




The University of Tehran Press

A Study of the Legal Developments in the Process of legislative Initiation in Iraq and Egypt

Seyyed Ahmad Al-Mousavi¹ | Morteza Nejabatkhah² | Javad Taghizadeh³

1. M.A in Public Law, University of Mazandaran, Babolsar, Iran. Email: aqasem2767@gmail.com
2. Corresponding Author; Associate Professor of Public Law, University of Mazandaran, Babolsar, Iran. Email: m.nejabatkhah@umz.ac.ir
3. Associate Professor of Public Law, University of Mazandaran, Babolsar, Iran. Email: j.taghizadeh@umz.ac.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <p>Pages: 1941-1960</p> <p>Received: 2022/11/07</p> <p>Received in revised form: 2023/03/24</p> <p>Accepted: 2023/7/08</p> <p>Published online: 2023/12/22</p> <p>Keywords: <i>comparative constitutional law, legislative initiation, legislature, legal bills, constitutional law of Iraq, constitutional law of Egypt</i></p>	<p>Legislative initiation, in the sense of presenting a proposal for a new law or amending existing laws, is considered the first stage in the legislative process in any legal system. Based on the theory of separation of powers, the exercise of legislation power belongs to the legislative branch. However, nowadays it is accepted in parliamentary and semi-parliamentary systems that the executive branch can also play a role in initiating legislation. The legal systems of Iraq and Egypt are among the systems that have recognized the joint competence of the legislative and executive powers in the process of initiating legislation. In this context, Article 74 of the Iranian Constitution is worthy of attention as it is devoted to the issue of legislative initiative and the joint role of the legislative and executive powers in presenting draft laws. Using a descriptive-analytical method, this paper has tried to evaluate the evolution of the constitutional laws of Iraq and Egypt on this issue. The Paper aims to draw lessons from the Iraqi and Egyptian systems in terms of reforming the process of legislative initiative in Iran.</p>
How To Cite	Al-Mousavi, Seyyed Ahmad; Nejabatkhah, Morteza; Taghizadeh, Javad (2023). A Study of the Legal Developments in the Process of legislative Initiation in Iraq and Egypt. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 43 (4), 1941-1960. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.350878.3212
DOI	10.22059/JPLSQ.2023.350878.3212
Publisher	The University of Tehran Press. 



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۳۲۳

دوره: ۵۳، شماره: ۴

زمستان ۱۴۰۲

Homepage: <http://jplsq.ut.ac.ir>

مطالعه تحولات تقنینی فرایند ابتکار قانون در حقوق اساسی عراق و مصر

سید احمد الموسوی^۱ | مرتضی نجابت‌خواه^۲ | جواد تقی‌زاده^۳

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران. رایانامه: aqasem2767@gmail.com

۲. نویسنده مسئول؛ دانشیار و عضو هیأت علمی گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران. رایانامه: m.nejabatkhah@umz.ac.ir

۳. دانشیار و عضو هیأت علمی گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران. رایانامه: j.taghizadeh@umz.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۱۹۴۱-۱۹۶۰</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۱۶</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۴/۱۷</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۶/۱۹</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۲/۱۰/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: حقوق اساسی تطبیقی، حقوق اساسی عراق، حقوق اساسی مصر، فرایند ابتکار قانون، قوه مقننه، لوایح قانونی.</p>	<p>ابتکار قانون به معنای ارائه پیشنهاد برای وضع یک قانون جدید یا اصلاح قوانین موجود، اولین مرحله شکل‌گیری قوانین در یک نظام حقوقی به‌شمار می‌آید. هر چند اعمال صلاحیت تقنینی اصالتاً و بر اساس نظریه تفکیک قوا، از آن قوه مقننه است؛ لکن امروزه در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌پارلمانی پذیرفته شده که برخی ارکان قوه مجریه نیز می‌توانند در ابتکار قانون نقش‌آفرینی کنند. نظام‌های حاکم بر کشورهای عراق و مصر نیز از جمله نظام‌هایی هستند که در کنار قوه مقننه، قائل به صلاحیت قوه مجریه در فرایند ابتکار قانون شده‌اند. با این وصف و با توجه به اینکه اصل ۷۴ قانون اساسی ایران نیز به موضوع ابتکار قانون و نقش‌آفرینی مشترک قوای مقننه و مجریه در ارائه پیش‌نویس قوانین اختصاص یافته است، در این مقاله تلاش شده تا با به‌کارگیری روش توصیفی-تحلیلی، ضمن بیان گزارشی از تحولات حقوق اساسی دو کشور عراق و مصر در زمینه ابتکار قانون، در نتیجه‌گیری، آموزه‌های آنها برای اصلاح فرایند مذکور در ایران، از جمله در خصوص نظام‌مند کردن طرح‌های قانونی پیشنهادی از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورد اشاره و بررسی قرار گیرد.</p>
استناد	الموسوی، سید احمد؛ نجابت‌خواه، مرتضی؛ تقی‌زاده، جواد (۱۴۰۲). مطالعه تحولات تقنینی فرایند ابتکار قانون در حقوق اساسی عراق و مصر. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۳ (۴)، ۱۹۴۱-۱۹۶۰.
DOI	DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.350878.3212
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

با توجه به اصل ۲۷ متمم قانون اساسی مشروطیت ایران، اعمال صلاحیت قانونگذاری از سوی پارلمان را می‌توان در دو مرحله «انشای قانون» و «استقرار قانون» بررسی کرد. در تعریف انشای قانون گفته شده که «به معنای آغاز کار وضع قانون یعنی تهیه آن است» (رحیمی، ۱۳۸۹: ۱۶۴). منصورالسلطنه به‌جای این عبارت از اصطلاح «عنوان قانون» (عدل، ۱۳۸۹: ۲۴۴) و قاضی شریعت‌پناهی از عبارت «پیشنهاد قانون یا حق ابتکار» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۴۳۱) استفاده کرده و آن را «حق ابداع و تنظیم پیشنهاد در جهت وضع قانون جدید یا اصلاح قانون موجود» تعریف کرده است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۸: ۲۱۶).

در اهمیت حق ابتکار و پیشنهاد قانون گفته شده که «کسی که این حق را دارد، اهرم اصلی را در شکل دادن به محورهای اساسی قانون در دست دارد» (سینایی و زمانی، ۱۳۹۰: ۷۳). هرچند بر اساس نظریه تفکیک قوا توقع آن می‌رود که توزیع قدرت بر حسب وظایف صورت گرفته و هریک از قوای سه‌گانه با تقسیم کاری که انجام داده‌اند، به وظایف خویش مشغول شوند (جوان آراسته، ۱۳۹۵: ۵۴) و با این توصیف، اعمال صلاحیت تقنینی صرفاً در اختیار قوه مقننه قرار داشته باشد. لکن ابتکار قانون فرایندی است که بسته به نوع رژیم سیاسی حاکم (ریاستی یا پارلمانی) می‌تواند وضعیت متفاوتی به خود بگیرد. درحالی که در غالب رژیم‌های ریاستی، قوه مجریه از ابتکار و پیشنهاد قانون محروم است و به‌طور معمول رئیس‌جمهور فقط می‌تواند از طریق نمایندگان وابسته به حزب متبوع خود در پارلمان، وضع قوانین موردنظر خود را دنبال کند، در رژیم‌های پارلمانی و نیمه‌پارلمانی، قوه مجریه از صلاحیت ابتکار قانون برخوردار است و این ابتکار به اندازه‌ای زیاد است که به‌طور مثال، در انگلستان گفته می‌شود که فرایند قانونگذاری را اساساً دولت تمشیت می‌کند (کدخدایی و ابریشمی‌راد، ۱۳۹۵: ۳-۴) و در نظام‌های پارلمانی، «امروزه اغلب قوانین از قوه مجریه سرچشمه می‌گیرد، یعنی اکثریت آنها با پیشنهاد قوه مزبور به تصویب می‌رسند» (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۵۲).

با این مقدمه، باید گفت که در حقوق ایران نیز با توجه به اینکه طبق قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ (بازنگری شده در سال ۱۳۶۸)، نظامی نیمه‌پارلمانی اختیار شده، قوای مقننه و مجریه در فرایند ابتکار قانون نقش آفرینی می‌کنند و مشارکت دارند؛ همچنان که در عراق، در پس سقوط صدام حسین، رئیس‌جمهور خودکامه این کشور، بر اساس قانون اساسی مصوب ۲۰۰۵ و با پذیرش نظام حکومتی جمهوری پارلمانی دموکراتیک به‌عنوان نظام سیاسی حاکم بر این کشور، طبق ماده ۶۰، مشارکت قوای مقننه و مجریه در انشای قوانین شناسایی و در مصر پس از سقوط حسنی مبارک نیز در ماده ۱۲۲ قانون اساسی مصوب ۲۰۱۴ (اصلاحی ۲۰۱۹) به صلاحیت قوه مجریه در کنار قوه مقننه برای ابتکار قوانین اشاره شده است.

در این مقاله درصدد آن برآمده‌ایم تا با مطالعه تطبیقی تحولات حقوق اساسی عراق و مصر، نقش هریک از قوای مقننه و مجریه در فرایند ابتکار قانون در این کشورها را بررسی کنیم و به این پرسش اساسی در نتیجه‌گیری پاسخ دهیم که فرایند مقرر در خصوص ابتکار قانون در کشورهای عراق و مصر می‌تواند چه آموزه‌هایی را برای اعمال صلاحیت تقنینی در ایران به‌همراه داشته باشد.

شایان ذکر است که در خصوص این موضوع، تاکنون مطالعه‌ای تطبیقی میان حقوق ایران، مصر و عراق به‌عمل نیامده و صرفاً مطالعاتی در هریک از این قلمروها صورت پذیرفته که از جمله آنها می‌توان به مقاله کدخدایی و ابریشمی‌راد (۱۳۹۵) در فصلنامه دانش حقوق عمومی اشاره کرد که به موضوع رویه شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون پرداخته است. همچنین محمد عبد جری (۲۰۱۸) مبحث اول از مقاله خود با عنوان «نقش قوه مجریه در عملیات قانونگذاری در نظام پارلمانی (مطالعه تطبیقی در قوانین اساسی عراق)» را به موضوع نقش قوه مجریه در ابتکار قوانین در حقوق عراق اختصاص داده است. محسن باقر القزوینی (۲۰۱۵) نیز در شماره ۱۸ مجله اهل‌البیت (ع) به موضوع «حق مجلس نمایندگان در وضع قوانین در قانون اساسی عراق مصوب ۲۰۰۵» پرداخته و محمد عباس محسن (۲۰۱۴) موضوع «پیشنهاد قوانین در میانه اقدام به قانونگذاری پارلمان و اقدام حکومت با مراجعه به متون قانون اساسی و احکام دادرسی فدرال در عراق» را بررسی کرده است.

با این توصیف، در ادامه به سراغ تبیین فرایند ابتکار قانون در حقوق اساسی عراق (بند ۲) و مصر (بند ۳) می‌رویم و در نتیجه‌گیری، تحلیل نهایی خود در خصوص پرسش اصلی این پژوهش، یعنی آموزه‌های این مطالعه تطبیقی برای حقوق ایران را ارائه می‌کنیم.

۲. ابتکار قوانین در حقوق عراق

حقوق اساسی عراق را چه‌بسا می‌توان در سه مقطع تاریخی بررسی کرد؛ نخست عصر پادشاهی مشروطه که پس از تجزیه حکومت عثمانی و تشکیل دولت عراق از ۱۹۲۱ و با روی کار آمدن ملک فیصل اول آغاز می‌شود و تا ۱۹۵۸ ادامه می‌یابد. در این مقطع می‌توان تصویب قانون اساسی مصوب ۱۹۲۵ را به‌عنوان شاخصه دستورگرایی در عراق دانست؛ دوم، عصر کودتاها و جمهوری‌های خودکامه که با کودتای عبدالکریم قاسم در ۱۹۵۸ آغاز می‌شود و در سال ۲۰۰۳ با سقوط صدام حسین خاتمه می‌یابد. در این برهه تاریخی، عراق کودتاها را متعدد و روی کار آمدن رؤسای جمهور متعددی را تجربه کرد که البته از ۱۹۶۸ به بعد، دوران ریاست حزب بعث بر نظام سیاسی این کشور بوده است. اما دوره سوم از تاریخ عراق در سال ۲۰۰۳ و با اشغال عراق توسط ایالات متحده و متحدانش آغاز شده است و در این مقطع، تصویب قانون اساسی

مصوب ۲۰۰۵ را می‌توان رخداد شایان ملاحظه‌ای در ساحت حقوق اساسی عراق به‌شمار آورد. بر این اساس در گفتار اخیر، فرایند ابتکار قانون را در هریک از این سه دوره تاریخی عراق بررسی می‌کنیم.

۱.۲. عصر پادشاهی مشروطه

هرچند طبق ماده ۲۸ قانون اساسی مصوب ۱۹۲۵ صلاحیت قانونگذاری از آن مجلس الامه، شامل مجلس اعیان و مجلس نمایندگان (مجلس النواب) و شخص پادشاه دانسته شده و برای قوه مقننه، حق وضع قانون و تعدیل و الغای آن طبق مقررات این قانون در نظر گرفته شده بود، اما در ماده ۴۵ مقرر شده بود که هریک از اعضای مجلس نمایندگان، و نه مجلس اعیان، از این حق برخوردار است که پیش‌نویس قانون را پیشنهاد کند، مگر در مواردی که متضمن امور مالی باشد که در این صورت مشروط به تأیید ده نفر از همکاران وی خواهد بود و چنانچه مجلس این پیشنهاد را بپذیرد، آن را به هیأت وزیران ارسال می‌کند تا در قالب لایحه قانونی تقدیم شود و هر پیشنهادی که مجلس آن را رد کند، تقدیم دوباره آن در همان جلسه مجاز نیست. بدین ترتیب در این قانون، به مجلس نمایندگان این اجازه داده شده بود تا در مواردی با همکاری دولت، به تدوین و ارائه لوایح قانونی بپردازد؛ با این توضیح که به موجب ماده ۱۰۵، ارائه لایحه قانونی که مستلزم پرداخت از محل درآمدهای عمومی بوده، جز از جانب یکی از وزرا امکان‌پذیر نبوده است. بر اساس ماده ۶۸، لوایح قانونی تا مادامی که به تصویب هر دو مجلس نمایندگان و اعیان نمی‌رسیدند و پادشاه، آنها را تأیید نمی‌کرد، عنوان قانون به خود نمی‌گرفتند.

۲.۲. عصر کودتاها و جمهوری‌های خودکامه

در قانون اساسی موقت (۲۷) تموز سال ۱۹۵۸^۲ که بسیار موجز و مختصر بوده است، چندان به تفکیک صلاحیت‌های قوای مجریه و مقننه و رابطه بین آنها پرداخته نشده بود و صرفاً در ماده ۲۱ از باب سوم آن مقرر شده بود که «نخست‌وزیر و وزرا با تأیید شورای رهبری از صلاحیت قانونگذاری برخوردار می‌شوند». بعدها قانون شورای ملی رهبری انقلاب (قانون شماره ۲۵ مصوب ۱۹۶۳)^۳ در ماده ۲ خود مقرر کرد: «شورای ملی رهبری انقلاب، از صلاحیت قانونگذاری برخوردار است و حق وضع قوانین و مقررات و اصلاح و الغای آنها را دارد» (القیسی، ۲۰۱۶: ۲۱).

1. In: <https://constitutionnet.org/vl/item/lrq-lqnwn-lssy-lsn-1925>

2. In: <https://constitutionnet.org/vl/item/lrq-lqnwn-lssy-lsn-1958>

۳. قانون المجلس الوطنی لقیاده الثورة رقم ۲۵ لسنة ۱۹۶۳

پس از انقلاب حزب بعث در ۱۷ تموز ۱۹۶۸، قانون اساسی موقتی^۱ در ۲۱ ایلول ۱۹۶۸ به تصویب رسید که در ماده ۵۸ این قانون اساسی نیز حق وضع قوانین به شورای رهبری انقلاب واگذار شده بود و در ماده ۵۰ آن نیز مقرر شده بود که رئیس‌جمهور، رئیس شورای رهبری انقلاب و همچنین رئیس دولت است که قوای مقننه و مجریه مشترکاً تحت تسلط وی قرار دارد. طبق بند ۴ ماده ۶۴ این قانون، تصویب لوایح قانونی از صلاحیت‌های دولت برشمرده شده بود. بعدها با تشکیل مجلس ملی به موجب قوانین شماره ۵۵ مصوب ۱۹۸۰ و شماره ۱۳۹ مصوب ۱۹۹۵، این مجلس از این صلاحیت برخوردار شد تا در اموری غیر از امور لشکری و امنیت ملی به وضع قوانین بپردازد، مشروط به اینکه پیشنهاد قوانین از سوی تعدادی بیشتر از یک‌چهارم اعضای مجلس ملی مطرح شود (باقر القزوی، ۲۰۱۵: ۱۱).

۳.۲. دوران پس از سقوط صدام حسین

با سقوط صدام حسین به دنبال اشغال عراق توسط ایالات متحده و متحدانش و استقرار دوباره دموکراسی در عراق، این کشور در سال ۲۰۰۵ تجربه جدیدی از قانون اساسی را پشت سر گذاشت.^۲ در ماده ۶۰ این قانون جدید به موضوع ابتکار قانون پرداخته شده و در بندهای ۱ و ۲ این ماده به دو عبارت متفاوت اشاره شده است: «مشروعات القوانين» و «مقترحات القوانين». در بند ۱ بیان شده که «مشروعات القوانين» (لوائح قانونی) از سوی رئیس‌جمهور و هیأت وزیران تقدیم می‌شود و در بند ۲ مقرر شده که «مقترحات القوانين» (طرح‌های قانونی) از سوی ده نفر از اعضای مجلس نمایندگان یا توسط یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس ارائه می‌شود. در بند ۲ ماده ۸۰ قانون اساسی عراق نیز «اقتراح مشروعات القوانين» (پیشنهاد لوایح قانونی) جزو صلاحیت‌های هیأت وزیران برشمرده شده است.

در تبیین تعریف عبارات مذکور، برخی قائل به این شده‌اند که «اقتراح» اولین قدم در مسیر ابتکار قانون است و به‌واقع، همان ایده شکل‌دهی به یک قانون جدید یا اصلاح قانون موجود است که پس از طی تشریفات مقرر در قالب «مشروع القوانين» باید متجلی شود و در این قالب به مجلس نمایندگان جهت بررسی و تصویب به عنوان قانون ارائه شود (عباس محسن، ۲۰۱۴: ۶۹). مبنای این تفکیک بین نقش‌آفرینی مجلس و دولت در ابتکار قانون را در این دانسته‌اند که مجلس از تخصص لازم در امور فنی و اجرایی برخوردار نیست و از این‌رو ایده اولیه پیشنهادی از سوی نمایندگان مجلس و کمیسیون‌های تخصصی می‌تواند از دقت لازم برخوردار نباشد و در این زمینه تجارب پارلمانی نیز مؤید آن است که

1. In: <https://constitutionnet.org/vl/item/lrq-lqnwn-lssy-lsn-1968>

2. <https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq:In2005pdf?lang=ar>.

ایده‌های اولیه نمایندگان مجلس ممکن است با اصول حاکم بر سیاستگذاری عمومی کشور که از سوی قوه مجریه صورت می‌گیرد، در تعارض باشد (عباس محسن، ۲۰۱۴: ۷۱). برخی حقوقدانان نیز قائل به این تفاوت میان عبارات «مشروعات القوانين» و «مقترحات القوانين» شده‌اند که مقترحات را عام و مشروعات را صورتی خاص از مقترحات دانسته و قائل به این شده‌اند که مشروعات القوانين، آن دسته از مقترحات هستند که در قالب مواد و ابواب دقیق و کامل به سیاق یک قانون ارائه می‌شوند و حال آنکه مقترحات می‌توانند به صورت صرفاً ایده و بیان تمایل به وضع یک قانون یا طرح اولیه‌ای برای وضع یک قانون نیز باشند، بدون اینکه به صورت مواد و ابواب تنظیم و ارائه شوند (القیسی، ۲۰۱۶: ۶۳).

در این باره، دادگاه عالی فدرال^۱ آرای را در مقام رفع ابهام در خصوص مفهوم «مشروعات القوانين» و «مقترحات القوانين» صادر کرده که البته مخالفانی هم دارد (باقرالقزوی، ۲۰۱۵: ۱۳-۱۴). دادگاه عالی فدرال عراق در خصوص پیشنهاد قانون، در آرای خود قائل به این شده که اساساً با توجه به تخصص قوه مجریه در حوزه‌های مختلف امور اجرایی، سیاسی، مالی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و همچنین امور بین‌المللی، این قوه مجریه، یعنی رئیس‌جمهور و هیأت وزیران هستند که باید از طریق ارائه لوایح، به ابتکار قانون پردازند؛ همچنان که در بند ۱ ماده ۶۰ و بند ۲ ماده (۸۰) قانون اساسی جمهوری عراق به این موضوع اشاره شده است. آنچه در بند ۲ ماده ۶۰ این قانون به آن اشاره شده، ناظر بر این است که نمایندگان کمیسیون‌های تخصصی مجلس نمایندگان عراق می‌توانند نظرها و پیشنهادهای خود برای وضع قوانین را ارائه کنند تا در صورتی که موافق با سیاست عمومی و در چارچوب بودجه مصوب تشخیص داده شوند، در قالب لوایح درآیند و نباید از نظر دور داشت که طبق بند ۱ ماده ۸۰ قانون اساسی، «برنامه‌ریزی و اجرای سیاست عمومی دولت و خط‌مشی‌های کلی» بر عهده هیأت وزیران قرار دارد و این هیأت است که باید در راستای سیاست‌های خود و با توجه به بودجه مصوب به تنظیم و ارائه پیشنهادهایی برای وضع قوانین پردازد. مجلس نمایندگان طبق ماده ۶۱ قانون اساسی از صلاحیت وضع و تصویب قوانین برخوردار است و می‌تواند لوایح قانونی را که مناسب تشخیص می‌دهد، به تصویب برساند یا از تصویب لوایح پیشنهادی دولت خودداری کند و علاوه بر این، چنانچه پیشنهادهای دولت برای وضع قوانین از کیفیت مورد نظر مجلس برخوردار نباشند، برای مجلس امکان طرح سؤال و استیضاح از دولت وجود دارد (حسن، ۲۰۱۸: ۲۶۸-۲۶۹).

در پرونده مطرح شده در نزد دادگاه عالی فدرال، نخست‌وزیر مغایرت قانون تفکیک بین ادارات وزارت شهرداری‌ها و فواید عامه (قانون شماره ۲۰ مورخ ۲۰۱۰) با قانون اساسی را مورد ایراد قرار داد که در

۱. محکمه الاتحادیه العلیا

۲. قانون فک ارتباط دوائر وزاره البلديات و الاشغال العامه (رقم ۲۰ لسنة ۲۰۱۰)

آن، کمیسیون کار و خدمات مجلس نمایندگان، بدون تقدیم پیشنهاد خود به دولت، آن را در مجلس به تصویب رسانده بود. در این خصوص، دادگاه عالی فدرال طی آرای شماره ۴۳ و ۴۴ مورخ ۲۰۱۰/۰۷/۱۲، با بررسی مفاد قانون اساسی اظهار داشت که طبق ماده ۴۷ قانون اساسی، تفکیک قوا شناسایی شده و از این رو ارائه لوایح قانونی به قوه مجریه واگذار شده و مبنای این واگذاری صلاحیت نیز آن است که قوه مجریه باید تعهدات مالی و سیاسی و اجتماعی را ایفا کند و از این رو، در بند ۱ ماده ۶۰ قانون اساسی به ارائه لوایح قانونی از دو مجرای رئیس جمهور و هیأت وزیران تصریح شده و ارائه آنها از سوی هر مرجع دیگری، خلاف قانون اساسی است. بند ۲ ماده ۶۰ قانون اساسی اجازه ارائه «مقترحات القوانین» را به اعضای مجلس نمایندگان داده و پیشنهاد قانون، به معنای لایحه قانونی نیست و پیشنهاد صرفاً ایده وضع یک قانون است و باید از یکی از دو مجرای که در بند ۱ ماده ۶۰ مقرر شده، به صورت لایحه قانونی درآید. در این رأی، دادگاه عالی فدرال به ماده ۷۸ قانون اساسی که طی آن، نخست وزیر به عنوان مسئول مستقیم اجرای سیاست عمومی دولت قلمداد شده و بند ۱ ماده ۸۰ این قانون که بر اساس آن، هیأت وزیران از صلاحیت تدوین و اجرای سیاست و خط مشی های عمومی دولت برخوردار است، استناد کرده و در نتیجه، قانون شماره ۲۰ مورخ ۲۰۱۰ را به دلیل مغایرت با بند ۱ ماده (۶۰) قانون اساسی عراق ملغی کرد (عباس محسن، ۲۰۱۴: ۷۳).

رأی شماره ۲ مورخ ۲۰۱۳ دادگاه عالی فدرال جمهوری عراق هم یکی از آرای است که به موضوع ابتکار قوانین در این کشور پرداخته است. در جریان این پرونده، وزیر آموزش عالی و تحقیقات علمی دعوی را در خصوص مغایرت قانون اصلاح قانون خدمات دانشگاهی (قانون شماره ۹۳ مورخ ۲۰۱۲) با قانون اساسی مطرح کرد، با این ادعا که وضع این قانون حسب پیشنهاد کمیسیون آموزش مجلس و بدون دریافت نظر دولت صورت گرفته است. از این رو این قانون با بند ۱ ماده ۶۰ قانون اساسی جمهوری عراق مغایرت دارد که مقرر می دارد پیشنهاد های قوانین باید از سوی رئیس جمهور و هیأت وزیران ارائه شود. علاوه بر این، قانون به شکلی که به تصویب رسیده، بار مالی اضافی به دولت تحمیل کرده و برنامه ها و راهبردهای وزارتخانه را با اختلالاتی مواجه ساخته است، به گونه ای که اجازه داده است تا اعضای هیأت علمی با اینکه به سن بازنشستگی رسیده اند، همچنان بتوانند به خدمت خود ادامه بدهند. دادگاه عالی فدرال در این پرونده حکم به مغایرت قانون مصوب مجلس نمایندگان با قانون اساسی به دلیل رعایت نکردن تشریفات قانونی صادر کرد.

رای شماره ۶۴ مورخ ۲۰۱۳ دادگاه عالی فدرال یکی دیگر از آرای است که در این باره صادر شده است. در جریان این پرونده، نخست‌وزیر مغایرت قانون تعیین دوره مسئولیت رئیس‌جمهور، رئیس مجلس نمایندگان و نخست‌وزیر (قانون شماره ۸ مورخ ۲۰۱۳) با قانون اساسی را مطرح و الغای آن را درخواست کرد. با توجه به محتویات پرونده، ادعای مطرح‌شده از سوی نخست‌وزیر برای مغایرت قانون مورد شکایت با قانون اساسی مبتنی بر این بوده که قانون شماره ۸ مورخ ۲۰۱۳ بر اساس «مقترحات القوانین» به تصویب مجلس نمایندگان رسیده و نه «مشروعات القوانین»؛ و این در حالی است که «مقترحات القوانین» باید پیش از تصویب در مجلس نمایندگان طبق بند ۱ ماده ۶۰ و بندهای ۱ و ۲ ماده (۸۰) قانون اساسی جمهوری عراق جهت کسب نظر دولت برای رئیس‌جمهور و هیأت وزیران فرستاده شوند؛ چراکه اجرای آنچه در بند ۱ ماده ۸۰ بر عهده دولت قرار داده شده، ایجاب می‌کند که «مقترحات القوانین» برای قوه مجریه فرستاده شود تا دولت بتواند آنها را در قالب لوایح قانونی و به‌گونه‌ای که مغایرتی با قانون اساسی و قوانین عادی نداشته و با سیاست عمومی دولت و خط‌مشی‌های کلی سیاسی و اجتماعی و مالی همسو بوده و انسجام داشته باشد، به مجلس ارائه کند؛ وگرنه اقدام مجلس برای تصویب این پیشنهادها بدون کسب نظر دولت، مصداق نقض اصل تفکیک قوا خواهد بود که در ماده ۴۷ قانون اساسی عراق شناسایی شده است. دادگاه فدرال بر همین اساس، حکم به الغای قانون شماره ۸ مورخ ۲۰۱۳ صادر کرد. همچنین در بیان علت این حکم می‌توان به این استدلال اشاره کرد که «پیچیدگی روزافزون قوانین به‌گونه‌ای است که تنها تصور خلاق، برای تهیه و تنظیم آنها کافی نیست و نقش تخصص انکارناپذیر است» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۴۳۴)؛ تخصصی که از هیأت وزیران انتظار می‌رود.

با این توصیف، در نظام حقوقی عراق، رئیس‌جمهور و هیأت وزیران در خصوص ارائه لوایح قانونی به مجلس از اختیار عمل برخوردارند و مبتنی بر بند ۱ ماده ۸۰ قانون اساسی، اختیار دارند که لوایح موردنظر خود را در چارچوب سیاست کلی دولت و خط‌مشی‌های عمومی به مجلس ارائه کنند و این در حالی است که «اقتراحات القوانین» (پیشنهاد قانون) از جمله صلاحیت‌هایی است که در بند ۲ ماده ۶۰ قانون اساسی برای ده نفر از نمایندگان یا یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس شناسایی شده است.

در ماده ۱۱۲ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان عراق مصوب ۲۰۱۶ مقرر شده که هریک از کمیسیون‌های مجلس از این حق برخوردارند که پیشنهادها را خود برای قوانین را به‌طور کتبی به رئیس

۱. قانون تحدید مده ولایه رئیس‌جمهوریه و رئیس مجلس النواب و رئیس مجلس الوزراء رقم ۸ سنه ۲۰۱۳

۲. النظام الداخلي لمجلس النواب؛ در:

مجلس پیشنهاد دهند و رئیس مجلس، پیشنهاد را به کمیسیون ذی ربط ارجاع می‌دهد. همچنین در ماده ۷۸ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان مقرر شده که هریک از کمیسیون‌های دائمی مجلس می‌تواند در موضوع مرتبط با صلاحیت‌های خود به ارائه پیشنهاد قوانین و بررسی لوایح قانونی و پیشنهادهای قوانین ارائه شده از سوی دیگر کمیسیون‌ها و اعضای مجلس بپردازد. طبق ماده ۱۲۰ آیین‌نامه نیز ده نفر از اعضای مجلس نمایندگان صلاحیت آن را دارند که پیشنهاد خود برای وضع قوانین را در قالب موادی که متضمن دلایل اجباری وضع قانون مورد نظر باشد، به رئیس مجلس تقدیم کنند.

طبق مواد ۱۸ و ۱۹ قانون مجلس نمایندگان و تشکیلات آن (قانون شماره ۱۳ مصوب ۲۰۱۸)^۱، لوایح قانونی پیشنهادی از سوی رئیس‌جمهور یا هیأت وزیران باید همراه با اقدامات مقدماتی مربوط به لایحه، امکان‌سنجی قانونی آن، نظریات مشورتی در خصوص آن و هر آنچه مؤید لایحه پیشنهادی است، به مجلس ارائه شوند. همچنین باید از سوی مرجع ارائه‌کننده لایحه برای شرکت در جلسات عمومی مجلس یا جلسات کمیسیون‌های تخصصی، شخص کارشناسی تعیین و معرفی شود.

بر اساس مواد ۱۲۸ تا ۱۳۵ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان عراق، رئیس مجلس لوایح قانونی پیشنهادی قوه مجریه را به کمیسیون‌های ذی ربط ارجاع می‌دهد تا پیش از بررسی آنها در صحن مجلس، کمیسیون به بررسی آن بپردازد و نظر خود را اعلام کند. اعضای کمیسیون می‌توانند هنگام بررسی لوایح، نظرهای اصلاحی خود را ارائه دهند؛ لکن کمیسیون مالی مجلس باید در خصوص هریک از این پیشنهادها اصلاحی که از سوی هریک از کمیسیون‌ها یا هریک از نمایندگان مطرح می‌شود و بار مالی به همراه دارد، نظر دولت را جویا شود و در گزارش خود قید کند. در مواردی که در خصوص مواد لایحه، پیشنهادها اصلاحی از سوی نمایندگان یا کمیسیون‌های مجلس ارائه شده باشد، به درخواست دولت یا رئیس کمیسیون یا پنجاه نفر از نمایندگان مجلس می‌توان اصل ماده پیشنهادی دولت را در مجلس به رأی گذاشت.

نکته آخر اینکه طبق بند ۱ ماده ۶۰ قانون اساسی عراق، علاوه بر هیأت وزیران، برای رئیس‌جمهور نیز صلاحیت ارائه لوایح قانونی به مجلس نمایندگان پیش‌بینی شده است. در تبیین ضرورت پیش‌بینی چنین صلاحیتی برای رئیس‌جمهور بیان شده که هرچند رئیس کشور از صلاحیت وضع قوانین برخوردار نیست، اما این امر مانع از آن نمی‌شود که وی نتواند به ابتکار قانون بپردازد، چراکه وی از کاستی‌های قواعد حقوقی موجود و ضرورت‌های لازم برای تقنین در کشور آگاهی بیشتری داشته و ریاست قوه

۱. قانون مجلس النواب و تشکیلاته رقم ۱۳ لسنه ۲۰۱۸؛ در:

مجریه را نیز به عهده دارد. در این باره در قوانین اساسی دیگر کشورها از جمله مصر هم صلاحیت ابتکار قوانین برای رئیس حکومت پیش‌بینی شده است (عباس محسن، ۲۰۱۴: ۷۲).

۳. ابتکار قوانین در حقوق مصر

جمهوری مصر، قوانین اساسی متعددی را تا کنون تجربه کرده است. اولین تجارب تصویب قانون اساسی در مصر معاصر به دوران پادشاهی (۱۹۲۲-۱۹۵۳) برمی‌گردد. سپس با قیام ۱۹۵۲، مصر دوران پرفراز و نشیبی را با روی کار آمدن چهار رئیس‌جمهور پشت سر گذاشت که در این میان، تصویب قانون اساسی جمهوری عربی متحده (مصر و سوریه) در سال ۱۹۶۴ از اتفاقات مهم تاریخ حقوق اساسی مصر به‌شمار می‌رود. نقطه پایان این دوران، انقلاب سال ۲۰۱۱ و سقوط حسنی مبارک بود و از این‌رو از این دوران به دوران جمهوری تا انقلاب تعبیر می‌شود. سومین برهه تاریخ معاصر مصر نیز دوران پس از انقلاب است که طی آن، دو قانون اساسی از طریق همه‌پرسی به تصویب رسیده است. در ادامه فرایند ابتکار قانون در تحولات حقوق اساسی مصر با توجه به این تقسیم‌بندی تاریخی بررسی می‌شود.

۱.۳. دوران پادشاهی مصر

در قانون اساسی ۱۹۲۳ با شناسایی حکومت پادشاهی مقرر شد که قوه مقننه در اختیار پادشاه و مجلسین شیوخ و نمایندگان (نواب) است (ماده ۲۴) و هیچ قانونی وضع نمی‌شود، مگر اینکه پارلمان، آن را تصویب و پادشاه آن را تأیید کند (ماده ۲۵). بر این اساس، در نظام دومجلسی مقرر در ماده ۷۳ این قانون، طبق ماده ۲۸ مقرر شده بود که پادشاه و هر یک از مجلسین شیوخ و نمایندگان از حق پیشنهاد قانون برخوردارند، مگر در مورد تعیین مالیات با افزایش آن که در چنین مواردی پیشنهاد باید فقط از سوی پادشاه و مجلس نمایندگان مطرح می‌شد. طبق مواد ۱۰۲ تا ۱۰۶ این قانون، هر پیش‌نویس قانون (مشروع قانون) باید پیش از بررسی در هر یک از مجلسین، به یکی از کمیسیون‌های مجلس بررسی‌کننده ارجاع می‌شد و اگر این پیشنهاد از سوی یک عضو مجلس یا بیشتر مطرح می‌شد، باید قبل از ارجاع به کمیسیون، نظر موافق مجلس برای بررسی آن را دریافت می‌کرد. هر یک از مجلسین باید مفاد پیش‌نویس قانون را به‌صورت ماده به ماده مورد رأی‌گیری قرار می‌داد و از حق بر اصلاح و تعدیل آنها برخوردار بود. هر پیش‌نویس قانون که به تصویب یکی از مجلسین می‌رسید باید برای بررسی به مجلس دیگر فرستاده می‌شد و اگر پیشنهادی که یکی از اعضای پارلمان ارائه داده بود، از سوی پارلمان رد می‌شد.

شد، دیگر امکان طرح مجدد آن در همان دوره اجلاسیه پارلمان وجود نداشت. این قانون تا سال ۱۹۳۰ به قوت خود باقی بود تا اینکه در ۲۲ اکتبر ۱۹۳۰، جای خود را به قانون اساسی جدیدی سپرد که تنها عمری پنج‌ساله داشت و در ۱۹ دسامبر ۱۹۳۵، دوباره جای خود را به قانون اساسی ۱۹۲۳ داد. در ماده ۲۸ قانون اساسی مصوب ۱۹۳۰، حق ارائه پیشنهاد قانون برای پادشاه و هریک از مجلسین شیوخ و نمایندگان شناسایی شده بود؛ لکن ارائه پیشنهاد قوانین مالی، صلاحیت خاص پادشاه بود. طبق ماده ۹۶، پیش‌نویس قوانین به استثنای موارد مربوط به اعتبارات مالی، قبل از بررسی و رأی‌گیری نهایی در پارلمان، باید جهت تنظیم قانونی آنها و تطبیق آنها با قوانین موجود به کمیته‌ای حقوقی که ترکیب آن مقرر شده بود که به موجب قانون تعیین شود و در آن، تعدادی از نمایندگان پارلمان هم عضویت داشته باشند، ارجاع می‌شد. چنانچه این کمیته در مدت مقرر در قانون، نظر خود را اعلام نمی‌کرد، مجلسین از این حق برخوردار بودند که به بررسی‌های خود و رأی‌گیری در خصوص آن ادامه دهند.

۲.۳. دوران جمهوری تا انقلاب

با الغای قانون اساسی ۱۹۳۰ و روی کار آمدن مجدد قانون اساسی ۱۹۲۳، این قانون تا قیام سال ۱۹۵۲ به قوت خود باقی بود و در این سال، جای خود را به اعلامیه قانون اساسی مورخ ۱۷ ژانویه ۱۹۵۳ صادره از فرماندهی کل نیروهای مسلح^۲ سپرد که در ماده ۹ آن، صلاحیت تقنین اساساً به قوه مجریه سپرده شده بود. پس از چهار سال، این اعلامیه با قانون اساسی دیگری جایگزین شد. در قانون اساسی ۱۹۵۶^۳، رئیس‌جمهور ریاست حکومت را بر عهده گرفت (ماده ۶۴) و نظام تک‌مجلسی (مجلس الامه) شناسایی شد و این مجلس، عهده‌دار قانونگذاری در این کشور و در کنار آن، نظارت بر اعمال قوه مجریه شد (مواد ۶۵ و ۶۶). بر اساس مواد ۱۳۲ تا ۱۳۴ این قانون، رئیس‌جمهور از صلاحیت ارائه پیش‌نویس قانون و اعتراض به آن و همچنین ابلاغ قانون برخوردار بوده است. طبق مواد ۸۳ و ۸۵ این قانون، علاوه‌بر رئیس‌جمهور، هریک از اعضای مجلس نیز از صلاحیت ارائه پیشنهاد قانون برخوردار بوده‌اند و بدین ترتیب، در این قانون نیز مشارکت قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانون پذیرفته شده بود.

1. In: <https://constitutionnet.org/vl/item/msr-dstwr-am-1930-jrydt-awqay-almstryt-35-tshryn-alawlaktwbr-aldd-98-ghyr-atyady>

۲. اعلان دستوری عن القائد العام للقوات المسلحة و قائد ثورة الجيش، الوقائع المصرية (جريدة رسمیه للحکومه المصريه)، العدد ۱۲ مکرر ب الصادر فی ۱۰ فبراير سنه ۱۹۵۳؛ در:

https://constitutionnet.org/sites/default/files/constitution_of_1953-arabic.pdf

3. In: <https://qadaya.net/?p=5572>

در ۲۴ مارس ۱۹۶۴ و در زمان حکومت جمال عبدالناصر، قانون اساسی جمهوری عربی متحده (مصر و سوریه)^۱ توسط وی ابلاغ شد. در ماده ۴۷ این قانون نیز مجلس الامه از صلاحیت قانونگذاری برخوردار دانسته شده بود و در خصوص حق بر پیشنهاد قانون از سوی رئیس‌جمهور و نمایندگان مجلس، احکام مشابهی با آنچه در قانون اساسی ۱۹۵۶ مقرر شده بود، در مواد ۶۹ و ۱۱۶ این قانون آمده بود؛ اما تفاوت خاصی که در این قانون در مقایسه با قانون اساسی ۱۹۵۶ وجود داشت، تصریح به تهیه پیش‌نویس قوانین (اعداد مشروعات القوانين) توسط دولت طبق بند ۳ ماده ۱۳۴ قانون اساسی ۱۹۶۴ بود؛ دولتی که به موجب ماده ۱۳۱، متشکل از نخست‌وزیر، معاونان نخست‌وزیر و وزرا بود و توسط نخست‌وزیر اداره می‌شد.

اما آخرین قانون اساسی مصر پیش از پیروزی انقلاب مردمی علیه حکومت حسنی مبارک، قانون اساسی ۱۹۷۱^۲ بود که توسط انور سادات ابلاغ شده بود و بارها در سال‌های ۱۹۸۰، ۲۰۰۵ و ۲۰۰۷ اصلاح و بازنگری شد. طبق ماده ۷۵ این قانون، رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس حکومت معرفی شده بود و بر اساس ماده ۸۶ نیز مجلس خلق (مجلس الشعب)، دارای صلاحیت قانونگذاری و تعیین سیاست عمومی دولت و خط‌مشی عمومی توسعه اقتصادی و اجتماعی و نظارت بر قوه مجریه قلمداد شده بود. در ماده ۱۰۹ صلاحیت ابتکار قوانین برای رئیس‌جمهور و هر عضو مجلس خلق شناسایی شده بود. پیشنهادهای مذکور، طبق مواد ۱۱۰ و ۱۱۱ باید به یکی از کمیسیون‌های مجلس جهت بررسی ارجاع می‌شد و در صورتی که پیشنهاد یکی از نمایندگان برای وضع قانون از سوی مجلس رد می‌شد، تقدیم دوباره آن پیشنهاد در آن دوره اجلاس مجلس مجاز نبوده است. بر اساس بند «د» ماده ۱۵۶ قانون اساسی، تهیه پیش‌نویس قوانین که از سوی رئیس‌جمهور به مجلس تقدیم می‌شده، از صلاحیت‌های هیأت وزیران برشمرده شده بود.

۳.۳. دوران پس از انقلاب

پس از انقلاب مصر و برکناری حسنی مبارک از قدرت، شورای عالی نیروهای مسلح که حکومت را در اختیار گرفته بود، با صدور اعلامیه مورخ ۱۳ فوریه ۲۰۱۱، اجرای قانون اساسی ۱۹۷۱ را با تشکیل هیأتی برای اصلاح برخی مواد آن به حالت تعلیق درآورد و متعاقباً با صدور اعلامیه‌ای در ۳۰ مارس ۲۰۱۱،

1. In: <https://constitutionnet.org/vl/item/dstwr-am-1964-lljmhwyrt-alsadr-almthdt-msr-wswrya-alsadr-fy-24-adharmars-1964-walmnshwr-fy>

2. In: <https://constitutionnet.org/vl/item/msr-1971-dstwr-am-1971-ajrydt-fy-almnshwr-1971-fy-12-aylwsbtmbr>

چهارمین بازنگری را در قانون اساسی ۱۹۷۱ رقم زد که بر اساس اصلاحات اخیر، وضعیت حکومت در دوره انتقالی تا زمان انتخاب رئیس‌جمهور جدید تعیین تکلیف شد. با تشکیل مجلس مؤسسان و تدوین قانون اساسی جدید، این قانون در ۱۵ و ۲۲ دسامبر ۲۰۱۲ به همه‌پرسی گذاشته شد و بدین ترتیب، نخستین قانون اساسی جدید مصر در ۲۵ دسامبر ۲۰۱۲ با اعلام نتایج همه‌پرسی به اجرا گذاشته شد. در ماده ۱۰۱ این قانون مقرر شده بود که رئیس‌جمهور، دولت و هریک از اعضای مجلس نمایندگان (و نه مجلس شورا) از صلاحیت پیشنهاد قانون برخوردارند و پیشنهادهای مذکور به کمیسیون تخصصی مجلس نمایندگان جهت بررسی و تقدیم آن به مجلس ارجاع می‌شود. پیشنهادهای ارائه‌شده از سوی هریک از نمایندگان باید قبل از اینکه به کمیسیون تخصصی ارجاع شوند، به کمیسیون مربوط به پیشنهادها ارسال می‌شد و این کمیسیون اجازه طرح آنها را صادر می‌کرد و مجلس نیز با آن موافقت می‌کرد. تصمیم کمیسیون مربوط به پیشنهادها، برای رد پیشنهاد وضع قانون باید موجه بوده و هر پیشنهادی که یکی از نمایندگان ارائه و مجلس آن را رد می‌کرد، ارائه دوباره آن در همان اجلاس مجاز نبود.

طبق ماده ۱۰۲ این قانون، هریک از مجلسین نمایندگان و شورا از صلاحیت اصلاح مواد پیشنهادی برخوردار بودند و هر پیشنهاد قانون که از سوی یکی از مجلسین تصویب می‌شد، باید برای تصویب به مجلس دیگر هم فرستاده می‌شد و این پیشنهادها عنوان قانون به خود نمی‌گرفتند، مگر اینکه به تصویب هر دو مجلس برسند.

در بند ۳ ماده ۱۵۹ قانون اساسی ۲۰۱۲ نیز به صلاحیت دولت برای تهیه پیش‌نویس قوانین اشاره شده بود. طبق ماده ۱۵۵ این قانون، دولت متشکل از نخست‌وزیر و معاونان وی و وزرا تعریف شده بود. پس از تظاهرات ۳۰ ژوئن ۲۰۱۳، ژنرال عبدالفتاح سیسی که وزارت دفاع را بر عهده داشته است، در ۳ ژوئیه ۲۰۱۳، برکناری محمد مرسی رئیس‌جمهور این کشور را اعلام کرد و به موجب بیانیه‌ای تعلیق اجرای قانون اساسی ۲۰۱۲ و تشکیل هیأتی برای اصلاح و بازنگری در این قانون اساسی را مقرر کرد. بدین ترتیب عدلی منصور رئیس دادگاه عالی قانون اساسی اداره امور کشور در دوره انتقالی را عهده‌دار شد. قانون اساسی اصلاح‌شده پس از همه‌پرسی مورخ ۱۴ و ۱۵ ژانویه ۲۰۱۴، به‌عنوان قانون اساسی جدید به اجرا گذاشته شد که البته این قانون بعدها در سال ۲۰۱۹ مورد بازنگری قرار گرفت.^۲

در ماده ۱۰۱ قانون اساسی ۲۰۱۴، به صلاحیت قانونگذاری و تصویب سیاست عمومی دولت و تعیین خط‌مشی عمومی توسعه اقتصادی و اجتماعی برای مجلس نمایندگان اشاره شده و در ماده ۱۲۲ آن نیز مقرر

1. In: https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2012.pdf?lang=ar

2. In: https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2019?lang=ar

شده که رئیس‌جمهور، هیأت وزیران و هریک از اعضای مجلس نمایندگان از صلاحیت پیشنهاد قانون برخوردارند. در این ماده نیز بین «مشروع قانون» و «اقتراح قانون» تفکیک صورت گرفته و مقرر شده که چنانچه «مشروع قانون» از سوی دولت یا یک‌دهم اعضای مجلس نمایندگان تقدیم شود، موضوع برای بررسی و ارائه گزارش در خصوص آن به مجلس، به یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس ارجاع می‌شود و حال آنکه «اقتراح قانون» که توسط یکی از اعضای مجلس ارائه می‌شود، تنها در صورتی به کمیسیون تخصصی ارجاع می‌شود که کمیسیون تخصصی پیشنهادهای قانونی، اجازه آن را صادر کند و مجلس نیز با آن موافقت کند. رد پیشنهاد از سوی این کمیسیون باید موجه باشد. طرح دوباره هر «مشروع قانون» یا «اقتراح قانون» که مجلس آن را رد کند، در همان اجلاس مجاز نخواهد بود. در بند ۴ ماده ۱۶۷ قانون اساسی ۲۰۱۴ نیز به صلاحیت دولت برای تهیه لوایح قانونی اشاره شده است. طبق ماده ۱۶۳ این قانون، دولت متشکل از نخست‌وزیر و معاونین وی و وزرا و معاونان آنها تعریف شده است.

ماده ۱۵۸ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان مصر مصوب ۲۰۱۶ نیز به طرح «مشروعات القوانين» پیشنهادی از سوی رئیس‌جمهور، دولت یا یک‌دهم اعضای مجلس نمایندگان در اولین جلسه بعدی مجلس توسط رئیس مجلس و تصویب ارجاع آن به کمیسیون تخصصی از سوی مجلس اشاره دارد. البته رئیس مجلس می‌تواند خود شخصاً آنها را به کمیسیون تخصصی ارجاع داده و در اولین جلسه، آن را به اطلاع مجلس برساند. همچنین به موجب این ماده، مجلس اجازه آن را دارد که به درخواست رئیس مجلس یا به درخواست دولت، مقرر بدارد که همزمان با ارجاع آن به کمیسیون، متن پیش‌نویس قوانین در مجلس قرائت شود و همچنین رئیس مجلس می‌تواند مقرر بدارد که پیش‌نویس قانون و یادداشت‌های توضیحی آن در اختیار همه اعضای مجلس قرار گیرد. طبق مواد ۱۵۹ و ۱۶۰ آیین‌نامه، هریک از اعضای مجلس می‌تواند به صورت کتبی پیشنهادهای خود مبنی بر اصلاح یا حذف یا اضافاتی در خصوص مواد پیش‌نویس تقدیمی را به رئیس مجلس ارائه نماید و این اصلاحات در اختیار کمیسیون تخصصی قرار می‌گیرد.

طبق مواد ۱۶۵ تا ۱۶۸ آیین‌نامه، مجلس پیش‌نویس قانون را معمولاً در یک شور بررسی می‌کند و مشابه بررسی لوایح در مجلس نمایندگان عراق، شور مجلس ابتدائاً ناظر بر بحث اجمالی در خصوص بنیان‌ها و کلیات پیش‌نویس خواهد بود و اگر مجلس، کلیات را رد کند، بررسی لایحه کنار گذاشته می‌شود. اما در صورت تأیید کلیات، مجلس مواد پیش‌نویس قانون را به صورت ماده به ماده مورد بررسی و رأی‌گیری قرار می‌دهد و در پایان، کل لایحه را به رأی می‌گذارد. در مواردی که پیشنهادهایی در خصوص مواد لایحه

از سوی اعضای مجلس ارائه شده باشد، مجلس این پیشنهادهای را نیز به رأی می‌گذارد و در این باره از پیشنهادی شروع می‌کند که بیشترین اختلاف را با متن اصلی ماده آن پیش نویس دارد.

بر اساس ماده ۱۹۰ قانون اساسی مصر و ماده ۱۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان، رئیس مجلس پس از موافقت مجلس با پیش‌نویس قوانین و پیش از اخذ رأی نهایی راجع به آنها، آنها را برای شورای دولتی ارسال می‌کند تا این شورا ظرف حداکثر ۳۰ روز نظر خود را در خصوص آنها اعلام کند. البته رئیس مجلس می‌تواند از شورای دولتی بخواهد تا بر اساس مقررات مذکور در قانون شورای دولتی، زودتر از این موعد نظر خود را اعلام کند. در این خصوص، مواد ۶۳ و ۶۴ قانون شورای دولتی (قانون شماره ۴۷ مصوب ۱۹۷۲)^۱ به نظارت شورای دولتی بر پیش‌نویس قوانین و چگونگی تسریع در رسیدگی به آنها پرداخته است.

مواد ۱۸۱ تا ۱۹۲ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان به موضوع «اقتراحات» اختصاص یافته و مقرر کرده است که اقتراحات نیز باید در قالب مواد و همراه با یادداشت توضیحی متضمن متن اصول مرتبط قانون اساسی و مبانی و اهداف طرح آن به مجلس تقدیم شود و رئیس مجلس می‌تواند در صورتی که اقتراح مغایر با قانون اساسی باشد یا به شکل مطلوبی ارائه نشده باشد و یا متضمن احکامی باشد که در قوانین جاری موجود است، از پیشنهاددهنده آن بخواهد آن را تصحیح کند. رئیس مجلس اقتراحاتی را که از سوی تعدادی کمتر از یک‌دهم اعضای مجلس تقدیم شده باشد، به کمیسیون اقتراحات و شکایات ارجاع می‌دهد و این کمیسیون باید نظر خود را در خصوص جواز طرح آن در مجلس یا رد آن اعلام کند و مجلس چنانچه با پیشنهاد مطرح شده موافقت کند، آن را به کمیسیون تخصصی ارجاع می‌دهد.

طبق ماده ۱۸۶ آیین‌نامه داخلی، در صورتی که در یک موضوع مشروعات و اقتراحات متعددی مطرح شده باشد، لایحه قانونی تقدیمی از سوی دولت بر همه آنها تقدم دارد و اگر لایحه‌ای از سوی دولت پیشنهاد نشده باشد، تقدم زمانی ملاک خواهد بود و پیشنهادی که قبل از همه ارائه شده است، مبنا قرار می‌گیرد و پیشنهادهای دیگر برای اصلاح اولین پیشنهاد به کار می‌روند.

همچنین بر اساس ماده ۱۸۷ آیین‌نامه، چنانچه کمیسیون تخصصی نظر بر این داشته باشد که اقتراح پیشنهادی به افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدهای مقرر در قانون بودجه دولت منجر می‌شود، آن را به کمیسیون تخصصی برنامه و بودجه ارسال و از آن نظرخواهی می‌کند. گزارش کمیسیون تخصصی رسیدگی‌کننده باید متضمن اعلام نظر کمیسیون برنامه و بودجه باشد.

با توجه به آنچه گفته شد در حقوق اساسی مصر، برخلاف حقوق اساسی عراق، تقدیم ابتکارات

۱. قانون مجلس الدوله رقم ۴۷ لسنة ۱۹۷۲

تقنینی در قالب «مشروعات القوانين» به قوه مجریه اختصاص ندارد و یک‌دهم از نمایندگان مجلس نیز می‌توانند آنها را ارائه دهند. همچنین «اقتراحات القوانين» ناظر به مواردی است که پیشنهادها برای وضع قانون از سوی تعدادی کمتر از یک‌دهم نمایندگان مجلس ارائه شود، البته برخلاف حقوق اساسی عراق، در مصر اقتراحات نیز باید در قالب مواد مشخص به مجلس تقدیم شوند و به یک ایده برای وضع قانون جدید یا اصلاح قانون موجود محدود نمی‌شوند. در هر حال آنچه وجه مشترک دو نظام سیاسی حاکم بر مصر و عراق است، مشارکت دو قوه مجریه و مقننه در ابتکار قانونگذاری در این کشورهاست. مشارکت قوه مجریه در تنظیم و تدوین قوانین می‌تواند به دولت کمک کند تا مشکلاتی را که در عمل با آنها مواجه است، حل و فصل کند و سیاست‌هایی را که مقرر کرده است، دنبال کند (حسن، ۲۰۱۵: ۱۶).

۳. نتیجه

اصل ۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موضوع ابتکار قوانین اختصاص یافته و مقرر کرده است: «لوائح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است». با این وصف، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مانند قانون اساسی عراق و مصر به مشارکت قوه مجریه با قوه مقننه در ابتکار قوانین قائل شده و مانند قانون اساسی عراق و بر خلاف قانون اساسی مصر به دوگانگی در ابتکارات بین قوه مجریه و قوه مقننه نیز اشاره دارد و پیشنهادهای دولت برای قانونگذاری را ذیل عنوان «لایحه قانونی» و پیشنهادهای قوه مقننه برای وضع قوانین را ذیل عنوان «طرح قانونی» مورد اشاره قرار داده است. اما اولاً بر خلاف قانون اساسی عراق، برای رئیس‌جمهور این صلاحیت را قائل نشده است، اگرچه طبق ماده ۱۳۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و ماده ۳۱ آیین‌نامه داخلی هیأت دولت، لوائح باید با امضای مشترک رئیس‌جمهور و وزیر یا وزرا یا رؤسای دستگاه‌های مربوط به مجلس تقدیم شوند، البته در صورت نداشتن وزیر مسئول، امضای رئیس‌جمهور کافی است. در این باره شایان ذکر است که شورای نگهبان در نظر شماره ۸۲/۳۰/۳۱۶۷ مورخ ۱۳۸۲/۰۳/۱۲ خود در خصوص طرح الحاق یک ماده به آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اظهار کرده که «مستفاد از اصل ۷۴ قانون اساسی این است که مصوبات تقنینی مجلس از طریق طرح و یا لایحه قانونی صورت می‌گیرد و طریق دیگری پیش‌بینی نشده است. در تبصره ۱ درخواست همه‌پرسی به‌وسیله رئیس‌جمهور خارج از لوائح قانونی است؛ لذا از این جهت که مجلس ملزم به رسیدگی آن باشد، خلاف این اصل شناخته شد» (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۵: ۴۸۱). در حقوق ایران، حتی پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، با

اینکه نخست‌وزیر ریاست هیأت وزیران را طبق اصل ۱۳۴ قانون اساسی بر عهده داشته، صلاحیت ابتکار قانون برای رئیس‌جمهور شناسایی نشده بود.

ثانیاً، برخلاف قانون اساسی عراق، به موجب ماده ۱۳۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، «طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به‌وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد». با این حال، در حقوق ایران مانند عراق، جز در مورد لایحه بودجه، محدودیتی از لحاظ موضوع طرح پیشنهادی نمایندگان پیش‌بینی نشده و «نمایندگان مجلس قاعداً می‌توانند در زمینه‌های مختلف که لازم می‌دانند، به ترتیب مذکور، طرح قانونی تهیه و به مجلس تقدیم نمایند» (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۰۲). البته طرح‌های نمایندگان مجلس، طبق اصل ۷۵ قانون اساسی با این محدودیت مواجه‌اند که نباید «به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی» بینجامد؛ وگرنه «در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». در اصل ۷۴ به این موضوع هم اشاره شده که طرح‌های قانونی باید به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود و در بیان علت تعیین این حداقل تعداد گفته شده که معلوم شود پیشنهاد جدی بوده و در مجلس، بخش مهمی از نمایندگان حامی آن هستند و در خارج از مجلس هم افکار عمومی، آن را تأیید می‌کنند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۴۳۲؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۱۱۰). این در حالی است که در قانون اساسی مصر، به‌جای پانزده نفر، از یک‌دهم نمایندگان یاد شده است که می‌تواند بیانگر حمایت بیشتری از طرح در بین نمایندگان باشد.

از آنجا که در اصل ۷۴ قانون اساسی ایران اشاره شده است که «طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است»، به نظر می‌رسد که موانع قانونی خاصی وجود نداشته باشد، برای اینکه پیشنهادها مطرح شده از سوی نمایندگان پیش از طرح در صحن علنی در کمیسیون خاصی همانند آنچه در عصر مشروطیت تحت عنوان «کمیسیون مبتکرات» وجود داشته، مورد بررسی اولیه قرار گیرد و در صورتی که از قابلیت تقنینی و اجرایی لازم برخوردار باشد، در دستور کار مجلس قرار گیرد. این اقدام می‌تواند مانع از افزایش زیاد تعداد طرح‌های قانونی در دستور کار مجلس شود که در مواردی از جمله در شروع مجلس یازدهم بحران‌ساز بوده است.

همچنین مقتضی است که مانند حقوق اساسی مصر، در ابتکار قانون اولویت به دولت داده شود و در مواردی که قوه مجریه اقدام به ارائه لایحه‌ای کرده، لایحه مقدم بر طرح‌های پیشنهادی نمایندگان در خصوص یک موضوع قرار گیرد؛ چراکه دولت با توجه به اقتضات اجرایی و مبتنی بر سیاست‌های

اعلامی خود که به تصویب مجلس رسیده است، مبادرت به تقدیم این لوایح می‌کند و مؤخر داشتن لوایح دولت می‌تواند قوه مجریه را در پیگیری سیاست‌ها و برنامه‌های وی ناکام بگذارد.

شایان ذکر است که هرچند طبق اصل ۷۵ قانون اساسی ایران، نمایندگان مجلس می‌توانند در زمان بررسی لوایح در مجلس پیشنهادها و اصلاحات مدنظر خود را مطرح کنند و ارائه این پیشنهادها و اصلاحات اگر «به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». لکن پیشنهادها و اصلاحات نباید به گونه‌ای مطرح شوند که لایحه پیشنهادی دولت را از مبانی و اهداف اصلی آن دور کنند و در چنین مواردی باید نظر دولت در خصوص اینکه تا چه حد این تغییرات در لوایح می‌تواند همچنان اهداف دولت را تأمین کند، مورد توجه قرار گیرد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. رحیمی، مصطفی (۱۳۸۹)، *قانون اساسی مشروطه ایران و اصول دموکراسی*. چ چهارم، تهران: نیلوفر.
۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی*. چ نهم، تهران: میزان.
۳. عدل، منصورالسلطنه (۱۳۸۹)، *حقوق اساسی یا اصول مشروطیت*. چ اول، تهران: چشمه.
۴. فتحی، محمد و کوهی اصفهانی، کاظم (۱۳۹۵)، *اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۵۹-۱۳۹۴)*. ج ۲، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۵. فلاح‌زاده، علی محمد؛ همتی، مجتبی؛ جواهری طهرانی، محمد؛ فتحی، جواد؛ مزروعی ایبانه، یحیی؛ بهادری جهرمی، علی؛ طحان نظیف، هادی؛ علیزاده، ولی (۱۳۹۱)، *تفکیک تقنین و اجرا: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه*. چ اول، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
۶. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۹۸)، *بایسته‌های حقوق اساسی*. تهران: میزان.
۷. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. چ دوازدهم، تهران: میزان.
۸. مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. چ اول، تهران: دادگستر.

ب) مقالات

۹. جوان آراسته، حسین (۱۳۹۵)، *تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران*. فقه و مبانی

حقوق اسلامی، ٤٩، ٥١-٦٧.

١٠. سینایی، وحید و زمانی، سمیه (١٣٩٠). نقش مجالس قانونگذاری در فرایند سیاستگذاری؛ به سوی یک الگوی نظری. فصلنامه راهبرد، ٥٨، ٦٥-٩٤.

١١. کدخدایی، عباسعلی و ابریشمی‌راد، محمدمبین (١٣٩٥). رویه شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ١٣، ١-٢٢.

٢. عربی

الف) کتابها

١. القیسی، عبدالقادر (٢٠١٦). الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين (دراسة مقارنة). الطبعة الاولى، القاهرة: المركز القومي للاصدارات القانونية.

ب) مقالات

٢. باقر القزوينی، محسن (٢٠١٥). حق مجلس النواب في تشريع القوانين في دستور العراق لعام ٢٠٠٥. مجلة اهل البيت، ١٨، ٨-١٥.

٣. جرى، محمد عبد (٢٠١٨). دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة في الدساتير العراقية). مجلة الكوفة للعلوم القانونية و السياسية، العدد ٣٨، ٣٠١-٣١٧.

٤. حسن، حيدر محمد (٢٠١٨). اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة). مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الاول، ٢٣٩-٢٨٢.

٥. عباس محسن، محمد (٢٠١٤). «اقتراح القوانين بين المبادرہ التشريعية البرلمانية و المبادرہ الحكومية (مراجعہ للنصوص الدستورية و لقرارات القضاء الاتحادي العراقي). بحث منشور في الأکاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية، ١١، ٦٨-٧٩.