



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون العام

إشكالية الإجراءات التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة

رسالة تقدم بها الطالب
علي لفته المرشدي

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء
من متطلبات شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الأستاذ المتمرس . د. علي يوسف الشكري

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا﴾

صدق الله العلي العظيم

المائدة: ٤٨

الإهداء

إلى أكرم الخلق حبيبنا وقدوتنا ومرشدنا المصطفى محمد
وأهل بيته الأطهار الميامين.

وإلى روح والدي ووالدتي.

وإلى التي ضحت بكل وقتها، وأعطت بلا حدود، فما بخلت علي
بشيء، رفيقة دربي زوجتي الغالية.

وإلى كل من أسهم بكل ما يملك بتشجيعي من أجل إتمام هذا
العمل.

أهديهم جميعاً هذا الجهد المتواضع، وأتمنى أن يكون من
العلم الذي ينتفع به، وأرجو من الله القبول.

شكرو عرفان

الحمدُ لله الذي هدانا لمعرفته وأحيانا على سنن فطرته، والحمد لله إن بعث إلينا نبيَّه محمداً (صلى الله عليه وآله)، حجة على عباده، وأيده بالصفوة من آله، فكانوا أئمة حق، ورواد عدل، وأركان هدى، وباباً لمدينة علم المصطفى (صلى الله عليه وآله)، ونصره بالنجباء من صحابته، فوطدوا بُنيانَ دعوته، وأسسوا أركان دولته، فرضي الله عنهم ورضوا عنه.

إن مَنْ لَمْ يَشْكُرْ المخلوق لَمْ يَشْكُرْ الخالق، وهذا الجهد المتواضع لَمْ يَكُنْ ليظهر الى النور لولا رعاية الرب العظيم (تعالى شأنه) وجنود العلم وحارسوه، وكل مَنْ قَدِمَ المساعدة لإنجازه، وفي المقدمة منهم الاستاذ المتمرس الدكتور علي يوسف الشكري، فقد شرفني برعايته الأخوية الكريمة بأن كان خير مشرف على هذا البحث نصيحةً وتوجيهاً، فله خالص الدعاء بدوام التوفيق والسداد ابتداءً ونهايةً.

والشكر والثناء موصولان لأساتذتي في معهد العلمين للدراسات العليا في النجف الاشرف، ولاسيما من تتلمذت على أيديهم في السنة التحضيرية، الأستاذة الدكتورة طيبة المختار والأستاذ الدكتور عدنان عاجل عبيد والاستاذ الدكتور عمار طارق والأستاذ الدكتور سلام عبد الزهرة الفتلاوي والأستاذ الدكتور صادق الحسيني والأستاذ المساعد الدكتور علي عادل كاشف الغطاء والمدرس الدكتور محمد جاسم عبد، فلهم الخير كله وجزاهم الله خير الجزاء.

واتقدم بالشكر والعرفان لأخي وصديقي الصدوق علي عبد السادة جعيز العكيلي لما ابداه من تشجيع دائم لي على مواصلة بحثي ودراستي، وأتقدم بوافر الشكر والامتنان للأخت الفاضلة الدكتورة نجلاء مهدي بحر لما أبدته من مساعدة وتوجيهات علمية بناءة.

وشكري الخالص وعرفاني أقدمه للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة المحترمين لتفضلهم بقراءة بحثي المتواضع حجماً وأفكاراً ومناقشته، آملاً أن يكون قد حظيَ مني بما يستحقه من جهد، وأن تكون آراؤهم نبراساً هادياً ودليلاً موجهاً وحافزاً لي على طريق العلم ومواصلة البحث.

والشكر والاحترام لزميلاتي وزملائي في الدراسات العليا لتقديمهم المساعدة لي، وممسك الختام أتوجه بشكري إلى كل من ساندني في هذا الجهد ولاسيما العاملين في مكتبة مجلس النواب العراقي، وكذلك العاملين في معهد العلمين للدراسات العليا وخصوصاً الاخ (أحمد عبد الرحيم الساعدي).

الباحث

جدول المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
الآية	ب
الإهداء	ج
شكر وتقدير	د
جدول المحتويات	هـ - ز
مقدمة	١-٤
الفصل الأول مفهوم الإجراءات التشريعية	٥-٨٤
المبحث الأول: التعريف بالإجراءات التشريعية ونشأتها	٦-٢٨
المطلب الأول: التعريف بالإجراءات التشريعية وغايتها	٧-١٢
الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي بالإجراءات التشريعية	٧-١١
الفرع الثاني: الغاية من الإجراءات التشريعية	١٢-١٢
المطلب الثاني: نشأة الإجراءات التشريعية وأساسها	١٣-٢٨
الفرع الأول: نشأة الإجراءات التشريعية	١٤-٢٣
الفرع الثاني: أساس الإجراءات التشريعية	٢٤-٢٨
المبحث الثاني: تنظيم الإجراءات التشريعية ومراحلها	٢٩-٨٤
المطلب الأول: تنظيم الإجراءات التشريعية	٢٩-٣٤
الفرع الأول: تنظيم الإجراءات التشريعية في الدستور	٢٩-٣١
الفرع الثاني: تنظيم الإجراءات التشريعية في النظام الداخلي	٣٣-٣٤
المطلب الثاني: مراحل الإجراءات التشريعية	٣٥-٨٤
الفرع الأول: مراحل الإجراءات التشريعية السابقة للتصويت	٣٦-٦١
الفرع الثاني: مراحل الإجراءات التشريعية اللاحقة للتصويت	٦٢-٨٤
الفصل الثاني مخالفة الإجراءات التشريعية واثارها	٨٥-١٣٣
المبحث الأول: مخالفة الإجراءات التشريعية	٨٨-١١٦
المطلب الأول: المخالفة الموضوعية للإجراءات التشريعية	٨٨-١٠٢
الفرع الأول: مخالفة قواعد الاختصاص	٨٩-٩٩

١٠٢-١٠٠	الفرع الثاني: مخالفة القيود الموضوعية الواردة في وثيقة الدستور
١١٦-١٠٣	المطلب الثاني: المخالفة الشكلية للإجراءات التشريعية
١١٠-١٠٤	الفرع الأول: مخالفة قواعد الإجراءات الشكلية الواردة في الدستور
١١٦-١١١	الفرع الثاني: مخالفة قواعد الإجراءات الواردة في النظام الداخلي
١٣٣-١١٧	المبحث الثاني: الآثار المترتبة على مخالفة الإجراءات التشريعية
١٢٦-١١٧	المطلب الأول: الآثار القانونية لمخالفة الإجراءات التشريعية
١٢٢-١١٨	الفرع الأول: عدم دستورية الإجراءات التشريعية
١٢٦-١٢٣	الفرع الثاني: عدم قانونية الإجراءات التشريعية
١٣٣-١٢٧	المطلب الثاني: الآثار الفعلية لمخالفة الإجراءات التشريعية
١٢٩-١٢٨	الفرع الأول: تأخير إصدار التشريعات
١٣٣-١٣٠	الفرع الثاني: تعطيل الإجراءات التشريعية
١٩٨-١٣٤	الفصل الثالث التطبيقات العملية لمخالفة الإجراءات التشريعية
١٦٣-١٣٦	المبحث الأول: معوقات تشريع قانون مجلس الاتحاد
١٥١-١٣٧	المطلب الأول: التأجيل الدستوري للعمل بقانون مجلس الاتحاد
١٤٠-١٣٨	الفرع الأول: الحضر الزمني لتشريع قانون مجلس الاتحاد
١٥١-١٤١	الفرع الثاني: طرق تكوين مجلس الاتحاد
١٦٣-١٥٢	المطلب الثاني: أسباب عدم تحديد اختصاصات مجلس الاتحاد
١٥٨-١٥٣	الفرع الأول: انعدام النصوص الدستورية والقانونية المحددة لاختصاصات مجلس الاتحاد
١٦٣-١٥٩	الفرع الثاني: هيمنة مجلس النواب على الاختصاصات
١٧٩-١٦٤	المبحث الثاني: معوقات تشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا
١٧٤-١٦٥	المطلب الأول: المعوقات الإجرائية لتشريع قانون المحكمة الاتحادية
١٦٥-١٦٦	الفرع الأول: الإجراءات التشريعية المتعلقة بالسلطة القضائية
١٧٤-١٧٢	الفرع الثاني: الأغلبية الموصوفة للتشريع
١٧٩-١٧٥	المطلب الثاني: المعوقات الواقعية لتشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا
١٧٧-١٧٦	الفرع الأول: عدم توافق الكتل السياسية
١٧٩-١٧٨	الفرع الثاني: التمثيل الأثني داخل المحكمة
١٩٨-١٨٠	المبحث الثالث: معوقات تشريع قانون مزدوجي الجنسية
١٨٩-١٨٠	المطلب الأول: المعوقات القانونية لتشريع قانون مزدوجي الجنسية

١٨٦-١٨٢	الفرع الأول: عدم التحديد الدستوري للمقصود بالمنصب الأمني والسيادي الرفيع
١٨٩-١٨٧	الفرع الثاني: خلو قانون الجنسية من تحديد المقصود بالمنصب الأمني والسيادي الرفيع
١٩٨-١٩٠	المطلب الثاني: المعوقات الواقعية لتشريع قانون مزدوجي الجنسية
١٩٣-١٩١	الفرع الأول: امتلاك أغلبية رؤساء وقادة الكتل السياسية للجنسية المزدوجة
١٩٨-١٩٤	الفرع الثاني: عدم التوافق السياسي على تشريع قانون مزدوجي الجنسية
٢٠٣-١٩٩	الخاتمة
٢٢٤-٢٠٤	المصادر والمراجع
A-C	Abstract

المخلص

من سمات الدولة القانونية وجود قواعد منظمة لكل سلطة من سلطات الدولة تلتزم بها وهي تمارس صلاحياتها الدستورية، وتجاوزها للحدود المرسومة لها يعني بطلان تصرفها، فما بني على باطل فهو باطل، إذ تعد الوظيفة التشريعية لمجلس النواب الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية، فالأخيرة صاحبة الاختصاص الاصيل والولاية العامة في التشريع.

فقد أناط مشرع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بمجلس النواب اختصاص سن وتشريع القوانين الاتحادية، فضلاً عن العديد من الاختصاصات الاخرى التي تضمنتها المادة ٦١ منه، كما ضمن الدستور في المادة (٦٠) الفقرة ثانياً (لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين)، بعد أن اناط في الفقرة أولاً من المادة نفسها حق تقديم مشروعات القوانين بكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بعد أن ألزم الدستور مجلس النواب بوضع نظام داخلي لتنظيم سير العمل فيه وبالفعل تم تشريع هذا النظام.

وبسبب الواقع السياسي الحالي المتمثل بالتعددية الحزبية وتأثر بعض اعضاء مجلس النواب بقيادة الكتل والكيانات السياسية، وعدم مراعاة أسس وثوابت النظام البرلماني من قبل بعض الأعضاء مما سبب ارباكاً في عمل مجلس النواب وتأخير تمرير العديد من القوانين، وكذلك ظهور كثير من الإشكاليات التي أثرت سلباً في أداء مجلس النواب لوظيفته الأساسية، الأمر الذي دفعنا للبحث في موضوع دراستنا (إشكالية الاجراءات التشريعية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة -) التي تهدف إلى تسليط الضوء على أهم تلك الإشكاليات ووضع الحلول الناجعة لمعالجتها وبيان الأثر المترتب على تلك الإشكاليات ومدى تأثيرها في الواقع السياسي والقانوني.

إذ تكمن اشكالية البحث في أن أي خلل يعيب الاجراءات الدستورية وتلك التي حددها النظام الداخلي يعني إصابة التشريع بعيب الشكل الذي يؤثر على البناء الهيكلي للقانون، فكل تشريع شكل ومضمون وإصابة أي منهما بالخلل يعني إمكانية الطعن بدستوريته، وإلا فلا معنى من تحديد إجراءات وأشكال يمر بها كل مقترح أو مشروع قبل صدوره.

وقد توصلنا لمجموعة من النتائج في مقدمتها، إن المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم ينظم مسألة مناقشة مشروعات القوانين في صلب الوثيقة الدستورية، إذ جاءت نصوصه خالية من تنظيمها سوى ما أشارت إليه المادة (٦١) بإنابتها سلطة التشريع بمجلس النواب، مما يعني أن الدستور أجاز للمجلس سلطة مناقشة مشروعات القوانين إذ ترك تنظيمها للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وفي هذا قد واكب أغلب الدساتير المقارنة.

كما أنه أشرك السلطات الثلاثة (مجلس النواب، مجلس الوزراء، رئيس الجمهورية) إذ منح كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حق تقديم مشاريع القوانين الى مجلس النواب، ومن هنا فإن المشرع الدستوري العراقي قد منح حق اقتراح القوانين لثلاث جهات دون أن يحصرها بسلطة واحدة فقط، وحسناً فعل فيما ذهب إليه.

فضلاً عن ذلك، فقد أثبتت التجربة العملية في مجلس النواب العراقي أن للتأثيرات السياسية للأحزاب المتنفذة فيه الأثر السلبي في عملية مناقشة القوانين والتصويت عليها سواء في عمل اللجان أو الجلسات العامة، وكذلك الأثر في ضعف الإمكانيات والخبرات المتوفرة في مجلس النواب من المستشارين والخبراء، إذ لا يمتلك مجلس النواب الأجهزة الفنية المطلوبة من الاستشاريين والقانونيين في اللجان البرلمانية لأن الموارد البشرية الموجودة في دوائر البرلمان والتي تعد الأجهزة الساندة لعمل الأعضاء تخضع للمحاصصة السياسية والحزبية للتعيين في المجلس وحسب الكتل والأحزاب السياسية والمكونات الرئيسية في العملية السياسية، الأمر الذي أدى إلى تغييب الكفاءات وأصحاب الخبرة عن العمل في المجلس وتعويضها بموارد بشرية معظمها لا يمتلك مؤهل علمي، ومن ثم التأثير سلباً على أعضاء مجلس النواب ولجانه المختصة.

وتقدمنا بجملة من التوصيات منها، تعديل نص المادة (١٨/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بحذف عبارة (وينظم ذلك بقانون) من ذيل الفقرة انفة الذكر لتصبح

بالشكل الآتي (يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً من درجة مدير عام فما فوق التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة).

ودعوة مجلس النواب إلى تشريع قانون للإجراءات التشريعية يلزم المجلس بتحديد مدة معينة بين القراءة الأولى والثانية والتصويت، لا يمكن مخالفتها بحال من الأحوال منعاً للمدد المفتوحة التي عطلت العديد من التشريعات المهمة، فضلاً عن الاستمرار بإجراءات تشريع القانون في الدورة التالية إذا ما تم اقتراح القانون وقراءته قراءة أولى أو ثانية، إذ إنّ عمل مجلس النواب يكمل بعضه البعض، والسماح للحكومة الجديدة بسحب التشريعات المقدمة من الحكومة السابقة بسبب اختلاف الأولويات الحكومية.