P-ISSN:2070-027X
E-ISSN:2663-581X
مجلة العلوم القانونية/ المجلد 38/ العدد الثاني – 2023

Legal evaluation of the nature of the legislative role of the financial bills proposed by the parliamentary committees in the Iraqi parliament

Student - Master
Qasim Mohsen Badawy
University of Baghdad
College of Law
Qasem.mohsen1202a@colaw.uobaghdad.edu.iq

Assistant Professor Doctor
Ammar Fawzi Kazem Al-Mayahi
University of Baghdad
College of Law
ammar.fawzi@colaw.uobaghdad.edu.iq

Receipt Date: 9/3/2023, Accepted Date: 12/4/2023, Publication Date: 25/12/2023.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Abstract

The current research aims to identify the legal evaluation of the nature of the legislative role of the financial bills proposed by the parliamentary committees in the Iraqi parliament، where the problem of research in the tasks of the Iraqi parliament is to monitor the work of the executive authority، either individually or collectively، in order to verify the The extent to which the executive authority properly implements the state's general policies، and conducts a kind of political control over its work. The importance of research lies in the fact that setting supreme controls in society، such as the right to legislation، is the most important aspect of sovereignty in the state. In the modern state، parliamentary councils enjoy sovereignty according to the theory of the nation's sovereignty، which makes parliaments an almost absolute legislative authority، bound only by what the constitution restricts them to، which expresses the will of the nation. As well as the comparative approach between laws.

The researcher reached a set of the following conclusions and recommendations:

1. Legislative work requires time and depth in research، study and review of the various aspects and implications of the subject
2. Parliamentary committees have become، as a result of practical necessities، and in response to the large increase in the preparation of important legislation for the modern state.
3. Granting some powers to the President of the Republic، represented by the executive authority، in order to create a balance between the two heads of the executive authority
4. We suggest reducing the number of parliamentary committees، as an increase in the number of these committees reduces their effectiveness، and the large number of them leads to a conflict between these committees on the subject of jurisdiction.

التقييم القانوني لطبيعة الدور التشريعي لمشاريع القوانين المالية التي تقترحها اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي

طالب ـ ماجستير
قاسم محسن بديوي
جامعة بغداد – كلية القانون
Qasem.mohsen1202a@colaw.uobaghdad.edu.iq

أستاذ مساعد دكتور
عمار فوزي كاظم المياحي
جامعة بغداد – كلية القانون
ammar.fawzi@colaw.uobaghdad.edu.iq

تاريخ الاستلام: 2023/3/9، تاريخ القبول: 2023/4/12، تاريخ النشر: 2023/12/25.

ملخص البحث

يهدف البحث الحالي الى التعرف على التقييم القانوني لطبيعة الدور التشريعي لمشاريع القوانين المالية التي تقترحها اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي ، حيث تبرز اشكالية البحث في مهام مجلس النواب العراقي بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك إما بشكل فردي أو جماعي، وذلك من أجل التحقق من مدى قيام السلطة التنفيذية بتنفيذ السياسات العامة للدولة بشكل سليم، وإجراء نوع من الرقابة السياسية على عملها ، وتكمن اهمية البحث في إن وضع الضوابط العليا في المجتمع كحق التشريع، يعد أهم مظهر للسيادة في الدولة، فالجهة التي تملك هذا الحق تكون مستحوذة على السيادة في المجتمع ، ففي الدولة الحديثة تتمتع المجالس النيابية بالسيادة وفقا لنظرية سيادة الأمة الأمر الذي يجعل من البرلمانات سلطة تشريعية تكاد تكون مطلقة، لا تتقيد إلاّ بما يقيدها به الدستور، المعبر عن إرادة الأمة ، حيث سيتم اعتماد منهجية تحليل النصوص القانونية لمعرفة الجزئيات الداخلة في مفهوم هذا الموضوع فضلا عن المنهج المقارن بين القوانين .

وقد توصل الباحث الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات الاتية :

1. ان العمل التشريعي يحتاج إلى وقت وتعميق في البحث والدراسة والمراجعة لمختلف الجوانب والآثار المترتبة على الموضوع
2. اصـــبحت اللجان البرلمانية، نتيجة للضـــرورات العملية، ولمواجهة الزيادة الكبيرة لاعداد التشريعات المهمة للدولة الحديثة.
3. منح بعض الصــلاحيات لرئيس الجمهورية متمثلاً بالســلطة التنفيذية، وذلك من أجل خلق التوازن بين رأسي السلطة التنفيذية
4. نقترح تقليل عدد اللجان البرلمانية، فالزيادة في عدد هذه اللجان يقلل من فاعليتها وكذلك فإن كثرة عددها يؤدي إلى تنازع بين هذه اللجان في موضوع الاختصاص.

المقدمة Introduction

مشكلة البحث Research problem

تتحدد مهام مجلس النواب العراقي بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك إما بشكل فردي أو جماعي، وذلك من أجل التحقق من مدى قيام السلطة التنفيذية بتنفيذ السياسات العامة للدولة بشكل سليم، وإجراء نوع من الرقابة السياسية على عملها. فمثلا فيما يتعلق بمشاريع القوانين المالية ومشروع الموازنة العامة كأكبر مقال على ذلك فمجلس الوزراء يقدمه لمجلس النواب، والذي بدوره يتفحصه بجميع فصوله وله الحق بأن يقترح زيادة في إجمالي النفقات المعروضة في الموازنة . فمجلس الوزراء هنا يمارس مهمة التخطيط وتنفيذ السياسات العامة للدولة، ويشرف على وضع الخطط العامة آلية عمل الوزارات والجهات التي ترتبط بها، ويقوم باقتراح مشروعات القوانين وإصدار التعليمات والانظمة التي تتعلق بها، ويقوم برفعها إلى مجلس النواب من أجل التصديق عليها وإقرارها وإصدارها بشكل رسمي على شكل قانون.

اهمية البحث Research importance

إن وضع الضوابط العليا في المجتمع كحق التشريع، يعد أهم مظهر للسيادة في الدولة، فالجهة التي تملك هذا الحق تكون مستحوذة على السيادة في المجتمع ، ففي الدولة الحديثة تتمتع المجالس النيابية بالسيادة وفقا لنظرية سيادة الأمة الأمر الذي يجعل من البرلمانات سلطة تشريعية تكاد تكون مطلقة، لا تتقيد إلاّ بما يقيدها به الدستور، المعبر عن إرادة الأمة، ويقال في هذا الشأن إن البرلمان البريطاني الممثل للأمة الإنجليزية، يستطيع أن يفعل كل شيء، إلا أن يجعل الرجل امرأة، والمرأة رجلا، وفي هذا إشارة على أن إرادة الأمة لا تعرقلها القيم والمبادئ الدينية أو الأخلاقية، بحيث يستطيع النواب أن يشرعوا بصرف النظر عن موافقة عملهم للدين، أو مخالفته له.

وتباشر السلطة التشريعية في الدول المختلفة اختصاصات عديدة، يتوقف حجمها ومداها على حسب طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة، وطريقة رسم الدستور للعلاقات بين السلطات العامة وهذه الوظائف التي يقوم بها البرلمان تقليدية، متعارف عليها في الأنظمة الدستورية المقارنة إلى جانب الوظيفة الأصلية والمتمثلة في سن القوانين والمراقبة.

اهداف البحث Research aims

يهدف البحث الحالي الى التعرف على التقييم القانوني لطبيعة الدور التشريعي لمشاريع القوانين المالية التي تقترحها اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي .

منهجية البحث Research Methodology

تعتمد هذه الدراسة بشكل أساس على منهجين يكمل أحدهما الآخر بقصد الوصول إلى هدف البحث والإلمام بجميع النواحي القانونية المتعلقة به وبشكل دقيق وكما يأتي:
المنهج التحليلي: وهو الذي يقوم بالأساس على تحليل النصوص القانونية ومحاولة استنباط الأحكام المناسبة وبيان مواطن الضعف والقوة فيما بينها وترجيح بعضها مع بيان أسباب ومبررات ذلك.

حيث سيتم اعتماد منهجية تحليل النصوص القانونية لمعرفة الجزئيات الداخلة في مفهوم هذا الموضوع فضلا عن المنهج المقارن بين القوانين ، وقد اعتمد القانون العراقي اساسا للبحث مع مقارنته مع بعض القوانين فضلا عن الاشارة إلى موقف بعض التشريعات في الهامش.

حدود البحث Search limits

لدراستنا حدود موضوعية ومكانية وزمانية بنيت عليها وهي:

1. **الحدود الموضوعية** : التقييم القانوني لطبيعة الدور التشريعي لمشاريع القوانين المالية التي تقترحها اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي.
2. **الحدود المكانية :** العراق – بغداد
3. **الحدود الزمانية** : تم اجراء الدراسة ومتطلباتها في العام الدراسي ٢٠٢٢م.

المبحث الاول
The first topic
تقييم المعيار الشكلي لطبيعة الدور التشريعي لمشاريع القوانين المالية المقترحة من قبل اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي
Evaluation of the formal criterion for the nature of the legislative role of the draft financial laws proposed by the parliamentary committees in the Iraqi parliament

المعيار الشكلي يتجلى من خلال التركيز على الشكل أو المظهر الخارجي الذي تتجسد فيه القاعدة القانونية، والجهة التي أصدرتها، والخطوات والإجراءات التي اتبعتها في وضع القاعدة القانونية وتشكلها، فالخطوات التي تتخذها اللجان النيابية وفقاً للمعيار الشكلي تتمثل بمجموعة من القواعد الأساسية التي تنظم عمل اللجان، والتي تصدر على شكل وثيقة دستورية تركز على وضع قواعد واجراءات معينة لتطبيق مشروع ما. فالمعيار الشكلي يستم بالبساطة والوضوح، فالقرارات المتخذة من قبل اللجان تخضع أثناء إنشاءها لإجراءات متعددة تختلف وفقاً لاختلاف القوانين الدستورية، كما أنها تراعي سمو القواعد الدستورية في النظام القانوني في الدولة، إلا أن هذا المعيار يتطلب وجوب السير وفقاً لإجراءات قانونية معقدة. فاللجان النيابية ساهمت وبدرجة كبيرة في إنجاز العديد من الأعمال واقتراح العديد من المشاريع المالية في العراق خلال السنوات الماضية، وكانت أبرز جوانب التقييم المتعلقة بهذا الموضوع:

- كانت اللجان النيابية تتسم بالقدر الكاف من المسؤولية لإقرار مشاريع القوانين المالية، وذلك من خلال استعانتها بالعديد من الخبراء والفنيين البارزين وعلى مستوى عال من التخصص جعلت هذه المهمة سهلة عليها وميسورة.
- التثقيف الذاتي أسهم وبدرجة كبيرة في إحداث مشاريع قوانين مالية تتواكب مع أحدث التشريعات العالمية، بل واكتسبت الخبرة من البرلمانات العرقية في الدمل المتقدمة، فمثلاً باتت تتم مناقشة الميزانية العامة للدولة قبل إقرارها مناقشات رقابية وتحليلية عميقة.
- الاتصال والتشبيك بين جميع أفراد اللجان مع بعضها البعص والاستفادة من الخبرات وتبادلها ساهم بدور إيجابي في تشريع العديد من القوانين.
- التأكد من أن مشروعات القوانين تلك لا تتعارض مع الشريعة الإسلامية ونصوص الدستور.

– قامت اللجان النيابية بعقد اجتماعاتها بعيداً عن الجمهور وسمحت بمشاركة وسائل الإعلام على أعمالها ونشر ملخصاتها ما أكسبها الشفافية والوضوح.

بالتالي فإن سر قوة المجالس البرلمانية تكمن في اللجان البرلمانية التي تعتبر بمثابة همزة وصل بين البرلمان والجمهور أي الرأي العام.

المطلب الأول

The first requirement

تقييم الشكلية القانونية لمشاريع القوانين المالية المقترحة من قبل السلطة التنفيذية الى مجلس النواب العراقي

Evaluation of the legal formality of the financial bills proposed by the executive authority to the Iraqi Council of Representatives

تعد السلطة التنفيذية من أهم السلطات في الدولة، فمن المهام الأساسية لها السعي نحو تأمين "سير الدولة"، والسعي نحو تنفيذ القوانين التي تقترح عليها، فالسلطة التنفيذية تسعى نحو تنفيذ مشاريع القوانين المالية وذلك من خلال تطبيقها على حالات معينة، فهي السلطة المعنية بالاتصال بالجمهور وأفراد الشعب، فالشعب يعتبرها الهيئة الحاكمة الحقيقة[1].

فرئيس مجلس النواب يرفع مشروعات القوانين المالية التي تقدمها السلطة التنفيذية إلى اللجان المتخصصة وذلك من أجل دراستها والإحاطة بجميع جوانبها، وتفحص القوانين المتعلقة بها قبل أن يتم عرضها على مجلس النواب لتتم مناقشتها[2]، فعند إحالة مشروع قانون مالي معين يقوم رئيس المجلس بتوزيع نسخ من هذا المشروع الى الأعضاء من أجل أن يبدوا رأيهم بالإضافة إلى رأي اللجنة المختصة، ويقدم كل من الأعضاء واللجنة المختصة مقترحاتهم حول مشروع القانون، إلا أن هذه العملية تترافق بمجموعة من الشروط الشكلية، فمشروع القانون يجب أن يستوفي عدداً من الشروط قبل أن يتم عرضه بشكل رسمي على مجلس النواب، فعملية سير قوانين المشاريع المالية واجراءات الأخذ بها والتصويت عليها يجب أن تسير وفقاً للشكل الآتي:

– اللجان المختصة: وهي مجموعة من البرلمانيين توكل إليهم عدد من المهام، من حيث دراسة التشريعات المتعلقة بمشاريع القوانين المعروضة عليهم، فهذه اللجان تمثل ما يمكن أن نطلق عليه اسم "المطبخ السياسي" ففيهم يتم بحث ومناقشة مشروع القانون وتقديم المقترحات والتوصيات المرتبطة به لتيم عرضها على البرلمان[3]. وتجري هذه اللجان جلساتها في ظل اجراءات وقواعد محددة تحكم جلساتها، ووفقاً

للقواعد القانونية المنصوص عليها في الدستور، أو الأنظمة الداخلية للمجلس النيابي، فتحال مشاريع القوانين إلى اللجان قبل أن يقوم المجلس النيابي بمداولة المشروع، وتقارير هذه اللجان تعد بمثابة مرحلة تشريعية مهمة، وعملها لا يختلف عن عمل لجان المجالس النيابية[4]. وتقوم اللجان بعدها بدراسة المقترحات التي تتعلق بالتعديل أو الحذف التي يقدمها النواب بشأن مشروع القوانين المالية المحالة إليها، ويتم التصويت عليها وتجهيز تقرير مفصل يوضح الآراء التي تم طرحها، وما تم التوصل إليه[5].
مثلا إذا ما كان أياً من المقترحات المقدمة للجنة المالية يتعلق بتعديل الاعتمادات الواردة في الموازنة، ويترتب عليه أعباء مالية، فإن اللجنة المالية تنظر في مشروع القانون تأخذ برأي الحكومة في هذا الاقتراح، وبالطبع يتم رفع تقرير مع مبرراته للمجلس[6]. فالمادة(90) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ترى بأن اللجنة القانونية تختص بمساعدة المجلس ولجانه في وضع صياغة دقيقة للنصوص التشريعية ودراسة مقترحات مشروعات القوانين التي يتم تقديمها وإبداء الرأي بشأنها، فاللجنة القانونية تلعب دوراً مهماً في التشريع، فجميع مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية أو من أعضاء المجلس تقع تحت يدها[7].

– الوقت المخصص للجان: من الضروري أن يتم إقرار التشريعات بسرعة قياسية وذلك من أجل وضع القواعد القانونية التي تنظم المجتمع، ذلك لأنه من الممكن أن ينتج عن التأخير عدداً من الأضرار التي لا يمكن تلافيها في المستقبل، إلا أنه من جهة أخرى يمكننا القول بأن التروي في دراسة مشاريع القوانين المالية المقترحة من السلطة التنفيذية يؤدي إلى استقرار التشريعات ووضوحها والتخلص من الفوضى التشريعية وكثرة التعديلات التي ترتبط بمشروع القانون. وبالمجمل فإن الدساتير تشترط على اللجان القانونية الالتزام بمدة زمنية محددة للنظر في مشاريع القوانين، وفي هذا المجال أكد النظام الداخلي في العراق على مدة لا تتجاوز الأسبوعين إلى الأربعة أسابيع بالأكثر لمناقشة مشروع القانون، وإذا تأخرت فإنها تقدم تقرير لبيان أسباب التأخير[8].

– اتخاذ القرارات: يتم اتخاذ القرارات بعد أن يتم إنهاء المناقشات وإغلاقها حول مشروع القانون المقدم، ويتم التصويت للمشروع وعند التعادل يكون صوت رئيس اللجنة هو الحاسم، حيث يتم الأخذ به[9]

– طبيعة القرارات: يطلق لفظ القرارات في مجلس النواب العراقي على التوصيات التي يتم التوصل إليها من قبل اللجان النيابية عند النظر في مشاريع القوانين[10].

– المناقشة والتصويت: فهذه المرحلة من أهم المراحل في تشريع مشاريع القوانين المالية، ففيها يتم إسباغ صيغة الأمر على تلك المشروعات، ويتم الاستناد بذلك إلى المجلس التشريعي[11].

وفيما يتعلق بالسلطة التنفيذية نص الدستور على أن لرئيس الدولة الحق في اقتراح القوانين بطريقتين أساسيتين:

– يكون الحق منفرداً بالسلطة التشريعية، أو منفرداً بالسلطة التنفيذية.

– يكون حق اقتراح القوانين مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقد منح الدستور في جمهورية العراق رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء صلاحية اقتراح القوانين ومشروعات القوانين[12]. وبعد أن يناقش البرلمان مشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية بالاقتراح، يجري إصدار القانون بصيغته النهائية، ولا يعتبر هذا القانون نافذاً قبل أن يتم عرضه على رئيس الجمهورية من أجل المصادقة عليه[13].

كما وتمارس السلط التنفيذية الرقابة الإدارية على الأجهزة التنفيذية فيما يتعلق بالموازنة العامة، وذلك للتأكد من أن الموازنة ومشاريع القوانين المالية تتوافق مع الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تخطط لها السلطة التنفيذية، وذلك تفادياً للمساءلة من قبل الرأي العام والسلطة التشريعية[14]. كما وتمارس السلطة التنفيذية الرقابة المالية على أجهزتها التخصصية للتأكد من مدى التزامها بأعمالها وخططها الموضوعة تفادياً للمساءلة، وهذه الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية يجعلها أكثر قدرة على خلق وتنمية الشعور بالمسؤولية[15]، ويبدو ذلك من خلال مراجعة دور وزارة المالية في العراق، فهي تراقب رقابة رئاسية تسلسلية يقوم بها الوزير على مرؤوسيه، والأخرى تمارسها على جميع الوزارات والمؤسسات داخل السلطة التنفيذية من خلال اختصاصها في إصدار التعليمات والمنشورات التي تتعلق بكيفية التعامل مع قانون معين، وذلك لوضع السيطرة على كل تصرف يؤدي إلى الإنفاق من المال العام[16].

المطلب الثاني

The second requirement
تقييم الشكلية القانونية لمشاريع القوانين المالية المقترحة اصالة من قبل اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي
Evaluation of the legal formality of the draft financial laws originally proposed by the parliamentary committees in the Iraqi Council of Representatives

رسم الدستور العراقي طريقتين لإقرار القوانين المالية من قبل مجلس النواب، ففي البند الأول من المادة(60) نصت على أن مشروعات القوانين يتم تقديمها من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، أما مقترحات القوانين يتم تقديمها من قبل عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى اللجان[17]، فمجلس النواب العراقي يخضع في تشريعه لمشاريع القوانين المالية للعديد من القواعد القانونية والتي هي قواعد دستورية تنظم عمل مجلس النواب[18]، ويخضع كذلك للقواعد القانونية التي تتعلق بتنظيم عمل المجلس[19]. فأحكام وقواعد المجلس التي تتعلق بمشاريع القوانين المالية تعد بمثابة قواعد وشروط يجب أخذها بعين الاعتبار واعتبارها المرجع الأساس في تنظيم عمل المجلس،

ويتجلى ذلك من خلال المادة (75) من القانون العراقي والتي أكدت على ضرورة أن تتخذ اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي القرارات حول المشاريع المقترحة وفقاً للأغلبية المطلقة لأعضائها، على أن تقوم بعد ذلك برفع قراراتها لهيأة الرئاسة، مصحوبة بتوقيع رئيس اللجنة، وكذلك من أهم عوامل السهولة المرتبطة بالمعيار الشكلي هي الربحية المتاحة لأعضاء اللجان النيابية بالاستعانة بالخبراء للاستفادة من خبراتهم، وذلك عندما يحتاجون إلى ذلك، وأن يتم تحديد أجورهم بعد أن يتم الاتفاق مع هيئة الرئاسة[20].

وقد نص البند الأول من المادة(87) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بأنه يحق للجان الدائمة في المجلس الحق بأن تقترح القوانين ذات العلاقة باختصاصها تبعاً للضوابط المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس[21]، كما نص البند الثاني على أن تتولى كل لجنة من اللجان دراسة مشروعات القوانين، ومقترحات مشروعات القوانين التي تتعلق باختصاص كل لجنة، وأن تبدي رأيها فيها[22]، وفي البند الثالث ورد أنه يحق للجنة أن تتابع وتراقب حفظ التوازن في المؤسسات التي تتعلق بها[23].

ومن بين اللجان المهمة في مجلس النواب، اللجنة المالية والمتخصصة في متابعة الموازنة العامة للدولة[24]، بالإضافة إلى لجنة الاقتصاد والاستثمار والإعمار[25] ومن أبرز مهامها متابعة شؤون الاستثمار واقتراح القوانين ومشاريع القوانين التي تتعلق بالمشاريع الاستثمارية في العراق[26].

وفيما يتعلق باقتراح الأعضاء لمشروعات القوانين المالية فقد نصت المادة(120) على أنه يحق لأعضاء المجلس أن يقدموا الاقتراحات لمشروعات القوانين لرئيس مجلس النواب وتتم صياغتها على شكل مواد قانونية تتوافق مع المشروع المقترح [27] في هذه الحالة إذا ما كان مشروع القانون مخالفاً للمبادئ الدستورية والقانونية في جمهورية العراق، يحق لرئيس المجلس أن يقوم بتبليغ الجهة التي قدمت مقترح مشروع القانون المالي بأنها عرضت مشروعاً مخالفاً للمبادئ الدستورية، بالطبع هو يقوم بهذا الإجراء بعد أن يكون قد عرض المشروع على مجموعة من اللجان المختصة التي أوضحت أن مشروع القانون لا يتوافق مع الشكل المطلوب مع القوانين النافذة في العراق[28]، ويطلب منه تصحيحه، ويحق للعضو تقديم وجهة نظره.

وفيما إذا تم تقديم مشروع قانون يرتبط بمشاريع قوانين أخرى، تتم إحالته إلى اللجان المرتبطة ليتم دراسته وتقديم المقترحات[29]. بالتالي فعملية إصدار القوانين المالية في العراق عملية سهلة وسلسة وتتعلق بجهتين أساسيتين الجهة الأولى هي رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، متمثلين بالسطلة التنفيذية أو من قبل أعضاء مجلس النواب واللجان المختصة.

ويبدو الأمر فيما يتعلق بمشروع قانون الضرائب، فإن الاهتمام الأساس كان متوجهاً نحو تطبيق العديد من القواعد الضريبية التي تسعى لتحقيق التوافق بين المكلف والحكومة، فهي استندت إلى قاعدة العدالة، فمناقشة جميع جوانب إقرار قانون الضرائب ارتبطت بالعديد من الجوانب أبرزها ضرورة أن لا تلحق عملية دفع الضرائب الضرر بدافع الضريبة، وأن تتم مراعاة ذوي الدخل المنخفض في دفع الضرائب[30]، وكذلك تم الاستناد في مشروع هذا القانون إلى قاعدة اليقين أي أن تكون لدى المكلف بدفع الضريبة معرفة بمسؤوليته الضريبية ومتى وأين يتم دفعها، وقاعدة الملاءمة، والتي تتعلق بأن تكون الضريبة ملائمة للمكلف من جميع الجوانب، وكذلك قاعدة الاقتصاد في التحصيل[31].

المبحث الثـاني
The second topic

تقييم المعيار الموضوعي لمشاريع القوانين المالية المقترحة من قبل اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي

Evaluation of the objective criterion for the draft financial laws proposed by the parliamentary committees in the Iraqi parliament

ان معيار عناية الشخص المعتاد في ادرأة شؤونه اليومية من المعايير الموضوعية التي يعتمدها المشرع ، وهو يساعد القاضي في الوصول الى الحقيقة وتحديد مدى اداء الاشخاص لالتزاماتهم او انحرافهم عن المألوف في تنفيذ تلك الالتزامات ، واذا ما رتب هذا الخطأ ضرراً يوجب مسؤوليتهم مع تحقق العلاقة السببية ، امكن ذلك للقاضي الحكم عليهم . وينظر المعيار الموضوعي الى شخص يمثل الشخص العادي او المتوسط من الاشخاص ، ويسمى برب الاسرة الحريص ، ثم يقيس سلوك محدث الضرر به ، والمعيار الموضوعي واحد بالنسبة الى جميع الاشخاص ولا يختلف تطبيقه من شخص الى اخر ، ويعد الخطأ فيه خطأً اجتماعياً لا ظاهرة نفسية ، فتستقر الاوضاع وتنضبط الروابط القانونية.

المعيار الموضوعي أو المادي يقوم على أساس النظر في موضوع وطبيعة العمل نفسه دون اعتبار بالسلطة التي أصدرته ، واعتمد هذا المعيار عناصر عدة يتم من خلالها التوصل إلى طبيعة ومضمون العمل ، فيكون العمل قضائياً ، إذ تضمن على " أدعاء بمخالفة القانون ، وحل قانوني للمسألة المطروحة يصاغ في تقرير ، وقرار هو النتيجة الحتمية للتقرير الذي انتهي إليه القاضي " في حين يكون العمل إدارياً إذا صدر من سلطة تتمتع باختصاص تقديري وليس من سلطة تتمتع باختصاص مقيد كما في أحكام القضاء ، وأن يصدر بشكل تلقائي وليس بناءً على طلب من الأفراد وأن يكون الغرض من العمل إشباع حاجات عامة.

ولا شك أن هذه العناصر لا تكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن أعمال القضاء ، لأن الكثير من قرارات الإدارة إنما يصدر عن اختصاص مقيد ، وكثيراً منها لا يصدر إلا بطلب من الأفراد والإدارة عندما تفصل في المنازعات باعتبارها جهة ذات اختصاص قضائي إنما يقترب نشاطها من نشاط القضاء ويهدف إلى حماية النظام القانوني للدولة[32].

إزاء ذلك نشأ معيار مختلط يقوم على أساس المزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي إذ ينظر إلى طبيعة العمل من ناحية ، والشكل الذي يظهر فيه العمل والإجراءات المتبعة لصدوره من ناحية أخرى[33].

المطلب الأول
The first requirement
تقييم الطبيعة القانونية لمشاريع القوانين المالية المقترحة من قبل السلطة التنفيذية الى مجلس النواب العراقي
Assessing the legal nature of the financial bills proposed by the executive authority to the Iraqi parliament

لم يعد النشاط الأساسي للدولة مقتصراً على الوظائف التقليدية كما هو معهود سابقاً، وإنما بدأت تتدخل بالأنشطة التي تسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، واتخذ ذلك أشكالاً متعددة من أهمها مشاريع القوانين المالية التي تقترحها السلطة التنفيذية وتقدمها لمجلس النواب العراقي.

فمثلا إعداد الموازنة العامة للدولة، فيوكل الدستور العراقي أمر إعداد الموازنة العامة للدولة وترتيب شؤونها للسلطة التنفيذية، وبالأخص مجلس الوزراء، فالمادة الثمانون من الدستور العراقي في البند الرابع تنص على أن "يمارس مجلس الوزراء صلاحية إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية". وهنالك مجموعة من الأسباب التي دفعت بإيلاء هذه المهمة للسلطة التنفيذية منها:

– أن الحكومة هي أكثر كفاءة من السلطة التشريعية في تحديد النفقات العامة الواجبة، وفي تحديد الإيرادات العامة، وذلك لأنها تمتلك المعلومات الكافية والوافية والدقيقة عن الأوضاع الاقتصادية في البلاد[34]. إضافة إلى ذلك فالسلطة التنفيذية هي السلطة الأكثر إحاطة بالقدرة المالية للبلاد، وذلك لأنها على دراية بمجريات اقتصاد البلاد والتغيرات الحاصلة فيه، فهي تتولى مسؤولية المرافق العامة والخدمية والإيرادات[35]

– تعبر مشاريع القوانين المالية عن البرامج السياسية والاقتصادية للحكومة، بالتالي فمن المنطق أن تكون هي المسؤولة عن تحضير الموازنات، وفي حال طرأ أي خلل في أي مشروع من تلك المشاريع، فالشعب في هذه الحالة يكون قادراً على أن يحاسب الحكومة، وذلك عن طريق ممثليه من أعضاء البرلمان، في حال عدم الالتزام بتنفيذ القوانين المالية وتطبيقها.

– تقوم السلطة التنفيذية باستكشاف مواطن القوة والضعف في مشاريع القوانين المالية، فمثلاً في حال إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، فهي الأقدر على تحديد مواطن القوة والضعف فيها لأن التنفيذ مرتبط بالإعداد[36].

ولكن في بعض الأحيان تحدث بعض الظروف التي تحول دون إصدار مشاريع القوانين المالية والموافقة عليها من قبل السلطة التنفيذية، وأكبر مثال على ذلك التأخر في إقرار الموازنة العامة للبلاد من قبل السلطة التنفيذية؛ ففي معظم الدساتير درج مع

نهاية السنة المالية أن تقدم السلطة التنفيذية مشروع الموازنة العامة للبلاد (وذلك قبل حلول السنة الجديدة)، ولكن قد تطرأ بعض الظروف التي تؤخر ذلك، ومن أهم الأسباب في ذلك:

– ضعف الخبرة بالأمور المالية: فإعداد الموازنة العامة للبلاد ليس بعمل فردي، وإنما هو عمل جماعي تشترك في جميع الوزارات، فكل وزارة تكون مطالبة بتحديد المشاريع المتعلقة بنشاطاتها المالية التي تتوقعها في السنة القادمة، ومن ثم ترفعها لوزارة المالية التي ترفعها لمجلس الوزراء قبل أن تبت فيها السلطة التنفيذية لعرضها على السلطة التشريعية[37]

ولكن في بعض الأحيان يكون هنالك ضعف في كفاءة الأجهزة الحكومية فيما يتعلق بتحضير مشاريع القوانين المالية، وتحضير الميزانية العامة المتعلقة بها، وعدم الدراسة بالأمور المالية والمحاسبية، فيؤدي إلى ذلك التأخير، وبالإضافة إلى غياب الانسجام بين وزارات الدولة وضعف التنسيق، بالإضافة إلى الالتزام بالإجراءات الروتينية وعدم الالتزام بالوسائل والأساليب الحديثة التي تيسر نقل المعلومات[38].

– سحب الثقة من الحكومة: ففي بعض الأحيان يحدث طلب سحب الثقة خلال المناقشات البرلمانية لإعداد الموازنة العامة، فذلك من شأنه أن يؤخر إصدار الموازنة العامة.

وليس من مهام السلطة التنفيذية تنفيذ قوانين المشاريع المالية التي تصدر من الجهات التشريعية، فحسب وإنما تسعى نحو تولي أمر تنفيذ ومراقبة الدرجة التي يتم تطبيق هذه القوانين بها، فالسلطة التنفيذية تحت يدها الإدارة المالية من جهاز إداري .....وغيرها. فالسلطة التنفيذية تحتك بالسلطات الأخرى بشكل مباشر خلال الحياة اليومية،

وفي إطار الحديث عن مشروع قانون الضرائب في العراق، فقد تم إحداثه من أجل الحفاظ على حقوق المكلفين من جهة، وعلى الخزينة العامة للدولة من جهة أخرى، فقد تم إقرار مشروع هذا القانون بما يشمل الفرض والإعفاء والجباية والتعديل[39]، ومن النتائج المرتبطة بهذا القانون، عدم جواز تفويض السلطة التنفيذية بغيرها من الاختصاصات التي تتعلق بفرض الضريبة أو جبايتها [40] بالتالي فالمشرع العراقي هنا بدا متطوراً أكثر من غيره وسعى نحو منع تفويض السلطة التنفيذية أو حتى تخويلها صلاحية تتعلق بشؤون الضرائب، وكذلك تم منعها حتى في حالات الضرورة والظروف غير الاعتيادية من ذلك.

فإقرار مشروع قانون الضريبة في العراق يكتسب أهمية كبرى وذلك لأنه من الضمانات الأساسية التي تضع حداً لتجاوز السلطة التنفيذية لاختصاصات غيرها من السلطات فيما يتعلق بقانون الضرائب،

المطلب الثـانـي
The second requirement
تقييم الطبيعة القانونيـة لمشـاريع القوانين المالية المقترحـة اصـالة مـن للجان النيابية في مجلس النواب العراقي
Assessing the legal nature of the proposed financial bills originally proposed by the parliamentary committees in the Iraqi Council of Representatives

يعد مشروع القانون بمثابة مقترح يتم تقديمه من الحكومة إلى مجلس النوب لإبداء رأي الحكومة في مناقشته مع المجلس، ويتم تقديمه بصورة نصوص قانونية تم فحصها بطريقة دقيقة من جميع الجوانب، فاللجان النيابية تلعب دوراً مهماً وبارزاً في مناقشة مشاريع القوانين، لا بل وتلعب دوراً مهماً في اقتراح القوانين التي يتم تقديمها من قبل الأعضاء.

كما وتوقن اللجان النيابية بدور مهم وبارز في إجراء المناقشة لمشروعات القوانين التي تتم إحالتها من قبل الحكومة، لا بل وأنها تقترح القوانين وتناقش المقترحات المقدمة من قبل الأعضاء، وأعطى النظام الداخلي للمجلس الفرصة لكل عضو من أعضاء المجلس أن يقترح بتعديل أو حذف أو إضافة وحتى تجزئة بعض المواد الواردة في مشروع القانون، على أن يقوم بتقديم مقترحه على شكل مكتوب لرئيس اللجنة قبل الجلسة، ويتم أخذها بعين الاعتبار[41] ويحق لكل عضو التعديل ويجب أن يكون هذا التعديل يتناسب مع الموضوع المقترح والأساس في ذلك أن من يمتلك حق الاقتراح فإنه يمتلك الحق في التعديل، والتعديل يكون:

- اقتراح نص يخالف للنص الأصلي.
- إضافة مقترح نص إضافي يعتبر مكملاً للنص الأصلي.
- حذف النص الأصلي.
- تقديم مشروع قانون معارض للمشروع باكمله.

ويحق لكل عضو تقديم الاقتراح أثناء المناقشة في الجلسة العامة على الرغم من تأكيد المادة التاسعة والعشرون بعد المئة من النظام الداخلي للمجلس، ولكن البعض يرى[42] أن حق العضو واللجنة في التعديل قبل هذا الميعاد أو بعده لا يعني سقوط حقهم في الاقتراح بالتديل وخاصة اثناء المناقشة، ويحق أن تتم إحالة المقترحات على اللجنة

المختصة ليتم فحصها والعمل على توظيفها في صياغة المشروع الأصلي بما يتوافق مع التعديلات، وهنالك العديد من الانتقادات التي يتم توجيهها للمادة التاسعة والعشرون بعد المئة من النظام الداخلي للمجلس فمن المفضل أن تكون (لكل عضو عند النظر في مشروعات القوانين الحق في أن يقترح التعديل في المواد فيما يعرض من تعديلات)، وذلك لأن كلمة تعديل تشمل الحذف.

تعد اللجان النيابية العماد الرئيسي لعمل البرلمانات في جميع دول العالم، وفي مجلس النواب العراقي بتم الأخذ بالمنهج الفرنسي[43]، فقد أشارت المادة التاسعة والستون، والمادة الثانية والثمانون من النظام الداخلي لمجلس النواب الراقي على تشكيل لجان دائمة ولجان مؤقتة، تقوم هذه اللجان باقتراح القوانين، فقد أطلق دستور العراق(2005) تسمية (مقترحات القوانين) والتي تتمثل بالمقترحات التي يقدمها أعضاء مجلس النواب أو اللجان البرلمانية المتخصصة، بينما(مشاريع القوانين) تطلق على الاقتراحات التي تقدمها السلطة التنفيذية والتي تتمثل برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[44]. وتمت بذلك مسايرة للتقاليد البرلمانية في الدول المجاورة وبعض الدول الأجنبية.

فقد ضمن الدستور العراقي(2005) للأعضاء اقتراح القوانين، ولمجلس النواب الحق في ذلك، وأعطى الحق في عرض المقترحات لمشروعات القوانين لأعضاء المجلس ورئيسه على أن تكون مصاغة بمواد ومرفقة بذكرات إيضاحية تتضمن النصوص الدستورية التي تتعلق بالاقتراح، والمبادئ الأساسية التي يعتمد عليها، ولا يقدم الاقتراح بأقل من عشرة من أعضاء المجلس[45]. وأي مقترح لمشروع قانون يتم تقديمه من قبل اللجان الدائمة في المجلس وتترتب عليه الأعباء المالية، يتوجب الأخذ برأي اللجنة المالية الخاصة بمجلس الوزراء وأن تضح تقريرها الخاص بهذا الشأن[46]. فبعد أن يتم تقديم تقرير من اللجنة المالية، ويطلع عليه رئيس المجلس، تتم تلاوة المقترح من قبل رئيس الجلسة، ويتم تعرف الآراء المخالفة لرأي اللجنة المالية في الجلسة التي تتم مناقشة مقترح المشروع فيها[47].

وبعد أن تتم مناقشة المبادئ والمتعلقات المرتبطة بالمقترح، فإذا لم تتم الموافقة من المجلس على المقترح المقدم من اللجان النيابية وفقاً لمبدأ الأغلبية يعد هذا بمثابة رفض للمشروع، وبعد هذه القراءة الأولى للمقترح ومناقشته يتم الانتقال إلى القراءة الثانية، وتكون بعد يومين ويتم استلام التعديلات ليتم إجراء المناقشة عليه، ويحق للمجلس أن يستعين خلال اجتماع اللجنة المختصة لدراسة المقترح بالخبراء عند الحاجة إليهم[48]، وكذلك الاستعانة بآراء أعضاء المجلس لإبداء الرأي، وبعد الدراسة المفصلة للمقترح يتم تقديم تقرير مفصل لرئيس المجلس تمهيداً للقراءة الثانية ليصار إلى مناقشته بشكل

علني، ويتم تقديم المقترحات خلال تلك المناقشة، فالقراءة الثانية هنا بغرض الإحاطة بجميع جوانب المشروع واستقبال التعديلات عليه وإعدادها على شكل مادة قانونية تنسجم مع مبادئ الدستور ولا تخالف القوانين المعمول بها وفقاً لدستور البلاد[49]. وفي المرحلة الثالثة بعد القراءة الثانية يتم عرض المشروع للتصويت عليه خلال القراءة الثالثة في الجلسة العامة للمجلس، وفي هذه المرحلة لا تتم أي مناقشات أبداً، وإنما يتم التصويت غلى المقترح مادة [50]. وبعد الانتهاء من التصويت على المشروع يتم رفعه إلى المجلس لغرض المصادقة عليه ومن ثم يتم نشره بشكل رسمي في الجريدة الرسمية للبلاد.

ويتبين من خلال العرض السابق والعرض في الفصل الأول أن الدستور العراق والنظام الداخلي لمجلس النواب كفلا الحق للجان البرلمانية باقتراح مشاريع القوانين[51]، فاللجنة تقدم الاقتراح بشكل ورقي مكتوب إلى رئيس المجلس، ومن ثم يتم عرضه على المجلس، فإذا ما تم الإقرار بوجوب إحالته إلى اللجنة المختصة لدراسته ومن ثم إعادته إلى رئيس المجلس الذي يقوم بدوره بإحالة مشروع القانون إلى لجنة قانونية تقوم بمراجعة صياغته ليتم عرضه على مجلس النواب[52].

وفيما يتعلق باللجان القانونية فهي من أبرز لجان المجلس الدائمة، فجميع مشاريع القوانين المالية ومقترحات القوانين التي يتم تقديمها من اللجنة أو من الأعضاء إلا وتقوم اللجان القانونية بإجراء دراسة كاملة حول ذلك المقترح ومراجعته من الناحية القانونية.

وفيما يتعلق بمشاريع القوانين المالية، وبالأخص الموازنة العامة، فقد نصت المادة الثانية والستون في البند الأول من الدستور العراقي(2005) إلى أن مجلس الوزراء يقدم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب ليتم إقراره، بالتالي فالمشرع العراقي اعتبر أن الموازنة العامة من حيث الشكل قانون لا يختلف عن غيره من القوانين، ويحق لمجلس الشعب في البند الثاني من المادة الثانية والستون من الدستور العراقي أن للسلطة التشريعي الحق في إجراء التعديلات.

فمشاريع القوانين المالية تكتسب المظهر القانوني من خلال تسميتها كمسودة عندما يتم عرضها على مجلس النواب، بأنها مشروع لقانون، ليصار بعدها إلى أن تصبح قوانين، ولا يمكن أن تصبح تلك المشاريع نافذة ويتم تطبيقها بدون أن يتم التصديق عليها من قبل مجلس النواب. من جهة أخرى يمكننا اعتبار مشاريع القوانين بمثابة الأعمال الإدارية، وذلك لأنها تتضمن العديد من القوانين، فهي بمثابة خطة تقترحها اللجان النيابية ليصار إلى التصديق عليها، وهذا الأمر يجعلها بعيدة عن القانون تتضمن نهياً وأمراً.

الخاتمة
Conclusion

الاستنتاجات:

1. إن الوظيفة التشـــريعية للبرلمان تشـــتمل على الجانب الفني إلى جانب العنصـــر

السياسي، لذا فإن العمل التشريعي يحتاج إلى وقت وتعميق في البحث والدراسة والمراجعة لمختلف الجوانب والآثار المترتبة على الموضوع

2. اصبحت اللجان البرلمانية، نتيجة للضرورات العملية، ولمواجهة الزيادة الكبيرة لاعداد التشريعات المهمة للدولة الحديثة، ونتيجة للوضع الفني المعقد الكثير من التشريعات أيضاً، وكذلك لتقوية سلطة البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية، هي الهيئات المهمة والاساسية في العمل البرلماني.
3. وبعد الدراسة تقوم اللجنة بتقديم تقريرها الذي يتضمن توصياتها بشأن مشاريع القوانين التي تحال إليها، والمجلس النيابي في كل الأحوال غير مقيد بالاسباب التي بنيت عليها مقترحات اللجنة، فهو الذي يتخذ القرار النهائي فيما يتعلق بمشروعات القوانين، فعمل اللجان في هذا المجال عبارة عن توصيات غير ملزمة للمجلس النيابي.
4. إن بداية ممارسة اللجان لعملها التشريعي تكون فور وصول المشاريع والمقترحات إليها وعلى اللجان أن تدرس المسائل المعروضة عليها تباعاً حسب تواريخ ورودها، إلا إذا كان هنالك قرار من المجلس النيابي يقضي بتقديم موضوع على غيره من المواضيع التي أحيلت على اللجنة. وأن عملية الاحالة إلى اللجان إما أن يرد بها نص دستوري أو في اللائحة الداخلية للمجلس النيابي أو تحكمها التقاليد البرلمانية، ففي مصر تنص المادة (110) من دستور عام 1971 على أن "يحال كل مشروع قانون إلى احدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه، على أنه بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، وبعد أن يقرر المجلس ذلك.

التوصيات:

1. منح بعض الصلاحيات لرئيس الجمهورية متمثلاً بالسلطة التنفيذية، وذلك من أجل خلق التوازن بين رأسي السلطة التنفيذية، أي أن السلطة لا يجب أن تتمركز بيد فرد واحد، بالتالي هنالك ضرورة لتعديل بعض بنود الدستور التي تتعلق بإصدار القوانين،

ومن خلالها يتم منح رئيس الجهورية الصلاحيات للاعتراض على القوانين خلال مدة معينة، وفي حال تم تقديم الاعتراض عليه، لا يعتبر قابلاً للتنفيذ إلا بعد أن يوافق عليه ثلثي أعضاء المجلس، وبالطبع يتم كل ذلك مع تقديم المبررات والمقترحات للاعتراض.

2. من اجل العمل على التخفيف من حدة المناقشات غير المجدية والتي قد يكون الهدف الأساس منها تعطيل مشروع قانون مالي معين بسبب الاختلافات بين أفراد البرلمان أو الأحزاب، أو إحراج الحكومة التي تتبنى مشروع قرار معين، من الأفضل أن يعدل مجلس النواب العراقي وقت مناقشة مشاريع القوانين في المجلس، وأن يجري توزيع الوقت المخصص على اللجان المختلفة وفقاً للتمثيل النسبي لكل كتلة.
3. من المفترض أن يصدر قانون يطلب أن تترافق مشاريع القوانين التي يتم عرضها على مجلس النواب بدراسة لجميع جوانب المشروع والأثر الذي يمكن أن يحدثه وعلاقته بالقوانين النافذة وتوضيح إن كان له تبعات مالية، وتحديد قيمتها والجهة التي ستتولى الدفع، فكل تلك الأمور من شأنها أن تخفف من حدة المناقشات وتسمح بتخصيص وقتا أطول لمناقشة مشاريع القوانين وفقاً للجان المتخصصة.
4. نقترح تقليل عدد اللجان البرلمانية، فالزيادة في عدد هذه اللجان يقلل من فاعليتها وكذلك فإن كثرة عددها يؤدي إلى تنازع بين هذه اللجان في موضوع الاختصاص، مع فتح الباب أمام انشاء لجان فرعية من اللجان الاصلية عند حصول زخم في العمل البرلماني، وعمل اللجان المختلفة، على أن ترتبط هذه اللجان الفرعية باللجنة الاصلية سواء في تكوينها أو نشاطاتها.
5. دعم وتقوية الرقابة التي تقوم بها اللجان البرلمانية، لأن الدور الحقيقي للبرلمان اصبح الآن اجراء رقابة فعالة على السلطة التنفيذية، مع منح الاقلية البرلمانية دوراً في ذلك، ونقترح بهذا الشأن أن تشكل لجنة متخصصة في البرلمان تكون على اتصال دائم بأعمال السلطة التنفيذية، بحيث يتاح لهذه اللجنة أن تمارس الرقابة بصفة دورية ومبرمجة لأجهزة الدولة كافة، بما يضمن رقابة فعالة ومستمرة من قبل البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية.

الهوامش
Footnotes

[1] بدوي، ثروت ، 1999، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 169.
[2] المادة (128) من النظام الداخلي لمجلس النواب

[3] الصاوي، علي ، 2010، دليل النائب في البرلمان، بعض الأعراف الدولية المستقرة في العمل البرلماني، الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي الثقافي، القاهرة، ص 47.
[4] حددت المادة (70) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عدد اللجان ب(24) لجنة تقابل عدد الوزارات في السلطة التنفيذية بالإضافة إلى عدد من اللجان الأخرى والتي لها اختصاص يتعلق بأمور أخرى كلجنة الشكاوى، ولجنة العشائر... وغيرها.
[5] المادة (75) من النظام الداخلي لمجلس النواب نصت على أن يكتمل النصاب في اجتماعات اللجان بحضور أكثرية أفرادها، وفي البند الثالث من نفس المادة: (تتخذ اللجان قراراتها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها وترفع قراراتها لهيأة الرئاسة بتوقيع من رئيس اللجنة أو أعضاء اللجنة أو النائب).
[6] المادة (130) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[7] المادة (112) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراق تنص على إعطاء الحق لكل لجنة بأن تقترح القوانين بشكل مكتوب لرئيس المجلس، ومن ثم يقوم رئيس المجلس بإحالته إلى اللجنة القانونية لمراجعة صياغته وتدقيقه وطلب عرضه على المجلس.
[8] تنص المادة (62) البند الثاني من النظام الداخلي لمجلس النواب الفرنسي على فترة(10) أسابيع، بينما في لبنان خلال مدة أقصاها شهر.
[9] المادة (81) البند الثاني من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[10] المادة (115) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، (طبيعة أعمال اللجان في المجلس هي إعداد التقارير فيما يتعلق بالموضوعات المحالة إليها).
[11] الطبطبائي، عادل ، 1985، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي نشأتها وتطورها والعوامل المؤثرة فيها، دراسات الخليج والجزيرة العربية، الكويب، ص 125.
[12] المادة (60) في البند الأول وتناولت مشروعات القوانين التي تقدم من رئيس الجمهورة ومجلس الوزراء، فيكون الحق لرئيس الجمهورية باقتراح أي قانون وفي أي مجال يقدم لمجلس النواب،
[13] في المادة (73) في البند الثالث من نص الدستور العراقي (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتؤخذ فترة (15) يوماً من تاريخ تسليمها)، أي أن الدستور هنا حدد لرئيس الجمهورية فترة زمنية معينة للمصادقة على مشروع القانون، فإذا لم يصادق عليه خلال الفترة المذكورة، يعد هذا القانون مصادقاً عليه.
[14] الجنابي، علي ، 2015، الرقابة على الموازنة العامة، ديان الرقابة المالية، ص62.
[15] الجنابي، علي ، المصدر السابق، ص 64
[16] الزهاوي، سيروان ، 2014، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، طبع مجلس النواب، الدائرة الإعلامية، ص125.
[17] ويكون بذلك الدستور العراقي قد جعل مرحلة اقتراح القوانين من الأعمال المشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. وتم التأكيد على ذلك في المادة(61) من الدستور العراقي لسنة 2005 والتي أشارت أن المجلس يختص بتشريع القوانين، وكذلك المادة الأولى من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[18] المادة (5) من الدستور العراقي والتي تنص على أن (السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، ويمارسها بالاقتراع السري العام والمباشر عبر المؤسسات الدستورية)، وتنص المادة (13) في البند الأول(يعد الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق)، وفي البند الثاني(لايجوز سن قانون يتعارض مع الدستور ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه)، وأيضاً في المادة (16) البند التاسع.
[19] ونصت المادة (4) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي أن يلتزم أعضاء المجلس بمناقشة القرارات ومشاريع القوانين بأحكام الدستور.
[20] وذلك وفقاً للبند الرابع من المادة (75) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[21] المادة (87) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

[22] البند الثاني من المادة (87) لمجلس النواب العراقي.
[23] البند الثالث من المادة (87) لمجلس النواب العراقي.
[24] المادة (93) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[25] المادة (94) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[26] البند السادس من المادة (94) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[27] المادة (120) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي
[28] المادة (121) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي
[29] المادة 123 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي
[30] وهذه القاعدة تأخذ بها أغلب التشريعات المعاصرة وتطبق نظام الضريبة التصاعدية وإعفاء العائلات، والحد الأدنى للضريبة.
[31] وتعني تأمين سهولة التطبيق ومرونته أي أن الإيراد المتحصل من الضريبة يجب أن يكون أعلى من النفقات التي تنفق في تحصيلها.
[32] د. أحمد، جيهان حسن سيد ، سنة 2002م، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص53.
[33] . عبد الواحد، السيد عطية ، 2000، مبادى واقتصاديات المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص132.
[34] مراد، محمد حلمي ، 1960، الميزانية العامة:قواعد إعدادها وتطبيقها في بعض الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، مصر،ص 10.
[35] الدراجي، محمد رعد ، 2016، الاختصاصات المالية للبرلمان، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ص 234.
[36] الدراجي، محمد رعد ، مرجع سابق ص 234.
[37] الصبكان، عبد العال، 1967، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق، دراسة في التشريع المالي العراقي، مطبعة العاني، بغداد، ص: 21-26.
[38] حيدر عبد الوهاب، دراسة في مشكلة تأخر الموازنة العامة، مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، بغداد، 2013، ص14.
[39] الجنابي، علي ، المصدر السابق، ص 64
[40] تنص المادة (28) من الدستور العراقي في البند الأول على: (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها إلا بقانون).
[41] المادة (129) من النزام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[42] مقابلة شخصية مع النائب العراقي أمير طاهر حسين العضو في مجلس النواب العراقي سابقاً.
[43] والذي ينص على تعيين لجان خاصة لكل مشروع أو لكل قانون معروض يتم اقتراحه، ليتم بعد الثورة الفرنسية تأسيس نظام لجان كبيرة ودائمة تتخصص بأمور معينة.
[44] المادة (60) من دستور جمهورية العراق للعام(2005) النافذ.
[45] المادة (120) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[46] المادة (130) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[47] المادة (135) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[48] المادة (75) البند الرابع من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
[49] مقابلة شخصية مع مدير مكتب اللجنة القانونية سابقاً السيد خالد حبيب.
[50] تجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز التصويت على المقترح قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المدة التي يتم التداول عليه (أي بعد قراءته قراءة أولى وثانية).
[51] المادة (60) من دستور جمهورية العراق للعام(2005) النافذ.
[52] المادة (112) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

المصادر

Sources

I. Abdel-Wahab, Haider, 2013, A Study of the Problem of Public Budget Delay, Journal of Legal Studies, House of Wisdom, Baghdad.

II. Dr.. Abdel Wahed, Al-Sayyid Attia, 2000, Principles and Economics of Public Finance, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.

III. Dr.. Ahmed, Jihan Hassan Sayed, 2002 AD, The Role of the Legislative Authority in Oversight of Public Funds, Cairo, Dar Al-Nahda Al-Arabiya.

IV. Al-Zahawi, Sirwan, 2014, Financial Control of the Implementation of the General Budget in Iraqi Law, printed by the House of Representatives, Media Department.

V. Al-Tabtabai, Adel, 1985, The legislative authority in the Arab Gulf states, its origins, development, and factors affecting it, Gulf and Arabian Peninsula Studies, Al-Quwaib.

VI. Al-Sabkan, Abdel-Al, 1967, The Budget and Direct Taxes in Iraq, A Study in Iraqi Financial Legislation, Al-Ani Press, Baghdad.

VII. Ghailan, Othman, 2005, The Principle of Tax Legality in Direct Tax Legislation in Iraq, PhD thesis, Al-Nahrain University.

VIII. Al-Janabi, Ali, 2015, Oversight of the General Budget, Day of Financial Supervision.

IX. Al-Sawy, Ali, 2010, Guide to the Representative in Parliament, Some Established International Norms in Parliamentary Work, Egyptian Society for the Spread and Development of Cultural Awareness, Cairo. Mr.

XI. Al-Daraji, Muhammad Raad, 2016, Financial Powers of Parliament, Modern University Office, Alexandria.

XII. Badawi, Tharwat, 1999, Political Systems, Arab Renaissance House, Cairo.

Legal materials and terms:

I. The third clause of Article (87) of the Iraqi Council of Representatives.
II. The second clause of Article (87) of the Iraqi Council of Representatives.
III. Clause Six of Article (94) of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives.
IV. Article (60) of the effective Constitution of the Republic of Iraq for the year (2005).
V. Article 123 of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives
VI. Article (112) of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives.
VII. Article (115) of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives
VIII. Article (120) of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives
IX. Article (120) of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives.
X. Article (121) of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives
XI. Article (128) of the House of Representatives' internal regulations
XII. Article (129) of the internal rules of the Iraqi Council of Representatives.
XIII. Article (130) of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives.
XIV. Article (130) of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives.

XV. Article (135) of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives.
XVI. Article (60) of the effective Constitution of the Republic of Iraq for the year (2005).
XVII. Article (75) Clause Four of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives.
XVIII. Article (81) Clause Two of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives.
XIX. Article (87) of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives.
XX. Article (93) and (94) of the internal regulations of the Iraqi Council of Representatives.