IRAQI Academic Scientific Journals

Sumer Journal of Legal Science
مجلة سومر للعلوم القانونية
P.ISSN: -3081-1082
https://sjls.edu.iq/index.php/su/ar/index

Vol. (1), No. (3) September 2026
Pages 763-782

المجلد (١) العدد (٣) أيلول ٢٠٢٦
الصفحة ٧٦٣-٧٨٢

The Imbalance of the Bicameral System in Iraq's 2005 Constitution (A Comparative Study)

Mohammed Oudah Mohsin
University of Kufa / Faculty of Arts

Abstract:

The 2005 Iraqi Constitution adopted a bicameral parliamentary system (comprising the Council of Representatives and the Federation Council). However, while it detailed the composition and competencies of the Council of Representatives within its own text, and mandated the creation of the Federation Council to represent regions and governorates, it left the regulation of the latter to ordinary legislation to be enacted by the Council of Representatives. This approach disrupted the balance between the two chambers; indeed, twenty-one years after the Constitution's entry into force, the law governing the Federation Council has not been enacted, nor has the Council been established. This has created a structural imbalance in the legislative system—particularly given that the Iraqi Constitution adopted a federal model, a system for which a bicameral structure is a fundamental requirement based on political, historical, legislative, and practical grounds

Keywords : Bicameral parliament, Council of Representatives, Federation Council, Constitution.

https://doi.org/10.66734/n8s5x552

Email

Mohammedo.mohsin@uokufa.edu.iq

Submitted: 22-6-2026
Revised:16-8-2026
Accepted: 18-8-2026
Published: 2-9-2026

Authors: 2026, College of Law - Sumer University. This is an open- access article under the CC BY 4.0 https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

اختلال توازن الثنائية البرلمانية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)

محمد عوده محسن
جامعة الكوفة - كلية الآداب

المخلص:

تبنى الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الثنائية البرلمانية (مجلس النواب – مجلس الاتحاد) لكنه نظم كل ما يتعلق بمجلس النواب في صلب الدستور من حيث التشكيل والاختصاصات، ونص كذلك على انشاء (مجلس الاتحاد) ليكون ممثلاً عن الأقاليم والمحافظات ولكنه ترك كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد لينظم بقانون عادي يسنه مجلس النواب، وبذلك انهى التوازن بين المجلسين، ورغم مرور ٢١ سنة على نفاذ الدستور، إلا ان قانون مجلس الاتحاد لم يشرع ولم يشكل هذا المجلس حتى الان، مما احدث خللا في بنية النظام التشريعي لاسيما ان الدستور العراقي انتهج النظام الاتحادي الذي لابد ان يكون من اهم متطلباته هو الاخذ بنظام الثنائية البرلمانية لمبررات سياسية وتاريخية وتشريعية وعملية، ويبقى للسلطة المشتقة التي تأخذ على عاتقها مهمة التعديل الدستوري اجراء او احداث التوازن بين المجلسين من خلال النص على تشكيل واختصاصات مجلس الاتحاد في صلب الدستور، ومن ثم يمكن تشريع قانونه بالطريقة التي يرسمها الدستور ضمانا لفاعلية الثنائية البرلمانية.

الكلمات المفتاحية: الثنائية البرلمانية، مجلس النواب، مجلس الاتحاد، دستور.

المقدمة

أولاً/ التعريف بموضوع البحث:

بعد نصف قرن من انعدام الحياة النيابية جاء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لينص في المادة الاولى منه على تبني النظام البرلماني، والملاحظ ان الدعائم الفلسفية للنظام البرلماني التقليدي قد تحققت غالبيتها في الدستور، فالسلطة التنفيذية مؤلفة من رئيس الدولة والوزارة (رئيس مجلس الوزراء – الوزراء) وتركزت الصلاحيات الفعلية بيد الحكومة، وغدا رئيس الدولة رمزا لوحدة البلاد وحكم بين البرلمان والحكومة، وقامت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على اساس من التعاون والرقابة المتبادلة، فلمجلس النواب سلطة إقالة الحكومة، وللأخيرة طلب حل مجلس النواب بموافقة رئيس الجمهورية. وتمحورت صياغة النظام البرلماني بأسلوب المجلسين (النواب – الاتحاد)، ويقف وراء تبني الثنائية البرلمانية في العراق عدة اعتبارات من بينها طبيعة شكل الدولة الاتحادي، فيكون البرلمان مؤلف من مجلسين يمثل أحدهما الشعب بأسره، ويدافع الثاني عن مصالح الحكومات المحلية، كما ان البحث عن التوازن بين السلطات في الدستور كان مبرراً للتخلص من رواسب الماضي في الإنفراد بالسلطة في العراق قبل ٢٠٠٣ فأتت الثنائية البرلمانية كوسيلة فاعلة لحفظ التوازن بين مجلسي البرلمان وآلية ناجحة للرقابة على اداء السلطة التنفيذية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وبالتالي على الرغم من النص على مجلس الاتحاد بوصفه الشق الثاني من عنصري السلطة التشريعية في العراق، الا ان الدستور نظم الدستور شروط وآلية وتشكيل (مجلس النواب) واختصاصاته، وترك تنظيم كل ما يتعلق بـ(مجلس الاتحاد) وفق المادة (٦٥) إلى قانون عادي يصدره (مجلس النواب). ونص على ترحيل كل ما يتعلق بتشكيل واختصاصات مجلس الاتحاد الى قانون يشرعه مجلس النواب، وألغى بذلك التوازن بين المجلسين، ولهذا ظهرت بوادر التقاطعات البرلمانية والتسرع في اصدار التشريعات او المصادقة على المعاهدات وضعف الدور الرقابي لمجلس النواب في الاعم الاغلب من الدورات البرلمانية، ولهذا لابد من الوقوف على مظاهر اختلال التوازن بين المجلسين واقتراح اليات الحد من هذا الاختلال بما يتماشى مع روح الدستور.

ثانياً/ أهمية البحث:

تأتي أهمية البحث من خلال ابراز دور الثنائية البرلمانية في النظام الدستوري الاتحادي في العراق والوقوف على الفراغ الذي خلفه اغفال تشريع قانون مجلس الاتحاد رغم مرور ٢١ سنة على نفاذ الدستور، ومعالجة اختلال التوازن بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد من خلال النصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة

ثالثاً/ اشكالية البحث:

الواقع ان إغفال تنظيم (مجلس الاتحاد) في صلب الوثيقة الدستورية وإحالة تنظيم كل ما يتعلق به إلى قانون عادي جعل من المجلسين غير متوازنين، بل ان الدستور اشترط لتشريع قانون مجلس الإتحاد صدور قرار بموافقة اغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب، وهو أمر ليس باليسير تحققه في ظل التجاذبات السياسية، ولذا يثار التساؤل ما هي الصلاحيات التي تناط بمجلس الاتحاد في ظل التعديل الدستوري ان تم ذلك؟ وما هي الية تشكيله وشروط العضوية فيه؟ وكيف يمكن تحقيق التوازن بين مجلسي النواب والاتحاد؟

رابعاً/ نطاق البحث:

سيتحدد البحث في موضوع اختلال التوازن في الثنائية البرلمانية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بالنظر الى نصوص الدستور واراء الفقه ذات الصلة، وقوفا على اهم المعطيات التي تحدد مظاهر الاختلال والبحث في عملية إعادة التوازن من خلال النصوص الدستورية.

خامساً/منهج البحث:

سنتخذ من المنهج التحليلي المقارن منحى لدراساتنا لموضوع اثر الثنائية البرلمانية على تجربة نظام الحكم في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مسترشدين بأهم اراء الفقه المعاصر ونصوص بعض الدساتير

ذات الثنائية البرلمانية كالدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ والالماني لعام ١٩٤٩ والسويسري لعام ١٩٩٩ فضلا عن احكام القضاء الدستوري.

سادساً/ خطة البحث :

سنقوم بتقسيم البحث إلى ثلاث مباحث رئيسية، نبين في المبحث الاول مبررات الثنائية البرلمانية في العراق، اما المبحث الثاني نوضح فيه قواعد توزيع الإختصاصات الدستورية في الثنائية البرلمانية، اما المبحث الثالث فنعرج فيه على مظاهر اختلال توازن الثنائية البرلمانية في العراق، ونختتم البحث بخاتمة تتضمن اهم ما يتوصل اليه من نتائج ومقترحات.

المبحث الاول

مبررات الثنائية البرلمانية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

لاشك ان التحول من دولة موحدة إلى اتحادية أمر يعتريه الكثير من الارهاصات والتجاذبات السياسية الداخلية والخارجية، فنظام الحكم في العراق منذ تأسيسه سنة ١٩٢١ وحتى ٢٠٠٣ يسير على وفق النمطية لمركزية الحكم، فتحقق ذلك في العراق بعد ٢٠٠٣. وقد نصت المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على "تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد"، والواقع ان الدول التي اخذت برلماناتها بنظام المجلسين التشريعيين انما وقفت وراء ذلك عدة عوامل، وكان لتبني الدستور الثنائية البرلمانية في العراق عدة مبررات نناقسشها في مطلبين، المطلب الاول مبررات تأسيس النظام الاتحادي في العراق، والمطلب الثاني المبررات ذات الطابع التشريعي، وكما يأتي:

المطلب الاول

مبررات تأسيس النظام الاتحادي في العراق

تحول العراق من دولة موحدة إلى دولة اتحادية بصدور قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، وقد وقف وراء تبني نظام الثنائية البرلمانية في العراق عدة مبررات، من بينها طبيعة شكل الدولة[١]، فقد غدت الثنائية البرلمانية السمة الغالبة على غالبية الدساتير الفيدرالية[٢]، و جرت العادة أن تأخذ الدساتير الفيدرالية بالثنائية البرلمانية، فيتم تشكيل أحد المجلسين على أساس شعبي، بينما يشكل المجلس الأخرى على أساس تمثيل الولايات في البرلمان الاتحادي[٣].

وتباينت الدساتير في مدى تمثيل الولايات في هذا المجلس، فإما ان يكون هذا التمثيل متساوياً بين الولايات كما هو الحال في الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ فيكون لكل ولاية شيخين في مجلس الشيوخ، وإما ان يكون التمثيل بحسب الأهمية الجغرافية أو السكانية، كما في ألمانيا الإتحادية والاتحاد السويسري[٤].

ويرجع سبب الأخذ بنظام المجلسين في الولايات المتحدة الأمريكية إلى التناغم الذي حصل في مؤتمر فيلادلفيا في ١٧٨٧، وقرر ان تتساوى الولايات الكبيرة والصغيرة في تمثيلها في مجلس الشيوخ بواقع شيخين لكل ولاية [٥]. وفي سويسرا جاءت مطالبات المقاطعات الصغيرة بشكل متزامن بأن يكون لها تمثيل يساوي غيرها في البرلمان منذ صدور دستور ١٨٤٨، بسبب الخشية من قوة المقاطعات الكبيرة وامكانياتها[٦].

وفي دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ عاد التأكيد على ضرورة الثنائية البرلمانية بفعل تحول العراق إلى النظام الاتحادي الامر الذي يستتبع ان يكون البرلمان ذو ثنائية فجاء البرلمان العراقي مؤلف من مجلسي (النواب – الإتحاد) إلا ان الدستور نظم مجلس النواب في صلب الوثيقة الدستورية من حيث التشكيل والاختصاصات وعلاقته بالسلطات الاخرى، في حين احال تنظيم كل ما يتعلق بمجلس الإتحاد إلى قانون يصدر عن مجلس النواب، حيث نصت المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على "يتم انشاء مجلسٍ تشريعي يُدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانونٍ يسن بأغلبية أعضاء مجلس النواب".

ويقيناً انه يعد ترحيل الدستور العراقي لكل ما يتعلق بمجلس الإتحاد أمر يخل بالتوازن المطلوب في الثنائية البرلمانية فمن غير المنطقي ان يستمد أحد المجلسين وجوده من الدستور ويعلق المجلس الثاني على ارادة المجلس الاول ويستمد وجوده من قانون عادي يسهل تعديله لاحقا.

ولا شك ان الثنائية البرلمانية تقف خلفها مبررات ذات طابع سياسي، حيث يعد المجلس الأول بمثابة عامل استقرار للنظام السياسي والدستوري للبلد إلى جانب المجلس الثاني، ويؤكد البعض ان انفراد مجلس واحد بأختصاص تشريع القوانين في الدولة ربما من شأنه ان يقود إلى التعسف والغلواء والاحتكار والانحراف، سيما في ظل سيطرة الاغلبية الحزبية على عمله، فيسيطر حزب ما حتى على عمل الحكومة فضلا عن البرلمان [٧].

والملاحظ إن ثنائية نظام المجلسين لها فائدة بالنسبة إلى بعض الكيانات الديمقراطية الحديثة التي تفوق فيها أهمية المسائل الاقتصادية والسياسية، لذلك ينتخب أحد المجلسين من قبل الشعب مباشرة ليمثل سائر افراد الشعب، في حين يتم اختيار اعضاء المجلس الثاني ليمثل فئات معينة وفق شروط والية مختلفة[٨].

ومن بين اهم مزايا الثنائية البرلمانية في العراق انها تتيح ادخال العناصر الجديدة المتسمة بالخبرة والكفاءة في البرلمان، ومن ثم الاستفادة من تجارب تلك الكفاءات وخبرتها في اصدار التشريعات إلى جانب مجلس النواب وهو ما يؤدي إلى اثراء البرلمان ورفع الكفاءة التشريعية له[٩].

ختاماً ان مثل هذه التجربة قد اثبتت نجاعتها في العراق، بلحاظ ان شروط وآلية اختيار اعضاء مجلس الاعيان ابان القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ كانت مختلفة عن اليات مجلس النواب كما ان مدة الولاية كانت مختلفة مما ساعد على استقرار العمل البرلماني كما وقف وراء تبني الثنائية البرلمانية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الرغبة الشديدة لبعض المكونات في ايجاد مجلس يدافع عن حقوق الاقاليم الفيدرالية في العراق [١٠].

المطلب الثاني

المبررات ذات الطابع التشريعي

يرى البعض أن المجلس الثاني سيكون بمثابة "مجلس الحكماء" [١١] الذي يكون اداة رفد وتأني في مناقشات مشاريع القوانين، ومن ثم الحيلولة دون غلو المجلس الآخر واحتكاره لسلطة التشريع، بل ان الثنائية البرلمانية من شأنها ان تحد من التسرع في سن التشريعات[١٢]، بلحاظ ان وجود المجلس الثاني من شأنه إيجاد الحلول اللازمة لعدة مشاكل دستورية كما في حالة حل أحد المجلسين فيبقى الآخر قائماً بوجه الحكومة، والواقع ان المجلس التشريعي الثاني يحول دون تسرع المجلس الاول في تشريع القوانين بعيدا عن رؤى و رقابة الرأي العام، فمثل هذه التشريعات يمكن اقرارها في غضون ساعات، فوجود المجلسين يعطي الوقت لدراسة القانون وتنوير الرأي العام بالمخاطر التي قد يتضمنها اقتراح القانون بحسب ما يسمح به الدستور[١٣]، ولذلك سيكون "مجلس الاتحاد" هو القائم بهذه المهمة وفقا لاحكام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فيحد من اتساع سلطة "مجلس النواب" في الميدان التشريعي سيما في ظل اتساع نطاق السلطات التشريعية والرقابية الممنوحة لمجلس النواب[١٤].

واللافت ان الثنائية البرلمانية ستسهم في ايجاد فئات مختلفة من المفكرين وأصحاب الخبرات النابعين من عقل الأمة ووجدانها، فإن مثل الوضع سيكون معه البرلمان قادراً على الأداء التشريعي والرقابي بفاعلية اكبر، ويُلحظ ان الثنائية البرلمانية تضم الكثير من العناصر الواعية لا سيما اعضاء المجلس الذي يمثل الولايات أو الوحدات الإتحادية في العراق فيتحقق معها التوازن السياسي والاجتماعي فيمنع ذلك سيطرة حزب معين أو سيطرة عدد من الوحدات الإتحادية الفاعلة على اداء البرلمان[١٥].

المبحث الثاني

قواعد توزيع الإختصاص في الثنائية البرلمانية

تقوم الثنائية البرلمانية على مجموعة اسس ينبغي مراعاتها في قواعد توزيع الإختصاصات الدستورية، سواء كانت اختصاصات ذات طابع تشريعي ام كانت اختصاصات أخرى، واختلفت الدساتير في الية توزيع الاختصاصات الدستورية بين المجلسين، فبعض الاختصاصات جعلت مشتركة بينهما لاسيما الاختصاصات المتعلقة بسيادة الدولة او ابرام المعاهدات او قرار الحرب والسلم، في الوقت الذي يختص كل مجلس منهما بأختصاصات أخرى مختلفة عن اختصاصات المجلس الاخر، وسوف نبحث بيان قواعد توزيع الإختصاصات التشريعية في المطلب الاول ونعرج على الإختصاصات غير التشريعية في المطلب الثاني وكما يأتي:

المطلب الاول

قواعد توزيع الإختصاصات التشريعية

تتباين دساتير الدول التي تبنت نظام الثنائية البرلمانية في منح كل من المجلسين اختصاصا تشريعيا قبال المجلس الآخر، بحسب طبيعة ذلك الإختصاص ومداه ونطاقه والفلسفة التشريعية المتبناة وفق الفكرة القانونية السائدة في الدستور، فالاختصاص التشريعي هو الأساس في عمل المجالس التشريعية، وبذلك لابد من توزيع الاختصاصات التشريعية بين المجلسين بنحو يضمن الاستقرار الدستوري والتوازن السياسي بين المجلسين، ويكاد يكون الاختصاص التأسيسي المتمثل بتعديل الدستور والاختصاص المتعلق بتشريع القوانين الأتحادية من اهم الاختصاصات التشريعية التي ينبغي مراعاة توزيعها بين المجلسين في نظام الثنائية البرلمانية، وسنبحث في الفرع الأول الاختصاص التأسيسي، ونناقش في الفرع الثاني تشريع القوانين الاتحادية، وكما يأتي:

الفرع الاول

الإختصاص التأسيسي

ما من شك ان طريق تعديل الدستور أو وضعه ليس طريقا سهلاً أو معبداً بالورود، بل هو خيار صعب لا يلجأ اليه إلا بقصد مسايرة المستجدات والمتغيرات، وقد اختلفت الدساتير في منح البرلمان صلاحية التعديل، ويثار التساؤل بشأن دور الثنائية البرلمانية في عملية التعديل الدستوري[١٦]، ويقيناً ان الازدواج البرلماني سيترك اثراً واضحاً في تعديل الدستور الفيدرالي، ففي الولايات المتحدة الامريكية يتمتع الكونغرس بمجلسيه "النواب – الشيوخ" بسلطة اجراء التعديل الدستوري، ولغرض تمرير التعديل يقتضي

موافقة المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات الاعضاء من خلال مؤتمر خاص يصوت على مشروع التعديل[١٧].

كما يعطي القانون الأساسي لجمهورية المانيا الإتحادية لعام ١٩٤٩ لكل من المجلسين "البندستاج – البندسرات" دوراً في عملية التعديل[١٨]، بالرغم من إختلاف عدد ممثلي المقاطعات من مقاطعة لأخرى، لذلك يبقى التوازن في الثنائية البرلمانية واضحا[١٩].

أما في العراق فإن مشروع قانون مجلس الإتحاد[٢٠] لم يرد فيه أي دور لمجلس الإتحاد في مجال تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، ومن الطبيعي ان لا يرد، فالتعديل وفقا لأحكام الدستور يكون بمقترح إما من السلطة التنفيذية "رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين" أو "خمس اعضاء مجلس النواب" وموافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب، ومن ثم يحال إلى الاستفتاء الشعبي ليتم اقراره بالأغلبية شريطة ان لا ترفضه اغلبية ثلثي ثلاث محافظات[٢١]، أو من خلال لجنة مكونة من الاطياف السياسية يشكلها مجلس النواب في بداية عمله لتقدم تقريرا بالتعديلات الضرورية على الدستور وتحل بعد البت بمقترحاتها[٢٢].

وفي اعتقادنا ان الاتجاه الدستوري بعدم منح مجلس الإتحاد اختصاص المساهمة في عملية تعديل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أمر لا يتوافق ومبادئ الثنائية البرلمانية، فمن غير المتصور ان لا يمنح المجلس الذي يمثل الوحدات الإتحادية في البرلمان الاتحادي سلطة في إبداء الرأي حيال التعديلات الدستورية؟ لاسيما اذا كانت تتعلق بصلاحيات الوحدات، وإلا فما الحكمة من وجود الثنائية البرلمانية في ظل قدرة احد المجلسين – دون الاخر – في المشاركة بإجراء التعديل الدستوري .

الفرع الثاني

تشريع القوانين الاتحادية

ما من شك ان الوظيفة التشريعية تعد اهم اختصاصات السلطة التشريعية، وتتمثل هذه الوظيفة بقيام البرلمان سن القوانين واقتراحها واقرارها، أو الموافقة على مشروعات القوانين المرسلة من السلطة التنفيذية وارسالها للتصديق ومن ثم اصدارها[٢٣].

وتباين موقف الدساتير من هذه المسألة فقد منح الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ مجلسي النواب و الشيوخ صلاحية التشريع وساوى بينهما، فنص على اناطة جميع السلطات التشريعية بالمجلسين "النواب – الشيوخ"، فيملك مجلس الشيوخ سلطات متساوية لمجلس النواب في اقتراح القوانين[٢٤]، وفي دستور الإتحاد السويسري لعام ١٩٩٩ يحق لكل عضو ولكل مجموعة برلمانية ولجنة في المجلسين باقتراح القوانين إلى الجمعية الفيدرالية.

وفي الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ يقتصر اختصاص تقديم مقترحات القوانين على مجلس النواب، في حين ان مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فقد نصت المادة (٦٠) من الدستور على" اولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً : مقترحات القوانين تقدم من عشرةٍ من اعضاء مجلس النواب، أو من احدى لجانه المختصة"[٢٥]

والملاحظ ان خللاً في بُنية الثنائية البرلمانية في العراق[٢٦] ورد من خلال مشروع قانون مجلس الإتحاد إذ ليس له القيام بإجراء التعديلات على القوانين والقرارات المحالة إليه من مجلس النواب مما يجعل من الثنائية البرلمانية ذات طابع شكلي وليس فعلي وهو ما لا يستقيم وقواعد النظام البرلماني القائمة على أساس التوازن[٢٧]، فضلا عن حجب سلطة مناقشة مشروعات القوانين المرسلة من السلطة التنفيذية، بل منحه المشروع سلطة تقديم مقترحات الى السلطة التنفيذية لتصاغ فيما بعد كمشروعات قوانين وترسل الى مجلس النواب لتشريعها[٢٨]، والواقع ان حجب الدور الفعلي عن مجلس الإتحاد بالاختصاص التشريعي لا يتماشى مع وصف الدستور له بكونه "مجلساً تشريعياً"[٢٩].

فالاختصاص المتعارف عليه دستوريا للسلطة التشريعية هي ممارسة الاختصاص التشريعي فضلا عن الاختصاص الرقابي، والا ما فائدة وصف مجلس الاتحاد بكونه مجلساً تشريعياً اذا لم يمنح صلاحيات ذات طابع تشريعي؟ وربما كان هذا الحجب نتيجة طبيعية لما قرره الدستور عندما منح سائر الاختصاصات التشريعية لمجلس النواب ولم يبق لمجلس الاتحاد صلاحية واضحة، وان أي صلاحية تشريعية يراد منحها لمجلس الاتحاد تحتاج الى تعديل دستوري.

المطلب الثاني

قواعد توزيع الإختصاصات غير التشريعية

استناداً إلى مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات التي هي عماد النظام البرلماني التقليدي، فإن من الطبيعي ان تناط اختصاصات اخرى بالبرلمان بمجلسيه، فالرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية قد تكون محفوفة بالمخاطر، واشراك المجلسين معا بتلك الرقابة امر يجعل من الإجراءات الرقابية تمر بمرحلة تمحيص وتدقيق وتأني، ومن ثم تكون القرارات البرلمانية اكثر دقة نسبيا، ويسري ذات الامر على الاختصاصات الأخرى للبرلمان، وسوف نبحث في الفرع الأول الإختصاص الرقابي، اما الفرع الثاني فنناقش فيه الاختصاصات الأخرى، وكما يأتي :

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

الفرع الاول

الإختصاص الرقابي

تعد الرقابة البرلمانية الوسيلة الفاعلة لضمان حسن أداء السلطة التنفيذية لمهامها وعدم الانحراف بالسلطة، ومثل هذه المهمة تقع على عاتق البرلمان[٣٠]، ومنح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لمجلس النواب مسائلة رئيس الجمهورية بناءا على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة ومنحه أيضا اعفاءه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب بعد قرار ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في حالات محددة"الخيانة العظمى – انتهاك الدستور – الحنث باليمين الدستورية"[٣١]، والواقع ان اغفال دور مجلس الإتحاد في اجراءات الاتهام والاعفاء امر يجانب الدقة، فمن الاجدر اشراكه على غرار ما فعلت الديموقراطيات العريقة كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ الذي منح مجلس الشيوخ صلاحية الاتهام.

كما ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اعطى لمجلس النواب منفردا سلطة تحريك وسائل المسؤولية السياسية على الحكومة من خلال السؤال والاستجواب والمناقشة وسحب الثقة[٣٢] واقرار المسؤولية الفردية والتضامنية للحكومة[٣٣]وكذلك مسائلة رؤساء الهيئات المستقلة وعزلهم من مناصبهم[٣٤] دون ان يمنح هذا الحق لمجلس الإتحاد بخلاف الدساتير الأخرى، وعلى سبيل المثال ان لمجلس الشيوخ اختصاصات سياسية لا يتمتع مجلس النواب بمثلها[٣٥].

الفرع الثاني

الاختصاصات الاخرى

لا يقتصر دور السلطة التشريعية على مجرد القيام بتشريع القوانين في النظام البرلماني، وانما تضطلع هذه السلطة بطائفة من الإختصاصات الأخرى لقيام الفصل فيه على اساس التعاون والتوازن، ونظرا لتطور الحياة الدستورية في الأنظمة المختلفة لم تعد الوظيفة التشريعية والرقابية هي فقط المهام التي تضطلع بها السلطة التشريعية، فقد تطورت الصلاحيات الدستورية للبرلمانات لاسيما في الامنظمة البرلمانية الى اختيار كبار رجال الدولة، والموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ، وغيرها من المسائل وسوف نبحث في تلك الإختصاصات تباعاً:

اولا- اختيار كبار رجال الدولة:

تنيط بعض الدساتير ذات الثنائية البرلمانية بمجلسي البرلمان اختصاصات تنفيذية تتعلق غالبيتها بإختيار كبار رجال الدولة واسناد المناصب العليا [٣٦]. واعطى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لمجلس

النواب – دون مجلس الاتحاد – سلطة تعيين واختيار مثل هذه الطائفة من رجال الدولة دون ان يمنح هذا الحق لمجلس الإتحاد لا على سبيل الانفراد وعلى على سبيل الاشتراك مع مجلس النواب، فيختص مجلس النواب بإختيار رئيس الجمهورية[٣٧]، واختيار رئيس الوزراء والموافقة على الوزراء بالاغلبية المطلقة[٣٨]، والموافقة على اختيار كل من رئيس واعضاء محكمة التمييز الإتحادية، ورئيس جهاز الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالاغلبية المطلقة بناءا على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى[٣٩]، و الموافقة على تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناءا على اقتراح من مجلس الوزراء[٤٠]. بيد ان مشروع قانون مجلس الاتحاد نص على اشراكه في عملية الاختيار للفئات أعلاه[٤١]، وربما يصطدم ذلك بالاحكام الدستورية، مما يجعل تشريع القانون بهذه الصيغة مخالفا للدستور.

ثانيا – اعلان حالتي الحرب والطوارئ:

ما من دولة في العالم إلا وتخضع لظروف استثنائية تعصف بها كالحرب أو الاضطرابات أو الفيضانات أو غيرها، مما يدعو إلى تدخل السلطة التشريعية لاعلان حالة الظرف الطارئ وتعليق العمل بالدستور[٤٢]، وقد منح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لمجلس النواب وحدة صلاحية الموافقة على اعلان حالتي الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءا على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء[٤٣]، وكان الاوفق اشراك مجلس الاتحاد ايضا بهذه المهمة لاسيما في فترة حل مجلس النواب وتحول الحكومة إلى تصريف اعمال[٤٤].

كما أناط دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بمجلس النواب اختصاص الرقابة على القرارات التي يصدرها رئيس مجلس الوزراء خلال فترة الحرب أو الطوارئ وهي (٣٠) يوما قابلة للتجديد بموافقة مجلس النواب[٤٥]،وبالتالي فإن عدم اشراك مجلس الإتحاد بهذه المهمة يعد خللا في تركيبة الثنائية البرلمانية في العراق.

المبحث الثالث

مظاهر اختلال توازن الثنائية البرلمانية في العراق

يقوم النظام البرلماني [٤٦]، على أساس مبدأ الفصل بين السلطات فصلاً مشرباً بروح التعاون، وهذا هو جوهر النظام البرلماني، فتقف كل سلطة حاجزا دون طغيان أو تعدي الاخرى وهي تمارس اختصاصاتها[٤٧].وسوف نبحث في مظاهر التوازن في الثنائية البرلمانية في العراق على وفق الاتي:

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

المطلب الاول

اختلال التوازن من حيث التشكيل ومدة الولاية

إستدعت طبيعة الثنائية البرلمانية في ان يختلف المجلسان من حيث التشكيل ومدة الولاية، فقد حدد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ آليات تشكيل مجلس النواب من خلال المادة (٤٩) من الدستور بنسبة نائب واحد لكل مائة الف نسمة، في حين اغفل أو تغافل اعن تنظيم تشكيل مجلس الإتحاد أو الاشارة الواضحة إلى حدود تشكيله ، فقد اكتفى الدستور بالإشارة في المادة (٦٥) منه إلى ان مجلس الإتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات ولم يشر إلى عددهم أو نسبتهم أو الية اختيارهم وانما ترك ذلك لمجلس النواب لان من المفترض ان تكون شروط العضوية ومدة الولاية والية الاختيار والاختصاصات الدستورية في مجلس الإتحاد اكثر صرامة وتشددا بحكم طبيعة الاختصاصات التي تمنح لهذا المجلس[٤٨]، وهو بمثابة حارس امين على حسن اداء سير العميلة التشريعية كما هو الحال في شروط عضو مجلس الشيوخ الامريكي ومجلس الشيوخ الفرنسي، وعضو مجلس الاعيان في القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

ويقتضي نظام الثنائية البرلمانية ان لا تعيش الدولة حالة الفراغ الدستوري، ومن بين اهم اسباب تلافي هذه الحالة هو اختلاف مدة ولاية كل من المجلسين في الثنائية البرلمانية، وعلى سبيل المثال فإن مجلس النواب في الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ يجري اختيار اعضائه كل سنتين، في حين ان مدة الولاية في مجلس الشيوخ هي ستة سنوات[٤٩].

الواقع ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد خرج عن القاعدة المألوفة في الدساتير ذات الثنائية البرلمانية فنص على ان مدة ولاية مجلس النواب هي اربعة سنوات تقويمية[٥٠]وصمت عن تنظيم مدة ولاية مجلس الإتحاد، الامر الذي يستدعي الاستغراب وتكريس هيمنة مجلس النواب على مجلس الإتحاد منذ بداية مدة ولايته وحتى انتهائها، وعلى سبيل المثال كان القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ يجعل مدة ولاية مجلس الاعيان (٨) سنوات، في حين ان مدة ولاية مجلس النواب هي (٤) سنوات[٥١].

المطلب الثاني

إختلال التوازن من حيث الاختصاصات

الواقع ان هناك اختلالاً بيناً في الثنائية البرلمانية في العراق من حيث الإختصاصات الدستورية، إذ تشير غالبية الدساتير ذات نظام الثنائية البرلمانية إلى ممارسة كل من المجلسين صلاحيات متقابلة ذات طابع تشريعي، وعلى سبيل المثال فإن الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ جعل جميع مشاريع القوانين الخاصة

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

بتحصيل الدخل تطرح في مجلس النواب، ولكنه أجاز لمجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على تعديلات تلك القوانين [٥٢].

ومن المستغرب ان تقتصر سلطة مجلس الإتحاد في العراق على تقديم "مشروعات أفكار" لمجلس النواب بشأن الأقاليم والمحافظات ولنا ان نتسائل ما هي جدوى الثنائية البرلمانية في ظل مجلس اتحاد لا يتمتع بسلطة صياغة مقترح قانون وانما يقدم مقترحات لرئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء لاجل إقرارها كمشروعات قوانين من قبل رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء[٥٣]؟

والواقع ان مثل هذه الاحكام ربما تجعل من عمل هذا المجلس مشابها لعمل الاتحادات والنقابات ومنظمات المجتمع المدني التي تتقدم بأفكار أولية تصلح لئن تصاغ على شكل مشروعات قوانين من قبل الجهات المختصة، بل سيكون دوره ثانويا لا يماثل مجلس النواب، ويفتقد لجوهره بكونه مجلسا تشريعيا يمثل ثاني مجلسي البرلمان، وهو ما يخالف غاية الدستور من الاخذ بالثنائية البرلمانية[٥٤].

اما حجب صـــلاحية اقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية[٥٥] عن هذا المجلس فهي أفراغ له من محتواه، بخلاف ما سارت عليه غالبية دساتير الثنائية كالقانون الاساسي لجمهورية المانيا الإتحادية لعام ١٩٤٩ ودستور روسيا الإتحادية لعام ١٩٩٣ ودستور البرازيل لعام ١٩٨٨.

وقد نصت المادة (٦١/ رابعا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ان يتولى مجلس النواب "...تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب"، وجاء في المادة (٢٧/ سادساً) من قانون عقد المعاهدات الدولية[٥٦]رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ النص على "تقوم رئاسة الجمهورية بالمصادقة على المعاهدة بعد موافقة مجلس النواب عليها"، بل ان هذا القانون منح لمجلس النواب سلطة المصادقة على سائر المعاهدات الدولية على الاطلاق بما فيها المتعلقة بالحدود الاقليمية[٥٧] ولم يشر الدستور ولا هذا القانون إلى اشراك مجلس الإتحاد في عملية المصادقة على المعاهدات الدولية[٥٨]. وهذا ما يعد خروجا على ادبيات القانون الدستوري التي استقرت على ضرورة اشتراك المجلسين معا في التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تمس كيان الولايات[٥٩].

وتباين موقف الدساتير ذات الثنائية البرلمانية من منح الإختصاص الرقابي لكلا مجلسي البرلمان[٦٠]، والملاحظ ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أوكل إلى مجلس النواب سلطة اتهام رئيس الجمهورية وعزله من منصبه بعد ادانته من المحكمة الإتحادية العليا وبسلطة الرقابة على اعمال مجلس الوزراء والهيئات المستقلة ومجالس المحافظات، في حين ان الدستور لم ينص على أي دور لمجلس الإتحاد في ذلك، ولكن مشروع قانون مجلس الإتحاد نص على اختصاص المجلس بالاستيضاح على أداء سياسة الأقاليم والمحافظات[٦١]. ونصت المادة (٢٢) من مشروع القانون على اختصاص مجلس

الاتحاد بالاستيضاح عن اعمال الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية[٦٢]، في حين لمجلس النواب استجواب رئيس الهيئة وإعفائه من منصبه بالأغلبية المطلقة[٦٣].

ونعتقد ان اختصاص مجلس الاتحاد بالاستيضاح عن اعمال الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية انما يولد ميتاً عند إقرار المشروع والتصويت عليه من قبل مجلس النواب، بل يصطدم هذا الاختصاص مع الدستور اصلاً، بدليل ان مجلس النواب هو من يختص بمسائلة رؤساء الهيئات المستقلة واعفاؤهم وفقا للإجراءات التي يجري فيها مسائلة الوزراء وسحب الثقة عنهم استنادا ومن ثم فتشريع القانون وفقا للصياغة الواردة في المشروع ربما يؤدي الى الطعن بدستوريته[٦٤].

الخاتمة

اولا / النتائج:

١- أحدث دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ عدم التوازن الدستوري في تنظيم الثنائية البرلمانية من خلال النص على سائر ما يتعلق بمجلس النواب في صلب الوثيقة الدستورية وإغفال كل ما يتعلق بتنظيم مجلس الإتحاد واحالته إلى قانون عادي يصدر عن مجلس النواب. وبذلك ستسود إرادة مجلس النواب على مجلس الاتحاد ويصبح الأخير في حالة من التبعية غير مباشرة لإرادة الأول.

٢- تستقيم الثنائية البرلمانية في العراق مع طابع النظام الاتحادي، إلا ان مرور ٢١ سنة على نفاذ الدستور وصدور العديد من القوانين والتشريعات التي تهم الاقاليم والمحافظات قد تم في ظل غياب تام لمجلس الاتحاد، مما خلف كثرة التعديلات في عديد القوانين بمجرد مرور فترة قصيرة على تشريعها، بفعل التراخي في التشريع أو الاسراع في سن تشريعات أخرى.

٣- ترك العمل بأحادية البرلمان في العراق آثارا خطيرة على مستقبل الحياة البرلمانية، بفعل هيمنة التوافقات السياسية على المشهد البرلماني، ولذا فان الثنائية البرلمانية في العراق لا يمكن تدعيمها إلا في ظل سن قانون مجلس الإتحاد على نحو يتماشى مع روح الدستور.

ثانيا / المقترحات :

١- نعتقد بضرورة تعديل المادتين (٦١) و (٦٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بالنص على تشكيل واختصاصات مجلس الاتحاد. واعادة تنظيم صلاحيات مجلس النواب.

٢- ندعو المشرع العراقي الى تشريع قانون مجلس الإتحاد تلافياً للفراغ الدستوري الحالي المتمثل بعدم تفعيل الثنائية البرلمانية في العراق منذ صدور الدستور في٢٠٠٥ وحتى اليوم، ولنجاح هذا المشروع يصار إلى اشتراط شروط اخرى في عضوية مجلس الإتحاد تختلف عن تلك المطلوبة في عضو مجلس النواب. ضمانا

لاختلاف المجلسين وعدم تماثلهما في الصلاحيات ومدة العضوية. وان لا يكون هذا القانون عرضة للتعديلات التي تضعف مجلس الاتحاد وتجعله في حالة التبعية لمجلس النواب.

٣- بغية تحقيق الثنائية البرلمانية في العراق لابد من توخي الدقة في تكوين واختصاصات مجلس الإتحاد بما يتماشى وروح الثنائية البرلمانية والاستفادة من التجارب الدستورية الناجحة للنظام الفيدرالي، لذا نوصي المشرع الدستوري وهو يحقق رؤاه في تعديل الدستور ان يصار إلى منح مجلس الإتحاد كل ما يتعلق بالوحدات الإتحادية وينظم علاقته بسلطات الدولة الاخرى بشكل يختلف عن علاقة مجلس النواب بتلك السلطات، وإلا انعدمت الغاية من الثانية البرلمانية.

الهوامش

(١) د. عدنان عاجل عبيد، مآل النظام الاتحادي في العراق، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن، بغداد، العدد(٥٥)، ٢٠٠٨، ص٢٢ وما بعدها.

(٢) عدا دساتير ثلاث دول هي الامارات العربية المتحدة، وبنغلادش، والكاميرون. ينظر بشأن الدول التي تبنت البرلمان من مجلس واحد او مجلسين: علي يوسف ألشكري، نظام المجلسين في الدول الإتحادية والموحدة، دراسة دستورية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد – كلية القانون، ١٩٩٤، ص ٣٩.

(٣) ينظر: محمد شهاب محمد امين، البرلمان بين التشكيل الاحادي والثنائي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص٩ وما بعدها.

(٤) ينظر: د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، دارسة في مجلس الإتحاد، ط١، بيت الحكمة، ٢٠١٢ ص ١٠٢.

(٥) د. إسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط٤، المؤسسة الجامعية للدارسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٩، ص ١٤٣.

(٦) د. أحمد كمال أبو المجد، التاريخ الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، عمان، بدون ناشر، ١٩٩٨، ص٧٢ وما بعدها.

(٧) د. حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص ١٦- ١٧.

(٨) ينظر: محمد مطلب عزوز، حقوق وامتيازات أعضاء البرلمان كضمانات دستورية لاستقلال المجلس (دارسة مقارنة) مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون جامعة الكوفة، السنة السابعة، العدد العشرون، ٢٠١٤ ، ص٢٢.

(٩) بل يتيح نظام الثنائية البرلمانية استيعاب ممثلي فئات ومصالح مهمة في المجتمع قد تنأى بنفسها ولإسباب معينة من الخوض في غمار التنافس الحزبي والمعارك الانتخابية على الرغم من قدرتها على المشاركة الايجابية في الحياة العامة وعلى الرغم من حاجة المجتمع إلى مساهماتهم الفكرية وخبرتهم العلمية، فالواقع قد اثبت ان سوء اختيار الناخب للنائب امر محتمل الوقوع في كثير من الاحيان بفعل المشاعر الدينية أو القبلية أو التعصب العاطفي أو القومي، وبالتالي فنظام الثنائية البرلمانية قد يتفادى هذا الشائك سيما في ظل ايجاد الية مغايرة لاختيار اعضاء مجلس الإتحاد في العراق سواء من حيث الشروط أم الالية أم مدة العضوية أم غيرها، وبالتالي سيخلق نوعاً من الاستقرار التشريعي ومنع التسرع في اصدار القوانين . محمد شهاب محمد امين، المرجع السابق، ص٩٨.

(١٠) للتفصيل ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، دار النبراس، النجف، ٢٠١٣، ص١٩٦ وما بعدها.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

(١١) غالبا ما يتم اختيار أعضاء المجلس الثاني من مجلسي البرلمان من الشخصيات التي تتوافر فيها شروط خاصة من حيث المؤهلات الشخصية والخبرة السياسية الطويلة، والوزن الاجتماعي الخاص، والتجربة الوظيفية او السياسية، من هنا فأن هذا المجلس يضم في عضويته كبار الشخصيات ذات الصفات الخاصة مما يكسبه صفة (مجلس الحكمة) إذ كثيرا ما تكون القرارات التشريعية المرتبطة بسيادة الدولة مرهونة بإرادة مشتركة لهذا المجلس ضمانا لصواب القرارات بوجه عام. ينظر : محمد شهاب محمد امين، المرجع السابق، ص٣٨.

(١٢)د. حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص ١١٥.

(١٣) د. محمد ابو زيد علي محمد، الازدواج البرلماني واثره في تحقيق الديموقراطية، مكتبة حقوق المنصورة، القاهرة، ١٩٩٣، ص١٥٤ وما بعدها.

(١٤) ينظر: المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(١٥) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، بيروت، دون سنة طبع، ص ٥٦.

(١٦) ينظر بشأن ديموقراطية الدستور والياته: د. عدنان عاجل عبيد، المرجع السابق، ص٤٥.

(١٧) علي يوسف ألشكري، نظام المجلسين في الدول الإتحادية والموحدة، دراسة دستورية مقارنة، المرجع السابق، ص٤٦.

(١٨) المادة (٧٩) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الإتحادية لعام ١٩٤٩.

(١٩) محمد بشير، المرجع السابق ، ص ٣٣.

(٢٠) ارسل مشروع قانون مجلس الاتحاد من رئاسة الجمهورية الى مجلس النواب سنة ٢٠٢٤ . وتضمنت الفقرة (رابعا) من جدول اعمال جلسة مجلس النواب الاعتيادية رقم (٥) بتاريخ ٢٠٢٥/٢/٤ القراءة الأولى للمشروع، الا ان ذلك لم يتم، حيث لم تتم قراءة المشروع. وبقي المشروع في أروقة مجلس النواب.

(٢١) المادة (١٢٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٢٢) المادة (١٤٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

(٢٣) ينظر: د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الكتاب الثاني، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص٦٥.

(٢٤) المادة (١) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٩.

(٢٥) للتفصيل ينظر: زينة صاحب كوزان، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في ظل دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥(دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، ٢٠١١، ص١٠٩ وما بعدها

(٢٦) بشأن مظاهر الاختلال في النظام الدستوري في العراق ينظر : د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، دار الذاكرة، بغداد، ٢٠١٦، ص٢٢ وما بعدها.

(٢٧) ينظر: د. هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات(والحدود الدستورية بينهما)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٥.

(٢٨) بشأن الوحدات الإتحادية ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، د. علي هادي حميدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص٤٩.

(٢٩) المادة (٦٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣٠)د. عذاري سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص٩٨ وما بعدها.

(٣١) المادة (٦١/ سادسا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣٢) المادة (٦١/ سابعا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

(٣٣) للتفصيل بشأن انواع المسؤولية امام البرلمان ينظر: د.رأفت دسوقي: هيمنة السلطة التنفيذية على إعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص١٢٩.

(٣٤) المادة (٦١/ ثامنا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣٥) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦، ص١٦٨.

(٣٦) د. رفعت عيد سيد، النظرية العامة للقانون الدستوري، الكتاب الثاني، نظام الحكم في دستور ١٩٧١ الأحزاب السياسية سلطات الحكم، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٥٦٩+٥٢٧.

(٣٧) المادة (٦١/ ثانيا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣٨) المادة (٧٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣٩) د.علي يوسف ألشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفيدرالية، مجلة الملتقى، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد الرابع، ٢٠٠٦ .ص١١٤.

(٤٠) المادة (٦١/ خامسا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤١) المادة (٢٠) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.

(٤٢) د. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٨، ص٢٣.

(٤٣) المادة (٦١/ تاسعا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. وعلى الرغم من ان المادة (٢٠) من مشروع قانون مجلس الاتحاد منحته سلطة الاشتراك في الموافقة على اعلان حالتي الحرب والطوارئ ، الا ان صياغة المشروع قد تصطدم بأحكام الدستور التي منحت مجلس النواب وحده هذه الصلاحية.

(٤٤) والاثر الاخطر في ذلك ان حل مجلس النواب هو حل ذاتي لا يتم إلا بموافقة ثلثي اعضاءه المادة (٦٤) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وهو امر من المستحيل تحققه في ظل التجاذب السياسي، في حين ان كل ما يتعلق بمجلس الإتحاد سيحدده قانونه الذي لازالت اجراءات تشريعه رهن ارادة مجلس النواب وهو خلل كبير في الثنائية البرلمانية.

(٤٥) المادة (٦١/ تاسعا – د) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤٦) يعرف العض النظام البرلماني بوصفه (ذلك النظام الذي يكون فيه التوجيه العام للمسائل العامة تعاون البرلمان ورئيس الدولة غير المسؤول بواسطة مجلس الوزراء المسؤول) د. مصطفى كامل ،شرح القانون الدستوري، مطبعة المعارف، القاهرة، ١٩٤٥ – ص٢٥٢.

(٤٧) د.نزيه رعد: القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ١٩٩٥، ص١٧١.

(٤٨) ينظر: دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة الدستورية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص٥٩.

(٤٩) المادة (٣/١) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧

(٥٠) المادة (٥٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٥١) المادة(٣٢) و (٣٨) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥

(٥٢)المادة (٧/١) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٩.

(٥٣) نصت المادة (١٥) من مشروع قانون مجلس الاتحاد على "للمجلس تقديم مقترحات القوانين لرئاسة الجمهورية او مجلس الوزراء لاعدادها مشروعات قوانين وارسالها الى مجلس النواب".

(٥٤) ينظر: غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الإختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، المركز العربي، ٢٠١٧، ص٢٢٣ وما بعدها

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

(٥٥) عرفت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ المعاهدة في المادة (١/٢) بانها (كل اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو اكثر كتابة ويخضـــع للقانون الدولي ســـواء تم في وثيقة واحدة أم اكثر وايا كانت التســـمية التي تطلق عليه). فالمعاهدة هي الاتفاقيات السياسية كمعاهدات السلام والتحالف، اما مصطلح الاتفاقية فيستعمل للدلالة على المعاهدات الجماعية التي تعقدها الدول في غير الشؤون السياسية والتي تتضمن قواعد عامة كاتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، وايضاً تنصرف إلى الاتفاقيات التي تعقدها المنظمات الدولية.

(٥٦) نشر القانون بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٨٣) في ٢٠١٥/١٠/١٢.

(٥٧) المادة (١٧) من قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لســـنة ٢٠١٥. وينظر كذلك: قانون مجلس النواب وتشـــكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

(٥٨) على الرغم من ان مشروع قانون مجلس الاتحاد نص في المادة (١٧) منه على "للمجلس مناقشة الاتفاقيات والمعاهدات الأمنية والمالية والدفاع وترسيم الحدود ذات الطابع السيادي وابداء الراي بشانها".

(٥٩) ان نجاح النظام البرلماني يستمد من مدى التزام الدستور بمبادئ ذلك النظام والتي يعد التوازن والفصل بين السلطات من اهم تلك المبادئ.

(٦٠)ينظر مثلا: المادة (١٧٣) من دستور الإتحاد السويسري لعام ١٩٩٩.

(٦١) المادة (١٩/ثانيا) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.

(٦٢) نصت المادة (١٠٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على "تؤسس بقانونٍ، هيئةٌ عامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الإتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية اولاً :ـــ التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. ثانياً :ـ التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الإتحادية واقتسامها. ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفقاً للنسب المقررة".

(٦٣) المادة (٦١/ثامنا – هـ) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٦٤) ان احكام القضاء الدستوري في العراق لم تكن مستقرة بشأن دستورية أو عدم دستورية القوانين، وللتفصيل ينظر: د. علي يوسف المحكمة الإتحادية العليا في العراق بين عهدين، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦، ص٢٠ وما بعدها.

المصادر

اولا/ الكتب باللغة العربية:

١) د. أحمد كمال أبو المجد، التاريخ الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، عمان، بدون ناشر، ١٩٩٨.

٢) د. إسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط٤، المؤسسة الجامعية للدارسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٩.

٣) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، دارسة في مجلس الإتحاد، ط١ ، بيت الحكمة، ٢٠١٢ .

٤) د. رفعت عيد سيد، النظرية العامة للقانون الدستوري، الكتاب الثاني، نظام الحكم في دستور ١٩٧١ الأحزاب السياسية سلطات الحكم، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٥) د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للطبع، القاهرة، ١٩٩٢.
٧) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦
٨) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، دار النبراس، النجف، ٢٠١٣.
٩) د. عذاري سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.
١٠)د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، دار الذاكرة، بغداد، ٢٠١٦.
١١)د. غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الإختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، المركز العربي، ٢٠١٧.
١٢)د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، بيروت، دون سنة طبع.
١٣)د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الكتاب الثاني، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣،
١٤)د. مصطفى كامل ،شرح القانون الدستوري، مطبعة المعارف، القاهرة، ١٩٤٥ .
١٥)د. هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات(والحدود الدستورية بينهما)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٥.
١٦)د. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٨.
١٧)د.رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على إعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
١٨)د.محمد ابو زيد علي محمد، الازدواج البرلماني واثره في تحقيق الديموقراطية، مكتبة حقوق المنصورة، القاهرة، ١٩٩٣.
١٩)د.نزيه رعد، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ١٩٩٥.
٢٠)رافع خضر صالح شبر، د. علي هادي حميدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
٢١)فؤاد حمة خورشيد مصطفى، القضية الكردية في المؤتمرات الدولية، مؤسسة موكرياني، اربيل، ٢٠٠١.
٢٢)محمد شهاب محمد امين، البرلمان بين التشكيل الاحادي والثنائي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٤.

ثانيا/ الرسائل الجامعية

١) آريان محمد علي، الدستور الفيدرالي، رسالة ماجستير، كلية القانون– جامعة بغداد، ٢٠٠٧.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٢) زينة صاحب كوزان، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في ظل دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥(دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، ٢٠١١.
٣) علي يوسف ألشكري، نظام المجلسين في الدول الإتحادية والموحدة، دراسة دستورية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد – كلية القانون، ١٩٩٤.

ثالثا/ المجلات والدراسات:

١) د. عدنان عاجل عبيد، مآل النظام الاتحادي في العراق، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن، بغداد، العدد(٥٥)، ٢٠٠٨.
٢) د. علي يوسف ألشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفيدرالية، مجلة الملتقى، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، العدد الرابع، ٢٠٠٦ .
٣) محمد مطلب عزوز، حقوق وامتيازات أعضاء البرلمان كضمانات دستورية لاستقلال المجلس (دارسة مقارنة) مجلة الكوفة – للعلوم القانونية والسياسية – كلية القانون – جامعة الكوفة، السنة السابعة، العدد العشرون، ٢٠١٤ .

رابعا/ الدساتير :

دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧
القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥
القانون الاساسي لجمهورية المانيا الإتحادية لعام ١٩٤٩
دستور البرازيل لعام ١٩٨٨
دستور الإتحاد السويسري لعام ١٩٩٩
قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤
دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

خامسا/ القوانين والمعاهدات:

١) قانون عقد المعاهدات العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.
٢) اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩
٣) قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.
٤) مشروع قانون مجلس الإتحاد العراقي