



The decline of the legislative exclusivity of the Council of Representatives in financial legislation

Researcher. Mohammad qassim mankhy¹, Dr. Raheem hussain mussa ²

1University of Misan, College of Law/ Iraq , kremaqassim4@gmail.com

2 University of Misan, College of Law/ Iraq, daldaraji@uomisan.edu.iq

ARTICLE INFORMATION

Received:21 Aug 2025
Accepted:11 Sep 2025
Published:1 Sep 2026

Keywords:

- Legislative Exclusivity
- Financial Legislation
- Council of Representatives
- Executive Authority

ABSTRACT

The broad powers enjoyed by the legislative authority in proposing, discussing, and voting on laws—reflecting the general will of the people and their true legal representation through a lawfully elected legislative body—have evolved and undergone change. Many countries and constitutional systems have witnessed a retreat from the principle of exclusive legislative authority and a decline in its prevailing concept, particularly in financial legislation. This shift is due to the executive authority's involvement in the legislative process and its participation in legislative roles for various reasons. Over time, this involvement has grown from mere assistance in legislation to extensive dominance over it, expanding the executive's influence significantly in the lawmaking process. The executive branch has come to play a major role in shaping financial laws, either in accordance with constitutional provisions that grant it such powers, through broad interpretation of constitutional texts, or even by exceeding them. This has led to the erosion of parliament's role as an independent legislative body, especially in certain stages of the financial lawmaking process.

تراجع الانفراد التشريعي لمجلس النواب في التشريعات المالية

الباحث . محمد قاسم منخي¹ ، د. رحيم حسين موسى²

1 جامعة ميسان/ كلية القانون ، kremaqassim4@gmail.com

2 جامعة ميسان / كلية القانون ، daldaraji@uomisan.edu.iq

الملخص

معلومات المقالة

إن الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التشريعية في اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها بما يعكس الإرادة العامة للشعب وتمثيله الحقيقي والقانوني بوجود الجهة التشريعية المنتخبة قانوناً، تطورت وطراً عليها التغيير إذ شهدت العديد من الدول والأنظمة الدستورية تراجعاً لمبدأ الانفراد التشريعي وانحساراً لفكرته السائدة وبصورة واضحة في التشريعات المالية على وجه الخصوص، بفعل تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية ومشاركتها في أدوارها لأسباب عديدة أدت إلى تزايد الدور الذي تمارسه بمرور الوقت من خلال المساعدة في التشريع بدايةً إلى الهيمنة الواسعة على التشريع وتعاضد دورها واتساعه فيه، فصارت السلطة التنفيذية تؤثر بشكل كبير على عملية صنع القوانين المالية اتفاقاً مع الدستور الذي يعطيها هذا الحق تارةً، أو الاعتماد على التفسير الواسع لنصوص الدستور أو حتى تجاوزها تارةً أخرى، مما أدى إلى تآكل دور البرلمان كجهة تشريعية مستقلة وخصوصاً في أدوار معينة من عملية تشريع القوانين المالية.

تاريخ الاستلام : ٢١ اب ٢٠٢٥

تاريخ القبول : ١١ ايلول ٢٠٢٥

تاريخ النشر : ١ ايلول ٢٠٢٦

الكلمات المفتاحية:

- الانفراد التشريعي
- التشريعات المالية
- مجلس النواب
- السلطة التنفيذية

المقدمة

يمثل الجانب المالي أهم الجوانب المؤثرة في حياة الأفراد، ويرتبط بأبرز حقوقهم التي تسعى الدساتير إلى حمايتها وتنظيمها خصوصاً بعد تطور الحياة وتحديث القوانين بالمقابل للإلام بهذا التطور، فقد كان الاختصاص التشريعي في المجال المالي اختصاصاً معقوداً للملوك يمارسونه بما تشتهي أهواءهم ويحتكره من بيده السلطة المطلقة في الدولة، وهذا ما أدى إلى حدوث نوع من الصراع بينهم وبين ممثلي الشعب أو الشعب نفسه حين يبلغ درجة معينة من الغضب وعدم القبول لتحصيل الحقوق وحمايتها، وعلى هذا الأساس انتقلت سلطة تنظيم الجانب المالي إلى ممثلي الشعب في البرلمانات، فأصبح البرلمان هو صاحب الاختصاص في التشريع المالي ليكون بذلك ضماناً حقيقية للمواطنين وحصناً لحقوقهم وحرياتهم، وفي ظل تطور الأنظمة السياسية وتجدد أفكارها ازدادت أهمية السلطة التنفيذية وتعددت أدوارها وكثرت امتيازاتها، الأمر الذي أدى إلى تراجع مركز البرلمان وقدرته على أداء وظيفته التشريعية في الدور التشريعي الذي يمكن تبريره باقتضاء الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول التي فتحت السبيل أمام جهة التنفيذ للقيام بذلك لمؤهلات كثيرة تملكها تساهم في تحقيق المصلحة العامة، مما أدى إلى انحسار الدور التشريعي للبرلمان والتزامه حدوداً ومسالكاً معينة يلتزم بها ويسير على هداها عند ممارسته لوظيفته الأساسية في تشريع القوانين.

أولاً/ أهمية البحث:

ينطوي موضوع البحث على أهمية بارزة في الجانبين النظري والعملي، إذ تتمثل **الأهمية النظرية** في فهم كيفية تشريع القوانين المالية في الدولة، وتحليل العلاقة بين السلطات العامة فيها، وذلك من خلال توضيح مدى استقلالية السلطة التشريعية ومدى تأثير القوانين المالية بالقرارات الحكومية الصادرة عن السلطة التنفيذية، وهذا من شأنه المساهمة في تطوير الإطار الدستوري والقانوني الذي ينظم الجانب المالي، أما **الأهمية العملية** للبحث فتبرز من كون الموضوع من المواضيع العملية التي تؤثر مباشرة على حياة المواطنين وعمل الدولة، فمن خلال دراسة طبيعة التشريعات المالية ودور السلطات العامة في تشريعها نصل إلى معرفة مدى التزام السلطات بالضوابط الدستورية والقانونية وحدود كل منها في التدخل بتشريع القوانين المالية وتحليل الأثر المترتب على ذلك من خلال التحقق من تحسين الكفاءة الاقتصادية ومعرفة ما إذا كانت السياسات المالية تحقق التنمية والتقدم للدولة والاستقرار والتوافق بين السلطات فيها.

ثانياً/ مشكلة البحث:

تتلخص مشكلة البحث في الكشف عن مدى استقلالية مجلس النواب العراقي في تشريع القوانين المالية، ومعرفة العوامل التي تحد من اختصاصه في هذا المجال، وما الذي يؤثر أو يحد من اختصاصه في تشريع تلك القوانين؟، وهذا ما يتطلب التطرق إلى أبعاد مهمة في البحث لا سيما البعد الدستوري ودرجة مطابقة الواقع السائد مع النظام الدستوري القائم، والبعد الاقتصادي من حيث قدرة مجلس النواب في التحكم بالسياسات المالية للدولة بكفاءة وحرص على الصالح العام، وكذلك التطرق إلى وسائل تأثير كل سلطة على غيرها من السلطات ومدى تحقيق التوازن الذي يتطلبه المجال المالي للدولة بصورة متكاملة، وتبرز من خلال البحث مجموعة من التساؤلات أهمها:

1. ما المقصود بمبدأ الانفراد التشريعي في التشريعات المالية؟ وما هي الأسباب التي تجعله في تقدم أو إنحسار؟
2. ما هي صور تراجع مبدأ الانفراد التشريعي في التشريعات المالية؟

ثالثاً/ أهداف البحث:

1. دراسة مفهوم الانفراد التشريعي للبرلمان، وكيفية تأثيره على عملية صنع القوانين المالية.
2. استكشاف الأسباب التي أدت إلى تراجع الانفراد التشريعي للبرلمان في مجال التشريعات المالية.
3. دراسة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في سياق التشريعات المالية، وكيف يمكن أن تؤثر هذه العلاقة على فعالية مجلس النواب.

رابعاً/ منهج البحث:

سيعتمد البحث المنهج التحليلي كمنهج رئيسي له، وذلك من خلال توظيفه في تحليل النصوص الدستورية والقانونية النافذة، والبحث في القرارات والأحكام القضائية، لتقصي إرادة المشرع الظاهرة والضمنية واستقراء توجه القضاء الدستوري بوصفه الحامي لنصوص الدستور، وتسليط الضوء بصورة مركزة على موقف دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إزاء القوانين المالية وآلية تشريعها، ودور القضاء الدستوري في رسم الحدود الدستورية لمجلس النواب في تشريع هذه القوانين كمحاولة لتقييم تجربة العراق من خلال بيان الإيجابيات والكشف عن السلبيات، ووضع الحلول الكفيلة بالمعالجة.

خامساً/ خطة البحث:

سنقسم البحث على مبحثين نبحت في المبحث الأول منهما في مضمون تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية من خلال تقسيمه على مطلبين نخصص المطلب الأول لمعنى تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية , والمطلب الثاني لأسباب تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية، ونسلط الضوء في المبحث الثاني على صور تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية من خلال تقسيمه على مطلبين نفرد المطلب الأول لبيان صورة التراجع الموضوعي والمطلب الثاني لصورة التراجع الاجرائي وصولاً الى النتائج والمقترحات المبتغاة من وراء البحث ووفق الخطة الآتية:

المبحث الاول: مضمون تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

المطلب الاول: معنى تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

المطلب الثاني: أسباب تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

المبحث الثاني: صور تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

المطلب الاول: التراجع الموضوعي

المطلب الثاني: التراجع الاجرائي

المبحث الأول

مضمون تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

سنقسم البحث في هذا المبحث على مطلبين، نتعرف في المطلب الأول منهما على ما الذي يعنيه تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية، ونناقش في الثاني الأسباب التي أدت إلى تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية.

المطلب الاول

معنى تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

يعد الاختصاص التشريعي الاختصاص الرئيس للسلطة التشريعية التي تعد وفي مختلف الأنظمة السياسية من أهم المؤسسات الدستورية في الدولة لأنها معبرة عن الإرادة الشعبية وممثلة لها، كما أن اكتساب السلطة التشريعية لوظيفة التشريع تعتبر وليدة تطورات تاريخية عديدة وطويلة مكنتها من أن تصبح مشرعاً بإسم الشعب، معبرة عن إرادته ومدافعة عن حقوقه، فهي مصدر التشريع الأصلي والأساسي⁽¹⁾، إذ تتولى السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان الوظيفة التشريعية حيث تقوم بوضع قواعد ملزمة عامة ومجردة، وبهذا تتصدر وظائف الدولة جميعاً، إلا أنه وفي ظل التطورات الدستورية التي طالت الأنظمة السياسية ومع مرور الزمن وما طرأ على وظائف الدولة من تطور واتساع في مختلف المجالات، وما ترتب عليه من ازدياد تدخل الدولة في الأنشطة العامة والخاصة المختلفة، وظهور الأفكار التي ساهمت في خلق تنظيمات سياسية أهمها الأحزاب التي تشارك في الحياة السياسية للدولة، كل ذلك دفع بالدول إلى تحويل السلطة التنفيذية قدراً كبيراً من السلطات والصلاحيات والامتيازات والتي ساهمت في بروز دور السلطة التنفيذية وتقوية مركزها وهيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، وهو ما أدى إلى اهتزاز أسس نظرية الفصل الجامد بين السلطات واختلال توازن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة⁽²⁾.

وهذا ما جسده الواقع العملي نتيجةً لسرعة التطور وعجز السلطة التشريعية عن مواجهته، ذلك أن التشريعات تحتاج إلى قدر من السرعة والدقة في معالجته للحالات التي شرع من أجلها³ حتى يتحقق المقصود منها، فقد اتجهت بعض الأنظمة إلى تنازل الهيئة التشريعية عن جزء من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية، فأخذ دورها يزداد شيئاً فشيئاً من خلال اتخاذها الإجراءات التشريعية على نحو يكفل سريان نشاط الدولة بكفاءة ويسر وبشكل ينسجم مع متطلبات توزيع المسؤوليات والسلطات والتخفيف عن كاهل السلطة التشريعية.

ويمكن القول أن أفكار مبدأ الفصل بين السلطات الذي يدعو إلى أن لا تركز السلطات جميعها في يد هيئة واحدة حتى إذا كانت هيئة نيابية تمثل الشعب وتعمل بإسمه، للحيلولة دون التعسف بالسلطة والتفرد بالحكم بتقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف وتوزيعها على ثلاث جهات مختلفة، تطورت وأصبح الفصل فصلاً مرناً اقتضته ضرورات الحياة السياسية المتجددة، عندها وفي ظل هذا التنظيم الجديد للسلطات الذي من شأنه أن يؤدي إلى التنسيق والارتباط الوظيفي بين سلطات الدولة، ويجعل التأثير متبادلاً للقيام بمهام أعباء الدولة بكفاءة وجودة ويسر، الأمر الذي وطّد العلاقة بين السلطتين التشريعية

والتنفيذية في نطاق وظيفة كل منهما، وعلى هذا الأساس فقد أصبح للسلطة التنفيذية دور مهم في مجال التشريع دون أن يتعارض ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات، كما أن ظهور الأحزاب السياسية وتطورها قد أفضى إلى مزج الأغلبية البرلمانية والسلطة التنفيذية وازدياد تدخل الأخيرة في كثير من المجالات التي تتطلب تخصصاً فنياً معقداً⁽⁴⁾، هذه المتغيرات قد ساهمت إلى حد كبير في تنشيط الدور التشريعي للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع نظراً لما تتمتع به من خبرة ودراية في تفهم طبيعة المشاكل والحاجات لاتصالها بالجمهور على نحو يجعلها الأقدر على مواجهة الحاجات والمواقف وحل المشكلات، بالإضافة الى ذلك فإن الدولة قد تتعرض لظروف معينة تتطلب معالجتها السرعة والحزم، وهذا ما تفتقر إليه السلطة التشريعية (البرلمان) فهو لا يعمل على الدوام فضلاً عن أن أعماله تتسم بالبطء والعلانية⁽⁵⁾ وعلى أساس ذلك فقد أصبح للسلطة التنفيذية ارتباط مباشر بالعملية التشريعية، إذ تنص التشريعات الدستورية على إجازة السلطة التنفيذية بممارسة الاختصاص التشريعي إما بالاشتراك مع السلطة التشريعية من خلال حقها في اقتراح مشروعات القوانين والاعتراض عليها وإصدارها، أو أنها تمارس الدور التشريعي بصورة مستقلة عن السلطة التشريعية بواسطة القرارات التي لها قوة القانون⁽⁶⁾.

وتعد عملية اقتراح القوانين هي الخطوة الاولى التي يبدأ بها سن القانون، إذ تمثل عملية تقديم مقترحات القوانين من قبل النواب في السلطة التشريعية حقاً دستورياً باعتبار أن السلطة التشريعية تمثل الإرادة الشعبية وأن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل، الأمر الذي يستوجب انفراد السلطة التشريعية بهذا الحق، إلا أن التطور الذي طرأ على مبدأ الفصل بين السلطات وتحول مفهومه من الفصل المطلق إلى الفصل المرن القائم على التعاون والتنسيق قد دفع بعض الفقه إلى المناداة بضرورة منح السلطة التنفيذية دوراً مهماً في عملية الاقتراح، وعدم قبول الفكرة القائمة على مبدأ انفراد السلطة التشريعية بحق الاقتراح⁽⁷⁾، كما أن الوضع القائم على اقتصار حق الاقتراح على السلطة التشريعية وحرمان السلطة التنفيذية من المشاركة به عمل غير حكيم لأن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتنفيذ القوانين وتتعامل معها عملياً، فتكون أدري بما يعتري القانون من عيوب ونقص، كذلك فإن مشاركة السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين أمر لا يُخشى منه لأن تشريع القانون وإقراره يبقى بيد السلطة التشريعية⁽⁸⁾ وقد اختار المشرع العراقي مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية إذ نصت المادة (60) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أن "أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانها المختصة" وهو بهذا مَيّز بين مقترح القانون ومشروع القانون، ولعل في تسمية المقترح المقدم من قبل السلطة التنفيذية (بمشروع القانون) هو أنّ السلطة التنفيذية تمتلك من الإمكانيات ما يمكّنها من القيام بإعداد مشروع قانون متكامل وذلك بحكم عملها ومعرفتها بالحاجة إلى اصدار القانون من خلال القرب من سير العمل في الدولة، وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا هذا التوجه في إحدى قراراتها، والذي تضمن التفرقة بين (المقترح) و(المشروع) فالمشروع هو الذي تقدمه السلطة التنفيذية بعد أن يستوفي شروطه يرسل إلى مجلس النواب تمهيداً لتشريع، أما المقترح فتري المحكمة أنه لا يرقى إلى مستوى مشروع قانون، لأنه فكرة والفكرة لا يمكن اعتبارها مشروعاً، ويلزم للمقترح أن يذهب إلى السلطة التنفيذية لتحويله إلى مشروع ومن ثم يعاد إلى مجلس النواب تمهيداً لتشريع⁽⁹⁾.

أما بالنسبة لتشريع القوانين المالية فتكون من اختصاص البرلمان باعتبارها عملية تشريعية لا تختلف عن غيرها بل هي من صميم عمل البرلمان، إذ تعد الوظيفة المالية هي الوظيفة الأسبق للبرلمان من الناحية التاريخية وتمارسها من خلال التشريعات المالية المختلفة والتي تمكن البرلمان من الرقابة على المالي العامة للدولة ورسم السياسة العامة فيها، لذا كانت سلطة البرلمان في اقتراح التشريعات المالية والتي تمثل الخطوة الأولى للتشريع من أهم السلطات التي يحتفظ بها البرلمان وأقواها ولا يسمح بالتنازل عنها لغيره من السلطات لاسيما السلطة التنفيذية على اعتبار أن السلطة التشريعية هي السلطة الأم وأن القانون تعبيراً عن إرادة الشعب وهي أولى للقيام بتشريع، أما عمل السلطة التنفيذية فهو عمل تبعية لها⁽¹⁰⁾، إلا أن الوضع الجاري يوضح أن الغالبية العظمى من التشريعات مصدرها السلطة التنفيذية، وأن دور البرلمان أضحي يقتصر على إقرار مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة بعد الاقتناع بصحتها والأسس التي تقوم عليها، وهذا الانتقاص من حق السلطة التشريعية في عملية اقتراح القوانين المالية، أو القيام بإجراء التعديلات على مشروعات القوانين المقترحة من الحكومة، إنما جاء في سبيل الحفاظ على التوازن المالي للدولة من الخلل والاضطراب خصوصاً وأن نواب البرلمان قد يسعون إلى تقديم مقترحات التشريعات المالية لأسباب سياسية أو أهداف انتخابية⁽¹¹⁾ هذا باستثناء قانون الموازنة العامة للدولة فهو من اختصاص مجلس الوزراء بنص الدستور⁽¹²⁾ وهو من يتولى إعداده وتقديمه لمجلس النواب.

وتعد عملية سن التشريعات المالية من الأمور ذات الأهمية الكبيرة في الدولة ومعبرة عن التنافس بين السلطات داخل الدولة لتوجيه الوظيفة التشريعية بالاتجاه الذي يخدم المصلحة العامة من الزاوية التي تراها أكثر فاعلية⁽¹³⁾.

وقد نادى البعض بعدم جواز الانتقاص من سلطة البرلمان في ميدان اختصاصه الأصيل أو تحجيم دوره الدستوري والتاريخي ووظيفته الأساسية إلا أنه في المقابل هنالك من أوضح وأصر على أهمية الدور الحكومي في تشريع القوانين ومنها القوانين المالية استناداً إلى اعتبارات معينة أهمها جدية المشروعات المقترحة من الحكومة ومطابقتها لسياسة الدولة العامة وصدورها متناسقة مع إمكانيات الدولة المالية⁽¹⁴⁾، كذلك فإن السلطة التنفيذية هي التي تتعامل مع سير العمل الإداري والتنظيمي وتقديم الخدمات العامة تحقيقاً للصالح العام وبحكم موقعها المتميز تستطيع معرفة الحاجة إلى التشريعات اللازمة، كما يمكنها تحديد مواطن النقص والقصور فيها⁽¹⁵⁾ لمعالجتها وإبرازها بالشكل الأمثل.

وهكذا فإن مبدأ الانفرد التشريعي الذي يقوم على ممارسة البرلمان لسلطته بالتشريع منفرداً قد أخذ بالتراجع ولم تعد السلطة التشريعية تمارس اختصاصاً مطلقاً بنفسها فقط، بل أصبحت السلطة التنفيذية تشاركها بهذا الاختصاص من خلال ممارستها دوراً مهماً وفعالاً في العملية التشريعية وبالأخص في نطاق التشريعات المالية، وهو ما يتمثل بإعداد مشروعات القوانين وإرسالها إلى البرلمان، بالإضافة إلى الأهمية التي تمثلها مشروعات قوانين السلطة التنفيذية التي تتقدم عملياً على مقترحات القوانين التي تقدمها السلطة التشريعية، هذا فضلاً عن الدور الدستوري والأهم للسلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة -وهو من أهم التشريعات المالية وأكبرها أثراً- بشكل منفرد وإرساله إلى مجلس النواب، إضافة إلى التشريعات الفرعية (الأنظمة والتعليمات) التي تصدرها بهذا الصدد.

المطلب الثاني

أسباب تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

إن السلطة التشريعية ممثلةً بالبرلمان هي الهيئة المنتخبة التي تمثل إرادة الشعب، مما حدا بالأنظمة الدستورية إعطاءها حق الانفراد دون غيرها بالوظيفة التشريعية، في الوقت الذي تتولى فيه السلطة التنفيذية تنفيذ القوانين وإصدار القرارات والأنظمة اللازمة لذلك، وذلك تطبيقاً للدستور الذي يختص بتنظيم سلطات الدولة ويقسمها بناءً على أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة مع ضرورة إقامة نوع من التوازن بينها لتجنب الانفراد بالحكم وما ينتج عنه من مشاكل، غير أن هذا الانفراد بالوظيفة التشريعية من جانب البرلمان والفصل غير المرن عن السلطة التنفيذية لم يستمر وذلك لتعارضه مع الواقع العملي والضرورات السياسية والإدارية داخل الدولة.

وحيث أن الاختصاص التشريعي يشكل الوظيفة الرئيسة للبرلمان والأكثر أهمية، والتي يستقل بمباشرة بعض مراحلها بشكل كامل كمرحلة المناقشة والتصويت، إلا أن الانفراد التشريعي للبرلمان قد أخذ بالتراجع بفعل تدخل السلطة التنفيذية التي أخذت تساهم وبشكل فاعل في العملية التشريعية، لا سيما في النظام البرلماني الذي تنظم السلطات فيه على أساس الفصل المرن بين السلطات فضلاً عن قيام البرلمان بإسداء النصح للحكومة وتوجيهها والتعاون معها¹⁶، هذا التعاون الذي يقتضي أن تملك السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين على قدم المساواة مع البرلمان وتتدخل في إجراء التعديل على المقترحات أحياناً، مع بقاء أمر مناقشة وإقرار القوانين للسلطة التشريعية تنفرد بممارسته دون غيرها من السلطات⁽¹⁷⁾.

ويعد تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من أهم الأسباب التي أدت إلى تراجع الانفراد التشريعي، إذ تشارك السلطة التشريعية في عملية سن القوانين فيتقرر لها حق اقتراح مشروعات القوانين وبذلك يكون الاقتراح اختصاصاً مشتركاً بين السلطتين كمظهر من مظاهر التعاون بينهما، حيث ذهبت الأنظمة الدستورية إلى إعطاء السلطة التنفيذية حق ممارسة الاختصاص التشريعي أما بالاشتراك مع السلطة التشريعية من خلال دورها في اقتراح القوانين أو المصادقة على القوانين والاعتراض عليها وإصدارها، أو ممارسة الدور التشريعي بصورة منفردة من خلال إصدار الأنظمة التي تعد قرارات إدارية شكلية ولكنها عملاً تشريعياً موضوعاً.

إن اشتراك السلطة التنفيذية في العملية التشريعية والتسبب في تراجع الانفراد التشريعي وجعل العملية مشتركة بين السلطتين يقوم على مبررات أو مسوغات أعطت للسلطة التنفيذية هذا الدور أهمها:

أولاً: إن المشرع حين يشرع قانوناً معيناً فإنه مهما اجتهد وبالغ في التقدير والتمحيص والتدقيق لإحكام هذا التشريع لا يمكن له أن يحيط بجميع التفاصيل والحيثيات المحيطة بموضوع القانون، بينما تكون السلطة التنفيذية هي الأقدر على معرفة هذه التفاصيل وذلك بحكم اتصالها بالجمهور⁽¹⁸⁾.

ثانياً: إن القوانين لا بد أن يتحقق لها قدر كافياً من الثبات والاستقرار وعدم الاسراف في الغائها أو تعديلها أو كثرة إصدارها، وبطبيعة الحال فإن الظروف التي توضع بها القوانين تتغير بمرور الوقت مما يستدعي إعادة النظر في شروطها وأوضاع

تطبيقها بما يتماشى مع تطور الظروف وتغيرها، وحيث أن القوانين تحتاج إلى إجراءات صعبة ومطولة سواء في اعداد قانون جديد أو تعديل قانون قائم بما لا يتناسب مع سرعة التطورات التي تحدث في المجتمع فتكون السلطة التنفيذية هي الأقدر والأكثر ملاءمة في مواجهة هذا الأمر من خلال اصدار الأنظمة التنفيذية التي يسهل اصدارها وتغييرها كلما اقتضت الضرورة⁽¹⁹⁾.

ثالثاً: إن أعضاء السلطة التشريعية عادة ما يغلب عليهم الطابع الحزبي والسياسي المختلف، وقلة الخبرة الفنية لمعرفة طبيعة الحالة التي ينظمها القانون وحاجات الأفراد في المجتمع، لذا فإن السلطة التنفيذية وبما تملكه من أجهزة فنية وقانونية تكون هي الأقدر على الإحاطة بالتفاصيل اللازمة التي يتطلبها القانون وبما يتلاءم مع المتطلبات الفعلية للأفراد في الدولة⁽²⁰⁾.

رابعاً: إن ضعف اتصال البرلمان بالأفراد في المجتمع يساهم في تقليص دور السلطة التشريعية والتوسع في دور السلطة التنفيذية في مجال تشريع القوانين باعتبارها تمارس عملاً مستمراً غير منقطع وعلى تماس مباشر بالأفراد عارفة بتفاصيل الحاجات ومتطلبات الخدمات والصالح العام لقربها من الواقع وسهولة ويسر وسائلها لمعالجة الأمور، كل ذلك جعل الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية يتراجع أمام السلطة التنفيذية وما تقوم به من أعمال وإجراءات في الواقع العملي.

وجديرٌ بالذكر أن تراجع الانفراد التشريعي قد ظهر بشكلٍ بارز في نطاق التشريعات المالية التي كانت تعد من أول اختصاصات البرلمان وأكثرها أهمية باعتبار أن ذلك ضماناً من ضمانات حقوق الأفراد وحيرياتهم والتي تكون بمنأى عن أي مساس أو تعدٍ عليها من قبل سائر السلطات، فلا تنظم إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية الحريصة على حقوق المواطنين وتحقيق المصلحة العامة واستقرار المجتمع، وأن المسائل المالية بمختلف أنواعها ذات مساس مباشر بحقوق المواطنين وملكيّتهم الخاصة، الأمر الذي يجعل هذا التنظيم لهذا الأمر مقتصرأً على السلطة التشريعية بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية التي قد تلجأ الى معالجة الأزمات المالية والاقتصادية على حساب المواطنين من خلال فرضها للأعباء المالية.

وعند النظر إلى النظام الدستوري العراقي والعمل القانوني السائد فيه يمكن ملاحظة التوسع في تدخل السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في التشريعات المالية من خلال عدة جوانب مهمة مثل الجانب الأول والأهم في العملية التشريعية وهو تقديم مشروعات القوانين حيث أعطى المشرّع الدستوري المبادرة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بتقديمها مشروعات القوانين وميزها عن ما تقدمه السلطة التشريعية من مقترحات⁽²¹⁾، وجاءت المحكمة الاتحادية لتأكيد هذا الاختلاف بين الاثنين في حكمها بهذا الشأن ذي العدد (43 و44/ اتحادية /2010) الذي ينص على وجوب إرسال مقترح القانون المقدم من مجلس النواب إلى السلطة التنفيذية لتحويله إلى مشروع قانون واعادته إلى المجلس ثانية حيث ترى المحكمة أن القوانين من الممكن أن تتعلق بالتزامات مالية وسياسية واجتماعية وأن من يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية التي هي الأعراف بها.

وقد أعطى الدستور صراحةً للسلطة التنفيذية حق إعداد مشروع قانون الموازنة باعتبار أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي لا بد من اعطائها الوسائل اللازمة لتحقيق هذه الأهداف وأهمها

الموازنة العامة⁽²²⁾ لأن السلطة التنفيذية هي التي تدير مؤسسات الدولة التنفيذية والإدارية وهي الأقدر على تحديد أولوياتها بما لها من خبرة سابقة في المجال الاقتصادي والمالي وهي التي تملك المعلومات والبيانات والكشوفات التي تمكنها من اعداد مشروع قانون الموازنة بشكل عملي وواقعي بخلاف أعضاء السلطة التشريعية الذين لا يملكون هذه الإمكانيات، ومن الممكن إن هم أعدوا مشروع الموازنة أن يجعلوه بعيداً عن الواقع العملي مما يؤدي إلى ارهاق الدولة، وذلك من أجل الظهور بمظهر المدافع عن رفع الأعباء المالية عن الناس، فضلاً عن أن العامل الحزبي الذي يقتضي وجود أغلبية برلمانية إلى جانب الحكومة سهّل كثيراً من عملية تدخلها بالاختصاص التشريعي بشكل عام وبالمسائل المالية بشكل خاص.

هذا مع الأخذ بعين الاعتبار الجوانب المالية الأخرى مثل الضرائب والرسوم والقروض، والتي أقر المشرع الدستوري تنظيمها بموجب قوانين تصدر من مجلس النواب، إلا أن الواقع العملي يشير إلى أن العديد من الضرائب والرسوم لم تنظم بقوانين وإنما بواسطة أنظمة صادرة عن السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى اعطاء الاذن للحكومة بإبرام القروض العامة بنفسها وبصورة مباشرة.

المبحث الثاني

صور تراجع الانفراد التشريعي في التشريعات المالية

لبحث صور التراجع في دور السلطة التشريعية في مجال التشريع المالي سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نخصص أولهما لبحث صورة التراجع الموضوعي، ونفرد ثانيهما لبيان التراجع الاجرائي وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

التراجع الموضوعي

من مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات أن تختص السلطة التشريعية بوظيفة التشريع، وهو وضع قواعد عامة مجردة تحكم تصرفات الجماعة داخل الدولة⁽²³⁾، فهي السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل بالوظيفة التشريعية، أما السلطة التنفيذية فإنها تساهم في العملية التشريعية من خلال التقدم بمشروعات القوانين والمصادقة عليها بعد مناقشتها وقرارها من قبل السلطة التشريعية، إلا أن الأنظمة البرلمانية اتجهت نحو تقوية السلطة التنفيذية تجاه البرلمان وعملت على توزيع العملية التشريعية بين السلطتين خلافاً للقاعدة التي تقرر الاختصاص المطلق للبرلمان في ميدان التشريع، فأصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الدور الأكبر في وظيفة التشريع من خلال مشاركتها الكبيرة في العملية وبما تصدره من أنظمة تشريعية مباشرة، فأخذ اختصاص السلطة التشريعية بالتشريع يتراجع ويتحدد بصورة واضحة⁽²⁴⁾.

وقد أكد الدستور في المادة (61/أولاً) منه على الاختصاص التشريعي لمجلس النواب، التي نصّت على أن يختص مجلس النواب العراقي بتشريع القوانين الاتحادية، ويخضع في ممارسة سلطته بالتشريع للحدود التي يضعها له الدستور، والأصل في السلطة التي يمنحها الدستور لمجلس النواب هي سلطة تقديرية من حيث هي رخصة يمارسها المشرّع كلما اقتضت الحاجة

والصالح العام، جوهرها المفاضلة بين خيارات موضوعية متعددة⁽²⁵⁾ من غير أن يوجب عليه طريقاً محدداً يلزمه باتباعه فيما عدا إلزامه بالتقيّد في عدم إمكانية المساس ببعض الحقوق والحريات الأساسية⁽²⁶⁾.

غير أن هذا الاختصاص التشريعي لمجلس النواب انحسر بفعل تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية ومنافستها له في مجال اختصاصه، وتعد الصورة الأكثر وضوحاً ودقة في تراجع الانفراد التشريعي هي إخراج بعض الموضوعات من دائرة اختصاص البرلمان⁽²⁷⁾ واعطائها إلى السلطة التنفيذية، أو ترجيح كفتها واعطاءها الدور الأكبر في القيام بالعملية التشريعية وبمختلف مراحلها، ولعل من أمثلة ذلك ما سلكه المشرّع الدستوري العراقي في دستور جمهورية العراق لعام 2005 عندما منح اختصاص إعداد الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس الوزراء⁽²⁸⁾.

ومع أن الموازنة العامة تعد من أهم التشريعات المالية وأكثرها تأثيراً في حياة الدولة والمواطنين، إذ تقوم السلطة التنفيذية نفسها بتقدير الإيرادات العامة المزمع تحصيلها⁽²⁹⁾، وتقدير النفقات العامة المفترض انفاقها، ثم يصار إلى رفع مشروع القانون كاملاً إلى البرلمان لمناقشته وإقراره⁽³⁰⁾، وهكذا فإن الموازنة العامة للدولة تعد عملاً مختلطاً، إذ يتولى مجلس الوزراء مسألة إعداد مشروع الموازنة استناداً للمادة (2/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لعام 2019⁽³¹⁾، بينما يتولى مجلس النواب مناقشته وتعديله وإقراره⁽³²⁾ وإعداد مشروع الموازنة العامة قد ورد ضمن الاختصاصات المنفردة لمجلس الوزراء، كما نصت المادة (131) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2022⁽³³⁾ على أنه "يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة بالاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أي لجنة من لجان المجلس أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية" مع ملاحظة أن المشرّع الدستوري أو النظام الداخلي لمجلس النواب لم يحدد سقفاً زمنياً للبت في مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس النواب⁽³⁴⁾ وهذا قد يؤدي إلى عرقلة العمل الإداري والحكومي نتيجة لتأخر مجلس النواب في اقرار مشروع الموازنة العامة بسبب المناقشات المطولة أو تأثير الاتجاهات السياسية في مجلس النواب⁽³⁵⁾.

ومن الصور المعبرة عن تراجع دور البرلمان في التشريع وتعاضم دور السلطة التنفيذية في هذا المجال هو قيام مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات اللازمة بهدف تنفيذ القوانين التي يسنها مجلس النواب⁽³⁶⁾، أي أنّ السلطة التنفيذية تقوم بعملية وضع القوانين موضع التنفيذ من خلال إصدارها الأنظمة والتعليمات اللازمة لذلك⁽³⁷⁾، وتعد الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية من أهم أساليب مباشرة الوظيفة الإدارية ومظهراً من مظاهر السلطات والامتيازات القانونية للإدارة في سبيل تحقيقها للمصلحة العامة.

وترجع أهمية الأنظمة الإدارية في الجانب المالي إلى كون التشريعات المالية تمس جانباً حساساً من حياة المواطنين الذين تتفاوت أوضاعهم وتباين عناصر مدخولاتهم وتختلف التفاصيل المكونة لكل عنصر من عناصر الجانب المالي لهم، ومحاولة التشريع المالي للإحاطة بكل هذه التفاصيل من الممكن أن تؤدي إلى صعوبات وتعقيدات كبيرة وسيفشل في ذلك نتيجة الجانب المالي والاقتصادي المليء بالمتغيرات المستمرة مما يؤدي بالسلطة التشريعية إلى وجوب إعادة النظر في قوانينها المالية على فترات لغرض مواكبة هذه التغيرات، وهذا ما يتناقض مع متطلبات الاستقرار التشريعي⁽³⁸⁾.

المطلب الثاني

التراجع الاجرائي

تعد المساهمة أو الاشتراك في العملية التشريعية من جانب السلطة التنفيذية من أهم مظاهر التأثير أو التفاعل بين السلطتين، ويتجلى هذا الاشتراك بكون السلطة التنفيذية تملك إمكانية التدخل في عملية التشريع المتمثلة في تقديم مشروعات القوانين والمصادقة عليها وإصدارها أو الاعتراض عليها بالإضافة إلى دورها المهم في إعداد التشريعات الفرعية وإصدارها⁽³⁹⁾، وتتم عملية تشريع القوانين بمراحل متعددة لغرض إكمالها وإقرار القانون فتشمل مرحلة اقتراح القانون ومرحلة المداولة أو المناقشة ومرحلة التصويت على القانون ومرحلة التصديق والإصدار والنشر، وتمثل مرحلة اقتراح القوانين المرحلة الأولى في عملية التشريع التي تبدأ من تاريخ إعداد المشروع الأولي للقانون حتى تقديمه إلى السلطة المختصة بمناقشته والتصويت عليه، لذا فالإقتراح ذو أهمية كبيرة وخطيرة فهو اللبنة الأولى في البناء التشريعي⁽⁴⁰⁾ ويعرّف الاقتراح بأنه "عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاءً لاستيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به"⁽⁴¹⁾، وتكون عملية الاقتراح ذات مراحل ثلاث هي طرح فكرة القانون، ثم وضعه في قالب من الصياغة القانونية، وبعدها إكمالها بشكل مشروع ثم تقديم المشروع لمناقشته وإقراره.

وتعد مسألة الجهة المختصة بتقديم المقترحات من أهم المسائل التي تثير الخلاف والتداخل بين السلطات، فبعض الدساتير أعطت هذا الاختصاص للسلطة التشريعية منفردةً وحبته عن السلطة التنفيذية لأنها تختص بتنفيذ القوانين دون إعدادها، وبعضها أعطت حق الاقتراح إلى السلطة التنفيذية وحدها دون التشريعية على أساس أن ذلك يحقق الجودة التشريعية لما تملكه السلطة التنفيذية من أجهزة وموقع أقرب للتفاعل والتماس مع المواطنين ومعرفة احتياجاتهم، وخبرة وتجربة تمكنها من اقتراح القوانين المناسبة؛ وهناك من أعطى حق الاقتراح إلى السلطتين معاً بجعله حقاً مشتركاً، وهذا ما يسود في الأنظمة البرلمانية التي تأخذ بالفصل المرن القائم على التعاون والتوازن بين السلطات.

إن أغلب التشريعات في الوقت الحالي تكون ذات مصدر حكومي أي أن السلطة التنفيذية هي صاحبة الدور في اقتراحها وأن دور السلطة التشريعية أصبح يقتصر على إقرار المشروعات التي تقدمها الحكومة بعد أن تفتتح بالأسس التي تقوم عليها تلك التشريعات؛ إذ تلعب اقتراحات القوانين التي تقدمها السلطة التشريعية دوراً أقل أهمية بالمقارنة مع الاقتراح الحكومي، ذلك أن أعضاء البرلمان عندما يقدمون الاقتراحات فإنها لا تقرر إلا بشكل نادر، ولعل هذا راجع إلى الدور الكبير الذي تقوم به الحكومة في المجال التشريعي والمطبق من خلال سيطرة الأغلبية البرلمانية، فالقترحات التي لا تطابق وجهة نظر الحكومة ذات الأغلبية البرلمانية سوف تسقط من جدول الأعمال⁽⁴²⁾، وإذا قام الأعضاء بتقديم مقترح قانون مرفوض من قبل الحكومة فإن مصيره الرفض من غالبية البرلمان وأن الفرصة الوحيدة لنجاح مقترح القانون هو تبنيه من أحد الوزراء وعده اقتراحاً حكومياً ليضمن سهولة مناقشته والتصويت عليه⁽⁴³⁾، كما أن أعضاء البرلمان لم يعد لديهم ميلاً كبيراً للاقتراح بقدر ميلهم إلى إجراء تعديلات على المشاريع التي تترحبها الحكومة، كذلك فإن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعلمية قد أدت إلى تعدد الظواهر المختلفة داخل الدولة وتداخلها والحاجة إلى المعالجة بالسرعة والكفاءة المناسبة مما يتطلب الحاجة إلى قدرات كبيرة للإلمام بجوانبها المختلفة، وإلا جاءت التنظيمات القانونية لها قاصرة وعاجزة عن احتواء التطور والتغيير،

هذه الأسباب جعلت أعضاء السلطة التشريعية وهم قليلي الخبرة في الغالب غير قادرين للتصدي لبعض تلك الظواهر، الأمر الذي يؤدي إلى أن يكون الاقتراح الحكومي بما يملكه من وسائل الاختبار والدراسة والبحث والاتصال الدائم بالواقع ومشاكله هو البديل الذي لا غنى عنه⁽⁴⁴⁾.

هذا وقد اتبع دستور جمهورية العراق لعام 2005 أسلوب الاقتراح المشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك بالنص في المادة (60) منه على أن "أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من أحد لجانه المختصة"، كما نص في المادة (80/ثانياً) منه على أن "يمارس مجلس الوزراء اقتراح مشروعات القوانين"، إذ ميّز المشرع الدستوري بين مشروعات القوانين ومقترحات القوانين وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في حكميها (43و44/اتحادية/2010) بتاريخ 2010/7/12 بتفسير المادة (60) من الدستور وقضت على هذا الأساس بإلغاء قانونين هما قانون إلغاء وزارة البلديات والأشغال العامة وقانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية بمناسبة طعن قدم من الأمانة العامة لمجلس الوزراء بسبب عدم جواز اصدار القوانين بناءً على مقترحات، بل لا تصح إلا على أساس مشروعات تعدها السلطة التنفيذية حصراً⁽⁴⁵⁾ مما يؤدي إلى أنه لا يجوز تشريع القوانين إلا بناءً على مشروعات تقدمها السلطة التنفيذية، وإن مصير مقترحات القوانين التي تقدمها السلطة التشريعية مرهون بإرادة السلطة التنفيذية وبشكل خاص في نطاق التشريعات المالية التي ركزت عليها المحكمة الاتحادية، فدائماً ما تسعى الأنظمة الى وضع قيود على حق المجالس النيابية في اقتراح القوانين المالية أو تعديل اقتراحات الحكومة بشأنها خوفاً من أن تهدد هذه القوانين التوازن المالي للدولة أو تحمّل السلطة التنفيذية أعباء مالية خارجة عن حدود طاقتها، لذا درجت العادة في الأنظمة البرلمانية على أن مجلس النواب عندما يقوم باقتراح القوانين يفتح الحكومة بشأنها للنظر بما اذا كانت تكلف أعباء مالية اضافية قبل أن يقوم بتمريرها والتصويت عليها⁽⁴⁶⁾.

وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا القرار رقم (21/اتحادية/2015) بتاريخ 2015/4/14 بشأن قانون إستبدال أعضاء مجلس النواب رقم (6) لعام 2006، الذي شرع كمقترح قانون وليس كمشروع قانون وفق الآلية التي سبق وإن أكدت عليها المحكمة الاتحادية العليا وهي المرور بالسلطة التنفيذية لتحويل المقترح إلى مشروع، وقضت المحكمة بصحة القانون إذ تجد أنّ السلطة التشريعية قامت بتشريعه وفق الاختصاص الدستوري المخوّل لها ووفق ما يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات الذي يترك لها حرية تشريع ما تراه من القوانين التي تقتضيها المصلحة العامة فقضت بفقدان الدعوى لسندها القانوني وقامت ببرد الدعوى.

ونلاحظ أن المحكمة الاتحادية العليا قد خففت من توجهها السابق بإعطاء مجلس النواب الحق بتحريك المبادرة التشريعية بنفسه دون الحاجة إلى الاعتماد على مجلس الوزراء وموافقته، باعتبار أن العمل التشريعي من صميم عمل البرلمان ولا حاجة إلى أخذ موافقة غيره من السلطات فيه أو الاعتماد عليها بإعداد مشروعات القوانين، إلا أننا نرى بأن توجه المحكمة هذا جاء بخصوص قانون (غير مالي) لا يكلف الإدارة أعباء مالية ولا يتعارض مع ما التزمت به من التزامات، فلا مبرر للمحكمة إذا ما أصرت على رأيها السابق وتشددت بتقييد سلطة مجلس النواب في المجال التشريعي، أما لو كان القانون ذا صبغة مالية أو يحوي جنبه مالية فلا مجال لقيام المحكمة بإعطاء هذا التوجه الجديد، بل بقائها على رأيها السابق في هذا الخصوص.

كما تجدر الإشارة إلى الدور الذي يقوم به رئيس الجمهورية في العملية التشريعية، فقد يمنح المشرع الدستوري طرفاً السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، حق تقديم مشروعات القوانين بصورة ينفرد كل منهما عن الآخر كما في دستور جمهورية العراق لعام 2005، وباعتبار رئيس الجمهورية طرفاً في السلطة التنفيذية فإن دوره في العملية التشريعية لا يقتصر على مساهمته في تقديم مشروعات القوانين وإنما يأخذ بعداً آخر وهو قيامه بالتروي أو التأخير في إصدار القانون واعادته إلى مجلس النواب ليتخذ قراراً بشأنه بعد دراسة اعتراضات الرئيس عليه⁽⁴⁷⁾، وقد يعترض الرئيس على القانون المقدم من مجلس النواب لأسباب مختلفة سياسية أو اقتصادية، أو لعدم ملاءمة القانون لظروف الدولة والمجتمع والسياسة العامة⁽⁴⁸⁾، وقد أعطى الدستور العراقي لعام 2005 حق الاعتراض على القوانين في الدورة الانتخابية الأولى لمجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية ونائبيه)⁽⁴⁹⁾، إذ تعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر في الأجزاء المعترض عليها وترسل مرة أخرى لمجلس الرئاسة، فإذا استمر الاعتراض ولم يوافق عليه مجلس الرئاسة خلال عشرة أيام يعاد إلى مجلس النواب الذي له الحق عندها بإقرار القانون بموافقة ثلاثة أخماس عدد أعضائه⁽⁵⁰⁾، إلا أن هذا الأمر لم يستمر إلا لدورة واحدة بعد نفاذ الدستور، وكان له أثراً كبيراً على مسار العملية التشريعية، ولكن بعد ذلك تقرر العودة إلى أحكام صلاحيات رئيس الجمهورية التي لا يعطى فيها حق الاعتراض على القوانين وإنما حق المصادقة فقط⁽⁵¹⁾ إذ يقوم بالمصادقة على القوانين وإصدارها⁽⁵²⁾.

وهكذا فقد أصبح للسلطة التنفيذية شأناً كبيراً في العملية التشريعية وذلك نتيجةً لعدة عوامل أهلتها للعب دور مؤثر في عمل البرلمان عموماً، وبممارسة العمل التشريعي بشكل خاص، وذلك من خلال إعطائها الحق في تقديم مشروعات القوانين بنص الدستور باعتبار أن المشروعات المقدمة من قبلها تكون أكثر موضوعية وأقرب إلى طبيعة العمل المهني الذي يصل إلى دقائق الأمور، هذا فضلاً عن كون السلطة التنفيذية هي الأعراف بإمكانية تنفيذ ما تقوم باقتراحه من قوانين، ولها من الإمكانيات ما تمكنها من معرفة أبعاد وتأثير هذه القوانين على الحياة العامة، بالإضافة إلى أن رئيس مجلس الوزراء هو مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في مجلس النواب⁽⁵³⁾ والذي يتولى تشكيل مجلس الوزراء وهذا ما يعني ضمناً أن السلطة التنفيذية تعمل سويةً مع أعضاء مجلس النواب لكونهم ينتمون إلى الحزب نفسه الذي يقود الحكومة وليس من الممكن تصور حصول معارضة في مجلس النواب بين الكتلة ونوابها وحكومة الأغلبية التي تجمعها نفس الكتلة، وهذا ما يقلل نسبة الاعتراض على مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة حيث يقوم مجلس النواب بالتصويت لصالح هذه القوانين على الرغم مما يعترضها من نقص أو قصور محتمل⁽⁵⁴⁾.

ويقف وراء هذا الدور الذي اضطلعت به السلطة التنفيذية في العمل التشريعي امتلاكها لإمكانات ذات قدرة أكبر من غيرها من السلطات الأخرى في معرفة الحاجات العامة واقتراح الحلول لها ومعرفة حدود ما يمكنها تنفيذه من هذه الحلول، وهذا ما تفتقر إليه سلطة التشريع التي قد تتكون من أعضاء ليس لديهم الخبرة اللازمة لممارسة أعمال الدولة السياسية والتنفيذية فيكون وجودهم في تمثيل الشعب أداة للإعلام والخطابة للحزب والجمهور والمؤيدين دون العمل على النهوض بالمهام التشريعية بالجدية اللازمة والعمل للصالح العام وحاجاته اليومية التي تحتاج إلى التنظيم، فضلاً عن وجود أسباب عديدة أدت إلى تراجع دور السلطة التشريعية في المجال التشريعي كالأزمات السياسية والاقتصادية والتدخلات الخارجية، والتقييد بوساطة الاتفاقيات والمنظمات الدولية وما تفرضه هذه من حدود من شأنها التقليل من الخيارات المتاحة أمام الدولة

في معالجة اوضاعها الداخلية خصوصاً في الجوانب الاقتصادية والمالية، فمن المعروف أنّ الأزمات تكون أوقاتاً مواتية وأرضاً خصبة وفرصة للحكومات لتعزيز سلطاتها وتقوية مكانها بحجة القدرة والسرعة في اتخاذ القرار وإيجاد الحلول، وهذا ما أدى إلى تراجع مكانة البرلمان وأدواره المختلفة وأهمها وظيفة التشريع، مما ترتب عليه آثاراً سلبية تمثلت في تهميش السلطة التشريعية كأحد السلطات الأساسية وأكثرها أهمية وقوة، وضعف قيامها بوظيفة الرقابة على أعمال الحكومة، الأمر الذي ساعد على تنامي الفساد وغياب الشفافية في العمل الإداري وفقدان الثقة العامة التي يوليها الشعب إلى مؤسسات الدولة وسلطاتها الرسمية مما يزيد من الضجر والاحباط الاجتماعي ويؤثر على الاستقرار السياسي والدستوري للدولة وتراجع الأفكار الديمقراطية وتآكلها واستهلاكها وعدم الثقة بها، وعلى وجه الخصوص في الجانب المالي الأهم للمواطنين، إذ بتراجع دور الهيئة المعبرة عن الشعب والحامية لحقوقه عن دورها في تنظيمه وما يترتب على ذلك من تراجع في الرقابة والمساءلة حوله، فمن شأن ذلك أن يؤدي إلى تنامي شعور الشعب بغياب الضمان الحقيقي والدستوري لحقوقه المالية وما يستتبع ذلك من آثار سلبية عديدة أهمها عدم الثقة وانتشار أفكار الفساد والتفكك والمصالح الفئوية الخاصة وكل ما يتعلق بالفوضى وعدم التنظيم والبناء والتقدم.

الخاتمة

بعد اكمال البحث في موضوع تراجع الانفراد التشريعي لمجلس النواب في التشريعات المالية تم التوصل الى نتائج ومقترحات نبيها على وفق الاتي:

أولاً/ الاستنتاجات:

1. اختصت السلطة التشريعية دون غيرها بوظيفة تشريع القوانين ومنها القوانين المالية، الأمر الذي أطلق عليه فقهاء مبدأ الانفراد التشريعي المالي، الذي يعني أن للسلطة التشريعية اختصاصاً أصيلاً في تشريع القوانين المالية بصورة تامة لا تنازعها فيه سلطة أخرى ولا تشترك معها في العملية اطلاقاً، أو تشترك ولكن بمقدار ضئيل لا يؤثر على مبدأ الانفراد ولا يقلل من حدوده.
2. إن تقرير الاستقلالية للسلطة التشريعية كمؤسسة لا يكون إلا بهدف أداء الاختصاصات المناطة بها دستورياً دون أن تخضع لتأثيرات خارجية سواء من الأفراد أو السلطات لاسيما السلطة التنفيذية، إلا أن استقلال السلطة التشريعية في النظام الدستوري العراقي الحالي أصابه الضعف في بعض نواحيه، منها حق مجلس النواب بالمبادرة التشريعية، فالمشروع الدستوري فرّق بين مبادرة السلطة التشريعية (مقترح القانون)، ومبادرة السلطة التنفيذية (مشروع القانون)، وفي ظل تفسيرات المحكمة الاتحادية العليا وسير العمل الجاري يمكننا القول أن حق مجلس النواب بممارسة اختصاصه الأصيل بالتشريع تمت مصادره والتعدي عليه، فالسلطة التنفيذية الحق في رفض أي قانون بواسطة رفض المبادرة المقدمة من مجلس النواب تحت ذريعة التعارض مع السياسات الداخلية والخارجية والمالية للحكومة.

3. تختص السلطة التنفيذية حصراً بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة للدولة بنص المادة (62/أولاً) والمادة (80/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، لأن الموازنة تحتاج إلى قدر كبير من التنسيق بين بنودها

وأجزائها المختلفة وهذا لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعدادها، كما أنها تمتلك أجهزة متخصصة وإمكانات فنية تكون أقدر من السلطة التشريعية على القيام بهذه المهمة، فضلاً عن كونها المسؤولة عن تنفيذها.

4. عند مناقشة مجلس النواب لمشروع قانون الموازنة العامة تمهيداً لإقراره، تكون سلطاته بتعديل المشروع مقيدة بقيود أهمها المادة (62/ثانياً) من الدستور التي نصت على أن لمجلس النواب (إقتراح) زيادة مبالغ النفقات على مجلس الوزراء، والكلمة الفصل في ذلك متروكة لمجلس الوزراء، بالإضافة إلى أن اللجنة المالية في مجلس النواب مقيدة بأن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تجريه على المشروع كما وتضمن في تقريرها رأي الحكومة ومبرراته.

ثانياً/ المقترحات:

1. ندعو المشرع الدستوري إلى أن يحسم النزاع حول موضوع المبادرة التشريعية في التشريعات المالية بجعلها اختصاصاً مشتركاً بين المجلسين، ونقترح على أساس ذلك تعديل المادة (60) من الدستور لتكون: (مشروعات القوانين تقدم من: أولاً: رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء. ثانياً: عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه المختصة)، وهذا من شأنه رسم حدود الشراكة بوضوح وصراحة تمنع ما يترتب على الابهام في هذا الموضوع من منازعات وتعدي على السلطات، إسبغاً للاستقرار وتجنباً للأزمات الدستورية المحتملة.

2. ندعو مجلس النواب إلى أن يمارس دوره الفاعل في الرقابة على عمل الحكومة والحوول دون اعتدائها على الاختصاص الدستورية المرسومة له دستورياً.

3. ندعو المشرع الدستوري إلى التخفيف من هيمنة السلطة التنفيذية الكبيرة على موضوع تعديل مشروع قانون الموازنة العامة ونقترح تعديل المادة (62/ثانياً) من الدستور لتصبح (لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وله تخفيض أو زيادة مجمل مبالغها، وعلى السلطة التنفيذية تقديم مبررات حقيقية لا تقبل الشك لمجلس النواب في حالة رفضها للتعديلات التي أجراها وإلا فيجب عليها قبول التعديل).

4. نؤكد على صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بقواعد التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية صياغة دقيقة لا تكون قابلة للتأويل وتعطي أكثر من معنى وبالتالي تفسح المجال لإساءة استعمال السلطات.

- الهوامش :

(1) بابيو فارس، التشريع بين الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2016، ص7.

(2) بشار جاهم عجمي، ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، النجف الاشرف، المجلد2، العدد40، ص256.

(3) حيدر علي ضابيف، تدخل القضاء الدستوري لحماية الامن الاسرة الدستوري في ظل القيم والأخلاق المجتمعية الدستورية دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد1، العدد9، 2023، ص124.

(4) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري- نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981، ص94.

(5) محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، 2012، ص106.

(6) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص285.

- (7) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1964، ص244.
- (8) مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2014، ص104.
- (9) قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد (43و44/اتحادية/2010) منشور على الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية WWW.IRAQIA.IQ.
- (10) د. رافع خضر شبر، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل كلية القانون، المجلد6، العدد3، 2014، ص143.
- (11) د. فائق زيدان، رقابة القضاء الدستوري على الحدود الدستورية بين السلطات، الوارث للطباعة والنشر، العراق، 2021، ص97.
- (12) المادة (62) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (13) ايمان قاسم هاني الصافي، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين الى البرلمان، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، كلية القانون، 2009، ص89.
- (14) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة دار السلام القانونية، لبنان، 2018، ص458.
- (15) د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق، ط1، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2022، ص205.
- (16) د. محمد يوسف محييد، رقابة البرلمان على اعمال الوزارة وفقاً لدستور 2005 دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد1، العدد3، 2021، ص180.
- (17) د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 1996، ص153.
- (18) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957، ص316.
- (19) د. ثامر محمد رخيص العيساوي، السلطة التنظيمية للإدارة في مجال تنفيذ القوانين، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، 2018، ص44.
- (20) د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، أبن النديم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص362.
- (21) تنظر: المادة (60) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (22) د. رائد ناجي أحمد، علم المالية والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2012، ص117.
- (23) د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص25.
- (24) ضياء كامل كزار الساعدي، السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، 2014، ص146.
- (25) ميسون طه حسين، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، 2009، ص98.
- (26) د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة، ط1، الميناء للطباعة والنشر، بغداد، 2003، ص9.
- (27) وهذا ما جسده المشرع الفرنسي في دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958 النافذ الذي عمل على توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية إذ نصت المادة (34) من الدستور على الموضوعات التي يختص البرلمان في التشريع فيها، في الوقت الذي نصت فيه المادة (37) منه على أن جميع الموضوعات التي لم تذكر في المادة (34)، أي التي لا تنضوي تحت اختصاص البرلمان بالتشريع تعد ذات طبيعة لائحية، أي أن الدستور أعطى اختصاص تنظيمها الى التشريع الفرعي الذي تصدره السلطة التنفيذية، وبهذا أصبح اختصاص السلطة التنفيذية في مجال التشريع مطلقاً، وسلطات البرلمان محددة واستثنائية، وأصبحت السلطة التنفيذية هي صاحبة الولاية العامة في ميدان الوظيفة التشريعية، أما السلطة التشريعية ذاتها فإن اختصاصها تحدد على سبيل الحصر، وذلك لرغبة المشرع الدستوري في اضعاف البرلمان والعمل على تراجع دوره في مجال التشريع واعطاء هذا الامر الى السلطة التنفيذية. ينظر في ذلك: د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، 1994، ص305 و306. د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982، ص134. مورييس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، 1992، ص274.
- (28) المادة (62/اولا) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (29) د. أحمد محمود الربيعي وزهراء هشام القزاز، النظام القانوني للاعتماد المالي دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد1، العدد9، 2023، ص226.
- (30) د. يوسف شباط، المالية العامة، الكتاب الثاني، موازنة الدولة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1994، ص134.
- (31) الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (83) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4533) بتاريخ 2019/3/25.
- (32) د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص45.
- (33) تم اقراره في الدورة الخامسة/ السنة التشريعية الاولى/ الجلسة الاستثنائية في يوم الخميس 23 حزيران 2022.
- (34) نصت المادة (40) من دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958 على أن تخصيص الميزانية وتوزيعها على أبواب مختلفة هو حق يقتصر على الحكومة وحدها. وكذلك المادة (47) التي نصت على أن البرلمان مقيد بمدة زمنية معينة يتحتم عليه التصويت فيها على قانون الميزانية

- وإلا يحق للحكومة ان تنشر مشروع الميزانية بأمر يوضع موضع التنفيذ وبالتالي يهمل اختصاص البرلمان في هذا الخصوص . تنظر المواد (40) و(47) من دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958 المعدل.
- (35) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الاعلامية لمجلس النواب، بغداد، 2008، ص54.
- (36) المادة (80/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (37) غسان تركي عفتان محمد، التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الانبار، كلية القانون والعلوم السياسية، 2016، ص58.
- (38) ابراهيم حميد محسن الزبيدي، الفراغ التشريعي في أحكام الضرائب المباشرة في العراق، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، 2007، ص174.
- (39) دانا عبدالكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرار اعمال الدولة، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2010، ص78.
- (40) تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، 2003، ص30.
- (41) عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية، ج1، مطبعة الآداب، العراق، 1972، ص253.
- (42) د. هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص167.
- (43) علي مجيد حسون، تعدي السلطة التنفيذية على صلاحيات السلطة التشريعية في الانظمة البرلمانية المعاصرة، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، قسم القانون، 2019، ص36.
- (44) د. هشام محمد البدري، مصدر سابق، ص169.
- (45) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية رقم (43/اتحادية/2010) الصادر بتاريخ 2010/7/12 منشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية WWW.IRAQIA.IQ.
- (46) د. هاتف محسن كاظم الركابي، تشريع القوانين ودور السلطين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية، دار السنهوري للنشر، العراق، 2017، ص405.
- (47) د. ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، 1998، ص115 و116.
- (48) د. ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، مصدر سابق، ص138.
- (49) وذلك وفقاً لما ورد في المادة (138/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 التي نصت على أن "يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور" إذ أعطى الدستور وفقاً لهذه المادة صلاحية الاعتراض على مشروعات القوانين لدورة واحدة وهي الدورة الانتخابية (2006-2010) ينظر: ليلي حنتوش خالد، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2009، ص118.
- (50) المادة (138/خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (51) المادة (73/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (52) لا يكون التشريع نافذاً إلا بعد أن يصدق عليه رئيس الدولة ويصدره، والتصديق هو مجرد حق توقيفي واجرائي اما الاصدار فهو أمر أو اقرار من رئيس الجمهورية بأن القانون قد استوفى المراحل الدستورية اللازمة لتشريعه واصبح واجب التنفيذ والعمل به وأول مراحل التنفيذ هي النشر ليتحقق العلم به من الجميع . ينظر: د. حسن كيره، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1969، ص243.
- (53) نصت المادة (76) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 أولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.
- (54) ميسون طه حسين، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، مصدر سابق، ص42.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً/ الكتب:

1. د. حسن كيره، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1969.
2. دانا عبدالكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرار أعمال الدولة، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2010.
3. د. رائد ناجي أحمد، علم المالية والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2012.
4. د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، 1994.
5. د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.
6. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957.
7. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الاعلامية لمجلس النواب، بغداد، 2008.
8. عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، ج1، مطبعة الآداب، العراق، 1972.
9. د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
10. د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة دار السلام القانونية، لبنان، 2018.
11. د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق، ط1، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2022.
12. د. فائق زيدان، رقابة القضاء الدستوري على الحدود الدستورية بين السلطات، الوارث للطباعة والنشر، العراق، 2021.
13. د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1964.
14. موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، 1992.
15. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري- نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981.
16. د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 1996.
17. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
18. د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة، ط1، الميناء للطباعة والنشر، بغداد، 2003.
19. د. هاتف محسن كاظم الركابي، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية، دار السنهوري للنشر، العراق، 2017.

20. د. هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
21. د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، أبن النديم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
22. د. يوسف شباط، المالية العامة، الكتاب الثاني، موازنة الدولة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1994.

ثانياً/ البحوث:

1. د. أحمد محمود الربيعي وزهراء هشام القزاز، النظام القانوني للاعتماد المالي دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد 1، العدد 9، 2023.
2. بشار جاهم عجمي، ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، النجف الاشرف، المجلد 2، العدد 40.
3. حيدر علي ضايف، تدخل القضاء الدستوري لحماية الامن الاسرة الدستوري في ظل القيم والأخلاق المجتمعية الدستورية دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد 1، العدد 9، 2023.
4. د. رافع خضر شبر، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل كلية القانون، المجلد 6، العدد 3، 2014.
5. د. محمد يوسف محييد، رقابة البرلمان على اعمال الوزارة وفقاً لدستور 2005 دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد 1، العدد 3، 2021.

ثالثاً/ الرسائل والاطاريح:

1. ابراهيم حميد محسن الزبيدي، الفراغ التشريعي في أحكام الضرائب المباشرة في العراق، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، 2007.
2. ايمان قاسم هاني الصافي، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين الى البرلمان، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، كلية القانون، 2009.
3. بابيو فارس، التشريع بين الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2016.
4. تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، 2003.
5. د. ثامر محمد رخيص العيسوي، السلطة التنظيمية للإدارة في مجال تنفيذ القوانين، اطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، 2018.
6. د. ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، 1998.
7. ضياء كامل كزار الساعدي، السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، 2014.

8. علي مجيد حسون، تعدي السلطة التنفيذية على صلاحيات السلطة التشريعية في الانظمة البرلمانية المعاصرة، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، قسم القانون، 2019.
9. غسان تركي عفتان محمد، التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الانبار، كلية القانون والعلوم السياسية، 2016.
10. ليلي حنتوش خالد، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2009.

11. محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، 2012.
12. مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2014.
13. ميسون طه حسين، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، 2009.

رابعاً/ القرارات القضائية:

1. قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد (43و44/اتحادية/2010) منشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية. WWW.IRAQIA.IQ
2. قرار المحكمة الاتحادية رقم (43/اتحادية/2010) الصادر بتاريخ 2010/7/12 منشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية WWW.IRAQIA.IQ

List of sources and references

First/Books:

1. Dr. Hassan Kira, Introduction to Law, Manshat Al-Ma'arif, Alexandria, 1969.
2. Dana Abdul Karim Said, Dissolution of Parliament and Its Legal Effects on the Principle of Continuity of State Operations, 1st ed., Modern Publishing Institution, Beirut, 2010.
3. Dr. Raed Naji Ahmad, Financial Science and Financial Legislation in Iraq, Al-Attak for Book Manufacturing, Cairo, 2012.
4. Dr. Zuhair Shakir, The Mediator in Constitutional Law, Constitutional Law and Political Institutions, Vol. 1, University Publishing Institution, Beirut, 1994.
5. Dr. Sami Jamal Al-Din, Administrative Regulations and the Guarantee of Judicial Oversight, Manshat Al-Ma'arif, Alexandria, 1982.

-
6. Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, General Theory of Administrative Decisions, Arab Thought House, Cairo, 1957.
 7. Sirwan Adnan Mirza Al-Zahawi, Financial Oversight on the Implementation of the Public Budget in Iraqi Law, Media Department of the House of Representatives, Baghdad, 2008.
 8. Abd Al-Baqi Al-Bakri, Introduction to the Study of Law and Islamic Sharia, Vol. 1, Al-Adab Press, Iraq, 1972.
 9. Dr. Issam Suleiman, Parliamentary Systems Between Theory and Practice, Halabi Legal Publications, Beirut, 2010.
 10. Dr. Ali Youssef Al-Shukri, Principles of Constitutional Law and the Constitutional System in Iraq, Dar Al-Salam Legal Library, Lebanon, 2018.
 11. Dr. Ali Youssef Al-Shukri, Parliamentary Life in Iraq, 1st ed., Zain Legal Publications, Lebanon, 2022.
 12. Dr. Faiq Zidan, Judicial Oversight on Constitutional Boundaries Between Authorities, Al-Warith for Printing and Publishing, Iraq, 2021.
 13. Dr. Mahmoud Helmi, General Constitutional Principles, Arab Thought House, Cairo, 1964.
 14. Maurice Duverger, Political Institutions and Constitutional Law, University Publishing Institution, Beirut, 1992.
 15. Dr. Munther Al-Shawi, Constitutional Law - Theory of the State, Legal Research Center Publications, Baghdad, 1981.
 16. Dr. Nazih Raad, General Constitutional Law - General Principles and Political Systems, Modern Publishing Institution, Beirut, 1996.
 17. Dr. Naaman Ahmed Al-Khatib, The Mediator in Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2006.
 18. Dr. Wisam Sabar Al-Ani, Legislative Authority of the Administration, 1st ed., Al-Mina for Printing and Publishing, Baghdad, 2003.
 19. Dr. Hatif Mohsen Kazem Al-Rakabi, Legislation of Laws and the Role of the Legislative and Executive Authorities in Federal Systems, Dar Al-Sanhouri for Publishing, Iraq, 2017.

-
20. Dr. Hisham Muhammad Al-Badri, The Legislative Role of Parliament in the Financial Field, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, 1997.
 21. Dr. Youssef Hashi, In Constitutional Theory, Ibn Al-Nadim Publishing and Distribution, Algeria, 2009.
 22. Dr. Youssef Shabat, Public Finance, Volume Two: The General State Budget, Damascus University Publications, 1994.

Second/Research:

1. Dr. Ahmed Mahmoud Al-Rubaie and Zahra Hisham Al-Qazzaz, The Legal System of Financial Appropriation: A Comparative Study, Published Research in Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Volume 1, Issue 9, 2023.
2. Bashar Jahem Ajami, The Legislative Function Exercised by the Executive Authority: The Case of Legislative Delegation and Emergency Regulations, Published Research in the Journal of the Islamic University College, Najaf Al-Ashraf, Volume 2, Issue 40.
3. Haidar Ali Dayef, The Intervention of Constitutional Judiciary to Protect the Constitutional Family Security in Light of Societal Constitutional Values and Ethics: A Comparative Study, Published Research in Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Volume 1, Issue 9, 2023.
4. Dr. Rafiq Khudr Shabir, The Legislative Function of the Federal Parliament in a Federal State, Published Research in Al-Muhqiq Al-Hilli Journal of Legal and Political Sciences, University of Babylon, College of Law, Volume 6, Issue 3, 2014.
5. Dr. Muhammad Youssef Muhimid, Parliamentary Oversight of Ministerial Actions According to the 2005 Constitution: A Comparative Study, Published Research in Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Volume 1, Issue 3, 2021.

Third/ Messages and treasures:

1. Ibrahim Hamid Mohsen Al-Zubaidi, Legislative Vacuum in Direct Tax Provisions in Iraq, Doctoral Thesis, University of Baghdad, College of Law, 2007.

-
2. Iman Qasim Hani Al-Safi, The Competent Authority to Submit Draft Laws to Parliament, Master's Thesis, Al-Mustansiriya University, College of Law, 2009.
 3. Baibo Fares, Legislation Between the Original Competence of the Legislative Authority and the Dominance of the Executive Authority, Master's Thesis, Abdul Rahman Mira University, Faculty of Law and Political Science, Algeria, 2016.
 4. Taghreed Abdul Qadir Al-Dulaimi, The Ordinary Legislative Powers of the Head of State in Some Arab Constitutions: A Comparative Study, Master's Thesis, University of Baghdad, College of Law, 2003.
 5. Dr. Thamer Muhammad Rakhis Al-Essawi, The Regulatory Authority of the Administration in the Implementation of Laws, Doctoral Thesis, University of Babylon, College of Law, 2018.
 6. Dr. Sajid Muhammad Kazem, The Powers of the Head of State in Parliamentary Legislative Work, Doctoral Thesis, University of Baghdad, College of Law, 1998.
 7. Daa Kamel Kzar Al-Saadi, The Executive Authority in Parliamentary Systems: A Comparative Study, Master's Thesis, Al-Mustansiriya University, College of Law, 2014.
 8. Ali Majid Hassoun, The Executive Authority's Encroachment on the Powers of the Legislative Authority in Contemporary Parliamentary Systems, Master's Thesis, Islamic University in Lebanon, Faculty of Law, Department of Law, 2019.
 9. Ghassan Turki Iftan Muhammad, The Constitutional Organization of the Executive Authority in the Iraqi Parliamentary System: A Comparative Study, Master's Thesis, University of Anbar, College of Law and Political Science, 2016.
 10. Leila Hantoush Khalid, The Impact of Parliament on the Head of State in Some Constitutional Systems, Master's Thesis, College of Law, University of Babylon, 2009.
 11. Muhammad Abdul Ali Khudair Al-Ghazali, The Reciprocal Influence Between the Legislative and Executive Authorities: A Comparative Study, Master's Thesis, University of Babylon, College of Law, 2012.
 12. Marouj Hadi Al-Jazaeri, Independence of the Legislative Authority: A Comparative Study, Doctoral Thesis, College of Law, University of Baghdad, 2014.

13. Maysoun Taha Hussein, The Deviance of Parliament in Exercising Its Legislative Function, Master's Thesis, University of Babylon, College of Law, 2009.

Fourth/ Judicial Decisions:

1. Federal Supreme Court Decision No. (43 and 44/Federal/2010) published on the official website of the Federal Judiciary Authority WWW.IRAQIA.IQ.
2. Federal Supreme Court Decision No. (43/Federal/2010) issued on 12/7/2010 published on the official website of the Federal Judiciary Authority WWW.IRAQIA.IQ.