Al-rafidain of Law (ARL)

www.alaw.mosuljournals.com

The foundations and method of forming the Supreme Council and the conditions of membership in it

Dilshad Muhammad Zara[1]
Department of Legal Affairs/
Al-Hamdaniya University
dilshadharki@gmail.com

Laith Thanoun Hussein[2]
College of Law/ University of Mosul
layth.t.h.1969@uomosul.edu.iq

Article information

Article history
Received 24 April, 2022
Revised 9 May, 2022
Accepted 11 May, 2022
Available Online 1 December, 2024

Keywords:
- Two-chamber system
- Lower house
- Supreme council
- Parliamentary duplication

Correspondence:
Dilshad Muhammad Zara
dilshadharki@gmail.com

Abstract

The Iraqi legislature in 2005 successfully adopted a bicameral system, recognizing it as a suitable choice for countries with significant ethnic and religious diversity. However, the Iraqi constitution left the structure of the Federal Council incomplete by deferring its organization under Article 65 until a law is enacted by the House of Representatives. This lack of attention to the establishment of the Federal Council—which represents both provinces and non-territorial regions—has left gaps in areas such as its composition, representation, and competencies. Consequently, the Federal Council's significance is diminished, as it remains subordinate to the House of Representatives.

Doi: 10.33899/alaw.2022.133669.1200
© Authors, 2024, College of Law, University of Mosul This is an open access articl under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

اسس واسلوب تشكيل المجلس الاعلى وشروط العضوية فيه

دلشاد محمد زرا
قسم الشؤون القانونية/ جامعة الحمدانية

ليث ذنون حسين
كلية الحقوق/ جامعة الموصل

معلومات البحث

تاريخ البحث

الاستلام ٢٤ نيسان، ٢٠٢٢
التعديلات ٩ أيار، ٢٠٢٢
القبول ١١ أيار، ٢٠٢٢
النشر الإلكتروني ١ كانون الأول، ٢٠٢٤

الكلمات المفتاحية

- نظام المجلسين
- المجلس الأدنى
- المجلس الأعلى
- الازدواج البرلماني

المستخلص

ان المشرع العراقي لسنة ٢٠٠٥ كان موفقا حينما نص على ان تتكون السلطة التشريعية من مجلسين لأنه هذا النظام يعد من انسب الأنظمة المختارة بالنسبة للدول التي تتميز بتعقيد عرقي وديني الا ان دستور العراقي جاءت نصوصه ناقصا بالنسبة لتنظيم مجلس الاتحاد الفيدرالي لأنه أجل العمل بأحكام المادة (٦٥) الخاصة بتشكيله إلى حين صدور قانون من مجلس النواب إذ لم يبدي المشرع الاهتمام الكافي بتشكيل المجلس الاتحاد الذي يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من حيث كيفية تكوينه التمثيل فيه واختصاصاته وهذا من شأنه ان يقلل من اهمية مجلس الاتحاد لأنه يؤدي إلى خضوع مجلس الاتحاد لمجلس النواب.

المقدمة

تختلف وتتعدد تنظيمات السلطة التشريعية من حيث تكوينها وكيفية عملها وهذا التعدد ناتج من تعدد الدساتير التي تنشئها وتحدد كيفية تكوينها وتنظيم عملها وعلاقاتها بالسلطات الأخرى، لذا نلاحظ أن السلطة التشريعية في عدد من الدول تتكون من مجلس واحد يقوم بمهام التشريع والرقابة وهذا ما يسمى بنظام المجلس الواحد أو المجلس الفردي بغض النظر عن الاسم الذي يسمى به، وفي دول أخرى نلاحظ أن السلطة التشريعية تناط بمجلسين يشكلان برلمان الدولة وذلك تبعاً لظروف سياسية وتطورات تاريخية خاصة بها، وهذا النظام يسمى بنظام المجلسين أو نظام الازدواج البرلماني أو نظام البيكاميرلية، أو نظام الغرفتين، ويطلق على أحدهما المجلس الأعلى والآخر المجلس الأدنى، وفي الدول التي تأخذ بنظام المجلسين يعكس كل مجلس منهما تمثيلاً معيناً يختلف من بلد إلى بلد آخر.
وأن اختيار النظام السياسي لشكل السلطة التشريعية يعكس رؤية خاصة تجاه مسألة مهمة وهي التمثيل الديمقراطي، وأن طبيعة كل مجلس منهما تتحدد في إطار دستوري يوضح صلاحياته وكيفية تكوينه ومدته القانونية فضلا عن العلاقة بين المجلسين في مجال التشريع والرقابة.

وفي حال ما اذا تبنت الدولة نظام المجلسين يكون برلمانها متكوناً من المجلس الادنى الذي يتمتع بالصلاحيات التشريعية والرقابية وهذا لا يثير اي تساؤلات ، بينما يثار التساؤل عن أهمية المجلس الاعلى ودوره في المنظومة السياسية للدولة لذلك نلاحظ في عدد من الدول وجود مجلسين في برلمانها ويتمتع كلاهما بالاختصاصات نفسها وهو ما يسمى بالبيكاميرالية المتساوية ولا يكون للمجلس الادنى غلبة على المجلس الثاني . بينما تأخذ الدساتير الاخرى بنظام المجلسين وتعطي المجلس الاعلى صلاحيات اقل من الصلاحيات الممنوحة للمجلس الادنى وهذا ما يسمى بالبيكاميرالية غير المتساوية.

وان الدولة التي تتكون فيها السلطة التشريعية من مجلسين أحدهما هو مجلس النواب الذي يمثل الشعب باسره ، والاخر هو المجلس الاعلى الذي يمثل الولايات والاقاليم في الدولة هذا اذا كانت الدولة فيدرالية (اتحادية) ويمثل طبقات معينة او فئات معينة من المجتمع اذا كانت الدولة بسيطة ، اذن يمكن توقع نظام ازدواج السلطة التشريعية سواء في الدول الفيدرالية او الدول البسيطة ، الا ان وجوده في الدول الفيدرالية امر ضروري بل لابد

منه وذلك لضمان حقوق الاقاليم ولاسيما الصغيرة منها التي لا تستطيع حماية حقوقها في المجلس النيابي . ولكن وجوده في الدول البسيطة يدخل في حيز الجواز وليس الوجوب.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في أن موضوعه ينصب على دراسة مهام فرع من فروع احدى السلطات في الدولة وصلاحياته الا وهو المجلس الأعلى الفيدرالي الذي لم تتناوله الدراسات بالبحث والاهتمام الكافي فضلا عن ما يؤديه هذا المجلس من دور كبير في العملية التشريعية والسياسية في العديد من الدول، ولما كان العراق من الدول التي تأخذ بنظام المجلسين اذ يتكون البرلمان العراقي من مجلس النواب ومجلس الاتحاد " لم يشكل لحد الان " والذي كان يفترض أن يحدد الدستور اختصاصاته في المجلس الاخير ولم يصدر قانون بهذه الاختصاصات ومن هنا جاءت أهمية هذه الدراسة التي تكمن في التعرف على تشكيلة المجلس الاعلى وصلاحياته التي يتمتع بها في الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين بغية الافادة منها عند وضع قانون مجلس الاتحاد العراقي .

هدف البحث:

يهدف البحث إلى توضيح وبيان ما تتمتع به المجالس العليا من صلاحيات في المجالات المختلفة بغية توضيح أهمية هذا المجلس ثم بيان ضرورة تشكيله في العراق عن طريق تفعيل المادتين (٤٨،٦٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أو تعديل هذا الدستور بإضافة مواد اخرى اليه تبين طريقة تشكيل المجلس واهم صلاحياته التي يتمتع بها.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في عدم تحديد الدستور العراقي لصلاحيات مجلس الاتحاد في البرلمان العراقي تاركا جميع أو معظم الصلاحيات التي يتمتع بها هذا المجلس في الدول الاخرى التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين إلى مجلس النواب على الرغم من أن دساتير هذه الدول تتولى بيان صلاحيات المجلسين في ان واحد هي صلاحيات قد تكون متماثلة بين المجلسين أو قد تختلف أو تزيد صلاحيات المجلس الاعلى أو تقل عن صلاحيات المجلس الاخر، ان منح الدستور العراقي جميع او معظم صلاحياته لمجلس النواب يثير التساؤل عن الجدوى من وجود مجلس الاتحاد ،والدور الذي سيقوم به في العملية التشريعية والحياة السياسية في العراق بعد تشكيل المجلس ،ويثير التساؤل عن أهمية اختصاصات هذا المجلس التي احال الدستور امر تحديدها إلى قانون يصدره مجلس النواب .

فرضية البحث:

يفترض البحث أن وجود مجلس ثانٍ للبرلمان إلى جانب المجلس الأدنى يساعد على قيام المجلس الاخير بمهامه على الوجه الصحيح ،ومراجعة المجلس الاعلى لأعمال المجلس الأدنى مما يخلق نوعاً من التوازن داخل السلطة التشريعية ،و يضفي على أعمال هذه السلطة المزيد من الدقة والحرفية الأمر الذي يصب في اتجاه تحقيق المصلحة العامة ،و يساعد في تحقيق وضمان مراعاة حقوق الاقاليم في الاتحاد الفيدرالي وهذا يتطلب أن يتمتع المجلس الأعلى بصلاحيات فعالة تمكنه من القيام بهذا الدور

نطاق البحث:

نظراً لتعدد الدول التي تأخذ بنظام المجلسين ،وعدم اقتصارها على الدول التي تتبع احدى صور الأنظمة الرئاسية او البرلمانية او المختلطة ، وعدم تشكيل المجلس الاعلى في العراق لهذه اللحظة ،وعدم وضوح الصلاحيات التي سيتمتع بها هذا المجلس كل هذا دفه بنا الى اقتصار نطاق دراستنا على دساتير أو مجالس العليا في الدول التي تتبع نظام المجلسين منها انكلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ، وآثرنا أن نتناول بقدر الامكان الصلاحيات التي يتمتع بها هذا المجلس في معظم الدول بغية الافادة منها عند تشكيل مجلس الاتحاد في العراق وتحديد صلاحياته .

منهجية البحث:

لقد اعتمدنا في كتابة هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن. في الوقت الذي اعتمدنا فيه المنهج التحليلي بتحليل نصوص الدساتير وأنظمة داخلية لعدد من المجالس العليا. اعتمدنا ايضا المنهج المقارن لأن طبيعة البحث تتطلب اعتماده وذلك لأهميته بالنسبة لدولة العراق التي هي في طور انشاء مجلس أعلى ، ومن المتوقع أن يقوم هذا المجلس بدور مهم في العملية التشريعية وترسيخ الديمقراطية وتوطيد دعائم العملية السياسية فيه.

المبحث الأول

تشكيل المجلس الأعلى في السلطة التشريعية وشروط العضوية فيه

تمهيد وتقسيم:

القاعدة العامة في تشكيل المجلس الأدنى هو تشكيله عن طريق الاقتراع العام لأنه يمثل الشعب، أما المجلس الأعلى فإن الأمر مختلف ما بين الدول التي تأخذ بنظام الثنائية السلطة التشريعية في طريقة تكوينه واختيار أعضائه، إذ قد يتم اختيارهم بالتعين والوراثة، أو التعيين، أو عن طريق الانتخاب، أو بحكم القانون، أو الجمع طريقتين أو أكثر من هذه الطرق، وهذه ما سنتناوله بشكل مفصل على النحو الآتي:

المطلب الأول

أسس تشكيل المجلس الأعلى

لكي يحقق نظام المجلسين المزايا والفوائد المرجوة منه لا بد من المغايرة بين المجلسين حتى لا تصبح أحدهما مجرد صورة للأخرى، إذ لا بد أن تختلف المجلسين في كيفية تكوين كل منهما واختصاصاته، إلا أنتفت الحكمة من قيام المجلسين إذا كان كل منهما متشابهاً ومتماثلاً مع الأخر[1].

١: المُغايرة بين المجلسين في كيفية التكوين

تتنوع أشكال ومظاهر المُغايرة بين المجلسين البرلمان من حيث تكوينهما : كيفية التشكيل، وعدد الأعضاء، وشروط العضوية، ومدة العضوية.

(١) د. عصام الدبس، النظم السياسية، الكتاب الأول، أسس التنظيم السياسي، المصدر السابق، ص٢٦٣وما بعدها.

المغايرة من حيث تشكيل المجلسين:[١] .

تشكل المجلس الأدنى من أعضاء منتخبين عن طريق الشعب باعتباره الممثل الحقيقي لإرادته بواسطة الاقتراع العام المباشر مما يجعل منها نموذجا موحداً تقريبا في كل دول العالم ، أما المجلس الأعلى فهي يتشكل عن طريق التعيين والوراثة مدى الحياة مثل مجلس اللوردات البريطاني إذ يتم اختيار أعضاء المجلس الأعلى عن طريق التعيين على أن تنتقل العضوية بعد الوفاة إلى ورثة العضو وبهذا يكون المجلس معينا في النطاق الذي تم فيه تعيين أعضائه ثم تصبح العضوية فيه وراثية، وقد يكون انتخاب أعضاء المجلس الأعلى بطريقة غير مباشرة كما هو الحال في تشكيل مجلس الشيوخ الفرنسي،

أما في الولايات المتحدة الامريكية في البداية كان أعضاء المجلس ينتخبون من قبل الهيئات التشريعية للولايات ولكن كانت هذه الطريقة معيبة ومحل انتقاد بسبب الفساد الذي دب في مؤسسات عدد من الولايات لذلك جرى في مطلع العشرين التعديل السابع عشر للدستور الامريكي الذي وافق عليه الكونغرس في سنة ١٩١٢ وصادقت عليه الولايات في سنة ١٩١٣ إذ استبدلت طريقة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ بالانتخاب المباشر من قبل السكان الولايات وينتخب كل عضو من العضوين الممثلين لكل ولاية في انتخابين نصفين على التوالي وفقا لنظام الأغلبية وتعد الولاية دائرة انتخابية واحدة في انتخاب كل منهما، و يمكن أن تتشكل عن طريق التعيين الكلي للأعضاء من قبل السلطة التنفيذية كما هو الحال في مجلس الأعيان الأردني، أو عن طريق انتخاب مباشر لكل الأعضاء كما هو الحال في بولونيا وفقا لدستور ١٩٢١، ويمكن أن يكون نظام الانتخاب مختلطاً وغير مباشر كما في " بلجيكا واسبانيا" .

---

(١) لمزيد من التفصيل يراجع: د. عصام الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثالث، أسس التنظيم السياسي، (دار الثقافة للنشر والتوزيع|٢٠١١) ص٨٦. و د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦،.٣٤٨ وما بعدها. و سلطان عمار، الثنائية المجلسية للسلطة التشريعية، (اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينية| ٢٠١٨) ص ١٢-١٣؛ عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية، دراسة مقارنة، (اطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية| ٢٠١٢) ص ١٠٦ و ١٩٧.

أما فيما يتعلق بموقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من طريقة تكوين مجلس الاتحاد نلاحظ أنه أحال إلى قانون يسنهُ مجلس النواب يبين آلية تكوين مجلس الاتحاد من خلال نص المادة (٦٥/أولاً) التي تنص على أنه "يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه ، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانونٍ يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

وأشار الدستور العراقي إلى تأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور حتى صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور(١).

وبإلقاء نظرة متأنية على الأحكام التي أوردها مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠٠٥ نجد أنه جعل من الانتخاب وسيلة لتكوينه وهذا ما يتضح من نص المادة (٢) منه والتي نصت على أنه " يمثل كل محافظة في مجلس الاتحاد أربعة أعضاء منتخبين .... ". و قرر مشروع القانون أن تسري الأحكام ذاتها الواردة في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي على مجلس الاتحاد وبما لا يتعارض وأحكام هذا القانون (٢).

وبهذا الخصوص ايضاً نلاحظ أن مشروع تعديل الدستور الذي أعدته لجنة مراجعة الدستور تناول أحكاما تختص بتنظيم تكوين مجلس الاتحاد من خلال نص المادة (٨١) التي تنص على أن " ..... ثانياً: يتم انتخاب أعضاء المجلس بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ثالثا: يقوم رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، بتعين خمسة أشخاص، أعضاء في مجلس الاتحاد، من الشخصيات التي تتمتع بخبرةٍ مشهودة، بما يضمن تمثيل المكونات ..."

بتحليل النص السابق لمشروع تعديل الدستور الذي أعدته لجنة تعديل لدستور يتبين أنه جمع بين أسلوبي الانتخاب والتعين في آن واحد في اختيار أعضاء مجلس الاتحاد، غير إن النص يؤخذ عليه أنه مبهم وغير واضح لأنه لم يبين آلية تعيين الأعضاء المعينين هل

(١) المادة (١٣٧) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٢) نصت المادة (٣) من مشروع مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٤ على أن "يسري قانون مجلس النواب العراقي، على انتخابات مجلس الاتحاد، وبما لا يتعارض وأحكام هذا القانون، ومهام مجلس الاتحاد"

ينفرد رئيس الجمهورية بتعيين عدد منهم ويترك تعيين بقية الأعضاء لرئيس مجلس الوزراء أم أن عملية التعين تتم بالمشاركة بأن يتم الترشيح من رئيس مجلس الوزراء ويصدر أمر التعيين من رئيس الجمهورية.

المُغايرة بين المجلسين من حيث عدد الأعضاء:

تنص غالبية دساتير الدول على أن يكون عدد أعضاء المجلس الأعلى أقل من عدد أعضاء المجلس الأدنى، لحرصها وانسجامها على تجسيد النظام النيابي في البرلمان ولا سيما في الدول التي تجعل تشكيل المجلس الأعلى يجري بوساطة التعيين أو التعيين والانتخاب، ويأتي ضمان التفوق العددي لأعضاء المجلس الأدنى على المجلس الأعلى من خلال نصوص دستورية تبنتها دساتير الدول، فقد نص عدد من الدساتير على تحديد عدد أعضاء المجلس الأعلى وثباته دون تغيير كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، إذ جعل عدد أعضاء مجلس الشيوخ متكوناً من مائة عضو بواقع شيخان عن كل ولاية من الولايات الخمسين بصرف النظر عن عدد سكانها ومساحتها مها كبرت أو صغرت تلك الولاية[١]. والقصد من فكرة المساواة بين الولايات الكبيرة والصغيرة هو التوازن بينهم بحيث يمثل كل ولاية شيخان مهما كان عدد سكانها قليلاً أو كثيراً، لذلك نجد أن ممثلي ولاية نيويورك التي يبلغ عدد سكانها خمسة وعشرين مليوناً تتساوى مع ممثلي ولاية الاسكا التي لا يزيد عدد سكانها عن ربع مليون نسمة، لذلك نجد أن هذا التمثيل المتساوي يحول دون طغيان الولايات الكبيرة على الولايات الصغيرة مما يحفظ لكل ولاية نوعاً من الذاتية[٢].

أما في العراق بموجب دستورها لسنة ٢٠٠٥ النافذ نلاحظ أن المشرع الدستوري لم ينظم مسألة تكوين مجلس الاتحاد وكل ما يتعلق به كعدد أعضائه وأعمارهم، ولكن عند إلقاء نظرة متأنية على مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ يتبين أنه قد حدد عدد أعضاء مجلس الاتحاد بموجب نص المادة (٢) التي تنص على أنه " يمثل كل محافظة في مجلس الاتحاد أربعة أعضاء منتخبين .... "، وإذا ما تم تطبيق النص على المحافظات العراقية الثمانية عشر يكون عدد أعضاء المجلس (٧٢) عضواً لذا نجد أن هذا العدد من الأعضاء مبالغ فيه لأنه يرهق كاهل الدولة المالي ولا يتماشى مع الاتجاهات الدستورية

(١) المادة (١ف١١) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧.

(٢) د. يحيي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، (بيروت| ١٩٦٩)، ص١٧٦.

الاتحادية التي ينص اغلبها على التمثيل بعضوين لا أكثر للأقسام الجغرافية مهما كبر حجم ذلك الاتحاد الفيدرالي.

وتطرق مشروع تعديل الدستور إلى مسألة عدد أعضاء مجلس الاتحاد، إذ اعتمد المشرع قاعدة المساواة في التمثيل فقرر أن يكون لكل محافظة عضوان في مجلس الاتحاد سواء كانت المحافظة منتظمة في إقليم أم غير منتظمة باستثناء بغداد يكون لها أربعة أعضاء وذلك من خلال نص المادة (٨٢) من مشروع التعديل التي تنص على أن " يكون لكل محافظة عضوان في مجلس الاتحاد، سواء كانت محافظة منتظمة في إقليم، أم غير منتظمة، باستثناء بغداد إذ يكون لها أربعة أعضاء "

يتبين من النص السابق أن منح بغداد مقاعد إضافية تزيد عن مقاعد المحافظات والأقاليم المتمثلة بعضوين قد خرق قاعدة المساواة التي سارت عليها اغلب الدول الاتحادية التي تتبنى نظام الثنائية البرلمانية.

ويأتي ضمان التفوق العددي لأعضاء المجلس الأدنى من خلال النص في الدستور على عدد السكان الذين ينوب عنهم النائب في المجلس المنتخب، ويجعلهم اقل من عدد السكان الذين ينوب عنهم عضو في المجلس الأعلى وهذا ما أخذ به المصري لعام ١٩٢٣ إذ جعل عضو مجلس النواب ينوب عن ستين ألفا من السكان، بينما ينوب عضو مجلس الشيوخ عن مئة وثمانين ألفا من السكان، وهذا بطبيعة الحال يؤدي إلى ضمان زيادة عدد أعضاء مجلس النواب على عدد أعضاء مجلس الشيوخ[١].

المُغايرة بين المجلسين من حيث مدة العضوية[٢].

تتجسد المُغايرة بين المجلسين ايضاً في ظاهرة بارزة شائعة في الدساتير الا وهي اختلاف مدة العضوية في كل من المجلسين، فغالبا ما تكون مدة العضوية في المجلس الأعلى اطول من مدة العضوية في المجلس الأدنى، وسبب هذه المغايرة، هو أن قصر مدة العضوية في المجلس الأدنى يتيح للشعب القدرة على استعمال حقه في الرقابة على أعضاء المجلس بانتخاب من كان نائباً جيداً وعدم انتخاب من لم يكن كذلك، بالتالي يبقى المجلس الأدنى

(١) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ص٣٥٢-٣٥٣. و د. محسن الخليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر السابق، ص٤٨٣.

(٢) د. نعمان أحمد الخطيب، المصدر أعلاه ، ص٣٥٥ و ٣٥٦.

الممثل الشعبي الحقيقي لإفراد الشعب، اما طول مدة عضوية المجلس الأعلى فهي منسجمة مع الرغبة في ابقاء الكفايات البرلمانية والهدوء والاستقرار لهذا المجلس.

ومن صور المغايرة بين المجلسين من حيث مدة العضوية، ما تذهب اليه الدساتير في الغالب بالانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الأدنى بعد انتهاء مدته أو حله، بينما يتم التجديد النصفي أو الثلثي لأعضاء المجلس الأعلى في فترات متعاقبة تحددها الدساتير.

في الولايات المتحدة الامريكية نجد أن المشرع الدستوري حرص على تجسيد مبدأ المغايرة في مدة ولاية كل من المجلسين وذلك بجعل مدة ولاية مجلس الشيوخ ستة سنوات بموجب نص المادة (١/ ف٣/ ١) من الدستور الامريكي التي تنص على أن " يتألف مجلس الشيوخ من شيخين عن كل ولاية .... لمدة ست سنوات ..... "

وبينت المادة (١/ف٣/٢) من الدستور الأمريكي كيفية تجديد مجلس الشيوخ بالأخذ بطريقة التجديد الثلثي على أن تجري كل سنتين إذ قضت على أن " عقب اجتماع مجلس الشيوخ مباشرة نتيجة الانتخاب الأول، يتم تقسيمهم إلى ثلاث فئات متساوية قدر المستطاع، وتشغر مقاعد الفئة الأولى عند انتهاء السنة الثانية، ومقاعد شيوخ الفئة الثانية عند انتهاء السنة الرابعة، ومقاعد الفئة الثالثة عند انتهاء السنة السادسة بحيث يمكن اختيار الثلث كل سنتين ...."

من خلال النص يظهر أن مدة ولاية مجلس الشيوخ هي ستة سنوات ينتخب بالاقتراع الشعبي المباشر على دفعات متعددة بمعدل الثلث كل سنتين وذلك لمنع التجديد الكلي والمحافظة على عقلية ونهج مجلس الشيوخ الأمريكي، والحفاظ على مستوى الخبرة والكفاءة وانتقالها بسلاسة من دورة إلى دورة أخرى مما يؤدي إلى عدم انقطاع هذا المجلس واستمراره، بذلك راعى المشرع الدستوري الأمريكي الأصول النظرية لنظام المجلسين التي تقضي المغايرة والاختلاف بين المجلسين من حيث الاختصاص والتكوين لاسيما الاختلاف في مدة ولاية كل من المجلسين[١].

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد جاءت نصوصه قاصره عن تنظيم مدة ولاية مجلس الاتحاد بسبب قصور الدستور عن تنظيم أحكام مجلس الاتحاد بشكل كامل

(١) د. غانم عبد دهش الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في النظام الثنائية البرلمانية، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، (المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع| ٢٠١٧)، ص١٦٨.

بإحالته إلى القانون العادي لتنظيم مسألة تكوينه واختصاصاته وكل ما يتعلق به، تأسيساً على ذلك تناول مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ وحدد مدة ولاية مجلس الاتحاد بأربعة سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة من دورات انعقاده[١].

من جانب آخر نجد أن لجنة مراجعة تعديل الدستور سلك نفس مسلك مشروع مقترح قانون مجلس الاتحاد بتحديده ولاية مجلس الاتحاد بأربعة سنوات تقويمية تبدأ من تاريخ أول جلسة له وتنتهي بانتهاء دورة انعقاد السنة الرابعة وهذا ما نصت عليه المادة (٩٠) من مشروع تعديل الدستور التي نص على أن " تكون مدة دورات مجلس الاتحاد أربع سنوات تقويمية، تبدأ من تاريخ أول جلسة له، وتنتهي بانتهاء دورة انعقاد السنة الرابعة "[٢].

يتضح لنا مما تقدم أن المشروع المقترح قانون مجلس الاتحاد ومشروع تعديل الدستور أخلا بمبدأ المغايرة بين المجلسين في النظم الثنائية البرلمانية التي تقوم عليها الدولة الاتحادية، إذاً ما الجدوى من وجود مجلس الاتحاد إذا كان مطابقاً لمجلس النواب لذلك ندعو المشرع الدستوري إلى تلافي هذا الاخلال بمبدأ المغايرة من خلال جعل ولاية مجلس الاتحاد ست سنوات تقويمية مع اعتماد التجديد الثلثي لأعضاء المجلس.

والدستور المصري لسنة ١٩٢٣ كان قد حدد مدة عضوية مجلس النواب بخمس سنوات وعضوية مجلس الشيوخ بعشر سنوات، على أن يتجدد المجلس الأعلى تجديداً نصفياً كل خمس سنوات، بينما تتجدد عضوية مجلس النواب كلياً كل خمس سنوات بانتهاء مدته، أو اقل اذا تم حله[٣]. أما الدستور المصري لعام ١٩٤٦، فقد جعل مدة عضوية مجلس النواب أربع سنوات، وعضوية مجلس الاعيان ثماني سنوات يتجدد اختيار نصفهم كل أربع سنوات بالاقتراع، وإن كان يجوز تعيين من سقط بالاقتراع.

---

(١) المادة (١٩ أولاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.

(٢) بهذا الاتجاه أخذ الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧ في المادة (٦٠) التي تقضي بأن يكون عضوية المجلسين خمس سنوات.

(٣) تنص المادة ٩٢ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ المعدل عام ١٩٨٠على أن " مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تاريخ اول اجتماع له، ويجري الانتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوما السابقة على انتهاء مدته".

أما الدستور الأردني الحالي لسنة ١٩٥٢ المعدل فقد خرج عن مبدأ اختلاف المدة النيابية ومبدأ التجديد الجزئي إذ ساوى كمبدأ عام بين مجلس النواب ومجلس الأعيان في هذا الخصوص ونصت المادة(٦٥) من الدستور بعد تعديلها، على أن " مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات" أي تجديد جميع الأعضاء بعد انتهاء المدة السابقة وهو ما قضي به كذلك بالنسبة لمجلس النواب إذ نصت المادة(٦٨) في فقرتها الأولى على أن مدة مجلس النواب أربع سنوات هذا وإن كان دستور المملكة الأردنية الهاشمية قد ساوى كأصل عام بين المدة النيابية لمجلس النواب والمدة النيابية لمجلس الأعيان فإنه قد أجاز للملك أن يطيل من مدة نيابة مجلس النواب إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد عن سنتين[١].

٢: المُغايرة بين المجلسين في الاختصاصات[٢]

من الأسس التي يتطلبها ايضا نظام المجلسين هو تساويهما في العملية التشريعية، إذ تجمع الدساتير العالمية على المساواة بين المجلسين في مجال التشريع بكافة مراحله،

(١) تنص المادة (٦٨اف الاولى) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل على أنه " مدة مجلس النواب اربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ اعلان النتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية الى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين"

(٢) لمزيد من التفصيل يراجع: د. عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري، الكتاب الأول، (مطبعة مصر، القاهرة| ١٩٥٦) ،ص٢٢٦؛ د. نعمان أحمد الخطيب الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق،ص٣٥٧؛ د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية والنظرية العامة والدول الكبرى، طبعة الثالثة، (المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع| ١٩٩٤) ص٢٠٢ومابعدها؛ أسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر السابق،ص١٩٦وما بعدها؛ ليث ذنون حسين، السلطة التشريعية بين الغرفة الواحدة والغرفتين في الأنظمة الدستورية، بحث منشور في (مجلة الرافدين للحقوق التي تصدرها كلية الحقوق في جامعة الموصل، العدد (٧٤)،| ٢٠٢١)، ص ص١٦-١٧.

ولكن ليس المساواة المطلقة، سواء ما تعلق منها بحق اقتراح القوانين والتصويت عليها واقرارها على مستوى البرلمان [١].

فنظام المجلسين يتطلب إقرار مبدأ المشاركة التشريعية المتساوية بين المجلسين بحيث لا يجوز اصدار أي قانون الا بعد موافقة المجلسين طبقا للأصول والإجراءات التي يتطلبها الدستور أو النظام الداخلي لكل مجلس، ومعنى ذلك أن لكل مجلس منهما الحق في اقتراح القوانين، وحق مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها بصفة مستقلة عن المجلس الأخر، بحيث يتطلب موافقة المجلسين على مشروعات القوانين حتى تُصبح تشريعات نافذة تأخذه كأصل عام.

إن ضرورة موافقة كل من المجلسين على مشروع اي قانون لا يعني أن اعتراض أحد هذين المجلسين يعدم مشروع القانون وينهي امكانية مواصلة التشريع، لأن الدساتير غالباً تضع مخرجاً لهذا الاعتراض وسائل مختلفة منها:

١: من المخارج التي وضعتها الدساتير هي امكانية اجتماع المجلسين بجلسة مشتركة لتقريب وجهات النظر بين المجلسين وصولا للحل وتمرير المشروع، مثال ذلك ما قضي به دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ في المادة (٩٢)إذ جاء فيها "إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الأخر معدلاً أو غير معدل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين" و اقرت المادة (٩١) على انه "لا يصدر قانون إلا إذا اقره المجلسان وصدق عليه الملك".

٢: حق حل البرلمان، إن استعمال حق حل البرلمان أو تهديده من الحكومة يكون عامل ضغط على المجلسين للتفاهم مع بعضهما البعض ومع الحكومة، ففي بلجيكا مثلا تستطيع الحكومة حل أي من المجلسين أو كلاهما معاً، على أن هذه الوسيلة إن كان للحكومة استخدامها في النظام البرلمان فأنه ليس لها ذلك في النظام الرئاسي.

---

(١) ذهبت بعض الدساتير إلى التفرقة بين المجلسين في مجال التشريع ومن هذه الدساتير دستور المصري١٩٣٢ الذي منح حق اقتراح القوانين لكل من مجلس الشيوخ والنواب والملك باستثناء ما كان من هذه القوانين متعلقاً بأنشاء الضرائب أو زيادتها، إذ جعلها من حق مجلس النواب والملك فقط

٣: الاعتراض على القوانين من الرئيس في النظام الرئاسي، وهو حق تنفيذي يمنح لرئيس السلطة التنفيذية لكي يظهر للبرلمان المساوئ المترتبة على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحرية في الأخذ برأي الرئيس أو العدول عنه، وبذلك يكون حق الاعتراض حق فيتو توقيفي، لأنه يتعين على رئيس الدولة في حالة اعتراضه على مشروع القانون أن يرده الى البرلمان لدراسته مرة ثانية، فاذا عاد الأخير وأقره، صدر القانون رغم اعتراض الرئيس.

٤: ايضاً يعدّ الاستفتاء الشعبي أحد المخارج التي تضعها الدساتير عند الاختلاف المجلسين، إذ بالإمكان طرح أي مشروع قانون يختلف فيه المجلسان على الاستفتاء الشعبي، وهذا الأخير قد يكون إلزامياً استناداً للدستور أو اختياريا بناء على طلب الحكومة أو أحد المجلسين أو حتى على بناء المبادرة الشعبية.

٥: الاختيار المعجل من الحكومة، إذ بإمكان الحكومة في حالة عدم توصل المجلسين لقرار نهائي بصدد مشروع قانون معين أن تطلب من المجلس الأدنى بالتوصل لقرار نهائي، وذلك اما بالنص الذي صاغته اللجنة المشتركة من المجلسين أو النص الأخير الذي أقرته بنفسها بصيغته المعدلة، وبدون موافقة المجلس الأعلى، وهذا النظام أخذت به فرنسا بدستورها لسنة ١٩٥٨ النافذ حالياً.

القاعدة العامة هي وجوب المساواة بين المجلسين من حيث الاختصاصات أو ما تعرف " بالثنائية المتساوية" اي تكون لكلا المجلسين اختصاصات مشابهة للمجلس الآخر، ولكن ترد على هذه القاعدة استثناءات أو ما تعرف بالثنائية غير المتساوية ، وهي عادة ما تتعلق بامتياز المجلس الأدنى على المجلس الأعلى في المسائل التشريعية ، والمالية، والرقابة على الحكومة، ففي القوانين العادية تذهب عدد من الدساتير إلى حرمان المجلس الأعلى من حق اقتراح القوانين العادية، أو وجوب عرضها أولاً على المجلس الأدنى، أو إعطائه الغلبة في حالات الخلاف بين المجلسين، وذلك بأن تجعل الكلمة النهائية له في اقرار مشروع القانون، وفي المسائل المالية فإن الأولوية في حق اقتراح القوانين الخاصة بفرض الضرائب أو زيادتها تكون له دون المجلس الأعلى، ولعلها القاعدة المشتركة في معظم الدساتير التي تتبنى المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاص.

أما من حيث الاختصاص الرقابي فيتوزع بين المجلسين أيضا، وغالبا ما تمنح الدساتير حق منح الثقة أو حجبها عنها أو أحد الوزراء أو أكثر إلى المجلس الأدنى، وهو ما

يعرف بالمسؤولية الوزراء سياسياً، كما في إنجلترا وفرنسا في ظل دستور سنة ١٩٥٨والعراق في ظل دستور سنة ١٩٢٥ ومصر في دستورها لسنة ١٩٢٣ ومع ذلك تسأل الوزارة أمام المجلسين في عدد من الدساتير منها دستور بلجيكا.

المطلب الثاني

أساليب تشكيل المجلس الأعلى

لا شكّ أن المجلس الأعلى أو مجلس الاتحاد أو مجلس الشيوخ أو ما ترادفه من التسميات، يتكون من مجموعة من الأعضاء تختلف دساتير الدول التي تأخذ بنظام المجلسين في طريقة اختيار أعضاء المجلس الأعلى، إذ هناك طرائق مختلفة لاختيار هؤلاء الأعضاء بشكل عام تختلف باختلاف الدول وفلسفتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فأعضاء المجالس الاتحاد أو الولايات أو الشيوخ أو الأقاليم أياً كانت التسمية يأتون في عدد من الدول عن طريق الوراثة وفي دول أخرى عن طريق التعيين وفي دول أخرى عن طريق الانتخاب وفي عدد من الأنظمة يكون خليط بين الوراثة والتعيين، وفي عدد من دول يأتون بحكم القانون، وهذه الأساليب سنتناولها على النحو الآتي:

أولاً: أسلوب الوراثة[1] .

تعد هذه الطريقة من احدى الطرائق المتبعة في اختيار أعضاء المجلس الأعلى في الدول الفيدرالية أو الموحدة تقف اسباب تاريخية وراء اخذ عدد من الدول كبريطانيا بنظام المجلسين، ومن ثم كان تشكيل مجلس اللوردات عن طريق الوراثة غالباً، فهو مجلس أرستقراطي في نشأته وتشكيله إذ خصصت أغلبية مقاعده لكل من يحمل لقب اللورد، ومع مرور الزمن تحولت العضوية في مجلس اللوردات إلى حق وراثي من الأب إلى أحد أبنائه وهو الابن الأول، وبالتالي تختلف البنية الاجتماعية لهؤلاء الأعضاء، فهنالك من يتم اختياره على أساس أنه من الأسرة المالكة، أو من رجال الدين أو من كبار الإقطاعين أو الملاّك أو

(١) لمزيد من التفصيل يراجع: د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، دراسة في مجلس الاتحاد، (بيت الحكمة، بغداد| ٢٠١٢)، ص١٢١.؛ و محمد شهاب أمين، البرلمان بين التشكيل الأحادي والثنائي، دراسة قانونية مقارنة في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، (رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين| ٢٠٠٩)، ص٤٤.

الأشراف أو كبار الضباط أو من الفئات الأخرى التي يرى الملك أنها ترقى إلى استحقاق هذا اللقب.

وقد تقلص سلطات مجلس اللوردات تدريجياً مع تقلص سلطات الملك، ففي الوقت الذي كان الملك يعدّ السلطة المطلقة كان هذا المجلس يتمتع بدور بارز في الحياة السياسية بسيطرته على مجلس العموم وبدوره في مراقبة الحكومة، غير أنه بعد أن قابل تقلص سلطات الملك تزايد سلطات القوى الشعبية والاجتماعية عرف مجلس اللوردات تقهقراً أدى إلى تسميته بالمجلس الاستشاري بعد أن فقد كل دور في التأثير على الحكومة.

والنموذج الآخر من هذا الأسلوب في تشكيل المجلس الأعلى هو مجلس النبلاء في عهدي لويس الثامن عشر وشارل العاشر بين سنة ١٨١٤و ١٨٣٠ في فرنسا إذ كان المجلس المذكور يملك سلطات تفوق نسبياً سلطات مجلس النواب.

ثانياً: أسلوب التعيين:

من الأساليب المتبعة ايضاً في تشكيل اختيارا أعضاء المجلس الأعلى وهو ما اخذت به عدد من الدساتير هو طريقة التعيين، أي أن تتولى السلطة التنفيذية اختيار هؤلاء وفقاً للشروط المحددة قانوناً، ومفاده هذه الطريقة أن يتم اختيار أعضاء المجلس عن طريق رئيس الدولة، فهو حق له يستعمله عن طريق وزرائه وفقاً لشروط معينة، وقد يكون التعيين لمدى الحياة كما الحال في إيطاليا إبان حكم "موسوليني"، أو لمدة معينة كما كان الأمر في دستور الملكي العراقي[1].وقد تكون سلطة التعيين سلطة مطلقة للرئيس يمارسها بمفرده من دون الرجوع إلى أحد أو التقييد بشروط، وهو معمولاً به في دستور المملكة الليبية إذ نصت المادة (٩٤) منه إلى أن "يؤلف مجلس الشيوخ من أربعة وعشرين عضواً يعينهم الملك...".

وفي المملكة الأردنية الهاشمية، يقوم الملك بتعيين أعضاء مجلس الأعيان جميعهم إذ نص دستورها على ان "الملك يعيِّن أعضاء مجلس الأعيان ويعيِّن من بينهم رئيس مجلس

(١) حدد دستور العراقي لسنة ١٩٢٥ هذه المدة بثمان سنوات، وهي ست سنوات بالنسبة للعضوية في مجلس الشيوخ الامريكي، بينما جعلها الدستور الأردني اربع سنوات قابلة للتجديد اربع سنوات أخر

الأعيان ويقبل استقالتهم"[١] . ويتنافى هذا الأسلوب في اختيار أعضاء المجلس الأعلى "التعيين الكامل " مع المبادئ الديمقراطية، وجوهر النظام التمثيلي والنيابي الذي يعتمد على الانتخابات في اسناد واقرار السلطة السياسية.

ثالثاً: أسلوب الانتخاب

بموجب هذا الأسلوب يتم اختيار جميع أعضاء المجلس الأعلى عن طريق الانتخابات، سواء كانت هذه الانتخابات بطريقة مباشرة من قبل الشعب في كل ولاية كما هي الحال في استراليا[٢]، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق برلمانات الولايات، أي أن ينتخب برلمان كل ولاية من الولايات حصته من الممثلين المخصصة لهم في المجلس الأعلى الاتحادي وفقاً لدستوره، ومن الدول التي اخذت بهذه الطريقة دستور اتحاد بوسنا وهرزكوفينا [٣]. أو تقوم حكومات الولايات باختيار الأعضاء الممثلين عنهم في مجلس الاتحاد كما هي الحال بالنسبة لحكومات اللاندر "الولايات" في المانيا، إذ تقوم هذه الحكومات بتعيين أعضاء مجلس الاتحاد الفيدرالي "البوندسرات"، وفي سويسرا وأثيوبيا فقد تركت للهيئة التشريعية في كل ولاية الحرية في كيفية اختيار الأعضاء الممثلين عنهم في المجلس الأعلى الفيدرالي[٤].

وفي ظل دستور فرنسا لسنة ١٨٧٥، فقد اخذ ايضاً بنظام الانتخاب غير المباشر في اختيار أعضاء مجلس الشيوخ، واعتمد المشرع الدستوري الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في تحديده لطريقة اختيار أعضاء المجلس الشيوخ على مبدأ الانتخاب غير المباشر وهو ما يستفاد من نص المادة ٢٤ فقرة ٣ من الدستور الفرنسي التي تنص على أن " مجلس الشيوخ والذي لا

---

(١) تنص المادة (٣٦) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل على أن " الملك يعين أعضاء مجلس الاعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الاعيان ويقبل استقالتهم"

(٢) تنص المادة(٧) من دستور استراليا لعام ١٩٠٠ على أن " يتألف مجلس الشيوخ من ممثلين عن كل ولاية يختارهم سكان الولاية مباشرة بالتصويت كدائرة انتخابية واحدة إلى أن يحدد البرلمان خلاف ذلك"

(٣) تنص المادة (٩) من دستور اتحاد بوسنا وهرزكوفينا لعام ١٩٩٤ على أنه "ينتخب المندوبون من بين أعضاء هيئة تشريع الكانتون

(٤) جورج اندرسون، مقدّمة عن الفيدرالية (ماهي الفيدرالية؟ وكيف تنجح؟)، ترجمة: مها تكلا، الناشر (منتدى الأنظمة الفيدرالية، كندا، اوتاوا | ٢٠٠٧)، ص٤٧.

يجوز أن يتجاوز عدد أعضائه ثلاثمائة وثمانية وأربعون عضواً يكون انتخابه بالاقتراع غير المباشر، ويكفل تمثيل الجماعات الإقليمية بالجمهورية" [١]. ومن الدول الأخرى التي اخذت بالاقتراع غير المباشر موريتانيا في ظل دستورها النافذ لعام ١٩٩١، إذ يتم انتخاب الشيوخ من المستشارين البلديين، إذ تنص المادة (٤٧) من الدستور على أنه ".... ينتخب الشيوخ لمدة ست سنوات بالاقتراع غير المباشر ". وبموجب دستور الولايات المتحدة الأمريكية كان يتم اختيار أعضاء مجلس الشيوخ في البداية من قبل الهيئات التشريعية في كل ولاية، إذ كان الدستور ينص في المادة الاولى من فقرتها الثالثة الخاصة بمجلس الشيوخ على أنه" يتألف مجلس الشيوخ من شيخين عن كل ولاية تختارها الهيئة التشريعية في تلك الولاية لمدة ست سنوات، ويكون لكل شيخ صوت واحد".

رابعاً: اسلوب الجمع بين طريقتين:

ويكون من خلال الأخذ بأحد الأساليب الآتية:

١: التعيين مع الوراثة: بموجب هذه الطريقة يتم اختيار أعضاء المجلس الأعلى الفيدرالي عن طريق التعيين على أن تنتقل العضوية بعد الوفاة إلى ورثة العضو، وبهذا يكون المجلس معينا ومشكلاً على أساس التعين في نطاق الذي تم فيه تعيين أعضائه، ثم تصبح العضوية بعد ذلك وراثية، وقد كان هذا هو الحال في تشكيل مجلس اللوردات البريطاني ابتداءً، فهذا المجلس أول ما تشكل عين الملك أعضاءه ثم انتقلت العضوية منهم إلى ذويهم وورثتهم، فأصبحت عضوية المجلس وراثية، وفي الوقت الحاضر لم تعد هذه الطريقة متبعة في تشكيل المجلس الأعلى بالنسبة لمجلس اللوردات البريطاني، إذ يلاحظ أن هذا المجلس يضم حاليا(١٣٠٠) عضواً تقريبا فالعدد غير ثابت، ويتألف من نوعين من الأعضاء، الأعضاء الروحانيين وعددهم (٢٦) عضواً يتم اختيارهم من بين الأساقفة في إنكلترا، واسكتلندا، وإيرلندا، والأعضاء الزمنيين وعددهم غير ثابت، وتضم هذه الطائفة أعضاء بالوراثة وعددهم(٨٠٠) عضواً، وأعضاء منتخبين وعددهم (٢٢) عضواً وأعضاء معينون من الملك، وبموافقة مجلس الوزراء، ومنهم (٩) أعضاء يطلق عليهم اسم لوردات بالاستئناف وهم كبار

(١) د. محمد كامل ليله، النظم السياسية، (دار الفكر العربي، دون مكان النشر|١٩٦٣)، ص٩٤٧.

رجال القضاء، و يجوز للملك منح لقب لورد لمدى الحياة لشخصيات جامعية، أو أدبية، أو علمية[١].

٢: التعيين مع الانتخاب كطريقة من الطرائق المختلطة في تشكيل واختيار أعضاء المجلس الأعلى، على ضوء هذه الطريقة يتم انتخاب عدد من أعضاء المجلس وتعيين السلطة التنفيذية البعض الآخر، حتى يمكن إضفاء الصفة النيابية على المجلس الأعلى بالانتخاب، وحتى يتم تمثيل الكفاءات فيه عن طريق التعيين، ومن الدول التي اتبعت هذا الاسلوب في تشكيل المجلس الأعلى إيطاليا بموجب دستورها لسنة ١٩٤٨ إذ يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة الاقتراع العام المباشر[٢]، و يعد بموجب هذا الدستور رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء في مجلس الشيوخ بقوة القانون.

٣:الجمع بين التعيين بقوة القانون والانتخاب كطريقة من الطرائق في تشكيل المجلس الأعلى، بموجب هذه الطريقة ينص القانون على أن من يشغل وظيفة معينة يحددها الدستور يصبح عضواً في المجلس بحكم وظيفته أو بعد انتهائه من توليها، فقد ينص الدستور أو القانون الانتخابي للدولة على عضوية عدد من الأشخاص في مجلس الشيوخ بقوة القانون وبحكم وظائفهم السابقة كما هو الحال في إيطاليا بموجب المادة (٥٩) من دستورها لعام ١٩٤٨ إذ يجوز لرؤساء الجمهورية السابقين أن يكونوا أعضاء في مجلس الشيوخ ولمدى الحياة إن هم أرادوا ذلك، إلا إذا تخلى عن ذلك[٣].

---

(١) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، (منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت | ٢٠٠٢)، ص ص١٣٢و١٣٣.

(٢) تنص المادة (٥٨) من دستور إيطاليا لسنة ١٩٤٨ على أنه " يتم انتخاب الشيوخ عبر الاقتراع العام والمباشر من قبل ناخبين تجاوزوا الخامسة والعشرين من عمرهم، كل ناخب بلغ الأربعين من عمره مؤهل لأن ينُتخب شيخاً "

(٣) تنص المادة (٥٩) من الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٨ على أنه " يصبح الرؤساء السابقون من أعضاء مجلس الشيوخ بشكل مباشر ولمدى الحياة إلا في حال تنازلهم عن هذا المنصب. بإمكان رئيس الجمهورية تعيين خمسة مواطنين شرفوا الأمة من خلال إنجازاتهم المتفوقة في المجالات الاجتماعية والعلمية والفنية والأدبية كشيوخ مدى الحياة "

أما بالنسبة لموقف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من طريقة تشكيل المجلس الأعلى الاتحادي في العراق فإن الدستور لم يتناول الإجراءات المتعلقة بطريقة تكوينه. لكن عند الرجوع إلى مقترح تعديل الدستور الذي أعدته لجنة مراجعة الدستور[١] ' في تقريرها الذي قدمته إلى مجلس النواب في ٢٠٠٩/٧/٢٧ يلاحظ أن هذا المشرّع الدستوري العراقي يفضل إتّباع طريقة الانتخاب والتعيين في آن واحد كطريقة لاختيار أعضاء مجلس الأعلى (مجلس الاتحاد) ولو أنّ الانتخاب هو الطاغي والأصل، إذ نص على أنّه يتم انتخاب أعضاء مجلس الاتحاد بالاقتراع العام السري المباشر من سكان الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ثم جاء ونص على أنّه يقوم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعيين خمسة اشخاص كأعضاء في مجلس الاتحاد، وذلك من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة، وبما يضمن تمثيل المكونات[٢] .،ثم بيّن أنّه يكون لكل محافظة عضوان في مجلس الاتحاد سواء كانت المحافظة منتظمة في اقليم أم لا، باستثناء بغداد التي حدد لها أربعة أعضاء [٣].

وفي الإطار نفسه أشار مشروع تعديل الدستور إلى أنّ مجلس الاتحاد ينتخب من بين أعضائه رئيساً ونائبين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بالانتخاب السري المباشر[٤].

(١) شكلت هذه اللجنة بموجب نص المادة (١٤٢\ أولا) من الدستور العراقي والتي تنص على أنه "يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البث في مقترحاتها " وقدمت اللجنة تقريراً بمقترحات التعديلات الضرورية على الدستور، للاطلاع على مقترحات لجنة مراجعة الدستور، انظر موقع مجلس النواب العراقي على الرابط التالي: http://www.parliament.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٤/٢٣.

(٢) المادة(٨١)من مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٨٢) من مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٨٥) من مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الثالث

شروط العضوية في المجلس الأعلى

في غالبية الدساتير التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية سواء في الدولة الفيدرالية أم الموحدة تختلف في شروط منح العضوية بالنسبة للمجلس الأدنى عنه في المجلس الأعلى، إذ جعلت الدساتير شروط المرشح لعضوية المجلس الأدنى أخف وأيسر من شروط المرشح لعضوية المجلس الأعلى، لا بد من وجود مغايرة بينهما ،وهي الأساس لوجود المجلسين والا سُتفقد الحكمة من وجود المجلسين، ونكتفي بنظام المجلس الواحد، ولا داعي لنظام المجلسين المتطابقين في التكوين والاختصاصات، وفيما يأتي أبرز الشروط.

اولاً: شرط السن:

من الشروط التي تتطلب المغايرة فيها بين المجلسين هو شرط السن القانوني اللازم توافره في المرشح العضو، فسن عضو المجلس الأدنى عادة ما يكون أقل من سن عضو المجلس الأعلى، إذ نصت عدد من الدساتير على رفع سن عضو المجلس الأعلى انسجاماً مع الغاية الأساسية منه، ونقصد بذلك الكفاءة والمقدرة والخبرة التي تمكنه من استبعاد الحلول العاطفية ويغلب منطق القانون والعقل والحكمة والمصلحة الوطنية، فحكمة المغايرة في عمر أعضاء مجلسي البرلمان أن المجلس المنتخب عادة يمثل الشباب على خلاف المجلس الآخر الذي يمثل عادة الرؤية والاتزان، وهذا ما يؤدي إلى الجمع بين حكمة الشيوخ واتزانهم مع جراءة الشباب وحماسته[١].

في الولايات المتحدة الأمريكية فإن السن القانوني المطلوب للمرشح لعضوية مجلس الشيوخ الأمريكي فقد اوجب الدستور عدة شروط يستلزم توافرها فيمن يترشح لعضوية هذا المجلس ومن بينها ما يتعلق بسن المرشح وهذا ما نصت به المادة (١/ف٣/٣) بنصها

(١) د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، (منشورات دار الملاك، ط٣، بغداد| ٢٠٠٤)، ص١٩٣.

"لا يصبح أي شخص عضواً في مجلس الشيوخ ما لم يكن بلغ الثلاثين من العمر ....."[١].

يتبين من النص السابق أن المشرع الدستوري الأمريكي أخذ بمبدأ المغايرة بين السن المطلوب لعضوية مجلس الشيوخ عنها في تلك المطلوبة لعضوية مجلس النواب إذ تم التشديد في شرط العمر بالنسبة لمجلس الشيوخ برفعها إلى سن الثلاثين عاما رغبة منهم في استقدام العقليات الراجحة والمتزنة لتعادل كفة الشباب المتحمس في مجلس النواب.

أما القانون الأساس العراقي لسنة ١٩٢٥ اشترط في عضو مجلس الأعيان الشروط ذاتها المطلوبة في عضو مجلس النواب، إلا أنّه غاير في الشرط الخاص بالسن المطلوب لعضوية مجلس الأعيان إذ رفع مستوى العمر إلى أربعين سنة بينما حدد السن المطلوب لعضوية مجلس النواب بثلاثين سنة[٢].

أما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فلم ينظم السن القانوني لعضوية مجلس الاتحاد، وبموجب أحكام مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ فقد أحال إلى الشروط ذاتها المطلوبة في تولي عضوية مجلس النواب من خلال نص المادة (٢/ثانيا) التي تنص على أنه "يشترط في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد..... ب- أن تتوفر فيه الشروط الواجب توفرها في المرشح لعضوية مجلس النواب المنصوص عليها في قانون مجلس النواب العراقي".

وبالرجوع الى قانون انتخابات مجلس النواب العراقي الجديد المرقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ نجد أنّه قد حدد عمر المرشح لعضوية مجلس النواب بثمانية وعشرون سنة في يوم الاقتراع[٣].

---

(١) هذا بالإضافة إلى أن هذا الدستور قد أشترط بعضو مجلس النواب أن يكون مواطناً أمريكياً بما لا يقل عن عمر سبع سنوات، أما عضو مجلس الشيوخ فيشترط فيه الدستور أن يكون مواطناً أمريكياً بما لا يقل عن تسع سنوات.

(٢) تنص المادة (٣٠اف٢) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥الملغي على أنه " لا يكون عضواً في المجلسين : ٢. من كان دون الثلاثين من عمره في النواب ودون الأربعين في الأعيان"

(٣) المادة (١٨اولاً) من قانون الانتخابات مجلس النواب العراقي الجديد المرقم (٩) لسنة ٢٠٢٠، أذ نصت على "أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم (٢٨) ثمانية وعشرين سنة من عمره في يوم الاقتراع"

إنّ اتجاه مشروع القانون إلى مساواة السن المطلوب لعضوية مجلسي البرلمان، يجعل نظام الثنائية البرلمانية في العراق، ينحرف عن المبادئ العامة التي يتأسس عليها هذا النظام، كما أنّه يتسبب بتفويت الغاية المتوخاة في أعمار أعضاء المجلسين، المتمثلة بإثراء المجلس بالخبرات والكفاءات، وما يترتب عليها من إصدار تشريعات متأنية وناضجة، فضلا عن ذلك فأن هجران مبدأ المغايرة سيجعل من مجلس الاتحاد صورة مكررة لمجلس النواب، لذلك نقترح أن يعدل النص واشتراط أن لا يقل سن المرشح لعضوية مجلس الاتحاد عن الأربعين سنة.

لا بد أن نشير إلى أن مشروع تعديل الدستور عالج مسألة عدد الأعضاء والسن المطلوب لعضوية مجلس الاتحاد [١]، فقد اشترط إتمام سن الأربعين عاما من العمر بمقتضى نص المادة (٨٧) [٢].

ويبدو أن المشروع قد ساير الاتجاهات الدستورية برفع سن أعضاء المجالس العليا وهو اتجاه حسن يحمد عليه.

أما دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦ ولعام ١٩٥٢ فقد اشترطا في عضو مجلس النواب أن يكون قد اتم من عمره ثلاثين سنة، بينما اشترطا في عضو مجلس الأعيان أن يكون قد أتم من عمره أربعين سنة فضلا عن انتمائه إلى إحدى الطبقات التي حددها كل من الدستورين [٣].

ثانيا: الجنسية

---

(٤) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، (مكتبة السنهوري، بغداد|٢٠١٢)، ص١١٧.

(٢) تنص المادة (٨٧) على أنّه "يشترط في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد ..... وأن يكون قد أتم الأربعين عاماً من عمره، وينظم ذلك بقانون"

(٣) اكتفى دستور ١٩٤٦ بأن يكون عضو مجلس الأعيان من الحائزين على ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن. بينما حدد دستور ١٩٥٢ على أن يكون من أحدى الطبقات التالية: " رؤساء الوزراء الحالين والسابقون ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز، ومحاكم الاستئناف النظامية، والشرعية، والضباط، والمتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً، والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ".

من الشروط التي تنص عليه دساتير الدول لمنح عضوية المجلس الأعلى أن يكون من حاملي جنسية الدولة التي يراد ترشيح نفسه لعضوية المجلس الأعلى فيها، وهذا الشرط متعلق بالولاء للدولة التي أكتسب جنسيتها ، وقد تباينت دساتير الدول وقوانينها العادية في اتجاهاتها إزاء هذا الشرط، فعدد من الدساتير لا تميِّز بين الوطني الأصلي وبين المتجنس مثل دستور الولايات المتحدة الأمريكية وإن كان هذا الدستور ينص على ضرورة مرور فترة زمنية على اكتساب الجنسية، إذ ينص المادة (١/ف ١) على أنّه "لا يصبح أي شخص عضواً في مجلس الشيوخ ..... وما لم تكن مضت تسع سنوات وهو من مواطني الولايات المتحدة ....". اما في فرنسا تعد الجنسية شرطا ضروريا للمرشح كما هو شرط للناخب وهذا بمقتضى نص المادة (٣) من دستورها لسنة ١٩٥٨ المعدل التي تنص على أنه " وفق الشروط المحددة في القانون يعتبر ناخبا كل مواطن فرنسي بلغ سن الرشد من الجنسين ويتمتع بحقوقه المدنية والسياسية" اما في العراق بموجب الدستور لسنة ٢٠٠٥ فان الجنسية العراقية شرط ضروري توافره في المرشح ليكون عضو مجلس النواب وهذا ما نصت عليها المادة (٤٩/ثانيا) التي تنص على أنه " يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ان يكون عراقيا كامل الاهلية " نلاحظ من خلال نص المادة ان المشرع الدستوري قصر حق الترشيح على حاملي الجنسية العراقية، فالأجنبي ليس له حق الانتخاب أو الترشيح لعدم تمتعه بصفة المواطنة المتمثلة بحيازته الجنسية العراقية وهذا ما نصت عليه المادة (١٨/ أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على أن " الجنسية العراقية حق لكل عراقي، وهي اساس مواطنته " بينما شدّد البعض الآخر في شرط الجنسية مثل قانون مجلس الشورى المصري، إذ يشترط في المرشح أن يكون مولوداً من أب مصري بمقتضى المادة (٦) من قانون مجلس الشورى المصري رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المعدل، ولكن الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ حدد شروط العضوية في المجلس في المادة (١٢٩) وقضت هذه المادة بأنه "يشترط في المترشح لعضوية مجلس الشورى أن يكون مصرياً ...." ويلاحظ أن النص مطلق، وعليه فإن المرشح قد يكون مصرياً بالولادة من أب مصري، ويمكن أن يكون مصرياً عن طريق التجنس.

أما القانون الأساس العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغي فقد نص على ان لا يكون عضواً في المجلسين من لم يكن عراقياً اكتسب الجنسية العراقية بالولادة أو بموجب معاهدة لوزان أو بالتجنس على أن يكون المتجنس منتمياً إلى عائلة عثمانية كانت تسكن عادة في العراق قبل

سنة ١٩١٤ ومر على تجنسه عشر سنوات عادة في العراق قبل سنة ١٩١٤ ومر على تجنسه عشر سنوات[١].

ثالثاً: الأهلية

من الشروط التي تنص عليه دساتير الدول ايضاً شرط الأهلية لمن يرشح لعضوية المجلس الأعلى، والمقصود بهذه الأهلية هو الأهلية العقلية والادبية، والأهلية العقلية بأن لا يكون مجنوناً، أو معتوهاً، أو محجوراً عليه ولم يرفع الحجر، وهذه الأهلية شرط يجب توفره في من يباشر الحقوق السياسية ، إذ تنص القوانين الانتخابية على حرمان المجانين والمصابين بأمراض عقلية من مباشرة الانتخاب، أما الأهلية الأدبية فيراد بها عدم صدور حكم جنائي مُخل بالشرف ضد المرشح ، نتيجة لارتكابه جريمة ما، كجرائم السرقة والنصب والاحتيال وخيانة الأمانة. لأن القيام بمثل هذه الجرائم يمس بالاعتبار الأدبي لمقترفها لذلك لا يجوز أن يباشر الانتخاب إلا في حالة رد الاعتبار له من خلال صدور عفو شامل بذلك أو صدور أمر قضائي برد الاعتبار له[٢].

وأخذت دساتير كثيرة بهذا الشرط ، ومن هذه الدساتير دستور الاتحاد السويسري، إذ نص دستورها على انه "يتمتع بالحقوق السياسية على المستوى الاتحادي كل السويسريين والسويسريات الذين أكملوا الثامنة عشر سنة وليسوا تحت الوصايا بسبب مرض أو ضعف عقلي . وللجميع نفس الحقوق. وعليهم نفس الواجبات [٣].

---

(١) تنص الفقرة (١) من المادة (٣٠) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغي على أنه " لا يكون عضواً في المجلسين ١- من لم يكن عراقياً، اكتسب جنسيته= =العراقية بالولادة أو بموجب معاهدة (لوزان) أو بالتجنس على أن يكون المتجنس منتمياً إلى عائلة عثمانية كانت تسكن عادة في العراق قبل سنة ١٩١٤ ومر على تجنسه عشر سنوات "

(٢) لمزيد من التفصيل يراجع: سعدية مجيد رشيد، صلاحيات المجلس الأعلى للبرلمان، (رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة دهوك| ٢٠١٣،١٩)؛ و د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، القسم الثاني، (مكتبة النعيمي، بغداد| ٢٠١٠)، ص ٦٥.

(٣) تنص الفقرة (١) من المادة (١٣٦) من دستور الاتحاد السويسري لسنة ٢٠٠٠ المعدل على أنه " يتمتع بالحقوق السياسية على المستوى الاتحادي كل السويسرين والسويسرات

و أخذ دستور الإمارات العربية المتحدة، إذ نص على أنه "يشترط في عضو المجلس الوطني الاتحادي أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية، محمود السيرة، حسن السمعة، ولم يسبق الحكم عليه في جريمة مُخلة بالشرف، مالم يكن قد رُدَ إليه طبقاً للقانون[١].

ومن الدساتير التي أخذ بهذا الشرط هو القانون الأساس العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغي إذ نص على ان لا يكون عضواً في المجلسين من كان محكوماً عليه بالإفلاس ولم يعُد اعتباره قانوناً، أو من كان محجوراً ولم يفك حجره، أو من كان محكوماً عليه بالسجن لسرقة أو رشوة أو خيانة الأمانة أو تزوير أو احتيال أو غير ذلك من الجرائم المُخلة بالشرف بصورة مطلقة، أو من كان مجنوناً أو معتوهاً[٢].

رابعاً: الإقامة

تنص عدد من الدساتير على أن يكون المرشح لعضوية المجلس الأعلى ساكناً أو مقيماً في الإقليم أو الولاية أو الدائرة الانتخابية التي تم اختياره ممثلاً عنها، من هذه الدساتير الدستور البرازيلي الذي نص على أن يكون مجلس الشيوخ الاتحادي من ممثلي الولايات وممثلي المنطقة الاتحادية الذين ينتخبون بأغلبية الأصوات، وتنتخب كل ولاية وتنتخب المنطقة الاتحادية ثلاثة أعضاء في مجلس الشيوخ لفترة عضوية مدتها ثماني سنوات[٣].

الذين أكملوا ثمانية عشر سنة وليسوا تحت الوصايا بسبب مرض أو ضعف عقلي، ولجميع المواطنين نفس الحقوق وعليهم نفس الواجبات "

(١) تنص الفقرة (٣) من المادة (٧٠) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ النافذ على أنه " أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية محمود السيرة، وحسن السمعة، لم يسبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف، ما لم يكن قد رد اليه اعتباره طبقا للقانون "

(٢) تنص المادة (٣٠) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغي على أنه " لا يكون عضواً في المجلسين ٣- من كان محكوماً عليه بالإفلاس، ولم يعد اعتباره قانوناً. ٤- من كان محجوراً عليه ولم يفك حجره. ٥- .... ومن كان محكوماً عليه بالسجن لسرقة أو رشوة أو خيانة الأمانة أو تزوير أو احتيال أو غير ذلك من الجرائم المخلة بالشرف بصورة مطلقة "

(٣) تنص الفقرة (١) و (٢) من المادة (٤٦) من دستور البرازيل لسنة ١٩٨٨ المعدل على أنه "يتكون مجلس الشيوخ الاتحادي من ممثلي الولايات والمقاطعات الاتحادية، وينتخبون

اخذ بهذا الشرط دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي نص على أن لا يكون أي شخص عضواً في مجلس الشيوخ إلا اذا كان قد بلغ سن الثلاثين، وكان من مواطني الولايات المتحدة منذ تسع سنوات، وكان عند انتخابه من سكان الولاية التي سيُختار لتمثيلها[١].

ويشترط دستور بلجيكا لسنة ١٩٩٤ الإقامة القانونية في بلجيكا، إذ نصت المادة (٦٩) من دستوره على أنه " يحق للفرد أن يتعين في منصب شيخ أو يرشح نفسه للانتخابات إذا توافرت فيه الشروط التالية ..... ٤- أن يكون قاطناً بشكل قانوني في بلجيكا".

خامساً: الانتماء إلى طبقات أو جهات معينة

من الشروط التي قد تتطلبها بعض الدساتير والأنظمة الانتخابية توافرها في المرشح لعضوية المجلس الأعلى سواء في الدولة الفيدرالية أو الدولة الموحدة هو أن يكون من ضمن فئات أو طبقات معينة من المجتمع، أو أن يكون عضواً في إحدى المنظمات الاجتماعية أو المجالس الشعبية أو من الأشخاص ذوي الخبرة والكفاءة في إحدى مجالات محددة أو ممن شغلوا مناصب عليا بارزة سابقاً، لعلّ من الدول التي أخذت بهذا الشرط إيطاليا من خلال القانون الانتخابي الصادر سنة ١٩٤٨ الذي نص على أن خمسة أعضاء من مجلس الشيوخ يعينهم رئيس الجمهورية من بين مواطنين برزوا في ميدان العلم، أو الاجتماع، أو الفن، الأدب، رؤساء المجالس التشريعية، أو رؤساء سابقين لوزارات، أو أعضاء بالجمعية التأسيسية التي وضعت الدستور، أو كانوا أعضاءً في مجلس النواب في سنة ١٩٢٦، أو شخصيات أخرى تنتمى إلى طوائف أو طبقات معينة[٢].

ومن الدول التي أخذت بهذا الشرط جمهورية مصر العربية في دستورها لسنة ١٩٢٣، في المادة ٧٨ إذ جاء فيها أنه يشترط في عضو مجلس الشيوخ أن يكون من إحدى الفئات

بأغلبية الأصوات ١- تنتخب كل ولاية ومقاطعة انتخابية ثلاث شيوخ لمدة ثمان= =سنوات. ٢- يتم تجديد تمثيل كل ولاية ومقاطعة اتحادية مرة كل أربع سنوات، بالتبادل لإعادة انتخاب الثلث والثلثين "

(١) تنص الفقرة (٣) من المادة (١) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل على أنه " لا يجوز لأي شخص أن يصبح عضو مجلس الشيوخ ما لم يكن قد بلغ الثلاثين من العمر، وما لم يكن قد مضى تسع سنوات على كونه من مواطني الولايات المتحدة، وما لم يكن لدى انتخابه من سكان الولاية التي يتم اختياره ممثلا عنها"

(٢) سعدية مجيد ياسين، صلاحيات المجلس الأعلى للبرلمان، المصدر السابق، ص٢٠.

التالية " الوزراء الممثلين السياسيين، رؤساء مجلس النواب، وكلاء الوزراء، رؤساء ومستشاري محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها، النواب العموميين، نقباء الأطباء، موظفي الحكومة من درجة مدير عام فصاعداً سواءً في ذلك الحالين والسابقون، كبار العلماء والرؤساء الروحيين، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً"

ومن الدساتير التي أخذت بشرط الانتماء دستور المملكة الهاشمية الأردنية لسنة ١٩٥٢ إذ نص على أن يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور ان يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من أحدى الطبقات الآتية رؤساء الوزراء والوزراء الحالين والسابقون ومن شغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة آمر لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا يقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بإعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن[١].

من جهة أخرى أخذ القانون الأساس العراقي لسنة ١٩٢٥ إذ نص على اشتراط المرشح لعضوية مجلس الاعيان والذي يعينهم الملك ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم ماض مجيد في خدمات الدولة والوطن[٢].

---

(١) تنص المادة (٦٤) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل على أنه "يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور ان يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من أحدى الطبقات الأتية : رؤساء الوزراء والوزراء الحالين والسابقون ومن شغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة آمر لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا يقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بإعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن".

(٢) تنص المادة (٣١) من قانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغي على أنه "يتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز ربع مجموع النواب، يعينهم الملك ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم ماض مجيد في خدمات الدولة والوطن".

أما موقف دستور جمهورية العراق الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ النافذ فأنه لم يتطرق إلى شروط المرشحين لعضوية مجلس الاتحاد الفيدرالي، إذ نص هذا الدستور على نقل صلاحية تنظيم وتكوين المجلس وشروط العضوية واختصاصاته وكل ما يتعلق به إلى المشرع العادي من خلال سن قانون بأغلبية أعضاء مجلس النواب[١].

ولكن عند الرجوع إلى مسودة التعديلات الدستورية لسنة ٢٠٠٩ إذ نصت على شروط لعضوية المجلس الاتحادي، إذ اشترطت الشروط نفسها التي يتطلبها المرشح لعضوية مجلس النواب أن تتوافر في المرشح لعضوية المجلس الاتحادي فضلاً عن شرط العمر والإقامة إذ نص على أنه (يشترط في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد ، ما يشترط لعضوية مجلس النواب، فضلاً عن كونه من سكنة المحافظة التي يمثلها، وأن يكون قد أتم الأربعين سنة من عمره، وينظم ذلك بقانون.)[٢].

كان على المشرع الدستوري العراقي ان يذكر هذه الشروط في صلب الوثيقة الدستورية وذلك من أجل اكتسابها سموا دستوريا بنوعيها الموضوعي والشكلي ولحمايتها من تدخل المُشرّع العادي من خلال الحذف أو الاضافة، لذلك على المُشرع الدستوري أن يذكر شروط منح العضوية بالتفصيل في الدستور و فعلها بالنسبة لعضوية مجلس النواب العراقي.

(١) تنص المادة (٦٥) من دستور العراقي الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ النافذ على أنه " يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه، واختصاصه، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب "

(٢) المادة (٨٦) من مسودة التعديلات الدستورية ٢٠٠٩\٩\١٢

الخاتمـة

بعون من الله انتهينا من كتابة بحثنا الموسوم في موضوع (تشكيل المجلس الأعلى في السلطة التشريعية وشروط العضوية فيه) الذي توصلنا من خلاله إلى النتائج والتوصيات الآتية :

اولاً : النتائج

١. تبين من خلال الدراسة البحثية أن الاخذ بنظام المجلسين يعد من مقتضيات النظام الاتحادي الفيدرالي وذلك من اجل حفظ التوازن بين مصالح الدولة الفيدرالية ومصالح الأقاليم الأعضاء فيها، فهو يتيح للأقاليم الاشتراك في شؤون الحكم المختلفة ولاسيما ما تعلق منها بصنع القوانين واتخاذ القرارات الفدرالية، لذلك اخذت به غالبية الدساتير الفدرالية عند تنظيمها للسلطة التشريعية كونه يتلاءم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي لها.

٢. كشفت لنا الدراسة أن هناك أهمية للمجلس الأعلى في الدول الفيدرالية اذ يعد هذا المجلس من الضرورات الواقعية والعملية التي فرضت على الدولة الاتحادية الاخذ بنظام الثنائية البرلمانية، إذ يمثل احد المجلسين الاقاليم والدويلات والولايات الأعضاء في الاتحاد، أما المجلس الآخر الذي يسمى المجلس الادنى فيمثل شعب الدولة الفيدرالية بمجموعه، وهذا الوضع تفرضه ضرورة التوفيق والتوازن بين النزعة الاستقلالية للولايات الأعضاء في الاتحاد وضرورة حماية استمرارية الاتحاد ووحدة الدولة.

٣. نلاحظ بعد دراسة المجالس البرلمانية للدول اننا توصلنا إلى أنه في جل الدول التي أخذت بالازدواج البرلماني هناك مغايرة بين المجلسين إما من حيث التشكيل أو من حيث الاختصاص وعادة ما نجد المجالس التي تختار أعضاءها من طرف الشعب عن طريق الانتخاب تكون صلاحياتها أوسع من تلك التي تكون طريقة اختيار أعضائها عن طريق التعيين والانتخاب وهذا بسبب أن المجلس المنتخب من الشعب يعد المجلس ممثلا لهم.

٤. من خلال الدراسة تبين أنه لا يقتصر النص على ثنائية السلطة التشريعية في صلب الوثيقة الدستورية كما ورد في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حتى يمكن القول إن هذا

النظام موجود إذ لا بد من وجود قواعد تفصيلية تتبنى تنظيم طريقة تكوين كل منهما، وتنظيم الاختصاصات الدستورية بشكل تفصيلي ينتفي معه التداخل والتعارض في اختصاصات مجلسي البرلمان مراعية في كل ذلك المبادئ العامة التي تتأسس عليها نظام الثنائية البرلمانية.

٥. يتضح لنا من خلال بحثنا أن المشرع الدستوري العراقي تناول بالتفصيل تنظيم الأحكام المتعلقة بمجلس النواب في (١٦) مادة بينما أفرد مادة واحدة وهي المادة (٦٥) التي تضمنت تنظيم موجز للقواعد المتعلقة بمجلس الاتحاد وأحالت بقية الأحكام إلى قانون عادي يصدره مجلس النواب بأغلبية خاصة ، وهذا ينتقص من المكانة والمركز الدستوري لمجلس الاتحاد مما يجعل دوره محدوداً ومرهوناً بإرادة مجلس النواب.

ثانياً: التوصيات

١. نوصي المشرع الدستوري بالإسراع بتنظيم الأحكام الخاصة بمجلس الاتحاد بوصفه المجلس الثاني المكون للسلطة التشريعية بحسب المادة ٤٨ من الدستور، وعدم ترك تنظيمه للقانون الذي يصدره مجلس النواب، ففي ذلك بدعة دستورية لا سند لها في المبادئ الدستورية ولاسيما الاتحادية منها بغية اكتمال هيكلية السلطة التشريعية وتكريساً لبناء المؤسسات الدستورية الاتحادية.

٢. نوصي المشرع الدستوري العراقي التدخل لتعديل تنظيم اختصاصات مجلس الاتحاد المتعلقة بالتشريعات العادية ومنحه اختصاصات فعلية تتجسد باقتراح القوانين ومناقشتها والموافقة عليها ولاسيما تلك المقترحات والقوانين التي تهدف الى تعزيز وتمكين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم التمتع بحقوقها وحقوق مواطنيها الدستورية والقانونية.

٣. ندعو المشرِّع الدستوري العراقي بأن يضمن التعديل الدستوري نصاً يحدد فيه طريقة تكوين المجلس الاتحاد على أن يراعي في ذلك المبادئ العامة التي تحكم نظام الثنائية البرلمانية متجسدة في التمثيل المتساوي للأقسام الدستورية للبلاد ورفع سن المرشح

لعضوية مجلس الاتحاد إلى (٤٠) سنة وإطالة مدة ولاية مجلس الاتحاد إلى ستة سنوات مع اعتماد مبدأ التجديد الثلثي بحيث يمكن تجديد ثلث الأعضاء كل سنتين.

٤. نوصي المشرِّع الدستوري بمنح مجلس الاتحاد صلاحيات رقابية لممارسة دوره في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بحيث يكون لأعضاء مجلس الاتحاد حق توجيه الأسئلة وطرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق البرلماني.

The Authors declare That there is no conflict of interest References

First: legal books.

1- Al-Ghazal. Ismail, Constitutional Law and Political Systems, (University Foundation for Studies, Publishing and Distribution, Beirut| 1982).

2- Mirza. Ismail, Constitutional Legal Principles and Political Science, The General Theory in Constitutions, Fourth Edition, (Dar Al-Malak, Baghdad | 2010)

3- Anderston. George, Introduction to Federalism (What is Federalism? How does it work), (translated by: Maha Takla, Forum for Federal Systems, Canada, Ottawa).

4- Khaled. Hamid, Principles of Constitutional Law and the Evolution of the Political System in Iraq, Part Two, (Al-Nuaimi Library, Baghdad| 2010)

5- Al-Qaisi. Hanan, The Bilateralism of the Legislative Council in Iraq, A Study in the Union Council, (House of Wisdom, Baghdad | 2012)

6- Shubr. Rafe', Separation of the Executive and Legislative Powers in the Parliamentary System in Iraq, First Edition, (Al-Sanhoury Library, Baghdad | 2010)

7- Shukr. Zuhair, Mediator in Constitutional Law, Part One, Constitutional Law, Political Institutions, General

Theory and Major Powers, (University Foundation for Studies, Publishing and Distribution, third edition | 1994)

8- Khalil. Othman, Constitutional Law, Book One, (Egypt Press, Cairo| 1956)

9- Al-Dibs. Issam, Constitutional Law, first edition, (Amman, House of Culture for Publishing and Distribution | 2011)

_____Political Systems, Book Three, The Foundations of Political Organization, (House of Culture for Publishing and Distribution| 2011)

_____Political Systems, Book Three, The Foundations of Political Organization, (House of Culture for Publishing and Distribution| 2011)

10- Al-Karaawi. Ghanem, Organization of constitutional competencies in the bi-parliamentary system, a comparative study, first edition, (Arab Center for Studies and Scientific Research for Publishing and Distribution| 2017)

11- Laila. Muhammad, Political Systems, (Arab Thought House, without place of publication| 1963).

12- Al-Majzoub. Muhammad, Constitutional Law and the Political System in Lebanon and the Most Important Constitutional and Political Systems in the World, (Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut| 2002)

13- Al-Khatib. Numan, Mediator in Political Systems and Constitutional Law, (House of Culture for Publishing and Distribution| 2006).

14- Al-Jamal. Yahya, Contemporary Political Systems, (Beirut| 1969).

Second: Theses and theses:

1- Rasoul. Abed, The Second Legislative Council of the Federal State, A Comparative Study, (PhD Thesis, College of Law and Politics, University of Sulaymaniyah| 2012)

2- Rashid. Saadia, Powers of the Supreme Council of Parliament, (Master Thesis, College of Law, University of Dohuk| 2013).

3- Ammar. Sultan, The Parliamentary Bilateralism of the Legislative Authority, (PhD Thesis, Faculty of Law, Constantine University| 2018)

4- Amin. Muhammad, Parliament between unilateral and dual formation, a comparative legal study in the light of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, (Master's thesis, College of Law and Politics, Salah al-Din University| 2009)

Third: Research and studies.

1- Hussein. Laith, The Legislative Authority between One Chamber and Two Chambers in Constitutional Systems, (Research published in Al-Rafidain Journal of Law issued by the College of Law at the University of Mosul, Issue (74) |2021)

Fourth: Constitutions and laws

1- Constitutions:

a. Arab constitutions:

1- The Iraqi constitution for the year 2005.

2- The Iraqi Basic Law of 1925 is repealed.

3- The Egyptian Constitution of 1971, as amended.

4- The Constitution of the United Arab Emirates of 1971.

5- The Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan for the year 1952.

B. Foreign constitutions:

1- The Australian Constitution of 1900.

2- The Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina of 1994.

3- The US Constitution of 1787, as amended.

4- The Italian Constitution of 1947, amended 2012.

5- The Constitution of Brazil of 1988.

6- The Constitution of the Swiss Confederation of 2000.

2- Laws:

1- Iraqi Parliament Elections Law No. (9) of 2020.

Fifth: Web sites:

1- The constitutional amendments committee's proposal is published on the Iraqi parliament's http://www.parliament.iq, date of visit 23/4/2021.

2- The draft law of the Federation Council is published on the Iraqi Council of Representatives http://www.parliament.iq, date of visit 23/4/2021.