

أحكام تكوين نظام الثنائية البرلمانية – دراسة مقارنة

أ.م.د. ميثم حنظل شريف

كلية القانون – جامعة القادسية

غانم عبد دهش الشباني

كلية القانون – جامعة القادسية

المستخلص

يقصد بنظام الثنائية البرلمانية أن يتكون المجلس النيابي (البرلمان) من مجلسين يمارسان السلطة التشريعية، وذلك بتوزيع الاختصاص التشريعي بينهما أو بالتعاون في ما بينهما، ويرتبط نظام المجلسين في أكثر الأحيان بشكل الدولة، فالدول الفدرالية تعتمد نظام المجلسين كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، كما أن بعض الدول الموحدة هي الأخرى تأخذ بنظام المجلسين لأسباب تاريخية، كما هو الحال في بريطانيا حيث يوجد فيها مجلسان هما مجلس اللوردات ومجلس العموم، أو لأسباب سياسية، أو اجتماعية، أو اقتصادية في دول أخرى.

وعندما يصار إلى اعتماد هذا النظام، فإن ذلك يقتضي المغايرة بينهما من حيث التكوين، ومن حيث اختصاص، وبغير هذا التمايز تنتفي العلة من الازدواج البرلماني إذا كان كل مجلس مماثل للمجلس الآخر، فهذا الاختلاف بينهما هو الذي يبرر مزايا هذا النظام، وإذا كانت نظام الثنائية البرلمانية جدير بالاعتراف الدستوري وبالتنظيم القانوني فإن الغاية التي يتوخاها البحث هي تبيان المبادئ القانونية التي تحكم تكوين هذا النظام.

ومن اجل تحقيق هذه الغاية والإحاطة بجوانب الموضوع قسمنا البحث إلى ثلاثة مباحث وخاتمة، درسنا في المبحث الأول احكام طرق تكوين الثنائية البرلمانية، ثم بينا في الثاني القواعد التي تحكم عدد اعضاء مجلسي البرلمان وأعمارهم، وخصصنا في الثالث احكام مدة ولاية مجلسي البرلمان، وقد اتبعنا في بحثنا منهج الدراسة التحليلية المقارنة التي اقتضت على القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مع المقارنة بنماذج دستورية رئيسية، تتمثل بالدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، والدستور السويسري لعام ٢٠٠٠.

وقد استبان لنا من البحث أن القاعدة الأساسية التي تحكم تكوين المجلسين في نظام الثنائية البرلمانية أن يكون أحد المجلسين منتخباً انتخاباً شعبياً، ولمدة غير طويلة حتى يمثل الأمة تمثيلاً صحيحاً ويمكنها من مراقبة نوابها والحكم على أعمالهم، وهذا المجلس هو المجلس الأدنى، أما المجلس الأعلى فلا يصح أن يكون وليد نفس الناخبين السابقين وبفس الإجراءات وعلى نمط واحد ولمدة النيابة ذاتها وإلا ضاعت حكمة ازدواج الهيئة التشريعية.

أما خاتمة البحث فقد أودعناها النتائج التي وصلنا إليها والمقترحات التي تركزت حول بعض التعديلات على النصوص القانونية الواردة ضمن مفردات البحث ونأمل من المشرع العراقي أن يأخذ بها .

Abstract

Intended parliamentary bilateral system that Parliament is composed (parliament) of the bicameral engaged in the legislature, and that the distribution of legislative jurisdiction between them or in conjunction with each other, and the associated chambers system more often than not in the state, states the federal rely chambers system like the United States of America, Switzerland, and some consolidated other countries are taking the two chambers system for historical reasons, as is the case in Britain, where there are two councils House of Lords and House of Commons, or for political reasons, social, or economic in other countries.

And when they can be to adopt this system, that requires differing between them in terms of composition, and in terms of competence, and without this differentiation no longer cause duplication Parliamentary If all similar board of the Council the other, this is the difference between the two is that justifies the advantages of this system, and if the binary system parliamentary worthy of constitutional recognition and regulation of the legal end envisaged by the research is showing the legal principles that govern the composition of this system.

In order to achieve this goal and to take aspects Thread Search divided into three sections and a conclusion, we studied in the first part, the provisions of the bilateral formation of parliamentary ways, then Pena in Aalthani rules that the number of members of both houses of parliament and the age of control, and set aside in the third provisions of the term of the Houses of Parliament, we have followed in Our research approach analytical comparative study which was confined to the Iraqi basic Law for the year 1925, and the Constitution of the

Republic of Iraq for the year 2005, with comparative constitutional head of models, is the US Constitution in 1787, the Swiss Constitution of 2000.

The Esteban us from the research that the main basis for formation chambers control in parliamentary bilateral system that one of the two chambers will be elected elected popularly, for a period not long until represents the nation's representation is true and can monitor deputies and judged on their business, and this board is the lower house, the Supreme Council does not right to have the same ex-Walid voters and the same procedures and on one style and the same period of parliamentary and only lost the wisdom of duplication legislature.

Conclusion The research has Odanaha results that we have reached and proposals that focused on some of the amendments to the legal provisions contained within the vocabulary of research and we hope that the Iraqi legislature to take them

مُقَدِّمَةٌ

وتتبلور أهمية البحث في أحكام تكوين نظام الشائبة البرلمانية، في انه يأخذ بعدا قانونيا ودستوريا يتعلق بشكل الدولة في حال كونها بسيطة أو مركبة، وشكل نظام الحكم في كونه ملكيا أم جمهورياً، وطبيعة النظام السياسي برلماني أو رئاسي أو مجلسي، وفي كيفية إسناد السلطة إن كانت بالوراثة أو التعيين أو الانتخاب، كما تكتسب دراسة احكام تكوين الشائبة البرلمانية أهمية بالغة بالنظر لحداتها وما رافقها من أحداث ومشاكل، لاسيما وان العراق لا يزال يقف على أعتاب مرحلة جديدة، تمثل الانتقال من الدولة البسيطة إلى الدولة الاتحادية التي

يقصد بنظام الشائبة البرلمانية أن يتكون المجلس النيابي (البرلمان) من مجلسين يمارسان السلطة التشريعية، وذلك بتوزيع الاختصاص التشريعي بينهما أو بالتعاون في ما بينهما، ويرتبط نظام المجلسين في أكثر الأحيان بشكل الدولة، وعليه فأن نظام الشائبة البرلمانية يحتم حصول الاختلاف بين مجلسي البرلمان منح حيث التكوين، فلا يكون أي منهما صورة مطابقة مكررة للآخر وإلا انتفت الحكمة من نظام الشائبة البرلمانية، وأصبح وجود المجلس الآخر عبثاً لفقدان علة وجوده.

بدستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر سنة ١٧٨٧، والدستور الاتحاد السويسري والنافذ عام ٢٠٠٠.

ولأجل الإحاطة بجوانب موضوع البحث سنقسمه على ثلاثة مباحث، سنخصص المبحث الأول أحكام طرق تكوين المجلسين، وسنبين في الثاني التمايز في عدد أعضاء المجلسين وأعمارهم، وسنعرض في الثالث لبيان الاختلاف في مدة ولاية المجلسين، وسنهي البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي تمخض عنها البحث.

المبحث الأول

المغايرة في طريقة تكوين المجلسين التشريعيين

أن القاعدة الأساسية التي تحكم تكوين المجلسين في نظام الثنائية البرلمانية أن يكون أحد المجلسين منتخباً انتخاباً شعبياً، ولمدة غير طويلة حتى يمثل الأمة تمثيلاً صحيحاً ويمكنها من مراقبة نوابها والحكم على أعمالهم، وهذا المجلس هو المجلس الأدنى أي مجلس النواب، أما المجلس الأعلى فلا يصح أن يكون وليد نفس الناخبين السابقين وبنفس الإجراءات

تتميز في اغلب الأحيان بوجود برلمان مزدوج.

إن البحث في هذا الموضوع، يثير عدة إشكاليات، منها ما يتعلق بالنصوص الدستورية والتشريعية، حيث تثار مشكلة قصور النصوص الدستورية في شأن تبنيها لنظام الثنائية البرلمانية وغموضها على مستوى النظام الاتحادي السائد في الدولة، ومنها ما يتعلق بالواقع السياسي الذي قد يفرض الواقع قيوداً عديدة على شكل السلطة التشريعية وتكوينها تصل إلى حد تغييب أحد المجلسين أو إلغائه، مما يخلق بوناً واسعاً بين واقع النصوص القانونية وبين الواقع السياسي، كما تثار في العراق إشكالية اناطة أحكام تكوين مجلس الاتحاد وتحديد اختصاصاته إلى قانون عادي يسنه مجلس النواب، مما يؤدي إلى جعل مجلس النواب في مركز دستوري اسمي من مجلس الاتحاد.

سنتبع في بحثنا منهج الدراسة التحليلية المقارنة، وستقتصر هذه الدراسة على القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مع المقارنة بنماذج دستورية رئيسية، تتمثل

النواب، وقد تقرر أن يتألف مجلس النواب عن طريق الانتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور وهذا ما صرحت به المادة (٣٦) بنصها "يتألف مجلس النواب بالانتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور".

وما يلاحظ على هذا النص انه وان كان يتبنى طريقة الانتخاب في اختيار أعضاء مجلس النواب إلا إننا نسجل عليه ملاحظة مهمة تتجسد في حرمان المرأة من المشاركة في الانتخابات وهو ما يتعارض مع المبادئ الديمقراطية ويجعل من مجلس النواب لا يمثل إرادة الأمة بكاملها.

وقد أحال النظام الأساسي إلى القانون العادي تنظيم كيفية الترشيح والتصويت السري في انتخابهم وتمثيل الأقليات، وهو ما قضت به المادة (٣٧) من النظام الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ إذ نصت على أن "يكون انتخاب النواب بقانون تعين فيه كيفية ترشيح النواب والتصويت السري في انتخابهم ووجوب تمثيل الأقليات...".

ويرى البعض أن الانتخابات النيابية التي عرفها النظام البرلماني في العراق آنذاك

وعلى نمط واحد وإلا ضاعت حكمة الازدواج^(١) وتأسيساً على ما تقدم سنعرض لطرق تكوين كل من مجلسي البرلمان في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

أحكام طرق تكوين المجلس الأول

ليان القواعد التي تحكم طرق تكوين المجلس الاول في العراق والدول المقارنة سنقوم بدراسة الموضوع على وفق الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

أحكام طرق تكوين المجلس الاول في العراق

تلجأ الدساتير إلى طريق الانتخاب وحده في تكوين المجلس النيابي الأول، حيث يتم اختيار جميع أعضاء هذا المجلس بواسطة الانتخاب، باعتباره الممثل الحقيقي للأمة مما يستوجب انتخاب المواطنين لجميع أعضائه، وهو ما تقررته معظم الدساتير حيث ساد مبدأ الانتخاب لجميع الأعضاء في مجلس النواب^(٢).

فبالنسبة للعراق فأن البرلمان بموجب القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ يتألف من مجلسين هما مجلس الأعيان ومجلس

..... يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه".

الفرع الثاني

أحكام طرق تكوين المجلس الاول في الدول

المقارنة

تتكون السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، فقد تبني دستور الولايات المتحدة الأمريكية الانتخاب المباشر من قبل الناخبين كطريقة لتكوين مجلس النواب^(٦).

وهذا ما صرحت به المادة (٢) / ف٢ / ١) إذ نصت على أن "يتألف مجلس النواب من أعضاء يختارون كل سنتين من قبل الشعب في مختلف الولايات ويجب أن تتوافر في الناخبين في كل ولاية نفس المؤهلات التي يتوجب توفرها في ناخبي أعضاء أكثر مجلسي الهيئة التشريعية في تلك الولاية".

ويتم اختيار أعضاء مجلس النواب من قبل الشعب في مختلف الولايات التي تقسم إلى دوائر انتخابية متساوية في عدد سكانها

كانت شكلية وصورية لإضفاء الطابع الديمقراطي على تكوين المجلس، إذ كان للسلطة التنفيذية دور كبير في تكوينه عن طريق التحكم بالمرشحين والتلاعب بنتائج الانتخابات^(٣)، وما يزيد الأمر سوءاً أن قانون انتخاب النواب رقم (٥٣) الصادر عام ١٩٥٦ قد أجاز تشكيل المجلس بالتزكية إذ نصت المادة (٥٣) منه على أن "يكون المرشحون نواب بالتزكية إذا كان عددهم يساوي عدد النواب الذين ينبغي انتخابهم في المنطقة الانتخابية وفي هذه الحالة لا يجري الانتخاب في تلك المنطقة".

ففي حالة انتهاء موعد الترشيح ويكون عدد المرشحين في منطقة ما مساوياً لعدد النواب المطلوب أو أقل من العدد اللازم فيفوز هؤلاء المرشحون دون انتخاب^(٤).

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد تبني هو الآخر الانتخاب كطريقة لتكون مجلس النواب الذي يعد الهيئة التشريعية الأولى على مستوى الاتحاد، إذ تبني الدستور تنظيم تكوينه واختصاصاته^(٥).

فقد أشارت المادة (٤٩ / أ) بان "يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء

ويتم انتخاب نائب واحد عن كل دائرة، ويمكن إعادة انتخاب العضو لعدة دورات متتالية^(٧).

جدير بالإشارة أن البعض يذهب إلى عدم إمكان إضفاء وصف الاقتراع العام على طريقة انتخاب أعضاء مجلس النواب الأمريكي، ويعود السبب في ذلك إلى الشروط التي تفرضها بعض الولايات الناخبين، إذ اشترطت بعض الولايات ضريبة معينة تدعى ضريبة الانتخاب، وبعضها اشترط معرفة الناخب للقراءة والكتابة، والبعض الآخر اشترط التمتع بإيراد كاف للمعيشة^(٨).

ولا يذهب الباحث إلى تأييد الرأي السابق لكون الشروط المفروضة من بعض الولايات هي شروط بسيطة لا تكاد تكون لها أهمية تذكر وبالتالي فهي لا تؤثر على توصيف الاقتراع العام.

وتلعب الأحزاب السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية دورا بارزا في الانتخابات التشريعية، إذ تمر الانتخابات التشريعية في الولايات المتحدة بعمليتين وتظهر من خلالها أهمية الأحزاب ودورها في الميدان

السياسي، تتمثل المرحلة الأولى باختيار المرشحين من أحزابهم والمرحلة الثانية تتضمن كفاح الأحزاب للفوز بالانتخابات، ودور الأحزاب بالنسبة لاختيار أعضاء الكونكرس تحدده قوانين الانتخابات وبصورة عامة يكون اختيار المرشحين في اغلب الولايات من اختصاص الأحزاب المجازة فقط، والشخص لا يجوز له الترشيح للانتخابات إلا إذا وافق حزب من الأحزاب على ترشيحه واختيار المرشحين يتم عن طريق الانتخابات الأولية التي يجريها الحزب^(٩).

تجدر الإشارة إلى انه إذا شغل أحد مقاعد مجلس النواب فانه يتوجب على حاكم الولاية أن يجري انتخابا خاصا لمثله، ولكن إذا كان موعد الانتخابات العامة الدورية قريباً يجوز لحاكم الولاية إبقاء المقعد شاغرا بدلا من إجراء انتخابات خاصة^(١٠).

أما في سويسرا فقد تبنت الشكل الفيدرالي للدولة منذ عام ١٨٤٨ فكان من الطبيعي أن يتكون فيها البرلمان فيها من

الشعب مباشرة طبقا لنظام التمثيل النسبي
.....".

وفي ضوء ذلك فإن شغل المقاعد
البرلمانية في المجلس الشعب يتم بالانتخاب
المباشر على أساس القوائم الحزبية
وبالتمثيل النسبي^(١٣).

وعليه يمكن القول أن اعتماد النظام
الانتخابي النسبي في ظل الازدواج البرلماني
المطبق في سويسرا من شأنه أن يعزز واقع
المشاركة السياسية، ومن ثم فإنه يشكل
معيارا سياسيا في بناء السلطة والمؤسسات
السياسية الفيدرالية في سويسرا، ومن هنا
تبدو الحكومات الائتلافية المشكلة في
سويسرا عموما في ظل تطبيق النظام
الانتخابي النسبي أكثر استقرارا بفعل أعمال
قاعدة المشاركة الديمقراطية الفعالة في
السلطة والتي يوفرها هذا النظام الانتخابي
المعتمد^(١٤).

وبموجب نظام التمثيل النسبي المتبع
في سويسرا يتم انتخاب الأعضاء الـ(٢٠٠)
وفقا لمبدأ الكانتونات وفقا لتعداد سكانها
وينتج عن انتخاب المجلس الوطني في ٢٦

مجلسين هما مجلس المقاطعات والمجلس
الشعب^(١١).

والسويسريون يستعملون للدلالة
على تلك الأجهزة تسميات تختلف عن
مثيلاتها في الدول الاتحادية، فالبرلمان
يسمى الجمعية الاتحادية، المجلس الأول
في هذه الجمعية الثنائية التكوين هو المجلس
الشعب الذي يمثل الشعب بأسره وأعضاؤه
منتخبون بالاقتراع العام المباشر وفقا للتوزيع
النسبي^(١٢).

فبمقتضى نص الفقرة الثانية من المادة
(١٤٨) من الدستور السويسري لسنة ٢٠٠٠
"تتكون الجمعية الاتحادية من مجلس الشعب
ومجلس المقاطعات.....".

وقد تبنى هذا الدستور الانتخاب
المباشر كطريقة لتكوين مجلس الشعب
وعلى أساس نائب واحد لكل (٢٥٠٠٠)
ناخب وفقا لنظام التمثيل النسبي على أن
يكون لكل مقاطعة نائب واحد.

إذ نصت المادة (١٤٩/ ف٢) من
الدستور السويسري لسنة ٢٠٠٠ النافذ حاليا
على أن "يتم انتخاب الممثلين من قبل

الديمقراطي ، علاوة على الوعي السياسي العالي للشعب السويسري^(١٧) .

وخلاصة القول أن استعراض النصوص الدستورية الخاصة بتكوين المجلس الأول في الهيئات التشريعية والمقارنة بينها ، نستنتج بان جميع الدساتير أجمعت على إتباع أسلوب الانتخاب المباشر من الشعب في تكوين هذا النوع من المجالس .

المطلب الثاني

أحكام طرق تكوين المجلس الثاني

ستولى في هذا المطلب دراسة احكام طرق تكوين المجلس الثاني في كل من العراق الدول المقارنة، على وفق التقسيم الآتي :

الفرع الاول

أحكام طرق تكوين المجلس الثاني في العراق

تقوم الديمقراطية النيابية على أساس انتخاب الشعب لعدد من النواب الذين يكونون البرلمان، ويتولون ممارسة سلطة التشريع باسم الشعب ونيابة عنه لمدة محدودة ، وغالباً ما يعود أساس النظام النيابي إلى واقع الظروف السياسية

دائرة انتخابية أي بعدد الكانتونات السويسرية
أمران :-

الأول : ان الفرصة المتاحة للناخبين تختلف باختلاف حجم الكانتون ، فمواطنو كانتون (زيوريخ) يستطيعون انتخاب ٢٤ مرشحا حيث ان تعداد سكان الكانتون يزيد مليون نسمة ، أي حوالي سدس الشعب السويسري ، بينما ينتخب قاطنو كانتون (أوري) وهم ٣٥ ألف نسمة مرشح واحد فقط .^(١٥)

الثاني : ان اختلاف حجم الكانتونات كدوائر انتخابية يعد عاملاً ذا صلة بالنظام النسبي للانتخابات، فمبدأ التمثيل النسبي الذي حل عام ١٩١٨ محل نظام (الفائز بالأغلبية يحصل على كل المقاعد) ، يكفل إعطاء الأحزاب الصغيرة في النظام الحزبي فرصة أفضل منها في الكانتونات الكبيرة كزيوريخ .^(١٦)

جدير بالإشارة أن نظام التمثيل النسبي قد لاقى نجاح باهر في سويسرا ، والسبب في نجاحه يعود إلى التقاليد الديمقراطية العريقة ، والدرجة العالية من الترسيخ

والتطورات التاريخية أكثر مما يعود إلى نظريات أيديولوجية^(١٨).

ولئن كانت اغلب النظم الدستورية متفقة على ان يكون أعضاء المجلس الأعلى منتخبين من الشعب، غير إن طريقة تكوين المجلس الثاني، تتم على نحو مغاير، باختلاف الدساتير والأعراف الدستورية، فقد تكون عضوية المجلس وراثية كما في انكلترا فيما يتعلق بتكوين مجلس اللوردات، وقد تكون عن طريق تعيين رئيس الدولة لأعضاء المجلس بأجمعهم كما في ليبيا في مرحلة النظام الملكي فيما يتعلق بتأليف مجلس الشيوخ^(١٩).

وقد يتم تشكيل المجلس الثاني بطريق التعيين والانتخاب معا مثل مجلس الشيوخ في ظل دساتير العهد الملكي بمصر لعام ١٩٢٣ وعام ١٩٣٠، وأخيرا قد يكون المجلس الآخر مشكلاً بالانتخاب مثل المجلس الأول ولكن بطريقة مختلفة كان يشكل المجلس الأول بالانتخاب المباشر في حين المجلس الآخر يشكل بطريق الانتخاب غير المباشر، مثل فرنسا بالنسبة للجمعية الوطنية تشكل بالانتخاب مباشر في

حين يتم تشكيل مجلس الشيوخ بانتخاب غير مباشر^(٢٠).

وفيما يخص العراق فان تشكيل مجلس الأعيان في ظل القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ يتم بطريق التعيين، إذ يتولى الملك تعيين أعضاء مجلس الأعيان بمقتضى نص المادة (٢٦ / ف٧) إذ نصت على أن "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان، ويقبل استقالتهم من مناصبهم".

فضلاً عما قرره المادة (٣١ / ف١) التي نصت على أن "يتألف مجلس الأعيان من ... النواب، يعينهم الملك ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم ماضٍ مجيد في خدمات الدولة والوطن".

ويلاحظ على هذا النص ملاحظتين:

١. انه يتعارض مع أسس النظام النيابي التي توجب أن يكون المجلس النيابي منتخبا من الشعب بطريقة ديمقراطية، إذ أن انتخاب البرلمان بواسطة الشعب هو الذي يضمن على النظام النيابي اسمه وطابعه^(٢١). بحيث لا يمكن اعتبار نظام ما نيابيا ما لم يستند إلى حق الشعب في اختيار ممثليه عن طريق الانتخاب، فهذا

الأشخاص لعضوية مجلس الأعيان ، على أن كلمة الفصل في التعيين تعود للملك وحدة^(٢٦) .

وفي الحقيقة أن الغاية من وراء تعيين أعضاء مجلس الأعيان لم تكن إيصال الكفاءات والخبرات التي عجزت عن الوصول إلى عضوية مجلس النواب عن طريق الانتخاب ، ولو كانت الغاية كذلك لتم تعيين نسبة من الأعضاء تشكل الأقلية في المجلس^(٢٧) ، إذ أن الحكمة الأساسية التي أجازت مبدأ التعيين هي الرغبة في إكمال تمثيل الكفاءات التي لا يتحقق تمثيلها في نظام الانتخاب ، ومع ذلك فإنه يتعين أن تكون الغالبية العددية للعنصر المنتخب لا للعنصر المعين لكي لا تختل الصفة النيابية عن المجلس^(٢٨) .

وفي ضوء ذلك نستطيع القول أن مجلس الأعيان في ظل القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ كان يفتقر إلى الصفة النيابية لأنه كان معينا بالكامل من قبل الملك .

أما بالنسبة لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد أحال إلى قانون يسنه

المبدأ مرتبط بصورة كلية بفكرة الديمقراطية النيابية^(٢٢) . ومن ثم فإن مبدأ تعيين أعضاء مجلس الأعيان يفقد المجلس صفته النيابية لأنه لا يعبر عن إرادة الناخبين بقدر ما يعبر عن إرادة أجهزة السلطة المتمثلة بالملك والحكومة^(٢٣) .

٢. أن القانون الأساسي لم يضع معايير محددة ودقيقة لمدى (نوال ثقة الجمهور واعتماده) وإنما ترك ذلك لتقدير الملك^(٢٤) .

وقد اختلف الفقه في كون حق الملك مطلق أم مقيد بإرادة الوزارة بالنسبة لتعيين أعضاء مجلس الأعيان ، فذهب رأي إلى أن دور الملك مقيداً إذ يقتصر على إصدار الإرادات الملكية بالتعيين بناء على اقتراح الوزارة ، في حين ذهب رأي آخر إلى أن حق الملك مطلق في تعيين أعضاء مجلس الأعيان ، وما يؤيد الرأي الثاني هو التجارب الواقعية التي برهنت هيمنة الملك في هذا الجانب^(٢٥) .

على أن هذه الهيمنة لم تمنع الملك من إشراك الوزارة معه في اقتراح بعض

مجلس النواب آلية تكوين مجلس الاتحاد إذ نصت المادة (٦٥ / أولاً) منه على أن "يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانونٍ يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

وقد أشار الدستور إلى تأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرارٍ من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور^(٢٩).

وتطبيقاً للنص المتقدم عكفت رئاسة الجمهورية على إعداد وصياغة مشروع قانون مجلس الاتحاد (ولكن بعد حين)، وتم إرسال المشروع فعلاً إلى الأمانة العامة لمجلس النواب تمهيداً لعرضه على المجلس ومن ثم اتخاذ الإجراءات اللازمة لإقراره.

وباللقاء نظرة متأنية على الأحكام التي أوردها مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة

٢٠١٥ نجد بأنه جعل من الانتخابات الانتخاب وسيلة لتكوينه وهذا ما يتضح من نص المادة (٢) منه والتي نصت على أن "يمثل كل محافظة في مجلس الاتحاد أربعة أعضاء منتخبين....".

كما قرر مشروع القانون أن تسري الأحكام ذاتها الواردة قانون انتخابات مجلس النواب العراقي، على انتخابات مجلس الاتحاد وبما لا يتعارض وأحكام هذا القانون^(٣٠).

ومما تجدر الإشارة إليه بهذا الخصوص هو أن مشروع تعديل الدستور الذي أعدته لجنة مراجعة الدستور قد تضمن أحكاماً تختص بتنظيم تكوين واختصاصات مجلس الاتحاد^(٣١).

فقد نصت المادة (٨١) على أن ".....ثانياً: يتم انتخاب أعضاء المجلس بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان الأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ثالثاً: يقوم رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، بتعيين خمسة أشخاص، أعضاء في مجلس الاتحاد، من

ولاسيما أن تنوع الدولة العراقية كبير لدرجة لا يمكن تمثيله بخمس أعضاء؟ ثم ما الحل لو اجتمعت الخبرات في أبناء مكون واحد أو مكونين هل نعتمد معيار الخبرة المشهودة أم معيار تمثيل المكونات؟

أما بالنسبة لمشروع قانون مجلس الاتحاد فقد تبنى الانتخاب كطريقة لتكوين مجلس الاتحاد بدلالة نص (٣) منه والتي أحالت الأمر الى قانون انتخابات مجلس النواب العراقي بنصها " يسري قانون مجلس النواب العراقي ، على انتخابات مجلس الاتحاد وبما لا يتعارض وأحكام هذا القانون ، ومهام مجلس الاتحاد".

الفرع الثاني

طرق تكوين المجلس الثاني في الدول المقارنة

ينص دستور للولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ على إنشاء مجلس أعلى على أن يتكون طبقاً للمساواة القانونية بحيث يمثل كل ولاية شيخان تختارهم المجالس التشريعية في الولايات (٣٢).

فقد اعتمد الدستور الأمريكي في بادئ الأمر الانتخاب أسلوباً في تكوين مجلس الشيوخ بيد أن هذا الانتخاب يتم بواسطة

الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة ، وبما يضمن تمثيل المكونات....".

ومن خلال تحليل النص يتبين أن المشروع جمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الاتحاد .

غير أن ما يؤخذ على النص إبهامه وعموضه إذ انه لم يبين آلية تعيين الأعضاء المعيّنين ، فهل ينفرد رئيس الجمهورية بتعيين عددا منهم ويترك تعيين بقية الأعضاء لرئيس مجلس الوزراء؟ وإذا كان الأمر كذلك فكم هو عدد الأعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية؟ وما هو عدد الذين يعينهم رئيس مجلس الوزراء لاسيما وان العدد فردي لا يقبل القسمة على اثنين؟

أم أن عملية التعيين تتم بالمشاركة بان يتم الترشيح من رئيس مجلس الوزراء ويصدر أمر التعيين من رئيس الجمهورية؟

كل هذا من جانب وما هي معايير الخبرة المطلوبة في الأعضاء؟ هل هي تولى مناصب حكومية سابقة أم الحصول على شهادات أكاديمية عليا ، أم خبرة في مجال العمل السياسي؟ وفضلاً عن ذلك كيف يمكن تمثيل المكونات في خمسة أشخاص

المقاطعات، حيث يمثل كل مقاطعة عضوين ونصف المقاطعة عضو واحد^(٣٤).

وان لكل مقاطعة حرية تحديد طريقة الانتخاب وكل ما اشترطه الدستور أن تكون جميع الانتخابات في المقاطعات ديمقراطية، ومن ثم فإن انتخاب ممثلي كل مقاطعة يجري على أساس تشريعاتها وقوانينها ماعدا تلك المقاطعات التي تعرف الديمقراطية المباشرة إذ أعطت لبرلمانها حق اختيار ممثليها في مجلس المقاطعات وهذه المقاطعات هي (انترولد، كلاريس، ابنزل) وهي اقل المقاطعات السويسرية في عدد السكان^(٣٥).

فقد نصت المادة (١٥٠ / ف ٣) من الدستور السويسري لعام ٢٠٠٠ على أن "تضع المقاطعات التشريعات المتعلقة بانتخاب ممثليها في مجلس المقاطعات".

وتأسيسا على ذلك تختلف انتخابات مجلس نواب الكانتونات عن انتخابات مجلس النواب الوطني في أمرين^(٣٦):

الأول: أن الكانتونات نفسها هي التي تحدد طريقة انتخاب نوابها، فقبل ان يصبح الانتخاب المباشر هو القاعدة المعمول بها في

الهيئات التشريعية في الولايات، وهذا ما قرره المادة (١ / ف ٣ / ١) بنصها "يتألف مجلس الشيوخ من شيخين عن كل ولاية (تختارها الهيئة التشريعية في تلك الولاية).....".

غير أن التعديل السابع عشر في ٨ ابريل ١٩١٣ هو الذي قرر أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الشعب مباشرة كأعضاء مجلس النواب وبذلك يكون اقل عرضة للانحراف^(٣٣).

وبالرجوع إلى نص التعديل السابع عشر للدستور الأمريكي نجده قد نص على أن " يتألف مجلس شيوخ الولايات المتحدة من شيخين عن كل ولاية ينتخبهما سكان تلك الولاية.....".

ومن خلال التمعن بالنصين السابقين نجد بان نص التعديل السابع عشر أكثر ديمقراطية من النص الأصلي وبالتالي فان الصفة النيابية تتجسد بصورة اكبر في ظل التعديل السابع عشر للدستور الأمريكي.

أما في سويسرا فان مجلس المقاطعات يتم تشكيله على أساس المساواة في تمثيل

طريقة الانتخاب مغايرة لطريقة انتخاب المجلس الأول ، وعليه فان جميع الأساليب المتبعة في تشكيل المجلس الثاني بما فيها الانتخاب تدور في فلك مبدأ المغايرة بين المجلسين في نظام الشائبة البرلمانية .

المبحث الثاني

المغايرة في عدد أعضاء المجلسين وأعمارهم

تتجه الدساتير في الغالب إلى زيادة عدد أعضاء المجلس المنتخب بالكامل على عدد أعضاء المجلس الآخر بحيث يفوق العدد في المجلس الأول على العدد في المجلس الثاني ، وتكمن العلة في ذلك في أن المجلس الأول يعد الأكثر تمثيلاً للأمة وإرادتها مادام أن تكوينه بالكامل يتم عن طريق الانتخاب من قبل الشعب ، ويستتبع ذلك تفوقه من الناحية العددية على المجلس الآخر^(٣٧) .

وقد سبق القول بأن زيادة عدد أعضاء المجلس الأدنى أمر يتمشى مع المبدأ الديمقراطي ، وتظهر أهمية التفوق العددي للمجلس الأدنى إذا ما اوجب الدستور اجتماع المجلسين في هيئة مؤتمر لتقرير بعض الأمور الهامة ، إذ يستطيع المجلس

جميع الكانتونات ، كانت بعضها تسمح لبرلماناتها باختيار ممثليها .

الثاني : أن نواب معظم الكانتونات يتم انتخابهم وفقاً لقاعدة الأغلبية وهذا يعني أن على المرشح أن يحصل على ٥٠٪ على الأقل من أصوات الناخبين ، في الكانتونات يفوز وذلك فنادراً ما يفوز مرشح من حزب صغير حتى ولو توفرت فيه سمات تفوق سمات مرشحي الأحزاب الكبيرة ، مما يدفع الأحزاب الصغيرة للاتلاف .

ومن كل ما تقدم نخلص إلى أن النظم الدستورية قد تبنت مبدأ المغايرة في طريقة تكوين مجلسي البرلمان وهو من مقتضيات نظام الشائبة البرلمانية ، فقد وجدنا أن الدساتير متفقة من حيث المبدأ على أن المجلس الأول (مجلس النواب) يجب أن يتكون بطريق الانتخاب المباشر من الشعب كونه هو الممثل الحقيقي لإرادة الأمة .

في حين نجد أن الدساتير مختلفة في طرق تشكيل المجلس الثاني منها ما اتخذ طريقة التعيين في تشكيلة ، وأخرى جمعت بين التعيين والانتخاب ، وثالثة اعتمدت أسلوب الانتخاب في تكوينه على أن تكون

الأدنى أن يفرض إرادته على المجلس الآخر بحكم قوته العددية^(٣٨).

كما تحتم أحكام تكوين البرلمان في نظام الشائبة البرلمانية الاختلاف في سن أعضاء كل من المجلسين ، ففي العادة تشترط الدساتير وقوانين الانتخاب في أعضاء المجلس المنتخب بالكامل سنا تقل عادة عن السن المطلوبة في أعضاء المجلس الآخر ، والحكمة من وراء ذلك تتجلى في أن أعضاء المجلس المنتخب بالكامل إنما يمثل عادة الشباب ، على خلاف المجلس الآخر الذي يمثل الروية والاتزان ، مما يؤدي إلى الجمع بين حكمة الشيوخ واتزانهم مع جرأة الشباب وحماسه^(٣٩).

غير ان الرأي المتقدم لا يجري على اطلاقه ، فهو لا يتسق دائما مع الواقع العملي فقد اثبتت التجارب العملية اختيار فئات عمرية متنوعة في المجلس النيابي ولم يقتصر على الشباب ، بل ان الشباب غالبا ما يطالبون بعدالة تمثيلهم في هذه المجالس.

وستتولى دراسة هذه الأحكام لكل مجلس على حدة وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول

تنظيم احكام عدد أعضاء المجلس الأول

وأعمارهم

تستلزم دراسة موضوع تنظيم عدد أعضاء المجلس الأول وأعمارهم في نظام الشائبة البرلمانية تقسيم البحث على فرعين وكالآتي:

الفرع الأول

تنظيم احكام عدد أعضاء المجلس الأول

وأعمارهم في العراق

أخذ القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ بأسلوب المغايرة في عدد أعضاء المجلس الأول وأعمارهم عما هو عليه في المجلس الآخر، إذ قرر فيما يتعلق بعدد الأعضاء أن "يتألف مجلس النواب بالانتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور"^(٤٠).

ولو أمعنا النظر في النص المتقدم لوجدنا انه لم يحدد عدد أعضاء مجلس النواب بل اعتمد على النسبة السكانية في تحديده وهو اتجاه مذموم لأنه يؤدي إلى زيادة عدد النواب باستمرار مما يؤدي إلى إثقال ميزانية الدولة .

إليه المادة (٤١) إذ نصت على "يجوز تجديد انتخاب النائب السابق".

أما بالنسبة لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد قرر في المادة (٤٩/ أولاً) منه أن يتكون مجلس النواب من "عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله.....، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه".

ونوجه لهذا النص ما وجهناه للقانون الأساسي العراقي من نقد كونه أبقى على عدد النواب مفتوحاً قابلاً للزيادة بزيادة عدد السكان وكان الأجدر أن يحدده بعدد محدد.

وبصدد تمثيل النساء فقد أفصح البند (رابعاً) من المادة ذاتها بأن "يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من أعضاء مجلس النواب".

وبالرغم مما في هذا النص من مزايا في ضمان حقوق المرأة وتمثيلها، إلا أنه يعارض مبدأ آخر من المبادئ الدستورية الحاكمة وهو مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (١٤) التي قضت بان "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب

ولعل ما حصل من زيادة في أعضاء مجلس النواب بين عامي ١٩٣٥ حيث كان عدد مجلس النواب (٨٨) عضواً فقط وبين عام ١٩٥٨ الذي أصبح فيه عددهم (١٤٨) نائباً^(٤١). لهو خير دليل على صحة ما قلناه.

وأما بخصوص سن المرشح لعضوية مجلس النواب فقد اشترط القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ أن يكون دون الثلاثين من عمره وهذا ما صرحت به المادة (٣٠/ ف٢) بنصها "لا يكون عضواً في المجلسين.....٢ - من كان دون الثلاثين من عمره في النواب....".

ويرى البعض أن المشرع يهدف من وراء السن التي اشترطها لعضوية مجلس النواب إدخال الطاقات الشابة والمتحمسة للعمل السياسي^(٤٢).

وقد تعاقبت جميع التشريعات الانتخابية الصادرة في ظل القانون الأساسي العراقي على اشتراط أن لا يقل سن المرشح لعضوية مجلس النواب عن ثلاثين عاماً^(٤٣).

ولم يشأ المشرع التفريط بالخبرة المتراكمة التي تتحقق لدى الشباب فأجاز لهم الترشح لدورات لاحقة وهو ما أشارت

الجنس....". وهذا يعني أن الدستور لا يجيز أن يعطى تفضيلاً وتمييزاً للمرأة على الرجل، وحيث ان القاعدة الأصولية تقرر بأن "فرض المحال ليس من المحال" صار من الممكن ان يترتب على هذا التمييز صيرورة جميع أعضاء مجلس النواب من النساء في حين يستحيل أن يكون كذلك بالنسبة للرجال .

أما بخصوص السن المطلوب للترشح لعضوية مجلس النواب فقد أحال الدستور بموجب البند ثالثاً من المادة (٤٩) أمر تنظيمه إلى قانون يصدر لاحقاً، إذ نص على أن "تنظم بقانون، شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب".

وبصدور قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ تم تحديد عمر المرشح لعضوية مجلس النواب وذلك بمقتضى أحكام المادة (٦) منه التي اشترطت أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة^(٤٤).

وهذا الأمر يتطلب بلوغ السن المطلوبة وقت الترشيح حتى يمكن قبول طلب الترشيح وبخلافه يتم رفض الطلب^(٤٥).

مما تقدم يتبين أن المشرع الدستوري العراقي اتخذ من سن الثلاثين عاماً حداً أدنى لسن عضو مجلس النواب، وباعتقادي أن اشتراط سن الثلاثين عاماً يضيق من نطاق الحريات السياسية التي يعد من أهمها حرية الترشح ولذلك أجد من الأفضل خفض سن المرشح إلى ٢٥ عاماً لفسح المجال أمام أكبر عدد من المواطنين للتنافس على شغل المقاعد البرلمانية .

ثانياً : تنظيم احكام عدد اعضاء المجلس الاول في الدول المقارنة

إن تشكيل مجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية يتم على أساس عدد سكان كل ولاية وهذا ما تقرر بنص المادة (١/٢/٣) بنصها "يوزع عدد النواب... بين مختلف الولايات.... بنسبة عدد سكان كل منها..... ويجب أن لا يزيد عدد النواب عن نائب واحد لكل ثلاثين ألف نسمة ولكن يجب أن يكون لكل ولاية نائب واحد....".

بمعنى أن يمثل نائب واحد كل ثلاثين ألف من رعايا الولايات على أن لا يقل تمثيل أي ولاية في المجلس عن عضو واحد حتى

اختصت خمس ولايات بمقعد واحد لكل منها، اختصت تسع ولايات بمقعدين^(٤٩).

والملاحظ أن ما يغلب على أعضاء مجلس النواب الأمريكي تمثيل المصالح المحلية، أكثر من كون العضو معبراً عن قوى سياسية رئيسية، كما هو الحال في معظم مجالس النواب في العالم^(٥٠).

وفيما يتعلق بعمر المرشح لعضوية مجلس النواب الأمريكي فإن فقد اشترط الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ أن لا يقل عمر المرشح عن خمس وعشرين سنة وهذا ما قضت به المادة (٢/١) منه إذ نصت على أن "٢- لا يصبح نائباً ما لم يكن قد بلغ الخامسة والعشرين.....".

وللمجلس رئيس وسكرتير منتخبين لمدة سنتين ويتولى رئيس مجلس النواب رئاسة الجمهورية عند غياب رئيس الجمهورية ونائبه معه وينتخب المجلس في أول اجتماع له لجان دائمة وعددها عشرون لجنة وتتألف كل لجنة من عدد يتراوح بين خمسة عشر إلى سبعة وعشرين عضواً ومن حق كل عضو من أعضاء المجلس الدخول

ولو لم يكن مجموع رعاياها يبلغ ثلاثين ألف، كما نص الدستور على وجوب إجراء إحصاء عام كل عشر سنوات وإعادة توزيع المقاعد وفقاً للتحويلات السكانية لها^(٤٦).

وقد أظهرت الزيادة السكانية في الولايات المتحدة الأميركية أن لا حاجة إلى وجود أعداد كبيرة من النواب في المجلس ولذلك تم إقرار التشريع الصادر عام ١٩٢٩ الذي حدد بموجبه أعضاء مجلس النواب وجعله لا يزيد عن (٤٣٥) ويجري ذلك على عقب الإحصائيات السنوية التي تجري كل عشر سنوات^(٤٧).

واليوم يتكون مجلس النواب من ٤٣٥ عضواً بحيث يتم إحصاء فعلي كل عشر سنوات ويختار نائب لكل (٥١٩٠٠٠) ناخب، وفي كل الأحوال يجب أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل حتى ولو قل عدد سكانها عن النصاب وقد كان الوضع في السابق أن ينتخب لكل (٣٠٠٠٠) شخص نائب^(٤٨).

وبناء على ذلك اختصت ولاية نيويورك بواحد وأربعين مقعداً، وولاية كاليفورنيا بثمانية وثلاثين مقعداً، بينما

في لجنة واحدة في الأقل ولجنتين على الأكثر^(٥١).

أما بالنسبة لسويسرا فإن المجلس الوطني يعد بمثابة الهيئة التشريعية التي تمثل السكان دون تفرقة بين مقاطعة وأخرى، ويقوم على أساس النظر للسكان نظرة واحدة أو كدائرة واحدة لشعب واحد، وداخل هذه الدائرة الكبيرة يتم التقسيم إلى عدة دوائر حسب عدد السكان، ويتم توزيع مقاعد المجلس الوطني بين المقاطعات بنسبة عدد سكان كل مقاطعة، مع مراعاة أن المقاطعات الصغرى لها الحق في شغل مقعد واحد ولو كان عدد سكانها لا يصل حسابيا إلى ما يستوجب التمثيل^(٥٢).

وبناء على ذلك فإن هذا المجلس يمثل الشعب السويسري على أساس نائب واحد لكل ٢٥٠٠٠ ألف مواطن، على أن يكون لكل مقاطعة نائب واحد على الأقل ويبلغ عدد أعضائه مائتي عضو حسب ما صرح به نص المادة (١٤٩) من الدستور السويسري النافذ عام ٢٠٠٠ إذ نصت على أن "١ - يتكون مجلس الشعب من مائتي عضو من ممثلي الشعب ٤ - توزع المقاعد

على المقاطعات تبعا لتعداد سكانها ولكل مقاطعة مقعد واحد على الأقل".

وتأسيساً على ما تقدم فإن الدستور السويسري قرر بان يبلغ عدد مقاعد المجلس الوطني مائتي مقعد يتم شغلهم بالانتخاب المباشر على أن يخصص لكل كانتون عدد من المقاعد يتناسب وعدد سكانه، كما أن الدستور قد قرر ضمانه مهمة للكانتونات الصغيرة تتمثل بتقرير حد أدنى من المقاعد للكانتونات الصغيرة^(٥٣).

بيد أن البعض يذكر أن عدد أعضاء المجلس الوطني السويسري مائة وأربعة وتسعون عضواً^(٥٤). وبوجود هذا النص الدستوري يظهر عدم دقة هذا القول، إذ لا اجتهاد في مورد النص، ومن ثم فإن الأمر يستدعي إعادة النظر والتصحيح.

وبخصوص السن الواجب بلوغها للترشح لعضوية المجلس الوطني فقد قررت المادة (١٤٣) بان "جميع أصحاب الحق في التصويت لهم الحق أيضاً في أن يرشحوا لانتخابات مجلس الشعب والمجلس الاتحادي والمحكمة الاتحادية".

الترشح لعضوية المجالس النيابية ، وبالرغم مما في النص من مزايا فان ما يؤخذ عليه أن خفض سن الترشح لعضوية المجلس النيابي لهذا الحد قد تؤدي إلى نتائج سلبية تتمثل بإصدار تشريعات طائشة وغير متروية .

المطلب الثاني

تنظيم أحكام عدد أعضاء المجلس الثاني

وأعمارهم

تختلف الدساتير التي تبنت نظام الثنائية البرلمانية في مسألة تحديد عدد أعضاء المجلسين وأعمارهم، بحسب ما يتلاءم مع طبيعة النظام السياسي في الدولة ، وقد كفلت الدساتير تنظيم هذه المسائل .

غير أن القاعدة العامة في غالبية الدساتير أن تجعل عدد أعضاء المجلس الأعلى اقل من أعضاء المجلس الأدنى ، حرصاً منها في تجسيد النظام النيابي في البرلمان وخاصة في الدول التي تجعل تشكيل المجلس الأعلى فيها بواسطة التعيين أو التعيين والانتخاب ، كما أن غالبية الدساتير تجعل من شروط عضوية المجلس الأدنى اخف من شروط عضوية المجلس الأعلى ، ومن أبرزها تلك التي تتعلق بالسن ،

وبالرجوع إلى نص المادة (١٣٦ / ١) نجدتها حددت تمام سن أ ل (١٨) للتمتع بالحقوق السياسية إذ نصت على أن "يتمتع بالحقوق السياسية على المستوى الاتحادي السويسريون والسويسريات الذين أكملوا (١٨) سنة".

أما الفقرة الثانية من المادة ذاتها فقر صرحت بأن "يمكن للمواطنين المتمتعين بالحقوق السياسية أن يشتركوا في انتخابات مجلس الشعب والمشاركة في التصويت على المسائل الاتحادية".

وبإمعان النظر في النصوص السابقة يتبين الآتي :

١. أن الدستور السويسري قد اشترط تمام سن الثامنة عشر وليس مجرد بلوغها كشرط للممارسة الحقوق السياسية .
٢. أن المشرع الدستوري السويسري ساوى بين السن الواجب توافرها لممارسة الحق في الترشح والحق في الانتخاب ، ما يعني انه وسع كثيرا من نطاق الحريات السياسية وبالذات حرية الترشح إذ أن القاعدة العامة في الدساتير هي التفرقة بينها برفع السن اللازم للترشح لاسيما

يحدد الحد الأدنى لعدد أعضاء مجلس الأعيان^(٥٦).

٢. أن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في صياغة المادة السابقة إذ استعمل كلمة (لا يتجاوز) عند إشارتها للحد الأعلى لمجلس الأعيان، إذ أن هذا يوحي أن يكون العدد اقل من ربع أعضاء مجلس النواب^(٥٧).

٣. أن ما يحسب للنص المتقدم هو إقامة نوع من التوازن بين عدد أعضاء مجلس النواب وعدد أعضاء مجلس الأعيان بحيث كلما زاد عدد المجلس الأول زاد تبعاً لذلك عدد أعضاء المجلس الأخير، بحيث تبقى العلاقة طردية بين عدد المجلسين مهما كانت نسبة الزيادة في عدد أعضاء المجلس الأول.

٤. أن نسبة عدد أعضاء مجلس الأعيان في حدها الأعلى تساوي خمس أعضاء مجلس الأمة في حال انعقاده بهيئة مؤتمر، وهي نسبة ضئيلة لا تستطيع أن تعوق إرادة مجلس النواب الذي يمثل أربعة أخماس مجلس الأمة.

فسن عضو المجلس الأعلى عادة يكون أعلى من أكثر سن عضو المجلس الأدنى^(٥٥).

وتأسيساً على ما تقدم سنتولى دراسة الموضوع على وفق الفرعين الآتين:

الفرع الاول

تنظيم أحكام عدد أعضاء المجلس الثاني

وأعمارهم في العراق

جرباً على ما قرره القاعدة السابقة سار القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ إذ لم يحدد عدد أعضاء مجلس الأعيان، وإنما وضع قاعدة عامة لتحديد عددهم، إذ اشترط أن لا يتجاوز هذا العدد ربع عدد أعضاء مجلس النواب.

إذ قررت المادة (٣١ / ف ١) التي نصت على أن "يتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز ربع مجموع النواب،"

وما يلاحظ على هذا النص ما يأتي:

١. انه حدد الحد الأعلى لعدد أعضاء مجلس الأعيان وترك تحديد الحد الأدنى، وبذلك فان الملك هو الذي

وبتطبيق النص المتقدم على المحافظات العراقية الثمانية عشر يكون عدد أعضاء المجلس (٧٢) عضواً على فرض أن عدد المحافظات باق دون زيادة، ويرى الباحث أن هذا العدد كبير جداً يرهق كاهل الدولة المالي، ولا يتمشى مع الاتجاهات الدستورية الاتحادية التي تتجه أغلبها إلى تمثيل الأقسام الجغرافية الدستورية، بعضوين لا أكثر مهما كبر حجم ذلك الاتحاد الفيدرالي .

أما بالنسبة للسن اللازم لعضوية مجلس الاتحاد، فقد أحال مشروع قانون مجلس الاتحاد الأمر، إلى الشروط ذاتها المطلوبة في تولي عضوية مجلس النواب، بمقتضى نص المادة (٢/ ثانياً) من مشروع القانون إذ نصت على ان "يشترط في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد ... ب- ان تتوفر فيه الشروط الواجب توفرها في المرشح لعضوية مجلس النواب المنصوص عليها في قانون مجلس النواب العراقي " .

وبالرجوع إلى قانون انتخابات مجلس النواب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ نجد بأنه حدد عمر المرشح لعضوية مجلس النواب بنص

وأما ما يتعلق بعمر أعضاء مجلس الأعيان فقد اشترط القانون الأساسي العراقي الشروط ذاتها المطلوبة في عضو مجلس النواب، إلا انه غاير في الشرط الخاص بالسن المطلوبة لعضوية مجلس الأعيان إذ رفع مستوى العمر إلى أربعين عاماً بالنسبة لعضو مجلس النواب الذي حدده بسن ثلاثين عاماً^(٥٨).

فقد نصت المادة (٣٠) على أن "لا يكون عضواً في المجلسين:٢- من كان دون الثلاثين من عمره في النواب، ودون الأربعين في الأعيان....." .

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فلم ينظم مسألة تكوين مجلس الاتحاد وكل ما يتعلق بها كعدد أعضائه وأعمارهم .

وبموجب أحكام مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ قد حدد أعضاء مجلس الاتحاد على وفق المعادلة التي صرحت بها المادة (٢) منه والتي نصت على أن "يمثل كل محافظة في مجلس الاتحاد أربعة أعضاء منتخبين....." .

المادة (٦) منه إذ اشترطت أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة .

إن اتجاه مشروع القانون إلى مساواة السن المطلوبة لعضوية مجلسي البرلمان ، تجعل نظام الشائبة البرلمانية في العراق ، ينحرف عن المبادئ العامة التي يتأسس عليها هذا النظام ، كما انه يتسبب بتفويت الغاية المتوخاة من المغايرة في أعمار أعضاء المجلسين ، المتمثلة بإثراء المجلس بالخبرات والكفاءات ، وما يترتب عليها من إصدار تشريعات متأنية وناضجة ، علاوة على ذلك فان هجران مبدأ المغايرة سيجعل من مجلس الاتحاد صورة مكررة لمجلس النواب ، وعليه نقترح أن يعدل النص واشترط أن لا يقل سن المرشح لعضوية مجلس الاتحاد عن الأربعين عاماً .

حري بنا في هذا المقام أن نشير إلى أن مشروع تعديل الدستور عالج هذه المسألة ، إذ اعتمد المشرع قاعدة المساواة في التمثيل ، إذ قرر أن يكون لكل محافظة عضوان في مجلس الاتحاد ، سواء كانت المحافظة منتظمة في إقليم أم غير منتظمة ، باستثناء بغداد فيكون لها أربعة أعضاء^(٥٩) .

إذ قضت المادة (٨٢) من مشروع التعديل بان " يكون لكل محافظة عضوان في مجلس الاتحاد ، سواء كانت المحافظة منتظمة في إقليم ، أو غير منتظمة ، باستثناء بغداد إذ يكون لها أربعة أعضاء " .

ويرى الباحث أن النص المتقدم لم يكن موفقاً بخرقه لقاعدة المساواة التي سارت عليها اغلب الدول الاتحادية التي تتبنى نظام الشائبة البرلمانية ، بمنحه محافظة بغداد أربعة مقاعد ، وعلى أية حال فان عدد أعضاء مجلس الاتحاد سيكون ثمانية وثلاثون عضواً على وفق المعيار الذي قرره المادة السابقة .

وبخصوص ما يتعلق بعمر عضو مجلس الاتحاد فقد اشترط مشروع التعديل إتمام سن الأربعين عاماً من العمر بمقتضى نص المادة (٨٧) منه بنصها " يشترط في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد ، ... وأن يكون قد أتم الأربعين عاماً من عمره ، وينظم ذلك بقانون " .

ويبدو أن المشروع قد ساير الاتجاهات الدستورية برفع سن أعضاء

المجالس العليا وهو اتجاه حسن يحمده عليه.

الفرع الثاني

تنظيم أحكام عدد أعضاء المجلس الثاني

وأعمارهم في الدول المقارنة

يتألف مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية من مائة عضو، بواقع شيخان عن كل ولاية من الولايات الخمسين بصرف النظر عن عدد سكانها ومساحتها^(٦٠).

إذ قرر الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ أن " يتألف مجلس الشيوخ من شيخين عن كل ولاية ويكون لكل شيخ صوت واحد"^(٦١).

يستفاد من النص أن مجلس الشيوخ يقصد من ورائه التوازن بين الولايات بحيث يمثل كل ولاية شيخان، قل أو أكثر عدد سكانها، صغر أو كبر حجمها، وبذلك يتساوى ممثلي ولاية نيويورك التي يقرب عدد سكانها من خمسة وعشرون مليون مع ولاية الاسكا التي لا يزيد تعدادها أكثر بقليل من ربع مليون نسمة، أن هذا التمثيل المتساوي يحول دون طغيان الولايات الكبيرة على الولايات الصغيرة، كما انه

يحفظ لكل ولاية نوعاً من الذاتية والتميز^(٦٢). ويجسد فكرة المساواة في السيادة بين الولايات^(٦٣).

ورغم أن هناك من يعتقد بأن مجلس الشيوخ، بمساواة تمثيل الولايات الكبيرة مثل كاليفورنيا حوالي ٢٢ مليون نسمة مع تمثيل الولايات الصغيرة مثل ألاسكا حوالي نصف مليون نسمة لا يعكس، في نهاية الأمر، تمثيلاً ديمقراطياً^(٦٤).

جدير بالإشارة أن لمجلس الشيوخ خمسة عشر لجنة دائمة يتراوح عدد أعضاء اللجنة من خمسة عشر عضواً إلى سبعة عشر ويمكن للعضو أن يشترك في لجتين أو أكثر، وتلعب هذه اللجان دوراً في المجال التشريعي، وبعض هذه اللجان تتمتع بقيمة كبيرة، مثل لجنة العلاقات الخارجية ولجنة الخدمات العسكرية^(٦٥).

أما بخصوص السن المطلوبة لعضوية مجلس الشيوخ الأمريكي فقد اوجب الدستور عدة شروط يستلزم توافرها فيمن يترشح لعضوية هذا المجلس ومن جملتها ما يتعلق بسن المرشح وهذا ما صرحت بت المادة (م١/ ف٣/ ٣) بنصها "لا يصبح أي

شخص عضواً في مجلس الشيوخ ما لم يكن بلغ الثلاثين من العمر.....".

يتضح مما تقدم أن واضعي الدستور الأمريكي قد أعلنوا عن رغبتهم في الممايزة بين السن المطلوبة لعضوية مجلس الشيوخ عنها في تلك المطلوبة لعضوية مجلس النواب، إذ جرى التشديد في شرط العمر بالنسبة لمجلس الشيوخ برفعها إلى سن الثلاثين عاماً رغبة منهم في استقدام العقلية الراجحة والمتزنة لتعادل كفة الشباب المتحمس في مجلس النواب.

أما في سويسرا فإن مجلس المقاطعات يقوم على تحقيق المساواة بين المقاطعات، تمثل فيه كل مقاطعة بنائين منتخبين من قبل سكان المقاطعات التي تشكل الاتحاد ونصف المقاطعة لها نائب واحد وعددها ثلاثة وعشرون مقاطعة أو كانتون^(٦٦).

وعليه فإن مجلس المقاطعات يتألف من ستة وأربعون عضو على أساس مبدأ المساواة حيث تمثل كل مقاطعة بعضوين وكل نصف مقاطعة بعضو واحد^(٦٧). وقد كان عدد مجلس المقاطعات يتكون من أربعة

وأربعون عضواً إلى أن تم تعديل الدستور عام ١٩٧٨ فأصبح عدده ستة وأربعون^(٦٨).

ولم يحدد الدستور السويسري النافذ السن اللازم بلوغها للترشح لعضوية مجلس المقاطعات وترك تحديد ذلك إلى الهيئات التشريعية المحلية هي التي تقرر ذلك إذ يجري انتخابهم بموجب القوانين الخاصة بكل مقاطعة وهو أشارت إليه المادة (١٥٠/ف٣) من الدستور السويسري الجديد لعام ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠ على أنه "تضع المقاطعات التشريعات المتعلقة بانتخاب ممثليها في مجلس المقاطعات".

من كل ما تقدم يتضح أن الدساتير تنحى إلى المساواة في تمثيل أقسام البلاد الدستورية في عضوية المجلس الأعلى، بيد أن مشروع تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، قد اشتط عن هذا المنحى إذ منح بغداد أربعة مقاعد دون بقية المحافظات التي خص كل منها بمقعدين، وعليه ندعو إلى الرجوع إلى مسار الدساتير المقارنة والأخذ بالتمثيل الشائبي المتساوي لجميع المحافظات في مجلس الاتحاد.

المبحث الثالث

المغايرة في مدة ولاية المجلسين

إن انتخاب النواب من قبل المواطنين لتمثيلهم والتعبير عن إرادتهم لا يعني أن يستمر ذلك التمثيل إلى أجل غير محدد ودون رقابة شعبية، إذ أن منح الناخبين حق الرقابة على أداء الهيئة النيابية بشكل عام، والأعضاء بشكل خاص، يتطلب تحديد مدة العضوية في البرلمان وإجراء الانتخابات الدورية، إن الانتخابات الدورية العامة للبرلمان، وفي فترات زمنية معقولة، من شأنها أن توفق بين استقلال البرلمان من ناحية، والاحتفاظ بسلطة الأمة من ناحية ثانية^(٦٩).

إن تحديد مدة عضوية البرلمان لا يشكل ركنا من أركان الديمقراطية النيابية فقط، ولكنه يمثل أيضا أداة للرقابة الشعبية على أداء النواب، وذلك حين يستخدم الناخبون حقهم في الانتخابات التالية بإعادة انتخاب ممثليهم أو حجب الثقة عنهم، لذا فإن تحديد مدة نيابة البرلمان يؤدي إلى شعور النواب باستمرار بالمسؤولية، ويجنب الشعوب خطر الاستبداد البرلماني الذي عانت منه في فترات تاريخية كثيرة.

وعليه فقد أصبح من القواعد المستقرة في الأنظمة الدستورية التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية، اختلاف مدة ولاية كل منهما عن الآخر فلا تكون مدة نيابتهما واحدة، وتكون عادة مدة نيابة المجلس المنتخب بالكامل اقصر من مدة المجلس الآخر^(٧٠).

والسبب في ذلك انه لما كان المنتخب بالكامل هو الأكثر تمثيلا للأمة، فانه يتعين تحقيق رقابة فاعلة للشعب على نوابه وإعمالهم وتمثل هذه الرقابة في تجديد انتخاب أعضاء المجلس بعد انقضاء فترة نيابتهم التي يجب إلا تطول مدتها بحيث يرجع النواب إلى الشعب الذي يعمل على إعادة انتخاب النائب الذي أحسن في عمله، وعلى عدم انتخاب من تهاون في عمله النيابي^(٧١).

أما طول مدة عضوية المجلس الأعلى فهي منسجمة مع الرغبة في إبقاء الكفاءات البرلمانية والهدوء والاستقرار لهذا المجلس، ومن صور المغايرة بين المجلسين من حيث مدة العضوية ما تذهب إليه الدساتير في الغالب بالانتخاب الكلي

القاعدة سار القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ، إذ جعل مدة نيابة أعضاء مجلس النواب هي الأقصر وقد تبني طريقة التجديد الكلي^(٧٥) .

إذ قرر القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ أن تكون مدة مجلس النواب أربع سنوات على أن يبدأ الفصل التشريعي في أول يوم من شهر كانون الأول وإذا صادف ذلك اليوم عطلة رسمية فمن اليوم الذي يليه^(٧٦) .

ونستطيع أن نتلمس ذلك بنص المادة (٣٨) من القانون الأساسي العراقي التي نصت على أن "دورة مجلس النواب أربعة اجتماعات لكل سنة اجتماع يبدأ من أول يوم من شهر كانون الأول وإذا صادف ذلك اليوم عطلة رسمية ، فمن اليوم الذي يليها".

ومما يلاحظ على النص المتقدم انه لم يحدد مدة ولاية مجلس النواب بصورة صريحة بأربعة سنوات كما فعل في تحديد مدة ولاية مجلس الأعيان إذ حددها بصورة صريحة بان تكون ثمان سنوات^(٧٧) . فضلاً عن أن الدساتير اتجهت إلى تحديد المدة بصورة صريحة وليست ضمنية .

لأعضاء المجلس الأدنى ، بعد انتهاء مدته أو حله ، بينما يجري التجديد النصفى أو الثلاثي لأعضاء المجلس الأعلى في فترات متعاقبة تحددها الدساتير^(٧٢) . ولاسيما دساتير الدول الأوربية التي أخذت بنظام الثنائية البرلمانية^(٧٣) .

وفي ضوء ذلك سوف نسلط الضوء على تنظيم أحكام مدة ولاية المجلسين في نظام الثنائية البرلمانية بتقسيم المبحث على وفق المطلوبين الآتين :

المطلب الأول

أحكام مدة ولاية المجلس الأول

ستتولى دراسة تنظيم احكام مدة ولاية المجلس الاول بتقسيم البحث على فرعين ، نبين فيهما تنظيم احكام مدة ولاية المجلس الاول مجلسي البرلمان في كل من العراق والدول المقارنة تباعاً وكالاتي :

الفرع الاول

أحكام مدة ولاية المجلس الاول في العراق

تنص الدساتير عادة في الدول التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية على جعل ولاية مدة المجلس الشعبي اقصر من مدة ولاية المجلس الآخر^(٧٤) . وعلى هدى هذه

وهو يفتتح هذا المجلس ، ويؤجله ، ويفضه ، ويحله ، وفقاً لأحكام هذا القانون" .

وقد تكفل الدستور بمعالجة الفراغ الدستوري الناجم عن حل البرلمان إذ أشار إلى ضرورة إجراء انتخابات جديدة ، على أن يدعى المجلس الجديد إلى الاجتماع بصورة غير عادية في مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ الحل ، وعلى كل حال يجب فض هذا الاجتماع في يوم (٣٠) تشرين الثاني لكي يبدأ الاجتماع الاعتيادي الأول من الدورة ، وإذا صادف هذا الاجتماع شهر كانون الأول أو كانون الثاني فإنه يعتبر أول اجتماع للدورة^(٨٠) .

ومما تجدر الإشارة إليه أن إلقاء نظرة عامة إلى الواقع السياسي السائد والممارسة العملية لعملية حل مجلس النواب في ظل القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ستكشف لنا حقيقة مفادها أن الملك عندما يصدر إرادة ملكية بحل مجلس النواب فإن ذلك يتم على قرار مسبق من مجلس الوزراء ، على أن هذا لم يمنع الملك أن يكون له دوراً حقيقياً عندما يكون الحل واقع بناء على قرار من الملك وتنفيذا لرغبة الملك

جدير بالإشارة أن مدة السنة التشريعية ستة أشهر ويتم تحديد مواعيد الاجتماعات والعطل خلال السنة بإرادات ملكية وتنعقد اجتماعات المجلس في العاصمة ويجوز اجتماعه خارجها عند تعذر الاجتماع فيها^(٧٨) .

وللملك أن يدعو المجلس إلى عقد اجتماعه وإذا لم يدع المجلس في اليوم المعين فإنه يجتمع بحكم القانون ، ويستمر اجتماعه حسبما ورد في المادة السابقة إلا إذا حله الملك قبل ختام المدة ، وللمجلس أن يؤجل جلساته من حين إلى آخر وفقاً لنظامه الداخلي ، ويعتبر مجتمعاً خلال مدد هذه التأجيلات^(٧٩) .

بيد أن القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ قد أتاح للسلطة التنفيذية الحق في تقصير مدة المجلس التشريعي ومن ثم إنهاؤها قبل انتهاء مدة نيابة أعضائه إذ أنط مهمة حلّ المجلس وتعطيله بالملك ، إذ نصت المادة (٢٦/ ف٢) على أن "الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب ، وباجتماع مجلس الأمة ،

الديمقراطيات الراسخة وهو أمر يمتدح
للمشروع الدستوري العراقي .

وقد أشار الدستور إلى وجوب إجراء
انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة
وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة
الانتخابية السابقة^(٨٢) . وبذلك يكون المشروع
الدستوري قد تنبه إلى مسألة مهمة تتمثل
بعدم ترك البلاد في فراغ دستوري بعد نهاية
مدة ولاية مجلس النواب المنتهية ولايته .

بيد أن ما يلاحظ على المشروع هو قصر
المدة السابقة التي حددها بخمسة وأربعين
يوماً إذ أثبتت التجارب الواقعية عدم
كفايتها ، لاسيما وان العراق يعيش في ظل
نظام حزبي تعددي وما يرافق هذا النظام من
مساوئ تتمثل بالتوافقات السياسية أو ما
يعرف بالديمقراطية التوافقية التي تحتاج إلى
وقت ليس بالقصير لإتمامها .

وقد منح الدستور رئيس الجمهورية
الحق بدعوة مجلس النواب للانعقاد
بمرسوم جمهوري ، خلال خمسة عشر يوماً
من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات
العامة ، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء
سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه ، ولا

الشخصية ، وذلك عند تأليف وزارات
جديدة تقبل مسبقاً حل مجلس النواب ، ومن
ثم تكون القرارات التي تصدرها الوزارات
غطاء يوارى دور الملك الحقيقي^(٨١) .

كما أن ما يجسد مبدأ المغايرة بين
مجلسي البرلمان من حيث مدة ولاية كل
منهما هو اقتصار حق السلطة التنفيذية في
تقصير مدة ولاية المجالس البرلمانية
وبالتالي إنهاؤها قبل انتهاء أوانها عن طريق
حلها بالسبل الدستورية أمر مقصور على
مجلس النواب من دون مجلس الأعيان .

أما بالنسبة لدستور جمهورية العراق
لسنة ٢٠٠٥ فقد جاء أكثر تنظيماً في تحديده
لمدة ولاية مجلس النواب من القانون
الأساسي العراقي ويتضح ذلك من مضمون
المادة (٥٦ / أولاً) إذ نصت على أن "تكون
مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع
سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي
بنهاية السنة الرابعة" .

ومن مقارنة ذا النص بما جاء في المادة
(٣٨) من القانون الأساسي العراقي سألفة
الذكر نجد أن الأخير يمثل تطوراً تشريعياً
مهما يواكب دساتير الدول ذات

يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً^(٨٣).

وتفرق الدساتير ذات التوجه البرلماني بين الانعقاد العادي وبين الانعقاد غير العادي للدساتير، فتقرر أن يتم الأول حكماً في المواعيد التي يحددها الدستور لهذا الانعقاد دون دعوة من رئيس السلطة التنفيذية، بينما يتم الانعقاد غير العادي بناء على دعوة من رئيس السلطة التنفيذية^(٨٤).

بيد أن مدة ولاية مجلس النواب البالغة أربع سنوات قابلة للتقصير والإنهاء قبل انتهاء مدة نيابة أعضائه، إذ أنط الدستور إلى مجلس النواب ذاته سلطة تقصير مدة ولايته ومن ثم إنهاؤها قبل بلوغ أجلها بناء على طلب ثلث أعضائه، طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية.

فقد نصت المادة (٦٤ / أولاً) على أن "يُحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في إثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء".

ومن خلال تحليل النص المتقدم يتبين أن الدستور منح سلطة اقتراح حل مجلس النواب إلى جهتين: الأولى السلطة التشريعية ممثلة بثلاث أعضاء مجلس النواب، أما الثانية فهي السلطة التنفيذية ممثلة برئيس مجلس الوزراء.

ويرى بعض الفقه بان الدستور العراقي اخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب حينما سمح لثلث أعضائه تقديم طلب حله، كما اخذ بالحل الوزاري عندما أجاز لرئيس مجلس الوزراء اقتراح حل مجلس النواب^(٨٥).

في حين يرى فقيه آخر أن من الغرابة بل ومن الخطورة إعطاء حق حل مجلس النواب نفسه بالأغلبية البسيطة بناء على طلب ثلث أعضائه، إذ أن هذا المجلس قد لا يقدر النتائج المترتبة على حل نفسه في ظروف سياسية يكون مجلس الوزراء هو المختص في تقديرها، بحكم تمرسه السياسي، وما هي مصلحة المجلس في حل نفسه^(٨٦).

ويرى الباحث ان الواقع العراقي وعلى مدى التجربة الدستورية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كان عاجزاً ان

فقد نصت المادة (١/١/١) من الدستور الأمريكي على أن "يتألف مجلس النواب من أعضاء يختارون كل سنتين....". ويرى بعض الفقهاء أن هذه المدة القصيرة متقدمة إذ أنها لا توفر للمجلس الاستقرار، كما أنها مرهقة جداً للأعضاء، وتعتبر عائقاً إمامهم لإثبات كفاءتهم، مما يجعلهم محاولة للدعاية غير المفيدة بدلاً من القيام بالعمل الجاد^(٨٩).

كما أن قصر هذه المدة تجعل النائب تحت رحمة الناخبين وهذا ما يعزز إطلاق الوعود الجوفاء، وقد علق أحد الأمريكيين على هذا الحال قائلاً، أن النائب عندنا يقضي السنة الأولى من ولايته عاملاً على جعل الناس ينسون وعوده المستحيلة التي أطلقها في إثناء ترشيحه ويقضي السنة الثانية بإطلاق وعود مشابهة^(٩٠).

ومن جهة أخرى أن انتخابات مجلس النواب كل عامين تتزامن مع الانتخابات الجزئية لمجلس الشيوخ، وفي الوقت نفسه تتزامن دورة من الدورتين لمجلس النواب مع انتخابات الرئيس^(٩١).

يفرز مجلس نواب قادر على حل نفسه بسبب تحكم الاعتبارات الشخصية والحزبية التي جعلت من اختصاصه بالحل الذاتي حبيس النصوص الدستورية.

وقد عالج المشرع الدستوري الإجراءات التي يتحتم اتخاذها في حال إنهاء حياة المجلس قبل اجلها وذلك بنصه على أن "يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية"^(٨٧).

الفرع الثاني

أحكام مدة ولاية المجلس الأول في الدول المقارنة

قرر الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ أن يتم اختيار أعضاء مجلس النواب كل سنتين من قبل الشعب في مختلف الولايات، التي تقسم إلى دوائر متساوية في عدد سكانها ويقوم ناخبو الدائرة بانتخاب نائب واحد، ويمكن انتخاب العضو لعدة دورات قادمة^(٨٨).

جدير بالإشارة ان هذه المدة ذاتها التي حددها الدستور السويسري لسنة ١٨٧٤ اذ حدد مدة العضوية في المجلس الوطني على نمط واحد لجميع الأعضاء وذلك بأربعة سنوات معتمداً لنظام التجديد الكلي عند كل انتخابات وذلك لان انتخاب أعضاء المجلس الوطني على عكس مجلس المقاطعات فهي مسألة قومية^(٩٤).

أن مدة الأربع سنوات غير قابلة للتقصير والإنهاء بواسطة حل السلطة التنفيذية للبرلمان ، إذ أن المجلس الاتحادي هو مجرد هيئة تنفيذية تابعة للبرلمان ، يجوز للبرلمان أن يوجه له الأوامر والتعليمات اللازمة التي يراها ضرورية ، كما أنه يستطيع أن يعدل أو يلغي قراراته ، كما يحق للبرلمان أيضاً أن يوجه لأعضاء المجلس أسئلة واستجابات .

وفي مقابل ذلك لا يستطيع البرلمان إقالة مجلس الاتحاد أو احد أعضائه إذ يجب أن يكمل مدته الدستورية البالغة أربعة أعوام حتى وان كانت الجمعية الاتحادية غير راضية عن أدائه^(٩٥).

في حين تتزامن انتخابات الدورة الأخرى مع منتصف ولاية رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ، وقد تتغير الأغلبية البرلمانية لصالح الحزب الآخر ، أي الحزب المعارض للرئيس مما يؤدي إلى التعارض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٩٢).

ومما تجدر الإشارة إليه أن مدة ولاية البرلمان في النظام الأمريكي لا يمكن تقصيرها وإنهاءها بطريق حل البرلمان إذ أن الدستور الأمريكي قد تبنى النظام الرئاسي الذي يقوم على أساس الفصل بين السلطات ، إذ أن الشرعية موزعة ولا يمكن لأي سلطة احتكار هذه الشرعية ، وبناء على ذلك لا يستطيع الرئيس حل البرلمان ، كما أن البرلمان لا يستطيع أن يثير مسؤولية الرئيس^(٩٣).

أما في سويسرا فقد حدد الدستور السويسري النافذ عام ٢٠٠٠ مدة ولاية المجلس الوطني بصورة صريحة وذلك بنص المادة (١٤٩ / ٢) منه التي قضت بان "يتم انتخاب الممثلين من قبل الشعب مباشرة طبقاً لنظام التمثيل النسبي كل أربع سنوات" .

وبناء على ذلك كان من الطبيعي ألا يكون للمجلس الاتحادي حق التدخل في سير عمل الجمعية الاتحادية ، أي البرلمان إذ لا يملك حق دعوتها للاجتماع ، أو فض دورتها ، أو حلها ، كما لا يكون للمجلس الاتحادي الحق في الاستقالة أو التهديد بذلك^(٩٦) .

نستنتج من كل ما تقدم أن الاتجاه الغالب للدساتير هو توقيت مدة ولاية المجلس الأدنى بأربعة سنوات ، وهي من وجهة نظري فترة تتسم بالمعقولية والوسطية ، فهي ليست بالقصيرة بحيث تربك عمل النائب ، وتجعل شغله الشاغل إعادة انتخابه وليس العمل لصالح الجماعة ، مثلما يحدث في مجلس النواب الأمريكي ، وما هي بالطويلة التي لا تواكب الاتجاهات الحديثة للرأي العام .

المطلب الثاني

احكام مدة ولاية المجلس الثاني

سبق تكرار القول أن المغايرة بين المجلسين من مقتضيات نظام الثنائية البرلمانية ، وقد تجسد هذا المبدأ في ظاهرة بارزة في الدساتير ألا وهي اختلاف مدة

العضوية في كل من المجلسين ، فغالبا ما تكون مدة المجلس الأعلى أطول من مدة العضوية في المجلس الأدنى ، ويرجع السبب في إطالة مدة عضوية المجلس الأعلى إلى كونها منسجمة مع الرغبة في إبقاء الكفاءات البرلمانية والهدوء والاستقرار لهذا المجلس^(٩٧) . وللقوف على التنظيم الدستوري والقانوني لأحكام مدة ولاية المجلس الثاني سنقسم البحث على فرعين وكالآتي :

الفرع الأول

احكام مدة ولاية المجلس الثاني في العراق

ولعل القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ من ابرز الدساتير العراقية التي تبنت هذا المبدأ ، إذ أشار صراحة إلى تحديد مدة العضوية في مجلس الأعيان بثمان سنوات ، اعتباراً من تاريخ التعيين .

وهذا ما قرره المادة (٢٣) منه بنصها "مدة العضوية في مجلس الأعيان ثمان سنوات ، اعتباراً من تاريخ التعيين، ويجوز إعادة تعيين العضو السابق" .

والحقيقة أن مدة الثمان سنوات المقررة لعضوية العين هي مدة مبالغ فيها من

ومما تجدر الإشارة إليه أن مدة ولاية مجلس الأعيان غير قابلة للتقصير أو الإنهاء باستخدام وسيلة الحل التي يمتلكها الملك ، إذ أن القانون الأساسي منح الملك سلطة حل مجلس النواب من دون أن يمنحه سلطة حل مجلس الأعيان ، وهذا أمر يتفق مع مقتضيات التوازن الذي يتأسس عليه النظام البرلماني ، إذ أن الوزارة مسئولة سياسياً أمام مجلس النواب وغير مسئولة أمام مجلس الأعيان .

وهذا ما يتضح من نص المادة (٦٦) من القانون الأساسي التي نصت على أن "وزراء الدولة مسئولون بالتضامن أمام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات....." .

أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد جاءت نصوصه قاصرة عن تنظيم مدة ولاية مجلس الاتحاد بسبب قصور الدستور عن تنظيم أحكام مجلس الاتحاد بشكل كلي ، إذ أحال إلى القانون العادي مسألة تنظيم مجلس الاتحاد من حيث تكوينه واختصاصاته وكل ما يتعلق به .

حيث الإطالة ، إذ أن ذلك سيؤدي باعتقادي إلى قولبة العمل البرلماني ، مما ينعكس سلبي على العمل التشريعي بشكل خاص ، ولعل السبب في أن القانون الأساسي سار باتجاه المبالغة في مدة عضوية مجلس الأعيان ، هو تأثره الواضح بالدساتير المعاصرة له^(٩٨) .

جدير بالإشارة أن غالبية الدساتير الحديثة تتجه في تحديد مدة عضوية الهيئة النيابية ، إلى جعل هذه المدة متوسطة بين ثلاث إلى خمس سنوات ، فلا هي طويلة فتقطع الصلة بين الشعب ونوابه وتفقد الهيئة النيابية صدق التعبير عن إرادة الشعب ، ولا هي قصيرة فتحرم أعضاء البرلمان من حقهم في إثبات قدراتهم وتنفيذ مشاريعهم . لذلك فإن الفترة المتوسطة تجمع بين مبدأ استقرار الحياة النيابية من جهة ، وفاعلية الرقابة الشعبية من جهة أخرى^(٩٩) .

وعلى أية حال فقد قرر القانون الأساسي العراقي بمقتضى المادة (٣٤) منه أن يجتمع مجلس الأعيان منذ اجتماع مجلس النواب ويعطل معه ، إذ نصت المادة (٣٤) على أن "يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب ويعطل معه" .

تبدأ من تأريخ أول جلسة له ، وتنتهي بانتهاء دورة انعقاد السنة الرابعة^(١٠١) .

غير أن الدساتير التي أخذت استثناءا بمساواة مدة ولاية المجلسين التشريعيين قد خفت من الشطط عن القواعد العامة بجعل المجلس الأول قابلاً للحل ومن ثم تقصير مدة ولايته وإنهاءها على خلاف المجلس الثاني الذي يعصمه الدستور من الحل^(١٠٢) .

إلا أن ما يدعو إلى الاستغراب من أن مشروع مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ ، ومشروع تعديل دستور جمهورية العراق المقترح لم يشاء أن يخففا من خروجهما على مبدأ المغايرة بين المجلسين من حيث المدة بل أمعنا في المساواة بين المجلسين حتى في مسألة تقصير مدة ولايتهما بطريق وسيلة الحل .

فأما بخصوص مشروع قانون مجلس الاتحاد فلم يعصم مجلس الاتحاد من الحل الرئاسي أو الوزاري، علاوة على الحل الذاتي، إذ قررت المادة (٢١) من مشروع القانون على أن "يحل مجلس الاتحاد بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناء على طلب مسبب من ثلثهم، أو بطلب مسبب من

وتأسيساً على ذلك حدد مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ مدة ولاية مجلس الاتحاد بأربعة سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة من دورات انعقاده^(١٠٠) .

ويبدو لي أن واضعي مشروع مجلس الاتحاد، قد عمدوا إلى انتهاك مبدأ المغايرة بين المجلسين، فليس من قبيل السهو أن تتكرر المساواة بين المجلسين، ولنا أن نتساءل ما هي جدوى وجود مجلس الاتحاد إذا كان نسخة ثانية لمجلس النواب، ومن هنا ندعو المشرع إلى تلافي هذا الخطأ الفادح، وجعل مدة ولاية مجلس الاتحاد ست سنوات مع اعتماد مبدأ التجديد الثلاثي لأعضاء المجلس .

كما أن لجنة مراجعة الدستور قد سجلت هي الأخرى خروجاً صارخاً عن مبدأ المغايرة في مدة ولاية المجلسين وذهبت باتجاه المساواة بينهما من حيث المدة، إذ نصت المادة (٩٠) من مشروع تعديل الدستور المقترح على أن "تكون مدة دورة مجلس الاتحاد أربع سنوات تقويمية،

اجتماع مجلس النواب ، وتكون دورة انعقاد المجلسين متوافقةً ، ويُحلُّ المجلس عند حل مجلس النواب ، دون العكس " .

وبإلقاء نظرة على النص نجد انه جعل كل من المجلسين صورة مكررة للمجلس الآخر ، ومن ثم انتفاء العلة التشريعية لتبني نظام الثنائية البرلمانية .

والملاحظ أن مشروع تعديل الدستور قد ربط بين حل مجلس النواب وحل مجلس الاتحاد ، حيث قضى بحل مجلس الاتحاد حينما يحل مجلس النواب ، ومفاد ذلك أن حل مجلس الاتحاد يتحقق بحكم الدستور عندما يتم حل مجلس النواب ، من دون الرجوع إلى القواعد المنصوص عليها في المادة (٩٨) من التعديل^(١٠٣) ، في حين نجد أن المشروع لم يقرر ذات الحكم بحق مجلس النواب في حالة حل مجلس الاتحاد ، إذ يبقى مجلس النواب كجهاز تشريعي يمارس اختصاصاته المحددة في الدستور ، رغم حل مجلس الاتحاد^(١٠٤) .

رئيس الجمهورية ، أو بطلب مسبب من مجلس الوزراء مقترناً بموافقة رئيس الجمهورية" .

وما يلحظ على النص المتقدم انه سيتسبب في الإخلال بالتوازن المنشود بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية على حساب مجلس الاتحاد ، فهي تستطيع حله ، وهو في المقابل لا يستطيع أن يسحب الثقة عنها وعزلها ، وعليه فالمشروع العراقي مدعو إلى تعديل هذا النص والإبقاء على الحل الذاتي فقط .

وعلى أية حال فقد أشار البند ثانياً من المادة ذاتها إلى أن "عند حل المجلس على وفق البند أولاً من المادة يدعو رئيس الجمهورية إلى انتخابات عامة في المحافظات كافة لغرض انتخاب مجلس جديد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ حل المجلس" .

أما بالنسبة لمشروع تعديل الدستور الذي أعدته لجنة مراجعة الدستور فقد قررت المادة (٨٣) منه على أن "تُجرى انتخابات مجلس الاتحاد بالتزامن مع انتخابات مجلس النواب ، ويجتمع مجلس الاتحاد عند

الفرع الثاني

احكام مدة ولاية المجلس الثاني في الدول

المقارنة

حرص واضعو الدستور الاتحادي الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ على تجسيد مبدأ المغايرة في مدة ولاية كل من المجلسين وذلك بجعل مدة ولاية مجلس الشيوخ الأمريكي ستة سنوات .

فقد نصت المادة (١/٣) من الدستور الأمريكي على أن "يتألف مجلس الشيوخ من شيخين عن كل ولاية لمدة ست سنوات" .

كما بينت المادة (١/٣) كيفية تجديد مجلس الشيوخ إذ أخذت بطريقة التجديد الثلثي على أن يجري كل سنتين ، إذ قضت بأن "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 شيوخ الفئة الثالثة عند انتهاء السنة السادسة بحيث يمكن اختيار الثلث كل سنتين....." .

وفي ضوء ذلك فإن مدة ولاية مجلس الشيوخ هي ستة سنوات ، حيث ينتخب مجلس الشيوخ بالاقتراع الشعبي المباشر ولكن ليس دفعة واحدة بل هو يتجدد بمعدل الثلث كل سنتين ، والمقصود بهذه الطريقة قطع الطريق على التجديد الجذري للمجلس والسماح له بالمحافظة على عقليته ونهجه وهذا ما يحصل فعلاً ، فقد وصف (جون كندي) مجلس الشيوخ بأنه النادي الأكثر انغلاقاً في العالم^(١٠٥) .

في حين يذهب رأي إلى أن الغرض من وراء تجديد ثلث أعضاء مجلس الشيوخ كل سنتين هو ضمان الحفاظ على مستوى الخبرة والكفاءة وانتقالها بسلاسة من دورة إلى أخرى ومن جيل إلى آخر^(١٠٦) . مما يؤدي إلى عدم انقطاع هذا المجلس واستمراره^(١٠٧) .

فبحكم قلة عدد مجلس الشيوخ وطول مدة ولاية الشيخ تكون مناقشته جدية وتتميز بارتفاع المستوى ، وتسلب الضوء على السياسة الخارجية والتعيينات الكبرى ، مما يجعل من مجلس الشيوخ جهازاً سياسياً

عظيم الأثر في الحياة السياسية الأمريكية^(١٠٨).

وباعتقادي أن الفلسفة التي اعتنقها واضعو الدستور الأمريكي راعت بصورة دقيقة الأصول النظرية لنظام الثنائية البرلمانية التي تقتضي المغايرة والاختلاف بين المجلسين من حيث الاختصاص والتكوين، لاسيما تمايز مدة ولاية كل من المجلسين .

أما في سويسرا فقد ارتأى المشرع الدستوري فيها الخروج على القواعد العامة لنظام الثنائية البرلمانية فيما يتعلق بضرورة المغايرة في مدة ولاية المجلسين بتقصير مدة المجلس الأدنى وتمديد مدة ولاية المجلس الأعلى، حيث قرر أن تكون مدة ولاية كل من المجلسين أربع سنوات^(١٠٩).

وفيما يتعلق بمدة العضوية في المجلس الأعلى، فقد انتهج المشرع الدستوري منهجا مختلفا عن الدساتير الأخرى، في مسألة تحديد مدة عضوية أعضاء مجلس المقاطعات، إذ ترك تحديد مدة العضوية حسب نظام كل مقاطعة .

وهذا ما أكدته المادة (١٥٠ / ف ٣) من الدستور السويسري النافذ عام ٢٠٠٠ إذ

نصت على أن "تضع المقاطعات التشريعات المتعلقة بانتخاب ممثليها في مجلس المقاطعات" .

وتأسيساً على النص المتقدم حددت أغلب المقاطعات مدة عضوية مجلس المقاطعات بأربع سنوات وذلك مرجعه تزامن انتخابات مجلس المقاطعات مع انتخابات المجلس الوطني التي تجرى كل أربع سنوات^(١١٠).

إذ نصت المادة (١٥٠ / ف ٣) من الدستور السويسري النافذ عام ٢٠٠٠ على أن "تضع المقاطعات التشريعات المتعلقة بانتخاب ممثليها في مجلس المقاطعات" .

في حين تحدد بعض الولايات مدة عضوية ممثليها في مجلس المقاطعات بثلاث سنوات وفي البعض الآخر سنة واحدة^(١١١).

ومن كل ما تقدم نخلص إلى أن الدساتير التي اعتنقت القواعد العامة لنظام الثنائية البرلمانية المتعلقة بالممايزة بين المجلسين من حيث المدة حققت الكثير من المزايا ومن أهمها استمرارية المؤسسة التشريعية وإثرائها الخبرات والكفاءات، وما

يترتب على ذلك من اثر ايجابي في تحقيق الإجابة التشريعية.

لذا ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى تبني هذا المبدأ والعدول عما ارتأته لجنة مراجعة الدستور في هجرانها لمبدأ المغايرة بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد من حيث مدة ولاية كل من المجلسين .

الختام

بعد أن انتهينا من كتابة البحث موضوع احكام تكوين نظام الثنائية البرلمانية ، توصلنا إلى النتائج والتوصيات الآتية :

أولاً: النتائج

١. أن النظم الدستورية قد تبنت مبدأ المغايرة في طريقة تكوين مجلسي البرلمان وهو من مقتضيات نظام الثنائية البرلمانية ، فقد وجدنا أن الدساتير متفقة من حيث المبدأ على أن المجلس الأول (مجلس النواب) يجب أن يتكون بطريق الانتخاب المباشر من الشعب كونه هو الممثل الحقيقي لإرادة الأمة ، في حين نجد أن الدساتير مختلفة في طرق تشكيل المجلس الثاني منها ما اتخذ طريقة التعيين في تشكيلة ، وأخرى جمعت بين

التعيين والانتخاب ، وثالثة اعتمدت أسلوب الانتخاب في تكوينه على أن تكون طريقة الانتخاب مغايرة لطريقة انتخاب المجلس الأول .

٢. تبين لنا أن المشرع الدستوري العراقي اتخذ من سن الثلاثين عاماً حداً أدنى لسن عضو مجلس النواب ، والحقيقة أن اشتراط سن الثلاثين عاماً يضيق من نطاق الحريات السياسية التي يعد من أهمها حرية الترشيح ولذلك نقترح خفض سن المرشح إلى ٢٥ عاماً لفسح المجال أمام أكبر عدد من المواطنين للتنافس على شغل المقاعد البرلمانية .

٣. إن القاعدة العامة في غالبية الدساتير أن تجعل عدد أعضاء المجلس الأعلى أقل من أعضاء المجلس الأدنى ، حرصاً منها في تجسيد النظام النيابي في البرلمان وخاصة في الدول التي تجعل تشكيل المجلس الأعلى فيها بواسطة التعيين أو التعيين والانتخاب ، كما أن غالبية الدساتير تجعل من شروط عضوية المجلس الأدنى أخف من شروط عضوية المجلس الأعلى ، ومن أبرزها

بأن يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من أعضاء مجلس النواب وهو ما يعارض مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (١٤) التي قضت بان "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس....". وعليه يكون الدستور العراقي قد تفرد في منهجه هذا عن الدساتير المقارنة .

٦. استبان لنا من البحث ان دساتير الدول الاتحادية محل الدراسة قررت مبدأ أثنينية تمثيل الاقسام الدستورية للبلاد في المجلس الاعلى على اساس المساواة في التمثيل وتنظيم ذلك في صلب الوثيقة الدستورية، ما عدا دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم ينظم مسألة هذه المسألة واحالها الى قانون يسنه مجلس النواب، إذ قرر مشروع قانون مجلس الاتحاد أن تمثل كل محافظة بأربعة اعضاء، وهو أمر غير مستاغ كونه لا يتعدى الترضية السياسية منجهة، كما انه يرهق كاهل الدولة المالي من جهة أخرى، وعليه ندعو إلى الرجوع إلى مسار الدساتير المقارنة والأخذ بالتمثيل

تلك التي تتعلق بالسن، فسن عضو المجلس الأعلى عادة يكون أعلى من أكثر سن عضو المجلس الأدنى.

٤. إن مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ اتجه إلى مساواة السن المطلوبة لعضوية مجلسي البرلمان، وهو ما يجعل الشائبة البرلمانية في العراق تنحرف عن المبادئ العامة التي يتأسس عليها هذا النظام، كما انه يتسبب بتفويت الغاية المتوخاة من المغايرة في أعمار أعضاء المجلسين، المتمثلة بإثراء المجلس بالخبرات والكفاءات، وما يترتب عليها من إصدار تشريعات متأنية وناضجة، علاوة على ذلك فان هجران مبدأ المغايرة سيجعل من مجلس الاتحاد صورة مكررة لمجلس النواب.

٥. تبين لنا ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد قرر في المادة (٤٩/ أولاً) منه أن يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق وكان الأجدر أن يحدده بعدد محدد، وبصدد تمثيل النساء فقد أفصح البند (رابعاً) من المادة ذاتها

بالطويلة التي لا تواكب الاتجاهات الحديثة للرأي العام .

٩. إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ جاءت نصوصه قاصرة عن تنظيم مدة ولاية مجلس الاتحاد بسبب قصور الدستور عن تنظيم أحكام مجلس الاتحاد بشكل كلي ، إذ أحال الامر إلى القانون العادي ، وقد استبان لنا أن مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ قد حدد مدة ولاية مجلس الاتحاد في المادة (٩ / أولاً) منه بأربعة سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة من دورات انعقاده ، وهو انتهاك صريح لمبدأ المغايرة بين المجلسين من حيث مدة ولايتهما وكان الاولى إطالة مدة ولاية مجلس الاتحاد.

ثانياً : التوصيات

١. نوصي بالإسراع بتطبيق نظام الثنائية البرلمانية لكي تكون التشريعات غاية في الدقة ، وصادرة عن إرادة واعية ومن دون تسرع ، ومنزهة عن القصور والغموض ، لكي تكون بمنأى عن الطعن بعدم

الثنائي المتساوي لجميع المحافظات في مجلس الاتحاد .

٧. أفاد البحث بأن مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ أحال مسألة تنظيم السن اللازم للترشح لعضوية مجلس الاتحاد ، إلى الشروط ذاتها المطلوبة في تولي عضوية مجلس النواب ، أي انه يساوي السن المطلوبة لعضوية مجلسي البرلمان ، مما يجعل نظام الثنائية البرلمانية في العراق ، ينحرف عن المبادئ العامة التي يتأسس عليها هذا النظام والتي تقتضي التمايز في السن المطلوب لعضوية مجلسي البرلمان .

٨. استنتجنا من ثنايا البحث أن الاتجاه الغالب للدساتير هو تأقيت مدة ولاية المجلس الأدنى بأربعة سنوات ، وهي من وجهة نظري فترة تتسم بالمعقولية والوسطية ، فهي ليست بالقصيرة بحيث تربك عمل النائب ، وتجعل شغله شاغل إعادة انتخابه وليس العمل لصالح الجماعة ، مثلما يحدث في مجلس النواب الأمريكي ، وماهي

دستوريتها من جهة، وبما يعصم نصوصها من امتداد يد المشرع إليها بالتعديل والتبديل والإلغاء، والتقليل من تنامي التضخم التشريعي الذي نعيشه في العراق من جهة أخرى.

٢. نرتأي تعديل النصوص الدستورية المنظمة للسلطة التشريعية، بإلغاء نص المادة (٦٥) من الدستور، ومعالجة تنظيم أحكام تكوين واختصاصات كل من المجلسين في صلب الوثيقة الدستورية بما ينسجم والمبادئ الحاكمة لنظام الثنائية البرلمانية، التي من أهمها ضمان حقوق المناطق المحلية مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية للدولة، مما يتحتم معه الغاء نص المادتين (١٠٥) و(١٠٦) لانتفاء الحاجة لتأسيس هيئات لضمان حقوق المحافظات والأقاليم ومراقبة الواردات الاتحادية.

٣. نوصي المشرع العراقي بعدم اقرار مشروع قانون مجلس الاتحاد لأن النتيجة المنطقية لإقراره لا تعدو ثلاثة فروض: الاول ان يمنح مجلس الاتحاد صلاحيات شكلية وضعيفة بحيث لا

تجعل منه كفوّاً لمجلس النواب وبذلك تنتفي الفائدة المرجوة من اقامة نظام الثنائية البرلمانية، الثاني: ان يتنازل مجلس النواب عن بعض اختصاصاته الى مجلس الاتحاد وفي ذلك مخالفة دستورية، إذ ان ذلك يعد تعديلاً لنصوص الدستور بغير الطريق الذي رسمه الدستور الثالث: ان يشرك مجلس الاتحاد معه في جميع اختصاصاته التي حددها الدستور وليس من المعقول أن يبادر مجلس النواب بإيجاد ندا يقاسمه اختصاصاته الدستورية فيكون له منافسا، علاوة على ان اقرار هذا القانون سيكون بمثابة تعديل ضمني لنصوص الدستور.

٤. نوصي المشرع العراقي بتعديل نصوص الدستور المتعلقة بتنظيم السلطة التشريعية وتبني نظام الثنائية البرلمانية المتوازنة وذلك بأن ينظم اختصاصات مجلسي البرلمان في صلب الوثيقة الدستورية على سبيل المساواة التامة والناجزة بين المجلسين في توزيع الاختصاصات الدستورية، بحيث يتمتع كل من المجلسين بحق ممارسة الاختصاصات الدستورية التشريعية وغير

٧. نوصي المشرع الدستوري العراقي بأن يضمن التعديل الدستوري المأمول نصاً يحدد فيه طريقة تكوين مجلس 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 وإطالة مدة ولاية مجلس الاتحاد، وقد اقترحنا النص الآتي " أولاً: يتألف مجلس الاتحاد من عضوين عن كل محافظة ويكون لكل عضو صوت واحد. ثانياً: لا يصبح أي شخص عضواً في مجلس الاتحاد ما لم يكن بلغ الأربعين من العمر . ثالثاً: تحدد مدة ولاية مجلس الاتحاد بستة سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة وتنتهي بنهاية السنة السادسة من دورات انعقاده، واعتماد مبدأ التجديد الثلثي بحيث يمكن تجديد ثلث الاعضاء كل سنتين "

التشريعية بالكيفية التي تتسق والمبادئ العامة لنظام الثنائية البرلمانية المتوازنة، لان تفضيل احدهما باختصاص معين يعني الانحراف عن الثنائية البرلمانية المثلى بمقدار ذلك التفضيل.

٥. نقترح على المشرع الدستوري العراقي تعديل نص البند (أولاً) المادة (٤٩) من الدستور ليكون على النحو الآتي " يتكون مجلس النواب من (١٥٠) عضواً يوزع على مختلف الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بنسبة عدد سكان كل منها على ان يجري إحصاء سكاني عام كل عشر سنوات وإعادة توزيع المقاعد وفقاً للتحويلات السكانية لها "

٦. كما نأمل من المشرع الدستوري الغاء نص البند (رابعاً) من المادة ذاتها والمتضمن تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من أعضاء مجلس النواب لتعارضه ومبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (١٤) من الدستور.

الهوامش:

(١) د. عثمان خليل، القانون الدستوري، ك١، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٥٦، ص ٢٢١.

(٢) د. رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مصدر سابق، ص ٢٠٩.

- (٣) د. نوري لطيف ، القانون الدستوري المبادئ والنظريات العامة ، ط ١ ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٨٧ ، ص ٢٤٩-٢٥٠ .
- (٤) د. محمد عزيز ، النظام السياسي في العراق ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٥٤ ، ص ٢٥٢ .
- (٥) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ١١٧ .
- (٦) د. حميد حنون ، الأنظمة السياسية ، ط ٣ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٨١ .
- (٧) د. محمد أبو زيد محمد علي ، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية ، مصدر سابق ، ص ١٢٦ .
- (٨) د. عبده عويدات ، النظم السياسية في لبنان والبلاد العربية والعالم ، ط ١ ، منشورات عويدات بيروت ، ١٩٦١ ، ص ٢٠٩ .
- (٩) د. حافظ علوان حمادي الدليمي ، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية ، ط ١ ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، ٢٠٠١ ، ص ٢٦٧ .
- (١٠) د. حسن إسماعيل ، النظام السياسي للولايات المتحدة وانجلترا ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ، ص ٢٥٩ .
- (١١) اولدزفلدزيج ، المؤسسات السياسية السويسرية ، ترجمة ضياء الدين محمد ، المؤسسة الثقافية السويسرية ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ٣٧ .
- (١٢) د. محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢ ، ص ١٨٠ .
- (١٣) تعدد سويسرا دولة ديمقراطية تأخذ بنظام التعددية الحزبية واهم الأحزاب السياسية فيها هي الحزب المسيحي الديمقراطي ، والحزب الراديكالي الديمقراطي ، والحزب الاشتراكي الديمقراطي ، وحزب الشعب السويسري ، وحزب التحالف المستقل وللمزيد من التفصيل ينظر: د. حسن نافة ، معجم النظم السياسية والبرلمانية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية ، دار الجيل بيروت ، ٢٠٠٠ ، ص ١٣٣ .
- (١٤) د. حيدر المولى ، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، ٢٠١١ ، ص ٢٩٩-٣٠٠ .
- (١٥) فولف ليندر ، الديمقراطية السويسرية - الحلول الممكنة للصراعات داخل المجتمعات متعددة الثقافات ، ترجمة هاني شلبي ، منشورات الجمل ، د. ت ، ص ٩٧ .
- (١٦) فولف ليندر ، المصدر نفسه ، ص ٩٧ .
- (١٧) د. سعاد الشرقاوي و د. عبد الله ناصف ، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ١٣٠ .

- (١٨) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، الدار الجامعية ، ١٩٩٨ ، بيروت ، ص ٢١٢ .
- (١٩) د. رعد ناجي الجدة ، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية ، بغداد ، مطبعة الخيرات ، ٢٠٠١ .
ص ٢٠٩ .
- (٢٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ ،
ص ٢٦٥-٢٦٦ .
- (٢١) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، المصدر
السابق ، ص ٤٠ .
- (٢٢) د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية - الدولة والحكومة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٥٢٥ .
- (٢٣) د. إحسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون
الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ٣٣٣ .
- (٢٤) د. صالح جواد الكاظم ، ود. علي غالب خضير ود. شفيق عبد الرزاق السامرائي ، النظام الدستوري في
العراق ، جامعة بغداد ، ١٩٨١ ، ص ٢٠ .
- (٢٥) للمزيد من التفصيل حول الموضوع ينظر : د. فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، ط ٢ ،
مطبعة السندباد ، بغداد ، ١٩٨٤ ، ص ١٣٠-١٣٢ ، ينظر أيضا : د. مصطفى كامل شرح القانون الدستوري
والقانون الأساسي العراقي ، ط ٥ ، مطبعة السلام ، بغداد ، ١٩٤٧ ، ص ٤٩ .
- (٢٦) د. فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، المصدر نفسه ، ص ١٣٦-١٣٧ .
- (٢٧) د. علي يوسف عبد النبي الشكري ، نظام المجلسين في الدول الاتحادية والموحدة ، رسالة ماجستير ، كلية
القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤ ، ص ٨٤ .
- (٢٨) د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، من دون مكان طبع ، ١٩٨٧ ، ص ١٩٨ . وأيضاً :
د. وحيد رأفت ووايت إبراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، القاهرة ، ١٩٣٧ ، ص ٢٠٥ .
- (٢٩) المادة (١٣٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٣٠) المادة (٣) من مشروع مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٤ .
- (٣١) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط ١ ، مكتبة
السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٤٠ .
- (٣٢) د. داوود مراد حسين ، سلطات الرئيس الأمريكي ، ط ١ ، مركز الكتاب الأكاديمي عمان ، ٢٠٠٦ ،
ص ٦٣-٦٤ .
- (٣٣) د. عبده عويدات ، النظم السياسية في لبنان والبلاد العربية والعالم ، مصدر سابق ، ص ٢١٠ .

- (٣٤) د. سعد عصفور ، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، ص ٢٥١ .
- (٣٥) آندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط ٢ ، ترجمة علي مقلد وآخرين ، ج ١ ، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت ، ١٩٧٧ ، ص ٤٤١ .
- (٣٦) فولف ليندر ، الديمقراطية السويسرية - الحلول الممكنة للصراعات داخل المجتمعات متعددة الثقافات ، مصدر سابق ، ص ٩٩ .
- (٣٧) د. محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٧٤ ، ص ١١٨ .
- (٣٨) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا د. إبراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية ، الفتح للطباعة والنشر ، ٢٠٠١ ، ص ٣٤٨ .
- (٣٩) د. رعد ناجي الجدة ، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية ، مصدر سابق ، ص ٢١٠ .
- (٤٠) المادة (٣٦) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- (٤١) د. لمزيد من التفصيل حول الموضوع ينظر : د. نزار توفيق ، الصراع على السلطة في العهد الملكي، دار آفاق عربية ، بغداد، ١٩٨٤ ، ص ٥٦ .
- (٤٢) د. علي يوسف الشكري ، نظام المجلسين في الدول الاتحادية والموحدة ، مصدر سابق ، ص ٨٠ .
- (٤٣) نصت المادة (٤) من قانون انتخاب النواب رقم (١١) لسنة ١٩٤٦ على أن "لا يكون نائباً... ٢- من كان دون الثلاثين من عمره " . وقد تكرر النص بصورة متطابقة تماماً في قانون انتخاب النواب رقم (٦) لسنة ١٩٥٢ في المادة (٣/ ف ٢) وكذلك في قانون انتخاب النواب رقم (٥٣) لسنة ١٩٥٦ في المادة (٣/ ف ٢) .
- (٤٤) لمعرفة شروط الترشح لعضوية مجلس النواب راجع نص المادة (٦) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ .
- (٤٥) د. ضياء عبد الله الاسدي ، جرائم الانتخابات ، ط ٢ ، منشورات زين الحقوقية بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٢٤٨ .
- (٤٦) سعيد السيد علي ، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ١٤٨ وما بعدها .
- (٤٧) د. داوود مراد حسين ، سلطات الرئيس الأمريكي ، المصدر السابق ، ص ٦٢ .
- (٤٨) دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات توضيحية باللغة العربية ، وكالة الإعلام الأمريكية ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ٢١ .
- (٤٩) د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٧١٢ .

- (٥٠) د. احمد حافظ عطية نجم ، نظام المجلسين في إنجلترا والولايات المتحدة ومصر - دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، ع ٢ ، السنة ٢٨ ، ١٩٨٦ ، ص ٥٥-٥٦ .
- (٥١) د. داوود مراد حسين ، سلطات الرئيس الأمريكي ، المصدر السابق ، ص ٦٢ .
- (٥٢) د. محمد أبو زيد محمد علي ، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية ، مكتبة حقوق المنصورة، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٧٣-١٧٤ .
- (٥٣) د. حسن نافعة ، معجم النظم السياسية والليبرالية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية ، مصدر سابق ، ص ١٣٣ .
- (٥٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٢٤ .
- (٥٥) د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٥٢-٣٥٤ .
- (٥٦) د. محمد زهير ، مذكرات في القانون الدستوري ، مكتبة العهد ، بغداد ، ١٩٣٦ ، ص ٦٩ .
- (٥٧) د. فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٢٩ هامش رقم (٤).
- (٥٨) د. إحسان حميد المفرجي وآخرين ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مصدر سابق ، ص ٣٣٣ .
- (٥٩) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٢٠ .
- (٦٠) د. يحيى السيد صباحي ، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط ١ ، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٩٣ ، ص ٢٦٤-٢٦٧ .
- (٦١) المادة (١ / ف ١ / ١) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ .
- (٦٢) د. يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص ١٧٦ .
- (٦٣) د. حسن نافعة ، معجم النظم السياسية والليبرالية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية ، مصدر سابق ، ص ٢٧ .
- (٦٤) ألبرت ساي وآخرون ، أسس الحكم في أمريكا ، ترجمة محمد فرج ، مكتبة غريب ، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ٢٩٢ .
- (٦٥) د. يحيى السيد الصباحي ، المصدر السابق ، ص ٢٦٤-٢٦٧ .
- (٦٦) د. محمد أبو زيد محمد علي ، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية ، مصدر سابق ، ص ١٦٩ .

- (٦٧) د. حميد حنون ، الأنظمة السياسية ، مصدر سابق ، ص ٩٢ .
- (٦٨) د. محمد أبو زيد محمد علي ، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية ، المصدر السابق ، ص ١٦٩ .
- (٦٩) د. نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٩ ، ص ٢٢٥ .
- (٧٠) د. رعد الجدة ، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية ، مصدر سابق ، ص ٢١١ .
- (٧١) د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٤٨٧ .
- (٧٢) د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٥٦ .
- (٧٣) د. عصام علي الدبس ، ك٣ ، السلطة التشريعية ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٨٦ .
- (٧٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٣٤٩ .
- (٧٥) د. عثمان خليل ، القانون الدستوري ، ك١ ، المبادئ الدستورية العامة ، مصدر سابق ، ص ٢٢٥ .
- (٧٦) د. حميد حنون ، مبادئ القانون الدستوري وتطور القانون الدستوري في العراق ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٩٠ ، ص ٢٢٥ .
- (٧٧) المادة (٣٢) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- (٧٨) المادة (٣٨ / ٢ ف ٣) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- (٧٩) المادة (٣٩ / ١ ف ٢) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- (٨٠) المادة (٣٩ / ١ ف ٢) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- (٨١) د. فائز اسعد عزيز ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص ٢١٤-٢١٧ .
- (٨٢) المادة (٥٦ / البند ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٨٣) المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٨٤) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٤٨-٤٩ .
- (٨٥) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، المصدر نفسه ، ص ١٧٣ .
- (٨٦) د. فائز اسعد عزيز ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٥ .
- (٨٧) المادة (٦٤ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٨٨) د. ريتشارد شرودر ، موجز نظام الحكم الأمريكي ، توزيع وكالة الإعلام الأمريكية ، من دون تاريخ ، ص ٢٠٩ .

(٨٩) د. سعاد الشراوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، ج ١ ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٢ ، ص ١٩٤ .

(٩٠) د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط ٥ ، من دون مكان وسنة طبع ، ص ٢٣٦ .

(٩١) د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، المكان نفسه ، ص ٢٣٦ .

(٩٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، مبادئ الأنظمة السياسية والمعاصرة - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ ، ص ٢٥٤-٢٥٩ .

(٩٣) د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٦٠-٢٦١ .

(٩٤) جورج آرثر كودانج ، الحكومة الاتحادية في سويسرا ، ترجمة د. محمد فتح الله الخطيب ، مكتبة الانجلو مصرية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٩٧ .

(٩٥) د. حميد حنون ، الأنظمة السياسية ، مصدر سابق ، ص ٩٧ .

(٩٦) د. محسن خليل القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٧٣٢ .

(٩٧) د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٥٦ .

(٩٨) فعلى سبيل المثال نجد بان الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ قد حدد مدة عضوية مجلس الشيوخ بعشر سنوات ، على أن يتجدد المجلس جزئيا كل خمس سنوات تجديد نصفي د. سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة مقارنة ، من دون مكان طبع ، ١٩٨٨ ، ص ٢٠١-٢٠٢ .

(٩٩) د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، طبعة عام ١٩٩٩ ، مصدر سابق ، ص ٢٢٥ .

(١٠٠) راجع نص المادة (٩/ أولاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٤ .

(١٠١) تذهب بعض الدساتير إلى عدم الأخذ بمبدأ المغايرة بين المجلسين من حيث المدة وإنما تقرر المساواة بين مدة ولاية المجلسين ومن هذه الدساتير ، الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧ الذي قضى في المادة (٦٠) أن تكون مدة عضوية المجلسين خمس سنوات .

(١٠٢) لقد اخذ بهذا الاتجاه الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ بموجب المادة (٦٦) منه أن على أن "أ- يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون ادوار الانعقاد واحدة للمجلسين . ب- إذا حل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الأعيان" . للمزيد من التفصيل ينظر : د. عصام علي الدبس ، النظم

- السياسية ، ك٣ ، السلطة التشريعية ، مصدر سابق ، ص ١٠٩ وما بعدها . وأيضاً : د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي ، مصدر سابق ، ص ١٣٤ .
- (١٠٣) تنص المادة (٩٨) من مشروع التعديل على أن " أولاً : يُحل مجلس الاتحاد بأغلبية ثلثي عدد أعضائه ، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه ، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية . ثانياً : يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس الاتحاد، إلى انتخابات خلال مدةٍ أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ، لغرض انتخاب مجلسٍ جديدٍ " .
- (١٠٤) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، المصدر السابق ، ص ١٧٧ .
- (١٠٥) د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، مصدر سابق ، ص ٢٣٦ .
- (١٠٦) د. حسن نافة معجم النظم السياسية والليبرالية ، في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية ، مصدر سابق ، ص ٢٧-٢٨ .
- (١٠٧) د. محسن خليل القانون الدستوري والنظم السياسية مصدر سابق ، ص ٧١٢-٧١٣ .
- (١٠٨) د. سعيد السيد علي ، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٥٥ .
- (١٠٩) د. محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، مصدر سابق ، ص ١٨٠ .
- (110) Les parliaments dans le monde , op . cit , table 2 , p. 28 , note 16 .
- (١١١) جورج آرثر كودينج ، مصدر سابق ، ص ٩٥ .

المصادر

• القرآن الكريم

أولاً : المصادر القانونية

١. ألبرت ساي وآخرون ، أسس الحكم في أمريكا ، ترجمة محمد فرج ، مكتبة غريب ، القاهرة ، ١٩٨٧ .
٢. أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط ٢ ، ترجمة علي مقلد وآخرين ، ج ١ ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٧٧ ، ص ٤٤١ .
٣. اولدزفلدزيج ، المؤسسات السياسية السويسرية ، ترجمة ضياء الدين محمد بدر ، المؤسسة الثقافية السويسرية ، القاهرة ، ١٩٩٠ .
٤. جورج آرثر كودانج ، الحكومة الاتحادية في سويسرا ، ترجمة د. محمد فتح الله الخطيب ، مكتبة الانجلو مصرية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٩٧ .

٥. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، الفتح للطباعة والنشر، ٢٠٠١.
٦. د. إحسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠.
٧. د. احمد حافظ عطية نجم، نظام المجلسين في إنجلترا والولايات المتحدة ومصر - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، ٢٤، السنة ٢٨، ١٩٨٦.
٨. د. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، ط ١، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠١.
٩. د. حسن إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة وإنجلترا، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
١٠. د. حسن نافعة، معجم النظم السياسية والبرلمانية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية، دار الجيل بيروت، ٢٠٠٠.
١١. د. حميد حنون، الأنظمة السياسية، ط ٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠.
١٢. د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور القانون الدستوري في العراق، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٧.
١٣. د. حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية - دراسة مقارنة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١١، ص ٢٩٩-٣٠٠.
١٤. د. داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الأمريكي، ط ١، مركز الكتاب الأكاديمي عمان، ٢٠٠٦.
١٥. د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
١٦. د. رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، بغداد، مطبعة الخيرات، ٢٠٠١.
١٧. د. ريتشارد شرودر، موجز نظام الحكم الأمريكي، توزيع وكالة الإعلام الأمريكية، من دون تاريخ.
١٨. د. زهير المظفر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، ١٩٩٢، ص ٢٦٤-٢٦٥.
١٩. د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤.
٢٠. د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ج ١، ط ٢، دار النهضة العربية، ١٩٨٢.

٢١. د. سعاد الشرقاوي ود. عبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.
٢٢. د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، من دون مكان نشر، ١٩٨٠.
٢٣. د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة مقارنة، من دون مكان طبع، ١٩٨٨.
٢٤. د. صالح جواد الكاظم، ود. علي غالب خضير ود. شفيق عبد الرزاق السامرائي، النظام الدستوري في العراق، جامعة بغداد، ١٩٨١.
٢٥. د. ضياء عبد الله الاسدي، جرائم الانتخابات، ط ٢، منشورات زين الحقوقية بيروت، ٢٠١١.
٢٦. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية، ١٩٩٨، بيروت.
٢٧. د. عبده عويدات، النظم السياسية في لبنان والبلاد العربية والعالم، ط ١، منشورات عويدات بيروت، ١٩٦١.
٢٨. د. عثمان خليل، القانون الدستوري، ك ١، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٥٦.
٢٩. د. فائز اسعد عزيز، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، بغداد، ٢٠٠٥.
٣٠. د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط ٢، مطبعة السندباد، بغداد، ١٩٨٤.
٣١. د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٣٢. د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، من دون مكان طبع، ١٩٨٧.
٣٣. د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٤.
٣٤. د. محمد أبو زيد محمد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، مكتبة حقوق المنصورة، القاهرة، ١٩٩٣.
٣٥. د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
٣٦. د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
٣٧. د. محمد زهير، مذكرات في القانون الدستوري، مكتبة العهد، بغداد، ١٩٣٦.
٣٨. د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط ٥، من دون مكان وسنة طبع.

٣٩. د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، مبادئ الأنظمة السياسية والمعاصرة - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ .
٤٠. د. محمد عزيز ، النظام السياسي في العراق ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٥٤ .
٤١. د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية - الدولة والحكومة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٨ .
٤٢. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ .
٤٣. د. مصطفى كامل شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي ، ط ٥ ، مطبعة السلام ، بغداد ، ١٩٤٧ .
٤٤. د. نزار توفيق ، الصراع على السلطة في العهد الملكي ، دار آفاق عربية ، بغداد ، ١٩٨٤ .
٤٥. د. نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٩ .
٤٦. د. نوري لطيف ، القانون الدستوري والمبادئ والنظريات العامة ، ط ١ ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٨٧ ، ص ٢٤٩-٢٥٠ .
٤٧. د. وحيد رأفت ود. وايت إبراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، القاهرة ، ١٩٣٧ .
٤٨. د. يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة ، بيروت ، ١٩٦٩ .
٤٩. د. يحيى السيد صباحي ، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية ، ط ١ ، دار الفكر العربي القاهرة ، ١٩٩٣ .
٥٠. د. عصام علي الدبس ، ك ٣ ، السلطة التشريعية ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
٥١. الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ .
٥٢. دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات توضيحية باللغة العربية ، وكالة الإعلام الأمريكية ، القاهرة ، ١٩٨٦ .
٥٣. سعيد السيد علي ، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
٥٤. علي يوسف عبد النبي الشكري ، نظام المجلسين في الدول الاتحادية والموحدة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤ .
٥٥. فولف ليندر ، الديمقراطية السويسرية - الحلول الممكنة للصراعات داخل المجتمعات متعددة الثقافات ، ترجمة هاني شلبي ، منشورات الجمل ، د. ت .

56. Les parliaments dans le monde , op . cit , table 2 , p. 28 , note 16

ثانياً: الدساتير

١. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧
٢. الدستور السويسري لعام ١٨٤٨
٣. الدستور السويسري لعام ١٨٧٤
٤. الدستور المصري لعام ١٩٢٣
٥. القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥
٦. الدستور المصري لسنة ١٩٣٠
٧. الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧
٨. الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢
٩. الدستور السويسري لعام ٢٠٠٠
١٠. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
١١. مشروع تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

ثالثاً: القوانين

١. قانون انتخاب النواب العراقي رقم (١١) لسنة ١٩٤٦ الملغى
٢. قانون انتخاب النواب العراقي رقم (٦) لسنة ١٩٥٢ الملغى
٣. قانون انتخاب النواب العراقي رقم (٥٣) لسنة ١٩٥٦ الملغى
٤. قانون الانتخابات العراقي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥
٥. مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي لسنة ٢٠١٥