



YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

**FEDERAL EYALETTEKİ YASAMA KONSEYLERİNİN TEORİ
VE PRATİK ARASINDAKİ İKİLİĞİ
KARŞILAŞTIRMA ÇALIŞMASI**

SAZAN WAHAB MOHAMED

Yüksek Lisans Tezi

LEFKOŞA
2021



جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

ثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفدرالية بين النظرية والتطبيق
دراسة مقارنة

سازان وهاب محمد

رسالة ماجستير

**FEDERAL EYALETTEKİ YASAMA KONSEYLERİNİN TEORİ
VE PRATİK ARASINDAKİ İKİLİĞİ**

KARŞILAŞTIRMA ÇALIŞMASI

SAZAN WAHAB MOHAMED

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

DANIŞMAN

YRD.DOÇ.DR.TAVGA ABBAS TOWFIQ

NICOSIA
2021

ثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفدرالية بين النظرية والتطبيق
دراسة مقارنة

سازان وهاب محمد

جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

رسالة ماجستير

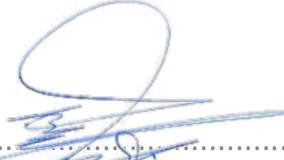
بإشراف

الاستاذ المساعد الدكتور تافكه عباس توفيق

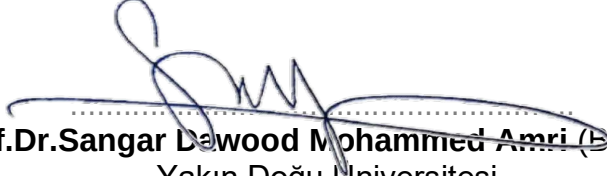
KABUL VE ONAY

Sazan Wahab Mohamed tarafından hazırlanan “Federal eyaletteki yasama konseylerinin teori ve pratik arasındaki ikiliği - Karşılaştırma çalışması” başlıklı bu çalışma, 17/08/2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir

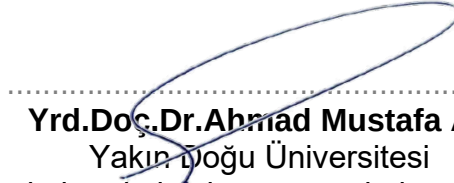
JÜRİ ÜYELERİ



Yrd.Doç.Dr.Tavgas Abbas Towfiq (Danışman)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Prof.Dr.Sangar Dawood Mohammed Amri (Başkan)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Yrd.Doç.Dr.Ahmad Mustafa Ali
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü

.....
Prof. Dr. K. Hüsnü Can Başer
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Müdürü

قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير سazan وهاب محمد في رسالته الموسومة بـ " ثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفدرالية بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة " نشهد بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2021/08/17، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير

أعضاء لجنة المناقشة

.....
الاستاذ المساعد الدكتور ~~عافكه عباس نوفيق~~ (المشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ الدكتور ~~سه نكه رداود محمد عمري~~ (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ المساعد الدكتور ~~احمد مصطفى علي~~
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ الدكتور ~~حسنو جان باشير~~
معهد الدراسات العليا
المدير

BİLDİRİM

Ben **SAZAN WAHAB MOHAMED** olarak beyan ederim ki **Federal eyaletteki yasama konseylerinin teori ve pratik arasındaki ikiliği - Karşılaştırma çalışması**, başlıklı tezi '**Yrd.Doç.Dr.Tavga Abbas Towfiq**' nin denetimi ve danışmanlığında hazırladığımı, tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya Sosyal Bilimler Enstitüsünün tez yazım kurallarına bağlı kalarak yaptığımı taahhüt ederim. Tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Bu Tez benim kendi çalışmamdır. Bu tezde yer alan tüm iddia, fikir, yorum, öneri ve çevirilerin sorumluluğu yazar olarak bana aittir.

Bağlı olduğum Sosyal Bilimler Enstitüsü hiçbir koşul veya şart altında, tezin içeriğini ve bilimsel sorumluluğunu taşımamaktadır. Yapılan ve yayınlanan çalışmaların tüm sorumlulukları yazar olarak bana aittir.

- ☐ Tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.
- ☐ Tezimin içeriğine Sadece Yakın Doğu Üniversitesinde erişilebilir.
- ☐ Tezimin içeriğine iki yıl boyunca hiçkimse tarafından erişilemez, eğer bu sürenin sonunda sürenin uzatılmasını talep etmezsem, sürenin sonunda tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.

Tarih : 17/08/2021

İmza :

Adı ve Soyadı: SAZAN WAHAB MOHAMED

الاعلان

أنا سازان وهاب محمد، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان **ثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفدرالية بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة**، كانت تحت إشراف وتوجيهات الاستاذ المساعد الدكتور **نافكه عباس توفيق**، ولقد أعددتها بنفسى تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى. هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف. معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول اليها من أي مكان.
- رسالتي يمكن الوصول اليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول اليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول اليها من أي مكان.

تاريخ: 2021/08/17

التوقيع:

الاسم واللقب: سازان وهاب محمد

TEŞEKKÜR

Sabrın ve işi tamamlama yeteneğinin kutsanması için önce Yüce Allah'a şükredin ve övün, çünkü Tanrı bu nimetler için övgü olsun. Bu çalışmayı denetlemeyi tercih eden saygın **Yrd.Doç.Dr. TAVGA ABBAS ALBUSTANY** teşekkürü ve takdirimi sunuyorum. Ayrıca, çalışmaya devam etmeyi desteklemiş ve buna yardımcı olsak bile, Yakındoğu Üniversitesi'ne yüksek lisans eğitimi alma fırsatı verdikleri için teşekkür ve minnettarlığımı, Sayın Kavar Musa'ya teşekkür ederim.

شكر وتقدير

الشكر والثناء لله عز وجل اولا على نعمة الصبر والقدرة على انجاز العمل، فله الحمد على هذه النعم، واتقدم بالشكر والتقدير الى استاذتي الفاضلة الأستاذ المساعد الدكتورة **تافكه عباس البستاني** التي تفضلت بإشرافها على هذه الرسالة، ولكل ما قدمته لي من دعم وتوجيه وإرشاد لإتمام هذا العمل على ما هو عليه فلها أسمى عبارات الثناء والتقدير، كما اتقدم بالشكر والتقدير الى الأساتذة الاعزاء الذين لم يدخروا جهدا في مساندتنا لمواصلة الدراسة وكان لهم العون في ذلك، واتقدم بالشكر والتقدير الى جامعة الشرق الادنى لإتاحة الفرصة لي في دراسة الماجستير، كما اشكر الاخ كاوار موسى منسق القسم العربي على جهوده القيمة، كما اتقدم بالشكر والتقدير الى كل من ساهم في متابعة عملي عند مرحلة الدراسة

ÖZ

FEDERAL EYALETTEKİ YASAMA KONSEYLERİNİN TEORİ VE PRATİK ARASINDAKİ İKİLİĞİ KARŞILAŞTIRMA ÇALIŞMASI

Bu araştırma, federal devletteki yasama konseylerinin teori ve pratik arasındaki ikiliği olan büyük önem taşıyan bir konuyu ele alırken, kendi içinde büyük bir özerkliğe sahip olarak devlet içindeki çeşitli çoğullukların özelliklerini tatmin etmeye yol açar. Bölgeler ve birlik düzeyinde çeşitli otoritelere katılımı, aynı zamanda devletin birliğini korur ve birliğin güçlenmesine, prestijinin ve ekonomik toparlanmasının artmasına yol açar, bu da birçok ülke tarafından benimsenmesine yol açmıştır. Bu ülkelerin çeşitli düzeylerde gelişme ve ilerlemesinde büyük ve etkili rolü, özellikle demokratik sistemin getirilmesi ve bu, bugün onu benimseyen ülke sayısının artması açısından görülebilir. İkincisi, federal anayasalarda yasama meclislerinin ikiliği meselesidir ve bu noktadan hareketle bu araştırmanın fikri ortaya çıkmış ve konusunun seçilmesinin nedenleri parlamento ikiliği ve onun ülkelerinde benimsenmesi gerekliliğidir. Merkezi birlik federal çünkü eyaletleri eşit olarak temsil eden bir üst konsey ve federal devletin halkını temsil eden bir alt konsey olmalı, nüfus sayısına göre bir grupta. Her biri, bu yasama organının bileşiminde bir veya iki olmalıdır.

Anahtar Kelimeler: İki Yasama Organi, Federalizm, Anayasa Ve Siyasi Sistemler, Federasyon Konseyi.

ABSTRACT

THE DUALITY OF LEGISLATIVE COUNCILS IN THE FEDERAL STATE BETWEEN THEORY AND PRACTICE COMPARATIVE STUDY

The research deals with two important topics, the first of which is the issue of federalism as a system of government, as it highlights the characteristics and principles of this system, which differs from confederation, autonomy and administrative decentralization, as it achieves different goals at the same time, while it leads to the satisfaction of the peculiarities of the various pluralities within the state with its enjoyment of a great deal of independence. In its territories and its participation in the various authorities at the federation level, it preserves at the same time the unity of the state and leads to strengthening its unity, increasing its prestige and economic recovery, which led to its adoption by many countries because of its great and influential role in the development and progress of these countries at the levels. The various different, especially the introduction of the democratic system, and this can be seen in terms of the increasing number of countries that adopt it today. The second is the issue of the duality of the legislative authority in the federal state, and from this standpoint the idea of this research emerged and the reasons for choosing its topic parliamentary duplication and the need to adopt it in the countries of the central union federal because there must be a higher council that represents the states equally and the lower council represents the people of the federal state. In a group according to "the number of the population. And the types of states differ according to the circumstances of each one of them, in that this legislative body is single or dual-composition."

Keywords: Bi-legislatures, federalism, constitution and political systems, Federation Council.

الملخص

ثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفدرالية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة

يتطرق هذا البحث إلى موضوع ذو أهمية بالغة وهو ثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفدرالية بين النظرية والتطبيق، فبينما يؤدي إلى إشباع خصوصيات التعدديات المختلفة داخل الدولة بتمتعها بقدر كبير من الاستقلال الذاتي في أقاليمها ومشاركتها في السلطات المختلفة على مستوى الاتحاد فإنه يحافظ في الوقت ذاته على وحدة الدولة ويؤدي الى تعزيز وحدتها وزيادة هيبتها وانتعاشها اقتصاديا، الأمر الذي أدى الى الأخذ به من قبل دول كثيرة لما له من دور كبير ومؤثر في تطور هذه الدول وتقدمها على الأصعدة المختلفة وخاصة الأخذ بالنظام الديمقراطي وهذا ما يمكن ملاحظته من حيث تزايد عدد الدول التي تأخذ به اليوم. وثانيهما موضوع ثنائية المجالس التشريعية في الدساتير الفدرالية، ومن هذا المنطلق نبئت فكرة هذا البحث وقامت أسباب اختيار موضوعه ثنائية المجالس التشريعية وضرورة الأخذ به في دول الاتحاد المركزي الفدرالية لأنه لا بد أن يوجد مجلس أعلى يمثل الولايات تمثيلا متساويا والمجلس الأدنى يمثل شعب الدولة الاتحادية في مجموعة طبقا" لعدد السكان. وكما تختلف أنواع الدول حسب ظروف كل منها في أن تكون هذه الهيئة التشريعية واحدة أو ثنائية التكوين.

الكلمات المفتاحية: ثنائية المجالس التشريعية، الفدرالية، الدستور والنظم السياسية،

مجلس الاتحاد

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	
BİLDİRİM.....	
TEŞEKKÜR	iii
ÖZ	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
GİRİŞ.....	1
BÖLÜM 1	6
Yasama organlarının ikiliği nedir?	6
1.1: Yasama meclislerinin ikiliğinin ortaya çıkışı ve bunları etkileyen faktörler	7
1.1.1: İki meclisli yasama sisteminin felsefi ve tarihsel temelleri	7
1.1.2: İkili yasama gücünün ortaya çıkmasını etkileyen faktörler	10
1.2: Yasama konseylerinin ikiliği kavramı ve kuruluş ilkeleri	15
1.2.1: İki meclislilik kavramı	15
1.2.2: Yasama ikiliğinin dayandığı ilkeler	17
BÖLÜM 2	22
İsviçre ve Irak Federal Konseyi yasama konseylerinin iki meclisli sisteminin uygulamaları	22
2.1: İsviçre Konfederasyonu'nun iki meclisli sistemine genel bir bakış	22
2.1.1: İsviçre Konfederasyonu'nda ikili yasama gücünün statükosu	23
2.2: Irak'ta Çift Yasama Gücü Sistemi	29
2.2.1: Irak'ta federal yasama otoritesinin oluşumu	31
2.2.2: Irak'ta iki parlamenter sistemde yasama yetkilerinin düzenlenmesi	37
BÖLÜM 3	41
Irak anayasasında ikili yasama konseylerinin gerekliliği	41
3.1: Anayasayı değiştirirken iki meclisliliğin gerekliliği	41

3.1.1: Anayasa Değişikliği Gereklilikleri.....	43
3.1.2: Anayasa değişikliğinin anlamları ve sonuçları	44
3.2: Irak anayasasında Birlik Konseyi'nin gerekliliği, varlığı, yetkileri ve kaderi.....	46
3.2.1: Federasyon Konseyi, varlığı ve yetkileri	46
3.2.2: Federasyon Konseyi'nin kaderi	51
SON.....	56
KAYNAKÇA	60
İNTİHAL RAPORU	70

قائمة المحتويات

قرار لجنة المناقشة	
الاعلان	
شكر وتقدير	ج
الملخص	د
قائمة المحتويات	هـ
المقدمة	1
الفصل الأول	6
ماهية ثنائية المجالس التشريعية	6
1.1: نشأة ثنائية المجالس التشريعية والعوامل المؤثرة فيها	7
1.1.1: الأسس الفلسفية والتاريخية لنظام ثنائية المجالس التشريعية	7
2.1.1: العوامل التي تؤثر في نشأة ثنائية السلطة التشريعية	10
2.1: مفهوم ثنائية المجالس التشريعية والمبادئ المؤسسة لها	15
1.2.1: مفهوم ثنائية المجالس التشريعية	15
2.2.1: المبادئ التي تتأسس عليها ثنائية المجالس التشريعية	17
الفصل الثاني	22
تطبيقات نظام ثنائية المجالس التشريعية المجلس الاتحادي السويسري والعراقي	22
1.2: لمحة عامة عن نظام ثنائية المجالس التشريعية في الاتحاد السويسري	22
1.1.2: الوضع القائم لثنائية السلطة التشريعية في الاتحاد الفدرالي السويسري	23

2.2: نظام ثنائية السلطة التشريعية في العراق 29

1.2.2: تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية في العراق 31

2.2.2: تنظيم الاختصاصات التشريعية في نظام الثنائية البرلمانية في العراق 37

الفصل الثالث..... 41

ضرورة ثنائية المجالس التشريعية في الدستور العراقي 41

1.3: ضرورة ثنائية المجلسين عند تعديل الدستور 41

1.1.3: ضرورات التعديل الدستوري 43

2.1.3: معاني ومدلولات التعديل الدستوري 44

2.3: ضرورة مجلس الاتحاد وجوده وصلاحياته ومصيره في الدستور العراقي 46

1.2.3: مجلس الاتحاد وجوده وصلاحياته 46

2.2.3: مصير مجلس الاتحاد 51

الخاتمة..... 56

المصادر والمراجع 60

تقرير الاستيلا 70

المقدمة

أولاً: مدخل تعريفى بموضوع البحث:

تقتضى الديمقراطية أن يحكم الشعب نفسه بنفسه لتحقيق أهدافه ومصالحه أي ما يعرف بالديمقراطية المباشرة ولما كان يصعب ذلك في الظروف الحالية للدولة الحديثة لتأوسع رقعة الدولة وكثافة السكان فإن أكثرية الدول تأخذ بمبدأ أن يختار الشعب ممثليه ليقوموا نيابة عنه لتحقيق هذه الأهداف.

ومن هنا إنبثقت فكرة هذا البحث وأسباب اختيار موضوع " ثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفدرالية بين النظرية والتطبيق " سعياً للإسهام في إبراز سبل تحقيقها، بل وان تحديد نطاق البحث واقتضاره على حالة ازدواج مجلسي البرلمان وأثره في تحقيق الديمقراطية يزيد من صعوبة البحث في هذا النطاق لقلّة المصادر المتخصصة في مجال الأخذ بالثنائية التشريعية وأثره في تحقيق الديمقراطية.

وإذا كان وراء كل بحث أسباب معينة تدعو الباحث الى التعمق فيها فيمكن القول بأن هناك أسباب عديدة دفعت الى طرق باب هذا الموضوع المعقد والمتداخل، ويأتي في مقدمة هذه الأسباب الرغبة في إيجاد حل دستوري للأخذ بنظام ثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفدرالية، حيث أعتمد البحث العراق نموذجاً بأعتباره دولة فدرالية بالإضافة الى دولة سويسرا، حيث يعتبر ازدواج الهيئة التشريعية في الدول الفدرالية أمراً منطقياً وذلك نتيجة التكوين الخاص لمثل هذه الدول، فمن ناحية فإن هذه الدول تتمثل في وحدة واحدة، وفي قومية واحدة، ومن ناحية أخرى تتمثل هذه الدول في خليط من دول ومجموعات إقليمية مختلفة مع الاحتفاظ بقدر كبير من الاستقلال.

ثانياً: أهمية البحث:

بما إن السلطة التشريعية تعد الركن الأساس الذي تركز عليه الأنظمة السياسية الديمقراطية، وهي تقوم بدور رئيسي في مجال التشريع والرقابة فضلاً عن بعض الاختصاصات التنفيذية والقضائية.

كذلك تتمثل أهمية البحث في دراسة وتناول السلطة التشريعية الاتحادية بموجب الدستور العراقي لسنة 2005 من الناحيتين النظرية والواقعية، والبحث في أهمية ثنائية المجلسين في

البرلمان العراقي وبيان الأسباب التي تؤدي الى عدم تشكيل المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق.

وبما أن تجربة الثنائية البرلمانية في العراق الاتحادي، هي تجربة حديثة العهد إذا ما قورنت بالتجارب البرلمانية في الدول ذات نظام المجلسين في العديد من بلدان العالم، ومن ثم فإن هذه التجربة تحتاج إلى فترة من الزمن قد تطول وقد تقتصر تبعا لتطور التجربة نفسها والظروف المحيطة بها ولدرجة الوعي السياسي والقانوني لمواطني الدولة ولا سيما الطبقة السياسية من جهة أخرى من أجل تكريسها على نحو تستطيع معه السلطة التشريعية الثنائية، ممارسة اختصاصاتها الدستورية سواء التشريعية منه أو غير التشريعية.

كما يكتسب البحث حول نظام الثنائية البرلمانية أهمية بالغة بسبب حداتها ورافقتها من أحداث ومشاكل من جهة، ولقلة الدراسات والأبحاث المعالجة لهذا الموضوع لاسيما إن الدول التي في المراحل الانتقالية تقف على أعتاب مرحلة جديدة تمثل الانتقال من الدولة البسيطة إلى الدولة الاتحادية التي تتميز في أغلب الأحيان بوجود برلمان مزدوج.

ثالثا: أسباب اختيار الموضوع:

أختير موضوع ثنائية المجالس التشريعية لأهميته وضرورته لتطبيق مبادئ مختلفة في التمثيل من خلال نظام يمثل الشعب طبقا لتفضيلاتهم الحزبية وأحيانا الدوائر الانتخابية الجغرافية وعادة على أساس صوت واحد للشخص الواحد، وهذا يعكس المساواة بين المواطنين في الدولة، يمكن لوجود مجلس ثان أن يسمح بتطبيق مبادئ أخرى في التمثيل بحيث تشمل التنوع الموجود في الدولة. وكما أن ظاهرة ثنائية المجالس التشريعية تلقى أهمية بالغة بالنظر لحداتها وما رافقها من أحداث ومشاكل وندرة الدراسات والأبحاث لمعالجة هذا الموضوع في العراق، لاسيما وإن العراق لا يزال يقف على أعتاب مرحلة جديدة، تمثل الانتقال من الدولة البسيطة إلى الدولة الاتحادية التي تتميز في أغلب الأحيان بوجود مجلس تشريعي مزدوج.

وبما أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد تبني نظام ثنائية المجالس التشريعية كان لابد أن يبين حدود تأثير كل من المجلسين المتعلقة باختصاصات كل منهما والصلاحيات الممنوحة له في الدستور وهذا ما يميز بين البرلمان الحقيقى والصورية، كما وإن هذا التأثير يسهم في تحديد الثقل النسبي للبرلمان بشكل عام إلى جانب السلطات الأخرى في النظام السياسي، كذلك فإن هذه الدراسة تتطرق على مدى حاجة الوضع السياسي والاجتماعي في العراق لبرلمان

يتكون من مجلسين، وفقا للمعايير التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار في ذلك، والأجابة على التساؤلات المتعلقة بمستقبل العراق من حيث تداخل الجانب القانوني والتأريخي والأبعاد السياسية.

رابعاً: أهداف البحث:

تتمثل أهداف الدراسة في:

- 1- تحديد مفهوم نظام ثنائية المجالس التشريعية والمبادئ المؤسسة لها.
- 2- التعرف على مزايا وعيوب نظام ثنائية المجالس التشريعية.
- 3- التركيز على المعوقات والصعوبات التي واجهت العراق حول تطبيق هذا النظام.
- 4- تسليط الضوء على تطبيق العراق وسويسرا لمبدأ ثنائية المجالس التشريعية.

خامساً: مشكلة البحث:

1. هل طبقت الدولة العراقية نظام ثنائية المجالس التشريعية بحذافيره على أرض الواقع.
2. بعد أخذ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بتنظيم سلطته التشريعية في مجلسين لماذا لم يخصص القواعد والنصوص الكافية في دستوره لبيان كيفية تشكيل المجلس الاتحادي وما هو الشكل الأمثل لتشكيل المجلس الاتحادي كي يستطيع أن يمارس دوراً فعالاً في العملية التشريعية؟ ولماذا تم تأجيل تشكيل المجلس الأعلى إلى ما بعد الدورة الانتخابية الأولى من نفاذ الدستور؟ وماذا يكون مصير المجلس عند تعديل دستور جمهورية العراق لعام 2005؟
3. كما تثار في العراق إشكالية اناطه تشكيل مجلس الاتحاد وتحديد اختصاصاته الى قانون عادي يسنه مجلس النواب، مما يؤدي إلى جعل مجلس النواب في مركز دستوري أسمى من مجلس الاتحاد.
4. حيث أن الدستور اعتمدت الفصل بين آليات تكوين وتنظيم مجلس النواب في الوقت الذي أحال فيه طريقة تكوين مجلس الاتحاد وتنظيم اختصاصاته إلى القانون العادي يسنه مجلس النواب.

سادسا: فرضية البحث:

لم يكن جمهوريه العراق موفقا بتطبيق نظام ثنائية المجالس التشريعية بينما نجحت الدولة السويسرية في اختيار النظام السياسي المجلسي نظاما للحكم تمكنت من خلاله من حفظ استقرارها واستمراريتها لفترة طويلة من الزمن على الرغم من وجود عدة قوميات في سويسرا.

سابعا: نطاق البحث:

يقتصر البحث على حالة ثنائية مجلسي البرلمان وأثره في تحقيق الديمقراطية في الدولة الفدرالية، وفي ضوء ذلك كان يجب النظر وأعمال الفكر بين مختلف نماذج تطبيقات نظام الثنائية البرلمانية واتخاذ دولة سويسرا والعراق نموذجا، وإن اختلفا في نظمها السياسية برلماني أو رئاسي أو حكومة الجمعية بل وقد تعتنق ايديولوجيا ومعتقدات سياسية متباينة مع أهمية الوضع في الاعتبار اختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تختص بها بيئة كل دولة.

ثامنا: الدراسات السابقة

1. دراسة يحيى غازي عب المحمدي بعنوان: النظام البرلماني العراقي في ظل دستور 2005، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2017.
2. دراسة تافكة البستاني بعنوان (ثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفدرالية)، بحث منشور في مجلة الميزان ، العدد 26، أربيل سنة 2005، أربيل .
3. دراسة محمود وهاب حسن البرزنجي بعنوان: التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، 2017.
4. دراسة نغم محمد صالح بعنوان: الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005 الواقع والطموح، مجلة الدراسات الدولية، العدد 41، مركز الدراسات الإستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، 2009.
5. دراسة الدكتور عبد الجبار احمد بعنوان: الفدرالية واللامركزية في العراق، مؤسسة فريدريش إيبيرت، مكتب الأردن والعراق، 2013.

هذه الدراسات تناولت مواضيع مرتبطة بالمجالس الاتحادية لكنها لم تتطرق بصورة مباشرة الى موضوع ثنائية المجالس التشريعية من حيث الجانب التطبيقي والنظري مع بعض،

فكانت دراساتهم تتناول اما الجانب النظري او الجانب التطبيقي، وهذا ما يجعل من دراستنا تختلف عنها.

تاسعا: منهجية البحث:

لدراسة موضوع البحث - نظام ثنائية المجالس التشريعية بين النظرية والتطبيق- اتبعنا المنهج التحليلي والمنهج المقارن، لما للدراسة المقارنة من أهمية بالغة في هذا الموضوع، فالقيام بتحليل النظم السياسية لدول اجنبية تحليلا دقيقا ودراستها بصورة معمقة لا شك ان تعطي رؤية واضحة عن نظام الثنائية البرلمانية مع الأخذ بنظر الاعتبار الظروف والملابسات التي ترافقها في جميع مراحل تطورها التاريخية.

عاشرا: خطة البحث:

من أجل الأمانة بكل الجوانب اللازمة قمنا بتقسيم البحث الى ثلاثة فصول، في الفصل الأول تطرقنا الى ماهية ثنائية المجالس التشريعية بين النظرية والتطبيق، والفصل الثاني خصصناه للتطرق الى تطبيقات نظام ثنائية المجالس التشريعية في الاتحاد الفدرالي السويسري والعراقي كأمثلة لهذا النظام اما الفصل الثالث فيتناول ضرورة ثنائية المجالس التشريعية في الدستور العراقي عند تعديله. وينتهي البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي سنتمخض جراء البحث عنها.

الفصل الأول

ماهية ثنائية المجالس التشريعية

إن كل الأنظمة السياسية المختلفة المنبثقة عن مبدأ الفصل بين السلطات سواء كان النظام مجلسي أو رئاسي أو برلماني تنص على وجود هيئة منتخبة من الشعب وتمارس السلطة التشريعية نيابة عن المواطنين بما يسمى بالمجلس النيابي البرلمان، يودعها الشعب تخويل سلطة التشريع وإقرار السياسات ومساءلة الحكومة.

إلا أن هذه المؤسسة في الواقع لا تظهر على شكل واحد في النماذج السياسية القائمة في العالم، فهي تختلف من دولة إلى أخرى وفقا للنظام السياسي المطبق في الدولة وبحسب متطلبات النظام السياسي، فقد تكون هذه الهيئة أحادية التكوين، أو قد تكون مزدوجة ومنها ما تكون تجاه نظام الثنائية البرلمانية، ومن الممكن وصف الثنائية البرلمانية كنظام يعمل على تعزيز الديمقراطية وتقويتها، وهي أيضا نظام مؤسسي ينوع التمثيل السياسي والشعبي في الدولة ويحقق المساواة في التمثيل، من حيث المساواة بين جميع الولايات وتمثيلها في مجلس، والمساواة بين جميع المواطنين في الدولة وتمثيلهم في مجلس آخر.

ولكى تحقق نظام الثنائية التشريعية مزاياها لا بد من المغايرة بين المجلسين حتى لا يصبح أحدهما مجرد صورة للآخر لأن الثنائية في هذه الحالة تفقد معناها وتتحسر مزايا الثنائية البرلمانية. (1)

(1)- د. غانم عبد دهش عطية الكرعوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، ط1، كلية القانون، جامعة القادسية، 2017، ص17.

1.1: نشأة ثنائية المجالس التشريعية والعوامل المؤثرة فيها

من الضروري التطرق الى بيان الأساس الذي تقوم عليه هذه الفكرة ويكون هذا الأساس عادة منطلقاً من الأصول الفكرية العامة التي تحكم وتوجه جميع المواضيع الجزئية المتنوعة التي تشكل بمجموعها النظم التي تدير المجتمع وتمثل واقعا بالنسبة للمسائل والمواضيع القانونية في الظروف والعوامل السياسية والتاريخية والجغرافية الناتجة عن التصور الفكري لهذه المسألة.

1.1.1: الأسس الفلسفية والتاريخية لنظام ثنائية المجالس التشريعية

نقصد بالأسس الفلسفية البناء الفكري الذي يتطلب وجوده حين البحث في قضية ما، وبما إننا بصدد الحديث عن نظام الثنائية التشريعية، فإنه يجب علينا بيان الأساس الذي قام عليه هذا النظام، والذي يتمثل في المنطلقات الفكرية لهذه النظام، حيث كان نظام الثنائية البرلمانية سندا قويا في المفاهيم الأساسية التي طرحت النظريات الفلسفية العظمى 'بالإضافة الى بيان الأصول التاريخية والاتحادية لهذا النظام.

الفرع الاول: الأسس الفلسفية لنظام ثنائية المجالس التشريعية

إن فكرة نظام ثنائية المجالس التشريعية تعتبر إنعكاسا لمبدأ الفصل بين السلطات ويتطلب ذلك اسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض، وبما ان الأمة مصدر من مصادر السيادة فهي التي تسند هذه الخصائص المستقلة والمختلفة إلى الهيئات المستقلة والمختلفة. (2)

وفقا لمفهوم سيادة الأمة لا يمكن التعبير عن ارادة الأمة في أوقات معينة بل يحتاج ذلك الى وقت طويل للتحقق من إرادتها الحقيقية، لذا فنظام المجلسين سيكون بمثابة وسيلة لحصر السلطة بواسطة السلطة أو ملح لنظام الفصل بين السلطات على حد تعبير العميد فيدل (3).

(2) -د. السيد صبري، حكومة الوزارة مجموعة محاضرات، مكتبة عبد الله وهبه، 1945، ص7.

(3) - العميد فيدل، وسيط أولى في القانون الدستوري، باريس، 1949، ص176، نقلا عن د. منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، من دون مكان وتاريخ طبع، ص141-

وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على أساس توزيع وظائف الدولة بين ثلاث هيئات مستقلة عن بعضها تقوم كل منها بوظيفتها المنصوص لها في الدستور.

إن نشأة مبدأ الفصل بين السلطات تعود إلى العصور القديمة، فقد كان الفكر السياسي عند الإغريق القدماء كأفلاطون وأرسطو، له دور كبير في وضع الأساس الذي يقوم عليه هذا المبدأ، إذ وضع أفلاطون في كتابه القوانين، أن وظائف الدولة يجب أن توزع على هيئات مختلفة مع الاحتفاظ بالتوازن بينها، وذلك لكي لا تنفرد إحداها عن الأخرى بالحكم ما قد يؤدي إلى حدوث الاضطرابات والثورات للتمرد على هذا الاستبداد (4).

ولذلك من الضروري التمييز بين توزيع السلطة وتقسيم الوظائف، والفصل بين السلطات لأن المعنى بين هذه المصطلحات يتركز في بعض الأحيان لدرجة صعوبة التمييز بين هذه المفاهيم.

أما توزيع السلطة فهو تعدد الهيئات الحاكمة التي تباشر السلطة ما يمنع من تركيزها بيد فرد أو هيئة واحدة لضمان عدم استبداد كل هيئة عند ممارستها لأختصاصاتها (5). فهي إذن اسهام مشترك بين الهيئات المختلفة في ممارسة السلطة الواحدة (6)، أما الغاية من تقسيم الوظائف بين المتولين للسلطة فهو وسيلة لتوزيع السلطة وفق ما تمليه ظروف معينة، فالثاني يتضمن الأول الذي يؤكد (7).

أما الفصل بين السلطات فيعني تعدد الهيئات الحاكمة على أساس الفصل أو إقامة الحواجز بينهم (8). كذلك يكون لمبدأ الفصل بين السلطات معنى أوسع من توزيع السلطة، فهو يفترض تعدد الهيئات الحاكمة ومن ثم تنظيم العلاقة بينها (9).

(4) - د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار منشأ للتعارف، الإسكندرية 1997، ص182.

(5) - د. عبد الحميد متولي، الوجيز في الأنظمة السياسية ومادنها الدستورية، الطبعة الأولى، دار المعارف، مصر، 1959، ص262.

(6) - د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول، نظرية الدولة، الطبعة الثانية، القاهرة، 2007، ص174.

(7) - د. المصدر نفسه، ص189.

(8) - د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية للطبع والنشر، القاهرة، 1986، ص175.

(9) - د. رافع خضر صالح شر، توزيع الاختصاصات الدستورية في الأنظمة السياسية والدستورية القائمة.

وفقا لما تقدم نجد أن الأساس الفلسفي لنظام الثنائية البرلمانية يعود للأصول الفكرية عند أفلاطون. (10) فقد قسم وظائف الدولة إلى ثلاث، وظيفة الحكم، ووظيفة الإنتاج، ووظيفة الدفاع عن الدولة (11) وتوزع هذه الوظائف على هيئات بحيث تمارس كل هيئة وظيفة معينة (12)

الفرع الثاني: الأسس التاريخية لنظام المجالس التشريعية

عرفت المجتمعات القديمة الثنائية البرلمانية وتعود أصولها التاريخية الى حضارة بلاد وادي الرافدين، إذ وجدت في مملكة سومر جمعيات تمثيلية منذ الألف الثالث قبل الميلاد، فقد كان البرلمان السومري يتكون من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس أدنى منه يضم المواطنين القادرين على حمل السلاح (13).

بينما ظهر نظام نشأة المجلسين كنشأة النظام النيابي والنظام البرلماني في بريطانيا، نشأة تاريخية ليس نتيجة لفكرة معينة أو تحقيقا لنظرية فقهية، بل إنقسم نواب المدن والمقاطعات عن الأساقفة والأشراف منذ سنة 1933 تدريجيا واتخذوا لأنفسهم مكان اجتماع خاص ابتداء من سنة 1341 وصاروا ينادون بمجلس العموم، بينما كون الأشراف والأساقفة المجلس الآخر الذي أصبح يعرف فيما بعد بمجلس اللوردات. (14)

أما في العراق فمنذ عام 1876 ظهرت بوادر نظام الثنائية البرلمانية في النظام الدستوري العراقي إذ كان العراق تابعا للأمبراطورية العثمانية، وقد استطاع مدحت باشا وليبراليون آخرون أن يفرضوا على السلطان عبد الحميد دستوراً أخذ بنظام الثنائية البرلمانية. وكان البرلمان يتألف من مجلس المبعوثان ومجلس الأعيان (15). بحسب ما صرحت المادة 42 منه بنصها "المجلس العمومي يحتوي على هيئتين إحدهما تدعى هيئة الأعيان والثانية هيئة المبعوثان".

(10) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص187.

(11) - د. ثروت عبدالعال، النظرية العامة للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، القاهرة، من دون مكان نشر، 2000، ص181-182.

(12) - د. دريد محمد حسن الجعدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، 2011، ص33.

(13) - د. رافع خضر صالح شبر، سلطة المؤسسة والمؤسسة، مجموعة محاضرات مطبوعة لطلبة الدكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2014-2015، ص11.

(14) - د. رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، بغداد، مطبعة الخيرات، 2001، ص208.

(15) - علي يوسف عبد النبي الشكري، نظام المجلسين في الدول الاتحادية والموحدة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1994، ص19.

كان يتم تعيين أعضاء الهيئة الأولى من قبل السلطان وكان عدد الأعضاء لا يتجاوز ثلث أعضاء الهيئة الثانية، أما هيئة المبعوثان فيتم انتخابهم بموجب انتخاب أعضاء مجلس المبعوثين. وقد بينت المادة 55 من الدستور أسلوب عمل المجلس العمومي. (16)

وبعد ذلك وخلال عهد الاحتلال الأنكليزي طرحت عدة مشاريع وأفكار حول نظام الثنائية البرلمانية قبل تكوين المجلس التأسيسي الذي ناقش مشروع الدستور، وقد أثارت هذه الأفكار والمشاريع جدلاً فقهيًا وسياسيًا وقانونيًا واسعاً، حيث أنقسمت آراء أعضاء المجلس التأسيسي بين مؤيد ومعارض لخلق نظام الثنائية البرلمانية وكانت أبرز حجهم أن العراق دولة حديثة العهد بالحكم وهي ليست بأرقى من انكلترا وفرنسا وإيطاليا ولذا فإن من الضروري إنشاء مجلس الأعيان، وإن الهيئة التشريعية إذا كانت مؤلفة من قسمين فإن أحدهما سيقيد الآخر لأن تحكم مجلس واحد سيؤدي إلى الاستبداد، كما إن سن القوانين يحتاج إلى جرأة وخبرة وهذه الصفة لا توجد في المجالس المنفردة وأن الأهم من ذلك في حال حصل خلاف بين المجلس والحكومة فإن تغلب أحدهما سيضرب الآخر ضربة قاضية ولذا فإن وجود المجلسين أمر لازم.

ومن خلال استقراء تأريخ الدول الفدرالية يتوضح بأن الأسهام للمناطق المحلية في ممارسة السلطة لا يكون إلا في إطار المجلس التشريعي، ولهذا السبب فإن المجلس التشريعي في معظم الدول الفدرالية تتكون من شقين، الأول يمثل مواطني الدولة الفدرالية أي مجلس الشعب، وأما الثاني يمثل المناطق المحلية متمثلاً بمجلس المناطق المحلية (17)

2.1.1: العوامل التي تؤثر في نشأة ثنائية السلطة التشريعية

هناك عدة عوامل شاركت في تكوين نظام ثنائية المجالس التشريعية يمكن حصرها عوامل اجتماعية، اقتصادية، سياسية، كما إن للعوامل القانونية دوراً مهماً في نشأة نظام الثنائية البرلمانية.

(16) - المادة 55 من الدستور العثماني لسنة 1876 العثماني على أن "كل لائحة قانون لاتعتر مقبولة مالم تقرأ أولاً في هيئة المبعوثان ثم في هيئة الأعيان بندا فينمدا ويقرر كل منهما بأكثرية الآراء ثم تقرر بالأكثرية أيضاً في هيئة المجلس العمومي"

(17) - د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول، مصدر سابق، ص 258.

الفرع الاول: العوامل الاجتماعية الاقتصادية

أولاً: العوامل الاجتماعية

تعتبر العناصر الاجتماعية من أهم العوامل التي تسهم في توليد الصراعات السياسية، حيث تميزت جميع المجتمعات الإنسانية منذ العصور القديمة حتى أيامنا هذه بالتفاوت فبعض الطبقات أو الفئات في المجتمع تستطيع أن تنال كل ما تريد بينما تعاني الطبقات الأخرى من حرمان متزايد وهذا التفاوت يولد صراعاً أساسياً وهو القاعدة الأولى للكفاح السياسي (18).

ولذلك فيمكن ان نستخلص بأن العوامل الاجتماعية في بعض الدول كانت السبب الى الأخذ بنظام اثنائية المجالس التشريعية من خلال إمكانية السلطات المختلفة كتمثيل الطبقة الأرستقراطية وهي الطبقة التي تفوق مصالحها أهميتها العددية وكذلك تمثيل المصالح الاقتصادية المختلفة حديثاً فيكون هؤلاء أعضاء في المجلس الأعلى المسمى مجلس الشيوخ أو مجلس الأعيان أو مجلس اللوردات (19).

وقد تجسد تأثير العوامل الاجتماعية في نشوء نظام ثنائية المجالس التشريعية في انكلترا حيث بدء البرلمان الإنجليزي في ذلك الوقت مكوناً من الأمراء والأشراف والأساقفة ونواب المدن والمقاطعات ومع انضمام الطوائف المختلفة بدأت كل طائفة تنضم الى الطائفة المتجانسة معها في النشأة، فتكونت بالتالي كتلتان كبيرتان، الكتلة الأولى متمثلة بأصحاب الدم الأزرق من الأمراء والأشراف والأساقفة في كتلة، وأبناء الشعب من النواب والمقاطعات في الكتلة الأخرى، وبمرور الزمن كونت الكتلة الأولى مجلس اللوردات، في حين كونت الأخرى مجلس العموم (20).

في حين كانت مبادئ الحق والكرهية في الاتحاد السوفيتي السابق مسيطرة بين الأجناس والقوميات المختلفة بسبب سياسات الأمبراطورية القيصرية من ناحية وتعصب القومية الروسية تجاه باقي القوميات من جهة أخرى (21).

(18) - د. محمد أبو زيد محمد علي، الأندواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، مكتبة حقوق المنصورة، القاهرة، 1933، ص154.

(19) - د. عثمان خليل، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، مطبعة مصر، القاهرة، 1956، ص213-214.

(20) - د. مصطفى أبوزيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الأنظمة الجديدة، الإسكندرية، 2003، ص100.

(21) - د. أحمد مصطفى الأي، العملة، أزمة القوميات وخطر انهيار الاتحاد السوفيتي، مجلة السياسة الدولية، العدد 103، 1991، ص254.

وفي سنة 1922 إبتدع ستالين في التغلب على مشكلة تعدد القوميات بتشكيل مجلس القوميات، وقد تجسد ذلك دستوريا بصدور دستور الاتحاد السوفيتي لعام 1936 ومن حينها أصبح مجلس "السوفيت الأعلى" يتكون من مجلسين هما مجلس "السوفيت الاتحاد" ويتم إختيار أعضائه عن طريق الشعب مباشرة في انتخابات فردية ويمثل الشعب كله دون التمييز بين العرق والجغرافيا، أما المجلس الآخر فهو مجلس "السوفيت" القوميات ويمثل إرادة الدول والجمهوريات الداخلة في الاتحاد وإن كانت الدول لا تتساوى في التمثيل في هذا المجلس (22)

ومن خلال ما تقدم شرحه عن العوامل الاجتماعية وتأثيرها على سلطة الحكم فأن مسألة التنوع القومي والديني والمذهبي في العراق، والصراعات السياسية والمساحة المتعاقبة طيلة التاريخ السياسي العراقي لا يمكن ازالتها إلا بتطبيق النظام الفدرالي في إدارة الدولة والأخذ بنظام الثنائية البرلمانية بصورة فعلية وعدم جعل هذين النظامين حبيسي النصوص الدستورية (23).

ثانياً: العوامل الاقتصادية:

لا شك ان المؤسسات السياسية في الدولة ماهي الا بنية فوقية لبنية تحتية اقتصادية واجتماعية كما طرحه ماركس في أن البنى التحتية للمجتمع هي العلاقات الاقتصادية وأن المسائل الأخرى أو المؤسسات الاجتماعية الحياتية بما فيها النظم السياسية ليست إلا وليد هذه العلاقات الاقتصادية (24).

التطور الاقتصادي بدأ من خلال الثورة الصناعية في بريطانيا سنة 1750 والتي أستغرقت أكثر من مائة عام وكانت أثرها ظهور مدرسة الاقتصاد الحر بزعامة آدم سميث في بريطانيا وكينيه في فرنسا والتي كان لمبادئها تأثير واضح في توجيه الفكر السياسي الثاني نحو المبادئ التحررية (25).

(22) - د. محمد ابوزيد محمد على، الأزواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، المصدر نفسه، ص 69-70.

(23) - تنص المادة 1 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية" وتنص المادة 48 منه على أن "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد" وقد نصت المادة 3 منه على أن "العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب....".

(24) - أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة 2، مترجمة الى اللغة العربية، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977، ص 78.

(25) - د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، 1975، ص 313.

ومن هنا تجدر الإشارة بأن للثورة الصناعية أثر بالغ على المجتمعات الأوروبية بشكل عام ودول أوروبا الغربية بشكل خاص وذلك من خلال زيادة الثروة وتحسن أحوال المعيشة وانتشار مبادئ الاشتراكية (26).

وعلى ضوء ما تقدم يتبين ظهور نموذج جديد من المجالس الثانية منذ نصف قرن وهي المجالس الثانية الاقتصادية مقابل أول مجلس منتخب حسب الرقعة الجغرافية إذ أن الدول التي تميل إلى الاشتراكية قامت بتكوين مجلس اقتصادي جنباً إلى المجلس السياسي لضمان تمثيل المنتجين بحيث إن التمثيل الاقتصادي لا يكون محلاً للتمثيل السياسي بل يتعايش معه ويؤدي إلى ازدواجية المجالس (27). ويعود السبب إلى أن النظم السياسية في البلدان الاشتراكية تقوم على فكرة الاقتصاد المخطط والذي تقوم مجالسها بتحضير ووضع الخطط.

ومن خلال ما تقدم شرحه عن العوامل الاقتصادية يمكن الإشارة إلى تأثيرها البالغ في تعزيز ونشوء وترسيخ فكرة الثنائية البرلمانية.

الفرع الثاني: العوامل السياسية والقانونية

للعوامل السياسية دور كبير في نشوء نظام ثنائية المجالس التشريعية وتكوينه لذلك من الضروري دراسة الموضوع من خلال كلا العاملين وهما العامل السياسي والعامل القانوني.

أولاً: العوامل السياسية:

يعتبر النظام السياسي مرادفاً لنظام الحكم، غير أن النظام السياسي يعد أوسع وأشمل من نظام الحكم، فالحكومة جزء من النظام السياسي وهي الأطار الذي تتم فيه العمليات التشريعية والقضائية للنظام السياسي (28).

الأنظمة السياسية بأجمعها على اختلاف أشكالها تشتمل على حكام ومحكومين، ووفقاً للعقيدة السياسية أو التيارات السياسية أو المذاهب السياسية والفكرية تتولد

(26) - د. فاضل حسين، ود. كاظم هاشم نعمة، التاريخ الأوروبي الحديث 1815-1839 الطعة 1، بغداد، 1982، ص136.

(27) - د. مورييس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري للأنظمة السياسية الكبرى، الطعة 1، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص122.

(28) - مورييس دوفرجه، النظم السياسية، ترجمة احمد حبيب عباس، القاهرة، ص7-9.

اختلاف نوعية كل نظام سياسي عن الآخر في تحقيق غايات معينة، فالنظام السياسي الشمولي يريد السيطرة على السلطة السياسية والقانونية والعسكرية، ويحاول إعادة هيكلة المجتمع والتدخل بالحياة الشخصية للأفراد والسيطرة على حرياتهم (29).

ثانياً: العوامل القانونية

العوامل القانونية هي انعكاس الظروف البيئية والاقتصادية والسياسية الموجودة في الدولة ولذلك فإن العوامل القانونية المؤثرة في نشأة الثنائية البرلمانية ذات أثر تبعية لعوامل أخرى وليست عوامل منفردة بحد ذاتها.

أن نظام الثنائية البرلمانية يمارس تخصصاته وفقاً للأعراف البرلمانية والتقاليد الدستورية من دون أن تشير الدساتير إلى أحكام تكوينه والتي تسبب ذلك في عدم ازدهار نظام الثنائية البرلمانية وبعد ما اتجهت الكثير من الدول إلى الأخذ بنظام المجلسين في دساتيرها وأصدرت قوانين خاصة لتنظيم انتخاب الأعضاء وتنظيم عملهم، وأوجه الحماية الجنائية والحصانة البرلمانية لأعضائها، شاركت هذه العوامل وبشكل فعال في نشأة نظام الثنائية البرلمانية وانتشارها.

كذلك فإن النظام السياسي الديمقراطي يعتمد آلية حكم أساسها العمل على توفير المؤسسات السياسية التي تمكن المواطنين من الأسهام الفاعل في بناء السلطة السياسية وعملها في صنع القرارات السياسية (30).

تبعاً لأكثرية الدساتير في العالم فإن أحد المجلسين وهو المجلس الأدنى أو المجلس الشعبي يتكون عن طريق الانتخاب، في حين المجلس الآخر يتم عن طريق التعيين أو الوراثة أو الانتخاب أو الجمع بين هذه الطرق، وإن تشكيل المجلس الأعلى بطريقة الانتخابات يتمشى مع القيم الديمقراطية الحقيقية، أما الدول الغير الديمقراطية أو في بداية الديمقراطية فإن تشكيل المجلس الأعلى بطريق التعيين هو الأنسب لجذب أصحاب الكفاءات والخبرات لعضوية المجلس وإلا سيكون نسخة متكررة من المجلس الأدنى وبذلك تختفى الأسباب من الأخذ بنظام الثنائية البرلمانية.

(29) - د. عبد الجبار أحمد عبد الله، الانتخابات والتطور الديمقراطي في العراق، بحث في مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد 32، 2006، ص 113-114.

(30) - هشام حكمت عبد الستار، الديمقراطية وإشكالية الثقافة في الوطن العربي، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2002، ص 15.

في ضوء ما تقدم ذهب بعض الفقه أن الأخذ بنظام المجلسين، وتعيين الملك لأعضاء المجلس الثاني مجلس الأعيان لها تفسير واحد وهي ضمان مصالح بريطانيا في العراق، فبريطانيا كانت تخاف أن تبعث القوى الوطنية ممثليها في مجلس منتخب ومن ناحية أخرى أرادت مجئ أصدقاءها ممن لهم ماضي مجيد إلى الحكم عن طريق تعيين الملك لهم في مجلس الأعيان (31).

وعليه فأن العوامل السياسية في العراق لعبت دورا هاما في خلق نظام ثنائية المجالس التشريعية وذلك نتيجة تدخل السلطة الأنكليزية في إقامة دستور النظام الملكي فاعتمدت على دستور 1925 كثيرا من الآراء والأفكار التي تنسجم ومصالحها.

2.1: مفهوم ثنائية المجالس التشريعية والمبادئ المؤسسة لها

أن نظام ثنائية المجالس التشريعية يعد من أحد الأسلوبين اللذين تأخذ بهما السلطة التشريعية للقيام بمهامها التشريعية والرقابية، وبالمقابل هناك نظام المجلس الواحد الذي كان أسبق إلى الوجود من نظام المجلسين. فما هي نظام ثنائية المجالس التشريعية؟ وما هي الأسباب التي أدت إلى الأخذ به من قبل عديد من الدول وماهي المبررات وهل هي نفس المبررات التي أخذت بها أم لكل دولة مبرراتها؟

1.2.1: مفهوم ثنائية المجالس التشريعية

إن توضيح نظام الثنائية البرلمانية يسهل استنباط مرتكزات هذا النظام ومن ثم يسهل دراسة وبيان مختلف خصائصه وفقا للمعايير.

الفرع الاول: تعريف نظام ثنائية المجالس التشريعية

يعتبر المعنى اللغوي والأصطلاحي من أهم المراحل المنهجية المتبعة لأعطاء مفهوم دقيق لأي موضوع لذلك من الضروري أولا الانتقال إلى المعنى اللغوي ثم الاصطلاحي.

(31) - د. منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مصدر سابق، ص144.

وعليه فإن النظام لغة: يراد بها ترتيب المسائل على نحو معين للحصول على هدف محدد ونظام الترتيب والاتساق والنظام طريقة أو عادة. أما كلمة ثنائية فإن مصدرها الفعل ثنى أى جعله اثنين، والثنائي من الأمور ذات شقين.

وكلمة برلمان تعني المجلس النيابي وهي كلمة فرنسية (32)، وهو اجتماع للنقاش والمشاورة اشتق من الفعل الفرنسي parler والتي تعني "يتكلم"، وأضيفت كلمة، ment بمعنى المكان فأصبحت تعني مكان الحديث والحوار وعقد الاجتماع.

أما إصطلاحاً فهناك الكثير من الأبحاث والآراء للفقهاء حيث أولى الفقه اهتماماً كبيراً لدراسة نظام ثنائية المجالس التشريعية، وتناول بعضهم موضوع القانون الدستوري على الرغم من وجود جانب من الفقه إلا أنه لم يجد طائلاً من تعريف هذا النظام واكتفى بمعالجة عناصره المختلفة، واعتبرها جانب من الفقه ظاهرة فرضتها ضرورات واقعية أو اعتبارات تاريخية، وهو نظام يتبين معناه من خلال التسمية التي ينادى بها، ومن ثم فإن التعريف عديم الأهمية في الحياة العملية (33).

الفرع الثاني: المرتكزات الواقعية والنظرية لنظام ثنائية المجالس التشريعية

يختلف نهج الدساتير فيما يتعلق بتنظيم البرلمان بين اتجاهين، هما نظام المجلس الفردي ونظام الثنائية البرلمانية، حيث إن غالبية الفقه الدستوري يفضل نظام الثنائية البرلمانية، باعتبار أن اختيار دولة لهذا النظام تحكمه بعض الضرورات الواقعية والعملية منها تقاليد تلك الدولة والسوابق الدستورية التابعة لها فضلاً عن خضوعه لجملة من الاعتبارات النظرية.

لا شك في أن الدولة الفدرالية تتكون من مستويين من السلطة، تتمثل في السلطة الاتحادية وكذلك السلطات المحلية والشيء الذي يعطى للدولة الفدرالية طابعها الخاص ويميزها هي أولوية السلطة الفدرالية على سلطات المناطق المحلية ومشاركة المناطق المحلية في ممارسة سلطة الدولة الفدرالية وهذه المرتكزات الخاصة بالدولة

(32) - لويس معلوف، المنجد في اللغة، الطبعة 4، مطبعة عزيز، 1433، ص35.

(33) - مورييس دوفروجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص119.

الفدرالية يمكن ترجمتها أو تطبيقها على تكوين هيئات الدولة الفدرالية ومن ضمنها الهيئة التشريعية (34).

على ضوء ما تقدم فإن نظام الثنائية البرلمانية هو شبه ضرورة في الدول الاتحادية والتي تأخذ بنظام الاتحاد الفدرالي، في هذا النظام الدولة تتشكل من عدة دويلات وفقاً لأختلاف مساحتها الجغرافية ومواردها بالإضافة الى عدد السكان ففي حالة اقتصارها على نظام المجلس الواحد وفق عدد السكان فإن الدويلات الكبرى سوف تبتلع الدويلات الصغرى (35).

ومن الناحية النظرية تختلف الاعتبارات في الدول التي تأخذ بنظام ثنائية المجالس التشريعية من دولة الى أخرى بحسب مقتضيات الضرورة والواقع في كل منها، ومن أبرز هذه الاعتبارات منع استبداد السلطة التشريعية ومنع التسرع في التشريع مع رفع مستوى أداء المجالس النيابية وتخفيف حدة النزاع بين البرلمان والحكومة (36).

2.2.1: المبادئ التي تتأسس عليها ثنائية المجالس التشريعية

هناك مسؤولية تشريعية كبيرة تقع على عاتق البرلمان في الأنظمة الديمقراطية، فالقانون الذي تسنه هذه السلطة غير كافي أن يكون عادلاً وإنما يجب ان تكون قابلة للتطبيق ويتوافق مع روح الشعب وتقاليده وكذلك يجب أن يكون القانون ملائماً ويظهر في الوقت الذي يكون الناس بحاجة إليه (37).

ومن خلال هذه المسؤولية الكبيرة على عاتق البرلمان، فان اختيار دولة معينة لنظام الثنائية البرلمانية تحكمه مبادئ عامة تعتمد على طبيعة نظام الحكم وتركيبه الدولة الدستورية (38).

(34) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء 1، مصدر ساق، ص 257-258.

(35) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، المصدر السابق، ص 113-114.

(36) د. غانم عبد دهش عطية الكرعوي، المصدر السابق، ص 83-84.

(37) د. خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة، لبنان، 2011، ص 124.

(38) - زهير أحمد قنورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في الأنظمة السياسية المعاصرة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، العدد الأول، 2006، ص 111.

وإن هذه المبادئ ليست على واحدة فهي تنقسم وفقاً لنطاق تطبيقها الى نوعين الأول يسرى على جميع الدول التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية، أما الثانية فهي خاصة بالدول الاتحادية، كما سيتم توضيحها في الفرعين الآتيين:

الفرع الاول: المبادئ العامة لثنائية المجالس التشريعية

المبادئ العامة لنظام الثنائية التشريعية هي تلك القواعد التي تسري على أية دولة تتبنى هذا النظام بغض النظر عن شكل الدولة موحدة أم اتحادية ومن هذه المبادئ:

أولاً: مبدأ المغيرة في الاختصاصات الدستورية

في الدول ذات نظام الثنائية البرلمانية ليس من الضروري إيجاد مغيرة بينهما من حيث الاختصاص والتكوين فالمجلسان متشابهان لتمثيلهما نفس الاتجاهات فلا تتحقق الفائدة المطلوبة من قيام الثنائية البرلمانية التي تتحقق من خلالها تمثيل التيارات المختلفة رغم اتفاقهما في الصفة النيابية، ويوجب أن يتساويا بالاختصاص، وهو يؤدي الى قيام خلافات بينهما يصعب حسمها، لذا فإن الدول التي تتمتع بنظام الثنائية التشريعية تعمل على إيجاد مغيرة من حيث الاختصاص (39).

والمبدأ العام الذي التزمته الدول التي أختارت نظام الثنائية البرلمانية هو أن يكون مجلس النواب أعلى سلطة من المجلس الأعلى. ومن المرتكزات الأساسية لنظام المجلسين هو تساوي المجلسين في الاختصاص كقاعدة عامة في القيام بمهمة التشريع بحيث يكون للمجلس الأعلى سلطة تشريعية إلى جانب المجلس الأدنى.

ويقتضي الأخذ بنظام ثنائية المجالس التشريعية موافقة كلا المجلسين على مشروع القانون ويلزم إقرار القانون موافقة المجلسين عليه لأتمام العملية التشريعية (40).

ثانياً: مبدأ عدم الجمع بين عضوية المجلسين وتولى الوظيفة العامة

الخلل التشريعي يكمن وراء الأخذ بمبدأ حظر الجمع بين عضوية المجلسين وتولى الوظائف العامة في النص الدستوري في تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، لذلك

(39) - د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري دستور سنة 1971، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص167.

(40) المصدر نفسه والصفحة نفسها.

فوجود أفراد من السلطة التنفيذية ضمن أعضاء المجلس يضعف كيانه كقريب على أعمال السلطة التنفيذية (41).

الفرع الثاني: تقييم نظام ثنائية المجالس التشريعية

لكل نظام إيجابياته وسلبياته والتي يمكن أن نجدها على شكل مزايا أو نقاط ضعف، وفي ضوء ذلك يذهب فريق من الفقهاء الى تفضيل نظام الثنائية البرلمانية وذهب فريق آخر الى معارضة هذا النظام ولهم حججهم أيضا. من الأفضل أن يتم الأخذ بنظر الاعتبار ان هناك بعض الخلط بين حجج الأخذ بنظام الثنائية التشريعية ومميزات هذا النظام، ويعود ذلك الى أن الحد بين النظامين هو حد مرهف، ويصعب تمييز هاذلك لأسباب نظرية وعملية التي كانت سببا لتبنى هذا النظام والأخذ به.

أولاً: مزايا نظام الثنائية التشريعية:

1 - القدرة على تمثيل الرأي العام:

كما ذهب أنصار الأخذ بنظام المجلسين الى أن تشكيل البرلمان من مجلسين مختلفين في طريقة التشكيل والأختصاصات يمثل المصالح التقليدية للمواطنين وإعطاء الفرصة لجميع القوى والاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية للتعبير عن نفسها والعثور على منفذ لها يخرجها إلى دائرة الضوء، هذا فضلا عن تمكين الأقليات الطائفية والشخصيات العامة التي لم تتمكن من الدخول في المجلس النيابي من التعبير عن آرائها في المجلس الثاني، والتي يؤدي الى تقليل فرصة إقامة الجماعات أو النقابات المناوئة غير ذات الصلة الرسمية للضغط على الدولة.

2- الدقة في العملية التشريعية:

بحسب التجارب الدستورية فإن هذا النظام يؤدي الى دقة العمل التشريعي ويمنع التسرع في التشريع فلا يصدر قانون إلا بعد مرورها بعدة مراحل ويدرس ويبحث مرتين من هيئتين مختلفتين التي مفادها اصدار قوانين أكثر اتساقا ومراعاة للمصلحة العامة.

(41) - د. محمد سليم غزوري، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، 1996، ص128.

3- ضمان الدولة من الحكم الديكتاتوري

بمعنى إن نظام الثنائية البرلمانية يمنع التعسف والاستبداد للسلطة التشريعية وأنها أسلم نظام لحفظ كيان السلطات لأن المجلس الواحد قد يقوي نفوذه ويفرض على البلاد حكما دكتاتوريا مخيفا، كدكتاتورية الجمعية التأسيسية في عهد الثورة الفرنسية (42).

ثانيا: عيوب نظام ثنائية المجالس التشريعية:

إن نظام المجلس الواحد أو الأحادي يقوم على أساس وجود مجلس واحد يستأثر بالسلطة التشريعية يمارس اختصاصاته الدستورية والأهم منها الوظيفة التشريعية ومحاسبة السلطة التنفيذية في بعض النظم الدستورية (43).
أن أنصار هذا النظام أنكروا مزايا نظام الثنائية البرلمانية ونسبوا اليه مجموعة من العيوب التي يمكن إجمالها بالآتي:

1- إن نظام ثنائية المجالس التشريعية يتعارض مع فكرة عدم قابلية سيادة الأمة للتجزئة:

وفقا لنظرية سيادة الأمة فإن السيادة بيد الأمة ، والأمة هي شخصية قانونية مستقلة عن المواطنين المكونين للأمة ولكن يمثل الأمة فئة من المواطنين ذات صفات محددة بواسطتها يصح الاقتراع وظيفية يقوم بها الأفراد بأسم الأمة وليس حقا، وعلى ضوء هذا المفهوم فإن المحكمون أنفسهم هم أصحاب القرار النهائي والحاكمون في آن واحد، وهذا المفهوم يكون عيدا عن الرغبة في الحد من السلطان المطلق لأن شخصية الأمة تختلف عن شخصية الأفراد وأن لها إرادة تعلق إرادتهم وعلى هذا الأساس بعد الثورة الفرنسية صيغت دساتير أوروبا متأثرا بأفكار جان جاك روسو.

بمعنى أن وجود مجلسين من شأنه تجزئة السيادة الشعبية التي لا تقبل التجزئة، ويجب أن تكون مرتكزا في مجلس واحد مما يسهل رقابة الشعب لنوابه ويسهل عمل الحكومة بأعتمادها على مجلس واحد تخضع لمشيئته (44).

(42)- د. مصطفى أبوزيدفهمي، مبادئ النظم السياسية، مصدر سابق، ص110.

(43) - د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مصدر سابق، ص113.

(44) - د. اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996، ص209.

2- ثنائية المجالس التشريعية يمثل خطرا على الديمقراطية

يذهب بعض الفقهاء لأثارة مسألة أخرى يعتبرونه عيبا من عيوب نظام الثنائية وذلك من خلال وجود المجلس الأعلى الذي يعد خطرا على الديمقراطية لأن المجلس الأدنى هو الأكثر تمثيلا للشعب وقد يجد نفسه غير قادر على سن قانون تريده البلاد ولا يريده المجلس الأعلى.

3- إن نظام ثنائية المجالس التشريعية تتعارض ومبادئ الديمقراطية

فهناك من يرى أن طريقة انتخاب وتكوين المجلس الأعلى منافية لمبادئ الديمقراطية من خلال اعتماد الاقتراع غير المباشر وبمراحل وهذا من شأنه الابتعاد عن الشعب.

الفصل الثاني

تطبيقات نظام ثنائية المجالس التشريعية المجلس الاتحادي السويسري والعراقي

يرجع اختيارنا للاتحاد الفيدرالي السويسري كتطبيق لازدواج البرلماني في الدول الفيدرالية الى ان سويسرا إذا كانت بلدا صغيرا الا انه مثال ذو مغزى كبير، اذ يبين لنا كيف تكونت وحدة قومية دون الالتجاء للعنف بين عناصر مختلفة تتحدث بلغات ثلاث الألمانية والفرنسية والأيطالية فذلك البلد يصلح مثالا طيبا لمن يفكرون في انشاء وحدة عالمية او بالأقل وحدة أوروبية او افريقية⁽⁴⁵⁾. ويرجع هذا إلى الظروف الخاصة بالمجتمع السويسري في أن الشعب السويسري كان يعيش في البداية حياة الرعاية وتلك الحياة التي تجعل كل قبيلة أو مجموعة تستقل بنفسها وتهتم بمسائلها الخاصة، كما ترجع مبررات الأخذ بنظام المجلسين إلى كثرة الجبال والمناطق الوعرة التي تفصل بين الأقاليم السويسرية وتجعل منها ثلاثة أقاليم مميزة.

في هذا الفصل من الدراسة سنتناول لمحة عامة عن نظام ثنائية المجالس التشريعية في الاتحاد السويسري وذلك في المبحث الأول، اما المبحث الثاني فسيكون عن نظام ثنائية السلطة التشريعية في العراق.

1.2: لمحة عامة عن نظام ثنائية المجالس التشريعية في الاتحاد السويسري

النظام السويسري يحقق ثباتا واستقرارا يجعله ذلك النموذج المشرف وخاصة ان الاتحاد السويسري يتكون من وحدات مختلفة في ظروفها الإقليمية والاجتماعية

(45) - د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1974، ص 257.

والسياسية والاقتصادية والدينية واللغوية (46). وتأخذ سويسرا بنظام حكومة الجمعية منذ فترة طويلة من الزمن وأنه يعد من أفضل الدول التي أخذت بالنظام السياسي المجلسي، والذي يقضي بأن تتركز جميع السلطات بيد هيئة نيابية منتخبة. ومنذ نهاية القرون الوسطى وحتى الثورة الفرنسية حل الاتحاد محل التحالفات القديمة تحت قيادة مؤتمر سنوي يسمى مجلس الديت، ويتكون من مندوبين اثنين من كل مقاطعة، ويتخذ قراراته بالأجماع وقد نجح هذا النظام في سويسرا، بالرغم من ضعف صيغته، وذلك لوجود مصالح اجتماعية ودينية مشتركة (47).

ولقد جاء في الدستور السويسري لعام 1848 أن الشعب السويسري يؤمن كل الأيمان باستقلال الأقاليم أو الدول المشتركة في الاتحاد، ولكن في ذات الوقت لا بد من سلطة مركزية قادرة على تمثيل هذه الأقاليم أمام دول العالم الأخرى بأستخدام القوات التي تنشأ من أجل ذلك، وجاء النص على أن البرلمان يضم مجلسين، المجلس القومي والذي يتم اختيار أعضائه من قبل السكان طبقاً للوائح والأجراءات المتعلقة بالأقتراع العام، والمجلس الاتحادي أو مجلس الدول يمثل فيه كل إقليم أودولة بالتساوي مع الآخرين.

1.1.2: الوضع القائم لثنائية السلطة التشريعية في الاتحاد الفدرالي السويسري

سنتطرق في هذا المطلب الى الوضع القائم لثنائية السلطة التشريعية في الاتحاد الفدرالي السويسري، ولذا ينقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع، الفرع الاول سيكون مخصصاً لدراسة البرلمان الجمعية الفيدرالية 'L' Assemblée Federale، والفرع الثاني سيكون حول مجلس المقاطعات Le Conseil des Etats، اما الفرع الثالث فنبحث فيه حول المجلس الوطني Le Conseil National.

الفرع الاول: البرلمان الجمعية الفيدرالية

يطلق على البرلمان الاتحادي في سويسرا أسم الجمعية الفدرالية أو الاتحادية والتي يحكمها الدستور السويسري ولها السلطة العليا في البلاد، فقد نصت المادة

(46) - د. فرناس عبد الباسط البنا، رئاسة الدولة في الاتحاد السويسري، الطبعة الأولى، 1986، ص8.

(47) - محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الكتب والوثائق العراقية، جامعة الموصل، الموصل، 1991، ص185.

1/148 من الدستور السويسري الجديد لعام 1999 على أن " الجمعية هي أعلى سلطة في البلاد دون الأخلاص بحقوق الشعب والمقاطعات ولكل من المجلسين اختصاصات متساوية" (48) ولا بد الإشارة الى الوضع القائم لثنائية السلطة التشريعية في الاتحاد السويسري في هذا البحث من حيث التكوين، واختصاصات المجلسين، واجتماعات الجمعية الفدرالية ورئاساتها.

أولاً: التكوين:

البرلمان السويسري الجمعية الفيدرالية يتكون من مجلسين (49) هما مجلس المقاطعات والمجلس الوطني ويهدف ذلك لتحقيق هدفين هما: أولاً: تمثيل شعب الاتحاد ككل.

ثانياً: " حفظ التوازن بين مصلحة دولة الاتحاد ومصالح المقاطعات الأعضاء في الاتحاد" (50).

وهي التي تمارس السلطة العليا في الدولة ولكن بشرط الحفاظ على حقوق الشعب وحقوق المقاطعات (51). وجدير بالذكر انه ليس هناك ثمة نص يجيز اسقاط العضوية عن البرلمان، فعضو الجمعية الاتحادية لا يمكن ابعاده قبل انتهاء عضويته الا في حالة وحيدة وهي فقده لحقوقه السياسية.

ورفع الحصانة عن العضو البرلماني حق مخول للجمعية الاتحادية وحدها (52).

ثانياً: اختصاصات المجلسين الجمعية الفدرالية:

تجتمع الجمعية الفدرالية بمجلسيها في مكان واحد لممارسة اختصاصاتها والتي تشمل مايلي:

1. انتخاب المجلس الاتحادي والذي يتشكل من سبعة اعضاء منتخبين بالاغلبية المطلقة، ولا يمثل المقاطعة أكثر من عضو واحد ولمدة اربع سنوات، ويتولى كل

(48) - الدستور الجديد للاتحاد السويسري المعمول به منذ أول يناير 2000.

(49) - أوزفنديز، المؤسسات السياسية السويسرية، كورنيس، القاهرة، المؤسسة الثقافية السويسرية، 1990، ص37.

(50) - د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة، مرجع سابق، م ص184.

(51) - المادة رم 71 من دستور الاتحاد السويسري.

(52) - Les parliaments dans le monde ,Resueil de donnees comparatives ,op.cit.,table 17.p.179. -

عضو منهم رئاسة الدولة لمدة عام عقب انتخابه بمعرفة الجمعية الفدرالية، ولا يجوز إعادة انتخابه.

2. يعين اعضاء المحكمة الاتحادية واعضاء محكمة التامين الضمان.
3. تعيين القائد العام للقوات المسلحة.
4. اتخاذ القرارات المتعلقة بانهاء النزاع في شان اختصاصات السلطة الفدرالية (53).
5. صلاحية العفو عن الجرائم السياسية الكبرى.
6. النظر في التقرير السنوي المقدم من الحكومة الاتحادية ورقابتها عليها.

ويبدو من هذا التعدد لاختصاصات الجمعية الفدرالية بانها تمارس ثلاثة انواع من الاختصاصات اولها تشريعية وثانيها قضائية وثالثها ادارية.

ثالثاً: اجتماعات الجمعية الفدرالية ورئاستها:

في مجتمع الجمعية الفدرالية بمجلسيها، فان الاجتماع يكون برئاسة رئيس المجلس الوطني. وتتخذ قراراتها بالاغلبية العادية للمصوتين وان كان هذا يؤدي الى سيطرة اعضاء المجلس الوطني لزيادة عدد اعضائه عن عدد اعضاء مجلس المقاطعات (54).

أ-دورات الانعقاد ومواعيدها:

1. الدورة العادية:

ينص الدستور السويسري على ان الجمعية الفيدرالية تعقد مرة واحدة في السنة في دورة عادية. ولكن في الواقع نجد انها تجتمع اربع مرات في السنة وتنعقد الدورة العادية على جزئين:

الجزء الاول: اجتماع ديسمبر يعتبر الجزء الاول من الدورة العادية واجتماع مارس يعد استمرارا للجزء الاول.

الجزء الثاني: اجتماع يونية يعتبر الجزء الثاني من الدورة العادية واجتماع سبتمبر يعد استمرارا للجزء الثاني.

(53) - د. اسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص 300.

(54) - ميشيل استيوارت، نظم الحكم الحديثة، ترجمة أحمد كامل؛ د. سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، 1962، ص 202.

مدة الانعقاد: تعقد دورات مجلسي البرلمان في وقت واحد وتستمر الدورة عادة بين اسبوعين وثلاثة اسابيع.

2. الدورة غير العادية:

ويجوز عقد اجتماعات غير عادية في حالة طلب المجلس الاتحادي او ربع اعضاء من المجلس الوطني او خمس مقاطعات على الاقل (55).

ب. تقييم دور الجمعية الفدرالية:

لقد كان نتيجة ضعف الجمعية الفيدرالية وضالة دورها، ان تشكك البعض في انتماء الاتحاد السويسري الى نظام حكومة الجمعية السابق الاشارة اليه.

وهذا ما ادى لوصفها بانها أضعف سلسلة في الحكومة السويسرية وان تأثيرها في العملية التشريعية والأدارية يبدو وكأنه تأثير توجيهي غير مباشر وغير ملموس، كأنه مصدر الضوء الذي يجعل في اتجاه معين.

الفرع الثاني: مجلس المقاطعات

يتطرق البحث في هذا الفرع الى الاشارة لمجلس المقاطعات في الاتحاد السويسري من حيث التكوين، واختصاصات المجلس، بالإضافة الى مدة تكوين المجلس واختيار اعضائه.

اولاً: التكوين:

يتكون مجلس المقاطعات من نواب مقاطعات الاتحاد السويسري الثلاث والعشرين ولكل مقاطعة نائبان ونصف المقاطعة يمثلها نائب واحد، وبذلك فاجمالي عدد اعضاء مجلس المقاطعات 46 نائباً (56) بعد ان كان 44 عضواً وذلك بتعديل الدستور في 24 سبتمبر 1978.

ولذلك فكل مقاطعة ترسل مندوبين الى مجلس المقاطعات ولها صوتان داخل المجلس ويظهر الفارق بين المقاطعة ونصف المقاطعة في عملية التصويت، في

(55) - جورج آرثر كودينك، مرجع سابق، ص 104-105.

(56) - المادة 8 من الدستور السويسري.

حالات الاستفتاءات الشعبية الدستورية وفي حالات اصلاح القوانين او تعديل الدستور الفيدرالي. (57)

ثانياً: اختصاصاته:

الدستور السويسري يعطى لمجلس المقاطعات والمجلس الوطني والمجلس الاتحادي حق اقتراح وتقديم مشروعات القوانين، ولكن من الناحية العملية يقع على عاتق المجلس الاتحادي السلطة التنفيذية تقديم مشروعات القوانين للسلطة التشريعية. ولكن ليس لاي مجلس أولوية على الاخر عند مناقشة مشروعات القوانين، ويقرر رئيسا المجلسين " المجلس الوطني ومجلس المقاطعات " ايهما يبدأ المناقشة وإذا تعذر على المجلسين ان يوافقا على موضوع اولوية الأعمال العادية، فيقرر ذلك عن طريق القرعة.

ويوضح القانون الخاص بالعلاقة بين المجلسين الصادر في عام 1902 والذي تم تعديله عام 1939، والاجراءات التي تتبع في حالة الخلاف بين المجلسين (58).

وتكاد تكون قرارات كل من المجلسين متعادلة ويصدر كل مجلس قراراته على حده الا في المسائل التي تختص بها الجمعية الفيدرالية (59).

ولقد نص الدستور السويسري على استقلال مجلس المقاطعات عن كل من المجلس الوطني والمجلس الاتحادي والمحكمة الاتحادية حيث نص الدستور على عدم جواز الجمع بين عضويته وعضوية المجلس الوطني أو المجلس الاتحادي أو المحكمة الاتحادية (60).

ثالثاً: مدة المجلس وكيفية اختيار أعضائه:

أ-مدة المجلس:

يتم اختيار اعضاء مجلس المقاطعات بالانتخاب، وتختلف مدة العضوية حسب نظام كل مقاطعة، وإن كانت في أغلب المقاطعات أربع سنوات وذلك مرجعه الى

(57) - راجع د. سعد عصفور، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص272-273.

(58) - جورج آرثر كودينج، مرجع سابق، ص109.

(59) - اختصاصات الجمعية الفدرالية، ص166 وما بعدها.

(60) - راجع المادتين رقم / 81 ورقم / 108 من الدستور السويسري.

تزامن انتخابات مجلس المقاطعات مع انتخابات المجلس الوطني التي تجري كل اربع سنوات (61).

وفي بعض المقاطعات مدة العضوية فيها ثلاث سنوات فقط، أما في مقاطعة سانت جالين فمدة عضوية نواب مجلس المقاطعات سنة واحدة (62).

ب- طرق الانتخاب:

إن كل مقاطعة لها حرية تحديد طريقة الانتخاب لنوابها وكل ما اشترطه الدستور الفيدرالي هو ان تكون جميع الانتخابات في المقاطعات ديمقراطية (63). ومن ثم فان انتخاب نواب كل مقاطعة يتم على أساس تشريعاتها وقوانينها وجميع المقاطعات ما عدا التي تعرف الديمقراطية المباشرة (64) أعطت للبرلمان حق اختيار نوابها.

ثم أصبح انتخاب غالبية نواب المقاطعات يتم بطريقة شعبية، حيث اخذت اثنتان وعشرون مقاطعة ونصف مقاطعة، بطريق الانتخاب الشعبي المباشر وتركت ثلاث مقاطعات وهي برن - فرايبورج - نيوشاتيل لنواب برلمان مقاطعتها اختيار مندوبيها بمجلس المقاطعات، ولم تسمح اي مقاطعة منها لحكومتها باختيار مندوبيها وإنما يتم ذلك عن طريق الشعب في كل مقاطعة.

ولذلك يمكن اعتبار مجلس المقاطعات مجلسا فيدراليا يحقق التساوي بين وحداته المقاطعات وفي الوقت ذاته لا يغفل حق شعوبها في انتخاب ممثليها فيه.

الفرع الثالث: المجلس الوطني

المجلس الوطني يعد بمثابة الهيئة التشريعية التي تمثل السكان دون تفرقة بين دولة أو أخرى، ويقوم على أساس النظر للسكان نظرة واحدة أو كدائرة واحدة لشعب واحد، وداخل هذه الدائرة الكبيرة يتم التقسيم الى عدة دوائر حسب عدد السكان.

- (61) Les parlement dans le monde , op.cit,table2,p.28,note 16.

(62) - جورج آرثر كودينج، مرجع سابق، ص95.

(63) - المادة رقم 6 من الدستور السويسري.

(64) - أندريه هوريو، الديمقراطية المباشرة، مرجع سابق، ص441.

تكوين المجلس الوطني

يبلغ مقاعد المجلس الوطني مائتين ويتم توزيعها بين المقاطعات للاعتدال حرصاً على الوئام الوطني حيث يتكون الشعب من ثلاثة أجناس رئيسية، فيتمسك كل منها ببلغته، مع تعدد الأديان علاوة على اعتدال الأحزاب السياسية.

1. إتفاق الجميع على النظام السويسري، وأسلوب تسييزه، فلم تطرح مسألة إسقاط الحكومة أو عزل احد اعضائها المعروفة في جوهر النظام البرلماني.

2. لم تطبق سويسرا نظام حكومة الجمعية بصفة مؤقتة وقت الأزمات كما حدث في فرنسا وتركيا حيث جعلته نظاماً دائماً.

3. ان التمثيل النسبي في البلاد الصغيرة، ذات التقاليد العريقة في الديمقراطية والتي وصلت الى درجة عالية من التقدم والوعي السياسي، قد حلت مشاكلها بشكل كامل وتام ولا يقلقها اي شكل من أشكال التطرف اللهم الا النذر القليل، وفي بعض صور تافهة يمكن تجاهلها ولذا يمكن ان تقوم حكومات ائتلافية. بل قد يؤدي هذا النظام الى عدم مسئولية الحكومة في بعض الاحيان (65).

2.2: نظام ثنائية السلطة التشريعية في العراق

يقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين السلطات، فأساس هذا النظام هو التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكأصل عام تقف كافة السلطات في هذا النظام على قدم المساواة من دون أن تتبع أو تسيطر أحدهما على الأخرى وللحفاظ على هذا التوازن بين السلطتين كان لابد من إيجاد عنصر محايد يعمل على استقرار هذا التوازن ويواجهه، وأنيطت هذه المهمة برئيس الدولة والتي تعتبر دورها من خصائص ومميزات النظام البرلماني ويترتب على كون رئيس الدولة عنصر موازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. اذا تأملنا اي نظام سياسي نجد ان للبرلمان دور فعال في ممارسة السلطة في المجتمع السياسي، والتشريع يهيمن هيمنه تامه على ادارة وسائل الدولة ومؤسساتها ومرافقها، وتحفظ للانسان مقدساته وحياته وماله لذا كان من

(65) - د. سعاد الشراوي، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص130.

الضروري دراسة او البحث في موضوعي عن النظام البرلماني ودوره في التشريع عن طريق السلطة التشريعية والتنفيذ عن طريق السلطة التنفيذية وموطن تلاصقهما وتعاونهما. وان النظام البرلماني يعتبر نظاما وسطا بين النظام الرئاسي الذي يقوم على اساس الفصل الامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة والنظام الملشي الذي تهيمن فيه السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فنجد ان النظام البرلماني يقوم على التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فباتالي لكي يتحقق هذا التوازن فلا بد وان تستمر كلا السلطتين بالقيام بمهامها ومن بين تلك المهام هي الرقابة والتاثير المتبادل. فتمتلك السلطة التنفيذية حل السلطة التشريعية مقابل مسؤولية الاولى امام الثانيه. وتأسيسا على طبيعة النظام البرلماني القائم على التوازن والتاثير المتبادل لابد ان يكون هنالك نوع من الاستمراريه لكل منهما في تولي الصلاحيات المخوله لها دستوريا لذلك فان الوقوف على دراسة النظام البرلماني وخصائصه امر في قمة الاهمية (66).

ولفهم المسائل المتعلقة بهما فهذا النظام حتى وان كان يقوم على التوازن والتعاون فان بعض الانظمة الدستورية الذي تعتنق هذا النظام فان التطبيق العملي في الكثير من الدول يخالف ما نص عليه الدستور نظريا ويجعل كفة الميزان لاحدى السلطتين وخير مثال هو القانون العراقي الذي ياخذ بالنظام البرلماني تجعل وترجح كفة الميزان للسلطة التشريعية.

ان وجود سلطات إقليمية في الدولة الفدرالية لا يعني القصور في الأهتمام بشؤون تلك الأقاليم والمحافظات فقط بل يجب أن تسهم في ممارسة السلطة في كافة الدولة الفدرالية (67)، لذا ان السلطة التشريعية في معظم الدول الفدرالية تتكون من مجلسين احدهما يمثل عموم مواطني الدولة مجلس النواب والآخر يمثل المناطق المحلية، وقد عرفت التجربة الدستورية العراقية وجود المجلسين بمجلس الأمة. رغم ان العراق لم يكن دولة فدرالية في ظل القانون الاساسي العراقي النافذ عام 1925.

(66) - جورج آرثر كودينج، مرجع سابق، ص97.

(67) - المصدر نفسه، ص98.

1.2.2: تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية في العراق

في العراق ظهرت بؤادر نظام الثنائية البرلمانية في النظام الدستوري العراقي منذ عام 1876، إذ كان العراق تابعاً للأمبراطورية العثمانية، وقد استطاع مدحت باشا وليبراليون آخرون أن يفرضوا على السلطان عبد الحميد دستوراً أخذ بنظام الثنائية البرلمانية والذي كان سائداً يومه في أوروبا وهكذا كان البرلمان يتألف من مجلس المبعوثان ومجلس الأعيان. بحيث أنط القانون الأساسي العثماني لسنة 1876 السلطة التشريعية بمجلس عمومي يتكون من هئتين تسمى إحداهما هيئة الأعيان والأخرى هيئة المبعوثان كما صرحت به المادة 42 وكالاتي " المجلس العمومي يحتوي على هئتين إحداهما تدعى هيئة الأعيان والثانية هيئة المبعوثان ".

بعد عملية التحرير الأمريكي للعراق عام 2003، صدر أول دستور عراقي حيث كان قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بمثابة دستور، وكان هذا القانون الذي وضع تحت إشراف الحاكم المدني بول بريمر رئيس سلطة الائتلاف المؤقتة التي تدير شؤون العراق، والذي كان متأثراً بالتجربة الفدرالية واقتباساً لبعض نصوص الدستور الأمريكي على الرغم من وجود اختلاف الأسباب الموجبة التي أدت إلى تبني الفدرالية في كلا الدولتين هو الذي يقوم بتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم (68).

أخذ الدستور العراقي لسنة 2005 بنظام الثنائية التشريعية وهذا ما معمول به في أغلب النظم الفدرالية، يسمى المجلس الأول بمجلس النواب والمجلس الثاني بمجلس الاتحاد (69). ولكن هذا الدستور لم ينص على أية اختصاصات لمجلس الاتحاد وذلك بسبب تأجيل تشكيله، بينما وفقاً لمقترح قانون مجلس الاتحاد المقدم من قبل مجلس النواب وبموجب المادة 12 يختص مجلس الاتحاد بالموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الأدياء العام، ورئيس هيئة الأشراف القضائي، وذلك بناء على اقتراح من مجلس القضاء

(68) - حصر الدستور العراقي لسنة 2005 اقتراح تعديل دستور ب رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو خمس أعضاء مجلس النواب انظر إعادة 126/أولا من الدستور العراقي.

(69) - المادة 126/ ثانياً من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

الأعلى، وإن هذا يبين قلة اختصاصات المجلس الأعلى في العراق، وإبعاده بالتالي عن الدور المؤثر في العملية التشريعية وحتى السياسية معا (70).

ولما كانت الدولة الاتحادية تملك برلمان تبنى نظام المجلسين فمن مقتضيات التمثيل الشعبي في البرلمان العدالة وتكافؤ الفرص لهذا يتكون البرلمان في مجلسه الأول من ممثلي الشعب كافة بنسبة متساوية من الأفراد الذين يمثلهم النائب كل مائة ألف يمثلهم نائب واحد ولكن الوضع المتقدم لا يلبي طموحات الوحدات التي جمعها الاتحاد لذا يتكون المجلس الآخر من عدد من الممثلين على قدم المساواة بين الوحدات الاتحادية بغض النظر عن حجمها أو عدد سكانها أو إمكانياتها ضمنا لمشاركتها في شؤون الحكم (71).

الفرع الاول: مجلس النواب

وقد تقرر أن يتألف مجلس النواب عن طريق الانتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور وهذا ما صرحت به المادة 36 بنصها " يتألف مجلس النواب بالانتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور".

وقد أحال النظام السياسي الى القانون العادي تنظيم كيفية الترشيح والتصويت السري في انتخابهم وتمثيل الأقليات، وهو ما نصت عليه المادة 37 من النظام الأساسي العراقي لسنة 1925 اذ نصت على أن " يكون انتخاب النواب بقانون تعيين فيه كيفية ترشيح النواب والتصويت السري في انتخابهم ووجوب تمثيل الأقليات".

الأول: تشكيل المجلس من حيث طريقة الاختيار

هناك وسائل متعددة في اختيار أعضاء المجلس الأدنى منها : الانتخاب-المباشر أو غير المباشر، والمزج بين التعيين والانتخاب، والوسيلة التي تحدد اختيار المجلس هي أيضاً تحدد مدى ديمقراطية هذه الوسيلة من عدمها، فما هي الوسائل التي أخذت بها الدساتير المقارنة والدستور العراقي؟ (72)

(70) - رزكار عبدال، نظام المجلسين، رسالة ماجستير، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، 2018، بيروت، ص166.

(71) - المصدر نفسه، ص166.

(72) د.ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام الجزء الاول، دار العلم للملايين، بيروت سنة 1964 ص566.

العراقي النافذ لسنة 2005 وبموجب المادة 49 منه، النافذة لسنة 2005 وبموجب المادة 49 منه، وأسوة بالنماذج السالفة الذكر والعديد من دساتير دول، حدد الانتخابات كوسيلة وحيدة في اختيار أعضاء المجلس الأدنى، والذي أطلق عليه الدستور اسم مجلس النواب، وذلك عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويمثل النواب في هذا المجلس الشعب العراقي بأكمله، وهذا مانؤيده.

إن الأخذ بالانتخاب كوسيلة وحيدة لاختيار أعضاء المجلس الأدنى أصبح من الأمور البديهية في تشكيل هذه المجالس، لكي تكون ممثلاً حقيقياً للشعب ودعامة حقيقية للنظام النيابي⁽⁷³⁾. ته القاننة، مما يحدو بالنائب إلى التركيز على مصالح الناخبين المحلية، دون التركيز على المصالح العامة، لذا هجرت دساتير الدول تبني هذا المبدأ وتبنت مبدأ آخر هو: أن النائب يمثل الأمة بأسرها، وبذلك ونلاحظ بأن الدساتير نصت على أن النائب يمثل الشعب بأكمله، إذ كان المبدأ السائد بأن النائب يمثل

دائرته الانتخابية فقط، فترتب على ذلك أن يخضع النائب لإرادة ورغبات الناخبين وتهديدهم بعزله قبل الانتهاء مدة نياب بات على النائب أن يفضل المصلحة العامة على مصلحة الناخبين في الدائرة الانتخابية. هذا وإن المجلس الأدنى يمثل عنصر الوحدة في الاتحاد المركزي، وهو يعبر عن الشعب

الذي يعمل جنسيته الواحدة، أيا كانت الولاية أو الإقليم الذي يقطنه⁽⁷⁴⁾

أما بنسبة لدستور الاتحاد السويسري لسنة 1999 الذي حدد الانتخاب كطريقة وحيدة للانتخاب نواب مجلس الشعب والذين يمثلون الشعب السويسري بأسره، وهذا بموجب الفقرة 2 من المادة 149 من الدستور السويسري التي نصت على أن: "يتم اختيار الممثلين من قبل الشعب طبقاً للنظام النسبي"⁽⁷⁵⁾

الثاني: تشكيل المجلس من حيث عدد الأعضاء

اختلفت دساتير الدول في تحديد أعضاء مجالس النواب، أو المجلس الأدنى، فمنها من أكثر في عدد الأعضاء ومنها من قلل، ومنه من حصر عدد أعضاء المجالس ومنه من أبقاه مفتوحاً أي قابلاً للزيادة،

(73) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان-الأردن، الطبعة الاولى 2008، ص348.

(74) رزكار عبدال محمود، دراسة تحليلية مقارنة الولايات المتحدة الأمريكية-ألمانيا، سويسرا، اليابان-الهند-العراق، منشورات زين الحقوقية، بيروت-لبنان، سنة 2008، ص93

(75) رزكار عبدال محمود، المصدر سابق، ص91

ولاشك في أن عدد أعضاء المجالس له تأثيره في كيفية إجراء المناقشات أثناء سير العملية التشريعية في المجلس(76)

في العراق بموجب المادة 49 من دستوره لعام 2005 التي نصت على أن:

"أولاً- يتكون مجلس النواب من عدد الأعضاء بنسبة معقد واحد لكل مئة ألف نسمة من نفوس العراق، يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه"، وبهذا يتبين بأن عدد أعضاء مجلس النواب غير محدد وقابل للزيادة إلى ما لا نهاية كلما ازداد عدد سكان العراق، فقد كان عدد أعضاء مجلس النواب في الدورة الانتخابية الأولى 275 عضواً، أما في الدورة الانتخابية الثانية فقد

زاد العدد لكي يصل إلى 325 عضواً. وبموجب قانون انتخابات مجلس النواب رقم 45 الصادر في 2013-4-11 قد تم تحديد عدد أعضاء مجلس النواب للدورة الانتخابية الثالثة ب 328 عضواً، معتمدين على إحصائيات وزارة التجارة لعام 2005، يضاف إليها نسبة النمو السكاني والبالغة 2,8% لكل محافظة سنوياً، وذلك وفقاً لما جاء في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي المعدل 26 لسنة 2009.

ونعتقد بأنه كان الأولى بالمشروع تحديد عدد أعضاء مجلس النواب، وتقسيمه على عدد المصوتين في الانتخابات فيما بعد، لكي يظهر عدد الأصوات اللازمة لفوز المرشح بعضوية البرلمان. وملاحظ بأن هذه المادة أو جبت إفساح المجال للمكونات الأخرى مثل المكون المسيحي والمكون الأيزيدي والمكون الصابئي والمندائي والمكون الشبكي وقررت عدم منافستهم من قبل المكونات الأخرى، وهذا ما نص عليه قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 بموجب المادة 11، خصص ثمانية مقاعد كحصة لهم(الكوتا) ، وايضاً وبموجب الفقرة رابعاً من نفس المادة، من الضروري تحقيق نسبة تمثيل للنساء، لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب، ويعني ذلك وجود كوتا آخر في تركيبة أعضاء مجلس النواب، ونؤيد الكوتا الأول لأن مجلس النواب يجب أن تمثل فيه جميع مكونات الشعب، وإذا ما شاركت هذه المكونات في العملية الانتخابية، كان من الصعب نجاحها لقلة عددها مقارنة بالآخرين، وبذلك يغيب من يمثلهم ويدافع عنهم في مجلس النواب، أما الكوتا الثاني المخصص للنساء فلا نؤيده لأنه يؤثر على الديمقراطية النيابية، فأحياناً تحصل المرأة على أصوات أقل بكثير من مرشح آخر وبالرغم من ذلك تكتسب العضوية دون غيرها، ولهذا كان الأولى بالمشروع العراقي العمل على ضمان حقوق المرأة وإفساح المجال لها في شتى المجالات، والعمل من

(76) د. محمد أبوزيد، المصدر سابق، ص126.

أجل إزالة الفوارق حيث يقبل الرجل منافستها بكل احترام، بدلاً من تخصيص الكوتا لها واكتسابها العضوية وهي لم تحصل على ثقة الناخبين، وهذا قطعاً يؤثر سلباً على أداء مجلس النواب، وإن كان لابد من الكوتا بسبب حداثة نشأة النظام البرلماني في العراق، فكان من الأولى تحديدها بفترة زمنية معينة⁽⁷⁷⁾

أما مجلس الشعب السويسري فيتكون من مئتي عضو (م 149، الفقرة 1، من دستور 1999)، وبمعدل عضو عن كل خمسة وعشرين ألف مواطن، ولا يجوز أن يتجاوز عدده مئتي عضو، حيث يتم اختيار الأعضاء وفقاً للتوزيع النسبي، على أن تمثل المقاطعات التي لا تتخطى عدد سكانها هذه النسبة بنائب واحد⁽⁷⁸⁾.

الفرع الثاني: مجلس الاتحاد

بما إن النظام السياسي الذي اعتمده دستور عام 2005 هو النظام الاتحادي فقد اخذ الدستور بنظام المجلسين، وهما مجلس النواب ويحتل مجلس الاتحاد أهمية كبيرة في تكوين السلطة التشريعية في العراق وهو من أحد أجزائها الرئيسية التي نص عليها دستور 2005، حيث يعد من التشريعات الضامنة لحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولا سيما فيما يتعلق بضمان حقوق الأقاليم والمحافظات المتعلقة بالنفط والغاز وضمان توزيع العائدات النفطية عليها بعدالة وأنصاف.

استناداً للمادة 65 من الدستور العراقي النافذ، فإن مجلس الاتحاد هو المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية، فالدستور العراقي ينص على "يتم إنشاء مجلس تشريعي تسمى مجلس الاتحاد ليضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"⁽⁷⁹⁾.

إذن فالدستور العراقي من خلال النص المذكور يتطرق الى موضوعين فقط التي تتعلق بالمجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية وهما تسمية المجلس بحيث حدد إسماً لهذا المجلس وأطلق عليه مجلي الاتحاد أسوة بغيره من الدساتير من الدساتير الأخرى التي تأخذ بنظام الأزواجية البرلمانية كالـدستور الفرنسي والأمريكي حيث

⁽⁷⁷⁾ رزكار عبدال محمود، مصدر سابق، ص 95-97.

⁽⁷⁸⁾ د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية زين الحوقية، لبنان، الطبعة الثامنة، 2013،

سميا المجلس الثاني بمجلس الشيوخ، بينما الدستور السويسري سميت المجلس الثاني للبرلمان اسم مجلس الدول أو الولايات، وقد اطلق القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية اسم المجلس الاتحادي البندسترات.⁸⁰

المجلس الاتحادي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ومن الضروري في الدول الفدرالية أن يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس يمثل الشعب بأكمله ومجلس ثان يمثل الأقاليم أو الولايات المكونة للدولة الفدرالية، وهذا يخلق نوعا من التوازن بين المجلسين وله مزاياه التي أسلفنا الذكر عنه في البحث.

يعد العراق دولة فدرالية بموجب دستوره الجديد وعلى هذا الأساس أخذ بنظام الثنائية البرلمانية بحيث يضم المجلس الثاني ممثلين عن الأقاليم أو المحافظات ليمارس العملية التشريعية جنباً لمجلس النواب⁽⁸⁰⁾.

يختلف تكوين الهيئات النيابية باختلاف الأنظمة الدستورية التي تقوم في كل دولة. والغاية من الأخذ بنظام المجلس الثاني هو رسالة إطمئنان للوحدات الفدرالية بأن لها القوة التمثيلية ذاتها التي تملكها الوحدات الأخرى دون الأخذ بأى اعتبار آخر.

لقد كان الدستور العراقي لعام 2005 غير موفق في صياغته للأحكام المتعلقة بتكوينه ونسبة التمثيل وطريقة الاجتماع وسير العمل والحصانة والمسائل المالية وغيرها ولم يتطرق لمجلس الاتحاد إلا في مادة واحدة فقط أحالت الى القانون الذي سيصدر عن مجلس النواب تنظيم كل التفاصيل⁽⁸¹⁾. حيث ورد بالشكل الآتي "يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى "مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية واختصاصاته وكل مايتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

وبصدد الاختصاصات المذكورة لمجلس الاتحاد والمنصوص عليها في المقترح تكاد تكون هذه الاختصاصات هي ذات الاختصاصات المقررة لمجلس الاتحاد الألماني الواردة في القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية، حيث ينص القانون

(80) - رزكار عبدال، مصدر سابق، ص167.

(81) - المصدر نفسه، ص167.

على " تشارك الولايات الاتحادية من خلال المجلس الاتحادي في عمليات التشريع والأدارة على الصعيد الاتحادي وفي شؤون الاتحاد الأوروبي "(82).

ومن ذلك يتضح لنا بأن المجلس الاتحادي الألماني له اختصاصات تشريعية وإدارية، وأشار الى الاختصاصات التشريعية والإدارية لمجلس الاتحاد أيضا.

يختلف تكوين الهيئات النيابية باختلاف الأنظمة الدستورية التي تقوم في كل دولة. والغاية من الأخذ بنظام المجلس الثاني هو رسالة إطمئنان للوحدات الفدرالية بأن لها القوة التمثيلية ذاتها التي تملكها الوحدات الأخرى دون الأخذ بأى اعتبار آخر.

2.2.2: تنظيم الاختصاصات التشريعية في نظام الثنائية البرلمانية في العراق

تعد الاختصاصات التشريعية الوظيفة الأساسية لمجلسي البرلمان في النظام الثنائية البرلمانية والبرلمان هي صاحبة الاختصاص الأصلي والولاية العامة في التشريع (83)

كما وإن النظم الدستورية الديمقراطية تحرص على تدوين الحقوق في الدساتير ومن ثم تدوين الحقوق فيه، وذلك يعني إعطائها مكانة عالية بالإضافة الى النص على الحقوق في القوانين العادية من دون ذكرها في الدستور نفسه، يجعل تلك الحقوق في حالة من عدم الاستقرار نتيجة للتغيرات التي من الممكن أن تطرأ على القوانين العادية خلافا لما تتطلبه الدساتير من شروط خاصة بتعديلها (84).

وبما أنه عملية تعديل الدستور من أهم الاختصاصات التأسيسية للسلطة التشريعية وأكثرها وقوعا في الحياة العملية الدستورية، لذلك فمن الضروري أن نقتصر في دراستنا لتنظيم الاختصاصات كالاتي:

الفرع الاول: اختصاصات المجالس التشريعية في اقتراح تعديل الدستور في العراق

من مميزات دستور جمهورية العراق لسنة 2005 انه دستور جامد تتسم نصوصه بالسمو الشكلي والموضوعي، حيث لا يجوز للمشرع العادي مخالفة أحكام

(82) - المادة 50/ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية.

(83) - د، صالح جواد الكاظم ود. على غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، 1990، ص34.

(84) - جعفر صادق مهدي، ضمانات حقوق الإنسان - دراسة دستورية - رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، 1990، ص31.

الدستور كما نص الدستور على آلية حماية أحكامه من خلال الأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين (85).

إن اعتماد الدستور للنظام البرلماني في تنظيم الحكم في الدولة، يقتضي الاعتماد على مبدأ الفصل بين السلطات، مع إيجاد آليات للتعاون بينهما ومن هذا المنطلق وجد الدستور تعاوناً بين المؤسسات الدستورية الاتحادية وأنعكست على إشراكه في عملية تعديل القواعد الدستورية ولكن الدستور منح لكل منها دوراً يختلف ضيقاً واتساعاً عن حجم دور الجهة الأخرى، فقد ساوى الدستور بين المؤسسات الدستورية الاتحادية في دورها بأقتراح التعديل ولكن أعطى بعض تلك المؤسسات دوراً تمارسه بمفردها دون اشتراك من المؤسسات الأخرى (86).

كما منح للسلطة التشريعية الاختصاص ذاته وحصر ذلك في أحد مجلسي البرلمان الاتحادي حيث أنطأ الأمر بمجلس النواب دون مجلس الاتحاد واشترط أن يتقدم بالأقتراح خمس من أعضاء مجلس النواب.

كما وللدستور الاتحادي أهمية كبرى في حياة الدول الاتحادية، فهو السند الذي ينظم توزيع السلطات بين دولة الاتحاد والولايات، ويعتبر الضمان الذي يصون مظاهر استقلالها تجاه دولة الاتحاد. وإستناداً على ذلك أصدرت الدساتير الاتحادية بمجموعها عن تنظيمات رئيسية يتدرج فيها دور الولايات، كمشاركة الولايات في تعديل الدستور الاتحادي، من حيث اقتراح التعديل وإقراره.

الفرع الثاني: اختصاصات المجالس التشريعية في اقتراح تعديل الدستور في الدول المقارنة الدستور السويسري لعام 1999

إن الدستور السويسري لعام 1999 أخذ بتوزيع الاختصاصات الدستورية بين هيئات الدولة وجعل من الجمعية التشريعية الاتحادية صاحبة السيادة العليا (87). وصاحبة السيادة الأصل في الدولة هو الشعب ولكن الأمر ليس ذاته في كل الأحوال فيجد بأنها في حالة المراجعة الجزئية للدستور تختلف عنها في حال المراجعة الشاملة

(85) - د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.

(86) - المصدر نفسه.

(87) - د. احسان حميد المفرجي وآخرين، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، 1990، 122-123.

وعليه من الضروري أن يركز على سلطة اقتراح التعديل الشامل والجزئي للدستور وكالاتي:

أولاً: اختصاصات المجلسين في اقتراح التعديل الشامل للدستور

الدستور السويسري أجاز إجراء التعديل الشامل وفقاً للمادة 193 من الدستور بنصها " يمكن اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الفدرالي من الشعب أو من كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات، كما يمكن للجمعية الفدرالية تقرير ذلك " كما ونصت المادة 1/138 من الدستور " يمكن لمائة ألف مواطن ومواطنة يتمتعون بحق التصويت اقتراح مراجعة شاملة للدستور الاتحادي".

يقصد بهذين النصين إن سلطة اقتراح التعديل الشامل تتم بأسلوبين:

أ- يتجسد بالجمعية الفدرالية بمجلسيها مجتمعين على سبيل المساهمة بهذا الاختصاص أو يتمثل بمجلس الشعب ومجلس المقاطعات ويمارسان حق الاقتراح الشامل للدستور كل على إنفراد، وبذلك يكون الدستور قد ساوى بين المجلسين في سلطة الاقتراح الشامل للدستور.

ب- يتمثل بالشعب وحده، وذلك بتقديم مقترح من قبل ألف شخص متمتعين بحق التصويت. والاقتراح الشعبي طريقة دستورية تسمح للشعب إعداد مشروع قانون في موضوع معين ويقدمه إلى البرلمان لمناقشته، والدستور عادة يستلزم البرلمان بمناقشة مشروع قانون المقدم من الناخبين أن يكون هذا المشروع بقانون موقعا عليه من عدد معين من الناخبين، وقد يكون اقتراحا تشريعيا أو دستوريا.

وقد عرفت سويسرا هذا النموذج من الاقتراح التعديلي على المستوى المركزي في ظل دستور الاتحاد السويسري لسنة 1848، فالمادة 121 منه تشترط تقديم الاقتراح مائة ألف مواطن ابتداء من سنة 1977 بعد أن كان العدد المطلوب خمسين ألف مواطن (88).

ثانياً: اختصاصات المجلسين في اقتراح التعديل الجزئي للدستور

لقد أخذ الدستور الاتحادي السويسري لعام 1999 بتنظيم أحكام التعديل الجزئي للدستور وأنطقت هذه السلطة للشعب وللجمعية الفدرالية، كما نص عليه

(88) - د. غانم عبد دهش عطية الكراوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثانية البرلمانية، المصدر السابق، ص 188.

الدستور في المادة 194/ف1 كالآتي " يمكن طلب المراجعة الجزئية للدستور الفدرالي من الشعب كما يمكن للجمعية الفدرالية تقرير ذلك ".

وقد بينت المادة 1/139 من الدستور حول النصاب القانوني للمواطنين الذين يحق لهم تقديم الاقتراح بأن " يمكن لمائة ألف مواطن ومواطنة يتمتعون بحق التصويت اقتراح مشروع لمراجعة جزئية للدستور الاتحادي ".

على ضوء هذه النصوص الدستورية والتعمق فيها يتبين أن احكام اقتراح التعديل الدستوري شاملا أو جزئيا يتم من قبل نفس الجهات المتمثلة بالشعب مرة وبالجمعية الاتحادية مرة ثانية.

إلا ان هناك بعض الاختلافات المميزة بين الحالتين يتمثل بأعطاء مجلسي البرلمان كل على انفراد سلطة اقتراح التعديل الشامل، بالإضافة إلى منحهما هذه السلطة بصيغة جمعية، في حين لم يمنح سلطة اقتراح التعديل الجزئي لمجلسي البرلمان كل على حدة.

الفصل الثالث

ضرورة ثنائية المجالس التشريعية في الدستور العراقي

في هذا الفصل من الدراسة سنتناول لبيان وتوضيح ضرورة ثنائية المجالس التشريعية في الدستور العراقي سنتطرق الى ضرورة ثنائية المجالس عند تعديل الدستور وذلك في المبحث الأول، اما المبحث الثاني فسيكون عن نظام ثنائية السلطة التشريعية في العراق.

1.3: ضرورة ثنائية المجالس عند تعديل الدستور

بما إن القواعد الدستورية هي في حقيقتها انعكاس للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية فمن الضروري أن يواكب الدستور التطورات المختلفة التي ترافق المجتمع السياسي وذلك باجراء التعديلات الضرورية واللازمة والتي يفرضها التطور.

وفكرة تعديل الدستور تمخضت في الواقع، مع ظهور الدساتير واستقرت باستقرارها. إن ممارسة الديمقراطية يلزمها المراجعة والشروع في إدخال التعديلات الضرورية لأن الدساتير لا يجرى التفكير في تعديلها الا إذا كانت هناك أهداف إصلاحية أو في حالة حدوث قوة قاهرة وإستثنائية لأن مصلحة الوطن تعلو وتتقدم على وجوبية التقيد بالنصوص أي إذا اصطدمت مصلحة الوطن بالنصوص القانونية والدستورية فليس

على الوطن أن يواجه الأخطار احتراماً للنصوص (89).

وكلما دار الكلام حول تعديل الدستور العراقي النافذ لعام 2005 أجابوا بقولهم إنه دستور جامد وليس بإمكاننا تعديله، وهذا الكلام يعتبر غير دقيقاً من وجهة نظر بعض القانونيين والسياسيين لأن هذا لا يعني عدم القدرة على تعديله باتتبع إجراءات معينة تضمن قدسيته وتحافظ على هيئته وتمنع سهولة التلاعب بنصوصه (90). يمكن القول بأن الدستور العراقي مهمة صعبة وليست بالمستحيلة (91).

وفيما يتعلق بتعديل نصوص الدستور، هناك حظر موضوعي وزمني يتضمنها المادة الدستورية، فمن جانب الحظر الموضوعي الذي يقصده المنع الذي يرد على نصوص معينة في الدستور والذي يحظر تعديل بعض نصوص الدستور بصفة مطلقة أو خلال فترة معينة من تاريخ نفاذه بقصد المحافظة على دعائم النظام السياسي الذي يقيمه الدستور أو المحافظة على بعضها القيم والمبادئ العليا للمجتمع (92). ولتوضيح هذا النوع من أنواع الحظر، لنا تسليط الضوء على صورته وذلك من خلال الفقرتين الآتيتين: -

الفقرة الأولى: الحظر الموضوعي النسبي المطلق:

ويراد به منع إدخال أي تعديل على الدستور بأكمله لفترة محددة أو بشكل مطلق (93). وكما نصت عليه الدستور العراقي لسنة 1925 والذي منع بدوره تعديل المبادئ الأساسية الواردة في بابه الأول والحقوق والحريات في بابه الثاني من الدستور (94). إذ تنص المادة 119 منه على أنه "عدا ما نص عليه في المادة السابقة، لا يجوز قطعياً إدخال تعديل ما على القانون الأساسي إلى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه"

(89) - د. احسان حميد المفرجي ود. كطران زغيرنعة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الرابعة، المكتبة القانونية، بغداد، 2011، ص 254.

(90) - د. روافد محمد علي الطيار، مقال بعنوان: الدستور العراقي مهمة صعبة وليست بالمستحيلة، مركز الدراسات الاستراتيجية، على الرابط التالي: <http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp> تاريخ الزيارة 2021/3/23.

(91) - د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، ص 95. د. ساجد محمد الزامل، مصدر سابق، ص 269. د. محمد محمد عبده غمام، الوجيز في شرح القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2007، ص 88.

(92) - د. ساجد محمود الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار نيپور للطباعة والنشر، الديوانية، العراق، 2014، ص 269.

(93) - المصدر نفسه، ص 269.

(94) - د. اسماعيل ميرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، الطبعة الرابعة، دار الملاك للفنون والأدب والنشر، 2004، ص 120.

الفقرة اثنائية: الحظر الموضوعي النسبي الوقت:

ويقصد بهذا الحظر تحريم بعض نصوص الدستور في أحوال معينة (95) من ذلك النص على حظر تعديل النصوص الخاصة بحقوق الملك ووراثة العرش خلال فترة الوصايا على العرش (96).

ويقصد بالحظر الزمني حماية الدستور فترة زمنية معينة من الزمن بهدف حماية أحكام الدستور و ضمان نفاذ احكامه كلها أو بعضها فترة زمنية قد تكون محددة أو غير محددة تكفي لتثبيتها قبل ان يقترح بتعديلها وهذه المدة يعتبرها السلطة التأسيسية كافية لتحقيق الهدف الذي وضع الدستور من أجله (97). مثال ذلك كما أشار إليه في المادة 126 ثانياً.

1.1.3: ضرورات التعديل الدستوري

في هذا المطلب سنتناول ضرورات التعديل الدستوري من خلال فرعين، الأول الضرورات السياسية، أما الفرع الثاني فسيكون عن الضرورات القانونية.

الفرع الاول: الضرورات السياسية

إن فكرة الدستور تقوم على وضع القواعد الأساسية للدولة وفقاً لأوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية وقت صدوره، غير أن هذه الأوضاع تتطور وتتعدل من وقت الى آخر، ومن ثم لا يمكن تجميد نصوص الدستور بصورة دائمية بل يلزم ضرورة قبول التغيير حتى يتحقق بصفة سلمية ويحول دون التغيير العنيف الذي تفرضه الانقلابات والثورات (98).

والغالبية العظمى من الدساتير أخذ بمبدأ التعديل وتنظيمه حتى يتمكن الدستور من التأقلم مع البيئة الذي يعيش فيه.

(96). د. اسماعيل ميرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، الطبعة الرابعة، دار الملاك للفنون والأدب والنشر، 2004، ص120.

(97). د. اسماعيل ميرزة، مالمصدر السابق، ص120.

(98). المصدر نفسه، ص 121.

الفرع الثاني: الضرورات القانونية

بما أن الدستور قانون والقانون قابل للتعديل بطبيعته في كل وقت لمواكبة التطورات في كل مجالات الحياة، والتعديل الدستوري يقوم على حق كل جيل في اقرار ما يرتضيه من أحكام دستورية استجابة لأوضاعه وتطلعاته الخاصة، وهذا ما نصت عليه المادة 98 من اعلان الحقوق لعام 1693 فقد كرس هذه المادة الاعتراف بحق التغيير على الدستور لأن النظام الدستوري للدولة لايمكن أن يحقق الثبات المطلق.

2.1.3: معاني ومدلولات التعديل الدستوري

التعديل بمعناه الواسع يقصد به: اى تغير في الدستور سواء أدى إلى وضع حكم جديد في موضوع لم ينظمه الدستور أو إلى تغيير الأحكام الدستورية المنظمة لموضوع ما بالأضافة أو بالحذف. يحمل التعديل الدستوري أكثر من معان ويمكن أن يفهم منه كل ما يطرأ على الدستور من إضافة وحذف واستبدال وتغيير.

إذ أن المقصود بتعديل الدستور هو تغيير أحكام القاعدة الدستورية بعد نفاذها، ويعد التعديل ضرورة حتمية للقواعد الدستورية.

وبما أن الدستور يوصف بأنه القانون الأسمى في الدولة فلا يمكن أن يكون جامدا بصفة مطلقة أى إنه يفترض بعض التعديلات لتكيفه مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة (99).

وأن عملية التعديل تكون من فعل سلطة التعديل، اى سلطة التعديل الدستوري التي تنبثق عن السلطة التأسيسية الأصلية ومقيدة بالقواعد المنصوص عليها في الدستور.

الفرع الاول: معنى التعديل الدستوري

كلمة تعديل الدستور وردت في القرآن الكريم في قوله تعالى ﴿الَّذِي خَلَقَكَ فَسَوَّاكَ فَعَدَلَكَ﴾ (100)، مفادها إن إرادة الله عزوجل تتجه إلى تصويب أفعال الإنسان

(99) - د. على يومف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الاولى، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص477.

(100) - الآية 7 من سورة الانفطار " الرسم القرآني لمصحف المدينة".

في حالة خروجها عن الطريق الصحيح. في الفقه الدستوري فقد عرف التعديل بأنه إعادة النظر في أحكام الوثيقة الدستورية كلياً أو جزئياً⁽¹⁰¹⁾. ويمكن أن يعرف التعديل الدستوري بأنه آلية لتغيير بعض أو كل نصوص الدستور لأجل معالجة الخلل فيها ولتحقيق أهداف محددة.

كلمة التعديل في الدساتير محل خلاف حيث ان بعض الدساتير اتجهت الى تبني كلمة التعديل وبعض منها أورد كلمة التنقيح بينما نص الآخر على الأخذ بعبارة المراجعة، ومن الدساتير التي تبنت كلمة التعديل الدستور الفرنسي لعام 1958 كما جاء في الباب السادس عشر منه بعنوان في تعديل الدستور، وسار دستور جمهورية العراق لعام 2005 على ذات النهج كما جاء في المادتين 126 و 142 الى آلية تعديله.

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي

يمكن توضيح التعديل كما جاء في المعجم الدستوري بأنه اقتراح تغيير نص يخضع لتصديق المجالس النيابية عليه وحق التعديل عليه، وهو نتيجة طبيعية للحق العام في المبادرة وحرية التعبير، وقد استعاده المجلس الدستوري الفرنسي ولم يظهر بهذه الصفة في الدساتير الفرنسية الأولى ولا يتضمن حق التعديل القدرة على اقتراح الألغاء الكامل أو الجزئي أو التغيير فيما يختص بعناصر أحكام مشروع إقتراح فحسب، بل الحق أيضاً في اكمال النص بأحكام جديدة فهذا الأكمال يأخذ شكل تعديل يحمل مادة ملحققة أما التعديلات للتعديل فتسمح بتفسيره ولا يمكنها ان تكون تعديلات معدلة بحد ذاتها⁽¹⁰²⁾، أى بمعنى ان المواد المعدلة يمكن أن تكون لها أحكام التفسير، ولا يعنى إضافة أو إلغاء أحكام.

اذن فالتعديل هو تغيير جزئي وليس كلي سواء بالغاء البعض منها أو بإضافة أحكام جديدة أو بتغيير مضمون بعضها، وعليه فإن التعديل يقتضي الأبقاء على نفس الدستور وليس وضع دستور جديد، في ضوء ما تقدم يتبين أن التعديل الدستوري

(101) - د. لطيف نوري، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، 1979، ص73.

(102) - د. محمد نسيب ارزقي، اصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، دار الأمة، 1998، ص207، 206، 194.

يختلف عن إنشاء دستور جديد كما يختلف عن إلغائه أو الأنهاء الكلي الذي يعدم الدستور بصفة تامة (103).

2.3: ضرورة مجلس الاتحاد وجوده وصلاحياته ومصيره في الدستور العراقي

بما إن الديمقراطية النيابية تقوم على أساس انتخاب الشعب لعدد من النواب الذين يكونون البرلمان ويمارسون سلطة التشريع باسم الشعب ونيابة عنه لمدة محدودة. وعادة ما يعود أساس النظام النيابي إلى واقع الظروف السياسية والتطورات التاريخية أكثر مما يعود إلى نظريات أيديولوجية. ولكي تكون السلطة التشريعية في ديمقراطية نيابية فلا بد أن تتوافر فيها بعض السمات الأساسية اللازمة لأي برلمان ديمقراطي، سواء تكون من مجلس واحد أو مجلسين.

بأستقراء ما تقدم يمكن القول ان مجلس الاتحاد في العراق جزء من السلطة التشريعية الاتحادية في العراق، وإن النص على وجوده يحسم الجدل حول تشكيلة البرلمان العراقي، فهو ثنائي المجلس كما ورد في المادة 48 من الدستور، ولما كان تنظيم السلطة التشريعية موضوع دستوري بامتياز فقد قامت لجنة كتابة الدستور بأرتكاب خطأ صياغتها موضوعيا وهو إحالة تنظيم جزء من السلطة التشريعية الى جزئها الآخر، ومن الصعب الوصول إلى سبب تلك الحالة ولكن ولما كانت المناقشات الدائرة في لجنة صياغة الدستور حول نظام المجلس الواحد وثنائية المجالس التشريعية، فلا شك ان مجلس الاتحاد لا يلبي الحد الأدنى من الصياغة الدستورية الجيدة وقد جاءت ناقصة وغامضة وغير مؤدية للغرض الذي جاءت من أجله، وإن كانت معبرة عن الواقع السياسي (104).

1.2.3: مجلس الاتحاد وجوده وصلاحياته

لا يبدو البرلمان العراقي اليوم معبرا على تمثيل الإرادة الشعبية أو مطابا لتحقيق إستقرار النظام السياسي، بل أصبح وسيلة لعرقلة العملية السياسية وإعاقة

(103) - د. أحمد العزي النقشبندى، تعديل الدستور، ن دراسة مقارنة، عمان، الأردن، الوراق للنشر والتوزيع، 2006، ص12.

(104) - د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، مصدر سابق، ص169.

تطورها وليس له القدرة على تصحيح نفسه وذلك لعوامل وأسباب سياسية تصطدم بها في الواقع.

بناء على ما تقدم فإن الأصل في النظام الاتحادي أن تكون سلطات المركز محددة، وصلاحيات الأقليم والأقاليم أو الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تكون واسعة وأقرب الى مصالح المواطنين، فالفدرالية والمركزية نقيضان لا يجتمعان (105).

وإن تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقليم والحكومات المحلية في المحافظات يحددها الدستور بأعتباره المرجعية التي يلجأ اليها الجميع ويتحكم لنصوصه في حالة وجود الخلافات، وإن نصوص الدستور العراقي جاءت واضحة في مجال تنظيم سلطات المركز وصلاحيات شمال العراق وبالتالي فإن أي اجتهاد مع وجود النص الدستوري لا أهمية له.

الفرع الاول: وجود المجلس الاتحادي

أن الدستور العراقي انتهج منهجا متفردا في تنظيمه لأحكام ثنائية المجالس التشريعية بحيث تناول بالتفصيل تنظيم الأحكام المتعلقة بمجلس النواب في 16 مادة، في حين أفرد مادة واحدة وهي المادة 65 والتي تضمنت تنظيم موجز للقواعد المتعلقة بمجلس الاتحاد، وأحالت بقية الأحكام إلى قانون عادي يصدره مجلس النواب بأغلبية خاصة بما يترتب على ذلك التقليل من المركز الدستوري لمجلس الاتحاد ويجعل دوره محدودا وتحت إرادة ومشية مجلس النواب، وإغفال تنظيم اختصاصات مجلس الاتحاد والقصور فيها والذي ينتج عنه منع جميع الاختصاصات التشريعية وغير التشريعية والرقابية لمجلس النواب بحيث لم يبق لمجلس الاتحاد أي اختصاص يسند إليه في ممارسة النشاط البرلماني.

وبما إن الديمقراطية تقتضي بوجود مجلس ثان والديمقراطية في العراق عرجاء وتسير بمجلس واحد وهو مجلس النواب، لقد دفع العراق بسبب عدم وجود هذا المجلس ثمنا باهظا أدى إلى ضعف الحياة التشريعية وقيام مجلس النواب بأعمال ليست

ضمن اختصاصاته الدستورية، مع ظهور حالة عدم التوازن في المحافظات وإفتقارها إلى السياسات العامة التي تضمن العدالة بين المحافظات (106).

وبما إن الدستور العراقي تبنى النظام الفدرالي أو الاتحادي الذي يعني الاتحاد بين الوحدات المكونة للدولة والتي تسمى في بعض الأحيان بالولايات أو الكانتونات أو الأقاليم، وما أوجده دستورنا الحالي للعام 2005 من وضع شاذ حيث أعتبر المحافظة من مكونات النظام الاتحادي عندما ساوى بينها وبين الإقليم في الخطاب في العديد من المواد لاسيما المادة (115) وما سواها، والدولة الاتحادية تعني ببساطة اتحاد مجموعة من الأقاليم أو المقاطعات المتمتعة بالحكم الذاتي تحت ظل حكومة مركزية واحدة مع بقائها متمتعة ببعض مظاهر الاستقلال على المستوى الخارجي أو الداخلي ولذا تحتفظ الوحدات المكونة للدولة الاتحادية لنفسها بوضع دستور وانتخاب برلمان وحكومة وقضاء محلي يمتاز عن نظيره الاتحادي.

فهي تتقاسم مع المركز الوظائف التنفيذية والتشريعية والقضائية، أما المحافظات فهي مجرد نوع من التنظيم الإداري تتقاسم فيه السلطة المحلية مع الحكومة بعض الاختصاصات الإدارية والمالية فحسب فلا تملك دستوراً أو برلماناً أو قضاءً مستقلاً عن نظيره الاتحادي، فوظيفتها تقديم الخدمات المحلية والنهوض بالمرافق العامة القريبة من المواطن.

ولما كانت الدولة الاتحادية تملك على المستوى الأول برلمان جرى العمل في أغلب الدساتير العالمية تبني نظام المجلسين فمن مقتضيات التمثيل الشعبي في البرلمان العدالة وتكافؤ الفرص لهذا يتكون البرلمان في مجلسه الأول من ممثلي الشعب كافة بنسبة متساوية من الأفراد الذين يمثلهم النائب ولنفترض كل (مائة ألف يمثلهم نائب واحد) بيد أن الوضع المتقدم لا يلبي طموحات الوحدات التي جمعها الاتحاد لذا يتكون المجلس الآخر من عدد من الممثلين على قدم المساواة بين الوحدات الاتحادية بغض النظر عن حجمها أو عدد سكانها أو إمكانياتها ضماناً لمشاركتها في شؤون الحكم.

(106) - د. محمد باقر القزويني، مقالة سياسية بعنوان: مجلس الاتحاد ضرورة دستورية وحاجة ملحة، على الرابط التالي: <https://www.raiafyoum.com> تاريخ الزيارة

والغاية من إيجاد المجلس الثاني بالأساس رسالة اطمئنان للوحدات الفدرالية بان لها القوة التمثيلية ذاتها التي تملكها الوحدات الأخرى بغض النظر عن أي اعتبار آخر، فالدستور الأمريكي للعام 1787 أورد النص على ما تقدم في المادة الأولى البند الثاني "يتألف مجلس الشيوخ من شيوخين عن كل ولاية" وكذلك فعل الدستور السويسري للعام 1999 الذي نص في مادته (150) على أن "يتكون مجلس المقاطعات من ستة وأربعين عضواً من المقاطعات"، في الوقت الذي كان الدستور العراقي للعام 2005 غير موفق في صياغته للأحكام المتعلقة بالثنائية البرلمانية فقد افرد لمجلس النواب (15) مادة دستورية فصل فيها العديد من الأحكام المتعلقة بتكوينه ونسبة التمثيل وطريقة الاجتماع وسير العمل والحصانة والمسائل المالية وغيرها ولم يتطرق لمجلس الاتحاد إلا في مادة واحدة فقط⁽¹⁰⁷⁾ أحالت إلى القانون الذي سيصدر عن مجلس النواب تنظيم كل التفاصيل، حيث ورد النص بالشكل الآتي: "يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى "مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"

والنص المتقدم معيب بشكل لا يخفى على كل ذي لب أو يلقى السمع وهو شهيد، فمن غير المعقول ولا المقبول إن المجلس التشريعي الأعلى ينظم أحكامه المجلس الأدنى ومن غير المقبول أن يتغافل الدستور عن تحديد أهم اختصاصاته بعد أن رصد لمجلس النواب أغلب الاختصاصات الرئيسة⁽¹⁰⁸⁾.

(107) د. علاء إبراهيم محمود الحسيني، تنظيم مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لعام 2005، مقالة منشورة بتاريخ الأحد 16 كانون الأول 2019، شبكة الإنبا المعلوماتية، على الرابط التالي: <https://annabaa.org/arabic/rights/21530> تاريخ الزيارة 2021/7/2.

(108) - ولهذا نقترح على لجنة التعديلات الدستورية تعديل المادة (65) بالشكل الآتي لتتفق مع معايير النسب العالمية وتتوافق مع مواد الدستور الأخرى: المادة 65/ مجلس الاتحاد: أولاً: يتكون مجلس الاتحاد من عدد من الأعضاء بنسبة (5) خمسة نواب عن كل إقليم و(2) اثنين من النواب عن كل محافظة لم تنتظم في إقليم بغض النظر عن عدد النفوس. ثانياً: انتخاب مجلس الاتحاد: 1- ينتخب عضو مجلس الاتحاد لمدة (5) سنوات من سكان الإقليم أو المحافظة بطريقة الترشح الفردي ويفوز بالمقعد الحاصل على أعلى الأصوات مع الأخذ بنظر الاعتبار إمكانية تقسيم الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم إلى أكثر من دائرة تضم مقعداً واحداً فقط. 2- في حال شغل مقعد لأي سبب كان يتم التعويض من الإقليم أو المحافظة ذاتها بتنظيم انتخابات جزئية على مستوى الدائرة التي ينتمي إليها النائب. ثالثاً: شروط الترشح لمجلس الاتحاد: 1- أن يكون عراقي الجنسية ولا يحق لمن يحمل جنسية أخرى الترشح قبل تقديم ما يؤيد التنازل عن الجنسية الأخرى إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات. 2- أن يكون كامل الأهلية وأتم الخامسة والعشرين سنة من عمره. 3- أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف ولو كان مشمولاً بقانون العفو العام ما لم يرد إليه اعتباره وفق القانون وبحكم قضائي. 4- أن يكون من مواطني الإقليم أو المحافظة بحسب سجلات الأحوال المدنية ومقيماً في الإقليم أو المحافظة بشكل دائم، أو يكون من المقيمين في الإقليم أو المحافظة بشكل دائم ولمدة لا تقل عن عشرة سنوات. 5- أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل. 6- ألا يكون عضواً في مجلس النواب أو المجالس التشريعية في الأقاليم والمحافظات أو شاغلاً أحد المناصب العليا والقيادية في السلطة التنفيذية عند الترشح، كما لا يصح ترشح شاغلي المناصب العليا والقيادية في الهيئات المستقلة، والقضاة أو أعضاء الادعاء العام إلا بعد إحالتهم على التقاعد أو قبول استقالتهم، ولا يجوز لمنسوبي القوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي

الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الاتحادي

الدستور العراقي صمت عن بيان إختصاصات مجلس الاتحاد كما صمت عن بيان تشكيله، وبالرجوع الى المادة 48 منه نجد انه أكد على أن "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد"، ونص في المادة 65 منه على طبيعة التمثيل فيه.

في ضوء ماتقدم توجب على الدستور أمران، الأول انه أقر بالوظيفة التشريعية لمجلس الاتحاد، والثاني أن هدف الدستور هو إيجاد نوع من التوازن بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم سواء كانت كبيرة أو صغيرة من ناحية وإيجاد مظهر الدولة الواحدة من ناحية ثانية. ومن الجدير بالذكر أن الدستور قد أقر بالأختصاص التشريعي إلا أن مدى ذلك الأختصاص مازال محل بحث وتدقيق.

والأجهزة الأمنية والمخابراتية كافة الترشح إلا بعد مرور (3) ثلاث سنوات على إحالتهم على التقاعد أو قبول استقالتهم. ثالثاً: 1- يدعو رئيس الجمهورية مجلس الاتحاد المنتخب للاجتماع خلال (15) يوماً من تاريخ مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات ويجتمع بخلاف ذلك في اليوم السادس عشر بقوة القانون، ليقسم جميع الأعضاء اليمين الدستوري وفق المادة (50) بحضور رئيس المحكمة الاتحادية العليا بشكل فردي وعلني، ثم يرأس أكبر الأعضاء سناً الجلسة الأولى لحين انتخاب رئيس ونائبين للرئيس ومقرر للمجلس في الجلسة ذاتها بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء. 2- تكون لمجلس الاتحاد في كل عام فصلين تشريعيين أمدهما عشر أشهر على ألا تتزامن عطلة التشريعية مع مجلس النواب، على أن تكون جلسات المجلس علنية. 3- يتحقق نصاب جلسات المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء وتتخذ القرارات في المجلس بالتصويت بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين ما لم ينص على خلاف ذلك. 4- يمكن الدعوة لعقد جلسة استثنائية وفق الأحكام الواردة في المدة (58) من هذا الدستور. 5- لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاتحاد وأي عمل أو منصب آخر ولا يجوز لعضو المجلس بعد إعلان فوزه الترشح لشغل منصب تنفيذي. رابعاً: يختص المجلس بالآتي: 1- تقديم مقترحات القوانين المعدة من قبل لجانه المتخصصة أو من قبل (5) من أعضائه، وبالأخص تلك المتعلقة بحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لتناقش في المجلس وفي حال الموافقة مبدئياً عليها ترسل إلى مجلس النواب. 2- مشاركة مجلس النواب في سلطة تشريع القوانين، إذ يشترط بعد موافقة مجلس النواب ان تعرض مشاريع القوانين على مجلس الاتحاد لقرراً وتقر وفق ما يبينه النظام الداخلي للمجلس، وللمجلس الاعتراض على القوانين بالأغلبية المطلقة وإعادتها لمجلس النواب للنظر في القانون أو المواد المعترض عليها، وللمجلس النواب الموافقة على التعديل أو رفضه وفي حال الرفض لمجلس النواب إقرار القانون بأغلبية ثلثين غير قابلة للاعتراض من مجلس الاتحاد. 3- يراقب المجلس أعضاء السلطة التنفيذية في حال حل مجلس النواب أو انقطاعه عن العمل لأي سبب كان وبالوسائل ذاتها المنصوص عليها بالمادة (61/سابعاً). 4- ترتبط الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالمجلس. 5- تكون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تحت رقابة المجلس، وتقدم تقرير سنوي عقب إقرار قانون الموازنة بالتخصيصات المرصودة للأقاليم والمحافظات سواء المخطط لها في السنة الجديدة أو المنفذة في السنة المنقضية. 6- مساءلة رئيس الجمهورية ونوابه أو رئيس الوزراء ونوابه ووزراء ورؤساء الهيئات المستقلة وأصحاب المناصب العليا في حال اتهامهم نيابياً بقرار مسبب من مجلس النواب وفق المادة (61/سادساً) وينعقد مجلس الاتحاد برئاسة رئيس المحكمة الاتحادية العليا الذي يتولى إدارة جلسة المحاكمة وإصدار الحكم على الوجه الآتي: أ- إن المحال على المحاكمة مذنب، فيعتبر معزول عن منصبه بقوة القانون ويتم اختيار غيره وفق السياقات الدستورية والقانونية. ب- إن المحال على المحاكمة غير مذنب. 7- للمجلس سن نظام داخلي ينظم عمل المجلس واجتماعاته وسير العمل فيه. 8- قبول استقالة أحد الأعضاء أو إقالته في حال ارتكب فعلاً يعد مخالفة جسيمة لواجب النيابة، وحسبما يبينه النظام الداخلي. خامساً: الحقوق والامتيازات: يكون لعضو مجلس الاتحاد الحقوق والامتيازات الآتية خلال مدة نيابته فقط: أ- مكافئة شهرية تعادل ما يتقاضاه المدير العام من راتب ومخصصات تنفع مقطوعة بلا أي إضافات. ب- جواز سفر دبلوماسي طيلة مدة الدورة التي فاز فيها للنايب الاتحادي فحسب ويسحب منه الجواز حال انتهاء النيابة لأي سبب كان. ج- يتمتع بالحصانة عما يدلي به من أقوال على أن لا تشكل جرائم وفق قانون العقوبات النافذ أو أي قانون آخر. د- ترفع عنه الحصانة في الأحوال الآتية: - الجريمة المشهودة من نوع الجنائية. - قرار من مجلس الاتحاد بالأغلبية البسيطة في دورات الانعقاد. - قرار من رئيس المجلس بغير ما ذكر أعلاه. هـ- احتساب مدة النيابة خدمة لجميع الأغراض. سادساً: يحل مجلس الاتحاد محل مجلس النواب في تعديل الدستور وفق المادة 126. سابعاً: حل مجلس الاتحاد: 1- يحل المجلس بقوة القانون في الأحوال الآتية: أ- نفاذ تعديل الدستور. ب- انقضاء الحرب أو حالة الطوارئ. 2- يحل مجلس الاتحاد بمرسوم جمهوري يعقب قرار من المحكمة الاتحادية العليا في الأحوال الآتية: أ- فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية. ب- الإخلال الجسيم بالمهام والواجبات الموكلة إليه.

ولعل البعض يتصور أن وجود مجلسين يقتضي بالضرورة تساويهما في جميع الاختصاصات التشريعية والرقابية والمالية كما في الدستور السويسري والأيطالي، ولكن التطبيق الدستوري أثبت خلاف ذلك (109).

إن الدستور العراقي من خلال النصوص المذكورة أشار الى موضوعين فقط يتعلق بالمجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية التي هي:

أ- تسمية المجلس بحيث حدد إسما وأطلق عليه مجلس الاتحاد إسوة بغيره من الدساتير الأخرى التي بنظام ثنائية المجالس التشريعية كالـدستور الأمريكي والفرنسي حيث سميا المجلس الثاني بمجلس الشيوخ، في حين ان الدستور السويسري اطلق على المجلس الثاني للبرلمان مجلس الدول أو الولايات، والقانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية سميت المجلس بالمجلس بالبنديسترات.

ب- هذا المجلس الثان يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومن مقتضيات الفدرالية يستحسن ان يكون البرلمان مكونا من مجلسين، مجلس يمثل الشعب بأكمله ومجلس يمثل الأقاليم أو الولايات المكونة للدولة الفدرالية، وهذا يؤدس الى خلق نوعا من التوازن بين المجلسين.

الدستورية الواردة في الدستور العراقي النافذ يرى بأن هذا الدستور قد نظم بالتفصيل كيفية تكوين المجلس الأول وحدد اختصاصاته وكيفية إنقضائه، في حين لم يذكر كيفية تنظيم المجلس الثاني واختصاصاته التي من المفروض أن ينص على ما يتعلق بمجلس الاتحاد من حيث كيفية تكوينه وتحديد وفقا للنصوص اختصاصاته بدلا من نصه على ترك أمر تكوينه وتحديد اختصاصاته للقوانين العادية لأنها تدخل ضمن نطاق موضوع دستوري بحث وهذا ما نلاحظه في دساتير الدول الفدرالية الأخرى فلم يترك امر تنظيمها للتشريعات والقوانين العادية.

2.2.3: مصير مجلس الاتحاد

الديمقراطية في العراق عرجاء تسير على رجلٍ واحدة، تسير بمجلسٍ واحد هو مجلس النواب فقط الذي كان من أولى مسؤولياته عند انعقاده بعد اصدار الدستور

تشريع قانون مجلس الاتحاد المتكون من ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وقد مرّ على العراق أربع دورات لمجالس النواب ولم يشرّع هذا القانون إما شعوراً بعدم الحاجة إليه أو تخوّفاً منه لأنّه سيكون له دورٌ مهم في تشريع القوانين في الموافق عليها أو رفضها على غرار ما موجود اليوم في الدول ذات المجلسين (110).

لقد دفع العراق بسبب عدم وجود هذا المجلس ثمناً باهضاً أدى إلى ضعف الحياة التشريعية وقيام مجلس النواب بأعمال ليست ضمن اختصاصاته الدستورية، وأيضاً إلى ظهور حالة عدم التوازن في المحافظات وإلى الافتقار إلى السياسات العامة التي تضمن العدالة بين المحافظات أو التمثيل الوزاري أو التمثيل الوظيفي (111).

فقد لاحظنا ومن خلال التأثيرات الفردية إن بعض المحافظات أصبحت متخمة بالثروات وإلى جنبها محافظات حقها مضيع، فوجود مجلس الاتحاد الذي أقرّه الدستور العراقي في المادة 56 والذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم سيعمل باتجاهين؛ الرقابة على القوانين الصادرة من مجلس النواب، وتشريع قوانين لمصلحة المحافظات فهو من جانب يهذب القوانين التي يصدرها مجلس النواب والتي بعضها لا يحقق أي مصلحة وطنية بل مصلحة كتلة سياسية ربما محدودة العدد في تشريع بعض القوانين غير المدروسة التي أنهكت الميزانية العراقية ومنها أخيراً على سبيل المثال قانون التقاعد الأخير الذي حدد سن التقاعد بخمسين عام (112).

من مهمة مجلس الاتحاد فلترة القوانين والحيلولة دون تشريع أي قانون مضر لمصلحة الوطن بالإضافة إلى عمله في تحقيق العدالة بين المحافظات من خلال تشريع القوانين لصالح العدالة العامة.

وتزداد أهمية وجود هذا المجلس في غياب مجالس المحافظات التي تم تجميد عملها بقرار من مجلس النواب، وهناك رغبة بإجراء تعديل دستوري بإلغائها لأنها تحولت إلى عائق في تقدم المحافظات بسبب الصراعات القائمة بين هذه المجالس والمحافظين، إذ منح صلاحية اختيار المحافظ لهذه المجالس الأمر الذي أدى إلى

(110) د. محمد باقر القزويني، مقالة سياسية بعنوان: مجلس الاتحاد ضرورة دستورية وحاجة ملحة، على الرابط التالي: <https://www.raialyoum.com> تاريخ الزيارة 2021/3/30.

(111) - المصدر نفسه.

(112) - د. محمد باقر القزويني، مصدر سابق.

ظهور مشاكل مستمرة بين المحافظ والمجلس فأصبح بعض المحافظات وهي تستيقظ صباح كل يوم على محافظ جديد (113).

وقد شهدت المحافظات تحسناً نسبياً في مشاريع الخدمات في غياب هذه المجالس المحلية لعدم وجود الاحتكاكات والصراعات السابقة، فمع غياب هذه المجالس يصبح وجود المجلس الاتحادي أمراً مهماً حفاظاً على حقوق المحافظات إضافة إلى واجبه التشريعي والرقابة على قوانين مجلس النواب.

إن فلسفة وجود مجلسين في الدول المتكونة من أقاليم أو ولايات هي التمثيل الواقعي للولايات متمثلاً بمجلس الاتحاد بالإضافة إلى التمثيل النسبي المتمثل في مجلس النواب، فكل إقليم عدد ثابت من الممثلين عنه في مجلس الاتحاد يدافعون عن حقوق الإقليم حتى ولو كان صغيراً في مساحته أو تعداد سكانه.

وهذا أمرٌ من الضروري تحقيقه اليوم حفاظاً على العدالة والتوازن، سيما وأن هناك بعض المحافظات بدأت تشكو من الإهمال فأخذت تطالب بمقدار من الاستقلالية عن المركز، فلكي نحافظ على وحدة العراق من دعوات الانفصال أو الاستقلال النسبي كان لابد من إجراء انتخابات في كل محافظة لاختيار عدد من الممثلين لتشكيل هذا المجلس المنوط عمله اليوم بمجلس النواب الحالي الذي ورث مسؤولية تشريع قانون مجلس الاتحاد من مجلس النواب الذي سبقه وهكذا تحولت مسؤولية تشريع هذا القانون من مجلس إلى آخر مما أدى إلى عدم ظهوره في نهاية المطاف (114).

من هنا فعدم وجود مجلس الاتحاد يشكل ثغرة في الحياة الديمقراطية في العراق بالإضافة إلى أنه يعتبر مخالفة دستورية يتحمل مسؤوليتها مجلس الوزراء المسؤول عن تشريع القوانين التي فيها التزامات مالية وأيضاً يتحمل مجلس النواب الذي يقدم مقترحات لمشاريع القوانين على المجلس لإقرارها.

فالبعض لازال يشعر بعدم الحاجة إلى وجود مجلسين في العراق بحجة أنه يثقل الميزانية العراقية بينما وجود مجلس الاتحاد سيحول دون هدر ثروات العراق في قوانين لا موجب لها.

(113) - المصدر نفسه.

(114) - د. محمد باقر القزويني، مصدر سابق.

فالدستور العراقي الصادر في 2005 قدّر أهميّة وجود مجلس الاتحاد عندما شرع المادة 56 والزم مجلس النواب بثلاثي أعضائه سن قانون لعمل هذا المجلس واليوم باتت الحاجة تزداد إلى وجوده في ظل الإخفاقات التي تشهدها القوانين الصادرة عن مجلس النواب في دوراته الساقطة واللاحقة بالإضافة انه يشكل تظميناً للمحافظات المنكوبة بأن هناك من يدافع عنها. بالعودة إلى الدستور العراقي لعام 2005 يوجد انه لم يذكر إلا أربع مرات وبشكل مقتضب (115) وأعطى جميع الصلاحيات الى مجلس النواب وسكت عن صلاحيات مجلس الاتحاد، والعملية التشريعية مناطة بمجلس النواب بالكامل ويحق له وحده اقتراح القوانين القوانين الاتحادية (116)، واختص بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية وعديد من الاختصاصات الأخرى من دون أن يكون لمجلس الاتحاد دور فيها، في هذه الحالة سيكون هناك احتماليين أساسيين أولهما يتمثل بعدم جدوى مجلس الاتحاد ومن الضروري إلغائه والثاني الأبقاء على مجلس الاتحاد والبحث في اختصاصاته، وسوف يتطرق البحث الى ذلك في فرعين:

الفرع الاول: إلغاء مجلس الاتحاد

وفقاً للاتجاه السائد هناك تلازماً كبيراً بين الفيدرالية ونظام ثنائية المجالس التشريعية ويرى أن من بين الأمور المنطقية وجود مجلسين تشريعيين في الدول الاتحادية نتيجة وجود علاقة ثلاثية داخل الاتحاد، ولكن بدأت أهمية هذا النظام تضعف في بعض الدول بسيطة كانت أم مركبة، مما دفع البعض إلى القول بعدم ضرورة مجلس آخر بجانب مجلس النواب إلا في الدول الاتحادية ويفقد مبررات وجوده يوماً بعد يوم، والبعض لازال يشعر بعدم الحاجة إلى وجود مجلسين في العراق بحجة انه يتّقل الميزانية العراقية (117).

الفرع الثاني: البقاء على مجلس الاتحاد

إن المشرع الدستوري في إشارته لمجلس الاتحاد يشير الى أحد الاحتمالين، فأما أن يكون المجلس الاتحادي استشارياً أو يمنح المجلس بعض الاختصاصات

(115) - الإشارة الأولى كانت في المادة 48 والثانية في المادة 65 والثالثة في المادة 135 وأخيراً المادة 137.

(116) - المادة 60 /ثانياً من الدستور العراقي.

(117) - د. محمد باقر القزويني، مصدر سابق.

التشريعية الحقيقية، في الاحتمال الأول إذا أراد الدستور أن يكون مجلس الاتحاد مجلساً استشارياً فإنه يؤدي إلى إنشاء مجلس بلا اختصاصات حقيقية، والمشرع الذي يريد بأن يكون لتلك الاستشارة صفة الألزام يجب النص عليها صراحة وهذا سيقضي حتماً تعديل الدستور العراقي.

وفي حالة بيان مدى تلك الاختصاصات من قبل مجلس النواب من خلال تشريع يضعه، تظهر عقبة جديدة وهي إنتقاص مجلس النواب من اختصاصاته المشار إليها في الدستور، وسيؤدي ذلك إلى مخالفة دستورية يستوجب تعديل الدستور لغرض امكانية منح مجلس الاتحاد اختصاصات حقيقية وفقاً لما نصت عليه المادة 48 من الدستور وألا يصبح مجلساً استشارياً ومن ثم يتضح بأن نقطة الانطلاق هي تعديل الدستور أي لا مجال لبيان اختصاصات المجلس الاتحادي واسعة كانت ام ضيقة او حتى إلغائه ما لم يعدل الدستور العراقي لسنة 2005.

من هنا فعدم وجود مجلس الاتحاد يشكل خللاً في الحياة الديمقراطية في العراق ويعتبر مخالفة دستورية ويتحمل مسؤوليتها مجلس الوزراء المسؤول عن تشريع القوانين التي فيها التزامات مالية وكذلك يقع على عاتق مجلس النواب الذي يقدم مقترحات لمشاريع القوانين على المجلس لإقرارها (118).

الخاتمة

بعد الإنتهاء من كتابة البحث في موضوع ثنائية المجالس التشريعية بين النظرية والتطبيق توصلنا إلى النتائج والمقترحات الآتية:

أولاً: الأستنتاجات

1. تختلف الدول التي تأخذ بنظام ثنائية المجالس التشريعية من مجلس واحد ومن مجلسين، وقد تبنى المشروع الدستوري العراقي الأسلوب الثاني وقضى بتشكيل مجلس للاتحاد فضلاً عن مجلس النواب، إلا ان تشكيل هذا المجلس واختصاصاته محل خلاف وجدل.
2. توضح من خلال البحث أن الأخذ بنظام الثنائية البرلمانية في بناء الهيئة التشريعية، ليس ترفاً قانونياً بل إنه ضرورة لازمة لترسيخ ديمقراطية نيابية ناجزة وقادرة على تمثيل التركيبة السكانية المتنوعة.
3. لا يكفي النص على ثنائية المجالس التشريعية في صميم الوثيقة الدستورية كما ورد في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حتى يمكن القول بأن هذا النظام موجود بل لابد من وجود قواعد تفصيلية تنظم فيها الاختصاصات الدستورية مراعيًا المبادئ العامة التي تتأسس عليها نظام ثنائية المجالس التشريعية.
4. استبان من خلال البحث ان دستور جمهورية العراق لسنة 2005 جاءت نصوصه قاصرة عن تنظيم مدة ولاية المجلس بسبب قصور الدستور عن تنظيم أحكام مجلس الاتحاد بشكل كلي.
5. على ضوء ما تقدم يوضح بأن أولوية احد المجلسين على الآخر، أمر تحدده ظروف نشأة الدولة الفدرالية.
6. ان المجلس التشريعي الثاني، هو الذي يمكن تلك المناطق المحلية من ان تسهم في توجيه سلطة الدولة الفدرالية بما يخدم عموم مناطق البلاد.
7. على ضوء ماتقدم يمكن التأكيد على نقطة جوهرية، ألا وهي وجوب كون خيار الفدرالية خياراً استراتيجياً من لدن كافة الأطراف وتطبيق هذا النظام بأخلاص وتفان، لا أن يكون تكتيكياً مرحلياً سرعان ما يتم التراجع عنه في أقرب فرصة متاحة.

8. الفصل بين السلطات التي تعتبر من أحد الملامح الأساسية لأنظمة الحكم ذات التقاليد الديمقراطية العريقة سواء أخذت بالنظام البرلماني أو بالنظام الرئاسي.
9. اقترنت نشأة نظام الثنائية البرلمانية بنشأة النظام البرلماني في انكلترا، اذ ترجع جذوره التاريخية الى الانقسام الذي شهده البرلمان هناك. أما في الدول الاتحادية فأن هذا النظام كان القاعدة الأساسية في الدساتير التي أخذت في النظام الاتحادي ابتداء من الدستور الأمريكي لسنة 1787 مروراً بالدستور السويسري لسنة 1848 ولغاية دستورها لعام 1999، وإنهاء بدستور جمهورية العراق لسنة 2005.
10. إن الدراسة أوضحت لنا ان لنظام الثنائية البرلمانية مفهومين، مفهوم ضيق ومفهوم واسع، وفقاً للمفهوم الضيق فإن تكوين الهيئة التشريعية يقف عند الحدود الشكالية فقط، بينما وفقاً للمفهوم الواسع يشتمل بالإضافة للجوانب الشكلية جوانبه الموضوعية.
11. إن قواعد نظام الثنائية التشريعية قد اصابها التطور، فلم تعد تلك القواعد في النظام الثنائي الكلاسيكي بوجود هيئة تشريعية تتكون من مجلسين ويتمثل ملامح ذلك التطور في وجوب المغايرة في الاختصاصات الدستورية شريطة أن يختص كلا المجلسين أساساً بمهمة التشريع.
12. كشف البحث أن الدساتير محل الدراسة، منحت مجلسي البرلمان اختصاصات متساوية في اقتراح التعديلات الدستورية دون تغليب مجلس على آخر، غير أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد حصر هذه الاختصاصات بمجلس النواب من دون مجلس الاتحاد متجاهلاً ضروريات الدولة الاتحادية التي توجب إشراك مجالس المناطق المحلية في المسائل الاتحادية وعلى رأسها الاختصاصات التأسيسية.
13. إن نظام الحكم في سويسرا وإن بدا فيه بعض مظاهر النظام المجلسي، إلا أنه يتميز بطابع خاص يختلف عن بقية أنظمة الحكم، بحيث ذهب بعض الفقهاء بأن النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية يحقق للمجلس الاتحادي التنفيذي سلطة دكتاتورية على السلطة التشريعية الاتحادية.

14. وإن كان النظام السويسري قائما في الأصل على مبادئ النظام المجلسي إلا أنه لا تتوافر فيه جميع خصائص هذا النظام، بحيث لا يجوز للجمعية الاتحادية أن تعزل أعضاء المجلس الاتحادي قبل إنتهاء مدتهم التي هي أربع سنوات.

15. أثبت الواقع العملي أن مجلس الاتحاد يتمتع بقدر كبير من الاستقرار، مما يعطي لأعضائه وزنا سياسيا مهما.

ثانيا: المقترحات

1. الأسراع بتطبيق نظام ثنائية المجالس لكي تكون التشريعات غاية في الدقة، وصادرة عن إرادة واعية ومن دون تسرع، وخالي من القصور والغموض، لكي تكون بمنأى عن الطعن بعدم دستوريتها من جهة، وبما يمنع نصوصها من امتداد يد المشرع إليها بالتعديل والتبديل والألغاء، والتقليل من التضخم التشريعي الذي نعيشه في العراق من جهة أخرى.

2. نظرا لأهمية المجلس الأعلى للدول الفدرالية والعراق من إحدى هذه الدول نوصي بتعديل المادة 65 من الدستور العراقي الذي يحيل تشكيل المجلس الأعلى في العراق إلى المجلس الأدنى بقانون بحيث يحل محلها مواد دستورية تنظم كيفية تكوين المجلس الأعلى وتفصل اختصاصات المجلس على أن يراعى اختيار الانتخاب العام المباشر كوسيلة لتكوين المجلس.

3. نوصى المشرع العراقي بتعديل نصوص الدستور التي تتعلق بتنظيم السلطة التشريعية إعتمادا على نظام الثنائية البرلمانية وتنظيم أحكام تكوين مجلسي البرلمان واختصاصاتها.

4. التعامل مع طلبات تشكيل الأقاليم وفقا للدستور، وتوجيهها لتتشكل وفق أسس صحيحة، لأخراج الفدرالية في العراق من وضعها الشاذ.

5. نوصي المشرع الدستوري العراقي بأن يضمن التعديل نصوص يحدد فيها طريقة تكوين مجلس الاتحاد مع مراعاة المبادئ العامة التي تحكم نظام ثنائية المجالس التشريعية المتجسدة في التمثيل المتساوي للأقاليم.

6. ندعو المشرع الدستوري الى تلافى النقص الوارد في النصوص الدستورية ومنها نص البند 1 و2 من المادة 126 وذلك باشرف مجلس الاتحاد في الاختصاصات التأسيسية.

7. ضرورة تثبيت قاعدة مشاركة الأقاليم في عملية تعديل الدستور العراقي بصورة مباشرة وذلك عن طريق البرلمان أو السكان في الأقاليم او بصورة مباشرة من خلال البرلمان الاتحادي مجلس النواب والأقاليم.

8. نوصي مجلس النواب بعدم إقراره لمقترح قانون مجلس الاتحاد المقدم اليه لأن أمر تنظيم مجلس الاتحاد يعد مسألة دستورية بحثة بحيث ينبغي أن يتم تنظيمه بقواعد دستورية أسوة بنظيره مجلس النواب.

9. إن قضية مجلس الاتحاد يجب ألا تبقى حصرا بمناقشات في أروقة مجلس النواب حصرا أو بين عدد من قادة كتل في البرلمان، فهي قضية وطنية وشعبية كبرى.

المصادر والمراجع

بعد القرآن الكريم

أولاً: معاجم اللغة:

1. معجم ألفاظ القرآن الكريم، المجلد الأول، إصدار مجمع اللغة العربية، الهيئة المصرية العامة للتأليف والنشر، الطبعة الثانية 1970.

ثانياً: الكتب القانونية:

1. إبراهيم عبد العزيز الشياح، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجماعية للطباعة والنشر، بيروت، 1982.
2. إبراهيم عبد العزيز شياح، القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية، الفتح للطباعة والنشر، 2001.
3. أحمد رفيق، علم الدولة، الجزء الرابع، الطبعة الأولى، مطبعة النهضة بمصر، 1936.
4. أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
5. أحمد مصطفى، أزمة القوميات وخطر إنهيار الاتحاد السوفيتي، مجلة السياسة الدولية، العدد 1991.
6. أرنست س. جريفث، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة محمد عبدالمعز نصر، دار مصر للطباعة، دون سنة طبع.
7. اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996.
8. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام الجزء الاول، دار العلم للملايين، بيروت سنة 1964.
9. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة 2، مترجمة الى اللغة العربية، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977.

10. أوزفلديزيچ، المؤسسات السياسية السويسرية، كورنيش، القاهرة، المؤسسة الثقافية السويسرية، 1990.
10. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ط1، 1975.
11. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية للطبع والنشر، ط3، القاهرة، 1986.
12. ثروت عبدالعال، النظرية العامة للقانون الدستوري والأنظمة السياسية. دون مكان وتاريخ نشر.
13. جورج شفيق ساري، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية، اركان التنظيم السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة، 2001-2002.
14. الحكومة الاتحادية في سويسرا، ترجمة محمد فتح الله الخطيب، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1966.
15. حكومة بواسطة الشعب، مترجم باللغة العربية، وزارة الخارجية الأمريكية، الجامعة الأمريكية، واشنطن، بدون سنة النشر.
16. خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة، لبنان، 2011.
17. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت.
18. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
19. دريد محمد حسن الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، 2011.
20. دوغلاس س ك ستيفنسون، الحيات والمؤسسات الأمريكية، ترجمة أمل سعيد، الأهلية للنشر والطباعة عمان-الأردن، الطبعة الأولى 2001.

21. رافع خضر صالح شرر، توزيع الاختصاصات الدستورية في الأنظمة السياسية والدستورية القائمة.
22. ربيع انور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية نظام المجلسين في النظم الديمقراطية الحديثة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2002.
23. رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، بغداد، مطبعة الخيرات، 2001.
24. روبرت بوي وكارل فريدرك، دراسات في الدولة الاتحادية، الجزء الثالث، الدار الشرقية للطباعة والنشر، بيروت، 1966.
25. رونال. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها ت كلا كندا، اوتاوا، منتدى الاتحادات الفدرالية 2006.
26. رزكار عبدال محمود، دراسة تحليلية مقارنة الولايات المتحدة الأمريكية- ألمانيا، سويسرا، اليابان- الهند- العراق، منشورات زين الحقوقية، بيروت- لبنان، سنة 2008.
27. زكي عبدالمتعال، تأريخ النظم السياسية والقانونية، مطبعة نوري، القاهرة، سنة 1935.
28. زهدى يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطابع جوزيف سليم صقلي، بيروت، 1955.
29. زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في الأنظمة السياسية المعاصرة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، العدد الأول، 2006.
30. ساجد محمود الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستوري، الطبعة الأولى، دار نيبور للطباعة والنشر، الديوانية، العراق، 2014.
31. سعاد الشرقاوي، الاتحاد السوفيتي - تحولات تأريخية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991-1992.

32. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون ناشر، 1980.
33. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري دستور سنة 1971، منشأة المعارف، الأسكندرية، 1980.
34. سموحي فوق العادة، القانون الدولي العام، بدون رقم الطبعة او سنة الطبع.
35. صلاح الدين فوزي، الأنظمة السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، الطبعة الأولى، 1985.
36. صلاح الدين فوزي، الجوانب القانونية لأستطلاعات الرأى العام، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1992.
37. صلاح الدين فوزي، الجوانب لأستطلاعات الرأى العام، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1992.
38. صلاح الدين فوزي، النظم والأجراءات الانتخابية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1985.
39. عبد الحميد متولي، الانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، منشأة المعارف بالأسكندرية، 1974.
40. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، الطبعة 3، 1964.
41. عبد الحميد متولي، الوجيز في الأنظمة السياسية ومادئها الدستورية، الطبعة الأولى، دار المعارف، مصر، 1959.
42. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار منشأ للتعارف، الأسكندرية 1997.
43. عثمان خليل، القانون الدستوري، الطبعة الاولى، مطبعة مصر، القاهرة، 1956.
44. عثمان خليل، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، 1956.

45. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، الطبعة الأولى دار العلم للملايين، بيروت، سنة 1991.
46. العميد فيدل، وسيط أولى في القانون الدستوري، باريس، 1949.
47. فاضل حسين، وكاظم هاشم نعمة، التاريخ الأوروبي الحديث 1815-1839 الطبعة 1، بغداد، 1982.
48. فتوح محمد عثمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام الفدرالي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1977.
49. فرناس عبد الباسط البناء، رئاسة الدولة في الاتحاد السويسري، الطبعة الأولى، 1986.
50. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، مصر، 1965.
51. فؤاد العطار، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1975.
52. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مطبعة جامعة دمشق، الطبعة الثانية 1967-1968.
53. كمال غالي، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، حلب، منشورات جامعة حلب، 1998.
54. لويس معلوف، المنجد في اللغة، الطبعة 4، مطبعة عزيز، 1433.
55. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، من دون مكان طبع، 1987.
56. محمد أبو زيد محمد علي، الأزواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، مكتبة حقوق المنصورة، القاهرة، 1933.
57. محمد ابوزيد محمد علي، الأزواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية.
58. محمد الشافعي، نظم الحكم المعاصرة، الجزء الأول، عالم الكتب.

59. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية دراسة نظرية مقارنة، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، القاهرة، دون سنة الطبع.
60. محمد أنس جعفر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة تأصيلية وتطبيقية على النظام السياسي في الجزائر، دار النهضة العربية، 1987.
61. محمد سليم غزوري، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، 1996.
62. محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، منشأ المعارف 1970.
63. محمد عبد الله العربي، دراسات في النظم الدستورية، الجزء الأول، الخرطوم، 1955-1956.
64. محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2009.
65. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنه، دار النهضة العربية، 1966.
66. محمد كامل عبيد، نظرية الدولة، الطبعة الأولى، مطبعة بيان التجارية، دبي، 1994.
67. محمد كمال ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، 1971.
68. محمد محمد عبده غمام، الوجيز في شرح القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2007.
69. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية زين الحوقية، لبنان، الطبعة الثامنة، 2013.
70. محمود حافظ، الوجيز في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
71. محمود محمد حافظ، موجز القانون الدستوري، المبادئ العامة والدستور المصري، دار الفكر العربي، 1956.

72. مصطفى أبوزيد، النظام الدستوري، بيروت، دار النهضة العربية، 1966.
73. مصطفى أبوزيد، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الأنظمة الجديدة، الإسكندرية، 2003.
74. مصطفى الصادق ووايت إبراهيم، مبادئ القانون الدستوري والمصري المقارنة، الطبعة الثانية، سنة 1925.
75. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
76. منذر الشاوي، القانون الدستوري نظرية الدولة، دار القادسية للطباعة، بغداد، 1981.
77. منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، من دون مكان وتاريخ طبع.
78. موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري للأنظمة السياسية الكبرى، الطبعة 1، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992.
79. موريس دوفرجيه، النظم السياسية، ترجمة احمد حبيب عباس، القاهرة.
80. ميشيل استيوارت، نظم الحكم الحديثة، ترجمة أحمد كامل ومراجعة سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، 1962.
81. نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، 1981.
82. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب.
83. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب _ لبنان، الطبعة الأولى، 2008.
84. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان-الأردن، الطبعة الأولى.

85. وحيد رأفت ووايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937.

86. وليد كاصد الزبيدي، مؤلف الفدرالية، دراسة في المطلق والمفهوم والنظرية، الطبعة الأولى، النجف، العراق: العتبة العباسية المقدسة، المركز الإسلامي للدراسات الاستراتيجية، 2019.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح الجامعية:

أ. اطاريح الدكتوراه:

1. عادل الطباطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1978.

2. مصطفى محمد موسى، الموازنة بين التنظيم الإداري والمركزي واللامركزي، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1991.

3. هشام حكمت عبد الستار، الديمقراطية وإشكالية الثقافة في الوطن العربي، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2002.

ب. رسائل الماجستير:

4. جعفر صادق مهدي، ضمانات حقوق الإنسان - دراسة دستورية - رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، 1990.

5. سعدون عنتر نصيف، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، 1999.

6. علي يوسف عبد النبي الشكري، نظام المجلسين في الدول الاتحادية والموحدة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1994.

رابعاً: الدوريات والبحوث العلمية:

1. عبد الجبار أحمد عبد الله، الانتخابات والتطور الديمقراطي في العراق، بحث في مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد 32، 2006.

2. فتوح محمد عثمان، الاتحاد الفيدرالي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، سنة 1988.

3. وحيد رأفت، الوضع الخاص لرئيس الدولة بين سائر المؤسسات الدستورية في دستور 11 سبتمبر 1971، مجلة القانون والاقتصاد، كلية حقوق القاهرة، عدد خاص، 1983.

4. هادف راشد العويس، توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية، مجلة الشريعة والقانون، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة 11، سنة 1998.

خامسا: الدساتير والقوانين

1. دستور الاتحاد السويسري لسنة 1848

2. الدستور العثماني لسنة 1876

3. الدستور الأساسي العراقي لسنة 1925

4. القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا لسنة 1949

5. دستور الاتحاد السويسري لسنة 1999.

6. دستور جمهورية العراق لسنة 2005

سادسا: المواقع الإلكترونية

1. د. روافد محمد علي الطيار، مقال بعنوان: الدستور العراقي مهمة صعبة وليست بالمستحيلة، مركز الدراسات الاستراتيجية، على الرابط التالي: <http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp> تاريخ الزيارة 2021/3/23.

2. د. محمد باقر القزويني، مقالة سياسية بعنوان: مجلس الاتحاد ضرورة دستورية وحاجة ملحة، على الرابط التالي: <https://www.raialyoun.com> تاريخ الزيارة 2021/3/30.

3. د. علاء إبراهيم محمود الحسيني، تنظيم مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لعام 2005، مقالة منشورة بتاريخ الأحد 16 كانون الأول 2019، شبكة البنا المعلوماتية، على الرابط التالي: <https://annabaa.org/arabic/rights/21530> تاريخ الزيارة 2021/7 /2.

سابعاً: المصادر الأجنبية

1. ferguson and MC. Henry, the American system of Government, 1956.
2. King Preston, Federalism and federation, Groon Helm, International Series and political Thought, London and Canberra 1982.
3. REVE Rumond, Histoire des estats- Unis, P, U, F, Que sais-Je, 1988.
4. Ritchard C, Remy, Lany Clawity, William, 1984.
5. general definition of federalism-Canadian political, https://www.cpsa_acsp.ca/papers-2005/Verrelli.pdf.

TEORI VE PRATİK ARASINDAKİ YASAMA KONSEYLERİNİN İKİLİĞİ

ORIGINALITY REPORT

15%

SIMILARITY INDEX

13%

INTERNET SOURCES

0%

PUBLICATIONS

7%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1

docs.neu.edu.tr

Internet Source

2%

2

Submitted to Petroleum Research &
Development Center

Student Paper

2%

3

annabaa.org

Internet Source

1%

4

www.law.nahrainuniv.edu.iq

Internet Source

1%

5

www.djelfa.info

Internet Source

1%

6

uobabylon.edu.iq

Internet Source

1%

7

Submitted to University of Kufa

Student Paper

1%

8

site.iugaza.edu.ps

Internet Source

1%

9

medium7.blogspot.com

Internet Source

<1%