

السلطة التشريعية بين الغرفة الواحدة والغرفتين**في الأنظمة الدستورية- (*)****د. ليث ذنون حسين****مدرس القانون الدستوري****كلية الحقوق / جامعة الموصل****المستخلص**

ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ اختار أن يكون برلمانه مكوناً من غرفتين (مجلس نواب ومجلس اتحاد) وكان مشرعنا الدستوري موقفاً في ذلك كونه انسب الأنظمة المختارة للدول التي تتميز بتعقيد عرقي، وان نظام الغرفتين هو الطريقة المثلى لتنظيم البرلمان في الدول ذات الاتحاد المركزي، الا ان دستورنا جاء ناقصاً ومعيباً بالنسبة لتنظيم البرلمان مما حدا به أن يكون غير معن، فالغلبة واضحة لغرفته الأولى فضلاً عن ما شابته من أخطاء اعترت عملية تشكيل غرفته الثانية، فعلى الرغم من نصه على تشكيل مجلس تشريعي يسمى بمجلس الاتحاد ليكون جزءاً من السلطة التشريعية الاتحادية الى جانب مجلس النواب، ويمثل الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم، الا أنه جعل من الغرفة الثانية (مجلس الاتحاد) والذي يفترض أن يحقق التوازن مجلساً تابعاً لمجلس النواب، ويمثل الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الغرفة الواحدة والغرفتين، العقلنة، الازدواج البرلماني.

Abstract:

Iraq's 2005 constitution chosen to have a two--chamber parliament: (parliament and a federal council) and our constitutional legislator was successful in that it was the most suitable system chosen for countries with ethnic complexity, and the two--chamber system was the best way to recognize the parliament, which led it to be not reasonable. Although it provides the formation of a

(*) أستلم البحث في ٢٠٢٠/٥/٣٠ *** قبل للنشر في ٢٠٢٠/٧/٢٣.

legislative council called the Federation Council in order to be part of the federal legislative authority alongside the House of Representatives, representing provinces and provinces that are not organized in the province , but the constitution made the second chamber (the Council of Union), which is supposed to balance a council of representatives, representing the provinces and the unregulated provinces in the province.

Keywords: Parliament, one room, two chambers, rationality, parliamentary duplication.

ألفظفة

ان السلطة التشريعية Legislative Authority، هي عصب الدولة ومستودع الفكر والخبرة ومصدر قوة الدفع فيها اما نحو النمو والتقدم أو الانكماش والتعثر، وبسبب مكانتها الرفيعة بين المؤسسات الدستورية في البلاد ولدى شعبها، تتولى السلطة التشريعية سن القوانين العامة المجردة، أي التي تضع القواعد العامة الملزمة للأفراد، والسلطة التشريعية في مختلف صور الديمقراطية قوامها الشعب أو البرلمان أو كلاهما معا، الا ان دساتير دول العالم تختلف في كيفية تنظيم الهيئة المنتخبة أو البرلمان، فمنها من يأخذ بنظام المجلس الواحد أو الفردي، فيما اخذت دول تأصلت فيها الديمقراطية حد النخاع بنظام المجلسين ولم تتحول عنه، علما أن المشرع الدستوري العراقي قد اخذ بهذا الأخير، حيث أن المادة ٤٨ من الدستور الحالي قد نصت على أن السلطة التشريعية تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، والسؤال المطروح في هذا الصدد هل أصاب المشرع الدستوري في تقرير قيام السلطة التشريعية على نظام المجلسين؟

في هذا البحث سنجيب على التساؤل أعلاه في أربعة مطالب متتابعة، نتناول في الأول أسس تكوين البرلمانات، وفي الثاني نتحدث عن مبررات الغرفة الواحدة والغرفتين، وفي الثالث سنتحدث عن شروط نظام الغرفتين، وفي المطالب الرابع سنتحدث عن عقلنة العمل البرلماني العراقي بين الغرفة الواحدة ونظام الغرفتين في ظل الدستور النافذ.

المطلب الأول

أسس تكوين البرلمانات

ان كلمة البرلمان "parliament" وهي كلمة فرنسية الأصل ظهرت في القرن الثالث عشر تعني مكان الحديث أو المناقشة، فهي ناشئة عن الفعل تحدث أو تكلم "parler"، وكلمة "ment" والتي تعني المكان، ومن خلال الاستخدام ادمجت في كلمة واحدة فأصبحت برلمان^١، واستعارتها اغلب الدول وأطلقتها على مجالسها، وهي من المفردات الشائعة التي تعني السلطة التشريعية، كما وتسمى بعدة تسميات أخرى "مجلس النواب، مجلس الاتحاد" كما في العراق، الكونجرس كما في الولايات المتحدة الأمريكية، والجمعية الوطنية كما في فرنسا، و مجلس الأمة، مجلس الشعب، مجلس النواب كما في مصر، الا أنه وعلى الرغم من تعدد التسميات فإنها تعني السلطة التي تختص بتشريع القوانين في الدولة^٢.

وللبرلمان معنيان، الأول هو النظر الى البرلمان كجهاز تشريعي يمثل مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، اما الثاني فهو اعتبار البرلمان مؤسسة مهمة من مؤسسات المجتمع الديمقراطي الذي يقوم على حرية المشاركة السياسية والتعددية الحزبية، الا أن الواقع يشير أن كلا قد تلجأ الى أساليب أخرى، لذا فإنه قد لا يوجد بها برلمان منتخب وانما تقوم بتشكيل المعنيين يكمل أحدهما الآخر ولكنهما غير متلازمين، فمشاركة المواطنين في الحياة السياسية قد تأخذ صوراً متعددة حسب الظروف الثقافية والتقاليد الاجتماعية وطبيعة نظام الدولة، وعلى الرغم من أن اهم أحدث صور تلك المشاركة هي اختيار المواطنين لمجموعة من النواب الذين يمثلونهم ويعبرون عن آرائهم، أي تكوين

(١) د. ناظم عبد الواحد الجاسور، معجم المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، ٢٠٠٨،

دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ص ١٥٥.

(٢) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، ج ١، الدول وأنظمتها، ١٩٦٨، دار العلم

للملايين، بيروت، ص ١٢٧.

البرلمانات المنتخبة الا أنه في بعض المجتمعات مجالس استشارية تضم مجموعة من القيادات والرموز والشخصيات العامة بهدف التشاور معهم في شؤون الحكم^١.

وللبرلمانات تعريفات متعددة منها، أنه "مؤسسة سياسية مكونة من مجلس أو عدة مجالس، أو "غرف"، يتألف كل منها من عدد مرتفع من الأعضاء، ويتمتع هذا المجموع بسلطات تقديرية متفاوتة الأهمية"^٢، فيما ذهب اخرون الى أن البرلمان هو مقر التقاء النواب المنتخبين من قبل المواطنين في الدول الديمقراطية لممارسة السلطات الرقابية والتشريعية التي يحدها دستور كل دولة"^٣، وذهب ثالث الى أن البرلمان هو " تلك الحكومية التي لها صلاحية تشريع القوانين للمجتمع وتعديلها والغاءها، وقد يكون منتخبا أو معينا أو وراثيا في تكوينه أو مزيجا من ذلك، وقد يتكون من مجلس واحد أو من مجلسين"^٤.

ولم يظهر البرلمان فجأة وإنما مرّ بمراحل متعددة، فالحياة البرلمانية لأية دولة تعتبر صورة صادقة لواقع وحقيقية مجتمع هذه الدولة، وهي ليست نتاج نظرية مسبقة، بل نتاج تطور تاريخي طويل تم في بريطانيا بادئ الامر، وقلد في الدول الاوربية الأخرى، فسمح بالانتقال من الملكية الاوتوقراطية الى النظام البرلماني الحديث، عبر مرحلتين وسطيتين هما الملكية المحدودة والبرلمانية الأورليانية^٥، فكان أول اختصاصاته الموافقة على فرض الضرائب والرسوم وبمرور الزمن تدرجت صلاحيات البرلمان، فبعد أن كان له الاختصاص

(١) د. شمران حمادي، النظم السياسية، مبدا فصل السلطات، الجزء الثاني، ط١، ١٩٧١،

دار العلم للملايين، بيروت، ص ٤٨ وما بعدها.

(٢) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري " الأنظمة السياسية الكبرى"،

ترجمة د. جورج سعد، ط١، ١٩٩٢، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،

بيروت، لبنان، ص ١١١.

(٣) د. محمد الدجاني و د. منذر الدجاني، السياسية نظريات ومفاهيم، ط١، ٢٠٠٠، جامعة

القدس، ص ٢٦٥.

(4) [http:// www. Dostor. Jeeran. Com/ htm](http://www.Dostor.Jeeran.Com/htm).

(٥) موريس دوفرجه، المصدر السابق، ص ١٢٩.

المالي أصبح البرلمان السلطة المختصة بالتشريع، كذلك وعبر تطور استطاع أن يجعل له حق الرقابة على اعمال الحكومة باعتبار أن البرلمان هو المعبر عن إرادة الشعب، والذي ينوب عنه ممثلوه في عملية صنع القوانين الملزمة للحكام والمحكومين في الدولة على السواء^١.

وتقوم البرلمانات سواء ذوات الغرفة الواحدة أو الغرفتين على بعض الأسس اللازمة للحكم على مدى ديمقراطيتها يمكن اجمالها بالآتي^٢:

١- أن يكون البرلمان منتخبا

ويتحقق ذلك بقيام الشعب بانتخاب ممثليه في البرلمان سواء كان يتكون من غرفة واحدة أو غرفتين، إذ إن التعبير عن إرادة الامة وممارسة السلطة باسمها بشكل ديمقراطي يتطلب أن يكون تمثيل الامة ناشئا عن الانتخاب، ولذلك لا يعتبر أي مجلس يتم تشكيله بالوراثة أو التعيين مجلسا نيابيا ديمقراطيا، ولا يصح أن يتولى التعبير عن الإرادة العامة، على أن من المبادئ الدستورية المقررة في العلوم السياسية أن الجماعات يجب أن يسوس امورها خيارها أي أكثر الافراد حكمة، لذلك يجب أن يكون الناخب مثقفا، والحد الأدنى لهذه الثقافة هو معرفة القراءة والكتابة، حتى تكفل حسن اختيار الناخبين لمن يمثلونهم ويسوسون امورهم، فالأميون اقرب استجابة للمؤثرات الانتخابية، ويسهل خداعهم بالشعارات والدعايات التي تستخدم في الحملات الانتخابية والاستفتاءية، ومن ثم فانهم لا

(١) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط٣، ١٩٤٦، مكتبة عبدالله وهبة، ص ٥٢ وما بعدها.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، ١٩٩٨، الدار الجامعية، بيروت، ص ٢١٢ وما بعدها؛ د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٩، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص ٢٥٥.

يملكون القدرة على الحكم السليم بالنسبة للشؤون العامة في الدولة، بل يسهل تضليلهم وخذاعهم رغم تقرير سرية الانتخاب، أما المتعلم فيكون من الصعب خداعه^١.

ان السماح لطبقات الشعب الجاهلة بانتخابها الاخير للنياحة عنها، والاحتكام لرأيها في الازمات المختلفة، بينما هي لا تستطيع أن تميز الغث عن السمين، هو أمر يرفضه المنطق، ولا يؤيده محب الديمقراطية الحققة، بل أن السماح للجهلة بالاشتراك في الحكم انما هو تحكيم للجهل في العقل والفوضى في النظام^٢.

وتجدر الإشارة الى أن مقدار المعرفة اللازمة لتكوين رأي مستنير في أمور الحياة العامة يتزايد باضطراد تبعا لاعتبارات الطابع الفني المتزايد في قضايا الحكم ومسائل التشريع، والأمية حال دون الوقوف على تلك القضايا والالمام بها، وعائق من تحصيل القدر الكافي للمعرفة المستنيرة بالحياة السياسية، فالأمية نقص كبير في هذا العصر وهو ما عبر عنه لاسكي بقوله "أن ابداء الرأي في المسائل السياسية يتطلب عقولا مثقفة"^٣، كما أن الأمي الجاهل أكثر الناس خوفا من الحكومة، ولقد كان الجهل والخوف من أسباب الغياب عن المشاركة في التصويت، فضلا عن أن الأميون لا يمكنهم التصويت كتابة، بل يتناسب معهم التصويت الشفهي، وهذا يعد بمثابة اعتداء على سرية التصويت، واذا فقد التصويت سريته فقد الانتخاب والاستفتاء حرته، ففي ميدان التصويت لا حرية بلا سرية^٤.

وإذا كانت الديمقراطية تقضي بمساواة المواطنين في الحقوق السياسية وتخويلهم إياها بناء على صفة المواطنة دون تمييز بين المتعلمين أو الاميين، فإن استبعاد الأميين من المشاركة ينبغي أن يكون من إملاءات الديمقراطية أيضا، ونتفق مع الرأي الذي يرى أن

(١) د. عبد الحميد متولي، مشكلة اصلاح نظام الانتخاب في مصر، ١٩٤٨، دار نشر الثقافة، ص ٤.

(٢) د. السيد صبري، المصدر السابق، ص ٦٧٥.

(٣) د. عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، ط١، ١٩٨٨، دار الفكر العربي، ص ٢٩٩؛ د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٨٨، ص ٢١١.

(٤) د. عبد الحميد متولي، المصدر السابق، ص ٤ وما بعدها؛ د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري، ١٩٧٧، عالم الكتب، القاهرة، ص ٣١٣.

اشتراط مستوى ثقافي فيمن يشارك في الحياة السياسية لا يعد اعتداء على الديمقراطية ولا ينطوي على مساس بعمومية الاقتراع، فهئة الناخبين بالنظر اليها في فترة معينة قد لا تكون معبرة تماما عن إرادة الأمة الحقيقية، مما قد يتطلب عدم الأخذ برأي هذه الهيئة ريثما تتكشف الأمور على حقيقتها، ويتضح أن هذا الرأي يعبر عن إرادة مستقرة ثابتة لها، وليست مجرد نزوات أو نزعات وقتية، وتفريعا على ذلك أصبح مشروعا وضع قيود على إرادة الأغلبية الطارئة لضمان توافر الأغلبية الرشيدة والعاقلة، التي يمكن أن تعبر تعبيرا صحيحا عن إرادة الأمة، فأعضاء البرلمان لا يتطلب منهم -على حد تعبير بعض الكتاب الفرنسيين- أن يكونوا مصوري صاحبة الجلالة الأمة، بل عليهم أن يكونوا أولا قاداتها ومعلميها، أنه اذا كان واجبا وضروريا أن يقوم الرأي العام بمراقبة الحكومات والبرلمانات فإنه مما لا يقل ضرورة "أن يكون الرأي العام كذلك - كما يقول بارتملي- موضع رقابة أولئك الذين يتحملون تبعة مسؤولية توجيه سياسة البلاد"^٢، والواقع أن ثمة مسائل كثيرة كان الرأي العام فيها لا يسبق تغيرات اتجاه سياسة الحكومة ولم يكن يوحى بها وانما كان يتبعها"^٣، فالرأي العام الحقيقي ليس دائما هو رأي أغلبية الناخبين، فبعض الدساتير لا تأخذ برأي الأغلبية إذ تغلب عليه رأي الأقلية.^٢

(١) د. عبد السلام ذهني ود. وايت إبراهيم، مجموعة رسائل في الأنظمة الدستورية والإدارية والقضائية المقارنة، الرسالة الثانية، ١٩٣٦، مطبعة الاعتماد، مصر، ص ١٧٦ وما بعدها.

(2) Barthelmy ; Demoratie et Poliique Etrangere (pd. 1917) p. 130
 (٣) ففي أمريكا مثلا نجد أن الدستور يشترط من أجل إبرام المعاهدات أن يوافق عليها مجلس الشيوخ بأغلبية تزيد عن ثلثي الأعضاء، ويترتب على ذلك أن ثلث الأعضاء "أي الأقلية" يستطيع أن يحول دون إبرام معاهدة توافق عليها الأغلبية "الثلثان" ويقول الأستاذ جيرو تعليقا على ذلك أن الشعب الأمريكي يخضع بارتياح الى رأي الأقلية في مثل تلك الحالة التي يعطي فيها الدستور للأقلية الحق في فرض رايها على الأغلبية، ثم يقول أنه نظرا لأن مجلس الشيوخ في أمريكا انما يمثل الولايات "بعضوين لكل ولاية" ونظرا لأن تلك الولايات تختلف فيما بينها اختلافا كبيرا من حيث عدد السكان فإننا نجد من أجل ذلك أن اغلبية أعضاء مجلس الشيوخ لا تمثل أغلبية السكان في الولايات =

٢- أن يكون البرلمان ذا سلطات فعلية

ويكون ذلك بتمتع البرلمان بسلطات نهائية حقيقية وصلاحيات دستورية تمكنه من المشاركة في تسيير دفة الحكم في الدولة ومنع خلق الديكتاتوريات والا تحول الى مجرد مجلس استشاري، سواء تشكل من غرفة واحدة أو غرفتين، وصلاحيات في المجال التشريعي مثل حق تقديم مشاريع القوانين والموافقة النهائية على جميع القوانين، وان يستحيل اصدار أي تشريع الا بعد موافقته باعتباره صاحب الاختصاص التشريعي في الدولة.

يضاف الى وظيفة التشريع ما يتمتع به البرلمان من سلطات في المجالات السياسية والمالية، وعلى ذلك فلا يمكن إضفاء الصفة النيابية على أنظمة تتشكل برلماناتها على أساس الانتخاب، إذا كانت لا تتمتع الا بسلطات استشارية، وكانت السلطة الفعلية بين ايدي غيرها افرادا أو هيئات.

ان تحليل المهام القانونية والواقعية للمؤسسات النيابية ينطلق من البحث في وظائف هذه المؤسسات وصلاحياتها، فهي في بعض الحالات تقوم بوظيفة حاسمة في صميم النظام السياسي كما في الديمقراطيات الغربية، الا أنها في حالات أخرى تمثل وظيفة رمزية في إطار تسلطي كما في أنظمة الحزب الواحد.

٣- يمثل البرلمان الامة لمدة معينة

استنادا الى أن البرلمانات تتولى التعبير عن الإرادة العامة يتعين ألا تكون مدتها مؤبدة، اذ تقتضي العودة الى الشعب خلال مدة محددة، لمعرفة رغباته وميوله وارادته بإجراء انتخابات جديدة، لمعرفة اتجاهات الرأي العام، أما جعل مدة البرلمان غير محدودة فيؤدي الى اهدار فكرة النيابة عن الشعب لأنه سيفقد بعد حين صفته التمثيلية ويبتعد عن اتجاه الشعب وارادته.

=المتحدة؛ د. عبد الحميد المتولي، المفصل في القانون الدستوري، الجزء الأول، ١٩٥٦، مطبعة محرم بك، الإسكندرية، ص ٤٧٨ وما بعدها.

وتجدر الإشارة الى أن تحديد مدة العضوية بالبرلمان لا يشكل ركنا من اركان الديمقراطية فحسب، بل هو أيضا أداة من أدوات الرقابة الشعبية على أداء النواب، حيث يستخدم الناخبين حقهم في الانتخابات التالية بإعادة انتخاب ممثليهم أو حجب الثقة عنهم، لذا فان تحديد مدة نيابة البرلمان يؤدي الى استمرار شعور النواب بالمسؤولية، وتجنب الشعوب من خطر الاستبداد البرلماني الذي كانت تعاني منه لفترات تاريخية طويلة.

وتتفق معظم الدساتير على مدد متوسطة في تحديد مدة الدورة البرلمانية، التي تتراوح بين ثلاث سنوات الى خمس سنوات، وسبب ذلك يعود الى أن المدد القصيرة تؤدي الى ارباك العمل، وجعل النواب خاضعين بصفة مستمرة للناخبين كي يعيدوا انتخابهم، وأن المدد الطويلة تباعد بين الهيئة النيابية وحقيقة اتجاهات الرأي العام، لذا فان الفترة المتوسطة تجمع ما بين مبدأي استقرار الحياة النيابية وفاعلية الرقابة الشعبية واتجاهات الرأي العام.

٤- النائب في البرلمان يمثل الأمة كلها

ومن أجل إضفاء الصفة التمثيلية على البرلمان فإنه يجب أن تقوم العلاقة بين النواب والناخبين على أساس أن يكون عضو البرلمان ممثلا عن الشعب بمجموعه، لا أن يكون مجرد نائب عن ناخبي دائرته، بل أن الديمقراطية النيابية تقتضي أن يكون النائب ممثلا لكافة افراد الشعب بمختلف دوائره الانتخابية وقطاعاته الاجتماعية وطوائفه المختلفة، وقد كان النواب في السابق يمثلون دوائره الانتخابية فقط، وكان للناخبين الحق في إعطاء تعليمات ملزمة للنائب ولهم حق عزله في أي وقت، من حق الموكل عزل وكيله متى أراد، فالعلاقة بين النائب والناخبين كانت تأخذ صورة الوكالة بالمعنى المفهوم منها في القانون المدني، ولكن بعد قيام الثورة الفرنسية انتهت نظرية الوكالة الإلزامية، إذ أعلنت الجمعية التأسيسية في ١٨ يوليو سنة ١٧٨٩ بطلان جميع التوكيلات الصادرة من الناخبين

(١) نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ حاليا في المادة ٥٦ منه على تحديد الدورة الانتخابية لمجلس النواب العراقي بأربع سنوات تقويميه بقوله "تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة".

للنواب، وكان الدافع لهذا القرار تمسك بعض النواب بالتوكيلات المعطاة لهم من ناخبهم^١، فأصبح عضو البرلمان يمثل الأمة بأجمعها، وعلى ذلك كان تنظيم العلاقة بين الناخبين والنواب من المسائل التي اثارت الجدل، ونظمتها عدة أفكار منها الوكالة الإلزامية، وفكرة الوكالة العامة للبرلمان، وفكرة الانتخاب مجرد اختيار ونظرية الوصاية، وكلها نظريات منتقدة لقيامها على أفكار وأسس غير سليمة^٢.

وفي الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين والتي تمثل إحداها الولايات أو المقاطعات، فإن النواب أعضاء هذا المجلس مثلهم مثل أعضاء المجلس الآخر المنتخب من قبل السكان، يمثلون افراد الشعب أيضا وليس الولاية التي انتخبوا لتمثيلها في البرلمان فحسب، فهذا المطلب يعكس مبدأ وحدة الامة ويحمي من حدوث تنازع في تمثيل المواطنين ويعطي للنائب الحرية في أن يبدي آراءه بالكيفية التي ترضي ضميره، ولا يستهدف في تصرفاته الا المصلحة العامة، وقد أخذت به الدول الحديثة بعد صراعات عديدة حول مسألة التمثيل، وخاصة بعد الحروب وانسلاخ مقاطعات عن دولها وانضمامها الى دول أخرى، وعلى الرغم من أن دساتير بعض الدول تنص صراحة على هذا المبدأ^٣، الا أن عدم النص عليه في دساتير

(١) وفي هذه المناسبة قال "ميرابو" للنواب المتشبهين بفكرة الوكالة "إذا تمسك النواب بتوكيلاتهم فما عليهم الا أن يدعوا تأخذ مقاعدهم البرلمانية، ويعودوا مطمئنين الى منازلهم"؛ د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، ١٩٦٧-١٩٨٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٥٤٤.

(٢) للمزيد في تفصيل ذلك يراجع: د. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري والنظم السياسية "الدولة والحكومة"، ط٢، ٢٠١٢، مطبعة جامعة البحرين، ص ١١٦ وما بعدها؛ د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٥٤٦ وما بعدها.

(٣) ففي فرنسا نص دستورها لسنة ١٧٩١ في مادته السابعة على ما يأتي "ان النواب ليسوا ممثلين للأقاليم التي ينتخبون عنها، بل هم ممثلون للأمة جميعها، ولا يمكن اعطاءهم أي توكيل"؛ ثم سرى هذا المبدأ بعد ذلك وتقرر في جميع الدساتير اللاحقة، وكذلك نص عليه الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ في المادة ٩١ منه بقولها "البرلمان ينوب عن الامة كلها، ولا يجوز لناخبيه، ولا للسلطة التي تعينه، توكيله بأمر على =

دول أخرى لا يلغي أهميته للديمقراطية البرلمانية^١.

المطلب الثاني

مبررات الإخذ بنظام الغرفة الواحدة والغرفتين

من المعروف أن السلطة التشريعية في الدولة يتولاها البرلمان، والبرلمان اما أن يتكون من غرفة واحدة واما أن يتكون من غرفتين إحداهما تسمى المجلس الأدنى وهو عادة المجلس الأكثر تمثيلا للشعب مثل مجلس النواب في أمريكا والجمعية الوطنية في فرنسا، والمجلس الآخر هو المجلس الأعلى مثل مجلس الاعيان في العراق بظل دستوره لسنة ١٩٢٥^٢.

والواقع أن نظام الغرفتين يعد ثمرة للتطور التاريخي للنظام الدستوري الإنجليزي، ذلك أن هذا الأخير كان يتكون في الأصل من غرفة واحدة هي المجلس الكبير وكان يضم أمراء الاقطاع والأساقفة ثم انضم إليهم بعد ذلك ممثلو المقاطعات والمدن الهامة وممثلو الاكليروس رغبة في توسيع التمثيل الشعبي، وانتهى الامر الى انقسام البرلمان الى غرفتين،

=سبيله الالزام"، وكذلك نص القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ في المادة ٤٨ منه على هذا المبدأ بقولها "يعتبر العضو في مجلس النواب ممثلاً لعموم البلاد العراقية وليس لمنطقته التمثيلية"، وهو ما نص عليه أيضا في دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٤٩ منه بقولها "أولاً: يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله...".

(١) د. نعمان أحمد الخطيب، المصدر السابق، ص ٢٥٧.

(٢) نصت المادة ٢٨ من القانون الأساسي العراقي على أنه "السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة مع الملك ومجلس الامة يتألف من مجلسين الاعيان والنواب وللسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها والغائها مع مراعاة أحكام هذا القانون".

مجلس العموم الذي يضم نواب المدن والمقاطعات، ومجلس اللوردات الذي يضم ممثلي الشعب^١.

وعلى الرغم من أن هذا النظام كان نتاجا خالصا للتجربة الإنجليزية، فإن العديد من الدول قد اتبعت ذات النهج مستندة في ذلك الى الفقه الدستوري الذي أبرز مبررات تنوع تشكيل مجلس البرلمان وشروط الثنائية فيه وكما يلي:

١- مبررات التشكيل الثنائي

ان نظام الغرفتين يعد حاجة اساسية في الدول الفيدرالية، بحيث تمثل الغرفة الأعلى المقاطعات على قدم المساواة، وتمثل الغرفة الأدنى السكان بحسب أهميتهم العددية كما في الدولة البسيطة (أي دون تساوي المقاطعات في هذا التمثيل لاختلافها من حيث عدد السكان)، فهنا نجد الازدواج ضروريا لأن الدولة المتحدة لا تتكون من أفراد فقط، بل ومن المقاطعات أو دويلات مستقلة استقلالاً ذاتياً، فتمثل الغرفة الأعلى مصالح هذه المقاطعات، وتمثل الغرفة الأدنى مصلحة الدولة المتحدة في مجموعها أي مصلحة الاتحاد، فهو أمر تفرضه ضرورة التوفيق بين النزعة الانفصالية للولايات أو الدويلات الأعضاء في الاتحاد، وضرورة حماية استمرارية الاتحاد، على أن هذه الاعتبارات لم تمنع البعض من القول بنظام الغرفة الواحد حتى في هذه الدول المتحدة كما في دولة الامارات العربية المتحدة^٢.

كما أن الاخذ بنظام الغرفتين من شأنه امكان تغيير التمثيل في نطاق كل غرفة، فاذا قامت احدي الغرفتين على أساس تمثيل الشعب في مجموعه، فإنه يمكن تمثيل مصالح

(١) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٥٢٦ وما بعدها.

(٢) لكل واحدة مثلاً من الولايات المتحدة الامريكية وبصرف النظر عن عدد سكانها انتخاب اثنين يمثلانها في مجلس الشيوخ على قدم المساواة مع سائر الولايات، وهذه المساواة ضرورية لتمكين كل دويلة من العمل على حفظ استقلالها ووحدتها الداخلية، وقد اتبعت هذه المساواة في الاتحاد السويسري أيضاً وفي دستور فيمر الألماني.

(٣) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ٢٠٠٦، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ١٦٨ وما بعدها.

معينة في الغرفة الثانية كالتطبقات الأرستقراطية قديماً، والمصالح المهنية حديثاً، فالاعتبار الأول كان هو أصل نشأة مجلس اللوردات في إنجلترا، وما يزال هو السبب التاريخي في نشأة معظم المجالس العليا في الدول البسيطة لا سيما الدول الأوروبية^١.

والازدواج البرلماني، أي نظام الغرفتين من شأنه رفع مستوى المجالس النيابية بسد النقص في الكفاءات داخلها، لأن الأخذ بنظام الاقتراع العام قد يؤدي إلى انخفاض مستوى كفاءة وخبرة أعضاء هذه المجالس، فضلاً على أن كثيراً من رجال العلم وأصحاب الخبرة والكفاءة يعزفون عن دخول الانتخابات أو يعجزون عن الفوز فيها، فنظام الغرفتين يسمح بمد الغرفة الأعلى بذوي الخبرة والكفاءة عن طريق التعيين أو باشتراط شروط خاصة في الناخبين أو المرشحين، فهو يوفق إذن بين الاقتراع العام (في الغرفة الأدنى) وبين حسن الاختيار وتمثيل المصالح والكفاءات (في الغرفة الأعلى)^٢.

ونظام الغرفتين يسمح بتفادي الخطأ أو التسرع في التشريع عن طريق إعادة مناقشة القانون في الغرفة الأخرى بما يكفل له التروي وزيادة التمحيص، بحيث يتلافى ما يمكن أن تقع فيه الغرفة الأخرى من خطأ أو انقياد لعاطفة عارضة، وعليه فإن الغرفة الثانية هي من ينقذ الموقف وتقليل الأولى من عثرتها، وبالتالي لا سبيل إلى ذلك الإنقاذ أحسن من نظام الغرفتين، ولا يكفي في نظام الغرفة الواحدة لتحقيق هذه الغاية تعدد القراءات أو إعطاء الرئيس الأعلى حق الاعتراض على مشروعات القوانين، إذ اثبتت التجربة عدم كفاية الاجراء الأول فعلاً لأن القراءات التالية ليست في الغالب الا شكلية ما دام المجلس قد وافق على

(١) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارنة"، ط ٥، ١٩٨٦، مطبعة جامعة عين شمس، ص ١١٥.

(٢) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية "الكتاب الثالث، السلطة التشريعية، المؤسسة الدستورية الأولى" ٢٠١١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص ٨٥.

المشروع في القراءة الأولى، أما حق الاعتراض فلا يقدم الرئيس الأعلى ووزراؤه على استعماله الا نادرا، بل نجد هذا الحق وقد تعطل فعلاً في بعض البلاد كما في العراق الملكي^١.

كما ويحول الازدواج البرلماني دون استبداد البرلمان، اذ اثبتت التجارب أن المجالس النيابية تميل الى توسيع سلطاتها، فاذا كان البرلمان مكونا من غرفة واحدة لا يوجد من يوقف اندفاعه، لذا فان نظام الغرفتين يلف من حماس البرلمان، كما يعزى لهذا النظام أنه يخفف من حدة النزاع بين البرلمان والحكومة حيث تقوم إحدى الغرفتين بمهمة التوفيق بين الحكومة والغرفة الأخرى، فالبرلمان اذا كان مكوناً من غرفتين واختلفت احدهما مع الحكومة وهو الغالب، قامت الغرفة الثانية بدور الحكم بينهما، اذ إن انضمامها بالرأي الى أحد الفريقين يحمل غالبا الطرف الاخر على التسليم، وبالمقابل ترد الحكومة للبرلمان هذا الصنيع اذا ما اختلفت غرفته، فتكون بينهما حماسة السلام، وبذلك يسود الحياة العامة سلم شامل وتحكيم ودي، وهذا كله على عكس حالة وجود مجلس بغرفة واحدة، فكثيرا ما أدى ذلك النظام الى اتباع وسائل العنف والانقلاب السياسي، بل وأدى كذلك الى الزج برئيس الدولة نفسه في ميدان الصراع الحزبي العنيف^٢، وعليه فأن وجود نظام الغرفة

(١) على أن ذلك لا يعني انكار فائدة تعدد القراءات كلية، كما أن بإمكان المجالس ذات الغرفة الواحدة والتي تسرع في اصدار تشريع ما أن تصدر تشريع اخر يعدله ويصلح خطأه، ولكن هذا نادر ويحتاج الى بعض الوقت، فضلا عن أن هذا المجلس قد يرى في ذلك التعديل مساسا بكرامته فلا يقدم عليه، اما في حالة الغرفتين فالمشروع لم يصبح قانونا بعد ولا مانع يمنع إحدى الغرفتين من عدم الموافقة عليه، وهذه الميزة تعوض بل ترجع عيب البطء الذي يلحق التشريع في نظام الغرفتين، وبذلك يخرج التشريع أنقى منه في حالة الغرفة الواحدة وبخاصة اذا لم تكن إحدهما مرآة للأخرى، لذلك قال بلن تشلى بحق أن العينين تبصران أحسن من العين الواحدة، وبخاصة اذا نظرت كل منهما من وجهة نظر تخالف الأخرى؛ د. عثمان خليل، القانون الدستوري "الكتاب الأول في المبادئ الدستورية العامة"، ١٩٥٦، مطبعة مصر شركة مساهمة مصرية، القاهرة، ص٢١٦.

(٢) المصدر نفسه، ص ٢١٧.

الأعلى التي تملك الحق في إعادة النظر فيما تقرره الغرفة الأدنى يؤدي الى توافر الأغلبية الرشيدة العاقلة، القائمة على البحث والاستقصاء بعد تبادل الرأي والمناقشة داخل الغرفتين النيابيتين^١.

وتجدر الإشارة الى أن الدساتير ذات الغرفة الواحدة أقصر عمرا وأقل استقرارا من الدساتير ذات الغرفتين، وتاريخ كل من إنجلترا وبلجيكا وفرنسا وغيرها يؤيد هذه الظاهرة^٢، بعكس نظام الغرفتين الذي إذا حل إحدى غرفتيه فان بإمكان الغرفة الأخرى القيام بمراقبة الحكومة، هذا إذا كان دور انعقاد الغرفتين مختلفين، وبهذا النظام يمكن أن تستمر الإرادة الشعبية وتضمن رقابة الرأي العام وحماية الديمقراطية وسد الفراغ التشريعي وحماية المؤسسات الدستورية من إساءة الحكومة اليها^٣.

ويلحظ أيضا أن نظام الغرفتين يعد وسيلة لمليء الفراغ الدستوري بشكل مؤقت حتى يقف امام الحكومة لمنعها من الانحرافات الدستورية والقانونية، وهذا ما لا يتوافر في حال الاخذ بنظام الغرفة الواحدة، فالرأي الفقهي الذي ساد بعد الحرب العالمية الأولى هو تفضيل نظام الغرفتين، شرط أن تختلف طريقة انتخاب واختصاص كل منهما^٤.

(١) اذ يقرر دايسي أن الغرفة الواحدة تميل في الغالب الى الاستبداد، فاذا قام بجانبها غرفة أخرى منع كل منهما الآخر من الاستبداد، ويرجع نظام الغرفتين الى أنه تطبيق للفكر الروماني الذي قاوم استبداد الملك بإحلال قنصلين محله، فكان كل منهما يحد من سلطة الآخر ويمنعه بذلك من الاستبداد؛ د. رمزي الشاعر، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، القسم الأول " الأيدولوجية التحررية"، ١٩٨٨، مطبعة جامعة عين شمس، ص ٦٦.

(٢) د. عثمان خليل، المصدر السابق، ص ٢١٧.

(٣) د. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات الدستورية، ١٩٩٦، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ص ٢١١.

(٤) د. حسن الحسن، القانون الدستوري في لبنان، ط٢، ١٩٦٣، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، ص ١٠٦.

بالإضافة الى ما سبق فان مراعاة الظروف التاريخية والاقتصادية والاجتماعية تقتضي الأخذ بنظام الغرفتين، فالظروف التاريخية أدت الى قيام مجلس اللوردات ومجلس العموم في إنجلترا، والظروف الاقتصادية والاجتماعية أدت الى قيام مجلس الممثلين ومجلس الشيوخ في بلجيكا، وقيام مجلس الممثلين ومجلس الشيوخ في ايرلندا، وقيام مجلس نواب ومجلس شيوخ في إيطاليا، وقيام مؤتمر البرلمانيين ومجلس الشيوخ في اسبانيا^١.

٢- مبررات التشكيل الأحادي

يرى أنصار الغرفة الواحدة أو المجلس الفردي الاخذ بهذا النظام واثاره على نظام الغرفتين لما يتضمنه - حسب رأيهم - النظام الأول من مزايا يمكن اجمالها بالآتي^٢:

أ - يتميز نظام الغرفة الواحدة بالبساطة والبعد عن التعقيد، ان تتركز السلطة التشريعية في غرفة واحدة لها نظامها واجراءاتها المحددة بخلاف الحال في نظام الغرفتين الذي تتوزع فيه على الغرفتين وتتعدد النظم والإجراءات وتختلف الاشكال والاختصاصات مما قد يؤدي الى الصدام والخلاف بينهما، وهذا ما سيؤثر على سير العملية التشريعية، ولهذا مالت معظم الدول حديثة العهد بالديمقراطية الى نظام الغرفة الواحدة.

ب - يعمل نظام الغرفة الواحدة على سرعة العمل التشريعي وتبسيطه وذلك على غلاف نظام الغرفتين، حيث يعمل هذا الأخير على تعطيل واعاقة العمل التشريعي وزيادة تعقيده، ان لابد من موافقة كلا الغرفتين على التشريع الامر الذي يتطلب وقتا طويلا لإتمامه، ولذلك شبه بنيامين فرانكلين نظام الغرفتين بالعربة التي يجرها جوادان في اتجاهين متضادين،

(١) د. عصام علي الدبس، المصدر السابق، ص ٨٤.

(٢) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارنة"، المصدر السابق، ص ١١٦ وما بعدها؛ د. عثمان خليل، المصدر السابق، ص ٢١٧ وما بعدها؛ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري"، منشأة دار المعارف بالإسكندرية، ص ص ٣٦٠، ٣٦١؛ د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، ٢٠٠٦، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ٢٧ وما بعدها.

ولعله من الظاهر مقدار ما في هذا القول من اسراف، فضلا عن أن العبرة ليست بكثرة التشريعات وانما بصلاحياتها ودقتها وهذا أكثر ضمانا في نظام الغرفتين منه من نظام الغرفة الواحدة وهو يشفع -الى حد كبير- لبطء التشريع في نظام الغرفتين، فضلا عن عيوب الاكثار من التشريعات والاسراف في تعديلها مما يحرمها صفة الثبات والاستقرار الضرورية لها.

ج - يعمل نظام الغرفة الواحدة بالقضاء على روح الانقسام والنزاع داخل السلطة التشريعية وتفادي تصادم الغرفتين الذي لا مناص منه ما دامت الغرفتان مختلفتي التشكيل، مع منحهما اختصاصات متساوية فلا بد وأن يؤدي الى اختلافهما في بعض المسائل الجوهرية، وقد تتمسك كل غرفة بوجهة نظرها، مما يتعارض مع الصالح العام، ولكن يرد على ذلك بأن مثل هذا التصادم لا يدوم طويلا لأن استمراره واشتداده يلفت نظر الرأي العام فينضم الى أحد الطرفين انضماما يرجح كفته ويحل النزاع، أي أن الراي العام يكون حكما يضع حدا لهذا التصادم المؤقت، ومن ثم فأن الدساتير التي تأخذ بنظام الغرفتين تحرص على رسم الطريقة التي تؤدي الى كيفية حسم النزاع بين الغرفتين، ويتم ذلك عادة اما بحل الغرفتين كليهما، أو جمع الغرفتين في صورة مؤتمر، أو جمع لجنة مشتركة من أعضاء يمثلونها، أو في النهاية الجمع بين احدي هذه الطرق والأخرى.

د - يتماشى نظام الغرفة الواحدة مع مبدأ سيادة الأمة الذي يجعل من السيادة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة، الامر الذي يحتم تمثيلها بغرفة واحدة لا بغرفتين نيابيتين يارادتين قد تتعارضان، وهنا لا بد أن تكون إحداها على الأقل مخالفة لرأي الأمة، فيجب تبعا لذلك أن تسقط من الحساب ولا يؤبه لها اذ القول بالعمل بها اعمال لما يخالف رأي الأمة، أما إذا اتفقت الغرفتان في الرأي فمعنى ذلك عدم فائدة إحداها ووجوب الاكتفاء بمجلس واحد، وعليه يتعارض نظام الغرفتين مع وحدة إرادة الأمة.

ولكن يرد على ذلك بأن الازدواج البرلماني لا يفيد تجزئة السيادة، كما لا يفيد هذه التجزئة مثلا سلطات ثلاث في الدولة، ويلاحظ أيضا أننا لو سرنا مع منطق هذه الحجة الى النهاية لتعذر-في نظام الغرفة الواحدة نفسه- تعليل وجود أعضاء متعددين في هذا المجلس يعبرون ياراداتهم المتعددة عن إرادة الأمة الواحدة، وهم في تعبيرهم هذا يتعارضون وتتضارب آراؤهم وقد تذهب شيئا متنافرة، فهذه الحجة النظرية تؤدي في النهاية الى

ضرورة التعبير عن إرادة الأمة بواسطة فرد واحد ذي إرادة واحدة، أي تؤدي الى حكم الفرد (الملكية المطلقة أو الديكتاتورية)، وعليه فمبدأ السيادة الشعبية غير القابلة للتجزئة لا يتعارض نظريا مع تكون البرلمان من غرفتين، هذا بالإضافة الى ما ذهب اليه البعض من أن مهمة البرلمان ليست هي التعبير الدقيق عن إرادة الشعب، وانما وضع أفضل القوانين وأقدرها على تحقيق المصلحة العامة.

هـ - الحيلولة دون خلق طبقات ارسنقراطية أو طبقات المصالح، فنظام الغرفتين وضرورة اختلافهما من حيث التكوين على نحو يجعل الغرفة الأعلى معينة كلها أو بعضها، وتمتعها في كثير من البلاد بعدم جواز حلها على خلاف الغرفة الأدنى، وقصر عضويتها أحيانا على فئة خاصة لها مزاياها المالية أو الشرفية، كل ذلك يساعد على خلق ارسنقراطيات جديدة لا يخفى شرها على المد الديمقراطي الذي نعاصره، وهي ذات الفكرة التي حملت الجمعية التشريعية الفرنسية سنة ١٧٨٩ على الموافقة بأغلبية عالية جدا على نظام الغرفة الواحدة، على أن هذا الاعتبار لم يعد له خطره في بلاد تغلغل فيها سلطان الشعب كفرنسا، الا أن هذا الخطر يظهر بوضوح في البلاد حديثة العهد بالديمقراطية والتي لا زالت ذكريات الحكم مطلق والطبقات الأرسنقراطية عالققة في اذهان الكثيرين من رجالها وبنيتها، فهنا يكون لنظام الغرفتين خطره من هذه الناحية، ويتعين عند الاخذ به أن يكون هذا الاعتبار نصب أعين وموضع اهتمام القائمين على تطبيق النظام الديمقراطي.

ولما تقدم تظهر علة جنوح أغلب الدساتير الى الاخذ بفكرة الازدواج البرلماني والعدول عن نظام الغرفة الواحدة، فقد حصل هذا العدول في كل من فرنسا، التي أخذت بنظام الغرفة الواحدة مرتين بدستوري سنة ١٧٩١ وسنة ١٨٤٨، وألمانيا والبرتغال والمكسيك وبيرو وبوليفيا والأكوادور ويوغوسلافيا وغيرها، كما أخذت بنظام الغرفتين الدساتير التي صدرت بعد الحرب العالمية الأولى على نحو يكاد يكون جماعيا، وذلك كله بعد أن سبقت إنجلترا العالم الى الاخذ بهذا النظام، وقد اتبع العراق نظام الغرفتين في دستوره الأول لسنة ١٩٢٥ (القانون الأساسي العراقي)، ودستوره لسنة ٢٠٠٥ النافذ حاليا، ورغم مفاضلتنا لنظام الغرفتين الا أن الامر مرتبط ببيئة وظروف كل دولة بصورة عامة، وأن تقليد دولة لدولة أخرى أمرا بعيدا عن الصواب في هذا المجال، ان يجب أن تدرك كل

دولة مع أي النظامين تنسجم ظروفها ومعطياتها الخاصة وكذلك بيئتها ومناخها السياسي والاقتصادي والتاريخي والاجتماعي.

المطلب الثالث

شروط نظام الغرفتين

لكي يحقق نظام الغرفتين المزايا والفوائد المرجوة منه لا بد من المغايرة بين الغرفتين حتى لا تصبح إحداها مجرد صورة للأخرى، فتفقد الثنائية معناها وتنحسر مزايا الازدواج البرلماني، ولتحقيق هذه المغايرة لا بد من توافر شرطين أساسيين هما:

أولاً- المغايرة بين الغرفتين من حيث التشكيل بحيث لا يكونا نسختان متطابقتان

القاعدة هي أن تكون إحدى الغرفتين منتخبة انتخاباً شعبياً ولمدة غير طويلة حتى تمثل الأمة تمثيلاً صحيحاً ويمكنها من مراقبة نوابها والحكم على أعمالهم، وهذه الغرفة هي الغرفة الأدنى أي مجلس النواب، أما الغرفة الأعلى فلا يصح أن تكون وليدة نفس الناخبين السابقين وبنفس الإجراءات وعلى نمط واحد، والا ضاعت حكمة الازدواج، ولذلك نجد أن الغرفة الأعلى تختلف في تشكيلها عن الغرفة الأدنى بصورة أو أكثر وكما يلي:

١- جعل عضوية الغرفة الأعلى بالوراثة

ويكون ذلك عن طريق تخصيص أكثرية مقاعد الغرفة الأعلى لطبقة معينة وهي عادة الأرستقراطية في المجتمع، كما هي الحال بالنسبة لمجلس اللوردات في إنجلترا حيث أن العدد الأكبر من أعضائه هم ممن يحملون لقب لورد بالوراثة، وليس بخاف ما هنالك من تناقض بين هذه العضوية الوراثة وروح الديمقراطية، ولعله ولهذا العلة تحديداً أضحت السلطة التشريعية في إنجلترا تتركز بصورة شبه تامة بمجلس العموم^١.

(١) د. محمد نصر مهنا، الدولة والنظم السياسية المقارنة، ط١، ٢٠١١، دار الوفاء للطباعة

والنشر، الإسكندرية، ص ١٦٨ وما بعدها.

٢- تعيين كل أعضاء الغرفة الأعلى^١

قد يكون التعيين لمدى الحياة كما كان الحال في إيطاليا الفاشية وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ في الإمبراطورية الثانية الفرنسية، أو لمدة معينة كما في العراق بظل دستوره لسنة ١٩٢٥ (القانون الأساسي العراقي)، إذ يعين الاعيان لمدة ثماني سنوات^٢، وكذلك في دستوري مصر لعامي ١٩٢٣^٣، ١٩٣٠^٤، كما أخذ الدستور الأردني بهذه الطريقة أيضاً^٥، وهذا الحق للرئيس الأعلى يستعمله بواسطة وزرائه وهو مقيد عادة بشروط خاصة.

(١) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٧٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٣٠٥؛ د. ربيع أنور فتح الباب متولي، النظم السياسية، ط١، ٢٠١٣، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٣٥٥؛ د. عثمان خليل، المصدر السابق، ص ٢٢٢ وما بعدها.

(٢) نصت المادة ٣٢ من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى على أنه " مدة العضوية في مجلس الاعيان ثماني سنوات، اعتباراً من تاريخ التعيين، ويجوز إعادة تعيين العضو السابق".

(٣) نصت المادة ٧٩ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ الملغى على أن "مدة العضوية في مجلس الشيوخ عشر سنين ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات، ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه".

(٤) نصت المادة ٧٧ من الدستور المصري لسنة ١٩٣٠ الملغى على أن "مدة العضوية في مجلس الشيوخ عشر سنين ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات، ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه".

(٥) نصت الفقرة (١) من المادة ٦٥ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل النافذ حالياً على أن "مدة العضوية في مجلس الاعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم".

وهذه الطريقة في اختيار أعضاء المجالس-أي تعيين كل الأعضاء-تجافي الديمقراطية، لذلك أثارت اعتراض أعضاء المجلس التأسيسي العراقي عند مناقشته لنصوص القانون الأساسي وان لم يقر المجلس المذكور ذلك الاعتراض.

٣- انتخاب كل أعضاء الغرفة الأعلى^١

وقد يكون ذلك على درجة واحدة (بانتخاب مباشر) وهو ما أخذت بولونيا في دستور سنة ١٩٢١ (المعدل سنة ١٩٢٦ والملغى سنة ١٩٣٤)، وتشيكوسلوفاكيا في دستور سنة ١٩٢٠، والولايات المتحدة الأمريكية في دستورها لسنة ١٧٨٧ بعد التعديل السابع عشر لأسلوب الانتخاب. وقد يكون الانتخاب على درجتين أو أكثر (بانتخاب غير مباشر)، كما كان الحال بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ في ظل الدساتير الفرنسية لسنة ١٨٧٥ و١٩٤٤ و١٩٥٨، وكما هو الشأن بالنسبة لمجلس الشيوخ الإيطالي وفقا لدستور سنة ١٩٤٧.

وتتبع بلجيكا طريقة خاصة في انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بمقتضاها ينتخب الجزء الأكبر منه مباشرة بواسطة الشعب من بين طبقات وهيئات معينة على أساس الاقتراع العام، والجزء الآخر من المجلس ينتخب على درجتين بواسطة مجالس الديريات، والباقي ينتخبهم جميع الأعضاء السابق ذكرهم بعد الفصل في صحة انتخابهم، أي على درجتين من وجه، وعلى ثلاث درجات من وجه آخر.

٤- جعل بعض أعضاء الغرفة الأعلى معيناً والبعض منتخبا

وفق هذه الطريقة ينتخب عدد من أعضاء الغرفة الأعلى بواسطة الاقتراع العام السري ويعين القسم الآخر من قبل السلطة التنفيذية، أي أن هذه الغرفة لها صفة نيابية وهي ممثلة لأصحاب الكفاءات في آن معا، وأخذت إيطاليا في دستورها لسنة ١٩٤٧ بهذه الطريقة، حيث يعين خمسة من أعضاء المجلس من قبل رئيس الجمهورية وينتخب الأعضاء الآخرون بالاقتراع العام المباشر من قبل الشعب، كما أخذ بها دستور مصر لسنة ١٩٢٣، إذ كان ينتخب ثلاثة احماس الشيوخ بطريق الاقتراع العام المباشر، ويعين الملك (بواسطة

(١) د. عثمان خليل، المصدر السابق، ص ٢٢٣؛ د. فيصل شطناوي النظم السياسية

والقانون الدستوري، ٢٠٠٣، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص ١٩٠.

وزرائه) الخمسين، وذلك مع اختلاف في السن وفي الدوائر الانتخابية وفي بعض الشروط الأخرى، هذا فضلا عن ضرورة انتخاب الشيوخ من طبقات محددة تحديدا دقيقا^١.

وكذلك اتبع المشرع المصري هذه الطريقة في تشكيل مجلس الشورى، حيث يستفاد من نص المادة الأولى من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب والمادة ١٩٦ من دستوره لسنة ١٩٧١ الملغى في شأن مجلس الشورى أنه بينما يختار أعضاء مجلس الشعب بالكامل عن طريق الانتخاب (باستثناء عشرة أعضاء يقوم رئيس الجمهورية بتعيينهم) فإن الدستور يأخذ في تشكيل مجلس الشورى بمبدأ الجمع بين الانتخاب والتعيين^٢، وهو ما جاء أيضا في دستوره لسنة ٢٠١٢ الملغى، إذ اعطى لرئيس الجمهورية الحق في تعيين عشر أعضاء المجلس^٣.

هذه الطريقة تمتاز بإثراء الغرفة الأعلى بأصحاب الكفاءات العالية التي قد لا تستطيع الوصول الى هذه الغرف أو المجالس بطريق الانتخاب نظرا لجهل العامة كفايتهم أو لعدم استطاعة هؤلاء الكفاء مزاحمة المرشحين الاخرين، إذ لا يتوفر لديهم المال اللازم للدعاية والنشر، أو لعدم اجادتهم الخطابة بالدرجة التي من شأنها التأثير في الجمهور^٤.

(١) المادة ٧٤ من دستور مصر لسنة ١٩٢٣ الملغى.

(٢) نصت المادة ١٩٦ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الملغى على أنه "يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن (١٣٢) عضوا وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي".

(٣) نصت المادة ١٢٨ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ الملغى على أن "يشكل مجلس الشورى من عدد لا يقل عن مائة وخمسين عضوا، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عددا لا يزيد على عشر عدد الأعضاء المنتخبين".

(٤) د. عثمان خليل، المصدر السابق، ص ٢٢٤.

٥- منح العضوية في الغرفة الأعلى بحكم القانون

ومقتضى ذلك أن تتألف الغرفة الأعلى من أعضاء يتم اختيار بعضهم على أساس الانتخاب ويتم تعيين بعضهم الاخر بقوة القانون دون أن يكون لإرادة السلطة التنفيذية دخل في اختيارهم، والمقصود بالأعضاء المعينين بقوة القانون أشخاص يشغلون مراكز معينة على أن كل من يشغلها يكون عضوا في الغرفة الأعلى، ومن هذا القبيل ما قرره الدستور الروماني الصادر في ٢٩ مارس ١٩٢٣، والدستور الإيطالي الصادر سنة ١٩٤٧، الذي يجعل رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء في مجلس الشيوخ بحكم القانون^١.

ومما تقدم يتضح أن الدساتير تفرق في تشكيل مجلس النواب وتشكيل مجلس الشيوخ أو الاعيان، وهناك أوجه أخرى للتفريق بين الغرفتين تلجأ اليها الدساتير أيضا، وبخاصة تلك التي لم تفرق بينهما على أي من الأسس السابقة، إذ إنها بذلك تكون أحوج من غيرها الى التفريق بينهما بوحدة أو أكثر من الوسائل الآتية:

أ- اختلاف عدد أعضاء الغرفتين

تجعل غالبية الدساتير الغرفة الأعلى أقل عددا من أعضاء الغرفة الأدنى لكي تختلفا روحا وميولا، وذلك انسجاما مع حرصها على تجسيد الرأي العام في الغرفة الأدنى، إذ تحقق ميزة كثرة العدد غايتها متى كان الدستور يجعل حسم بعض المشاكل والبت في بعض الأمور للغرفتين معا في هيئة مؤتمر، حيث يغلب رأي الغرفة الأكثر عددا، وكقاعدة عامة إذا ما استثنينا مجلس اللوردات البريطاني والذي يتجاوز عدد أعضائه ال ١٠٠٠ عضو وكذلك مجلس الشيوخ الإيطالي الذي يتجاوز عدد أعضائه ال ٣٠٠ عضو، فأن الغرف العليا للدول

(١) د. عبد الكريم علوان، المصدر السابق، ص ١٧٤.

(٢) نست المادة ٥٩ من الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧ النافذ حاليا على أن "يصبح الرؤساء السابقون للجمهورية أعضاء بمجلس الشيوخ بشكل مباشر ولمدى الحياة الا في حال تنازلهم عن هذا المنصب، وبإمكان رئيس الجمهورية تعيين مواطنين شرفوا الأمة من خلال انجازاتهم المتفوقة في المجالات الاجتماعية والعلمية والفنية والأدبية كشيوخ لمدى الحياة".

الأخرى تكون أقل عددا من عدد أعضاء الغرف الدنيا، وهو تشكيل صائب من جهتين، الأولى كي لا تكون الغرفة الأعلى متطابقة مع الغرفة الأدنى، الامر الذي من شأنه تأخير العمل البرلماني وزيادة الجدل في أروقة الغرفة الأعلى، وأما الثانية فهي مراعاة التوازنات التي قد تكون هي السبب في تشكيل الغرفة الأعلى، مثل التوازنات العرقية والطائفية وتمثيل الأقاليم الكبيرة والصغيرة على قدم المساواة داخل البرلمان.

ب- الاختلاف في سن الناخب وشروط العضوية

قد يتطلب الدستور شروطا خاصة في أعضاء الغرفة الأعلى لاسيما ما يتعلق منها بسن الناخب والمرشح، حيث يتطلب سنا أكبر كونها تمثل حكمة الشيوخ واتزانهم، وهذا ما أخذ به دستور مصر لسنة، فسن ناخبي النواب كانت ٢١ سنة ميلادية كاملة، أما سن ناخبي الشيوخ فكانت خمسا وعشرين سنة، أما سن العضو فقد كانت ثلاثين سنة بالنسبة للنائب وأربعين سنة بالنسبة للشيخ^١، واشترط القانون الأساسي العراقي أن يكون عضو مجلس الاعيان قد بلغ ٤٠ سنة وعضو مجلس النواب قد بلغ ٣٠ سنة من عمره، وقد يشترط الدستور شروطا أخرى كانتملاء أعضاء الغرفة الأعلى الى طوائف معينة مثلما فعل الدستور المصري لسنة ١٩٢٣، حيث اشترط في أعضاء مجلس الشيوخ أن يختاروا (أو يعينوا) من بين الوزراء والممثلين السياسيين ورؤساء مجالس النواب ووكلاء الوزارات، ورؤساء ومستشاري محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها، والنواب العموميين، ونقباء المحامين، وموظفي الحكومة من درجة مدير عام فصاعد سواء في ذلك الحاليين والسابقون وكبار العلماء والرؤساء الروحانيين وكبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا، والنواب الذين قضوا مدتين في النيابة والملوك الذين يدفعون قدرا معيناً من الضرائب^٢، وبذات الاتجاه ذهب الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢^٣، كما واشترط الدستور

(١) د. عثمان خليل، المصدر السابق، ص ٢٢٥.

(٢) المادة ٧٨ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ الملغي.

(٣) نصت المادة ٦٤ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ النافذ حاليا على أنه "يشترط في عضو مجلس الاعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من احدى الطبقات الاتية: =

الإيطالي لسنة ١٩٤٧ بأن يكون رؤساء الجمهورية السابقون أعضاء في مجلس الشيوخ مدى الحياة الا في حالة تنازلهم عن المنصب، ويامكان رئيس الجمهورية تعيين مواطنين كانوا فخرًا للامة في المجالات الاجتماعية والعلمية والفنية كشيوخ مدى الحياة^١.

ج- اختلاف مدة العضوية وطريقة التجديد

تتجه الدول الى المغايرة في مدة العضوية في الغرفتين، بحيث تكون مدة الولاية في الغرفة الأعلى أطول، وتبرير ذلك أن الغرفة الأدنى هي الأكثر تمثيلاً للشعب لذا يتعين تقصير مدة ولايتها حتى يتمكن الناخبون من مراقبة أعضائها وتقييم أدائهم فهي تعني التغيير والحركة، وبهذا تظل هذه الغرفة أكثر التصاقاً بالناخبين وأكثر تعبيراً عن اتجاهات الرأي العام المتطورة، أما الغرفة الأعلى فأن طول مدة ولايتها لا تحول دون تحقيق الأغراض المرجوة منها لأنها أساساً تهدف الى توفير الكفايات وتحقيق التوازن وتخفيف حدة النزاع بين السلطات، مما يؤدي الى الاستقرار السياسي واستمرار مؤسسات الدولة في خدمة المواطنين تحت رقابة أحد غرفتي البرلمان وبالتالي يمنع من تفرد الحكومة في السلطة ويبعد البلاد عن شر القلاقل والفوضى فهي تمثل الاتزان والثبات والاستقرار، وفي الغالب تأخذ الدساتير بالتجديد الكامل للمجلس الشعبي (الغرفة الأدنى) بعد انتهاء مدته، في حين تتم إعادة انتخاب الغرفة الأعلى عن طريق التجديد النصفى أو الثلثي، ومثال ذلك انتخابات مجلس النواب والشيوخ الأمريكي، والجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الفرنسي^٢.

أما مجلس النواب في ظل القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، فقد كان التجديد كلي يتم كل أربع سنوات وهي مدة نيابة العضوية فيه، ومدة نيابة مجلس الاعيان ثمان

=رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن اشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة امير لواء فصاعدا والنواب السابقون الذين انتخبوا-النيابة لا تقل عن مرتين -ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للامة والوطن".

(١) المادة ٥٩ من دستور إيطاليا لسنة ١٩٤٧ النافذ حالياً سالف الإشارة.

(٢) د. نعمان أحمد الخطيب، المصدر السابق، ص ٣٥٦.

سنوات، بحيث أن مجلس الاعيان يبقى قائما ومن ثم يكون هناك دائما مجلسٌ بمواجه الوزارة غير مرتبك في أعماله، فالتجديد الكلي قد يؤدي الى نوع من الاريك في العمل^١، أما الدستور الأردني فقد ساوى في مدة العضوية للمجلسين وجعلها أربع سنوات شمسية لكل منهما، ولو أن للملك وبيارة ملكية مد مدة مجلس النواب لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين^٢، ولكن لما كان مجلس النواب يمكن حله، فأن لذلك أثره على المجلس الآخر، غير القابل للحل، ومن ثم فقد نصت المادة ٦٦ من الدستور نفسه على أنه "١- يجتمع مجلس الاعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين ٢- اذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الاعيان"^٣، وعملا فأن حل مجلس النواب يؤدي الى شل نشاط المجلس الاخر حتى ينعقد المجلس الجديد، وبذات الاتجاه سار الدستور الإيطالي حيث ساوى بين المجلسين بالمدة وجعلها خمس سنوات^٤.

ثانيا- المغايرة في اختصاصات كلا الغرفتين

الشرط الثاني لنظام الغرفتين هو تساويهما أساسا في التشريع، بحيث تكون للغرفة الأعلى سلطة تشريعية الى جانب الغرفة الأدنى أو على الأقل أن تكون للغرفة الأعلى سلطة وقف التشريعات التي يصدرها المجلس الأدنى وتكاد تجمع الدساتير على المساواة بين الغرفتين في مجال التشريع بمراحله كافة، ولكن ليس معنى ذلك ضرورة تساويهما المطلق في التشريع أو تساويهما أيضا في المسائل الأخرى غير التشريع^٥.

(١) نصت المادة ٣٢ من القانون الأساسي العراقي على أن "مدة العضوية في مجلس الاعيان ثماني سنوات، اعتبارا من تاريخ التعيين، ويجوز إعادة تعيين العضو السابق".

(٢) المادتان ١/٦٥ و ١/٦٨ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ النافذ حاليا.

(٣) نصت المادة ٦٠ من الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧ النافذ حاليا على أن "يتم انتخاب مجلس النواب ومجلس الشيوخ لمدة خمس سنوات، ولا يمكن تمديد المجلسين الا بموجب القانون وفي حالة الحرب فقط".

(٤) د. عثمان خليل، المصدر السابق، ص ٢٢٦؛ د. نعمان أحمد الخطيب، المصدر السابق، ص ٣٥٧.

فنظام الغرفتين يتطلب إقرار مبدأ المشاركة التشريعية المتساوية بين الغرفتين بحيث لا يجوز اصدار أي قانون الا بعد موافقة الغرفتين طبقا للأصول والإجراءات التي يتطلبها الدستور أو النظام الداخلي لكل غرفة، أي أن يكون لكل منهما الحق في تقديم مشاريع القوانين ومناقشتها بشكل مستقل عن الغرفة الأخرى، وأن يصادق على مشروع القانون بعد مروره في الغرفتين، وتسمى الأنظمة التي تعطي الغرفتين نفس القوة فيما يتعلق بالمسائل التشريعية، بالثنائية المتساوية ومثالها ما يحصل في إجراءات التشريع بين مجلس النواب والشيوخ الأمريكيين، على أن ضرورة وعدم اعتراض أي من الغرفتين على مشروع قانون ما لا يعني وأده وانتهاء إمكانية مواصلة تشريعه، فالدساتير غالبا ما تضع مخرجا لهذا الاعتراض وبطرق مختلفة منها:

- ١- امكان اجتماع الغرفتين بجلسة مشتركة وتقريب وجهات النظر بين الغرفتين وصولا للحل وتمير المشروع، مثال ذلك ما نص عليه الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.
- ٢- حق حل البرلمان، ان التهديد باستعمال هذا الحق من قبل الحكومة قد يؤدي الى دفع الغرفتين للتفاهم مع بعضهما البعض ومع الحكومة، ففي بلجيكا مثلا تستطيع

-
- (١) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول " النظرية العامة والدول الكبرى"، ط٣، ١٩٩٤، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ص ٢٠٢ وما بعدها؛ د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ١٩٨٢، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، س ١٩٦ وما بعدها.
 - (٢) نصت المادة ٩٢ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ النافذ حاليا على أنه "إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلا أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة مجلس الاعيان لبحث المواد المختلف فيها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة انفا لا يقدم مرة ثانية الى المجلس في الدورة نفسها".

الحكومة حل أي من الغرفتين أو كليهما معا، على أن هذه الوسيلة ان كان للحكومة استخدامها في النظام البرلماني فإنه ليس لها ذلك في النظام الرئاسي.

٣- حق الرئيس بالاعتراض على القوانين في النظام الرئاسي، وهو حق تنفيذي يمنح لرئيس السلطة التنفيذية لكي يظهر للبرلمان المساوئ المترتبة على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحرية في الاخذ 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، وهذا الحق كثيرا ما مارسه الرئيس الأمريكي، على أن هذا الحق يسقط اذا ما أكد الكونجرس على القانون بأكثرية الثلثين، على أنه نادرا ما يستطيع الكونجرس تأكيد القوانين التي يعترض عليها الرئيس لصعوبة تحقيق اغلبية الثلثين^١.

(١) نصت المادة الأولى الفقرة السابعة / ٢ من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ النافذ حاليا على أنه " كل مشروع قانون يحصل على موافقة مجلس النواب والشيوخ يجب، قبل أن يصبح قانونا، أن يعرض على رئيس الولايات المتحدة فاذا وافق عليه وقعه، أما اذا لم يوافق فانه يتعين اعادته الى المجلس الذي يكون مشروع القانون قد بدأ منه مرفقا به اعتراضاته عليه، وعلى أعضاء هذا المجلس تسجيل هذه الاعتراضات تفصيلا في سجل المجلس وإعادة النظر في المشروع، واذا حصل المشروع على موافقة ثلثي أعضاء المجلس فإنه يرسل مرفقا به الاعتراضات التي سبق تسجيلها الى المجلس الآخر الذي يتعين عليه إعادة النظر فيه أيضا، فاذا وافقت عليه أغلبية ثلثي أعضاء هذا المجلس فانه يصبح قانونا نافذ المفعول، غير أنه في جميع هذه الحالات تكون أصوات أعضاء كل من المجلسين محددة بنعم أو لا، وتدرج أسماء الأعضاء الموافقين على المشروع والمعارضين له في المضابط الرسمية لكل من المجلسين على حدة، واذا لم يقر الرئيس بإعادة أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام (ما عدا أيام الأحد) بعد عرضه عليه، فان مشروع القانون هذا يصبح قانونا =

٤- الاستفتاء، إذ بالإمكان طرح أي مشروع قانون تختلف فيه الغرفتان على الاستفتاء الشعبي، وهذا الأخير قد يكون إلزاميا استنادا للدستور أو اختياريا بناء على طلب الحكومة أو أحد الغرفتين أو حتى بناء على المبادرة الشعبية.

٥- الاختيار المعجل للحكومة، إذ يكون للحكومة في حالة عدم توصل المجلسين لقرار نهائي بصدد نص تشريعي معين أن تطلب من الغرفة الأدنى بالتوصل لقرار نهائي، وذلك اما بالنص الذي صاغته اللجنة المشتركة من الغرفتين أو النص الأخير الذي اقترته بنفسها بصيغته المعدلة، وبدون موافقة الغرفة الأعلى، وهذا النظام أخذت به فرنسا بدستورها لسنة ١٩٥٨ النافذ حاليا^١.

وعليه فالقاعدة هي وجوب المساواة بين الغرفتين، ولكن السؤال المطروح الان هو هل ترد على هذه القاعدة استثناءات؟ هناك استثناءات^٢ على هذه القاعدة مما أصبح بالثنائية غير المتساوية، وهي عادة ما تتعلق بامتياز الغرفة الأدنى (المجلس الشعبي) على الغرفة الأعلى في المسائل التشريعية، والمالية، والرقابة على الحكومة، ففي القوانين العادية تذهب بعض الدساتير الى حرمان الغرفة الأعلى من حق اقتراحها، أو وجوب عرضها أولا على المجلس الشعبي، أو إعطائه الغلبة في حالات الغلاف بين المجلسين، وذلك بأن تجعل

=كما لو أن الرئيس قد وقع ما لم يتسبب الكونجرس عن طريق تأجيل جلساته في منع إعادة مشروع القانون، إذ أنه في هذه الحالة لا يصبح المشروع قانونا".

(١) قضت الفقرة الرابعة من المادة ٤٥ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ النافذ حاليا بأنه "... إذا فشلت اللجنة المشتركة في الاتفاق على نص مشترك أو إذا لم يتم تمرير النص على النحو المنصوص عليه في الفقرة السابقة، يجوز للحكومة، بعد قراءة أخرى من الجمعية الوطنية إعادة النظر اما بالنص الذي صاغته اللجنة المشتركة، أو النص الأخير الذي أقرته بنفسها بصيغته المعدلة، وكما هو واقع الحال، بأي تعديل (تعديلات) أقره مجلس الشيوخ".

(٢) د. نعمان أحمد الخطيب، المصدر السابق، ص ٣٥٥؛ د. محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص ١٢٥؛ عثمان خليل، المصدر السابق، ص ٢٢٧.

الكلمة النهائية له في اقرار مشروع القانون، وفي المسائل المالية فإن الأولوية في حق اقتراح القوانين الخاصة بفرض الضرائب أو زيادتها تكون له دون الغرفة الأخرى، ولعلها القاعدة المشتركة في معظم الدساتير التي تتبنى المغايرة بين الغرفتين من حيث الاختصاص.

أما الاختصاص الرقابي فيتوزع بين الغرفتين أيضاً، وغالبا ما تمنح الدساتير حق منح الثقة أو حجبها عنها أو عن أحد الوزراء أو أكثر الى الغرفة الأدنى، وهو ما يعرف بمسؤولية الوزارة سياسيا، كما في إنجلترا وفرنسا في ظل دستور سنة ١٩٥٨ والعراق في ظل دستور سنة ١٩٢٥ ومصر في دستورها لسنة ١٩٢٣، ومع ذلك تسأل الوزارة أمام الغرفتين في بعض الدساتير كما في بلجيكا.

أما مسؤولية الوزارة جنائيا فيختلف بصدها اختصاص الغرفتين، فعادة ما تنظر إحدى الغرفتين في جزء منها، وتنظر الغرفة الثانية في جزء آخر، كما هو الحال في إنجلترا وفرنسا في ظل دستور ١٨٧٥ والولايات المتحدة الأمريكية، ففي هذه الأخيرة يمارس مجلس النواب حق الاتهام الجنائي ضد رئيس الدولة وكبار الموظفين الفدراليين فيما ينسب إليهم من جرائم الخيانة أو الرشوة وبعض الجنايات والجنح الكبرى، ثم يتولى مجلس الشيوخ إجراءات المحاكمة والادانة بقرار اغلبية أعضائه على الأقل.

المطلب الرابع

عقلنة العمل البرلماني العراقي في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

يقصد بالعقلنة البرلمانية اعتماد مؤسسات دستورية وتوزيع الصلاحيات فيما بينها، وتنظيم العلاقات القائمة بين هذه المؤسسات، بما يؤدي الى انتظام عمل المؤسسات الدستورية واستقرارها وفعاليتها والحيلولة دون تعرضها لحالة شلل أو جمود^١.

والعقلنة البرلمانية حركة بدأت بها دساتير أوروبا بعد الحرب العالمية الأولى غايتها الوصول الى تنظيم قانوني للعلاقات السياسية التي قام عليها النظام البرلماني لاسيما في إنجلترا بهدف الوصول الى الاستقرار الحكومي والعمل بفاعلية أكثر، اما في فرنسا فقد امتدت

(١) د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة"، ط١،

٢٠١٠، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص ٢٠١، ٢٠٢.

الى الفلسفة السياسية التي آمن بها الجنرال ديغول ومعاونوه كميثيل دبوريه ورينيه كابتان، والتي تذهب الى أن الأمة لا يجب أن تقودها الأحزاب لكيلا تتحكم بمصير البلاد الامر الذي يقتضي الا يتمتع البرلمان بالهيمنة، فهي مجال للتنافس وهي المكان التي تسقط فيه الحكومات، الامر الذي ينبغي معه تقييد صلاحيات الأخيرة وتقوية سلطات الرئيس الذي يقود البلاد ويوحد كلمتها، وهو ما عبر عنه ديغول في خطاب Bayeux في ٢٦ حزيران ١٩٤٦، ان طالب بصلاحيات واسعة وتوازن تشريعي تنفيذي^١، فيما يرى جانب آخر من الفقه أن البرلمانية المعقلنة للجمهورية الخامسة تكمن قبل كل شيء في صلاحيات الحكومة تجاه البرلمان من حيث^٢:

١- تحديد الدورات البرلمانية، فالمادة ٢٨ بتحديد المدة الاجمالية للدورات العادية بستة شهور تحصر رقابة النواب نصف السنة.

٢- رقابة المجلس الدستوري لنظام الجمعيات، ان تأتي هذه الرقابة لصالح الحكومة فالجمعيات تتجه طبيعيا الى زيادة صلاحياتها تجاهها.

٣- صلاحيات الحكومة على مستوى الأصول التشريعية المتبعة، فالحكومة هي سيدة جدول أعمال الجمعيات وبالتالي يمكنها إلزام البرلمان بمناقشة النصوص التي ترغب بها وابعاد كل ما عدا ذلك.

٤- طرح المسؤولية حول نص وللجوء الى اللجنة المختلطة.

وبالرجوع الى دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ حاليا نجد أن برلماننا قد أخذ بنظام الغرفتين، الا أنه غير معقلن فالغلبة واضحة لغرفته الأولى فضلا عن ما شابه من أخطاء اعترت عملية تشكيل غرفته الثانية، فعلى الرغم من نصه على تشكيل مجلس تشريعي يسمى بمجلس الاتحاد ليكون جزءا من السلطة التشريعية الاتحادية الى جانب مجلس

(١) د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط٦، ٢٠٠٦، بلا مكان للنشر، ص ٢٥٥ وما بعدها.

(٢) موريس دوفرجه، ٩١ لمصدر السابق، ص ص ٢٤٣، ٢٤٤.

النواب^١، ويمثل الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم، إلا أنه جعل من الغرفة الثانية (مجلس الاتحاد) والذي يفترض أن يحقق التوازن وخصوصاً في مجال التشريع مجلساً تابعاً لمجلس النواب، إذ ترك تنظيم هذا المجلس من حيث كيفية تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به لقانون يسنه مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه^٢، وهذا يعني إبعاد مجلس الاتحاد من الساحة الدستورية إلى الساحة القانونية، وبالنتيجة تكون اختصاصات هذا المجلس غير مصونة لأنها غير محددة في الدستور الاتحادي مما يجعل منه مجلساً ضعيفاً ينتظر ما يتفضل به مجلس النواب عليه من اختصاصات ممنوحة، الأمر الذي من شأنه مخالفة مبادئ القانون الدستوري التي توجب تنظيم السلطة التشريعية بنص دستوري وليس بقانون عادي، مما يدل على الانقسام بين مشرعي الدستور حول فكرة الفدرالية، ومما يؤكد ذلك أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، الذي يعد أول دستور يأخذ بالشكل الاتحادي للدولة العراقية^٣، قد خرج عن القاعدة التي تقضي بأن نظام الغرفتين ضرورة للدولة التي تأخذ بالاتحاد المركزي، حيث أناط السلطة

(١) نصت المادة ٢٤ / ١ منه على أن "تتألف الحكومة العراقية الانتقالية والمشار إليها أيضاً في هذا القانون بالحكومة الاتحادية من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء والسلطة القضائية"؛ الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨١ في ٣١/١٢/٢٠٠٣.

(٢) المادة ٦٥ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) نصت المادة ٤ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على أن "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".

التشريعية الى غرفة واحدة وهي الجمعية الوطنية، مع الإشارة الى أن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ قد تضمن العديد من الاحكام الواردة في قانون إدارة الدولة ومنها النظام الفدرالي الذي يفرض الاخذ بنظام الغرفتين، غير أن المشرع الدستوري وان أخذ بنظام الغرفتين خلافا لقانون إدارة الدولة، الا أنه في الوقت نفسه عمل على استمرار العمل بمنهج هذا الأخير في تطبيق نظام الغرفة الواحدة من خلال تنظيم أحد فرعي السلطة التشريعية وهو مجلس النواب واحالة تنظيم الفرع الثاني وهو مجلس الاتحاد الى قانون يسن من قبل مجلس النواب فضلا عن النص على تأجيل قيام هذا المجلس الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور، يضاف الى ذلك أن المشرع الدستوري لم ينص على الاجراء الواجب اتخاذه في حالة اخفاق مجلس النواب في أجاز القانون الخاص بتشكيل هذا المجلس خلال المدة المحددة في الدستور، وهو ما تحقق على الصعيد العملي اذ انتهت الدورة الانتخابية الثالثة دون تشكيل هذا المجلس الامر الذي يؤكد ما تقدم ذكره من أن هنالك انقساماً بين أعضاء الجمعية الوطنية حول فكرة الفدرالية، فخلق نوعاً من عدم المساواة والتوازن بين الغرفتين، فضلاً عن الاخلال بمقومات النظام الاتحادي الذي يقوم على نظام الغرفتين، فوجود الغرفة التي تمثل الأقاليم الأعضاء الى جانب الغرفة التي تمثل عموم الشعب ضرورة تقتضيها طبيعة النظام الاتحادي^٢.

ان الدستور العراقي وبالرغم من أنه خصص الفصل الأول من الباب الثالث منه للسلطة التشريعية، الا أنه أهمل تنظيم مجلس الاتحاد حيث خصص له مادتين فقط وهما المادتان ٦٥ و١٣٧، والاولى منهما احوالت الى قانون الذي سيصدر عن مجلس النواب تنظيم

(١) نصت المادة ١/٣٠ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على أنه "يكون لدولة العراق خلال المرحلة الانتقالية سلطة تشريعية تعرف باسم الجمعية الوطنية ومهمتها الرئيسية هي تشريع القوانين والرقابة على عمل السلطة التنفيذية".

(٢) د. مها بهجت يونس الصالحي ورائد حمدان عايب المالكي، مبدأ المشاركة بوصفه ضماناً لحماية الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث، الجزء الأول، ٢٠١٧، ص١٦٨.

كل التفاصيل، فيما قضت الثانية بتأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في الدستور الى حين صدور قرار مجلس النواب المشار اليه بالمادة ٦٥ سالفه الإشارة بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور، على الرغم من أنه المجلس المهم والجوهرى في النظام الاتحادي، بينما نظم كل ما يتعلق بمجلس النواب من خلال المواد ٤٩ الى ٦٤، أي بخمس عشرة مادة دستورية نظمت كيفية تكوين المجلس وعدد أعضائه وشروط العضوية فيه وأداء اليمين وانعقاد جلساته وانتخاب رئاسة المجلس ومدة الدورة الانتخابية ودورة انعقاده السنوية والجلسات الاستثنائية وكيفية تمديد الفصل التشريعي والنصاب القانوني لانعقاده وتقديم مشروعات القوانين واختصاصات المجلس من تشريع القوانين والرقابة الى... الخ، وكذلك إقرار الموازنة والحساب الختامي وأحال الى القانون تنظيم حقوق وامتيازات النواب وأعضاء المجلس ونظم الية حله .

مما تجدر الإشارة اليه في هذا الصدد أن مجلس الاتحاد يشبه مجلس الاعيان العراقي في القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥، لا سيما ما يتعلق بالخضوع والتبعية، والفارق بينهما هو أن مجلس الاعيان كان خاضعا للملك، بينما مجلس الاتحاد سيخضع لمجلس النواب، بل أن مجلس الاعيان يتفوق على مجلس الاتحاد من حيث أن اختصاصاته كانت محددة بموجب الدستور، على الرغم من أن الدولة بموجب المادة ٢ من القانون الأساسي العراقي كانت ملكية وراثية مركزية موحدة بسيطة، بينما اختصاصات مجلس الاتحاد غير محددة دستوريا، بل ان الامر متروك لمشية مجلس النواب ليسن قانونا بأغلبية ثلثي أعضائه يحدد اختصاصاته، على الرغم من أن شكل الدولة العراقية بموجب الدستور الحالي هو اتحادي (فدرالي) ونظام الحكم فيها جمهوري برلماني، فما هذا التناقض؟

كما أن المشرع الدستوري لم يكن موقفا ووقع في خطأ جوهري عندما ربط التمثيل في مجلس الاتحاد بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، ولم يبين كيفية التمثيل هل على أساس قاعدة المساواة أم اللامساواة، ولا طريقة اختيار أعضاء المجلس وانما ترك تنظيم ذلك للقانون الذي يسنه مجلس النواب، فمنح المحافظات حق التمثيل في مجلس الاتحاد اسوة بالأقاليم الأعضاء يخالف ما سارت عليه دساتير معظم الدول الاتحادية كونها تقصر التمثيل في المجلس الاتحادي على الوحدات الأساسية من الولايات أو الأقاليم

أو الكانتونات... الخ دون غيرها من مستويات الحكم^١، فهناك فرق كبير بين الأقاليم الأعضاء في الدولة الاتحادية وبين المحافظات التابعة لنظام اللامركزية الإدارية، فالدولة الاتحادية تعني ببساطة اتحاد مجموعة من الأقاليم أو المقاطعات المتمتعة بالحكم الذاتي تحت ظل حكومة مركزية واحدة مع بقائها متمتعة ببعض مظاهر الاستقلال على المستوى الخارجي أو الداخلي ولذا تحتفظ الوحدات المكونة للدولة الاتحادية لنفسها بوضع دستور وانتخاب برلمان وحكومة وقضاء محلي يمتاز عن نظيره الاتحادي، فهي تتقاسم مع المركز الوظائف التنفيذية والتشريعية والقضائية، أما المحافظات فهي مجرد نوع من التنظيم الإداري تتقاسم فيه السلطة المحلية مع الحكومة بعض الاختصاصات الإدارية والمالية فحسب، فلا تملك دستورا أو برلمانا أو قضاء مستقلا عن نظيره الاتحادي، فوظيفتها تقديم الخدمات المحلية والنهوض بالمرافق العامة القريبة من المواطن، وبالتالي فهي ليست عضوة من أعضاء الاتحاد الفدرالي ولا تساهم بوصفها جماعات محلية في تكوين إرادة الدولة الاتحادية، وأن هذا المجلس هو مجلس للأقاليم ويكون لكل الأقاليم ممثلون فيه، فالبرلمان الاتحادي الذي يعبر عن إرادة الدولة ويصدر القوانين الاتحادية يدخل في تشكيله

(١) لا يوجد في غالبية الدول الفدرالية مثل هذا الوضع، فعلى سبيل المثال أن عدد الولايات الأعضاء في الولايات المتحدة الأمريكية هو ٥٠ ولاية، الى جانب هذه الولايات هنالك تحالفان و٣ أقاليم حكم داخلي (محلي)، ٣ أقاليم غير منتظمة، ١٣٠ عشيرة محلية تابعة من الأمريكيين الأصليين، بينما يتكون مجلس الشيوخ من ممثلي الولايات الخمسين فقط، إذ لكل ولاية ممثلان اثنان في هذا المجلس يجري اختيارهم من قبل سكان كل ولاية عن طريق الانتخاب المباشر، وليس للأقاليم ذات الحكم الداخلي المحلي، والأقاليم الغير المنتظمة، والعشائر المحلية أي نصيب من التمثيل في هذا المجلس، وكذلك الحال في كندا حيث أن هنالك عشرة مقاطعات أعضاء في الاتحاد الكندي زاندا ثلاثة أقاليم ومنظمات السكان الأصليين ولا يضم مجلس المقاطعات الكندي سوى ممثلين عن المقاطعات العشر أعضاء؛ رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة غالب برهومه ومها بسطامي ومها تكللا، طبعة خاصة، ٢٠٠٦، منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا، كندا، ص ١٢.

ممثلو الأقاليم وليس للمحافظات أي دور فيه، فالغاية من إيجاد الغرفة الثانية هي بمثابة رسالة اطمئنان للوحدات الفدرالية بأن لها القوة التمثيلية ذاتها التي تملكها الوحدات الأخرى بغض النظر عن أي اعتبار آخر، وبالتالي فإن منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق التمثيل بمجلس الاتحاد يعد اجحافا بحق الأقاليم وتقليلا من شأنها، وأن بقاء المركز الدستوري لمجلس الاتحاد بهذا الشكل يفقده أي فاعلية قانونية وسياسية في النظام الاتحادي ويضيع على الأقاليم أهمية المشاركة فيه بوصفها ضمانا لحماية استقلالها، ويمثل قرينة ومؤشراً على توجه المشرع الدستوري لجعل المحافظات غير المنتظمة بإقليم وحدات اتحادية وربما مساواتها بالأقاليم تطبيقاً لمبدأ اللامركزية السياسية^١.

كما ويلحظ أن دستور العراق النافذ قد نص في المادة ١٣٧^٢ منه على إرجاء العمل بأحكام المادة ٦٥ الخاصة بتشكيل مجلس الاتحاد الى ما بعد الدورة الأولى من الانتخابات البرلمانية وكما سبقت الإشارة، مما يعني تأجيل تشكيل هذه الغرفة، الامر الذي يجعل من مجلس النواب السلطة التشريعية التي تمارس اختصاصات هائلة بموجب الدستور وبشكل منفرد دون مشاركة مجلس الاتحاد، نظرا لإرجاء تنفيذ قانون تشكيل الأقاليم استنادا الى المادة ١١٨ من الدستور النافذ^٣، وهو ما دعا المحكمة الاتحادية العليا وبمناسبة حكمها بطلب التفسير ذي العدد ٧٢ / اتحادية/٢٠١٢، الى التأكيد على اكمال مكونات السلطة التشريعية بتشكيل مجلس الاتحاد، وقد جاء هذا الحكم على أثر طلب من مجلس النواب بتفسير المادتين ٦٥ و ١٣٧ من الدستور المتعلقتين بمجلس الاتحاد، حيث أكد الحكم على

(١) د. مها بهجت يونس الصالحي ورائد حمدان عايب المالكي، المصدر السابق، ص ص ١٦٨، ١٦٩.

(٢) نصت المادة ١٣٧ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه "يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور".

(٣) نصت المادة ١١٨ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه "يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له قانونا يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكون الأقاليم بالأغلبية البسيطة لأعضاء الحاضرين".

أن هاتين المادتين يكمل بعضهما البعض ذلك أن اصدار قانون يتضمن انشاء (مجلس الاتحاد) وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به من شؤون يلزم أن تسبقه مرحلة التحضير والاعداد نظرا لأهمية هذا المجلس الذي يشكل الجناح الآخر للسلطة التشريعية بعدما شكل مجلس النواب جناحه الآخر حيث وردة أحكامه في صلب الدستور، وهذا ما كان يقتضي بالنسبة لمجلس الاتحاد".

وعليه فأن المحكمة الاتحادية العليا قد شددت في حكمها على أهمية استيفاء "أحكام هذا القانون للشروط الشكلية والموضوعية وعلى مستوى الوضوح والدقة التي تمنع ولو بشكل غالب الاجتهادات المتعارضة، لذا يلزم أن يصدر من مجلس النواب قرارا (بيان) يشير الى الايذان بالتحضير لإعداد (قانون لمجلس الاتحاد) بعدما انتهت دورته الانتخابية الأولى وحان بعدها وجوب اكمال جناحي السلطة التشريعية الوارد ذكرها في المادة (٤٨) من الدستور ((تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد))"، وبالتالي فإن على مجلس النواب إقراره، وفق تفسير المحكمة 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 والسياسات لتصاغ أحكام القانون وفق السياقات التشريعية من مجلس شورى الدولة ثم يعود المشروع ليناقش في مجلس النواب ثم يسن بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبناء عليه أن تشريع قانون مجلس الاتحاد يستوجب صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين يسبق عملية تشريعه وفق الإجراءات المتقدم ذكرها، تطبيقا لأحكام المادة (١٣٧) من الدستور".

ومما تقدم يتضح أن المشرع الدستوري لم يكن موفقا في تنظيم مجلس الاتحاد، فالمادة ٦٥ جاء نصها معيبا بشكل واضح، إذ إن من غير المعقول ولا المقبول أن الغرفة الأعلى تنظم أحكامها الغرفة الأدنى وأن يتغافل الدستور عن تحديد شروط المرشحين لعضوية مجلس الاتحاد واختصاصاته وكل ما يتعلق به بعد أن رصد لمجلس النواب أغلب الاختصاصات الهامة والرئيسية لهذا نتمنى على المشرع الدستوري تعديلها وبالشكل الذي

(١) المحكمة الاتحادية العليا، طلب تفسير ذي العدد ٧٢ / اتحادية / ٢٠١٢ بتاريخ

٢٠١٢/١٠/١؛ منشور على الموقع الالكتروني الاتي:

<https://www.iraqfts.iq/krara>

ينسجم مع معايير الدساتير العالمية ومع مواد الدستور الأخرى وفي حالة تعذر تعديلها فإننا نقترح أن يتضمن القانون الذي سيصدره مجلس النواب أن يتألف مجلس الاتحاد من ممثلي الأقاليم فقط دون ممثلي المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذين لهم الحق في التمثيل بمجلس النواب فقط، ونظرا لأن العراق حاليا فيه إقليم واحد نقترح أن يتم تشكيل مجلس الاتحاد من عدد من الأعضاء بنسبة ٦ نواب عن الإقليم و٢ من النواب عن كل محافظة غير منتظمة بإقليم وبغض النظر عن عدد النفوس عملا بقاعدة التمثيل المتساوي في تشكيل الغرفة الثانية، على أن يكون من مواطني الإقليم أو المحافظة بحسب سجلات الأحوال المدنية ومقيما بشكل دائم ولمدة لا تقل عن عشرة سنوات.

أما عن مدة العضوية، فنقترح أن ينتخب عضو مجلس الاتحاد لمدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد وبطريقة الترشيح الفردي، على أن يتم تجديد ثلث الأعضاء كل سنتين، والحكمة من جعل مدة النيابة غير قابلة للتجديد هو ألا يطمع أعضاء المجلس بالتجديد فيقومون بإرضاء من قاموا باختيارهم، أما الحكمة من طريقة التجديد هو أن يظل المجلس قائما بوجه الحكومة في حالة حل مجلس النواب، ويفوز بالمقعد الحاصل على أعلى الأصوات مع الأخذ بنظر الاعتبار إمكانية تقسيم الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم إلى أكثر من دائرة تضم مقعدا واحدا فقط.

وفيما يتعلق بأدوار الانعقاد فنقترح أن يكون في كل سنة فصلين تشريعيين امدهما عشرة أشهر، على ألا تتزامن عطلته التشريعية مع مجلس النواب.

وبشأن شروط العضوية في مجلس الاتحاد نقترح أن يكون المرشح عراقياً بالولادة ومن اب عراقي ولا يحق لمزدوج الجنسية الترشح قبل تقديم ما يؤيد التنازل عن الجنسية الأخرى غير العراقية إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وان يكون كامل الأهلية واتم الأربعين عاما، فهذا العمر مناسب لعضوية الغرفة الأعلى كونه كافيا لمنحة الروية والاتزان اللازمين للعمل فيه هذا فيما يخص سن العضو، أما بالنسبة لمؤهلاته فيشترط فيه أن يكون حاملا للشهادة الجامعية الأولية في الأقل، بشرط أن تكون الشهادة صادرة من جامعة معترف بها من الجهات الرسمية والمختصة في الدولة، أما بالنسبة لانتماء العضو لطبقة معينة في المجتمع فإننا بالصد من ذلك كونها لو حصلت لخلقت طبقات ارسنقراطية داخل الشعب العراقي وهو امر غير مستحب، وأن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف ولو كان مشمولاً بقانون العفو العام ما لم يرد

اليه اعتباره وفق القانون وبحكم قضائي، وان لا يكون قد أثرى على حساب الوطن والشعب أو على حساب المال العام، والا يكون من افراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه للمجلس، والا يكون مشمولاً بأحكام اجتثاث البعث (قانون المسالة والعدالة) عملاً بالمادة ٣/١٣٥ من الدستور العراقي النافذ^١.

وفيما يتعلق بالصلاحيات، نقترح ان تكون للمجلس سلطة اقتراح القوانين المعدة من قبل لجانه المتخصصة أو من قبل ستة من أعضائه، على أن تكون له الأولوية في اقتراح القوانين المتعلقة بحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لتناقش في المجلس وفي حال الموافقة عليها مبدئياً عليها ترسل الى مجلس النواب.

ويلحظ ان الدستور النافذ قد حرم مجلس الاتحاد وبشكل مطلق طبقاً للمادة ١٢٦/١^٢ منه من الحق في تعديل الدستور مما يستوجب تعديل هذه المادة ومنح مجلس الاتحاد حق التعديل وعلى قدم المساواة مع مجلس النواب ضماناً لمصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

أما بالنسبة لشراكته لمجلس النواب في سلطة تشريع القوانين، فنقترح أن يكون لكلا المجلسين اختصاصاً تشريعياً وبالتساوي، بحيث يشترط بعد موافقة مجلس النواب أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الاتحاد لتقرأ وتقر من قبله، ومعنى ذلك أن يوافق المجلسان كلاهما على كل قانون يوضع للدولة الاتحادية، بحيث اذا رفض احد المجلسين عد القانون كانه لم يكن ولا يمكن إصداره، وهو ما اخذت به دساتير كل من الولايات

(١) نصت المادة ١٣٥/ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن "يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء مجلس النواب، ورئيس أعضاء مجلس الاتحاد، والمواقع المتناظرة في الأقاليم، وأعضاء الهيئات القضائية، والمناصب الأخرى المشمولة باجتثاث البعث وفقاً للقانون، أن يكون غير مشمول بأحكام اجتثاث البعث".

(٢) نصت المادة ١٢٦/١ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن "لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس ٥/١ أعضاء مجلس النواب، لاقتراح تعديل الدستور".

المتحدة الأمريكية وسويسرا^٢، كما ونقترح أن يكون لمجلس الاتحاد الحق في مراقبة أعضاء السلطة التنفيذية في حال حل مجلس النواب أو انقطاعه عن العمل لأي سبب كان وبالوسائل ذاتها المنصوص عليها بالمادة ٦١/ سابعاً من الدستور العراق لسنة ٢٠٠٥^٣، ونقترح أيضاً أن يكون له اختصاصاً قضائياً في مسائلة رئيس الجمهورية جنائياً في حال اتهامه وبقرار مسبب من مجلس النواب وفق المادة ٦١/ سادساً من الدستور النافذ^٤، وله

(١) نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٩ على أن "تتقاطع جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا الى كونجرس الولايات المتحدة والذي يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب".

(٢) نصت المادة ١٤٨ / ٢ من دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٩ على أن "تتكون الجمعية الاتحادية من مجلسين، مجلس الشعب ومجلس المقاطعات، ولكل من المجلسين مكانه متساوية".

(٣) نصت المادة ٦١ / سابعاً من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه "لعضو مجلس النواب أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة. ب-يجوز لخمسة وعشرون عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويقدم الى رئيس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب للمناقشة. ج-عضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرون عضواً، توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه".

(٤) نصت المادة ٦١ / سابعاً من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه "مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد من أعضاء مجلس النواب. اعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد =

أيضا المساءلة الجنائية لنواب رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء وكذلك القضاة الاتحاديين بعد توجيه التهمة لهم من قبل مجلس النواب في حالة الخيانة والرشوة والفساد الإداري والمالي والجنح والجرائم الكبرى، وكذلك في حالة مخالفتهم لأحكام المادة ٥٠ من الدستور النافذ^١.

وتجدر الإشارة الى أن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يشر الى أي دور لمجلس الاتحاد في تعيين كبار موظفي الدولة الاتحاديين، بل منحه لمجلس النواب استنادا للمادة ٦١/ خامسا من الدستور النافذ^٢، وكان من المفترض منح هذا الاختصاص لمجلس الاتحاد بياشره حصريا مع السلطة التنفيذية لان منحه لمجلس النواب الذي تسيطر عليه الحزبية -الكتلة النيابية الأكثر عددا- سيؤدي الى تغليب الحزبية وتدخلها في عمل السلطة القضائية

=ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في احدي الحالات الاتية: ١-الحنث في اليمين الدستورية ٢-انتهاء الدستور ٣-الخيانة العظمى".

(١) نصت المادة ٥٠ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن "يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس، قبل أن يباشر عمله، بالصيغة الاتية: أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتفان وإخلاص، وأن احافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد".

(٢) نصت المادة ٦١ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن "يختص مجلس النواب بما يأتي: ... خامسا: -الموافقة على تعيين كل من: أ-رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة، بناء 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".

وأصحاب الدرجات الخاصة، لذا نقترح أن يمارس هذا الاختصاص من قبل مجلس الاتحاد دون مجلس النواب بالاشتراك مع مجلس الوزراء^١.

وبذات الاتجاه لم يمنح المشرع الدستوري أي دور لمجلس الاتحاد - رغم أهميته - في اختيار رئيس الجمهورية، كونه يمثل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبالتالي فإن اشتراكه في هذا الاختيار من شأنه أن يصون العدالة والتوازن بين الوحدات المكونة للدولة الاتحادية كونه نابع من جهة أكثر عقلانية ودقة فأعضائه يتمتعون بالخبرة والكفاءة التي من شأنها أن تحقق المصلحة العليا للشعب أسوة بغالب الأعم من دساتير الدول ذات الاتحاد المركزي، لذا نقترح إشراك مجلس الاتحاد في اختيار رئيس الجمهورية والابتعاد عن جعله اختصاصا حصريا لمجلس النواب^٢.

وفيما يتعلق بحالة الخلاف بين المجلسين حول النصوص القانونية، فإن دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ لم يتضمن أية إشارة إلى كيفية حله، إلا أن مسودة التعديلات الدستورية المقدمة في ١٢/٧/٢٠٠٩ ومقترح قانون مجلس الاتحاد المقدم في ٢٢/٩/٢٠١٤ قد تبني آلية الذهاب والإياب لحل الخلاف بين المجلسين^٣، وهو ما دفع جانب من الفقه - وبحق - إلى انتقاد الحلين كليهما وذهب إلى ضرورة أن تكون العلاقة بين المجلسين تعاونية، وأن يوافق المجلسان كلاهما على مشروع القانون وفي حالة الخلاف يتوجب تشكيل لجنة خاصة والتي تتكون من أعضاء يمثلون المجلسين وبعدهم متساوٍ للتوفيق بينها، وأن تقر

(١) د. حميد حنون خالد ومحمود وهاب حسن البرزنجي، التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث، الجزء الأول، ٢٠١٧، ص ٩٣.

(٢) نصت المادة ٧٠ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ حاليا على أنه "أولاً: -ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيسا للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه. ثانياً: -إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيسا من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني".

(٣) سعدية مجيد ياسين، صلاحيات المجلس الأعلى للبرلمان، رسالة ماجستير، جامعة دهوك، سكولا قانون، ٢٠١٣، ص ٦٣.

اللجنة قراراتها بأغلبية الثلثين ومن ثم ارسال تقريرها بصدد الخلاف الى المجلسين للتصويت عليه بجلسة مشتركة وبأغلبية الثلثين أيضا، وفي حالة الفشل يهمل مشروع القانون المختلف عليه نهائيا، فموافقة اللجنة التوفيقية جوهرية في هذا الصدد، وهو ما اخذ به الدستور الأمريكي والسويسري حيث يلغى ويموت القانون لكي لا يصدر قانونا بالإجفاف من أحد المجلسين لاسيما وأن مجلس النواب هو الأكثر عددا من مجلس الاتحاد^١.

الخاتمة

بعد الانتهاء من استعراض جوانب البحث المختلفة توصل الباحث الى عدد من النتائج والتوصيات وكما يلي:

أولا: النتائج

١- ان الاخذ بنظام الغرفتين يعد من مقتضيات النظام الاتحادي المركزي (الفدرالي) لحفظ التوازن بين مصالح الدولة الفدرالية 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- جاء نص الدستور العراقي بشأن مجلس الاتحاد ناقصا ومعيبا، لأنه أجل العمل بأحكام المادة ٦٥ الخاصة بتشكيله الى حين صدور قانون من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه بعد دورته الانتخابية الأولى وذلك استنادا للمادة ١٣٧ منه، وبذلك أصبح مجلس النواب هو السلطة التشريعية الوحيدة التي تمارس اختصاصات هائلة وفقا للدستور وعلى وجه الانفراد من دون مشاركة مجلس الاتحاد.

(١) د. حميد حنون خالد ومحمود وهاب حسن البرزنجي، المصدر السابق، ص ١٠٦ وما

بعدها.

٣- ان ترك تنظيم مجلس الاتحاد من حيث كيفية تكوينه، وأساس التمثيل فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به لقانون يسنه مجلس النواب يؤدي الى خضوع مجلس الاتحاد لمجلس النواب.

٤- ان الأقاليم في الدول الفدرالية تختلف اختلافا جوهريا عن الهيئات المحلية (المحافظات) في نظم اللامركزية الإدارية، لذا فأن منح المحافظات حق التمثيل في مجلس الاتحاد اسوة بالأقاليم أمر لا مبرر له، ويعد اجحافا بحق الأقاليم وتقليل من شأنها الا إذا كانت المحافظة بحد ذاتها اقليما.

ثانيا: التوصيات

١- لا بد للمشرع الدستوري العراقي ابتداء تنظيم 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،

٢- ضرورة أن تسند لمجلس الاتحاد اختصاصات اصلية في مجال التشريع والرقابة فهو شريك لمجلس النواب في ممارسة السلطة التشريعية.

٣- ضرورة أن يكون لمجلس الاتحاد اختصاصاً قضائياً في مساءلة رئيس الجمهورية جنائياً في حال اتهامه وبقرار مسبب من مجلس النواب، وله أيضا المساءلة الجنائية لنواب رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء وكذلك القضاة الاتحاديين بعد توجيه التهمة لهم من قبل مجلس النواب في حالة الخيانة والرشوة والفساد الإداري والمالي والجنح والجرائم الكبرى، وكذلك في حالة مخالفتهم لأحكام المادة ٥٠ من الدستور النافذ.

٤- بشأن شروط العضوية في مجلس الاتحاد نقترح أن يكون المرشح عراقياً بالولادة ومن اب عراقي ولا يحق لمزدوج الجنسية الترشح قبل تقديم ما يؤيد التنازل عن الجنسية الأخرى غير العراقية الى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وان يكون كامل الاهلية

واتم الأربعين عاما، وأن يكون حاملا للشهادة الجامعية الأولية في الأقل، وأن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف ولو كان مشمولاً بقانون العفو العام ما لم يرد اليه اعتباره وفق القانون وبحكم قضائي، وان لا يكون قد أثرى على حساب الوطن والشعب أو على حساب المال العام، والا يكون من افراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه للمجلس، والا يكون مشمولاً بأحكام اجتثاث البعث.

المصادر

١- المصادر العربية

أولاً: الكتب

- ١- د. ناظم عبد الواحد الجاسور، معجم المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، ٢٠٠٨، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان.
- ٢- د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، ج١، الدول وأنظمتها، ١٩٦٨، دار العلم للملايين، بيروت.
- ٣- د. شمران حمادي، النظم السياسية، مبدا فصل السلطات، الجزء الثاني، ط١، ١٩٧١، دار العلم للملايين، بيروت.
- ٤- موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري " الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة د. جورج سعد، ط١، ١٩٩٢، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان.
- ٥- د. محمد الدجاني و د. منذر الدجاني، السياسية نظريات ومفاهيم، ط١، ٢٠٠٠، جامعة القدس.
- ٦- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط٣، ١٩٤٦، مكتبة عبدالله وهبة.
- ٧- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، ١٩٩٨، الدار الجامعية، بيروت.

- ٨- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٩، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- ٩- د. عبد الحميد متولي، مشكلة اصلاح نظام الانتخاب في مصر، ١٩٤٨، دار نشر الثقافة.
- المفصل في القانون الدستوري، الجزء الأول، ١٩٥٦، مطبعة محرم بك، الإسكندرية.
- ١٠- د. عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، ط١، ١٩٨٨، دار الفكر العربي.
- ١١- د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٨٨.
-، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارنة"، ط ٥، ١٩٨٦، مطبعة جامعة عين شمس.
- ١٢- د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري، ١٩٧٧، عالم الكتب، القاهرة.
- ١٣- د. عبد السلام زهني ود. وايت إبراهيم، مجموعة رسائل في الأنظمة الدستورية والإدارية والقضائية المقارنة، الرسالة الثانية، ١٩٣٦، مطبعة الاعتماد، مصر.
- ١٤- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، ١٩٦٧-١٩٨٦، دار الفكر العربي، القاهرة.
- ١٥- د. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري والنظم السياسية "الدولة والحكومة"، ط٢، ٢٠١٢، مطبعة جامعة البحرين.
- ١٦- د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ٢٠٠٦، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- ١٧- د. عصام علي الدبس، النظم السياسية "الكتاب الثالث، السلطة التشريعية، المؤسسة الدستورية الأولى" ٢٠١١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

- ١٨- د. عثمان خليل، القانون الدستوري "الكتاب الأول في المبادئ الدستورية العامة"، ١٩٥٦، مطبعة مصر شركة مساهمة مصرية، القاهرة.
- ١٩- د. رمزي الشاعر، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"، ١٩٨٨، مطبعة جامعة عين شمس.
- ٢٠- د. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات الدستورية، ١٩٩٦، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت.
-
للدراستات والنشر والتوزيع.
- ٢١- د. حسن الحسن، القانون الدستوري في لبنان، ط٢، ١٩٦٣، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت.
- ٢٢- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري"، منشأة دار المعارف بالإسكندرية.
- ٢٣- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، ٢٠٠٦، منشأة المعارف بالإسكندرية.
- ٢٤- د. محمد نصر مهنا، الدولة والنظم السياسية المقارنة، ط١، ٢٠١١، دار الوفاء للطباعة والنشر، الإسكندرية.
- ٢٥- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٧٥، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٢٦- د. ربيع أنور فتح الباب متولي، النظم السياسية، ط١، ٢٠١٣، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- ٢٧- د. فيصل شطناوي النظم السياسية والقانون الدستوري، ٢٠٠٣، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

- ٢٨- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول " النظرية العامة والدول الكبرى" ، ط٣، ١٩٩٤، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.
- ٢٩- د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة"، ط١، ٢٠١٠، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.
- ٣٠- د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط٦، ٢٠٠٦، بلا مكان للنشر.
- ٣١- رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة غالب برهومه ومها بسطامي ومها تكلأ، طبعة خاصة، ٢٠٠٦، منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا، كندا.

ثانياً: الاطاريح والرسائل العلمية

- ١- سعادية مجيد ياسين، صلاحيات المجلس الأعلى للبرلمان، رسالة ماجستير، جامعة دهوك، سكولا قانون، ٢٠١٣.

ثالثاً: البحوث العلمية

- ١- د. حميد حنون خالد ومحمود وهاب حسن البرزنجي، التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث، الجزء الأول، ٢٠١٧.
- ٢- د. مها بهجت يونس الصالحي ورائد حمدان عايب المالكي، مبدأ المشاركة بوصفه ضماناً لحماية الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث، الجزء الأول، ٢٠١٧.

رابعاً: الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات

- ١- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
- ٢- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
- ٣- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

- ٤- الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧.
- ٥- الدساتير الفرنسية للأعوام ١٧٩١، ١٨٧٥، ١٩٤٤، ١٩٥٨.
- ٦- الدساتير المصرية للأعوام ١٩٢٣، ١٩٣٠، ١٩٧١، ٢٠١٢.
- ٧- الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧.
- ٨- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.
- ٩- قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب المصري.

خامسا: المواقع الالكترونية

- 1- <https://www.iraqfts.iq/krara>
- 2- <http://www.Dostor.Jeeran.Com/htm>.

٢-المصادر الأجنبية

- 1- Barthelmy ; Demoratie et Poliique Etrangere (pd. 1917) .