السّلطة التشريعيّة احدى اركان النظام البرلماني

خلف رسن خليف

المشرف / أ. د احمد ملي : عضو اللجنة الفنية الاكاديمية للتعليم العالي / وزارة التربية في لبنان ومنسق العلاقات بين الجامعة اللبنانية والجامعات الصينية

الجامعة الاسلامية في لبنان / كلية الحقوق

تختلف دساتير دول العالم في كيفيّة تنظيم الهيئة التشريعيّة أو البرلمان، فهناك من يأخذ بنظام المجلس الفرديّ أو الواحد أيّ النظام البرلمانيّ الواحد، ومنهم يأخذ بنظام المجلسين أي بنظام الازدواج في المجالس التشريعيّة (البرلمانيّة)، ويتمّ تنظيم العمل الداخليّ للبرلمان عن طريق إصدار التشريع الخاص بذلك إضافةً لما نصّ عليه الدستور في الأحكام المختصّة بهذا الشأن.

لذلك سوف نعرض تباعاً أوّلاً نظام المجلس الواحد أي النظام الفرديّ، وثانياً نظام المجلسين:

أوّلاً: المجلس الواحد

١- **مفهومه** يُقصد بنظام المجلس الواحد **أو** كما يسميه البعض بنظام المجلس الفرديّ **Unicameral System** أن تتشكّل المؤسّسة التشريعيّة بمجلس واحد، أيّاً كان الاسم الذي يُسمى به هذا المجلس(١).ويقُصد به أيضاً تكوين البرلمان في الدولة من مجلس برلمانيّ واحد يكون هو المؤسّسة التشريعيّة. إن معظم بلدان العالم وبالأخص ذات الشكل الموحّد أو الشكل البسيط تأخذ بهذا النظام، وذلك لما يحقّقه هذا النظام من مزايا، وتلافي عيوب نظام المجلسين من جانب آخر(٢)، ويُعابُ على نظام المجلس الواحد كونه يستأثرُ بالسّلطة التشريعيّة بمجلسٍ واحد ويقوم الناخبون باختيار أعضائه، ويُمارس هذا المجلس الاختصاصات المقرّرة في الدستور وأهمّها التشريع ومراقبة الحكومة(٣)، كذلك لا يأخذ نظام المجلس الواحد في حسبانه تمثيل مختلف طوائف الشعب وتنوّعاته، ففي الوقت الذي يمثّل فيه النائب دائرته الانتخابيّة، فإنه يصبح أسير احتياجات دائرته وحساباته الانتخابيّة بصورة يصعب الإجابة عن التساؤلات حول مدى تمثيله على مستوى الوطن(٤).

٢- **تكوينه** أمّا عن كيفيّة تكوين هذا المجلس؛ يتكوّن المجلس البرلمانيّ الواحد أو الفرديّ _كقاعدةٍ عامّة_ عن طريق انتخاب عدد معين من الأعضاء من قبل الشعب، وذلك وفقاً للنظام الانتخابيّ الذي يقرّره دستور الدولة(٥)،غير إنه لا يشترط أن يتمَّ اختيار جميع أعضائه بالانتخاب لكي تتحقق هذه الصفة، والحكمةُ من تعيين عدد من الأعضاء في المجلس النيابيّ تتمثّل في إتاحة الفرصة لبعض الكفاءات، التي تنأى بنفسها عن الدخول في معارك انتخابيّة، أو بقصد التمثيل لبعض الأقليّات التي تتواجد في الدولة الأمر الذي يمكن الاستفادة منه بالكفاءة التي يمتلكونها في شؤون الحكم (٦).وإذا كان الانتخاب هو الوسيلة الديموقراطيّة لتكوين المجلس البرلمانيّ، فليس هناك ما يمنع من تكوين المجلس البرلمانيّ الفرديّ عن طريق الجمع بين أسلوبي الانتخاب والتعيين، فيتمّ اختيار بعض أعضائه عن طريق الانتخاب، في حين يتمّ اختيار بعضهم الآخر بأسلوب التعيين من قبل المؤسّسة التنفيذيّة، ويجب أيضاً أن تكون هذه المجالس قد قامت على نظام تمثيل الأقليّات السياسيّة أو المصالح المهنيّة أو نظامٍ لا يتضمّن التمثيل لهذه الأقليّات أو مصالحهم(٧)، على أن يكون هناك شروط في هذا الخصوص، ألّا وهي أن يزيد عدد الأعضاء المنتخبين عن عدد الأعضاء المعينين في المجلس البرلمانيّ حتى يمكن أن تُلحَق بالمجالس النيابيّة هذه الصفة النيابيّة، أمّا في حالة حدوث العكس وكان عدد الأعضاء المعيّنين يزيد عن عدد الأعضاء المنتخَبين، فبذلك يفقد المجلس البرلمانيّ الصفة البرلمانيّة (٨).وهذا ما أخَذَ به دستور جمهوريّة مصر العربيّة الصادر في سبتمبر عام ١٩٧١، ومن قبله دستور ١٩٦٤، الذي أعطى لرئيس الجمهوريّة الحقّ في التعيين في مجلس الشعب، بجانب الأعضاء المنتخبين –الذين يشترط ألّا يقلّ عددهم عن ٣٥٠ عضواً، بشرط ألا يزداد المعيّنون عن العشرة وقيل إنّ التبرير بمنح الرئيس هذه الصلاحيّات لوجود كفاءات على المستوى العالي أو قد يوجد أشخاص مهمّون للدولة يصعب حصولهم على المقاعد النيابيّة (٩).

٣- **مزاياه**يبرّر أنصار نظام المجلس النيابيّ الفرديّ الأخذ به، لأنّه يحقّق العديد من المزايا ويقضي على العيوب في نظام المجلسين على النحو التالي:

أ- يتميّز النظام النيابيّ الفرديّ بالبساطة وعدم التعقيد ولاسيما في مواضيع توزيع الاختصاصات(١٠).

ب- يقول الأنصار إن سيادة الأمّة وحدة واحدة لا تتجزّأ، فيشترط على هذه السيادة تمثيلها بواسطة مجلس واحد يقوم الشعب بانتخاب أعضائه لينوبوا عنه في ممارسة السّلطة(١١).

ج- إن الأخذ بنظام المجلس الواحد سيجنّب الخلافات ويتجاوز العديد من النزاعات السياسيّة، التي تحدث في نظام المجلسين التي تؤدّي إلى حدوث الانقسامات التي تؤثّر وتؤدّي إلى إضعاف المؤسّسة التشريعيّة أمام غيرها من المؤسّسات الأخرى(١٢).

د- يؤدّي نظام المجلس الواحد إلى منع التسرّع والتأنّي في إصدار التشريعات ومناقشة القوانين وسنّها بعد دراستها، فيكون في أعلى المستوى المنشود من الصحّة والكمال(١٣).

هـ- إن المجلس الواحد يكون ذا صلاحيّات محدّدةٍ ومفهومةٍ وبسيطة، في حين أن نظام المجلسين كثيراً ما يؤدّي إلى التقاطع في الصلاحيّات وتداخلها بينهما، ممّا يسبّب إرباكاً في العمل التشريعيّ بصورة عامّة.

ومن خلال ما تقدّم يرى أصحاب ومؤيدو هذا الاتّجاه أن نظام المجلس الواحد هو الأقلّ تعقيداً من نظام المجلسين والأسرع منه في إنجاز القوانين، حيث يخلو هذا النظام من مساوئ الاحتكاك بين المجلسين، إذ يعيب أصحاب هذا الاتّجاه نظام المجلسين لأنّهم يعتقدون أنه يؤدّي إلى خلق أرستقراطيات جديدة، إذ أن العديد من الدول تقصُرُ عضويّة المجلس الأعلى على طبقة خاصّة معيّنة من أصحاب الأملاك والطبقات الغنيّة حيث تمنحهم الامتيازات مثل عدم جواز حلّ المجلس(١٤).

ثانياً – نظام المجلسين

١ – **مفهومه:**لم تكن نشأة وظهور نظام المجلسين وليدة مبادئ أو نظريّة علميّة، وإنما ترجع نشأته في إنجلترا إلى التَّطوُّرَ التاريخي الطويل، فقد كانت إنجلترا سبّاقة بتجربة البرلمان المكون من مجلسٍ نيابيّ واحد وكان يطلق عليه "المجلس الكبير" وكان يضمّ طبقتين هما الأشراف ورجال الدين، ثمّ تطوّر هذا الحال حيث دعوا ممثّلي المدن والأقاليم للمشاركة في هذا المجلس؛ حيث كان رجال الدين والأشراف كتلة متجانسة، وبالمقابل كوّن نوّاب المدن كتلة يجمعهم أيضاً عامل التجانس بين الأفراد، وابتدأت ظاهرة الفصل تظهر رويداً رويداً حتى أصبح لكلٍّ من هاتين الطبقتين طابعٌ مميّز وعملت كلٌّ منهما جاهدة على أن تستقلّ بمجلس واحد(١٥)، ويُقصد بهذا النظام ثنائيّة البرلمان أن تتكون المؤسّسة التشريعيّة من مجلسين يتولّيان معاً مهمّة التشريع، ويحمل كلٌّ منهما اسماً مختلفاً عن الأخر حيث يسمي الفقهُ الدستوريّ المجلسَ الأوّل باسم المجلس الأعلى، أما الآخر فيسمى باسم المجلس الأدنى(١٦).ويرتبط هذا النظام إلى حدّ كبير بطبيعة النظام السياسيّ، وبالأخصّ شكل الدولة أو البلد، حيث نجد أن غالبيّة البلدان الفيدراليّة تعتمد نظام المجلسين؛ على سبيل المثال الولايات المتحدة الأمريكيّة– ألمانيا– روسيا الاتّحاديّة، كذلك فإن بعض الدول ذات الشكل البسيط تأخذ بنظام المجلسين أحياناً لأسبابٍ تاريخيّة كما في بريطانيا إذ يوجد فيها مجلس اللوردات الذي يمثّل الطبقة الأرستقراطيّة إلى جانب مجلس العموم الذي يمثّل عامّة الشعب، وقد يكون نظام المجلسين لأسباب أخرى اجتماعيّة كانت أو اقتصاديّة(١٧).أخذت العديد من الدول بنظام المجلسين لما فيه من مزايا تفوق مزايا نظام المجلس الواحد وهذا ما ذهب إليه دستور الجزائر الصادر عام ١٩٩٦ إذ نصّت المادة ٩٨ منه على أنّه: "تمارس المؤسّسة التشريعيّة برلمانٌ مكوّن من غرفتين، وهما المجلس الشعبيّ الوطني، والآخر مجلس الأمة"(١٨)، وبالرغم من ذلك فإنّ بعض الدول البسيطة أو الدولة الموحدة تأخذ بنظام ازدواج النظام التشريعيّ، نتيجة الأفكار الأرستقراطيّة، أو لظروف تاريخيّة أو سياسيّة أو اجتماعيّة خاصّة، أو لكل منهما؛ ففي بريطانيا مثلاً أراد الملك في منتصف القرن الثالث عشر أن يُساعد في إدارة شؤون الدولة مجلسٌ استشاريّ، فاستعان بهيئة أرستقراطيّة مكوّنة من ممثّلين عن الأقاليم وبعض من رجال الدين والأشراف حيث احتفظت هذه الهيئة بطابعها الأرستقراطي وحتى الآن، فأصبحت تشكّل ما يعرف بمجلس اللوردات **(House of Lords)**، ثم ظهر بعد فترة من الزمن مجلس العموم البريطاني **House of Commons**"، وذلك كان نتيجةً لانتشار الديموقراطيّة والمطالبة بإصلاحات انتخابيّة عميقة، أمّا في فرنسا فقد أدّت الظروف الخاصّة بها إلى ازدواج المؤسّسة التشريعيّة، فأصبح هناك ما يُعرف بمجلس الشيوخ **Le semat**" إذ يُعيَّن أعضاؤه عن طريق الانتخاب غير المباشر من ممثّلي الوحدات المحليّة، ولاحقاً من خلال ممثّلين عن المجالس البلديّة وكذلك النوّاب(١٩).

١– **مزاياه:**يرى أنصارُ نظام المجلسين أن له العديد من المزايا أبرزها:

أ– يُعدّ نظام المجلسين ضرورةً حتميّة في الدولة الموحّدة اتّحاداً مركزياً حيث يمثّل المجلس الأوّل مجلس المقاطعات، أمّا الآخر فيمثّل السكان وفق نسبة عددهم في المقاطعات كما في الولايات المتحدة الأمريكيّة اذ يتكوّن من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النوّاب. أمّا في فرنسا فتتكوّن المؤسّسة التشريعيّة من مجلس الشيوخ والجمعيّة الوطنيّة(٢٠).

ب– يساهم نظام المجلسين برفع مستوى الكفاءة والخبرة في البرلمان، فعمليّة الاقتراع (الانتخاب) تُساهِمُ في وصول عامّة الشعب وكذلك مختلف الشرائح إلى البرلمان، وبغض النظر عن مدى مستواهم وكذلك كفاءتهم فضلاً عن عمليّة التعيين التي يجب أن يتوافر فيهم شرطان هما الكفاءة والخبرة(٢١).

ج– تخفيف حدّة النزاع بين البرلمان والحكومة: يتمّ هذا عن طريق نظام المجلسين فانفصال البرلمان والحكومة كلٌّ منهما عن الثاني سيجعل من المحتمل الاختلاف فيما بينهما، فإذا كان البرلمان مكوَّناً من مجلسين واختلف أحدُهما عن الحكومة –وهو الغالب– فإنّ المجلس الآخر يقوم بدور الحاكم بينهما، اذ بانضمامه إلى أحد الطرفين يرغم – في الغالب– الطرف الثاني على التسليم، وبالمقابل تردّ الحكومة للبرلمان هذا الجميل إذا ما اختلف مجلساه فيكون بينهما وسيط وبذلك سيسود الحياة العامّة السلم الشامل والتحكيم الودّي(٢٢).

د- تقوم المؤسّسة التشريعيّة بوضع التشريعات والقوانين التي تنظّم مختلف أوجه الحياة الاجتماعيَّة في الدولة، والتي يجب أن تتّسم بالدقّة وأن تسعى لتحقيق الاستقرار القانونيّ، وحتى لا تحتاج إلى تعديل بعد مدّة معيّنة من إنجازها، لكن أحياناً قد تتسرّع الهيئة النيابيّة في إصدار القوانين عندما تتكوّن من مجلس واحد، لكنّ وجود المجلسين سيمنع هذا التسرّع، ويضمن إصدار التشريعات بعد تمحيصها والاطمئنان أنها تستجيب لمتطلّبات الحياة العامّة في المجتمع(٢٣).

هـ-يمنع نظام المجلسين من تفرّد المجلس النيابيّ بسلطته في سنّ التشريعات والقوانين، فإذا كانت هذه المؤسّسة بيد مجلسٍ نيابيّ واحد، فيمكن أن يستبدّ بها، ويتعسّف في استخدامها في مواجهة المؤسّسة التنفيذيّة، أمّا إذا توزّعت بين مجلسين نيابيّين، فإنه سيصبح مانعاً من التفرّد والتعسّف وعاملاً مهمّاً ومساعداً على وجود التوازن بين السلطات العامّة في الدولة، لكن هذا المبرّر يبدو صحيحاً لو تمّ تشكيل المجلس الثاني على أن يعيد التوازن للمجلس النيابيّ كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكيّة، إذ يجري الاختيار لأعضاء مجلس الشيوخ بالتساوي بين الولايات شيخان لكلّ ولايّة، وقد نرى هذا المجلس معيّناً كلّه من قبل الحكومة كما هو الحال في مجلس الأعيان في ظل القانون الأساسيّ الأردنيّ النافذ من عام ١٩٥٢ حيث يجري اختيار أعضاء هذا المجلس من قبل الملك(٢٤).

و- يؤدّي نظام المجلسين إلى جعل البرلمان هو الأكثر تمثيلاً للرأي العام باتّجاهاته المختلفة من اليسار المتحرّر إلى اليمن المحافظ، ومن الشباب المتحمّس إلى الشباب الهادئ المتّزن. فإذا كان المجلس الأدنى المنتخب يمثّل في معظم الأحوال الشباب المندفع الجريء والمتحمّس فإنَّ طبيعة تكوين المجلس الأعلى يمثّل بالعادة الطبقة الأرستقراطيّة والمتميّزة بثقافتها وعملها وإتقانها وكذلك كفاءتها ومن هذين المجلسين ينبثق تمثيل الرأي العام بتكوينه الصحيح (٢٥).

ز- يؤدّي نظام المجلسين إلى الجودة والإتقان في تشريع القوانين، فالقانون لا يصدر إلّا بعد أن يُدرس ويناقَش لأكثر من مرّة، وذلك لمنع التسرّع في الإصدار وإزالة الأخطاء التي قد تعتري قواعده وبذلك تصدر التشريعات وهي متّسمة بالوضوح والأمانة والدقّة والأكثر اتفاقاً مع دواعي الاستقرار القانونيّ(٢٦).

فخلاصة القول: إنّ نظام المجلسين لا يمكن أن يحقّق فوائد مرجوّة إلا إذا توافر فيه شرطان أساسيّان هما(٢٧).

١. اختلاف المجلسين من حيث التشكيل، فلا يكون كلّ منهما صورة للثاني.

٢. تساوي المجلسين أساساً في التشريع، فيكون للمجلس الآخر، وعلى الأقل، سلطة وفق التشريعات التي يصدرها المجلس الأوّل.

ثالثاً: الاختلاف بين المجلسين:

تختلف الأنظمة السياسيّة التي تأخذ بنظام المجلسين ولاسيما فيما يتعلّق بتشكيل كلٍّ منهما، وكذلك بالنسبة لعدد الأعضاء وطريقةِ اختيارهم أو تَحْديد أعدادهم، أو في الشروط التي يجب أن تتوافر بهم وفي الناخبين، أو مدة العضويّة وهي:

١.**المغايرة من حيث التشكيل بين المجلسين** تتحقّق هذه المغايرة باختلاف نوعيٍّ بأحد المجلسين، وهو -في الغالب- المجلس الأدنى الذي يتكوّن عن طريق الانتخاب الشعبيّ العام دون التمييز بين طبقات الشعب، بقصد تمثيل الأمّة تمثيلاً حقيقياً وهذا ما نصّ عليه الدستور المصريّ الصادر عام ١٩٢٣، وكذلك دستور عام ١٩٣٠، على أن يكون أعضاء مجلس النوّاب منتخبين بالاقتراع العام المباشر، أمّا بالنسبة إلى المجلس الثاني فإنَّه يختلف بالأساس عن طريقة تشكيل المجلس الأدنى، فالدساتير في دول العالم اتّبعت طرق مختلفة لتشكيله(٢٨).

الطريقة الأولى: تأتي عضويّة المجلس الأعلى بالوراثة في معظم دول العالم كما هو الحال بالنسبة إلى مجلس اللوردات في إنكلترا والذي خُصّصت أغلبُ مقاعده بمبدأ الميراث لكلّ من يحملُ لقَب لورد وتنتقل هذه العضويّة بعد وفاة العضو إلى ذويه، لذلك إنَّ هذا المجلس أرستقراطي من حيث التكوين والتشكيل.

الطريقة الثانية: يتمّ تكوين أعضاء المجلس الأعلى عن طريق التعيين بواسطة المؤسّسة التنفيذيّة حيث تقوم هذه المؤسّسة بتعيين أعضاء المجلس الأعلى جميعهم لمدى الحياة كما هو الحال إبّان الحكم الفاشي في إيطاليا، أو لمدّة معيّنة محدّدة كما كان الوضع سابقاً في تشكيل مجلس الأعيان في ايطاليا من عام ١٩٢٥ لمدة ثماني سنوات(٢٩).

الطريقة الثالثة: يتمّ تشكيل أعضاء المجلس الأعلى عن طريق الجمع بين مبدأي الانتخاب والتعيين، حيث تقوم المؤسّسة التنفيذيّة بتعيين بعض أعضاء المجلس، أمّا بقيّة الأعضاء يتمّ اختيارُهم عن طريق الانتخاب من قِبل الشعب، فإذا كانت الغالبيّة قد جاءت بالتعيين والأقليّة بالانتخاب ففي هذه الحالة لا يُعدّ هذا المجلس ديموقراطيّاً، والعكس صحيح فلا يكون لهم الصفّة النيابيّة إلاّ إذا كان الانتخاب هو الطريقة التي يتمّ فيها اختيار أعضاء المجلس جميعهم(٣٠).

٢ – **المغايرة من حيث عدد الأعضاء لكلٍّ من المجلسين** تسعى غالبيّةُ الدول إلى أن تتبنّى نظام المجلسين وعادةً يكون عدد أعضاء المجلس الأدنى أكبر من عدد الأعضاء في المجلس الأعلى، فزيادة عدد أعضاء المجلس الأدنى أمرٌ يتماشى مع مبدأ الديموقراطيّة، فهو يُعدّ أكثرَ تمثيلاً لإرادة الأمّة مادامت عمليّة اختيار أعضائه قد تمّت على أساس الانتخاب، وهذا أوجبَه الدستور حيث يجب عند اجتماع المجلسين أن يتفوّق المجلس الأدنى عددياً، ويستطيع بحكم تفوّقه أن يفرض رأيه على المجلس الثاني (المجلس الأعلى)[٣١].

٣– **المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاص** ليس المقصود من الاختلاف بين المجلسين من حيث الاختصاص هو أنّه مجرّد الرغبة في الحصول على المغايرة فيما بينهما لتحقيق الفوائد المرجوّة من الازدواج في المؤسّسات النيابيّة، وإنَّما هو يرجع بالضرورة إلى مدى الاختلاف حول تشكيل المجلسين، فمِن المقرَّر في المجال الدستوريّ أن المؤسّسة النيابيّة تتفاوت بين الضيق والسعة وفقاً لكيفيّة قيام المؤسّسة، فالمجلسُ الذي يكون منتخبَاً من عامّة الشعب لا بدّ أن يكون ذا اختصاص أوسع من المجلس الآخر (المعيّن)، سواء كان ذلك كلياً أم جزيئاً، وقد كان لمجلس العموم البريطاني الصفة التي اكتسبها –ألّا وهي الصفة النيابيّة– سندٌ في كفاحه الدستوريّ ضد المجلس الذي تكوّن عن طريق الوراثة أو التعيين (مجلس اللوردات)، وأن يصل إلى ما يتمتّع به من سلطة حاسمة في مجالي التشريع والمال وكذلك الرقابة على الأعمال التي تقوم بها الحكومة[٣٢]، وإنَّ اختصاصات التشريع سواءً كانت من اختصاص مجلس واحد أم مجلسين تعود هنا إلى البرلمان، وتكون للمجلسين معاً. ومع ذلك فإنَّ الدساتير في الدول قد فرّقت في الاختصاص لكلّ من المجلسين، وجعلت الأوّليّة والسّلطة الواسعة للمجلس المنتخب من الشعب عن المجلس الآخر، سواء في الأمور الرقابيّة والأمور التشريعيّة والأمور الماليّة[٣٣]ومن حيث تبيان أهمّ المزايا التي يتمتّع بها المجلسان والمغايرة فيما بينهما يمكن القول إنَّ الرأي الفقهيّ الذي كان سائداً أبان الحرب العالميّة الأولى كان الأخذ بنظام المجلسين لكن الشروط تختلف بطريقة الانتخاب لكلٍّ منهما على أن يكون المجلس الأدنى هو مجلس النوّاب الذي يعدُّ ممثّلاً عن الرأي العام، أمّا المجلس الآخر فهو المجلس الأعلى فلا يوجد مانع من أن تكون مدّة العضويّة للأعضاء طويلة، وهذه المدّة تتجدّد جزئياً، حيث هناك بعض الدول قد تلجأ إلى أسلوب تعيين بعض أعضاء المجلس الأعلى[٣٤] إنّ النظام البرلمانيّ يتميّز بعدّة خصائص. منها أن الجهاز التنفيذيّ يتّصف بالثنائيّة فيه، أي يتكوّن من رئيس الدولة غير المسؤول، وقد يكون رئيس الدولة ملكاً أو رئيساً. ومن رئيس الحكومة صاحب السّلطة الحقيقيّة في المؤسّسات التنفيذيّة.لقد أناط دستور ٢٠٠٥ العراقيّ الدائم سلطةَ التشريع الاتّحاديّة إلى مؤسّستين دستوريّتين هما مجلس النوّاب ومجلس الاتّحاد وكما يلي:

أ – **مجلس النوّاب**نصّت المادة (٤٩) من دستور ٢٠٠٥ النافذ: يتكوّن مجلس النوّاب من عددٍ من الأعضاء يمثّل ما نسبتُه ممثّل لكلّ مائة ألف نسمة من نفوس العراق.والذين يمثّلون الشعب العراقيّ بأكمله. ويُنتَخَبون بالاقتراع السرّيّ العامّ والمباشر. كما يراعَى تمثيلُ سائر مكوّنات الشعب العراقيّ في المجلس هذا.[٣٥]قامَ الدستور العراقيّ الدائم عام ٢٠٠٥ على مبدأ فصل السلطات حيث أكّدت المادّة (١) إنَّ جمهوريّة العراق دولة اتّحاديّة واحدة مستقلّة ذات سيادة كاملة، نظامُ الحكم فيها جمهوريّ نيابيّ (برلمانيّ). في حين نصّت المادّة (٥): إنّ السيادة للقانون، والشعبُ مصدر السلطات التشريعيّة والتنفيذيّة والقضائيّة، وتمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات[٣٦] وقد جرت انتخابات الجمعيّة الوطنيّة وفق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقاليّة في ٢٠٠٥/١/٣١ وانتخابات البرلمان وفق دستور ٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/١٢/١٥. على اعتبار أنّ عدد سكّان العراق هو سبع وعشرون مليوناً ونصف المليون نسمة. وبذلك انتخب (٢٧٥) نائباً لعضويّة مجلس النوّاب العراقيّ.ووفق المادة (٥٤) من دستور ٢٠٠٥. فإنّ رئيس الجمهوريّة هو الذي يدعو مجلس النوّاب إلى الانعقاد خلال فترة (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على النتائج العامّة. وتُعقَد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سنّاً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه. كما تكون مدّة الدَّورة الانتخابيّة لمجلس النوّاب العراقيّ أربع سنوات. تبدأ بأوّل جلسة. وتنتهي بنهاية السنة الرابعة[٣٧]

وقد بيّنت المادّة (٦١) من الدستور ٢٠٠٥ صلاحيّات مجلس النوّاب العراقيّ بما يأتي:

١– تشريع القوانين الاتّحاديّة

٢– الرقابة على أداء السّلطة التنفيذيّة

٣– انتخاب رئيس الجمهوريّة.

٤– تنظيم عمليّة المصادقة على المعاهدات والاتفاقيّات الدوليّة.

٥- الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتّحاديّة. ورئيس كلٍ من الادّعاء العامّ وهيئة الإشراف القضائيّ والمصادقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصّة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطنيّ.

٦- مساءلة رئيس الجمهوريّة بطلب مبرر من الأغلبيّة المطلقة لعدد أعضاء مجلس النوّاب وإعفاؤه من منصبه بموافقة الأغلبيّة المطلقة من عدد أعضاء مجلس النوّاب، بعد ادانته من المحكمة الاتّحاديّة[٣٨] في إحدى الحالات الآتيّة:

- الحنث باليمين الدستوريّة
- الخيانة العظمى
- انتهاك الدستور وهناك صلاحيّات أخرى مثل حقّ أي عضو في توجيه أسئلة إلى رئيس الوزراء بحسب موضوعات اختصاصهم. كما يحقّ للعضو استجواب رئيس الوزراء بشرط موافقة (٢٥) عضواً على طلب الاستجواب. ويحقّ كذلك لمجلس النوّاب سحب الثقة من أحد الوزراء بل حتّى من رئيس الوزراء. لكنّ سحب الثقة من رئيس الوزراء مقرون بشرط أن يقدَّم طلبٌ إلى رئاسة مجلس النوّاب مقروناً بموافقة خمسة أعضاء من المجلس. وإضافةً إلى الحكومة يحقّ لمجلس النوّاب استجواب الهيئات المستقلّة. وللمجلس صلاحيّة إعلان حالة الحرب والطوارئ بأغلبيّة ثلثي أعضائه بعد تقديم طلب مشترك من رئيس الوزراء ورئيس الجمهوريّة[٣٩].ويضمّ مجلس النوّاب العراقيّ وفق نظامه الداخليّ (٢٤) لجنةً دائمة. منها لجان العلاقات الخارجيّة. والأمن والدفاع. واللجنة القانونيّة. ولجنة التربية والتعليم وغيرها من اللجان كما يمكن إنشاء لجان مؤقّتة. أو فرعيّة حسب حاجة المجلس[٤٠].كما يوجب دستور ٢٠٠٥ موافقة مجلس النوّاب على الموازنة العامّة وإصدارها. ويحقّ للمجلس فقط إجراء مناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامّة. وتخفيض مجمل مبالغها. كما يحقّ له اقتراح زيادة إجماليّ مبالغ النفقات على مجلس الوزراء. وذلك حسب المادّة (٦٢) من الدستور.وقد نصّ دستور ٢٠٠٥ على تمتّع عضو مجلس النوّاب العراقيّ بالحصانة في أثناء دورة انعقاد المجلس، وقد بيّن الدستور آليّة رفع تلك الحصانة عن العضو والطرق الواجب اتّباعها لذلك.وتوضّح المادّة (٦٤) من دستور ٢٠٠٥ آليّة حلّ مجلس النوّاب. إذ يمكن للمجلس حلّ نفسه بموافقة الأغلبيّة المطلقة لعدد أعضائه وبناء على طلب مقدّم من ثلث أعضاء المجلس أو من رئيس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهوريّة عليه.[٤١]

ب - مجلس الاتّحاداعتمد العراق في دستوره لعام ٢٠٠٥ نظام المجلسين في سلطته التشريعيّة الاتّحاديّة. وهذا النظام متّبع في غالبيّة الدول التي تعتمد النظام الفيدرالي. وعلى الرَّغم من أنّ الدستور العراقيّ جاء مفصّلاً لمجلس النوّاب في تكوينه وصلاحيّاته وكلّ ما يتعلّق به، إلا أنّه اقتصر في ذكر مجلس الاتّحاد على مادّتين هما (٦٥) والتي نصّت على ما يلي: (يتمّ إنشاء مجلس تشريعيّ يدعى بمجلس الاتّحاد يضمّ ممثّلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظَّم تكوينُه وشروط العضويّة فيه واختصاصاتُه وكلُّ ما يتعلّق به بقانون يُتّخذ بأغلبيّة ثلثي أعضاء مجلس النوّاب).كما جاء ذكر مجلس الاتّحاد في مادّة أخرى هي المادّة (١٣٧) من الدستور وفي الفصل الثاني من (الاحكام الانتقاليّة) حيث اشترط لتكوين مجلس الاتّحاد والعمل به إلى حين صدور قرار من مجلس النوّاب بأغلبيّة الثلثين في الدَّورة الانتخابيّة الثانية لمجلس النوّاب العراقيّ[٤٢]

هوامش البحث

(١) نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، ط ٢، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١، ص٣٤٥.

(٢) عصام الدبس، النظم السياسية (الكتاب الأول) أسس التنظيم السياسي الدول الحكومات الحقوق والحريات العامة، ط١، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١٣، ص٢٦١.

(٣) زهير احمد قدوره، المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنه، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، العدد (١)، المجلد (٨)، ٢٠٠٦، ص ١١١-١١٢.

(٤) هيفاء أبو غزالة، دراسات إقليمية برلمانية، ط١، المكتب الإقليمي للدول العربية، الأردن، ٢٠٠٧، ص٨.

(٥) عصام الدبس، النظم السياسية (الكتاب الأول) أسس التنظيم السياسي الدول الحكومات الحقوق والحريات العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٣،ص٢٦١.

(٦) عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية النظرية العامة للدولة الحكومات الحقوق والحريات العامة، ط٦، ، دار السعدني للطبع والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٢٥٥.

(٧) إبراهيم عبد العزيز شيحا النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٢٥٧.

(٨) عصام الدبس، النظم السياسية (الكتاب الأول) أسس التنظيم السياسي الدول الحكومات الحقوق والحريات العامة، مصدر سابق، ص٢٦٢.

(٩) إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق، ص٣٥٨.

(١٠)عصام الدبس، النظم السياسية (الكتاب الأول) أسس التنظيم السياسي الدول الحكومات الحقوق والحريات العامة، مصدر سابق، ص٢٦٣.

(١١) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥٥.

(١٢) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النشر والاعلان، عمان، ص٣٤٦.

(١٣) سجى فاضل عباس، رئيس البرلمان في النظام السياسي العراقي بعد ٢٠٠٥، اطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٦، ص٢٦.

(١٤) حسين فريجه، هل تعديل الدستور اصبح ضرورة حتمية؟ مجلة الاجتهاد القضائي، العدد (٤)، مخبر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكره، الجزائر، (د.ت)، ٢٠٠٨، ص٩٩.

(١٥) ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سبق ذكره، ص٣٤٣.

(١٦) أفين خالد عبد الرحمن، مصدر سبق ذكره، ص ٥٤.

(١٧) عصام الدبس، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٥.

(١٨) حسين فريجه، مصدر سبق ذكره، ص ٩٨.

(١٩) زهير أحمد قدورة، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ص ٩٨.

(٢٠) سجى فاضل عباس، مصدر سبق ذكره، ص٢٧.

(٢١) مهند وليد الحداد، مدخل لدراسة علم القانون نظرية الدَّولةِ– نظرية القانون – نظرية الحق، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨، ص٧٢.

(٢٢) عبدالكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ج٢، بغداد ،١٩٩٧، ص ١٦٩.

(٢٣) عبد الغني بسيوني عبدالله، مصدر سبق ذكره، ص٢٤٧–٢٤٨.

(٢٤) علي يوسف الشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة ام تأكيد للفيدرالية دراسة تحليله نقدية، مجلة الجامعة الإسلامية، العدد (١)، النجف الأشرف، ٢٠٠٦، ص٩.

(٢٥) نعمان أحمد الخطيب، مصدر سبق ذكره، ص٣٦١.

(٢٦) سجى فاضل عباس، مصدر سبق ذكره، ص٢٨.

(٢٧) زهير أحمد قدروه، النظم السياسية ومبادى القانون الدستوري، جامعة اربد الاهلية، عمان ،٢٠٠٣ ، ص ١١٧.

(٢٨) ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سبق ذكره، ص٣٤٥.

(٢٩) حميد حنون، الانظمة السياسية، دار السنهوري للطباعة والنشر، عمان ، ط٢، ٢٠١٥، ص ٦٧.

(٣٠) عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص٢٤٩–٢٥٠.

(٣١) ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سبق ذكره، ص ٣٤٨.

(٣٢) سجى فاضل عباس، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠

(٣٣) افين خالد عبد الرحمن، مصدر سبق ذكره، ص ٥٧.

(٣٤) سجى فاضل عباس، مصدر سبق ذكره، ص٣١.

(٣٥) المادة ٤٩. اولاً. من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

(٣٦) المادة (٤٩) و (٥) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

(٣٧) المادة (٥٦) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥م

([٣٨]) المادة (٦١) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥م

([٣٩]) المادة (٦١) ثامناً ا، ب وتاسعاً. من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

([40]) للمزيد عن لجان مجلس النواب العراقي الدائمة. انظر. الموقع الالكتروني للمجلس www.parliament.iq. تاريخ الزيارة ١٢/٥/٢٠٢٢

([٤١]) المادة (٦٤). من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

([٤٢]) المادة (١٣٧) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥م.