

الفصل الأول

التطور التاريخي لنظام المجلسين

يتضمن هذا الفصل استعراضاً تاريخياً لنشأة وتطور نظام المجلسين في العراق وبعض الدول المقارنة من خلال تقسيمه إلى مبحثين نفراد أحدهما : لاستعراض التطور التاريخي لهذا النظام في العراق ونخصص ثانيهما : لتطوره في كل من مصر و إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ولما كانت تلك الدول المقارنة أسبق عهداً من العراق في تطبيق هذا النظام؛ فقد أثرنا البدء بها في المبحث الأول، وتخصيص المبحث الثاني : للتطور التاريخي لنظام المجلسين في العراق.

المبحث الأول

التطور التاريخي لنظام المجلسين في الدول المقارنة

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص الأول لبيان نشأة هذا النظام في كل من إنجلترا بوصفها الدولة الأم التي شهدت ظهوره، ومثلاً لتطبيقه في الدول الموحدة والولايات المتحدة الأمريكية بوصفها مثلاً للدولة الفيدرالية الأخذة بهذا النظام، أما المطلب الثاني : فنتناول فيه التجربة المصرية بوصفها تجربة مقارنة في دولة عربية.

المطلب الأول

نشأة نظام المجلسين في كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية

نتناول في فرعين التطور التاريخي لنظام المجلسين في هاتين الدولتين:

الفرع الأول

نشأة نظام المجلسين في إنجلترا

باستثناء دولة روما القديمة، تعد إنجلترا المهده الذي نشأ فيه نظام المجلسين؛ إلا أن البرلمان الانجليزي لم ينشأ بمجلسين بل كان يتكون من مجلس واحد يتألف من الأشراف ورجال الدين، وفي عام ١٢٥٤ دعا الملك هنري الثالث فارسين عن كل مقاطعة للمشاركة في جلسات البرلمان وتكررت تلك الدعوة وأضيف إلى الفارسين ممثلان عن كل مدينة، وكانت تلك الدعوات بمثابة سوابق دستورية بيد أن السابقة الدستورية الحاسمة التي تم الاستناد إليها في دعوة نواب المقاطعات والمدن إلى البرلمان

تتمثل في الدعوة التي وجهها (ادوارد الأول) عام ١٢٩٥، حيث تكون بعدها البرلمان المعروف بالبرلمان النموذجي الذي ضم ممثلين لطبقات الشعب جميعاً^(١).

أدى كثرة عدد الأعضاء إلى ظهور نوع من عدم التجانس بينهم أفضى إلى انقسام المجلس إلى كتلتين : مثلت أحدهما طبقة الأشراف ورجال الدين، وضمت الأخرى ممثلي المقاطعات والمدن^(٢)، وفي عام ١٣٥١ شعر الأشراف ورجال الدين (النبلاء) بوجود تجانس واتفاق بينهم على ضرورة إيجاد خصوصية لهم نابعة من ضرورة مراعاة الفوارق الطبقية التي جاءت لأجلها عضويتهم في المجلس، وبناء على ذلك رفضوا الجلوس مع ممثلي المدن والمقاطعات في مجلس واحد، فأخذ ممثلو المدن يعقدون اجتماعاتهم منذ ذلك الحين في قاعة منفصلة^(٣)، وبعد أن كان مجلس اللوردات يمثل مجلساً استشارياً للملك يدعوهم متى شاء للحصول على الرأي والمشورة؛ أصبح أعضاؤه - الذين ضموا كبار الملاك والإقطاع وكبار الضباط - يعتقدون فيما بعد بأن دعوتهم إلى البرلمان الملكي يعد حقاً لهم لا يقبل النقاش ويرتبط بالألقاب التي حصلوا عليها وبمجرد ملكيتهم للإقطاعية، ثم تحول بعد ذلك إلى حق وراثي من الأب إلى أحد أبنائه وفقاً لمبدأ (الابن الأول) ويتم تسجيل هذه الألقاب الشرفية في سجل خاص بذلك يكون الكتاب الذهبي للطبقة الأرستقراطية الإنجليزية، وبدأ عددهم منذ ذلك الحين بالازدياد حتى وصل في سنة ١٩٨٧ إلى ما يقارب ألف شخص لهم الحق في الحضور إلى مجلس اللوردات^(٤).

وبعد إنشاء مجلس العموم واستقلال كل مجلس في عقد اجتماعاته بشكل منفصل عن المجلس الآخر، دفع هذا الأمر بمجلس العموم خلال القرنين الرابع عشر والخامس عشر إلى توسيع صلاحياته مما أدى إلى مساواته مع مجلس اللوردات في المجال التشريعي وبصفة خاصة في القوانين المتعلقة بالجانب المالي استناداً إلى قاعدة تقليدية مفادها (لا ضريبة دون تمثيل)^(٥).

(١) على يوسف عبد النبي الشكري، نظام المجلسين في الدول الاتحادية والموحدة (دراسة دستورية مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص ٩.

(٢) عماد محمد السيد باطه، مجلس الشورى ودوره في النظم الدستورية الحديثة وفي مصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨، ص ٦٣.

(٣) لمزيد من التفاصيل ينظر:

- د. صالح جواد كاظم و د. على غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، الطبعة الأولى، ١٩٩٠، ص ٣٣.

- مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٢١.

(٤) د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٧١-١٧٢.

(٥) عبد السلام سالم، نظام المجلسين في النظم الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية

استمر هذا التساوي في الاختصاصات بين مجلسي اللوردات والعموم حتى صدور قانون ١٩١١ الذي جاء نتيجة لأزمة حدثت بين المجلسين في العام ١٩٠٩ حين رفض مجلس اللوردات في تلك السنة الموافقة على قانون الميزانية الذي سبق إقراره من قبل مجلس العموم فنتج عن ذلك صدور قانون في ١٩١١ عرف بقانون البرلمان، أفقد مجلس اللوردات بعض صلاحياته^(١)، ومن التغييرات التي أجراها هذا القانون على البرلمان الانجليزي ما يلي^(٢):

١- ما يتعلق بصلاحيات مجلس اللوردات بشأن مشاريع القوانين المالية:

نتج عن هذا القانون انه في حال موافقة مجلس العموم الانجليزي على مشروع قانون مالي وقيامه بتحويله إلى مجلس اللوردات قبل شهر من تاريخ اختتام دورة الأعمال ، فإن عدم إقرار ذلك المشروع من قبل مجلس اللوردات خلال فترة الشهر يسمح لمجلس العموم بعرضه على الملك لإصداره دون موافقة مجلس اللوردات وبذلك حرم مجلس اللوردات من إمكانية تعديل مشروعات القوانين.

٢- ما يتعلق بصلاحيات مجلس اللوردات بشأن مشاريع القوانين الأخرى:

فإن هذا القانون قلص صلاحيات مجلس اللوردات في هذا المجال، وأصبح اعتراضه على تلك القوانين لا يحول دون إمكانية إصدارها بل مجرد يؤدي إلى تأجيل إصدارها لمدة عامين ، وبذلك فإنه يمارس حق اعتراض توقيفي فقط.

وفي عام ١٩٤٩ تم تقليص سلطات مجلس اللوردات مرة أخرى عندما عارض تأميم الصلب، إذ أصدرت الحكومة قانوناً جديداً هبط بالحد الأقصى للاعتراض من عامين إلى عام واحد، كما أصبح رئيس مجلس العموم هو الذي يقرر ما إذا كانت اللائحة تخص المسائل المالية ومن ثم يقرر خضوعها لمناقشة مجلس اللوردات^(٣).

وفي سنة ١٩٦٣ صدر قانون يقضي بالسماح للوردات الذين حصلوا على هذا اللقب بالوراثة أن يتنازلوا عنه لكي يسمح لهم بالترشيح في مجلس النواب؛ كما نص على أن تنازل الوريث عن هذا

الحقوق، جامعة البلدة، الجزائر، ٢٠٠٦، ص ١٠.

(١) على يوسف عبد النبي الشكري، مرجع سابق، ص ١٠.

- د.حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني الانجليزي، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤، العدد الأول، ٢٠٠٨، ص ٤٢٤.

(٢) مراد بقالم، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٣) على يوسف عبد النبي الشكري، المرجع السابق، ص ١٠.

اللقب هو تنازل يتعلق بشخصه ولا ينطبق على ورثته بعده أي عند تنازله يسقط عنه هذا الحق، إلا أنه يعاد لابنه الأكبر بعد موته، وقد حدث فعلاً أن ترك بعض اللوردات تلك الألقاب وتنازلوا عن عضويتهم في مجلس اللوردات بهدف الترشيح لعضوية مجلس العموم^(١).

وهكذا أصبح مجلس اللوردات دون صلاحيات فعلية وأصبح بالإمكان تسميته بالمجلس الفخري، خاصة وأن العضوية فيه لم تعد مقصورة على النبلاء بل دخلت فيه شخصيات ذات اندارات طبقية مختلفة من الذين قدموا خدمات لانجلترا كنوع من التكريم لهم على تلك الخدمات^(٢).

وقد انخفض عدد أعضاء مجلس اللوردات بنسبة كبيرة بعد التصويت على إلغاء العضوية بالوراثة في العام ١٩٩٩، أما مجلس العموم فأصبح يتكون بالانتخاب العام المباشر الذي يباشره كل مواطن بريطاني بتمام سن ١٨ سنة دون أية قيود مالية وأصبح بذلك الممثل الحقيقي للشعب الانجليزي^(٣).

ويلاحظ أن عدم ديمقراطية الطريقة التي يتشكل بها مجلس اللوردات سواء بالتعيين أو بالوراثة أدت إلى تقليص اختصاصاته، غير أنه لا زال يحتفظ بدوره القضائي بوصفه المحكمة العليا في إنجلترا، فعراقه هذا المجلس وأصوله التاريخية هي ما تبرر حرص المجتمع الانجليزي على المحافظة عليه والتمسك به^(٤).

الفرع الثاني

نشأة نظام المجلسين في الولايات المتحدة الأمريكية

إن المتتبع لنظام المجلسين في الولايات المتحدة الأمريكية يجد أنه نشأ نشأة ذاتية ترجع إلى الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بها، إذ لم تكن ثمرة دراسة نظرية غير أنه لا يمكن التقليل من تأثير نظام المجلسين الانجليزي في المستعمرات الانجليزية في الولايات المتحدة الأمريكية^(٥).

-
- (١) د. ربيع أنور فتح الباب، مرجع سابق، ص ١٧٥.
 - (٢) د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني، مرجع سابق، ص ٣٣.
 - (٣) مراد بقالم، مرجع سابق، ص ٢٩.
 - (٤) علي زكي راتب، مجلس الشورى ونظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) دراسة مقارنة في دساتير بعض الدول العربية والغربية ومصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طوان، ٢٠٠٦، ص ١٧٦.
 - (٥) د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة (الجزء الأول)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص ١٣٥.

كانت الولايات المتحدة الأمريكية عبارة عن ثلاث عشرة ولاية خاضعة للاحتلال الانجليزي^(١)، ونظراً لسوء معاملة المسؤولين الانجليزيين لتلك الولايات الخاضعة لسيطرتهم؛ فضلاً عن ما أصدرته انجلترا من قوانين لتقييد حرية التجارة من خلال اشتراط نقل صادرات المستعمرات على سفن بريطانية؛ وكذلك فرض الضرائب على واردات تلك المستعمرات^(٢)، فقد قامت ثورة مشتركة لتلك الولايات ضد هذا الاستعمار في محاولة للتحرر والتخلص منه^(٣).

تمكنت تلك الولايات نتيجة تلك الثورة من إعلان استقلالها عن انجلترا عام ١٧٧٦ بعد مؤتمر عقد في مدينة فيلاديلفيا^(٤)، إلا أن هذا الإعلان كان من جانب واحد مما أدى إلى نشوب الحرب مع انجلترا التي كانت تنتصر في بعضها وتهزم في البعض الآخر، وفي تلك الأثناء كان المؤتمر لا يزال منعقداً حيث اتفقت الولايات فيما بينها في عام ١٧٨١ على قيام اتحاد كونفدرالي تحت اسم الولايات المتحدة الأمريكية مع الاحتفاظ لكل ولاية بحريتها في السيادة والاستقلال، وجاء في هذا الإعلان النص على أن الكونجرس مشترك من تلك الدول ويباشر اختصاصات تتعلق بإعلان الحرب والسلم واستقبال السفراء وتحقيق المعاهدات أو التحالفات الدولية وحل المنازعات بين الدول الأعضاء، ولا يختص هذا الكونجرس بأية سلطة لفرض الضرائب أو تنظيم التجارة، ولكنه مع ذلك كان له الحق في تكوين خزانة فيدرالية لتمويلها دول الاتحاد طبقاً لقواعد محددة لضمان قيام الاتحاد بمواجهة أعباء الحرب والمصاريف الأخرى ذات العائد المشترك لجميع دول الاتحاد، ويكون التمثيل في هذا الكونجرس بين الولايات قائماً على أساس المساواة وبواقع صوت واحد لكل ولاية^(٥).

وفي ١٧٨٧ عقد مؤتمر آخر في فيلاديلفيا لوضع دستور جديد لاتحاد الولايات الأمريكية، وفيما يتعلق بتمثيل الولايات في البرلمان بموجب هذا الدستور فقد طرحت عدة مقترحات منها المقترح الذي تقدمت به ولاية فيرجينيا الذي اعتمد في تمثيل الولايات على أساسين هما:

- ١- أن يتناسب عدد ممثلي كل ولاية مع عدد سكانها البيض.
- ٢- أن يتناسب هذا العدد مع مقدار ما تقدمه تلك الولاية من موارد مالية للخزانة العامة.

غير أن الولايات الصغيرة اعترضت على هذا المقترح واشترطت في الخضوع للحكومة

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية (الدول والحكومات)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٣٥٢.

(٢) على زكي راتب، مرجع سابق، ص ١٠٥.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص ٣٥٢.

(٤) عماد محمد السيد باطه، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٥) د. ربيع أنور فتح الباب، مرجع سابق، ص ٤٥.

المركزية أن يكون التمثيل في المجلس التشريعي متساوياً بالنسبة لجميع الولايات دون اشتراط مساهمة مالية وبغض النظر عن عدد السكان^(١)، إلا أن النص الذي انتهى إليه الدستور تضمن تقسيم السلطة التشريعية إلى مجلسين أحدهما : يمثل المجلس الشعبي ويتكون من أعضاء يختارهم الشعب كل سنتين؛ إذ تختار كل دولة عدداً يتناسب مع عدد سكانها أي أن تلك الولايات تمثل في مجموعها دولة واحدة مقسمة إلى دوائر انتخابية عدة، أما ثانيهما : يمثل مجلس الولايات ويتكون من عضوين عن كل ولاية؛ يتم اختيارهم لمدة ست سنوات بواسطة برلمان كل ولاية، ثم أصبح اختيارهم بعد سنة ١٩١٣ يتم مباشرة من شعب هذه الولاية^(٢)، وقد كان مجلس الشيوخ في بدايته يتكون من ست وعشرين عضواً، إلا أن عدد تلك الولايات الداخلة في هذا الاتحاد قد زاد حتى وصل إلى خمسين ولاية؛ وبالتالي أدى إلى زيادة عدد أعضاء مجلس الشيوخ إلى مائة عضو^(٣).

وبذلك فإن الدولة الفيدرالية عند الأخذ بنظام المجلسين تظهر خلاله بمظهرين أحدهما : يتمثل بمظهر الدولة الواحدة ذات الشعب الواحد ممثلاً بمجلس الشعب، وثانيهما : يتمثل بمظهر الدولة المكونة من دويلات داخلة ضمن اتحاد مع احتفاظها بجزء من الاستقلال الذاتي ممثلاً بمجلس الشيوخ.

المطلب الأول

التطور التاريخي لنظام المجلسين في مصر

نقسم موضوع التطور التاريخي لنظام المجلسين في مصر إلى فرعين نتناول في كل منهما حقبة زمنية لهذا النظام؛ على أن يكون الحد الفاصل بينهما هو نقطة تحول النظام السياسي في مصر إلى العهد الجمهوري.

الفرع الأول

التطور التاريخي لنظام المجلسين قبل العهد الجمهوري

عاشت مصر نظام الحكم المطلق في عهد محمد علي؛ إذ جمع الوالي كل السلطات العامة التشريعية منها والتنفيذية والقضائية في الدولة وباشرها بسلطة تكاد تكون مطلقة^(٤)، إلا أن محمد علي أدرك ضرورة الاستعانة بقيادة الأمة من الأعيان والعلماء دون جعلهم شركاء في السلطة، ومن هنا

(١) د. محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق، ص ١٣٥.

(٢) د. ربيع أنور فتح الباب، مرجع سابق، ص ٥٤.

(٣) مراد بقالم، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٤) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، مكتبة عبد الله وهبه، ١٩٤٩، ص ٢٦٧.

بدأت فكرة تأسيس المجالس أو الدواوين التي كان يستشيرها في أمور البلاد^(١)، وكان أول تلك المجالس هو المجلس العالي الذي استعان به محمد علي فعلاً في شئون الحكم^(٢).

كان هذا المجلس بمثابة برلمان في ذلك الحين؛ ففي سنة ١٨٢٤ أصدر الوالي محمد علي اللائحة الأساسية وبعث بها إلى ذلك المجلس لفحصها وإبداء الرأي فيها لغرض اتخاذها دستوراً؛ وبعد موافقة المجلس عليها قام الوالي بإصدارها وبدأ نفاذها منذ ١٨٢٥/١/٣ لتصبح بمثابة أول دستور مصري^(٣).

وتشكل هذا المجلس من مجموعتين من الأعضاء الأولى : تكتسب العضوية فيه بالتعيين والثانية : بالانتخاب، أما الأعضاء المعينون وهم نظار الدواوين أو الوزراء، ومديرو المصالح الحكومية، واثنان من العلماء يختارهم شيخ الأزهر، أما الأعضاء المنتخبون فيختارهم الأهالي بواقع عضوين من الأعيان في كل مديرية أو محافظة^(٤). ثم أعقبه تشكيل مجالس أخرى ومنها :

أولاً- مجلس الشورى (مجلس المشورة):

تشكل هذا المجلس في عام ١٨٢٩ وكان جميع أعضائه معينين من كبار موظفي الدولة والعلماء؛ فضلاً عن كبار الأعيان الذين يمثلون المديريات المختلفة بواقع ١٥٦ عضواً^(٥)، وكان انعقاده مرة واحدة في السنة وقد يمتد لعدة جلسات؛ أما اختصاصاته فكانت استشارية في مجال التعليم والأشغال العمومية^(٦).

ثانياً- لجنة المشورة في قانون السياسة:

تأسست هذه اللجنة عام ١٨٣٧ بموجب قانون عُرف بقانون السياسة الذي وضع القواعد الواجب إتباعها في حكم وإدارة البلاد وتنظيم السلطات العامة في الدولة؛ وقد عدّ بمثابة دستور البلاد^(٧)، وتتكون هذه اللجنة من مديري الدواوين العامة السبعة التي حصر الدستور بها أمور الحكومة

- (١) د. ثروت بنوي، النظام الدستوري العربي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦١، ص ١٤٥.
- (٢) د. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١، ص ١٦٥.
- (٣) د. أحمد حافظ نجم، الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، لسنة ١٩٨١، ص ٧٩ وما بعدها.
- (٤) د. عاطف البناء، الوجيز في القانون الدستوري، دار مطبعة الطوبجي، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ١٥٨.
- (٥) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٩، ص ٤٦٣.
- (٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ١٣٥.
- (٧) د. أنس جعفر، الوسيط في القانون العام، الجزء الأول (النظم السياسية والقانون الدستوري)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٤٠٨.

المصرية؛ فضلاً عن أعضاء آخرين وصفهم القانون بالخبراء، وتقدم تلك اللجنة قراراتها بصدد المشروعات الكبرى التي تحتاجها الدولة إلى المقام السامي بوصفها رأي استشاري^(١).

ثالثاً- مجلس شورى النواب:

أنشئ هذا المجلس في عهد الخديوي إسماعيل بتاريخ ١٨٦٦/١٠/٢٢ في محاولة منه لإقناع الدول الأوروبية بأنه يستند إلى حكم ديمقراطي^(٢)، ورغم كونه مجلساً استشارياً إلا أنه يعد البداية الحقيقية للمجالس النيابية في مصر^(٣)، إذ كان بداية لتغيير الحكم المطلق، وقد انتهى بالبلاد إلى أول الطريق المؤدي إلى الحكم الدستوري^(٤).

ولم تكن الموضوعات التي يختص بها هذا المجلس محددة تحديداً ملزماً إذ تصدر قراراته فيما يعرض عليه من أمور، وأن الأصل حرية الحكومة في الرجوع إليه من عدمه لاستطلاع رأيه في أمر من الأمور قبل البت فيه^(٥).

رابعاً- مجلس النواب:

تشكل هذا المجلس في ١٨٨٢/٢/٧ بموجب اللائحة الأساسية التي أصدرها الخديوي توفيق، إذ حل بموجبها مجلس النواب محل مجلس شورى النواب الذي أنشأه الخديوي إسماعيل^(٦)، وقام على أساسها نظام برلماني صحيح متوازن ومرتكز على أساس المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب وحق الوزارة في حل هذا المجلس^(٧)، وأصبحت السلطة التشريعية من اختصاص البرلمان المؤلف من مجلس واحد؛ هو مجلس النواب الذي يتكون من ١٢٥ نائباً موزعين على سائر أنحاء مصر^(٨).

- (١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٨، ص ١٩.
- (٢) د. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٦.
- (٣) المستشار فرج البدري، مجلس الشورى المصري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، مطبعة مجلس الشورى، ٢٠٠٧، ص ١.
- (٤) د. سليمان محمد الطماوي، النظام الدستوري المصري منذ الاستقلال الدستوري ١٩٢٣ حتى الآن، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة والعشرين، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٥، ص ٧.
- (٥) د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص ٢٣.
- (٦) د. أحمد حافظ عطية نجم، نظام المجلسين في كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ومصر، دراسة مقارنة، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، السنة الثامنة والعشرون، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٦، ص ٧١.
- (٧) د. محمود حلمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار الفكر العربي، ١٩٦٥، ص ٢٣.
- (٨) د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص ٣١.

خامساً- مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية:

تم تشكيل هذين المجلسين بعد الاحتلال الانجليزي لمصر في سبتمبر ١٨٨٢ حيث أصبحت مصر ولاية عثمانية مستقلة استقلالاً داخلياً وفي ذات الوقت محتلة احتلالاً غير مشروع^(١)، وفي مايو ١٨٨٣ ألغيت اللائحة الأساسية لسنة ١٨٨٢ وتم إصدار القانون النظامي ليحل محلها، وكان هذا القانون رجعيًا ودكتاتورياً بالمقارنة مع اللائحة الأساسية، غير أنه تضمن ما يمكن اعتباره محاولة أولى للأخذ بنظام المجلسين في مصر، ولعل ذلك كان محاولة لنقل هذه التجربة من إنجلترا التي تعد الموطن الرئيسي لهذا النظام^(٢)، وقد استحدث هذا القانون النظامي مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية :

- ١- مجلس شورى القوانين: يتكون من ثلاثين عضواً، تقوم الحكومة بتعيين أربعة عشر منهم مدى الحياة من بينهم رئيس المجلس ووكيلاه، أما الستة عشر الباقون فيتم انتخابهم بواسطة أعضاء مجالس المديرية بمعدل عضو واحد عن كل مديرية ولمدة ست سنوات^(٣). أما اختصاصاته فكانت استشارية بحتة وللحكومة الأخذ بها أو رفضها^(٤).
- ٢- الجمعية العمومية : تتكون من ثلاثة وثمانين عضواً من بينهم جميع أعضاء مجلس شورى القوانين الثلاثين وكذلك جميع النظار- الوزراء- البالغ عددهم سبعة فضلاً عن ستة وأربعين عضواً يتم انتخابهم على درجتين، ويرأس الجمعية رئيس مجلس شورى القوانين، وكانت مدة العضوية في هذه الجمعية ست سنوات^(٥)، أما اختصاصاتها فهي كقاعدة عامة استشارية، إلا أن اختصاصها الفعلي هو وجوب التباحث معها واستحصال موافقتها عند ربط أموال جديدة أو رسوم على المنقولات أو العقارات أو العوائد الشخصية في مصر^(٦).

ومن خلال ما تقدم يمكن القول إن هذه المحاولة في تبني نظام المجلسين التشريعيين لم تمثل تطبيقاً حقيقياً له بل كانت محاولة صورية إذ لم يتمتع المجلسان باختصاصات تشريعية حقيقية ، كما أن

-
- (١) د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، بدون ناشر ١٩٨٩، ص١٨٦.
 - (٢) د. أحمد حافظ عطيه نجم، نظام المجلسين في كل من إنجلترا والولايات المتحدة ومصر (دراسة مقارنة) ، مرجع سابق، ص٧٢.
 - (٣) محمد توفيق يوسف علي، نظام المجلسين النيابيين وتطبيق ذلك في إنجلترا ومصر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٨، ص٩٨.
 - (٤) د. محمود حلمي، مرجع سابق، ص٥٨.
 - (٥) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري (تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة) دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر، ١٩٨٣، ص٣٥٠-٣٥١.
 - (٦) عبده عويدات، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، ١٩٦١، ص٣٥٤.

اشتمال الجمعية العمومية على أعضاء مجلس شورى القوانين يتنافى مع ضرورة المغايرة في تكوين المجلسين ليتمكن هذا النظام من تحقيق أهدافه.

وبتنامي الحركة الوطنية التي قادها مصطفى كامل آنذاك رأت السلطات الانجليزية تهدئة الرأي العام من خلال إلغاء القانون النظامي لسنة ١٨٨٣ وإصدار القانون النظامي رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ الذي قضى بإلغاء الجمعية العمومية ومجلس شورى القوانين وأنشأ الجمعية التشريعية^(١).

وكانت تلك الخطوة بمثابة تخلي عن نظام المجلسين وتبنى نظام المجلس الواحد، إلا أن هذه الجمعية التشريعية لم تتمكن إلا من عقد دور انعقاد واحد فقط بسبب دخول إنجلترا الحرب العالمية الأولى ضد تركيا وإعلانها الحماية على مصر بصورة صريحة؛ وكانت نتيجة ذلك تأجيل اجتماعات الجمعية إلى أجل غير مسمى^(٢).

وفي عام ١٩١٩ نشبت في مصر ثورة عارمة ضد الاحتلال الانجليزي ما اضطر الانجليزيون إلى إصدار تصريح ٢٨ فبراير الذي أعلن بموجبه إنهاء الحماية الانجليزية على مصر وإعلانها دولة مستقلة^(٣).

وفي ١٥ مارس ١٩٢٣ بدأ العهد الملكي الذي استمر لغاية ٢٣ يوليو ١٩٥٢ بتغيير نظام الحكم وخلع الملك في ٢٦ يوليو من العام نفسه^(٤).

تعاقب على حكم مصر في العهد الملكي دستوران هما : دستور ١٩٢٣ ودستور ١٩٣٠، حيث أخذ دستور ١٩٢٣ بالنظام البرلماني البحت بما يتفق مع مبدأ سيادة الأمة الذي أقره في المادة ٢٣ منه والتي نصت على (جميع السلطات مصدرها الأمة)، إذ ظهرت أركان النظام النيابي التقليدية من خلال وجود برلمان منتخب ذي اختصاصات فعلية يمثل العضو فيه الأمة بأسرها، ويكون البرلمان مستقلاً عن ناخبيه خلال مدة نيابته؛ على أن يتم تجديد انتخابه بصورة دورية^(٥)، أما ممارسة السلطة التشريعية في ظل هذا الدستور فكانت بموجب المادة ٢٥ منه التي نصت على (لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك)^(٦) وبذلك يعد البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع؛ مع مراعاة أن للملك دوراً في تصديق القوانين.

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٨.

(٢) د. محمود حلمي، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٣) د. عبده عويدات، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٥٥.

(٥) د. رمزي طه الشاعر، القانون الدستوري، الرسالة الدولية للطباعة والنشر، ٢٠٠١، ص ٤٢٩-٤٣٠.

(٦) د. وحيث رأفت و د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، ١٩٣٧، ص ٦٥٣.

أما عن تكوين البرلمان فقد أشارت المادة ٧٣ من دستور ١٩٢٣ إلى تكوين البرلمان من مجلسين هما: مجلس الشيوخ ومجلس النواب^(١).

ويمكن القول إن دستور ١٩٢٣ يعد أول دستور يتبنى نظام المجلسين بصورته الحقيقية، فرغم أن دستور ١٨٨٣ كان قد حاول الأخذ بهذا النظام إلا أنه أدخل أحد المجلسين بجميع أعضائه في تكوين المجلس الآخر؛ كما اعتمد مبدأ التعيين في تكوين كلا المجلسين، أما دستور ١٩٢٣ فقد غاير في ذلك التكوين عندما جعل أحد المجلسين مكوناً بالانتخاب والآخر خليطاً بين الانتخاب والتعيين^(٢)، إذ أشار في المادة ٨٣ منه إلى كيفية تحديد عدد أعضاء مجلس النواب وفقاً لعدد السكان وبواقع نائب واحد لكل ستين ألف من السكان^(٣)، وبذلك فإن عدد الأعضاء يختلف باختلاف عدد السكان إذ لم يحدد الدستور عدداً ثابتاً. وقد اشترط الدستور شروطاً معينة فيمن يتولى عضوية مجلس النواب^(٤)، التي حدد مدتها بخمس سنوات على أن يتم تجديدها كلياً بعد انتهائها^(٥).

أما مجلس الشيوخ فيتألف بطريق الجمع بين الانتخاب والتعيين في تكوينه إذ يختار الشعب بعض أعضائه على أساس الانتخاب، وتختار السلطة التنفيذية البعض الآخر على أساس التعيين^(٦)، حيث أشارت المادة ٧٤ من دستور ١٩٢٣ إلى تعيين خمسي ٥/٢ أعضائه من قبل الملك وانتخاب ثلاثة أخماس الأعضاء الآخرين بواسطة الاقتراع العام^(٧).

ويتم انتخاب عضو مجلس الشيوخ من كل محافظة تمثل دائرة انتخابية يبلغ عدد سكانها مائة وثمانين ألف، فإذا قل العدد عن ذلك ولم يقل عن تسعين ألف فإنه ينتخب لتلك المحافظة عضواً واحداً، أما المحافظة التي يقل عدد سكانها عن تسعين ألف فينتخب عنها عضواً ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى^(٨).

اشترط الدستور لعضوية مجلس الشيوخ -التي حدد مدتها بعشر سنوات على أن يجدد نصف

- (١) منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٤٢ (غير اعتيادي) في ٢٠ أبريل ١٩٢٣.
- (٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٦١.
- (٣) د. وحيد رافت و د. وايت إبراهيم، مرجع سابق، ص ٦٠٠-٦١٠.
- (٤) لمزيد من التفاصيل حول شروط العضوية أنظر: د. سامي جمال الدين و د. إسلام شيحا، النظم السياسية (نظرية الدولة - نظم الحكم في الدولة)، ٢٠١٣، ص ٢٥٩.
- (٥) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٦٠.
- (٦) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق نفسه، ص ٢٥٧.
- (٧) د. وحيد رافت و د. وايت إبراهيم، المرجع السابق، ص ٦١٣.
- (٨) المادة ٧٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.

عدد أعضائه كل خمس سنوات^(١) - ذات الشروط التي اشترطها في عضوية مجلس النواب فضلاً عن رفع الحد الأدنى لسن المرشح إلى أربعين سنة بدلاً من ثلاثين؛ وكذلك حصر العضوية على فئات وطبقات معينة^(٢).

أما عن اختصاصات المجلسين فقد ساوى دستور ١٩٢٣ في الأصل العام بينهما^(٣)، ففي المجال التشريعي يمتلك كلا المجلسين الحق في اقتراح القوانين؛ ويعد ذلك أول سابقة لدستور مصري يقرر حق الاقتراح على نحو حقيقي؛ لأن هذا الحق كان مقصوراً في السابق على الحكومة دون الهيئات النيابية^(٤)، إلا أن ثمة استثناء واحد ورد عليه كانت نتيجته ترجيح كفة مجلس النواب على مجلس الشيوخ؛ يتمثل في حق مجلس النواب دون مجلس الشيوخ في اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها^(٥)، أما اقتراح إنقاص تلك الضرائب فكان بإمكان مجلس الشيوخ مباشرته لأن الدستور لم يحرمه منه بنص صريح كما فعل في اقتراح إنشائها أو زيادتها.

ولا يصدر القانون إلا بعد موافقة المجلسين معاً فإذا رفض أحدهما وأصر على رفضه استحال إصدار القانون^(٦)، ويرد على هذه القاعدة استثناء واحد يتعلق بالميزانية فإذا ثار الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية، فإن حل الخلاف في هذه الحالة يكون بقرار يصدر من المجلسين بهيئة مؤتمر وبالأغلبية المطلقة^(٧).

ومن باب الخروج عن مبدأ المساواة فيما يتعلق بالميزانية فقد جعل الدستور مناقشة الميزانية وإقرارها لمجلس النواب أولاً^(٨).

أما في المجال الرقابي فيشترك المجلسان وفقاً لمبدأ المساواة في سلطة توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الوزارة^(٩)، كما أن لكل مجلس إجراء التحقيق البرلماني للاستنارة في مسائل معينة

-
- (١) المادة ٧٩ من الدستور المصري، لسنة ١٩٢٣.
 - (٢) المادتان (٧٧، ٧٨) من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.
 - (٣) د. محمد توفيق يوسف على، مرجع سابق، ص ١٢٩.
 - (٤) قاسم ظاهر المصري، نظام مجلس الشورى في مصر تكوينه واختصاصاته (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١١، ص ١٥٩.
 - (٥) المادة ٢٨ من دستور مصر لسنة ١٩٢٣.
 - (٦) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٦٩.
 - (٧) المادة ١٦٦ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣، ولمزيد من التفاصيل أنظر: د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم، مرجع سابق، ص ٦٢٨.
 - (٨) المادة ١٣٩ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.
 - (٩) المادة ١٠٧ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.

داخله في حدود اختصاصه^(١)، غير أن مجلس النواب واستثناءً من تلك القاعدة اختص لوحده بتحريك المسؤولية الوزارية التي قد تكون تضامنية للوزارة بأكملها أو فردية لأحد الوزراء وسحب الثقة عنها^(٢)، وفي المقابل يخضع هذا المجلس وحده دون المجلس الآخر إلى حق تتمتع به السلطة التنفيذية لتوازن به مسألة سحب الثقة وهو حق حل مجلس النواب^(٣)، إلا أن تحقيق مبدأ المساواة بين المجلسين استدعى توقف جلسات مجلس الشيوخ عند حل مجلس النواب^(٤).

وفي عام ١٩٣٠م صدر دستور جديد للبلاد بعد إلغاء دستور ١٩٢٣، ثم صدر الأمر الملكي رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٤ القاضي بإبطال العمل بدستور ١٩٣٠، وبتاريخ ١٢ ديسمبر ١٩٣٥ صدر أمر ملكي بإعادة العمل بدستور ١٩٢٣^(٥)، ولعل أهم ما جاء في دستور ١٩٣٠ أنه حدد عدد أعضاء مجلس النواب بمائة وخمسين عضواً يتم توزيعهم بين المديريات والمحافظات طبقاً لجدول خاص مرفق بالدستور على أن يجري انتخابهم على درجتين^(٦)، أما أعضاء مجلس الشيوخ فقد حدد دستور ١٩٣٠ عددهم بمائة عضو يعين الملك ثلاثة أخصائهم^(٧)، الأمر الذي يعدّ خروجاً على المبدأ الذي يشترط أن يكون الانتخاب هو القاعدة والتعيين هو الاستثناء عند اختيار الأعضاء بطريق الجمع بين الانتخاب والتعيين^(٨)، وبذلك فإن الملك يضمن له الأغلبية الدائمة في هذا المجلس وفي ذلك ابتعاد عن الديمقراطية.

وفيما يتعلق بالاختصاصات فقد سلب دستور ١٩٣٠ البرلمان الحق في اقتراح بعض القوانين، فبعد أن كان هذا الحق يسري على جميع القوانين أصبح مقصوراً على القوانين غير المالية التي صار حق اقتراحها حكراً على الملك دون غيره^(٩)، كما منح السلطة التنفيذية الحق في تقرير اعتمادات إضافية في الميزانية وأن تنقل المصروف من باب إلى باب آخر فيها خلال أوقات غياب البرلمان^(١٠)، أما عن تصديق القوانين فقد كان دستور ١٩٢٣ يجعل من عدم ورود تصديق الملك على القوانين إلى

-
- (١) المادة ١٠٨ من الدستور المصري، لسنة ١٩٢٣.
 - (٢) المادة ٦١ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.
 - (٣) د. ماجد راغب الطلو، مرجع سابق، ص ٦٦.
 - (٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٦٩.
 - (٥) د. ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص ٨٠.
 - (٦) المادتان (٨٠-٨١) من الدستور المصري لسنة ١٩٣٠، المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٩٨ (غير اعتيادي) في ٢٣ أكتوبر ١٩٣٠.
 - (٧) المادة ٧٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٣٠.
 - (٨) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٥٧.
 - (٩) المادة ٢٨ من الدستور المصري، لسنة ١٩٣٠.
 - (١٠) المادة ١٣٢ من الدستور المصري لسنة ١٩٣٠، ولمزيد من التفاصيل أنظر: د. محمود حلمي، مرجع سابق، ص ٦٨.

البرلمان خلال شهر من تاريخ رفعه إليه تصديقاً ضمناً يؤدي إلى صدور القانون^(١)، بينما جعل دستور ١٩٣٠ من عدم ورود ذلك التصديق إلى البرلمان خلال فترة شهرين دليلاً على رفض التصديق، ويمتنع بذلك على البرلمان إقرار ذلك القانون أو إعادة النظر فيه خلال دور الانعقاد ذاته^(٢)، وفي ذلك تهميش لدور البرلمان لصالح الملك، كما قيد دستور ١٩٣٠ حق مجلس النواب بحجب الثقة عن الحكومة باشتراط أن يصدر قرار سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس^(٣)، وليس للحاضرين منهم فقط كما كان الحال في دستور ١٩٢٣^(٤).

وخلاصة القول إن الغاية من إصدار دستور ١٩٣٠ كانت لإضعاف البرلمان وتقوية نفوذ الملك، إلا أن هذا الدستور لم يدم طويلاً إذ سرعان ما ألغي وأعيد العمل بدستور ١٩٢٣ كما أشرنا.

الفرع الثاني

نظام المجلسين في العهد الجمهوري

بتاريخ ٢٣ يوليو ١٩٥٢ استولى الجيش على مقاليد الأمور في مصر وبعد ثلاثة أيام أُجبر الملك على التنازل عن العرش لابنه، وفي ١٠ ديسمبر من السنة نفسها أعلن عن إسقاط دستور ١٩٢٣ وألغي في ١٨ يونيو ١٩٥٣ النظام الملكي وتم إعلان الجمهورية التي استمرت حتى يومنا هذا^(٥)، وقد صدرت خلال هذا العهد دساتير عديدة كان كل منها يواجه حالة أو مرحلة معينة؛ إذ كانت البداية بالإعلان الدستوري المؤقت الصادر في ١٠ فبراير ١٩٥٣ ليواجه حالة الفراغ الدستوري التي خلفها سقوط دستور ١٩٢٣ ولتنظيم السلطات العامة خلال فترة الانتقال^(٦)، ثم صدرت في الفترة ١٩٥٦-١٩٧١ خمسة دساتير لم يأخذ أي منها بنظام المجلسين في تكوينه للسلطة التشريعية خلا دستور ١٩٧١ الذي أخذ بهذا النظام بعد تعديل طراً عليه في عام ١٩٨٠ أنشئ بموجبه مجلس الشورى، وقد استمر نفاذ هذا الدستور ما يقرب من أربعة عقود انتهت بإعلان دستوري عام ٢٠١١ عقب ثورة يناير ٢٠١١ تبنى هو الآخر نظام المجلسين؛ ثم تلاه دستور ٢٠١٢ الذي كان آخر الدساتير المصرية المتبنية لهذا النظام، حيث تخلت مصر بعده عن الأخذ بنظام المجلسين وعادت في دستور ٢٠١٤ إلى الأخذ بنظام المجلس الواحد.

(١) المادة ٣٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.

(٢) المادة ٣٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٣٠.

(٣) المادة ٦٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٣٠.

(٤) د. ماجد راغب الطلو، مرجع سابق، ص ٧٩.

(٥) د. ماجد راغب الطلو، المرجع السابق نفسه، ص ٨٠.

(٦) عماد محمد السيد باطه، مرجع سابق، ص ٧٨.

وفي ضوء ما تقدم فسوف نلقي نظرة موجزة عن واقع السلطة التشريعية في ظل ما سبق ذكره من دساتير وعلى النحو الآتي:

١- الإعلان الدستوري الصادر في ١٠ فبراير ١٩٥٣:

منح هذا الإعلان الدستوري صلاحية ممارسة السلطة التشريعية إلى مجلس الوزراء فضلاً عن اختصاصه الأصيل في مباشرة السلطة التنفيذية^(١)، وهو بذلك خالف المادة (١) منه التي أكدت على أن جميع السلطات مصدرها الأمة، إلا أن تلك الأمة لم يكن لها مجلس نيابي يمثلها يكون له الاختصاص في مباشرة السلطة التشريعية، وبالتالي لا يمكن القول بوجود أي دور لها في مباشرة تلك السلطات، مع الإشارة إلى أن هذا الإعلان كان بمثابة الدستور المؤقت للمرحلة الانتقالية لحين صدور الدستور الدائم وهذا ما أكدته عبارة (أنه رغبة في تثبيت قواعد الحكم أثناء فترة الانتقال) الواردة في مقدمة الإعلان الدستوري أعلاه.

٢- دستور ١٦ يناير ١٩٥٦:

يعد دستور ١٩٥٦ أول دستور دائم في العهد الجمهوري؛ كما أنه أول دستور يأتي عن طريق الاستفتاء الشعبي، وقد نص على أن السيادة للأمة وتمارس على الوجه المبين في الدستور^(٢).

منح هذا الدستور صلاحية مباشرة السلطة التشريعية إلى مجلس واحد هو مجلس الأمة^(٣)، الذي يتكون من عدد ثابت من الأعضاء يبلغ ثلاثمائة وخمسين عضواً يتم اختيارهم بالانتخاب، ولم يشترط في المرشح سوى أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية، فضلاً عن بعض الشروط التكميلية التي نص عليها القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ في مادته الثالثة^(٤)، وكان هذا المجلس يملك الاختصاص التشريعي في جميع القوانين المالية وغير المالية فضلاً عن الدور الرقابي الذي يمارسه على الحكومة^(٥).

(١) المادة ٩ من الإعلان الدستوري الصادر في ١٠ فبراير ١٩٥٣ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد مكرر ب (غير اعتيادي) بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٥٣.

(٢) د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٢٠٧.

(٣) المادة ٦٧ من دستور ١٦ يناير ١٩٥٦.

(٤) د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ١٩٩٦، ص ٣٣٢-٣٣٣.

(٥) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٨٤.

٣- دستور ١٩٥٨ المؤقت:

في سنة ١٩٥٨ قامت وحدة بين مصر وسوريا وافق عليها شعبا البلدين في استفتاء أجري في ٢١ فبراير ١٩٥٨، وفي ٥ مارس ١٩٥٨ أصدر الرئيس الراحل جمال عبد الناصر-الذي أختير رئيساً للجمهورية العربية المتحدة- دستوراً مؤقتاً^(١)، منح بموجبه حق مباشرة السلطة التشريعية لمجلس أمة يتم اختيار أعضائه بقرار من رئيس الجمهورية على أن يكون نصفهم على الأقل من بين أعضاء مجلس الأمة السوري ومجلس الأمة المصري^(٢)، مع ملاحظة إغفال الدستور للفئات التي يتألف منها النصف الثاني من أعضاء مجلس الأمة .

وبذلك فإن هذا المجلس يختلف عن مجلس الأمة الذي أنشئ في ظل دستور ١٩٥٦ في أن أعضائه يأتون عن طريق التعيين لا الانتخاب. ورغم وجود القيد على حق رئيس الجمهورية بموجب دستور ١٩٥٨ في ضرورة كون نصف الأعضاء من مجلسي الأمة السوري والمصري إلا أنه لم يحدد النسبة التي تكون للأعضاء السوريين وتلك التي تكون لنظرانهم من المصريين^(٣).

أما اختصاصات المجلس فكانت تشابه اختصاصات مجلس الأمة في ظل دستور ١٩٥٦^(٤).

٤- الإعلان الدستوري في ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢ :

في عام ١٩٦١ انفصلت سوريا عن مصر بعد وحدة دامت قرابة الثلاث سنوات، وفي ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢ أصدر رئيس الجمهورية إعلاناً دستورياً^(٥)، كان بمثابة الدستور المؤقت الذي يعمل به لحين إقرار الدستور الدائم؛ ولم يتضمن هذا الإعلان تفصيلاً للنظام الدستوري للدولة وإنما أحال فيما لا يتعارض مع أحكامه إلى أحكام دستور ١٩٥٨ المؤقت^(٦)، إذ لم يتناول سوى السلطة التنفيذية وحدها^(٧).

٥- دستور ١٩٦٤ المؤقت:

في ٢٣ مارس ١٩٦٤ أصدر رئيس الجمهورية دستوراً مؤقتاً يعمل به لحين انتهاء مجلس

(١) د. ماجد راغب الطلو، مرجع سابق، ص ٨٥.

(٢) د. محمود حلمي، مرجع سابق، ص ١١٧.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٤٣١.

(٤) د. محمود حلمي، المرجع السابق، ص ١١٨.

(٥) د. ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص ٨٥.

(٦) د. محمود حلمي، المرجع السابق، ص ١٢٤.

(٧) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٥٣-٥٦.

الأمة من إعداد دستور دائم وموافقة الشعب عليه بطريق الاستفتاء^(١)، وقد أخذ هو الآخر بنظام المجلس الواحد المتمثل بمجلس الأمة الذي مُنح صلاحية مباشرة السلطة التشريعية^(٢)، أما طريقة تكوينه فتمثل في الجمع بين الانتخاب والتعيين، إذ نص على اعتماد الانتخاب السري العام في اختيار أعضائه؛ فضلاً عن منح رئيس الجمهورية الحق في تعيين عدد من الأعضاء لا يزيد عن عشرة^(٣).

واشترط في المرشح للعضوية توافر جملة من الشروط^(٤)، مع الإشارة إلى أن هذا الدستور أقر ولأول مرة في مصر مبدأ تمثيل العمال والفلاحين في مجلس الأمة من خلال اشتراطه أن يكون نصف عدد أعضاء مجلس الأمة على الأقل من العمال والفلاحين^(٥).

ويمارس هذا المجلس اختصاصاته التشريعية فيما يتعلق بالقوانين المالية وغير المالية وله الولاية العامة على أموال الدولة؛ فضلاً عن حقه في ممارسة وظيفته السياسية من خلال مراقبة أعمال الحكومة وتقرير مسئوليتها الفردية أو التضامنية وسحب الثقة عنها^(٦).

٦- دستور ١٩٧١:

صدر هذا الدستور نتيجة استفتاء أجري في ١١ سبتمبر ١٩٧١^(٧)، وقد أخذ بنظام المجلس الواحد حيث منح مجلس الشعب اختصاص مباشرة السلطة التشريعية وتقرير السياسة العامة في الدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة؛ فضلاً عن ممارسة الوظيفة السياسية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية^(٨)، وقد اختلفت بذلك تسمية هذا المجلس عن تسميته في الدساتير السابقة التي كانت تطلق عليه اسم مجلس الأمة.

وفي ١٩٨٠ تم تعديل هذا الدستور بإقامة مجلس آخر إلى جوار مجلس الشعب أطلق عليه اسم (مجلس الشورى)^(٩)، وبذلك عادت مصر للأخذ بنظام المجلسين بعد غياب طويل لهذا النظام فيها.

- (١) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٨٦.
- (٢) المادة ٤٧ من الدستور المصري لسنة ١٩٦٤ المؤقت المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٦٩ تابع أ في ٢٤ مارس ١٩٦٤.
- (٣) المادة ٤٩ من الدستور المصري لسنة ١٩٦٤.
- (٤) لمزيد من التفاصيل أنظر: د. محمود حلمي، مرجع سابق، ص ١٨٥.
- (٥) المادة ٤٩ من الدستور المصري المؤقت لسنة ١٩٦٤.
- (٦) المواد (٧١-٨٣-٨٤) من الدستور المصري المؤقت لسنة ١٩٦٤.
- (٧) د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ١٠٢.
- (٨) المادة ٨٦ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٣٦ مكرر (أ) في ١٢ سبتمبر ١٩٧١.
- (٩) ورد النص عليه في المواد (١٩٤-٢٠٥)، الفصل الأول من الباب السابع من الدستور بموجب التعديل المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٢٦ في ٢٦ يونيو ١٩٨٠.

ويجرى اختيار أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب المباشر السري العام على أن يكون نصف عددهم على الأقل من العمال والفلاحين، مع اشتراط أن لا يقل عدد الأعضاء المنتخبين عن ثلاثمائة وخمسين عضواً ، كما أن بإمكان رئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في هذا المجلس على أن لا يزيد هذا العدد عن عشرة^(١)، وبذلك جمع الدستور بين الانتخاب والتعيين في تكوين المجلس، أما شروط العضوية -البالغة مدتها خمس سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع للمجلس^(٢) - فقد حددتها المادة الخامسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢.

وفيما يتعلق بمجلس الشورى الذي أنشئ عام ١٩٨٠ بموجب التعديل الدستوري -سابق الذكر- فقد اشترط في تكوينه أن لا يقل عدد أعضائه عن مائة واثنين وثلاثين عضواً يتم انتخاب ثلثي هذا العدد بالاقتراع المباشر السري العام، مع ضرورة أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، أما الثلث الباقي فيتولى رئيس الجمهورية تعيينهم^(٣).

بذلك فإن الدستور أخذ في تكوين هذا المجلس بالجمع بين الانتخاب والتعيين وجعل الانتخاب هو القاعدة والتعيين هو الاستثناء بما يضمن الغلبة للأعضاء المنتخبين.

وقد صدر بشأن مجلس الشورى القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠^(٤)، الذي أجريت عليه تعديلات عديدة كان آخرها التعديل الصادر في عام ٢٠٠٥.

وبموجب هذا القانون بلغ عدد أعضاء مجلس الشورى مائتين وأربعة وستين عضواً^(٥)، أي أن عدد الأعضاء المنتخبين كان يبلغ ١٧٦، أما عدد الأعضاء المعيّنين فبلغ ٨٨ عضواً.

وعن شروط العضوية في هذا المجلس فكانت لا تختلف عن شروط عضوية مجلس الشعب باستثناء شرط العمر الذي تم رفع حده الأدنى إلى خمسة وثلاثين سنة سواء أكان العضو منتخباً أم معيّناً^(٦).

وحدد القانون مدة العضوية بست سنوات تبدأ من أول اجتماع للمجلس ويتم تجديد نصف أعضائه بفنتيه المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات ليحل محلهم أعضاء آخرون ويجوز إعادة انتخاب

(١) المادة ٨٧ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٢) المادة ٩٢ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٣) المادة ١٩٦ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٤) منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٢٧ في ١٩٨٠/٧/٢.

(٥) المادة (١) من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المعدل بالقانون رقم ١٧٦ لسنة ٢٠٠٥، في شأن مجلس الشورى.

(٦) المادة ٦ من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المعدل.

أو تعيين من انتهت عضويته^(١)، وتجدر الإشارة إلى أن دستور ١٩٧١ منع الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية مجلس الشورى^(٢).

وقد انفرد مجلس الشعب بممارسة الاختصاصات الآتية^(٣):

أ – الاختصاص التشريعي:

ويمارسه المجلس من خلال:

أولاً- اقتراح القوانين:

منح دستور ١٩٧١ رئيس الجمهورية وكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين^(٤)، بيد أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب وضعت قيوداً على هذا الحق عندما قضت بعدم جواز تقديم اقتراح بمشروع قانون من أكثر من عشرة أعضاء^(٥)، وبعد تقديم الاقتراح يتم عرضه على لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه من عدمه^(٦).

ومن الجدير بالذكر أن دستور ١٩٧١ قد منع إعادة تقديم الاقتراحات المرفوضة في ذات دور الانعقاد فيما يخص اقتراحات أعضاء المجلس، أما اقتراحات رئيس الجمهورية فلا يشملها هذا المنع وبالتالي يجوز إعادة تقديمها بعد رفضها في نفس دور الانعقاد^(٧).

ثانياً- مناقشة القوانين وإقرارها:

بعد إحالة اللجنة المختصة تقريرها عن مشروع القانون إلى المجلس بجواز عرضه على مجلس الشعب تبدأ عملية المناقشة بأخذ رأي المجلس على مشروع القانون مبدئياً فإذا جاءت النتيجة سلبية عدّ ذلك رفضاً للمشروع، أما إذا وافق المجلس من حيث المبدأ فينتقل إلى مناقشة موادّه مادةً مادةً ويؤخذ الرأي في كل مادة على حده ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه^(٨).

(١) المادة ٣ من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المعدل.

(٢) المادة ٢٠٠ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٣) المادة ٨٦ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٤) المادة ١٠٩ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٥) المادة ١٦١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادرة في ١٦ أكتوبر ١٩٧٩، والمعدلة في ٢٣/٢/٢٠٠٨.

(٦) المادة ١١٠ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٧) المادة ١١١ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٨) المادة ١٤٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادرة في ١٦ أكتوبر ١٩٧٩.

ويشترط لانعقاد المجلس لمناقشة القانون أن يكون بحضور أغلبية أعضائه وتصدر القرارات عنه بالأغلبية المطلقة للحاضرين في غير الحالات التي تشترط أغلبية خاصة^(١).

ب- الاختصاص المالي:

أوجب دستور ١٩٧١ عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية على الأقل واشترط موافقته عليها لنفاذها، كما أجاز الدستور لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة العامة عدا تلك التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد على الدولة .

وإذا ترتب على ذلك التعديل زيادة في النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات^(٢)، كما أن نقل أي مبلغ من أحد أبواب الموازنة العامة لآخر لا يتم إلا بموافقة مجلس الشعب^(٣)، إلا أن العمل جرى على قيام مجلس الشعب بمنح الحكومة تأشيرات ملحقة بالموازنة تتيح لها النقل من باب لآخر وتعديل الاعتمادات زيادةً أو نقصاً^(٤).

كما أن إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغائها لا يكون إلا بقانون ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا في حدود القانون^(٥)، ولما كان هذا القيد يخص الضرائب العامة فإن الضرائب المحلية لا تخضع له؛ وبالتالي أمكن إصدارها من قبل المجالس المحلية دون الحاجة إلى سنها بقانون ولكنها يجب أن تستند إلى قانون وفي حدوده^(٦).

أما فيما يتعلق بالقروض فقد اشترط الدستور موافقة مجلس الشعب على عقد السلطة التنفيذية للقروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة^(٧)، وينظم القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها

-
- (١) المادة ١٠٧ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.
 - (٢) المادة ١٠٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ وفقاً لتعديل سنة ٢٠٠٧ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ١٣ (مكرر) في ٣١ مارس ٢٠٠٧.
 - (٣) المادة ١١٦ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.
 - (٤) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس للطباعة، يونيو ٢٠٠٦، ص ٥٢١.
 - (٥) المادة ١١٩ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.
 - (٦) د. ماجد راغب الطو، مرجع سابق، ص ٢٩٤.
 - (٧) المادة ١٢١ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

المنقولة^(١)، كما يجب صدور قانون من مجلس الشعب يحدد قواعد منح المرتبات والمعاشات و التعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على خزانة الدولة^(٢).

وأخيراً لابد من الإشارة إلى حق مجلس الشعب في إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفقاً للدستور^(٣).

ج- الاختصاص الرقابي:

تولى مجلس الشعب مراقبة السلطة التنفيذية عن طريق وسائل الرقابة التي كفلها الدستور ومنها حقه في إجراء تحقيق لفحص نشاط أية إدارة أو مصلحة عامة وحقه في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الوزراء و حقه في تقرير المسؤولية الوزارية التضامنية لكل مجلس الوزراء أو الفردية لكل وزير على حده^(٤).

أما مجلس الشورى الذي تأسس عام ١٩٨٠ فإنه يمارس اختصاصاً استشارياً في المواضيع الآتية^(٥):

أولاً: الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

ثانياً: مشروعات القوانين المكملة للدستور.

ثالثاً: مشروع الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

رابعاً: معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة.

خامساً: مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.

سادساً: ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية.

(١) المادة ١٢٣ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٢) المادة ١٢٢ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٣) المادة ١١٤ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(٤) لمزيد من التفصيل ينظر:

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة، دراسة النظام الدستوري المصري)، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠، ص ٤٦٠.

- د. محمد أبو زيد محمد علي، الوجيز في القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري)، بدون ناشر، ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص ٣٣٧.

(٥) المادة ١٩٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ وفقاً لتعديل عام ١٩٨٠.

ورغم وجوب عرض المواضيع السابقة على مجلس الشورى إذ يترتب على عدم عرضها جزاء إجرائي يتمثل في بطلانها، إلا أن مضمون رأي مجلس الشورى لم يكن ملزماً لمجلس الشعب فله أن يأخذ به أو أن يتركه دون أن يعمل به^(١).

ثم جاء التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٧ ليعدل المادة ١٩٤ (المتعلقة باختصاصات مجلس الشورى) ويوجب موافقة مجلس الشورى على ثلاثة مواضيع منها الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة^(٢)، فضلاً عن مشروعات القوانين المكملة للدستور التي نصت عليها ثلاث وثلاثون مادة في الدستور.

وإذا قام خلاف بين مجلسي الشعب والشورى بالنسبة لهذه المواد أحال رئيس مجلس الشعب الأمر إلى لجنة مشتركة تتألف من رئيسي المجلسين وعضوية سبعة أعضاء من كل مجلس يتم اختيارهم من قبل اللجنة العامة في كل مجلس لاقتراح نص للأحكام محل الخلاف، ويعرض النص الذي انتهت إليه اللجنة على كل من المجلسين، فإذا لم يوافق أي منهما على النص عرض الأمر على المجلسين في اجتماع مشترك يرأسه رئيس مجلس الشعب في المكان الذي يحدده ويحضره أغلبية أعضاء كل من المجلسين على الأقل، وإذا لم تصل اللجنة إلى اتفاق على نص موحد كان للمجلسين أن يوافقا في اجتماعهما المشترك على النص الذي يوافق عليه أي منهما، مع مراعاة ما يتطلبه الدستور من أغلبية خاصة، ويصدر القرار في كل من المجلسين وفي الاجتماع المشترك لهما بأغلبية الحاضرين وفي جميع الأحوال يكون التصويت دون مناقشة^(٣).

وقد أبت المادة ٩٥ من الدستور عقب تعديل ٣١ مارس ٢٠٠٧ على الاختصاصات الاستشارية لمجلس الشورى - التي سبق ذكرها - ، وبذلك يمكن القول إن نظام المجلسين لم يكن مطبقاً بصورته الفعلية في مصر وفقاً لدستور ١٩٧١ إلا بعد تعديله في عام ٢٠٠٧؛ ومع ذلك ورغم بعض الاختصاصات التشريعية التي منحت لمجلس الشورى بموجب هذا التعديل إلا أنها لم تكن كافية لضمان التطبيق السليم لهذا النظام إذ بقيت ممارسة سلطة التشريع حكراً لمجلس الشعب^(٤)، دون مجلس الشورى الذي حُرِمَ منها ومن ممارسة الاختصاص الرقابي، كما أن المسؤولية الوزارية لا تقوم إلا أمام

(١) د. أحمد فتحي سرور، منهج الإصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٦، ص ١٢٣ وما بعدها.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٣٦٨-٣٦٩.

(٣) المادة ١٩٤ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ وفقاً لتعديل عام ٢٠٠٧.

(٤) المادة ٨٦ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

مجلس الشعب^(١).

٧- الإعلان الدستوري في ١٣ فبراير ٢٠١١:

عقب ثورة يناير ٢٠١١ صدر إعلان دستوري في ١٣ فبراير ٢٠١١ عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة الذي مسك زمام الأمور في البلاد، ونص هذا الإعلان على تعطيل العمل بأحكام دستور ١٩٧١ وحل مجلسي الشعب والشورى؛ ومنح المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شؤون البلاد بصفة مؤقتة لمدة ستة أشهر أو انتهاء انتخابات مجلسي الشعب والشورى ورئيس الجمهورية، وتم تخويل هذا المجلس ممارسة سلطة إصدار مراسيم بقوانين خلال الفترة الانتقالية .

وفي ٢٠١١/٣/١٩ أجري استفتاء شعبي لتعديل بعض مواد دستور ١٩٧١ الذي تم تعليق العمل بأحكامه وكانت نتيجة هذا الاستفتاء الموافقة على تلك التعديلات وبذلك عاد العمل بدستور ١٩٧١ بعد تعديله.

وقد سلب هذا التعديل من مجلس الشعب حقاً كان مقرراً له في ظل دستور ١٩٧١ وهو اختصاصه في الفصل بصحة عضوية مجلس الشعب الذي أصبح لمحكمة النقض وفقاً للمادة ٩٣ من الدستور.

كما أصبح واجباً على رئيس الجمهورية في حالة إعلان الطوارئ وفقاً للتعديل الذي طرأ على المادة ١٤٨ من الدستور عرض الإعلان على مجلس الشعب خلال مدة سبعة أيام تالية له ليقرر ما يراه بشأنه، بعد أن كانت ذات المادة تحدد هذه المدة بخمسة عشر يوماً قبل تعليق العمل بالدستور.

وفيما يخص مجلس الشورى فقد أكد التعديل الدستوري في المادة (١٨٩ مكرر ١) على أن يباشر اختصاصاته بأعضائه المنتخبين بعد إعلان نتيجة الاستفتاء على أن يستكمل تشكيله بعد انتخاب رئيس الجمهورية من خلال تعيين باقي الأعضاء الذين يتولى رئيس الجمهورية تعيينهم والبالغة نسبتهم ثلث مجموع أعضائه .

٨- الإعلان الدستوري في ٣٠ مارس ٢٠١١^(٢):

وفي ٣٠ مارس ٢٠١١ صدر إعلان دستوري قضى بإعادة تكوين مجلس الشعب من عدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثمائة وخمسين بالانتخاب المباشر السري العام وأجاز لرئيس الجمهورية أن

(١) المادة ٢٠١ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ وفقاً لتعديل ١٩٨٠.

(٢) منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ١٢ مكرر (ب) في ٣٠ مارس ٢٠١١.

يعين في المجلس عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة^(١)، وقرر له سلطة التشريع وتقرير السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة فضلاً عن ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية^(٢)، أما مجلس الشورى فتألف بموجب هذا الإعلان من عدد من الأعضاء لا يقل عن مائة واثنين وثلاثين عضواً يتم انتخاب ثلثي أعضائه بالاقتراع المباشر السري العام؛ على أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين ويتولى رئيس الجمهورية تعيين الثلث الباقي من الأعضاء^(٣)، أما اختصاصاته فبقيت استشارية ونصت عليها المادة ٣٧ من الإعلان الدستوري.

٩- دستور ٢٠١٢:

يعدّ هذا الدستور آخر الدساتير المصرية التي تبنت نظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية وسوف نتناول نظام المجلسين الذي تبناه هذا الدستور ضمن الفصل الثاني من هذا البحث.

غير أن الأخذ بنظام المجلسين في مصر لم يستمر طويلاً إذ تخطى دستور مصر لسنة ٢٠١٤ النافذ عنه وعاد إلى الأخذ بنظام المجلس الواحد من خلال النص على تولي مجلس النواب سلطة التشريع وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية^(٤).

(١) المادة ٣٢ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١.
(٢) المادة ٣٣ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١.
(٣) المادة ٣٥ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١.
(٤) المادة ١٠١ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ.

المبحث الثاني

التطور التاريخي لنظام المجلسين في العراق

نتناول موضوع هذا المبحث المتعلق بالتطور التاريخي لنظام المجلسين في العراق في مطلبين؛ نسلط الضوء في كل منهما على مرحلة زمنية معينة من تاريخ النظام السياسي في العراق، إذ نرى تخصيص المطلب الأول : لدراسة الموضوع قبل قيام النظام الجمهوري في العراق أما الثاني : فقد خصص لبحت الموضوع في ظل النظام الجمهوري حتى الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣، أما مرحلة ما بعد الاحتلال الأمريكي فسوف نتناولها في فصل آخر من هذا البحث.

المطلب الأول

نظام المجلسين في العراق قبل قيام النظام الجمهوري

مر العراق قبل قيام النظام الجمهوري بعهدين مختلفين أولهما : عندما كان جزءاً من الدولة العثمانية وثانيهما : بعد الاحتلال الانجليزي وقيام النظام الملكي فيه، وفي ضوء ما تقدم سنتناول موضوع هذا المطلب في فرعين نخصص أولهما : لنظام المجلسين في العهد العثماني فيما نتناول في ثانيهما : نظام المجلسين في العهد الملكي .

الفرع الأول

نظام المجلسين في العراق في ظل العهد العثماني

كان العراق في عهد الدولة العثمانية ولاية مهمة عديمة الشأن بين ولايات الدولة الكثيرة، حيث اندثرت فيه معظم أوجه الحضارة بسبب أسلوب الحكم المطلق الذي كان يمارسه الحكام العثمانيون^(١)، وكانت هناك فجوة عميقة بين القواعد القانونية والنظم المطبقة بسبب عدم تطبيق نظم الحكم تطبيقاً سليماً^(٢).

وفي الربع الأخير من القرن التاسع عشر ظهرت حركة إصلاحية تهدف إلى وضع حد للتدهور الذي آلت إليه الدولة العثمانية وأطلق على هذه الحركة اسم (المشروطية)^(٣)، لأنها كانت تسعى إلى وضع شروط أو قيود على السلطات التي يمارسها السلطان ومنح الأقليات في الدولة العثمانية مزيداً من الحقوق والامتيازات^(٤).

(١) د. مجيد خنوري، نظام الحكم في العراق، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٦، ص ١.
(٢) عثمان خليل عثمان، القانون الأساسي العراقي وقانون الانتخاب، بغداد، ١٩٤٠، ص ٥.
(٣) د. علي الوردي، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث، الجزء الثالث، بغداد، ١٩٧٢، ص ١٢٨.
(٤) سهيل صابان، تطور الأوضاع الثقافية في تركيا من عهد التنظيمات إلى عهد الجمهورية، تحرير ومراجعة عثمان علي، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، الطبعة الأولى، فرجينيا، الولايات المتحدة الأمريكية، ٢٠١٠، ص ١٨.

ونتيجة لذلك صدرت الإرادة السلطانية من السلطان عبد الحميد بإعلان الدستور العثماني في ٢٣ ديسمبر ١٨٧٦^(١).

وأُنشئ بموجب هذا الدستور أول مجلس تشريعي في الدولة العثمانية أطلق عليه اسم (المجلس العمومي) آخذاً في تكوينه بنظام المجلسين حيث ضمَّ هئتين أطلق على الأولى منهما اسم (هيئة الأعيان) وهي بمثابة مجلس الشيوخ وأسمى الأخرى (هيئة المبعوثان)^(٢)، والتي تمثل مجلس النواب في ذلك البرلمان^(٣).

وفيما يخص مجلس الأعيان فقد خول الدستور السلطان تعيين رئيس وأعضاء مجلس الأعيان على أن لا يزيد عددهم عن ثلث عدد أعضاء "مجلس المبعوثان"^(٤)، أما مدة العضوية في هذا المجلس فلم تكن محددة بأجل معين أي أنها عضوية دائمة^(٥).

أما "مجلس المبعوثان" فلم يحدد الدستور عدد أعضائه بل اكتفى ببيان آلية التمثيل فيه والتي كانت بواقع نائب واحد عن كل خمسين ألف من ذكور التبعية العثمانية^(٦)، ويتم الانتخاب لعضويته بالاقتراع السري وفق قانون خاص^(٧)، أما مدة العضوية فيه فكانت أربع سنوات قابلة للتجديد^(٨).

وقد منح الدستور لأعضاء المجلس العمومي الحق في إبداء آرائهم والحرية في التصويت دون أية قيود طالما أنهم لم يخالفوا النظام الداخلي للمجلس العمومي^(٩).

وبسبب التأخر في تشريع قانون الانتخاب الذي أشار إليه الدستور تقرر أن يتم اختيار النواب من قبل المجالس البلدية في الولايات العثمانية دون إجراء انتخابات عامة^(١٠)، على أن يحدد الباب العالي عدد مبعوثي كل ولاية بحسب عدد سكانها، ويترك أمر تحديد نسبة المسلمين إلى غيرهم لحكام

(١) محمود شاكر، التاريخ الإسلامي ٨ العهد العثماني، الطبعة الرابعة، المكتب الإسلامي، بيروت، ٢٠٠٠، ص ١٨٥.

(٢) سنستخدم كلمة (مبعوثان) بصيغة المثني المرفوع بالالف بغض النظر عن موقعها من الإعراب وذلك تمييزاً لها من كلمة (مبعوثين) التي ترد بصيغة الجمع والمثني المنصوب أو المجزور.

(٣) المادة ٤٢ من القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦.

(٤) المادة ٦٠ من القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦.

(٥) المادة ٦٢ من القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦.

(٦) المادة ٦٥ من القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦.

(٧) المادة ٦٦ من القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦.

(٨) المادة ٦٩ من القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦.

(٩) المادة ٤٧ من القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦.

(١٠) د. محمد مظفر الأدهمي، جذور التجربة البرلمانية في العراق، صحيفة العراق الإلكترونية تصدر عن المركز العراقي للدراسات الإستراتيجية، تاريخ النشر ٢٠١٢/٦/١٩

الولايات، فكانت نتيجة ذلك تمثيل المسلمين باثنين وسبعين مقعداً والمسيحيين بأربعة وأربعين مقعداً أما اليهود فكانت حصتهم أربعة مقاعد^(١).

وفي ٢٠ مارس ١٨٧٧ انعقد أول "مجلس مبعوثان" يمثل العرب والأتراك معاً^(٢)، وكان أول اجتماع للمجلس العمومي بهيئته الأعيان و"المبعوثان" في ٢٩ مارس ١٨٧٧، ولم يستمر هذا المجلس طويلاً إذ لم يتمكن من إتمام دورة انعقاده الثانية ففي إحدى جلساته المنعقدة في ١٣ فبراير ١٨٧٨ طالب النواب بمثل ثلاثة وزراء أمام المجلس للدفاع عن أنفسهم من تهمة وجهت إليهم مما أثار حفيظة الحكومة تجاه المجلس^(٣)، فضلاً عن مطالبة بعض النواب في جلسات أخرى باستقلال ولاياتهم أو منح امتيازات لأبناء الطوائف التي يمثلونها^(٤)، وضغط القوى المحافظة والمناهضة للتحرر وبوادر الحرب الروسية؛ كل ذلك دفع السلطان إلى إصدار إرادته في ١٤ فبراير ١٨٧٨ بتعليق الدستور إلى أجل غير مسمى^(٥).

وبناءً على ذلك تم تعطيل المجلس العمومي وأمر السلطان بعودة نواب "مجلس المبعوثان" إلى بلدانهم ولم يتم المجلس بهذا التعطيل، الذي استمر قرابة الثلاثين عاماً لم تفتح خلالها قاعة المجلس ولا مرة واحدة، السنة الأولى من عمره^(٦).

ويتضح من خلال الأسباب والمبررات التي ساقها السلطان في خطابه لتعليق العمل بالدستور أن وجود "مجلس المبعوثان" كان سبباً رئيساً في إقدامه على تعطيل الدستور إذ جاء في هذا الخطاب (أن الدولة العثمانية دولة تجمع شعوباً شتى والمشروطة في دولة كهذه موت للعنصر الأصلي في البلاد، وهل في البرلمان الإنجليزي نائب هندي واحد؟ وهل في البرلمان الفرنسي نائب جزائري واحد؟)^(٧)، في إشارة إلى نواب الولايات غير التركية التابعة للدولة العثمانية ومنها العراق.

وكانت نتيجة تعطيل الدستور وفرض الحكم المطلق أن تشكلت جمعيات وتنظيمات سرية تهدف إلى وضع حد لهذا الحكم المطلق وقلب نظام الحكم في السلطنة، وكانت (جمعية الاتحاد والترقي) التي أسسها مجموعة من الضباط، إحدى أبرز تلك الجمعيات إذ نجحت في القيام بانقلاب

(١) ساطع الحصري، البلاد العربية والدولة العثمانية، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، القاهرة، ١٩٥٧، ص ١٠٠.

(٢) د. هند أبو الشعر، النهوض العربي ومواكبة العصر، مراجعة وتقديم صلاح جزار، مؤسسة عبد الحميد شومان، عمان-الأردن، ٢٠٠٥، ص ٢٨٧.

(٣) د. إسماعيل ياغي، الدولة العثمانية في التاريخ الإسلامي الحديث، مكتبة العبيكان، الرياض، ١٩٩٥، ص ١٨١.

(٤) سهيل صابان، مرجع سابق، ص ١٩.

(٥) زهير توفيق، أديب إسحاق مثقف نهضوي مختلف، الطبعة الأولى، المؤسسة العربية للدراسات، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٣٣.

(٦) د. إسماعيل ياغي، المرجع السابق، ص ١٨١.

(٧) د. علي محمد محمد الصلابي، الدولة العثمانية عوامل النهوض وأسباب السقوط، دار التوزيع والنشر الإسلامية، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٤٠٥.

عسكري أجبر السلطان على إعادة العمل بالدستور في يوليو ١٩٠٨^(١)، وقد أطلق على المرسوم الذي أصدره السلطان وأعاد بموجبه العمل بالدستور اسم (المشروطة الثانية)^(٢).

وبذلك عاد المجلس العمومي مرة ثانية وتم تعيين أعضاء مجلس الأعيان وأجريت انتخابات في جميع الولايات العثمانية ومنها الولايات العراقية لاختيار أعضاء "مجلس المبعوثان"^(٣).

غير أن ذلك لم يدم طويلاً إذ تمكنت الجهات المناوئة للإصلاح والمؤيدة للسلطان بعد حوالي تسعة أشهر من انعقاد المجلس العمومي من تحريك الناس تحت شعار (الدفاع عن الشريعة الإسلامية)، والقيام بانقلاب ضد المجلس العمومي في نيسان أبريل ١٩٠٩ إذ تمت مهاجمة مقر "مجلس المبعوثان" وقتل واعتقال عدد من رجاله وكانت نتيجة ذلك قيام أعضاء المجلس العمومي بهيئته (الأعيان والمبعوثان) بالاجتماع في جلسة استثنائية مشتركة خارج العاصمة قرروا فيها خلع السلطان عبد الحميد وتنصيب أخيه الذي عرف باسم السلطان محمد الخامس، وفعلاً تم ذلك وعاد المجلس بعدها إلى اسطنبول^(٤).

بيد أن السلطان الجديد كان ألعوبة بيد جماعة الاتحاد والترقي تحركه كيفما شاءت، حيث سيطر الاتحاديون على الدولة ومارسوا فيها سياسة استبدادية ذات نزعة امبريالية برروها بمحاولة الحفاظ على أملاك الدولة رغم رفعهم لشعارات الحرية والديمقراطية ما أدى إلى زرع العداء في قلوب العرب تجاههم خصوصاً بعد محاولتهم طمس الهوية العربية وممارسة سياسة التتريك^(٥)، ما دفع السياسيين العرب إلى التخلي عن الاتحاديين وتشكيل حزب جديد داخل "مجلس المبعوثان" يهدف إلى تبنى سياسة اللامركزية ويعارض سياسة التتريك^(٦)، مستغلين في ذلك عدم وحدة هدف الأتراك بعد عودة الدستور إذ لم يتفقوا إلا على خلع السلطان واختلفوا حول مرحلة ما بعد خلع السلطان، وكانت نتيجة هذه الانقسامات تشكيل (حزب الائتلاف والحرية) عام ١٩١١ الذي ضم في صفوفه المعارضين لحزب الاتحاد والترقي في محاولة للحد من هيمنة الاتحاديين على الحكم^(٧).

(١) د. محمد مظفر الأدهمي، مرجع سابق.

(٢) سهيل صابان، مرجع سابق، ص ١٩.

(٣) د. احمد بن عبد الله بن ابراهيم الزغيتي، العنصرية اليهودية وآثارها في المجتمع الإسلامي والموقف منها، الجزء الثالث، مكتبة العبيكان، الرياض، ١٩٩٨، ص ٢٤١.

(٤) د. صالح محمد العابد، مذكرات تحسين علي ١٨٩٠-١٩٧٠، الطبعة الأولى، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٤، ص ١٥-١٦.

(٥) د. إسماعيل ياغي، مرجع سابق، ص ٢١٠-٢١٤.

(٦) د. علي محمد محمد الصلابي، مرجع سابق، ص ٤٦٥.

(٧) د. إسماعيل ياغي، المرجع السابق، ص ٢١٤.

وسرعان ما تزايدت أعداد المنتميين لهذا الحزب وكانت التوقعات تشير إلى نجاحه وحلوله محل جمعية الاتحاد والترقي؛ ما دفع الاتحاديين إلى حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات جديدة في يناير ١٩١٢ بهدف سحق المعارضة وفرض السيطرة على "مجلس المبعوثان" مستغلين بذلك سلطتهم من خلال إصدار توجيهات سرية لسلطات الولايات للتدخل في الانتخابات لصالح مرشحهم؛ وبالمقابل قامت الصحف العراقية بقيادة حملة صحفية ضد هؤلاء المرشحين إلا أن نتائج الانتخابات جاءت لصالح الاتحاديين نتيجة لتلك التدخلات^(١)، إذ لم تحصل المعارضة إلا على ستة مقاعد فقط^(٢).

ورغم فوز الاتحاديين في تلك الانتخابات إلا أن أهميتها كانت كبيرة خاصة في الولايات العراقية حيث تعد أول انتخابات تشهد تنافساً وصراعاً حزبياً، إذ لم يتمكن الاتحاديون من تحقيق الفوز في بعض الولايات العراقية^(٣).

واستمر الاتحاديون في سياستهم وازداد بطشهم بالسياسيين العرب الذين رفضوا تلك السياسة رفضاً قاطعاً وعقدوا الندوات والمؤتمرات للتنديد بتلك السياسة، وكان من أبرز الأنشطة في هذا المجال عقد المؤتمر العربي الأول في باريس بشهر حزيران يونيو ١٩١٣ حيث طالبوا فيه بالحصول على ضمانات للحقوق السياسية للعرب والحصول على دور فعال في الإدارة العثمانية، فضلاً عن المطالبة باستخدام اللغة العربية في البرلمان العثماني^(٤).

غير أن جميع محاولات السياسيين العرب لم يكتب لها النجاح واستمرت الأوضاع على حالها حتى اندلاع الحرب العالمية الأولى^(٥)، التي كان اندلاعها بداية النهاية للسيطرة العثمانية على العراق إذ دخلت القوات الانجليزية الأراضي العراقية من جهة الجنوب في سنة ١٩١٤ وبدأت تتجه شمالاً حتى تمكنت من إكمال احتلال العراق عام ١٩١٨.

وخلاصة القول في واقع السلطة التشريعية في العهد العثماني إنه وبالرغم من وجود المجلس العمومي بهيئتيه وإناطة السلطة التشريعية به بموجب الدستور، إلا أنه لم ينفرد في مباشرتها حيث خول الدستور مجلس الوكلاء -مجلس الوزراء- إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة

(١) د. محمد مظفر الأدهمي، مرجع سابق .
(٢) د. إسماعيل ياغي، مرجع سابق، ص ٢١٤ .
(٣) د. سليمان فيضي (مذكرات) تحقيق وتقديم باسل سليمان فيضي، بيروت، ١٩٩٨، ص ١٢٧-١٢٨ .
(٤) نقولا زيادة، في ميزان التاريخ، مراجعة وتقديم محمد عدنان بخيت، مؤسسة عبد الحميد شومان، عمان-الأردن، ٢٠٠٨، ص ٢٩١ .
(٥) د. محمد مظفر الأدهمي، المرجع السابق .

خارج أوقات انعقاد المجلس العمومي على أن تعرض على "مجلس المبعوثان" عند اجتماعه^(١)، ومنحه أيضاً حق اقتراح مشاريع القوانين أو تعديل بعض القوانين النافذة^(٢).

كما تدل بعض النصوص في الدستور العثماني على عدم استقلال المجلس العمومي بهيئته وتبعيته للسلطان الذي له حق حل المجلس أو تعطيله^(٣)، كما أن تعيين رئيس وأعضاء هيئة الأعيان من قبل السلطان كفيل بضمان ولائهم المطلق له ما أثر سلباً على قيام المجلس العمومي بمهامه الحقيقية بوصفه هيئة مستقلة تمتلك اختصاصاً مطلقاً في مباشرة السلطة التشريعية.

ورغم هذه السلبيات إلا أن تلك الفترة كانت لها أهمية كبيرة في الحياة السياسية بوصفها أول تجربة برلمانية يشهدها العراق، إذ اشتركت شخصيات عراقية معروفة في عضوية "مجلس المبعوثان" ومنهم جميل صدقي الزهاوي^(٤)، بل حتى الأقليات في العراق كان لها تمثيل في ذلك المجلس إذ كان ليهود العراق آنذاك أعضاء يمثلونهم في "هيئة المبعوثان"^(٥).

الفرع الثاني

نظام المجلسين في العهد الملكي

بعد هزيمة الدولة العثمانية في الحرب قطع الحلفاء وعوداً بمنح البلدان العربية استقلالاً ناجزاً غير مشروط^(٦)، وبعد فترة وجيزة من استيلاء القوات الانجليزية على بغداد نشر قائد تلك القوات - الجنرال مود- بياناً قال فيه (إن الجيوش الانجليزية لم تدخل المدن والأراضي العراقية بمنزلة قاهرين أو أعداء بل محررين)^(٧).

بيد أن نوايا الانجليز وحلفائهم لم تكن سليمة مع العرب حيث كانت وعودهم في العلن تختلف عن اتفاقاتهم السرية؛ إذ كشفت اتفاقية (سايكس- بيكو) التي تضمنت تقسيم الوطن العربي إلى مناطق نفوذ بين الدول المنتصرة عن تلك النوايا^(٨).

(١) المادة ٣٦ من القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦.

(٢) المادة ٥٣ من القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦.

(٣) المادة ٧ من القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦.

(٤) حسين حاتم الكرخي، مجالس الأدب في بغداد، الطبعة الأولى، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٣، ص ١٨.

(٥) جوزيف براودي، العراق الجديد ترجمة نميز عباس مظفر، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٢٨٩.

(٦) د. عبد الرزاق الحسني، تاريخ العراق السياسي الحديث، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، مطبعة دار الكتب، بيروت، ١٩٨٠، ص ٦٩.

(٧) فيليب إيرلند، العراق دراسة في تطوره السياسي، ترجمة جعفر خياط، بيروت، ١٩٤٩، ص ٣٦٠.

(٨) د. سليمان الطماوي، التطور السياسي للمجتمع العربي، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١، ص ١٤٨.

وهكذا خرج العراق من الهيمنة العثمانية ليقع تحت سيطرة الاستعمار الانجليزي الذي حكمه حكماً عسكرياً بقوانين وسلطات عسكرية، وبدأ العراقيون يقدمون المذكرات والعرائض للبريطانيين مطالبين بالوفاء بالوعود التي سبق تقديمها لهم^(١).

وبينما كان العراقيون ينتظرون تحقيق تلك الوعود إذ بهم يفاجأون في ٢٥ نيسان أبريل ١٩٢٠ بقرار مؤتمر الحلفاء المنعقد في (سان ريمو) الذي قضى بوضع العراق تحت الانتداب الانجليزي^(٢)، وكانت ردود الأفعال الشعبية في العراق قوية تمثلت بثورة شعبية مسلحة اندلعت في ٣٠ حزيران يونيو ١٩٢٠ واستمرت لمدة ستة أشهر عرفت باسم (ثورة العشرين)، وانتهت بقمعها من قبل القوات الانجليزية التي استخدمت في ذلك مختلف أنواع الأسلحة لتتمكن بذلك من إعادة سيطرتها على الأوضاع في العراق^(٣).

ومن بين النتائج التي أدت إليها ثورة العشرين^(٤)، انتخاب مجلس تأسيسي تحددت مهامه في^(٥):

- أ- البت في المعاهدة العراقية الانجليزية.
 - ب- إعداد القانون الأساسي العراقي (الدستور).
 - ج- سن قانون الانتخاب الذي ينظم انتخابات المجلس النيابي.
- وبعد قيام المجلس التأسيسي الذي انتخب عام ١٩٢٤^(٦)، بالتصديق على المعاهدة العراقية - الانجليزية بدأ بإعداد مشروع القانون الأساسي؛ وكان ذلك محل نقد على اعتبار أن مناقشة الدستور يجب أن تسبق عملية التصديق على المعاهدة لضمان رصانة الدولة بعد تعيين شكلها في ذلك الدستور^(٧).

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق-القسم الثاني، مكتبة محمود النعيمي، بغداد، ٢٠١٠، ص ٥.

(٢) د. إحسان المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الرابعة، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٩٩.

(٣) د. عبد الرزاق الحسني، الثورة العراقية الكبرى، الطبعة الثانية، مطبعة العرفان، صيدا-لبنان، ١٩٦٥، ص ٧٨ وما بعدها.

(٤) - لمزيد من التفاصيل أنظر :

- نوري لطيف، القانون الدستوري، دار الحرية، بغداد، ١٩٧٦، ص ٢٤٠.

- د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢١.

- د. شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، مطبعة الرشاد، بغداد، ١٩٦٤، ص ١٣٥.

- د. عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، الجزء الأول، الطبعة السابعة، مطبعة دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٨، ص ٨٠.

(٥) د. حميد حنون خالد، المرجع السابق، ص ٩.

(٦) محمود شاكر، التاريخ الإسلامي ١١ التاريخ المعاصر بلاد العراق ١٩٢٤-١٩٩١، الطبعة الأولى، المكتب الإسلامي، بيروت، ١٩٩٢، ص ٧٦.

(٧) د. إحسان المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة، المرجع السابق، ص ٣٠٦.

كان الهدف واضحاً من خلال نص المادة الثالثة من المعاهدة التي اشترطت عدم احتواء الدستور على ما يخالف نصوص هذه المعاهدة^(١).

ومن هنا يتضح جلياً مدى تأثير الانجليزيين على نصوص القانون الأساسي العراقي سيما وأن المسودة الأولى لذلك الدستور وضعتها لجنة ضمت في عضويتها ممثلاً عن وزارة المستعمرات الانجليزية والمستشار الانجليزي لوزارة العدلية العراقية؛ فضلاً عن السكرتير القانوني للمندوب السامي الانجليزي في العراقي^(٢)، بهدف ضمان حصر أكثر ما يمكن من السلطات بيد الملك وخصوصاً التشريعية منها لتفويت الفرصة على المجالس النيابية المنتخبة من عرقله مساعي الحكومة بما يعزز مركز انجلترا في العراق^(٣).

وبعد مناقشة مشروع القانون الأساسي (الدستور) من قبل مجلس الوزراء العراقي تمت إحالته إلى المجلس التأسيسي الذي قام بدوره بإقراره دون إجراء أية تعديلات جوهرية عليه^(٤). غير أن مسألة المجلس النيابي (مجلس الأمة) أثارت جدلاً في المجلس التأسيسي أثناء مناقشة مشروع الدستور حيث انقسم الرأي داخل المجلس إلى اتجاهين نادى أولهما : بالأخذ بنظام المجلس الواحد معللاً ذلك بأن وجود المجلس الثاني يكلف الدولة نفقات هي في غنى عنها ويزيد من عجزها المالي، فضلاً عن عرقله مساعي الحكومة في سبيل تقدم الأمة، إذ قد تنقضي الدورة كلها دون البت في الأمر المعروف بسبب اختلاف المجلسين .

أما الاتجاه الآخر : - وهو الغالب - فكان يدعو إلى الأخذ بنظام المجلسين^(٥)، إلا أن أصحاب هذا الاتجاه اختلفوا في كيفية اختيار أعضاء المجلس الثاني (مجلس الأعيان) حيث كان الاقتراح بأن يعين الملك نصف الأعضاء وينتخب النصف الآخر من قبل الشعب^(٦)، وفي الجلسة التالية أصبح الاقتراح بأن يكون انتخاب نصف الأعضاء غير المعيّنين من قبل مجلس النواب، وبهذه الطريقة يكون التعيين بيد صاحب العرش والانتخاب بيد الأمة ممثلة بمجلسها^(٧).

ثم توالت الاقتراحات بعد ذلك، فكان أحدها يقضي بأن يعين الملك نصف أعضاء مجلس الأعيان وينتخب مجلس النواب ضعف العدد الذي يكمل عدد الأعضاء؛ ليقوم الملك باختيار نصفهم

(١) أنظر نص المعاهدة : حامد الحمداني، نوري السعيد رجل المهمات الانجليزية الكبرى، بدون ناشر، ٢٠٠٣، ص ٢٦.

(٢) د. مجيد خدوري، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٣) فيليب إيرلند، مرجع سابق، ص ٢٣٧-٢٣٨.

(٤) د. علي غالب العاني، مجلس واحد أم مجلسان، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦١، ص ٢٧.

(٥) علي يوسف عبد النبي الشكري، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٦) مذكرات المجلس التأسيسي ج ١، مطبعة دار السلام، بغداد، ١٩٢٤، ص ٥٧٥.

(٧) مذكرات المجلس التأسيسي ج ١، المرجع السابق نفسه، ص ٦١٨.

لعضوية المجلس، وكان هناك اقتراح آخر بأن يكون عدد أعضاء مجلس الأعيان واحداً وعشرين عضواً يعين الملك سبعة منهم وينتخب كل لواء (محافظة) من ألوية العراق البالغ عددها أربعة عشر لواءً عضواً واحداً^(١).

غير أن تلك الاقتراحات رفضت من قبل الأكثرية وتم قبول المشروع كما ورد من الحكومة بتعيين جميع أعضاء مجلس الأعيان من قبل الملك^(٢).

وبذلك انشأ القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ مجلساً أسماه (مجلس الأمة) ونص على تكوينه من مجلسين هما مجلس الأعيان ومجلس النواب^(٣).

واشترط في تعيين أعضاء مجلس الأعيان من قبل الملك أن يكونوا (ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم ماض مجيد في خدمات الدولة)^(٤).

غير أن هذه الشروط لا تعدو كونها شروطاً شكلية إذ لم يكن هناك ما يمنع الملك من تعيين أي عضو لم تتوافر فيه تلك الشروط، إذ لا يوجد أي إجراء لإنهاء عضوية ذلك العضو في حال تعيينه دون مراعاة تلك الشروط، كما أن الثقة التي أشرطها الدستور هي ثقة الجمهور لا ثقة الملك إلا أن التطبيق الفعلي أكد أن تلك الثقة هي ثقة الملك لا الجمهور، فضلاً عن ذلك فإن تعيين الأعضاء من قبل الملك يجعل منهم أداة بيده، وبالتالي يؤدي إلى هيمنة تشريعية للملك خصوصاً أن أي تشريع لا يصبح تاماً إلا بعد حصوله على موافقة مجلس الأعيان^(٥).

أما مجلس النواب فكان يتشكل بالانتخاب على أساس نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور^(٦)، ورغم تكوينه بهذه الطريقة إلا أن ذلك لم يجعله بمنأى عن تدخل السلطة التنفيذية من خلال بعض العيوب التي وجدت في قانون انتخاب مجلس النواب لسنة ١٩٢٤^(٧).

(١) مذكرات المجلس التأسيسي ج ١، مرجع سابق، ص ٦٢٣-٦٢٥ .
(٢) حسن جميل، الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥-١٩٤٦ موقف جماعة الأهالي منها، الطبعة الأولى، مكتبة المثق، بغداد، ١٩٨٣، ص ١٩٩ .
(٣) المادة الثامنة والعشرون من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
(٤) المادة الحادية والثلاثون من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
(٥) د. رعد ناجي الجدة، مرجع سابق، ص ٦٨ .
(٦) المادة السادسة والثلاثون من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
(٧) أحلام حسين جميل، الخلفية السياسية والاجتماعية للأوضاع التي كان يطبق في ظلها دستور ١٩٢٥ في العراق، الطبعة الأولى، الدار العربية للموسوعات، بيروت، ١٩٨٦، ص ٤٧ وما بعدها .

حيث لم يكن الانتخاب مباشراً بل كان على درجتين^(١)، ولما كان أغلب الناخبين لا يحسنون القراءة والكتابة فقد عالج القانون مشكلة هؤلاء الناخبين بأن يستكتبوا غيرهم في اختيار من يرومون اختياره^(٢)، ولو أن القانون أخذ بنظام البطاقة التي تحمل رمزاً لكل مرشح يؤشر فيه الناخب على ذلك الرمز لكان أسلم؛ لأن احتمال التزوير وارد في حالة الاستكتاب .

ومن جانب آخر فإن الحكومة كانت تلعب دوراً مهماً في إعداد قوائم المرشحين لعضوية مجلس النواب بما قد يؤدي إلى حرمان القوى السياسية من تقديم مرشحيها، وبالتالي فإن الحكومة تتمكن من تمرير مشاريعها من خلال مرشحيها الذين تقدمهم في تلك القوائم بعد فوزهم في الانتخابات^(٣) .

ومن خلال استقراء نصوص القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ يمكن تأشير بعض النصوص التي أضعفت مجلس الأمة وقللت من دوره في الحياة السياسية ومنها:

- ١- حصر الدستور حق دعوة مجلس الأمة للاجتماع بالملك ولم يخوله حق الاجتماع من تلقاء نفسه إلا في حالة واحدة؛ وهي عدم دعوة المجلس للانعقاد في موعد بدء دورة الانعقاد الاعتيادية^(٤) .
- ٢- منح الدستور الملك الحق في تعطيل مجلس النواب وفضه وحله^(٥)، كما له عدم التصديق على القوانين المرفوعة له من المجلس العمومي على أن يبين أسباب رفض التصديق^(٦) .
- ٣- خول الدستور الملك الحق في إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية في حالة حدوث قلق أو عند حدوث خطر أو غارة عدائية دون الرجوع إلى مجلس الأمة بل اكتفى باشتراط استحصال موافقة مجلس الوزراء^(٧)، وكان الأجدر عرض الأمر على مجلس الأمة ولو بعد زوال الأمر الذي استدعى إعلان حالة الطوارئ؛ لإضفاء صفة المشروعية على جميع التصرفات التي تمت خلال إعلانها .

وفي ضوء ما تقدم فإن المجلس النيابي لم يتمكن من الوقوف بوجه السلطة التنفيذية تحقيقاً لمبدأ الموازنة والتأثير المتبادل الذي يفترضه النظام البرلماني وقواعده؛ حيث كان المجلس النيابي هو الطرف الضعيف دائماً، إذ نجد أن اثني عشر مجلساً تم حلها من قبل الحكومات لأسباب واهية تخلصاً

(١) المادة الثانية من قانون انتخاب مجلس النواب لسنة ١٩٢٤ .
(٢) المادة الرابعة والعشرون من قانون انتخاب مجلس النواب لسنة ١٩٢٤ .
(٣) د. رعد ناجي الجدة، مرجع سابق، ص ٦٩ ،
(٤) المادة التاسعة والثلاثون/١ من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
(٥) المادة السادسة والعشرون/٢ من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
(٦) المادة الثانية والستون/٣ من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
(٧) المادة العشرون والمائة من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .

من أي مجلس يمكن أن يعتبر مبعث قلق للنظام، وفي ذات الوقت عجز المجلس النيابي عن تحريك المسؤولية السياسية للوزارة وإسقاطها رغم قيام ما يستوجب ذلك في كثير من الأحيان منذ عام ١٩٢٥ وحتى سقوط النظام الملكي عام ١٩٥٨^(١).

ورغم جميع الملاحظات التي سبق ذكرها إلا أنه يمكن القول إن القانون الأساسي العراقي نجح إلى حد ما في المساواة بين المجلسين في الاختصاصات؛ فلم يجعل من المجلس الأعلى (مجلس الأعيان) مجلساً فخرياً.

ففي مجال التشريع منح الدستور كلا المجلسين الحق في اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها عدا المالية منها^(٢)، ولا تصبح تلك المشاريع جاهزة للتصديق ما لم يوافق عليها كلا المجلسين^(٣).

وفي مجال الرقابة فقد خول الدستور كل عضو من أعضاء المجلسين الحق في توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة؛ فضلاً عن الحق في طلب الاستيضاح عن الأمور التي تستدعي الاستيضاح^(٤).

وقد أضاف الدستور في هذا الجانب حقاً خص به مجلس النواب دون مجلس الأعيان وهو أن الوزراء مسئولون بالتضامن أمامه عن أعمال الوزارات، وكذلك بصورة منفردة عن الإجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم، وله أيضاً سحب الثقة من الوزارة بأكملها أو من أحد الوزراء^(٥).

المطلب الثاني

نظام المجلسين في العهد الجمهوري

بتاريخ ١٤ تموز - يوليو ١٩٥٨ استولى مجموعة من الضباط على السلطة منهين بذلك النظام الملكي الذي حكم العراق أكثر من ثلاثة عقود من الزمن ومعلنين بداية النظام الجمهوري الذي استمر حتى يومنا هذا.

بيد أن بداية هذا العهد شهدت حالة من عدم الاستقرار السياسي تمثلت بتعاقب الثورات والانقلابات ما أدى إلى تعاقب الدساتير التي حكمت تلك الفترات، إذ شهدت الفترة الواقعة بين عامي ١٩٥٨ - ١٩٧٠ صدور خمسة دساتير كانت جميعها مؤقتة وتميزت بقصر حياة كل منها باستثناء

(١) د. إحسان المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة، مرجع سابق، ص ٣٣٩.
(٢) المادة الخامسة والأربعون من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
(٣) المادة الثانية والستون/١ من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
(٤) المادة الرابعة والخمسون من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
(٥) المادة السادسة والستون من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

دستور ١٩٧٠ الذي استمر نافذاً منذ صدوره حتى احتلال العراق في ٩/٤/٢٠٠٣، وفيما يتعلق بموضوع بحثنا فإن أي من تلك الدساتير لم يأخذ بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية؛ بل إن تلك السلطة كانت تمارس في كثير من الأحيان من قبل القابضين الجدد على السلطة باستثناء دستور ١٩٧٠ الذي حاكى نظام المجلسين من خلال النص على تكوين المجلس الوطني^(١)، ليباشر السلطة التشريعية إلى جانب مجلس قيادة الثورة لذا سنبحث موضوع هذا المطلب في فرعين : نتناول في الفرع الأول مرحلة ما قبل دستور ١٩٧٠ فيما نتناول في الفرع الثاني نفاذ دستور ١٩٧٠، أما دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ الذي نص صراحة على تكوين السلطة التشريعية من مجلسين هما : مجلس النواب ومجلس الاتحاد^(٢)، فسوف نتناوله في موضع آخر في هذا البحث .

الفرع الأول

نظام المجلسين قبل صدور دستور ١٩٧٠

نلقي في هذا الفرع نظرة سريعة على واقع السلطة التشريعية في ظل الدساتير التي صدرت منذ عام ١٩٥٨ حتى صدور دستور ١٩٧٠.

١- دستور ١٩٥٨ المؤقت:

لم يمنح هذا الدستور صلاحية ممارسة السلطة التشريعية لمجلس تشريعي منتخب أو معين كما فعل سابقه (القانون الأساسي العراقي)، بل عمد إلى منح الاختصاص التشريعي إلى مجلس الوزراء يمارسه بالإضافة إلى اختصاصه الأصلي في ممارسة السلطة التنفيذية^(٣)، مشروطاً بالمصادقة على تلك التشريعات من قبل مجلس السيادة الذي كان يتولى رئاسة الجمهورية العراقية آنذاك^(٤).

وبالإضافة إلى المآخذ الذي نعتقده في حصر السلطتين في جهة واحدة بالشكل الذي يتنافى ومبدأ الفصل بين السلطات، فإنه يرى أن مجلس السيادة الذي اشترط الدستور مصادقته على التشريعات كان أداة تصديق شكلية؛ إذ لم يتعرض الدستور لحق مجلس السيادة في رفض التصديق على تلك التشريعات الصادرة من مجلس الوزراء وما قد يترتب على ذلك الرفض في حالة حدوثه .

(١) المادة السابعة والأربعون من دستور ١٩٧٠ المؤقت .

(٢) المادة ٤٨ من دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ المنشور بالوقائع العراقية في العدد (٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨ .

(٣) المادة الحادية والعشرون من دستور ١٩٥٨ .

(٤) المادة العشرون من دستور ١٩٥٨ .

٢- دستور ١٩٦٣ المؤقت:

في الثامن من شباط - فبراير ١٩٦٣ أعلن عن إسقاط النظام الذي تأسس في ١٤ تموز-يوليو ١٩٥٨ وقيام نظام سياسي يقوده المجلس الوطني لقيادة الثورة، إذ جاء في بيان المجلس الوطني لقيادة الثورة ما نصه (المجلس الوطني لقيادة الثورة سيمارس السلطة العليا في الجمهورية العراقية)^(١)، كما أصدر المجلس الوطني لقيادة الثورة بياناً آخر ألغى بموجبه مؤسسات النظام السابق المتمثلة بمجلس السيادة ومنصب القائد العام للقوات المسلحة^(٢).

وفي ٤ نيسان-أبريل ١٩٦٣ صدر قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ الذي نص على عدّه قانوناً دستورياً^(٣).

وبموجب هذا القانون تم منح اختصاص مباشرة السلطة التشريعية للمجلس الوطني لقيادة الثورة^(٤)، على أن يتولى رئيس الجمهورية التوقيع على القوانين الصادرة عن المجلس^(٥)، وله حق الاعتراض على القوانين والأنظمة والمراسيم التي يقرها المجلس الوطني لقيادة الثورة^(٦)، إلا أن هذا الحق كان اعتراضاً توقيفياً أكثر من كونه اعتراضاً حقيقياً، إذ أن رئيس الجمهورية في حال اعتراضه يبدي رأياً إلى المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي يعقد بدوره جلسة يبحث فيها الأمر ويصوت على ذلك القانون أو النظام أو المرسوم للمرة الثانية؛ فإذا تمت الموافقة عليه بأكثرية الثلثين اعتبر هذا القرار قطعياً^(٧).

وبما أن رئيس الجمهورية لا يتمتع بأي امتياز دستوري أو سياسي داخل المجلس أكثر من تمتعه بعضوية المجلس أي بصوت واحد في التصويت داخل المجلس؛ فإن ذلك لا يمكنه من كسب التأييد في حال اعتراضه على أي قرار من قرارات المجلس.

غير أن هذا الوضع لم يستمر طويلاً حيث قام رئيس الجمهورية بالإطاحة بالمجلس الوطني

-
- (١) البيان رقم ١٥ للمجلس الوطني لقيادة الثورة الصادر في ٨ شباط ١٩٦٣ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٧٧١) لسنة ١٩٦٣.
 - (٢) د. صالح جواد كاظم، النظام الدستوري في العراق، بدون ناشر، بغداد، ١٩٨٠، ص ٣٧.
 - (٣) المادة الثامنة عشرة من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣.
 - (٤) المادة الثانية من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣.
 - (٥) المادة الخامسة عشرة من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣.
 - (٦) المادة السادسة عشرة من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣.
 - (٧) نفس المادة السابقة من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣.

لقيادة الثورة في ١٨ تشرين الثاني- نوفمبر ١٩٦٣ مستهدفاً إلغاء صيغة القيادة الجماعية التي اعتمدها دستور ٤ نيسان-أبريل ١٩٦٣^(١)، إذ استحوذ على منصب رئيس المجلس الوطني لقيادة الثورة ومنح نفسه صلاحيات واسعة تكاد تكون مطلقة؛ حيث حوّل نفسه جميع صلاحيات المجلس الوطني لقيادة الثورة لمدة عام تتجدد تلقائياً بتقدير منه كلما تطلب الأمر ذلك^(٢).

وبعد نحو خمسة أشهر صدر قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤^(٣)، وقد أبقى هذا القانون على صلاحية المجلس الوطني لقيادة الثورة في مباشرة السلطة التشريعية^(٤)، ولكنه غير تشكيلته هذا المجلس حيث نص على تكوينه من أعضاء عسكريين بحكم مناصبهم أو مراكزهم العسكرية، على عكس المجلس السابق المشكل بموجب قانون المجلس الوطني لمجلس قيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ الذي كان غالبية أعضائه من المدنيين، كما أن رئاسة المجلس الأخير أصبحت حكرًا لرئيس الجمهورية^(٥).

غير أن نص المادة الثامنة من هذا القانون والمتعلقة بحق رئيس الجمهورية في التصديق أو الرفض أو التعديل على مشروعات القوانين، أشارت إلى أن المجلس الوطني لقيادة الثورة لم يكن منفرداً في ممارسة السلطة التشريعية بل يشاركه في هذا الحق مجلس الوزراء، حيث نصت على (تعرض مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الوزراء على المجلس الوطني لقيادة الثورة للمصادقة عليها وعند الامتناع عن تصديقها يعيدها إلى مجلس الوزراء مع ملاحظاته عليها فإذا أصر مجلس الوزراء على رأيه السابق فلرئيس الجمهورية حق التصديق أو الرفض أو التعديل).

وبذلك كان من المفترض أن تعاد صياغة نص المادة الثالثة/أ من الدستور (الخاصة بممارسة السلطة التشريعية) بالشكل الذي يوحي باشتراك مجلس الوزراء في مباشرة السلطة التشريعية إلى جانب المجلس الوطني لقيادة الثورة.

٣- دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤:

عالج دستور ١٩٦٤ الخلل الذي كان قائماً في صياغة المادة المتعلقة بمباشرة السلطة التشريعية، حيث نصت المادة ٦٣ منه على (يمارس كل من المجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء السلطة التشريعية خلال فترة الانتقال وفقاً لقانون المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي يعتبر

(١) د. رعد ناجي الجدة، مرجع سابق، ص ١٠٠.

(٢) البيان الأول في ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٨٩٢) لسنة ١٩٦٣.

(٣) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٩٤٨) لسنة ١٩٦٤.

(٤) المادة الثالثة/١ من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤.

(٥) المادة الأولى من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤.

جزءاً لا يتجزأ من هذا الدستور^(١) .

بيد أن المجلس الوطني ألغي بموجب تعديل ٨ أيلول سبتمبر ١٩٦٥ ومنحت صلاحياته كافة إلى مجلس الوزراء^(٢) .

وبعد تعديلات عديدة أعاد الدستور العمل بمجلس الأمة مانحاً إياه اختصاص مباشرة السلطة التشريعية كأصل عام^(٣)، محيلاً إلى قانون يصدر بتشكيله^(٤)، وحتى انعقاد مجلس الأمة فقد أناط الدستور مباشرة السلطة التشريعية بمجلس تشريعي يتم إنشاؤه لهذا الغرض على أن يمارس مجلس الوزراء السلطة التشريعية لحين إنشاء هذا المجلس التشريعي^(٥) .

غير أن مجلس الأمة لم يظهر إلى الوجود حتى نهاية حياة هذا الدستور، واستمر مجلس الوزراء في مباشرة السلطة التشريعية كوظيفة استثنائية إلى جانب وظيفته الأساسية في مباشرة السلطة التنفيذية.

ولما كان تعيين وإعفاء رئيس وأعضاء مجلس الوزراء يتم من قبل رئيس الجمهورية^(٦)، ما يؤدي إلى ضمان تنفيذ المجلس لسياسة رئيس الجمهورية وعدم معارضته وبالتالي تبعيته له بالكامل، فضلاً عن الصلاحيات الواسعة التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية والتي مكنته من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيمكن القول إن دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ جاء لتكريس هيمنة رئيس الجمهورية وتهميش الهيئات الأخرى للدولة .

٤- دستور ١٩٦٨ المؤقت:

بتاريخ ١٧ تموز- يوليو ١٩٦٨ تمت الإطاحة برئيس الجمهورية وأبعد إلى خارج العراق وأنيطت السلطة التشريعية بمجلس قيادة الثورة وفقاً للبيان رقم ١ الذي صدر عن المجلس^(٧) .

وفي ٢١/٩/١٩٦٨ صدر دستور جديد نص على إلغاء دستور ١٩٦٤^(٨)، وأعتبر مجلس قيادة

-
- (١) د. رعد ناجي الجدة، المرجع السابق، ص ١١٠ .
 - (٢) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، بغداد، ١٩٦٦، ص ١٨٤ .
 - (٣) المادة ٦١ من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت .
 - (٤) المادة ٦٢/أ من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت .
 - (٥) المادة ٦٣ من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت .
 - (٦) المادة ٤٣ من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت .
 - (٧) د. حميد حنون خالد، مرجع سابق، ص ٤٥ .
 - (٨) المادة الثالثة والتسعون من دستور ١٩٦٨ المؤقت .

الثورة السلطة العليا في الدولة^(١)، ومنحه اختصاص مباشرة السلطة التشريعية^(٢)، ولكنه منح رئيس الجمهورية جزءاً من هذا الاختصاص عندما خوله صلاحية إصدار القوانين والأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذ المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يتولى أمر التصديق عليها^(٣).

وبذلك مارس مجلس قيادة الثورة تلك الصلاحيات دون أن يكون مسئولاً أمام أية جهة، ونرى أن ذلك محلاً للنقد، إذ أن انعدام الرقابة يسهل معه الانحراف بالسلطة سيما وأن مجلس قيادة الثورة لم يكن مجلساً منتخباً يمثل الشعب العراقي، فضلاً عن ما يحمله هذا الأمر من تناقض مع نص المادة الثالثة من الدستور أعلاه التي أكدت على أن الشعب مصدر السلطات، إذ لم يكن للشعب أي دور يذكر في تلك المرحلة.

الفرع الثاني

نظام المجلسين في ظل دستور العراق لعام ١٩٧٠ المؤقت

كان الواقع الدستوري الذي مثله دستور ١٩٦٨ المؤقت متخلفاً عن الواقع السياسي في البلد، إذ لم تفلح التعديلات العديدة التي أجريت على ذلك الدستور في تقريب الفجوة الكبيرة في مختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وبذلك أصبحت الحاجة ملحة لإعادة النظر كلياً بالدستور، وكان نتيجة ذلك إصدار دستور جديد في ١٦ تموز يوليو ١٩٧٠^(٤).

ونظراً لطول الفترة الزمنية لنفاذ هذا الدستور التي بلغت أكثر من ثلاثة عقود فقد أجريت عليه العديد من التعديلات ولذلك نرى أن نتناول واقع السلطة التشريعية بموجبه وفقاً للصيغة النهائية التي ظهرت عليها نصوصه قبل إنهاء العمل به دون الخوض في تلك التعديلات.

وقد وزع دستور ١٩٧٠ اختصاص مباشرة السلطة التشريعية بين جهات ثلاث هي مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني فضلاً عن رئيس الجمهورية وعلى النحو الآتي:

١- مجلس قيادة الثورة:

عرف الدستور مجلس قيادة الثورة بأنه (الهيئة العليا في الدولة الذي أخذ على عاتقه في السابع عشر من شهر تموز ١٩٦٨ مسؤولية تحقيق الإرادة الشعبية بانتزاع السلطة من النظام الرجعي الفردي

(١) المادة الرابعة والأربعون من دستور ١٩٦٨ المؤقت.

(٢) المادة الثامنة والخمسون من دستور ١٩٦٨ المؤقت.

(٣) المادة الخمسون من دستور ١٩٦٨ المؤقت.

(٤) د. إحسان المفرجي و د. كطران زغير نعمه و د. رعد ناجي الجدة، مرجع سابق، ص ٤٠٨.

وإعادتها إلى الشعب^(١) .

أما اختصاصاته المتعلقة في الجوانب التشريعية فتتمثل في إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون فضلاً عن إصدار القرارات في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق أحكام القانون النافذة^(٢) .

كما له في هذا المجال^(٣) :

- أ- إقرار شئون الدفاع والأمن العام ووضع القوانين واتخاذ القرارات في كل ما يتعلق بهما من ناحية التنظيم والاختصاصات.
- ب- إعلان التعبئة العامة جزئياً أو كلياً وإعلان الحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح .
- ج- المصادقة على مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والاستثمارية الملحقة بها واعتماد الحسابات الختامية .
- د- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية .
- هـ- وضع نظامه الداخلي وتحديد ملاكاته وتقرير موازنته وتعيين موظفيه وتحديد مكافآت ومخصصات الرئيس ونائبه وأعضائه وموظفيه .
- و- وضع القواعد المتعلقة بمحاكمة أعضائه من حيث تشكيل المحكمة والإجراءات الواجب إتباعها فيها .
- ز- تخويل رئيسه بعض الاختصاصات المبينة في الدستور أو تخويل نائب الرئيس نفس الاختصاصات عدا التشريعية.

أي أن لرئيس المجلس وحده مباشرة الاختصاصات التشريعية كافة بتخويل من المجلس دون غيره؛ كذلك منح رئيس المجلس صلاحية توقيع القوانين الصادرة عن المجلس وتوقيع القرارات التي لها قوة القانون^(٤) .

٢- المجلس الوطني:

تناول الفصل الرابع من دستور ١٩٧٠ المؤقت الخطوط العامة للمجلس الوطني وأحال إلى

(١) المادة السابعة والثلاثون/أ من دستور ١٩٧٠ المؤقت .
(٢) المادة الثانية والأربعون من دستور ١٩٧٠ المؤقت .
(٣) المادة الثالثة والأربعون من دستور ١٩٧٠ المؤقت .
(٤) المادة الرابعة والأربعون من دستور ١٩٧٠ المؤقت .

قانون يصدر لاحقاً لتشكيل المجلس الوطني وتحديد شروط العضوية وسير العمل فيه واختصاصاته^(١).

واستناداً لذلك صدر قانون المجلس الوطني رقم ٢٢٨ في ١٧/١٢/١٩٧٠ المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) بالعدد ١٩٥٠ في ٢٨/كانون الأول (ديسمبر)/١٩٧٠^(٢)، وقد اعتمد هذا القانون مبدأ التعيين في اختيار أعضاء المجلس الوطني وخول مجلس قيادة الثورة حق الاختيار^(٣).

ورغم صدور هذا القانون إلا أن المجلس الوطني لم يظهر للوجود إلا في عام ١٩٨٠ بعد صدور قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ الذي حل محل القانون السابق، ويبدو أن السبب في ذلك هو عدم قناعة القيادة السياسية بطريقة التعيين كأسلوب في تكوين تلك المؤسسة بوصفها طريقة غير ديمقراطية، وضرورة تبني أسلوب جديد يقوم على أساس الانتخاب الحر وهذا ما ورد في قانون ٥٥ لسنة ١٩٨٠^(٤).

ونلاحظ وجود إشارة صريحة من المشرع العراقي بتبني نظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية، بعد تخلي جميع الدساتير التي أعقبت القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ عن هذا النظام، ويبدو ذلك واضحاً في الأسباب الموجبة لهذا القانون والتي جاء فيها (أن إقامة المجلس الوطني لأجل الإسهام في الوظيفة التشريعية إلى جانب مجلس قيادة الثورة ولیمارس الرقابة على مؤسسات الدولة ويكون خطوة في البناء الديمقراطي)^(٥).

وقد استمر هذا القانون نافذاً حتى عام ١٩٩٥ وبسبب كثرة التعديلات التي أجريت عليه طوال فترة نفاذه فقد ألغي وتم استبداله بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥^(٦).

وبموجب هذا القانون يتكون المجلس الوطني من ٢٥٠ عضواً^(٧)، يتم اختيارهم بالانتخاب الحر المباشر وبالاقتراع السري العام^(٨)، على أن يمثل العضو في المجلس الوطني مجموع الشعب في

-
- (١) المادة السابعة والأربعون من دستور ١٩٧٠ المؤقت .
 - (٢) د. عبد الحسين شندل عيسى، نظام الحكم في العراق وفق الدساتير الحديثة، المكتبة القانونية، بغداد، بدون سنة نشر، ص ٢٣٤ .
 - (٣) المادة الرابعة من قانون المجلس الوطني رقم ٢٢٨ في ١٧/١٢/١٩٧٠ .
 - (٤) د. رعد ناجي الجدة، مرجع سابق، ص ١٦٤ .
 - (٥) أنظر النص كاملاً منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٦٤ لسنة ١٩٨٠ .
 - (٦) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٥٩٧ لسنة ١٩٩٥ .
 - (٧) المادة الأولى من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ .
 - (٨) المادة الثانية من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ .

جمهورية العراق^(١) .

وفي سابقة هي الأولى في تاريخ نظام المجلسين في العراق فقد أجاز القانون لأعضاء مجلس قيادة الثورة الجمع بين عضوية مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني بعد موافقة رئيس مجلس قيادة الثورة على ترشيحهم لعضوية المجلس الوطني^(٢)، إذ لم يسمح القانون الأساسي العثماني (دستور ١٨٧٦ العثماني)^(٣)، والقانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥^(٤) بذلك الجمع .

وقد كفل الدستور حرية الأعضاء فيما يبذونه من آراء ومقترحات أثناء ممارستهم وظائفهم ومنع مسائلتهم عن ذلك^(٥)، كما كفل الدستور عدم ملاحقة أي عضو من أعضاء المجلس الوطني أو إلقاء القبض عليه من أجل جريمة أثناء دورات الانعقاد أو خارجها بدون إذن من رئيس مجلس قيادة الثورة إلا في حالة التلبس بجناية^(٦)، وبناءً على ذلك ينفرد رئيس المجلس في منح هذا الإذن دون ان يكون للمجلس أي دور يُذكر في هذا الموضوع .

وقد وردت الصيغة ذاتها في الفقرة أولاً من المادة ٨ من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ مع إضافة عبارة (ويعتبر إعطاء الإذن بالملاحقة أو إلقاء القبض بمقتضى هذا البند بمثابة رفع الحصانة عن العضو) وللباحث في هذا الموضوع ملاحظتان:

- ١- أن تكرار نفس العبارة الواردة في مادة دستورية أمر لا مبرر له؛ إذ لا يُتصور أن تضيف مادة قانونية حماية معززة لمركز أحاطه الدستور صراحة بتلك الحماية.
- ٢- كان الأجدر بالمشرع أن يمنح المجلس نفسه بأغلبية يحددها القانون الحق في رفع الحصانة عن عضو المجلس بدلاً من منح هذا الحق لرئيس مجلس قيادة الثورة .

أما الاختصاصات التشريعية للمجلس الوطني فقد حددها الدستور في الفصل الثاني من الباب الرابع منه، كما تناولها قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ في الفصل الأول من الباب الثالث منه، حيث يمارس المجلس نوعين من الاختصاصات:

(١) المادة الثالثة من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ .
(٢) المادة الرابعة من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ .
(٣) المادة ٥٠ من دستور ١٨٧٦ العثماني .
(٤) المادة الثلاثون/٩ من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
(٥) المادة الخمسون/أ من دستور ١٩٧٠ المؤقت .
(٦) المادة الخمسون/ب من دستور ١٩٧٠ المؤقت .

أ- اقتراح القوانين:

أحالت المادة ٥٢/أولاً من قانون المجلس الوطني إلى أحكام الدستور في مجال اختصاص المجلس باقتراح القوانين، ونجد أن هذه الإحالة كانت إلى أحكام المادة الرابعة والخمسين من الدستور التي نصت على (ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقدمها ربع عدد أعضائه وذلك في غير الأمور العسكرية وشئون الأمن العام، فإذا وافق المجلس على مشروع القانون، يُرفع إلى مجلس قيادة الثورة للنظر فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله مكتب المجلس، فإذا وافق عليه مجلس قيادة الثورة؛ يُرفع المشروع إلى رئيس الجمهورية لإصداره، أما إذا رفضه مجلس قيادة الثورة أو عدّل فيه فيعيد المشروع إلى المجلس الوطني، فإذا أصرّ هذا الأخير على رأيه في القراءة الثانية تعقد جلسة مشتركة للمجلسين برئاسة رئيس مجلس قيادة الثورة أو نائبه، ويُعتبر المشروع الصادر بأكثرية الثلثين قطعياً ويُرفع إلى رئيس الجمهورية لإصداره).

ومن جهة أخرى فإن للمجلس اقتراح القوانين في حالة طلب رئيس الجمهورية مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها بالقبول أو الرفض دون مناقشة موادها^(١)، وله أيضاً مناقشة وإقرار الموازنة العامة للدولة وخطة التنمية باستثناء ما يتعلق منها بوزارة الدفاع وشئون الأمن العام وما يرى رئيس الجمهورية استثنائه^(٢).

كذلك ينظر في المعاهدات والاتفاقيات الدولية لإقرارها أو رفضها دون التصويت على فصولها أو موادها أو إجراء أي تعديل عليها^(٣).

ب- تشريع القوانين:

كما هو الحال في موضوع اقتراح القوانين فقد أحالت المادة ٥٢/أولاً من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ إلى أحكام الدستور في مجال تشريع القوانين وحسناً فعل المشرع في ذلك تجنباً للتكرار، حيث نجد أن الدستور عالج الموضوع في مادتين تتعلق الأولى بالمشروعات المقترحة من مجلس قيادة الثورة وتختص الثانية بمشروعات القوانين المقترحة من رئيس الجمهورية.

أولاً – تشريع القوانين المقترحة من مجلس قيادة الثورة:

ينظر المجلس الوطني في مشروع القانون الذي يقترحه مجلس قيادة الثورة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله إلى مكتب رئاسة المجلس الوطني، فإن وافق عليه يقوم برفعه إلى رئيس

(١) المادة ٥٣ من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.

(٢) المادة ٥٤ من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.

(٣) المادة ٥٥ من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥.

الجمهورية لغرض إصداره، أما في حالة رفض المجلس الوطني لذلك المشروع أو التعديل فيه فإنه يعيده إلى مجلس قيادة الثورة، فإذا وافق هذا الأخير على ذلك التعديل فإنه يرفعه إلى رئيس الجمهورية لإصداره، أما إذا أصر على رأيه في القراءة الثانية فإنه يعيد المشروع إلى المجلس الوطني ليعرضه في جلسة مشتركة بين المجلسين ويعتبر القرار الصادر بأغلبية الثلثين نهائياً^(١).

ثانياً- تشريع القوانين المقترحة من رئيس الجمهورية :

ينظر المجلس الوطني في المشروعات المقترحة من رئيس الجمهورية خلال مدة خمسة عشر يوماً ، فإن رفضها أعادها إلى رئيس الجمهورية مع بيان الأسباب الموجبة للرفض، أما إن وافق عليها فإنه يرفعها إلى مجلس قيادة الثورة، فإن قبلها هذا الأخير أصبحت قابلة للإصدار أما إذا قام المجلس الوطني بتعديلها فإنه يرفعها إلى مجلس قيادة الثورة فإن وافق عليها أصبحت قابلة للإصدار، أما إذا رفض مجلس قيادة الثورة ذلك التعديل أو أجرى عليها تعديلات أخرى فإنه يعيدها إلى المجلس الوطني خلال أسبوع (دون تحديد تاريخ بداية احتساب ذلك الأسبوع وهذا ما يؤخذ على المشرع)، فإن أخذ المجلس الوطني برأي مجلس قيادة الثورة رفعت تلك المشروعات إلى رئيس الجمهورية لإصدارها؛ أما إذا أصر المجلس الوطني في القراءة الثانية على رأيه تعقد جلسة مشتركة للمجلسين ويُعتبر المشروع الصادر بأكثرية الثلثين قطعياً ويرفع إلى رئيس الجمهورية لإصداره^(٢).

٣- رئيس الجمهورية :

خول الدستور رئيس الجمهورية عند الاقتضاء إصدار قرارات لها قوة القانون^(٣)، وبهذا يكون قد امتلك سلطة تشريعية مماثلة لتلك التي يتمتع بها مجلس قيادة الثورة .

وأخيراً فإن استقراء واقع هيئات الحكم والآلية التي تباشر فيها تلك الهيئات سلطاتها في ظل دستور ١٩٧٠ يشير إلى توجه المشرع العراقي نحو تركيز السلطة بهيئة واحدة هي مجلس قيادة الثورة؛ حيث نال هذا المجلس اختصاصات شملت كل مفاصل الدولة تقريباً .

ومن اللافت للنظر أن هذا المجلس كان يُنتخب من المؤتمر القطري لحزب البعث الحاكم آنذاك، وقد لوحظ تأثر المجلس من حيث التركيب والاختصاصات بقرارات الحزب حتى أصبح الحزب

(١) المادة الثانية والخمسون من دستور ١٩٧٠ المؤقت .

(٢) المادة الثالثة والخمسون من دستور ١٩٧٠ المؤقت .

(٣) المادة السابعة والخمسون/ج من دستور ١٩٧٠ المؤقت .

يباشر دوراً بارزاً في النظام السياسي^(١)، إلا أن هذا الدور انحسر فيما بعد وأصبح الحزب أشبه بمؤسسة من مؤسسات الدولة ينفذ قرارات القيادة، وتركزت جميع السلطات من الناحية الفعلية في يد رئيس الجمهورية حيث أصبح يباشر صلاحيات واسعة، فضلاً عن تقلده مناصب عديدة منها رئاسة مجلس قيادة الثورة^(٢)، ورئاسة السلطة التنفيذية والقيادة العامة للقوات المسلحة^(٣).

أما المجلس الوطني فلم يكن لوجوده أهمية كبيرة؛ لأنه وإن كان من الناحية الدستورية يمثل أحد فروع السلطة التشريعية إلا أن الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية ومجلس قيادة الثورة في إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون ساهمت في إضعاف دوره وتجاهله في كثير من الأحيان .

كذلك فإن بعض النصوص في الدستور وقانون المجلس الوطني جعلته تابعاً لرئيس الجمهورية، إذ خول الدستور رئيس الجمهورية دعوة المجلس إلى اجتماع استثنائي - خارج الدورتين العاديتين اللتين يعقدهما المجلس سنوياً - كلما اقتضت الضرورة ذلك على أن يقتصر الاجتماع على المواضيع التي أحيلت إليه^(٤)، كما له تمديد مدة المجلس البالغة أربع سنوات إذا اقتضت المصلحة الوطنية ذلك^(٥).

كما يمتلك رئيس الجمهورية حق حل المجلس الوطني لضمان حسن سير مؤسسات الجمهورية^(٦).

وخلاصة القول : إن النظام السياسي في تلك الفترة اتجه نحو شخصنة السلطة من خلال تركيزها بيد رئيس الجمهورية مما أدى إلى إضعاف الهيئات الأخرى وتهميشها وأصبح دورها يقتصر على تنفيذ ما يقرره رئيس الجمهورية دون أية مشاركة فعالة في رسم سياسة الدولة أو صنع القرار .

-
- (١) حميد حنون خالد، مرجع سابق، ص ٦٦ .
 - (٢) المادة السابعة والثلاثون/ب من دستور ١٩٧٠ المؤقت .
 - (٣) المادة السابعة والخمسون/أ من دستور ١٩٧٠ المؤقت .
 - (٤) المادة الثامنة من دستور ١٩٧٠ المؤقت .
 - (٥) المادة الثامنة والستون/ثانياً من دستور ١٩٧٠ المؤقت .
 - (٦) المادة الثانية والسبعون من قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ .