نظام المجلسين في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

Bicameral system in the Constitution of the Republic of Iraq of 2005

م.م. مصطفى شامل مصطفى م.م. ولاء احمد رشيد
كلية المعارف الجامعة / قسم القانون

المستخلص:
نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على ان النظام البرلماني مكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، رغم انه توجد اختلافات عديدة بين المجلسين التي تمنع تحقيق نظام المجلسين في العراق إذ ان مجلس النواب مشرع ومشكل ويمارس عمله وفق الصلاحيات الممنوحة له بموجب دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بينما المجلس الآخر (مجلس الاتحاد) اكتفى دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بالنص المقتضب وخصص مادتين فقط لمجلس الاتحاد وأحال تنظيمه الى مجلس النواب الامر الذي يؤدي الى خضوعه الى مجلس النواب ومع ذلك فإلى وقتنا الحالي لم يشرع مجلس الاتحاد الامر الذي يتنافى مع نصوص الدستور ويمنع اكتمال الثنائية التشريعية.

Abstract:
The 2005 Iraqi Constitution stipulates that the parliamentary system is made up of two chambers: the Council of Representatives and the Council of the Union, although there are numerous differences between the two chambers that prevent the realization of the bicameral system in Iraq. The Council of Representatives is legislated and problematic and operates in accordance with the powers conferred upon it by the 2005 Constitution of Iraq and the other Council. The 2005 Constitution of Iraq confined itself to the short text and allocated only two articles to the Council of the Federation and referred its organization to the Council of Representatives, which leads to its subordination to the Council of Representatives. However, to our present time, the Council of the Union has not legislated, which is inconsistent with the provisions of the constitution and prevents the completion of the legislative dichotomy.

المقدمة:
ان السلطة التشريعية تعد من اهم مؤسسات الدولة الدستورية، فلم يعد وجود البرلمانات في الدول يثير النقاش بل ان الامر أصبح يتمحور حول كيفية تكوين هذه

البرلمانات والادوار الجوهرية التي تمارسا في الدول الديمقراطية، لأنها تمثل إرادة الشعب ومن اهم مهامها هو سن القوانين في الدولة والتي تكون ملزمة للجميع.

تتعد صور البرلمانات وكيفية عملها باختلاف وتعدد الأنظمة الدستورية التي تبين كيفية نشأتها وتكوينها وتنظيم عملها، وان من اهم وأشهر هذه الأنظمة هو نظام المجلسين فمنذ ظهور هذا النظام الثنائية التشريعية كصورة من صور السلطة النيابية وهو يثير النقاش والتساؤلات الدستورية.

وان الدولة العراقية وفقاً لدستورها النافذ عام ٢٠٠٥ اخذت بالنظام البرلماني وشكل الدولة فدرالي، فلم العراق دولة موحدة وانما أصبح دولة اتحادية وفقا لدستور ٢٠٠٥ مكون من المركز وإقليم كردستان الامر الذي يتوجب معه الاخذ بنظام الثنائية التشريعية الذي يتطلب تمثيل الشعب كله الى جانب تمثيل الإقليم وتطبيق هذا النظام يؤدي الى جعل البرلمان اكثر تمثيلاً للرأي العام ومنع استبداد البرلمانات وتقليل النزاعات مع السلطة التنفيذية لدخول احد المجلسين بدور الوسيط او الحكم أي نزاع وغيرها من الامتيازات التي يمنحها نظام المجلسين في الدولة، وعليه نص على ان السلطة التشريعية تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

ولدراسة نظام المجلسين تثار امامنا تساؤلات هي ما هو مفهوم نظام المجلسين وهل طبق هذا النظام في العراقي وفقاً دستور ٢٠٠٥ الذي نص عليه وما هي المشاكل التي منعت مجلس الاتحاد من تحقيق نظام الثنائية التشريعية في العراق وللإجابة على هذه التساؤلات في هذا البحث، سنتناول بالدراسة مفهوم نظام المجلسين ونشأته وتطبيقاته، ونظام المجلسين في الدساتير العراقية ومدى تحقق نظام المجلسين في دستور ٢٠٠٥؟ في مبحثين وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول / مفهوم نظام المجلسين وتطبيقاته

The concept of the bicameral system and its applications

سنتناول في هذا المبحث تعريف نظام المجلسين ونشأته التاريخية في مطلب اول وتطبيقات نظام المجلسين في مطلب ثان وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول / التعريف بنظام المجلسين ونشأته التاريخية

Introduction to the bicameral system and its historical upbringing

سيكون هذا المطلب على فرعين الأول لتعريف بنظام المجلسين والثاني لنشأته التاريخية وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول / التعريف بنظام المجلسين

Introduction to the bicameral system

إن نظام المجلسين يقصد به ان البرلمان يتكون من مجلسين يمارسان السلطة التشريعية أحدهما يمثل شعب الدولة الاتحادية في مجموعة حيث يتم انتخاب أعضائه بواسطة مجموع رعايا الولايات، ويترتب على ذلك تفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون

كل ولاية نظراً لاختلاف عدد السكان في كل منها واختلاف عدد الافراد الذين تتوافر فيهم شروط الانتخاب[١].

ويعرف كذلك بأنه "نظام مؤسسي تمارس فيه جمعيتان نيابيتان الوظائف النيابية ضمن الشروط المحددة في الدستور"[٢].

كذلك يعرف نظام المجلسين بأنه "تكوين البرلمان من مجلسين او غرفتين يمارسان السلطة التشريعية، اما لتوزيع الاختصاصات بينهما، او بالتعاون فيما بينهما"[٣].

ويقصد ايضاً بنظام المجلسين "ان تناط السلطة التشريعية بمجلسين، حيث يشتركان هذان المجلسان في تولي مهمة التشريع بشكل رئيسي، لأنه ينفرد أحدهما احياناً في مهام أخرين من مهام السلطة التشريعية"[٤].

ويُعدّ هذا النظام مرتبط الى حد كبير بطبيعة النظم السياسية، وبالخصوص شكل الدولة، إذ نجد ان اغلب الدول الفدرالية تعتمد هذا النظام كالولايات المتحدة الامريكية، المانيا، روسيا الاتحادية.... وغيرها من الدول الفدرالية، كذلك نجد بعض الدول ذات الشكل البسيط تأخذ بنظام المجلسين اما بسبب تاريخي كما في بريطانيا إذ مجلس اللوردات الذي يمثل الأرستقراطية بجانب مجلس العموم الذي يمثل الشعب، او قد تكون أسباب اجتماعية او اقتصادية[٥].

وإن الأسباب التي تدعو الدول الى الاخذ بنظام المجلسين تختلف من دولة الى أخرى، إذ تعد بعض الدول المجلس الأول ضمانة للاستقرار النظم السياسية والدستورية للدول، بسبب تكوينه وصلاحياته ومدة عمله، والدور الذي يمارسه منع حدوث تصادم واحتكاك او أزمات مفترضة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[٦].

فقد تكون بسبب الشكل الفيدرالي او الاتحادي للدولة لان هذا الشكل يفرض الاخذ بنظام المجلسين إذ يتكون البرلمان من مجلس يمثل الدويلات او الولايات الأعضاء في الاتحاد (فيكون التمثيل أما متساوياً كما في الولايات المتحدة الامريكية، او بعدّ أهميتها السكانية والجغرافية كما في المانيا)، ومجلس اخر يمثل شعب الدولة الاتحادية بمجموعه[٧]، او قد يكون السبب منع استبداد وتعسف السلطة التشريعية في استعمال سلطتها في سن القوانين، خصوصاً إذا ما كانت الأغلبية البرلمانية لحزب معين او اتجاه

---

[١] د. عبد الكريم علوان: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، ٢٠١٠، ص٧٤-٧٥.

[٢] أوليفيه دوهاميل وأيف ميني: المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٦، ص٣٧٣.

[٣] د. سام دلمة: القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، منشورات جامعة حلب، حلب، ٢٠٠١، ص١٩٢.

[٤] د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١، ص٣٤٧.

[٥] ومن الأمثلة على الدول الاوربية التي اخذت بنظام المجلسين نذكر منها: اسبانيا (مؤتمر البرلمانيين ومجلس الشيوخ)، ايرلندا (مجلس الممثلين ومجلس الشيوخ)، إيطاليا (مجلس النواب ومجلس الشيوخ). ومن الأمثلة على الدول العربية التي اخذت بنظام المجلسين بالرغم من ان شكل الدولة بسيط: مصر وفقاً للتعديل الدستوري عام ١٩٨٠ الذي أنشئ مجلس الشورى الى جانب مجلس الشعب، والجدير بالذكر ان اختصاصات مجلس الشورى في المجال التشريعي كانت مجرد استشارية بحتة، وايضاً المغرب اخذت بنظام المجلسين وفق التعديل الدستوري للعام ١٩٩٧. ينظر: د. سام دلمة: مصدر سابق، ص١٩٢.

[٦] د. حنان محمد القيسي: ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص١١٠.

[٧] د. سام دلمة: مصدر سابق، ص١٩٣.

معين، أي ان هذه الأغلبية من المحتمل ان تستبد وتسيطر على البرلمان والحكومة وعلى القوانين الصادرة من السلطة التشريعية بحكم الأغلبية في البرلمان، الا انه في حالة توزيع هذه السلطة بين مجلسين، فان ذلك سيكون عائق امام استبداد وتعسف السلطة التشريعية[١].

ولكي يحقق نظام المجلسين أهدافه المتمثلة بواحدة او أكثر من التي ذكرناه في أعلاه، لابد ان يختلف المجلسين في اختصاص كل منهما وكيفية تكوينهما.

فمن حيث التكوين يختلف المجلسان في التشكيل، وعدد الأعضاء، وشروط العضوية ومدة العضوية. فيختلف المجلسان بتشكيل أحدهما (وهو غالباً ما يكون المجلس الشعبي) عن طريق الانتخاب المباشر، بينما يتشكل الاخر عن طريق الوراثة او التعيين، او الانتخاب غير المباشر، او الجمع بين هذه الطرق. ومن حيث عدد الأعضاء يكون عدد الأعضاء (غالباً المجلس الشعبي) أكبر من عدد أعضاء المجلس الآخر. ومن حيث شروط العضوية تكون الشروط الواجب توافرها لعضوية أحد المجلسين (المجلس الشعبي عادةً) أخف من تلك الواجب توافرها لعضوية المجلس الاخر. ومن حيث مدة العضوية او ولاية المجلس تكون ولاية أحد المجلسين (غالباً المجلس الشعبي) أقصر من ومدة العضوية في المجلس الآخر. مع ملاحظ ان الدول التي تعطي السطلة التنفيذية حق حل البرلمان، هذا الحق لا يسري عادةً إلا في مواجهة أحد المجلسين، وهو المجلس الشعبي[٢].

الفرع الثاني / النشأة التاريخية لنظام المجلسين

Historical formation of the bicameral system

نشأ نظام المجلسين نتيجة للتطور التاريخي في دستور بريطانيا[٣]، فقبل القرن الحادي عشر، كان ملك بريطانيا ذو سلطة مطلقة من الناحيتين التشريعية والتنفيذية[٤]، وكان بجانبه يوجد مجلس استشاري مكون من كبار الاعيان ورجال الكنيسة وملاك الأراضي والنبلاء، مهمتهم تقتصر على تقديم المشورة الى الملك فقط حين يطلب منهم ذلك بالإضافة الى اختصاصات في بعض المسائل القضائية، كذلك قضاة المحاكم العليا كان يتم اختيارهم من هذا المجلس، وعلى الرغم من تواجده بجانب الملك لم يكن لقراراته أي صفة تنفيذية في الدولة، خاصة اذا كان الملك قوي فانه يستطيع ان يتغاضى تماماً عن وجود هذا المجلس مثل الملك هنري الثاني (١١٥٤-١١٨٩) والملك جان تير (١١٩٩-١٢٦١) اللذان اتجها الى الانفراد بالحكم دون العودة الى أي مجلس وخاصة في الأمور المالية وفرض الضرائب[٥].

وفي القرن الحادي عشر سمي هذا المجلس باسم المجلس الكبير، ولم تكن له سلطات فعلية، وانما كانت مهمته استشارية فقط والملك يستشير كبار الأعضاء في هذا

---

[١] د. حنان محمد القيسي: مصدر سابق، ص١١٠.
[٢] د. سام دلمة: مصدر سابق، ص١٩٤.
[٣] د. محمد أبوزيد محمد: الازدواج البرلماني، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ١٩٩٥، ص١١.
[٤] عزيز عايد: السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، ٢٠٠١، ص٢٤.
[٥] د. نعمان احمد الخطيب: مصدر سابق، ص٢٤٧-٢٤٨.

المجلس في بعض المسائل المهمة، وبتعاقب الزمن ظهر الصراع التمثيل الحقيقي لفئات الشعب التي لم تكن في المجلس، كما ظهر التمييز بين المسائل المالية والإدارية من جهة، وبين المسائل التشريعية والسياسية من جهة أخرى، إذ كان المجلس الكبير يقدم رأيه في القضايا التشريعية والسياسية، في حين المسائل الأخرى تنظر امام مجلس خاص يسمى مجلس الملك، متكون من بعض رجال الدين والبارونات[١].

وفي فترة حكم الملك جان تير أثيرت حفيظة كبار الأعضاء في المجلس من الاشراف ورجال الكنيسة الذين اعترضوا وثاروا على الملك بخصوص انفراده بفرض الضرائب مما أدى الى اصدار الملك جان العهد الأعظم عام ١٢١٥ او ما تسمى المغنى كارتا، التي تعد اول وثيقة مكتوبة قانونية ألزمت الملك في بريطانيا بضرورة اخذ موافقة المجلس الكبير بخصوص أي تشريع متضمن فرض ضرائب جديدة[٢].

وفي عام ١٢٥٤ دعا الملك فارسين عن كل مقاطعة للحضور في جلسات المجلس الكبير مع رجال الدين والاشراف وكانت هذه اول مرة تحصل في تاريخ انكلترا، ثم كرر هذه الدعوة بالإضافة الى الفارسين أعضاء يمثلون المدن والبلدات الهامة، بواقع عضوين لكل بلدة او مدينة، وبهذا أصبح المجلس أفضل تمثيلاً للشعب والمقاطعات، وفي عام ١٣٥١ انقسم المجلس الى مجلسين أُطلق على المجلس الذي تضمن كتلة الأساقفة والاشراف أسم مجلس اللوردات، بينما أطلق على المجلس الذي تضمن كتلة ممثلو المدن والمقاطعات اسم مجلس العموم[٣].

ان انقسام المجلس الكبير كان على أسس اجتماعية، وبعد مرور الزمن عليه أصبح يتكون من فئتين، الفئة الأولى كانت تمثل القوة الارستقراطية الحاكمة التي كانت تحافظ على مصالحها، بينما تمثل الأخرى القوة الاجتماعية الصاعدة. كما يتضح ان التعايش النزاعي بين هاتين القوتين أدى الى ظهور نظام المجلسين: المجلس الأول (المجلس الأعلى) الذي يتكون من الاسياد (المدنيين والدينيين) المعينين بالوراثة، ويعكس روح المحافظة على التقاليد، الذي يسمى بمجلس اللوردات. والمجلس الثاني (مجلس الشعب) الذي يتكون من ممثلين منتخبين من عن المقاطعات، الذي يعكس روح الإصلاح والتطور، الذي يسمى بمجلس العموم[٤].

وعليه يمكن القول ان نظام المجلسين في بريطانيا يقضي بالتوفيق بين الشرعية الديمقراطية التي يجسدها المجلس الثاني (مجلس العموم)، والذي كان له اول انتخاب في عام ١٢٦٥، وبين الشرعية الملكية التي بدأت تتقلص انطلاقاً من عام ١٦٨٨. وانعكس تراجع الشرعية الملكية في مقدمة القانون الذي صدر بتاريخ ١٩١١/٨/١٨ الذي جاء فيه "... وبما انه من المنتظر استبدال مجلس اللوردات الوراثي بمجلس آخر منتخب على أساس شعبي، لكن هذا الاستبدال لا يمكن إجراءه الآن..."[٥].

---

[١] عزيز عايد: مصدر سابق، ص٢٤-٢٥.
[٢] د. نعمان احمد الخطيب: مصدر سابق، ص٢٤٨.
[٣] د. محمد أبوزيد محمد: مصدر سابق، ص٢٦٤-٢٦٥.
[٤] عزيز عايد: مصدر سابق، ص٢٦.
[٥] اوليفيه دوهاميل: مصدر سابق، ص٣٧٥.

اذن يتضح مما سبق ان مجلس اللوردات نشأ اولاً ثم اعقبه بعد فترة زمنية طويلة مجلس العموم، بسبب انتشار الديمقراطية، والإصلاحات الانتخابية العميقة التي حصلت، كانت محصلتها النهائية تفوق المجلس الثاني على المجلس الأول في اغلب الصلاحيات، وبالخصوص بعد صدور تشريع البرلمان في عام ١٩١١ الذي حجم صلاحيات كثيرة لمجلس اللوردات، وبالأخص المسائل المالية، وعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية[١].

فمجلس البرلمان الأدنى (مجلس العموم)، تتم عملية اختيار أعضائه بالاقتراع العام المباشر وعلى دورة واحدة لمدة أقصاها خمس سنوات، ما لم يحل قبل ذلك، وفي الغالب يحل في بداية السنة الخامسة[٢]، ويتمتع الأعضاء بالحصانة وحق الاتصال بالملك عن طريق رئيس المجلس الذي يسمى بالخطيب، ويجري التصويت على القوانين من قبل المجلس وفيما يتعلق بمناقشة الميزانية: فيجب ان لا تتجاوز ٢٥ يوماً وإذا لم يبت بها خلال هذه المدة تصبح نافذة، كذلك للمجلس صلاحيات سحب الثقة من الحكومة[٣].

اما مجلس اللوردات وهو مجلس البرلمان الأعلى (نسبة الى علاقته بالسلطة العليا في الدولة، ولتمثيله الاتجاهات المحافظة والمصالح المعينة) أعضائه يعرفون بالنبلاء، وهم غير منتخبين من الشعب كما هو الحال في المجلس الأدنى وانما يحصلون على عضويتهم بالتعيين الملكي المباشر او على أساس الوراثة، شرط ان لا تقل اعمارهم عن الواحد والعشرون سنة، وهؤلاء الأعضاء ينقسمون الى قسمين اللوردات الروحيون او الدينيون وهم كبار الأساقفة الأعضاء في الكنسية، واللوردات الزمنيون او الدنيويون وهم (لوردات الاستئناف، النبلاء المعينون مدى الحياة، النبلاء بالوراثة، المارشال القيّم على كلية الأسلحة، والمسؤول عن القيام بالواجبات الرسمية في المناسبات الملكية المختلفة، اللورد كبير موظفي البلاط الملكي)[٤].

وبهذا تبين ان النظام المعمول بع في بريطانيا هو نظام المجلسين، وعن طريق دراسة الأنظمة السياسية العالمية اتضح ان العديد من الدساتير الحالية تعتمد على نظام المجلسين.

وان الاحصائيات الحالية تؤكد على انه (من بين ١٢١ دولة ديمقراطية، ٦٨ منها تأخذ بنظام المجلسين، يضاف الى ذلك من بين ٢٠ دولة ديمقراطية، يزيد عدد سكانها العشرين مليون نسمة هنالك ١٩ دولة منها تتبنى نظام المجلسين)[٥].

---

[١] د. نعمان احمد الخطيب: مصدر سابق، ص٣٤٧.
[٢] د. حسن مصطفى البحري: مصدر سابق، ص٧٥-٧٦.
[٣] مجلس العموم مؤلف من ٦٥٩ عضواً، اما مجلس اللوردات مؤلف من نحو ١٠٥٦ عضو. زيرك مجيد: مصدر ستبق، ص١٩-٢١.
[٤] د. حسن مصطفى البحري: مصدر سابق، ص٧٦-٧٧.
[٥] زيرك مجيد: مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٤، ص١٨.

المطلب الثاني / تطبيقات نظام المجلسين

Applications of bicameral system

وسنتناول في هذا المطلب تطبيقات نظام المجلسين في الدول الاتحادية وفي الدول الموحدة وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول / تطبيقات نظام المجلسين في الدول الاتحادية (سويسرا-الولايات المتحدة الامريكية)

Applications of bicameral system in federal states (Switzerland, USA)

اولاً: نظام المجلسين في سويسرا

ان الاتحاد السويسري لجأ مبكراً الى النظام المجلسين بعد الحرب الداخلية عام ١٨٤٧ ففي بادئ الامر قام نظام المجلسين على اعتماد تمثيل للمقاطعات الكاثوليكية الريفية، والآخر يمثل المقاطعات البروتستانتية الأكثر مدنية ذات النزعة المركزية. لم تدم طويلاً هذه الثنائية، فقد اقر دستور سويسرا لعام ١٨٤٨ نظام المجلسين الديمقراطي يشبه النموذج الأمريكي، يهدف الى تحقيق الاستقرار والتوازن للاتحاد السويسري، الذي يتكون من وحدات مختلفة في ظروفها السياسية والإقليمية والاقتصادية والاجتماعية والدينية واللغوية[١].

يتكون البرلمان السويسري الذي يسمى (الجمعية الفيدرالية) من مجلسين هما: مجلس المقاطعات والمجلس الوطني[٢].

فمجلس المقاطعات يمثل الولايات او الكنتونات، فلكل مقاطعة او كانتون ممثلان بغض النظر عن عدد السكان، ولكل نصف كانتون ممثل واحد، إذ يصل عدد أعضائه الى ٤٨ عضواً، وينتخبون بطرق مختلقة باختلاف الكنتونات إذ لكل كانتون نظامه الانتخابي، ومدة مجلس الولايات أربع سنوات[٣].

اما المجلس الوطني الذي يمثل الشعب ويعد بمثابة الهيئة التشريعية ويتألف من ٢٠٠ نائب، إذ لكل ولاية عدد من الاعضاء يتناسب مع عدد سكان كل مقاطعة مع مراعاة المقاطعات الصغرى بحقها في التمثيل بمقعد واحد في حال عدم تحقيق نسبة السكان العدد المطلوب للتمثيل في المجلس، وولاية المجلس أربع سنوات وفق نظام التمثيل النسبي، ولكلا المجلسين صلاحيات متساوية[٤].

ثانياً: نظام المجلسين في الولايات المتحدة الامريكية

ظهر نظام المجلسين في الولايات المتحدة الامريكية عام ١٧٨٧، في بادئ الامر كانت خاص بالمستعمرات الثلاثة عشر التي تحالفت في حرب الاستقلال، مع احتفاظ كل مستعمرة بحقها في إدارة ذاتها بحرية، لقد شكلت هذه المستعمرات ولايات منفصلة من حيث السكان والأرض والقوة الاقتصادية، وعندما اقرّ دستور الولايات المتحدة الامريكية

---

[١] عزيز كايد: مصدر سابق، ص٣١.
[٢] د. محمد أبوزيد محمد مصدر سابق، ص١٦٦.
[٣] د. سام دلمة: مصدر سابق، ص٢٠٥.
[٤] د. محمد أبوزيد محمد: مصدر سابق، ص١٧٥ وما بعدها.

عام ١٧٨٧، كان من الوجوب التوفيق بين مصلحة اتحاد الامة بأكملها ومصلحة استقلال الولايات. ولحل هذه الإشكالية تم التوصل الى حل بين الولايات. مفاده ان تقسم السلطة النيابية (الكونجرس الأمريكي) بين مجلسين متساويين الحقوق: الأول مجلس النواب الذي فيه المساواة بين اصوت الناخبين، أما الثاني مجلس الشيوخ الذي فيه المساواة بين الولايات من حيث التمثيل[١].

فمجلس النواب المؤلف من ٤٣٥ عضواً ينتخبون لمدة سنتين، يمثلون سكان الولايات المتحدة الامريكية، ويتم اختيارهم بالاقتراع العام المباشر، أما مجلس الشيوخ المكون من ١٠٠ عضو ينتخبون لمدة ست سنوات، يمثلون الولايات على قدم المساواة، إذ تكون لكل ولاية عضوين بغض النظر عن حجمها او أهميتها او عدد سكانها[٢]، ويتم تحديد الأعضاء بنسبة الثلث كل سنتين، ويتم اختيارهم بالانتخاب المباشر[٣]، بينما رئاسة المجلس تحال بقوة القانون[٤].

يتمتع أعضاء البرلمان (الكونجرس) بالحصانة البرلمانية، وتعقد جلساته سنوية مدتها سبعة أشهر تبدأ من الثالث كانون الثاني وتنتهي في الغالب في تموز، ولكل المجلسين ان يعقد جلساته منفرداً، ولا يمكن ان يؤجل أحدهما انعقاد جلساته بحيث يعطل الجلسات دون موافقة المجلس الثاني. وصلاحية التشريع تكون على قدم المساواة، فيما عدا قوانين الضرائب إذ يكون حق المبادرة القانونية من صلاحية مجلس النواب، وفي حالة الاختلاف بين المجلسين حول اقتراح قانون، يعين المجلسان (لجنة مصالحة) تكون من صلاحياتها اعداد مشروع قانون يحظى بموافقة المجلسين[٥].

يمارس مجلس النواب الحق في الاتهام الجنائي ضد رئيس الدولة وكبار الموظفين الفدراليين فيما يوجه اليهم من جرائم الخيانة او الرشوة وبعض الجنايات والجنح الكبرى، ثم يتولى مجلس الشيوخ إجراءات المحاكمة والادانة بقرار اغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ على الأقل[٦].

إن نظام المجلسين في الولايات المتحدة الامريكية يبقى نموذجاً يعكس التمثيل المعقول بين السكان والولايات[٧].

---

[١] عايد عزيز: مصدر سابق، ص٢٨.
[٢] د. عبد الكريم علوان: مصدر سابق، ص٩٧.
[٣] كان أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي ينتخبون على درجتين حتى عام ١٩٣١، إذ أصبح على درجة واحدة بمقتضى التعديل السابع. د. نعمان احمد الخطيب: مصدر سابق، ص٣٥٢.
[٤] نصت المادة (١) الفقرة الثالثة من دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧ المعدل على انه"... ويكون نائب رئيس الولايات المتحدة الامريكية رئيساً لمجلس الشيوخ...".
[٥] د. عبد الكريم علوان: مصدر سابق، ص٩٨.
[٦] د. نعمان احمد الخطيب: مصدر سابق، ص٣٦٠.
[٧] عايد عزيز: مصدر سابق، ص٣٠.

الفرع الثاني / تطبيقات نظام المجلسين في الدول الموحدة (فرنسا-الأردن)

Applications of bicameral system in unitary States (France, Jordan)

أولاً: نظام المجلسين في فرنسا

نص دستور فرنسا (دستور الجمهورية الخامسة) لسنة ١٩٥٨ على نظام المجلسين، إذ جاءت المادة ٢٤ بان السلطة التشريعية تتكون من مجلسين هما: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ[١].

تتكون الجمعية الوطنية المؤلفة من ٥٧٧ عضواً ينتخبون لمدة خمس سنوات بالاقتراع المباشر[٢]. إذ يشترط في المرشح ان يكون قد اتم (٢٣) من عمره (اما فيما يخص الحاصلين على الجنسية الفرنسية فلابد ان تمضي على حيازتهم لها عشر سنوات لكي يكون لهم حق الترشيح) والانتخابات تجري بالاقتراع العام المباشر، وبنظام الأكثرية في دوائر فردية، يفوز من يحصل على أكثرية المطلقة من الأصوات المقترعة في دائرته. هذا ويكون انعقاد البرلمان سنوياً وبدورتين، شريطة ان لا يتجاوز عدد الجلسات ١٢٠ يوماً في الدورة العادية[٣].

اما مجلس الشيوخ المؤلف من ٣٤٨[٤] شيخ ينتخبون لمدة ست سنوات بالاقتراع غير المباشر[٥]. وكل ثلاث سنوات يجدد نصفهم، ويجب ان يكون الأعضاء في المجلس قد اتموا (٣٠ سنة) من العمر، ولا يجوز للعضو الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، كذلك يمنع العضو من القيام بالأعمال في القطاع الخاص كالمحاماة والمحاسبة، وله الحصانة البرلمانية فيما يخص عمله ومواقفه وآرائه التي يقوم به بصفته برلماني. ويدير رئيسا المجلس والجمعية اعمالهما ولهما بعض الصلاحيات كالاستشارة فيما يخص صلاحيات حل الجمعية الوطنية. والذهاب الى المادة ١٦ من الدستور، وفي حالة خلو منصب رئاسة الجمهورية فيحل محله رئيس مجلس الشيوخ[٦].

واستناداً لنص المادة (٣٤) والمادة (٣٧) من دستور فرنسا النافذ فصلاحيات البرلمان بسن القوانين مقيدة إذ أصبحت الحكومة صاحبة الاختصاص الأصيل محل البرلمان الذي أصبح دوره استثنائي ومقيد في التشريع. وللبرلمان أيضا صلاحية مناقشة والتصويت على الموازنة العامة لكن دون ان يطلب تخفيض الإيرادات او اقتراح نفقات جديدة. وله إحالة رئيس الجمهورية والوزراء الى المحاكمة في حالة المساس بأمن الدولة وسلامتها وكذلك الموافقة على إعلان الحرب، وله مح الثقة لحكومة او حجبها عنها[٧].

---

[١] نص المادة ٢٤ من الدستور الجمهورية الخامسة (فرنسا) لعام ١٩٥٨.
[٢] د. محمد أبوزيد محمد: مصدر سابق، ص٣٢٩.
[٣] زيرك مجيد: مصدر سابق، ص٢٣.
[٤] نص المادة ٢٤ من الدستور الجمهورية الخامسة (فرنسا) لعام ١٩٥٨.
[٥] د. حنان محمد القيسي: مصدر سابق، ص٢٨٠-٢٨١.
[٦] زيرك مجيد: مصدر سابق، ص٢٣.
[٧] المصدر نفسه، ص٢٤.

ثانياً: نظام المجلسين في الأردن

تبنت المملكة الأردنية الهاشمية نظام المجلسين منذ دستور ١٩٤٦، ودستورها الحالي لعام ١٩٥٢ المعدل إذ نصت المادة ٦٢ على انه "يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الاعيان ومجلس النواب"[١].

يتكون مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً[٢] على ان يكون العضو في المجلس قد اتم من عمره ثلاثين سنة مدة العضوية أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الانتخابات وللملك ان يمددها الى ما لا يقل عن سنة واحدة ولا تزيد عن سنتين[٣]، ومن صلاحيات مجلس النواب منح الثقة للوزارة وطرح الثقة بها[٤]، وصلاحية الاتهام الجنائي والحكم به[٥].

بينما يتكون مجلس الاعيان من ضمنهم رئيس المجلس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب[٦]، عن طريق التعيين بواسطة الملك[٧]، على ان يكون العضو في المجلس قد اتم من عمره أربعين سنة تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات يجدد تعينهم كل أربع سنوات ويجوز كذلك تعيين من انتهت مدته منهم[٨].

نصت المادة (٩٢) على انه" إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الاخر معدلاً او غير معدل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان لبحث المواد المختلف فيها. ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين"، ونصت المادة (٩١) على انه "لا يصدر قانون الا إذا اقره المجلسان وصدق عليه الملك"[٩].

وتتجسد بين المجلسين المساواة في التشريع في عدة جوانب منها إجرائية وموضوعية، فيجوز لعشرة أعضاء او أكثر من أعضاء مجلسي النواب والاعيان في اقتراح القوانين، وتكون جلسات كل من المجلسين علنية، على انه يجوز ان تكون جلسات سرية استثناءا. كما ويتساوى المجلسين في حق كل عضو من المجلسين ان يتكلم وابداء الراي وكذلك في موضوع الحصانة البرلمانية، وايضاً في توجيه الأسئلة والاستجوابات الى الوزراء في أي امر من الأمور العامة[١٠].

المبحث الثاني / نظام المجلسين في الدساتير العراقية

Bicameral System in Iraqi Constitutions

ان التجربة النيابة خلال العهد العثماني (١٨٧٦-١٩١٤م) اظهرت وعي ديمقراطي تجسد في مطالبة العراقيين بالأخذ بالصيغ الديمقراطية والدستورية كنموذج للحكم،

---

[١] نص المادة ٦٢ من دستور الأردن النافذ لعام ١٩٥٢ المعدل.
[٢] نص المادة ٦٧ من دستور الأردن النافذ لعام ١٩٥٢ المعدل.
[٣] د. نعمان احمد الخطيب: مصدر سابق، ص٣٥٥-٣٥٦.
[٤] نص المادة (٥٣) من دستور الأردن النافذ لعام ١٩٥٢ المعدل.
[٥] نص المادة (٥٦) من دستور الأردن النافذ لعام ١٩٥٢ المعدل.
[٦] نص المادة (٦٣) من دستور الأردن النافذ لعام ١٩٥٢ المعدل.
[٧] نص المادة (٣٦) من دستور الأردن النافذ لعام ١٩٥٢ المعدل.
[٨] د. نعمان احمد الخطيب: مصدر سابق، ص٣٥٥-٣٥٦.
[٩] دستور الأردن لعام ١٩٥٢ المعدل.
[١٠] د. نعمان احمد الخطيب: مصدر سابق، ص٣٥٧ وما بعدها.

وتجسد ذلك عند خلال المناقشات في اجتماعات المجلس التأسيسي عام ١٩٢٤م وقد عد العراق خلال هذا العهد نظاماً دستورياً ملكياً له وزارة مسؤولة امام البرلمان الذي يتألف من مجلسي النواب والاعيان[١]، وبذلك ظهر لنا لأول مرة نظام المجلسين في الدولة العراقية الحديثة.

والنظر الى التاريخ الدستوري في العراق نجد ان القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ ودستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ انفردت بالأخذ بنظام المجلسين[٢]، وعليه سنتناول هذا المبحث في مطلبين: الأول نظام المجلسين في القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م، والثاني نظام المجلسين في دستور ٢٠٠٥ في وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول / نظام المجلسين في القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م

Bicameral system in Iraq's Basic Law of 1925

استلهم القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م ابان خضوع العراق للاحتلال البريطاني نظام المجلسين فنصت المادة الثامنة والعشرين منه على ان السلطة التشريعية منوطة بالملك مع مجلس الامة، ومجلس الامة يتكون من مجلسان (الاعيان والنواب)[٣]، وسنتناول في هذا المطلب تشكيل المجلسين وصلاحيات هذان المجلسين في الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول / تشكيل مجلس الأمة (مجلس الأعيان ومجلس النواب)

Formation of the Nation's council (House of Chiefs and Parliament)

كما اشرنا سابقاً على المادة (٢٨) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ التي بينت ان مجلس الامة يتكون من مجلس الاعيان ومجلس النواب وسنتناول تشكيل كل منهما وكالآتي:-

أولا: مجلس الاعيان:

نشأت البرلمانات لتكون ممثلةً عن الامة في ممارسة الحكم والسلطة نيابة عن المواطنين، أي انهم لا يستطيعون مباشرةً ممارسة السلطة تطبيقاً للديمقراطية المباشرة، لذلك يذهبون الى القيام باختيار من ينوبون عنهم في ممارسة السلطة مكونين المجلس النيابي، وهذا معناه ان عضو البرلمان يجب ان يكون منتخب من قبل المواطنين لتمثيلهم في المجلس، غير ان القانون الأساس العراقي لعام ١٩٢٥م اعطى صلاحية تعيين أعضاء مجلس الاعيان الى الملك وفق المادة الحادية والثلاثون شرط ان يكون الأعضاء ممن "نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم ماض مجيد في خدمات الدولة والوطن"[٤].

---

[١] أ.د. عدنان القطان: العهد الملكي في العراق:١٩٢١-١٩٥٨، الحلقة الخامسة عشر مجلس النواب العراقي خلال العهد الملكي ١٩٢٥-١٩٥٨، تاريخ زيارة الموقع ٢٥-١٠-٢٠٢٢: https://rasammerkezi.com/featured/6558/

[٢] القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م، ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

[٣] أ.م.د. حنان محمد القيسي: مصدر سابق، ص١١٠.

[٤] د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب خضر، د. شفيق عبد الرزاق السامرائي: النظام الدستوري في العراق، بدون ط، شركة اياد للطباعة الفنية، ١٩٨٠-١٩٨١، ص٢٢.

ومن الشروط التي يجب توافرها في عضو مجلس الأعيان[١]: "
١- ان يكون عراقياً، أكتسب جنسيته العراقية بالولادة أو بموجب معاهدة (لوزان) أو بالتجنس على ان يكون المتجنس منتمياً الى عائلة عثمانية كانت تسكن عادة في العراق قبل سنة ١٩١٤ ومر على تجنسه عشر سنوات.
٢- ان لا يقل عمره عن الاربعين عاماً.
٣- غير محكوم عليه بالإفلاس، أو اعتباره قانوناً.
٤- ان لا يكوم محجوراً عليه.
٥- ان لا يكون محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد عن سنة لجريمة سياسية وان لا يكون محكوماً عليه بالسجن لسرقة او رشوة او خيانة الأمانة او احتيال او غير ذلك من الجرائم المخلة بالشرف بصورة مطلقة.
٦- ان لا يكون له وظيفة في الحكومة او المصالح الملحقة بها او وظيفة او خدمة لدى شخص او مؤسسة لها عقد مع احدى الدوائر العامة او له اية منفعة مادية او غير مباشرة مع ذلك العاقد الا اذا كانت المنفعة ناشئة عن كونه مساهماً في شركة مؤلفة من اكثر من خمسة وعشرين شخصاً. يستثنى من ذلك مستأجرو الأراضي الحكومية واملاكها.
٧- الا يكون مجنوناً او معتوهاً.
٨- الا يكون من أقرباء الملك في الدرجة التي تعين بقانون.
٩- لا يجوز اجتماع عضوية المجلسين في شخص واحد."

وأعضاء مجلس الاعيان حدد بان لا يتجاوز ربع عدد أعضاء مجلس النواب، ومدة العضوية في المجلس ثمانية سنوات اعتباراً من تاريخ التعيين ويجوز إعادة تعيين العضو السابق[٢]. ولا يباشر المجلس اعماله الا بحضور نصف أعضائه المعينين فعلاً[٣].

ويقوم مجلس الاعيان بانتخاب رئيس ونائبين للرئيس من بين أعضائه ولمدة تبدئ من اول اجتماع اعتيادي الى اخر اجتماع اعتيادي في السنة التالية، على ان تعرض نتيجة الانتخاب للملك للمصادقة عليها، وإذا حُل مجلس النواب لا تنتهي فترتهم الا عند اجتماع المجلس الجديد مالم تكن مدتهم قد انتهت[٤]. وينعقد مجلس الاعيان عند انعقاد مجلس النواب ويعطل معه[٥].

ومبدأ تعيين أعضاء مجلس الاعيان يفقد المجلس النيابي هذه الصفة لأنه يعبر عن إرادة أجهزة السلطة المتمثلة بالملك والحكومة، عكس المفهوم النيابي الذي يعبر عن إرادة الناخبين[٦].

---

[١] المادة (٣٠) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٢] د. كطران زغير نعمة و د. احسان حميد المفرجي ود. رعد ناجي الحدة: النظرية العامة في القانون الدستوري، بدون ط، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١، ص٣٣٢-٣٣٣.
[٣] الفقرة (١) من المادة (٥٢) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٤] المادة (٣٣) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٥] المادة (٣٤) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٦] د. كطران زغير نعمة واخرون: المصدر السابق، ص٣٣٣.

ثانياً: مجلس النواب:

يتألف مجلس النواب بالانتخاب يمثل كل عشرين ألف نسمة نائب واحد، وحصر القانون الأساسي العراقي العضوية في مجلس النواب للذكور فقط دون النساء، ويكون انتخاب النواب بقانون يسنه مجلس النواب يحدد فيه كيفية الترشيح وإقرار التصويت السري في انتخابهم اضافة الى وجوب مراعاة تمثيل الاقلية المسيحية والموسوية[١].

اما أسلوب انتخاب النواب، ولغاية عام ١٩٥٢ كان الانتخاب غير المباشر او على درجتين هو المعمول فيه، ومما لا شك فيه ان الناخبين الثانويين الذين عهدت إليهم مهمة انتخاب النائب الواحد، كانوا عرضة للتأثيرات المباشرة للحكومة وذلك بسبب قلة عددهم، فحتى عام ١٩٢٥ حرمت النساء من حق الانتخاب كما وضعت أيضا قيود على منتسبي الشرطة والجيش من ممارسة هذا الحق[٢].

ولا يباشر جلساته مجلس النواب الا بحضور أكثر من نصف أعضائه المنتخبين فعلاً[٣]. وتكون اربعة اجتماعات لكل سنة تبدئ الاجتماعات من اول يوم من شهر كانون الأول، ويجتمع المجلس ستة أشهر من كل سنة ويعطل ستة أشهر، وتكون الاجتماعات في العاصمة بغداد ويجوز الاجتماع خارج العاصمة إذا تعذر الاجتماع فيها[٤]. ويكون اجتماع المجلس وفق دعوة يوجهها الملك الى المجلس للانعقاد إذا لم توجه الدعوة في اليوم المحدد يجتمع المجلس بحكم القانون الا إذا تم حله من قبل الملك قبل انقضاء مدته[٥].

وفي حال حلّ المجلس يبدأ باجراء انتخابات مجدداً، ويدعى المجلس الى الاجتماع بصورة غير عادية في مدة لا تتجاوز الأربعة اسهر من تاريخ الحل، واذا تم حل المجلس لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد بسبب ذات الامر الخاص بالحل الأول[٦].

وحددت المادة الثانية والاربعون من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م الشروط الواجبة توافرها في المرشح لعضو مجلس النواب، وهي نفس الشروط التي يجب توافرها في عضو مجلس الاعيان باستثناء شرط العمر الذي حدد بإتمام الثلاثين من العمر، وان النائب وان النائب لا يجوز له ان ينوب الا عن منطقة واحدة من المناطق التمثيلية التي تعين بقانون الانتخاب، وفي حالة انتخابه من أكثر من منطقة تمثيلية فعليه ان يختار المنطقة التي يرغب في تمثيلها وتكون خلال مدة ثمانية أيام من تاريخ علمه[٧].

وعلى المجلس ان ينتخب في جلسته الأولى من كل سنة رئيساً ونائبين للرئيس وكاتبين من بين أعضائه، ونتيجة هذا الانتخاب يصادق عليه من قبل الملك، ونائبي الرئيس ينوبون عن الرئيس عند الاقتضاء[٨].

---

[١] المادة (٣٦) و (٣٧) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٢] د. صالح جواد الكاظم واخرون: مصدر سابق، ص٢٢.
[٣] الفقرة (٢) من المادة (٥٢) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٤] المادة (٣٨) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٥] الفقرة (١) من المادة (٣٩) القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٦] الفقرة (١) و (٢) من المادة (٤٠) القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٧] المادة (٤٢) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٨] المادة (٤٤) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.

ومن الجدير بالملاحظة ان على مدار العهد الملكي (١٩٢٥-١٩٥٨م) جرت انتخابات لستة عشر دورة انتخابية لمجلس النواب، بمعنى انه تم تشكيل ستة عشر مجلس للنواب والغريب في الامر انه الدورة الرابعة عشر من المجلس كانت عقدت جلسة واحدة فقط قبل حل المجلس وإعادة الانتخابات، إذ استمرت مدته من (١٩٥٤/٧/٢٦ الى ١٩٥٤/٨/٣)[١].

الفرع الثاني / اختصاصات مجلس الأمة (مجلس الأعيان ومجلس النواب)

Terms of Reference of the Council of the nation (house of Chiefs and Parliament)

ان من حق كلا المجلسين ان يضعا نظام داخلي يبين كيفية استعمال السلطة، والامتيازات، والضمانات الممنوحة للمجلس بموجب الدستور، وكذلك تنظيم اعمال المجلسين، وإدارة مذكراتهما منفردين او مجتمعين[٢].

وعليه فان مجلس الامة يتمتع بصلاحيات متعددة فمنها ما يخص التشريع، فقد اعطى دستور ١٩٢٥ وفق المادة (٤٥) حق اقتراح القوانين (عدا ما يخص القوانين المالية) لكل عضو من أعضاء مجلس النواب شريطة ان يحصل على موافقة عشرة أعضاء اخرين، وإذا قبل المجلس هذا الاقتراح يرفع الى مجلس الوزراء لاعداد مشروع القانون[٣].

وترفع مشاريع القوانين الى أحد المجلسين ففي حالة قبول المقترح من قبل أحد المجلسين ترفع الى المجلس الثاني ولا تعد قانوناً مالم تقترن بموافقة المجلسين ويصدقها الملك، وفي حالة تم رفض المشروع مرتين من قبل أحد المجلسين مع إصرار الثاني على اقراره فعند إذ تعقد جلسة مشتركة بين أعضاء (مجلس الاعيان ومجلس النواب) وبرئاسة رئيس مجلس الاعيان والقرار الصادر من المجلس المشترك بأكثرية عدد أعضائه يعتبر نهائي في حالة مصادقة الملك عليه[٤].

ومما تقدم يبرز لنا تقليل دور المجلس النيابي في وضع تشريع القوانين في ان بدأ إجراءات التشريع من صلاحيات المجلس النيابي في الظاهر فقط بينما تعود المبادرة الحقيقية الى الحكومة التي تتمتع بصلاحيات اعداد مشروعات القوانين التي يقترحها المجلس النيابي لغرض عرضها على أحد مجلسي الامة. وبهذا تتمكن الحكومة من عرض هذا المشروع على مجلس الاعيان اولاً المعينون من قبل الملك فان رفضوه أعضاء مجلس الاعيان فان المشروع الذي قدمه أعضاء مجلس النواب المنتخبون من قبل الشعب يندثر ولا يجوز تقديمه مره أخرى في ذات الدورة النيابية[٥].

وقيدت أيضا سلطات مجلس الامة التشريعية من خلال اشتراك الملك في التشريع، فقد نصت الفقرة (٣) من المادة (٢٦) على انه " إذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة

---

[١] أ.د. عدنان القطان: مصدر سابق.
[٢] المادة (٥٩) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٣] د. صالح جواد الكاظم واخرون: مصدر سابق، ص٢٢.
[٤] د. كطران زغير نعمة واخرون: المصدر السابق، ص٣٣٤.
[٥] د. صالح جواد الكاظم واخرون: مصدر سابق، ص٢٢-٢٣.

المجلس لاتخـاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام، أو لدفع خطر عام، أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية، أو بقانون خاص، أو للقيام بواجبات المعاهدات، فللملك الحق بإصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء، يكون لها قوة قانونية، تقضي باتخاذ التدابير اللازمة بمقتضى الأحوال، على أن لا تكون مخالفة لأحكام هذا القانون الأساسي، ويجب عرضها جميعاً على مجلس الأمة في أول اجتماع، عدا ما صدر منها لأجل القيام بواجبات المعاهدات المصدقة من قبل مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي، فإن لم يصدق مجلس الأمة هذه المراسيم، فعلى الحكومة أن تعلن انتهاء حكمها، وتعتبر ملغاة من تاريخ هذا الإعلان، ويجب أن تكون هذه المراسيم موقعاً عليها بتواقيع الوزراء كافة"[١].

اما فيما يخص الاختصاصات المالية فان المختص باقتراح القوانين هو مجلس النواب لكن منع هذا المجلس من تقديم مشروعات القوانين الخاصة بالأمور المالية وفق المادة (٤٥) هو اضعاف اكيد لسلطة البرلمان، خصوصاً ان الأمور المالية ذات أهمية كبيرة في حياة الدولة، وخصوصاً في المجالين المعاشي والاقتصادي للمواطن[٢].

ان هذا الحرمان لم يمنع المجلس من مراقبة تصرفات الحكومة مراقبة دقيقة، مما أدى الى عدم انفراد الحكومة بتقدير المسائل المالية العامة وذلك بسبب ان البرلمان هو المختص بالموافقة على تنظيمها، ويمتلك البرلمان حق تقرير الرسوم والضرائب والاعفاء منها ومنح الاحتكار والامتيازات على مرافق الدولة[٣].

وكذلك أعطت المادة (٤٣) الحق لمجلس النواب الفصل في المسائل المتعلقة بالصفات المؤهلة لانتخاب أعضاء مجلس النواب، والطعون الخاصة بانتخاباتهم، وفي الشواغر والاستقالات المتعلقة بهم[٤].

ان اخذ القانون الأساسي بمبدأ الفصل بين السلطات فان هذا المبدأ يقوم على أساس التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وعلية أعطت المادة (٥٤) منه الصلاحية لمجلس الامة مراقبة نشاطات الحكومة فنصت المادة على انه "لكل عضو من أعضاء مجلس الامة ان يوجه الى الوزراء أسئلة واستيضاحات وتجري المناقشة فيها وفي اجوبتها على الوجه الذي يبين في النظام الداخلي لكل مجلس بعد مرور ثمانية أيام على الأقل من يوم توجيهها وذلك يبين في النظام الداخلي لكل مجلس بعد مرور ثمانية أيام على الأقل من يوم توجيهها، وذلك في غير حالة الاستعجال أو موافقة الوزير".

ان القانون الأساسي لم يتطرق الى موضوع اللجان المختصة بالتحقيق المؤلفة من قبل المجلس النيابي، الا ان النظام الداخلي لمجلس النواب نص في المادة (٢٣) على ان للمجلس عند الاقتضاء ان يأمر باجراء تحقيق معين، تشكل لهذا الغرض لجنة تؤلف من عدد لا يقل أعضائها عن الخمسة ولا يزيد عن الخمسة عشر شخصاً في حالة وقوع مشاكل سياسية او إدارية تولد خطراً اقتصادياً او سياسياً للبلاد او تسلب من حرية الافراد

---

[١] القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٢] د. صالح جواد الكاظم واخرون: مصدر سابق، ص٢٢.
[٣] د. كطران زغير نعمة واخرون: المصدر السابق، ص٣٣٤.
[٤] المادة (٤٥) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.

او بسلامة سير الانتخابات ويجب على اللجنة ان تقدم تقريراً بنتائج التحقيق التي توصلت له الى المجلس ليفصل بما يراه بهذا الشأن[١].

كذلك أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (١٦) تشكيل لجان دائمة هي (لجنة المراجعات والعرائض، ولجنة أمور الإدارية والسياسية، ولجنة الأمور المالية، ولجنة الأمور الحقوقية، ولجنة الأمور العسكرية، ولجنة الأمور الاقتصادية ولجنة الأمور المالية، ولجنة أمور المعارف) وعمل هذه اللجان فعال ومؤثر في الحياة البرلمانية فهي تباشر رقابة فعلية على تصرفات السلطة التنفيذية وكذلك هي حلقة وصل بين الحكومة والمجلس[٢].

ونصت المادة (٦٦) من القانون الأساسي على سحب الثقة من الوزارة اذ نصت على انه "وزراء الدولة مسؤولون بالتضامن أمام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات، ومسؤولون بصورة منفردة عن الإجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من الدوائر. فإذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأكثرية الأعضاء الحاضرين، فعليها أن تستقيل، وإذا كان القرار المذكور يمس أحد الوزراء فقط، فعلى ذلك الوزير أن يستقيل، وعلى المجلس أن يؤجل تصويت عدم الثقة مرة واحدة إلى مدة لا تتجاوز ثمانية أيام إذا طلب ذلك رئيس الوزراء، أو الوزير المختص، ولا يحل المجلس في هذه المدة".

ويصدر المجلس قرارته بأكثرية أعضائه الحاضرين، وما لم ينص على خلاف ذلك، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح كفة جهة صوت الرئيس، ولا تتكون الاكثرية مالم إذا لم يصوت نصف الحاضرين من الأعضاء[٣].

المطلب الثاني / نظام المجلسين في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م

Bicameral system in the Constitution of the Republic of Iraq of 2005

ان الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣م تحولت من دولة موحدة بسيطة الى دولة فدرالية بموجب قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤م[٤] ولقد تطرقنا في بداية مبحثنا انه من أسباب ظهور نظام المجلسين هو الشكل الفدرالية للدولة، فعلى الرغم من نص القانون الانتقالي على الاخذ بالفدرالية الا انه لم يتضمن نظام المجلسين[٥]، على النقيض من

---

[١] د. كطران زغير نعمة واخرون: المصدر السابق، ص٣٣٥.
[٢] المصدر نفسه، ص ٣٣٥.
[٣] المادة (٥٣) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.
[٤] نصت المادة (٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م على انه "نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب".
[٥] نصت الفقرة (أ) من المادة (٢٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م على انه " تتألف الحكومة العراقية الانتقالية والمشار إليها أيضاً في هذا القانون بالحكومة الاتحادية من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء ويضمنه رئيس الوزراء، والسلطة القضائية".

دستور ٢٠٠٥م الذي جاء بعده الذي نص على الاخذ بنظام المجلسين في ثناياه[١]، مع ذلك لا يوجد تطبيق لنظام المجلسين في الواقع الدستوري في العراق رغم ان النظام الذي نص عليه دستور ٢٠٠٥م هو أيضا نظام فدرالي[٢]، وهو ما يثير التساؤلات والإشكاليات القانونية الدستورية، وعليه سنتناول في هذا المطلب السلطة التشريعية في دستور ٢٠٠٥م المتمثلة في مجلس النواب ومجلس الاتحاد الذي كان من مؤمل تشكيله ليكون نظام المجلسين في العراق في فرع اول وسنتطرق في الفرع الثاني الى الأسباب التي حالت دون تحقيق نظام المجلسين في الواقع الدستوري العراقي وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول / السلطة التشريعية الاتحادية في دستور ٢٠٠٥م

The Federal legislature in the 2005 Constitution

نظم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م السلطات الاتحادية في الباب الثالث إذ تطرق الفصل الأول منه الى السلطة التشريعية في المواد (٤٨-٦٥)، وبينت المادة (٤٨) من الدستور السلطة التشريعية بانها مكونة من مجلسين دستوريين هما (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، وعليه سنتناول تنظيم هذين المجلسين وعلى النحو الآتي:-

أولاً: مجلس النواب:-

يتكون مجلس النواب من أعضاء عراقيين كاملين الاهلية، يمثلون الشعب العراقي بأجمعه، وعددهم بنسبة شخص واحد لكل مائة الف نسمة من سكان العراق، عن طريق الانتخاب العام المباشر السري، وتنظم شروط المرشحين والناخبين والعملية الانتخابية بقانون يسن من قبل المجلس، كذلك لا يجوز للعضو في مجلس النواب ان يجمع أي عمل او منصب رسمي مع عضويته في المجلس[٣]، وجاءت في المادة (٤٩/اولاً) بصياغة اثارت الخلاف وهي "يراعى تمثيل مكونات الشعب في" ومعناها تمثيل مكونات الشعب العراقي كافة، وهذا الامر لا يمكن تحقيقه مهما تغيرت الظروف والاحوال، بسبب عدم إمكانية حصر هذه المكونات لتعددها، يضاف له ان مهما قل عدد الافراد في هذه المكونات من حقها ان تطالب بالتمثيل في مجلس النواب حتى وان لم يحصل على ما اقره الدستور مائة الف نسمة، لان نهاية هذه الفقرة من الدستور جاءت مطلقة والمطلق كما هو معرف يجري على اطلاقه، مع ملاحظة ان بعض المكونات المعروفة والتي لها تأثير في المجتمع العراقي ممكن ان لا تصل الى عضوية مجلس النواب بسبب عدم حصولها على نسبة الأصوات المؤهلة لعضوية المجلس. وهذا ما جرى في انتخابات ٢٠٠٥/١٢/١٥ اذ لم يتمكن الكلدوأشوريين والشبك من الدخول الى قبة البرلمان في الانتخابات وأيضا من المقاعد التعويضية (الوطنية). وعليه يتضح ان على المشرع إعادة النظر في صياغة هذه الفقرة بشكل يضمن جميع مكونات الشعب العراقي التي تكون

---

[١] نصت المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م على انه "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد".

[٢] نصت ديباجة الدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م على انه " نحنُ شعبُ العراق الناهض توّاً من كبوته، والمتطلع بثقة إلى مستقبله من خلال نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي..." وكذلك نصت المادة (١) على انه "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق."

[٣] المادة (٤٩) الفقرة (اولاً، وثانيا، وثالثاً، وسادساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

مؤثرة اجتماعياً، او ان يكتفي المشرع بالحد الأدنى لأصوات الناخبين (مائة ألف) بغض النظر عن الاستحقاق الانتخابي في تمثيل مكونات الشعب العراقي بأكمله، فالذي يفشل في دورة انتخابية قد يحالفه الحظ وينجح في دورة انتخابية أخرى، ومثال ذلك ما حصل مع الكلدأشوريين والشبك في اول دورة انتخابية بعد عام ٢٠٠٣ إذ نجحو في الوصول الى البرلمان، في حين لم يحالفهم الحظ في الدورة الانتخابية الثانية (٢٠٠٥/١٢/١٥)[١].

ومن خلال المادة (٥٦) الفقرة (اولاً) التي نص على انه "تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب اربع سنوات تقويمية، تبدا بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة"[٢]، يتبين لنا ان مدة ولاية مجلس النواب هي اربع سنوات حاله كحال البرلمان السويسري والأردني المشار اليهم في المبحث السابق، فمن اجل ضمان صدق البرلمان في التعبير عن إرادة الشعب واتجاهاته لابد من العودة الى الشعب ليعيد انتخابه ويحقق الرقابة على ممثليه، ففي إطالة مدة اضعافاً لرقابة والتقليل من اثرها، وفي حالة تقصير المدة يضعف البرلمان من حيث الاستقلال وخضوعه للناخبين[٣].

اما مسالة تمديد مدة ولاية مجلس النواب فان الدستور العراقي لم يتطرق لها سواء في الحالات الاعتيادية او في حالات الضرورة كالحروب والاوبئة، اذ لا يمكن تمديد هذه المدة لأنها تعد مقيدة لسلطة الشعب ومخالفة للديمقراطية النيابية، وان الدستور نص على إمكانية تمديد الفصل التشريعي لانعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، وهذا الاتجاه يحمد عليه المشرع العراقي بتحديده للحد الأقصى للتمديد[٤].

ونصت الفقرة (رابعاً) المادة (٤٩) من الدستور العراقي على ان لا يقل ربع أعضاء مجلس النواب يكون مخصص للنساء، وهذا الاتجاه متطور جداً في حماية حقوق المرأة السياسية، مثل هذا الاتجاه لم نجده في أكثر الدساتير ديمقراطية بالعالم. وأوردت الفقرة (خامساً) من نفس المادة نص لا يوجد داعي لذكره أي انه لا حاجة لإيراده في الدستور اذ جاء النص بالآتي "يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة او الإقالة او الوفاة"، اذ ان هذا النص يلزم المجلس بتشريع قانون خاص ينظم حالات الاستقالة والاقالة والوفاة، وفي ذات الوقت هذه المسائل تعالج ضمن القانون الداخلي لمجلس النواب وليس في تشريع خاص منفرد. وكذلك أوردت المادة (٥١) من الدستور ان من صلاحية مجلس النواب وضع نظام داخلي له، وهذه الصلاحية تعد من المسلمات القانونية لمجلس النواب اذ لا يوجد مجلس نيابي في دول العالم الا وينظم سير اعماله بموجب نظام داخلي[٥]، وكان من الأفضل للمشرع الدستوري ان ينص

---

[١] م.د. علي يوسف شكري: الثنائية التشريعية في العراق ضرورة ام تأكيد للفدرالية دراسة تحليلية نقدية، بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية الجامعة-العراق، مجلد (١) العدد(١)، لسنة (٢٠٠٦)، ص١٢-١٣.

[٢] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

[٣] د. عبد الكريم علوان: مصدر سابق، ص١٥٩-١٦٠.

[٤] م.م. سليمان كريم محمود، شالاو صباح عبد الرحمن: ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٤) العدد (١٤) الجزء (١) لسنة ٢٠١٥، ص١٨٨.

[٥] م.د علي يوسف شكري: مصدر سابق، ص١٦-١٧.

على هذه الجزئية ولا سيما ان الدساتير تورد المبادئ العامة وتفصيلها يتم عن طريق القانون.

واتشرط المشرع الدستوري ان يكون نصاب انعقاد مجلس النواب اغلبية مطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وهذا اتجاه حسناً للمشرع لاشتراطه هذه الأغلبية لا اغلبية الحاضرين لان الأصوات هنا ستمثل رأي الأغلبية[١].

وفيما يخص اختصاصات مجلس النواب فجاءت المادة (٦١) في فقرتها الأولى باختصاص المجلس بتشريع القوانين، وخصت الثانية المجلس بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية، اما الثالثة فكانت لانتخاب رئيس الجمهورية وهنا المشرع لم موفق في منح هذا الاختصاص لمجلس النواب فقط لان من نتائجه اخضاع الرئيس لمجلس النواب، وكذلك جاءت الفقرة الرابعة باختصاصه بالمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية[٢].

ويختص المجلس بتعيين بعض المناصب والدرجات الخاصة اذ نصت الفقرة (خامساً) من المادة (٦١) على انه "الموافقة على تعيين كل من: أ. رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى. ب. السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء. ج. رئيس اركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء".

ويختص المجلس بمساءلة رئيس الجمهورية واعفاءه وهذا ما جاءت به الفقرة (سادساً) من المادة (٦١) التي نصت على انه " أ. مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب. ب. اعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في احدى الحالات الاتية: ١. الحنث في اليمين الدستورية. ٢. انتهاك الدستور. ٣. الخيانة العظمى".

وكذلك يختص المجلس بتوجيه السؤال وطرح مواضيع عامة للمناقشة والاستجواب وسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء والوزراء وذلك بالاستناد الى الفقرة (السابعة والثامنة) من المادة (٦١) التي نصت الفقرة السابعة على انه " أ. لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة. ب. يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء أو احدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته. ج. لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو

---

[١] نص المادة (٥٩) الفقرة (اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

[٢] المادة (٦١) الفقرة (اولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه". ونصت الفقرة الثامنة على انه " أ. لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجه اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تأريخ تقديمه. ب. ١-لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. ٢-لمجلس النواب بناء على طلب خمس (٥/١) اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب. ٣-يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. ج. تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. د. في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور. هـ. لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة".

وللمجلس الحق في اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتكون بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء[١]. وكذلك يقر المجلس قانون الموازنة العامة والحساب الختامي[٢].

ونصت المادة (٦٤) من الدستور على طريقة حل مجلس النواب إذا قدم طلب من ثلث الأعضاء او تقديم طلب الحل من قبل رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية عليه فيحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، على ان يراعى في ذلك ان لا يتخلل هذه الفترة استجواب لرئيس مجلس الوزراء[٣].

ثانياً: مجلس الاتحاد:-

ورد النص على مجلس الاتحاد في الدستور العراقي في موضعين: الأول كان في المادة (٤٨) سالفة الذكر التي نصت على ان السلطة التشريعية تتكون من مجلسين تشريعيين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

في حين جاء الموضع الثاني في المادة (٦٥) التي نصت على انشاء المجلس التشريعي الثاني أسمته (مجلس الاتحاد)، يتكون من أعضاء يمثلون الأقاليم وأعضاء يمثلون المحافظات الغير مرتبطة بإقليم، واستندت تكوين المجلس وشروط العضوية فيه وصلاحياته وكل ما له صلة به الى قانون يشرع من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب[٤].

---

[١] الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.
[٢] الفقرة (اولاً) من المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.
[٣] الفقرة (اولاً) من المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.
[٤] المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

وما يمكن ملاحظته على المادة (٦٥) انها بينت نقطتين فقط لمجلس الاتحاد: الأولى تتمثل في تسمية المجلس التشريعي الثاني بمجلس الاتحاد وهذا مطابق لنهج القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الذي سمى المجلس الثاني بمجلس الاعيان كما رأينا سابقا، والنقطة الثانية تتمثل في بيان صفة الأعضاء بأنهم ممثلون عن الأقاليم والمحافظات الغير مرتبطة بإقليم، وهذا هو المعمول به في الدول الاتحادية إذ ان مجلس النواب يمثل الشعب العراقي بأكمله ومجلس الاتحاد يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ليتم تحقيق التوازن بين المجلسين.

الفرع الثاني / معوقات مجلس الاتحاد في تحقيق الثنائية التشريعية

Obstacles to the Federation Council's achievement of legislative bilateralism

أشرنا سابقا بان المشرع الدستور في دستور ٢٠٠٥ في المادة ٤٨ نص على ان السطلة التشريعية تتكون من مجلسين، ولتحقيق نظام المجلسين فيكون بتشريع هذين المجلسين ودخولهما حيز العمل فعلياً، فلو نظرنا الى مواد الدستور يتبين لنا ان مجلس النواب وفق المادة ٤٩ من الدستور تم تشكيله وتحديد أعضائه وطريقة انتخابهم ونصت المادة ٦١ على صلاحيات هذا المجلس في حين لم ينظم الدستور المجلس الثاني (مجلس الاتحاد).

ومن أسباب عدم تشريع مجلس الاتحاد أسباب دستورية اعاقت تشريع هذا المجلس وهي عدم الالتزام بالمبادئ العامة التي يتبعها النظام الاتحادي (الفدرالي) التي تختص بتكوين الهيئات الفدرالية العامة في الدستور العراقي، وبالتحديد المبادئ التي تخص تكوين واختصاص وعلاقة مجلس الاتحاد بمجلس النواب، على الرغم من نص المادة (٤٨) التي وضعت مجلس الاتحاد بنفس منزلة مجلس النواب[١]، واسند تنظيم كل ما يتعلق به الى قانون يشرع من قبل مجلس النواب وهذا يعاب على المشرع الدستوري لأنه من غير المنطقي الاكتفاء فقط بتسمية المجلس وبيان أعضائه في صلب الدستور وذلك لأنه من مبادئ القانون الدستوري ان يتم تنظيم السلطة التشريعية في صلب الدستور وعدم إعطاء مجلس النواب بالحق في ان يتدخل في صياغة وتأسيس مجلس تشريعي مساوٍ له في المكانة بموجب قانون عادي يسنه بأغلبية ثلثي أعضائه.

فمن غير المعقول ان يسن مجلس النواب قانون لمجلس تشريعي يتقاسم السلطة التشريعية مع المجلس النواب ويضاف اليها بان هذا المجلس سيكون تابع لمجلس النواب، علما بانه أشرنا سابقا بان المجلس الثاني دائما يكون اعلى من المجلس الأول فكيف المجلس الأدنى يتدخل في تشكيل المجلس الأعلى؟

ان هذا الاتجاه الذي سار عليه الدستور العراقي لا مثيل له في الدساتير الديمقراطية والاتحادية للدول، فهو بذلك اول مشرع دستوري ينتهج هذه الطريقة إذ اصبح سبّاقاً لجميع الدول الاتحادية في ذلك رغم انه غير موفق فيه فيضاف اليه انها مخالفة صريحة وواضحة للمبادئ الدستورية فكان الاجدر من المشرع ان لا يترك مسألة تنظيم مجلس

[١] م.م. سليمان كريم محمود، شالاو صباح عبد الرحمن: مصدر سابق، ص١٩٣.

الاتحاد الى مجلس اخر لأنها مسألة هامة وحساسة لتساويهما بالمركز القانوني، وهناك عائق اخر يقف امام تكوين المجلس وهو صلاحيات مجلس النواب إذ ان المشرع الدستوري اعطى جل الاختصاصات لمجلس النواب دون مجلس الاتحاد، أي انه الصلاحيات التي يجب ان يتقاسمها المجلسين في نظام المجلسين أعطيت لمجلس واحد فقط، فيتبين من هذا النهج انه لا توجد النية الحقيقية لدى المشرع لتكوين مجلس الاتحاد منذ اعداد هذا الدستور[١].

ولو افترضنا تم تشكيل مجلس الاتحاد فانه سيشابه مجلس الاعيان العراقي في القانون الأساسي لعام ١٩٢٥م فيما يخض التبعية والخضوع، لان مجلس الاعيان كان تحت سيطرة الملك، في حين ان مجلس الاتحاد سيكون خاضعاً لمجلس النواب، ولكن مجلس الاعيان يتميز عن مجلس الاتحاد في ان القانون الأساسي نص على اختصاصاته التي حددها عكس مجلس الاتحاد بالرغم من ان النظام الذي اخذ به في القانون الأساسي وفق المادة (٢) كان ملكي وراثي مركزي لدولة موحدة بسيطة، في حين ان شكل الدولة بموجب دستور ٢٠٠٥م هو اتحادي (فدرالي) ونظام الحكم فيها جمهوري برلماني، فهذا تناقض واضح[٢].

وبالنظر الى المادة (١٣٧) يتبين لنا انها اجلت العمل بكل ما يتعلق بأحكام مجلس الاتحاد الى ما بعد انقضاء الدورة الانتخابية الأولى لمجلس النواب[٣]، ولم نفهم الغاية من هذا النص لحد الان هل هو مجرد تأخير لصدور القانون ام ان المشرع غير مقتنع به ونصوا عليه باعتباره احدى المؤسسات الدستورية التي يتطلبها النظام الاتحادي الفدرالي او لم تكتمل لديه الصورة الكاملة لهذا المجلس، رغم ان هذا المجلس محل خلاف لدى الكتل السياسية إذ يتبناه البعض ويرفضه البعض الآخر، ام قصد المشرع عدم النص على هذا المجلس ليكون تابعاً لمجلس النواب او مساعداً له، ورغم كل هذه الاحتمالات كان الاجدر من المشروع ايراد المبادئ الأساسية لهذا المجلس في صلب الدستور وترك التفاصيل لقانون يسن لاحقاً[٤].

وان المحكمة الاتحادية العليا بمناسبة حكمها بطلب التفسير الدستوري ذي العدد ٧٢/اتحادية/٢٠١٢، أكددت على اكمال متطلبات نظام المجلسين بتشكيل مجلس الاتحاد، وقد جاء هذا الحكم على أثر طلب من مجلس النواب لتفسير المادة (٦٥) والمادة (١٣٧) من الدستور العراقي الخاصتين بمجلس الاتحاد، إذ أكد الحكم على ان المادتين سالفتي الذكر يكمل بعضها الاخر إذ ان تشريع قانون يتضمن تكوين وشروط العضوية واختصاصات وكل ما له علاقة بمجلس الاتحاد يجب ان تسبقه مرحلة تحضير واعداد نظراً لأهمية مجلس الاتحاد الذي يشكل النصف الثاني للسلطة التشريعية بعد ان شكل مجلس النواب النصف الأول منها بعد ورود احكامه في صلب الدستور، وعليه فان

---

[١] م.م. سليمان كريم محمود، شالاو صباح عبد الرحمن: مصدر سابق، ص١٩٤.
[٢] د. ليث ذنون حسين: السلطة التشريعية بين الغرفة الواحدة والغرفتين في الأنظمة الدستورية، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (٢١) العدد (٧٤) السنة (٢٣)، ص١٣٧.
[٣] المادة (١٣٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.
[٤] م.د. علي يوسف الشكري: مصدر سابق، ص٢٠.

المحكمة الاتحادية قد شددت على أهمية استيفاء احكام هذا القانون للشروط الشكلية والموضوعية وعلى مستوى الوضوح والدقة التي تمنع ولو بشكل غالب الاجتهادات المتعارضة، لذا يجب على مجلس النواب ان يصدر بياناً يشير الى البدء بالتحضير لإعداد قانون مجلس الاتحاد بعدما انقضت دورته الانتخابية الأولى وآن الأوان الى اكمال النصف الثاني من السلطة التشريعية التي نصت عليها المادة (٤٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م، وعلى مجلس النواب في النهاية اقراره، استناداً الى تفسير المحكمة الاتحادية بأن "يدعو السلطتين التنفيذية والقضائية والمنظمات والمعنيين بإعداد الأفكار والتصورات التي تخص (مجلس الاتحاد) بكل أبعاده ومراميه وذلك في ضوء ما ورد في المبادئ الأساسية للدستور وتجارب الدول في هذا المجال بعدها تجمع تلك الأفكار والتصورات والصياغات لتصاغ احكام القانون وفق السياقات التشريعية من مجلس شورى الدولة ثم يعود المشرع ليناقش في مجلس النواب ثم يسن بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبناء عليه ان تشريع قانون مجلس النواب يستوجب صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين يسبق عملية تشريعه وفق الإجراءات المتقدم ذكرها، تطبيقاً لأحكام المادة (١٣٧) من الدستور"[١].

الخاتمة:

وفي ختام هذا البحث توصلنا الى عدد من النتائج والتوصيات وكما يلي:

أولاً: النتائج

١- ان أصل نشأة نظام المجلسين يعود الى النظام الدستوري البريطاني، ويعد هذا النظام من المتطلبات الأساسية في الدول الاتحادية وكذلك الامر في الدول البسيطة، لما يحققه المجلس الثاني من توازن بين السلطتين وكذلك في مجال التشريع.

٢- لتحقيق الغرض من تطبيق نظام المجلسين، فيجب ان يختلف المجلسين في اختصاص كل منهما وفي عدد الأعضاء وشروط ومدة العضوية.

٣- اخذت الدساتير العراقية بنظام المجلسين لأول مرة في النظام الأساسي لعام ١٩٢٥ الذي نص على ان السطلة التشريعية مكونة من مجلسين هما مجلس الاعيان ومجلس النواب، ونظم هذا الدستور تشكيل هذان المجلسان واختصاصات كل منها.

٤- اخذ دستور ٢٠٠٥ العراقي بنظام المجلسين وهما مجلس الاتحاد ومجلس النواب وتطرق دستور ٢٠٠٥ الى تشكيل وتحديد اختصاصات مجلس النواب بينما الدستور كان معيباً وناقصاً فيما يخص مجلس الاتحاد إذ أحال تشكيله الى قانون يسن عن طريق مجلس النواب (بأغلبية ثلث الأعضاء)، الامر الذي ترتب عليه انفراد مجلس النواب بمهمة التشريع والرقابة في الواقع العراقي.

---

[١] د. ليث ذنون حسين: مصدر سابق، ص١٣٩-١٤٠.

ثانياً: التوصيات

١- ان مجلس الاتحاد هو مجلس دستوري ومن المعيب ويعد خلل دستوري إذا لم ينص على تشكيله في إطار الدستور لذلك نوصي المشرع بتعديل المادة (٦٥) من دستور ٢٠٠٥ التي اناطت تنظيم تكوين وشروط العضوية واختصاص وكل ما يتعلق بمجلس الاتحاد الى قانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وتنظيم مجلس الاتحاد المجلس في ثنايا الدستور.

٢- يجب ان ينص الدستور صراحة على الاختصاصات الحصرية لمجلس الاتحاد في مجال التشريع والرقابة لان وفقاً للمادة (٤٧) من دستور ٢٠٠٥ فهو النصف الثاني للسلطة التشريعية.

٣- ضرورة اجراء التعديلات على الاختصاصات مجلس النواب العراقي في المادة (٦١) وذلك من اجل اشراك مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في الصلاحيات التشريعية، وبالخصوص الاعمال الخاصة بتعيين أعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام وغيرها من الاختصاصات الهامة.

٤- منح مجلس الاتحاد اختصاص قضائي في مسائلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب من قبل مجلس النواب، وكذلك مسائلة نائبي رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء بعد توجيه التهم لهم من قبل مجلس النواب.

المصادر:

I: الكتب العربية والمترجمة

I. **أوليفيه دوهاميل وأيف ميني: المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٦.**

II. **د. حنان محمد القيسي: ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢.**

III. **زيرك مجيد: مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٤.**

IV. **د. سام دلمة: القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، منشورات جامعة حلب، حلب، ٢٠٠١.**

V. **د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب خضر، د. شفيق عبد الرزاق السامرائي: النظام الدستوري في العراق، بدون ط، شركة اياد للطباعة الفنية، ١٩٨٠-١٩٨١.**

VI. **د. عبد الكريم علوان: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، ٢٠١٠.**

VII. **عزيز عايد: السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، ٢٠٠١.**

VIII. **د. كطران زغير نعمة و د. احسان حميد المفرجي ود. رعد ناجي الحدة: النظرية العامة في القانون الدستوري، بدون ط، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١.**

IX. **د. محمد أبوزيد محمد: الازدواج البرلماني، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ١٩٩٥.**

X. د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١.

|| : البحوث

I. م.م. سليمان كريم محمود، شالاو صباح عبد الرحمن: ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (٤) العدد (١٤) الجزء (١) لسنة (٢٠١٥).

II. م.د. علي يوسف شكري: الثنائية التشريعية في العراق ضرورة ام تأكيد للفدرالية دراسة تحليلية نقدية، بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية الجامعة-العراق مجلد (١) العدد(١)، لسنة (٢٠٠٦).

III. د. ليث ذنون حسين: السلطة التشريعية بين الغرفة الواحدة والغرفتين في الأنظمة الدستورية، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (٢١) العدد (٧٤) السنة (٢٣).

ثالثاً: الدساتير

I. دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧ المعدل.

II. القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.

III. دستور الأردن النافذ لعام ١٩٥٢ المعدل.

IV. الدستور الجمهورية الخامسة (فرنسا) لعام ١٩٥٨.

V. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

VI. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

رابعاً: المصادر الالكترونية

أ.د. عدنان القطان: العهد الملكي في العراق:١٩٢١-١٩٥٨، الحلقة الخامسة عشر مجلس النواب العراقي خلال العهد الملكي ١٩٢٥-١٩٥٨، تاريخ زيارة الموقع ٢٥-١٠-٢٠٢٢:

https://rasammerkezi.com/featured/6558/.