتستكمل الشكل الذي يؤهلها للتصويت عليها في البرلمان مباشرة كمشروعات القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية, أما اقتراح القانون المقدم من السلطة التنفيذية فيطلق عليه إسم مشروع قانون ذلك أن مصطلح مشروع القانون لايكتفي بطرح الفكرة العامة للمقترح بل يصوغ تلك الفكرة في مسودة قانون يطرح على البرلمان للتصويت عليه.

أن المشرع الدستوري العراقي استخدم كلمة اقتراح أيضاً بديلاً عن استخدام كلمة مبادرة, أي كتعبير عن المبادرة بتقديم القانون إلى مجلس النواب, حيث أن الاقتراح يشمل ما تبادر به السلطة التنفيذية من مشروعات قوانين وما يقدمه أعضاء المجلس أو لجانه من مبادرات بالقوانين, وهذا ما تؤكده المادة 80 من الدستور التي تنص على أن (( يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الأتية : ثانياً :- اقتراح مشروعات القوانين ))

وحيث أن الاقتراح معناه باللغة العربية فكرة, فإن هذا المصطلح يتناسب تقريباً مع ما يقدمه الأعضاء, ذلك أنه غالباً ما يتم تقديم اقتراحات القوانين من قبل الأعضاء يكون على شكل فكرة عامة لقانون مقترح غير مصوغة بالشكل الذي يتسم به مشروع القانون, ولذلك تؤكد الدساتير على أن يكون مقترح القانون المقدم من أعضاء المجالس النيابية مصوغاً بقدر الإمكان مع بيان الأسباب الموجبه له, وتضع شروطاً آخرى يجب أن يستوفيها المقترح حتى يصل إلى المستوى الفني لمشروع القانون, وهذه الشروط تشمل قبول الموضوع الذي يتناوله القانون المقترح أولاً وبعد ذلك تأخذ طريقها إلى البحث فيها ودراستها وصياغتها, ونجد أن معظم المجالس النيابية تملك لجاناً خاصة لهذا الغرض ففي مصر تسمى لجنة القوانين والدستورية, وفي الكويت اللجنة التشريعية, وفي المانيا لجنة الصياغة والوضوح, وفي العراق اللجنة القانونية , اذ بينت المادة(90) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إختصاصات اللجنة القانونية للمجلس ومن هذه الإختصاصات (( ثالثاً- معاونة المجلس ولجانه في صياغة النصوص التشريعية)).

و(( خامساً- دراسة مقترحات مشروعات القوانين المقدمة لها من قبل المجلس والحكومة وأبداء الرأي في شأنها وإعداد نصوصها وصياغتها، بحسب ماتكلف به من قبل هيأة الرئاسة في المجلس)).

مما تقدم يمكن القول أن ما يقال في أن مقترحات القوانين تحاط بقيود من المشرع الدستوري غير صحيح, بل إنها عبارة عن شروط تنظم مقترحات القوانين لتصل بها إلى إتمام شكلية التنظيم والصياغة والوضوح والمطابقة الدستورية التي قد تتسم بها مشاريع القوانين, وقد عالجت الدساتير هذه المسألة من غير أن تسلب من المجالس النيابية حقها في اقتراح القوانين والتصويت عليها, فالمشرع الفرنسي ولغرض إيصال مقترح القانون المقدم من أعضاء البرلمان إلى مرحلة التنظيم والصياغة والوضوح أعطى لرئيس أحد مجسلي البرلمان الفرنسي حق عرض المقترح الذي تقدم به أحد أعضاء المجلسين على مجلس الدولة الفرنسي مباشرةً دون الإحالة إلى الحكومة لإبداء الرأي فيه ولصياغته قانونياً ولغوياً قبل دراسته في اللجنة، أما مسألة حرمان الأعضاء من اقتراح القوانين التي فيها أثر مالي فهذا مبرر لأن السلطة التنفيذية ومن خلال وظيفتها في إدارة شؤون الدولة المالية أعلم بما لديها من واردات وماتستطيعه من نفقات, ومع ذلك فإن بعض الدساتير لم تجعل هذا القيد مطلقاً, حيث أعطت الحكومة حق قبوله أو رفضه, ومنها من طلب من مقدم الاقتراح بيان الطريقة التي من خلالها سيتم تغطية النفقات الإضافية أو أيجاد الواردات التي ستغطي اقتراحه, وتحرص الأنظمة البرلمانية على أن لاتتنزع من البرلمان حقه في اقتراح القوانين, ذلك أنه يمثل الشعب وإرادته, ولقد جاء إعطاء النائب الحق بتقديم اقتراحات قوانين ليقيم نوعاً من التوازن النظري بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإذا كان مجلس النواب هو المصدر الأساسي للتشريع كونه المصدر الوحيد للتشريع، إلا أنه يبقى محكوماً بالاكثرية النيابية، وهي غالباً ما تكون ممثّلة بالحكومة ومواليةً لها، ولذلك ظلت مشاريع القوانين وفي مختلف العهود متقدمة على الاقتراحات.

أما موقف المحكمة الاتحادية العليا في العراق فإنه يذهب إلى أن مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس النواب العراقي أو أحدى لجانه يجب أن ترسل إلى السلطة التنفيذية لغرض صياغتها وتقديمها إلى مجلس النواب بشكل مشاريع قوانين حسب تفسيرها للمادة 60 من الدستور العراقي لسنة 2005, وقد جاء هذا التفسير في قرارها رقم 43 لسنة 2010 الصادر في 12/7/2010 الذي قالت فيه ( إن دستور جمهورية العراق رسم في المادة 60 منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين وهذان المنفذان يعودان حصراً إلى السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ماقدمت من غيرهما فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة 60/أولاً من الدستور .... ويلزم أن يأخذ المقترح المقدم من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه طريقه إلى أحد المنفذين المشار إليهما لأعداد مشروع قانون وفق مارسمته القوانين والتشريعات النافذة ...)

وقد أكدت موقفها هذا في كثير من قراراتها التي اصدرتها بعد ذلك , من هذه القرارات القرار رقم 79 لسنة2013 الصادر في 23/10/2013 والقاضي بعدم الدستورية لقانون رواتب ومخصصات رئاسة الجمهورية رقم 26 لسنة 2011 لتشريعه دون اتباع السياقات الدستورية المقررة في الدستور ذلك ان هذا القانون لم يتم اعداد مشروعه من قبل السلطة التنفيذية)).

ومن كل ماتقدم لانرى أن المحكمة الاتحادية في العراق كانت على صواب في تفسيرها للمادة 60 من الدستور العراقي وقولها بإن مشاريع القوانين يجب أن تقدم عن طريق واحد هو السلطة التنفيذية, ولانجد في نص هذه المادة مايؤيد ما ذهبت إليه المحكمة, حيث جاءت المادة 60 بتقسيم جهات حق اقتراح القوانين وجعلته مشتركاً بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية, ووفقاً للأسلوب الذي سارت علية معظم الدساتير البرلمانية, ولم يأت فيها ذكر عن حصر تقديم المشاريع على السلطة التنفيذية, ولا نجد نصاً دستورياً آخر يؤكد أن مقترح القانون يجب إحالته إلى السلطة التنفيذية لوضعه بصيغة مشروع قانون كما ذهبت إليه المحكمة, لا في النصوص الدستورية أو قواعد النظام الداخلي لمجلس النواب, وأن الدستور العراقي قد سار على ما جرت عليه الدساتير والفقه في التمييز في التسمية بين مايأتي للبرلمان من الحكومة وبين ما يقترح من أعضائه, ولو أن المشرع الدستوري كان يقصد ماذهبت إليه المحكمة في تفسيرها لنص المادة 60 من الدستور على وجوب عرض مقترحات القوانين على الحكومة لتصيغها وتقدمها على شكل مشروع قانون لبين ذلك بشكل صريح, وأن الدساتير التي تشير إلى إحالة مقترح القانون إلى الحكومة لم يكن الهدف منه حرمان البرلمان من حقه بالمبادرة باقتراح القوانين بل كان هدفها إعطاء الحكومة فترة مناسبة لدراسة المقترح وإبداء رأيها فيه قبل أن تتم دراسته من قبل المجلس.

أن تفسير المحكمة الاتحادية العليا بعد إستفتائها حول مدى جواز تقديم عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه مشروعات قوانين ومن ثم عرضها على مجلس النواب لغرض التصويت عليها وإجابة المحكمة بالنفي, لأن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حصراً بأنه تفسير قشري للنصوص الدستورية فهي بدلاً من أن تجلي النصوص المذكورة فتستبان كالشمس وضحاها سخرت عليها غمامة فعميت على الناظرين, ويشير أيضاً إلى أسباب عدة في عدم تأييده لما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا, منها أن اختصاص مجلس النواب بتشريع القوانين بدئي وليس مشتقاً من سلطة آخرى, أي أن المبادرة في عملية التشريع بيد مجلس النواب وهذا ماتقتضيه طبيعة النظام البرلماني, ويضيف اإذا قلنا أن مجلس النواب لايستطيع أن يشرع قانوناً مالم يأت من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء فإنه لايستطيع البتة أن يمارس اختصاصه وسيكون ذيلاً للسلطة التنفيذية ومعلوم أن ذلك يناهض مبدأ الفصل بين السلطات.

إن تقييد سلطة اقتراح القوانين بجهة واحدة فيه محاذير كثيرة حاولت الدساتير أن تتجاوزه بالتنظيم الأمثل وتحديد السلطة أو الجهة التي تمارس هذا الحق على نحو يحقق أهدافه, ويحول دون إساءة إستعماله, أو التعسف في استخدامه, وعدم حصره بسلطة أو جهة واحدة معينة , ذلك أن أعطاء هذا الحق لسطة واحدة تمارسه بإنفراد قد يترتب عليه نتائج عديدة, منها أن تلك السلطة ستحاول أن تستخدم هذا الإجراء التشريعي لترسيخ إرادتها وفرض أرائها.

حيث أن ممارسة السلطة في أي مجتمع تتم من خلال ولادة القواعد القانونية التي تعبر عن إرادة القابضين على السلطة, ويعمل القابضون على السلطة على إمتلاك الوظيفة التشريعية, ومنها حق المبادرة التشريعية, أي اقتراح مشروعات القوانين, وهو الطريق الأمثل للحفاظ على إرادتهم, من خلال امتلاكهم لهذه الوسيلة, التي تعبر عن إرادتهم وحرمان الآخرين من هذه الوظيفة, ويمكن أيضاً أن يؤدي ذلك إلى تركيز السلطة بجهة واحدة من سلطات الدولة, من خلال سيطرة تلك السلطة على العملية التشريعية باختصاصها الحصري لاقتراح مشاريع القوانين وتكريس القواعد القانونية لحماية مصالح تلك السلطة وإلافكار التي تتبناها, وهذا يخالف المبادئ الديمقراطية ومبدأ الفصل بين السلطات الذي يتبناه النظام البرلماني القائم على الفصل المرن بين هذه السلطات من خلال التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية, ولذلك يقال أن أردت أن تعرف أية كفة راجحة من بين السلطات في أية دولة يكفي أن تنظر إلى دستورها كيف عالج مسألة اقتراح القوانين وإقرارها .

إن غالبية الدساتير قد أقرت لأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين إلى جانب حق السلطة التنفيذية بتقديم مشاريع القوانين, ففي فرنسا يؤكد الدستور الفرنسي أن حق المبادرة التشريعية يكون مشتركاً بين الوزير الأول وأعضاء البرلمان وفق المادة 39 فقرة 1 من الدستور الفرنسي ووكذلك الدستور الالماني الذي يؤكد ان مشروعات القوانين مقدمة من الحكومة إلى المجلس النيابي الأتحادي أو من أعضائه أو من أعضاء المجلس الإتحادي في المادة (76) , فقرة (1) , ونظراً لأهمية مقترحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء المجالس النيابية نجد أن بعض الأنظمة الداخلية لهذه المجالس توجب إدراجها في جدول الأعمال بعد مضي مدة معينة على تقديمها لغرض البدء بمناقشتها في الجلسة العامة, ومن تلك الأنظمة النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الالماني الذي يؤكد على ضرورة أن يدرج على جدول الأعمال الاقتراحات المقدمة من الأعضاء في أول جلسة تالية للمجلس واجراء المناقشة عليها بناءً على طلبهم بعد مضي ثلاثة أسابيع على تقديمهم لمقترح القانون المادة (20) الفقرة (4) من النظام الداخلي للمجلس , والسلطة التشريعية في العراق لاترى فارقاً في المعنى بين لفظي مشروعات القوانين ومقترحات القوانين وبالتالي تعد نفسها صاحبة اختصاص في تقديم مشروعات القوانين من خلال إعدادها ومن ثم التصويت عليها مروراً بالإجراءات التشريعية الآخرى, حيث لم يُشر النظام الداخلي للمجلس النواب العراقي في نصوصه إلى أن مقترح القانون يحال إلى الحكومة قبل عرضه على المجلس, أو أن تضعه في صيغة مشروع قانون, وان تحديد الدستور العراقي لنسبة معينة من الأعضاء لتقديم مقترحات القوانين هي لضمان جديته وأهميته من قبل أعضاء المجلس, وبالتالي تُدل على أن الدستور قد أعطى أهمية للمقترحات المقدمة من قبل هذة النسبة من الأعضاء, إضافة لذلك نجد أن بعض النصوص الدستورية قد أشارت إلى أن على مجلس النواب أن يسن بعض القوانين ولم تُشر إلى أن مشاريع هذه القوانين يجب أن تقدم من السلطة التنفيذية أو ذكر أنها تتم وفقا للمادة 61/أولاً.

إن تفسير المحكمة الاتحادية العليا المتعارض لما سبق وبينا تترشح عنه نتيجتان لايمكن القبول بهما لخطورتهما, الأولى تفضي إلى أنه لايجوز تشريع القوانين الا بناءً على (مشروعات القوانين ) المقدمة من السلطة التنفيذية حصراً, والثانية أن مصير ( مقترحات القوانين ) المقدمة من مجلس النواب مرهون بموافقة السلطة التنفيذية وإرادتها, وهاتان النتيجتان مؤداهما أن السلطة التشريعية لايمكن لها أن تمارس اختصاصها في تشريع القوانين إلا بواسطة السلطة التنفيذية, أي أن العملية التشريعية لايمكن أن تبدؤها السلطة التشريعية إلا بموافقة السلطة التنفيذية, وهذا ينافي مبدأ الفصل بين السلطات, وأُسس وممارسات وأعراف النظام البرلماني, إضافة لذلك أن النظام الداخلي لم يفرق بين مشروعات القوانين ومقترحات القوانين بعدهما طريقين للمبادرة التشريعية يلتقيان في ذات الإجراءات عند بد العملية التشريعية, وهذا يخالف فهم المحكمة الاتحادية الذي بنت عليه أحكامها, ويؤدي ذلك بالنتيجة إلى حرمان مجلس النواب من أهم مرحلة من مراحل التشريع وهي اقتراح وإعداد مشروعات القوانين, وإعطاء اختصاص حصري للسلطة التنفيذية في مجال المبادرة التشريعية, وهذا مالم يبتغيه المشرع الدستوري العراقي من خلال تبنيه النظام البرلماني .

***: إجراءات نظر مقترحات القوانين***

لاتختلف الشروط المتطلبة بمقترحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس النواب العراقي أو من أحدى لجانه عن تلك التي تتطلبها معظم الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية من الناحية الشكلية أو الموضوعية, وقد بين الدستور العراقي العدد المطلوب للأعضاء الموقعين على مقترح القانون فيما تولى النظام الداخلي بيان الشروط الآخرى, فإذا استوفيت هذه الشروط أمكن بعد ذلك من دراستها ومناقشتها والتصويت عليها وفق الطريق المرسوم لنظر مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية .

وأكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على إنه يحق لعشرة من أعضاء مجلس النواب اقتراح مشروعات القوانين مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون ويقدم الاقتراح لرئيس المجلس, والذي بدوره يحيله إلى اللجنة القانونية لدراسته ولتبدي رأيها في المقترح وترفع تقريرها إلى رئيس المجلس وللأخير أن يبلغ مقدم الاقتراح بمخالفته للمبادئ الدستورية أو القانونية وحسب رأي اللجنة المختصة, أو أن مضمون أحكامه متضمنة في نصوص القوانين النافذة, وله أن يطلب منه تصحيحه أو سحبه, وإذا ما أصر العضو على رأيه وطلب الاستمرار في عرض اقتراحه فعليه أن يقدم مذكرة مكتوبة إلى رئيس المجلس يبين فيها وجهة نظره, على أن تقدم هذه المذكرة خلال أسبوع من تأريخ إبلاغه بسحب مقترحه , وفي هذه الحالة على رئيس المجلس أن يعرض الأمر على هيئة الرئاسة لإتخاذ القرار بشأن المقترح, وإن أصرت الجهة مقدمة الاقتراح على رأيها ثانية بعد قرار الهيأة برفض المقترح يتم عرض الأمر على المجلس لإتخاذ القرار بما يراه مناسباً, فإذا وافق المجلس على مقترح القانون فإنه يحيله إلى اللجنة المختصة, أما إذا كان مقترح القانون له إرتباط بمشاريع قوانين محالة إلى أحدى اللجان تم إحالته إلى تلك اللجنة مباشرة مالم تكن قد بدأت بدراسة مواد المشروع أو المقترح, وبذلك يكون قد سلك طريق الإجراءات التشريعية.

***الإخلال بالإجراءات الجوهرية***

يمكن القول ان هناك مجموعة من الإجراءات التي يتم اتخاذها خلال سير العملية التشريعية منها ماهو جوهري والبعض الآخر غير جوهري, وبشكل عام يمكن التمييز بين هذه الإجراءات من خلال النظر إلى الغاية المتوخاة من كل إجراء عند وضعه في سكة التشريع, وبشكل عام يغلب أن يكون الإجراء جوهرياً عند ورود النص عليه في الدستور وأن كان لايتحتم ذلك في كل الأحوال, إلا أن الإجراء المنصوص عليه دستورياً وصرح الدستور بإن الإخلال به جزاؤه البطلان فإن لامناص من عده اجراءً جوهرياً, أما مايرد من إجراءات في قواعد النظام الداخلي للمجلس فبعضها جوهري وخاصة القواعد المؤكدة والمفصلة للنصوص الدستورية وبعضها الآخر غير جوهري , خاصة تلك التي يتمكن المجلس من تجاوزها وفق التخويل القانوني, والتي لايظهر لها الأثر المباشر على أي عنصر من عناصر تكوين القرار التشريعي .

وتبدو أهمية النوع الأول من القرارات الداخلية التمهيدية الإجرائية في أن مخالفة إتباعها وإتخاذها في غير وقتها تعيب العملية التشريعية من الناحية الشكلية وإلإجرائية, فإن كان قراراً من هذا النوع قد خالف إجراءً منصوصاً عليه في الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي يصيب مجمل الإجراءات التشريعية بعيب الشكل وإلاجراءات, وأن لم تتضح جهة المراقبة على هذا العيب فإن وضع نصوص دستورية وقانونية تبين سير العملية التشريعية الهدف منه أن يكون هناك وضوح وشفافية لسير العملية التشريعية وإشراك جميع الأعضاء في مناقشة مشاريع القوانين المقدمة للمجلس, ولضمان الوصول إلى تشريعات ذات مضمون وصياغة ووضوح تام, وبالتالي فإنها تُعد إجراءات شكلية البعض منها على درجة من الأهمية يجعلها إجراءات جوهرية, ومن المسلم به إن إغفال الإجراءات الشكلية الجوهرية في القرارات الإدارية يعيبها بعيب الشكل وإلاجراءات, مما يجعلها قابلة للالغاء أمام القضاء, ولو نقلنا هذا المفهوم للشكل وإلاجراءات إلى القرارات التشريعية وميزنا بين الأشكال الجوهرية والأشكال غير الجوهرية كما وصل إليه الفقه والقضاء في رقابته للقرارات الإدارية

فإننا نجد أن بعض الإجراءات التشريعية تحمل صفة الإجراءات الجوهرية, كالمدد الفاصلة بين قراءة وآخرى لمشاريع القوانين, ونصاب اجتماع المجلس, ونصاب اجتماع اللجان, والنصاب المطلوب لصحة التصويت, وإستيفاء التعديل لشروطه, وغيرها من الإجراءات المنصوص عليها في الدستور أو النظام الداخلي, إن إغفال هذه الإجراءات له تأثير مباشر على سير العملية التشريعية, ففي فرنسا أصبح بإمكان المجلس الدستوري أن يراقب إجراءات العملية التشريعية في مجال إجراء التعديلات والمواعيد المحددة للمناقشات.

الأصل في القرار الإداري أنه لايخضع لشكل معين لإصداره ولكن عندما يشير القانون إلى شكلية معينة لصحة إصدار القرار الإداري تصبح تلك الشكلية أو الإجراء الذي ينص عليه القانون واجبة الإتباع قبل إصدار ذلك القرار وأن لم تتبع الإدارة تلك الشكليات وإلاجراءات فإن قرارها يكون معيباً بعيب الشكل وإلاجراءات .

وإذا كان القضاء الإداري في فرنسا ومصر يميز بين الشكليات الجوهرية التي تؤثر على سلامة القرار الإداري والشكليات التي يبقى فيها القرار سليماً بالرغم من تخلفها, إلا أن ذلك التمييز لايمكن أعماله في مجال القرار التشريعي, ذلك أن الشكليات وإلاجراءات التي تسبق إتخاذ البرلمان للقرار التشريعي تُعد معظمها جوهرية واجبة الإتباع لسلامة القرار التشريعي, وسبب ذلك أن هذه الشكليات وإلاجراءات لم توضع لأجل مصلحة المجالس النيابية أولمصلحة الافراد الآخرين فقط, بل إن هدفها هو ضمان سلامة وشفافية وصحة القرار التشريعي, كما أنه لاتوجد سلطة تقديرية للمجالس النيابية في تجاوز الشكليات وإلاجراءات في مسألة إتخاذها للقرار التشريعي, ويمكن تصور عيب الشكل وإلاجراءات في القرار التشريعي إذا لم يتبع المجلس النيابي الإجراءات البرلمانية المنصوص عليها في الدستور والقواعد القانونية الآخرى التي تنظم عمل المجالس النيابية التي تحكم عملية إصدار القرار التشريعي, فإن تخلف أحد هذه الإجراءات فإن ذلك يعيب القرار بعيب الشكل وإلاجراءات, وإن كانت القرارات البرلمانية لاتخضع للرقابة القضائية بشكل عام سواء رقابة القضاء الإداري أو القضاء العادي إستناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات والمفهوم التقليدي للسيادة البرلمانية فإن القضاء الدستوري حري بمثل هذه الرقابة لضمان إحترام مبدأ سيادة القانون وتطبيقاً لمفهوم الدولة القانونية, وبمعنى آخر إذا كان النظر لشكليات القرار الإداري على إنها تمثل ضمانات لمصلحة الافراد وللإدارة ذاتها لمنعها من الإستعجال في أتخاذها لقراراتها دون تمحيص ودراسة, فإن الأشكال وإلاجراءات التشريعية وضعت لمصلحة القانون, وتعد الطريق القانوني الوحيد الذي من خلاله يمكن للبرلمان أن يصل من خلاله لقراراته المتصلة بإقرار القوانين, وبذلك يمكن القول بإنها تعد ركناً وعنصراً أساساً من مكون القرار التشريعي من دونها لايقوم ذلك القرار.

إن ضمان عدم مخالفة القوانين للدستور يتم من خلال الرقابة الدستورية في الدول التي تتبنى الرقابة على دستورية القوانين سواء الرقابة السياسية أم الرقابة القضائية, أما مخالفة المشرع للقواعد القانونية الإجرائية فهي بذات الأهمية التي استوجبت الرقابة الدستورية على القوانين وإن كانت الرقابة الدستورية تنصب إذا ماأثيرت على مضمون النصوص القانونية فإنها لاتصل إلى البحث في إستكمال القانون للمتطلبات الشكلية لتشريعه وأن كانت بعض الدساتير قد جعلت عملية التحقق من إتباع الإجراءات التشريعية من اختصاص البرلمان ذاته من خلال اعطاء الحق لأعضائه بالاعتراض على العيوب التي تصيب الإجراءات التشريعية مستندة في ذلك إلى مبدأ سيادة البرلمان, إلا أن هذا الطريق ليس كفيلاً بتصحيح العيوب الشكلية التي قد تصيب القرار التشريعي, ذلك أن إخضاع الاعتراض على مخالفة هذه الإجراءات للتصويت داخل البرلمان ليس فيه ضمانات كافية بأن يتم تصحيح هذه المخالفات لأسباب عدة منها إن طلب الاعتراض يتم تسجيله لدى رئيس المجلس ولرئيس المجلس سلطة تقديرية في قبول أو رفض الاعتراض, وأن اقتنع تأتي مرحلة تضمينه في جدول الأعمال وعرضه على التصويت لقبوله أو رفضه دون الخوض في صحته من عدمه, مما يجعل المعترض لايرغب بسلوك هذا الطريق الطويل من الإجرءات المرسومه له وفق مبدأ سيادة البرلمان, إضافة إلى إن مبدأ الأغلبية المسيطرة في البرلمان هي التي تتحكم في عمله, أي أن الأغلبية وأن خالفت الإجراءات الجوهرية فإنها في منأى عن الإعتراف بهذه المخالفة لأن القرار الذي يبين أن المخالفة قد أرتكبت أم لا سيخضع للتصويت بالأغلبية نفسها, ولايمكن تصور إعترافها بهذه المخالفة.

ما تقدم من أسباب يدعو إلى أن يكون الاعتراض على مخالفة الإجراءات الجوهرية أمام جهة محايدة كالمحكمة الاتحادية العليا لضمان إحترام الإجراءات التشريعية الجوهرية من قبل المجلس, خاصة إذا علمنا إن هذه الإجراءات هي وسيلة لتحقيق غاية وليست غاية في حد ذاتها, ولذلك يرى الفقه أن المبدأ الديمقراطي الذي يحكم هو غير ديمقراطي بحد ذاته لأنه لايترك لرأي الاقلية أو إعتراضها أي أثر قانوني, مما حدى ببعض الدساتير إلى إعطاء الاقلية أو المعارضة حق الطعن بعدم إتباع الإجراءات أمام القضاء الدستوري, كالدستور الفرنسي الذي أعطى الحق لستين نائباً أن يقدموا طعناً بالإجراءات أو عدم الدستورية أمام المجلس الدستوري الفرنسي, والدستور الالماني الذي أعطى الحق لكتلة برلمانية أو خمسة في المئة من أعضاء مجلس النواب الالماني بالاعتراض أمام المحكمة الدستورية الالمانية على مخالفة الإجراءات الشكلية, أن مشروعية أي عمل لاتأتي من المشروعية الصرفة للسلطة التي قررته بل إنها تتصل أيضاً بالموضوع الذي تمت فيه المناقشة ومواجهة الأراء المتعارضة ويعود أيضاً إلى البرلمانات فيما إذا كانت مكاناً للمناقشة.

أما في العراق فإننا نجد أن المحكمة الاتحادية العليا تتخذ موقفاً متردداً من مراقبة الإجراءات التشريعية فبعد أن وجدنا أنها تنأى بنفسها عن مراقبة الإجراءات المتعلقة بالتصويت نجد أنها من ناحية آخرى تنظر الدعوى المقامة على رئيس مجلس النواب وتردها مستندة إلى أن رئيس المجلس قد قام بالإجراء المطلوب وهو إدراج مشروع قانون الموازنة العامة في جدول الأعمال, حين أكدت أن رئيس المجلس قد قام بذلك أكثر من مرة , وبذلك يكون قد أوفى بالتزامه القانوني كرئيس لمجلس النواب, والحقيقة إن هذا القرار يبين أن المحكمة تراقب الإجراءات المنظمة لعمل مجلس النواب, وإن قيام رئيس المجلس بإدراج مشاريع القوانين في جدول الأعمال هو من قبيل الإجراءات الداخلية لمجلس النواب هذا من ناحية, وأن رد المحكمة للدعوى لم يكن قائما على أساس عدم اختصاصها بنظر الدعوى من ناحية آخرى, ونرى أن المحكمة لها أن تراقب إتباع مجلس النواب للإجراءات التشريعية التي تنظم سير العملية التشريعية في مجلس النواب خاصةً تلك التي ينص عليها الدستور بعدها إجراءات جوهرية واجبة الإتباع من قبل المجلس وهو يمارس وظيفته التشريعية .

**قرار مجلس النواب الخاص باقرار الموازنة العامة**

تُعد الموازنة من أهم الموضوعات السياسية المثيرة للجدل التي تطرح على البرلمان ويثير البرلمان عدة تساؤلات تتعلق بالموازنة, منها تقييمه للوضع الاقتصادي وسلامة الانفاق الحكومي للموارد المالية, وكيفية الحصول على هذه الموارد وغيرها من التساؤلات الجوهرية

ومن خلال مناقشته وإقراره للموازنة العامة فإنه يراقب كل موارد الدولة وكيفية صرفها وأهمية الأوجه التي يتم من خلالها الصرف, ذلك أن الحكومة تعد مسؤولة أمام البرلمان عن حسن إدارة هذه الأموال والموارد العامة, ولأن الموازنة هي المؤشر الرئيس على توجهات الدولة وأولوياتها فإنه غالباً ما يشتد الصراع بين البرلمان والسلطة التنفيذية بصددها, ولهذ فإن مناقشة الموازنة العامة تجسد وظائف البرلمان الثلاث معاً, النيابة والتشريع والرقابة

إن سبب اختصاص السلطة التشريعية بإقرار الموازنة هو أنها تعد من أكثر أدوات الحكومة أهمية بالنسبة للتنمية الإقتصادية, فهي تعرض أولويات الدولة عرضا شاملاً, وحيث أن البرلمان ممثلاً للشعب فهو المهيأ دون سواه للحرص على مواءمة الموازنة وحاجات البلاد مع مراعاة الموارد المتاحة, وتتمخض عن الموازنة أهمية سياسية واقتصادية واجتماعية لذلك تحرص الدساتير على أن تناقش داخل المجالس النيابية, وفي الدول التي يكون فيها النظام برلمانياً تمثل المصادقة على الموازنة العامة دليل الثقة بالحكومة وورفضها يوحي العكس

وفي دولة القانون يطغى طابع القانون الشامل لينظم المالية العامة في الدولة عن طريق إقرار الموازنة من جانب البرلمان, حيث يتضمن مبدأ الموافقة التشريعية على مجموع النفقات وإلايرادات غطاءً قانونياً شرعياً لهذا الجانب وفي النظام البرلماني الديمقراطي، تكاد الموازنة أن تكون أبرز المسؤوليات المنوطة بالدولة عامة وبمجلس النواب بشكل خاص، فالموازنة ترسم السياسة العامة للدولة، وتعكس توجهاتها الإقتصادية والإنمائية وشراكة المواطنين كافة إن كان لجهة واجبهم الضريبي أو حقهم في الخدمات

***: الموازنة في الدستور العراقي***

إن الأساس القانوني لاختصاص مجلس النواب العراقي في إقرار الموازنة العامة مستمد من نصوص الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وكذلك في القواعد القانونية الآخرى ذات الصلة, حيث يختص مجلس الوزراء بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي ويقدمه إلى مجلس النواب, أما إقرار الموازنة فإنه من اختصاص مجلس النواب وله من أجل ذلك, إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد جاء تأكيداً للنص الدستوري في المادة 57 الذي لايجيز إنتهاء الفصل التشريعي لمجلس النواب الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد إقرارها

وكذلك بين اختصاصات المجلس وصلاحياته خلال النظر في مشروعي قانوني الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية, والمصادقة على الحساب الختامي, ولمجلس النواب صلاحية إجراء التعديلات على مشروع قانون الموازنة العامة من خلال إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة, إلا أن هذه الصلاحية مقيدة بإن لاتؤدي إلى زيادة إجمالي مبالغ النفقات مالم يقترح ذلك على مجلس الوزراء كما يقتضي الشطر الثاني من المادة 62/ثانياً من الدستور, ولذلك نجد أن المحكمة الاتحادية قد ألغت العديد من نصوص , قانون الموازنة العامة رقم 22 لسنة 2012 لمخالفته صلاحيات المجلس بإجراء تعديلات على مشروع الموازنة العامة يتضمن زيادة في الإنفاق ويضع التزامات مالية على السلطة التنفيذية دون أن يأخذ رأي مجلس الوزراء بشأن هذه التعديلات

***إجراءات نظر وإقرار الموازنة العامة***

تمر الموازنة بعده محطات داخل البرلمان ترافقها قرارات ومناقشات عدة داخل المجلس, ويتم إقرار الموازنة العامة وفقاً لقواعد واجراءات تتماثل في جُلها مع إجراءات سن القوانين وإن كانت الموازنة العامة تنفرد بقواعد واجراءات خاصة نصت عليها أغلب الدساتير المقارنة، ولاتختلف إجراءات إقرار الموازنة في العراق عن الإجراءات المطلوبة في سن القوانين ذلك أن إقرار الموازنة يتم من خلال قانون الموازنة العامة وبالتالي فإن الإجراءات التي يتم إستيفاؤها في ممارسة مجلس النواب العراقي لاختصاصه التشريعي هي ذاتها التي يتم إتباعها في إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي والموازنة التكميلية, إلا أن هناك بعض الشروط التي تقيد المجلس خلال مراحل إقرار الموازنة العامة والتي تتصل بطبيعة الموازنة ذاتها ومضمونها, ومن هذه القيود يجب أن يتم التصويت أولاً على الجزء الأول من الموازنة المحدد للأرقام الإجمالية للنفقات ولإيرادات قبل أن ينتقل لمناقشة تخصيصات وأرقام كل نفقة أو إيراد بشكل مستقل، وعلة التقييد الأنف تتمثل بالمدد المحددة التي تمليها إعتبارات المصادقة على قانون الموازنة العامة قبل بداية السنة المالية ولتجاوز مسألة إطالة أمد المناقشات التي قد لاتنتهي قبل بداية السنة المالية الجديدة مما قد يضطر الحكومة إلى تمديد العمل بضعة شهور في الموازنة العامة للسنة المنتهية أن أخفقت الحكومة في اقناع المجلس بوجه نظرها المتضمنة بمشروع قانون الموازنة . وقد بينت المحكمة الاتحادية العليا أن لمجـلس النـواب اجـراء المناقــلة بين أبـــواب وفصــول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ويعد ذلـك من صلاحياتـه المنصوص عليها في الشـطر الأول من المــادة (62/ثانياً) مـن الدستور، وليس من صلاحيته زيادة اجمالي مبالغ الــنفقات مالم يقترح ذلك على مجلس الوزراء، كما يقتضي الشطر الثاني من نفس المادة, وقالت المحكمة وهي بصدد مراقبة إجراءات إقرار الموازنة العامة, إنها وجدت أن مجلس النواب عند تشريعه لقانون الموازنة العامة لجمهورية العراق للسنة المالية 2012 لم يتقيد بما ورد في المشروع المصادق عليه في مجلس الوزراء, بل إنه اضاف عليها بعض الأمور وأجرى بعض التعديلات على مبالغها خلافاً لنص المادة 60 من الدستور وتجاوزاً على اختصاصات مجلس الوزراء المقررة في المادتين 78 و80) من الدستور ويشكل ذلك خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة 47 من الدستور, وأضافت المحكمة أن ذلك يشكل مخالفة أيضاً للمادة 130 من النظام الداخلي لمجلس النواب الذي أوجبت أن تأخذ اللجنة المالية رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقدمه اللجنة في الإعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة, كما أوجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة بهذا الشأن, ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية .

وحيث ينظر مشروع قانون الموازنة وفق الإجراءات المطلوبة في نظر مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية فإن رئيس مجلس النواب يحيل مشروع القانون إلى اللجنة المختصة وهي اللجنة المالية ويتم دراسة المشروع في هذه اللجنة, ولكل عضو أن يقدم اقتراحاً مكتوباً لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي سينظر فيها مشروع الموازنة وعلى اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل يقترحه الأعضاء أو اللجنة يتعلق بالإعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة, وعلى اللجنة أيضاً أن تضمن تقريرها المقدم إلى المجلس رأي الحكومة ومبرراته وعند تقديم اللجنة المالية تقريرها إلى المجلس يتم إتباع الإجراءات الخاصة بمناقشة مشاريع القوانين التي تحكم عمل المجلس والمنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس على أن هناك بعض القواعد القانونية التي تقيد مناقشات المجالس النيابية عند نظرها لمشروع قانون الموازنة, ومن هذه القيود أن ليس للمجلس النيابي إثناء مناقشة مشروع الموازنة وإقرارها أن يزيد الإعتمادات المطلوبة دون موافقة الحكومة, ولكن يجوز له إلغاء الإعتمادات أو تخفيضها في المشروع, كما يجوز له نقل هذه الإعتمادات من بند إلى بند أو من فصل إلى فصل, أو من باب إلى باب .

***: صلاحية تعديل الموازنة العامة***

ويظهر أثر البرلمان الفعلي على مشاريع الموازنة المقدمة من السلطة التنفيذية من خلال مدى الصلاحية التي يملكها في إجراء التعديلات على بنودها ومراقبة تنفيذها, وغالباً ما يتم مناقشة مشروع الموازنة العامة في الجلسة العامة للمجالس النيابية بنداً بنداً, ومن القواعد المهمة عند مناقشة الموازنة أن يكون نظر الموازنة في المجلس ولجانه بطريق الإستعجال ومن ذلك أيضاً لا يسرى في شأن مشروع الموازنة شرط القراءة الثانية المطلوبة في إقرار القوانين مع أن هذا الأمر فيه إختلاف كبير بين دولة وآخرى, حيث لايضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية حدوداً قانونية لسلطات الكونغرس على الموازنة العامة كذلك تتمتع برلمانات آخرى بصلاحيات غير محددة مثل البرلمان الدانماركي والنرويجي والنمساوي والياباني وغيرها, بيما لانجد مثل هذه الصلاحيات في برلمانات آخرى كالبرلمان البريطاني والأنظمة التي تسير على نموذجه مثل هذه الصلاحيات, إضافة لذلك نجد أن من حق الحكومة أن ترفض التعديلات التي تقترحها السلطة التشريعية إذا كانت تزيد من العجز في الموازنة .

ومن خلال ماتم توضيحه سابقاً عن إقرار الموازنة العامة من قبل البرلمان والإجراءات المتبعة من قبل تلك المجالس النيابية يبدو لنا واضحاً أن إقرار الموازنة العامة يتم من خلال إصدار قانون الموازنة العامة, وهو قانون من حيث إجراءات تشريعه وإقراره, إضافة لمضمونه بغض النظر عن كون السلطة التنفيذية هي من أعدت الموازنة أو محدودية نطاق التعديلات التي يمكن للمجالس النيابية أن تجريها على مشروع قانون الموازنة العامة بالقياس إلى نطاق التعديلات التي تمتكلها تجاه مشاريع القوانين الآخرى, وتقول المحكمة الادارية العليا المصرية بهذا الشأن أنه (( جرى القضاء الإداري في مجال تكييف طبيعة قانون الموازنة العامة على إنه في مرتبة القانون من حيث الشكل وفي صفوف الأعمال الإدارية من حيث المحتوى والموضوع وينبني على ذلك أنه ولئن كانت الموازنة العامة للدولة تصدر بقانون إلا أنه لايسوغ لها مخالفة أي قانون قائم مما تناولته سلطة التشريع ) .

***التصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية***

تمنح معظم الدساتير دوراً مهماً للسلطة التشريعية في مجال إقرار المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية متوخياً بذلك دراسة الآثار المترتبة على الإلتزام بهذه المعاهدات وإبداء رأيها فيها, وتحال المعاهدات التي تعقدها الحكومة مع الدول الآخرى أو مع المنظمات الدولية إلى المجالس النيابية لطلب إبداء الرأي فيها بالقبول أو الرفض بلا تعديل, وبالتالي هناك طريقة واحدة للنظر في المعاهدات والإتفاقيات وهي المناقشة ثم الموافقة أو الرفض أو الإمتناع عن التصويت دون التعديل, أن مبدأ مشاركة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية مرتبط بالتقليد الديمقراطي الذي يقضي بإن يساهم ممثلو الأمة في القرارات الكبرى للسياسة الخارجية, وإن تدخل البرلمان كان ضرورياً عندما تتناول المعاهدة موضوعاً ضمن الصلاحية التشريعية بهدف تفادي أن تقوم الحكومة بصنع قانون عبر منفذ المعاهدات الدولية

وقد اختلفت الدساتير في تنظيم مسألة التصديق على المعاهدات من قبل السلطة التشريعية فالبعض منها أكتفى بصدور قرار عن البرلمان بالموافقة على المعاهدة فيما تشترط دساتير آخرى مصادقة البرلمان على المعاهدة من خلال إصدار قانون تتبع فيه الإجراءات المطلوبة لسن القوانين قبل أن تصبح المعاهدة نافذة هذا من ناحية, وبعض الدساتير لاتشترط مصادقة البرلمان على جميع المعاهدات وتقتصره على المهمة منها فقط ,

وقد عَرف قانون عقد المعاهدات العراقي المعاهدة بإنها توافق إرادات مثبت بصورة تحريرية بين شخصين أو أكثر من الأشخاص القانونية الدولية لغرض أحداث أثار قانونية تخضع لإحكام القانون الدولي، بصرف النظر عن تسمية الوثيقة أو عدد الوثائق التي يدون فيها أحكام التوافق كالمعاهدة، أو الإتفاق، أو الإتفاقية، أو البروتوكول، أو المذكرات، أو الرسائل أو الكتب المتبادلة، أو غير ذلك من التسميات ما دامت الشروط المذكورة في هذه الفقرة متوفرة فيها.

وعهد الدستور العراقي لسنة 2005 مسألة المصادقة على المعاهدات والإتفاقات لمجلس النواب العراقي بالاختصاص الحصري في التصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية التي تعقدها الحكومة حيث نصت المادة 61 من الدستور العراقي لعام 2005 على أنه ( يختص مجلس النواب بما يأتي رابعاً : تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب ) , وتعرض الحكومة المعاهدات والإتفاقات التي تبرمها مع الدول العربية والأجنبية على مجلس النواب العراقي للحصول على موافقته عليها, وينظر المجلس المعاهدات والإتفاقات المعروضة علية متبعاً سير إجراءات النظر في مشاريع القوانين حيث يحيل رئيس المجلس المعاهدة أو الإتفاقية إلى اللجنة المختصة للدراسة وإعداد تقرير ترفعه إلى المجلس الذي يقوم بقراءة المعاهدة, قراءة أولى ومن ثم قراءة ثانية, وبعد ذلك التصويت على قانون التصديق دون إمكانية المجلس في تعديل نصوص المعاهدة أو الإتفاق, مع إمكانية رفضه التصديق وحسب قناعة المجلس المعبر عنها بالتصويت النهائي على قانون التصديق, أما نفاذ المعاهدة أو الإتفاق يكون بعد تصديق رئيس الجمهورية على قانون التصديق ونشره.

***طبيعة قرارات التصديق على المعاهدات والإتفاقات الدولية***

إن طبيعة القرار البرلماني بالمصادقة على المعاهدات يستمد مضمونه من الطريقة التي يعبر فيها عن المصادقة على نصوص المعاهدة ومن الصلاحية الدستورية التي يمتلكها البرلمان تجاه المعاهدة بغض النظر عن نطاق صلاحية التعديل التي يمتلكها تجاه نصوصها التي يقوم بمناقشتها, ومن المسلم به أن البرلمان عندما يناقش معاهدة ما معروضة عليه للمصادقة عليها فإنه لايملك حق تعديل أو أبداء تحفظ على أي نص من نصوصها, إلا أنه يعبر عن إرادته بقبول المعاهدة من خلال قراره بإقرار قانون المصادقة على المعاهدة أو الإتفاق المعروض عليه أو رفضه, وهو بالتالي يقوم بسن قانون يجعل نصوص المعاهدة قواعد قانونية داخلية واجبة التطبيق والإحترام من قبل جميع السلطات في الدولة, ومن ثم فإن الإجراء التالي للمناقشة العامة للمعاهدة أو الإتفاق هو الموافقة أو الرفض أو الإمتناع عن التصويت دون تعديل.

ومن المعلوم أيضاً أن المصادقة على المعاهدات الدولية من قبل البرلمان يتم من خلال صيغة إصدار قانون مضمونه تخويل السلطة التنفيذية بإلتزام الدولة على الصعيد الدولي, وقد اختلفت أراء الفقهاء حول طبيعة هذا التخويل هل هو قانون حقيقي, أو أنه مجرد تصرف تشريعي يجيز للحكومة الزام الدولة على الصعيد الدولي, أغلبية الفقه إتجه إلى أنه يعد تصرفاً ذا طبيعة تشريعية, مؤكدين على أن البرلمان لايمكنه بصورة عامة أن يقترح تعديل على نصوص المعاهدة بل يمكنه فقط التصديق على المعاهدة أو رفض التصديق .

أن قرار التصديق عليها يتم من خلال سن قانون يسمى قانون تصديق المعاهدة أو الإتفاق, وهذا يعني أن هذا القانون يمر بمراحل واجراءات سن القوانين وهذا يضفي على عملية التصديق الصفة التشريعية, وبالتالي فإنه يعد قراراً تشريعياً يتخذ وفق نص المادة 61/أولاً من الدستور التي تعطي مجلس النواب العراقي صلاحية تشريع القوانين الاتحادية. بالاضافة الى ان المصادقة على المعاهدة يجعل نصوص المعاهدة ذات قوة قانونية مباشرة في القانون الداخلي, أي أن المعاهدة التي تمت المصادقة عليها ودخلت حيز النفاذ في النظام القانوني الداخلي أضحت تنافس القوانين الداخلية في التطبيق, هذا من جانب وهذا يعني أنه سوف يلزم السلطة التشريعية نفسها التزاماً سلبياً يتمثل بإن لاتصدر قانوناً يخالف نصوص المعاهدة كما يجب عليها ان تشرع القوانين اللازمة لتنفيذ المعاهدة او تعديل النصوص التي تتعارض معها ومن ثم فان الطبيعة القانونية لقرار التصديق على المعاهدات هو قرار تشريعي يماثل القرار التشريعي الذي يتم فيه إقرار مشاريع ومقترحات القوانين.

1. () د.سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث, مصدر سابق, ص186 . [↑](#footnote-ref-1)