

الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفدرالية دراسة تحليلية نقدية

المدرس الدكتور
علي يوسف الشكري
كلية القانون/جامعة الكوفة

الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفدرالية دراسة تحليلية

المدرس الدكتور
علي يوسف الشكري
كلية القانون /جامعة الكوفة

مُتَكَلِّمًا

منذ ظهور نظام المجلسين أو الثنائية التشريعية كنمط من أنماط السلطة التشريعية ، وهذا النظام يثير النقاش والخلاف في الفقه الدستوري ، فقد نجح هذا النظام نجاحا منقطع النظير في بعض الدول ، وكان سببا لدقة تشريعاتها وادائها الدستوري المتميز ، حيث قيل في تبرير تبني هذا النظام ، انه يمنع التسرع في إصدار التشريع ويخضعه لمزيد من الفحص والتدقيق في مجلسين تشريعيين بدلا من مجلس واحد.

ومثلما نجح هذا النظام في بعض الدول ، فشل في دول أخرى وكان سببا لإعاقة صدور تشريعاتها وتخلفها وإثارة الأزمات والخلافات في البيت التشريعي ، وبينه وبين السلطة التنفيذية . حيث قد يقف أحد المجلسين إلى جانب السلطة التنفيذية ويقف الآخر مناوئاً لها لاسيما في الدول التي تنفرد فيها السلطة التنفيذية في تعيين أحد أعضاء المجلسين ، كما في العراق في ظل القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ والأردن في ظل القانون الأساسي لسنة ١٩٥٢ النافذ حيث انفرد الملك في كلا الدستورين بتعيين أعضاء مجلس الأعيان .

الثانية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

وتبنت غالبية الدول التي اتخذت من الاتحاد الفدرالي نظاما لها ، نظام المجلسين كإسلوب عمل تنظيمي للسلطة التشريعية ، حتى أضحي نظام المجلسين أحد خصائص الاتحاد الفدرالي . وإن خرجت عن ذلك بعض الفدراليات ، كالباكستان في دستور عام ١٩٥٦ والكامرون في دستور عام ١٩٦٠ ويوغسلافيا السابقة في دستور عام ١٩٦٣ الملغى .

وفي العراق ومسايرة لهذا الاتجاه الدستوري الغالب ، تبني دستور عام ٢٠٠٥ النافذ نظام المجلسين على اعتباره أحد مقومات النظام الفدرالي ، وقسم الدستور الفرع التشريعي بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد . ولكن يبدو أن هذه التجربة الدستورية كان يشوبها الغموض وعدم الوضوح لدى واضعوا الدستور ، حيث لم يفرد الدستور لمجلس الاتحاد سوى نصين أحال في الأول إلى قانون يصدر عن مجلس النواب وضع الهيكل التنظيمي لهذا المجلس وتحديد اختصاصاته ، وأجل في الثاني كل ما يتعلق بهذا المجلس لقرار يصدر عن مجلس النواب في دورته التشريعية الثانية . . . وكأن المشرع أراد بذلك أن يجعل من هذا المجلس مساعدا لمجلس النواب أو تابعا له بدلا من أن يضعه في كفة واحدة معه باعتباره أحد فروع الجهاز التشريعي . أو أراد به أن يؤكد النظام الفدرالي الذي تبناه الدستور النافذ بعد أن عارضت ولا زالت تعارض بعض الكتل والتيارات السياسية هذا النظام .

وفي هذا البحث ، سنتناول بالدراسة مبررات تبني نظام المجلسين ، ومدى توافر هذه المبررات في العراق ؟ وتشكيل المجلسين ، والمستجد فقط في صلاحيات مجلس النواب العراقي ، بدراسة تحليلية نقدية. متحاشين

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري
الخوض في الصلاحيات التقليدية التي جرت الدساتير البرلمانية على منحها
لمجلس النواب ، كالاختصاص التشريعي والمالي والرقابي والسياسي .

المبحث الأول

مبررات الأخذ بالثنائية التشريعية في العراق

طرح الفقه الدستوري مبررات عدة لتبني نظام ازدواج السلطة التشريعية ، بعض منها تعلق بالدولة الفدرالية ، وأخرى انصبّت على عمل السلطة التشريعية بصفة عامة ، وربما كان من أبرز هذه المبررات :-

١-المزية التاريخية التي نشأ من أجلها نظام المجلسين ، وهي أن يكون للطبقة الإرسنقراطية في الأمة تمثيلاً خاصاً . [١] لكي لا تحارب حرية العامة ، ووجود المجلس الثاني يساعد على حفظ التوازن بين الخواص والعوام .

والواقع أن هذا المبرر لتبني نظام المجلسين لم يعد له وجود في الوقت الحاضر بعد تأكيد إعلانات حقوق الإنسان الإقليمية منها والعالمية وغالبية الدساتير المعاصرة على المساواة بين المواطنين وعدم التمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو الطائفة أو الدين أو الانحدار الطبقي . فقد نص إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ في المادة الأولى منه على أنه (يولد الأفراد ويعيشون أحراراً ومتساوين في الحقوق) . كما أكدت المادة الأولى والثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨ على المساواة بين الجميع دون تمييز من أي نوع .

ومثل هذا المبدأ نص عليه الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٤) منه (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري
الرأي أو الوضع الاقتصادي والاجتماعي). من هذا النص الصريح يتبين
أن الميزة التاريخية التي من أجلها شرع نظام المجلسين في بعض الدول لا
وجود لها في العراق .

٢- أن ثنائية السلطة التشريعية تساعد على رفع مستوى كفاءة أداء
المجلس النيابي باعتبار أن تبني غالبية الدساتير لمبدأ الاقتراع العام
وفتح باب الترشيح لكل الراغبين فيه لاسيما في الدول التي لا زال
للاعتبارات العشائرية فيها الدور الأول في اختيار المرشح ، أمر من
شأنه التأثير سلباً على مستوى أداء المجلس . من أجل ذلك اهتدى
العقل القانوني لنظام المجلسين ، لكي يعمل المجلس الثاني على سد
النقص المهني المتوقع في المجلس النيابي.

وفي رأينا أن هذا المبرر لتبني نظام الثنائية التشريعية لا وجود له
في الوقت الحاضر ، أو أنه تراجع إلى حد بعيد ، بفعل انحسار الأمية إلى
حد كبير وتراجع المد العشائري في غالبية الدول لاسيما دول العالم الثالث
بفعل انفتاحها على الديمقراطيات الغربية وتهاوي العديد من الأنظمة
الشمولية التي كانت تؤجج العشائرية وترعاها خدمة لمصالحها الشخصية .
ناهيك عن أن العديد من الدول التي تبنت نظام الثنائية التشريعية لا تعير
للاعتبارات العشائرية أي دور في اختيار مرشحها لاسيما في الدول
الأوروبية التي قد لا تعرف هذا المبدأ أصلاً .

وإذا كان هذا المبدأ يصدق على غالبية دول العالم ومن بينها العراق
، إلا أن اللافت للنظر أن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ يعيد للعشائرية
دورها المحوري في اختيار المرشحين (تحرص الدولة على النهوض

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

بالقبائل والعشائر العراقية وتهتم بشؤونها بما ينسجم مع الدين والقانون وتعزز قيمها الإنسانية النبيلة بما يسهم في تطوير المجتمع وتمنع الأعراف العشائرية التي تتنافى مع حقوق الإنسان (٢٠).

والملاحظ في العراق ومن خلال ما أبرزته الانتخابات التشريعية الأولى في أعقاب سقوط نظام حكم صدام حسين ، التي جرت في ٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥ وانتخابات ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ أن هناك اعتبارات أخرى في اختيار هذه القائمة الانتخابية أو تلك ، هي الاعتبارات الدينية والمذهبية والطائفية والعرقية ، حيث صوت غالبية أبناء المذهب الشيعي لقائمة الائتلاف العراقي الموحد وصوت غالبية أبناء المذهب السني لقائمة جبهة التوافق العراقي وجبهة الحوار الوطني السنييتين ، وصوت الغالبية العظمى من الأكراد لقائمة التحالف الكردستاني وبعضهم لقائمة الاتحاد الإسلامي الكرديتين .

من هنا نرى أن المجلس التشريعي الثاني في العراق يبدو حاجة ملحة لإعادة التوازن للمجلس النيابي ، لو قدر لتشكيل مجلس الاتحاد أن يكون أكثر توازناً من المجلس الأول أو منشأ على اعتبارات الكفاءة والخبرة لا على الاعتبارات الدينية والمذهبية والقومية . واللافت للنظر أن الدستور بعد أن جاء مفصلاً في تنظيمه لمجلس النواب ، لم يخصص للمجلس الثاني (مجلس الاتحاد) إلا نصين ، أحال في أحدهما (م٦٢) على قانون يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب تنظيم كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى "مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري
واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس
النواب).

٣-لنظام ثنائية السلطة التشريعية فائدة بالنسبة إلى بعض الكيانات
الديمقراطية الحديثة التي تفوق فيها أهمية المسائل الاقتصادية أهمية
المسائل السياسية لذلك ينتخب أحد المجلسين من قبل الشعب بلا قيد
ليمثل العامة ، ويُنتخب الثاني ليمثل فئات اقتصادية أو مهنية باقتراع
محدد بشروط خاصة . [٣]

ونرى أن هذا المبرر قد لا يكون كافيا بذاته لقيام مجلس تشريعي
ثان ، إذ يمكن الاستغناء عنه من خلال تخصيص مقاعد محدودة العدد في
المجلس النيابي لتمثيل هذه الفئات ، ناهيك عن أن هذا المبرر قد يكون
متوافرا في دولة بعينها ولا يصدق تعميمه على كل الدول التي تبنت هذا
النظام ومن بينها العراق ، الذي نعتقد أن إنشاء مجلس الاتحاد فيه سوف لن
يكون على أسس اقتصادية ومهنية .

٤-يحول المجلس التشريعي الثاني دون التسرع في إصدار التشريعات
المختلفة ، وذلك أن أحد المجلسين يكون عادة مسئولا عن مراجعة
التشريعات التي يقرها المجلس الآخر قبل إصدارها وهو ما يمثل
نوعا من الرقابة من أحد المجلسين على الآخر ومشاركة في السلطة
التشريعية .

وعندنا أن وجود المجلس الثاني قد ينتهي إلى البطء في إصدار
التشريعات بدلا من التسرع في إصدارها ، ، إذ يمر المشروع المقترح
بالمجلس الأول الذي يناقشه ويبيدي الملاحظات عليه ثم يقره أو يرفضه ،

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري
وإذا ما أقره يرفعه إلى المجلس الثاني لمناقشته وإبداء الرأي فيه ولهذا
المجلس بدوره إقرار المشروع أو رفضه وفي ذلك كله تأخير لصدور
التشريع إذا ما علمنا أن هناك من التشريعات ما لا يحتمل التأخير لاسيما
تلك التي تتعلق بالظروف الاستثنائية . وقد ينتهي تبني نظام الثنائية
التشريعية إلى تأخير الإصلاحات وقد شبه نظام الثنائية هذا بعربة يجرها
جوادان في اتجاهين متضادين . [٤]

٥- يمنع نظام الثنائية التشريعية من تفرد المجلس النيابي بسلطة سن
التشريعات والقوانين ، فإذا كانت هذه السلطة بيد مجلس نيابي واحد
فإنه قد يستبد بها ويتعسف في استعمالها في مواجهة السلطة التنفيذية
. أما إذا توزعت بين مجلسين نيابيين فإن هذا سيكون مانعا من
الاستبداد وعاملا مساعدا على وجود توازن بين السلطات العامة في
الدولة . [٥]

وهذا المبرر صحيح لو جرى تشكيل المجلس الثاني على نحو يعيد
التوازن للمجلس النيابي كما في الولايات المتحدة إذ يجري اختيار أعضاء
مجلس الشيوخ بالتساوي بين الولايات ، شيخين لكل ولاية . ومع ذلك نرى
أن هذا المجلس قد يكون سببا لمحابة السلطة التنفيذية على حساب المجلس
النيابي ، إذ قد يكون معيناً كله من قبل الحكومة كما في مجلس الأعيان في
ظل القانون الأساسي الأردني النافذ لعام ١٩٥٢ حيث يجري اختيار كل
أعضاء هذا المجلس من قبل الملك .

٦- كثيرا ما يقع الخلاف بين الحكومة والبرلمان الأمر الذي قد يُدخل
الدولة في أزمة دستورية لاسيما في ظل النظام التشريعي الأحادي أو

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

نظام المجلس الواحد .[٦] ومثل هذا الخلاف يمكن احتواءه بتبني نظام
الثنائية التشريعية أو نظام المجلسين ، من خلال قيام المجلس الثاني
بمهمة التوفيق والعمل على تقريب وجهات النظر تمهيدا لنزع فتيل
الأزمة قبل تعاضمها .[٧]

وفي رأينا أن من بين أهم أسباب تبني نظام الثنائية التشريعية ضمان
ولاء المجلس الثاني للحكومة وتأمين إجازة المشاريع التي تطرحها الأخيرة
 . فمن غير المعقول وقوف المجلس المعين أو غالبيته من قبل الحاكم ضد
الحكومة ومصالحها ، بل أن وجود هذا المجلس يشكل سدا منيعا في مواجهة
المجلس النيابي إذا ما تصدى لتصرف أو مشروع طرحته الحكومة ، وربما
يعمل أحيانا على التوفيق بين الجانبين إذ وجد نفسه عاجزا عن مساندة
الحكومة .

٧-تمثل الدولة الاتحادية بطبيعتها تركيبا ثنائيا ، فمن جهة هناك الأمة
التي هي كيان قائم بذاته ، وهناك الولايات أو المقاطعات التي يتألف
منها الاتحاد ولها ظروفها الخاصة .[٨] وفي برلمان الاتحاد أو الدولة
الفدرالية لابد من أن يتجسد هذا التركيب الثنائي فيجد صيغته في
مجلسين منفصلين أحدهما يمثل الأمة كلها ، ويمثل الثاني كل ولاية
من الولايات ، وهكذا قيل ان الدولة الفدرالية لا تملك إلا خيارا واحدا
هو نظام المجلسين .

لكن هذه الحجة أثبتت التجربة عدم صحتها ، فمن الدول الفدرالية من
تبنت الأحادية التشريعية أو نظام المجلس الواحد باعتبارها دولة واحدة
كباقي الدول الموحدة ، وشعبها واحد ، فما المبرر إذن لأن يدلي الناخب

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري
بصوته مرتين ولنائبين في الدول التي يجري فيها اختيار أعضاء المجلسين
عن طريق الانتخاب ، كما في الولايات المتحدة الأمريكية .
بل أن تبني نظام المجلس الواحد أو الأحادية التشريعية في الدول
الفدرالية قد يكون وسيلة لتعزيز الروابط وتوثيقها بين أفراد الشعب ، ومن
بين الفدراليات التي تبنت نظام المجلس الواحد ، الباكستان في دستور عام
١٩٥٦ والكامرون في دستور عام ١٩٦٠ ويوغسلافيا السابقة في دستور
عام ١٩٦٣ الملغى .

المبحث الثاني

تشكيل السلطة التشريعية في دستور عام ٢٠٠٥

بموجب المادة (٤٦) من الدستور ، تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، وسنبحث في تشكيل مجلس النواب دون مجلس الاتحاد من الناحية الدستورية على اعتبار أن الدستور أحال على مجلس النواب سن قانون خاص بمجلس الاتحاد ينظم تشكيله وصلاحيته ، ولم يتطرق (الدستور) لتشكيل المجلس وصلاحياته لا من قريب ولا من بعيد ولم يشرع مجلس النواب هذا القانون حتى الآن.

المطلب الأول : تشكيل مجلس النواب

يقوم مجلس النواب كما تدل عليه تسميته ونص المادة (٤٧ / أولاً) من الدستور بتمثيل الشعب العراقي بوحدة القومية الشاملة ، باعتبار أن العراق دولة واحدة وشعبه شعب واحد (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء يمثلون الشعب العراقي بأكمله.....).

ويجري انتخاب هذا المجلس من قبل الشعب بطريق الاقتراع العام السري المباشر من قبل المحافظات والأقاليم ، وبمعدل مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة على أن (يراعي تمثيل مكونات الشعب فيه) [٩٠] ونرى أن الشرط الأخير من المادة (٤٧ / أولاً) بصياغته الحالية يثير الخلاف ، إذ أن هذه العبارة تعني تمثيل كل مكونات الشعب العراقي ، كبيرها وصغيرها وهو أمر غير قابل للتحقيق في كل الأحوال والظروف ، لعدم إمكانية حصر كل هذه المكونات لتعددتها ، هذا إضافة إلى أن أي عدد من الأفراد ولو قل

الثانية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

له أن يطالب بتمثيل مستقل في المجلس وإن لم يحصل على النسبة التي حددها الدستور (مائة ألف نسمة) لأن نص الفقرة أولاً سالف الذكر جاءت في نهايتها مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه ، ناهيك عن أن بعض المكونات المعروفة والتي تمثل شريحة مؤثرة في المجتمع العراقي قد لا تتمكن من الوصول لعضوية المجلس لعدم حصولها على نسبة الأصوات اللازمة . من ذلك ما حصل في انتخابات ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ حيث لم يتمكن الكلدو آشوريين والشبك من الوصول لعضوية المجلس ولو من خلال المقاعد التعويضية (الوطنية) . من هنا نرى أن على المشرع الدستوري إعادة النظر بصياغة هذه الفقرة على نحو يضمن تمثيل كل مكونات الشعب العراقي التي تمثل شريحة اجتماعية مؤثرة ، أو يتمسك بالحد الأدنى لعدد الأصوات (مائة ألف) بغض النظر عن تمثيل كل مكونات الشعب العراقي على أساس الاستحقاق الانتخابي ، فمن يفشل في دورة انتخابية معينة قد ينجح في أخرى . ومثل ذلك ما حدث في أول دورة انتخابية بعد سقوط نظام حكم صدام حسين ، حيث تمكن الشبك والكلدو آشوريين من الوصول لعضوية أول مجلس نيابي ، وفشلت كلا الكتلتين في ذلك في الدورة الانتخابية الثانية (١٥ كانون الأول ٢٠٠٥) .

والملاحظ أن المادة (٤٧/أولاً) وبالرغم من تحديدها لعدد الأصوات التي تقابل كل مقعد انتخابي ، إلا أنها لم تحدد الأساس الذي يجري اعتماده لتوزيع المقاعد النيابية على المحافظات ، هل على أساس البطاقة التموينية كما حدث في انتخابات ١٥ كانون الثاني ٢٠٠٥ ؟ أم على أساس التعداد السكاني كما هو معمول به في بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية؟

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

حيث أوجب الدستور الأمريكي إجراء تعداد سكاني كل عشر سنوات لتحديد عدد مقاعد كل ولاية في مجلس النواب [١٠].

ومن المؤكد أن ترك الأمر مطلقاً دون تحديد قد ينتهي إلى إثارة الخلافات بين المحافظات أو الأقاليم ، ومثل هذه الخلافات أثرت عند تحديد عدد مقاعد كل محافظة في مجلس النواب في انتخابات ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ ، حيث رأت بعض المحافظات أن عدد مقاعدها لا يتلاءم وعدد نسماتها،حيث قسمت المقاعد على النحو التالي :-

<u>المحافظة</u>	<u>عدد المقاعد</u>
بغداد	٥٩
الموصل	١٩
البصرة	١٦
السليمانية	١٥
أربيل	١٣
ذي قار	١٢
بابل	١١
ديالى	١٠
الأنبار	٩
كركوك	٩
واسط	٨
النجف	٨
القادسية	٨

٨	صلاح الدين
٧	ميسان
٧	دهوك
٦	كربلاء
٥	المتنى

واشترطت الفقرة الثانية من المادة (٤٧) في المرشح لعضوية مجلس النواب ، أن يكون عراقيا كامل الأهلية . ويبدو أن الدستور لم يكتف بتوافر هذه الشروط للترشيح لعضوية المجلس ، بدليل أن الفقرة الثالثة من المادة ذاتها أحالت على قانون خاص تحديد شروط العضوية في المجلس . وهذا ما يجعل من نص الفقرة الثانية لا معنى لها طالما أن شروط العضوية ستحدد بموجب قانون خاص يصدر لاحقا ، كما أن العمل جرى على قصر المشاركة في الحياة السياسية على حاملي جنسية الدولة دون الأجانب ، هذا إضافة إلى أن ليس للقاصر إدارة شؤون نفسه إلا استثناء ومن باب أولى ليس له المشاركة في الحياة السياسية ترشيحا وانتخابا.

ومن استقراء نتائج الانتخابات التشريعية التي جرت في ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ يبدو أن هناك شرط لا غنى عنه للدخول في عضوية مجلس النواب ، هو شرط الانتماء الحزبي أو الانضمام تحت مظلة قائمة انتخابية كبيرة ، حيث لم يتمكن أيا من المرشحين المستقلين من الحصول على نسبة الأصوات التي حددها الدستور.

وخصصت المادة (٤٧) ما لا يقل عن ربع مقاعد مجلس النواب للنساء ، وهو مبدأ نراه متطور إلى درجة كبيرة من شأنه رعاية حقوق المرأة

الثانية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري
السياسية ، ومثل هذا المبدأ لم تتبناه أكثر الدساتير ديمقراطية في العالم ،
الأمر الذي يجعله نصا مميزا وخطوة جريئة أقدم عليها واضعوا دستور عام
٢٠٠٥ .

ونرى أن هذا المبدأ ربما كان رد فعل لما عانتها المرأة العراقية في
العهود السابقة من ظلم وتهميش في الحياتين الاجتماعية والسياسية . فلم
يكن يسمح للمرأة العراقية بالمشاركة في الحياة السياسية في ظل النظام
السابق إلا إذا كانت من الأعضاء البارزين في حزب البعث المنحل ، وهو
أمر كان معيبا إلى حد ما بحق المرأة من الناحية الاجتماعية ، وهذا ما
يفسر انحسار دور المرأة في الحياة السياسية حتى بدت وكأنها عاجزة عن
مجرد إبداء رأيها أو مشاركة الرجل في السياسة ، وما أن سقط نظام حكم
صدام حسين وفتحت الأبواب أمامها حتى أظهرت قدراتها وإمكاناتها في
كل الميادين وربما كان الميدان السياسي أبرزها .

وفي انتخابات ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ حصلت المرأة على (٧٠) مقعدا
من مقاعد مجلس النواب وهو ما يزيد بمقعد واحد عن الحد الأدنى الذي
حدده الدستور ، وجاءت قائمة الائتلاف العراقي الموحد في مقدمة القوائم
من حيث عدد المقاعد التي حصلت عليها المرأة ، حيث خصتها بـ (٣٨)
مقعد [١٠].

وأوردت الفقرة الخامسة من المادة (٤٧) نصا نراه جاء حشرا في
الدستور ولا معنى لإيراده ، حيث نصت هذه الفقرة على أنه (يقوم مجلس
النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو
الوفاة) . فهذا النص يشير إلى أن مجلس النواب ملزم بإفراد قانون خاص

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

لتنظيم حالات الاستقالة والإقالة والوفاء ، في الوقت الذي تُعالج فيه هذه الحالات ضمن القانون الخاص بمجلس النواب ولا يفرد لها قانون خاص ، وفي تقديرنا أن واضعي الدستور كانوا يريدون هذا المعنى ، ولكن إيراد هذا النص كان إيراداً لأهمية تنظيم انتهاء العضوية في المجلس . حيث أظهرت تجربة مجلس النواب الأولى اعتياد بعض الأعضاء على عدم حضور جلسات المجلس دون عذر الأمر الذي انعكس سلباً على أداء المجلس ما دفع بعض الأعضاء إلى المطالبة بإقالة رئيس المجلس الذي تغيب عن حضور غالبية جلسات المجلس ، هذا إضافة لتعرض العديد من الأعضاء للاغتيال وعدم استبدالهم بأعضاء جدد بحجة أن دورة مجلس النواب انتقالية مؤقتة لا تتجاوز السنة .

وأناط الدستور بمجلس النواب صلاحية وضع نظامه الداخلي ، وأفرد لهذه الصلاحية نص المادة (٤٩) وهو نص نرى لا حاجة لإيراده في صلب الدستور كونه يعد من المسلمات فما من مجلس نيابي في العالم إلا ويعمل بموجب نظام داخلي ينظم سير العمل فيه . من هنا كان الأولى بواضعي الدستور تجاوز هذه الإشارة لاسيما وإن الدستور يضع الأسس ويتجاوز التفاصيل والفرعيات حيث ينظمها القانون .

وفي أول جلسة له ، ينتخب المجلس رئيساً ونائبين للرئيس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس . [١١] وحسنا فعل الدستور باشتراط أغلبية أعضاء المجلس لا أغلبية الحاضرين ، باعتبار أن النصاب القانوني لانعقاد المجلس يتحقق بحضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء . [١٢] أي بحضور (١٣٨) من أصل (٢٧٥) هم عدد أعضاء المجلس والقول بأن هيئة الرئاسة

الثانية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري
تُختار بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين ، هذا يعني أن هيئة
الرئاسة تنتخب بأغلبية (٦٩) صوت وهي نسبة لا تمثل سوى ربع عدد
الأعضاء وبالتالي فهي لا تمثل رأي الأغلبية . أما اشتراط اختيار هيئة
الرئاسة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس ، يعني أن هذه الهيئة تختار
بأغلبية النصف + ١ وبالتالي فهي تمثل رأي أغلبية أعضاء المجلس ما يتفق
والمنطق .

والملاحظ أن نص المادة (٥٣) أوجبت اختيار هيئة الرئاسة في أول
جلسة للمجلس تعقب انتخابه، ولنا أن نتساءل عن الحكم فيما لو لم يتفق
أعضاء المجلس على هذه الهيئة ، لاسيما وأن اختيار هذه الهيئة خاضع
للتجاذبات السياسية ؟ مثلما أصبح منصب رئيس مجلس الوزراء ورئيس
الجمهورية خاضع لمثل هذه التجاذبات . ومثل هذا المأزق الدستوري حصل
في أول مجلس نيابي دائم ، حينما لم يتم الاتفاق على شخص رئيس مجلس
الوزراء ورئيس الجمهورية بعد رفض قائمة التحالف الكردستاني وقائمة
التوافق والقائمة الوطنية العراقية قبل انعقاد مجلس النواب مرشح قائمة
الائتلاف العراقي الموحد لمنصب رئيس المجلس الوزراء ، ما يعني ضمنا
عدم الاتفاق على شخص من يتولى رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس
النواب . وإن كان تقسيم هذه المناصب على القوائم والطوائف والقوميات
محسوم من الناحية الرسمية . فقد جرى العمل منذ الانتخابات التشريعية
الأولى على أن يكون رئيس الوزراء شيعيا ورئيس الجمهورية كرديا،
ورئيس مجلس النواب سنيا وأحد نائبيه شيعيا والنائب الآخر سنيا .

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

وأمام المأزق الدستورية الذي أوجده نص المادة (٥٣) أعلن رئيس المجلس الأكبر سنا أن المجلس يبقى في حال انعقاد مستمر لحين الاتفاق على هيئة الرئاسة ، والواقع أن هذا الإعلان يعد من الناحية الفعلية تحيال على نص المادة (٥٣) ولكن يبدو أن لا مفر منه ، من هنا كان الأولى بالنص في ظل التجاذبات السياسية التي يعيش في ظلها العراق أن يكون أكثر مرونة بأن يجيز تأجيل انتخاب هيئة الرئاسة لجلسات لاحقة ، فنص المادة (٥٣) بصياغته الحالية يعمل به عادة في دساتير الدول الأكثر استقرارا من العراق سياسيا وقوميا ومذهبيا .

المطلب الثاني : تشكيل مجلس الاتحاد

بالرغم من تبني دستور عام ٢٠٠٥ لنظام الثنائية التشريعية أو نظام المجلسين ، وهذا ما يوحي بأنه يأخذ أما بنظام المجلسين المتكافئين من حيث الصلاحيات كما في الولايات المتحدة ، أو يأخذ بنظام المجلسين غير المتكافئين كما في ألمانيا حيث ترجح كفة مجلس البندستاج (النواب) على مجلس البنديسرات (الولايات) من حيث الصلاحيات ، باعتبار أن المجلس الأول يمثل الولايات الألمانية حسب عدد سكانها ويجري انتخاب نصف أعضائه مباشرة من قبل المواطنين أما بالنسبة للنصف الآخر فإن الناخبين يصوتون لحزب أو آخر.^[١٣] في حين يجري تعيين وعزل أعضاء مجلس البنديسرات من قبل حكومات الولايات وبالتالي فهو فرع من فروع الحكومة الاتحادية .^[١٤]

إلا أن الدستور العراقي النافذ لم يفرد لمجلس الاتحاد سوى نصين ، الأول نص المادة (٦٢) وبموجب هذا النص أحال على قانون يصدر عن

الثانية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه تحديد كيفية تشكيله وشروط العضوية فيه وصلاحياته . أما الثاني هو نص المادة (٣٣) وأجل في هذا النص كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد إلى الدورة الانتخابية الثانية لمجلس النواب . الأمر الذي يثير عندنا التساؤل ، هل أن صورة هذا المجلس لم تتبلور لدى واضعي الدستور عند إعداده فيتركون أمر تنظيمه لقانون لاحق ؟ أم أنهم لم يؤمنوا أصلا بالحاجة لوجود مثل هذا المجلس لكنهم نصوا عليه في صلب الدستور باعتباره أحد المؤسسات الدستورية في النظام الفدرالي ، لاسيما وأن هذا المجلس كان ولا زال محل خلاف لدى بعض الكتل والتيارات السياسية ، حيث يتبناه الأكراد وغالبية الشيعة وينكره الأعضاء السنة ؟ وإذا كان هذا الاحتمال قائم فكان الأولى بواضعي الدستور الاكتفاء بمجلس النواب ، حيث أخذت العديد من الدساتير الفدرالية بنظام المجلس الواحد . وربما كان عدم النص على تفاصيل هذا المجلس مقصودا باعتباره مجلسا ثانويا أو مساعدا لمجلس النواب ؟ وحتى مع وجود هذا الاحتمال كان الأجدر بواضعي الدستور إيراد المبادئ الأساسية التي تحكمه وترك التفاصيل لقانون لاحق . هذه الاحتمالات وربما غيرها تبقى قائمة ، وفي الأحوال كلها أن هذا الاقتضاب يبقى مأخذا يسجل على الدستور النافذ الأولى تداركه في أول تعديل تدخله السلطة التأسيسية المنشأة عليه.

المبحث الثالث

مدة ولاية مجلس النواب وأدوار انعقاده

لكل مجلس نيابي مدة ولاية محددة ، تنتهي بانتهاء هذه المدة لتبدأ دورة انتخابية جديدة ، هذا في البلاد التي تحترم الديمقراطية ونصوص الدستور ، ما لم تستجد ظروف قاهرة تحول دون إجراء انتخابات جديدة ، كالحرب والإضطرابات الداخلية .

وتباينت الدساتير في تحديدها مدة ولاية المجلس النيابي ، فحددها الدستور الأمريكي بسنتين ، في حين حددها الدستور اليوغسلافي^[١٥] والصيني^[١٦] والألماني^[١٧] بأربع سنوات ، وحددها الدستور الكامروني بخمس سنوات^[١٨] . ويأتي هذا التباين في تحديد مدة الولاية نتيجة اختلاف وجهات نظر الفقه والمشرع الدستوري ، فقصر المدة على رأي البعض يتفق والنظرية الديمقراطية التي تدعو إلى أن تكون أعمار البرلمانات قصيرة والرجوع إلى رأي الناخبين متكرر الحدوث في فترات قصيرة. لكن البرلمانات الأطول عمرا تشجع على قيام حكومات مستقرة ، وكما يرى البعض فإن التجارب والممارسات البرلمانية نجحت في حل التناقض الظاهري ، فقد كانت الأربع أو الخمس سنوات في حياة البرلمان كافية لتنفيذ المشاريع الكبرى دون انقطاع الصلة بالناخبين .(١٩)

وتبنى المشرع الدستوري العراقي الاتجاه الثاني ، حيث حدد مدة ولاية مجلس النواب بأربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة .[٢٠] ولنا على هذا التحديد ملاحظتان ، الأولى أنه جعل ولاية

الثانية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

المجلس تبدأ بأول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة ، وكان الأولى توحيد أسلوب بداية الدورة ونهايتها ، فأما أن تبدأ في بداية السنة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة ، أو تبدأ بأول جلسة وتنتهي بأخر جلسة في السنة الرابعة . فيكون بهذا التحديد انسجاما بين بداية الدورة ونهايتها .

أما الملاحظة الثانية ، هو أن تحديد المدة جاء مطلقا لا يقبل التمديد بحال من الأحوال وهو أمر نراه محل نظر ، فقد تحول ظروف معينة دون إجراء الانتخابات بسبب ظروف الحرب والإضطرابات الداخلية الأمر الذي يعني تغيب السلطة التشريعية أو تعطيل دورها في الحياة الدستورية ما يخلق فراغا تشريعيا يصعب تدارك آثاره في المستقبل .

ويجري انتخاب المجلس الجديد قبل خمسة وأربعين يوما من تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم [٢١٠] وهي مدة نراها غير كافية لإنهاء كل ما يتعلق بعملية انتخاب المجلس الجديد ، لاسيما في ظل التجاذبات السياسية التي برزت في العراق بين القوى والتيارات السياسية في أعقاب سقوط نظام حكم صدام حسين . ولنا في الانتخابات التشريعية التي جرت في ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ دليل على ذلك ، فقد جرت هذه الانتخابات في ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ ولم تعلن نتائج الانتخابات المصدقة إلا في ١٠ شباط ٢٠٠٦ أي بعد خمسة وخمسين يوما من تاريخ إجرائها . ويرجع هذا التأخير في إعلان النتائج الانتخابية المصدقة إلى الطعون التي قدمتها بعض القوائم الانتخابية ومراجعة لجنة التدقيق الدولية لنتائج الانتخابات وطلب المفوضية العليا المستقلة للانتخابات إلى بعض القوائم الانتخابية بناء على طلب لجنة اجتثاث البعث استبدال أسماء بعض مرشحيها لشمولهم بقرار الاجتثاث

الثانية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

واعترض القوائم على ذلك ، ثم الطلب الذي تقدمت به المفوضية إلى القوائم الرئيسية الفائزة لاستيفاء عدد المقاعد المخصصة للمرأة بموجب نص المادة (٤٧/رابعاً) من الدستور بعد أن أظهرت النتائج الأولية عدم استيفائها المقاعد المخصصة لها .ومثل هذه الظروف والملايسات أمر متوقع في الانتخابات التشريعية القادمة ، إذ من غير المتوقع حدوث تغير جوهري في الظروف السياسية التي يمر بها العراق من شأنها الحد من هذه التجاذبات وسير العملية السياسية على نحو يسير بعيداً عن الشد والجذب . من هنا نرى ضرورة إعادة النظر بالمدة الواردة في المادة (٥٤/ثانياً) على نحو تجري فيه انتخابات المجلس الجديد قبل انتهاء ولاية المجلس القائم بثلاثة أشهر إذ أن من شأن هذه المدة إنهاء كل المسائل المتعلقة بالعملية الانتخابية وإعلان النتائج النهائية المصدقة بعيداً عن الفراغ التشريعي الناشئ عن انتهاء ولاية المجلس القائم وعدم إتمام إجراءات انتخاب المجلس الجديد .

ولمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدها ثمانية أشهر ، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها. [٢٢] ولرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس تمديد الفصل التشريعي لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً. [٢٣] وكان الأولى بالدستور تحديد هذه الصلاحية برئيس مجلس النواب وأعضائه ، فهم أقدر على تحديد مدى الحاجة لتمديد الفصل التشريعي ولا نرى معنى لمنح هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وإلا كان ذلك وسيلة لتدخل السلطة التنفيذية في

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري
عمل المجلس في الوقت الذي يؤكد فيه الدستور صراحة على مبدأ الفصل
بين السلطات.[٢٤]

وساير الدستور النافذ الاتجاه العام في الدساتير الذي يذهب إلى إمكانية
دعوة المجلس النيابي إلى الالتئام في جلسة استثنائية [٢٥] لدراسة المسائل
المستجدة التي قد تطرأ خارج دور الانعقاد العادي ، وخول هذه الصلاحية
لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو
خمس من أعضاء المجلس . وحسنا فعل الدستور في تخويل هذه
الصلاحية لأكثر من جهة إذ قد يتراخى رئيس المجلس أو أعضائه في
الإقدام على ذلك أو يرون إمكانية تأخير مناقشة المسائل المستجدة ، في
حين أن الواقع يشير إلى ضرورة الالتئام واتخاذ القرارات العاجلة بشأنها .

المبحث الرابع

المستحدث في اختصاصات مجلس النواب العراقي

في الاتحاد الفدرالي جرى العمل على تقسيم الاختصاصات بين الاتحاد والولايات ، بأحد ثلاثة أساليب ، أما أن تحدد صلاحيات الاتحاد على وجه الدقة ويترك كل ما لا يدخل في هذه الصلاحيات للولايات أو الأقاليم ، ومثل هذا الأسلوب يتبع عادة في الفدراليات التي تنشأ من خلال انصهار عدة دول في دولة واحدة كما في الولايات المتحدة الأمريكية .

أو أن تحدد صلاحيات الولايات على وجه الدقة ويترك ما دون ذلك للاتحاد ، ومثل هذا الأسلوب يتبع عادة في الفدراليات التي تنشأ من خلال تحول دولة موحدة بسيطة إلى دولة فدرالية ، وبهذا الأسلوب أخذ الدستور الكندي والفرنزولي .

ويقوم الأسلوب الثالث على تحديد صلاحيات الاتحاد والولايات على وجه الدقة ، وبهذا الأسلوب أخذ الدستور الهندي لسنة ١٩٤٩ النافذ . وما يسجل على هذا الأسلوب أنه يثير الإشكال بين الاتحاد والولايات بشأن المسائل المستجدة التي قد تطرأ بعد إقرار الدستور والمسائل التي أغفل المشرع الدستوري النص عليها وهو أمر متوقع . فهل يختص بها الاتحاد أم الولايات ؟

ونرى الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ كان قد تبنى الأسلوب الأول في توزيع الصلاحيات بعد تطويره . فالدساتير التي تبنت الأسلوب الأول تنص على مجلس الولايات ولكن لا تشير لصلاحياته ما يفهم ضمناً أن كل

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

ما لا يدخل في اختصاص مجلس النواب يختص به مجلس الولايات . في حين أن الدستور العراقي بعد أن نظم عمل مجلس النواب وصلاحياته أحال تنظيم كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد إلى قانون يصدر عنه بأغلبية الثلثين . وبمعنى آخر أن كل ما لا يختص به مجلس النواب يختص به مجلس الاتحاد .

وفي هذا المبحث سنتناول بالدراسة فقط المستحدث في اختصاصات مجلس النواب العراقي ، ونبتعد عن دراسة الاختصاصات التقليدية لهذا المجلس في الدساتير النيابية المقارنة كالاختصاص التشريعي والسياسي والمالي والرقابي .

أولاً-الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام وهيئة الأشراف القضائي بناء على اقتراح مجلس القضاء العالي: [٢٦] ونرى تخويل هذه الصلاحية لمجلس النواب أمراً من شأنه الإخلال باستقلال أعلى هيئة قضائية يمكن الطعن أمامها بأحكام محكمة الموضوع ، فمن المؤكد أن الاعتبارات السياسية ستلعب دوراً هاماً في تعيين رئيس وأعضاء هذه المحكمة وإنهاء خدماتهم ، وقد يصل لعضوية هذه المحكمة قضاة لا لخبرتهم في ميدان العمل القضائي ولكن لولائهم السياسي ، ناهيك عن تعرض هيئة هذه المحكمة للتغيير المستمر بفعل تغير ميزان القوى في مجلس النواب .

واللافت للنظر أن المشرع الدستوري قصر صلاحية مجلس النواب هذه على تعيين بعض أعضاء الهيئات القضائية دون البعض الآخر ، وعلى سبيل المثال ، أن المجلس لا يختص بتعيين رئيس وأعضاء المحكمة

الثانية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

الاتحادية العليا ، لكنه أحال على قانون يصدر عن مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه تنظيم طريقة اختيار قضاة هذه المحكمة . [٢٧]

من هنا نرى ضرورة نزع هذه الصلاحية من اختصاصات مجلس النواب ضمانا لاستقلال السلطة القضائية وعملا بمبدأ الفصل بين السلطات الذي نصت عليه المادة (٤٥) من الدستور صراحة .

ثانيا - الموافقة على تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب

قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناء على اقتراح مجلس الوزراء: [٢٨]

واللافت للنظر في هذا الاختصاص أن المشرع الدستوري العراقي وخلافا للاتجاه العام للدساتير ، خلط عمل المؤسسة التشريعية والسياسية بعمل المؤسسة العسكرية والأمنية . في الوقت الذي تؤكد فيه غالبية الدساتير على استقلال المؤسسة الأخيرة في عملها كي تتأى عن التدخل في الحياة السياسية ، إذ أن من شأن هذا التدخل خلق حالة أو عاملا من عوامل عدم الاستقرار السياسي هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى أن إسناد المناصب العسكرية والأمنية يحتاج لخبرات قد تكون المراجع العسكرية كوزارة الدفاع والأمن الوطني أقدر على اختيار من يتولاها من مجلس النواب ، وربما أراد المشرع الدستوري أن ينأى بهذا الاختيار عن الاعتبارات العرقية والمذهبية وسياسة الإقصاء التي مارسها النظام السابق بحق بعض القوميات والمذاهب فأوكل هذا الاختصاص لمجلس النواب ، لكنه وقع في المحذور ذاته ، إذ أن الأغلبية السياسية في مجلس النواب هي من ستتحكم في إدارة مقدراته بعد سيادة المبادئ الديمقراطية والتعددية السياسية في أعقاب سقوط نظام حكم صدام حسين .

الثانية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

ثالثا- تنظيم عمل الأجهزة الأمنية :- [٢٩] وربما أراد المشرع الدستوري بإنفاذه هذه الصلاحية لمجلس النواب ، توجيه عمل هذه الأجهزة لحماية أمن الوطن والمواطنين لا لاضطهادهم وقتلهم والتتكيل بهم ، وما يؤكد ما نذهب إليه أن نص المادة (٨١/أولا) تذهب إلى ضرورة التزام الأجهزة الأمنية وهي تمارس مهامها بمبادئ حقوق الإنسان ، وبالتالي فإن هذا الاختصاص المناط بمجلس النواب هو انعكاس للتجربة القاسية التي مر بها العراق في ظل الأجهزة الأمنية القمعية وتحكم أشخاص محددين بمصير الدولة بأسرها .

رابعا -مسألة رئيس الجمهورية [٣٠] ويرتبط هذا الاختصاص باختصاص سابق ، بموجبه يختار مجلس النواب رئيس الجمهورية من بين عدة مرشحين لهذا المنصب [٣١] الأمر الذي يجعل اختصاص المجلس بمسألة الرئيس منطقيا ، فهو الذي اختاره وهو الأقدر على مراقبة تصرفاته والاستيضاح منه عما يصدر عنه من أقوال وأفعال . لكن صلاحية المجلس في هذا الاختصاص جاءت مبتسرة ، فالمادة (٥٨/سادسا /أ) لم تبين النتائج المترتبة على هذه المسألة إذا ما ثبت تقصير الرئيس أو إخلاله بمهام عمله وهو ما يفرغ النص من محتواه ، من هنا كان الأولى بالمشرع الدستوري أما التغاضي عن صلاحية مجلس النواب هذه ، أو استكمالها ببيان ما يترتب على هذه المسألة .

خامسا- إعفاء رئيس الجمهورية :- [٣٣] ويبدو أن صلاحية مجلس النواب هذه شكلية أكثر منها فعلية ، وليس كما يوحي به ظاهر النص، فالمادة (٥٨/سادسا /ب) تنص على أنه (إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري
لأعضاء مجلس النواب). وكأن المجلس ينفرد بهذا القرار
ومع استكمال قراءة النص المذكور (..... بعد إدانته من المحكمة
الاتحادية العليا في إحدى الحالات التالية :-

١- الحنث في اليمين الدستورية .

٢- انتهاك الدستور .

٣- الخيانة العظمى).

يتبين أن صلاحية المجلس تقتصر على تنفيذ حكم الإدانة الصادر عن
المحكمة الاتحادية العليا . وبالتالي يبقى رئيس الجمهورية مستقلا في عمله
عن مجلس النواب وهو يمارس صلاحياته الدستورية ما يضمن حياده
واستقلاله بعيدا عن التأثيرات السياسية للسلطة التشريعية .

الخاتمة:

لقد توصلنا خلال بحثنا لموضوع ثنائية السلطة التشريعية في ظل دستور
عام ٢٠٠٥ النافذ إلى النتائج التالية :-

١- إن الفقه طرح عدة مبررات لتبني نظام الثنائية التشريعية أو نظام
المجلسين ، ومن بينها انه من مستلزمات النظام الفدرالي . حيث
تمثل الدولة الفدرالية بطبيعتها تركيبا ثنائيا ، فهناك الأمة التي هي
كيان قائم بذاته ، وهناك الولايات التي يتألف منها الاتحاد ولها
ظروفها الخاصة . ومن خلال استعراضنا لدساتير بعض
الفدراليات ، تبين لنا أن من بينها من تبني نظام المجلس الواحد
واستطاع هذا المجلس أداء وظيفته التشريعية على أكمل وجه ،
بل وعمل على تعزيز الروابط وتوثيقها بين أفراد الشعب .

٢- إن تجربة انتخاب مجلس النواب في المرحلة الانتقالية ، وأول مجلس دائم (١٥ كانون الأول ٢٠٠٥) ، أظهرت أن الاعتبار الأول في انتخاب هذه القائمة الانتخابية أو تلك ، هو الاعتبار المذهبي والقومي ، بغض النظر عن أسماء مرشحي القائمة أو كفاءتهم أو تسلسلهم في القائمة ، الأمر الذي قد ينعكس سلبا على مستوى أداء المجلس . من هنا نرى أن تبني نظام الثنائية التشريعية في العراق أو نظام المجلسين يبدو حاجة ملحة بشرط أن يتم اختيار أعضاء المجلس الثاني (الاتحاد) على أساس الكفاءة لا على أساس الانتماء المذهبي والقومي .

٣- من خلال دراستنا لتشكيل مجلس النواب العراقي ، سجلنا تحفظا على صياغة نص المادة (٤٧/أولا) في شطرها الأخير (..... ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه). فمثل هذه الصياغة تلزم المشرع الدستوري تمثيلا لكل مكونات الشعب صغيرها وكبيرها ، وهو أمر غير قابل للتحقيق في الأحوال كلها والظروف ، لعدم إمكانية حصر كل المكونات ، كما أن هذه الصياغة تمنح الحق لأي عدد من الأفراد ولو قل في المطالبة بتمثيل مستقل في المجلس وإن لم يحصل على نسبة الأصوات التي حددها الدستور ، وقد أثبتت تجربة انتخابات ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ فشل بعض الأقليات في الوصول إلى عضوية المجلس كالشبك والكلدو آشوريين .

٤- إن المشرع الدستوري حدد في المادة (٤٧/أولا) عدد الأصوات التي تقابل المقعد الانتخابي (١٠٠٠٠٠) مائة ألف صوت لكنه لم يحدد الآلية التي يجري بموجبها تقسيم المقاعد على المحافظات ، هل هي البطاقة التموينية ، أم التعداد السكاني الذي لا بد أن يسبق إجرائه إجراء الانتخابات ، فمن المؤكد أن عدد مقاعد المحافظات سيختلف من دورة انتخابية إلى أخرى .

٥- حددت المادة (٤٧/ثانيا) بعض شروط العضوية في مجلس النواب ، وأحالت الفقرة الثالثة من نفس المادة على قانون خاص تحديد باقي الشروط ، ورأينا في ذلك تكرارا لا معنى له ، كما أفرزت انتخابات ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ شرط لا غنى عنها للوصول لعضوية المجلس ، هو شرط الانتماء الحزبي ، بل والانضواء تحت مظلة إحدى القوائم الانتخابية البارزة ، إذ لم يتمكن أي من المرشحين المستقلين من الفوز بعضوية المجلس ، بل أن بعض الأحزاب الكبيرة فشلت في ذلك لخوضها الانتخابات بصورة مستقلة عن الكتلة التي كانت تتصوي تحتها في الانتخابات الأولى .

٦- أوردت المادة (٤٧ / خامسا) نصا نرى أنه جاء حشرا ولا معنى لإيراده (يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة). فهذا النص يلزم المجلس بإفراد قانون خاص لتنظيم استبدال العضوية فيه ،

في حين أن مثل هذه الحالة تعالج ضمن القانون الخاص بمجلس النواب .

٧- بموجب المادة (٥٤ / أولا) إن ولاية مجلس النواب أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة ، ولنا على هذا التحديد ملاحظتان ، الأولى أن معيار بداية الدورة الانتخابية لا ينسجم ومعيار نهايتها ، وكان الأولى بالمشروع الدستوري وضع معيار موحد لبداية الدورة ونهايتها . أما الملاحظة الثانية ، هو أن المشروع الدستوري بصياغته للمادة (٥٤ / أولا) حدد مدة ولاية المجلس بأربع سنوات تقويمية على وجه التحديد ، دون أن يجيز تمديد هذه المدة لأي سبب من الأسباب وهو أمر قد ينتهي إلى فراغ تشريعي ، فقد تنتهي ولاية المجلس وتحول الظروف الاستثنائية دون انتخاب المجلس الجديد . من هنا كان الأولى بالمشروع الدستوري إجازة تمديد ولاية المجلس إذا حالت الظروف الاستثنائية دون إجراء الانتخابات .

٨- بموجب المادة (٥٤ / ثانيا) يجري انتخاب المجلس الجديد قبل خمسة وأربعين يوما من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة ، وكان الأجدر بالمشروع الدستوري تحديد هذه المدة بثلاثة أشهر على الأقل قبل انتهاء الدورة السابقة ، فمدة الخمسة وأربعين يوما نراها غير كافية لإتمام كل إجراءات الانتخاب ، وقد أثبتت تجربة انتخابات ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ صحة ما نذهب إليه . إذ لم

تعلن نتائج الانتخابات المصدقة إلا بعد خمسة وخمسين يوما من تاريخ إجراء الانتخابات .

- ٩- أوكل الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ لمجلس النواب صلاحيات جديدة لا تمنح للسلطة التشريعية عادة في الدساتير النيابية المقارنة .
- كالموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام . فمثل هذا الاختصاص من شأنه المساس بحياد واستقلال أعلى هيئة قضائية . ولمجلس النواب الموافقة على تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات . وهي صلاحية نرى من غير الملائم منحها للسلطة التشريعية كونها تقحم الاعتبارات السياسية في عمل المؤسسة العسكرية والأمنية التي يفترض في عملها التجرد والاستقلال وإبقائها بعيدة عن الساحة السياسية .

هوامش البحث:

- ١- زهدي يكن - القانون الدستوري والنظم السياسية - مطابع جوزيف سليم صقيلي - بيروت - ط١ - ١٩٥٥ - ص ٢٥٧.
 - ٢- م (٤٣ / ثانيا) من الدستور العراقي النافذ.
 - ٣- د. السيد صبري - حكومة الوزارة - المطبعة العالمية - بيروت - ١٩٥٣ - ص ١٠٤.
 - ٤- زهدي يكن - مرجع سابق - ص ٢٥٩.
 - ٥- عبد الغني بسيوني عبد الله - النظم السياسية - الدار الجامعية - الإسكندرية - ط١ - ١٩٨٥ - ص ٢٤٩.
 - ٦- د. محسن خليل - النظم السياسية والقانون الدستوري - منشأة المعارف - الإسكندرية - ط٢ - ١٩٧٥ - ص ٢٠٥.
 - 7- Georges Burdeau- Droit constitutionnel Et anstitutionnel politiques - L.G.D.J- Paris - 1980- p.535
 - 8- Michel Ameller – Parliaments A comparative study on the structure & functioning of representative institutions an fifty five countries – Cassell – London – 1966-p.3.
 - ٩- م (٤٧ / أولا) من الدستور .
- في النتائج الأولية للانتخابات لم تحصل المرأة إلا على (٥٦) مقعد ، وهو ما يخالف المادة (٤٧ / رابعا) الأمر الذي دعا المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لإعادة قوائم المرشحين للكتل الرئيسية الفائزة في

الانتخابات لإعادة ترتيب أسماء مرشحيها وبما يضمن حصول المرأة على النسبة التي حددتها المادة (٤٧/رابعاً) من الدستور .

- ١٠- م (٥٣) من الدستور .
- ١١- م (٥٧/أولاً) من الدستور .
- ١٢- د. إسماعيل الغزال - القانون الدستوري والنظم السياسية - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - ط ١ - ١٩٨٢ - ص ٣٩٧.

١٣- ألمر بليشكه - حكومة ألمانيا المعاصرة - ترجمة محمد وصفي - مؤسسة فرنكلين - بيروت - ١٩٧٣ - ص ١٢٢.

- ١٤- م (٢١) من الدستور اليوغوسلافي لسنة ١٩٧٤ الملغى .
- ١٥- م (٢٤) من الدستور الصيني لسنة ١٩٨٢ .
- ١٦- م (٣٩) من الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ .
- ١٧- م (٤) من الدستور الكامروني لسنة ١٩٦٠.

18- Michel Ameller – op- cit-p. 52.

- ١٩- م (٥٤/أولاً) من الدستور .
- ٢٠- م (٥٤/ثانياً) من الدستور .
- ٢١- م (٥٥) من الدستور .
- ٢٢- م (٥٦/ثانياً) من الدستور .
- ٢٣- م (٤٥) من الدستور .
- ٢٤- م (٥٦/أولاً) من الدستور .
- ٢٥- م (٥٨/خامساً /أ) من الدستور .

- ٢٦- م (٨٩ / ثانيا) من الدستور .
- ٢٧- م (٥٨ / خامسا / ج) من الدستور .
- ٢٨- م (٨١ / أولا) من الدستور .
- ٢٩- م (٥٨ / سادسا / أ) من الدستور .
- ٣٠- م (٥٨ // رابعا) و م (٦٧ / أولا) من الدستور .
- ٣١- م (٥٨ / سادسا / ب) من الدستور .

قائمة المصادر والمراجع

أولا- المراجع العربية والمترجمة

- ١-د. إسماعيل الغزال - القانون الدستوري والنظم السياسية - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - ط١ - ١٩٨٢.
- ٢-د. السيد صبري - حكومة الوزارة - المطبعة العالمية - بيروت - ١٩٥٣.
- ٣-ألمر بليشكه - حكومة ألمانيا المعاصرة - ترجمة محمد وصفي - مؤسسة فرنكلين - بيروت - ١٩٧٣.
- ٤-زهدي يكن - القانون الدستوري والنظم السياسية - مطابع جوزيف سليم صقيلي - بيروت - ط١ - ١٩٥٥.
- ٥-د. عبد الغني بسيوني عبد الله - النظم السياسية - الدار الجامعية - الإسكندرية - ط١ - ١٩٨٥.
- ٦-د. محسن خليل - النظم السياسية والقانون الدستوري - منشأة المعارف الإسكندرية - ط٢ - ١٩٧٥.

الثنائية التشريعية.....م.د علي يوسف الشكري

ثانيا - المراجع الإنجليزية والفرنسية

- 1- Georges Burdeau – Droit constitutionnel et anstitutionnel politique – L.G.D.J- Paris- 1980.
- 2- Michel Ameller – Parliaments A comparative study on the structure and functioning of representative institutions an fifty five countries – Cassell – London – 1966.

ثالثا - الدساتير

- ١- الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.
- ٢- الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩.
- ٣- الدستور الكامروني لسنة ١٩٦٠.
- ٤- الدستور اليوغوسلافي لسنة ١٩٧٤ .
- ٥- الدستور الصيني لسنة ١٩٨٢.