معهد العلمين للدراسات العليا
النجف الأشرف – العـــراق

# الدور السياسي لمجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق الصادر عام 2005م

## - دراسة مقارنة -

رسالة قدمتها الطالبة:

نجـــلاء مهـدي بحـــر

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في الدراسات السياسية

بإشراف:

الدكتور رافع خضر صالح شبّر

أستاذ القانون الدستوري

1434هـ 2012م

# ﻧ

**{رَبَّنَا لاَ تُؤَاخِذْنَا إِن نَّسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا}**

صدق الله العلي العظيم

سورة البقرة: من الآية 286

# الإهـــــــداء

إلى روح أبي (رحمه الله تعالى) ...

الحاضرة معي دائماً

إلى أمـــــي ...

رمز التضحية والإيثار

إلى أخي الكبير قاسم ...

وفاءً وحباً

إلى أخـــوتي ...

وفقهم الله تعالى

أهدي جهدي العلمي هذا

نجـــلاء

# شكـــــر وعرفـــان

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين أبي القاسم محمد وآله الطيبين الطاهرين، الحمد لله الذي هيّأ لي الأسباب لإنجاز هذه الرسالة وإخراجها بصورتها النهائية .. ولا يسعني إلاّ أن أتقدم بخالص شكري وامتناني إلى أستاذنا الفاضل الدكتور رافع خضر صالح شبّر الذي يعود إليه الفضل في اختيار هذا الموضوع، ولتفضله بقبول الإشراف على الرسالة على الرغم من تعدد مسؤولياته وضيق وقته، وللتشجيع الذي أبداه من خلال ملحوظاته وتوجيهاته السديدة التي أثرت البحث، فضلاً عن إخلاصه المتواصل خلال مدة إعداده، كما أتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى السيد الدكتور محمد بحر العلوم وعمادة معهد العلمين للدراسات العليا في النجف الأشرف والأساتذة التدريسيين لما بذلوه من جهود كبيرة لخدمة المسيرة العلمية.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر والعرفان إلى السيد علي عبود بحر العلوم الذي كان خير عون لي في كتابة هذه الرسالة.

وأخيراً أوجه شكري، بكل احترام وتقدير إلى أسرتي، التي عاشت معي قلقي طيلة مدة البحث، راجياً من الله تعالى أن أكون عند حسن ظنهم. ومن الله التوفيق.

الباحثة

# إقرار المشرف

أشهد أن إعداد رسالة الماجستير للطالبة **(نجلاء مهدي بحر)** الموسومة **(الدور السياسي لمجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق الصادر عام 2005 / دراسة مقارنة)** قد جرى تحت إشرافي وأنها صالحة للمناقشة.

الإمضـــــــــــــاء:

اللقـــــب العلمـــــي: أ . د .

الاســـــــــــــم: رافع خضر صالح شبّر

الكليـــــــــــــة: كلية القانون/جامعة بابل

التـــــــــــــاريخ:

# إقرار المقوم اللغوي

أشهد أن رسالة الماجستير للطالبة **(نجلاء مهدي بحر)** الموسومة **(الدور السياسي لمجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق الصادر عام 2005 / دراسة مقارنة)** قد تمت مراجعتها لغوياً وأجدها صالحة لغوياً وأسلوبياً.

الإمضـــــــاء:

اللقــب العلمــي: م . د .

الاســـــــــم: خالد كاظم حميدي

الكليـــــــــة: كلية الشيخ الطــوسي

الجامعة/النجـف الأشــرف

التـــــــاريخ:

# إقرار المقوم العلمي

أشهد أن رسالة الماجستير للطالبة **(نجلاء مهدي بحر)** الموسومة **(الدور السياسي لمجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق الصادر عام 2005 / دراسة مقارنة)** قد تمت مراجعتها من الناحية العلمية وإنها صالحة للمناقشة.

الإمضـــــاء:

اللقب العلمي:

الاســـــــم:

الكليـــــــة:

التـــــــاريخ:

المحـتويات


| الموضـــــــــــوع | الصفحة |
|---|---|
| **المقـــدمة** | **2-1** |
| **الفصل الأول: تنظيم البرلمان** | **38-3** |
| المبحث الأول: نظام المجلس التشريعي الواحد | 8 |
| المطلب الأول: نشأة نظام المجلس التشريعي الواحد | 10 |
| المطلب الثاني: مسوغات نظام المجلس التشريعي الواحد | 14 |
| المبحث الثاني: نظام المجلسين التشريعيين | 16 |
| المطلب الأول: نشأة نظام المجلسين التشريعيين | 18 |
| الفرع الأول: تأصيل نشأة نظام المجلسين التشريعيين | 18 |
| الفرع الثاني: مقومات نشأة نظام المجلسين التشريعيين | 21 |
| المطلب الثاني: مسوغات نظام المجلسين التشريعيين | 32 |
| **الفصل الثاني: الدور التأسيسي للبرلمان** | **72-39** |
| المبحث الأول: دور البرلمان بوصفه سلطة تأسيسية أصلية وإسهامه في وضع الدستور | 40 |
| المطلب الأول: السلطة التأسيسية الأصلية | 41 |
| المطلب الثاني: دور البرلمان في وضع الدستور | 43 |
| المبحث الثاني: دور البرلمان في تغيير الدستور | 53 |
| المطلب الأول: دور البرلمان في التغيير الجزئي للدستور | 53 |
| الفرع الأول: موقف الأنظمة الدستورية من البرلمان كسلطة تأسيسية منشئة | 54 |
| الفرع الثاني: حدود سلطة البرلمان في تعديل الدستور | 56 |
| الفرع الثالث: دور البرلمان في إجراءات التعديل الدستوري | 62 |
| المطلب الثاني: دور البرلمان في التغيير الكلي للدستور | 69 |
| **الفصل الثالث: دور البرلمان في العملية التشريعية** | **119-73** |
| المبحث الأول: دور البرلمان في تشريع القوانين | 74 |
| المطلب الأول: أنواع القوانين التي يسنها البرلمان | 75 |
| الفرع الأول: القوانين الأساسية | 75 |
| الفرع الثاني: دور البرلمان في التمييز بين القوانين الأساسية والقوانين العادية | 77 |

| الموضـــــــــــوع | الصفحة |
| --- | --- |
| المطلب الثاني: دور البرلمان التشريعي | 80 |
| الفرع الأول: الاقتراح البرلماني | 81 |
| الفرع الثاني: المناقشة والتصويت | 89 |
| المبحث الثاني: دور البرلمان في التفويض التشريعي | 93 |
| المطلب الأول: ماهية التفويض التشريعي | 93 |
| الفرع الأول: معنى التفويض التشريعي ومسوغاته | 94 |
| الفرع الثاني: الأساس الدستوري للتفويض التشريعي | 96 |
| الفرع الثالث: شروط التفويض التشريعي | 100 |
| المطلب الثاني: حدود سلطة البرلمان في التفويض التشريعي والرقابة البرلمانية على اللوائح التفويضية | 108 |
| الفرع الأول: حدود سلطة البرلمان في التفويض التشريعي | 109 |
| الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على اللوائح التفويضية | 116 |
| **الفصل الرابع: اختصاص البرلمان في تحديد السياسة العامة للدولة** | **161-120** |
| المبحث الأول: دور البرلمان في وضع السياسة العامة للدولة وإقرارها | 122 |
| المطلب الأول: مدى اسهام البرلمان في وضع السياسة العامة للدولة | 122 |
| الفرع الأول: مساهمة مجلس النواب في وضع السياسة العامة للدولة في الدستور العراقي | 123 |
| الفرع الثاني: مساهمة البرلمان في وضع السياسة العامة للدولة في بعض الأنظمة الدستورية المقارنة | 125 |
| المطلب الثاني: دور البرلمان في مناقشة السياسة العامة للدولة وإقراره | 133 |
| الفرع الأول: مناقشة البرلمان لبيان السياسة العامة لرئيس الدولة | 134 |
| الفرع الثاني: مناقشة البرلمان للمنهاج الوزاري للحكومة وإقراره | 136 |
| المبحث الثاني: دور البرلمان في مجال إقرار السياسة الداخلية للدولة | 140 |
| المطلب الأول: اختصاص البرلمان في إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية | 141 |
| الفرع الأول: اختصاص مجلس النواب في إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدستور العراقي | 141 |
| الفرع الثاني: اختصاص البرلمان في إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدساتير المقارنة | 143 |

| الموضـــــــــــوع | الصفحة |
| --- | --- |
| المطلب الثاني: اختصاص البرلمان في إقرار الموازنة العامة | 145 |
| الفرع الأول: اختصاص مجلس النواب في مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقراره في الدستور العراقي | 146 |
| الفرع الثاني: اختصاص البرلمان في مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقراره في بعض الأنظمة الدستورية المقارنة | 148 |
| المبحث الثالث: دور البرلمان في إقرار السياسة الخارجية للدولة | 153 |
| المطلب الأول: دور البرلمان في الموافقة على عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية | 153 |
| الفرع الأول: دور مجلس النواب في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية في الدستور العراقي | 154 |
| الفرع الثاني: دور البرلمان في الموافقة على عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية لدى الأنظمة الدستورية المقارنة | 156 |
| المطلب الثاني: إسهام البرلمان في تعيين الممثلين الدبلوماسيين | 160 |
| **الفصل الخامس: اختصاص البرلمان في مجال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية** | **211-162** |
| المبحث الأول: دور البرلمان في المساءلة السياسية لشاغلي الوظيفة التنفيذية | 164 |
| المطلب الأول: دور البرلمان في مساءلة رئيس الدولة | 165 |
| الفرع الأول: دور البرلمان في مساءلة رئيس الدولة في الدستور العراقي | 165 |
| الفرع الثاني: دور البرلمان في مساءلة رئيس الدولة في الدساتير المقارنة | 167 |
| المطلب الثاني: دور البرلمان في المساءلة السياسية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء | 168 |
| الفرع الأول: دور مجلس النواب في المساءلة السياسية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء في الدستور العراقي | 168 |
| الفرع الثاني: دور البرلمان في المساءلة السياسية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء لدى الأنظمة الدستورية المقارنة | 174 |
| المبحث الثاني: دور البرلمان في المسؤولية الجنائية لشاغلي الوظيفة التنفيذية | 190 |
| المطلب الأول: دور البرلمان في اتهام رئيس الدولة ومحاكمته | 191 |
| الفرع الأول: دور مجلس النواب في اتهام رئيس الدولة ومحاكمته في الدستور العراقي | 191 |
| الفرع الثاني: دور البرلمان في اتهام رئيس الدولة ومحاكمته في الأنظمة الدستورية المقارنة | 195 |
| المطلب الثاني: دور البرلمان في اتهام رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومحاكمتهم | 205 |
| الفرع الأول: دور مجلس النواب في اتهام رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومحاكمتهم في الدستور العراقي | 205 |
| الفرع الثاني: دور البرلمان في اتهام رئيس الوزراء والوزراء ومحاكمتهم في الأنظمة الدستورية المقارنة | 206 |
| **الخـــاتمة** | **216-212** |
| **المصـادر والمراجع** | **237-217** |

# بسم الله الرحمن الرحيم

# المقـــــدمة

## 1- موضوع البحث:

البرلمان بوصفه المعبرّ الحقيقي عن إرادة الأمة يملك عدة اختصاصات، غير أن هذه الاختصاصات تتباين كماً ونوعاً ما بين برلمانات الدول وذلك باختلاف النظام السياسي السائد فيها، بل إن هذا التباين موجود حتى في إطار نفس النظام السياسي، ومثاله النظام البرلماني.

إذ يلحظ أن بعض الدساتير البرلمانية تارةً منحت برلماناتها صلاحيات تفوق ما يفترض أن يتمتع به البرلمان من صلاحيات في إطار النظام البرلماني وتارةً أخرى حدت من صلاحياته أو فاعلية أدائه، الأمر الذي أخرج هذا النظام (النظام البرلماني) من طابعه التقليدي وأسبغ عليه الطابع المطور، ولكن هذا التطور لم يكن على وتيرة واحدة فمرة نجده مطوراً باتجاه النظام الرئاسي ومرة أخرى نلحظه باتجاه نظام حكومة الجمعية.

غير أن في كل الأحوال جميع ما يمارسه البرلمان من صلاحيات تدور في فلك الدور السياسي الذي يتمتع به.

## 2- إشكالية البحث:

يذهب جانب من الفقه الدستوري إلى أن الدور السياسي للبرلمان يكمن في اختصاصه الرقابي على أعمال شاغلي السلطة التنفيذية، في حين أن كل ما تسنده الدساتير للبرلمان من صلاحيات يمثل الدور السياسي الذي يمارسه وهذا ما سنلحظه لدى الدساتير محل الدراسة.

ومن هنا فإن المشكلة فيما يتعلق بتلك الصلاحيات، تتمثل في جانبين:

أولاً/ الجانب النظري: يكمن في أن ما ضمنته دساتير الدول محل الدراسة لبرلماناتها من اختصاصات لا تتناسب مع طبيعة النظام السياسي السائد بموجب النص الدستوري أو بعض مظاهر العلاقة ما بين السلطات العامة، فهي تتجه أما نحو تعزيز سلطة البرلمان على حساب السلطة التنفيذية أو العكس من ذلك، حتى عد بعضهم ذلك انحرافاً عن النظام البرلماني، هذا من جانب ومن جانب آخر يلحظ وجود قصور من صياغة بعض النصوص الدستورية المتعلقة بالأدوار التي يمارسها البرلمان الأمر الذي يحدث سجالاً ما بين السلطات أو بين الكتل السياسية المتنافسة داخل قبة البرلمان.

ثانياً/ الجانب العملي: يتبدى لنا من خلال عدم فاعلية الدور السياسي للبرلمان وذلك لأسباب منها:

أ- سيطرة الأحزاب الحاكمة على الأغلبية البرلمانية وعدم فاعلية الأحزاب المعارضة الأمر الذي يحول دون تحقيق النتائج المرجوة من ممارسته لصلاحياته الدستورية.

ب- التوافقات السياسية هي الموجه الحقيقي لآلية عمل البرلمان بدلاً من الآليات المنصوص عليها في الدساتير والقوانين ذات العلاقة خاصة فيما يتعلق بمشاريع القوانين ذات الطبيعة الدستورية أو المهمة.

## 3- منهج البحث:

اعتمدت في هذا البحث منهج الدراسة التحليلية المقارنة فيما يتعلق بالنصوص الدستورية والقانونية ذات العلاقة وكذلك الواقع العملي لدى الدول محل الدراسة، فضلاً عن النظام الدستوري العراقي استناداً إلى دستوره الصادر عام 2005. فقد وقع الاختيار على النظام الدستوري الفرنسي في ظل دستوره الصادر عام 1958 والنظام الدستوري المصري في ظل دستوره الصادر عام 1971 لكونهما من الدول العريقة بتجربتهما الدستورية، ووقع الاختيار أيضاً على النظام الدستوري اللبناني على وفق دستوره الصادر عام 1926 وذلك لتشابه الظروف بينها وبين العراق فضلاً عن سيطرة ما يعرف بالتوافقات السياسية على آلية عمل البرلمان في كلا البلدين.

## 4- خطة البحث:

اقتضى موضوع البحث تقسيمه على خمسة فصول على النحو الآتي:

الفصل الأول: هو فصل تمهيدي تناولنا فيه الجانب التاريخي لنشأة البرلمان، فضلاً عن صوره المتمثلة بنظام المجلس التشريعي الواحد ونظام المجلسين التشريعيين ومسوغات وجود كل منهما.

الفصل الثاني: عالجت فيه الدور التأسيس للبرلمان والمتمثل بدوره في وضع الدستور إذ يصبح سلطة تأسيسية أصلية ودوره في تغييره سواء بشكل جزئي أو كلي.

الفصل الثالث: يعنى هذا الفصل بدور البرلمان في العملية التشريعية والتي يقتصر دوره فيها على مشاركته في مرحلة اقتراح القوانين وتفرده بمرحلة المناقشة والتصويت فضلاً عن إقراره للوائح التفويضية أو الأوامر التي تصدرها السلطة التنفيذية استناداً إلى قانون التفويض والتخويل.

الفصل الرابع: تتم فيه دراسة دور البرلمان في إقرار السياسة العامة ومفاصلها الرئيسة المتمثلة بالسياستين الداخلية والخارجية للبلاد.

الفصل الخامس: تناولنا فيه الدور الرقابي للبرلمان على أعمال شاغلي السلطة التنفيذية والتي عالجت فيه دوره في إثارة كلا من المسؤولية السياسية والجنائية متى ما توافرت المسببات لذلك.

**الباحـثة**