مجلس الاتحاد في العراق بين التفعيل (دستوريا) والتعطيل (سياسيا)

م.د. علي سعدي عبدالزهرة
جامعة النهرين-كلية الحقوق
ali.saadi@nahrainuniv.edu.iq

مستخلص البحث:
يعد العراق بموجب دستور عام 2005 دولة اتحادية فيدرالية، ذات طابع برلماني، والأخير يتكون من مجلسين أحدهما يمثل الشعب متمثلة بـ(مجلس النواب) والآخر يمثل المحافظات والأقاليم متمثلة بـ(مجلس الاتحاد)، إلا أن الأخير لم يتم تشكيله لغاية الوقت الحاضر، ويرجع ذلك لوجود إشكاليات دستورية متمثلة بتشريع قانون من قبل مجلس النواب يبين (بنية مجلس الاتحاد)، وهي سابقة دستورية خطيرة لم تعهدها الدول المتقدمة، فضلاً عن أن الدستور العراقي أناط بتشكيل مجلس الاتحاد إلا بعد انتهاء الدورة الانتخابية الأولى، كما تعد التوافقات السياسية بين النخبة الحاكمة عاملا مساهما في تعطيل تشريع قانون مجلس الاتحاد.

الكلمات المفتاحية: مجلس الاتحاد، الدستور، التعطيل السياسي، العراق.

المقدمة The introduction

بعد سقوط النظام البائد انتقل العراق من دولة بسيطة إلى دولة مركبة اتحادية فيدرالية قائمة على وجود مؤسسات دستورية، لذلك تبنى العراق وفق دستور عام 2005 ثنائية السلطة التشريعية، إذ نصت المادة (48) من دستور عام 2005 تتكون المؤسسة التشريعية الاتحادية من مجلسين (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، بمعنى آخر أن مجلس النواب يمثل الشعب، بينما مجلس الاتحاد يمثل الأقاليم والمحافظات، إلا أن لغاية الوقت الحاضر لم يتم تشكيل مجلس الاتحاد، ويرجع ذلك لوجود إشكاليات دستورية وتحديات سياسية، متمثلة بأنه حتى يتم تشكيل مجلس الاتحاد يجب أن يشرع قانون من قبل مجلس النواب يحدد صلاحياته واختصاصاته وشروط تشكيله وغيرها، وهذا يعد إشكالية دستورية بحد ذاته إذ كيف بمجلس يولد مجلس آخر يشاركه في الصلاحيات والاختصاصات، وهنا نجد أن المشرع الدستوري قد ترك زمام إنشاء مجلس الاتحاد وتنظيمه واختصاصاته وطريقة التمثيل فيه بيد مجلس النواب، ولعل هذه إحدى الثغرات الدستورية في حماية مبدأ التوازن الفيدرالي واستقرار العلاقة بينهما بين المركز من جهة والأقاليم والمحافظات من جهة أخرى، وهذه سابقة دستورية لم تنص عليه دساتير الدول المتقدمة بأن يتم تشكيل المجلس الثاني من قبل المجلس الأول، لأن في هذه الحالة يفقد المعنى الذي تم تشكيله، كما أن تعطيل مجلس الاتحاد يرجع إلى التوافقية السياسية على مجلس النواب، وعدم رغبة القوى السياسية على تأسيس مجلس يشاركه في العملية السياسية، فضلاً عن عدم وجود الرؤية الواضحة بين الكتل السياسية المشاركة في الحكم، كما يبرر بعض السياسيين وجود مجلس ثان يؤدي إلى زيادة الأعضاء الممثلين في السلطة التشريعية مما يثقل ميزانية الدولة، وبذلك لا حاجة له بوجود مجلس النواب الذي يمثل فيه كل أطياف الشعب العراقي، لذلك فالضرورة تستدعي وجود مجلس الاتحاد تمثل فيه الأقاليم والمحافظات، في إطار السلطة التشريعية الاتحادية، فوجوده مهم لحماية مصالح السلطة الاتحادية من جهة وصون مصالح الأقاليم والمحافظات من جهة أخرى، وحفظ التوازن واستقرار العلاقة بين المجلسين.

أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من أن مجلس الاتحاد يمثل حاجة ضرورية في المنظومة التشريعية العراقية، لكونه يمثل الأقاليم والمحافظات، فضلاً عن تحقيق التوازن والتمثيل العادل، الأمر الذي يعزز من بناء الدولة.

هدف البحث:

يهدف البحث إلى التعرف على بنية مجلس الاتحاد وفق الدستور العراقي الصادر عام 2005، وما المشاريع القوانين المقترحة لمجلس الاتحاد، وما هي الإشكاليات الدستورية والسياسية التي عرقلت من تشريع القانون لغاية الوقت الحاضر.

إشكالية البحث:

أن عقبة تشكيل مجلس الاتحاد العراقي الذراع الثاني للمؤسسة التشريعية يرجع إلى الإشكاليات الدستورية والتوافقات السياسية بين النخبة الحاكمة، الأمر الذي يشكل خللاً في بنية المؤسسة التشريعية العراقية عبر غياب تمثيل حقيقي للأقاليم والمحافظات، لذلك تحاول هذه الإشكالية الإجابة على التساؤلات الفرعية:

1. ما هو مشروع قانون مجلس الاتحاد؟.
2. ما المعوقات الدستورية والسياسية؟.

فرضية البحث:

إن غياب مجلس الاتحاد الغرفة الثانية في المؤسسة التشريعية، سيؤدي إلى ضعف التمثيل الحقيقي للأقاليم والمحافظات، وبالتالي سيفقد النظام الفيدرالي العراقي جوهره، مما يؤدي إلى غياب الاستقرار السياسي في البلاد.

منهجية البحث:

اعتمدنا على المنهج القانوني، لتحليل النصوص الدستورية ومشروع القانون التي تتعلق بمجلس الاتحاد، واعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك لوصف مجلس الاتحاد وفق الدستور العراقي لعام 2005، كما اعتمدنا على المنهج النظمي وذلك لتحديد المدخلات (النصوص الدستورية) وتحويلها إلى مخرجات على شكل قانون يخدم العملية التشريعية.

هيكلية البحث:

تم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث تناول المبحث الأول بنية مجلس الاتحاد العراقي، في حين تناول المبحث الثاني إشكالية مجلس الاتحاد العراقي، أما المبحث الثالث تناول المعوقات الدستورية والسياسية لمشروع مجلس الاتحاد العراقي.

المبحث الأول: بنية مجلس الاتحاد العراقي

First topic: The structure of the Iraqi Federal Council

تتشكل السلطة التشريعية في العديد من دول العالم من مجلسين بغض النظر أن كانت دولة موحدة أم اتحادية بسيطة أو مركبة، وأصبح في الدول الاتحادية أن يكون هناك مجلسين منذ تأسيس الولايات الامريكية سنة 1789 كأول دول اتحادية في العالم، وهذا ما أخذت به الجمعية الوطنية التي أعدت الدستور العراقي، لكن ما يؤخذ عليها، وهي السلطة المؤسسة التي من مهامها أن تحدد السلطات العامة والعلاقات فيما بينها وصلاحيات كل منها، فقد جنحت عن هذا المبدأ العام، والذي يعرف بالثنائية البرلمانية عندما تعاملت بشكل غير متوازن بين جناحي السلطة التشريعية، إذ اعتمدت على المنهج التفصيلي لأحكام مجلس النواب وتغافلت عن ذكر الأحكام التفصيلية لمجلس الاتحاد، وأناطت تشكيل مجلس الاتحاد بقانون يصدر عن مجلس النواب الذي من المفترض أن يكون بموازاته، ومن هذا الاختلال المؤسسي تتضح مدى الإشكاليات والصعوبات التي ستكون أمام المشرعين عند صياغة قانون مجلس الاتحاد عند تشكيله، إذ هناك مخاوف جدية من تقاطع صلاحيات كل منهما وبالأخص أن أغلب الصلاحيات قد استحوذ عليها مجلس النواب[1]. ويعد العراق بموجب دستوره الجديد دولة فيدرالية، وعلى هذا الاساس أخذ بنظام المجلسين لتكوين برلمانه بحيث يضم المجلس الثاني ممثلين عن الأقاليم أو المحافظات ليمارس الحياة التشريعية إلى جنب مجلس النواب، وأن النصوص الدستورية الواردة في الدستور العراقي النافذ نظم بالتفصيل كيفية تكوين المجلس الأول وحدد اختصاصاته وكيفية انقضائه، في حين لم يذكر كيفية تنظيم المجلس الثاني، ولم يبين اختصاصاته فكان من المفروض أن ينص على كل ما يتعلق بالمجلس الاتحاد من حيث كيفية تكوينه وتحديد اختصاصاته بدلاً من نصه على ترك أمر تكوينه تحديد اختصاصاته للقوانين العادية، لأن هذا الموضوع يدخل في نطاق الاختصاصات التنظيمية للدستور، إذ أن هذه المسألة يتم تنظيمها في الدستور ذاته، وهذا ما نلاحظه في دساتير الدول الفيدرالية

[1] علي مهدي، قانون المجلس الاتحادي: استحقاق دستوري ومطلب التوازن التشريعي، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2023، ص3.

الأخرى فلم يترك امر تنظيمها للتشريعات والقوانين العادية[2]. وطرحت عدد من المقترحات بخصوص ملئ هذا الفراغ التشريعي، فتم إعداد أول صياغة للمجلس الاتحادي من خلال لجنة التعديل الدستوري المشكلة في الدورة الأولى المجلس النواب والتي أنجزت مهامها يوم 22 تموز2009، التي لم يؤخذ بها إذ تنصلت القوى السياسية بالوفاء بوعدها بإجراء التعديل الدستوري خلال السقف الزمني المحدد، وبعد ذلك تم تقديم مشروع قانون من قبل رئيس الجمهورية الأسبق السيد (فؤاد معصوم) وقد اعتمد في صياغته على مسودة لجنة التعديل الدستوري مع بعض التغييرات الطفيفة، وتمت القراءة الأولى له بتاريخ 22 أيلول 2014، وأيضا لم يتم استكمال الإجراءات التشريعية له، وعلى ضوء الاتفاق بين قوى تحالف إدارة الدولة الذي تشكلت بموجبه الحكومة، أرسلت اللجنة القانونية للمجلس بتاريخ 21 أيار 2023 مشروع قانون مجلس الاتحاد إلى رئاسة المجلس لإدراجه على جدول أعمال المجلس القراءة الأولى، لذلك هناك نقاشات جدية حول هذه المسودة التي يجب أن تحظى بنقاش عام تشارك به كل القوى السياسية والشعبية ومنظمات المجتمع المدني ومراكز الأبحاث والشخصيات الوطنية والقانونية وكل من يعنيهم نجاح المسار الديمقراطي الاتحادي لبنية الدولة العراقية[3].

ويجب التفريق بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد، فمجلس النواب بموجب الدستور العراقي منتخب بطريق الاقتراع العام السري المباشر ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب المادة (50 / أولاً)، ويجب أن يختلف مجلس الاتحاد عن مجلس النواب من حيث طريقة تكوينه، وتختلف طريقة تكوين مجلس الاتحاد من دولة إلى أخرى بينما جاء الدستور العراقي المادة (65) مبهماً ولم يشرح طريقة تشكيل مجلس الاتحاد وهل يتم ذلك بالانتخاب أم بالتعيين أم بالجمع بين الانتخاب والتعيين [4]، وآلية تكوين مجلس الاتحاد هي الطريقة التي يأتي بها اعضاءه، فغالبية النظم الدستورية متفقة على أن يكون اعضاء المجلس الأول منتخبين من الشعب، بيد أن طريقة تكوين المجلس الثاني في تلك النظم مختلفة ومتباينة باختلاف الدساتير، وتبعاً لمحددات سياسية أو اجتماعية او تاريخية، فقد يتم تعيين أعضاءه أو تكون العضوية بطريق الوراثة كما في مجلس اللوردات البريطاني، والتعيين قد يكون من رئيس الدولة لمدة معينة أو مدى الحياة، وقد يتم الاختيار بطريق التعيين والانتخاب معاً كما في دستور العهد الملكي في مصر لعام 1930 ومجلس الاعيان الأردني، وقد يكون مشكلاً بطريق الانتخاب كما في دستور أمريكا لعام 1778، وفي دستور جمهورية العراق لعام 2005 نجد انه لم يحدد كيفية تكوينه بل احال هذا الأمر لمجلس النواب ليصدر قانوناً يبين آلية تكوين المجلس[5]. أما في مشروع قانون مجلس الاتحاد لعام 2014 فقد حدد طريقة واحدة وهي الانتخاب السري المباشر، وبواقع (4) أعضاء لكل محافظة سوء كانت منتظمة بإقليم ام غير منتظمة بإقليم، وبالتالي قد أخذ بقاعدة التمثيل المتساوي، وإن المشرع العراقي حاول مجارات طريقة التمثيل في مجلس الشيوخ الأمريكي بشكل متساوي بغض النظر عن عدد السكان، أو المساحة الجغرافية أو أي شيء أخر [6]، وفي رأينا أن يكون اختيار اعضاء مجلس الاتحاد عن طريق (التعيين والانتخاب) وبواقع (3) اعضاء عن كل محافظة سوء كانت منتظمة بإقليم ام غير منتظمة بإقليم، على أن يتم تعيين نصف الاعضاء من قبل مجالس المحافظات.

وتلجأ الدول التي تأخذ بنظام المجلسين عادة إلى المغايرة بين عدد أعضاء مجلسين، إذ دائماً ما يكون عدد أعضاء المجلس الأعلى أقل عدداً من أعضاء المجلس الأدنى مجلس النواب الذي يمثل الشعب،

---

[2] سليمان كريم محمود وشالاو صباح عبد الرحمن، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، كركوك، المجلد4، العدد14، الجزء1، 2015، ص191.

[3] علي مهدي، مصدر سبق ذكره، ص4.

[4] صائب خدر وآخرون، صياغة رؤية دستورية جديدة للعراق، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، السويد، 2022، ص35.

[5] محمد جبار طالب، إشكالية الثنائية التشريعية في دستور جمهورية العراق لعام 2005، المؤتمر العلمي السادس عشر لكلية القانون(فلسفة التشريع أداة فاعلة في مواجهة التحديات الراهنة)، جامعة اهل البيت عليهم السلام، كربلاء المقدسة، 2022/14/05، ص4-5.

[6] نور ليث مهدي، التنظيم الدستوري لتشكيل مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، القاهرة، مجلد5، العدد5، 2019، ص233-234.

وذلك انسجاماً مع حرصها على تجسيد النظام النيابي في البرلمان، ولاسيما في الدول التي تجعل تشكيل المجلس الأعلى يجري بواسطة التعيين أو التعيين والانتخاب، فان التصويت على مشاريع القوانين يجب أن يتم بأغلبية خاصة تتحقق في مطلق الأحوال في مجلس النواب دون إمكانية أن يمرر القانون وفقاً لإرادة المجلس الآخر، ويتحقق التفوق العددي للمجلس الأدنى المنتخب إلى جانب تجسيد التمثيل الشعبي، أنه إذا ما اجتمع المجلسان معاً، في هيئة مؤتمر لتقرير بعض الأمور التي ينص عليها الدستور، إذ يسود في هذا المجال رأي المجلس الأول صاحب العدد الكبير وتنتصر كلمته وإرادته على رأي المجلس الثاني صاحب العدد الأقل [7]. وتختلف الدساتير في مدة عضوية مجالسها النيابية، وغالباً ما تنص على مدة أقل للمجلس الأول، والذي يمثل الشعب بأكمله والتي تكون اربع سنوات في معظم الدساتير، والغاية هي لإعطاء الفرصة للرقابة عليه ولضمان فاعليته لذلك يجب أن لا تكون مدة النيابة طويلة، في حين تجعل مدة العضوية في المجلس الثاني الذي يمثل الولايات أو الأقاليم اطول من مدة المجلس الذي يمثل الشعب بأكمله، فالولايات المتحدة الأمريكية تقسم اعضاء مجلس الشيوخ وفق المادة (1/3) الى فئات ثلاث تصل مدة العضوية في الفئة الثالثة لست سنوات، بينما ترك الدستور السويسري في المادة (150/ف(3) تحديد مدة عضوية مجلس الكانتونات للقانون العادي يحدده كل كانتون، فبعض الكانتونات حددت المدة بثلاث سنوات وبعضها بسنة واحدة، وفي القانون الاساسي العراقي لعام 1925 حددت المادة (32) مدة العضوية في مجلس الاعيان بـ(8) ثمان سنوات ويجوز تجديدها لمن تم تعيينه، ولا شك أن مدة ثماني سنوات مدة مبالغ فيها وطويلة قياساً بمجلس النواب الذي مدة النيابة فيه أربع سنوات، اما مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لعام 2005 فأن مشروع قانون لهذا المجلس والذي جاء في المادة (9) منه على ان (تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس الاتحاد اربع سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسه له ...) ، وواضح من صراحة النص انه يراد منه المساواة في المدة بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد وهذا ايضاً خلاف المبادئ العامة السائدة، وكان للدستور وضع ليخالف المبادئ العامة[8]. لذلك كان على المشرع أن يأخذ بمدة أطول بالنسبة لولاية مجلس الاتحاد اسوة بالمبادئ العامة والتجارب العالمية الناجحة، فهذا قد يمنح مجلس الاتحاد ضمان حسن الاداء، وولاية مستمرة، وكمؤسسة دستورية دائمة مهمة يمكنها مراقبة اداء الحكومة عند حل مجلس النواب، أي ملئ الفراغ الدستوري، وضمان استقرار العملية التشريعية والسياسية إلى حد كبير [9] ، ونقترح على المشرع أن يكون مدة مجلس الاتحاد في حال تشريعه لمدة(6) سنوات، لأن هذه المدة يعطي للمجلس الاستقرار وفرصة أكبر لتشريع القوانين المتعلقة باختصاصه. وفيما يخص العمر المطلوب في عضوية مجلس الاتحاد، إذ يتم اختيار شرط العمر لتميزه في النص عليه في الدساتير أو القوانين العادية لأعضاء المجلس الثاني في الدول الفيدرالية، فنجد أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية نص في المادة (1/3) على أن (لا يجوز لأي شخص أن يصبح عضو مجلس شيوخ ما لم يكن قد بلغ الثلاثين من العمر ...) ، بينما العمر المطلوب في مجلس النواب الأمريكي هو (25) عاماً استناداً لنص المادة (1/2)، وفي القانون الاساسي العراقي لعام 1925 اشترط في عضو مجلس الاعيان ذات الشروط المطلوبة في عضو مجلس النواب إلا في شرط العمر، إذ يشترط عمر الـ (40) عاما، بينما المطلوب (30) عاما لعضوية مجلس النواب، وفي دستور جمهورية العراق لعام 2005 فلم ينظم العمر المطلوبة لهذا المجلس بل أنه لم يحدد عمر حتى عضو مجلس النواب الذي نظم تفاصيل هذا المجلس واختصاصاته، واحال هذه الشروط لقانون خاص، أما مشروع قانون مجلس الاتحاد لعام 2014 ورد في المادة (3) على أن يسرى قانون انتخابات مجلس النواب العراقي على انتخابات مجلس الاتحاد بما لا يتعارض واحكام هذا القانون[10]، وفي رأينا أن شرط العمر ضروري لتمييز مجلس النواب عن مجلس الاتحاد، إذ يفترض الأخير أن يكون من أهل الخبرة والكفاءة العالية، ولكسب هاتين الصفتين يحتاج إلى المزيد

[7] المصدر نفسه، ص234-235.

[8] محمد جبار طالب، مصدر سبق ذكره، ص6.

[9] حميد حنون خالد، التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، بغداد، المجلد32، العدد3، الجزء1، 2017، ص84-85.

[10] محمد جبار طالب، مصدر سبق ذكره، ص5-6.

من الوقت، وعليه نقترح أن يكون عمر أعضاء مجلس الاتحاد ما لا يقل عن (45) عاماً، بينما يكون عضو مجلس النواب ما لا يقل عن (25) عاماً. ونص مشرع قانون على شروط المرشحين لعضوية مجلس الاتحاد، إذ أكد على مكان إقامة المرشح، واشترط نفس شروط المرشح لعضوية مجلس النواب المرشح لعضوية مجلس الاتحاد، إذ نص المشروع على ان يشترط في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد (أن يكون من سكنة المحافظة التي يرشح نفسه عنها، وان تتوفر فيه الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب المنصوص عليها في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي)، وكان من المفترض أن تتوافر هذه الشروط في متن الدستور، وذلك لاكتسابها سمة دستورية عليا ولحماية هذه الشروط من تدخل المشرع العادي[11]، وفي رأينا ينبغي أن تتوافر لعضوية مجلس الاتحاد شروط تمييزه عن مجلس النواب، وأهما شرط العمر، وأن يكون من سكنة المحافظة بالولادة، وحاصل على شهادة جامعية أولية وبتقدير (جيد جداً) كأقل تقدير، وخبره في مجال عمله لا يقل عن (15) عاماً، وأن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكومة بجريمة مخلة بالشرف، وقدم خدمات جليله للوطن، وأن يكون عضو سابق في مجلس النواب أو مجالس المحافظات أو الأقضية والنواحي، أو تولى حقيبة وزارية سابقة مع ما يثبت من تطوير جودة عمل الوزارة، وحصوله على تزكيه من قبل المجتمع المحلي ما لا يقل عن (10.000) عشرة الاف صوت. وفيما يتعلق باختصاص مجلس الاتحاد، إذ إن الاتجاه العام في معظم الدول الاتحادية المعاصرة يتساوى مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في السلطة التشريعية، بحيث يشترط موافقة كل منهما على كل مشروعات القوانين الاتحادية قبل إصدارها تجارب (الولايات المتحدة الأمريكية- الأرجنتين- كندا) وغيرها من الدول، مع وجود بعض الخصوصيات لكل دولة، التي تمنح بعض التفوق لمجلس على حساب المجلس الآخر، ففي الولايات المتحدة الأمريكية اناط بمجلس الشيوخ سلطة تصديق على بعض أعمال رئيس الدولة، كعقد المعاهدات، وتعيين كبار الموظفين، أو بالعكس حيث تكون كفة مجلس النواب أكثر تفوقاً، وهذا الوضع في دستور ألمانيا إذ منح مجلس النواب سلطات تشريعية تتفوق على مجلس الولايات، إذ يستطيع مجلس النواب أن يتبنى قانوناً معيناً ويصر عليه في التصويت الثاني، وبذلك يصدر القانون رغم اعتراض مجلس الولايات عليه[12].

والقاعدة العامة هي أن المجلسين متساويان في الصلاحيات التشريع بكافة مراحله، من اقتراح القوانين والتصويت عليها وصولاً إلى إقرارها، كما أن مجلس الاتحاد له حق تعديل القوانين والغائها، لذلك فإن نظام المجلسين يتطلب مبدأ المشاركة التشريعية بينهما بحيث لا يصدر أحدهما قانوناً إلا بموافقة الآخر، ولقد منح الدستور العراقي مجلس النواب جميع الاختصاصات وسكت عن اختصاصات مجلس الاتحاد، فقد منحه اختصاص التشريع (أي حق تشريع القوانين بمفرده والرقابة على أداء السلطة التنفيذية، ويصدر القوانين بعد مصادقة رئيس الجمهورية عليها)، ولم يبين الدستور صلاحيات مجلس الاتحاد، وهذا يعني عملياً أن مجلس الاتحاد لم يعد له سوى دور استشاري، وبالتالي يستطيع مجلس النواب رفض الاعتراضات التي يقدمها مجلس الاتحاد، وإقرار مشاريع القوانين أو القرارات وحده دون موافقة مجلس الاتحاد، وبالتالي فإن الاخير ملغى عملياً لعدم وجود دور له في العملية التشريعية، وهذا مخالف للممارسة الديمقراطية في الدول الاتحادية التي تأخذ بنظام المجلسين وتجعل مجلس النواب ومجلس الاتحاد متساويين في الصلاحيات والاختصاصات التشريعية[13].

ووفق المسودة المعروضة على مجلس النواب يختص مجلس الاتحاد بما يلي[14]:

1. المادة (13 -أولاً): لمجلس الاتحاد تقديم مقترحات قوانين ورؤى إلى رئيس الجمهورية ممن لا يقل عن عشرة من أعضائه أو من احدى لجانه المختصة تهدف لتعزيز وتمكين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم التمتع بحقوقها وحقوق مواطنيها الدستورية والقانونية ولرئيس الجمهورية في حالة موافقته على تلك المقترحات والرؤى الأمر بإعادة مشاريع قوانين بها ورفعها المجلس النواب للنظر في تشريعها على وفق أحكام الدستور وهذا القانون، ونصت المادة (13 - ثانياً) على مجلس النواب

[11] حميد حنون خالد، مصدر سبق ذكره، ص71.

[12] علي مهدي، مصدر سبق ذكره، ص7.

[13] صائب خدر وآخرون، مصدر سبق ذكره، ص36-37.

[14] نقلاً عن علي مهدي، مصدر سبق ذكره، ص9-11.

إرسال القوانين التي يشرعها إلى مجلس الاتحاد الذي له في هذه الحالة اتخاذ الإجراءات الآتية بشأنها في حالة تصويت مجلس الاتحاد بالموافقة على القانون الذي شرعه مجلس النواب يقوم بإعادته له خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام القانون من قبل مجلس الاتحاد، ليتولى مجلس النواب ارساله إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه واصداره على وفق احكام البند (ثالثا) من المادة (73) من الدستور، وأن لم يحصل القانون على الأغلبية المطلوبة للتصويت في مجلس الاتحاد، فعلى المجلس إعادته لمجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام القانون مع بيان أسباب رفض المجلس للقانون، ولمجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامه القانون المعترض عليه، الأخذ بأسباب الاعتراض التي أبداها مجلس الاتحاد، وإعادة التصويت على القانون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين، وعلى مجلس النواب اشعار مجلس الاتحاد بذلك وإرسال القانون لرئيس الجمهورية للمصادقة عليه واصداره. وفي حالة رفض مجلس النواب الأسباب الاعتراض التي أبداها مجلس الاتحاد بصدد القانون عليه ان يعيده ثانية إلى مجلس الاتحاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ رفض مجلس النواب لتلك الأسباب، وفي هذه الحالة لمجلس الاتحاد الموافقة على القانون بذات الطريقة والمدة المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذا البند، ولمجلس الاتحاد الإصرار على اعتراضه على القانون وبذات الطريقة والمدة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذا البند يعيد مجلس النواب التصويت على القانون خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامه القانون المعترض عليه، ويعد القانون مقراً في حالة حصوله على الأغلبية الثلثين من أعضاء المجلس ويرسله لرئيس الجمهورية للمصادقة عليه واصداره. ونصت المادة (13 - ثالثا): يسعى المجلس لتسوية الخلافات التي قد تحصل بين الحكومة الاتحادية وبين الإقليم أو بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وعلى المجلس في حالة تعذر التوصل لتسوية مناسبة لتلك الخلافات إعداد التوصية التي يراها مناسبة لتسويتها وعرض التوصية على رئيس الجمهورية ليدعو لعقد اجتماع مشترك بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب يرأسه رئيس مجلس الاتحاد، لإيجاد حل مناسب لذلك الخلاف بما يتفق وأحكام الدستور، ويسعى المجلس لتسوية الخلافات التي تحصل بين الأقاليم أو بينها وبين المحافظات غير المنظمة بإقليم أو بين تلك المحافظات ذاتها ويكون قرار المجلس المتخذ بأغلبية أعضائه بات ملزما لتلك الجهات، في حين نصت المادة (13 -رابعاً) على مجلس الاتحاد السعي لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ومواطنيها، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية من خلال مفتوحات قوانين ورؤى، تقدم ممن لا يقل عن عشرة من أعضائه أو من إحدى لجانه المختصة يتم رفعها من قبل المجلس لرئيس الجمهورية الذي له الأمر بإعداد مشاريع قوانين بها، ويتعاون رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء باعتبارهما يمونان السلطة التنفيذية الاتحادية المعالجة أية خروقات تحول دون نيل الحقوق المنصوص عليها في البند (رابعاً) من هذه المادة بالوسائل التي يرونها مناسبة واستنادا لصلاحياتهما الدستورية والقانونية وعلى وفق أحكام الدستور وهذا القانون.

2. المادة (14) يكون لممثلي المحافظات المنتظمة بإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم حق نقض القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب في حال مساسها بالحقوق أو بالصلاحيات الدستورية والقانونية لأقاليمهم أو لمحافظاتهم.

3. المادة (15- اولاً) على مجلس الاتحاد إعداد مقترح قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم المنصوص عليها في المادة (105) من الدستور لضمان المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية وعلى وفق الأسس المحددة في الدستور وهذا القانون، في حين نصت المادة (15- ثانيا) على مجلس الاتحاد إعطاء الرأي للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بشأن حسن قيام الهيئة المذكورة في البند (أولا) من هذه المادة بمهامها من خلال ضمان المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، واشعار السلطة التنفيذية عند وجود خلل في أداء الهيئة لأعمالها، وللمجلس الحق في استجواب رئيس الهيئة وإعفائه من منصبه بالأغلبية المطلقة على وفق الإجراءات المحددة في الدستور.

4. المادة (16- اولاً) على مجلس الاتحاد اعداد مقترح قانون يتضمن تأسيس الهيئة العامة المراقبة التخصيص الموارد الاتحادية المنصوص عليها في المادة (106) من الدستور على وفق الشروط المحددة فيه ورفعه لرئيس الجمهورية للنظر في تشريعه على وفق الأسس المحددة في الدستور وهذا القانون، في حين نصت المادة (16- ثانياً) على مجلس الاتحاد إعطاء الرأي للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بشأن حسن قيام الهيئة المذكورة في البند (أولا) من هذه المادة بمهامها من خلال توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية والاستعمال الأمثل للموارد المالية الاتحادية واشعار السلطة التنفيذية عند وجود خلل في تخصيص تلك الأموال والإيرادات وللمجلس حق استجواب رئيس الهيئة، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور وله إعفاءه من منصبه بالأغلبية المطلقة.

المبحث الثاني: إشكالية مجلس الاتحاد العراقي

Second topic: The Problematic Nature of the Iraqi Federal Council

أخذ الدستور العراقي في نظامه السياسي النظام الاتحادي، كما أخذ بنظام المجلسين، وأن نظام ثنائية السلطة التشريعية وفقآ للمبادئ والنظريات العلمية في نشأته يعود إلى النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، لينتقل إلى الدول الأخرى، إذ تبنت العديد من دول العالم ذات الأنظمة الاتحادية ثنائية السلطة التشريعية، لأنه يتمتع بعدة مزايا منها أن يكون هنالك مجلسين، وهذا يعني أن أحد المجلسين معني بتمثيل الأقاليم أو الولايات، والآخر معني بتمثيل السكاني نسبة إلى عدد السكان في تلك الأقاليم والولايات، بمعنى آخر أحدهم يقوم على مصالح الأقاليم والآخر على مصلحة الدولة الاتحادية، هذا من جانب ومن جانب آخر توفير الكفاءات للعملية التشريعية بطرق متعددة منها: التعيين أو اشتراط كفاءة معينة، كما انها تعنى بفض التنازع وعدم التوافق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية[15].

وإشارة المادة (48) من الدستور العراق لعام 2005 (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، وتطرقت المادة (65) من الدستور نفسه (يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)[16]، وبمقتضى المادة الدستورية المذكورة أعلاه، نجد أن السلطة التشريعية الاتحادية بموجب الدستور العراقي الجديد تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وإذا كان الدستور العراقي قد فصل في شكل مجلس النواب وصلاحياته، فإنه ترك مسألة تحديد نمط مجلس الاتحاد وصلاحياته لمجلس النواب نفسه ليشرع ذلك بقانون، ويشهد العراق تجربة حديثة لا بل معاصرة في بناء دولة مركبة اتحادية بدلاً من دولة بسيطة موحدة تتكون من إقليم ومحافظات تتمتع بحكم لا مركزي، ولها الحق بأن تشكل أقاليم اتحادية، فضلاً عن نص الدستور العراقي على تنظيم أمر العاصمة الاتحادية، ليكون العراق في نهاية المطاف دولة مركبة فيها إقليم ومحافظات لا مركزية وعاصمة اتحادية، وبالتالي اصبح من المبرر قانونياً وجود مجلس تشريعي آخر إلى جانب مجلس النواب، وإذا كان هذا الأخير استند في شرعية وجوده، لأنه يضم ممثلي الشعب العراقي فإن المجلس الاتحادي وهو الفرع الثاني في السلطة التشريعية يستند على تمثيل الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بالعاصمة الاتحادية[17]. ويعكس اهمية مجلس الاتحاد باعتباره احد اسس بنيان السلطة التشريعية في الدولة وفقا لما بينته المادة (48) من الدستور العراقي لعام 2005، وأن الوجود القانوني لمجلس الاتحاد تتطلب قانوناً عضوياً (مكملاً للدستور) بذلك يكون الدستور قد تطلب مغايرة بالأساسات التكوينية لذلك المجلس لا توفرها القوانين العادية، على اعتبار أن القوانين اوجدتها النظم الدستورية لتكون المنظم

[15] لمياء حليم عبد العظيم ولقاء مهدي سلمان، الحدود الدستورية لثنائية السلطة التشريعية في النظام الدستوري العراقي، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، بابل، المجلد13، العدد64، 2021، ص58.

[16] المادة(48)،(65) من الدستور العراقي الصادر عام 2005.

[17] علي عبد الحسين الخطيب وباسم علي خريسان، الحل المنسي مجلس الاتحاد: ترشيد السلطة وتعزيز التشريع، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2022، ص47-48.

للسلطات العامة التي وضع الدستور نفسه الاساس في تنظيمها، والتي يرى البعض أن لها من القوة ما يوازي قوة المواد الدستورية وتعلو على القوانين العادية[18].

إن عدم النص على مجلس الاتحاد في الدستور العراقي لعام 2005، قد ترتب على ذلك اختلال في بنية السلطة التشريعية ووظيفتها، لأن عمل المجلس يعد عملاً تكافلياً لا يستطيع أحدهما الاستغناء عن الآخر في الأنظمة الفيدرالية، والمفترض أن يكون مجلس الاتحاد هو الذراع الثاني للسلطة التشريعية من خلال وضع مجلس الاتحاد بموضع التكافؤ مع مجلس النواب من أجل تجنب أي خلل في تمرير القوانين أو المحافظة على مصالح المحافظات والأقاليم، وذلك من خلال إذا كان مجلس النواب يمثل بيت الحرية، فإن مجلس الاتحاد يمثل بيت الحكمة، فعندما تتسم التشريعات الصادرة من مجلس النواب بالتسرع والفوضى أو الميول السياسية، فإن مجلس الاتحاد بحكم حق الفيتو المناط به يقوم بالتروي أو بالحكمة بعقلنة تلك التشريعات أو تصحيحها طبقا للمصلحة العامة، لذلك يطلق عليه (مجلس التفكير)، وإذا كان مجلس النواب يمثل مصالح المواطنين، فأن مجلس الاتحاد يمثل مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وأن النص على تفاصيل مجلس النواب في الدستور، وإحالة تفاصيل مجلس الاتحاد إلى القوانين العادية يخل بمبدأ التوازن بين المجلسين، لأن الدستور أسمى مرتبة من القوانين العادية، الأمر الذي يجعل مجلس النواب أعلى مرتبة من مجلس الاتحاد[19].

لذلك كان لزاماً النص على تفاصيل المجلسين في الدستور الدائم، كما أن مجلس الاتحاد يمثل تعبير عن تحقيق التوازن الدقيق الذي يضمن سلطات الدولة والمحافظة عليها، إلا أن المشروعون للدستور عملوا على جعل مجلس الاتحاد تابعاً لمجلس النواب، وهو يعد مجلساً استشارياً لمجلس النواب لا غير، كما أن المادة (137) من الدستور نصت على أن يؤجل العمل بمجلس الاتحاد إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور)، والحقيقة أن المحكمة الاتحادية ارسلت طلب قراراً برقم (12) عام 2012 إلى مجلس النواب وأكدت فيه أن على مجلس النواب إصدار قرار واضح وصريح لتشكيل مجلس الاتحاد وتشديد استيفاء قانون المجلس شروط الشكلية والموضوعية على مستوى من الدقة والوضوح التي تمنع الاجتهادات الفقهية والقضائية، وأن يصدر عن مجلس النواب قراراً أو بياناً يشير إلى توصية واضحة وصريحة بتشريع هذا القانون[20]. إن مجلس الاتحاد سوف ينشأ ضعيفاً واقل شاناً من مجلس النواب، لأنه ترك مسألة تشكيل مجلس الاتحاد وعضويته وكيفية تمثيل الأقاليم واختصاصاته إلى مجلس النواب وهذا يعد امراً في غاية الخطورة، لأن المفروض أن يتساوى مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في سلطة التشريع، لذلك كيف يمكن أن نوفق بين أن يكون مجلس الاتحاد أحد ذراعي السلطة التشريعية وبين أن يؤسس هو ذاته بقانون يصدر عن مجلس النواب، فإذا كانت جهتين متساويتين في الدرجة، فكيف يمكن أن نترك تشريع قانون يؤسس احدهما الآخر، ويدل ذلك على عدم اهتمام المشرع الدستوري بتنظيم مجلس الاتحاد، باعتبار لم يتشكل بعد الأقاليم في العراق، هذا اضافة إلى عدم تثبيت المبادئ العامة للنظام الاتحادي التي تتعلق بتكوين المجلس وتحديد علاقته بمجلس النواب في الدستور، كمبدأ التمثيل المتساوي للأقاليم في المجلس وتمتعه بالمركز الدستوري نفسه لمجلس النواب، إذ يؤدي ذلك الى وجود حالة من عدم المساواة ما بين المجلسين، ويشكل حالة عدم التوازن الاتحادي ما بين السلطة الاتحادية والأقاليم في الدولة العراقية[21]. وإن اعطاء مجلس النواب صلاحية تكوين هيئة تشريعية (كجزء من السلطة التشريعية) بقانون يخالف مبادئ القانون الدستوري، لان الدستور هو الذي يختص بذلك وليس القانون العادي، وأن مجرد ترك تأسيس مجلس الاتحاد واختصاصاته إلى مجلس النواب، يعني انهما غير متساويين في الاهمية، بالإضافة إلى ذلك فعند حصول خلاف بين المجلسين مستقبلاً فمن المحتمل

---

[18] لمياء حليم عبد العظيم ولقاء مهدي سلمان، مصدر سبق ذكره، ص58.

[19] ناصر كاظم خلف، إشكالية مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لعام 2005...دراسة تحليلية، مجلة ميسان للدراسات الاكاديمية، جامعة ميسان، ميسان، مجلد22، العدد45، 2023، ص51-52.

[20] المصدر نفسه، ص51-52.

[21] ليث عبد الحسن الزبيدي وكاظم علي مهدي، مجلس الاتحاد والتوازن التشريعي في العراق، قضايا سياسية، جامعة النهرين، بغداد، العددان37-38، 2014، ص90-91.

أن يلجأ مجلس النواب إلى تعديل قانون مجلس الاتحاد، فالأخير له صلاحية تعديله والغاء أي صلاحية وارادة فيه، وحى الغاء المجلس نفسه إذا تطلب ذلك، وعليه فان مجلس الاتحاد في ضوء الدستور الحالي ليس له سوى دوراً واحد هو ان يكون مجلساً استشارياً، وهذا يعني أن جزء من السلطة التشريعية سيحظى بسلطة مطلقة تتحكم بقوام وتكوين الجزء الآخر من السلطة التشريعية، كما أن المادة (137) من الدستور ترجي سريان مفعول أي بند يتعلق بمجلس الاتحاد إلى ما بعد الدورة الأولى من الانتخابات التشريعية، وبهذا يكون مجلس النواب هو الممثل الوحيد للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق حتى يتم تشكيل مجلس الاتحاد[22].

المبحث الثالث: المعوقات الدستورية والسياسية لمشروع مجلس الاتحاد العراقي

Third topic: Constitutional and political obstacles to the Iraqi Federal Council project

هنالك العديد من المعوقات الدستورية والسياسية التي ساهمت بشكل أو بأخر في تعطيل مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي، ومنها:

1. **المادة (137) من الدستور العراقي:** إذ يشير النص إلى تأجيل العمل في النصوص المتعلقة بالمجلس الثاني للسلطة التشريعية (مجلس الاتحاد) في الدورة الانتخابية الأولى، ويعاد العمل به بعد انتهاء مدة الدورة الأولى من عمر البرلمان، على أن يصدر قرار بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب بذلك، وعليه فأن المشرع الدستوري جعل الوقت مفتوحاً ولم يحدد أجلا معيناً لإصدار قرار أنهاء التأجيل، وتأسيسا على ذلك، فالمجلس لا يشكل ويبقى معلقاً على إصدار قرار من مجلس النواب، وبذلك فالمشرع الدستوري عطل رسمياً المجلس الثاني للسلطة التشريعية، على الرغم من تبني المشرع الدستوري النظام الاتحادي القائم على مبدأ الثنائية في السلطة التشريعية، بيد أن توجه المشرع الدستوري في تجاهل المجلس الثاني يقوض بشكل كبير من مكانة مجلس الاتحاد، وبذلك فالمادة (137) من الدستور أسدلت الستار على مجلس الاتحاد بتعطيل العمل بأحكامه، وبهذا قد سار المشرع الدستوري على نهج لا سابق له في دساتير الدول الفيدرالية بتغليب كفة مجلس النواب ومنحه صلاحيات واسعة في جميع المجالات، ويمثل هذا الموقف خروجاً على مبدأ انفراد الدستور بأنشاء السلطات العامة، فالبرلمان لا يملك سلطة أنشاء وتنظيم الأحكام المتعلقة بسلطة أخرى مساوية له في المركز الدستوري ومنصوص عليها صراحة في الوثيقة الدستورية، وعليه لا يوجد مسوغ لهذا التأجيل نظرا لأهمية مجلس الاتحاد في التشريع بكونه الضامن لحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم[23]. إن ما جاء في المادة (137) من الدستور التي تؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بهذا المجلس إلى ما بعد الدورة الانتخابية الأولى لمجلس النواب، الغرض منه هو الامعان في تحجيم دور هذا المجلس إلى ابعد حدد ممكن أو الحيلولة دون ظهوره إلى عالم الوجود[24]، وبطبيعة الحال فمجلس الاتحاد سيكون اقل شأنا من مجلس النواب، مما يجعله مساعدا أو تابعا لمجلس النواب، وعلية عدم النص في متن الدستور على الألية لتكوين مجلس الاتحاد يعد فراغا دستوريا وثغرة في البناء القانوني القائم في الدولة، مما ينتج عنه ضعف التمثيل في السلطة التشريعية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومن ناحية أخرى، فاذا منح مجلس النواب مشروع قانون تشكيل مجلس الاتحاد فسيكون حتما مشوبا بعدم الدستورية، ذلك لان لا خيار أمام مجلس النواب ألا اتخاذ أحد الطريقين، أما أناطه جزءً من اختصاصاته لمجلس الاتحاد، وبذلك سيخالف النصوص الدستورية التي أناطت الاختصاصات لمجلس النواب، أو يبتكر مجلس النواب اختصاصات تخرج عن الاختصاصات المنوطة به، وبالتالي يخالف نصوص الدستور وعليه لا أهمية لوجود المجلس الثاني خاليا ومجردا من أي اختصاص، وبطبيعة

---

[22] **المصدر نفسه، ص91-92.**

[23] **محمد جبار طالب وإسراء صالح عبيس، التعطيل الدستوري لتشكيل مجلس الاتحاد وموقف المحكمة الاتحادية العليا منه، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، القادسية، المجلد14، العدد1، 2023، ص165-166.**

[24] **محمد عمر مولود، مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية والعراق (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، كركوك، المجلد10، العدد38، 2021، ص69.**

الحال لا سبيل لتنظيم اختصاصات مجلس الاتحاد ألا بأجراء تعديل دستوري ينظم فيه اختصاصاته في صلب الوثيقة الدستورية[25].

2. **تشكيل مجلس الاتحاد:** أن مجلس الاتحاد معتمد في تشكيله على قانون من مجلس النواب العراقي، وهو أمر غير صحيح إذ كيف يتم تقليل من قيمة القواعد الدستورية عن طريق وضعها بمستوى واحد مع القوانين، كما انه ينتقص من مكانة النظام الدستوري الاتحادي بسبب أن النظام هذا قائم على أساس ثنائية السلطة التشريعية، وأن تشكيل هذا المجلس بهكذا الية يؤدي إلى عدم تشكيله مطلقاً لوجود الكثير من التجاذبات بين اطراف العملية السياسية، اضافة إلى أن هذا يمثل خللاً دستورياً يستوجب اعادة النظر فيه وتعديله بموجب نصوص أخرى[26].

3. **عدم التوازن بين المجلسين:** إن المشرع الدستوري العراقي كان في نيته أن يجعل الكلمة الأولى والأخيرة لمجلس النواب من خلال منحه الصلاحيات الحصرية وخصوصاً في نص المادة (61) من الدستور دون أن يجعل فيها نصيباً لمجلس الاتحاد لغرض مشاركة مجلس النواب هذه الاختصاصات، وبهذا فأن المشرع الدستوري في توجهه هذا خلق نوعاً من عدم التوازن بين المجلسين، إذ غلب كفة المجلس الأول على حساب كفة المجلس الثاني وهو ما نجده اليوم سبباً آخر يضاف إلى الاسباب التي عطلت تشكيل مجلس الاتحاد[27]، إذ أن الدستور العراقي قد اعطى كل الاختصاصات لمجلس النواب فقط، دون أن يشرك مجلس الاتحاد في ذلك، أي أن الصلاحيات والاختصاصات التي يجب أن تكون من ضمن صلاحيات المجلسين بشكل عام منحه الدستور العراقي لمجلس النواب فقط، ومن هذا يتبين عدم وجود نية لدى المشرع الدستوري العراقي في تكوين هذا المجلس منذ البداية، فاذا نظرنا إلى دساتير الدول الفيدرالية نلاحظ بان غالبية الاختصاصات يتم تنظيمها من قبل كلا المجلسين دون أن يختص به احدهما دون الآخر، بخلاف ما هو الحال عليه في الدستور العراقي النافذ، وأن ممارسة هذه الاختصاصات من قبل مجلس النواب لوحده دون غيره لدليل على عدم وجود نية فعلية وحقيقية في تكوين مجلس الاتحاد لدى المشرع الدستوري منذ بداية صياغته للدستور العراقي[28].

وهنا نجد أن المشرع الدستوري قد ترك زمام إنشاء مجلس الاتحاد وتنظيمه واختصاصاته وطريقة التمثيل فيه للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بيد مجلس النواب، ولعل هذه إحدى الثغرات الدستورية في حماية مبدأ التوازن الفيدرالي واستقرار العلاقة بينهما بين المركز من جهة والأقاليم والمحافظات من جهة أخرى، فضلاً عن كونه المجلس الذي تتم فيه مراجعة التشريعات بروية وهدوء بعد التصويت عليها من مجلس النواب، واكتشاف عناصر الخلل والثغرات التي لم يلتفت إليها، وتقويمها وفق السياسة التشريعية للدولة، وأن الدور لهذا المجلس التشريعي يتمثل في مراجعة التشريعات الفيدرالية، بهدف مراعاة مصالح الأقاليم والمحافظات في الاتحاد، وبالتالي فإن مجلس الاتحاد يُعد وسيلة لحماية مصالح الأقاليم من الإجراءات الاتحادية إذا ما انطوت على ضرر يمس مصالحها، إذ تكون تلك الإجراءات محل اعتراض هذا المجلس، وكذلك عندما تتخذها السلطات الاتحادية متجاوزة باتخاذها الصلاحية المعطاة لها في الدستور أو عندما تكون تلك الإجراءات ضارة بالكيانات السياسية لعضو أو أكثر، لذلك فإن الضرورة تستدعي وجود مجلس الاتحاد تمثل فيه الأقاليم والمحافظات، في إطار السلطة التشريعية الاتحادية، فوجوده مهم لحماية مصالح السلطة الاتحادية من جهة وصون مصالح الأقاليم والمحافظات من جهة أخرى، وحفظ التوازن واستقرار العلاقة بينهما، وإن

---

(25) محمد جبار طالب وإسراء صالح عبيس، مصدر سبق ذكره، ص168-170.

(26) لقاء مهدي سلمان ومشتاق طالب مهنه، الاساس الدستوري لثنائية السلطة التشريعية - دراسة مقارنة بين العراق وألمانيا، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، بابل، المجلد13، العدد53، 2021، ص9.

(27) لؤي كريم عبد، مجلس الاتحاد بين التعطيل وضرورات التفعيل، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، بغداد، العدد27، 2025، ص122.

(28) سليمان كريم محمود وشالاو صباح عبد الرحمن، مصدر سبق ذكره، ص194-195.

التنظيم الدستوري لهذا المجلس يشكل جزءاً هاماً من الدستور الفيدرالي، وعليه فإن عمل هذا المجلس يمثل ضمانة لتوازن العلاقة بين الحكومة الاتحادية وبين حكومات الأقاليم أو المحافظات[29].

4. **عدم الاستقلالية السياسية:** إن عدم تمتع مجلس الاتحاد وفق مشروع قانون بالاستقلال في اقتراح القوانين باعتباره اللبنة الأولى للعملية التشريعية، وذلك لعدم قدرة أعضائه ولجانه على تقديم مقترحات القوانين إلى مجلسهم أي مجلس الاتحاد، بحيث يكون المجلس هو المبادر في الاقتراح ومناقشته وإقراره فحسب، بل المعضلة الأكبر رغم أن مجلس الاتحاد مقيد بتقديم مقترحات تتعلق بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فعليه تقديمها إلى مجلس النواب لكي ينظر فيها هو أولاً، وبذلك يكون مجلس النواب هو الذي يقرر تبني المقترح من عدمه، وهو أمر لا يخدم استقلال مجلس الاتحاد بتاتاً ولا تمثيله للوحدات الفيدرالية تمثيلاً حقيقياً إذ أن دوره يكاد يكون معدوماً، هذا فيما يتعلق بحق اقتراح القوانين، كما أن موقف مشروع قانون مجلس الاتحاد نجد أنه الزم مجلس الاتحاد بأن يقدم مقترحات القوانين والرؤى التي تتعلق بتعزيز وتمكين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي يقترحها أعضائه أو أحدى لجانه إلى رئيس الجمهورية، وإذا وافق رئيس الجمهورية على المقترحات والرؤى المقدمة يأمر بإعداد مشاريع قوانين بها وإرسالها لمجلس النواب للنظر في تشريعها[30].

وبهذا جعل المجلس تابعاً لرئيس الجمهورية الذي يفترض به أنه يسود ولا يحكم، بينما في هذه الحالة فإنه يحكم بل يخضع مجلس الاتحاد ومصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لما يراه مناسباً هو وليس المجلس ومصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ومواطنيها، وهو مسلك غير صحيح وانتقاص من مكانة مجلس الاتحاد ودور الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة الحقيقية في السلطات الاتحادية، وبذلك فأن مشروع قانون المجلس قد جعل مجلس الاتحاد ليس فقط تابعاً لرئيس الجمهورية فيما يخص عملية تقديم مقترحات القوانين والرؤى بل نصب رئيس الجمهورية قيماً على المجلس فيما يخص هذه المقترحات والرؤى، فإن وافق الرئيس عليها أذن بإعداد مشاريع قوانين بها ورفعها إلى مجلس النواب[31]. وفي هذا الشأن تثور العديد من الأسئلة التي ينبغي الإجابة عليها، ففي حالة موافقة رئيس الجمهورية على المقترحات والرؤى وأمر بإعداد مشاريع قوانين بها، أليس الأولى به أن يرسل المشروع بعد إعداده إلى مجلس الاتحاد قبل مجلس النواب لينظر به المجلس، هل تتوافق مع رؤية المجلس أو الأعضاء أو اللجنة صاحبة المقترح، لاسيما وأن هذه المقترحات والرؤى تتعلق بتمكين وتعزيز الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للتمتع بحقوقها وحقوق مواطنيها الدستورية، وإن لم يوافق عليها ما هو سنده في ذلك؟، هل هو مخالفتها لأحكام الدستور سواء من حيث الموضوع أو تجاوز على الاختصاصات؟ هذا من جهة ومن جهة أخرى يثور التساؤل حول مصير هذه المقترحات والرؤى هل تسقط من الوجود؟ وهل للرئيس مطالبة مجلس الاتحاد بتعديل المقترح سواء بالزيادة أو النقصان؟، وبالنسبة لإجراءات العملية التشريعية الأخرى فإن مشروع قانون مجلس الاتحاد سلك مسلك مقترح التعديلات إلا إذا اعتراض مجلس الاتحاد على مشروع القانون المحال إليه من قبل مجلس النواب، فإذا لم يوافق مجلس النواب على أسباب اعتراض مجلس الاتحاد أعاده إليه مرة ثانية، فإن وافق عليه مجلس الاتحاد أقره وإن لم يوافق عليه أعاده مرة أخرى إلى مجلس النواب الذي له إما إقراره أو رفض أسباب اعتراض مجلس الاتحاد بأغلبية الثلثين[32].

5. **المشكلات السياسية:** يرى بعض الفقهاء ممن ساهموا في وضع مسودة الدستور العراقي الجديد، أن المشرع العراقي كان على دراية كافية وبينة واضحة من هذا الأمر، ولم يكن غافلاً عنه ولكنه اضطر

---

[29] أسامة الشبيب، ضمانة المجلس الفدرالي في حفظ التوازن بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، القسم الثالث، مركز البيدر للدراسات والتخطيط، بغداد، 2023، ص7-8.

[30] إبراهيم محمد صالح وبيوار طيب آفدل، الاستقلال الوظيفي لمجلس الاتحاد العراقي دراسة تحليلية مقارنة، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الانبار، الانبار، المجلد14، العدد2، الجزء1، 2024، ص117-118.

[31] المصدر نفسه، ص118.

[32] إبراهيم محمد صالح وبيوار طيب آفدل، مصدر سبق ذكره، ص118-119.

لذلك عنوة لسببين: الأول: نظراً للظروف السياسية التي شهدتها الساحة العراقية عن طريق التجاذبات الحزبية والمتغيرات الدولية التي انعكست انعكاساً واضحاً على آلية وضع الدستور، والسبب الآخر يتعلق بعدم التوافق السياسي بين الكتل والأحزاب السياسية العراقية على كيفية انتخاب أعضائه من جهة والصلاحيات والاختصاصات التي يمارسها من جهة أخرى[33].

6. **المحاصصة السياسية:** هنالك اسباب أخرى حالت دون تشكيل مجلس الاتحاد، وأبرز هذه الاسباب هي المحاصصة السياسية، والاخير تعني تقسيم مفاصل حكم الدولة على عدد من الاحزاب المتنافسة[34]، وأن تعطيل مجلس الاتحاد يرجع إلى تأثير التوافقية السياسية على مجلس النواب، والمنافع الفئوية لأعضائه، وعدم الرغبة على تأسيس مجلس يشاركه في العملية السياسية، وله سلطة تشريعية مساوية لسلطته خاصة على مستوى المحافظات، كما أن سبب التعطيل هو عدم وجود اتفاق مسبق، وعدم تبلور الرؤية الواضحة بين الكتل السياسية المشاركة في كتابة الدستور، ويبرر ذلك بعدم وجود مشكلة دستورية طالما اتفقت على تنظيم هذا المجلس بقانون يسن من مجلس النواب، فضلاً عن تخوف القوى السياسية من هذا المجلس ورغبتها المؤكدة لإخضاعه إلى مجلس النواب، وهذا ما يؤكده اشترط المشرع الدستوري صدور قانون بتأسيسه، ليكون أدنى مرتبة من مجلس النواب وأقل اختصاصات منه، كما يبرر بعض السياسيين وجود مجلس ثان يؤدي إلى زيادة الأعضاء الممثلين في السلطة التشريعية مما يثقل ميزانية الدولة، وبذلك لا حاجة له بوجود مجلس النواب الذي يمثل فيه كل أطياف الشعب العراقي[35]، وعليه فأن تشكيل مجلس الاتحاد يساعد في التخلص من المحاصصة، وبالتالي من الممكن أن يشكل المجلس الشرارة الاولى لإرساء قواعد الثقافة الديمقراطية الحقيقية، فضلاً عن رفد الحكومة بمقترحات وحلول للمشاكل العامة[36].

الخاتمة Conclusion

يعد العراق بموجب دستور عام 2005 دولة فيدرالية، وعلى هذا الأساس أخذا بنظام المجلسين لتكوين برلمانه، بحيث يضم المجلس الثاني (الاتحاد) ممثلين عن الأقاليم أو المحافظات ليمارس الحياة التشريعية إلى جنب مجلس النواب، وأن النصوص الدستورية الواردة في الدستور العراقي النافذ نظم – بالتفصيل- كيفية تكوين مجلس النواب وحدد اختصاصاته وكيفية انقضائه، في حين لم يذكر كيفية تنظيم مجلس الاتحاد ولم يبين اختصاصاته، وإن عدم النص قد ترتب على ذلك اختلال في بنية السلطة التشريعية ووظيفتها، ذلك لأن عمل المجلس يعد عملاً تكافلياً لا يستطيع أحدهما الاستغناء عن الآخر في الأنظمة الفيدرالية، والمفترض أن يكون مجلس الاتحاد هو الذراع الثاني للسلطة التشريعية من خلال وضع مجلس الاتحاد بموضع التكافؤ مع مجلس النواب من أجل تجنب أي خلل في تمرير القوانين أو المحافظة على مصالح المحافظات والأقاليم، وأن مجرد ترك تأسيس مجلس الاتحاد واختصاصاته إلى مجلس النواب، يعني أنهما غير متساويين في الأهمية، بالإضافة إلى ذلك فعند حصول خلاف بين المجلسين مستقبلا فمن المحتمل أن يلجأ مجلس النواب إلى تعديل قانون مجلس الاتحاد، فله –بالتأكيد- صلاحية تعديله وإلغاء أي صلاحية وإرادة فيه، وحتى إلغاء المجلس نفسه، كما أن تعطيل مجلس الاتحاد يرجع إلى تأثير التوافقية السياسية على مجلس النواب، والمنافع الفئوية لأعضائه، وعدم الرغبة على تأسيس مجلس يشاركه في العملية السياسية، وله سلطة تشريعية مساوية لسلطته خاصة على مستوى المحافظات، كما أن سبب التعطيل هو عدم وجود اتفاق مسبق بين القوى السياسية، وعدم تبلور الرؤية الواضحة بين الكتل السياسية المشاركة في كتابة الدستور، فضلاً عن تخوف القوى السياسية من هذا المجلس ورغبتها المؤكدة لإخضاعه إلى مجلس النواب، وهذا ما يؤكده اشترط المشرع الدستوري صدور قانون بتأسيسه، ليكون أدنى مرتبة من مجلس النواب وأقل اختصاصات منه، كما يبرر بعض السياسيين وجود مجلس ثان يؤدي إلى زيادة الأعضاء الممثلين في

(33) علي عبد الحسين الخطيب وباسم علي خريسان، **مصدر سبق ذكره، ص49-50.**

(34) **لؤي كريم عبد، مصدر سبق ذكره، ص125.**

(35) محمد جبار طالب وإسراء صالح عيبس، **مصدر سبق ذكره، ص172-173.**

(36) **سعدي الابراهيم، جدوى تشكيل مجلس الاتحاد العراقي، المرصد تحليل السياسات في المنطقة والعالم، على الموقع الالكتروني https://marsaddaily.com/news.aspx?id=26491&mapid=1، 2025/2/6.**

السلطة التشريعية مما يثقل ميزانية الدولة، وبذلك لا حاجة له بوجود مجلس النواب الذي يمثل فيه كل أطياف الشعب العراقي.

التوصيات

1. **تعديل الدستور:** من ضروري تعديل بعض مواد الدستور العراقي لعام 2005، لاسيما المادة (65) الذي اشترطت تكوين مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، لذلك اقترح تعديل المادة ليكون الدستور هو الذي يحدد بنية مجلس الاتحاد كما هو معمول في الدول الفيدرالية ذات المجلسين، إذ ليس من المنطقي أن مجلس يشرع قانون بتكوين مجلس آخر يشاركه الصلاحيات والاختصاصات.
2. **تشريع قانون:** إذ لم تكن هنالك إرادة سياسية بين النخبة الحاكمة في تعديل الدستور، فينبغي أن تكون لديه إرادة بتشريع قانون يلبي المتطلبات الدستورية لاسيما المادة(65)، بتشكيل مجلس الاتحاد يحدد عدد الأعضاء وشروط العضوية ومدة الولاية، فضلاً عن الصلاحيات والاختصاصات، وذلك من أجل تحقيق التوازن بين مجلسين.
3. **التوافق السياسي:** يتوجب على الساسة الحاكمة بالتوافق على المصلحة العامة للدولة، ومنها تشريع قانون مجلس الاتحاد الذي يمثل مصالح الأقاليم والمحافظات، الأمر الذي يتحقق الاستقرار السياسي في البلاد.

المصادر

اولاً: الوثائق

1. الدستور العراقي الصادر عام 2005.

ثانياً: الكتب

1. صائب خدر وآخرون، صياغة رؤية دستورية جديدة للعراق، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، السويد، 2022.
2. علي عبد الحسين الخطيب وباسم علي خريسان، الحل المنسي مجلس الاتحاد: ترشيد السلطة وتعزيز التشريع، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2022.
3. علي مهدي، قانون المجلس الاتحادي: استحقاق دستوري ومطلب التوازن التشريعي، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2023.

ثالثاً: البحوث والدراسات

1. إبراهيم محمد صالح وبيوار طيب آفدل، الاستقلال الوظيفي لمجلس الاتحاد العراقي دراسة تحليلية مقارنة، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الانبار، الانبار، المجلد14، العدد2، الجزء1، 2024.
2. حميد حنون خالد، التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، بغداد، المجلد32، العدد3، الجزء1، 2017.
3. سليمان كريم محمود وشالاو صباح عبد الرحمن، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، كركوك، المجلد4، العدد14، الجزء1، 2015.
4. لقاء مهدي سلمان ومشتاق طالب مهنه، الاساس الدستوري لثنائية السلطة التشريعية - دراسة مقارنة بين العراق وألمانيا، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، بابل، المجلد13، العدد53، 2021.
5. لمياء حليم عبد العظيم ولقاء مهدي سلمان، الحدود الدستورية لثنائية السلطة التشريعية في النظام الدستوري العراقي، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، بابل، المجلد13، العدد64، 2021.
6. لؤي كريم عبد، مجلس الاتحاد بين التعطيل وضرورات التفعيل، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، بغداد، العدد27، 2025.
7. ليث عبد الحسن الزبيدي وكاظم علي مهدي، مجلس الاتحاد والتوازن التشريعي في العراق، قضايا سياسية، جامعة النهرين، بغداد، العددان37-38، 2014

8. محمد جبار طالب وإسراء صالح عبيس، التعطيل الدستوري لتشكيل مجلس الاتحاد وموقف المحكمة الاتحادية العليا منه، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، القادسية، المجلد14، العدد1، 2023.
9. محمد عمر مولود، مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية والعراق (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، كركوك، المجلد10، العدد38، 2021.
10. ناصر كاظم خلف، إشكالية مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لعام 2005...دراسة تحليلية، مجلة ميسان للدراسات الاكاديمية، جامعة ميسان، ميسان، مجلد22، العدد45، 2023.
11. نور ليث مهدي، التنظيم الدستوري لتشكيل مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، القاهرة، مجلد5، العدد5، 2019.

رابعاً: المؤتمرات

1. محمد جبار طالب، إشكالية الثنائية التشريعية في دستور جمهورية العراق لعام 2005، المؤتمر العلمي السادس عشر لكلية القانون(فلسفة التشريع أداة فاعلة في مواجهة التحديات الراهنة)، جامعة اهل البيت عليهم السلام، كربلاء المقدسة، 2022/14/05.

خامساً: التقارير

1. أسامة الشبيب، ضمانة المجلس الفدرالي في حفظ التوازن بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، القسم الثالث، مركز البيدر للدراسات والتخطيط، بغداد، 2023.

سادساً: الانترنت

1.سعدي الابراهيم، جدوى تشكيل مجلس الاتحاد العراقي، المرصد تحليل السياسات في المنطقة والعالم، على الموقع الالكتروني
https://marsaddaily.com/news.aspx?id=26491&mapid=1، 2025/2/6.

The Federal Council in Iraq: Between activation (constitutionally) and paralysis (politically)

Dr. Ali Saadi AbdulZahra
Al-Nahrain University - College of Law
ali.saadi@nahrainuniv.edu.iq

Abstract

According to the 2005 Constitution, Iraq is a federal state with a parliamentary character, the latter consisting of two chambers, one representing the people (the Council of Representatives) and the other representing the provinces and regions (the Federation Council), but the latter has not been formed until the present time, due to constitutional issues represented by the enactment of a law by the Council of Representatives indicating (the structure of the Federation Council), which is a dangerous constitutional precedent that is not known to developed countries. The Iraqi Constitution mandates the formation of the Federation Council only after the end of the first electoral cycle, and political consensus among the ruling elite is also a contributing factor in delaying the enactment of the Federation Council law.

Keywords: Federal Council, Constitution, Political paralysis, Iraq.