مقدمة

يحتل البرلمان بوصفه أحد السلطات الثلاث في الدولة -السلطة التشريعية- مكانة رفيعة بين المؤسسات الدستورية فيها بل أضحى وسيلة للتعبير عن إرادة الشعوب ووجهاً حقيقياً للديمقراطية يمارس الشعب من خلاله دوره السياسي في اختيار من يمثله لطرح آرائه في الأمور التي تمس مصالحه، إذ يتولى مهمة إصدار القوانين التي تنظم العلاقات والروابط التي تنشأ بين أفراد المجتمع فضلاً عن دوره في مراقبة أعمال الحكومة من خلال استخدام عدد من الوسائل الرقابية التي تمكنه من التعرف على كيفية تنفيذ تلك الحكومة لأعمالها .

ولما كان البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في مجالي التشريع والرقابة وفقاً لمبادئ الفصل بين السلطات و الديمقراطية فإن الدول تختلف في تكوينه بحسب دساتيرها، إذ قد يتكون من مجلس واحد ينفرد بممارسة تلك الاختصاصات، أو قد يأخذ شكلاً ثنائياً من خلال تكوينه من مجلسين تتوزع بينهما تلك الاختصاصات، ويلاحظ أن اختيار أحد هذين الشكلين للبرلمان لا يرجع إلى أسس نظرية فحسب إنما تؤثر فيه تقاليد الدول وسوابقها الدستورية [١] .

ويقصد بنظام المجلس الواحد أن يستأثر بالسلطة التشريعية مجلس نيابي واحد يتكون من عدد من النواب يتم انتخابهم كقاعدة عامة بواسطة الشعب طبقاً للنظام الانتخابي الذي يقرره الدستور[٢]، ومثاله مجلس النواب المصري في ظل دستور مصر لسنة ٢٠١٤، أما نظام المجلسين فهو أن يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلسان نيابيان يختلفان عادة في تسميتهما وطريقة تكوينهما ومثاله مجلسي العموم واللوردات في انجلترا ومجلسي النواب والشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية .

ولما كان نظام المجلسين هو الذي يعنينا في هذا البحث فإن الأخذ به في بعض الدول البسيطة أو الموحدة تبرره اعتبارات قد تكون تاريخية كما في انجلترا، أو قد تتعلق بالظروف السياسية والدستورية لتلك الدول، أما في الدول الفيدرالية أو الاتحادية فإنه يعد ضرورة ملحّة؛ لأن تلك الدول مطالبة بمراعاة جانبين أساسيين في هذا المجال أولهما : الحفاظ على تمثيل شعب الاتحاد بأكمله وثانيهما : تحقيق المساواة بين الولايات أو الأقاليم التي يتكون منها هذا الاتحاد[٣] .

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة) ، الطبعة السادسة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص٩٨ .

(٢) د. حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص٢٩٣ .

(٣) د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٠ ،ص١٢٧- ١٢٨ .

وبالعودة إلى التجربة العراقية نجد أنها عرفت كلا النظامين، إذ أخذ المشرع الدستوري بنظام المجلسين عند تأسيس الدولة العراقية وقبلها عندما كان العراق إحدى الولايات التابعة للدولة العثمانية ، ثم تراجع عنه إلى نظام المجلس الواحد منذ بداية العهد الجمهوري سنة ١٩٥٨ حتى صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي أخذ بنظام المجلسين كما سنفصله في بحثنا .

أولا- موضوع البحث:

يتناول موضوع البحث نظام المجلسين بوصفه أحد مقومات النظام الفيدرالي الذي تبناه العراق في ظل التحولات والتغيرات التي شهدها مؤخراً، إذ أخذ دستوره الحالي الذي صدر سنة ٢٠٠٥ بنظام المجلسين حين قسّم الدور التشريعي في المادة (٤٨) منه بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد، إلا أن هذا التوزيع للسلطة التشريعية لم يدخل حيّز التطبيق حتى الآن لأسباب سنتناولها في هذا البحث، فضلاً عن إلقاء نظرة على التطور التاريخي لهذا النظام في العراق وبعض الدول المقارنة، فضلاً عن التعرف على كيفية تكوين المجلسين واختصاصاتهما في النظم المقارنة .

ثانيا- هدف البحث:

يتمثل هدف البحث في الوقوف على إيجابيات وسلبيات تطبيق نظام المجلسين والعمل على تفادي المشكلات وسدّ الثغرات التي قد ترافق تطبيقه في العراق، مع الأخذ بعين الاعتبار حداثة عهد العراق بالنظام الفيدرالي، ومقارنة ذلك ببعض الأنظمة الدستورية العريقة في هذا المجال سيّما أن نظام المجلسين أثار منذ ظهوره كشكل من أشكال السلطة التشريعية خلافاً ونقاشاً في الفقه الدستوري إذ نجح نجاحاً كبيراً في العديد من الدول، وكان سبباً لدقة تشريعاتها وأدائها الدستوري المتميز، إلا أنه فشل في دول أخرى، إذ قد يقف احد المجلسين إلى جانب السلطة التنفيذية ويقف الآخر بالضد منها سيّما في الدول التي تنفرد السلطة التنفيذية فيها بتعيين أعضاء احد المجلسين؛ كما حصل في العراق في ظل القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ حين انفرد الملك في تعيين أعضاء مجلس الأعيان ولمدة ثمان سنوات كما سنفصله في هذا البحث .

ونلاحظ أن أغلب الدول التي أخذت شكل الاتحاد الفيدرالي تبنت نظام المجلسين في تكوين سلطاتها التشريعية، وقد ساير العراق في دستوره النافذ هذا الاتجاه الغالب حين أخذ بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية بيد أنه في الوقت الذي خصص (١٧) مادة منه (المواد من ٤٨ إلى ٦٤) لمجلس النواب، لم يخصص لمجلس الاتحاد سوى مادتين فقط، أحال في إحداهما (المادة ٦٥ منه) إلى قانون يصدره مجلس النواب بأغلبية الثلثين، ينظم فيه تكوينه وشروط العضوية فيه وكل ما يتعلق به،

وأجل في الثانية (المادة ١٣٧ منه) كل ما يتعلق بهذا المجلس لقرار يصدر عن مجلس النواب بعد دورته التشريعية الأولى، وكأن المراد من تأسيس هذا المجلس أن يكون تابعاً لمجلس النواب أو مساعداً له وليس مساوياً له بوصفه أحد جناحي السلطة التشريعية في العراق .

ثالثا- منهجية البحث:

إن تناولنا لموضوع نظام المجلسين في العراق، سيكون من خلال إتباع المنهج الوصفي التحليلي لنظام المجلسين، مقارنة بالنظم السياسية لبعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا وفرنسا وجمهورية مصر العربية وبعض الدول الأخرى التي أخذت بهذا النظام لفترات زمنية معينة، للوصول إلى إمكانية نجاح تطبيق نظام المجلسين في العراق، وسوف نتناول التطور التاريخي لهذا النظام؛ والتعرف على كيفية تكوين المجلسين فيه وبيان اختصاصاتهما في الدول المقارنة؛ للتمكن من تقييمه والسعي لإمكانية تطبيقه في العراق بالصورة المثلى في ظل الاستفادة من التجارب المقارنة، لذا سيكون أسلوب البحث قائماً على التحليل والشرح والمقارنة للنظام الدستوري في العراق وبعض الأنظمة الدستورية الأخرى؛ وصولاً إلى اقتراح التوصيات التي قد تسهم في تفعيل نظام المجلسين بالشكل الذي يضمن نجاح التجربة أسوةً بالدول التي نجح فيها هذا النظام .

رابعا- أهمية البحث:

تأتي أهمية دراسة هذا الموضوع من إن تشكيل البرلمان يثير العديد من المشاكل الدستورية والقانونية سيّما فيما يتعلق بأسس التمثيل النيابي في البرلمان؛ وما قد يؤدي إليه من تعثر العملية التشريعية في الدولة، فضلاً عن ما يمكن أن يؤدي ذلك إلى تعزيز مبدأ المساواة في التمثيل بين مكونات الدولة كلها؛ ولاشك أن آلية تشكيل البرلمان بالطريقة الأحادية أو الثنائية تؤثر وتتأثر بما سبق ذكره .

خامسا- خطة البحث:

اشتمل بحثنا هذا على ثلاثة فصول، تناولنا في الفصل الأول : التطور التاريخي لنظام المجلسين، حيث استعرضنا نشأة نظام المجلسين وتطوره في العراق وبعض الدول الأخرى من خلال مبحثين تطرقنا في الأول : إلى نشأة هذا النظام وتطوره في بعض الدول المقارنة المتمثلة في انجلترا بوصفها أول دولة ظهر فيها هذا النظام ، والولايات المتحدة الأمريكية بوصفها مثالاً للدولة الاتحادية التي نجح فيها تطبيقه ، ومصر بوصفها مثالاً للتجربة في دولة عربية فضلاً عن كونها بلد الدراسة، إذ

قسمناه إلى مطلبين تناولنا في أولهما : نشأة نظام المجلسين في انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وخصصنا ثانيهما : للتطور التاريخي له في مصر، أما المبحث الثاني : فخصصناه للتطور التاريخي لنظام المجلسين في العراق من خلال تقسيمه إلى مطلبين يعالج كل منهما حقبة زمنية محددة، إذ تناولنا في المطلب الأول : التطور التاريخي لنظام المجلسين في الفترة التي سبقت العهد الجمهوري واستعرضنا في الثاني : تطوره التاريخي في الفترة التي أعقبت قيام النظام الجمهوري في العراق .

أما الفصل الثاني : فقد خصصناه للتعرف على تكوين المجلسين واختصاصاتهما ، من خلال تقسيمه إلى مبحثين أفردنا المبحث الأول : لتكوين المجلسين واستعراض أوجه المغايرة في ذلك التكوين من خلال تقسيمه إلى مطلبين تكلمنا في الأول : عن المغايرة في طريقة تكوين وعدد أعضاء كل من المجلسين وفي الثاني : عن المغايرة في تكوين المجلسين من حيث شروط العضوية ومدتها، أما المبحث الثاني : فقد خصصناه لاستعراض اختصاصات المجلسين من خلال تقسيمه إلى مطلبين أيضا، استعرضنا في أولهما : اختصاصات المجلسين في مجال التشريع وتناولنا في ثانيهما : اختصاصاتهما في مجال الرقابة على أعمال الحكومة .

وأخيرا تناولنا في الفصل الثالث : تقييم نظام المجلسين ومدى تطبيقه في العراق من خلال مبحثين تطرقنا في الأول : لتقييم نظام المجلسين بصورة عامة من خلال تقسيمه إلى مطلبين عرضنا في أولهما : لمزايا وعيوب نظام المجلس الواحد وخصصنا ثانيهما : للتعرف على مزايا وعيوب نظام المجلسين، أما المبحث الثاني : فقد استعرضنا فيه مدى تطبيق نظام المجلسين في العراق من خلال تقسيمه إلى مطلبين خصصنا الأول : للحديث عن مجلس النواب و الثاني : لمجلس الاتحاد .