كلية القانون جامعة أهل البيت

المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر

أشكالية الثنائية التشريعية في دستور جمهورية العراق لعام 2005

بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السنوي السادس عشر لكلية القانون جامعة أهل البيت عليهم السلام

الباحث

أ.م.د محمد جبار طالب

الملخص

معظم الدول الفيدرالية تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلسين ، والعراق من الدول التي نص دستورها على وجود مجلسين في سلطته التشريعية ، الا ان هذا الدستور لم ينضم في نصوصه سوى أختصاصات مجلس النواب دون مجلس الاتحاد الذي لم يتطرق لاحكام تشكيله وعدد أعضاءه وأختصاصاته ، ومما زاد الامر سوءاً هو النص على أن ينضم كل هذه الموضوعات المجلس التشريعي الاول وهو مجلس النواب ، وبقانون عادي بأغلبية ثلثي أعضاءه والذي لم يصدر الى الان ، وهو ما لم نجده في أي دستور فيدرالي مقارن ، ونعتقده راجع لظروف تاريخية وسياسية كان لها الاثر في تحول العراق لدولة فيدرالية بأقليم وحيد .

Summary

Most of the federal states have the legislative authority in two chambers, and Iraq is one of the states whose constitution stipulates the existence of two chambers in its legislative authority. However, this constitution did not include in its texts except the competencies of the House of Representatives without the Federation Council , which did not address the provisions of its formation, the number of its members and its competencies, and what increased the matter Even worse is the text that all these issues be joined by the first legislative council, which is the House of Representatives, and by an ordinary law with a majority of two-thirds of its members, which has not been issued so far, which we did not find in any comparative federal constitution, and we believe it is due to historical and political conditions that had an impact on Iraq's transformation into a federal state In a single region.

المقدمـــــة

يعد مجلس الاتحاد أحد مكونات السلطة التشريعية بموجب المادة (48) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 بعد تحوله لدولة فيدرالية اتحادية بحسب المادة (1) من الدستور ، فهو يمثل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الدولة الاتحادية مثله كمثل مجالس الولايات في الدول الفيدرالية كمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الامريكية ومجلس الكانتونات في سويسرا .

أهمية البحث : تتجلى اهمية البحث في الموضوع لاظهار اشكاليات هذا المجلس الذي تناوله المشرع في مادة دستورية واحدة وهي المادة (65) من الدستور وتم تأجيل تشكيله بنص الدستور في المادة (137) لما بعد الدورة الانتخابية الاولى ، فهذا المجلس يشوب تشكيله الغموض بسبب ما اورده المشرع من معوقات دستورية لتشكيله وما يظهر من معوقات سياسية تعكس الواقع السياسي الذي يعارض تشكيله لحد الان .

مشكلة البحث : تتضمن مشكلة البحث في تجاهل دستور العراق لعام 2005 لنصوص تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته وشروط العضوية فيه ، أذ أحال تشكيله لقانون عادي يُسنّ باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب وهو ما يفقد التوازن التشريعي بينهما ، مما يفسر على أنه تجاهلاً واضحاً وجلياً للمشرع الدستور وعدم رغبته في تشكيل مجلس الاتحاد او بيان اختصاصاته وجعله مجلساً موازياً لمجلس النواب ، لذلك تم النص على تشكيله بآلية خالفت المبادئ الدستورية المتعارف عليها في النظم الفيدرالية .

فرضية البحث : تفترض الدراسة وجود معوقات تحول دون تشكيل هذا المجلس منها دستورية ومنها معوقات ذات طابع سياسي ، وسنحاول في البحث بيانها والوقوف على دوافعها الحقيقية والتي ظهرت بصورة نصوص دستورية ، أو كانت سبباً لعدم تشكيلع الى الان .

منهجية البحث : المنهج الذي سار عليه البحث هو المنهج التحليلي الاستنباطي للمبادئ العامة للدول التي اتبعت النظام الفيدرالي ذو المجلسين ومقارنته مع ما ذهب اليه دستور العراق لعام 2005 والقانون الاساسي العراقي لعام 1925 ، مع أتباع منهج المقارنة مع دول فيدرالية كأمريكا وسويسرا .

هيكلية البحث : قسمنا بحثنا الى مبحثين تناولنا في الاول السلطة التشريعية في العراق والدول الفيدرالية المقارنة ، حيث تطرقنا لمجلس النواب ثم بحثنا مجلس الاتحاد من حيث آلية التكوين وعدد الاعضاء ومدة الولاية وعمر عضو المجلس واختصاصاته مقارناً بدول فيدرالية مقارنة ، أما المبحث الثاني بحثنا معوقات تشكيل مجلس الاتحاد فضلاً عن دور المحكمة الاتحادية العليا في تشكيله .

المبحث الاول

السلطة التشريعية في الدول الفيدرالية

ان فكرة الدولة الفيدرالية تقوم على اساس الجمع بين عنصرين اولهما عنصر الحكم الذاتي وثانيهما عنصر الحكم المشترك ، فهنالك مبدأين يظهران في الدولة الفيدرالية هما مبدأ الاستقلال الذاتي ومبدأ المشاركة ، وهذا يستلزم تبني ترتيبات محددة في تصميم عمل الدولة الفيدرالية ، ومنها التوزيع الدستوري للاختصاصات والمؤسسات المشتركة لضمان تحقيق التوازن والاشتراك في اتخاذ القرارات وأدارة الدولة من قبل كل الولايات او الاقاليم التي تتكون منها الدولة الفيدرالية .[1]

وعلى هذا الاساس نجد الدول الفيدرالية تجعل من سلطتها التشريعية متكونة من مجلسين يمثل كل منهما عنصراً من العناصر أعلاه ، وهو ما سنبينه في المطلبين الاتيين .

المطلب الاول

تكوين السلطة التشريعية في دساتير الدول الفيدرالية المقارنة

يعد من مظاهر تجسيد مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية وجود مجلسين اذ يمثل المجلس الاول في تلك الدولة السلطة الفيدرالية المركزية ، بينما يمثل المجلس الثاني مصالح الولايات او الاقاليم . [2]

يضع الدستور الفيدرالي النصوص الخاصة بتشكيل سلطة التشريع الفيدرالية وعملها ، وغالباً ما تتكون من مجلسين احدهما يشكل على اساس عدد سكان الولايات والثاني يشكل على اساس المساواة في العضوية بين تلك الولايات بغض النظر عن المساحة وعدد السكان .[3]

لذلك فأن الدساتير الفيدرالية تجعل الاختصاص التشريعي من اختصاص المجلسين التشريعيين ، ومن ثم لا يمكن سن اي قانون الا بموافقة كل من المجلسين عليه [4].

ففي الولايات المتحدة الامريكية تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب الذي يضم نواباً يمثلون الولايات بنسبة عدد السكان ومجلس الشيوخ الذي يمثل سكان الولايات بنسبة متساوية .[5]

المطلب الثاني

تكوين السلطة التشريعية في دستور جمهورية العراق لعام 2005

---

[1] عايد خالد ، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية ، اطروحة دكتوراه ، مقدمة الى كلية القانون والسياسة في جامعة السليمانية ، 2012 ، ص25.

[2] مصطفى احمد كمال وآخرون ، نظام الثنائية المحلية في الانظمة الدستورية العربية ، القسم الثاني ، دراسة منشورة على الانترنت على الموقع الاتي : تاريخ آخر زيارة في 2018/10/15 www.dustour.org

[3] د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، بدون مكان طبع ، 2010 ، ص44 ، وكذلك د. احساس المفرجي وآخرون ، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط4 ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2011 ، ص105.

[4] د. احسان المفرجي وآخرون ، المصدر نفسه ، ص107.

[5] د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص44.

استناداً للمادة (48) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، اي ان الدستور العراقي قد اخذ بنظام المجلسين ، عليه سنقسم المطلب استناداً لفرعين نبحث في الاول بشيء من الاختصار عن مجلس النواب ونبحث في الفرع الثاني مجلس الاتحاد .

الفرع الاول

مجلس النواب

يعتبر مجلس النواب احد مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ، وهو يمثل الشعب العراقي بأكمله ، حيث تم تحديد طريقة انتخاب اعضاءه وعدد النواب نسبة الى عدد السكان وشروط العضوية فيه ومدة الولاية والبالغة اربع سنوات تقويمية [6].

وفيما يتعلق باختصاصاته فأنه يختص وفقاً للمادة (61) من الدستور بكثير من الاختصاصات التشريعية والرقابية أبتداءً من انتخاب رئيس الجمهورية الى أستجواب وسحب الثقة من الحكومة ، فضلاً عن المصادقة على المعاهدات الدولية وتعيين القضاة في محكمة التمييز وقادة الجيش ، بل وصل الامر الى التدخل في أجراءات اعلان حالة الطوارئ بأغلبية ثلثي اعضاءه .

كما نصت المادة (64) على آلية الحل الذاتي لمجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء ، عليه نجد ان الدستور نظم كل الجوانب الدستورية لمجلس النواب ، واعطى له اختصاصات قد لا تعطى لنظيره من المجالس في الدول الفيدرالية الاخرى .

الفرع الثاني

مجلس الاتحـــاد

نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 في مادة واحدة على مجلس الاتحاد بأن (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـــ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصات وكل ما يتعلق به بقانون يُسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب) .

ونظراً لكون المشرع الدستوري لم يتطرق لأحكام هذا المجلس ، سنبحث فيه مفترضين ما يستلزم ان ينص عليه الدستور من حيث آليه تكوينه وعدد اعضاءه ، ثم نبحث في عمر اعضاء المجلس ومدة الولاية فيه ، وأخيراً نبحث في اختصاصات مجلس الاتحاد ، مع المقارنة مع بعض الدول الفيدرالية ونقارنه مع القانون الاساسي العراقي لعام 1925 ، وعلى النحو الاتي:

اولاً: آلية تكوين مجلس الاتحاد وعدد أعضاءه :- سنبحث هنا في أجراءات تكوين المجلس وعدد أعضاءه .

1. **آلية تكوين مجلس الاتحاد :** نقصد بآلية تكوين المجلس هي الطريقة التي يأتي بها اعضاءه ، فغالبية النظم الدستورية متفقة على ان يكون اعضـــاء المجلس الاول منتخبين من الشـــعب ، بيد ان طريقة تكوين المجلس الثاني في تلك النظم مختلفة ومتباينة باختلاف الدساتير ، وتبعاً لمحددات سياسية او اجتماعية او تاريخية [7] .

فقد يتم تعيين اعضـــاءه او تكون العضـــوية بطريق الوراثة كما في مجلس اللوردات البريطاني ، والتعيين قد يكون من رئيس الدولة لمدة معينة او مدى الحياة [8] ، وقد يتم الاختيار بطريق التعيين والانتخاب معاً كما في دســتور العهد الملكي في مصــر لعام 1930 ومجلس الاعيان الاردني ، وقد يكون مشكلاً بطريق الانتخاب كما في دستور امريكا لعام 1778 .

---

[6] انظر المواد من (49–60) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

[7] د. مصطفى احمد كمال وآخرون ، المصدر السابق ، ص67.

[8] المصدر نفسه ، ص68.

والعراق في ظل القانون الاساسي لعام 1925 يشكل مجلس الاعيان من قبل الملك بموجب المادة (26) [9].

وفي دستور جمهورية العراق لعام 2005 نجد انه لم يحدد كيفية تكوينه بل احال هذا الامر لمجلس النواب ليصدر قانوناً عادياً يبين آلية التكوين [10]، وكان المفروض ان ينص على تكوين مجلس الاتحاد في صلب الدستور وليس على آحالة تكوينه بقانون عادي لكون هذا الموضوع يدخل في الاختصاصات التي ينظمها الدستور ، فالدول الفيدرالية تنظم هذا الامر في صلب دساتيرها ولا تتركه للقوانين العادية [11].

وعند التمعن بمشروع قانون مجلس الاتحاد الذي طرح في مجلس النواب الاتحادي لاقراره نجد في المادة (2) منه انها نصت ان يمثل كل محافظة اربعة اعضاء منتخبين ، والمادة (3) من ذات المشروع جعلت من قانون انتخابات مجلس النواب سارياً على انتخابات مجلس الاتحاد بما لا يتعارض واحكام هذا القانون [12]، بعبارة اخرى ان المشرع العراق اراد من الانتخاب الوسيلة الوحيدة لتكوين مجلس الاتحاد دون اللجوء للوسائل الاخرى كالتعيين ، وبرأينا نعتقد ان الانتخاب هو الوسيلة الناجعة التي تأتي بأعضاء ممثلين لناخبيهم في مجلس الاتحاد ليعكسوا آراء من انتخبوهم ويحافظوا على مصالحهم .

2. **عدد اعضاء مجلس الاتحاد :** تتجه غالبية الدساتير الى زيادة عدد اعضاء المجلس الاول الذي يمثل الشعب بأكمله على حساب عدد اعضاء المجلس الثاني الذي يمثل الولايات .

فالولايات المتحدة الامريكية تم تحديد اعضاء مجلس الشيوخ بأن يضم شيخين عن كل ولاية ، وفي سويسرا يتكون مجلس المقاطعات او الكانتونات نائبين لكل كانتون ، بينما بقي مجلس النواب في امريكا ومجلس الشعب في سويسرا دون تحديد بل يكون عدد اعضاءه بحسب النسبة السكانية وعددهم [13].

ويرى البعض ان القاعدة العامة من جعل عدد اعضاء المجلس الاول اكثر عدداً من المجلس الثاني هي ان المجلس الاول يعد اكثر تمثيلاً للشعب وارادتها ما دام يكون منتخباً باجمعه والنائب فيه يمثل الامة باجمعها على خلاف المجلس الثاني الذي يمثل الولايات ومصالحها وقد يكون اعضاءه معنيين في بعض الدساتير .[14]

وفي العراق نص القانون الاساسي لسنة 1925 في المادة (31) على ان (يتألف مجلس الاعيان من عدد لا يتجاوز ربع مجلس النواب ....) ، اي انه تم تحديد الحد الاعلى دون تحديد الادنى للاعضاء ، في حين نجد دستور جمهورية العراق لعام 2005 كما اسلفنا لم يتطرق لعدد الاعضاء بل احال ذلك في (م 65) كما اسلفنا لقانون عادي يُسن من مجلس النواب ، وكل ما نص عليه ان يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

أما مشروع قانون مجلس الاتحاد حدد في المادة (2) منه على ان يمثل كل محافظة في مجلس الاتحاد اربعة اعضاء منتخبين سواء انتظمت المحافظة في اقليم ام لم تنظم) ، وبتطبيق النص اعلاه على المحافظات العراقية الثمانية عندها يكون عدد الاعضاء (72) عضواً .

ونرى ان يجعل المشرع من عدد الاعضاء عضوين لكل محافظة وهو عدد كافٍ لتمثيل مصالح كل محافظة فضلاً عن الاعضاء في مجلس النواب وهو ما يقلل النفقات العامة على موازنة الدولة ايضاً ويتماشى مع المبادئ العامة في عضوية مجلس الاتحاد .

ثانياً: العمر المطلوب في عضوية مجلس الاتحاد :- بادئ ذي بدء تم اختيار هذا الشرط وهو شرط العمر لتميزه في النص عليه في الدساتير او القوانين العادية لاعضاء المجلس الثاني في الدول الفيدرالية ولعدم امكانية بحث كل الشروط في هذا البحث ، فنجد أن دستور الولايات المتحدة الامريكية نص في م3/1 على ان ((لا يجوز لاي شخص ان يصبح عضو مجلس شيوخ ما لم يكن قد بلغ الثلاثين من

---

[9] د. ليث عبد الحسن و د. كاظم علي مهدي ، مجلس الاتحاد والتوازن التشريعي في العراق ، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية ، تصدر عن جامعة النهرين ، كلية العلوم السياسية ، العدد 37-38 ، 2014 ، ص87 .

[10] انظر المادة (65) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

[11] د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، ط2 ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2007 ، ص258.

[12] انظر مشروع قانون مجلس الاتحاد ، منشور على الانترنت على الموقع الاتي www.ar.parlimaent.iq

[13] د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص44.

[14] د. مصطفى احمد كمال وآخرون ، المصدر السابق ، ص68.

العمر ...)) ، بينما العمر المطلوب في مجلس النواب الامريكي هو (25) عاماً استناداً لنص المادة (2/1) ، وفي القانون الاساسي العراقي لعام 1925 اشترط في عضو مجلس الاعيان ذات الشروط المطلوبة في عضو مجلس النواب الا في شرط العمر ، حيث يشترط عمر ال (40) عاما بينما المطلوب (30) عاما لعضوية مجلس النواب [15].

وفي دستور جمهورية العراق لعام 2005 فلم ينظم هذا الدستور العمر المطلوبة لهذا المجلس بل انه لم يحدد عمر حتى عضو مجلس النواب الذي نظم تفاصيل هذا المجلس واختصاصاته ، واحال هذه الشروط لقانون خاص حيث تم تحديد عمر عضو مجلس النواب بثلاثين عاماً [16] ، أما مشروع قانون مجلس الاتحاد ورد في المادة (3) على ان (يسرى قانون انتخابات مجلس النواب العراقي على انتخابات مجلس الاتحاد بما لا يتعارض واحكام هذا القانون) .

ونرى ان المشرع ميال نحو المساواة بين الاعمار في المجلسين ، فعضو المجلس في هذا العمر قادر على نقل مصالح ناخبيه للمجلس الذي هو فيه سواء اكان في مجلس نواب ام مجلس اتحاد ، والوضع الان يستوجب اعطاء الفرصة لهذه الاعمار لتولي زمام المسؤولية والحكم بعد فشل من تولى من كبار السن لادارة الدولة وتفشي الفساد الاداري والمالي في جميع مفاصلها .

ثالثاً: مدة العضوية في مجلس الاتحاد : تختلف الدساتير في مدة عضوية مجالسها النيابية ، وغالباً ما تنص على مدة اقل للمجلس الاول ، والذي يمثل الشعب بأكمله والتي تكون اربع سنوات في معظم الدساتير ، والغاية هي لاعطاء الفرصة للرقابة عليه ولضمان فاعليته لذلك يجب ان لا تكون مدة النيابة طويلة [17] ، في حين تجعل مدة العضوية في المجلس الثاني الذي يمثل الولايات اطول من مدة المجلس الذي يمثل الشعب باكمله ، فالولايات المتحدة الامريكية تقسم اعضاء مجلس الشيوخ وفق المادة (3/1) الى فئات ثلاث تصل مدة العضوية في الفئة الثالثة لست سنوات ، بينما ترك الدستور السويسري في م (150/ف3) 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 بـــ(8) ثمان سنوات ويجوز تجديدها لمن تم تعيينه ، ولا شك ان مدة ثماني سنوات مدة مبالغ فيها وطويلة قياساً بمجلس النواب الذي مدة النيابة فيه اربع سنوات .

اما مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لعام 2005 فهو كما ذكرنا في اكثر من موضع انه لم يبين احكام هذا المجلس واحالها لقانون عادي خلاف المنطق الدستوري ، ولم يتم اصدار هذا القانون لحد الان سوى وضع مشروع قانون لهذا المجلس والذي جاء في المادة (9) منه على ان (تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس الاتحاد اربع سنوات تقويمية تبدأ من اول جلسه له ...) ، وواضح من صراحة النص انه يراد منه المساواة في المدة بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد وهذا ايضاً خلاف المبادئ العامة السائدة ، وكأن للدستور وضع ليخالف المبادئ العامة .

رابعاً: اختصاصات مجلس الاتحاد : تمنح المجالس الثانية في الدول الفيدرالية أختصاصات ذات اهمية لا تقل عن نظيرها في المجلس الاول ، فمجلس الشيوخ الامريكي يملك اختصاصات مهمة موازية لاختصاصات مجلس النواب ، فهو يملك اختصاصات ادارية في تعيين السفراء والقناصل والسياسة الخارجية ، ويتعين على الرئيس الحصول على موافقة هذا المجلس في تعيينهم وكذلك لتعيين اعضاء المحكمة العليا والتصديق على المعاهدات [18]، ويملك مجلس الاتحاد الالماني (البندسترات) ايضاً اختصاصات تشريعية في دستورعام 1949 فهو يملك (حق فيتو) على القوانين التي تستوجب موافقته عليها ويستطيع توقيف تشريعها من جانبه [19].

---

[15] م (30) من القانون الاساسي العراقي لعام 1925 ، منشور على الانترنت على موقع مجلس القضاء الاعلى : www.hjc.iq (آخر زيادة 2018/10/12).

[16] م (8) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد 4300 في 2013/12/2.

[17] د. مصطفى احمد كمال ، المصدر السابق ، ص68.

[18] موريس دوفر جيه ، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري والانظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د. جورج سعد ، المؤسسة الجامعية ، بيروت ، 1992 ، 299–300 .

[19] سليمان كريم محمود ، شالاو صباح عبد الرحمن ، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ، بحث منشور في مجلة كلية القانون – جامعة كركوك ، السنة 2015 ، المجلد 4 ، العدد 14 ، ص200.

وفي القانون الاساسي العراقي لعام 1925 فمجلس الاعيان يملك دوراً فعلياً في عملية التشريع والاختصاصات الاخرى الى جانب مجلس النواب فضلاً عن دخوله في عضوية المحكمة الاتحادية ، فهناك من يرى ان دوره فعلي ويختلف حتى عن دور مجلس اللوردات البريطاني الانكليزي الذي لا يتعدى دوره عن الدور الاستشاري [20] ، فمشروعات القوانين ترفع لاحد المجلسين سواء النواب او الاعيان فأذا قبلها ترفع الى المجلس الثاني ولا تصدر كقانون الا بعد موافقة المجلسين عليها بعد مصادقة الملك ، فأن رفض مجلس الاعيان مشروع قانون ما تتألف لجنة مشتركة من المجلسين برئاسة رئيس مجلس الاعيان للتباحث في المواد المختلفة عليها ويعد مصادقاً على المشروع اذا قبله ثلثي اعضاء اللجنة لترفع الى الملك للمصادقة عليها[21].

أما دستور جمهورية العراق لعام 2005 فأنه كما كررنا في م (65) لم ينص على اختصاصات مجلس الاتحاد واحال الامر لقانون عادي ، حيث لم يتم هذا التشريع بل تم وضع مشروع قانون مجلس الاتحاد الذي ورد في المادة (13) منه على ان له الحق في الاعتراض على القوانين واعادتها لمجلس النواب ، بيد ان الاخير فيما لو اصر على المشروع يستطيع بأغلبية ثلثي المجلس تحرير القانون المراد تشريعه ، أي ان هنالك ترجيحاً لكفة مجلس النواب في تمرير القوانين وان كل ما يملكه مجلس الاتحاد وقف المشروع الذي تم وضعه اضافة للاختصاصات الاخرى ، وهذا الامر يخل بالتوازن التشريعي بين المجلسين وترجيح احدهما على الاخر ، فنعتقد ان تكون اختصاصات مجلس الاتحاد ذات فاعلية مشابهة لحد ما أختصاصات مجلس الاعيان في دستور 1925 العراقي ليأخذ دوره الفعال في التشريع ولكبح جماح مجلس النواب .

المبحث الثاني

معوقات تكوين مجلس الاتحاد

سنتطرق في هذا المبحث الى المعوقات التي تقف حائلاً دون تكوين مجلس الاتحاد ، ونبحث في دور المحكمة الاتحادية العليا بتكوين هذا المجلس وسنقسم المبحث لمطلبين .

المطلب الاول

معوقات تكوين مجلس الاتحاد

تقف معوقات عديدة امام تشكيل مجلس الاتحاد ، بيد انه يمكن تصنيفها لمعوقات دستورية ومعوقات سياسية .

الفرع الاول

المعوقات الدستورية

تتمثل المعوقات التي تقف امام تكوين مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق بالاتي:

1. عدم وضع نصوص تكوين المجلس واختصاصاته وعلاقته بمجلس النواب وشروط العضوية فيه تعد اولى المعوقات ، لأن درج مثل هكذا نصوص يحتاج الى تعديل للدستور ، وتعديل الدستور يحتاج الى اجراءات باهضة [22].

---

[20] د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص205.

[21] المصدر نفسه ، ص203 ، م (62-63) من القانون الاساسي العراقي لعام 1925.

[22] سليمان كريم محمود ، شالاو صباح ، المصدر السابق ، ص193.

2. النص في الدستور على تكوين مجلس الاتحاد بقانون عادي يصدر عن مجلس النواب، فالنص الدستوري لا يساوي بين المجلسين ، وهذا يؤدي الى ان يولد مجلس الاتحاد ضعيفاً واقل شأناً من مجلس النواب ، وهو خلاف المبادئ الدستورية العامة حيث لم يسبق ام تم تشكيل مجلس نيابي بقوانين عادية .

3. دستور العراق لعام 2005 أعطى كل الاختصاصات لمجلس النواب دون الاشارة لمجلس الاتحاد ، وهذا يوضح وجود نيه مسبقة لدى المشرع الدستوري العراقي في عدم تكوين هذا المجلس منذ البداية ، فهو لم يشركه لا في الاختصاصات التشريعية او اقتراح مشروعات القوانين ولا في الاختصاصات الرقابية على الحكومة [23].

الفرع الثاني

المعوقات السياسية

يرى البعض ان للسياسة دور في عدم تكوين مجلس الاتحاد ، وان الطابع الخاص للنظام الفيدرالي في العراق يعد عائقاً امام تشكيله ، فالواقع السياسي كان له دور بارز في تحول العراق من دولة بسيطة الى فيدرالية ، فوجود اقليم كردستان العراق كأقليم اتحادي اقره الدستور في المادة (117) عند نفاذه كان سبباً حقيقياً في تحوله لدولة مركبة .

ورغم ان الدستور قد فتح باب تكوين الاقاليم الجديدة ووضع لها طريقين الا انه لم يتكون لحد الان أي اقليم جديد في وسط وجنوب العراق ولم تأتي هذه النصوص بأي نتيجة تذكر [24] ، عليه نجد ان الاقرار بالفيدرالية قد فرضه واقع اقليم كردستان ولذلك لم تكن هنالك نية لتكوين مجلس ثاني يمثل اقليم كردستان فقط والمحافظات التي لم تنتظم في اقليم .

---

[23] سليمان محمود وشالاو صباح ، المصدر السابق ، ص194.

[24] انظر المواد (117-118-119) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

المصادر

أولا / المؤلفات والبحوث القانونية :-

1. عايد خالد ، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية اطروحة دكتوراه ، مقدمة الى كلية القانون والسياسة في جامعة السليمانية 2012 .
2. سليمان كريم محمود ، شالاو صباح عبد الرحمن ، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ، بحث منشور في مجلة كلية القانون- جامعة كركوك ، السنة 2015 ، المجلد 4 ، العدد14
3. د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، بدون مكان طبع ، 2010 .
4. د. احساس المفرجي وآخرون ، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط4 ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2011 .
5. د. ليث عبد الحسن و د. كاظم علي مهدي ، مجلس الاتحاد والتوازن التشريعي في العراق ، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية ، تصدر عن جامعة النهرين ، كلية العلوم السياسية ، العدد37-38، 2014 .
6. د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، ط2 ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2007 .

المطلب الثاني

دور المحكمة الاتحادية في تكوين مجلس الاتحاد

ســـبق وأن كان للمحكمة الاتحادية العليا دور في احكامها بخصـــوص مجلس الاتحاد ، وظهر دورها في حكميها بالعدد 72/ اتحادية /2012 والحكم ذي العدد 5/اتحادية/2016 حيث حكمت في حكمها الاول بشـــأن تفســـير المادة (65) والمادة (137) ان المادتين يكمل بعضهما البعض ، وان مجلس الاتحاد ذو اهمية ويشكل الجناح الاخر لسلطة التشريع ويقتضي ان تنظم احكامه في صلب الدستور كنظيره مجلس النواب الذي ثم تنظيم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به في صلب الدستور ، وعلى هذا الاساس الزمت مجلس النواب بأن يصدر قراراً يشير الى الايذان بالتحضير لاعداد قانون مجلس الاتحاد ، حيث ان انشاء هذا القانون اصبح لازماً ، ويتعين دعوة السـلطتين التنفيذية والقضـائية والمنظمات والمعنيين بأعداد الافكار والتصـورات التي تخص مجلس الاتحاد وتجارب الدول الاخرى وفق السياقات التشريعية من مجلس الدولة .

وفي حكمها الثاني بشـــأن تفســـير المواد (60-61-63) وامكانية انطباقها على مجلس الاتحاد حكمت بانها تخص مجلس النواب حصـراً ولا يمكن قياسـها على مجلس الاتحاد وان قانون المجلس الاخير الذي سيصـدر من مجلس النواب هو من يحدد تلك الاختصـاصـات والامتيازات .

الخاتمـــــة

في ختام بحثنا حول اشكالية مجلس الاتحاد نود ان نضع بعض النقاط التي توصلنا اليها وبعض التوصيات التي نقترحها .

اولاً: النتائج

1. المشرع الدستوري أعترف بمجلس الاتحاد كمجلس ثاني ضمن السلطة التشريعية الاتحادية .
2. الدستور نص في المادة (65) على ان يتم انشاء مجلس الاتحاد لكن بقانون عادي يصدر عن مجلس النواب بأغلبية ثلثي اعضاءه ، وانه يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .
3. لم يتطرق دسـتور جمهورية العراق لعام 2005 في مواده لكيفية تكوين مجلس الاتحاد وشـروطه العضـوية فيه واختصـاصـاته ، بل احال هذه الامور وما يتعلق به لقانون عادي يصـدر عن مجلس النواب ، وهذا نعتبره خلاف المبادئ الدسـتورية المعمول بها في الدول الفيدرالية .
4. لم يصـدر لغاية الان حتى القانون العادي الذي نص عليه الدسـتور والذي سـينضـم كل ما يتعلق بمجلس الاتحاد ، حيث نجد ان هنالك معوقات بعض منها دستورية وبعضـها سياسية ، وظاهر الامر يوضح ان الواقع السياسي قد لعب لعبته في صياغة ووضع نصوص الدستور المتعلقة بمجلس الاتحاد وحتى في شكل الدولة الذي تغير بفعل فاعل وليس باتفاق الارادة الوطنية .
5. لم نجد للمحكمة الاتحادية العليا صـدى واسع وحكماً يلزم السلطات بمعالجة ما تسير عليه الامور في سلطة التشـريع واستحواذ مجلس النواب على مقاليد التشـــريع والرقابة على الحكومة واطلاق يده في ســـحب الثقة منها دون ان يســـتطيع احد ان يحله ،

7. موريس دوفرجيه ، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري والانظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د. جورج سعد ، المؤسسة الجامعية ، بيروت ، 1992 .

ثانيا / الدساتير والقوانين :-

1. القانون الاساسي العراقي لعام 1925
2. دستور جمهورية العراق لعام 2005
3. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013
4. مشروع قانون مجلس الاتحاد

ومحاولة الزام مجلس النواب اصدار قانون يضع مجلس الاتحاد الى جانب المجلس الاول تنفيذاً لنص المادة (48) من الدستور ليمارس مهاماً تشريعية ورقابية ويكبح جماح مجلس النواب وهذا نعتقد لا يتم الا بتعديل الدستور ووضع نصوص مجلس الاتحاد في صلبه واعطاءه مهاماً لا تقل عن نظيره .

ثانياً :- التوصيات

1- بادئ ذي بدء نوصي بأن لا يتم تشكيل مجلس الاتحاد ويتم الغاء المادة (65) والمادة (137) وتعديل المادة (48) حيث تبقى سلطة التشريع مكونة من مجلس واحد ، حيث ان وجود مجلس واحد لا يؤثر على وجود الدولة الفيدرالية اذا افترضنا ان العراق دولة فيدرالية في ظل وجود اقليم واحد فرض هذا الشكل على الدولة دون ارادتها ، فلا حاجة لوجود مجلس يمثل اقليم واحد لا يجد نظيراً له في الدولة ، أما المحافظات فيوجد لها تمثيل في مجلس النواب وكفى به انفاقاً والدولة لا تحتاج لمن يثقل عليها نفقات اخرى لا فائدة ترجى من وراء انفاقها كما هو متوقع من مجلس اتحاد يولد ميتاً في مقابل مجلس يملك كل الاختصاصات ويملك قانون انشاءه وتعديل اختصاصه .

2- في حال لم يتم الاخذ بالمقترح اعلاه نوصي بتعديل الدستور وبالاخص المادة (65) والغاء ما يتعلق بانشاء المجلس بقانون عادي ليصبح النص الدستوري على النحو الاتي (اولاً : يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) ، ثم تضاف فقرات اخرى للنص اعلاه تحدد فيه آلية تكوين المجلس وشروط العضوية فيه على ان تكون بالانتخاب المباشر وليس التعيين وان يكون السن الادنى للترشيح لا يقل عن (40) عاماً ، ثم بيان اختصاصات هذا المجلس التي نرى ان تكون موازية لمجلس النواب ، حيث يعطى سلطة اقتراح القوانين والتصويت عليها بعد مجلس النواب ، على ان لا تمرر القوانين الا بموافقة المجلسين ، ويعطى حق الرقابة على الحكومة في المسائل المتعلقة بمصالح الاقاليم او المحافظات .

3- نوصي المحكمة الاتحادية العليا أن تأخذ دورها في محاولة الزام السلطات بايجاد مخرج لاشكالية مجلس الاتحاد ، فسلطة التشريع بدونه فاقدة لاحدى مكوناتها وهذا يستدعي تدخلاً للرقابة على مدى دستورية القوانين من مجلس واحد دون وجود المجلس الثاني استناداً لنص المادة (48) والمادة (137) .