



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة النهرين

كلية الحقوق / قسم القانون

(بحث بعنوان)

التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية وفقا لدستور العراق لسنة 2005

بحث تخرج أعده الطالب

علي محمود إبراهيم

قدم الى مجلس قسم القانون في كلية الحقوق بجامعة النهرين كجزء من متطلبات
الحصول على شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف

الأستاذة الدكتورة

آيات سلمان شهاب

أستاذة القانون الدستوري

قدم هذا البحث في سنة 2024 ميلادي المصادفة لسنة 1446 هجرية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ)

اهداء

الى من أفضّلها على نفسي، ولمَ لا؛ فلقد ضحّت من أجلي
ولم تدّخر جهدًا في سبيل إسعادي على الدّوام
(أمّي الحبيبة).

نسير في دروب الحياة، ويبقى من يُسيطر على أذهاننا في كل
مسلك نسلكه

صاحب الوجه الطيب، والأفعال الحسنة.

فلم يبخل عليّ طيلة حياته

(والدي العزيز).

إلى أصدقائي، وجميع من وقفوا بجواري وساعدوني بكل ما
يملكون، وفي أصعدة كثيرة من الأساتذة الجامعيين الكرام
والكادر الجامعي لكليتي الغالية

أُقَدِّم لكم هذا البحث، وأتمنّى أن يحوز على رضاكم.

الصفحة	الموضوع
0	الواجهة
1	الآية القرآنية
2	الاهداء
3	الفهرس
4	المقدمة
8	المبحث الأول مفهوم السلطة التشريعية
8	المطلب الأول تعريف السلطة التشريعية لغاً واصطلاحاً
9	المطلب الثاني التطور التاريخي للسلطة التشريعية
15	المطلب الثالث علاقة السلطة التشريعية ببقية السلطات
19	المبحث الثاني: تقسيمات واختصاصات السلطة التشريعية في ظل دستور 2005 المطلب الأول: تقسيمات السلطة التشريعية في ظل دستور 2005
21	المطلب الثاني: اختصاصات وواجبات السلطة التشريعية في ظل دستور 2005
28	المبحث الثالث: الية عمل السلطة التشريعية في ظل دستور 2005 وعلاقتها ببقية السلطات. المطلب الأول: الية عمل السلطة التشريعية في ظل دستور 2005
32	المطلب الثاني: علاقة السلطة التشريعية ببقية السلطات ظل دستور 2005
33	الخاتمة
34	المصادر

المقدمة

أولاً: موضوع البحث:

مجلس النواب¹، مجلس الشعب²، مجلس الامة³، تسميات عدة تستخدم للدالة على السلطة التشريعية، والحقيقة ان هذه التسميات وان اختلفت من حيث اطارها الخارجي العام، الا انها تلتقي جميعاً ومن دون استثناء على ان السلطة التشريعية هي الجهة التي تملك اصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة⁴

تعد السلطة التشريعية احدى اهم الأركان في أي نظام سياسي ديمقراطي فيكون لها الدور الأكبر في تشريع القوانين وصياغة السياسات التي تتخذها الدولة من اجل تحقيق أهدافها ومصالحها وتعد السلطة التشريعية أبرز صور العملية الديمقراطية حيث ان اغلبية السلطات التشريعية في عصرنا الحديث تكون على شكل هيئات منتخبة من قبل الشعب مما يعطي لهذه السلطة مشروعية كبيرة تتمثل في كونها هي من ستترجم إرادة الشعب والمجتمع.

وكذلك تؤدي السلطة التشريعية دوراً هاماً في مراقبة أداء الحكومة والجهات الحكومية الأخرى فهي تكون المسؤولة عن القيام برقابة السلطة التنفيذية بأداء مهامها وبرنامجه الحكومي التي قامت بوضعه حيث يمكنها تقديم الاستجابات والمراقبة عن كثب لضمان أن الحكومة تعمل وفقاً لمبادئ الشفافية والعدالة ومصلحة الشعب.

موضوع هذا البحث الأساسي هو دراسة وتحليل التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية وفقاً لدستور العراق لسنة 2005 الذي يعتبر خطوة هامة نحو بناء دولة ديمقراطية ومستقرة بعد الانتقال من النظام السياسي السابق الى نظام سياسي ديمقراطي جديد، فقد بدء النظام السياسي الجديد بعد عام 2003 بالتوجه نحو بناء دولة عصرية حديثة وفقاً لمبادئ الديمقراطية حيث كان دستور سنة 2005 اهم نقطة في هذا التحول السياسي الكبير حيث نظم جميع الجوانب المتعلقة بالنظام السياسي وكيفية تنظيمه حيث انه وفق المادة الأولى من هذا الدستور نص على ان العراق دولة اتحادية نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي.

¹ دستور جمهورية العراق لسنة 2005

² دستور سوريا لسنة 2012

³ القانون الاساسي العراقي لعام 1925

⁴ د. سليمان الطماوي، السلطات الثالث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دراسة مقارنة الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 49.

فالبرلمان في ضوء دستور سنة 2005 يعد اهم مؤسسة من مؤسسات الدولة والنظام السياسي الجديد حيث يمكن القول انه يعد العنصر الجوهرى والاهم في النظام السياسي لتأثيره الكبير على سياسة الدولة ومنهجها والسلطة التنفيذية فيها فقد اخذ دستور 2005 بالنظام البرلمانى كالنظام الأساسى للدولة ولم يأخذ بالنظام الرئاسى مما يشكل توجهها صريحا الى اعتبار ان البرلمان (السلطة التشريعية) تعد اهم سلطة في الدولة في ظل هذا الدستور.

ثانيا: أهمية البحث:

تكمّن أهمية هذا البحث في دراسة وتحليل التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية وفقا لدستور العراق لسنة 2005 وما هو مفهوم هذه السلطة وتطورها التاريخي وتقسيماتها واختصاصاتها وكذلك علاقتها بالسلطات الأخرى في النظام السياسي

ثالثا: هدف البحث:

يهدف هذا البحث إلى فهم عميق للتنظيم الدستوري للسلطة التشريعية في العراق وتقييم دورها وأدائها في سياق النظام السياسي والقانوني الحالي، بهدف تحديد التحديات والفرص المستقبلية التي تواجه عملية بناء الدولة والديمقراطية في العراق.

رابعا: نطاق البحث:

يتحدد نطاق البحث الذي سأقوم بأعداده بالسلطة التشريعية في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005

خامسا: إشكالية البحث:

تبرز إشكالية البحث الذي سأقوم به بصورة تساؤلات متعددة هي:

- 1- ما هو دور مجلس الاتحاد في ظل دستور 2005
- 2- وجوب ذكر شروط العضوية لمرشحي البرلمان في الدستور
- 3- من هم الأشخاص الذي يجوز طرح الأسئلة عليهم من قبل مجلس النواب

سادسا: منهاج البحث:

اعتمدت في بحثي هذا على المنهجين الوصفي والاستقصائي التحليلي لغرض فهم دور الدستور العراقي لسنة 2005 في تنظيم السلطة التشريعية وهيكلاتها

سابعا: هيكلية البحث:

قد قمت بتقسيم بحثي هذا الى ثلاث مباحث كل مبحث منها له عدة مطالب وهي على النحو الاتي:

المبحث الأول: مفهوم السلطة التشريعية

المطلب الأول: تعريف السلطة التشريعية لغاً واصطلاحاً

المطلب الثاني: التطور التاريخي للسلطة التشريعية

المطلب الثالث: علاقة السلطة التشريعية ببقية السلطات

المبحث الثاني: تقسيمات واختصاصات السلطة التشريعية في ظل دستور 2005

المطلب الأول: تقسيمات السلطة التشريعية في ظل دستور 2005

المطلب الثاني: اختصاصات وواجبات السلطة التشريعية في ظل دستور 2005

المبحث الثالث: الية عمل السلطة التشريعية في ظل دستور 2005 وعلاقتها ببقية السلطات.

المطلب الاول: الية عمل السلطة التشريعية في ظل دستور 2005

المطلب الثاني: علاقة السلطة التشريعية ببقية السلطات ظل دستور 2005

المبحث الأول

مفهوم السلطة التشريعية

في النسيج المعقد للحكم الديمقراطي، تعد السلطة التشريعي كحجر الزاوية، فهي التي تجسد صوت الشعب وتشكل القوانين التي تحكم المجتمع. من القاعات المقدسة للتجمعات القديمة إلى الغرف الصاخبة للبرلمانات الحديثة، تطورت السلطة التشريعية، لتتكيف مع تيارات التاريخ المتغيرة والاحتياجات المتنوعة لناخبينا. وباعتبارها الجهاز الرئيسي المسؤول عن سن القوانين وتعديلها وإغائها، لا يمكن المبالغة في أهميتها.

يسعى هذا البحث إلى التعمق في الأعمال المتناهية للسلطة التشريعية، وإلقاء الضوء على هياكلها ووظائفها وديناميكياتها. من خلال التحليل الدقيق والفحص النقدي، نهدف إلى الكشف عن الآليات الأساسية التي تدفع عملية صنع القرار التشريعي، واستكشاف التفاعل المعقد لديناميكيات السلطة التشريعية، وتقييم فعاليتها في تمثيل إرادة الشعب، ولكن قبل كل ذلك يجب علينا معرفة ما هي السلطة التشريعية وما هو مفهومها من خلال الدلالة اللغوية عليها وتطورها التاريخي وهذا ما سنسلط الضوء عليه كالآتي:

المطلب الأول

تعريف السلطة التشريعية لغاً واصطلاحاً

لقد أطلق على السلطة التشريعية تسميات عدة منها البرلمان⁵، وتعني كلمة البرلمان (parliament) مكان الحديث أو المناقشة، وهي كلمة أصلها فرنسي ناشئة عن فعل تحدث أو تكلم (Parler)، وكلمة (ment) والتي تعني المكان، ومن خلال الاستخدام أدمجت في كلمة واحدة برلمان (parliament)، وتعني مكان الحديث أو المناقشة⁶، ومن فرنسا أنتقل المصطلح إلى انكلترا حيث أطلق تسمية البرلمان على مجلس العموم واللوردات في بريطانيا⁷، ومن ثم انتشر استخدام هذا المصطلح في اللغة العربية للإشارة على السلطة التشريعية، كذلك تسمى السلطة التشريعية بعدة تسميات (مجلس النواب، مجلس الاتحاد) كما في العراق، الكونغرس في الولايات

⁵ أندرو هيوود، السياسة، جي. دبليو سميث-برستل، 2002 الطبعة 2، ص 311

⁶ د. ناظم عبد الواحد الجاسور، معجم المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 2008، ص 155.

⁷ د. عبد الفتاح مراد، معجم مراد القانوني والاقتصادي والتجاري، ج 3، بدون مكان طبع، بدون سنة طبع، ص 1814، د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون، موسوعة السياسة، جزء 1، طبعة 1، مركز الطباعة الحديثة، ص 519

المتحدة الأمريكية، والجمعية الوطنية في فرنسا، مجلس الأمة، مجلس الشعب في مصر، لكن على الرغم من تعدد التسميات ألا أنها تعني السلطة التي تختص بتشريع القوانين في الدولة⁸.

فكثرت التعريفات والمفاهيم المرتبطة بالسلطة التشريعية ولهذا نرى انه من الأفضل إيجاد تعريف الكلمتين كل على حدا وبعد ذلك وضع تعريف متكامل للسلطة التشريعية، فكلمة السلطة تعني السيطرة والتحكم لغويا واصلاها من سلط أي القهر او الحجة والبرهان اما اصطلاحا فتعني حق اتخاذ القرارات التي تحكم تصرفات الآخرين وقد تطلق على الجهة التي تملك هذا الحق او المرجع الرسمي الذي يعود اليه تقرير القوانين ووضعها⁹، وهناك من قام بتعريفها بشكل مختلف مثل الفقيه فوكو فقد عرف السلطة لغويا هي: القوة والقدرة على الشيء، والسلطان الذي يكون للإنسان على غيره سلطات. ولها أيضا تعريف اصطلاحى: وتعني غالبية حالات القيادة وتطبق السلطة استنادا إلى قوة اجتماعية معينة¹⁰. اما التشريع فتعريفه لغويا هو ما سن الله من الدين وامر به وقد تأتي بمعنى سن القوانين واصطلاحيا هو مجموع القوانين المنصوص عليها وكذلك عملية سن القوانين¹¹.

فالسلطة التشريعية تعرف على انها السلطة المؤهلة لإصدار القوانين او هي إحدى الثلاث وظائف للحكومة، الاخران هما السلطة القضائية والسلطة التنفيذية او انها الفرع الحكومي الذي يتمتع بسلطة تشريع قوانين البلد وتعديلها او انها تتلخص في اتخاذ وتعديل وإلغاء القوانين المنظمة لشؤون الدولة وحياة الفرد وظائفها التشريع والتمثيل والمداولة والإشراف والمراقبة والتحقيق وتعديل الدستور¹²، فكل هذا التعاريف يمكن ان تطبق على مفهومنا للسلطة التشريعية.

المطلب الثاني

التطور التاريخي للسلطة التشريعية

لفهم السلطة التشريعية بشكل كامل علينا أولا ان نقوم بدراسة التطور التاريخي لهذه السلطة في التاريخ البشري وأيضا في تاريخ الدولة العراقية، فمن بين أقدم الهيئات التشريعية المعترف بها كانت الايكليسيا الأثينية. وفي العصور الوسطى، كان الملوك الأوروبيون يستضيفون مجالس النبلاء، والتي ستتطور لاحقا إلى أسلاف

⁸ د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، جزء 1، الدول وأنظمتها، دار العلم للملايين، بيروت، 1968، ص 127

⁹ حارث سليمان فاروق، المعجم القانوني، مكتبة لبنان ناشرون، الامام العلامة ابن منظور، لسان العرب، ص 645-646

¹⁰ محمد احمد يوسف خضر، مفهوم السلطة في فلسفة ميشيل فوكو، مجلة بحوث كلية الاداب في جامعة المنوفية عدد 106، 2016، ص 1133

¹¹ قاموس ومعجم المعاني الالكترونى

¹² الامام العلامة ابن منظور، لسان العرب، ص 83، قاموس ومعجم المعاني الالكترونى

للهيئات التشريعية الحديثة. غالبًا ما كانت تسمى هذه هيئات العمومية. وأقدم هيئة تشريعية باقية هي آيسلندا ألثينج، التي تأسست عام 930 م.¹³

وقد نشأ البرلمان في بريطانيا وتطورت اختصاصاته عبر تطور تاريخي لحين اختصاصه بالسلطة التشريعية، كان سابقا النظام السائد في بريطانيا هو النظام الملكي المطلق، إذ كان الملك يجمع بين يديه السلطة التنفيذية والتشريعية ولا يشاركه فيه أحد، ألا أن من العادات المتبعة لدى الملوك في إنكلترا سابقا أن الملك يجتمع بمجلس مكون من كبار رجال الكنسية وطبقة الأعيان ورجال التاج يطلق عليه المجلس الكبير ولم تكن لهذا المجلس سلطة فعلية، وإنما كان الملك يستشير في بعض المسائل المهمة، المالية والسياسية، إلا أن هذا الوضع بدأ بالتغيير في عهد الملك جان سانتير في القرن الثاني عشر (1199-1216)، إذ أدى طغيان هذا الملك إلى انتفاضة رجال الكنسية والأشراف بسبب طلب الملك فرض ضرائب جديدة، وأجبروا الملك على توقيع وثيقة العهد الكبير Magna Charta عام 1215 التي اعترفت بحق المجلس الموافقة على فرض الضرائب¹⁴ وحيث قلص العهد الكبير من صلاحيات الملك بشكل كبير بالأخص الصلاحيات المالية وفرض الضرائب حيث أصبحت صلاحية فرض وإصدار ضرائب جديدة من صلاحية المجلس وليس من صلاحية الملك حيث انه وبموجب وثيقة العهد الكبير أصبح للمجلس اختصاص النظر في مسألة فرض الضرائب، ولا يجوز للملك طبقا لنص المادة (14) من العهد الكبير أن يفرض أية ضريبة قبل أن يستشير المجلس المكون من رجال الكنسية والأشراف، وبذلك كان أول الاختصاص المالي أول اختصاص يحصل عليه البرلمان¹⁵، وفي الأصل كان البرلمان الإنكليزي على شكل هيئة من مجلس واحد، لكن بمرور الوقت ظهر برلمان من مجلسين عندما تم تقسيم عضويته إلى مجلس اللوردات ومجلس العموم، والذي ضم فرسان من الشاير والبورجس¹⁶. خلال فترة تولي هنري الرابع العرش، توسع دور البرلمان إلى ما وراء تصميم السياسة الضريبية ليشمل «إصلاح المظالم»، والتي مكنت المواطنين الإنجليز بشكل أساسي من تقديم التماس إلى الهيئة لمعالجة الشكاوى في مدنيهم ومقاطعاتهم المحلية. بحلول هذا الوقت، مُنح المواطنون سلطة التصويت لانتخاب ممثليهم - البورجس - في مجلس العموم. وفي منتصف ثلاثينيات القرن الثاني عشر، أصبحت كلمة البرلمان شائعة الاستخدام

¹³ رود هايج، العلوم السياسية مقارنة تقديمية 2017، ص128-130

¹⁴ د. مجيد حميد العنبي، الدستور البريطاني، المكتبة الوطنية، بغداد 2003، ص16، مايتلاند، التاريخ الدستوري لإنكلترا 1908، مطبعة جامعة كامبريدج، ص15

¹⁵ د. أعاد علي حمود، المالية العامة والتشريع المالي (الكتاب الثاني) مطبعة جامعة الموصل، 1987، ص48

¹⁶ كلمتا فرسان الشاير والبرجس تعني الفرسان الذين كانت أراضيهم ضمن النظام الاقطاعي للملك واعيان الملك ونبلاءه

لاجتماعات المجلس الكبير¹⁷. تأتي كلمة برلمان من اللغة الفرنسية التي استخدمت لأول مرة في أواخر القرن الحادي عشر بمعنى البارلي أو المحادثة¹⁸.

كان البرلمان الإنكليزي في بدايته تحت ظل الملك فكان بمثابة هيئة استشارية للملك لكن بعد الحرب الأهلية الإنكليزية وفوز البرلمانيين ومحاكمة الملك تشارلز الأول من قبل محكمة العدل العليا التي ادانت الملك وأمرت بإعدامه تغيرت الخريطة السياسية في إنكلترا وأصبح البرلمان هو السلطة الأعلى في البلد.

أما في فرنسا فتعود نشأة البرلمان في فرنسا بعد إعلان الثورة في (5) أيار عام 1791 حين اجتمعت الهيئات العمومية وأعلنت نفسها جمعية وطنية، لتكون الجمعية الوطنية أول برلمان في فرنسا، ومن ثم وضع دستور أيلول عام 1791 (12) الذي نظم السلطات على أساس الفصل بين السلطات (13)، وبسبب معارضة الملك المستمرة للقوانين الصادرة من الجمعية الوطنية تولت الجمعية الوطنية كافة السلطات، وبذلك الوقت انتهى العهد الملكي وتم إعلان الحكم الجمهوري في 21 أيلول 1792¹⁹

وأخر التطورات التي حصلت للسلطة التشريعية في فرنسا كانت في ظل دستور 1958 التي تم وضعه من قبل الجنرال ديغول بترخيص من الجمعية العامة بسبب الازمات التي كانت تواجهها فرنسا في ذلك الوقت حيث ان دستور 1958 قد قام بتقوية السلطة التنفيذية ومركز رئيس الدولة على حساب البرلمان فقد حدد الدستور في المادة (34) صلاحية البرلمان التشريعية ووزع اختصاص التشريع بين البرلمان والحكومة²⁰، كذلك لرئيس الجمهورية اللجوء إلى استفتاء الشعب بموجب المادة (11) من الدستور²¹، إذ بموجب هذه المادة يستطيع الرئيس إن يطرح مشروع القانون مباشرة إلى الشعب للاستفتاء في حالة معارضة البرلمان للقانون، وتعتبر المادة أعلاه تقليصا لسلطة البرلمان في ميدان التشريع لصالح رئيس الجمهورية والذي يملك وحده استخدامها، كما يملك رئيس الجمهورية بموجب المادة (18) حق مخاطبة البرلمان برسائل تتضمن موضوعات يرى الرئيس إحاطة البرلمان علما بها، وهذه الرسائل لا تكون محل مناقشة²².

¹⁷ ماديكوت، جذور البرلمان الإنكليزي، دار نشر جامعة أكسفورد، 2010، ص157

¹⁸ ريشاردسون وساليس، البرلمان الإنكليزي في العصور الوسطى 1981

¹⁹ شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية - كلية القانون - قسم القانون العام، ص14

²⁰ دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958

²¹ د. عصام سليمان، لأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق 2010

²² د. محسن خليل، النظام السياسية والقانون الدستوري، دراسة لأسس وصور الأنظمة السياسية الحديثة وللنظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971، ص197

اما في مصر فقد تعود نشأة البرلمان في مصر إلى عام 1866 حينما انشأ مجلس شورى النواب، إلا أنه لم يكن مجلساً نيابياً بالمعنى الصحيح، إذ كانت اختصاصاته استشارية ولم تحدد قانوناً فقد ترك للحكومة مسألة أحالة الموضوعات التي ترى ضرورة استشارة المجلس فيها أم لا، وقد حاول أعضاء المجلس تحويل اختصاصات المجلس من مجلس استشاري إلى مجلس ذي اختصاصات فعلية أسوة بالمجالس النيابية في أوروبا حين ذاك²³، لذا طالب النواب بوضع قانون الانتخاب لتشكيل المجلس على أسس ديمقراطية إلا أنه لم تستجب لمطالبهم حين ذاك بسبب تدخل الدول المحتلة في شؤون البلد ونتيجة عدم الاستجابة لطلبات النواب، قامت ثورة عسكرية عام 1881 بقيادة الضابط أحمد عرابي بتوكيل من النواب والأعيان للمطالبة بوضع الدستور²⁴، وتم وضع مشروع دستور سنة 1882 من قبل مجلس شورى النواب وكان أول دستور نيابي برلماني لمصر نص الدستور على انتخاب مجلس نيابي بواسطة الشعب لمدة خمس سنوات، ويتمتع المجلس النيابي في ضوء هذا الدستور بسلطات فعلية من الموافقة على مشروعات القوانين وإقرار الموازنة والقوانين الخاصة بفرض ضرائب جديدة على الشعب²⁵.

اما في العراق ترجع نشأة البرلمان إلى بداية العهد الملكي منذ عام 1925 بصدور دستور سنة 1925 المسمى بالقانون الأساسي²⁶، كان نظام الحكم بموجب القانون الأساسي لسنة 1925 ملكياً نيابياً شبيهاً بالنظام المطبق في بريطانيا، وبموجبه تم إنشاء أول برلمان في العراق، بالنسبة لتكوين البرلمان أخذ دستور سنة 1925 بنظام المجلسين، إذ تتكون السلطة التشريعية الممثلة بمجلس الأمة من مجلس النواب ومجلس الأعيان يتم تشكيل مجلس النواب عن طريق الانتخاب ولمدة أربع سنوات، أما تشكيل مجلس الأعيان عن طريق التعيين من قبل الملك، ولمدة ثماني سنوات، أما اختصاصات مجلس الأمة، فهي تشريع القوانين ووفقاً للدستور يحق لعضو مجلس الأمة اقتراح القوانين، عدا ما يتعلق بالأموال المالية شرط أن يؤيده فيه عشرة من أعضاء مجلس الأمة، وإذا قبل المجلس هذا الاقتراح، يودعه إلى مجلس الوزراء لسن اللائحة القانونية، وكل اقتراح يرفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في الاجتماع نفسه، إذ لا يجوز عرض لائحة قانونية، أو إبداء اقتراح على أحد المجلسين بما يوجب صرف شيء من الواردات العمومية إلا من قبل أحد الوزراء، كذلك لا يجوز لمجلس النواب أن يتخذ قراراً أو يقترح تعديل لائحة تؤدي إلى تنقيص المصاريف الناشئة عن المعاهدات، إلا بعد موافقة الملك، ويحق

23 د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 583 وما بعدها

24 د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، مطبعة الفكر العربي، بدون سنة طبع، ص 14 وما بعدها

25 د محمد أبو زيد محمد، الوجيز في القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري و النظام الدستوري المصري)، بدون مكان طبع، 2002،

ص 173 وما بعدها

26 القانون الأساسي العراقي لعام 1925، السيد عبد الرزاق الحسني، العراق قديماً وحديثاً، مطبعة العرفان، صيدا، 1958، ص 20 وما بعدها

لمجلس الأمة مراقبة أعمال الحكومة من خلال توجيه الأسئلة والاستيضاح إلى الوزراء فيما يتعلق بأعمال وزاراتهم²⁷.

كذلك يستطيع مجلس النواب سحب الثقة من الوزارة بموجب نص المادة (66) من الدستور بأكثرية الأعضاء الحاضرين، والوزراء مسئولون بالتضامن أمام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات، ومسئولون بصورة منفردة عن الإجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم، وما يتبعها من الدوائر، فإذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة فعليها أن تستقيل، وإذا كان القرار المذكور يمس أحد الوزراء فقط، فعلى ذلك الوزير أن يستقيل، وعلى المجلس أن يؤجل تصويت عدم الثقة مرة واحدة إلى مدة لا تتجاوز ثمانية أيام إذا طلب ذلك رئيس الوزراء، أو الوزير المختص²⁸.

على الرغم من اختصاصات السلطة التشريعية بالنسبة لاقتراح القوانين، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إلا أنه كانت للملك الهيمنة على السلطة التشريعية، إذ كان للملك ممارسة السلطة التشريعية من خلال التصديق على مشروعات القوانين بعد صدورها من مجلس الوزراء بصفة قرار، كذلك استقل الملك في ممارسة التشريع والتصديق على مشروعات القوانين²⁹ استناداً إلى نص المادة (26)، كذلك كان الملك يلجأ إلى حل البرلمان، وكانت سلطته في حل البرلمان مطلقة، إذ كان يلجأ إلى حل المجلس للتخلص من معارضة أعضاء البرلمان، كذلك كانت للملك سلطة تعيين أعضاء مجلس الأعيان مما أدى إلى هيمنة الملك على مجلس الأمة وخضوع المجلس لسلطة الملك³⁰.

امتد العمل بدستور عام 1925 لغاية 14/ تموز/ 1958، وتغيير النظام الملكي إلى جمهوري أثر انقلاب على الحكم، مر على العراق خمسة عهود تحت النظام الجمهوري، امتدت منذ عام 1958 ولغاية 2003، شهد العراق خلال هذه الفترة من حياته أحداث وصراعات كان الهدف منها السيطرة على السلطة، إذ تميزت تلك الفترة بتركيز السلطة بيد العاملين بالانقلاب، فلم توضع الدساتير تلك الفترة على أسس ديمقراطية، ولم تتبع مبدأ الفصل بين السلطات بل حرصت الدساتير على تركيز السلطات الثلاث من تشريعية وتنفيذية وقضائية بيد القائمين بالانقلاب³¹. أما دستور سنة 1970 فقد صدر بعد عامين من قيام ثورة (17) تموز عام 1968، إذ تم

27 القانون الأساسي العراقي لعام 1925، المواد (2 و 31 و 32 و 38 و 45 و 54 و 105 و 106)

28 د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1973، ص 229

29 أ. علي جاسم العبيدي، رئيس الدولة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1983، ص 218

30 السيد عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، جزء 9، طبعة 3، بدون مكان طبع، 1968، ص 130 وما بعدها

31 د. علي جاسم العبيدي، مرجع سابق، ص 318 وما بعدها

أنشاء المجلس الوطني بموجب المادة (56) من الدستور، ألا أن المجلس الوطني لم يمارس أعماله حتى بعد صدور قانون رقم (228) لسنة 1970 إلا في عام 1980³²

كانت للمجلس الوطني اختصاصات تشريعية وللمجلس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية³³، إلا أن الملاحظ على هذه الفترة أن حزب البعث قد هيمن على المجلس الوطني لكون معظم أعضائه يتم انتخابهم من أعضاء حزب البعث، فضلاً عن أن العملية التشريعية في العراق خلال تلك الفترة كانت صورية لكونها مهيمناً عليها من قبل الحزب الحاكم لينتهي ذلك العهد بسقوط النظام بتاريخ 2003/4/9 بعد احتلال العراق من قبل قوات الاحتلال الأمريكية، وبعد سقوط النظام السياسي تم وضع قانون إدارة الدولة المرحلة الانتقالية لسنة 2004 من قبل مجلس الحكم في 8/ آذار/ 2004 لحين إجراء الانتخابات وقيام الجمعية المنتخبة بوضع دستور دائم للعراق³⁴.

تضمن قانون إدارة الدولة المرحلة الانتقالية لسنة 2004 أحكام لتسيير شؤون العراق للمرحلة الانتقالية، إذ نظم السلطات العامة في الدولة بموجبه على أساس الفصل بين السلطات³⁵، كذلك نص القانون على أن الجمعية الوطنية هي السلطة التشريعية في الدولة خلال المرحلة الانتقالية، ونص قانون المرحلة الانتقالية على اختصاص الجمعية الوطنية بالعديد من الاختصاصات منها كتابة مسودة الدستور، واختصاص تشريعي يتمثل باقتراح وتشريع القوانين، وللجمعية الوطنية حق الرقابة على السلطة التنفيذية³⁶، وبعد أن تم كتابة مسودة الدستور وإجراء الاستفتاء بتاريخ 15/ تشرين الأول/ 2005 تم نفاذ الدستور.

يعد دستور سنة 2005 أول دستور عراقي يوضع بأسلوب ديمقراطي، وتبنى الدستور النظام البرلماني بموجب المادة الأولى منه³⁷، إذ تتكون السلطات الاتحادية بموجب الدستور من السلطة التشريعية، والتنفيذية والقضائية موزعا الاختصاصات بينها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات³⁸، تألف السلطة التشريعية من مجلسين مجلس النواب ومجلس الاتحاد³⁹، نظم الدستور تكوين مجلس النواب، إذ يتكون مجلس النواب من أعضاء منتخبين يتم انتخابهم بطريق الاقتراع السري، ويمارس مجلس النواب اختصاصات تشريعية ورقابية ومالية واختصاصات

32 أ. منال يونس عبد الرزاق الالوسي، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري 1925 و1970، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1997، ص 191.

33 دستور العراق لسنة 1970 المواد (52 و53 و54 و55)

34 د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص 291 وما بعدها

35 المادة (24/ ب) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004

36 المادة (30/ أ، ب) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004

37 المادة (1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

38 المادة (47) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

39 المادة (48) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

أخرى تتعلق بالوظيفة التنفيذية⁴⁰، أما مجلس الاتحاد فقد تم تأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة به الواردة في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور⁴¹.

المطلب الثالث

علاقة السلطة التشريعية ببقية السلطات

من المعروف ان اهم المبادئ في النظم السياسية الحديثة هو مبدأ الفصل بين السلطات الذي ينصرف معناه الى عدم تركيز السلطات الثلاث (التشريعية – التنفيذية – القضائية) في يد شخص أو هيئة واحدة، وإنما توزيعها بين هيئات متعددة، فيختص البرلمان بسن القوانين وإقرار الموازنة العامة وإقرار المعاهدات المعروضة عليه من قبل السلطة التنفيذية، وتمارس السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين وإصدار اللوائح والأنظمة التي من شأنها وضع القوانين موضع التنفيذ، وتنفرد السلطة القضائية بصلاحيات فض المنازعات بين الافراد او بينهم وبين الإدارة، هذا إضافة الى الفصل في منازعات القوانين⁴².

ومبدأ الفصل بين السلطات لم يكن من مبتكرات العصر الحديث او من نتائج الثورتين الأمريكية والفرنسية وإنما حصيلة جهد فكري وفلسفي للعديد من المفكرين والفلاسفة منذ عصور موعلة في التاريخ، ففكرة تقسيم وظائف الدولة فكرة قديمة تناولها فلاسفة الاغريق حيث يلاحظ ان الفيلسوف ارسطو اول من نادى بمبدأ توزيع السلطات وعدم تركيزها في يد واحدة⁴³، افلاطون داعى الى ضرورة توزيع وظائف الدولة على هيئات متعددة مع مراعاة التوازن بينها منعا لاستحواذ هيئة على كل السلطات مما يؤدي الى استبدادها ويخلق حالة من التذمر قد تؤدي الى حدوث اضطرابات في المجتمع كرد فعل على حكم الاستبداد والتعسف وقد ارتأى افلاطون في كتابه (القوانين) توزيع وظائف الدولة على عدد من الهيئات بحيث تختص كل هيئة بمباشرة وظيفة محددة ويلاحظ ان افلاطون وان قال بمبدأ الفصل بين السلطات الا انه اتجه نحو مبدأ التدرج حيث جعل لمجلس السيادة الذي يتكون من عشرة افراد الهيمنة على مختلف شؤون الدولة ثم تأتي بعده جمعية تضم كبار الحكماء والمشرعين ومهمتها حماية الدستور ومراقبة سلامة تطبيقه ثم يأتي بعد ذلك دور الهيئات التي تباشر وظائف

⁴⁰ نظمت المواد الواردة في (الباب الثالث /الفصل الأول /الفرع الأول) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 تكوين واختصاصات مجلس النواب

⁴¹ المادة (137) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

⁴² د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، مؤسسة دار الصادق الثقافية، ص 178-179

⁴³ د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 179

الحكم التقليدية (تشريعية وتنفيذية وقضائية)⁴⁴، الا ان هذا المبدأ (الفصل بين السلطات) اقترن باسم الفيلسوف مونتسكيو الذي وجد فيه انه خير وسيلة للحد من سلطات الحكومة المطلقة والسلاح الاجدى نفعا بيد المحكومين في مواجهة الحكام المستبدين⁴⁵.

وتقوم الأنظمة النيابية التقليدية (الرئاسي، البرلماني، المجلسي) على مبدأ الفصل بين السلطات الا انها تتفاوت في مدى الاخذ بهذا المبدأ، فالنظام الرئاسي يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات اما النظام البرلماني فيأخذ بمبدأ التعاون والرقابة بين السلطات ويأخذ النظام المجلسي (حكومة الجمعية) هو الآخر بمبدأ الفصل بين السلطات ولكن بدرجة اقل من النظامين البرلماني والرئاسي اذ انه يخضع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية لكنه يحدد اختصاصات كل منهما على وجه الدقة⁴⁶.

لكن هنالك اتجاه اخر يأخذ بمبدأ الفصل المطلق وقد اخذ بهذا الاتجاه واضعوا الدستور الأمريكي اذ اعتبروا ان هذا المبدأ يعد سياجا منيعا للحريات وسلاحا يقي من الاستبداد والطغيان وكانوا يعتبرون خطأ الحكومة البريطانية الذي دفع المستعمرات الامريكية الى الثورة التحريرية هو ان تلك الحكومة لم تحترم مبدأ الفصل بين السلطات⁴⁷.

وذهب اتجاه فقهي الى ان الفصل بين السلطات يعني الاستقلال الكامل لكل سلطة عن السلطات الأخرى في ممارستها وظيفتها التي حددها الدستور فيختار القضاة بالانتخاب مع عدم تأثير السلطتين التشريعية والتنفيذية احدهما على الآخر⁴⁸.

في حين يذهب اتجاه فقهي اخر الى ان الفصل بين السلطات مبدأ وهمي لا يمكن ان يتحقق عمليا لتعارضه مع وحدة السلطة في الدولة فالسلطة تعني مجموعة من الاختصاصات موزعة على هيئات نظمها الدستور وبالتالي لا بد من وجود تعاون وتأثير بين هذه الهيئات وعلى حسب هذا الاتجاه ان الفصل المطلق بين السلطات يعني عدم تأثير سلطة على أخرى الى درجة النيل من استقلالها فليس للحكومة حل البرلمان وليس للبرلمان سحب الثقة من الحكومة ويمكن القول ان الاتجاه الثاني اقرب الى الواقع من الاتجاه الأول حيث ان التجربة الامريكية خير دليل على ذلك فنظريا يقوم الدستور الأمريكي على مبدأ الفصل المطلق بين السلطات ولكن الواقع يشير

44 د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، المكتبة القانونية-بغداد، ص59

45 د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص179

46 د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص179-180

47 د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص183

48 د. عبد المنعم محفوظ ود. نعمان الخطيب، مبادئ في النظم السياسية، دار الفرقان للنشر والتوزيع-الأردن طبعة 1، 1987، ص265

الى وجود تعاون وتأثير بين السلطة التنفيذية التي تركزت في رئيس الدولة والسلطة التشريعية التي مثلها الكونغرس⁴⁹.

هنالك عدة مظاهر للتعاون بين السلطتين منها، منها اقتراح القوانين، إذ تمنح بعض الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني حق اقتراح القوانين للحكومة بالإضافة إلى البرلمان مع أن الوظيفة التشريعية من اختصاص السلطة التشريعية، ومن هذه الدول بريطانيا، إذ إن حق الاقتراح شركة بين الحكومة والبرلمان⁵⁰، كذلك أخذ بالاقتراح المشترك دستور فرنسا لسنة 1958 بموجب المادة (39) من الدستور⁵¹، ودستور العراق لسنة 2005⁵².

كذلك من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، إذ يتم اختيار الوزراء من أعضاء البرلمان من بين حزب الأغلبية للمناصب الوزارية، إذ ينشأ عن الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ يحق للوزراء حضور جلسات البرلمان بحكم عضويتهم فيه، ويتاح لهم الاشتراك في المناقشات العامة التي تجري في المجلس تخص وزاراتهم والدفاع عن سياسة الحكومة، كذلك المشاركة في عملية التصويت عند أخذ الآراء بخصوص مسألة تطرح للتصويت عليها تخص وزاراتهم، وهذا النظام معمول فيه بريطانيا⁵³.

⁴⁹ د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 183-184.

⁵⁰ أ. تغريد عبد القادر علي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003، ص 35.

⁵¹ المادة (39) من دستور جمهورية فرنسا لسنة 1958.

⁵² المادة (60) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

⁵³ د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 258.

المبحث الثاني: تقسيمات واختصاصات السلطة التشريعية في ظل دستور 2005

المطلب الأول: تقسيمات السلطة التشريعية في ظل دستور 2005

تتألف السلطة التشريعية في العراق من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد⁵⁴ وأولهما هو مجلس النواب الذي يتألف على أساس التمثيل السكاني حيث يمثل كل مائة وثلاث عشر ألف نسمة من نفوس العراق نائب واحد⁵⁵ وينتخب الأعضاء بالاقتراع السري المباشر⁵⁶ وهو العضو الأصيل في التشريع ويعد احد التطبيقات المهمة للنظام النيابي حيث يقوم هذا النظام على عدة أسس⁵⁷ وهي تشكيل البرلمان عن طريق الانتخاب وتجديد البرلمان بعد فترة زمنية محددة واعتبار عضو البرلمان ممثلاً للشعب بأكمله لا لدائرته الانتخابية واستقلال البرلمان عن الناخبين مدة نيابته⁵⁸.

لم يحدد الدستور الشروط التي يجب ان تتوافر في المرشح لعضوية مجلس النواب ما عدا ان يكون عراقياً كاملاً الأهلية واحال على القانون تنظيم الشروط الأخرى⁵⁹ ويلاحظ الارتباك الواضح في صياغة النص فالصياغة السلمية تستوجب ام ذكر كل الشروط التي يجب توافرها في المرشح واما الإحالة على القانون لتنظيمها ان كان الأفضل ان ينص الدستور على تلك الشروط لتأكيد أهمية مجلس النواب في البناء الدستوري للدولة ولإعطائها سمة السمو الموضوعي والشكلي الذي تتسم به النصوص الدستورية وكذلك لأبعادها عن تدخل المشرع العادي من خلال التعديل بالإضافة او الحذف⁶⁰.

هذا وقد حدد قانون الانتخابات رقم 12 لسنة 2018 في المادة السابعة منه الشروط التي يجب توافرها في المرشح بالآتي حيث نصت على:

⁵⁴ المادة 48 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

⁵⁵ المادة (31) من قانون إدارة الدولة والمادة (15) من قانون الانتخاب رقم 12 لسنة 2018

⁵⁶ المادة 49 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة

السنهوري-بيروت، 2019، ص346

⁵⁷ د. علي الوردي، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث المجلد الرابع الجزء السادس القسم الأول- قم إيران

⁵⁸ د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع-النجف الاشرف

الطبعة الأولى، 2010، ص27

⁵⁹ المادة 49 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005

⁶⁰ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص346، د. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور

جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان، مؤسسة الثقافة القانونية-بغداد، 2008، ص31-32

"يشترط في المرشح: أولاً: عراقي كامل الأهلية أتم (٣٠) الثلاثين سنة من عمره يوم الاقتراع. ثانياً: أ- أن يكون حاصلاً على شهادة البكالوريوس أو ما يعادلها باستثناء كوتا المكونات تكون الشهادة إعدادية فأعلى. ب- للقوائم الانتخابية تخصيص نسبة لا تزيد على (٢٠%) عشرين من المائة من عدد المرشحين لشرائح المجتمع من حملة شهادة الدبلوم أو الإعدادية أو ما يعادلها. ثالثاً: أن يكون حسن السيرة والسلوك غير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف بما فيها قضايا الفساد الإداري والمالي بحكم قضائي بات سواء كان مشمولاً بالعفو عنها من عدمه. رابعاً: أن يكون مرشح مجلس المحافظة من أبناء المحافظة التي يرشح فيها بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر مدة لا تقل عن (١٠) عشر سنوات على ألا تكون إقامته لأغراض التغيير الديموغرافي. خامساً: غير مشمول بأحكام إجراءات المساءلة والعدالة أو أي قانون يحل محله. سادساً: ألا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية (عدا الموظفين المدنيين فيها)، أو من القضاة المستمرين بالخدمة عند الترشيح، أو أعضاء مجلس المفوضين للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات للدورة الحالية والسابقة، أو من موظفي المفوضية المستمرين بالخدمة. سابعاً: تقديم قائمة بأسماء ما لا يقل عن (٥٠٠) خمسمائة ناخب غير مكرر داعم لترشيحه من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية التي يتقدم للترشح فيها بقائمة منفردة على وفق تعليمات يصدرها مجلس المفوضين"⁶¹.

وان تحديد أعضاء مجلس النواب بثلاثمئة وتسعة وعشرون عضواً يعني أن كل نائب يمثل مئة وثلاثة عشر ألف نسمة من نفوس العراقيين باعتبار أن أساس النفوس العراقية تقارب 43 مليون نسمة.

هذا وقد حدد الدستور تمثيل النساء بنسبة لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب وهو اتجاه يتناقض مع مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة الرابعة عشر من الدستور⁶². وتكون مدة العضوية أربع سنوات تقويمية ميلادية⁶³.

تضمنت المادة (49) من الدستور أن يكون التمثيل في المجلس النيابي للشعب كله من دون استثناء حتى الأقليات، وذلك لضمان تمثيل مكونات الشعب العراقي في مجلس النواب ومشاركتها في اتخاذ القرارات إذ نجد أن المشرع نص في قانون الانتخابات قانون الانتخابات رقم 12 لسنة 2018 في المادة 15 على التالي: "تمنح المكونات آلتية حصة (كوتا) من العدد الكلي للمقاعد العامة لمجلس النواب على أن لا يؤثر ذلك على حصتهم في حال مشاركتهم في القوائم العامة وتكون على النحو الآتي: ١- المكون المسيحي (٥) خمسة مقاعد توزع على

⁶¹ قانون الانتخابات رقم 12 لسنة 2018

⁶² د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص348
⁶³ د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص287

محافظات (بغداد ونيوى وكركوك ودهوك واربيل). ٢- المكون الايزيدي (١) مقعد واحد في محافظة نينوى.
٣- المكون الصابئي المندائي (١) مقعد واحد في محافظة بغداد. ٤- المكون الشبكي (١) مقعد واحد في محافظة نينوى. ٥- مكون الكرد الفيليين (١) مقعد واحد في محافظة واسط⁶⁴

اما المجلس الثاني الذي يكون السلطة التشريعية في العراق هو مجلس الاتحاد الذي نص الدستور على انشاءه الى جانب مجلس الاتحاد ليضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما تعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وفقا للمادة 65 من الدستور الا ان هذا المجلس لا يشكل الى حين صدور قرار من مجلس النواب بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور وفقا للمادة 137 من الدستور⁶⁵.

إذ بموجب النص أعلاه تم تأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب، إلا أن الدورة الثانية لمجلس النواب قد انتهت ولم يصدر قانون ينظم تكوين مجلس الاتحاد واختصاصاته، كذلك نجد أن نص المادة أعلاه قد علقت تكوين مجلس الاتحاد على قانون يصدر من مجلس النواب، إلا أننا نجد أن صدور مجلس الاتحاد بقانون من مجلس النواب هو توجه غير صحيح، فمن المفروض أن كلا المجلسين تنظم أحكامه من خلال المشرع الدستوري حتى يتساوى كلا المجلسين من حيث المكانة خصوصا في الدولة الفدرالية التي تعتمد على نظام الثنائية التشريعية، إذ إن من المفروض أن يتم تشكيل مجلس النواب على أساس تمثيل الدولة ككل، أما تشكيل المجلس الأعلى فيكون لكل ولاية عددا متساويا من النواب في المجلس لغرض إيجاد نوع من التوازن بين الولايات الداخلة بالاتحاد المركزي وبين الدولة المركزية⁶⁶.

كذلك إن صدور مجلس الاتحاد بقانون يصدر من قبل مجلس النواب هو انتقاص من مكانة مجلس الاتحاد لكون مجلس النواب قد نظمت أحكامه بموجب نصوص الدستور، أما مجلس الاتحاد فانه أحكامه تنظم بقانون يصدر من مجلس النواب لذا يستطيع مجلس النواب تعديل الأحكام التي تنظم مجلس الاتحاد وتحجيم اختصاصاته بما خوله الدستور من اختصاص لمجلس النواب بموجب المادة (65/أولا) من الدستور⁶⁷.

⁶⁴ قانون الانتخابات رقم 12 لسنة 2018 المادة (15)

⁶⁵ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 362

⁶⁶ د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، دار القادسية للطباعة، بغداد، 1981، ص 258

⁶⁷ د. ليث عبد المحسن جواد الزبيدي، مستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة قضايا سياسية، العدد (29، 30)، 2012، ص 53 وما بعدها

وان هذا التوجه يعد معيبا وغير سليم وينتقص الى حد كبير من مكانة مجلس الاتحاد لا سيما إذا عامنا ان النظام الفيدرالي يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التشريعية حيث تتكون من مجلسين أحدهما يقوم على أساس التمثيل السكاني اذ تمثل كل محافظة او ولاية في المجلس بحسب ثقلها السكاني في حين يقوم المجلس الاخر على أساس مبدأ المساواة في التمثيل بين المحافظات او الولايات حيث لا يتم التفريق بينها ان كانت صغيرة او كبيرة وبصرف النظر عن حجمها السكاني.⁶⁸

كذلك إن نظام المجلسين يتطلب مبدأ المشاركة التشريعية بينهما، إذ لا يصدر قانون ما إلا بموافقة المجلس الآخر، أما دستور العراق الحالي فقد أعطى جميع الصلاحيات إلى مجلس النواب، وسكت عن صلاحيات مجلسي الاتحاد، ومنها اقتراح القوانين.⁶⁹

علما أن الدستور قد نص في المادة (48) أعلاه أن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، لذا لكلا المجلسين الحق بالتشريع، لذلك يستلزم تعديل مواد دستور سنة 2005 التي تخص السلطة التشريعية، ومنح مجلس الاتحاد الصلاحيات التشريعية أسوة بمجلس النواب.⁷⁰

حيث ان الصياغة القانونية للمواد التي تتعلق بالسلطة التشريعية بحاجة الى إعادة نظر حيث لم يعالج الدستور الية العلاقة بين المجلسين فيما يتعلق بمجمل العملية التشريعية (الاقتراح، التصديق، حل الخلاف)، وان نص المادة 137 من الدستور قد يؤدي الى عدم قيام مجلس الاتحاد لأنه أوقف العمل بأحكام المادة 65 وذلك بنصه على ان يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى، وهذا يعني ان قيام مجلس الاتحاد معلق على صدور قرار من مجلس النواب وفي حال عدم صدور ذلك القرار فلا يقوم مجلس الاتحاد لذلك يجب ان يعالج هذا الموضوع مع التعديلات الدستورية التي سيتم إدخالها على الدستور وفقا لنص المادة 142 وان يتضمن التعديل الية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته والعلاقة بين المجلسين من اجل ضمان استقرار النصوص التي تنظمه وبغية تأسيس نظام فدرالي متكامل الى حد ما.⁷¹

المطلب الثاني: اختصاصات وواجبات السلطة التشريعية في ظل دستور 2005

⁶⁸ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 362

⁶⁹ المادة 60 من دستور جمهورية العراق لعام 2005

⁷⁰ شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مرجع سابق، ص 48

⁷¹ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 363

اتجه الدستور الى تغليب كفة مجلس النواب على كفة المؤسسات الدستورية الأخرى وبذلك اقترب الدستور من نظام حكومة الجمعية حيث منح لمجلس النواب صلاحيات واسعة في كافة المجالات منها الاتي: 1- اقتراح القوانين وتشريعها 2- الرقابة على أداء السلطة التنفيذية 3- انتخاب رئيس الجمهورية 4- منح الثقة لرئيس الوزراء والوزراء وكذلك سحبها من احد الوزراء او من رئيس مجلس الوزراء 5- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية 6- الموافقة على تعيين كبار الموظفين في الدولة 7- مساءلة رئيس الجمهورية وإعفاؤه من منصبه 8- اعلان الحرب وحالة الطوارئ 9- الموافقة على الموازنة العامة⁷².

فيمكننا ان نرى ان لمجلس النواب اختصاصات عدة وهي تشريعية ورقابية ومالية واختصاصات اخرى، وأول اختصاص تشريعي لمجلس النواب والتشريع هو الوظيفة الأساسية للبرلمان، فهو الجهة ذات الاختصاص الأصيل في سن القوانين⁷³، ويقصد بالتشريع "تلك القواعد القانونية التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة بمقتضى مالها من حق منحه إياها الدستور"⁷⁴، ويطلق على القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور التشريع العادي، وقد جرت العادة على أن يطلق على التشريع العادي لفظ (القانون) بالمعنى الضيق لهذه الكلمة⁷⁵، فلمجلس النواب اقتراح القوانين وتشريعها اذ يتولى المجلس تشريع القوانين الاتحادية بدأ بالاقتراح ومرورا بالمناقشات وانتهاء بإقرارها⁷⁶ حيث أجاز الدستور لعشرة من أعضاء مجلس النواب تقديم مقترحات القوانين وكذلك أي من لجانته المختصة وفقا للمادة 60 من الدستور⁷⁷. وتقدم المقترحات الى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون وفقا للمادة 120 من النظام الداخلي⁷⁸.

إن الاقتراح يمثل المرحلة الأولى التي تنبثق منها عملية تشريع القانون⁷⁹، ومن ثم إعداد المشروع الأولي للقانون وتقديمه إلى السلطة المختصة بالتشريع لمناقشته لغرض إقراره أو تعديله أو حتى رفضه أو التصويت عليه في حالة قبول الاقتراح من قبل المجلس⁸⁰.

⁷² د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص352
⁷³ د. سعيد أبو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، النظم السياسية طرق ممارسة السلطة أسس الأنظمة السياسية وتطبيقاتها عنها، طبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية، ص21.

⁷⁴ د. إبراهيم إبراهيم الصالح، دراسات في نظرية القانون، جامعة الأردن، 1991، ص 130.
⁷⁵ إن المعنى اللغوي للفظ كلمة القانون يتمثل ((مقياس كل شيء)) - الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ج4، دار الفكر العربي، بيروت، 1983، ص261،

⁷⁶ د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص287-288

⁷⁷ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص352

⁷⁸ النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007

⁷⁹ د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط1، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، 1980، ص10،

⁸⁰ عبد الله رحمه الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1991، ص8

وتعرض مشروعات القوانين على المجلس حيث تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والاسس العامة للمشروع اجمالاً فإذا لم يوافق المجلس على المسودة من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع وفقاً للمادة 132 من النظام الداخلي وفي حالة الموافقة ينتقل المجلس الى مناقشة مواده كل مادة على حدة وفقاً للمادة 133 من النظام الداخلي ولا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه حيث يقرأ مشروع القانون قراءة أولى ثم يقرأ قراءة ثانية بعد يومين على الأقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم اجراء المناقشة عليه وفقاً للمادة 136 من النظام الداخلي، وفي حالة إقرار مشروع القانون يرسل الى مجلس الرئاسة للموافقة عليه وفقاً للمادة 138 من الدستور⁸¹.

وللبرلمان اختصاص رقابي يتمثل بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية حيث يباشر البرلمان هذا الاختصاص من خلال السؤال والمسائلة وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب وسحب الثقة، وبخصوص السؤال يجوز لعضو مجلس النواب وبواسطة هيئة الرئاسة ان يوجه أسئلة خطية الى أعضاء مجلس الرئاسة او رئيس مجلس الوزراء او نوابه او الوزراء او رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة او غيرهم من أعضاء الحكومة ف شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وذلك للاستفهام عن امر لا يعلمه العضو او للتحقق من حصول واقعة علم بها او للوقوف على ما تعتزمه الحكومة في امر من الأمور وذلك وفقاً للمادة 61 البند السابع من الدستور والمادة 50 من النظام الداخلي⁸².

وعند تقديم السؤال يدرج من هيئة الرئاسة في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة، وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى المسؤول المعني ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين، ولا يجوز أن تدرج بجدول الأعمال الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس، قبل أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس، ولا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة وتكون الإجابة عن الأسئلة بحسب ترتيب قيدها، وبموجب المادة (53) من النظام الداخلي للعضو الذي وجه السؤال من دون غيره أن يستوضح المسؤول المعني، وأن يُعقب على الإجابة، ومع ذلك فلرئيس المجلس، إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة أن يأذن، بحسب تقديره، لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة؛ إن نص المادة 53 من النظام الداخلي جعلت حق التعقيب على إجابة العضو الذي وجه إليه السؤال لأكثر من جهة (العضو الذي وجه السؤال لرئيس اللجنة أو لعضو آخر) حيث جاء نص

⁸¹ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 353

⁸² د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 353

النظام الداخلي مخالف لنص البند السابع من المادة 61 من الدستور التي جعلت التعقيب للسائل وحده⁸³، وأيضا يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه او من وجه اليه وفقا للمادة 54 من النظام الداخلي⁸⁴.

ومن الجدير بالإشارة الى ان المادة 50 من النظام الداخلي اجازت توجيه أسئلة الى أعضاء مجلس الرئاسة وهذا اتجاه يخالف احكام الدستور لعدم وجود نص يجيز ذلك مع الإشارة الى ان مجلس الرئاسة حل محل رئيس الجمهورية وفق المادة 138 من الدستور ولا يجوز توجيه أسئلة الى رئيس الجمهورية وانما يجوز مسأله وفق الالية التي رسمها الدستور⁸⁵.

ويلاحظ ان نص المادة 50 من النظام الداخلي أجاز توجيه أسئلة لشاغلي بعض الدرجات الوظيفية التي لم ينص عليها الدستور كقوله (او رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة او غيرهم من أعضاء الحكومة) فهذا نص مبهم فلم يحدد من الأعضاء في الحكومة مما يثير علامات استفهام لمخالفته الصريحة لأحكام الدستور مما يستوجب تعديل المادة 61 البند السابع من الدستور وازافة عبارة "او من هم بدرجة وزير" بعد كلمة الوزراء⁸⁶.

ام الاختصاص الرقابي الثاني لمجلس النواب هو المساءلة حيث اجازت المادة 61 البند السادس من الدستور مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وقد نقل النظام الداخلي للمجلس الكلمات نفسها ما عدا استبداله عبارة رئيس الجمهورية بأعضاء مجلس الرئاسة وفقا للمادة 57 من النظام الداخلي ولم يوضح الية مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة، الا انه يلاحظ ان الفقرة (ج) من البند الثاني من المادة 138 من الدستور اجازت لمجلس النواب اقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة ارباع عدد أعضائه بسبب عدم الكفاءة او النزاهة ولم يرد ذكر لهذا الموضوع في النظام الداخلي وكان من الأفضل ان يوضح النظام الداخلي الية تقرير عدم كفاءة او نزاهة عضو مجلس الرئاسة⁸⁷.

كذلك يحق لعضو البرلمان طرح موضوع عام للمناقشة وهو من الحقوق التي يتمتع بها عضو البرلمان بموجب التقاليد البرلمانية ذلك إن البرلمان هو هيئة تشاورية لذا يستطيع عضو البرلمان إثارة أي موضوع عام للنقاش⁸⁸،

⁸³ المادة 61 من الدستور و المواد 51 و 52 و 53 من النظام الداخلي، شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مرجع سابق، ص 170

⁸⁴ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 354

⁸⁵ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 354

⁸⁶ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 355

⁸⁷ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 355-356

⁸⁸ د. سليمان الطماوي، السلطات الثالث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص 477

ففي العراق يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته⁸⁹.

ولم يتم تحديد سقف زمني في الدستور لأجراء المناقشة فكان من الأفضل تحديدها بأن تجري بعد أسبوعين من ابلاغ المسؤول المعني بموضوع المناقشة منعاً للماطلة والتسويق⁹⁰.

أما الاستجواب فيعد أهم وسائل الرقابة البرلمانية فهو محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة التي تناط بالسلطة التنفيذية، وقد يؤدي الاستجواب إلى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة بأجمعها⁹¹، إذ يختلف الاستجواب عن الوسائل الرقابية الأخرى من حيث أهميته ونتائجه فالاستجواب لا يعد مجرد إيضاح أو استفسار أو تبادل الرأي عن مسألة معينة بل محاسبة يتضمن نقداً أو تجريح لسياسية الوزارة⁹².

فقد نص دستور سنة 2005 النافذ في المادة 61 البند السابع من الدستور "لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه"، نجد من النص أن لعضو مجلس النواب وبعد الحصول على موافقة خمس وعشرين عضواً من النواب توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، كذلك حدد النص مدة زمنية بين تقديم الطلب وبين توجيه الاستجواب لما لخطورة الاستجواب على مركز رئيس مجلس الوزراء والوزراء إذ أن الاستجواب ينطوي على محاسبة وتجريح لسياسة الوزارة لذا يجب منح مدة للوزارة لتقديم إثباتاتها حول الموضوع المراد توجيه استجواب فيه⁹³.

ويقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقعا من طالب الاستجواب وبموافق خمسة وعشرين عضواً على الأقل والوقائع والنقاط الرئيسية التي مبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه، ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمور

⁸⁹ المادة 61 من دستور جمهورية العراق لعام 2005

⁹⁰ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 356

⁹¹ د. سليمان الطماوي، السلطات الثالث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص 592

⁹² د. حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة (دراسة في الاستجواب البرلماني)، مجلة الحقوق، العدد (10)، المجلد (3) السنة

(5)، 2010، ص 34.

⁹³ شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مرجع سابق، ص 173

لا تدخل في اختصاص الحكومة أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب، كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك وفقاً للمادة 58 من النظام الداخلي⁹⁴.

وبعد تقديم الاستجواب يدرج في جدول الأعمال ويجري مناقشته بعد مرور بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه، وإذا رغب أحد أعضاء هيئة الرئاسة تقديم طلب استجواب إلى أحد أعضاء مجلس الوزراء، عليه أن يترك منصة الرئاسة ويجلس في المكان المخصص له في قاعة اجتماع المجلس، ويحق للمستجوب سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه⁹⁵.

وتبدأ مناقشة الاستجواب بعرض مضمون الاستجواب ومناقشة موضوعه ومن ثم تختم المناقشة بالتصويت على الاستجواب، فإذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تُعد المسألة منتهية، وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى تحريك المسؤولية السياسية الوزارية أمام البرلمان، وذلك بسحب الثقة بأحد الوزراء أو بالوزارة بأجمعها⁹⁶.

تعتبر المسؤولية السياسية حجر الزاوية في النظام البرلماني، ويقصد بالمسؤولية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة بأجمعها ويترتب على سحب الثقة من الوزير في حالة المسؤولية الفردية استقالة الوزير أو استقالة الوزارة بأجمعها في حالة المسؤولية التضامنية⁹⁷، وتبرير هذا الحق يكمن في القاعدة التي تقضي (حيثما تكون السلطة تكون المسؤولية)، وبما أن الوزارة في النظام البرلماني تباشر سلطة فعلية حقيقية في مجال السلطة التنفيذية فهي تكون مسؤولة عما يصدر عنها من تصرفات أمام السلطة التشريعية، وتعني المسؤولية التضامنية سحب الثقة من الوزارة بأكملها واستقالتها حينما يتصل التصرف الموجب للمسؤولية بالسياسة العامة للوزارة أو كان نتيجة مباشرة لرئيس الوزراء هذه التصرفات باعتباره رمزاً للوزارة في النظم البرلمانية⁹⁸، وفي هذه الحالة يلتزم جميع الوزراء بتقديم استقالتهم، وقد يكون التصرف الموجب للمسؤولية صادراً من أحد الوزراء إلا أنه يتم سحب الثقة من الحكومة بأكملها إذا أعلن رئيس الوزراء أن الوزارة متضامنة مع الوزير الذي ينسب إليه التصرف بشرط أن تعلن الوزارة عن ذلك صراحة⁹⁹.

⁹⁴ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 356-357

⁹⁵ المواد 59 و 60 من النظام الداخلي

⁹⁶ د. وحيد رأفت، ود. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، لمطبعة العصرية، 1937، ص 416 وما بعدها

⁹⁷ د. محمد فهيم درويش، أصول العمل البرلماني، النظرية والتطبيق في ضوء الدستور والنظام النيابي المصري، الكويت، مؤسسة دار الكتب، 1996،

ص 396

⁹⁸ د. حسن سيد أحمد اسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، طبعة 1، القاهرة، دار النهضة العربية، 1977، ص 96

⁹⁹ د. محمد علي ال ياسين، القانون الدستوري: المبادئ الدستورية العامة، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر بيروت، 1990، ص 256

أما في العراق نص الدستور في المادة 61 البند الثامن جاء في نصها "لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تأريخ تقديمه" ويعد الوزير مستقيلاً من تاريخ سحب الثقة ولا يتم سحب الثقة الا نتيجة استجواب موجه للوزير¹⁰⁰.

نجد من النص أن لمجلس النواب حق سحب الثقة من الوزير أما بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجه إليه، أما الأغلبية التي حددتها المادة فهي الأغلبية المطلقة دون ذكر الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب أم أغلبية الحاضرين، لذا عرضت المادة 61 البند الثامن من الدستور على المحكمة الاتحادية للتفسير وصدر قرارها المرقم (23/اتحادية بتاريخ 2007/10/21) حدد فيه الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة من أحد الوزراء وهي الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة 59 البند الأول من الدستور.¹⁰¹

كذلك يتم سحب الثقة من رئيس الوزراء بناء على طلب من رئيس الجمهورية يقدم إلى مجلس النواب للبت فيه، أو بناء على طلب خمس: 5/1 أعضائه، ولا يجوز إن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب، ويصدر قرر مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وفي حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء تعد الوزارة مستقلة، ويستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة 76 من هذا الدستور.¹⁰²

¹⁰⁰ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 357
¹⁰¹ العدد (23/اتحادية /2007) بتاريخ 2007/10/21 ((طلب مجلس النواب بكتابه المرقم (226/3/1) في 2007/10/3 تفسير تعبير (الأغلبية المطلقة) الواردة في المادتين (76/رابعاً) و(61/ثامناً) في الدستور، وفيما إذا كانت تعني اغلبية عدد أعضاء المجلس أو أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين عند تحقق نصاب الانعقاد المنصوص عليه في المادة (59/أولاً) منه، وضع الطلب أعلاه موضع التدقيق والمداولة وتوصلت المحكمة الاتحادية العليا إلى التفسير الآتي: عرف دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005 تعابير متعددة للأغلبية المطلوبة من أصوات أعضاء مجلس النواب عند أداء مهامه، وذلك تبعاً لدرجة أهمية الموضوع المطروح للتصويت في المجلس، فقد تطلب في المادة (61/ثامناً/ب/3) منه الحصول على أصوات (الأغلبية المطلقة) لعدد أعضاء مجلس النواب عند سحب الثقة من رئيس الوزراء، أما في حالة سحب الثقة من احد الوزراء، فلم تتطلب المادة (61/ثامناً/أ) منه إلا الحصول على (الأغلبية المطلقة)، وهي غير (الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه) الوارد ذكرها عند سحب الثقة من رئيس الوزراء.

لان النص قد ذكرها مجردة من (عدد الأعضاء) وهي تعني أغلبية عدد الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (59/أولاً) من الدستور، ولو أراد وضع الدستور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء لأوردها صراحة كما فعل في المواد (55) و(59/أولاً) و(61/سادساً/أ) و(61/سادساً/ب) و(61/ثامناً/ب/3) و(64/أولاً) من الدستور، مما تقدم خلصت المحكمة الاتحادية العليا الرأي الآتي: أن المقصود ب(الأغلبية المطلقة) الواردة في المادتين (61/ثامناً/أ) و(76/رابعاً) من الدستور هي أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (59/أولاً) منه)).

¹⁰² المواد 61 و76 من دستور جمهورية العراق لعام 2005

المبحث الثالث: الية عمل السلطة التشريعية في ظل دستور 2005 وعلاقتها ببقية السلطات.

المطلب الاول: الية عمل السلطة التشريعية في ظل دستور 2005

نظراً للدور الذي يتمتع به البرلمان بين المؤسسات الدستورية في الدولة يقتضي الأمر تنظيم سير أعماله بشكل يضمن له الهيبة أمام السلطات الأخرى في الدولة، وذلك عن طريق قواعد تنظم سير العمل في المجلس، وينص على القواعد التي تنظم سير عمل المجلس في النظام الداخلي للمجلس النيابي أو ما تسمى (باللائحة الداخلية للمجلس)، ويتضمن النظام الداخلي للبرلمان القواعد والأصول التي تنظم سير العمل داخل المجلس من ناحية انعقاد جلسات المجلس، كذلك بدأ وانتهاء الجلسات وأدارتها، وكيفية إجراء المناقشات وعملية التصويت، وتنظيم اللجان البرلمانية، وكيفية سير العمل فيها¹⁰³.

أن معظم هذه القواعد عبارة عن تقاليد قد درجت المجالس النيابية على اتباعها في أداء أعمالها، والتقاليد البرلمانية عبارة عن الأصول والقواعد التي استقر العمل بها في المجالس النيابية السابقة، وأصبحت هذه التقاليد البرلمانية بمثابة سوابق واستقر عليها العرف بحيث أصبحت نظاماً قانونياً تتبعها البرلمانات، حالياً أدرجت هذه التقاليد والقواعد في اللوائح الداخلية للمجالس النيابية (النظام الداخلي) لغرض تنظيم سير أعمال المجلس باعتبارها نظاماً قانونياً واجب الاتباع¹⁰⁴.

كذلك وللأهمية التي يحظى بها البرلمان بين مؤسسات الدولة حرصت معظم الدساتير على إحاطة الوظيفة البرلمانية وأعضاء البرلمان بضمانات لضمان استقلال البرلمان، وكفالة استقلال وحرية أعضاء البرلمان في أداء مهامه، ومن هذه الضمانات مقرر حماية النائب وتشمل المكافأة البرلمانية والحصانة البرلمانية، ومنها ضمانات مقرر حماية الوظيفة البرلمانية، وهي أداء القسم وعدم الجمع بين الوظيفة البرلمانية والوظائف العامة في الدولة، وتحريم التعامل المالي مع الدولة واستقلال البرلمان بشؤونه الداخلية¹⁰⁵.

¹⁰³ د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، مجلة دراسات الخليج العربية، الكويت، 1985، ص 198
¹⁰⁴ د. محمد فهم درويش، أصول العمل البرلماني، النظرية والتطبيق في ضوء الدستور والنظام النيابي المصري، الكويت، مؤسسة دار الكتب، 1996، ص 440

¹⁰⁵ د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، الإسكندرية، 1966، ص 525.

فيُنتخب أعضاء البرلمان لمدة تحدّد بالدستور، ويطلق على هذه المدة الفصل التشريعي، إلا أن البرلمان لا يُعقد بصفة مستمرة طول مدة نيابته المقررة في الدستور، بل يُعقد لمدة عدة أشهر من كل سنة، وتسمى تلك المدة دورة الانعقاد¹⁰⁶.

مجلس النواب العراقي فان مدة الفصل التشريعي هي أربع سنوات تقويمية، إذ تبدأ هذه المدة بأول جلسة للمجلس، وتنتهي بعد مضي أربع سنوات تحتسب من تاريخ أول جلسة للمجلس¹⁰⁷، ونرى إن مدة نيابة مجلس النواب في العراق لأربع سنوات هي مدة معقولة حتى يتمكن الناخبون من إجراء رقابتهم على النواب، إذ يجب أن تكون مدة الفصل التشريعي غير طويلة على نحو يباعد بين أعضاء البرلمان وبين الناخبين ولا يستحسن أن تكون المدة قصيرة، إذ إن قصر المدة يحول دون تمكين أعضاء البرلمان من تنفيذ ووضع البرامج لقصر المدة¹⁰⁸.

في العراق تكون دورة انعقاد المجلس السنوية لمدة ثمانية أشهر بموجب نص المادة (57) من الدستور: لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة ألا بعد الموافقة عليها:

نجد أن النص قد حدد دورة الانعقاد السنوية بثمانية أشهر، وأحال على القانون كيفية انعقادها، إذ بموجب نص المادة (22) من النظام الداخلي لمجلس النواب تبدأ دورة الانعقاد السنوية في آذار، وتنتهي في (30) حزيران من كل سنة، وتبدأ الدورة الثانية في (1) أيلول، وتنتهي في (31) كانون الأول، ويحصل الأعضاء خلال هاتين الفترتين على عطلة، ألا أن الدستور قيد انتهاء دورة الانعقاد في حالة مناقشة الموازنة العامة للدولة، إذ يستمر دور الانعقاد لحين موافقة البرلمان على الموازنة العامة للدولة.

كذلك نجد نص المادة 58 البند الثاني من الدستور قد أجازت للمجلس الاستمرار في ممارسة أعماله حتى بعد انتهاء المدة المقررة لدور الانعقاد "يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس"، كذلك نص المادة (26) من النظام الداخلي لمجلس النواب في العراقي "يستمر المجلس في ممارسة أعماله مع مراعاة أحكام المادة (56) من الدستور"

أما الجهات التي يحق لها تمديد مد الفصل التشريعي بموجب المادة 58 البند الثاني من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 هي (رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من

¹⁰⁶ د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 525.

¹⁰⁷ المادة 56 من دستور جمهورية العراق لعام 2005

¹⁰⁸ د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1968، ص 255.

أعضاء المجلس)، ويتم مد مدة الفصل التشريعي بناءً على طلب يقدم من احد الجهات التي تم ذكرها في أعلاه، على أن لا تزيد هذه المدة على ثلاثين يوماً، لإتجاز المهمات التي تستدعي ذلك، وان لا تتجاوز هذه المدة مدة الفصل التشريعي المحددة في نص المادة (56) من الدستور والبالغة أربع سنوات تقويمية¹⁰⁹.

وقد تستجد بعض الأمور الطارئة في الدولة خلال عطلة البرلمان تستوجب اجتماع المجلس النيابي بشكل طارئ ودعوة المجلس للانعقاد بدورة انعقاد غير عادية، وتسمى دورة انعقاد غير عادية لكون المجلس يعقد اجتماعه في غير الوقت المحدد لها، وبشكل استثنائي¹¹⁰.

وقد اقر الدستور العراقي بحق الاجتماع بصورة غير عادية حيث جاء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في نص المادة 58 البند الاول من الدستور: لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه¹¹¹.

إن لمجلس النواب العراقي أن يجتمع في مبنى البرلمان في بغداد ويمكن أن يعقد اجتماعه في أماكن أخرى عند الاقتضاء بموجب نص المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس النواب "تتعقد جلسات المجلس في بغداد ويمكن عقدها في أماكن أخرى عند الاقتضاء"، وفي العراق ينعقد المجلس على الأقل يومين في الأسبوع ولهيئة الرئاسة تمديدًا أو تحديدها حسب الضرورة وفقا للمادة 22 من النظام الداخلي، إذ يجتمع المجلس في أغلب الأوقات في الساعة الحادية عشرة صباحا وتنفض جلساته لحين مناقشة جدول الأعمال المقرر، ويحدد رئيس المجلس انعقاد الجلسة التالية ووقتها، وبعد الانتهاء من الجلسة يحضر الجلسة، ويثبت فيه ما جرى من نقاشات في المجلس والقرارات التي اتخذت، ونرى أن الأيام المخصصة لانعقاد المجلس خلال الأسبوع قليلة، إذ نجد أن معظم البرلمانات في العالم تجتمع على الأقل أربعة أيام خلال الأسبوع، إذ أن هذا الأمر يؤدي إلى بطء أقرار القوانين¹¹².

نجد النص على علانية الجلسات في المادة 53 البند الاول من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 "تكون جلسات مجلس النواب علنية إلا إذا ارتأى لضرورة خلاف ذلك"، وبموجب النص تكون جلسات المجلس علنية، إذ يحق للمواطنين والعاملين في حقل الإعلام حضور جلسات المجلس بأذن من هيئة الرئاسة، كذلك يتطلب مبدأ

¹⁰⁹ شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مرجع سابق، ص 98-99

¹¹⁰ د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، 1968، ص 257

¹¹¹ شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مرجع سابق، ص 100

¹¹² شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مرجع سابق، ص 100

علنية الجلسات نشر محاضر الجلسات بالوسائل التي تراها هيئة رئاسة المجلس مناسبة، ونرى أن الاطلاع على سير الجلسات التي يعقدها المجلس والمناقشات التي تجري فيها من قبل النواب هي وجه من أوجه الرقابة التي يمارسه الشعب على نوابه، وبالرغم من علنية الجلسات ألا انه إذا تطلبت الضرورة يجوز أن تعقد الجلسة بصورة سرية، وحددت المادة 29 البند الأول من النظام الداخلي لمجلس النواب الجهات التي يحق لها طلب جلسة سرية "تكون جلسات المجلس علنية إلا إذا تطلبت الضرورة غير ذلك بطلب من رئيس الجلسة أو باقتراح من مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو بطلب من (35) عضواً من أعضائه وبموافقة المجلس بأغلبية الحاضرين، وفي هذه الحالة لا يحضر أحد الجلسة حتى من موظفي المجلس ويقوم النائبان ومن يُنسب من قبل هيئة الرئاسة بتنظيم المحضر"¹¹³

وتتخذ القرارات دائماً بالأغلبية البسيطة، بموجب المادة (59/ثانياً) من الدستور "تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك"، كذلك نصت المادة (23) من النظام الداخلي لمجلس النواب "وتتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين، ما لم ينص الدستور على غير ذلك، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس."¹¹⁴

المطلب الثاني: علاقة السلطة التشريعية ببقية السلطات ظل دستور 2005

أن تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني تقوم على التعاون والتوازن بين السلطتين، إذ يشترك البرلمان مع الحكومة في ممارسة بعض الاختصاصات من خلال عدة مظاهر، وبالمقابل تشترك الحكومة مع البرلمان في ممارسة بعض اختصاصاته، هنالك عدة مظاهر للتعاون بين السلطتين منها، منها اقتراح القوانين، إذ تمنح بعض الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني حق اقتراح القوانين للحكومة بالإضافة إلى البرلمان مع أن الوظيفة التشريعية من اختصاص السلطة التشريعية وقد اخذ به المشرع العراقي في دستور 2005¹¹⁵.

في النظام البرلماني يحق لكلا السلطتين التشريعية والتنفيذية اتخاذ إجراءات دستورية تتمكن بموجبها من الحد من طغيان السلطة الأخرى بما يحقق التوازن بينهما، وأهم مظاهر التوازن بين السلطتين هي الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ تستطيع أي منهما أن تنبه الأخرى في حالة تجاوزها لحدود اختصاصاتها،

¹¹³ شميم مزر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مرجع سابق، ص 103-104

¹¹⁴ شميم مزر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مرجع سابق، ص 107

¹¹⁵ المادة (60) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 "أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة".

فالسلطة التشريعية الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال عدة وسائل منها حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني، إذ يكون الوزراء مسؤولين أمام البرلمان، وفي حالة ثبوت تقصير الوزير يحق للسلطة التشريعية سحب الثقة من الوزير أو من الحكومة بأجمعها وبالتالي تؤدي استقالة الوزير أو الوزارة بأكملها¹¹⁶.

وفي مقابل هذه السلطات الممنوحة للبرلمان ولإيجاد التوازن بين السلطات يحق للحكومة حل البرلمان، وحل البرلمان إنهاء مدة عمل البرلمان قبل انتهاء المدة المحددة بالدستور ويترتب على حل البرلمان إجراء انتخابات مبكرة لاختيار برلمان جديد، ويكون حق حل البرلمان بحسب التنظيم الدستوري له، أما لرئيس الجمهورية، أو يكون قرار الحل بيد الوزارة¹¹⁷.

كذلك للسلطة التنفيذية في سبيل إيجاد التوازن بين السلطتين الحق في دعوة البرلمان إلى الانعقاد بعد إجراء الانتخابات النيابية لتشكيل المجلس من قبل رئيس الدولة، كذلك للحكومة أيضاً دعوة البرلمان لعقد جلسة استثنائية بسبب ظروف استثنائية قد تطرأ على الدولة تحتاج اتخاذ إجراءات استثنائية سريعة، كذلك للحكومة فض أو تأجيل دورات انعقاد البرلمان العادية وغير العادية¹¹⁸.

يختلف النظام البرلماني عن الأنظمة السياسية الأخرى النظام الرئاسي، ونظام الجمعية، فالنظام الرئاسي يقوم على الفصل التام بين السلطات العامة في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بحيث كل منها مستقلة استقلالاً كاملاً في ممارستها لاختصاصاتها المحددة لها بموجب الدستور، ويتميز النظام الرئاسي أن رئيس الدولة يكون منتخب من قبل الشعب مباشرة، ويتمتع بسلطات واسعة فالتعاون والرقابة المتبادلة تعد من أهم صفات النظام البرلماني.

¹¹⁶ د. محمد كامل ليلة، المبادئ الدستورية والنظم السياسية، ط1، دار الفكر العربي، 1959، ص700 وما بعدها

¹¹⁷ د. سعيد أبو شعير، القانون الدستوري والنظم الدستورية المقارنة، ج2، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص210.

¹¹⁸ المادة (58/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 "لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرأ على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه"

الخاتمة

النتائج:

ان دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد قام بإعطاء صلاحيات أوسع للسلطة التشريعية من خلال تبني النظام البرلماني كنظام الدولة العراقية وقد اخذ بنظام المجلسين الا انه لم يتطرق الى مجلس الاتحاد بل ترك امر تشكيله لمجلس النواب، وكذلك اخذ دستور 2005 بمبدأ الكوتا حيث نص على انه يجب ان يكون 25% من أعضاء مجلس النواب من النساء كما نص على شمول عدة مقاعد للأقليات، وكذلك اخذ الدستور بمبدأ رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ومبدأ الفصل بين السلطات النسبي الذي يشير الى وجود علاقة تعاون ورقابة بين السلطات الاتحادية في الدولة، ويذكر ان الدستور لم يتطرق الى شروط العضوية في مجلس النواب بل ترك ذلك الامر للنظام الداخلي من اجل تنظيمه.

التوصيات:

على ضوء ما تبين لنا من نتائج نقترح ما يأتي:

- 1- نص الدستور على شروط العضوية لتأكيد أهمية مجلس النواب في البناء الدستوري للدولة ولإعطائها سمة السمو الموضوعي والشكلي الذي تتسم به النصوص الدستورية وكذلك لأبعادها عن تدخل المشرع العادي من خلال التعديل بالإضافة او الحذف.
- 2- القيام بالتعديلات الدستورية التي سيتم إدخالها على الدستور وفقا لنص المادة 142 وان يتضمن التعديل الية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته والعلاقة بين المجلسين من اجل ضمان استقرار النصوص التي تنظمه وبغية تأسيس نظام فدرالي متكامل الى حد ما.
- 3- تعديل المادة 61 البند السابع من الدستور التي توضح على من يتم طرح الأسئلة من قبل مجلس النواب لغرض ممارسة دوره الرقابي فنرتأى انه من الأفضل اضافة عبارة "او من هم بدرجة وزير" بعد كلمة الوزراء.

المصادر

الكتب:

- 1- اندرو هيوود، السياسة، جي. دبليو سميث-برستل، 2002 الطبعة 2
- 2- د. إبراهيم إبراهيم أالصالح، دراسات في نظرية القانون، جامعة الأردن، 1991
- 3- د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، جزء 1، الدول وأنظمتها، دار العلم للملايين، بيروت، 1968
- 4- د. أعاد علي حمود، المالية العامة والتشريع المالي (الكتاب الثاني) مطبعة جامعة الموصل، 1987
- 5- د. حسن سيد أحمد اسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا، طبعة 1، القاهرة، دار النهضة العربية، 1977
- 6- د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، المكتبة القانونية-بغداد
- 7- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط1، مكتبة السنيهوري، بغداد، 2012
- 8- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنيهوري-بيروت، 2019
- 9- د. سعيد أبو شعير، القانون الدستور والنظم السياسية المقارنة، ج2، النظم السياسية طرق ممارسة السلطة أسس الأنظمة السياسية وتطبيقاتها عنها، طبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية.
- 10- د. سعيد أبو شعير، القانون الدستوري والنظم الدستورية المقارنة، ج2، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر
- 11- د. سليمان الطماوي، السلطات الثالث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دراسة مقارنة الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996
- 12- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، مطبعة الفكر العربي، بدون سنة طبع
- 13- د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، مجلة دراسات الخليج العربية، الكويت، 1985
- 14- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1968

- 15- د. عبد المنعم محفوظ ود. نعمان الخطيب، مبادئ في النظم السياسية، دار الفرقان للنشر والتوزيع-الأردن طبعة 1، 1987
- 16- د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع-النجف الاشرف الطبعة الأولى، 2010
- 17- د. عصام سليمان، لأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق 2010
- 18- د. علي الوردي، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث المجلد الرابع الجزء السادس القسم الأول- قم إيران
- 19- د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، مؤسسة دار الصادق الثقافية
- 20- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط1، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، 1980، ص10،
- 21- د. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان، مؤسسة الثقافة القانونية-بغداد، 2008،
- 22- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974
- 23- د. مجيد حميد العنبيكي، الدستور البريطاني، المكتبة الوطنية، بغداد 2003
- 24- د. محسن خليل، النظام السياسية والقانون الدستوري، دراسة لأسس وصور الأنظمة السياسية الحديثة وللنظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية
- 25- د. محمد أبو زيد محمد، الوجيز في القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري)، بدون مكان طبع، 2002
- 26- د. محمد علي ال ياسين، القانون الدستوري: المبادئ الدستورية العامة، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر بيروت، 1990
- 27- د. محمد فهمي درويش، أصول العمل البرلماني، النظرية والتطبيق في ضوء الدستور والنظام النيابي المصري، الكويت، مؤسسة دار الكتب، 1996
- 28- د. محمد فهمي درويش، أصول العمل البرلماني، النظرية والتطبيق في ضوء الدستور والنظام النيابي المصري، الكويت، مؤسسة دار الكتب، 1996
- 29- د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، الإسكندرية، 1966

- 30- رود هايچ، العلوم السياسية مقارنة تقديمية 2017،
- 31- ريشاردسون وساليس، البرلمان الإنكليزي في العصور الوسطى 1981
- 32- السيد عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، جزء 9، طبعة 3، بدون مكان طبع، 1968
- 33- ماديكوت، جذور البرلمان الإنكليزي، دار نشر جامعة أكسفورد، 2010
- 34- مايتلاند، التاريخ الدستوري لإنكلترا 1908، مطبعة جامعة كامبريدج
- 35- محمد كامل ليلة، المبادئ الدستورية والنظم السياسية، ط1، دار الفكر العربي، 1959
- 36- منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، دار القادسية للطباعة، بغداد، 1981
- 37- وحيد رأفت، ود. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، لمطبعة العصرية، 1937

الرسائل والاطاريح:

- 1- أ. تغريد عبد القادر علي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003
- 2- أ. علي جاسم العبيدي، رئيس الدولة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1983
- 3- أ. منال يونس عبد الرزاق الالوسي، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري 1925 و1970، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1997
- 4- د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1973
- 5- شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية - كلية القانون - قسم القانون العام
- 6- عبد الله رحمه الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1991،

المجلات:

- 1- د. حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة (دراسة في الاستجواب البرلماني)، مجلة الحقوق، العدد (10)، المجلد (3) السنة (5)، 2010
- 2- د. ليث عبد المحسن جواد الزبيدي، مستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة قضايا سياسية، العدد (29، 30)، 2012
- 3- محمد احمد يوسف خضر، مفهوم السلطة في فلسفة ميشيل فوكو، مجلة بحوث كلية الاداب في جامعة المنوفية عدد 106، 2016

المتون (الدساتير والقوانين):

- 1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005
- 2- القانون الاساسي العراقي لعام 1925
- 3- دستور العراق لسنة 1970
- 4- دستور سوريا لسنة 2012
- 5- دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958
- 6- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004
- 7- قانون الانتخاب رقم 12 لسنة 2018
- 8- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007

المعاجم والقواميس:

- 1- الامام العلامة ابن منظور، لسان العرب
- 2- حارث سليمان فاروق، المعجم القانوني، مكتبة لبنان ناشرون
- 3- د. عبد الفتاح مراد، معجم مراد القانوني والاقتصادي والتجاري، جزء 3، بدون مكان طبع، بدون سنة طبع
- 4- د. عبد الوهاب ألكيالي وآخرون، موسوعة السياسة، جزء 1، طبعة 1، مركز الطباعة الحديثة

5- د. ناظم عبد الواحد الجاسور، معجم المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، دار النهضة

العربية، بيروت، لبنان، 2008

6- قاموس ومعجم المعاني الالكتروني

الاحكام القضائية

1- العدد(23/اتحادية /2007) بتاريخ 2007/10/21

تم بحمد الله

الحمد لله
والصلاة والسلام
على سيدنا محمد
وآله الطيبين الطاهرين
الطاهرين