

الفصل الثالث

تقييم نظام المجلسين ومدى تطبيقه في العراق

تتباين دول العالم في اختيار شكل برلماناتها وفقاً لنظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين، بل إن بعضها قد يتبنى أحد هذين النظامين ثم يعدل عنه إلى الأخذ بالنظام الآخر تبعاً للظروف السياسية والمرحلة التاريخية التي تمرّ بها تلك الدول، مثال ذلك ما حصل في مصر مؤخراً حين عدلت بموجب آخر دساتيرها الصادر سنة ٢٠١٤ عن الأخذ بنظام المجلسين إلى نظام المجلس الواحد بعد أن كانت قد تبنته في عديد من دساتيرها السابقة وكان آخرها دستور سنة ٢٠١٢، وقد يحصل العكس من خلال تبني نظام المجلسين والعزوف عن الأخذ بنظام المجلس الواحد، مثال ذلك ما حصل في العراق بعد تحوله من دولة موحدة إلى دولة اتحادية، عقب صدور دستور سنة ٢٠٠٥ إذ عاد إلى تبني نظام المجلسين الذي هجره وأخذ بنظام المجلس الواحد منذ بداية العهد الجمهوري سنة ١٩٥٨، وفي إطار السعي للوصول إلى التطبيق السليم لنظام المجلسين في العراق وتلافي الثغرات التي قد ترافقه، فقد رأينا أن نستعرض تقييماً لنظام المجلسين يتضمن مزايا وعيوب كل من نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، ثم إلقاء نظرة على واقع نظام المجلسين في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وعليه فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في أولهما : تقييم نظام المجلسين ونخصص ثانيهما : لمبحث كيفية المغايرة في تكوين المجلسين .

المبحث الأول

تقييم نظام المجلسين

يستلزم تقييم نظام المجلسين استعراض مزايا وعيوب كل من نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين للتعرف على أسباب النجاح التي قد تدفع إلى الأخذ بكل منهما فضلاً عن مواطن الخلل ومواقع الضعف التي قد ترافق تطبيقهما .

ونقصد بالمزايا أي المحاسن والمميزات التي يتمتع بها كل من نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، أما العيوب فهي المساوئ التي تعترض تطبيق كل منهما .

وقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، نتناولنا في أولهما : استعراض مزايا وعيوب نظام المجلس الواحد، وخصصنا ثانيهما : للتعرف على مزايا وعيوب نظام المجلسين .

المطلب الأول

مزايا وعيوب نظام المجلس الواحد

لغرض استيعاب مضامين هذا المطلب نقسّمه إلى فرعين نخصص أولهما : للتعرف على مزايا نظام المجلس الواحد ونستعرض في ثانيهما : عيوب هذا النظام وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

مزايا نظام المجلس الواحد^(١)

نقصد بمزايا نظام المجلس الواحد المميزات التي يتمتع بها نظام المجلس الواحد للبرلمان والتي يرى أنصاره عدم وجودها في نظام المجلسين، إذ قد تكون سبباً لتبنيه في بعض الدول وتتمثل هذه المزايا في النقاط الآتية :-

أولاً - أن نظام المجلس الواحد يحافظ على وحدة سيادة الأمة:

يرى المدافعون عن نظام المجلس الواحد أن مبدأ سيادة الأمة أو الشعب لا يقبل التجزئة، ومادامت هذه السيادة واحدة فلا يمكن أن يمثلها أو يعبر عن إرادتها إلا هيئة واحدة أي مجلس نيابي واحد.

إذ يتنافى نظام المجلسين -حسب رأيهم- مع مدلول مبدأ سيادة الأمة من خلال سماحه بتجزئة السيادة والإرادة إلى جزئين وهو مالا يمكن التسليم به، وبالتالي لا يمكن أن تتولى هيئتان أو مجلسان بإرادتين قد تكونا متعارضتين، التعبير عن هذه السيادة، فإذا ما اتفقت تلك الهيئتان فمعنى ذلك انتفاء الفائدة من إحداها ووجوب الاكتفاء بمجلس واحد، أما في حالة حصول تعارض بين المجلسين فهذا معناه لابد أن تكون إحدى هاتين الإرادتين في الأقل مخالفة لرأي الأمة^(٢).

إلا أننا نرى في مسابرة هذا القول الانتهاء إلى تقرير أن تعدد أعضاء المجلس الواحد ذاته سيكون مخالفاً لمبدأ وحدة السيادة؛ لأن سيادة الأمة التي لا تقبل التجزئة يجب أن يتم التعبير عنها عن

(١) لمزيد من التفاصيل أنظر :

- د. فيصل كاشوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ص ٣٣٤.

- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٦، ص ٣٤٦.

(٢) عزيز كابد، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، بحث منشور في مجلة الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية (٢٦)، رام الله، ايلول، ٢٠٠١، ص ١١.

طريق فرد واحد، وهذا مخالف لمبادئ الديمقراطية التي تتطلب توزيع السلطة بين هيئات مختلفة، وخالصة القول : إن مبدأ سيادة الشعب أو سيادة الأمة لا يتعارض من الناحية النظرية مع تكوين البرلمان من مجلسين، لأن كلا المجلسين سيكون ممثلاً لذلك الشعب .

ثانياً - سرعة إنجاز العمل التشريعي:

يرى أنصار هذا النظام أنه يعمل على سرعة العمل التشريعي وتبسيطه؛ لأن إجراءاته تتسم بالبساطة وعدم التعقيد إذ تتركز السلطة التشريعية في مجلس واحد له نظامه وإجراءاته المحددة، بخلاف الحال في نظام المجلسين الذي يعمل على تعطيل وإعاقة العمل التشريعي وزيادة تعقيد، إذ لا بد في هذا النظام الأخير من موافقة كلا المجلسين على التشريع أو اتخاذ موقف معين الأمر الذي يتطلب وقتاً طويلاً لإتمامه^(١)، إذ تتعدد النظم و الإجراءات في المجلسين وتختلف الأشكال والاختصاصات مما قد يؤدي إلى حدوث الصدام والخلاف بينهما، وهذا ما يؤثر على سير العملية التشريعية ولذلك شبّه "بنيامين فرانكلين" نظام المجلسين بالعربة التي يجرّها جوادان في اتجاهين متضادين^(٢) .

ثالثاً - الحيلولة دون خلق استقرائيات جديدة:

يعتقد أنصار نظام المجلس الواحد أن الأخذ بنظام المجلسين وما يتبعه من ضرورة المغايرة في تكوين هذين المجلسين التي تتجسد بعض مظاهرها في اكتساب العضوية في أحد المجلسين بشروط تختلف عن اكتسابها في المجلس الآخر، كأن تكون بالتعيين أو الوراثة أو اشتراط مكنة مالية أو اجتماعية معينة، من شأنه إنشاء استقرائيات داخل البرلمان لا تنفق وروح العصر الحالي الذي يتجه نحو إذابة الفوارق الطبقية بين أبناء الشعب^(٣) .

رابعاً - منع تصادم المجلسين:

يؤدي الأخذ بنظام المجلس الواحد إلى تجنب التصادم الناتج عن الأخذ بنظام المجلسين، فقد يتمسك كل مجلس بوجهة نظره، مما يتعارض مع الصالح العام، إلا أن الدساتير التي تأخذ بنظام المجلسين تحرص على رسم الطريقة التي تؤدي إلى كيفية حسم النزاع بين المجلسين، إذ يتم ذلك عادةً في صورة مؤتمر أو اجتماع مشترك بين المجلسين فيكون ذلك لمصلحة المجلس الأكثر عدداً، وقد يكون بترجيح رأي المجلس الشعبي إذا أعاد الموافقة على المشروع الذي اعترض عليه المجلس الآخر، إما بأغلبية خاصة أو بذات الأغلبية، وكل ذلك يؤدي في رأيهم إلى عرقلة العمل البرلماني^(٤) .

(١) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٦٤ .

(٢) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦، ص ١٧٠ .

(٣) د. عبد الكريم علوان، المرجع السابق نفسه، ص ١٧٠ .

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٠١ .

خامساً – تخفيف الأعباء المالية للدولة:

إذ يحتاج إنشاء مجلس ثان إلى رصد مبالغ مالية كبيرة ضمن ميزانية الدولة لتمويله، وهذا ما يكلف الدولة عبئاً مالياً بالإمكان تلافيه من خلال الأخذ بنظام المجلس الواحد، إلا أننا نرى أن وجود هذا المجلس بوصفه جزءاً من السلطة التشريعية للدولة لا يعدّ أمراً طارئاً يمكن معالجته بإلغاء وجود أحد المجلسين، بل إن هذين المجلسين من أهم مؤسسات الدولة التي يمثل وجودها أحد المقومات الضرورية لوجود الدولة لما قد يحققه وجودهما معاً من مصلحة تبرر تحمّل الدولة لتلك الأعباء المالية .

الفرع الثاني

عيوب نظام المجلس الواحد

تتمثل مساوئ أو مثالب نظام المجلس الواحد في النقاط الآتية:

أولاً- التسرع في إصدار القوانين وعدم التريث فيها^(١):

إن الأخذ بنظام المجلس الواحد في تكوين البرلمان قد يؤدي إلى التسرع في إصدار التشريعات والانقياد وراء العواطف العارضة بدلاً من التأني والتفكير قبل إصدارها، وبما أن عمل البرلمان الأساسي يتمثل في وضع قواعد عامة ومستقرة لذا فإن التسرع قد يعدّ عيباً يؤخذ على نظام المجلس الواحد لا ميزة تحسب له، لأن التشريعات التي تصدر عن البرلمان تنظم أموراً مهمة تنظيمياً دائماً ومستقراً، وبالتالي فإن من الخطأ أن تتصف مناقشتها ودراستها بالسرعة أو التسرع، بل يجب أن تتسم بالدقة والتأني، فالعبرة ليست بكثرة التشريعات، إنما بصلاحياتها ودقتها بالشكل الذي يتفادى زعزعة الاستقرار في الدولة نتيجة لكثرة تغيير قوانينها .

ثانياً- خلق نزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية^(٢):

إن الأخذ بنظام المجلس الواحد قد يؤدي في بعض الأحيان إلى الاصطدام والنزاع بين السلطة

(١) لمزيد من التفاصيل أنظر :- محمد شهاب محمد أمين، البرلمان بين التشكيل الأحادي والثنائي- دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٩، ص٦٩.

(٢) لمزيد من التفاصيل أنظر :

- د. عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص١٦٧-١٧١ .

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص٢٣٩-٢٤٥ .

التشريعية والسلطة التنفيذية، لأن البرلمان في هذه الحالة يغلب على أعماله طابع الحماس والمغلاة كونه ممثلاً بصورة مباشرة للشعب ويميل إلى التصويت على القوانين مراعيًا بذلك الحسّ الشعبي، هذا الحسّ الذي يكون منقسمًا داخل المجلس نظراً لانقسامه بين يمين ويسار يقوم بينهما عنصر التحدي فيعمل كل تيار على إصدار القوانين التي من شأنها مراعاة قاعدته الانتخابية فتتسم القوانين عندها بالفنوية لا بالعمومية، الأمر الذي يؤدي إلى النزاع والتصادم بين البرلمان والحكومة التي تتصف أعمالها بوجوب مراعاة الصالح العام، وإن قيام النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية غالباً ما يؤدي إلى خلق أزمات سياسية حادة ويكون من شأنها إما حل الهيئة التشريعية أو استقالة الوزارة بل إن الأمر قد يؤدي إلى حدوث انقلاب في نظام الحكم ذاته إذا ما بلغ هذا النزاع أو الخلاف ذروته .

ثالثاً- غياب تمثيل بعض الفئات والقطاعات الاجتماعية في البرلمان^(١):

إن أحادية مجلس البرلمان قد تؤدي إلى غياب التمثيل المتوازن لبعض الفئات والقطاعات الاجتماعية في البرلمان كالكفاءات والنخب، لاسيما تلك الفئات التي ترفض الدخول في معترك الانتخابات، ولا يخفى ما لهذه الفئات من دور في تطور العملية البرلمانية وسيرها نحو الأمام بما يساعد في ضمان التطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة .

رابعاً- خلق فراغ تشريعي^(٢):

قد يؤدي تبني نظام المجلس الواحد في تشكيل البرلمان إلى خلق فراغ تشريعي أثناء فترة الانتخابات لاختيار أعضاء هذا المجلس، بينما في نظام المجلسين يبقى أحد المجلسين موجوداً وفي دوراته الاعتيادية أثناء انشغال المجلس الثاني بالانتخابات، وقد يحدث هذا الأمر أيضاً أثناء حل المجلس .

خامساً: إمكانية خلق دكتاتوريات^(٣):

وقد يحصل ذلك إذا استولى أحد الأحزاب السياسية على السلطة وخلق نظاماً سياسياً ذا حزب واحد، كما حصل في ألمانيا أبان حكم (هتلر) حيث وصل حزبه إلى البرلمان بطريقة ديمقراطية ثم سيطروا عليه (البرلمان) ثم على الحكومة و فرضوا نظام الحزب الواحد .

(١) د. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص ٢٦-٣٢ .
(٢) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة) ، مرجع سابق، ص ١٩٤ وما بعدها .
(٣) د. وحيث رأفت و د. وايت ابراهيم، مرجع سابق، ص ١٩٧ وما بعدها .

المطلب الثاني

مزايا وعيوب نظام المجلسين

على غرار ما سبق ذكره في استعراض مزايا وعيوب نظام المجلس الواحد فقد رأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نخصص أولهما : للتعرف على مزايا نظام المجلسين ونستعرض في ثانيهما : عيوب هذا النظام وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

مزايا نظام المجلسين

هناك العديد من الأسباب والمميزات التي تميّز بها هذا النظام وأدت إلى تزايد الأخذ به في الكثير من دول العالم ومنها:

أولاً- الميزة التاريخية:

تتمثل بالميزة التي نشأ من أجلها نظام المجلسين وهي أن يكون للطبقة الأرستقراطية في الأمة تمثيل خاص لكي لا تحارب حرية العامة، وبذلك يساعد وجود المجلسين على حفظ التوازن بين الخواص والعوام^(١)، إلا أن هذه الميزة قد فقدت أثرها وأصبحت عديمة القيمة في الوقت الحاضر بسبب انتشار الديمقراطية والتأكيد على المساواة بين جميع المواطنين في الدولة الواحدة وعدم التمييز بينهم بسبب المكانة الاجتماعية أو الاقتصادية، بل أن أكثر الدول ضمنت هذا المبدأ في دساتيرها مثال ذلك ما أخذ به الدستور العراقي حين نص على (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي)^(٢)، وفي ذلك تأكيد على ضرورة الابتعاد عن ضمان تمثيل الطبقات الممتازة في المجتمع عند الأخذ بنظام المجلسين^(٣).

ثانياً- أهميته في الدول الاتحادية:

يمثل نظام المجلسين ضرورة بالنسبة للدول التي تأخذ بنظام الاتحاد المركزي الفيدرالي الذي يتطلب تمثيل الشعب كله إلى جانب تمثيل الولايات التي تتكون منها الدولة، فدولة الاتحاد هي دولة واحدة لشعب واحد يحمل جنسيتها الواحدة أيًا كانت الولاية أو الإقليم الذي يسكنه ضمن هذه الدولة وهذه الوحدة يمثلها المجلس الأول أو مجلس النواب بينما يمثل المجلس الآخر أو مجلس الشيوخ تلك

(١) على يوسف عبد النبي الشكري، مرجع سابق، ص ٢٥.

(٢) المادة ١٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. رعد ناجي الجده، نظام المجلسين في مشروع دستور العراق، مرجع سابق، ص ١٠.

الولايات أو الأقاليم التي يتكون منها ذلك الاتحاد؛ وعلى أساس مبدأ المساواة في التمثيل بين جميع الأقاليم في هذا المجلس الثاني^(١)، ولمّا كان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد نص صراحة على أن العراق دولة اتحادية^(٢)، وبذلك فإن نظام المجلسين يعد ضرورةً حتميةً فيه .

ثالثاً- منع استبدال المجالس التشريعية:

يمنع الأخذ بنظام المجلسين استبدال السلطة التشريعية الناجم عن تكوينها من مجلس واحد إذ قد يسعى هذا المجلس إلى توسيع سلطاته والتجاوز على حقوق الهيئات الأخرى^(٣)، أما في نظام المجلسين فقد يحاول أحد المجلسين الاستبدال إذا سيطرت عليه أغلبية ذات اتجاه معين من خلال سيطرة أحد الأحزاب أو التيارات على أغلبية مقاعده إلا أن المجلس الآخر الذي يختلف حتماً في تشكيله عن المجلس الأول سيحول دون اندفاع المجلس الأول مانعاً ذلك الاستبدال^(٤)، كما يتحقق منع الاستبدال إذا اشتط أحد المجلسين في تشريع ما؛ فإن للمجلس الآخر أن يحدّ من ذلك الشطط من خلال امتناعه عن الموافقة على ذلك التشريع^(٥) ويمكن القول إن توزيع السلطة على رؤوس متعددة يقلل من خطر الإسراف فيها ويحد من إساءة استعمالها^(٦).

رابعاً- منع التسرع في التشريع:

يحول وجود المجلس التشريعي الثاني دون التسرع في إصدار التشريعات المختلفة؛ لأن أحد المجلسين يكون عادةً مسئولاً عن مراجعة التشريعات التي يقرّها المجلس الآخر قبل إصدارها إذ لا يصدر القانون إلا بعد أن تتم دراسته وبحثه من قبل كلا المجلسين اللذين يمثلان هئتين مختلفتين^(٧).

(١) لمزيد من التفاصيل أنظر:

- زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، ٢٠٠٦، ص ١١٦.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٥٥.
- (٢) المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٢٥٦.
- (٤) د. محمد كاظم المشهاني، النظم السياسية، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٥٦.
- (٥) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٦١.
- (٦) سعاد محمد أحمد ياسين، مرجع سابق، ص ٦٧.
- (٧) لمزيد من التفاصيل ينظر:
 - د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ٢٦٢.
 - على يوسف عبد النبي الشكري، مرجع سابق، ص ٢٧.
 - محمد شهاب محمد أمين، مرجع سابق، ص ٤٠.

خامساً- التخفيف من حدة النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

يحول نظام المجلسين دون التصادم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويعمل على تخفيف حدة النزاع الذي قد يثور بينهما، إذ يظهر ذلك جلياً عند قيام النزاع بين السلطة التنفيذية من جهة وأحد المجلسين من جهة أخرى حيث يقوم المجلس الآخر - الذي ليس طرفاً في النزاع- بدور الوسيط أو الحكم بينها لإيجاد نوع من التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، إلا أن في حالة اتفاق مجلسي البرلمان في الرأي إزاء السلطة التنفيذية فإن هذا قرينة على صواب رأي البرلمان بمجلسيه؛ وتكون النتيجة في الغالب تراجع السلطة التنفيذية وإذعانها لرأي البرلمان فيما يخص تلك المسألة التي تثار بشأنها النزاع^(١).

أما إذا كان البرلمان مكوناً من مجلس واحد فإن النزاع بين السلطتين قد يؤدي إلى تمادي كل سلطة فيما ذهبت إليه مما يؤثر على سير العمل في كل منهما وحدوث قلاقل واضطرابات غالباً ما تؤدي إلى خلق أزمات سياسية حادة ويكون من شأنها إما حلّ البرلمان أو استقالة الوزارة بل أن الأمر قد يؤدي بصورة أخرى إلى التصادم بوسائل قد تتسم بالعنف السياسي كالانقلاب في نظام الحكم إذا ما بلغ هذا النزاع أو الخلاف ذروته^(٢).

سادساً- رفع مستوى المجالس النيابية:

يعمل الأخذ بنظام المجلسين على رفع كفاءة الهيئات التشريعية من خلال اختلاف المجلسين في التشكيل ووضع شروط للعضوية في أحد المجلسين أقسى من تلك التي تتطلبها عضوية المجلس الآخر كاشتراط سن مرتفعة أو تحديد مقدرة مالية محددة أو تطلب مركز اجتماعي أو وظيفي معين أو حمل مؤهلات علمية^(٣) ويعدّ وجود المجلسين التشريعيين فرصة لإمكانية تغيير طريقة تمثيل الشعب في كل من المجلسين إذ يمثل أحدهما الشعب في مجموعة ويمثل الآخر مجموعة مصالح مهنية أو اجتماعية أو اقتصادية، إذ يتكون أحد المجلسين من عدد يختلف باختلاف عدد سكان كل دائرة انتخابية في حين يتكون المجلس الآخر من عدد تتساوى فيه الدوائر الانتخابية بغض النظر عن عدد سكانها^(٤).

(١) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ٢٦٢.

(٢) سعاد محمد أحمد ياسين، مرجع سابق، ص ٨٢.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٠٠.

(٤) مراد بقالم، مرجع سابق، ص ١٣٠-١٣١.

كما أن هذا النظام يتيح الفرصة للأشخاص الذين يتمتعون بكفاءات خاصة وذوي الخبرات العالية بمختلف التخصصات ممن لم يحالفهم الحظ بالفوز في الانتخابات النيابية أو من ينأى بنفسه عن دخول المعركة الانتخابية في التعيين بالمجلس الآخر، وبذلك يتم تعويض نقص الكفاءات وسوء الاختيار الناتجين عن الانتخابات وما ينجم عن ذلك من انخفاض مستوى المجالس النيابية، فنظام المجلسين يؤدي في النهاية إلى رفع مستوى أعضاء المجالس النيابية^(١).

سابعاً- جعل البرلمان أكثر تمثيلاً للرأي العام باتجاهاته المختلفة:

يتحقق ذلك من خلال كون المجلس الشعبي في أغلب الأحوال يمثل الشباب المنافع الجريء المتحمس، أما المجلس الآخر فيمثل عادة الطبقة الارستقراطية المتميزة بثقافتها و علمها وكفاءتها، ومن مجموع آراء أعضاء هذين المجلسين يتكون الرأي العام بتمثيله الصحيح^(٢).

الفرع الثاني

عيوب نظام المجلسين

يؤخذ على نظام المجلسين جملة من الانتقادات أو العيوب تتمثل فيما يلي:

أولاً- الطابع غير الديمقراطي في تكوين أحد المجلسين:

إذ غالباً ما يتم اختيار أعضاء أحد المجلسين بالتعيين أو من خلال وضع شروط معينة تقيد من حرية الترشح فضلاً عن اكتساب تلك العضوية بقوة القانون في بعض الأحيان، وبالتالي فإن جميع الطرق السابقة هي طرق غير ديمقراطية؛ لأن الطريقة الديمقراطية الوحيدة المثلى هي تلك الناتجة عن الانتخاب العام والمباشر^(٣).

فنظام المجلسين في الدول غير الفيدرالية وجد أصلاً لضمان تمثيل الارستقراطية بشكل خاص ومستقل والدليل على ذلك مجلس اللوردات الانجليزي؛ إذ يتم إيجاد المجالس العليا بسبب الخوف من نتائج التصويت الشعبي الذي يتم اعتماده في تكوين المجالس الدنيا وبالتالي فإن هذا النظام يضمن لتلك الطبقات الارستقراطية الحفاظ على موقعها في السلطة وعدم المساس به^(٤).

(١) محمد محسن على العالي، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٢) زهير أحمد قنوره، مرجع سابق، ص ١١٧.

(٣) مراد بقالم، مرجع سابق، ص ١٣٣.

(٤) مراد بقالم، المرجع السابق نفسه، ص ١٣٣.

ثانياً- تأخير سير العملية التشريعية^(١):

إذ يمر مشروع القانون المقترح بأحد المجلسين لمناقشته وإقراره ثم يتم إحالة المشروع إلى المجلس الآخر لمناقشته وإقراره أيضاً^(٢)، وهذه الإجراءات المستقلة لكلا المجلسين تؤدي إلى عرقلة وبطء العملية التشريعية في حالة اتفاق المجلسين على أصل التشريع، إلا أن التأخير يكون في الإجراءات التي يتطلبها مرور التشريع بكلا المجلسين، أما في حالة كون المجلسين مختلفين على أصل التشريع، فإن الأمر يتطلب عدداً من الجلسات للاتفاق على صيغة نهائية لذلك التشريع^(٣) إلا أننا نؤيد ما ذهب إليه البعض من أن ما يعوض هذا البطء الناتج عن الأخذ بنظام المجلسين هو صيرورة القوانين أكثر اتفاقاً وأقرب إلى تحقيق المصلحة العامة مما لو كانت تصدر عن مجلس واحد قد يستبد بممارسة السلطة التشريعية^(٤)، فالسلطة التشريعية تصنع قواعد مستقرة دائمة تتصف بالثبات والاستقرار ليس من المصلحة العامة أن يتم التسرع في وضعها فإذا حدث هذا الشيء من أحد المجلسين في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين فإن المجلس الثاني يمكنه تفاديه.

ثالثاً- انقسام السلطة التشريعية:

إذ تمثل اختلاف وجهات النظر بين المجلسين في الأمور التشريعية المختلفة مصدراً للنزاع بين المجلسين، ويرى جانب من الفقه أن لا مناص من اختلاف المجلسين في بعض المسائل الجوهرية معللين ذلك باختلاف طريقة تشكيل هذين المجلسين؛ فقد يتمسك كل مجلس بوجهة نظره مما يتعارض مع الصالح العام^(٥).

غير أن الدساتير التي تأخذ بنظام المجلسين غالباً ما تحرص على رسم الطريق الذي يؤدي إلى حسم هذا النزاع أو الانقسام بين المجلسين، ويتم ذلك إما في صورة مؤتمر يجمع كلا المجلسين فيصب عندئذ في مصلحة المجلس الأكثر عدداً، أو يكون الحل بترجيح رأي المجلس الشعبي بإعادة موافقته على المشروع الذي اعترض عليه المجلس الأعلى مع اشتراط أغلبية معينة أو بذات الأغلبية، وهذا كله قد يؤدي في رأيهم إلى إعاقة العمل البرلماني .

(١) د. رعد ناجي الجدة، نظام المجلسين في مشروع دستور العراق، مرجع سابق، ص ١١.

(٢) على يوسف عبد النبي الشكري، مرجع سابق، ص ٣١.

(٣) محمد شهاب محمد أمين، مرجع سابق، ص ٤٢.

(٤) سعاد محمد أحمد ياسين، مرجع سابق، ص ٧٩.

(٥) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٠١.

بيد أننا نرى أن هذا الاختلاف بين المجلسين لا يعد عيباً في نظام المجلسين طالما وضعت الطريقة التي تؤدي إلى حسم النزاع، بل على العكس من ذلك فهو يؤدي إلى التآني وعدم التسرع في إصدار التشريعات.

رابعاً- إنشاء أقلية داخل البرلمان:

إن ميزة تعيين بعض الكفاءات في المجلس الأعلى يعده البعض عيباً؛ لأنه يؤدي إلى إنشاء أقلية داخل البرلمان لها مصالح خاصة بطوائفها بما يتعارض مع مصلحة مجموع الشعب، كما أن هؤلاء الأعضاء المعيّنين سيشعرون بالانتماء إلى الحكومة والولاء لها؛ لأنها من تتولى اختيارهم وتعيينهم^(١)، وبالتالي إمكانية خضوعهم لها وتأثيرها عليهم واردة .

خامساً- زيادة الأعباء المالية على المواطنين في الدولة:

يعتقد البعض أن تعدد الهيئات التشريعية يستلزم إنشاء مؤسسات كثيرة تحتاج إلى مبالغ مالية طائلة وفي النتيجة يتحملها المواطن من خلال دفع الضرائب المتنوعة^(٢) إلا أننا نرى أن حاجة الدولة إلى توفير تلك المبالغ المالية لا يدفعها بالضرورة إلى تحصيلها من المواطن في صورة ضرائب؛ إذ تعتمد أغلب الدول في تمويل أنشطتها ومؤسساتها على مواردها الذاتية التي قد تأتي من الصناعة أو التجارة أو حتى الموارد الطبيعية كما في العراق الذي يعتمد على إنتاجه للنفط بوصفه من أكبر البلدان المنتجة له.

سادساً- إمكانية انفصال الأقاليم:

يرى البعض أن نظام المجلسين قد يؤدي إلى انفصال الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في حال تفوقها على حساب الدولة الاتحادية^(٣)، إلا أننا لا نؤيد ذلك ونرى أن نظام المجلسين فيه وسيلة لضمان المساواة بين أقاليم الدولة الاتحادية، كما أن تفوق الأقاليم سيكون عاملاً من عوامل تفوق الدولة الاتحادية ككل والعكس صحيح، إذ يصب تفوق الدولة الاتحادية في تفوق الأقاليم الداخلة في تكوينها.

سابعاً- خلق أرسقراطيات جديدة:

من الانتقادات التي وجهت إلى نظام المجلسين أيضاً أنه يؤدي إلى إيجاد أرسقراطيات

(١) محمد محسن على العالي، مرجع سابق، ص ٣١.
(٢) القاضي عبد الله العامري والقانوني عمار رحيم، مجلس الاتحاد في ضوء الدستور العراقي الدائم، بحث منشور في مجلة حوار الفكر الصادرة عن المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، العدد الرابع عشر، أيلول (سبتمبر) ٢٠١٠، ص ١٦١.
(٣) القاضي عبد الله العامري و القانون عمار رحيم، المرجع السابق نفسه، ص ١٦٢.

جديدة^(١)، لأن العضوية في المجلس الأعلى تقتصر على فئة خاصة لها مزاياها المالية أو الشرفية إلا أننا نرى أن هذا الاعتبار لم يعد يمثل خطراً في الدول التي نضجت فيها الديمقراطية إذ بالعودة إلى الأصول التاريخية لمجلس اللوردات الانجليزي نجد أنه قام على أسس ارسنقراطية وطبقية وكان يتمسك بتقاليد الماضي ويعارض مشروعات التطور نحو الديمقراطية وتحقيق المساواة، إلا أن ذلك كانت نتيجته أن تخلصت اختصاصات هذا المجلس مع مرور الزمن، فبعد أن كان يملك جميع الاختصاصات المهمة في الدولة أصبح اليوم لا يملك أي شئ منها^(٢).

وبعد استعراض مزايا وعيوب كلا النظامين يبقى القول بأفضلية احدهما على الآخر من عدمه أمر غير ممكن بناءه على حجج نظرية فقط، بل يتوقف في النهاية على ظروف كل دولة من النواحي التاريخية والاجتماعية والسياسية ومدى ملاءمتها لتطبيق هذا النظام، إذ قد يصلح لدولة ما ولا يتماشى مع غيرها وعلى كل دولة دراسة حالتها من جميع النواحي لاختيار النظام الذي يلائمها في ضوء نتائج تلك الدراسة^(٣).

ونؤيد الرأي القائل بضرورة تطبيق نظام المجلسين في الدول الاتحادية لضمان تمثيل كافة الولايات أو الأقاليم التي تتكون منها تلك الدول تمثيلاً متساوياً وعادلاً في احد المجلسين، أما بالنسبة للدول الموحدة فالواقع إن الأخذ بأحد النظامين وإيثاره على الآخر فيها أمر لا يتوقف على قوة وبراعة الحجج والأدلة النظرية التي يقدمها الفقه في إبراز مزايا وعيوب كل من النظامين، بل يتوقف أولاً و أخيراً على دراسة الظروف التي سبق ذكرها وكذلك على مستوى ثقافة شعب كل دولة لتقبل هذا النظام أو ذاك، وإن كنا نفضل تبني نظام المجلسين بالنسبة للدول الكبيرة أو تلك التي تتكون من عدة قوميات أو طوائف، إذ يمثل أحد المجلسين عموم شعب الدولة ويتولى المجلس الآخر تمثيل القوميات أو الطوائف المختلفة فيها، لتجنب هيمنة الطائفة أو المكون الأكبر عدداً على زمام الأمور في الدولة وتهميشه دور المكونات الأقل عدداً .

وبصورة عامة أثبتت التجارب الواقعية بأن الدول التي تأخذ بنظام المجلسين وتطبقه تطبيقاً ديمقراطياً صحيحاً تكون أكثر ثباتاً واستقراراً في نظامها السياسي من تلك التي تأخذ بنظام المجلس

(١) لمزيد من التفاصيل أنظر:

- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١١.
- مراد بقالم، مرجع سابق، ص ١٣٦.
- على يوسف عبد النبي الشكري، مرجع سابق، ص ٣١.
- (٢) زهير أحمد قنورة، مرجع سابق، ص ١١٨.
- (٣) لمزيد من التفاصيل أنظر:
 - عزيز كابد، مرجع سابق، ص ١١.
 - د. رعد ناجي الجدة، نظام المجلسين في مشروع دستور العراق، مرجع سابق، ص ١١.

الواحد، دليل ذلك نجاحه في العديد من دول العالم ومنها المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا^(١)، بل أن بعض الدول التي كانت تأخذ بنظام المجلس الواحد عدلت عنه مفضلة الأخذ بنظام المجلسين كالبرتغال وأسبانيا^(٢).

أما في العراق فيعدّ تطبيق نظام المجلسين ضرورة ملحة يفرضها واقع الحياة السياسية فيه، إذ تأتي نتائج انتخابات مجلس النواب فيه بناءً على اعتبارات دينية وطائفية وعرقية، حيث يصوت غالبية أبناء المذهب السنّي للقوائم التي يكون مرشحها من العرب السنّة، ويصوت غالبية أبناء المذهب الشيعي لقائمة التحالف الشيعية، وكذلك الحال بالنسبة للكوورد الذين يصوت غالبيتهم لقائمة التحالف الكوردية، وبالتالي فإن الحاجة ماسة لمجلس الاتحاد الذي يعد ضامناً لتمثيل عادل لجميع محافظات وأقاليم العراق؛ لإعادة توازن السلطة التشريعية فيما لو قدر له أن يكون في تشكيله قائماً على اعتبارات الكفاءة والخبرة بعيداً عن الاعتبارات الدينية أو العرقية.

المبحث الثاني

مدى تطبيق نظام المجلسين في العراق

عقب الاحتلال الأمريكي للعراق في ٢٠٠٣\٤\١٩ صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ الذي عدّ بمثابة دستور للمرحلة الانتقالية، ولم يأخذ هذا القانون بنظام المجلسين بل نص على تكوين السلطة التشريعية من مجلس واحد أطلق عليه اسم (الجمعية الوطنية) بياشر صلاحية تشريع القوانين والرقابة على عمل السلطة التنفيذية^(٣)، ونص على تكوينه بالانتخاب وفقاً لقانون الانتخاب وقانون الأحزاب السياسية مع ضمان تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل على رُبع (٤/١) عدد أعضاء الجمعية الوطنية فضلاً عن تحقيق تمثيل عادل لجماعات العراق كافة وبضمنها التركمان والكلدو آشوريين والآخرين^(٤)، كما حدد قانون إدارة الدولة عدد أعضاء الجمعية الوطنية بـ (٢٧٥) عضواً^(٥)، واشترط في المرشح للعضوية توافر شروط معينة نص عليها في المادة (الحادية والثلاثون/ب) منه.

وبعد أقل من عام واحد على نفاذ قانون إدارة الدولة العراقية صدر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي غاير كل الدساتير التي سبقته منذ بداية العهد الجمهوري في ١٩٥٨ وحتى وقت

(١) محمد محسن علي العالي، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٢) د. عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص ١٠٢.

(٣) المادة (الثلاثون/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٤.

(٤) المادة (الثلاثون/ج) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٥) المادة (الحادية والثلاثون/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤.

صدوره في تكوين السلطة التشريعية بتبنيه نظام المجلسين صراحة بدلاً عن نظام المجلس الواحد ونص على تكوين البرلمان من غرفتين تشريعتين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد^(١)، إلا أن هذا الدستور في الوقت الذي أفرد نصوصاً عديدةً منه لبيان الأحكام الخاصة بمجلس النواب لم يتناول الأحكام الخاصة بمجلس الاتحاد بل عمد إلى تأجيل تكوينه وكان إيراد اسمه ضمن نصوص الدستور كان من باب تسقيط الفروض .

والأكثر من ذلك أنه أناط إنشاء الأحكام الخاصة بهذا المجلس إلى قرار يصدر عن مجلس النواب بأغلبية الثلثين من خلال النص على تأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور^(٢)، ورغم تحديد الدستور لصدور هذا القرار بعد انقضاء دورة انتخابية واحدة عليه إلا أن الدورة الانتخابية الثالثة قد بدأت دون صدوره، وبالتالي لم ير مجلس الاتحاد النور حتى الآن، ونعتقد أن سبب عدم إصدار هذا القرار من مجلس النواب هو عدم قناعة مجلس النواب في توليه مهمة إنشاء هذه الهيئة التشريعية المهمة وضرورة إسناد الأمر إلى النصوص الدستورية أسوة بمعالجته للأحكام الخاصة بمجلس النواب، إذ أن تعديلاً دستورياً مقترحاً أعدته لجنة برلمانية مؤقتة تم تشكيلها في مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة ١٤٢ من الدستور^(٣)، كان قد طرح للمناقشة في مجلس النواب ولم يتم التصويت عليه حتى وقت إعداد هذا البحث، تناول وضع الأحكام الخاصة بمجلس الاتحاد ، أما مجلس النواب فقد تناول الدستور صراحة تكوينه وصلاحياته بنصوص صريحة^(٤).

وعلى ضوء ما تقدم فقد رأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في كل منهما أحد المجلسين اللذين تتكون منهما السلطة التشريعية في العراق في ظل دستور سنة ٢٠٠٥ مستنديين في حديثنا عن الأحكام الخاصة بمجلس النواب إلى النصوص الدستورية، وعن الأحكام الخاصة بمجلس الاتحاد إلى التعديل الدستوري المقترح مع بيان رأينا في الموضوع بالنسبة لكلا المجلسين .

(١) المادة ٤٨ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة ١٣٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) نصت المادة (١٤٢/أولاً) على (يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها) إلا أن تلك اللجنة لم تنجز تلك التعديلات إلا في شهر تموز/يوليو ٢٠٠٩ .

لمزيد من التفاصيل ينظر: د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي (جذوره- كتابته- تفسيره- تعديلاته- رؤية قانونية- سياسية- لمستقبل الديمقراطية في العراق) -دراسة قانونية-، الطبعة الأولى، دار آراس للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠١٠، ص ١٣ .

(٤) المواد من ٤٩ إلى ٦٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

المطلب الأول

مجلس النواب

سبقت الإشارة إلى أن عدد أعضاء مجلس النواب العراقي لم يحدده الدستور بعدد ثابت وصريح ضمن نصوصه بل قام بتحديدده بطريقة التمثيل السكاني ما يجعل عدد أعضاء المجلس قابلاً للزيادة بصورة مستمرة ، إذ كان تمثيل السكان في مجلس النواب بواقع مقعد واحد في المجلس لكل مائة ألف نسمة من السكان، وكان عدد السكان يتم احتسابه بإضافة نسبة (٨,٢%) لكل محافظة سنوياً وفقاً لإحصائيات وزارة التجارة لتلك المحافظات لعام ٢٠٠٥^(١)، وقد استمر هذا الحال حتى صدور قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣^(٢)، الذي ألغى قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته، ففي المادة (١١) من هذا القانون تم تحديد عدد أعضاء مجلس النواب بثلاثمائة وثمانية وعشرين عضواً . وبذلك لم تعد هناك حاجة للاستعانة بإحصائيات وزارة التجارة لغرض تحديد عدد أعضاء مجلس النواب .

ولغرض الإلمام بجوانب موضوع هذا المطلب فقد رأينا تقسيمه إلى فرعين نتناول في الأول عضوية مجلس النواب ونخصص الثاني لأصلاحياته.

الفرع الأول

عضوية مجلس النواب

يتطلب البحث في عضوية مجلس النواب إلقاء الضوء على بعض المواضيع المتعلقة بتلك العضوية كالترشيح والدعاية الانتخابية والنظام الانتخابي المعمول به في انتخابات المجلس وتوزيع المقاعد النيابية فضلاً عن (نظام الكوتا) المعمول به في العراق واستعراضها من خلال النقاط الآتية :

أولاً- الترشيح للعضوية:

يحق لكل مواطن عراقي كامل الأهلية أن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب إذا توافرت فيه جملة من الشروط التي تطلبها قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ والمتمثلة بالآتي^(٣):

(١) المادة ٤٩/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادة ١/ أولاً من القانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ (المعدل) لقانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٤٠ في ٢٨/١٢/٢٠٠٩.

(٢) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٠٠ في ٢/١٢/٢٠١٣.

(٣) المادة (٥) والمادة (٨) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

١- أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة.

٢- أن لا يكون مشمولاً بقانون المساءلة والعدالة أو أي قانون آخر يحل محله.

وبالعودة لقانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٨ فإن هذا الشرط يتمثل في عدم كون المرشح من أعوان النظام الذي حكم العراق في الفترة من ١٧ تموز ١٩٦٨ وحتى ٩ نيسان ٢٠٠٣. وتشمل عبارة (أعوان النظام) أعلاه الفئات الآتية^(١):

أ- كل شخص انتمى لحزب البعث وأدى يمين الولاء له .

ب- الأشخاص المنتسبين إلى الأجهزة القمعية أو المتعاونين معهم .

ج- الأشخاص المستفيدين من نهب ثروات البلاد .

د- الأشخاص الذين استخدمهم النظام في قتل المواطنين، وقمعهم، واضطهادهم، بأي شكل من الأشكال .

ونرى أن حرمان تلك الفئات من حق الترشح هو بمثابة عقاب جماعي، ونعتقد بضرورة إعادة النظر بقانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة لحصر العقاب بالفئة التي ارتكبت جرائم بحق الشعب العراقي فقط، خصوصاً وإن بعض العبارات جاءت عامة وغير محددة وتفسح مجالاً واسعاً للاجتهاد والتوظيف السياسي .

٣- أن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.

٤- أن يكون حاصلاً على شهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها.

نرى في هذا الشرط ضرورة رفع الحد الأدنى للتعليم في المرشح إلى مستوى الشهادة الجامعية

الأولية.

٥- أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام.

٦- أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه.

ويخضع المرشحون لمصادقة المفوضية العليا المستقلة للانتخابات^(٢)، للتأكد من توافر الشروط

الشروط السابقة فيهم، إذ تتولى تنظيم سجل الكيانات السياسية والمصادقة عليها لغرض السماح لهم

بخوض الانتخابات، كما تباشر تنظيم سجل قوائم المرشحين للانتخابات والمصادقة عليها^(٣).

(١) المادة (١/تاسعاً) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٨.

(٢) المادة ٩ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

(٣) المادة (٤/ثانياً وثالثاً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٧ في ٢٠٠٧/٣/١٤ والمعدل بالقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠١٠ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤١٤٦ في ٢٠١٠/٣/١.

ومما هو جدير بالذكر أن المشرع العراقي في قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ نص على توزيع المقاعد التي يتكون منها مجلس النواب على المحافظات العراقية بحسب حدودها الإدارية ووفقاً لجدول تم إعداده وتضمنه في القانون أعلاه، يبيّن حصة كل محافظة من محافظات العراق الثماني عشر من تلك المقاعد^(١)، وبذلك فإن المشرع يكون قد أخذ بنظام الدوائر الانتخابية المتعددة أي أن العراق لا يعد دائرة انتخابية واحدة، إنما تمثل كل محافظة من محافظات دائرة انتخابية مستقلة.

وبناء على ذلك لا يمكن للمرشح أن يرشح نفسه إلا عن المحافظة التي ينتمي إليها كما لا يمكن للناخب التصويت إلا للمرشح عن ذات الدائرة الانتخابية أو المحافظة التي ينتمي إليها، ويشمل ذلك المهجرين والعراقيين في الخارج إذ يصوّت الناخب منهم في المكان الذي يقيم فيه لدائرتهم الأصلية التي هُجّر منها بالنسبة للمهجرين أو لمحافظة بالنسبة لعراقيي الخارج^(٢).

ثانياً- الدعاية الانتخابية:

منح المشرّع العراقي للمرشح الحق في القيام بالدعاية الانتخابية منذ تاريخ المصادقة على ترشيحه من المفوضية ولغاية قبل ٢٤ ساعة من بدء الاقتراح^(٣) أي أن الصمت الانتخابي هو يوم واحد يسبق بدء عملية التصويت.

وقد بيّن قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ بعض المحددات التي أوجب الالتزام بها فيما يخص الدعاية الانتخابية وتتمثل في^(٤) :

- ١- عدم تنظيم الاجتماعات الانتخابية التي يعقدها المرشح أو مؤيدوه لغرض الدعاية للمرشح، في الأبنية التي تشغلها الوزارات ودوائر الدولة المختلفة .
- ٢- عدم استغلال أبنية وزارات الدولة ومؤسساتها المختلفة وأماكن العبادة والرموز الدينية، للدعايات والأنشطة الانتخابية للكيانات السياسية والمرشحين .
- ٣- حظر استعمال شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات والإعلانات الانتخابية وكذلك في الكتابات والرسوم المستخدمة في الحملة الانتخابية .
- ٤- منع استخدام موارد الدولة أو وسائلها أو أجهزتها أو نفوذ موظفيها لصالح أي مرشح أو للتأثير على الناخبين .

(١) المادة ١١ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ .
(٢) المادة (٤٠/رابعاً ، خامساً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ .
(٣) المادة ٢١ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ .
(٤) المواد من ٢٣/ثانياً، إلى ٣٠/أولاً من القانون السابق نفسه.

- ٥- عدم جواز ممارسة أي شكل من أشكال الضغط أو الإكراه أو منح مكاسب مادية أو معنوية أو وعد بها بقصد التأثير على نتائج الانتخابات .
- ٦- حظر الإنفاق من المال العام على الدعاية الانتخابية أو من موازنة الوزارات أو أموال الوقف أو من أموال أي دعم خارجي .
- ٧- عدم قيام المرشح بنفسه أو بواسطة غيره بتوزيع برامج عمل أو منشورات أو بطاقات أو غيرها من الوثائق في يوم التصويت .
- ٨- وجوب قيام الكيانات السياسية المشاركة بالانتخابات بإزالة الدعاية الانتخابية بموجب التعليمات التي تصدرها المفوضية .

ونرى أن المشرع العراقي كان موفقاً في تحديد تلك الثوابت الخاصة بالدعاية الانتخابية إلا أن العقوبة التي وضعها المشرع على الكيان السياسي عند ارتكابه جريمة من الجرائم الانتخابية، هي الغرامة المالية بمبلغ خمسة وعشرين مليون دينار^(١) وهو مبلغ لا يعني شيئاً للأحزاب المنتفذة، وبالتالي لا تلتزم بتلك المحددات وتستسهل دفع تلك الغرامة المالية، ونقترح في هذا المجال تشديد العقوبة لتصل إلى إلغاء الأصوات أو استبعاد المرشح الذي يثبت ارتكابه لتلك الجرائم الانتخابية .

ثالثاً- النظام الانتخابي:

نص المشرع العراقي صراحة على الأخذ بنظام القائمة المفتوحة في الترشيح وحدد عدد مرشحي القائمة بأن لا يقل عن ثلاثة مرشحين، وأجاز للناخب التصويت للقائمة وحدها أو للقائمة مع اختيار أحد المرشحين فيها، كما أجاز له الترشيح الفردي^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع العراقي كان يأخذ بنظام القائمة المغلقة مع جواز الترشيح الفردي^(٣)، إذ تم تطبيق ذلك في انتخابات الدورة الأولى لمجلس النواب ، أي أن الناخب كان إذا اختار التصويت لمرشح في القائمة فإنه لا يملك تغيير تسلسل ذلك المرشح الذي وضعه الحزب أو الكيان السياسي له.

وبناء على ما سبق فإننا نرى أن موقف المشرع الحالي هو موقف وسط بين القائمة المفتوحة

(١) المادة ٣٧ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ .

(٢) المادة ١٢ من القانون السابق نفسه.

(٣) المادة ٩ من قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ .

والقائمة المغلقة لأنه وإن كان يمكن للناخب تغيير تسلسل المرشح في القائمة، وهو ما يمنعه نظام القائمة المغلقة، إلا أنه لا يملك الحق في أن يضع قائمة بنفسه مكونة من أسماء يرغبها من مختلف الكيانات السياسية المتنافسة في دائرته الانتخابية وهو ما يجيزه نظام القائمة المفتوحة^(١).

رابعاً- توزيع المقاعد النيابية:

حدد المشرع العراقي عدد أعضاء مجلس النواب وضمن تقسيم هذا العدد على الدوائر الانتخابية التي تمثل محافظات العراق بموجب جدول ملحق بقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ حدد فيه حصة كل محافظة من المقاعد النيابية، أما كيفية توزيع تلك المقاعد على القوائم الفائزة داخل الدائرة الانتخابية فقد اعتمد فيها نظام (سانت ليغو) المعدل^(٢)، الذي يتلخص بالخطوات الرياضية الآتية^(٣):

- ١- يتم تقسيم عدد الأصوات التي فازت بها كل قائمة على الأرقام التسلسلية الفردية إلا أنها تبدأ بالعدد (١,٦) في بداية التقسيمات^(٤)، أي تقسيم عدد الأصوات على الأرقام (١,٦، ٣، ٥، ٧، ٩، ١١، ... الخ) ولغاية العدد الفردي الذي يمثل عدد المقاعد في مجلس النواب.
- ٢- يتم البحث على أعلى رقم من ناتج القسمة ليمنح مقعداً ويتكرر ذلك حتى يتم استنفاد جميع مقاعد الدائرة الانتخابية.

مع ملاحظة أن تسمية هذا النظام بـ(المعدل) لأنه يختلف عن نظام (سانت ليغو) الأصلي أو الأساسي إذ بموجب النظام الأساسي يتم تقسيم العدد على الأرقام (١، ٣، ٥، ٧، ٩... الخ) إلا أن المشرع العراقي جعل الرقم الأول (١,٦) بدلاً عن (١) ما أدى إلى زيادة خسارة مقاعد الأحزاب الصغيرة لحساب الكتل السياسية الكبيرة^(٥).

أما توزيع المقاعد داخل القائمة الواحدة فيكون بإعادة ترتيب تسلسل المرشحين استناداً إلى عدد الأصوات التي حصل عليها كل منهم، إذ يكون الفائز الأول من حصل على أعلى الأصوات، وهكذا بالنسبة لبقية المرشحين ولكن قد تتساوى أصوات مرشحين من قائمة واحدة أو أكثر يتنافسون لشغل

(١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، مرجع سابق، ص ١٣٦.

(٢) المادة ١٤ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

(٣) د. هيفاء أحمد محمد، النظام الانتخابي في العراق بين طريقة سانت ليغو وطريقة سانت ليغو المعدلة، بحث منشور على موقع مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية لجامعة بغداد في ١٢/١٢/٢٠١٣، ص ١.

<http://www.cis.uobaghdad.edu.i9>

(٤) المادة ١٤/أولاً من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

(٥) د. هيفاء أحمد محمد، المرجع السابق، ص ٣.

المقعد الأخير، ولحل هذا الإشكال يصار إلى القرعة بحضور المرشحين أو ممثلي الكتل المعنية^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع العراقي عالج موضوع استنفاد الكيان السياسي أو القائمة لمرشحيها دون تغطية كل مقاعدها التي حصلت عليها بتخصيص ذلك المقعد إلى مرشح آخر لكيان سياسي حصل على الحد الأدنى من عدد الأصوات المقررة للحصول على مقعد^(٢).

خامساً- الكوتا النيابية:

عرف البعض الكوتا النيابية بأنها نظام انتخابي يخصص نسبة معينة من المقاعد النيابية لأقليات معينة من أجل ضمان حقوقهم في الوصول إلى السلطة السياسية^(٣)، وقد تكون الكوتا بضمان تلك النسبة للنساء فتسمى عند ذلك (كوتا النساء).

وقد أشار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إلى ضرورة مراعاة تمثيل سائر مكونات الشعب في مجلس النواب؛ بالإضافة إلى ضرورة تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب^(٤).

وبذلك فإن نظام الكوتا المعمول به في العراق يشمل فئتين هما:

١- كوتا الأقليات:

وفقاً لنص المادة ٤٩ من الدستور ولضمان حقوق الأقليات في الوصول إلى السلطة فقد خصص قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ عدداً من المقاعد النيابية للأقليات الدينية والقومية التي تواجه صعوبة في الحصول على تلك المقاعد، محدداً عددها بثمانية مقاعد ومؤكداً على عدم تأثير هذه الحصة على نسبتهم في حالة مشاركتهم في القوائم الوطنية، أي أن لهم أن يرشحوا أنفسهم في قوائم أخرى دون أن يؤثر فوز أحدهم أو بعضهم على حصة المكون الذي ينتمي إليه، أما توزيع مقاعدهم فيكون على النحو الآتي^(٥):

- أ- المكون المسيحي (٥) خمسة مقاعد توزع على محافظات بغداد، نينوي، كركوك، دهوك، وأربيل.
- ب- المكون الأيزيدي (١) مقعد واحد في محافظة نينوي.

(١) المادة ١٤/ثانياً، ثالثاً من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

(٢) المادة ١٥/ثانياً من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

(٣) محمد كنوش الشريعة ونرمين يوسف غوانمة، الكوتا النسائية في النظام الانتخابي الأردني من وجهة نظر المرأة الأردنية، بحث منشور بمجلة أبحاث الزيموك (سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية)، المجلد ٢٧، العدد ١/ج/٢٠١١، عمادة البحث العلمي والدراسات العليا بجامعة الزيموك، إربد، الزيموك، ٢٠١١، ص ٦٦٣.

(٤) المادة ٤٩/أولاً ورابعاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة ١١/أولاً وثانياً من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

ج- المكوّن الصابئي المندائي (١) مقعد واحد في محافظة بغداد .

د- المكوّن الشبكي (١) مقعد واحد في محافظة نينوي .

مع الإشارة إلى أن المسيحيين والصائبية المندائين الذين يرشحون أنفسهم ضمن نظام الكوتا يكون العراق بالنسبة لهم دائرة انتخابية واحدة استثناءً من القاعدة العامة، ويرجع سبب هذا الاستثناء في تقديرنا إلى تواجدهم في عدد من المحافظات دون تركيزه في محافظة معينة^(١) .

٢- كوتا النساء:

حدد قانون انتخابات مجلس النواب العراقي نسبة (٢٥%) كحد أدنى لعدد النساء من بين المرشحين في القائمة الواحدة مشروطاً مراعاة تسلسل النساء في القائمة عند تقديمها بواقع امرأة بعد كل ثلاثة رجال، كما حدد النسبة ذاتها كحد أدنى لنسبة تمثيل النساء في مجلس النواب العراقي^(٢) .

ونرى أن نظام الكوتا بصورة عامة يعدّ إخلالاً بالمبدأ الدستوري الذي يكفل المساواة أمام القانون للعراقيين دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي^(٣)، وكذلك مبدأ تكافؤ الفرص الذي كفله الدستور لجميع العراقيين^(٤)، ومع ذلك وإن كنا نميل للأخذ بالكوتا بالنسبة للأقليات الدينية والقومية بسبب قلة أعدادهم وصعوبة وصولهم على القاسم الانتخابي، لاسيما وأن ما تفرزه الانتخابات من نتائج في الواقع تقوم في أغلبها على أساس ديني أو مذهبي أو قومي -كما سبق ذكره- وبالتالي لا بد من ضمان حقوق تلك الأقليات ولكن بما يتماشى مع المبادئ المقررة في الدستور .

أما النساء فلا نرى إنهن يمثلن أقلية في المجتمع العراقي، كما أن المادة ٢٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أكدت على عدم التمييز بين المواطنين بحسب الجنس في هذا المجال إذ نصت على (للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح)، وبالتالي فإن المنطق القانوني يقتضي ترك الأمر لنتائج الانتخابات.

وإذا كان البعض يرى أن كوتا النساء جاءت في إطار سياسة تمكين المرأة العراقية التي

(١) المادة ١١/١ ثالثاً من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ .

(٢) المادة ١٣/أولاً وثانياً من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ .

(٣) المادة ١٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة ١٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

استدعتها ظروف وواقع المرأة في المجتمع العراقي^(١)، إلا أننا نرى أن ضمان حقوق المرأة لا يأتي بفرض ولايتها على الرجل بقوة القانون، وإنما يأتي بالتوعية السياسية وإشاعة مساحات أوسع من الحريات الثقافية والقانونية ومكافحة الإرهاب السياسي والفكري الذي تمارسه بعض الأحزاب والكيانات والمجموعات للضغط على الناخبين، وبذلك نضمن الوصول إلى النتيجة المرجوة دون الحاجة إلى الاعتداء على حق الرجل لضمان حق المرأة، فضلاً عن أن تحديد نسبة النساء في عضوية المجلس يعدّ تدخلاً في إرادة الناخب إذ يؤدي إلى حصول المرأة على العضوية في مجلس النواب بأصوات قليلة مع حرمان رجال من ذلك رغم حصولهم على أضعاف ما حصلت عليه المرأة لا لشيء سوى لأنه رجل .

الفرع الثاني

صلاحيات مجلس النواب

استثناءً من صلاحيات مجلس النواب في مجالي التشريع والرقابة التي تطرقنا إليها في الفصل الثاني من هذا البحث يمارس المجلس بعض الصلاحيات الأخرى التي يمكن إجمالها بالنقاط التالية:

أولاً- اختصاصات تتعلق بأمور تنظيمية:

يحتاج مجلس النواب شأنه شأن باقي مؤسسات الدولة الدستورية إلى تنظيم وهيكلية إدارية ليتمكن من أداء المهام التي أوكلها له الدستور، ويمارس المجلس هذا التنظيم بنفسه من خلال البيت في صحة عضوية أعضائه وانتخاب هيئة رئاسة المجلس وتشكيل اللجان النيابية.

١- البت في صحة عضوية المجلس:

تتولى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات مجلس النواب بعد المصادقة عليها من المحكمة الاتحادية العليا^(٢)، إلا أن هذا الإعلان لا يحسم موضوع العضوية بل يبقى الأمر مرهوناً بنتائج الطعون والاعتراضات في صحة عضوية الأعضاء التي ينظر فيها مجلس النواب نفسه من خلال إحدى لجانه التي تسمى لجنة شئون الأعضاء والتطوير البرلماني^(٣).

إذ تختص هذه اللجنة بالتحقق من الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب، ثم

(١) تطبيق الكوتا النسائية في قوانين الانتخابات العراقي، مقال للحقوقي عادل اللامي (أول رئيس لمفوضية الانتخابات في العراق)، منشور على موقع جريدة المواطن نيوز الإلكتروني،

www.almwatannews.com/index.php/2013-04-19-21-25-43/1185-2013-06-19-15-01-54.html.

(٢) المادة ٤/ سابعاً من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧.

(٣) المادة ١٠٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

تعرض تلك الطعون على المجلس للبتّ في صحة عضوية الأعضاء المطعون في صحة عضويتهم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، ويكون قرار المجلس في ذلك بأغلبية ثلثي أعضائه^(١)، إلا أن قرارات المجلس بهذا الشأن ليست نهائية، إذ خوّل الدستور المحكمة الاتحادية العليا في العراق النظر في الطعون بقرارات مجلس النواب الخاصة بصحة العضوية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور تلك القرارات^(٢). وبذلك تكون مدة الطعن في قرارات المجلس بشأن صحة العضوية محددة، في الوقت الذي لم تحدد مدة الطعن الأصلي- صحة عضوية المجلس-، وبناءً على ذلك يجوز الطعن في صحة عضوية أي نائب في مجلس النواب خلال الدورة التشريعية كلها.

ونرى أنه من الأفضل أن يتم تحديد مدة قانونية للطعن كما تم تحديدها في البت بالطعون خلال ثلاثين يوماً من تسجيل الاعتراض، أو كما حُدّدت في الطعن بقرارات المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار المجلس، إذ يعمل تحديد المدة القانونية للطعن على ضمان استقرار المراكز القانونية في المجلس وحسن سير العمل فيه بانتظام واطراد.

٢- انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه:

يجتمع مجلس النواب في جلسته الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سناً من الحاضرين وتقتصر مهمة هذا الرئيس في إدارة الجلسة الأولى وإجراء انتخابات رئيس المجلس ونائبه، فبعد تأدية الأعضاء لليمين الدستورية يتم فتح باب الترشيح لمنصب رئيس مجلس النواب ونائبه ويتم اختيارهم من قبل أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر^(٣).

وقد أطلق النظام الداخلي لمجلس النواب على رئيس المجلس ونائبه تسمية هيئة الرئاسة^(٤)، إلا أن الدستور لم يشر إلى هذه التسمية بل أشار إلى وجود رئيس للمجلس ونائبين له^(٥)، ولذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بوجوب عدم خروج النظام الداخلي لمجلس النواب عن ما ورد في الدستور^(٦)، إلا أن مجلس النواب لم يغير التسمية حتى الآن.

ونرى ضرورة تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب وفقاً لقرار المحكمة الاتحادية العليا بسبب عدم دستورية تلك التسمية.

- (١) المادة ٥٢/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٢) المادة ٥٢/ثانياً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٣) المواد من ٥ إلى ٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
- (٤) الفصل الثاني من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.
- (٥) المادة ٦٣/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٧/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٠١٠/١٢/٢.

وتجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي لمجلس النواب اشترط في صدور أغلب القرارات المهمة لرئاسة المجلس أن تكون بالإجماع أي بموافقة رئيس المجلس ونائبيه ، وليس لرئيس المجلس حق اتخاذها وحده ولا حتى بالأغلبية^(١)، ونعتقد أن السبب في ذلك هو اتفاق الكتل السياسية على تقسيم مناصب رئيس المجلس ونائبيه بين المكونات الرئيسية الثلاثة في العراق وهم (العرب السنة والعرب الشيعة والكردي) إذ تولى رئاسة المجلس ولثلاث دورات تشريعية تلت نفاذ الدستور شخص من العرب السنة أما نائبيه فأحدهما من العرب الشيعة والآخر من الكوردي، وبالتالي فإن هذا الشرط جاء لضمان مراعاة قرارات رئاسة المجلس لمصالح تلك المكونات .

٣- تشكيل اللجان البرلمانية:

يختص مجلس النواب بتشكيل اللجان البرلمانية سواء أكانت تلك اللجان دائمة أم مؤقتة^(٢)، إلا أن طريقة التشكيل تختلف بين اللجان الدائمة والمؤقتة إذ يحدد النظام الداخلي لمجلس النواب مسبقاً أسماء وعدد اللجان الدائمة، وفي أول جلسة للمجلس يتم تشكيل تلك اللجان^(٣)، لتتولى مراقبة أهم الأمور العامة والأساسية في البلد كالأمن والصحة والتعليم، أما اللجان المؤقتة فيتم تشكيلها لمتابعة حالة خاصة ولوقت معين مثالها تلك اللجنة التي تشكلت بموجب المادة ٤٢/١ أولاً من الدستور لاقتراح التعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور.

كما أن طريقة تشكيل هذه اللجان المؤقتة تكون بناءً على اقتراح هيئة الرئاسة^(٤)، أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس وبموافقة أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في المجلس^(٥).

ثانياً- اختصاصات المجلس في تعيين كبار المسؤولين:

يختص مجلس النواب في العراق بتنصيب وتعيين بعض الأشخاص في بعض المناصب المهمة والحساسة في الدولة، إذ يتولى القيام بما يلي:

١- انتخاب رئيس الجمهورية:

يتولى مجلس النواب انتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين لهذا المنصب ممن تتوافر فيهم شروط الترشيح المنصوص عليها في المادة ٦٨ والمادة ١٣٨/٣ ثانياً من الدستور بأغلبية ثلثي عدد

(١) المادة ٩/٩ ثاني عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٢) المادة ٨٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

(٣) المادتين ٦٩، ٧٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

(٤) أي رئيس المجلس ونائبيه لأن النظام الداخلي أطلق عليهم اسم هيئة الرئاسة دونما سند دستوري.

(٥) المادة ٨٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

أعضاء المجلس، وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على تلك الأغلبية يجري اقتراع ثان بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويسند منصب رئيس الجمهورية حينئذ للمرشح الذي يحصل على أكثرية الأصوات في ذلك الاقتراع الثاني^(١).

ويلاحظ أن النص الوارد في الفقرة ثانياً من المادة ٧١ من الدستور يثير الالتباس فقد جاء فيه (إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات...) إذ أن كلمة المرشحين تفيد الجمع والمثنى، ولذلك كان الأفضل تعديل النص إلى (يجري اقتراع ثان بين المرشحين اللذين حصلا على أعلى الأصوات).

٢- التعيين في بعض الوظائف القضائية:

اشترط الدستور موافقة مجلس النواب على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة وبناءً على ترشيح مجلس القضاء الأعلى^(٢).

٣- التعيين في بعض الوظائف التنفيذية:

يختص مجلس النواب بموجب الدستور بتعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة في الجيش العراقي فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية بناءً على توصية من مجلس الوزراء^(٣).
غير أن الواقع العملي أشار إلى غير ذلك فرغم مرور ما يقارب عقد من الزمن على تطبيق دستور ٢٠٠٥ وانتهاء عُمُر حكومتين متتاليتين في ظلّه وبداية فترة حكومة ثالثة إلا أن تلك الحكومات لم تعرض أسماء المعيّنين في هذه المناصب على مجلس النواب، بل عمدت إلى التحايل على الدستور من خلال تعيين أشخاص في هذه المناصب بصفة مؤقتة (بالوكالة) حتى أصبحت مدة بقائهم بالوكالة أكثر مما لو كانوا معيّنين بتلك المناصب بصفة دائمة وفقاً للطريق الذي رسمه الدستور، بل أن بعضهم مازال يشغل هذا المنصب منذ دورتين تشريعتين لمجلس النواب دون تصويت عليه، وهذا ما نراه تحايل والتفاف على الصلاحيات الدستورية لمجلس النواب.

(١) المادة ٧٠ من دستور جمهورية العراق، لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المواد (٦١/خامساً/أ)، (٩١/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المواد (٦١/خامساً/ب، ج)، (٨٠/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٤ - تعيين رؤساء الهيئات المستقلة:

يتمثل دور مجلس النواب في اختيار رؤساء الهيئات المستقلة باختصاصه في اختيار أعضاء مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخاب بعد ترشيحهم من إحدى لجان مجلس النواب ثم ينتخب مجلس المفوضين رئيساً له في جلسته الأولى^(١)، وبذلك فإن لمجلس النواب دوراً في اختيار هذا الرئيس .

أما رئيس هيئة النزاهة فيتم تعيينه من خلال قيام مجلس النواب بتشكيل لجنة برلمانية مؤلفة من (٩) أعضاء من لجنتي النزاهة والقانونية البرلمانيتين لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة الذي يكون بدرجة وزير، ثم يصادق المجلس على أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٢) . وكذلك الحال بالنسبة لرئيس ديوان الرقابة المالية إذ يتم تعيينه بإجراءات مماثلة لتعيين رئيس هيئة النزاهة، إلا أن اللجنة التي تؤلف من (٩) أعضاء لاختيار ثلاثة مرشحين لرئاسة ديوان الرقابة المالية الذي يكون بدرجة وزير أيضاً، تختلف في تشكيلها عن تلك التي تشكل لاختيار مرشحي رئيس هيئة النزاهة إذ تتألف من أعضاء عن لجان النزاهة والقانونية والمالية البرلمانية^(٣) .

غير أن الحكومة اعترضت على طريقة اختيار رئيس هيئة النزاهة ورئيس ديوان الرقابة المالية بسبب قيام مجلس النواب باختيار المرشحين والتصويت عليهم من قبله أيضاً، لمخالفة ذلك لأحكام المادة (٦١/خامساً/ب) من الدستور التي نصت على صلاحيات مجلس النواب في (الموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء) وكذلك نص المادة (٨٠/خامساً) من الدستور التي نصت على أن يمارس مجلس الوزراء صلاحيته ب(التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة...الخ)، إذ قدمت الحكومة طعناً إلى المحكمة الاتحادية العليا في العراق حول آلية ترشيح رئيس هيئة النزاهة، وآخر حول آلية ترشيح رئيس ديوان الرقابة المالية وفعلاً أصدرت المحكمة حكمها لصالح الحكومة فقضت في أولهما : بعدم دستورية المادة (٤/أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١^(٤)، وفي ثانيهما : بعدم دستورية المادة (٢٢/أولاً/أ) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١^(٥)، وإشعار مجلس النواب بتعديل تلك المواد وفقاً للآلية المرسومة في الدستور، وفعلاً تم تعديل قانون

(١) المادة (٣/ثانياً، ثالثاً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧.

(٢) المادة (٤/أولاً، ثانياً، ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢١٧) في ٢٠١١/١١/١٤.

(٣) المادة (٢٢/أولاً، ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢١٧) في ٢٠١١/١١/١٤.

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠٥/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٢٠١٢/١/٣٠.

(٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠٤/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٢٠١٢/١/٣٠.

ديوان الرقابة المالية بالقانون رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢^(١)، وأصبح نص البند أولاً من المادة ٢٢ ينص على (يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية بناءً على اقتراح مجلس الوزراء) أما قانون هيئة النزاهة فلم يتم تعديله حتى الآن، وهذا أمر محل نقد إذ لا بد من تعديل هذا القانون تنفيذاً لقرار المحكمة الاتحادية العليا أعلاه .

ثالثاً- صلاحيات المجلس في حالة الظروف الاستثنائية:

منح الدستور مجلس النواب في حالة الظروف الاستثنائية صلاحية إبداء الموافقة على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية ثلثي أعضائه، بناءً على طلب مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء .

ويكون إعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتجديد، على أن يكون التجديد بموافقة مجلس النواب في كل مرة^(٢)، وتتمثل الأغلبية المطلوبة للموافقة على التجديد بالأغلبية البسيطة المنصوص عليها في المادة (٥٩/ثانياً) من الدستور والتي تطلبها الدستور لاتخاذ القرارات في جلسات المجلس، لأن النص جاء مطلقاً ولم يحدد أغلبية معينة لذا يتم الرجوع إلى القاعدة العامة التي تحكم قرارات المجلس .

وعندئذٍ يمنح رئيس مجلس الوزراء مباشرة الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شئون البلاد أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم تلك الصلاحيات بقانون لا يتعارض مع الدستور ويجب على رئيس مجلس الوزراء عرض الإجراءات المتخذة والنتائج المترتبة على تلك الإجراءات على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء حالة الحرب أو إعلان الطوارئ^(٣).

المطلب الثاني

مجلس الاتحاد

يعدّ مجلس الاتحاد أحد المجلسين اللذين تتكون منهما السلطة التشريعية في العراق^(٤)، إذ نص الدستور على إنشاء مجلس تشريعي إلى جانب مجلس النواب يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن

(١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٦٥) في ٢٨/١/٢٠١٣.
(٢) المادة (٦١/تاسعاً/أ، ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(٣) المادة (٦١/تاسعاً/ج، د) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(٤) المادة ٤٨ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب^(١)، إلا أن الدستور عاد وقرر في المادة (١٣٧) منه عدم تشكيل هذا المجلس إلا بصدر قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور.

وبذلك فإن المشرع الدستوري قد تجاهل مجلس الاتحاد بوصفه شريكاً في مباشرة الاختصاص التشريعي سيّما وأنه لم يعالج العلاقة بين مجلسي الاتحاد والنواب، فضلاً عن تعليقه إنشاء مجلس الاتحاد على صدور قرار من مجلس النواب الذي أنهى دورتين تشريعتين عقب نفاذ الدستور؛ وقد بدأ بالدورة الثالثة دون إصدار ذلك القرار، لذا كان من اللازم أن يُعاد النظر في المواد الدستورية المتعلقة بمجلس الاتحاد.

وفعلاً فقد قامت اللجنة البرلمانية المكلفة بمراجعة الدستور^(٢)، بإنجاز مقترح لتعديل العديد من نصوص الدستور^(٣)، إلا أن هذا المقترح لم يتم إقراره حتى وقت إعداد هذا البحث ومن المتوقع إقراره في القريب العاجل إن شاء الله.

وفي ضوء هذه التعديلات الدستورية المقترحة سوف نتناول موضوع مجلس الاتحاد في فرعين نخصص أولهما لتكوين مجلس الاتحاد ونتناول في ثانيهما صلاحياته.

الفرع الأول

تكوين مجلس الاتحاد

بعد نفاذ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وتحديداً خلال الدورة الانتخابية الأولى لمجلس النواب مارس مجلس رئاسة الجمهورية المكون من رئيس الجمهورية ونائبيه دور مجلس الاتحاد^(٤)، إذ لم يكن بالإمكان إصدار القوانين التي يقرّها مجلس النواب دون موافقة مجلس رئاسة الجمهورية عليها، وكان لكل من رئيس الجمهورية ونائبيه الاعتراض ونقض تلك القوانين.

إذ اشترط الدستور إرسال القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس رئاسة الجمهورية لغرض الموافقة عليها بالإجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨، ١١٩) من الدستور والمتعلقين بتكوين الأقاليم.

(١) المادة ٦٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) تم تشكيل هذه اللجنة وفقاً لنص المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) للإطلاع على نص التعديل الدستوري المقترح كاملاً ينظر:

- د. منذر الفضل، مرجع سابق، ص ٣٥٤.

(٤) تمت مراعاة تمثيل المكونات الرئيسية في العراق بمجلس الرئاسة الذي كان يتكون من ثلاثة أشخاص أحدهم من الكورد والثاني من العرب السنة والثالث من العرب الشيعة.

وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وإرسالها مرة أخرى إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها، وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على تلك القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، ففي هذه الحالة تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه وتكون عندئذ غير قابلة للاعتراض وتعدّ مصادقاً عليها^(١).

وبذلك فإن مجلس رئاسة الجمهورية كان يشارك في عملية صنع القوانين مشاركة فعلية بطريقة مانعة من تفرد مجلس النواب في صنعها، وبما يضمن مصالح المحافظات العراقية سواء الشمالية منها التي يسكنها في الغالب أبناء القومية الكوردية أو محافظات وسط العراق ذات الغالبية السنية، أو المحافظات الجنوبية ذات الغالبية الشيعية، لأن قرارات مجلس الرئاسة الذي يضم في عضويته ممثلاً لكل واحدة من تلك المكونات لا يمكن أن تتخذ إلا بالإجماع^(٢) وهذا هو ذات الهدف المرجو من تبني نظام المجلسين وإنشاء مجلس الاتحاد في العراق المتمثل في ضمان تمثيل أقاليم العراق وجميع المحافظات غير المرتبطة بإقليم بطريقة متساوية.

غير أن مجلس الرئاسة هذا لم يكن له من العمر إلا دورة انتخابية واحدة بموجب الدستور الذي نص على عودة العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذه^(٣)، لذا كان من الأحرى أن تتحول تلك الصلاحيات مباشرة إلى مجلس الاتحاد لتلافي حالة الفراغ التي عاشها العراق في ظل الدورة الانتخابية الثانية واستمرت إلى الدورة الثالثة التي أعقبت نفاذ الدستور دون وجود مجلس الاتحاد.

وبحسب مقترح تعديل الدستور المشار إليه، فإن مجلس الاتحاد يتكون من عدد من الأعضاء يتناسب وعدد محافظات العراق، إذ يكون لكل محافظة عضوان ينوان عنها في المجلس بصرف النظر عن كون تلك المحافظة منتظمة بإقليم أم لا، باستثناء العاصمة بغداد التي يكون تمثيلها في مجلس الاتحاد بأربعة أعضاء بدلاً من اثنين^(٤).

ونؤيد توزيع المقاعد بحسب عدد المحافظات وبما لا يتفق مع النص الحالي للمادة (٦٥) من الدستور والتي تتضمن توزيع المقاعد على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، لأن إقليم

(١) المادة (١٣٨/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٣٨/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١٣٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٨٢) التعديل الدستوري المقترح.

كوردستان هو الإقليم الوحيد في العراق، إذ فشلت جميع المحاولات التي تبنتها بعض المحافظات لإنشاء أقاليم مماثلة، كما أن إقليم كوردستان يضم ثلاث محافظات من مجموع محافظات العراق وبالتالي سيتمكن من الحصول على ستة أعضاء في مجلس الاتحاد وهي حصة مماثلة لحصص باقي المحافظات وفق توزيع عادل دونما تمييز.

أما طريقة اختيار أعضاء المجلس فهي تلك التي تجمع بين الانتخاب والتعيين في آن واحد، وإن كانت القاعدة للانتخاب والاستثناء للتعيين إذ نص التعديل المقترح على أن يتم انتخاب أعضاء مجلس الاتحاد بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ثم عاد ونص في الفقرة التالية من ذات المادة المقترحة على قيام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعيين خمسة أشخاص كأعضاء في مجلس الاتحاد ممن يتمتعون بخبرة مشهودة، وبما يضمن تمثيل المكونات^(١).

غير أن التعديل المقترح لم يبين كيفية توزيع المقاعد الخمسة المعينة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وما إذا كانت لكل واحد منهم حصة في التعيين يمارسها بمعزل عن الآخر أم يباشر الاثنان معاً تلك الصلاحية بموجب آلية يتم رسمها لاحقاً؟ .

ولمّا كان معيار الخبرة المشهودة معياراً غامضاً ومطاطاً، قد لا يضمن اختيار من تتوافر فيه مقوماتها، وبالتالي لا يمنع من اختيار من يتوافر فيهم الولاء لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء دون أية خبرة تذكر.

ونرى عدم وجود مبرر لمنح رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تلك الصلاحية في الوقت الراهن سيما أن توزيع المناصب السيادية في العراق يجري على أساس المحاصصة الطائفية، إذ جرى الاتفاق ولثلاث دورات مضت بين الكتل السياسية الممثلة للمكونات الرئيسية الثلاث للشعب العراقي (السنة والشيعية والكورد) على أن يتولى رئاسة الجمهورية مواطن من الكورد، ورئاسة مجلس الوزراء مواطن من الشيعة، ورئاسة مجلس النواب مواطن من العرب السنة، وبالتالي فإن منح الحق في تعيين بعض أعضاء مجلس الاتحاد سيكون لصالح المكونات الشيعية والكوردية على حساب حقوق المكون السني.

(١) المادة (٨١/ثانياً، ثالثاً) من التعديل الدستوري المقترح.

وخلاصة القول : إننا مع اختيار أعضاء المجلس بالانتخاب من قبل سكان المحافظات وحسب ذات التقسيم والطريقة التي جاء بها مشروع التعديل المقترح دون الحاجة إلى تعيين قسم منهم .

ووفقاً للتعديل المقترح فإن الانتخاب لاختيار أعضاء مجلس الاتحاد يجري بالتزامن مع انتخاب أعضاء مجلس النواب، وبعد إجراء تلك الانتخابات يتم دعوة مجلس الاتحاد إلى الانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتعد الجلسة الأولى له برئاسة أكبر أعضائه سنأ في إجراء مماثل لما هو متبع في مجلس النواب، ويتفق مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في مواعيد الاجتماعات، وأدوار الانعقاد، وبالتالي فهما يعيشان حياة مماثلة لا تختلف إلا في إحدى طرق انتهائها وهو (الحل) إذ في الوقت الذي يحل فيه مجلس الاتحاد بمجرد حل مجلس النواب يتمتع حل مجلس النواب إذا حل مجلس الاتحاد^(١).

أما انتخاب رئيس المجلس فيكون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وبالانتخاب السري وكذلك الحال بالنسبة لنائبي رئيس المجلس^(٢) إلا أن المادة المقترحة لم تحدد موعداً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه كما فعل دستور ٢٠٠٥ عندما حدد موعد انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه في أول جلسة للمجلس^(٣)، وحسناً فعل الدستور في ذلك إذ أن عدم التحديد يجعل الأمر قابلاً للتأخير والتسويق خصوصاً في حال عدم اتفاق الكتل السياسية على مرشح معين.

وتجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري لم يشر إلى موضوع النظر في صحة عضوية أعضاء مجلس الاتحاد ولا الجهة التي تتولى ذلك، وكان من الضروري تحديدها أسوة بما معمول به في النظر بصحة عضوية أعضاء مجلس النواب .

وعن شروط الترشيح لعضوية مجلس الاتحاد فإن التعديل المقترح تطلب في الترشيح لعضوية مجلس الاتحاد ذات الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب مع إضافة شرطين آخرين تمثلاً في^(٤):

١- كون المرشح من سكان المحافظة التي ينوي الترشيح عنها.

٢- كون المرشح قد أتم الأربعين عاماً من عمره.

(١) المادتين (١٨٣، ١٨٤) من التعديل الدستوري المقترح.

(٢) المادة (٨٥) من التعديل الدستوري المقترح .

(٣) المادة ٥٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة ٨٦ من التعديل الدستوري المقترح.

ونؤيد وجود هذين الشرطين الإضافيين فهما يمثلان جانباً من جوانب المغايرة في تكوين المجلسين خصوصاً بعد التأييد لحصر طريقة التشكيل بالانتخاب فقط دون التعيين وإن كنا نأمل إضافة بعض الشروط التي تساعد على رفق المجلس بالكفاءات والخبرات كاشتراط أن يكون المرشح من حملة الشهادات العليا، كما أن وجود هذين الشرطين من وجهة نظرنا يصب في المصلحة العامة، إذ أن سكن المرشح في ذات المحافظة التي يرشح عنها يجعله أكثر دراية من غيره بواقع تلك المحافظة وما تعانيه من مشاكل وما تحتاجه من حلول، لاسيما وأن مجلس الاتحاد وجد لضمان حقوق الأقاليم والمحافظة التي تتكون منها الدولة وبالتالي فإن هذا الشرط يسهم في ضمان المصلحة العامة لتلك المحافظة وناخبها .

أما اشتراط تمام الأربعين عاماً من العمر فهو لضمان الحكمة ورجحان العقل في المرشح إذ يمثل هذا العمر قرينة على اكتمال قوة ورجحان العقل والرأي عند الإنسان بدليل قوله تعالى [حَتَّى إِذَا بَلَغَ أَشُدَّهُ وَبَلَغَ أَرْبَعِينَ سَنَةً]^(١)، وبالتالي يتحقق التوازن المنشود في المجلسين بين اندفاع الشباب وحماسة متمثلاً في مجلس النواب ورجحان العقل واتزانه متمثلاً في مجلس الاتحاد .

وتجدر الإشارة إلى أن لمجلس الاتحاد بموجب التعديل الدستوري المقترح دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر وتحدد كيفية انعقادهما بقانون، ويتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس الاتحاد في حالة تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب أو بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الاتحاد^(٢)، وبذلك فإن التعديل المقترح لم ينص على إمكانية تمديد الفصل التشريعي لدور الانعقاد بناء على طلب عدد من أعضاء المجلس، كما فعل الدستور في مجلس النواب عندما منح ذلك الحق لخمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب^(٣)، إلا أن التعديل الدستوري المقترح منح الأعضاء الحق في دعوة مجلس الاتحاد إلى جلسة استثنائية مقتصرة على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليها، حيث منح الحق في ذلك إلى رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس الاتحاد أو خمس (٥/١) أعضاء مجلس الاتحاد^(٤).

ويلاحظ من خلال الإطلاع على نصوص التعديل المقترح فيما يخص مجلس الاتحاد أنه لم يشر إلى نظام الكوتا النسائية، ونرجو أن يكون المشرع الدستوري قد تنبه إلى ضرورة الالتزام

(١) سورة الأحقاف، الآية: ١٥ .

(٢) المادة (٩١/أولاً، ثانياً) من التعديل الدستوري المقترح .

(٣) المادة (٥٨/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة ٩٢ من التعديل الدستوري المقترح .

بالمبادئ الدستورية التي تؤكد على المساواة بين المواطنين دونما تمييز بين الرجل والمرأة وكما سبق شرحه عند تناولنا لموضوع تكوين مجلس النواب أمليين أن يحذو ذات الحذو في تكوين مجلس النواب .

الفرع الثاني

صلاحيات مجلس الاتحاد

بموجب مقترح تعديل الدستور الذي أعدته اللجنة المكلفة بموجب المادة (١٤٢) منه يمارس مجلس الاتحاد نوعين من الصلاحيات تتمثل في صلاحيات تشريعية وأخرى غير تشريعية وحسب التفصيل الآتي:

أولاً- الصلاحيات التشريعية لمجلس الاتحاد:

يمنح مجلس الاتحاد وفقاً للتعديل الدستوري المقترح ممارسة الصلاحيات التشريعية الآتية:

١- تقديم مقترحات ومشروعات القوانين ذات العلاقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى مجلس النواب^(١).

٢- النظر في مشروعات القوانين المحالة إليه من مجلس النواب وله في هذا الصدد اتخاذ الإجراءات الآتية^(٢):

أ- الاعتراض على مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ وصولها إليه.

ب- عند تحقق الحالة المنصوص عليها في الفقرة (أ) أعلاه يتم إعادة مشروع القانون إلى مجلس النواب مشفوعاً بأسباب الاعتراض، خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ الاعتراض.

ج- يعد مشروع القانون الذي تمت إعادته بسبب اعتراض مجلس الاتحاد مُقرأً عند موافقة مجلس النواب على أسباب الاعتراض والأخذ بها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.

د- يعد مشروع القانون الذي تمت إعادته وفقاً لما هو منصوص عليه في الفقرة (ب) أعلاه مُقرأً عند رفض مجلس النواب لأسباب الاعتراض بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

(١) المادة (٩٤/أولاً) من التعديل الدستوري المقترح.

(٢) المادة (٩٤/ثانياً) من التعديل الدستوري المقترح.

هـ - عند تحقق الحالتين المنصوص عليهما في الفقرتين (ج، د) أعلاه، يقوم مجلس النواب بإحالة مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً وإخطار مجلس الاتحاد بذلك.

و- يقوم مجلس الاتحاد بإحالة مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه خلال مدة أقصاها عشرة أيام في حالة عدم اعتراضه عليه وإخطار مجلس النواب بذلك.

وفي ضوء نصوص الفقرات السابقة ولاعتقادنا بضرورة تفعيل دور مجلس الاتحاد بوصفه أحد جناحي السلطة التشريعية شأنه في ذلك شأن مجلس النواب، وبالشكل الذي يمنع التباين الكبير بينها وفي ضوء النصوص السابقة فإنه يود إيراد الملاحظات الآتية :

١- منح التعديل الدستوري المقترح لمجلس الاتحاد الحق في اقتراح القوانين التي تمثل إحدى مراحل العملية التشريعية التي ينبغي إشراكه فيها بوصفه أحد جناحي السلطة التشريعية في العراق، إلا أنه قصر ممارسته لهذا الحق على اقتراح فئة محددة من القوانين، وكان الأفضل إشراكه في اقتراح جميع القوانين عدا المالية منها والتي يفضل إبقاء اقتراحها لمجلس النواب دون مجلس الاتحاد .

٢- أما عن دوره في مشروعات القوانين المحالة إليه من مجلس النواب فنرى أن النصوص الواردة في الفقرة (٢) -أنفة الذكر- لم تحقق الهدف المنشود إذ تؤكد على عدم الحرص على احترام رأي مجلس الاتحاد عند اعتراضه على مشروعات القوانين والقرارات، حيث تبقى مسألة أخذ مجلس النواب باعتراض مجلس الاتحاد من عدمه خاضعة للسلطة التقديرية له .

إذ أن كل ما يحتاجه مجلس النواب لإهمال رأي مجلس الاتحاد هو زيادة النسبة المطلوبة للتصويت لإقرار تلك المشروعات دون الأخذ بما أبداه مجلس الاتحاد، ففي حال أخذ مجلس النواب بالملاحظات والأسباب التي يبديها مجلس الاتحاد -اتفاق المجلسين- فإنه يقرّ تلك المشروعات بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب الحاضرين^(١)، أما إذا ارتأى مجلس النواب إقرار المشروعات رغم اعتراض مجلس الاتحاد عليها -رفض الأسباب- فإنه يستلزم في هذه الحالة إقرارها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب^(٢) .

(١) المادة (٩٤/ثانياً/ج) من التعديل الدستوري المقترح.

(٢) المادة (٩٤/ثانياً/د) من التعديل الدستوري المقترح.

وكان بالإمكان أن يصار إلى حل توافقي بين المجلسين يتجنب تهميش دور مجلس الاتحاد بالطريقة التي جاء بها النص، كأن يعمد إلى لجنة أو اجتماع مشترك بين المجلسين للتوصل إلى اتفاق، وفي حالة فشل تلك اللجنة أو ذلك الاجتماع فمن الممكن العودة والأخذ بالحكم الذي تضمنه النص الدستوري المقترح .

ثانياً- الصلاحيات غير التشريعية لمجلس الاتحاد:

يباشر مجلس الاتحاد وفقاً للتعديل الدستوري المقترح بعض الصلاحيات غير التشريعية وتمثل بالاتي:

١- المساهمة في تعيين بعض الوظائف القضائية:

اشترط التعديل الدستوري المقترح موافقة مجلس الاتحاد بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى^(١) .

ويلاحظ أن هذا الاختصاص يمارس حالياً من قبل مجلس النواب وفقاً لنص مشابه تماماً في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(٢)، مع اختلاف في النسبة المطلوبة للموافقة حيث اشترط النص الدستوري موافقة الأغلبية المطلقة في مجلس النواب للموافقة على التعيين، إلا أنه لم يحدد ما إذا كانت تلك الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ككل أم للأعضاء الحاضرين فقط، في حين حدد النص المقترح تلك الأغلبية لعدد أعضاء مجلس الاتحاد ككل، وتعد تلك ميزة للنص المقترح عالج بها الهفوة التي أغفلها المشرع الدستوري عند تحديده للأغلبية المطلقة .

وبذلك فإن هذا الاختصاص سيخرج من دائرة مجلس النواب ويدخل ضمن دائرة اختصاصات مجلس الاتحاد عند إقرار هذا التعديل الدستوري المقترح إذ لم ينص عليه عند ذكر اختصاصات مجلس النواب^(٣) .

(١) المادة ٩٤/٣ من مقترح تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة ٦١/٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة ٧٦ من التعديل الدستوري المقترح .

٢- السعي لتسوية الخلافات التي تحصل بين الأقاليم وبينها وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم أو بين المحافظات^(١):

نرى أن هذا التعبير يسعى إلى تقليص دور مجلس الاتحاد دون منحه صلاحية تذكر، فهو لا يعدو عن كونه وسيطاً يحاول تسوية تلك الخلافات إذ أنه لا يملك الولاية وفقاً للنص المقترح على تلك الأقاليم أو المحافظات بالشكل الذي يمكنه من فرض رأيه بما يؤدي إلى حل ذلك الخلاف، إذ الأولى منحه ميزة أفضل بإلزام أطراف الخلاف بالأخذ بالتسوية التي يقررها، كما أن استبعاد الخلافات التي تحصل بين الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة والحكومة الاتحادية من جهة أخرى من شأنه إضعاف دور المجلس .

من ثم فأننا نرى من الأفضل منح مجلس الاتحاد صلاحية تسوية الخلافات التي تحصل بين الأقاليم وبينها وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم أو بين المحافظات -الواردة في النص المقترح (أعلاه)- بالشكل الذي يقرره وليس مجرد السعي في ذلك، أما الخلافات التي تحصل بين الأقاليم أو المحافظات من جهة والحكومة المركزية من جهة أخرى، فلا نجد ضير من منح المجلس حق السعي لحلها دون فرض رأيه على أطراف الخلاف مراعاة لمبدأ الفصل بين السلطات وتجنباً لفرض رأي المجلس على الحكومة.

٣- مراقبة ضمان حق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالمشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة^(٢):

إن هذه الصلاحية يصعب تحقيقها لعدم امتلاك المجلس بموجب التعديل المقترح أية وسيلة من وسائل الرقابة على الحكومة المركزية إذ تم تركيز تلك الأدوات بيد مجلس النواب بموجب الدستور^(٣)، و بموجب التعديل المقترح^(٤)، ونرى ضرورة إشراك مجلس الاتحاد في ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لكونها حق مقرر للسلطة التشريعية بموجب الدستور ولكون مجلس الاتحاد أحد المجلسين المكونين لتلك السلطة .

(١) المادة ٩٤/٩٤ رابعاً من التعديل الدستوري المقترح .

(٢) المادة ٩٤/٩٤ خامساً من التعديل الدستوري المقترح .

(٣) المادة ٦١/٦١ سابعاً، ثامناً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة ٧٦/٧٦ عاشراً من التعديل الدستوري المقترح .

٤- مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خلال الآتي^(١) :

- أ- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .
- ب- التحقق من الاستعمال الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها .
- ج- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة.

أما الاختصاص المالي لمجلس الاتحاد فيتمثل في إعداد موازنته السنوية التي يتوجب عليه عرضها على مجلس النواب لغرض الموافقة عليها^(٢).

ولابد من الإشارة إلى أن مقترح تعديل الدستور قد أشار إلى اجتماع مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في جلسات مشتركة يرأسها رئيس مجلس النواب، أو من يقوم مقامه في حالات ثلاث نصت عليها المادة ٩٥ منه وتتضمن:

- أ- جلسة افتتاح المجلس التي تعقب إجراء الانتخابات.
- ب- إعلان حالة الحرب.
- ج- مساءلة رئيس الجمهورية.

يتضح مما سبق أن جعل رئاسة الجلسة المشتركة لرئيس مجلس النواب فيه دلالة على إعطاء مجلس النواب أولوية أو تفضيلاً سياسياً من قبل اللجنة التي وضعت مقترح تعديل الدستور.

كما أن هذه الفقرات التي حددها النص المقترح لعقد جلسة مشتركة بين المجلسين تثير بعض الملاحظات التي نوردتها على النحو الآتي:

- ١- أن الموافقة على إعلان الحرب تعد من اختصاصات مجلس النواب بموجب الدستور^(٣)، كما أن مقترح تعديل الدستور وضمن النص على صلاحيات مجلس النواب عاد وخوله الموافقة على إعلان الحرب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه^(٤).

(١) المادة ٩٤/سادساً من التعديل الدستوري المقترح.

(٢) المادة ٩٦ من التعديل الدستوري المقترح.

(٣) المادة ٦١/تاسعاً/أ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة ٧٦/أثنا عشر/أ من التعديل الدستوري المقترح .

ومن ثم فإن دور أعضاء مجلس الاتحاد في الجلسة المشتركة ضعيفاً إن لم يكن معدوماً طالما أن الموضوع يعدّ من اختصاص مجلس النواب دون غيره، إذ لا يمكن التعويل على قدرة أعضاء مجلس الاتحاد في إقناع أعضاء مجلس النواب بأرائهم غير الملزمة دون أن يكون لهم – أعضاء مجلس الاتحاد- الحق بالتصويت أسوة بأعضاء مجلس النواب .

لذا نرى ضرورة تعديل النص المقترح من خلال الإشارة إلى إسهام أعضاء مجلس الاتحاد في التصويت، وحذف النص الذي يخول مجلس النواب وحده الموافقة على إعلان الحرب، واستبداله بآخر يجعل الموضوع اختصاصاً مشتركاً لكلا المجلسين وفق آلية وأغلبية معينة.

٢- كذلك الحال بالنسبة لمساءلة رئيس الجمهورية إذ جرى تنظيم أحكامها في الدستور ومنح الاختصاص فيها لمجلس النواب^(١)، كما أن مقترح تعديل الدستور في نصه على اختصاصات مجلس النواب عاد ومنح حق مساءلة رئيس الجمهورية لمجلس النواب وبإيراد ذات النص الموجود في الدستور دونما تعديل^(٢).

وبناء على ذلك تثار ذات الملاحظات التي أثّرت بشأن دور مجلس الاتحاد في إعلان الحرب وعدم اشتراكه في التصويت مع مجلس النواب في هذا الشأن .

ورغم بحثنا عن معالجة لتلك الملاحظات في نصوص التعديل المقترح للدستور إلا أننا وجدناها تخلو من أية معالجة، مما يدل على قصور في نصوص التعديل المقترح يستدعي تدخلاً لإعادة النظر فيها بالشكل الذي يضمن مساهمة مجلس الاتحاد في مباشرة تلك الاختصاصات، بما يعزز دوره كشريك لمجلس النواب في تكوين السلطة التشريعية وممارسة اختصاصاتها في العراق .

(١) المادة ٦١/سادساً/أ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة ٧٦/تاسعاً/أ من التعديل الدستوري المقترح .