

## السلطة التشريعية في العراق و لبنان

- دراسة مقارنة -

م.د. محمد خورشيد توفيق

جامعة كركوك / كلية القانون و العلوم السياسية / قسم القانون

mohammedkhorshed@uokirkuk.edu.iq

Legislative Authority in Iraq and Lebanon - A Comparative Study –

Lecturer. Dr. Muhammad Khorshid Tawfiq

University of Kirkuk / College of Law and Political Science / Department of Law

### المقدمة

العملية السياسية في البلاد. لذا، يُعد مجلس النواب العراقي (السلطة التشريعية) المؤسسة الرئيسية في هذا النظام، نظرًا لما يُعهد إليه من صلاحيات مهمة. تأثرت العملية السياسية في العراق، منذ تأسيس مجلس الحكم، بالعديد من المشاكل السياسية والدستورية والثقافية والاجتماعية، إذ كانت المشاكل السياسية هي الأكثر تأثيرًا. وقد أدت هذه التحديات إلى تأثير مباشر على طبيعة النظام السياسي وعمل السلطات، وخاصة السلطة التشريعية، مما نتج عنه ظهور عدة معوقات أثرت سلبًا على مجمل العملية السياسية في البلاد.

أما بالنسبة للبنان، فيمكننا القول إن إنشاء مجالس الشيوخ في الأنظمة الدستورية يعود إلى زمن بعيد. يُعد مجلس الشيوخ هيئة سياسية تابعة للسلطة

بدأ النظام السياسي في العراق جهوده بعد سنة ٢٠٠٣ لبناء دولة متقدمة تستند على قانون ودستور كمرجع أساسي. ويُعد الدستور سنة ٢٠٠٥ من أبرز المراحل التي شهدتها دولة العراق، إذ نصت المادة (١) منه على أن العراق هو دولة اتحادية ذات نظام حكم جمهوري برلماني ديمقراطي. وبالتالي، يُعد مجلس النواب العراقي (السلطة التشريعية) المؤسسة الأهم في هذا النظام، نظرًا لما يتمتع به من صلاحيات واسعة. ومع ذلك، فقد أثرت العملية السياسية في العراق، وما رافقها من مشكلات سياسية ودستورية وثقافية واجتماعية، بشكل مباشر على طبيعة النظام السياسي وأداء السلطات، وخاصة السلطة التشريعية. وقد أدى ذلك إلى ظهور العديد من المعوقات التي أثرت سلبًا على مجمل

- أهمية البحث: تكتسب الدراسة الحالية قيمة مزدوجة: على الصعيد العلمي لأنها تقدم رؤية شاملة عن مؤسسة دستورية جديدة في سياق سياسي مختلف، متنوع وطائفي. أما من الناحية العملية، فهي قد تساعد في توفير نموذج يمكن الاقتداء به في المجتمعات التي تشبه العراق ولبنان.

- مشكلة البحث: كل من العراق ولبنان هما دول عربية، نشأت بعد الحرب العالمية الأولى، وتعرضا أيضا للاستعمار والسيطرة الإمبريالية. كما أن كلاهما شهدا حروباً أهلية ويمتلكان مكونات طائفية ودينية. وقد حدثت توترات بين السنة والشيعة وصراعات في فترات زمنية مختلفة. تتركز المشكلة في بعض الأسئلة التي تحتاج إلى إجابات، ومنها: هل توجد أسباب لهذه الصراعات الطائفية والسياسية في كلا البلدين؟ وهل أن نظام المحاصصة السياسية في البرلمان كان له فوائد لكلا البلدين؟ وهل تلعب السلطة التشريعية في البرلمان نفس الدور في النظام السياسي في العراق ولبنان؟

- منهج البحث: موضوع البحث يتناول دراسة حالة السلطة التشريعية لمجلس النواب في العراق ولبنان، وهذا الموضوع يتطلب اتباع المنهج التاريخي لفهم سياق الأحداث السياسية التي مرت بها الدولتان. فضلا عن استخدام المنهج المقارن للوصول إلى نقاط الشبه والاختلاف بين الدولتين، وذلك بهدف العثور على حلول بناء على النتائج التي يقدمها هذا المنهج.

- خطة البحث: تم تنظيم البحث في ثلاثة مباحث رئيسية، فضلا عن مقدمة وخاتمة. نخصص المبحث الأول للسلطة التشريعية في العراق، وصفاتها، وأركانها، ووظائفها، من خلال ثلاثة مطالب رئيسية. في المبحث الثاني، نخصص

التشريعية، وغالبًا ما يمثل مجلس الأعيان في البرلمان. تختلف طبيعة تشكيل مجالس الشيوخ من دولة إلى أخرى، وعادة ما تكون صلاحياتها أقل أهمية مقارنة بتلك الممنوحة لمجلس النواب بموجب الدستور.

على الرغم من وجود فئة تعتقد أنه لا فائدة من إنشاء هذا المجلس لأسباب متعددة، إلا أن تشكيل رابطة مجالس الشيوخ على مستوى العالم يُظهر رفض هذه الفكرة. ويعتمد المؤيدون لإنشائه على اعتبار أنه أمر ضروري للديمقراطية، وهو جزء مهم من استمرارية المؤسسات واستقرارها، ويعكس الطريقة التي تتشكل بها الدولة.

استندت هذه الدراسة إلى مجموعة من النصوص القانونية والدستورية، فضلا عن اتفاقات ومواقف سياسية وتحليلات، كما عرضت مجموعة من الأسئلة حول التحديات والقضايا المتعلقة بتشكيل المجلس، وصلاحياته، وعلاقته بباقي المؤسسات، وذلك قد يساعد في وضع نموذج محتمل للمجلس الجديد.

في لبنان، تم تأسيس مجلس الشيوخ كغرفة ثانية في البرلمان وفقاً للدستور اللبناني الذي صدر في ٢٣ مايو ١٩٢٦، لكن تم إلغاؤه بموجب قانون دستوري صدر في ١٧ أكتوبر ١٩٢٧، وانضم أعضاءه لمجلس النواب. بعد ذلك، تم تقديم العديد من الاقتراحات لإعادة إنشائه. وبعد اتفاق الطائف، عاد إلى الوجود بشكل دستوري مع صدور القانون الدستوري رقم ١٨ في ٢١ سبتمبر ١٩٩٠، وفقاً للمادة ٢٢. لذلك هذه الدراسة تهدف إلى فهم السلطة التشريعية في كل من النظامين العراقي واللبناني.

والسلطة التشريعية هي هيئة تداولية يمكنها إقرار القوانين.

**ثانياً: خصائص السلطة التشريعية:** إن السلطة التشريعية ليست هي الهيئة التشريعية الوحيدة؛ فالسلطة التنفيذية يمكنها أيضاً وضع القوانين، ولكن هذه القوانين لا تسمى قوانين؛ بل تسمى "قوانين بمرسوم". لذلك، فإن السلطة التشريعية فقط هي التي تضع القوانين، بينما تتولى السلطة التنفيذية التعامل مع المراسيم (شمران حمادي، ٢٠١٣، ص ٢٧).

في أي نظام سياسي ديمقراطي، تتكون السلطة التشريعية من أعضاء منتخبين علناً يستوفون متطلبات محددة، وأبرزها الجنسية والأهلية والعمر (ثورة بدوي، ٢٠٠٨، ص ٧٢-٧٣).

تختلف البلدان أيضاً في كيفية تنظيم الهيئات البرلمانية. فبعضها لديه مجلس تشريعي واحد، وهو نظام أحادي المجلس، بينما يستخدم البعض الآخر مجلسين، وهو نظام ثنائي المجلس.

**ثالثاً: أركان السلطة التشريعية:** تستند الأنظمة البرلمانية، أو الفروع التشريعية، إلى أربعة ركائز أساسية (إبراهيم عبد العزيز، ٢٠٠٩، ص ٣٦٧):

١. مجلس نواب ينتخبه الشعب ويمارس السلطة الفعلية.

٢. يخدم الأعضاء لمدة محددة.

٣. يعمل النواب نيابة عن الأمة بأكملها.

٤. النواب مستقلون عن الناخبين.

**رابعاً: وظائف السلطة التشريعية** تؤدي

السلطة التشريعية العديد من الواجبات، بما في ذلك وظيفتها الرئيسية: التشريع. كما تضع السياسة العامة، وتقوم بالرقابة، بما في ذلك مراقبة الميزانية الوطنية والتخطيط لماليتها. بشكل عام، يمكننا تصنيف وظائف السلطة التشريعية على النحو التالي:

الحديث عن أهمية مجلس الشيوخ (النواب) اللبناني وسلطته الدستورية والسياسية، أيضاً في ثلاثة مطالب رئيسية. بينما في المبحث الثالث والأخير، نناقش أوجه الشبه والاختلاف بين مجلس النواب العراقي واللبناني.

المبحث الأول

## خصائص واركاب ووظائف السلطة

### التشريعية في العراق

منذ ان اندلعت الثورة في دولة فرنسي سنة ١٧٨٩، انتشرت نظرية مونتسكيو التي تصنف وظائف الدولة إلى ثلاثة مجالات: التشريع، والتنفيذ، والقضاء، مما أدى إلى ظهور ثلاث سلطات رئيسية في الدولة: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية. في هذا الإطار، سنقوم باستعراض السلطة التشريعية ونتناول أهم خصائصها وأركانها ووظائفها.

### أولاً: تعريف السلطة التشريعية:

وتُعد من أهم سلطات الدول المتقدمة، التي تتولى وضع القوانين أو الأنظمة العامة القابلة للتنفيذ على الناس (عبد الكريم علوان، ٢٠١٠، ص ١٦٧). فهي أعلى سلطة أو السلطة الأولى، إذ ينتخبها الشعب ويستمد شرعيتها وسلطتها منه. ونظراً لأهميتها يرى مونتسكيو أن هذه السلطة يجب أن تقسم بين مجلسين أو لجننتين (جواد الهنداوي، ٢٠١٦، ص ١٤٠). ويشار إلى الهيئات التشريعية بعدة مسميات منها مجلس النواب، والجمعية الوطنية، والبرلمان، ومجلس الشعب، والكونغرس.

١. **الوظيفة التشريعية:** هي جوهر عمل السلطة التشريعية. فهي تجعل البرلمان قوة دولة رئيسية لأنه يمثل الأمة ورغباتها. البرلمان هو الذي يسن القوانين ويعدلها ويغيها. يلزم موافقته على جميع مشاريع القوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية وعلى المعاهدات الدولية التي تتفاوض عليها السلطة التنفيذية. السلطة القضائية تطبق فقط القوانين التي أقرتها السلطة التشريعية (إبراهيم عبد العزيز، ٢٠٠٩، ص ٣٦٨).

تشتمل هذه الوظيفة التشريعية على جانبين رئيسيين في كيفية إنشاء السلطة التشريعية للقوانين: اقتراح التشريعات واعتمادها. وفيما يتعلق بالمقترحات، تشير الدراسات في أغلب الدول إلى أن مصدر القوانين ليس البرلمان بل الحكومة، وذلك بالنسبة لأغلب القوانين التي يتم إقرارها. وهناك عدة عوامل تفسر ذلك:

- التعقيد الفني لبعض القوانين يتطلب وجود هيئات ماهرة وذات خبرة وتقنيات متقدمة تفقر إليها الهيئات البرلمانية في كثير من الأحيان.

- التردد في منح البرلمان بعض الصلاحيات التشريعية فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي تؤثر على الإيرادات العامة أو الإنفاق العام. (حسان العاني، ٢٠٠٧، ص ٣٣٨).

٢. **الوظيفة الرقابية:** تتلخص وظيفة المراقبة في كونها متابعة البرلمان السياسية لأعمال الحكومة وضمان تحقيقها للاختصاصات التي منحها إياها الدستور. ويقوم البرلمان بهذه المراقبة كتمثيل عن الشعب، لأنه يمثل السلطة الأقرب له والتي تستطيع التعبير عن إرادته (اسماعيل مرزة، ٢٠٠٨، ص ٢٤). وتتجسد رقابة البرلمان (السلطة التشريعية) على الحكومة بعدة طرق كما يأتي:

- حق السؤال: يتاح لأعضاء البرلمان أن يسألوا عن أمور غير معروفة لديهم أو لفت انتباه الحكومة لشيء معين. يُوجه السؤال إما إلى الوزير المختص أو إلى رئيس الوزراء، ويُحظر على الأعضاء الآخرين المشاركة في النقاش أو التعليق على إجابة الوزير. ومع ذلك، إذا لم يقتنع العضو بالإجابة أو لم تصل إجابة، له تحويل السؤال إلى موضوع نقاش (أحمد سلامة، ٢٠٠٣، ص ٤٧).

- حق الاستجواب: يهدف الاستجواب إلى محاسبة الوزارة أو الوزير عن أي تصرف أو سياسة غير صحيحة، وليس فقط لمعرفة موضوع محدد كما في السؤال.

- حق التحقيق: يُستخدم هذا الإجراء للبرلمان لفهم الحقائق المتعلقة بسير العمل في المؤسسات العامة أو لمعرفة إجراءات إدارية معينة. لذلك، يتم تشكيل لجان مؤقتة أو دائمة وفقاً لكثير من الدساتير، وخاصة في الأنظمة البرلمانية (محسن خليل، ٢٠١٩، ص ٨٣). من المهم أن نذكر أن اللجنة لا تقرر ما حدث، بل تكتفي بإعداد تقرير لمجلس النواب يتضمن جميع المعلومات حول الأمر المتعلق بالتحقيق، فيما تبقى مهمة إصدار القرار لمجلس النواب بناءً على نتائج هذا التحقيق (مشوط الحجري، ٢٠٠٨، ص ١٠٥).

- المسؤولية الوزارية: تُعد المسؤولية الوزارية من أخطر أدوات رقابة البرلمان على الحكومة. تعني المسؤولية السياسية في النظام البرلماني أن الوزير أو الوزارة قد يتم محاسبتها. يمكن أن تكون المسؤولية فردية تقع على الوزير فقط أو جماعية تقع على الوزارة ككل نتيجة لعملها أو نتيجة لتولي رئيس الوزراء القيادة. تحدد مسؤولية الوزير من خلال سحب الثقة منه من قبل مجلس النواب؛ فإذا

والاتفاقيات الدولية من خلال قانون يتطلب موافقة ثلثي الأعضاء. كما يتولى المجلس العديد من المهام والصلاحيات المحددة في المادة ٦١ من الدستور العراقي. يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بشكل متناسب، إذ يحصل كل مئة ألف نسمة على مقعد واحد، ويتم انتخاب الأعضاء عن طريق التصويت العام السري المباشر. تستمر الدورة الانتخابية للمجلس لأربع سنوات تقويمية، تبدأ من الجلسة الأولى وتنتهي في نهاية السنة الرابعة. ويجري انتخاب مجلس نواب جديد قبل خمسة وأربعين يوماً من نهاية الدورة السابقة. (موفق الحمداي، ٢٠١٦، ص ٨٨).

#### نبذة تاريخية لمجلس النواب العراقي

- العهد الملكي: ١٩٢١-١٩٥٨ تم انتخاب المجلس التأسيسي للعراق في عام ١٩٢٤، وكتبوا دستوراً يدعو لنظام ملكي دستوري. تأسس أول برلمان عراقي منتخب بعد إعداد الدستور وتطبيق النظام الملكي في عام ١٩٢٥، إذ دعا الدستور إلى إنشاء برلمان من مجلسين: مجلس النواب ومجلس الشيوخ. يُنتخب أعضاء مجلس النواب وفقاً لحق التصويت للأشخاص المؤهلين، بينما يعين الملك أعضاء مجلس الشيوخ. جرت ستة عشر انتخابات تشريعية بين عام ١٩٢٥ وانقلاب ١٩٥٨. في ١٧ يناير ١٩٥٣، أُجريت انتخابات لمجلس النواب، المعروف أيضاً بالجمعية الوطنية. عقب الجدل حول تنفيذ حلف بغداد، دعا رئيس الوزراء نوري باشا السعيد لإجراء انتخابات مبكرة في عام ١٩٥٤. تم حل البرلمان لاحقاً، وحكم بموجب مرسوم، لكن المعارضة أجبرته على تنظيم انتخابات ثالثة خلال ثلاث سنوات. كانت انتخابات ١٩٥٤ ملأى بالفساد، مع منع بعض المعارضين السياسيين من المشاركة، فضلاً عن ممارسة الضغوط على

تم سحب الثقة، يجب على الوزير الاستقالة، وفي حالة سحب الثقة من الوزارة الكاملة أو رئيس الوزراء، يتوجب على الوزارة الاستقالة. (نعمان الخطيب، ٢٠٠٩، ص ١٠٣)

٣. **الوظيفة المالية:** تتعلق السلطة المالية لمجلس النواب بتحديد مستوى نفقات الدولة واتخاذ خطوات لتلبية العجز في الميزانية إما من خلال فرض ضرائب أو وسائل أخرى (خيرى عبد الرزاق، ٢٠١٢، ص ٩٦). كما يقوم مجلس النواب بإصدار قوانين الضرائب والميزانية العامة، فضلاً عن مراقبة أداء النفقات. كما يكشف التقرير السنوي من ديوان الرقابة المالية لمجلس النواب عن أوجه القصور أو القضايا التي شابت أداء السلطة التنفيذية والمخالفات الحاصلة خلال السنة المالية (خيرى عبد الرزاق، ٢٠١٢، ص ٩٧). لذلك، يمكن القول إن الهيئات التشريعية تنجز مجموعة واسعة من المهام، إذ يمكن أن تساهم المناقشات في المجالس التشريعية في تعزيز إعادة التأهيل الاجتماعي وتشكيل آرائهم حول القضايا السياسية والقوانين والإجراءات المتعلقة بالنظام السياسي (حسن ناجي، ٢٠١٠، ص ١٨).

#### المطلب الأول: مقدمة تاريخية عن مجلس النواب العراقي

مجلس النواب العراقي هو الهيئة المسؤولة عن التشريع والمراقبة في العراق. يتكون من ممثلين منتخبين من قبل سكان العراق، ويضم حالياً ٣٢٩ مقعداً. يتمركز المجلس في بغداد، ويعمل ضمن المنطقة الدولية المعروفة بالمنطقة الخضراء. يختص هذا المجلس بوضع القوانين الاتحادية ومراقبة أداء الحكومة، فضلاً عن انتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم التصديق على المعاهدات

بنسبة ٤٨% من الأصوات، أي ما يعادل ١٤٠ مقعداً، وكان هناك ٨٥ امرأة بين الأعضاء. بدأت المناقشات بين الائتلاف العراقي الموحد وأحزاب أخرى لتشكيل حكومة ائتلافية بعد الانتخابات قريباً. واجتمع المجلس لأول مرة في ١٦ مارس ٢٠٠٥. بعد أسابيع من المفاوضات بين الأحزاب، في ٤ أبريل ٢٠٠٥، اختير حاجم الحسني ليكون رئيس البرلمان، بينما تم انتخاب حسين الشهرستاني الكردي عارف طيفور كنائبين للرئيس. وتم اختيار جلال طالباني لرئاسة مجلس الرئاسة في ٦ أبريل، وتم الموافقة على انتخاب إبراهيم الجعفري وحكومته في ٢٨ أبريل. (اسماعيل مرزة، ٢٠٠٨، ص ٣٧).

**الدستور الحالي: ٢٠٠٥ - إلى الآن في إطار الدستور الدائم الذي أُعتمد في ١٥ أكتوبر ٢٠٠٥، تم منح السلطة التشريعية إلى اثنين من المجالس، وهما مجلس النواب ومجلس الاتحاد. يتكون مجلس النواب من ٣٢٥ عضواً يتم انتخابهم لمدة أربع سنوات، مع جلسيتين في كل عام برلماني. يقوم المجلس بإقرار القوانين الفيدرالية، ويشرف على الحكومة التنفيذية، ويبرم الاتفاقيات، ويوافق على الترشيحات للمناصب. كما أن المجلس ينتخب رئيس الجمهورية الذي بدوره يختار رئيس الوزراء من الحزب الأغلب في المجلس. (في فترة ابتدائية، يوجد مجلس رئاسة مكون من ثلاثة أعضاء يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب ليقوموا بمهام رئيس الجمهورية) تم تنظيم انتخابات لمجلس النواب في ١٥ ديسمبر ٢٠٠٥. وكان أول اجتماع للمجلس في ١٦ مارس ٢٠٠٦، بعد مرور عام من أول اجتماع للجمعية الانتقالية. ومنذ ذلك الحين، تُجرى الانتخابات البرلمانية كل ٤ سنوات. (إبراهيم عبد العزيز، ٢٠٠٩، ص ٢٠٢).**

الناخبين. وقد تم انتخاب آخر برلمان في الحقبة الملكية في مايو ١٩٥٨. (حسن ناجي، ٢٠١٠، ص ٤٤).

**- العهد الجمهوري: ١٩٥٨-١٩٧٩** أعلن عن النظام الجمهوري في عام ١٩٥٨، وتم إلغاء الملكية نتيجة حركة ١٤ تموز التي قادها تنظيم الضباط الأحرار تحت قيادة عبد الكريم قاسم، والتي كانت تهدف إلى الانتقال نحو ديمقراطية حقيقية. جاء بعد ذلك انقلاب عام ١٩٦٣ من قبل حزب البعث العربي الاشتراكي.

**- فترة صدام حسين: ١٩٧٩-٢٠٠٣** في عام ١٩٧٠، تم تشكيل المجلس بناءً على الدستور العراقي وأطلق عليه اسم المجلس الوطني. ومع ذلك، لم تُجرَ انتخابات عامة حتى يونيو ١٩٨٠ خلال فترة رئاسة صدام حسين. حدثت عدة انتخابات خلال الفترة من ١٩٨٩ إلى ٢٠٠٣، وكان المجلس الوطني في الغالب رمزاً للتأييد لنظام صدام حسين، إذ لم تُعد الانتخابات فيها حرة ونزيهة من قبل المجتمع الدولي. وكانت الأغلبية من الأعضاء المنتخبين من حزب البعث. (نعمان الخطيب، ٢٠٠٩، ص ٥٨).

**- الفترة الانتقالية: ٢٠٠٣-٢٠٠٥** في عام ٢٠٠٣، تم الإطاحة بصدام حسين بواسطة الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وحلفائهما خلال حرب العراق. في مارس ٢٠٠٤، وقع المجلس الذي شكلته سلطة الائتلاف المؤقتة على دستور مؤقت يدعو إلى انتخاب جمعية وطنية انتقالية قبل نهاية يناير ٢٠٠٥، مهمتها صياغة الدستور الدائم الذي سيُعرض للاستفتاء العام. جرت انتخابات مجلس النواب في المرحلة الانتقالية في ٣٠ يناير ٢٠٠٥، إذ حقق الائتلاف العراقي الموحد غالبية المقاعد

## المطلب الثاني: هيكل اختصاصات مجلس النواب العراقي وفقاً لدستور ٢٠٠٥

تقوم السلطة التشريعية بمجموعة من الوظائف، وأهمها الوظيفة التشريعية والرقابة والشؤون المالية وغيرها. لذلك، سنبحث في هذا المطلب دور مجلس النواب العراقي داخل اختصاصاته وصلاحياته حسب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وقبل أن نتحدث عن صلاحيات مجلس النواب، يجب علينا دراسة هيكل السلطة التشريعية في العراق. تحتوي السلطة التشريعية الفيدرالية في الدستور العراقي الدائم على مجلسين: (مجلس النواب) و(مجلس الاتحاد) (انظر المادة ٤٨ من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥).

**أولاً: مجلس النواب العراقي:** طبقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥، يتكون مجلس النواب العراقي من عدد كبير من الأعضاء (مواطنين عراقيين بالغين) يمثلون كافة الشعب العراقي. يتم اختيارهم عن طريق التصويت السري المباشر، إذ يوجد ممثل واحد لكل مائة ألف شخص من سكان العراق (أروى فخري، ٢٠١٠، ص ١٥١). وبأخذ تمثيل كافة التركيبة السكانية العراقية بعين الاعتبار فقد أسفرت انتخابات عام ٢٠٠٥ عن ٢٧٥ عضواً لمجلس النواب العراقي، وفي النهاية حصلت المحافظات (١٨) على ٢٣٠ مقعداً لعام ٢٠٠٥، كما جرى التنافس على ٤٥ مقعداً تعويضياً على أساس التمثيل النسبي على المستوى الاتحادي، ووفقاً لإحصائيات وزارة التجارة لعام ٢٠٠٥ ومعدل النمو السكاني السنوي لكل محافظة ٢,٨% كما يقتضي قانون انتخابات مجلس النواب العراقي المعدل رقم (٢٦) لعام ٢٠٠٩ ارتفع عدد أعضاء مجلس النواب إلى ٣٢٥ في الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٠

(موفق الحمداني، ٢٠١٦، ص ١٨١). المشكلة أن التعداد السكاني بحد ذاته خاطئ، لأن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات اعتمدت على البطاقة التموينية لهذا الغرض، سواء في الانتخابات البرلمانية السابقة (٢٠٠٥/١٢/١٥) أو الانتخابات التي جرت في ٢٠١٠/٣/٧. وذلك لأن البطاقة التموينية كانت سينة التنظيم بالنسبة للسكان العراقيين، حيث شهدت حالات تزوير عديدة، ولا يزال عدد كبير من المتوفين مسجلين في السجلات. لذلك، وقبل إجراء أي انتخابات، كان من الأهمية بمكان أن تقوم الجهات المختصة، وخاصة وزارة التخطيط، بإجراء تعداد سكاني دقيق وشامل (محسن خليل، ٢٠١٩، ص ٧٢).

وبحسب المادة (٥٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، فإن رئيس الجمهورية هو من يدعو مجلس النواب للاجتماع خلال ١٥ يوماً من تاريخ المصادقة على النتائج العامة. يتم عقد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سناً من أجل انتخاب رئيس المجلس ونائبيه. كما تنص المادة (٥٦) على أن مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب العراقي هي أربع سنوات، تبدأ من الدورة الأولى وتنتهي بنهاية السنة الرابعة (انظر المادة (٥٦) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥). يتمتع مجلس النواب بدورة سنوية تتكون من فصلين تشريعيين، مدة كل منهما ٨ أشهر، إذ يبدأ الأول في ٣/١ وينتهي في ٦/٣٠ من كل عام، ويبدأ الثاني في ٩/١ وينتهي في ١٢/٣١. ولا تنتهي الدورة التي تم تقديم الموازنة العامة خلالها إلا بعد الموافقة عليها، ويكون النصاب القانوني لجلسات مجلس النواب متحققاً بحضور الأغلبية المطلقة من الأعضاء. يتم اتخاذ القرارات في جلسات مجلس النواب بأغلبية بسيطة

الزبيدي ٢٠١٢، ص ٨٩). ومع عدم تشكيل المجلس الاتحادي بعد، سوف نركز على صلاحيات مجلس النواب العراقي.

### المطلب الثالث: إختصاصات

#### وصلاحيات مجلس النواب العراقي

حددت المادة ٦١ من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ مجموعة من الاختصاصات الهامة لمجلس النواب، وهي كما يأتي:

#### أولاً: الاختصاص التشريعي: الاختصاص

التشريعي تم تحديده في الفقرة (٦١/أولاً) من الدستور العراقي الدائم، إذ وضعت السلطة التشريعية بتشريع القوانين تحت رعاية مجلس النواب، الذي هو الجهة الوحيدة المصرح لها بذلك. تمر عملية إصدار القوانين بعدة خطوات، تبدأ باقتراح القوانين، ثم مناقشتها، وتختتم بالتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

أ- اقتراح القوانين: هذه هي الخطوة الأولى في عملية تشريع القوانين، وهي حق يمنحه الدستور للسلطة التشريعية. ومع ذلك، قد يتشارك أعضاء الحكومة والبرلمان في هذا الحق في النظام البرلماني (صالح جواد، ٢٠١٢، ص ١٠٦). لم يبتعد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ عن هذا، إذ نصت المادة (٦٠/أولاً، ثانياً) على أن مشاريع القوانين يجب أن يتم تقديمها من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، أو إحدى اللجان المتخصصة، وتظهر هذه المشاريع في المجلس لمناقشتها قبل إصدارها.

ب- المناقشة والمداولة: في هذه المرحلة، يتم مناقشة المشاريع مع الحق في تعديلها والمصادقة عليها، فضلاً عن تحديد المواضيع التي يمكن مناقشتها وكيفية حل أي خلافات قد تنشأ (حسن ناجي، ٢٠١٠، ص ١١٧).

بعد تحقق النصاب القانوني ما لم يرد خلاف ذلك، وفي حالة التعادل، يُرجح صوت الرئيس.

ثانياً: المجلس الاتحادي: في كثير من الدول التي تعمل بنظام اتحادي، تتكون السلطة التشريعية من مجلسين هما (مجلس النواب) و(المجلس الاتحادي) (عبد الكريم علوان، ٢٠١٠، ص ٧٤). وقد ذُكر المجلس الاتحادي في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٦٥) التي تنص على "إنشاء مجلس تشريعي يسمى (المجلس الاتحادي) يضم ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويتم تنظيم تشكيله وشروط عضويته وصلاحياته بقرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء". أما المادة الأخرى التي تتعلق بالمجلس الاتحادي فهي المادة (١٣٧) من الدستور التي تنص على "تأجيل تنفيذ النصوص المتعلقة بالمجلس الاتحادي إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء في دورته الانتخابية الثانية". إن ترك مسألة تشكيل المجلس الاتحادي وعضوية أعضائه وكيفية تمثيل الأقاليم والمحافظات وصلاحياته لمجلس النواب يعد أمراً خطيراً جداً، لأن المجلس الاتحادي من المفترض أن يكون متساوياً في السلطة التشريعية مع مجلس النواب، ويجب أن يُعد كلاهما جزءاً من السلطة التشريعية الفيدرالية في العراق الجديد وليس تابعين لمجلس النواب، مما يعني أن ترك إنشاء المجلس الاتحادي وصلاحياته لمجلس النواب يوحي بعدم تساوي الأهمية بينهما. وبذلك، يمكن اعتبار المجلس الاتحادي الذي من المقرر تشكيله وفقاً للدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ مجرد مجلس استشاري، إذ سيكون لمجلس النواب اليد العليا في العملية التشريعية، وهذا يتعارض مع النظام الفيدرالي الديمقراطي (ليث

وأبواب الموازنة العامة، فضلاً عن القدرة على اقتراح زيادة إجمالي الإنفاق إن لزم الأمر. ومع ذلك، يُلاحظ أن مجلس النواب العراقي لا يتخذ خطوات لمحاسبة الحكومة بشأن الميزانية التي يوافق عليها، سواء تم صرف الأموال كما هو مخطط لها أم لا، مما يعني أن الكثير منها قد يكون مجرد حبر على ورق دون مشاريع فعلية (محسن خليل، ٢٠١٩، ص ٩٨).

**ثالثاً: الاختصاص الرقابي:** الرقابة التي يقوم بها البرلمان على الحكومة تُعرف بمراقبة سياسية، وهي رقابة رئيسية تعبر عن إرادة الشعب ورغباته (نعمان الخطيب، ٢٠٠٩، ص ١٤٤). الرقابة التي يتولاها البرلمان وفقاً للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ هي كما يأتي:

- **الرقابة على السلطة التنفيذية:** قد منح الدستور العراقي مجلس النواب الحق في مراقبة السلطة التنفيذية، ويتضمن ذلك الرقابة على كل من رئيس الجمهورية والوزراء بشكل فردي أو جماعي (انظر المادة ٦١/ثانياً، سادساً، سابغاً، ثامناً، الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥).

١- **مراقبة رئيس الجمهورية:** يُعرف أن رئيس الدولة، سواء كان ملكاً أو رئيساً، ليس مسؤولاً سياسياً في النظام البرلماني، ومع ذلك، اتخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مساراً مختلفاً في (المادة ٦١/سادساً/أ) التي أشارت إلى أن مجلس النواب يمكنه طلب استجواب رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب من الأغلبية المطلقة للأعضاء، شريطة أن يتضمن الطلب أسباباً مبررة ومقدمة من الأغلبية المطلقة. بمجرد النظر إلى صلاحيات رئيس الجمهورية المذكورة في المادة (٧٣)، يتضح أنها صلاحيات شرفية ولا تشمل أي سلطات تنفيذية، لذا لا يوجد مبرر لهذا الطلب من مجلس

ج- مرحلة المصادقة: تحدث هذه المرحلة بعد المناقشة والتداول، إذ يتم التصويت عليها من قبل النواب لتصبح قانوناً. حدد الدستور العراقي في المادة (٥٩/ثانياً) أن الأغلبية البسيطة، أي نصف الأعضاء زائد واحد، هي الكافية لإصدار القوانين، ما لم يتطلب الدستور أغلبية خاصة لقرارات معينة. بعد ذلك، ترسل القوانين إلى رئاسة الجمهورية أو مجلس الرئاسة للتصديق ومن ثم تُنشر في الجريدة الرسمية لتكون سارية المفعول. ومع ذلك، من الجدير بالذكر أن البرلمان العراقي غالباً ما يكون مسرعاً للخلافات السياسية التي تؤثر على سير العمل، كما أن أي عضو في مجلس الرئاسة لديه الحق في الاعتراض على القوانين، وهو ما يعد أمراً مقلماً. الحل سيكون في اعتبار تصديق اثنين من أعضاء مجلس الرئاسة كافياً، أو أن يتطلب الأمر تصديق رئيس الجمهورية ونائب واحد على الأقل لكي يُعد قانوناً مصدقاً. يُعد تصديق رئيس الجمهورية أو مجلس الرئاسة بمثابة "إصدار"، والأهم أن معظم القوانين التي يصدرها مجلس النواب خلال فترة انعقاده تكون عبارة عن تعديلات أو إلغاءات لقوانين سابقة. حتى التشريعات التي صدرت تم التوصل إليها من خلال تفاهات بين الكتل السياسية، كما حدث في تصويت "الاتفاقية الأمنية بين الولايات المتحدة الأمريكية والحكومة العراقية" و"قانون العفو العام" و"قانون الأقاليم والمحافظات لعام ٢٠٠٨" (ليث الزبيدي، ٢٠١٢، ص ١١٤).

**ثانياً: الاختصاص المالي:** وفقاً للمادة (٦٢) من الدستور العراقي، فإن مجلس النواب هو الجهة المسؤولة عن الموافقة على مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الذي يقدمه مجلس الوزراء. وله الحق أيضاً في التعديل بين فصول

وقد ذهب النظام الداخلي للمجلس في المادة (٣٢) إلى أبعد من ذلك، إذ أضاف أدوات رقابية إضافية، مثل التحقيق البرلماني، الذي يعد من أكثر الطرق فاعلية لكسب المعلومات في حالة عدم نجاح الاستجواب. لذا يسعى البرلمان للحصول على هذه المعلومات بنفسه. ولم يغفل الدستور عن ميزة رئيسية من ميزات النظام البرلماني، وهي (المسؤولية الوزارية)، وذلك في المادة (٨٣) التي تنص على أن (رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولين أمام مجلس النواب بشكل تضامني وشخصي).

إن الوضع السياسي لتجربتنا البرلمانية العراقية يشير إلى أن العديد من حالات الاستجواب أو أي نوع من الرقابة البرلمانية خلال الدورة البرلمانية الأولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) انتهت دون أن يتحرك أحد، سواء من الجهات السياسية أو الوزارية، ولم تتم محاسبة أي وزير باستثناء وزير التجارة (عبد الفلاح السوداني) الذي تمت محاسبته بسبب فساد مالي وإداري واستيراد مواد غير صالحة. وتم سحب الثقة منه وشُطب اسمه من المنصب بتاريخ ١٦/٥/٢٠٠٩. وبالتالي، فإن الحقيقة تشير إلى أن العديد من أعضاء مجلس النواب الحالي والسابق لا يمتلكون المعرفة القانونية أو البرلمانية الأساسية، مما جعل الحكومة بعيدة عن المساءلة مستغلة جهل الأعضاء وتقصيرهم في ممارسة الرقابة، حتى في جلسات الاستجواب والاستدعاء، كانت تقتصر إلى التنظيم والجدية. ويبدو أن الدافع وراء ذلك كان سياسياً أكثر من كونه مهنيًا (بشرى العبيدي، ٢٠١٤، ص ٢٣٢).

**رابعاً: الاختصاص الدستوري:** منح الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو خمسة أعضاء من مجلس

النواب العراقي (رياض عبد العزيز، ٢٠١٥، ص ٦٦). كما تنص المادة (٦١/سادساً/ب) على أن لمجلس النواب العراقي حق إقالة رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة بعد إدانته من المحكمة الاتحادية في حالات معينة، والتي تشمل:

- الحنث باليمين.
- مخالفة الدستور.
- الخيانة العظمى.

ولذا يرى الباحث، بناءً على هذا النص، أنه إذا لم يتخذ مجلس النواب قراراً بإقالة رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة، بالرغم من إدانته من قبل المحكمة الاتحادية بجرائم خطيرة، فإن حكم المحكمة يصبح بلا قيمة. وبذلك يمكن للرئيس أن يستمر في أداء مهامه على الرغم من إدانته من أعلى جهة قضائية في العراق. وينبغي أن يؤدي حكم المحكمة الاتحادية بإدانة الرئيس بارتكابه تلك الجرائم إلى إقالته تلقائياً من منصبه دون أن يكون هناك حاجة لموافقة مجلس النواب، لأنه يُفترض أن القضاء مستقل في أدائه لواجباته.

**٢- الرقابة على الوزارة:** هذا ما نص عليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٦١/ثانياً)، وما أكدته المادة (١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، إذ ينص على أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية العليا ويمتلك صلاحيات منصوص عليها في المادة (٦١) (راجع المادة (٦١/سابعاً/أ/ب/ج) من الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥). وفي نفس المادة، تناول الدستور أدوات وأساليب الرقابة المالية والتي عرفت بسؤالات ومناقشات عامة واستجابات، واعتبرها الدستور وسائل فعالة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (بشرى العبيدي، ٢٠١٤، ص ٢٣١).

## المبحث الثاني: أهمية مجلس الشيوخ اللبناني وسلطته الدستورية والسياسية

إذا كان مجلس الشيوخ الروماني يُعد أول مجلس شيوخ في العالم، فقد اعتمدت الدول الديمقراطية الحديثة نفس النمط الذي اتبعه هذا المجلس في إنشائه وعمله. صحيح أن أهمية هذا المجلس تختلف من دولة لأخرى، ولكن الأمر الواقع يشير إلى ضرورة وجوده بناءً على عدة أسباب، بعضها يتعلق بمكونات المجتمع كما هو الحال في لبنان.

ما الأسباب التي يعتمد عليها المؤيدون لإنشاء والحفاظ على مجلس الشيوخ؟ وما المشاريع المطروحة لإعادة إنشائه في لبنان بعد إلغائه؟

### أولاً: أسباب تأسيس مجلس الشيوخ بشكل

عام تاريخياً، يُعهد إلى مجلس الشيوخ بمهمتين تبرران وجوده: تمثيل الولايات في الدول الفيدرالية، ومشاركة طبقة اجتماعية في السلطة السياسية، وبذلك الحفاظ على التقاليد من خلال تمثيل الطبقة الأرستقراطية في مجلس خاص بها. فضلاً عن ذلك، هناك عدة اتجاهات قانونية وسياسية في هذا السياق.

### ثانياً: المشاريع المقترحة لإنشاء مجلس

الشيوخ في لبنان تم اعتماد النظام الثنائي في الحياة الدستورية اللبنانية بحسب المادة ٢٢ من دستور ١٩٢٦، التي تنص على أن مجلس الشيوخ يتكون من ستة عشر عضواً، يعين رئيس الحكومة سبعة منهم، فيما يتم انتخاب التسعة الباقين، وتكون مدة عضويتهم ست سنوات قابلة للتجديد أو الانتخاب حسب كل حالة. ويمكن إعادة انتخاب من انتهت ولايتهم، أو تجديد تعيينهم بشكل متتابع. وأشارت المادة ٩٨ إلى أنه "تسهيلاً لتطبيق الدستور في

النواب إمكانية اقتراح تعديل الدستور. لكن المادة (١٤٢) نصت على أن يشكل مجلس النواب (لجنة من أعضائه) تمثل المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي، وتكون مهمتها تقديم تقرير لمجلس النواب خلال فترة لا تتجاوز أربعة أشهر، ويتضمن التقرير التوجيهات اللازمة للتعديلات، ثم يعرض للاقتراع في مجلس النواب. وعليه فإننا نستنتج أن خطوات تعديل الدستور تتمثل في الآتي: تقديم التعديل، وإقراره من مجلس النواب، وإجراء استفتاء شعبي لإقراره. ورغم أن اللجنة انتهت من عملها وقدمت تقريرها في ٢١/٥/٢٠٠٧ إلا أن هذه التعديلات لم تقبل حتى الآن. وقد تضمنت مسودة التعديل الدستوري التي قدمت لمجلس النواب في يوليو/تموز ٢٠٠٧ ما اتفق عليه وما ناقشه وما اختلف عليه. ورغم أن العديد من المواد الدستورية نصت على ضرورة إصدار قانون ينظم تنفيذها إلا أن المجلس لم يتمكن من إصدار هذه القوانين لعدم وجود قانون ينظمها. ومن أمثلة هذه القوانين قانون الأحزاب في المادة (٣٩/أولاً)، وقانون حظر الكيانات العنصرية والإرهابية في المادة (٧/أولاً)، وقانون النفط والغاز. وهذا يشير إلى أن اللجنة لم تحسم هذه التعديلات، وبقيت مواد متنازع عليها لم يتفق عليها. كما رفض المجلس العديد من المشاريع المهمة، بما في ذلك قانون إعادة إعمار البنية الأساسية الذي اقترحتة الحكومة. وعلاوة على ذلك، عندما يتعلق الأمر بالقوانين المهمة، تبنّت الكتل في المجلس سياسات كانت مدفوعة في المقام الأول بغياب الثقة وتفضيل مصالحها الخاصة على مصالح عامة الناس. كما مُنح مجلس النواب صلاحيات تشريعية واستثنائية إضافية بموجب الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ (لؤي باسّم، ٢٠٠٨، ص ٢٧).

**التأسيس:** تأسست مجموعة منتخبة تعرف باسم "المجلس التمثيلي للبنان الكبير" في ٨ مارس ١٩٢٢ خلال فترة الانتداب الفرنسي، وتزامن ذلك مع إصدار أول قانون شامل للانتخابات النيابية في لبنان. ثم أصدر الحاكم الفرنسي للبنان الكبير، ألبرت ترابو، قرارًا يحدد فيه توزيع المقاعد النيابية بناءً على الطوائف والمذاهب، إذ حصل الموارنة على ١٠ مقاعد، والسنة والشيعية على ٦ مقاعد لكل منهما، بينما حصل الروم الأرثوذكس على ٤، والدروز على ٢، ونائب واحد لكل من الروم الكاثوليك والأقليات. واستمر هذا الوضع حتى بعد إعلان الدستور اللبناني في ٢٣ مايو ١٩٢٦ حين تم تغيير اسم المجلس التمثيلي إلى "مجلس النواب" لأول مرة. (جواد البعلبكي، ٢٠١٨، ص ٧٧).

**تكوينه:** أقر الدستور اللبناني الذي صدر عام ١٩٢٦ تأسيس مجلس الشيوخ، لكنه ألغي بعد عام بموجب قانون دستوري صادر بتوجيه من سلطات الانتداب الفرنسي. كان يتكون مجلس الشيوخ القديم قبل إلغائه من ١٦ عضوًا موزعين حسب الانتماء الطائفي. وبعد إقرار القانون الدستوري في ٢١ سبتمبر ١٩٩٠، صدر في ٢٣ مايو ١٩٩١ قانون لتعديل قانون الانتخابات وإضافة مقاعد جديدة. وفي ٧ يونيو ١٩٩١، تم تعيين ٥٥ نائبًا بموجب المرسوم رقم ١٣٠٧ لملاء المقاعد الشاغرة والمحدثة، بجانب النواب الذين كانوا لا يزالون على قيد الحياة. (طوني الياس، ٢٠١٥، ص ٢٦).

**اتفاق الطائف:** نصت وثيقة الوفاق الوطني التي أقرها مجلس النواب اللبناني في ٥ نوفمبر ١٩٨٩ على:

- يتم اختيار رئيس مجلس النواب (من الطائفة الشيعية) ونائبه لمدة ولاية المجلس.

الحال، وتأمينًا لتنفيذه بالكامل، يُمنح المفوض السامي للجمهورية الفرنسية الحق في تعيين مجلس الشيوخ الأول وفق أحكام المادتين ٢٢ و٩٦، على أن لا يتجاوز هذا حتى سنة ١٩٢٨.

ما يدلّ على أن مجلس الشيوخ عند تأسيسه كان كاملًا. (أحمد الزين، ٢٠٠٢، ص ١٦٩). وذكرت المادة ٢٣ أن يُشترط أن لا يقل عمر المتقدم للترشح عن خمسة وثلاثين عامًا، ولا يُطلب منه أن يكون مقيمًا في لبنان في وقت انتخابه أو تعيينه. وقد نصت مواد أخرى على كيفية اجتماعاته وطريقة عمله. ومع ذلك، لم يمر وقت طويل حتى تم تعديل الدستور في ١٧ تشرين الثاني ١٩٢٧، إذ تم دمج مجلس الشيوخ مع مجلس النواب ومنحت السلطة التشريعية إلى مجلس النواب وفقًا للمادة ١٦ من الدستور.

وأسباب إلغاء مجلس الشيوخ كانت نتيجة الخلافات مع مجلس النواب حول عدد وزراء الحكومة، وكيفية توزيع الصلاحيات، مما أثر سلبيًا على السلطة التنفيذية وأدى إلى عرقلة أعمالها، كما كان هناك بطء في إصدار القوانين. فهل انتهت مرحلة مجلس الشيوخ نهائيًا؟ (جوزيف مرقص، ٢٠٠٤، ص ٨٨)

### المطلب الأول: مجلس الشيوخ (النواب)

#### اللبناني

**مقدمة تاريخية** مجلس النواب اللبناني هو السلطة التي تصدر القوانين في لبنان، ويرأسه شخص من الطائفة الشيعية، ويتم اختيار النواب بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، ومن بين مسؤولياته، بالإضافة لمتابعة العمل الحكومي، انتخاب الرئيس.

السري، مع إمكانية تمديد فترة المجلس بموجب قانون يوافق عليه الأعضاء. كما ينص الاتفاق على أن رئاسة مجلس النواب هي حق للطائفة الشيعية، على الرغم من أنه في بداية تشكيل المجلس أثناء الانتداب الفرنسي، تولى الرئاسة أشخاص من مذاهب أخرى. (جواد البعلبكي، ٢٠١٨، ص ٣٧).

**المهام:** مجلس النواب يمتلك السلطة التشريعية، ويقوم بمراقبة كاملة على السياسات والأعمال الحكومية. كما لديه صلاحية إقرار القوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية.

## المطلب الثاني: السلطة التشريعية من ناحية البعد الدستوري

إن وجود مجلس الشيوخ بجانب مجلس النواب يعد نظاماً حديثاً يسهم في تطبيق مبدأ فصل السلطات ويمنع أي سلطة من السيطرة على أخرى. كما أن تطور النظام القائم على الأكثرية يتطلب وجود مجلس ثانٍ مستقل لا يخضع لقانون الأجر الحديدي الذي يتطلب دعم الحكومة من قبل الأكثرية. وجود هذا المجلس يساعد في تقليل مخاطر النظام ذو المجلس الواحد، إذ هذا الأخير قد لا يعكس طبيعة المجتمع المحلي، ويشير إلى عدم الأخذ بالاعتبار للواقع الوطني عند تشكيل المؤسسات ووظائفها.

في العديد من الحالات، يُظهر وجود مجلسين فعالية في تعزيز العمل التشريعي وتحسينه، فالمشاكل المعقدة والمواضيع التقنية التي تُطرح تجعل وجود غرفة ثانية أمراً مبرراً، إذ تُعنى هذه الغرفة بتوجيه مشاريع القوانين من منظور مختلف

- للمجلس أن يسحب الثقة من رئيسه أو نائبه بعد عامين من انتخابهم وفي أول جلسة يعقدها، إذا وقع عشرة نواب على الأقل عريضة بالطلب، وذلك بأغلبية الثلثين من الأعضاء، وعليه أن يجتمع فوراً لملء المنصب الشاغر.

- أي مشروع قانون يقدمه مجلس الوزراء لمجلس النواب بصفة المستعجل، لا يمكن إصداره إلا بعد إضافته إلى جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته، مع انتهاء المهلة المقررة في الدستور دون اتخاذ قرار بشأنه، وبعد موافقة مجلس الوزراء.

**الدائرة الانتخابية هي المحافظة:** حتى يقوم مجلس النواب بوضع قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، يتم توزيع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد التالية: أولاً، بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، ثانياً، نسبياً بين طوائف كل فئة، وثالثاً، نسبياً بين المناطق. يرتفع عدد أعضاء مجلس النواب إلى ١٠٨ مقاعد بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، أما المقاعد الجديدة التي تم استحداثها بموجب هذه الوثيقة والمقاعد الشاغرة قبل إعلانها، فستملأ بشكل استثنائي لمرة واحدة من قبل الحكومة الوطنية المقبلة. مع انتخاب أول مجلس نواب على أسس وطنية غير طائفية، سيتم إنشاء مجلس للشيوخ يمثل جميع الطوائف الروحية، وستقتصر صلاحياته على القضايا الهامة.

يعتقد الباحث أنه بعد توقيع اتفاق الطائف الذي أنهى الحرب الأهلية اللبنانية، أصبح مجلس النواب يتألف من ١٢٨ عضواً بالتساوي بين المسلمين والمسيحيين، بعد أن كانت النسبة في السابق تفضل المسيحيين. يتم انتخاب النواب من قبل الناس بشكل مباشر (فوق ٢١ عاماً) كل أربع سنوات بالاقتراع

ج. امتلاك صلاحيات قضائية: غالباً ما يتعاون مع مجلس النواب في محاكمة كبار المسؤولين، إذ يتولى توجيه الاتهامات أو الحكم حسب الحالات. هذه المهمة تخول المجلس محاسبة السلطة التنفيذية، بحيث توجد إجراءات مثل العزل في الولايات المتحدة. في أنظمة أخرى، يمثل المجلس المؤسسات القضائية العادية. يعد وجود مجلس الشيوخ أمراً ضرورياً للنظام البرلماني الديمقراطي، إذ وجود مجلس واحد يمنحه صلاحيات كبيرة تجاه الحكومة، مما قد يحوله لنظام مجلسي. وجوده يضمن التوازن بين البرلمان والحكومة، ويساعد في ضبط إيقاع النظام البرلماني. ومع ذلك، هناك من يشكك في قوة هذا الرأي بسبب الصعوبة التي تواجه الحكومة في التعامل مع مجلسين وتلبية مطالبهما. على سبيل المثال، مجلس الشيوخ الفرنسي قد أثر على الحكومة خلال الجمهورية الثالثة من خلال رقابته، إلى جانب رقابة مجلس النواب. وبالتالي، يقوم مجلس الشيوخ بمراقبة سياسة الحكومة كما يفعل مجلس النواب، ويساهم في تحسين العمل البرلماني.

### المطلب الثالث: السلطة التشريعية من المنظور السياسي

يُنشأ مجلس الشيوخ في إطار تطور المجتمع، وهو ليس شيئاً غريباً عنه. قد يكون نتيجة لتوافق سياسي، كما يحدث في الولايات المتحدة، إذ يمثل التوافق في التوافق بين الكيانات السياسية، مما ينعكس على المؤسسات الدستورية. يمثل مجلس الشيوخ الجماعات التقليدية والمحافظة، بينما يمثل مجلس النواب الفئات الشعبية الساعية للتغيير. يختلف مجلس الشيوخ عن مجلس النواب في بعض الجوانب الفنية: مثل رفع سن التصويت

وإعادة النظر في النصوص التي تم قبولها في الغرفة الأولى.

من ناحية تطوير النظام، يُلاحظ أنه في النظام المكون من مجلسين، تمتلك أغلبية مجالس الشيوخ صلاحيات تشريعية ورقابية بجانب مجالس النواب. تشمل الصلاحيات الروتينية:

- حق المبادرة في الأمور المالية لضمان عدم وجود تجاوزات داخل المؤسسات الدستورية. حوالي نصف مجالس الشيوخ تتمتع بهذه الصلاحية مثل كندا وأستراليا.

- حق تعديل الدستور، وهي من صلاحيات ثلثي مجالس الشيوخ مثل النمسا وكمبوديا.

- صلاحية إقرار القوانين والقرارات، إذ تملك الكلمة الفصل في العديد من الحالات. أما السلطات الاستثنائية التي تتجاوز التشريع العادي فتشمل:

أ. الحفاظ على الدستور: يُعد مجلس الشيوخ عنصر استقرار للنظام الدستوري من خلال مشاركته في مراجعة أي تعديلات على الدستور، مما يتطلب تصويت الأغلبية من أعضائه. كما يعمل على المراقبة الدستورية عن طريق ترشيح بعض القضاة في المجلس الدستوري كما في فرنسا وألمانيا والنمسا أو من خلال قيامه بالدور مباشرة.

ب. تعيين أو تثبيت كبار المسؤولين: بالإضافة لتسمية القضاة الدستوريين، يقوم المجلس بدور مهم في تعيين المسؤولين الكبار في الدولة، سواء من خلال التعيين المباشر أو الموافقة جنباً إلى جنب مع سلطة أخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية.

من خلال هذا النهج الجديد، يعد هذا النظام شرطاً أساسياً لتعزيز الديمقراطية (سواء كانت برلمانية أو توافقية) من خلال ضمان التمثيل الحقيقي لمختلف مكونات المجتمع. إن شرط التمثيل والصلاحيات المُعطاة لهذا النظام تجعله ضامناً للاستقرار والشرعية للنظم الدستورية، مما يبرز أهمية تبني هذه التجربة في لبنان. (نعمان الخطيب، ٢٠٠٦، ص ١٤٤).

### المبحث الثالث: مقارنة مجلس النواب العراقي واللبناني

طالما كانت توجد مقارنات بين العراق ولبنان في ما يتعلق بالنظام السياسي والتشريعي المعتمد على المحاصصة الطائفية. ومع ذلك، هناك اختلافات كبيرة بين الشعبين والدولتين رغم أن هناك بعض الجوانب المشتركة. ظهرت هذه الاختلافات بوضوح في الاحتجاجات الأخيرة التي شهدتها كل منهما. فقد قوبلت الاحتجاجات في العراق بعنف شديد، بينما كانت الاحتجاجات في لبنان أكثر هدوءاً. وهذا يقدم درساً مهماً لأولئك الذين يقارنون بين البلدين بشكل غير دقيق، خاصة العراقيين الذين يخشون من تحول العراق إلى النموذج اللبناني.

#### المطلب الأول: أوجه التشابه

في العراق، مجلس النواب هو الجهة العليا المسؤولة عن التشريع والمراقبة، ويقوم بأداء المهام المشار إليها في المادة ٦١ من الدستور. يتكون المجلس من ٢٧٥ عضواً يتم انتخابهم وفقاً لقانون الانتخابات. يضمن هذا النظام حرية الرأي لجميع الأعضاء بغض النظر عن آرائهم السياسية أو الحزبية، بشرط عدم تعارض ذلك مع الدستور. كما يضمن حرية المعارضين والنقد البناء، ويساهم في

للمرشحين، جعل الانتخابات غير مباشرة، تقسيم المجتمع بناءً على الريف والمدن والأعراق والأقليات.

يمكن لمجلس الشيوخ بتركيبته ووظائفه التكيف مع العصر الحديث والتوجه نحو المزيد من الديمقراطية وترسيخ سيادة القانون. من الوظائف الأساسية لنظام المجلسين هو تمثيل جميع مكونات المجتمع، مما يُسهم في إقامة نظام سياسي متوازن وديمقراطي يتيح مشاركة هذه المكونات في عملية السلطة ويعزز الاندماج والاستقرار في المؤسسات الدستورية.

بالنسبة للتمثيل المتعدد، يتمثل دور مجلس الشيوخ في إشراك جميع مكونات المجتمع في العملية السياسية، فضلاً عن تفعيل هذا التمثيل في المؤسسات الدستورية. يتيح هذا المجلس تمثيل جميع المناطق، بما في ذلك المناطق النائية في الدولة (مثل المجلس الفيدرالي الروسي)، كما يتيح أيضاً تمثيل المتخصصين من مختلف قطاعات المجتمع، فضلاً عن تمثيل النخب التقليدية. هذا يوفر الفرصة لتمثيل منظمات المجتمع المدني والقيادات التقليدية سواء بالتعيين أو الانتخاب.

يظهر أيضاً كوسيلة لحل التناقضات في مجتمعات متعددة، ويضمن استقرار النظام بفضل مرونة تشكيل مجالس الشيوخ، ومنطق تكامل النظام من خلال تحقيق الاندماج الاجتماعي. على سبيل المثال، اعتمدت الكونغو وبوروندي مجلس الشيوخ لتأمين التوازن بين المكونات المختلفة، مما يسمح لمجالسهم أن تعمل كوسيط بين الأطراف المتنازعة لحل مشاكلها بطرق سلمية عبر القوانين. فعندما تكون الحريات في خطر، يكون وجود غرفتين أفضل من غرفة واحدة.

دستوري حتى اجتماع الجلسة الأولى للمجلس الجديد التي تحدد بخمسة وأربعين يوماً بعد انتهاء ولاية المجلس السابق. نصت الفقرة الأولى على أن مدة الدورة الانتخابية أربع سنوات تبدأ من أول جلسة للمجلس وتنتهي بنهاية السنة الرابعة. وبالتالي، فإن المدة الزمنية محددة لأربع سنوات ميلادية تبدأ من أول جلسة. كما أن انتهاء فترة المجلس يكون بعد إتمام أربع سنوات من بداية أول جلسة، مما يشير إلى أن الدستور العراقي يمنع أي تمديد لولاية المجلس بعد انتهاء الأربعة أعوام.

رغم هذا، سأل رئيس مجلس النواب عن موعد انتهاء الدورة الأولى للمجلس في ٣ مايو ٢٠٠٩ بكتاب رسمي إلى المحكمة الاتحادية العليا، للحصول على تفسير للمادة ٥٦. وقد تم تناول طلبه خلال جلسة المحكمة في ١٣ مايو ٢٠٠٩. وقررت المحكمة ما يلي:

أ. المادة ٥٦ تحدد مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب بأربع سنوات.

ب. السنوات تبدأ من أول جلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً.

ت. الجلسة التي عُقدت في ١٦ مارس ٢٠٠٦ هي الأولى وفقاً للنص.

ث. الانتخابات يجب أن تُجرى قبل خمسة وأربعين يوماً من انتهاء الدورة.

ج. السنة الميلادية تشير إلى ٣٦٥ يوماً.

بينما في لبنان، يؤكد الفقه الدستوري وجود مدة زمنية محددة للمجالس النيابية في الدستور، كما هو الحال في معظم الدساتير. وهناك دساتير لم تحدد مدة زمنية، تتروك المهمة للقانون الانتخابي. على الرغم من أن مدة البرلمان هي أربع سنوات، إلا أنه في ظروف استثنائية تمتد الفترات بسبب عدم القدرة

التعاون بين مجلس النواب والمؤسسات الدستورية الأخرى. يلتزم النواب بمناقشاتهم وقراراتهم بأحكام الدستور والنظام. يتولى أكبر الأعضاء سناً رئاسة الجلسة الأولى، إذ تتضمن مهمته إدارة الاجتماع الأول وانتخاب رئيس المجلس ونائبيه. يمنح الدستور العراقي الرئيس صلاحيات خاصة، مثل دعوة المجلس لعقد جلسات استثنائية. المادة ٥٨ تسمح لرئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس المجلس أو مجموعة من الأعضاء بدعوة المجلس لهذه الجلسات وتمديد دورته العادية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً.

أما في لبنان، فقد أصبح مجلس النواب بعد توقيع اتفاق الطائف يتكون من ١٢٨ عضواً، بالتساوي بين المسلمين والمسيحيين، بعد أن كانت الغالبية للمسيحيين منذ الاستقلال. وتنص المادة ٢٤ من الدستور على أن عدد الأعضاء وطريقة انتخابهم يجب أن تحدد وفقاً لقانون الانتخاب. التعديل الذي تم بعد اتفاق الطائف في ٢١ سبتمبر ١٩٩٠ قام بإضافة شرط انتخاب الأعضاء بالتساوي بين الطوائف، حسب المادة ٢٧، إذ يتعين على كل عضو تمثيل الشعب اللبناني ككل. وكذلك، ينص الدستور على أن مجلس النواب هو الهيئة المسؤولة عن السلطة التشريعية. المادة ٣٢ تحدد مواعيد اجتماعات المجلس خلال السنة، بينما تمنح المادة ٣٣ الحق لرئيس الجمهورية في دعوة المجلس للاجتماع لجلسات استثنائية بالتنسيق مع رئيس الحكومة.

### المطلب الثاني: أوجه الاختلاف

المادة ٥٦ من الدستور تحدد مدة ولاية مجلس النواب وتاريخ البداية والنهاية، فضلاً عن الفترة المطلوبة لإجراء الانتخابات، وذلك لتفادي أي فراغ

الحكومات بعد عام ٢٠٠٣. وهذا أسفر عن عدة مشكلات أدت إلى عدم الاستقرار السياسي مثل وجود برلمان غير قادر على أداء وظائفه الأساسية التي تشمل التشريع ومراقبة الأداء، وزيادة الفساد الإداري والمالي، وانعدام المعارضة السياسية، وفقدان الثقة بين الكتل البرلمانية، وتعطيل العملية السياسية واستقلالها.

الجانب اللبناني: تُعد فكرة إنشاء مجلس الشيوخ في لبنان من القضايا الحساسة التي تخضع للنقاش بين الأحزاب المختلفة. بغض النظر عن الأسباب التي أدت إلى إعادة طرح فكرة إنشاء هذا المجلس، فإن هناك مادة في الدستور تنتظر التنفيذ، تعكس رؤى عدة مشاريع، وتوضح أهداف الإنشاء والأسباب الدافعة له، وأثبتت مزاياه أكثر من عيوبه. كما هو الحال في أي موضوع آخر، هناك من يعارض الفكرة. نظرًا لأن دور مجلس الشيوخ مرتبط بشكل مباشر بعمل النظام السياسي، فإن قيام هذا المجلس يعتمد على الثوابت الأساسية للنظام اللبناني، وخاصة مسألة التعايش بين الطوائف، وضمان حق كل طائفة في المشاركة في الحكم من خلال ممثليها. يشكل مجلس الشيوخ الإطار المنظم للدفاع عن حقوق كل طائفة ضمن النظام. وتظهر أهمية العلاقة بين النظام السياسي والتركيب الاجتماعي، وضرورة تجسيد هذا التركيب في مجلس الشيوخ. كما أن توافق معظم القوى على إنشاء مجلس الشيوخ يعد أمرًا أساسيًا. سيكون مجلس الشيوخ عنصرًا ضروريًا لتسوية العلاقات بين الطوائف، ويتعين أن يتم قبوله من المجتمع كما من السلطة. قبل إلغاء نظام المحاصصة السياسية، يجب توفير إطار

على إجراء الانتخابات. خلال فترة الحرب الأهلية، تم تمديد مدة البرلمان الذي تم انتخابه في ١٩٧٢ عدة مرات حتى عام ١٩٩٢. وفي العصر الحديث، مددت البرلمان في ٢٠٠٩ عدة مرات، إذ أقر البرلمان في ٣١ مايو ٢٠١٣ تعديلًا لقانون الانتخابات ومدت ولاية المجلس حتى ٢٠ نوفمبر ٢٠١٤. وتم التصويت بالاجماع الحضور ٩٨ نائب، وكان ذلك بحجة الظروف الأمنية الاستثنائية التي تمر بها البلاد. وقبل انقضاء المدة الممددة، اجتمع البرلمان في ٥ تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠١٤ وقرّر التمديد لنفسه حتى ٢٠ حزيران / يونيو ٢٠١٧، وهذا يعني أنه قرر التمديد لنفسه مدة أربعة سنوات كاملة منذ التاريخ المفترض لانتهاء ولايته في ٢٠ حزيران / يونيو ٢٠١٣. (عقيل يوسف، ٢٠١٤، ص ١٣٩).

## النتائج

أهم ما توصل إليه الباحث في الدراسة الحالية:  
- الجانب العراقي: من خلال متابعة الوضع السياسي في العراق منذ التاسع من أبريل ٢٠٠٣، يمكن للمراقب أن يدرك أنه على الرغم من أن الدستور العراقي الجديد قد اعتمد النظام البرلماني، مما يشير إلى أن الحكم في العراق ينبغي أن يستند إلى قاعدة الأغلبية السياسية التي تمتلك أكبر عدد من المقاعد في البرلمان سواء كانت من حزب واحد أو تحالف يضم عدة أحزاب، فإن النظام الذي تم اعتماده هو مبدأ (المحاصصة الطائفية) في توزيع المناصب، رغم أن الدستور لا يشير إلى هذا المبدأ أو ينص عليه بشكل قانوني، إلا أنه أصبح عرفًا ملزمًا في تشكيل

- يقترح الباحث تحسين عملية التمثيل، التي تؤدي إلى تغييرات في التوازنات خلال مشاركة السلطة، مما يعزز القيتو الطائفي داخل المؤسسات الدستورية، إذ لا يمكن تمرير أي قانون تعارضه إحدى الطوائف. وسيكون هذا المجلس إطاراً لإنشاء قنوات تفصل بين السلطات السياسية والهيئات الدينية. كما يتوجب تحسين العمل في النظام البرلماني من خلال تحسين التمثيل، وتصحيح الخلل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإزالة النقاش الطائفي من مجلس النواب.

- يتعين أن يكون هناك حوار مستمر بين الطائفين داخل مجلس الشيوخ، ومن الضروري وضع أسس علمية لإنشائه، من خلال إعداد دراسة دستورية لتحديد آلية التمثيل في المجلس، حتى لا يتحول إلى نسخة مكررة من مجلس النواب. يجب أن تكون الصلاحيات محددة بدقة لتجنب أي نزاع مع المؤسسات الدستورية الأخرى، وتعزيز دور المجلس في: المعارضة، التأثير، التعديل، التأخير، مساعدة الأكثرية، وتقديم المشورة. كما يجب ألا تعرقل المؤسسات الدستورية إنشاء المجلس، وفي حال وجود أي تعارض، يجب الرجوع إلى الأمة.

قانوني ومؤسسي يحمي حقوق الطوائف بما يضمن لهم الدفاع عن ما يُعدونه حقوقاً تاريخية.

### التوصيات:

يوصي الباحث في دراسة مجلس النواب العراقي:

- أن تلتزم الجهات المعنية بمبادئ الدستور وتسعى لضمان احترامه وتقديم التسهيلات التي تعزز هذا الاحترام.

- ينصح بوضع ضمانات قانونية وحقيقية لاحترام المبادئ الدستورية في العراق، وترجيح المبادئ الديمقراطية على مبدأ المحاصصة الطائفية، فضلا عن ضرورة تبني المنهج الوطني أي فكرة المواطنة كطريقة للحياة. ينبغي تعزيز الدور الرقابي للبرلمان بعيداً عن تأثير المصالح الحزبية أو الطائفية أو المناطقية أو الشخصية الضيقة، لأنه إذا فشل البرلمان في ممارسة دوره الرقابي، فإن أي حكومة ستغادر المسار في حال لم تخضع لمراقبة البرلمان.

فيما يخص مجلس النواب اللبناني:

#### المصادر:

١. إبراهيم عبد العزيز شحاه القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة ١٩٩٦.
٢. إبراهيم محمد العناني القانون الدولي العام، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٤
٣. احمد زهير شامية د. خالد الخطيب المالية العامة دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن. ١٩٩٧
٤. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة (مصر - فرنسا - إنجلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٥. ادمون رباط الوسيط في القانون الدستوري، ج ١، دار العلم للماضيين، بيروت، لبنان، ١٩٨٣.
٦. إسماعيل مرزة القانون الدستوري دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى. منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، ١٩٦٩.
٧. إيهاب ركي سلام الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني عالم الكتب القاهرة، مصر، ١٩٨٣.
٨. بشير على محمد بار، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية. ٢٠٠٤.
٩. ثروت بدوي النظم السياسية، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٤
١٠. جمال الدين سامي القانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، دار المعارف، الاسكندرية. ٢٠٠٥

١١. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، المعارف للمطبوعات، بيروت، لبنان، ٢٠١٠
١٢. حسان محمد شفيق العاني الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧
١٣. حسن عثمان محمد عثمان النظم السياسية والقانون الدستوري دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، ٢٠٠١.
١٤. حسين جميل حقوق الانسان في الوطن العربي ٢ مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠١
١٥. ربيع ادور فتح الباب، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
١٦. رمزي طه الشاعر النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
١٧. رمضان بطبخ التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
١٨. ساجد محمد الزالمي مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر، القادسية ٢٠١٤
١٩. سعد عصفور المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأ المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.
٢٠. سعيد السيد على المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث القاهرة ٢٠٠٧.
٢١. سليمان الطماوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.
٢٢. سوري عدلى داشد الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
٢٣. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، ١٩٧٤.
٢٤. السيد محمد جبر، فكرة الأقليات في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، دار المعارف، الإسكندرية
٢٥. شمران حمادي موجز النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، ط١، شركة الطبع والنشر الأهلية - بغداد، ١٩٦٤.
٢٦. صادق أحمد يحيى النغيشي الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة، ط١، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٨.
٢٧. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر. الكويت ١٩٨٥.
٢٨. عبد الأمير العكيلي، د. سليم حربة أصول المحاكمات الجزائية، ج ٢، بغداد، ١٩٨٨
٢٩. عبد الغنى بسيوني عبد الله، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسية، دراسة مقارنة لنظرية الدولة منشأ المعارف الإسكندرية، ١٩٩١.
٣٠. عبد الغنى بسيوني أصول علم الإدارة العامة، منشأ المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦.
٣١. عبد الكريم علوان النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠
٣٢. عثمان خليل عثمان المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٦.

٣٣. عدنان عاجل القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط٢، دار الوثائق والكتب، بغداد، ٢٠١٣.
٣٤. عزه مصطفى حسين عبد المجيد مسؤولية رئيس الدولة دراسة مقارنة دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٨.
٣٥. محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٦٧
٣٦. محمد محمد بدران دراسات في علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٣
٣٧. محمد محمد عبد اللطيف الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٧
٣٨. محمد مرعني خيري الوجيز في النظم السياسية، بلا داشر، القاهرة، ٢٠٠٠.
٣٩. محمود عاطف البناء الوسيط في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٦.
٤٠. مسرد الكلمات في سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية، ج ٣ حوارات حول مجالات الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدول الفيدرالية، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٧
٤١. نبيلة عبد الحليم كامل الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، دار النشر المغربية. ١٩٨٠
٤٢. نعمان أحمد الخطيب الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، ٢٠١٠.
٤٣. هشام البديري لجان التحقيق البرلمانية في مصر والكويت، ط١، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠٠٣.
٤٤. وحيد رأفت ايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة ١٩٣٧.
٤٥. يحيى الجمل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.

#### ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية

٤٦. فتحي الوحيدوي، ضمادات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ١٩٨٢
٤٧. بلند إبراهيم حسين شنكالي العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفيدرالية دراسة حالة العراق رسالة ماجستير جامعة الدول العربية معهد البحوث والدراسات العربية ٢٠١٣
٤٨. بيار حازم عبدي الشرفاني، الرقابة البرلمانية على نشاط السلطة التنفيذية دراسة تطبيقية على اقليم كردستان العراق رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، مصر، ٢٠٢٠.
٤٩. جميلة عبد الحسين طاهر، إشكالية بناء دولة القانون العراق أنموذجاً (٢٠٠٣-٢٠١٠)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٢.
٥٠. زايد حمزه منسى الشرفي حل البرلمان دراسة مقارنة بين القانونين العراقي والمصري، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، ٢٠٢٢.
٥١. سحر محمد نجيب التنظيم الدستوري الضمادات حقوق الانسان وحياته، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق، ٢٠٠٣

٥٢. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٩٩.
٥٣. سوسن حميد رشيد الرقابة على دستورية القوانين في العراق والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات العليا طرابلس، ليبيا ، ٢٠٠٩.
٥٤. عدنان ابراهيم شهاب آل دلفو الطائي، دور السلطة التشريعية في اقرار الموارد العامة وأثرها في التنمية الاقتصادية دراسة مقارنة مع التطبيق على العراق، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة كلية الحقوق قسم الاقتصاد السياسي والتشريعات الاقتصادية، مصر، ٢٠٢١.
٥٥. عسان لعيبي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين ٢٠١٠ ، بغداد
٥٦. علي عايد عبد الله الوالي اشكالية اعادة بناء الدولة في مرحلة التحول السياسي العراق نموذجاً: دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، جامعة اسيوط، مصر، ٢٠٢٠.
٥٧. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني الجان تقصي الحقائق البرلمانية) في مصر وأمريكا ولمحة عنه في بعض الدول العربية والأجنبية الأخرى، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٩٨.
٥٨. فتحي عبد النبي، ضمادات نفاذ القواعد الدستورية اطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٨٢.
٥٩. لمياء على احمد على النجار، مدى مشروعية التدخل الدولي الانساني في ظل الثورات العربية المعاصرة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١٧.
٦٠. محمد أحمد محمد عوير، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة كلية الحقوق القاهرة ٢٠١٠
٦١. محمد الأمين البرلمان الموريتاني دراسة مقارنة رسالة ماجستير معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، مصر، ٢٠٠٠.
٦٢. محمد عبد الكاظم عوفي مسؤولية الحكومة السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد ٢٠١٥
٦٣. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة حقوق القاهرة، مصر، ١٩٩٠.
٦٤. محمد منذر عمر السالم، حقوق الاقليات في القانون الدولي العام دراسة مقارنة تطبيقية على ليبيا رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة المنصورة، مصر، ٢٠٢١.
٦٥. مدحت احمد عنان وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مصر، ١٩٩٨.

٦٦. هشام جليل إبراهيم الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق -دراسة مقارنة رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة النهريين وهي جزء من متطلبات دبل درجة الماجستير في القانون العام، بغداد، ٢٠١٢ .

### ثالثاً: الدوريات والبحوث والمجلات

٦٧.٢٣ دولة احمد عبد الله البريفكاني، المسؤولية السياسية للوزارة (دراسة مقارنة)، أطروحة مقدمة الى مجلس كلية الحقوق جامعة الموصل، ٢٠١٧.

٦٨. احمد حافظ عطية نجم الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. في الدساتير المصرية، مجلة العلوم الإدارية السنة ٢٣، العدد الأول ١٩٨١.

٦٩. اسماعيل صعصاع عيدان اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون جامعة كربلاء، السنة الرابعة العدد الخاص بالمؤتمر الوطني الأول لكليات القانون ٢٠١٢

٧٠. أنور الخطيب الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلدان العربية، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١

٧١. ايهاب سلام زكي الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية، دار عالم الكتب، دون مكان نشر، دون تاريخ نشر.

٧٢. تغريد عبد القادر علي. رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة دراسة في السؤال البرلماني، مجلة الحقوق كلية القانون الجامعة المستنصرية، العدد ٢٠١٠، ١٠، ص ١٩٦ .

٧٣. جلال السيد بنداري عطية الاستجاب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر دراسة تحليلية، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٦.

٧٤. حسن الحسين القانون الدستوري والدستور في لبنان، الطبعة الثانية، دار مكتبة الحياة، بيروت.

٧٥. حسين الغافري الحماية القانونية للخصوصية المعلوماتية في ظل مشروع قانون المعاملات الإلكترونية العماني ورقة مقدمة لمؤتمر أمن المعلومات والخصوصية في ظل قانون الإنترنت القاهرة يونيو ٢٠٠٨.

٧٦. حكمت نبيل المصري مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، المركز الديمقراطي العربي، برلين، ألمانيا ٢٠١٧

٧٧. حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٢٠ العدد الأول سنة ٢٠٠٩

٧٨. حنان القيسي، حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب في العراق دراسة في دستور ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، الطبعة الأولى نشر بيت الحكمة، ٢٠١١.

٧٩. حنان محمد رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة دراسة في الاستجاب البرلماني مجلة الحقوق كلية القانون الجامعة المستنصرية، العدد ٢٠١٠، ١٠، ص ٤٠.

٨٠. خالد سماره الزعبي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، ديسمبر ١٩٨٧.

٨١. خالد عليوي العريايي، الفيدرالية والديمقراطية التوافقية ومعطيات الواقع العراقي، بحث مقدم إلى مؤتمر الفيدرالية في العراق الواقع والمستقبل كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين.
٨٢. أ.م.د. عدنان قادر عارف الزنكنة، تنازع الاختصاص بين السلطات الاتحادية والمحلية في دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)، مجلد ٥ عدد ٩ (٢٠٢١): مجلة كلية القلم الجامعة
٨٣. د. صالح عبد عايد، د. فؤاز خلف ظاهر، التناقضات التشريعية في النظام القانوني للمحافظات غير المنتظمة في إقليم والآثار المترتبة عليها (دراسة تحليلية)، مجلة كلية القلم الجامعة (عدد خاص)، ٢٠٢٠
٨٤. الرسائل والاطاريح
٨٥. رمزي طه الشاعر النظم السياسية والقانون الدستوري، جامعة عين الشمس، القاهرة، ١٩٧٧
٨٦. سامي جمال الدين القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة - دار الجامعة الجديد - ص ٢٠٢.
٨٧. سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، دون مكان نشر، ١٩٨٢
٨٨. صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني الانظمة السياسية، كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٩٠-١٩٩١، ص ٧١.
٨٩. طعيمه الجرف القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤.
٩٠. طه حميد حسن، مسؤولية الحكومة امام البرلمان على وفق دستور ٢٠٠٥، مجلة الاستاذ العدد ٩٨، ٢٠٠٩، ص ١٦٨.
٩١. عادل حيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ط١، مطابع غانم عبادة، عمان، ١٩٧٢
٩٢. عبد الحميد اسماعيل الانصاري نحو مفهوم عربي اسلامي للمجتمع المدني، دار الفكر العربي القاهرة ٢٠٠٢، ص ١٨
٩٣. عبد الفتاح الحسن مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٩٨
٩٤. عبد القادر باينه القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة - دار الجامعة الجديد - ص ٤٠.
٩٥. عثمان عبد الملك الصالح: النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، ١٩٨٩.
٩٦. عصام نور الدين: معجم نور الدين الوسيط الطبعة الثانية، دار الكتب العلمية بيروت، ٢٠٠٩.
٩٧. عمرو هاشم ربيع الرقابة البرلمانية في النظم السياسية دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية الاهرام القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٧٥.
٩٨. فيصل شطناوي وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال (٢٠٠٣) - (٢٠٠٩)، دراسة مقدمة إلى كلية الدراسات القانونية، جامعة جدارا، الأردن، ٢٠١١.
٩٩. ماجد راغب الحلو القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة - دار الجامعة الجديد - ص ٦٣.
١٠٠. محسن خليل القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة - دار الجامعة الجديد - ص ٧٧.

١٠١. محسن خليل النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة، بيروت، ١٩٧٣.
١٠٢. محمد الشافعي أبو رأس - التنظيمات السياسية الشعبية - ١٩٧٤ ص ٥١ ، وكذلك سامي جمال الدين - القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة - دار الجامعة الجديد ص ١٨٢
١٠٣. محمد باهي ابو يونس الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامينة المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٣.
١٠٤. محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
١٠٥. محمد مقبل حسن البخيتي الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني (دراسة مقارنة)، جامعة عين الشمس / كلية الحقوق، ٢٠٠٨
١٠٦. مفتاح حرشأو الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ط١، دار الفكر والقانون المنصورة، ٢٠١٠
١٠٧. هاشم محمد البدري: لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، دون مكان نشر، دون تاريخ نشر .
١٠٨. وائل عبد اللطيف الفضل، أصول العمل النيابي دراسة على ضوء دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥)، بغداد، ٢٠٠٧ .
١٠٩. وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي (دراسة مقارنة) اطروحة دكتوراه جامعة عين الشمس / كلية الحقوق، بدون سنة مناقشة .
١١٠. يسري العطار: الاستجواب البرلماني نظرة تقويمية حلقة نقاشية، كلية الحقوق جامعة الكويت، مجلة الحقوق - جامعة الكويت، ملحق العدد الثاني السنة الخامسة والعشرون ٢٠٠١.

#### الإعلانات العالمية والداستير والقوانين:

- ١- الدستور الفلسطيني لسنة ١٩٢٢.
- ٢- القانون الأساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥
- ٣- الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.
- ٤- الاعلان العالمي لحقوق الانسان ١٩٤٨.
- ٥- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.
- ٦- الدستور العراقي الصادر عام ١٩٥٨
- ٧- الدستور التونسي لسنة ١٩٥٩
- ٨- الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.
- ٩- الدستور العراقي الصادر عام ١٩٦٤
- ١٠ - العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦
- ١١ - قانون اعضاء مجلس الامة العراقي رقم (٧) لسنة ١٩٦٧
- ١٢ - الدستور العراقي الصادر عام ١٩٦٨
- ١٣ - الدستور الصومالي لسنة ١٩٦٩.

- ١٤ - الدستور العراقي الصادر عام ١٩٧٠.
- ١٥ - الدستور السوري لسنة ١٩٧٣.
- ١٦ - الدستور البحريني لسنة ١٩٧٣ الملغي بدستور سنة ٢٠٢٢.
- ١٧ - الدستور الجيبوتي لسنة ١٩٨١ والمعتمد سنة ١٩٩٢.
- ١٨ - الدستور الروسي لسنة ١٩٩٣.
- ١٩ - الدستور الموريتاني لسنة ٢٠٠١.
- ٢٠ - الدستور القطري لسنة ٢٠٠٤.
- ٢١ - قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
- ٢٢ - الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- ٢٣ - الدستور السوداني الانتقالي لسنة ٢٠٠٥.
- ٢٤ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
- ٢٥ - دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢٦ - دستور جمهورية مصر لعام ١٩٧١ الملغي.
- ٢٧ - دستور الكويت لعام ١٩٩٤.
- ٢٨ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.
- ٢٩ - النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ١٩٩٦.
- ٣٠ - النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩.
- ٣١ - النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣.
- ٣٢ - النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لعام ١٩٩٨.

الدستوري الصادر في ١٧ تشرين الأول ١٩٢٧،  
وضمّ أعضاؤه لمجلس النواب. تبع ذلك اقتراح عدة  
مشاريع تدعو إلى إعادة إنشائه. بعد اتفاق الطائف،  
أبصر النور دستوريًا مع صدور القانون الدستوري  
رقم ١٨ بتاريخ ٢١ أيلول ١٩٩٠ بموجب المادة  
٢٢. لذلك جاءت هذه الدراسة للتعرف على السلطة  
التشريعية في النظامين العراقي واللبناني.

الكلمات المفتاحية :- العراق , لبنان ,

السلطة التشريعية

#### ملخص :

استندت هذه الدراسة على نصوص دستورية،  
قانونية، اتفاقات، مواقف وتحاليل سياسية، إضافة  
إلى عرض مجموعة أسئلة متعلقة بالعقبات، وقضايا  
تشكيله وصلاحياته، وعلاقاته مع بقية المؤسسات،  
لعلها تساعد على صياغة نموذج محتمل للمجلس  
الجديد. ففي لبنان، أنشئ مجلس الشيوخ الغرفة الثانية  
في البرلمان، بموجب الدستور اللبناني الصادر في  
٢٣ أيار ١٩٢٦، وتم إلغاؤه بموجب القانون

### **Abstract**

This study was based on constitutional and legal texts, agreements, political positions and analyses, in addition to presenting a set of questions related to obstacles, issues of its formation and powers, and its relations with other institutions, which may help formulate a possible model for the new council. In Lebanon, the Senate was established as the second chamber of parliament, according to the Lebanese Constitution issued on May ٢٣, ١٩٢٦, and was abolished according to the Constitutional Law issued on October ١٧, ١٩٢٧, and its members were added to the House of Representatives. This was followed by the proposal of several projects calling for its re-establishment. After the Taif Agreement, it saw the light constitutionally with the issuance of Constitutional Law No. ١٨ dated September ٢١, ١٩٩٠ according to Article ٢٢. Therefore, this study came to identify the legislative authority in the Iraqi and Lebanese systems.

**Keywords:** Iraq, Lebanon,  
Legislative Authority