جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين
للدراسات العليا

الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية في العراق
دراسة مقارنة

رسالة تقدم بها الطالب
صالح ذياب مانع علي الزميلي
الى معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف
الأستاذ المساعد
الدكتور عدنان عاجل عبيد

1435 هـ النجف الاشرف 2014 م

السيد عميد معهد العلمين للدراسات العليا المحترم

بوساطة السيد المعاون العلمي المحترم

الموضوع : <u>ملاحظات المقوم العلمي</u>

تحية طيبة . . وبعد

بناءً على ما جاء في المذكرة الداخلية الخاصة بملاحظات المقوم العلمي حول رسالة الطالب صالح ذياب مانع الموسومة بـ(الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية في العراق – دراسة مقارنة) .

اود اعلام جنابكم الكريم بأنه قد تم الاخذ بملاحظات السيد المقوم العلمي للرسالة المحترم , وتنفيذها من قبل الطالب وبإشرافي المباشر . وبهذه المناسبة أوصي بتشكيل لجنة المناقشة العلمية لها .

مع فائق الاحترام

أ.د.م. عدنان عاجل عبيد
المشرف

2014/ /

اقرار المشرف

أشـهد ان اعـداد هـذه الرسـالة الموسـومة (**الاختصاصـات التنفيذيـة للسـلطة التشريعية في العراق – دراسة مقارنة**) التي قدمها الطالب (صـالح ذيـاب مـانع) قـد جرت باشرافي في معهد العلمين للدراسـات العليـا قسـم الدراسـات السياسـية , وهـي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام وارشحها للمناقشة .

التوقيع

الاسم : أ.م.د. عدنان عاجل عبيد

التاريخ : / /2014

توصية عمادة المعهد

بناءً على التوصية المقدمة من قبل الاستاذ المشرف , أحيل هـذه الرسـالة الـى لجنة المناقشة .

التوقيع

الاسم :

التاريخ : / /2014

اقرار المقوم اللغوي

أشـهد بـأن رسـالة الماجسـتير الموسـومة (**الاختصاصـات التنفيذيـة للسـلطة التشريعية في العراق – دراسة مقارنة**) قد تمت مراجعتها من الناحية اللغويـة وانهـا صالحة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية .

التوقيع

الاسم : أ.م.د. مريم عبد الحسين مجبل

التاريخ : / /2014

توصية السيد رئيس القسم العلمي

استناداً الى التعليمات النافذة والتوصـيات المقدمـة , ارشـح رسـالة الماجسـتير الموسومة (**الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية في العراق – دراسة مقارنـة**) للمناقشة العلمية .

التوقيع

الاسم :

التاريخ : / /2014

قرار لجنة المناقشة

استناداً للأمر الاداري ذي العدد ( ) الصادر من عمادة معهد العلمين للدراسات العليا بتاريخ / /2014 , المتضمن مناقشة رسالة الماجستير الموسومة (**الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية في العراق – دراسة مقارنة**) , المقدمة من قبل الطالب (صالح ذياب مانع) .

نقر نحن رئيس واعضاء لجنة المناقشة الموقعون في ادناه بأننا قد اطلعنا على مضمون الرسالة وناقشنا الطالب في محتواها وفيما له علاقة بها , بتاريخ 2014/11/29 ونشهد بأنها جديرة بمطلب نيل شهادة الماجستير للقانون العام , وعليه توصي اللجنة بقبولها بتقدير (جيد) .

التوقيع
الاسم : أ.د. غازي فيصل مهدي
التاريخ : / /2014
رئيس اللجنة

التوقيع
الاسم : أ.م.د. عدنان عاجل عبيد
التاريخ : / /2014
عضو اللجنة – المشرف

التوقيع
الاسم : أ.م.د. عامر زغير محيسن
التاريخ : / /2014
عضو اللجنة

التوقيع
الاسم : أ.م.د. رحيم حسين البهادلي
التاريخ : / /2014
عضو اللجنة

قرار معهد العلمين للدراسات العليا

عقد مجلس معهد العلمين للدراسات العليا جلسته ( )
المنعقدة بتاريخ : / / 20 وقرر المصادقة على قرار لجنة المناقشة .

التوقيع
الاسم :
مقرر مجلس المعهد

التوقيع
الاسم : أ.د. عصام العطية
رئيس المجلس
(العميد)

الاهداء ...

الى كل الامهات الثكالى

الى كل الاطفال المشردين والمحرومين

الى كل ضحايا الارهاب الاعمى

والى كل اساتذتي

الى كل الذين يعملون من أجل دولة مدنية يعز فيها العراق وأهله

الى عيني والداي .. امي وأبي

والى زوجتي الصبورة ..... اهدي هذا البحث ...

الباحث

شكر وامتنان

يسعدني ويشرفني بعد أن اعانني الله ووفقني على انجاز هذه الرسالة , أن اتوجه بجزيل الشكر والعرفان وخالص التقدير والاحترام الى اساتذتي الافاضل في معهد العلمين الذين لم يتوانوا للحظة واحدة في مساعدتي على ما ابدوه من مساعدة ودعم في سبيل اكمال مهمتي فكانوا لي خير العون والدليل وفقهم الله وجزاهم عني خير الجزاء .

والشكر الموصول الى استاذي الفاضل الدكتور عدنان عاجل عبيد الذي بذل قصارى جهده وعلى الرغم من التزاماته ومشاغله الكثيرة لم يبخل علي بوقته وعلمه حتى خارج جدران المعهد والذي رحب واشرف على رسالتي , وسأبقى ما دمت حياً ادين له بما قدم لي من مساعدة ودعم وتشجيع , كان آخرها الدفاع عن رسالتي عند مناقشتها .

والشكر الجزيل الى اساتذتي الافاضل اعضاء لجنة المناقشة الموقرة على تفضلهم بالحضور لمناقشة هذه الرسالة واثرائها بمقترحاتهم وتعليقاتهم وارشاداتهم القيمة التي سيكون لها الاثر الكبير في اغناء هذه الرسالة والرقي بها الى مصاف الرسائل العلمية القيمة فلهم مني فائق الاحترام والتقدير .

ولا يفوتني ان ادعو من الله العزيز ان يمنح السيد بحر العلوم ونجله الدكتور ابراهيم نجل العلوم الصحة والعمر المديد , فهم رمز للتواضع والدعم للعلم وطلابه , كما لا يفوتني ان اشكر العاملين في مكتبتي العتبة الحسينية والعباسية والمكتبة المركزية في محافظة كربلاء المقدسة , لما ابدياه من مساعدة وتفهم لطبيعة مهمتي في هذه الرسالة .

واختتم شكري لكل من شجعني وساعدني على الاستمرار بطلب العلم وهم كثر لا يسع المجال لذكرهم فجزاهم الله جميعاً خير الجزاء .

الباحث

من أقوال الأمام علي

بن أبي طالب عليه السلام

((أطلب العلم من المهد الى اللحد))

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	3 – 1
الفصل الاول : **الاختصاصات الاصيلة للسلطة التشريعية**	62 - 4
المبحث الاول : الاختصاصات التشريعية	20 – 5
المطلب الاول : اقتراح القوانين	14- 5
الفرع الاول : السلطة المختصة باقتراح القوانين	7- 6
الفرع الثاني : طبيعة حق الاقتراح	14 – 8
المطلب الثاني : اقرار مشروعات القوانين	20 – 14
الفرع الاول : موقف الدستور الالماني لسنة 1949 م من حق الاعتراض على القوانين	16 – 15
الفرع الثاني : موقف الدستور الكويتي من الاعتراض على القوانين	17 – 16
الفرع الثالث : موقف الدستور العراقي من الاعتراض على القوانين	20 – 17
المبحث الثاني : الاختصاصات المالية	45 – 21
المطلب الاول : دور البرلمان في اقرار الموازنة	29- 21
الفرع الاول : دور البرلمان في اقرار الموازنة العامة في الدستور الالماني لسنة 1949 م	24 – 22
الفرع الثاني : دور البرلمان في اقرار الموازنة العامة في دستور دولة الكويت لسنة 1962م	26 – 25
الفرع الثالثً : دور البرلمان في اقرار الموازنة العامة في الدستور العراقي لسنة 2005م	29 – 26
المطلب الثاني : دور البرلمان في تحديد السياسة المالية والضريبية	45 – 30
الفرع الاول : دور البرلمان الالماني في تحديد السياسة المالية والضريبية في ظل قانونها الاساس لسنة 1949 م .	32 – 31
الفرع الثاني : دور البرلمان (مجلس الامة) في تحديد السياسة المالية والضريبية في دستور دولة الكويت لسنة 1962 م	36 – 33
الفرع الثالثَ: دور البرلمان في اقرار القانون المالي المقدم في السلطة التنفيذية.	40 – 36
المبحث الثالث : اقتراح تعديل الدستور .	62 -46
المطلب الاول : السلطة المختصة بالتعديل	50 – 46
الفرع الاول : السلطة المختصة بتعديل الدستور لجمهورية المانيا الاتحادية لعام 1949م	49 – 48
الفرع الثاني : السلطة المختصة بتعديل الدستور الكويتي لسنة 1962 م	49
الفرع الثالث: السلطة المختصة بتعديل الدستور العراقي لسنة 2005 م	50 – 49
المطلب الثاني : القيود المفروضة على سلطة التعديل	55 - 51
الفرع الاول : القيود المفروضة على سلطة التعديل في الدستور لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة 1949 م.	53 – 52
الفرع الثاني : القيود المفروضة على سلطة التعديل في دستور دولة الكويت لسنة 1962 م	54 - 53
الفرع الثالث: القيود المفروضة على سلطة تعديل الدستور العراقي لسنة 2005 م	55- 54
المطلب الثالث : اجراءات التعديل	62 - 56
الفرع الاول : اجراءات التعديل في الدستور لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة1949م	57 – 56
الفرع الثاني :ً اجراءات التعديل في دستور دولة الكويت لسنة 1962 م	58 - 57
الفرع الثالث : اجراءات التعديل في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 م	62 – 59

الموضوع	الصفحة
الفصل الثاني : **الاختصاصات المضافة للسلطة التشريعية**	110 - 63
المبحث الاول : الاختصاصات التنفيذية	90 - 63
المطلب الاول : دور البرلمان في اختيار رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء.	82-64
الفرع الاول : دور مجلس النواب الاتحادي في اختيار رئيس الدولة والمستشار الاتحادي والوزراء في ظل دستور المانيا الاتحادي لسنة 1949م .	69 - 64
الفرع الثاني : دور البرلمان (مجلس الامة) الكويتي في اختيار رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء في ظل دستور 1962 م	73 – 69
الفرع الثالث : دور البرلمان العراقي في اختيار رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء في ظل دستور 2005 م .	82-73
المطلب الثاني : دور البرلمان في الموافقة على تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين .	90-83
الفرع الاول : دور مجلس النواب الاتحادي في الموافقة على تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين في ظل دستور المانيا الاتحادي لسنة 1949.	86 - 84
الفرع الثاني : دور البرلمان (مجلس الامة) على تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين في ظل دستور الكويت لسنة1962 م.	87 - 86
الفرع الثالث : دور البرلمان في الموافقة على تعيين كبار الموظفين المدنيين العسكريين في ظل دستور العراق لسنة 2005 م .	90 - 87
المبحث الثاني : الاختصاصات الاستثنائية .	110 - 91
المطلب الاول : دور البرلمان في اعلان حالتي الطوارئ والحرب .	100 - 92
الفرع الاول : دور البرلمان في اعلان حالتي الطوارئ والحرب في ظل دستور 1949 م.	95 - 92
الفرع الثاني : دور البرلمان في اعلان حالتي الطوارئ والحرب في ظل دستور دولة الكويت لسنة 1962 م .	99 -96
الفرع الثالث : دور البرلمان في اعلان حالتي الطوارئ والحرب في دستور العراق لسنة 2005 م .	100 - 99
المطلب الثاني : دور البرلمان في الرقابة على القرارات الصادرة في حالتي الطوارئ والحرب	110 - 101
الفرع الاول : دور البرلمان في الرقابة على القرارات الصادرة في حالتي الحرب والطوارئ في دستور المانيا الاتحادية لسنة 1949 م.	106 -102
الفرع الثاني : دور البرلمان (مجلس الامة) في الرقابة على القرارات الصادرة في حالتي الطوارئ والحرب في ظل دستور دولة الكويت لسنة 1962 م .	108 – 107
الفرع الثالث : دور البرلمان في الرقابة على القرارات الصادرة في حالتي الطوارئ والحرب في الدستور العراقي لسنة 2005 م .	110 - 109
الفصل الثالث : **تداخل الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية**	169 - 111
المبحث الاول : الاختصاصات التي تباشرها السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية	129 - 111
المطلب الاول : اعمال خاصة بانعقاد البرلمان	119 – 112
الفرع الاول : دعوة البرلمان لدورة انعقاد عادية .	116 – 113
الفرع الثاني : دعوة البرلمان لدورة انعقاد غير عادية	119 -117

الموضوع	الصفحة
المطلب الثاني : الاشتراك مع البرلمان في بعض وظائفه	125 – 119
الفرع الاول : موقف الدستور الالماني من اشتراك السلطة التنفيذية في بعض وظائف البرلمان	123 – 121
الفرع الثاني : اشتراك السلطة التنفيذية في بعض وظائف البرلمان (مجلس الامة) في الدستور الكويتي لسنة1962 م .	124 – 123
الفرع الثالث : موقف الدستور العراقي من اشتراك السلطة التنفيذية في بعض وظائف البرلمان	125 - 124
المطلب الثالث : حل البرلمان	129 – 126
الفرع الاول : حل البرلمان في ظل دستور المانيا الاتحادي لسنة 1949 م	127 – 126
الفرع الثاني : حل البرلمان (مجلس الامة) في الدستور الكويتي لسنة 1962 م .	127
الفرع الثالث : حل البرلمان في الدستور العراقي لسنة 2005 م .	129 – 127
المبحث الثاني : الاختصاصات التي تباشرها السلطة التشريعية في ميدان السلطة التنفيذية .	169 – 130
المطلب الاول : اعمال خاصة باختيار شاغلي الوظيفة التنفيذية في رئاسة الدولة ومجلس الوزراء .	147 – 130
الفرع الاول : دور البرلمان في اختيار رئيس الدولة ونائبه .	138 – 131
الفرع الثاني : دور البرلمان في اختيار رئيس الوزراء والوزراء .	147 - 138
المطلب الثاني : اعمال خاصة برقابة شاغلي الوظيفة التنفيذية في رئاسة الدولة ومجلس الوزراء .	169 – 148
الفرع الاول : المسائلة السياسية لرئيس الدولة ورئيس الوزراء	158 - 148
الفرع الثاني : المسؤولية الجنائية لرئيس ورئيس مجلس الوزراء	169 - 159
الخاتمة :	175 - 170
المصادر .	186 – 176
ملخص باللغة الانكليزية	a – c

المقدمة

1- موضوع البحث

حدد المشرع الدستوري قواعد عامة تنظم عمل السلطة الوحيدة التي تقوم بتشريع القوانين ومن ثم في كونها الممثلة للشعب , ولكن تطور المجتمعات وازدياد الحاجة الملحة للإسراع في الانجازات ادى الى اعادة النظر مجدداً في الاخذ بحقيقة تكوين وعمل هذه السلطة ضمن الحقائق الواقعية والعلمية للمجتمعات المتطورة .

ان موضوع البحث ((الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية في العراق – دراسة مقارنة)) , مقارنة مع الدستور الالماني لعام 1949 م ولدستور الكويتي لعام 1962 م . قد تعرض بشكل يبرز فيه مختلف اختصاصات السلطة التشريعية من اصيلة ومضافة , اضافة لاختصاصاتها ذات الطابع التنفيذي

تضمن موضوع البحث الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية المتمثلة بالاختصاصات المالية والاختصاصات التشريعية بصورة تكاد تكون تفصيلية وبالمقارنة مع الدستور الالماني الذي يقترب كثيراً من الدستور العراقي لعام 2005 م في الوقت الذي يبتعد الدستور الكويتي لعام 1962 م كثيراً .

إن الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية موضوع تضمن بيان الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية على ضوء تحليل مواد الدستور العراقي والمقارن مع مضمون الدساتير المذكوره اعلاه , حيث دور السلطة التشريعية في اختيار اطراف السلطة التنفيذية من رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء , اضافة الى بيان دورها في تعيين كبار الموظفين من مدنيين وعسكريين .

لم يقف موضوع البحث الى هذا الحد من البيان بل تعداه الى دور السلطة التشريعية في تحديد المسؤولية السياسيه والجنائية لرئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وشخص مواطن الخلل وطالب بسد الثغرات في الدستور من خلال جملة من النتائج والتوصيات .

ومما لا شك فيه ان الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية اذا ما استخدمت بشكلها الصحيح, فانه يكفل بدرجة كبيرة عدم طغيان احدى السلطتين على الاخرى او تجاوزها للاختصاصات المقررة للأخرى , ومن ثم تأكيد خضوع كل منهما للقواعد والاحكام الدستورية الامر الذي يضمن في النهاية تحقيق ما يصبو اليه المجتمع من حياة برلمانية سليمة .

2- مشكلة البحث

يعد موضوع البحث الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية من الموضوعات المهمة , ذلك لما يثيره من مشكلات رئيسية تتعلق بتحديد الاختصاصات هذه السلطة , حيث التشريع هو اختصاص اصيل لها , ليس هذا فحسب بل الاختصاصات التنفيذية ذات الطابع التشريعي المضاف على عاتقها , كل ذلك يقف خلف الفكرة الاساسية التي تكمن وراء السلطة التشريعية في النظم الدستورية البرلمانية , ان وجود نوع من التوازن لا يتحقق إلا عبر التوزيع الوظيفي بين السلطتين وتحديد اختصاصاتهما وان كان على مستوى النصوص الدستورية .

ان الاشكالية تبدو جلية حينما ينظر الى النصوص الدستورية المنظمة للاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية , وذلك بفعل ان الدستور العراقي لعام 2005 م مثلاً تضمن اكثر من نظامين, ونعني الانظمة الدستورية احادية التمثيل وثنائي التمثيل .

ان تباين مظاهر النظم السياسية تحتم بالضرورة اختلاف في تحديد الاختصاصات الملقاة على عاتق السلطة التشريعية , مما يثير اشكالية في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية , ومن ثم تكون الصعوبات التي تواجه العلاقة بينهما , نجد ان النصوص الدستورية تتضمن احكاماً تخل بالقواعد المنظمة للاختصاصات والتي تفترض التداخل بينهما والمساواة , فترجيح سلطة على الاخرى من خلال منحها العديد من الاختصاصات وهذا على المستوى النظري .

اما على صعيد التطبيق العملي فأن الممارسة التطبيقية للنصوص الدستورية قد تعمل على تكريس هذه الضبابية والارباك , مما ينتج عنه تجاوز في الصلاحيات والاختصاصات المناطه بكل منهما .

3- منهج البحث

اعتمدنا في هذا البحث , منهجاً تحليلياً , يقوم على اساس تحليل النصوص في الانظمة الدستورية محل الدراسة وتطبيقاتها العملية , وقد وقع الاختيار على الدستوري الالماني لعام 1949 م والدستور الكويتي لعام 1962 م لاختلافهما في المظهر واتفاقهما في الجوهر ولغنى تجربتهما الدستوريتين , ولأنهما مثالا حياً للأنظمة السياسية البرلمانية المتطورة , كما اخترنا الدستور العراقي لعام 2005 م وذلك لحداثة التجربة الديمقراطية العراقية , وضرورة تحليل نصوصه [1] , فالنظام البرلماني الالماني يمثل التجربة البرلمانية المستوحاة من انكلترا مهد

[1] اطلاق تعبير على أي من الدساتير محل الدراسة , وفي أي مكان من هذه الرسالة دون اضافته الى سنة محدودة يكون المقصود به القانون الاساسي الالماني الاتحادي لعام 1949 م والدستور الكويتي لعام 1962 م والدستور العراقي لعام 2005 م .

النظام البرلماني , كما اخترت النموذج الكويتي لأنه يمثل تجربة ناجحة باتجاه الانظمة البرلمانية والاقرب لنا من حيث البلدان .

4- خطة البحث

لقد ارتأينا تقسيم موضوع البحث الى ثلاثة فصول :

الفصل الاول : يبين الاختصاصات الأصيلة للسلطة التشريعية , فقسم الى ثلاثة مباحث الاول الاختصاصات المالية , والمبحث الثاني الاختصاصات التشريعية , والمبحث الثالث تناولنا فيه إقتراح تعديل الدستور .

نتناول في الفصل الثاني : الاختصاصات المضافة للسلطة التشريعية , قسم الى مبحثين , المبحث الاول الاختصاصات التنفيذية , اما المبحث الثاني الاختصاصات الاستثنائية .

في حين عني الفصل الثالث بتداخل الاختصاصات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية , فقسم الى مبحثين , الاول الاختصاصات التي تباشرها السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية , والثاني الاختصاصات التي تباشرها السلطة التشريعية في ميدان السلطة التنفيذية . ثم الخاتمة التي تضمنت فقرتين هما اولاً النتائج وثانيا التوصيات بالإضافة الى مصادر البحث .