**تقسيم البحث:**

بعد أن تعرفنا على التشريع يحسن بنا الإلمام بأكثر جوانبه بإيجاز ولذلك تقضينا الإحاطة علما بهذه الجوانب أن نوزع هذا البحث على فروع متعاقبة نخصصها للبحث الوجيز فيما يأتي:

1- انواع التشريع وطرق سنها.
2- نفاذ التشريع والرقابة على صحته.
3- نطاق التشريع من حيث المكان والزمان
4- تفسير التشريع
5- إلغاء التشريع.
6- التقنين وهو صورة هامة من صور التشريع.

## الفرع الأول

# أنواع التشريع وطرق سنها

يتدرج التشريع من حيث قوته الملزمة فنجده على ثلاثة أنواع تتفاوت من حيث قوتها هي: التشريع الدستوري والتشريع العادي والتشريع الفرعي ويحل التشريع الدستوري المرتبة العليا. ويليه التشريع العادي من حيث القوة أما التشريع الفرعي فيحل المرتبة الثالثة.

وسنتكلم بإيجاز في هذه الأنواع الثلاثة محددين معانيها مبينين طرق سنها.

### أولا- التشريع الدستوري أو الدستور.

وهو التشريع الذي يضع الأساس الذي يقوم عليه نظام الدولة ويحدد طريقة ممارسة الحكام السلطة فيها. فهو يحدد شكل الحكم في الدولة ويعين السلطات العامة فيها واختصاص كل منها وينظم علاقات بعضها ببعض وعلاقاتها بالأفراد ويقرها للأفراد من حريات عامة وحقوق قبل الدولة.

وقد عرف التشريع الدستوري في العراق باسم (القانون الأساسي) في العهد الملكي وهو القانون الأساسي الصادر في (21/ آذار سنة 1925 وعرف باسم الدستور في العهد الجمهوري وقد صدرت في العهد الجمهوري سبعة دساتير هي الآتية.

أولها: دستور 27 تموز 1958 المؤقت.

ثانيها: قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 20 لسنة 1963، أو دستور 4 نيسان لسنة 1963.

ثالثها: قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 61 لسنة 1964 أو دستور ٢٢ نيسان 1964

رابعها: دستور 29 نيسان 1964 المؤقت الذي عدلت أحكامه بموجب القانون رقم 137 الصادر في 18 أيلول 1965.

خامسها: دستور 21 أيلول سنة 1968 المؤقت، الذي عدلت أحكامه بقوانين لاحقة أبرزها التعديل الرابع لدستور الوزراء فأصبح رئيس الجمهورية رئيس الحكومة. وأعقبه القانون رقم 224 سنة 1969 وهو قانون تعديل قانون السلطة التنفيذية رقم 50 لسنة 1964 الذي ألغي ديوان مجلس الوزراء.

سادسها: دستور 19 تموز سنة 1970 المؤقت .

سابعها: دستور 2005 وهو الدستور الحالي.

## سن التشريع الدستوري أو الدستور:

تختلف طريقة سن الدستور أو السلطة التي تتولى وضعه باختلاف الأوضاع السياسية في المجتمع ويصدر الدستور عادة بواحدة من أربع طرق فقد يصدر في صورة منحة من الحكام في الدولة إلى الشعب أو في صورة عقد بين الشعب وبين صاحب السلطة. وقد تسنه جمعية تأسيسية منتخبة من الشعب. وقد يسنه الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء وإذا أمعنا النظر في هذه الطرق. وجدنا أن الطريقة الأولى والثانية لا تتفقان مع المبادئ الديمقراطية التي تتأسس على فكرة سيادة الشعب واعتباره مصدر السلطات. فالدستور يصدر عن طريقها في مجتمعات لم تستقر فيها القيم الديمقراطية وإن كان صدوره يجيء في الغالب بتأثير من الضغط الشعبي. أما الطريقتان الأخريان فأنها تنسجمان مع مبدأ سيادة الشعب وإن كانتا تتفاوتان من حيث مدى إسهام الشعب في سن دستورها. فسنه عن طريق جمعية تأسيسية ينتخب الشعب أعضاءها في سن أعضائها يكون أصدق تعبيرا عن الإرادة العامة وأوسع مجالا لتمحيص أحكامه من قبل من وضع الشعب فيهم ثقته عن طريق الانتخاب. أما سنه عن طريق الاستفتاء فهو وإن قام على فكرة أن الشعب مصدر السطات إلا أن الدستور يوضع من قبل السلطة القائمة ليطرح بعدئذ على استفتاء شعبي وقد لا يترك مجالا لتمحيص أحكامه وتفهم تفصيلاته وإبداء الرأي في نواقصه. إذ ليس أمام الشعب إلا أن يختار بين الموافقة عليه برمته أو رفضه بأجمعه وفي ذلك إحراج للرأي العام وتضييق على حرية التعبير. لأن الشعب غالبا ما يفضله على علاته على الإبقاء على الوضع القائم قبل صدوره. ولعل أفضل طريقة لسن الدستور وأكثرها انسجاما مع المبدأ الديمقراطي في جوهره لا في مظهره فحسب هي التي تجمع بين الطريقتين الثالثة والرابعة معا.

وجدير بالذكر أن القانون الأساس العراقي سن في العهد الملكي من قبل لجنة دستورية أعقبها مجلس تأسيس. أما الدساتير التي سنت في العهد الجمهوري فقد صدرت في صورة إعلان من القوة السياسية والفكرية التي تملك زمام الأمور وجاءت دساتير مؤقتة، لأن الغرض منها تنظيم ممارسة السلطة السياسية خلال فترة معينة وإبراز معالم التغيير الاجتماعي المنشود حتى تسمح الظروف بوضع الأسس الدائمة لنظام الحكم والقواعد الثابتة للتنظيم الاجتماعي والسياسي.

## تعديل الدستور:

وترتبط بسن الدستور مسألة تعديله. ذلك لأن فكرة علوية الدستور باعتباره القاعدة العليا في الدولة. تقتضي وجوب العمل على حمايته عن طريق إجراءات وشروط ينبغي استيفاؤها في تعديله أو تغيره تكون أكثر تعقيدا وأشد تقيدا من الطرق المتبعة في المساس بالتشريع العادي تعديلا أو تعبيرا. ومع ذلك فإن مدى سلطان فكرة علوية الدستور وما ينتج عنها من حرص على حمايته من يريد المساس به أمر يتفاوت الدولة وعيا وظروفا. سياسية ونظرة إلى المشرع، ومدى الرغبة في حماية الدستور من المساس به.

وعلى العموم فإن الدساتير من حيث إجراءات المساس بها تكون على نوعين: مرنة وجامدة

أما الدستور المرن فهو الدستور الذي يجري تعديله أو إلغاؤه بنفس الطريقة التي يتم بها تعديل أو تغيير صدور التشريع العادي وذلك بإصدار من السلطة التشريعية، أما الدستور الجامد فهو الدستور الذي لا يمكن تعديل أحكامه أو الغاؤها إلا بشروط خاصة وإجراءات معينة أثقل وأعقد من الإجراءات المتبعة في تعديل وإلغاء القوانين الاعتيادية. فلا يكفي لتعديل أحكامه صدور تشريع عادي ينبغي أن تستوفي الشروط والإجراءات التي نص عليها الدستور والتي تجعل من تعديله أمرا غير هين. ومن الأمثلة على الدساتير الجامد القانون الأساسي العراقي والدستور المصري لسنة 1964. ومن الأمثلة على الدساتير المرنة الدستور الإنكليزي والدساتير المؤقتة العراقية الصادرة في العهد الجمهوري.

## ثانيا- التشريع العادي أو القانون أو التشريع الرئيسي:

يقصد به التشريع الذي تسنه السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور. وإذا كان الأصل أن السلطة التشريعية هي التي تتولى سنه، إلا أن من الجائز أن تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في سنه على سبيل الاستثناء وذلك ما يقع في حالتين:

أولاهما: حالة الضرورة كما لو وقعت في فترة حل مجلس الأمة وفيما بين أدوار انعقاده. أحداث تقتضي الإسراع في اتخاذ التدابير أو الحلول لمواجهتها عن طريق قرارات لها قوة القانون. ويسمى هذا التشريع بتشريع الضرورة. وقد نصت عليه بعض الدساتير الأجنبية كما نص عليه كل من القانون الأساسي العراقي ودستور 29 نيسان سنة 1964 العراقي المؤقت.

ثانيهما: حالة التفويض أو التخويل. حيث تخول السلطة التشريعية السلطة التنفيذية حق إصدار قرارات لها قوة القانون في فيحدد المسائل المعينة والفترة المحددة في التخويل بدافع من الرغبة في إحاطة التشريع بالسرية قبل إصداره ويسمى هذا النوع من التشريع الاستثنائي تشريع التفويض أو التخويل.

وبالرجوع لدستور 2005 العراقي الحالي نجد انه في المادة (61/ تاسعا) قد سمح بتفويض الاختصاص التشريعي في الظروف الاستثنائية عند حالة اعلان الحرب وحالة الطوارئ حيث

اجازت المادة المذكورة بتخويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون البلاد في الظروف الاستثنائية والطارئة على ان تنظم هذه الصلاحيات بقانون.

## سن التشريع العادي:

تتولى السلطة التشريعية في الدولة سن التشريع العادي في حدود اختصاصها الذي رسمه الدستور. ومصطلح السلطة التشريعية يعني الهيئة التي تمارس وظيفة سن القواعد القانونية والهيئة المختصة بالتشريع تختلف في شكلها وطبيعتها باختلاف الدول. ولكنها تبدو في البلاد الديمقراطية هيئة ينتخب الشعب أعضاءها تطلق عليها تسميات شتى كالبرلمان والمجلس النيابي والجمعية الوطنية والمجلس الوطني ومجلس الأمة ومجلس الشعب. وقد تبدو هذه الهيئة في صورة مجلس منتخب واحد، وقد تنتظم مجلسين فإذا اقتصرت على مجلس واحد ضم هذا المجلس من ينتخبه الشعب لتمثيله فيه. وإذا ضمت مجلسين انتخب الشعب أعضاء أحد المجلسين الذي قد يطلق عليه اسم المجلس النيابي أو مجلس العموم أو أية تسمية أخرى أما المجلس الآخر فقد ينتخب الشعب كل اعضائه وقد ينتخب بعضهم ليتولى رئيس الدولة تعيين البعض الآخر وقد يستأثر رئيس الدولة باختيارهم جميعا. وتطلق على المجلس الثاني تسميات متعددة منها مجلس الشيوخ أو مجلس الأعيان ويسمى في إنكلترا مجلس اللوردات ونظام المجلسين نظام اقتضته اعتبارات متعددة منها الاعتبارات الاجتماعية الطبقية ومنها اعتبارات تتعلق بالتنظيم السياسي للدولة ومنها الرغبة في تقوية السلطة التنفيذية. عن طريق مجلس تتولى تعيين جميع أعضائه أو بعضهم لتتخذ منه وسيلة لمقاومة المجلس الآخر الذي يضم ممثلين عن الشعب أعضائها كلا أو جزءا بل قد يضاف إليها رئيس الدولة ملكا كان أو رئيس جمهورية أو أميرا.

### ويمر التشريع العادي في ظل النظام البرلماني من حيث سنه بثلاث مراحل هي:

مرحلة اقتراح التشريع ومرحلة التصويت عليه ومرحلة التصديق. ولما كان التشريع العادي العراقي شأنه شأن غيره من التشريعات يجتاز هذه المراحل الثلاث ولا يختلف عن غيره إلا في بعض جزئياتها وتفصيلاتها. لذلك سنقصر بحثنا على سن التشريع العراقي.

## سن التشريع العادي العراقي

ان السلطة التشريعية في ظل الدستور العراقي لعام 2005 الحالي تتكون من (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) اذ يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء يمثلون الشعب العراقي بأكمله بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة، اما مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم ويتم تشكيله وتنظيمه بقانون الا انه لم يتم تشكيله الى الان. وقد نص الدستور العراقي الحالي في المادة(61/اولا) على ان( عملية تشريع القوانين هو من اختصاص السلطة التشريعية)، وعملية تشريع القوانين تمر بمراحل اجراءات عدة وهي على النحو التي:

1- **مرحلة اقتراح مشروع القانون:** تملك السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حق تقديم مشاريع القانون الى السلطة التشريعية (مجلس النواب)، وكذلك من حق عشرة اعضاء من مجلس النواب او احدى لجانه المختصة تقديم مقترحات القوانين لمجلس النواب.

2- **مرحلة مناقشة المشروع والتصويت عليه:** يقوم مجلس النواب بعد ذلك بمناقشة مشاريع القانون المقدمة له تمهيدا لإصدارها، فمجلس النواب يناقش ويبت في مدى ضرورة إصدار القوانين ولكون أعضاء مجلس النواب هم ممثلين للشعب فيفترض أن تصدر القوانين انعكاسا لحاجة المجتمع، ويحرص أعضاء مجلس النواب عادة مناقشة مشاريع القوانين, فضلا عن اهتمامهم بالمصلحة العامة وبالبعد الدستوري، وبعد إكمال المناقشات وبيان الأسباب الموجبة أو مبررات تشريع القانون. ويجري التصويت عليه بموجب الأغلبية البسيطة (أكثرية المصوتين), ما لم يقرر الدستور أغلبية خاصة لإقرار بعض القوانين . ففي حالة عدم موافقة مجلس النواب على المشروع من حيث المبدأ "بأغلبية عدد أعضائه "يعد ذلك رفضا لمشروع القانون أما إذا وافق مجلس النواب على مشروع القانون من حيث المبدأ ينتقل إلى مناقشة مواده مادة مادة، بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ رأي اعضاء مجلس النواب من خلال التصويت على كل مادة على حدة, وبعد الانتهاء من مناقشة المواد والاقتراحات بالتعديلات المقدمة بشأنها. يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة بمجموعها وبعد انتهاء مرحلة المناقشة يتم التصويت على مشروع القانون.

3- **مرحلة التصديق:** وبعد أن حظي مشروع القانون بموافقة مجلس النواب أي صوت عليه بأغلبية بسيطة, يرسل إلى مجلس رئاسة الجمهورية لغرض الموافقة عليه بالإجماع وتصديقه وإصداره خلال خمسة عشر يوما من تاريخ وصوله له وفي حال عدم موافقة مجلس رئاسة الجمهورية على مشروع القانون، يعاد المشروع إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وترسل ثانية إلى مجلس رئاسة الجمهورية للموافقة عليها. وفي حال عدم موافقة مجلس رئاسة الجمهورية على المشروع ثانية يعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقره بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض, ويعد المشروع مصادقا عليه ويصبح قانونا.

## التشريع الفرعي:

وهو أدنى أنواع التشريع معرفة ويقصد به التشريع الذي تصدره السلطة التنفيذية بمالها من اختصاص أصيل تخول لها في الدستور ابتغاء تنفيذ التشريع العادي أو تنظيم المرافق والخدمات العامة والسلطة التنفيذية في إصدارها هذا التشريع لا تحل محل السلطة التشريعية حلول مؤقتا وإنما تبدو صاحبة اختصاص أصيل نص عليه الدستور رغبة في تخفيف أعباء السلطة التشريعية وحرصا على تخليص القوانين من التفصيلات الجزئية وتسليما بقدرة السلطة التنفيذية على التعرف على التفصيلات الخاصة بتنفيذ القوانين واختيار التنظيم الملائم للمصالح والمرافق العامة. ذلك لأن التشريع العادي لا يتناول بالتنظيم جميع التفصيلات الدقيقة فيما يتناوله بالحكم من مسائل لتعذر إلمام السلطة التشريعية بها ولأنها تظهر في الغالب عند تطبيق القانون. ولذلك يترك أمر تنظيمها للسلطة التنفيذية بما ينيطه بها من اختصاص أصيل. وفي إناطة مهمة تشريعها بالسلطة التنفيذية حيلولة دون تعطيل العمل التنفيذي والإداري من جهة وتجنب لإشغال السلطة التشريعية بوضع كثير من

التشريعات الثانوية من جهة أخرى، ولا يترتب على إناطة مهمة التشريع في هذه المسائل بالسلطة التنفيذية إضرار بالمصلحة العامة أو هدر لحقوق الأفراد لأن على السلطة التنفيذية أن تتقيد فيما تسنه بأحكام التشريع العادي الذي تولت السلطة التشريعية وضعه ولأن السلطة التنفيذية ألصق صلة بالجمهور بحكم وظيفتها وأكثر استيعابا لظروف تطبيق القوانين وقدرة على اختيار التنظيم الملائم لسير العمل في المصالح والمرافق التي تتولى إدارتها بذاتها.

ومن قبيل التشريع الفرعي ما يسمى في مصر باللائحة سواء كانت تنفيذية أو تنظيمية أو لائحة ضبط. ويقصد باللائحة التنفيذية الأنظمة التي توضع لتنفيذ القوانين ويكون الغرض منها تسهيل تطبيق القانون باحتوائها القواعد التفصيلية التي توضح ما في نص القانون من إجمال وتبين ما يقتضيه تنفيذه من إجراء أما اللوائح التنظيمية فيقصد بها الأنظمة التي توضع لتنظيم المصالح العامة بما يتضمن حسن سيرها وإشباعها للحاجات العامة. وأما لوائح الضبط فهي التي تصدر لحماية الأمن العام وصيانة الصحة العامة كأنظمة المرور وأنظمة المحلات التي تقلق الراحة العامة أو المضرة بالصحة العامة.

## التشريع الفرعي في العراق وسنه:

يضم التشريع الفرعي في العراق أنواعا ثلاثة هي الأنظمة والتعليمات والقرارات والأنظمة الداخلية. وقد اشار دستور 2005 العراقي الحالي اليها في المادة (80/ثالثا) وبين بأن من صلاحيات مجلس الوزراء (اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القانون).

ويقصد (بالنظام) التشريع الذي تضمه السلطة التنفيذية لتيسير تنفيذ القانون الصادر من السلطة التشريعية. ويشتمل على القواعد التفصيلية التي توضح ما في القانون من اقتضاب وما يقتضيه التطبيق من إجراء والحكمة في تخويل السلطة التنفيذية حق وضعه مزدوجة هي تخفيف الأعباء عن كاهل السلطة التشريعية كي لا تشغل نفسها بتشريعات ثانوية وإلقاء مهمة تنظيم تنفيذ القانون في دقائقه على عاتق سلطة أكثر التصاقا بالجمهور من السلطة التشريعية وأدرى منها بظروف تطبيق القانون هي السلطة التنفيذية.

أما التعليمات فتشريع فرعي يقصد به تيسير تطبيق قانون نافذ أو نظام صادر. وقد أشارت إليها بعض الدساتير العراقية غير أن حق السلطة التنفيذية في إصدارها أمر ثابت دون حاجة إلى نص دستوري صريح ما دام القانون أو النظام يخولها هذا الحق. وتوضع التعليمات من قبل جهة رسمية وزارة أو جهة أخرى خولها القانون أو النظام بالنص الصريح إصدار التعليمات اللازمة لتفصيل المجمل من أحكامه ولبيان الضروري من الإجراءات في تطبيقه. وعليه فإن التعليمات تكون أضعف قوة من النظام لأنها كما تصدر تنظيما لتنفيذ القانون قد تصدر تسهيلا التطبيق النظام.

وأما النظام الداخلي فيراد به التشريع الذي يصدر استنادا إلى نص تضمنه قانون صدر لينشئ أو يحكم مؤسسة ما يخول مجلس إدارة المؤسسة رسمية كانت أو شبه رسمية. حق إصداره لتنظيم كيانها وتيسير أعمالها. فيتولى النظام الداخلي تحديد أغراض المؤسسة وبيان تشكيلاتها وتنظيم

ميزانيتها وملاكها وصلاحيتها يصدر عنها ممثلة في مجلس إدارتها. ولما كان النظام الداخلي يوضع استنادا إلى نص ورد في قانون يحكم مؤسسة ما فينبغي أن لا يخرج في أحكامه عن حدود الغرض من إصداره وأن لا يخالف ما جاء في القانون من أحكام. ويبدوا هذا النوع من التشريع الفرعي كثير الشبه باللائحة التنظيمية التي أشارت إليها بعض الدساتير الأجنبية ومنها الدستور المصري.

المصادر

1- عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، المكتبة القانونية، ط3، 2011.
2- فهد العنزي ، القرار الاداري تعريفه واركانه، www.siironline.org
3- علي حسين سفيح، الالية الدستورية لتشريع القوانين في العراق بعد 2003، جامعة النهرين، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد الثاني ،2017، www.democraticac.de
4- الستور العراقي لعام 2005.