



ثنائية السلطات التشريعية وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

ثنائية السلطات التشريعية وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

المدرس المساعد حسين حيدر فاضل المشهداني

الجامعة الإسلامية / فرع بابل

البريد الإلكتروني Email : husainhaider12341234hh@gmail.com

الكلمات المفتاحية: الثنائية التشريعية ، الدستور ، العراق ، فيدرالية ، ميزانية.

كيفية اقتباس البحث

المشهداني ، حسين حيدر فاضل، ثنائية السلطات التشريعية وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، أيلول ٢٠٢٥، المجلد: ١٥، العدد: ٥ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Registered مسجلة في
ROAD

Indexed مفهرسة في
IASJ

Journal Of Babylon Center For Humanities Studies 2025 Volume :15 Issue : 5
(ISSN): 2227-2895 (Print) (E-ISSN):2313-0059 (Online)

Legislative Bicameralism in the 2005 Iraqi Constitution

Hussein Haidar Fadhel Al-Mashhadani

Islamic University / Babylon Branch

Keywords : Bicameralism, Constitution, Iraq, Federalism, Budget.

How To Cite This Article

Al-Mashhadani, Hussein Haidar Fadhel , Legislative Bicameralism in the 2005 Iraqi Constitution ,Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, September 2025,Volume:15,Issue 5.



[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Abstract :

In the 2005 Constitution, the Iraqi legislator adopted a dual legislative system, whereby the legislative authority in Iraq consists of the Iraqi Council of Representatives and the Federation Council. The Council of Representatives is elected by direct, general, and secret ballot, while the Federation Council is a legislative body composed of representatives from the regions and governorates not incorporated into a region. The formation, membership requirements, jurisdiction, and all matters related to the Federation Council are to be regulated by a law passed by a two-thirds majority of the members of the Council of Representatives.

This constitutes a serious precedent by the Iraqi legislator in assigning a specific legislative body the authority to establish another legislative body. This could potentially lead to instability in the legislative mission entrusted to both councils, especially considering the possibility that decisions taken by the Council of Representatives might hinder the progress of the Federation Council if the two bodies are not in agreement. We have addressed this concern in our recommendations, emphasizing the necessity for the Iraqi legislator to rectify this issue through several measures, such as including a constitutional provision that outlines the mechanism for forming the Federation Council, granting

it powers equivalent to those of the Council of Representatives—particularly with respect to the budget—and assigning it an executive role, including the appointment of certain positions, the ratification of treaties, and other related functions.

Furthermore, it is important to consider adopting elements of the American legislative model. The comparison with the U.S. system is especially relevant given that the drafting of the 2005 Iraqi Constitution aimed to emulate federal systems like that of the United States. Finally, it is worth noting that the Iraqi Council of Representatives has not yet established the Federation Council, but has only drafted a proposed law titled the "Draft Law of the Federation Council."

الملخص

تبنى المشرع العراقي في الدستور لعام ٢٠٠٥ الازدواجية في النظام التشريعي حيث أن السلطة التشريعية في العراق تتكون من مجلس النواب العراقي ومجلس الاتحاد حيث ينتخب مجلس النواب بالاقتراع العام السري المباشر ، أما بالنسبة لمجلس الاتحاد فهو مجلس تشريعي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. وهذه سابقة خطيرة من المشرع العراقي بأنشطة هيئة تشريعية معينة ان تشكل هيئة تشريعية أخرى وما من الممكن ان يؤدي ذلك الى زعزعة في المهمة التشريعية الموكلة الى المجلسين مع الاخذ بنظر الاعتبار ما سيتخذه مجلس النواب من قرارات تعيق مسيرة مجلس الاتحاد في حال لم يوافق الأخير مجلس النواب وقد تحدثنا في التوصيات حول ضرورة ان يقوم المشرع العراقي بتلافي هذا الامر من خلال جملة من الأمور مثل تضمين نص دستوري يبين آلية تكوين مجلس الاتحاد وكذلك اعطاءه الصلاحيات المقاربة لصلاحيات مجلس النواب واهمها تلك المتعلقة بالموازنة وتلك المتعلقة بأعطاءه صلاحية في دوره التنفيذي من خلال تعيين عدد من المناصب إضافة الى مصادقته لعدد من المعاهدات وكذلك فيما يتعلق بصورة الاخذ بالبرنامج الأمريكي فيما يتعلق بالسلطة التشريعية وأن اخذ المقاربة الامريكية في هذا المضمار له جذوره الأساسي وخاصة ان قلنا ان وضع الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ جاء لمحاولة ان يحاكي النظام الفيدرالي العراقي ما يشابهه في الأنظمة الفيدرالية المختلفة مثل النظام الأمريكي وفي النهاية تجدر الإشارة الى ان مجلس النواب العراقي لم يوجد مجلس الاتحاد وانما اكتفى بوضع مشروع مجلس الاتحاد تحت عنوان (مشروع قانون مجلس الاتحاد)

المقدمة

أولاً- التعريف بموضوع البحث وأهميته

أن من أسباب ثنائية السلطة التشريعية هي تكوين سلطتين تحدد اطار السلطة التشريعية ، وتكفل ان تكون احدهما على الاقل مسايرة لاتجاه السلطة التنفيذية ، ولتأمين إجازة المشاريع التي تقترحها السلطة التنفيذية ، كما أن إقامة هذا المجلس هو لضمان وقوفه إلى جانب الحكومة ضد المجلس الآخر في حالة وجود نزاع بين المجلس الشعبي والسلطة التنفيذية ، أما بالنسبة للمجلس الآخر فإن القاعدة العامة أن يتألف عن طريق الانتخاب ، ولكن ليس هذا ما يمنع أن يتم تشكيل هذا المجلس عن طريق الجمع بين وسيلتي الانتخاب والتعيين بشرط أن يزيد عدد الأعضاء المنتخبين على عدد الأعضاء المعيّنين

يعمل ثنائية السلطة التشريعية على رفع مستوى كفاءة الهيئات التشريعية ، إذ يمكن عن طريق التعيين أو اشتراط كفاءات خاصة في أعضاء المجالس العليا أن تعوض النقص في الكفاءات وسوء الاختيار الناتجين عن الأخذ بمبدأ الاقتراع العام ومن ثم يمكن الاستفادة من الكفاءات التي عزفت عن الدخول في المعركة الانتخابية نتيجة لما يشوب هذه المعارك من تلاعب لغرض الاستفادة من الكفاءات التي لم يصب أصحابها الفوز في الانتخابات ، لان الأخذ بمبدأ الاقتراع العام نشأ عنه هبوط في مستوى كفاءات أعضاء المجالس بالنسبة لافتقار الجماهير العامة التي أصبحت ناخبة للمؤهلات التي تساعد على اختيار الأكفاء المرشحين فهي كثيراً ما تنتخب بدافع من ميولها أو بمجرد حكمها السطحي على الأفراد فإذا جعلنا احد المجلسين ينتخب بالاقتراع العام بلا شروط وقيود تماشياً مع مقتضيات الديمقراطية فإننا نستطيع أن نجعل انتخاب المجلس الآخر بشروط معينة تسمح بإيجاد الكفايات المطلوبة كما نستطيع أن ندخل فيه هذه العناصر بطريقة أخرى كالتعيين مثلاً

وفي الولايات المتحدة الامريكية ان الفارق بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب ليس فقط من حيث مبدأ التمثيل بصفته فحسب، بل تختلف عنه كذلك من حيث طريقة الانتخاب، ومدة العضوية، وطبيعة وظائفه، فمجلس النواب يختار الشعب، على حين تختار المجالس التشريعية التي للولايات المختلفة أعضاء مجلس الشيوخ، ذلك أن مجلس النواب يختار مباشرة، اما مجلس الشيوخ فتختاره هيئة منتخبة، هذا ومدة النائب سنتان فحسب، إما مدة عضو الشيوخ فستة أعوام، ولكنه يلاحظ أن التطور اللاحق أدى إلى انتخاب عضوية المجلس بالاقتراع العام من شعب الولاية. وقد حدد الدستور في الفقرة الثامنة من المادة الأولى مجالات ممارسة الكونجرس لسلطته التشريعية حيث عدد موضوعات معينة يقوم الكونجرس بممارسة سلطته التشريعية من خلالها





ونظام الحكم الأميري فيه العديد من مظاهر الرقابة والتعاون بين السلطات العامة في الدولة ، وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وهذه المظاهر وإن كانت تختلف عن الوسائل التقليدية في دساتير النظم أو الحكومات البرلمانية، إلا أنَّ لها ذاتيتها المستقلة والتي تُمكنها من تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وعدم طغيان إحدهما على الأخرى . والسلطة التشريعية (الكونجرس) في النظام الرئاسي تتكوّن من مجلسين أحدهما يُسمى بمجلس النواب ، والآخر يسمى بمجلس الشيوخ ، ومجلس النواب يتم إختياره وفقاً لعدد سكان كل ولاية ، في حين أنَّ مجلس الشيوخ يمثل الولايات على قدم المساواة ، حيث تُمثّل كل ولاية بعضوين بفض النظر عن عدد سكانها ومساحتها.

وان المشرع الدستوري العراقي أخذ بقاعدة التوازن والتعاون بين السلطات في نطاق تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية اما في نطاق العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية ، فلم تتضح هذه العلاقة على نحو صريح حيث أنه حدد أوجه التعاون بينهم مع تقرير التوازن بين السلطات إلا أنه مع ذلك أن هذا التوازن يعاني من الاختلال لان الدستور منح مجلس النواب اختصاصات إضافية من دون ان يحدد اختصاصات مجلس الاتحاد، وهذا بدوره يحقق لمجلس النواب هيمنة على مجلس الاتحاد ، كما ان الدستور أعطى لرئيس الجمهورية صلاحيات لا وجود لها في النظام البرلماني، اذ يمكن ان تكون هذه الصلاحيات من اختصاص مجلس الاتحاد لم يأخذ بالنظام البرلماني الخالص الذي يفترض وجود علاقة افقية بين المؤسسات الدستورية التي تمارس السلطة كونه الدستور ، وان دستور ٢٠٠٥ أقام علاقة بصورة عمودية متدرجة إذ انه وضع مجلس النواب في قمة الهرم ومن ثم رئيس الجمهورية ثم مجلس الوزراء فهذه العلاقة هي علاقة تدرج وتبعية بين المؤسسات الدستورية الاتحادية لانها تجسد النظام المختلط الذي يجمع بين مظاهر النظامين البرلماني والرئاسي ، كما أخذ الدستور العراقي ببعض مظاهر النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية النيابية) وذلك في مجال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفي مجال السلطات التي منحها لمجلس النواب من خلال علاقته بالسلطة التنفيذية وتبنى بعض مظاهر النظام الرئاسي من خلال السلطات التي منحها لرئيس الجمهورية . وهناك عدم توازن من حيث صلاحيات مجلس النواب لصالحه امام مجلس الاتحاد

ثانياً - اشكالية البحث

تتمثل اشكالية البحث في تحديد مضمون ثنائية السلطة التشريعية ومستوى تمثيل كل من مجلسيها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وماهي مضامين التقارب بين المجلسين

والاختصاصات في كل منهما ، وكيف تتم الاستفادة من منهج القانون الامريكي في تبني هذه
الثنائية.

ثالثا- منهج البحث

سننتج منهج البحث التحليلي المقارن بين القانون العراقي والقانون الامريكي
رابعا- خطة البحث

المبحث الاول : ماهية ثنائية السلطات التشريعية

المطلب الاول : تكوين ثنائية السلطة التشريعية ومقتضاها

الفرع الاول : تكوين السلطة التشريعية

الفرع الثاني : مقتضى ثنائية السلطة التشريعية

المطلب الثاني : اثر مبدأ الفصل بين السلطات في ثنائية السلطة التشريعية

الفرع الاول: في العراق

الفرع الثاني : في الولايات المتحدة الامريكية

المبحث الثاني : مظاهر الفرق في الاختصاص بين المجلسين

المطلب الاول : مظاهر الفرق في الاختصاص التشريعي

الفرع الاول :من حيث اجراءات تشريع القوانين

الفرع الثاني : الموازنة العامة

المطلب الثاني : مظاهر الفرق في الاختصاص التنفيذي

الفرع الاول : اختيار الرئيس ومسائلته

الفرع الثاني : تعيين كبار الموظفين وادارة الشؤون الخارجية

المبحث الاول : ماهية ثنائية السلطات التشريعية

سنتناول هذا المبحث في مطلبين وعلى النحو الاتي :

المطلب الاول : تكوين ثنائية السلطة التشريعية ومقتضاها

المطلب الثاني : اثر مبدأ الفصل بين السلطات في ثنائية السلطة التشريعية

المطلب الاول : تكوين ثنائية السلطة التشريعية ومقتضاها

سنتناول هذا المطلب في فرعين وعلى النحو الاتي :

الفرع الاول : تكوين السلطة التشريعية

الفرع الثاني : مقتضى ثنائية السلطة التشريعية



الفرع الاول : تكوين السلطة التشريعية

ان النظرة الاولى لموقف الدستور العراقي جاءت من خلال اتباعه للنظام البرلماني ، اذ النظام البرلماني هو نوع من انواع الانظمة النيابية الذي يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات نشأ وتطور في إنكلترا، فجوهر هذا النظام هو التعاون والتوازن بين السلطات ، وبالأخص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، يتميز النظام البرلماني بثنائية الجهاز التنفيذي ، والتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١) .

بالنسبة للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فقد أشارت المادة (٤٨) منه إلى أن (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) .

ويتضح من خلال هذا النص أن الدستور العراقي قد اخذ بنظام المجلسين التشريعيين وهما مجلس النواب ، ومجلس الاتحاد^(٢) ، ونصت المادة (٤٩ أولا) على أن (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء ... يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر ، ...) .

وبذلك ينتخب مجلس النواب الاقتراع العام السري المباشر ، أما بالنسبة لمجلس الاتحاد فقد أوضحت المادة (٦٥ أولا) من الدستور على أن (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحادي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) وانتهت لجنة مراجعة الدستور من إعداد مسودة مشروع تعديل الدستور وضمنتها نصوصاً تنظم تكوين مجلس الاتحاد حيث جمع المشرع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الاتحاد حيث أشارت المادة (٨١ ثانيا وثالثا) من التعديل على أن (يتم انتخاب أعضاء المجلس بالاقتراع العام السري المباشر من سكان الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ويقوم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعيين خمسة أشخاص ، أعضاء في مجلس الاتحاد من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة وبما يضمن تمثيل المكونات) .

اما تكوين السلطة التشريعية في الولايات الامريكية المتحدة ف تعد الولايات الامريكية المتحدة مهد النظام الرئاسي الذ يتمثل بالفصل الشديد بين السلطات حيث نشأ فيها بعد نفاذ الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٩ ، حيث يسجل لمؤسسي النظام السياسي الامريكي اقامتهم سلطة تنفيذية قوية وذلك من خلال حصر مهامها بشخص واحد هو رئيس الجمهورية ، مع الإقرار بعدم مسؤوليته السياسية أمام البرلمان ومع ان الدستور الامريكي اخذ بمبدأ الفصل الشديد بين السلطات ، الا انه حاول ان يضع بعض الموازنات بين السلطات الثلاث ، وظهرت نظرية اخرى

ثنائية السلطات التشريعية وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

الى جانب نظرية الفصل بين السلطات ، هي نظرية الرقابة والتوازن والتي تحد من استبداد وتعسف أي سلطة، اذ من خلالها تستطيع أي سلطة ان تحد من جموح السلطة الاخرى^(٣) ويطلق على السلطة التشريعية في امريكا تسمية (الكونجرس) ، وتتكون السلطة التشريعية من مجلسين ، وهما مجلس الشيوخ ، ومجلس النواب ، بالإضافة إلى أن العمل التشريعي يتم من خلال لجان تعرف باللجان البرلمانية. و نتعرض إلى كيفية تكوين هذين المجلسين^(٤):-

١-مجلس النواب:

يمثل مجلس النواب الشعب الأمريكي في مجموعة، أي أفراد الشعب السياسي للدولة بأكمله، ويوزع النواب على الولايات على أساس التقسيم العددي لسكانها ودون الاعتداء بمساحة الولايات، وبالتالي يختلف نواب كل ولاية عن الأخرى نتيجة اختلاف عدد سكان الولايات. يتكون من (٤٣٧) عضواً ، يتم إنتخابهم لمدة سنتين ، وهي مدة قصيرة جداً ، وقد طالب البعض بزيادتها إلى أربع سنوات ، ولكن محاولاتهم لم تنجح ، ويجب أن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب بالغاً من العمر ٢٥ سنة على الأقل ، وأن يكون قد مضى على إكتسابه الجنسية الأمريكية سبع سنوات على الأقل .

٢-مجلس الشيوخ:

يمثل كل ولاية من الولايات المتحدة الأمريكية عضوان في مجلس الشيوخ، ولما كان عدد الولايات الأمريكية خمسين ولاية فإن مجلس الشيوخ يتكون من مائة عضو فقط، حيث لا يوجد تمييز بين الولايات، تبعاً لعدد سكانها. ويشترط في المرشح لعضوية مجلس الشيوخ أن يكون عمره ٣٠ سنة كاملة على الأقل، وأن يكون مواطناً أمريكياً منذ تسع سنوات على الأقل، وأن تتوفر فيه الشروط الأخرى، التي يجب توافرها في المرشحين لعضوية مجلس النواب.

ويتكون من مائة عضو يمثلون الولايات بالتساوي ، ويتم إختيارهم منذ سنة ١٩١٣ بالإنتخاب المباشر ، ويجدد ثلثي أعضائه كل سنتين ، ويرأسه نائب الرئيس الأمريكي ، وبالنسبة للترشيح فيه يجب أن لا يقل سن المرشح عن ثلاثين عاماً ، وأن يكون قد مضى على تمتعه بالجنسية الأمريكية تسع سنوات على الأقل .

وتتعد دورة الكونجرس العادية في الثالث من شهر يناير ، وتستمر حتى نهاية يوليو على أقصى تقدير ، وهو الذي يقوم بممارسة الوظيفة التشريعية ، ويُمكن لأي من مجلسي الكونجرس إتخاذ المبادرة بإقتراح القوانين ومناقشتها ، إلاّ فيما يتعلق بالتشريعات الضريبية ، فيجب أن تبدأ مناقشتها في مجلس النواب ، وبعد الإنتهاء من نظر وإقرار القانون المطروح أمام أحد المجلسين ، يُحال إلى المجلس الآخر ، وذلك لنظره ومناقشته فإذا أقره هذا المجلس الأخير يحال إلى رئيس



الدولة لإصداره وفي حالة إختلاف المجلسين على مشروع القانون ، وعدم إتفاقهما عليه ، يتم تشكيل لجنة للتوفيق ، وهي تتكون من أعضاء يختارهم كل مجلس من بين أعضائه ، يقومون بإعادة صياغة النص وتوحيده ، ثم إرساله إلى مجلس النواب ، فإذا وافق عليه أحيل إلى مجلس الشيوخ للموافقة عليه ، فإذا لم يتفق المجلسان فإنّ هذا المشروع يهمل ويترك .

كما يختص الكونجرس بممارسة وظائف أخرى ، ومنها حق تعديل الدستور ، وذلك بعد موافقة الكونجرس بأغلبية خاصة وهي ثلثي الأعضاء في كل مجلس ، ولكن لكي يصبح هذا التعديل سارياً يجب موافقة السلطات التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات .

والكونجرس هو الذي ينتخب رئيس الجمهورية ، في حالة عدم حصول أحد المرشحين للرئاسة على الأغلبية المطلوبة ، كما يمارس الكونجرس إختصاصاً قضائياً ، فهو يملك حق توجيه الاتهام الجنائي إلى رئيس الدولة ، أو إلى كبار الموظفين الإتحاديين ، في حالة إرتكابه جريمة الخيانة العظمي أو بعض الجرائم التي تضر بأمن الدولة .

الفرع الثاني : مقتضى ثنائية السلطة التشريعية

يختلف تكوين الهيئات النيابية باختلاف الأنظمة الدستورية التي تقوم في كل دولة ، هنالك من الدول ما تأخذ بنظام المجلسين وهناك من الدول الأخرى ما تأخذ بنظام المجلس الواحد ^(٥) ، ويحتم نظام المجلسين أن تكون هناك مغايرة بين المجلسين فلا يكون احدهما مطابقاً للآخر ، وإلاّ انتفت العلة من هذا الازدواج ، وتتبدى أوجه المغايرة بشأن تكوين كل من المجلسين ، فإذا كان المجلس النيابي يتشكل بالضرورة عن طريق الانتخاب حتى يمثل الشعب تمثيلاً حقيقياً ، فإن المجلس الآخر يغاير المجلس الشعبي في التشكيل ، إذ يتم تشكيله بالوراثة أو قد تولى السلطة التنفيذية تعيين كل أو بعض الأعضاء على أن ينتخب باقي الأعضاء بواسطة الشعب ^(٦) .

وتستهدف بعض الدول من الأخذ بنظام التعيين في نظام المجلسين هو تحقيق الرغبة في تمكين الطبقة الارستقراطية في أن يكون لها تمثيل يتناسب مع أهمية المصالح التي تمثلها ، فضلاً عن الرغبة في تخفيف آثار الاقتراع العام الذي ينشأ من هبوط في مستوى كفاءات أعضاء البرلمان ، وتمكين السلطة التنفيذية من علاج ذلك عن طريق تعيين ذوي الكفاءات المطلوبة الذين قد لا ينجحون في الدخول إلى البرلمان عن طريق الانتخاب ^(٧) ، وهذا ما يؤدي إلى إثراء المجالس النيابية ورفع مستوى كفاءتها ، كما يفسح نظام المجلسين من ناحية أخرى لتمثيل أصحاب المصالح والطوائف المختلفة ^(٨) .

والحقيقة أن من أسباب قيام المجلس الثاني وتعيينه من قبل السلطة التنفيذية هو ضمان ولاء هذا المجلس لها ، ولتأمين إجازة المشاريع التي تقترحها السلطة التنفيذية ، كما أن إقامة هذا المجلس

ثنائية السلطات التشريعية وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

هو لضمان وقوفه إلى جانب الحكومة ضد المجلس الآخر في حالة وجود نزاع بين المجلس الشعبي والسلطة التنفيذية^(٩) ، أما بالنسبة للمجلس الآخر فإن القاعدة العامة أن يتألف عن طريق الانتخاب ، ولكن ليس هذا ما يمنع أن يتم تشكيل هذا المجلس عن طريق الجمع بين وسيلتي الانتخاب والتعيين بشرط أن يزيد عدد الأعضاء المنتخبين على عدد الأعضاء المعيّنين^(١٠) .

عن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فإن اختيار أعضاء مجلس النواب يتم بالاقتراع العام من قبل الناخبين وعلى وفق الآلية التي ينظمها قانون الانتخاب والمتبوع للنصوص القانونية لا يجد هناك دوراً مباشراً للسلطة التنفيذية في اختيار أعضاء مجلس النواب^(١١)

إن أهم هذه الهيئات (البرلمان) الذي يكون أعضاؤه منتخبين مباشرة من قبل الشعب بغية التوفيق بين النظام النيابي والمبدأ الديمقراطي الذي يقرن السيادة بالشعب أولاً وأخيراً، لأنه صاحب السلطة الشرعية وكذلك وجوب مباشرة البرلمان لسلطات فعلية وحقيقية وليست إسمية وصورية وبالأخص فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية التي هي الأهم بين اختصاصاته^(١٢).

لقد نص الدستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥م في المادة (٤٨) منه: " تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الإتحاد".

وكذلك نصت المادة (٤٩) أولاً منه: " يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مئة نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله يتم انتخابهم بطريق الاقتراع السري المباشر ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه

تتطلب النظم النيابية أن يتم تشكيل برلمان عن طريق الانتخاب من جانب الشعب فانتخاب البرلمان بواسطة الشعب هو الذي يضفي على النظام النيابي اسمه وطابعه النيابي فإذا لم ينتخب الشعب نوابه فكيف يمكن لهؤلاء أن ينوبوا عنه ويمثلونه ومن ثم ، إذا تم تشكيل مجلس أو هيئة بطريق التعيين كله أو معظمه فهو لن يكون هيئة نيابية بحال لن تعد برلماناً لأنه لا يمكن لهذا المجلس أن يدعى تمثيل الشعب ونوابته عنه وتطبيقاً لذلك أيضاً إذا كانت إحدى الدول تأخذ بنظام المجلسين في تكوين برلمانها وكان احد المجلسين مشكلاً بطريق التعيين أو الوراثة وكان المجلس الآخر مشكلاً عن طريق الانتخاب فإن المجلس الثاني هو الذي يتمتع بوصف المجلس النيابي نظراً لتكوينه عن طريق انتخاب الشعب دون المجلس الأول الذي يفقد هذه الصفة^(١٣)

عندما تأخذ الدولة بنظام المجلسين في تكوين برلمانها فيجب أن يكون هناك اختلاف بين المجلسين سواء من حيث التشكيل أو الاختصاص فلا تتحقق الفائدة أو الحكمة من تكوين البرلمان من مجلسين وهذه الفائدة أو الحكمة عموماً هو أن يتكامل المجلسان بحيث أن يكون

أحدهما منتخبا كله وله طابع شعبي في حين أن المجلس الآخر وإن كان أقل تمثيلا للشعب إلا أنه يجمع كفاءات ويكون أعضاؤه أكثر نضجا وتحفظا^(١٤).

وإذا كانت الحكمة الأساسية في إجازة مبدأ التعيين هي الرغبة في إكمال تمثيل الكفاءات التي قد لا يحقق تمثيلها نظام الانتخاب ، فإنه يتعين مع ذلك أن تكون الغالبية العددية للعنصر المنتخب لا للعنصر المعين لكي يتمتع هذا المجلس بصفة نيابية^(١٥).

يعمل نظام المجلسين على رفع مستوى كفاءة الهيئات التشريعية ، إذ يمكن عن طريق التعيين أو اشتراط كفاءات خاصة في أعضاء المجالس العليا أن تعوض النقص في الكفاءات وسوء الاختيار الناتجين عن الأخذ بمبدأ الاقتراع العام ومن ثم يمكن الاستفادة من الكفاءات التي عزفت عن الدخول في المعركة الانتخابية نتيجة لما يشوب هذه المعارك من تلاعب لغرض الاستفادة من الكفاءات التي لم يصب أصحابها الفوز في الانتخابات^(١٦) ، لان الأخذ بمبدأ الاقتراع العام نشأ عنه هبوط في مستوى كفاءات أعضاء المجالس بالنسبة لافتقار الجماهير العامة التي أصبحت ناعبة للمؤهلات التي تساعد على اختيار الأكفاء المرشحين فهي كثيرا ما تنتخب بدافع من ميولها أو بمجرد حكمها السطحي على الأفراد فإذا جعلنا احد المجلسين ينتخب بالاقتراع العام بلا شروط وقيود تماشياً مع مقتضيات الديمقراطية فإننا نستطيع أن نجعل انتخاب المجلس الآخر بشروط معينة تسمح بإيجاد الكفايات المطلوبة كما نستطيع أن ندخل فيه هذه العناصر بطريقة أخرى كالتعيين مثلا^(١٧) . ولكن نجد أن هذه الحجة قد ضعفت في الوقت الحاضر نتيجة لارتفاع المستوى الثقافي والعلمي لأغلبية الناخبين وضعف النزعة العشائرية التي كانت تسود سابقا ويضاف إلى هذا أن غالبية القوانين الانتخابية قد اشترطت في المرشح على الأقل أن يجيد القراءة والكتابة وهذا يعني أن المرشحين في الانتخابات لابد أن يتوافر فيهم الحد الأدنى من الوعي وهذا ما يضمن دخول العناصر الكفوءة إلى المجالس النيابية^(١٨).

وفي الولايات المتحدة الأمريكية ان الفارق بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب ليس فقط من حيث مبدأ التمثيل بصفته فحسب، بل تختلف عنه كذلك من حيث طريقة الانتخاب، ومدة العضوية، وطبيعة وظائفه، فمجلس النواب يختار الشعب، على حين تختار المجالس التشريعية التي للولايات المختلفة أعضاء مجلس الشيوخ، ذلك أن مجلس النواب يختار مباشرة، اما مجلس الشيوخ فتختاره هيئة منتخبة، هذا ومدة النائب سنتان فحسب، إما مدة عضو الشيوخ فستة أعوام، ولكنه يلاحظ أن التطور اللاحق أدى إلى انتخاب عضوى المجلس بالاقتراع العام من شعب الولاية^(١٩).

وقد حدد الدستور في الفقرة الثامنة من المادة الأولى مجالات ممارسة الكونجرس لسلطته التشريعية حيث عدد موضوعات معينة يقوم الكونجرس بممارسة سلطته التشريعية من خلالها أن النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية يُعتبر المثال التقليدي البارز للنظام الرئاسي ، على أساس أن هذا النظام قد نشأ وترعرع في الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يرجع مصدره التاريخي إلى الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ ، وتتكون السلطة التشريعية في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة من مجلسين : النواب والشييوخ

ويتميز النظام الرئاسي عن غيره من الأنظمة النيابية بخاصيتين لا يمكن تصور وجوده بدونهما ، وهما إستئثار رئيس الجمهورية بمنصبي رئيس الدولة ورئيس الحكومة وهو ما يُعبر عنه بفردية السلطة التنفيذية ، وكذلك الفصل المحدود بين السلطات ، هذا الفصل الذي يختلف عما هو عليه في النظام البرلماني ، سواء في الكيفية التي يجري بها ، أو في المدى الذي يصل إليه . ونظام الحكم الأمريكي فيه العديد من مظاهر الرقابة والتعاون بين السلطات العامة في الدولة ، وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وهذه المظاهر وإن كانت تختلف عن الوسائل التقليدية في دساتير النظم أو الحكومات البرلمانية، إلا أن لها ذاتيتها المستقلة والتي تمكنها من تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وعدم طغيان إحداها على الأخرى . السلطة التشريعية (الكونجرس) في النظام الرئاسي تتكوّن من مجلسين أحدهما يُسمى بمجلس النواب ، والآخر يسمى بمجلس الشيوخ ، ومجلس النواب يتم إختياره وفقاً لعدد سكان كل ولاية ، في حين أن مجلس الشيوخ يمثل الولايات على قدم المساواة ، حيث تُمثّل كل ولاية بعضوين بفض النظر عن عدد سكانها ومساحتها^(٢٠).

المطلب الثاني : اثر مبدأ الفصل بين السلطات في ثنائية السلطة التشريعية

يُراد بالفصل بين السلطات توزيع وظائف الدولة بين عدة هيئات، تتولى كل منها اختصاصاتها ووظائفها بمعزل عن الأخرى، حيث توجد داخل النظام القانوني ثلاث سلطات هي: السلطة التشريعية وتتولى مهمة إصدار القوانين، والسلطة التنفيذية وتتولى مهمة تنفيذ هذه القوانين وتلتزم حدودها، والسلطة القضائية وتتولى مهمة تطبيق هذه القوانين على المسائل والمنازعات التي تعرض عليها^(٢١).

إن مبدأ الفصل بين السلطات يفترض تعدداً في السلطات، وتوزيعاً للمهام، فقوام النظام البرلماني توزيع هذه السلطات وتوزيع اختصاصاتها للحد من الظلم والتعسف الذي قد يرافق استخدام السلطة إذا ما استجمعت جميع السلطات ووضعت جميع المهام في يد جهة أو سلطة معينة^(٢٢).



هذ وقد اختلف الفقه في تحديد المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات، فجانبا من الفقه، وهم يمثلون أنصار مدرسة مونتيسكيو، يرون ضرورة تطبيق المبدأ بحرفيته، أي أنه لا بد من الفصل التام بين السلطات بحيث لا يسمح لاي منها بالتعدي على اختصاصات السلطة الأخرى، وهذا يقتضي الفصل الجامد أو المطلق بين هذه السلطات، بحيث تمثل كل سلطة، قوة مساوية للسلطة الأخرى، وتستقل عنها في الاختصاص، في حين يذهب رأي آخر، وهو يمثل غالبية الفقه، إلى أن المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات في النظام البرلماني هو الفصل المرن القائم على فكرة التوازن والتعاون بين السلطات، ، فالفصل وفق هذا الرأي لا يعني الفصل الجامد، وإنما الفصل القائم على التعاون والتوازن بين السلطات، وهذا ما يميز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة الديمقراطية، كالنظام الرئاسي الذي يأخذ بالفصل الجامد بين السلطات، ونظام الجمعية الذي يتلشى فيه تطبيق هذا المبدأ^(٢٣).

ويذهب جانب من الفقه إلى أن المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات يفسره الفهم الحقيقي لهذا المبدأ، فهو كما أراده رائد هذا المبدأ؛ الفقيه الفرنسي مونتيسكيو، عبارة عن قاعدة سياسية أكثر منه مبدأ قانونيا، الغاية منها ضمان حسن سير المصالح العامة بعيدا عن أي مظهر من مظاهر الغلو والاستبداد الذي قد ينجم عن تجميع السلطات في يد جهة واحدة، فالهدف سياسي أكثر منه قانوني.

إن مبدأ الفصل بين السلطات يعني تقسيم الوظائف وتوزيع السلطات، إذ إنه يتضمن كلا المفهومين ويتعداهما إلى أمور أخرى، فهو يفترض سلفاً تعدد الحكام أي تعدد الهيئات الحاكمة وأن كل هيئة تقوم بممارسة وظيفة معينة من وظائف دولة القانون الثلاث، بحيث تصبح لدينا ثلاث سلطات، وهي: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، ثم تنظيم العلاقة بينها^(٢٤).

ومن ثم يتبين أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يحل مشكلة توزيع السلطة بين الهيئات المختلفة فحسب، بل يعطي حلاً معيناً لمشكلة تحديد العلاقة بينها أيضاً، فيقيم بينهما فصلاً عضوياً يجعلها جميعاً على قدم المساواة، وإقامة نوع من التوازن بينها، ويمنع طغيان وسيطرة إحداها على الأخرين، ثم يجعل ممارسة كل وظيفة من هذه الوظائف شركة بين أكثر من سلطة واحدة، بحيث يمنح كل سلطة من وسائل التعاون والتأثير والمراقبة ما يمنع غيرها من الانفراد بالسلطة^(٢٥).

سنتناول هذا المطلب في فرعين وعلى النحو الآتي :

الفرع الاول: في العراق

الفرع الثاني : في الولايات المتحدة الامريكية

الفرع الاول: في العراق

طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يمثل إحدى ضمانات وعناصر دولة القانون، فإن السلطة التشريعية تتولى بحكم تخصصها الدستوري سن القواعد القانونية العامة، التي يتم بها رسم الخطوط العامة للحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، وتخصص الهيئة التشريعية في وضع القوانين - القواعد التشريعية- أمر طبيعي اقتضاه مبدأ السيادة الشعبية، باعتبار أن هذه الهيئة تضم ممثلين للإرادة الشعبية صاحبة السيادة في الدولة الديمقراطية^(٢٦).

وهكذا، فإن القاعدة القانونية التي تقرها الهيئة التشريعية على مقتضى الإجراءات الدستورية المقررة لذلك؛ تأخذ مكانها إلى جانب القواعد الدستورية في سلم تدرج القواعد القانونية في الدولة، وتقوم مصدراً ثانياً للمشروعية فيها.

إن توزيع السلطات على هيئات متعددة تتخصص كل منها في عمل معين لا يعني بالضرورة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية). ذلك أن تعدد السلطات قد يكون مقروناً بتركيزها في يد شخص أو هيئة، كما قد يكون متسماً بتدرج السلطات^(٢٧).

وتأتي القواعد التشريعية بنوعيتها العضوية والعادية، وبعدها تأتي القواعد اللائحية بنوعيتها أيضاً الصادرة في الظروف الاستثنائية أو في الظروف العادية، وعلى ذلك فالقواعد التشريعية أسمى من القواعد اللائحية، كما تسمو القوانين العضوية على القوانين العادية^(٢٨).

إن القواعد القانونية في الدولة متدرجة من حيث قوتها الإلزامية، فتسمو القواعد الدستورية والتي تضعها السلطة التأسيسية وما يلحق بها من مبادئ عامة للقانون على كل القواعد القانونية الأخرى، وتسمو الاتفاقيات على غيرها من القواعد القانونية ما عدا الدستور، وتسمو القواعد التشريعية التي تتولى السلطة التشريعية سنّها على اللوائح، ثم تأتي القواعد العرفية، وبعدها مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة، وبعد أن تبين لنا مظاهر خضوع السلطات العامة للدولة لهذا التدرج، والجزاءات المترتبة على خروجها عن مقتضياته، فإنه لا بد من الإشارة إلى أن ذلك سيكون بلا معنى إذا لم يتم تكريسه عن طريق القضاء، باعتباره سلطة مستقلة أوكل لها الدستور - وهو القانون الأساسي في الدولة - مراقبة تطبيق القواعد القانونية أياً كان مصدرها، وبالتالي حماية الشرعية من أي خروج عليها أو مجاوزة لحدودها^(٢٩).

أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً العدد ٢١ / اتحادية اعلام / ٢٠١٥ وموحدتها ٢٩ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٥، قيدت فيه صلاحية السلطة التشريعية في مجال الاقتراح بأربعة قيود تتمثل في :



القوانين التي تمس مبدأ الفصل بين السلطات.

القوانين التي ترتب التزامات مالية، ما لم تكن مدرجة في خطة السلطة التنفيذية في موازنتها دون المشاورة معها او اخذ الموافقة بذلك

القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على اساسه. القوانين التي تمس بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها، لان في ذلك تعارض لمبدأ استقرار القضاء .

« وما عدا القيود المذكورة أعلاه يكون لها مطلق الحرية في تقديم مقترحات القوانين (٣٠) يبدو إن الدستور العراقي يواجه إشكالية اختلال التوازن بين السلطات، من خلال هيمنة مجلس النواب واتساع سلطته في ممارسة الاختصاصات التشريعية ، والتدخل في ميدان الوظيفة التنفيذية ، من خلال تعديل الدستور، ومساءلة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، والتدخل في وظيفة السلطة القضائية، والسلطة المحدودة التي يمارسها مجلس الوزراء، وتجريد مجلس الوزراء من أية وسيلة دستورية فاعلة يستطيع من خلالها الضغط والتأثير على مجلس النواب، عدم وجود مؤسسة تمارس الرقابة الدستورية على تشريع القوانين وبشكل فاعل إذ إن دور المحكمة الاتحادية العليا باعتبارها الجهة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين تمارس الرقابة اللاحقة على تشريع القوانين وحسب ما هو منصوص عليه في دستور ٢٠٠٥ والقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ الذي ينظم عملها، وبالتالي فليس لها ممارسة الرقابة السابقة على التشريع بما يضمن بدستورية القوانين التي تصدر وعدم اخلالها بمبدأ الفصل بين السلطات. (٣١).

تبنى الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م النظام البرلماني القائم على مبدأ الفصل بين السلطات والذي تضمن أحكاماً تنظم وضع السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث تكوينهما والعلاقة بينهما على أساس من الاختصاصات المتبادلة في ظل مبدأ التعاون والتوازن ، و نص الدستور بشكل صريح على تبنيه للنظام البرلماني (٣٢).

وان المشرع الدستوري العراقي أخذ بقاعدة التوازن والتعاون بين السلطات في نطاق تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية اما في نطاق العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية ، فلم تتضح هذه العلاقة على نحو صريح حيث أنه حدد أوجه التعاون بينهم مع تقرير التوازن بين السلطات إلا أنه مع ذلك أن هذا التوازن يعاني من الاختلال لان الدستور منح مجلس النواب اختصاصات إضافية من دون ان يحدد اختصاصات مجلس الاتحاد، وهذا بدوره يحقق لمجلس النواب هيمنة على مجلس الاتحاد ، كما ان الدستور أعطى لرئيس الجمهورية صلاحيات لا

ثنائية السلطات التشريعية وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

وجود لها في النظام البرلماني، اذ يمكن ان تكون هذه الصلاحيات من اختصاص مجلس الاتحاد (٣٣).

وعليه فان النظام البرلماني النيابي العراقي يتسم بمنح مجلس النواب صلاحيات استثنائية و منح رئيس الجمهورية صلاحيات تنفيذية وتشريعية منفردة يمارسها بمعزل عن السلطة التنفيذية مما يسهم في اضعاف دور مجلس الوزراء ، ومن ثم يرى بعض الفقهاء ان هذا التوزيع للصلاحيات بين هيئات السلطة السياسية يجعل الدستور العراقي اقرب الى نظام برلماني مطعم بقواعد من النظامين المجلسي والرئاسي وهو مايؤدي إلى خلل قد يصيب مؤسسات السلطة السياسية (٣٤).

لم يأخذ بالنظام البرلماني الخالص الذي يفترض وجود علاقة افقية بين المؤسسات الدستورية التي تمارس السلطة كونه الدستور ، وان دستور ٢٠٠٥ أقام علاقة بصورة عمودية متدرجة إذ انه وضع مجلس النواب في قمة الهرم ومن ثم رئيس الجمهورية ثم مجلس الوزراء فهذه العلاقة هي علاقة تدرج وتبعية بين المؤسسات الدستورية الاتحادية لانها تجسد النظام المختلط الذي يجمع بين مظاهر النظامين البرلماني والرئاسي ، كما أخذ الدستور العراقي ببعض مظاهر النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية النيابية) وذلك في مجال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفي مجال السلطات التي منحها لمجلس النواب من خلال علاقته بالسلطة التنفيذية وتبنى بعض مظاهر النظام الرئاسي من خلال السلطات التي منحها لرئيس الجمهورية (٣٥).

وهناك عدم توازن من حيث صلاحيات مجلس النواب لصالحه امام مجلس الاتحاد ويلاحظ ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ منح كل الاختصاصات لمجلس النواب من دون ان يحدد صلاحيات مجلس الاتحاد ، وهو ما يشير حسب رأي احد الباحثين ان المشرع الدستوري العراقي لم يكن جديا في تكوين هذا المجلس منذ البداية وهو ما يتضح من خلال عدم منحه الاختصاصات التشريعية او الرقابية (٣٦)

وتتجلى مظاهر التعاون بين المجلسين في السلطة التشريعية في النظام البرلماني في حق توجيه السؤال والاستجواب والتحقيق وطرح الثقة وسحبها، والموافقة على الموازنة العامة، اضافة إلى سلطة البرلمان في إصدار بعض القرارات التي تدخل في صلب العمل التنفيذي (٣٧).

أما بخصوص التوازن، فيراد به امتلاك كل سلطة من الوسائل القانونية ما يجعلها قادرة على مواجهة السلطة الأخرى (٣٨).

وتعتبر الرقابة المتبادلة بين السلطات عاملاً مهماً في تحسين أدائها ورفع سوية العمل السياسي في الدولة، فمن خلالها تستطيع كل سلطة بما تملكه من ادوات ووسائل دستورية، أن تجبر

السلطة الأخرى على الالتزام بحدود صلاحياتها، وأن تسعى كل سلطة من هذه السلطات إلى القيام بواجباتها المطلوبة منها على اكمل وجه حتى لا تخسر مركزها^(٣٩).

الفرع الثاني : في الولايات المتحدة الامريكية

إذا كان الدستور الأمريكي يقوم من الناحية النظرية على أساس الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، إلا أن التطبيق العملي أسفر عن وجود تعاون بين السلطتين ، ولعل من أبرز مظاهر هذا التعاون هو سلطة الكونجرس في عزل الرئيس الأمريكي أو نائب الرئيس أو أي عضو آخر من أعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية من مناصبهم ، إذا تم توجيه اتهام نيابي من قبل مجلس النواب بارتكاب جريمة الخيانة أو الرشوة أو غيرها من الجنايات والجنح الكبرى ، وإذا تم إدانتهم بهذه الأفعال فإنه تتم محاكمتهم أمام مجلس الشيوخ .

إن النظام الرئاسي يعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات كما هو الحال في النظام البرلماني إلا أن هذا الفصل يختلف مما هو عليه في النظام البرلماني من حيث الكيفية التي يجري بهذا الفصل أو في المدى الذي يصل اليه.

لقد اطلق الفقه على الفصل بين السلطات تسميات مختلفة الجامد أو شبه المطلق أو التام إلا أنه وأياً كانت التسميات أو المصطلحات التي أطلقت عليه إلا أن الفصل المطلق أو التام في أي نظام سياسي لا وجود له، ذلك أن مثل هذا الفصل المطلق هو أمر مستحيل في التطبيق العملي فالواقع العملي للنظم السياسية المختلفة لم يعرف سوى الفصل النسبي بين السلطات ولكن يتم على درجات مختلفة^(٤٠) لذا فإنه يلاحظ أن واضعي الدستور الأمريكي استبعدوا فكرة استحالة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بصورته المطلقة، ولهذا فإنهم أقاموا نظامهم ابتداء على أساس فكرة "التوازن وتبادل المراقبة" وهي مبدأ أساسي في الفكر السياسي الأمريكي^(٤١) وعليه، فإنه كان من الطبيعي ان يتبنى الدستور الأمريكي مبدأ الفصل بين السلطات وإن لم ينص على ذلك صراحة في أي موضع منه - ولكن يفهم ذلك من نصوصه، وذلك لقيامها بتوزيع الاختصاصات الدستورية على ثلاث سلطات مستقلة هي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، حيث تتولى الأولى تنفيذ القوانين بينما تقوم الثانية بسن تلك القوانين في حين تقوم السلطة الأخيرة بتفسيرها وتطبيقها.

لقد دار جدل في الفقه حول طبيعة الفصل بين السلطات في النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية بجانب من الفقه يرى "ان الفصل القائم حالياً بين السلطات في النظام الأمريكي هو فصل جامد وإن اختلفت التعبيرات التي يستخدمها هؤلاء الفقهاء للتعبير عن هذا الجمود. فبينما يصفه البعض بأنه فصل تام أو كلي^(٤٢)

أن البعض يصفه بأنه فصل شبه مطلق^(٤٣) والبعض الثالث يطلق عليه فصل صارم أو قاطع، في حين تصفه مؤلفات أخرى بأنه فصل كامل بين السلطات^(٤٤)، وأخيراً فإن البعض يصفه بأنه فصل جامد.

وفي المقابل يرى البعض أن الدستور الأمريكي يقوم على أساس الفصل المحدود بين السلطات، كما يرى البعض أن هناك قدراً كبيراً للغاية من صور المشاركة والرقابة المتبادلة بين السلطات وبعضها البعض في النظام الأمريكي وأن تلك المشاركة والمراقبة لا ترد كأمر استثنائي على قاعدة الفصل التام بين السلطات^(٤٥)، وذهب إلى القول بأن واضعي الدستور الأمريكي لم يقصدوا بمبدأ الفصل استبعاد كل تعاون أو اشتراط متبادل بين السلطات وأنهم أدركوا منذ اللحظة الأولى استحالة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات تطبيقاً مطلقاً، وانتهى سيادته إلى وجود مبدأ التوازن وتبادل المراقبة بين السلطات في النظام الأمريكي مما ينتفى معه القول بوجود فصل جامد أو مطلق بينها^(٤٦).

يلاحظ على النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، أنه قامت إلى جانب نظرية الفصل بين السلطات نظرية أخرى هي نظرية الرقابة والتوازن والتي تحد من استبداد وتعسف أية سلطة، وهذه النظرية الأخيرة تقوم على أسس ثلاثة^(٤٧):

١- منح رئيس الجمهورية حق الفيتو أي حق الاعتراض على القوانين التي يشرعها البرلمان، إلا أن هذا الاعتراض "توفيقي" إذ يستطيع الكونجرس إبطال مفعوله بإقراره القانون المعارض عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء.

٢- قدرة مجلس الشيوخ في الحد من سلطات رئيس الجمهورية، حيث إن الأخير ملزم دستوريا بالحصول على موافقة الأول عند اتخاذ جملة قرارات ولا تصبح نافذة إلا بعد إقرارها من مجلس الشيوخ وهذه القرارات تتعلق بتعيين الوزراء والسفراء وكبار موظفي الاتحاد وقضاة المحكمة العليا وكذلك تتناول السياسة الخارجية وعقد المعاهدات مع الدول الأجنبية.

٣- رقابة المحكمة العليا الدستورية على القوانين والقرارات الصادرة من المجلسين.

ومن يتبين أنه قد سار الدستور الأمريكي على نهج مبدأ الفصل بين السلطات بمعناه الصحيح فعلى الرغم من أنهم ساروا في الاتجاه الذي يحقق أكبر قدر من الفصل العضوي بين السلطات العامة في الدولة وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا أنهم لا بد من وجود تعاون وتداخل بين السلطات مع التأكيد على مبدأ السلطة يجب أن تحد السلطة.

وإلى ضرورة تنظيم السلطات العامة على نحو متعاون ومتوازن أي بطريقة تكفل لكل سلطة القدرة على دفع السلطة الأخرى وردها إلى مكانها الصحيح. ولذلك فقد أضاف الدستور الأمريكي إلى

مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ آخر يطلق عليه في الفقه الأمريكي "مبدأ التوازن وتبادل المراقبة" أو "مبدأ الضوابط و التوازنات" (٤٨).

المبحث الثاني : مظاهر الفرق في الاختصاص بين المجلسين

سنتناول هذا المبحث في مطلبين وعلى النحو الاتي :

المطلب الاول : مظاهر الفرق في الاختصاص التشريعي

المطلب الثاني : الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية

المطلب الاول : مظاهر الفرق في الاختصاص التشريعي

سنتناول هذا المطلب في فرعين وعلى النحو الاتي :

الفرع الاول :من حيث اجراءات تشريع القوانين

الفرع الثاني : الموازنة العامة

الفرع الاول :من حيث اجراءات تشريع القوانين

تتمثل اجراءات تشريع القوانين باقتراح يصدر عن احد اعضاء مجلس النواب او عدد معين منه ، واستيفاء الاجراءات المحددة في الدستور كالاغلبية وانعقاد المجلس .ويعد التشريع المهمة الأساسية التي يقوم بها مجلس النواب، اذ يتولى مجلس النواب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة فمجلس النواب هو الهيئة التي تعبر عن رأي الشعب، حيث تضم ممثلي الشعب صاحب السيادة في الدولة الديمقراطية، وذلك عن طريق سن القوانين، بهدف تنظيم وتحديد الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة (٤٩).

وان حق الاقتراح يعد العامل الأساس في التشريع وهو المرحلة الأولى التي يبدأ بها سن التشريع من خلال تقديم القانون إلى السلطة المختصة لمناقشته والتصويت عليه بغية اصداره ويعرف الاقتراح بانه عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع من اجل استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به (٥٠) وقد اقرت اغلب الدساتير حق النائب في مجلس النواب بتقديم مقترحات القوانين للبرلمان بوصفه حق مقرر مجلس النواب ، اذ ارسنت الديمقراطية ان مجلس النواب هو عضو التشريع الاصيل وان من يملك حق إقرار القوانين يملك حق اقتراحها ان اقتراح القوانين يعد امرا هاما وعملا اصليا من اعمال مجلس النواب بالرغم من وجود قيود اجرائيه اذ ان الاقتراح مجلس النواب يحال الى لجنة لفحصه وإبداء الرأي في صلاحيته لجواز نظر البرلمان فيه (٥١).

ونص الدستور العراقي في المادة (٤٧): (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات). أن

١٥ ثنائية السلطات التشريعية وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

صلاحيات مجلس النواب واسعة جداً^(٥٢) هو خلافاً لما هو منصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور العراقي المتعلق بإقرار مبدأ الفصل بين السلطات.

وان مجلس النواب هو صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع، ولا يجوز الخروج على هذا الاصل الا بنص صريح في الدستور، اذ نصت المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه (يختص مجلس النواب بما يأتي : أولاً : تشريع القوانين الاتحادية) .

واكد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ذلك اذ نص على انه : (يمارس المجلس اختصاصاته المنصوص عليها في المادة :٦١ من الدستور) .^(٥٣) ونص ايضا على انه : (يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية: أولاً: إصدار النظام الداخلي الخاص به. ثانياً: تشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر...)^(٥٤)

ويحيل رئيس مجلس النواب الاقتراحات في مشروعات القوانين إلى اللجنة القانونية لدراستها وإعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح، أو رفضه أو تأجيله. وللرئيس أن يقترح على المجلس رفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة. فإذا وافق عليه المجلس أحيل إلى اللجنة المختصة.^(٥٥)

وقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي اجراءات سن التشريع اذ نص على انه : (يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية... ثالثاً: النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية، والمصادقة على الحساب الختامي...)^(٥٦) ، وقد اكد قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ هذه الاختصاصات اذ جاء فيه (يمارس المجلس وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي الاختصاصات التشريعية الآتية: أولاً : تشريع القوانين الاتحادية. ثانياً : تشريع القوانين والانظمة والقرارات والتعليمات الخاصة به ، واصدار النظام الداخلي المنظم لعمله. ثالثاً : دراسة ومناقشة مشروعات القوانين الاتحادية المقترحة من رئاسة الجمهورية او مجلس الوزراء والبت فيها بما في ذلك مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية . والمصادقة على الحساب الختامي ، ويختص ايضا باجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات . رابعاً : دراسة ومناقشة مقترحات القوانين المقدمة من النواب ولجان المجلس والبت فيها.. سابعاً: اصدار القرارات التشريعية)^(٥٧)



وقد حدد المشرع العراقي العدد المطلوب لاقتراح القانون اذ نص في المادة (٦٠): (اولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء . ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة)^(٥٨) واكد ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢ اذ نص على انه : (يحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون)^(٥٩)

ولرئيس المجلس أن يبلغ الجهة مقدمة الاقتراح كتابةً بمخالفته للمبادئ الدستورية أو القانونية، بعد عرضه على اللجان المختصة، أو عدم استيفائه الشكل المطلوب، أو وجود الأحكام التي تتضمنها مواده في القوانين النافذة وأن يطلب منه تصحيحه أو سحبه، فإذا أصر العضو على رأيه وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة إلى رئيس المجلس بوجهة نظره، في ضوء ما تم خلال أسبوع من تبليغه، ويعرض الرئيس الأمر على هيئة الرئاسة. ويبلغ الرئيس الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بما تقرره الهيئة في هذا الشأن فإذا أصررت الجهة المقدمة للاقتراح ثانية على وجهة نظرها عرض الرئيس بعد أسبوع من تبليغه الأمر على مجلس النواب لاتخاذ ما يراه.^(٦٠)

ويحيل رئيس مجلس النواب الاقتراحات في مشروعات القوانين إلى اللجنة القانونية لدراستها وإعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح، أو رفضه أو تأجيله. وللرئيس أن يقترح على المجلس رفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة. فإذا وافق عليه المجلس أحيل إلى اللجنة المختصة.^(٦١)

الفرع الثاني : الموازنة العامة

اكد قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ اختصاص السطة التشريعية في الموازنة العامة اذ جاء فيه (يمارس المجلس وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي الاختصاصات التشريعية الآتية: .خامساً : الموافقة على مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية المقترحة من مجلس القضاء الاعلى .سادساً : المصادقة على موازنة المجلس)^(٦٢) ونص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على انه : (يمارس المجلس اختصاصاته المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور .يمارس المجلس الإختصاصات التشريعية الآتية:-ثالثاً: النظر في مشاريع القوانين المقترحة من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانوني الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية، والمصادقة على الحساب الختامي، ويختص أيضاً بإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، وله أيضاً عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات وذلك

ثانية السلطات التشريعية وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

وفقاً للمادة (٦٢) من الدستور. رابعاً: المصادقة على موازنة مستقلة ووافية للقضاء. خامساً: المصادقة على موازنة مجلس النواب ولجانه. سادساً: النظر في مشروعات القوانين المقترحة من قبل أعضاء المجلس ولجانه^(٦٣).

وفي أميركا لا شكّ فيه أنّ مبدأ الرقابة والتوازن بين السلطات العامة ، والذي تبناه واضعو الدستور الأميركي أكدّ على منح السلطة التشريعية مُمثلاً بالكونجرس هيمنةً كاملةً على مالية الدولة سواءً من ناحية الإيرادات العامة أو النفقات العامة .

كل ذلك من أجل تمكين مُمثلي الشعب من الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية عن طريق التحكم في حجم الأموال وأوجه إنفاقها .

ولذلك جاءت المادة الأولى ، ومن خلال فقرتها الثامنة من الدستور الأميركي لتُعطي سلطة تحديد وجمع الإيرادات العامة للدولة للكونجرس بمجلسيه، وذلك عن طريق فرض وجباية الضرائب والرسوم والعوائد والمُكوس وسلطة إقتراض الأموال لحساب الولايات المتحدة الأميركية^(٦٤).

ويُمارس الكونجرس سلطاته المالية من خلال إصدار القوانين اللازمة لذلك، والتي من أبرزها قانون الميزانية السنوية العامة للولايات المتحدة ، أي القانون الذي يضع البيان التقريري المُفصل والمعتمد لنفقات وإيرادات الدولة لفترة عام مقبل^(٦٥).

وتظهر سلطة الكونجرس في إعتداد الميزانية ، إذ إنّ سلطة إعتداد الميزانية العامة للدولة تُعد من أبرز السلطات المُعترف بها للسلطة التشريعية في كل الدول الديمقراطية ، وذلك لتدعيم حقوق مُمثلي الشعب السياسية في توجيه شئون البلاد وإدارتها والسيطرة على مختلف فعاليات الدولة^(٦٦).

ويسري على مشروع الميزانية ما يسري على جميع مشروعات القوانين الخاصة بتحصيل إيرادات الدولة من وجوب عرضها على مجلس النواب أولاً والذي بدوره يقوم - بعد إقراره - بإحالتها إلى مجلس الشيوخ ، وذلك طبقاً للمادة الأولى - الفقرة السابعة من الدستور .

وتحقيقاً لإعتداد مشروع الموازنة من خلال السلطة التشريعية فإنّه يجب:-

١ - عرض مشروع الميزانية بدايةً على مجلس النواب ، والذي يقوم بدراسته وتحليلية والموافقة عليه ، كل ذلك طبعاً بعد أن يُحيل المشروع إلى لجنة الأساليب والوسائل في المجلس والتي تختص بما يتضمنه المشروع من ضرائب ، ثمّ إلى لجنة الإعتمادات لدراسة ما يتعلق بالإعتمادات^(٦٧) .

- ٢ - بعد أن تتم دراسته من قِبَل لجنتي الأساليب والإعتمادات بطرح مشروع الميزانية على مجلس النواب لمناقشته ، وإجراء ما يتطلبه من تعديلات ثم التصويت عليه .
 - ٣ - بعد موافقة مجلس النواب على مشروع الميزانية يتم إحالته لمجلس الشيوخ ، والذي يحيله بدوره إلى لجانته المتخصصة ، تمهيداً للتصويت عليه .
 - ٤ - إذا حصل وُجِدَتْ إختلافات في الرأي بين المجلسين فإنهما يقومان بعقد جلسة مشتركة (مؤتمر) لإزالة أي إختلاف في الرأي
 - ٥ - يتم رفع مشروع الميزانية وبعد أن يُصبح قانوناً إلى الرئيس للموافقة أو الإعتراض عليه ولا يملك الرئيس الإعتراض الجزئي على الميزانية .
- وعليه نجد مستوى التعاون المطلوب بين مجلسي السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية اما في العراق فلم يحدد المشرع الدستوري العراقي اي اختصاص لمجلس الاتحاد وانفرد مجلس النواب باعتماد الموازنة واقرارها وعليه ندعو المشرع الدستوري الى الاخذ بما توصل اليه المشرع الدستوري الأمريكي في هذا الاطار

المطلب الثاني : مظاهر الفرق في الاختصاص التنفيذي

أنَّ السُّلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية تلعب دوراً مُهماً في تكوين السُّلطة التنفيذية ، حيث أوكل المشرع الدستوري في أميركا إلى مجلسي الكونجرس - النواب والشيوخ - في حالة عدم حصول أي من المرشحين لمنصب الرئيس ونائبه على الأغلبية المطلقة للأصوات الإنتخابية اللازمة لإعلان فوزهما مهمة إختيار الرئيس ، كما أوكل المشرع الدستوري إلى الكونجرس دوراً مُهماً في حالة عجز الرئيس عن القيام بواجباته وسُلطاته الرئاسية خلال فترة رئاسته ، كما ويضطلع الكونجرس بدور مهم في حالة خلو منصب نائب الرئيس ، حيث يتم تعيين نائباً للرئيس في مثل هذه الحالة بالإتفاق بين رئيس الجمهورية والكونجرس ، حيث يقوم الرئيس بترشيح من يراه أهلاً لتولي هذا المنصب^(٦٨)

سنتناول هذا المطلب في فرعين وعلى النحو الآتي :

الفرع الاول : إختيار الرئيس ومسائلته

الفرع الثاني : تعيين كبار الموظفين وإدارة الشؤون الخارجية



الفرع الاول : إختيار الرئيس ومسائلته

نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على انه : (يتولى مجلس النواب أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية، وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية :أولاً: مساءلة رئيس الجمهورية ومساءلة وإستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية .ثانياً: إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين .ثالثاً: طلب المعلومات والوثائق من أي جهة رسمية، بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية .رابعاً: طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله. خامساً: لأعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للإطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون^(٦٩).

وفي امريكا يعتبر الرئيس السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي ، إذ أن الدستور لم يتكلم عن الحكومة ، حتى لو كان أول رئيس للولايات المتحدة ، جورج واشنطن قام بإختيار عدد من الوزراء ، ومن ذلك العهد توجد حكومة يُطلق على أعضائها سكرتيري الدولة ، ويتخذ الرئيس نائباً له .

ويتم إختيار الرئيس في الواقع مباشرة بواسطة الشعب الأمريكي ، وفقاً لآلية مُعقّدة وهي تشمل مرحلتين تبدأ من فبراير وحتى نوفمبر ، ولا يتولى الرئيس وظائفه إلا في العشرين من يناير التالي . وبالتالي تستغرق الإنتخابات الرئاسية حوالي السنة لمدة ولاية لا تزيد عن الأربع سنوات ، ويتم إعداد الإنتخابات بواسطة الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي حيث يقترح كل منهما مرشحين للرئاسة ونائباً للرئيس ، ويتم إختيار المرشح بواسطة مؤتمر الحزب الديمقراطي والجمهوري على مستوى الدولة خلال الصيف السابق على الإنتخابات الرئاسية.

ويتم الإختيار بواسطة انتخابات أولية ، حيث يقوم الناخبون في الولاية بإختيار المرشحين ، وتأخذ بهذه الطريقة (٤٠) ولاية من ولايات أميركا ، أما الولايات الأخرى فهي تختار مرشحها من خلال المؤتمر الوطني للحزب أو بواسطة اللجنة المركزية للحزب في الولاية المعينة .

وبالتالي يكون دور الحزب والشخصيات الهامة في الولاية حاسماً إذ لا يتقدم للترشيح إلا الأشخاص الذين لهم فرصة قوية للفوز في الإنتخابات .

وإن كان نائب الرئيس قد تم إختياره ليحل محل رئيس متوف أو مستقيل ويمارس الرئاسة لمدة سنتين ، لا يجوز انتخابه إلا لمرة واحدة أما الإنتخابات بالمعنى الحقيقي فهي تبدأ من يوم

الثلاثاء التالي لأول اثنين من نوفمبر ، حيث يملك الناخبون التصويت بصفة نهائية للمرشح الجمهوري أو المرشح الديمقراطي . ويتم الانتخاب لمرة واحدة وبأغلبية الأصوات ، ويكون إختيار كبار الناخبين بأثنين لكل ولاية حسب عدد الشيوخ بالإضافة إلى عدد يوازي مُمثليها في مجلس النواب حسب القائمة . والقائمة التي تحصل على أكثر الأصوات يكون لها كل مقاعد كبار الناخبين ، ويقوم الناخبون الرئاسيون الذين يتم إختيارهم من قبل الشعب الأمريكي بإنتخاب الرئيس الأمريكي نفسه.

والمرحلة الأخيرة في انتخابات الرئيس تكون بقيام الناخبون الرئاسيين بإنتخاب الرئيس الأمريكي نفسه ، في شهر ديسمبر .

ويُمكن أن نلاحظ هنا دور السلطة التشريعية في انتخابات الرئيس ، هذا الدور الذي يظهر من خلال قيام كل حزب بترشيح من يُمثله في الإنتخابات الرئاسية ، ولما كان مجلس النواب يُمثل أغليته حزبية مُعينة ، فإنّه سيختار شخصية قوية لخوض الإنتخابات التشريعية ، وكذلك يفعل الحزب الذي له الأغلبية في مجلس الشيوخ .

ومن هنا يكون للحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي الدور الرئيسي في تحديد من يشغل مقعد الرئاسة ، وهذا الحزب أو ذاك هو المكون لهذا الأغلبية أو تلك بمجلسي الكونجرس . ويقوم الرئيس الأمريكي بإختيار نائب الرئيس من المرشحين لهذا المنصب بواسطة المؤتمر الوطني لحزبه . ويكون إختيار نائب الرئيس بإعتباره شخصية مُكاملة لشخص الرئيس ويُلاحظ أنّ الرئيس قد يختار أحد منافسيه في الإنتخابات الرئاسية ، وقد يلعب نائب الرئيس دوراً مهماً ، مع ملاحظة أنّ ذلك يتوقف على سنه وحالته الصحية وشخصية الرئيس.

ونُلاحظ أنّ دور الكونجرس في إختيار نائب الرئيس هو دورٌ غير مباشر ، حيث يكون من خلال الحزب الذي فاز في الإنتخابات الرئاسية . ومفاد ذلك أن الشعب هو الذي يرجع إليه إختيار نائب الرئيس أيضاً .

وهكذا ، يُعد نائب الرئيس مُجرد معاون للرئيس ، إذ أنّ الرئيس رأس السلطة التنفيذية^(٧٠).

وبناءً على ذلك ، يُعتبر الرئيس رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة في ذات الوقت .

وواجه الدستور الأمريكي فرص عدم حصول أي من المرشحين لمنصب الرئاسة على الأغلبية المطلقة . ويجوز لمجلس النواب في هذه الحالة إختيار الرئيس ، ويكون هذا الإختيار من بين المرشحين الحاصلين على اكبر عدد من الأصوات ، على أن يكون لكل ولاية صوت واحد في الإختيار بدون التقيد بعدد مُمثليها في مجلس النواب .

ثانية السلطات التشريعية وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

ويقوم مجلس الشيوخ بإختيار نائب الرئيس بذات الطريقة من بين المرشحين الحاصلين على أكثر الأصوات إذا لم يكن هناك من حصل على أغلبية أصوات الناخبين ، وينعقد المجلس بحضور ثلثي أعضائه على الأقل ، مع ملاحظة أنّ المرشح لا يُعتبر فائزاً إلا إذا حصل على الأقل على الأغلبية المطلقة من عدد أعضاء مجلس الشيوخ.

وإذا لم يتوصل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ إلى حسم مسألة إختيار الرئيس أو نائبه يُصدر الكونجرس قانوناً يبين الشخص الذي سيوليه بصفه مؤقتة سلطات الرئيس ، حتى يتم إختيار رئيس الدولة .

إذن ، يكون تدخل الهيئة التشريعية لإختيار الرئيس أو نائبه إذا كانت الطريقة العادية لم تُسفر عن إنتخاب الرئيس أو تعيين نائب الرئيس ، وعليه تُعتبر السلطة التشريعية هي المرجع لتكوين السلطة التنفيذية إذا تعذر تكوينها بالطريقة العادية .

وإذا أصيب الرئيس بمرض يُعده عن العمل ، أو توفى أو إستقال فإنّ هذه الظروف تُؤدي إلى تدخل الكونجرس لمليء هذا الفراغ ونبحث :-
أولاً : حالة خلو أو شغور مقعد الرئاسة .

يحدث ذلك نتيجة وفاة الرئيس أو إستقالته ، ولذلك يقوم الكونجرس بملء هذا الفراغ ، طبقاً للمادة الثانية بند (٦) من الدستور الأميركي والتي تنص " على أنّه في حالة عجز الرئيس عن القيام بسلطات ومهام الرئيس ، يؤول المنصب إلى نائب الرئيس .

ولم تُحدّد هذه المادة الجهة التي تُقرر عجز الرئيس ، فجاء التعديل الخامس والعشرين لمعالجة هذا النقص^(٧١).

وقد نصّ التعديل على أنّه يُعلن الرئيس بنفسه إعلاناً كتابياً بالعجز ويرسله لمجلس الشيوخ ، حينئذ يقوم نائب الرئيس بممارسة واجبات الرئيس دون تسلمه منصب الرئاسة .

وإذا لم يقم الرئيس بهذا الإعلان (أي إعلان عجزه) يقوم بذلك نائب الرئيس ويعاونه في ذلك هيئة مكونة من أغلب الوزراء ، أو من الأطباء وعلماء النفس أو غيرهم ، ويتم إخطار رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الشيوخ بذلك ، ويتولى مهام الرئيس حتى تزول حالة العجز عن الرئيس الأصل .

ويضع الرئيس حدّاً لحالة العجز بإعلان إلى كل من مجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب ، ويكون لنائب الرئيس الإعتراض على ذلك خلال أربعة أيام من هذا الإعلان . ويُحسم هذا الإعتراض إجتماع مشترك للكونجرس لبحث الأمر خلال (٤٨) ساعة من تاريخ حدوث الإعتراض على الأكثر .

ويُصدر الكونجرس قراراً بأغلبية أعضاء المجلس خلال (٢١) يوماً على الأكثر من تاريخ الإعتراض مُقررًا عدم وجود العجز أو إستمراره .

اما في حالة خلو منصب نائب الرئيس فقد خلا الدستور الأمريكي من نصٍ يُعالج هذه الحالة ، وجاء التعديل الخامس والعشرين في فبراير ١٩٦٧ مُقررًا أنه " إذا خلا منصب نائب الرئيس يرشح الرئيس نائباً له ، على أن يتولّى هذا المُرشح منصبه بناءً على موافقة أغلبية أصوات مجلسي الشيوخ والنواب " ، وبناءً على ذلك يتدخل الكونجرس في حالة خلو منصب نائب الرئيس ليعين بديلاً عنه بناءً على إتفاق بين الرئيس والكونجرس .

وقد سبق أن لا حظنا أن النائب الذي حل محل الرئيس المستقيل أو المتوفى يستمر المدة الباقية قائماً بأعمال الرئيس . ولكن لا يجوز إنتخابه رئيساً للولايات المتحدة بعد ذلك إلاّ لمدة واحدة .

الفرع الثاني : تعيين كبار الموظفين وإدارة الشؤون الخارجية

اولا -التصديق على ترشيحات الرئيس لبعض كبار الموظفين^(٧٢).

تُقرّر المادة الثانية من الدستور الامريكي في فقرتها الثانية أن إنشاء المناصب التي لم يرد ذكرها في الدستور تكون بناءً على قانونٍ صادر من الكونجرس ، وبموجب هذا النص قام الكونجرس بإصدار القوانين اللازمة لإنشاء العديد من الأجهزة التنفيذية المُختلفة ، وبناءً على ذلك يكون الجهاز التنفيذي الحالي في الولايات المتحدة وكل الوزارات وغالبية الوكالات المستقلة ، وأيضاً بعض الأجهزة التي يتكون منها المكتب التنفيذي للرئيس هي من صنع الكونجرس .

ثانيا-إشتراك السلطة التشريعية مع الرئيس في إدارة الشؤون الخارجية

إذا أرسل الرئيس مندوباً شخصياً لتمثيله في المحادثات مع الدبلوماسيين ، يستطيع أن يُعطي له وصف " المبعوث أو المندوب فوق العادة " ، غير أن التعيين في الوظائف الخارجية من السلك الدبلوماسي كما في الوظائف الرئيسية يكون بموافقة مجلس الشيوخ .

ويملك الرئيس عزل الموظفين وليس لمجلس الشيوخ الإعتراض على ذلك ، وقد إشتراط قانون ١٨٦٧ موافقة مجلس الشيوخ على العزل ، غير أن المحكمة العليا قضت بأنّ هذا القيد غير دستوري ، إذ لا يوجد أي قيد على سلطة العزل في الدستور .

من الناحية الأخرى ، يخضع إبرام الرئيس للمعاهدات إلى ضرورة تصديق مجلس الشيوخ عليها بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

أما بالنسبة للإتفاقيات التنفيذية ، فقد جرى العمل على الإعتراف لرئيس الجمهورية بسلطة عقدها مع الدول الأجنبية دون الرجوع إلى مجلس الشيوخ ، وهي تختلف عن المعاهدة بأنّ الأخيرة تعبر عن مسلك العلاقات الخارجية .

وهي تنقسم إلى نوعين رئيسيين:

الأول : هو الذي يتم إبرامه بموجب إذن تشريعي .

الثاني : يتم إبرامه بدون إذن تشريعي .

والنوع الذي يحتاج إلى إذن تشريعي هو إتفاقيات التجارة والملاحة ، ويُلاحظ أنّ هذه التشريعات مُخالفة للدستور لأنها تسمح بإبرام معاهدات حقيقية ، دون إذن الكونجرس ، وهي تُفوض سلطات تشريعية للرئيس^(٧٣) .

والإتفاقيات التنفيذية من النوع الثاني يتضمن إلتزامات دولية ، ولكن لا تستطيع أن تُخالف النظام العام في الولاية ، والعكس النوع الأول يكون لها سمو المعاهدة على القانون الداخلي^(٧٤) . وبجانب ذلك ، فإنّ المعاهدات الدولية التي تُكلف خزانة الدولة نفقات أو تنشئ رسوماً أو ضرائب يجب موافقة مجلس الشيوخ والنواب عليها طبقاً للدستور ، بإعتبار أنّ ذلك يدخل في الأمور المالية .

إذن ، يقوم الكونجرس بإنشاء الوظائف التنفيذية ويضع الشروط المطلوبة والمؤهلات بتشريعات صادرة عنه . كما أنّ مجلس الشيوخ يجب أن يُقر تعيينات الرئيس في الوظائف الفيدرالية الرئيسية والتمثيل الخارجي ويجب أن يُصدّق على المعاهدات السياسية والتجارية ، ولكن لا يُلزم تصديقه على الإتفاقيات التنفيذية .

الخاتمة

اولا- النتائج

١. تتجسد ثنائية السلطة التشريعية من خلال أخذ الدولة بنظام المجلسين في تكوين برلمانها فيجب أن يكون هناك اختلاف بين المجلسين سواء من حيث التشكيل أو الاختصاص فلا تتحقق الفائدة أو الحكمة من تكوين البرلمان من مجلسين وهذه الفائدة أو الحكمة عموماً هو أن يتكامل المجلسان بحيث أن يكون احدهما منتخبا كله وله طابع شعبي في حين أن المجلس الآخر وإن كان اقل تمثيلاً للشعب إلا أنه يجمع كفاءات ويكون أعضاؤه أكثر نضجا وتحفظا

٢. أن الدستور العراقي قد اخذ بنظام المجلسين التشريعيين وهما مجلس النواب ، ومجلس الاتحاد ، ويتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر ، وينتخب مجلس النواب الاقتراع العام السري المباشر ، أما بالنسبة لمجلس الاتحاد فهو مجلس تشريعي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب

٣. ان ثنائية السلطة التشريعية في الولايات الامريكية المتحدة تتمثل في (الكونجرس) ، وتتكون السلطة التشريعية من مجلسين ، وهما مجلس الشيوخ ، ومجلس النواب ،

٤. تتطلب النظم النيابية أن يتم تشكيل برلمان عن طريق الانتخاب من جانب الشعب فانتخاب البرلمان بواسطة الشعب هو الذي يضفي على النظام النيابي اسمه وطابعه النيابي فإذا لم ينتخب الشعب نوابه فكيف يمكن لهؤلاء أن ينوبوا عنه ويمثلونه ومن ثم ، إذا تم تشكيل مجلس أو هيئة بطريقة التعيين كله أو معظمه فهو لن يكون هيئة نيابية بحال لن تعد برلمانا لأنه لا يمكن لهذا المجلس أن يدعى تمثيل الشعب ونوابته عنه وتطبيقا لذلك أيضا إذا كانت إحدى الدول تأخذ بنظام المجلسين في تكوين برلمانها وكان احد المجلسين مشكلا بطريقة التعيين أو الوراثة وكان المجلس الآخر مشكلا عن طريق الانتخاب فان المجلس الثاني هو الذي يتمتع بوصف المجلس النيابي نظرا لتكوينه عن طريق انتخاب الشعب دون المجلس الأول الذي يفتقد هذه الصفة

٥. الدستور العراقي يواجه إشكالية اختلال التوازن بين السلطات ، من خلال هيمنة مجلس النواب واتساع سلطته في ممارسة الاختصاصات التشريعية ، والتدخل في ميدان الوظيفة التنفيذية ، من خلال تعديل الدستور ، ومساءلة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ، والتدخل في وظيفة السلطة القضائية ، ويلاحظ ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ منح كل الاختصاصات لمجلس النواب من دون ان يحدد صلاحيات مجلس الاتحاد ، وهو ما يشير ان المشرع الدستوري العراقي لم يكن جديا في تكوين هذا المجلس منذ البداية وهو ما يتضح من خلال عدم منحه الاختصاصات التشريعية او الرقابية.

ثانيا - المقترحات

١. نقترح حل الاشكالية التي يواجهها الدستور العراقي من خلال تحديد اختصاصات مجلس النواب ومجلس الاتحاد التشريعية ، والوظيفة التنفيذية

٢. نقترح ان يكون دورا لمجلس الاتحاد في اعتماد الميزانية ، اذ إن سلطة اعتماد الميزانية العامة للدولة تُعد من أبرز السلطات المعترف بها للسلطة التشريعية في كل الدول الديمقراطية ، وذلك لتدعيم حقوق مُمثلي الشعب السياسية في توجيه شئون البلاد وإدارتها والسيطرة على مختلف فعاليات الدولة

٣. نقترح تجسيد التعاون المطلوب بين مجلسي السلطة التشريعية في العراق والى الاخذ بما توصل اليه المشرع الدستوري الامريكي

٤. نقترح تجسيد دور السلطة التشريعية في انتخابات الرئيس ، هذا الدور الذي يظهر من خلال قيام كل حزب بترشيح من يُمثله في الانتخابات الرئاسية ، ولما كان مجلس النواب يُمثل أغليته



ثنائية السلطات التشريعية وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

حزبية معينة ، فإنه سيختار شخصية قوية لخوض الانتخابات التشريعية ، وكذلك يفعل الحزب الذي له الأغلبية في مجلس الاتحاد .

٥. نقترح منح مجلس الاتحاد عدد من الوظائف التنفيذية منها تعيينات الوظائف الفيدرالية الرئيسية والتمثيل الخارجي ويجب أن يُصدّق على المعاهدات السياسية والتجارية ، ولكن لا يُلزم تصديقه على الإتفاقيات التنفيذية

الهوامش



- (١) د. رافع خضر شبر ، الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من النظام البرلماني في العراق، دراسة وفق أحكام دستور ٢٠٠٥ ، بغداد ، مكتبة السنهوري ، ٢٠١١ ، ص ٤١ .
- (٢) د. رافع خضر صالح شبر ، المصدر نفسه ، ص ٩٠ .
- (٣) د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، ط ٤ ، شركة العاتك ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٩
- (٤) د. ربيع أنور فتح الباب ، النظم السياسية ، (السلطة ، الدولة ، الحكومة صورها وأساليبها ، الانتخابات أنواعها وتنظيماتها ، الحقوق والحريات العامة) ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٠٥ .
- (٥) د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري : نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٥٤ .



- (٦) د. عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٤٩ .
- (٧) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٨٩ ، ص ٢٩٨ .
- (٨) د. عبد الكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ١٦٩
- (٩) علي يوسف الشكري ، نظام المجلسين في الدولة الاتحادية والموحدة ، دراسة دستورية مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤ ، ص ٢٨ .
- (١٠) د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص ٢٥٥
- (١١) د. رافع خضر صالح شبر ، الأنظمة السياسية والدستورية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات ، مصدر سابق ، ص ٢٤ .
- (١٢) د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٤٢ .
- (١٣) د. جابر جاد نصار ، الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٤١ .
- (١٤) د. عاصم احمد عجيلة ود. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، ١٩٨٤ ، ص ٢٢٥ .
- (١٥) فاضل جبر لفقة البديري ، التقويض في الاختصاص التشريعي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة بابل ، ٢٠٠٣ ، ص ٨ .
- (١٦) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية الدول والحكومات ، دار النهضة العربية القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٤٠ .
- (١٧) د. السيد صبري ، القانون الدستوري وموضوعاته ، جامعة فؤاد الأول ، القاهرة ، بلا سنة طبع ، ص ١٢٠
- (١٨) د. علي يوسف الشكري ، النظم السياسية المقارنة ، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ١٠٩ .
- (١٩) د. محمد رفعت، النظم السياسية، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٢٩ .
- (٢٠) د. ربيع أنور فتح الباب ، مصدر سابق ، ص ٥٥ .
- (٢١) د. محمد بكر، الفصل بين السلطتين، مكتبة السعادة، طنطا، ١٩٩٠ ، ص ٣١ .
- (٢٢) د. عبد العزيز محمد سالمان، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، دار الفكر الجامعي، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ١٨-١٩
- (٢٣) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٥
- (٢٤) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩ .
- (٢٥) د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٨ ، ص ١١٣
- (٢٦) د. محمد أبو زيد محمد: الوسيط في القانون الدستوري، أكاديمية الشرطة، القاهرة، ٢٠١٥ ، ص ٧٩ .
- (٢٧) جمال مولود ديدان: مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار النجاح للكتاب، الجزائر، ٢٠٠٥ ، ص ٦٩ .
- (٢٨) جمال مولود ديدان ، المصدر نفسه ص ٦٩ .



- (٢٩) د. سامي جمال الدين: تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ١٦.
- (٣٠) د. سناء محمد سدخان ، القيود الاجرائية في القوانين المالية ، ص ٤٣.
- (٣١) د. فائق زيدان ، رقابة القضاء الدستوري على الحدود الدستورية بين السلطات -دراسة مقارنة ، ص ٢٦٨.
- (٣٢) د. علي يوسف الشكري ، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي ، بحث منشور في مجلة كلية الفقه ، جامعة الكوفة ، ٢٠٠٧، العدد الرابع، ص ١١٣. ص ١١٤.
- (٣٣) د. فائز عزيز أسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٣٣.
- (٣٤) د. فائز عزيز أسعد ، المصدر نفسه، ص ٤١.
- (٣٥) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق ، ص ١٨٥.
- (٣٦) محمد جبار طالب ، أشكالية الثنائية التشريعية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر لكلية القانون جامعة أهل البيت عليهم السلام، ص ٨.
- (٣٧) د. حنان القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، بيت الحكمة، ط١، بغداد، ٢٠١٢، ص ٥٣.
- (٣٨) د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٩، ص ٣٨٠.
- (٣٩) د. حازم صادق، دور رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، الهيئة المصرية العامة للكتاب- القاهرة ٢٠٠٧، ص ٩٨.
- (٤٠) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في الولايات المتحدة الامريكية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩١ ص ٢٢٧، ٢٣١.
- (٤١) أحمد شوقي محمود الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص ٤٨٢.
- (٤٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٠، ص ٢٧٩ وما بعدها.
- (٤٣) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ص ٢٤٢.
- (٤٤) د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصرة، ج ١، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٨٢، ص ٢١٣.
- (٤٥) د. احمد شوقي، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة النصر، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٤٨٣.
- (٤٦) د. كمال أبو المجد، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الرئاسي، دراسة للتوازن الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية ، مجلة مصر المعاصرة، تصدرها الجمعية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، السنة السابعة والستون، العدد ٣٦٥، ١٩٧٦، ص ١٢٦، ١٢٧.
- (٤٧) د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق ، ص ٢٦٨.
- (٤٨) د. عبدالله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ٢٣٢.



- (٤٩) د.عبير حسين السيد حسين ، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشروع دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٨.
- (٥٠) عبد الباقي البكري ، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية ، الجزء الأول ، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية ، مطبعة الآداب ، النجف ، ١٩٧٢ ، ص ٢٥٣.
- (٥١) د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصر والفكر السياسي والإسلامي، ط ٥ ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ١٧٩.
- (٥٢) د.جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، مؤسسة العارف للطبوعات، بيروت ٢٠١٠ ، ص ٤٥٥-٤٦٠.
- (٥٣) المادة (٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢
- (٥٤) المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢
- (٥٥) المادة (١٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢
- (٥٦) المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢
- (٥٧) المادة (١٧) من قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨
- (٥٨) المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥
- (٥٩) المادة (١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢
- (٦٠) المادة (١٢١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢
- (٦١) المادة (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢
- (٦٢) المادة (١٧) من قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨
- (٦٣) المادة (٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢
- (٦٤) حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ص ٦٨٩ .
- (٦٥) حسن مصطفى البحري ، المصدر نفسه ، ص ٦٨٩ .
- (٦٦) د. سعيد السيد علي ، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٩ ، ص ٢٧١ .
- (٦٧) د. سعيد السيد علي ، المصدر نفسه، ص ٢٧٤ - ٢٧٥ .
- (٦٨) حسن البحري ، مصدر سابق ، ص ٣٨٩
- (٦٩) المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢
- (٧٠) سعيد السيد علي ، مصدر سابق ، ص ٥٠ .
- (٧١) د. أحمد كمال أبو المجد ، رئيس الولايات المتحدة - إنتخابه وسلطاته - الجزء الأول ، طبيعة المنصب ونشأته التاريخية ، مجلة الحقوق والشريعة ، جامعة الكويت ، السنة (١) ، العدد (١) ، ١٩٧٧ ، ص ١٣٧
- (٧٢) د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ١٩٩٣ ، ص ٢٨٧.

- (٧٣) إبراهيم حمدان حسن على ، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، (دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني) ، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ٣١٥ .
- (٧٤) سعيد السيد علي ، مصدر سابق ، ص ٣٠١ .

المصادر باللغة العربية

اولا- الكتب

- ١.د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية الدول والحكومات ، دار النهضة العربية القاهرة ، ٢٠٠٦
- ٢.د. احمد شوقي، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة النصر، القاهرة، ١٩٩٢
- ٣.د. السيد صبري ، القانون الدستوري وموضوعاته ، جامعة فؤاد الأول ، القاهرة ، بلا سنة
- ٤.د. حازم صادق، دور رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، الهيئة المصرية العامة للكتاب- القاهرة ٢٠٠٧
- ٥.د. حنان القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، بيت الحكمة، ط١، بغداد، ٢٠١٢
- ٦.د. جابر جاد نصار ، الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٦،
- ٧.د. جمال مولود ديدان: مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار النجاح للكتاب، الجزائر، ٢٠٠٥
- ٨.د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، ط ٤ ، شركة العاتك ، القاهرة ، ٢٠٠٨
- ٩.د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٨٩
- ١٠.د. رافع خضر شبر ، الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من النظام البرلماني في العراق، دراسة وفق أحكام دستور ٢٠٠٥ ، بغداد ،مكتبة السنهوري، ٢٠١١
- ١١.د. ربيع أنور فتح الباب ، النظم السياسية ، (السلطة ، الدولة ، الحكومة صورها وأساليبها ، الانتخابات أنواعها وتنظيماتها ، الحقوق والحريات العامة) ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٥





١٢. د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري : نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥
١٣. د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصرة، ج١، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٨٢
١٤. د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصر والفكر السياسي والإسلامي، ط٥ ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٩٦
١٥. د. عاصم احمد عجيلة ود. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، ١٩٨٤ .
١٦. د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ١٩٩٣
١٧. د. عبد العزيز محمد سالمان، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، دار الفكر الجامعي، القاهرة ، ٢٠١١
١٨. د. عبد الكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠
١٩. د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
٢٠. د. عبدالباقي البكري ، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية ، الجزء الأول ، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية ، مطبعة الآداب ، النجف ، ١٩٧٢
٢١. د. علي يوسف الشكري ، النظم السياسية المقارنة ، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ،
٢٢. د. فائز عزيز أسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد، ٢٠٠٥
٢٣. د. فائق زيدان ، رقابة القضاء الدستوري على الحدود الدستورية بين السلطات -دراسة مقارنة ،



٢٤.د. محمد أبو زيد محمد: الوسيط في القانون الدستوري، أكاديمية الشرطة، القاهرة،

٢٠١٥

٢٥.د. محمد بكر، الفصل بين السلطين، مكتبة السعادة، طنطا، ١٩٩٠

٢٦.د. محمد رفعت، النظم السياسية، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٤،

٢٧.د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار المعارف،

الإسكندرية، ١٩٦٠

٢٨.د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،

١٩٩٩

٢٩.د.جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، مؤسسة العارف للمطبوعات،

بيروت ٢٠١٠

٣٠.د.حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١٠

٣١.د.سامي جمال الدين: تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار المعارف،

الإسكندرية، ١٩٩٣

٣٢.د.سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة،

١٩٩٨

٣٣.د.عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢

٣٤.د.عبير حسين السيد حسين، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية

للمشروع دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩

ثانيا - الاطاريح والرسائل

١.إبراهيم حمدان حسن على، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، (دراسة مقارنة مع

دراسة خاصة بالنظام الأردني)، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٨

٢.أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، (دراسة

مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ٢٠٠٣



٣. أحمد شوقي محمود الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٠
٤. حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس .
٥. سعيد السيد علي ، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٩
٦. عبدالله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٨١
٧. علي يوسف الشكري ، نظام المجلسين في الدولة الاتحادية والموحدة ، دراسة دستورية مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤
٨. فاضل جبر لفقة البديري ، التفويض في الاختصاص التشريعي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة بابل ، ٢٠٠٣

ثالثاً- البحوث

١. أحمد كمال أبو المجد ، رئيس الولايات المتحدة - إنتخابه وسلطاته - الجزء الأول ، طبعة المنصب ونشأته التاريخية ، مجلة الحقوق والشرية ، جامعة الكويت ، السنة (١) ، العدد (١) ، ١٩٧٧
٢. سناء محمد سدخان ، القيود الاجرائية في القوانين المالية ، كلية الحقوق - جامعة النهرين ، على الموقع الالكتروني <http://law.nahrainuniv.edu.iq>
٣. علي يوسف الشكري ، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي ، بحث منشور في مجلة كلية الفقه ، جامعة الكوفة ، ٢٠٠٧، العدد الرابع
٤. كمال أبو المجد، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الرئاسي، دراسة للتوازن الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية ، مجلة مصر المعاصرة، تصدرها الجمعية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، السنة السابعة والستون، العدد ٣٦٥، ١٩٧٦

٥. محمد جبار طالب ، أشكالية الثنائية التشريعية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ،

بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر لكلية القانون جامعة أهل البيت

عليهم السلام

خامسا - القوانين

١. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٢٢

٢. قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨

The sources are in English

First – Books:

- 1.Dr. Ibrahim Abdel Aziz Sheiha, *Political Systems: States and Governments*, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, 2006.
- 2.Dr. Ahmed Shawqi, *Principles of Constitutional Law*, Al-Nasr Library, Cairo, 1992.
- 3.Dr. Al-Sayyid Sabri, *Constitutional Law and Its Topics*, Fouad I University, Cairo, no year stated.
- 4.Dr. Hazem Sadiq, *The Role of the Head of State Between the Parliamentary and Presidential Systems*, Egyptian General Book Organization, Cairo, 2007.
- 5.Dr. Hanan Al-Qaisi, *Bicameral Legislature in Iraq*, Bayt Al-Hikma, 1st ed., Baghdad, 2012.
- 6.Dr. Jaber Gad Nassar, *The Intermediate in Constitutional Law*, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, 1996.
- 7.Dr. Jamal Mouloud Didan, *Studies in Constitutional Law and Political Systems*, 1st ed., Dar Al-Najah for Books, Algeria, 2005.
- 8.Dr. Hamid Hanoun Khalid, *Political Systems*, 4th ed., Al-Atak Company, Cairo, 2008.
- 9.Dr. Tharwat Badawi, *Political Systems*, Dar Al-Nahda Al-Arabia, 1989.
- 10.Dr. Rafi' Khudhur Shubur, *The Separation of Powers Between the Executive and Legislative in Iraq's Parliamentary System: A Study According to the 2005 Constitution*, Al-Sanhouri Library, Baghdad, 2011.
- 11.Dr. Rabie Anwar Fath Al-Bab, *Political Systems (Authority, State, Government Forms and Methods, Election Types and Regulations, Public Rights and Freedoms)*, Ain Shams University, 2005.
- 12.Dr. Sami Gamal El-Din, *Political Systems and Constitutional Law: Theory of the State and Its Systems in the Age of Globalization, and Egyptian Constitutional Law*, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 2005.
- 13.Dr. Suad Al-Sharqawi, *Political Systems in the Contemporary World*, Vol. 1, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, 1982.
- 14.Dr. Suleiman Mohamed Al-Tamawi, *The Three Powers in Contemporary Arab Constitutions and Political and Islamic Thought*, 5th ed., Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1996.
- 15.Dr. Assem Ahmed Ajeela and Dr. Mohamed Rifaat Abdel Wahab, *Political Systems*, 1984.



- 16.Dr. Abdel Hamid Metwally, *Constitutional Law and Political Systems – A Comparative Study*, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 1993.
 - 17.Dr. Abdel Aziz Mohamed Salman, *Controls and Limits of Constitutional Review*, Dar Al-Fikr Al-Jamei, Cairo, 2011.
 - 18.Dr. Abdul Karim Alwan, *Political Systems and Constitutional Law*, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2010.
 - 19.Dr. Abdul Karim Alwan, *Political Systems and Constitutional Law*, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 1999.
 - 20.Dr. Abdul Baqi Al-Bakri, *Introduction to the Study of Law and Islamic Sharia*, Vol. 1: Theories of Legal and Sharia Norms, Al-Adab Press, Najaf, 1972.
 - 21.Dr. Ali Youssef Al-Shukri, *Comparative Political Systems*, Itrak for Printing and Publishing, Cairo, 2003.
 - 22.Dr. Faiz Aziz Asaad, *A Critical Study of the Constitution of the Republic of Iraq*, Baghdad, 2005.
 - 23.Dr. Faiq Zaidan, *Judicial Constitutional Review of Constitutional Limits Between Authorities – A Comparative Study*.
 - 24.Dr. Mohamed Abu Zeid Mohamed, *The Intermediate in Constitutional Law*, Police Academy, Cairo, 2015.
 - 25.Dr. Mohamed Bakr, *Separation of Powers*, Al-Saada Library, Tanta, 1990.
 - 26.Dr. Mohamed Rifaat, *Political Systems*, Al-Halabi Publications, Beirut, 2004.
 - 27.Dr. Mostafa Abu Zeid Fahmy, *Constitutional Law and Political Systems*, Dar Al-Maaref, Alexandria, 1960.
 - 28.Dr. Noaman Al-Khatib, *The Intermediate in Political Systems*, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 1999.
 - 29.Dr. Jawad Al-Hindawi, *Constitutional Law and Political Systems*, Al-Aref Publications, Beirut, 2010.
 - 30.Dr. Hamid Hanoun Khalid, *Political Systems*, Al-Atak for Book Publishing, Cairo, 2010.
 - 31.Dr. Sami Gamal El-Din, *The Hierarchy of Legal Norms and the Principles of Islamic Sharia*, Al-Maaref, Alexandria, 1993.
 - 32.Dr. Suad Al-Sharqawi, *Political Systems in the Contemporary World*, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, 1998.
 - 33.Dr. Abdel Ghani Bassiouni, *Political Systems*, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 2002.
 - 34.Dr. Abeer Hussein El-Sayed Hussein, *The Role of the Constitutional Judge in Controlling Legislative Discretion – A Comparative Study*, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Cairo, 2009.
- Second – Theses and Dissertations:**
- 1.Ibrahim Hamdan Hassan Ali, *The Head of State in the Democratic System (A Comparative Study with Special Reference to the Jordanian System)*, PhD Dissertation, Cairo University, 1988.
 - 2.Ahmed Salama Badr, *The Legislative Authority of the Head of State in the Parliamentary System – A Comparative Study*, PhD Dissertation, Ain Shams University, Faculty of Law, 2003.
 - 3.Ahmed Shawqi Mahmoud, *The President in the Constitutional System of the United States of America*, PhD Dissertation, Cairo University, 1980.



- 4.Hassan Mustafa Al-Bahri, *Mutual Oversight Between the Legislative and Executive Powers as a Guarantee for the Enforcement of the Constitutional Rule – A Comparative Study*, PhD Dissertation, Ain Shams University.
- 5.Saeed El-Sayed Ali, *The Reality of Separation of Powers in the U.S. Political and Constitutional System*, PhD Dissertation, Ain Shams University, 1999.
- 6.Abdullah Nasif, *The Extent of Political Power Balance with Responsibility in the Modern State*, PhD Dissertation, Cairo University, 1981.
- 7.Ali Youssef Al-Shukri, *Bicameralism in Federal and Unitary States – A Comparative Constitutional Study*, Master's Thesis, Faculty of Law, University of Baghdad, 1994.
- 8.Fadel Jabir Lafta Al-Badiri, *Delegation in Legislative Authority*, Master's Thesis, Faculty of Law, University of Babylon, 2003.

Third – Research Papers:

- 1.Ahmed Kamal Abu Al-Majd, *The President of the United States – His Election and Powers – Part One: The Nature of the Office and Its Historical Origins*, *Journal of Law and Sharia*, Kuwait University, Year 1, Issue 1, 1977.
- 2.Sanaa Mohamed Sadkhan, *Procedural Restrictions in Financial Laws*, Faculty of Law – Al-Nahrain University, [online] <http://law.nahrainuniv.edu.iq>
- 3.Ali Youssef Al-Shukri, *The President of the Republic in Iraq: A President in a Parliamentary or Presidential System?*, published in *Journal of the Faculty of Jurisprudence*, University of Kufa, 2007, Issue 4.
- 4.Kamal Abu Al-Majd, *The Relationship Between the Executive and Legislative Powers in the Presidential System – A Study of Constitutional Balance in the United States*, *Contemporary Egypt Journal*, Egyptian Society for Political Economy, Statistics, and Legislation, Year 67, Issue 365, 1976.
- 5.Mohamed Jabbar Talib, *The Problematic of Bicameralism in the Constitution of the Republic of Iraq of 2005*, paper submitted to the 16th Annual Scientific Conference of the Faculty of Law, Ahl Al-Bayt University.

Fifth – Laws and Regulations:

- 1.Rules of Procedure of the Iraqi Council of Representatives, 2022.
- 2.Law of the Iraqi Council of Representatives No. (13) of 2018.