السلطة التشريعية الفيدرالية في الدستورين الأمريكي والعراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥(دراسة تحليلية مقارنة)

م. تافگه حمه كريم حمه صالح
المعهد الفني في جمجمال/ جامعة پوليتكنيك السليمانية،
د. نيكولا أشرف نامق شالي
كلية الأعمال، جامعة چرموو، جمجمال، إقليم كوردستان

The federal legislative authority in the permanent American and Iraqi constitutions of 2005 (a comparative analytical study)

M. Tafagah Hama Karim Hama Salih
Chamchamal Technical Institute/ Polytechnic University of Sulaimani,
Dr.. Nicolas Ashraf Namik Shali
College of Business, Chamchamal University, Kurdistan Region

المستخلص: تعد السلطة التشريعية خاصة في الدول الفيدرالية العماد الأساس للتمثيل الديمقراطي وشرعنة السلطة السياسية, لما تتسم به هذه النوع من الدول بالتعددية. لذا كيفية تكوين هذه السلطة وتحديد ما يتمتع به من صلاحيات واختصاصات وممارستها لدورها الفعال يعد الضامن الوحيد لبقاء وحدة هذه الدول, وبالتالي التخطي نحو نظام ديمقراطي متعدد. ولعل أبرز الدول الفيدرالية وأقدمها وأكثرها تطورا مقارنة بغيرها من حيث استقرار العمل البرلماني هي الولايات المتحدة الأمريكية, وبما إن العراق منذ عام ٢٠٠٣ في التخطي نحو الديمقراطية وإرساء مبادئها على نحو يحقق المصالح العليا للدولة, خاصة بعد أن أرست في دستورها لعام ٢٠٠٥ النظام الفيدرالي كحل وسط للتعايش السلمي بين مكونات الشعب العراقي وكضمان لبقاء وحدة العراق في ظل عملية الحول الديمقراطي. بما إن الفيدرالية بالعراق حديثة مقارنة بأمريكا, والمشاكل التي تواجهها العراق بسبب عدم استقرار الأوضاع السياسية وتضارب المصالح وتصادم الأجندات في تفاقم مستمر في ظل غياب برلمان فعال يكون لها دور في حسم المشاكل العالقة بين مكونات الشعب العراقي وكذلك بين حكومتي المركز وإقليم كوردستان, مما قد يترتب عليه تفكك الدولة العراقية الفيدرالية إلى دولة موحدة أو إلى دول عدة حسب الظروف مما يشكل تهديدا على العراق واستقرار الأوضاع فيها. للخروج من هذه الأزمات, يجب أن يتم تحديد أسباب ضعف دور البرلمان وكيفية تفعيلها في أداء مهامها, وهنا بالإمكان الاستفادة من

النموذج الفدرالي الأمريكي خاصة بعد أن ثبتت نجاعتها على غرار السنوات الماضية في إدارة المكونات المختلفة للشعب الأمريكي وفي إرساء النظام الديمقراطي وتحقيق مصالح الدولة العليا.

الكلمات المفتاحية:الدستور الأمريكي المعدل لسنة ١٧٨٧, دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, السلطة التشريعية الفيدرالية.

Abstract

The legislative authority, especially in federal states, is the mainstay of democratic representation, due to the pluralism that characterizes this type of state. So how to configure this power and determine what it has Powers and competencies and practice its effective role is the only guarantee for the unity of these states. And therefore

Skipping towards a pluralistic democracy. Perhaps the most prominent, oldest and most developed federal country compared to others in terms of the stability of parliamentary work is the United States of America, Since 2003, Iraq has been advancing towards democracy and establishing its principles in order to achieve the supreme interests of the state. Especially after it established in its permanent constitution of 2005 the federal system as a compromise solution for peaceful coexistence between the components of the Iraqi people And as a guarantee for the survival of the unity of Iraq in light of the process of democratic transition. Federalism in Iraq is modern compared to America. The problems that Iraq is facing due to the instability of the political situation, the conflict of interests and the clash of agendas are constantly exacerbating. And in the absence of an effective parliament In the absence of an effective parliament, it has a role in resolving the outstanding problems between the components of the Iraqi people, as well as between the governments of the center and the Kurdistan Region. Which may result in the disintegration of the federal Iraqi state

into a unified state or into several countries, depending on the circumstances, which constitutes a threat to Iraq and the stability of conditions there. In order to get out of these crises, the reasons for the weak role of parliament must be identified and how to activate it in performing its duties. Here, it is possible to benefit from the American federal model, especially after it has proven its effectiveness, as in previous years, in managing the various components of the American people and in establishing the democratic system and achieving the supreme interests of the state.

Key Words:The Amended American Constitution of 1787, The Iraqi Permanent Constitution of 2005, Iraq, Federal Legislative Authority.

المقدمة

البرلمان كفكرة ظهر في القرن الثالث عشر في بريطانيا, من ثم انتشر في الدول الأخرى في العالم(١). وهو إحدى السلطات الرئيسية داخل الدولة وتعد دلالة للديمقراطيات التمثيلية المعاصرة وشرعنة للسلطة السياسية(٢), تتواجد هذه السلطة في جميع أنواع الدول رغم اختلاف النظم السياسية ونوع الحكم فيها. لكنها تختلف من حيث التكوين استنادا إلى نوع الدولة, إذ هناك دول تتألف السلطة التشريعية فيها من مجلسين كأمريكا وبريطانيا والعراق وغالبية الدول الأوربية, وفي دول أخرى تتألف من مجلس واحد كغالبية الدول في الشرق الأوسط والدول الأفريقية. وكما تبعا لنوع نظام الحكم السائد تختلف دور هذه السلطة, ففي بعض الدول منها الديمقراطية لها دور فعال في الحياة القانونية والسياسية وحتى الاجتماعية, وفي دول أخرى وخاصة منها العربية كانت مؤسسات ضعيفة إن وجدت وفاقدة للقوة أمام سيطرة الفرد الحاكم وانحصر دوره فقط في تصديق ما يريده هو, كما دورهم في صنع القوانين أصبحت شكلية مما أدى إلى فقدان ثقة الشعب فيها. إلا أن في أوائل سبعينيات القرن المنصرم وبعد سقوط الكثير من الحكومات الاستبدادية وانهيار الكتلة الشيوعية وتفكك الاتحاد السوفيتي, تغيرت تدريجيا هذه الصورة السلبية

(١) ينظر ئەنجومەنی نوێنەرانی عێراق لەژێر سایەی دەستوری هەمیشەیی, رێکخراوی هاریکاری مافی مرۆڤ, عێراق, ٢٠٠٦, ص٣.

(٢) ينظر فيليب ريور, ترجمة د. خليل أحمد خليل, سوسيولوجيا التواصل السياسي, الطبعة الأولى, دار الفارابي, لبنان, ٢٠٠٨, ص ص٢٨-٣١.

وبدأت معظم الدول النامية تدخل مرحلة جديدة من التغير السياسي فيما يسمى بموجة التحول الديمقراطي في العالم. ففي الفترة ما بين (١٩٧٤-١٩٩٠) ظهرت في الدول النامية حوالي ثلاثين حكومة ديمقراطية جديدة كانت ترتكز على وجود برلمان فعال, وفي التسعينات أصبحت البرلمانات أقوى مما كانت عليه سابقا والسبب في ذلك يرجع إلى زيادة نسبة النظم الديمقراطية في العالم المعاصر بشكل واضح منذ عام ١٩٩٢[١]. وفي طليعة القرن العشرين, شهد النشاط السياسي تحولا حاسما مع توطيد النظام البرلماني, لإفرازها برلمانا فعالا مما أنعكس إيجابا على عملية التحول الديمقراطي خاصة في الدول الغربية, وطال هذا التحول الدول الشرقية أيضا منها الدول العربية كالعراق وتونس وكويت وجزائر.

أهمية البحث: تكمن أهمية بحثنا في تسليط الضوء على:

١. البرلمان كإحدى سلطات الدولة, له دور ملحوظ في رسم سياسة الدولة وصنع القوانين ومراقبة أعمال الحكومة.
٢. انتخاب أعضاء السلطة التشريعية يتم من قبل الشعب, لذا يجب على النواب أن يجسدوا الصورة الحقيقية لمتطلبات الشعب ويعملون على تحقيقها, خاصة في دولة كالعراق والتي منذ عام ٢٠٠٣ في طريقها إلى التحول الديمقراطي بالشكل التي تتوافق مع طبيعة الدولة العراقية الجديدة وخصوصيتها. إلا إن هذه المحاولات بآت بالفشل بسبب عدم وجود برلمان فعال, وكيفية تمثيل الشعب فيها وكذلك عدم قدرة هذه السلطة لممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها في أداء مهامها.

إشكالية البحث: تأتي إشكالية دراستنا في البحث والتمحيص لبيان أسباب فشل البرلمان العراقي في أداء مهامه, من هنا تأتي دراستنا لتوضيح كافة الجوانب المتعلقة بهذه السلطة في العراق, بهدف تفعيل دورها. وفي ضوء هذه الإشكالية يمكن طرح عدة تساؤلات منها:

١. ما هي الأسباب الحقيقية وراء ضعف البرلمان العراقي وعدم قدرته في لعب دوره الفعال في أداء مهامه كما ينبغي, رغم ما يتمتع به هذه السلطة من اختصاصات واسعة.
٢. ما هي الأسباب التي أعاقت تكوين المجلس الاتحادي في العراق.

(١) ينظر د. علي الصاوي, مستقبل البرلمان في العالم العربي, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٠, ص ص٤٢-٤٣.

٣. ما هي المعالجة القانونية لتفعيل دور البرلمان العراقي واكتمال عملية التحول الديمقراطي التى لم تتوفق العراق للتخطي نحوها بالشكل المطلوب.

هدف البحث: يتمثل أهداف البحث فيما يلي:

١. بيان كيفية تشكيل السلطتين التشريعيتين الفيدراليتين الأمريكية والعراقية, وما لهما من اختصاصات ومن ثم مقارنتهما. ذلك لأن هذه السلطة في الدولة الأمريكية تعتبر أكثر تطورا مقارنة بالتي تتواجد في الدول الأخرى في العالم بالأخص العراق من حيث العمل البرلماني وفاعليتها.

٢. تحديد الآليات الفعالة لتفعيل دور وأداء البرلمان العراقي.

فرضية البحث: للإجابة على التساؤلات المطروحة، تنطلق دراستنا من فرضية مفادها:

"بما إن البرلمان إحدى سلطات الدولة الرئيسية, لذا من الضروري بيان كيفية تكوينه وما له من صلاحيات واختصاصات, خاصة فى الدول الفيدرالية التي في الغالب تتسم بالتعددية كالدولتين الفيدرالية الأمريكية والعراقية. ذلك لما يتمتع به هذه السلطة من مكانة دستورية, فضلا عن دورها التشريعي الفعال في الحياة القانونية والسياسية ودورها الحاسم في حل العديد من المشاكل التي قد تقع بين المكونات المختلفة التي تتواجد في الأغلب بالدول الفيدرالية بالأخص في دولة كالعراق. إن عدم فاعلية هذه السلطة في العراق وغياب دورها في حل المشاكل العالقة بين حكومتي المركز وإقليم كوردستان في ظل تفاقم الأزمات، يشكل الأمر تهديدا بالغ الخطورة على سلامة وحده العراق والترابط الاجتماعي, مما يزعزع الأمن والاستقرار القانوني والسياسي فيه, مما قد يؤدي إلى تفكك الدولة العراقية ما لم تلعب البرلمان دورها في هذا الصدد".

منهجية البحث: للوقوف على إشكالية بحثنا لقد وجدنا من الأنسب الاعتماد على المنهجين (التحليلي والمقارن).

هيكلية البحث: يتكون من مبحثين أساسيين، خصصنا الأول للسلطة التشريعية الفيدرالية في أمريكا والعراق من حيث التكوين وما يتمتعان به من صلاحيات واختصاصات، وأفردنا الثاني للمقارنة بين هاتين السلطتين التشريعيتين لبيان نقاط الشبه والخلاف بينهما, وننهي دراستنا بخاتمة متضمنة جملة من النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: تكوين واختصاصات السلطة التشريعية في أمريكا والعراق: نتناول في هذا المبحث كيفية تكوين السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية, مع ما لكل منهما من صلاحيات واختصاصات وذلك في مطلبين بالشكل الآتي:

المطلب الأول: السلطة التشريعية وفق الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ المعدل: نتناول في هذا المطلب البرلمان الأمريكي من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تكوين السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية: تعد الولايات المتحدة الأمريكية من أوائل الدول الفيدرالية في التأريخ المعاصر[١], وضع دستوره الفيدرالي عام ١٧٨٧ وأصبح نافذ المفعول في عام ١٧٨٩[٢] ليومنا هذا. لكن مع إجراء العديد من التعديلات فيه, إذ وصل عدد هذه التعديلات ليومنا هذا إلى سادس وعشرون تعديل.

لقد حدد الدستور الأمريكي السلطات الفيدرالية, بأنها هي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية[٣]. لكن ما يهمنا هي السلطة التشريعية, لكونه محل دراستنا لذا سنبين كيفية تكوينها واختيار أعضائها ومدة عضويتهم وكما نبين ما لها من صلاحيات واختصاصات.

يتألف البرلمان الأمريكي من مجلسين, احدهما يمثل الشعب يدعى ب(مجلس النواب) والثاني يمثل الولايات يسمى ب(مجلس الشيوخ), وكلاهما معا يعرفان باسم الكونكرس[٤]. وهو ما سنبحثه كالآتي:

أولا: مجلس النواب: يتم انتخاب أعضاء هذا المجلس من قبل الناخبين بشكل مباشر, ومدة العضوية فيه سنتين[٥], ويشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية هذا المجلس أن لا يقل عمره عن خمسة وعشرون سنة, ويكون حاملا للجنسية الأمريكية منذ سبع سنوات على الأقل, وان يكون مقيما في الولاية التي يتم انتخابه فيها[٦]. واستنادا إلى ما ورد فى التعديل الرابع عشر من الدستور الأمريكي عدد أعضاء هذا المجلس يستند إلى عدد السكان لهذا لم يحدد الدستور عدد أعضائه, لكن نص على أنه يجب ألا يزيد عدد النواب عن نائب واحد لكل ثلاثين ألف نسمة, ولكن يجب أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل[٧]. وفي حال شغور مقعد أو أكثر من

(١) ينظر حسن قرتولي, الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والأقليات في إطار القانون الدستوري والدولي, الطبعة الأولى, دار الفارابي, بيروت, ٢٠٠٤, ص٢٥٠.

(٢) ينظر د. حميد الساعدي, مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق, دار الحكمة للطباعة والنشر, الموصل, ١٩٩٩, ص٥١.

(٣) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المواد ١ إلى ٣.

(٤)ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٢/ ١.

(٥) المادة ١/ ف١ من الدستور نفسه.

(٦) المادة ١/ ف٢/ ٢ من الدستور نفسه.

(٧) المادة ١/ ف٢/ ٣ من الدستور نفسه وينظر وزارة الخارجية الأمريكية, موجز نظام الحكم الأمريكي, بدون تاريخ, ص٩٢.

مقاعد مجلس النواب في أي ولاية, تدعو السلطة التنفيذية فيها إلى إجراء انتخابات لملء هذا المقعد أو المقاعد الشاغرة(١).

ثانيا: مجلس الشيوخ: بموجب التعديل السابع عشر للدستور الأمريكي يتألف هذا المجلس من شيخين عن كل ولاية, ذلك على أساس المساواة بين الولايات. يتم انتخابهم بشكل مباشر, ويكون لكل شيخ صوت واحد داخل هذا المجلس(٢). ويشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية هذا المجلس أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة, ويكون متمتعا بالجنسية الأمريكية لمدة لا تقل عن تسع سنوات, وأن يكون مقيما في الولاية التي يتم انتخابه فيها(٣). وبصورة عامة لكل ولاية أن تفرض شروطا إضافية لانتخاب من يمثلها في الكونكرس, ومع ذلك منح الدستور كلا المجلسين صلاحية تقرير مؤهلات أعضائه(٤). وفيما يتعلق بالعضوية في هذا المجلس يكون لمدة ست سنوات, تتعاقب فترات العضوية فيه, فبعد نتيجة الانتخابات الأولى واجتماع هذا المجلس, يتم تقسيم أعضائه إلى ثلاث فئات متساوية قدر الإمكان. مدة عضوية الفئة الأولى تنتهي بعد سنتين, والفئة الثانية تنتهي عضويتهم بانتهاء السنة الرابعة, أما الفئة الثالثة تنقضي مدة عضويتهم بإتمام السنة السادسة. وهو ما يعني اختيار الثلث مرة كل سنتين. واستنادا إلى ما ورد فى التعديل السابع عشر من الدستور إذا شغر مقعد أو أكثر بسبب الاستقالة أو سواها في أي ولاية, جاز للسلطة التنفيذية فيها أن تجري تعيينات مؤقتة ريثما يعقد الاجتماع التالي للبرلمان الذي يقوم عندئذ بملء المقاعد الشاغرة(٥).

يذكر أن طريقة انتخاب أعضاء الكونكرس بكلا مجلسيه وكذلك آلية تنظيم أماكن ومواعيد عملهم, يحددها برلمان الولايات, ذلك استنادا إلى ما ورد في التعديل العشرون من الدستور الأمريكي. وللكونكرس صلاحية تشريع قانون يحدد تلك الأنظمة أو يعدلها, باستثناء ما يتعلق بدوائر اختيار الشيوخ. والكونكرس يجتمع على الأقل مرة في كل عام, وموعد هذا الاجتماع يكون في أول يوم أثنين من شهر كانون الأول ما لم يتم تحديد موعد آخر(٦).

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٢/ ٤.

(٢) المادة ١/ ف٣/ ١ من الدستور نفسه.

(٣) المادة ١/ ف٣/ ٣ من الدستور نفسه.

(٤) المادة ١/ ف٥/ ١ من الدستور نفسه وينظر وزارة الخارجية الأمريكية, المصدر السابق, ص٩٤.

(٥) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٣/ ١-٢.

(٦) المادة ١/ ف٤ من الدستور نفسه.

أما النصاب القانونى لانعقاد الجلسات لقيام الكونكرس بأعماله يتحقق بالأغلبية, ولعدد أقل إمكانية تأجيل الجلسة من يوم لأخر, ولكن رفعها من قبل أي من المجلسين لأكثر من ثلاثة أيام أمر غير مسموح به أثناء انعقاد دورة الكونكرس ما لم يتم استحصال موافقة المجلس الآخر. ولا يجوز أيضا نقل الجلسات إلى مكان آخر خلاف الذي يجتمع فيه كلا المجلسين, ولهم أيضا سلطة إجبار الأعضاء المتغيبين على الحضور بالطريقة التي يرونها مناسبة[١]. من وقت لآخر ينشر الكونكرس محاضر الجلسات, باستثناء تلك الأجزاء التي تستلزم السرية, ويسجل في المحاضر تصويت أعضاء المجلسين في أي مسألة سواء أكان بالموافقة أو الرفض, بشرط إن يوافق على ذلك خمس عدد الأعضاء الحاضرين[٢]. ورد في التعديل الرابع عشر للدستور الأمريكي, بأنه لا يجوز لأي عضو في الكونكرس طول مدة عضويته أن يشغل أي منصب مدني خاضع لسلطة أمريكا, وبعكسه لا يسمح لأي شخص يشغل أي منصب خاضع لسلطان أمريكا أن يكون عضوا في مجلسي الكونكرس طوال مدة استمراره في منصبه[٣]. الجدير بالذكر إن أعضاء الكونكرس بكلا مجلسيه يؤدون وظائفهم بصفتهم ممثلي الشعب, وليس الأحزاب الذي رشحهم, لذا الأعمال التشريعية التي يقومون بها عادة ما تكون فردية ومتعلقة بأمور تهم مؤيديهم, مما يعكس تنوعا كبيرا من تمثيل الناخبين في المجلسين وحرية التصرف. وبهذا يكون عضو الكونكرس صاحب مجموعة ناخبين خاصة به ومخلصة له. لذا الكونكرس يكون هيئة تجمع بين زملاء لا هيئة ذات سلطة هرمية, فالسلطة تسير فيها بجميع الاتجاهات عمليا, وليس من الرأس إلى القاعدة كما هي الحال في السلطات الهرمية التي نراها في المؤسسات الكبرى, مما يعني إن ليس هنالك إلا القليل من المركزية وذلك فقط في الحالات التي يقرها الدستور الأمريكي. أما السياسات البرلمانية تصنعها الائتلافات وتتغير تركيبها بتغير القضية المعروضة, وفي بعض الأحيان خاصة عندما تكون هناك ضغوط متعارضة من البيت الأبيض ومن جماعات عرقية أو اقتصادية هامة, في هذه الحالة يلجأ المشرعون إلى قواعد النظام الداخلي لتفادي استعداء قطاع ذي نفوذ ولتأخير اتخاذ قرار ما, وقد يجري تأجيل البت في قضية ما على أساس إن اللجنة المختصة لم تعقد جلسات كافية بصددها, أو قد يطلب الكونكرس من

(١) المادة ١/ ف٥/ ١-٤ من الدستور نفسه.

(٢) المادة ١/ ف٥/ ٣ من الدستور نفسه.

(٣) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٦/ ٢ وينظر القاضي وليم او. دوكلاس, الحرية في ظل القانون, منشورات دار مكتبة الحياة, بيروت, ب ت, ص٧١.

مصلحة حكومية ما إعداد تقرير مفصل قبل البدء بدراسة قضية معينة أو إن القضية قد تجمد أو أهمل من قبل أحد مجلسي الكونكرس. مما يعني بحثها واعتبارها كأنها لم تكن دون اتخاذ أي قرار في أساسها[١].

الفرع الثاني: اختصاصات السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية: استنادا إلى ما ورد في الدستور الأمريكي المعدل للكونكرس عدة اختصاصات أهمها تتمثل فيما يلي:

أولا: من حيث التشريع: بموجب الدستور تناط جميع السلطات التشريعية في أمريكا بالكونكرس[٢], ليختص بسن القوانين الاتحادية. ويباشر كلا المجلسين هذا الاختصاص على قدم المساواة, مع وجود الأرجحية لمجلس النواب فقط في اقتراح القوانين المتعلقة بتحصيل الإيرادات الحكومية, ولمجلس الشيوخ حسب الضرورة أن يقترح أو يوافق على تعديلات كما هو عليه الحال في مشاريع القوانين الأخرى[٣]. خلال ما تقدم يتضح بأن الولايات الكبيرة تكون أكثر نفوذا وتأثيرا على مالية الدولة مقارنة بالولايات الصغيرة, لكن مع هذا ومن الناحية العملية يمكن لأي من المجلسين أن يصوت بعدم الموافقة على أية مشروع قانون حتى ولو حظي بموافقة المجلس الآخر. أي إن مجلس الشيوخ له أن لا يوافق على مشروع ذلك القانون أو أية قانون آخر قد حظى سابقا بموافقة مجلس النواب, ويكون له أيضا أن يضيف إليه تعديلات تغير من طبيعته. وفي حال حصول كل هذا يتوجب على لجنة مؤلفة من أعضاء كلا المجلسين أن تجتمع وتعمل للوصول إلى حل وسط يرضي الجانبين, لكي يصبح مشروع القانون بصيغته الجديدة المتفق عليه قانونا[٤].

يذكر أن داخل الكونكرس "يوضع التشريع في الغالب بواسطة لجان قوية في كل من المجلسين, ففي كل مجلس عدد من اللجان الدائمة المختصة بالتشريع[٥], وكما قد تنشأ بعض اللجان

(١) ينظر وزارة الخارجية الأمريكية, المصدر السابق, ص ص١٠٥-١٠٦.

(٢) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف١.

(٣) المادة ١/ ف٧/ ١ من الدستور نفسه.

(٤) ينظر وزارة الخارجية الأمريكية, المصدر السابق, ص٩٦.

(٥) في الكونكرس الأمريكي بكلا مجلسيه لجان متخصصة, حيث يوجد في مجلس النواب (٢٢) لجان دائمة بالإضافة إلى لجان دائمة مشتركة مؤلفة من أعضاء كلا المجلسين. كما باستطاعة كل من المجلسين أن تشكل لجان خاصة أو مختارة لمناقشة مسائل معينة, ونتيجة لزيادة أعمال اللجان, شكلت اللجان الدائمة حوالي (٣٠٠) لجنة فرعية. يقومون بأعمال البحث وجمع المعلومات وتحليل ودراسة المشاريع والقضايا في الكونكرس, وبعدها تقرر اللجنة ما إذا كانت تود الموافقة على مشروع القانون المعني فتوصي بذلك, أو قد توصي بالموافقة على المشروع لكن مع إجراء التعديلات فيه, أو أحيانا تقرر عدم النظر في مشرع القانون, أو تعمد إلى ترقينه مما يؤدي إلى إلغائه كليا. فبعد خروج مشروع القوانين من اللجان يتم الموافقة عليها من قبل كلا مجلسي الكونكرس وتتولى لجنة أخرى وهي اللجنة المشتركة التوفيق بين الاختلافات في صيغتي مشروعي القانونين الصادرتين من كلا مجلسي الكونكرس وذلك إذا وجد مثل هذه الاختلافات, وتعتمد اللجنة المشتركة إلى التوفيق بين الصيغتين وتقوم بوضع صيغة معينة ترضي جميع الأعضاء, وبعدها تحيل مشروع القانون بصيغته الجديدة إلى الكونكرس بكلا مجلسيه من اجل مناقشته. وفي حال الموافقة على مشروع القانون يرسل إلى رئيس الجمهورية للتوقيع عليه. وهذه اللجان البرلمانية تعتبر هيئة تشريعية مصغرة, وهي لجان حيوية وبالغة

الخاصة كلما دعت الحاجة إلى ذلك. أما عضوية هذه اللجان فتقرر بالمشاورات الحزبية, وينال حزب الأكثرية في كل مجلس أكثرية الأعضاء في هذه اللجان المختلفة. وينتخب رؤساء هذه اللجان من بين أعضاء حزب الأكثرية على أساس الأقدمية. وإذا اقترح مشروع قانون في المجلس أحيل إلى اللجنة المتخصصة ليصاغ صياغة ملائمة, وعادة يتم ذلك بعد إجراء النقاش العام حول المشروع, ثم بعد ذلك يعاد إلى المجلس بكامل أعضائه للبحث والاقتراع"[١].

يذكر إن كل مشروع قانون ينال موافقة الكونكرس بكلا مجلسيه, قبل أن يصبح قانونا, يجب أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة, فإذا وافق عليه وقعه, كما وفي حال إذا لم يعيد الرئيس أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام (تستثنى منها أيام الأحد) من تقديمه له, يصبح مشروع القانون ذلك قانونا كما لو أنه وقعه, ما لم يحل الكونكرس بسبب رفعه لجلساته دون إعادة المشروع إليه, إذ في هذه الحالة لا يصبح المشروع قانونا. وفي حال اعتراض الرئيس على مشروع القانون, أعاده للمجلس الذي طرحه, وبالتالي على هذا المجلس تسجل مجمل نقاط الاعتراض ويباشر بإعادة دراسته, ومن ثم وفي حال موافقة أعضاء المجلس على إقرار مشروع القانون أرسل مع الاعتراضات إلى المجلس الآخر ليعاد دراسته كذلك, إذا أقره ثلثا أعضائه أصبح قانونا حتى دون موافقة الرئيس. كما أن كل مسألة أو قرار أو تصويت يستلزم موافقة كلا مجلسي الكونكرس ماعدا مسألة رفع الجلسات, يلزم تقديمه لرئيس الدولة لينال موافقته, وإذا لم يوافق, تعين إعادة إقراره من قبل ثلثي أعضاء الكونكرس وفقا للقواعد والقيود المحددة[٢].

يذكر أن للكونكرس بكلا مجلسيه اختصاص سن كافة التشريعات التي تنظم المجتمع في كافة الميادين وله صلاحية إصدار التشريعات في أي أمر يراه ضروريا من أجل تنظيم أعمال السلطات الثلاث ابتداء بوضعها لنظام داخلي تنظم سير العمل في كلا مجلسيه[٣] وصولا إلى

الأهمية لقيامها بالأعمال الأساسية التفصيلية في دراسة القوانين المقترحة داخل الكونكرس بكلا مجلسيه وتضعها في صيغتها المناسبة, أو قد تتخلى عنها تماما متى ما وجدت أن هذا المشروع لا يخدم مصالح الدولة ولا يحقق أهدافها. وتواصل هذه اللجان بدورها في دراسة الأوضاع التي ستواجه الولايات المتحدة الأمريكية في المستقبل وإعداد مشروع القوانين بصددها. إضافة لما سبق لهذه اللجان دور كبير في توفير الوقت داخل الكونكرس الأمريكي في اجتماعته لمناقشة مشروع القوانين ودراستها, حيث تقوم هذه اللجان بذلك الأعمال بدلا من الكونكرس وهذه اللجان هي لجان متخصصة, وبعد إتمام أعمالها على أكمل الوجه تقوم بإحالة مشروع القوانين إلى الكونكرس للتصويت عليه ومن ثم مصادقته. وما تقوم به هذه اللجان يترتب عليه سن قانون فعال من قبل الكونكرس بصورة تتلاءم مع متطلبات العصر وحاجة المجتمع ومصالح الدولة العليا. وبالتالي يؤدي ذلك إلى تحقيق أهداف الدولة بما يخدم تطورها وإزدهارها في المستقبل. (ينظر وزارة الخارجية الأمريكية, المصدر السابق, ص٩٩).

(١) ينظر القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي, الدول الاتحادية (٥) السلطة التشريعية, المكتبة القانونية, بغداد, ٢٠٠٤, ص١١٨.

(٢) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٧/ ٢-٣.

(٣) المادة ١/ ف٥/ ٢ من الدستور نفسه.

إصدار قوانين تنظم أعمال السلطتين التنفيذية والقضائية[١], وكذلك لها أن تسن أي تشريع يرى إنه يخدم المصلحة العليا للدولة وبما يحقق أهدافها ومنها ما ورد في التعديل الثالث عشر من الدستور الأمريكي بخصوص إصدارها للقوانين المتعلقة بتحريم الرق والتشغيل الإكراهي في الولايات المتحدة وفي أي مكان خاضع لسلطانها إلا كعقاب على جرم حكم على مقترفه بذلك حسب الأصول. ولها أيضا استنادا إلى ما ورد في التعديل الثامن عشر من الدستور أن تصدر قانونا يحظر إنتاج أو بيع أو نقل المشروبات الكحولية المسكرة داخل الولايات المتحدة وجميع المناطق الخاضعة لسلطانها أو تصديرها منها أو استيرادها إليها لغرض تعاطيها للشرب..إلخ[٢]. تجدر الإشارة إلى أن رغم صلاحية الكونكرس بالاختصاص التشريعي, إلا إن هذا الحق ليس مطلقا لتقيدها بما ورد في الدستور خاصة ما يتعلق بمراعاتها للحقوق العامة والحريات الفردية. حيث ورد في وثيقة الحقوق (التعديل الأول للدستور الأمريكي) بأنه ليس للكونكرس تشريع أي قانون خاص بإقامة دين معين أو بمنع حرية ممارسة دين من الأديان, أو أن يحد من حرية التعبير أو الأعلام أو الحق في الاجتماع السلمي ومطالبة الحكومة بالإنصاف. واستنادا إلى ما ورد في التعديل الخامس عشر ليس للكونكرس إصدار أي تشريع ينتقص أو يجرد المواطنين (خاصة الزنوج) من حقهم في الانتخاب بسبب العرق أو اللون أو حالة رق سابقة. ويؤخذ على هذا التعديل بأنه جاء متأخرا لضمان حقوق الملايين من العبيد الزنوج السابقين وتوفير حق المواطنة والحماية المتساوية لهم بموجب القوانين. وكما ورد في التعديل التاسع عشر من الدستور الأنف الذكر بأنه لا يجوز سن أي قانون يحرم مواطني أي ولاية من حق الانتخاب أو الانتقاص منه بسبب الجنس. ونص أيضا التعديل الرابع والعشرون من نفس الدستور على أنه لا يجوز للولايات المتحدة ولا أية ولاية فيها أن يحرم مواطني الدولة أو ينتقص من حقهم في الاقتراع في أية انتخابات أولية أو سواها لانتخاب الرئيس أو نائبه, أو انتخاب ناخبين للرئيس أو نائبه, أو انتخاب شيخ أو نائب في الكونكرس, ولا يجوز أن يمنعه أو ينتقص منه الولايات المتحدة أو أية ولاية بسبب عدم دفع ضريبة اقتراع أو أية ضريبة أخرى.

ثانيا: من حيث صلاحية عقد المعاهدات وتعيين كبار المسئولين: لإبرام المعاهدات يلزم الرئيس الأمريكي بعد المشورة به استحصال موافقة ثلثا عدد أعضاء مجلس الشيوخ, كما إن قراراته بخصوص تعين كبار المسئولين كالسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا لا تكون نافذة

(١) المادة ٣/ ف١ من الدستور نفسه.

(٢) المادة ١/ ف٨ من الدستور نفسه.

ما لم يحظى بموافقة مجلس الشيوخ. وللكونكرس أن يفوض بقانون رؤساء الوحدات أو الوزارات أو المحاكم صلاحية صلاحية تعين من هم أقل مرتبة ممن ذكرناهم آنفا [١], الأمر الذي يمكن البرلمان من بسط رقابة مؤثرة وفعالة على السياسة الخارجية للدولة[٢].

ثالثا: من حيث صلاحية اختيار رئيس المجلسين: يختار مجلس النواب رئيسه وسائر مسئوليه[٣], ومجلس الشيوخ أيضا يختار مسئوليه الآخرين كما يختار رئيسا مؤقتا في غياب نائب الرئيس أو عند توليه مهام رئيس الولايات المتحدة لكونه رئيسا لمجلس الشيوخ, والذي رغم رئاسته لهذا المجلس إلا إن ليس له حق الإدلاء بصوته ما لم تتعادل الأصوات[٤].

رابعا: من حيث صلاحية الاستجواب وتوجيه الاتهام البرلماني والمحاكمة: لمجلس النواب وحده سلطة توجيه الاتهام البرلماني[٥] الذي يمكن أن يوجهه للمسئولين الفيدراليين, الأمر الذي قد يفضي إلى محاكمتهم برلمانيا. وسلطة إجراء هذه المحاكمة محصورة فقط بمجلس الشيوخ, لكن عندما يتناول المحاكمة رئيس الدولة هنا يترأس المحكمة العليا الجلسات, وقرار الإدانة يكون بموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين[٦]. يذكر إن هذا الإجراء من أهم أعمال الكونكرس الغير التشريعية ويتم اتخاذه بموجب أحكام الدستور, الأمر الذي يشكل العنصر الدستوري الوحيد الذي يمكن أن تثار بموجبه مسؤولية رئيس الدولة والوزراء وجميع الموظفين العاملين في الحكومة الفيدرالية. وفي اغلب الأحوال يكون هذا النص الدستوري فعالا, حيث يمنع جميع هؤلاء الذين تم ذكرهم من أية انحلال أو تجاوز لصلاحياتهم واختصاصاتهم, مما يضمن سير أعمال الحكومة بشكل قانوني وبالتالى يؤدي إلى تحقيق المصالح العليا للدولة وتوجيه السياسة الخارجية بشكل يحقق أهداف الدولة ومتطلباتها. وفيما يتعلق بالسلطة القضائية, للكونكرس الحق في استجواب قضاة المحكمة العليا وبقية المحاكم الفيدرالية الأخرى, ولمجلس الشيوخ حق محاكمتهم.

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ٢/ ف٢/ ٢.

(٢) ينظر داود مراد حسين الداود, سلطات الرئيس الأمريكي بين النص الدستوري والواقع العملي للمدة (١٩٦٣-١٩٨١) - دراسة سياسية ودستورية, رسالة ماجستير, جامعة بغداد, كلية العلوم السياسية, ١٩٩٢, ص٣٠.

(٣) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٢/ ٥.

(٤) المادة ١/ ف٣/ ٤, ٥ من الدستور نفسه.

(٥) المادة ١/ ف٢/ ٥ من الدستور نفسه.

(٦) المادة ١/ ف٣/ ٦-٧ من الدستور نفسه والمادة ٢/ ف٤ وينظر وزارة الخارجية الأمريكية, المصدر السابق, ص٩٧.

وللكونكرس أيضا صلاحية زيادة أو إنقاص عدد قضاة المحكمة العليا أو أحداث أو إلغاء عدد من المحاكم الفيدرالية, على أن يتم ذلك بموافقة الرئيس. وله أيضا أن يقرر الصلاحيات الاستثنائية للمحاكم. ومع هذا أنه لا يملك حق إلغاء المحكمة العليا, بالرغم من صلاحيته وسلطته فى تحديد عدد قضاة هذه المحكمة وتحديد نوع القضايا التي تنظر فيها(١). وهذا أيضا يعد نوعا من أنواع الرقابة على أعمال السلطة القضائية رغم استقلاليتها بما يضمن تقيدها بالقوانين, إلا أن هذه الرقابة هي رقابة متبادلة بما يحفظ مبدأ الفصل بين السلطات والتي تعتبر ركيزة أساسية في النظم الديمقراطية.

كما إن للكونكرس صلاحية مسألة ومعاقبة أعضائه وصولا إلى طردهم بموافقة الثلثين بسبب أي سلوك غير نظامي, وله أيضا سلطة تحديد عقوبة جريمة الخيانة بحق الدولة(٢). وهو ما يعد رقابة ذاتية يضمن معه التمثيل الديمقراطي للشعب الأمريكي بما يحقق أهداف ومصالح الدولة العليا.

خامسا: من حيث صلاحية انتخاب رئيس الجمهورية: استنادا إلى التعديل الثاني عشر من الدستور الأمريكي, للكونكرس صلاحية إجراء الانتخابات الرئاسية في حال عدم حصول مرشح الرئاسة على الأغلبية المطلقة, إذ يختار مجلس النواب الرئيس بين المرشحين الحاصلين على أكثرية الأصوات ويقوم أيضا باختيار نائبه. وفي حال استقالة أو عزل أو عجز أو وفاة الرئيس, يؤول المنصب إلى نائبه, ويحدد الكونكرس مجمل هذه الأمور بتشريع, معلنا المسئول الذي يتولى مهام الرئاسة لحين زوال السبب أو إلى أن يتم انتخاب رئيس جديد(٣).

سادسا: من حيث صلاحية الإشراف والمراقبة والمسائلة: يتمتع الكونكرس بسلطات الإشراف والرقابة على ما تقوم به الحكومة وصولا إلى مسائلتها, ويسمى هذا الإشراف بـ(الإشراف البرلماني), والتى تعد أداة مهما وفعالا لضمان التزام السلطة التنفيذية بالقوانين وتقيمه لأداء الفرع التنفيذي. وتطبق وظيفة الإشراف أيضا على الوزارات والوكالات والمصالح الحكومية الأخرى, وكذلك الهيئات التي تنظم عمل بعض القطاعات والرئاسة, الأمر الذي يمنع هدر أموال الحكومة والاحتيال ويوفر الحماية للحقوق والحريات, ويجمع المعلومات اللازمة لصنع القوانين وتوعية الأفراد. بصورة عامة تتخذ أعمال الإشراف البرلماني أشكالا عدة منها:

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ٣ وينظر القاضي وليم او. دوكلاس, المصدر السابق, ص ص٧٤-٧٦.

(٢) المادتين ١/ ف٥/ ٢ و ٣/ ف٣ و ف٢/ ٣ من الدستور نفسه.

(٣) المادة ٢/ ف١/ ٣-٦ من الدستور نفسه.

١. التحقيقات التي تجريها اللجان وجلسات خاصة تعقدها لهذا الغرض.
٢. القيام بالمشاورات مع السلطة التنفيذية والاطلاع على التقارير الواردة منها, لعل أهمها التقارير الواردة من رئيس الدولة للكونكرس, عندما يطلع ويزود الأخير بمعلومات عن وضع الدولة, ويقدم لهم دراسة وبيانات خاصة وسنوية, ويوصي بالإجراءات التي يعتقد أنها ملائمة وضرورية وقد يصل الأمر إلى التوصية بسن بعض التشريعات(١). وهو ما يعد نوعا من أنواع الرقابة وخضوع أعمال رئيس الدولة لإشراف ومراقبة الكونكرس.
٣. يقوم الكونكرس بالإشراف البرلماني على الأعمال الذي يؤديه رئيس الدولة, وذلك فيما يتعلق بتعيين كبار الموظفين الفيدراليين والسفراء وإبرام المعاهدات كما بيناه سابقا.
٤. يتم الإشراف من خلال الاجتماعات الغير الرسمية بين المشرعين من الكونكرس مع مسئولي السلطة التنفيذية.
٥. يتخذ الإشراف أيضا صورة عضوية أعضاء الكونكرس في اللجان الحكومية.
٦. يتم الإشراف من خلال الإجراءات التي يتخذها الكونكرس بكلا مجلسيه بموجب التعديل الخامسة والعشرين من الدستور الأمريكي, وذلك في حالة عجز الرئيس أو عند شغور منصب نائب الرئيس(٢) كما بيناه سابقا.
٧. الدراسات التي تقوم بها اللجان الموجودة داخل الكونكرس والهيئات البرلمانية المساعدة كمكتب الموازنة ومكتب المحاسبة العامة أو مكتب التقييم التكنولوجى التابعين للكونكرس الأمريكي.
٨. إجراءات الاتهام البرلماني الذي يوجهه مجلس النواب, والمحاكمة البرلمانية الذي يجريه مجلس الشيوخ كما بيناه أعلاه.

يذكر أن تمتع الكونكرس بسلطة الإشراف ساهم في عزل كبار المسئولين من مناصبهم, وكشفت المخالفات القانونية للحكومة وساهمت في كشف الانتهاكات التي قامت بها الوكالات الاستخباراتية, وكشفت أيضا عن تفشي الفساد بين كبار مسئولي السلطة التنفيذية, وساعدت في تغير السياسات وتوفير الضوابط القانونية الجديدة على السلطة التنفيذية(٣). ذلك فضلا عن أن

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ٢/ ف٣.

(٢) المادة ٢/ ف١/ ٦ من الدستور نفسه.

(٣) ينظر وزارة الخارجية الأمريكية, المصدر السابق, ص١٠٩.

الإشراف الذي يقوم به الكونكرس على أعمال وأداء السلطة التنفيذية, يعتبر أداة فعالة لمنع أية تجاوز يمكن أن تصدر من هذه السلطة بخلاف ما يتطلبه المصلحة الوطنية والسياسة الخارجية للدولة, وكما تعتبر وسيلة ضامنة لسير أعمال السلطة التنفيذية بالشكل الذي ينص عليه القانون وبالطريقة المرسومة التي تتطلبها تنفيذ القوانين داخل الدولة الأمريكية.

سابعا: من حيث صلاحية حيث تحديد الامتيازات: للكونكرس صلاحية تحديد رواتب رئيس الدولة وموظفي السلطة التنفيذية, ولا يمكن إجراء أية نقص أو زيادة في راتبه أثناء مدة إشغاله لمنصب الرئاسة(١). كما للكونكرس أيضا صلاحية تحديد رواتب القضاة وموظفي المحاكم وبقية مصروفات السلطة القضائية, ذلك بعد مصادقة الرئيس عليه. ولا يمكن إجراء أية تغيرات سواء بالزيادة أو النقص في تلك الرواتب خلال إشغال القضاة لوظائفهم(٢). وكما يتقاضى أعضاء الكونكرس لقاء خدماتهم بدلا يحدده القانون, ويكون لهم امتيازات كعدم اعتقالهم وحريتهم في التحرك وعدم مسألتهم لإجراء المناقشات, إلا إن هذه الامتيازات تسقط في حال الإخلال بالأمن أو الخيانة أو ارتكاب العضو لجناية(٣).

ثامنا: من حيث صلاحية تعديل الدستور: لثلثا أعضاء مجلسي الكونكرس اقتراح تعديل الدستور كلما دعت الحاجة لذلك, وله بناءا على طلب الهيئات التشريعية لثلثي مختلف الولايات أن يدعو إلى عقد مؤتمر لاقتراح التعديلات الدستورية. في كلتا الحالتين تصبح التعديلات قانونية, إذا ما صادقت عليه الهيئات التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات أو مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع مختلف الولايات بغض النظر عن وسيلة المصادقة التي يقترحها الكونكرس من بين هاتين. إلا إن إجراء التعديلات الدستورية في أمريكا مقيدة, فأي تعديل تم وأقر قبل (١٨٠٨) كان يشترط فيه أن لا يؤثر على العبارتين الأولى والرابعة الواردة في الفقرة التاسعة من المادة الأولى والتي حرمت (استيراد الأفراد والعبودية), وكما يشترط في التعديلات أيضا أن لا تحرم أية ولاية من حق تساوي الأصوات في مجلس الشيوخ دون رضاها(٤).

تاسعا: من حيث صلاحية زيادة عدد الولايات: يمكن للكونكرس أن يدخل ولايات جديدة إلى للاتحاد, ولكن ليس له صلاحية إنشاء ولاية جديدة داخل حدود الولايات القائمة, وكما ليس له

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ٢/ ف١/ ٧.

(٢) المادة ٣/ ف١ من الدستور نفسه.

(٣) المادة ١/ ف٦/ ١ من الدستور نفسه.

(٤) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ٥.

إنشاء ولاية جديدة عن طريق اندماج ولايتين أو أكثر أو أجزاء ولايات دون موافقة الهيئات التشريعية للولايات المعنية بالإضافة موافقة الكونكرس. وفي جميع الأحوال يجب أن لا يضر هذا التوسع بحقوق ولاية معينة بصورة خاصة وحقوق أمريكا بصورة عامة(١).

بالإضافة إلى ما بيناه آنفا, يتمتع الكونكرس الأمريكي بالصلاحيات والسلطات التالية:

١. تحديد الرسوم وفرض الضرائب وجبايتها, واقتراض الأموال لحساب الولايات المتحدة.
٢. تنظيم قواعد التجارة الدولية والوطنية فيما بين الولايات ومع قبائل الهنود.
٣. وضع نظام موحد لتنظيم مسألة التجنس.
٤. وضع قوانين موحدة بشأن قواعد الإفلاس في كافة أنحاء الولايات المتحدة.
٥. سك وطبع العملة وتنظيم قيمتها وقيمة العملات الأجنبية.
٦. تحديد معايير الموازين والمكايل والمقاييس.
٧. وضع الأحكام للمعاقبة على جريمة تزوير العملة والسندات المالية للدولة.
٨. إنشاء مكاتب وطرق البريد.
٩. منح براءات الاختراع وبراءات حفظ حقوق المؤلفين والمخترعين.
١٠. إنشاء محاكم تكون أدنى درجة من المحكمة العليا.
١١. التعريف بأعمال القرصنة والجرائم التي ترتكب في عرض البحر وكذلك الموجهة منها ضد القانون الدولي, والمعاقبة عليها.
١٢. إعلان الحرب, والتفويض برد الاعتداء الواقع على الولايات المتحدة.
١٣. وضع قواعد تتعلق بالاستيلاء على السفن والبضائع والغنائم في البر والبحر.
١٤. إنشاء الجيوش وتأمين نفقاته, بشرط أن لا يتجاوز الاعتمادات المالية لذلك الغرض عن سنتين.
١٥. تشكيل القوات بحرية, والتكفل بها. إلى جانب وضع قواعد اللازمة لإدارة وتنظيم القوات البرية والبحرية.
١٦. وضع أحكام لدعوة الميليشيا إلى تنفيذ قوانين الاتحاد, وقمع التمرد وصد الغزو. وكذلك وضع أحكام لتنظيم وتسليح وتدريب الميليشيا وإدارتها وفقا للنظام الذي يضعه الكونكرس.

(١) المادة ٤/ ف٣ من الدستور نفسه.

١٧.التفرد بحق التشريع وسن كافة القوانين الضرورية واللازمة لتطبيق أحكام الدستور[١].

الجدير بالذكر إن التعديل العاشر للدستور الأمريكي وضعت حدود واضحة لصلاحية الكونكرس, بنصه على إن السلطات التي لا يوليها الدستور للولايات المتحدة ككل ولا يحجبها عن الولايات (إفراديا) تحفظ لكل من هذه الولايات أو للشعب. ومع هذا منح الدستور الكونكرس اتخاذ الإجراءات التالية:

١. للكونكرس صلاحية تعليق طلب استحضار الناس للمثول أمام القضاء, عندما تستدعي السلامة العامة ذلك في حالات العصيان أو الغزو.
٢. إصدار قانون يقضي بالإدانة والعقاب بالإعدام أو التجريد من كافة الحقوق دون محاكمة, كما له إصدار أي قانون جزائي ذي اثر رجعي.
٣. فرض الضرائب مباشرة على المواطنين, بشرط أن تكون متناسبة مع إحصاء أو تعداد سبق إجراؤه.
٤. فرض ضرائب على صادرات أية ولاية.
٥. معاملة موانئ أية ولاية أو السفن التي تستخدمها معاملة خاصة في مجالي التجارة والضرائب.
٦. الموافقة على منح ألقاب الشرف من دولة أجنبية, لأي شخص يشغل منصبا لدى الولايات المتحدة[٢].

المطلب الثاني: السلطة التشريعية وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

نتناول في هذا المطلب السلطة التشريعية في العراق، وذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تكوين السلطة التشريعية في العراق: على مر التأريخ وضعت في العراق عدة دساتير في أزمنة وتحت ظل نظم سياسية مختلفة, وطريقة وضع كل منها تختلف عن الآخر من حيث الظروف وكيفية مشاركة الشعب فيه. بعد سقوط النظام البعثي السابق في العراق في (٢٠٠٣/٤/٩), اثر عملية عسكرية شاملة نفذتها أمريكا وبريطانيا بمساعدة حلفائهما[٣], دخلت العراق مرحلة جديدة من تأريخها السياسي والقانوني. فبعد أن تم وقف العمل بالدستور المؤقت لعام (١٩٧٠), ولإدارة الوضع الجديد اصدر الحاكم المدني آنذاك (بول بريمر) عام (٢٠٠٤)

(١) المادة ١/ ف٨ من الدستور نفسه.

(٢) المادة ١/ ف٩ من الدستور نفسه.

(٣) ينظر قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم (١٤٨٣) في (٢٠٠٣/٥/٢٢), ورقم (١١٥١) في (٢٠٠٣/١١/١٦), ورقم (١٥٤٦) في (٢٠٠٤/٦/٨).

قانون جديد سميت بـ(قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية), بموجبه تم إدارة الدولة في المرحلة الانتقالية. لإعادة توطيد الاعتقاد في أهمية العملية السياسية وتجديد نشاط الحدود المكونة للمجال السياسي, بعد جهود حثيثة ومحاولات عدة من قبل جهات متعددة تمثل غالبية الشعب العراقي, لأول مرة في تاريخ العراق بمشاركة الشعب وضعت دستورا دائما جديدا عام (٢٠٠٥) وذلك بعد عرضها لاستفتاء شعبي في (٢٠٠٥/١٠/١٥) وحظيت بموافقة الشعب, وهكذا أصبح هذا الدستور نافذا ومعمولا به.

حدد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ شكل الدولة بأنها اتحادية, وبين نظام الحكم فيها بأنها جمهوري برلماني ديمقراطي[١]. وحدد أيضا السلطات الرئيسية داخل الدولة وهي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية[٢]. وما يهمنا كباحثين هي السلطة التشريعية باعتباره محور بحثنا والإطار العام الذي ينظم السجالات والرهانات السياسية وكما يحدد مجال النزاعات وإدارتها في الحياة السياسية, لذا سنحاول أن نبين كيفية تكوين هذه السلطة وما لها من صلاحيات واختصاصات. استنادا إلى ما ورد في الدستور العراقي يتألف السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين, وهما مجلس النواب ومجلس الاتحاد[٣].

أولا: مجلس النواب: يتكون هذا المجلس من (٣٢٩) مقعد[٤][*], ولتحقيق مشاركة المرأة في العملية السياسية خصصت ربع المقاعد لتمثل النساء[٥], ذلك إلى جانب (٩) مقاعد خاصة (كوتا) مخصصة للمكونات المختلفة في العراق منها (٥) مقاعد للمسيحيين, ومقعد واحد للإيزيديين, وكذلك مقعد واحد لكل من المكون المندائي والشبك والكورد الفيليين[٦]. ولحصول المرشح على عضوية هذا المجلس يشترط انتخابه من قبل مائة ألف شخص من المواطنين

(١) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ١.

(٢) المادة ٤٧ من الدستور نفسه.

(٣) المادة ٤٨ من الدستور نفسه.

(٤) ينظر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المادة ١٣/ ف-أولا.

(*) يذكر بأن عدد مقاعد مجلس النواب العراقي كان (٢٧٥) مقعدا ذلك استنادا إلى ما ورد في القسم الثالث/ ٤ من قانون الانتخابات الذي صدر من سلطة الائتلاف بأمر رقم (٩٦) لسنة ٢٠٠٤ والتي أقرته قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في مادتها (٣١), وتصاعد هذا العدد استنادا إلى ما ورد في المادة ١١/ أولا من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل والملغاة ليصبح (٣٢٨) مقعدا, وجاء قانون انتخابات مجلس النواب الجديد رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ ليجعل العدد (٣٢٩) مقعدا.

(٥) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٤٩/ ف٤ وقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المواد ١٤ و ١٦/ ف-أولا.

(٦) ينظر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المادة ١٣/ ف أولا-ثانيا.

الذين لهم حق التصويت ويمثلون الشعب العراقي, والانتخاب يتم بالاقتراع العام المباشر السري والفردي[١]. ويشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية هذا المجلس أن يكون عراقيا كامل الأهلية[٢], وأن لا يقل عمره عن ثمانية وعشرين سنة, وان لا يكون محكوم عليه أو صدر بحقه حكم قضائي بات بسبب ارتكابه جريمة مخلة بالشرف أو أثرائه على حساب المال العام بشكل غير مشروع وإن شمل بالعفو[٣], ويجب أن لا يكون مشمولا بقانون هيئة المساءلة والعدالة أو أي قانون آخر يحل محله[٤]. ويشترط أيضا في المرشح عند ترشحه أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية أو أعضاء مجلس المفوضين السابق والحالي أو موظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات[٥], وكما يجب أن يكون حاصلا على شهادة الإعدادية على الأقل أو ما يعادلها وكذلك يجب أن يكون من أبناء المحافظة التي يرشح فيه نفسه أو مقيما فيها[٦]. مدة العضوية في هذا المجلس أربع سنوات تبدأ بأول جلسة للمجلس وتنتهي بانتهاء المدة المذكورة ولا يجوز تمديدها لفترة أكثر من المدة المحددة آنفا [٧], ولا يجوز للعضو أن يجمع بين العضوية في هذا المجلس وأي منصب أخر, ولا يحق له أيضا استغلال منصبه[٨]. بعد الانتخابات يؤدي العضو اليمين طبقا لنص المادة (٥٠) من الدستور العراقي, وخلال (١٥) يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة, بمرسوم جمهوري يدعو رئيس الدولة مجلس النواب للانعقاد. وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنا, وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ينتخب رئيس المجلس وكلا نائبيه بالانتخاب السري المباشر[٩], والرئيس يكون رئيسا للمجلس وليس للنواب, كون جميع أعضائه متساوون. وتحقيق النصاب لانعقاد جلسات مجلس النواب يتحقق بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه, أما اتخاذ القرارات فيه

(١) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٤٩/ ف١ وقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المادة ٤/ ف-ثانيا.

(٢) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٤٩/ ف-ثانيا.

(٣) ينظر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المادة ٨/ ف أولا إلى خامسا.

(٤) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ١٣٥/ ف٣.

(٥) ينظر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المادة ٩.

(٦) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ١٣٥/ ف٣ وقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المواد ٨/ ف أولا إلى خامسا والمادة ٩.

(٧) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٥٦/ ف-أولا.

(٨) المادة ١٢٧ و ٤٩/ ف-سادسا من الدستور نفسه.

(٩) المواد ٥٤ و ٥٥ من الدستور نفسه.

يكون بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب ما لم يوجد نص بخلاف ذلك[١]. والجلسات تكون علنية وتنشر محاضرها بالوسائل التي يراه المجلس مناسبة ما لم يقضي الضرورة بخلاف ذلك[٢], وذلك بهدف إطلاع الشعب وتحقيق الشفافية في العمل البرلماني الذي بدوره يفسح المجال لكي يصبح الشعب رقيبا على البرلمان. ولتيسير وتنظيم أعماله وضع البرلمان العراقي نظام داخلي خاص به سنة ٢٠١٦ والذي لا يزال ساري المفعول[٣]. وبما إن أعضاء مجلس النواب يتم انتخابهم من قبل أبناء الشعب العراقي يجب أن يباشروا مهامهم باعتبارهم ممثلي الشعب بعيدين عن ولائهم الحزبي وميولهم القومية أو الدينية أو الطائفية أو مصالحهم الشخصية, ويجب أن يعملوا بحرص لتحقيق مصالح وأهداف الشعب العراقي كافة.

ثانيا: مجلس الاتحاد: لم يحدد الدستور العراقي كيفية تكوين مجلس الاتحاد ونسبة تمثيل الأقاليم فيه, باعتباره مجلس يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بصورة متساوية, وكما لم يبين صلاحيات واختصاصات هذا المجلس والدور الرئيسي والفعلي الذي كان يفترض أن تلعبه في مجال التشريع واتخاذ القرارات ورسم السياسات والأعمال الرقابية التي يفترض أن يمارسه على ما تقوم به السلطتين التنفيذية والقضائية من أعمال على أساس مبدأ الفصل بين السلطات[٤]. رغم كل هذا وإضافة إلى ما يتمتع به هذا المجلس من أهمية بالغة لكونه المجلس الذي يتساوى فيه الأقاليم من حيث التمثيل كما هو عليه الحال في غالبية الدول الفيدرالية منها أمريكا, الأمر الذي لا يستهان به لما له من دور في الحفاظ على التوازن بين مصالح الاقاليم والشعوب المختلفة في هذه النوع من الدول, وخاصة في دولة فيدرالية كالعراق حيث يوجد فيها العديد من القوميات والأقليات والطوائف الدينية المختلفة مما قد يترتب عليه تضارب المصالح وزعزعة الاستقرار مما قد يؤدي إلى خلق النزاع والتوتر داخل الدولة, والذي بدوره قد يؤدي إلى تفكك الدولة العراقية إلى دولة بسيطة (موحدة) أو قد يؤدي هذا التفكك إلى إنشاء دويلات صغيرة حسب الظروف. رغم أهمية هذا المجلس إلا إن الدستور العراقي لم ينظم في نصوصه كيفية تشكيله من حيث اختيار أعضائه وعددهم وتحديد نسبة تمثيل الأقاليم والمحافظات غير

(١) المادة ٥٩ من الدستور نفسه.

(٢) المادة ٥٣ من الدستور نفسه.

(٣) المادة ٥١ من الدستور نفسه.

(٤) المادة ٤٧ من الدستور نفسه.

منتظمة في إقليم فيه, وكما لم يبين اختصاصات والدور الذي يمكن أن يلعبه سواء في مجال التشريع أو الرقابة أو التوازن بين مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. فكل ما ورد بخصوص هذا المجلس هو أنه سيتم إنشاء مجلس أخر يدعى ب"مجلس الاتحاد" ليضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم, وحدد بأن كافة المسائل المتعلقة بتنظيم تكوينه واختصاصاته وشروط العضوية فيه يترك لقانون يسن من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه[١]. وهو ما يعد قصورا دستوريا لأن كان يفترض أن ينظم كل ما يتعلق ب(مجلس الاتحاد) أيضا بنص دستوري كما هو عليه الحال بالنسبة لمجلس النواب, لا أن يترك أمره إلى تشريع عادي يسن من مجلس أدنى منه وهو مجلس النواب كما بيناه آنفا. ذلك إلى جانب الأهمية القصوى التي يتمتع بها مجلس الاتحاد والتي تفوق في أغلب الأحيان مجلس النواب, لما يكمن أن يلعبه من دور لكونه مجلس يتساوى فيه أصوات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تحديدا في دولة متعددة القوميات والأطياف كالعراق والذي باستمرار في وضع غير مستقر لتصادم الأجندات وتضارب مصالح الأطراف فيها. الأمر الذي له انعكاسات وآثار سلبية مختلفة في العلاقة بين الحكومتين الاتحادية وإقليم كوردستان في ظل عدم حل العديد من نقاط الخلاف بسبب عدم تطبيق نصوص الدستور نذكر منه الخلافات حول المناطق المتنازع عليها والمشاكل العالقة بخصوص رسم السياسة الخارجية والعلاقات الدولية والتمثيل الدبلوماسي ووضع سياسة واستراتيجيات الأمن الوطني وتنفيذها ورسم السياسة المالية والكمركية وتنظيم التجارة عبر حدود الاقاليم والمحافظات والخلافات حول إدارة ملف النفط والغاز..إلخ[٢]. والذي في مجمله كان من الممكن أن يكون لمجلس الاتحاد الدور الرئيسي في حسمها, فعدم تشكيل هذا المجلس أدى إلى تفاقم الأزمات بين حكومتي المركز والإقليم, وبالتالي قد ينعكس هذا الأمر على الاستقرار في البلاد والتعايش السلمي بين مكونات الشعب العراقي المختلفة لحرمان بعض مناطق البلاد من حقوقهم ولشعور مواطنيه بالاستقصاء والتهميش..إلخ.

الفرع الثاني: اختصاصات السلطة التشريعية في العراق: طبقا للدستور لمجلس النواب ما يلى من صلاحيات والاختصاصات:

(١) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادتين ٦٥ و ١٣٧.

(٢) المواد ١١٠/ ف١ إلى ٣ و ١١١ و ١١٢ و ١١٤ و ١١٥ و ١٢١/ ف٤ و ١٤٠ من الدستور نفسه.

أولا: من حيث التشريع: لمجلس النواب الاختصاص بتشريع القوانين الاتحادية[١], من بينها سن القانون الخاص بتشكيل مجلس الاتحاد الموازي له كما بيناه سابقا[٢]. ولعشرة من عدد أعضائه أو احد لجانه المختصة تقديم مقترحات القوانين[٣]. وللمجلس أيضا تشريع قانون يعالج فيه حالة استبدال أعضائه سواء أكان ذلك بسبب الوفاة أو الإقالة أو الاستقالة[٤]. وله أيضا صلاحية إصدار القوانين التي تنظم كافة المسائل الإدارية والمالية للسلطتين التنفيذية والقضائية ذلك رغم استقلالية الأخير استنادا إلى نصوص الدستور كما سنبينه لاحقا[٥]. وكذلك الحال بالنسبة لتشريع القوانين الخاصة بشأن عمل الهيئات المستقلة كالهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ومجلس الخدمة العامة الاتحادي والهيئة الوطنية العليا للمسألة والعدالة (الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث سابقا) وهيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع[٦]..إلخ. وبما إن البرلمان هو بيت التشريع والمنظم لكافة شؤون الحياة داخل الدولة وخارجها, لذا من صلاحية هذا المجلس تشريع قانون لأي مسألة يرى تنظيمه من الناحية القانونية أمر ضروري, نذكر في هذا الصدد كافة القوانين الصادرة من البرلمان العراقي على غرار السنوات الماضية. إلا إن ذلك لا يخفي قصور مجلس النواب لعدم تنظيمه بعض المسائل الهامة نذكر منه عدم تشريعه للقانون الخاص بمجلس الاتحاد رغم ملاحظاتنا الدستورية حوله, وكذلك قانون النفط والغاز الذي غيابه تسبب في العديد من المشاكل بين الحكومتين المركزية في بغداد وحكومة إقليم كوردستان في العراق كما بيناه سابقا..إلخ.

ثانيا: من حيث منح الثقة: لمجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه خلال (٣٠) يوما من تاريخ تسجيل الاعتراض لديه البت في صحة عضوية أعضائه, وقرار المجلس في هذا الصدد قابل

(١) المادة ٦١/ ف١ من الدستور نفسه.

(٢) المواد ٦٥ و ١٣٧ من الدستور نفسه.

(٣) المادة ٦٠/ ف٢ من الدستور نفسه.

(٤) المادة ٤٩/ ف٥ من الدستور نفسه.

(٥) المواد ٨٦ و ٨٧ و ٩٢/ ف١ من الدستور نفسه.

(٦) المواد ١٠٥ إلى ١٠٨ و ١٣٥ من الدستور نفسه وينظر قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا[١], وهو ما لامسناه بشكل ملحوظ في الانتخابات المبكرة عام ٢٠٢٠ حيث سجلت العديد من الاعتراضات بخصوص صحة عضوية أعضاء البرلمان وتسبب البت فيها إلغاء العضوية من بعض النواب نذكر منها إلغاء عضوية (مشعان الجبوري) في مجلس النواب في دورته الخامسة بسبب تزوير شهادة التحصيل الدراسي. وللمجلس أيضا في أول جلسة له بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه صلاحية انتخاب رئيسه ونائبيه (الأول والثاني) كما بيناه سابقا[٢], ويذكر أيضا لقد تم الطعن في صحة انتخاب رئيس مجلس النواب وكلا نائبيه في دورته الخامسة والتي أقرت المحكمة الاتحادية لاحقا بشرعيتها. وله بأغلبية ثلثي عدد أعضائه انتخاب رئيس الجمهورية[٣], الأمر الذي يشكل معضلة حقيقية بسبب خلاف الأحزاب الكوردية في أحقية استلامها والمطالبة السياسية بهذا المنصب مما تسبب خاصة في الدورتين الانتخابيتين الأخيرة بفراغ قانوني ودستوري في البلاد. وعند خلو هذا المنصب خلال مدة لا تتجاوز (٣٠) يوما من تاريخ الخلو ينتخب رئيسا جديدا[٤], وكما بأغلبية الثلثين له صلاحية انتخاب (مجلس الرئاسة) المؤلف من رئيس الدولة وكلا نائبيه, وفي حال خلو أي منصب في مجلس الرئاسة بثلثي عدد أعضائه ينتخب بديلا عنه[٥]. كما يمنح مجلس النواب الثقة لأعضاء مجلس الوزراء والمنهاج الوزاري الذي يعرضه رئيس مجلس الوزراء عليه, ذلك بعد تكليفه من قبل رئيس الجمهورية, ويعد مجلس الوزراء حائزين على ثقة مجلس النواب عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة[٦].

ثالثا: من حيث سحب الثقة: بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء لمجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه سحب الثقة منه, وذلك بناءا على طلب مقدم من رئيس الجمهورية أو خمس من عدد أعضائه. وفي حال سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء تعد الحكومة مستقيلة, لكن يستمر رئيس المجلس ووزرائه في مناصبهم لتصريف الأعمال لمدة لا

(١) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٥٢.

(٢) المادة ٥٥ من الدستور نفسه.

(٣) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المواد ٦١/ ف٣ و٧٠/ ف١.

(٤) المادة ٧٥/ ف٣ من الدستور نفسه.

(٥) المادة ١٣٨/ ف١-٢/أ, د من الدستور نفسه.

(٦) المادة ٧٦/ ف١-٢-٤ من الدستور نفسه.

تتجاوز (٣٠) يوما لحين تشكيل حكومة جديد وفقا لأحكام المادة (٧٦) من الدستور[١]. ولمجلس النواب بالأغلبية المطلقة أيضا اثر مناقشة استجواب موجه إلى أحد الوزراء سحب الثقة منه, ويعد مستقيلا من تاريخ قرار سحب الثقة منه, ولا يسمح بطرح مسألة الثقة بالوزير في مجلس النواب إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضوا, والمجلس لا يصدر قراره في الطلب إلا بعد مرور (٧) أيام من تاريخ تقديمه[٢]. ويذكر في هذا الصدد سحب الثقة من وزير المالية العراقي السابق (هوشيار زيبارى) عام ٢٠١٦ بسبب الفساد وهدر المال العام.

رابعا: من حيث صلاحية الاستجواب والمسائلة والإقالة والإعفاء: في إطار أعماله الرقابية لمجلس النواب بناء على طلب مسبب من الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه مسألة رئيس الجمهورية أو إعفائه بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا بسبب الخيانة العظمى أو انتهاك الدستور أو الحنث في اليمين الدستوري[٣]. وللمجلس أيضا بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة, وتسري الأحكام الخاصة بإقالة رئيس الجمهورية على رئيس وأعضاء هيئة الرئاسة[٤]. وكما لمجلس النواب صلاحية الموافقة على استقالة رئيس الجمهورية المقدم إلى رئيس المجلس, والذي تعد نافذة بعد مرور (٧) أيام من تاريخ إيداعه لدى المجلس[٥].

ولأعضاء مجلس النواب ضمن اختصاصاتهم توجه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء حول أي موضوع, ولهولاء حق الإجابة, وللعضو السائل وحده فقط حق التعقيب. ولخمسة وعشرين عضو برلماني مناقشة رئيس مجلس الوزراء والوزراء لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى وزاراته. وبموافقة خمسة وعشرين عضوا لعضو مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمسألتهم في الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصهم, ومناقشة الاستجواب لا يتم إلا بعد مضي (٧) أيام من تقديمه[٦]. ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء

(١) المادة ٦١/ ف٨-ب, ج, د من الدستور نفسه.

(٢) المادة ٦١/ ف٨-أ من الدستور نفسه.

(٣) المادة ٦١/ ف٢ و ٦/ أ-ب من الدستور نفسه.

(٤) المادة ١٣٨/ ف٢-ب, ج من الدستور نفسه.

(٥) المادة ٧٥/ ف١ من الدستور نفسه.

(٦) المادة ٦١/ ف٧ من الدستور نفسه.

أمام البرلمان مسؤولية تضامنية وشخصية[١]. وكما للبرلمان أيضا وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء حق استجواب مسئولي الهيئات المستقلة, وبالأغلبية المطلقة له صلاحية إعفاؤهم[٢]. والبنك المركزي أيضا مسئولا أمام مجلس النواب[٣], وبالتالي يكون من صلاحية المجلس مسألتهم. وسجل البرلمان العراقى تأريخا حافلا في طلبات الاستجواب سواء أكان لرئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزارات أو مسئولي الهيئات المستقلة, فقد أفلح في بعضها وأخفق في بعضها الأخر بسبب التدخلات والاتفاقيات السياسية.

خامسا: إعلان الحرب وحالة الطوارئ: بناء على طلب مشترك مقدم من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء, لمجلس النواب بأغلبية الثلثين لعدد أعضائه صلاحية الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ, وتكون حالة الطوارئ نافذة لمدة (٣٠) يوما قابلة للتمديد بموافقة مجلس النواب عليها في كل مرة[٤]. وفي هذا الأثناء وبما لا يتعارض مع الدستور, يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من أداء مهامه في إدارة شؤون البلاد, وينظم صلاحياته بقانون. ويلزم رئيس مجلس الوزراء خلال (١٥) يوما من انتهاء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأن يعرض على مجلس النواب كافة الإجراءات المتخذة والنتائج المترتبة عليه طيلة هذه الفترة[٥]. وهو ما يعد تنفيذا لمهام وصلاحية مجلس النواب في الرقابة على أعمال وأداء السلطة التنفيذية كما هو وارد في الدستور العراقي[٦].

سادسا: من حيث صلاحية انعقاد الجلسات الاستثنائية: لرئيس مجلس النواب أو خمسين عضوا من أعضائه صلاحية دعوة المجلس إلى انعقاد جلسة استثنائية, لغرض مناقشة المسائل التي أوجبت الدعوة إليه أي الجلسة تكون قاصرة فقط على المواضيع المحددة لا غيرها[٧].

(١) المادة ٨٣ من الدستور نفسه.

(٢) المادة ٦١/ ف٨-هـ من الدستور نفسه.

(٣) المادة ١٠٣/ ف٢ من الدستور نفسه.

(٤) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٦١/ ف٩/أ-ب.

(٥) المادة ٦١/ ف٩/ج-د من الدستور نفسه.

(٦) المواد ٤٧ و ٦١/ ف٢ من الدستور نفسه.

(٧) المادة ٥٨/ ف١ من الدستور نفسه.

ولرئيس المجلس أو خمسين عضوا من أعضائه أيضا صلاحية تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على (٣٠) يوما لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك[١].

سابعا: من حيث صلاحية تعديل الدستور: لخمس من أعضاء مجلس النواب صلاحية اقتراح تعديل الدستور حتى فيما يتعلق بما ورد في المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الوارده فى الباب الثاني من الدستور, ذلك لمرور أكثر من دورتين انتخابيتين متعاقبة على وضعه. لكن يشرط في هذا التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس وموافقة الشعب بالاستفتاء العام عليه ومن ثم مصادقة رئيس الجمهورية خلال (٧) أيام[٢]. وكذلك الحال بالنسبة لتعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليه فيما ذكرناه آنفا, فالتعديل لا يتم إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس وموافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال (٧) أيام[٣]. إلا إن صلاحية البرلمان في إجراء التعديل الدستوري مقيد بما ورد فيه, حيث أشترط الدستور موافقة برلمان الإقليم المعني وأغلبية عدد سكانه بالاستفتاء العام على إجراء أي تعديل على النصوص الدستورية التي قد يترتب عليه انتقاص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية[٤]. وهو ما يعد ضمانة دستورية لممارسة الأقاليم لصلاحياتها القانونية وعدم تقليص دورها أو تحجيمها, ويعد أيضا ضمانا لحقوق سكان هذه الأقاليم في حال التعسف في إجراء التعديلات الدستورية خاصة في ظل هيمنة أغلبية معينة على البرلمان. يتم تعديل الدستور من خلال لجنة يشكله مجلس النواب من أعضائه بما يضمن تمثيل المكونات الرئيسية في العراق. وتقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر, متضمنا توصياتها بالتعديلات الدستورية التي تراها ضرورية وبالإمكان إجراؤها. لتحل بعدها اللجنة بعد البت في مقترحاتها. وتعرض اللجنة التعديلات المقترحة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليه, وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس عليه. ومن ثم تطرح المواد المعدلة من قبل المجلس على الشعب للاستفتاء العام عليه خلال مدة لا تزيد على شهرين من تأريخ إقرار التعديل في مجلس النواب. ويكون الاستفتاء على المواد

(١) المادة ٥٨/ ف٢ من الدستور نفسه.

(٢) المواد ١٢٦/ ف١- ٢ و ١٤٢/ ف٥ من الدستور نفسه.

(٣) المادة ١٢٦/ ف٣ من الدستور نفسه.

(٤) المادة ١٢٦/ ف٤ من الدستور نفسه.

المعدلة ناجحا بموافقة أغلبية المصوتين, وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر[١].

تجدر الإشارة إلى إن ليومنا هذا لم يتم إجراء أي تعديل على نصوص الدستور العراقي رغم المطالبات المستمرة بهذا التعديل.

ثامنا: من حيث صلاحية إقرار مشروع القوانين: ضمن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة كما بيناه سابقا, لمجلس النواب صلاحية إقرار مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي المقدم من قبل مجلس الوزراء, وذلك عند ممارسة الأخير لمهامه وصلاحياته الدستورية[٢], وكما للمجلس صلاحية إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها, وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات وذلك متى ما رأت بأن هنالك حاجة أو ضرورة لذلك[٣]. وكذلك له أيضا صلاحية الموافقة على اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية بعد عرضها عليه من قبل مجلس القضاء الأعلى عند ممارسة الأخير أيضا لصلاحياته الدستورية[٤].

تاسعا: من حيث صلاحية التنظيم القانوني لعمل السلطات داخل الدولة: استنادا إلى ما جاء فى الدستور العراقى, لمجلس النواب حق التنظيم القانوني للسلطتين التنفيذية والقضائية داخل الدولة كما بيناه أعلاه[٥], وكما له صلاحية الإشراف والرقابة على أعمال الهيئات المستقلة كالمفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضة العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة والهيئة الوطنية لاجتثاث البعث وهيئة دعاوي الملكية[٦] وكذلك البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف[٧]. رغم استقلالية هذه الهيئات (باستثناء ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات والهيئة الوطنية لاجتثاث البعث المرتبطين

(١) المادة ١٤٢ من الدستور نفسه.

(٢) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المواد ٦٢/ ف١, ٢و ٨٠/ ف٤.

(٣) المادة ٦٢/ ف٢ من الدستور نفسه.

(٤) المادة ٩١/ ف٣ من الدستور نفسه.

(٥) المواد ٨٦, ٨٧, ٨٩, ٩٠ و ٩٢/ ف٢ من الدستور نفسه.

(٦) المواد ١٠٢ و ١٣٥/ ف١ و ١٣٦/ ف١ من الدستور نفسه.

(٧) المادة ١٠٣/ ف١ من الدستور نفسه.

بمجلس النواب ودواوين الأوقاف المرتبط بمجلس الوزراء[١]), إلا أن شؤونهم وأعمالهم تنظم بقانون ويكونون خاضعين للرقابة البرلمانية.

عاشرا: من حيث حق الحل: بناء على طلب ثلث أعضائه أو بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية لمجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه صلاحية حل نفسه, بشرط أن لا يكون هذا الحل أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء[٢]. وعند حل المجلس يدعو رئيس الجمهورية إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها (٦٠) يوما من تاريخ الحل, ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا ولكن تواصل أعمالها كحكومة تصريف الأعمال[٣]. وهو ما لامسناه عند تصويت مجلس النواب العراقي على حل نفسه في جلسته في (٢٠٢١/١٠/٧) وإجراء الانتخابات المبكرة في (٢٠٢١/١٠/١٠). وكما لمجلس النواب صلاحية حل الهيئات المختلفة منها حل الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث بعد انتهاء مهامها بالأغلبية المطلقة[٤], وهيئة دعاوي الملكية بأغلبية ثلثي أعضائه[٥].

أحدى عشر: من حيث الموافقة على التعيين: لمجلس النواب ضمن الإشراف البرلماني على أعمال السلطة التنفيذية, وباقتراح من مجلس الوزراء صلاحية إبداء الموافقة على تعين أصحاب المناصب العليا والدرجات الخاصة في الدولة كالسفراء ووكلاء الوزارات ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق, ورؤساء جهاز المخابرات الوطني والأجهزة الأمنية[٦]. فالتوصيات التي تقدمها هذه السلطة لا تكون نافذة ومعمول بها ما لم يحظى بموافقة مجلس النواب. وكذلك من صلاحية المجلس أيضا الموافقة على تعين كل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة وذلك بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى[٧].

(١) المواد ١٠٣/ ف٢-٣ و ١٣٥/ ف١ و ١٣٦/ ف١ من الدستور نفسه.

(٢) المادة ٦٤/ ف١ من الدستور نفسه.

(٣) المادة ٦٤/ ف٢ من الدستور نفسه.

(٤) المادة ١٣٥/ ف٢ من الدستور نفسه.

(٥) المادة ١٣٦/ ف٢ من الدستور نفسه.

(٦) المواد ٦١/ ف٥-ب,ج و ٨٠/ ف٥ من الدستور نفسه.

(٧) المادة ٦١/ ف٥-أ من الدستور نفسه.

أثني عشر: من حيث صلاحية تحديد الامتيازات: سبق وإن أشرنا بأن مجلس النواب تنظم كافة المسائل الإدارية والمالية للسلطتين التنفيذية والقضائية ذلك رغم استقلالية الأخير, إلا إن كافة الأمور المتعلقة بهاتين السلطتين وحتى السلطة التشريعية ذاتها من حيث التكوين والصلاحيات والاختصاصات والتنظيم وصولا إلى تحديد رواتبهم ومخصصاتهم وامتيازاتهم ينظم بتشريع صادر من البرلمان(١).

ثالث عشر: من حيث الرقابة والإشراف: لمجلس النواب صلاحية الإشراف والرقابة على أعمال رئيس مجلس الوزراء من خلال الحصول على موافقة المجلس في الحالات التي يمارس فيه الأخير حقه في إقالة احد الوزراء, إذ لا يمكنه ممارسة هذا الحق على وجه تام ما لم يحظى بموافقة مجلس النواب(٢). وللمجلس بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضائه صلاحية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية, والتي تعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تأريخ تسلمها(٣), بعكسه لا تكون نافذة ما لم يحظى بموافقة هذا المجلس. ومن ضمن الوظيفة الرقابية للبرلمان صلاحية تشكيل لجنه نيابية يتألف من أعضائه, لمراقبة ومراجعة الإجراءات التنفيذية للهيئة العليا لاجتثاث البعث ولأجهزة الدولة ذلك لضمان الموضوعية والشفافية والنظر في موافقتها للقوانين, وتخضع قرارات هذه اللجنة لموافقة البرلمان(٤). كما تخضع جميع أعمال الأجهزة الأمنية وجهاز المخابرات الوطني اللتان تعتبران جهازان عائدان للسلطة التنفيذية لمراقبة مجلس النواب وتحدد واجباتها وصلاحياتها بموجب القانون صادر من مجلس النواب(٥). وإخضاع مثل هذه الأجهزة إلى مراقبة البرلمان تعتبر أداة فعالة وضرورية لضمان حقوق الأفراد وحرياتهم, إذ يمنع تلك الأجهزة من القيام بأية انحرافات أو خروقات للقوانين التي تنظم أعمالهم. وكما يمنع التعسف فى استخدام السلطة وانتهاك القانون التي يمكن أن تقع من قبل العاملين في هذه الأجهزة, ويحد أيضا من أعمالهم عبر رسم حدود لها بموجب القانون الذي يصدره مجلس النواب كما بيناه آنفا. لأمر الذي لم نجده في ظل الدستور المؤقت لعام (١٩٧٠) حيث كانت كافة الأجهزة والدوائر الاستخباراتية مرتبطة بديوان

(١) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المواد ٦٣/ ف١ و ٨٢ و ٨٦ و ٨٧ و ٨٩ و ٩٠ و ٩٢ و ٩٦.

(٢) المادة ٧٨ من الدستور نفسه.

(٣) المواد ٦١/ ف٤ و ٧٣/ ف٢ من الدستور نفسه.

(٤) المادة ١٣٥/ ف٦ من الدستور نفسه.

(٥) المواد ٦١/ ف٢ و ٨٤/ ف١, ٢ من الدستور نفسه.

رئاسة الجمهورية, ولم يكن هناك أية رقابة على أعمال تلك الأجهزة والدوائر. مما أدى إلى إفساح المجال لهذه السلطة للتسلط والغطرسة وفرض قوتها على السلطات الأخرى التي كان وجودهم داخل الدولة رمزيا ولم يكن لهم أي دور ملحوظ. أي إن السلطة آنذاك كانت مركزة فقط في يد أعضاء السلطة التنفيذية على رأسها رئيس الجمهورية. مما ترتب عليه تهميش دور السلطة التشريعية (التي كانت تسمى بـ(المجلس الوطني) في ظل الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠), وكان لرئيس مجلس قيادة الثورة وأعضاء المجلس ذاته آنذاك صلاحية إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون. وكان لهم أيضا صلاحية إصدار القرارات وكل ما يستلزم من إجراءات لتطبيق أحكام تلك القوانين[١], وهذا يعني كان لهذه السلطة الاختصاص التشريعي والتي كان من المفترض أن ينفرد به البرلمان دون غيره, مع إعطاء الصلاحية للسلطة التنفيذية لتقديم مقترحات مشروع القوانين إلى البرلمان دون أن يكون له صلاحية إصدارها. فاختصاص السلطة التنفيذية بهكذا اختصاص يدل على عدم وجود الفصل بين السلطات والتي تعتبر من إحدى الركائز والمبادئ الأساسية التي تتسم بها النظم الديمقراطية والدولة القانونية.

يذكر أيضا إن للبرلمان العراقي ضمن أعمالها الرقابية والتنظيمية الصلاحية القانونية لتنظيم كل ما يتعلق بتشكيل الوزارات وتحديد وظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير من خلال قانون يصدره السلطة التشريعية[٢].مما يعني إن وظائف واختصاصات وما للسلطة التنفيذية من صلاحيات ينظم بقانون صادر من ممثلي الشعب, وفي نظرنا هذا يعتبر ضمانا وأداة فعالة لمنع التجاوز وبسط السلطة على أبناء الشعب العراقي مرة أخرى من قبل السلطة التنفيذية كما حصل سابقا. ومن ضمن المهام الرقابي والإشرافي من صلاحية مجلس النواب تحديد كل ما يتعلق من أمور بتحديد رواتب ومخصصات ونثريات رئيس وأعضاء مجلس الوزراء وكل منهم بدرجتهم بقانون يصدره السلطة التشريعية[٣].

المبحث الثاني: المقارنة بين تكوين واختصاصات السلطتين التشريعيتين في الولايات المتحدة الأمريكية والعراق: نتناول في هذا المبحث المقارنة بين كلا السلطتين التشريعيتين الأمريكية

(١) ينظر د. حميد الساعدي, المصدر السابق, ص٢٠٢.

(٢) المادة ٨٣ من الدستور نفسه.

(٣) المادة ٧٤ من الدستور نفسه.

والعراقية لبيان أوجه الشبه والاختلاف بينهما من حيث التكوين وما يتمتعان به من صلاحيات واختصاصات, وذلك في مطلبين بالشكل الآتي:

المطلب الأول: المقارنة بين السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية من حيث التكوين

نتناول في هذا المطلب أوجه الشبه والاختلاف بين السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية من حيث التكوين من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: أوجه الشبه من حيث التكوين بين السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية

أولا: من حيث التكوين: يتألف الكونكرس الأمريكي من مجلسين وهما مجلس النواب والشيوخ(١), والأمر نفسه بالنسبة للسلطة التشريعية العراقية حيث يتألف أيضا من مجلسين احدهما مجلس النواب والثاني مجلس الاتحاد(٢).

ثانيا: من حيث كيفية وطريقة انتخاب أعضاء البرلمان: استنادا إلى ما ورد في الدستور الأمريكي يتم انتخاب أعضاء الكونكرس من قبل الناخبين بشكل مباشر(٣). أما بموجب ما ورد في الدستور العراقي وكذلك قانون انتخابات مجلس النواب العراقي يتم انتخاب أعضاء مجلس النواب عن طريق الاقتراع العام السري المباشر والفردي من قبل الناخبين الذين يتوافر فيهم شروط التصويت(٤). عليه يتبين لنا أن طريقة الانتخابات المتبعة في اختيار أعضاء كلتا السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية يكون بالشكل المباشر, أما بخصوص ما ورد في الدستور وقانون الانتخابات العراقي الأنف الذكر وهي بأن الانتخابات يكون (عامة وسرية) لم يرد هذا في الدستور الأمريكي. وفي نظرنا هذا لا يشكل اختلافا ذلك لأن حتى ولو إن لم يذكر ذلك في الدستور الأمريكي بأن الانتخابات هي عامة وسرية, هذا لا يؤثر على أية شيء لأن الدستور الأمريكي هو أكثر الدساتير ديمقراطيا, لهذا لا يمكن أن نتصور وجود أية نص أو قانون يمنع أي مواطن أمريكي من ممارسة حقه في التصويت أو الترشيح وذلك متى ما توافرت فيه الشروط اللازمة لذلك الغرض. أما فيما يتعلق بسرية الانتخابات فهو أمر معلوم كونها سمة من سمات الانتخابات, وهذا ليس فقط بالنسبة للدولة الأمريكية. بل هي سمة متبعة في جميع الانتخابات التي تجريها الدول المختلفة في العالم والتي تحترم فيه إرادة الشعب.

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٢/ ١.

(٢) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٤٨.

(٣) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف١.

(٤) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٤٩/ ف١ وقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المادة ٤/ ف-ثانيا.

ثالثا: من حيث عدد المقاعد: بموجب كلا الدستورين عدد المقاعد يستند إلى عدد السكان المتواجدين داخل تلك الأقاليم وكل ما هو موجود من اختلاف هو في عدد الأصوات اللازمة للحصول على تلك المقاعد حيث يحتاج العضو للحصول على العضوية في الكونكرس الأمريكي إلى صوت ثلاثين ألف نسمة من أصوات الناخبين(١). في حين بموجب الدستور العراقي يحتاج العضو إلى مائة ألف صوت لكي يحصل على العضوية(٢) في مجلس النواب والذي يعد أحد المجالس الذي يتألف منه السلطة التشريعية العراقية.

رابعا: من حيث التمثيل داخل المجلس: الأعضاء المتواجدين داخل كلتا السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية يمثلون ناخبيهم وليس الأحزاب الذي رشحهم لعضوية هذا المجلس, ويعملون داخل البرلمان كممثلي الشعب وليس الأحزاب والتيارات السياسية أو القومية التي تتواجد داخل البرلمان. وهو ما أكد عليه الدستور العراقي(٣) كضمان دستوري لالتزام أعضاء البرلمان بالتمثيل الشعبي كما بيناه سابقا وذلك بسبب تعدد القوميات والطوائف في العراق وكضمان لاكتمال المرحلة الانتقالية بصورة صحيحة للتخطي نحو الديمقراطية وهو الأمر الذي يعد مستقرا في أمريكا منذ قرون. لكن في العراق رغم النص عليه إلا إن التمثيل في البرلمان قابل للنقد بسبب لا واقعيته وضعفه في تمثيل الناخبين بسبب الانشراخات السياسية, مما أثر على أداء البرلمان في تحقيق متطلبات الشعب العراقي كافة.

خامسا: من حيث الجمع بين الوظيفتين: استنادا إلى ما ورد في الدستور الأمريكي لا يسمح لمن يكون عضوا في الكونكرس بكلا مجلسيه أن يكون شاغلا لأي وضيفة عمومية أخرى(٤). وكذلك الحال بالنسبة للدستور العراقي, حيث لا يجوز للعضو أن يجمع بين العضوية في مجلس النواب وأية عمل أو منصب رسمي أخر(٥). **سادسا: من حيث وجود اللجان داخل البرلمان:** يتواجد داخل كلتا السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية لجان برلمانية, واستنادا إلى ما ورد في الدستور العراقي(١) يظهر لنا ان هنالك لجان متخصصة داخل البرلمان , كما هي الحال

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٢/ ٣ وينظر وزارة الخارجية الأمريكية, المصدر السابق, ص٩٥.

(٢) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٤٩/ ف١.

(٣) المادة ٤٩/ ف١ من الدستور نفسه.

(٤) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٦/ ٢ تعديل ١٤/ ف٣ وينظر القاضي وليم او. دوكلاس, المصدر السابق, ص٧١.

(٥) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٤٩/ ف٦.

بالنسبة للكونكرس الأمريكي حيث يتواجد فيه عدد من اللجان الدائمة[٢]. وهذه اللجان التي تتواجد داخل البرلمان تمد البرلمان بالطاقة لزيادة فعاليتها و خبراته في العمل البرلماني[٣].

الفرع ثاني: أوجه الاختلاف من حيث التكوين بين السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية

أولا: من حيث التسمية: كلتا السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية متشابهتين, حيث يتألفان من مجلسين. لكن الاختلاف بين هاتين السلطتين ومجلسيهما هو فقط من حيث التسمية, حيث يسمى المجلس الذي يمثل الاقاليم في الكونكرس الأمريكي بمجلس الشيوخ. ولكن في الدولة العراقية المجلس الذي يقابله يسمى بمجلس الاتحاد وكلا مجلسي (النواب والشيوخ) بموجب الدستور الأمريكي يؤلفان السلطة التشريعية الأمريكية والتي يطلق عليها اسم الكونكرس أيضا, في حين السلطة التي يتألف من مجلسي (النواب والاتحاد) بموجب الدستور العراقي يطلق عليها اسم السلطة التشريعية العراقية. وهذا الاختلاف هو اختلاف في التسمية لا أكثر[٤].

ثانيا: من حيث شروط العضوية في مجلس النواب:

أ- ما يتعلق بشرط الجنسية: استنادا إلى الدستور الأمريكي يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب أن يكون متمتعا بالجنسية الأمريكية لمدة لا تقل عن سبع سنوات, وبالنسبة لمجلس الشيوخ يجب أن يكون متمتعا بهذه الجنسية لمدة لا تقل عن تسع سنوات[٥]. بناءا عليه يجوز لمكتسبي الجنسية الأمريكية لمدة لا تقل عن المدد المذكورة آنفا أن يرشحوا نفسهم لعضوية الكونكرس الأمريكي بكلا مجلسيه متى ما توافرت فيهم الشروط الأخرى التي ينص عليها القانون. الأمر الذي لم يذكره الدستور العراقي حيث فقط اشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية هذا المجلس أن يكون عراقيا[٦]. ويتضح من هذا إنه لا يجوز لمن اكتسب الجنسية العراقية مهما كان مدة اكتسابه لهذه الجنسية أن يرشح نفسه لعضوية هذا المجلس.

ب- ما يتعلق بشرط السن: اشرط الدستور الأمريكي فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب أن يكون بالغا لسن الخامسة والعشرون, أما بالنسبه لعضوية مجلس الشيوخ يجب أن لا يقل سن

(١) ينظر النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٦, المواد ٦٨ إلى ٨٦.

(٢) ينظر وزارة الخارجية الأمريكية, المصدر السابق, ص٩٩.

(٣) ينظر د. علي الصاوي, المصدر السابق, ص١٤٥.

(٤) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٢/ ١ وينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٤٨.

(٥) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٢/ ٢ و ف٣/ ٣.

(٦) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٤٩/ ف-ثانيا.

المرشح عن ثلاثين سنة[١]. في حين اشترط قانون انتخابات مجلس النواب العراقي على أن لا يقل سن المرشح لمجلس النواب عن ثمانية وعشرين سنة[٢]. وفي نظرنا السن المحدد بموجب الدستور الأمريكي للعضوية في مجلس النواب أكثر ملائمة مقارنة بما ورد في قانون الانتخابات العراقي الأنف الذكر, لأن في أغلب الأحيان المرشحين في هذا السن يكونون مستعدين ومؤهلين من الناحية الفكرية والعملية إضافة إلى الشروط الأخرى التي يجب أن يتوافر فيهم بموجب القانون. وضم مجلس النواب لأعضاء بهذا السن يزيد من فاعليتها ذلك لأن الإنسان في هذا السن يكون ذات مخطط ورؤيا أوسع بالرغم من عدم تمتعه بالخبرة العملية الكافية, إلا أن هذا لا يحول بينه وبين المشاريع التي يمكن أن يضع نواته الأولى في العمل البرلماني.

ج- ما يتعلق بإقامة المرشح: يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية الكونكرس بكلا مجلسيه, أن يكون من مقيمي الولاية التي يتم انتخابه فيها[٣].أي أن الدستور الأمريكي فقط اشترط على أن يكون المرشح من سكان أي من مقيمي الولاية التي سيتم انتخابه فيها لعضوية هذا المجلس حتى وإن لم يكن من أبنائها. وفيما يتعلق بالدستور العراقي بالرغم من أنه لم يرد فيه أي شيء يذكر في هذا الصدد, إلا إنه ورد فى قانون انتخابات مجلس النواب العراقى الجديد بأنه يشترط في المرشح لهذا المجلس أن يكون أبناء المحافظة أو مقيما فيها[٤]. ويؤخذ على هذا أنه "يتعارض مع النظرية التمثيلية الحديثة التي تقتضي عدم اشتراط إقامة المرشح في منطقة معينة وهي ظاهرة تتودد إلى احتكار المصالح الإقليمية واحتكار النيابة من المقيمين رغم احتمال عدم كفاءتهم و تأهيلهم"[٥].

د- من حيث شروط المرشح: إلى جانب الاختلافات الواردة في الدستورين الأمريكي المعدل والعراقي بخصوص مجلسي النواب في كلتا الدولتين من حيث شروط العضوية فيما يتعلق بشرط الجنسية والسن وإقامة المرشح, لقد ورد في الدستور الأمريكي بأن لكل ولاية أن تفرض شروطا إضافية لانتخاب من يمثلها في الكونكرس, ومع ذلك منح الدستور كلا المجلسين

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٢/ ٢ و ف٣/ ٣.

(٢) ينظر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المادة ٨/ ف-أولا.

(٣) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٢/ ٢ و ف٣/ ٣.

(٤) ينظر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المادة ٨/ ف-خامسا.

(٥) ينظر داود مراد حسين الداود, المصدر السابق, ص٢٧.

صلاحية تقرير مؤهلات أعضائه[١]. وهذا يعني إن الولايات لهم أن يفرضوا أي شرط إضافي يجب توافرها في المرشح, إلا إن هذه الصلاحية للولايات ليست مطلقة, بل هي مقيدة بما ورد في الدستور الأمريكي بما يضمن حق المرشح في ترشيح نفسه وعدم الانتقاص من هذا الحق بالشكل الذي بيناه سابقا. أما في الدستور العراقي وقانون انتخاب مجلس النواب الجديد, تحسبا للأوضاع الذي مر به العراق وضمانا لعدم تقلد المناصب من قبل أشخاص غير مؤهلين فرض شروطا إضافية تفصيلية لم يرد من مثيلها في الدستور الأمريكي كاشتراطه على أن يكون المرشح غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف وأن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب المال العام كما بيناه سابقا[٢], وأن لا يكون مشمولا بقانون هيئة المساءلة والعدالة أو أي قانون آخر يحل محله[٣]. وأن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسة الأمنية أو أعضاء مجلس المفوضين السابق والحالي أو موظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وذلك عند ترشحه[٤].

ثالثا: من حيث مدة العضوية: مدة العضوية في مجلس النواب الأمريكي سنتين وفي مجلس الشيوخ يكون لمدة ست سنوات[٥]. وهذه أطول بالنسبة للعضو في مجلس النواب العراقي مقارنة بمجلس النواب الأمريكي حيث مدة العضوية في مجلس النواب العراقي أربع سنوات[٦]. طول وقصر مدة العضوية في البرلمان لها ايجابيات وسلبيات, ففي نظرنا يتمثل ايجابياته في إن قصر مدة العضوية لا يفسح المجال لأي عضو كان أن يفرض نفسه بأي شكل من الأشكال أو يستغل منصبه لعمل غير مشروع أو لمصلحته الشخصية, كما هذه الفترة يعطي المجال لتغير الأعضاء وهذا بالتالي يؤدي إلى تغير الكفاءات والقدرات وكما يساهم في تحديثها داخل المجلس. أما سلبياته إن إجراءات الانتخابات من أجل اختيار أعضاء جدد لمجلس النواب كل سنتين كما هو وارد فى الدستور الأمريكي يحتاج إلى مصاريف باهضة, واستبدال الأعضاء المتواجدين داخل هذا المجلس بآخرين عن طريق الانتخابات هذا قد يمنع العضو من إتمام ما

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٥/ ١ وينظر وزارة الخارجية الأمريكية, المصدر السابق, ص٩٤.

(٢) ينظر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المادة ٨/ ف أولا إلى خامسا.

(٣) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ١٣٥/ ف٣.

(٤) ينظر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المادة ٩.

(٥) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف١ و ف٣/ ١.

(٦) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٥٦/ ف-أولا.

بدأ به من مهام كإنجاز له وكمشروع للمنطقة التي رشحته حيث من الممكن أن الأعضاء الجدد لهذا المجلس أن لا يقوموا بإكمال ما بدأ به العضو السابق. لذا في نظرنا الفترة المحددة للعضوية التي وردت في الدستور العراقي هي فترة مناسبة للعمل داخل البرلمان, ذلك لأن هذه الفترة باعتقادنا يتجنب جميع السلبيات التي يمكن أن توجد في المجالس التي فترة العضوية فيها تكون مدة قصيرة مقارنة بما يحتاجه العمل داخل البرلمان كالمجلس النواب الأمريكي الأنف الذكر.

رابعا: من حيث نسبة تمثيل النساء داخل مجلس النواب: لم يرد في الدستور الأمريكي أي نص بهذا الخصوص, حيث لم يتطرق إلى هذه المسألة ولم يحدد نسبة تمثيل النساء في الكونكرس الأمريكي. وهذا لا يعني بأن الدولة الأمريكية قد همش دور النساء في مثل هذه المجالس, بل على العكس من ذلك إن المجتمع الأمريكي قد وصل إلى حد المساواة في المشاركة السياسية للرجال والنساء على حد سواء بحيث لا يحتاج إلى وجود مثل هذه النصوص. ولكن استنادا إلى ما جاء في الدستور العراقي وكذلك قانون انتخابات مجلس النواب العراقى يجب أن تكون للمرأة نصيب بنسبة لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب[١], ذلك تحقيقا لمشاركتها في العملية وصنع القرار السياسي وتلبية للقرارات الدولية في تمكين المرأة والتي التزمت بها العراق[٢].

خامسا: من حيث المقاعد الخاصة للمكونات المختلفة: من خلال استقراء الدستور الأمريكي لم نجد أي نص يحدد مقاعد خاصة للمكونات المختلفة في الولايات المتحدة الأمريكية, ذلك رغم التعدد التي تتسم به هذه الدولة. ولعل السبب في ذلك يرجع إلى النموذج الديمقراطي الأمريكي المستقر التي ضمنت حق المواطنة والمساواة لكافة المواطنين الأمريكيين دون استثناء. أما في العراق بسبب تعدد القوميات والأطياف والأقليات فيها ولضمان حقوقهم وتلبية لتطلعاتهم وبما يتلاءم عملية التحول الديمقراطي في العراق لقد حدد قانون انتخاب مجلس النواب العراقي تسعة مقاعد خاصة (كوتا), مخصصة للمكونات المختلفة في العراق منها (٥) مقاعد للمسيحيين, ومقعد واحد للإيزيديين, وكذلك مقعد واحد لكل من المكون المندائي والشبك والكورد الفيليين[٣] كما بيناه سابقا.

(١) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٤٩/ ف٤ وقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المواد ١٤ و ١٦.

(٢) ينظر قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم (١٣٢٥) في (٣١ تشرين الأول ٢٠٠٠) حول المرأة والسلام والأمن.

(٣) ينظر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠, المادة ١٣.

سادسا: من حيث اختيار رئيس مجلس النواب: رئيس مجلس النواب في الكونكرس الأمريكي يتم اختياره على أسس حزبية ويبقى زعيما لحزبه حتى بعد توليه رئاسة هذا المجلس[١], أما فيما يتعلق بكيفية اختيار رئيس مجلس النواب العراقي فأنه يتم اختياره هو وكلا نائبيه من قبل الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء هذا المجلس وذلك من خلال انتخابات سرية ومباشرة[٢], ورئيس المجلس يصبح رئيسا لمجلس النواب وليس رئيسا للنواب لان كل عضو في هذا المجلس يعتبر مستقلا عن الآخرين ولا رئيسا له ولا يكون مرؤوسا لغيره. ومن هذا يتضح إن جميع الأعضاء داخل هذا المجلس هم مساوون في المنصب وكما يعتبرون مساوون أيضا في الواجبات والالتزامات التي تقع على عاتقهم باعتبارهم ممثلي الشعب.

سابعا: مجلس الشيوخ والاتحاد: لقد حدد الدستور الأمريكي كيفية تكوين مجلس الشيوخ, وكما بين شروط ومدة العضوية فيه[٣]. في حين المجلس الذي يقابله في الدستور العراقي هو مجلس الاتحاد, رغم أهمية هذا المجلس لكن لم يرد في الدستور العراقي أي نص بخصوص كيفية تكوينه وشروط العضوية فيه ومدته أو أي شيء أخر يتعلق بهذا المجلس. وترك كل هذه الأمور إلى قانون يتم سنه من قبل أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب[٤] كما بيناه سابقا. وهو ما يعد نقصا دستوريا في الدستور العراقي, خاصة إن مجلس الاتحاد في الدول الفيدرالية هو المجلس الذي يتساوى فيه أصوات الأقاليم, كونه يضم ممثلي الأقاليم بالتساوي وليس استنادا إلى عدد السكان. وهذا المجلس يعتبر نقطة التوازن بين المصالح المتضاربة التي تتواجد داخل الدولة, وذلك بما له من سلطات واقعية ومساوية لمجلس النواب والتي هي أدنى منه وتملك مثل هذه المجالس تلك السلطات وذلك باعتباره مجلسا أعلى[٥]. وفي نظرنا عدم تحديد كيفية تكوين مجلس الاتحاد وشروط ومدة العضوية فيه وما لها من صلاحيات واختصاصات, أمر يثير الكثير من التساؤل في غياب نص دستوري وحتى قانون يحدد تكوينه وينظم صلاحياته واختصاصاته بالأخص في دولة كالعراق. مما يثار معه الشكوك حول الأمر فهل فعلا واضعي الدستور عجزوا من هذا العمل أم تركوا الأمر لمجلس النواب مراعاة لمصالح القوميات والمذاهب

(١) ينظر د. جلال البنداري, تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٣, ص١٥.

(٢) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المواد ٥٤ و ٥٥.

(٣) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٣/ ١ إلى ٣.

(٤) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٦٥.

(٥) ينظر القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي, المصدر السابق, ص١٩.

الدينية المختلفة أو خولوا هذا المجلس للقيام بهذا التحديد من أجل تغليب بعض الأصوات على الآخرين. ونحن كباحثين نعتقد بأن كل هذه التساؤلات سيجيب عنه القانون الذي يفترض أن يسن من قبل مجلس النواب والذي بموجبه يتم تحديد كيفية تكوين وتحديد صلاحيات واختصاصات مجلس الاتحاد.

ونرى انه كان من الأفضل أن يتم تحديد كل ما يتعلق بهذا المجلس بنص دستوري, ذلك لأن هذا المجلس ليس فقط في العراق بل في غالبية الدول يعتبر نقطة التوازن وخاصة في دولة كالعراق, حيث كان من الممكن أن يلعب دوره الفعال في الموازنة بين المصالح المتضاربة حول المسائل المختلفة. لهذا كان من الصواب تحديد كل ما يتعلق بهذا المجلس من أمور بنص دستوري بدلا من أن يترك الأمر إلى مجلس النواب والتي هي أدنى مرتبة, إضافة إلى أن هذا المجلس في الدولة العراقية يضم عدد من أعضاء يمثلون قوميات وطوائف دينية مختلفة وتبعا لهذا تختلف فيه التيارات والتوجهات السياسية والقومية مما يؤدي إلى تأزم الأوضاع داخل الدولة.

المطلب الثاني: المقارنة بين السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية من حيث الاختصاصات: نتناول في هذا المطلب أوجه الشبه والاختلاف من حيث ما يتمتع به السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية من حيث الاختصاصات, وذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: أوجه الشبه من حيث الاختصاصات بين السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية

أولا: ما يتعلق بسن التشريعات الاتحادية: بموجب الدستور الأمريكي لقد أنيط جميع السلطات التشريعية في الدولة بالكونكرس[١], وكذلك الحال في الدولة العراقية حيث يختص مجلس النواب بسن القوانين الاتحادية[٢]. إلا أن اختصاص كلا السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية فى التشريع ليس مطلقا, فهي مقيدة بما ورد في كلا الدستوريين خاصة ما يتعلق منها بمراعاتها للحقوق العامة والحريات الفردية وضمان عدم تعسف الدولة في استخدام صلاحياتها واختصاصاتها.

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف١.

(٢) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٦١/ ف١.

ثانيا: ما يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية: ورد في الدستور الأمريكي بأن للكونكرس إجراء الانتخابات الرئاسية, وفي حال عدم حصول المرشح على الأغلبية المطلقة, يختار مجلس النواب الرئيس من بين المرشحين الذين حصلوا على أكثرية الأصوات وكما يختار أيضا نائبه عن طريق الاقتراع السري. وللكونكرس بموجب قانون صادر منه صلاحية تحديد أحكام حالات عزل أو وفاة أو استقالة أو عجز الرئيس ونائبه, معلنا من يتولى ذلك مهام الرئاسة إلى أن تزول تلك الأسباب أو يتم انتخاب رئيس جديد كما بيناه سابقا [١]. وكذلك الحال بالنسبة لمجلس النواب العراقى حيث بأغلبية ثلثي عدد أعضائه وعن طريق الاقتراع السري ينتخب رئيس الجمهورية, وعند خلو منصب الرئاسة له أيضا انتخاب رئيس جديد خلال مدة أقصاها (٣٠) يوما من تاريخ الخلو, وكما له بأغلبية الثلثين انتخاب مجلس الرئاسة المكون من رئيس الدولة وكلا نائبيه, وفي حال خلو أي منصب في مجلس الرئاسة ينتخب مجلس النواب بثلثي أعضائه بديلا عنه[٢].

ثالثا: من حيث صلاحية الاستجواب وتوجيه الاتهام البرلماني والمسائلة: لمجلس النواب الأمريكي وحده صلاحية توجيه الاتهام البرلماني إلى المسئولين الفيدراليين, الأمر الذي قد يفضي إلى محاكمة من وجهت إليه الاتهام, ويقوم مجلس الشيوخ بإجراء هذه المحاكمة وإذا وجد إن المسئول الفيدرالي المتهم مذنبا, فأنه يعاقب وفقا للقانون. وكما للكونكرس استجواب ومحاكمة قضاة المحكمة العليا وبقية المحاكم الفيدرالية الأخرى. وله أيضا صلاحية مسألة ومعاقبة أعضاء الكونكرس عن سلوكهم غير النظامي وصولا إلى طردهم. وله سلطة تحديد عقوبة جريمة الخيانة بحق أمريكا والتي تشمل الانضمام أو تقديم العون لاعدائها أو شن الحرب عليها[٣]. وكذلك لمجلس النواب العراقي بناءا على طلب مسبب مقدم من الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه مسألة وإعفاء رئيس الجمهورية, وله بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة كما بيناه سابقا[٤], وله صلاحية توجيه أسئلة واستجواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء[٥]. وصولا إلى سحب الثقة منهم بالأغلبية

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ٢/ ف١/ ٣, ٦.

(٢) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المواد ٦١/ ف٣ و٧٠/ ف١ و ٧٥/ ف٣ و ١٣٨/ ف١-٢/أ, د.

(٣) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٢/ ٥ و ف٣/ ٦-٧ و ف٥/ ٢ والمادة ٢/ ف٤ والمادة ٣.

(٤) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المواد ٦١/ ف٢ و ٦/ أ-ب و ١٣٨/ ف٢-ب, ج.

(٥) المادة ٦١/ ف٧ من الدستور نفسه.

المطلقة بناء على طلب مقدم من رئيس الجمهورية أو بطلب خمس أعضائه [١]. كما له حق استجواب ومسألة مسئولي الهيئات المستقلة ومحافظ البنك المركزي وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله حق إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة[٢].

رابعا: من حيث صلاحية الإشراف البرلماني ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية: للكونكرس الأمريكي صلاحية الإشراف البرلماني على أعمال رئيس الدولة والسلطة التنفيذية والهيئات التي تنظم عمل بعض القطاعات والرئاسة وصولا إلى مسائلتهم فيما يخص تنفيذهم لمهامهم على المستويين الدولي والوطني ابتداء من سير المرافق العامة وصولا إلى رسم السياسة الخارجية والمصادقة على المعاهدات وتعين أصحاب الدرجات الرفيعة..إلخ, الأمر الذي يمكن المؤسسة التشريعية من بسط رقابة مؤثرة وفعالة على السياسة الخارجية للدولة كما بيناه سابقا[٣]. وكذلك الحال بالنسبة لمجلس النواب العراقي, حيث له صلاحية الإشراف البرلماني ومراقبة الأعمال التي يؤديها رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء سواء في تنفيذ مهامهم أو عند ممارسة سلطاتهم بالشكل الذي بيناه سابقا, وتمتد هذه الصلاحية ليشمل مراقبة ومراجعة الإجراءات التنفيذية للهيئة العليا لاجتثاث البعث والأجهزة الأمنية والمخابراتية للدولة. كما تخضع رسم وتنفيذ السياسة الخارجية للدولة وأعمال السلطة التنفيذية في هذا الصدد إلى إشراف ومراقبة البرلمان, من حيث تعين أصحاب المناصب العليا والدرجات الخاصة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية, والتي في مجملها لا تكون نافذة ما لم يوافق ويصادق عليه البرلمان[٤]. ومن صلاحيته أيضا بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى الموافقة على تعين كل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي كما بيناه سابقا[٥]. يذكر إن رغم ما يتمتع به البرلمان العراقي من سلطة وقوة إلزامية من خلال التشريعات التي تسنه, إلا إن تأثيره ضعيف ودوره ضئيل في الإشراف البرلماني والمهام الرقابي بسبب البنيان السياسي للمؤسسات والتشكيلات السياسية في العراق

(١) المادة ٦١/ ف٨-أ, ب, ج, د من الدستور نفسه.

(٢) المواد ٦١/ ف٨-هـ و ١٠٣/ ف٢ من الدستور نفسه.

(٣) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ٢/ ف٢/٢ و ف٣.

(٤) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المواد ٦١/ ف٢ و ف٤ و ف٥-ب,ج و٧٣/ ف٢ و ٧٨ و٨٠/ ف٥ و ٨٤/ ف١, ٢ و ١٣٥/ ف٦.

(٥) المادة ٦١/ ف٥-أ من الدستور نفسه.

وحتى بسبب ضعف تأثير البرلمان على أعضائه بسبب كثرة الرهانات والانشراخات والاختلافات السياسية التي تصعد تجمعات طائفية' الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلبا على تشكيل الحكومة وفرطها وصولا إلى شل البرلمان في أداء مهامها في الإشراف والرقابة.

خامسا: من حيث صلاحية إعلان الحرب: لقد ورد في الدستور الأمريكي بأن للكونكرس سلطة إعلان الحرب والتفويض برد الاعتداء متى ما وقع على الولايات المتحدة(١). ولمجلس النواب العراقي أيضا هذه الصلاحية حيث استنادا إلى الدستور لهذا المجلس صلاحية الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بناءا على طلب مشترك يقدم إليه من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء(٢).

سادسا: من حيث صلاحية تعديل الدستور: طبقا لما ورد في الدستورين الأمريكي والعراقي لكل من الكونكرس ومجلس النواب العراقي صلاحية تعديل الدستور بالطريقة المرسومة في كلا الدستورين كما بيناه سابقا(٣). وإذا ما نظرنا إلى الدستور الأمريكي نجد إنه قد تم تعديله مرات عدة, وصلت عدد التعديلات فيه إلى (٢٦) تعديلا دستوريا, أما في العراق الدستور الذي تم وضعه سنة ٢٠٠٥, لم يتم ليومنا هذا إجراء أية تعديل فيه بالرغم من المطالبات المستمرة بهذا التعديل, مما دفع بالبرلمان العراقي ليشكل لجنة خاصة بتعديل الدستور, لكن هذه اللجنة ليومنا هذا لم تباشر بأعمالها بصورة رسمية.

سابعا: من حيث تحديد الامتيازات والية منع هدر الأموال: استنادا إلى ما جاء في الدستور الأمريكي يقوم الكونكرس بتحديد رواتب رئيس الدولة وكافة موظفي السلطة التنفيذية والقضاة وموظفي المحاكم, وكما لا يجوز إجراء أية زيادة أو نقصان في رواتبهم(٤). وكما يتقاضى أعضاء الكونكرس لقاء خدماتهم بدلا يحدده القانون(٥). ويعد هذا التحديد آلية فعالة حيث يمكن هذه السلطة من وضع حد لمنع هدر أموال(٦). وبناءا على ما جاء في الدستور العراقي كل ما يخص تحديد رواتب وامتيازات رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء وكل من هم

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٨/ ١١.

(٢) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٦١/ ف٩/أ.

(٣) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ٥ وينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المواد ١٢٦و ١٤٢.

(٤) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المواد ٢/ ف١/ ٧ و ٣/ ف١.

(٥) المادة ١/ ف٦/ ١ من الدستور نفسه.

(٦) ينظر وزارة الخارجية الأمريكية, المصدر السابق, ص١٠٩.

بدرجتهم وكذلك القضاة والإدعاء العام وهيئة الإشراف القضائي وحتى أعضاء البرلمان ينظم بقانون صادر من البرلمان[١], الأمر الذي يعد أيضا آلية فعالة لمنع سوء التصرف وهدر أموال الشعب العراقي.

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية من حيث الاختصاصات

أولا: من حيث وجود الأرجحية لأحد المجلسين: سبق وإن بينا بأن بموجب الدستورين الأمريكي والعراقي السلطتين التشريعيتين تختصان بسن القوانين الاتحادية, لكن هنالك قوانين يتعلق بالمسائل الضريبية يكون لمجلس النواب الأمريكي الأرجحية والحق في اقتراحها ابتداء دون مجلس الشيوخ[٢]. الأمر الذي لم يرد في الدستور العراقي حيث أنيط مجلس النواب كأحد مجلسي السلطة التشريعية بالاختصاص التشريعي, ولعل السبب فى ذلك يرجع إلى عدم تشكيل مجلس الاتحاد ليومنا هذا, لذا تحتفظ مجلس النواب بجميع الاختصاصات التشريعية لحين تشكيل مجلس الاتحاد.

ثانيا: من حيث الموافقة على التعيين: ورد في الدستور الأمريكي بأنه حصرا من صلاحية مجلس الشيوخ الموافقة على تعيين كبار الموظفين الاتحاديين والسفراء ووزراء مفوضين في الخارج[٣]. أما الدستور العراقي فقد أعطى مجلس النواب صلاحية الموافقة على تعين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ووكلاء الوزارات ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق[٤]. ويعتبر هذا اختلافا بين كلا الدستورين, ففي أمريكا فقط مجلس الشيوخ تتمتع بهذه الصلاحية دون مجلس النواب, في حين في العراق الموافقة على تعين تكون من صلاحية لمجلس النواب, ولعل السبب في ذلك كما بيناه آنفا عدم تشكيل مجلس الاتحاد ليومنا هذا.

ثالثا: من حيث عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية: لعقد ونفاذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية, اشترط الدستور الأمريكي على رئيس الجمهورية الحصول على موافقة

(١) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المواد ٦٣/ ف١ و ٧٤ و ٨٢ و ٨٦ و ٨٧ و ٩٢ و ٩٦.

(٢) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ١/ ف٧/ ١.

(٣) المادة ٢/ ف٢/ ٢ من الدستور نفسه.

(٤) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المواد ٦١/ ف٥-ب,ج و ٨٠/ ف٥.

مجلس الشيوخ[١]. أما في الدستور العراقي لنفاذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية اشترطت الحصول على موافقة مجلس النواب[٢], وليس مجلس الاتحاد كما هو عليه الحال في الدستور الأمريكي. والسبب في ذلك أيضا يعود إلى عدم تشكيل مجلس الاتحاد العرقي كما بينا أعلاه.

رابعا: من حيث إخضاع مسئولي الهيئات المستقلة للمراقبة والاستجواب والإعفاء: لقد ورد في الدستور العراقي بأن جميع الهيئات المستقلة دون استثناء يخضعون لمراقبة مجلس النواب, وللمجلس صلاحية استجواب مسئولي هذه الهيئات وصولا لإعفائهم [٣]. ومثل هذا النص لا يوجد في الدستور الأمريكي, وعدم النص هذا لا يعني ترك الأمر بدون تنظيم, فالدولة الأمريكية نظمت كل ما يتعلق بمثل هذه الهيئات بتشريعات عادية وحددت فيه ما لهم من حقوق وواجبات باعتبارهم من إحدى مؤسسات المجتمع المدني, أى تنظيمها تم بتشريعات عادية صادره من الكونكرس الأمريكي وليس بنصوص دستورية كما هو عليه الحال فى العراق. ولعل السبب في ذلك يرجع إلى إن العراق منذ وضع الدستور ليومنا هذا يمر بمرحلة عملية التحول الديمقراطي, ولضمان عدم تجاوز هذه الهيئات لصلاحياتها واختصاصاتها ولضمان حقوق المواطنين واكتمال عملية التحول الديمقراطي حرصوا واضعي الدستور على إخضاع عمل هذه الهيئات للمراقبة والمسائلة وحتى الإعفاء في حال تجاوزهم للحدود القانونية.

خامسا: من حيث إعفاء رئيس الجمهورية: نص الدستور العراقي بأن لمجلس النواب إعفاء رئيس الجمهورية, بعد إن يثبت إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا في الحالات التي حدده الدستور[٤] كما بيناه سابقا. في حين مثل هذا النص لم يرد في الدستور الأمريكي, وفي حال إخلال أو تجاوز رئيس الولايات المتحدة لصلاحياته يتم فقط مسألته ومحاكمته برلمانيا دون أن يصل الأمر إلى إعفائه. وفي بنظرنا ما ورد في الدستور العراقي بخصوص إعفاء رئيس الجمهورية حتى ولو كان في حالات محدودة, يعد نقطة ايجابية وضمانة دستورية لتقييد رئيس الدولة بالقانون في أداء مهامه في تنفيذ سياسة الدولة وحماية مصالحه العليا.

(١) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ٢/ ف٢/ ٢.

(٢) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المواد ٦١/ ف٤ و٧٣/ ف٢.

(٣) المواد ٦١/ ف٢, ٨-هـ و ٨٤ و ١٠٣ و ١٣٥/ ف٦ من الدستور نفسه.

(٤) المادة ٥٨/ ف ٦/ ب من الدستور نفسه.

سادسا: من حيث صلاحية الحل: لمجلس النواب العراقي بشرط موافقة رئيس الجمهورية صلاحية حل نفسه, ذلك بناءا على طلب أعضائه أو بطلب من رئيس مجلس الوزراء بالطريقة التي بيناه سابقا, وكما للمجلس صلاحية حل الهيئات المختلفة داخل الدولة كما وضحنا أعلاه(١). لكن في الدستور الأمريكي لم يرد أي نص بهذا الشأن, والسبب في ذلك يرجع إلى إن التمثيل والعمل البرلماني في الكونكرس يعد نموذجا أقدما ومتقدما وأكثر استقرارا مقارنة بالعراق, وكما التمثيل فيه يكون على أساس الشعب دون قومية أو طائفة أو مصلحة معينة كما هو عليه الحال في العراق.

سابعا: من حيث إخضاع أعمال الأجهزة الأمنية والمخابرات للمراقبة: سبق وإن أشرنا بأن بموجب الدستور العراقي جميع أعمال الأجهزة الأمنية وجهاز المخابرات الوطني تخضع لمراقبة مجلس النواب(٢). ومن خلال استقرائنا للدستور الأمريكي لم نجد أي نص مماثل لما ورد في الدستور العراقي, بمعنى أخر إن مثل هذه الأجهزة في أمريكا تخضع للمراقبة, لكن خضوعها لا يكون بنص دستوري بل في الأغلب يكون بتشريع عادي وبما يضمن حماية الحقوق والحريات الواردة في الدستور الأمريكي. وبما إن الدولة الأمريكية هي دولة ديمقراطية مستقرة وأكثر حرصا للحفاظ على الحقوق والحريات, لذا لا يحتاج إلى وجود نص دستوري كضمان لمنع الانتهاكات التي يمكن أن تقع من قبل مثل هذه الأجهزة ضد المواطنين. بل وأكثر من ذلك أن الحكومة ومثل هذه الأجهزة العائدة لها تلتزم بالحدود القانونية المرسومة لها ويعملون وفقا للقوانين التي تنظم أعمالهم ويبين ما لهم من صلاحيات واختصاصات بحيث قدر الإمكان يتجنبون كل تجاوز أو إخلال لواجباتهم, وإذا حصل أي انتهاك للقوانين فيكون في أضيق النطاق وبالمقابل يتم مسائلتهم مسألة فعالة. وتنظيم العراق لهذه المسألة يعتبر ضمان دستوري لخضوع مثل هذه الأجهزة للقانون والتقييد بها, خاصة سبق وإن رأينا ما كانت لهذه الأجهزة من صلاحيات واسعة تجاوزت حدود اختصاصاتها منتهكا للقوانين النافذة وحقوق الإنسان.

ثامنا: من حيث صلاحية تعين أعضاء السلطة القضائية: سبق وإن أشرنا إلى إن بموجب ما ورد في الدستور العراقي مجلس النواب يختص بالموافقة على تعين أعضاء السلطة القضائية كرئيس وأعضاء محكمة التميز ورئيس المحكمة الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة

(١) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ٦٤/ ف١ و ١٣٦/ ف٢.

(٢) المواد ٦١/ ف٢ و ٨٤/ ف١ و ١٣٥/ ف٦ من الدستور نفسه.

الإشراف القضائي[١]. أما في الدستور الأمريكي لم يرد نص بهذا الخصوص, فكل ما ذكر هو أن للكونكرس صلاحية زيادة أو إنقاص عدد قضاة المحكمة العليا, أي فقط له سلطة تحديد عدد القضاة وتحديد نوع القضايا التي تنظر فيها دون صلاحية تعيين أعضائه[٢]. وهو ما يعد احتراما لمبدأ الفصل بين السلطات بما يضمن استقلالية القضاء والتي تعد ركيزة أساسية في النظم الديمقراطية.

تاسعا: من حيث صلاحية زيادة عدد الولايات والمحافظات: سبق وإن أشرنا إلى إن للكونكرس الأمريكي صلاحية إدخال ولايات جديدة إلى الاتحاد, لكن ليس له أن ينشئ أو يقيم ولاية جديدة ضمن حدود الولايات القائمة, وكما لا يمكن عن طريق اندماج ولايتين أو أكثر أو أجزاء ولايات أن ينشئ أية ولاية جديدة ما لم يحظى ذلك بموافقة الهيئات التشريعية في الولايات المعنية وكذلك الكونكرس. وله أيضا سلطة وصلاحية وضع القواعد والأنظمة اللازمة الخاصة بأراض أو الممتلكات الأخرى العائدة للدولة. وورد في الدستور أيضا بأنه لا يفسر أي نص من نصوصه على نحو يضر بأية حقوق للولايات المتحدة أو لأية ولاية معينة كما بيناه سابقا[٣]. وهو ما لم يرد في الدستور العراقي فكل ما ورد فيه بأنه يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب مقدم من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات أو بناء على طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي يرومون تكوين الإقليم ومن ثم الاستفتاء عليه[٤]. ومع ذلك إلى يومنا هذا ولأسباب مختلفة لم يسمح البرلمان بإنشاء أي إقليم جديد في العراق باستثناء إقليم كوردستان[٥] والذي كان قائما عند كتابة الدستور العراقي وأعترف به العراق ككيان قانوني وإداري في العراق. تجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من أوجه الاختلاف بين الصلاحيات والاختصاصات التي يتمتعان بها كلا المجلسين التشريعيتين الأمريكية والعراقية, بالإضافة إلى ما بيناه آنفا على سبيل المثال نذكر منها ما يتمتع به الكونكرس الأمريكي من صلاحيات موسعة لسك وطبع العملة وتنظيم قيمتها وقيمة العملات الأجنبية, ومنحها براءات الاختراع وبراءات حفظ حقوق المؤلفين والمخترعين وتعليق طلب

(١) المادة ٦١/ ف٥-أ من الدستور نفسه.

(٢) ينظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل, المادة ٣.

(٣) المادة ٤/ ف٣ من الدستور نفسه.

(٤) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ١١٩ وينظر قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم في العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨, المادة ٢.

(٥) ينظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, المادة ١١٧.

استحضار الناس للمثول أمام القضاء عند الضرورة والموافقة على منح ألقاب الشرف من دولة أجنبية, لأي شخص يشغل منصبا لدى الولايات المتحدة..إلخ كما بيناه سابقا. إلا إن هذه الصلاحيات لا يتمتع بها البرلمان العراقي ولعل السبب في ذلك يرجع إلى حداثة النموذج الديمقراطي في العراق وعدم استقرارها مقارنة بالدولة الأمريكية من حيث التطبيق.

الخاتمة: في نهاية بحثنا توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات تتمثل بما يلي:

أولا: الاستنتاجات: من خلال دراستنا لموضوع بحثنا توصلنا لعدة نتائج لعل أهمها؛

١. يعد البرلمان أداة للتمثيل الديمقراطي المعاصر وهي آلية فعالة في إطار عملية التحول الديمقراطي, ولا وجود للديمقراطية ما لم يوجد برلمان فعال يمثل صوت الشعب ويعبر عن تطلعاته ومصالحه ويحقق مطالبه.

٢. شهد النشاط السياسي في العالم بصورة عامة وفي العراق بصورة خاصة تحولا حاسما مع تطوير النظام البرلماني, والتحييد المتصاعد للسلطة التنفيذية أفضى إلى جعل البرلمان المكان الأميز للنشاط السياسي.

٣. للبرلمان أهمية بالغة ودور ملحوظ في التحولات السياسية والتعددية الحزبية, وتلعب هذه السلطة في كل هذا دورا محوريا خاصة في الدول التي تتسم بتعدد القوميات والأطياف كالعراق.

٤. يعد الكونكرس الأمريكي نموذجا متقدما من حيث العمل البرلماني, لما له من توازن من ناحية تكوين كلا مجلسيه, فمجلس النواب يمثل الشعب على أساس عدد السكان أما مجلس الشيوخ يمثل الولايات بصورة متساوية. وكذلك من حيث الصلاحيات والاختصاصات إذ تتمتع هذه السلطة بصلاحيات واختصاصات واسعة تمكنها من أداء مهامها التشريعية والرقابية على أكمل وجه.

٥. هناك العديد من نقاط التشابه بين السلطتين التشريعيتين الأمريكية والعراقية خاصة فيما يتعلق بتكوين كلا السلطتين, فكلاهما يتألفان من مجلسين مع وجود اختلاف فقط في تسمية أحد المجالس إذ يسمى في أمريكا ب(مجلس الشيوخ) وفي العراق (مجلس الاتحاد). وفيما يتعلق بالصلاحيات والاختصاصات بين كلا السلطتين التشريعيتين نجد أيضا العديد من نقاط التشابه تفوق نقاط الاختلاف, والسبب في ذلك يعود إلى إن الدستور العراقي كان متأثرا بالنموذج الفيدرالي الأمريكي كونه أقدم وأكثر استقرارا. كما

عند وضع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كان العراق تحت الاحتلال الأمريكي بموجب قرار صادر من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة, لذا من البديهي أن يتأثر بالنموذج الأمريكي. وفيما يتعلق بنقاط الاختلاف يعود إلى طبيعة كلا الدولتين الأمريكية والعراقية من حيث النظام والاستقرار السياسي والتكوين الاجتماعي..إلخ لتكون نصوص الدستور وصلاحيات واختصاصات مجلس النواب العراقي انعكاسا لمتطلبات الشعب العراقي والظروف التي كان يمر به على غرار السنوات الماضية, خاصة بعد إزاحة النظام السابق من مقاليد الحكم وما يشهده العراق من عملية التحول الديمقراطي.

٦. الصلاحيات والاختصاصات الدستورية الممنوحة للكونكرس الأمريكي يعد موسعا مقارنة بما ورد في الدستور العراقي, لكن الحقوق العامة والحريات الفردية في العراق لها ضمانة دستورية, ذلك بسبب ما شهده العراق على مر التاريخ من غطرسة الحكام.
٧. عدم تحديد مجلس الاتحاد بنص دستوري في الدستور العراقي وترك الأمر لتشريع عادي يصدر من مجلس النواب الأدنى منه, يعد قصورا دستوريا.
٨. أثر تشابك المصالح والخلاف السياسي على أداء البرلمان العراقي مما تسبب في تفاقم الأزمات والخلافات بين حكومتي إقليم كوردستان والمركز ليؤثر سلبا على كافة مكونات الشعب العراقي والتعايش السلمي وصولا إلى زعزعة الاستقرار السياسي.
٩. يعانى البرلمان العراقي من عدم الفاعلية, وكما أخفق البرلمان في أداء مهامه التشريعية خاصة فيما يتعلق بسن قانون مجلس الاتحاد استنادا إلى الدستور العراقى, كما لم يفلح فى أداء مهامه الرقابي بالشكل المطلوب داخل الدولة رغم ما يتمتع به من صلاحيات واختصاصات دستورية واسعة. والسبب في هذا الإخفاق هو حداثة نموذج التمثيل الديمقراطي النيابي في العراق, بالإضافة إلى اختلاف المصالح السياسة وتصادم الأجندات في البرلمان العراقي.

ثانيا: التوصيات: في ضوء ما تقدم نلخص أهم ما لدينا من توصيات بما يلي:

١. ترسيخ مبدأ سيادة القانون في الواقع العملي لأعمال الحكومة العراقية والمؤسسات التابعة لها, وتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون والمراقبة المتبادلة فيما بينها من خلال التطبيق السليم لهذا المبدأ حسب الأصول القانونية والسياسية بصورة يضمن معه احترام كل سلطة وعدم تداخل السلطات ومن خلال الرقابة التي تقوم بها كل

سلطة على الأخرى للحد من المخالفات والاستيلاء على السلطة وتركيزها بيد جهة واحدة.

٢. تعديل الأحكام الدستورية الخاصة بتكوين وصلاحيات واختصاصات (المجلس الاتحادي), كما هو الحال مع التنظيم الدستوري لمجلس النواب بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. وعدم الاكتفاء بإحالة كل ما يتعلق بالمجلس الاتحادي إلى التشريع عادي يسن من قبل مجلس النواب, وهذه المسألة حيوية تتعلق بفلسفة نظام الحكم ومؤسسات الدولة.

٣. إصدار قانون تشكيل مجلس الاتحاد كما هو وارد في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٤. أن يضم البرلمان العراقي شخصيات فعالة ليكونوا متمكنين من أداء مهامهم التشريعية والرقابية بما يحقق مصلحة الشعب العراقي, لذا يجب أن يتوفر في العضو البرلماني الخبرة والقدر اللازم من الكفاءة العلمية والعملية والفنية ليكون عنصرا فعالا فى أداء مهامه. وكذلك العمل على رفع كفاءة العضو البرلماني من خلال تنظيم دورات, خاصة واطلاعهم على الكيفية والآلية المتبعة في النظام البرلماني وتطوير قدراتهم التشريعية وصولا إلى تزويدهم وتقويتهم بمعلومات إضافية إلى جانب ما لديهم من خلفية عملية وعلمية وفنية وسياسية واجتماعية..إلخ, وذلك من أجل خلق أعضاء يكونون ذات أصوات بارزة وفعالين وأصحاب مقترحات جديدة وفعالة فى البرلمان بشكل يمكن أن يتبلور منها تشريعات يتلاءم مع حاجة المجتمع ويساهم على تحسين الأوضاع فى العراق.

٥. تحرير البرلمان العراقي من أية ضغوطات داخلية أو خارجية من شأنها إعاقة البرلمان من أداء مهامه ووظائفه, خاصة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة والتي تعد ضمانا لمنع تجاوز السلطة التنفيذية لصلاحياتها..

٦. الشفافية في العمل البرلماني فى العراق, والعمل على تطوير وتفعيل الإعلام البرلماني لإتاحة المجال للشعب والرأي العام لكي يراقب عن كثب أعمال البرلمان.

٧. الاستفادة من تبادل الخبرات القانونية والعمل البرلماني للدول المتقدمة من حيث نموذج العمل البرلماني كأمريكا, وذلك لتفعيل دور البرلمان العراقي وتطوير إمكانياته.

٨. تفعيل كافة النصوص الدستورية لمنع عضو البرلمان العراقي من سوء استخدام مركزه والحصانة التي أعطيت له تباعا لذلك.

٩. تعزيز التعاون بين السلطات الثلاث داخل الدولة, من خلال تشكيل لجان وآليات مشتركة فيما بينهم للأعمال التي تحتاج إلى مثل هذا التعاون.

قائمة المصادر

أولا: الكتب:

أ- باللغة العربية:

١. د. جلال البنداري, تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٣.
٢. حسن قرةولي, الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والأقليات في إطار القانون الدستوري والدولي, الطبعة الأولى, دار الفارابي, بيروت, ٢٠٠٤.
٣. د. حميد الساعدي, مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق, دار الحكمة للطباعة والنشر, الموصل, ١٩٩٩.
٤. د. علي الصاوي, مستقبل البرلمان في العالم العربي, دار النهضة العربية , القاهرة, ٢٠٠٠.
٥. فيليب ريور, ترجمة د. خليل أحمد خليل, سوسيولوجيا التواصل السياسي, الطبعة الأولى, دار الفارابي, لبنان, ٢٠٠٨.
٦. القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي, الدول الاتحادية (٥) السلطة التشريعية, المكتبة القانونية, بغداد, ٢٠٠٤.
٧. القاضي وليم او. دوكلاس, الحرية في ظل القانون, منشورات دار مكتبة الحياة, بيروت, بدون تاريخ.
٨. وزارة الخارجية الأمريكية, موجز نظام الحكم الأمريكي, بدون تاريخ.

ب- باللغة الكوردية:

١. ئەنجومەنی نوێنەرانی عێراق لەژێر سایەی دەستوری هەمیشەیی, ڕێکخراوی هاریکاری مافی مرۆڤ, عێراق, ٢٠٠٦.

ثانيا: الرسائل والأطاريح:

١. داود مراد حسين الداود, سلطات الرئيس الأمريكي بين النص الدستوري والواقع العملي للمدة (١٩٦٣-١٩٨١) - دراسة سياسية ودستورية, رسالة ماجستير, جامعة بغداد, كلية العلوم السياسية, ١٩٩٢.

ثالثا: القرارات الدولية:

١. قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم (١٣٢٥) في (٣١ تشرين الأول ٢٠٠٠) حول المرأة والسلام والأمن.
٢. قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم (١٤٨٣) في (٢٠٠٣/٥/٢٢).
٣. قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم (١١٥١) في (٢٠٠٣/١١/١٦).
٤. قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم (١٥٤٦) في (٢٠٠٤/٦/٨).

رابعا: الدساتير والقوانين:

١. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.
٢. أمر سلطة الائتلاف رقم (٩٦) لسنة ٢٠٠٤.
٣. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٤. قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم في العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.
٥. قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.
٦. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل والملغاة.
٧. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٦.
٨. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.