وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا

تشارك السلطة التنفيذية مع البرلمان بالتشريع في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها الطالب

صالح هادي منسي الشريفي

إلى

مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بأشراف

الاستاذ المساعد الدكتور

عدنان عاجل عبيد

١٤٣٨ هـ ٢٠١٦ م

بسم الله الرحمن الرحيم

((وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَى وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَ وَالْعُدْوَانِ)

صدق الله العلي العظيم

سورة المائدة

(الآية ٢)

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وتقدير

الحمد لله الواحد الاحد ، ديان الدين رب العالمين ، والصلاة والسلام على محمد وآل بيته اجمعين ،

وبعد أن وفقني الله لإنجاز هذا العمل المتواضع- إنه ليسعدني ان أتقدم بوافر الشكر وعظيم الامتنان والتقدير إلى أستاذي الفاضل الدكتور عدنان عاجل عبيد لقبوله الإشراف على هذه الرسالة . برغم مشاغله الكثيرة ، ولرفيع خلقه وسعة علمه ، وحسن تواضعه ، والذي تعهّدني بتقديم النصح والمشورة فكان لي خير موجه ومعين مِن ثَمّ لا استطيع أن أُوافيه حقه في الشكر فجزاه الله تعالى عني خير الجزاء ومتعه بموفور الصحة والعافية .

وأتقدم بالشكر الى الأساتذة الأجلاء الذين أسهموا في تدريسنا وإعدادنا في السنة التحضيرية ولاسِيمّا الدكتور عباس عبود لسعة صدره وجميل خلقه .

ويحتم عليَّ الواجب أن أدعوا الله العلي القدير أن يمنّ على روح العلامة السيد (محمد بحر العلوم) بالمغفرة والرحمة ويسكنه فسيح جناته .

ولا يفوتني أن اتقدم بجزيل الشكر والامتنان الى لجنة المناقشة التي تكبدت عناء السفر والمشقة والتدقيق لتقييم عملي هذا فجزاهم الله عني خير جزاء .

كما أتقدم بالشكر والتقدير الى كل موظفي معهد العلمين للدراسات العليا والعاملين على المكتبة لتقديم يد المساعدة والعون لي .

الاهـــــداء

إلـــى :-

من ذكراه تسكن خافقي

(والدي رحمه الله)

من تفردت بالحب والايثار

(والدتي الحبيبة)

من اضائوا حياتي

(زوجتي واولادي)

من شـــدوا ازري

(اخوتي واخواتي)

أهـدي جهـدي المتواضع هــذا

المحتويات	الصفحة
المقدمه	٤-١
الفصل الاول **ماهية التشارك في النظام البرلماني**	٦١-٤
المبحث الاول : الاساس الفلسفي للتشارك بين السلطة التنفيذيه والبرلمان في النظام البرلماني	٣٠-٤
المطلب الاول : الفصل بين السلطات اساس فلسفي للنظام البرلماني	١٤-٥
الفرع الاول : مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر القديم	١٠-٥
اولاً : الفصل بين السلطات عند افلاطون	٨-٥
ثانياً : الفصل بين السلطات عند ارسطو	١٠-٨
الفرع الثاني : مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الحديث	١٤-١٠
اولاً : الفصل بين السلطات عند جون لوك	١٢-١٠
ثانياً : الفصل بين السلطات عند مونتسكيو	١٤-١٢
المطلب الثاني : نطاق مبدأ الفصل بين السلطات	٢٤-١٤
الفرع الاول : الفصل الشديد بين السلطات	١٩-١٤
الفرع الثاني : الفصل المرن بين السلطات	٢٤-١٩
المطلب الثالث : مسوغات مبدأ الفصل والانتقادات الموجهة اليه	٣٢-٢٤
الفرع الاول : مسوغات مبدأ الفصل بين السلطات	٢٩-٢٤
الفرع الثاني : الانتقادات الموجهة اليه	٣٢-٢٩
المبحث الثاني : التعاون بين السلطة التنفيذية والبرلمان في النظام البرلماني	٦١-٣٢
المطلب الاول : مفهوم النظام البرلماني	٤٠-٣٢
الفرع الاول : تعريف النظام ونشأته	٣٦-٣٢
الفرع الثاني : اركان النظام البرلماني	٤٠-٣٦
اولاً : ثنائية السلطة التنفيذية	٣٩-٣٦
ثانياً : التعاون والتوازن بين السلطات	٤٠-٣٩
المطلب الثاني : مظاهر التشارك بين السلطة التنفيذية والبرلمان	٥٣-٤٠
الفرع الاول : اشتراك البرلمان في سير اعمال السلطة التنفيذية	٤٧-٤٠
اولاً : إقرار السياسة العامة والشؤون الخارجية	٤٤-٤٠
ثانياً : تعيين كبار موظفي الدولة	٤٥-٤٤
ثالثاً : دور البرلمان في الموازنة	٤٧-٤٥
الفرع الثاني : اشتراك السلطة التنفيذية في سير اعمال البرلمان	٥٣-٤٧
اولاً : الدعوه الى ادوار البرلمان العادية وغير العادية	٥١-٤٧
ثانياً : إنهاء وتأجيل ادوار الانعقاد	٥٣-٥١
المطلب الثالث: حتمية التشارك بين السلطة التنفيذية والبرلمان في العملية التشريعية	٦١-٥٤
الفرع الاول : مبررات التشارك	٥٧-٥٤
اولاً : مبررات دستورية	٥٥-٥٤

ثانياً : مبررات عملية	٥٥-٥٧
الفرع الثاني : تطبيقات التشارك بين السلطة التنفيذية والبرلمان في العملية التشريعية	٥٧-٦١
اولاً : في النظام البريطاني والنظام الفرنسي	٥٧-٥٩
ثانياً : في النظام المصري والنظام العراقي	٦٠-٦١
الفصل الثاني **تشارك السلطة التنفيذية والبرلمان بالتشريع في الظروف العادية**	٦١-١١٠
المبحث الاول: حق اقتراح القوانين	٦١-٨٦
المطلب الاول: مفهوم حق اقتراح القوانين	٦١-٧٠
الفرع الاول : تعريف اقتراح القوانين	٦١-٦٦
الفرع الثاني : الطبيعة القانونية لحق الاقتراح	٦٦-٧٠
المطلب الثاني: السلطة المختصة باقتراح القوانين	٧٠-٧٦
الفرع الاول : تحديد السلطة المختصة باقتراح القوانين	٧٠-٧٣
الفرع الثاني : التنظيم الامثل للسلطة المختصة باقتراح القوانين	٧٣-٧٦
المطلب الثالث: دور الاقتراح في سن القوانين والاجراءات الخاصة به	٧٦-٨٦
الفرع الاول : دور الاقتراح في عملية سن القوانين	٧٦-٧٧
الفرع الثاني : الاجراءات الخاصة بحق الاقتراح	٧٧-٨٦
المبحث الثاني: تصديق القوانين واصدارها	٨٦-١١٠
المطلب الاول: الاعتراض وحق التصديق	٨٦-٩٤
الفرع الاول : حق التصديق وتمييزه عن حق الاعتراض	٨٦-٨٩
الفرع الثاني : تعريف وشروط حق الاعتراض	٨٩-٩٢
الفرع الثالث : انواع حق الاعتراض	٩٢-٩٤
المطلب الثاني: اهمية واجراءات حق الاعتراض	٩٥-١٠١
الفرع الاول : اهمية حق الاعتراض	٩٥ - ٩٦
الفرع الثاني : الاجراءات الخاصة بحق الاعتراض	٩٦ - ١٠١
المطلب الثالث: حق الاصدار	١٠١-١١٠
الفرع الاول : معنى حق الاصدار	١٠١-١٠٤
الفرع الثاني : الطبيعة القانونية لحق الاصدار	١٠٤-١٠٦
الفرع الثالث : الاحكام الأساسية لحق الاصدار	١٠٦-١١٠
الفصل الثالث **تشارك السلطة التنفيذية والبرلمان بالتشريع في الظروف الاستثنائية**	١١٠-١٦١
المبحث الاول : اللوائح التفويضية	١١٠-١٢٩
المطلب الاول : مفهوم التفويض التشريعي	١١٠-١١٧
الفرع الاول : تعريف اللوائح التفويضية	١١٠-١١٣
الفرع الثاني : شروط اللوائح التفويضية	١١٣-١١٧
اولاً : ان يكون البرلمان قائماً	١١٣-١١٤
ثانياً : تحديد هدف التفويض	١١٤-١١٥
ثالثاً : شرط الضرورة	١١٥-١١٦
رابعاً : صدور الاذن من قبل البرلمان	١١٦-١١٧

المطلب الثاني:	طبيعة ونطاق اللوائح التفويضية	١١٧-١٢٩
الفرع الاول :	الطبيعة القانونية للوائح التفويضية	١١٧-١٢٤
الفرع الثاني :	نطاق اللوائح التفويضية	١٢٤-١٢٩
اولاً :	النطاق الزمني	١٢٤-١٢٧
ثانياً :	النطاق الموضوعي	١٢٧-١٢٩
المبحث الثاني:	**لوائح الضرورة**	١٢٩-١٤٨
المطلب الاول:	شروط اللجوء للوائح الضرورة وضوابطها	١٢٩-١٤١
الفرع الاول :	شروط اللجوء للوائح الضرورة	١٣٣-١٣٦
اولاً :	وجود خطر جسيم وحال	١٣٣-١٣٥
ثانياً :	ان يؤدي هذا الخطر الى اعاقة المؤسسات العامه الدستورية	١٣٥-١٣٦
ثالثاً :	ان يهدد الخطر الجسيم الحال موضوعات معينة	١٣٦-١٣٧
الفرع الثاني :	ضوابط لوائح الضرورة	١٣٧-١٤١
اولاً :	الضوابط الموضوعية	١٣٧-١٣٨
ثانياً :	الضوابط الشكلية	١٣٨-١٤١
المطلب الثاني:	طبيعة وآثار لوائح الضرورة	١٤١-١٤٨
الفرع الاول :	الطبيعة الاستثنائية والقانونية للوائح الضرورة	١٤١-١٤٧
اولاً :	الطبيعة الاستثنائية	١٤١-١٤٣
ثانياً :	الطبيعة القانونية	١٤٣-١٤٧
الفرع الثاني :	الآثار المترتبة على لوائح الضرورة	١٤٧-١٤٨
اولاً :	اتساع سلطات رئيس الدولة	١٤٧
ثانياً :	وقف العمل لبعض النصوص الدستورية	١٤٧
ثالثاً :	اثر اللوائح على السلطة القضائية	١٤٨
رابعاً :	اتساع سلطات الضبط الاداري	١٤٨
المبحث الثالث:	**الرقابة على التشريع الحكومي في الظروف الاستثنائية**	١٤٨-١٦١
المطلب الاول :	الرقابة البرلمانية	١٤٨-١٥٣
الفرع الاول :	الرقابة البرلمانية على اللوائح التفويضية	١٤٨-١٥١
الفرع الثاني :	الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة	١٥١-١٥٣
المطلب الثاني :	الرقابة القضائية	١٥٤-١٦١
الفرع الاول :	الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية	١٥٤-١٥٨
الفرع الثاني :	الرقابة القضائية على لوائح الضرورة	١٥٨-١٦١
الخاتمة		١٦١ - ١٦٣

المقدمة

أولا : موضوع البحث

ان من نتائج تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ظهور ثلاثة أنظمة سياسية تقليدية وهي، النظام الرئاسي الذي يقوم على أساس الفصل الشديد بين السلطات والنظام المجلسي الذي يقوم على اساس تبعية احدى السلطتين للأخرى والنظام البرلماني الذي تميز بالفصل المرن ويقيم علاقة التعاون والتوازن والرقابة بين السلطات ٠
ويقتضي هذا التعاون بين السلطتين في النظام البرلماني ان تشترك كل سلطة في أداء السلطة الأخرى لوظيفتها التي تختص بها ، بحدود معينة تتمثل بممارسة بعض الاختصاصات الرئيسة في الدولة ومن أجل ذلك تقرر القواعد الدستورية عادة في النظم البرلمانية حقوقاً معينة تمارسها كل سلطة في الاختصاص الوظيفي للسلطة الاخرى ٠
اذ لم يعد ازاء تطور الانظمة السياسية والدستورية تصريف شؤون الدولة وادارة شؤون الحكم حكرا على سلطة معينة بل اصبح مبدأ المشاركة في اغلب الوظائف الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من مقومات استقرار الانظمة السياسية البرلمانية الحديثة .
فلا تنفرد السلطة التنفيذية بممارسة وظيفتها التنفيذية من دون مشاركة من البرلمان ولا ينفرد البرلمان في وظيفته التشريعية إذ لا بد ان تشاركه السلطة التنفيذية في ذلك٠

ومن ذلك بينت الضرورات الاستثنائية والتجربة العملية ان المشرّع لا يمكن ان يكون ملماً بكل التفصيلات المهمة التي تلزم عملية سن القوانين نظراً لتطور الحياة وتعدد مسؤوليات الدولة وتعقد انشطتها اضافة الى ما تواجه من ازمات واخطار ٠
وبات لزاما منح السلطة التنفيذية دورا فاعلا في المجال التشريعي في الظروف العادية والاستثنائية والتشارك مع البرلمان في وظيفته التشريعية المتمثلة بعملية سن القوانين بغية اعداد تشريعات متكاملة في مواجهة متطلبات ومقتضيات العصر ٠

ثانيا : اهمية البحث

تعد اهمية البحث من خلال الدراسة الموضوعية للواقع العملي الذي يحكم تنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان في المجال التشريعي ، والبحث في التنظيم الدستوري للنصوص التشريعية التي تنظم التشارك بين هاتين السلطتين بالتشريع في الظروف العادية والاستثنائية ، والوقوف على طبيعة الرقابة البرلمانية والقضائية على تطبيق النصوص التي تحكم علاقة التعاون بينهما٠

ثالثا : هدف البحث

يتلخص هدف البحث في تطوير مفهوم التشارك بين الحكومة والبرلمان في العملية التشريعية في الظروف العادية والاستثنائية ودراسة الاحكام الدستورية والقضائية التي تنظم هذا المفهوم بين السلطتين وخاصة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، وذلك من خلال ايجاد الحلول واقتراح النصوص التي تحدد كيفية اشتراك الحكومة والبرلمان في ممارسة العملية التشريعية ٠

رابعا : مشكلة البحث

ساهم التطور الدستوري في النظم السياسية والبرلمانية على تأكيد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية واسهامها في العملية التشريعية في الظروف العادية والاستثنائية الا انه تأثر باتجاهات الفقه الدستوري في تكييف هذا الدور عملا تشريعيا ام يعد من طبيعة ممارستها لوظيفتها التنفيذية والادارية وذلك ما يثير اشكالية على الصعيد النظري والعملي :

نظريا يتعلق بالنصوص الدستورية التي تنظم دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية بين دساتير تمنحها دورا واسعا ودساتير اخرى تقييد دورها او لم تشر بصورة واضحة الى ذلك مما يؤثر في بناء النصوص القانونية ومدى فاعليتها على الجوانب التطبيقية ٠

وعمليا يظهر في تطبيق هذه النصوص وتحديد موقعها في المنظومة القانونية وما يترتب عليها من تنظيم المراكز والاوضاع القانونية وامكانية مواجهة النص التشريعي للأوضاع غير المألوفة ، ومن ذلك البحث في الاطار الدستوري لهذه النصوص في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والتفطن الى جسامة المشاكل التي تظهر في تنظيم وتطبيق نصوصه المتعلقة بالتشريع في الظروف العادية والاستثنائية ٠

خامسا : منهجية البحث

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الاستنباطي من خلال بحث النصوص في الانظمة الدستورية محل الدراسة وتطبيقاتها العملية ، واسلوب الدراسة المقارنة في تحليل هذه النصوص ووقع الاختيار على النظام البريطاني مهد النظام البرلماني والنظام الدستوري الفرنسي لعام ١٩٥٨ والدستور المصري لعام ٢٠١٤ لأنهما مثالا للأنظمة البرلمانية المتطورة ، ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لحداثة تجربته الديمقراطية،
واتخذنا دساتيرا اخرى للدراسة المقارنة وهي الدستور اللبناني عام ١٩٢٦ والدستور الايطالي لعام ١٩٤٧ والدستور الالماني عام ١٩٤٩ والدستور الاردني عام ١٩٥٢ والدستور الكويتي عام ١٩٦٢ والدستور السوداني عام ١٩٧٣ والدستور الباكستاني عام ١٩٧٣ والدستور اليمني عام ١٩٩١ ٠

سادسا- خطة البحث

اقتضى بحث موضوع التشارك بين السلطة التنفيذية والبرلمان في العملية التشريعية أن تتم معالجته وفق خطة علمية مكونة من ثلاثة فصول كما يلي :

الفصل الأول : نبين فيه ماهية التشارك في النظام البرلماني ، نقسمه إلى مبحثين نعرض في الأول فكرة مبدأ الفصل بين السلطات باعتبارها الأساس الفلسفي للنظام البرلماني ، ونوضح في الثاني التعاون بين الحكومة والبرلمان في النظام البرلماني ٠

الفصل الثاني : ونبحث فيه تشارك الحكومة والبرلمان بالتشريع في الظروف الاعتيادية ، وقسمناه إلى مبحثين، استعرضنا في المبحث الأول حق اقتراح القوانين ، والثاني تصديق القوانين واصدارها ٠

الفصل الثالث : ونتناول فيه تشارك الحكومة والبرلمان بالتشريع في الظروف الاستثنائية ، عبر ثلاثة مباحث ، بينا في ألأول اللوائح التفويضية ، وفي الثاني لوائح الضرورة والثالث الرقابة على التشريع الحكومي في الظروف الاستثنائية وأخيرا نختتم البحث بخاتمة تتضمن ابرز النتائج والتوصيات ٠