IRAQI Academic Scientific Journals

Sumer Journal of Legal Science
مجلة سومر للعلوم القانونية

P.ISSN: -3081-1082

https://sjls.edu.iq/index.php/su/ar/index

Vol. (1), No. (3) September 2026
Pages 205-224

المجلد (١) العدد (٣) أيلول ٢٠٢٦
الصفحة ٢٠٥-٢٢٤

The relationship between the two houses of the legislative authority in light of the bicameral legislative system

Ayat Salman Shuhaib
Hawraa Hafez Mahdi
College of Law - Al-Nahrain University

Abstract:

This study examines the relationship between the two houses of the legislature within the framework of a bicameral system. This system is based on the distribution of legislative functions between two chambers, each exercising legislative powers within the limits of its authority as defined by the constitution. The study aims to clarify the concept of bicameralism and its historical origins, as well as to analyze the nature of the relationship between the two houses of the legislature in comparative constitutional systems, particularly the parliamentary and presidential systems.

The study also aims to highlight the crucial role of bicameralism in achieving balance within the legislature and enhancing the quality of the legislative process through the distribution of powers between the two chambers.

The study concludes that the nature of the relationship between the two houses of the legislature varies depending on the constitutional system. Some systems tend to achieve a degree of balance between the two chambers, while others grant a greater role to one chamber in exercising legislative powers. Furthermore, the study demonstrates that the success of a bicameral system is linked to a clear distribution of powers between the two chambers, ensuring the effectiveness of legislative work and preventing conflicts or overlaps in jurisdiction.

Keywords: bicameral legislative system, upper house, lower house, relationship between the two houses, parliamentary system, presidential system...

https://doi.org/10.66734/kbhyw756

1: Email : ayat.salman@nahrainuniv.edu.iq
2 Email:hawra.h.mahdi.law24@ced.nahrainuniv.edu.iq

Submitted: 25-4-2026
Revised:12-6-2026
Accepted: 14-6-2026
Published: 3-9-2026

Authors: 2026, College of Law - Sumer University. This is an open- access article under the CC BY 4.0 https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية في ضوء نظام الثنائية التشريعية

أ. د آيات سلمان شهيب
الباحثة: حوراء حافظ مهدي
كلية الحقوق-جامعة النهرين

المستخلص

يقوم نظام ثنائية مجلسي السلطة التشريعية على توزيع الوظيفة التشريعية بين مجلسين يتوليان ممارسة الاختصاصات التشريعية وفق حدود صلاحيات يحددها الدستور، لذا لا بُد من بيان مفهوم الثنائية التشريعية ونشأتها التاريخية، فضلا عن تحليل طبيعة العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية في الأنظمة الدستورية المقارنة، ولا سيما النظامين البرلماني والرئاسي.

فضلاً عن تسليط الضوء على أهمية الدور الذي تؤديه الثنائية التشريعية في تحقيق التوازن داخل السلطة التشريعية وتعزيز جودة العملية التشريعية من خلال توزيع الاختصاصات بين المجلسين.

وخلصت الدراسة إلى أن طبيعة العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية تختلف باختلاف النظام الدستوري، إذ تميل بعض الأنظمة إلى تحقيق قدر من التوازن بين المجلسين، في حين تمنح أنظمة أخرى دورا أكبر لأحدهما في ممارسة الاختصاصات التشريعية. كما تبين أن نجاح نظام الثنائية التشريعية يرتبط بوضوح توزيع الاختصاصات بين المجلسين بما يحقق فاعلية العمل التشريعي ويمنع حالات التعارض أو التداخل في الاختصاصات.

الكلمات المفتاحية: نظام الثنائية التشريعية، المجلس الأعلى، المجلس الأدنى، العلاقة بين المجلسين، النظام البرلماني، النظام الرئاسي.

المقدمة

أولا: التعريف بموضوع البحث:

تعد الثنائية التشريعية أحد الأساليب الدستورية التي أخذت بها العديد من الدول في تنظيم سلطتها التشريعية، وذلك من خلال توزيع الاختصاصات التشريعية بين مجلسين يشكلان معا السلطة التشريعية. وقد برز هذا النظام نتيجة تطورات تاريخية وسياسية مختلفة هدفت إلى تحقيق قدر من التوازن في العملية التشريعية، وضمان تمثيل المصالح والاتجاهات المختلفة داخل الدولة.

وتختلف طبيعة العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية باختلاف النظام الدستوري المطبق، ففي حين تتجه بعض الأنظمة إلى تحقيق قدر من التكافؤ بين المجلسين، تمنح أنظمة أخرى الأفضلية لأحدهما في ممارسة الاختصاصات التشريعية أو الرقابية، الأمر الذي ينعكس على طبيعة عمل السلطة التشريعية ومدى فاعليتها في أداء وظائفها الدستورية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

ومن هذا المنطلق تبرز أهمية دراسة العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية في إطار نظام الثنائية التشريعية، من خلال بيان مفهوم هذا النظام ونشأته التاريخية، ثم تحليل صور العلاقة بين المجلسين في الأنظمة الدستورية المقارنة، وصولا إلى الوقوف على أوجه التشابه والاختلاف بينهما.

ثانيا: أهمية الدراسة

تنبع أهمية الدراسة من أهمية نظام الثنائية التشريعية ذاته بوصفه أحد النظم المعتمدة في العديد من الدول، فضلا عن أهمية التعرف على طبيعة العلاقة التي تربط مجلسي السلطة التشريعية وأثرها في سير العملية التشريعية. كما تسهم الدراسة في توضيح كيفية توزيع الاختصاصات بين المجلسين في الأنظمة الدستورية المختلفة، وبيان مدى تأثير ذلك على كفاءة الأداء التشريعي.

ثالثا: أهداف الدراسة

١- بيان مفهوم نظام الثنائية التشريعية.

٢- توضيح المراحل التاريخية التي أسهمت في نشأة وتطور الثنائية التشريعية.

٣- تحليل طبيعة العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية في النظام البرلماني

٤- توضيح طبيعة العلاقة بين المجلسين في النظام الرئاسي.

رابعا: مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة في بيان طبيعة العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية في ظل نظام الثنائية التشريعية، ومدى تأثر هذه العلاقة بطبيعة النظام الدستوري المعتمد، سواء كان نظاما برلمانيا أم رئاسيا. ومن هذه المشكلة تتفرع التساؤلات الآتية:

١- ما المقصود بنظام الثنائية التشريعية؟

٢- ما العوامل والأسباب التي أسهمت في نشأة نظام الثنائية التشريعية وتطوره؟

٣- ما طبيعة العلاقة بين المجلس الأعلى والمجلس الأدنى في ظل نظام الثنائية التشريعية وتطوره؟

٤- كيف تنظم العلاقة بين المجلسين في النظام البرلماني؟

٥- كيف تنظم العلاقة بين المجلسين في النظام الرئاسي؟

٦- ما أوجه التشابه والاختلاف بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي في تنظيم العلاقة بين المجلس الأعلى والمجلس الأدنى؟

خامسا: منهجية الدراسة

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي لبيان مفهوم الثنائية التشريعية ونشأتها التاريخية، كما تعتمد على المنهج التحليلي لتحليل النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

سادسا: هيكلية الدراسة

اقتضت طبيعة الدراسة تقسيمها إلى مطلبين، تناول المطلب الأول التعريف بنظام الثنائية التشريعية، وذلك من خلال فرعين خصص الأول لبيان المقصود بنظام الثنائية التشريعية، والثاني لبيان نشأتها. أما المطلب الثاني فقد تناول العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية، وذلك من خلال فرعين خصص الأول لبيان العلاقة بين المجلسين في النظام البرلماني، والثاني لبيان العلاقة بينهما في النظام الرئاسي.

المطلب الأول

التعريف بنظام الثنائية التشريعية

تعد السلطة التشريعية الركيزة الجوهرية في أي نظام ديمقراطي، فهي تمثل التعبير الحقيقي عن إرادة الشعب، والضامن لسن القوانين ورقابة عمل السلطة التنفيذية. وقد أتخذ تنظيمها صورا متعددة باختلاف النظم

الدستورية ومن أبرز هذه الصور ثنائية السلطة التشريعية التي تقوم على وجود مجلسين يتقاسمان الاختصاصات التشريعية، وذلك بهدف إرساء التوازن وتعزيز جودة الصياغة التشريعية ودقتها. إن هذا التنظيم لم يأت من فراغ، بل أستند إلى اعتبارات تاريخية وسياسية واجتماعية فبعض الدول أخذت به لضمان تمثيل الفئات المختلفة في المجتمع، فيما تبنته دول أخرى من أجل التخفيف من اندفاع المجلس الآخر.

ومن هنا تبرز أهمية التطرق إلى تعريف ثنائية السلطة التشريعية، مع بيان نشأتها التاريخية. لذا سنقسم هذا المطلب على الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف ثنائية السلطة التشريعية.

الفرع الثاني: نشأة نظام الثنائية التشريعية.

الفرع الأول

تعريف ثنائية السلطة التشريعية

تعد السلطة التشريعية الجهة المختصة بوضع القواعد القانونية الملزمة التي تنظم سلوك الحكام والمحكومين داخل نطاق الدولة، وتمثل الأداة الأساسية لضبط العلاقات العامة وضمان سير النظام السياسي. وتختلف طبيعة هذه السلطة من دولة الى أخرى تبعا لظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فقد تتجسد في هيئة تشريعية واحدة، او قد تتخذ شكلا مزدوج التكوين.[١]

وفي سياق الحديث عن صور تكوين السلطة التشريعية، يقوم نظام المجلس الواحد على أساس أن تعهد السلطة التشريعية الى مجلس واحد، يختار الناخبون أعضاؤه، ويتولى ممارسة الصلاحيات المقررة له في الدستور، وفي مقدمتها سن القوانين والرقابة على أعمال الحكومة.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

أما نظام المجلسين فيقوم على توزيع السلطة التشريعية بين مجلسين يشكلان معا البرلمان، يطلق على أحدهما المجلس الأعلى، وعلى الاخر المجلس الشعبي أو الأدنى، ويعكس كل منهما نوعا معينا من التمثيل يختلف من دولة الى أخرى.[٢]

وانطلاقا مما تقدم فقد عمد فقهاء القانون الدستوري والعلوم السياسية الى تناول نظام الثنائية التشريعية بالبحث والتعريف، ورغم اتفاقهم على معظم المبادئ التي يقوم عليها هذا النظام، إلا أنهم لم يجمعوا على

مفهوم واحد محدد له، فقد تباينت التعريفات تبعا للزاوية التي ركز كل فقيه في دراسته. غير أن هذا التباين يكشف في جوهره عن معنيين أساسيين: أحدهما ضيق يمثل التعريف التقليدي، والأخر واسع يجسد التعريف الحديث. وسنحاول فيما يلي بيان هذين المعنيين على نحو مفصل[٣].

أولا: المعنى الضيق لنظام الثنائية التشريعية (المعنى التقليدي)

ويقصد به المفهوم الذي يركز على الجانب الشكلي أو البنيوي للهيأة التشريعية في الدولة، بمعنى إنه ينظر الى عدد المجالس التي تتألف منها هذه الهيأة، من غير التطرق الى الجوانب الموضوعية الأخرى.

وقد عرف البعض نظام الثنائية التشريعية بأنه "المقصود بنظام المجلس الفردي أن يتولى السلطة التشريعية مجلس واحد، في حين يتولاها في النظام الاخر مجلسان[٤]"

ويتضح من التعريف المذكور أعلاه أن نظام المجلس الفردي يقوم على إسناد السلطة التشريعية على مجلس واحد، في حين تتوزع هذه السلطة في النظام الآخر بين مجلسين. ونستنتج من ذلك أن التعريف يقتصر في جوهره على الجانب الشكلي للهيأة التشريعية، إذ يجعل معيار التمييز بين النظامين قائما على عدد المجالس المكونة لها، دون أن يولي اهتماما للجوانب الموضوعية المرتبطة بآليات تشكيل هذه المجالس، أو طبيعة الصلاحيات المناطة بها، أو دورها في تحقيق التوازن بين السلطات وضمان التمثيل الديمقراطي.

كما عرف البعض الاخر من الفقه الثنائية التشريعية بأنها "إناطة السلطة التشريعية بمجلسين – هيأة مزدوجة–فيشتركان في تولي المهام التشريعية بشكل رئيس"[٥]

والملاحظ على التعريف أعلاه أنه أقتصر في تناول الثنائية التشريعية على جانبها العضوي من خلال التأكيد على إناطة السلطة التشريعية بمجلسين يشتركان في ممارسة المهام التشريعية، وبذلك يكون قد قدم تصورا ضيقا لمفهوم الثنائية يقوم على البنية الشكلية فقط. ومن جانب آخر، فإن هذا التعريف لا يتعرض الى الأبعاد الوظيفية أو السياسية التي تبرر وجود مجلسين مثل تحقيق التوازن في العمل التشريعي أو تمثيل فئات اجتماعية متعددة أو ضمان الرقابة المتبادلة بين السلطات. ومن ثم، فإن هذا

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

التعريف يتفق مع التعريف السابق من حيث أنه يعكس المعنى الضيق للثنائية التشريعية بوصفها مجرد ازدواج في التكوين، دون أن يتناول طبيعتها كآلية لتحقيق الضوابط والتوازنات في النظام البرلماني.

ثانيا: المعنى الواسع لنظام الثنائية التشريعية (المعنى الحديث)

وهو ما يعرف بالاتجاه الشامل في تعريف الثنائية التشريعية، إذ يجمع بين مختلف الأبعاد التي اشرنا اليها، ويغطي جميع المدلولات التي تناولها الفقهاء، كما انه يواكب التطور الذي شهدته الهيئات التشريعية من حيث البنية والوظيفة معا(٦).

ووفقا لهذا الاتجاه فقد عرف البعض نظام الثنائية التشريعية بإن المقصود به "ان تناط السلطة التشريعية بمجلسين، حيث يشتركان هذان المجلسان في تولي مهمة التشريع بشكل رئيسي. لأنه ينفرد احدهما أحيانا في مهام أخرى من مهام السلطة التشريعية"(٧)

ويتضح من التعريف المذكور أعلاه أنه تبنى بشكل واضح الاتجاه الحديث في تناول مفهوم الثنائية البرلمانية، إذ لا يقتصر على بيان الطابع الشكلي المتمثل بوجود مجلسين يتوليان مهمة التشريع، بل يتجاوز ذلك إلى التركيز على الجانب الوظيفي لهذا النظام فالتعريف يوضح ان المجلسين يشتركان بصورة رئيسية في ممارسة الوظيفة التشريعية، غير أن أحدهما قد ينفرد أحيانا بمباشرة بعض المهام الأخرى الداخلة في نطاق السلطة التشريعية، وهو ما يعكس إدراكا لحقيقة التطور الذي عرفته النظم الدستورية الحديثة، حيث لم يعد وجود المجلسين مجرد تكرار أو ازدواج في التكوين، وإنما توزيع للأدوار والاختصاصات بينهما بما يضمن التوازن الداخلي في عمل الهيئة التشريعية. ومن ثم فإن هذا التعريف يعبر عن النظرة الحديثة للثنائية التشريعية التي تجمع بين البعد العضوي القائم على تعدد المجالس، والبعد الوظيفي القائم على اشراك هذه المجالس في التشريع مع اختلاف أدوارها بحسب ما يقرره الدستور في كل دولة.

كما عرف نظام الثنائية التشريعية أيضا بانه "يقصد به أن البرلمان في الدولة يتكون من مجلسين متغايران ومختلفان من حيث تشكيلهما واختصاصاتهما تبعا للنظام الدستوري الذي يحكم ذلك التنظيم"(٨)

ويلاحظ على التعريف أعلاه أنه قد تناول نظام الثنائية التشريعية من زاويتين أساسيتين الأولى تتعلق بالبنية التنظيمية للبرلمان، وذلك من خلال الإشارة إلى أنه يتكون من مجلسين متغايرين من حيث التشكيل، والثانية تتعلق بالبعد الوظيفي والمتمثل في اختلاف الاختصاصات التي يمارسها كل مجلس بحسب ما يقرره النظام الدستوري. فهذا التعريف لا يقتصر على تعداد البنية المزدوجة للبرلمان، بل يضيف بعدا وظيفيا من خلال الإشارة الى اختلاف الاختصاصات التي يضطلع بها كل مجلس، وهو ما

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

ينسجم مع حقيقة أن الثنائية التشريعية لا تقوم على الازدواج الشكلي فحسب، وإنما على توزيع متوازن للأدوار بما يتلاءم مع متطلبات النظام السياسي والدستوري.

كما يرى أحد الفقهاء ان نظام الثنائية التشريعية هو "ذلك النظام الذي يراد منه إناطة التشريع بمجلسين يتكون أحداهما بطريق الانتخاب، والأخر يتكون بطريق مختلف عن طريقة تكوين المجلس الأول المنتخب"(٩)

ويتضح من التعريف أعلاه أنه قد ركز في تحديد جوهر نظام الثنائية التشريعية على البعد التكويني للمجالس النيابية، إذ أعتبر أن هذه الثنائية تقوم على توزيع السلطة التشريعية بين مجلسين يختلفان في طريقة تشكيلهما. فالمجلس الأول يتكون عادة عن طريق الانتخاب الشعبي المباشر، بما يجسد الإرادة العامة ويمنحه صفة التمثيل الديمقراطي المباشر. أما المجلس الآخر فيتكون بطريقة مغايرة قد تكون بالتعين أو عن طريق الهيئات المهنية أو المناطق الإدارية أو غيرها من الفئات الاجتماعية وهذا التباين في طرق التشكيل يعكس فكرة أن نظام الثنائية التشريعية يسعى إلى إيجاد توازن بين شرعية قائمة على الإرادة الشعبية وأخرى قائمة على اعتبارات الخبرة أو المصالح الخاصة أو التوازنات الاجتماعية والسياسية.

ومع ذلك يؤخذ على هذا التعريف أنه ضيق من نطاق مفهوم الثنائية التشريعية، إذ أقتصر على التباين في طريقة تكوين المجلسين باعتباره المعيار الأساس لقيام هذا النظام، في حين أن الفقه الدستوري يرى أن الثنائية التشريعية لا تتحدد فقط باختلاف أساليب التشكيل، بل تشمل أيضا اختلاف الوظائف والاختصاصات الموكلة إلى كل مجلس، وطبيعة العلاقة القائمة بينهما في العملية التشريعية. فحصر الثنائية في الجانب التكويني وحده قد يؤدي إلى إغفال بعدها الوظيفي والمؤسسي، وهو البعد الذي يعد جوهريا في تقييم جدوى وجود مجلسين وما إذا كانا يحققان التوازن والتكامل في العمل البرلماني ام لا.

ومن جانب آخر عرفت الثنائية التشريعية بأنها "تكوين البرلمان من مجلسين أو غرفتين، يمارسان السلطة التشريعية إما بتوزيع الاختصاص بينهما أو بالتعاون فيما بينهما، ودستور الدولة يحدد كيفية تحديد المجلسين"(١٠)

ويمكن ملاحظة أن التعريف المذكور أعلاه ينظر إلى ثنائية السلطة التشريعية من زاوية تكوين البرلمان من مجلسين أو غرفتين يتوليان ممارسة الوظيفة التشريعية إما عن طريق توزيع الاختصاصات بينهما أو من خلال التعاون في إنجاز هذه الوظيفة، على أن يحدد الدستور كيفية تنظيم العلاقة بين المجلسين وآليات عملها. ويمتاز هذا التعريف بتركيزه على الجانب المؤسسي–الوظيفي، إذ لا يقتصر على بيان الازدواج في التكوين وإنما يضيف إليه بيان الكيفية التي يتم بها مباشرة الاختصاص

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

التشـــريعي. ومن ثم يمكن النظر الى هذا التعريف على أنه يقدم تصـــورا تنظيميا محددا لثنائية الســـلطة التشريعية دون أن يشكل بالضرورة تعريفا جامعا مانعا لها.

وصـــفوة القول يمكن تعريف ثنائية الســـلطة التشـــريعية بانها نظام برلماني يقوم على وجود مجلسـين داخل البرلمان يمارسـان السـلطة التشـريعية وفق ما يحدده الدسـتور، سـواء من خلال توزيع الاختصـاصـات بينهما أو بالتعاون في إنجازها بما يضـمن تنظيم العلاقة بين المجلسـين وضـبط آليات عملهما.

الفرع الثاني
نشأة نظام الثنائية التشريعية

تعد الثنائية التشريعية نتاجا لتطور تاريخي طويل أرتبط بمسار نشوء وتبلور البرلمانات في الأنظمة الدسـتورية. فهي لم تظهر بشـكل موحد في جميع الدول، بل اختلفت دوافعها وأسـباب تبنيها تبعا لطبيعة النظام السـياسـي وبنيته الدسـتورية. ففي الدول الموحدة ارتبطت نشـأة هذا النظام برغبة في تحقيق التوازن بين الطبقات والفئات الاجتماعية وضـــمان تمثيلها داخل العملية التشـــريعية. أما في الدول الاتحادية فقد جاء ظهوره اسـتجابة لحاجة الكيانات المكونة للاتحاد إلى المشـاركة في السـلطة التشـريعية المركزية بما يحافظ على وحدة الدولة ويصون استقلال مكوناتها. أما في العراق، فقد عرفت الثنائية التشريعية لأول مرة مع صـدور القانون الأسـاسـي لسـنة ١٩٢٥ الذي أرسـى دعائم النظام الملكي النيابي وجعل البرلمان مؤلفا من مجلســين هما مجلس النواب ومجلس الأعيان، وهو ما شــكل البداية التاريخية لظهور هذا النظام في التجربة الدسـتورية العراقية. ومن هنا تأتي أهمية تتبع نشـأة الثنائية التشـريعية في هذه السـياقات الثلاثة وذلك من خلال الاتي:

أولا: نشأة نظام الثنائية التشريعية في الدول الموحدة

لقد نشأ نظام الثنائية التشريعية في بداياته استجابة لرغبة الطبقة الأرستقراطية في أن تحظى بتمثيل خاص ومتميز عن بقية أفراد الشـــعب. وقد ظهر هذا النظام لأول مرة في إنكلترا، إذ كان البرلمان يتألف في بدايته من سـادة الإقطاع، ثم انضـم إليهم لاحقا ممثلو المدن والمقاطعات[١١].غير أن الأرسـتقراطيين رفضوا الجلوس جنبا إلى جنب مع ممثلي المدن والمقاطعات، الأمر الذي أدى تدريجيا إلى انفصال الفئتين وتشكيل مجلس اللوردات أولا، ثم بروز مجلس العموم فيما بعد لتتكرس بذلك الثنائية التشريعية.[١٢]

لقد كانت صـلاحيات واختصـاصـات المجلسين في إنكلترا متسـاوية حتى عام ١٩١١، حيث جرى تقليص الصـلاحيات التشـريعية لمجلس اللوردات، وأصـبح ملزما بالموافقة على القوانين التي يقرها مجلس العموم خلال مدة لا تتجاوز سـنتين، وإلا فإنها تصـبح نافذة من دون موافقته. ثم تقلصـت هذه المدة إلى

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

عام واحد بموجب القانون الصـــادر في ١٦كانون الأول ١٩٤٩ ومع مرور الزمن تحول مجلس اللوردات إلى هيئة ذات طابع شرفي أكثر من كونه مجلسا تشريعيا فاعلا، ويعود السبب في الإبقاء عليه إلى تمسك العقلية الإنكليزية بالتقاليد الراسـخة. كما تغيرت طبيعة العضـوية فيه، فبعد أن كانت حكرا على المنحدرين من أسر نبيلة، بات بالإمكان أن تضـم أشـخاصـا بارزين قدموا خدمات جليلة للملكة البريطانية أو الساسـة البارزين أو كبار موظفي الدولة والقضاة، بغض النظر عن طبقتهم الاجتماعية.

ومما لاشـك فيه أن تكوين البرلمان الإنكليزي أرتبط بأسـباب تاريخية وطبقية، غير أن ذلك لم يمنع العديد من الدول الأوربية والمسـتعمرات البريطانية السـابقة من تبني النظام الإنكليزي، فأنشـأت برلماناتها على أســاس الثنائية التشــريعية أو نظام المجلســين، حتى في الحالات التي لم يكن هناك مبرر حقيقي لاعتماده.[١٣]

ثانيا: نشأة نظام الثنائية التشريعية في الدول الفيدرالية

يشير التاريخ أن أقدم تجربة اتحادية في العالم تمثلت بالولايات المتحدة الأمريكية[١٤]،حيث جاءت الدعوة إلى عقد مؤتمر في فيلادلفيا سـنة ١٧٨٧بمبادرة من شـخصـيات بارزة مثل جورج واشـنطن وقد أفضـى هذا المؤتمر إلى التصـويت على دسـتور١٧ أيلول/سـبتمبر١٧٨٧الذي دخل حيز التنفيذ سـنة ١٧٨٩مؤسسا بذلك أول دولة فيدرالية حديثة تتبنى نظام الثنائية البرلمانية.

وفي إطار هذا التطور، فقد جاء إقرار نظام المجلســين في الولايات المتحدة اســتجابة لاعتبارات واقعية وسياسية أكثر من كونه نتاجا فكريا أو فلسفيا مسبق. فالظروف التاريخية والاقتصادية والاجتماعية التي رافقت نشأة الاتحاد الأمريكي فضـلا عن تأثير نظام المجلسين في بريطانيا على تصـورات واضـعي الدسـتور الأمريكي كان لها الأثر البارز في نشأة نظام الثنائية التشـريعية او نظام المجلسـين في الولايات المتحـدة الامريكيـة وقد تجلى هذا التـأثير بوضـــوح في مؤتمر فلادلفيـا عـام ١٧٨٧ من خلال اقتراح (كونيكيت) التوقيفي، الذي أرسـى مبدأ إنشـاء سـلطة تشـريعية ثنائية تتكون من مجلسـين: أولهما مجلس النواب الذي يقوم التمثيل فيه على أســاس عدد الســكان، وثانيهما مجلس الشــيوخ الذي يقوم على مبدأ المسـاواة بين الولايات وبهذا ظهر نظام الثنائية التشـريعية في الولايات المتحدة الأمريكية، لينتقل لاحقا إلى أغلب الدول الاتحادية، حيث تأخذ الدولة الاتحادية مظهرين: أولهما مظهر الدولة الواحدة والشـعب الواحد، ويتجسـد في المجلس الأدنى، وثانيهما مظهر الدويلات المكونة للاتحاد والتي تحتفظ بجزء من اسـتقلالها الذاتي، ويتجسد في المجلس الأعلى.[١٥]

كما يعد البرلمان الكندي مثالا آخر على الفيدرالية التي تعتمد نظام الثنائية النيابية، وإن كان يختلف في طريقة تشـكيل المجلس الثاني. فوفقا لدسـتور١٨٦٧ يتكون البرلمان من مجلسـين: مجلس النواب الذي

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

يمثل المواطنين تمثيلا نسبيا بحسب عدد سكان كل إقليم، ومجلس الشيوخ الذي يعين أعضاؤه من قبل الحاكم العام ورئيس الوزراء. ويتمتع مجلس الشيوخ بصلاحيات مشابهة لمجلس النواب باستثناء ما يتعلق بمشروعات القوانين المالية. ورغم أن الدستور الكندي أعتبر مجلس الشيوخ ضرورة لحماية الاتحاد وضمان حقوق الأقليات العرقية في مواجهة هيمنة الأغلبية، إلا أن آلية تشكيله بالتعين جعلته موضع انتقادات متكررة لكونه خاضعا لإرادة الحكومة، فضلا عن عدم تمثيله الفعلي للأقاليم العشرة المكونة للاتحاد الكندي.[١٦]

ثالثا: نشأة نظام الثنائية التشريعية في العراق

لقد برزت ملامح نظام الثنائية التشريعية في العراق منذ عام ١٨٧٦، حينما كان خاضعا للسلطة العثمانية. فقد تمكن مدحت باشا وبعض الليبراليين من فرض دستور على السلطان عبد الحميد الثاني، مستندين في ذلك إلى ما كان شائعا في أوربا آنذاك من الأخذ بنظام المجلسين. وبموجب القانون الأساسي العثماني لسنة١٨٧٦، أنيطت السلطة التشريعية بمجلس عمومي يتألف من هيأتين: مجلس الأعيان ومجلس المبعوثان[١٧]. وقد جرى تعين أعضاء مجلس الأعيان من قبل السلطان بشرط ألا يتجاوز عددهم ثلث أعضاء مجلس المبعوثان، بينما يتم انتخاب أعضاء هذا الأخير استنادا الى قانون خاص بانتخاب المبعوثين. وعلى الرغم من أن مجلس المبعوثان كان يعزى إليه العديد من الفوائد التي تميز البرلمانات في الدول ذات الأنظمة الدستورية، إلا أنه سرعان ما خضع لإرادة السلطة الحاكمة. ومع ذلك تبقى أهميته بارزة لكونه شكل أول تجربة دستورية برلمانية مارسها العراقيون قبل قيام الدولة العراقية الحديثة.

وفي مرحلة الاحتلال البريطاني، طرحت عدة مشاريع وأفكار تتعلق باعتماد نظام الثنائية التشريعية قبل الشروع في تشكيل المجلس التأسيسي المكلف بمناقشة مشروع الدستور. ولقد أثارت هذه الأفكار نقاشا واسعا على المستويين الفقهي والسياسي، وانتهت مناقشات المجلس التأسيسي إلى تشكيل مجلس الأمة من مجلسين: مجلس النواب ومجلس الأعيان، وذلك بموجب ما نصت عليه المادة (٢٨) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥التي نصت على ان "السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك، ومجلس الأمة يتألف من مجلسي الأعيان والنواب..."[١٨]

وبذلك تقرر اعتماد نظام الثنائية التشريعية في العراق وفقا للقانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ فمجلس النواب يتكون بالانتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين الف نسمة[١٩]، ويجري انتخاب النواب وفق قانون خاص يحدد أصول التصويت السري وشروط الترشيح مع مراعاة تمثيل الأقليات (القانون رقم ٣٧ للانتخابات لسنة ١٩٢٥). أما مجلس الاعيان، فكان يتم تعيين أعضائه من قبل الملك، وهو مجلس غير منتخب، إذ إن طبيعة الحكم كانت ملكية نيابية، وكان وجود هذا المجلس ضروريا لتأكيد طبيعة النظام البرلماني. وقد حددت مدة العضوية بثمان سنوات ولا تتوارث العضوية فيه ولكن يمكن إعادة تعين

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

العضو السابق [٢٠]، واشترط عدم تجاوز عدد أعضاء مجلس الأعيان ربع مجموع عدد أعضاء مجلس النواب ولما كانت السلطة التشريعية منوطة لمجلس الأمة مع الملك فقد كان لهذه السلطة حق وضع القوانين وتعديلها وإلغائها، وبالرغم من ان مجلس الأعيان يختص بإقرار القوانين أسوة بمجلس النواب، إلا أن سلطة اقتراح القوانين ينفرد بها مجلس النواب دون مجلس الاعيان.[٢١]

وعقب سقوط النظام الملكي عام ١٩٥٨ مر العراق بعدة دساتير مؤقتة وقوانين لإدارة الدولة، كلها أخذت بنظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية. واستمر الحال حتى بعد الاحتلال الأمريكي سنة ٢٠٠٣، حيث وضع قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ليكون بمثابة دستور مؤقت، وليصبح لاحقا الاساس لصياغة الدستور الدائم. وشهدت تلك المرحلة تطورات دستورية مهمة، أبرزها تشكيل مجلس الحكم ووضع قواعد جديدة لتنظيم السلطة، إذ تبنى القانون المؤقت فكرة الفصل بين السلطات وأرسى دعائم نظام فيدرالي اتحادي لأول مرة في العراق. كما نص صراحة على أن السلطة التشريعية تتكون من مجلس واحد يسمى "الجمعية الوطنية الانتقالية"[٢٢].

وتكون مهمتها الرئيسية هي صياغة الدستور وتشريع القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية. ومن هنا، برز توجه نحو الابتعاد عن ازدواجية المجالس التشريعية، مع أن الدولة أصبحت اتحادية بطبيعتها. ثم جاء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ليكرس بشكل واضح الانتقال من النظام البسيط إلى النظام الاتحادي، وأن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.[٢٣]

وبذلك أنتقل العراق من مرحلة السلطة التشريعية ذات المجلس الواحد (كما في الدساتير المؤقتة وقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤) الي تبني نظام الثنائية التشريعية وفق دستور ٢٠٠٥. غير أن هذا التحول لم يكن سلسا، إذ واجهت لجنة صياغة الدستور خلافات عميقة، خصوصا في تحديد شكل السلطة التشريعية: هل تكون بمجلس واحد او مجلسين؟ وأخيرا حسم الأمر لصالح ثنائية السلطة التشريعية عبر مجلس النواب ومجلس الاتحاد، على الرغم من ان الأخير لم يفعل عمليا حتى الان[٢٤].

المطلب الثاني

العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية في الأنظمة الدستورية المقارنة

تعد العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية من الموضوعات الأساسية في النظم الدستورية التي تعتمد نظام المجلسين، لما لها من أثر مباشر في سير العمل البرلماني وطريقة إصدار القوانين فوجود مجلسين داخل السلطة التشريعية لا يكون بدون جدوى، وإنما يراد منه تنظيم عملية التشريع بصورة أدق من خلال توزيع الأدوار بين المجلسين بما يمنع تركز السلطة بيد جهة واحدة، ويتحقق قدر أكبر من التوازن داخل المؤسسة التشريعية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وتختلف طريقة تنظيم العلاقة بين المجلسين من دولة إلى أخرى وفقا لطبيعة النظام السياسي المعتمد فبعض الدساتير تجعل للمجلسين صلاحيات متقاربة، في حين تمنح دساتير أخرى أحد المجلسين دورا أقوى من الآخر، وغالبا ما يكون ذلك المجلس هو المنتخب مباشرة من الشعب. ولا يقتصر تنظيم العلاقة على تحديد الاختصاصات فحسب بل يشمل أيضا وضع قواعد لتنظيم التعاون بين المجلسين عند تشريع القوانين، وآليات لحسم الخلاف في حال وقوعه بينهما.

وبناء على ذلك يهدف هذا المطلب إلى بيان العلاقة بين المجلسين في الأنظمة الدستورية حيث سنقتصر على بيانها في هذه الدراسة على كل من النظامين البرلماني والرئاسي. لذا سنقسم هذا المطلب على الفرعين التاليين:

الفرع الأول: العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية في النظام البرلماني.

الفرع الثاني: العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية في النظام الرئاسي.

الفرع الأول

العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية في النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على أساس ثنائية السلطة التنفيذية فضلا عن التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية، إذ تنبثق الحكومة عن البرلمان وتكون مسؤولة سياسيا أمامه، هو ما بيناه سابقا. ويعد النظام الدستوري في ألمانيا من أبرز النماذج التي تجسد تنظيم العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية ضمن إطار النظام البرلماني، حيث أخذ القانون الأساسي الألماني بالنظام البرلماني. وتتكون السلطة التشريعية الاتحادية في المانيا من مجلسين هما مجلس النواب الاتحادي(البندستاغ)ويمثل المجلس الأول المجلس الأدنى في حين يمثل المجلس الثاني (البوندسرات)المجلس الأعلى ويمارس كل منهما اختصاصات معينة ولابد من التطرق لهذه الاختصاصات والتي يمكن من خلالها معرفة طبيعة العلاقة بين المجلسين:

أولا-اختصاصات المجلس الأدنى

يتم انتخاب المجلس الأدنى من قبل الشعب الألماني بالاقتراع العام الحر السري[٢٥]، لمدة أربع سنوات وتتمثل المهام الرئيسية للبوندستاغ في سن القوانين، وانتخاب المستشار الاتحادي، ومراقبة أعمال الحكومة الاتحادية. ولغرض تنظيم عمله وتحقيق الرقابة الفعالة، يشكل البوندستاغ لجانا دائمة تتوزع بحسب مجالات عمل الحكومة، مثل لجنة الشؤون الخارجية، ولجنة الشؤون الاجتماعية ولجنة الموازنة التي تحتل مكانة خاصة لكونها تعبر عن سيادة البرلمان على الشؤون المالية للدولة. كما توجد لجنة للشكاوى والالتماسات، إذ يحق لأي مواطن أن يتقدم بشكواه أو طلبه مباشرة. وغالبية مشروعات القوانين

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

التي تعرض على البوندستاغ هي من اعداد الحكومة، في حين يسهم المجلس نفسه أو مجلس الولايات بنسبة أقل في اقتراح مشروعات القوانين[٢٦].

وجدير بالذكر إن عملية تشريع القوانين في المجلس الأدنى أو البوندستاغ تمر بثلاث قراءات تكون القراءة الأولى شكلية في الغالب، ويجري خلالها إحالة مشروع القانون إلى اللجنة البرلمانية لدراسته. أما القراءة الثانية، فتخصص لمناقشة مشروع القانون من حيث المضمون إذ يجري بحث مواده مادة مادة، وإمكانية إدخال التعديلات عليها. ثم تأتي القراءة الثالثة التي يتم فيها اعتماد النص بصيغته النهائية، ونادرا ما يدخل أي تعديل في هذه المرحلة، وإذا كان هناك تعديل فانه عادة ما يتم اثناء خضوعه للقراءة الثانية.[٢٧]

ثانيا-اختصاصات المجلس الأعلى

تسند إلى المجلس الأعلى (البوندسرات)، بوصفه الهيئة التمثيلية للولايات الست عشرة، مهمة المشاركة في كل من التشريع والإدارة على مستوى الاتحاد. وعلى خلاف نظام مجلس الشيوخ المعتمد في بعض الدول الاتحادية كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، لا يتألف البوندسرات من أعضاء منتخبين مباشرة من الشعب، وإنما من أعضاء في حكومات الولايات أو من تفوضهم هذه الحكومات لتمثيلها. ويتحدد عدد ممثلي كل ولاية تبعا لعدد سكانها، على ألا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على ستة أعضاء.

وعند إجراء التصويت، تدلى أصوات ممثلي الولاية كوحدة واحدة بحيث يجب أن تكون أصوات الولاية موحدة في اتجاه واحد[٢٨].

وفي واقع الأمر، تتوزع اختصاصات البوندسرات بين صلاحيات مشتركة مع البوندستاغ وأخرى مستقلة نص عليها القانون الأساسي. إذ يشترك المجلسان في عدد من الاختصاصات من بينها توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية، والمشاركة في انتخاب نصف أعضاء المحكمة الدستورية الاتحادية، فضلا عن سلطة اقتراح القوانين. والى جانب ذلك، أوجب القانون الأساسي موافقة البوندسرات في بعض المجالات التي لا يجوز إصدار القوانين المتعلقة بها دون رضاه ولاسيما ما يتصل بتعديل القانون الأساسي، وسن القوانين المالية، وإقرار الموازنة العامة فضلا عن القوانين التي تمس مصالح الولايات مساسا جوهريا كتلك المتعلقة بمواردها المالية أو بصلاحياتها الإدارية وهذه الاختصاصات المشتركة بين المجلسين هي التي تعكس العلاقة بينهما. إلا أن البوندسرات يختص على نحو استثنائي، بالانفراد بإقرار القوانين في حالة ما يعرف ب" الشدة التشريعية "أو" حالة الطوارئ التشريعية "وفقا لما أشارت اليه المادة (٨١)من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩المعدل، فاذا رفض البوندستاغ مشروع القانون بالرغم من تصريح الحكومة الاتحادية بانه عاجل أو إذا أعتمده في صيغة تصفها الحكومة بغير المقبولة يجوز

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

للرئيس الاتحادي بناء على طلب من الحكومة الاتحادية يوافق عليه البوندسرات إعلان حالة الطوارئ التشريعية بالنسبة لمشروع هذا القانون، وحينئذ يعتبر قانونا إذا حظي بموافقة البوندسرات. وينطبق الأمر ذاته، إذا لم يمرر البوندستاغ مشروع القانون خلال أربعة أسابيع بعد تقديمه إليه مرة أخرى. على أن لا يتجاوز هذا الوضع الاستثنائي مدة ستة أشهر ولا يجوز إعلان حالة الطوارئ التشريعية مرة أخرى خلال مدة تولي نفس المستشار الاتحادي[٢٩].

واستنادا الى ما تقدم، فأن الاختصاصات التي ينفرد بها البوندستاغ تنطوي على أهمية كبيرة ولاسيما اختصاصه في مراقبة أعمال الحكومة ومحاسبتها، والاشتراك في اختيار رئيس الدولة وانتخاب رئيس الحكومة بناء على ترشيح رئيس الدولة، فضلا عن منحه الحق في اختيار بديل لرئيس الحكومة عند الاقتضاء. وهذه الأمور كلها كفيلة ان تضع البوندسرات في مرتبة أدنى من المجلس الآخر. ومع ذلك، لا يمكن إغفال أهمية البوندسرات التي تتمثل بعلاقته المستمرة مع حكومات الأقاليم لأخذ رأيها والتشاور معها في شأن مشروعات القوانين الخاصة بها وهو ما نص عليه القانون الأساسي الألماني وأثبت التطبيق العملي أهميته الأمر الذي يعطي لهذا المجلس أهمية وفعالية أكثر من البوندستاغ.[٣٠]

الفرع الثاني

العلاقة بين مجلسي السلطة التشريعية في النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على مبدأ الفصل شبه المطلق بين السلطات، إذ تتولى كل سلطة من سلطات الدولة وظيفة محددة تمارسها بصورة مستقلة بعيدا عن تأثير أو تدخل السلطات الأخرى. وأساس هذا النظام يقوم على التخصص العضوي والوظيفي، فالتخصص العضوي يعني أن تتمتع كل سلطة من السلطات الثلاث باستقلال ذاتي في مواجهة باقي السلطات، بحيث لا يجوز لأي منها اتخاذ إجراءات من شأنها المساس بهذا الاستقلال. أما التخصص الوظيفي فيقصد به انفراد كل سلطة بممارسة الوظيفة التي خصصت لها دون تجاوزها، إذ يتولى البرلمان مهمة التشريع بينما تختص السلطة التنفيذية بالتنفيذ من خلال ما تصدره من قرارات وإجراءات، في حين يتولى القضاء الفصل في المنازعات. ومن ثم يقوم النظام الرئاسي، على دعامتين أساسيتين هما فردية السلطة التنفيذية ومبدأ الفصل بين السلطات[٣١].وتعد الولايات المتحدة الأمريكية نموذجا للنظام الرئاسي، إذ يتألف الكونغرس الأمريكي من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الشيوخ ويشترك كلاهما في ممارسة عدد من الاختصاصات الدستورية، وفي مقدمتها اقتراح مشروعات القوانين والمشاركة في إجراءات تعديل الدستور، إلا أن الدستور الأمريكي خص كل من المجلسين بجملة من الاختصاصات التي ينفرد بها عن الآخر، الأمر الذي يقتضي بيانها على نحو مستقل، وعلى النحو الآتي:

أولا-اختصاصات مجلس النواب

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

يعد مجلس النواب الهيئة التشـريعية المعنية بالتمثيل النيابي للمواطنين، وقد أفرده دسـتور الولايات المتحدة الامريكية بجملة من الاختصـاصـات التي تميزه عن مجلس الشـيوخ، وفي مقدمتها ما يتصـل بالشؤون المالية للدولة، إذ منح الدستور هذا المجلس سلطة اعداد مشاريع القوانين المالية وإقرارها قبل ان ينصرف مجلس الشيوخ لمناقشتها وهو ما نصت عليه المادة(١/ف١/٧)من الدستور الأمريكي والتي جاء فيها(جميع القوانين الخاصـة بتحصـيل دخل تطرح في مجلس النواب، ولكن لمجلس الشـيوخ أن يقترح أو يوافق على تعديلات، كما في مشاريع القوانين الأخرى).ويستفاد من هذا النص أن سلطة اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بجمع إيرادات الدولة أو زيادتها هي من اختصـاص مجلس النواب فقط، ولأعضـاء مجلس الشيوخ سلطة اقتراح إدخال تعديلات عليها.[٣٢]

كما أنفرد مجلس النواب باختصـاص دستوري بالغ الأهمية يتمثل في اختيار رئيس الدولة في حال عدم حصـول أي من المرشـحين على الأغلبية المطلقة لأصـوات المجمع الانتخابي، حيث خوله الدسـتور مهمة انتخاب الرئيس من بين المرشحين الخمسة الحاصلين على أعلى عدد من الأصوات.[٣٣]

وإلى جانب ذلك، أسـند الدسـتور الأمريكي إلى مجلس النواب سـلطة توجيه الاتهام النيابي بحق رئيس الدولة ونائبه والوزراء وكبار الموظفين الفيدراليين، وذلك في حالات الخيانة والرشـــوة أو غيرها من الجرائم والجنح الكبرى. ومن التطبيقات العملية لهذه السـلطة، توجيه الاتهام إلى الرئيس (أندرو جونسـون) عام ١٨٦٨بسـبب مخالفته لواجباته الدسـتورية. كما وجه اتهام بالتقصـير والخيانة إلى الرئيس (ريتشـارد نيكسون) عام ١٩٧٤، حيث وافق مجلس النواب بأغلبية واسعة على مباشرة إجراءات التحقيق، الأمر الذي أنتهى بإعلان نيكسـون اسـتقالته قبل اكتمال إجراءات محاكمته أمام مجلس الشـيوخ. كذلك وجه اتهام إلى الرئيس (بيل كلينتون)عام ١٩٩٨في قضية مونيكا لوينيسكي والذي انتهى الأمر بإحالته إلى مجلس الشيوخ لمحاكمته.[٣٤]

ثانيا-اختصاصات مجلس الشيوخ

تتمثل الوظيفة الأسـاسـية لمجلس الشـيوخ في سـن القوانين، إذ يبدأ الإجراء بتقديم أحد الأعضـاء لمشـروع قانون، ليحال بعد ذلك إلى لجنة مختصـة لدراسـته. وجرت العادة على إحالة مشـروعات القوانين إلى لجان خاصـة لصـياغته لتجري بعد ذلك مناقشته في مجلس النواب. وتكون للجنة المختصـة صـلاحية وضـع مشروع القانون جانبا أو تمريره مع التوصـية بإجازته. كما يلعب مجلس الشيوخ دورا مهما في إعادة فحص مشـــروعات القوانين وتعديلها عند الحاجة، ثم يعيدها إلى مجلس النواب للموافقة عليها بصـــيغتها المعدلة. وإذا تم مشروع القانون من قبل اللجنة، يدرج ضمن جدول أعمال مجلس الشيوخ للنظر فيه، وعادة ما يقر عدد كبير من مشـــروعات القوانين عن طريق الموافقة الجماعية، ويؤدي الاعتراض من جانب عضـو واحد إلى تعطيل الموافقة الجماعية. وبعد إقرار مشـروع القانون من قبل مجلس الشـيوخ، يحال إلى مجلس النواب حيث يخضـع لإجراءات مماثلة من حيث المناقشـة والتصـويت. فإذا أقر المجلسـان مشـروع

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

القانون عندئذ تتم احالته إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، فيغدو قانونا نافذا إذا صادق عليه الرئيس، أو إذا انقضت مدة عشرة أيام دون أن يتخذ أي إجراء بشأنه. أما إذا رفض رئيس الدولة التصديق على المشروع، فإنه يعاد إلى الكونغرس لإعادة النظر فيه وفق الآليات الدستورية المقررة.[٣٥]

ولا مناص من القول، إن مجلس الشيوخ يتمتع بصلاحيات أخرى، في مقدمتها حقه في الموافقة على تعين كبار الموظفين والسفراء والقناصل وأيضا الوزراء، إذ يقوم رئيس الدولة بترشيح هؤلاء، غير أن نفاذ هذه التعينات يبقى مشروطا بموافقة مجلس الشيوخ وهو ما نصت عليه المادة(٢/ف٢)[٣٦]،ونادرا ما يعترض المجلس على الأسماء المرشحة من الرئيس. كما يتمتع مجلس الشيوخ بصلاحية الموافقة على المعاهدات الدولية التي يبرمها رئيس الدولة، إذ لا تكتسب هذه المعاهدات قوتها القانونية ولا تصبح نافذة إلا بعد إقرارها من قبل المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه.

وجدير بالذكر أن مجلس الشيوخ يتمتع بصلاحية حصرية في نظر قضايا الاتهام البرلماني الموجهة ضد الرئيس والوزراء والموظفين الفيدراليين، حيث تحال إليه هذه القضايا بعد أن يصدر مجلس النواب قرار الاتهام، الى مجلس الشيوخ ليتحول بدوره إلى محكمة تعقد جلساتها سرا وتصدر أحكامها بأكثرية الثلثين وإذا ما ثبتت التهمة، تكون العقوبة المقررة هي العزل من المنصب.[٣٧]

واستنادا إلى ما تقدم، تتجلى العلاقة بين المجلسين بوصفهما ركني السلطة التشريعية من خلال اشتراكهما في جملة من الاختصاصات الدستورية، إذ يشترك كلا المجلسين في اقتراح القوانين والمشاركة في إجراءات تعديل الدستور، كما ينفرد مجلس النواب دون غيره، بإعداد مشاريع القوانين المالية وإقرارها ابتداء، على ان يتولى مجلس الشيوخ مناقشتها واقتراح التعديلات اللازمة عليها وفقا للإجراءات الدستورية المقررة.

وتظهر العلاقة بينهما كذلك في حالة وقوع خلاف بشأن مشروع قانون، إذ يتم تشكيل لجنة مشتركة من المجلسين تتولى مهمة تسوية الخلافات بينهما بشأن ذلك المشروع. اضافة الى ذلك تتجسد العلاقة بينهما في مجال الاتهام السياسي، إذ يباشر مجلس النواب صلاحية توجيه الاتهام بحق رئيس الدولة ونائبه والوزراء وكبار الموظفين الفيدراليين، على أن يحال النظر في هذه القضايا الى مجلس السيوخ الذي يتحول إلى محكمة تعقد جلساتها سرا وتصدر أحكامها بأغلبية الثلثين.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من الدراسة توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات يمكن اجمالها من خلال الآتي:

أولا: النتائج

١-أظهرت الدراسة أن نظام الثنائية التشريعية يقوم على وجود مجلسين داخل السلطة التشريعية، يتقاسمان الاختصاصات التشريعية بما يسهم في تحقيق قدر أكبر من التوازن في عملية سن القوانين.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٢- تبين أن نشـــأة الثنائية التشـــريعية في الدول البســـيطة (الموحدة) ارتبطت بالرغبة في تحقيق التوازن بين الطبقات والفئات الاجتماعية المختلفة وضـمان تمثيلها في العملية التشـريعية، في حين ارتبط ظهورها في الدول الاتحادية بضـــرورة تمثيل الوحدات المكونة للاتحاد وإشـــراكها في ممارســـة الســـلطة التشريعية الاتحادية بما يحافظ على وحدة الدولة ويصون مصالح مكوناتها.

٣-كشـــفت الدراســـة أن العلاقة بين المجلســـين في النظام البرلماني تميل إلى إعطاء دور أكبر للمجلس الأدنى المنتخب مباشرة من الشعب، بوصفه الممثل الرئيس للإرادة الشعبية.

٤-أوضحت الدراسة أن العلاقة بين المجلسين في النظام الرئاسي تتسم بقدر من التوازن والتكافؤ، إذ يتمتع كل مجلس بمكانة دستورية فاعلة في العملية التشريعية.

٥-كشفت الدراسة أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تبنى نظام الثنائية التشريعية من خلال مجلس النواب ومجلس الاتحاد، إلا أن عدم تشـــكيل مجلس الاتحاد حتى الآن حال دون التطبيق الكامل لهذا النظام.

ثانيا: التوصيات

١-الإسراع في تشكيل مجلس الاتحاد واستكمال الإطار القانوني المنظم لعمله بما ينسجم مع أحكام الدستور.

٢-ضـــرورة تحديد الاختصـــاصـــات التشـــريعية والرقابية لكل من المجلســـين بصـــورة دقيقة لتجنب التداخل والتعارض في الاختصاصات.

٣-تعزيز التعاون بين المجلســـين بما يحقق التكامل في أداء الوظيفة التشـــريعية ويســـهم في رفع مستوى التشريعات الصادرة.

٤-الاستفادة من التجارب المقارنة في تنظيم العلاقة بين المجلسين، ولاسيما في الدول التي نجحت في تحقيق التوازن بينهما.

٥-دعم الدراسات والأبحاث المتخصصة في موضوع الثنائية التشريعية والعلاقة بين المجلسين لما لهذا الموضوع من أهمية في تطوير النظام الدستوري العراقي.

الهوامش

(١) كريم زيدان خلف احمد الجبوري، إشكالية ثنائية السلطة في النظام البرلماني الاتحادي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك،٢٠٢٠، ص١٠.

(٢) ا.د رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان،٢٠١٧، ص١٦.

(٣) د. غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر،٢٠١٧، ص٧٤.

(٤) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي،١٩٨٨، ص١٩٠.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

(٥) د. ضياء عبد الله الجابرالاسدي وعلي سعد عمران، المسؤولية الجزائية لعضو المجلس النيابي دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت،٢٠١٣، ص٢٧.
(٦) د. غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية -دراسة مقارنة-، المصدر السابق، ص٧٧.
(٧) نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٧، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٣٤٧.
(٨) د. عوض الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، ط٢، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠١٦، ص٢٠٢.
(٩) د. رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، بغداد، مطبعة الخيرات،٢٠٠١، ص٢٠٨.
(١٠) رزكار عبد ال محمود، نظام المجلسين (دراسة تحليلة مقارنة)، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ٢٠١٨، ص١٨.
(١١) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، الدار الجامعية، ١٩٨٥، ص٢٤٧.
(١٢)د. علي غالب العاني، مجلس واحد أم مجلسان، بلا طبعة، مطبعة المعارف، بغداد،١٩٦١، ص١١.
(١٣) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، دراسة في مجلس الاتحاد، ط١، بيت الحكمة، بغداد،٢٠١٢، ص١٠٩.
(١٤) سعت المستعمرات البريطانية السابقة في أمريكا الشمالية إلى إقامة اتحاد كونفدرالي عام ١٧٨١غير ان تلك التجربة لم تكتب لها الاستمرارية وفشلت.
(١٥) د. غالب عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، المصدر السابق، ص٣٤، ص٣٥.
(١٦) عزيز كايد، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية (٢٦)، رام الله،٢٠٠١، ص٣١، ص٣٢.
(١٧) نصت المادة (٤٢) من القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦على ان (المجلس العمومي يحتوي على هيئتين إحداهما تدعى هيئة الأعيان والثانية هيئة المبعوثان).
(١٨) د. غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مصدرسابق، ص٣٠.
(١٩) نصت المادة (٣٦) من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ على ان (يتألف مجلس النواب بالانتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور).
(٢٠) نصت المادة (٣٢) من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥على أن (مدة العضوية في مجلس الأعيان ثماني سنوات، على أن يتبدل نصفهم في كل أربع سنين، ويجوز إعادة تعين الأعضاء السابقين، والنصف الأول لأجل التبديل الأول يفرز بالاقتراح).
(٢١))رزكارعبدال محمود، نظام المجلسين، (دراسة تحليلية مقارنة)، المصدر السابق، ص٣٨ .
(٢٢) نصت المادة (٣٠/الفقرة الأولى) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤على (ان يكون لدولة العراق خلال المرحلة الانتقالية سلطة تشريعية تعرف باسم الجمعية الوطنية).
(٢٣) المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.
(٢٤) كريم زيدان خلف احمد الجبوري، إشكالية ثنائية السلطة في النظام البرلماني الاتحادي، المصدر السابق، ص٢٥، ص٢٦.
(٢٥)أ .د حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص٩٥.
(٢٦) د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة والنظم السياسية، بلا طبعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠٠٨، ص٢٥٩، ص٢٦٠.
(٢٧) د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،٢٠١٠، ص٢٠٥.
(٢٨) د. نزيه رعد، المصدر السابق، ص٢٦١.
(٢٩)المادة (١،٢،٣/ ٨١) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل.
(٣٠) رزكارعبدال محمود، نظام المجلسين دراسة تحليلية مقارنة، المصدر السابق، ص١٦٤.
(٣١)أ.د علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط١، دارصفاء للطباعة والنشروالتوزيع، عمان ،٢٠١٢، ص١٨١.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

[٣٢] د. غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، المصدر السابق، ص٣٠.

[٣٣]نصت المادة (٢/ف٣/١) من الدستور الأمريكي على ان"..... والشخص الذي يحصل على أغلبية الاصوات هو الرئيس إذا كان هذا العدد أكثرية مجموع عدد الناخبين المعينين، وإذا نال أكثر من شخص مثل هذه الأكثرية، وكان عدد الأصوات التي نالوها متساويا، عندها يقوم مجلس النواب فورا، وعن طريق الاقتراع السري، باختيار واحد منهم رئيسا، وإذا لم يحصل أي شخص على أكثرية، عنها يقوم مجلس النواب بالكيفية التي عينها، باختيار الرئيس من بين الخمسة الفائزين بأكبر عدد من الأصوات في اللائحة....).

[٣٤]) د.غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مصدر سابق، ص٤٧٣، ص٤٧٦.

[٣٥] د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد، المصدر السابق، ص٢٧٦، ص٢٧٧.

[٣٦]) نصت المادة (٢/ف٢) من الدستور الأمريكي على ان (...وله السلطة بمشاورة مجلس الشيوخ بترشيح وتعين السفراء ومن يدنوهم من المبعوثين الدبلوماسيين والقناصل وقضاة المحكمة العليا وغيرهم من موظفي الولايات المتحدة الذين لم يرد ذكر تعينهم في هذه المادة والتي ستنشأ مناصبهم بواسطة القانون...).

[٣٧] د.نزيه رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، مصدر سابق، ص٢٣٤.

المصادر

أولا: الكتب العلمية

١-أ. د حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.

٢- د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، دراسة في مجلس الاتحاد، ط١، بيت الحكمة، بغداد،٢٠١٢.

٣- ا. د رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان،٢٠١٧.

٤- رزكار عبد ال محمود، نظام المجلسين (دراسة تحليلة مقارنة)، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ٢٠١٨.

٥- رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، بغداد، مطبعة الخيرات،٢٠٠١.

٦- د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دارالفكرالعربي،١٩٨٨.

٧-د. ضياء عبد الله الجابر الاسدي وعلي سعد عمران، المسؤولية الجزائية لعضو المجلس النيابي دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت،٢٠١٣.

٨- د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، الدار الجامعية، ١٩٨٥.

٩- د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،٢٠١٠.

١٠- د. علي غالب العاني، مجلس واحد أم مجلسان، بلا طبعة، مطبعة المعارف، بغداد،١٩٦١.

١١-أ. د علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط١، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان ،٢٠١٢.

١٢- د. غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر،٢٠١٧.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

١٣- د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة والنظم السياسية، بلا طبعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠٠٨.

١٤- نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٧، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.

ثانيا: الرسائل والاطاريح

١- كريم زيدان خلف احمد الجبوري، إشكالية ثنائية السلطة في النظام البرلماني الاتحادي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك،٢٠٢٠.

ثالثا: البحوث والتقارير القانونية

١- عزيز كايد، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية (٢٦)، رام الله،٢٠٠١.

رابعا: الدساتير والتشريعات

١- القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦.

٢-القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا لسنة ١٩٤٩ المعدل.

٣-دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.

٤-القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.

٥- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٦-دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م