مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية والعراق (دراسة مقارنة)

أ.م.د. محمد عمر مولود
جامعة تيشك الدولية/ كلية القانون

THE FEDERATION COUNCIL IN THE FEDERAL STATES AND IRAQ (A COMPARATIVE STUDY)

Assist. Prof. Dr.Mohamed Omar Mouloud
Tishk International University/Faculty of Law

المستخلص

ينطوي بحثنا الموسوم(مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية والعراق– دراسة مقارنة –) على دور مجلس الاتحاد في النظام الفدرالي، باعتباره احد اهم مظاهر مشاركة الاقاليم او الولايات الاعضاء في المؤسسات الاتحادية، وتطرقنا في هذا المجال الى عدد من التجارب الفدرالية، ولكون دور هذا المجلس واهميته تختلف من نظام فدرالي ما الى اخر فقد تكلمنا عن بعض الدول التي تعطيه دورا اكبر من مجلس النواب، فتطرقنا الى دور مجلس الشيوخ في كل من الولايات المتحدة الامريكية والبرازيل ثم تطرقنا الى بعض الدول التي تساوي بين المجلسين، فعرضنا دور هذا المجلس في كل من التجربتين السويسرية والهندية، وانتقلنا بعد ذلك الى بعض الدول التي تعطيه دورا اصغر واقل من مجلس النواب، ، وتكلمنا عن موقع واختصاصات مجلس الاتحاد في كل من روسيا الاتحادية واثيوبيا، وانتقلنا بعد ذلك الى وضع هذا المجلس في العراق الفدرالي على ضوء ما جاء في دستور ٢٠٠٥، واوضحنا هنا بان العراق شذ عن القاعدة المعمول بها في الدساتير الفدرالية المقارنة التي بينت كيفية تكوين هذا المجلس، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، في صلب الدستور، وذلك اسوة بمجلس النواب، غير ان الدستور المذكور الذي خصص خمسة عشر مادة لكيفية تكوين مجلس النواب، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، لم يخصص لمجلس الاتحاد الا مادة واحدة وهي المادة (٦٥) منه التي تركت مسألة كيفية تكوين هذا المجلس وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به الى قانون يصدر بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب،

كما نصت المادة (١٣٧) من الدستور ذاته على تأجيل العمل بالأحكام الخاصة بمجلس الاتحاد الى ما بعد الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب، غير انه وبعد مرور اكثر من خمسة عشرة سنة على نفاذ هذا الدستور فان هذا القانون لم يصدر لحد الان، وبعد ان تطرقنا الى كل ما تقدم فقد عرضنا اهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا اليها بشأن هذا المجلس.

الكلمات المفتاحية: النظام الفدرالي، المجلس الأعلى، مجلس الاتحاد، الاقاليم

Summary

Our research (Union council in the federal states and Iraq) involve on the role of the union council in the federal system that distinguished as an important sign of the participation of the Regions in the federal constitutional institutions and we specked in this field about the many federal states and because the role of this council is different from the certain federal state to another and because that we discussed the role of this council in some states that give him the position that more important than house of reprenstatives in special in united states of America and Brazil and after that the role of this council in some states that gives it equal role with another council special Swiss and India. In addition, that we discussed role of this council in federal Russian and Ethiopia that gives this council role less than house of reprenstatives so we discussed the position of the union council in the Iraqi constitution of 2005 and we foxed upon that our constitution thumped from the public base which followed by the comparative federal constitutions which text on how to form this council and its powers, specializations and everything relate to it association with the council of reprenstatives, but our mentioned constitution allocated fifteen article for show how to form the council of reprenstatives, and its powers, only one article has been allocated to union council and article 65 texted on that the house of reprenstatives would legislate the law by two-third of its members which involve how to form the union council and its specialization, and everything relate to it, but the mentioned constitution postponed that to after first electoral course, but we

would mention that yet now and after more than fifteen year the council of reprenstatives didn't legislate this law, so we showed the most important conclusions and recommendations which we reached about this subject.

Keywords: the federal system, the Supreme Council, the Federation Council, the regions

المقدمة

يعتبر مجلس الاتحاد من أبرز خصائص النظام الفدرالي والذي يجسد احد أهم أوجه مشاركة الاقاليم الاعضاء في مؤسسات الحكومة الاتحادية، فإلى جانب مجلس النواب(المجلس الادنى)الذي يمثل سكان البلاد يقوم النظام الفدرالي على وجود مجلس اخر وهو(المجلس الاعلى)لتمثيل الولايات او الأقاليم او المقاطعات الأعضاء في الاتحاد الفدرالي باعتبارها كيانات سياسية وانها كانت دولا كاملة السيادة في حالة الاتحاد بالانضمام فتنازلت عن سيادتها الخارجية بانضمامها الى الاتحاد ولكنها لم تتنازل عن سيادتها الداخلية باعتبارها كيانات سياسية وليست وحدات ادارية، ومن هنا فهي يجب ان تشارك في المؤسسات والمسائل السيادية في الدولة ويعد مجلس الاتحاد من احد تلك المؤسسات السيادية.**أهمية البحث:** ينطوي بحثنا هذا على اهمية كبيرة بالنظر لكون العراق قد تبنى النظام الفدرالي بموجب دستوره الذي صدر في ٤ /٢٠٠٥/١٠ وقد نصت المادة (٦٥) منه على انشاء مجلس تشريعي باسم مجلس الاتحاد يضم ممثلي الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ولكن الدستور ترك مسألة تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به الى قانون يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، غير انه من الغريب حقا وبالرغم من مرور اكثر من خمسة عشر سنة على نفاذ الدستور فان هذا القانون الموعود لم يصدر، ولذلك فمن الاهمية بمكان تناول هذا المجلس بالبحث والتطرق الى كيفية تشكيل هذا المجلس واختصاصاته ودوره في الدول الفدرالية المختلفة

اهداف البحث: نهدف من وراء بحثنا هذا الى التعرف على الحكمة من وجود مجلس الاتحاد وكيفية تكوينه واسلوب العضوية فيه واختصاصاته وأهميته ودوره في الدول

الفدرالية المختلفة بغية الاستفادة من ذلك في سياق تشريع قانون مجلس الاتحاد في العراق.

اشكالية البحث: يمكن القول بان اشكالية هذا البحث تكمن في ان الدستور العراقي النافذ والذي مر على صدوره اكثر من خمسة عشر سنة قد اخذ بالنظام الفدرالي ونص في المادة (٤٨) منه على تتكون السلطة التشريعية من مجلسي النواب والاتحاد وخصص المواد من (٤٩) الى (٦٤)لكيفية انتخاب مجلس النواب واختصاصاته وكل ما يتعلق به، الا انه يتطرق الى كيفية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته وكل ما جاء به هو نص المادة (٦٥) على انشاء مجلس الاتحاد بقانون يسن من قبل مجلس النواب بأكثرية ثلثي اعضائه، وعلى الرغم مما اعترى هذين النصين من تناقض واضح وبين في وجود مجلسين تشريعيين متساويين بينما يقوم احدهما بإنشاء الاخر، الا ان مشروع هذا القانون لازال قيد ادراج مجلس النواب ولم ير النور لحد الان.

منهجية البحث: يقوم هذا البحث على اساس المنهج التحليلي المقارن، كونه يتطرق الى النصوص القانونية المتعلقة باختصاص مجلس الولايات في الدول الفدرالية المختلفة وتحليلها وتقييمها والمقارنة بينها.

خطة البحث: لغرض الالمام بالجوانب المختلفة للبحث سنقسم هذا الموضوع الى مبحث تمهيدي اضافة الى مبحثين، فنتكلم في المبحث التمهيدي عن بدايات ظهور مجلس الاتحاد وفلسفة وجوده وكيفية والية التمثيل فيه، كما سنتطرق في المبحث الاول الى مجلس الاتحاد في التجارب الفدرالية المقارنة، اما المبحث الثاني فنتطرق فيه الى مجلس الاتحاد في العراق، ثم ننتقل الى الخاتمة التي نعرض فيها الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا ليها بنتيجة البحث.

المبحث التمهيدي

مما لا يخفى على احد ان النظام الفدرالي يختلف عن انظمة اللامركزية الادارية والحكم الذاتي في مسالة جوهرية الا وهي كون النظام الفدرالي يقوم على اساس مشاركة الولايات او الاقاليم الاعضاء في مؤسسات الحكومة الاتحادية ومن احد اوجه هذه المشاركة هو وجود مجلس يمثل الاقاليم او الولايات وهو مجلس الاتحاد الى جانب

المجلس الاخر الذي يمثل سكان البلاد، وان اهمية وضرورة ازدواجية السلطة التشريعية وتكونها من مجلسين لا تظهر الا في ظل النظام الفدرالي لان الحكمة من وراء قيام هذا المجلس هو لتمثيل الولايات والدفاع عن مصالحها باعتبارها كيانات سياسية وخاصة الولايات الصغيرة التي ليس لديها العدد الكافي من الاعضاء في مجلس النواب [١] ، ونتفق في هذا المجال مع القائلين [٢]بان هذا المجلس ناجم عن خوف الولايات الصغيرة على استقلالها الذاتي في خضم دولة تسيطر الولايات الكبيرة عليها وبالتالي ابتلاعها لها وعليه فان وجود هذا المجلس يرمز الى مبدا الاستقلال الذاتي للولايات، كما انه يمكن عن طريق هذا المجلس ضمان التوازن بين حقوق الدولة الاتحادية وحقوق الولايات الاعضاء في الاتحاد[٣]. وهنا يجب ان نذكر بان السلطة التشريعية في بعض الدول الموحدة البسيطة تتكون ايضا من مجلسين كمجلس العموم ومجلس اللوردات في بريطانيا والجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في فرنسا ومجلس النواب ومجلس الاعيان في العراق في ظل القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥، ولكن الحكمة من ذلك في هذه الحالة تختلف عن الازدواجية التشريعية القائمة في حالة الاتحاد الفدرالي وان قيام هذه الازدواجية في هذه الدول يرجع الى ظروف تاريخية خاصة بها [٤]

وترجع فكرة اقامة هذا المجلس في ظل النظام الفدرالي الى التجربة الفدرالية الاولى في الولايات المتحدة الامريكية، ففي مؤتمر فيلادلفيا الذي عقد عام ١٧٨٧ من قبل الاباء المؤسسين وهم ممثلي ثلاثة عشر ولاية امريكية اشترطت الولايات الصغيرة من حيث حجم السكان في البداية لغرض الدخول الى الاتحاد الفدرالي اقامة مجلس تشريعي ثاني الى جانب مجلس النواب الذي يمثل السكان على ان يكون التمثيل فيه متساويا بين

---

[١] د. حميد حنون خالد ومحمود وهاب حسن البرزنجي، التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي،مجلة العلوم القانونية، كلية القانون،جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث،ج١، ٢٠١٧ ص١٠٧.

[٢] د. ماجد راغب الحلو،النظم السياسية والقانون الدستوري،منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٥،ص ٢٠٨. رزكار عبدال محمود، نظام المجلسين، منشورات زين الحقوقية، بيروت،لبنان،ط١،٢٠١٨ص ١٩و ٥٥.

[٣] د.حسن الجلبي،القانون الدولي العام،ج١،اصول القانون الدولي العام،مطبعة شفيق،بغداد،١٩٦٤،ص ٢٣٣.

[٤] رزكار عبدال محمود، المصدر السابق، ص ٢٥.

الولايات لأنها كانت تعرف بانه سوف لا يكون لديها العدد الكافي من الاعضاء في مجلس النواب لإيصال صوتها الى المؤسسات الاتحادية وانها سوف تضيع بين الولايات الكبيرة من حيث السكان، وتجنبا لفشل المؤتمر المذكور فقد حصلت المساومة الكبرى Great Compromise وتمت الموافقة على اقامة المجلس الاعلى(مجلس الشيوخ)على اساس المساواة في التمثيل بين الولايات بان يكون لكل ولاية عضوين فيه)، ولدى اقامة التجربة الفدرالية الثانية وتأسيس الاتحاد الفدرالي السويسري فقد تمت محاكاة التجربة الفدرالية الامريكية في هذا المجال واقامة مجلس لتمثيل الكانتونات يدعى مجلس الدول على اساس عضوين لكل كانتون وعضو واحد لكل نصف كانتون، وهكذا فقد انتقلت فكرة اقامة هذا المجلس الى التجارب الفدرالية الاخرى، وعليه فان مجلس الاقاليم هو احد فرعي السلطة التشريعية وانه يشترك مع المجلس الادنى (مجلس النواب) في العملية التشريعية [1] غير ان الدول الفدرالية لم تتبع اسلوبا موحدا فيما يتعلق بالعضوية في مجلس الاتحاد او بأسلوب اختيار الاعضاء فيه، فهناك من الدول من أخذ بالتمثيل المتساوي بين الولايات او الاقاليم الاعضاء كالولايات المتحدة الامريكية وسويسرا واستراليا وروسيا الاتحادية ونيجيريا والمكسيك والارجنتين والبرازيل، بينما تأخذ دول اخرى بالتمثيل غير المتساوي كألمانيا والهند وكندا وبلجيكا حيث يتم تمثيل السكان ذات الكثافة السكانية الكبيرة بعدد اكبر من الاعضاء اما بخصوص الية التمثيل في هذا المجلس فان بعض الدول تأخذ بأسلوب الانتخاب المباشر من قبل سكان الولاية كالولايات المتحدة الامريكية وسويسرا واستراليا ومنها من أخذ بأسلوب الانتخاب غير المباشر بانتخاب اعضاء المجلس المذكور من قبل المجالس التشريعية للولايات كالهند والنمسا ومنها من سلك اسلوب التعيين كألمانيا وكندا وهناك بعض الدول التي خلطت بين الانتخاب والتعيين في اختيار اعضاء هذا المجلس كروسيا الاتحادية وبلجيكا وماليزيا.

[1] د. محمد عمر مولود الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي، العراق نموذجا،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، الطبعة الاولى،٢٠٠٩، ص٢١٥و٢٢٤.

وفيما يتعلق باختصاصات مجلس الاتحاد فان الدول الفدرالية لم تسلك اسلوبا واحدا في هذا المجال حيث ان البعض منها كالولايات المتحدة الامريكية والبرازيل والمكسيك(ذات النظام الرئاسي)اعطت لهذا المجلس دورا اكبر من المجلس الادنى(مجلس النواب)حيث منحته اختصاصات تنفيذية الى جانب اختصاصه التشريعي الاصيل، اما سويسرا التي تأخذ بنظام حكومة الجمعية فقد منحت ايضا المجلس الاعلى(مجلس المقاطعات) اختصاصات تشريعية وتنفيذية مساوية للمجلس الادنى(المجلس الوطني)وقد نص الدستور السويسري صراحة على المساواة بين المجلسين[١] ، وانه يتم اتخاذ القرارات المتعلقة بالاختصاصات التنفيذية كانتخاب رئيس الاتحاد الفدرالي ونائبه واعضاء الاتحاد الفدرالي وانتخاب رئيس ونائب رئيس واعضاء المحكمة الفدرالية، وغيرها في جلسة مشتركة بين المجلسين ويجري اتخاذ تلك القرارات بالأكثرية ويمكن القول بان الهند اخذت ايضا بالمساواة بين المجلسين بينما نجد ان بعض الدول الاخرى لا بل ان اغلبيتها وخاصة الدول ذات النظام البرلماني كأستراليا وكندا وروسيا الاتحادية يكون للمجلس الاعلى الذي يمثل الولايات دورا أصغر مساحة وأقل أهمية من المجلس الأدنى الذي يمثل السكان[٢].

المبحث الاول

مجلس الاتحاد في التجارب الفدرالية المقارنة

سنتكلم في هذا المبحث عن مجلس الاتحاد في بعض الدول الفدرالية، واذا ما علمنا بان هذا المجلس لا يتمتع بنفس الاهمية ونفس الدور في جميع التجارب الفدرالية في العالم، لابل ان دوره واهميته تختلف من دولة الى اخرى، وعليه سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب، فنتكلم في المطلب الاول عن التجربة الامريكية ومجلس الشيوخ كونه يحتل مكانة ذات اهمية كبيرة ويعلو فيها على المجلس الاخر(مجلس النواب)، ثم ننتقل في المطلب الثاني الى التجربة السويسرية والتي يتمتع فيها مجلس المقاطعات فيها

[١] المادة ١٤٨/ ٢من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩.

[٢] رونالد واتس، الأنظمة الفدرالية،منتدى الاتحادات الفدرالية Ottawa, Ontario,Canada KIN 7G2 ص ١٢١.

بدور متساو مع المجلس الوطني، بينما نتكلم اخيرا في المطلب الثالث عن تجربة روسيا الاتحادية والتي يكون دور واختصاصات مجلس الاتحاد فيها اقل من دور وصلاحيات مجلس الدوما.

المطلب الاول

الولايات المتحدة الامريكية

يعتبر مجلس الشيوخ أحد فرعي السلطة التشريعية(الكونجرس) في الولايات المتحدة الامريكية ويمثل هذا المجلس الولايات الاعضاء في الاتحاد الفدرالي الامريكي وعلى اساس عضوين (شيخين) عن كل ولاية وهو يجسد الفضول الكبير للنظام السياسي الامريكي كونه الوحيد من بين اي مما يدعى بالمجلس الاعلى في الفدراليات الاخرى في تمتعه بسلطة كبيرة وأكبر حتى من المجلس الشعبي المناظر له اي مجلس النواب [١]، وسنقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع فسنتطرق في الفرع الاول الى الاختصاصات التشريعية، ثم ننتقل الى الفرع الثاني الذي نتطرق فيه الى الاختصاصات التنفيذية، اما الفرع الثالث فنخصصه للكلام عن الاختصاصات القضائية.

الفرع الاول

الاختصاصات التشريعية

يجب ان نذكر اولا بان مجلس الشيوخ وباعتباره أحد ذراعي السلطة التشريعية الاتحادية يلعب دورا كبيرا في عملية تعديل الدستور الأمريكي، حيث يتم اقتراح التعديل بناء على طلب ثلثي الأعضاء في كلا المجلسين، كما يقوم ثلثي أعضاء المجلسين بالدعوة الى عقد مؤتمر لاقتراح تعديل الدستور بناء على طلب ثلثي الولايات، ولا تصبح تلك الاقتراحات نافذة الا إذا وافقت عليها المجالس التشريعية او مؤتمرات تعقد لهذا الغرض في ثلاثة ارباع الولايات، علما بانه يكون للكونجرس بمجلسيه اقتراح طريقة المصادقة على التعديلات[٢].(المادة الخامسة من الدستور)، ويؤكد البعض بان كل التعديلات

[1] Nathaniel Stone Preston The Senate institution.،Van Nostrand Reinhold Company 1969 Page 1

[٢] المادة الخامسة من الدستور الامريكي.

الدستورية وحتى التعديل الثاني والعشرين تم اقتراحها من قبل ثلثي أعضاء كلا المجلسين[١]

يمكن القول بان مجلس الشيوخ يمارس دورا مساويا لمجلس النواب في العملية التشريعية وذلك تجسيدا لما جاء في الفقرة الاولى من المادة الاولى من الدستور الامريكي التي اناطت السلطة التشريعية بمجلسي الشيوخ والنواب، وقد نص الدستور على سلطة الكونجرس في سن القوانين في بعض الموضوعات التي حددها صراحة في المادة الأولى/ الفقرة ثامنا من الدستور ومن اهمها سك وطبع العملة وتنظيم قيمتها وقيمة العملات الاجنبية، وفرض الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس وجبايتها، وتنظيم التجارة مع الدول الاجنبية وبين مختلف الولايات، واعلان الحرب وانشاء الجيوش وتامين نفقاتها، وتكوين قوة بحرية والتكفل بها، ووضع قواعد لإدارة وتنظيم القوات البرية والبحرية، ووضع قواعد لتنظيم وتسليح وتدريب الميليشيا ودعوتها الى تنفيذ قوانين الاتحاد وقمع التمرد وصد الغزو، وانشاء محاكم ادنى درجة من المحكمة العليا، كما نصت المادة الاولى/ الفقرة ثامنا-١٨من الدستور على سلطة الكونجرس الضمنية في ((سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لكي توضع موضع التنفيذ، السلطات آنفة الذكر وجميع السلطات الأخرى التي ينيطها هذا الدستور بحكومة الولايات المتحدة أو بأية إدارة أو موظف تابع لها)) . ولغرض اقامة مقاطعة تكون مقرا للحكومة الفدرالية فقد منح الدستور السلطة للكونجرس دون الولاية ذات العلاقة بالاستئثار بحق التشريع في جميع القضايا أياً كانت، في مقاطعة (لا تزيد مساحتها على عشرة أميال مربعة) قد تصبح، بفعل تنازل ولايات معينة عنها وموافقة الكونغرس مقر لحكومة الولايات المتحدة، وممارسة سلطة مماثلة على جميع الأماكن التي تشترى بموافقة الهيئة التشريعية للولاية الكائنة فيها، لغرض إقامة حصون ومخازن ذخيرة[٢]، وكقاعدة عامة يمكن ان يطرح مشروع القانون في اي من المجلسين اولا باستثناء مشروعات القوانين

[1] wallase s.sayre، American Government، Barnes and Nobel, Ink.Newyork.،Fifteen Edition 1960 Page 78

[٢] المادة الاولى/ الفقرة ثامنا، 17 من الدستور الامريكي.

الخاصة بتحصيل الدخل التي يجب ان تطرح في مجلس النواب اولا، ولكن لمجلس الشيوخ ان يقترح او يوافق على التعديلات بشأنها كما في مشاريع القوانين الأخرى [١]، غير ان اي مشروع لا يمكن ان يستكمل إجراءات التشريع ما لم ينال موافقة كلا المجلسين [٢].

الفرع الثاني

الاختصاصات التنفيذية لمجلس الشيوخ

من الواضح بان الدستور الامريكي رجح كفة مجلس الشيوخ على مجلس النواب بمنح الاول بعض الاختصاصات التنفيذية، فإلى جانب اختصاصه الاساسي وهو التشريع يشترك مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية في ممارسة بعض الاختصاصات التنفيذية[٣]. ويذهب البعض الى ان اسناد رئاسة هذا المجلس الى نائب رئيس الولايات المتحدة يزيد من تقربه الى السلطة التنفيذية[٤]، وان كان رئيس المجلس لا يتمتع بحق التصويت الا في حالة تعادل الاصوات، ويمارس مجلس الشيوخ اختصاصاته التنفيذية في المجالات التالية:

اولا–المجال الداخلي: فيما يتعلق بالوظائف العليا في الدولة كالوزراء وقضاة المحكمة العليا فان الرئيس وان كان له حق ترشيح من يشغل تلك الوظائف الا ان هذا لا يعد نهائيا بل انه يخضع لمصادقة مجلس الشيوخ [٥]، وان هناك بعض الحالات التي رفض فيها مجلس الشيوخ مرشح الرئيس للمحكمة العليا.

ثانيا– المجال الخارجي: يشارك مجلس الشيوخ رئيس الولايات المتحدة في مجال السياسة الخارجية فيما يلي:

---

[١] المادة الاولى/ الفقرة سابعا—١ من الدستور الامريكي.

[٢] المادة الاولى/ الفقرة سابعا، ٢ من الدستور الامريكي.

[٣] د. عبد الحميد متولي واخرون،القانون الدستوري والنظم السياسية،منشاة المعارف بالاسكندرية،بدون رقم طبعة او سنة طبع ص ٢٥٥.

د. احسان حميد المفرجي واخرون،النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق،الطبعة الثانية،٢٠٠٧ ص ١١٥.

[٤] د. عبد الحميد متولي واخرون،المرجع السابق،ص ٢٥٥.

[٥] المادة الثانية/ الفقرة الثانية،٢ من الدستور الامريكي.

١- الموافقة والمصادقة على ترشيحات رئيس الجمهورية للسفراء والقناصل.

٢- مشاركة رئيس الجمهورية في عقد المعاهدات ووجوب الموافقة والمصادقة على المعاهدات التي يتم التعاقد عليها من قبل الرئيس استنادا الى المادة الثانية- الفقرة الثانية-٢ من الدستور الأمريكي، وان عدم مصادقة مجلس الشيوخ على معاهدة فرساي التي تضمنت عهد عصبة الامم تعتبر مثالا بارزا في هذا الميدان.

الفرع الثالث

الاختصاص القضائي لمجلس الشيوخ

(الامبيجمينت) Impeachment يقوم مجلس الشيوخ حصرا بمحاكمة المسؤولين الكبار في الدولة في قضايا الاتهام الجنائي بما فيهم رئيس الولايات المتحدة الامريكية، وان هذه المحاكمة تجري بعد ان يقوم مجلس النواب وبأغلبية اعضائه بإعداد لائحة الاتهام غير انه وعندما ينعقد مجلس الشيوخ لهذا الغرض يجب ان يقسم جميع اعضائه اليمين او يدلون بالإقرار، وعندما يكون المتهم الذي تجري محاكمته رئيس الولايات المتحدة يجري ترؤس الجلسة من قبل رئيس المحكمة العليا ولا يمكن اصدار قرار الادانة الا بموافقة ثلثي اعضاء المجلس[١]، وبموجب المادة الأولى / الفقرة الثالثة – ٧ من الدستور الأمريكي فان الحكم الصادر في هذه الحالة لا يتعدى حد العزل من المنصب او عدم الاهلية لتولي أي منصب شرفي او يقتضي ثقة او يدر ربحا لدى الولايات المتحدة، او التمتع به، الا انه ومع ذلك يبقى الشخص المدان عرضة للاتهام والمحاكمة ومعاقبته وفقا للقانون، وتمت لحد الان محاكمة ثلاثة رؤساء للولايات المتحدة الامريكية وهم اندرو جونسون(الرئيس السابع عشر)، وبيل كلنتون(الرئيس الثاني والاربعين)، ودونالد ترامب(الرئيس الخامس والاربعين)، وبما ان قرار الادانة والعزل يتطلب موافقة ثلثي اعضاء مجلس الشيوخ اي موافقة (٦٧) عضوا، وحيث ان المجلس المذكور يتكون من اعضاء الحزبين الجمهوري والديمقراطي و بنسبة متقاربة فانه يكون من العسير ان تتحقق الاغلبية المطلوبة اعلاه، ففي المحاكمة الاخيرة

[١] المادة الاولى/ الفقرة الثالثة،٦ من الدستور الامريكي.

للرئيس دونالد ترامب وهو من الحزب الجمهوري وبالرغم من تصويت سبعة شيوخ من الحزب الجمهوري مع جميع شيوخ الحزب الديمقراطي البلغ عددهم خمسين شيخا لصالح قرار الادانة الا ان ذلك لم يكن كافيا بل كانوا بحاجة الى عشرة اعضاء اخرين لصدور قرار الادانة وبذلك فقد نجا الرئيس ترامب للمرة الثانية من الإدانة[١].

المطلب الثاني

الكونفدرالية السويسرية

تبنت سويسرا النظام الفدرالي بموجب دستورها الصادر عام ١٨٤٨ لذلك تعتبر سويسرا الدولة الثانية التي تبنت الفدرالية بعد الولايات المتحدة الامريكية وان تسميتها في الدستور بالكونفدرالية جاءت تسمية مجازية، وتأخذ سويسرا بنظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي)ويتميز هذا النظام بسيطرة الجمعية الفدرالية(البرلمان)على مقاليد الحكم في الدولة وتبعية السلطة التنفيذية لها[٢]، ويذهب الدكتور عبد الحميد متولي ال ان هذه التبعية هي مسألة نظرية لا تجد لها اساسا في الواقع العملي، بل ان السلطة التنفيذية(المجلس الاتحادي)تتمتع في الواقع بقسط كبير من الاستقلال تجاه البرلمان[٣]. ويتكون هذا البرلمان من مجلسين وهما مجلس الشعب الذي يمثل السكان ويضم (٢٠٠)مائتي عضو ومجلس المقاطعات الذي يمثل الكانتونات السويسرية ويضم(٤٦)ست وأربعون عضوا وعلى اساس عضوين لكل كانتون وعضو واحد لكل نصف كانتون ، اما عن كيفية اختيار اعضاء مجلس المقاطعات فقد ترك الدستور لكل كانتون وضع التشريع المتعلق بكيفية انتخاب ممثليه[٤] ونصت المادة ٢/١٤٨ من الدستور السويسري صراحة على مبدأ المساواة بين المجلسين. وسنتكلم عن

[١] محاكمة ترامب في مجلس الشيوخ، الرئيس الأمريكي السابق ينجو من الإدانة، الخبر منشور في B B C NEWS ليوم ١٣ شباط ٢٠٢١
https://www.bbc.com/arabic/world-56057679

[٢] المادة ١٤٨/ ١ من الدستور السويسري.

[٣] د. عبد الحميد متولي واخرون، المرجع السابق ص ٢٦٧.

[٤] المادة ٣/١٥٠ من الدستور السويسري.

اختصاصات هذا المجلس في فرعين نخصص الفرع الاول لاختصاصاته التشريعية، فيما نتطرق في الفرع الثاني الى اختصاصاته التنفيذية.

الفرع الاول

الاختصاصات السياسية العليا

يملك مجلس المقاطعات السويسري باعتباره احد مجلسي الجمعية الفدرالية سلطات بالغة الاهمية فيما يتعلق بالسياسة العليا لسويسرا، فهو يمارس مع مجلس الشعب وضع السياسة الخارجية والاشراف على العلاقات مع الخارجية [١]، كما يملكان معا سلطة اعلان الحرب وعقد الصلح، والتصرف بالجيش السويسري، واتخاذ الاجراءات الضرورية للمحافظة على الامن الخارجي وسلامة واستقلال وحياد سويسرا والمحافظة على الامن الداخلي [٢]، وسلطة ابرام وعقد المعاهدات والاحلاف وتصديقها ماعدا المعاهدات التي تقع بحكم القانون او بموجب معاهدة دولية ضمن اختصاصات المجلس الاتحادي[٣]، وتتم ممارسة تلكم الصلاحيات في جلسة مشتركة بين المجلسين وعن طريق التصويت بالأغلبية وبما ان عدد اعضاء المجلس الوطني هو ٢٠٠ مائتي عضوا بينما عدد اعضاء مجلس الولايات هو ٤٦ ستة واربعون عضوا فان الغلبة تكون عادة لمجلس الشعب، وهذا ما دفع جانب من الفقه[٤] الى التشكيك في المساواة بين المجلسين على الرغم من التأكيد عليها في صلب الدستور وفقا لما بيناه انفا، وحجتهم في هذا الصدد ان عدد اعضاء مجلس المقاطعات لا يصل الى ربع عدد اعضاء المجلس الشعب وبالتالي فلا يمكن تصور المساوات بين المجلسين برأيهم، الا اننا نتفق مع القائلين [٥]بان

---

[١] المادة ١/١٦٦ من الدستور السويسري.

[٢] المادة ١/١٧٣، أ،ب من الدستور السويسري.

[٣] المادة ٢/١٦٦ من الدستور السويسري.

[4] Christopher Hughes, The federal constitution of Switzerland, The Claredon Press .Oxeford 1954Page 91.

د. مصطفى ابو زيد فهمي،النظم السياسيه والقانون الدستوري،دار المطبوعات الجامعية،الاسكندريه ٢٠٠٦ ص ٤٩.

[٥] رونالد واتس،المرجع السابق،ص ١٢٠. د. اسماعيل الغزال،القانون الدستوري والنظم السياسية،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،بيروت ،لبنان ،الطبعة الاولى ،١٩٨٢،ص ١٠٢. لقمان عمر حسين،مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية،مطبعة الحاج هاشم،اربيل،الطبعة الاولى،٢٠٠٨ ص ١٧٥، ١٧٦.

هذا الفارق في عدد الاعضاء لا يؤثر على جوهر المساواة القائمة بين المجلسين، كما يملك مجلس المقاطعات صلاحية اقتراح المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي أي اقتراح تعديله [١].

الفرع الثاني

الاختصاصات التشريعية لمجلس المقاطعات

يتمتع مجلس المقاطعات بصلاحيات متساوية مع المجلس الشعب فيما يتعلق بالاختصاصات التشريعية، وان كل منهما يملك صلاحية اقتراح القوانين الاتحادية، وان اي مشروع لقانون اتحادي يجب ان يحظى بموافقة كلا المجلسين [٢]، فعند موافقة احدهما على قانون ما يجب ان يحال الى المجلس الاخر للموافقة عليه، ولم يحصر الدستور السويسري حق المبادرة في طرح اي نوع معين من القوانين بأحد المجلسين، مما يعني حق مجلس المقاطعات في المبادرة باقتراح اي قانون، ومن الجدير بالذكر بان الجمعية الفدرالية السويسرية تقوم بإصدار القرارات التشريعية والتي سماها الدستور ب(القرارات الاتحادية البسيطة Arretes[٣] الى جانب القوانين وان الاختلاف بينهما يقتصر على الجوانب الشكلية ولا يتجاوزها الى المضمون والمحتوى، وذلك لان القوانين تخضع للاستفتاء الشعبي الاختياري اذا تم الاعتراض عليها من قبل(٥٠٠٠٠)خمسين الف مواطن او ثمانية كانتونات، بينما تكون القرارات بمنأى من الخضوع للاستفتاء عليها اذا لم تكن عمومية الالزام، او اذا اعلنت على انها مستعجلة عن طريق التصويت الايجابي لكلا مجلسي البرلمان، حيث اعتادت الجمعية الفدرالية على ابعاد الشؤون الحكومية اليومية عن التدخل الشعبي(الاستفتاء الشعبي)عن طريق اللجوء الى سن القرارات التشريعية Arretes بدلا من القوانين [٤].

الفرع الثالث

الاختصاصات التنفيذية

[١] المادة ١٩٣/ ١ من الدستور السويسري.
[٢] المادة ١٥٦/ ٢ من الدستور السويسري.
[٣] المادة ١٧٣/ ١، ج من الدستور السويسري.
[٤] د. محمد عمر مولود،المرجع السابق ص ٢٦٢.

بموجب الدستور الفدرالي السويسري تم منح عدد من الصلاحيات التنفيذية المهمة الى مجلسي البرلمان مجتمعين حيث تتم ممارستها من خلال جلسة مشتركة وعن طريق التصويت وبالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلسين، ويمكن اجمال هذه الصلاحيات فيما يلي:

اولا- انتخاب اصحاب الوظائف العليا والمهمة في الدولة[١]، وهم :

١- انتخاب اعضاء المجلس الفدرالي.

٢- انتخاب رئيس الاتحاد (مستشار الاتحاد) ونائبه من بين اعضاء المجلس الفدرالي.

٣- انتخاب اعضاء المحكمة الفدرالية.

4- انتخاب رئيس ونائب رئيس المحكمة الفدرالية.

5- انتخاب اعضاء محكمة التأمينات الفدرالية.

6 - انتخاب القائد العام للجيش في اوقات الطوارئ.

ثانيا- اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية [٢].

ثالثا- إقرار الدعوة للخدمة العسكرية الفعلية واصدار التكليف للجيش او لأجزاء منه [٣].

رابعا- القيام بالأعمال التي تقع ضمن اختصاص الاتحاد ولا تقع ضمن اختصاص سلطات اتحادية اخرى[٤].

الفرع الرابع

الاختصاصات القضائية

يمارس مجلس المقاطعات السويسري باعتباره أحد فرعي البرلمان بعض السلطات القضائية، ويجب ان نشير الى ان المجلس المذكور كان يمارس في السابق صلاحيات قضائية واسعة، الا ان هذه الصلاحيات تضاءلت بازدياد

[١] المادة ١/١٦٨ من الدستور السويسري.
[٢] المادة ١/١٧٣، ه من الدستور السويسري.
[٣] المادة ١٧٣/ ١،د من الدستور السويسري.
[٤] المادة ١٧٣/ ٢ من الدستور السويسري.

اختصاصات المحكمة الفدرالية، الا ان مجلس المقاطعات باعتباره أحد فرعي الجمعية الفدرالية لازال يمارس الاختصاصات القضائية التالية:

١- حل النزاعات المتعلقة بالاختصاص بين السلطات الفدرالية المتمثلة بالأجهزة التشريعية والتنفيذية والمحكمة الفدرالية[١].

٢- النظر في الاستئنافات المقدمة ضد المجلس الفدرالي في قضايا القانون الاداري[٢].

٣- النظر في بعض الاتهامات المقدمة ضد اعضاء الفروع الفدرالية الثلاث في جرائم معينة.

٤- اصدار العفو عن الاشخاص الذين وجهت إليهم الاتهامات من قبل السلطات الفدرالية والعفو عن الاشخاص الذين حكموا بالإعدام في ظل القانون العسكري والعفو الشامل[٣].

٥- اجراء الانتخابات العامة [٤].

المطلب الثالث

جمهورية روسيا الاتحادية

سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتكلم في الفرع الاول منه الى السلطة التشريعية لروسيا الاتحادية، ثم ننتقل الى الفرع الثاني الذي نتطرق فيه الى مجلس الاتحاد (المجلس الاعلى).

الفرع الاول

السلطة التشريعية الاتحادية

لقد تبنى الاتحاد السوفياتي السابق النظام الفدرالي منذ دستوره الاول الصادر عام ١٩١٧وحتى انهياره في ١٩٨٩وتم على اعقابه اقامة جمهورية روسيا الاتحادية التي تبنت ايضا النظام الفدرالي بموجب دستورها الصادر عام ١٩٩٣ والذي تتكون بموجبه

[١] المادة ١٧٣/ ١، ط من الدستور السويسري.
[٢] المادة ١٧٣/ ١، ح من الدستور السويسري.
[٣] المادة ١٧٣/ ١ ج ،ك من الدستور السويسري.
[٤] المادة ١٥٧/ ١، أ من الدستور السويسري.

الجمعية الاتحادية (البرلمان الروسي) من مجلسين وهما مجلس الاتحاد الذي يمثل الكيانات الفدرالية ومجلس الدوما الذي يتكون من ممثلي السكان [١].

ويتكون مجلس الاتحاد من ممثلين عن الكيانات الفدرالية وعلى اساس عضوين لكل كيان يمثل احدهما الهيئة التشريعية للكيان العضو، بينما يمثل الاخر الهيئة التنفيذية فيه [٢].وبما ان الاتحاد الروسي يتكون من (٨٣) ثلاثة وثمانون كيانا فان مجلس الاتحاد يتكون من (١٦٦) مائة وستة وستون عضوا.

ويتكون مجلس الدوما من (٤٥٠) اربعمائة وخمسون نائبا، ويتم انتخابهم لمدة خمس سنوات [٣].

واناط الدستور الروسي عدد من الاختصاصات المهمة بمجلس الدوما [٤] وكما يأتي:

1- الموافقة على قرار رئيس الاتحاد الروسي بتعيين رئيس حكومة الاتحاد.

2 – البت في مسألة الثقة الممنوحة لحكومة الاتحاد الروسي.

3- اعلان العفو.

4 – توجيه الاتهامات لرئيس الاتحاد الروسي لإقامة دعوى ضده.

5- تعيين رئيس البنك المركزي للاتحاد الروسي واقالته.

6-تعيين رئيس مجلس الحسابات ونصف مدققي المجلس واقالتهم.

7- تعيين مفوض حقوق الانسان واقالته.

8- الاستماع الى التقارير السنوية المقدمة اليه من حكومة الاتحاد بشان نتائج اعمالها، بمافي ذلك ما يتعلق بالقضايا التي يطرحها مجلس الدوما.

الفرع الثاني

مجلس الاتحاد الروسي

سنتكلم عن اختصاصات مجلس الاتحاد في الفقرتين اولا وثانيا وكما يلي:

---

[١] المادة ٩٥ /١ من الدستور الروسي لعام ١٩٩٣.
[٢] المادة ٩٥/ ٢ من الدستور الروسي.
[٣] المادتين ٩٥/٣ و٩٦/ ١ من الدستور الروسي.
[٤] المادة ١٠٣ من الدستور الروسي.

اولا: الاختصاصات التشريعية لمجلس الاتحاد: لقد بينا سابقا بان مجلس الاتحاد لا يمارس دورا رئيسيا في مجال التشريع، لأنه يجري بموجب دستور الاتحاد الروسي تقديم مشاريع القوانين الاتحادية من قبل عدة جهات ومن بينها مجلس الاتحاد الى مجلس الدوما وان الاخير يقوم بإقرار واعتماد تلك القوانين بالأغلبية البسيطة لأصوات جميع اعضائه ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك[١].

وبعد اعتماده للقوانين الاتحادية يقوم مجلس الدوما بأرسالها الى مجلس الاتحاد لدراستها في غضون خمسة ايام من تاريخ اعتمادها[٢]، وهناك طائفة من القوانين الاتحادية المعتمدة من قبل مجلس الدوما والتي تكون دراستها من قبل مجلس الاتحاد وجوبية وهي القوانين التي تتعلق بالموضوعات التالية [٣]:

١- الميزانية الاتحادية.

٢- الضرائب والجبايات الاتحادية.

٣- الشؤون المتعلقة بالمال والعملة والائتمان وتنظيم الجمارك واصدار المال.

٤-التصديق على المعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد الروسي ونقضها.

٥-وضع حدود دولة الاتحاد الروسي وحمايتها.

٦- الحرب والسلم.

ويعد مجلس الاتحاد موافقا على القانون إذا صوت لصالحه أكثر من نصف اعضائه، او إذا مضت مدة اربعة عشر يوما على ورود القانون الى المجلس دون ان يدرسه الاخير. اما إذا لم يوافق مجلس الاتحاد على القانون فيجوز له تشكيل لجنة توفيقية لتسوية الخلافات عندما يعيد مجلس الدوما النظر في القانون [٤]. وإذا لم يوافق مجلس الدوما على اعتراضات مجلس الاتحاد يعد القانون معتمدا إذا صوت لصالحه ثلثي اعضاء مجلس الدوما [٥].

---

[١] المادتين ٢/١٠٢ و١/١٠٥ من الدستور الروسي.
[٢] المادة ٣/١٠٥ من الدستور الروسي.
[٣] المادة ١٠٦ من الدستور الروسي.
[٤] المادة ٤/١٠٥ من الدستور الروسي.
[٥] المادة ٥/١٠٥ من الدستور الروسي.

كما يشارك مجلس الاتحاد في تشريع القوانين الدستورية الاتحادية حيث يتم بموجب الدستوراعتماد هذه القوانين في بعض القضايا الواردة فيه، غير انه لا يعتبر القانون الدستوري الاتحادي معتمدا الا إذا وافقت عليه اغلبية لا تقل عن ثلاثة ارباع اعضاء مجلس الاتحاد، وما لا يقل عن ثلثي اعضاء مجلس الدوما [١].

ثانيا:الاختصاصات التنفيذية لمجلس الاتحاد الروسي: استنادا الى احكام المادة (١٠٢) من الدستورالروسي فان مجلس الاتحاد يختص بالسلطات التالية:

١- الموافقة على تغيير الحدود بين الكيانات المكونة للاتحاد الروسي.

٢- الموافقة على مرسوم رئيس الاتحاد الروسي بشأن تطبيق الاحكام العرفية.

٣- الموافقة على مرسوم رئيس الاتحاد الروسي بشأن تطبيق حالة الطوارئ.

٤- اتخاذ القرار بشأن استخدام القوات المسلحة التابعة للاتحاد الروسي خارج اراضي الاتحاد.

٥- الاعلان عن انتخابات رئيس الاتحاد الروسي.

٦- سحب الثقة من رئيس الاتحاد الروسي

٧.تعيين قضاة المحكمة الدستورية للاتحاد الروسي والمحكمة العليا للاتحاد الروسي ومحكمة التحكيم العليا للاتحاد الروسي.

٨- تعيين النائب العام للاتحاد الروسي واقالته

٩- تعيين نائب رئيس مجلس الحسابات ونصف مدققي الحسابات واقالتهم.

المبحث الثاني

مجلس الاتحاد في العراق

من المعلوم بان العراق كان دولة موحدة تأخذ بنظام اللامركزية الادارية حتى ٢٠٠٣/٤/٩ وبعد سقوط النظام السابق في هذا التاريخ وتشكيل مجلس الحكم فقد صدر قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ والذي تبنى النظام الفدرالي بتبديل شكل الدولة العراقية الى دولة اتحادية ثم تم تأسيس الدستور العراقي الحالي لسنة

[١] المادة ١/١٠٨ ،٢ من الدستور الروسي.

٢٠٠٥ بعد موافقة اغلبية ابناء الشعب عليه في الاستفتاء العام الذي جرى في ٢٠٠٥/١٠/١٥ والذي تبنى النظام الفدرالي ايضا وتمشيا مع طبيعة وخصائص الاتحاد الفدرالي فقد تبنى نظام المجلسين وهما مجلس النواب الذي يمثل السكان ومجلس الاتحاد الذي يمثل الاقاليم والمحافظات وقد نصت المادة (٤٨) من الدستور على ان ((تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)) كما نصت المادة (٦٥) من الدستور اعلاه على ان((يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى (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.)).

ومن الجدير بالذكر بان هذين النصين الدستورين لم يجر تنفيذهما ولم يتم تشكيل المجلس المذكور على الرغم من مرور ما يقارب (١٥) خمسة عشرة وعاما على صدور الدستور، هذا من جهة ومن جهة اخرى فان الاسلوب الذي جاء به الدستور العراقي بخصوص مجلس الاتحاد كان معلولا وينتابه عدة نواقص جوهرية، ولغرض الاحاطة بكل جوانب هذا الموضوع سنقوم بتقسيمه الى مطلبين، ونخصص المطلب الاول لوضع مجلس الاتحاد في ضوء النصوص الدستورية الحالية، ثم ننتقل الى المطلب الثاني الذي سنعرض فيه لكيفية تشكيل مجلس الاتحاد ونستعرض فيه المقترحات الضرورية لما نطمح ان يكون عليه هذا المجلس عند تشكيله، وبما يؤدي الى تحقيق الغاية والحكمة المرجوة منه في ظل العراق الاتحادي.

المطلب الاول

مجلس الاتحاد العراقي في ضوء النصوص الدستورية

لا شك في ان واضعي الدستور العراقي لم يكونوا موفقين في تطرقهم الى مجلس الاتحاد وبالتالي جاء نص المادة (٦٥) المتعلق بمجلس الاتحاد مثقلا بجملة من الهفوات والنواقص، ولدى امعان النظر فيه يمكن لنا تشخيص المثالب التالية:

اولا- يتبين لنا من تمعن النظم الفدرالية التي قامت لحد الان بان اي نظام فدرالي لم يقم بإقليم واحد، بل ان الاغلبية العظمى من الدول الفدرالية قامت نتيجة اتحاد عدد من

الاقاليم، فالفدرالية الامريكية قامت في البداية نتيجة اتحاد ثلاث عشر ولاية، وقام الاتحاد الفدرالي الاسترالي عن طريق اتحاد ست ولايات واقليمين، وقام الاتحاد الفدرالي في كندا في البداية نتيجة اتحاد اربع مقاطعات وباختصار يمكن القول بان كل التجارب الفدرالية التي قامت في العالم لحد الان تكونت من عدة اقاليم وهناك تجربة فدرالية واحدة قامت بإقليمين وهي الاتحاد الفدرالي الباكستاني الذي قام عام ١٩٤٩ على اساس اقليمين وهما باكستان الشرقية(بنغلاديش)، وباكستان الغربية (دولة باكستان الحالية) (غير ان باكستان الشرقية اي بنغلاديش انفصلت فيما بعد عام ١٩٧٠)، ومن الناحية النظرية البحتة لا يمكن قيام الاتحاد الفدرالي بإقليم واحد لان الفدرالية تقوم على اساس دستور وهذا الدستور يعتبر بمثابة عقد وان العقد لا يمكن ان يقوم بطرف واحد، وقد يرد البعض هنا قائلا بان الاتحاد الفدرالي في العراق قام بين اقليم كوردستان والمحافظات العراقية الاخرى في الوسط والجنوب، وهنا نقول بانه لا يمكن قيام الفدرالية بين الاقليم وهو كيان سياسي من جانب والمحافظات وهي وحدات ادارية من جانب اخر لان الاتحاد بين الاقاليم يدخل ضمن اللامركزية السياسية، بينما المحافظات تعتبر من ضمن اللامركزية الادارية، خاصة وان الغرض من تشكيل مجلس الاتحاد هو لتمثيل الاقاليم المكونة للاتحاد الفدرالي لان هذه الاقاليم هي عبارة عن كيانات سياسية وتملك جانبا من السيادة، وقد تنازلت عن البعض من سلطاتها مقابل اشتراكها في المؤسسات الاتحادية وان هذه الاعتبارات لا تنطبق على المحافظات لأنها عبارة عن وحدات ادارية يجري التعامل معها على اساس اللامركزية الادارية وبناء على ذلك فان الجمع بين الاقليم والمحافظات في مجلس الاتحاد ووفقا لما ما جاء في دستور العراق لا يتفق مع المنطق ولم نجد له مثيل في اي نظام فدرالي ونتفق هنا من يذهب الى ان منح المحافظات غير المنتظمة في اقليم نفس اختصاصات الاقاليم يعد في حقيقة الامر خلطا بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية وتشويه وطمس لمعالهما [١]. هذا من

[١] د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، مكتبة السنهوري،بغداد، الطبعة الاولى،٢٠١٢ص ٦٣،٦٢.
رزكار عبدال محمود،المرجع السابق،ص ١٤٨، ١٤٩.

جهة ومن جهة أخرى فان الجمع والمساوات بين الإقليم والمحافظات المشار اليه أعلاه يتناقض مع ما ورد في المادة ١٢٢/ ثانيا من الدستور ذاته والتي نصت على وجوب اعتماد المحافظات على مبدأ اللامركزية الإدارية في إدارة شؤونها. ونثني في هذا المجال على الاستاذ الدكتور حسن الجلبي الذي يرى انه من الافضل ان يجري تقسيم العراق الى اقليمين وهما ((اقليم كوردستان بحدوده الجغرافية الحقيقية بما فيها كركوك والاقضية والمناطق الكردية في محافظتي نينوى وديالى))، والاقليم العربي الذي يضم باقي محافظات ومناطق العراق [١]، او ان يجري استحداث اكثر من اقليم في العراق كإقليم البصرة او اقليم الأنبار علما بان وجهاء ولاية البصرة تقدموا بمذكرة الى المندوب السامي البريطاني في بغداد في الثالث عشر من حزيران من عام ١٩٢٠ طالبوه فيها بجعل البصرة ولاية وتأسيس مجلس تشريعي منتخب يتمتع بالسلطة الكاملة في التشريع وفرض الضرائب وانفاقها وتأسيس كيان سياسي او رابطة واطلاق اسم ولايتي العراق والبصرة المتحدتين على هذا الكيان او الرابطة [٢]، وهذا يعني ضمنا المطالبة بإقامة النظام الفدرالي وان لم تتم الإشارة اليه صراحة [٣]، وبعد إقامة النظام الفدرالي في العراق بموجب الدستور الحالي فقد جرت عدة محاولات من قبل عدد كبير من اهالي البصرة لتأسيس إقليم البصرة، كما جرت عدة محاولات مماثلة من قبل أهالي محافظات الأنبار وصلاح الدين ونينوى لتحويل محافظاتهم الى اقاليم [٤]، غير ان كل المحاولات المذكورة بائت بالفشل بذريعة انها تؤدي الى تقسيم العراق وهي حجة واهية بل على العكس من ذلك نرى بان اقامة اقاليم اخرى سيؤدي الى تقوية العراق وتقدمه في كافة المجالات.

[١] د.حسن الجلبي،العراق والفدرالية،مجموعة مقالات منشورة في جرية الحياة اللندنية ومطبوعة على الالة الكاتبة،ص ٢٥.
[٢] د. عبدالرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، الجزء الاول، مطابع دار الشؤون الثقافية العامة ،بغداد،الطبعة السادسة، ١٩٨٨ ص١٠٢، ١٠٥.
[٣] د.محمد عمر مولود، المرجع السابق، ص٣٠٠، ٣٠١.
[٤] رزكار عبدال محمود، المرجع السابق، ص ١٥٠، ١٥٢.

ثانيا– لقد درجت كل التجارب الفدرالية في العالم على ايراد كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد في صلب الدستور سواء كان ذلك فيما يتعلق بكيفية تشكيله والعضوية فيه او الية اختيار الاعضاء وصلاحيات هذا المجلس في مجال التشريع او المجالات الاخرى، غير ان الدستور العراقي سلك طريقا مختلفا وشاذا في هذا المجال حيث اقتصر الدستور على ذكر مجلس الاتحاد في مادتين حيث نصت المادة (٤٨) على تكوين السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين وهما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، كما اوكلت المادة (٦٥) من الدستور مسألة كيفية تكوين المجلس، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، الى قانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب، مما يعني ان يقوم جزء من البرلمان وهو مجلس النواب بالتحكم بإقامة وتكوين الجزء الاخر، وهذا تناقض يدعو الى الاستغراب فكيف يمكن السماح لاحد المجلسين المتشاركين في ممارسة السلطة التشريعية ان يقوم بتأسيس الاخر عبر تشريع قانونه وبالتالي فهو يملك حق تعديل هذا القانون وحتى الغائه.

ثالثا–ومن الاغرب من ذلك ما جاء في المادة ١٣٧ التي تؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بهذا المجلس الى ما بعد الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب، ولا يمكن فهم الحكمة من هذا النص الا اذا كان الغرض منه هو الامعان في تحجيم دور هذا المجلس الى ابعد حدد ممكن او الحيلولة دون ظهوره الى عالم الوجود [١]. ونتفق في هذا هذا المجال مع الاستاذ الدكتور حميد حنون خالد في قوله (ونعتقد بان هذا الاتجاه معيب وغير سليم وينتقص الى حد كبير من مكانة مجلس الاتحاد لا سيما إذا علمنا ان النظام الفدرالي يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التشريعية... .....وان المجلسين شريكان في مباشرة الاختصاص التشريعي، ولذلك نرى من الغريب ان يتم تجاهل مجلس الاتحاد من قبل المشرع الدستوري.....)[٢].

[١] انظر بنفس المعنى ناثان براون، مأزق الدستور، نقد وتحليل، مجموعة باحثين، معهد الدراسات الاستراتيجية، دار الفرات للنشر والتوزيع،الطبعة الاولى ،٢٠٠٦،بغداد،بيروت ،ص ٤٦.
رزكار عبدال محمود،المرجع السابق ،ص ١٣٤.

[٢] د. حميد حنون خالد،القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ،دار السنهوري،بيروت،٢٠١٩،ص ٣٦٢.

المطلب الثاني

كيفية تشكيل مجلس الاتحاد

لقد اعتادت كل الدساتير الفدرالية على ذكر وبيان الية وكيفية تشكيل مجلس الاتحاد وصلاحيات هذا المجلس في صلب الدستور وهذا هو الاسلوب الصحيح الذي يتفق مع المنطق، غير ان دستورنا لسنة ٢٠٠٥ خرج على هذا المنطق وتطرق الى مجلس الاتحاد في مادة واحدة وهي المادة ٦٥ واحال كل ما يتعلق بتكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به الى قانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب، وقد بينا في اعلاه بان واضعي الدستور قد جانبوا الصواب في هذا المجال لأنه كان من المفروض ان يرد تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته في صلب الدستور، ومن الجدير بالذكر بان هذا القانون لم يشرع لحد الان، ولذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين ونخصص الفرع الاول منهما الى ما نراه مناسبا بشان الية تشكيل مجلس الاتحاد، ثم ننتقل الى الفرع الثاني الذي سنتكلم فيه عن الاختصاصات التي يتولاها هذا المجلس.

الفرع الاول

الية تشكيل مجلس الاتحاد

لقد ذكرنا انفا مرور مدة طويلة على تأسيس الدستور العراقي الذي كان قد نص في المادة (١٣٧) على تأجيل الاحكام المتعلقة بمجلس الاتحاد الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وذلك بعد دورته الانتخابية الاولى، ولكن بالرغم من مرور مدة طويلة على انتهاء الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب الا انه لم يتمكن من تشريع قانون مجلس الاتحاد على الرغم من ادراج مشروع هذا القانون في برنامج عمل الدورة الانتخابية الثانية عام ٢٠١١ واجراء القراءة الاولى له، ونعتقد بان محاولات تشريع هذا القانون لم تكن على المستوى المطلوب من الجدية لأنه لا يخفى بان الاغلبية البرلمانية في مجلس النواب وهي تنتمي الى الطائفة الاكبر في العراق تعتقد بان ليس لها مصلحة في تشريع مثل هذا القانون لأنه قد يؤدي الى الحد من دور مجلس النواب ولذلك فإنها تضع العراقيل في طريق تشريع هذا القانون لأنها تعتبره عقبة

امام دور مجلس النواب الذي تتمتع فيه بالأغلبية المريحة ويمكن القول بان هذا الامر ليس بمعزل عن سياق عام يتمثل في محاولة التنصل شيئا فشيئا وتدريجيا عن الفدرالية وبالتالي التراجع عن الديمقراطية والعودة الى المركزية وحكم الاغلبية .

- والان وبعد انقضاء نصف مدة الدورة الانتخابية الرابعة نرى بان تشريع قانون مجلس الاتحاد يعتبر امرا ملحا، واذا كان الوقت قد حان منذ امد بعيد لتشريع هذا القانون نعتقد بانه يؤمل ان لا يكون هذا المجلس مجرد هيئة استشارية ذا دور هامشي بل ان يكون بمستوى الطموح وان يكون هذا المجلس فعالا وذا سلطة وخاصة في مجال التشريع وبما يتماشى مع ما جاء في المادة (٤٨) من الدستور التي نصت على ان تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وفيما يتعلق بتشكيل المجلس فالمفروض وفق النظام الفدرالي المتعارف عليه ان يتكون هذا المجلس من ممثلي الاقاليم الاعضاء في الاتحاد ولكن نظرا لان العراق لايزال يتكون من اقليم واحد وهو اقليم كوردستان الى جانب (١٥) خمس عشرة محافظة غير منتظمة في اقليم ، وبخصوص اسلوب التمثيل في المجلس فانه وفقا لما جاء في المشاريع المقدمة الى مجلس النواب فقد تم اقتراح ان يكون التمثيل على اساس المحافظات وعلى اساس اربعة اعضاء لكل محافظة سواء كانت منتظمة في اقليم او غير منتظمة فيه [١]، غير ان هذا الاسلوب ينطوي على تهميش دور اقليم كوردستان فضلا عن عدم انسجامه مع الغاية التي اقيم من اجلها النظام الفدرالي في العراق، وعليه نرى بان يمثل الاقليم بعدد من الاعضاء يتناسب وحجمه وعلى ان لايقل عن ربع عدد اعضاء المجلس وان هذا الامر ليس شيئا جديدا بل يجد له اساس في التجارب الفدرالية الاخرى ففي كندا وهي تأخذ بالنظام الفدرالي منذ ١٨٦٧ تمثل كل من مقاطعتي كيوبك واونتاريو في مجلس الشيوخ ب (٢٤) عضو بينما تمثل بعض المقاطعات الاخرى بأربعة اعضاء . وفيما يتعلق بكيفية

[١] رزكار عبدال محمود، المرجع السابق ،ص ١٤٦.

اختيار ممثلي الاقليم والمحافظات نرى ان يكون اختيارهم عن طريق الانتخاب العام المباشر وان يجري انتخاب اعضاء مجلس الاتحاد لمدة أربع سنوات ويفضل ان يكون تمثيل النساء فيه بنسبة معقولة. ولغرض تحقيق التكامل ولكي ينعكس التنوع الاثني والديني الموجود في المجتمع العراقي في هذا المجلس نرى تمثيل كل من المكون المسيحي والارمني والا يزيدي والشبكي والصابئة والمندائية فيه وبالتالي تخصيص مقعد لكل منها.

وفيما يتعلق بشروط العضوية في مجلس الاتحاد ونظرا لأهمية واجبات العضو في هذا المجلس حيث يعتبر البعض مجلس الشيوخ الامريكي- وهو نظير مجلس الاتحاد عندنا- بانه مجلس مفكرين [١] نجد بان من الضروري بان تكون شروط المرشح لعضوية مجلس الاتحاد اكثر تشديدا من تلك المطلوبة لعضوية مجلس النواب [٢]، لذا نقترح ان يحدد عمر عضو مجلس الاتحاد بثلاثين سنة على الاقل، وان يكون من حملة الشهادة الجامعية(البكالوريوس) على الاقل، كما يشترط ان يكون من سكان الاقليم اوالمحافظة التي يمثلها وفقا لسجلات الاحوال المدنية.

الفرع الثاني

اختصاصات مجلس الاتحاد

قبل التطرق الى اختصاصات مجلس الاتحاد نجد بان من الضروري الإشارة الى نقطة مهمة وجوهرية الا وهي ان الدستور قد اناط بمجلس النواب اختصاصات وصلاحيات تنفيذية كثيرة وفقا للفقرات من ثالثا الى تاسعا من المادة (٦١) من الدستور الامر الذي دفع بعض كتاب القانون الدستوري الى القول بان النظام السياسي في العراق يقترب من نظام حكومة الجمعية [٣].

[١] د. محمد المجذوب،القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠٠٢،ص ١٩٩.

[٢] انظر بنفس المعنى د. حميد حنون خالد ومحمود وهاب حسن البرزنجي،التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي،المرجع السابق ص ٦٦.

[٣] د. حميد حنون خالد،القانون الدستوري وتطور التظام السياسي في العراق،المرجع السابق،ص ٣٥٢.

وفيما يتعلق باختصاصات مجلس الاتحاد نعتقد واقتفاء لأثر التجارب الفدرالية المقارنة ليس في الفدراليات النموذجية فحسب وانما في التجارب الاخرى الاقل تطورا كالتجربة الهندية نرى بان يكون هذا المجلس عضوا فعالا في السلطة التشريعية وليس الاقتصار على جعله مجلسا استشاريا او هامشيا وان هذا ينسجم مع المادة (٤٨) من الدستور التي نصت على ان يكون هذا المجلس جزءا من السلطة التشريعية لذا يجب ان تكون لمجلس الاتحاد نوعين من الاختصاصات وكما يلي:

اولا- الاختصاصات التشريعية: استنادا الى نص المادة (٤٨) نرى بان يكون لمجلس الاتحاد دورا فعالا في مجال التشريع الى جانب مجلس النواب بان يكون لأي من المجلسين السلطة في المبادرة في تشريع قانون ما ثم يجري ارساله الى المجلس الاخر ماعدا القوانين المتعلقة بالميزانية والامور المالية التي يجب ان تبدأ عملية تشريعها في مجلس النواب، وان هذه المشاركة ستؤدي الى تعزيز العملية التشريعية وعقلنتها

وبالنسبة للقوانين العادية – التي لا تتعلق بالميزانية والامور المالية- فعند اقرار احد المجلسين لقانون ما يتم ارساله الى المجلس الاخر فاذا وافق عليه الاخير ايضا يجري ارساله الى رئيس الجمهورية لإصداره، اما اذا اعترض عليه المجلس الاخر فتتم اعادته مع الاعتراضات الى المجلس صاحب المبادرة فاذا وافق الاخير على الاعتراضات يتم ارسال القانون مع التعديلات الى رئيس الجمهورية لإصداره، اما اذا لم يوافق المجلس صاحب المبادرة على الاعتراضات فيجري تشكيل لجنة مشتركة من اعضاء المجلسين لتقريب وجهات النظر بشان مشروع القانون واذا لم يحصل الاتفاق فيجري التصويت عليه بصيغته السابقة من قبل مجلس النواب فاذا حصل على موافقة اغلبية ثلثي الاعضاء يعد اقرارا للقانون ويتم ارساله الى رئيس الجمهورية لإصداره، اما لم يحصل على موافقة اغلبية الثلثين فيجري صرف النظر عنه.

وفيما يتعلق بالقوانين التي تمس بحقوق الاقاليم والمحافظات فنرى بان يكون لممثلي الإقليم المعني او المحافظة المعنية حق نقضه (الفيتو) إذا وجدوه ماسا بحقوقهم.

اما بالنسبة لقوانين الميزانية والقوانين التي تتعلق بالأمور المالية والتي تم اقرارها من قبل مجلس النواب فيتوجب ارسالها الى مجلس الاتحاد لغرض مناقشتها وابداء رايه فيها

فاذا وافق على القانون يقوم بأرساله الى رئيس الجمهورية لإصداره، اما إذا كانت لديه اعتراضات على القانون فيقوم بإعادته مع الاعتراضات الى مجلس النواب لدراسته والتصويت عليه مرة اخرى غير ان موافقة الاغلبية البسيطة تعد كافية لاعتماده.

ثانيا- الاختصاصات التنفيذية: هناك بعض الاختصاصات التنفيذية التي انيطت بمجلس النواب بموجب المادة (٦١/ خامسا) من دستور ٢٠٠٥ اضافة الى اختصاصه الاساسي وهو رقابة السلطة التنفيذية وهو اختصاص مهم وواسع، وهكذا فان ايداع الاختصاصات الواردة في المادة اعلاه الى مجلس النواب وتركيز جميع السلطات فيه كما هو حاصل الان بموجب الدستور هو امر شاذ وغير عملي واستنادا الى ما تقدم نرى بان يتم ايداع البعض من هذه الاختصاصات الى مجلس الاتحاد لان هذا الاسلوب يتفق مع جوهر النظام الفدرالي الذي يقوم على مبدأ مهم وهو مشاركة الاقاليم في ممارسة السلطة التنفيذية وان مجلس الاتحاد يعتبر من احد الوجوه المهمة والاساسية لمبدأ المشاركة المذكور، ونتفق في هذا المجال مع من يعتبر مجلس الاتحاد وسيلة لتحقيق المساواة بين الولايات الاعضاء في الاتحاد [1] لان مجلس الاتحاد يمثل عادة الاقاليم او الولايات المختلفة في الدولة الفدرالية (اقليم كوردستان والمحافظات العراقية المختلفة في العراق الاتحادي) مما يقتضي ان يكون لممثلي الاقليم والمحافظات الراي الحاسم في اختيار من سيشغل بعض الوظائف الحساسة في الدولة، هذا من جهة ومن جهة اخرى يجب ان تكون هناك عدالة بين اقاليم او ولايات البلاد في توزيع الوظائف المهمة على مستوى الاتحاد وان تولي مجلس الاتحاد لصلاحية الموافقة على تعيين هؤلاء قد يساعد والعدالة المنشودة في هذا المجال. في تحقيق الحكمة المرجوة من وجوده وعليه نرى اناطة اختصاص التعيين في الوظائف التالية الى مجلس الاتحاد بعد ترشيحهم من الجهات المختصة:

١- رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية العليا

٢- رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية.

[1] د. محمد المجذوب،المرجع السابق،ص ١٩٩.

٣- رئيس ونواب الرئيس ومستشاري مجلس الدولة

٤- رئيس واعضاء مجلس الخدمة.

٥- السفراء لدى الدول الاجنبية والمنظمات الدولية.

٦- رئيس اركان الجيش وقادة الفرق.

٧-اصحاب الدرجات الخاصة.

ثالثا- الاختصاصات القضائية: لقد نصت المادة ٦١/ سادسا من الدستور على اناطة مساءلة رئيس الجمهورية الى مجلس النواب وبالأغلبية المطلقة لأعضائه بناء على طلب مسبب، وكما نصت على ان للمجلس المذكور وبالأغلبية اعلاه اعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بعد ادانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا، ونعتقد بان واضعي الدستور قد جانبوا الصواب في هذا المجال فليس من المنطق اناطة سلطة اتهام رئيس الجمهورية ومن ثم اعفائه بجهة واحدة وهي مجلس النواب، ولذلك نرى تعديل النص الدستوري اعلاه ونقترح اناطة مسالة اتهام رئيس الجمهورية الى مجلس النواب، اما مسالة محاكمة رئيس الجمهورية، وادانته، واعفائه من منصبه فنقترح اناطتها الى مجلس الاتحاد تحقيقا للتوازن بين ذراعي السلطة التشريعية.

الخاتمة

بعد ان استعرضنا الجوانب المختلفة لموضوع بحثنا (مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية والعراق) فقد توصلنا الى الاستنتاجات والتوصيات التالية:

الاستنتاجات:

1- تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في الغالبية العظمى من الدول الفدرالية من مجلسين يمثل احدهما السكان ويدعى المجلس الادنى، بينما يمثل الاخر الاقاليم الاعضاء في الاتحاد ويدعى المجلس الاعلى.

2- يعتبر مجلس الاتحاد او مجلس الولايات في ظل النظام الفدرالي من اهم مظاهر مشاركة الاقاليم في السلطات الاتحادية.

3 - بينما تكمن الحكمة من اقامة مجلس الاتحاد الى جانب مجلس النواب في النظام الفدرالي في الدفاع عن الحقوق المقررة في الدستور للأقاليم الاعضاء في الاتحاد

وضمان عدم المساس بها فان هذه الحكمة لا وجود لها في نظام المجلسين التي يؤخذ به في الدول الموحدة حيث ترجع اقامة هذا النظام الى اعتبارات اخرى، كتمثيل الطبقة الارستقراطية او اصحاب النفوذ او الاعيان في مجلس اخر منفصل عن المجلس الذي يمثل عامة السكان في البلاد، كما هو الحال في مجلس اللوردات في بريطانيا او مجلس الاعيان في ظل القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥

٤ – لقد اخذت جميع الدول ذات المجلسين الفدرالية منها وغير الفدرالية والتي لديها دساتير– بما في ذلك القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥– على النص على تأسيس وتشكيل واختصاصات كلا المجلسين في صلب الدستور، غير ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ شذ عن هذه القاعدة ونص في المادة (٦٥) منه على ان يتم تنظيم تكوين مجلس الاتحاد، وشروط العضوية فيه ، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بوجب قانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب.

5–لقد نصت المادة (٦٥) من الدستور على تشكيل مجلس الاتحاد من ممثلي الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وبهذا الامر فقد شذ الدستور العراقي عن القاعدة المتبعة في كل الدول الفدرالية التي اخذت بنظام المجلسين والتي سارت على تشكيل هذا المجلس من ممثلي الاقاليم او الولايات الاعضاء في الاتحاد.

6 – لقد نصت المادة (١٣٧) من دستور ٢٠٠٥ على تأجيل تشكيل مجلس الاتحاد الى ما بعد الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب، وان هذا الامر لا يجد له اي تفسير او مبرر اللهم الا اذا كان الغرض منه تهميش هذا المجلس او الحيلولة دون تشكيله.

7– بالرغم من مرور اكثر من خمسة عشر عاما على تأسيس الدستور واقتراب انتهاء مدة الدورة الانتخابية الرابعة فانه لم يجر تشكيل مجلس الاتحاد لحد الان، كما لا تلوح في الافق اية امال بقرب تشكيله وان هذه الحقيقة تؤيد ما سبق ان ذكرناه من ان الغرض الحقيقي من عدم تشكيل المجلس في صلب الدستور، وكذلك تأجيل تشكيله كان لغرض التهرب من تأسيس هذا المجلس.

8 – تمت اناطة اختصاصات كبيرة وواسعة بمجلس النواب وان الكثير منها اختصاصات تنفيذية بالإضافة الى اختصاصه التشريعي الاصيل، وهذا ما لم نجد له

مثيل في الانظمة البرلمانية المقارنة، علما بان العراق يأخذ بالنظام البرلماني وفقا للمادة الاولى من الدستور.

9 – اختلفت الدول الفدرالية في الدور الذي منحته لمجلس الاتحاد، فالبعض منها اعطت للمجلس دورا اكبر من مجلس النواب كالولايات المتحدة والبرازيل، بينما ساوت دولا اخرى بين المجلسين كسويسرا والهند، في الوقت الذي ذهبت فيه دولا اخرى كالاتحاد الروسي واثيوبيا الى اعطاء مجلس الاتحاد دورا اقل من المجلس الاخر الذي يمثل السكان.

10– لقد درجت دساتير الدول الفدرالية عادة على عدم سن اي قانون يتعلق بالأقاليم وحقوقها الاساسية الا بموافقة ممثلي الاقليم او الولاية المعنية وذلك للحيلولة دون التجاوز على حقوق تلك الاقاليم والولايات، غير ان مجلس النواب في العراق اصدر لحد الان العديد من القوانين التي تمس الاقليم دون وجود هذه الضمانة وان هذا التجاوز يرجع الى الفراغ الدستوري الذي تركه عدم تشكيل مجلس الاتحاد لحد الان.

التوصيات: بعد ان استعرضنا اهم الاستنتاجات التي توصلنا اليها بخصوص موضوع البحث، نبين في ادناه اهم التوصيات بهذا الشأن:

اولا– نظرا لكون مجلس الاتحاد من أحد اهم المؤسسات الدستورية في الدولة الفدرالية ولكونه لا يقل اهمية عن مجلس النواب نوصي بتعديل المادة (٦٥) من الدستور وان يتم تخصيص عدة مواد منه لمجلس الاتحاد بحيث يتم النص على كيفية تشكيله والية تشكيله واسلوب التمثيل فيه واختصاصاته في صلب الدستور اسوة بمجلس النواب ووفقا للتفصيل المبين ادناه، هذا اذا تم تعديل الدستور، اما اذا لم يتم تعديله فنرى ان يتضمن القانون المنوي تشريعه هذه المقترحات.

١– بخصوص التمثيل فيه: بما ان النظام الفدرالي في العراق لازال يتكون من اقليم كوردستان والمحافظات غير المنتظمة في اقليم فنرى ان يكون تمثيل الاقليم بعدد كاف من الاعضاء بحيث يتناسب وحجمه وان يتمكن من ايصال صوت اهالي الاقليم والدفاع عن مصالحهم على مستوى الاتحاد بما يحقق الحكمة المرجوة من اقامة هذا المجلس في النظام الفدرالي وبناء على ذلك نرى ان لا يقل عدد الاعضاء الذين يمثلون

الاقليم عن ربع اعضاء المجلس، ونقترح ان يمثل كل واحدة من المحافظات العراقية الخمسة عشر أربع اعضاء وان يمثل الاقليم بعشرين عضوا.

2 – فيما يتعلق بأسلوب التمثيل: نوصي ان يجري اختياراعضاء المجلس عن طريق الانتخاب العام السري والمباشر، على ان يجري تمثيل النساء فيه بنسبة معقولة، ولغرض تحقيق التكامل بين مكونات المجتمع العراقي المختلفة ولكي ينعكس التنوع الاثني والديني الموجود في بلادنا في هذا المجلس نرى تمثيل كل من المكون المسيحي والارمني والا يزيدي والشبكي والصابئة والمندائية فيه وبالتالي تخصيص مقعد لكل منها على الاقل. كما نرى ان تكون مدة العضوية فيه لمدة اربع سنوات كما هو الحال بالنسبة لمجلس النواب.

٣ – شروط العضوية في المجلس: بالنظر لأهمية مجلس الاتحاد والدور الملقى على عاتقه في المحافظة على النظام الفدرالي نقترح ان لا يقل عمر العضو عن ثلاثين سنة، وان يكون المرشح للعضوية حاملا شهادة البكالوريوس على الاقل. كما يشترط ان يكون العضو من سكان الاقليم او المحافظة التي يمثلها.

4– الاختصاصات التشريعية: ا–استنادا الى ما ورد في المادة (٤٨) من الدستور نرى بان يكون لأي من المجلسين المبادرة في طرح مشروع اي قانون – ماعدا القوانين المالية التي يتم المبادرة بمناقشتها والموافقة عليها من قبل مجلس النواب اولا– فيقوم المجلس الذي ناقشه ووافق عليه اولا بأرساله الى المجلس الاخر. وإذا لم يوافق عليه الاخير يجري تشكيل لجنة مشتركة من المجلسين لتقريب وجهات النظر بينهما، وفي حال استمرار الخلاف على مشروع القانون فانه يصبح قانونا اذا حصل على اغلبية الثلثين في مجلس النواب، والا يصرف النظر عنه. ب – اما بالنسبة للقوانين التي تتعلق بالأقاليم والمحافظات وحقوقها الاساسية فلا يمكن ان تصبح قانونا ما لم تتم الموافقة عليها من قبل مجلس الاتحاد، على ان تقترن بموافقة ممثلي الاقليم او المحافظة المعنية.

5–الاختصاصات التنفيذية: لكون مجلس النواب يتولى في الوقت الحاضر اختصاصات واسعة بموجب المادة (٦١) من الدستور، فهو يقوم بالإضافة الى

اختصاصه التشريعي الاصيل بممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، كما يتولى اختصاصات تنفيذية واسعة لم يعتاد ان يتولاها مجلس النواب في الدول ذات النظام البرلماني، ولغرض تحقيق التوازن بين المجلسين نوصي بتعديل الفقرة خامسا من المادة اعلاه من الدستور واناطة اختصاص الموافقة على التعيين في الوظائف المبينة ادناه بمجلس الاتحاد:

أ – رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية العليا، ورئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بناء على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى.

ب – رئيس واعضاء مجلس الخدمة العامة والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة بناء على اقتراح من مجلس الوزراء.

ج – مستشار الامن الوطني، ورئيس جهاز المخابرات، ورئيس اركان الجيش، ومعاونيه، وقادة الفرق، ومن هو بمنصبهم، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء.

6-**الاختصاصات القضائية:** نظرا لان الدستور النافذ قد اناط سلطتي اتهام رئيس الجمهورية واعفائه من منصبه الى مجلس النواب، بعد ادانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا، وتحقيقا للتوازن بين ذراعي السلطة التشريعية نوصي بإناطة مسالة الاتهام فقط بمجلس النواب واناطة مسالة محاكمة رئيس الجمهورية وادانته واعفائه من منصبه الى مجلس الاتحاد.

قائمة المراجع

١. د. احسان حميد المفرجي وأخرون – النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق – المكتبة القانونية – بغداد – الطبعة الثانية – ٢٠٠٧.

٢- د. اسماعيل الغزال – القانون الدستوري والنظم السياسية – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع –بيروت –لبنان –الطبعة الاولى -١٩٨٢.

٣- د. حميد حنون خالد – القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق –دار السنهوري – بيروت – ,٢٠١٩

٤- د. حميد حنون خالد – د. حميد حنون خالد ومحمود وهاب حسن البرزنجي - التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي – مجلة العلوم القانونية- كلية القانون – جامعة بغداد- العدد الخاص الثالث- الجزء الأول- ,٢٠١٧

٥- د. حسن الجلبي - القانون الدولي العام – الجزء الاول – اصول القانون الدولي العام – مطبعة شفيق – بغداد – ,١٩٦٤

٦ - د. حسن الجلبي – العراق والفدرالية – مجموعة مقالات منشورة في جريدة الحياة اللندنية، ومطبوعة على الالة الكاتبة.
٧- د. حنان محمد القيسي - الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم- مكتبة السنهوري-بغداد- الطبعة الاولى-,٢٠١٢
٨- لقمان عمر حسين - مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية – مطبعة الحاج هاشم – اربيل – الطبعة الاولى – ٢٠٠٨.
٩- د. مصطفى أبو زيد فهمي - النظم السياسية والقانون الدستوري – دار المطبوعات الجامعية- - الاسكندريه ٢٠٠٦. -
١٠- د. محمد المجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - ٢٠٠٢.
١١- د. ماجد راغب الحلو - النظم السياسية والقانون الدستوري- منشأة المعارف بالاسكندرية- ٢٠٠٥.
١٢- د. محمد عمر مولود - الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي- العراق نموذجا-المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر- بيروت- الطبعة الأولى- ,٢٠٠٩
١٣- ناثان براون - مأزق الدستور- نقد وتحليل- مجموعة باحثين- معهد الدراسات الاستراتيجية- دار الفرات للنشر والتوزيع – الطبعة الاولى -٢٠٠٦ – بغداد – بيروت.
١٤- د. عبد الحميد متولي واخرون - القانون الدستوري والنظم السياسية – منشأة المعارف بالإسكندرية – بدون رقم طبعة وسنة طبع . -
١٥- عبد الرزاق الحسني - تاريخ الوزارات العراقية- الجزء الاول- مطابع دار الشؤون الثقافية العامة –بغداد – الطبعة السادسة- ١٩٨٨.
١٦- رزكار عبدال محمود - نظام المجلسين- منشورات زين الحقوقية- بيروت – لبنان – الطبعة الاولى – ,٢٠١٨
١٧- رونالد واتس - الأنظمة الفدرالية – منتدى الاتحادات الفدرالية. Ottawa, Ontario,Canda,KIN 7G2.

ثانيا- المراجع باللغة الإنكليزية

1- Christopher Hughes, The federal constitution of Switzerland, The Claredon Press .Oxeford 1954.
2- Nathaniel Stone Preston The Senate institution - Van Nostrand Reinhold Company -- 1969.
3- wallase s.sayre- American Government- Barnes and Nobel, Ink.Newyork-Fifteen Edition.

ثالثا – الدساتير

١- القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
٢- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
٣- الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧ المعدل.
٤- الدستور السويسري لسنة ١٨٧٤.
٥- دستور روسيا الاتحادية لسنة ١٩٩٣.