

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
كلية الصفوة الجامعة
قسم القانون

ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها

بحث تقدّم بها الطالب

عادل عبد الحر عبد العباس

إلى مجلس قسم القانون / كلية الصفوة الجامعة

وهي جزء من متطلبات نيل درجة البكالوريوس في القانون

بإشراف

د. حيدر عبد الرضا عبد علي

2020م

1441هـ

O

(يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا
قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا
يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ
أَلَّا تَعْدِلُوا اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ
لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ
إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا
تَعْمَلُونَ)

صدق الله العظيم

(الآية 8 من سورة المائدة)

الإهداء

إلى رجل المبادئ والشرف وعزّة النفس ...
والدي
إلى المرأة التي أحاطتني بدفئها وحنانها وعطائها .. بصبر ونكران
ذات .. والدي
إلى شريان حياتي .. ونبع سعادتي .. ومستودع أسراري ..
أخي
إلى من منزلته في نفسي كمنزلة هارون لموسى ..
أخي أشدّ به أزمي
إلى نسمات الربيع ...
اصدقائي
إلى من غرسوا في قلبي حبّ العلم وروح المطاولة والمثابرة ..
إلى ... الذين لا زالت ترن كلماتهم في أذني كناقوس ..
أساتذتي الأفاضل
وفاءً وعرفاناً
أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

شكر وتقدير

أحمد الله حمداً كثيراً، وأصليّ وأسلم على سيدنا وشفيعنا (محمد) وعلى آله
الطيبين الطاهرين وأصحابه المنتجبين على إنجاز هذا الجهد المتواضع.

ولا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بجزيل شكري وعظيم امتناني
إلى الدكتور (حيدر عبد الرضا عبد علي) أستاذ القانون العام في قسم القانون -

كلية الصفوة الجامعة لقبوله الإشراف على بحثي أولاً، ولما أبداه من رعاية ونصح وتوجيه وتصويب ثانياً، حيث كان لسديد آرائه وقيمة ملاحظاته اليد الطولى والكأس المعلى في إظهار هذا البحث بالصورة التي هي عليه الآن شكلاً وموضوعاً فجزاه الله عنا خير جزاء وأمد في عمره.

كما أتقدم بجزيل شكري وامتناني إلى أساتذة قسم القانون - كلية الصفوة الجامعة لرعايتهم واهتمامهم وحرصهم العالي على إنجاز متطلبات البكالوريوس بنجاح ودقة.

كما أتقدم بشكري وتقديري إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا البحث وأمدني بالمصادر وعززني بالمراجع .

وأخيراً أتقدم بشكري وتقديري إلى الكادر الإداري ل قسم القانون - كلية الصفوة الجامعة وخصوصاً قسم القانون لما أبدوه من رعاية واهتمام بشؤون طلبة المرحلة الرابعة .

الباحث

المحتويات

الصفحة	الموضوع
2-1	المقدمة
14 -3	المبحث الأول : السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من الناحية القانونية
9-3	المطلب الأول : ضرورة وجود المجلس الثاني في الدول الفدرالية
15-9	المطلب الثاني : تكوين السلطة التشريعية الاتحادية العراقية
13-16	المبحث الثاني : السلطة التشريعية الاتحادية من الناحية الواقعية
20-16	المطلب الأول : معوقات تشكيل مجلس الاتحاد العراقي
26-21	المطلب الثاني : نظرة دستورية حول مقترح قانون مجلس الاتحاد
27-26	الخاتمة
28	قائمة المصادر

المقدمة

اولاً : التعريف بموضوع البحث

لم يعد وجود المجالس النيابية في الدول محلاً للنقاش، بل ان البحث ينصب حالياً حول كيفية العمل على تطوير مهام المجالس النيابية لتمارس دوراً جوهرياً في التطبيق السليم للمبادئ الديمقراطية، والتي لا يمكن تطبيقها دون وجود مجلس نيابي يمثل المواطنين ويعبر عن آمالهم . ان الدولة العراقية بموجب دستورها النافذ والصادر عام 2005 تعد دولة ديمقراطية نيابية برلمانية فدرالية، بحيث تمثل السلطة التشريعية الاتحادية ارادة الشعب العراقي ويعبر عن مصالحه وتطلعاته، وهذه السلطة وبمقتضى دستور جمهورية العراق عام 2005 مكونة من مجلسين هما (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، فمجلس النواب من الناحيتين النظرية والواقعية مكونة وتمارس دوره التشريعي والرقابي، في حين المجلس الاخر (مجلس الاتحاد) يعترضه بعض المعوقات والصعوبات سواءً من الناحية النظرية ام من الناحية الواقعية، وسنحاول من خلال هذه الدراسة ان نسلط الضوء على السلطة التشريعية الاتحادية بشكل عام ومجلس الاتحاد بشكل خاص.

ثانياً : أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في دراسة وتناول السلطة التشريعية الاتحادية بموجب دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من الناحيتين النظرية والواقعية، والبحث في أهمية ازدواجية المجلسين في البرلمان العراقي وبيان الاسباب التي تؤدي الى عدم تشكيل المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق.

ثالثاً : مشكلة البحث:

ان ضرورة تشكيل البرلمان من مجلسين في الدول الفدرالية اصبح واقعاً لا مفر منه، وخاصة بعد الاخذ بنظام المجلسين من قبل غالبية الدول الفدرالية، والعراق كدولة فدرالية حديثة النشأة قد خطت الخطوة ذاتها عند صياغتها لدستورها الجديد من خلال أخذه بنظام المجلسين وذلك بنصه على تكوين السلطة التشريعية من مجلسين، الا ان أخذه بهذا النظام لا يعد متكافئاً مقارنة بمثيلاتها من دساتير الدول الفدرالية الاخرى، فالثغرات والعيوب التي تعترض دستور 2005 فيما

يخص موضوع بحثنا والتي تتضمن في عدم تنظيم مجلس الاتحاد وعدم تحديد اختصاصاته وعلاقته بمجلس النواب، وجمع كافة الاختصاصات التشريعية في يد مجلس النواب يعد من أهم وأبرز المشاكل التي نسعى الى تناولها والتطرق اليها في دراستنا هذه وذلك بهدف تحديد النواقص التي تعترى دستور جمهورية العراق عام 2005 وبيان الثغرات التي تختلجها أملاً في إكمال تلك النواقص وسداً للثغرات التي تتخلل نصوص هذا الدستور وصولاً في نهاية المطاف الى وضع الحلول الملائمة والمناسبة لها.

رابعاً : فرضية البحث

ان وجود مجلس ثان في الدول الفدرالية تمثل ضمانة هامة لحماية مصالح الاقاليم خاصة عند سن التشريعات وللحيلولة دون الاستعجال في اصدار التشريعات ولمنع تجاوزات السلطة البرلمانية على السلطات والصلاحيات الممنوحة لها مما يعني بدوره ايجاد نوع من التوازن بين مصالح الاقاليم وبين مصلحة الدولة الفدرالية المنضوية تحت لوائه لا يكون بدوره حائلاً دون حدوث انتهاكات قد تقع على الصالحيات الممنوحة لهذه الاقاليم والمحددة بموجب الدستور الفدرالي، وبناءً على ذلك فان فرضية هذا البحث يتمثل في معرفة دور المجلس الثاني في تمثيل وحماية مصالح الاقاليم ولمنع الخروقات المحتملة تجاهها، وكل ذلك يستتبع ملاحظة ودراسة البناء الدستوري للدولة الفدرالية والذي وفقاً لنصوصه الدستورية يجب ان يتشكل المجلس الثاني وبموجب قواعده يجب ان تنظم اختصاصاته وتحدد صلاحياته، مع ملاحظة ما يعيق تحقق كل ذلك لوجود معوقات سياسية ودستورية تعرقل سبل تكوين هذا المجلس وتقف حائلاً أمام تشكيله والقيام بوظائفه.

خامساً : منهجية البحث:

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

المبحث الاول

السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من الناحية القانونية

تكون السلطة في الحكومات الديمقراطية في يد الشعب يتولاه بنفسه كما كان عليه الحال في الديمقراطية المباشرة، او بواسطة نواب ينتخبون ليحكموا باسمه كما هو عليه الحال في الديمقراطية النيابية وشبه المباشرة، ونظراً لاستحالة مباشرة السلطة من قبل الشعب بصورة مباشرة في الوقت الحاضر، لجأت غالبية الدول الى الاخذ بالديمقراطية النيابية ، حيث فيها تقتصر مهمة الشعب من الناحية السياسية على إنتخاب عدد معين من النواب لمدة محدودة ليتولوا الحكم باسمه ونيابة عنه في الهيئات الانتخابية، فالركن الاساسي للحكم النيابي إنن هو وجود برلمان منتخب كلهاو معظمه بواسطة الشعب لمدة معينة وقد يكون مكوناً من مجلس واحد او من مجلسين⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالعراق فان دستوره الجديد الصادر عام2005ينص مادته الاولى على " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي(برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق"⁽²⁾ .

إنن فبموجب المادة السابقة الذكر من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ فان الدولة العراقية هي دولة جمهورية ديمقراطية نيابية (برلمانية) فدرالية. وتوجد هناك قواعد وضوابط محددة لتكوين وتشكيل السلطات العامة في الدول الديمقراطية والفدرالية سنحاول سردها في هذا المبحث.

المطلب الاول

ضرورة وجود المجلس الثاني في الدول الفدرالية

بموجب المادة الاولى من دستور جمهورية العراق عام 2005 لسنة2005فإن العراق دولة فدرالية ديمقراطية نيابية برلمانية، فغالبية الدول الفدرالية اخذت بنظام المجلسين لتكوين السلطة

(1) محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة الموصل ، 1991 ، ص132.

(2) المادة الاولى من دستور جمهورية العراق عام 2005 الصادر عام2005 الدستور النافذ .

التشريعية الاتحادية وهذا ما تتطلبه طبيعة الدولة الفدرالية و مبدأ مشاركة الاقاليم في إتخاذ القرارات الفدرالية من خلال المجلس الثاني، فبموجب دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ تتكون السلطة التشريعية الاتحادية العراقية من مجلسين اسوةً بغيرها من دساتير الدول الفدرالية الاخرى، حيث يمثل المجلس الاول(مجلس النواب) الشعب العراقي بأكمله، ويمثل المجلس الثاني(مجلس الاتحاد) الاقاليم اولا محافظات غير المنتظمة في اقليم، فكل هذه الامور نص عليها الدستور من الناحية النظرية يوجد مجلسان في البرلمان العراقي (بينما من الناحية الواقعية فلا يوجد لحد الان الا مجلس واحد فقط، وقبل تناول معوقات واسباب عدم تشكيل المجلس الثاني ينبغي علينا ان نبين ضرورة وجود المجلس الثاني ومزاياه في تشكيل البرلمان في الدول الفدرالية، وسنبدأ بداية بتعريف الدولة الفدرالية مع بيان مبادئها و مظاهرها و من ثم نبين مدى ضرورة وجود المجلس الثاني في الدولة الفدرالية.

اولا/ تعريف الدولة الفدرالية:

تم تعريف الدولة الفدرالية من قبل الفقهاء بتعاريف متعددة، فقد عرف الفقيه مارسيلوبريلو الدولة الفدرالية بأنها (اتحاد دول يخضع لسلطة مركزية واحدة (السلطة الفدرالية) و تحتفظ جزئياً باستقلال ذاتي دستوري إداري و قضائي واسع (سلطة الدول) أو الدويلات الاعضاء⁽¹⁾ ، و عرفها (د. سعد عصفور) بأنها (اتحاد يضم دوال متعددة في شكل دولة واحدة هي دولة الاتحاد تتولى تصريف بعض الشؤون الداخلية لكل دولة و كل أو بعض الشؤون الخارجية الخاصة بالدول جميعاً⁽²⁾)، وكذلك يعرفها (د. اسماعيل مرزه) بأنها (نظام سياسي يقوم بناء على دستور يخضع بموجبه عدة دول لصالح دولة الاتحاد التي تختص إختصاصاً مانعاً بممارسة السيادة الخارجية كما تشترك حكومات مع دول الاعضاء في كثير من الاختصاصات في ميدان السيادة الداخلية⁽³⁾)

(1) د. لطيف مصطفى امين، الفدرالية و افاق نجاحها في العراق، ط1، سردم للطباعة و النشر، السليمانية ، 2005 ، ص11.

(2) د. سعد عصفور ، القانون الدستوري ، ط5، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص525 .

(3) د. اسماعيل مرزه، القانون الدستوري، دار صادر، بنغازي، 1969، ص182 .

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

فمن خلال ما سبق فإن الدولة الفدرالية تمتاز بعدد من الخصائص و هي كمايلي (1) :

1. وجود مستويان من الحكم يمارس كل منهما سلطاته مباشرة على مواطنيه..
2. توزيع دستوري رسمي للسلطات التشريعية و التنفيذية و تخصيص موارد الدخل بين هذين المستويين من الحكم مع ضمان مساحات من الحكم الذاتي الحقيقي لكل منها..
3. تدابير إحتياطية للممثلين المعتمدين من الاقاليم للتعبير عن آرائهم ضمن مؤسسات صنع السياسة الفدرالية، و غالباً ما يكون هذا متوفراً من خلال الصيغة الخاصة للمجلس الفدرالي الثاني.
4. دستور مكتوب يتمتع بسيادة عليا و ال يمكن تعديله من طرف واحد ويحتاج الى موافقة عدد كبير من الوحدات المكونة للفدرالية..
5. هيئة تحكيمية (على شكل المحاكم) لاتخاذ القرار بشأن النزاعات بين الحكومات.

ثانياً/ مبادئ الدولة الفدرالية و مظاهرها:

يرى بعض فقهاء القانون الدستوري بان الدولة الفدرالية قائمة على مبدأين اثنين وهما (مبدأ الاستقلال الذاتي و مبدأ المشاركة) (2) .

ان مظاهر الاتحاد في الدولة الفدرالية تتمثل في ان أقاليم كافة الدول الاعضاء تتوحد في إقليم واحد و هو اقليم الدولة الفدرالية، بحيث يكون لكل افراد شعوب هذه الاقاليم جنسية واحدة، فتبدو الدولة الفدرالية من الناحية الخارجية كشخصية دولية واحدة انصهرت فيها شخصيات جميع الاقاليم، فيحق لوحدها حق إقامة العلاقات الدولية مع الدول الاخرى و المنظمات الدولية أو إعلان السلم و الحرب، اما من الناحية الداخلية فإن مظاهر الاتحاد

(1)رونالد ل. واتس، اعد الترجمة من الانكليزية غالي برهومة و مها بسطامي ومها تكال، الانظمة الفدرالية، طبعة منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2006، ص12.

(2)د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري النظم السياسية، 8ط، منشور الجامعة دمشق، دمشق، 1997، ص82.

تتمثل في وجود دستور فدرالي يعلو على الجميع مع وجود سلطات الدولة الثالث (التشريعية و التنفيذية و القضائية)⁽¹⁾ .

أما مظاهر الاستقلال للدولة الفدرالية تتمثل في ان كل إقليم له دستوره الخاص به مع امتلاك كل اقليم للسلطات العامة (التشريعية و التنفيذية و القضائية) تتولى إدارة شؤون الاقاليم و تباشر اختصاصاتها وفقاً لدستور الاقليم، ان وجود مظاهر الاستقلال هذه هي لرغبة الاقاليم في الاحتفاظ باستقلالها و التمتع بجزء ليس بقليل من السلطة الداخلية لتحكم نفسها بنفسها رغم تمتع الحكومة الفدرالية بالجزء الاخر من السلطة⁽²⁾ أما مظاهر الاشتراك فيها تتمثل في مشاركة الاقاليم في تعديل الدستور الفدرالي و في إتخاذ القرارات الفدرالية من خلال المجلس الثاني، بمعنى انوجود هذه المظاهر هي لإيجاد التوازن بين المظهرين السابقين، فمظاهر الاشتراك تعمل على تنظيم العالقة بين الدولة الفدرالية و بين الاقاليم التابعة لها كوحدات مكونة لهذه الدولة، و بعبارة اخرى يمكن القول بان الاقاليم ال تعد منفصلة عن الدولة الفدرالية، بل يوجد تداخل في الصلاحيات و تكامل في الوجود القانوني والدستوري و تبادل التعاون في إدارة شؤون الدولة الفدرالية و مصالحها، بحيث تكون للاقاليم استقلالها الذاتي، فالفدرالية ال توجد الا إذا شاركت الاقاليم من خلال ممثليها بانشاء المؤسسات الفدرالية⁽³⁾ .

ثالثاً/ المجلس الثاني و مبادئ الدولة الفدرالية:

ان فقهاء القانون الدستوري قد عبروا عن المجلس الثاني من خلال إستخدام مصطلحات و تسميات عديدة مثل (المجلس الثاني، و المجلس الاعلى، و الغرفة الثانية للبرلمان)، و تقوم الدول التي تطبق نظام المجلسين بإستخدام مصطلحات و تسميات اخرى للدلالة على المجلس الثاني من بينها تسمية (مجلس الشيوخ) أو(المجلس الفدرالي) أو (مجلس اللوردات) أو

(1)عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون و السياسة في جامعة السليمانية، 2012، ص52.

(2)د. نوري لطيف، القانون الدستوري، ط1، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1977، ص351.

(3) عابد خالد رسول، مصدر سابق، ص526.

(مجلس الاعيان) (1) و بصدد موضوع بحثنا سنستخدم تسمية (المجلس الثاني) للتعبير عن المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية في الدول الفدرالية.

Gr تعددت التعريفات الخاصة بالمجلس الثاني (2) منها كونه (مجلس نيابي يشكل من البرلمان و يشارك في مداولاته)، أو (الهيئة التي تدخل التحسين في جزء التشريعات قبل إصدارها من الناحيتين الشكلية و المضمون). و بالنسبة لكيفية تكوين المجلس الثاني فإن غالبية الدول التي تأخذ بنظام المجلسين قد إستندت في تكوينه الى (مبدأ تمثيل الاقاليم) لتمثيل الاقاليم المكونة للدولة الفدرالية فيالبرلمان، و إعتمدت على (مبدأ التمثيل الشعبي) في تكوين المجلس الاول، و هذا ما أخذت به كل من كندا و المانيا و الولايات المتحدة الامريكية و العراق رغم ان الاخير لم يتكون المجلس الثاني فيه من الناحية العملية.

و بالنسبة لاهمية الاخذ بالمجلس الثاني في الدول الفدرالية، فإنه و كما بينا ان فكرة الدولة الفدرالية تقوم على أساس الجمع بين عنصرين: العنصر الاول هو عنصر الحكم الذاتي و العنصر الثاني هو عنصر الحكم المشترك، لذلك تظهر الدولة الفدرالية كتنظيم سياسي يركز على مبدئين اساسين هما مبدأ الاستقلال الذاتي ومبدأ المشاركة، و يستلزم ذلك تبني ترتيبات محددة في تصميم و عمل الدولة الفدرالية منها التوزيع الدستوري للاختصاصات لضمان الحكم الذاتي للاقاليم في ممارسة السلطات الممنوحة لها و تكوين المؤسسات المشتركة في الحكومة الفدرالية لضمان إتخاذ إجراءات مشتركة و لتحقيق التوازن بين مستويات الدولة الفدرالية (3) .

فوفقاً لمبدأ المشاركة فإن الاقاليم ستشارك في وضع القرارات التي تلزم الدولة الفدرالية، و هذا يتطلب وجود مؤسسات وظيفتها هي إدارة المصالح المشتركة وفرض تطبيق القوانين الصادرة عنها على الاقاليم، و تتجسد هذه المؤسسات في مستويين يتمثل المستوى الاول في مشاركة الاقاليم في تعديل دستور الدولة الفدرالية حيث ال يجوز إجراء ذلك التعديل من قبل طرف واحد

(1) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ط2، العاتك للصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص528؛ د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص144.

(2) عابد خالد رسول، مصدر سابق، ص32.

(3) رونالد ، مصدر سابق ، ص104

فقط، بل ان ذلك الامر يتطلب مشاركة الاقاليم فيه مع موافقة عدد كبير منها عليه، و يتمثل المستوى الثاني في مشاركة الاقاليم في صنع القرارات على مستوى الدولة الفدرالية و ذلك عن طريق المجلس الثاني (1) .

و من كل هذا يظهر بان تكوين المجلس الثاني يعد مظهراً من مظاهر تجسيد مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، و قد يكون هذا المجلس الوسيلة الاساسية أمام الاقاليم للمشاركة في إجراءات تعديل الدساتير في الدول الفدرالية في حال تم إنفاذ هذا العمل بالبرلمان الفدرالي وحده، و قد يعد هذا المجلس أيضاً وسيلة لانتهاء النزاعات و فضها بين الاقاليم نفسها أو بين هذه الاقاليم و بين الحكومة الفدرالية بحيث يمكن عده أو وصفه كهيئة للمشاورة و التوفيق بينها قبل إحالة النزاعات للمحكمة الفدرالية، و إن هذه الوظائف التي يقوم بها المجلس الثاني في تجسيد مبدأ المشاركة تعطيل لمؤسسات الفدرالية الثقة في ان قراراتها المتخذة بشأن مساهمة الاقاليم ستكون أفضل تقبلاً لديه مما لو كانت غريبة عنها بالكامل، كما انها تشير الى استقلال للاقاليم اياها توفر للاقاليم ضمانة استقلالها الذاتي و عدم إمكانية النيل اولا نقصان منها دون علمها، و يرى بعض الفقه منهم (روبرت بوي و كارل فريدريك) بان للمجلس الثاني دور إضافي تقليدي فهو مصمم ليكون أداة تعبير عن مصالح الاقاليم المنشأة للدولة الفدرالية، و القصد من وراء إعطائه ذلك الدور هو إيجاد وسيلة تحمي شعوب الاقاليم من الاجراءات الفدرالية الضارة بهم، و قد تكون هذه الاجراءات محل إعتراض أسباب كثيرة منها تجاوز الصلاحيات المعطاة في الدستور أو الحاق الضرر بشعوب الاقاليم أو إحداث أضرار بالهيئات السياسية للاقاليم، و بهذا فإن تشكيل المجلس الثاني يعد بمثابة ضمانة تقف بوجه هذه التهديدات وخاصة بالنسبة للاقاليم الصغيرة القليلة التمثيل في المجلس الاول، وعلى هذا الاساس يعد المجلس الثاني وسيلة من بين وسائل عدة تهدف الى سد لثغرات التي قد تقوم بين المركز و الاقاليم من ناحية، و تضمن للاقاليم مشاركة فعالة في إدارة شؤون المركز من ناحية أخرى (2) .

(1) د . عصام سليمان، الفدرالية و المجتمعات التعددية و لبنان، ط1، دار العلم للملايين، بيروت، 1991، ص42.

(2) عابد خالد رسول ، مصدر سابق، ص41 .

وفيما يخص فعالية مشاركة المجلس الثاني في عملية سن القوانين ووضع السياسات الفدرالية فان القاعدة العامة لهذه المشاركة لكي توصف بانها فعالة هي المساواة بين المجلسين من حيث الاختصاص من خلال منح كالمجلسين سلطات متساوية توجب موافقة كالمجلسين على كل قانون فدرالي قبل اصدارها، وفي حالة رفض احد هذين المجلسين ابداء الموافقة على اي قانون فان هذا القانون يعد كانه لم يكن بحيث لا يمكن اصداره، وقد اكد العديد من الفقهاء على هذا الامر، مع ملاحظتهم في الوقت ذاته ان هذه القاعدة لم يتم الاخذ بها الا من قبل عدد من الدساتير الفدرالية ، بينما بقية الدساتير فيلاحظ بانها قد خرجت على هذه القاعدة بحيث لمتساوي بين المجلسين في الاختصاص التشريعي حيث تم توسيع نطاق المجلس الاول ومنح حق سن قانون ماحتوان ابدى المجلس الثاني معارضته في ذلك،وكما يرى احيانا بانه يتم التمييز بين هذين المجلسين في بعض الامور منها الاختصاصات والوظائف ذات الصبغة التنفيذية والقضائية(1) .

المطلب الثاني

تكوين السلطة التشريعية الاتحادية العراقية

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

اجاب دستور جمهورية العراق عام 2005 عن هذا السؤال من خلال نصه على " تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد"(2) .

اي ان السلطة التشريعية الاتحادية من الناحية الدستورية والنظرية تتكون من مجلسين (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) وحسناً فعل المشرع الدستوري العراقي حينما أخذ بنظام المجلسين، الن العراق بموجب دستور عام2005تعد دولة فدرالية، وبالرغم من انه يوجد اقليم واحد حالياً من

(1) منذر الشاوي، مصدر سابق، ص521.

(2) المادة 48 من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ .

الناحية الواقعية الا انه يجوز ان يمثل مجلس الاتحاد المحافظات العراقية، خاصة وان كل محافظة تتميز بطابعها الخاص، ونرى في الوقت ذاته وجود خطأ دستوري جسيم في دستور جمهورية العراق عام 2005 لعام 2005 الا وهو ان هذا الدستور لم يذكر كيفية تكوين مجلس الاتحاد كما لم يذكر كيفية تحديد اختصاصاتها، في حين نلاحظ كل دساتير الدول الفدرالية تضم نصوصاً تنظم كلا المجلسين واختصاصاتهما في الدستور نفسه، وسنتناول هذه المسألة بالتفصيل في هذا المبحث. وبما ان السلطة التشريعية في الدول الفدرالية ينبغي ان تتكون من مجلسين لذا سنتاولهما تباعاً وكما يلي :

الفرع الاول/مجلس النواب :

يعتبر مجلس النواب أحد مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ينظمه دستور جمهورية العراق عام 2005 ويمثل الشعب العراقي باكماله، ويتم انتخاب نوابه عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وقد نص الدستور على " يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي باكماله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه"⁽¹⁾

اذن فبموجب النص السابق من دستور جمهورية العراق عام 2005 يتكون مجلس النواب من عدد من النواب الذين يتم انتخابهم من قبل الشعب العراقي، و حدد دستور جمهورية العراق عام 2005 كذلك عدد النواب بنسبة عدد السكان وبنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة.

وبموجب القواعد العامة عادة يتم تحديد عدد اعضاء البرلمان باحدى طريقتين: (2)

1- ان يتم تحديد عدد النواب بنسبة عدد السكان، كأن يقال (نائب عن كل عشرة او عشرين الف مواطن) وقد أخذ دستور جمهورية العراق عام 2005 بهذه الطريقة.

(1) المادة 49 من القانون العراقي النافذ

(2) صالح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000 ص 284 .

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

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

وفيما يتعلق بمدّة والية مجلس النواب فقد نص دستور جمهورية العراق عام 2005 على " تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب اربع سنوات تقويمية، تبدأ باول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة".(1)

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

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

ولم يتطرق دستور جمهورية العراق عام 2005 الى مسألة تمديد هذه المدة سواء في الحالات الضرورية كالحرب والافات السماوية اوفي الحالات الاعتيادية، إذ ان اية محاولة لتمديد هذه المدة من دون عذر مشروع او مبرر قانوني (حالات الضرورة) تعد مخالفة للقواعد الديمقراطية النيابية وتقييداً لسلطة الشعب. ولكن نص دستور جمهورية العراق عام 2005 على جواز تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما يزيد على ثلثين يوماً. وحسناً فعل المشرع الدستوري العراقي عندما حدد الحد الاقصى للتمديد(2).

(1) الماد 58 / ثانيا من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ .

(2) د. كمال الغالي، مصدر سابق، ص92.

وبالنسبة لاختصاصات مجلس النواب العراقي فانه يختص وفقاً للمادة 61 من الدستور بتشريع القوانين الاتحادية والرقابة على اداء السلطة التنفيذية الاتحادية وانتخاب رئيس الجمهورية⁽¹⁾ والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والموافقة على تعيين كل من (رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات).⁽²⁾

ويختص مجلس النواب العراقي ايضاً باعفاء رئيس الجمهورية بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا في حالة: (الحنث عن اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العظمى)⁽³⁾.

ونظراً لوجود التوازن والفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني بشكل عام، فان مجلس النواب العراقي يختص باعفاء رئيس الجمهورية، وتوجيه الاسئلة والاستجواب لرئيس مجلس الوزراء والوزراء، وطرح المواضيع العامة للمناقشة معهم، وألي عضو من اعضاء مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، ولكل منهم الاجابة عن تلك الاسئلة ، ويجوز لخمسة وعشرين عضواً في الاقل

(1) بالنسبة لانتخاب رئيس الجمهورية في العراق فاننا نرى بان انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب فقط امر ينبغي إعادة النظر فيه إذ ان هناك طرق اخرى لاختيار رئيس الجمهورية في النظام البرلماني منها انتخابه مباشرة من قبل الشعب او انتخابه من قبل البرلمان او من قبل مجلس عمومي، اما انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس واحد للبرلمان العراقي امر غير محبذ لانه يؤدي الى خضوع رئيس الجمهورية لمجلس النواب، فمن الافضل ان يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس عمومي تضم اعضاء مجلس النواب العراقي وعدد مماثل من اعضاء مجالس المحافظات العراقية، كما هو عليه الحال في المانيا، حيث يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الجمعية العمومية الاتحادية والتي تتألف من اعضاء مجلس النواب الاتحادي وعدد مماثل من اعضاء مجالس ممثلي الشعب في الولايات الاتحادية، وان هذه الجمعية قد تم تكوينها لهذه المهمة فقط، وبهذا فقد تجنب خضوع الرئيس للبرلمان لانتخابه من قبل جمعية عمومية تتألف لهذه المهمة وتتحل بمجرد انتخاب رئيس الجمهورية ، احمد يحيى هادي، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد 2003، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2010 .

(2) المادة 61/ اولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، خامساً من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ.

(3) المادة 61/ خامساً من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ.

من اعضاء المجلس طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات، ولعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل فياختصاصاتهم.(1)

ولمجلس النواب ايضاً سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة، ويعد الوزير مستقيلاً من تأريخ قرار سحب الثقة منه، و لايجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الابناءً على رغبته او طلب موقع من خمسين عضواً من اعضاء المجلس إثر مناقشة استجواب موجه اليه(2).

وبناءً على طلب مقدم من رئيس الجمهورية او من خمس اعضاء مجلس النواب طرح موضوع سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ويقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه.(3)

ويحق لمجلس النواب استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة (المفوضية العليا للانتخابات، هيئة النزاهة، المفوضية العليا لحقوق الانسان) وفقاً للاجراءات المتعلقة بالوزراء، وله اعفائهم بالاغلبية المطلقة.ويبيدي المجلس موافقته على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك مقدم من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وكما يقررالمجلس قانون الموازنة العامة للبلاد(4).

وتنتهي الدورة الانتخابية بانقضاء المدة القانونية المقررة لها او بالحل بناء طلب مقدم من ثلث اعضاءه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية بشرط ان لا يتم حل المجلس اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء(5).

(1) المادة 61/ سابعاً، ا، ب، ج من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ.

(2) عبد العظيم عبد السلام ، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، بلا، 2004 ، ص 41 .

(3) المادة 61/ ثامناً-3، هـ من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ.

(4) صالح الدين فوزي، مصدر سابق ، ص 289 .

(5) فيصل شنتاوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، عمان ، ط2، 2005، ص ص 190-198.

الفرع الثاني /مجلس الاتحاد:

إستناداً للمادة 65 من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ، فإن مجلس الاتحاد هو المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية، فدستور جمهورية العراق عام 2005 ينص على " يتم إنشاء مجلس تشريعي يـدعد (مجلس الاتحاد) ليضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل مايتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب"⁽¹⁾.

إن دستور جمهورية العراق عام 2005 من خلال النص المذكور اعاله اشار الى موضوعين فقط يتعلق به المجلس الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية وهما⁽²⁾:

1- تسمية المجلس حيث حدد إسماً لهذا المجلس واطلق عليه مجلس الاتحاد إسوة بغيره من الدساتير الاخرى التي تأخذ بنظام المجلسين كالدستور الفرنسي والامريكي حيث سميا المجلس الثاني بمجلس الشيوخ، في حين ان الدستور السويسري اطلق على المجلس الثاني للبرلمان اسم مجلس الدول او الولايات، وقد اطلق القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية عليه اسم المجلس الاتحادي⁽³⁾.

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

(1) المادة 65 من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ.

(2) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص156 .

(3) ثروت بدوي ، النظم السياسية ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1961 ، ص87 .

يعد العراق بموجب دستوره الجديد دولة فدرالية وعلى هذا الاساس أخذ بنظام المجلسين لتكوين برلمانه بحيث يضم المجلس الثاني ممثلين عن الاقاليم اولاً ومحافظات ليمارس الحياة التشريعية الى جنب مجلس النواب⁽¹⁾.

ومن ملاحظة النصوص الدستورية الواردة في دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ فاننا نرى بان هذا الدستور قد نظم بالتفصيل كيفية تكوين المجلس الاول وحدد اختصاصاته وكيفية إنقضائه ، في حين لم يذكر كيفية تنظيم المجلس الثاني ولم يبين اختصاصاته فكان من المفروض ان ينص على كل ما يتعلق بالمجلس الاتحاد من حيث كيفية تكوينه و تحديد اختصاصاته بدلا من نصه على ترك امر تكوينه وتحديد اختصاصاته للقوانين العادية لان هذا الموضوع يدخل في نطاق الاختصاصات التنظيمية للدستور⁽²⁾، حيث ان هذه المسألة يتم تنظيمها في الدستور ذاته وهذا ما نلاحظه في دساتير الدول الفدرالية الاخرى فلم يترك امر تنظيمها للتشريعات والقوانين العادية. ولاهمية هذه المسألة سوف نخصص المبحث الثاني من هذه الدراسة للمجلس الاتحادي من حيث تكوينها وتحديد اختصاصاتها وبيان المعوقات التي تعترض عدم تكوينه الى الان⁽³⁾.

(1) صالح الدين فوزي، المصدر السابق ، ص 284 .

(2) عثمان خليل ، القانون الدستوري ، مطبعة مصر ، 1956م ، ص 46 .

(3) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص 188.

المبحث الثاني

السلطة التشريعية الاتحادية من الناحية الواقعية

سبق وان تناولنا في المبحث الاول كيفية تنظيم السلطة التشريعية الاتحادية في دستور جمهورية العراق عام 2005 الصادر عام 2005، وبيننا انه يوجد من الناحية النظرية مجلسان للسلطة التشريعية الاتحادية العراقية، وسنتناول في هذا المبحث كيفية تنظيم السلطة التشريعية الاتحادية من الناحية الواقعية، ولجل توضيح هذه المسألة سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، سنتناول المطلب الاول المعوقات او الصعوبات الواقعية امام تشكيل مجلس الاتحاد في العراق، في حين سنخصص المطلب الثاني لنظرة دستورية حول مقترح قانون مجلس الاتحاد .

المطلب الاول

معوقات تشكيل مجلس الاتحاد العراقي

أشرنا فيما مضى بان الدولة العراقية هي دولة اتحادية وذلك بموجب المادة الاولى من دستوره النافذ، ووضحنا بان جميع الدول الاتحادية تتكون سلطتها التشريعية من مجلسين، وهوما أخذ به دستور جمهورية العراق عام 2005 وفقاً لنص المادة الثامنة والاربعون منه⁽¹⁾. وقد تناول الدستور كيفية تنظيم وتشكيل المجلس الاول (مجلس النواب) وبين اختصاصاته ايضاً، في حين لم انه ينظم المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) على الرغم من ان امر تنظيمه يقع ضمن اختصاص الدستور نفسه، فهو قد اشار فقط الى انشاء مجلس آخر مسمى اياه بمجلس الاتحاد الذي يضم ممثلي الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وسنتطرق في هذا المطلب الى كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد العراقي مبينين الاسباب والمعوقات التي تعتري تكوينه الى هذه اللحظة من الناحية الواقعية.

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

(1) د. سعد عصفور ، مصدر سابق، ص 525 .

الفرع الاول/ المعوقات الدستورية:

وتتمثل هذه المعوقات في العديد من الامور التي تعيق تكوين هذا المجلس من ابرزها:

أ/ان عدم تثبيت المبادئ العامة للنظام الاتحادي التي تتعلق بتكوين الهيئات الاتحادية العامة في دستور جمهورية العراق عام 2005 وخاصة تلك التي تتعلق بكيفية تكوين مجلس الاتحاد وبيان اختصاصاته او تحديد علاقته بمجلس النواب في الدستور، ورغم نصه على تمتع مجلس الاتحاد بنفس المركز الدستوري لمجلس المركزي، اي انهبي ن المركز القانوني لمجلس الاتحاد بحيث ساوى بينه وبين مجلس النواب من حيث المركز، يعد عائقا دستوريا كبيرا امام عدم تكوينه⁽¹⁾.

فرغم ان الدستور مع عدم تثبيته لكيفية تكوين مجلس الاتحاد وعدم بيان اختصاصاته او علاقته بالمجلس الاخر، فانه قدأناط سن قانون تشكيل مجلس الاتحاد بمجلس النواب، وذلك من خلال نصه على "يتم انشاء مجلس تشريع يبدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب".⁽²⁾

فهذه المادة تؤدي الى وجود حالة من عدم المساواة بين المجلسين، وتشكل حالة تتمثل فيعدم التوازن الاتحادي بين السلطات الاتحادية وبين الاقاليم اولا محافظات في الدولة، إذ ان اعطاء مجلس النواب صالحية تكوين مجلس تشريعي والذي يعد جزء من السلطة التشريعية الاتحادية ويشارك مجلس النواب في وضع وسن التشريعات يعد مخالفة صريحة لمبادئ القانون الدستوري، لان الدستور وليس القانون العادي هو الذي يختص بذلك، فالدستور هو الذي ينظم السلطات المختلفة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص ومن حيث كيفية ممارسة السلطة لاختصاصاتها، ومن بين هذه السلطات السلطة التشريعية وبمجلسيها. وعند تناولنا لموضوع ضرورة ثنائية المجلسين في الدول الفدرالية اشرنا الى ان العديد من الدساتير الفدرالية للدول الاتحادية قد نظمت كيفية تكوين السلطات العامة وحددت اختصاصاتها في الدستور نفسه ولم

(1) د. نوري لطيف، مصدر سابق، ص357.

(2) المادة 65من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ.

يسمح للقوانين العادية بالتدخل في تشكيل وتنظيم الهيئات العامة والدستورية للبلاد، وان هذا الاتجاه الذي انتهجه وسار عليه المشرع الدستوري العراقي لا سابقة له في الدساتير الديمقراطية والفدرالية للدول، فيعد بذلك المشرع الدستوري العراقي اول من لجأ الى هذه الطريقة بحيث اصبح سبباً لجميع الدول الفدرالية في ذلك وهذا الامر رغم انه غير محبذ فانه يعد اضافة لذلك مخالفة واضحة وصريحة لمبادئ القانون الدستوري فكان الاجدر به ان لا يترك امر تنظيم مسألة هامة وحساسة كهذه (مسألة تكوين مجلس الاتحاد) الى مجلس آخر يتساوى معهم حيث المركز القانوني.

ب/وهناك عائق دستوري آخر يقف حائلاً بوجه تكوين مجلس الاتحاد يتمثل في ان دستور جمهورية العراق عام 2005 قد اعطى كل الاختصاصات لمجلس النواب فقط، دون ان يشرك مجلس الاتحاد في ذلك، اي ان الصلاحيات والاختصاصات التي يجب ان تكون من ضمن صلاحيات المجلسين بشكل عام منحه دستور جمهورية العراق عام 2005 لمجلس النواب فقط، ومن هذا يتبين لنا عدم وجود نية لدى المشرع الدستوري العراقي في تكوين هذا المجلس منذ البداية، وحتى عند صياغة الدستور من الناحية النظرية لم يكن مجلس الاتحاد يشغل فكر وبلا المشرع الدستوري كي يذكر اسم مجلس الاتحاد وعند تحديد الصلاحيات والاختصاصات التي يجب ان تمارس بمشاركة كى المجلسين، فعلى سبيل المثال في مجال التشريع نلاحظ بان غالبية الدساتير الفدرالية تنص على ان لا يصدر التشريع الا بعد ان يمر بكال المجلسين كالدستور الهندي والالمانى وغيرهما من الدساتير الفدرالية الاخرى⁽¹⁾.

اضافة الى ذلك فان العديد من الاختصاصات الاخرى التي اعطى دستور جمهورية العراق عام 2005 حق ممارسته لمجلس النواب وحده فقط مثل حق اقتراح القوانين والتصديق على الميزانية العامة للبلاد والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وغيرها من الامور الهامة الاخرى دون ان يسمح لمجلس الاتحاد ان يشارك مجلس النواب فيها رغم انها من الامور الهامة جداً في البلاد.

(1) د. نوري لطيف ، مصدر سابق، ص351.

فاذا نظرنا الى دساتير الدول الفدرالية نلاحظ بان كل هذه المسائل السالفة الذكر يتمتنظيمها من قبل كالمجلسين دون ان يختص به احدهما دون الاخر بخالف ما هو الحال عليه في دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ. وان ممارسة هذه الاختصاصات من قبل مجلس النواب لوحده دون غيره لدليل صارخ على عدم وجود نية فعلية وحقيقية فيتكوين مجلس الاتحاد لدى المشرع الدستوري العراقي منذ بداية صياغته للدستور العراقي.

الفرع الثاني/المعوقات السياسية:

ان العائق السياسي والطابع الخاص بنظام الفدرالية في العراق يعد عائقاً كبيراً يقف فيوجه تكوين مجلس الاتحاد العراقي، فالواقع السياسي له دور بارز في تحويل الدولة العراقية من دولة بسيطة موحدة الى دولة فدرالية، فبروز اقليم كردستان العراق كإقليم سياسي واداري مستقل عن باقي المحافظات في وسط العراق وجنوبه قبل عام 2003 يعد السبب الحقيقي والبارز في ان يتحول العراق بعد عام 2003 الى دولة فدرالية بهدف الابقاء على اقليم كردستان واستمراره بوصفه كياناً مستقلاً نسبياً من الناحية الادارية وتنظيم شؤونه الداخلية من خلال مؤسساته الموجودة فعلاً قبل صدور دستور جمهورية العراق عام 2005. ولقد أقر دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ بوجود اقليم كردستان حيث نص على " يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً"⁽¹⁾.

إذن فوجود اقليم واحد فقط في الدولة الاتحادية العراقية يعطي طابعاً خاصاً للفدرالية العراقية على الرغم من المحاولات والمطالبات الرامية الى تكوين اقاليم جديدة في العراق الا انها لم تثمر ولم تأتي بنتيجة تذكر لحد الان⁽²⁾.

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

(1) المادة 117 / اولا من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ .

(2) صالح الدين فوزي، مصدر سابق ص 432.

ومن دراسة نصوص دستور جمهورية العراق عام 2005 نلاحظ بانه منح لكل محافظة او اكثر حق تكوين الاقاليم وذلك بنصه على " يقر هذا الدستور الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لحكامه"، والنص كذلك على " يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناءً على طلب بالاستفتاء العام عليه يدم باحدى الطريقتين:.

اولاً: طلب مقدم من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم⁽¹⁾.

ثانياً: طلب مقدم من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم⁽²⁾.

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

(1) د. سعد عصفور ، مصدر سابق، ص 521 .

(2) المادة 119 من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ .

المطلب الثاني

نظرة دستورية حول مقترح قانون مجلس الاتحاد

استناداً الى دستور جمهورية العراق عام 2005 فإنه قد تم صياغة مقترح قانون خاص بتكوين مجلس الاتحاد مع بيان اختصاصاته و تمت قرأته قراءة أولية من قبل مجلس النواب العراقي ويتضمن هذا المقترح 18 مادة فقط، ومن خلال دراستنا لهذا المقترح سنبدي ملاحظتنا التالية عليه وكمايلي:

الفرع الاول/ تكوين مجلس الاتحاد:

نص المقترح المذكور فيما يتعلق بتكوين مجلس الاتحاد على " يكون لكل محافظة اربعة اعضاء في مجلس الاتحاد سواء كانت المحافظة منتظمة في اقليم او غير منتظمة فيه".(1)

أذن فالمقترح نص على ان لكل محافظة اربعة اعضاء في المجلس دون ان يوضح كيفية وطريقة اختيارهم، اي هل سيتم اختيارهم عن طريق التعيين ام عن طريق الانتخاب، كما لم يذكر كيفية انتخابهم، لذا نرى بان هذه المادة هي محل نظر، إذ ينبغي ان تحدد الطريقة التي ستتبع لاختيار اعضاء مجلس الاتحاد، إذ ان هناك طرق مختلفة لاختيار اعضاء هذا المجلس سفي برلمانات الدول الاخرى الفدرالية، وكمثال على ذلك يتم اختيار اعضاء مجلس الشيوخ الامريكي عن طريق انتخابه ممن قبل هيئة انتخابية لكل والية، وفي سويسرا يجري انتخاب اعضاء مجلس الولايات حسب القانون الانتخابي المقرر لكل كانتون، ويتكون مجلس الولايات في البرلمان الهندي من عدد من الاعضاء يقرر تعيين بعضهم بقرار يصدر من قبل رئيس الجمهورية ويتم انتخاب البقية باسلوب التمثيل النسبي(2).

(1) المادة 2 من مقترح قانون مجلس الاتحاد .

(2) صالح الدين فوزي، مصدر سابق ، ص 289 .

وبالنسبة لجمهورية المانيا الاتحادية فان المجلس الاتحادي يتألف من اعضاء في حكومات الولايات الاتحادية تقوم بتعيينهم او سحبهم ويمكن لاعضاء آخرين في حكوماتهم ان ينوبوا عنهم⁽¹⁾.

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

الفرع الثاني/ مدة مجلس الاتحاد:

اما بالنسبة للمدة المقررة لولاية مجلس الاتحاد فان المقترح المشار اليه ينص على "تكون مدة دورة مجلس الاتحاد اربع سنوات تقويمية، تبدأ من تاريخ أول جلسة لهوتنتهي بانتهاء دورة الانعقاد السنة الرابعة"⁽²⁾.

ومن ملاحظتنا ودراستنا لمدة والية المجلس الثاني في الدول الفدرالية الاخرى ولتحقيق مزايا نظام المجلسين فمن الافضل ان تكون مدة والية مجلس الاتحاد أطول مقارنة بمدة والية مجلس النواب العراقي، ففي فرنسا فان مدة والية مجلس الشيوخ هي تسع سنوات مع تجديد انتخاب ثلثهم كل ثالث سنوات، وفي امريكا فان هذه المدة مقررة بست سنوات ويتم تجديد ثلث اعضاء المجلس كل سنتين، لذا كان من الاحرى والافضل ان تقرر مدة والية مجلس الاتحاد العراقي بست سنوات ويجدد ثلث الاعضاء كل سنتين⁽³⁾.

الفرع الثالث/إختصاصات مجلس الاتحاد:

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

(1) د. منذر الشاوي، مصدر سابق ، ص 45 .

(2) المادة 117 / اولا من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ .

(3) صالح الدين فوزي، مصدر سابق ص 314.

الولايات الاتحادية من خلال المجلس المادة الاتحادي في عمليات التشريع والادارة على الصعيد الاتحادي وفي شؤون الاتحاد الاوربي". (1)

ومن ذلك يتضح لنا بان المجلس الاتحادي اللاماني له اختصاصات تشريعية وادارية، وقد أشار المقترح المذكور الى الاختصاصات التشريعية والادارية لمجلس الاتحاد ايضاً إذ نص على " يختص مجلس الاتحاد بما يأتي (2) .

1-تقديم مشروعات وافكار للحقوق المتعلقة بالاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الى مجلس النواب لصياغتها في مقترحات قوانين (3).

النظر في القوانين والقرارات المقررة من قبل مجلس النواب المحالة اليه، وله في هذا الاصدد إتخاذ الاجراءات التالية (4):

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

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

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

د/بعد مشروع القانون الذي تم اعادته بسبب اعتراض مجلس الاتحاد مقراً عند موافقة مجلس النواب على اسباب الاعتراض والاخذ بها بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين.

(1) المادة 117 / اولاً من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ .

(2) المادة 117 / اولاً من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ .

(3) د. سعد عصفور ، مصدر سابق، ص602 .

(4) د. منذر الشاوي، مصدر سابق ، ص23 .

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

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

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

ويتمتع كذلك مجلس الاتحاد بـ)حق الفيتو(كما هو الحال عليه بالنسبة للمجلس الاتحادي اللاماني، فله استخدام حق الفيتو بشكل مطلق على القوانين التي نص القانون الاساسي صراحة على (ضرورة) موافقة المجلس الاتحادي عليها، أما القوانين العادية فهي تخضع للفيتو التوقي في من جانب مجلس الاتحاد اللاماني⁽¹⁾ .

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

(1) المريليشكة، ترجمة محمد حقي،حكومة المانيا المعاصرة، مكتبة انجلومصرية،القااهرة،1973، ص130-

اللامانيله حق فيتو توقيفي بالنسبة للقوانين العادية وحق فيتو مطلق اي ان القانون لا يصدر الا بموافقة مجلس الاتحاد. ولمجلس الاتحاد حق نقض القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب في حال مساس تلك القوانين والقرارات بالحقوق والصالحات لادستورية المقررة للاقليم. (1)

وقد تطرق المقترح المذكور لاختصاصات مجلس اتحاد العراقي حيث نص على "الموافقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بناءً على اقتراح من مجلس القضاء" (2).

ومن دراسة نص (م/5/61 أ) من دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ نلاحظ بانها تتعارض تماماً وبشكل جلي وواضح مع ما تم ايراده في المقترح المعد لتكوين مجلس الاتحاد، ويظهر وجه التعارض في ان دستور جمهورية العراق عام 2005 ووفقاً للمادة المذكورة اعلاه قد اناط صلاحية تعيين من تم ذكرهم بمجلس النواب فقط دون غيره، لذا لا يجوز سن قانون عادي يصدر من مجلس النواب يتعارض مع النصوص الدستورية (3).

من كل ما سبق نرى بانه ينبغي على مجلس النواب ان لا يقر المقترح المذكور والمقرر لتكوين مجلس الاتحاد، ونرى في الوقت ذاته انه بدلا من إقرار هذا المقترح الذي تمت القراءة الاولى له في مجلس النواب العمل على تعديل النصوص الدستورية المتعلقة بموضوع دراستنا بحيث تضاف قواعد دستورية جديدة تنظم تكوين مجلس الاتحاد وكل ما يتعلق به من حيث الاختصاصات و... الخ (4). إذ ان وجود هذا المجلس يعد ضرورة ال يمكن الاستغناء عنه في الدول الفدرالية بشكل عام وفي الدولة العراقية الفدرالية بشكل خاص. وبذلك ال يمكن ترك مسألة هامة كمجلس الاتحاد تنظم من قبل مجلس النواب لنقوم بتنظيمه بتشريعات عادية، إذ ان ذلك سيؤدي حتماً الى اخضاع مجلس الاتحاد لمجلس النواب، اضافة لكل ذلك فان مسألة و أمر

(1) المادة 12 من مقترح قانون مجلس الاتحاد

(2) د. منذر الشاوي، مصدر سابق ، ص 23 .

(3) علي يوسف شكري، الثنائية التشريعية في العراق (ضرورة أم تأكيد للفيدرالية)، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ، ص ص 91-97.

(4) سعدى محمد الخطيب ، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي ، 2008 ، ص 33 .

تنظيم تكوين مجلس الاتحاد هو موضوع دستوري، بمعنى ان هذه المسألة هي مسألة تقع ضمن صلب اختصاص الدستور وحده دون غيره بحيث لا يجوز ولا يحق لغيره التدخل في امر تنظيم هذا المجلس مهما كانت الاسباب والمبررات⁽¹⁾.

(1) د. سعد عصفور ، مصدر سابق، ص 529 .

الخاتمة

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

اولاً: الاستنتاجات

1- يعد نظام المجلسين ضرورة البد من الاخذ به في الدول الفدرالية والبسيطة على حد سواء وذلك لتحقيق مزاياه والدور الذي يلعبه المجلس الثاني في مجال التشريع وتحقيق الاستقرار بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

2- أخذت الدولة العراقية-بوصفها دولة ديمقراطية نيابية اتحادية-بنظام المجلسين من الناحية النظرية بموجب دستوره الصادر عام 2005 وذلك وفقاً لنص المادة الثامنة والاربعون منه، الا انه من الملاحظ ان دستور جمهورية العراق عام 2005 قد نظم مجلس النواب فقط من الناحيتين النظرية والواقعية، في حين ترك أمر تنظيم مجلس الاتحاد لقانون يصدر من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه.

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

ثانياً: التوصيات

1-نوصي باجراء تعديلات على دستور جمهورية العراق عام 2005 النافذ من خلال تعديل بعض مواد الدستور واطافة مواد دستورية أخرى لغرض تنظيم مجلس الاتحاد.

أ-نوصي بضرورة تعديل نص المادة 65 من دستور جمهورية العراق عام 2005 المتعلق بتنظيم مجلس الاتحاد، وذلك من خلال حذف الشطر الاخير من هذه المادة والتيتنص على ".....، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب".

ب-نوصي باضافة مواد دستورية أخرى الى دستور جمهورية العراق عام 2005 بحيث تعمل على تنظيم مجلس الاتحاد من حيث تكوينه وبيان اختصاصاته وكيفية انقضائه مع بيان شروط العضوية فيه وكيفية اختيارهم وتحديد مدة واليئه، بدلا من ان يترك أمر تنظيمه لتشريع عادي يسنه مجلس النواب

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

3-نوصي باجراء تعديلات على المادة الواحدة والستين من دستور جمهورية العراق عام 2005 المتعلقة باختصاصات مجلس النواب، لغرض العمل على إشراك مجلس الاتحاد بع تنظيمه في الدستور مع مجلس النواب في الاختصاصات التشريعية وفي تعيين أعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام وفي المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وفي غيرها من الامور الهامة الأخرى.

المصادر

- 1- احمد يحيى هادي، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد 2003، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2010 .
- 2- د. اسماعيل مرزه، القانون الدستوري، دار صادر، بنغازي، 1969 .
- 3- ثروت بدوي ، النظم السياسية ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1961 .
- 4- رونالد ل. واتس، اعد الترجمة من الانكليزية غالي برهومة و مها بسطامي ومها تكال، الانظمة الفدرالية، طبعة منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2006 .
- 5- د. سعد عصفور ، القانون الدستوري ، ط5، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007 .
- 6- سعدى محمد الخطيب ، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي ، 2008 .
- 7- عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون و السياسة في جامعة السليمانية، 2012 .
- 8- عثمان خليل ، القانون الدستوري ، مطبعة مصر ، 1956 .
- 9- د . عصام سليمان، الفدرالية و المجتمعات التعددية و لبنان، ط1، دار العلم للملايين، بيروت، 1991 .
- 10- عبد العظيم عبد السلام ، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، بلا، 2004 .
- 11- علي يوسف شكري، الثنائية التشريعية في العراق (ضرورة أم تأكيد للفيدرالية)، دار النهضة العربية ، القاهرة .
- 12- فيصل شنتاوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، عمان ، ط2، 2005 .
- 13- د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري النظم السياسية، ط8، منشور الجامعة دمشق، دمشق، 1997 .
- 14- صالح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دارالنهضة العربية، القاهرة، 2000

- 15- د. لطيف مصطفى امين، الفدرالية و افاق نجاحها في العراق، ط1، سردم للطباعة و النشر، السليمانية ، 2005 .
- 16- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، 1969 .
- 17- محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة الموصل ، 1991 .
- 18- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ط2، العاتك للصناعة الكتاب، القاهرة، 2007 .
- 19- المرليشكة، ترجمة محمد حقي، حكومة المانيا المعاصرة، مكتبة انجلومصرية، القاهرة، 1973
- 20- د. نوري لطيف، القانون الدستوري، ط1، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1977 .