



مجلة

نينوى

للدراستات القانونية

مجلة فصلية محكمة تصدر عن
كلية القانون - جامعة نينوى



المجلد (2) العدد (4) أيلول 2025

التوازن الدستوري بين مجلسي البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية في الدولة الفيدرالية: دراسة تحليلية مقارنة

ib

رينجير جميل شيخو

أستاذ القانون الدستوري المساعد/ مركز البحوث القانونية والسياسية/كلية القانون/ جامعة دهوك

renjibar.sheekhoo@uod.ac

الاستلام: 2025/6/25

القبول: 2025 /8/28

النشر: 2025/9/25

المراسلة:

رينجير جميل شيخو

الكلمات المفتاحية:

التعليق، الأحكام القضائية،

مراحل التعليق.

لا شك أن السلطة التشريعية تختلف في تكوينها من دولة إلى أخرى، ويعود هذا الاختلاف إما إلى طبيعة النظام السياسي الذي تأخذ به الدولة، أو إلى طبيعة بنيتها المجتمعية. وانطلاقاً من ذلك، فإن تنظيم الوظيفة التشريعية بين مجلسي البرلمان في الدولة الفيدرالية يُعد من أهم المهام الملقة على عاتق المشرع الدستوري، الذي ينبغي عليه – وهو بصدد تنظيم الوظيفة التشريعية على مستوى الدولة بأكملها – مراعاة طبيعة الواقع السياسي والمجتمعي فيها. ويهدف البحث إلى تسليط الضوء على أهم التجارب الدستورية الفيدرالية التي أثبتت التوازن الدستوري بين مجلسي البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، كما يهدف إلى بيان مدى ضرورة إنشاء مجلس الاتحاد في العراق دستورياً. وتتجلى أهمية هذا البحث في إبراز فلسفة التوازن بين مجلسي البرلمان الاتحادي في ممارسة الوظيفة التشريعية، سواء من خلال اقتراح مشروعات القوانين أو مناقشتها أو التصويت عليها. اعتمد البحث على المنهج التحليلي والمقارن، وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية المتعلقة بموضوع البحث، وإجراء المقارنة بين مواقف الدساتير محل الدراسة. تتضمن البحث ثلاثة مباحث، تناول الأول ماهية ثنائية البرلمان، بينما تناول الثاني التوازن بين مجلسي البرلمان في ممارسة الاختصاصات التأسيسية، أما الثالث فتناول التوازن بين مجلسي البرلمان في تشريع القوانين العادية وخرج البحث بعدد من الاستنتاجات أهمها أن الدساتير المقارنة، في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية والاتحاد السويسري، بينت كافة الأمور المتعلقة بمجلسي البرلمان من حيث إجراءات التكوين، وعدد الأعضاء، ومدة العضوية، والاختصاصات التي يتمتع بها كل منهما، في المقابل، لم ينظم الدستور العراقي مجلس الاتحاد دستورياً.

Constitutional Balance between the Two Chambers of Parliament in Exercising the Legislative Function in a Federal State: A Comparative Analytical Study

Renjibar Jameel Sheekhoo 

Assist. Prof. Dr. of Constitutional Law / Legal and Political Research Center / College of Law -
University of Dohuk

renjibar.sheekhoo@uod.ac

Article Information

Received: 25/6/2025

Accepted: 28/8/2025

Published: 25/9/2025

Corresponding:

Renjibar Jameel
Sheekhoo

Keywords:

Constitution,
Federation Council,
Legislation,
Legislative
Authority,
Constitutional
Amendment.

Abstract

There is no doubt that the composition of the legislative authority varies from one country to another. This variation is due either to the nature of the political system adopted by the state or to the nature of its societal structure. Based on this, regulating the legislative function between the two chambers of parliament in a federal state is one of the most important tasks incumbent upon the constitutional legislator, who must—in organizing the legislative function at the level of the entire state—take into account the nature of the political and societal realities within it. The research aims to shed light on the most important federal constitutional experiences that have demonstrated the constitutional balance between the two chambers of parliament in exercising the legislative function. It also aims to demonstrate the constitutional necessity of establishing the Council of Federation in Iraq. The importance of this research lies in highlighting the philosophy of balance between the two chambers of the federal parliament in exercising the legislative function, whether through proposing, discussing, or voting on draft laws. The research relies on the analytical and comparative approach, through analyzing the constitutional texts related to the research topic and comparing the positions of the constitutions under study. The research included three sections. The first dealt with the nature of bicameralism, while the second dealt with the balance between the two houses of parliament in exercising constituent powers. The third dealt with the balance between the two houses of parliament in legislating ordinary laws. The research came out with a number of conclusions, the most important of which is that the comparative constitutions, in the United States of America, the Federal Republic of Germany, and the Swiss Confederation, clarified all matters related to the two houses of parliament in terms of the procedures for formation, the number of members, the term of membership, and the powers enjoyed by each of them. In contrast, the Iraqi constitution did not organize the Federation Council constitutionally.

مقدمة

من المعلوم ان السلطة التشريعية تتمتع بمكانة رفيعة داخل النظام الدستوري لأية دولة في العالم؛ لأنها تعبر عن الإرادة العامة وتمارس السيادة باسم الشعب، فضلاً عن أنها صاحبة الاختصاص الاصيل في ممارسة الوظيفة التشريعية، الوظيفة التي تمثل العمود الفقري للدولة الديمقراطية؛ لأن القانون هو الضامن الوحيد الذي يحقق العدالة الاجتماعية ويحمي حقوق الانسان. وقد تعددت صور المجالس النيابية بتعدد موقف الدساتير من تشكيل هذه السلطة، وكيفية تنظيم وتوزيع اختصاصاتها الدستورية، فهناك دساتير تبنت نظام المجلس الواحد، وأخرى تبنت نظام المجلسين. وفي نطاق الدولة الفيدرالية أصبح نظام ثنائية السلطة التشريعية سمة غالبية بل ضرورة أساسية في هذه الدول، لأنها لا تتكون من افراد الشعب فقط، بل من اتحاد الدويلات أو الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، إذ يمثل أحد هذه المجالس مصالح الدولة الفيدرالية، في حين يمثل الثاني مصالح الوحدات التي يتكون منها الاتحاد. وانطلاقاً من ذلك ينبغي ان يكون هناك نوع من التوازن بين مجلسي البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية بغية الوصول إلى الاستقرار القانوني داخل الدولة، وتحقيق المصلحة العامة فيها.

أهمية البحث: تكمن الأهمية الجوهرية لهذا البحث، حيث إنه يلقي الضوء على واحدة من أعقد المشاكل التي تعاني منها السلطة التشريعية الاتحادية في العراق، والتي ما زالت من دون حل الا وهي مشكلة إنشاء مجلس الاتحاد وكيفية توزيع الاختصاص التشريعي بينه وبين مجلس النواب؛ لما لذلك من أبعاد قانونية وسياسية، وما تتركه من آثار سلبية على مجمل الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في العراق. فبحثنا هذا يحاول ان يلمس أوجه ومظاهر هذه المشكلة لكي تتم معالجتها من قبل المعنيين بالأمر وصناع القرار في البلد.

أهداف البحث: يهدف هذا البحث بشكل أساسي إلى:

أولاً: - تسليط الضوء على أهم التجارب الدستورية الفيدرالية التي اثبتت التوازن الدستوري المطلوب بين مجلسي البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية. بغية الاستفادة منها من خلال العمل على إعادة دسترة الحياة السياسية وعمل المؤسسات الدستورية.

ثانياً: - إلى بيان مدى ضرورة إنشاء مجلس الاتحاد في العراق دستورياً بحيث يتم تنظيمه وتنظيم كيفية اختيار أعضائه وصلاحياته وفقاً لنصوص دستورية، من أجل تكملة مسيرة الفيدرالية في العراق بصورة صحيحة.

مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث في كون دستور جمهورية العراق لعام 2005، قد أخذ بالنظام الفيدرالي شكلاً للدولة، ونص في المادة (48) منه على ان السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد. وخصص الفرع الأول من الفصل الأول من الباب الثالث بأكمله لمجلس النواب، وترك أمر إنشاء مجلس الاتحاد في الفرع الثاني لقانون يسن من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي اعضائه. انطلاقاً من ذلك يأتي بحثنا للإجابة على جملة من أسئلة تدور حول هذه المشكلة، ومن أهمها:

- 1- كيف يمكن تحقيق التوازن الدستوري المطلوب بين مجلسي البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، كيف يمكن إيجاد الآليات والوسائل الدستورية التي يمكن بموجبها لمجلس الاتحاد ان يقف بوجه مجلس النواب وهو في حال تجاوزه للسلطة؟
 - 2- كيف يمكن للمشرع العادي توزيع الاختصاصات الدستورية بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب في حال نظمت كافة الاختصاصات الدستورية لمجلس النواب؟
 - 3- هل ترك المشرع الدستوري مجالاً لمجلس الاتحاد في حال تكوينه قانونياً من ممارسة الوظيفة التشريعية بصورة متساوية مع مجلس النواب؟
 - 4- هل باستطاعة المشرع العادي ان يجعل مجلس الاتحاد شريكاً لمجلس النواب في ممارسة اختصاصاته التأسيسية والتشريعية المنصوص عليها في الدستور.
- فرضية البحث:** تدور فرضية البحث بشكل أساسي حول فكرة مفادها: أن عملية تشريع القوانين في الدولة الفيدرالية هي عملية معقدة ومركبة تتطلب موافقة مجلسي البرلمان على مجملها؛ لأنها تمس مصلحة الاتحاد من جهة ومصلحة الوحدات المكونة له من جهة أخرى. ولكي يكون كذلك، لا بد من تنظيم دستوري يراعي التوازن المطلوب بين هذين المجلسين في ممارسة هذا الاختصاص. لذا، سيحاول هذا البحث التأكد من مدى صحة هذه الفرضية من عدمها، عبر اختبارها في الواقع الدستوري العراقي، بالاستناد إلى دراسة وتحليل نصوصه، ومقارنته بتجارب دستورية في دول فيدرالية محل البحث.
- منهجية البحث:** نعتد في كتابة بحثنا هذا على المنهج التحليلي والمقارن، وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية المتعلقة بموضوع البحث، وإجراء المقارنة بين موقف الدساتير محل الدراسة.
- هيكلية البحث:** لبيان الجوانب المتعلقة بموضوع البحث كافة سنقسم بحثنا هذا على ثلاثة مباحث، تناول المبحث الأول، ماهية ثنائية البرلمان، وقسمناه على مطلبين، خصصنا الأول لمفهوم الثنائية البرلمانية، في حين تناول المطلب الثاني، المغايرة بين مجلسي البرلمان، أما المبحث الثاني فقد تناول، التوازن بين مجلسي البرلمان في ممارسة الاختصاصات التأسيسية، وقسمناه على مطلبين، تناول الأول التوازن بين مجلسي البرلمان في اقتراح التعديلات الدستورية. في حين تناول الثاني، التوازن بين مجلسي البرلمان في الموافقة على اقتراح تعديل الدستور. ومن ثم نتناول في المبحث الثالث، التوازن بين مجلسي البرلمان في تشريع القوانين العادية وقسمناه على مطلبين نتناول في المطلب الأول التوازن بين مجلسي البرلمان في اقتراح القوانين العادية، في حين نتناول في المطلب الثاني التوازن بين المجلسين في مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها. وينتهي البحث بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها.

المبحث الاول

ماهية الثنائية البرلمانية

من المعلوم ان نظام ثنائية البرلمانية هي ضرورة حتمية في الدولة الفيدرالية؛ لأن هذه الدولة لا تتكون من أفراد فقط، بل تتكون من الدويلات التي تتحد فيما بينها، لذا تتطلب إدارة هذه الدولة أن تكون سلطتها التشريعية مكونة من مجلسين: أحدهما يمثل الشعب على اساس كثافة سكانية، في حين يتمثل الثاني الدويلات التي تتكون منها الاتحاد. ولبيان ماهية الثنائية البرلمانية وجب علينا ان نقسم هذا المبحث الى مطلبين وعلى النحو الآتي:

المطلب الاول

مفهوم الثنائية البرلمانية

تعني ثنائية السلطة التشريعية أن تتشكل البرلمان من مجلسين مختلفين يمارسان الاختصاصات الدستورية الممنوحة للسلطة التشريعية. وفي نطاق الدولة الفيدرالية يمثل أحدهما شعب الاتحاد، بينما الثاني يتمثل بالوحدات المكونة للدولة الفيدرالية. ولبيان ذلك ارتأينا أن نقسم هذا المطلب الى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

تعريف الثنائية البرلمانية

عرف نظام الثنائية البرلمانية بأنه: "تكوين البرلمان من مجلسين أو غرفتين يمارسان السلطة التشريعية، إما بتوزيع الاختصاص بينهما، أو التعاون فيما بينهما، ودستور الدولة يحدد كيفية تكوين المجلسين، وعادة ما يتم انتخاب المجلسين في الدول المتقدمة ديمقراطياً، في حين يتم انتخاب المجلس الأدنى من الشعب والمجلس الأعلى يتم تعيينه من قبل رئيس الدولة في الدول التي ما زالت في بداية الطريق الديمقراطي"⁽¹⁾.

وعرف أيضاً بأنه: "النظام الذي تتكون فيه الهيئة التشريعية من مجلسين يعهد إليهما بممارسة السلطة التشريعية بشكل أساس فضلاً عن بقية الاختصاصات الدستورية الأخرى. يمارسانها إما بشكل مشترك، وإما بتوزيع الاختصاصات بينهما، ويكفل دستور الدولة تنظيم أحكام تكوين المجلسين واختصاصاتهما"⁽²⁾.

كما عرف بأنه: "أن تناط السلطة التشريعية بمجلسين، حيث يشتركان هذان المجلسان في تولي مهمة التشريع بشكل رئيس؛ لأنه قد ينفرد أحدهما أحياناً في مهام أخرى من مهام

(1) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية: السلطة التشريعية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 83.

(2) د. غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص 79.

السلطة التشريعية"⁽¹⁾. أي ذلك النظام الذي يشكل فيه البرلمان من مجلسين، يحمل كل منهما اسماً يغير اسم المجلس الآخر⁽²⁾.

ويرى آخرون بأنه ذلك النظام الذي يراد منه "إناطة التشريع بمجلسين يتكون أحدهما بطريق الانتخاب، والآخر يتكون بطريق مختلف عن طريقة تكوين المجلس الأول المنتخب"⁽³⁾؛ وبالتالي فقد عرفه بعض آخر بأنه: "ان تتم ممارسة السلطة التشريعية من قبل بين هيتين برلمانيتين دستوريتين أحدهما مجلس النواب والذي ينبغي أن يكون مجلساً لممثلي الشعب، والآخر هو مجلس الأعيان أو الشيوخ، كما نص الدستور الاتحادي العراقي (مجلس الاتحاد)"⁽⁴⁾.

بناءً على ما تقدم، يمكن ان نعرف نظام ثنائية البرلمان بأنه ذلك النظام الذي تتكون فيه السلطة التشريعية من مجلسين دستوريين يمارسان الاختصاصات الدستورية والقانونية الممنوحة لهما سواء ان كانت بصورة متساوية أو غير متساوية.

ومن كل ما تقدم يمكن القول، ان وجود مجلسين تشريعيين يعد ضرورة أساسية في الدولة الفيدرالية، بحيث يمثل أحدهما الشعب على أساس كثافة سكانية، في حين يمثل الثاني مكونات الدولة الفيدرالية.

وانطلاقاً من ذلك، يطرح السؤال الآتي: ما العلاقة بين النظام الفيدرالي ونظام الثنائية البرلمانية؟ ولماذا تعد نظام الثنائية البرلمانية ضرورة أساسية للدولة الفيدرالية؟ للإجابة عن السؤال المذكور، سنتطرق إلى بيان ضرورة نظام ثنائية البرلمانية في الدولة الفيدرالية في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني

ضرورة نظام ثنائية البرلمانية في الدولة الفيدرالية

من المعلوم أن الدولة الفيدرالية قد نشأت إما عن طريق اتحاد عدة دويلات مع بعضها، أو عن طريق تفكك دولة موحدة بسيطة وتحويلها إلى دولة اتحادية. ومن هنا يمكن القول ان نظام الثنائية البرلمانية يعد ضرورة أساسية في الدولة الفيدرالية؛ لأن هذه الدولة لا تتكون من أفراد الشعب فقط، بل تتكون من اتحاد عدة دويلات (الأقاليم، الولايات، المقاطعات، الامارات، الكانتونات) تتمتع باستقلال ذاتي.

في هذا السياق، يمثل المجلس الأول (مجلس النواب) مصلحة الدولة الفيدرالية في مجموعها، أي مصلحة الاتحاد، ويمثل المجلس الثاني (المجلس الفيدرالي) مصالح الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، سواء كانت هذه الوحدات تمثل مناطق جغرافية معينة أو إحدى

- (1) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص347.
- (2) د. سليمان محمد الثنائية الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط6، دار الفكر العربي، مدينة نصر، 1996، ص98.
- (3) د. رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، دار الشؤون الثقافية العامة للطبع، بغداد، 2004، ص208. نقلاً عن: د. غانم عبد دهش عطية الكرعائي، المصدر السابق، ص78.
- (4) د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، بيروت، 2010، ص479.

المكونات المجتمعية المختلفة. وهذا هو في الواقع الدافع الرئيسي الذي أدى إلى الإبقاء على نظام الثنائية البرلمانية في الدول الفيدرالية⁽¹⁾.

وانطلاقاً من ذلك، فالفيدرالية هي الحل الأمثل لإدارة الدول ذات المساحة الجغرافية الواسعة؛ لأن المساحة الشاسعة للدولة تتطلب نوعاً من اللامركزية؛ كي تستطيع السلطة المركزية تقديم خدمات واحتياجات لسكانها المنتشرين في أماكن بعيدة عن المركز، ولتسهيل الأمور الإدارية أيضاً تلجأ الدول إلى التحول من دولة موحدة بسيطة إلى دولة اتحادية، مما يساعد على التطور والتقدم لتلك للوحدات التي تتكون منها الدولة الفيدرالية، بحيث تمنح اختصاصات كافية لإدارة شؤونها وتقديم المتطلبات والخدمات اللازمة لسكان مناطقها دون اللجوء إلى العاصمة؛ فهذه الوحدات أدرى بشؤون المواطنين القاطنين ضمن مناطقها واحتياجاتهم مثل روسيا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا والبرازيل⁽²⁾. ولكون هذه الوحدات لا تتمتع بالاستقلال التام في ممارسة كافة الاختصاصات الدستورية داخل الدولة بل تقوم السلطات الاتحادية بممارسة بعضها، لذا يجب أن تكون هناك ضمانات دستورية لمشاركتهم في السلطات الاتحادية، من هنا يظهر لنا مدى ضرورة وجود المجلس الثاني في الدولة الفيدرالية؛ لأنه ضمانات دستورية لمشاركة الوحدات المكونة للاتحاد في السلطة التشريعية الاتحادية.

من جانب آخر تكمن أهمية الفيدرالية في إدارة المجتمعات المتنوعة ثقافياً، أي تلك المجتمعات التي تتكون من القوميات والأديان والطوائف المختلفة لها خصوصيات موضوعية مختلفة، لا سيما في الدول التي تفتقر إلى الديمقراطية الحقيقية، فالتنوع الاجتماعي بحد ذاته يعد مبرراً لقيام الفيدرالية في الدول التي تتواجد فيها طوائف مختلفة وغير متجانسة فيما بينها، والتي لا يمكن أن تحكم وفقاً لنظام سياسي واحد في الدولة الموحدة، فيتم الاتفاق على تبني النظام الفيدرالي من أجل منح هذه المكونات استقلالها الجزئي لكي تنمي شخصيتها وتقوم بإشباع رغباتها القومية والدينية من جهة، ومشاركتها في السلطات الاتحادية وخصوصاً السلطة التشريعية عن طريق المجلس الثاني من جهة أخرى، من أجل الحفاظ على وحدة الدولة؛ لأن الإصرار على البقاء في ظل الدولة الموحدة البسيطة يؤدي إلى نشوء الصراع بين هذه المكونات، مما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي والأمني والاقتصادي في الدولة وتكون وحدتها وبقاؤها وتنميتها مهددة بالخطر⁽³⁾. حيث إن تلك الصراعات قد تؤدي إلى العودة إلى الدكتاتورية أو إلى الحروب الأهلية الدامية، إن لم تتم معالجتها بعناية، من هذا المنطلق وجدت الفيدرالية كحل مثالي لإدارة مثل هذه الدول التي تعاني من إشكالية الانقسامات

- (1) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص168.
- (2) حيدر سامي رشيد ومرتجى عبد الجبار مصطفى، النظام الفدرالي في العراق: دراسة مقارنة، مجلة أهل البيت، جامعة أهل البيت، العدد (24)، 2019، ص367-368.
- (3) لطيف مصطفى أمين، الفيدرالية وآفاق نجاحها في العراق، دار سرمد للطباعة والنشر، السليمانية، 2006، ص50.

الاثنية والعرقية⁽¹⁾. وان وجود المجلس الثاني يعد ضرورة أساسية لضمان مشاركة كافة المكونات المجتمعية في السلطة التشريعية الاتحادية.

المطلب الثاني

المغايرة بين مجلسي البرلمان

تتعدد أوجه الاختلاف والتباين بين مجلسي البرلمان، منها ما يتعلق بهيكلتهما من حيث عدد الاعضاء، وكيفية اختيارهم، وشروط العضوية، ومدة ولاية كل مجلسين، ومنها ما يتعلق بحجم الاختصاصات التي يتمتع بها كل منهما ونوعها. وعليه، ولبيان أوجه المغايرة بين مجلسي البرلمان، ارتأينا أن نقسم هذا المطلب الى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

المغايرة بين مجلسي البرلمان من حيث التكوين

بالرجوع إلى الدساتير الفيدرالية، نجد أن هناك تبايناً واختلافاً في التكوين بين مجلسي البرلمان، سواء من حيث عدد الاعضاء، أو كيفية اختيارهم، أو مدة ولاية كل منهما. ولبيان هذا التباين، نتناول ذلك على النحو الآتي:

أولاً: الاختلاف من حيث عدد الاعضاء

من خلال استقراء التجارب الدستورية في الدول الفيدرالية، نجد ان عدد الأعضاء في المجلس الفيدرالي، الذي يمثل الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، يكون اقل من نظرائهم في مجلس النواب، الذي يمثل الشعب على مستوى الاتحاد بأكمله، ومن الأمثلة على ذلك، قلة عدد اعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي، الذي يتكون من (100) شيخاً من أعضاء الكونغرس، مقابل عدد اعضاء مجلس النواب الذي يبلغ حوالي (435) نائباً⁽²⁾. وفي جمهورية الهند، يتكون مجلس الولايات من (250) عضواً، في يبلغ عدد أعضاء مجلس الشعب (552) عضواً⁽³⁾.

ثانياً: الاختلاف من حيث كيفية اختيار اعضاء المجلسين

بالرجوع الى الدساتير الفيدرالية التي تأخذ بنظام ثنائية البرلمان، نجد ان ثمة اختلافاً في كيفية اختيار الاعضاء، فعموماً، ينتخب مجلس النواب عن طريق الناخبين في الدولة، من خلال عملية انتخابية وطنية، إذ يعتمد تشكيل هذا المجلس على التمثيل السكاني، وبالتالي فإن كل نائب يمثل نسبة معينة من المواطنين، ويترتب على ذلك تفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون كل ولاية؛ نظراً لاختلاف عدد السكان فيها واختلاف عدد الناخبين⁽⁴⁾. أما الاسلوب

(1) إيليا سومين، السلم عبر الفدرالية يحد من الصراع الديني والاثني، مجلة أوراق عراقية، بغداد، العدد (4)، 2005، ص13. نقلاً عن د. نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005: الواقع وللمطوح، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية- جامعة بغداد، العدد (41)، 2009، ص52-53.

(2) المادة (2-3/1) من الدستور الأمريكي لسنة 1787.

(3) المادة (1/80) من الدستور الهندي لسنة 1949.

(4) آريان محمد علي، الدستور الفيدرالي، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2009، ص124.

المعتمد لاختيار اعضاء المجلس الفيدرالي، فإنه يختلف من دولة إلى أخرى. ففي بعض الدول، يتم اختيار اعضاء هذا المجلس بواسطة السلطات التشريعية للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، كما هو الحال في بوسنا وهيرزكوفينا⁽¹⁾، وفي دول أخرى، تختص المجالس التشريعية للولايات بانتخاب اعضاء المجلس الفيدرالي، مع منح رئيس الدولة صلاحية تعيين عدد من الاعضاء، كما هو الحال في جمهورية الهند، إذ ينتخب اعضاء مجلس الولايات من قبل المجالس التشريعية للولايات، فضلا عن تعيين الرئيس (12) عضواً يمثلون الفنون والمهن⁽²⁾.

وفي عدد قليل من الدول، يتم انتخاب اعضاء المجلس الفيدرالي مباشرة من الشعب كما هو الحال في كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السويسري⁽³⁾. كما نصت بعض الدساتير الفيدرالية على صلاحية الحكومات المحلية في تعيين اعضاء المجلس الفيدرالي، كما هو الحال في جمهورية ألمانيا الاتحادية⁽⁴⁾. وينص الدستور الكندي على انه يتم تعيين اعضاء مجلس الشيوخ من قبل رئيس الوزراء الفيدرالي، بناءً على ترشيحات من حكومات المقاطعات، ويحتفظ الاعضاء بمناصبهم حتى سن التقاعد البالغة (75) عاماً⁽⁵⁾. واخيراً، هناك تجارب دستورية تعتمد اساليب مختلطة لاختيار اعضاء المجلس الفيدرالي، كما هو الحال في بلجيكا إذ يتم انتخاب عدد منهم عن طريق الاقتراع المباشر والقسم الآخر عن طريق المجالس التشريعية الاقليمية، فيما يعين البعض من قبل اعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين⁽⁶⁾.

ثالثاً: الاختلاف من حيث مدة ولاية المجلسين

في الغالب، تكون مدة ولاية مجلس النواب اقصر من مدة ولاية المجلس الفيدرالي ؛ لأن المجلس الأول يمثل شعب الدولة على أساس الكثافة السكانية، ويخضع لرقابة شعبية تقتضي التجديد الدوري وازفاء الشرعية عليه من قبل الناخبين، أما المجلس الثاني، فيمثل مصالح الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، وهذه الوحدات، في الاصل، تخضع لرقابة سلطاتها المحلية، لذا نجد ان مدة العضوية لهذا المجلس غالباً ما تكون اطول من مدة ولاية

(1) المادة (6) من دستور بوسنا وهيرزكوفينا لسنة 1994.

(2) المادة (3/80) من الدستور الهندي لسنة 1949.

(3) حيث كان في الاصل يتم انتخاب اعضاء مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية بواسطة المجلس التشريعي لكل ولاية، واستمر هذا وضع أكثر من مائة عام. وفي عام 1913 أصبح الناخبون ينتخبون اعضاء هذا المجلس بصورة مباشرة. وكذا الحال بالنسبة للاتحاد السويسري، حيث كان في بادئ الامر تختص السلطات التشريعية للمقاطعات بصلاحية انتخاب اعضاء مجلس الكانتونات. لكن لا يتمسك بهذا الاسلوب الآن سوى عدد قليل من المقاطعات. أما باقي المقاطعات فان فإنها تعتمد انتخاب عام مباشر في اختيار اعضاء مجلس الكانتونات. للمزيد ينظر: لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011، ص126-132.

(4) المادة (1/51) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949.

(5) المادة (29) من الدستور الكندي لسنة 1867.

(6) المادة (67) من دستور بلجيكا لسنة 1994.

مجلس النواب، فعلى سبيل المثال، في الولايات المتحدة الأمريكية، تبلغ مدة عضوية مجلس الشيوخ ست سنوات، بينما لا تتجاوز مدة ولاية مجلس النواب سنتين فقط⁽¹⁾. وفي الهند، تستمر عضوية مجلس الولايات ست سنوات، مقابل خمسة سنوات لمجلس النواب. ومن صور الاختلاف الآخر في هذا الجانب ما هو قائم في جمهورية ألمانيا الاتحادية، حيث ترك الدستور صلاحية سحب أعضاء المجلس الفيدرالي بيد حكومات المقاطعات وهو أمر متروك لتقدير تلك الحكومات⁽²⁾. كما نجد في بعض الدساتير الأخرى أن أعضاء المجلس الفيدرالي يحتفظون بمناصبهم إلى حين بلوغ سن التقاعد، والتي حددت بـ(75) عاماً⁽³⁾.

رابعاً: الاختلاف من حيث شروط العضوية

تختلف الشروط الواجب توافرها في أعضاء المجلس الفيدرالي عن تلك المطلوبة للترشح لعضوية مجلس النواب، حيث جعلت معظم الدساتير الفيدرالية شروط العضوية في المجلس الفيدرالي أكثر صرامة وتعقيداً مقارنة بشروط عضوية مجلس النواب. ومن أبرز هذه الشروط هو شرط السن وشرط الجنسية، فعلى سبيل المثال، أشتراط الدستور الأمريكي، ألا يقل عمر المرشح لعضوية مجلس الشيوخ عن (30) عاماً. بينما يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ألا يقل عمره عن (25) عاماً. أما فيما يتعلق بشرط الجنسية والاقامة، فقد نص الدستور الأمريكي على أن يكون المرشح لعضوية مجلس الشيوخ حاصلاً على الجنسية الأمريكية منذ تسع سنوات على الأقل قبل الترشح. في حين اشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون حاصلاً عليها منذ سبع سنوات على الأقل⁽⁴⁾.

الفرع الثاني

المغايرة بين مجلسي البرلمان من حيث الاختصاصات

من خلال استقراء التجارب الدستورية، يتبين أن هناك تفاوتاً واختلافاً في ممارسة الاختصاصات الدستورية بين مجلسي البرلمان في الأنظمة الفيدرالية. ويمكن تصنيف توجهات الدول في هذا المجال ضمن ثلاث اتجاهات رئيسية:

أولاً: تفوق المجلس الفيدرالي على مجلس النواب في ممارسة الاختصاصات

تظهر بعض الدساتير الفيدرالية منح المجلس الفيدرالي نوعاً من التفوق في ممارسة بعض الاختصاصات الدستورية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، فعلى الرغم من وجود مساواة بين مجلسي الكونغرس (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) في مجال التشريعي، فإن مجلس الشيوخ يتفوق على مجلس النواب في ممارسة بعض الصلاحيات التنفيذية الهامة، مثل التصديق على المعاهدات التي يبرمها الرئيس، وتعيين كبار الموظفين. حيث يشترط الدستور للحصول على الموافقة في هذه الحالات أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين⁽⁵⁾.

(1) المادة (1-2/1) من الدستور الأمريكي لسنة 1787.

(2) المادة (1/51) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949.

(3) المادة (29) من الدستور الكندي لسنة 1867.

(4) المادة (1-2/1) من الدستور الأمريكي لسنة 1787.

(5) المادة (2-2/2) من الدستور الأمريكي لسنة 1787.

ثانياً: المساواة بين المجلسين من حيث الاختصاصات

بعض الدساتير تمنح المجلسين مكانة متساوية، بحيث تكون اختصاصاتهما متساوية. ويكون كل منهما مكماً للآخر⁽¹⁾. ومن الدول التي تبنت هذا الاتجاه: الاتحاد السويسري. إذ ينص الدستور السويسري لسنة 1999، على أن "يتداول كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات بشكل منفصل. وتجب موافقة المجلسين لصدور قرارات الجمعية الاتحادية"⁽²⁾.

أي أن القرارات الصادرة عن السلطة التشريعية في سويسرا لا تصبح نافذة إلا بعد موافقة كلا المجلسين (مجلس الكانتونات ومجلس الشعب). وعليه، فإن المشرع الدستوري في سويسرا منح المجلسين مكانة متساوية في ممارسة الاختصاصات الدستورية.

ثالثاً: تفوق مجلس النواب على المجلس الفيدرالي في ممارسة الاختصاصات

هناك بعض الدساتير الفيدرالية التي تمنح مجلس النواب موقعاً أقوى من المجلس الفيدرالي من حيث ممارسة الاختصاصات الدستورية، كما هو الحال في جمهورية ألمانيا الاتحادية، والهند، وأستراليا. فعند الرجوع إلى القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949، يتضح أن تفوق مجلس النواب (البوندستاغ) يظهر في عدة مجالات، منها: انتخاب المستشار وعزله، والتشريعات المتعلقة بالشؤون الخارجية والدفاع، ومنح الجنسية الألمانية، وتنظيم شؤون العملة والائتمان، والموازن والمكاييل والجمارك والتجارة وغيرها⁽³⁾. وفي مثل هذه الحالات، يمكن لمجلس النواب (البوندستاغ) أن يُصر على القانون الذي رفضه المجلس الفيدرالي، ويصدره رغم الرفض، وفقاً للإجراءات المحددة في الدستور.

المبحث الثاني

التوازن بين مجلسي البرلمان في ممارسة الاختصاصات التأسيسية

من المعلوم أن الدستور في الدولة الفيدرالية يوصف بأنه دستور جامد، إذ يتطلب تعديله إجراءات معقدة تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية. ونظراً للأهمية التي يتمتع بها الدستور الفيدرالي، فإن القاعدة المستقرة في هذا الخصوص تقضي باشتراك الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية بتعديل الدستور، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر عبر المجلس التشريعي الذي يمثل تلك الوحدات؛ منعاً لانتفاص استقلالها الذاتي. وقد تختلف درجة هذه المشاركة وطريقتها من دستور فيدرالي إلى آخر، إذ تتباين الدساتير في إجراءات تعديله.

(1) علي عبد الحسين جار الله ومنظر صبيح داود، فلسفة ثنائية السلطة التشريعية في الدول الموحدة والاتحادية، مجلة الشرائع للدراسات القانونية، مركز الشرائع لتنمية المهارات القانونية والإدارية، المجلد (3)، العدد (1)، 2023، ص 213.

(2) المادة (156) من الدستور السويسري لسنة 1999 وتعديلاته لغاية 2014. وتنص المادة (157) من الدستور نفسه على أنه: "1- يتداول مجلس الشعب ومجلس المقاطعات معاً في جلسات مشتركة تحت رئاسة رئيس مجلس الشعب للأغراض الآتية: إجراء الانتخابات؛ اتخاذ القرار بشأن تنازع الاختصاص بين السلطات الاتحادية العليا؛ إصدار العفو. 2- يجتمع مجلس الشعب ومجلس المقاطعات في جلسات مشتركة بالإضافة إلى ذلك في المناسبات الخاصة وللاستماع إلى بيانات المجلس الاتحادي".

(3) المادة (73) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949 وتعديلاته لغاية 2002.

وعليه، ولبيان التوازن المطلوب بين مجلسي البرلمان في هذا السياق، ارتأينا ان نقسم هذا المبحث الى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

التوازن بين مجلسي البرلمان في اقتراح التعديلات الدستورية

تبدأ عملية تعديل الدستور بالمبادرة بالتعديل من قبل الجهة المختصة دستورياً، نظراً لأهمية هذه المرحلة وخطورتها، لكونها تمس أسمى وثيقة قانونية في الدولة. وقد احاطت الدساتير هذه المرحلة بجملة من الضمانات الدستورية، بل فرضت على السلطة المختصة بها بعض القيود، سواء كانت شكلية أو موضوعية، عند لممارسة هذا الاختصاص. وفي نطاق الدول الفيدرالية التي تتبنى نظام الثنائية البرلمانية، ينبغي على المشرع الدستوري أن يراعي التوازن المطلوب بين مجلسي البرلمان في ممارسة هذا الاختصاص. وعليه، وبياناً هذا التوازن، ارتأينا ان نقسم هذا المطلب الى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

الجهة المختصة باقتراح التعديل الدستوري

يقصد باقتراح تعديل الدستور، إضافة أو حذف نص أو أكثر من نصوص الدستور أو استبدال أو تغيير نص أو بعض نصوصه القائمة بنصوص أخرى جديدة⁽¹⁾. أي هو "التعبير عن الإفصاح في الرغبة للقيام بتغيير في نصوص الدستور، وهو بذلك يكون المنطلق الطبيعي لإجراءات تعديل أحكام الدستور، وتتجسد أهميته في انه مفتاح عملية التعديل الدستوري والخطوة الأولى لها"⁽²⁾.

انطلاقاً من ذلك، يمكن القول ان اقتراح تعديل الدستور يعد الخطوة الاولى في عملية تعديل الدستور، وقد اختلفت الدساتير الفيدرالية في تحديد الجهة المختصة بتقديم الاقتراحات الدستورية، فمنحت بعض الدساتير هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية وحدها، أو للسلطة التشريعية وحدها، أو لكليهما معاً، أو اشتركت البرلمان مع الشعب في ممارسة هذا الاختصاص. وبما ان بحثنا يدور حول دور مجلسي البرلمان في هذا المجال. فسيكون التركيز على هذا الجانب تحديداً.

بالرجوع إلى التجارب الدستورية في الدول الفيدرالية، نجد ان الدستور الأمريكي لسنة 1787، نص على أن "يقترح الكونغرس، كلما رأى ثلثاً أعضاء المجلسين ضرورة لذلك،

(1) رينجير جميل شيخو، مسؤولية رئيس الجمهورية عن ممارسة صلاحياته الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون والإدارة-مدرسة القانون- جامعة دهوك، 2013، ص24.

(2) علي محسن مهدي، الإجراءات الشكلية والموضوعية لتعديل الدستور العراقي لسنة 2005، دار الرواد المزدهرة، بغداد، 2014، ص73.

تعديلات لهذا الدستور، أو يدعو، بناء على طلب الهيئات التشريعية لثلاثي مختلف الولايات، إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات، ...⁽¹⁾.

بناءً على ما تقدم، يمكن القول إن اقتراح تعديل الدستور الأمريكي قد يتم إما عن طريق مجلسي الكونغرس، وذلك بموافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس الشيوخ إلى جانب ثلثي أعضاء مجلس النواب، أو بواسطة مؤتمر يدعو إليه الكونغرس بناءً على طلب ثلثي المجالس التشريعية للولايات المختلفة. أي إن مجلس النواب لا يستطيع بمفرده تجاوز مجلس الشيوخ في هذه الحالة، لأن عملية اقتراح تعديل الدستور تعد عملية مشتركة بين مجلسي الكونغرس، وخلاصة القول، إن الدستور الأمريكي منح مجلسي الكونغرس اختصاصات متساوية فيما يتعلق باقتراح التعديل الدستوري.

وبالرجوع إلى القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949، نجد أنه نص على أن "لا يجوز تعديل القانون الأساسي إلا بقانون يُغير نصه بشكل واضح أو يكمله. ويتطلب أي قانون من هذا القبيل موافقة ثلثي أعضاء البوندستاغ وثلثي الأصوات في البوندسرات"⁽²⁾.

ويتضح من هذا النص أن الدستوري الألماني قد ساوى بين مجلسي البرلمان فيما يتعلق باقتراح تعديل الدستور، ولم يمنح أحد المجلسين هذا الاختصاص بمفرده، بل جعله اختصاصاً مشتركاً بين المجلسين، وبناءً على ذلك، يمكن القول إن المشرع الدستوري الألماني قد راعى التوازن الدستوري المطلوب بين مجلسي البرلمان (البوندستاغ والبوندسرات) في هذا الجانب. وفي سويسرا، أشار الدستور السويسري لسنة 1999، إلى أنه "1- يمكن اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي من الشعب أو من كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات. كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك. 2- إذا كانت المبادرة من الشعب أو إذا كان مجلس الشعب ومجلس المقاطعات غير متفقين، يعود قرار إجراء المراجعة الشاملة للشعب. 3- إذا وافق الشعب على مبدأ المراجعة الشاملة يُعاد انتخاب مجلس الشعب ومجلس المقاطعات من جديد"⁽³⁾. كما نص على أنه "يمكن طلب المراجعة الجزئية للدستور الاتحادي من الشعب. كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك"⁽⁴⁾.

بناءً على ما تقدم، يمكن القول إن المشرع الدستوري السويسري فرق بين التعديل الكلي والتعديل الجزئي للدستور، وحدد الجهات المخولة باقتراح تعديل الدستور، ففي حالة المراجعة الشاملة للدستور، منح الدستور صلاحية اقتراح التعديل لكل من الشعب، أو لكل من مجلسي الجمعية الاتحادية (مجلس الشعب ومجلس المقاطعات) على انفراد. كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك. أما في حال التعديل الجزئي، فقد أشار الدستور إلى أنه طلب المراجعة الجزئية للدستور الاتحادي يمكن أن يقدم من الشعب. كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك.

(1) المادة (5) من الدستور الأمريكي لسنة 1787.

(2) المادة (79) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949.

(3) المادة (193) من الدستور السويسري لسنة 1999 وتعديلاته لغاية 2014.

(4) المادة (194) من الدستور السويسري لسنة 1999 وتعديلاته لغاية 2014.



من هنا، يمكن القول إن المشرع الدستوري منح صلاحية اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي لكل من: الشعب، ومجلس الشعب، ومجلس المقاطعات، والجمعية الاتحادية. وهذا يعد بحد ذاته ضماناً للتوازن الدستوري المطلوب بين مجلسي البرلمان، إذ إن باستطاعة كل من المجلسين المبادرة بتعديل الدستور بصورة شاملة، كما يمكن لهما أيضاً اقتراح التعديل الجزئي للدستور ضمن الصيغة الجمعية.

وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام 2005، نجد أنه نص على التعديل في مادتين دستوريتين وهما المادة (126) والذي هو الأصل في التعديل والمادة (142) والذي هو الاستثناء على الأصل. وقد نصت الأولى على أنه: "أولاً:- لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس (5/1) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور ...". في حين نصت الثانية على أنه "أولاً:- يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها. ثانياً:- تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها،..."

من هنا يمكن أن نستنتج أن المشرع الدستوري منح صلاحية اقتراح التعديل إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو إلى خمس (5/1) أعضاء مجلس النواب، استناداً إلى المادة (126) من الدستور، دون أن يكون لمجلس الاتحاد أي دور في هذه المرحلة. كما أعطت المادة (142) من الدستور لمجلس النواب صلاحية تشكيل لجنة من أعضائه مهمتها تقديم توصيات بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، أي أن مجلس النواب هو المختص باقتراح تعديل الدستور.

ومن خلال إجراء المقارنة بين مواقف الدساتير الفيدرالية، نجد أن المشرع الدستوري في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية قد منح صلاحية اقتراح تعديل الدستور لكلا مجلسي البرلمان، وجعل هذا الاختصاص مشتركاً بين جناحي السلطة التشريعية، وبذلك راعى التوازن الدستوري المطلوب بين المجلسين. أما في سويسرا، فقد وزعت صلاحية المبادرة بتعديل الدستور بين الشعب والجمعية الاتحادية، وقد منح الدستور كلا مجلسي الجمعية الاتحادية صلاحية متساوية في اقتراح تعديل الدستور.

في المقابل، يتبين أن موقف المشرع الدستوري في جمهورية العراق، يختلف عن المواقف السابقة، إذ وزع هذه الصلاحية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بقطبيها (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين) وقدر تعلق الأمر بالتوازن بين مجلسي البرلمان منح مجلس النواب وحده، دون مجلس الاتحاد، صلاحية اقتراح تعديل الدستور، استناداً إلى المادتين (126 و 142). وبذلك يمكن القول إن التوازن بين مجلسي البرلمان لم يراع في هذا الجانب. وعليه، فإن موقف المشرع العراقي لا ينسجم مع فلسفة النظام الفيدرالي، إذ إن الدستور الفيدرالي هو الوثيقة القانونية التي تهرم بين الوحدات المكونة للاتحاد، وبموجبها

ينشأ الكيان الاتحادي، وبالتالي لا يكون من المنطقي تعديل هذا الدستور دون إشراك المجلس الذي يمثل تلك الوحدات.

الفرع الثاني

تقييد اختصاص مجلسي البرلمان في اقتراح تعديل الدستور

يرى بعضهم ان المقصود بتقييد اقتراح تعديل الدستور هو "صعوبة إجراء تعديل لئلا يتعرض النظام القانوني للتصدع في حالة حصوله، فهذا يعني وقوف العمل بالقاعدة القانونية السابقة، وانقطاعاً لاستمرار النظام، والتقييد في سلطة التعديل قد يكون جزئياً وقد يكون مؤقتاً"⁽¹⁾.

انطلاقاً من ذلك، وكما بينا، ان الدساتير الفيدرالية قد حددت الجهة أو السلطة التي لها صلاحية تقديم اقتراح تعديل الدستور، كما بيّنت الاجراءات الواجب اتباعها لممارسة هذه الصلاحية. إلا ان ذلك لا يعني أن السلطات المختصة بتقديم اقتراحات التعديل لها الحرية المطلقة في هذا المجال، بل نجد أنها تخضع في ممارستها لهذه الصلاحية لبعض القيود التي تشير إليها الدساتير صراحة. وتتمثل هذه القيود في منع أو حظر تعديل الدستور، سواء أكان هذا المنع زمنياً أو موضوعياً.

1- **الحظر الزمني:** يقصد بهذا المنع عدم جواز إجراء أي تعديل على أي نص أو مادة في الدستور خلال فترة زمنية معينة تقدر بأنها كافية لنفاذ وثبات أحكام الدستور وتحقيق الغاية أو الهدف الذي وضعت من أجله⁽²⁾.

ومن خلال استقراء التجارب الدستورية في الدول الفيدرالية، نجد ان الدستور الأمريكي أخذ بهذا النوع من الحظر، إذ منع إجراء أي تعديل على احكامه قبل عام (1808). وكذلك أشار الدستور العراقي، إلى هذا النوع من الحظر وذلك بقوله (لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ...) ⁽³⁾.

2- **الحظر الموضوعي:** ويراد به عدم جواز تعديل بعض نصوص الدستور في أي وقت من الأوقات، أو لفترة معينة، رغبة منها في المحافظة على دعائم نظام الحكم الذي أقامته⁽⁴⁾.

بناءً على ما تقدم، يمكن القول إن لجوء بعض الدساتير الجامدة إلى استبعاد مسائل معينة من نطاق التعديل بشكل دائم ومطلق، يراد به حماية الدعائم والركائز الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي، أو بعض نواحي ذلك النظام، وضمان بقاء هذه الدعائم والركائز

(1) د. اسماعيل الغزال الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996، ص 37-38.

(2) د. نعمان أحمد الخطيب، المصدر السابق، ص 512.

(3) المادة (126/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(4) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1992، ص 518.

دون تبديل أو تعديل⁽¹⁾. وبالرجوع إلى الدساتير الفيدرالية محل الدراسة، نجد أن المشرع الدستوري الأمريكي أشار صراحة إلى عدم جواز إجراء أي تعديل دستوري يقضي بحرمان أية ولاية من حقها في المساواة في الاقتراع في مجلس الشيوخ مع الولايات الأخرى، بدون موافقتها⁽²⁾. كما أشار الدستور الألماني على أنه: "لا تُقبل أي تعديلات على هذا القانون الأساسي تؤثر على تقسيم الاتحاد إلى ولايات، أو على المشاركة المبدئية في عملية التشريع، أو على المبادئ الواردة في المادة 1 والمادة 20"⁽³⁾. أي إنه ينبغي على السلطة المختصة بتقديم اقتراح التعديل مراعاة ما ورد في هاتين المادتين عند المبادرة بتعديل الدستور.

وفيما يتعلق بالدستور السويسري، نجد أنه نص -إلى جانب القيود الموضوعية- على قيود شكلية أيضاً، وتتمثل القيود الموضوعية فيما ورد في المادة (4/193) التي تنص على أنه: (لا يجوز انتهاك القواعد الملزمة في القانون الدولي) كما أشارت المادة (2/194) إلى أن: (يجب الحرص على أن تحترم المراجعة الجزئية مبدأ وحدة محتوى الدستور وألا تنتهك القواعد الملزمة في القانون الدولي). أما القيد الشكلي فيتجسد في ينبغي الفقرة (3) من المادة التي تنص على أن: (يجب أن تحترم المبادرة الشعبية بالمراجعة الجزئية وحدة الشكل).

انطلاقاً من ذلك، ينبغي على المشرع الدستوري احترام المبادئ الدستورية الواردة في الدستور بوصفها هي المعبر الحقيقي والاساسي عن الفلسفة التي تعتنقها الدولة من جميع الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها وعدم الخروج عنها في حال اقتراح تعديل جزئي للدستور. فضلاً عن ذلك فإن محتوى الدستور وموضوعاته يشمل جميع القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة زيادة على تلك التي تنظم السلطة السياسية والقواعد الاقتصادية والاجتماعية الموجهة لها، والمبادئ التي تخص بالحقوق والحريات العامة، بمعنى أن الدستور يحتوي على القواعد القانونية المتعلقة بتنظيم السلطة السياسية وحرية الأفراد في الدولة⁽⁴⁾.

أما فيما يتعلق بالقيد الشكلي الخاص بهيكلية الدستور (الديباجة، المتن، الأحكام الختامية، الملاحق) فإنه لا يفيد مجلسي البرلمان؛ لأنه يخص الشعب فقط، كما أشارت إليه المادة (3/194) من الدستور.

وبالرجوع إلى الدستور العراقي، فإنه أشار إلى أنه "لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام..."⁽⁵⁾.

(1) ينظر كل من د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، جامعة الكويت، الكويت، 1972، ص 661؛ د. احمد سليم سعيان، الأنظمة الدستورية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 73.

(2) المادة (5) من الدستور الأمريكي لسنة 1787.

(3) المادة (79) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949.

(4) د. غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، المصدر السابق، ص 205.

(5) المادة (126/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

أي إذا بادرت السلطة المختصة بتقديم اقتراح تعديل الدستور، فعليها مراعاة هذه القيود، إذ لا يجوز إجراء التعديل إلا بموافقة برلمان الاقليم المعني، وكذلك موافقة أغلبية سكانه.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

- 1- د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 2- د. أحمد سليم سعيان، الأنظمة الدستورية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
- 3- د. اسماعيل الغزال الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996.
- 4- أريان محمد علي، الدستور الفيدرالي، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2009.
- 5- د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، بيروت، 2010.
- 6- د. حميد حنون، الأنظمة السياسية، ط3، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2010.
- 7- د. دوود مراد حسين، سلطات الرئيس الأمريكي بين النص الدستوري والواقع العملي، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2006.
- 8- راشد عبد الرحمن أحمد العسيري، المجالس النيابية وعلاقتها بالشورى في الإسلام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
- 9- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط6، دار الفكر العربي، مدينة نصر، 1996.
- 10- عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، ج1: في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب، النجف، 1972.
- 11- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1992.
- 12- د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 13- عبد الوهاب محمود خدر، الجمود الدستوري وأثره في تعديل الدستور، مطبعة روكسانا، أربيل، 2013.
- 14- علي محسن مهدي، الإجراءات الشكلية والموضوعية لتعديل الدستور العراقي لسنة 2005، دار الرواد المزدهرة، بغداد، 2014.
- 15- د. عصام علي الدبس، النظم السياسية: السلطة التشريعية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 16- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دار ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
- 17- د. غانم عبد دهش عطية الكرعائي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
- 18- لطيف مصطفى أمين، الفيدرالية وآفاق نجاحها في العراق، دار سرمد للطباعة والنشر، السليمانية، 2006.
- 19- لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011.
- 20- د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2006.
- 21- د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.

- 22- د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية (الفدرالية)، مكتبة السنهوري، بيروت، 2017.
 - 23- د. يوسف حاشي، في نظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- ثانياً: الرسائل والأطاريح**
- رينجبر جميل شيخو، مسؤولية رئيس الجمهورية عن ممارسة صلاحياته الدستورية، رسالة ماجستير، فاكنتي القانون والإدارة-سكول القانون- جامعة دهوك، 2013.
- ثالثاً: البحوث**
- 1- حيدر سامي رشيد ومرتجى عبد الجبار مصطفى، النظام الفدرالي في العراق: دراسة مقارنة، مجلة أهل البيت، جامعة أهل البيت، العدد (24)، 2019.
 - 2- علي عبد الحسين جار الله ومنظر صبيح داود، فلسفة ثنائية السلطة التشريعية في الدول الموحدة والاتحادية، مجلة الشرائع للدراسات القانونية، مركز الشرائع لتنمية المهارات القانونية والإدارية، المجلد (3)، العدد (1)، 2023.
 - 3- عمار طه شهاب محمد ود. أحمد فاضل حسين، مناقشة القوانين والتصويت عليها في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005م ودورها في تحقيق الأمن القانوني للأفراد، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة ديالى، المجلد (12)، العدد (2)، 2023.
 - 4- د. نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005: الواقع وللطموح، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية- جامعة بغداد، العدد (41)، 2009.

رابعاً: الدساتير والانظمة الداخلية

- 1- الدستور الأمريكي لسنة 1787.
- 2- الدستور الكندي لسنة 1867.
- 3- القانون الاساسي لجمهورية المانية الاتحادية لسنة 1949.
- 4- الدستور الهندي لسنة 1949.
- 5- دستور بوسنا وهيرزوفينا لسنة 1994.
- 6- دستور بلجيكا لسنة 1994.
- 7- الدستور السويسري لسنة 1999 وتعديلاته لغاية 2014.
- 8- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- 9- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2022.

List Of References

First: Books

1. Badr, A. S. (2003). The legislative competence of the head of state in the parliamentary system. Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
2. Suayfan, A. S. (2008). Constitutional systems and general constitutional principles. Al-Halabi Legal Publications, Beirut.
3. Al-Ghazal, I. (1996). Constitutions and political institutions. Az-Zein Printing and Publishing, Beirut.
4. Mohammed Ali, A. (2009). The federal constitution. Kurdistan Center for Strategic Studies, Sulaymaniyah.

5. Al-Hindawi, J. (2010). Constitutional law and political systems. Al-Aref Publications, Beirut.
6. Hanoun, H. (2010). Political systems (3rd ed.). Al-Atak Book Industry, Cairo.
7. Hussein, D. M. (2006). The powers of the U.S. President between constitutional text and practical reality. Academic Book Center, Amman.
8. Al-Asiri, R. A. R. A. (2012). Parliamentary councils and their relation to Shura in Islam. Al-Halabi Legal Publications, Beirut.
9. Al-Tamawi, S. M. (1996). The three authorities in contemporary Arab constitutions and in Islamic political thought (6th ed.). Dar Al-Fikr Al-Arabi, Nasr City.
10. Al-Bakri, A. (1972). Introduction to the study of law and Islamic Sharia (Vol. 1: On the theory of the legal rule and the Sharia rule). Al-Adab Press, Najaf.
11. Abdullah, A. G. B. (1992). Political systems and constitutional law. Al-Dar Al-Jami'iyya, Alexandria.
12. Alwan, A. K. (2009). Political systems and constitutional law. Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman.
13. Khader, A. W. M. (2013). Constitutional rigidity and its effect on amending the constitution. Roxana Press, Erbil.
14. Mahdi, A. M. (2014). Procedural and substantive aspects of amending the 2005 Iraqi Constitution. Dar Al-Rowad Al-Muzdahira, Baghdad.
15. Al-Dabbas, I. A. (2011). Political systems: The legislative authority. Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman.
16. Al-Shukri, A. Y. (2004). Principles of constitutional law and political systems. Itrak Publishing and Distribution, Cairo.
17. Al-Kar'awi, G. A. D. (2017). Organizing constitutional competences in the parliamentary dualism system. Arab Center for Publishing and Distribution, Cairo.
18. Amin, L. M. (2006). Federalism and its prospects for success in Iraq. Sardam Publishing, Sulaymaniyah.
19. Hussein, L. O. (2011). The principle of participation in the federal state. Al-Sanhouri Library, Baghdad.
20. Fahmi, M. A. Z. (2006). Political systems and constitutional law. University Publications House, Alexandria.
21. Al-Khatib, N. A. (2006). The mediator in political systems and constitutional law. Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman.
22. Kazem, H. M. (2017). Legislation of laws and the role of legislative and executive authorities in federal systems. Al-Sanhouri Library, Beirut.
23. Hashi, Y. (2009). On the theory of constitutionality. Al-Halabi Legal Publications, Beirut.

Second: Theses and Dissertations

1. Sheikho, R. J. (2013). The responsibility of the President of the Republic for exercising constitutional powers (Master's thesis). Faculty of Law and Administration, School of Law, University of Duhok.

Third: Research Articles

1. Rashid, H. S., & Mustafa, M. A. J. (2019). The federal system in Iraq: A comparative study. Ahl Al-Bayt Journal, Ahl Al-Bayt University, (24).

2. Jarallah, A. A. H., & Dawood, M. S. (2023). The philosophy of bicameralism in unitary and federal states. Al-Sharai Journal of Legal Studies, Al-Sharai Center for Legal and Administrative Skills Development, 3(1).

3. Mohammed, A. T. S., & Hussein, A. F. (2023). Discussion and voting on laws under the 2005 Iraqi Constitution and their role in achieving legal security for individuals. Journal of Legal and Political Sciences, College of Law and Political Science, University of Diyala, 12(2).

4. Saleh, N. M. (2009). Federalism in the 2005 Iraqi Constitution: Reality and aspirations. Journal of International Studies, Center for Strategic and International Studies, University of Baghdad, (41).

Fourth: Constitutions and Internal Regulations

1. Constitution of the United States (1787).

2. Constitution of Canada (1867).

3. Basic Law for the Federal Republic of Germany (1949).

4. Constitution of India (1949).

5. Constitution of Bosnia and Herzegovina (1994).

6. Constitution of Belgium (1994).

7. Constitution of Switzerland (1999, with amendments up to 2014).

8. Constitution of the Republic of Iraq (2005).

9. Rules of Procedure of the Iraqi Council of Representatives (2022).

