مجلسي السطلة التشريعية بموجب دستور 2005 النافذ

أ.م.د كريم زيدان خلف أ.د فوزي حسين سلمان
جامعة كركوك– كلية القانون والعلوم السياسية – قسم القانون

The Two Chambers of the Legislative Authority under the 2005 Constitution in Force

Asst. Prof. Dr. Kareem Zaidan Khalaf
Prof. Dr. Fawzi Hussein Salman
University of Kirkuk – College of Law and Political Science – Department of Law

المستخلص: بعد التطور السياسي والاقتصادي وتسارع الاحداث على مستوى العالم, برز الشكل الاتحادي للدول بنسب يفوق بها غيره من الاتحادات, بالتالي فإن هذه التركيبة على شكل الدولة ومؤسساتها, تحتاج لأساليب مختلفة في ادارة وتوزيع السلطات بين مستويات الاتحاد وهذا حتماً يتوقف على الطريقة التي نشأ بها الاتحاد, ناهيك عن ان هذه الدول عادةً ما تكون مختلفة البنيان والتوزيع السكاني والتعددية واختلاف الطبقات الاجتماعية والآراء غير الموحدة ستكون من سمات هذه الدول, اضافة الى الاختلاف في الشكل بين اقسام الاتحاد الذي يولد جدلاً كبيرا, اذ ان هذه الدول عادةً ما تأتي متكونة من اقسام وولايات كبيرة واخرى صغيرة, وهذه الاخيرة عندما ترغب في الانضمام الى الاتحاد فإنها حتماً وقبل كل شيء تبحث عن ضمانات تكفل حقوقها امام مد الولايات الكبيرة, وهذه الضمانات في اغلب الاحيان تكون سياسية تتعلق بمدى مشاركة تلك الاقسام في ممارسة السلطة بالقدر الذي يضمن مصالحها, لهذا ينادي البعض دائماً بأن الشكل الاتحادي للدولة يفرض الاخذ بمبدأ ثنائية المجالس التشريعية حتى يكون احد هذه المجالس بمثابة صمام امان بالنسبة للأقاليم الصغيرة.

الكلمات المفتاحية: السلطة التشريعية ، دستور 2005، الدولة الاتحادية.

ABSTRACT :After the political and economic development and the acceleration of events worldwide, the federal system of States has outperformed other systems. Accordingly, this composition in the State and its institutions requires different methods in the management and distribution of powers to the levels of federalism. This inevitably depends on the way whereby the federal system arose. Not to mention that these States are usually different in the structure, population distribution, diversity, different social classes and non-unified opinions that will be characteristics of these States. In addition, there is difference in form between the federal sections, generating a great controversy as these States usually consist of divisions and big and small regions. In case if these regions want to join the federal system, they are inevitably and above all looking for guarantees to guarantee their rights in the face of the extension of great States. These guarantees are often political concerning the extent to which those divisions participate in the exercise of power as much as they guarantee their interests. Thus, some politicians always believe that the federal system of the State imposes the principle of bilateral legislative councils so that one of these councils serves as a safety controller for small regions.

Keywords: Legislative authority, 2005 Constitution, federal state.

المقدمة: اصبحت الديمقراطية في عالمنا المعاصر هي الحل الانساني الاكثر ترجيحا ونجاحا لحل المشكلات السياسية للحياة الاجتماعية, وقد تعاظم الاهتمام بها واتسع نطاق المطالبة بتحقيقها في كل المجتمعات والاوساط .

واذا كانت الديمقراطية قد اثبتت نجاحها لإيجاد الحلول للكثير من المشاكل التي يثيرها الانفراد بالسلطة واختلاف المصالح المتعددة في المجتمع الواحد, فان النظام الفدرالي(الدولة الاتحادية) وعبر مختلف تطبيقاتها قدمت هي الاخرى الكثير من الحلول للمشاكل التي يثيرها التنوع والتعدد القومي والاثني في تلك الدول من خلال قيامها بتوزيع وتعدد مركز اتخاذ القرار على اسس ديمقراطية، ففي الدول الاتحادية التي تأخذ بالنظام البرلماني هناك ثنائية في السلطتين التشريعية والتنفيذية, فثنائية السلطة التشريعية يفرضها الشكل الاتحادي للدولة, بمعنى هناك مجلس يمثل جميع مواطني دولة الاتحاد ومجلس اخر يشكل ضمانة هامة لحماية مصالح الاقاليم خاصة عند سن التشريعات وايجاد نوع من التوازن بين مصالح الاقاليم وبين مصلحة الدولة الاتحادية.

اهمية الدراسة :-

تنبع اهمية الموضوع من ان تغيير النظام السياسي في العراق بعد عام 2003 رتب عدة نتائج, كان من اهمها تغيير في طبيعة نظام الحكم وشكل الدولة وتركيبتها الدستورية, حيث بدأ التحول في نظام الحكم السياسي من نظام تركيز للسلطة الى نظام توزيع وتقاسم للسلطة, كما جرى التحول في تكوين الدولة من الدولة الموحدة البسيطة الى الدولة المركبة الاتحادية, وجرى توثيق القواعد الدستورية المنظمة لذلك في وثيقتين دستوريتين هما : قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام 2004 ودستور عام 2005، لذا وبعد هذا التغيير الجوهري في شكل الدولة ونظامها السياسي فان اهمية الموضوع تتمثل في دراسة وتناول مجلسي السلطة التشريعية في النظام البرلماني الاتحادي الذي تبناه دستور عام 2005 النافذ, والبحث في موضوع ازدواجية او ثنائية المجلسين في السلطة التشريعية والبحث كذلك في اهمية تشكيل المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) وتتبع اثر الاسباب التي حالت دون تشكيله, وجدوى تشكيله من عدمها.

اشكالية الدراسة :-

غالبية الفقه الدستوري يربط الثنائية التشريعية بالشكل الاتحادي للدولة والنظام البرلماني، وهذا في الحقيقة محل شك بالنسبة لنا، اذ اننا نعتقد بان ظروف ومعطيات واقع الدول هو الذي يؤدي الى تبني نظام وشكل معينين، لان دراسة الواقع ومن ثم الاخذ بالنظام الاقرب له هو معيار نجاح الدول، ومادامت الدراسة في العراق فأننا سوف نولي اهتماماً للوضع العراقي في ثنايا الدراسة، ولان المشكلة تكمن في العراق تحديداً عندما تبنى المشرع الدستوري في العراق بعد تغيير نظام الحكم عام 2003 فلسفة جديدة تقوم على اساس تقييد السلطة وتوزيعها, واعتقد المؤسس الدستوري ان ذلك يتحقق من خلال تغيير تركيبة الدولة من موحدة بسيطة الى دولة اتحادية واثار هذا النهج اشكالية رئيسية على مستوى السلطة التشريعية، اذ ان جميع الاشكال الحديثة للديمقراطية تعطي موقعا محورياً للمجالس التشريعية التي يتم اختيار اعضائها بالاقتراع العام من خلال انتخابات حرة وعادلة ومنتظمة, الا انه هناك ثمت مخاوف حول قدرة مجلس منتخب واحد على تمثيل مجتمع متنوع , بحيث يكون وجود مجلس تشريعي ثانٍ اكثر دقة واكتمالاً للمجتمع مع تمثيل اكبر للأقليات المناطقية والطائفية وغيرها, ولكن المشكلة الاساسية تكمن في المفارقة الموجودة بين وحدة الاسس التي اعتمدت نظرياً لأنشاء المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية وتعدد الانماط التي شكل عليها هذا المجلس عملياً في الدول الفيدرالية المقارنة وهذه المشكلة تفرض البحث عن اجوبة لعدة اسئلة حول ماهية العلاقة بين المجلس التشريعي الثاني وطبيعة تكوين الدولة الفدرالية؟ وما العلاقة بين هذا المجلس والمبادئ التي تقوم عليها هذه الدولة فهل تفترض طبيعة تكوين الدولة الفيدرالية والمبادئ التي تقوم عليها هذه الدولة فهل تفترض طبيعة تكوين الدولة الفيدرالية والمبادئ التي تقوم عليها ضرورة انشاء مجلس تشريعي ثانٍ في البرلمان دائماً؟ ام ان انشاء المجلس التشريعي الثاني يرتبط بظروف كل دولة فيدرالية ؟ ثم انه في العديد من السياقات يمكن للمجلس الثاني ان يضيف تعقيدات وتأخيرات ونفقات اضافية دون ان يحقق الغاية من وجوده فيما يتعلق بتمثيل الاقاليم المكونة للدولة الفيدرالية التمثيل الحقيقي وكذلك فلترة التشريعات التي تصدر من المجلس الاول بالتالي فأن هيئة تشريعية مكونة من مجلس واحد حسن التصميم مع توازنات وضوابط من خارج البرلمان قد

تكون اكثر ملائمةً وتحقيقاً للغايات، ثم هل ان انماط تكوين المجلس الثاني وتنظيم العضوية فيه وتحديد اختصاصاته تتشابه من دولة فدرالية الى اخرى؟ ام ان هناك اختلافٌ في ذلك خصوصاً اذا ما امعنا النظر في الثغرات والعيوب التي تعتري الدستور العراقي النافذ لعام 2005 فيما يخص تنظيم السلطة التشريعية والنص على وجود مجلس الاتحاد دون تحديد اختصاصاته وتشكيله وشروط عضويته وعلاقته بمجلس النواب، وتركيز جميع الاختصاصات التشريعية بيد مجلس النواب بالرغم من النص الدستوري القاضي بتشكيل مجلس النواب .

تساؤلات الدراسة :- يمكن في هذا الصدد طرح جملة تساؤلات ومنها :

1- ثنائية السلطة هل هي قدر الدولة الاتحادية بحيث لابد ان يقوم نظام الحكم فيها قائم على اساس وجود ثنائية في السلطة الواحدة بمعنى ان يكون هناك قطبين للسلطة داخل السلطة التشريعية ؟

2- من اين تبدأ نقطة الانطلاق, من كون الدولة الاتحادية نظامها برلماني يقوم على اساس ثنائية السلطة؟ ام العكس بمعنى نظام ثنائية السلطة يكون في الوجه البرلماني لإدارة الحكومة في ظل الدولة الاتحادية؟

3- ما هو الذي تملكه كل سلطة حيال السلطة الاخرى؟ وما هي حدود كل سلطة حيال الاخرى؟ وما الذي يضمن قيام بقاء التوازن؟

4- والسؤال الاهم هل طبق النظام الاتحادي البرلماني في العراق على الوجه السليم كما في الدول الاتحادية ذات الانظمة البرلمانية؟ ام اختلف الامر وتقلب بحيث تحبو وتسيطر احدى السلطات على الاخرى في احيانٍ كثيرة.

منهجية الدراسة :-

لدراسة هذا الموضوع ارتأينا الاستعانة بالمنهج التحليلي لعرض مشكلة الدراسة وبيان النصوص الدستورية المتعلقة بها وتحليلها ومن ثم ابداء الرأي المناسب بشأنها, كما سنتبع اسلوب المنهج المقارن من خلال اجراء المقارنة بين النصوص الدستورية في العراق المتعلقة بموضوع الدراسة مع النصوص الدستورية ذاتها لمثيلاتها في الدول الفدرالية التي تأخذ بالنظام البرلماني

المبحث الاول

ماهية ثنائية السلطة التشريعية

لا يكفي لقيام الدولة توافر عنصري الشعب والاقليم فقط، وانما يلزم فضلاً عن ذلك وجود سلطة عليا ذات سيادة تخضع لها الجماعة وتطيع اوامرها، ويعد ركن السلطة من اهم اركان الدولة وعنصرها المميز، وهذه السلطة عادةً قد تكون أُحادية الجانب وقد تكون ثنائية، سواء اكانت تشريعية ام تنفيذية بحسب شكل ونظام الدولة وفق دستورها السائد، ففي النظام البرلماني الاتحادي فان الثنائية تعني وجود رئيسان على رأس السلطة، اي وجود قطبين يمارسان السلطة سواء أكان ذلك على مستوى المؤسسة التشريعية ام التنفيذية، وبما ان موضوعهما محل الدراسة جاء بشكل عام يتناول كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية، لذا سيكون هذا المبحث في اربعة مطالب، الاول للسلطة التشريعية مفهوم الثنائية وتطبيقاتها تاريخياً، والثاني لجذور مبدأ الثنائية التشريعية في العراق، في حين سيكون الثالث لبيان مفهوم الثنائية التنفيذية وتطبيقات تاريخ نشوئها، اما الرابع والاخير سيأتي مخصص للجذور التاريخية لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية مثل ما يأتي:

المطلب الاول

تعريف ومظاهر ثنائية السلطة التشريعية

سنتناول هذا المطلب من خلال فرعيين، اذ سيكون الفرع الاول عن تعريف مجلسي السلطة التشريعية، اما الفرع الثاني فيكون للحديث عن مظاهر مجلسي السلطة التشريعية وكما يأتي:

الفرع الاول

تعريف مجلسي السلطة التشريعية

السلطة التشريعية هي الجهة التي تملك صلاحية اصدار القواعد القانونية الملزمة، والتي تضبط وتحكم تصرفات الحكام والمحكومين في نطاق الدولة [1].

وهذه السلطة عادةً تختلف من دولة الى اخرى بحسب ظروف كل منها سواء أكانت ظروفها السياسية ام الاجتماعية وحتى الاقتصادية, فقد تكون الهيئة او السلطة التشريعية واحدة او مزدوجة التكوين، اي انها (السلطة التشريعية) قد تتشكل من مجلس واحد او من مجلسين بحسب الاحوال [2]، وهذا يعني بأنه لا توجد قواعد ثابتة او سياق محدد للأخذ بهذا الاسلوب او ذاك سوى ارادة المجتمع او ما تقره المفاهيم الدستورية والقانونية فيه، فالملاحظ ان كلاً من الاسلوبين يوجد في الانظمة السياسية المعاصرة على اختلافها سواء أكانت ملكية ام جمهورية وسواء أكانت دولة مركبة ام بسيطة، كبيرة او صغيرة، متقدمة او نامية نظام حكمها رئاسي ام برلماني [3].

([1]) د. خليل حميد عبد الحميد , القانون الدستوري , شركة العاتك لصناعة الكتاب , مصر 2009 ص 42 .

([2]) د. محمد ابو زيد محمد علي , الازدواج البرلماني واثره في تحقيق الديمقراطية , الهيئة المصرية العامة للكتاب , 1995 , ص 9 .

([3]) د. حنان محمد القيسي , ثنائية المجلس التشريعي في العراق , دراسة في مجلس الاتحاد ,بيت الحكمة , العراق ط 1 ,2012, ص 97.

وعليه فأن ثنائية السلطة التشريعية تعني ممارسة السلطة التشريعية تكون على شاكلة قطبين او محورين رئيسيين يمارسان الدور التشريعي والرقابي ينص عليهما ويسميهما دستور الدولة في العادة، وهذين القطبين او المحورين في السلطة التشريعية يعدان احد الاسلوبين الذين تأخذ بهما السلطة التشريعية للقيام بمهامها التشريعية والرقابية، وهذا يعني المراد من ثنائية السلطة التشريعية هو تكوين البرلمان من مجلسين اوغرفتين يمارسان السلطة التشريعية اما بتوزيع الاختصاصات او عن طريق التعاون بينهما[1]، لذلك فان الفقه الدستوري كان قد اولى اهتماماً كبيراً لدراسة وتعريف نظام الثنائية البرلمانية بالرغم من انه هناك جانب من الفقه لم يجد مبرراً لحد الان لتعريف نظام الثنائية وحجتهم في ذلك ان نظام الثنائية البرلمانية تفرضه الضرورات الواقعية والاعتبارات التاريخية والسياسية الموجودة في دولة معينة، ومن ثم بالنتيجة لا داعي لتعريفه باعتباره يبين معناه ويتجلى من خلال التسمية التي يحملها[2].

الا اننا يمكن ان نخلص الى تعريف نظام الثنائية التشريعية بأنه (نظام دستوري تتكون فيه السلطة التشريعية من غرفتين تشريعيتين يعهد اليهما بممارسة جميع الاختصاصات التي تسمى للهيئة التشريعية بموجب دستور الدولة، بحيث تتم ادارة الهيئة التشريعية عن طريق التعاون المشترك بينهما)ومن هذا التعريف نستطيع القول ان مجلسي السلطة التشريعية عبارة عن نظام دستوري تتم من خلاله ادارة الهيئة التشريعية عن طريق تعاون مشترك وتوزيع للأدوار بين مجلسي السلطة.

(1) د. عصام علي الدبس , النظم السياسية , الكتاب الثالث , السلطة التشريعية , دار الثقافة للنشر والتوزيع , الاردن , ط1 , 2011 , ص 83 .

(2) للمزيد في ذلك ينظر د. محي ابو زيد محمد علي ,الازدواج البرلماني واثره في تحقيق الدمقراطية , مكتبة حقوق المنصورة , القاهرة ,1993, ص3-11, ود. ابراهيم عبد العزيز شيحا القانون الدستوري والنظم السياسية ,الفتح للطباعة و النشر ,الاسكندرية ,2001,ص 343 .

الفرع الثاني

مظاهر ثنائية السلطة التشريعية

وجد نظام ثنائية السلطة في الدول الاتحادية وذلك تماشياً مع الرأي القائل بأنه من متطلبات طبيعة التركيبة السكانية والمؤسساتية لهذا الشكل من الدول، وهذا النظام لابد وان يقوم على مرتكزات ومظاهر رئيسية, وهذا ما يدعونا الى تقسيم هذا المطلب الى مايأتي:

اولاً:- التمثيل المتساوي للولايات

عند امعان النظر في الدولة الاتحادية يقودنا الى رؤية اهم مبدأ من المبادئ الدستورية البارزة في الدول الاتحادية الا وهو مبدأ المشاركة في شؤون الحكم وادارة الدولة بصورة تجسد مبدأ المساواة بين وحدات واقاليم الدولة الاتحادية[1]، والتي هي " المساواة " يجب ان تكون مفترضة, بمعنى ان تقوم المساواة بغض النظر عن حجم المساحة الجغرافية والسكانية لكل ولاية من ولايات الاتحاد[2], وهذه المساواة في التمثيل تتطلب وجود مؤسسات دستورية يقع على عاتقها ادارة المصالح المشتركة لدولة الاتحاد ومن بين ابرز هذه المؤسسات هي المؤسسة التشريعية[3], وهذه المؤسسة كما يفترض لها ان تكون متكونة من قطبين الاول يمثل سكان الدولة الاتحادية ككل وهو ما يسمى عادة " البرلمان او المجلس الشعبي " والثاني يمثل سكان الولايات المكونة للدولة الاتحادية بصورة متساوية لكي يشرك الولايات في سلطات الدولة وممارسة شؤون الحكم سواء أكان حجمها كبيراً ام صغيراً[4], لذا تتفق اغلب الدساتير على الاخذ بمبدأ المساواة، بل يذهب البعض الى ابعد من ذلك حينما اعتبروا هذا الامر ركناً من اركان النظام الاتحادي, الا

(1) د. رافع خضر صالح شبر, ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية, منشورات زين الاتحادية , الطبعة الاولى, بيروت, 2018, ص79.

(2) د. رافع خضر صالح شبر, الدولة الاتحادية اسسها ومقوماتها, محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه, كلية القانون, جامعة بابل , 2013 .

(3) د. نزيه رعد, القانون الدستوري العام والنظم السياسية , المؤسسة الحديثة للكتاب, لبنان, الطبعة الاولى , 2011, ص 28.

(4) د. محمد علي ال ياسين, القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة, مطبعة الديواني, الطبعة الثانية, بغداد, 2005, ص 216.

ان البعض الاخر قد انكر على مبدأ المساواة هذه المكانة البارزة لانهم يعتقدون ان الغاية من وجود المجلس التشريعي الثاني هي جعل اشراك الولايات في ممارسة اختصاصاتها اشراكاً متساوياً بين جميع الولايات لان مجرد الاشراك يمكن ان يتم عن طريق اعضاء المجالس الشعبية باعتبارهم قبل كل شيء هم ممثلين عن الاتحاد بأكمله, لكن الغاية الحقيقية هي وجود هيئة متساوية مع الهيئة المركزية(البرلمان) تمثل الولايات في المؤسسة التشريعية[1], وبهذا فأن بعض الدول قد نظمت في صلب وثائقها الدستورية الاطر الاساسية بتشكيل رأسي السلطة التشريعية " البرلمان ومجلس الشيوخ " والذي عادةً ما يكون الاول نيابي قائم على اساس الانتخابات بحيث يكون عدد النواب فيه على اساس النسبة السكانية لكل ولاية, في حين ان المجلس الثاني حتى وان جاء عن طريق الانتخابات وهذا ما يحدث في بعض الاحيان الا ان الاصوات فيه تكون متساوية في التمثيل عند التصويت على مشروع قانون او امر معين[2].

ثانياً:- المساواة في الاختصاصات التشريعية

ما الغاية من وجود المجلس الثاني وتشعب مؤسسات الدولة بهذا القدر اذا لم يكن للمجلس الثاني صلاحيات تشريعية تمكنه من دراسة مشاريع القوانين ومن ثم الموافقة عليها او رفضها واعادتها للمداولة حسب الحالة, وهذا يعني ان يكون للمجلس الثاني سلطات واسعة تصل الى حد وقف التشريعات التي يقرها المجلس الاول فيما لو رأى المجلس الثاني ضرورة لذلك[3], وهذا يعني بإمكان الولايات الصغيرة متحدة ان تحول دون اتخاذ قرار معين من قبل المجلس الاول[4], وهذا الامر يعد قاعدة دستورية لدى اغلب الفقه, الا ان هناك بعض الدساتير خرجت عن هذه القاعدة عندما فرقت بين المجلسين في دساتيرها من حيث المركز التشريعي, فبعض الدساتير غلبت المجلس الاول من حيث الصلاحيات والاختصاصات جاعلة في ذلك المجلس الثاني في مركز تشريعي ادنى[5], بيد ان بعض الدساتير ذهبت ابعد من ذلك خارج الاطار التشريعي حين

(1) د. منذر الشاوي ,القانون الدستوري , مصدر سابق ,ص 258.
(2) د. عدنان عاجل عبيد , القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق , مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع , 2010 , ص 44.
(3) د. عدنان عاجل عبيد, المصدر نفسه, ص 45.
(4) د. نزيه رعد, مصدر سابق , ص 29 .
(5) د. محمد علي ال ياسين , مصدر سابق , ص 218.

خرجت عن مبدأ المساواة لصالح احد المجلسين على حساب الاخر وهذا واضح من خلال العلوية والمركزية التي منحها الدستور الامريكي لمجلس الشيوخ فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات التنفيذية على حساب مجلس النواب[1].

فالدستور السويسري النافذ في جانبه التطبيقي يوجد اختلالاً ومحاباة لصالح مجلس المقاطعات على حساب المجلس الاخر، وذلك عندما ينعقد البرلمان على هيئة مؤتمر لتقرير بعض الامور التي ينص عليها الدستور, اذ تكون الغلبة والكلمة النهائية للمجلس المذكور صاحب العدد الاكبر على حساب المجلس الاقل عدداً بالرغم من ان المادة (148) من الدستور السويسري النافذ قد اشارت بوضوح الى مبدأ المساواة التامة بين مجلسي البرلمان[2], وهذا يعني ان القواعد الدستورية في هذا المجال وهي مبدأ التساوي بين المجلسين قد اختلت بعض الشيء خصوصاً في المجالات التشريعية حسب طبيعة الظروف[3], ولهذا فإن دوافع اختيار شكل الدولة ونظامها السياسي هو الذي يحتم طبيعة القواعد الدستورية وشكل المؤسسات السياسية داخل الدولة, لان الشكل السياسي والدستوري الملائم لوضع الدولة قد يقود سفينتها الى مرسى النجاح والاستقرار وهذا نابع حتماً من عمق التجارب والارادة الحقيقية في بناء دولة مؤسساتية الى جانب الظروف التي رافقت عملية وضع الوثيقة الدستورية وما رافقها من اضطرابات سياسية وحتى عسكرية في بعض الاحيان في الدولة المعنية.

المطلب الثاني

الجذور التاريخية لثنائية مجلسي السلطة التشريعية في العراق

العراق وعلى مر العصور مر بالكثير من المنعطفات والتغييرات السياسية والاجتماعية والاحداث العسكرية من حروب واحتلال وغيرها، وهذا الامر انعكس على مؤسسات الدولة

(1) د. اسماعيل الغزال , الدساتير والمؤسسات السياسية , مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر , بيروت, 1996, ص217.
(2) للمزيد راجع نص المادة (148) من الدستور السويسري النافذ .
(3) د. مصطفى ابو زيد فهمي , مبادئ الانظمة السياسية , دار الجامعة الجديدة , الاسكندرية , 2003 , ص 101.

ومفاصلها, وهيئة التشريع باعتبارها احدى اهم سلطات الدولة هي الاخرى قد مرت بالكثير من الاحداث والتقلبات نتيجة التغييرات الكثيرة في الظروف والاحوال سالفة الذكر, لذلك سنتناول بالبحث نشأة ثنائية السلطة التشريعية في العراق مقسميها الى ثلاثة فروع حسب الفترات الزمنية التي مرت بها وكما يأتي:-

الفرع الاول

فترة الاحتلال العثماني

عاش العراق تحت غيمة سوداء مظلمة في سنة 1258 وما بعده بعدما اجتاحته جيوش هولاكو وما بعده من التتار والفرس والعثمانيين واستقر الحكم العثماني في نهاية المطاف على العراق سنة 1639 حينها طبق العثمانيون الحكم المطلق الذي جعل من العراق ولاية منهكة ومهملة[1].

وبقي الحال على ما هو عليه الى الوقت الذي استطاع فيه مدحت باشا وليبراليون اخرون ان يفرضوا على السلطان عبد الحميد الثاني دستوراً للعراق اخذ بنظام ثنائية السلطة التشريعية او الثنائية البرلمانية كما سمي حينها وبهذا تألف البرلمان عندئذ من مجلس المبعوثان ومجلس الاعيان[2].

فمجلس المبعوثان يعدُ تجربة دستورية جديدة حينها، لهُ فوائده التي تتماشى مع تطلعات الشعوب كما الحال بالنسبة للمجالس النيابية في الدول المتقدمة والتي تتمتع بحرية الارادة، الا ان هذه التجربة سرعان ما تلاشت فوائدها حينما اصبح المجلس وارادته تمثل ارادة السلطان وحده[3]. وهذه الانحرافات والمخاوف هي التي نتحدثُ عنها ونسلط عليها الضوء على اعتبار ان استقرار الشعوب وانظمتها السياسية لا يأتي من التجارب المقارنة ولا حتى شكل المؤسسات الدستورية التي يفرضها نظام دستوري او سياسي معين، انما النظام الانسب هو ذاك الذي تفرضه الحقائق

(1) د. احسان حميد المفرجي واخرون , النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق , العاتك , القاهرة , 1989 , ص 290 .

(2) ساهم العراق في انتخاب مجلس المبعوثان حيث كان له فيه ثلاثة نواب عن ولاية بغداد ونائبين عن البصرة ونائب عن الموصل , للمزيد في ذلك ينظر علي يوسف عبد النبي شكري , نظام المجلسين في الدولة الاتحادية والموحدة , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بغداد , 1994 ,ص 19.

(3) د. رعد ناجي الجدة , تطورات الدستورية في العراق , ط1, بيت الحكمة , بغداد, 2004,ص 15 – 16.

السياسية والاجتماعية وظروف الدولة وكل هذا يعتمد على الارادة الحقيقة في انجاح نظام معين من عدمه لا بثنائية للسلطة من عدمها.

وعلى اية حال فأنه سرعان ما تم ايقاف العمل بدستور سنة 1887 وعطل مجلس الاعيان، الا انه وبعد الانقلاب الدستوري سنة (1908)[1]، اعاد العمل بدستور 1876 وعودة مجلس المبعوثان لممارسة النشاط التشريعي[2].

واستمر الحال الى ابان الاحتلال الانكليزي للعراق بعد السيطرة العثمانية حينها تم طرح عدة مشاريع لتبني نظام الثنائية البرلمانية التي احدثت جدلاً فقهياً واسعاً على المستوى القانوني والسياسي لاسيما قبل تكوين المجلس التأسيسي الذي ناقش مشروع الدستور[3]، وهكذا وبعد الاحتلال البريطاني للعراق عشية اندلاع الحرب العالمية الاولى سنة 1914 خرج العراق من السيطرة العثمانية وعاد مرة اخرى بداعي التحرير الى سيطرة بريطانيا[4].

الفرع الثاني

فترة الاحتلال البريطاني

عقد مؤتمر سان ريمو سنة 1920 الذي اسفر عن وضع العراق وفلسطين تحت الاحتلال البريطاني، الا ان هذا القرار قد تعرض لاحتجاجات واسعة سرعان ما تحولت الى حركات وطنية اندلعت على اثرها ثورة 30 جزيران سنة 1920 مما حدى بالبريطانيين رسم سياسة جديدة للعراق من خلال الاعلان عن انهاء الحكم العسكري للعراق وتأليف حكومة مؤقتة[5].

([1]) للمزيد ينظر د. حيدر علي طوبان , 1908و الانقلاب الدستوري , مقال منشور على جريدة المدى اليومية ذاكرة عراقية , حزيران 2018 .

([2]) د. احسان حميد المفرجي واخرون , مصدر سابق , ص 294 .

([3]) للنظر والاطلاع على المزيد من تفاصيل هذه المشاريع والجدل الحاصل بشأنها بنظر علي يوسف عبد النبي الشكراوي , مصدر سابق , ص 20 -24 .

([4]) ينظر في ذلك د. صالح جواد الكاظم واخرون , النظام الدستوري في العراق , جامعة بغداد , 1980 , ص 4-10 .

([5]) د. حميد الساعدي , مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق , بغداد , 1990 , ص 145 – 150 .

حيث برزت مطالبة حقيقية بإقامة دستور يوضع من قبل مجلس منتخب من أهالي العراق في صدر مطاليب الحركة الوطنية في الشهر الأول لعهد ما بعد الحرب العالمية الأولى، ففي الاستفتاء الذي أجراه الحاكم الملكي العام في شهري كانون الأول 1918 وكانون الثاني 1919 عبرت جماهير المدن الرئيسية والتي كانت تعد مراكز للحركة الوطنية عن طلبها في الاستقلال وإقامة حكم مقيد بمجلس منتخب من أهالي العراق يقوم بسن دستور للبلاد[1].

عندها بدأت النية في وضع القانون الأساسي العراقي (دستور سنة 1925) منذ أن نادت حكومة عبد الرحمن النقيب في (1/تموز /1921) فيصلاً بن الشريف حسين ملكاً على العراق، إذ اشترطت عليه أن تكون حكومته دستورية نيابية ديمقراطية مقيدة بالقانون، وأعلن الشريف في خطابه الذي ألقاه بتاريخ (23 /آب / 1921) قائلاً ((إن أول عمل أقوم به هو مباشرة الانتخابات، وجمع المجلس التأسيسي، ولتعلم الأمة أن مجلسها هذا هو الذي سيضع بمشاورتي دستور استقلالها .....))[2].

لقد وضع المشروع الأولي للقانون الأساسي في أواخر ربيع سنة 1921 بواسطة (الميجر يونك) من وزارة المستعمرات البريطانية و(دروار) مستشار وزارة العدل العراقية بإشراف (دايفد سن)، وقد استمدت هذه اللجنة نصوص القانون الأساسي العراقي من دساتير استراليا ونيوزلندا وغيرها، عرض المشروع سالف الذكر على الملك فيصل فقبله, ولكن أحاله على لجنة عراقية تألفت من ناجي السويدي وزير العدل وساسون حسقيل وزير المالية ورستم حيدر سكرتير الملك الخاص، وبعد التدقيق في المشروع من قبل اللجنة وجدت أن بعض مواده لا يمكن الأخذ بها خصوصاً تلك المتعلقة باختصاصات الملك الواسعة، فوضعت حينئذ مشروعاً جديداً للدستور، استوحت مواده من الدستور العثماني وبعض الدساتير الأخرى كالدستور الياباني، وقُدم إلى وزارة المستعمرات البريطانية فأدخلت عليه التعديلات التي رأتها ضرورية، ثم تشكلت لجنة دستورية عراقية ثانية برئاسة عبد المحسن السعدون وعضوية ناجي السويدي ورءوف الجادرجي ودروار،

(1) د . رعد الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، 1998 ، ص 29 .
(2) عابد خالد رسول ، الحقوق السياسية في الدساتير العراقية ، مؤسسة حمدي للطبع والنشر ، السليمانية ، 2012 ، ص 121 – 122 .

وبعد اتفاق وزارتي المستعمرات والخارجية البريطانيتين على المقترحات الدستورية بعد أن أجرت عليها بعض التعديلات، أعلنت وزارة المستعمرات في 1923/4/16 اعتبار هذه المقترحات نهائية يجب أن يصادق عليها مجلس الوزراء العراقي, ولكن الأخير أصر على مناقشة المقترحات، وبعد مماحكات ومناقشات تم اجراء تعديلات بسيطة وافقت عليها وزارة المستعمرات، وبذلك أمكن الإعلان عن مشروع القانون الأساسي العراقي في الصحف المحلية في شهر تشرين الثاني سنة 1923[1]، وفي الرابع عشر من حزيران سنة 1924 بدأ المجلس التأسيسي بمناقشة المشروع وقد أقره في العاشر من تموز سنة 1924، وفي الحادي والعشرين من آذار سنة 1925 صادق الملك على القانون الأساسي وأمر بوضعه موضع التنفيذ[2].

وتشكل القانون الاساسي من 125 مادة منظمة في 10 ابواب، خصص الباب الثالث منها للسلطة التشريعية التي تكونت من المواد (27 لغاية63) منح الاختصاص التشريعي بموجبها للملك ولمجلس الامة وكان المجلس التشريعي عندها متكون من مجلس النواب ومجلس الاعيان، بالرغم من الخلاف الحاصل بين اعضاء المجلس حينها بين من يؤيد بقاء نظام المجلسين ومسايرة الدول المتقدمة في ذلك وبين من ينادي بإلغاء المجلس الاعلى، اي مجلس الاعيان بداعي عدم الحاجة اليه[3].

وبغض النظر الاعتراضات التي قيلت بصدد طريقة تكوين وانتخاب مجلس النواب والاعيان والحجج التي جاء بها المتناقشين، وماهية الاسس العلمية والقانونية التي اعتمدت عليها تلك الحجج، الا ان الذي يهم هو تبني نظام الثنائية البرلمانية، اي ازدواجية الهيئة التشريعية في

([1]) رزكار جرجيس عبد الله الشواني ، الشرعية الدستورية بين النظرية والتطبيق ، رسالة ماجستير ، جامعة كركوك، كلية القانون ، 2013 ، ص 68 .

([2]) د . حميد الساعدي ، مصدر سابق ، ص 151 .

([3]) د. عبد الحسين شندل عيسى , نظام الحكم في العراق وفق دساتيره الحديثة , المكتبة القانونية , بغداد , بدون سنة نشر , ص 56 .

دستور سنة (1925) القانون الاساسي في الباب الثالث منه[1] الذي استمر العمل به لغاية سنة 1958تاريخ سقوط النظام الملكي واعلان النظام الجمهوري في العراق

ومما تقدم تبين بان العراق في فترة نظامه الملكي قد اخذ بثنائية الغرفة التشريعية واطلق اسم مجلس الاعيان على المجلس الثاني الذي يمثل الولايات العراقية والذي خالف فيه المجلس الاول(النواب) من حيث شروط العضوية وكذلك الكم العددي الذي اشترط ان يكون بقدر ربع المجلس الاول يعينهم الملك من الذين نالوا على ثقة الجمهور بموجب المادة الحادية والثلاثون منه، واشار في المادة التي تليها الى ان مدة العضويه فيه ثمان سنوات تقويمية، وهذا يعني ضعف مدة مجلس النواب، وحسناً فعل المشرع عندما اخذ مسألة اختلاف المدة بعين الاعتبار للمحاسن الكثيرة التي سنوردها لاحقاً في محلها، وهذه المسائل التنظيمية في عمل المجلسين واختلافاتهما في البنية تعتبر خطوة متقدمة في ذلك الوقت.

الفرع الثالث

فترة ما بعد سنة 2003

ان الجوهر الاساسي والغاية من وضع الدساتير هو تطبيقها نصاً وروحا، فالدولة الدستورية هي الدولة التي يتم فيها تقييد سلطة الحكام من خلال القوانين والانظمة[2].

وقد اختير للعراق في دستور 2005 النافذ ان يكون دولة اتحادية نظام الحكم فيها جمهوري نيابي[3]، وجاء في الدستور كذلك بأن تتكون السلطة التشريعية الاتحادية بموجب هذا الدستور من مجلس النواب ومجلس الاتحاد[4]، وحقيقة الامر فان تكوين السلطة التشريعية بتفاصيلها وتعقيداتها كانت من ابرز المشكلات التي واجهت عمل اللجنة الدستورية، والتي ربما كانت مثل تلك المشكلات الكبيرة تحل عن طريق قادة الكتل السياسية الكبيرة وبالتالي فأنه من المشكلات

(1) ينظر في ذلك القانون الاساسي العراقي لعام 1925
(2) د. خميس البدري , الثقافة السياسية والنظم السياسية , بمجلة العلوم السياسية , كلية العلوم السياسية , جامعة بغداد , العدد 28 , 2002 , ص 66.
(3) المادة (1) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005 .
(4) المادة (48) من المصدر نفسه

التي حلت بهذه الطريقة هي مشكلة السلطة التشريعية عندما كان التساؤل هل تتكون من مجلس او مجلسين؟ فكانت نتيجة ذلك الخلاف قد حسمت بأن تتكون السلطة التشريعية من مجلسين مجلس نواب ومجلس اتحاد[1]، الا ان الغريب في الامر ان الدستور قد احال الى القانون مهمة تشكيل مجلس الاتحاد، والاغرب ان قانون هذا المجلس لم يرى النور حتى بعد ان مضى على افتراض تشكيله اربع دورات انتخابية، بالتالي سيكون هناك كم هائل من الاسئلة فيما يتعلق بتفاصيل تشكيل مجلس الاتحاد، وكذلك مصير القوانين والقرارات التي شرعت بدونه حتى اليوم، وما فائدة وجوده اصلا اذا كانت تلك القرارات قد صدرت بشكل اصولي وراعت حقوق جميع المكونات؟ كل هذه الاسئلة تحتاج الى اجابات قانونية شافية نابعة من دراسة معمقة توزع على حيثيات هذه الدراسة.

المبحث الثاني

واقع ومستقبل ثنائية السلطة التشريعية في العراق

في هذا المبحث سيكون التركيز عن ثنائية السلطة التشريعية بموجب الدستور النافذ حينما اشار اليها صراحة في المادة (48) منه, لأن جمهورية العراق بعد احداث عام 2003 قد مرت بمنعطف تاريخي وسياسي تم تغيير شكل الدولة ونظامها السياسي على اثره واصبحت هناك مجالات وانقسامات داخل مؤسسات الدولة العراقية وضمن بنيانها الدستوري وكون شكل الدولة الفيدرالي، تبنى العراق نظام ثنائية السلطة التشريعية والذي يعد واحداً من اهم تلك التحولات، بالتالي فأننا سنسلط الضوء على واقع التجربة الواقعية في هذا الميدان، ومن ثم ما هي افاق مبدأ ثنائية السلطة التشريعية معلقين برأينا فيما يتعلق بثنائية السلطة بشكلٍ عام وفي العراق بشكلٍ خاص، وهذا ما يدعونا لان نقسم هذا المبحث الى مطلبين :

[1] د. منذر الفضل , مشكلات الدستور العراقي , دار اراس للطباعة والنشر , اربيل , العراق , ط 1 , 2010 ص 92 .

المطلب الاول

واقع مجلس الاتحاد في ظل دستور 2005 النافذ

حقيقة الامر فمنذ الوهلة الاولى لظهور نظام ثنائية السلطة التشريعية او " الثنائية المجلسية " وهذا النظام يثير النقاش والخلاف في الفقه الدستوري, اذ ان هذا النظام قد نجح في دول نجاحاً منقطع النظير وكان سبباً لتماسك مكونات هذه الدول ودقة احكامها وتشريعاتها, ومثلما نجح هذا النظام في بعض الدول فقد فشل في دولٍ اخرى فشلاً ذريعاً وكان سبباً في تخلفها, بحيث ادت هذه الثنائية فيها الى اعاقة صدور تشريعاتها وكان مدعاة لخلق الازمات والاختلافات في الكابينة التشريعية نفسها من جهة، وبينها وبين سلطات الدولة الاخرى لاسيما السلطة التنفيذية من جهة اخرى.

وجمهورية العراق الفيدرالية وتحديداً في دستور 2005 النافذ قد اشار صراحة الى تبنيه لنظام ثنائية السلطة التشريعية حين جاء فيه " تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد "[1], الا اننا نلاحظ بأن الدستور قد عاد في المادة (65) منه بهدم ما بناه في المادة السابقة حينما جعل شروط العضوية واختصاصات مجلس الاتحاد وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب[2], فإذا كان مجلس النواب على اختلاف مكوناته ومضامينه هو الي يرسم ملامح الطريق لمجلس الاتحاد فما الفائدة والمبرر من وجود الاخير عندئذ؟ وكيف سيضمن حقوق جميع مكونات الدولة الفيدرالية ويعمل على عقلنة النظام السياسي كما يدعي البعض اذا كان مجلس النواب هو الراعي الرسمي لأنشاء ذلك المجلس، لذا نرى ان هذا الاتجاه قاصر ومعيب وينتقص الى حد كبير من مكانة مجلس الاتحاد اذا ما امعنا النظر في حجم ومؤيدي نظام ازدواج السلطة التشريعية, والملاحظ ان الدستور قد ذهب ابعد من ذلك حينما اشترط ان لا يشكل مجلس الاتحاد الا بعد صدور قانون من مجلس النواب بأغلبية الثلثين يقضي بتشكيل مجلس الاتحاد بعد دورته الانتخابية الاولى[3], كذلك الحال ان الدستور

(1) ينظر المادة (48) من دستور جمهورية العراق 2005 النافذ.
(2) للمزيد راجع المادة (65) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ.
(3) ينظر المادة (65) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ.

قد اشار الى وجوب تأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب بتشكيله[1]، الملاحظ على هذا النص انه جعل مجلس الاتحاد رهينة بيد مجلس النواب, فهذه النسبة من الاغلبية التي اشار لها النص الدستوري قد تكون مستحيلة التحقيق داخل مجلس النواب بسبب تعدد الانتماءات الحزبية والخلافات المذهبية وما الى ذلك[2], اضافة الى ذلك فما المبرر من تأجيل تشكيل مجلس الاتحاد وهو يعد قطباً حيوياً من اقطاب السلطة التشريعية الى ما بعد انقضاء الدورة الانتخابية الاولى, هل ذلك قصور في الدستور؟ ام ان التجربة جديدة بواقعها على دولة مغلقة مثل العراق ذات نظام موحد وبسيط ؟ ام ان الشكل الاتحادي بما فيه ثنائية السلطة التشريعية قد فرضت على الواقع العراقي؟ وعلى اية حال فإن ايقاف العمل بالنصوص المتعلقة بمجلس الاتحاد يعد اهداراً لمفهوم التوازن داخل المؤسسة التشريعية, كون ان الدستور قد نص وبصراحة على ثنائية السلطة التشريعية، فإذا ما أُبطل العمل بأحد شقي هذه الثنائية او لم يرَ النور اصلاً كما هو حال مجلس الاتحاد فعندئذ نكون امام اختلال كبير للتوازن المنشود داخل المؤسسة التشريعية[3].

عليه وللقصور التشريعي في الدستور العراقي فيما يتعلق بالمجلس الثاني ولعدم اقرار قانون الاخير من قبل مجلس النواب ، فإننا سنعمل المقارنة مع مقترح مشروع قانون مجلس الاتحاد في تشرين الاول من عام 2012، للاستيضاح اكثر بهذا الخصوص، وهذا الذي سنتناوله في الاتي:

اولاً:- من حيث الية اختيار الاعضاء.

الملاحظ ان مشروع قانون مجلس الاتحاد لم يبين طريقة اختيار اعضاء مجلس الاتحاد واكتفى بمادته الاولى الاشارة فقط الى ان هذا المجلس هو احد مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية

(1) ينظر المادة (133) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ.
(2) د. حميد حنون خالد, مبادئ القانون الدستوري وتطور الفكر السياسي في العراق, مكتبة السنهوري, بغداد, 2010, ص 130.
(3) د. عواد عباس الحردان , التوازن السياسي دستورياً, منشأة المعارف, القاهرة, 2006, ص13.

ويمثل مصالح الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، بالتالي اي من الطرق المذكورة انفاً يمكن اتباعها في تشكيل مجلس الاتحاد كما هو الحال في الولايات المتحدة او المانيا الاتحادية وغيرها من الدولة.

الا اننا نرى هناك اشارة ضمنية بالاعتماد على الانتخاب كطريقة لتشكيل مجلس الاتحاد وهذا واضح من نص المادة (17/ثانياً) من مشروع القانون حينما جاء فيها " يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس الاتحاد الى انتخابات خلال مدة اقصاها ستون يوماً....." فالمشكلة الاساسية تبدأ من المشرع الدستوري بالأساس حينما ترك جزءاً من الهيئة التشريعية بيد جزء اخر وتحت رحمة الاخير وهذا نقص تشريعي يحتاج الى تعديل, مروراً بمجلس النواب الذي يفترض به ان يشرع القانون في دورته الاولى, وانتهاءً بالملاحظات التي تسجلها على مشروع قانون مجلس الاتحاد, اذ ان مشروع القانون سكت عن الطريقة التي يتم بها اختيار الاعضاء وان كان اشار الى ذلك ضمنياً فكان الاجدر به ان يشير الى تلك المسألة صراحةً وبدقة كبيرة.

ثانياً:- من حيث عدد الاعضاء.

ذهبت المادة الثانية من مشروع قانون مجلس الاتحاد الى الاخذ بمبدأ المساواة من حيث التمثيل في هذا المجلس على ان يكون لكل اقليم او محافظة اربعة اعضاء, بمعنى ان يكون لكل اقليم او محافظة غير منتظمة بإقليم نفس عدد الاعضاء، وهذا ما اثار حفيظة الكُرد في مجلس النواب العراقي بقولهم كيف يمكن ان يساوى اقليم كردستان بمحافظاته الثلاث مع محافظة بابل مثلاً, وبالمقابل يمكن ان يطرح تساؤل كيف يكون لإقليم كردستان اثنا عشر نائباً من اصل اثنان وسبعون؟ بالتالي كل تلك التساؤلات هي مصدر تعقيد للمشكلة,

ثالثاً:- من حيث مدة العضوية في المجلس.

اختط مشروع قانون مجلس الاتحاد اسلوباً مغايراً لنفسه عن بقية الدولة المقارنة حينما ساوى في مدة العضوية بين المجلسين[1]، وهذا من شأنه ان يخلق ارباكاً كبيراً في عملية الانتخابات لأنها

(1) ينظر نص المادة (8) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.

ستكون على مستويين, اضافةً الى ذلك فأن الدول التي تأخذ بالثنائية التشريعية تحرص على بقاء احد المجلسين قائماً وهو المجلس الاعلى حتماً ليكون مشرفاً على عملية انتخابات المجلس الاول، ناهيك عن الخبرة السياسية والقانونية التي يكسبها المجلس الثاني لأعضائه نتيجة المدة الزمنية الاطول نسبياً عن المجلس الاخر, لذلك نحن مع ان يكون المجلس الثاني بفارق زمني اكبر من الاول على الاقل لسد الفراغ الذي يخلفه المجلس الاول.

رابعاً:- من حيث شروط العضوية

فقد ساوى مقترح القانون بين مجلس النواب العراقي ومجلس الاتحاد في شروط العضوية[1], , ونعتقد ان مشروع القانون وحتى مقترحات لجنة التعديل كان انت لابد وان تأتي بشروط مغايرة عن عضوية المجلس الاول, بحيث تتطلب تحصيل دراسي عالي مثلاً وان يتمتع المرشح بخبرة قانونية كبيرة من خلال اختصاصه اضافةً الى شروط العمر.

اما ما يتعلق بالاختصاصات المنفردة للمجلس وفق ما جاء بمشروع قانونه انه يختص بتعيين اعضاء ورئيس محكمة التمييز الاتحادية ورئيس هيئة الادعاء العام وكذلك رئيس هيئة الاشراف القضائي بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه بناءً على اقتراح مجلس القضاء الاعلى[2]، كذلك الحال يختص مجلس الاتحاد بالتسوية التي تحصل بين الاقاليم او بينها وبين المحافظات غير المنتظمة بأقليم او فيما بين المحافظات نفسها[3], ولكن هذا المنطوق يتعارض مع اختصاص المحكمة الاتحادية العليا المشار اليه في المادة (93) من دستور عام 2005, وهذا يعني ان نص مشروع القانون يتعارض مع الدستور وهو ما يعني بعدم دستورية ذلك النص في حالة اقرار القانون بهذا الشكل، اضف الى ذلك ان الصياغة التي جاء بها مشروع القانون هي صياغة ركيكة ومفتوحة النهايات, وذلك واضح تماماً من خلال استقراء نص الفقرة الثانية من المادة (12) من مشروع القانون والتي مكنت اعضاء المجلس من حق نقض القوانين التي تمس

(1) ينظر نص المادة (5) من التعديل المذكور.
(2) ينظر نص المادة (12/ثالثاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد لعام 2012.
(3) المادة (12/ رابعاً) من مشروع القانون.

مصالح الاقاليم والمحافظات في حال اقرارها من قبل مجلس النواب, الا ان هذا النص جاء بصيغة الابهام حول مضمون ذلك النقض, هل هو نقض مؤقت يمكن اسقاطه عن طريق حصول القانون على اغلبية معينة للمرة الثانية داخل مجلس النواب؟ ام هو نقض توقيفي ينتهي على اثره مشروع القانون.

اما فيما يتعلق بعملية تشريع القوانين فأن مشروع القانون المعني قد نحى منحى خطيراً وهو ما نعتبره اعتراف مسبق بعدم لزوم وجود مجلس الاتحاد بل واصرار مجلس النواب على جعل دور مجلس الاتحاد هامشي لا يرتقي الى مستوى الثنائية التشريعية، وذلك عندما جعل مجلس النواب يستطيع الاطاحة باعتراض مجلس الاتحاد على مشروع القانون المرفوع له من قبل مجلس النواب للمرة الثانية وذلك عندما يحصل القانون على اغلبية الثلثين داخل مجلس النواب ويكون غير قابل للاعتراض عليه مرة ثانية[1]، وهذه خطوة تصعيدية كبيرة فما وجدت الثنائية المجلسية الا لتكون طرفاً فعالاً بالدرجة الاساس في عملية سن القوانين والا فما الغاية من وجود تلك الثنائية اذا كان اعتراضها على القوانين التي هي من صلب اختصاصها مؤقتاً وغير ذي جدوى في حالة اصرار المجلس الاول على القانون.

فكل تلك الملاحظات والاختلافات بين الثنائية التشريعية في العراق والدول المقارنة في سياق الدراسة ما هي الا اسباب فشل تبني ذلك النظام في العراق وعدم رغبة الساسة العراقيين او ربما الارادات الدولية لان تنحى السلطة التشريعية في العراق منحى الدول المتقدمة.

اضافة الى ذلك فإن الدستور العراقي النافذ قد خص مجلس النواب بكل الصلاحيات التشريعية والرقابية وغيرها في حين كان الاولى ان تكون الاختصاصات مشتركة بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد باعتبارهم قطبين رئيسيين داخل السلطة التشريعية, واذا ما نظرنا الى دساتير

(1) للتفاصيل اكثر ينظر نص المادة (12) من مشروع القانون.

الدول الفيدرالية سنلاحظ بأن كل هذه المسائل سالفة الذكر يتم تنظيمها وتفعيل العمل بها من قبل كلا المجلسين على حدٍ سواء[1].

اضافة الى ذلك فأن المتطلع جيداً الى واقع الفيدرالية في العراق سيجد انها فيدرالية من نوع خاص باعتبار ان فيدرالية مكونة من اقليم واحد فقط الا وهو " اقليم كردستان " هذا الاقليم الذي كان يتمتع بالاستقلال الاداري وتنظيم شؤونه الداخلية حتى قبل عام 2003, وهذا الامر من شأنه ان يقودنا الى حقيقة مفادها ان الشكل الاتحادي للدولة العراقية بعد احداث عام 2003 وتكوين سلطتها بهذا الشكل ومنها السلطة التشريعية جاء لإرضاء جهة معينة وللمحافظة على وجود وبقاء اقليم كردستان بصورة مستقلة, وهذا يعني انه ربما لم تكن الحاجة لوجود الدولة الفيدرالية اصلاً ولا حتى ثنائية السلطة التشريعية الا ان الواقع السياسي آنذاك هو الذي فرض هذا الشكل للدولة العراقية بسبب المدة الزمنية القصيرة التي كتب فيها الدستور ناهيك على سيطرة طبقة معينة على المشهد السياسي والساحة العراقية, فبالرغم من المطالبات المتكررة بأنشاء اقاليم جديدة من قبل البعض, والتنظيم الدستوري لملامح الاقاليم الجديدة[2], الا ان الواقع الرافض لتلك الاقاليم يشير الى عكس ذلك تماماً.

وعليه يمكن القول ان الفيدرالية في العراق وثنائية السلطة قد فرضها وجود اقليم كردستان ولم تكن وسيلة لتحقيق غاية كبيرة الا وهي الحكم الديمقراطي وضمان حقوق جميع مكونات الدولة العراقية عن طريق تبني النظام الفيدرالي الذي يفترض به ان يحقق تطلعات الشعوب المتنوعة والثقافات المتعددة في الدولة الواحدة, اذ ان في نهاية المطاف ان النوايا الحقيقة لدى الطبقة السياسية واصحاب القرار في العراق نراها لا تأخذ بمبدأ ثنائية السلطة ولا تحاول ان تطبق حتى معالم الدولة الفيدرالية, وهذا واضح من خلال الرفض المتكرر لمسألة انشاء اقاليم جديدة او انشاء مجلس يمثل الاقليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم كحال مجلس الاتحاد، وبهذه

(1) سليمان كريم محمود وشالاو صباح عبد الرحمن, ضرورة ثنائية السلطة التشريعية في العراق ومعوقات تكوينها, بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة كركوك, المجلد الرابع, الاصدار الرابع عشر, 2015, ص195.

(2) ينظر المادة (117) من دستور جمهورية العراق 2005 النافذ.

الصورة المبسطة نكون قد جسدنا واقع ثنائية السلطة التشريعية في العراق بعد احداث عام 2003.

المطلب الثاني

آفاق ومستقبل الثنائية التشريعية

أننا نسلم برأيي الفقه من انصار الثنائية المجلسية ونأخذ بيدهم على مقدار الاهمية والمحاسن التي اوردوها لثنائية السلطة مع تركيزنا على مسألة الظروف المحيطة بالدولة الفيدرالية في حالة تبني مجلسي السلطة التشريعية, كما اننا نتماشى مع انصار المجلس الواحد ونأخذ بمبرراتهم لهذا النظام كذلك، فإن انتقادهم لنظام الثنائية المجلسية هو محل اعتبار بالنسبة لنا, فكلا الطرفين لهم ما يستندون عليه من الحجج والبراهين العلمية والعملية ما يؤكد صحة رأيهم بعض الشيء الا اننا في الواقع نختلف معهم في جملة مسائل:

حين نقر بضرورة ثنائية السلطة التشريعية للأسباب التي اوردها اصحاب هذا الاتجاه فأننا نؤمن بها اذا ما توافرت لها الظروف المناسبة والمناخ السياسي الديمقراطي الذي اتى على اساسه نظام الثنائية المجلسية والدوافع الحقيقة وراء تبني هذا النظام، كذلك الحال عندما نعتقد بأفضلية وحدة السلطة التشريعية بوحدة مجلسها عندما لا تكون الظروف او الضرورة مؤاتية ومناسبة لنظام الازدواجية، لان الاخير كما هو معلوم يتطلب من الامكانيات المادية والفنية الكثير بالتالي اذا كانت هنالك بدائل لوجود المجلس الثاني فما المانع من تبني هذه البدائل والعمل على تطويرها خصوصاً في الدول التي فشل فيها نظام ثنائية السلطة كما هو حال مجلس الاتحاد في العراق، اذ ان الامر يتطلب نظرة آنية مركزة ومن ثم نقله الى المستقبل, فأذا كان الهدف من وجود المجلس الثاني هو عقلنة النظام السياسي كما اشار الى ذلك البعض, اليس من باب اولى ان يعمل قانون الانتخابات اذا ما شُرع بصورة حقيقية وفعالة او قانون الاحزاب عندما يضع الضوابط والالتزامات امام الاحزاب السياسية او حتى دور مؤسسات المجتمع المدني أليس من

الاولى ان تعمل هذه القوانين والمؤسسات الموجودة فعلاً على تحقيق هذا الغرض بدلاً من تعقيد عمل السلطة التشريعية.

ففي العراق مثلاً اذا كان الهدف من وجود مجلس الاتحاد هو لإعادة التوازن لمجلس النواب بداعي ان الاخير جاء على اساس القومية والمذهبية والعشائرية نتيجة مخرجات قانون الانتخابات, فما هو الضامن ان لا يأتي مجلس الاتحاد اذا ما أُقر على شاكلة مجلس النواب خصوصاً ان الاخير هو الذي يرسم ملامح وجود مجلس الاتحاد وشروطه بحسب الدستور.

وعليه فوجود المجلس الثاني من عدمه باعتقادنا ضرورة مرحلية تحاكي ظروف وطبيعة النظام السياسي في اي دولة ولا يفرضه الشكل الاتحادي مطلقاً فسواء أكانت الدولة موحدة بسيطة او دولة اتحادية فأنها تحتاج الى نظام حكم مؤسساتي يلبي متطلبات جميع مكونات الدولة, فإذا كانت الدولة اتحادية وهي محل دراستنا فاذا لم تكن الظروف مناسبة والبيئة ملائمة للأخذ بنظام الثنائية المجلسية فحتماً هناك بدائل اخرى اقل تعقيداً وربما تتفق ومتطلبات المرحلة السياسية, فالوظائف التي يؤديها المجلس الثاني يمكن ان يتم ادائها من قبل مؤسسات اخرى هي موجودة بالاصل, اذ ان مجرد الحاجة الى هذه الوظائف لا يعني بالضرورة الحاجة الى مجلس ثانٍ، فعلى سبيل المثال يمكن تحقيق التمثيل المتساوي لمناطق دولة الاتحاد واقسامها عن طريق اجتماعات مركزة لحكوماتها المحلية في الامور التي تخص هذه المناطق, كأن يكون للحكومات المحلية او المحافظين مجلس رسمي وتكون لهم صفة رسمية في هذا الاطار بموجب الدستور او التشريع النافذ, بحيث يكون هذا المجلس هو اقل مركزية واخف تعقيداً من الثنائية المجلسية ويعطي نفس النتائج المرجوة من وجود المجلس الثاني بأعتبار ان الاصوات في مجلس المحافظين كما نسميه تكون متساوية بغض النظر عن حجم الولايات او الاقاليم المكونة للدولة الاتحادية هذا فرض.

وهناك فرض اخر يمكن ان يقوم مقام المجلس الثاني وهو الاعتماد على الخبراء القانونيين والاداريين ورجال الدولة من خلال تشكيل مجلس بسيط التركيبة تكون وظيفته المراجعة التقنية

للقرارات والتشريعات التي تصدر من الهيئة التشريعية قبل صدورها فالقول بوجود نظام معين يفرضه شكلاً معيناً للدولة امر مرفوض ولا يتماشى مع الديمقراطيات الحديثة كما انه ينافي المبادئ الدستورية, فمن المستحيل اليوم ان نُقر ان الشكل الاتحادي للدولة يفرض ثنائية السلطة التشريعية ولا يمكن اعتبار ان ثنائية السلطة التشريعية هي قدر الدولة الاتحادية.

لذلك نحن نعتقد ان البدائل الواقعية والممكنة التطبيق بسهولة على شكل الدولة الاتحادية بشكل عام ووضع السلطة التشريعية في العراق بشكل خاص هو الافضل, فكما هو معلوم ان اغلب برلمانات العالم ان لم تكن جميعها متكونة من لجان تسمى (اللجان البرلمانية) يقسم العمل على اساس هذه اللجان لضمان انسيابية العمل التشريعي وسرعة وسهولة حسم اعمالها ومن ثم طرحها داخل قبة البرلمان للتصويت عليها, لذلك ينبغي العمل بشكل جدي على اعادة النظر في هيكلية اللجان البرلمانية واستبدال نظامها بنظام اقوى واكثر فاعلية لكي تكون بمثابة المجلس الثاني من حيث النتيجة والغاية في تمثيل حقوق مكونات الدولة الاتحادية وتكون على شكل فلتر لتصفية التشريعات قبل صدورها من قبل الهيئة التشريعية, وهذا ما يسترعي اعادة النظر في عمل هذه اللجان واشكالها وشخوصها فنحن نؤمن بفكرة البديل للثنائية المجلسية, لذا نرى ان يتم التركيز على اختار اعضاء اللجنة القانونية داخل مجلس النواب بحيث يتم انتخابهم داخل المجلس بعد الفوز بعضويته بحيث يكونوا من ذوي الاختصاص والدراية بإدارة مؤسسات الدولة التشريعية والقانونية ويتم انتخابهم بصورة يراعى فيها تساوي الاصوات لجميع مكونات الدولة الاتحادية سواء أكانت كبيرة ام صغيرة, وبهذا فإن مشروع القانون اذا ما صدر بهذه الطريقة سيكون حتماً فيه تمثيل وارضاء لجميع مكونات الاتحاد كما ان مشاريع القوانين والقرارات التي تصدر عن هذه اللجنة ستكون مركزة ودقيقة، لأنها ستدخل حيز المناقشات والمراجعات لأكثر من مرة بالتالي ستكون مكتملة الصورة ومن ثم يصار بها الى مجلس النواب للتصويت عليها بصورة نهائية وفق المعطيات الدستورية والنظام الداخلي لمجلس النواب, وبهذا ستؤدي هذه اللجنة دورها كالدور الذي يؤديه المجلس الثاني وهكذا الحال على بقية اللجان البرلمانية اذا ما اريد لها ان تكون بهذا الشكل, لهذه الاعتبارات تحن نعتقد وبشكل جازم انه من المستحيل القول ان وجود المجلس الثاني هو الحل الامثل للشكل الاتحادي دائماً, لأنه لكل بلد سياق مختلف

وهنالك الكثير مما يعتمد على الوضع السياسي والتصميم المؤسساتي والوظائف التي تقوم بها, لذا فإن المهم هو تحليل الاحتياجات والظروف المناسبة في البلد المعني للأخذ بأي الاسلوبين, وهذا ما اردنا ان نشير اليه في رأينا الخاص بهذا الموضوع الحيوي، وفي ذات السياق يمكن طرح بعض التساؤلات التي اضحت تجول في خاطرنا اثناء الدراسة والتي تبرز حقيقة ما ذكرناه اعلاه حول مسألة تبني الثنائية المجلسية والظروف التي دعت اليها والتي منها:

1- ما مدى تنوع البلد؟ هل هناك اقليات وطنية لا تحظى بالتمثيل الكافي؟ وهل ان دساتير الدول الكبيرة قد ضمنت جميع حقوق الاقليات وراعتهم في العملية التشريعية مهما بلغ حجم تلك الاقليات؟

2- هل هناك حاجة لتوسيع المشاركة السياسية من قبل مجموعات معينة في المجتمع؟

3- ما هي عيوب ونواقص الدستور؟ وما هي التحسينات اللازمة من اجل تقوية وتعزيز النظام الدستوري الديمقراطي؟

4- والاهم من ذلك كله هل ان مبدأ ثنائية السلطة التشريعية هو الطريق المثالي لتلبية هذه الاحتياجات والاجابة على هذه التساؤلات؟

لذلك ومن كل ما تقدم فإن مفهوم الديمقراطية والادارة الناجحة للدولة يكون من خلال تبني الشكل المناسب للدولة, وهذا لا ينحصر في توافر هيئة تشريعية احادية المجلس ام ثنائية، انما الامر يتطلب وجود رجالات دولة يتمتعون بالخبرة والكفاءة والقدرة على قيادة سفينة الاصلاح والتنمية الى شاطئ النجاح، قادرين على الابداع لتحقيق اكبر قدر من البرامج في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية من خلال الرؤية الاستراتيجية الحقيقية في بناء الدولة وتوظيف جميع الموارد ودعمها لتحقيق هذه الغايات، وهذا لن يكون الا من خلال الالمام بالواقع وتداركه والعمل على المستقبل من خلال ترجمة الغرض بعيد المدى ومحاولة الوصول اليه وتحويل الرؤى والتطلعات الى نتائج ملموسة عن طريق مؤسسات الدولة الكفوءة.

الخاتمة: في نهاية الدراسة توصل الباحث الى عدة استنتاجات اتضحت من خلال صفحات البحث, كما لنا ان نورد عليها عدة توصيات يمكن للجهات ذات العلاقة الاخذ بها بقصد تطوير النظام السياسي وضمان حقوق الافراد في الدولة الواحدة وكالاتي:-

اولاً:- الاستنتاجات

توصل الباحث من خلال الدراسة الى الاستنتاجات التالية:

1- ثنائية السلطة التشريعية لا يفرضها الشكل الاتحادي للدولة انما يعزز وجودها ويمهد لظهورها فقط, فكما هناك دول اتحادية تأخذ بهذا النظام توجد ايضاً دول موحدة تأخذ به والعكس صحيح.

2- توسيع مساحة التمثيل الشعبي ودقة التشريعات ومرونتها تتحقق بطريق اخر غير الثنائية التشريعية بحسب الظروف والمعطيات الواقعية، بالتالي فإن المشكلة لا تكمن في ثنائية السلطة بذاتها انما بمدى الموائمة وانطباق تلك الثنائية على ظروف الدول.

3- تبني مبدأ الثنائية المجلسية لا يشير دائماً الى ديمقراطية تلك الدولة, بل العكس تماماً, قد يكون الهدف من وجود المبدأ بمثابة واجهة مدنية لنظم سلطوية تقليدية, فالمبتغى من هذا المبدأ هو الذي يحدد ما اذا كانت الدول ديمقراطية او غير ذلك.

4- توصلت الدراسة الى ان هناك جملة مبررات اجتماعية وسياسية واقتصادية هي التي ادت الى ظهور نظام الثنائية على المستوى التشريعي والتنفيذي.

5- على مستوى الدستور العراقي فهناك الكثير من النقاط التي سجلت في ثنايا الدراسة حول الثنائية الا ان اهم استنتاج توصلت اليه الدراسة هو ان تنظيم الثنائية التشريعية في القانون الاساسي العراقي لعام 1925 كان افضل بكثير عن تنظيم دستور 2005 النافذ من حيث شروط العضوية ومدة المجلس النيابية وكذلك عدد الاعضاء وكل ما

يتعلق بمسائل التنظيم مما اثار الشك اثناء الدراسة حول عدم رغبة المشرع الدستوري الى تبني مبدأ ثنائية السلطة التشريعية او حتى الفيدرالية بعد عام 2003.

ثانياً:- التوصيات

1- العمل على اعادة الثقة بين الشعب والسلطة من جهة, وبين الاطراف السياسية من جهة اخرى, عن طريق ابعاد القضاء الدستوري عن المؤثرات الحزبية وجعله عنصراً محايداً في مراقبة مشروعية القوانين والحكم لمل فيه تحقيق المصلحة العامة حتى يمكن اعادة ترميم ما هدم من عناصر الثقة.

2- تهيئة الواقع السياسي والاجتماعي لعملية التنمية السياسية والاصلاحات الدستورية من خلال العمل على تنظيم المعارضة السياسية ودعمها وتطويرها, وكذلك توسيع مظلة التألف الاجتماعي في الدول التعددية من خلال تمثيل الاقليات الدينية والعرقية والتوزيع العادل للثروة بين اقسام الاتحاد.

3- العمل وبجد على تهيئة الواقع الاقتصادي وتطوير موارده لأنه من اهم المتطلبات الرئيسية للتنمية السياسية, والاعتماد على الخبراء الاقتصاديين من خلال تسنيمهم مراكز مهمة وحيوية في اجهزة الدولة سواء كان على المستوى التشريعي ام التنفيذي, لان تطبيق القانون وبناء دولة مؤسسات ينطلق من الاقتصاد المتين لذلك البلد قبل كل شيء.

4- تعميق دور الديمقراطية الا ابعد مدى حتى داخل الحزب الواحد, من خلال اعتماد معايير القدرة والكفاءة واختيار الافضل لزعامة الحزب لان المدخلات الحقيقية ستلقي بضلالها على المؤسسات السياسية ومن ثم تصبح لدينا مخرجات تتمتع بالخبرة والمهنية.

5- اعادة النظر في دور وتركيبة مجلس الاتحاد العراقي من خلال اصلاح دستوري جذري.

المصادر:-

اولاً: الكتب

1- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا القانون الدستوري والنظم السياسية ,الفتح للطباعة و النشر ,الاسكندرية ,2001.

2- د. احسان حميد المفرجي واخرون , النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق , العاتك , القاهرة , 1989.

3- د. اسماعيل الغزال , الدساتير والمؤسسات السياسية , مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر , بيروت, 1996.

4- د. حميد الساعدي , مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق , بغداد , 1990 .

5- د. حميد حنون خالد, مبادئ القانون الدستوري وتطور الفكر السياسي في العراق, مكتبة السنهوري, بغداد, 2010.

6- د. حنان محمد القيسي , ثنائية المجلس التشريعي في العراق , دراسة في مجلس الاتحاد ,بيت الحكمة , العراق ط 1 ,2012.

7- د. خليل حميد عبد الحميد , القانون الدستوري , شركة العاتك لصناعة الكتاب , مصر 2009 .

8- د. خميس البدري , الثقافة السياسية والنظم السياسية , مجلة العلوم السياسية , كلية العلوم السياسية , جامعة بغداد , العدد 28 , 2002.

9- د. رافع خضر صالح شبر, ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية, منشورات زين الاتحادية , الطبعة الاولى, بيروت, 2018.

10-د. رعد ناجي الجدة , تطورات الدستورية في العراق , ط1, بيت الحكمة , بغداد, 2004.

11- عابد خالد رسول ، الحقوق السياسية في الدساتير العراقية ، مؤسسة حمدي للطبع والنشر ، السليمانية ، 2012.

12-د. عبد الحسين شندل عيسى , نظام الحكم في العراق وفق دساتيره الحديثة , المكتبة القانونية , بغداد , بدون سنة نشر.

13-د. عدنان عاجل عبيد , القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق , مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع , 2010.

14- د. عصام علي الدبس , النظم السياسية , الكتاب الثالث , السلطة التشريعية , دار الثقافة للنشر والتوزيع , الاردن , ط1 , 2011.

15-د. عواد عباس الحردان , التوازن السياسي دستورياً, منشأة المعارف, القاهرة, 2006.

16-د. محمد علي ال ياسين, القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة, مطبعة الديواني, الطبعة الثانية, بغداد, 2005.

17-د. مصطفى ابو زيد فهمي , مبادئ الانظمة السياسية , دار الجامعة الجديدة , الاسكندرية , 2003.

18- د. منذر الشاوي , القانون الدستوري , العاتك لصناعة الكتاب , الطبعة الثانية, الجزء الاول , القاهرة , 2007 .

19- د. منذر الفضل , مشكلات الدستور العراقي , دار اراس للطباعة والنشر , اربيل , العراق , ط 1 , 2010 .

20- د. نزيه رعد, القانون الدستوري العام والنظم السياسية , المؤسسة الحديثة للكتاب, لبنان, الطبعة الاولى , 2011.

21- د. محي ابو زيد محمد علي ,الازدواج البرلماني واثره في تحقيق الدمقراطية , مكتبة حقوق المنصورة , القاهرة ,1993.

22- د. صالح جواد الكاظم واخرون , النظام الدستوري في العراق , جامعة بغداد , 1980.

23- د. محمد ابو زيد محمد علي , الازدواج البرلماني واثره في تحقيق الديمقراطية , الهيئة المصرية العامة للكتاب , 1995.

ثانياً: رسائل واطاريح

1- رزكار جرجيس عبد الله الشواني ، الشرعية الدستورية بين النظرية والتطبيق ، رسالة ماجستير ، جامعة كركوك، كلية القانون ، 2013.

2- علي يوسف عبد النبي شكري , نظام المجلسين في الدولة الاتحادية والموحدة , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بغداد , 1994.

ثالثاً: البحوث المنشورة والمقالات

1- د. حيدر علي طوبان , 1908و الانقلاب الدستوري , مقال منشور على جريدة المدى اليومية ذاكرة عراقية , حزيران 2018 .

2- سليمان كريم محمود وشالاو صباح عبد الرحمن, ضرورة ثنائية السلطة التشريعية في العراق ومعوقات تكوينها, بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة كركوك, المجلد الرابع, الاصدار الرابع عشر, 2015.

رابعاً: الدساتير والقوانين

1- الدستور السويسري النافذ.

2- القانون الاساسي العراقي لعام 1925.

3- دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005.

4- مشروع قانون مجلس الاتحاد.