

السلطة المختصة باقتراح

القوانين

((دراسة مقارنة))

رسالة مقدمة إلى كلية القانون
جامعة بابل وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير
في القانون العام

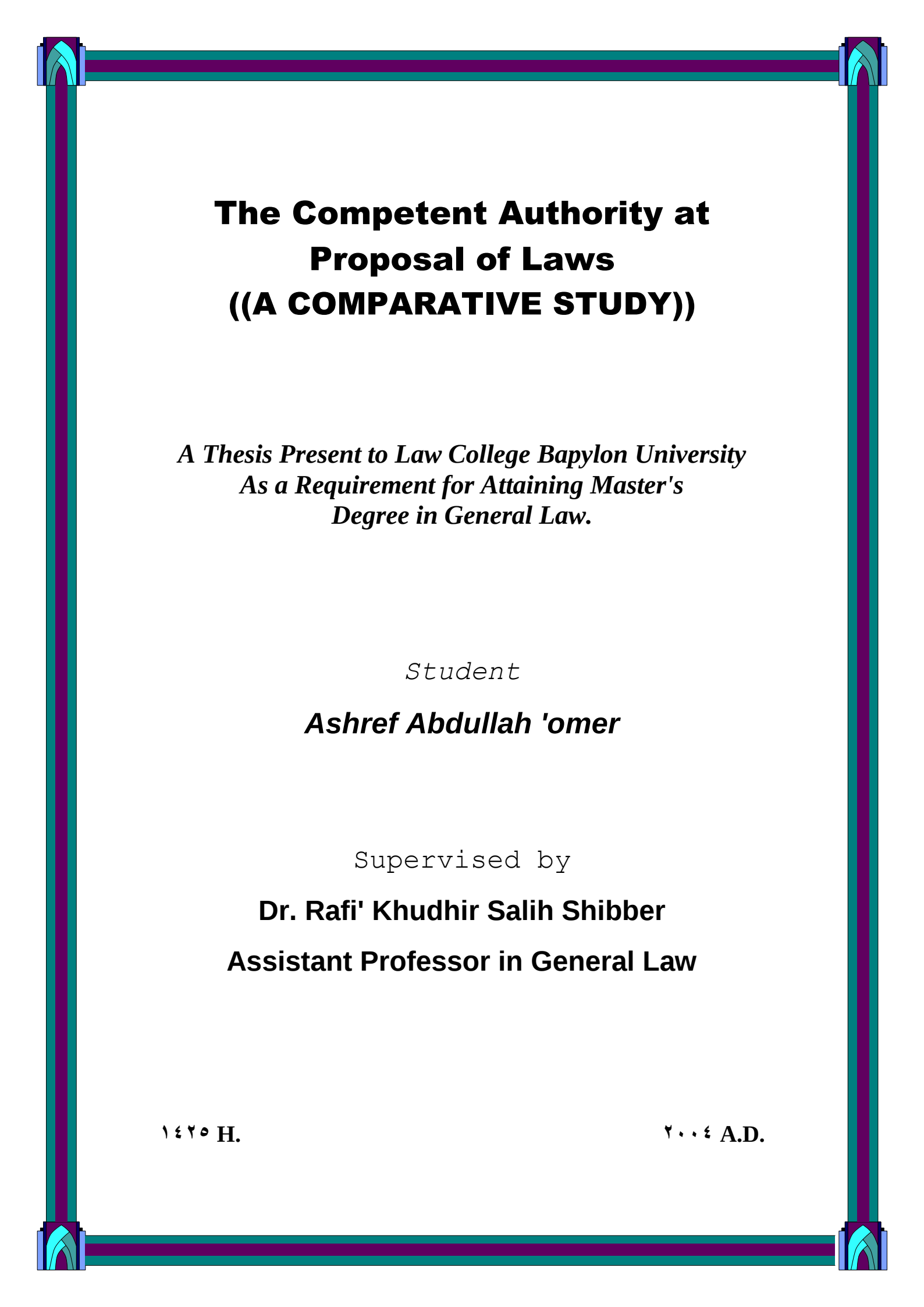
الطالب

أشرف عبد الله عمر

بإشراف

الدكتور / رافع خضر صالح شبر

استاذ القانون العام المساعد



The Competent Authority at Proposal of Laws ((A COMPARATIVE STUDY))

*A Thesis Present to Law College Bapylon University
As a Requirement for Attaining Master's
Degree in General Law.*

Student

Ashref Abdullah 'omer

Supervised by

Dr. Rafi' Khudhir Salih Shibber

Assistant Professor in General Law

١٤٢٥ H.

٢٠٠٤ A.D.

ABSTRACT

The topic of "authority competent for proposal of laws" represents a huge significance in the field of constitutional studies, and holds the interest of constitutional documents which encompassed the organization of codes for determining the measures and formalities by which the legislative process is commenced.

The stage of laws proposal is considered the first nucleus in legal architecture and the first stage in the legislative process. The exercise of the right of proposal and the extent of such exercise are, usually, determined by constitutions (as competent bodies for such) in accordance to prevailing conditions in the various countries and to the political regime adopted by them.

However, the variance of constitutions was not restricted on specifying the authority (as right's proprietor at proposal of laws). There emerged constitutional variance relevant to organization of the limits and the scope of the authority's competence (as the right's proprietor at proposal of laws projects).

This thesis of mine is an attempt to study an important topic whose roots link with all principle relevant to modes of authority exercise.

The thesis's topic had to be divided into a preamble, an introduction and three chapters. The preamble undertook a description of the topic and its significance. In the introduction, it demonstrated the meaning of proposal and its role at process of legislation of laws.

I researched in the first chapter the concept's rooting of the authority competent at proposal of laws. This was in three sections in which I demonstrated the emergence of authority competent at proposal of laws, the nature of proposal's authority and manifestation of the constitutional systems' status towards proposal parties.

In the second chapters, I demonstrated, in three sections, for the organization and exercise of authority competent at proposal of law. I discussed the participation of parliament and

government at proposal, the stipulations for participation of parliament and head of state in the field of proposal and, finally, the participation of parliament, government and other bodies at proposal of laws.

The third chapter was singled, in three sections, to show the limits of competence of laws proposal's authority. I studied the scope specified at proposal of laws, researched in the absolute scope of proposal of laws and, finally, the limited scope at proposal of laws.

I finalized the research by emerging to prominence the most important notes generated to us through study of the different constitutional trends.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(وأمرهم شورى بينهم)

صدق الله العظيم

سورة الشورى - الآية (٣٨)

((الاهـداء))

إلى أهلي في اليمن السعيد، إلى من تحملا غربتي عنهم،
والدي ووالدتي، أطل الله في عمرهما، وفاءً و عرفاناً
إلى شموع حياتي التي استضيء بهم ، اخوتي، وأخواتي حباً
وشوقاً .

اهدي جهدي .. المتواضع

((شكر وتقدير))

الحمد لله رب العالمين ... والصلاة والسلام على سيدنا محمد وآله الطيبين الطاهرين. يسعدني وقد تم انجاز هذه الرسالة المتواضعة ان اتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساعد على اكتمال هذا السفر الطويل من خلال المتابعة والتوجيه والاستشارات القيمة، وخص بالذكر استاذي الدكتور رافع خضر شبر الذي تفضل بالاشراف على هذه الرسالة ورعايتها بحرص وخلق رفيع وارشاد مستمر والساعات الطويلة التي قضاها معي في مناقشة تفاصيل العمل والمتابعة المستمرة وتذليل كافة الصعوبات التي واجهتها، فجزاه الله ألف خير كما يطيب لي هنا ان اتقدم بالشكر الجزيل إلى الاستاذ الدكتور حسن عودة زعال عميد كليتنا الموقرة لما بذله ويبدله في خدمة العلم والعلماء كما يطيب لي ان اتقدم بعظيم الامتنان الى الاستاذ القدير الدكتور علي زعلان نعمه، عميد كلية القانون، جامعة بابل سابقاً على متابعته لنا وتقديمه النصح والارشاد سواء اكان في السنة التحضيرية او بعدها في مرحلة اعداد الرسالة .

كما لا يفوتني ان اتقدم بعظيم امتناني وتقديري إلى جميع اساتذتي الأجلاء في قسم القانون العام وخص بالذكر منهم الدكتور محمد علي سالم والدكتور محمد علي جواد والدكتور كاظم الشمري والدكتور إسماعيل صعصاع والدكتور حكمت الدباغ والذين كان لهم فضل تدريسي.

كما لا انسى ان اتقدم بالشكر والتقدير إلى كل العاملين في مكتبات العراق الشقيق وخص منهم العاملين في مكتبة كلية القانون جامعة بابل ومكتبة كلية القانون جامعة بغداد والمكتبة المركزية على ما بذلوه في مساعدتي على استقاء مصادر هذه الدراسة. واتقدم بعظيم شكري وامتناني إلى أخي الدكتور ازهر عبد الله على ما بذله من جهد كبير في رفدي بعدد من المصادر القيمة المرتبطة بالدراسة خلال وجودي في العراق الشقيق فجزاه الله عني خير الجزاء.

وفي الختام اتقدم بالشكر والعرفان إلى أهلي في اليمن السعيد وبخاصة والدي ووالدتي، اطل الله في عمرهما، واخواني واخواتي.

فالجميع خالص الشكر والامتنان والله الموفق

الباحث

المحتويات

ت	الموضوع	الصفحة
١.	الأهداء:	-
٢.	الشكر والتقدير:	-
٣.	المحتويات:	II - I
٤.	المقدمة:	٤ - ١
٥.	التمهيد:	١٠ - ٥
	معنى الإقتراح ودوره في عملية سن القوانين:	٥
	أولاً: معنى الإقتراح:	٥
	ثانياً: دور الإقتراح في عملية سن القوانين :	٨
٦.	الفصل الاول : تأصيل فكرة السلطة المختصة بإقتراح القوانين.	٥٥ - ١١
	المبحث الاول : نشوء السلطة المختصة بإقتراح القوانين:	٢٦ - ١٢
	المطلب الاول: نشوء سلطة إقتراح القوانين في انكلترا والولايات المتحدة الامريكية.	١٩ - ١٣
	المطلب الثاني : نشوء سلطة إقتراح القوانين في فرنسا.	٢٢ - ٢٠
	المطلب الثالث : نشوء سلطة إقتراح القوانين في العراق.	٢٦ - ٢٣
	المبحث الثاني : ماهية السلطة المختصة بإقتراح القوانين.	٣٩ - ٢٧
	المطلب الاول : مفهوم السلطة المختصة بالإقتراح .	٣٣ - ٢٨
	المطلب الثاني: اجراءات الإقتراح تبين من هم القابضون على السلطة .	٣٩ - ٣٤
	المبحث الثالث : موقف الانظمة الدستورية من جهات الإقتراح.	٥٥ - ٤٠
	المطلب الاول : الاعتبارات المؤثرة في تحديد جهات الإقتراح.	٤٤ - ٤١
	المطلب الثاني : الجهات المختصة بإقتراح القوانين.	٥٥ - ٤٥
٧.	الفصل الثاني : تنظيم ممارسة السلطة المختصة بإقتراح القوانين.	٩٤ - ٥٦
	المبحث الاول : اسهام البرلمان والحكومة في إقتراح القوانين.	٧٢ - ٥٧
	المطلب الاول : اسهام البرلمان والحكومة في إقتراح القوانين في الدستور الفرنسي.	٦٤ - ٥٨
	المطلب الثاني : اسهام البرلمان والحكومة في إقتراح القوانين في	٧٢ - ٦٥

ت	الموضوع	الصفحة
	الدستورين اليمني والموريتاني.	
	المبحث الثاني : إسهام البرلمان ورئيس الدولة في إقتراح القوانين .	٨٣ - ٧٣
	المطلب الاول : اسهام البرلمان ورئيس الدولة في إقتراح القوانين في الدستور اللبناني .	٧٨- ٧٤
	المطلب الثاني : اسهام البرلمان ورئيس الدولة في إقتراح القوانين في الدستور المصري.	٨٣ - ٧٩
	المبحث الثالث : اسهام البرلمان والحكومة وجهات اخرى في إقتراح القوانين.	٩٤ - ٨٤
	المطلب الاول : الاحكام الدستورية المنظمة لإقتراح القوانين في الدستور الايطالي.	٩٠ - ٨٥
	المطلب الثاني : الاحكام الدستورية المنظمة لإقتراح القوانين في الدستور العراقي.	٩٤ - ٩١
٨.	الفصل الثالث : حدود اختصاص سلطة إقتراح القوانين.	١٤١ - ٩٥
	المبحث الاول : المجال المخصص في إقتراح القوانين .	١٠٧ - ٩٧
	المطلب الاول : اولوية القانون وتحديد مدلوله .	١٠١ - ٩٨
	المطلب الثاني : الاتجاهات العامة بشأن مجال إقتراح القوانين .	١٠٧ - ١٠٢
	المبحث الثاني : المجال المطلق في إقتراح القوانين.	١٢٦ - ١٠٨
	المطلب الاول : الدستور الايطالي .	١١٢ - ١١٠
	المطلب الثاني : الدساتير العربية .	١٢٦ - ١١٣
	المبحث الثالث : المجال المحدد في إقتراح القوانين.	١٤١ - ١٢٧
	المطلب الاول : الدستور الفرنسي .	١٣٣ - ١٢٨
	المطلب الثاني : الدساتير العربية .	١٤١ - ١٣٤
٩.	الخاتمة :	١٤٤ - ١٤٢
١٠.	المصادر :	١٥٩ - ١٤٥

تمهيد

معنى الإقتراح ودوره في عملية سن القوانين

أولاً : معنى الإقتراح :

أن الإقتراح، هو المرحلة الأولى التي تنبثق منها عملية تشريع القانون، وهي تبدأ منذ أعداد المشروع الأولى للقانون حتى تقديمه إلى السلطة المختصة بالتشريع، وفقاً لأحكام الدستور لمناقشته والتصويت عليه^(١).

وأكدت الاتجاهات الفقهية، ان نقطة البداية، في أي قانون هي: الإقتراح^(٢)، حيث أوضح (د. حبيب ابراهيم) ان إقتراح القانون هو أول المراحل التي يمر بها وضع التشريع العادي. فهو يبدأ بصورة إقتراح ويسمى مشروع قانون^(٣).

واشار (د. محمد حسن القاسم) إلى ان سن التشريع العادي يحتاج إلى مراحل مختلفة، والمرحلة الأولى تتجسد في إقتراح القانون، حيث يبدأ وضع القانون أو سنه بالإقتراح، بمعنى عرضه على السلطة التشريعية^(٤).

وعلى هذا الاساس، فان إقتراح القوانين هو العمل الذي يمثل جوهر القانون ويؤسس لبنته الأولى. ذلك ان القانون هو في الأصل، فكرة يراد ادخالها في النظام القانوني وإقتراح الأخذ بهذه الفكرة. اذن هو اول مرحلة في عملية سن التشريع^(٥).

ويرى (د. عبد المنعم فرج الصدة) في تحديد مفهوم إقتراح القانون بأن المقصود به : (عرض مشروع القانون على الجهة التي حددتها وثيقة الدستور)^(٦).

ويرى (الأستاذ عبد الباقي البكري)، (ان الإقتراح يقصد به، عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع، ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به)^(٧).

(١) د. هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق، المطبعة العلمية، دمشق، ١٩٧١، ص ١٣٧.
(٢) أنظر في ذلك : د. أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الأول، القاعدة القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٢٩.

د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون، والنظرية العامة للحق، ط ١، مكتبة مكابي، بيروت، ١٩٧٥، ص ٢٣٠.

د. محمد حسن القاسم، المدخل إلى القانون، القاعدة القانونية، دار الجامعة، بيروت، ١٩٩٨، ص ١٤٢.
الأستاذ/ عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول، نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب، النجف الأشرف، ١٩٧٢، ص ٣٥٢-٣٥٣.

(٣) حبيب ابراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٠، ص ٩٥.

(٤) د. محمد حسن القاسم، المدخل إلى القانون، مصدر سابق ص ١٤٢.

(٥) د. أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، مصدر سابق، ص ١٢٩.

(١) عبد المنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٧٥.

(٢) عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، مصدر سابق، ص ٢٥٣-٢٥٤.

وفي ضوء ما تقدم، نرى ان الاتجاهات الفقهية قد تعددت وتباينت في تحديد معنى الإقتراح. إلا اننا نرى ان مفهوم الإقتراح يتحدد في كونه العمل الذي يؤسس اللبنة الاولى للقانون، ويحدد مادته ومحتواه.

ووفقاً لهذا المنطق فان الإقتراح هو اللبنة الاولى في البناء القانوني ومن دونه لا يقوم . فهو اذن جزء منه، وليس عملاً خارجاً عنه ^(٣) ، إذ ان الإقتراح يعتبر ركناً أساسياً في عملية التشريع، وهو الذي يجعل اعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص مشروع القانون واقراره، وان خلق التشريع انما هو ثمرة عمليات مجتمعة ومتكاملة ^(٤).

هذا وتحدد الدساتير عادة الجهة صاحبة الحق في الإقتراح تبعاً للظروف السائدة في المجتمعات المختلفة والنظرة الغالبة بهذا الخصوص. وكذلك بحسب طبيعة النظم السياسية والدستورية .

ففي ظل الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧. نجد ان الفصل الثاني والموسوم بـ(سن القوانين)، قد نص على ان يتولى البرلمان بمجلسيه (الشيوخ والنواب)، السلطة التشريعية (م/٧٠) ونص على ان للحكومة ولكل عضو في المجلس (الوزراء) والهيئات والجهات التي يخولها القانون الدستوري حق إقتراح القوانين. وقرر الدستور أيضاً ان يمارس الشعب حق إقتراح القوانين (م/٧١) ^(١)

وابان الدستور السويسري لعام ١٩٩٨ الجهات التي منحها حق المبادرة وحق الإقتراح على البرلمان الاتحادي. إذ نص في المادة (١٦٠) منه على انه من حق كل عضو في الجمعية الاتحادية. كما اقر الدستور حق اعضاء كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات والمجلس الاتحادي التقدم بأي إقتراح بشأن الموضوعات المطروحة للتداول. ونص دستور تونس لعام ١٩٥٩ في المادة (٢٨) منه على ان : (مجلس النواب هو الذي يمارس السلطة التشريعية. ولرئيس الجمهورية والنواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين. ولمشاريع رئيس الجمهورية اولوية النظر) ^(٢). وقد جعل الدستور المصري لعام ١٩٧١ إقتراح القوانين، حقاً لرئيس الجمهورية وكل عضو من اعضاء مجلس الشعب. وفي لبنان يقرر الدستور الصادر عام ١٩٢٦ حق إقتراح القوانين لكل عضو من اعضاء مجلس النواب، كما يثبت هذا الحق للحكومة، هذا مع ملاحظة ان الدستور اللبناني لا يفرق من حيث اجراءات العرض على مجلس النواب، بين إقتراح القانون المقدم من الحكومة او من اعضاء المجلس ^(٣).

(٣) عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، غير منشورة ، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص ٨.

(٤) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة ، مطبعة دار الفكر العربي، ١٩٦٤، ص ٢٤٥.

(١) جون كلارك آدمز ، بارلي، نظام الحكم في جمهورية ايطاليا، ترجمة وتدقيق، احمد نجيب هاشم، تصدير حسن جلال العمروسي، مكتبة الأنكلو المصرية، القاهرة ، ١٩٦٤، ص ٤٢ .

(٢) المادة (٢٨) عدلت بموجب القانون الدستوري، عدد (٨٨) لسنة (١٩٨٨)، المؤرخ في (٢٥) يوليو (١٩٨٨) ساسي بن فرحات، الاصلاح الدستوري وجمهورية الغد، سلسلة المكتبة القانونية، تونس، ٢٠٠٢.

(٣) د. محمد حسن قاسم ، مصدر سابق ، ص ١٤٣.

وقرر دستور موريتانيا لعام ١٩٩١ ان (مبادرة القوانين من اختصاص الحكومة واعضاء البرلمان)، (م/٦١).

ثانياً : دور الإقتراح في عملية سن القوانين :

يقصد بسن القانون واصداره، الخطوات التي تتخذ حتى تصبح له قوة التنفيذ ذلك ان سن القانون بالمعنى الدقيق يفيد، الخطوات التي تقوم بها السلطة التشريعية^(١). والواقع ان سن القانون بمعناه العام، يتم باتخاذ خطوات متعددة، تبدأ بالإقتراح، والقانون في أصله، فكرة يراد ادخالها في النظام القانوني . وإقتراح الأخذ بهذه الفكرة . اذن هو اول مرحلة في عملية سن القانون^(٢). وتعددت الاتجاهات الفقهية وتباينت في موقفها من الدور الذي يؤديه الإقتراح في عملية سن القوانين .

الاتجاه الأول :

الإقرار بالطبيعة التشريعية لحق الإقتراح^(٣):

ذهب جانب من الفقه إلى ان إقتراح القوانين هو احد الاجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون . فهو عمل تشريعي بالدرجة الأولى .
والحق ان خلق القانون انما هو ثمرة عمليات ثلاث مجتمعة ومتكاملة هي : الإقتراح وموافقة البرلمان والتصديق او الاعتراض التوفيقى . فليس اي من هذه الاعمال الثلاثة بمفرده هو القانون وانما القانون ما يتمخض عنها جميعاً . ووفقاً لهذا الاتجاه. يعتبر إقتراح القوانين هو العمل الذي يكون جوهر القانون، ويؤسس لبنته الأولى . فحق الإقتراح هو احد الاعمال التي تساهم في وجود القانون، ولا يقتصر دوره على الاعداد للقانون او التحضير له . فإقتراح القوانين ليس هو الباعث او الدافع فقط، وانما هو القانون جنين، ذلك ان العمل التشريعي لا يبدأ من فراغ، وانما يستند إلى فكرة تكون جوهره وما هيته، يطورها حتى يصل بها درجة الاكتمال .

الاتجاه الثاني :

انكار الطبيعة التشريعية لحق الإقتراح :

(١) أنظر في ذلك : د. هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق، مصدر سابق، ص ١٣٤.
د. حبيب ابراهيم الخليلي ، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون، مصدر سابق، ص ٩٥.
- د. عبد المنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، مصدر سابق ، ص ٧٤-٧٥.
- الأستاذ /عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشرعية الاسلامية، مصدر سابق، ص ٢٥٢-٢٥٣.
د. محمد حسن القاسم، المدخل إلى القانون، اقاعد القانونية، مصدر سابق ، ص ١٤٢.
د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، ط٢، مكتبة مكاوي، بيروت، ١٩٧٥، ص ٢٣٠.
(٢) د. أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الاول، مصدر سابق، ص ١٢٩.
(٣) أنظر في ذلك : د. عثمان خليل، د. سليمان الطماوي، موجز القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٥١، ص ٣٤١.
د. عثمان خليل، النظام الدستوري المصري، القاهرة، ١٩٥٦، ص ١٥٤.
د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، ١٩٦٤، ص ١٠٢.
د. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، ١٩٧١، ص ٣٥٢.
د. عبد القادر الجمال، النظريات الدستورية العامة والدستور المصري، ١٩٥٠، ص ٢٥٠-٢٥١.

يرى جانب من الفقه ان الإقتراح وان كان هو الذي يحرك القانون إلا انه لا يُنشؤه وانما هو مجرد تحضير له. فمن يقترح قانوناً لا يشترك في الامر الذي يخلق القانون، او الذي يعطي نصوصه صفة الالتزام.

ووفقاً لهذا الرأي، فإن السلطة التشريعية تكمن في اصفاء الخصائص الأمره للقانون على عمل ما، او اعطاء نص صفة القاعدة الاجبارية. ولئن امكن اعتبار جميع الاجراءات التي تشارك في صنع او وضع القانون من قبيل الأعمال التشريعية، بالمعنى الواسع فإن العمل التشريعي بالمعنى الدقيق هو الذي يدخل في تكوين عناصر القرار الأمر الذي يتولد منه القانون حالاً ومباشراً. وبرز هذا الاتجاه في الفقه الفرنسي، ومن ابرزهم ، كاريه دي مالبرج ، وايسمان ولابان^(١). كما حظي هذا الاتجاه بتأييد بعض الفقه المصري، وبخاصة ، د. السيد صبري فهو يرى انه: ((اذا كان الإقتراح هو الأصل في خلق القانون، فهو ليس القانون بالذات، حقيقة انه العامل الأساسي في القانون ، فهو الذي يحرك التشريع ويؤدي إلى ممارسة الإرادة التشريعية ، انه اشترك في العملية التشريعية ولكنه بالرغم من ذلك لا يحمل صفة القرار التشريعي البحت، فهو عمل من اعمال الادارة ، لأنه لا يشتمل بأي شكل من الاشكال على صفة الأمر))^(١).

وبعد ان عرضنا للاتجاهات الفقهية، التي ابرزت دور الإقتراح في عملية سن القوانين، فأننا نميل إلى تأييد الاتجاه الاول، والقائل بالطبيعة التشريعية للإقتراح. وآية ذلك ان الإقتراح هو احد مراحل العملية التشريعية، فبالإقتراح تبدأ المرحلة الاولى في الاجراءات التي تتبع لوضع القانون ومن ثم، نرى ان الإقتراح يحمل الصفة والطبيعة التشريعية .

(١) Carre de Malberg : Contribution ala theorie general de L'etat . 1920, P. 378,

(١) السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة ، ١٩٤٦ ، ص ٢

المقدمة

تشتمل حكومة الدولة الحديثة عادة على ثلاث سلطات هي: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، تقوم على أساس من التخصص في العمل.

وهذه السلطات الثلاث تسمى السلطات المؤسسة، أي السلطات التي أسسها وأقامها الدستور. وتقابلها وتوجد قبلها السلطة المؤسسة التي تضع الدستور بوصفه القانون الأعلى الذي يحدد نظام الحكم في الدولة ويحدد سلطاته بما يحد من التداخل بين الهيئات الثلاث وبما يضمن حقوق وحريات الأفراد^(١). وينظم الدستور تكوين واختصاصات السلطات المؤسسة الثلاث.

وعندما ننقل إلى تحديد العلاقة بين هذه السلطات تبرز بعض الصعوبات، ويحسن ان نستبعد بداءة السلطة القضائية، لأن انفصالها عن السلطتين الأخرين، وان لم يكن تاماً، إلا انه قوي واضح المعالم، بحيث لا يثير نطاق نشاطها صعوبات يتعذر حلها. فضلاً عن ذلك، أن السلطة القضائية بحكم وضعها سلطة غير سياسية، ومن هنا فإن كلمة (الحكام) اذا ما ذكرت انصرفت إلى السلطتين الأخرين : التشريعية والتنفيذية، وهما السلطانان السياسيان، كما ان بحث العلاقة بين السلطات، اذا ما ذكرت فأنها تنصرف إلى العلاقة بين هاتين السلطتين^(٢).

ومرد الصعوبات التي تنشأ عند تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى ما بينهما من تداخل وتشابك، وسبب التداخل، ان الانفصال العضوي لا يقابله انفصال وظيفي، وبعبارة أخرى، ان الدستور يقيم سلطتين احدهما تشريعية والاخرى تنفيذية، إلا انه في معظم الدول، لا يحصر كلاً منهما في ممارسة وظيفة محددة، بحيث تمارس السلطة التشريعية الوظيفة التشريعية فقط، وتقتصر السلطة التنفيذية على ممارسة الوظيفة التنفيذية^(٣).

ومن ابرز المسائل التي تثير التداخل بين السلطتين مسألة تحديد السلطة المختصة بإقترح القوانين. فعلى الرغم من ان بعض الدساتير قد اقرت للسلطة

(١) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الاولى، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٢٠٦.

(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، الدار المصرية للطباعة والنشر، الطبعة الاولى، بيروت، ١٩٦٩، ص ١٠.

(٣) د. كمال الغالي، التشريع الحكومي (المراسيم التشريعية)، دراسة عن الاتجاهات المعاصرة في القانون العام المقارن، دمشق، ١٩٦٢، ص ٨.

التشريعية حق إقتراح القوانين، على اساس (ان من يملك الكل، يملك الجزء)، ولأن السلطة التشريعية هي العضو الأصيل في مجال التشريع، فأن معظم الدساتير تجعل حق إقتراح القوانين (شركة) بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولقد تباينت الدساتير في تحديد مقدار حق الإقتراح المعطى، لأي من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك في تحديد الأسلوب الذي يمارس فيه هذا الحق، وذلك وفقاً للرغبة السائدة في ترجيح اي من السلطتين على الاخرى.

وقد كان هذا المنطلق حافزاً أكيداً على اختيار موضوع رسالتي (السلطة المختصة باقتراح القوانين).

ان اهمية البحث في موضوع السلطة المختصة بإقتراح القوانين، يتجسد في عدة امور، من اهمها ان الإقتراح هو الاصل في خلق القانون، فهو الذي يحرك التشريع، ويؤدي إلى ممارسة الارادة التشريعية، هذا من جانب، ومن جانب آخر ان حق الإقتراح ذو اهمية كبيرة بأعتباره العامل الأساسي في التشريع فهو اللبنة الاولى في البناء القانوني، ومن دونه لا يقوم.

اما الامر الثاني فيتمثل في ان التنظيم الامثل لحق الإقتراح يستوجب تحديد السلطة التي تمارس هذا الحق على النحو الذي يحقق اهدافه، ويحول دون اساءة استخدامه. والدساتير عادة هي التي تحدد الجهة صاحبة الحق بالإقتراح تبعاً للظروف السائدة في المجتمعات المختلفة والنظرة الغالبة بهذا الخصوص وقد اثرتنا ان نركز في دراستنا على بعض النظم الدستورية المعاصرة.

هذا وقد واجهتني مصاعب اثناء اعداد هذه الرسالة، تمثلت في قلة المراجع الفقهية، وصعوبة الحصول عليها. ولاسيما في ظل الظروف والاضاع الصعبة التي تعرض لها بلدنا العزيز. والتي نجم عنها فقدان العديد من المكتبات القانونية وما تتضمنه من مصادر قانونية ووثائق دستورية. فضلاً عن ذلك فأئنا بعد البحث المضني لم نجد دراسة متخصصة تبحث في هذا الموضوع، وتجمع شتاته، الامر الذي اضطرنا إلى الخوض في محاولة القيام بذلك وجعله وحدة متناسقة قدر الامكان.

خطة البحث :

لقد إرتأينا وضع خطة بحث تعتمد على التقسيم الموضوعي اذ سنقسم موضوع البحث إلى مقدمة وتمهيد وثلاثة فصول ،سنتناول في المقدمة شرحاً

للموضوع وسبب اختياره واهميته ونعرض في التمهيد تحديد معنى الإقتراح وتبيان دوره في عملية سن القوانين.

وسوف نتناول في الفصل الاول تأصيل فكرة السلطة المختصة في إقتراح القوانين، وسنقسمه إلى مباحث ثلاثة وسنخصص المبحث الاول لدراسة نشوء السلطة المختصة في إقتراح القوانين. وسنعرض في المبحث الثاني ماهية السلطة المختصة بإقتراح القوانين. ونبين في المبحث الثالث موقف الانظمة الدستورية من جهات الإقتراح.

وفي الفصل الثاني سوف نعرض تنظيم وممارسة السلطة المختصة بإقتراح القوانين في مباحث ثلاثة : يخصص المبحث الاول لدراسة اسهام البرلمان والحكومة في إقتراح القوانين. ويكرس المبحث الثاني لتبيان احكام اسهام البرلمان ورئيس الدولة في إقتراح القوانين. وسنتناول في المبحث الثالث اسهام البرلمان والحكومة وجهات اخرى بإقتراح القوانين.

اما الفصل الثالث فيخصص لتبيان حدود اختصاص سلطة إقتراح القوانين وذلك في مباحث ثلاثة: سنتناول في المبحث الاول دراسة المجال المخصص في إقتراح القوانين ، ونعرض في المبحث الثاني للمجال المطلق في إقتراح القوانين، ونبحث في المبحث الثالث المجال المحدد في إقتراح القوانين.

ثم ننهي من الرسالة بخاتمة، نضمنها ملاحظتنا حول الموضوع ونتمنى من الله العزيز القدير ان تجد الاهتمام .

والله من وراء القصد ...

الفصل الاول

تأصيل فكرة السلطة المختصة بإقتراح القوانين

قد يبدو للوهلة الاولى انه ليست هناك فائدة عملية من دراسة تأريخ القواعد المتعلقة بالمبادرة التشريعية. ولكن سرعان ما يزول هذا الخاطر اذا لاحظنا ان الباحث في علوم القانون لا يستطيع ان يتفهم القاعدة على وجهها الصحيح إلا اذا رجع إلى اصولها التاريخية، وتقصى اصل نشأتها ثم تتبع تطورها الذي ادى بها إلى وضعها الاخير. فضلاً عن ان دراسة النظام القانوني لقاعدة قانونية يلقي الضوء على مدى ارتباطها بالظروف السائدة سواء اكانت ظروفًا سياسية ام اجتماعية ام اقتصادية ام دينية .

على ان الدراسة في جانب منها تتجه إلى تحديد اصل نشأة السلطة المختصة بإقتراح القوانين، وفي جانب آخر تتجه إلى تحديد ماهية السلطة المختصة بإقتراح القوانين. وفي ضوء ذلك، نعرض لما تقدم في مباحث ثلاثة وعلى النحو التالي :

المبحث الاول : نشوء السلطة المختصة بإقتراح القوانين.

المبحث الثاني : ماهية السلطة المختصة بإقتراح القوانين.

المبحث الثالث : موقف الانظمة الدستورية من جهات الإقتراح.

المبحث الاول

نشوء السلطة المختصة بإقتراح القوانين

من المفيد في أي بحث، قبل الخوض في تفاصيله ، تبين أسس نشأته وتطورها . ومن هنا إرتأينا ان نمهد للدخول في تفاصيل موضوع البحث، عن طريق رسم صورة – جاهدين ان تكون وافية وجلية – تمثل الأطار العام لنشأة السلطة المختصة بمرحلة إقتراح مشروعات القوانين.

ويقتضي البحث في نشأة سلطة إقتراح القوانين ان نعرض لنشأة تلك السلطة في ابرز النظم الدستورية وذلك في مطالب ثلاثة ، وعلى النحو الآتي :

المطلب الاول : نشوء سلطة إقتراح القوانين في انكلترا والولايات المتحدة الامريكية.

المطلب الثاني: نشوء سلطة إقتراح القوانين في فرنسا.

المطلب الثالث : نشوء سلطة إقتراح القوانين في العراق.

المطلب الاول

نشوء سلطة إقتراح القوانين في انكلترا والولايات المتحدة الامريكية

أولاً : في انكلترا :

يرتكز النظام الدستوري – العرفي – في بريطانيا على ثلاثة مبادئ أساسية ويدور تطبيقه حول ثلاث هيئات دستورية ^(١). فالمبادئ الأساسية هي، مبدأ الفصل بين السلطات ^(٢)، مبدأ سيطرة البرلمان ، مبدأ سيادة القانون. أما الهيئات الدستورية فهي ، البرلمان، والملك، والوزارة . ولقد بدأت الملكية في انكلترا بالصفة المطلقة إذ يجمع الملك بين يديه مختلف وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية . وفي تلك المدة لم يكن هناك تميز بين المراحل المختلفة التي تجرى بها العملية التشريعية. او لم يكن حق الإقتراح معروفاً بالمعنى الدقيق ^(٣).

الإقتراح بالمعنى الدقيق لم يبدأ في الظهور إلا عندما استكمل البرلمان هيئته على الاجراءات التشريعية لسن القوانين، في عهد الملك (هنري السادس ١٤٢٢-١٤٧١) عندما اصبح للبرلمان حق صياغة مقترحاته في شكل مشروع قانون يعرض على الملك للموافقة او الرفض، فإذا وافق عليه تحول إلى قانون مكتمل ^(١) واستطاع البرلمان عن طريق اداتين تقرير حقه في التشريع، الاداة الأولى تتمثل في سلطة البرلمان في الموافقة على الضرائب. فقد كان مجلس العموم-بحكم صفته التمثيلية عن الشعب – يساوم الملك في سبيل اصدار قانون معين مقابل موافقته على الضرائب التي يحتاجها . اما الاداة الثانية فكانت تتمثل في تقديمه عرائض للملك تتضمن الالتماس باصدار تشريعات معينة بحيث ان البرلمان ما كان ليوافق على الضرائب إلا اذا وقع الملك بالموافقة على العرائض المقدمة إليه . لكن على الرغم من ذلك فقد كان الملك يتعنت في اصدار التشريع، وفي حال موافقته على اصداره، فقد كان يصدره في صورة تفقده قيمته. ومن ثم طور الاسلوب إلى تقديم إقتراح التشريع بشكل مشروع.

^(١) انظر في ذلك : د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الاول ، الدول وانظمتها، دار العلم للملايين ، بيروت ، ط ٣ ، ١٩٨٣ ، ص ١٦٧ . د. محمد فؤاد مهنا ، دروس في القانون الدستوري ، النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية ، ١٩٦٨ – ١٩٦٩ ، بغداد ، ص ١١٤ .

^(٢) من الناحية النظرية والدستورية يقوم النظام السياسي الانكليزي على مبدأ الفصل بين السلطات مع وجود تعاون وتأثير متبادل بين السلطتين التشريعية (البرلمان) والسلطة التنفيذية (الحكومة). اذ من الثابت ان من حق البرلمان مساءلة الحكومة وحجب الثقة عنها. وبالمقابل يكون للحكومة حق حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة .

د. ابراهيم عبد العزيز شياح، و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ، ص ٣٤٢ .

^(٣) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مكتبة عبد الله وهبة ، القاهرة، ١٩٤٤-١٩٤٥ ، ص ٩٨ .

^(٤) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠ ، ص ٣٧ .

وعندئذ لم يكن امام الملك من طريق إلا ان يوافق على المشروع بصيغته أو لا يوافق، وعلى هذا النحو تمكن البرلمان من تأكيد حقه في العملية التشريعية وان يكون طرفاً في اي قانون يصدر^(٢).

ويكاد يجمع الفقه بشأن سلطات الملك على ضرورة التمييز بين النظرية الدستورية والواقع العملي^(٣).

فمن الناحية الدستورية يحتفظ الملك بكل سلطاته التقليدية بما في ذلك حق إقترح القوانين .

اما من الناحية العملية فإن الوزارة بمقتضى النظام البرلماني، تمارس كل السلطات بما في ذلك اختصاصات الملك. فهي همزة الوصل بينه وبين البرلمان.

وتبعاً لذلك لم يعد للملك حق اعداد مشروعات القوانين بحسب رأيه الشخصي، بل اصبح الأمر متروكاً للوزارة يؤيدها البرلمان . وفيما يتعلق بحق إقترح القوانين . يلتزم الوزير الأول بطلب رأي الملك في مشروعات القوانين ، والمسائل الادارية المهمة قبل القيام بها بالنسبة لمشروعات القوانين التي يستخدم فيها حق الملك في الإقترح .

وفي ضوء ذلك ، يؤكد البعض ان انكلترا شهدت تنظيماً واحداً لحق الإقترح هو الإقترح المشترك بين الملك والبرلمان . إذ ان السلطة التشريعية مقسمة بين البرلمان والملك ، إذ يقوم مجلس البرلمان بوضع القانون بشكل مشروع يرفع للملك ولهذا الأخير الحق في رفضه او تحويله إلى قانون وذلك بالمصادقة عليه. هذا التطور ادى إلى تحرير السلطات التشريعية المطلقة التي كان يمارسها الملك واقتصر سلطاته في حقلين ، اولهما حق إقترح القوانين . وثانيهما حق الاعتراض على القوانين إذا صدر الإقترح من البرلمان . وصفوة القول ان إقترح القوانين في انكلترا قد برز بشكل دقيق في عهد الملك (هنري السادس) وان هذا الحق نشأ مشتركاً بين الملك والبرلمان. ولكن حق الملك والبرلمان في إقترح القوانين قد تأثر بشكل كبير بظهور مجلس الوزراء ، والاتجاه نحو جمع كل السلطات بيده بوصفه الهيئة التنفيذية للحزب الغالب في البرلمان . وقد ترتب على ذلك ان حق الإقترح قد انتقل إلى الوزارة تمارسه باسم الملك او باسم الوزراء باعتبارهم نواباً في البرلمان.

ومع التطور السياسي بدأت سلطة البرلمان بالتطور بوصفها هيئة تشريعية بل انها اصبحت في مقدمة المؤسسات التي توجد على رأس الدولة وكان الفضل في ذلك يرجع إلى مجلس النواب أكثر منه إلى مجلس اللوردات.

ويختص مجلس النواب بمناقشة مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة والموافقة عليها او بعضها. فإذا وافق مجلس النواب على مشروع القانون احواله إلى مجلس اللوردات^(*). وهذا مجرد صيغة شكلية، ذلك لأن مجلس اللوردات لا يملك أي سلطة تجاه هذه القوانين التي وافق عليها مجلس النواب وكل ما يملكه هو تاخير الموافقة عليه واصداره^(١).

(٢) د. ابراهيم درويش ، الدولة ، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ٣٢٢ وما بعدها .

(٣) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية ، ط ٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٤م، ص ٣٧٩.

(*) يتألف مجلس اللوردات بطريقة معقدة ذلك أنه يعتبر من العهود الماضية والتي لم تنقرض إلى وقتنا الحاضر ، فهو ممثل الطبقة الاستقرابية في بريطانيا والتي ما زالت موجودة لحد الآن . ويتكون هذا المجلس من نوعين من الأعضاء : أعضاء بالوراثة وأعضاء بالتعيين . لمزيد من التفصيل انظر : د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ١٩٨٧، ص ٦٠٨ وما بعدها .

(١) د. ربيع انور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية، ١٩٩٢، ص ١٨١.

ثانياً : في الولايات المتحدة :

يرتكز النظام الدستوري في الولايات المتحدة على الدستور الاتحادي الصادر في عام ١٧٨٧ الذي يعتبر من أقدم الدساتير المكتوبة في العالم المعاصر. وعلى الرغم من تعديلات عدة أجريت عليه (بلغت ستة وعشرين تعديلاً) إلا أن هذه التعديلات قد حافظت على المعالم الرئيسية التي اصطبغ بها الدستور^(١).

ولقد أنشأ الدستور الأمريكي النظام الرئاسي الذي أراد به تقرير مبدأ فصل السلطات وذلك بتوزيع السلطات على هيئات مختلفة. ويتحقق الفصل بين السلطات بوجود : سلطة تنفيذية من اختصاص رئيس الجمهورية ، وسلطة تشريعية يباشرها الكونجرس بمجلسيه (أي مجلس النواب ومجلس الشيوخ) وأخيراً سلطة قضائية^(٢). وبالرغم من أن الدستور قد عمل على تنظيم اختصاصات السلطات العامة إلا أنه لم يتضمن نصاً صريحاً يخول الكونجرس سلطة إقتراح القوانين، ولكن استقر الرأي على أن السند الدستوري لاختصاص أعضاء الكونجرس بسلطة إقتراح القوانين يستفاد بشكل ضمني من نص فقرتين في الدستور هما :

الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الأمريكي التي تنص بأن ((جميع السلطات التشريعية المقررة بموجب هذا الدستور تخول كونجرس الولايات المتحدة)). ومن طبيعة الأمر أن تخويل جميع سلطات التشريع يتضمن سلطة إقتراح القانون باعتبار أن إقتراح القوانين هو جزء من سلطة التشريع ومقدمه لها ومدخل إليها.

أما الفقرة الأخرى فهي الفقرة السابعة من المادة الأولى التي تنص^(١) :

-
- (١) تضمن الدستور الاتحادي عدة مبادئ رئيسية من أهمها :
- الشكل الجمهوري لنظام الحكم - الشكل الفيدرالي أو الاتحادي.
 - مبدأ الفصل بين السلطات - النظام الرئاسي كنظام للحكم .
 - حماية الدستور لحقوق الإنسان - سمو الدستور الاتحادي .
- د. إبراهيم عبد العزيز شياح - د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري مصدر سابق ص ٣٥٣-٣٥٨.
- د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ١٩٨٧ ، ص ٦٨١ .
- د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية ، دار المعارف، ط ١ ، ط ٤ ، ١٩٦٥ - ١٩٦٦ ، ص ٢٥٨ .
- د. محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، دار الفكر العربي، ١٩٦٤ ، ص ٢٧٦ .
- د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مطبعة جامعة دمشق ، ١٩٦٥ ، ص ٢٨٢ .

- (٢) د. احمد ابو المجد، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الرئاسي، مجلة مصر المعاصرة، العدد (٣٦٥) ، يوليو (١٩٧٦) ، ص ٥٤ .
- د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، (١٩٧٧)، ص ٥٤٢ .
- د. عبد الرحمن قادري، الوجيز في المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، النظم السياسية ، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، (١٩٩٢) ص ٧٠ وما بعدها .

(١) Article I.Sec. 7, 1 (all bills for raising revenue shall originate in the house of representatives, but the senate may propose or concur with amendments as on other bills).

((بان جميع مشروعات القوانين الخاصة بجمع او زيادة ايرادات الدولة ينبغي ان تصدر من مجلس النواب، ولكن لمجلس الشيوخ ان يقترح ادخال تعديلات على هذه المشروعات مثل سائر مشروعات القوانين الأخرى)).

ويستفاد من هذه الفقرة ايضاً ان سلطة إقتراح مشروعات القوانين هي من اختصاص مجلس الشيوخ ومجلس النواب، فيما عدا مشروعات القوانين المتعلقة بجمع ايرادات الدولة او زيادتها فان إقتراحها يكون من اختصاص اعضاء مجلس النواب^(٢).

ولا يشترط تقديم الإقتراح من عدد معين او نسبة معينة من الاعضاء وكثيراً ما تكون إقتراحات عضو الكونجرس بناء على رغبة الأجهزة التنفيذية او الادارية، او حزب من الأحزاب او جماعة من جماعات الضغط او بعض المواطنين العاديين من ابناء دائرته او غيرها.

فضلاً عن ان الدستور الأمريكي لم يتضمن نصاً صريحاً يخول الكونجرس سلطة إقتراح القوانين فإنه لم يتضمن ايضاً نصاً صريحاً يخول رئيس الجمهورية سلطة تقديم إقتراحات تشريعية^(١) او نصاً يحرمه ذلك .

بيد ان العمل قد جرى على ان للرئيس الأمريكي سلطة إقتراح القوانين استناداً إلى نص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور ونصها : (يقوم الرئيس من وقت لآخر بإبلاغ الكونجرس بمعلومات عن حالة الاتحاد. ويوصيه بأن يبحث الاجراءات التي يراها ضرورية وملائمة)^(٢).

لذلك دأب الرؤساء الأمريكيون على القاء خطاب بشأن حالة الاتحاد عند افتتاح كل دور من ادوار انعقاد الكونجرس، وذلك في جلسة مشتركة تضم اعضاء مجلس النواب والشيوخ معاً، كما يقوم الرئيس من وقت لآخر خلال دورة انعقاد الكونجرس بإرسال رسائل اخرى بشأن ما يعلن لهم من الموضوعات، او القاء بعضها شخصياً امام الكونجرس، بالنسبة للموضوعات بالغة الاهمية.

وجرى تفسير النص الدستوري المذكور، على ان لرئيس الجمهورية، سلطة إقتراح القوانين التي يراها ضرورية وملائمة.

(٢) د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافه الإسلامية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، (١٩٩٣)، ص ٢٧٢.

(١) ويذهب د. مصطفى ابو زيد فهمي : إلى اننا اذا لجأنا إلى النظام الرئاسي الأمريكي نجد ان الدستور يعترف للرئيس صراحة بحق الإقتراح .

انظر : د. مصطفى ابو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري، (١٩٨٠) ص ٤١٧. كما يؤكد د. عبد الحميد متولي : ان السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية جعلت كلها من نصيب البرلمان وليس للرئيس حق إقتراح القوانين . د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، الأسكندرية، ط١، (١٩٥٦)، ص ٢٣٢. اوضح د. محسن خليل: ان إقتراح القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية هو إقتراح يستقل به البرلمان وحده، بحيث لا يمكن لرئيس الدولة ان يقوم به. د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٤٢٦. كذلك أكد د. فؤاد العطار : ان احدى النتائج التي ترتبت على الفصل التام بين السلطات في النظام الدستوري الأمريكي (ان ليس للرئيس حق إقتراح مشروعات القوانين. د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، (١٩٦٥ - ١٩٦٦)، ج ١، ص ٤٢٠ .

(٢) Article ٢, Sec, ٣ (he shall from time to time give to the congress information of the state of the union, and recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient).

وبناءً على ذلك فقد اعتاد رؤساء الجمهورية على ان يرفقوا برسائلهم السنوية وغيرها من الرسائل التي يوجهونها إلى الكونجرس (إقتراحات بقوانين) تسمى (Administrative Bills) وهي غالباً ما تكون بصورة مشروع قانون تام الصياغة وحياناً بصورة فكرة لم تتم صياغتها القانونية. وبذلك الإقتراح التشريعي المباشر من جانب رئيس الجمهورية، أصبح للرئيس دور أساسي في التشريع^(١).

^(١) يراجع بشأن سلطة الرئيس الأمريكي في الإقتراح التشريعي :

- Cart Swisher : the theory and practice of American National Government, New York ١٩٥١, p. ١٠٢.
- Rowland Egger, the president of the United states, Mc Graw-Hill, Co., ٥th ed. , ١٩٦٢, P. ١٦٧.

المطلب الثاني

نشوء سلطة إقتراح القوانين في فرنسا

أخذت الدساتير الفرنسية اشكالا مختلفة في معالجة مسألة إقتراح القوانين. فجعل دستور سنة ١٧٩١ من الملكية ، ملكية مقيدة بسلطاتها أي ملكية دستورية بمعناها الحديث . وتبنى الدستور نظام الإقتراح المنفرد من جانب البرلمان فقد نصت المادة الأولى من الباب الأول من القسم الثالث من الدستور على ان (يفوض الدستور، السلطة التشريعية وحدها السلطات الآتية : إقتراح و سن القوانين التشريعية) . وقد احتفظ الدستور للملك في ذات المادة (بحق دعوة السلطة التشريعية إلى النظر في بعض المسائل التي يقدر الملك أهميتها)^(١)

ونجد الاتجاه نفسه في دستور السنة الأولى الصادر عام ١٧٩٣، إذ نص في المادة (٥٣) منه على ان ((إقتراح و سن القوانين يدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية)) . غير ان هذا الدستور لم يقترن بالتنفيذ بسبب الظروف التي كانت تعانيها فرنسا آنذاك^(٢) . واعتنق الدستور الثاني في العام الثالث للجمهورية الصادر عام ١٧٩٥ نظام الإقتراح المنفرد وقد أنشأ للمرة الأولى في فرنسا الثنائية في السلطة التشريعية ، بجعلها موزعة بين مجلسين، فالمجلس الأول هو (مجلس الشيوخ) ويتألف من مائتين وخمسين عضواً، والمجلس الثاني هو (مجلس الخمسمائة) وكان يضم هذا العدد من الأعضاء. وقد نص الدستور في المادة (٧٦) منه على ان (إقتراح القوانين من اختصاص مجلس الخمسمائة) . كما نصت المادة (٨٦) (على حق مجلس الشيوخ في قبول او رفض قرارات مجلس الخمسمائة).

وبذلك فان حق المبادرة التشريعية او إقتراح القوانين كان منحصراً في مجلس الخمسمائة وحده ، بينما لا يحق لمجلس الشيوخ إلا ان يصوت على المشاريع المقدمة من المجلس الآخر، بقبولها او رفضها، دون ادخال أي تعديل عليها^(٣) . واتجه دستور عام ١٨١٤ إلى منح الملك اختصاصات واسعة^(٤) وقد انحصر حق الاقتراح بالملك فقط، وفق احكام المادة (١٦) التي نصت بأن : ((الملك يقترح القوانين)) إلا ان المادة (١٩) قد منحت النواب ((حق مطالبة الملك بإقتراح قانون في موضوع ما، وتحديد ما يرونه مناسباً لمحتوى القانون)) . وتضمنت المادة (١٥) من دستور سنة ١٨٣٠ مبدأ الإقتراح المشترك إذ نصت على انه ((يختص بإقتراح القوانين كل من الملك ومجلس الأمراء والنواب)) . وأشار دستور سنة ١٨٤٨ إلى مبدأ الإقتراح المشترك بصورة ضمنية إذ تطلب في المادة (٧٥) منه استشارة مجلس الدولة بالنسبة للمشروعات الحكومية وتلك البرلمانية . أما دستور عام ١٨٥٢ فقد منح حق إقتراح القوانين لرئيس الجمهورية وحده إذ

(١) Esmein, Element, de Droit Constitutionnel Francais et Compare, ١٩٢٨, P. ٥١٢.

(٢) أنظر : د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، مصدر سابق، ص ٢٣٤.

(٣) وهذا التباين في الاختصاص التشريعي قد وصفه واضع الدستور بعبارة شهيرة بقوله ((ان مجلس الخمسمائة إنما يشكل خيال الجمهورية، بينما سيمثل ألف باء عقلها)). أدمون رباط، المصدر السابق، ص ٢٥٨-٢٥٩، أحمد وفيق ، علم الدولة، مطبعة النهضة، القاهرة، ١٩٣٥، ج ٢، ص ٣٠٩.

(٤) د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، مطبعة الجامعة السورية، (١٩٥٢)، ج ١، ص ٤٣٣.

اشارت المادة (٨) من الدستور على: (اختصاص رئيس الجمهورية بإقتراح مشروعات القوانين). كما نصت المادة (٣٠) من الدستور على: (حق مجلس الشيوخ في عرض القواعد الأساسية لمشروع قانون على رئيس الجمهورية يوصيه إليه) ويلاحظ ان الدستور قيد حق البرلمان في صياغة مشروعاته صياغة قانونية ، وتبنى دستور ١٨٦٥ نظام الاقتراح المشترك فقد نص في المادة (٤٦) منه على ان : ((يختص بإقتراح القوانين كل من المجلسين والحكومة)). كذلك ورد حق الإقتراح المشترك في دستور سنة ١٨٦٩ فنص في المادة الاولى منه على ((اشترك الأمبراطور ومجلس النواب في إقتراح القوانين)) . كما اخذ دستور سنة ١٨٧٠ بالمبدأ نفسه إذ نصت المادة (١١) من الدستور على ان ((السلطة التشريعية يمارسها كل من الأمبراطور ومجلس الشيوخ والنواب)) ونص المادة (١٢) على ان ((يختص بإقتراح القوانين كل من الأمبراطور ومجلس الشيوخ والنواب)). ونجد نظام الإقتراح المشترك أيضاً في دستور عام ١٨٧٥ فقد نصت المادة (٣) منه على ان ((للحكومة ولاعضاء المجلسين حق إقتراح القوانين))^(١).

ونجد المنهج نفسه في الأحكام الدستورية الواردة في دستور عام ١٩٤٦ و ١٩٥٨ ، اذ اكدت حق الإقتراح المشترك واناطته بالبرلمان بمجلسيه، النواب والشيوخ ، ورئيس الجمهورية وفي ضوء ذلك فإن الإقتراح حق مشترك في ظل احكام النظام الدستوري الفرنسي.

(١) د. عبد الرحمن القادري، مصدر سابق، ص ١١٧.
- عبده عويدات، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، ط١، لبنان، (١٩٦١)، ص ٢٧٥.

المطلب الثالث

نشوء سلطة إقتراح القوانين في العراق

شهد العراق صدور عدد من الوثائق الدستورية اختصت بتنظيم ممارسة السلطة، وتمثلت تلك الوثائق في القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، والدستور الأول للجمهورية لعام ١٩٥٨، ودستور (٤) نيسان عام ١٩٦٣ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣). ودستور (٢٢) نيسان عام ١٩٦٤ (قانون المجلس الوطني رقم (٦١) لسنة ١٩٦٤) ودستور (٢٩) نيسان عام ١٩٦٤، ودستور (٢١) أيلول عام ١٩٦٨، ودستور (١٦) تموز عام ١٩٧٠^(١). هذا وقد تباينت الاتجاهات الدستورية بشأن حق إقتراح القوانين، التي تضمنتها الوثائق المتعددة . وقد اخذ القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ بنظام الإقتراح المشترك، وأوكل حق الإقتراح لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. وصورة الإقتراح هذه تعتبر من السمات المميزة للنظام البرلماني الذي تبناه القانون الأساسي العراقي. ونصت المادة (٤٥) من القانون الأساسي على حق الإقتراح الممنوح للسلطة التشريعية بالنص ((لكل عضو من أعضاء مجلس النواب ان يقترح وضع لائحة قانونية عدا ما يتعلق بالأمور المالية التي سيأتي بيانها على شرط ان يؤيده فيه عشرة من زملائه، واذا قبل المجلس هذا الإقتراح يودعه مجلس الوزراء لسن اللائحة القانونية وكل إقتراح يرفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في الاجتماع نفسه)).

وحدد القانون الأساسي السلطة التنفيذية ، بالوزارة والملك وعلى الرغم من ان الملك يعتبر رئيساً للسلطة التنفيذية، وهو بهذا الوصف يتمتع باختصاصات مهمة تطرق إليها بعض فقرات المادة (٢٦) إلا انه ليس من هذه الاختصاصات (المبادرة بإقتراح مشروعات القوانين). أما فيما يتعلق بالوزارة فقد منحها القانون الأساسي حق إقتراح القوانين وفق المادة (٦٢) الفقرة (٣) التي تتضمن الآتي ((يقرر المجلسان اللوائح المرفوعة إليها من قبل الحكومة...)).

ويذهب البعض إلى أنه يمكن تفسير المادة (٤٥) عن طريق الاستنتاج بمفهوم المخالفة، بأن حق الوزارة هنا يتضمن حق إقتراح القوانين المالية وغير المالية^(١).

(١) أنظر في ذلك : د. احسان المفرجي، د. كطران زغير نعمه، د. رعد الجدة، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مطبعة التعليم العالي والبحث العلمي، ١٩٩٠، ص ٤٠٨. د. نوري لطيف ، القانون الدستوري في العراق ، ط ٢، مطبعة علاء، بغداد، ١٩٧٩، ص ٢٠٩. د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٠، ص ١٦٧. د. صالح جواد كاظم ، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق، النظام الدستوري في العراق، وزارة التعليم العالي، بغداد ، ١٩٨٠-١٩٨١، ص ١٠٤. د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة ، بغداد ، ١٩٨٢، ص ٢٩ وما بعدها.

(١) يرى الأستاذ/ عطا بكري، ان الدستور العراقي جعل إقتراح القوانين المالية من اختصاص السلطة التنفيذية وحدها. بناء على طلب من الجانب البريطاني للهيئة التي شرعت القانون الأساسي واصدارها.

- أنظر الأستاذ/ عطا بكري، الدستور ، وحقوق الإنسان ومبادئ الدستور الأمثل، ج ٢ ، مطبعة الرابطة، بغداد، (١٩٥٤)، ص ١٩٧.

وصفوة القول ان دستور عام ١٩٢٥ قد أخذ بحق الإقتراح المشترك ما بين البرلمان والحكومة (الوزارة). ويؤيد هذا ما جرى عليه العمل في العراق في ظل احكام القانون الأساسي^(٢).

أما بالنسبة للدستور المؤقت الصادر في (٢٧) تموز عام ١٩٥٨، فقد أحتوى على ثلاثين مادة وزعت على أربعة أبواب^(٣).

وقد امتاز الدستور الأول للجمهورية الأولى في العراق، بأنه دستور موجز، وهذا الأيجاز الشديد أدى إلى عدم أحتواء الدستور على تنظيم مفصل لأي سلطة من السلطات وخاصة فيما يتعلق بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، مضافاً عن انه حجب تفاصيل مهمة عن اختصاصاتهما والعلاقة بينهما^(٤).

ونصت المادة (٢١) من الباب الثالث من الدستور على ان ((يتولى رئيس مجلس الوزراء والوزراء السلطة التشريعية بتصديق مجلس السيادة)) ويتضح من هذا النص ان الدستور قد منح السلطة التشريعية إلى مجلس الوزراء.

ويفهم من النص كذلك ان المرحلة الأولى من عملية التشريع وهي مرحلة إقتراح مشروعات القوانين قد منحت ممارستها إلى مجلس الوزراء^(٥).

وعلى هذا النحو فإن دراسة النص الدستوري تشير إلى أن المشرع الدستوري قد تبنى نظام الإقتراح المنفرد واوكل سلطة إقتراح القوانين إلى مجلس الوزراء بوصفه السلطة التشريعية .

أما دستور عام ١٩٦٣ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣)^(٦)، فقد عالج في بعض مواد العملية التشريعية، ومنها المادة (٢) فقد جاء فيها (يتولى المجلس الوطني لقيادة الثورة السلطة التشريعية، فله حق وضع القوانين والأنظمة وتعديلها وإلغائها).

ويتضح من هذا النص ان السلطة التشريعية قد عهد بها إلى المجلس الوطني لقيادة الثورة، وبالرغم من ان الدستور لم يحدد تحديداً واضحاً مراحل العملية التشريعية، ومنها مرحلة الإقتراح. إلا انه يمكن القول ان اناطة مهمة وضع القوانين بالمجلس الوطني لقيادة الثورة، يشمل حق المجلس في إقتراح القوانين .

(٢) أنظر: د. عبد الله اسماعيل البستاني، مذكرات أولية في القانون الدستوري، بغداد، ١٩٥٠-١٩٥١، ص ٣٥٠.

(٣) د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، المصدر السابق، ص ٦٠. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء ٢، مطبعة شفيق، بغداد، ١٩٦٤، ص ٤١.

(٤) د. منذر الشاوي، المصدر نفسه، ص ٦٢. الاستاذ / موسى القزويني، السلطة التشريعية في دساتير الجمهورية العراقية، طبع مكتب بغداد ١٩٧٢، ص ٤.

(٥) لمزيد من التفاصيل بشأن احكام دستور عام (١٩٥٨)، أنظر :
- د. شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٤، ص ٩٤٣.

- د. صالح جواد الكاظم، و د. علي غالب خضير، و د. شفيق عبد الرزاق، النظام الدستوري في العراق، المصدر السابق، ص ٣٦.

(٦) يذهب الدكتور / حسان شفيق العاني، إلى اعتبار قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لعام (١٩٦٣)، جزءاً من دستور (٢٧) تموز عام (١٩٥٨) المؤقت.
انظر : حسان شفيق العاني، الدستور، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨١، ص ١٣٥.

هذا وقد منح دستور (٢٢) نيسان عام ١٩٦٤ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٤) السلطة التشريعية للمجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب المادة (٣) .

وجاء دستور (٢٩) نيسان عام ١٩٦٤ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٤) بنص الفقرة (ج) من المادة (٦٩) منه على ان : ((تمارس الحكومة الأختصاصات التالية : ... ج. اعداد مشروعات القوانين والأنظمة...)). ويتبين من ذلك ، أنه بالرغم من ان الدستور قد نص في بادئ الأمر على وجود هئتين تمارسان السلطة التشريعية وهما ، المجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء إلا انه خص مجلس الوزراء وحده بنص صريح يعطيه حق ممارسة تقديم اقتراحات مشاريع القوانين. ومن خلال ملاحظة النص الأصلي والنص المعدل للمادة (٦٤) ^(١) من دستور (٢١) أيلول عام ١٩٦٨ يفهم ان الحكومة هي الجهة التي منحها الدستور حق تقديم إقتراحات مشروعات القوانين. فالدستور لم يشر صراحة او ضمناً إلى وجود جهة أخرى غير الحكومة تختص بتقديم مثل هذه الاقتراحات (عدا ما ورد في الفقرة (٨) من المادة (٤٤) المعدلة بشأن سلطات مجلس قيادة الثورة). أما دستور عام ١٩٧٠ ، فقد تبنى نظام الإقتراح المشترك واناط حق إقتراح مشروعات القوانين بعدة جهات هي : رئيس الجمهورية، ومجلس قيادة الثورة، والمجلس الوطني ومجلس الوزراء.

^(١) نصت المادة (٦٤) من دستور عام (١٩٦٨) : ((أ. تمارس الحكومة الأختصاصات الآتية : ((٤ - الموافقة على لوائح القوانين والأنظمة ..)) وقد عدلت هذه الفقرة بموجب التعديل الرابع في ١٩٦٩/١٢/٢٤ ، ليصبح نص الفقرة (٤) الآتي : (اعداد لوائح القوانين والأنظمة). انظر : الوقائع العراقية ، العدد ١٨١٩ ، بتاريخ ١٩٦٩/١٢/٢٤ .

المبحث الثاني

ماهية السلطة المختصة بإقتراح القوانين

لكل مجتمع سياسي منظم، يعيش اليوم في نطاق الدولة، دستور يتضمن احكاماً واضحة ومحددة تتضمن كيفية ممارسة السلطات ووضع التشريعات يكفل حقوق الأفراد والجماعات والحريات الأساسية، وتشمل على القيود والحدود التي لا يجوز للسلطات ان تتعدها في ممارسة صلاحياتها. وبذلك توصف الدولة العصرية، بأنها دولة دستورية، أو دولة مقيدة بأحكام الدستور. ونجد في الدولة، إلى جانب الأحكام الدستورية، مجموعة من القوانين التي يخضع لها الحكام والمواطنون، على حد سواء، فالدولة العصرية التي توصف بانها دولة دستورية، توصف كذلك بأنها دولة قانون، أو دولة قائمة على القانون^(١).

غير ان الدستور يتبنى في النظام القانوني القائم في الدولة، الوثيقة الأسمى او الاطار العام الذي يحدد نظام الدولة وحقوق المواطن وتجسد تطلعات الشعب. ولأن الدستور هو القانون الأعلى في الدولة فأن جميع التشريعات التي تصدر في الدولة يجب ان تخضع له، وتتلائم معه، وتستمد اصولها من قواعده ومبادئه^(٢). وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الاول : مفهوم السلطة المختصة بإقتراح القوانين :
المطلب الثاني : اجراءات الإقتراح تبين من هم القابضون على السلطة :

(١) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٥.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ١٧٤.

- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٥٣١.

- يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٤، ص ١٢٠.

- د. اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص ٣٣.

- د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية، منشأة الحارث ، الاسكندرية، ١٩٩٣، ص ١٩٢.

المطلب الأول

مفهوم السلطة المختصة بإقتراح القوانين

أولاً : السلطة المؤسسية^(١)

نشأت نظرية قائلة ان ثمة سلطة عليا تسمو على السلطة التشريعية، كما يسمو الدستور على القانون، ويسمو كذلك على جميع السلطات العامة في الدولة^(٢). ويجد سمو الدستور اساسه في أن الدستور هو القانون الأساس للدولة . والذي يتعين على السلطات كافة احترام احكامه والنزول على مقتضى قواعده. وسمو الدستور له جانبان او مظهران: جانب موضوعي واخر شكلي، فالسمو الموضوعي يكمن في مضمون القواعد الدستورية التي يتضمنها الدستور وفي طبيعة الموضوعات التي ينظمها وصلاحيات السلطات العامة وفلسفة النظام. ومن الطبيعي ان يكون للدستور هنا صفة الالتزام بالنسبة إلى سلطات الدولة، ويتجلى السمو الموضوعي في أمرين : الاول في ان الدستور هو السند الشرعي لوجود الهيئات الحاكمة في الدولة ، والثاني في ان الدستور هو المرجع الذي يحدد فكرة القانون السائدة. او يحدد الفلسفة التي يقوم عليها النظام القانوني من النواحي السياسية والاجتماعية. اما السمو الشكلي، فيعني ان تعديل الدستور، يستوجب اجراءات اكثر تعقيداً من اجراءات تعديل القوانين العادية^(٣).

والمبررات التي تطرح لتأكيد تفوق الدستور على القوانين العادية هي:

١. الاختلاف في طريقة الوضع، فالنظرية التي يوضع بها الدستور تختلف عن تلك التي تسن بها القوانين العادية .

(١) كانت فكرة السلطة المؤسسية واضحة عند العديد من اعضاء الجمعية الوطنية التي اقامت اول دستور لفرنسا بعد ثورة (١٧٨٩). فقد نصت المادة (٣١) من مشروع اعلان الحقوق الذي قدمه (Target)، (١٧٣٣ - ١٨٠٧) على ما يلي: (يختلف الدستور عن التشريع. فالدستور لا يمكن ان يحدد او يعدل إلا بواسطة السلطة المؤسسية. أي بواسطة الأمة نفسها). وفي تحليل الأفكار الرئيسية عن الاعتراف بحقوق الانسان يعلن (Thouret)، (١٧٤٦ - ١٧٩٤) ان : ((جميع السلطات العامة من الشعب، وهي لا تستطيع ان تكون نفسها ولا ان تغير دستورها ففي الأمة تستقر اساساً السلطة المؤسسية)).

د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدستور، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ١٦٩.
(٢) أنظر في هذا الخصوص : د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ١٩٦٦، ص ١٩٠.
د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، ١٩٧٠، ص ١٠٣.
د. محمد حسين عبد العال، القانون الدستوري، ١٩٧٥، ص ١٠٣.
د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مع مقدمة دراسة في المبادئ الدستورية العامة، ١٩٧٤، ص ٧٢. د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، ١٩٦٤، ص ١٢٣. د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، ١٩٦٦، ص ٥٤.
د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، ١٩٧٩، ص ٥٩٧.
د. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، ١٩٦٧، ص ١١١.
د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دمشق، دار العروبة، ١٩٧٨، ص ١٢٥.
(٣) د. وجدي ثابت غربال، حماية الحرية في مواجهة التشريع، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٥٤.

٢. الاختلاف في طريقة التعديل، فأجراءات تعديل الدستور اصعب واشد من وسائل تعديل القوانين العادية .
٣. الاختلاف في اكتساب القيمة القانونية. فالقوانين العادية لا تكتسب قيمتها القانونية إلا اذا صدرت في حدود ما ينص عليه الدستور^(١).
- وهكذا نرى ان سمو الدستور يجد اساسه في التمييز بين سلطتين:

- السلطة المؤسّسة (السلطة التأسيسية الأصلية).
- السلطة المؤسّسة (السلطة التأسيسية المنشأة او المشتقة)^(٢).

فالسلطة الأصلية لم تنظمها نصوص خاصة ولم تتلق اختصاصها من نص صريح، إذ هي تتدخل لوضع دستور جديد في وقت لا يكون في الدولة نصوص دستورية قائمة^(٣). وأما السلطة المنشأة فهي على العكس من ذلك تقوم طبقاً لنصوص خاصة، فهي قد "أنشأت" بنصوص دستورية قائمة، واعطيت اختصاصاً محدداً في هذه النصوص^(٤). وعليه، فإن السلطة الأصلية (السلطة المؤسّسة) هي السلطة التي تضع أو تؤسس الدستور. وبما أن الدستور يقرر بدوره جميع السلطات في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية). فيترتب على هذا أن السلطة الأصلية تتمتع بالأعلوية على السلطات التي أنشأها الدستور. ويلاحظ ان السلطة الأصلية والسلطة المنشأة تختلفان من حيث "الهيئة" أو "العضو" الذي يزاوئ كلاهما، كما تختلفان من حيث سعة وطبيعة الاختصاصات^(٥).

والنظرية السائدة، هي أن العضو المختص بالسلطة الأصلية هو الشعب، وفقاً للمعيار الديمقراطي، لأن الشعب هو مصدر كل السلطات، مما يجعله، بالتالي، العضو الأولي في هذه الدولة^(٦). وقد تعود السلطة الأصلية إلى فرد يجسد الفكرة القانونية، ويعبر عنها، كما هو حال رئيس الدولة في الأنظمة الفردية^(٧).

هذا ويتوقف أمر تحديد الهيئة التي تمارس السلطة المنشأة على نصوص الدستور ذاته، فهي التي تحدد العضو الممارس لهذه السلطة، وبالرجوع إلى الدساتير المختلفة في هذا الخصوص، نجد أنها قد تباينت تبايناً كبيراً، ولم تقف موقفاً واحداً. فمنها ما ينيط هذا

(١) د. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، ١٩٧٩، ص ١٨.

(٢) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٣) Marcel Prelot: Institutions Politiques et droit Constitutionnel, ١٩٧٢, P.٢١٠.

- Georges Vedel: Cours de droit Constitutionnel et J institutions Politiques, ١٩٦٨, P.٦٣.

(٤) Marcel Prelot: Op. Cit, P.٢١٠.

- Georges Burdeau: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, ١٣ edit, Paris, ١٩٦٨, P.٧٨.

(٥) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٦) يرى د. مصطفى أبو زيد فهمي، انه من بديهيات النظام الديمقراطي، اعتبار الشعب صاحب السلطة التأسيسية الأصلية، والشعب بوصفه سلطة أصلية يتسم بالأعلوية على السلطات قاطبة: أعلى من السلطة التشريعية، وأعلى من السلطة التنفيذية، وأعلى من السلطة القضائية. انظر في ذلك: د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، مصدر سابق، ص ١٤٧.

(٧) د. اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مصدر سابق، ص ٣٦، ومؤلفه، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٤.

الاختصاص إلى هيئة واحدة تباشر إقتراح مشروعات القوانين بشكل منفرد، كأن تختص بذلك السلطة التشريعية، أو السلطة التنفيذية. ومن الدساتير ما ينيط هذا الاختصاص إلى جهات متعددة تباشر إقتراح مشروعات القوانين بشكل مشترك. كأن تختص بذلك السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن الدساتير ما ينيط هذه المهمة إلى الشعب ذاته، فضلاً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١). وتختلف السلطة الأصلية عن السلطة المنشأة في مدى السلطات المخولة لكل منها. فالسلطة الأصلية تتمتع بحرية مطلقة في مجال إعداد التشريع الدستوري الجديد، أي في اختيار نظام الحكم، والأيديولوجية أو الفلسفة التي يقوم عليها ويعايشها النظام في الدولة^(٢).

أما السلطة المنشأة فتتمتع باختصاصات عدة، ومنها، اختصاص إقتراح مشروعات القوانين. وهذه السلطة تقتض وجود دستور نافذ في الدولة، ينظمها ويمنحها في ذات الوقت مقومات الحياة. وهو الذي ينيط بها مهمة الإقتراح. وبذلك تنقيد السلطة المنشأة في عملها بشأن إقتراح القوانين، بالنطاق الذي حدده لها الدستور، وتلتزم بما رسمه لها من إجراءات.

ثانياً : وحدة السلطة المؤسسة :

يبدو في ظاهر الأمر، وكأننا امام سلطتين مختلفتين من حيث الطبيعة أو الجوهر، وكل واحدة منهما تملك كياناً أو وجوداً مستقلاً عن الأخرى، وهو ما دعا بعض الفقهاء إلى القول بوجود نوعين من السلطة التأسيسية أو المؤسسة، أو وجود مظهرين أو وجهين: السلطة المؤسسة (السلطة التأسيسية الأصلية)، والسلطة المؤسسة (السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة)^(٣).

فيما يرى جانب من الفقه العراقي غير ذلك حيث يذهب الأستاذ الدكتور/ منذر الشاوي إلى ان : السلطة المؤسسة هي سلطة واحدة لأنها ليست إلا السلطة السياسية والسلطة المؤسسة يمكن ان تظهر بشكلها التلقائي، الخلاف (حين تقيم الدستور) . كما انه

(١) سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، المقارنة، الجزء الثاني، النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٩، ص ٩٣.

(٢) تملك السلطة التأسيسية الأصلية الحرية الكاملة في إطار وضع الدستور. فهي تستطيع أن تهجر النظام الملكي في الحكم إلى النظام الجمهوري. وهي تستطيع أن تتبنى الشكل الذي يحلو لها من أشكال الديمقراطية كنظام للحكم. فتستطيع أن تعدل عن النظام الديمقراطي النيابي إلى النظام الديمقراطي شبه المباشر، وتستطيع أن تستبدل النظام البرلماني بالنظام الرئاسي، وهي تستطيع أيضاً أن تأخذ بالأيديولوجية السياسية التي تروق لها. انظر: د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص ٥٧.

(٣) راجع بشأن السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المنشأة؛

- Georges Burdeau, Op. Cit, P.٧٧.

- Georges Vedel, Op. Cit, P.٦٣.

- Michel Henry Fabre, Principes republicains de droit constitutionnel, ١٩٧٧, P.١٥٤.

= وفي الفقه العربي أنظر:

= د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، الاسكندرية، ١٩٦٥، ص ٧٤ وما بعدها.

د. محمد حسين عبد العال، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤١-٤٢.

د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص ٥٤ وما بعدها.

يمكن ان تظهر بشكلها المنظم حيث ينص عليها الدستور، أي حين يحدد قواعد لنشاطها. لكن من هذا يجب ان لا نفهم ان السلطة المؤسّسة قد قيدت وان هناك مظهرين او وجهين مختلفين للسلطة المؤسّسة، نعم ان هذين الوجهين أو المظهرين للسلطة المؤسّسة موجودان. غير ان ذلك لا يعني وجود سلطتين (مؤسّستين) مختلفتين في الطبيعة، بل يعني وجود شكلين تأخذهما السلطة المؤسّسة (السلطة السياسية) حيث تعبر عن نفسها او عن ارادتها، فتارة تأخذ السلطة المؤسّسة الشكل الاول (تعبر عن نفسها من اجراءات). وتارة اخرى تأخذ الشكل الثاني (تتبع في التعبير عن ارادتها اجراءات معينة) بحيث ان مظهري السلطة المؤسّسة لا يمكن ان يؤثر ا على طبيعة السلطة المؤسّسة^(١). فالاصل هو وجود سلطة واحدة (هي السلطة السياسية)، تمارس مرة وفقاً لشكل معين (او تظهر بشكل معين) ومرة اخرى تمارس وفقاً لشكل اخر: فتارة تقيم الدستور، فهي سلطة (مؤسّسة) وتارة اخرى تضع قواعد سلوك ملزمة للأفراد، فهي سلطة (تشريعية). وبما ان هذه السلطة (في مظاهرها المتعددة) مساوية دائماً لنفسها. وبالتالي تحمل دائماً نفس الطبيعة. فمن غير المعقول ان تفصل بين السلطة (المؤسّسة) والسلطات (المؤسّسة).

ويضيف الاستاذ الدكتور/ منذر الشاوي قائلاً انه ((لا وجود للسلطات .. المؤسّسة)) في الدولة، كما انه لا وجود للسلطة (المؤسّسة)، فما يوجد هو السلطة السياسية التي تضع لنفسها قواعد معينة (القواعد الدستورية) كما انها تضع للغير قواعد (القوانين العادية)، ولا يعقل ان تبدل طبيعتها حين تمارس هذا النشاط او ذاك. وعليه فهناك دمج ان صح التعبير بين السلطة (المؤسّسة) والسلطة السياسية، فليس هناك وجود مستقل في الواقع للسلطة (المؤسّسة) ولكن اذا كان لا بد فيمكن الاحتفاظ بمصطلح السلطة المؤسّسة، كما نحتفظ بمصطلح السلطة التشريعية او (التنفيذية) شريطة ان تذكر دائماً انها سلطة سياسية اولاً وقبل كل شيء ولا يمكن ان تكون غير ذلك^(٢). فهناك اذن تطابق بين السلطة المؤسّسة، وسلطة إقترح القوانين، لأن كلا السلطتين ليسا إلا مظهر تأخذه السلطة السياسية، حين تنظم نفسها اصلاً (بأقامة الدستور) او حين تعدل هذا التنظيم، او حين تباشر اختصاص المبادرة التشريعية.

ونحن نؤيد هذا الاتجاه، ونرى ان السلطة المؤسّسة هي بمثابة، سلطة واحدة، وتأخذ أشكالاً متعددة، فقد تأخذ تارة شكل السلطة الأصلية، وقد تأخذ تارة أخرى، شكل السلطة المنشأة.

وفي ضوء ذلك، نعتقد ان هنالك تطابق بين السلطة المؤسّدية (السلطة الأصلية) والسلطة المؤسّسة (السلطة المنشأة والمختصة بإقترح القوانين). لأن كلا السلطتين تجسدان مظهرين أو شكلين تتجلى فيهما السلطة السياسية، حين تنظم نفسها أصلاً (بإقامة الدستور) أو حين تعدل هذا التنظيم، أو حين تباشر اختصاص المبادرة التشريعية. وعلى أساس ما تقدم، فإن سلطة الإقترح، لا تملك كيان او وجود مستقل، فهي تتمتع بقيمة قانونية حين تعبر وتجسد الإرادة المطلقة للسلطة المؤسّسة.

(١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدستور، مصدر سابق، ص ٢٧١-٢٧٢.

(٢) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٢١٩-٢٢٠.

المطلب الثاني

إجراءات الإقترام تبين من هم القابضون على السلطة:

بما ان السلطة المؤسسة هي سلطة واحدة، وان هناك تطابقاً بين السلطة المؤسسة الأصلية وسلطة الإقترام وان السلطة المؤسسة يقبض عليها الحكام. فلا بد ان تبين وتجسد اجراءات إقترام القوانين، من هم القابضون على السلطة. وتعتبر القواعد القانونية عن افكار ومصالح قد تمثل اتجاه سياسي واقتصادي واجتماعي. فتعتبر القواعد القانونية عن هذا الاتجاه فنكون ازاء نظام لتركيز السلطة فيه صورة القبض على السلطة محدودة ضمن الاتجاه الاقتصادي والاجتماعي والسياسي^(١). وقد تمثل المصالح السائدة عدة اتجاهات سياسية واقتصادية واجتماعية فتعتبر القواعد القانونية عن تلك الاتجاهات. فنكون ازاء نظام لتوزيع السلطة، تكون فيه صورة القبض على السلطة موزعة بين عدة اطراف يمثل كل منها مجموعة من المصالح السائدة اجتماعياً. وفي كل من هاتين الصورتين للقبض على السلطة، مضامين معينة تؤثر على كيفية سيادة القانون ومدى هذه السيادة وسوف نقسم هذا الموضوع إلى النقاط التالية :

أولاً : تركيز السلطة :

ان احدى اهم النتائج التي تترتب على ممارسة السلطة في أي مجتمع. هي ولادة القواعد القانونية التي تعبر عن ارادة القابض على السلطة^(٢). وتقوم اوجه ممارسة السلطة في التشريع والتنفيذ والقضاء، إذ تكون هذه الأوجه في كل مجتمع سياسي، هي المظاهر التي تعكس ممارسات القابضين على السلطة. ويمكن حصر اوجه ممارسة السلطة في وظيفتين : الأولى : سياسية، تشمل مظاهر التشريع (ومن بينها المبادرة التشريعية. أي إقترام مشروعات القوانين) ، والثانية : ادارية، تشمل التنفيذ والقضاء.

وتركيز السلطة يعني اسناد جميع اوجه ممارستها التي تنحصر في الوظيفة السياسية للسلطة (سن القواعد القانونية) من خلال مراحل العملية التشريعية، وفي مقدمتها إقترام مشروعات القوانين، والوظيفة الادارية (تنفيذ القواعد القانونية ووضعها موضع التطبيق) وحصر هذه الوظائف في حدود ادارة القابضين على السلطة^(٣). ولما كانت القواعد الواردة في مشروعات القوانين المقترحة، تعكس الافكار والمصالح السائدة في الدولة. فإن لكل نظام سياسي قواعده القانونية المتميزة بناء عليه.

فان القبض على السلطة وهي في حالة التركيز يعكس خطوطه العريضة في طبيعة المصالح التي تغلبها القواعد القانونية، بحيث تؤدي هذه القواعد بالنتيجة إلى بلورة المصالح المحدودة التي تنبئ عن صورة مركزة للقبض على السلطة .

(١) سمير خيرى توفيق، مبدأ سيادة القانون، دار الحرية للطباعة ، بغداد ١٩٧٨، ص ٢٧.

(٢) سمير خيرى توفيق، المصدر نفسه، ص ٢٩.

(٣) د. زهير المظفر، المدخل إلى القانون الدستوري المدرسة القومية لإدارة، مركز البحوث والدراسات الإدارية، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، تونس، ١٩٩٤، ص ١٨١.

وتحقيق التركيز يتم بالجمع بين عناصر ممارسة السلطة ، ووسائل هذه الممارسة من خلال تعبير مشروعات القوانين المقترحة عن المصالح التي يمثلها القابضون على السلطة، وتكريس الاحكام القانونية لحماية هذه المصالح.

ثانياً : توزيع السلطة :

ان توزيع السلطة، يعني تعدد القابضين عليها بحيث يقبض على السلطة اكثر من طرف واحد، وبحيث تمارس هذه السلطة الموزعة من قبل جميع القابضين عليها^(١). وتوزيع السلطة لا يمكن ان يعني تساوي القابضين عليها أو تكافؤهم في توجيه ممارستها. بل هناك تفاوت بقدر أو بآخر بين القابضين على السلطة بحيث يؤدي إلى هيمنة جانب على آخر من الجوانب إلى تمارس السلطة في ظل توزيع السلطة وكان يهيمن البرلمان على الوزارة، كما حدث في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة والجمهورية الرابعة^(٢).

ولما كان كل قابض على السلطة يمثل مصالحاً معينة فإن توزيع السلطة يعني تعدد المصالح الداخلة في مجال حماية السلطة. ويترتب على ذلك ان تكون القواعد القانونية في نظام توزيع السلطة في اتجاهين.

اولاً: في درجة معينة من تنازع المصالح، والثاني: في درجة أخرى من التوافق بين المصالح الممثلة للقوى القابضة على السلطة، وحصيلة هذا الوضع ستؤدي إلى تعبير القواعد القانونية عن حالة من التوازن بين اطراف القابضين على السلطة، هذا التوازن الذي يمكن من ممارسة السلطة بين عدة قابضين عليها يعكس كل منهم اتجاهات معينة من المصالح الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول، ان في نظام تركيز السلطة، يتحقق التركيز عبر الاجراءات المنظمة لعملية اقتراح القواعد القانونية. التي تنبئ عن وجود قابض واحد على السلطة. وعدم وجود اسهام مشترك في ممارسة السلطة. وهذا التركيز يتحقق في ممارسة السلطة وفي ممارسة سلطة اقتراح القوانين. اما في نظام توزيع السلطة، فلا يوجد قابض واحد على السلطة بل يكون هناك اسهام مشترك في ممارسة السلطة. وهذا الاسهام المشترك في ممارسة السلطة ينعكس ايضاً في ميدان ممارسة سلطة اقتراح القوانين وبهذا المعنى ان سلطة الاقتراح تسهم فيها عدة هيئات تقبض على السلطة في الدولة. ومن هنا نستطيع القول، بأنه من خلال الاحكام الدستورية المتعلقة بتنظيم اجراءات الاقتراح، يتبين لنا من يملك المقدار الأهم في ممارسة السلطة، بحيث يعطي الدور الأهم في عملية الاقتراح لمن يمتلك المقدار الأهم في ممارسة السلطة.

ولكي نبرهن على صحة قولنا هذا يكفي ان نستعرض الاحكام الدستورية الخاصة بأجراءات اقتراح القوانين والواردة في بعض الوثائق الدستورية الفرنسية.

أ. دستور ٣ أيلول/١٧٩١ : (٣)

(١) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الثانية، مصدر سابق، ص ٣٦٠.

(٢) د. ادمون رباط، مصدر سابق، ص ٢٩٢، ص ٣٠٧.

د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٨٩.

(٣) د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر نفسه، ص ٢٦٩.

بقيام ثورة ١٧٨٩، انطوت صفحة الاستبداد الملكي، وبدأت صفحة جديدة في التاريخ الدستوري الفرنسي، توجهها قيام دستور (٣) ايلول عام ١٧٩١ الذي قضى على احتكار الملك للسلطة العامة، واقام اراءه جمعية وطنية تشريعية قوية تنافسه انسجاماً مع مبدأ سيادة الأمة^(١)، بوصف الملك والجمعية هينتين نيابيتين عنها وبما ان الدستور كان من صنع الجمعية، فإنه جعل لها نصيب الأسد في هذه الشركة^(٢). وبذلك حل استبداد المجالس التشريعية (ممثلة الطبقة البرجوازية قائدة الثورة) محل الاستبداد الملكي وقد ضمن الدستور للبرجوازية سيطرتها على الدولة^(٣). ومن استعراض اجراءات إقتراح القوانين في ظل احكام هذا الدستور يتبين لنا بوضوح رجحان كفة المجلس التشريعي في ممارسة السلطة. فالمادة الاولى من الباب الأول من السنة الثالثة من الدستور قد خولت المجلس التشريعي حق إقتراح وسن القوانين.

ب. دستور سنة/ ١٧٩٣ :

وهو الدستور الفرنسي الثاني، واوجد الدستور، للمرة الاولى، نظام دستوري سمي فيما بعد بالنظام المجلسي. الذي جعل حق إقتراح القوانين من بين اختصاصات السلطة التشريعية^(٤).

ج. دستور / ٢٢/ آب/ ١٧٩٥ :

يتسم هذا الدستور بأهمية في التاريخ الدستوري. لأنه طبق في تنظيمه للسلطات مبدأ الفصل بينهما إلى أقصى حدوده وجعل الدستور الهيمنة السياسية تعود إلى الهيئة التشريعية وفي داخل الهيئة التشريعية إلى مجلس القداماء. على ان حق المبادرة التشريعية او إقتراح القوانين كان منحصراً في مجلس الخمسمائة وحدة^(٥).

د. دستور السنة الثامنة ١٥/ك/ ١٧٩٩^(٦) :

وهذا الدستور الذي اقامه نابليون بونابرت، بعد ان استولى على الحكم في انقلاب (١٨/نوفمبر/ ١٧٩٩) . وقد اتجه الدستور إلى ترجيح كفة الحكومة على هيئات

(١) د. محمد فؤاد مهنا، دروس القانون الدستوري، النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية، بغداد، ١٩٦٨-١٩٦٩.

(٢) موريس دوفرجيه، دساتير فرنسا، ترجمة، أحمد عباس، مراجعة د. السيد صبري، وزارة الثقافة والارشاد القومي، المطبعة النموذجية، القاهرة، بلا تاريخ، ص ٤٤.

(٣) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول، الدول وأنظمتها، مصدر سابق، ص ٢٤٨-٢٤٩.

(٤) د. آدمون رباط، المصدر نفسه، ص ٢٥٥.

(٥) د. اسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ٢٧٢-٢٧٣.

(٦) إن السنة الأولى والثانية والثالثة ... الخ، يقصد بها أنه بعد قيام الجمهورية الأولى في سنة ١٧٩٢ بدأ حساب جديد للسنوات، فبدأت منذ هذا التاريخ السنة الأولى للجمهورية ووضع دستور ٢٤ يونيو سنة ١٧٩٥ وسمي دستور السنة الثالثة، ودستور ١٣ ديسمبر سنة ١٧٩٩ وسمي دستور السنة الثانية، ورغم ذلك فهناك الكثيرون الذين ما زالوا يعتقدون ان السنة الأولى والثانية وما تبعها تبدأ منذ قيام الثورة سنة ١٧٨٩، وهو ما ليس صحيحاً.

انظر: د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية الحديثة، مصدر سابق، ص ٢٠٣.

الدولة الاخرى. وبذلك فقد جاءت نصوص الدستور مقرررة حق الحكومة في المبادرة بإقتراح القوانين. ويلاحظ ان اسناد المبادرة التشريعية إلى الحكومة وحدها، يدل على هيمنة السلطة التنفيذية على مجمل الحياة السياسية.

هـ. دستور عام (١٨١٤) :

بعد سقوط نابليون الاول ، استعادت الملكية جزءاً من قوتها السياسية واصبح حق إقتراح القوانين يعود إلى القابضين على السلطة وهم الملك ومجلس النواب^(١).

و. دستور (١٨٥٢/٢ك/١٤) :

في (٢) كانون الاول من عام ١٨٥١ قام لوى نابليون بونابرت (نابليون الثالث بألقابه^(٢))، الذي قضى فيه على الجمهورية الثانية، ونصب نفسه رئيساً للدولة، واصبح القابض الوحيد على السلطة^(٣). ولهذا فإن دور رئيس الدولة كبير ومهم في اجراءات الإقتراح إذ جعل الدستور حق إقتراح القوانين لرئيس الجمهورية وحده. كما اقر الدستور حق مجلس الشيوخ في عرض القواعد الأساسية لمشروع القانون على رئيس الجمهورية. واذا علمنا ان مجلس الشيوخ (في ظل الأمبراطورية الثانية) هو نابليون الثالث عنداك يتبين ان الهيمنة التامة على السلطة، او بعبارة ادق، على عملية إقتراح التشريعات تعود إلى هذا الأخير .

ز. دستور ٢١/مايو/١٨٧٥ :

عاد التسلط البرلماني بعد سقوط نابليون الثالث وقيام الجمهورية الثالثة. فالمجلسان التشريعيان (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) كانا القابضين الحقيقيين على السلطة في ظل الجمهورية الثالثة وهذا الوضع تجلى في الاحكام الدستورية المنظمة لحق الإقتراح فالمبادرة التشريعية تعود اما للمجلسين التشريعيين واما للحكومة . وهذا التنازل للسلطة التنفيذية اقتضت طبيعة النظام البرلماني الذي اراد اقامته دستور ١٧٨٥. إلا ان المجلسين التشريعيين هما اللذان يتداولان في مشروع او مقترح القانون على التوالي. كما يتم التصويت عليه وفق الشروط نفسها^(٤).

(١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الثاني، مطبعة شفيق، بغداد، ص ٢٧٦.
(٢) اعلن (نابليون الثالث)، في اليوم الذي جرى فيه الانقلاب، عن أهدافه الدستورية الخمسة؛ وهما: ان تمتد ولاية رئيس الجمهورية، أي ولايته، إلى عشر سنوات، وان يختص هو وحده باختيار الوزراء، وان يقوم بجانب الجمعية، مجلس دولة ينحصر صلاحيته بإعداد مشاريع القوانين، وهيئة تشريعية يجري انتخابها على أساس الانتخاب العام، ومجلس شيوخ للمحافظة على الدستور. وقد طلب (نابليون) من الشعب الفرنسي في نهاية بيانه، ان يوافق، بطريقة الاستفتاء على هذه المبادئ، مع اعطائه الحق بوضع دستور جديد على أساسها.
(٣) د. ادمون رباط، مصدر سابق، ص ٢٨٩.
أنظر: مورييس دوفرجه، مصدر سابق، ص ٨٨.
(٤) عبد الرحمن القادري ، مصدر سابق، ص ١١٧.

المبحث الثالث

موقف الانظمة الدستورية من جهات الاقتراح

ان التعرف على موقف النظم الدستورية المختلفة من تحديد جهات الاقتراح يقتضي ان نتعرض إلى بيان الاعتبارات التي تسيطر على الدول في تحديد جهات الاقتراح.

وكذلك ان نعرض إلى الاتجاهات الدستورية المختلفة في تحديد جهات الاقتراح، وهذا في مطلبين:

المطلب الاول : العوامل المؤثرة في تحديد جهات الاقتراح :

المطلب الثاني : الجهات المختصة باقتراح القوانين :

المطلب الاول

العوامل المؤثرة في تحديد جهات الإقترام

تتنازع الدول وهي بصدد تحديد الجهة المختصة بالمبادرة التشريعية، عوامل ثلاثة وهي كالآتي:

➤ العامل الاول :

ويتمثل في مبدأ (الفصل بين السلطات)، ويعتبر (مونتسكيو) اول من بلور بوضوح مبدأ (الفصل بين السلطات) وذلك في كتابة المعروف (روح القوانين). ويرى (مونتسكيو) انه توجد في كل دولة ثلاثة انواع من السلطات. وهذه السلطات هي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التي تقضي بفصل النزاعات^(١). ويؤكد (مونتسكيو) ضرورة توزيع السلطات بين هيئات ثلاثة متميزة الواحدة عن الأخرى لتحقيق الحرية. فالغاية من (فصل السلطات)، بحسب ما يقول مونتسكيو، هي حماية الحرية والحد من السلطة المطلقة.

وهكذا يتضح ان مبدأ (فصل السلطات) لا يقصد به الفصل التام، أي عزلة السلطات بعضها عن البعض ، بل يرمي إلى ايجاد توازن وتعاون بينها^(٢). وقد انتشر مبدأ (فصل السلطات) حتى تبوأ منزله المبدأ المقدس الذي لا يسمح كل شعب يتوق إلى الحرية إلا ان يكرسه في دستوره.

فقد تبناه واضعوا الدستور الأمريكي، ثم رجال الثورة الفرنسية في اعلان حقوق الانسان الصادر عام (١٧٨٩) اذ نصت المادة (١٦) منه على ان ((كل مجتمع لا تكون فيه الحرية مضمونه وفصل السلطات محدداً ليس فيه دستور)).

وقد طبق الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ مبدأ (فصل السلطات) ، فقد منح السلطة التشريعية إلى مجلس الأمة ، والسلطة التنفيذية إلى الملك، والسلطة القضائية إلى حكام ينتخبهم الشعب. كما اعلن الدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨ : ان فصل السلطات هو الشرط الاول لكل حكومة حرة . وقد نشأ وفق مبدأ (فصل السلطات)، نظامان متوازيان ومختلفان النظام الاول مستوحى من الفصل المطلق بين السلطات. او هو (النظام الرئاسي). والنظام الثاني هو تطبيق الفصل المرن بين السلطات، وهو النظام البرلماني^(٣).

(١) Ch. Eisenmann, l'Esprit des Lois et La Separation des pouvoirs, mélanges carr'e De

Malberg' ١٩٣٣,

P.١٦٧.

- J.J. Chevalier, De La distinction e`tablie par montes quieu entre La Faculte de Statuer et La Facult'e` dempecher'. Mélanges Hauriou, ١٩٢٣.

(٢) Cadart : Institutions Politiques Droit Constitutionnel. T.I. ١٩٧٩. P. ٣٨٧.

- G. Burdeau: Droit Constitutionnel et institutions Polititques. ٢٠. edit, ١٩٨٤. P.١٦١.

(٣) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، عمان، (١٩٩٩)، ص ٢٦٤.

- د. زهير المظفر، مصدر سابق، ص ٢٢٤.

➤ العامل الثاني :

يهدف القانون إلى كفالة مجتمع من شكل معين، فهو يتضمن التعبير عن خطة تهدف إلى تحقيق تنظيم اجتماعي. والتنظيم الاجتماعي عبارة عن ترتيب الحياة الاجتماعية تبعاً لما يقتضيه تصور المصلحة المشتركة.

وهذا التنظيم هو الذي يعين لكل مكانه في المجتمع ويحدد المجال الذي يترك حراً أمام النشاط الفردي والمجال الذي تحف به القيود. وما من شك ان تعدد وتنوع تفسيرات المصلحة المشتركة يرتب تعدد وتنوع تصورات القانون .

وإذا قدر لتصور معين من تصورات القانون ان يدخل إلى حيز التطبيق العملي، ذلك بأن ساندته سلطة سياسية رسمت على هدى تصورها للمصالح المشتركة، القانون الوضعي بأسره، فإن مشروعات القوانين المقترحة من جانب تلك السلطة ستحدد طبيعة التنظيم القانوني للمجتمع الذي سيرتب عليه ان يكون مجتمعاً ما حراً واشتراكياً او غير ذلك من الاشكال الاجتماعية والسياسية^(١). وما من شك ايضاً في انه اذا ارتضت السلطة السياسية تنظيماً معيناً للمجتمع فإن المشرع العادي يعمد على تنفيذه. على انه مهما اجتهد ذلك المشرع في رسم صورة ذلك التنظيم رسماً وضعياً فإن الصورة لن تأتي كاملة بل ستحتاج إلى التنقيح والتعديل مع افراد الحياة الاجتماعية والتطلع المثالي إلى التنظيم^(٢).

ومفاد ما تقدم ان كل صياغة قانونية تعترف بسياسة معينة فلا بد ان يكون إقتراح القانون باعتباره خطة تنظيم اجتماعي مقترن بفكرة تخطيط سياسي.

ولما كان القانون يهدف إلى اقامة مجتمع على نمط معين فإنه يعد بمثابة اداة صياغية في خدمة سياسة معلومة. وبتعبير آخر، ان القانون هو في حقيقته اداة للتنظيم الشامل الكامل للمجتمع. فالقانون على حد قول الفقيه الألماني (اهرنج) هو : (السياسة المطاعة، سياسة النظر البعيد، سياسة المستقبل والغاية، لا سياسة الظروف والاهواء المتقلبة)^(٣). هذا وان الصلة الوثيقة بين القانون والخطة السياسية لا تعتبر من ابتداع الاتجاهات الحديثة، فليست هذه الاتجاهات المميزة لتدخل الدولة هي التي خلقت تلك الصلة . كل ما هنالك ان هذا الترابط اصبح اكثر وضوحاً نظراً لأن الاتجاهات الحديثة تقوم على مدلول اوسع لنشاط السلطة العامة . ويلاحظ ان الخطة السياسية لا تعني لزماً تدخل الدولة في جميع الروابط الاجتماعية، بل ان الاحجام المقصود عن التدخل هو بدون خطة سياسية. ولذلك فإن لكل مشروع قانون، سياسة معينة ايأ كانت الجهة التي بادرت إلى تقديمه.

➤ العامل الثالث :

ان الإقتراح يعد وسيلة جدية من وسائل التعاون وتبادل الرأي بين السلطات العامة في الدولة. اذ ان القانون هو في حقيقته ومحتواه يتضمن حلاً لمشكلات يعاني منها المجتمع. وعليه فهو لا يتأتى إلا نتيجة التعاون بين السلطات. والإقتراح يضمن مشاركة

(١) بيردو، مطول علم السياسية، ج ١، ص ١٣٨-١٣٩. نقلاً عن : د. نعيم عطية ، النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٧٩.

(٢) د. نعيم عطية، مصدر سابق، ص ٨٠.

(٣) د. السيد صبري، مدى سلطات الدولة على الأفراد ، مجلة القانون والاقتصاد، السنة العشرون، ص ٩٦٨.

فعلية في العملية التشريعية التي تكون حصيلة مراحل متعددة^(١). اولها الإقتراح الذي يمكن البرلمان من النظر في مشروعات القوانين لمناقشتها وإقرارها أو رفضها فهو يساهم مع بقية المراحل التي تتكون منها العملية التشريعية في حل بعض المشكلات ومعالجتها أو يوجه البرلمان إلى تعديل بعض التشريعات التي قد يعيبها الشكل أو القصور فيجعلها عاجزة عن اداء وظيفتها في المجتمع السياسي عن طريق تشريع القوانين أو تعديلها . لأن كثيراً من إقتراحات القوانين قد تنصب على مشروعات جديدة أو تعديل القوانين القائمة ، وفي كلتا الحالتين ونتيجة للتعاون والتفاهم بين السلطات لا يخرج الأمر عن النهوض بالتشريعات على نحو تحقيق المصلحة العامة .

(١) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مصدر سابق، ص ١٠٠.

- د. عثمان خليل ، النظام الدستوري المصري، القاهرة، ١٩٥٦، ص ١٥٤.

- د. سليمان محمد الطماوي، موجز القانون الدستوري، القاهرة ، ١٩٥١، ص ٣٤١.

المطلب الثاني

الجهات المختصة بإقتراح القوانين

ان اهمية البحث في تحديد الجهة المختصة بسلطة إقتراح مشروعات القوانين، تأتي من المركز الممتاز الذي تحتله الجهة التي يكون من صلاحيتها اجراء الإقتراح. فالهيئة او الجهة المختصة بالإقتراح كأحدى هيئات الدولة تكون من الناحية القانونية في المركز نفسه الذي تكون فيه بقية الهيئات الاخرى في تلك الدولة. ولكن من الناحية السياسية تحتل مركزاً مهماً واولويه على الهيئات الاخرى، نظراً لطبيعة وظيفتها. هذا مع الملاحظة ان جميع الهيئات في الدولة تخضع للهيئة المختصة بإقتراح القوانين، سواء أكان ذلك من حيث وجودها ام من حيث حدود اختصاصاتها، ذلك لأن بأستطاعه تلك الهيئة ان تمارس صلاحيتها تجاه كل الهيئات في الدولة.

وعلى اساس هذه القواعد فإن السلطة التأسيسية الأصلية التي تضع الدستور فأنها تعهد صلاحية إقتراح القوانين إلى الهيئة التي تحرص على تفضيلها من الناحية السياسية. فقد تعهد بها إلى السلطة التشريعية او السلطة التنفيذية، او انه تشترك السلطان معاً في إقتراح القوانين. او احياناً تبقى صلاحية الإقتراح للشعب نفسه.

الاتجاهات المختلفة للدساتير في تحديد جهات الإقتراح :

إذا رجعنا إلى الدساتير المختلفة تجد انها تختلف اختلافاً كبيراً في تحديد الجهة التي تمثل السلطة التأسيسية المنشأة. فقد تكون هي السلطة التشريعية نفسها. وقد يتطلب الدستور ان يقع الإقتراح بواسطة السلطة التنفيذية، وقد يجعل الدستور الإقتراح حق مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في آن واحد.

(أ) إقتراح القوانين حق خاص بالسلطة التشريعية :

من المبادئ المسلم بها في الدول ذات النظام الديمقراطي ان البرلمان هو عضو التشريع الأصيل. وعلى هذا الأساس فانه يقر القوانين فتعد نافذة . وقد استنتج من ذلك ان أقرت الدساتير لأعضاء البرلمان حق إقتراح القوانين^(١). والملاحظ ان هذا الاتجاه في تنظيم حق الإقتراح، قد برز في الدول ذات الأنظمة الجمهورية الرئاسية والتي تتميز بميلها إلى الفصل بين السلطات الثلاث لأقصى حد

(١) اتفق اغلب الفقهاء على ان الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي ليس فصلاً تاماً بينها، وإنما هو فصل شديد، أو إلى أقصى حد ممكن، بحيث يتسنى لسلطات الدولة أن يقوم بينها تعاون ورقابة متبادلة دون أن تطغى سلطة على أخرى، بمعنى أنه فصل نسبي مرن.

د. رمزي طه الشاعر، الايديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول، الايديولوجية التحررية، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٨، ص ٨٥.

د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١، ص ٥٦٨.

ممكن. كالولايات المتحدة الامريكية في دستورها لعام ١٧٨٧^(١)، وفرنسا في ظل دستور عام ١٧٩١^(٢).

ومقتضى الاحكام الدستورية التي اقرت هذا الاتجاه، يكون الاقتراح من اختصاص السلطة التشريعية فقط، وتحرم منه السلطة التنفيذية على الرغم من كونها هي التي تقوم بتنفيذ القانون، مما يجعلها اكثر قدرة على استظهار عيوبه ونواقصه^(٣). مع ملاحظة ان هذه الصورة اكثر انسجاماً مع مبدأ الفصل الصارم بين السلطات.

بيد ان هذا الاسلوب قد تعرض إلى الانتقاد، ذلك لأن حرمان السلطة التنفيذية من اقتراح القوانين، هو عمل قليل الحكمة، لأنها هي السلطة القائمة بتنفيذ القوانين . فتكون ادري بما بها من عيوب ونقص، وهي علاوة على ذلك، العضو المسير في الدولة وهي بذلك اقدر على معرفة ما يجب عرضه من الاقتراحات على البرلمان^(٤).

ومع ذلك فإن الواقع العملي - حتى في ظل الدساتير السابقة - يجري على قيام الوزراء فعلاً باقتراح القوانين عن طريق اتصالهم باللجان البرلمانية^(٥). كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، اذ تتصل السلطة التنفيذية باللجان البرلمانية، بغية الحصول على التشريعات والاعتمادات الضرورية لسير اعمالها^(٦).

ولئن كانت احكام الدستور الأمريكي - القائم على مبدأ الفصل الجامع بين السلطات - لا تجيز للسلطة التنفيذية حق المبادرة التشريعية أي اقتراح القوانين. إلا ان هذا الأصل قد تم التخفيف من حدته، فقد جرت العادة منذ نشوء الاتحاد على ان يتقدم رئيس الجمهورية بمشاريع قوانين، دون ان يكون ذلك على سبيل تقرير الحق الدستوري له بل يطرحها في شكل اقتراح عام وفي صورة تمني على الكونغرس للتشريع في موضوع هام. وغالباً ما يضمن الرئيس هذه المشاريع رسائله الشفوية التي يوجهها إلى الكونغرس دون ان يكون لهذه المشاريع صفة الفرض او الالتزام^(٧).

(ب) اقتراح القوانين حق خاص بالسلطة التنفيذية :

اذا كانت احكام النظام الدستوري للدولة، ترجح كفة السلطة التنفيذية. فيلاحظ ان حق اقتراح القوانين يكون من اختصاص هذه السلطة، دون ان تشترك معها غيرها من السلطات العامة الاخرى، وبخاصة السلطة التشريعية .

وحاول البعض تبرير هذا الاتجاه إذ وصف القوانين التي تقترح من قبل السلطة التنفيذية بأنها خير القوانين. وذلك لأن لديها من الوسائل الفنية ما يمكنها من القيام بهذه الوظيفة خيراً من اعضاء البرلمان، وعضو البرلمان قد لا ينظر في اقتراحه للقانون إلا

(١) لمزيد من التفصيل انظر: د. يحيى السيد الصباحي، مصدر سابق، ص ٢٠.

(٢) لقد نصت المادة (١) من الباب الاول من القسم الثالث من الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ على ان "يفوض الدستور السلطة التشريعية وحدها السلطات التالية: اقتراح وسن القوانين، ...".

(٣) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، ١٩٦٤، ص ٢٤٥.

(٤) د. محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٦، ص ١٣١.

(٥) د. محمود حلمي، مصدر سابق، ص ٢٤٥.

(٦) د. عبدالله اسماعيل البستاني، مساهمة في اعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، بغداد، ١٩٦١، ص ٢٥٠.

(٧) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٣٧٢.

لمصلحة دائرته او فئة معينة من الناس بعكس الحكومة تراعي عادة المصلحة العامة^(١). وقد انتقد جانب من الفقه حرمان السلطة التشريعية من حق إقتراح القوانين باعتبارها السلطة الممثلة لإرادة الشعب، وعوّا ذلك متعارضاً مع الأصول الديمقراطية^(٢)، كما لاحظوا انه يمنح السلطة التنفيذية قدراً كبيراً جداً من التأثير، باعتبار ان من يملك توجيه السياسة المالية، يملك في الحقيقة والواقع توجيه سياسة الدولة بأكملها^(٣). والامثلة البارزة للوثائق الدستورية التي أوكلت حق إقتراح القوانين للسلطة التنفيذية، متعددة، نذكر منها؛ الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٩ الذي نص على ان (تقترح الحكومة القوانين) في حين تقتصر السلطة التشريعية على ابداء الرأي في المشروعات الحكومية دون ان يكون لرأيها اثر ملزم كما تختص بالموافقة على القوانين ورفضها دون ان يكون لها الحق في تعديلها^(٤). وكذلك نص الدستور الأردني لعام ١٩٢٨ على ان (يعرض مشروع كل قانون على المجلس من قبل رئيس الوزراء او رئيس المصلحة ...) ^(٥). وتبنى ذات الاتجاه الدستور الأردني لعام ١٩٤٧ والذي نص على ان (يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب، فإذا قبل ما عرض عليه يرفع إلى مجلس الأعيان)^(٦).

(ج) إقتراح القوانين حق مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

يقوم كل من النظامين البرلماني والرئاسي على أساس الفصل النسبي، على الرغم من الاختلاف بينهما في الكيفية التي يجري بمقتضاها هذا الفصل، والمدى الذي يصل إليه. وعليه، فإن التداخل بين أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية قائم ومُعترف به في كلا النظامين المذكورين، وإن كان في نطاق أضيق في النظام الرئاسي^(٧). ويعد إقتراح مشاريع القوانين، أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٨). إذ ان المساواة بين السلطتين في الاختصاصات لا يكفي لتحقيق التوازن بينهما. فلا بد من عدم اقتصار كل سلطة في ممارسة نشاطها على أساس من التخصص

(١) د. وايت ابراهيم ووحيد رأفت، القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٣٧، ص ٣٠٠.

(٢) د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الدستوري المصري، ط ٥، مطبعة الاعتماد، القاهرة، (١٩٥٥)، ص ٤٠١.

د. محمود حلمي، مصدر سابق، ص ٢٢٥.

(٣) د. عبد الله اسماعيل البستاني، مصدر سابق، ص ١٦٨-١٦٩.

(٤) ان صلاحية السلطة التشريعية كانت منحصرة بالتصويت، سلباً أو إيجاباً، على مشاريع القوانين، في صمت مطلق مطلق لا تتخلله أية مناقشة، وذلك بعد الاستماع إلى مندوبين عن مجلس الشيوخ.

أنظر: د. ادمون رباط، المصدر السابق، ص ٢٦٣. د. عمر حلمي فهمي، مصدر سابق، ص ٢١.

(٥) المادة (٣٧) من الفصل الثالث من الدستور.

(٦) د. فيصل الشطناوي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢، ص ١٧٢-١٧٣.

(٧) د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الدستوري المصري، الطبعة الخامسة، مطبعة الاعتماد، مصر، ١٩٥٥، ص ٤٠٢.

(٨) أنظر في ذلك:

د. مصطفى عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط ٢، ١٩٨٨، ص ٣٦٢.

د. عبد الله ابراهيم ناصق، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٢٠٦.

د. ثروت بدوي، النظم السياسية، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، ط ١، ١٩٦١، ص ٤٣٩.

د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص ٢٢٢.

الوظيفي، وإنما تجاوزه إلى المشاركة في وظيفة السلطة الأخرى. أي لابد من وجود تداخل وتفاعل على درجة واحدة، فكل من السلطتين على السلطة الأخرى ذات الدرجة من التأثير.

ولاشك ان مشاركة السلطة التنفيذية في المساهمة في العملية التشريعية عن طريق الاقتراح، يخلق نوعاً من التوازن مع ما يمتلكه البرلمان. إذ ان التوازن يقوم مقيماً تملكه كل سلطة تجاه السلطة الأخرى من وسائل متساوية تستهدف تحقيق التوازن بينهما. ولقد تباينت الدساتير في تحديد مجال حق الاقتراح المعطى لأي من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك في تحديد الأسلوب الذي يمارس فيه هذا الحق، وذلك وفقاً للدرجة السائدة في ترجيح أي من السلطتين على الأخرى، وإحاطة التمتع بهذا الحق بالضمانات التي تراها، كما أن الواقع العملي في بعض الأحيان، اسفر عن ترجيح سلطة على حساب الأخرى.

ويرى جانب من الفقه أن صورة الاقتراح المشترك تجدها متحققة في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية. إذ ان رئيس الدولة قد استغل حقه الوارد في المادة الثانية من الدستور في توصية الكونغرس^(١)، باتخاذ الإجراءات التي يقدر أهميتها، وأنشأ لصالحه حق اقتراح تشريعي خارج النص الدستوري الذي يقصر مباشرة كل مظاهر السلطة التشريعية بما فيها من حق الاقتراح على الكونغرس وحده. وبمقتضى هذا الحق يقوم الرئيس بالتخاطب مع الكونغرس برسالة مكتوبة أو شفوية يخطر فيها بأحوال الاتحاد ويوصى باتخاذ بعض الإجراءات. ولذلك فقد اصطلح على تعريفه "حق الرسالة" أو "حق التوصية التشريعية"^(٢).

ومن أمثلة الدساتير التي أشركت السلطتين التشريعية والتنفيذية في مرحلة اقتراح القوانين في دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية الصادر عام ١٩٤٦^(٣). حيث نصت المادة (١٤) من الدستور على أن: "يختص بإقتراح القوانين رئيس مجلس الوزراء وأعضاء البرلمان".

ومن أمثلة الدساتير العربية التي تبنت نظام الاقتراح المشترك في الدستور المصري لعام ١٩٢٣، حيث أقر اشتراك السلطتين التشريعية والتنفيذية بالمبادرة بإقتراح

(١) نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على ما يأتي:
"لرئيس من وقت لآخر أن يقدم للكونغرس معلومات عن حالة الاتحاد، ويقدم له للدراسة توصيات بتلك الإجراءات التي يعتقد أنها ضرورية ومناسبة ...".

أنظر: بروس فندلاي وإيستر فندلاي، الدستور الأمريكي، بلا تاريخ، ص ١٥٩.

(٢) د. عمر حلمي فهمي، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٣) بدأت الجمهورية الأولى منذ ٢٢ سبتمبر سنة ١٧٩٢ وانتهت في ٩ نوفمبر سنة ١٧٩٩ وبدأت الجمهورية الثانية الثانية منذ سنة ١٨٤٨ حتى سنة ١٨٥١، وبدأت الجمهورية الثالثة في ٤ فبراير سنة ١٨٧٩ وذلك عندما استولى الجمهوريين على السلطة ووصول (جيل جرفي Jules Grevy) إلى السلطة وإعلان حكومته الجمهورية للجمهوريين. ويمكن القول أن الجمهورية الثالثة بدأت منذ سنة ١٨٧٩ حتى سنة ١٩٤٠ وقد استمرت الدولة في هذه الفترة في تطبيق دستور سنة ١٨٧٥. ثم قامت الجمهورية الرابعة مع دستور ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦ حتى سنة ١٩٥٨، ثم الجمهورية الخامسة مع دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨، حتى الآن. أنظر في ذلك: د. ربيع أنور فتح الباب، مصدر سابق، ص ٢١١.

مشاريع القوانين. إذ تقرر هذا الحق بمقتضى نص المادة (٢٨) من الدستور حيث نصت على أن "للملك وللمجلس الشيوخ والنواب حق إقتراح القوانين"^(١).

وأخذ الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ بأسلوب الإقتراح المشترك حيث منح حق إقتراح القوانين (المالية وغير المالية) إلى السلطة التنفيذية (الوزارة)، كما منح مجلس النواب (دون مجلس الأعيان) حق إقتراح القوانين (عدا المالية)، إلا أنه لم يشر إلى حق الملك بإقتراح القوانين^(٢). (م ٤٥ و م ٦٢ ف ٣).

ومنح الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، حق الإقتراح للسلطتين التنفيذية والتشريعية. فالمادة (٢٥) منه نصت على أن "تتأط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك"، وبينت المادة (٩١) من الدستور الإقتراح الذي يكون مصدره الحكومة، إذ نصت على أن "يعرض رئيس الوزراء كل قانون على مجلس النواب الذي له الحق في قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان، ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك". كما بينت المادة (٩٥) الإقتراح الذي يكون مصدره مجلس الأمة: "يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل إقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الإقتراح إحالته على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها" و "كل إقتراح بقانون تقدم به أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب وفق الفقرة السابقة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها"^(٣).

وتبنى الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ نظام الإقتراح المشترك، حيث نص الفصل (٢٨) من الدستور على أن (مجلس النواب هو الذي يمارس السلطة التشريعية، ولرئيس الجمهورية وللنواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين. ولمشاريع رئيس الجمهورية أولوية النظر ...) ^(٤).

(١) وهذه هي المرة الأولى التي أصبح فيها للمجالس النيابية في مصر حق إقتراح القوانين بصفة جدية، إذ أن هذا الحق كان في ظل "القوانين النظامية" - عدا دستور ١٨٨٢ - من حق السلطة التنفيذية وحدها.

= د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري - تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، مصدر سابق، ص ٤٠١.

(٢) هناك رأي آخر مفاده أن للملك الحق بإقتراح القوانين استناداً إلى المادة (٢١) من الدستور والتي تنص على أن "السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك".

أنظر: د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، جامعة الدول العربية، ١٩٥٦، ص ٢٥٧-٢٥٨.

(٣) كانت المادة (٩٥) تنص قبل سنة ١٩٥٨، على أنه "يجوز لكل عضو أو أكثر من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يقترح وضع مشروع قانون..." وفي سنة ١٩٥٨ عدلت المادة لتجعل هذا الحق لعشرة أو أكثر من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب. وقد قيل في الأسباب الموجبة للتعديل أنه جرى لتتفق الصيغة الجديدة مع أحكام دستور الاتحاد مع العراق، حيث أن ذلك الدستور، لا يجيز إقتراح القوانين إلا من قبل عشرة أو أكثر من أعضاء مجلسي النواب والأعيان.

= د. عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة، عمان، ١٩٧٢، ص ٧٧٢-٧٧٣.

د. فيصل الشطناوي، مبادئ اتقانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مصدر سابق، ص ٢٢١.

(٤) جرى تعديل الفصل (٢٨) من الدستور بموجب القانون الدستوري ذي العدد (٨٨) لسنة ١٩٨٨، والمؤرخ في ٢٥ يوليو ١٩٨٨، والنص الدستوري قبل التعديل جرى نصه بالآتي "مجلس الأمة هو الذي يباشر السلطة التشريعية، ولرئيس الجمهورية وللنواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين..."

وأوكل الدستور المغربي لعام ١٩٧٢ للوزير الأول ولأعضاء مجلس النواب على السواء حق التقدم بإقتراح القوانين^(١).

(د) إقتراح القوانين حق للشعب :

ان الفكرة الأساسية التي تكمن وراء اسهام الشعب في الإقتراح أو في (المبادرة الشعبية)، هي ان اسهام المحكومين في قرارات الحكام لا يكون بصورة لاحقة، كما في الاستفتاء، وإنما بصورة مسبقة على هذا القرار.

وبعبارة أدق وأوضح، أن دور الشعب (المحكومين)، لا يقتصر على اقرار قرار سبق للحكام أن اتخذه، وإنما مبادرة هذا القرار (أي تحضير هذا القرار) تعود للمحكومين أنفسهم. وهذا يتحقق إذا قدم عدد معين من المواطنين (وفقاً لما رسمه الدستور) مشروع قانون إلى ممثلي الشعب أي إلى البرلمان، للنظر في مشروع القانون المقترح^(٢).

وتؤكد ممارسة الشعب لحق إقتراح القوانين، وجود صلة مباشرة بين البرلمان والشعب. وهذا ما يمتاز به النظام الديمقراطي شبه المباشر عن النظام النيابي التقليدي.

إذ أن الشعب في النظام الأخير لا يملك حق إقتراح القوانين بل أن أحد أعضاء البرلمان يتبنى وجهة نظر الشعب ويتقدم بها هو للبرلمان على شكل إقتراح^(٣).

منحت بعض الدساتير عدد معين من أفراد الشعب السياسي (الناخبين) حق إقتراح مشروعات القوانين أمام البرلمان الذي يجب أن يناقشها ويتخذ القرار المناسب بشأنها أما بالموافقة عليها أو رفضها^(٤).

وإذا كان الإقتراح متضمن مشروع قانون ما فإن البرلمان ملزم بمناقشته واقراره أو عرضه على الشعب في استفتاء تشريعي لاستطلاع الآراء بشأنه بما يتفق ونصوص الدستور. اما اذا كان الإقتراح على مجرد طرح فكرة معينة، فإن البرلمان يتولى القيام بصياغتها على شكل مشروع قانون، ليأخذ طريقه إلى المناقشة ثم الاصدار أو الاستفتاء طبقاً لما يقضي به الدستور^(٥).

فقد يشترط الدستور ان يقدم الإقتراح الشعبي في صورة مشروع قانون كامل مبوب تصاغ جميع مواده صياغة كاملة. وقد يقتصر الإقتراح الشعبي على مجرد بيان المبدأ أو الموضوع ويترك للبرلمان مهمة الصياغة ووضع مشروع القانون بالكامل^(٦). وعليه تبدو مشاركة الشعب في عملية التشريع واضحة، إذ يساهم مساهمة فعلية في مجال التشريع، لكونه يملك الحق في وضع مشروع قانون أو حتى المبادئ التي يرى ان تقام في مجال لم يلق عناية كافية من البرلمان ، أو ان البرلمان قد اغفل اصدار مثل هذه القوانين^(٧).

وتكمن أهمية الإقتراح الشعبي، في ان مساهمة المواطنين في التشريع لا تكون كاملة او تعد سلطة تشريعية حقيقية، إلا اذا تمتع الشعب بحق إقتراح القوانين. فلا يكفي

(١) الفصل (٥١) من الباب الثالث من الدستور.

(٢) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٣٦١-٣٦٢.

(٣) د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة، الأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٤٠٦.

(٤) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٦٧.

(٥) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ٢١٧.

(٦) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٣٦.

(٧) د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص ٢١٧.

حق التصويت في الاستفتاء على مشروعات القوانين التي تعدها الحكومة. وإنما يجب على الناخبين انفسهم إعداد مشروع القانون الذي يريدونه ودفع البرلمان إذا لم يقتنع بمشروعهم، إلى إعداد مشروع مقابل والتزام هيئة الناخبين في الدولة باختيار أحد المشروعين^(١). ويتخذ الإقتراح الشعبي أحد صورتين:

➤ الصورة الأولى :

الإقتراح المفصل، الذي يصاغ على شكل مشروع قانون كامل ومبوب ومفصل ومقسم إلى مواد.

➤ الصورة الثانية :

الإقتراح غير المفصل او غير المبوب، وهو الذي يقتصر على مجرد ابداء فكرة او بيان رغبة او وجهة نظر في قانون معين او جزء منه على ان يترك البرلمان امر الصياغة والاعداد لمشروع القانون بالكامل وبالشكل النهائي^(٢). هذا وقد اخذت بالإقتراح الشعبي للقوانين بعض الولايات السويسرية بدرجات وصور مختلفة . ويلاحظ ان الدساتير التي تنص على حق الإقتراح لم تشترط اي شكلية معينة سوى الشرط الذي يتطلبه الدستور الذي يوجب ان يكون الإقتراح الشعبي موقعاً من عدد معين من الناخبين، وعليه فأن أمر تقديم الإقتراح يعود للناخبين، فلا فرق في ان تقديم الإقتراح على شكل قانون او بصورة فكرة او مبدأ^(٣). أما بالنسبة لحق البرلمان في اقرار المشروع المقترح او رفضه فأن الامر لا يخلو من احد وضعين: فقد يقرر البرلمان المشروع المقترح بأن يوافق عليه. وهنا يكتسب هذا المشروع صفته الالزامية ويصبح قانوناً واجب النفاذ بعد اصداره ونشره.

وقد لا تكفي بعض الدساتير على موافقة البرلمان على هذا المشروع بل تنص على ضرورة استفتاء الشعب عليه بعد هذه الموافقة حتى يكتسب القانون صفته الالزامية^(٤). أما اذا رفض البرلمان المشروع المقترح، ففي هذه الحالة تقضي بعض الدساتير بضرورة طرح المشروع المقترح بعد رفضه من البرلمان على الشعب لاستفتاءه فيه . وتقضي بعض الدساتير الأخرى ان يتقدم البرلمان بمشروع قانون اخر من عمله وي طرح كلاهما - اي المشروع المقترح من الناخبين الذي رفضه البرلمان والمشروع الذي قام بعمله البرلمان - على الشعب لاستفتاءه على كلا المشروعين لكي يفاضل بينهما ويختار احدهما. ويلاحظ ان بعض الدساتير قد تجيز للشعب حق إقتراح مشروعات القوانين دون ان تختم موافقة البرلمان عليها بل تقضي بعرض هذه المشروعات المقترحة على الشعب مباشرة لاستفتاءه عليها حتى تحوز هذه المشروعات قوتها الالزامية وترقى بذلك إلى مرتبة القانون^(٥).

(١) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٢٢١.

(٢) د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٢٢٣.

(٣) لمى علي فرج الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، كلية القانون ٢٠٠١، ص ٤٧.

(٤) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٨٧، ص ٥٠٩.

(٥) د. محسن خليل، المصدر نفسه، ص ٥١٠.

ونجد تطبيقات مختلفة لنظام الإقتراح الشعبي في مجال القوانين العادية في بعض الولايات السويسرية منذ عام ١٩٠٢. أما على الصعيد الفيدرالي، فإن هذه الطريقة تنحصر في تعديل الدستور^(١).

وقد أخذت بنظام الإقتراح الشعبي كذلك إيطاليا في دستور ١٩٤٧، إذ استلزمّت المادة (٧١) من الدستور أن يكون الإقتراح موقعاً من خمسين ألف ناخب على الأقل، وأن يقدم في صورة مشروع قانون مصاغ. وكانت بعض دساتير الدول الاشتراكية، تنص على حق الإقتراح الشعبي، من ذلك ما نصت عليه المادة (٤٨) من دستور الاتحاد السوفيتي لعام ١٩٧٧، من أنه يشترك المواطنون "في مناقشة ووضع مشاريع القوانين والقرارات ذات الأهمية..."^(٢).

(١) أنظر: د. زهير المظفر، المدخل إلى القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٠٤.
(٢) أنظر: د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٢١.

الفصل الثاني

تنظيم ممارسة السلطة المختصة بإقتراح القوانين:

إذا رجعنا الى الانظمة الدستورية والمقارنة، نجد ان السلطة المختصة بالإقتراح اتخذت اكثر من صورة، وقد اختلفت باختلاف هذه الانظمة او تعدد اتجاهاتها.

وباستقراء الانظمة الدستورية نجد انها تبنت نظام الإقتراح المشترك ولكنها اختلفت وتباينت في تحديد الجهات التي تشترك في عملية الإقتراح.

- فمنها ما يجعل الإقتراح حقاً مشتركاً بين البرلمان والحكومة.
 - ومنها ما يشترك في الإقتراح البرلمان ورئيس الدولة.
 - ومنها ما يشترك في الإقتراح كل من البرلمان والحكومة وجهات اخرى .
- وبإزائه نعرض لدراسة هذه الاتجاهات على النحو الآتي:

المبحث الاول : اسهام البرلمان والحكومة في إقتراح القوانين.

المبحث الثاني : اسهام البرلمان ورئيس الدولة في إقتراح القوانين.

المبحث الثالث : اسهام البرلمان والحكومة وجهات اخرى في إقتراح القوانين.

المبحث الأول

اسهام البرلمان والحكومة في إقتراح القوانين

قد تجعل الوثيقة الدستورية من إقتراح القوانين موكولاً الى البرلمان والحكومة، بحيث يختص كلٌّ منهما بالاسهام في العملية التشريعية. ونجد هذا الاتجاه متحققاً في عدد من الوثائق الدستورية، ولعل أبرزها الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والدستور اليمني لعام ١٩٩١، والدستور الموريتاني لعام ١٩٩١. وسنعرض لتلك الدستاتير في مطلبين:

- المطلب الاول : اسهام الحكومة والبرلمان في الإقتراح في الدستور الفرنسي:**
- المطلب الثاني : اسهام الحكومة والبرلمان في الإقتراح في الدستورين اليمني والموريتاني :**

المطلب الاول

اسهام الحكومة والبرلمان في الإقتراح في الدستور الفرنسي:

وسنعرض في هذا المطلب الأحكام الدستورية التي تضمنها دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ التي نظمت حق إقتراح القوانين.

فقد نصت المادة (٣٩) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أن: ((لرئيس الوزراء، ولأعضاء البرلمان، على السواء، الحق في إقتراح القوانين...))

فحق الإقتراح حق مشترك بين الحكومة وأعضاء البرلمان والواقع ان عبارة المادة (٣٩) من الدستور كانت دقيقة إلى حد ما. من حيث صياغتها، فهي تعطي حق الإقتراح الى أعضاء البرلمان فرادى كما منحت هذا الحق الى الحكومة.

وهذا التنظيم يعتبر امراً طبيعياً في النظام البرلماني الذي اخذ به الدستور الفرنسي، وذلك ان الاعتراف بهذا الحق لكل نائب عضو في البرلمان أمر طبيعي على اساس ان البرلمان هو الذي يزاوِل السلطة التشريعية^(١) وأما الاعتراف به من لدن الحكومة فهو أمر يتفق مع المبدأ الأصيل. في النظام البرلماني - مبدأ التعاون بين السلطات وقرت المادة (٣٩) من الدستور ان: ((تفتح مناقشة مشروعات القوانين في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الدولة، وتم تقديمها الى احد المجلسين)).

ويتضمن ذلك اختصاص رئيس الوزراء بحق إقتراح القوانين أمام البرلمان ويكون ذلك على شكل مشروع قانون يناقشه مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة، ثم يحال إلى مكتب احد المجلسين النيابيين^(٢).

أما بالنسبة لمشروعات القوانين المالية، فقد اردفت المادة (٣٩) من الدستور قائلة ((تعرض كل من مشروعات القوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي على الجمعية الوطنية أولاً)).

وقضت المادة (٤٢) من الدستور بأن ((تقدم مشروعات القوانين أمام المجلس المحال إليه أولاً، على النص المقدم من الحكومة...)) ونصت المادة (٤٣) من الدستور على أن تحال مشروعات وإقتراحات القوانين، بناء على طلب الحكومة او المجلس المعروض عليه لجان لبحثها تعني خصيصا الغرض. وتحال مشروعات الإقتراحات التي لم يقدم بشأنها طلب بذلك، إلى إحدى اللجان الدائمة التي لا يتجاوز عددها ست لجان في كل مجلس^(١).

(١) بمقتضى الدستور فإن البرلمان الفرنسي أي (الجمعية الوطنية) يتكون من مجلسين هما: (مجلس النواب) و (مجلس الشيوخ).

(٢) د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مصدر سابق، ص ٣٨٠.

(١) أن التنظيم الداخلي البرلماني يتضمن وجود اللجان البرلمانية المختلفة الخاصة والدائمة فاللجان الخاصة هي تلك التي تنشأ لدرس مشروع قانون خاص، وتعتبر مشاريع قوانين خاصة، لكافة المشاريع التي لا ترسل الى اللجان الدائمة لدرسها فيها. أما اللجان الدائمة وعددها ست لجان في كل مجلس فهي تقوم بدراسة المشاريع والإقتراحات التي لا يطلب احد إحالتها الى اللجان الخاصة، وتجدر الإشارة الى ان الاعضاء يعد اختيارهم على اساس التمثيل النسبي والتوزيع الجغرافي بين مختلف الكتل البرلمانية. انظر: د. نزيه رعد، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ١٩٩٥، ص ٢٠٩.

والملاحظ ان الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ استحدث تفرقة بين القوانين التي يقرها البرلمان، ذلك أنه لم يساو بين القوانين التي تكون من صنع البرلمان والمسماة ((القوانين البرلمانية العادية Lois parlementaires ((ordinaires)) والقوانين الاساسية Lois essentielles)). هي التي يعطيها الدستور هذا الوصف ويسبغ عليها هذه الصفة، أما غير ذلك فهي قوانين برلمانية عادية.

وتخضع القوانين الاساسية لاجراءات خاصة من حيث مناقشتها والتصويت عليها داخل البرلمان تختلف في أوضاعها من الاجراءات العادية المقررة للقوانين الثانية^(٢).

وهو ما يتضح من نص المادة (٤٦) من الدستور التي قررت أن القوانين التي يسبق عليها الدستور صفة القوانين الاساسية يتم الإقتراح عليها وتعديلها وفقا للشروط التالية:

١. لا يطرح المشروع او الإقتراح للمناقشة او الاقتراح عليه داخل المجلس المحال اليه إلا بعد مضي خمسة عشر يوما على ايداعه. وتكون اجراءات المادة (٤٥) قابلة للتطبيق غير أنه اذا ما تخلف الاتفاق بين المجلس، لا يجوز للجمعية العمومية الموافقة على النص، في قراءته الأخيرة، إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائه.
٢. القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ يجب ان يتم الاقتراح عليها بصيغة المجلس نفسها.
٣. لا يمكن اصدار القوانين الاساسية إلا بعد أن يعلن المجلس الدستوري مطابقتها للدستور.

أولاً : للحكومة والبرلمان حق التعديل.

بمقتضى أحكام الدستور، يمتلك البرلمان والحكومة حق الإقتراح، وهذا يستنتج أن يكون لهم حق التعديل فالتعديل نوع من الإقتراح يدخل على مشروع قائمة.

وقد اعترف الدستور الفرنسي بهذا الحق صراحة، في المادة (٤٤) منه والقائلة : ((لأعضاء البرلمان والحكومة الحق في تعديل القوانين)) واقرت المادة نفسها ((للحكومة بعد فتح باب المناقشة أن تعترض على بحث كل تعديل لم يسبق عرضه على اللجنة. ويصدر المجلس، المعروض عليه، قراره، اذا ما طلبت الحكومة ذلك، بموجب تصويت واحد على كل النص المعروض للمناقشة أو على جانب منه مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من الحكومة)).

واردفت المادة (٤٥) قائلة أن ((كل مشروع أو إقتراح قانون يتم بحثه متسلسلا في جلستي البرلمان بهدف اقرار نص واحد اذا ما تعذر، بسبب وجود خلاف بين المجلسين، اقرار مشروع قانون أو إقتراح به وذلك بعد قرائتين له في كل

(٢) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق ص ٦٥٥.

من المجلسين أو اذا ما اعلنت الحكومة توافر عنصر الاستعجال بعد قراءة واحدة في كل من المجلسين يكون لرئيس الوزراء عندئذ الحق في الدعوة الى اجتماع تعقده لجنة مختلطة متعددة التمثيل تكلف باقتراح نص حول الاحكام التي لا تزال محلاً للمناقشة)).

واشارة المادة نفسها إلى أن ((للحكومة ان تعرض النص الذي اعدته اللجنة المختلطة على المجلسين للموافقة عليه، ولا يمكن قبول أي تعديل إلا بموافقة الحكومة. اذا لم تتوصل اللجنة المختلطة إلى اعتماد نص مشترك، وكذلك اذا لم تتم الموافقة على هذا النص وفقا للشروط المنصوص عليها في الفقرة السابقة، ويكون للحكومة بعد قراءة جديدة في كل من الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ أن تطلب من الجمعية الوطنية البت بصفة نهائية، وللجمعية الوطنية، في هذه الحالة، أما أن تسترجع النص الذي اعدته اللجنة المختلطة أو أن تسترجع آخر نص اقترعت عليه، معدلاً، اذا اقتضى الحال بتعديل أو اكثر من التعديلات التي اعتمدها مجلس الشيوخ)).

ثانياً : مدى إسهام رئيس الجمهورية في إقتراح القوانين:

كانت المادة (١٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ تنص على أن ((يختص بإقتراح القوانين رئيس مجلس الوزراء وأعضاء البرلمان)). وقد جاءت المادة (٣٩) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ مؤكداً الاتجاه نفسه ، فقد منحت حق إقتراح القوانين إلى رئيس الوزراء وأعضاء البرلمان. وبالرغم من ذلك -وباستقراء نصوص الدستور-، يمكن أن نجد لرئيس الجمهورية دوراً في مجال إقتراح القوانين. ان الفكرة الرئيسية في دستور عام ١٩٥٨ هي احياء السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق ايجاد نوع من التوازن بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة ولكن هذا الاحياء لم يوجد لمصلحة رئيس الحكومة ولكن لمصلحة الدولة.

لقد عمل دستور عام ١٩٥٨ على تقوية ودعم دور رئيس الجمهورية إلى حد كبير. ويمكن ملاحظة ذلك سواء من الطريقة التي ينتخب بها، أم من الاختصاصات العديدة الممنوحة له^(١) وقد كانت المادة (٦) من الدستور قبل التعديل تنص على أن ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبع سنوات، ويكون انتخابه بواسطة هيئة ناخبين تتكون من أعضاء البرلمان، ومجالس المقاطعات، ومجالس المالية ما وراء البحار، والممثلين المنتخبين في المجالس البلدية.

على أن طريقة الانتخاب هذه قد طرأ عليها تعديل في (٧) نوفمبر عام ١٩٦٢ بحيث اصبح رئيس الجمهورية ينتخب من الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر، وهو مما يعني أنه يعبر عن الادارة الشعبية بصورة مباشرة^(٢).

(١) د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٢٣.

(٢) د. نزيه رعد، القانون الدستورية والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢١١.

ويكمن السبب في تعديل الدستور واعتناق أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرة، هو جعل رئيس الجمهورية مجسدا للوحدة الوطنية وممثلاً للشعب من جهة ويحتل مكانة ممتازة في المؤسسات الدستورية من جهة ثانية^(٣) الملاحظ أن المشرع الدستوري قد اعطى رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة - إلى جانب الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية منفردا^(٤) - بالنسبة لأهم الاختصاصات الحكومية وهي التي يتم تداولها في مجلس الوزراء.

ولذلك فقد ذهب الاستاذ (Duverge) إلى أن الحكومة بوصفها هيئة جماعية ليس لها سلطات تختص بها، لأن أهم قراراتها يتم تداولها في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، وأن جاز للحكومة أن تجتمع خارج مجلس الوزراء، إلا أن الأوامر هنا تكون ملزمة لتحضير الاجتماعات للمجلس وليس بقصد اتخاذ قرارات ملزمة. وإقترح القوانين من المسائل التي يتم تداولها في مجلس الوزراء، ويخضع بذلك لضرورة توقيع الرئيس عليه أي يستلزم الحصول على موافقة الرئيس بصدد مشروعات القوانين التي يتم دراستها في مجلس الوزراء، وموافقته هنا ليست شكلية فالمادة (العاشرة)، من الدستور لم تحدد لرئيس الجمهورية مدة محددة يوقع فيها القرارات الحكومية كما هو الحال عند إصدار القانون، وهو ما يعني أن الدستور يترك له حرية واسعة في الموافقة أو الرفض^(١).

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول أن رئيس الجمهورية يمتلك سلطة فعلية تمكن من تدعيم أو تعطيل النشاط الحكومي فهو يشارك بفاعلية في اختيار مضمون القرار المقترح كما يستلزم الحصول على موافقته بمناسبة أي تعديل فيه. وصفوة القول أن رئيس الجمهورية في ظل أحكام دستور عام ١٩٥٨ يمارس ضغط أدبي وقانوني فيما يتعلق بإقترح القوانين بحكم البند الوارد في المادة الثالثة عشر من الدستور.

(٣) د. سعيد بو الشعير - القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ١٩٩٩، ص ٢٦٠.

(٤) أعترف الدستور لرئيس الجمهورية بصلاحيات شخصية واسعة وأهم هذه الصلاحيات: نص المادة (٨) من الدستور إلى أن رئيس الجمهورية يعين رئيس الوزراء (الوزير الأول) وهو الذي يقله بعد تقديمه استقالة الحكومة.

- نصت المادة (٩) من الدستور على حق رئيس الجمهورية في ترؤس مجلس الوزراء، وأن رئاسة المجلس الوزراء ليست للوزير الأول بل تكون لرئيس الجمهورية.

- نصت المادة (١١) من الدستور على أنه يمكن لرئيس الجمهورية بناءً على إقترح الحكومة في أثناء انعقاد البرلمان أي الجبهة الوطنية ومجلس الشيوخ أو بناءً على إقترح مشترك صادر من البرلمان ومنشور في الجريدة الرسمية أن يخضع للاستفتاء، كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة وأمر يتضمن التصديق على اتفاقية تخص مجموعة الدول الفرنسية (الناطقة باللغة الفرنسية)، أو يرمي إلى السماح لتصديق على معاهدة من شأنها أن تؤثر على سير المؤسسات.

- نصت المادة (١٦) من الدستور على منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة عندما تكون مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ التزامات الدولة مهددة بطريقة خطيرة حالاً =

= ومباشراً، ويكون العمل المنتظم للسلطات الدستورية متعطلاً، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تفرضها هذه الظروف مشاورة رسمية مع رئيس الوزراء ورؤساء مجلس البرلمان والمجلس الدستوري ويقوم رئيس الجمهورية بإبلاغ هذه التدابير إلى الأمة في رسالة.

(١) نقلاً عن د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلمان، مصدر سابق، ص ٣١.

فالقاعدة ادت الى أن حق الإقتراح قد ورد في وثيقة الدستور باسم رئيس الوزراء و الوزراء ، وهو ما يستلزم أن يصدر الإقتراح أولاً من الحكومة، فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يقترح القانون ابتداءً، ذلك أن رئيس الجمهورية لا يملك دستورياً حق الإقتراح، بيد أنه يستطيع عن طريق حقه في توقيع القرارات التي يتم تداولها فيها في مجلس الوزراء أن يؤثر في مضمون الإقتراح.

المطلب الثاني

اسهام الحكومة والبرلمان في الإقترام في الدستورين اليمني والموريتاني

سنعرض في هذا المطلب لاحكام الدستورية التي تضمنها كل من الدستورين اليمني لعام ١٩٩١ والموريتاني الصادر عام ١٩٩١، والتي نظمت حق إقترام القوانين.

أولاً : الاحكام الدستورية المنظمة لسلطة إقترام القوانين في اليمن :

في الثاني والعشرين من مايو عام ١٩٩٠ اعلن قيام الجمهورية اليمنية وارتكز النظام السياسي وفقاً لدستور الدولة الواحدة الصادر عام ١٩٩١ على عدة مبادئ اكد عليها الدستور منها ما يلي^(١):

١. السيادة الشعبية، فقد نص الدستور على ان ((الشعب مالك السلطة ومصدرها ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، كما يزاو لها بطريقة غير مباشرة عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعن طريق المجالس المحلية المنتخبة))^(٢).

٢. فصل السلطات مع التعاون فيما بينها، فقد اخذ الدستور بمبدأ الفصل المرن بين السلطات العامة، كما اكد على وجود علاقة رقابية وتعاونية متبادلة فيما بينها، وخاصة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. والواقع ان مبدأ الفصل بين السلطات، وهو احد الأسس والمبادئ الرئيسة التي ارتكز إليها الدستور اليمني، يعتبر من الخصائص الأساسية المميزة للحكومات الديمقراطية، إذ يمنح السلطات المختلفة الحق الدستوري في ممارسة كل منها المهام المنوطة بها^(٣).

٣. نظام برلماني مطعم بالنظام الرئاسي. لعل المتصفح لمواد دستور عام ١٩٩١ يتبين انه نظام برلماني مطعم ببعض مظاهر النظام الرئاسي.

والإقترام يمثل مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني.

وباستقراء مواد دستور عام ١٩٩١ تبين لنا انه قد جعل حق إقترام القوانين، حقاً مشتركاً بين البرلمان والحكومة.

(١) انظر : د. محمد اسماعيل العزي، المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية واثار التعديلات على نظام الحكم ، مركز الشرعي للطباعة والنشر، ط٢، ٢٠٠٢، ص٢٨٣.

(٢) د. احمد عبد الرحمن شرف الدين، دستور الجمهورية اليمنية المعدل في الميزان ، دار الفكر المعاصر، ط١، صنعاء، ١٩٩٩، ص١٤.

(٣) أنظر: عزة وهبة، الاداء التشريعي للمجالس التشريعية العربية (دراسة مقارنة)، مأخوذة من الانترنت:

http://www.pogar.org/publications/legislature/wahbnyla/section_18.html.

ويتضح ذلك من المادة (٨٥) التي اقرت لعضو مجلس النواب^(١) وللحكومة حق إقتراح القوانين وإقتراح تعديلها، على ان القوانين المالية التي تهدف إلى زيادة او إلغاء ضريبة قائمة او تخفيضها او الاعفاء من بعضها او التي ترمي إلى تخصيص جزء من اموال الدولة لمشروع ما فلا يجوز إقتراحها إلا من قبل الحكومة او من قبل عشرين في المائة (٢٠%) من النواب على الاقل.

وبناءً عليه فإن النص قد جعل إقتراح القوانين حقاً مشتركاً بين مجلس النواب والحكومة، وسواء في ذلك أكان إقتراح مشروع قانون، ام إقتراح تعديل قانون كما اوضح الحد الأدنى لمن لهم حق الإقتراح حيث جعله لكل عضو من اعضاء مجلس النواب. وهذا خلاف لما قرره دستور اليمن لعام ١٩٧٠ الذي قرره مجلس الشورى دون وضع حد ادنى او اعلى لأصحاب هذا الحق إذ نصت المادة (٦٨) منه على ان ((لمجلس الشورى والحكومة حق إقتراح مشروعات القوانين وإقتراح تعديلها)).

ولكن الدستور الحالي قد ادرك اهمية منح الحق لعضو مجلس النواب ومدى ما قد ينتج عنه من اثار واضاعة وقت المجلس في مناقشتها فبين كيفية طرحها على المجلس في عجز المادة (٨٥) منه بقوله : ((وكل مقترحات القوانين المقدمة من عضو او اكثر من اعضاء مجلس النواب لا تحال إلى احدى لجان المجلس إلا بعد فحصها امام لجنة خاصة لأبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، فإذا قرر المجلس نظر اي منها يحال إلى اللجنة المختصة لفحصه وتقديم تقرير عنه، واي مشروع قانون قدم من غير الحكومة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دور الانعقاد)).

واكدت اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام ١٩٩٧ المبادئ نفسها التي وردت في وثيقة الدستور. فقد نصت المادة (١١٤) منها على ان ((لعضو مجلس النواب وللحكومة حق إقتراح القوانين وإقتراح تعديلها ، على ان القوانين المالية التي تهدف إلى زيادة او إلغاء ضريبة قائمة او تخفيضها او الاعفاء من بعضها او التي ترمي إلى تخصيص جزء من اموال الدولة لمشروع ما فلا يجوز إقتراحها إلا من قبل الحكومة او عشرين في المائة (٢٠%) من النواب على الاقل، وكل مقترحات القوانين المقدمة من عضو او اكثر من اعضاء المجلس لا تحال إلى احدى لجان المجلس إلا بعد فحصها امام لجنة خاصة لأبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، فإذا قرر المجلس نظر اي منها يحال إلى اللجنة المختصة لفحصه وتقديم تقرير عنه، وأي مشروع قانون قدم من غير الحكومة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دور الانعقاد)).

هذا وقد تكلفت اللائحة الداخلية لمجلس النواب ببيان اجراءات وكيفية استقبال مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة او المقترحات المقدمة من اعضاء مجلس النواب.

(١) افرد الدستور الباب الثالث منه لتنظيم سلطات الدولة، وخصص الفصل الاول منه للسلطة التشريعية (مجلس النواب). وجاءت المادة (٦٢) تقرر ان ((مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة)).

فبالنسبة للإقتراح المقدم من الحكومة، نصت المادة (١١٥) على ان ((كل مشروع قانون قدم من الحكومة يحال مع مذكرته الايضاحية من قبل هيئة رئاسة المجلس إلى اللجنة المختصة لأبداء ملاحظاتها ورأيها حول المشروع تمهيداً لطرحة على المجلس للنقاش وفي حالة رفض المجلس المشروع يجوز له النظر فيه مرة أخرى في نفس دور الانعقاد)).

اما بالنسبة للإقتراح المقدم من عضو المجلس النواب، فقد اوجبت المادة (١١٦) من اللائحة الداخلية للمجلس، على مقدم الإقتراح لمشروع قانون، ان يرفق به مذكرة ايضاحية مبيناً فيها دواعي تقديم المشروع، فإذا استوفى الشروط المطلوبة شكلاً، ستقوم هيئة رئاسة مجلس النواب بإحالتها إلى اللجنة الدستورية والقانونية لدراسته وابداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه. وللجنة ان تأخذ رأي مقدم الإقتراح قبل تقديم تقريرها للمجلس. فإذا اقر المجلس جواز النظر في مشروع القانون، يحال المشروع إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير بشأنه إلى المجلس. وإذا ادخلت اللجنة المختصة تعديلات على مشروع قانون، جاز لها قبل رفع تقريرها إلى المجلس ان تحيله إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية لتبدي رأيها في صياغة المشروع وتنسيق مواده واحكامه وتشير اللجنة في تقريرها إلى رأي لجنة الشؤون الدستورية والقانونية (م١١٧).

حق اعضاء البرلمان في إقتراح تعديل مشروع القانون :

اجازت المادة (١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، لكل عضو عند نظر مشروع اي قانون ان يقترح التعديل بالحذف او التجزئة او الاضافة في مواد المشروع او فيما يعرض من تعديلات عليها، غير ان المادة المذكورة اشترطت لممارسة هذا الحق عدة شروط، وهي على النحو الآتي :

الشرط الاول : ان يكون إقتراح التعديل مكتوباً، فلا يجوز ان يون شفهيّاً.

الشرط الثاني : ان يكون محدداً قدر المستطاع، ومصاغاً، فلا يجوز ان يكون مجرد فكرة، وانما لا بد ان تتم صياغته بشكل مبوب وموزع على مواد.

الشرط الثالث : ان يقدم العضو مقترحاته الخاصة بمادة أم اكثر من مواد المشروع إلى اللجنة المختصة بنظره لمناقشة هذه المقترحات اثناء دراستها للمشروع وعلى اللجنة ان تشير في تقريرها الذي سيقدم إلى المجلس، إلى مقترحات الاعضاء المقدمة إليها، سواء اخذت اللجنة بصيغتها أم بمضمونها ام ادخلت عليها بعض التعديلات او اسقطتها، وتبين ذلك للمجلس.

الشرط الرابع : ان يوافق المجلس على نظر المقترحات المقدمة من الاعضاء قبل الجلسة المخصصة لمناقشة المشروع في المجلس او في اثنائها. ولا يصدر المجلس قراره حول المقترح المقدم إلا بعد سماع ايضاحات مقدم الإقتراح، وللمجلس حق احالة المقترح المقدم إلى اللجنة المختصة لتقديم رأيها بشأنه في جلسة تالية.

واوضحت اللائحة الداخلية للمجلس بان تبدأ مناقشة مشروعات القوانين بقراءة تقرير اللجنة المختصة الذي يجب ان يتضمن النص الأصلي للمشروع وما تجري عليه

اللجنة من تعديلات ومسوغات ذلك، وبعد ذلك تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ العامة للمشروع اجمالاً، وتعطى الكلمة لرئيس اللجنة، فمقررها، فالحكومة، فالاعضاء. وتسمع الحكومة كلما طلبت الكلام، ولا يجوز لأي من هؤلاء الكلام في المبادئ العامة للمشروع أكثر من مرتين إلا باذن المجلس، فاذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ انتقل إلى مناقشة مواده، مادة، مادة، اما اذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً له^(١).

وبعد اخذ موافقة المجلس على مشروع القانون من حيث المبدأ يباشر المجلس بمناقشة مواد المشروع، مادة، مادة، وذلك بقراءة المادة الأصلية والتعديلات المقدمة بشأنها ثم يؤخذ الراي على التعديلات او النص الأصلي وعلى رئيس المجلس اثبات ذلك في المحضر ثم ينتقل المجلس لمناقشة المادة التي تليها واخذ رأي المجلس حولها^(٢).

اما اذا قرر المجلس حكماً في احدى مواد المشروع من شأنه اجراء تعديل او احداث تعارض في احكام مادة او اكثر سبق ان وافق عليها المجلس، فعليه ان يعود لمناقشة تلك المادة او المواد بما يضمن تناسق احكام المشروع وعدم تعارضها^(٣).

هذا، وتجري مناقشة مشاريع القوانين في مداولة واحدة، ويجوز ان تجري مداولة ثانية في مادة او اكثر اذا طلب ذلك ممثل الحكومة، او ٥% من اعضاء المجلس اثر انتهاء المجلس من المناقشة التفصيلية للمشروع. واخذ الراي على مواده، مادة، مادة وفي جميع الاحوال يجب ان يتضمن الطلب المادة او المواد المطلوب اعادة المداولة فيها، والأسباب الداعية لذلك، وفي هذه الحالة يجب ان تقتصر المناقشة على المادة او المواد محل الطلب دون غيرها من مواد المشروع، ثم يؤخذ رأي المجلس بشأنها ويتم اثبات ذلك في محضر الجلسة^(١).

وبعد ان يفرغ المجلس من مناقشة مشروع القانون واخذ الراي على جميع مواده، مادة، مادة، في المداولة الاولى والثانية ان وجدت يجب احالة المشروع إلى اللجنة المختصة من جديد لأعداده بصيغته النهائية، وفقاً لما اقره المجلس عند نظر مواده وذلك بالاشتراك مع اللجنة الدستورية تمهيداً لعرضه على المجلس للتصويت عليه اجمالاً وبشكل نهائي^(٢).

ثانياً : الاحكام الدستورية المنظمة لسلطة اقتراح القوانين في موريتانيا :

(١) المادة (١١٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) الفقرة (أ) من المادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية.

(٣) الفقرة (ب) من المادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(١) المادة (١٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(٢) المادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

كذلك انتهج الدستور الموريتاني الصادر عام ١٩٩١ أسلوب الاقتراح المشترك^(٣).

ومن خلال دراسة الاحكام الواردة في وثيقة الدستور يمكن استخلاص المبادئ الاساسية لنظام الحكم:

١. اقام الدستور نظاماً جمهورياً ديمقراطياً . (م/١)
٢. أخذ الدستور بمبدأ سيادة الشعب حين نص على ان الشعب هو مصدر كل سلطة. والسيادة الوطنية ملك للشعب الذي يمارسها عن طريق ممثليه المنتخبين وبواسطة الاستفتاء، ولا يحق لبعض شعب ولا لفرد من افراده ان يستأثر بممارستها، ولا يتقرر اي تنازل عن السيادة جزئياً كان او كلياً إلا بقبول الشعب له. (م/٢)
٣. اكد الدستور ان القانون هو التعبير الاعلى عن ارادة الشعب ويجب ان يخضع له الجميع (م/٤).
٤. ارتكز الدستور إلى مبدأ الفصل المرن بين السلطات العامة مع التعاون فيما بينها. واكد على وجود علاقة تأثير متبادل بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.
٥. تبني الدستور نظام مختلط، يمزج بين مظاهر النظام الرئاسي، وبعض مظاهر النظام البرلماني.

وخصص الدستور الباب الرابع منه، لتبيان احكام العلاقة بين السلطة التشريعية^(١) والسلطة التنفيذية^(٢).

ونصت المادة (٦١) من الدستور على ان " مبادرة القوانين من اختصاص الحكومة واعضاء البرلمان، ويتم تداول مشاريع القوانين في مجلس الوزراء، وتحال إلى إحدى الغرفتين، وتحال مشاريع القوانين المالية إلى الجمعية الوطنية أولاً ". ومنح الدستور حق تعديل مشاريع القوانين إلى الحكومة واعضاء البرلمان وأشار إلى عدم قبول مقترحات وتعديلات البرلمانين حينما يحتمل ان يتمخض عن المصادقة عليها نقص في الموارد العمومية او احداث نفقات عمومية أو تضخمها، إلا اذا كانت مصحوبة بمقترح يتضمن ما يعادلها من زيادة في الواردات أو المدخر. كما يمكن أن ترفض حينما تتعلق بموضوع من اختصاص السلطة التنظيمية عملاً بالمادة

(٣) د. عبد الفتاح مراد، التشريعات البرلمانية في الدول العربية والمستويات الدولية، (دراسة مقارنة بين الدساتير العربية والدساتير الاجنبية ومستويات الدفاع والعدالة والاتفاقيات الدولية والشريعة الاسلامية، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٣٥.

(١) تضمن الباب الثالث من الدستور احكام حول السلطة التشريعية، ونصت المادة (٤٥) على ان يمارس البرلمان السلطة التشريعية، وأشارت المادة (٤٦) إلى ان البرلمان تشكل من غرفتين تمثيليتين، الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ.

انظر في ذلك: د. عبد الفتاح مراد، الدساتير العربية والمستويات الدولية، " دراسة مقارنة بين الدساتير العربية والدساتير الاجنبية ومستويات الدفاع والعدالة والاتفاقيات الدولية والشريعة الاسلامية، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٣٣ وما بعدها .

(٢) تضمن الباب الثاني من الدستور احكام حول السلطة التنفيذية، وأخذ الدستور بمبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي، واناط ممارسة السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية والحكومة.

(٥٩) أو تتعلق بموضوع من اختصاص السلطة التنظيمية عملاً بالمادة (٥٩) ^(١) أو تنافي تفويضاً بمقتضى المادة (٦٠) من هذا الدستور ^(٢). وإذا ما خالف البرلمان الرفض الذي تشير به الحكومة عملاً بمقتضيات إحدى الفقرتين السابقتين، أصبح لرئيس الجمهورية آنذاك أن يلجأ إلى المجلس الدستوري الذي يبت في الأمر في ظرف ثمانية أيام ^(٣).

^(١) تنص المادة (٥٩) من الدستور على أن " المواد الخارجة عن مجال القانون من اختصاص السلطة التنظيمية ... "

^(٢) تنص المادة (٦٠) من الدستور على أن " الحكومة بعد موافقة رئيس الجمهورية ومن أجل تنفيذ برنامجها أن تستأذن البرلمان في إصدار أمر قانوني خلال أجل مسمى يقتضي باتخاذ إجراءات من العادة أن تكون في مجال القانون ... "

^(٣) المادة (٦٢) من الدستور

المبحث الثاني

إسهام البرلمان ورئيس الدولة في إقتراح القوانين

اتجهت بعض الدساتير إلى تبني نظام الإقتراح المشترك. واناطت حق إقتراح مشروعات القوانين إلى البرلمان، وكذلك رئيس الدولة. ومن امثلة الدساتير التي تبنت هذا النهج، الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦، والدستور المصري الصادر عام ١٩٧١. وعلى ذلك سيكون بحثنا في مطلبين على الشكل الآتي :

المطلب الاول : إسهام رئيس الدولة والبرلمان في الإقتراح في الدستور اللبناني.
المطلب الثاني : إسهام رئيس الدولة والبرلمان في الإقتراح في الدستور المصري.

المطلب الاول

إسهام رئيس الدولة والبرلمان في الإقتراح في الدستور اللبناني

اعطى الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ لكل من رئيس الجمهورية، والبرلمان حق إقتراح القوانين. فنص في المادة (١٨) منه على ان ((لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حق إقتراح القوانين)).

وتبين من هذا النص ان حق إقتراح القوانين هو حق مشترك يثبت لرئيس الجمهورية ومجلس النواب^(١).

ويلاحظ ان إقتراح مشروعات القوانين سواء قدمت من رئيس الجمهورية ام من مجلس النواب، يكون له طبيعة واحدة، إذ تبدأ به العملية التشريعية، وليس هناك فارق بين كلا النوعين من الإقتراحات من الناحية الاجرائية، أي من ناحية دراستها ومناقشتها وإقرارها من جانب مجلس النواب.

فإقتراح الوزارة يصدر بمرسوم من رئيس الجمهورية، مع احترام قاعدة التوقيع المزدوج، فيوقع عليه مع الرئيس رئيس الوزراء والوزير او الوزراء المختصون، فحق الإقتراح قد ورد في الدستور أصلاً باسم رئيس الجمهورية. فتوقيع رئيس الجمهورية ليس هو الذي يحدد مضمون الإقتراح نظراً لقاعدة عدم المسؤولية التي تجعله يتولى سلطته بواسطة وزرائه^(٢).

وعليه فان رئيس الجمهورية يتولى سلطته في مجال الإقتراح عن طريق الوزارة، فالوزارة هي التي تتقدم بالإقتراح إلى مجلس النواب. وهو ما ابان عنه النظام الداخلي لمجلس النواب فقد نصت المادة (٤١) منه على ان ((للحكومة ولكل من النواب حق إقتراح القوانين))^(٣).

هذا وقد استقر النظام البرلماني التقليدي على ان يكون إقتراح القوانين للوزراء وليس لرئيس الدولة. ولعل هذا النظام اكثر اتفاقاً مع المنطق واكثر انطباقاً مع حقائق الحياة السياسية والدستورية في النظام البرلماني.

ووفقاً لهذا المنطق، فقد طرأت على الدستور اللبناني تعديلات دستورية عام ١٩٩٠ شملت المادة (١٨) منه، إذ اصبح نصها كالآتي : ((لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق إقتراح القوانين، ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب))^(١).

وبمقتضى هذا التعديل الدستوري، اصبح حق إقتراح القوانين حقاً مشتركاً بين الحكومة ومجلس النواب^(٢).

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، مصدر سابق، ص ٥٧٥.

د. محمود حلمي، دستور الكويت والدساتير العربية المعاصرة، الطبعة الاولى، دار السلاسل، الكويت، ١٩٨٨، ص ٢٢٩.

(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان الطبعة الاولى، الدار المصرية للطباعة والنشر، بيروت، ط ١، ١٩٦٩، ص ٤٥٤.

(٣) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، المصدر نفسه، ص ٥٧٥.

(٤) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، مصدر سابق، ص ٥٢٣.

(٥) د. محمد المجذوب، المصدر نفسه، ص ٥٢٣.

ويلاحظ ان صياغة المادة (١٨) من الدستور، قبل وبعد اجراء التعديل الدستوري عليها، كانت غير دقيقة، فهي منحت مجلس النواب حق الإقتراح. والحقيقة، ان هذا الحق انما يعطي لا (لمجلس النواب جميعاً) وانما اعضاء ((مجلس النواب فرادى))^(٣).

ولكن المادة (٤١) من النظام الداخلي لمجلس النواب صيغت بشكل ادق، فقررت ان ((للحكومة ولكل من النواب حق إقتراح القوانين، فاذا كان الإقتراح من النواب لا يجوز ان يوقعه اكثر من ستة نواب)).

ويتضح مما تقدم ، ان حق الإقتراح، هو حق مشترك بين الحكومة والنواب. وهذا الوضع امر طبيعي في النظام البرلماني الذي اخذ به الدستور اللبناني^(٤). ذلك ان الاعتراف بهذا الحق لكل نائب امر طبيعي على اساس ان المجلس النيابي هو الذي يزاوئ السلطة التشريعية كلها، واما الاعتراف به للحكومة فامر يتفق مع المبدأ الأصيل – في النظام البرلماني – مبدأ التعاون بين السلطات^(١).

وترجع حكمة اعطاء الحكومة حق إقتراح القوانين، ان الحكومة هي التي تقوم بتنفيذ القوانين، وهو الامر الذي يجعلها اقدر على معرفة عيوبها التي يكشف عنها الواقع العملي، ومن ثم تكون اقدر على إقتراح تعديلها او إقتراح مشروعات جديدة تحل محلها^(٢).

كما ان اعطاء حق إقتراح القوانين على اعضاء المجلس النيابي امر طبيعي باعتباره حق اصيل للسلطة التشريعية المختصة اصلاً بإعداد التشريع، ويكون لكل نائب حق الإقتراح، بمعنى ان الإقتراح يمكن ان يقدم باسم نائب واحد شريطة ان لا يوقع على الإقتراح – طبقاً للمادة (٤١) من النظام الداخلي – اكثر من ستة اعضاء^(٣).

^(٣) كانت عبارة المادة المقابلة للدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ ادق واصح. فقد نصت المادة الثالثة من القانون الدستوري الصادر في ٢٥ فبراير ١٨٧٥ على ان لرئيس الجمهورية حق إقتراح القوانين وفي الوقت نفسه جعلت هذا الحق ((لأعضاء المجلسين)).

^(٤) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨، ١٥٧.

^(١) ان الفصل مع التعاون بين السلطات يفترض امرين محددين: اولاً – ان يكون هناك فصل بين السلطات، فكل سلطة يتولاها عضو مستقل. السلطة التنفيذية تتولاها الحكومة، والسلطة التشريعية يقوم بها البرلمان.

ثانياً – ان هذا الفصل ليس فصلاً تاماً. فهناك تخصص وظيفي، اذ يقوم كل عضو بوظيفة معينة. ولكن هذا التخصص الوظيفي نسبي وليس مطلقاً. فالبرلمان يتخصص في الوظيفة التشريعية، ووظيفة وضع القوانين، ولكن الحكومة تساهم معه في هذا المجال، فتشارك في إقتراح القوانين.

^(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، المصدر السابق، ص ٤٩٢.

^(٣) والذي يلاحظ على نص المادة (٤١) من النظام الداخلي انها قد اشترطت انه لا يوقع على الإقتراح اكثر من ستة نواب وذلك خلافاً للقواعد المألوفة في كثير من الدول التي تقضي بوجوب تقديم الإقتراح من عدد معين من الاعضاء باعتباره حداً أدنى. ويبدو ان المشروع اللبناني قد اراد بوضع حد اقصى لمنع الإقتراحات وتجميع الامضاءات، الامر الذي قد يحول دون مناقشة الإقتراح المقدم مناقشة جادة. د. مصطفى ابو زيد فهمي، مصدر سابق، ص ٤٥٥.

ويقدم إقتراح الاعضاء لرئيس مجلس النواب، الذي يحيله بدوره - بعد ان يحيط به المجلس علماً - إلى اللجان صاحبة الاختصاص، كما يحيل في الوقت نفسه نسخة منه إلى الحكومة للاطلاع عليه حتى للمناقشة عندما تدعى إلى ذلك.

ولا يوجد في لبنان تفرقة بين الإقتراحات التي تقدم من الحكومة والإقتراحات التي تقدم من اعضاء المجلس. فمشروع القانون في كلتا الحالتين يأخذ المجلس به علماً في بدء الجلسة ثم يحيله الرئيس فوراً على اللجان المختصة، ولا يوجد من بين هذه اللجان ((لجنة المقترحات)) التي تكون مهمتها فحص هذه الإقتراحات وابداء الرأي في جواز او عدم جواز نظر المجلس فيها^(١).

هذا ويكون للحكومة ان تسحب الإقتراح الذي تقدمت به، كما يكون لكل عضو من الاعضاء الذين تقدموا بالإقتراح حق سحبه.

ويسري على سحب مشروع القانون، ما يسري على الإقتراح نفسه. فالحكومة تقدم مشروع القانون بمرسوم موقع عليه من رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، والوزير المختص. واذ ارادت ان تسحب هذا المشروع فأنها تلجأ إلى الأداة نفسها. ويجوز ان يكون السحب توطئة لتقديم مشروع جديد، ويجوز ايضاً ان يكون للعدول عن موضوع الإقتراح بشكل كلي^(٢).

ويكون السحب جائزاً حتى في اثناء مناقشتهم امام المجلس فإذا سحبه صاحبه انتهت المناقشة. ومع ذلك فان هذا الإقتراح يمكن ان يستمر، وتستمر مناقشته امام المجلس اذا تمسك به عضو اخر من اعضاء المجلس. فيعد هذا الاخير وكأنه مقدم الإقتراح^(٣).

ان اعطاء الحكومة واعضاء مجلس النواب حق الإقتراح، يستتبع ان يكون لهم حق التعديل. فالتعديل نوع من الإقتراح يدخل على مشروع قائم. فالحكومة تملك الحق في تعديل مشروعاتها التي تتقدم بها، ويكون التعديل بالاداءة نفسها التي قدم به المشروع الأصلي.

ويملك مجلس النواب ايضاً حق التعديل في الإقتراح المقدم من الاعضاء، فلئن كان للأعضاء فرادى حق إقتراح القوانين، فإنه يكون لأعضاء المجلس بوصفه هيئة حق تعديله وذلك بحسب ما نصت عليه المادة (٤٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها ((للمجلس ان يقرر اما اعتماد المشروع او تعديله او رفضه او اعادته ثانية إلى اللجنة التي نظرت فيه أولاً أو إلى لجنة اخرى...)).

(١) وهذا الاتجاه هو على عكس ما هو مقرر في اكثر الدول إذ تفرق بين مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وهذه تحال إلى اللجنة المختصة مباشرة لفحصها وتقديم تقرير عنها، وبين مشروعات القوانين المقدمة من الاعضاء التي تحال إلى لجنة الإقتراحات لأبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها قبل احوالها إلى اللجنة المختصة. ويمكن سر هذه التفرقة - في الدول التي تتبناها - على ان الحكومة تكون لديها اجهزة فنية مما يساعدها على اعداد مشروعات القوانين وبحثها قبل تقديمها إلى المجلس النيابي، في حين ان اعضاء المجلس لا يكون لديهم مثل هذه الاجهزة.

د. يحيى الجمل، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٧٤، ص ١٧٨.

(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، مصدر سابق، ص ٥٦٤.

(٣) وهذه القاعدة مستقرة في الفقه الفرنسي، فتدخل عضو واحد لتبني المشروع يكفي لاستمرار مناقشته امام المجلس حتى وان عدل عنه صاحبه الاول. هكذا يرى الاستاذ ((يوجين بيبير)) والعلامة ((مارسيل بريلو)).

المطلب الثاني

إسهام رئيس الدولة والبرلمان في الإقترام في الدستور المصري

تبنت الدساتير المصرية المتعاقبة ابتداءً من دستور عام ١٩٢٣ وحتى دستور مصر الدائم الصادر عام ١٩٧١، نظام الإقترام المشترك. وسيقتصر بحثنا في هذا المطلب على دراسة الاحكام الدستورية الواردة في دستور عام ١٩٧١ وتلك التي عالجتها حق إقترام القوانين وعهدت به إلى رئيس الدولة والبرلمان.

ومن دراسة نصوص دستور جمهورية مصر لعام ١٩٧١ يمكننا استخلاص الملامح الأساسية لنظام الحكم^(١).

وقد اقام دستور عام ١٩٧١ نظاماً دستورياً ديمقراطياً، يأخذ ويطبق مبدأ الفصل بين السلطات، احد الأعمدة الجوهرية للنظام الدستوري الصحيح، وينتج عن ذلك وجود ثلاث سلطات عامة هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

ونظراً لأن نظام الحكم في ظل هذا الدستور قد اخذ بالنظام البرلماني (إلى جوار النظام الرئاسي)^(١)، فينتج عن ذلك ان الفصل بين السلطات ، وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ليس فصلاً جامداً مثل النظام الرئاسي الخالص، بل هو فصل مرن يتميز بوجود علاقة تعاون وتوازن بينهما.

كما قضت المادة (١٣٧) على ان يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية. واتجه الدستور نحو تقوية مركز رئيس الجمهورية، ويتضح ذلك من زيادة الاختصاصات المخولة له التي تعطي انطباعاً باختلاف عنصر التوازن الذي يعتبر من اعمدة مبدأ الفصل بين السلطات^(٢).

(١) لمزيد من التفصيل بشأن الدستور المصري لعام ١٩٧١ انظر :

- د. بكر القباني، دراسات في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٣٢٢.
- د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، ط ٧، الإسكندرية، ١٩٩٢، ص ٢٣١.
- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الدستور المصري، (دستور ١٩٧١)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٧٨، ١٨٠.
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ١٠٢ وما بعدها.
- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مصدر سابق ، ص ١٥٦.
- د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠، ص ٧١ وما بعدها.
- د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٨٠ وما بعدها.

(٢) يرى د. ابو اليزيد علي المتيت، بأن مصر اخذت بالنظام الرئاسي في دستور سنة ١٩٧١. ولمزيد من التفصيل ، انظر : مؤلفه، النظم السياسية والحريات العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ١٩٨٨، ص ٤٧، ٤٨.

(٣) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري- تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، مصدر سابق ، ص ٥٧٦.

فقد تضمنت نصوص الدستور، بالإضافة إلى الاختصاصات العادية والتقليدية لرئيس الجمهورية، اختصاصات أخرى، من شأنها العمل على تقوية مركزه وازدياد تأثيره في السياسة العامة للدولة . ولما كان رئيس الجمهورية هو قمة السلطة التنفيذية فإنه يصبح لهذه السلطة الصدارة على بقية السلطات الأخرى. وهو ما يخل بمميزات التوازن الذي ينبغي تحقيقه بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

ويبدو التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في عدة مظاهر، ومنها، بالنسبة لتدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية، ما نصت عليه المادة (١٠٩) من إسهام رئيس الجمهورية في عملية صنع التشريعات العادية وذلك من خلال إقتراح القوانين^(٣).

والملاحظ ان المادة (١٥٦) من الدستور تضع بين اختصاصات الحكومة او مجلس الوزراء اختصاصه في ((اعداد مشروعات القوانين))، ومن ثم، يجب ان نفهم من تقريب هاتين المادتين ان رئيس الجمهورية يمارس اختصاصه في إقتراح القوانين بمشاركة الحكومة^(١)، او بمعنى ادق بواسطة الحكومة او الوزارة التي تعد مشروع القانون ويعتمده مجلس الوزراء، وبعد ان يقره، رئيس الجمهورية يعرض على مجلس الشعب^(٢).

وبالرجوع إلى المادة (١٠٩) من الدستور نجد انها قد نصت على ان : ((لرئيس الجمهورية ولكل عضو من اعضاء مجلس الشعب حق إقتراح القوانين)). وعلى هذا، فإن إقتراح القوانين هو حق مشترك لرئيس الجمهورية، ولأعضاء مجلس الشعب على السواء.

ويطلق على إقتراحات القوانين اذا جاءت من جانب رئيس الجمهورية (مشروعات قوانين) اما تلك التي تصدر عن اعضاء البرلمان فيطلق عليها اسم (إقتراحات بمشروعات قوانين)^(٣).

ولئن كان حق إقتراح القوانين، حقاً مشتركاً بين رئيس الجمهورية واطاعاء مجلس الشعب، إلا ان المشرع الدستوري قد فرق بين الإقتراح المقدم من رئيس الجمهورية، وبين الإقتراح المقدم من اعضاء مجلس الشعب، وتمثل ذلك في امرين :

- د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٧٧، ص ٥٦٢.
- د. حسين عثمان محمد عثمان ، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٣٨٢.

(٣) د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٩١.
(١) د. محسن خليل، النظام الدستوري المصري، الجزء الثاني، ١٩٨٨، ص ٧٣٣.
(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٧٧٨.

(٣) عزة وهبة، الاداء التشريعي للمجالس التشريعية العربية - دراسة مقارنة - ، المصدر مأخوذ من الانترنت:
<http://www.pogar.org/publications/legislature/wahbyla/section18.html>

الاول : ما تنص عليه المادة (١١٠) من الدستور من ان (يحال كل مشروع قانون إلى احدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه، على انه بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من اعضاء مجلس الشعب، فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها امام لجنة خاصة لأبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، وبعد ان يقرر المجلس ذلك).

ويتبين من نص المادة (١١٠) من الدستور ، ان المشرع الدستوري قد اوجب بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة احوالها إلى اللجنة المختصة في المجلس مباشرة لفحصها، وتقديم تقرير عنها، اما بالنسبة للمشروعات المقدمة من احد اعضاء المجلس فإنها تحال أولاً إلى لجنة خاصة لأبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها.

واشترط عرض الإقتراحات بمشروعات قوانين المقدمة من اعضاء البرلمان، دون مشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية (الحكومة) على لجنة الإقتراحات والشكاوى له ما يسوغه : ذلك ان السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتنفيذ القوانين وتلامس حاجات المجتمع وتلمس ما ينتج عن تطبيق القوانين من صعوبات وثغرات، وهي تقدم مشروعات القوانين بعد دراستها من جهات عديدة وهو الأمر الذي يستوجب احوالها مباشرة إلى اللجان المختصة بالمجلس دون ان تطلب اجراءات مسبقة يكون من شأن اتباعها تعطيل دراستها ومناقشتها^(١). في حين ان اعضاء مجلس الشعب ليس لديهم مثل هذه الاجهزة، ولذلك استوجب الدستور ضرورة عرض المشروعات التي يتقدم بها الاعضاء إلى لجنة خاصة لدراستها وابداء النظر بشأنها، وقرار اللجنة على اية حال ليس نهائياً، وصاحب السلطة النهائية في هذا الخصوص هو مجلس الشعب^(٢).

والثاني : ما تنص عليه المادة (١١١) من الدستور، من ان ((كل مشروع قانون اقترحه احد اعضاء مجلس الشعب، ورفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دور الانعقاد)). ولا يوجد قيد مماثل بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية (الحكومة)، اي ان من حق رئيس الجمهورية (الحكومة) ان يعيد مشروع قانون سبق تقديمه ورفضه مجلس الشعب، في نفس دور الانعقاد.

ويسوغ الاختلاف في هذه المعاملة، انه ينظر إلى مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على انها ذات مستوى اعلى في اهدافها ونصوصها وصياغتها من مستوى القوانين المقدمة من اعضاء مجلس الشعب. فرفض المجلس لأي من المشروعات الأخيرة يوجب حضر تقديمه من جديد في دور الانعقاد نفسه، حرصاً على وقت المجلس. وليس الحال كذلك بالنسبة لمشروع قانون تقترحه الحكومة، اذ ان رفض المجلس له لا يحول دون اعادة تقديمه في دور الانعقاد نفسه، ما دام المفروض فيه انه يحمل مقومات تشفع له في ان يعاد عرضه ثانية على المجلس^(١).

(١) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، مصدر سابق، ص ٢٤.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شياح، تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ٦٣٨.

(٣) د. سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، مصدر سابق، ص ٢٣٩.

المبحث الثالث

إسهام البرلمان والحكومة وجهات أخرى في إقتراح القوانين

قد تجعل الوثائق الدستورية حق إقتراح القوانين موكولاً إلى جهات متعددة. ونجد في هذا الصدد نمطين من الدساتير :

الاول : ومثاله الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧، إذ جعل الإقتراح حقاً مشتركاً بين جهات عدة، هي البرلمان والحكومة، وجهات أخرى، وكذلك الشعب.

الثاني : ومثاله الدستور العراقي لعام ١٩٧٠، إذ جعل الإقتراح، حقاً مشتركاً بين جهات اربع هي : رئيس الجمهورية، ومجلس قيادة الثورة، والمجلس الوطني، ومجلس الوزراء.

وفي ضوء ذلك، سنتعرض للأحكام الدستورية التي تضمن إقتراح القوانين في الدستورين الايطالي والعراقي وذلك في مطلبين :

المطلب الاول : الاحكام الدستورية المنظمة لإقتراح القوانين في الدستور الايطالي.

المطلب الثاني : الاحكام الدستورية المنظمة لإقتراح القوانين في الدستور العراقي.

المطلب الاول

الاحكام الدستورية المنظمة لإقتراح القوانين في الدستور الابطالي

انتهج الدستور الايطالي، الصادر عام ١٩٤٧ اسلوب الإقتراح المشترك، واناط حق الإقتراح إلى الحكومة والبرلمان، والشعب.

أولاً: إسهام البرلمان والحكومة في إقتراح القوانين :

صدر الدستور الايطالي في (٢٧) كانون الاول (ديسمبر) عام ١٩٤٧، واصبح نافذ المفعول في الاول من كانون الثاني (يناير) عام ١٩٤٨. ولقد اختار الدستور الايطالي، الجمهورية شكلاً للدولة، والبرلمانية نظاماً للحكم فيها، فأوجد هذه البرلمانية بإطارها المعتاد واصولها المعروفة، كما تجلت في الجمهوريات البرلمانية الكلاسيكية^(١).

هذا، وان النظام البرلماني، في كيانه الاصلي يقوم على مبادئ ثلاثة وهي :

١. ثنائية السلطة التنفيذية.

٢. الفصل – مع التعاون – بين السلطات.

٣. التوازن بين السلطات.

فالنظام البرلماني يقوم اساساً على المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية^(٢). واول مظاهر تلك المساواة، ما اقره الدستور الايطالي لنظام الإقتراح المشترك للقوانين. فقد تضمنت الاحكام الواردة في وثيقة الدستور الاعتراف للحكومة والبرلمان بحق إقتراح القوانين. وذلك وفقاً لنص المادة (٧١) من الدستور، التي قررت ان ((للحكومة ولكل عضو في المجلسين والهيئات والجهات التي يخولها الدستور حق إقتراح القوانين...))^(١).

ويتضح من المبادئ التي تضمنتها المادة (٧١) من الدستور بشأن إقتراح مشروعات القوانين، انه يجوز ان تتقدم بها الحكومة، كما يجوز ان يتقدم بها مجلسي

(١) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الاول – الدول وانظمتها، مصدر سابق، ص ٢٦٤.

ولمزيد من التفاصيل بشأن النظام الدستوري في ايطاليا

- Emilio Crosa: La Constitution Italienne de ١٩٤٨, sciences politiques librairie Armand Colin, Paris, ١٩٥٠, P. ٢٤٧.
- J.C. Adms and P. barile, the government of republican italy Boston, ١٩٦١, P. ١٨٤.

(٢)

Georg Burdeau : Droit Constitutionnel Et institution Politiques, ١٣ed , ١٩٧٨, P. ١٤٥.

(١) النص مأخوذ من الانترنت :

File:// A:/e.parliament/.٢٠site٦.htm

البرلمان (مجلس النواب ومجلس شيوخ الجمهورية)^(٢). او الافراد الاعضاء انفسهم. وكذلك الهيئات والجهات التي يخولها الدستور هذا الحق. ويميز مجلس النواب بين مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة ويطلق عليها اسم خطط القوانين (Disegni di legge)، وبين تلك التي يتقدم بها الاعضاء ويسميتها إقتراحات بالقوانين (Proposfe di legge) والاسم الشامل لمشروعات القوانين هو (progetti di legge)^(٣). ويتخذ مجلس النواب اجراءات مختلفة في كل من هذين النوعين من مشروعات القوانين .

على حين ان مجلس شيوخ الجمهورية لا يفرق بين مشروعات القوانين سواء من حيث الاسم او من حيث الاجراءات التي يتبعها نحوها، وانما يطلق على مشروعات القوانين اسم خطط القوانين، وهو الاسم الوارد في الدستور. اما تقديم مشروعات القوانين عن طريق المبادئ فهذا من اختصاص المجالس الإقليمية او المجلس القومي للأقتصاد والعمل او الدائرة الانتخابية. ويقوم رئيس المجلس بارسال كل مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وكذا تلك التي وافق عليها مجلس الشيوخ إلى اللجنة الدائمة المختصة مباشرة. اما مشروعات القوانين التي يتقدم بها الاعضاء فيجوز - بناءً على طلب المتكفلين - بها مناقشتها أولاً في المجلس قبل ارسالها إلى اللجنة، فإن كانت هذه المشروعات تستلزم صرف اية نفقات فإن هذه الاجراء يصبح امراً لازماً. ولهذه المناقشة ميزة، اذ هي تتيح لصاحب المشروع الدفاع عنه. بيد ان من مضارها انه في حالة عدم موافقة المجلس على المشروع فإنه يحكم عليه بالفناء^(١).

سلطة اللجان الدائمة :

اشارت المادة (٧٢) من الدستور على ان ((كل مشروع قانون يطرح في احد المجلسين وفقاً لقواعد نظامه الداخلي، يدرس من قبل لجنة، من قبل المجلس نفسه الذي يوافق عليه مادة، مادة وبتصويت نهائي. ويحدد النظام اجراءات مختصرة لمشاريع القوانين التي تعتبر مستعجلة. كما يمكن تحديد الاحوال والاشكال التي يحال فيها درس مشاريع القوانين وقرارها إلى اللجان، واللجان الدائمة المشكلة بطريقة تعكس تناسب الكتل البرلمانية. حتى في تلك الحالات، وريثما يتم اقرار القانون نهائياً، يحال مشروع القانون إلى المجلس اذا ما ارتأت الحكومة او (عشر) اعضاء

(٢) افرد الدستور الجزء الثاني منه لتنظيم الجمهورية، وخصص الباب الاول منه للبرلمان. وتناول في الفصل الاول منه/ المجلسان. إذ نصت المادة (٥٥) منه على ان ((يتكون البرلمان من مجلس النواب ومجلس شيوخ. ويلتزم البرلمان في جلسة مشتركة لأعضاء المجلسين في الحالات التي يعينها الدستور فحسب)). وبينت المادة (٥٦) من الدستور بأن ((ينتخب مجلس النواب بالإقتراح العام المباشر، وعدد النواب ستمائة وثلاثون نائباً...)) فيما اشارت المادة (٥٧) من الدستور إلى ان ((ينتخب مجلس شيوخ الجمهورية على اساس اقليمي، باستثناء المقاعد المخصصة لدائرة المهجر. وعدد الشيوخ المنتخبين ثلاثمائة وخمسة عشر شيخاً...)).

(٣) جون كلارك ادمز، باولو باريلي، نظام الحكم في جمهورية ايطاليا، ترجمة : احمد نجيب هاشم، مكتبة الانجلو المصرية، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٤، ص ١١٣.

(١) Emilio crosa : op.cit. P. ٢٤٨.

المجلس او (خمس) اعضاء اللجنة مناقشته والتصويت عليه في المجلس نفسه، او اخضاع اقراره النهائي إلى ابداء الرأي فحسب. يحدد النظام كيفية نشر اعمال اللجان . يعتمد المجلس دائماً الاجراءات العادية لدراسة و اقرار مشاريع القوانين المتعلقة بالقضايا الدستورية الانتخابية، وبذلك الخاصة بالتفويض التشريعي وباجازة المصادقة على المعاهدات الدولية وبأقرار الموازنات والحسابات النهائية)^(٢) .

هذا وتتبع اللجان الدائمة ثلاثة انواع من الاجراءات في معالجة مشروعات القوانين:

➤ فقد تعمل بمثابة هيئة استشارية .

➤ وقد تعمل بوصفها هيئة تشريعية.

➤ وقد تعمل بوصفها هيئة للصياغة.

والوظيفة الاستشارية للجنة هي الوظيفة المألوفة عادة في اللجان الدائمة في الدول الاخرى. فاللجنة على هذا النحو تدرس مشروع القانون وترفع تقريرها عنه إلى المجلس وقد تقترح ادخال تعديلات عليه، او قد تستشير لجاناً اخرى، اما بناء على رأيها، واما بناءً على طلب رئيس المجلس. وتعين اللجنة احد اعضائها كي يشرح وجهة نظرها في المشروع اما المجلس، فأن كان هناك تقرير للأقلية في اللجنة عن المشروع نفسه عين عضو خاص منها كي يشرح وجهة نظر هذه الاقلية كذلك امام المجلس. ويجوز ان يتم التصرف في كل انواع مشروعات القوانين بهذا الأسلوب نفسه.

وان كان هذا الاجراء هو الاجراء المعتاد في الديمقراطيات الحرة الاخرى، إلا انه الاجراء الاستثنائي في ايطاليا، إذ ان المؤلف ان تعمل اللجنة الدائمة بوصفها هيئة تشريعية، وان تأخذ اجراءً نهائياً في مشروع القانون .

ويلاحظ ، ان الدستور الايطالي قد انفرد بخاصية منح اللجان الدائمة، السلطة التشريعية في المواد التي لم يجعلها من اختصاص البرلمان وحده، وهي ناحية من التقنية الدستورية، التي تبدو مبتكرة للمرة الاولى، في الاتجاهات الدستورية المختلفة. ذلك ان المشرع الدستوري، قد لاحظ ان العمل التشريعي المثمر انما يتم بالفعل في اللجان البرلمانية. وان المناقشات العلنية في جلسات البرلمان العمومية تكتسي طابعاً سياسياً لا يمت، في كثير من الاحيان، إلى ما تتطلبه المشاريع المعروضة على البرلمان من دراسة ودراية.

واتقاء لهذا المحاذير، فقد اوجد الدستور ، نهجاً جديداً بأعطاء اللجان، سلطة البت نهائياً في المشروع، الذي يكون قد تناولته بدراستها، حتى اذا تم التصويت عليه، وحاز على اكثرية الاصوات، اتخذ شكله النهائي، ولم يعد بحاجة إلى الاصدار والنشر، لكي يصبح قانوناً^(١) .

على ان هذه السلطة الخاصة باللجان، لا تنطبق على المشاريع المتعلقة بالمواد الدستورية، والقوانين الانتخابية، او المشاريع التي ترمي إلى تفويض السلطة

File:///A:/e-parliament/.٢٥site.htm

(٢) المصدر مأخوذ من الانترنت :

(١) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الاول، مصدر سابق، ص ٢٨٤.

الاجرائية بممارسة سلطة اصدار المراسيم الأستراعية، او بما يتعلق بالموازنة والمصادقة على المعاهدات الدولية. هذا ويجوز ان يعاد مشروع القانون إلى مجلس النواب (او إلى مجلس الشيوخ طبقاً لما تقضي به الحالة) في اي وقت قبل التصويت النهائي عليه، وذلك بناءً على طلب من الحكومة ، او العشر من النواب، او الخمس من اعضاء اللجنة المعنية^(٢).

ثانياً : إسهام الشعب في إقتراح القوانين :

نصت بعض الدساتير على قيام عدد من الناخبين بإقتراح مشروع قانون أو فكرة إلى البرلمان.

وفي ظل هذا النظام، فإن الشعب هو الذي يأخذ المبادرة في حالة الإقتراح الشعبي. ومن امثلة الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه، الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧. ويثار التساؤل عن مضمون الاحكام الدستورية التي تضمنها الدستور الايطالي، التي نظمت مساهمة الشعب في العملية التشريعية؟ من خصائص الدستور الايطالي انه توصل إلى التوفيق، بين المبادرة البرلمانية وبين رغبته بجعل اتصال الشعب قائماً ومستمراً بممثله، وذلك بتنبي نظام الديمقراطية شبه المباشرة، وهو نظام يقع في الوسط بين نظام الديمقراطية المباشرة والنظام النيابي. فيأخذ من النظام النيابي وجود النواب، ويأخذ من الديمقراطية المباشرة انه يجعل للشعب مكاناً في العملية التشريعية بعد انتخاب النواب. فالدستور قد اقر للشعب بحق المبادرة التشريعية، اي بحق إقتراح القوانين إذ نظم الدستور، نظام الإقتراح الشعبي للقوانين، واعطى لعدد معين من الناخبين حق إقتراح مشروعات القوانين امام البرلمان الذي يتعين عليه مناقشة المشروع المقترح والبت فيه.

ويتضح ذلك من الفقرة الثانية من المادة (٧١) من الدستور التي نصت على ان ((يمارس الشعب حق إقتراح القوانين من خلال إقتراح مشروع قانون ...)). واشترط الدستور ان ((يحظى مشروع القانون المقترح بدعم ما لا يقل عن خمسين الف ناخب)). وفقاً للمادة (٧١)^(١).

كما اشترط الدستور في المادة المذكورة ان يقدم الإقتراح الشعبي بصورة مشروع قانون كامل مبوب تصاغ جميع مواده صياغة كاملة.

(٢) جون مارك ادمز، باولو باريلي، مصدر سابق، ص ١١٥-١١٦، د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٨ ، ص ٣٢٤.

(١) المصدر مأخوذ من الانترنت :

المطلب الثاني

الاحكام الدستورية المنظمة لإقتراح القوانين في الدستور العراقي

عمل دستور العراق الصادر عام ١٩٧٠ في البداية على تبني بعض مظاهر النظام الرئاسي. فجعل اختصاصات السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية، يمارسها بصفة فعلية باعتباره رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة^(١).

غير ان تعديل الدستور عام ١٩٧٣ قد استحدث مجلس الوزراء، ونقل بعض صلاحية رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء^(٢)، وعليه يكون النظام قد ابتعد بعض الشيء عن النظام الرئاسي^(٣).

ومن ثم يكون نظام الحكم في ظل هذا الدستور، قد اخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي وتبنى بعض مظاهر النظام البرلماني، فهو مزيج من النظامين، مع الغلبة لسلطة رئيس الجمهورية^(٤).

ويبدو ان نظام الحكم في ظل دستور عام ١٩٧٠ لا يمكن عده نظاماً رئاسياً بالرغم من ان الدستور قد تضمن احكاماً تقترب اكثر في مضمونها من النظام الرئاسي. ذلك ان الفصل بين السلطات غير واضح.

هذا وقد انعكست طبيعة نظام الحكم الذي تبناه دستور عام ١٩٧٠ على تنظيمه لعملية إقتراح القوانين.

فقد منح دستور عام ١٩٧٠ سلطة إقتراح القوانين إلى جهات متعددة هي رئيس الجمهورية، ومجلس قيادة الثورة، و المجلس الوطني، ومجلس الوزراء. وسنخصص لكل منها فرعاً مستقلاً .

(١) د. صالح جواد الكاظم وآخرون، النظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص ٩٨.

(٢) استحدث مجلس الوزراء بقرار من مجلس قيادة الثورة المرقم (٥٦٧) في عام (١٩٧٣).

(٣) د. نوري لطيف، القانون الدستوري، المبادئ والنظريات العامة، بغداد، الطبعة الأولى، ١٩٧٦، ص ٢٨٦-٢٨٧.

(٤) د. نوري لطيف، المصدر نفسه، ص ٢٨٥.

الفرع الأول :**اسهام رئيس الجمهورية في إقتراح مشروعات القوانين :**

جاء نص المادة (٥٣) من الدستور ليقرر حق رئيس الجمهورية بتقديم إقتراح مشروعات القوانين إلى المجلس الوطني. وينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين المقترحة خلال (خمسة عشر) يوماً. كما ان المشرع الدستوري قد اعطى الحق للمجلس الوطني ان يرفض المشروع المقترح، وان يعيده الى رئيس الجمهورية مع بيان الأسباب التي اوجبت رفضه.

اما اذا رفض مجلس قيادة الثورة تعديل المشروع او اجرى عليه تعديلاً غيره يعاد ثانية الى المجلس الوطني خلال اسبوع.

فاذا اخذ المجلس الوطني برأي مجلس قيادة الثورة، رفع المشروع لرئيس الجمهورية لأصداره. اما اذا اصر المجلس الوطني في القراءة الثانية على رأيه، تعقد جلسة مشتركة للمجلسين ، ويعتبر المشروع الصادر بأكثرية الثلثين قطعياً ويرفع إلى رئيس الجمهورية لإصداره^(١).

الفرع الثاني :**إسهام مجلس قيادة الثورة في إقتراح مشروعات القوانين :**

نصت المادة (٥٢) من الدستور على اختصاص مجلس قيادة الثورة بإقتراح مشروعات القوانين، وتقديمها للمجلس الوطني^(٢).

وينظر المجلس الوطني في المشروعات المقترحة خلال (خمسة عشر) يوماً من تاريخ وصولها الى مكتب رئاسة المجلس الوطني. فإذا وافق المجلس على المشروع يرفع إلى رئيس الجمهورية لإصداره. اما اذا رفضه المجلس الوطني او عدل فيه يعاد ثانية إلى مجلس قيادة الثورة، فاذا قبل الاخير التعديل، رفع المشروع لرئيس الجمهورية لإصداره. اما اذا اصر مجلس قيادة الثورة على رأيه في القراءة الثانية يعاد الى المجلس الوطني ليعرض في جلسته مشتركة بين المجلسين، ويعتبر القرار الصادر بأكثرية الثلثين نهائياً.

الفرع الثالث:

(١) لمزيد من التفاصيل انظر : منال يونس عبد الرزاق الالوسي، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري، ١٩٢٥-١٩٧٠، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٧، ص١٨٣.

(٢) لم يجد هذا النص سبيله إلى التطبيق لمدة تقارب العشر سنوات وفي الفترة منذ صدور الدستور عام (١٩٧٠) ولغاية بدء اعمال المجلس الوطني عام (١٩٨٠). وحتى بعد عام (١٩٨٠) وإلى عام (٢٠٠٣)، وطوال مدة عمل المجالس الوطنية ، لم يمارس هذا الحق إلا بشكل محدود.

إسهام المجلس الوطني في إقتراح مشروعات القوانين

أقرت المادة (٥٤) من الدستور منح المجلس الوطني حق تقديم مشروعات القوانين، لنتظر امامه لغرض تشريعها. إلا ان المادة نفسها، قد اشترطت ان يتقدم بمشروعات القوانين امام المجلس الوطني، عدد لا يقل عن ربع عدد اعضاء المجلس^(١).

وتشير المادة نفسها إلى ان مشروعات القوانين المقترحة من ربع عدد اعضاء المجلس الوطني، يجب ان تكون في غير الامور العسكرية وشؤون الأمن العام^(٢). واذا وافق المجلس الوطني على مشروع القانون يرفع إلى مجلس قيادة الثورة للنظر فيه خلال (خمسة عشر) يوماً من تاريخ وصوله مكتب المجلس، فاذا وافق عليه مجلس قيادة الثورة رفع المشروع إلى رئيس الجمهورية لإصداره.

اما اذا رفضه مجلس قيادة الثورة او عدل فيه، يعاد المشروع إلى المجلس الوطني. فاذا اصر هذا الاخير على رأيه في القراءة الثانية، تعقد جلسة مشتركة للمجلسين برئاسة رئيس مجلس قيادة الثورة او نائبه، ويعتبر المشروع الصادر بأكثرية الثلثين قطعياً، ويرفع إلى رئيس الجمهورية لإصداره.

ويتضح من نصوص المواد (٥٢، ٥٣، ٥٤) من الدستور، ضرورة موافقة مجلس قيادة الثورة على مشروعات القوانين كافة، بصرف النظر عن الجهة التي اقترحتها.

ويبدو ان المشرع اعطى افضلية لمجلس قيادة الثورة^(١)، لأن كل مشروعات القوانين التي ينظرها المجلس الوطني تحال لمجلس قيادة الثورة، لأقرارها. اما في حالة التعارض بين المجلسين، فتعقد جلسة مشتركة بين المجلسين، برئاسة رئيس مجلس قيادة الثورة او نائبه، ويعد المشروع الصادر بأغلبية ثلثي المجلسين قطعياً.

الفرع الرابع :

إسهام مجلس الوزراء في إقتراح مشروعات القوانين

نصت على صلاحية مجلس الوزراء في تقديم مشروعات القوانين المادة (٦٢) من الدستور، إذ جاء في نصها : ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية : أ- إعداد مشروعات القوانين واحالتها على السلطة التشريعية المختصة)). والملاحظ ان النص لم يحدد على أي من الهيئتين اللتين تمارسان السلطة التشريعية، يحيل مجلس الوزراء مشروعات القوانين، فهي مجلس قيادة الثورة ام أنها المجلس الوطني؟. والمعروف ان المطلق يجري على إطلاقه، لذا فأن كلا الهيئتين معنية بهذا النص.

(١) سحر محمد نجيب جرجيس، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية القانون- جامعة الموصل، ١٩٩٩، ص ٩٩.

(٢) لمزيد من التفصيل انظر : قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - تحليل قانوني مقارنة، الطبعة الاولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٥، ص ٢٤٣.

(٣) لمزيد من التفصيل انظر: عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١م، ص ٩٩ وما بعدها.

ويلحظ ان الدستور قد استخدم مصطلحات مختلفة ومتباينة في المواد (٥٢، ٥٣، ٥٤، أ/٦٢) وهي التي تضمنت احكاماً متعلقة بمسألة إقترح القوانين. فالمادة (٥٢) اشارت إلى (مشروعات القوانين التي يقترحها ...). والمادة (٥٣) نصت على (مشروعات القوانين المقدمة). اما المادة (٥٤) فنصت على (مشروعات القوانين...).

بينما نصت المادة (أ/٦٢) على (إعداد مشروعات القوانين...). ونرى انه كان من الأوفق ان يركز المشرع الدستوري إلى توحيد تلك المصطلحات واعتماد صياغة واحدة، ما دامت تنظم الموضوع نفسه

الفصل الثالث

حدود اختصاص سلطة إقتراح القوانين

تعد مسألة تحديد اختصاص سلطة إقتراح القوانين أمراً متغيراً، تبعاً لتباين النظم الدستورية.

وعلى الرغم من ذلك تحرص الوثائق الدستورية عادة على تحديد السلطة المختصة بالتشريع وتسمى السلطة التشريعية، كما تحرص على بيان الاجراءات الواجب اتباعها من جانب تلك السلطة لممارستها ولايتها التشريعية^(١). وقد يختلف المشرعون الدستوريون في تحديد السلطة التشريعية سواء من حيث التكوين ام من حيث الاختصاص، كما قد يختلفون في تحديد الاجراءات اللازمة لممارسة ولايتها التشريعية.

واياً كان امر هذا الاختلاف، فانه من المحقق ان الولاية التشريعية قد تثبت لأكثر من سلطة في الدولة ، وان اشتراط اجراءات معينة مرده إلى الرغبة في ان تمارس تلك الولاية على نحو يكفل بقدر الأمكان مراعاة للمصلحة الذي قصد من ورائها تحقيقه .

فحق إقتراح القوانين – بوصفه قاعدة عامة كما ذكرنا سابقاً – منح إلى البرلمان والحكومة. ولكن نظراً للطابع الفني الذي اصبحت تتسم به العملية التشريعية، فأن الواقع العملي في معظم التجارب الدستورية لدول العالم يشير إلى ان اغلب التشريعات هي ذات مصدر حكومي، وان دور البرلمان في هذا المجال ، اصبحت يقتصر من الناحية العملية على اقرار مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة ، بعد ان تقتنع بالاسس العامة التي ترتكز عليها مشروعات القوانين.

وقد طرأت على هذه المسألة تطورات عديدة، ادت إلى تغيير كبير في الصورة التقليدية لوظائف البرلمان في مجال التشريع . وبدأت هذه التطورات تظهر في بعض الوثائق الدستورية التي صدرت في اعقاب الحرب العالمية الثانية . ذلك ان القاعدة التقليدية التي استقرت في اعقاب الثورة الفرنسية الكبرى، ان سلطة البرلمان هي الأصل، وان السلطات الأخرى مشتقة منها، ومنبثقة عنها . وان القانون هو التعبير عن ارادة الشعب، ومن ثم فإن مجاله هو الأصل، وعمل السلطة التنفيذية هو عمل تبعية^(١).

بيد ان هذه القاعدة العامة التقليدية ، قد ادخلت عليها عدة استثناءات تمثلت بما يأتي : فقد جعلت بعض الوثائق الدستورية ، مجال القانون محدداً على سبيل الحصر، كما فرضت بعض الوثائق الدستورية قيوداً على سلطة البرلمان في التشريع في

(١) د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، مقدمة القانون الدستوري، الطبعة الاولى، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٤، ص ١١١.

- د. حسن محمد الخطيب، مبادئ اصول القانون، مطبعة حداد ، البصرة ، ١٩٦٣، ص ٨٢.

- د. يحيى قاسم علي ، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط ١ ، كوميث للتوزيع، القاهرة ، ١٩٩٧، ص ١٢٩.

(١) د. محمد حسن قاسم، المدخل إلى القانون، القاعدة القانونية، مصدر سابق، ص ١٤٢.

- د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، ط ٢ ، مكتبة مكاوي، بيروت، ١٩٧٥ ، ص ٢١٨.

بعض المجالات، ثم ان بعض الوثائق الدستورية قد منحت مشروعات القوانين ذات المصدر الحكومي اولوية في المناقشة. فضلاً عن ان بعض الوثائق الدستورية قد حرمت اعضاء البرلمان من حق إقتراح القوانين. وجعلت دورهم مقتصرأً على التصويت على مشروعات القوانين التي تبادر الحكومة بتقديمها .
وهذه النقاط التي اشرنا إليها ، هي التي سنحاول التركيز عليها وتوضيحها ، في مباحث ثلاثة :

المبحث الأول : المجال المخصص في إقتراح القوانين .

المبحث الثاني : المجال المطلق في إقتراح القوانين .

المبحث الثالث : المجال المحدد في إقتراح القوانين .

المبحث الأول

المجال المخصص في إقتراح القوانين

بعد تحديد السلطة المختصة بإقتراح القوانين، وبيان الجهة التي يكون لها حق ممارسة تلك السلطة، وتحديد الأحكام الدستورية المنظمة لها. يثار التساؤل عن مدى حرية هذه السلطة في إقتراح القوانين. هل تتمتع بحرية مطلقة في ابداء ما تراه من مشروعات القوانين ؟ ام انها مقيدة بقيود لا يجوز لها ان تتعداها ؟ وبمعنى آخر ما هو النطاق الذي تستطيع الجهة المختصة ان تمارس فيه سلطتها في إقتراح القوانين ؟ ان الإجابة عن هذه التساؤلات ، تستلزم ان نبحث مسألتين، الأولى : اولوية القانون وتحديد مدلوله . والثانية : الاتجاهات العامة بشأن نطاق القانون. وسنعرض لذلك في مطلبين .

المطلب الأول : اولوية القانون وتحديد مدلوله :

المطلب الثاني : الاتجاهات العامة بشأن مجال اقتراح القوانين:

المطلب الأول

أولوية القانون وتحديد مدلوله

اولاً : أولوية القانون :

تتمحور النظرية السياسية الديمقراطية تقليدياً على فكرة فرض بعض الضوابط على عمل السلطة في الدولة . وتم ذلك عن طريق محاولة ضبط السلطة بواسطة القاعدة القانونية ، أي منع السلطة من التصرف العشوائي واخضاعها لضوابط معينة مصوغة في اطار نصوص قانونية . هذا ما يطلق عليه تسميات مختلفة : دولة القانون ، أولوية القانون، سيادة القانون ^(١).

فقد اعتبر القانون تقليدياً بمثابة الحكم بين السلطة والافراد يساوي بين الفريقين و يخضعهما لنصوصه وبذلك اصبح المؤتمن الاول على تنظيم الروابط القانونية . ويؤكد ذلك ، الموقع المميز الذي خصص للقانون في الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان. فقد اعتبر القانون بمثابة اداة اساسية للحد من تماهي سلطة الدولة ومزاجيتها . ولحماية حقوق الافراد وحرياتهم ، واعطائه مركز الصدارة (الأولوية)^(٢). واسباغ هذا الاثر لوجوده ، انما يعود لأسباب عدة نلخصها في النقاط التالية :

١. الطبيعة الذاتية للعمل التشريعي نفسه باعتباره التعبير عن الارادة العامة^(٣). إذ يعتبر القانون اداة للتعبير عن الارادة العامة، وهو القاعدة الصادرة عن الطرف المالك لهذه الارادة، اي الشعب او من يمثله من نواب منتخبين بصورة ديمقراطية. هذا الأصل الديمقراطي للقانون هو الذي شكل مرتكزاً للثقة به، وهو الذي سمح له ان يتمتع بصفة السيادة ، وان يكون قاعدة ملزمة لسلطات الدولة كافة ، كما انها قاعدة ملزمة للأفراد .
٢. الطبيعة الموضوعية للعمل التشريعي نفسه، حيث يتصف القانون بالعمومية ، فهو يطبق على كل الناس بالتساوي دون تمييز ، وهذا ما يمنع تمتع افراد او مجموعات بحريات وحقوق دون غيرهم ^(٤).
٣. الطبيعة الاجرائية للعمل التشريعي ^(٥). تتميز اجراءات سن التشريع في الديمقراطية النيابية بأمرين : المناقشة العلنية ذلك ان القانون قبل سنة يمر

(١) د. محمد سعيد المجذوب، الحريات العامة ، حقوق الانسان، ط ١ ، جروس برس، طرابلس ، لبنان ، ١٩٨٦ ، ص ١٢١ .

(٢) حيث نصت المادة الخامسة من اعلان الحقوق الصادر في عام ١٧٩١ على انه ((لا يجوز ان يمنع التشريع إلا التصرفات الضارة بالمجتمع وكل ما لا ينص على منعه لا يجوز ان يحال بين الفرد واتيانه ، وما لا يأمر به لا يمكن ان يجبر احد على اتيانه)). انظر في ذلك : د. نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، مصدر سابق، ص ١٧٦.

(٣) د. احمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الاول - نظرية القاعدة القانونية - القاهرة، ١٩٧٤ ، ص ١٣٠ .

(٤) د. محمد حسن قاسم ، مصدر سابق، ص ١٣٥.

(٥) حبيب ابراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية - النظرية العامة للقانون - ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٠، ص ٩٦.

- د. عبد المنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، مصدر سابق، ص ٧٢.

بأجراءات ومراحل يمكن فيها لكل ذي رأي من ممثلي الشعب أن يدلي برأيه في المجلس النيابي معلناً عن عدم موافقته على مشروع القانون المطروح أو يطلـب تعديـل بعـض نواحيـه. اما في علنية نشاط السلطة التشريعية فهو ما يسمح للمواطنين بمعرفة كيف تعالج امورهم العامة وكيف يبت فيها . وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول ان اداة تنظيم الروابط القانونية تبقى واحدة، إلا وهي القاعدة القانونية. ولكن أية قاعدة قانونية ؟ ان القاعدة القانونية تأخذ اشكالاً مختلفة (٣).

- فالقاعدة القانونية يمكن ان تأخذ الشكل الدستوري او التشريعي، كما يمكن ان تصدر عن السلطة التنفيذية في اطار ممارستها لصلاحياتها التنظيمية.
- ان القواعد القانونية الصادرة عن كل من الجهات الثلاث المذكورة لا تمتلك القيمة نفسها. فهناك مبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة ، بحيث ترتبط ببعضها ارتباطاً تسلسلياً، وهذا ما يجعل بعضها أسمى مرتبة من حيث القيمة القانونية من البعض الآخر.
- ويترتب على كل ذلك وجوب خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأسمى من حيث الشكل والموضوع، أي صدورهما من السلطة التي حددتها القاعدة الأسمى، واتباعها الاجراءات التي بينتها، واتفقها في مضمونها معها.

ثانياً : مدلول القانون :

يمكن ارجاع محاولات الفقه الدستوري لتحديد مدلول القانون إلى معيارين أساسيين :

أولاً : المعيار الشكلي :

اذا كان البرلمان هو الذي يمثل الشعب، ويعبر عن ارادته، طغى على الفكر التقليدي ذلك المعيار الشكلي لتمييز القانون (١) . فالقانون هو ((كل قاعدة عامة صادرة عن الهيئات التشريعية متخذة في ذلك الشكل التشريعي)) . فهو العمل الناتج عن الهيئة التشريعية وفقاً للاجراءات المنصوص عليها في هذا الخصوص.

- د. هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق، مصدر سابق، ص ١٣٧.

(٣) أنظر : د. جعفر الفضلي و د. منذر عبد الحسين الفضل، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون – النظرية العامة للحق)، ط ١، الموصل، ١٩٨٧، ص ٤٠-٤١.

- د. محمد حسن قاسم، مصدر سابق، ص ١٣٨-١٤١.

- د. توفيق حسن فرج، مصدر سابق، ص ٢١٥-٢١٨.

- د. احمد سلامة، مصدر سابق، ص ١١٨-١١٩.

- د. بكر قباني، دراسة في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٩.

(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، دراسة مقارنة الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩، ص ٩٨ .

د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري، دراسة مقارنة، ج ١، معيار تمييز القرار الإداري وانواع القرارات الإدارية، بدون تاريخ، ص ٣٤ .

ولئن كان المعيار الشكلي يقصر حق التشريع اساساً على المجالس التشريعية^(٢)، فإنه قد بدأ في التطور بعض الشيء، وذلك بمناسبة تقرير حق السلطة التنفيذية في الاسهام في المبادرة التشريعية (أي حق إقتراح القوانين) وكذلك تقرير اختصاص السلطة التنفيذية في اصدار قوانين فرعية .

وبذلك يتضح مدى ما اصاب المعيار الشكلي – الذي يعطي حق التشريع للمجالس النيابية صاحبة الحق الأصيل في هذا الميدان – من تطور، بحيث اصبح للسلطة التنفيذية هذا الحق في بعض الظروف والاحوال^(١). على انه مهما بلغت درجة التطور، فإنه يتعين القول ان السلطة التشريعية -باعتبارها اصلاً عاماً- صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع بينما يتقرر حق التشريع على سبيل الاستثناء للسلطة التنفيذية.

ثانياً : المعيار الموضوعي .

قرر جانب من الفقه ان مدلول القانون يجب ان يستند على المعيار الموضوعي^(٢) . وبذلك لا يمكن تعريف القانون بانه تلك القاعدة التي يقررها البرلمان. لأن إقرار البرلمان لم يصبح الشرط الأساسي ولا الشرط الكافي لوجود القانون .

وبمقتضى المعيار الموضوعي، فان القانون عبارة عن القاعدة التي تعمل على تنظيم الموضوعات التي حددها الدستور.

وبذلك فسحت الفكرة العضوية مكانها للفكرة الموضوعية ، حتى يمكن القول بأن الفكرة الثانية قد احتلت الدور الرئيسي. واصبح للفكرة الاولى مجرد دور ثانوي في هذا المقام، على اعتبار انه من الطبيعي، - لا ان يكون ذلك أساساً-، ان تكون تلك القاعدة من عمل البرلمان^(٣).

(٢) د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٧٥، ص ٨٤٨.

(١) د. محمود محمد حافظ، قرارات الضبط الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ١٠٣.

- وسام جبار عبد الرحمن، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية – دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه غير منشورة كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص ١٢١.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، مصدر سابق، ص ٩٩ ومؤلفه ، النظرية العامة للقرارات الادارية، ط ٣ ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٨٦، ص ٤٣١.

(٣) د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٣٠-١٣١.

المطلب الثاني

الاتجاهات العامة بشأن مجال إقتراح القوانين

تواتر الفقه الدستوري في هذا الشأن على ابراز اتجاهين متميزين، فذهب البعض إلى وجوب اطلاق مجال إقتراح القوانين، بينما ذهب البعض الآخر إلى وجوب تحديد مجال إقتراح القوانين على سبيل الحصر .

الاتجاه الاول :

إطلاق مجال إقتراح القوانين :

ذهب جانب من الفقه إلى عدم وضع حدود لمجال القانون العادي. وابرز هذا المعنى، الفقيه الفرنسي كاريه دي مالبرج (Carre`e de Malberg) ، والذي يرى ان القانون العادي، مصدره البرلمان، والبرلمان لا يمثل الارادة العامة للشعب فحسب، بل هو الأداة الوحيدة التي يستطيع الشعب من خلالها ان يحقق ما يصبو إليه ^(١). ومن ثم ، فإنه يرى ان سلطان القانون غير محدد. ويترتب على ذلك ان مجال إقتراح القوانين، هو مجال مطلق غير محدد. وارتكز هذا الاتجاه إلى مبدأ سمو القانون ^(٢)، فلئن كان التشريع يتمثل اساساً في القانون، الذي يتسم بالتدرج فإن نطاق القانون يتميز بالإطلاق، حيث يمكن للقانون ان يقرر ما يشاء من القواعد . ويكون للسلطة التشريعية ان تتضمن ما تشاء من القواعد ، ولها في ذلك الحرية التامة في جميع المجالات بحيث لا يمكن منعها من التشريع في اي موضوع من الموضوعات .

(١) Carr`e de Malberg : Contribution `a la the`orie ge`ne`rale de l'E tak, T.I.P.

٢٨٥.

(٢) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص ٧٥٢.

ويترتب على ما تقدم النتيجةين الاتيتين :

➤ النتيجة الاولى :

إذا كنا قد اطلقنا نشاط المشرع العادي في كافة المجالات، فإن دائرة القانون العادي (وبضمنها مشروعات القانون المقترحة) ونطاقه تعتبر مطلقة غير محددة . وينتج عن ذلك، ان من حق القانون ان ينظم ما يحلو له من مسائل، بحيث لا يمكن من التشريع في مسألة من المسائل او حظرها عليه، ما دام انه لا يخالف احكام الدستور ، بل يلتزم، بتلك الاحكام ويحرص على تطبيقها . وتبعاً لذلك ، يمكن القول انه اذا كان للقانون ان ينظم كافة الروابط القانونية، فليس هناك روابط او مسائل معينة تخرج عن دائرة اختصاصه.

➤ النتيجة الثانية :

ان هناك مجاًلاً مخصصاً للقانون لا يمكن لغيره ان يطرقه. بمعنى ان هناك مسائل مخصصة يتعين تنظيمها بالقانون وحده، أي تقوم بها السلطة التشريعية دون غيرها. ومن ثم فإن السلطة التشريعية لها ان تتقدم بمبادرات تشريعية تتضمن تنظيم تلك المسائل.

وتحدد القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية المجال المخصص للقانون (أي مجال إقترح القانون) بنصوص صريحة ترد في صلب الاحكام الدستورية. كفرض الضرائب . ونظام الانتخاب، والعفو الشامل، وغير ذلك من المسائل التي ينص الدستور على ان يكون امر تنظيمها بقانون^(١).

ويكاد يتفق الفقه على وجود مجال محجوز للقانون بمقتضى العرف، وان كان هذا الفقه يختلف في تحديد مدى وعدد المسائل المحجوزة بناءً على هذا العرف من جهة^(١)، وتقدير القيمة القانونية لهذا العرف من جهة أخرى^(٢).

ويتضح مما تقدم، ان مقتضى مبدأ المجال المطلق للقانون، انه اذا كان هناك نطاق خاص للقانون لا يمكن لغيره ان يطرقه، فإن للقانون علاوة على ذلك ، ان ينظم كافة المسائل والروابط القانونية الاخرى، مادام انه لا يتضمن ما يخالف او يتعارض مع احكام الدستور نصاً وروحاً^(٣). فاشتراط المشرع الدستوري وجوب تنظيم بعض

(١)

- pr`elot : La notion de pouvoir administratif , ١٩٥٠, P.١١٥٧.

- اشارة اليه : د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مصدر سابق، ص ٨٥٢.

(١) وتتمثل هذه المسائل في : تقرير العقوبات ، وتحديد الضرائب وتقييد الحرية الفردية، ونظام الملكية ، وقواعد تنظيم السلطات العامة ، وتنظيم جهات القضاء، وكفالة حق التقاضي.

(٢) فمن الفقهاء يجعل للعرف قوة اكبر من قوة النصوص الدستورية وعلى رأسهم (دكي)، ومنهم من يعترف للقواعد العرفية بقوة النصوص الدستورية نفسها ومنهم (رولاند) في حين ان اغلبية الفقهاء لا تعترف للقواعد العرفية المحددة لمجال القانون بغير قوة القواعد القانونية العادية.

انظر : د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، مصدر سابق، ص ٢٠٧، ومؤلفه، قرارات الضبط الإداري ، مصدر سابق، ص ١١١.

(٣) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٧٥٢.

المسائل بقانون ، لايعني بأي حال منع القانون من تنظيم مسائل اخرى غير التي وردت في النصوص الدستورية، والنص على هذه الموضوعات لا يعدو ان يكون، رغبة من المشرع الدستوري في تأكيد اهميتها والزام السلطات المختصة بوجوب معالجتها بقانون^(٤).

ونخلص مما تقدم ان مجال القانون ، في ظل الانظمة الدستورية التقليدية، غير محدد، وغير قابل للتحديد، فالقانون هو الاصل او القاعدة العامة. اما النصوص الدستورية التي تتطلب اصدار قانون بشأن مسائل او موضوعات معينة، فانها لا تعني تقييد سلطة المشرع في غير تلك المسائل والموضوعات، بل تعني ان هذه المسائل والموضوعات محصورة على السلطة التنفيذية. والحضر في هذه الحالة، موجه إلى كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

فحين يتطلب الدستور -صراحة وبصيغ قاطعة- صدور قانون لتنظيم موضوع معين، فإنه يمتنع على السلطة التشريعية، تفويض الإدارة بشأن ذلك الموضوع^(٥). فاذا فوضت السلطة التشريعية اختصاصها إلى الإدارة، كان التفويض مخالفاً للدستور.

كما ان السلطة التنفيذية لا تملك التدخل في مجال القانون من تلقاء نفسها. وأما المجال المسكوت عنه فإن المشرع يتدخل فيه كما يشاء^(١).

(٤) د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، بغداد ١٩٩٦، ص ١٥٦.

(٥) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٣٩٤.

- د محمود محمد حافظ، القرار الإداري، مصدر سابق، ص ٢٠٤

(١) السيد محمد مدني، مسؤولية الدولة عن اعمالها المشرعة ، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٣٤.

الاتجاه الثاني :

تحديد مجال إقتراح القوانين :

ذهب جانب آخر من الفقه إلى محاولة وضع حد فاصل لمجال القانون العادي، بحيث يلتزم ويتقيد في الحدود واطار المجال المخصص له وتبعاً لذلك، يتقيد مجال إقتراح القوانين في الحدود المرسومة في هذا الصدد. وارتكز هذا الاتجاه على مبدأ فصل السلطات، فهذا المبدأ من شأنه حماية الافراد في مواجهة الهيئة الحاكمة^(١). ومن ثم منح حق إقتراح القوانين للبرلمان، دون السلطة التنفيذية.

وفي ضوء ذلك، فإن الحد الفاصل لمجال القانون العادي، وحدود الموضوعات التي تتضمنها مشروعات القوانين المقترحة، يتمثل في حالة الافراد. فكل قاعدة عامة تقتضي مساس بالحالة القانونية للأفراد وتؤدي إلى المساس بحرياتهم او اموالهم، يجب ان يصدر بها قانون على ان يترك للقانون الفرعي (اللائحة) وضع القواعد التي تقتصر على تنفيذ القانون، او التي لا اثر لها بالنسبة للأفراد .

وبرز هذا الاتجاه في الفقه الفرنسي. إذ فرق الفقيه الفرنسي (لاباند) بين نوعين من القواعد :

➤ (النوع الاول) :

يتمثل في القواعد الخاصة بالحالة القانونية للأفراد، وتلك القواعد المتعلقة بذمتهم المالية او حرياتهم الفردية او علاقاتهم مع الهيئات الحاكمة ويجب ان تصدر تلك القواعد بمقتضى قانون عادي .

(١) لمزيد من التفصيل بشأن مبدأ فصل السلطات ، انظر: د. ثروت بدوي النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٩٧٢، ص ١٧٥.

د. ثروت بدوي، الدولة القانونية، مجلة قضايا الحكومة، السنة ٣، العدد ٣، القاهرة، ١٩٥٩.
د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة ، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية، الجزء ١٠٤، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١١١.

➤ (النوع الثاني) :

ويتجسد في القواعد الخاصة بالتنظيم الداخلي للجهاز الحكومي بحيث لا يتأثر بها الافراد مباشرة، وتوضع بمقتضى قانون فرعي . وتبنى ذات الاتجاه الفقيه (اندريه هوريو) فهو يرى ان مجال القانون العادي هو الحقوق الفردية والحقوق المدنية^(١)، بينما مادة القانون الفرعي، هي الحقوق الادارية الاقل ثباتاً لسهولة تغييرها .

وبناءً على ذلك، يجب ان توضع بقانون عادي القواعد التي تنظم السلطات الرئيسية^(٢). والمركزية واللامركزية، والحريات الفردية، والمعاملات الخاصة كالقانون المدني والقانون التجاري والقواعد التي تضع الجرائم والعقوبات، وكذلك القواعد التي تنظم هيئات جديدة للتقاضي .

وفيما عدا ذلك يجوز ان تصدر بمقتضى قرارات ادارية . اي انها تخرج عن مجال القانون العادي .

^(١) Hauriou : pr`ecise de droit administratif, ١٢ ed , Paris, ١٩٧٨, P. ١٧٢.

^(٢) د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٤، ص ١١٩-١٢٠.

المبحث الثاني

المجال المطلق في إقترام القوانين

ان القانون - وفق الاتجاهات الديمقراطية - هو التعبير عن ارادة الشعب ممثلاً في المجالس التشريعية. وبهذه المثابة، ومادامت ارادة الشعب، هي الارادة العليا، فان السلطة التشريعية في حدود الدستور لها سلطة التشريع، ومالم يقيدوها الدستور بقيود محددة، فان سلطة التشريع، هي سلطة تقديرية، والسلطة التقديرية، هي الأصل في التشريع، والسلطة المحددة هي الاستثناء^(١).

وانطلاقاً من هذا الاساس، فإن للسلطة التشريعية ان تضمن مشروعات القوانين المقترحة مآثاء من المبادئ والموضوعات، اللهم إلا بالنسبة لبعض امور محددة على سبيل الحصر، يخرجها الدستور من نطاق التشريع. والمثال التقليدي لها، والمنصوص عليه في بعض الوثائق الدستورية، تحريم رجعية قوانين العقوبات^(٢)، وحضر فرض عقوبة المصادرة العامة للأموال، وتحريم ابعاد المواطنين عن وطنهم، او منعهم من العودة إليه.

والملاحظ، ان هذه المجالات، تشكل استثناءات ترد على الأصل العام. وفيما عداها فإن ارادة السلطة المختصة بإقترام القوانين حرة في ان تبادر بتقديم ما تشاء من مشروعات القوانين، مادامت تلتزم وتطبق القواعد الشكلية والاجرائية المقررة في وثيقة الدستور، بشأن تنظيم مرحلة إقترام القوانين.

واذا رجعنا إلى الأنظمة الدستورية المقارنة، نجد ان اغلب تلك النظم قد اطلقت مجال إقترام القوانين .

ومن امثلة ذلك، الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧، والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ والدستور العراقي لعام ١٩٧٠ والدستور المصري لعام ١٩٧١، والدستور اليمني لعام ١٩٩١. وفي ضوء ما تقدم، نعرض لدراسة الدساتير التي اطلقت من مجال إقترام القوانين، وذلك في مطلبين وعلى النحو التالي :

المطلب الأول : الدستور الايطالي :

المطلب الثاني : الدساتير العربية :

(١) - د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، ص ٥٣.

- د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣، ص ٥٠٨.

(٢) يعتبر عدم الرجعية مبدأً دستورياً ملزماً للمشرع نفسه، اذ ان عدم رجعية التشريع الجنائي هي نتيجة مترتبة على قاعدة تقليدية هي قاعدة ((لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)) وقد رددت هذه القاعدة المادة الثامنة من اعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر ١٧٨٩ والدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦.

انظر : د. نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، مصدر سابق، ص ١٨٢. وكذلك اكد دستور العراق لعام ١٩٧٠ مبدأ عدم الرجعية في المادة (٢١/ب) منه.

المطلب الأول

الدستور الإيطالي

سلك الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٧ الاتجاه التقليدي الذي انتهجته أغلب الدساتير من حيث انها قد اطلقت مجال إقتراح القوانين، وذكرت موضوعات بعينها وحجزتها للقانون، وذكرت اموراً أخرى اباحت تنظيمها بلوائح، وتركت ماعدا ذلك مسكوتاً عنه.

وحددت وثيقة الدستور المسائل والموضوعات التي لا تنظم إلا بقانون او بناءً على قانون على النحو التالي :

- للملل الدينية غير الكاثولوكية حق تنظيم نفسها وفقاً لتشريعاتها الخاصة وتنظم علاقاتها مع الدولة وفقاً للقانون ، المادة (٨)(١).
- تنظم اوضاع الأجانب القانونية وفقاً للقانون ، المادة (١٠).
- للأجنبي الذي منع في بلاده من الممارسة الفعلية للحريات الديمقراطية، حق الحصول على اللجوء، وذلك طبقاً للشروط المنصوص عليها في القانون، المادة (١٠).
- لا يجوز أي شكل من الاعتقال او التحري او التفتيش الشخصي، ولا اي تقييد للحرية الشخصية، إلا بموجب امر مسبب صادر عن السلطات القضائية وذلك وفقاً للأحوال والصيغ التي ينص عليها القانون فحسب ، المادة (١٣)(٢).
- يحدد القانون المدة القصوى للسجن الوقائي ، المادة (١٣).
- يجري تنظيم التحقيقات والتحريات لأسباب تتعلق بالصحة والسلامة العامة او لغايات اقتصادية وضريبية عن طريق قوانين خاصة ،المادة (١٤).
- يمكن وضع قيود على سرية المراسلات بموجب قرار صادر عن السلطات القضائية فحسب ، ومع الضمانات التي ينص عليها القانون، المادة (١٥).
- لكل مواطن حق التنقل والاقامة بحرية فوق اي جزء من التراب الوطني مع احترام القيود التي يصفها القانون، المادة (١٦).
- يجوز للقانون ان يحدد بواسطة ضوابط عامة هوية مصادر تمويل الصحافة الدورية، المادة (٢١).
- لا يمكن فرض اي الزام على الشخص او على الملكية إلا على اساس القانون، المادة (٢٣).
- يحدد القانون شروط التعويض عن الاخطاء القضائية وكيفيةها ، المادة (٢٤).
- لا يمكن اخضاع اي شخص لاجراءات امنية إلا في الاحوال المنصوص عليها في القانون ، المادة (٢٥).

(١) المصدر مأخوذ من الانترنت :

File://A:\ e.parliament\٢٠ site.htm.

(٢) - Russell F.Moore : Modern Constitutions, little Field, Adams; and Co, Ames, Lawa, U.S.A, ١٩٥٧, PP.١٧٣, ١٧٤.

- Emilio crosa: op.cit p.٢٤٧ .

- ينص القانون على شروط ضمان الوحدة العائلية ، المادة (٢٩).
- يحدد القانون قواعد البحث عن الأبوة وشروطه ، المادة (٣٠).
- يقوم القانون بتحديد الحقوق والواجبات الخاصة بالمدارس غير الحكومية، المادة (٣٣).
- يحدد القانون ممارسة حق الاضراب ، المادة (٤٠).
- يحدد القانون البرامج والشروط المناسبة لتوجيه النشاطات الاقتصادية العامة والخاصة ، المادة (٤١).
- يضمن القانون الملكية الخاصة، ويحدد طرق اكتسابها والتمتع بها وحدودها، المادة (٤٢).
- ينص القانون على الاحوال التي يجوز نزع الملكية الخاصة لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة ، المادة (٤٢).
- ينص القانون على القواعد والشروط الخاصة بالارث الشرعي والموصى به وبحقوق الدولة في الميراث، المادة (٤٢).
- يحدد القانون شروط حق التصويت وكيفية ممارسته للمواطنين المقيمين خارج البلاد ويضمن فعالية تلك الممارسة ، المادة (٤٨).
- يحدد القانون تعويضات لأعضاء البرلمان، المادة (٦٩).
- يحدد القانون الذي يمنح العفو او ابدال العقوبة اجل تطبيقهما، المادة (٧٩)^(١).
- بموجب قانون، تتم المصادقة على المعاهدات الدولية ذات الطبيعة السياسية، او تلك التي تشترط اجراء تحكيمات او تسويات قضائية، او تتضمن تغييراً للحدود، او تفرض اعباء مالية او تعديلاً للقوانين، المادة (٨٠).

^(١) Emilio Crosa : op.cit. P.٢٥٦.

المطلب الثاني

الدساتير العربية

على الرغم من تفاوت مضمون الأحكام التي تضمنتها الدساتير المعاصرة بشأن تنظيم ممارسة السلطة . إلا ان أغلب تلك الدساتير قد تبنت الاتجاه الذي يوسع من مجال القانون وبالتالي يطلق من مجال مشروعات القوانين المقترحة . وبموجب هذا الاتجاه، يحدد الدستور موضوعات معينة ينظمها القانون وحده، بمعنى انه لا يجوز تنظيمها بأداة ادنى منه. ويترك ماعداها من موضوعات لتقدير السلطة التشريعية، فلها ان تنظمها بقوانين تصدرها، او ان تتركها للسلطة التنفيذية وهذا هو الاتجاه الغالب في الدساتير العربية، ومن امثلة ذلك : الدستور اللبناني، والدستور العراقي، والدستور المصري، والدستور اليمني .

اولاً : الدستور اللبناني :

تبنى الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ الاتجاه الذي يطلق سلطة إقتراح القوانين . اذ اورد الدستور عدة نصوص تؤكد المجال المطلق لإقتراح القانون. حيث اكد ضرورة تنظيم موضوعات معينة بقانون. بمعنى ان إقتراح القوانين يتسع ليشمل تلك الموضوعات.

فقد نص الدستور اللبناني صراحة في بعض مواده على ان هذا الموضوع او ذاك لا ينظم الا بقانون. وعلى النحو التالي^(١):

- لا يجوز تعديل حدود المناطق الإدارية إلا بموجب قانون (م ٣).
- ان الجنسية اللبنانية وطريقة اكتسابها وحفظها وفقدانها تحدد بمقتضى القانون (م ٦) .

- الحرية الشخصية مصونة وفي حمى القانون ولا يمكن ان يقبض على احد او يحبس او يوقف إلا وفقاً لأحكام القانون (م/٨)^(١).
- لا يمكن تحديد جرم او تعيين عقوبة إلا بمقتضى القانون (م/٨).
- ينظم القانون حق تولي الوظائف العامة (م/١٢).
- حرية ابداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تاليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون (م/١٣).

(١) د. محمود حلمي، دستور الكويت والدساتير العربية المعاصرة، ط١، ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٨، ص ٢٢٣ وما بعدها.

(١) لقد حدد قانون المحاكمات الجزائية اللبناني، الاحوال التي يجوز فيها توقيف المدعى عليه، ومدة هذا التوقيف واصول تنفيذه.

- انظر : د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص ٣٦٩.

- للمنزل حرمة ولا يسوغ لأحد الدخول إليه إلا في الأحوال وبالطرق المبينة في القانون (م/١٤).
- لا يجوز نزع الملكية إلا في الاحوال المنصوص عليها في القانون (م/١٥)^(٢).
- يعين القانون الاحوال التي تفقد معها الأهلية للنيابة (م/٢٩).
- يحدد القانون التعويضات التي يتقاضاها اعضاء مجلس النواب (م/٤٨).
- يحدد القانون مخصصات رئيس الجمهورية (م/٦٣).
- بموجب القانون تفرض الضرائب العمومية (م/٨١).
- بموجب القانون يتم تعديل الضريبة او الغاؤها (م/٨٢).
- بموجب القانون يتم عقد قرض حكومي (م/٨٨).
- بموجب القانون يجوز منح التزام او امتياز لاستغلال مورد من موارد البلاد الطبيعية (م/٨٩).

^(٢) تضع المادة (١٥) من الدستور الملكية في حمي القانون والاتجيز نزاعها من احد إلا لأسباب المنفعة العامة ومقابل تعويض عادل.

- د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، المصدر السابق، ص ٤٤٠.

ثانيا : الدستور العراقي :

اختار الدستور العراقي الصادر عام ١٩٧٠ الأسلوب التقليدي الذي درجت عليه بعض الدساتير، فجعل من نطاق القانون نطاقاً غير محدد. فقد نص دستور العراق على تطبيقات عديدة للمسائل والموضوعات التي حجزها المشرع الدستوري للقانون، فاشتراط لزوم تنظيمها بوساطة القانون. ومؤدى ذلك ان مجال القوانين المقترحة يعتبر مجالاً مطلقاً غير محدد، يمارس من قبل الجهات التي اوكل إليها الدستور صلاحية إقتراح مشروعات القوانين.

ومن المجالات التي اوجب المشرع الدستوري تنظيمها بقانون ما يأتي :

- ينظم القانون الجنسية العراقية واحكامها (م/٦).
- تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الاكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون (م ٨/ج)^(١).
- يحدد القانون علم جمهورية العراق وشعارها (م ٩).
- ينظم القانون ممارسة الملكية (م ١٦/أ).
- يحدد القانون اصول نزع الملكية الخاصة (م ١٦/ج).
- يعين القانون الحد الاعلى للملكية الزراعية (م ١٦/د).
- ينظم القانون حق الارث (م ١٧).
- يحدد القانون الاستثناءات التي تجيز التملك العقاري لغير العراقيين (م ١٨)^(٢).
- يضمن القانون تكافؤ الفرص لجميع المواطنين (م ١٩/ب).
- يبين القانون قواعد المحاكمة الجزائية وكفالة حق الدفاع (م ٢٠/ب)^(٣).
- يحدد القانون الجرائم والعقوبات (م ٢١/ب).
- ينظم القانون الأحوال التي تجيز القبض او التوقيف او الحبس أو التفتيش (م ٢٢/ب).
- يحدد القانون الأصول المتبعة في دخول المنازل و تفتيشها (م ٢٢/ج).
- يبين القانون الحدود والاصول المقررة في كشف سرية المراسلات البريدية والبرقية والهاتفية (م ٢٣).
- يحدد القانون حالات تقييد حرية التنقل والاقامة (م ٢٤).
- ينظم القانون حرية الرأي والنشر والاجتماع والتظاهر وتأسيس الأحزاب السياسية (م ٢٦).
- ينظم القانون شؤون الوظيفة العامة (م ٣٠/أ).
- يكفل القانون المساواة في تولي الوظائف العامة (م ٣٠/ب).
- ينظم القانون اداء خدمة العلم (م ٣١/أ).

(١) أضيفت هذه الفقرة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم بـ ٢٤٧ في ١١/٢/١٩٧٤ المنشور في الوقائع العراقية، عدد ٢٣٢٧، في ١١/٣/١٩٧٤.

(٢) د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨، ص ١١٥.

(٣) لمزيد من التفصيل انظر : د. صالح جواد الكاظم وآخرون، النظام الدستوري في العراق، المصدر السابق، ص ١٠١.

- يحدد القانون اداء الضرائب المالية وتعديلها وجبايتها (م/٣٥).
- يحدد القانون تشكيل المجلس الوطني وطريقة العضوية وسير العمل فيه وصلاحياته (م/٤٧)^(١).
- يحدد القانون طريقة تشكيل المحاكم ودرجاتها واختصاصاتها وشروط تعيين الحكام والقضاء ونقلهم وترفيعهم ومقاضاتهم واحالتهم على التقاعد (م/٦٣).
- يحدد القانون وظائف الادعاء العام واجهزته وشروط تعيين المدعين العامين ونوابهم واصول نقلهم وترفيعهم ومقاضاتهم واحالتهم على التقاعد (م/٦٤).

ثالثاً: الدستور المصري:

انتهج الدستور المصري لعام ١٩٧١ الاتجاه التقليدي الذي انتهجته الدساتير المصرية السابقة منذ عام ١٩٢٣. إذ ان وثيقة الدستور ١٩٧٠ قد ذكرت موضوعات بعينها وحجزتها بقانون. ومن الموضوعات التي تطلبت وثيقة الدستور ألا تنظم إلا بقانون او بناء على قانون ما يأتي^(١):

- ينظم القانون الاحزاب السياسية (م/٥).
- الجنسية المصرية ينظمها القانون (م/٦).
- يلتزم المجتمع برعاية الأخلاق وحمائيتها، والتمكين للتقاليد المصرية الأصلية، وعليه مراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقية والوطنية. والتراث التاريخي للشعب، والحقائق العلمية او السلوك الاشتراكي والاداب العامة، وذلك في حدود القانون (م/١٢).
- لا يجوز فرض اي عمل جبراً على المواطنين إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل. (م/١٣).
- الوظائف العامة حق للمواطنين. وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب. ولايجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الاحوال التي يحددها القانون (م/١٤).
- للمحاربين القدماء والمصابين في الحرب او بسببها ولزوجات الشهداء وابنائهم الأولوية في فرص العمل وفقاً للقانون (م/١٥).
- أولوية المحاربين القدماء في شغل الوظائف العامة وفقاً للقانون (م/١٥).

(١) صدر في هذا المجال وثيقتين تشريعتين:

- قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠.

- قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.

ولمزيد من التفصيل انظر : د. رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية ، بغداد ، ٢٠٠١ ، ص ١٠٩ وما بعدها.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ، وفي الفكر السياسي الاسلامي، مصدر سابق، ص ١٦٨-١٧٠.

- د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٤ ، ص ٣٦٣-٣٦٦.

- كفالة الخدمات الاجتماعية وفقاً للقانون (م/١٧).
- يحدد القانون نصيب كل مواطن من الناتج القومي (م/٢٥).
- للعاملين نصيب في ادارة المشروعات وفي ارباحها وفقاً للقانون (م/٢٦).
- يشترك المنتفعون في ادارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام والرقابة عليها وفقاً للقانون (م/٢٧).
- يكفل القانون رعاية الملكية التعاونية (م/٣١).
- ينظم القانون اداء الملكية الخاصة لوظيفتها الاجتماعية (م/٣٢).
- لا تنزع الملكية الخاصة إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون (م/٣٤).
- لا يجوز التأميم إلا بقانون (م/٣٥).
- يعين القانون الحد الأقصى للملكية الزراعية (م/٣٧).
- القبض على المواطنين وتفتيشهم وحبسهم وتقييد حريتهم في التنقل يكون وفقاً لأحكام القانون ، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي (م/٤١).
- حرمة المساكن، فلا يجوز الدخول إليها وتفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفقاً لأحكام القانون (م/٤٤)^(١).
- يحمي القانون حرمة حياة المواطنين الخاصة، وحرمة المراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية ، ولا يجوز مصادرتها او الاطلاع عليها او مراقبتها إلا وفقاً للقانون (م/٤٥).
- حرية الرأي والتعبير مكفولة في حدود القانون (م/٤٧).
- حرية الصحافة والنشر ووسائل الاعلام مكفولة وفقاً للقانون (م/٤٨).
- تقييد حرية الإقامة في الاحوال المبينة في القانون (م/٥٠).
- ينظم القانون حق الهجرة (م/٥٢).
- حق الاجتماع في حدود القانون (م/٥٤).
- حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون (م/٥٥).
- يكفل القانون حق انشاء النقابات والاتحادات (م/٥٦).
- واجب الدفاع عن الوطن وفقاً للقانون (م/٥٨).
- اداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون (م/٦١).
- حق الانتخاب والترشيح وابداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون (م/٦٢).
- لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون (م/٦٦).
- يكفل القانون لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم (م/٦٩).

(١) انفرد هذا الدستور عن الدساتير المصرية السابقة عليه في كفالاته لحصانة المسكن فأورد ضمانتين أساسيتين : ١. ان الدخول او التفتيش لا يكون إلا بأمر قضائي . ٢. وجوب تسبب الأمر القضائي.

- د. محمود حلمي، دستورنا الجديد ما امر وما اضاف ، مجلة ادارة قضايا الحكومة، العدد الاول، السنة السابعة عشرة، ص ٤٢.

- د. كريم يوسف احمد كشاكش، الحريات العامة في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص ٢٠١.

- يحدد القانون الأحوال التي تقام فيها الدعوى الجنائية بغير امر من جهة قضائية (م/٧٠).
- ينظم القانون حق كل من يقبض عليه في التظلم (م/٧١).
- يحدد القانون الدوائر الانتخابية وعدد اعضاء مجلس الشعب (م/٨٧).
- يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في اعضاء مجلس الشعب واحكام الانتخاب والاستفتاء (م/٨٨).
- يحدد القانون الحالات التي لا يتفرغ فيها عضو المجلس لواجبات العضوية (م/٨٩).
- يحدد القانون مكافأة عضو مجلس الشعب (م/٩١).
- يحدد القانون طريقة اعداد الخطة وعرضها على مجلس الشعب (م/١١٤).
- تصدر الموازنة العامة بقانون ويحدد القانون طريقة اعدادها والسنة المالية (م/١١٥).
- نقل أي مبلغ من باب إلى اخر من ابواب الموازنة العامة يكون بقانون وكذلك كل مصروف غير وارد بها (م/١١٦).
- يحدد القانون احكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها (م/١١٧).
- الحسابات الخاصة للدولة يصدر بقانون (م/١١٨).
- انشاء الضرائب العامة وتعديلها والغاؤها يتم بقانون والاعفاء من ادائها لا يكون إلا في حدود القانون (م/١١٩)^(١).
- يعين القانون قواعد جباية الأموال العامة واجراءات صرفها (م/١٢٠).
- يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت التي تتقرر على خزانة الدولة. وينظم القانون حالات الاستثناء منها والجهات التي تتولى تطبيقها (م/١٢٢).
- يحدد القانون قواعد منح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة (م/١٢٣).
- يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين في القانون (م/١٤٣).
- يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون (م/١٤٨)^(٢).
- العفو الشامل لا يكون إلا بقانون. (م/١٤٩)^(٣).

(١) الدستور وفق المادة (١١٩) منه، يعطي مجلس الشعب اختصاصاً شاملاً في اقرار الضرائب.
- د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٧٦٠.

(٢) قانون الطوارئ هو القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨، المعدل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢.
اشار إليه، د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٧٨٩. ويلاحظ ان اعلان حالة الطوارئ له اثار خطيرة، لأنه يمنح السلطة التنفيذية سلطات واسعة تبيح تعطيل ضمانات الحرية الشخصية وحرية التعبير عن الاراء.

راجع : د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ١٤٩ وما بعدها.
(٣) العفو الشامل أقوى واعمق أثراً لأنه يتضمن اسقاط الجريمة تماماً وكأنها لم تعد فعلاً أثماً واسقاط ما حدد بشأنها من احكام.

- تكون محاكمة الوزير واجراءاتها وضماناتها والعقاب على الوجه المبين بالقانون (م/١٦٠).
- يكفل القانون نقل السلطة إلى المجالس المحلية تدريجياً (م/١٦٢).
- يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية، واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات اعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة، ودورها في اعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على اوجه النشاط المختلفة (م/١٦٣).
- تصدر المحاكم احكامها وفق القانون (م/١٦٥).
- يحد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط واجراءات تعيين اعضائها ونقلهم (م/١٦٧).
- ينظم القانون مساءلة القضاة (م/١٦٨).
- يسهم الشعب في اقامة العدالة على الوجه وفي الحدود المبينة في القانون (م/١٧٠) ^(١).
- ينظم القانون ترتيب محاكم امن الدولة، ويبين اختصاصاتها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها (م/١٧١).
- يحدد القانون اختصاصات مجلس الدولة (م/١٧٢).
- يبين القانون طريقة تشكيل المجلس الاعلى للهيئات القضائية واختصاصاته وسير العمل فيه (م/١٧٣).
- يعين القانون اختصاصات المحكمة الدستورية العليا والاجراءات التي تتبع امامها (م/١٧٥).
- ينظم القانون كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا، ويبين الشروط الواجب توافرها في اعضائها وحقوقهم وحصاناتهم (م/١٧٦).
- مساءلة اعضاء المحكمة الدستورية العليا وفقاً للقانون (م/١٧٧).
- ينظم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعي من آثار (م/١٧٨).
- يحدد القانون اختصاصات المدعي الاشتراكي (م/١٧٩).
- يبين القانون شروط الخدمة والترقية في القوات المسلحة (م/١٨٠).
- تنظيم التعبئة العامة وفقاً للقانون (م/١٨١).
- يحدد القانون اختصاصات مجلس الدفاع الوطني (م/١٨٢).
- ينظم القانون القضاء العسكري (م/١٨٣).
- تنظم الشرطة على الوجه المبين بالقانون (م/١٨٤).
- يبين القانون العلم المصري وشعار الدولة (م/١٨٦).

د. محسن خليل، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ٧٤٩ - ٧٥٠.

(١) ان هذا النص قد جاء بمبدأ حديث لم يسبق له مثيل في الدساتير المصرية السابقة عليه وهو مبدأ اسهام الشعب في القضاء.

د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، المصدر السابق، ص ٧٦٨.

ويلاحظ ان هذه النصوص الدستورية تتطلب اما صدور القانون، وحيثما تقتضي بقولها : ((بناء على قانون)) او ((في الاحوال المبينة في القانون)) . وهذا التنوع لم يأت عفواً بل جاء مقصوداً ويترتب على ذلك .

انه حيثما تتطلب المادة ((القانون)) في الموضوع الوارد فيها، يمتنع على السلطة التنفيذية تنظيم ما يتعلق بهذا الموضوع من احكام بلائحة ومؤدى ذلك ان مجال إقتراح القوانين وفق الدستور المصري يعتبر مجالاً مطلقاً غير محدد.

وحيثما يكتفي الدستور بالاحالة على القانون لبيان ما يتبع في مسألة معينة، فإنه يجيز ضمناً ان يفوض القانون السلطة التنفيذية في اصدار اللوائح المناسبة في الحدود وبالشروط التي يعينها^(١).

رابعاً: الدستور اليمني :

- جرى الدستور اليمني لعام ١٩٩١ على الخطة التي اتبعتها غالبية الدساتير العربية، من حيث اطلاق إقتراح القوانين. فقد نص الدستور على مجالات معينة، اوجب ان تنظم بقانون او بناءً على قانون ومن امثلة ذلك:
- ينظم القانون الاحكام والاجراءات الخاصة بتكوين التنظيمات والاحزاب السياسية وممارسة النشاط السياسي (م/٥)^(١).
 - تنظيم الملكية الخاصة (م/٧/ج).
 - يتولى القانون انشاء الضرائب العامة وتعديلها والغاءها (م/١٣).
 - ينظم القانون العملة الرسمية للدولة والنظام المالي والمصرفي ويحدد المقاييس والماكييل والموازن (م/١١).
 - انشاء الضرائب العامة وتعديلها والغاءها لا يكون إلا بقانون، (م/١٣٢/أ).
 - الاعفاء الضريبي يتم في الاحوال المبينة في القانون (م/١٣/أ).
 - انشاء الرسوم وجبايتها وواجه صرفها وتعديلها والاعفاء منها لا يكون إلا بقانون (م/١٣/ب).
 - يحدد القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة واجراءات صرفها (م/١٥).
 - يحدد القانون منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة (م/١٧).
 - يتم بقانون عقد الامتيازات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة .
 - يبين القانون الحالات محدودة الأهمية التي يتم منح الامتيازات بشأنها وفقاً للقواعد والاجراءات التي يتظمنها .

(١) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، (دراسة مقارنة) ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ٥٠٩.

(٢) لمزيد من التفصيل : انظر : د. مطهر محمد اسماعيل العزي، المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية واثار التعديلات على نظام الحكم، مصدر سابق ، ص ٢٧٢ ومابعدا .

- يبين القانون احوال وطرق التصرف مجاناً في العقارات المملوكة للدولة والتنازل عن اموالها المنقولة والقواعد والاجراءات المنظمة لذلك.
- ينظم القانون كيفية منح الامتيازات للوحدات المحلية والتصرف مجاناً في الأموال العامة .
- يحمي القانون حرمة الأموال والممتلكات العامة (م/١٩).
- يبين القانون وظيفة الدولة في تحصيل الزكاة وصرفها (م/٢١).
- ينظم القانون حق الإرث وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية (م/٢٣).
- ينظم القانون كفالة الدولة لتكافؤ الفرص لجميع المواطنين (م/٢٤).
- يقوم المجتمع اليمني على اساس التضامن الإجتماعي القائم على العدل والحرية والمساواة وفقاً للقانون (م/٢٥).
- ينظم القانون المساواة بين الرجال والنساء في الحقوق والواجبات (م/٣١).
- يحدد القانون شروط الخدمة العامة وحقوق وواجبات القائمين بها (م/٢٨).
- ينظم القانون حق المواطن في ممارسة العمل الذي يختاره لنفسه (م/٢٩).
- ينظم القانون العمل النقابي والمهني والعلاقة بين العمال واصحاب العمل (م/٢٩).
- يبين القانون شروط الخدمة والترقية والتأديب في القوات المسلحة والشرطة والأمن (م/٣٦).
- ينظم القانون التعبئة العامة (م/٣٧).
- يبين القانون طريقة تكوين مجلس الدفاع الوطني ويحدد اختصاصاته ومهامه الأخرى (م/٣٨).
- ينظم القانون القواعد المتعلقة بالشرطة (م/٣٩).
- ينظم القانون حق كل مواطن في الاسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية (م/٤٢).
- يكفل القانون حرية الفكر والتعبير عن الرأي (م/٤٢).
- ينظم القانون الأحكام المتعلقة بممارسة حق الانتخاب والترشيح وابداء الرأي في الاستفتاء (م/٤٣).
- ينظم القانون الجنسية اليمنية (م/٤٤).
- يحدد القانون الجرائم والعقوبات (م/٤٧).
- يحدد القانون الحالات التي تقيد فيها حرية المواطن (م/٤٨/أ).
- يحدد القانون حالات القبض او التفتيش او الحجز (م/٤٨/ب).
- يحدد القانون المدة القصوى للحبس الاحتياطي (م/٤٨/ج).
- يحدد القانون عقاب من يخالف أي فقرة من فقرات المادة (م/٤٨)، كما يحدد التعويض المناسب عن الاضرار التي قد تلحق بالشخص من جراء المخالفة.
- ينظم القانون احكام حق الدفاع أصالة او وكالة (م/٤٩).
- يبين القانون حالات مراقبة وتفتيش المساكن (م/٥٢).

- يحدد القانون الحالات التي يجوز فيها مراقبة او تفتيش او افشاء سرية أو مصادرة المواصلات البريدية والهاتفية والبرقية وكافة وسائل الاتصال (م/٥٣).
- ينظم القانون مهنة الطب (م/٥٥).
- ينظم القانون الضمانات الاجتماعية (م/٥٦).
- يبين القانون حالات تقييد حرية التنقل (م/٥٧).
- ينظم القانون اداء الضرائب والتكاليف العامة (م/٥٩).
- ينظم القانون احكام الخدمة العسكرية (م/٦٠).
- يحدد القانون طريقة اعداد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية (م/٨٧)^(١).
- يحدد القانون طريقة اعداد الموازنة وتبويبها (م/٨٨/ب).
- يحدد القانون احكام موازنات الهيئات والمؤسسات والشركات العامة (م/٩٠).
- يبين القانون اجراءات محاكمة رئيس الجمهورية (م/١٢٨).
- يحدد القانون مرتبات رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم (م/١٣٥).
- يبين القانون اجراءات محاكمة رئيس الوزراء ونوابه والوزراء (م/١٣٩).
- يبين القانون عدد الوحدات الادارية وحدودها وتقسيماتها (م/١٤٥).

(١) د. احمد عبد الرحمن شرف الدين، دستور الجمهورية اليمنية المعدل في الميزان، مصدر سابق، ص ٥٣.

- يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب او اختيار وتعيين رؤساء الوحدات الادارية (م/١٤٥).
- ينظم القانون شؤون الجهات القضائية ودرجاتها ويحدد اختصاصاتها (م/١٥٠).
- يحدد القانون حالات عزل القضاة واعضاء النيابة العامة (م/١٥١).
- يحدد القانون شعار الجمهورية وشاراتها واوسمتها ونشيدها الوطني (م/١٥٥).

ويتضح لنا من استعراض الموضوعات السابقة التي تضمنتها النصوص الدستورية، مدى اتساع اختصاص سلطة إقتراح القوانين. ولا يعني بيان الموضوعات السابقة عدم استطاعة سلطة الإقتراح تنظيم غيرها من الموضوعات بقانون تصدره، وانما هي تملك اللجوء إلى هذا الحق وممارسته في اي وقت تشاء، ولا يمنعها من ذلك ان تكون السلطة التنفيذية ان سبق لها ان اصدرت لوائح (او انظمة) لتنظيم الموضوع نفسه. فمثل هذه اللوائح تكون ملغاة بقدر تعارضها مع احكام القانون الجديد. كما ان السلطة التنفيذية يجب عليها ان تتقيد مستقبلاً بأحكام هذا القانون .

المبحث الثالث

المجال المحدد في إقترام القوانين

بينت الاتجاهات السابقة، ان من المبادئ المستقرة ان القانون باعتباره التعبير عن ارادة الشعب يجيء في المكان الأسمى، اي يتميز بالأعلوية^(١)، ومن ثم فأن مجال إقترام القوانين مطلق، لا يكاد يحده اي قيد.

ولكن ضغط المشكلات الاقتصادية والسياسية التي خلفتها الحرب العالمية الثانية، ادت إلى تغيير في الاوضاع الدستورية المقررة في هذا الخصوص.

فقد ظهر اتجاه دستوري تمثل في دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ الذي استحدث نهجاً جديداً، خرج فيه على المبادئ التقليدية المستقرة ذلك ان الدستور المشار إليه قد حدد مجالاً معيناً للقانون، وجعل اختصاص المشرع - لأول مرة في فرنسا - اختصاصاً مقيداً.

والملاحظ ان هذا الاتجاه، لم يقتصر على الدستور الفرنسي وانما تأثرت بعض الأنظمة الدستورية بما تضمنه من احكام، ومن بينها بعض الدساتير العربية. وفي ضوء ذلك سنعرض بداية إلى الدستور الفرنسي الحالي، ثم نعرض للدساتير التي تأثرت بالأسلوب الفرنسي وذلك في مطلبين :

المطلب الأول : الدستور الفرنسي :

المطلب الثاني : الدساتير العربية :

(١) فاضل جبير لفته، التفويض في الاختصاص التشريعي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، جامعة بابل، ١٩٩٦، ص ٦٠.

- د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية الجزء ١١٠، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١٣.

المطلب الأول

الدستور الفرنسي

اتجه الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨ إلى تشييد نظام اساسي جديد يختلف في بنيانه عن النظام السابق عليه. فبعد سيادة النظام البرلماني، التقليدي طوال عهد الجمهورية الثالثة والرابعة، انتهج دستور عام ١٩٥٨، نمطاً يعمل على تطوير هذا النظام ومبادئه الخاصة في ميدان السلطة التنفيذية^(١).

لذلك عمل الدستور الفرنسي الجديد على تقوية السلطة التنفيذية، حتى تفوقت هذه السلطة على السلطة التشريعية في ميدانها الأصيل وهو الميدان التشريعي. وكان من اثر تقوية السلطة التنفيذية، ان تغير نطاق القانون تغيراً تاماً، عما كان عليه في ظل الوضع التقليدي.

فبعد ان كانت القاعدة التقليدية السابقة على دستور ١٩٥٨ تقرر الاختصاص المطلق للبرلمان في ميدان الوظيفة التشريعية، بحيث يحق له ان يقرر ما يشاء من التشريعات العادية (وتشمل سلطة اقتراح القوانين). وتقرر بالتالي دائرة معينة محددة للسلطة التنفيذية لا يمكن تجاوزها في ميدان العمل التشريعي. فان الدستور الفرنسي ١٩٥٨ قد انتهج اسلوباً جديداً، لم يسبق له مثيل في النظام القانوني الفرنسي. ذلك انه قد عمل على توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية. مخالفاً في ذلك القاعدة التقليدية السابقة. اذ غدت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في العملية التشريعية واصبح اختصاص البرلمان في العمل التشريعي محدد على سبيل الحصر^(١).

وهكذا خالف الوضع الدستوري الحالي، الاوضاع السابقة، بحيث اصبح نطاق التشريع العادي، اي القانون محدداً لا يمكن للبرلمان تجاوزه، بأن اقتصر اختصاص البرلمان على التشريع في المسائل التي حددها له، اي التي عينها وعددها له دون غير ذلك من الموضوعات. واصبح نطاق اللائحة في ميدان التشريع مطلقاً غير محدد، اذ يحق للسلطة التنفيذية ان تشرع في كافة الموضوعات الاخرى، غير تلك التي حددها الدستور للبرلمان^(٢).

(١) د. نزيه رعد، القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر السابق، ص ١٩٧.
- د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج ٢، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٦١.

- Jean Rivero : Regard Sur les institutions de la ٥^e république D.Chr. ١٩٥٨, P. ٢٥٩.

(٢) د. ربيع انور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية، (نظام المجلسين)، في النظم الديمقراطية الحديثة، مصدر سابق، ص ٢٢٦.

ويذهب د. محمد كامل ليلة، إلى ان تخلي المشرع الفرنسي عن نهجه السابق لدستور سنة ١٩٥٨، واعتياده النهج الجديد الذي لم يسبق إليه مشرع آخر، لم يكن مجرد صدفة او بسبب طبيعة التقلب والرغبة في التجديد المعروف بها الشعب الفرنسي، وانما نتيجة ظروف وعوامل سبقت دستور ١٩٥٨ وقادت اليه.

د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الاداري، الكتاب الاول، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨، ص ٣٩٥.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٠١.

وبذلك غدت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في ميدان التشريع، واصبح اختصاص البرلمان على سبيل الحصر والتحديد^(٣).
واضحت السلطة التنفيذية المشرع العادي^(٤)، وغدت السلطة التشريعية المشرع الاستثنائي. وانقلب الوضع الذي يربط القانون باللائحة، حتى اعتبرت اللائحة هي الأصل، والقانون هو الاستثناء في ميدان التشريع^(٥).
وتطبيقاً لذلك، حددت المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي الحالي، نطاق القانون، بأن عددت على سبيل الحصر ما يختص به البرلمان من المسائل في ميدان التشريع.

فنصت المادة (٣٤) على الموضوعات الرئيسية التي يختص بأقرارها البرلمان عن طريق القوانين. ثم اضافت بعض المواد الأخرى في الدستور الفرنسي، موضوعات أخرى تدخل في نطاق القانون.
وإذا اردنا ان نحدد نطاق القانون في الدستور الفرنسي، نجده قد حدد نطاق القانون على سبيل التعيين والحصر، بحيث لا يمكن للبرلمان ان يشرع في غير ما تحدد له من موضوعات.
إذ نصت المادة (٣٤) على ان يتم الاقتراع على القانون^(١)، ويحدد القانون القواعد المتعلقة :

١. الحقوق المدنية والضمانات الاساسية المقررة للمواطنين لممارسة الحريات العامة^(٢)، والاعباء التي تفرض على المواطنين لأغراض الدفاع الوطني، سواء تعلقت بأشخاصهم أو بأموالهم. ويتدرج في ذلك مدة الخدمة العسكرية والاستيلاء على المنقولات ونزع الملكية لأغراض عسكرية.

(٣) د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مصدر سابق، ص ٨٥٣. د. عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت، ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٩، ص ٩.

(٤) د. عبد الرحمن القادري، الوجيز في المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، النظم السياسية مصدر سابق، ص ١٤٣.

(٥) د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة - دراسة مقارنة - مجلة الحقوق، السنة ١٤، عدد ٣-٤، ص ٣.

د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانات الرقابة القضائية، مصدر سابق، ص ١٣٤.
(١) اثر صدور دستور ١٩٥٨ الفرنسي، ثار جدل كبير حول تعريف (القانون) خاصة بين التيار الذي يعتمد المعيار الموضوعي، والتيار الذي يأخذ بالمعيار الشكلي. غير انه وعلى ضوء التدابير الجديدة التي جاء بها دستور ١٩٥٨، استقر الرأي على ان القانون هو ذلك العمل المصوت عليه من طرف البرلمان في الموضوعات المحددة في المادة ٣٤. انظر:

F. Batailler, le conseil d'Etat, juge constitutionnel, LGDJ, Paris, ١٩٦٦, P. ٤٨٥.

وانظر المراجع التالية في الموضوع :

- M. Waline, Les rapports entre La Loi et le règlement avant et après La constitution. RDP, ١٩٥٩, P. ٧٠٩
- J. Soubeyrol, La définition de La Loi et La constitution. De ١٩٥٨, AJDA, ١٩٦٠, P. ١٢٣.
- P. Still, UMKes, La classification des actes ayant Force de loi en droit public français, RDP. ١٩٦٤, P. ٢٦١.

(٢) J. Boulouis : influence des articles ٣٤ et ٣٧ sur l'équilibre politique entre les pouvoirs.

اشار إليه د. سعيد بو الشعير، مصدر سابق، ص ٣٦٣.

٢. الجنسية وحالة اهلية الاشخاص، والانظمة المتعلقة بالزواج والتركات واعمال التبرع.
٣. تحديد الجنايات والجنح، وكذلك العقوبة المطبقة فيها، والاجراءات الجنائية، والعفو العام، وانشاء جهات قضائية جديدة ونظام القضاء.
٤. تحديد وعاء وسعر وطرق تحصيل كافة انواع الضرائب، ونظام اصدار النقد.
٥. النظام الانتخابي لكل من المجالس البرلمانية والمجالس المحلية.
٦. انشاء فئات المؤسسات العامة.
٧. الضمانات الأساسية المقررة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين.
٨. تأمين المنشآت ونقل ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
٩. ويحدد القانون المبادئ الأساسية التي تحكم الامور التالية^(١) :
 - أ. التنظيم العام للدفاع الوطني.
 - ب. الادارة الحرة للوحدات المحلية، واختصاصاتها ومواردها.
 - ج. التعليم .
 - د. نظام الملكية، والحقوق العينية، والالتزامات المدنية والتجارية.
 - هـ. حق العمل والحق النقابي، والضمان الاجتماعي.
١٠. تحدد القوانين المالية، موارد واعباء الدولة وفقاً للشروط وبالتحفظات التي ينص عليها قانون نظامي.
١١. تحدد قوانين تمويل التأمين الاجتماعي الشروط العامة لتوازنها المالي، كما تحدد مع مراعاة تقديراتها للموارد، اهداف انفاقها، وذلك بالشروط وطبقاً للتحفظات المنصوص عليها في قانون نظامي.
١٢. تحدد قوانين برنامج اهداف العمل الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

ولئن كانت المادة (٣٤) من الدستور قد عدت الموضوعات الأساسية التي حجزها دستور ١٩٥٨ للتشريع البرلماني. فإن مواد اخرى من الدستور المشار إليه قد اوجبت اصدار قانون بالنسبة لأمر بعينها: كبعض المعاهدات التي لا يجوز التصديق او الموافقة عليها إلا بموجب قانون، المادة (٥٢). ومبدأ الحرية الشخصية في مواجهة الاعتقالات التحكيمية بان لايجوز القبض على احد او حبسه إلا وفق القانون، المادة (٦٦). وانشاء الوحدات الإقليمية الجديدة وكيفية ادارتها بواسطة المجالس المنتخبة، المادة (٧٢). وتحديد وتغيير التنظيم الخاص بأقاليم ماوراء البحار (المادة ٧٤)^(١).

ويقابل هذا التحديد على سبيل الحصر الذي اتبعه الدستور الفرنسي في خصوص مجال القانون ، قاعدة عامة فيما يختص بتحديد مجال اللائحة ورد النص عليها في

^(١) راجع نص الدستور الفرنسي الصادر في ٤ اكتوبر ١٩٥٨، بعد المراجعات الدستورية التي تمت في ٢٥ يناير و ١٠ مارس و ٦ ابريل ١٩٩٩. المصدر مأخوذ من الانترنت:

<http://www.france.diplomatie.gouv.fr>:

^(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، مصدر سابق، ص ١٦٥.

الفقرة الاولى من المادة (٣٧) على النحو التالي: ((جميع الموضوعات التي لا تندرج في مجال القانون، تعتبر ذات طبيعة لائحية))^(٢).
فصلاحيية البرلمان التشريعية اصبحت محصورة بنص المادة (٣٤) من الدستور ، وكل ما لا يدخل في دائرة القانون يعود امر التشريع فيه إلى الحكومة ويدخل في دائرة التنظيم وفق المادة (٣٧) وبذلك تصبح الحكومة المشرع العادي بدلاً من البرلمان الذي اصبحت اختصاص استثنائي في حقل التشريع^(٣).
وقد ترتب على الأحكام الدستورية السالفة الذكر ان اصبحت مجال اللائحة هو الأصل .

وان مجال القانون هو الاستثناء وبالرغم من ذلك فإن المادة (٣٤) من الدستور تنص على مسائل بالغة الأهمية. ويمكن القول ان الموضوعات التي ينظمها القانون هي في حقيقة الأمر، تمثل الأطار السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة الفرنسية^(١)

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت، مصدر سابق، ص ٩.

(٣) د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣١٥.

(١) M.Waline : Droit adminitratif ٩ e`dit. P. ١٢٩

اشار إليه د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٦٥٧.

المطلب الثاني الدساتير العربية

من خلال استقراء الوثائق الدستورية، نلاحظ ان بعضاً منها، قد تأثرت بالاسلوب الفرنسي، الذي جعل مجال اللائحة هو الأصل، ومجال القانون هو الاستثناء. وهي الدستور الموريتاني لعام ١٩٩١، والدستور الجزائري لعام ١٩٩٦.

➤ الدستور الموريتاني :

لقد انتهج الدستور الموريتاني الصادر عام ١٩٩١، الأسلوب نفسه الذي تبناه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، الذي جعل مجال اللائحة هو الأصل، ومجال القانون هو الاستثناء.

جاءت المادة (٥٧) لتقرر الاتي : ((تدخل في مجال القانون)).

١. حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية. لا سيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية والتبعيات التي يفرضها الدفاع عن المواطنين انفسهم واموالهم^(١).

٢. الجنسية، وحالة الاشخاص واهليتهم، والزواج، والطلاق والميراث.

٣. شروط اقامة الاشخاص، ووضعية الاجانب.

٤. تحديد الجرائم والجنح، وكذلك العقوبات التي تنفذ بموجبها الاجراءات الجنائية، العفو الشامل، انشاء وتنظيم الهيئات القضائية والنظام الاساسي للقضاة.

٥. الاجراءات المدنية وطرق التنفيذ.

٦. النظام الكمركي، ونظام اصدار العملة، ونظام المصارف، والقرض والتأمين.

٧. نظام الانتخابات والتقسيم الاقليمي للبلاد.

٨. نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية.

٩. النظام العام للمياه والمعادن والمحروقات والصيد و التجارة البصرية والثروة الحيوانية والنباتية والبيئة.

١٠. حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.

١١. القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والصحة.

١٢. القواعد العامة المتعلقة بالقانون النقابي وقانون العمل والضمان الاجتماعي.

١٣. التنظيم العام للادارة.

١٤. التنظيم الحر للمجموعات المحلية واختصاصاتها ومواردها.

١٥. الوعاء الضريبي ومعدل وطرق جباية الضرائب من شتى الانواع.

١٦. انشاء فئات المؤسسات العمومية^(١).

١٧. الضمانات الاساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين وكذلك النظام العام للوظيفة العامة.

١٨. تأمين المؤسسات وتحويلات ملكية القطاع العام الى القطاع الخاص.

(١) المصدر مأخوذ من الانترنت :

١٩. القواعد العامة لتنظيم الدفاع الوطني.
٢٠. تحدد قوانين المالية موارد الدولة وتكاليفها طبق الشروط التي ينص عليها قانون نظامي.
٢١. تحدد قوانين منهجية اهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة. وعلاوة على التعداد الذي اوردته، المادة (٥٧) من الدستور، نصت بعض مواد اخرى على مسائل يتعين صدورها بقانون:
- لا تقيد الحرية الا بقانون، المادة (١٠)
 - يحدد القانون شروط انشاء وسير وحل الاحزاب السياسية، المادة (١١)
 - يحدد القانون شروط تقلد المهام والوظائف العمومية، المادة (١٢)
 - يحدد القانون الحالات والاجراءات اللازمة لمتابعة احد او توقيفه او اعتقاله او معاقبته، المادة (١٣).
 - يحدد القانون نظام نزع الملكية، المادة (١٥)
 - لا تفرض ضريبة ايا كانت الا بموجب قانون، المادة (٢٠)
 - لا يجوز التصديق على بعض المعاهدات الا بموجب قانون، وهي معاهدات السلم والاتحاد ومعاهدات التجارة والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي وتلك التي تلزم مالية الدولة والمعاهدات الناسخة احكاما ذات طابع تشريعي وتلك المتعلقة بحدود الدولة. المادة (٧٨).
 - لا يعتقل احد ظلماً، فالسلطة القضائية الحامية ضمن الحرية الفردية تضمن احترام هذا المبدأ في نطاق الشروط التي ينص عليها القانون، المادة (٩١).
- وبعد ان حدد الدستور مجال القانون على سبيل الحصر، اورد قاعدة عامة بشأن مجال اللائحة إذ نص في المادة، (٥٩) منه على ان "المواد الخارجة عن مجال القانون من اختصاص السلطة التنظيمية"^(١).

➤ الدستور الجزائري:

تبنى الدستور الجزائري الصادر عام ١٩٩٦، النهج نفسه، الذي أرسى أسسه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، الذي حدد مجال القانون وخرج على المبادئ التقليدية التي كانت سائدة قبل صدوره.

وظاهرة الاتجاه نحو تقييد وتحديد مجال القانون، بدأت تبرز في عدد من الانظمة الدستورية الحديثة، ومن بينها، دستور الجزائر الحالي^(٢).

وقضت، المادة (١٢٢) من الدستور بان يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

^(١) File: //A:\e-parliament %٢٠ site ٥.htm

^(٢) انظر: د. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ١٩٩٨، ص ٣٦٢ وما بعدها.

١. حماية الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.
٢. القواعد العامة المتعلقة بقانون الاحوال الشخصية، وحق الاسرة لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والاهلية والتركات،
٣. شروط استقرار الأشخاص.
٤. التشريع الاساسي المتعلق بالجنسية.
٥. القواعد المتعلقة بوضعية الاجانب.
٦. القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وانشاء الهيئات القضائية.
٧. قواعد قانون العقوبات والاجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
٨. القواعد العامة للاجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
٩. نظام الالتزامات المدنية والتجارية، و نظام الملكية.
١٠. التقسيم الاقليمي للبلاد.
١١. المصادقة على المخطط الوطني.
١٢. التصويت على ميزانية الدولة.
١٣. احداث الضرائب والجبايات والرسوم، والحقوق المختلفة، وتحديد اساسها ونسبها.
١٤. النظام الكمركي.
١٥. نظام اصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
١٦. القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
١٧. القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
١٨. القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.
١٩. القواعد العامة المتعلقة بالبيئة واطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
٢٠. القواعد المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
٢١. حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
٢٢. النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
٢٣. النظام العام للمياه.
٢٤. النظام العام للمنايع والمحروقات.
٢٥. النظام العقاري.
٢٦. الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الاساسي العام للموظف العمومي.
٢٧. القواعد العامة المتعلقة بالدفاع واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
٢٨. قواعد نقل الملكية من القطاع العام الى القطاع الخاص.
٢٩. انشاء فئات المؤسسات.
٣٠. انشاء اوسمة الدولة ونياشينها والقباهة التشريعية.

ونصت المادة (١٢٣) من الدستور على ما يأتي: اضافة الى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالاحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالاعلام.
- القانون الاساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني.

على رغم من تحديد مجال القانون، و مجال اختصاص السلطة التشريعية الا ان ذلك لا يعني ان اختصاصها لا يخرج عن نطاق المادة (١٢٢) ذلك انه من خلال دراسة السلطة التشريعية على ضوء المواد المنظمة لها^(١)، واستنادا الى المادة (١٢٢) التي تتضمن في فقرتها الاولى على ان "يشرع البرلمان في المجالات التي خولها اياه الدستور".

وتضيف الفقرة الثانية "ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي..." نستطيع القول تماشيا مع النص وروحه بان محتوى المادة (١٢٢) ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه البرلمان.

ولتسويغ ما ذكرنا، نورد عبارات ومواد اخرى، على سبيل المثال، جاءت في الدستور تنظم موضوعات خارجة عن المادة (١٢٢):

- النص في المادة (٥) على ان "العلم الوطني، وخاتمة الدولة، والنشيد الوطني، يحددها القانون".
- النص في المادة (١٨) "الاملاك الوطنية يحددها القانون"
- النص في المادة (٢٠) " لا يتم نزع الملكية الا في اطار القانون"
- النص في المادة (٣٥) "يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات، وعلى كل ما يمس سلامة الانسان البدنية والمعنوية".
- النص في المادة (٣٧) "حرية التجارة والصناعة مضمونة، وتمارس في اطار القانون".

- النص في المادة (٤٣) "يحدد القانون شروط وكيفية انشاء الجمعيات".
 - النص في المادة (١٠١) "يحدد القانون كيفية انتخاب اعضاء مجلس الامة..."
- ويلاحظ، ان السلطة التشريعية، وهي التي تقترح القوانين وتصوت عليها وتمارس سلطة التشريع في نطاق اختصاصاتها، لا تنحصر مجالات تدخلها التشريعي في المواضيع المحددة بموجب المادة (١٢٢)، وانما تمتد الى غير ذلك من الموضوعات التي يتطلب الدستور تنظيمها بقانون.

(١) أنظر: د. سعيد بو الشعير، المصدر السابق، ص ٣٦٤.

ولتأكيد ما ذكرناه من أن مجال القانون (ومجال إقتراح القوانين) هو مجال محدد بالاحكام التي وردت في الدستور، نورد نص المادة (١٢٥) "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". ونخلص مما تقدم الى ان مجال الاختصاص التشريعي هو مجال محدد، فالمرشع لا يجوز له ان يتدخل في غير ما حدد له في مختلف مواد الدستور.

تقييم الاتجاه الجديد الوارد في الدستور الفرنسي والدساتير التي تأثرت بأحكامه:

اثارت التجديدات الي جاء بها دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ ردود فعل مختلفة في فقه القانون العام^(١).

ويكاد يكون الرأي الغالب في الفقه منعقداً على اعتبار النهج الجديد للمرشع الفرنسي يناقض التقاليد الدستورية المستقرة.

كما يتفق اغلب الفقه على ان ما جاء به الدستور الفرنسي، كان من شأنه تقوية السلطة التنفيذية على حساب البرلمان، فالسلطة التنفيذية وفقاً لهذا التجديد هي التي تملك الاختصاص العام في التشريع، وتمارس في المجال اللأحي اختصاصاً مطلقاً، وتتصرف بحرية مماثلة لحرية البرلمان في مجاله، ولذلك فانه منذ العمل بالدستور الجديد وجدت سلطة توازي السلطة التشريعية ولا تختلف عنها في كثير من المقومات^(٢).

واعتبر جانب من الفقه، التجديد الذي جاءت به الاحكام الدستورية، نهجاً غير مسوغ ويفتقد الى المنطق والتناسق مثلما يفتقد الى الحكمة. على اساس ان المنطق لا يستقيم في شيء، حين يتحدد اختصاص الهيئة الاصلية في مجال وظيفتها الطبيعية، ثم ينطلق اختصاص هيئة اخرى في غير مجال وظيفتها. هذا علاوة على عدم التناسق الذي يظهر في علو تشريع استثنائي محدد (القانون) على تشريع عادي منطلق (اللائحة).

ويلاحظ ايضاً ان الاتجاه الدستوري الجديد، يمس مبدأ الفصل بين السلطات، ويعمل على الاخلال بأساس الفصل بين وظائف الدولة، ويكشف عن نوع من تركيز السلطة بين يدي الهيئة التنفيذية بجمعها بين الوظيفة التنفيذية، والوظيفة التشريعية^(٣). وعلى الرغم من هذه الانتقادات وردود الفعل التي تعرض لها المرشع الفرنسي بسبب نهجه الجديد، فانه قد صادف من يقلده ويقتفي اثره، فقد تبنت هذا النهج عدد من الوثائق الدستورية العربية.

ولئن كان الوضع الدستوري الجديد الذي برز في فرنسا، قد وجد قضاء يحد من آثاره. فانه قد لايجد ذلك في الدول الاخرى التي تعمل على الاخذ به.

(١) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، مصدر سابق، ص ٤٣٥.

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللأحية للإدارة في الكويت، مصدر سابق، ص ٩.

(٣) د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مصدر سابق، ص ٨٥.

وكذلك د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الاداري، ج ١، مقدمة القانون الاداري، بيروت، ١٩٦٨-١٩٦٩، ص ٣٩٤-٣٩٩.

ولذلك، نحن نرى ان هذا التجديد الدستوري لا ينبغي للدول الاخرى الأخذ به مالم تتحد وتتماثل في ظروفها مع ظروف الدولة الفرنسية.

قائمة المصادر

أولاً : المصادر باللغة العربية :

أ. الكتب :

١. د. ابراهيم درويش، الدولة ، دار النهضة العربية، ١٩٦٩.
٢. د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، النظام الدستوري اللبناني، بيروت، ١٩٨٣.
٣. د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، القانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، ١٩٨٣.
٤. د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٥. د. ابو اليزيد علي المتيت، القضية السياسية والحريات العامة، مؤسسة شباب الجامعة الأسكندرية، ١٩٨٨.
٦. د. احسان المفرجي وآخرون، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة التعليم العالي والبحث العلمي، موصل ١٩٩٠.
٧. د. احسان المفرجي، النظام الدستوري في العراق، محاضرات ملقاة على طلبة الدراسات الاولى، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠١.
٨. د. احمد وفيق، علم الدولة، مطبعة النهضة، القاهرة، ١٩٣٥.
٩. د. احمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الاول، نظرية القاعدة القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤.
١٠. د. احمد عبد الرحمن شرف الدين، دستور الجمهورية اليمنية المعدل في الميزان، دار الفكر المعاصر، صنعاء، ١٩٩٩ م.
١١. د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الاول، الدول وانظمتها، دار العلم للملايين، بيروت، ط ٣، ١٩٨٣ م.
١٢. د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٥.
١٣. د. اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦ م.
١٤. د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ٢، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٨.
١٥. د. اسماعيل مرزعة، القانون الدستوري، دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الاخرى، دار صادر ، بدون سنة نشر.
١٦. د. السيد صبري، حكومة الوزارة ، مكتبة عبد الله وهبه، القاهرة، ١٩٤٤ - ١٩٤٥.
١٧. د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٤٦.
١٨. د. السيد الصبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، جامعة الدول العربية، القاهرة، ١٩٥٦.

١٩. السيد محمد المدني، مسؤولية الدولة عن اعمالها المشرعة، القاهرة، ١٩٧٤.
٢٠. د. بكر قباني، دراسات في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
٢١. د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للحق، ط١، مكتبة مكاي، بيروت، ١٩٧٥.
٢٢. د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، ط٢، مكتبة مكاي، بيروت، ١٩٧٥.
٢٣. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، الكتاب الاول، دار النهضة العربية، ط١، ١٩٦١.
٢٤. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.
٢٥. د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
٢٦. د. جعفر الفضلي، ود. منذر عبد الحسين الفضل، المدخل للعلوم القانونية، الموصل، ١٩٨٧.
٢٧. د. حبيب ابراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٠.
٢٨. د. حسان شفيق العاني، الدستور، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨١.
٢٩. د. حسن محمد الخطيب، مبادئ اصول القانون الدستوري، البصرة، ١٩٦٣.
٣٠. د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨.
٣١. د. حسين عثمان محمد عثمان، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
٣٢. د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٠.
٣٣. د. رافع خضر صالح، النظام الدستوري في العراق، محاضرات مطبوعة بالكومبيوتر، بابل، ٢٠٠٣.
٣٤. د. ربيع انور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية، (نظام المجلسين)، ١٩٩٢.
٣٥. د. رعد ناجي الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٢.
٣٦. د. رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، بغداد، ٢٠٠١ م.
٣٧. د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣.
٣٨. د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، ١٩٧٠.

٣٩. د. رمزي طه الشاعر، الايديولوجيات واثرها في الانظمة السياسية المعاصرة، القسم الاول، الايديولوجية التحررية، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٨.
٤٠. د. زهير المظفر، المدخل إلى القانون الدستوري، المدرسة القومية للأدارة، مركز البحوث والدراسات تونس ١٩٩٤م.
٤١. د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٤.
٤٢. ساسي بن فرحات، الاصلاح الدستوري وجمهورية الغد، تونس، ٢٠٠٢.
٤٣. د. سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الاول، مقدمة القانون الدستوري، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٤.
٤٤. د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور سنة (١٩٧١)، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠.
٤٥. د. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزائر، ١٩٩٨م.
٤٦. د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٩.
٤٧. د. سليمان محمد الطماوي، موجز القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٥١.
٤٨. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي، دراسة مقارنة، ط٤. دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
٤٩. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، الاسكندرية، ١٩٨٦.
٥٠. د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، ١٩٨٨.
٥١. سمير خيرى توفيق، مبدأ سيادة القانون، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٨٧.
٥٢. د. شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الاوسط، بغداد، ١٩٦٤.
٥٣. د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٧٧.
٥٤. د. صالح جواد الكاظم وآخرون، النظام الدستوري في العراق، ١٩٨٠-١٩٨١.
٥٥. د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة، التنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٤٦.
٥٦. د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، ١٩٦٤.
٥٧. د. عادل الحياي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، دراسة مقارنة، عمان، ١٩٧٢.
٥٨. عبدة عويدات، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، ط١، لبنان، ١٩٦١.

٥٩. د. عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية، الجزء الاول، نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الاداب، النجف الاشرف، ١٩٧٢.
٦٠. د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، الاسكندرية، ط١، ١٩٥٦.
٦١. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، دار المعارف، ط٤، ١٩٦٥-١٩٦٦.
٦٢. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٣.
٦٣. د. عبد الرحمن القادري، الوجيز في المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، النظم السياسية، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، ١٩٩٢.
٦٤. د. عبد القادر الجمال، النظريات الدستورية العامة والدستور المصري، ١٩٥٠.
٦٥. د. عبد الله اسماعيل البستاني، مذكرات اولية في القانون الدستوري، بغداد، ١٩٥٠-١٩٥١.
٦٦. د. عبد الله اسماعيل البستاني، مساهمة في اعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، بغداد، ١٩٦١.
٦٧. د. عبد الله ابراهيم ناصر، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.
٦٨. د. عبد المنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠.
٦٩. د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، بيروت، ١٩٨٥.
٧٠. د. عبد الغني بسيوني، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥.
٧١. د. عثمان خليل عثمان و د. سليمان الطماوي، موجز القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٥١.
٧٢. د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الدستوري المصري، ط٥، مطبعة الاعتماد، القاهرة، ١٩٥٥.
٧٣. د. عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، القاهرة، ١٩٥٦.
٧٤. د. عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت، الكويت، ١٩٨٩.
٧٥. عطا بكري، الدستور وحقوق الانسان ومبادئ الدستور الأمثل، بغداد، ١٩٥٤.
٧٦. د. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، ١٩٧٩.

٧٧. د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠م.
٧٨. د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٦٥-١٩٦٦.
٧٩. د. فيصل الشطناوي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، ط ١، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢.
٨٠. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - تحليل قانوني مقارنة - الطبعة الاولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٥.
٨١. د. كريم احمد كشاكش، الحريات العامة في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧.
٨٢. د. كطران زغير نعمه و د. احسان المفرجي و د. رعد الجدة، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ١٩٩٠.
٨٣. د. كمال الغالي، التشريع الحكومي والمراسيم التشريعية، دراسة عن الاتجاهات المعاصرة في القانون العام المقارن، دمشق، ١٩٦٢.
٨٤. د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دار العروبة، دمشق، ١٩٧٨.
٨٥. د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٩٥.
٨٦. د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٧.
٨٧. د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
٨٨. د. ماهر صالح علاوي، القرار الاداري، بغداد، ١٩٩٦.
٨٩. د. محسن خليل، القانون الدستوري والدستور اللبناني، بيروت، ١٩٧٥.
٩٠. د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، ١٩٧٩.
٩١. د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٨٧.
٩٢. د. محسن خليل، النظام الدستوري المصري، الجزء الثاني، ١٩٨٨.
٩٣. د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، ١٩٦٧.
٩٤. د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الاداري، الكتاب الاول، بيروت، ١٩٦٨.
٩٥. د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، ١٩٧١.
٩٦. د. محمد حسن القاسم، المدخل إلى القانون، القاعدة القانونية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٨.
٩٧. د. محمد حسين عبد العال، القانون الدستوري، ١٩٧٥.
٩٨. د. محمد فؤاد مهنأ، دروس القانون الدستوري، النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية، ١٩٦٨-١٩٦٩.

٩٩. د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الاداري، ١٩٨٢.
١٠٠. د. محمد سليم غزوي، الوجيز للتنظيم السياسي والدستوري، للملكة الاردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٦.
١٠١. د. محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ، ط٤، ٢٠٠٢م.
١٠٢. د. محمد اسماعيل العزي، المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية واثر التعديلات على نظام الحكم ، مركز الشرعي للطباعة والنشر، ط٢، ٢٠٠٢م.
١٠٣. د. محمد سعيد المجذوب ، الحريات العامة، حقوق الانسان، ط١، طرابلس، لبنان، ١٩٨٦.
١٠٤. د. محمد سعيد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
١٠٥. د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة ، دار الفكر العربي، ١٩٤٦.
١٠٦. د. محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٦٦.
١٠٧. د. محمود حلمي، دستور الكويت والدساتير العربية المعاصرة، الكويت، ١٩٨٨.
١٠٨. د. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٤.
١٠٩. د. محمود محمد حافظ، قرارات الضبط الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.
١١٠. د. محمود محمد حافظ ، القرار الاداري، دراسة مقارنة، ج١، معيار تمييز القرار الاداري وانواع القرارات الادارية، بدون سنة نشر.
١١١. د. موسى القزويني، السلطة التشريعية في دساتير الجمهورية العراقية، ١٩٧٢.
١١٢. د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، الاسكندرية، ١٩٦٥.
١١٣. د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، الدار المصرية للطباعة والنشر، ط١، بيروت، ١٩٦٩.
١١٤. د. مصطفى ابو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري، ١٩٨٠.
١١٥. د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، الاسكندرية، ١٩٨٤.
١١٦. د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، ط٧، الاسكندرية، ١٩٩٢.
١١٧. د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، مطبعة الجامعة السورية، ١٩٥٢.

١١٨. د. مصطفى عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط٢، ١٩٨٨.
١١٩. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج٢، بغداد، ١٩٦٤.
١٢٠. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدستور، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١.
١٢١. د. نزيه رعد، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ١٩٩٥.
١٢٢. د. نعمان عطية، النظرية العامة للحريات العامة، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥.
١٢٣. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
١٢٤. د. نعيم عيطة، النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥.
١٢٥. د. نوري لطيف، القانون الدستوري، المبادئ والنظريات، بغداد، ١٩٧٦.
١٢٦. د. نوري لطيف، القانون الدستوري في العراق، ط٢، ١٩٧٩.
١٢٧. د. هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق، دمشق، ١٩٧١.
١٢٨. د. وايت ابراهيم، ووحيد رافت، القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٣٧.
١٢٩. د. وجدي ثابت غربال، حماية الحرية في مواجهة التشريع، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.
١٣٠. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، ١٩٧٤.
١٣١. د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٤.
١٣٢. د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الامريكي والخلافة الاسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣.
١٣٣. د. يحيى قاسم علي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، القاهرة، ١٩٩٧.

ب. الرسائل الجامعية :

١. سحر محمد نجيب جرجيس، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الموصل، كلية القانون، ١٩٩٩م.
٢. عبد الله رحمه الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩١.
٣. فاضل جبير لفته، التفويض في الاختصاص التشريعي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة بابل، كلية القانون، ١٩٩٦.
٤. لمى علي فرج الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠١.
٥. منال يونس عبد الرزاق الالوسي، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري (١٩٢٥-١٩٧٠)، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٧.
٦. وسام جبار عبد الرحمن، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٤.

ج. الأبحاث :

١. د. احمد ابو المجد، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الرئاسي، مجلة مصر المعاصرة، العدد (٣٦٥)، يوليو، ١٩٧٦.
٢. د. السيد صبري ، مدى سلطان الدولة على الافراد، مجلة القانون والاقتصاد، السنة العشرون ، العدد / ٨ ، ١٩٧٠ .
٣. د. ثروت بدوي، الدولة القانونية، مجلة قضايا الحكومة، السنة الثالثة، العدد / ٤ ، القاهرة، ١٩٥٩ .
٤. د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استخدام السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، السنة ٣، العدد / ٢ ، ١٩٥٢ .
٥. د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة – دراسة مقارنة - ، مجلة الحقوق السنة الرابعة عشر، عدد/ ٤، ٣، ١٩٧٦ .
٦. د. محمود حلمي، دستورنا الجديد ما امر وما اضاف، مجلة ادارة قضايا الحكومة ، العدد الاول السنة احدى عشر ، ١٩٧٥ .

د. الدساتير :

• الدساتير العربية :

- الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ .
- الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ .
- الدستور الاردني لعام ١٩٢٨ .

- الدستور العراقي لعام ١٩٥٨.
- الدستور التونسي لعام ١٩٥٩.
- الدستور العراقي لعام ١٩٦٣.
- الدستور العراقي الصادر في ٢٢ نيسان ١٩٦٤.
- الدستور العراقي الصادر في ٢٩ نيسان ١٩٦٤.
- الدستور العراقي لعام ١٩٦٨.
- الدستور العراقي لعام ١٩٧٠.
- الدستور اليمني لعام ١٩٧٠.
- الدستور المصري لعام ١٩٧١.
- الدستور اليمني لعام ١٩٩١.
- الدستور الموريتاني لعام ١٩٩١.
- الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦.

• الدساتير الأجنبية :

- الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.
- الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١.
- الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٣.
- الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٥.
- الدستور الفرنسي لعام ١٨٣٠.
- الدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨.
- الدستور الفرنسي لعام ١٨٥٢.
- الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥.
- الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦.
- الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧.
- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

- القوانين :

١. قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة (١٩٨٠).
٢. قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة (١٩٩٥).

ثانياً : المصادر باللغات الأجنبية :

أ. المصادر الفرنسية:

١. Carre de malberg : contribution, La. Theorie general d: L'elat, ١٩٢٠.
٢. Carre de malbarg : contripution, La the orie ge'ne'rale L'e tqk, T, I.
٣. Cadart : institutions politiques Droit constitutionnel. T.I. ١٩٧٩.
٤. C. Burdequ : Droit Constitutional et. institutions polititiques. ٢٠ edit, ١٩٨٤.
٥. Ch. Eisenmann, I'Esprit des Lois et La separation des pouvoirs, in. me'langes carre` De malberyg` ١٩٣٣.
٦. Djebbar Abdelmadjid, La Loi etle reglement dans La constitution du, (٢٨) novembre, ١٩٩٦, Revue idara, vol ٧, n١, ١٩٩٧.
٧. Emilio crosa : La constitutions itallenna de ١٩٤٧, seienves poliliques librairie armand coline, Paris, ١٩٠.
٨. F. Batailler, le conseit d'Etal, Juge constitutionnel, LGDJ, Paris, ١٩٦٦.
٩. Georges Vedel : Cours de droit constituionnel, et, dinstitutions politiques, ١٩٦٨.
١٠. Georges burdeau : droit constitutionnel et institutions politiques, ١٣ edit, Paris, ١٩٦٨.
١١. Grorg Burdeau : droit constitutionnel et institution poliliques, ١٣ed, ١٩٧٨.
١٢. Hauriau : Pr' ecise d: dorit administratif, ١٢ed, Paris. ١٩٧٨.
١٣. Jean Ricero : regard sur Les iastitutions de La v re` publique D.chr. ١٩٥٨.
١٤. J.J. chevalier, De ladistinction e`tablie Par montes quieu entre La faculte d: statuer et La foulte'e` dempecher' : me'langes hauriou, ١٩٢٣.
١٥. J. Soubeyrol, La de`finition de Loi et La constitution. De ١٩٥٨, AJDA, ١٩٦٠.

١٦. Marcel Prelot : Institutions Politiques et droit. Et. constitutionnel, ١٩٧٢.
١٧. Michel Henry Fabre, Principes Republicains, de droit constituionnel, ١٩٧٧.
١٨. M. Waline : Les rapports entre La Loi et le re`glement avant et apre`s La constitution. RDP, ١٩٥٩.
١٩. Pr`elot : La nation d : pouvoir administratif, ١٩٥٠.
٢٠. P. Still, UMKes, La classification des actes ayant Force de loi en droit public francais, RDP, ١٩٦٤.

ب. المصادر الانكليزية :

- ١) Cart swisher : the theory and practice of American national Government, New York, ١٩٥١.
- ٢) J.C. Adams and, P. barile, the government of republican Italy, Boston, ١٩٦١.
- ٣) Rowland Egg : the president of the united states, MC Graw-Hill, Co. , ((٥)) thed. ١٩٦٢.
- ٤) Russell F. Modern constitutions, Little field, Adams; and Co, Ames, Law, U.S.A, ١٩٥٧.

(الخاتمة)

استهدف بحثنا هذا دراسة السلطة المختصة بإقتراح القوانين وكان اهم ما توصلنا إليه من نتائج تتمثل بما يأتي :

١. في ضوء تناولنا لمراحل العملية التشريعية، تجلّى لنا ان التشريع عمل متكامل مكون من مراحل ثلاث هي : الإقتراح، والتصويت، والتصديق، ولا يحتمل تجزئته والنظر إلى كل مرحلة بصورة منفصلة. اذ لا يمكن تصور وجود اي مرحلة منها من دون الاخرى. ومن خلال بحثنا في معنى الإقتراح، وجدنا ان إقتراح القوانين هو العمل الذي يحرك الاجراءات التشريعية ويقدم للتشريع مادته ومضمونه.

٢. ومن خلال بحثنا في دور الإقتراح في عملية سن القوانين وتكييف الدور الذي يؤديه. ابرزنا اختلاف وتباين موقف الفقه في اتجاهين، إذ ذهب الاتجاه الاول إلى اضافة الطبيعة التشريعية على الإقتراح، وعده احد الاجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون، فيما ذهب الاتجاه الثاني إلى عدم الاعتراف بالطبيعة التشريعية للإقتراح. وفي تقديرنا ان الاتجاه الاول: هو الاتجاه الاوفق، وآيه ذلك ان الإقتراح هو الاصل في خلق القانون، وهو العامل الاساسي الذي يحرك التشريع ويؤدي إلى ممارسة الارادة التشريعية.

٣. وفي مجال تأصيل فكرة السلطة المختصة بإقتراح القوانين، عرضنا لفكرة السلطة المؤسسة والسلطة المؤسسة. وبيننا ان الجهة المختصة بإقتراح القوانين هي احدى السلطات المؤسسة، فالهيئة او الجهة التي تختص بالإقتراح تحتل مركزاً مساوياً لغيرها من هيئات الدولة الاخرى من الناحية القانونية. ولكن من الناحية السياسية تحتل سلطة الإقتراح مركزاً خاصاً، ويكون لها الاولوية عن الهيئات الاخرى، نظراً لطبيعة وظيفتها. وخلصنا إلى ان السلطة المؤسسة حين تؤسس وضع قواعد الدستور، فإنها توكل صلاحية إقتراح القوانين إلى الهيئة التي تحرص على تفضيلها من الناحية السياسية. فقد تعهد بها إلى السلطة التشريعية، او السلطة التنفيذية، او تشرك السلطتين معاً، او تشرك الشعب في عملية إقتراح القوانين.

٤. ومن خلال بحثنا في تنظيم وممارسة السلطة المختصة بإقتراح القوانين وجدنا ان موقف الانظمة الدستورية قد تباين بشأن ذلك، وان السلطة المختصة بالإقتراح اتخذت اشكالاً مختلفة، تبعاً لاختلاف الانظمة الدستورية وتعدد اتجاهاتها.

ولاحظنا ان اغلب النظم الدستورية قد تبنت اسلوب الإقتراح المشترك، ولكنها اختلفت في تحديد الجهات التي تشترك في المبادرة بتقديم مقترحات مشروعات القوانين، ورغم ذلك فإن دراسة الوثائق الدستورية في الحالات موضع الدراسة تبين ان الاطار الدستوري فيها يكرس بشكل أو بآخر، ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. وحتى لو نصت الوثاق الدستورية على حالة تعاون بين السلطات، إلا ان استقرار الواقع الفعلي، يوضح هذا الرجحان.

٥. يمكن ارجاع حالة التداخل في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى الالتباس الذي تضمنته بعض الدساتير العربية التي جمعت في الواقع بين الصلاحيات القوية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي، بينما جمعت في نفس الوقت نقاط ضعف المؤسسة التشريعية في هذين النظامين.

٦. اظهرت الدراسة انه بالنسبة للأداء التشريعي للسلطة المختصة بإقتراح القوانين، كانت هناك غلبة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على الاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من اعضاء المجالس التشريعية. وهي ملاحظة لا تقتصر على النظم الدستورية العربية، بل تمتد إلى النظم الدستورية في البلدان المتقدمة، وإن كانت بدرجة أقل.

٧. وفي اطار تبيان حدود اختصاص سلطة إقتراح القوانين وجدنا ان المجال المخصص لإقتراح القوانين يختلف ايضاً تبعاً لاختلاف النظام القانوني والدستوري. وبرز امامنا اتجاهان رئيسيان:

الاول : الذي يجعل مجال إقتراح القوانين مجالاً مطلقاً، ويجيز للسلطة المختصة بإقتراح القوانين، ان تبادر بتقديم مشروعات القوانين في موضوعات شتى، اذ ان مجالها يعتبر مجالاً غير محدد وغير مقيد. وبهذا الاتجاه اخذت اغلب الدساتير.

اما الاتجاه الثاني : فقد جعل مجال إقتراح القوانين مجالاً محدداً غير مطلق، وقيد السلطة المختصة بإقتراح القوانين، بأن تبادر بتقديم مشروعات القوانين في بعض الموضوعات، اذ ان مجالها محدد ومقيد، وبهذا الاتجاه اخذ الدستور الفرنسي، وتأثرت به بعض الدساتير العربية .

٨. إن عملية تعزيز فاعلية أداء المجالس التشريعية، واصلاح الحياة البرلمانية هي عملية متشابكة ومتعددة الابعاد. ففيها بُعد دستوري، ضروري لتحقيق التوازن المفقود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وبُعد سياسي يتعلق بتقوية البنية الحزبية وتوفير ضمانات الانتخابات الحرة ومشاركة المجتمع المدني، أي بضمان توافر الممارسة الديمقراطية السليمة بشكل عام. وبُعد فني يتعلق بضمان توافر عوامل كفاءة الاداء في المؤسسة التشريعية من توافر المواصفات في عضو المؤسسة التشريعية التي تؤهله للأضطلاع بمهامه التشريعية بكفاءة، ووجود جهاز اداري فني قوي ومؤهل وقادر على تقديم المشورة السليمة لأعضاء البرلمان.

والحمد لله أولاً وأخراً..