

## ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها

شالوا صباح عبد الرحمن

جامعة السليمانية / كلية القانون والسياسة

م.م سليمان كريم محمود

جامعة السليمانية / كلية القانون والسياسة

### المقدمة

لم يعد وجود المجالس النيابية في الدول محلاً للنقاش، بل ان البحث ينصب حالياً حول كيفية العمل على تطوير مهام المجالس النيابية لتمارس دوراً جوهرياً في التطبيق السليم للمباديء الديمقراطية، والتي لا يمكن تطبيقها دون وجود مجلس نيابي يمثل المواطنين ويعبر عن آمالهم . ان الدولة العراقية بموجب دستورها النافذ والصادر عام ٢٠٠٥ تعد دولة ديمقراطية نيابية برلمانية فدرالية، بحيث تمثل السلطة التشريعية الاتحادية ارادة الشعب العراقي ويعبر عن مصالحه وتطلعاته، وهذه السلطة وبمقتضى الدستور العراقي مكونة من مجلسين هما (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، فمجلس النواب من الناحيتين النظرية والواقعية مكونة وتمارس دوره التشريعي والرقابي، في حين المجلس الآخر (مجلس الاتحاد) يعتريه بعض المعوقات والصعوبات سواءً من الناحية النظرية ام من الناحية الواقعية، وسنحاول من خلال هذه الدراسة ان نسلط الضوء على السلطة التشريعية الاتحادية بشكل عام ومجلس الاتحاد بشكل خاص.

### أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في دراسة وتناول السلطة التشريعية الاتحادية بموجب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ من الناحيتين النظرية والواقعية، والبحث في أهمية إدراجية

المجلسين في البرلمان العراقي وبيان الأسباب التي تؤدي الى عدم تشكيل المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق.

### مشكلة البحث:

ان ضرورة تشكيل البرلمان من مجلسين في الدول الفدرالية اصبح واقعاً لا مفر منه، وخاصة بعد الأخذ بنظام المجلسين من قبل غالبية الدول الفدرالية، والدولة العراقية كدولة فدرالية حديثة النشأة قد خطت الخطوة ذاتها عند صياغتها لدستورها الجديد من خلال أخذه بنظام المجلسين وذلك بنصه على تكوين السلطة التشريعية من مجلسين، إلا ان أخذه بهذا النظام لا يعد متكافئاً مقارنة بمثيلاتها من دساتير الدول الفدرالية الأخرى، فالثغرات والعيوب التي تعترى الدستور العراقي فيما يخص موضوع بحثنا والتي تتضمن في عدم تنظيم مجلس الاتحاد العراقي وعدم تحديد اختصاصاته وعلاقته بمجلس النواب، وجمع كافة الاختصاصات التشريعية في يد مجلس النواب يعد من أهم وأبرز المشاكل التي نسعى الى تناولها والتطرق اليها في دراستنا هذه وذلك بهدف تحديد النواقص التي تعترى الدستور العراقي وبيان الثغرات التي تختلجها أملاً في إكمال تلك النواقص وسداً للثغرات التي تتخلل نصوص هذا الدستور وصولاً في نهاية المطاف الى وضع الحلول الملائمة والمناسبة لها.

### فرضية البحث

ان وجود مجلس ثان في الدول الفدرالية تمثل ضماناً هامة لحماية مصالح الأقاليم خاصة عند سن التشريعات وللحيلولة دون الاستعجال في اصدار التشريعات ولمنع تجاوزات السلطة البرلمانية على السلطات والصلاحيات الممنوحة لها مما يعني بدوره ايجاد نوع من التوازن بين مصالح الأقاليم وبين مصلحة الدولة الفدرالية المنضوية تحت لوائها ليكون بدوره حائلاً دون حدوث انتهاكات قد تقع على الصلاحيات الممنوحة لهذه الأقاليم والمحددة بموجب الدستور الفدرالي، وبناءً على

ذلك فان فرضية هذا البحث يتمثل في معرفة دور المجلس الثاني في تمثيل وحماية مصالح الأقاليم ولمنع الخروقات المحتملة تجاهها، وكل ذلك يستتبع ملاحظة ودراسة البناء الدستوري للدولة الفدرالية والذي وفقاً لنصوصه الدستورية يجب ان يتشكل المجلس الثاني وبموجب قواعده يجب ان تنظم اختصاصته وتحدد صلاحياته، مع ملاحظة ما يعيق تحقق كل ذلك لوجود معوقات سياسية ودستورية تعرقل سبل تكوين هذا المجلس وتقف حائلاً أمام تشكيله والقيام بوظائفه.

### منهجية البحث:

إقتضت هذه الدراسة الاستعانة بالمنهج التحليلي لعرض مشكلة الدراسة وبيان الاحكام الدستورية المتعلقة بها ومن ثم إيداء الرأي المناسب حولها. وكما إتبعنا المنهج المقارن إذ قمنا باجراء المقارنة بين النصوص الدستورية للدولة العراقية الفدرالية وبين مثيلاتها في الدساتير الفدرالية الأخرى.

### هيكلية البحث:

من أجل بيان هذه الدراسة المنحصرة في (ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها) سنقسم هذه الدراسة الى مبحثين، سنتناول في المبحث الأول السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من الناحية القانونية، حيث سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، سنخصص المطلب الأول لضرورة الأخذ بنظام المجلسين في الدول الفدرالية ، في حين سنبيّن في المطلب الثاني تكوين السلطة التشريعية الاتحادية. بينما سنتناول في المبحث الثاني من هذه الدراسة السلطة التشريعية الاتحادية من الناحية الواقعية، حيث سنتطرق في المطلب الأول الى معوقات تشكيل مجلس الاتحاد، بينما سنخصص المطلب الثاني للنظرة الدستورية حول مقترح قانون مجلس الاتحاد. وسندرج في خاتمة دراستنا هذه أبرز الاستنتاجات وأهم التوصيات التي سنتوصل اليها.

## المبحث الأول

### السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من الناحية القانونية

تكون السلطة في الحكومات الديمقراطية في يد الشعب يتولاها بنفسه كما كان عليه الحال في الديمقراطية المباشرة، او بواسطة نواب ينتخبون ليحكموا باسمه كما هو عليه الحال في الديمقراطية النيابية وشبه المباشرة، ونظراً لاستحالة مباشرة السلطة من قبل الشعب بصورة مباشرة في الوقت الحاضر، لجأت غالبية الدول الى الأخذ بالديمقراطية النيابية ، حيث تقتصر مهمة الشعب من الناحية السياسية على إنتخاب عدد معين من النواب لمدة محددة ليتولوا الحكم باسمه ونيابة عنه في الهيئات الانتخابية، فالركن الأساسي للحكم النيابي إذن هو وجود برلمان منتخب كله او معظمه بواسطة الشعب لمدة معينة وقد يكون مكوناً من مجلس واحد او من مجلسين.

وفيما يتعلق بالعراق فان دستوره الجديد الصادر عام ٢٠٠٥ ينص مادته الأولى على " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي(برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".<sup>(١)</sup> إذن فبموجب المادة السابقة الذكر من الدستور العراقي النافذ فان الدولة العراقية هي دولة جمهورية ديمقراطية نيابية (برلمانية) فدرالية. وتوجد هناك قواعد وضوابط محددة لتكوين وتشكيل السلطات العامة في الدول الديمقراطية والفدرالية سنحاول سردها في هذا المبحث.

<sup>1</sup> المادة الأولى من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ ( الدستور النافذ).

## المطلب الأول

### ضرورة وجود المجلس الثاني في الدول الفدرالية

بموجب المادة الأولى من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فإن العراق دولة فدرالية ديمقراطية نيابية برلمانية، فغالبية الدول الفدرالية اخذت بنظام المجلسين لتكوين السلطة التشريعية الاتحادية وهذا ما تتطلبه طبيعة الدولة الفدرالية و مبدأ مشاركة الأقاليم في إتخاذ القرارات الفدرالية من خلال المجلس الثاني، فبموجب الدستور العراقي النافذ تتكون السلطة التشريعية الاتحادية العراقية من مجلسين اسوةً بغيرها من دساتير الدول الفدرالية الأخرى، حيث يمثل المجلس الأول (مجلس النواب) الشعب العراقي بأكمله، ويمثل المجلس الثاني (مجلس الإتحاد) الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، فكل هذه الامور نص عليها الدستور ( من الناحية النظرية يوجد مجلسان في البرلمان العراقي) بينما من الناحية الواقعية فلا يوجد لحد الآن إلا مجلس واحد فقط، وقبل تناول معوقات واسباب عدم تشكيل المجلس الثاني ينبغي علينا ان نبين ضرورة وجود المجلس الثاني ومزاياه في تشكيل البرلمان في الدول الفدرالية، وسنبداً بداية بتعريف الدولة الفدرالية مع بيان مبادئها و مظاهرها و من ثم نبين مدى ضرورة وجود المجلس الثاني في الدولة الفدرالية.

#### أولاً/ تعريف الدولة الفدرالية:

تم تعريف الدولة الفدرالية من قبل الفقهاء بتعاريف متعددة، فقد عرف الفقيه مارسيلو بريلو الدولة الفدرالية بانها ( اتحاد دول يخضع لسلطة مركزية واحدة ) السلطة الفدرالية) و تحتفظ جزئياً بإستقلال ذاتي دستوري إداري و قضائي واسع (سلطة الدول) أو الدويلات (الأعضاء)<sup>(١)</sup>، و عرفها (د. سعد عصفور) بأنها (اتحاد يضم

١- د. لطيف مصطفى امين، الفدرالية و افاق نجاحها في العراق، ط١، سردم

للطباعة و النشر، السليمانية، ٢٠٠٦، ص١٤.

دولا متعددة في شكل دولة واحدة هي دولة الإتحاد تتولى تصريف بعض الشؤون الداخلية لكل دولة و كل أو بعض الشؤون الخارجية الخاصة بالدول جميعاً<sup>(١)</sup>، وكذلك يعرفها ( د. اسماعيل مرزه) بأنها (نظام سياسي يقوم بناء على دستور يخضع بموجبه عدة دول لصالح دولة الإتحاد التي تختص إختصاصاً مانعاً بممارسة السيادة الخارجية كما تشترك حكومات مع دول الأعضاء في كثير من الإختصاصات في ميدان السيادة الداخلية)<sup>(٢)</sup>.

ومن التعاريف اعلاه يمكن ان نعرف الدولة الفدرالية بأنها ( كيان مركب تضم وحدات مكونة و حكومة عامة قوية، و لكل منها سلطات عهد بها الشعب اليها بموجب الدستور).

فمن خلال ما سبق فإن الدولة الفدرالية تمتاز بعدد من الخصائص و هي كمايلي<sup>(٣)</sup>:

١. وجود مستويان من الحكم يمارس كل منهما سلطاته مباشرة على مواطنيه.
٢. توزيع دستوري رسمي للسلطات التشريعية و التنفيذية و تخصيص موارد الدخل بين هذين المستويين من الحكم مع ضمان مساحات من الحكم الذاتي الحقيقي لكل منها.
٣. تدابير إحتياطية للممثلين المعتمدين من الأقاليم للتعبير عن آرائهم ضمن مؤسسات صنع السياسة الفدرالية، و غالباً ما يكون هذا متوفراً من خلال الصيغة الخاصة للمجلس الفدرالي الثاني.

<sup>١</sup> - د. سعد عصفور ، القانون الدستوري ، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٢٥٢.

<sup>٢</sup> - د. اسماعيل مرزه، القانون الدستوري، دار صادر، بنغازي، ١٩٦٩، ص١٨٢.

<sup>٣</sup> - رونالد ل. واتس، اعد الترجمة من الإنكليزية غالي برهومة و مها بسطامي و مها تكلا، الأنظمة الفدرالية، طبعة منتدى الإتحادات الفدرالية ، كندا، ٢٠٠٦، ص١٦.

٤. دستور مكتوب يتمتع بسيادة عليا و لا يمكن تعديله من طرف واحد و يحتاج الى موافقة عدد كبير من الوحدات المكونة للفدرالية.
٥. هيئة تحكيمية ( على شكل المحاكم ) لإتخاذ القرار بشأن النزاعات بين الحكومات.

### ثانياً/ مبادئ الدولة الفدرالية و مظاهرها:

يرى بعض فقهاء القانون الدستوري بان الدولة الفدرالية قائمة على مبدئين اثنين و هما ( مبدأ الإستقلال الذاتي و مبدأ المشاركة)<sup>(١)</sup>.

ان مظاهر الإتحاد في الدولة الفدرالية تتمثل في ان أقاليم كافة الدول الأعضاء تتوحد في إقليم واحد و هو اقليم الدولة الفدرالية، بحيث يكون لكل افراد شعوب هذه الأقاليم جنسية واحدة، فتبدو الدولة الفدرالية من الناحية الخارجية كشخصية دولية واحدة انصهرت فيها شخصيات جميع الأقاليم، فيحق لوحدها حق إقامة العلاقات الدولية مع الدول الاخرى و المنظمات الدولية أو إعلان السلم و الحرب، اما من الناحية الداخلية فإن مظاهر الإتحاد تتمثل في وجود دستور فدرالي يعلو على الجميع مع وجود سلطات الدولة الثلاث ( التشريعية و التنفيذية و القضائية)<sup>(٢)</sup>.

أما مظاهر الإستقلال للدولة الفدرالية تتمثل في ان كل إقليم له دستوره الخاص به مع امتلاك كل اقليم للسلطات العامة ( التشريعية و التنفيذية و القضائية) تتولى إدارة شؤون الأقاليم و تباشر اختصاصاتها وفقاً لدستور الأقليم، ان وجود مظاهر الإستقلال هذه هي لرغبة الأقاليم في الإحتفاظ بإستقلالها و التمتع بجزء ليس بقليل

١- د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية، ط٨، منشورات

جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٧، ص٨٥.

٢- عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون و السياسة في جامعة السليمانية، ٢٠١٢، ص٢٥.

من السلطة الداخلية لتحكم نفسها بنفسها رغم تمتع الحكومة الفدرالية بالجزء الآخر من السلطة<sup>(١)</sup>، أما مظاهر الإشتراك فيها تتمثل في مشاركة الأقاليم في تعديل الدستور الفدرالي و في إتخاذ القرارات الفدرالية من خلال المجلس الثاني، بمعنى ان وجود هذه المظاهر هي لإيجاد التوازن بين المظهرين السابقين، فمظاهر الإشتراك تعمل على تنظيم العلاقة بين الدولة الفدرالية و بين الأقاليم التابعة لها كوحدات مكونة لهذه الدولة، و بعبارة اخرى يمكن القول بان الأقاليم لا تعد منفصلة عن الدولة الفدرالية، بل يوجد تداخل في الصلاحيات و تكامل في الوجود القانوني و الدستوري و تبادل التعاون في إدارة شؤون الدولة الفدرالية و مصالحها، بحيث تكون للأقاليم استقلالها الذاتي، فالفدرالية لا توجد إلا إذا شاركت الأقاليم من خلال ممثليها بإنشاء المؤسسات الفدرالية<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً/ المجلس الثاني و مبادئ الدولة الفدرالية:

ان فقهاء القانون الدستوري قد عبروا عن المجلس الثاني من خلال إستخدام مصطلحات و تسميات عديدة مثل (المجلس الثاني، و المجلس الأعلى، و الغرفة الثانية للبرلمان)، و تقوم الدول التي تطبق نظام المجلسين بإستخدام مصطلحات و تسميات اخرى للدلالة على المجلس الثاني من بينها تسمية (مجلس الشيوخ) أو (المجلس الفدرالي) أو (مجلس اللوردات) أو (مجلس الأعيان)<sup>(٣)</sup>، و بصدد موضوع بحثنا سنستخدم تسمية (المجلس الثاني) للتعبير عن المجلس الثاني للسلطة التشريعية الإتحادية في الدول الفدرالية.

١-د. نوري لطيف، القانون الدستوري، ط١، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٦، ص ٣٢١.

٢-عابد خالد رسول، مصدر سابق، ص ٢٦.

٣-د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ط٢، العاتك للصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٥٨؛ د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ١٤٤.



لقد تعددت التعريفات الخاصة بالمجلس الثاني<sup>(١)</sup> منها كونه ( مجلس نيابي يشكل جزءاً من البرلمان و يشارك في مداولاته)، أو ( الهيئة التي تدخل التحسين في التشريعات قبل إصدارها من الناحيتين الشكلية و المضمون). و بالنسبة لكيفية تكوين المجلس الثاني فإن غالبية الدول التي تأخذ بنظام المجلسين قد إستندت في تكوينه الى ( مبدأ تمثيل الأقاليم) لتمثيل الأقاليم المكونة للدولة الفدرالية في البرلمان، و إعتمدت على (مبدأ التمثيل الشعبي) في تكوين المجلس الأول، و هذا ما أخذت به كل من كندا و المانيا و الولايات المتحدة الأمريكية و العراق رغم ان الأخير لم يتكون المجلس الثاني فيه من الناحية العملية.

و بالنسبة لأهمية الأخذ بالمجلس الثاني في الدول الفدرالية، فإنه و كما بينا ان فكرة الدولة الفدرالية تقوم على أساس الجمع بين عنصرين: العنصر الأول هو عنصر الحكم الذاتي و العنصر الثاني هو عنصر الحكم المشترك، لذلك تظهر الدولة الفدرالية كتتظيم سياسي يرتكز على مبدئين اساسين هما مبدأ الإستقلال الذاتي و مبدأ المشاركة، و يستلزم ذلك تبني ترتيبات محددة في تصميم و عمل الدولة الفدرالية منها التوزيع الدستوري للإختصاصات لضمان الحكم الذاتي للأقاليم في ممارسة السلطات الممنوحة لها و تكوين المؤسسات المشتركة في الحكومة الفدرالية لضمان إتخاذ إجراءات مشتركة و لتحقيق التوازن بين مستويات الدولة الفدرالية<sup>(٢)</sup>.

فوفقاً لمبدأ المشاركة فإن الأقاليم ستشارك في وضع القرارات التي تلزم الدولة الفدرالية، و هذا يتطلب وجود مؤسسات وظيفتها هي إدارة المصالح المشتركة و فرض تطبيق القوانين الصادرة عنها على الأقاليم، و تتجسد هذه المؤسسات في مستويين يتمثل المستوى الأول في مشاركة الأقاليم في تعديل دستور الدولة الفدرالية حيث لا يجوز إجراء ذلك التعديل من قبل طرف واحد فقط، بل ان ذلك الأمر يتطلب مشاركة الأقاليم فيه مع موافقة عدد كبير منها عليه، و يتمثل المستوى الثاني

١- نقلاً عن عابد خالد رسول، مصدر سابق، ص ٣٢

٢- رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص ١٠٤.

في مشاركة الأقاليم في صنع القرارات على مستوى الدولة الفدرالية و ذلك عن طريق المجلس الثاني<sup>(١)</sup>.

و من كل هذا يظهر بان تكوين المجلس الثاني يعد مظهراً من مظاهر تجسيد مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، و قد يكون هذا المجلس الوسيلة الأساسية أمام الأقاليم للمشاركة في إجراءات تعديل الدساتير في الدول الفدرالية في حال تم إناطة هذا العمل بالبرلمان الفدرالي وحده، و قد يعد هذا المجلس أيضاً وسيلة لإنهاء النزاعات وفضها بين الأقاليم نفسها أو بين هذه الأقاليم و بين الحكومة الفدرالية بحيث يمكن عده أو وصفه كهيئة للمشاورة و التوفيق بينها قبل إحالة النزاعات للمحكمة الفدرالية، و إن هذه الوظائف التي يقوم بها المجلس الثاني في تجسيد مبدأ المشاركة تعطي للمؤسسات الفدرالية الثقة في ان قراراتها المتخذة بشأن مساهمة الأقاليم ستكون أفضل تقبلاً لديه مما لو كانت غريبة عنها بالكامل، كما انها تشير الى استقلال الأقاليم اي انها توفر للأقاليم ضمانة استقلالها الذاتي و عدم إمكانية النيل أو الإنتقاص منها دون علمها، و يرى بعض الفقه منهم ( روبرت بوي و كارل فردريك) بان للمجلس الثاني دور إضافي تقليدي فهو مصمم ليكون أداة تعبير عن مصالح الأقاليم المنشأة للدولة الفدرالية، و القصد من وراء إعطائه ذلك الدور هو لإيجاد وسيلة تحمي شعوب الأقاليم من الإجراءات الفدرالية الضارة بهم، و قد تكون هذه الإجراءات محل إعتراض لأسباب كثيرة منها تجاوز الصلاحيات المعطاة في الدستور أو الحاق الضرر بشعوب الإقاليم أو إحداث أضرار بالهيئات السياسية للأقاليم، و بهذا فإن تشكيل المجلس الثاني يعد بمثابة ضمانة تقف بوجه هذه التهديدات و خاصة بالنسبة للأقاليم الصغيرة القليلة التمثيل في المجلس الأول، و على هذا الأساس يعد المجلس الثاني وسيلة من بين وسائل عدة تهدف الى سد

١-د. عصام سليمان، الفدرالية و المجتمعات التعددية و لبنان، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١، ص٤٢.

الثغرات التي قد تقوم بين المركز و الأقاليم من ناحية، و تضمن للأقاليم مشاركة فعالة في إدارة شؤون المركز من ناحية أخرى<sup>(١)</sup>.

وفيما يخص فعالية مشاركة المجلس الثاني في عملية سن القوانين ووضع السياسات الفدرالية فان القاعدة العامة لهذه المشاركة لكي توصف بانها فعالة هي المساواة بين المجلسين من حيث الاختصاص من خلال منح كلا المجلسين سلطات متساوية توجب موافقة كلا المجلسين على كل قانون فدرالي قبل اصدارها، وفي حالة رفض احد هذين المجلسين ابداء الموافقة على اي قانون فان هذا القانون يعد كأنه لم يكن بحيث لا يمكن اصداره، وقد اكد العديد من الفقهاء على هذا الامر، مع ملاحظتهم في الوقت ذاته ان هذه القاعدة لم يتم الاخذ بها إلا من قبل عدد من الدساتير الفدرالية ، بينما بقية الدساتير فيلاحظ بانها قد خرجت على هذه القاعدة بحيث لم تساوي بين المجلسين في الاختصاص التشريعي حيث تم توسيع نطاق المجلس الاول ومنح حق سن قانون ما حتى وان ابدى المجلس الثاني معارضته في ذلك، وكما يرى احيانا بانه يتم التمييز بين هذين المجلسين في بعض الامور منها الاختصاصات والوظائف ذات الصبغة التنفيذية والقضائية<sup>(٢)</sup>.

## المطلب الثاني

### تكوين السلطة التشريعية الاتحادية العراقية

تعد السلطة التشريعية الاتحادية في العراق هيئة نيابية تضم نواب عراقيين، فمن اهم المسائل الدستورية مسألة تكوين الهيئة النيابية او البرلمان، فهل يتكون هذا البرلمان من مجلس واحد ام من مجلسين.

١- نقلاً عن عابد خالد رسول ، مصدر سابق، ص ٤١ وما بعدها.

٢- د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٢٥٩.

أجاب الدستور العراقي عن هذا السؤال من خلال نصه على " تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد".<sup>(١)</sup>

اي ان السلطة التشريعية الاتحادية من الناحية الدستورية والنظرية تتكون من مجلسين ( مجلس النواب ومجلس الاتحاد) وحسناً فعل المشرع الدستوري العراقي حينما أخذ بنظام المجلسين، لان العراق بموجب دستور عام ٢٠٠٥ تعد دولة فدرالية، وبالرغم من انه يوجد اقليم واحد حالياً من الناحية الواقعية إلا انه يجوز ان يمثل مجلس الاتحاد المحافظات العراقية، خاصة وان كل محافظة تتميز بطابعها الخاص، ونرى في الوقت ذاته وجود خطأ دستوري جسيم في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ألا وهو ان هذا الدستور لم يذكر كيفية تكوين مجلس الاتحاد كما لم يذكر كيفية تحديد اختصاصاتها، في حين نلاحظ كل دساتير الدول الفدرالية تضم نصوصاً تنظم كلا المجلسين واختصاصاتهما في الدستور نفسه، وسنتناول هذه المسألة بالتفصيل في هذا المبحث. وبما ان السلطة التشريعية في الدول الفدرالية ينبغي ان تتكون من مجلسين لذا سنتناولهما تباعاً وكما يلي:

### أولاً/ مجلس النواب

يعتبر مجلس النواب أحد مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ينظمه الدستور العراقي ويمثل الشعب العراقي بأكمله، ويتم انتخاب نوابه عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وقد نص الدستور على " يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه".<sup>(٢)</sup>

<sup>1</sup> المادة ٤٨ من الدستور العراقي النافذ.

<sup>2</sup> المادة ٤٩ من الدستور العراقي النافذ .

إذن فبموجب النص السابق من الدستور العراقي يتكون مجلس النواب من عدد من النواب الذين يتم انتخابهم من قبل الشعب العراقي، و حدد الدستور العراقي كذلك عدد النواب بنسبة عدد السكان وبنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة.

وبموجب القواعد العامة عادة يتم تحديد عدد اعضاء البرلمان باحدى طريقتين:<sup>(١)</sup>

١- ان يتم تحديد عدد النواب بنسبة عدد السكان، كأن يقال (نائب عن كل عشرة او عشرين الف مواطن) وقد أخذ الدستور العراقي بهذه الطريقة.

٢- او ان يتم تحديد عدد معين من النواب في الدستور او القانون، او تحديد عدد معين باعتباره حد ادنى او اقصى يجب عدم تجاوزه.

واشترط المشرع الدستوري كذلك في المرشح لعضوية مجلس النواب ان يكون عراقياً كامل الاهلية، وان يتم تنظيم الامور الداخلية للمجلس بالنظام الداخلي لتنظيم سير العمل فيه.

وفيما يتعلق بمدة ولاية مجلس النواب فقد نص الدستور العراقي على " تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب اربع سنوات تقويمية، تبدأ باول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة".<sup>(٢)</sup>

من ذلك نستنتج بان مدة مجلس النواب هي اربع سنوات كاملة اسوة بغيره من برلمانات الدول الاخرى كبرلمانات المانيا واليابان والاردن وغيرها، حيث ان احد خصائص الديمقراطية النيابية هي ان تكون مدة الهيئة النيابية مؤقتة، إذ يقتضى العودة الى الشعب خلال مدة محددة لمعرفة رغباته وميوله واجراء انتخابات جديدة لمعرفة اتجاهات الرأي العام، حيث ان جعل مدة الهيئة النيابية مؤقتة يحقق غرضاً

١- د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار

النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩-٢٠٠٠، ص ٢٨٤؛

2- المادة ٥٨/ ثانيا من الدستور العراقي النافذ.

د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦١،

ص ٤٣٠؛ د. عثمان خليل، القانون الدستوري، مطبعة مصر، ١٩٥٦، ص ١٨٤.

آخر وهو قيام رقابة الشعب على نوابه، وذلك بان يجعلهم معبرين عن تطلعاته دائماً من خلال رغبة النواب الاحتفاظ بثقتهم املاً في تجديد عضويتهم.

ولم يتطرق الدستور العراقي الى مسألة تمديد هذه المدة سواء في الحالات الضرورية كالحرب والآفات السماوية او في الحالات الاعتيادية، إذ ان اية محاولة لتمديد هذه المدة من دون عذر مشروع او مبرر قانوني ( حالات الضرورة) تعد مخالفة للقواعد الديمقراطية النيابية وتقييداً لسلطة الشعب. ولكن نص الدستور العراقي على جواز تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً. وحسناً فعل المشرع الدستوري العراقي عندما حدد الحد الأقصى للتمديد.

وبالنسبة لاختصاصات مجلس النواب العراقي فانه يختص وفقاً للمادة ٦١ من الدستور بتشريع القوانين الاتحادية والرقابة على اداء السلطة التنفيذية الاتحادية وانتخاب رئيس الجمهورية<sup>(١)</sup> والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والموافقة على تعيين كل من ( رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات).<sup>(٢)</sup>

<sup>١</sup> بالنسبة لانتخاب رئيس الجمهورية في العراق فاننا نرى بان انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب فقط امر ينبغي إعادة النظر فيه إذ ان هناك طرق اخرى لاختيار رئيس الجمهورية في النظام البرلماني منها انتخابه مباشرة من قبل الشعب او انتخابه من قبل البرلمان او من قبل مجلس عمومي، اما انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس واحد للبرلمان العراقي امر غير محبذ لانه يؤدي الى خضوع رئيس الجمهورية لمجلس النواب، فمن الافضل ان يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس عمومي تضم اعضاء مجلس النواب العراقي وعدد مماثل من اعضاء مجالس المحافظات العراقية، كما هو عليه الحال في المانيا، حيث يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الجمعية العمومية الاتحادية والتي تتألف من اعضاء مجلس النواب الاتحادي وعدد مماثل من اعضاء مجالس ممثلي الشعب في الولايات الاتحادية، وان هذه الجمعية قد تم تكوينها لهذه المهمة فقط، وبهذا فقد تجنب خضوع الرئيس للبرلمان لانتخابه من قبل جمعية عمومية تتألف لهذه المهمة وتحل بمجرد انتخاب رئيس الجمهورية.

<sup>٢</sup> المادة ٦١ / اولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، خامساً من الدستور العراقي النافذ.

ويختص مجلس النواب العراقي ايضاً باعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا في حالة: ( الحنث عن اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العظمى).<sup>(١)</sup>

ونظراً لوجود التوازن والفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني بشكل عام، فان مجلس النواب العراقي يختص باعفاء رئيس الجمهورية، وتوجيه الاسئلة والاستجواب لرئيس مجلس الوزراء والوزراء، وطرح المواضيع العامة للمناقشة معهم، ولأي عضو من اعضاء مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، ولكل منهم الاجابة عن تلك الأسئلة ، ويجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من اعضاء المجلس طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات، ولعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.<sup>(٢)</sup>

ولمجلس النواب ايضاً سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد الوزير مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة منه، و لايجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته او طلب موقع من خمسين عضواً من اعضاء المجلس إثر مناقشة استجواب موجه اليه.

وبناءً على طلب مقدم من رئيس الجمهورية او من خمس اعضاء مجلس النواب طرح موضوع سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ويقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه.<sup>(٣)</sup>

<sup>3</sup> المادة ٦١ / خامسا ، ب من الدستور العراقي النافذ.

<sup>2</sup> المادة ٦١ / سابعاً، ا، ب، ج من الدستور العراقي النافذ.

<sup>3</sup> المادة ٦١ / ثامناً -٣، هـ من الدستور العراقي النافذ.

ويحق لمجلس النواب استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة ( المفوضية العليا للانتخابات، هيئة النزاهة، المفوضية العليا لحقوق الانسان) وفقاً للاجراءات المتعلقة بالوزراء، وله اعفائهم بالأغلبية المطلقة.

ويبدي المجلس موافقته على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك مقدم من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وكما يقرر المجلس قانون الموازنة العامة للبلاد.<sup>(١)</sup>

وتنتهي الدورة الانتخابية بانقضاء المدة القانونية المقررة لها او بالحل بناءً على طلب مقدم من ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية بشرط ان لا يتم حل المجلس اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.<sup>(٢)</sup>

### ثانياً/ مجلس الاتحاد:

إستناداً للمادة ٦٥ من الدستور العراقي النافذ، فان مجلس الاتحاد هو المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية، فالدستور العراقي ينص على " يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ ( مجلس الاتحاد) ليضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب".<sup>(٣)</sup>

إنّ الدستور العراقي من خلال النص المذكور اعلاه اشار الى موضوعين فقط يتعلق بالمجلس الثاني للسلطة التشريعية الإتحادية وهما:

<sup>1</sup> المادة ٦٢ / اولا و ثانيا من الدستور العراقي النافذ.

<sup>2</sup> المادة ٦٤ / اولا من الدستور العراقي النافذ.

<sup>3</sup> المادة ٦٥ من الدستور العراقي النافذ.



١- تسمية المجلس حيث حدد إسماً لهذا المجلس واطلق عليه مجلس الأتحاد إسوة بغيره من الدساتير الاخرى التي تأخذ بنظام المجلسين كالدستور الفرنسي والامريكي حيث سميا المجلس الثاني بمجلس الشيوخ، في حين ان الدستور السويسري اطلق على المجلس الثاني للبرلمان اسم مجلس الدول او الولايات، وقد اطلق القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية عليه اسم المجلس الاتحادي (البندسرات).

٢- يضم هذا المجلس ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ففي كل دولة فدرالية من المستحسن ان يكون البرلمان مكوناً من مجلسين، مجلس يمثل الشعب بأكمله ومجلس ثان يمثل الأقاليم او الولايات المكونة للدولة الفدرالية، وهذا يخلق نوعاً من التوازن بين المجلسين وله مزايا عديدة سنتطرق اليها في المطالب الثاني من هذا المبحث.

يعد العراق بموجب دستوره الجديد دولة فدرالية وعلى هذا الاساس أخذ بنظام المجلسين لتكوين برلمانه بحيث يضم المجلس الثاني ممثلين عن الأقاليم او المحافظات ليمارس الحياة التشريعية الى جنب مجلس النواب.

ومن ملاحظة النصوص الدستورية الواردة في الدستور العراقي النافذ فاننا نرى بان هذا الدستور قد نظم بالتفصيل كيفية تكوين المجلس الاول وحدد اختصاصاته وكيفية إنقضائه ، في حين لم يذكر كيفية تنظيم المجلس الثاني و لم يبين اختصاصاته فكان من المفروض ان ينص على كل مايتعلق بالمجلس الإتحاد من حيث كيفية تكوينه و تحديد اختصاصاته بدلاً من نصه على ترك امر تكوينه و تحديد اختصاصاته للقوانين العادية لأن هذا الموضوع يدخل في نطاق الاختصاصات التنظيمية للدستور، حيث ان هذه المسألة يتم تنظيمها في الدستور ذاته وهذا ما نلاحظه في دساتير الدول الفدرالية الاخرى فلم يترك امر تنظيمها للتشريعات والقوانين العادية. ولأهمية هذه المسألة سوف نخصص المبحث الثاني من هذه الدراسة للمجلس الاتحادي من حيث تكوينها وتحديد اختصاصاتها وبيان المعوقات التي تعتري عدم تكوينه الى الآن.

## المبحث الثاني

### السلطة التشريعية الاتحادية من الناحية الواقعية

سبق وان تناولنا في المبحث الاول كيفية تنظيم السلطة التشريعية الاتحادية في الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥، وبيننا انه يوجد من الناحية النظرية مجلسان للسلطة التشريعية الاتحادية العراقية، وسنتناول في هذا المبحث كيفية تنظيم السلطة التشريعية الاتحادية من الناحية الواقعية، ولأجل توضيح هذه المسألة سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، سنتناول المطلب الاول المعوقات او الصعوبات الواقعية امام تشكيل مجلس الاتحاد في العراق، في حين سنخصص المطلب الثاني لنظرة دستورية حول مقترح قانون مجلس الاتحاد

#### المطلب الأول

##### معوقات تشكيل مجلس الاتحاد العراقي

أشرنا فيما مضى بان الدولة العراقية هي دولة اتحادية وذلك بموجب المادة الاولى من دستوره النافذ، ووضحنا بان جميع الدول الاتحادية تتكون سلطتها التشريعية من مجلسين، وهو ما أخذ به الدستور العراقي وفقاً لنص المادة الثامنة والاربعون منه. وقد تناول الدستور كيفية تنظيم وتشكيل المجلس الاول ( مجلس النواب) وبين اختصاصاته ايضاً، في حين لم انه ينظم المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) على الرغم من ان امر تنظيمه يقع ضمن اختصاص الدستور نفسه، فهو قد اشار فقط الى انشاء مجلس آخر مسمى اياه بمجلس الاتحاد الذي يضم ممثلي الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وسنتطرق في هذا المطلب الى كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد العراقي مبينين الاسباب والمعوقات التي تعتري تكوينه الى هذه اللحظة من الناحية الواقعية.

وتعد المعوقات الدستورية والسياسية من أبرز المعوقات التي تعتري طريق تكوين مجلس الاتحاد العراقي، وسنتطرق الى هذين المعوقين وكما يلي:.

أولاً/ المعوقات الدستورية: وتتمثل هذه المعوقات في العديد من الامور التي تعيق تكوين هذا المجلس من ابرزها:.

أ/ ان عدم تثبيت المبادئ العامة للنظام الاتحادي التي تتعلق بتكوين الهيئات الاتحادية العامة في الدستور العراقي وخاصة تلك التي تتعلق بكيفية تكوين مجلس الاتحاد وبيان اختصاصاته او تحديد علاقته بمجلس النواب في الدستور، ورغم نصه على تمتع مجلس الاتحاد بنفس المركز الدستوري لمجلس المركزي، اي انه يبيّن المركز القانوني لمجلس الاتحاد بحيث ساوى بينه وبين مجلس النواب من حيث المركز، يعد عائقا دستوريا كبيرا امام عدم تكوينه.

فرغم ان الدستور مع عدم تثبيته لكيفية تكوين مجلس الاتحاد وعدم بيان اختصاصاته او علاقته بالمجلس الآخر، فانه قد أناط سن قانون تشكيل مجلس الاتحاد بمجلس النواب، وذلك من خلال نصه على "يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى ب( مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب".<sup>(١)</sup>

فهذه المادة تؤدي الى وجود حالة من عدم المساواة بين المجلسين، وتشكل حالة تتمثل في عدم التوازن الاتحادي بين السلطات الاتحادية وبين الاقاليم او المحافظات في الدولة، إذ ان اعطاء مجلس النواب صلاحية تكوين مجلس تشريعي والذي يعد جزءاً من السلطة التشريعية الاتحادية وبشارك مجلس النواب في وضع وسن التشريعات يعد مخالفة صريحة لمبادئ القانون الدستوري، لأن الدستور وليس القانون العادي هو الذي يختص بذلك، فالدستور هو الذي ينظم السلطات المختلفة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص ومن حيث كيفية ممارسة السلطة لاختصاصاتها، ومن بين هذه السلطات السلطة التشريعية وبمجلسيها. وعند تناولنا

<sup>1</sup> المادة ٦٥ من الدستور العراقي النافذ.

لموضوع ضرورة ثنائية المجلسين في الدول الفدرالية اشرنا الى ان العديد من الدساتير الفدرالية للدول الاتحادية قد نظمت كيفية تكوين السلطات العامة وحددت اختصاصاتها في الدستور نفسه ولم يسمح للقوانين العادية بالتدخل في تشكيل وتنظيم الهيئات العامة والدستورية للبلاد، وان هذا الاتجاه الذي انتهجه وسار عليه المشرع الدستوري العراقي لا سابقة له في الدساتير الديمقراطية والفدرالية للدول، فيعد بذلك المشرع الدستوري العراقي اول من لجأ الى هذه الطريقة بحيث اصبح سبباً لجميع الدول الفدرالية في ذلك وهذا الأمر رغم انه غير محبذ فانه يعد اضافة لذلك مخالفة واضحة وصريحة لمبادئ القانون الدستوري فكان الأجدر به ان لايتترك امر تنظيم مسألة هامة وحساسة كهذه (مسألة تكوين مجلس الاتحاد) الى مجلس آخر يتساوى معه من حيث المركز القانوني.

ب/ وهناك عائق دستوري آخر يقف حائلاً بوجه تكوين مجلس الاتحاد يتمثل في ان الدستور العراقي قد اعطى كل الاختصاصات لمجلس النواب فقط، دون ان يشرك مجلس الاتحاد في ذلك، اي ان الصلاحيات والاختصاصات التي يجب ان تكون من ضمن صلاحيات المجلسين بشكل عام منحه الدستور العراقي لمجلس النواب فقط، ومن هذا يتبين لنا عدم وجود نية لدى المشرع الدستوري العراقي في تكوين هذا المجلس منذ البداية، و حتى عند صياغة الدستور من الناحية النظرية لم يكن مجلس الاتحاد يشغل فكر وبال المشرع الدستوري كي يذكر اسم مجلس الاتحاد وعند تحديد الصلاحيات والاختصاصات التي يجب ان تمارس بمشاركة كى المجلسين، فعلى سبيل المثال في مجال التشريع نلاحظ بان غالبية الدساتير الفدرالية تنص على ان لايصدر التشريع إلا بعد ان يمر بكلا المجلسين كالدستور الهندي والالمانى وغيرهما من الدساتير الفدرالية الأخرى.

اضافة الى ذلك فان العديد من الاختصاصات الأخرى التي اعطى الدستور العراقي حق ممارسته لمجلس النواب وحده فقط مثل حق اقتراح القوانين والتصديق على الميزانية العامة للبلاد والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وغيرها من

الامور الهامة الأخرى دون ان يسمح لمجلس الاتحاد ان يشارك مجلس النواب فيها رغم انها من الامور الهامة جداً في البلاد. فاذا نظرنا الى دساتير الدول الفدرالية نلاحظ بان كل هذه المسائل السالفة الذكر يتم تنظيمها من قبل كلا المجلسين دون ان يختص به احدهما دون الآخر بخلاف ما هو الحال عليه في الدستور العراقي النافذ. وان ممارسة هذه الاختصاصات من قبل مجلس النواب لوحده دون غيره لدليل صارخ على عدم وجود نية فعلية وحقيقية في تكوين مجلس الاتحاد لدى المشرع الدستوري العراقي منذ بداية صياغته للدستور العراقي.

### ثانياً/ المعوقات السياسية:

ان العائق السياسي والطابع الخاص بنظام الفدرالية في العراق يعد عائقاً كبيراً يقف في وجه تكوين مجلس الاتحاد العراقي، فالواقع السياسي له دور بارز في تحويل الدولة العراقية من دولة بسيطة موحدة الى دولة فدرالية، فبروز اقليم كردستان العراق كإقليم سياسي واداري مستقل عن باقي المحافظات في وسط العراق وجنوبه قبل عام ٢٠٠٣ يعد السبب الحقيقي والبارز في ان يتحول العراق بعد عام ٢٠٠٣ الى دولة فدرالية بهدف الابقاء على اقليم كردستان واستمراره بوصفه كياناً مستقلاً نسبياً من الناحية الادارية وتنظيم شؤونه الداخلية من خلال مؤسساته الموجودة فعلاً قبل صدور الدستور العراقي عام ٢٠٠٥. ولقد أقر الدستور العراقي النافذ بوجود اقليم كردستان حيث نص على " يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً".<sup>(١)</sup>

إن فوجود اقليم واحد فقط في الدولة الاتحادية العراقية يعطي طابعاً خاصاً للفدرالية العراقية على الرغم من المحاولات والمطالبات الرامية الى تكوين اقليم جديدة في العراق إلا انها لم تثمر ولم تأتي بنتيجة تذكر لحد الآن.

<sup>1</sup> المادة ١١٧/ اولاً من الدستور العراقي النافذ.

ومن خلال ما سبق يتضح لنا بانه لولا وجود اقليم كردستان العراق لما كان من الممكن ان يكون العراق دولة فدرالية، وان رفض كل الطلبات حول انشاء اقاليم في وسط العراق وجنوبه من قبل الحكومة الاتحادية العراقية لدليل على ما اسلفنا.

ومن دراسة نصوص الدستور العراقي نلاحظ بانه منح لكل محافظة او اكثر حق تكوين الاقاليم وذلك بنصه على " يقر هذا الدستور الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لاحكامه"،<sup>(١)</sup> والنص كذلك على " يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناءً على طلب بالاستفتاء العام عليه يقدم باحدى الطريقتين:.

أولاً: طلب مقدم من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الأقليم.

ثانياً: طلب مقدم من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم".<sup>(٢)</sup>

ومن خلال استقرائنا ودراستنا لهذه النصوص نرى بان هذه المسألة تعد دليلاً ساطعاً على ان الاقرار بالفدرالية في العراق قد فرضه واقع اقليم كردستان، فما دامت الفدرالية العراقية قد أوجدت بهذه الطريقة فان ذلك لدليل آخر على عدم وجود نية حقيقية لتكوين مجلس يمثل اقليم كردستان والمحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم منذ البداية، بل ان الهدف الاساس الذي كان يكمن وراء تحقيق الفدرالية هو للمحافظة على الواقع السياسي والاداري لاقليم كردستان العراق فقط. كما ان عدم جدية الائتلافات البرلمانية في مجلس النواب العراقي لغرض اقرار مشروع قانون مجلس الاتحاد يعد عائقاً آخراً يعتري تكوين مجلس الاتحاد، اضافة الى كل ما سبق فان هذا المجلس قد ترك امر تنظيمه وكل ما يتعلق به لتشريع عادي رغم ان ذلك الامر يقع ضمن اختصاص الدستور حصراً وفي ذلك اشارة اخرى على انعدام الجدية في تكوين وانشاء هذا المجلس من الناحية الواقعية.

<sup>1</sup> المادة ١١٧ / ثانيا من الدستور العراقي النافذ.

<sup>2</sup> المادة ١١٩ من الدستور العراقي النافذ.

## المطلب الثاني

### نظرة دستورية حول مقترح قانون مجلس الاتحاد

استناداً الى الدستور العراقي فانه قد تم صياغة مقترح قانون خاص بتكوين مجلس الاتحاد مع بيان اختصاصاته و تمت قرأته قراءة أولية من قبل مجلس النواب العراقي و يتضمن هذا المقترح ١٨ مادة فقط، ومن خلال دراستنا لهذا المقترح سنبدي ملاحظتنا التالية عليه وكما يلي:

#### أولاً/ تكوين مجلس الاتحاد:

نص المقترح المذكور فيما يتعلق بتكوين مجلس الاتحاد على " يكون لكل محافظة اربعة اعضاء في مجلس الاتحاد سواء كانت المحافظة منتظمة في اقليم او غير منتظمة فيه".<sup>(١)</sup>

أذن فالمقترح نص على ان لكل محافظة اربعة اعضاء في المجلس دون ان يوضح كيفية وطريقة اختيارهم، اي هل سيتم اختيارهم عن طريق التعيين ام عن طريق الانتخاب، كما لم يذكر كيفية انتخابهم، لذا نرى بان هذه المادة هي محل نظر، إذ ينبغي ان تحدد الطريقة التي ستتبع لاختيار اعضاء مجلس الاتحاد، إذ ان هناك طرق مختلفة لاختيار اعضاء هذا المجلس في برلمانات الدول الاخرى الفدرالية، وكمثال على ذلك يتم اختيار اعضاء مجلس الشيوخ الامريكي عن طريق انتخابهم من قبل هيئة انتخابية لكل ولاية، وفي سويسرا يجري انتخاب اعضاء مجلس الولايات حسب القانون الانتخابي المقرر لكل كانتون، ويتكون مجلس الولايات في البرلمان الهندي من عدد من الاعضاء يقرر تعيين بعضهم بقرار يصدر من قبل رئيس الجمهورية ويتم انتخاب البقية بأسلوب التمثيل النسبي.

<sup>1</sup> المادة ٢ من مقترح قانون مجلس الإتحاد.

وبالنسبة لجمهورية المانيا الاتحادية فان المجلس الاتحادي يتألف من اعضاء في حكومات الولايات الاتحادية تقوم بتعيينهم او سحبهم ويمكن لاعضاء آخرين في حكوماتهم ان ينوبوا عنهم".<sup>(١)</sup>

وفيما يتعلق بطريقة انتخاب مجلس الاتحاد في العراق فاننا نرى انه من الأجدر ان يتم انتخابهم في محافظاتهم وبطريقة مباشرة من قبل ناخبي تلك المحافظات.

### ثانياً/ مدة مجلس الاتحاد:

اما بالنسبة للمدة المقررة لولاية مجلس الاتحاد فان المقترح المشار اليه ينص على " تكون مدة دورة مجلس الاتحاد اربع سنوات تقويمية، تبدأ من تاريخ أول جلسة له وتنتهي بانتهاء دورة الانعقاد السنة الرابعة".<sup>(٢)</sup>

ومن ملاحظتنا ودراستنا لمدة ولاية المجلس الثاني في الدول الفدرالية الاخرى ولتحقيق مزايا نظام المجلسين فمن الافضل ان تكون مدة ولاية مجلس الاتحاد أطول مقارنة بمدة ولاية مجلس النواب العراقي، ففي فرنسا فان مدة ولاية مجلس الشيوخ هي تسع سنوات مع تجديد انتخاب ثلثهم كل ثلاث سنوات، وفي امريكا فان هذه المدة مقررة بست سنوات ويتم تجديد ثلث اعضاء المجلس كل سنتين، لذا كان من الأخرى والأفضل ان تقرر مدة ولاية مجلس الاتحاد العراقي بست سنوات ويجدد ثلث الأعضاء كل سنتين.

### ثالثاً/ إختصاصات مجلس الاتحاد:

وبصدد الاختصاصات المذكورة لمجلس الاتحاد والمنصوص عليها في المقترح المشار اليه سلفاً تكاد تكون هذه الاختصاصات هي ذات الاختصاصات المقررة لمجلس الاتحاد الالمانى الواردة في القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية، حيث ينص القانون الاساسي على " تشارك الولايات الاتحادية من خلال المجلس

<sup>1</sup> المادة ٥١ من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

<sup>2</sup> المادة ٨ من مقترح قانون مجلس الاتحاد.



الاتحادي في عمليات التشريع والادارة على الصعيد الاتحادي وفي شؤون الاتحاد الأوربي".<sup>(١)</sup>

ومن ذلك يتضح لنا بان المجلس الاتحادي الالمانى له اختصاصات تشريعية وادارية، وقد أشار المقترح المذكور الى الاختصاصات التشريعية والادارية لمجلس الاتحاد ايضاً إذ نص على " يختص مجلس الاتحاد بما يأتي: <sup>(٢)</sup>

١- تقديم مشروعات وافكار للحقوق المتعلقة بالاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الى مجلس النواب لصياغتها في مقترحات قوانين.

٢- النظر في القوانين والقرارات المقررة من قبل مجلس النواب المحالة اليه، وله في هذا الصدد إتخاذ الاجراءات التالية:.

أ/ الموافقة على القانون او القرار وارساله الى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة عليه واصداره.....

ب/ الاعتراض على مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً من تأريخ وصوله اليه.

ج/ عند تحقيق الحالة المنصوص عليها في الفقرة (ب) اعلاه، يتم اعادة مشروع القانون الى مجلس النواب مشفوعاً باسباب الاعتراض، خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً من تأريخ الاعتراض.

د/ يعد مشروع القانون الذي تم اعادته بسبب اعتراض مجلس الاتحاد مقراً عند موافقة مجلس النواب على اسباب الاعتراض والأخذ بها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.

هـ/ إذا أصر مجلس النواب على قراره وعدم الأخذ بأسباب الاعتراض، يرسل القوانين مرة ثانية الى مجلس الاتحاد لغرض النظر في قرار مجلس النواب وفي حالة عدم موافقة مجلس الاتحاد على القوانين والقرارات ثانية تعاد الى مجلس النواب

<sup>1</sup> المادة ٥٠ من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

<sup>2</sup> المادة ١٢ من مقترح قانون مجلس الإتحاد.

ويعد قرار مجلس النواب في هذه الحالة بأغلبية الثلثين من اعضاءه غير قابل للاعتراض وتعد موافقاً عليه.

من كل ما سبق ذكره اعلاه نستنتج بان لمجلس الاتحاد حق اقتراح مشروعات القوانين للحقوق المتعلقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وبعبارة اخرى فان صلاحية اقتراح مشروعات القوانين من قبل مجلس الاتحاد محددة فقط بتعلقها بحقوق الأقاليم والمحافظات.

ويتمتع كذلك مجلس الاتحاد ب(حق الفيتو) كما هو الحال عليه بالنسبة للمجلس الاتحادي الالمانى، فله استخدام حق الفيتو بشكل مطلق على القوانين التي نص القانون الاساسي صراحة على (ضرورة) موافقة المجلس الاتحادي عليها، أما القوانين العادية فهي تخضع للفيتو التوقيفي من جانب مجلس الاتحاد الالمانى.<sup>(١)</sup>

أما بالنسبة لحق الاعتراض المنصوص عليه في المقترح المشار اليه فانه يختلف عن حق الاعتراض المقرر لمجلس الاتحاد الالمانى من ناحيتين: تتمثل الناحية الأولى في ان مجلس الاتحاد العراقي يحق له ان يعترض على القوانين والقرارات الصادرة من مجلس النواب، اي اعتراضه هذا يكون مطلقاً يشمل مشروعات القوانين دون إستثناء، بينما حق الاعتراض المقرر لمجلس الاتحاد الالمانى فهو يعد بمثابة اعتراض نهائي على القوانين التي حدد القانون الاساسي ضرورة أخذ موافقة مجلس الاتحاد دون القوانين العادية، بينما تتمثل الناحية الثانية في ان الاعتراض المنصوص في المقترح هو اعتراض توقيفي فقط، اي ان المجلس يستطيع ان يعترض مرتين فقط على المشروع او القرار المرسل اليه من قبل مجلس النواب، وعندما يعاد ارساله للمرة الثانية وتستحصل موافقة مجلس النواب على ذلك المشروع يعد المشروع عندئذ مقررماً تلقائياً بحيث لا يحتاج الى استصدار موافقة مجلس

١- المرليشكة، ترجمة محمد حقي، حكومة المانيا المعاصرة، مكتبة انجلومصرية،

القاهرة، ١٩٧٣، ص ١٣٠-١٣١.

الاتحاد عليه، في حين ان المجلس الاتحادي الالمانى له حق فيتو توقيفي بالنسبة للقوانين العادية وحق فيتو مطلق اى ان القانون لا يصدر إلا بموافقة مجلس الاتحاد. ولمجلس الاتحاد حق نقض القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب في حال مساس تلك القوانين والقرارات بالحقوق والصلاحيات الدستورية المقررة للاقليم.<sup>(١)</sup> وقد تطرق المقترح المذكور لاختصاصات مجلس اتحاد العراقي حيث نص على " الموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بناءً على اقتراح من مجلس القضاء".<sup>(٢)</sup>

ومن دراسة نص (م ٥/٦١ أ) من الدستور العراقي النافذ نلاحظ بانها تتعارض تماماً وبشكل جلي وواضح مع ما تم ايراده في المقترح المعد لتكوين مجلس الاتحاد، ويظهر وجه التعارض في ان الدستور العراقي ووفقاً للمادة المذكورة اعلاه قد أناط صلاحية تعيين من تم ذكرهم بمجلس النواب فقط دون غيره، لذا لا يجوز سن قانون عادي يصدر من مجلس النواب يتعارض مع النصوص الدستورية.

من كل ما سبق نرى بانه ينبغي على مجلس النواب ان لا يقر المقترح المذكور والمقرر لتكوين مجلس الاتحاد، ونرى في الوقت ذاته انه بدلاً من إقرار هذا المقترح الذي تمت القراءة الأولى له في مجلس النواب العمل على تعديل النصوص الدستورية المتعلقة بموضوع دراستنا بحيث تضاف قواعد دستورية جديدة تنظم تكوين مجلس الاتحاد وكل ما يتعلق به من حيث الاختصاصات و... الخ . إذ ان وجود هذا المجلس يعد ضرورة لا يمكن الاستغناء عنه في الدول الفدرالية بشكل عام وفي الدولة العراقية الفدرالية بشكل خاص. وبذلك لا يمكن ترك مسألة هامة كمجلس الاتحاد تنظم من قبل مجلس النواب لتقوم بتنظيمه بتشريعات عادية، إذ ان ذلك سيؤدي حتماً الى اخضاع مجلس الاتحاد لمجلس النواب، اضافة لكل ذلك فان

<sup>1</sup> المادة ١٢ / و من مقترح قانون مجلس الإتحاد.

<sup>2</sup> المادة ١٢ / ثالثاً من مقترح قانون مجلس الإتحاد.

مسألة و أمر تنظيم تكوين مجلس الاتحاد هو موضوع دستوري، بمعنى ان هذه المسألة هي مسألة تقع ضمن صلب اختصاص الدستور وحده دون غيره بحيث لايجوز ولايحق لغيره التدخل في امر تنظيم هذا المجلس مهما كانت الأسباب والمبررات.

## الخاتمة

في ختام هذه الدراسة توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات من أبرزها:

### أولاً: الاستنتاجات

١- يعد نظام المجلسين ضرورة لابد من الأخذ به في الدول الفدرالية والبسيطة على حد سواء وذلك لتحقيق مزاياه والدور الذي يلعبه المجلس الثاني في مجال التشريع وتحقيق الاستقرار بين

السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٢- أخذت الدولة العراقية - بوصفها دولة ديمقراطية نيابية اتحادية - بنظام المجلسين من الناحية النظرية بموجب دستوره الصادر عام ٢٠٠٥ وذلك وفقاً لنص المادة الثامنة والاربعون منه، إلا انه من الملاحظ ان الدستور العراقي قد نظم مجلس النواب فقط من الناحيتين النظرية والواقعية، في حين ترك أمر تنظيم مجلس الاتحاد لقانون يصدر من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه.

٣- نجد من الناحية الواقعية ان المهام التشريعية والرقابية يمارسها مجلس النواب لوحده فقط، أما المجلس الثاني فلم ير النور الى يومنا الحاضر إذ ان المؤشرات الدستورية تدل دلالة واضحة على عدم وجود نية حقيقية لتشكيل هذا المجلس.

### ثانياً: التوصيات

١- نوصي باجراء تعديلات على الدستور العراقي النافذ من خلال تعديل بعض مواد الدستورية وازافة مواد دستورية أخرى لغرض تنظيم مجلس الاتحاد.

أ- نوصي بضرورة تعديل نص المادة ٦٥ من الدستور العراقي المتعلق بتنظيم مجلس الاتحاد، وذلك من خلال حذف الشطر الأخير من هذه المادة والتي تنص على ".....، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب".

ب- نوصي باضافة مواد دستورية أخرى الى الدستور العراقي بحيث تعمل على تنظيم مجلس الاتحاد من حيث تكوينه وبيان اختصاصاته وكيفية انقضائه

مع بيان شروط العضوية فيه وكيفية اختيارهم وتحديد مدة ولايته، بدلاً من ان يترك أمر تنظيمه لتشريع عادي يسنه مجلس النواب.

٢- نوصي مجلس النواب بعدم إقراره لمقترح قانون مجلس الاتحاد المقدم اليه لأخذ موافقته عليه، لان أمر تنظيم مجلس الاتحاد يعد مسألة دستورية بحتة بحيث ينبغي ان يتم تنظيمه بقواعد دستورية أسوة بنظيره ( مجلس النواب).

٣- نوصي باجراء تعديلات على المادة الواحدة والستين من الدستور العراقي المتعلق باختصاصات مجلس النواب، لغرض العمل على إشراك مجلس الاتحاد بعد تنظيمه في الدستور مع مجلس النواب في الاختصاصات التشريعية وفي تعيين أعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام وفي المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وفي غيرها من الأمور الهامة الأخرى.

## قائمة المراجع

## أولاً/ الكتب العربية:

١. د. اسماعيل مرزه، القانون الدستوري، دار صادر، بنغازي، ١٩٦٩.
٢. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦١.
٣. د. سعد عصفور ، القانون الدستوري ، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
٤. د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩-٢٠٠٠.
٥. عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون و السياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٢.
٦. د. عثمان خليل، القانون الدستوري، مطبعة مصر، ١٩٥٦.
٧. د. عصام سليمان، الفدرالية و المجتمعات التعددية و لبنان، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١.
٨. د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية، ط٨، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٧.
٩. د. لطيف مصطفى امين، الفدرالية و آفاق نجاحها في العراق، ط١، سردم للطباعة و النشر، السليمانية، ٢٠٠٦.
١٠. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.
١١. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ط٢، العاتك للصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
١٢. د. نوري لطيف، القانون الدستوري، ط١، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٦.

### ثانياً/ الكتب المترجمة:

١. المرليشكة، ترجمة محمد حقي، حكومة المانيا المعاصرة، مكتبة انجلومصرية، القاهرة، ١٩٧٣.
٢. رونالد ل. واتس، اعد الترجمة من الإنكليزية غالي برهومة و مها بسطامي و مها تكلا، الأنظمة الفدرالية، طبعة منتدى الإتحادات الفدرالية ، كندا، ٢٠٠٦.

### ثالثاً/ الدساتير:

١. الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥.
٢. القانون الأساسي لجمهورية المانيا الإتحادية.



## الملخص

تعتبر الدولة العراقية بمقتضى المادة الأولى من دستورها الصادر عام ٢٠٠٥ دولة فدرالية، وبموجب الدستور ذاته تتكون السلطة التشريعية الاتحادية العراقية من مجلسين، يطلق على المجلس الأول اسم مجلس النواب ويمثل بدوره الشعب العراقي وبمختلف طبقاته، ويدعى المجلس الثاني بمجلس الاتحاد والذي يمثل بدوره الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ويختلف هذين المجلسين بمقتضى قواعد الدستور العراقي من حيث كيفية تكوينهما والاختصاصات المقررة لكل منهما، فالنصوص الواردة في الدستور العراقي قد بينت كيفية تكوين مجلس النواب وحدد اختصاصاته وبوضوح، في حين ترك كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد من حيث كيفية التنظيم والاختصاصات لمجلس النواب ليقوم الأخير بتنظيم مجلس الاتحاد عن طريق سن قانون لذلك يصدر بموافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب، ويعد هذا الأمر مقارنة بدساتير الدول الفدرالية . كالدستور الامريكي والالمانى والفرنسي . مخالفة صريحة وواضحة للمبادئ الدستورية الأساسية، لان مسألة تنظيم المجلس الاتحادي وتحديد اختصاصاته تعد من المسائل الواقعة في اطار الاختصاصات الدستورية ولا تقع في نطاق اختصاصات مجلس النواب. وقد أشرنا من خلال هذه الدراسة الى المعوقات التي تقف حائلاً بوجه تكوين مجلس الاتحاد العراقي.

## ثوخة

دولة تى عىراق به تىى دةستورى ٢٠٠٥ دةولتتىكى فدرالية، و به تىى هةمان دةستور دةسلةلاتى ياسادانانى اتحادى له دوو ئةنجومهه نىك دىت، ئةنجومهه نى نوينةران كه نوينةرايهه طةلى عىراق دةكات، ئةنجومهه نى اتحادى كه نوينةرايهه نى هةرئمةكان و ئاريزطا رىك نةخراوةكان له هةرئمةكدا دةكات، سةبارةت به ضوئيهه نى تىكههينان و دىارىكردى دةسلةلاتةكانى ئةم دوو ئةنجومهه نى دةسلةلاتى ياسادانانى اتحادى عىراقى له روى دةستوريهه نى جياوازى هةهيه، دةستورى ٢٠٠٥ عىراق به روى ضوئيهه نى تىكههينان و دىارى كرى دةسلةلاتةكانى ئةنجومهه نى نوينةرانى رىكخسوة به لام هةرضى سةبارةت به ئةنجومهه نى اتحاديهه نى سئاردويهه نى به ئةنجومهه نى نوينةران تالة رىطاي ياسايه نى ئاسايى و به دوو له سئر سىي دةنطى ئةندمةكانى دةربضيهه نى، ئةمەش ئىضهه نى بنهه نى طشه نى دةستورة، ضونكة رىكخسوته دةسلةلاته طشه نى يهكان و دىارى كرى دةسلةلاتةكانىان تةنها له اختصاصى دةستورة.

## Abstract

Iraqi state is considered under Article I of the Constitution of 2005, a federal state, and under the Constitution itself the Iraqi federal legislative power shall consist of two chambers, called the first of the Council House of Representatives name and represents a turn of the Iraqi people and the various classes, and called the second Council Federation Council, which in turn represents the regions and governorates that are not organized in a region, and is different from the two chambers under the rules of the Iraqi Constitution in terms of how the composition and terms of reference prescribed each, texts contained in the Iraqi constitution may between how to configure the House of Representatives and select the terms of reference and clearly, while leaving all matters relating to the Federation Council in terms of how the organization and terms of reference for the House of Representatives for the latter to organize the Federation Council through the enactment of a law to that issue two-thirds of the members of the House of Representatives with the consent of, this is compared to the constitutions federal states the US such as the constitution and the German and French violation of explicit and clear the basic constitutional principles, because the issue of the organization of the Federal Council and determine the terms of reference is one of the issues under the framework of constitutional terms of reference do not fall within the terms of reference of the House of Representatives. We were referred through this study to the obstacles that stand in the formation of the Iraqi Federation Council barrier.