AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW
ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

دور مجلس الاتحاد في تعزيز النظام الفدرالي في العراق

م.د. آراس جعفر سعيد
جامعة كركوك – كلية القانون والعلوم السياسية
aras.saeed@uokirkuk.edu.iq

The Role of the Federal Council in Strengthening the Federal System in Iraq

Dr. Aras Jaafer Said
University of Kirkuk – College of Law and Political Sciences
aras.saeed@uokirkuk.edu.iq

This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

الملخص أقر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النظام البرلماني الاتحادي كأساس لنظام الحكم، وفقاً لما نصت عليه المادة (الأولى) منه، وتقتضي طبيعة الدولة الاتحادية المشاركة الفعلية للأقاليم في ممارسة السلطات الاتحادية خاصةً في الدول التي يتكون من العديد من القوميات والأديان والمذاهب مثل العراق، انطلاقاً من هذا التوجه الدستوري نصت المادة (٤٨) من الدستور على تبني النظام التشريعي المزدوج يتألف من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، إذ يُمثل مجلس الاتحاد المؤسسة التشريعية الثانية والمكملة لمجلس النواب في العملية التشريعية ويضطلع بدور الرقابة وضمان حماية حقوق الأقاليم على الصعيد الوطني.

تتمثل الأهمية الجوهرية لمجلس الاتحاد في تحقيق المشاركة الحقيقية والفعلية للأقاليم والمحافظات في السلطة التشريعية، مما يحقق التوازن المطلوب بين المصالح الوطنية والإقليمية، كما يؤدي دوراً محورياً في تعزيز كفاءة السلطة التشريعية من خلال مراجعة مشروعات القوانين وفحصها للتأكد من توافقها مع مصالح الأقاليم والمحافظات ومتطلباتها التنموية، وهذا ما يسهم في الحد من إقرار تشريعات التي تفتقر إلى التوازن أو تلك التي قد تثير النزاعات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات.

على الرغم من حرص المشرع الدستوري على معالجة مسائل تكوين مجلس الاتحاد وتنظيم العضوية فيه واختصاصاته في المادة (٦٥) من الدستور، إلا أنه أوكل مهمة تشكيله لمجلس النواب، مما أدى إلى خلل واضح في البنية الدستورية للنظام الاتحادي، لذلك يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على واقع ثنائية السلطة التشريعية في العراق، وعرض المعوقات التي واجهت تطبيق هذا النظام، وإبراز الدور الجوهري لمجلس الاتحاد في تعزيز الفيدرالية وتحقيق التوازن بين السلطات في ظل التعددية السياسية والمجتمعية العراقية.

الكلمات المفتاحية: ثنائية السلطة التشريعية، مجلس الاتحاد، الفيدرالية، التوازن بين السلطات، النظام البرلماني الاتحادي.

Abstract The Constitution of the Republic of Iraq of 2005 established the federal parliamentary system as the foundation of governance in accordance with Article 1 thereof, The nature of the federal state necessitates the effective participation of regions in the exercise of federal powers, particularly states comprising diverse nationalities religions and denominations such as Iraq Proceeding from this constitutional orientation, Article (48) of the Constitution adopted the bicameral legislative system consisting of the Council of Representatives and the Federation Council wherein the Federation Council represents the second legislative institution complementing the Council of Representatives in the legislative process and undertakes the role of oversight and ensuring the protection of regional rights at the national level.

The fundamental significance of the Federation Council lies in achieving genuine and effective participation of regions and governorates in the legislative authority, thereby establishing the requisite balance between national and regional interests. Moreover, plays a pivotal role in enhancing the efficiency of the legislative authority through reviewing and examining draft legislation to ensure compatibility with the interests of regions and governorates and their developmental requirements, which contributes to limiting the adoption of legislation lacking balance or that which may provoke disputes between federal authorities and regions and governorates.

Despite the constitutional legislator's commitment to addressing matters concerning the formation of the Federation Council, organizing membership therein, and its competencies under Article (65) of the Constitution, the legislator assigned the task of its formation to the Council of Representatives, resulting in a clear defect in the constitutional structure of the federal system. Therefore, this research aims to shed light on the reality of legislative bicameralism in Iraq, examine the obstacles that have confronted the implementation of this system, and highlight the fundamental role of the Federation Council in strengthening federalism and achieving balance of powers within the context of Iraq's prevailing political and societal pluralism.

Keywords: Legislative Bicameralism, Federation Council, Federalism, Balance of Powers, Federal Parliamentary System.

المقدمــة

تُجسد الأنظمة السياسية والدستورية انعكاساً مباشراً للبنية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية السائدة في الدولة، إذ لا يعد الدستور وثيقة نظرية منفصلة عن الواقع، وإنما هو المرجعية القانونية العليا التي تنظم عمل مؤسسات الدولة وتحدد وظائفها واختصاصاتها، وبدون هذا الأساس الدستوري تتحول المؤسسات العامة إلى هياكل شكلية فاقدة للفاعلية وتفقد العملية السياسية مشروعيتها القانونية، لتغدو ممارسات تفتقر إلى الانضباط والسند الشرعي، انطلاقاً من هذا المبدأ أقر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النظام البرلماني الاتحادي، وأرسى بنية تشريعية ثنائية تتألف من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وقد خصص مجلس الاتحاد دستورياً لتمثيل الأقاليم والمحافظات كأحد جناحي السلطة التشريعية، بوصفه مؤسسة محورية تضمن مشاركة هذه الوحدات في صنع القرار السياسي.

وتبرز أهمية هذا التشكيل الثنائي للسلطة التشريعية في تعزيز التوازن بين المكونات الجغرافية والسياسية للدولة العراقية، من خلال إتاحة الفرصة للأقاليم والمحافظات للمشاركة في العملية التشريعية، كما أن وجود مجلس الاتحاد يُسهم في مراجعة التشريعات وضبطها بشكل أكثر دقة، بما يراعي الخصوصيات المحلية والتنوع المجتمعي، ويقلل من احتمالات الهيمنة أو استئثار الأغلبية.

تعكس هذه الفلسفة المزدوجة في تكوين السلطة التشريعية واحدة من أبرز ركائز النظام الفدرالي، إذ تعد أداة لضمان التمثيل المتوازن، وتعزيز مبدأ المساواة بين مكونات المجتمع العراقي، غير أن ما يثير القلق هو أن هذا المجلس وعلى الرغم من النص عليه دستورياً، لم يُفعل حتى اليوم ما يطرح تساؤلات جوهرية حول أسباب هذا التعطيل، وانعكاساته على التوازن السياسي والتشريعي، وعلى مسار بناء الدولة الاتحادية في العراق.

أولاً: أهمية البحث تكتسب هذه الدراسة أهميتها الحيوية من خلال معالجتها لمفارقة دستورية جوهرية: فبينما أرسى دستور سنة ٢٠٠٥ مجلس الاتحاد كركيزة أساسية للنظام الفدرالي، إلا أن هذه المؤسسة لم تر النور عملياً، وقد أدى هذا الغياب المؤسسي إلى خلق فجوة كبيرة في الهيكل الدستوري للسلطة التشريعية، مما أخل بالتوازن الدقيق بين السلطات الاتحادية والإقليمية الذي يتطلبه النظام الفدرالي، كما تمكن اهميته من خلال استكشاف الوظيفة المصممة للمجلس كآلية للتمثيل الحقيقي للمكونات المتنوعة للمجتمع العراقي ضمن الإطار التشريعي الوطني، مع تحليل تداعيات استمرار غيابه على الديناميكيات الفدرالية– الإقليمية والحكم الديمقراطي.

ثانياً: أهداف البحث

١– تسليط الضوء على الإطار الدستوري لمجلس الاتحاد، من خلال تحليل النصوص الدستورية المتعلقة بالمجلس في دستور سنة ٢٠٠٥، وتحديد موقعه في بنية النظام السياسي للدولة الفدرالية في العراق.

٢– تحليل الأثر المترتب على غياب مجلس الاتحاد في الحياة التشريعية والسياسية، وما نتج عنه من اختلال في التوازن بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٣– استعراض التحديات القانونية والسياسية التي حالت دون تفعيل مجلس الاتحاد، وبيان مدى مسؤولية السلطات الدستورية وخصوصاً مجلس النواب في هذا التأخير.

٤– إبراز الدور الممكن لمجلس الاتحاد في تعزيز مبدأ الشراكة الوطنية في التشريع ورسم السياسات العامة.

٥– اقتراح معالجات دستورية وقانونية تضمن تفعيل المجلس ضمن آلية تحترم حقوق الاقاليم والمحافظات وتراعي خصوصية النظام الفدرالي في العراق.

ثالثاً: إشكالية البحث ينطلق هذا البحث من إشكالية رئيسة تتمثل في غياب مجلس الاتحاد عن البنية التشريعية رغم أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص صراحة في مادته (٦٥) على إنشاء هذا المجلس كغرفة ثانية إلى جانب مجلس النواب ضمن السلطة التشريعية، إلا أن هذا النص بقي معطلاً دون تفعيل، وما يترتب على ذلك من آثار سلبية على تطبيق النظام الفدرالي بصورة فعلية، ويتفرع من هذه الإشكالية عدد من التساؤلات الفرعية، منها:

١–ما هو الدور المفترض للمجلس في تحقيق التمثيل المتوازن للمكونات المجتمعية والإدارية في الدولة العراقية؟

٢-ما هي المعوقات والصعوبات التي حالت دون تشريعه، وهل هي قانونية، أم سياسية، أم مؤسسية؟

٣- كيف يمكن للقضاء الدستوري أن يسهم في معالجة الامتناع التشريعي المتعلق بتأسيس هذا المجلس؟

٤- ما هي الآليات الدستورية والقانونية المقترحة لتفعيل هذا المجلس وضمان أدائه لوظيفته في النظام الفدرالي؟

رابعاً: فرضية البحث ينطلق هذا البحث من فرضية مؤداها أن غياب مجلس الاتحاد يشكل أحد أبرز معوقات تطبيق النظام الفدرالي في العراق، وأن تفعيله لا يقتصر على كونه التزاماً دستورياً غير منجز، بل هو ضرورة مؤسسية لضمان توازن السلطة والحد من النزعة المركزية، وتحقيق شراكة فعالة بين مختلف مكوّنات الدولة، مما يعزز استقرار النظام السياسي ويوفر إطاراً أوسع لتوزيع السلطات والثروات بشكل منصف.

المبحث الأول

التكوين المؤسسي للمجلس الاتحاد

حينما نتحدث عن مجلس الاتحاد أو مجلس الولايات أو الشيوخ أو الأقاليم أو اللوردات، فهذا يعني إننا أمام دولة تتكون فيها السلطة التشريعية من جزئين، أحدهما هو مجلس النواب الذي يمثل الشعب بأسره، والآخر هو مجلس الاتحاد الذي يمثل الولايات أو الأقاليم في الدولة هذا إذا كانت الدولة فدرالية (اتحادية)، ويمثل طبقات أو فئات معينة من المجتمع إذا كانت الدولة بسيطة، إذن يمكن توقع نظام ازدواج السلطة التشريعية سواء في الدول الفدرالية أو في دولة بسيطة، إلا أن وجوده في الدول الفدرالية أمر ضروري، بل ولابد منه[١] وذلك لضمان حقوق الأقاليم التي لا تستطيع حماية حقوقها في مجلس النيابي.

في العراق يُعد مجلس الاتحاد من أبرز المؤسسات التشريعية التي أقرها دستور سنة ٢٠٠٥، ليكون شريكاً لمجلس النواب في ممارسة الوظيفة التشريعية، وركيزة أساسية في بناء مؤسسات النظام الفدرالي ومعبراً عن تمثيل الأقاليم والمحافظات، على أساس أداة دستورية توازن بين السلطات الاتحادية والأقاليم، وتساهم في تعزيز النظام الاتحادي عبر توفير آلية للحوار والتعاون السياسي، ولهذا فإن دراسة البنية الدستورية والوظيفية لمجلس الاتحاد تكشف عن الدور المحوري الذي بإمكانه أن يؤدي دوره في استقرار النظام السياسي في العراق.

سنتناول في هذا المبحث الأساس الدستوري لمجلس الاتحاد، من ثم سنناقش المهام التشريعية والتمثيلية للمجلس في دعم البنية الفدرالية في العراق، وذلك في المطلبين الآتيين :-

المطلب الأول

الأساس الدستوري لمجلس الاتحاد

يُمثل مجلس الاتحاد في العراق إحدى الركائز الأساسية للنظام الفدرالي الذي تبناه دستور سنة ٢٠٠٥، إذ تم تصوره كضرورة بنيوية لإرساء نظام تشريعي مزدوج يستجيب لمتطلبات الواقع السياسي المعقد، هذا التوجه نحو ثنائية السلطة التشريعية لم يأت اعتباطاً، بل انبثق من إدراك المؤسس الدستوري لأهمية خلق توازن تشريعي يعكس التعددية

(١) د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، منشورات الزين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٥، ص١٤٦.

الجغرافية والمجتمعية للدولة العراقية، ويضمن تمثيلاً أكثر عدالة وشمولية للوحدات الفدرالية والمكونات المختلفة في صنع القرار التشريعي، فقد خصص المشرع الدستوري الفصل الأول من الباب الثالث من الدستور للسلطة التشريعية، وأشارت المادة (٤٨) من الدستور إلى أن: "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من النواب ومجلس الاتحاد"[١]، يشير هذا النص بوضوح إلى أن الدستور قد أخذ بنظام المجلسين التشريعيين وهما: مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

وأوضحت المادة (٦٥/أولاً) من الدستور آلية تكوين مجلس الاتحاد، إذ نصت على أن يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب كغرفة تشريعية ثانية إلى جانب مجلس النواب، لتحليل الأساس الدستوري لمجلس الاتحاد باعتباره أحد جناح السلطة التشريعية ضمن البنية الفيدرالية للدولة، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى الفرعين الآتيين:-

الفرع الاول

الطبيعة الدستورية لمجلس الاتحاد

تعد ازدواجية السلطة التشريعية الاتحادية مزية بارزة من مزايا النظام الاتحادي وإحدى الضمانات التي تؤمن فعالية هذا النظام، إذ أن اسلوب المجلسين يتلاءم مع التكوين القانوني والسياسي للدولة الاتحادية، حيث أشارت المادة (الأولى) من دستور سنة ٢٠٠٥ إلى أن: "جمهورية العراق دولة اتحادية ..."، هذا النص يعد دلالة تأسيسية عميقة تتجاوز مجرد التوصيف القانوني، بل يمثل قطيعة جذرية مع النموذج المركزي التقليدي، ويؤسس لعقد اجتماعي جديد قائم على مبدأ توزيع السلطات عمودياً بين مستويات حكم متعدد، وعليه أن الاخذ بثنائية السلطة التشريعية المنصوص عليها في المادة (٤٨) من الدستور النتيجة الطبيعية التي تتفق مع شكل الدولة الاتحادية الذي أخذ به الدستور، وهذه الثنائية توجد في غالبية الدول الفدرالية، مثل: مجلس النواب ومجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الامريكية ومجلس الوطني ومجلس الولايات في سويسرا والبوندستاغ والبوندسرات في الجمهورية الفدرالية الالمانية[٢]، بذلك مجلس الاتحاد في العراق يُعد أحد الأركان الأساسية في الهيكل التشريعي للدولة الاتحادية[٣]، والتي يهدف إلى تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ضمن السلطة التشريعية إلى جانب مجلس النواب، هذه الميزة الدستورية تعكس طبيعة النظام الفدرالي الذي يضمن مشاركة متوازنة ي الاقاليم في صنع القرار التشريعي[٤].

---

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

(٢) ياسين عبد الامير طعمة الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلمانية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص٧٨.

(٣) استثناءً من القاعدة العامة في تشكيل البرلمان في الدول الاتحادية، تتجه بعض الدساتير الاتحادية إلى الاخذ بنظام المجلس الواحد، ومن أبرزها دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١، حيث تبنى نظام المجلس الواحد وأناط السلطة التشريعية بالمجلس الوطني الاتحادي، إذ نصت المادة (٦٨) على أن: "يشكل المجلس الوطني الاتحادي من ٣٤ عضواً ويوزع عدد مقاعد المجلس على الإمارات الاعضاء كما يلي: أبو ظبي (٨) مقاعد، دبي (٨) مقاعد، الشارقة (٦) مقاعد، عجمان (٤) مقاعد، أم القيون (٤) مقاعد، الفجيرة (٤) مقاعد.

(٤) علي كاظم الفتلاوي، النظام الفدرالي في العراق، ط١، دار الحامد، بغداد، ٢٠١٨، ص١٣٢.

وتكمن خصوصية مجلس الاتحاد في النظام الفدرالي في كونه "الغرفة الثانية" التي تمثل الطبقة الاتحادية الفرعية، بخلاف مجلس النواب الذي يمثل الشعب على المستوى الوطني، هذا التمثيل الخاص يمنحه صلاحيات تشريعية ورقابية فريدة تمكنه من مراجعة القوانين والتشريعات التي تمس مصالح الأقاليم، والحفاظ على استقلاليتها وحقوقها الدستورية، مما يجعله أداة لضبط التوازن الاتحادي ومنع هيمنة السلطات الاتحادية[١].

الفرع الثاني

شرح المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

إن ازدواجية السلطة التشريعية هي أحد مقتضيات النظام الفدرالي الذي تبناه دستور سنة ٢٠٠٥ شكلاً للدولة العراقية، ويعد مجلس الاتحاد الجهاز التشريعي الثاني على مستوى الاتحاد، حرص المشرع الدستوري على إيراد قاعدة عامة تتعلق بتكوينه[٢]، هذا وقد حاول أن يعالج كافة المسائل المتعلقة بتكوين مجلس الاتحاد وتنظيم العضوية فيه واختصاصاته في مادة واحدة وهي المادة (٦٥) منه، والتي نصت على: "يتم إنشاء مجلسٍ تشريعي يُدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانونٍ يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

هذا النص يعد انعكاساً لفلسفة النظام الفدرالي التي تقوم على الشراكة في صنع القرار السياسي والتشريعي داخل الدولة[٣]، إذ أن وجود هذا المجلس يوفر منصة مؤسسية تتيح لحكومات الأقاليم والمحافظات أن تشارك في رسم السياسات العامة الاتحادية، وخصوصاً تلك التي يتعلق بمصالحها الحيوية، كالسياسات الاقتصادية وتوزيع الثروات والصلاحيات المشتركة والعلاقات الاتحادية الداخلية والخارجية، بما يعزز من مبدأ المشاركة الفعلية في إدارة الدولة الفدرالية، وتأتي أهمية هذا الدور في ظل التعدد القومي والديني والمذهبي الموجود في العراق، ما يجعل مجلس الاتحاد الحاجة ملحة لوجود مؤسسة تُمثل الجميع ضمن الإطار الدستوري[٤]، هذا ويعد مجلس الاتحاد أداة دستورية متميزة لتعزيز مبادئ الشراكة الوطنية، والمساواة بين المكونات المختلفة للدولة العراقية، وضرورة لحماية التنوع السياسي والاجتماعي في العراق[٥].

أما بشأن آلية تنظيم مجلس الاتحاد، فيتضح من خلال قراءة النص المادة (٦٥) من الدستور الأسلوب الذي أعتمده المشرع الدستوري في هذا التنظيم، فإنه أسلوب غير سليم ومحل استغراب لدى الباحثين، لا سيما عندما وضع أمر تشكيل (مجلس الاتحاد) وهو جزء مهم من السلطة التشريعية في يد (مجلس النواب) وهو جزء آخر من السلطة

---

(١) حسن زيد عبد الله، الفيدرالية والتوازن التشريعي، ط١، دار الأندلس للطباعة والنشر، البصرة، ٢٠٢١، ص١٠٢.

(٢) د.رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص١٢٢.

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

(٤) سعدي عبد الوهاب القيسي، النظام الفيدرالي في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٢.

(٥) نزار عبد الكريم الدليمي، اللامركزية في العراق بين النص والتطبيق، ط٢، المجمع العلمي العراقي، بغداد، ٢٠١٧، ص٣٢٠.

التشريعية، هذا يعني أن جزءاً من السلطة التشريعية سيحظى بسلطة مطلقة تتحكم بتكوين وقوام الجزء الآخر من السلطة التشريعية نفسه, فضلاً عن ذلك فإن السلطة التشريعية يقوم على مبدأ الازدواجية للسلطة أو نظام المجلسين، وبما أن يفترض المجلسين شريكان في مباشرة الاختصاص التشريعي، فإن تجاهل كيفية تكوين مجلس الاتحاد وعدم تحديد اختصاصاته كمجلس تشريعي ثانٍ من قبل المشرع الدستوري ينتقص من مكانة هذا المجلس، ويخلق نوعاً من عدم المساواة بين المجلسين هذا من جهة[١]، ومن جهة اخرى فإن تنظيم أحد فرعي السلطة التشريعية وهو مجلس النواب واحالة تنظيم الفرع الثاني وهو مجلس الاتحاد إلى قانون يسن من قبل مجلس النواب يخالف المبادئ الدستورية الأساسية التي تحكم استقلالية الهيئات التشريعية المتساوية في الدرجة من حيث تكوينها واختصاصاتها، لأن الدستور هو الذي يختص بذلك وليس القانون العادي[٢]، ويدل ذلك على عدم اهتمام المشرع الدستوري بتنظيم مجلس الاتحاد، وتثبيت المبادئ العامة للنظام الاتحادي التي تتعلق بتكوين المجلس وتحديد علاقته بمجلس النواب في الدستور[٣].

بناءً على ما تقدم فإن إسناد مهمة تأسيس مجلس الاتحاد يُفترض أن يكون موازياً لمجلس النواب، لكن من خلال قراءة النص السابق والتمعن فيه يبين بشكل واضح ان هذا المجلس (مجلس الاتحاد) سوف يولد ضعيفاً واقل شاناً من مجلس النواب! وهذا يعد أمراً في غاية الخطورة في سلطة التشريع، مما يضعف من طبيعته الدستورية ويخلق حالة من عدم التوازن داخل السلطة التشريعية[٤].

غير ان هذا الاسلوب تثير إشكاليات قانونية معقدة تتعلق بدور مجلس الاتحاد المستقبلي، إذ أن النظام الداخلي لمجلس النواب ينص في المادة (الاولى) منه على: "أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا، ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور، والمواد الاخرى ذات الصلة"[٥]، وهو ما يشكل مخالفة دستورية صريحة للمادة (٤٨) من الدستور التي تقرر أن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

فضلاً عما تقدم فإن المشرع الدستوري كرس نهجاً تأجيلياً صريحاً حيال مجلس الاتحاد من خلال المادة (١٣٧) من الدستور التي أقرت: "يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرارٍ من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور"، هذا النص يكشف عن استراتيجية تأجيل مدروسة تحت غطاء الضرورات الانتقالية، إذ تم تعليق تفعيل مؤسسة دستورية

(١) دانا عبدالكريم سعيد، تراجع الدور التشريعي والرقابي للبرلمان، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة– جامعة السليمانية، ٢٠١١، ص١٩.

(٢) د. عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، سليمانية، ٢٠١٣، ص١٥٦.

(٣) آريان محمد علي، الدستور الفدرالي، منشورات مركز كردستان الدراسات الاستراتيجية، سليمانية، ٢٠٠٩، ص١٧٠.

(٤) ينظر: المادة (١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٥) ينظر: المادة (الأولى) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

كاملة على إرادة سياسية لاحقة، والآلية المعتمدة تتطلب أغلبية معقدة (الثلثين) مما يجعل التفعيل مرهوناً بتوافق سياسي واسع قد لا يتحقق عملياً، كما يمنح مجلس النواب سلطة واسعة بآلية تكوين المجلس وصلاحياته، ومن شأن ذلك أن يثير إشكالية جدية في حال نشوء خلاف مستقبلي بين المجلسين، إذ يمتلك مجلس النواب بحكم مصدرية القانون صلاحية تعديله أو تقييد أحكامه، مما يضعف استقلالية مجلس الاتحاد ويحدّ من فاعليته كركيزة أساسية في تكريس الطبيعة الفيدرالية للنظام الدستوري[١].

على الرغم من النص الدستوري الصريح على إنشاء مجلس الاتحاد ومرور أكثر من عقدين على إقرار الدستور لم يفعل هذا المجلس حتى الآن، وهو ما يُعد خللاً بنيوياً في النظام التشريعي في العراق، وغياب هذه المؤسسة جعل العلاقة بين السلطات الاتحادية وإقليم كوردستان عرضة للتأزيم الدائم.

المطلب الثاني

المهام التشريعية والتمثيلية لمجلس الاتحاد

يعد مجلس الاتحاد من أهم المؤسسات الدستورية في هيكل النظام الفدرالي العراقي، إذ يجمع بين وظيفتين جوهريتين: المساهمة في العملية التشريعية إلى جانب مجلس النواب، وضمان التمثيل المتوازن للأقاليم والمحافظات داخل السلطات الاتحادية، لكي يؤدي دوراً محورياً في بناء علاقة تكاملية بين مكونات الدولة الاتحادية، خاصة في ضوء التفاوت السكاني والاختلافات الجغرافية والسياسية.

يتناول هذا المطلب مهام الوظيفة التشريعية والتمثيلية المفترضة لمجلس الاتحاد كمنصة لحماية مصالح الاقاليم والمحافظات، وذلك في الفرعيين الآتيين:-

الفرع الأول

الوظيفة التشريعية لمجلس الاتحاد في إطار الدولة الفدرالية

يعد مجلس الاتحاد من الناحية الدستورية جزءاً من السلطة التشريعية إلى جانب مجلس النواب، وهو ما يمنحه دوراً محورياً في صياغة التشريعات الاتحادية ومراجعتها في ضوء مصالح الاقاليم والمحافظات، وتبرز أهمية هذه الوظيفة في النظم الفدرالية التي تعتمد نظام المجلسين لتلافي تمركز السلطة التشريعية في يد جهة واحدة، ويشكل هذا الإطار القانوني العام الاعمدة المهمة للمجتمع، إذ تحكم السلطات والهيئات والمؤسسات التي تُسير أمور الدولة[٢]، وتتجسد هذه الاعمدة في المشاركة الفعالة في صناعة القرار السياسي والقانوني وفقاً للنظام الاتحادي الذي كرسه دستور سنة ٢٠٠٥ في عدة جوانب رئيسية، من أهمها:-

١- **تحقيق مقومات النظام الفدرالي:** تتكون الدولة الاتحادية عادة من مجموعات إقليمية لها رغبتها الجماعية المتميزة عن رغبة هذه الدولة، إذ أن الولايات أو الدويلات أو الأقاليم الداخلة في هذا الاتحاد لا تريد أن الانصهار أو

---

(١) ميثم طالب عبد الموسوي، الرقابة الدستورية والعلاقة بين السلطات، ط١، دار القلم، بغداد، ٢٠١٩، ص١٣٥.

(٢) د. نصار عمران عبد ناصر، المتغيرات المجتمعية وأثرها على اختصاصات الدستورية السلطة التشريعية والقضائية، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة كركوك، المجلد (١٣)، العدد (٥١)، ٢٠٢٤، ص٦٦.

الاندماج كلياً مع الدولة، وإنما تريد الاحتفاظ لنفسها ببعض حقوقها واختصاصاتها كولاية أو كإقليم، ومن ثم لابد أن تمثل هذه الولاية أو الإقليم بمجلس يعبر عن رغبتها الخاصة ويدافع عن مصالحها في مواجهة الدولة الفدرالية، لذلك فمن المنطق أن تأخذ الدول الفدرالية بنظام ازدواج الهيئة التشريعية إلى مجلسين احدهما ممثلاً عن الشعب والآخر ممثلاً عن الولايات أو الأقاليم المكونة لهذا الاتحاد بعدد متساو مع نظيراتها أياً كان عدد سكانها أو مساحتها، ولهذا أضحى نظام المجلسين ضرورة أساسية في كل دولة اتحادية[١].

٢- **تعزيز استقرار النظام الدستوري:** يقوم مجلس الاتحاد بدور كبير كحارس للدستور وينظم تطبيقه والقوانين الصادرة بموجبه، كما أن وجود هذا المجلس يحافظ على تطبيق وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات[٢]، مما يُقلل من احتمال التغييرات المفاجئة أو القلاقل المؤسسية في الحالة العراقية التي اتسمت بعدم استقرار سياسي وتشريعي منذ سنة ٢٠٠٥، فإن تشكيل هذا المجلس يشكل ركيزة لاستدامة الدستور واستقرار النظام السياسي، ويضمن فرصة أكبر لاستمرار التعبير عن الإرادة الشعبية ورقابتها لإعمال الحكومة، لاسيما في حالة عدم تزامن مدة انعقاد المجلسين، فإذا انتهت مدة انعقاد أحدهما يكون الأخر قائماً.

فقد أظهرت التجربة السياسية العراقية بعد سنة ٢٠٠٥ الحاجة الماسة إلى وجود مجلس يوازن سلطات الحكومة الاتحادية ويمنح الأقاليم صوتاً فعلياً داخل الدولة، فإن بسبب غياب قانون ينظم تشكيله وصلاحياته، إلى جانب الخلافات السياسية حول آلية التمثيل وعدد الأعضاء أدى إلى خلل في استقرار النظام الدستوري والعملي بين السلطات، إذ انفرد مجلس النواب بالتشريع دون تمثيل فعلي للأقاليم في صنع القرار الوطني، وهو ما زاد من حدة التوترات بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان باعتبار الإقليم الوحيد في العراق[٣].

٣- **تحقيق التوازن بين السلطات:** إن وجود المجلسين التشريعيين يؤدي إلى دعم الديمقراطية وتقوية التوازن بين السلطات، ربما يؤدي إلى تخفيف حدة الخلاف والنزاع وأداء دور الوسيط في حل الخلافات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية[٤]، فكثيراً ما يحدث خلاف بين الحكومة والبرلمان حول مسائل معينة وقد يشتد هذا الخلاف ويهدد نظام الدولة وخاصة في ظل المجلس النيابي الواحد، غير انه من الممكن احتواء هذا الخلاف وتجاوزه عند الاخذ بنظام المجلسين بحيث إذا حدث هذا الخلاف بين الحكومة وأحد المجلسين فإن المجلس الثاني يمكنه القيام بمهمة التوفيق بينهما والعمل على إنهاء الأزمة قبل أن تتفاقم، بل وإن حدث واتفق المجلسان على رأي واحد ضد الحكومة فإن ذلك أيضاً يحول دون اصطدام الحكومة مع البرلمان لأنه في هذه الحالة ستعمل الحكومة جاهدة على مراجعة

(١) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٩ و٢٠.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق نفسه، ص ١٨.

(٣) محمد خليل الجبوري، النظام البرلماني ومؤسسات الدولة الاتحادية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، ٢٠١٥.

(٤) ياسين عبد الامير طعمة الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلمانية، منشورات زين الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٨، ص٧٩.

موقفها والتصالح بدلاً من الاصطدام مع المجلسين في وقت نفسه، لأنه كثيراً ما يكون هذا الاتفاق دليلاً على سداد رأي البرلمان، وهنا تذعن السلطة التنفيذية لإرادته[١].

فضلاً عن ذلك فإن تفعيل مجلس الاتحاد لا يمثل فقط استكمالًا للهيكل الدستوري بل يعد ضرورة ملحة وشرطاً جوهرياً لبناء نظام سياسي متوازن ومستقر، يعكس التعددية ويصون النظام السياسي في الدولة ويدعم الديمقراطية وتُراعي مصالح جميع الوحدات الاتحادية، وتخفف من الاحتكاك بين السلطات، خصوصاً في المسائل التي تتطلب توافقاً وطنياً شاملاً[٢]، خاصةً في ضوء تصاعد النزاعات بين المركز والأقاليم حول قضايا مثل: توزيع الثروات، إدارة الموارد الطبيعية، الصلاحيات الإدارية، والسياسات الأمنية.

٤- اجادة أداء الوظيفة التشريعية: يحقق نظام المجلسين ضمانة أوفر للعملية التشريعية في سن القوانين بصورة أكثر دراسة وعناية، ومن ثم يقلل التأثير السياسي فيها، ويمكن للمجلس – في حال تفعيله– أن يؤدي دوراً رئيسياً في صياغة تشريعات وتجنب الخطأ في التشريع، لأنه لو أخطأ مجلس في جانب من التشريع فإن المجلس الآخر سيتداركه، إذ لن يوافقه على ذلك الخطأ، بل يحاول أن ينبهه إلى أوجه الخطأ ويرشده غلى كيفيه معالجته، وهذا يؤدي إلى الإجادة التشريعية، فضلاً عن اختلاف عقلية كل مجلس سيؤدي إلى فحص التشريع من زوايا متعددة، وقد يأتي الخطأ التشريعي بسبب التسرع في إعداد مشروعات القوانين، أو التأثيرات الحزبية، أو بسبب تغلب المصالح الشخصية أو الحزبية على المصلحة العامة[٣].

كما يسهم نظام المجلسين في إثراء التمثيل النيابي من خلال استيعاب النخب الفكرية والأكاديمية والقيادات ذات الخبرة الفنية[٤]، والتي غالباً ما تقصى من البرلمان الأحادي بسبب ضعف الحضور الانتخابي أو افتقارها للدعم الجماهيري، مما يستوجب وجود مجلس ثانٍ يُكمل هذا النقص البنيوي في التمثيل، بذلك يوفر مجلس الاتحاد مستوى أعلى من التمحيص الفني والمعرفي للتشريعات المقترحة، وهو ما يحد من التشريع المتسرع أو غير المدروس الذي قد يصدر عن مجلس منتخب تحت ضغط جماهيري أو سياسي[٥].

٥- دعم اللامركزية عبر تمثيل المحافظات: يسمح لمجلس الاتحاد بتقوية العلاقة بين السلطة التشريعية والمجالس المحلية، عبر ضمان صوت للمحافظات في التشريع والرقابة وتعزيز اللامركزية الإدارية والسياسية من خلال تشكيله، ويكون أداة رقابية وتشريعية مرتبطة عضوياً بمجالس المحافظات، وهو ما يُعزز مشاركة المحافظات في صنع القرار

---

(١) د. سيروان زهاوي، المصدر السابق، ١٤٧-١٤٨.

(٢) كاظم هاشم الياسري، السلطة التشريعية في النظام الدستوري العراقي، مجلة العلوم القانونية، جامعة بابل، العدد ٢، ٢٠١٧.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، المصدر السابق، ص ١٩.

(٤) د. صلاح جبير البصيصي، مجلس الاتحاد والولادة المتعسرة، مقال منشور على موقع مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، تاريخ النشر: ٢٠٠٩/٤/١٧، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٦/١٥، الرابط : https://fcdrs.com/polotics/110

(٥) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ،٢٠٠٧ ، ص ٥٦.

الوطني ويمنحها صوتاً مباشراً في التشريعات الاتحادية التي تؤثر على واقعها يكون مجلس الاتحاد أكثر قرباً من مجالس المحافظات وبذلك يستطيع الوقوف على احتياجاتها ويعمل على تقويم أعمالها[١].

الفرع الثاني

مجلس الاتحاد كضامن للتمثيل المتوازن للأقاليم والمحافظات

يُعد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نقطة تحول جوهرية في تاريخ النظام السياسي، حيث أرسى مبادئ النظام الاتحادي البرلماني كأساس للحكم في العراق[٢]، هذا التحول الدستوري يعكس طبيعة التركيبة المجتمعية المعقدة للدولة العراقية وحاجتها إلى نموذج حكم يضمن المشاركة العادلة لجميع مكوناتها.

يتميز هذا النظام بكونه لا مركزياً، إذ تتوزع فيه السلطات بين مؤسسات اتحادية وأخرى إقليمية تتمتع بصلاحيات مستقلة، كما هو الحال في إقليم كردستان الذي أُقر وضعه القائم دستورياً بموجب المواد (١١٧–١٢١) من الدستور، ومن هنا برزت الحاجة إلى إيجاد مجلس اتحادي يجمع الأقاليم، ليكون إطاراً ضامناً للحقوق الدستورية المقررة للأقاليم وللدولة الاتحادية على حد سواء، وبناءً على ذلك أقر الدستور تكوين سلطة تشريعية ثنائية الغرفة، تتألف من مجلس النواب ومجلس الاتحاد[٣]، إذ يشكل مجلس الاتحاد آلية دستورية لتمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة، بما يضمن حماية مصالحها ومعالجة قصور التمثيل السكاني في مجلس النواب، وتنبع أهميته من دوره في تكريس مبدأ العدالة والمساواة بين مكونات الدولة الاتحادية، وتحقيق التوازن بين السلطات الاتحادية والمحلية، والحد من مظاهر التهميش السياسي والإداري ويوطد مبدأ اللامركزية والسياسية، فضلاً عن ذلك فإنه وجود مجلس الاتحاد يمنع تغول الأغلبية السياسية في مجلس النواب واستئثار حزب الأغلبية أو القوى معينة بسلطة التشريع، عبر كبح تسلط المجلس المنتخب إن تفرد بقرارات غير متوازنة، بما أن الحياة النيابية في العراق كثيراً ما تشهد هيمنة كتل سياسية محددة، فإن وجود مجلس ثانٍ بتشكيل مستقل يمكنه من فرملة اندفاعات الأغلبية، والتقليل من ظاهرة التشريع الموجه لخدمة مصالح سياسية ضيقة[٤].

بناءً على ما تقدم فإن مجلس الاتحاد يشكل الأداة الدستورية الرئيسة لضمان تمثيل الأقاليم والمحافظات في صنع القرار الاتحادي، إلا أن عدم إصدار قانون ينظم عمل المجلس منذ سنة ٢٠٠٥ حتى الآن يعكس ضعف الإرادة السياسية في تفعيل الضمانات الدستورية الخاصة بالأقاليم، ويعد ذلك إهداراً لمبدأ الشراكة الوطنية الذي أكد عليه الدستور نفسه في ديباجته، وأكد على ذلك تقرير قانوني صادر عن الدائرة القانونية في مجلس النواب العراقي سنة ٢٠٢٠، وتم التأكيد على ضرورة تفعيل هذا المجلس لتقليل النزاعات بين السلطات الاتحادية والإقليم، فضلاً عن تحقيق توازن حقيقي داخل السلطة التشريعية.

---

(١) د. صلاح جبير البصيصي، المصدر الالكتروني السابق.

(٢) ينظر: المادة (الأولى) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر: المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) د. محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص٥٦.

ولأجل تحقيق هذه الأهداف، لا بد من إصدار قانون خاص ينظم تكوين مجلس الاتحاد وصلاحياته وآليات عمله، بما يضمن تمثيلاً عادلاً ومتوازناً بين جميع الأقاليم والمحافظات، وهذا التفعيل لا يمثل فقط استكمالاً للهيكل الدستوري، بل يعد شرطاً جوهرياً لبناء نظام سياسي متوازن ومستقر.

المبحث الثاني

معوقات تشكيل مجلس الاتحاد ودور القضاء الدستوري في تفعيلها

في إطار المساعي الرامية إلى تطوير البنية الدستورية للنظام الفدرالي وترسيخ الفيدرالية الحقيقية، يحتل مجلس الاتحاد مكانة دستورية محورية في منظومة وثيقة دستورية لسنة ٢٠٠٥، غير أن إعمال هذا النص الدستوري ظل معلقاً بفعل جملة من المعوقات التشريعية والخلافات السياسية، الأمر الذي أدى إلى تجريد نص المادة (٦٥) من الدستور من فاعليتها التطبيقية والعملية، وابقى هذه المؤسسة الدستورية خارج إطار المنظومة التشريعية والرقابية حتى هذه اللحظة، لذا فإن تفعيل مجلس الاتحاد بوصفه إحدى الركائز الأساسية للسلطة التشريعية الاتحادية ويمثل إلزاماً دستورياً أساسياً لتقوية البناء الفيدرالي.

تأسيساً على الأهمية الدستورية لهذه المسألة، سيتم تناول هذا المبحث من خلال مطلبين رئيسيين: في المطلب الأول سنناقش أبرز التحديات القانونية والسياسية التي حالت دون تفعيل مجلس الاتحاد، أما المطلب الثاني فسيُخصّص لدور المحكمة الاتحادية العليا في تفعيل مجلس الاتحاد، وذلك فقاً لما يأتي:

المطلب الأول

معوقات تشكيل مجلس الاتحاد

على الرغم من أن المادة (٤٨) من دستور سنة ٢٠٠٥ نصت صراحةً على أن مجلس الاتحاد أحد الأجنحة الأساسية للسلطة التشريعية الاتحادية إلى جانب مجلس النواب في إطار النظام البرلماني المزدوج، إلا أن هذه المؤسسة لم تشهد الوجود حتى هذه اللحظة، وذلك رغم انقضاء أكثر من عقدين زمنيين على نفاذ الوثيقة الدستورية، هناك اسباب أو تحديات عديدة حالت دون تشكيل مجلس الاتحاد وهذه الاسباب وإن تنوعت واختلفت فإنه يمكن لنا حصرها في طائفتين أساسيتين، تتمثل الطائفة الأولى بالتحديات الدستورية والقانونية، والطائفة الثانية تتمثل بالتحديات السياسية.

سعياً إلى التحليل العلمي المنتظم لهذه التحديات، يشتمل هذا المطلب على فرعين متمايزين: الأول يختص بدراسة التحديات القانونية، والثاني يتفرغ لبحث التحديات السياسية وفقاً لما يأتي:-

الفرع الأول

التحديات الدستورية

لغرض الكشف عن التحديات والأسباب الدستورية والقانونية التي أعاقت تكوين مجلس الاتحاد، يتطلب الأمر دراسة معمقة للعوامل والإشكاليات الدستورية والتشريعية التي أدت إلى هذا التعثر، وذلك فيما يأتي:-

أولاً: إن غياب الإطار دستوري منظم لمجلس الاتحاد أدى إلى فجوة قانونية جوهرية اعاقت الإعمال الدستوري للنص المادة (٦٥) من الدستور وأثارت إشكاليات تأسيسية تتمحور حول تحديد العضوية العددية للمجلس، ونطاق اختصاصاته الدستورية ومعايير العضوية وشروطها القانونية، وإلى جانب هذا الإغفال الدستوري للتنظيم الكامل لمجلس الاتحاد[١]، تتسم صياغة المادة (٦٥) ذاتها بالالتباس النصّي، إذ لم تُحدد بدقة تشريعية طبيعة العلاقة التكاملية بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب، ولا مستوى السلطات التشريعية المخولة له، ولا مدى تمتعه بصلاحيات رقابية أو حق المبادرة التشريعية، بما أن هذا النقص الدستوري أدى إلى عدم التفعيل العملي للمجلس حتى الوقت الراهن، مما حول المجلس إلى مؤسسة دستورية معطلة وظيفياً، وهذا الأغفال أفضى إلى تفريغ المادة (٦٥) من مضمونها التطبيقي، وحولها إلى نص دستوري غير منجز تشريعياً وسياسياً[٢].

ثانياً: من خلال التمعن بنصوص المواد الدستورية التي تنظم مجلس الاتحاد، فيبدو أن المشرع الدستوري قد واجه تردداً في موقفه إزاء هذا المجلس، فأدرج في الوثيقة الدستورية نصاً آخر وهو المادة (١٣٧)، التي تحمل في طياتها آلية تعطيل عملي لقيام هذا المجلس، كونها علقت على إعمال نص المادة (٦٥) من الدستور المشار إليها سلفاً بالنص الآتي: "يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرارٍ من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور."

ثالثاً: إن الأغلبية التي نص عليها المشرع الدستوري في المادة (١٣٧) من الدستور تمثل أغلبية خاصة في تشكيل مجلس الاتحاد وهي (أغلبية ثلثي) أعضاء مجلس النواب، ولا يراد بالأغلبية المنصوص عليها في نص المادة (٥٩/أولاً وثانياً) من الدستور، وأن عدم تحقيق ما ورد في نص المادة (٥٩/أولاً وثانياً) كان سبباً جوهرياً في تأخير تشكيل المجلس إلى الوقت الحاضر، وقد أدى هذا التأخير إلى عدم قيام مجلس النواب بسن قانون خاص بإنشاء مجلس الاتحاد، يحدد فيه شروط العضوية وتحديد اختصاصاته وجميع الأمور المرتبطة به، وذلك بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

في ضوء استقراء هذا النص الدستوري يتضح لنا يتبين أن تشكيل مجلس الاتحاد معلق على صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين في الدورة الانتخابية الثانية، وفي حالة عدم اتخاذ هذا القرار فإن المجلس لن يرى الوجود العملي، ويعد هذا الإجراء انتقاصاً من المكانة الدستورية لهذا المجلس في نظام يفترض أن يقوم على ثنائية السلطة التشريعية، يضاف إلى ذلك أن المشرع الدستوري لم يحدد الآلية الواجبة الاتباع في حالة إخفاق مجلس النواب في إنجاز القانون المنظم لتشكيل هذا المجلس خلال المدة الدستورية المحددة.

---

(١) يعرف الاغفال الدستوري بأنه: حالة تنظيم الدستوري غير الكامل لموضوع محدد بحيث يكشف التطبيق العملي للنص ضرورة والحاجة الى قاعدة دستورية مفقودة غير موجودة أغلها المشرع الدستوري ولا يمكن التَيقن من وجود قاعدة اخرى ملائمة عند تفسير الدستور من دون الذهاب خارج حدود الدستور. د. هاشم حسين علي وعمر نوري عاصي، الاغفال الدستوري، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية– جامعة كركوك، المجلد (١٢)، العدد (٤٦)، ٢٠٢٣، ص٣٥٢.

(٢) عبد الجبار أحمد، التمثيل الإقليمي في الأنظمة الفيدرالية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بغداد، العدد ٤١، ٢٠١٥، ص٥٨.

عند البحث في مبررات تأجيل تشكيل مجلس الاتحاد في العراق إلى ما بعد الدورة الانتخابية الأولى من نفاذ الدستور وفقاً للمادة (١٣٧) من الدستور لا نجد مسوغات دستورية واضحة، وبالرجوع إلى أعمال اللجنة الدستورية نلاحظ أن الخلافات حول طبيعة مجلس الاتحاد في العراق ربما كانت السبب الكامن وراء ذلك، والاحتجاج بعدم وجود رؤية تشريعية متكاملة حول هذا المجلس أدى إلى إرجاء تنظيمه إلى المستقبل، متجاهلين –قصداً أو سهواً– أن تنظيمه بقانون عادي يسنه مجلس النواب يعني عدم إكسابه القوة الدستورية اللازمة.

على الرغم من هذا التأجيل إلى ما بعد انتهاء الدورة الانتخابية الأولى بعد نفاذ الدستور، لم يمنح الدستور مجلس النواب صلاحية إقرار القوانين بشكل منفرد خلال هذه المرحلة الانتقالية، فاستناداً إلى نص المادة (١٣٨) التي تنص على أن: "يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية، بعد دورةٍ واحدةٍ لاحقةٍ لنفاذ هذا الدستور"، يتبين لنا أن تشكل مجلس الرئاسة لدورة واحدة فقط، ويتمتع بصلاحيات أساسية في العملية التشريعية تتمثل في المصادقة على القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب وإصدارها خلال (١٠) عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه[١]، إضافة إلى حقه في الاعتراض على القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وإرسالها مرة ثانيةً إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها[٢]، وفي حالة إصرار مجلس الرئاسة على اعتراضه ولم يوافق على القوانين والقرارات ثانيةً خلال (١٠) عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، بذلك تسقط الاعتراض وتُعد مصادقاً عليها دستورياً [٣]، مما يشكل نظاماً متوازناً من الضوابط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذه المرحلة الانتقالية من تاريخ العراق السياسي.

يتضح من هذا التنظيم الدستوري أن المشرع الدستوري قد استعاض عن مجلس الاتحاد بمجلس الرئاسة لدورة نيابية واحدة، إلا أن هذا الإجراء يثير إشكاليات دستورية جوهرية، إذ يندرج عمل مجلس الرئاسة في نطاق النقض الرئاسي وليس ضمن اختصاصات السلطة التشريعية، وكان من الأجدر دستورياً النص على استمرارية مجلس الرئاسة حتى تشكيل مجلس الاتحاد، واشتراط موافقته الإلزامية على القانون المنظم لتشكيل مجلس الاتحاد الذي سيصدره مجلس النواب، غير أن هذه الترتيبات لا تغير من الحقيقة الأساسية بأن مجلس الرئاسة بحكم طبيعته التنفيذية وتكوينه غير مؤهل للقيام بالوظائف مجلس الاتحاد في تمثيل الأقاليم والمحافظات والدفاع عن مصالحها الخاصة، لذلك فإن الإغفال الدستوري لتنظيم تشكيل مجلس الاتحاد وبيان اختصاصاته بشكل واضح ومفصل يشكل نقصاً دستورياً يستدعي النقد والمراجعة، خاصة في ظل أهمية هذا المجلس كركيزة أساسية في النظام الفيدرالي، وقد أكدت الدائرة القانونية في مجلس النواب العراقي في تقريرها لسنة ٢٠٢٠ هذا التوجه، إذ اعتبرت أن عدم تشريع قانون

(١) ينظر: البند (خامساً/ أ) من المادة (١٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: البند (خامساً/ ب) من المادة (١٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر: البند (خامساً/ ج) من المادة (١٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

مجلس الاتحاد يعد ثغرة دستورية جوهرية تُضعف من الهيكل الاتحادي للدولة وتحرم الأقاليم والمحافظات من آلية فعالة لتمثيل مصالحها في العملية التشريعية الاتحادية، مما يؤكد الحاجة الملحة لمعالجة هذا النقص التشريعي[١].

على الرغم من التوصل إلى حل توافقي بشأن إقرار نظام المجلسين للسلطة تشريعية أثناء صياغة الدستور، إلا أن هذا التوافق لم يحسم الخلاف النهائي حول ضرورة تطبيق هذا النظام وممارسة المجلس الاتحاد لاختصاصات فعلية مماثلة لتلك التي يمارسها مجلس النواب، إن اكتفاء المشرع الدستوري بالإشارة إلى مجلس الاتحاد في المواد الثلاثة المذكورة سلفاً، دون تحديد آليات تشكيله أو بيان اختصاصاته يثير تساؤلات جوهرية حول دوافع هذا النهج من قبل المشرع الدستوري، فإن الإشارات المحدودة والمقتضبة لمجلس الاتحاد في النص الدستوري تعكس طبيعة النصوص المبتورة وغير الواضحة وغير مؤدية للغرض الذي جاءت من أجله، وهذه الحالة تعبر بصدق عن طبيعة الواقع السياسي بامتياز التي سادت عملية صياغة الدستور الذي بموجبه تم تأجيل القضايا الخلافية بدلاً من حسمها، مما أدى إلى ترك فجوات دستورية تنتظر المعالجة التشريعية اللاحقة.

الفرع الثاني

التحديات السياسية

تعد البيئة السياسية العراقية المتسمة بالاستقطاب والتنافس الحاد بين القوى السياسية السبب الرئيسي في فشل تشكيل مجلس الاتحاد، إذ حالت الأزمات البنيوية وغياب الإرادة السياسية الحقيقية دون إقامة نظام ثنائية السلطة التشريعية لتعزيز النظام الفيدرالي في العراق، لذا يمكن أن نستعرض أبرز هذه التحديات السياسية، كما يأتي:

أولاً: انعدام الثقة بين الحكومة الاتحادية واقليم كوردستان: تشكل أزمة الثقة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كوردستان أحد أبرز التحديات التي تعوق تشكيل مجلس الاتحاد، إذ تتجذر هذه الأزمة في تراكمات تاريخية معقدة وخلافات مزمنة حول آليات تقاسم السلطة والثروة واتخاذ القرارات السيادية، وهذه الأزمة تؤثر سلباً على أي محاولة لتشكيل مؤسسة اتحادية مهمة تقوم على التمثيل المتساوي أو المتوازن لجميع الاقاليم والمحافظات مثل مجلس الاتحاد، إذ يُنظر إليه أحياناً بوصفه امتداداً لصراع الصلاحيات بدلاً من كونه فضاءً للحوار المؤسسي البناء، وقد أشار المعهد العراقي للإصلاح القانوني والسياسي سنة ٢٠٢٠ في تقريره إلى أن: "غياب الثقة بين السلطات الاتحادية والحكومات الإقليمية يمنع التوجه نحو مؤسسات تشاركية دائمة مثل مجلس الاتحاد، لأنها تُرى كمصدر محتمل للقيود على سلطة المركز"[٢]، لذلك أحياناً إن الخلل في توزيع الصلاحيات لا يقتصر على النصوص الدستورية فحسب، بل يتعداها إلى التطبيق السياسي الذي اتسم بالتجاذب والتنافس على حساب التوافق والتعاون، مما أفضى إلى غياب شبه كامل لمؤسسات التنسيق والتعاون بين الطرفين[٣].

---

(١) ينظر: تقرير الدائرة القانونية في مجلس النواب العراقي بشأن مشروع قانون مجلس الاتحاد، ٢٠٢٠.

(٢) المعهد العراقي للإصلاح القانوني والسياسي، اللامركزية التشريعية في العراق– تحديات الواقع–، بغداد، ٢٠٢٠، ص٢٧.

(٣) فلاح حسن الساعدي، الفدرالية في الدستور العراقي– الإشكاليات والتطبيق، بغداد، المركز العراقي للدراسات القانونية، ٢٠٢٠، ص٧٥.

إن الصعوبات المترتبة بطبيعة العلاقة المتوترة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كوردستان لا تمثل تحديات هامشية، بل تشكل جذور المعضلة العميقة لتعطيل مجلس الاتحاد، على أساس أن هذا المجلس يستند إلى مبدأي التشارك والتوازن وهما العنصران المفقودان تماماً في الديناميكية الحالية للعلاقة بين الطرفين، لذا أن إصلاح هذه العلاقة عبر حوار سياسي دستوري شامل وصريح، وإعادة بناء الثقة المتبادلة بين الطرفين يعد شرطاً جوهرياً لا غنى عنه لتفعيل مجلس الاتحاد وتحقيق الفعالية المنشودة للنظام الفدرالي العراقي[١].

ثانياً: ضعف الإرادة السياسية لبناء مؤسسات اتحادية متوازنة: يلاحظ أن النخبة السياسية الحاكمة على المستوى الاتحادي تفتقر إلى الإرادة الجادة لتطوير النظام الفدرالي من خلال آلياته المؤسسية المقررة، بل إن العديد من الفاعلين السياسيين يجدون مصلحتهم في إدامة النهج المركزي، بعيداً عن متطلبات التعاون المؤسسي الحقيقي، وقد أكد هذا التوجه رئيس لجنة إعداد سنة ٢٠٢٥ في جلسة مجلس النواب المنعقدة في ٢٠١٣/٧/١٦، عند إجراء القراءة الثانية لمقترح قانون مجلس الاتحاد المقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويتضح هذا الأمر جلياً من خلال رده على التساؤل المطروح حول عدم التفصيل لمجلس الاتحاد ضمن الدستور، حيث قال:" كان هناك فصل كامل ينظم مجلس الاتحاد في الدستور، ولكن بناءً على طلب الذين لديهم حساسية من الفدرالية والأقاليم فهم اشترطوا حذفه حتى يصوتوا على الدستور"[٢]، وعند الرجوع إلى محاضر جلسات إعداد الدستور الموثقة من قبل الجمعية الوطنية، تبين أن الخلاف كان واضحاً بين مؤيد ومعارض بالشكل الآتي:-

الاتجاه المعارض: تمثل الاتجاه المعارض في رفض ضرورة إنشاء مجلس ثانٍ، إذ استند أنصار هذا التوجه إلى مجموعة من المبررات التي تركزت حول اعتبار المجلس الاتحاد (الأعلى) عبئاً إضافياً على الشعب دون مبرر كافٍ، فضلاً عن عدم الحاجة الماسة إليه في الوقت الحاضر، خاصة وأنه قد يسهم في تفاقم حالة التنازع السياسي القائمة أساساً، في حين أن التنازعات الموجودة في الجمعية الوطنية تستدعي التركيز على حلها قبل إضافة مؤسسة جديدة قد تُعقد المشهد السياسي أكثر.

الاتجاه المؤيد: فقد استندوا إلى مبررات دستورية ومؤسسية وتتلخص حججهم في أن وجود نظام المجلسين مرتبط بالدول الاتحادية وبدوره في الحد من سيطرة الأكثرية على الأقلية وضمان التوازن السياسي، وكذلك يمنع التسرع في سن القوانين من خلال المراجعة والتدقيق، ويصحح الأخطاء التي قد يقع فيها المجلس النواب (الأدنى)[٣].

---

(١) ياسر عبد الكريم علي، تفعيل مجلس الاتحاد كأداة لتعزيز التوازن بين المركز والأقاليم في العراق، مجلة دراسات دستورية معاصرة، جامعة بغداد، العدد ٩، ٢٠٢٣، ص١٠١.

(٢) ينظر: مداخلة النائب همام حمودي الذي كان رئيس لجنة إعداد الدستور، محضر جلسة مجلس النواب رقم (٧) المقام يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١٣/٧/١٦ الذي تم فيه القراءة الثانية لمقترح قانون مجلس الاتحاد المقدم من مجلس النواب.

(٣) نورد ما جاء على لسان بعض المؤيدين في لجنة اعداد الدستور لوجود مجلس ثان, رأي الدكتور محمود عثمان: "وجود مجلس ثان مهم ومرتبط بالفدرالية وسبب هو أن لا يكون الأكثرية مسيطرة دون الأقلية"، أما رأي ضياء الشكرجي: "هناك دواعي لمجلس ثاني لأجراء مهام التعديلات الدستورية وإعلان الحرب والمصادقة على الترشيح رئيس الجمهورية. رأي الدكتور فؤاد معصوم: القصد من ضرورة وجود مجلس ثاني هو عدم التسرع في إصدار القوانين"، ورأي الدكتور فخري كريم القيسي أنه: "من الضروري وجود مجلس ثاني ويشبهه بمجلس

هذا التعارض في الرؤى، الذي لم يجد طريقه إلى التسوية حتى الوقت الراهن، أفضى إلى تعطيل إقرار قانون تشكيل المجلس بشكل كامل، الأمر الذي تم توثيقه لجنة الأقاليم والمحافظات النيابية في مذكراتها التشريعية المرفوعة إلى مجلس النواب سنة ٢٠١٨، حين أشارت بوضوح إلى أن: "غياب التوافق السياسي على آلية تشكيل المجلس يعد العقبة الأهم في تشريعه"[١]، مما يعكس عمق الأزمة التي تواجه تفعيل هذه المؤسسة الدستورية الحيوية.

تضافر مع الخلافات السياسية الجوهرية عامل زمني حاسم أسهم في تعقيد مسار تأسيس مجلس الاتحاد، إذ شكل ضيق الوقت المخصص لإعداد الدستور سبباً رئيساً في إحالة العديد من القضايا المؤسسية المهمة إلى القوانين التي يسنها البرلمان لاحقاً، فعلى الرغم من بدء اجتماعات لجنة إعداد الدستور في ٢٠٠٥/٣/١٦، إلا أن حل الخلافات حول تشكيل هذه اللجنة وتفعيل عملها أستغرق أكثر من شهرين من الوقت المحدود أصلاً.

مع اقتراب الموعد النهائي المحدد لإنجاز عملية إعداد الدستور في ٢٠٠٥/٨/١٥، فإن الضغط الزمني والاستعجال في تقديم الوثيقة الدستورية أدَيا إلى حرمان مجلس الاتحاد من المكانة الطبيعية التي يستحقها بصفته مؤسسة دستورية محورية، وقد انعكس هذا الاستعجال في قيام اللجنة الدستورية بإحالة العديد من القضايا الأساسية ليتم تنظيمها بقانون، الأمر الذي يُعد من أبرز مظاهر القصور البنيوي في الدستور.

استمراراً لهذه الإشكاليات المتراكمة، لم يتمكن المشرع العراقي من إصدار قانون مجلس الاتحاد حتى الوقت الراهن، إلا أن رئاسة الجمهورية بادرت إلى إعداد مشروع قانون بالعدد (ذ. و/٤١/٢٥٠٠) في ٢٠١٤/٩/١٥، والذي تضمن (٢٤) مادة قانونية شاملة، وحظي بالقراءة الأولى في مجلس النواب بتاريخ ٢٠١٤/٩/٢٢.

يُلاحظ أن هذا المشروع حدد طبيعة مجلس الاتحاد باعتباره أحد المكونات الأساسية للسلطة التشريعية الاتحادية، مع التأكيد على دوره في تمثيل مصالح جميع المحافظات سواء أكانت منتظمة في إقليم أم غير منتظمة من خلال ضمان تمثيل شامل لكافة المحافظات[٢]، إلا أن هذا المشروع على الرغم من أهميته التشريعية لم يحظَ بالإقرار النهائي حتى لحظة كتابة هذه الدراسة، مما يعكس استمرار التعقيدات السياسية والدستورية التي تحول دون تفعيل هذه المؤسسة الحيوية.

ثالثاً: تخوّف الكتل الكبرى من تقليص صلاحيات مجلس النواب: تكشف الممارسة السياسية عن وجود تخوفات مؤسسية عميقة لدى عدد من الكتل النيابية حيالة تشكيل مجلس الاتحاد، إذ تنبع هذه المخاوف من احتمالية أن يفضي إنشاء هذا المجلس إلى إعادة هيكلة موازين القوى التشريعية بما يقلص من النفوذ الحالي لمجلس النواب،

الحل والعقد في الاسلام"، وكان رأي دارا نور الدين أنه: "من الضروري وجود المجلس الثاني لكي يقوم بعملية الفلتر". وكذلك فعل سعد قنديل ويونادم يوسف كنا والدكتور سليم الجبوري أيدوا وجود مجلس ثاني. ينظر: محضر الاجتماع الثامن والعشرون المنعقد في٢٠٠٥/٧/٣٠ ومحضر الاجتماع التاسع والعشرون المنعقد في ٢٠٠٥/٧/٣١ للجنة اعداد الدستور الموثقة من قبل الجمعية الوطنية في جمهورية العراق, ص٢٢١ وما بعدها.

(١) لجنة الأقاليم والمحافظات النيابية، مذكرة تفسيرية بشأن قانون مجلس الاتحاد، بغداد، ٢٠١٨.

(٢) ينظر: المادة (الأولى) من مشروع قانون مجلس الاتحاد، مرسل من رئاسة الجمهورية إلى مجلس النواب في تاريخ ٢٠١٤/٩/١٥.

فالكتل الكبرى تخشى من أن يؤدي وجود مجلس ثانٍ إلى كسر الاحتكار التشريعي الذي يتمتع به مجلس النواب حالياً، مما قد يستتبع إعادة توزيع مراكز القوة والتأثير داخل المنظومة التشريعية.

تتجلى هذه التخوفات بصورة أكثر وضوحاً في المجالات التشريعية الحساسة، إذ تعتقد بعض القوى السياسية أن مجلس الاتحاد سيخلق حالة من التنافس أو التداخل في الاختصاصات، خاصة فيما يتصل بالتشريعات ذات الطبيعة الاستراتيجية المتعلقة بالأقاليم وإدارة الموارد الطبيعية، هذه المخاوف لا تقتصر على الجانب النظري، بل تجد تعبيراً صريحاً في الممارسة البرلمانية، إذ أعرب عدد من النواب عن هذه التحفظات خلال جلسات مناقشة مقترحات قانون مجلس الاتحاد في فترة الدورة النيابية الثالثة، وفقاً لما هو موثق في محاضر جلسات مجلس النواب سنة ٢٠١٧[١].

المطلب الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في تفعيل مجلس الاتحاد

تحتل المحكمة الاتحادية العليا في النظام الدستوري العراقي مكانة محورية مهمة على أساس الضامن الأساسي لحماية النصوص الدستورية وضمان تطبيقها الفعلي، وتزداد أهمية الدور القضائي للمحكمة في مواجهة حالات التقاعس التشريعي أو الامتناع عن سن القوانين التي يوجبها الدستور، الأمر الذي يشكل تهديداً مباشراً لمبدأ السمو الدستوري وفعالية المؤسسات الدستورية المنصوص عليها، وهنا تنشأ الضرورة الأكاديمية لدراسة وتقييم مدى كفاءة المحكمة الاتحادية العليا في التصدي لظاهرة الامتناع التشريعي، ومدى التزامها بالتفسير الدستوري المتوازن الذي يكفل تطبيقاً سليماً للنصوص الدستورية وتحقيقاً للمقاصد التي وُضعت من أجلها، وفي ظل معاناة العديد من النصوص الدستورية من التعطيل الفعلي، يبرز التساؤل المحوري حول مدى قدرة هذه المحكمة على القيام بدور فاعل في إنفاذ تلك النصوص المعطلة، وعلى رأسها المادة (٦٥) من الدستور التي تنص على إنشاء مجلس الاتحاد والتي لم تحظَ بالتشريع المطلوب رغم انقضاء أكثر من عقدين على نفاذ الوثيقة الدستورية.

من أجل معالجة هذه الإشكالية سنقسم هذا المطلب إلى الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول

دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على الامتناع التشريعي

يُعد الامتناع التشريعي من الإشكاليات الخطيرة التي تمس جوهر الالتزام بأحكام الدستور، إذ يمتنع المشرع عن سن القوانين التي أوجب الدستور سنها، وينعكس هذا الامتناع سلباً على انتظام الحياة الدستورية ويؤثر في حماية الحقوق والحريات ويُضعف ثقة المواطنين بالمؤسسات التشريعية، وهنا يظهر دور القضاء الدستوري بصفته ضامناً لتنفيذ أحكام الدستور ومراقباً لمدى التزام السلطة التشريعية بتلك الأحكام.

(١) ينظر: محاضر جلسات مجلس النواب العراقي، الدورة التشريعية الثالثة، ٢٠١٧.

يُقصد بالامتناع التشريعي امتناع مجلس النواب عن إصدار قوانين نص عليها الدستور بشكل صريح، ويعني امتناع المشرع عن القيام بواجبه في التشريع مع وجود إلزام دستوري، مما يؤدي إلى حالة من التعطيل الوظيفي لبعض المواد الدستورية.

إن الرقابة على الامتناع التشريعي تقع ضمن ما يُعرف بـ"الرقابة على التقاعس" أو "الرقابة السلبية"، وهي رقابة غير تقليدية تختلف عن الرقابة التي تُمارس عادة على النصوص القانونية القائمة، فهي تتعلق بما لم يُشرع بعد على الرغم وجوبه دستورياً، وقد أشار العديد من الفقهاء إلى خطورة هذا النوع من الامتناع خصوصاً إذا تعلق بتنظيم الحقوق الدستورية أو إنشاء مؤسسات نص عليها الدستور[١]، وفي هذه الحالة يُلزم المشرع باتخاذ موقف إيجابي بالتشريع لنقل النصوص الدستورية إلى حيز الواقع حتى يخرج التشريع من نطاق السلطة التقديرية ليكون اختصاصاً ملزماً بالتشريع دون هامش تقديري، وإن الامتناع في هذا الأمر يشكل مخالفة دستورية لأنه يمثل إصراراً من جانب المشرع على اتخاذ موقف سلبي في تشريع قانون ما مع علمه بموجبات التكليف الدستوري بالتشريع[٢].

وقد ظهر هذا الخلل بشكل واضح في عدم سن قانون مجلس الاتحاد على الرغم من أن المادة (٦٥) من الدستور نصت صراحة على ضرورة إنشائه بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وبعد مرور أكثر من عشرين سنة على نفاذ الدستور لم يتم تشريع هذا القانون، ويُعد هذا الامتناع التشريعي تعليقًا فعلياً لأحكام الدستور[٣]، ومع ذلك يرى الاتجاه الفقهي الدستوري المتقدم أن المحكمة يمكن أن تستند إلى الفقرة (أولًا) من المادة (٩٣) من الدستور، التي تُخولها الرقابة على دستورية القوانين، لتفسيرها بشكل موسع يشمل "الرقابة على غياب التشريع" أيضاً، باعتبار أن الامتناع هو صورة سلبية من صور التشريع، وأن هذه الصلاحية يجب أن تُفهم ضمنياً كجزء من الضمانات الدستورية التي تمنع تعطيل النصوص الدستورية[٤]، إن إقرار آلية دستورية أو قانونية صريحة تخوّل المحكمة الاتحادية العليا إلزام مجلس النواب باتخاذ خطوات تشريعية محددة في حال ثبوت امتناعه عن تنفيذ نص دستوري واضح يعزز سمو الدستور ويمنع تعليقه فعلياً من خلال التقاعس[٥]، ومع ذلك يُلاحظ أن المحكمة الاتحادية العليا لا تزال مترددة في استخدام هذه الآلية بشكل صريح وفعال، مما يطرح تساؤلات حول مدى استقلاليتها وجرأتها في إلزام السلطة التشريعية بإعمال النصوص الدستورية المعطلة.

---

(١) د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في القانون الدستوري، دار الشروق، ٢٠٠٦، ص٢١٧.

(٢) د. احمد طلال عبد الحميد البدري، المحكمة الاتحادية العليا والرقابة على الاغفال التشريعي، مقال منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، تاريخ النشر: ٢٠٢٢/٧/١٨، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٥/٦/٢٦، الرابط: https://www.iraqfsc.iq/news.4847

(٣) حسن علي الجابري، تعطيل النصوص الدستورية في العراق، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد ٣، ٢٠٢٢، ص. ٢١٢.

(٤) باسم خليل، القضاء الدستوري في العراق، منشورات جامعة بغداد، ٢٠١٨، ص ١٩١.

(٥) عبد الأمير العبودي، الدستور العراقي بين النص والتطبيق، المركز العراقي للدراسات القانونية، ٢٠٢٠، ص١٤٥.

قضت المحكمة الاتحادية العليا وهي تحاول الإجابة عن التساؤلات أعلاه، في معرض معالجتها لمفهوم الامتناع التشريعي، بما نصه: "إن مخالفة السلطة التشريعية للدستور يمكن أن تحدث من خلال تشريع قوانين تخالف أحكامه، أو من خلال امتناع المشرع عن ممارسة هذا الاختصاص"، مما يعني أن المحكمة قد اعتبرت الامتناع بحد ذاته شكلاً من أشكال المخالفة الدستورية، وأسندت إليه ذات الأثر القانوني الذي يترتب على التشريع المخالف، لكون العدوان على الدستور قد يتحقق بالفعل أو بالامتناع عن الفعل، أي التقاعس عن أداء الواجب الدستوري.

كما لم تميز المحكمة في تسويغها لرقابتها على الامتناع التشريعي بين دوافع هذا الامتناع، إذ قضت: "وقد يكون هذا الخلل (الامتناع) متعمداً من جانب المشرع لغايات وبواعث محددة، أو بسبب عدم إمكانية التنبؤ بالمستقبل..."، مما يفيد أن المحكمة لا تعترف للسلطة التشريعية بسلطة تقديرية مطلقة في توقيت إصدار التشريعات التي نص عليها الدستور، متى كان الامتناع يمس مركزاً قانونياً أو حقاً دستورياً يتطلب تنظيماً قانونياً.

الحقيقة أن التذرع بما يُسمى السلطة التقديرية للمشرع في هذا السياق، إنما يُجافي مبدأ الالتزام بأداء الواجب الدستوري ويُضعف من استمرارية العمل التشريعي، بل ويُهدد بإبقاء بعض الحقوق والحريات المقررة دستورياً خارج دائرة النفاذ والتطبيق، مما يؤدي إلى تعطيلها فعلياً بمرور الزمن نتيجة إهمال السلطة التشريعية أو تراخيها في أداء مهامها[١].

فضلاً عما تقدم، فقد تناولت المحكمة الاتحادية العليا موضوعات قريبة من هذا المفهوم، ففي قرارها المرقم (٤٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ٢٠١٦/٦/٢٢ اكتفت بالكشف عن حالة امتناع المشرع عن تشريع قانون للأحوال الشخصية وفق المادة (٤١) من الدستور مع وجود تكليف دستوري بالتشريع دون الإيعاز للسلطة التشريعية بتشريعه[٢]، وكذلك قرارها (٤١/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) في ٢٠١٧/٦/١٣ الكاشف لحالة امتناع المشرع عن تشريع قانون ينظم مساءلة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية[٣].

خلاصة ما تقدم، فإنه لا توجد حتى اليوم أحكام قضائية صريحة من المحكمة الاتحادية العليا تُقرر بشكل واضح أن الامتناع عن التشريع يشكل مخالفة دستورية موجبة للتدخل القضائي، إن معالجة ظاهرة الامتناع التشريعي تقتضي بالضرورة إعادة النظر في الصلاحيات المخولة للمحكمة، وذلك من خلال توسيع اختصاصها ليشمل الدور الرقابي الإلزامي على السلطة التشريعية فيما يتعلق بواجبها الدستوري في تشريع القوانين التي أوجب الدستور إصدارها، كما يتعين في ذات السياق اعتماد آليات دستورية أو تشريعية تحدد آجالاً زمنية ملزمة لإصدار تلك القوانين، تعزيزاً لفعالية النظام الدستوري وتفادياً لتحويل النصوص الدستورية إلى أحكام شكلية معطلة لا تتجاوز حدود الورق.

الفرع الثاني

تفسير المحكمة الاتحادية العليا للمادة (٦٥ و١٣٧) من الدستور

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم بالعدد (١٦١/ اتحادية / ٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٢/٢١.

(٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم بالعدد (٤٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ٢٠١٦/٦/٢٢.

(٣) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم بالعدد (٤١/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) في ٢٠١٧/٦/١٣.

يمثل تفسير المحكمة الاتحادية العليا للمادتين (٦٥) و(١٣٧) من الدستور خطوة مفصلية في توضيح الإطار الدستوري لمجلس الاتحاد، إذ جاء هذا التفسير ليبين مدى إلزامية تشكيل المجلس ويحدد طبيعة الالتزامات الواقعة على السلطة التشريعية في هذا الشأن، وقد أسهم هذا التفسير في إزالة الغموض عن بعض جوانب النص الدستوري، مؤكداً أن تشكيل مجلس الاتحاد ليس خياراً سياسياً، بل التزام دستوري واجب التنفيذ.

وقد تصدت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري المرقم بالعدد (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) الصادر في ٢٠١٢/١٠/١ لهذه المسألة، وذلك بناءً على طلب مجلس النواب/مكتب الرئيس المرقم بالعدد (١٢٨٩) الصادر في ٢٠١٢/١٢/٢٥ الذي طلب فيه رأي المحكمة الاتحادية العليا بشأن تفسير نصوص المادتين (٦٥) و(١٣٧) من الدستور المتعلقتين بمجلس الاتحاد[١].

وفقاً لما انتهت إليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري للمادتين (٦٥) و(١٣٧) المذكورتين، فإن: "هاتين المادتين يكمل إحداهما الاخرى بإصدار قانون يتضمن إنشاء مجلس الاتحاد وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به، ويلزم أن تسبقه مرحلة تحضير وإعداد لأهمية هذا المجلس الذي يشكل الجناح الآخر للسلطة التشريعية، بعدما شكل مجلس النواب جناحه الاول، إذ وردت أحكامه في صلب الدستور، وقد أكد الحكم الصادر عن المحكمة على أهمية استيفاء القانون للشروط الشكلية والموضوعية، وعلى مستوى الوضوح والدقة التي تمنع الاجتهادات المتعارضة، لذلك يلزم أن يصدر عن مجلس النواب قرار (بيان) يشير إلى توجه مجلس النواب نحو تشريع قانون لمجلس الاتحاد لإكمال جناحي السلطة التشريعية المنصوص عليهما في المادة (٤٨) من الدستور التي تنص على أن: "تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد".

كما أكدت المحكمة أن: "إنشاء مجلس الاتحاد يكون بقانون وفقاً لأحكام المادة (١٣٧) من الدستور، وذلك بأغلبية الثلثين ووفقاً للنصاب الذي ينص عليه الدستور، وعلى مجلس النواب في قراره وفق تفسير المحكمة الاتحادية العليا أن يدعو السلطتين التنفيذية والقضائية والمنظمات والمعنيين بإعداد الأفكار والتصورات التي تخص مجلس الاتحاد بكافة أبعاده ومراميه، وذلك في ضوء ما ورد في المبادئ الأساسية للدستور وتجارب الدول في هذا المجال".

وأوضحت المحكمة "ضرورة جمع تلك الأفكار والتصورات والصياغات لتُصاغ أحكام القانون وفق السياقات التشريعية من قِبل مجلس الدولة، ثم يعود المشروع لمناقشته في مجلس النواب ويُسن بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبناءً على ذلك فإن تشريع قانون مجلس الاتحاد يستوجب صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه يسبق عملية تشريعه وفق الإجراءات المتقدم ذكرها، تطبيقاً لأحكام المادة (١٣٧) من الدستور...".

في ضوء استقراء هذا القرار التفسيري، يتضح أن ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا من رأي معتل في شكله ومختل في موضوعه، وذلك للأسباب الآتية:

([١]) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم بالعدد (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) الصادر في ٢٠١٢/١٠/١.

السبب الأول: محاولة الفصل بين حكم المادتين رغم وحدتهما: تذهب المحكمة إلى أن القانون الواجب إصداره لإنشاء مجلس الاتحاد المذكور في المادة (٦٥) من الدستور ليس هو القرار المشار إليه في المادة (١٣٧) من الدستور، في حين أن هاتين المادتين تشكلان وحدة تشريعية واحدة، فقانون مجلس الاتحاد يُصدر بالقرار المنصوص عليه في المادة (١٣٧) التي أدرجها المشرع ضمن الأحكام الانتقالية والذي أُجِل العمل به إلى ما بعد انتهاء الدورة الانتخابية الأولى.

ويؤكد ذلك نص المادة (٥٩/ثانياً) من الدستور: " تُتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب، ما لم ينص على خلاف ذلك"، هذا يعني أن الأصل في التشريعات هو الأغلبية البسيطة، إلا إذا نص المشرع الدستوري على أغلبية موصوفة.

وقد حدد الدستور الأغلبيات الموصوفة لقرارات معينة: سحب الثقة عن الوزراء (أغلبية مطلقة)، إعفاء رئيس الجمهورية (أغلبية مطلقة)، إعلان الحرب وحالة الطوارئ (أغلبية الثلثين)، وإصدار قانون المحكمة الاتحادية العليا (أغلبية الثلثين)، وحدد المشرع الدستوري (أغلبية الثلثين) لإصدار قانون مجلس الاتحاد في المادة (٦٥)، وأعاد الإشارة إلى أغلبية الثلثين في المادة (١٣٧)، مما يدل على أن كلتا المادتين تنصرفان إلى القرار ذاته، وأن إدراج المادة (١٣٧) ضمن الأحكام الانتقالية جاء لطبيعتها المؤقتة فحسب.

السبب الثاني: زج مفهوم البيان بمفهوم القرار: تجتهد المحكمة بأن المقصود بالقرار الصادر بالأغلبية الثلثين في المادة (١٣٧) من الدستور هو البيان الذي يشير إلى الايذان بالتحضير لإعداد قانون مجلس الاتحاد لإكمال جناحي السلطة التشريعية، ويدعو السلطتين التنفيذية والقضائية والمنظمات والمعنيين بإعداد الأفكار والتصورات المتعلقة بمجلس الاتحاد، ويُعد هذا الاجتهاد مخالفاً للأصول القانونية، إذ لم يَرِد مصطلح (البيان) في النصوص الدستورية المتعلقة باختصاصات مجلس النواب، كما أن مصطلح (القرار) لا ينطبق علمياً على البيان، إذ أن القرار والبيان يختلفان جوهرياً من الناحية القانونية، فالقرار يُعد عملاً قانونياً يرتب آثاراً محددة ويخضع لضوابط دستورية صريحة، بينما البيان لا يعدو كونه إعلاناً عن موقف أو رأي ولا يرتب أثراً قانونياً ملزماً، وبما أن المشرع الدستوري قد حدد اختصاصات مجلس النواب بإصدار القرارات بالأغلبيتين البسيطة والموصوفة بالنص الصريح، لذا لا يمكن نعت القرار بالبيان، فلا اجتهاد في مورد النص.

وتبدو عدم جدوى إصدار قرار إيذان بأغلبية الثلثين واضحة في غياب التنظيم التشريعي اللازم لعمل هذا القرار، فضلاً عن أن الآلية المقترحة لدعوة السلطتين التنفيذية والقضائية والمنظمات والمعنيين بإعداد الأفكار والتصورات تتجاهل الإجراءات الدستورية المحددة لتقديم مشاريع ومقترحات القوانين، والتي تقتصر على رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وأعضاء مجلس النواب ولجانه المختصة، وفقاً للمادة (٦٠) من الدستور.

أما بخصوص استخدام المحكمة لمصطلح (اكمال جناحي السلطة التشريعية الوارد ذكرها في المادة (٤٨) من الدستور)، فلا ينسجم مع المنطق، ويكشف عن خلل في التوازن الدستوري، إذ نظم دستور سنة ٢٠٠٥ مجلس النواب

تفصيلياً في نصوصه الأساسية، بينما أحال تنظيم مجلس الاتحاد بالكامل إلى قانون عادي يصدره مجلس النواب، مما يخل بمبدأ التوازن المفترض بين جناحي السلطة التشريعية ويجعل أحدهما تابعاً للآخر وليس مساوياً له.

السبب الثالث: الاستعانة بمفاهيم تناقض مقصد الدستور: ترى المحكمة ضرورة تناغم إعداد الأفكار والتصورات المتعلقة بمجلس الاتحاد مع المبادئ الأساسية للدستور وتجارب الدول في هذا المجال، لقد استعانت المحكمة بمفاهيم لا تتوافق مع التوجهات الدستورية ولا تنسجم مع المبادئ الأساسية الواردة في الدستور، فقد استقرت التجارب الدول الاتحادية العريقة على تنظيم السلطة التشريعية بمجلسيها في صُلب الدستور، كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة لسنة ١٧٨٧ الذي نظم مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ودستور ألمانيا لسنة ١٩٤٩ الذي نظم البوندستاغ والبوندسرات، ودستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ الذي نظم مجلس الشعب ومجلس الكنتونات، في المقابل خرج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن هذه التجارب المستقرة، مما يتناقض مع ما تدعيه المحكمة.

خلاصة القول: إن المحكمة لم توفق في اجتهادها بفصل مفهوم القرار الوارد في المادة (١٣٧) عن نظيره في المادة (٦٥) من الدستور، لأن القوانين تصدر بقرارات سواء بأغلبية بسيطة أو موصوفة، كما أن هذا الاجتهاد دفعها إلى ابتداع مفهوم (البيان) الذي يُعد زيادة على النص الدستوري واجتهاداً في غير محله، لذا نهيب بالمحكمة الاتحادية العليا تفسير نصوص الدستور بمجملها والبحث عن الفائدة العملية لها مستعينة بمنهج البحث العلمي الرصين، بعيداً عن شرح المتون واعتماداً على النصوص الدستورية ذات الدلالات الواضحة، فهذا أجدر بها وأكرم للمتقاضين[١].

الخاتمــة

بعد إتمام هذه الدراسة المتعلقة بدور مجلس الاتحاد في تعزيز النظام الفدرالي في العراق، وفي ضوء تحليل النصوص الدستورية ذات الصلة واحكام المحكمة الاتحادية العليا واستعراض الأبعاد القانونية والوظيفية للمجلس، توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات المدعومة بتوصيات عملية نعتقد أنها قادرة على معالجة هذا الخلل الدستوري مستقبلاً، وهي كالآتي:-

أولاً: الاستنتاجات :

١-يعد مجلس الاتحاد أحد جناحي السلطة التشريعية الى جانب مجلس النواب، إذ يسعى إلى التمثيل المتوازن للأقاليم والمحافظات في السلطة التشريعية الاتحادية، مما يعد عنصراً محورياً لتعزيز الطابع الفدرالي للدولة العراقية.

٢-يُعد عدم إقرار القانون المنظم لتكوين مجلس الاتحاد امتناعاً تشريعياً صريحاً ينتهك أحكام المادة (٦٥) من الدستور، ويكشف عن قصور في الإرادة السياسية لاستكمال الإطار المؤسسي والتشريعي للدولة الاتحادية.

٣-غياب مجلس الاتحاد أدى إلى إخلال جوهري في التوازن بين السلطات، وإفراغ النظام البرلماني الثنائي من محتواه، وتركيز السلطة التشريعية في يد مجلس النواب وحده، مما أثر سلباً على جودة التشريعات.

(١) استاذنا الدكتور عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مصدر سابق، ص٩٥.

٤-أظهرت المحكمة الاتحادية العليا تردداً في ممارسة دورها الرقابي على الامتناع التشريعي، واكتفت بتفسيرات حذرة للنصوص الدستورية دون إلزام فعال للسلطة التشريعية بالوفاء بالتزاماتها الدستورية.

٥-ضعف في استيعاب مفاهيم النظام الفدرالي وآلياته من قِبل النخب السياسية، مما انعكس على عدم إدراك أهمية مجلس الاتحاد بوصفه مؤسسة فدرالية أساسية لصون مصالح الأقاليم والمحافظات وحماية حقوقها.

٦-يجسد التأخير المزمن في تشكيل مجلس الاتحاد إخفاق النظام السياسي العراقي في إحداث التطور المؤسسي الضروري وتحويل الإطار الدستوري النظري إلى ممارسة فعلية للفدرالية.

ثانياً: التوصيات:

١- نوصي بتعديل المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لتتضمن التنظيم التفصيلي لمجلس الاتحاد في النص الدستوري ذاته، بدلاً من إحالة تنظيمه إلى قانون عادي، بحيث يشمل هذا التعديل بيان عدد أعضاء المجلس وأساس توزيع المقاعد على الأقاليم والمحافظات مع ضمان التمثيل العادل، وتحديد آلية اختيار الأعضاء والجهات المخولة بذلك، ومنح المجلس اختصاصات تشريعية ورقابية حقيقية ومحددة دستورياً، مع إعادة توزيع الصلاحيات بين مجلسي النواب والاتحاد لضمان التوازن المؤسسي في ممارسة السلطة التشريعية.

٢- نوصي بتطبيق مبدأ المشاركة من خلال إعداد قانون مجلس الاتحاد من قبل مجلس النواب الذي تخول له سلطة التشريع استناداً إلى نص المادة (٦١/أولاً/أ) من الدستور، مع إشراك جميع المكونات السياسية والاجتماعية في عملية الإعداد، وضمان التوافق الوطني الذي يكفل استقلالية المجلس وفاعليته بوصفه مؤسسة تمثيلية تشريعية ورقابية ضمن السلطة الاتحادية، بما يحقق روح الدستور ومقاصده في بناء دولة ديمقراطية فدرالية.

٣-نوصي بتعديل المادة (٩٣) من الدستور المتعلقة باختصاصات المحكمة الاتحادية العليا لتشمل صراحة الرقابة على الامتناع التشريعي، وإلزام السلطة التشريعية بالوفاء بالتزاماتها الدستورية في مُهل زمنية محددة، بما يعزز فعالية الرقابة القضائية ضماناً لاحترام النصوص الدستورية.

٤-نوصي بسن قانون انتقالي وفقاً للمادة (١٣٧) من الدستور يُشكل بموجبه مجلس اتحاد مؤقت لمدة دورة برلمانية واحدة، كخطوة عملية لكسر حالة الجمود التشريعي المستمرة منذ سنة ٢٠٠٥، ويقوم هذا التشكيل الانتقالي على أساس التمثيل الغير المباشر، إذ تقوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في الاقليم والمنتظمة في إقليم كوردستان بانتخاب ممثليها إلى مجلس الاتحاد وفقاً لمعايير محددة تراعي التنوع المجتمعي، ذلك لكسر حالة الجمود التشريعي المستمرة وإطلاق التجربة العملية للمجلس لاكتساب الخبرة اللازمة في إدارة النظام البرلماني الثنائي، على أن يُلزم القانون الانتقالي بإقرار التشريع الدائم خلال هذه الدورة لمنع تحول هذا الحل المؤقت إلى وضع دائم.

٥-دعم الجهود الأكاديمية والحقوقية الهادفة إلى إبراز الأهمية الاستراتيجية لإنشاء مجلس الاتحاد بوصفه مؤسسة دستورية تؤدي أدواراً تمثيلية رقابية وتشريعية في إطار السلطة الاتحادية، وبيان دوره المحوري في استكمال النظام الفدرالي العراقي، مع توسيع دائرة الحوار المجتمعي حول أهمية تفعيله وإدراجه كأولوية في أجندة الإصلاح السياسي.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

١–د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في القانون الدستوري، دار الشروق، ٢٠٠٦.

٢–آريان محمد علي، الدستور الفدرالي، منشورات مركز كردستان الدراسات الاستراتيجية، سليمانية، ٢٠٠٩.

٣–باسم خليل، القضاء الدستوري في العراق، منشورات جامعة بغداد، ٢٠١٨.

٤– محمد خليل الجبوري، النظام البرلماني ومؤسسات الدولة الاتحادية، دار الثقافة، عمّان، ٢٠١٥.

٥–حسن زيد عبد الله، الفيدرالية والتوازن التشريعي، ط١، دار الأندلس للطباعة والنشر، البصرة، ٢٠٢١.

٦–د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.

٧–د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص١٢٢.

٨–د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، ط١، منشورات الزين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.

٩– د. عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، سليمانية، ٢٠١٣.

١٠– د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط١، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠٢١.

١١– د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.

١٢– فلاح حسن الساعدي، الفدرالية في الدستور العراقي: الإشكاليات والتطبيق، المركز العراقي للدراسات القانونية، بغداد، ٢٠٢٠.

١٣–عبد الأمير العبودي، الدستور العراقي بين النص والتطبيق، المركز العراقي للدراسات القانونية، ٢٠٢٠.

١٤–علي كاظم الفتلاوي، النظام الفدرالي في العراق، ط١، بغداد: دار الحامد، ٢٠١٨.

١٥–المعهد العراقي للإصلاح القانوني والسياسي، "اللامركزية التشريعية في العراق: تحديات الواقع"، بغداد، ٢٠٢٠.

١٦– ميثم طالب عبد الموسوي، الرقابة الدستورية والعلاقة بين السلطات، دار القلم، ط١، بغداد، ٢٠١٩.

١٧– نزار عبد الكريم الدليمي، اللامركزية في العراق بين النص والتطبيق، المجمع العلمي العراقي، ط٢، بغداد، ٢٠١٧.

١٨– ياسين عبد الامير طعمة الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلمانية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.

ثانياً: البحوث والمقالات المنشورة في المجلات

١–حسن علي الجابري، تعطيل النصوص الدستورية في العراق"، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد٣، ٢٠٢٢.

٢–د. نصار عمران عبد ناصر، المتغيرات المجتمعية وأثرها على اختصاصات الدستورية السلطة التشريعية والقضائية، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة كركوك، المجلد (١٣)، العدد (٥١)، ٢٠٢٤.

٣–سعدي عبد الوهاب القيسي، النظام الفيدرالي في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية القانون – جامعة بغداد، ٢٠١٢.

٤–كاظم هاشم الياسري، السلطة التشريعية في النظام الدستوري العراقي، مجلة العلوم القانونية، جامعة بابل، العدد٢، ٢٠١٧.

٥–عبد الجبار أحمد، التمثيل الإقليمي في الأنظمة الفيدرالية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بغداد، العدد ٤١، ٢٠١٥.

٦-د. هاشم حسين علي وعمر نوري عاصي، الاغفال الدستوري، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة كركوك، المجلد (١٢)، العدد (٤٦)، ٢٠٢٣.

٧-ياسر عبد الكريم علي، تفعيل مجلس الاتحاد كأداة لتعزيز التوازن بين المركز والأقاليم في العراق، مجلة دراسات دستورية معاصرة، جامعة بغداد، العدد ٩، ٢٠٢٣.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

١. دانا عبدالكريم سعيد، "تراجع الدور التشريعي والرقابي للبرلمان"، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة- جامعة السليمانية، ٢٠١١.

رابعاً: المقالات الإلكترونية

١- د. أحمد طلال عبد الحميد البدري، "المحكمة الاتحادية العليا والرقابة على الاغفال التشريعي"، مقال منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، تاريخ النشر: ٢٠٢٢/٧/١٨، الرابط: :
https://www.iraqfsc.iq/news.4847

٢- د. صلاح جبير البصيصي، "مجلس الاتحاد والولادة المتعسرة"، مقال منشور على موقع مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، تاريخ النشر: ٢٠٠٩/٤/١٧، الرابط :https://fcdrs.com/polotics/110

خامساً: الوثائق الدستورية والقانونية

١- دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.

٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣- النظام الداخلي لمجلس النواب.

٤- مشروع قانون مجلس الاتحاد، مرسل من رئاسة الجمهورية إلى مجلس النواب في تاريخ ٢٠١٤/٩/١٥.

سادساً: التقارير والوثائق الرسمية

١- تقرير الدائرة القانونية في مجلس النواب العراقي بشأن مشروع قانون مجلس الاتحاد، ٢٠٢٠.

٢- لجنة الأقاليم والمحافظات النيابية، مذكرة تفسيرية بشأن قانون مجلس الاتحاد، بغداد، ٢٠١٨.

٣- محاضر جلسات مجلس النواب العراقي، الدورة التشريعية الثالثة، ٢٠١٧.

٤- محضر الاجتماع الثامن والعشرون المنعقد في ٢٠٠٥/٧/٣٠ ومحضر الاجتماع التاسع والعشرون المنعقد في ٢٠٠٥/٧/٣١ للجنة اعداد الدستور الموثقة من قبل الجمعية الوطنية في جمهورية العراق.

٥- محضر جلسة مجلس النواب رقم (٧) المقام يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١٣/٧/١٦ الذي تم فيه القراءة الثانية لمقترح قانون مجلس الاتحاد المقدم من مجلس النواب.

سابعاً: القرارات القضائية

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم بالعدد (٧٢/اتحادية/٢٠١٢) في ٢٠١٢/١٠/١.

٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم بالعدد (٤٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) في ٢٠١٦/٦/٢٢.

٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم بالعدد (٤١/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) في ٢٠١٧/٦/١٣.

٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم بالعدد (١٦١/ اتحادية / ٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٢/٢١.