ISSN (Paper) 1994-697X
Online) 2706 -722X)

إشكالية مجلس الإتحاد في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥...دراسة تحليلية

ناصر كاظم خلف
جامعة ميسان/كلية العلوم السياسية/ قسم النظم السياسية

المستخلص

توصف السلطة التشريعية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على انها ثنائية المجلسين ، مجلس النواب ومجلس الإتحاد، وحدد الدستور عمل مجلس النواب في الكثير من مواده بالتفصيل، بينما لم يتطرق الى عمل مجلس الإتحاد الإ بمواد معدوده ، إذ أعطى الدستور العراقي جميع الصلاحيات التشريعية لمجلس النواب بينما تغاضى عن صلاحيات مجلس الإتحاد، حتى تأسيسه اوكل الى مجلس النواب ، في ظاهرة لم تألفها دساتير وقوانين الدول التي تمتثل بالنظام البرلماني ،وعندما أقر مشروع مجلس الإتحاد من قبل رئيس الجمهورية العراقية آنذاك لم تقر تلك المواد الخاصة به ولم تفعل ، وانما بقيت حبرا على ورق، وأرتأت القوى السياسية الفاعلة في المشهد السياسي العراقي على الإبقاء على تجميد مجلس الإتحاد وعدم تفعيله، شأنه في ذلك شأن العديد من القوانين والمشروعات التي بقيت بدون تطبيق لإن تطبيقها يؤثر على استراتيجية تلك القوى ومخططاتها ،

الكلمات الأفتتاحية: مجلس الإتحاد، الدستور، السلطة التشريعية، ثنائية المجلسين، الحكومة الإتحادية

The problem of the Federation Council in the Constitution of the Republic of Iraq in 2005... "An Analytical Study

Misan University/ / College of political science/Department of political systems
Nasser kadhim Khalaf
Nasser.kadhim22@gmail.com
https://orcid.org/0000-0002-2237-0278

Abstract

The legislative authority is described in the Iraqi constitution of 2005 as being two-council, the Representatives Council and the Council of the Union, and the constitution specified

the work of the Representatives Council in many of its items in detail, while it didn't address the work of the Council of the Union except with a few items, so the Iraqi constitution gave all legislative powers to the Representatives Council while ignoring On the powers of the Council of the Union, even its establishment was entrusted to the Representatives Council, in a phenomenon unfamiliar with the constitutions and laws of countries that comply with the parliamentary system, and when the project of the Council of the Union was approved by the President of the Iraqi Republic at that time, those items related to it were not approved and didn't active, but rather remained dead letter, and decided the active political forces in the Iraqi political scene to maintain the suspension of the Council of the Union and not activate it, as is the case with many laws and projects that remained without implementation because their application affects the strategy and plans of those forces.

Key Words: The Council of the Union, the constitution, the legislative authority, bi-council, the federal government

المقدمة

تنتظم النظم البرلمانية وفق هيئات تشريعية ذات غرفتين تمثل مبدأ التوازن في التشريع واتخاذ القرارات للحيلولة دون التسرع في إقرارها، وإذا كان مجلس النواب يمثل المجلس الأعلى فأن مجلس الإتحاد يمثل المجلس الأدنى لقربه من الشعب ، فهو يحتل الأهمية البالغة في التشريع والرقابة وهو يمثل مبدأ تجسيد مبدأ المشاركة في الدول الفدرالية .

وبمقتضى الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ تكونت السلطة التشريعية –نظريا – من مجلسين ، مجلس يمارس دوره الرقابي والتشريعي وكأنه المجلس الوحيد في الدولة، وهو مجلس النواب، بينما تعسرت ولادة مجلس الإتحاد وواجهت تطبيق عمله الكثير من المعوقات والصعوبات، بدأ بنصوص الدستور التي اعطت لمجلس النواب سلطة تكوينه– خلافا للأسس الدستورية في النظم البرلمانية –.

ان وجود مجلس الإتحاد يعد ضمانة لحقوق المحافظات والأقاليم الصغيرة، كمبدأ مساواة بين تلك المحافظات والأقاليم تتمثل اهمية هذا البحث بالتركيز على وجود مجلس الإتحاد بجانب مجلس النواب كسلطة تشريعية موازية ، إذ ان وجوده يعد ضرورة لايمكن الإستغناء عنها في الدول الفدرالية بكل عام ، وفي جمهورية العراق الفدرالية بشكل خاص.

وتبدو اشكالية البحث باخفق الدستور العراقي في التعامل في اقرار مجلس الإتحاد، ففي الوقت الذي افرد لمجلس النواب صلاحيات واسعة في المجال التشريعي، فالدستور العراقي لعام ٢٠٠٥:

١–غمط حق مجلس الإتحاد وحدد صلاحياته وجعله تابع الى مجلس النواب،

٢–أوكل الى مجلس النواب صلاحيات تأسيسه وأقراره، بما يتناقض مع ما تنصه الدساتير في الدول البرلمانية فالمجلسان متوازيان في الأختصاص والأهمية –ان لم يكن لمجلس الإتحاد السلطة الأعلى – فلا يمكن ان يقر مجلس الإتحاد الإ عن طريق الدستور .

ويفترض البحث ان مجلس الإتحاد هو الكابح لتسرع السلطات في – وخاصة مجلس النواب– في اتخاذ القرارات ، كما انه وسيلة منطقية للتعبير من قبل المحافظات والأقاليم لتساوي كفة تلك المحافظات أو الأقاليم في القرار.ان الدستور العراقي أوجد مبدأ المغايرة بين المجلسين في المسائل الإجرائية والموضوعية ، الى حد انه وضح رجحان كفة مجلس النواب في الوقت الذي حول مجلس الاتحاد الى مجلس استشاري لمجلس النواب ، ياخذ الاذن منه في اتخاذ القرارات .

وقد اقتضى البحث ان نستعين بمنهج التحليل النظمي لإستقراء الأحكام الدستورية التي تتعلق بالعلاقة بين المجلسين على ضوء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، كما سلطنا الضوء –من خلال هذه النظرة الدستورية –على العقبات التي تواجه تشكيل مجلس الإتحاد واختلاف وجهات النظر في تشكيله

أولا : نظرة في تشكيل المجالس النيابية في الدول البرلمانية واختصاصاتها

المطلب الأول: المجالس النيابية في الدول البرلمانية

ان تجارب الدول تختلف بين طريقة تعيين اعضاء مجلس الإتحاد او إنتخابه أو الإثنين معا ، فقد يتم تشكيل المجلس عن طريق الجمع بين التعيين والإنتخاب فتقوم السلطة التنفيذية بتعيين بعض الأعضاء ، أو يتم انتخاب الأعضاء بواسطة الشعب

ويمكن اختيار اعضاء المجلس الثاني (الإتحاد) مباشرة من قبل الشعب ومن شأن هذه الطريقة ان تزيد من الشرعية الديمقراطية للمجلس الثاني ، في مدة عضوية تكون على الأغلب مختلفة عن مجلس النواب ففي النظام النيابي الكندي الذي يضم المجلس الأعلى فيه (مجلس النواب) من ممثلي الولايات الذين يتم إختيارهم عن طريق التعيين مدى الحياة ، وايضا يتم تعيين اعضاء حكومات الإقليم بحسب دستور المانيا الإتحادية في نص المادة (٥١)(ان يتكون البوندسرات من أعضاء حكومات الأقاليم التي تعينهم وتقيلهم ، ويجوز ان يعمل أعضاء آخرون في تلك الحكومات كمناوبين)، بينما في الدستور البرازيلي الصادر عام ١٩٨٨ جاءت المادة (٤٦) منه تنص على ان (يتكون مجلس الشيوخ الإتحادي من ممثلي الولايات وممثلي المنطقة الإتحادية ، الذين ينتخبون بأغلبية الأصوات، اذ ان الفقرة (١) منها تنص على ان (تنتخب كل ولاية عضوين، وتنتخب ثلاثة أعضاء في مجلس الشيوخ لفترة مدتها ثماني سنوات) بينما نصت الفقرة (٢) منها على ان (ينتخب كل عضو في مجلس الشيوخ مع عضوين بديلين) (Al-Zubaidi,2014)

وفي النظام النيابي السويسري فأن هذا النظام لجأ مبكرا الى ثنائية التمثيل النيابي بعد الحرب العالمية الثانية وتنص المادة (١٤٨)من الدستور السويسري في الفقرة (١)على ان الجمعية الإتحادية هي اعلى سلطة في البلد ، بينما تنص الفقرة (٢)على ان الجمعية تتكون من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات ولكل من المجلسين اختصاصات متساوية ويتم انتخاب اعضاء مجلس الشعب من الشعب مباشرة بواقع نائب واحد لكل خمسة وعشرون الف مواطن ، بينما يمثل المقاطعات نائبين لكل مقاطعة ونائب واحد لنصف المقاطعة ينتخبون على وفق تشريعات كل مقاطعة بحسب المادة (١٥) من الدستور السويسري ، ويشترك المجلسان في انتخاب الرئيس ونائبيه في جلسة علنية مشتركة لمدة عام واحد على ان لايتجدد انتخابهما في العام التالي (Zaki ٢٠١١)

كما ان الإنتخاب هو مايميز السلطة التشريعية (البرلمان)في استراليا ، إذ تتكون السلطة التشريعية في استراليا من مجلس الشيوخ ومجلس العموم، فأعضاء مجلس الشيوخ عشرة أعضاء لكل إقليم (ولاية) بغض النظر عن مساحة وحجم سكان الإقاليم ، ومدة عضوية الشخص ست سنوات ، ينتخب نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات .(zaki ،2011 Bernard Charpin ,1990 &)

وتتبع الولايات المتحدة الأمريكية نظام التمثيل النيابي الثنائي بتقسيم السلطة النيابية بين مجلسين متساويين في الحقوق ، مجلس النواب الذي يضمن المساواة بين أصوات الناخبين ديمقراطيا ، ومجلس الشيوخ الذي يضمن المساواة في تمثيل الولايات ، وبهذه الصيغة انتصر مبدأ استقلال الولايات في تأليف مجلس الشيوخ ، وانتصر مبدأ سيادة الشعب في تأليف مجلس النواب .(polsby,1976)

واصبح لزاما على كل ولاية مهما كان عدد سكانها ان ترسل الى مجلس الشيوخ نائبين، وأن ترسل الى مجلس النواب عددا من النواب يتناسب مع عدد سكانها ، على ان لايقل تمثيل أي ولاية عن نائب واحد وبذلك تصبح لولاية نيويورك (٣٣)نائبا وعضوان في مجلس الشيوخ وولاية ديلاوير عضو واحد في مجلس النواب وعضوان في مجلس الشيوخ بحسب الكونغرس الذي تشكل في عام ١٩٩٦، وبغض النظر عن الإنتماء الحزبي فإن نفوذ الولايتين متساو في مجلس الشيوخ في حين يفوق نفوذ ولاية نيويورك في مجلس النواب نفوذ ولاية ديلاوير.(kayed، ,٢٠٠١)

ورغم ان هناك من يعتقد بأن مجلس الشيوخ الغاية منه مساواة تمثيل الولايات الكبيرة مثل كالفورنيا حوالي (٣٧مليون نسمة)مع تمثيل الولايات الصغيرة مثل الأسكا (حوالي ٧٤٠الف نسمة) لكنه لايعكس في نهاية الأمر تمثيلا ديمقراطيا ،وقد تكون تكون أقلية الأمة في مجلس الشيوخ الأمريكي تشل قرارات الأغلبية الممثلة في مجلس النواب وهذا ما يتناقض مع مبدأ وروح الحكومة الدستورية ، لكن تبقى ثنائية التمثيل النيابي في الولايات المتحدة نموذجا يحقق تمثيلا عادلا بين السكان والولايات.(١٩٩١ ، Tocqeville)

فضلا عن ذلك ، فأن مجلس الشيوخ الأمريكي ، يمتلك صلاحيات مهمة في حقل التعيينات والسياسة الخارجية ، فيتعين على الرئيس ان يحصل على موافقة مجلس الشيوخ لتعيين السفراء والقناصل وأعضاء المحكمة العليا والموظفين الفدراليين ، الذين لم يلحظ الدستور والقوانين تعيينهم بطريقة اخرى ، اذ ان مجلس الشيوخ يفوق مجلس النواب بسلطاته وبصفة خاصة في المسائل السياسية (التصديق على المعاهدات) والإدارية (تعيين كبار الموظفين) وقد احتفظ بنفوذ عملي يفوق في آثاره ذلك التفوق القانوني لأنه يمثل في حقيقة الأمر حريات ولأن الأمريكيون شديدو التمسك بأهداف هذه الحريات وتتمتع مجلس الشيوخ بأهمية سياسية اضافة الى ماتقدم خصوصا فيما يتعلق بموضوعة طول مدة عضوية مجلس الشيوخ البالغة (٦)سنوات والتي تعطي استمرارا واهمية لاتتوفر لزملاءهم في مجلس النواب (١٩٩١،Tocqeville)

كما تبقى هذه الثنائية مثالا ديمقراطيا تتكون فيه المجالس النيابية عن طريق الإنتخاب فقط ولا مجال للتعيين أو الوراثة ،وبسبب قوة وفاعلية المجلسين تمكن الكونغرس (النواب والشيوخ) من بناء قواعد تشريعية وبرلمانية فاعلة.(٢٠٠٩، Mawlud)

وهنا لابد ان يثار تساؤل مفاده أي من المجلسين يعبر عن مظهر الاتحاد ، هل هو المجلس الأدنى أم المجلس الأعلى؟ ولماذا . للإجابة عن التساؤل المذكور فقد اختلف الفقه في ذلك فمنهم ، من يقول أن المجلس الأدنى هو الذي يعبر عن مظهر الوحدة أو الاتحاد مستنداً في ذلك إلى إنه يمثل شعب الدولة بمجموعه ، أما المجلس الأعلى فهو على العكس من ذلك يعبر عن مظهر الاستقلال وهذا الاتجاه يعبر عنه قلة من الفقهاء ، الأ أن الاتجاه الغالب في الفقه يذهب إلى أن المجلس الأعلى –وإن كان يمثل الوحدات المكونة للأتحاد –إلا انه لا يمكن أن يعبر عن مظهر الاستقلال ذلك لأن

وجوده داخل البرلمان الاتحادي بجانب المجلس الأدنى هو تمثيل للوحدات الأعضاء جميعها وليس لوحدة معينة(٢٠١٦ Salah&Waleed)

كما إن البرلمان الإتحادي يباشر اختصاصاته –بمجلسيه الأعلى والأدنى –وسلطاته طاغية على أقاليم الدولة بأسرها ، فمجلس الوحدات جزء مكمل للجهاز التشريعي الإتحادي الذي تشترك جميع الوحدات السياسية في بنائه ، و لهذا كان وجوده ودوره في العمل بهذا الشكل يؤكد على انه يعبر عن مظهر الاشتراك وليس عن مظهر الاستقلال Hironori (yamamoto2007)

. ونحن نميل الى ماذهب إليه الاتجاه الثاني كونه اكثر دقة ، فضلا عن أن التشريعات الأتحادية لايمكن أن تتخذ إلا بموافقة الأغلبية في البرلمان الاتحادي ككل ، وهذا يؤدي بدوره إلى أن أية وحدة من الوحدات المكونة للأتحاد لايمكن لها أن تستأثر وحدها بهذا الاختصاص (Salah&Walid,2016)

وقد أخذ الدستور العراقي الأول (١٩٢٥–١٩٥٨) بنظام المجلسين ، فكانت سلطته التشريعية (مجلس الأمة) و تتكون من موسستين ، مجلس النواب ومجلس الأعيان ولهما حق وضع القوانين وتعديلها والغائها ويتألف مجلس الأعيان من أربعون عضوا ممن حازوا على ثقة الملك ، لذلك توجب تعيينهم بإرادة ملكية لمدة سبعة سنوات يخرج منهم ربع المجلس بعد كل أربع سنوات بطريقة القرعة ، ويحق للملك اختيار هؤلاء مرة اخرى أو تعيين غيرهم ، ولمجلس الأعيان رئيس ونائبان ينتخبون بالإنتحاب السنوي المباشر (Gudicial Council)

المطلب الثاني : اختصاصات المجالس النيابية في الدول النيابية

يقوم نظام المجلسين بتحقيق مبدأ المساواة بين المجلسين، من حيث الإختصاص التشريعي ، ومعنى ذلك وجوب موافقة المجلسين على قانون يوضع لدولة الإتحاد ، اذ ان رفض احد المجلسين لقانون ما يعني حق النقض على اصدار القانون

وقد دأبت اغلب الدساتير سواء اكانت عرفية ام مدونة على الأخذ بنظام المجلسين ومن منطلق ان القوانين الدستورية اسمى من القواعد العرفية لذلك فرضت مجالس الاتحاد نفسها بقوة في تلك الدساتير بل كانت في بعض الدول اقوى تأثيرا من المجالس النيابية

والأمر يعدو مختلفا مع نظام الحكم في بريطانيا الذي يعدو اول نظام أخذ بنظام المجلسين ، وكانت صلاحيتهما متساوية حتى عام ١٩١٩، إذ تم تقليص الصلاحيات لمجلس اللوردات واصبح ملزما الموافقة على جميع القوانين التي يقررها مجلس العموم خلال عامين والإ تصبح نافذة من دون موافقته وقد تقلصت هذه المدة لتصبح عاما واحدا بموجب القانون الصادر في ١٦كانون الأول/اكتوبر من عام ١٩٤٩، ليصبح مجلس اللوردات مجلسا شرفيا وكان السبب في بقاءه هو ميل الإنكليز الى المحافظة على التقاليد ، وبعد هذا التاريخ تغيرت شروط العضوية في الإنتماء الى المجلس ، فبعد ان كان يشترط فيه ان ينحدر الورد من عائلة نبيلة فأن الوقت الحاضر يكون فيها العضو من الأشخاص الذين يقدمون خدمات جليلة الى المملكة البريطانية او يكون من كبار موظفي الدولة او كبار القضاة بغض النظر عن انتمائهم الطبقي (AL–Ani ،١٩٦١)

وقد استند دستور الولايات المتحدة الأمريكية على هذا النظام ،إذ نصت المادة الأولى من الفصل الأول منه ،على (تخويل جميع الصلاحيات التشريعية الممنوحة في هذا الدستور لكونغرس الولايات المتحدة الذي يتألف من مجلس شيوخ ومجلس نواب)، كذلك اخذ الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧في المادة (٥٥)(١٩٥٨، AL-tamawi)

ولكن بعض الدساتير الإتحادية خرجت على هذا المبدأ ، فلم تساوي بين المجلسين في الإختصاصات التشريعية ، كما ميزت بينهما في القوانين ذات الصبغة التنفيذية والقضائية، مثل ذلك دستوري المانيا الإتحادية الصادران في عامي (١٩١٩ و١٩٤٩)، إذ جعلا المجلس الشعبي في مركز أقوى من مجلس الولايات فعند الخلاف بينهما حول تشريع معين ، فإن المجلس الشعبي ، إذا ما اقر ذلك التشريع بأغلبية خاصة، فإن مجلس الولايات يخضع لهذا القرار ، ونفس الحال ينطبق على دستور استراليا إذ تكون الغلبة للمجلس الشعبي على مجلس الولايات(١٩٥٨، AL-tamawi)

ان غالبية دساتير الدول المركبة (الفدرالية)او الدول البسيطة التي أخذت بنظام المجلسين تكون شروط اختيار المرشح لعضوية مجلس (الإتحاد أو الأعيان أو الشيوخ) أسهل من شروط إختيار المرشح لعضوية مجلس النواب مع وجود اختلاف بين المرشحين وهي تمثل السمة الأساس لوجود المجلسين والإ يفضل الأكتفاء بالمجلس الواحد .

ثانيا: مبررات الأخذ بنظام المجلسين والإنتقادات الموجهه له

المطلب الأول: مبررات الاخذ بنظام المجلسين

هناك الكثير من المبررات التي تدفع بإتجاه الأخذ بنظام المجلسين منها :

١- مبررات تاريخية : أول الدول التي تبنت نظام المجلسين هي بريطانيا، وسمي مجلس العموم بالمجلس الكبير، وهو يضم النبلاء وكبار رجال الدين من الأرستقراطيين الذين يستعين بهم الملك لإستشارتهم في قضايا معينة ، وفي عام١٣٥١رفض هؤلاء الجلوس مع ممثلو المدن ، فأخذ ممثلوا المدن يعقدون جلساتهم في قاعات منفصلة وكان ذلك إيذانا بإنشطار المجلس النيابي البريطاني الى مجلسين (مجلس اللوردات وهم الذين ينتخبهم الملك) و(مجلس العموم)وهو المجلس المنتخب من الشعب ، وقد حذت العديد من الدول حذو النظام البريطاني في تبني ثنائية السلطة التشريعية) .(International Institute For Democracy And Elections,2014)

٢-المعلوم ان معظم الهيئات التشريعية تنتخب من خلال نظام يمثل الشعب طبقا لتفضيلاتهم الحزبية او الدوائر الإنتخابية الجغرافية ،ويمثل كل مواطن له حق الإنتخاب صوتا واحدا وهذا يعكس المساواة بين المواطنين في الدولة ويمكن لوجود مجلس ثان ان يسمح بتطبيق مبادئء أخرى في التمثيل بحيث يشمل التنوع الموجود في الدولة فيكون التمثيل على ضوء المجلس الثاني على اساس الوحدات المناطقية (ولايات ، أقاليم، مناطق)، ويمكن ان يمثل مجتمعات محلية معينة محددة على أساس الدين او العرق او اللغة او الثقافة او يصمم على اساس تمثيل النساء والطبقات الإجتماعية والإقتصادية المهمشة او مجموعات مصالح معينة او الشباب او المعاقين ، واذا انتخب بشكل مباشر فأن بأمكانه استخدام نظام انتخابي مختلف او يتم اختيار اعضائه لحقب مختلفة (٢٠١٢، Al-qaysi &Donald V.Smiley).

٣-يساهم هذا النظام بتخفيف حدة النزاع بين الحكومة والبرلمان ، فطبقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعطي البرلمان حق محاسبة الحكومة وحجب الثقة عنها والدعوة الى انتخابات برلمانية مبكرة ، فلابد انتكون هناك جهة تسعى للتوفيق بين وجهتي النظر المتقابلتين تتمثل في المجلس الثاني (AL-Tahrawi,2014)

٤-ان اتفاق المجلسين في الرأي في مواجهة السلطة التنفيذية وازع قوي لتأكيد صواب البرلمان في حال اختلافه عن السلطة التنفيذية مما يجعلها السلطة خاضعة وممتثلة لرأي البرلمان في نهاية الأمر (Alwan,2006) أو على الأقل يقوم المجلس بالتوفيق بين الحكومة ومجلس النواب والعمل على إنهاء الأزمة قبل استفحالها.

٥-الأخذ بنظام المجلسين ضرورة في الدول الإتحادية بحيث يمثل المجلسين الأقاليم والولايات على قدم المساواة ، وهنا يكون الإزدواج ضروريا لأن الدولة الإتحادية لا تتكون من أفراد فقط بل من أقاليم وولايات تمتلك استقلال ذاتي فيمثل احدهما مصالح هذه الأقاليم والولايات ويمثل الثاني مصلحة الدولة الإتحادية بأكملها (Al-kaydi,2021)

٦-تزويد المجالس النيابية بالكفاءات اللازمة إذ يمكن للحكومة بطريقة التعيين أو بإشتراط كفاءة خاصة في أحد أعضاء المجلسين ان تعوض نقص الكفاءات وسوء اختيار الناخبين عن الأخذ بمبدأ الإقتراع العام والذين قد يترتب عليهما انخفاض مستوى المجالس النيابية ، فنظام المجلسين يوفق بين إقتراع العام وبين حسن الإختيار وتمثيل ذوي الكفاءات والخبرات وأصحاب المصالح الإقتصادية فيكون هؤلاء أعضاء في مجلس الثاني (Georges Vedel Al-kaydi,2021&1960)

٧-تلافي التسرع في التشريع أو الإنقياد الى عاطفة عارضة ، فإن حدث ذلك فأن المجلس الثاني ينقذ الموقف ويصححه اذا كان هناك خطأ . ولذلك دأب واضعو الدساتير الإتحادية الفدرالية الى اقامة نوع من التوازن عند توزيع الاختصاصات (HASSAN &Hussen,2017,)

٨-إذا كان هناك مجلس تشريعي واحد فقط فإن الحزب الذي يفوز بالأغلبية في ذلك المجلس يمكن ان يحصل على سيطرة غير محدودة على السلطة التشريعية ، أما في حالة وجود مجلس ثان خصوصا اذا كانت تركيبته مختلفة عن تركيبة المجلس الأول ، ويتمتع بشرعية ديمقراطية مماثلة للمجلس الأول فإنه يمكن ان يزيد من عدد اللاعبين الذين يتمتعون بسلطة عرقلة التغييرات التشريعية (الفيتو) ومن شأن هذا ان يوفر ضوابط اضافية تساعد في منع ما يسمى استبداد الأغلبية والتغييرات ذات الدوافع الحزبية والتي تؤدي الى الإنقسامات . International Institute For Democracy And Elections,2014)

٩-ان الإزدواج البرلماني يعزز التعبير عن الإرادة الشعبية لمراقبة اعمال الحكومة يعزز الديمقراطية ويدعم شرعية عمل المؤسسات الحكومية من خلال تمثيلية متنوعة وشاملة لكل الولايات وبالتساوي تضم بينها نقابات عمال وفلاحين ورجال اعمال واقتصاديين ,(Silvio Benvenuto,1993&&kayed،٢٠٠١),وهنا تصبح المسؤولية مشتركة ومتوازنة للمجلسين ,حيث لاسلطة بدون مسؤولية (Al-Sudani,Hind Ali, &Muheisen,Sadiq Zughair)

المطلب الثاني : الإنتقادات الموجهة الى نظام المجلسين

هناك العديد من الإنتقادات التي توجه الى نظام المجلسين من أهمها :

١- ان نظام المجلسين يؤدي الى خلق ارستقراطيات جديدة تتصف بالجمود والتحفظ (١٢، ٢٠٠١،kayed)

٢--ان وجود مجلس تشريعي آخر يعني وجود عدد اكبر من السياسيين والموظفين والإداريين والداعمين والمزيد من نفقات السفر والإقامة ، فضلا عن التكاليف المرتبطة بصيانة مكان آخر تعقد فيه جلسات هذا المجلس في بلد نامي ، يمكن ان تشكل ضغطا كبيرا على الخزينة العامة التي تنفق أموالها بشكل أفضل على أمور أخرى. International (Institute For Democracy And Elections,2014)

٣-ان نظام المجلسين لاينسجم مع مبدأ سيادة الأمة ، والسيادة وفقا لهذا المبدأ هي وحدة واحدة وغير قابلة للتجزأة وهي ملك للأمة جميعا وعليه فإن مبدأ سيادة الأمة يستوجب ممارسة الأمة لسلطتها عن طريق مجلس نيابي واحد منعا للتجزئة والإنقسام (Al-Janabi ، ٢٠١٦)

٤-ان تطبيق نظام المجلسين يؤدي الى تباطؤ القوانين ، لإنه في وجود المجلس الثاني فأن مشاريع القوانين التي تمرر يتم النظر فيها والمناقشة والتريث وما يرافقها من إطالة الوقت حتى يتم اصدار قانون معين ، بينما تشريع القانون ذاته في إطار المجلس الواحد يصدر خلال مدة زمنية أقل(Al-Janabi ، ٢٠١٦)

٥-قد يحدث نزاع داخل السلطة التشريعية بسبب اختلاف الآيديولوجيات وبدوره ينعكس على الوظائف المناطة لكلا المجلسين

٦-ان الصراع السياسي -خاصة في وجود كتل واحزاب متعارضة تمتلك صلاحيات متساوية -،يؤدي الى تخلخل العملية التشريعية واحباط المطالب الشعبية من خلال عرقلة اجراء الإصلاحات الضرورية من قبل احد المجلسين ، وقد يكون من الصعب على الجمهور تحديد المسؤول عن فشل السياسات ، وثمة مخاطرة في انهيار النظام السياسي نتيجة السعي لتحقيق النتائج خارج العمليات الدستورية International Institute) For Democracy And (Elections,2014)

ثالثا : ثنائية السلطة التشريعية في الدستور العراقي

المطلب الأول : اهمية استحداث مجلس الإتحاد في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

تبنى دستور العراق لعام ٢٠٠٥ نظام المجلسين على اعتباره أحد مقومات النظام الفدرالي ، ونصت المادة (٤٨) منه على ان (تتكون السلطة التشريعية الإتحادية من مجلس النواب ومجلس الإتحاد)،وهو يمثل الأقاليم المحافظات غير المنتظمة في إقليم حسب المادة (٦٥)من الدستورالتي تنص على ان (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الإتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وينظم تكوينه ، وشروط العضوية فيه ، واختصاصاته ، وكل مايتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب (Articie 65 ، Iraqi Constitution)

لكن هذه المواد اقتصرت على بيان وجود المجلس الإتحادي دون ان تكون هناك تفاصيل حول إختصاصاته سوى الإشارة الى ان مسألة تكوينه وصلاحياته وإختصاصاته تنظم من قبل مجلس النواب حسب المادة اعلاه،

وكانت محاضر لجنة الدستور العراقي المؤرخة في ٢٠٠٥/٧/٢٧، قد استقرت على المادة (٦٥) من الدستور فيما يخص مجلس الإتحاد بينما المادة كانت بالأساس تنص على : (AL-Rabiee,2022,)

أولا : يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الإتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات يختص بالنظر في مشروعات القوانين ذات العلاقة بالأقاليم والمحافظات .

ثانيا: ينظم بقانون تكوين المجلس وشروط العضوية فيه وإختصاصاته وكل مايتعلق به.

وهو كنص يعد أفضل من من ناحية الصياغة من النص الأول ، في حين نجد ان مسودة ٢٠٠٥/٨/٢١ قد أوردت السلطة التشريعية في الفصل الأول بنص المادة (٤٩)من الفصل الأول وبنفس الصيغة الواردة في المحاضر السابقة ، في حين ورد ذكر مجلس الإتحاد بنص المادة (٦٥) منها فنجدها بذات النصوص الواردة بمحاضر جلسات يوم ٨/٢٢مع اضافة مظللة بلون غامق تمثل الفقرة الثانية من المادة المتكونة من ثلاث فقرات وهي على النحو الآتي (AL-Rabiee,2022

ثانيا: اي قانون يخص اقليم او محافظة يجب ان يحظى بموافقة ذلك الأقليم أو المحافظة)، لنجد ملاحظة مظللة تؤكد وجود اعتراض على ذلك النص الدستوري لنجد النص الختامي يخلو منها وهو ما نجده الأصوب لتلك الفقرة وكانت لتكون احدى العوائق أمام تمرير العديد من مشروعات القوانين معطلا العملية التشريعية ككل

ان عدم النص على كل تفاصيل مجلس الإتحاد في الدستور العراقي لأسباب عديدة منها :(AL-jabri ٢٠١٨)السقف الزمني لعملية الإنتهاء من الدستور أفضى الى التركيز على مجلس النواب وإهمال مجلس الإتحاد.

أ-عدم إدراك القوى السياسية النافذة لأهمية مجلس الإتحاد ، أدى الى إهماله وعدم النص على تفاصيله في الدستور الدائم.

ب- عدم وجود أقاليم في العراق بإستثناء إقليم كردستان أدى الى عدم التركيز على مجلس الإتحاد في الدستور الدائم.

وقد ترتب على ذلك اختلال في بنية السلطة التشريعية ووظيفتها ، وفي ذلك لأن عمل المجلس يعد عملا تكافليا لايستطيع أحدهما الإستغناء عن الآخر في الأنظمة الفدرالية ، والمفترض ان يكون مجلس الإتحاد هو الذراع الثاني للسلطة التشريعية من خلال وضع مجلس الإتحاد بموضع التكافؤ مع مجلس النواب من أجل تجنب اي خلل في تمرير القوانين او المحافظة على مصالح المحافظات والأقاليم ، وذلك من خلال الزوايا التالية(AL-jabri ٢٠١٨) :

أ- إذا كان مجلس النواب يمثل بيت الحرية ، فإن مجلس الإتحاد يمثل بيت الحكمة ، فعندما تتسم التشريعات الصادرة من مجلس النواب بالتسرع والفوضى أو الميول السياسية ، فإن مجلس الإتحاد بحكم حق الفيتو المناط به يقوم بالتروي أو بالحكمة بعقلنة تلك التشريعات أو تصحيحها طبقا للمصلحة العامة ، لذلك يطلق عليه (مجلس التفكير)..

ب- إذا كان مجلس النواب يمثل مصالح المواطنين ، فأن مجلس الإتحاد يمثل مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم .

ت- أن النص على تفاصيل مجلس النواب في الدستور ، وإحالة تفاصيل مجلس الإتحاد الى القوانين العادية يخل بمبدأ التوازن بين المجلسين ، لأن الدستور أسمى مرتبة من القوانين العادية ، الأمر الذي يجعل مجلس النواب أعلى مرتبة من مجلس الإتحاد ، لذلك كان لزاما النص على تفاصيل المجلسين في الدستور الدائم.

ث- مجلس الاتحاد يمثل تعبير عن تحقيق التوازن الدقيق الذي يضمن سلطات الدولة كذلك والمحافظة عليها (OdhafA, Ali,2021)

ويبدو ان المشروعون للدستور عملوا على جعل مجلس الإتحاد تابعا لمجلس النواب (المجلس الأدنى)، وهو يعد مجلسا استشاريا لمجلس النواب لاغير ، وان بإمكان مجلس النواب التغلب على الإعتراض الذي يقدمه مجلس الإتحاد اذا عاد واقر مشروعات القوانين او القرارات وحده دون موافقة مجلس الإتحاد ومجلس الرئاسة ، وفي هذه الحالة يؤدي الى رجحان كفة مجلس النواب بدلا من السياق العام كما هو معمول فيه في دساتير الدول الفدرالية ان يكون طرفا موازيا له (Al-Bayati ،٢٠١٣).

ومع ان الفقرة الثانية من المادة (٦٠) حصرت تقديم مقترحات القوانين بمجلس النواب ، الإ ان مقترح تعديل الدستور نص على ان من اختصاصات مجلس الإتحاد (هو تقديم المقترحات ذات العلاقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الى مجلس النواب) (Draft Costitutional Amendment, 2009)

، وهو مايتناقض مع المادة (٦٠) اولا، التي نصت على (ان مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) (Articie ٦٠، Iraqi Constitution)

ثم ان مجلس النواب قد قلل من شأن مجلس الإتحاد او همش دوره عندما سن في نظامه الداخلي من انه (اي مجلس النواب) هو السلطة التشريعية والرقابية العليا ويمارس الإختصاصات المنصوص عليها في المادة ٦١)) وهو ما يتناقض مع المادة (٤٨)من الدستور نفسه الذي يجعل مجلس الإتحاد كرديف لايقل شأنا عن مجلس النواب ،فضلا عن ذلك لا يوجد نص دستوري يشير الى ندية وجود مجلس الإتحاد كمراقب لعمل مجلس النواب ، او ان القوانين الصادرة من الأخير يتوقف وجودها وموافقتها او المصادقة عليها موافقة مجلس الاتحادConstitution (Iraqi ، ٦١,٤٨ Article) .

ان من اللافت للنظر ان الدستور العراقي خص مجلس الإتحاد بمادتين فقط بينما وضع (١٥) مادة دستورية تتعلق بتكوين ونسبة التمثيل وسير العمل والحصانة والمسائل المالية لمجلس النواب ، دون ان يأخذ بنظر الإعتبار ان مجلس الإتحاد اعلى مرتبة من مجلس النواب وفق قانون النظم البرلمانية .

كما ان الفقرة (١٣٧) من الدستور نصت على ان(يؤجل العمل بمجلس الإتحاد الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثين بعد دورته الإنتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور) بمعنى انه لاوجود لمجلس الإتحاد في الدورة الأولى ، وبعد ذلك يجب ان يبت ذلك بقانون ، والحقيقة ان المحكمة الإتحادية ارسلت طلب قرارا برقم (١٢) عام ٢٠١٢الى مجلس النواب وأكدت فيه ان على مجلس النواب إصدار قرار واضح وصريح لتشكيل مجلس الإتحاد وتشديد استيفاء قانون المجلس شروط الشكلية والموضوعية على مستوى من الدقة والوضوح التي تمنع الإجتهادات الفقهية

والقضائية ، وان يصدر عن مجلس النواب قرارا أو بيانا يشير الى توصية واضحة وصريحة بتشريع هذا القانون(Al-Azzawi,2022.)

المطلب الثاني : الانتقادات الموجهة لإستحداث مجلس الإتحاد في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

تختلف الآراء في وجود مجلس الإتحاد كمؤسسة تشريعية الى جانب مجلس النواب، إذ يرى البعض من الفقهاء ان بقاء موضوع مجلس التواب معلقا -كبقية القوانين الخاصة بتطبيق العديد من مواد الدستور - يثير العديد من المشكلات السياسية والإقتصادية والإجتماعية مما يخل بالتوازن والإستقرار في النظام السياسي وتعطيل تطور الثقافة الديمقراطية البرلمانية والتعددية السياسية والفصل بين السلطات ، ففي الدول الفدرالية يعد نظام الغرفتين ضروريا تفرضه طبيعة النظام السياسي ثنائي التمثيل على غرار الأنظمة السياسية الفدرالية في الولايات المتحدة والهند وكندا والمملكة الماليزية والمملكة المغربية وغيرها من الدول الأوربية والسيوية والإفريقية ، فنظام الغرفتين نظام مؤسساتي يمارس فيه مجلسان مكونان بطرائق مختلفة وظائف برلمانية بحسب شروط يحددها الدستور والقوانين النافذة ، وان التجربة العراقية تستوجب ضرورة الإلتزام بالدستور والإنتقال الى الثنائية البرلمانية لتطوير الجانب التشريعي وتويع الفرص لتمثيل الأقاليم والمحافظات وتفادي المشكلات الوطنية وتأكيد مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لضمان الإستقرار السياسي والإجتماعي. (Al-Azzawi,2022.)

بينما كانت هناك بعض الآراء التي تنتقد استحداث ووجود مجلس الإتحاد للأسباب التالية : (Al-Shukri,2006)

أ- ان اساس تبني نظام المجلسين لضرورة تاريخية ، وهي ان يكون للطبقة الأرستقراطية تمثيلا خاصا ، لكي لاتحارب الحريات العامة ووجود المجلس الثاني يساعد على حفظ التوزان بين الخواص والعوام ، وبعد تأكيد اعلانات حقوق الإنسان الإقليمية منها والعالمية وعدم التمييز بين الناس على اساس الجنس أو العرق أو الإنحدار الطبقي ، وتلك الفوارق لم يعد له وجود في الوقت الحاضر، وبما ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ينص في المادة (١٤)على ان (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أوالقومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الإقتصادي أو الإجتماعي) ، مما يجعل الميزة التاريخية التي شرع بسببها نظام المجلسين لاوجود لها في العراق.

ان العقل القانوني اهتدى لتبني نظام المجلسين لإعتبارات عشائرية ووجاهية في اختيار مرشحي المجلس الأول ولكن انحسار الأمية وتراجع المد العشائري في غالبية دول العالم الثالث - ومنها العراق- بفعل انفتاحها على الديمقراطيات الغربية وتهاوي العديد من الأنظمة الشمولية التي كانت تؤجج العشائرية وترعاها خدمة لمصالحها الشخصية ناهيك عن ان العديد من الدول التي تبنت نظام الثنائية التشريعية ،لاتعير للإعتبارات العشائرية اي دور في إختيار مرشحها لاسيما في الدول الأوربية التي قد لاتعرف هذا المبدأ اصلا وهذا المبدأ ينطبق على غالبية دول العالم ومنها العراق ، الا ان دستور ٢٠٠٥ أعاد للعشائرية دورها المحوري في اختيار المرشحين(Iraqi Constitution، Article٤٣A) .

ب- ان ثنائية السلطة التشريعية لها اهمية بالنسبة للكيانات الديمقراطية الحديثة التي تفوق فيها أهمية المسائل الإقتصادية على المسائل السياسية ، ويمكن الإستغناء عن هذه السمة من خلال تخصيص مقاعد محدودة لتمثيل الكفاءات الإقتصداية، رغم ان مجلس الإتحاد في العراق لم يتأسس على اسس اقتصادية

ت- ان تأسيس مجلس الإتحاد يؤدي الى بطء إصدار القوانين وتأخيرها ، لاسيما تلك التي تتعلق بالظروف الإستثنائية التي لاتحتمل تأخير .

ث- يمنع نظام الثنائية التشريعية من تفرد مجلس النواب بسلطة سن القوانين، وعليه فان وجود المجلس الثاني يلغي هذا التفرد ، لكن قد يكون سببا لمحاباة السلطة التنفيذية على حساب مجلس النواب ، وتجربة دستور المملكة العراقية عام ١٩٢٥بإختيار مجلس الأعيان المعينون من قبل الملك دليلا على ذلك ن او مجلس الأعيان الأردني عام ١٩٥٢المعينون من قبل الملك الإردني.

ج- ان تبني نظام المجلس الواحد قد يكون وسيلة لتعزيز الروابط وتوثيقها بين أفراد الشعب ، ومن بين الفدراليات التي تبنت نظام المجلس الواحد ، الباكستان في دستور عام ١٩٥٦، والكاميرون في دستور عام ١٩٦٠، ويوغسلافيا في دستور عام ١٩٦٣الملغى .

ح- ان وجود مجلسين في النظام السياسي العراقي يرهق الموازنة ويثير خلافات اكثر ، وان المواطن العراقي يرفض تمرير مجلس آخر بجانب مجلس النواب(Al-Azzawi,2022.).

خ- ان الدول التي ولد فيها هذا المجلس(المجلس الأول) الذي يمثل المجالس الأرستقراطية فيها، تراجعت عن فكرة وجودها نتيجة للتطور الديمقراطي فيها ، ففي بعض الدول الأسكندنافية تم الغاء المجالس الارستقراطية كا حصل في السويد وفنلندا والنرويج والدنمارك ، وتم التقليل من أهميتها كما حصل في بريطانيا وتم تحويلها الى هيئة ديمقراطية كما هو الحال في بلجيكا وفرنسا وهولندا .

د- ان وجود المجلس الأول في دول الجنوب هو اداة لإجهاض اي قرار صادر من قبل مجلس النواب لايصب في مصلحة الحاكم ، لما يمثله هذا المجلس (الاول) من أقطاب وشخصيات يختارها الملك او الرئيس بنفسه وتكن بالولاء والطاعة التامة له، ومن أمثلة هذه الدول، النظام التونسي في عهد الحبيب بورقيبة وزين العابدين بن علي ، وغيرهم .

ومهما تكن من انتقادات لوجود المجلس ، نرى ان المراد من تأسيس مجلس الإتحاد ، هو بعث رسالة إطمئنان للأقاليم –أو المحافظات –بأن لها ذات القوة التمثيلية التي تمتلكها غيرها من الوحدات

وقد قامت لجنة التعديلات الدستورية على اعداد مشروع تعديل الدستور مناقشة مشروع قانون مجلس الإتحاد ، وهو واحد من القوانين المعطلة ، إذ لم يتطرق مجلس النواب الى مناقشة هذا القانون ، الإ بعد مرور تسعة اعوام على تشريع الدستور العراقي –أسوة بالمشاريع المهمة الكبرى مثل مشروع النفط والغاز ومشروع المحكمة الإتحادية والأحزاب والمحكمة الدستورية وغيرها – ، ولذلك قامت المحكمة الإتحادية بدور مجلس الإتحاد في عملية نقض القوانين وهو أمر يعده رجال القانون غير دستوري وسبب مشكلات كثيرة أثرت على العملية السياسية

وكان نص مشروع القانون الذي قدم من قبل رئيس حمهورية العراق السابق والذي تمت القراءة الأولى له من قبل مجلس النواب العراقي في الثاني والعشرون من أيلول من عام ٢٠١٤، قد حدد للمجلس الإختصاصات التالية بحسب المادة (١٢) من المشروع (Draft Of the Union Law، Artice12l&Al-Zubaidi,2014)

- تقديم مشروعات وافكار الحقوق المتعلقة بالاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الى مجلس النواب لصياغتها في مقترحات قوانين .
- النظر في القوانين والقرارات المقررة من مجلس النواب والمحالة اليها.
- الموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على تعيين رئيس واعضاء محكمة القضاء الأعلى .
- السعي لتسوية الخلافات التي تحصل بين الأقاليم أو بينها وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم أو بين المحافظات نفسها .
- مراقبة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الإتحادية المختلفة .
- مراقبة اعمال الهيئة العامة لمراقبة تخصيصات الإيرادات الإتحادية .

وبصورة ادق يكون عمل المجلس في تشريع القوانين والاعتراض عليها بحسب التعديل للمادة (١٢) من خلال الإجراءات التالية(Al-Zubaidi,2014)

أ- الموافقة على القانون وإرساله الى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة عليه وإصداره وفقا لأحكام المادة (٧٢أ) من الدستور .

ب- الإعتراض على مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوما من تاريخ وصوله اليه.

ت- عند تحقق الحالة المنصوص عليها في الفقرة (ب) أعلاه ، تتم إعادة مشروع القانون الى مجلس النواب مشفوعا بأسباب الإعتراض ، خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوما من تاريخ الإعتراض.

ث- يعد مشروع القانون الذي تمت اعادته بسبب اعتراض مجلس الإتحاد مقرا عند موافقة مجلس النواب على أسباب الإعتراض والأخذ بها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين .

ج- إذا اصر مجلس النواب على قراره وعدم الأخذ بأسباب الإعتراض ، ترسل القوانين مرة ثانية الى مجلس الاتحاد لغرض النظر في قرارات مجلس النواب ، وفي حالة عدم موافقة مجلس الاتحاد على القرارات والقوانين تعاد الى مجلس النواب، ويعد قرار مجلس النواب في هذه الحالة بأغلبية الثلثين من اعضاء المجلس غير قابل للإعتراض ويعد موافقا عليه.

وقد أخذ على قانون تشريع مجلس الإتحاد العديد من الملاحظات نستعرضها كالآتي :

في المادة (١): التي تنص على ان (مجلس الاتحاد هو أحد مكونات السلطة التشريعية الاتحادية يمثل مصالح المحافظات المنتظمة بإقليم ويضم ممثلين عن تلك المحافظات كافة) .(Draft Of the Union Law ، Artice1)

.وتبعاً للتعديل الدستور المقترح فأن مجلس الاتحاد يمثل مصالح الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، ويضم ممثلين عنهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ،

وبنسبة عضوين لكل محافظة سواء كانت الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المحافظة منتظمة او غير منتظمة بأقليم باستثناء محافظة بغداد إذ يكون لها اربعة أعضاء ، ويشترط في المرشح لعضوية المجلس المذكور مايشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ، بالاضافة الى كونه من سكنة المحافظة التي يمثلها ، وأن يكون قد اتم الاربعين عاماً من عمره وينظم ذلك بقانون ، وتجدر الأشارة الى انه يقوم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعيين خمسة اشخاص اعضاء في المجلس المذكور من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة ، وبما يضمن تمثيل المكونات(Salah&Waleed،٢٠١٦.)

ويتضح مما تقدم إن التعديل الدستوري المقترح جمع بين اسلوبي الأنتخاب والتعيين في اختيار اعضاء مجلس الأتحاد ، فضلاً عن ذلك فأنه اعتمد قاعدة المساواة في التمثيل في المجلس المذكور بأستثناء محافظة بغداد ، اذ تكون ممثلة بأربعة اعضاء ، وقد يعود ذلك لكثرة عدد سكانها مقارنةً بالمحافظات الأخرى.

ويفترض في النص وجود نائبين من كل محافظة بدون الإشارة الى كون المحافظة منتظمة بإقليم أو غير منتظمة ، ليكون كل ممثلي الشعب بنسب متساوية ، فالدستور الأمريكي للعام ١٧٨٧ – ينص في مادته الأولى من البند(٢)– كما أسلفنا سابقا –ان (يتألف مجلس الشيوخ من شيخين عن كل ولاية) Constitution (Us Federal. The ٢،Item Artice1)

وفي المادة (٤) التي تشير الى ان (يدعو رئيس الجمهورية مجلس الإتحاد للإنعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات وتعقد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سنا ولايجوز تجاوز المدة المذكورة آنفا)(.(Artice1 ، Draft Of the Union Law)

وهنا لم تذكر الإشارة الى طريقة تشكيل المجلس ، إذ لم يوضح النص ان الإنتخاب بطريقة مباشرة اي بدرجة واحدة من سكان الأقاليم والمحافظات أم الإنتخاب بطريقة غير مباشرة على درجتين ، والتي تتكون برلمانات الأقليم أو من مجلس المحافظات ، ومن خلال النظر الى تشكيل المجلس الأعلى (الإتحادي) في الدول المختلفة تتبلور لدينا الرؤية المقترحة في تكوين مجلس الإتحاد العراقي عن طريق اختيار كل الأعضاء بالإنتخاب المباشر وبالإقتراع السري من قبل سكان الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهذه الطريقة اقرب لروح العدالة والديمقراطية ، وتضمن العدالة والمساواة وإرادة الأغلبية.(Khalid&Ai –BarzaanhiK ,2018)

وان نصاب انعقاد جلساته لايمكن إن يتحقق الأ بحضور الأغلبية المطلقة لعدد اعضائه ، لاسيما وان قراراته لايمكن إن تتخذ الأ بعد تحقق النصاب وتصويت الأغلبية البسيطة عليها مالم يتم النص على خلاف ذلك .وبعد ذلك ينبغي على مجلس الأتحاد وضع نظام داخلي خاص به لتنظيم سير عمل فيه ، علماً بأن جلسات المجلس علنيةً الا اذا قرر خلاف ذلك ، وبالنسبة لمحاضر جلساته فأنها تنشر تبعاً لما يراه مناسباً من وسائل معتمداً في ذلك على قانون المجلس (Salah&Waleed،٢٠١٦.) .

وعلى وفق المادة (٩٠) من مسودة التعديلات الدستورية التي نصت على ان(تجري انتخابات مجلس الإتحاد بالتزامن مع انتخابات مجلس النواب، ويجتمع مجلس الإتحاد عند اجتماع مجلس النواب ،وتكون دورة انعقاد المجلسين متوافقة ويحل المجلس عند حل مجلس النواب) ، ومن المفترض ان تكون مدة ولاية مجلس الإتحاد اطول من ولاية مجلس النواب كما

هو معمول به في اغلب النظم البرلمانية التي أخذت بنظام المجلسين ،كما اننا لا نؤيد فكرة تزامن انتخابات مجلس النواب مع مجلس الإتحاد ، لإن طبيعة انتخابات مدجلس الإتحاد جزئية وتكون على مرحلتين على الأغلب وليس بالكامل مما يمنحه ضمان حسن الأداء وولاية مستمرة ، وكمؤسسة دستورية مهمة يمكنها مراقبة اداء الحكومة عند حل مجلس النواب وضمان استقرار العملية التشريعية والتنفيذية الى حد كبير (Salah&Waleed،٢٠١٦.) .والنائب كعضو في هذه المؤسسة الدستورية يتحتم عليه بالمقابل ان يحترم المؤسسات الدستورية للدولة عند مراقبته لها وعدم المساس بها بالتجريح وانما النقد والمراقبة ضمن اطار الاحترام المتبادل(Musa,Rahim Hussen ،٢٠١٧).

كما نصت المادة (٦) على ان (ينتخب مجلس الاتحاد في اول جلسة له رئيسا ثم نائبا أول ونائبا ثانيا بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ، بالإنتخاب السري المباشر) ، ولكن لم تشير المادة الى ماتؤول اليه الأمور في حالة عدم فوز أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة، كما حصل في التجارب السابقة في الجلسات الأولى لمجلس النواب العراقي في الدورات الثلاث الماضية ، ويفترض ان يكون النص بالصياغة الآتية (ينتخب مجلس الإتحاد في أول جلسة له رئيسا ثم نائبا أول ونائبا ثانيا بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ، بالإنتخاب السري المباشر مع مراعاة ما يأتي (Al-Mada Foundation 2014)

أولا : يجوز تأجيل الجلسة الأولى لمرة واحدة فقط لمدة لاتتعدى (١٥) يوما .

ثانيا: في حال حصول أي من المرشحين للمناصب المذكورة ، على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يصار الى إعادة الإنتخاب بين الحاصلين عدد الأصوات الأعلى، ويعد فائزا من يحصل على أعلى اصوات ، وفي حال تساوي الأصوات يصار الى اجراء القرعة بينهما لتحديد الفائز بينهما.

وتنص المادة (١١) ثانيا على ان (يمدد الفصل التشريعي لدورة إنعقاد مجلس الإتحاد ، بناء على طلب رئيس الجمهورية ، أورئيس مجلس النواب ، ، أو رئيس مجلس الإتحاد أو مجلس الوزراء ، وذلك في حالة تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك)(Artice10m,2 ، Draft Of the Union Law)

وهنا يجب ان تكون أولوية معاملة رئيس الوزراء ، كما جاء في الدستور ، ولهذا الغرض ينبغي وضع كلمة رئيس مجلس الوزراء في التسلسل بعد عبارة رئيس الجمهورية تليها عبارة رئيس مجلس النواب ، ثم رئيس مجلس الاتحاد ، بحيث يتماشى منطوق هذه المادة القانونية مع منطوق المادة (٥٨) الدستورية والتي تنص على : Al-Mada Foundation (2014)

أولا : لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء ، أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضوا من أعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب الى جلسة إستثنائية ، ويكون الإجتماع مقتصرا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة اليه.

ثانيا: يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة اتنعقاد مجلس النواب بما لايزيد عن ثلاثين يوما ، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك بناء على طلب من رئيس الجمهورية ، أو رئيس مجلس الوزراء ، أو رئيس مجلس النواب، أوخمسين عضوا من أعضاء المجلس.

ونفس الحال ينطبق على نص المادة (١١) لرئيس الجمهورية أورئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس الإتحاد أو خمسة أعضاء مجلس الإتحاد أو مجلس الوزراء دعوة مجلس الإتحاد الى جلسة استثنائية ويقتصر الإجتماع على الموضوعات التي استوجبت تلك الدعوة)(Articem,11 ، Draft Of the Union Law)

وهنا نتوقف عند نية المشرع لقانون الإتحاد ، التقليل من صلاحيات وسلطات رئيس مجلس الوزراء بصفته أهم منصب سيادي في الدولة وحسب الدستور العراقي انه ذكرت فيه عبارة (رئيس الجمهورية (٢٠)مرة، وذكرت عبارة (مجلس الوزراء) (٦) مرات بينما لم تذكر عبارة (رئيس مجلس الوزراء) مطلقا ، وهذا ما يتنافى مع وضع رئيس الجمهورية كونه منصب شرفي (Shibr,Al-Iaami2014)

الخاتمة

تحمل الفدرالية العراقية سمات عديدة ، منها ، انها تعد المحافظات وحدات فدرالية، مع العلم أن ١٤ محافظة من أصل ١٨ ، تتمتع بأغلبيات طائفية أو إثنية واضحة، مما يؤدي إلى التماهي إلى حد كبير بين التقسيم الجغرافي للوحدات مع الانقسام على أساس الهويات بين المجموعات المختلفة، فضلا عن ان التوافقية العراقية الموقع التي تميز المجموعات السياسية حسب من هويتها. الطائفية والقومية فمشاركتها في السلطة تتم انطلاقا من هويتها الخاصة.

إن النظام العراقي يراعي من جهة الانقسام الطائفي والإثني، والتحديد الجغرافي للمحافظات من جهة أخرى، وهذه الجدلية أخذت حيزا مهما خلال نقاشات بناء النظام الجديد بين وجهتي نظر: الأولى كانت ترتكز على انقسام الهويات لتحديد الفدرالية العراقية، والثانية على التقسيم الجغرافي للمحافظات. عمليا كانت الغلبة للطرح الثاني، القائم على أساس التقسيم الجغرافي. ولكن ما لم ينص عليه الدستور العراقي بالنسبة لمراعاة مصالح المجموعات العراقية، تمت مراعاته من خلال قواعد التوافقية في العراق.

لذلك فإن أي مشروع جدي لإنشاء مجلس الاتحاد ، لا بد أن يرتكز على الانقسام الحاصل على أساس الهويات بالاضافة إلى مراعاة عامل التمثيل الجغرافي. التوازن الأساسي في العراق هو توازن بين المجموعات، وليس توازنا بين المحافظات، فتحقيق مبدأ مشاركة الوحدات في السلطات الفدرالية لا بد أن ينبثق من تمثيل الوحدات الفدرالية القائمة على أساس الهويات. بمعنى اعتبار المجموعات العراقية القائمة في العراق وحدات فدرالية تشترك في دولة واحدة. وبناء على ذلك يتشكل العراق من ثلاث وحدات فدرالية أساسية، الوحدة الشيعية، الوحدة الكردية، والوحدة السُنية، بالاضافة إلى مجموعات الأقليات التي يجب مراعاة تمثيلها أيضا، وهي خطوة تبقى غير كافية ما لم يحظ مجلس الاتحاد بدور فعال يؤمن مشاركة المجموعات في ادارة مصالحها المشتركة بشكل فعلي وحقيقي.

فعلى صعيد الاختصاص التشريعي لا بد أن يتمتع مجلس الاتحاد بصلاحية تشريعية فعلية، من خلال تقديم مقترحات القوانين بشكل عام لتلك التي تتعلق بالعلاقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فضلا عن مناقشتها وإقرارها قبل تحويلها إلى مجلس النواب لإقرارها أيضا، وذلك ينطبق حكما على صلاحية تعديل الدستور، إذ ان مصادقة مجلس الاتحاد على أي تعديل دستوري تبقى ضرورية لإقراره.

وفيما يتعلق بالتشريع المالي لا بد ان تكون لمجلس الإتحاد صلاحيات مؤثرة في الموازنات العامة لإتصاله المباشر

بمصالح الأقاليم والمحافظات فضلا عن مصالح المكونات العراقية الأخرى فضلا عن مشاركته في تشكيل السلطة التنفيذية بالتوازي والتفاهم مع مجلس النواب .

الإستنتاجات

ان السلطة التشريعية في العراق وفق دستور ٢٠٠٥ تتكون من مجلسين، مجلس الإتحاد ويمثل المجلس الأعلى ، ومجلس النواب ويمثل المجلس الأدنى ، لكن الدستور العراقي قيد وأضعف مجلس الإتحاد وأرجأ البت فيه عمليا .

١- ان غياب تفعيل مجلس الاتحاد يمثل ثغرة في الديمقراطية ومخالفة دستورية صريحة .

٢- ان مهمة مجلس الاتحاد هي، للحيلولة دون تشريع قوانين تضر بمصلحة الوطن، فضلا عن تحقيق العدالة بين المحافظات ، ففي الوقت الذي تم فيه تجميد عمل تلك المجالس بقرار من مجلس النواب العراقي، بسبب تحولها الى عائق في تنمية المحافظات بسبب الصراعات الحزبية فيها ،وإزدياد بؤر الفساد فيها والصراع بين المحافظين واعضاء المجالس، فأن وجود مجلس الاتحاد يسهم في الحفاظ على حقوق تلك المحافظات .

٣- على ضوء استقراء الواقع السياسي ، فأن عرقلة تشكيل مجلس الاتحاد وتفعيله ، يعود الى بعض القوى التي لاتريد رقيبا عليها ، وتشكيل المجلس يحد من تطلعاتهم السلطوية

التوصيات

١- ان دستور العراق منح مجلس النواب سلطة سن قانون ينشأ بموجبه مجلس الإتحاد وينظم تكوينه وشروطا لعضوية فيه واختصاصاته وكل مايتعلق به، وهذا أمر يتنافى مع سياق الأنظمة الفدرالية ودساتيرها ، إذ يجب ان يؤسس هذا المجلس من قبل المشرع الدستوري ، مثله مثل مجلس النواب لتساوي القيمة الدستورية لهما، لا ان يترك انشاؤه لمن يساويه قيمة او اقل منه .

٢- امام اشكالية وجود لامركزية سياسية لإقليم كردستان مقابل لامركزية ادارية لباقي المحافظات، يتوجب اعادة النظر بالمادة (٦٥) .

٣- في الوقت التي تنص المادة (٦١) من الدستور العراقي على (تحديد صلاحية مجلس النواب في مسائلة رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء في السلطة الإتحادية فقط ولايحق له مسائلة المسؤولين في سلطات الإقليم)، وعلى افتراض صعوبة تعديل الدستور وخاصة –فيما يخص العلاقة بين المركز والاقاليم– فأن مجلس الاتحاد يظلع بدوره في التصدي لهذه المهمة ومن الممكن ان تكون له صلاحية محاسبة المسؤولين في الاقاليم والمحافظات .

References

1. The United States Constitution 1789.

2. The Constitution of the Republic of Iraq 2005.

3. The draft constitutional amendments 2009.

4. Al-Ani, Ali Ghalib,(1961), One Council or Two Councils, Al-Maarif Press, Baghdad, 1.

5. Alwan, Abdul Karim, , (2006), Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution

6- Al-Bayati, Firas,(2013)The Democratic Transition in Iraq after April 9, 2003, publications for business and distribution.

7-Al-Rubaie, Enas Abd al-Hadi and others,(2022), the balance of power and its impact on the political system in the constitution of the Republic of Iraq in 2005, (The Crisis of Constitutional Amendments, Bahr al-Uloom Forum for Dialogue – Al-Alamein Institute for Studies,

8. Al-Janabi, Najm Abboud Faisal, ,(2016) The two-council system in modern constitutional systems, Al al-Bayt University, Amman, Jordan.

9. Al-Jabri, Nadim, (2018), The Political and Intellectual Dimension in Writing the Permanent Iraqi Constitution, Al-Fadila Foundation for Studies and Publishing,

10. Al- Qaisi, Hanan Muhammad(2012) The Duality of the Legislative Council in Iraq - A Study in the Council of the Union, Bayt Al-Hikma Publications.

11. Al-Tamawy, Suleiman Muhammad(1958) Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.

12 Al-Tahrawi ,Hani Ali,(2014), Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, 4th edition, Cairo,

13. Al-Zubaidi, Laith Abdul Hassan(2014), Council of Union and Legislative Balance in Iraq, Journal of Political Issues, Al-Nahrain University, Issue 37-38,.

14. Al-Shukri, Ali Youssef, ,(2006) Legislative Bilateralism in Iraq: Necessity or Confirmation of Federalism, Analytical and Critical Study, Journal of the Islamic University College, Folder (1), Issue (1), The Islamic University.

15. Al-Muhammadi, Aya Taha,(2021) The Iraqi Council of Representatives' Exercise of Its Constitutional Power Between Text and Reality - A Comparative Study, Master's Thesis (unpublished), Faculty of Law, Middle East University.

16-Al-Sudani,Hind Ali, &Muheisen,Sadiq Zughair,(201),Powers Of the HeadOf State OverMinisters In the United States Of America, ,Misan Journal For Academic Studies, Volume(10),Issue(18).

17. Kayed, Aziz,(2001)The Legislative Authority between the One-Council System and the Two-Councils System, Palestinian Authority for Civil Rights, Ramallah,

18. de Tocqueville, Alexis (1991), Democracy in America, translated by Amin Morsi Qandil, World of Books Publications, Cairo.

19. Mawlood, Muhammad Omar(2009) Federalism and the possibility of its application as a political system (Iraq as a model), Publications of the University Foundation for Studies and Publishing.

20- International Institute for Democracy and Elections (IDEA):(2014), Report on: Bi-Councils: Bi-Council Legislature Bodies, in August

21-Donald V.Similey, (1980),Canada In Question Federalism in The Enghtis Toronto ,Mcgrawttill Rycrson,3ed .

22-Hironori Yamamoto; (2007),Tools For Parlimen taryOversigt , Acomparative Study Of 88national Parliaments. Published By Lnter -Parliamentary Union. Geneva. Switzerland,.

23-Hussein ,Saja Faieh & Hassan ,Abdul Kadhim,(2018),Problems Of Distributiong Finacial Competencies In Finacial Competncies In Federal States, Iraq As A Model, ,Misan Journal For Academic Studies, Volume(17),Issue(33).

24. Khaled, Hamid Hanoun, Al-Barzanji Wahab Hassan,(2018) The Constitutional Organization of the Federal Council, Journal of Legal Sciences, Issue (3), Folder (33),.

25-OdhafA Ali Doohee(2021) The positive role of the administrative judge in the balance between public order and public freedoms ,Misan Journal For Academic Studies ,Volume(2o).Issue(41).

26-Polsby nelson, and Widavsky, (1976), A.B.Presidential Election, Newyork,Charies Cribeners

27-Musa,Rahim Hussen(2017),Vioation Of the Rules Of Speech In the Parliamentary Session, ,Misan (Journal For Academic Studies,Volume(16).Issue(32)

28-Silivio Benvenuto; (1993) Roles Of Government dnd parliament, back bocnchers in the Interoduction and Passage of Legislation, Constitutional and Parliamentary Information,July. Sons

29-Salah, Rafi Qader, Walid Hassan, Hamid, ,(2016), Al-Mohaqqiq Al-Hali Journal for Legal and Political Sciences, Issue (3), Sixth Year,

30. Zaki, Ziyad Samir,(2011), A Study in the Swiss Political System, Research Journal of the College of Basic Education, University of Mosul, Issue (1), Folder (11).

World Wide Web

1. Al-Mada Foundation, legislative notes on the draft union law from the following link https://almadapaper.net/view.php?cat=114425%D9%81%D9%8A 18/10/2014.

2. Shubr, Bariq, Al-Lami Adel, legislative notes on the draft law of the Federation Council submitted by the President of the Republic, Iraqi Economists Network, from the electronic link: http://iraqieconomists.net/ar/2014%D9%81%D9%8A 25/10/2014

13- The Supreme Judicial Council, Basic Law of 1925, from the following site,

3/10/2010https://www.hjc.iq/view.86/%D9%81%D9%8A

14. 14- Al-Azzawi, Huda, The Council of Union is constitutionally present, de facto absent, Al-Sabah newspaper, from the electronic link, Www.alsabah.iq in 3/7/2022.