

مجلس الاتحاد العراقي

المحددات القانونية والوظائف الوطنية

تحرير

أ.د. أسعد كاظم شبيب

أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض

م. م. عمار كريم حميد

الباحثون

أ.م.د. أبو طالب هاشم الطالقاني أ.د. مصطفى فاضل الخفاجي

أ.د. منجد منصور الحلو م.م. زهراء فاهم حسن

أ.د. وائل منذر البياتي

مركز الرافدين للبحوث

مجلس الاتحاد العراقي
المحددات القانونية والوظائف الوطنية

مجلس الاتحاد العراقي المحددات القانونية والوظائف الوطنية

تحرير:

أ.د. أسعد كاظم شبيب

أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض

م. م. عمار كريم حميد

الطبعة الاولى، بيروت/النجف الاشرف، 2026

First Edition, Beirut/Najaf, 2026

© جميع حقوق النشر محفوظة للناشر، ولا يحق لأي شخص أو مؤسسة أو جهة، إعادة إصدار هذا الكتاب، أو جزء منه، أو نقله، بأي شكل أو واسطة من وسائط نقل المعلومات، سواء أكانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك النسخ أو التسجيل أو التخزين والاسترجاع، دون إذن خطي من أصحاب الحقوق.



مركز الرفادين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialogue
R. C. D

إن جميع الآراء والمعلومات الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعبر بالضرورة عن رأي الناشر (المركز).

ISBN: 978 - 9922 - 772 - 25 - 7

حزيران/يونيو 2026

مجلس الاتحاد العراقي المحددات القانونية والوظائف الوطنية

تحرير

أ.د. أسعد كاظم شبيب
أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض
م. م. عمار كريم حميد

الباحثون

أ.م. د. أبو طالب هاشم الطالقاني أ. د. مصطفى فاضل الخفاجي أ.د. منجد منصور الحلو
م.م. زهراء فاهم حسن أ. د. وائل منذر البياتي



مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialogue
R. C. D

الفهرس

13	مقدمة مركز الرافدين للحوار (RCD)
17	الفصل الأول: مجلس الاتحاد: المفهوم والسياق التاريخي
17	المقدمة
17	مجلس الاتحاد المفهوم والسياق التاريخي
17	أولاً: مفهوم الثنائية التشريعية - نظام المجلسين التشريعيين
18	1- مسوغات الأخذ بنظام الثنائية التشريعية
18	أ- توازنات الديمقراطية
19	ب- شكل الدولة
20	ت- جودة الصياغة التشريعية ورفع كفاءة أداء البرلمان
22	ث- الجذور التاريخية
23	2- متطلبات الثنائية التشريعية
23	أ- آلية تشكيل المجلسين
25	ب- شروط العضوية
29	ت- اختصاصات المجلسين
31	ثانياً: الأصول التاريخية والدستورية للثنائية التشريعية بالوثائق الدستورية في العراق
32	1- التطورات الدستورية للثنائية التشريعية في العهدين العثماني والملكي
32	أ- الوضع الدستوري للسلطة التشريعية العهد العثماني ولغاية ما قبل عام 1925
35	ب- الوضع الدستوري للسلطة التشريعية في العهد الملكي 1925-1958
42	2- التطورات الدستورية للثنائية التشريعية في العهد الجمهوري 1958-2003
42	أ- الوضع الدستوري للسلطة التشريعية بين عامي 1958-1968
42	دستور الجمهورية الأولى 1958
44	دستور الجمهورية الثانية 1963

47.....	دساتير الجمهورية الثالثة 1964-1968.....
48.....	دستور 22 نيسان (أبريل) 1964.....
50.....	دستور 29 نيسان (أبريل) 1964.....
53.....	ب-الوضع الدستوري للسلطة التشريعية بين عامي 1968-2003.....
53.....	دستور العراق المؤقت 21 أيلول (سبتمبر) 1968.....
56.....	دستور العراق المؤقت 16 تموز (يوليو) 1970.....
63.....	ت-التطورات الدستورية للثنائية التشريعية في العهد الجمهوري بعد عام 2003.....
63.....	الوضع الدستوري للسلطة التشريعية في قانون إدارة الدولة المؤقت لسنة 2004.....
69.....	الوضع الدستوري للسلطة التشريعية في دستور العراق الدائم لعام 2005 النافذ.....
81.....	الفصل الثاني: الاساس الدستوري والقانوني لمجلس الاتحاد.....
81.....	المقدمة.....
83.....	النصوص الدستورية المتعلقة بمجلس الاتحاد العراقي.....
83.....	أولاً: مجلس الاتحاد العراقي وأهمية المادة (65) في الدستور.....
83.....	1-مجلس الاتحاد العراقي.....
84.....	2-أهمية المادة (65).....
85.....	ثانياً: كيفية تشكيل مجلس الاتحاد العراقي.....
85.....	1-آلية تشكيل المجلس.....
85.....	أ-التشكيل بناءً على الأقاليم.....
86.....	ب-تحديات تشكيل المجلس.....
87.....	2-التحديات التي تواجه صلاحيات المجلس.....
87.....	أ-التفسير الضيق للمواد الدستورية.....
88.....	ب-الصراعات السياسية.....
88.....	ثالثاً: صلاحيات واختصاصات مجلس الاتحاد العراقي.....
89.....	1-التشريع في القضايا التي تتعلق بالأقاليم.....
89.....	2- الموافقة على التعديلات الدستورية.....
90.....	3- الرقابة على قرارات الحكومة الاتحادية.....
91.....	رابعاً: العلاقة بين مجلس الاتحاد العراقي وبقية الهيئات التشريعية.....

- 1-مجلس الاتحاد العراقي وأهميته في النظام الدستوري.....91
- 2-العلاقة بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب العراقي.....92
- 3-العلاقة بين مجلس الاتحاد والحكومة الاتحادية.....93
- 4-أهمية تشكيل مجلس الاتحاد وتأثير غيابه على النظام السياسي.....95
- خامساً: التحديات التي يواجهها مجلس الاتحاد العراقي.....96
- 1- التحديات السياسية.....96
- 2- التحديات القانونية.....98
- الآثار القانونية والدستورية المترتبة على الفراغ التشريعي المنظم لمجلس الاتحاد.....99
- أولاً: إشكالية القصور التشريعي في استكمال البناء المؤسسي للدولة.....100
- 1- تحول النصوص الدستورية من نصوص آمرة إلى نصوص معطلة.....101
- 2- الجمود الدستوري الوظيفي وفجوة الطموح.....102
- 3- زعزعة مبدأ التكامل المؤسسي.....103
- 4- المسؤولية القانونية عن القصور التشريعي.....104
- ثانياً: تداعيات غياب الضوابط القانونية الحاكمة للعلاقة بين غرفتي التشريع.....105
- 1- تفويض مبدأ الرقابة التشريعية المتبادلة.....105
- 2- تراجع جودة التشريعات الفيدرالية وقصور صياغتها.....106
- 3- اختلال التوازن الوظيفي بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية.....107
- 4- غياب آلية فض النزاعات التشريعية بين الغرفتين.....108
- ثالثاً: انعكاسات غياب المجلس على توازن النظام الفيدرالي واستقرار الأقاليم.....109
- 1-فقدان الضمانة الدستورية لحماية الصلاحيات الحصرية للأقاليم.....110
- 2- تعزيز المركزية التشريعية على حساب الهوية الفيدرالية.....111
- 3- غياب العدالة في توزيع الموارد والفرص التنموية.....112
- 4-زعزعة الاستقرار السياسي والقانوني للأقاليم والمحافظات.....113
- رابعاً: أزمة التكييف القانوني لآليات التشكيل في ظل صمت المشرع العادي.....114
- 1- المعضلة الفقهية في حسم طبيعة العضوية (الانتخاب أم التعيين).....114
- 2- إشكالية تحديد «الوزن التمثيلي» للأقاليم والمحافظات.....115
- 3-غياب الضوابط القانونية لشروط ومؤهلات العضوية.....116

117	4- مخاطر الطعون الدستورية الناتجة عن التفسير المنفرد
118	الخاتمة
119	الفصل الثالث: صلاحيات مجلس الإتحاد وأهدافه
119	المقدمة
120	أولاً: دور مجلس الاتحاد في التشريع ومراجعة القوانين
120	1-الدور التشريعي لمجلس الاتحاد
124	2- دور مجلس الاتحاد في مراجعة القوانين
127	ثانياً: دور مجلس الاتحاد في تعزيز التوازن بين الأقاليم والمحافظات
127	1-تشكيل المجلس والتمثيل داخله
128	2-تخصيص الموارد المادية
132	3-حلّ النزاعات بين الأقاليم
133	ثالثاً: دور مجلس الاتحاد في دعم النظام الديمقراطي
134	1-ضمان الحقوق والحريات العامة للأفراد
136	2-مشاركة الافراد في الشؤون العامة
137	الخاتمة
139	الفصل الرابع: معوقات تشكيل مجلس الاتحاد في العراق
139	المقدمة
141	أولاً: الخلافات السياسية وتأثيرها على تشكيل مجلس الاتحاد
142	1-المحاصرة السياسية
143	2-الديمقراطية التوافقية
144	3- العوز التشريعي
145	4-منع تشريع بعض القوانين
145	5-ارتفاع الأعباء المالية
146	6-التعددية الحزبية في العراق
146	7-شخصنة السلطة وضعف الاداء الحكومي
147	أ-حفظ التوازن بين مكونات (المجتمع العراقي)
147	ب-ضعف صلاحيات مجلس الاتحاد

148	ت-عملية صنع القرار في مجلس الاتحاد
148	ثانياً: تحديات إقرار قانون مجلس الاتحاد العراقي (المعوقات الدستورية)
149	1-ضعف الوعي الدستوري
149	2-اهتمام مجلس النواب في تمرير القوانين الأخرى
150	3-المعوقات الدستورية
150	4-احتواء القانون على مواد خلافية
154	5- من حيث اختصاصات المجلس
	ثالثاً: دور البيئة الأمنية والاقتصادية- الاجتماعية في تأخر تشكيل مجلس الاتحاد
155	العراقي
156	1-البيئة الأمنية في العراق
156	أ-عمليات العنف والارهاب
158	ب-تنظيم داعش الارهابي (تنظيم الدولة الاسلامية)
159	ت-الاحتجاجات الشعبية
161	2-البيئة الاقتصادية - الاجتماعية في العراق
167	الخاتمة
169	الفصل الخامس: الرؤية المستقبلية لمجلس الاتحاد
169	المقدمة
169	أولاً: أهمية تشكيل مجلس الاتحاد في تعزيز الوحدة الوطنية
170	1-البعد الحدودي لمجلس الاتحاد
170	أ. تمثيل الهويات المناطقية
171	ب. ضمان مشاركة فاعلة للوحدات اللامركزية
172	2-ايجابيات وجود مجلس للاتحاد
172	أ. تحقيق تنوع في التمثيل في نطاق كل مجلس
172	ب. الانسجام مع الطبيعة المزدوجة للدولة الفيدرالية
173	ج. منع الهيمنة في عملية صنع القرار
173	د. منع استبداد المجالس المنتخبة
173	هـ. ديمومة العمل التشريعي والرقابي الفاعل

- و. تمثيل المحافظات والأقاليم بطريقة توازن التمثيل السكاني.....174
- ثانياً: دور المجلس في تحسين العلاقة بين الإقليم والحكومة المركزية.....174
- 1-اشكالية العلاقة بين المركز والإقليم في الجانب المالي.....175
- 2-أزمة موضوع النفط والغاز.....176
- 3-أمثلة لآليات التعاون المؤسسي في بعض الدول الفيدرالية.....177
- 4-أبعاد تعزيز الوحدة الوطنية وتحسين العلاقة بين المركز والإقليم من خلال مجلس الاتحاد.....179
- ثالثاً: السيناريوهات المحتملة لتشكيل المجلس وأبعاد صلاحياته.....180
- السيناريو الأول: مجلس الاتحاد كجهة استشارية.....180
- السيناريو الثاني: مجلس اتحاد محدود الصلاحيات.....182
- السيناريو الثالث: مجلس اتحاد نظير.....184
- الخاتمة: مقترحات قانونية لتفعيل مجلس الاتحاد.....185
- الفصل السادس: تحليل المقارنة بين مجلس الاتحاد العراقي ومجالس مشابهة في دول أخرى**
- 193.....
- المقدمة.....193
- 1- الهيكلية القانونية لمجلس الاتحاد الألماني (البوندسرات).....195
- 2-الهيكلية القانونية لمجلس الولايات السويسري.....197
- ثانياً: الاختصاصات والسلطات التشريعية لمجالس الاتحاد في ألمانيا وسويسرا.....198
- 1-صلاحيات مجلس الاتحاد الألماني (بوندسرات).....198
- 2-صلاحيات مجلس الولايات السويسري.....200
- أ- سنّ التشريعات الفيدرالية.....200
- ب-الرقابة على السلطة التنفيذية.....201
- ت-الموافقة على المعاهدات الدولية.....203
- ث-انتخاب أعضاء المجلس الفيدرالي والقضاة الفيدراليين.....203
- ج-حماية حقوق الكانتونات.....204
- ثالثاً: العراق وألمانيا وسويسرا: مقارنة بين التجارب الاتحادية.....205
- 1-العراق: مجلس الاتحاد.....206

- 2-ألمانيا: البوندسرات.....206
- 3-سويسرا: مجلس الولايات208
- 4-المقارنة العامة بين مجلس الاتحاد في العراق والمجالس الفيدرالية في ألمانيا
وسويسرا.....209
- رابعاً: أوجه التشابه والاختلاف بين مجلس الاتحاد في العراق والمجالس الفيدرالية
في الهند.....211
- 1- تكوين مجلس الاتحاد الهندي (Rajya Sabha).....212
- 2- تحديد صلاحيات ومهام مجلس الاتحاد الهندي.....214
- خامساً: دروس مستفادة من تجارب الدول الفيدرالية.....215
- 1-تعزيز دور الأقاليم في التشريع.....216
- 2-الدور الأساسي للأقاليم في التشريع.....217
- 3-التوترات الناتجة عن غياب التمثيل في العراق.....219
- 4-آلية التنسيق بين الحكومة المركزية والأقاليم.....220
- الخاتمة.....222
- ملحق.....223
- مركز الرافيدين للحوار: (R.C.D).....233

مقدمة مركز الرافدين للحوار (RCD)

يشكل كتاب (مجلس الاتحاد العراقي: المحددات القانونية والوظائف الوطنية) إضافة علمية في مجال الدراسات السياسية والدستورية الرصينة، لتخصه في موضوع بالغ الأهمية يرتبط بأحد أهم المؤسسات الدستورية التي نصّ عليها دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والمتمثلة بـ«مجلس الاتحاد» بوصفه الغرفة التشريعية الثانية ضمن بنية السلطة التشريعية الاتحادية إلى جانب مجلس النواب. وفي ظل استمرار غياب هذه المؤسسة عن الواقع الدستوري والتشريعي رغم مرور سنوات طويلة على إقرار الدستور، تبرز أهمية هذا الكتاب بوصفه محاولة علمية جادة لسدّ جزء من الفراغ المعرفي والقانوني المحيط بهذه المؤسسة، وفتح نقاش وطني متخصص حول فلسفتها الدستورية، وآليات تشكيلها، وحدود اختصاصاتها، وأثرها في استقرار النظام الاتحادي العراقي.

إنّ الدساتير الاتحادية الحديثة غالباً ما تعتمد نظام الثنائية التشريعية باعتباره أحد أهم الضمانات الدستورية لتحقيق التوازن بين مكونات الدولة ووحداتها الإدارية والسياسية، وضمان عدم انفراد سلطة تشريعية واحدة بصناعة القرار العام. ومن هذا المنطلق، جاء النص الدستوري العراقي في المادة (65) ليؤسس لمجلس الاتحاد بوصفه ممثلاً للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وليكون إطاراً دستورياً لتحقيق التوازن بين البعد الوطني العام ومتطلبات التمثيل المحلي والإقليمي. إلا أن هذا النص بقي معطلاً بسبب عدم تشريع القانون المنظم للمجلس، الأمر الذي أوجد فراغاً مؤسسياً أثر بصورة مباشرة على اكتمال البناء الدستوري للدولة العراقية.

وتتبع أهمية هذا الكتاب من كونه لا يكتفي بعرض الأحكام الدستورية الخاصة بمجلس الاتحاد، بل يتجاوز ذلك إلى تحليل الجذور التاريخية لنظام الثنائية التشريعية في العراق، وتتبع تطور السلطة التشريعية عبر المراحل الدستورية المختلفة منذ العهد العثماني مروراً بالعهد الملكي ثم الجمهوريات المتعاقبة وصولاً إلى دستور عام 2005. كما يسلط الضوء على الإشكاليات القانونية والدستورية التي ترتبت على غياب المجلس، والتحديات السياسية والتشريعية التي أعاقت تشكيله، فضلاً عن استعراضه لتجارب دول اتحادية رائدة

مثل ألمانيا وسويسرا والهند، بما يتيح الاستفادة من خبراتها المقارنة في بناء نموذج عراقي متوازن وفعال.

ويكتسب هذا المؤلف أهمية إضافية في سياق التحولات السياسية والدستورية التي يشهدها العراق، إذ إنّ الحاجة إلى مؤسسات ضامنة للتوازن الاتحادي باتت أكثر إلحاحاً في ظل تعدد التحديات المتعلقة بالعلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، وبقضايا توزيع الصلاحيات والثروات، وبضمان المشاركة المتوازنة في صناعة القرار التشريعي والسياسي. ومن هنا، فإن تشكيل مجلس الاتحاد لم يعد مجرد استحقاق دستوري مؤجل، بل ضرورة مؤسسية لتعزيز الاستقرار السياسي، وترسيخ مبادئ الشراكة الوطنية، وتفعيل الرقابة التشريعية المتبادلة، وتحقيق قدر أعلى من التوازن في إدارة الدولة الاتحادية.

لقد عالج الكتاب هذه الإشكاليات بمنهجية علمية متكاملة، جمعت بين التأصيل الدستوري والتحليل القانوني والدراسة المقارنة، مع تقديم رؤى مستقبلية وسيناريوهات متعددة لتشكيل المجلس وصلاحياته المحتملة، الأمر الذي يجعله مرجعاً مهماً للباحثين والأكاديميين وصنّاع القرار والمؤسسات التشريعية والقانونية ذات العلاقة. وفي هذا السياق، يبرز الدور المهم الذي يضطلع به مركز الرافدين للحوار (RCD) في دعم الدراسات القانونية والدستورية الرصينة، وتعزيز بيئة الحوار العلمي الهادف إلى تطوير مؤسسات الدولة العراقية. فقد دأب المركز، منذ تأسيسه، على تبني المبادرات البحثية التي تسهم في ترشيد السياسات العامة، وإثراء النقاشات الوطنية المتعلقة بقضايا الحكم والدستور والإدارة العامة، من خلال توفير منصات معرفية تجمع الأكاديميين والخبراء وصنّاع القرار في إطار من الحوار المؤسسي البناء. ويأتي اهتمام مركز الرافدين للحوار (RCD) بإصدار هذا الكتاب انسجاماً مع رسالته الرامية إلى دعم مسارات الإصلاح المؤسسي والدستوري، والإسهام في بناء دولة المؤسسات والقانون، عبر تقديم دراسات متخصصة تستند إلى التحليل العلمي والمعالجة الواقعية للتحديات الوطنية، كما يعكس هذا الإصدار حرص المركز على تسليط الضوء على القضايا الدستورية المتعسّرة التي تمسّ جوهر النظام السياسي العراقي، وفي مقدمتها استكمال البنية التشريعية الاتحادية المنصوص عليها دستورياً.

إنّ هذا العمل لا يمثل مجرد دراسة أكاديمية حول مؤسسة دستورية غائبة، بل هو دعوة فكرية وقانونية لإعادة تفعيل النصوص الدستورية المعطلة، وإحياء النقاش الوطني بشأن أهمية مجلس الاتحاد ودوره في بناء التوازن الاتحادي وتعزيز المشاركة السياسية وحماية مصالح الأقاليم والمحافظات ضمن إطار الدولة الواحدة.

ومن المؤمل أن يسهم هذا الكتاب في فتح آفاق جديدة أمام الباحثين والمشرعين والمؤسسات المعنية لاستكمال متطلبات البناء الدستوري العراقي على أسس أكثر رسوخاً وفاعلية، وإذ يقدم مركز الرافدين للحوار هذا المؤلف إلى القراء والمهتمين بالشأن الدستوري والقانوني، فإنه يؤكد استمرار التزامه بدعم المعرفة القانونية الرصينة، وتشجيع الدراسات المتخصصة التي تسهم في تطوير مؤسسات الدولة وترسيخ مبادئ الحكم الرشيد والديمقراطية الدستورية، بما يخدم مستقبل العراق واستقراره ووحدته الوطنية.

الفصل الأول

مجلس الاتحاد: المفهوم والسياق التاريخي

أ.م.د. أبو طالب هاشم أحمد الطالقاني⁽¹⁾

المقدمة

رسم دستور العراق الدائم لعام 2005 شكل السلطة التشريعية الاتحادية وكيفية تكوينها في المادة (48) منه التي نصت على « تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد». يتضح من النص المتقدم ان البرلمان العراقي مكون من مجلسين، الأول يسمى (مجلس النواب) يتم اختيار اعضاءه بالانتخاب المباشر العام وتوزع مقاعده على الدوائر الانتخابية بحسب الكثافة السكانية بما يتناسب مع عدد افراد هذه الدائرة، أما المجلس الثاني فيسمى (مجلس الاتحاد) ويمثل مصالح الاقاليم والمحافظات، وهو السياق المتبع لدى معظم الدول الاتحادية، وقد يُكون البرلمان في بعض الدول بمجلس واحد. ولغرض إيضاح ما تقدم يستلزم أولاً بيان مفهوم الثنائية التشريعية (نظام المجلسين التشريعيين)، والبحث عن جذوره التاريخية في العراق من خلال تدقيق الوثائق الدستورية التي سادت فيه منذ عهد تأسيس الدولة العراقية عام 1921 ولغاية ما قبل وضع دستور العراق 2005 الدائم والنافذ حالياً وعلى النحو الآتي:

مجلس الاتحاد المفهوم والسياق التاريخي

أولاً: مفهوم الثنائية التشريعية - نظام المجلسين التشريعيين

يفترض نظام المجلسين وجود هيئتين تعنى بمهام السلطة التشريعية، لتحقيق الاهداف المعتادة من خلال التمثيل الشعبي مع توزيع الاختصاص التشريعي بين المجلسين لتحقيق جودة العمل التشريعي، فضلاً عن تمثيل المصالح الاجتماعية والاقتصادية والثقافية لفئات

(1) أستاذ القانون العام المساعد-جامعة الفرات الاوسط

المجتمع داخل البرلمان. وتشير الاحصائيات إلى تبني هذا النظام من قبل 80 دولة من مختلف دول العالم بغض النظر عن نظام السياسي وشكل الدولة⁽¹⁾ ولتوضيح ما تقدم سوف نقسم هذا المبحث إلى فرعين، يخصص الأول للحديث عن الدوافع والمبررات الداعمة للأخذ بنظام الثنائية التشريعية (نظام المجلسين)، ويخصص الثاني حول بيان شروط وضوابط إقامة هذا النظام، وعلى النحو الآتي:

1- مسوغات الأخذ بنظام الثنائية التشريعية

تتخذ دساتير الدول اسلوبين في تكوين السلطة التشريعية، الأول نظام المجلس التشريعي الواحد أي حصر العمل التشريعي بهيئة واحدة فقط داخل البرلمان، أما الثاني فنظام المجلسين التشريعيين، بتعبير آخر اعتماد هيئتين مستقلتين بعضها عن الآخر من حيث الشروط ومدة العضوية وبعض الاختصاصات، وهذا يعني وجود هيئتين داخل البرلمان يختلف بعضها عن الآخر بتكوينه وعدد اعضائه والاختصاص.

وقد يُطرح تساؤل حول أيهما الافضل من حيث جودة العمل التشريعي؟ وأيها اكثر ملائمة وتناسباً مع طبيعة النظام السياسي السائد في البلد المعني؟

ان اعتماد دولة معينة لأي من الاسلوبين السالف ذكرهما يرجع إلى عدة عوامل ومسوغات، قد تكون دستورية أو اجتماعية، أو تاريخية أو سياسية، بغض النظر عن شكل الدولة -اتحادية أو بسيط- أو نوع نظام الحكم (ملكي أو جمهوري)، ولكن اختلاف الاهداف والاسباب هي الباعث والدافع الحقيقي وراء اختيار هذا النظام أو ذاك وعلى النحو الآتي:

أ- توازنات الديمقراطية:

إن حصر السلطة التشريعية بمجلس واحد يعني انفراد هذا المجلس لوحده بالعمل التشريعي، مما قد يصل إلى ما يُعرف بـ(الاستبداد الديمقراطي) أو استبداد الاغلبية، وخاصة في حال إذا ما سيطرت أغلبية حزبية معينة أو تيار سياسي - أي حصوله على أغلبية مقاعد المجلس - فهذا يعني سيطرة هذه الجماعة على البرلمان والحكومة أيضاً⁽²⁾، وعليه فإن الأمر يقتضي خلق توازن داخل البرلمان من خلال توزيع السلطة التشريعية بين مجلسين، مما يؤدي إلى منع ذلك الأمر، فالمجلس الثاني يحد من سطوة المجلس الأول وانفراده بالعمل

(1) بدون مؤلف، المجالس الثنائية والهيئات التشريعية ذات المجلسين، المؤسسة الدولية الديمقراطية

والانتخابات، بلا «م»، 2014، ص1.

(2) المصدر نفسه، ص2.

التشريعي والرقابي، ويخلق بذلك توازناً في أداء السلطة التشريعية⁽¹⁾ فضلاً عن خلق توازن في العلاقة ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية لأن وجود مجلس ثانٍ كفيل بوضع حد من اندفاع المجلس الآخر بالتصدي للحكومة أو بمعنى أدق تليين النزاع بين أحد المجلسين مع الحكومة⁽²⁾. وهذا يعني ان وجود مجلس ثانٍ يشكل عامل استقرار سياسي ودستوري لنظام الدولة لأنه يمنع حصول احتكاك أو ازيمات مفترضة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁽³⁾. ومن جانب آخر يُعد وجود مجلسين فرصة حقيقية لاستمرار التعبير عن الإرادة الشعبية ورقابتها على أداء الحكومة⁽⁴⁾.

ومما تقدم يتضح ان الثنائية التشريعية (نظام المجلسين) يسهم بلا شك في خلق توازن ديمقراطي داخل السلطة التشريعية، فضلاً عن تنوع التمثيل السياسي والشعبي، مما يمنع سيطرة جهة على البرلمان، وتعمل على التوازن في العلاقة بين الحكومة والبرلمان.

ب- شكل الدولة:

علاقة الشعب بسلطات الدولة الثلاث هي علاقة مباشرة دون أي وسيط في الدول البسيطة، إذ يقوم جمهور هيئة الناخبين باختيار ممثلين للتعبير عن ارادتهم وآرائهم، وعليه لا يوجد مبرر لظهور الثنائية التشريعية في هذا النوع من الدول لكنه لا يمنع ظهورها فيها، فقد تتبنى بعض الدول نظام الثنائية التشريعية لأسباب أخرى ليس لها علاقة بشكل الدولة، سياسية أو تاريخية أو اقتصادية أو فنية. وتجدر الإشارة ان هذا الموضوع لم يكن محل اجماع الفقه الدستوري والسياسي، فيذهب البعض إلى ضرورة اعتماد نظام الثنائية التشريعية في الدول البسيطة، في حين يذهب آخرون إلى اقتصار الأمر فقط بالدول المركبة⁽⁵⁾.

وقد يتبادر إلى الأذهان تساؤل منطقي: هل الثنائية التشريعية أمر حتمي بالنسبة للدول المركبة (الاتحادية) أم لا؟

- (1) د. محمد كاظم المشهدي، النظم السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، بلا «ت»، ص56.
- (2) موريس دوفرجيه، في الفكر السياسي (مدخل الى علم السياسة)، ترجمة: د. جمال الاتاسي ود. سامي الدروبي، دار دمشق، دمشق، بلا «ت»، ص226-227.
- (3) مصطفى شامل مصطفى وآلاء احمد رشيد، نظام المجلسين في دستور جمهورية العراق لعام 2005، مجلة الحقوق، العدد 43، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2023، ص425. وينظر: د. محمد كاظم المشهدي، المصدر السابق، ص57.
- (4) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق-دراسة في مجلس الاتحاد، بيت الحكمة، بغداد، 2012، ص111.
- (5) د. محمد كاظم المشهدي، المصدر السابق، ص55.

ان السياق المتبع لدى معظم الدول الاتحادية اعتماد الثنائية التشريعية كضرورة سياسية لوحدة هذا الاتحاد، فضلاً عن خلق توازن بين الولايات المكونة للاتحاد، لأن هذه الدول قد لا تكون فيها الولايات بنفس المساحة والسكان والموارد البشرية، ففي الغالب يكون اختلاف فيما بينها، لذا ففي حال اعتماد طريقة التمثيل النسبي وفق معيار الكثافة السكانية سيجعل من الولايات الكبرى هي الفاعل الأساس المسيطر على أداء السلطة التشريعية، وبالتالي خضوع الولايات الصغيرة لها، لذا جرى العرف السياسي والدستوري على ان يكون شكل السلطة التشريعية في الدول الاتحادية ممثلاً بمجلسين، أي باعتماد نظام الثنائية التشريعية بهدف خلق توازن بين الولايات، بحيث يكون المجلس الأول شعبياً - يسميه البعض بالمجلس الادنى- يعتمد التمثيل فيه على الكثافة السكانية بتوزيع المقاعد النيابية على الولايات، أما المجلس الثاني فيمثل مصالح الولايات، يعتمد معيار المساواة في توزيع المقاعد بغض النظر عن حجم سكان كل ولاية واهميتها الجغرافية. وجدير بالذكر ان اعتماد نظام الثنائية التشريعية في الدول الاتحادية يشكل حاجزاً توافقياً للحد من النزعة الانفصالية للولايات المكونة للاتحاد، لذا فإن وجوده هو ضمانة وضرورة لاستمرارية الدولة الاتحادية. وأخيراً يجب ايضاح مسألة مهمة تتعلق بتوزيع السلطة بين المجلسين، فهي لم تأخذ شكلاً أو نمطاً موحداً ثابته، فالمسألة تراوح بين التوزيع بالتساوي أو غير ذلك بما يحفظ ميزان القوى أن يختل⁽¹⁾.

ت- جودة الصياغة التشريعية ورفع كفاءة أداء البرلمان:

يرى البعض من الفقه الداعم للثنائية التشريعية، ان السبب الرئيس لاعتناق هذا النظام يتعلق بسير العملية التشريعية لغرض تحقيق جودتها، لأن مرور مشاريع التشريعات ومراجعتها وتمحيصها عبر مجلسين يضمن اصدار تشريعات جيدة، خاصة إن وجود أكثر من هيئة سيساعد في الكشف عن مدى ملائمة التشريع لمتطلبات وحاجات المجتمع⁽²⁾.

ومن جانب آخر يمنح وجود مجلس ثانٍ فرصة اكبر لخلق التوازن والحد من احتكار العملية التشريعية. وعليه لا بد من اعطاء اهمية وألوية إجرائية للعملية التشريعية من خلال الدقة والتأنى لكي لا تصبح عرضة للتعديل المستمر أو الالغاء، مما يفقد التشريع وظيفته الاستقرار. وجدير بالذكر ان تكوين المجلسين يختلف بعضهما عن الآخر، فالأول يشكل

(1) عن أمثلة محددة لنظام الثنائية التشريعية في بعض الدول ينظر: د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق،

بالانتخاب العام المباشر أما الثاني ففي الغالب يجمع بين اسلوبي الانتخاب والتعيين⁽¹⁾، ومن ثم فإن المجلس الثاني سيضم عناصر من ذوي الخبرة والكفاءة والاختصاص. ومن هنا تبرز أهمية وجود المجلس الثاني لأن وجود عناصر نخبوية كفؤة تشكل إضافة مهمة لإتقان صياغة النص التشريعي بما يتلاءم مع حاجة المجتمع وبما ينسجم مع المنظومة التشريعية السائدة في البلد⁽²⁾.

وتجدر الإشارة ان البرلمان ذات المجلس الواحد يتصف اداءها بالتسرع والتفرد في العملية التشريعية، مما يؤدي حتماً إلى صياغة تشريعات نفعية خاصة في حال سيطرة أغلبية سياسية معينة عليه، وبالتالي ستكون أعمال البرلمان انعكاساً لتصورات الاغلبية المسيطرة، لكن في حال وجود مجلس آخر سيحد من هذه السيطرة، فمن المستبعد ان يسيطر تيار سياسي أو حزب معين على مجلسي البرلمان، كما ان وجود المجلس الثاني يعمل على خلق توازن حتى في الدور الرقابي للسلطة التشريعية على الحكومة⁽³⁾.

وقد يُطرح تساؤل هل تتحقق هذه الفاعلية فقط في حال تقاسم السلطة بين المجلسين أم لا؟

لقد أشرنا مسبقاً ان توزيع الاختصاص بين قطبي البرلمان-المجلسان- قد يكون بالتساوي، أو قد تكون الافضلية لأحد المجلسين على ان تكون اختصاصات المجلس الآخر اعتراضية أو استشارية، لكن ذلك لا ينفى ضرورة وجود المجلسين كوسيلة لتعزيز المناقشة والتروّي عند صياغة التشريعات، لكن الاتجاه السائد هو توزيع العمل التشريعي والرقابي بين المجلسين. وعليه فإن الثنائية التشريعية تعمل على خلق جودة في أداء السلطة التشريعية (التشريعي والرقابي) من خلال التعاون والتوازن بين المجلسين⁽⁴⁾.

ومما تقدم نرى ان اعتماد الثنائية التشريعية يسهم بلا شك في تحقيق جودة في الاداء النيابي بشقيه التشريعي والرقابي، نظراً لاختلاف طريقة تكوين كل مجلس، إذ يشكّل الأول عن طريق الانتخاب المباشر، في حين يشكّل الثاني من خلال الانتخاب والتعيين، مما يسهم برفد البرلمان بكفاءات نخبوية، وبالتالي سيشكل إضافة نوعية تنتج تشريع رصين ومتطور.

(1) مصطفى شامل مصطفى وآلاء احمد رشيد، المصدر السابق، ص425.

(2) د. محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص56.

(3) د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص116.

(4) د. محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص53.

ث- الجذور التاريخية:

يعتقد البعض ان الثنائية التشريعية هي نظام حديث النشأة، لكن في حقيقة الأمر فإن تاريخ ذلك يعود مع بداية النظام النيابي في بريطانيا. فالأمر لا كما يعتقد البعض ان نظام الثنائية مرتبط بشكل الدولة أو بجودة التشريع، بل تعود لظروف سياسية معينة ساهمت بصنع قواعد النظام البرلماني، وهذا ما يتضح من حقيقة البرلمان الانكليزي المشكّل من مجلسين، إذ ترجع اسبابه لحدث تاريخي وعوامل مجتمعية وطبقية⁽¹⁾. فقد مرّ بمراحل عدة حتى وصل إلى ما عليه الآن في الوقت الحاضر. ففي بداية الأمر كان للملك سلطة مطلقة لا يحدها شيء، لكن بعد ضغوط قادها النبلاء ورجال الدين أنشئ مجلس يسمى -المجلس الكبير) يضم كبار رجال الدين والنبلاء، إلا إنه لم يملك صلاحيات حقيقية، فهو مجرد هيئة استشارية يلجئ إليها الملك متى يشاء في مسائل محددة. وفي عهد الملك (جون John) (1199-1216) حدث نزاع بينه وبين أعضاء المجلس الكبير، أفضى إلى ولادة أول وثيقة دستورية في بريطانيا، عُرفت باسم (العهد الاعظم- Magna Carta) عام 1215، وبموجبها أصبح للمجلس دور في الشؤون المالية-رسوم وضرائب، وعلى الملك لاستشارة في هذه الامور⁽²⁾. وبسبب حاجة الملك للأموال لجأ في عام 1265 إلى إدخال ممثلين عن المدن إلى المجلس الكبير، مما أدى إلى انقسام المجلس إلى جزئين بسبب اختلاف الافكار ووجهات النظر⁽³⁾. وفي العام 1351 رفض النبلاء الاجتماع مع ممثلي المدن في مجلس واحد، مما أدى إلى انشطار البرلمان الانكليزي إلى مجلسين الأول سُمي بـ(العموم) والثاني بـ(اللوردات)⁽⁴⁾. ونتساءل هل وُزِعَ البرلمان الانكليزي الاختصاصات بالتساوي بين مجلسي البرلمان أم لا؟ في بداية الأمر كانت القاعدة المتبعة المساواة بين المجلسين لكن في عام 1911 أصبح الاختصاص التشريعي منحصراً بمجلس العموم، أما مجلس اللوردات فهو ملزم بالموافقة على جميع التشريعات المقدمة من مجلس العموم خلال مدة عامين. وفي عام 1949 صدر قانون عدّل هذه المدة ليجعلها سنة واحدة فقط، وبذلك فقد أضحي مجلس العموم هو صاحب الدور الحقيقي في البرلمان، أما مجلس اللوردات فأصبح مجلساً فخرياً، الغاية من بقائه المحافظة على الاعراف والموروث الانكليزي. ومن جانب آخر أصبحت العضوية في هذا

(1) لكن ذلك لم يمنع بعض الدول والمستعمرات البريطانية السابقة من اعتماد نظام الثنائية التشريعية دون وجود مبرر حقيقي يدعو الى اعتماده. يُنظر: د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص 109-110.
(2) د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب العاني، الانظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، 1991، ص 32.
(3) د. علي هادي حميدي الشكرائي، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص 220.
(4) د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص 108.

المجلس لأي فرد يقدم خدمات جليلة للتاج البريطاني أو لكبار موظفي الدولة بصرف النظر عن الانتماء الطبقي⁽¹⁾.

2-متطلبات الثنائية التشريعية

إذا كان الهدف الأساس من اعتماد الثنائية التشريعية للبرلمان لتحقيق جودة العمل التشريعي والرقابي، فيقتضي هذا الأمر وجود اختلاف ومغايرة بين المجلسين من حيث تكوينهما واختصاصهما، إذ لا بد من وجود تفرد ببعض الاختصاصات لمجلس دون آخر أو اعطاء مساحة أو دور أكبر في العمل المشترك، وهذا ما سوف نوضحه تباعاً:

أ-آلية تشكيل المجلسين

تذهب معظم الدساتير في تكوين المجلسين إلى التمييز بينهما من حيث أسلوب تشكيل المجلس، وشروط العضوية ومدتها، وعدد أعضاء كل مجلس، وعلى النحو الآتي:

-اختيار الاعضاء:

القاعدة المتبعة في اختيار أعضاء المجلس الشعبي - المجلس الأدنى - هي الاقتراع العام المباشر، على اعتبار ان هذا المجلس ممثل عن إرادة الشعب، أما المجلس الآخر - المجلس الأعلى - فيتم تكوينه بأكثر من أسلوب، فقد يعتمد أسلوب التعيين أو قد يؤخذ بالوراثة في أو يلجأ للخيار الديمقراطي الانتخاب، والاسلوب الأكثر شيوعاً هو الجمع بين أكثر من أسلوب في تكوين المجلس الثاني⁽²⁾. وجليد بالذكر ان التعيين كوسيلة لاختيار أعضاء المجلس الثاني يتم في الغالب عن طريق السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، الملك، رئيس الوزراء) وفق شروط محددة قانوناً، وهذا ما أخذ به القانون الأساسي العراقي لعام 1925، إذ جعل للملك حق تعيين أعضاء مجلس الأعيان⁽³⁾.

وقد يتبادر إلى الأذهان سؤال مفاده: هل ان التعيين يكون لمدة محددة أم غير محددة، أم بصفة دائمة؟

تذهب بعض الدساتير إلى اعتماد التعيين لمدة محددة، ومنها القانون الأساسي العراقي، إذ حدد مدة 8 سنوات بالنسبة لعضوية مجلس الأعيان⁽⁴⁾، في حين يذهب اتجاه آخر إلى

(1) د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب العاني، الانظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، 1991، ص33.

(2) د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط4، العاتك، القاهرة، 2011، ص105-106.

(3) ينظر المادة (1/31) من القانون الأساسي 1925

(4) ينظر المادة (32) من القانون الأساسي 1925

اعتماد التعيين لمدى الحياة، وهذا ما سار عليه الدستور الانكليزي بالنسبة لمجلس اللوردات⁽¹⁾. وللإيضاح قد تكون للجهة المكلفة بالتعيين مطلق الحرية بالاختيار وقد تكون سلطتها مقيدة بشروط وضوابط قانونية⁽²⁾.

أما بالنسبة للمعيار الآخر في منح العضوية، فنجد بعض الدساتير تمنح عضوية المجلس الثاني بالوراثة إلى الإبناء أو الإبن الكبير فقط، وهذا ما سار عليه ابتداء مجلس اللوردات الإنكليزي، إذ حُصت العضوية فيه لمن يحمل لقب (لورد)، لذا اتسمت نشأة هذا المجلس بطبيعة استقرائية، وبمرور الزمن اتسعت لتشمل بعض العوائل الحاكمة ورجال الدين وكبار قادة الجيش والاقطاعين وغيرهم ممن يرى الملك انهم جديرون بهذا المنصب⁽³⁾. ومما تقدم يتضح ان كلا الطريقتين السالف ذكرهما لا تتفق مع النظام الديمقراطي لأنها لا تعبر اهمية لرأي الافراد في تولية أعضاء المجلس الكبير.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الدساتير اعتمدت الاسلوب الديمقراطي -الانتخاب - كوسيلة لتكوين المجلس الثاني، لكن ذلك قد يتعارض مع فلسفة وجود المجلس الثاني والتي تعتمد على وجود النخب العلمية والاكاديمية والإدارية، وهذا الأمر لا يتحقق مع الانتخابات لأن العملية الانتخابية محكومة بقناعة ومزاج جمهور الناخبين⁽⁴⁾.

وبعد هذا العرض نتسأل ماهي الطريقة المثلى في تكوين المجلس الثاني؟

الاسلوب الامثل والذي نال استحسان الفقه الدستوري هو الجمع بين الطريقتين⁽⁵⁾، التي أخذت بها دساتير أخرى وهي الجمع بين الانتخاب والتعيين وبموجبه تقوم السلطة التنفيذية بتعيين بعض الاعضاء في حين يقوم جمهور الناخبين باختيار الجزء المتبقي من أعضاء المجلس. وعليه فإن هذا الاسلوب يسمح بدخول الكفاءات إلى المجلس، فضلاً عن بقاء الاسلوب الديمقراطي في تكوينه، بغض النظر عن اختلاف نسبة توزيع المقاعد بين

(1) د. محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص51.

(2) د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص122.

(3) د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب العاني، المصدر السابق، ص33. وينظر: د. محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص34.

(4) قد يتكون المجلس بأكمله على أساس الانتخاب المباشر على درجة واحدة، وهذا ما أخذ به دستور تشيكوسلوفاكيا لعام 1920 والدستور البولوني لعام 1921، وأيضاً دستوري فرنسا 1875 و1958، والدستور الايطالي 1958. نقلاً عن: د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص123. وينظر: رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة، مها بسطامي، مها تكل، المعهد الديمقراطي الوطني، طبعة منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2006، ص118.

(5) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بلا «م»، 2006، ص172.

التعيين والانتخاب، إذ تبقى النزعة السائدة هي الديمقراطية إذا كان تشكيل المجلس يعتمد بشكل أساس على الانتخاب، أما في حال تضاؤل الشاغلين للمقاعد بموجب الانتخاب أمام الفئة المعينة فإن السمة الديمقراطية تكون شبه موجودة⁽¹⁾. وقد يتم التعيين بقوة القانون أي إشغال عضوية المجلس لمن يدير مراكز معينة ينص القانون عليها دون تدخل السلطة التنفيذية في اختيارهم، بالإضافة إلى الانتخاب في تكوين المجلس الثاني⁽²⁾.

وخلاصة ما تقدم فإن أسلوب الجمع بين التعيين والانتخاب هو الامثل في تكوين المجلس الثاني، مع مراعاة النسب لمن يشغل العضوية بالانتخاب، وأيضاً لشاغلها بالتعيين لكي لا يفقد المجلس أساسه الشعبي من حيث التمثيل، وليضم عناصر نخوية كفؤة، مما يسهم برفع أداء البرلمان.

ب- شروط العضوية:

تُميِّز دساتير الدول التي تعتمد نظام الثنائية التشريعية بين شروط العضوية الخاصة بالمجلس الشعبي -المجلس الأول- وشروط العضوية بالنسبة للمجلس الثاني، ففي الغالب الشروط الخاصة بالأول أيسر وأبسط قياساً بالشروط الواجب توفرها للمجلس الأعلى، مع وجود بعض الشروط المشتركة بين المجلسين، لكن القاعدة المتبعة هي المغايرة وإلا انعدمت الحكمة من وجود المجلسين بذات الشروط والاختصاص⁽³⁾ وعلى النحو الآتي:

الجنسية: يُلاحظ ان الجنسية هي أحد الشروط الأساسية لعضوية الكونغرس الأمريكي، فقد ميز الدستور بالنسبة للمتجنس من حيث المدة الزمنية اللازمة للترشح لعضوية أحد مجلسي الكونغرس فقد اشترط مرور سبعة سنوات على اكتساب الجنسية، بالنسبة لمرشح مجلس النواب، في حين ازدادت المدة بالنسبة لمرشح مجلس الشيوخ لتصل إلى تسعة سنوات بعد اكتساب الجنسية⁽⁴⁾.

(1) د. محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص 51.

(2) وهذا ما سار عليه الدستور الإيطالي لعام 1948، حيث جعل رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء في مجلس الشيوخ بقوة القانون إلا إذا رفضوا ذلك. وأشار الدستور الأمريكي لعام 1787 المعدل إلى ان نائب رئيس الجمهورية يكون بقوة القانون رئيساً لمجلس الشيوخ دون ان يكون له جق التصويت إلا في حالة واحدة، عند تعادل الاصوات داخل المجلس. نقلاً عن: د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة -الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 231.

(3) لمزيد من التفاصيل: د. حميد حنون خالد، محمد وهاب حسن البرزنجي، التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفيدرالي، مجلة العلوم القانونية، ج1، كلية القانون، جامعة بغداد، 2017، ص 66-67.

(4) ينظر المادة (1/ف2/2/ف3/3) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية المعدل النافذ.

السن: إن القاعدة المتبعة لدى بعض الدساتير عدم المساواة في عمر مرشحي المجلسين، وهذا التمييز منطقي جداً، يأتي انسجاماً مع الغاية الأساسية للثنائية التشريعية والمتمثلة بضرورة وجود الخبرة والكفاءة داخل البرلمان، بهدف استبعاد القرارات غير المدروسة أو العاطفية، وعليه فإن اختلاف الاعمار بين أعضاء المجلسين أمر مطلوب وحتمي، خاصة ان مجلس ممثلي الشعب يكون أغلب اعضائه من الشباب، بخلاف أعضاء المجلس الاعلى تكون اعمارهم غالباً أكبر، مما يمنحهم خبرة ورؤية واتزان في العمل البرلماني، وهو ما يحقق غاية الثنائية التشريعية⁽¹⁾، وعلى قدر تعلق الأمر بهذا الموضوع ميّز الدستور الامريكي بين سنّ المطلوب لعضوية مجلسي الكونغرس، إذ اشترط لعضوية مجلس النواب اتمام خمسة وعشرين سنة، أما بالنسبة لمجلس الشيوخ اتمام ثلاثين سنة⁽²⁾، بينما ذهب القانون الأساسي العراقي لعام 1925 الملغي إلى اشتراط إكمال ثلاثين سنة لعضوية مجلس النواب واربعين سنة بالنسبة للأعيان⁽³⁾.

الأهلية: تشترط معظم الدساتير على وجوب كمال الاهلية العقلية والأدبية لمن ينال العضوية، بصرف النظر عما إذا كان برلمان الدولة بمجلس واحد أو مجلسين، فالأهلية العقلية هي شرط أساس لمباشرة كافة الحقوق السياسية، لذا فإن عديم الاهلية سيُحرم تلقائياً من حق الانتخاب وتباعاً لذلك يُحرم من الترشح لعضوية أي مجلس تشريعي⁽⁴⁾. أما الاهلية الادبية فيقصد بها حُسن السيرة والسلوك كعدم ارتكاب فعل يجرمه القانون إلا في حالة رد الاعتبار أو صدور قانون عفو عام يمحو معه أثر الادانة⁽⁵⁾. وعلى قدر تعلق الأمر بهذا الموضوع نذكر بعض الدساتير التي أشارت صراحة إلى شرط الاهلية، ومنها القانون الأساسي العراقي 1925 الملغي، إذ اشترط على من يشغل عضوية أحد المجلسين (الأعيان والنواب) ان يكون غير

(1) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص232.

(2) ينظر المادة (1/2/2، ف3/3) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية المعدل النافذ.

(3) ينظر المادة (2/30) من القانون الأساسي العراقي.

(4) ينظر المواد (5/ثانياً)، (7/أولاً) من قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 المعدل.

(5) جدير بالذكر ان قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 المعدل قد اشترط ان يكون المرشح غير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بإحدى جرائم الفساد المالي والاداري المنصوص عليها في قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل النافذ بحكم قضائي بات نهائي قطعي سواء كان مشمولاً بالعفو أم غير مشمول، لذا فإن كل من ارتكب هذه الجرائم سيُحرم من شغل عضوية المجلس التشريعي حتى في حال صدور قانون عفو عام. ينظر المادة (7/ثالثاً) من قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات.

محكوم بالإفلاس أو محجوراً أو قد صدر بحقه حكم قضائي بات نهائي عن جريمة سرقة أو رشوة أو خيانة امانة أو تزوير أو كان مجنوناً أو معتوهاً⁽¹⁾.

الاقامة: تشترط بعض الدساتير ان يكون عضو المجلس الثاني مقيماً في الاقليم أو الولاية التي ترشَّح عنها⁽²⁾، وقد أخذ بذلك الدستور الأمريكي، فقد اشترط ان يكون عضو مجلس الشيوخ من سكان الولاية التي ترشَّح عنها⁽³⁾.

الانتماء الطبقي: القاعدة السائدة بالنسبة للمجلس الشعبي (الأدنى) ان يكون الترشيح والعضوية فيه لعامة الشعب بغض النظر عن الانتماء الطبقي أو الوضع المجتمعي أو الوظيفي، لكن الأمر يبدو مختلفاً بالنسبة للمجلس الثاني (الأعلى)، إذ تذهب بعض الدساتير إلى اشتراط العضوية فيه لمن ينتمي إلى طبقة معينة أو طائفة⁽⁴⁾ كالدستور الاردني لعام 1952 المعدل في المادة 64 التي اشترطت العضوية في مجلس الأعيان لفئات محددة مثل الوزراء رؤساء الوزراء الحاليين والسابقين والسفراء ورؤساء مجلس النواب وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف والضباط المتقاعدون لمن يحمل رتبة لواء فصاعداً⁽⁵⁾. كذلك الحال بالنسبة لدستور مصر لعام 1923 الملغي فقد حدد الفئات التي يحق لها عضوية مجلس الشيوخ (سواء بالتعيين أو الانتخاب) ككبار القادة أو من شغل منصباً تنفيذياً رفيعاً أو قضائياً أو تشريعياً أو عسكرياً، بل أجاز ذلك حتى لفئات أخرى غير ممن تم ذكرهم ككبار العلماء والعلماء الروحانيين ولكل مواطن يدفع ضريبة سنوية لا تقل عن 150 جنيه مصري أو ممن لا يقل دخلهم السنوي عن 1500 جنيه مصري ممن يمتهن عملاً تجارياً أو صناعياً أو أي مهنة أخرى⁽⁶⁾.

عدد أعضاء المجلس ومدتهم: إن الاختلاف بين المجلسين يشمل أيضاً عدد أعضاء كل مجلس ومدة عضويتهم، والاختلاف العددي ومدة العضوية هي مسألة ضرورية بالنسبة لكل مجلس، والمبدأ العام بالنسبة للمجالس الشعبية ان يكون عدد اعضائها اكثر من عدد أعضاء المجلس الثاني - الأعلى - حرصاً منها على تجسيد النظام النيابي في البرلمان، ويبرز ذلك في

(1) ينظر المادة (30) من القانون الأساسي العراقي.

(2) د. حميد حنون خالد، محمود وهاب حسن البرزنجي، المصدر السابق، ص 69.

(3) ينظر المادة (1/3/3) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية المعدل النافذ.

(4) وجددير بالذكر ان الدستور البلجيكي اشترط العضوية لمجلس الشيوخ تقتصر على الوزراء والنواب واسانذة الجامعات ورؤساء النقابات وممن يدفع مبلغ معين من الضرائب المباشرة، أو له دخل عقاري معين. نقلًا عن: د. محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص 52.

(5) نقلًا عن: د. حميد حنون خالد، محمود وهاب حسن البرزنجي، المصدر السابق، ص 70.

(6) نقلًا عن: د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص 128.

المسائل المشتركة بين المجلسين والتي تحتاج في الغالب لعقد جلسة مشتركة بينهما على شكل هيئة مؤتمر، وهذا الأمر بلا شك سيمنح افضلية للمجلس الشعبي تجاه المجلس الاعلى خاصة عند التصويت على المواضيع محل الجلسة المشتركة ويعد ذلك تجسيدا واضحا للإرادة الشعبية⁽¹⁾.

وقد يتبادر لذهن القارئ الكريم تساؤل منطقي وضروري عن الطريقة المثلى في تحديد أعضاء كلا المجلسين، فهل يتم ذلك من خلال وضع عدد محدد لكل مجلس؟ أم تحديد الأول ووضع نسبة للثاني؟ أم يعتمد معيار الكثافة السكانية لكلا المجلسين؟

للإجابة على ما تقدم يتطلب استعراض نماذج من الدساتير وكيفية اعتمادها على طريقة أو أسلوب معين، فمثلاً دستور الولايات المتحدة الامريكية النافذ جعل عدد أعضاء مجلس الشيوخ ضعف عدد الولايات بمعنى ان لكل ولاية عضوين بغض النظر عن اهميتها وكبر مساحتها أو كثافة سكانها⁽²⁾، أما مجلس النواب فقد اعتمد على توزيع المقاعد على معيار الكثافة السكانية للولاية مع مجموع عدد نسمات باقي الولايات الأخرى⁽³⁾.

في حين ذهبت دساتير أخرى إلى تحديد نسبة معينة للمجلس الثاني، وهذا ما أخذ به المُشرع الدستوري في العراق في ظل القانون الأساسي لعام 1925 الملغي، فقد حدد عدد أعضاء مجلس الأعيان بما لا يتجاوز ربع مجموع أعضاء مجلس النواب⁽⁴⁾، بينما اعتمدت دساتير أخرى على الكثافة البشرية لكل مدينة أو ولاية على ان يكون المعدل الوطني بالنسبة للنائب الواحد اقل في المجلس الشعبي قياساً بعدد التمثيل المطلوب بالنسبة للمجلس الاعلى بهدف زيادة عدد ممثلي المجلس الأول، وهذا ما سار عليه الدستور المصري لعام 1923 الملغي، حيث جعل العضوية في مجلس النواب للنائب الواحد عن ستين ألف نسمة، في حين اشترط لعضوية مجلس الشيوخ ان يكون التمثيل للنائب الواحد عن ثمانين ألف نسمة، وهذا ما أسهم في زيادة عدد أعضاء مجلس النواب قياساً بأعضاء مجلس الشيوخ⁽⁵⁾.

وتجدر الإشارة إن بعض الدساتير تعتمد في زيادة عدد أعضاء المجلس الشعبي على نص قانوني أو دستوري يضمن عدم زيادة المجلس الثاني على حساب المجلس الشعبي وبكل

(1) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط4، الاسكندرية، 1987، ص 485. وينظر: رونالد ل. واتس، المصدر السابق، ص119-1207.

(2) ينظر المادة (1/3ف/1) من دستور الولايات المتحدة الامريكية النافذ المعدل.

(3) ينظر المادة (3/2ف/1) من دستور الولايات المتحدة الامريكية النافذ المعدل.

(4) ينظر المادة (1/31ف/1) من القانون الأساسي.

(5) نقلاً عن: د. محسن خليل، المصدر السابق، ص483.

الأحوال، أي إن تغيير في عدد أعضاء المجلسين يقتضي ان لا يتجاوز المجلس الثاني بنصف عدد أعضاء المجلس الشعبي، وهذا ما أخذ به دستور الاردن 1952، فقد حدد عدد أعضاء مجلس الأعيان بما لا يتجاوز نصف أعضاء مجلس النواب⁽¹⁾.

أما بالنسبة لمدة العضوية في كلا المجلسين فاختلاف المدة مسألة في غاية الأهمية، كونها تحقق جوهر فلسفة الثنائية التشريعية لأن مدة العضوية غالباً في المجلس الشعبي تكون أقصر من مدة عضوية المجلس الاعلى -المجلس الثاني-، لأن الأول يشكل في الغالب عن طريق الانتخاب، لذا يجب ان تكون المدة معقولة بهدف تحكيم وتقييم جمهور هيئة الناخبين لعمل المجلس الشعبي في الدورة الانتخابية والتعرف على حقيقة برامج ممثلهم من خلال تجديد أو عدم تجديد انتخابهم، في حين ان المجلس الثاني ذكرنا سابقاً ان طريقة تكوينه تجمع اكثر من طريقة، أبرزها التعيين مع الانتخاب، لذا فهو اقل تمثيلاً وتعبيراً لرأي الشعب، ومن ثم تكون العضوية فيه لمدة اطول مقارنة بالمجلس الشعبي. وتجدد الإشارة ان آلية تجديد أعضاء المجلس الشعبي تتم كلياً في وقت واحد من بداية الدورة النيابية ولغاية انتهاء المدة الدستورية للدورة النيابية، بينما في المجلس الاعلى فيتم التجديد بالعادة جزئياً⁽²⁾، وتختلف طرق تجديده من دستور إلى آخر⁽³⁾.

ت- اختصاصات المجلسين

ان الاتجاه السائد في معظم الدساتير هو المساواة بين المجلسين، إذ يُشترط موافقة كلا المجلسين على مشاريع القوانين قبل اصدارها، لكن بعض الدساتير تمنح أحد المجلسين تفوقاً على حساب المجلس الآخر في ممارسة بعض الاختصاصات⁽⁴⁾. فقوة المجلس الثاني

(1) نقلاً عن: د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص131-132.

(2) د. محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص52-53.

(3) فمثلاً نجد إن دستور مصر 1923 أُلغى قد حدد مدة عضوية مجلس النواب بخمس سنوات، أما مجلس الشيوخ عشرة سنين على ان يتم تجديد نصف اعضائه كل خمس سنوات بخلاف مجلس النواب الذي يتم تجديده كلياً، في حين كان لدستور الاردن 1952 موقف مختلف، إذ ساوى في مدة العضوية لكلا المجلسين (النواب والأعيان) بمدة أربع سنوات، على ان يتم تجديدهما كلياً بعد انتهاء المدة الدستورية للدورة النيابية. نقلاً عن: د. محسن خليل، المصدر السابق، ص488.

(4) على سبيل المثال فإن الدستور الامريكي أناط بمجلس الشيوخ مهمة تصديق بعض أعمال رئيس الجمهورية مثل عقد المعاهدات وتعيين كبار الموظفين، بينما يختلف الحال بالنسبة للدستور الالماني الذي منح افضلية وتفوق لمجلس البوندستاج - النواب- على حساب البوندسرات - الاتحاد-، إذ يستطيع الاول ان

تعتمد على التوازن الدستوري في الصلاحيات⁽¹⁾، وبالرغم من ذلك فالدساتير اختلفت بشأن إعطاء الأولوية في ممارسة اختصاصات البرلمان لأحد المجلسين، فتارة تميل صوب المجلس الشعبي وتارة أخرى ترجح كفة المجلس الاعلى، وهذا الأمر سوف يعظم مجلس ويضعف آخر، لذا يتطلب الأمر خلق توازن دستوري بينهما لتحقيق غاية نظام الثنائية التشريعية⁽²⁾. ان الاختلاف في الاختصاص بالمجال الدستوري يكمن في المؤسسة التشريعية الممثلة بمجلسين، إذ تتفاوت بين الضيق والسعة وفقاً لقيام كل مجلس، فالمجلس المنتخب كلياً من الجمهور يكون ذو اختصاص أوسع من المجلس الآخر الذي يكون بالتعيين والانتخاب⁽³⁾.

وهنا نتساءل هل اللامساواة بين المجلسين تشمل كل مهام وأعمال البرلمان أم تقتصر على بعض الأعمال؟

ان الوظيفة التشريعية في نظام الثنائية التشريعية تقوم على مبدأ المساواة بين المجلسين في الجانب التشريعي⁽⁴⁾، سواء باقتراح القوانين أو إصدارها، ما يقتضي موافقة المجلسين على مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة حتى تتحول إلى تشريعات نافذة، وهذا الأمر يقتضي عقد جلسة مشتركة بين المجلسين للتصويت والمناقشة حول النصوص المقترحة أو اهمال بعض النصوص ويطلق على هذا النوع من الانظمة بـ(الثنائية المتساوية) في مسائل التشريع⁽⁵⁾، وتتحقق هذه المساواة عندما يتمكن المجلس الاعلى من فرض سلطته بوقف التشريعات الصادرة من المجلس الشعبي، ويجب ان يستمر الأمر على كل مراحل العمل التشريعي من بدء الاقتراح مروراً بالتصويت ثم المناقشة والاقرار، لكن لا يعني عدم موافقة أحد المجلسين على المشروع بأنه إعدام له، ففي الغالب تضع الدساتير حلاً لهذا الاعتراض بطرق مختلفة كما ذكرنا سابقاً الجلسة المشتركة على ان يحظى التصويت بأغلبية معينة للأعضاء الحاضرين⁽⁶⁾.

يتبنى قانون معين وان يصر على رأيه بالتصويت للمرة الثانية رغم معارضة البوندسرات. ينظر: د. علي مهدي، قانون المجلس الاتحادي (استحقاق دستوري ومطلب التوازن التشريعي)، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2023، ص.7.

- (1) بدون مؤلف، المجالس التشريعية، ص.6.
- (2) د. رافع خضر صالح شبر، وليد حسن حميد، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3، السنة 6، كلية القانون، جامعة بابل، 2014، ص.133.
- (3) سجي فاضل عباس، رئيس البرلمان في النظام السياسي العراقي بعد 2005، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، 2016، ص.30.
- (4) د. حميد حنون خالد، محمود وهاب حسن البرزنجي، المصدر السابق، ص.86.
- (5) د. محمد كاظم المشهداني، المصدر السابق، ص.54.
- (6) د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص.134-135.

لكن تذهب بعض الدساتير إلى خلق تمايز وتفاوت بين المجلسين في العمل التشريعي، وهذا ما يُعرف بـ(الثنائية غير المتساوية)، فقد تُمنح افضلية للمجلس الشعبي على حساب المجلس الأعلى، وفي هذه الحالة يكون من غير اليسير إعطاء صورة واضحة لقواعد محددة يمكن تطبيقها لأن الحد الفاصل بين المجلسين ليس كثيفاً كي يصعب اختراقه ولأن سلطات البرلمان لا تقبل الفصل التام، مما يؤكد صعوبة تحديد الاختصاص⁽¹⁾.

أما بخصوص المسائل المالية فالقاعدة المتبعة هي اعطاء هذا الاختصاص للمجلس الشعبي دون المجلس الأعلى أو قد يكون اختصاص الأخير محدوداً أو ضئيلاً في المسائل المالية، ونعتقد إن هذا الأمر نابع من كون المجلس الشعبي هو المعبر الحقيقي عن إرادة الشعب لذا فهو صاحب الاختصاص الاصيل في حماية حقوق الافراد وفي مقدمتها الحقوق المالية.

أما بالنسبة للجانب الرقابي فتتجه معظم الدساتير إلى إيكال هذه المهمة إلى المجلس الشعبي، وخاصة في الانظمة البرلمانية، فالمجلس الشعبي هو من يمنح الثقة للحكومة وهو من يراقبها ويحاسبها عند تقصيرها، من خلال طرح الثقة بالاستجواب ومساءلتها سياسياً أو سحب الثقة وإسقاطها⁽²⁾.

ثانياً: الأصول التاريخية والدستورية للثنائية التشريعية بالوثائق الدستورية في العراقي

أوضحنا في المبحث السابق ان الثنائية التشريعية تقتضي ان يُشكّل البرلمان من مجلسين، لكلٍ منهما اسم مغاير عن الآخر وله شروط خاصة للعضوية، وقد تتشابه اختصاصات المجلسين أو تختلف، وقد ترجّح كفة مجلس على حساب آخر، وهذا النظام مطبق في عدد كبير من الدول، بغض النظر عما إذا كانت دول مركبة (اتحادية) أو دول بسيطة، أو كان نظامها ملكياً أو جمهورياً، وعلى قدر تعلق الأمر بالعراق يتبين لنا إنه قد مر بمراحل عدة مختلفة بعضها منذ استقلاله وتأسيس دولته في العهد الملكي مروراً بالعهد الجمهوري (عهد الانقلابات العسكرية) ولغاية عام 2003 حينما تم احتلاله.

وجدير بالذكر ان عدد الوثائق الدستورية قد بلغ (تسعة) منذ تأسيس الدولة العراقية المعاصرة 1921، وسوف يقسم هذا الموضوع إلى ثلاث مطالب، يتحدث الأول عن التطورات

(1) د. محمد كاظم المشهدي، المصدر السابق، ص54.

(2) وهذا ما سار عليه الدستور الفرنسي لعام 1958 ودستور مصر لعام 1971 المُلغى. نقلاً عن: المصدر نفسه، ص55.

الدستورية للثنائية التشريعية في العهدين العثماني والملكي، ويخصص الثاني لبيان التطورات الدستورية للثنائية التشريعية في العهد الجمهوري لغاية عام 2003، ويُعقد الأخير للحديث عن التطورات الدستورية للثنائية التشريعية بعد عام 2003 ولغاية الآن، وهذا ما سوف نوضحه تباعاً على النحو الآتي:

1- التطورات الدستورية للثنائية التشريعية في العهدين العثماني والملكي

قبل بحث التطورات الدستورية للثنائية التشريعية في العهد الملكي، نرى من المناسب التطرق للأوضاع الدستورية السائدة في العهد العثماني ولغاية ما قبل عام 1921، لأن القواعد الدستورية لم تأتي من فراغ إنما جاءت بعد سلسلة من التطورات الدستورية والسياسية التي عاشها العراق خلال تلك الحقبة وما تلاها من مرحلة الاحتلال البريطاني، لذا لا بد من تسليط الضوء على هذه الفترة الزمنية المهمة قبل الحديث عن الأوضاع الدستورية في العهد الملكي، وعليه سوف يقسم هذا المطلب إلى فرعين يخص الأول لبيان الوضع الدستوري للسلطة التشريعية في العهد العثماني ولغاية 1925، ويخص الثاني لبحث الوضع الدستوري للسلطة التشريعية في العهد الملكي وعلى النحو الآتي:

أ- الوضع الدستوري للسلطة التشريعية العهد العثماني ولغاية ما قبل عام 1925

استولى العثمانيون على العراق عام 1534م في عهد السلطان (سليمان القانوني)، وحكموه لغاية الاحتلال البريطاني لبغداد سنة 1917⁽¹⁾، وحاول السلطان (عبد الحميد الثاني 1876-1909) مواكبة التطور الحاصل في أوروبا واعتماد بعض مظاهر الحكم المدني المتطور، لذا قام ببعض الإصلاحات التشريعية، نتج عنها اصدار مجموعة من التشريعات المقننة، في مقدمتها الدستور العثماني الذي عُرف باسم (القانون الأساسي العثماني) الصادر عام 1876، الذي حاول وضع حد للحكم المطلق⁽²⁾. وعلى قدر تعلق الأمر بموضوع البحث يتطلب منا الاطلاع على هذا الدستور لمعرفة كيف نظّم شكل السلطة التشريعية واختصاصها، وعلى النحو الآتي:

(1) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، ط2، مطبعة النبراس، النجف الاشرف، 2012، ص172.

(2) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري ونظور النظام السياسي في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2013، ص199.

-تكوين السلطة التشريعية:

صدر القانون الأساسي العثماني في 23 كانون الأول (ديسمبر) 1876، وضم 119 بنداً⁽¹⁾، وعُطل العمل به بعد عامين، واستمر هذا التعطيل لمدة طويلة قاربت الثلاثين عاماً، حتى الانقلاب الذي قاده جمعية (الاتحاد والترقي) عام 1908. أناط القانون الأساسي العثماني مهمة التشريع لمؤسسة تسمى بالمجلس العمومي، تتكون من هيئتين، الأولى تُعرف بـ(مجلس المبعوثين) يتم اختيار اعضائها عن طريق الانتخاب الحر المباشر، والثانية (مجلس الأعيان) يتم اختيار اعضائها بشكل مباشر من السلطان العثماني⁽²⁾. ونخلص مما ذكر أعلاه ان العراق في حقبة الدولة العثمانية قد عرف نظام الثنائية التشريعية في تكوين البرلمان من خلال اعتماد القانون الأساسي العثماني مجلسان لإداء مهام السلطة التشريعية.

-اختصاصات مجلسي السلطة التشريعية:**مجلس المبعوثين:**

يسمى أيضاً بمجلس المبعوثان نظراً لاشتراط عدد أعضاء كل ولاية بالمجلس بما لا يزيد عن عضوين، وهو مجلس يتكون عبر صناديق الانتخاب، مما يعني إنه يعتمد مبدأ التمثيل الشعبي⁽³⁾ وفق شروط محددة⁽⁴⁾، ويكون تمثيل العضو فيه عن عموم العثمانيين وليس عن دائرته الانتخابية فقط، خمسين ألف نسمة من الذكور العثمانيين حصراً، ولمدة اربع سنوات تقويمية، ويتمتع عضو المجلس بالحصانة عما يبيده من آراء وافكار داخل المجلس. وقد حدد

(1) تحدثت البنود من 1-7 عن ممالك الدولة العثمانية، أما البنود من 8-26 فتناولت حقوق تبعة الدولة العثمانية، وحُصص البند من 27-38 لأعمال السلطة التنفيذية، ومن البند 39-41 تطرق للمأمورين، أما من البند 42-59 فحُصص للمجلس العمومي واختصاصه، ومن البند 60-80 عن هيئة الأعيان والسلطة التشريعية، ومن البند 81-95 حول عمل السلطة القضائية والديوان العالي، ومن البند 96-107 نظمت الامور المالية، ومن البند 108-113 لإدارة الولايات، ومن البند 114-119 لأُمور متفرقة.

(2) لمزيد من التفاصيل: د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد الجدة، المصدر السابق، ص294-296.

(3) ينظر البند (66) من القانون الأساسي العثماني.

(4) نص البند (68) من القانون الأساسي العثماني على شروط العضوية الخاصة بمجلس المبعوثين وهي ((1-ان يكون من تبعية الدولة 2- ان لا يكون حائزاً على امتياز خدمة أجنبية 3- يجيد اللغة التركية 4-أنم 30 عاماً 5-ان لا يكون مستخدماً لدى شخص آخر عند الانتخاب 6-ان لا يكون محكوماً عليه بالإفلاس 7- ان لا يكون مشهوراً بالتصرفات السيئة 8- ان لا يكون محكوماً لاحقاً بالحجر ولم يفك عنه الحجر 9-ان لا يكون ساقطاً عن الحقوق المدنية 10-ان لا يدعي التبعية الاجنبية))

القانون الأساسي نصاب انعقاد جلسات المبعوثين بحضور أغلبية نصف أعضائه زائد واحد كشرط لبدء أعمال المجلس⁽¹⁾. ويكر ان عدد المقاعد المخصصة للعراق في هذا المجلس بلغ سبعة عشر مقعداً⁽²⁾.

مجلس الأعيان:

إلى جانب مجلس المبعوثين يوجد مجلس آخر داخل السلطة التشريعية يعرف بـ(مجلس الأعيان)، ويشكل عن طريق التعيين المباشر من السلطان العثماني، بمعنى إنه لا يعتمد على الخيار الديمقراطي، ويبلغ عدد أعضائه بنسبة لا تزيد عن ثلث عدد أعضاء مجلس المبعوثين⁽³⁾، وتكون عضوية هذا المجلس مدى الحياة⁽⁴⁾، وتجدر الإشارة إنه لا يجوز الجمع بين عضوية هذا المجلس وعضوية مجلس المبعوثين في آن واحد⁽⁵⁾.

-آلية عمل المجلسين:

منح القانون الأساسي حق تشريع القوانين لمجلسي البرلمان (المبعوثين والأعيان) مع بقاء حق اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية، وللمجلسين بعد موافقة السلطان. وتتم العملية التشريعية بقراءة مشروع القانون أولاً لدى مجلس المبعوثين فإن حصل على رضى وموافقة أغلبية اصوات أعضاء المجلس يُرْحَل إلى مجلس الأعيان، ويجب ان يحصل على موافقة أغلبية الأعيان، وفي حال تحقق هذه الاغلبية، يتم عقد جلسة مشتركة تضم المجلسان (الأعيان والمبعوثين) للقراءة النهائية لمشروع القانون، ويعد القانون مقررماً إذا حصل على أغلبية الاعضاء الحاضرين في الجلسة المشتركة.

أما بالنسبة للدور الرقابي فقد أناط القانون الأساسي هذه المهمة بمجلس المبعوثين بتوجيه سؤال إلى الوكلاء (الوزراء) وللأخيرين حق الحضور أو انابة أحد كبار الموظفين بدلاً

(1) د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد الجدة، المصدر السابق، ص294.

(2) يذكر السيد (توفيق السويدي) في مذكراته الشخصية عند الحديث حول انتخابات مجلس المبعوثين ((ان اهل العراق يوم ذاك كانوا لا يعرفون شيئاً عن تلك المفاهيم ولا يحيطون حتى بجزء من مغازيها والمفهوم الوحيد الذي كان ظاهر لدى الجمهور هو ان العهد الجديد سيحد من سلطة السلطان عبد الحميد)) ولكن يحسب لانتخابات 1908 انها أجازت الترشح لممثلي الطوائف والاديان الأخرى كقريظة على ان العهد الجديد لا يقوم على أساس التمييز الديني أو الطائفي. نقلاً عن: د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، ط1، بيت الحكمة، بغداد، 2004، ص15-16.

(3) ينظر البند (60) من القانون الأساسي العثماني.

(4) ينظر البند (62) من القانون الأساسي العثماني.

(5) ينظر البند (50) من القانون الأساسي العثماني.

عنهم لحضور جلسة السؤال أمام المبعوثين، وفي حال حدوث خلاف أو تنازع بالاختصاص بين مجلس الوكلاء (مجلس الوزراء في الوقت الحالي) ومجلس المبعوثين حول الموضوع المعروض، فيستلزم إعادته إلى مجلس الوكلاء، فإن أصروا على رأيهم يُعاد مرة أخرى إلى مجلس المبعوثين، فإذا اصر الأخير على رأيه السابق يُحال الموضوع إلى السلطان العثماني، وله حق الخيار بين حل مجلس المبعوثين أو إقالة مجلس الوكلاء⁽¹⁾.

ورغم كل الملاحظات والمؤاخذات على أداء السلطة التشريعية وخاصة مجلس المبعوثين، من حيث تكوينه واختصاصه لكنه يبقى أول تجربة دستورية نيابية شهدتها العراق في العصر الحديث.

ب- الوضع الدستوري للسلطة التشريعية في العهد الملكي 1925-1958

عند اندلاع الحرب العالمية الأولى احتلت بريطانيا العراق وطردت العثمانيين منه في آذار (مارس) 1917، وقد اتخذت قيادة عسكرية مباشرة في إدارة شؤون البلاد. واستمر الوضع لغاية تشرين الثاني (نوفمبر) 1920 عقب انتهاء ثورة العشرين التي أنهت عهد الحاكم (ولسن) ليحل محله في إدارة العراق الجنرال (بيرسي كوكس) والذي أعلن لاحقاً عن إقامة مشروع حكومة عراقية مؤقتة تخضع تحت اشراف المندوب السامي⁽²⁾.

أعقبه تتويج (فيصل الأول) ملكاً للعراق في 23 آب (أغسطس) 1921 ثم البدء بمشروع نظام سياسي جديد⁽³⁾، وصل إلى إقرار مشروع القانون الأساسي - الدستور العراقي للعهد الملكي- بعد مخاض عسير، ليشهد العراق ولادة أول دستور خاص به في آذار (مارس) عام 1925⁽⁴⁾،

(1) د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 295.

(2) د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص 202-205.

(3) د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص 184-186.

(4) مرّت كتابة القانون الأساسي بمراحل عدة، استغرقت اربع سنوات، بدءاً من مشروع عام 1921 والذي استمد أحكامه من الدستور الاسترالي والدستور النيوزيلندي، وأعقب ذلك مشروع عام 1922، شارك في إعدادة كل من السيد (ناجي السويدي) و(رستم حيدر) و(ساسون حسقيل) واعتمدت اللجنة في مشروعها على أحكام القانون الأساسي العثماني الملغى والدستور الياباني السابق، ثم أُرسِل المشروع الى وزارة المستعمرات البريطانية، التي أجرت عليه بعض التعديلات وأرسلته الى العراق في 15 شباط (فبراير) 1923، وقد كلفت بذلك لجنة مشكلة من الحكومة المؤقتة لغرض دراسة هذا المشروع وإجراء التعديلات والتصويبات عليه. وفي 15 أيار (مايو) 1923 أنهت اللجنة عملها وأرسلت المشروع منقحاً الى وزارة المستعمرات البريطانية، وقامت الأخيرة بإجراء معاينة ودراسة للمشروع المعدل وأجرت عليه بعض التعديلات ثم أرسلته بشكل نهائي الى العراق. ولوحظ ان المشروع المرسل لم يخل أيضاً من الملاحظات والإبهام مما دعا الحكومة العراقية الى تشكيل لجنة جديدة لدراسة مشروع هذا القانون استغرق عملها

الذي رسم شكل السلطة التشريعية في المادة 28 منه والتي نصت على ((السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك ومجلس الأمة يتألف من مجلسي الأعيان والنواب، وللسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها والغائها مع مراعاة أحكام هذا القانون)).

-التعريف بمجلس الأمة في العهد الملكي:

يتضح من النص المتقدم ان السلطة التشريعية في ظل القانون الأساسي أخذت بنظام الثنائية التشريعية، وهذا ما يتضح من النصوص الدستورية التي وزعت الاختصاص بين هئتين مع الملك، فالهيئة الأولى تعرف بـ(مجلس النواب)، والثانية (مجلس الأعيان)، وهذا ما سوف نوضحه تباعاً على النحو الآتي:

مجلس النواب:

هو المجلس الأول ذو التمثيل الشعبي داخل مجلس الأمة- البرلمان العراقي آنذاك- كون جميع اعضائه يتم اختيارهم من قبل جمهور هيئة الناخبين، ويمثل العضو الواحد سبعة وعشرين ألف نسمة من الذكور، وأحال القانون الأساسي تنظيم موضوع الانتخاب والترشح والتصويت السري إلى قانون يُسن لاحقاً على ان يُراعى في ذلك تمثيل الاقليت⁽¹⁾، والترشح لعضوية هذا المجلس يكون وفق شروط حددها القانون الأساسي⁽²⁾، ولا تجرى الانتخابات إلا من خلال دعوة موجهة من الملك، وله أيضاً الدعوة إلى انعقاد جلسات المجلس وانهاؤها⁽³⁾، ولا يتم افتتاح جلسات مجلس الأمة إلا من خلال الملك أو من ينوب عنه كرئيس الوزراء

شهرين انتهت بثمانية عشر جلسة، وقد تمت موافقة الملك بشكل نهائي في 21 آذار (مارس) 1925. لمزيد من التفاصيل ينظر: د. إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي (النظرية العامة للدساتير)، ط2، دار ورد الاردنية، الاردن، 2011، ص94-103.

(1) صدرت مجموعة تشريعات ومراسيم خاصة بانتخابات مجلس النواب نذكر منها قانون رقم 11 لسنة 1946، ثم حلّ محله مرسوم انتخابات النواب رقم 6 لسنة 1952 الذي جعل الانتخاب مباشراً وعلى درجة واحدة، بخلاف القانون السابق الذي كان يعتمد نظام الانتخاب غير المباشر على درجتين، ليحل بعد ذلك تشريع انتخابي أخير في العهد الملكي هو قانون رقم 53 لسنة 1956. نقلاً عن: د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص62.

(2) حددت المادة 30 من القانون الأساسي الشروط الواجب توفرها لعضوية مجلس النواب وهي، ان يكون عراقي الجنسية بالولادة أو بالتجنس على ان يكون منتصباً الى عائلة عثمانية تسكن العراق قبل 1914، أتم الثلاثين عاماً وغير مجنون أو معتوه، وغير محكوم عليه بالإفلاس وغير محجور بموجب حكم محكمة وان لا يكون محكوماً بعقوبة سالبة للحرية لمدة لا تقل عن سنة في جريمة غير سياسية.

(3) ينظر المادة (26/ف 2) من القانون الأساسي العراقي.

أو أي وزير لغرض اتمام مراسيم الافتتاح وإلقاء خطبة البلاط الملكي⁽¹⁾. ويشترط لانعقاد الجلسات حضور أكثرية أعضائه⁽²⁾، ويصدر المجلس قراراته بأكثرية الأعضاء الحاضرين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وفي حال تساوي الاصوات ترجّح الكفة التي صوّت معها رئيس المجلس⁽³⁾.

وجدير بالذكر ان أعضاء المجلس يتمتعون بالحصانة ضد أي اجراءات قانونية أو قضائية فيما يتعلق بنشاطهم النيابي وما يبدوه من آراء وأقوال داخل قبة المجلس⁽⁴⁾.

مجلس الأعيان:

هو المجلس الثاني داخل مجلس الأمة، يفتقد إلى الصفة النيابية فهو لا يعبر عن آراء وتطلعات الشعب بقدر تعبيره عن رأي الحاكم (الملك)⁽⁵⁾، فجميع أعضائه يتم اختيارهم من قبل الملك، ومدة عضويتهم أمدتها ثمانية سنوات من تاريخ التعيين مع إمكانية تجديدها. هذا بخلاف مجلس النواب الذي تكون مدة عضوية نوابه أربع سنوات تقويمية ولا يتم تمديدتها أو تجديدها إلا عبر صناديق الاقتراع. أما بالنسبة لشروط العضوية فهي ذات الشروط المطلوبة في مع مجلس النواب مع الاختلاف بالشرط الخاص بسن العضو، إذ يجب ان لا يقل عن اربعين عاماً⁽⁶⁾. ويحدد عدد أعضاء هذا المجلس بنسبة لا تزيد عن ربع أعضاء مجلس النواب⁽⁷⁾، وهذا الأمر يعطي افضلية لمجلس النواب تجاه الأعيان، وخاصة في التصويت بالجلسات المشتركة بين المجلسين، ولا تنعقد جلسات المجلس إلا بحضور أكثرية نصف أعضائه⁽⁸⁾.

ويُطرح هنا تساؤل مفاده: هل إن سلطة الملك بتعيين أعضاء مجلس الأعيان هي سلطة حقيقية؟ أم شكلية وتمارسها الحكومة فعلياً؟

بالرجوع إلى القواعد العامة الحاكمة للنظام البرلماني الاصيل نجد أنها تؤسس قاعدة تقوم على أن الملك مصون غير مسؤول، فالملك لا يمارس حقوقاً شخصية، وتحتاج كل أعماله إلى

(1) ينظر المادة (29) من القانون الأساسي العراقي.

(2) ينظر المادة (52/ف2) من القانون الأساسي العراقي.

(3) ينظر المادة (53) من القانون الأساسي العراقي.

(4) د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص63.

(5) د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط2، مطبعة السندباد، بغداد، 1984، ص127. وينظر: د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص333.

(6) د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص62.

(7) ينظر المادة (31/ف1) من القانون الأساسي العراقي.

(8) ينظر المادة (52/ف1) من القانون الأساسي العراقي.

إقرار من الحكومة. لكن عند الاطلاع على المواد (26/ف7) من القانون الأساسي العراقي والتي تنص على ((الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان، ويقبل استقالتهم من مناصبهم))، وكذلك المادة (27) التي نصت على ((يستعمل الملك سلطته بإرادات ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين، وبموافقة رئيس الوزراء، ويوفَّق عليها من قبلهم)).

وبعد الاطلاع على هذين النصين يتضح ظاهراً أن سلطة الملك شكلية في مسألة تعيين أعضاء مجلس الأعيان، وان الدور الحقيقي للحكومة في هذا الموضوع، لكن هنالك رأي آخر مناهض للاتجاه السابق يذهب إلى ان القانون الأساسي قد منح الملك سلطة حقيقية مطلقة في تعيين أعضاء مجلس الأعيان، ويدعم هذا الاتجاه من خلال تفسير سائر مواد القانون الأساسي، إذ اتبع اسلوبين عند النص على حقوق الملك، الأول النص على بعض الحقوق بصيغة الإطلاق دون أي قيد مثل اختيار رئيس الوزراء وإقالته، أما الثاني فهو النص على إن ممارسة بعض الحقوق مقيد بموافقة مجلس الوزراء مثل تعيين الوزراء أو إصدار مراسيم لها قوة القانون⁽¹⁾، وعليه فإن القانون الأساسي قد رسم لكل حق من حقوق الملك أسلوباً معيناً في النص ذاته، بمعنى آخر ان القانون الأساسي يعطي لكل نص حكماً خاصاً، ومن ثم لا يمكن اعتبار ما ورد في المادة 27 قاعدة عامة تنطبق على كافة حقوق الملك، وبما ان حق الملك في تعيين أعضاء مجلس الأعيان قد ورد بدون تقييد فإنه يعد حقاً شخصياً مطلقاً للملك، لا يخضع لحكم هذه المادة. وعليه تعد سلطة الملك بالتعيين سلطة حقيقية وليست شكلية.

-اختصاصات مجلس الأمة (البرلمان العراقي):

يتطلب البحث معرفة الاختصاصات الحصرية لكل مجلس، وما هي الاختصاصات المشتركة بين المجلسين وعلى النحو الآتي:

الاختصاصات المشتركة: ان الاختصاص الاصيل لجميع البرلمانات في العالم -سواء كانت ممثلة بمجلس واحد أو مجلسين- هو تشريع القوانين، بدءاً من الاقتراح للمناقشة والتصويت والإقرار. حدد القانون الأساسي طريقتين لتقديم المقترحات، الأول من خلال الحكومة والثاني عبر مجلس الأمة، فبالنسبة للطريق الأول يجب ان تقدّم الحكومة مشروع القانون إلى أحد

(1) كان هذا الموضوع محل خلاف لدى أعضاء المجلس التأسيسي العراقي عند مناقشة المواد الخاصة بتكوين مجلس الأعيان، فقد ذهب الرأي السائد إلى ان الملك لوحده يملك حق تعيين أعضاء مجلس الأعيان، وهذا ما أكدّه النائب عن بغداد السيد (الشيخ احمد الداوود) ونائب الموصل السيد (داوود الجليبي)، والنائب عن الكوت السيد (عبد المجيد الشاوي)، والنائب عن الحلة السيد (سلمان البراك) ونواب الديوانية (شعلان الظاهر، مظهر الظاهر، سلمان الظاهر). لمزيد من التفاصيل ينظر: د. فائز عزيز اسعد، المصدر السابق، ص 131-135.

المجلسين، فإذا حصلت موافقة المجلس تُرفع إلى المجلس الآخر، وفي حال حصول موافقة المجلس الثاني يُرفع المشروع للملك لغرض المصادقة، ولأخير حق القبول أو الاعتراض على مشروع القانون المقدم. وفي حال الاعتراض يُعاد المشروع إلى مجلس الأمة مع بيان أسباب الإعادة، وعلى الاخير النظر في الاعتراض خلال مدة أقصاها ثلاثة شهور، وبعد ذلك يُعاد مشروع القانون للملك للمصادقة خلال مدة خمسة عشر يوماً، مع بيان الاسباب الموجبة، فإن لم يعترض يعد القانون مصادقاً عليه بشكل نهائي⁽¹⁾.

أما في حال رفض المشروع من أحد المجلسين فيُعاد إلى المجلس الآخر، فإن رفضه للمرة الثانية وأصر الأول على قبوله يتم عقد جلسة مشتركة بين مجلس النواب ومجلس الأعيان برئاسة رئيس مجلس الأعيان لمناقشة المواد المختلف عليها، وفي حال حصول موافقة ثلثي الاعضاء الحاضرين في الجلسة المشتركة بغض النظر عن صيغته المعدلة أو غير المعدلة فيعد المشروع مقبولاً من كلا المجلسين، ويُرفع للملك للمصادقة، أما إذا لم يحصل على هذه الاغلبية في الجلسة المشتركة، فيُعد مرفوضاً ولا يجوز رفعه إلى أي مجلس في الاجتماع نفسه⁽²⁾. لذا لا تستطيع الحكومة إعادة تقديم المشروع المرفوض من المجلسين خلال مدة الاجتماع⁽³⁾.

أما بالنسبة للطريق الآخر فقد يقدّم مقترح القانون من قبل أحد المجلسين. ان هذا الحق مقيدٌ بشرط محدد، وهو أن لا يكون موضوع المقترح ذو أثر مالي⁽⁴⁾ ويبتّ فيه مجلس الأمة بالتصويت على كل مادة بشكل منفرد ثم يتم التصويت على المشروع ككل⁽⁵⁾، وللمجلسين سلطة إصدار أنظمة وتعليمات بما يتعلق باستخدام السلطة والامتيازات والضمانات الممنوحة للمجلس وتنظيم أعمالهما وإدارتهما⁽⁶⁾.

أما بالنسبة للاختصاص المالي، فإذا كان هنالك قيد على ممارسة مجلس الأمة في مجال تشريع القوانين ذات الاثر المالي⁽⁷⁾، فإن ذلك لا يعني حرمانه من أي دور في المسائل المالية، إذ يمارس المجلسان دوراً رقابياً على أعمال الحكومة في الجوانب المالية، ولا يمكن للحكومة

(1) ينظر المادة (62/ف3،1) من القانون الأساسي العراقي.

(2) ينظر المادة (63) من القانون الأساسي العراقي.

(3) ينظر المادة (62/ف4) من القانون الأساسي العراقي.

(4) د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص64.

(5) ينظر المادة (55) من القانون الأساسي العراقي.

(6) ينظر المادة (59) من القانون الأساسي العراقي.

(7) ينظر المادة(45) من القانون الأساسي العراقي.

ان تمنح أي امتياز أو استثمار في أي من موارد الدولة الطبيعية أو استعمالها أو أي مصلحة من المصالح العامة إلا بموجب قانون، وفي حال كانت مدة الامتياز أو الاستثمار فيما ورد ذكره تتجاوز ثلاث سنوات فيستلزم الأمر تشريع قانون خاص لكل موضوع أو ملف استثماري⁽¹⁾.
وجدير بالذكر ان الميزانية العامة يشترط لنفاذها مصادقة واعتماد مجلس الأمة⁽²⁾.

وفيما يخص الدور الرقابي نود التذكير ان القانون الأساسي قد تبنى صراحةً النظام البرلماني كنظام للحكم⁽³⁾. والمتعارف عليه ان النظام البرلماني يقوم على قاعدة مفادها التعاون والاتصال والرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁽⁴⁾. وعلى قدر تعلق الأمر بالقانون الأساسي فقد أعطى سلطة لمجلس النواب ومجلس الأعيان بتوجيه أسئلة أو ايضاحات إلى أي وزير من الوزراء أو إلى رئيس الوزراء نفسه، وتتم مناقشة الاسئلة والإجابات بعد مضي ثمانية ايام على الاقل في غير حالة الاستعجال، ويتحدد نطاق النقاش بالأجوبة المقدمة من الوزير، وللأخير مناقشة موجّه السؤال عن الاسئلة المقدمة له⁽⁵⁾. ويتضح مما قدّم ان كلا المجلسين يملكان حق توجيه السؤال لأي عضو من أعضاء الحكومة، ويتم إجراء نقاش متبادل حول طبيعة السؤال والاجابة.

الاختصاصات الحصرية: لقد أفرد القانون الأساسي اختصاصات حصرية لكلٍ من مجلس النواب ومجلس الأعيان وعلى النحو الآتي:

مجلس الأعيان:

أناط القانون الأساسي رئاسة الجلسة المشتركة برئيس مجلس الأعيان حصراً عند تقديم مشروع قانون من قبل الحكومة إلى أحد المجلسين، مع إمكانية حضور رئيس الوزراء أو أحد الوزراء الجلسة المشتركة لغرض مناقشة المشروع المقدم، بشرط موافقة مجلس الأعيان على طلب الحكومة بالحضور⁽⁶⁾، ومن جانب آخر أسند القانون الأساسي لمجلس الأعيان مهمة أخرى وهي تشكيل المحكمة العليا، فالمجلس يختار اربعة أعضاء من مجلسه واربعة آخرون

(1) ينظر المادة (94) من القانون الأساسي العراقي.

(2) ينظر المادة (98) من القانون الأساسي العراقي.

(3) نصّت المادة (2) من القانون الأساسي العراقي على ((العراق دولة ذات سيادة مستقلة حرة. ملكها لا يتجزأ، ولا يتنازل عن شيء منه، وحكومته ملكية وراثية، وشكلها نيابي)).

(4) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. علي هادي حميدي الشكراوي، المصدر السابق، ص218. وينظر: سمير خيري توفيق، مبدأ سيادة القانون، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1978، ص52-53.

(5) ينظر المادة (54) من القانون الأساسي العراقي

(6) ينظر المادة (62/ف2) من القانون الأساسي العراقي.

يختارهم من قضاة محكمة التمييز أو كبار القضاة، ويكون مجموع الاعضاء الكلي ثمانية، ويرأس هذه المحكمة رئيس مجلس الأعيان⁽¹⁾.

مجلس النواب:

لم يتطرق القانون الأساسي إلى موضوع تشكيل اللجان التحقيقية البرلمانية، لكن النظام الأساسي لمجلس النواب استدرك هذا الاغفال التشريعي من خلال النص على حق مجلس النواب عند الاقتضاء بتشكيل لجان مختصة بالتحقيق، وتشكّل اللجنة مما لا يقل عن خمسة أعضاء ولا تزيد عن خمسة عشر لغرض التحقيق في مسألة سياسية أو إدارية تؤثر على النظام السياسي والاقتصادي للبلد أو تخل بسلامة الانتخابات أو مسألة تخص الامن العام للبلاد، كما للمجلس بموجب نظامه الداخلي الحق بتشكيل لجان دائمة في مواضيع مختلفة كالمسائل المتعلقة بالإدارة أو السياسة أو الحقوق أو امور المعارف والامور العسكرية أو الاقتصادية والمالية، وتمارس هذه اللجان دوراً حيوياً في الحياة النيابية، فهي وسيلة اتصال فعالة في تقريب وجهات النظر بين السلطة التشريعية والحكومة، فضلاً عن كونها رقابة حقيقية على أعمال الحكومة⁽²⁾.

وجدير بالذكر ان القانون الأساسي قد أوكل مهمة سحب الثقة من الحكومة بيد مجلس النواب حصراً، وعليه فالوزراء مسؤولين بصورة فردية وتضامنية أمام هذا المجلس عما يصدر عنهم من أعمال وقرارات تستوجب المسائلة، ويشترط لسحب الثقة من الحكومة التصويت بالموافقة بأغلبية الاعضاء الحاضرين، وإذا تم ذلك فتعد الحكومة مستقيلة، أما إذا كانت المسألة تخص أحد الوزراء وتمت الموافقة على سحب الثقة عنه فعلى الوزير لزوماً تقديم الاستقالة، وللمجلس تأجيل التصويت على سحب الثقة مرة واحدة فقط، على ان لا يتجاوز ذلك مدة ثمانية ايام⁽³⁾.

وللإيضاح فإن الدور الرقابي لمجلس النواب يشمل سلطة الاتهام والاحالة إلى المحكمة العليا لغرض محاكمة كل من ثبت ارتكابه جريمة سياسية أو جريمة ناشئة عن أعماله الوظيفية. وهذا الأمر لا يقتصر على الوزراء بل حتى أعضاء مجلس الأمة وقضاة محكمة التمييز⁽⁴⁾، ويشترط لصدور القرار الاتهامي بالإحالة إلى المحكمة العليا موافقة ثلث أعضاء

(1) ينظر المادة (82/ف3) من القانون الأساسي العراقي.

(2) د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص65.

(3) ينظر المادة (66) من القانون الأساسي العراقي.

(4) ينظر المادة (81) من القانون الأساسي العراقي.

مجلس النواب الحاضرين⁽¹⁾. ونستنتج من ذلك ان المجلس يمارس دوراً رقابياً على نفسه أو بمعنى أدق رقابة ذاتية على السلطة التي ينتمي لها على أعضاء مجلسه وعلى أعضاء مجلس الأعيان، وهذا ما يمنحه دوراً محورياً. ورغم ذلك نلاحظ ان المُشرِّع الدستوري قد خلق توازناً بين المجلسين في هذا الأمر، فكما ذكرنا مسبقاً ان تشكيل المحكمة يتم من قبل مجلس الأعيان على ان يكون أربعة من الأعيان أعضاء فيها وبرئاسة رئيس مجلس الأعيان، ومن زاوية أخرى أعطى المُشرِّع دوراً محورياً ورقابياً لمجلس النواب على الأعمال الفردية والجماعية الصادرة من مجلس الأعيان تجيز للأول سلطة الاتهام والاحالة إلى المحكمة.

وفي ختام هذا الفرع نرى ان المُشرِّع الدستوري قد منح المجلسان سلطات حقيقية متوازنة، سواء في العمل التشريعي أو الرقابي، مع حصر بعض المسائل لكل مجلس بصورة منفردة، وهذا ما يعني ان المُشرِّع قد خلق توازناً دستورياً بينهما دون تفضيل مجلس على حساب آخر.

2- التطورات الدستورية للثنائية التشريعية في العهد الجمهوري 1958-2003

بعد سقوط الملكية وقيام النظام الجمهوري في العراق شهدت الحقبة ما بعد 14 تموز (يوليو) 1958 منعطفاً سياسياً ودستورياً حاسماً، اتسم بالصراع وغياب الديمقراطية الحقيقية والتداول السلمي للسلطة. وعلى الرغم من ذلك فقد ظهرت خلال الفترة الممتدة بين 1958-2003 ست وثائق دستورية، نظّمت شؤون الحكم في البلاد. وسوف نسلط الضوء عن وضع السلطة التشريعية في هذه الدساتير وعلى النحو الآتي:

أ-الوضع الدستوري للسلطة التشريعية بين عامي 1958-1968

صدر البيان رقم 1 يوم 14 تموز (يوليو) 1958 ليعلن عن نهاية النظام الملكي، وبعد مضي خمس سنوات حدث انقلاب عسكري في تشرين الثاني (نوفمبر) 1963 أعقبه انقلاب قاده حزب البعث عام 1968، لذا يتطلب منا إيضاح شكل السلطة التشريعية وطبيعة اختصاصاتها وعلى النحو الآتي:

دستور الجمهورية الأولى 1958:

أُعلنت ولادة النظام الجمهوري دون الإشارة إلى مصير الدستور الملكي (القانون الأساسي 1925)، لكن ذلك لا يغير حقيقة إلغاء هذا الدستور⁽²⁾. وقد نُشر الدستور المؤقت (دستور 27

(1) ينظر المادة (82/1) من القانون الأساسي العراقي.

(2) د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 77.

تموز (يوليو) 1958⁽¹⁾. وفي أدناه يمكن إعطاء فكرة عامة عن طبيعة ومحتوى هذا الدستور، ومن ثم التطرق إلى وضع السلطة التشريعية وعلى النحو الآتي:

فلسفة الدستور ومحتواه: كُلف السيد (حسين جميل) بكتابة مشروع دستور مؤقت يلائم العهد السياسي الجديد للفترة الانتقالية لغاية وضع دستور دائم⁽²⁾. وقد أشارت ديباجة الدستور المؤقت إلى ملامح هذه الوثيقة من خلال التأكيد على صفة (المؤقت)، من دون الإشارة إلى مدة الانتقال. وقد ضم هذا الدستور ثلاثين مادة موزعة على أربعة أبواب هي (الجمهورية العراقية، مصدر السلطات والحقوق، نظام الحكم، أحكام انتقالية)⁽³⁾. وإذا كانت السمة البارزة هي «التأقيت» فإنه امتاز أيضاً بصفات أخرى باعتباره دستوراً مرناً وليس جامداً، نظراً لعدم تحديده أسلوب خاص للتعديل، فلم يرد نصّ من النصوص الثلاثين يتحدث عن تعديل الدستور، وعليه يجب الرجوع للقواعد العامة الواردة في نظرية الدستور ضمن مواضيع القانون الدستوري والتي تنص عند خلو الدستور من تحديد أسلوب خاص لتعديله يُعتمد الاسلوب الذي يتم به تعديل التشريعات العادية في عملية تعديل الدستور، كما تجدر الإشارة ان هذا الدستور هو دستور توكيدي وليس برامجياً لأنه يركز على نوع نظام الحكم⁽⁴⁾.

وضع السلطة التشريعية بموجب دستور 27 تموز (يوليو) 1958: من الملاحظات المؤشرة على هذه الوثيقة هو غياب المؤسسات الدستورية، إذ يلاحظ إيجازه فيما يتعلق ببيان المواد الخاصة بممارسة السلطة، وغياب كبير لتفاصيل مهمة عن السلطة ومؤسساتها والعلاقة بين هذه السلطات، وهذا أمر غير مألوف في الوثائق الدستورية المنظمة للمرحلة الانتقالية. وفي سابقة تبدو غريبة أسند المُشرّع الدستوري لمجلس الوزراء بالإضافة لوظيفته الأساسية تنفيذ القانون⁽⁵⁾، فهو من يقوم باقتراح القوانين

(1) ينظر ديباجة دستور 1958.

(2) لقد استغرق إعداد مشروع هذا الدستور يومين فقط، إذ اعتمد المكلف بالكتابة على اقتباس الاحكام من دستور الجمهورية العربية المتحدة (مصر وسوريا) 1958، بالإضافة الى منهاج حزب المؤتمر الوطني. وبعد اكمال كتابة المشروع تم عرضه على مجلس الوزراء لمناقشته والتصويت عليه للمصادقة وهذا ما تم فعلاً. نقلاً عن: د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 77-79.

(3) د. غني زغير عطية الخاقاني، دراسات في القانون الدستوري، ط1، المركز الاكاديمي للنشر، بغداد، 2019، ص 23.

(4) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق، النظام الدستوري في العراق، دار الكتب للطباعة والنشر، بلا «م»، 1981-1980، ص 30-31.

(5) د. رعد ناجي الجدة، مصدر السابق، ص 84-85.

وتقديم مشاريعها ومناقشتها والتصويت عليها، وتكون المصادقة عليها من قبل مجلس السيادة⁽¹⁾.

نتساءل هنا إذا كان مجلس الوزراء هو المكلف بالوظيفة التشريعية، فمن هي الجهة المعنية باختيار الوزراء؟ ومن الجهة المعنية بمراقبتهم ومحاسبتهم؟

عند الاطلاع على وثيقة الدستور المؤقت، يتبين لنا إنه من الدساتير الموجزة والمقتضبة، ولا نبالغ إنْ عبّرنا عن ذلك بالاقتضاب المخل، وقد يفسر ذلك الأمر على إنه مقصود أو عمدي، لكونه مؤقتاً وليس دائماً، وقد وُضع لمرحلة انتقالية. وعلى كل حال لم يضع الدستور آلية محددة لاختيار الوزراء كما لم يحدد مدة أستيزارهم، انما جرت العادة على تعيينهم من الناحية الفعلية بموجب قرار مجلس السيادة⁽²⁾، كما يتضح غياب مبدأ الفصل بين السلطات بسبب دمج الوظائف بيد سلطة واحدة، بمعنى آخر ان الدستور قد أوجد سلطتين فقط، الأولى مجلس الوزراء، وكما ذكرنا فهو يجمع بين السلطة التنفيذية والتشريعية، والسلطة الثانية هي القضاء، أما بالنسبة لمجلس السيادة⁽³⁾ فلم يمارس أي دور حقيقي⁽⁴⁾.

ومما تقدم يتبين لنا بشكل جلي وجود خلل كبير في الدستور المؤقت لعام 1958، تحديداً في موضوع اختصاصات المؤسسات الدستورية وغياب العلاقة بين السلطات، فلم توضح نصوصه مظاهر هذه العلاقة بشكل مفصل، وكما أشرنا فإن السبب الحقيقي في هذا الأمر هو الاقتضاب المخل الذي وجد عليه الدستور، كما غاب عنه نظام الثنائية التشريعية بسبب إسناد الوظيفة التشريعية بالكامل إلى مجلس الوزراء، فلا مجال للحديث عن مؤسسات البرلمان ومظهره الخارجي، إنْ كان بمجلس أو مجلسين.

دستور الجمهورية الثانية 1963:

انتهى عهد الجمهورية الأولى في صبيحة يوم 8 شباط (فبراير) 1963 بانقلاب عسكري، وصدر البيان رقم واحد ذكر فيه نوع الحكم وطبيعته وإدارة الدولة من قبل هيئة تسمى

(1) نصّت المادة (21) من الدستور المؤقت على ((يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية بتصديق مجلس السيادة)).

(2) د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 85.

(3) نصّت المادة (20) من الدستور المؤقت على ((يتولى رئاسة الجمهورية مجلس السيادة ويتألف من رئيس وعضوين))، وأعضاء مجلس السيادة هم: محمد نجيب الربيعي: رئيس مجلس السيادة، خالد النقشبندي: عضواً، محمد مهدي كبة: عضواً.

(4) نقلاً عن: د. غني زغير عطية الخاقاني، المصدر السابق، ص 23.

(المجلس الوطني لقيادة الثورة)، وعمد القابضين على السلطة إلى وضع دستور يتناسب مع الوضع السياسي الجديد لكن ذلك لم يتم بشكل فوري وإنما استغرق شهرين من تاريخ الانقلاب⁽¹⁾، وعلى قدر تعلق الأمر بوضع السلطة التشريعية يتطلب الأمر ابتداءً إيضاح طبيعة الدستور وفكرته المعبرة عن الفلسفة السياسية للحكام الجدد، ثم الحديث عن مظاهر السلطة التشريعية بموجب الدستور الصادر في 4 نيسان (أبريل) 1963 وعلى النحو الآتي:

فلسفة الدستور ومحتواه: أُطلق على دستور 4 نيسان (أبريل) 1963 اسم (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 25 لسنة 1963)، وهذه التسمية تثير الشك وتدفع إلى التساؤل هل ان النصوص الواردة فيه دستورية أم إنها تشريع عادي؟

بدءاً فإن هذا الدستور قد وُضع من قبل المجلس الوطني المذكور، وبحسب البيان رقم 15 الصادر في يوم الانقلاب يعد المجلس أعلى سلطة في البلاد، وبالرغم من ذلك فالفقه الدستوري ينكر اعتباره قانوناً دستورياً لأن نصوصه جاءت خالية من الأفكار والمبادئ الأساسية، كما لم تنظّم فيه الحقوق والحريات، فضلاً عن ذلك لم توضح الفكرة الاقتصادية والاجتماعية لهذا النظام، بل اقتصر تنظيمه على بيان كيفية ممارسة السلطة السياسية⁽²⁾، وفي عادة غير مألوفة في الوثائق الدستورية تناول قانون المجلس الوطني مواضيع غير ذات أهمية مثل تحديد رواتب ومخصصات أعضاء المجلس وتنظيم مكتب أمانة السر، في حين جرت العادة ان تنظّم هذه الامور في الانظمة الداخلية والتعليمات لأي مؤسسة⁽³⁾، غير ان المادة 18 من هذا القانون قد حسمت الأمر بشكل صريح، ونصت على ((يعتبر هذا القانون قانوناً دستورياً))، وللإشارة احتوى هذا القانون على عشرين مادة، موزعة على مواضيع مختلفة، واستمر العمل به لمدة تسعة شهر فقط، إذ أسقط رسمياً يوم 18 تشرين الثاني (نوفمبر) 1963.

وضع السلطة التشريعية في دستور 4 نيسان (أبريل) 1963: أُسندت مهمة السلطة التشريعية إلى المجلس الوطني⁽⁴⁾، يتكون هذا المجلس من أعضاء لا يزيد عددهم عن عشرين عضواً⁽⁵⁾، وتكون رئاسة المجلس بشكل دوري عن طريق الانتخاب ولمدة شهرين فقط⁽⁶⁾. أما بالنسبة إلى أدوار انعقاد جلسات المجلس الاعتيادية فهي مرة واحدة في الاسبوع،

(1) ينظر: د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق، المصدر السابق، ص 36-37.

(2) د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 91.

(3) ينظر: د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق، المصدر السابق، ص 39.

(4) ينظر المادة (1/2) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(5) ينظر المادة (1/1) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(6) ينظر المادة (5) من قانون المجلس الوطني

أما بالنسبة للجلسات الاستثنائية فيجتمع المجلس في الحالات الضرورية بناءً على طلب رئيس المجلس أو بطلب مقدم من اربعة أعضاء، وتعقد الجلسة في اليوم التالي من تاريخ تقديم الطلب⁽¹⁾. يُلاحظ ان قانون المجلس الوطني لم يحدد من هي الجهة التي يقدم لها طلب الجلسة الاستثنائية وما هي الاغلبية اللازمة للتصويت على هذا الطلب. كل هذه التساؤلات لم تجد إجابة في نصوص هذا القانون.

ولا تعد الجلسة صحيحة ومنعقدة ما لم يحضر أكثرية الاعضاء⁽²⁾، ويشترط موافقة أغلبية الاعضاء لكي يصدر المجلس قراراته، وفي حال تساوي الاصوات ترجّح الجهة التي صوّت لها رئيس المجلس ما لم ينص القانون على خلاف ذلك⁽³⁾. تجدر الإشارة ان قانون المجلس الوطني لم يوضّح كيفية اختيار اعضائه ولكن أجاز له⁽⁴⁾ إضافة عضوٍ أو اكثر للمجلس بصورة دائمة أو مؤقتة بعد موافقة ثلثي الاعضاء.

اختصاصات السلطة التشريعية بموجب دستور 4 نيسان (أبريل) 1963: كما أوضحنا ان السلطة التشريعية بموجب هذا الدستور تتمثل بالمجلس الوطني فقط، ومهامه التقليدية معروفة هي تشريع القوانين والرقابة على أعمال الحكومة، لكن الدستور الجديد أضاف مهاماً غير تقليدية له مثل القيادة العامة للقوات المسلحة والاشراف على رئاسة اركان الجيش وأيضاً إعلان الحرب وقبول الصلح والهدنة، كما يملك المجلس الوطني حق المصادقة على أحكام تنفيذ عقوبة الإعدام، وله أيضاً اصدار عفوٍ خاص بتخفيف العقوبة أو الغائها، كما للمجلس حق المصادقة على المعاهدات. وبشكل أوسع يعد المجلس الجهة المسؤولة عن الإشراف على شؤون البلاد⁽⁵⁾.

وعلى قدر تعلق الأمر بتشريع القوانين، وهي المهمة الأساسية لكل برلمان، نجد ان المجلس الوطني هو الجهة المعنية بتقديم مقترحات القوانين ومناقشتها والتصويت عليها، وهو من يملك حق تعديلها أو الغائها⁽⁶⁾. فبعد مناقشة مشروع القانون يتم التصويت عليه ولا يتم إقراره إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس الوطني ثم يُرفع إلى رئيس الجمهورية

(1) ينظر المادة (6) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(2) ينظر المادة (7) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(3) ينظر المادة (8) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(4) ينظر المادة (2/1) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(5) ينظر المادة (2) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(6) ينظر المادة (1/2) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

للمصادقة⁽¹⁾، وللأخير حق الاعتراض على المشروع المقدم خلال مدة أقصاها أسبوع، وفي حال اعتراض الرئيس يجب ان يعقد المجلس الوطني جلسة خاصة لمناقشة الاعتراض الرئاسي - الاعتراض التوقيفي- على ان ينحصر النقاش بالمواد المعترض عليها فقط، وبعد ذلك يتم التصويت للمرة الثانية بأغلبية الثلثين، فإن تم ذلك أُعتبر القانون مصادق عليه ودخل في حيز النفاذ⁽²⁾.

ونلاحظ مما تقدم ان قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة -دستور 4 نيسان (أبريل) 1963- قد أغفل أو تجاهل حق السلطة التنفيذية بتقديم مشاريع القوانين وهو ما معمول به في مختلف الانظمة السياسية السائدة في العصر الحديث، وربما قد يكون الأمر مقصود، لا سيما ان هذا القانون لم يتطرق إلى مجلس الوزراء إلا في مسألة اختيار الوزراء وإقالتهم، فمن الطبيعي يتم اغفال دور الحكومة في تقديم مشاريع القوانين.

أما بالنسبة للدور الرقابي للمجلس الوطني، فإن يملك حق اختيار الوزراء بالشراكة مع رئيس الجمهورية، وعلى الأخير ان يصدر مرسوماً جمهورياً بتشكيل مجلس الوزراء⁽³⁾، لكن من الجانب الرقابي يتفرد المجلس بمحاسبة ومساءلة الوزراء وإقالتهم أو قبول استقالتهم، ولا تشاركه أي جهة أخرى بهذا الأمر⁽⁴⁾.

وبعد هذا العرض الموجز يتبين لنا ان هذا الدستور لم يعرف الثنائية التشريعية، ولم يقر بها، فقد اكتفى بإسناد السلطة التشريعية لمؤسسة واحدة هي المجلس الوطني لقيادة الثورة، ولا غرابة في ذلك كون الدستور أساساً لم ينظم سوى عمل المجلس الوطني وسكرتاريته ومنصب رئيس الجمهورية، فضلاً عن ذلك لا يمكن وصف النظام السياسي السائد بموجب هذا الدستور على إنه نظام برلماني أو رئاسي أو حتى مجلسي لعدم توافر متطلبات هذه الانظمة فيه، وإن صحَّ القول فهو يعد نظاماً خاصاً، ومن جانب آخر لوحظ بشكل غياب الاسلوب الديمقراطي والتداول السلمي للسلطة في نصوص هذا الدستور.

دساتير الجمهورية الثالثة 1964-1968:

شهد هذا العهد الذي بدأ في 18 تشرين الثاني (نوفمبر) 1963 وثيقتين دستوريتين، لا يفصل بينهما سوى أيام قليلة، وهذا ما سوف نوضحه على النحو الآتي:

- (1) ينظر المادة (15/3) من قانون المجلس الوطني المُلغى.
- (2) ينظر المادة (16) من قانون المجلس الوطني المُلغى.
- (3) ينظر المادة (15/4) من قانون المجلس الوطني المُلغى.
- (4) ينظر المادة (2/6) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

دستور 22 نيسان (أبريل) 1964:

كان من نتائج الانقلاب العسكري الجديد إلغاء قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 25 لسنة 1963 وإلغاء مجلسه أيضاً⁽¹⁾، ليحل محله مجلس وطني جديد شُرِع له قانون سمي بـ(قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 61 لسنة 1964)، احتوى سبعة عشر مادة⁽²⁾، وصدر مذيلاً بتوقيع رئيس الجمهورية والوزراء دون المجلس الوطني⁽³⁾، لذا يجب فهم فلسفة هذه الوثيقة الدستورية وبيان وضع السلطة التشريعية وعلى النحو الآتي:

فلسفة الدستور ومحتواه: على غرار الوثيقة التي سبقته نحي دستور 22 نيسان (أبريل) 1964 على ذات المنوال بعدم تبنيه موضوع الحقوق والحريات والتداول السلمي للسلطة، كما غابت عنه المؤسسات الدستورية، واكتفى بالتطرق للمجلس الوطني لقيادة الثورة من حيث تشكيله⁽⁴⁾، وبيان شروط العضوية فيه⁽⁵⁾.

ويبدر إلى الأذهان تساؤل: هل تعد نصوص هذا القانون قواعد ذات صفة دستورية أم لا؟ للإجابة على ذلك يطرح الفقه الدستوري معيارين، الأول شكلي، إذ يعد القواعد الموضوعية من قبل هيئة خاصة تسمى بـ(السلطة التأسيسية) بصرف النظر عن موضوعها وجوهرها ومن تخاطبهم، قواعد دستورية، لأنها وُضعت من قبل هذه السلطة⁽⁶⁾، أما المعيار الثاني فهو المعيار الموضوعي، فيرى أن ما يميز القواعد الدستورية عما سواها هو محتوي ومضمون القاعدة، وعليه تكون القاعدة دستورية في حال تنظيمها موضوع دستورياً مثل شكل الدولة أو النظام السياسي للبلد أو سلطات الدولة واختصاصات كل سلطة وعلاقة بعضها بالآخر⁽⁷⁾.

وعلى قدر تعلق الأمر بالموضوع محل السؤال، نجد ان هذه الوثيقة قد نظّمت عمل مؤسسة عليا في البلد ممثلة بالمجلس الوطني، فضلاً عن ذلك فإن المادة 13 من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 61 لسنة 1964 نصت صراحة على: ((لا يُعمل بالنصوص

(1) نصّت المادة (14) من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 61 لسنة 1964 على ((يُلغى قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم/25/لسنة 1963)).

(2) أُلغيت المادة 13 بموجب قانون التعديل رقم 173 لسنة 1964 وعُدّل تسلسل المواد التي بعدها ليصبح العدد الاجمالي 16 مادة.

(3) نقلاً عن: د. غني زغير عطية الخاقاني، المصدر السابق، ص 24.

(4) ينظر المادة (1) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(5) ينظر المادة (1/ف2) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(6) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. اسماعيل مرزة، المصدر السابق، ص 41-42.

(7) ينظر: د. منذر الشاوي، مفاهيم أساسية في الدستور، ط1، بيت الحكمة، بغداد، 2005، ص 28-29.

التي تتعارض مع أحكام هذا القانون)). نستنتج من النص المتقدم نتيجة مفادها ان احكام هذا القانون أعلى وأسمى من بقية التشريعات الأخرى، بل ان مصير من يخالف هذه النصوص هو البطلان أو الإلغاء أو التعديل، وهذه الافضلية تعني ان قواعد قانون المجلس الوطني هي قواعد دستورية صرفة، وإن لم تنظم موضوع الحقوق والحريات، لأنها نظمت عمل مؤسسة دستور تدير سلطة البلد.

وضع السلطة التشريعية بموجب دستور 22 نيسان (أبريل) 1964: أُسندت مهام السلطة التشريعية للمجلس الوطني⁽¹⁾، ويشكل المجلس بطريقتين، الاختيار والتعيين بحكم المنصب، وعليه فإن عضوية المجلس الوطني على نوعين، الأول أعضاء بحكم منصبهم، يتمتعون بعضوية المجلس، وهم كل من (رئيس الوزراء، رئيس أركان الجيش، معاون رئيس أركان الجيش، قادة الفرق، قائد القوة الجوية، الحاكم العسكري العام، ضباط الجيش المستوزرون ممن لهم دور في انقلاب 18 تشرين الثاني (نوفمبر) 1963)، أما النوع الآخر فهم الضباط الذين يتم اختيارهم مباشرة من المجلس الوطني⁽²⁾، وفق شروط معينة⁽³⁾، ويتم اختيارهم بعد حصولهم على موافقة اكثرية ثلثي أعضاء المجلس⁽⁴⁾، وفي جميع الاحوال لا يزيد عدد الاعضاء عن عشرين عضواً⁽⁵⁾ ويرأس المجلس رئيس الجمهورية بحكم منصبه⁽⁶⁾.

ومما تقدم ذكره نجد غياب واضح لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ زجَّ الدستور أعضاء لهم مناصب رفيعة المستوى في السلطة التنفيذية داخل السلطة التشريعية، وهذا الأمر بلا شك يخلُّ بمبدأ الفصل بين السلطات.

وللمجلس أدوار انعقاد اعتيادية، مرة واحدة على الاقل في الاسبوع، أما الجلسات

(1) ينظر المادة (3/ف أ) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(2) ينظر المادة (1/ف1/1/ثالثا) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(3) وضعت المادة (1/ف2) من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة المُلغى شروط العضوية اللازمة في المجلس وهي: ان يكون عراقياً ومن أبوين عراقيين ينتميان إلى أسرة تسكن العراق منذ سنة 1900 شمسية على الأقل، وكانت تتمتع بالجنسية العثمانية، وان لا يقل عمره عن ثلاثين عاماً وان يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وان لا يكون متزوجاً من أجنبية وتعتبر المرأة العربية التي من أبوين وجدين عربيين عراقية لهذا الغرض، كما يجب ان لا تقل رتبته عن مقدم، وله مساهمة فعلية في انقلاب 18 تشرين الثاني سنة 1963 وعدم الانتماء إلى حزب أو فئة سياسية.

(4) ينظر المادة (3/ف1) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(5) ينظر المادة (1/ف1/1/ثالثا) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(6) ينظر المادة (1/ف1:أولاً) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

الاستثنائية فتعقد بناءً على طلب مقدم من رئيس المجلس أو من المجلس نفسه⁽¹⁾، ويصدر المجلس قرارته بالأغلبية البسيطة، وفي حال تساوي الاصوات ترجّح الجهة التي صوّت لها الرئيس⁽²⁾.

اختصاصات السلطة التشريعية وفق دستور 22 نيسان (أبريل) 1964: يمارس المجلس الوطني مهاماً غير تقليدية، مثل اتخاذ الاحتياطات اللازمة لسلامة البلاد وأمنها الداخلي والخارجي، أو اعلان النفير العام وقبول الهدنة والصلح، أو الموافقة على المعاهدات. وبشكل عام للمجلس سلطة الاشراف على شؤون الدولة⁽³⁾.

أما بالنسبة للمهام التقليدية كتشريع القوانين، فتبدأ بمشروع القانون الذي يقدمه مجلس الوزراء إلى المجلس الوطني وللأخير حق الموافقة أو الرفض بإعادته إلى مجلس الوزراء مع بيان الملاحظات، وفي حال إصرار مجلس الوزراء على رأيه يُحال الموضوع لرئيس الجمهورية للبت في هذا الأمر، وللرئيس حق المصادقة أو الرفض أو التعديل⁽⁴⁾. وجدير بالذكر ان المجلس الوطني أُلغي بتاريخ 8 أيلول (سبتمبر) 1965 بعد التعديل الدستوري والذي بموجبه تم نقل صلاحيات المجلس الوطني إلى مجلس الوزراء، ومن ثم زالت هذه المؤسسة الدستورية⁽⁵⁾.

وفي ختام حديثنا عن هذه الوثيقة يتضح لنا عدم اعتمادها نظام الثنائية في المؤسسة التشريعية، ولذات الاسباب التي سبق ذكرها، فإن الحلول الديمقراطية غير متوفرة في هذه الوثيقة، وانعدم الفصل بين السلطات، وهناك غياب تام لمبدأ التداول السلمي للسلطة.

دستور 29 نيسان (أبريل) 1964:

بعد هذا الدستور أول دستور في العهد الجمهوري تضمن نصوصاً كافية ووافية نظّمت عمل المؤسسات الدستورية⁽⁶⁾، لذا يتطلب ابتداءً معرفة فلسفة وفكرة هذه

(1) ينظر المادة (5/ف ب) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(2) ينظر المادة (6) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(3) ينظر المادة (3) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(4) ينظر المادة (7) من قانون المجلس الوطني المُلغى.

(5) نقلاً عن: د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص111.

(6) شاركت في كتابة مسودة هذا الدستور لجنة مؤلفة من بعض الوزراء وموظفي رئاسة الجمهورية وموظفي رئاسة مجلس الوزراء، وترأس اللجنة رئيس الجمهورية، مما دعا بعض المختصين بالقانون الدستوري والسياسة وصف هذا الدستور بـ(دستور رئيس الجمهورية). لمزيد من التفاصيل ينظر: د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق، المصدر السابق، ص49. وينظر: د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص111.

الوثيقة، ومن ثم بيان وضع وتكوين السلطة التشريعية واختصاصاتها وعلى النحو الآتي:

فلسفة الدستور ومحتواه: ضمّ هذا الدستور 109 مادة ومقدمة، أكدت على طبيعته المؤقتة، وتم تأكيد ذلك أيضاً في متن الدستور⁽¹⁾، كما بين الاسس الاجتماعية للنظام السياسي الجديد، وعبر عن وجهة نظر القابض على السلطة ازاء ذلك، كما تطرق لأهم الحقوق والواجبات العامة. والمؤسسات الدستورية بموجب هذا الدستور هي (رئيس الجمهورية، الحكومة، مجلس الدفاع الوطني، السلطة القضائية)، ويعد هذا من الدساتير المرنة، إذ تم تعديله ست مرات خلال مدة حياته التي ناهزت اربعة سنوات ونصف⁽²⁾.

وضع السلطة التشريعية في دستور 29 نيسان (أبريل) 1964: خُصص الفصل الثاني من هذا الدستور للسلطة التشريعية، وقد أسماها بـ(مجلس الأمة)⁽³⁾ والعضوية في هذا المجلس على نوعين: الأول أعضاء يتم اختيارهم من قبل رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، لا يزيد عددهم عن خمسة عشر، يتم تعيينهم بمرسوم جمهوري⁽⁵⁾.

أما النوع الثاني فهم أعضاء يتم اختيارهم وفق المعيار الديمقراطي، منتخبين من قبل الشعب، يخصص لكل لواء (التسمية السابقة للمحافظات) عدد من الاعضاء يتناسب مع عدد نفوس الافراد في اللواء، نسبةً إلى مجموع نفوس العراق كله، على ان يكون هنالك نسبة ضامنة لتمثيل العمال والفلاحين داخل مجلس الأمة بما لا يقل عن 25% من مجموع عدد النواب المنتخبين والبالغ عددهم 150 عضواً⁽⁶⁾، مع الإشارة إلى ضرورة تحقق كافة الشروط القانونية بجميع الاعضاء المنتخبين⁽⁷⁾. لقد وضع الدستور المؤقت حداً زمنياً لعقد الاجتماع

(1) نصّت المادة (104) من الدستور المؤقت على ((يبقى هذا الدستور المؤقت نافذ المفعول حتى نفاذ الدستور الدائم الذي يضعه مجلس الأمة أو قيام دولة الوحدة)).

(2) لمزيد من التفاصيل: د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق، المصدر السابق، ص50-53.

(3) ينظر المادة (61) من الدستور المؤقت.

(4) ينظر المادة (62/ف أ، ب) من الدستور المؤقت.

(5) ينظر المادة (17/ف3) من قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة رقم 7 لسنة 1967.

(6) ينظر المادة (17/ف1،2) من قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة.

(7) نصّت المادة (20) من قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة على الشروط الواجب توفرها في الأعضاء المنتخبين وهي ((يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الأمة أو يعين عضواً فيه ذكراً كان أم أنثى ما يلي: - أن يكون عراقياً من أبوين عراقيين. وأن تتوافر فيه الشروط المنصوص عليها في مادة 1. ان يكون اسمه مسجلاً في جداول الانتخاب.

الأول للمجلس في مدة لا تزيد عن سنتين تبدأ من تاريخ 10 أيار (مايو) 1968⁽¹⁾، وهذا الاجتماع لم ينعقد مطلقاً بسبب إلغاء هذا الدستور بعد انقلاب 17 تموز (يوليو) 1968.

اختصاصات السلطة التشريعية في دستور 29 نيسان (أبريل) 1964: كما أوضحنا سلفاً ان مجلس الأمة لم ينعقد أصلاً، وبقيت نصوصه حبراً على ورق، هذا الأمر يدفع إلى طرح تساؤل من هي الجهة التي كانت تباشر مهام السلطة التشريعية فعلياً بموجب نصوص هذا الدستور؟ كما أوضحنا سابقاً ففي أعقاب انقلاب 18 تشرين الثاني (نوفمبر) 1963، أُسندت مهام السلطة التشريعية للمجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب القانون رقم 61 لسنة 1964، لكن المجلس الوطني لم يستمر لفترة طويلة وتم إلغائه بعد إلغاء القانون الخاص به بموجب التعديل الدستوري الثاني في 8 أيلول (سبتمبر) 1965، وانتهت معه وجود هذه المؤسسة الدستورية⁽²⁾، ومن جانب آخر مجلس الأمة لم يشكّل على الرغم من صدور قانون خاص به (قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة رقم 173 لسنة 1967)، فلم يُوضع هذا القانون موضع التنفيذ من قبل القابضين على السلطة. ويؤشر على هذا الدستور قيامه بدمج السلطات وغياب الفصل بينها، فالمادة 63 خير مصداق على ذلك، إذ منحت هذه المادة مجلس الوزراء ممارسة مهام السلطة التشريعية إضافة للعمل التنفيذي، ومن ثم أصبحت جهة تشريع القوانين والجهة المعنية بتنفيذ القوانين واحدة، مما أهم في خلق عدم استقرار سياسي⁽³⁾، كما غاب عنه مبدأ الفصل بين السلطات⁽⁴⁾، فلا حاجة للمادة 67 من الدستور والتي تنص على ((تتولى الحكومة تنفيذ السياسة العامة للدولة وفق القوانين والانظمة والمراسيم...)) نظراً لامتلاك مجلس الوزراء الحق بتشريع القوانين، فهو يستطيع ان يشرّع أو يعدّل أو يلغي أي قانون يقف في طريق تنفيذ هذه السياسة، وباستطاعته تنفيذ أي سياسية يراها مناسبة له بدون أي قيود أو ضوابط خارج عن إرادته، فهو المُشرّع وهو المسؤول التنفيذي في ذات الوقت⁽⁵⁾.

-ان لا يقل عمره عن ثلاثين سنة ميلادية.

ان يحسن القراءة والكتابة.

أن يكون مؤمناً بثورة الرابع عشر من تموز ومبادئها وأهدافها)).

(1) ينظر المادة (62/ف ج) من الدستور المؤقت.

(2) د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 377.

(3) ينظر: د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 117-118.

(4) د. غني زعير عطية الخاقاني، المصدر السابق، ص 26.

(5) ينظر: د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق، المصدر السابق، ص 56.

وفي الختام لا يمكن الجزم ان دستور 29 نيسان (أبريل) 1964 قد أخذ بنظام الثنائية التشريعية، نظراً لإلغاء المجلس الوطني لقيادة الثورة كما ذكرنا سابقاً وإسناد مهام السلطة التشريعية إلى مجلس الوزراء، وهذا خروج عن القواعد العامة في الانظمة السياسية الرصينة دون الانظمة الهجينة المشوّهة، وكما موضح في الفقرة (ج) من المادة 63 ان مهمة مجلس الوزراء مؤقتة وليست دائمة، وهذا ما يمكن استجلاءه من النص المتقدم والذي يذكر فيه ((يستمر مجلس الوزراء على ممارسة السلطة التشريعية إلى حين انعقاد المجلس التشريعي))، لذا يمكن وصف وضع السلطة التشريعية في هذا الدستور بأنه خاص واستثنائي.

ب-الوضع الدستوري للسلطة التشريعية بين عامي 1968-2003

في 17 تموز (يوليو) 1968 حصل الانقلاب العسكري واستيلاء حزب البعث العربي الاشتراكي على الحكم⁽¹⁾، وتبعاً لذلك ألغي دستور نيسان (أبريل) 1964 وتعديلاته، والمؤسسات الدستورية التي أنشئت في ظلّه⁽²⁾، ليبدأ عهد ما يُسمى (الجمهورية الرابعة) لمدة تعد هي الاطول في تاريخ النظام السياسي العراقي، استمرت لمدة خمسة وثلاثين سنة انتهت بسقوط هذا النظام واحتلال العراق من قبل القوات الاجنبية المتحالفة في 9 نيسان 2003. لذا يحتم علينا دراسة وافية لأهم الوثائق الدستورية في هذه الحقبة الزمنية وعلى النحو الآتي:

دستور العراق المؤقت 21 أيلول (سبتمبر) 1968:

خلال الفترة الممتدة من 17 تموز (يوليو) 1968 ولغاية 21 أيلول (سبتمبر) من العام ذاته سُوّرت شؤون البلاد بموجب البيان رقم 2 للقاطنين على السلطة والذي أنشئت بموجبه مؤسسة عليا، لها صلاحيات رئيس الجمهورية، سُميت بـ(مجلس قيادة الثورة)، كما أُسند لها مهام السلطة التشريعية⁽³⁾. وأقر دستور مؤقت للبلاد، تم تعديله في 15 أيار (مايو) 1069. لذا يتطلب البحث عن فلسفة السياسة للعهد السياسي الجديد بموجب هذا الدستور المؤقت، وبيان وضع السلطة التشريعية وعلى النحو الآتي:

فلسفة الدستور ومحتواه⁽⁴⁾: تضمن هذا الدستور 95 مادة موزعة على خمس أبواب،

(1) ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص239. وينظر: د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص254.

(2) نصّت المادة (93) من دستور 21 ايلول 1968 المؤقت على ((يلغى الدستور المؤقت الصادر في 10/5/1964 وتعديلاته)).

(3) د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 394.

(4) شكّل القابضون على السلطة لجنة لصياغة مشروع دستور مؤقت للنظام السياسي الجديد، مؤلفة من

تسبقها مقدمة، أشارت إلى أهداف النظام السياسي الجديد وتثبيت قواعد الحكم وعلاقة الفرد بالدولة. كما نظم المؤسسات الدستورية (رئيس الجمهورية، مجلس قيادة الثورة، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، واكتفى بالإشارة إلى المحكمة الدستورية العليا). واعتمدت لجنة كتابة الدستور عند صياغة نصوصه على احكام دستور 29 نيسان 1964 إلى حد كبير، من خلال إنشاء نصوص مشابهة لنصوص هذا الدستور، وخاصة في موضوع ممارسة السلطة. وتجدر الإشارة ان هذا الدستور تم تعديله اربع مرات خلال مدة حياته التي لم تتجاوز السنة والنصف، هذا ما يعكس عدم الاستقرار السياسي في تلك الحقبة الزمنية. وتعد تلك التعديلات محاولة لتقريب الواقع السياسي من النص الدستوري لكن ذلك لم يتغير شيء من الناحية التطبيقية، مما أجبر القابضين على السلطة إلغاء هذا الدستور وإحلال دستور آخر بديل عنه⁽¹⁾.

وضع السلطة التشريعية في دستور 21 أيلول (سبتمبر) 1968: وزّع الدستور مهام السلطة التشريعية إلى جهتين، الأولى ممثلة بمجلس قيادة الثورة، يمارس السلطة التشريعية لمرحلة مؤقتة لغاية تشريع قانون المجلس الوطني، وانعقاد جلسته الأولى، أما الثانية فهو المجلس الوطني⁽²⁾.

وفيما يتعلق بتشكيل مجلس قيادة الثورة فالعضوية فيه على نوعين، الأول أعضاء معينون بالاسم، بموجب البيان رقم 23 الصادر عن مجلس قيادة الثورة، ويبلغ عددهم سبعة أعضاء⁽³⁾، والنوع الآخر أعضاء منتخبون من قبل مجلس قيادة الثورة بأغلبية الثلثين. وبجميع الاحوال لا يزيد مجموع كل أعضاء المجلس المعينين والمنتخبين عن خمسة عشر عضواً⁽⁴⁾. ويرأس المجلس رئيس الجمهورية بحكم منصبه⁽⁵⁾. ويعد المجلس أعلى سلطة سياسية في الدولة⁽⁶⁾. ويلاحظ ان الدستور لم يحدد كيفية أو طريقة الاختيار، فهل هنالك جهة تقوم بترشيح

بعض قضاة محكمة التمييز وكبار موظفي رئاسة الجمهورية وتولى مجلس قيادة الثورة إقرار هذا الدستور وإصداره في 1968/9/21. نقلاً عن: د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق، المصدر السابق، ص 78-80.

(1) ينظر: د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 123-125.

(2) ينظر المواد (58-59) من الدستور المؤقت الملغى.

(3) د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق، المصدر السابق، ص 85.

(4) ينظر المادة (42/ف أ) من الدستور المؤقت الملغى.

(5) ينظر المادة (50) من الدستور المؤقت الملغى.

(6) ينظر المادة (44) من الدستور المؤقت الملغى.

الاعضاء على المجلس ويقوم الاخير باختيار من يراه مناسب أم لا. الموضوع تسوده ضبابية وسكوت تشريعي واضح، قد يكون إغفال أو قصور غير متعمد من المُشرِّع الدستوري، أو الأمر مقصود بهدف منح المجلس سلطة واسعة ومرونة في عملية الاختيار.

وتصدر قرارات المجلس بأكثرية اعضائه الحاضرين، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وفي حال تساوي الاصوات ترجَّح الكفة التي صوّت معها رئيس المجلس⁽¹⁾. أما بالنسبة للمجلس الوطني فلم يشرِّع قانون خاص به، ولم يشكل المجلس لغاية إلغاء هذا الدستور وإحلال دستور جديد بديلاً عنه في 16 تموز (يوليو) 1970.

اختصاصات السلطة التشريعية في دستور 21 أيلول (سبتمبر) 1968 المؤقت: أعطى الدستور المؤقت مجلس قيادة الثورة بوصفه سلطة تشريعية مهاماً تقليدية، كتشريع القوانين والرقابة على أداء الحكومة، وأخرى غير تقليدية، كإقالة أحد أعضاء المجلس نفسه -بأغلبية الثلثين - أو قبول استقالة عضوٍ بإجماع الاعضاء، أو اختيار عضوٍ جديد في حال خلو المنصب بأكثرية الاعضاء⁽²⁾، وكذلك انتخاب رئيس الجمهورية ونوابه⁽³⁾، وعلان الحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح، والاشراف على القوات المسلحة، وعلى شؤون البلاد بصورة عامة⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للمهام التقليدية، ففيما يتعلق بمجال التشريع منح الدستور المؤقت للمجلس نوعين من الاختصاص التشريعي، الأول تشريع القوانين العادية، والثاني سلطة اصدار قرارات لها قوة القانون⁽⁵⁾، ويشمل جميع القرارات التي أصدرها المجلس حتى في مرحلة ما قبل نفاذ هذا الدستور - أي من تاريخ 17 تموز (يوليو) 1968- على ان يُلغى أي نص قانوني يتعارض أو يخالف قرارات مجلس قيادة الثورة⁽⁶⁾.

وعلى قدر تعلق الأمر بالعمل التشريعي فقد أعطى الدستور المؤقت للحكومة حق اعداد مشاريع القوانين ثم تحال بعد ذلك لمجلس قيادة الثورة لمناقشة مشروع

(1) ينظر المادة (47/ف د) من الدستور المؤقت المُلغى.

(2) ينظر المادة (43/ف أ،ب،ج) من الدستور المؤقت المُلغى.

(3) ينظر المادة (44/ف 1) من الدستور المؤقت المُلغى.

(4) ينظر المادة (44/ف 2،3،5) من الدستور المؤقت المُلغى.

(5) ينظر المادة (44/ف 7،8) من الدستور المؤقت المُلغى.

(6) نصّت المادة (88) من الدستور المؤقت لعام 1968 المُلغى على ((يكون للقرارات والبيانات والاوامر والمراسيم الصادرة من مجلس قيادة الثورة منذ 17 تموز 1968 قبل العمل بهذا الدستور قوة القانون ويلغى كلما يتعارض مع احكامها من نصوص القوانين النافذة قبل صدورها ولا يجوز الغاؤها أو تعديلها الا بالطريقة المبينة في هذا الدستور)).

القانون، ومن ثم التصويت عليها، وفي حال تمت الموافقة عليها تُرفع إلى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة، وللأخير حق الموافقة أو الرفض خلال مدة سبعة أيام، وإذا مضت المدة ولم يبدِ اعتراضه أو قبوله يعقد مجلس قيادة الثورة جلسة استثنائية للنظر في المشروع مجدداً والتصويت عليه بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس ويكون القرار قطعياً ونهائياً⁽¹⁾. ونود التعقيب على ذلك بأن المُشرع الدستوري قد تناسى أو أغفل مصير مشاريع القوانين المعترض عليها من قبل رئيس الجمهورية، فهل تسقط نهائياً؟ أم تعاد لمجلس قيادة الثورة لإعادة النظر بها كما هو معمول به في معظم الانظمة السياسية والذي يعبر عنه (بالاعتراض التوقيفي). وهذا الأمر يدعو للاستغراب، فهل يراد به تعظيم دور مجلس قيادة الثورة أم تعظيم منصب رئيس الجمهورية؟ أم ان الأمر قد سقط سهواً.

وتجدر الإشارة إلى ان مجلس قيادة الثورة هو الجهة المعنية بتعديل الدستور⁽²⁾. أما فيما يتعلق بالعمل الرقابي فللمجلس سلطة واسعة تصل إلى حقه بالإحالة إلى محاكم الجزاء المختصة عن أي تصرف أو نشاط يصدر من أي مسؤول حكومي، وزيراً أو رئيس وزراء عن أعمال تخص عمله⁽³⁾.

ومن كل ما تقدم ذكره نرى ان هذا الدستور نظرياً قد تبنى الثنائية التشريعية في المادة 58 منه والتي منحت كلاً من مجلس قيادة الثورة مهام السلطة التشريعية، والمجلس الوطني كمؤسسة ذات اختصاص اصيل بالعمل التشريعي، لكن الواقع السياسي بقي مغاير للنص الدستوري فالمجلس الوطني لم يشكل ولم يشرع قانونه الخاص به خلال مدة حياة هذا الدستور القصير التي لم تتجاوز السنة ونصف، فمن مارس السلطة التشريعية بشكل كامل هو مجلس قيادة الثورة، ولم تشاركه بذلك أي مؤسسة دستورية أخرى. لذا نقول لم تطبق الثنائية التشريعية واقعاً وعملاً في ظل هذا الدستور.

دستور العراق المؤقت 16 تموز (يوليو) 1970:

نظراً إلى ما تم ذكره وتشخيصه من سلبيات وهفوات تشريعية في دستور 21 أيلول

(1) ينظر المادة (52) من الدستور المؤقت المُلغى.

(2) نصّت المادة (92) من الدستور المؤقت المُلغى على ((يبقى هذا الدستور نافذ الدستور الدائم الذي يضعه المجلس الوطني ولا يعدل الا إذا اقتضت الضرورة ويتم ذلك من قبل مجلس قيادة الثورة)).

(3) نصّت المادة (70) من الدستور المؤقت المُلغى على ((لكل من مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء إحالة الوزير الى المحاكمة عما يقع من جرائم في تأديته أعمال منصبه على الوجه المبين في القانون)).

(سبتمبر) 1968 المؤقت، وتخلف الواقع السياسي عن الواقع الدستوري، ومحاولة إجراء إصلاحات عليه من خلال تعديله لأكثر من مرة خلال مدة قصيرة جداً، فقد دعت الضرورة إلى إعادة النظر كلياً بهذا الدستور، خاصة أن هذه التعديلات لم تتغير كثيراً من الواقع السياسي السيئ، لذا اضطر القابضون على السلطة استبداله بدستور آخر⁽¹⁾. وهذا ما تم فعلاً بولادة دستور 16 تموز (يوليو) 1970. لذا يجب إيضاح الفكرة السائدة في هذا الدستور وفلسفته ووضع السلطة التشريعية:

فلسفة الدستور ومحتواه: شكّلت لجنة لكتابة مسودة دستور جديد برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة وعضوية كل من رئيس ديوان الرئاسة ورئيس الدائرة القانونية في مجلس قيادة الثورة، واربعة اساتذة من كلية القانون والسياسة بجامعة بغداد. وبعد اكمال اللجنة عملها رفعت مسودة الدستور إلى مجلس قيادة الثورة، قام الأخير ببعض التعديلات ثم المصادقة على مسودة الدستور بشكل نهائي والتي احتوت على سبعين مادة موزعة على خمس أبواب. وتبنّى الدستور صراحةً النظام الجمهوري واعتنق الفكر الاشتراكي، كما حاول إبراز المفهوم القومي والعروبي للعراق والتأكيد على وحدة الشعب⁽²⁾. واستمر العمل بهذا الدستور لثلاث وثلاثين سنة، وخلال ذلك أجري عليه تعديل خمسة وعشرين مرة، آخرها في 18 تموز (يوليو) 2000⁽³⁾.

وضع السلطة التشريعية في دستور 16 تموز (يوليو) 1970: أناط الدستور المؤقت مهام السلطة التشريعية لهيئتين تشريعتين، هما مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني، لذا نتساءل هنا هل خلق المُشرّع الدستوري توازناً بين المجلسين أم لا؟ هل مارس المجلسان سلطات حقيقة أم لا؟ لذا يتطلب ابتداءً بيان تكوين كلا المجلسين والاختصاصات الموكلة لهما وعلى النحو الآتي:

مجلس قيادة الثورة: يتألف مجلس قيادة الثورة من ست أعضاء ورئيس للمجلس ونائبه تم تسميتهم بنص دستوري⁽⁴⁾ واختيارهم من أعضاء القيادة القطرية لحزب البعث⁽⁵⁾. وعليه

(1) د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 408.

(2) د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص 264-265.

(3) د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 137-144.

(4) ينظر المادة (37/ف ب) من الدستور المؤقت الملغى.

(5) حيث كان جميع اعضائه وفق آخر مجلس قبل الاحتلال العراق عام 2003 هم أعضاء في القيادة القطرية ما عدا عضواً واحداً، وهذا يعني ان الحزب هو من يختار أعضاء مجلس قيادة الثورة. نقلاً عن: د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص 264-265.

تم تحديد الاعضاء بموجب الدستور⁽¹⁾، وبذلك فقد حسم امر العضوية بالنص عليها في وثيقة الدستور، وهذا الأمر مستغرب، لأن ذلك ليس من وظائف الدستور، وإنما يقع عليه واجب وضع شروط شغل العضوية دون الخوض في التفاصيل والعناوين أو تحديد اسماء الاعضاء⁽²⁾. وعلى قدر تعلق الأمر بالعضوية نود الإشارة إلى الشروط الواجب توافرها في عضو المجلس، فقد اشترط دستور 1970 شرط واحد ان يكون عضو مجلس قيادة الثورة عراقي بالولادة، من أبوين عراقيين بالولادة⁽³⁾، يعقد المجلس جلساته بدعوة من رئيس المجلس أو نائبه أو ثلث الاعضاء وبحضور اكثرية الاعضاء وبرئاسة رئيس المجلس أو نائبه، وتكون الجلسات سرية على ان تنشر مقررات المجلس بالطرق المحددة قانوناً⁽⁴⁾.

المجلس الوطني: يتكون المجلس من 250 عضواً⁽⁵⁾، يمثلون مختلف قطاعات المجتمع⁽⁶⁾. والعضو ممثل عن كافة الشعب العراقي وليس عن دائرته الانتخابية فقط⁽⁷⁾، ويتم اختيار الاعضاء عبر الوسائل الديمقراطية ممثلة بالاقتراع العام السري المباشر⁽⁸⁾. كما قد وضع قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 شروط قانونية واجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس الوطني⁽⁹⁾. وللمجلس ادوار انعقاد عادية بفصلين تشريعيين في العام الواحد، كما

(1) د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص 140.

(2) د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص 247-248.

(3) نصّت المادة (65/ف أ) من دستور 1970 على ((لا يكون عضواً في مجلس قيادة الثورة ولا نائباً لرئيس الجمهورية ولا رئيس للجمهورية ولا رئيس لمجلس الوزراء ولا نائباً له ولا وزيراً إلا من كان عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين بالولادة)).

(4) ينظر المادة (41/ف أ، ب) من الدستور المؤقت المُلغى.

(5) ينظر المادة (1) من قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980.

(6) ينظر المادة (47) من الدستور المؤقت المُلغى.

(7) ينظر المادة (3) من قانون المجلس الوطني.

(8) ينظر المادة (2) من قانون المجلس الوطني.

(9) نصّت المادة (14) من قانون المجلس الوطني على شروط وضوابط الترشيح للمجلس الوطني وهي: (أولاً

- يشترط فيمن يرشح لعضوية المجلس الوطني، ان يكون

أ - عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين بالولادة أو من أب عراقي بالولادة وأم من رعايا أحد الاقطار العربية.

ب- كامل الاهلية وأتم الخامسة والعشرين من العمر.

ج - مؤمناً بمبادئ واهداف ثورة (17 - 30) تموز القومية والاشتراكية.

د - أنهى الخدمة العسكرية أو أعفي منها.

هـ - غير متزوج بأجنبية.

و - 1 - غير مشمول بالاستيلاء على ما زاد على الحد الاعلى من ارضه، بمقتضى قوانين الاصلاح الزراعي.

2- غير مشمول بالمصادرة العامة للأموال أو بالتأميم، باستثناء المساهمين في شركات المساهمة.

له ادوار انعقاد استثنائية خارج الفصل التشريعي إذا دعت الضرورة إلى ذلك⁽¹⁾، ويحق لنواب رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء حضور جلسات المجلس والمشاركة في النقاش⁽²⁾ دون التصويت.

ويُطرح تساؤل عن مدى امكانية ازدواج العضوية التشريعية في وقت واحد، بمعنى هل يمكن حيابة عضوية المجلس الوطني ومجلس قيادة الثورة في وقت واحد؟

للإجابة عن ذلك يحتّم علينا الرجوع ابتداء إلى نصوص دستور 1970 التي لم تنظّم هذا الموضوع لا بالخطر ولا بالاجازة، لكن عند الاطلاع على نصوص قانون المجلس الوطني سالف الذكر نرى إنها تجيز الجمع بين عضوية مجلس قيادة الثورة والترشح لعضوية المجلس الوطني عبر صناديق الانتخاب بعد موافقة رئيس مجلس قيادة الثورة، وفي حال الفوز بالسباق الانتخابي لعضوية المجلس الوطني يحق له بعد ذلك الاحتفاظ بعضوية مجلس القيادة الثورة والعضوية الجديدة للمجلس الوطني عبر الانتخاب⁽³⁾. ان اجازة ازدواج العضوية لعضو مجلس قيادة الثورة يعد وسيلة لتمكين وسيطرة هذا المجلس على المجلس الوطني لأن عضو المجلس الوطني لن يستطيع ان يكون عضواً لمجلس قيادة الثورة، فكما أوضحنا سلفاً ان الاخير يختار اعضاءه ممن هم في القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي المنحل، لذا يستحيل على عضو المجلس الوطني اشغال منصب عضوية مجلس قيادة الثورة، ومن ثم نرى ان هذا الازدواج مُفّر لمصلحة مجلس قيادة الثورة وتفضيله وفرض سيطرته ولو بشيء جزئي على المجلس الوطني.

وفي ختام حديثنا تجدر الإشارة إلى مسألة الرقابة الذاتية على أعضاء المجلس الوطني، فالأخير يمارس رقابة على اعضاءه عن خرق الدستور أو الحنث باليمين الدستورية، ان أي عضو يرتكب أحد الأمرين يُساءل أمام المجلس الوطني عن ذلك الانتهاك⁽⁴⁾.

ز - 1 - غير محكوم عليه بجريمة من الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي بعد (17 - 30) تموز 1968 أو الجرائم المخلة بالثقة العامة أو الجرائم الماسة بالاقتصاد الوطني والثقة المالية للدولة أو الجرائم الواقعة على اموالها أو الجرائم المخلة بالأخلاق والآداب العامة. 2- غير محكوم عليه بالسجن عن جريمة القتل العمد.

ح - ممن يحسنون القراءة والكتابة.

ثانياً - لمنتسبي القوات المسلحة ممن تتوافر فيهم شروط الترشيح المنصوص عليها في (أولاً) من هذه المادة، ان يرشحوا لعضوية المجلس الوطني، بعد الموافقة على استقالتهم من قبل الوزير المختص))

(1) ينظر المادة (48) من الدستور المؤقت المُلغى.

(2) ينظر المادة (55/ف أ) من الدستور المؤقت المُلغى.

(3) ينظر المادة (4) من قانون المجلس الوطني.

(4) ينظر المادة (56) من الدستور المؤقت المُلغى.

اختصاصات مجلسي السلطة التشريعية في دستور 16 تموز (يوليو) 1970:

حدد الدستور اختصاصات كل مجلس بشكل منفصل داخل السلطة التشريعية، مع الإشارة إلى بعض الأعمال والمسائل المشتركة بين المجلسين وعلى النحو الآتي:

الاختصاصات المشتركة: أعطى المشرع الدستوري حق تشريع القوانين لمجلسي السلطة التشريعية مع منح رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حق إعداد مشاريع القوانين⁽¹⁾، ويقدم مشروع القانون من الحكومة ابتداء إلى مجلس قيادة الثورة للنظر فيه ومناقشته، وله حق الرفض أو الموافقة بأغلبية عدد أعضائه⁽²⁾. ثم يحال بعد ذلك إلى المجلس الوطني - بالنسبة للمشروع الحكومي أو مقترح القانون المقدم من مجلس قيادة الثورة- ويجب على الأخير ان ينظر فيه خلال مدة 15 يوم من تاريخ وصوله إلى رئيس المجلس الوطني، وللمجلس الموافقة وأحالته لرئيس الجمهورية لغرض المصادقة، أو عدم الموافقة أو التعديل، فيعاد المشروع إلى مجلس قيادة الثورة وفي حال موافقة الأخير على التعديل يُرفع مباشرة إلى رئيس الجمهورية لإصداره. أما في حال اصرار مجلس قيادة الثورة على رأيه يتم عقد جلسة مشتركة بين المجلسين لمناقشة المواد المعترض عليها والتصويت عليها، فإن حصل على اكثرية الثلثين أُعتبر المشروع مقبولاً ويحال بعد ذلك إلى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة⁽³⁾، أما في حال تقديم مشروع القانون من قبل رئيس الجمهورية فيقدم أولاً إلى المجلس الوطني وعلى المجلس النظر فيه خلال مدة 15 يوماً، وله حق القبول أو الرفض، ففي حال حصول الموافقة يحال المشروع إلى مجلس قيادة الثورة وفي حال موافقة الأخير يصبح المشروع قابلاً للإصدار، أما في حال رفض المجلس الوطني فتتم إعادة المشروع للجهة التي قدمته مع بيان اسباب عدم الموافقة والرفض، لكن في حال كان الرفض قد تم من قبل مجلس قيادة الثورة فيعاد المشروع للمجلس الوطني ويجب ان ينظره مرة أخرى خلال مدة اسبوع فإذا حصلت موافقة المجلس الوطني للمرة الثانية أصبح المشروع قابلاً للإصدار، أما في حال اصرار المجلس الوطني على رأيه السابق، فتُعقد جلسة مشتركة بين المجلسين للنقاش والتصويت وفي حال التصويت عليه بأغلبية الثلثين أُعتبر المشروع مقبولاً ويُرفع بعدها لرئيس الجمهورية للمصادقة⁽⁴⁾.

(1) ينظر المادة (62/ف أ) من الدستور المؤقت الملغى.

(2) ينظر المادة (41/ف ج) من الدستور المؤقت الملغى.

(3) ينظر المادة (52) من الدستور المؤقت الملغى.

(4) ينظر المادة (53) من الدستور المؤقت الملغى.

وقد يُطرح البعض تساؤل عن نطاق أو حدود سلطة المجلس الوطني بتقديم مشاريع القوانين، فهل هي مطلقة أم مقيدة أم منعدمة؟

بالرجوع إلى نصوص دستور 1970 نلاحظ إنها أجازت للمجلس الوطني تقديم مشروع قانون بناء على طلب مقدم من ربع عدد أعضائه في الأمور غير العسكرية والامنية ثم يُعرض في المجلس للنقاش والتصويت، وفي حال الموافقة يحال إلى مجلس قيادة الثورة للنظر فيه خلال مدة 15 يوم، وللأخير حق القبول أو الرفض. ففي حال الموافقة يحيل مجلس قيادة الثورة مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للإصدار، أما في حال الرفض أو التعديل فيُعاد للمجلس الوطني، وفي حال اصرار الأخير على رأيه السابق تُعقد جلسة مشتركة بين المجلسين برئاسة رئيس مجلس قيادة الثورة أو نائبه للنقاش في المواد المعترض عليها، ومن ثم التصويت، ففي حال حصوله على موافقة أغلبية الثلثين يُرفع إلى رئيس الجمهورية للمصادقة⁽¹⁾.

ومن جانب آخر جعل الدستور مهمة اختيار رئيس الجمهورية عمل مشترك بين المجلسين، إذ يقع على عاتق مجلس قيادة الثورة ترشيح رئيس مجلسه لمنصب رئاسة الجمهورية، وبعد ذلك يعرض هذا الترشيح على المجلس الوطني، ليعقد الأخير بذلك جلسة خاصة للنظر في الترشيح المقدم، ويصدر قراره بموافقة أغلبية أعضائه، أما إذا لم تتحقق الاغلبية المطلوبة يُصار إلى عقد اجتماع مشترك بين المجلسين برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة للبت في مرشح منصب رئيس الجمهورية⁽²⁾.

ومن خلال ما تقدم يبدو ان المُشرِّع الدستوري قد أعطى افضلية وعلوية لمجلس قيادة الثورة (المجلس غير الشعبي لأن أعضائه معينين) أمام المجلس الوطني في اغلب الأمور التي تتعلق بالاختصاص المشترك. ففي الجانب التشريعي فإن سلطة المجلس الوطني مقيدة بعدم تقديم مشروع قانون عسكري أو أمني، فضلاً عن سطوة وقدرة مجلس قيادة الثورة برد أي مشروع يراه غير مناسب، كذلك فيما يتعلق باختيار رئيس الجمهورية فدور المجلس الوطني شكلي لأن الترشيح يتم من قبل مجلس قيادة الثورة، كما ان نائب رئيس مجلسه هو من يرأس الجلسة المشتركة الخاصة بالتشريع.

الاختصاصات الحصرية لكل مجلس: أفرد المُشرِّع الدستوري اختصاصات لمجلس قيادة الثورة، وهي على ثلاث أنواع، الأول قرارات تحتاج موافقة ثلثي أعضائه وهي (انتخاب رئيس مجلس قيادة الثورة ونائبه، البت في استقالة أو إقالة أحد أعضائه، اتهام ومحاكمة أعضاء

(1) ينظر المادة (54) من الدستور المؤقت الملغى.

(2) ينظر المادة (57/ف أ، ب) من الدستور المؤقت الملغى.

مجلس قيادة الثورة ونواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء⁽¹⁾، وتعديل الدستور⁽²⁾، أما الثاني قرارات تحتاج موافقة أغلبية أعضاء المجلس وتشمل (إقرار شؤون الدفاع والامن العام، إعلان التعبئة العامة جزئياً أو كلياً وإعلان الحرب وقبول الهدنة، المصادقة على مشروع الموازنة واعتماد الحسابات الختامية، المصادقة على المعاهدات، وضع قواعد واجراءات اتهام ومحاكمة أعضاء المجلس، تخويل رئيس المجلس أو نائبه بعض الاختصاصات الموجودة في الدستور)⁽³⁾. أما النوع الآخر فأجاز له الدستور إصدار قرارات لها قوة القانون أو اتخاذ قرارات تتعلق بتطبيق وتنفيذ القانون⁽⁴⁾.

وبعد هذا العرض الموجز يتضح ان المُشرِّع الدستوري قد عمد إلى تفضيل وتقوية مركز مجلس قيادة الثورة على حساب المجلس الوطني، مما خلق اختلالاً في ميزان القوى وفي اختصاصات المجلسين الدستورية. هذا الأمر يُعد خروجاً عن المألوف وعن القواعد العامة المنظمة للثنائية التشريعية التي تعمد إلى خلق توازن بين المجلسين أو في بعض الاحيان تفضيل المجلس الشعبي على المجلس الأعلى، وهذا ما لم يتحقق في دستور العراق 16 تموز (يوليو) 1970 الذي قوّى من مركز المجلس الاعلى على حساب المجلس الشعبي، وقد يصح القول ان المجلس الوطني هو اسير سلطة مجلس قيادة الثورة.

وقبل ختام هذا المطلب نود الإشارة ولو بشيء من الاجاز لمشروع دستور العراق 1990 الذي حاول النظام السياسي السابق صياغته بأسلوب ديمقراطي على خلاف دساتير العهد الجمهوري السابقة، وتبلورت الفكرة ونضجت بشكل كبير عقب انتهاء الحرب العراقية الايرانية، فقد سُكّلت لجنة لإعداد مسودة الدستور الجديد بأمر من نائب رئيس مجلس قيادة الثورة في آذار (مارس) 1989 ضمت وزيرين وثلاث اساتذة من كليات القانون في الجامعات العراقية وقاضي من محكمة التمييز واثنين من كبار موظفي قانونية وزارة الخارجية، وترأس اللجنة وزير التعليم العالي آنذاك (د. منذر الشاوي) وهو أحد أبرز اساتذة القانون الدستوري في العراق في تلك الفترة. وقد عقدت اللجنة اكثر من 30 جلسة، وانتهت أعمالها في 11 آب (أغسطس) 1989 بتقديم مشروع دستور يعد الاطول في تاريخ الدولة العراقية منذ تأسيسها عام 1921، إذ احتوى على 217 مادة، رفع بعد ذلك المشروع إلى نائب رئيس مجلس قيادة

(1) ينظر المادة (38) من الدستور المؤقت المُلغى.

(2) ينظر المادة (66/ف ب) من الدستور المؤقت المُلغى.

(3) ينظر المادة (43) من الدستور المؤقت المُلغى.

(4) ينظر المادة (42/ف ب) من الدستور المؤقت المُلغى.

الثورة، ومن ثم أُحيل للمجلس لمناقشته مع اجرائه بعض التعديلات، وبعد ذلك تم الاعلان عن هذا الدستور. وقد عُرض الدستور على المجلس الوطني لإبداء الرأي فيه تمهيداً قبل عرضه على الشعب بواسطة الاستفتاء الشعبي، لكن حال دون ذلك أحداث اجتياح العراق للكويت 2 آب (أغسطس) 1990 مما أدى إلى تأجيل الاستفتاء⁽¹⁾. وعلى قدر تعلق الأمر بشكل السلطة التشريعية نود الإشارة ان مشروع دستور 1990 قد أخذ بنظام الثنائية التشريعية من خلال اعتماده هيئتين داخل السلطة التشريعية، الأولى سميت بـ(مجلس الشورى)⁽²⁾ والثانية بـ(المجلس الوطني)⁽³⁾.

ت-التطورات الدستورية للثنائية التشريعية في العهد الجمهوري بعد عام 2003

بعد الاحتلال الأجنبي للعراق في 9 نيسان (أبريل) 2003 حدث تحول مهم في بنية النظام السياسي العراقي، وأدى إلى فتح الباب واسعاً أمام اقامة نظام سياسي ديمقراطي جديد إعمالاً للمبدأ الدستوري الذي ينص على ان الشعب مصدر السلطات. وشهدت البلاد بعد ذلك الحدث ولغاية كتابة هذه السطور صدور وثيقتين دستوريتين الأولى عام 2004 تحت عنوان (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية) والثانية (دستور العراق الدائم لعام 2005)، لذا سوف نقسم هذا الموضوع إلى فرعين، يتحدث الأول عن وضع السلطة التشريعية في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ويخص الثاني للحدث عن وضع السلطة التشريعية في دستور العراق لعام 2005 وعلى النحو الآتي:

الوضع الدستوري للسلطة التشريعية في قانون إدارة الدولة المؤقت لسنة 2004:

لا بد من معرفة ظروف كتابة هذه الوثيقة الدستورية وماهي الفلسفة السياسية التي انتهجها المُشرع الدستوري في وضع نصوص هذا القانون، ثم التطرق لبيان السلطة التشريعية:

فلسفة قانون إدارة الدولة ومحتواه: بعد انتهاء عملية غزو العراق في نيسان (أبريل)

(1) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص145-148.
(2) نصّت المادة (109) من مشروع دستور 1990 على ((مجلس الشورى هو الهيئة العليا التي يستشيرها رئيس الجمهورية في القضايا المهمة السياسية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية والثقافية وغيرها وفيما له علاقة بالحفاظ على مسيرة ثورة 17-30.... ويمارس المجلس تشريع القوانين بموجب الاحكام المبينة في الدستور)).

(3) نصّت المادة (122) من مشروع دستور 1990 على ((يضم المجلس الوطني ممثلي الشعب المنتخبين ويتولى تشريع القوانين ويمارس الرقابة على أعمال الوزارات كما هو مبين في الدستور. ولرئيس الجمهورية ان يتشاور في أي شان من شؤون الدولة كلما كان ذلك ضرورياً مع كل أعضاء المجلس الوطني أو البعض منهم)).

2003 دعت سلطة الائتلاف بقيادة الولايات المتحدة الامريكية ممثلي فئات مجتمعية مختلفة وعقدت لها مؤتمراً في مدينة الناصرية، حضرته حوالي 75 شخصية سياسية واجتماعية، أُعلن فيه عدد من المقررات بلغ عددها 12 مقرر، أهمها تبني نظام ديمقراطي وتغيير شكل الدولة من خلال تبني النظام الفدرالي ونبذ الطائفية واقامة حوار لحل النزاعات والعمل على اشراك كل اطراف الشعب العراقي. وسعى الحاكم المدني الأمريكي (بول بريمر Paul Bremer)، إلى تنسيق التعاون مع الامم المتحدة لتشكيل مجلس سياسي تحت اشراف الادارة المدنية لسلطة الاحتلال مكون من جميع اطراف الشعب العراقي، واكتمل مشروعه الذي عُرف بـ(مجلس الحكم الانتقالي) المكون من 25 شخصية عراقية من مختلف القوى السياسية والاجتماعية الفاعلة، وتكون رئاسة هذا المجلس دورية لكل شهر رئيس للمجلس. وتمحورت مهام المجلس في ثلاث نقاط: إعداد كتابة دستور وتشكيل حكومة انتقالية تدير المرحلة الانتقالية والتمهيد لإجراء انتخابات مجلس دستوري⁽¹⁾، وفي 15 تشرين الثاني (نوفمبر) 2003 تم الاتفاق بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف على وضع تشريع دستوري ينظم إدارة الدولة في المرحلة الانتقالية، وتم تحديد مضامين ومواضيع هذا القانون، والاتفاق على تحديد موعد نهائي لإكمال مسودة القانون في 28 شباط (فبراير) 2004، وعدّ بعض المختصين بالقانون الدستوري ان طريقة وضعه تختلف عن الطرق المتبعة في إقامة الدساتير⁽²⁾. وفعلاً قد صدر هذا القانون في 8 آذار (مارس) 2004 موقعاً من أعضاء مجلس الحكم⁽³⁾، مكون من 62 مادة، حملت خصائص نظام الحكم وهي (جمهوري، ديمقراطي، اتحادي فدرالي، تعددي)⁽⁴⁾، يعمل على تطبيق نظام اللامركزية الإدارية بين المستوى الاتحادي والإدارات المحلية⁽⁵⁾.

(1) لمزيد من التفاصيل: عبد السلام منصور التميمي، الدستور العراقي بين التشريع والواقع، ط1، دار الناشر الحسيني، كربلاء، 2013، ص25-31.

(2) لا يمكن اعتبار الاتفاق بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف اتفاقاً قانونياً لأن مجلس الحكم تشكل بأمر سلطة الائتلاف وان صاحب السلطة الفعلية في العراق هو الحاكم المدني الاداري (بول بريمر)، فضلاً عن ان اختيار أعضاء المجلس لم يتم بطرق ديمقراطية وإنما بتعيين مباشر من الحاكم الاداري، لذا يصدق عليه القول انه اتفاق شكلي اكثر مما هو قانوني. لمزيد من التفاصيل ينظر: د. حازم علي الشمري، الاستحقاق الانتخابي للمرحلة المؤقتة (6-28 ولغاية 30 كانون الثاني 2005) وموقف القوى السياسية والحزبية منه، سلسلة الديمقراطية للجميع 8، منظمة الاسلام والديمقراطية، بغداد، 2004 و ص6. وينظر: د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص303-306.

(3) د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص 264.

(4) ينظر المادة (4) من قانون إدارة الدولة.

(5) نصّت المادة (52) من قانون إدارة الدولة على ((يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد

وضع السلطة التشريعية في قانون إدارة الدولة 2004: أسند قانون إدارة الدولة مهام السلطة التشريعية لمؤسسة دستورية تدعى بـ(الجمعية الوطنية) يقع على عاتقها أداء هذه المهام المتعددة والمتنوعة⁽¹⁾، فضلاً عن تمهيدها لوضع دستور دائم للبلاد. لذا يتطلب بيان كيفية تشكيل هذه الجمعية وتحديد اختصاصاتها وعلى النحو الآتي:

-تشكيل الجمعية الوطنية:

إن اسناد مهام السلطة التشريعية بالجمعية الوطنية لوحدها هو إقرار صريح من المُشرِّع الدستوري بتبني نظام المجلس الواحد في تكوين السلطة التشريعية، وتتألف تلك الجمعية من 275 عضواً يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر وفق نظام التمثيل النسبي بدائرة واحدة مع اعتماد القوائم المغلقة⁽²⁾، وضرورة ان يشرِّع قانون ينظم موضوع انتخابات أعضاء الجمعية الوطنية، مع مراعاة أن يكون تمثيل النساء داخل الجمعية بما لا يقل عن ربع عدد الاعضاء فضلاً عن ضمان التمثيل العادل لباقي شرائح وأطياف الشعب العراقي داخل الجمعية الوطنية⁽³⁾، وان يحدد فيه موعداً نهائياً لإجراء هذه الانتخابات أقصاها 31 كانون الثاني (يناير) 2005⁽⁴⁾.

وقد وضع قانون إدارة الدولة مجموعة من الشروط والضوابط لمن يشغل عضوية الجمعية الوطنية وهي: أن يكون عراقي الجنسية وأتم ثلاثين سنة، وان لا يكون عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو فرقة فأعلى وغير منتسب للأجهزة الامنية القمعية في النظام السياسي السابق، كما يشترط فيه حسن السيرة والسلوك والنزاهة وان لا يكون مرتكباً لجريمة مخلة بالشرف أو أثرى على حساب المال العام، وان يكون لديه تحصيل دراسي لا يقل عن شهادة ثانوية أو ما يعادلها. وقد قيّد المُشرِّع الدستوري مرشح عضوية الجمعية بقيدين، الأول ان لا يكون وقت الترشيح ضمن السلك العسكري قبل مضي ثمانية عشر شهراً على استقالته من القوات المسلحة أو إحالته على التقاعد منها⁽⁵⁾، كما لا يجوز الجمع بين منصب تنفيذي-

والاضهاد في ظل النظام السابق. إن هذا النظام سيُشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة، ويخلق عراقاً موحداً يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط.))

- (1) ينظر المادة (30/ف أ) من قانون إدارة الدولة.
- (2) ينظر: د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص317.
- (3) ينظر المادة (30/ف،ج) من قانون إدارة الدولة.
- (4) ينظر المادة (30/ف،د) من قانون إدارة الدولة.
- (5) ينظر المادة (31) من قانون إدارة الدولة.

كرئاسة مجلس الوزراء أو وزير أو عضو في مجلس الرئاسة- وعضوية الجمعية الوطنية وفي حال حصول ذلك عدّ مستقياً من الجمعية⁽¹⁾.

يرأس الجمعية الوطنية في الجلسة الأولى اكبر الاعضاء سنّاً، ثم يبدأ ترشّح من يرغب من أعضاء الجمعية لمنصب رئيس الجمعية ونائبيه، ويتم التصويت على الجميع، فمن يحصل على أعلى الاصوات يعد رئيساً للجمعية الوطنية، أما الاقل منه عدداً فيكون النائب الأول للرئيس فالأقل منه يكون النائب الثاني⁽²⁾. تصدر الجمعية قراراتها بالأغلبية البسيطة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وتكون جلساتها معلنة ومسجلة وتُنشر بالوسائل القانونية المتاحة⁽³⁾.

-اختصاصات الجمعية الوطنية:

للجمعية اختصاصات واسعة ومتعددة بموجب قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، تجاوزت بذلك الاختصاصات التقليدية للبرلمان، وعلى النحو الآتي:

التشريع: ان الاختصاص الاصيل لأي مجلس نيابي هو تشريع القوانين⁽⁴⁾. وقد حدد قانون إدارة الدولة اجراءات ومراحل التشريع. فمن الضروري ابتداءً التمييز بين مقترح القانون ومشروع القانون، فالأول هو حق خاص بالجمعية الوطنية⁽⁵⁾، أما الثاني فضمن اختصاصات مجلس الوزراء⁽⁶⁾. وفي كلا الامرين يجب ان يمر المقترح والمشروع عبر الجمعية الوطنية لصياغته ومناقشته وقراءته ثم التصويت عليه، فإن حصل على الاغلبية يُرفَع إلى مجلس الرئاسة للمصادقة، وللأخير حق الاعتراض التوقيفي خلال مدة 15 يوم من تاريخ وصول مشروع القانون، واذا ما تم الاعتراض من قبل مجلس الرئاسة خلال المدة المحددة يعاد إلى الجمعية الوطنية للنظر والبت فيه خلال مدة لا تتجاوز 30 يوماً، وفي حال التصويت عليه بأغلبية الثلثين يعد المشروع مقراً وغير قابل للنقض أو الاعتراض⁽⁷⁾.

(1) ينظر المادة (28/ف أ) من قانون إدارة الدولة.

(2) ينظر المادة (32/ف أ،ب) من قانون إدارة الدولة.

(3) ينظر المادة (33/ف أ) من قانون إدارة الدولة.

(4) نصّت المادة (30/ف أ) من قانون إدارة الدولة على ((يكون لدولة العراق خلال المرحلة الانتقالية سلطة تشريعية تُعرف باسم الجمعية الوطنية ومهمتها الرئيسية هي تشريع القوانين والرقابة على عمل السلطة التنفيذية.))

(5) ينظر المادة (33/ف د) من قانون إدارة الدولة.

(6) ينظر المادة (33/ف ب) من قانون إدارة الدولة.

(7) ينظر المادة (37) من قانون إدارة الدولة.

بعد ذلك يُنشر القانون في الجريدة الرسمية ويصبح جاهزاً للتنفيذ ما لم ينص القانون على موعد آخر لنفاذه⁽¹⁾.

المالي: تقع على عاتق مجلس الوزراء مهمة إعداد مشروع قانون الموازنة العامة، ومن بعد ذلك يحال المشروع للجمعية للنظر به ومناقشته، ولها ازاء ذلك إجراء المناقلة بين الابواب وتخفيض مجمل المبالغ أو اقتراح زيادة اجمالي النفقات في حالة الضرورة⁽²⁾، وجدير بالذكر ان الجمعية الوطنية تقوم بوضع ميزانية خاصة بالسلطة القضائية⁽³⁾.

العلاقات الخارجية: أناط قانون إدارة الدولة مهمة التفاوض لإبرام معاهدة دولية أو الانضمام لها بمجلس الوزراء بعد حصوله على موافقة مسبقة من مجلس الرئاسة⁽⁴⁾، أما المصادقة النهائية على أي اتفاق دولي فلا تتم إلا عن طريق الجمعية الوطنية، ولها الرفض أو قبول التصديق على الانضمام للمعاهدة⁽⁵⁾. أما في المجال العسكري وما يتعلق بالأمن والدفاع فقد فرض قانون إدارة الدولة ضوابط صارمة، لأن قيادة القوات العسكرية شرفية بالنسبة لمجلس الرئاسة لكن القيادة الحقيقية هي لرئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع⁽⁶⁾. وبالرغم من ذلك قيّد المُشرّع الدستوري هذه السلطة عند ارسال قوات عسكرية عراقية خارج الحدود، إذ اشترط في ذلك موافقة الجمعية الوطنية على طلب مجلس الرئاسة بشأن ارسال هذه القوات⁽⁷⁾.

تولية المناصب التنفيذية السيادية: تتولى الجمعية الوطنية مهمة اختيار أعضاء مجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية ونائيه) الذي يتم انتخابهم بسلة واحدة بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية⁽⁸⁾. أما بالنسبة لتشكيل الحكومة فيقوم مجلس الرئاسة بترشيح رئيس لمجلس الوزراء ويتم عرض المرشح على الجمعية للتصويت عليه بالأغلبية المطلقة، فإن تم حصول المرشح على ثقة المجلس فعليه تقديم الكابينة الوزارية خلال المدد الدستورية المحددة، لكن في حال عدم حصوله فيقوم مجلس الرئاسة بتقديم مرشح جديد خلال مدة اسبوعين من تاريخ

(1) ينظر المادة (30/ف ب) من قانون إدارة الدولة.

(2) ينظر المادة (33/ف ب،ج) من قانون إدارة الدولة.

(3) ينظر المادة (43/ف ج) من قانون إدارة الدولة.

(4) ينظر المادة (39/ف أ) من قانون إدارة الدولة.

(5) ينظر المادة (33/ف و) من قانون إدارة الدولة.

(6) ينظر المادة (39/ف ب) من قانون إدارة الدولة.

(7) ينظر المادة (33/ف هـ) من قانون إدارة الدولة.

(8) ينظر المادة (36/ف أ) من قانون إدارة الدولة.

التصويت على المرشح السابق، وفي حال عدم احراز المرشح الجديد على الاغلبية المطلقة يقع على عاتق الجمعية الوطنية تقديم مرشح ثالث للتصويت عليه من قبلها، ويعد هذا المرشح مقبولاً وحائزاً على ثقة الجمعية في حال التصويت عليه بأغلبية الثلثين⁽¹⁾.

الدور الرقابي: تمارس الجمعية الوطنية دوراً رقابياً على أداء السلطة التنفيذية بدءاً من مجلس الرئاسة مروراً برئيس مجلس الوزراء والوزراء، وللجمعية طلب أي معلومات أو وثائق تراها ضرورية ومناسبة، وقد يصل الأمر إلى سلطتها بإصدار اوامر استقدام بحق أي شخص ترى وجوده ضرورياً ومهماً في القضية محل التحقيق أو الاستجواب⁽²⁾، وفي حال عدم قناعة الجمعية بأجوبة المستجوب أو أظهرت اللجان النيابية التحقيقية فشل أو إخلال بالواجبات من قبل المسؤول المعني يتم طرح الثقة بهذا المسؤول فإذا كان من أعضاء مجلس الرئاسة يتم التصويت على إقالته بأغلبية ثلاثة ارباع أعضاء الجمعية لعدم نزاهته أو عدم الكفاءة⁽³⁾، أما إذا كان المستجوب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء فيجب التصويت على إقالته بالأغلبية المطلقة وتكون في هذه الحالة الحكومة حكومة تصريف أعمال - في حال كون المستجوب رئيس الوزراء- لمدة 30 يوم، أو وزارة تصريف أعمال بالنسبة للوزير محل الاستجواب، لكن قد يكون طلب الاستجواب مقدم من رئيس المجلس الوزراء بحق أحد أعضاء فريقه الوزاري، ففي هذا الفرض يجب ان يعرض الطلب ابتداءً على الجمعية الوطنية، وفي حال حصول موافقة على هذا الطلب بالأغلبية المطلقة عد الوزير مستقيلاً⁽⁴⁾.

إعداد وصياغة مسودة دستور دائم: قد لا نبالغ إن قلنا ان هذه المهمة هي الواجب الأساس والرئيسي الذي من أجله سُكّلت الجمعية الوطنية، فجميع ما تم خلال مرحلتي مجلس الحكم والحكومة المؤقتة برئاسة السيد (د. اياد علاوي) كانت يُجمع على ضرورة تشكيل مجلس دستوري منتخب من قبل الشعب، يقع على عاتقه مهمة إعداد مسودة مشروع دستور دائم للعراق، وهذا الأمر قد تأكد بشكل صريح في المادة 60 من قانون إدارة الدولة. وتجدر الإشارة ان قانون إدارة الدولة ازاء ذلك منح الجمعية وسائل واجراءات متعددة مثل إقامة المؤتمرات العلمية والندوات وورش العمل، على ان تتم هذه الفعاليات بشكل عام وعلني لغرض التثقيف واستطلاع رأي الشارع حول فكرة الدستور الدائم. كما يُستلزم ان تقام هذه الحملات التثقيفية

(1) ينظر المادة (38/ف أ) من قانون إدارة الدولة.

(2) ينظر المادة (33/ف ز) من قانون إدارة الدولة.

(3) ينظر المادة (36/ف أ) من قانون إدارة الدولة.

(4) ينظر المواد(40,41) من قانون إدارة الدولة.

والعلمية في جميع محافظات البلاد وان لا تقتصر الأمر على مناطق محددة، وللجمعية سلطة النشر والطباعة واستخدام وسائل الاعلام لغرض إشاعة الثقافة السياسية لدى عامة الناس وافهامهم بأهمية الاستفتاء على الدستور واثر هذه الخطوة في نجاح أو إنجاح النظام السياسي الجديد⁽¹⁾، وقد تم ذلك بالفعل فقد أُجريت العديد من النقاشات والندوات وورش العمل اثناء مرحلة كتابة مسودة مشروع الدستور الدائم⁽²⁾.

وفي ختام هذا الفرع نجد ان قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 قد تبني صراحة نظام أحادية المجلس التشريعي في المادة (30/ف أ) منه، إذ حصر مهام السلطة التشريعية بجهة واحدة هي الجمعية الوطنية، وهذا يعني عدم تبني نظام الثنائية التشريعية في هذه الوثيقة الدستورية، وقد يبدو هذا الأمر منطقياً لأن ذلك القانون قد عبّر عن نطاقه الزمني في المادة 2 منه التي أكدت ان تطبيق هذه الوثيقة الدستورية يبدأ بتاريخ 30 حزيران (يونيو) 2004 ولغاية 31 كانون الثاني (يناير) 2005 بعد تشكيل حكومة جديدة، وفق الدستور الجديد الدائم، لذا لا يحتاج الأمر لوجود مجلسين بل مجلس نيابي مؤقت يقوم بمهام السلطة التشريعية، ويبني اسس ودعائم النظام السياسي الجديد، فضلاً عن مهمته الأساسية في إعداد مسودة دستور دائم للبلاد. وتجدر الإشارة ان قانون إدارة الدولة قد وضع موعداً نهائياً لإكمال مسودة الدستور في 15 آب (أغسطس) 2005، وفي حال تعذر ذلك، فعلى الجمعية الوطنية ان تقدم طلب تمديد مدة إضافية في موعد أقصاه 1 من الشهر المذكور إلى مجلس الرئاسة، ويتم التمديد لمرة واحدة فقط ولمدة ستة أشهر⁽³⁾.

الوضع الدستوري للسلطة التشريعية في دستور العراق الدائم لعام 2005 النافذ

كما أشرنا سابقا ان قانون إدارة الدولة المؤقت لسنة 2004 أسند مهمة كتابة مسودة الدستور إلى الجمعية الوطنية، وحدد اجراءات موعد الاستفتاء ومعايير نجاحه⁽⁴⁾. لذا يتطلب

(1) نصّت المادة (60) من قانون إدارة الدولة على ((على الجمعية الوطنية كتابة مسودة للدستور الدائم للعراق. وستقوم هذه الجمعية بأداء هذه المسؤولية بطرق منها تشجيع المناقشات بشأن الدستور بواسطة اجتماعات عامة علنية ودورية في كل أنحاء العراق وعبر وسائل الإعلام، وتسلم المقترحات من مواطني العراق أثناء قيامها بعملية كتابة الدستور.))

(2) فعلى سبيل المثال أقامت جمعية (الثقافة للجميع) ثلاث ندوات متتالية خلال المدة من 3-6/ايلول 2005 لمناقشة مسودة المشروع. لمزيد من التفاصيل ينظر: بدون مؤلف، قراءات نقدية لمسودة الدستور العراقي الدائم، كراس رقم 2، جمعية الثقافة للجميع، بغداد، 2005، ص1.

(3) ينظر المادة (61/ف أ،و) من قانون إدارة الدولة.

(4) نصّت المادة (61) من قانون إدارة الدولة على ((أعلى الجمعية الوطنية كتابة المسودة للدستور الدائم في موعد أقصاه 15 أغسطس/آب 2005.

معرفة فلسفة المُشرِّع الدستوري عند كتابة نصوص هذا الدستور، فضلاً عن الوضع الدستوري للسلطة التشريعية:

فلسفة الدستور ومحتواه: قبل الحديث عن الفكرة السائدة لهذا الدستور وفلسفته، لا بد من الإشارة إلى ظروف كتابة هذا الدستور والتحديات التي واجهت المُشرِّع الدستوري بدءاً من التحديات الامنية بسبب تفشي الارهاب والقوى الدينية المتطرفة آنذاك والرافضة أساساً لكل المشروع السياسي الجديد، فضلاً عن مقاطعة بعض أطراف الشعب العراقي للعملية السياسية، ومن ضمنها صياغة مسودة الدستور. لذا كانت الافكار التي يجب ان تصاغ في هذه الوثيقة يجب ان تهدف إلى تحقيق وحدة العراق واستقلاله من أي قوى أجنبية مع تبني علاقات ودية مع البلدان المجاورة والاقليمية وحتى بقية دول العالم، مع الأخذ بنظر الاعتبار ضرورة توفير التعايش السلمي بين اطراف المجتمع العراقي وضمان المشاركة الجماعية العادلة لهم، فضلاً عن ضرورة وضع ركائز لنظام اجتماعي متكامل تكفله الدولة، وتأسيس نظام اقتصادي متطور⁽¹⁾.

في 15 تشرين الأول (أكتوبر) 2005 عُرضت مسودة الدستور للاستفتاء الشعبي بنسبة مشاركة بلغت (64،6%) من مجموع خمسة مليون نسمة ونصف، وقد بلغ عدد المصوتين بالموافقة (79%). ودخل هذا الدستور حيز النفاذ في 20 حزيران (يوليو) 2006، بعد ان نال مجلس الوزراء الجديد ثقة مجلس النواب⁽²⁾. وقد احتوى الدستور على 144 مادة موزعة على ستة أبواب، سبقت هذه الابواب مقدمة. تطرق الدستور للحقوق والحريات وتنظيم السلطات الاتحادية وتقسيم الثروات.

ب- تعرض مسودة الدستور الدائم على الشعب العراقي للموافقة عليه باستفتاء عام. وفي الفترة التي تسبق إجراء الاستفتاء، تنشر مسودة الدستور وتوزع بصورة واسعة لتشجيع إجراء نقاش عام بين أبناء الشعب بشأنها.

ج- يكون الاستفتاء العام ناجحاً، ومسودة الدستور مصادقاً عليها، عند موافقة أكثرية الناخبين في العراق، وإذا لم يرفضها ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر.

د- عند الموافقة على الدستور الدائم بالاستفتاء، تجري الانتخابات لحكومة دائمة في موعد أقصاه 15 ديسمبر/كانون الأول 2005، وتتولى الحكومة الجديدة مهامها في موعد أقصاه 31 ديسمبر/كانون الأول. هـ- إذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم، تحل الجمعية الوطنية. وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه 15 ديسمبر/كانون الأول 2005. إن الجمعية الوطنية والحكومة العراقية الانتقالية الجديدتين ستوليان عندئذ مهامهما في موعد أقصاه 31 ديسمبر/كانون الأول 2005، وستستمران في العمل وفقاً لهذا القانون، إلا أن المواعيد النهائية لصياغة المسودة الجديدة قد تتغير من أجل وضع دستور دائم لمدة لا تتجاوز سنة واحدة. وسيعهد للجمعية الوطنية الجديدة كتابة مسودة لدستور دائم آخر.

(1) لمزيد من التفاصيل ينظر: عبد السلام منصور التميمي، المصدر السابق، ص 33-40

(2) د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص 278.

حددت المادة 1 منه سمات النظام السياسي الجديد وهي (اعتماد النظام الجمهوري كشكل لنظام الحكم، شكل الدولة اتحادي ما يعني وجود مؤسسات على مستوى الاتحاد ومؤسسات دون الاتحاد، والنظام السياسي المتبع هو النظام البرلماني - سبق وان تطرقنا لذلك ان هذه الانظمة تقوم على علاقة متوازنة بين السلطات من حيث التعاون والرقابة المتبادلة - ديمقراطي، فمظاهر الديمقراطية واضحة جداً، إذ أشار الدستور لها في اكثر من الموضوع⁽¹⁾ ويجب ان يكون هذا الدستور ضامن لوحدة العراق، كما أكد على ضرورة اعتبار الاسلام مصدر أساس للتشريع وعليه لا يمكن سنّ تشريع يخالف ثوابت الشريعة الاسلامية⁽²⁾.

تكوين السلطة التشريعية الاتحادية في دستور العراق لعام 2005: خُصص الفصل الأول من الباب الثالث من الدستور للحديث عن السلطة التشريعية في العراق، وأشارت المادة 48 منه إلى ان السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلسين (مجلس النواب، ومجلس الاتحاد)، ويتضح من ذلك ان دستور العراق لعام 2005 النافذ قد أقر صراحة باعتماده نظام الثنائية التشريعية في تكوين البرلمان العراقي، لذا قد يكون وجود مجلسين من ابرز مميزات الدولة الاتحادية ذات النظام البرلماني⁽³⁾، وعليه سوف نقوم ببيان تكوين كلا المجلسين - النواب والاتحاد -⁽⁴⁾:

-تكوين مجلس النواب:

يعد مجلس النواب المجلس التشريعي الأول على مستوى الاتحاد، نظّم الدستور تكوينه واختصاصه، ويتكون من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل 100000 نسمة، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، مع مراعاة تمثيل كافة مكونات الشعب العراقي⁽⁵⁾، وينظم ذلك بقانون، مع نسبة لتمثيل النساء في المجلس بما لا يقل عن ربع عدد أعضاء

(1) أشار المُشرِّع الدستوري في اكثر من نص من نصوص دستور العراق لعام 2005 الى ضرورة اعتماد رأي المواطنين في اتخاذ بعض القرارات، مثل المادة (4/خامساً) فيما يتعلق بحق الاقليم أو المحافظة في اختيار لغة محلية كلغة رسمية إضافية. وفيما يتعلق بتكوين الاقليم أو الانضمام إليها في المادة 119.

(2) ينظر المادة (2) من دستور العراق النافذ.

(3) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص116.

(4) سنكتفي بالإشارة الى تكوين المجلسين وشروط العضوية في كليهما والامور الإجرائية الخاصة بعقد الجلسات والفصل التشريعي، دون الإشارة الى بقية المواضيع الأخرى، ونحيل بقية التفاصيل التي تتعلق بوضع مجلس الاتحاد لباقي فصول هذا الكتاب.

(5) ينظر المادة (49/أولاً) من دستور العراق النافذ. وينظر المادة 3 من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم 13 لسنة 2018 المعدل.

المجلس (الكوتا Quota)⁽¹⁾. وقد صدر اكثر من قانون نظم الانتخابات بدءاً من القانون رقم 16 لسنة 2005⁽²⁾ ولغاية القانون الحالي الموسوم بـ(قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 المعدل) الذي وضع مجموعة شروط هي:

- ان لا يقل عمر المرشح عن 30 سنة⁽³⁾
 - ان يكون حاصلًا على شهادة البكالوريوس أو ما يعادلها باستثناء كوتا المكونات تكون الشهادة اعدادية فأعلى.
 - ان لا يكون محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو قضايا الفساد الاداري بحكم قضائي بات.
 - غير مشمول بأحكام المسائلة والعدالة.
 - ان لا يكون من افراد القوات المسلحة أو المؤسسات الامنية أو من القضاة المستمرين بالخدمة وقت الترشيح.
 - ان يحصل على دعم 500000 ألف ناخب غير مكرر يحمل توقيعهم على استمارة معدة من قبل مجلس المفوضين⁽⁴⁾.
- ويعد المرشح المنتخب نائباً في المجلس بعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على النتائج النهائية للانتخابات، ويصدر بذلك مرسوم جمهوري. ليتمتع النائب بعد ذلك بكافة الحقوق النيابية ماعدا الامور المالية⁽⁵⁾. ويعد النائب مكلفاً بخدمة عامة ومتفرغاً للعمل النيابي ومتمتعاً بالحقوق المالية بعد أدائه اليمين⁽⁶⁾، وجدير بالذكر يحظر على النائب الجمع بين عضوية المجلس واي عمل أو منصب رسمي آخر⁽⁷⁾، وبخلاف ذلك تنتهي عضويته عند تبوئه منصب رسمي في السلطة التنفيذية وفي الحالات الأخرى المحددة قانوناً⁽⁸⁾.

(1) ينظر المادة (49/ثالثاً، رابعاً) من دستور العراق النافذ.

(2) ينظر: د. رافع خضر صالح شر، المصدر السابق، ص 117.

(3) علماً ان قانون التعديل الثاني رقم 9 لسنة 2020 في المادة (8/ثانياً) جعلت العمر المطلوب في المرشح لا يقل عن 28 سنة في يوم الاقتراع.

(4) ينظر المادة 7 من قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 المعدل النافذ.

(5) ينظر المادة (4) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته النافذ المعدل.

(6) ينظر المادة (6/أولاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته النافذ المعدل.

(7) ينظر المادة (49/خامساً) من الدستور النافذ.

(8) حدد قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم 6 لسنة 2006 المعدل حالات نهاية عضوية النائب في

لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين، أمدهما ثمانية أشهر، مع الإشارة ان الفصل التشريعي الذي تُعرض فيه الموازنة لا ينتهي إلا بعد إقرارها⁽¹⁾، مع إمكانية تمديد الفصل التشريعي لمدة لا تزيد عن 30 يوم لإنجاز الأمور الهامة التي تستدعي ذلك بطلب مقدم من رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً⁽²⁾، كما يحق لمن تم ذكرهم أيضاً الدعوة إلى عقد جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرًا على المواضيع التي استوجبت عقد الجلسة الاستثنائية⁽³⁾.

وتجدر الإشارة ان مدة الدورة الانتخابية الخاصة بمجلس النواب هي اربع سنوات تقويمية، تبدأ من أول جلسة له وتنتهي بالسنة الرابعة⁽⁴⁾، وتُعقد الجلسة الأولى بدعوة من رئيس الجمهورية بمرسوم جمهوري بعد 15 يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وتُعقد برئاسة اكبر الاعضاء سنًا تمهيداً لانتخاب رئيس للمجلس ونائبيه⁽⁵⁾، على ان يسبق ذلك اعلان من رئيس السن المؤقت عن فتح باب الترشح لمنصب رئاسة المجلس والنايئان⁽⁶⁾، بعد ذلك يجري انتخاباً سرياً بالأغلبية المطلقة⁽⁷⁾، يعلن فيه الرئيس المؤقت عن نتيجة الاقتراع ويدعو الرئيس الفائز ونائبيه لتبوء المكان المخصص لهم⁽⁸⁾، كما يجب الايضاح ان نصاب انعقاد الجلسة يتحقق بحضور أغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وللمجلس ان يصدر قرارات بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب ما لم يقر القانون على خلاف ذلك⁽⁹⁾.

المجلس بحالات محددة على سبيل الحصر في المادة 1 منه وهي (تولي أي منصب رسمي في رئاسة الدولة أو مجلس الوزراء، فقدان احد شروط العضوية المذكورة أعلاه، استقالة عضو مجلس النواب، الوفاة، صدور حكم قضائي بات بجريمة من نوع الجنایات، الاصابة بمرض عضال أو عوق أو عجز يمنع من اداء مهامه مشفوعاً بقرار لجنة طبية مختصة، إقالة العضو لتجاوز غياباته بدون عذر مشروع لأكثر من ثلث الجلسات من مجموع الفصل التشريعي).

- (1) ينظر المادة(57) من دستور النافذ.
- (2) ينظر المادة (58/ثانياً) من الدستور النافذ.
- (3) ينظر المادة (58/أولاً) من الدستور النافذ.
- (4) ينظر المادة (56/أولاً) من الدستور النافذ.
- (5) ينظر المادة (54) من الدستور النافذ. وينظر المادة (5) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 1 لسنة 2022.
- (6) ينظر المادة (7/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب النافذ.
- (7) ينظر المادة (55) من الدستور النافذ.
- (8) ينظر المادة (8) من النظام الداخلي لمجلس النواب النافذ.
- (9) ينظر المادة (59) من الدستور النافذ.

-تكوين مجلس الاتحاد:

هو الجهاز التشريعي الثاني على مستوى الاتحاد⁽¹⁾، يمثل مصالح المحافظات المنتظمة بإقليم والمحافظات غير المنتظمة، ويضم ممثلين عنها⁽²⁾. وعلى قدر تعلق الأمر بالتنظيم الدستوري لهذا المجلس نجد ان دستور العراق لعام 2005 النافذ قد اكتفى بالإشارة إلى هذا المجلس في مادتين الأولى هي المادة (65) التي تنص على ((يتم إنشاء مجلسٍ تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظّم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانونٍ يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.))، في حين قضت المادة 137 بتأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد، بينما وردت في هذا الدستور لغاية تشريع قانون مجلس الاتحاد⁽³⁾، مع الإشارة ان الدستور لم يذكر المجلس سوى في ثلاث مواد هي (137،65،48).

ويذهب بعض المختصين بالقانون الدستوري لإبداء ملاحظات حول نص المادة 65، على اعتبار ان هذا النص لم يميز ما بين الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، بالرغم من وجود فروق جوهرية بينهما ما يستوجب التمييز وخاصة في موضوع الاختصاصات⁽⁴⁾.

وجدير بالذكر ان مجلس النواب في دورته الأولى (2006-2010) شكّل لجنة لإعداد مشروع تعديل الدستور، تضمن عملها تنظيم لوضع مجلس الاتحاد، فضلاً عن مشروع قانون مجلس الاتحاد المقدم عام 2014⁽⁵⁾، لذا سنستعرض النصوص الواردة في هذه المشاريع على وعلى النحو الآتي:

- (1) د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص119.
- (2) ينظر المادة 1 من مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة 2014.
- (3) نصّت المادة (137) من الدستور النافذ على ((يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرارٍ من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور.))
- (4) اعترضت بعض القوى الكردية على إيراد النص الدستوري لإدراج المحافظات غير المنتظمة بإقليم بل عدّت ذلك خطأً جوهرياً لأن الدستور قد منح المحافظات تمثيلاً مساوياً للأقاليم في هذا المجلس بالرغم من الفوارق الجوهرية بين الاثنين. لمزيد من التفاصيل: ينظر د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص 208-209.
- (5) ضرورة الإشارة الى صعوبة الحصول على مشاريع القوانين قبل إصدارها، وبالرغم من ذلك استطعنا الحصول على نسخة من مشروع قانون مجلس الاتحاد للدورة الثالثة لمجلس النواب 2014-2018، والمعدّ من رئاسة الجمهورية بالكتاب ذي العدد (م.رج/5/1/1628) في تاريخ 2014/9/14 والذي تم قراءته قراءة أولى في 2014/9/23، لذا سيقترن حديثنا عن حيثيات هذا المشروع فقط لتعذر الحصول على المشاريع الأخرى الخاصة بمجلس الاتحاد، يضاف الى ذلك مشروع تعديل الدستور المعد في الدورة الأولى لمجلس النواب.

عدد أعضاء مجلس الاتحاد وشروط العضوية الخاصة بهم: وضع مشروع قانون الاتحاد قاعدة عامة، بأن يمثل كل محافظة أربعة أعضاء منتخبين، سواء كانت المحافظة منتظمة بإقليم أو لا، فيصبح المجموع 72 عضواً⁽¹⁾، على خلاف ما جاء به مشروع تعديل الدستور فقد اعتمد أسلوب التعيين والانتخاب لتكوين مجلس الاتحاد، بموجب ذلك يتم انتخاب أعضاء المجلس بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان المحافظات والإقليم ويكون لكل محافظة بموجب مشروع التعديل عضوان، ومن ثم فإن مشروع التعديل قد اعتمد قاعدة المساواة في التمثيل باستثناء بغداد يكون لها تمثيل خاص بأربعة أعضاء، أما النوع الآخر من الأعضاء فهم المعينين، إذ يقوم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعيين خمسة أعضاء من الشخصيات التي تتمتع بخبرة بشكل يضمن عدالة تمثيل المكونات⁽²⁾ ويكون مجموع أعضاء مجلس الاتحاد وفق مشروع التعديل الدستوري 43 عضواً معينين ومنتخبين. ويتضح مما تقدم ان مشروع قانون مجلس الاتحاد قد جاء مغاير لنصوص مشروع تعديل الدستور بالنسبة لكيفية تكوين المجلس، فمشروع القانون اعتمد مبدأ عام هو قاعدة المساواة في التمثيل ولكل المحافظات بما فيها العاصمة بغداد، ومن جانب آخر نجد مشروع القانون لم يأخذ بالتعيين كأسلوب لأسناد عضوية المجلس.

أما بالنسبة لشروط المرشح لعضوية مجلس الاتحاد فهي ذات الشروط الواجب توفرها في عضو مجلس النواب، يضاف لها شرط ان يكون من سكنة المحافظة التي رشَّح نفسها عنها⁽³⁾، وان يكون قد أتم الأربعين عاماً من عمره⁽⁴⁾، وتسري احكام قانون انتخابات مجلس النواب على الانتخابات الخاصة بمجلس الاتحاد بما لا يتعارض مع مهام المجلس⁽⁵⁾، وتجرى انتخابات مجلس الاتحاد بالتزامن مع انتخابات مجلس النواب، وتكون دورة انعقاد المجلسين متوافقة، ويحل مجلس الاتحاد عند حل مجلس النواب وليس العكس⁽⁶⁾.

أدوار انعقاد مجلس الاتحاد: يدعو رئيس الجمهورية مجلس الاتحاد للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال 15 يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، ولا يمكن تجاوز هذه

- (1) ينظر المادة 2 من مشروع قانون مجلس الاتحاد.
- (2) نقلاً عن: د. رافع خضر صالح شهر، المصدر السابق، ص 120.
- (3) ينظر المادة (2/ثانياً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.
- (4) نقلاً عن: د. رافع خضر صالح شهر، المصدر السابق، ص 121.
- (5) ينظر المادة (3) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.
- (6) نقلاً عن: د. رافع خضر صالح شهر، المصدر السابق، ص 120.

المدة⁽¹⁾، وتعد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الاعضاء سناً لانتخاب رئيس للمجلس ونائبيه⁽²⁾، وينتخب المجلس من بين اعضائه رئيساً له ثم نائباً أول وثم نائباً ثانٍ انتخاباً سرياً مباشراً بالأغلبية المطلقة⁽³⁾، وتكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس الاتحاد اربع سنوات تقويمية، تبدء من أول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة⁽⁴⁾.

أما بالنسبة إلى أدوار انعقاد المجلس، فنجد ان مشروع التعديل الدستوري ومشروع قانون مجلس الاتحاد قد اتفقا على ان المجلس له دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين، أمدهما ثمانية أشهر ويحددها النظام الداخلي لمجلس الاتحاد، على ان يراعي النظام الداخلي الخاص بمجلس النواب في مرحلة ما قبل اصدار نظام مجلس الاتحاد⁽⁵⁾. ويتم تمديد الفصل التشريعي للمجلس في حالتين، الأولى عند تمديد الفصل التشريعي بالنسبة لمجلس النواب فيتم تلقائياً تمديد الفصل التشريعي لمجلس الاتحاد، أما الحالة الثانية فبناءً على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس الاتحاد⁽⁶⁾، ويحق لمن تم ذكرهم أو خمس أعضاء مجلس الاتحاد الدعوة إلى عقد جلسة استثنائية، وتكون الجلسة مقتصرة على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليها⁽⁷⁾، وتكون جلسات مجلس الاتحاد علنية إلا إذا قُرر على خلاف ذلك، ويتم نشر محاضر الجلسات بوسائل النشر التي يراها المجلس مناسبة وقانونية⁽⁸⁾، ويتحقق النصاب القانوني لعقد الجلسة بحضور الاغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتُتخذ قرارات مجلس الاتحاد بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، بعد تحقق النصاب القانوني ما لم يقضي القانون بخلاف ذلك⁽⁹⁾.

علاقة مجلس النواب بمجلس الاتحاد

لقد ذكرنا مسبقاً إن طبيعة العلاقة بين المجلسين التشريعيين قد تكون متوازنة، أو يُرّجح

-
- (1) ينظر المادة (4) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.
 - (2) د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص121.
 - (3) ينظر المادة (6) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.
 - (4) ينظر المادة (9/أولاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.
 - (5) ينظر المادة (10/أولاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد. وينظر د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص121.
 - (6) إن مشروع قانون مجلس الاتحاد أعطى حق طلب التمديد لمجلس الوزراء بخلاف مشروع تعديل الدستور الذي جعلها برئيس مجلس الوزراء فقط. للمزيد ينظر المادة (10/ثانياً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.
 - (7) نقلاً عن: د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص122.
 - (8) ينظر المادة (8) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.
 - (9) ينظر د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص 122.

فيها كفة أحد المجلسين على حساب المجلس الآخر، هذا الأمر يدفعنا إلى طرح تساؤل هل أقام المُشرِّع الدستوري توازناً دستورياً بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد؟

بدءاً أن الدستور العراقي النافذ أشار لموضوع مجلس الاتحاد في ثلاث مواد فقط، لكن مشروع التعديل الدستور السالف ذكره قد تضمن العديد من النصوص ذات العلاقة المنظمة للمركز الدستوري لمجلس الاتحاد، كما ان مشروع قانون مجلس الاتحاد قد نظم اختصاصات وواجبات هذا المجلس وعلاقته بمجلس النواب، لذا يجب ابتداءً بيان شكل العلاقة بموجب نصوص الدستور النافذة ثم التطرق لمشروع التعديل الدستوري ومشروع قانون مجلس الاتحاد. وعلى قدر تعلق الأمر بالنصوص الدستورية النافذة فإنها لم تعالج آلية العلاقة بين المجلسين في مجمل العملية التشريعية ماعدا ما جاء بالمادة 65 من الدستور النافذ التي وضعت مصير مجلس الاتحاد تحت رحمة مجلس النواب، كونها أشارت ان تنظيم عمل واختصاصات مجلس الاتحاد تنظم بقانون يشرعه مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه، وهذا يعني ان مصير مجلس الاتحاد معلق على صدور قرار من مجلس النواب وعند عدم صدوره فلا يُشكّل مجلس الاتحاد، لذا لم يلق هذا النص رضاً واستحساناً من الباحثين المختصين بالقانون الدستوري لأنه ينتقص إلى حد كبير من مكانة مجلس الاتحاد، وهذا ما يخل بالقواعد العامة المنظمة للثنائية التشريعية كون المجلسين يفترض ان يكونا شركاء في العمل التشريعي⁽¹⁾.

وهذا ما يشكل ثغرة كبيرة في البناء الدستوري والقانوني للدولة الاتحادية، فلا يوجد مسوغ يبرر جعل مجلس النواب في موقع أسمى من مجلس الاتحاد، مما قد يسهم مستقبلاً بضعف تمثيل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في السلطة التشريعية الاتحادية، فضلاً عما أثبتته الواقع السياسي من صعوبة الاتفاق بشأن القوانين ذات العلاقة بالأقاليم وخاصة التشريعات المنظمة للموارد الطبيعية مثل النفط والغاز والموارد المائية⁽²⁾، ومن ثم فإن احالة تنظيم المجلس واختصاصه إلى قانون، وكما مثبت في الدستور سيجعل مجلس الاتحاد أدنى مرتبة لأن من غير المتوقع ان يشرِّع قانون مجلس الاتحاد من قبل المجلس النواب بصورة تمنح الأول اختصاصات ووضع قانوني اعلى من مجلس النواب أو حتى وضعاً مساوياً له، لذا كان الأولى بالمُشرِّع الدستوري ان ينص في وثيقة الدستور على تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصه أسوة بمجلس النواب وان لا يترك هذا الأمر لتنظيم التشريع العادي⁽³⁾.

(1) ينظر: د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص 362.

(2) د. عدنان عاجل عبيد، مآل النظام الاتحادي في العراق، مجلة القانون المقارن، العدد 55، جمعية القانون

المقارن العراقية، بلا مكان، 2008، ص 18.

(3) د. غازي فيصل مهدي، إشكالات تطبيق النصوص الدستورية، بلا «م»، بلا «ت»، ص 18-20.

- وعلى قدر تعلق الأمر بمشروع تعديل الدستور ومشروع قانون مجلس الاتحاد، فكلاهما قد نظم مظاهر العلاقة بين المجلسين في مواضيع، وعلى النحو الآتي:
- نظم مشروع تعديل الدستور⁽¹⁾ ومشروع قانون مجلس الاتحاد⁽²⁾ الجلسات المشتركة بين المجلسين في حالات محددة: وهي (جلسة افتتاح المجلس التي تعقب إجراء الانتخابات، اعلان حالة الحرب أو الطوارئ، مساءلة رئيس الجمهورية)، مع ان مشروع تعديل الدستور قد أشار إلى إن رئاسة هذه الجلسات تناط برئيس مجلس النواب أو من يقوم مقامه، بخلاف مشروع قانون مجلس الاتحاد الذي جعل رئاسة الجلسة لرئيس مجلس الاتحاد أو من يقوم مقامه، وقد أضاف مشروع قانون المجلس حالة أخرى وهي في حال فشل مجلس الاتحاد بممارسة دوره في التسوية والتحكيم في المنازعات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، فعلى مجلس الاتحاد في حال تعذر التوصل لتسوية مناسبة إعداد توصية وعرضها على رئيس الجمهورية ليدعو الاخير إلى عقد اجتماع مشترك بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب برئاسة رئيس مجلس الاتحاد⁽³⁾. وفيما يتعلق بتعديل مشروع قانون مجلس الاتحاد اشترط هذا المشروع على عقد جلسة مشتركة بين المجلسين برئاسة رئيس مجلس النواب أو من يقوم مقامه في المكان الذي يعقد فيه مجلس النواب جلساته عادةً لغرض مناقشة مقترح تعديل القانون⁽⁴⁾.
 - تمديد الفصل التشريعي: فكما تطرقنا سلفاً ان مشروع تعديل الدستور ومشروع قانون مجلس الاتحاد قد أشارا ان تمديد الفصل التشريعي بالنسبة لمجلس الاتحاد يكون تلقائياً في حال تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب⁽⁵⁾.
 - من حيث مزايا العضوية: فقد ساوى مشروع تعديل الدستور بين حقوق والامتيازات

(1) نقلاً عن: د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص131.

(2) ينظر المادة (17) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.

(3) ينظر المادة(13/ثالثاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.

(4) ينظر المادة (22/ثانياً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.

(5) ينظر المادة (10/ثانياً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد، وكذلك ينظر د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص122.

الاعضاء في مجلس النواب والاعضاء في مجلس الاتحاد⁽¹⁾، وعلى ذات المنوال قد سار مشروع قانون مجلس الاتحاد⁽²⁾.

- في التشريعات الخاصة بمجلس الاتحاد: أجاز مشروع قانون مجلس الاتحاد للمجلس إعداد مشروع موازنة خاصة به على ان يُعرض على مجلس النواب للموافقة عليه⁽³⁾، كما لمجلس الاتحاد تقديم مقترح يعالج حالات انتهاء العضوية واستبدالها بالنسبة لأعضائه يُرفع ابتداءً لرئيس الجمهورية لإعداد مشروع قانوني خاص به ثم يُعرض على مجلس النواب للتصويت عليه⁽⁴⁾.

ويبدو واضحاً من خلال ما تقدم عدم التوازن الدستوري بين المجلسين، وهذا الأمر واضح وجلي بسبب موقف المُشرِّع الدستوري في المادة 65 من الدستور النافذ التي أوكلت مسألة تنظيم مجلس الاتحاد إلى مؤسسة دستورية أخرى ممثلة بمجلس النواب والذي كان من المفترض ان يكون موازياً لمجلس الاتحاد، لكن رغبة المُشرِّع الدستوري واضحة بجعل هذا المجلس تحت تصرف ومشيتة مجلس النواب، إذ تعتمد اغفال تنظيم هذا المجلس في متن الدستور وأحاله إلى المُشرِّع العادي - وهو مجلس النواب حسب المادة 61/أولاً من الدستور النافذ- فضلاً عن ان ما جاء به مشروع قانون مجلس الاتحاد سالف الذكر هو دلالة كافية على هيمنة وأفضلية مجلس النواب على مجلس الاتحاد، ولا يبدو ان هنالك حل منطقي يلوح في الأفق لتلافي هذا الخلل والفراغ الدستوري، لأن إجراءات تعديل الدستور في كلا المادتين 126 و142 أعطت مجلس النواب الحق كأحد الجهات التي تملك سلطة اقتراح تعديل الدستور، فضلاً عن سلطته بتشكيل لجنة مختصة بالتعديل مع ضرورة عرض هذه التعديلات على مجلس النواب وأخذ موافقته بحسب الحالات المنصوص عليها دستورياً، سواء بالأغلبية المطلقة أو بأغلبية الثلثين، لأن هذه الموافقة اجراء أساسي لتعديل الدستور، لا يتم بدونها. وعليه فإن مصير مجلس الاتحاد حتى في حال إضافة مواد للدستور مرهون برغبة وإرادة مجلس النواب. وهذا الأمر يدفعنا إلى طرح سؤال استنكاري: هل هنالك ضرورة ملحة لخلق مجلس

تشريعي ثانٍ في وثيقة دستور العراق لعام 2005 النافذ؟

(1) د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص138.

(2) ينظر المادة (19) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.

(3) ينظر المادة (18) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.

(4) ينظر المادة (20) من مشروع قانون مجلس الاتحاد.

يبدو ان الخلل الكبير الذي تسببت به المادة 65 بسبب صياغتها غير المحكمة، إذ ساوت بين المحافظة غير المنتظمة بإقليم مع الأقاليم، وهذا امر غريب وغير مألوف لأن التنظيم الموجود في الاقاليم غير متوفر في المحافظات، فالإقليم فيه سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية تخضع لأحكام اللامركزية السياسية (الفيدرالية)، في حين يغيب هذا التنظيم داخل المحافظات، فضلاً عن إن النظام الحاكم للمحافظات هو اللامركزية الادارية، وشتان ما بين هذا وذاك.

ومن جانب آخر هل فعلاً إن العراق عملياً وتطبيقياً أصبح دولة اتحادية (فيدرالية) كالولايات المتحدة الامريكية أو كندا، استراليا، سويسرا، الهند وغيرها من بقية الدول الاتحادية الأخرى. الواضح من خلال الواقع السياسي ان العراق لا يوجد فيه لغاية كتابة هذه السطور سوى اقليم واحد (اقليم كردستان العراق) ولأسباب تاريخية وسياسية تم تمهيد هذا الأمر منذ بداية تسعينيات القرن الماضي عقب انتهاء حرب الخليج الثانية، فهذا الأمر لا يعني بحسب نظرتنا المتواضعة إننا أصبحنا دولة اتحادية لأن الاقليم الواحد غير كافي بل يصح القول ان دستور العراق قد وضع الاجراءات الفعلية لتأسيس دولة اتحادية من خلال المواد (116-121)، وعلى الرغم من مضي 20 سنة على نفاذ هذا الدستور لم يشكّل أي اقليم آخر ما عدا اقليم كردستان العراق بالرغم من بعض المحاولات لتشكيل اقليم خاص بالبصرة مثلاً، وأيضاً اقليم للمحافظات ذات الطابع السني في العراق لكنها محاولات لم يُكتب لها النجاح، ومن ثم فإن الاقليم الواحد غير مبرر لتشكيل مجلس تشريعي ثانٍ لأننا لسنا ملزمين بنماذج من بلدان أخرى نظراً لاختلاف الظروف.

الفصل الثاني

الاساس الدستوري والقانوني لمجلس الاتحاد

أ. د. مصطفى فاضل كريم الخفاجي⁽¹⁾

المقدمة

يشكل مجلس الاتحاد العراقي أحد أبرز المفصلات الدستورية التي تضمّنها دستور العراق لعام 2005، حيث ورد النص عليه صراحةً في المادة (65) باعتباره الهيئة التشريعية الثانية المكملة لمجلس النواب في إطار نظام برلماني اتحادي. وقد جاء هذا النص استجابةً لمتطلبات التعددية السياسية والجغرافية والقومية التي يميّز بها العراق، وسعيًا لتكريس مبدأ التمثيل المتوازن بين مكونات الدولة الاتحادية، وتوفير صيغ مؤسساتية ضامنة للتوازن بين السلطات والمصالح الإقليمية والمحلية. غير أن هذا المجلس، وعلى الرغم من مرور ما يزيد عن عقد ونصف على إقرار الدستور، لم يرَ النور تشريعيًا ولم يُفعل عمليًا، الأمر الذي أفضى إلى فراغ مؤسسي واضح في بنية السلطة التشريعية العراقية، وانعكس على طبيعة التمثيل النيابي وعلى عملية صنع القرار التشريعي برمته.

إن غياب مجلس الاتحاد، رغم وجود النص الدستوري الصريح بوجوده، لا يمكن النظر إليه بوصفه مسألة إجرائية أو تأجيلًا تشريعيًا عابرًا، بل هو تعبير عن أزمة أعمق تمس جوهر الالتزام الدستوري، وتثير تساؤلات جديدة حول طبيعة النظام السياسي العراقي ومدى احترامه لمبادئ الدولة الدستورية القائمة على الفصل بين السلطات والتوازن في الوظائف التشريعية. كما يعد هذا الغياب مؤشراً على تعثر التطبيق الفيدرالي الحقيقي، إذ تُركت السلطة التشريعية بيد غرفة واحدة، ما أخل بالمنظومة التمثيلية وأضعف الرقابة المتبادلة داخل السلطة التشريعية ذاتها. وعليه، فإن دراسة الأساس الدستوري والقانوني لهذا المجلس

(1) أستاذ فلسفة القانون كلية الآداب-جامعة بابل

تتجاوز مجرد تحليل نصوص جامدة إلى البحث في واقع التفسير الدستوري، وإشكالات التأويل، والعوامل السياسية المؤثرة في تعطيل هذا الكيان الحيوي، فضلاً عن الانفتاح على التجارب المقارنة التي قد تتيح تصوراً إصلاحياً متكاملًا يعيد التوازن إلى النظام الدستوري العراقي.

تتمثل المشكلة المركزية التي يعالجها هذا الفصل في التناقض الصارخ بين النص الدستوري الذي أقر بوجود مجلس الاتحاد كركن أساسي في السلطة التشريعية، وبين الواقع القانوني الذي يشهد غياباً تاماً لهذا المجلس، وعدم صدور أي تشريع ينظم تشكيله أو يحدد اختصاصاته وآليات عمله. وتثير هذه الفجوة جملة من التساؤلات الجوهرية، من قبيل: هل يعد النص الدستوري بخصوص مجلس الاتحاد ملزماً بما يوجب على السلطة التشريعية سن قانون خاص به ضمن أجل معقول؟ وهل يشكل غياب هذا المجلس إخلالاً بالهيكل الدستوري للدولة؟ وما مدى تأثير هذا الغياب على وظيفة التشريع الاتحادي والتوازن بين المركز والأقاليم؟ وهل يمكن النظر إلى تعطيل إنشائه على أنه انتهاك ضمني لمبدأ الفيدرالية الذي يفترض أن يميز بنية النظام السياسي العراقي؟ إن هذه الإشكالات تفتح الباب أمام فحص معمق للعلاقة بين النص الدستوري والتطبيق، واستكشاف العوائق الكامنة وراء هذا التعطيل، سواء أكانت قانونية صرفة أم ذات طابع سياسي هيكلي.

يهدف هذا الفصل إلى تحليل الأساس الدستوري والقانوني لمجلس الاتحاد بوصفه مؤسسة تشريعية عليا مغيبة، رغم النص الدستوري القاطع بوجودها، وذلك من خلال تفكيك بنية المادة (65) من الدستور العراقي، وبيان ما تقتضيه من التزامات قانونية ومؤسسية على السلطات العامة. كما يسعى إلى استكشاف الأسباب الحقيقية وراء عدم سن القانون الخاص بهذا المجلس، والكشف عن التداخلات السياسية والتفسيرية التي أسهمت في تعطيل تفعيله.

تقتصر هذه الدراسة على الجانب الدستوري والقانوني المتعلق بمجلس الاتحاد كما ورد في دستور عام 2005، وتركز على تحليل الإطار النصي للمادة الدستورية الخاصة بإنشائه، دون الخوض في التفاصيل الإدارية أو السياسية لتوزيع المقاعد أو شروط العضوية أو الآليات الفنية لتشكيل المجلس. كما لا تمتد إلى البحث في تفاصيل الخلافات الحزبية أو التوازنات السياسية اليومية، بل تركز على مقارنة تأصيلية منهجية تهدف إلى تحليل القاعدة الدستورية وتفكيك أسباب التعطيل من زاوية قانونية ومقارنة بحثية، وذلك ضمن الأطر النظرية لتفسير النصوص الدستورية في الأنظمة الاتحادية

النصوص الدستورية المتعلقة بمجلس الاتحاد العراقي

يشكّل مجلس الاتحاد أحد الركائز الدستورية الهامة التي نصّ عليها دستور جمهورية العراق لعام 2005، حيث أراد المشرّع من خلاله تأسيس هيئة تشريعية مكتملة لمجلس النواب، تتمثل مهمتها في ضمان مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العملية التشريعية على المستوى الاتحادي. تعكس المادة (65) من الدستور هذا التوجه بوضوح، إذ حددت إنشاء هذا المجلس كآلية دستورية لتكريس التمثيل المتوازن بين المركز والوحدات المكونة للدولة، والحفاظ على وحدة الدولة في ظل التنوع الجغرافي والسياسي. غير أن الواقع الفعلي يشير إلى غياب تفعيل هذا النص الدستوري، حيث لم يصدر حتى الآن القانون التنظيمي اللازم لتشكيل مجلس الاتحاد وتحديد صلاحياته، مما أدى إلى شلله القانوني والعملي. هذا النقص التشريعي يضع العراق في موقف غير مستقر على الصعيد الدستوري، إذ يتم إفراغ المادة الدستورية من مضمونها الحقيقي، وتترك صلاحيات التشريع بيد مجلس النواب فقط، الذي يمثل الشعب بناءً على التوزيع السكاني وليس الجغرافي، مما ينتج عنه تمثيل ناقص للأقاليم ويحد من قدرتها على التعبير عن مصالحها.

الأمر لا يقتصر على مشكلة تشريعية فحسب، بل هو انعكاس لمشكلات سياسية تتعلق بعدم توافق الأطراف على تفعيل المجلس، وهو ما يعكس ضعف الإرادة السياسية في بناء نظام اتحادي متوازن يضمن العدالة والتوزيع العادل للسلطات. ويطرح هذا الوضع إشكالات قانونية جدية، تتمثل في مدى التزام السلطات التشريعية والمركزية بالدستور، وشرعية القرارات التي تصدر دون مشاركة الأقاليم، خصوصاً في القضايا التي تؤثر على اختصاصاتها وحقوقها.

ومن هنا تبرز الحاجة الملحة إلى إقرار قانون واضح ومنظم ينص على تشكيل مجلس الاتحاد، يحدد هيكله وصلاحياته بدقة، ويضمن تمثيلاً حقيقياً وفعالاً للأقاليم والمحافظات داخل السلطة التشريعية، بما يعزز من الاستقرار السياسي والعدالة الاتحادية. هذا التوجه لا يعزز فقط الشرعية الدستورية للنظام السياسي، بل يعد ركيزة أساسية لتعزيز السلم الاجتماعي وتحقيق التوازن المطلوب بين المركز والأقاليم في إطار الوحدة الوطنية.

أولاً: مجلس الاتحاد العراقي وأهمية المادة (65) في الدستور

1- مجلس الاتحاد العراقي

يعد مجلس الاتحاد العراقي مؤسسة دستورية أقرها دستور عام 2005 بوصفها الغرفة التشريعية الثانية ضمن بنية النظام البرلماني الاتحادي، وجاء النص عليه في المادة (65)

لضمان تمثيل الأقاليم والمحافظات في صنع القرار الوطني. وقد أُريد لهذا المجلس أن يجسد مبدأ المشاركة الفعلية للمكونات المحلية في التشريع، ويعزّز التوازن بين المركز والأطراف ضمن إطار فيدرالي قائم على اللامركزية. وتكمن أهمية المادة (65) في أنها لا تكتفي بتقرير وجود المجلس، بل تفرض التزاماً دستورياً بتشريعه، ليكون أداة تضمن توزيع السلطة بشكل عادل وتمنح الأطراف الإدارية فرصة للتأثير المؤسسي في السياسات العامة. إن تعطيل هذا النص حتى الآن أضعف أحد أهم أركان الفيدرالية العراقية، وأبقى التشريع حكراً على مركز القرار السياسي، خلافاً لمقاصد الدستور ومبادئ التمثيل العادل⁽¹⁾

يهدف مجلس الاتحاد، بحسب ما رسمه الدستور العراقي، إلى تأمين تمثيل فعلي ومنظم للأقاليم والمحافظات في صنع القرار الاتحادي، بما يضمن عدم تهميشها في المسائل التي تمس مصالحها الحيوية، ولا سيما ما يتصل بتوزيع الصلاحيات والموارد. وقد شرّع له أن يكون أداة لتحقيق العدالة المؤسسية في النظام الفيدرالي، عبر مشاركته في تشريع القوانين ذات الصلة بالأقاليم، ومراقبة تنفيذها بما يحفظ التوازن بين المركز والطرف. ويفترض أن يسهم وجود هذا المجلس في ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة، وتعزيز الشفافية والتمثيل المتكافئ. ومع ذلك، فإن التطبيق الفعلي لهذا النص لا يزال يواجه عراقيل سياسية وقانونية حالت دون ترجمته إلى واقع مؤسسي، ما أبقى التمثيل المحلي خارج دائرة الفعل التشريعي الحقيقي، رغم وضوح النص وعلو مرتبته القانونية⁽²⁾.

2- أهمية المادة (65)

تشكل المادة (65) من الدستور العراقي مرتكزاً أساسياً في بناء الهيكل التشريعي للنظام الاتحادي، فهي لا تكتفي بالإشارة إلى وجود مجلس الاتحاد، بل توطر مشروعيته وتحدد الإطار القانوني العام لتكوينه وصلاحياته، واضعة بذلك الأساس البنوي لثنائية التشريع في الدولة العراقية. وتعد هذه المادة ذات أهمية خاصة نظراً لما تحمله من أبعاد تتجاوز الصياغة القانونية إلى تمثيل الإرادة الدستورية في ضمان مشاركة حقيقية للأقاليم والمحافظات في صنع القرار الوطني، بما يعزز مبدأ التوازن بين الحكومة الاتحادية والوحدات المحلية ضمن نسق فيدرالي تعددي.

(1) يُنظر: د. عبد الكريم الجبوري، «النظام السياسي الفيدرالي في العراق: دراسة نقدية»، دار الفارابي، بغداد، 2012، ص 89-91.

(2) يُنظر: د. محمد العبيدي، «الفيدرالية في العراق: دراسات دستورية»، دار النشر العراقية، بغداد، 2013، ص 65-70.

وتكمن أهمية هذه المادة على نحو أعمق في ارتباطها بواقع العراق بوصفه دولة متعددة القوميات والمذاهب والمكونات، مما يجعل من إرساء تمثيل عادل ومنظم لهذه المكونات ضرورة دستورية وسياسية في آنٍ معاً. فوجود مجلس يعكس مصالح الأقاليم داخل السلطة التشريعية لا يمثل فقط ضماناً لحقوق هذه الوحدات الإدارية، بل هو صمّام أمان لمنع تمرکز السلطة بيد المركز. ومن هذا المنطلق، فإن المادة (65) لا يمكن النظر إليها على أنها مجرد مادة تنظيمية تكميلية، بل هي تعبير مباشر عن التزام دستوري ببناء دولة ديمقراطية تعددية تُمكن جميع مكوناتها من ممارسة دور فعال في رسم السياسات العامة، والمشاركة المؤسسية في إنتاج القوانين، بما يرسخ قواعد الشراكة الوطنية داخل النظام السياسي العراقي⁽¹⁾.

ثانياً: كيفية تشكيل مجلس الاتحاد العراقي

1-آلية تشكيل المجلس

تنص المادة (65) من الدستور العراقي على أن مجلس الاتحاد يتكون من ممثلين عن الأقاليم والمحافظات، إلا أنها لم تتضمن تفصيلاً لآلية تشكيله أو طريقة اختيار أعضائه، بل أحالت هذه المسائل إلى قانون يصدر لاحقاً من مجلس النواب بأغلبية الثلثين. وقد أدى غياب هذا القانون إلى تعطيل إنشاء المجلس فعلياً، مما أفرز فراغاً مؤسسياً في بنية النظام التشريعي، وترك تمثيل الأقاليم والمحافظات خارج دائرة الفعل التشريعي، على الرغم من وضوح النص الدستوري في تقرير وجود المجلس وضرورته ضمن نظام فيدرالي يقوم على مبدأ المشاركة والتوازن.

أ-التشكيل بناءً على الأقاليم

يشكل تمثيل الأقاليم في مجلس الاتحاد أحد الركائز البنوية التي يقوم عليها النظام الفيدرالي، حيث لا يمكن تحقيق مبدأ المشاركة المتوازنة في صنع القرار الوطني من دون إشراك الكيانات المكوّنة للدولة، وعلى وجه الخصوص الأقاليم التي تتمتع بصلاحيات دستورية خاصة. وانطلاقاً من هذا المبدأ، فإن تشكيل مجلس الاتحاد على أساس تمثيل الأقاليم لا يهدف إلى ضمان الحضور الشكلي لتلك الوحدات الإدارية في البنية التشريعية، بل يسعى إلى تمكينها من أداء دور فاعل ومؤثر في العملية التشريعية، خصوصاً فيما يتعلق بالقوانين

(1) د. كمال حسين، «النظام الدستوري العراقي: تحليل شامل»، ط1، دار النشر العراقية، بغداد، 2009،

والسياسات العامة التي تمتد آثارها المباشرة إلى المجالات الإدارية والاقتصادية والسياسية الخاصة بتلك الأقاليم⁽¹⁾.

وتكمن أهمية هذا التمثيل في كونه يترجم عملياً مبدأ الفيدرالية من مجرد إطار دستوري نظري إلى ممارسة سياسية وتشريعية حقيقية، تجعل من الأقاليم طرفاً أصيلاً في القرارات الوطنية، بدل أن تكون متلقية للسياسات المفروضة من المركز. فمجلس الاتحاد، في هذا السياق، لا يعد مؤسسة ثانوية أو تكميلية، بل يمثل الضمانة الدستورية لحماية مصالح الأقاليم ضمن الدولة الاتحادية، ويمنحها منصة تشريعية للتعبير عن خصوصياتها، والدفاع عن مصالحها، المشاركة الفعالة في ضبط التوازن مع الحكومة الاتحادية.

ومن هنا، فإن تشكيل المجلس استناداً إلى الأقاليم يفترض أن يخضع لمعايير دقيقة تضمن عدالة التمثيل دون أن تخل بوحدة الدولة، كما يتطلب وضع نظام انتخابي أو ترشيحي يعكس حجم الأقاليم وخصوصيتها الديمغرافية والسياسية، من دون إقصاء أو هيمنة. وبذلك، يصبح مجلس الاتحاد الأداة المؤسسية التي تُجسد شراكة حقيقية بين المركز والأقاليم، وتُكرس مفهوم الدولة التعددية التي لا تهمش أي من مكوناتها، بل تمنحها دوراً أصيلاً في صياغة السياسات الوطنية⁽²⁾.

ب- تحديات تشكيل المجلس

رغم وضوح النص الدستوري الوارد في المادة (65) بشأن إنشاء مجلس الاتحاد، إلا أن تفعيله ظل معطلاً حتى الوقت الحاضر، نتيجة لجملة من التحديات السياسية والهيكلية التي عطلت صدور القانون المنظم له، وعرقلت الاتفاق على آلية تشكيله. فقد اصطدمت محاولات التأسيس بمواقف متباينة بين القوى السياسية، تمحورت حول أسس اختيار الأعضاء، وعدد المقاعد المخصصة لكل إقليم أو محافظة، ونمط التمثيل الذي ينبغي اعتماده داخل المجلس. وقد مثل الخلاف حول معيار التوزيع - أهو على أساس عدد السكان أم على قاعدة التساوي بين الأقاليم - أبرز معوق أمام الوصول إلى صيغة توافقية ترضي جميع الأطراف.

هذا التباين في الرؤى لم يكن محض جدل تقني، بل عبر عن صراع سياسي أعمق، يتصل بتوازن النفوذ داخل السلطة التشريعية، والخشية من أن يؤدي مجلس الاتحاد إلى إعادة

(1) د. علاء عبد الحسن الحسيني، تنظيم مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لعام 2005، ط1، بغداد، مركز عدالة لحقوق الإنسان، 2020، ص 3-4.

(2) د. عبد الكريم الجبوري، «النظام السياسي الفيدرالي في العراق: التحديات والتطبيق»، ط1، دار الفارابي، بيروت، 2012، ص 87-91.

توزيع مراكز القوة بين المركز والأقاليم، أو بين الكتل السياسية ذات الامتدادات الجغرافية المختلفة. ونتيجة لذلك، أُجّلت مسألة تشكيل المجلس مراراً، دون تقديم بدائل تشريعية أو حلول وسط تضمن التمثيل العادل دون الإخلال بوحدة الدولة أو هيمنة فئة دون أخرى. وقد أسفر هذا التأجيل الطويل عن تغييب فعلي لوظيفة المجلس، وحال دون اضطلاع بدوره المفترض في صنع السياسات الاتحادية، ما أفقد النظام التشريعي العراقي إحدى غرفتيه، وأضعف فكرة التمثيل الفيدرالي في بعده المؤسسي⁽¹⁾.

2-التحديات التي تواجه صلاحيات المجلس

على الرغم من النصوص الدستورية التي تكفل لمجلس الاتحاد مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات، إلا أن تحقيقها على أرض الواقع يواجه سلسلة من التحديات المعقدة التي تتمثل أبرزها في الخلافات السياسية المستمرة بين القوى الفاعلة وغياب التوافق حول آليات التمثيل وتوزيع المقاعد، فضلاً عن محدودية الإرادة السياسية. كما تلعب الإشكالات القانونية المتعلقة بتفسير بعض نصوص الدستور ودورها في تحديد صلاحيات المجلس دوراً في تعقيد موقفه، ما يجعل من تفعيل هذه الصلاحيات تحدياً مؤسسياً يستوجب تجاوز العقبات السياسية والقانونية لضمان أداء المجلس لدوره الدستوري. من أبرز هذه التحديات:

أ-التفسير الضيق للمواد الدستورية:

يعد التفسير الضيق والانتقائي للمواد الدستورية المتعلقة بمجلس الاتحاد من أبرز الإشكاليات التي تحدّ من إمكانية تفعيل صلاحياته على نحو فعلي. ففي ظل غياب قانون تفصيلي يحدّد بدقة اختصاصات المجلس وآليات عمله، يجد بعض الفاعلين السياسيين في الغموض الدستوري ذريعة لتأويل النصوص بطريقة تُقلّص من مكانة المجلس أو تُجرّده من جوهره كميّون أصيل في البنية التشريعية للدولة. ويُسهّم هذا التفسير المحدود في تهميش دور مجلس الاتحاد. ففي نظر بعض المؤسسات الاتحادية يُنظر إلى المجلس باعتباره تهديداً لتوازن القوى التقليدي القائم⁽²⁾.

ونرى إن غياب رؤية دستورية موسّعة تفسر المادة (65)، يؤدي إلى تقويض وظيفة مجلس الاتحاد كمؤسسة رقابية وتشريعية تُمثّل مصالح الأقاليم. بل إن هذا التفسير الضيق

(1) د. محمد العبيدي، «قضية الفيدرالية في العراق»، مؤسسة النور للطباعة، ط1 بغداد، 2013، ص56.

(2) د. حيدر أدهم كاظم الطائي، مجلس الاتحاد في الدستور العراقي: دراسة في التحديات الدستورية والسياسية لتفعيله، ط1، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، بغداد، 2019، ص 85-89.

قد يتحول إلى أداة سياسية تُستخدم لتعطيل تشكيل المجلس أو الحد من اختصاصاته عند مرحلة التشريع، مما يعكس خللاً في قراءة النصوص الدستورية باعتبارها منظومة تكاملية لا تقبل التجزئة أو التحريف.

ومن هنا، فإن تجاوز هذه العقبة يتطلب تبني قراءة تأويلية منفتحة تنظر إلى المادة (65) ضمن الإطار الأشمل لمبادئ الفيدرالية، والشراكة الوطنية، والمساواة الدستورية بين المكونات، لا أن تختزل في إطارها اللغوي الجامد أو تفسر وفق حسابات سلطوية ضيقة.

ب-الصراعات السياسية:

تعد الصراعات السياسية المزمّنة بين الحكومة الاتحادية من جهة، والأقاليم والمحافظات من جهة أخرى، من أبرز العوامل التي تحول دون تفعيل مجلس الاتحاد، وتقوض قدرته على ممارسة دوره التشريعي والرقابي كما رسمه الدستور. فغياب التوافق السياسي حول شكل الدولة، وطبيعة العلاقة بين المركز والأطراف، يلقي بظلاله الثقيلة على أي محاولة لإرساء مؤسسات تمثيلية تكرّس النظام الفيدرالي، وفي مقدمتها مجلس الاتحاد الذي ينظر إليه - من قبل بعض الفاعلين - كأداة قد تعيد توزيع موازين القوى داخل السلطة التشريعية، لصالح الأقاليم على حساب المركز.

وقد تعمقت هذه الانقسامات في ظل تباين الرؤى بين الأطراف المتصارعة حول أولويات التشريع وشروط التمثيل، فضلاً عن التوجس المستمر من أن يستخدم المجلس كمنبر سياسي يعزز النزعات الانفصالية أو يقوي مطالب الاستقلال الإداري والمالي. وقد أسهم هذا المناخ المشحون في تعطيل النقاشات المؤسسية حول القانون المنظم لعمل المجلس⁽¹⁾.

إن استمرار هذه الانقسامات، دون وجود إرادة سياسية ناضجة تتجاوز الحسابات الحزبية، يجعل من مجلس الاتحاد ضحية لصراع الصلاحيات المزمّن، ويفرغ الفيدرالية من مضمونها المؤسسي، لتظل مجرد هيكل شكلي لا يجد ترجمته الواقعية في البنية التشريعية للدولة العراقية.

ثالثاً: صلاحيات واختصاصات مجلس الاتحاد العراقي

اكتفت المادة (65) بوضع الإطار العام لمجلس الاتحاد، تاركة مهمة تحديد اختصاصاته إلى المشرّع العراقي من خلال قانون يصدر لاحقاً بأغلبية خاصة. ويفهم من هذا التوجه أن

(1) د. كمال حسين، «النظام الفيدرالي في العراق: الصعوبات والتحديات»، مجلة دراسات دستورية، العدد5، كلية القانون، جامعة بغداد، 2011، ص120-123.

المشروع الدستوري اعتمد مبدأ الإحالة القانونية، ليتيح للسلطة التشريعية إمكانية تنظيم تفاصيل عمل المجلس بما يتوافق مع خصوصية النظام السياسي وظروفه المتغيرة. ومع ذلك، فإن موقع المجلس كممثل للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، يضيف عليه بطبيعته وظائف تشريعية ورقابية تتعلق مباشرة بالقوانين والسياسات التي تمس تلك الوحدات، لاسيما في مجالات الإدارة المحلية، توزيع الصلاحيات، والرقابة على التزام الحكومة الاتحادية بالفيدرالية كشكل دستوري للدولة⁽¹⁾. وتلك الوظائف هي:

1-التشريع في القضايا التي تتعلق بالأقاليم:

تعد المشاركة في التشريع المتعلقة بالأقاليم والمحافظات من أبرز المهام التي يفترض أن يضطلع بها مجلس الاتحاد ضمن نظامه الدستوري، باعتباره الممثل المؤسسي لمصالح تلك الوحدات الإدارية داخل البنية التشريعية للدولة. وتكتسب هذه الوظيفة أهمية خاصة في إطار النظام الفيدرالي، حيث تتقاطع صلاحيات المركز مع صلاحيات الأقاليم في عدد من الملفات الحيوية، ما يجعل وجود هيئة تشريعية تتولى مراجعة وإقرار القوانين ذات الصلة بالشأن المحلي ضرورة لضمان عدالة التمثيل وحماية التوازن المؤسسي.

وينصرف دور مجلس الاتحاد، في هذا السياق، إلى المشاركة الفعلية في سنّ القوانين التي تمس بصورة مباشرة البنى السياسية والإدارية والاقتصادية للأقاليم، وفي مقدمتها التشريعات الخاصة بسياسات استغلال الموارد الطبيعية، كالنفط والغاز، وقوانين توزيع الإيرادات، والإدارة المحلية، والتعليم، والصحة، وغيرها من القطاعات الخدمية والتنمية التي ترتبط بصلاحيات الأقاليم ومسؤولياتها. ومن خلال هذه المشاركة، يُعاد ضبط العلاقة بين المركز والطرف، بما يضمن احترام مبدأ تقاسم السلطة، ويمنع انفراد السلطة الاتحادية باتخاذ قرارات مصيرية تمس مصالح الأقاليم دون مشاركتها أو موافقتها⁽²⁾.

2- الموافقة على التعديلات الدستورية:

يفترض أن يشمل نطاق اختصاص مجلس الاتحاد، في إطار وظيفته الدستورية كممثل

(1) نص المادة (65) من الدستور العراقي لسنة 2005 يوضح دور مجلس الاتحاد في التشريع، خاصة في القضايا التي تتعلق بالأقاليم والمحافظات. تشريع قوانين الموارد الطبيعية مثل النفط والغاز يعد من بين أبرز هذه القضايا. يُنظر: الدستور العراقي لسنة 2005، المادة 65.

(2) د. محمد العبيدي، «الفيدرالية في العراق: دراسات دستورية»، دار النشر العراقية، ط1، بغداد، 2013، ص92-95. ويُنظر: كمال حسين، «الفيدرالية في العراق: الأقاليم وأدوات التشريع»، مجلة دراسات دستورية، العدد 7، 2014، ص123-126.

للأقاليم والمحافظات، المشاركة في الإجراءات المتعلقة بتعديل الدستور، ولا سيما تلك التعديلات التي تمس الهيكل الفيدرالي للدولة أو تؤثر في توزيع الصلاحيات والضمانات المقررة للوحدات الإدارية المكونة لها. وتكتسب هذه الصلاحية بعداً جوهرياً في النظام الدستوري العراقي، إذ إن إقرار تعديل على أحكام تمس حقوق الأقاليم أو حدود اختصاصاتها دون إشراك ممثليها المؤسسين، يعد إخلالاً بمبدأ التوازن.

لذا فإن مشاركة مجلس الاتحاد في مراجعة التعديلات الدستورية تمثل آلية حيوية لحماية مصالح الأطراف المحلية، والتصدي لأي محاولة لتقليص صلاحياتها أو المساس بضماناتها من دون موافقتها الصريحة. كما تجسد هذه المشاركة مبدأ «الموافقة المشتركة» الذي يعد من مرتكزات النظم الفيدرالية الراسخة، حيث لا يقتصر تعديل الوثيقة الدستورية على الإرادة السياسية للمركز، بل يتطلب توافقاً بين مكونات الدولة كافة، بما فيها الأقاليم والمحافظات⁽¹⁾. إن إشراك مجلس الاتحاد في هذه العملية لا يعد ترفاً تشريعياً، بل ضرورة دستورية لضمان شمولية التمثيل عند مراجعة النصوص العليا، وترسيخ مبدأ المشاركة في صناعة الشرعية الدستورية ذاتها.

3- الرقابة على قرارات الحكومة الاتحادية:

يعد هذا من الوظائف الأساسية التي يفترض أن يضطلع بها مجلس الاتحاد، خاصة عندما تتعلق القرارات الصادرة بمصالح الأقاليم والمحافظات أو تمس حدود صلاحياتها الدستورية. فباعتبار المجلس الهيئة التمثيلية العليا للوحدات الإدارية في النظام الفيدرالي، فإن له دوراً رقابياً مكماً لدور مجلس النواب، يهدف إلى ضمان احترام الحكومة المركزية لمبدأ تقاسم الصلاحيات، وعدم تغولها على الحقوق القانونية والإدارية المقررة للأقاليم.

ويفترض ضمن هذا الإطار أن يمتلك المجلس الصلاحية المؤسسية لمراجعة السياسات الاتحادية ذات الصلة بالشأن المحلي، وأن يبدي اعتراضه على أي قرار تنفيذي يخل بالتوازن الفيدرالي أو يتعارض مع روح الدستور. كما يجوز له، بحسب ما ينظمه القانون المنتظر، أن يقترح تعديلات أو توصيات تلزم الجهات التنفيذية بإعادة النظر في سياساتها، أو تعديل مساراتها بما ينسجم مع المبادئ الدستورية المتعلقة بتوزيع السلطة والعدالة الإدارية⁽²⁾.

(1) د. كمال حسين، «التعديلات الدستورية في العراق: التوازن بين السلطات»، دار النشر العراقية، ط1، بغداد، 2010، ص102-105. ويُنظر: د. عبد الكريم الجبوري، «دور مجلس الاتحاد في التعديلات الدستورية: تحليل دستوري»، مجلة القضايا القانونية، العدد 6، بغداد، 2011، ص108-110.

(2) محمد العبيدي، «الرقابة البرلمانية في العراق: دور مجلس الاتحاد»، مجلة القانون الدستوري، العدد 3،

وتجسد هذه الرقابة المؤسسية وسيلة حمائية لضمان عدم تهميش الأقاليم في صنع القرار، وتُكرّس مبدأ التوازن بين المركز والمحيط، بما يُضفي على النظام السياسي العراقي قدراً من المرونة والانضباط الدستوري، ويحول دون انفراد المركز في إدارة شؤون الدولة على حساب الشراكة الفيدرالية.

رابعاً: العلاقة بين مجلس الاتحاد العراقي وبقية الهيئات التشريعية

1- مجلس الاتحاد العراقي وأهميته في النظام الدستوري

يعد مجلس الاتحاد العراقي أحد المرتكزات البنوية التي جاء بها دستور عام 2005 لإرساء ملامح النظام الاتحادي الجديد في العراق، وقد خصص له موقع دستوري مستقل ضمن السلطة التشريعية، بوصفه غرفةً ثانية تكمل عمل مجلس النواب، وتعبّر عن مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ضمن الهيكل العام للدولة. ويمثل هذا المجلس خطوة نوعية نحو إرساء اللامركزية التشريعية، وتكريس مبدأ الشراكة في صناعة القرار الوطني، لاسيما في بلد يتميز بتنوّعه الجغرافي والديموغرافي والسياسي.

وتتجلّى أهمية مجلس الاتحاد من خلال اختصاصاته التي، وإن لم تفصّل نصوصها على نحو دقيق في المادة (65) من الدستور، إلا أن موقعه التمثيلي يؤهله للاضطلاع بوظائف تشريعية ورقابية ذات طبيعة مختلفة عن تلك المناطة بمجلس النواب. فبينما يضطلع مجلس النواب بسن التشريعات العامة التي تشمل السياسات الاقتصادية، الموازنات، والتشريعات الجنائية والمدنية ذات الأثر الوطني الشامل، يفترض بمجلس الاتحاد أن يركّز على التشريعات ذات الصلة بالإدارة المحلية، والموارد الطبيعية، والتوزيع العادل للثروات، وما يتعلق بصلاحيات الأقاليم والمحافظات في إطار النظام الفيدرالي.

ولا تقتصر علاقة مجلس الاتحاد على الجانب التشريعي، بل تمتد إلى بُعد رقابي مؤسسي، حيث يتوقع أن يمارس دوراً رقابياً تكاملياً يعزز من شفافية السلطة التنفيذية، ويمنع تهميش المصالح المحلية من قبل الحكومة الاتحادية، خصوصاً في الملفات التي تنطوي على توزيع السلطة والموارد. ومن هنا، فإن التنسيق بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب يعد ضرورة هيكلية لضمان انسجام العملية التشريعية، وعدم تداخل الصلاحيات، وتحقيق توازن وظيفي بين المركز والأطراف.

إن تفعيل مجلس الاتحاد لا يمثل فقط تنفيذاً لنص دستوري مؤجل، بل هو إجراء مؤسسي جوهرى لضمان تمثيل حقيقي ومتوازن لكل مكونات الدولة العراقية، وتحقيق العدالة في صنع السياسات العامة، بما يعزز من الاستقرار السياسي، ويرسخ أسس الديمقراطية التشاركية.

2- العلاقة بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب العراقي

يشكل تنظيم العلاقة بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب العراقي أحد المفصلات الجوهرية في الهيكل الدستوري للسلطة التشريعية الثنائية في النظام الاتحادي الناشئ بعد عام 2005. فبينما يعد مجلس النواب الهيئة التشريعية الأولى ذات الطابع الشعبي العام، والتي تُعبّر عن الإرادة الوطنية الشاملة عبر انتخاب أعضائها من مجموع السكان، يفترض بمجلس الاتحاد أن يمارس وظيفة تمثيلية ذات طابع أفقي مناطقي، تجسد مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بوصفها وحدات أساسية في بنية الدولة الاتحادية.

ومن حيث الوظائف، يتولى مجلس النواب المهام التقليدية المنوطة بالبرلمانات في الأنظمة النيابية، كتشريع القوانين العامة، والمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وإقرار الموازنات العامة والسياسات الاقتصادية، وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية عبر أدوات مثل الاستجواب وحجب الثقة والمصادقة على التعيينات العليا. وتستند هذه المهام إلى كونه ممثلاً للأغلبية السكانية في الدولة، ويناط به التعبير عن التوجه الوطني في السياسات الكبرى.

أما مجلس الاتحاد، فوظيفته الأساسية تنبع من طبيعته الفيدرالية، إذ يُنَاط به تمثيل المصالح الإقليمية والمحلية ضمن العملية التشريعية، من خلال إبداء الرأي أو المشاركة في سنّ التشريعات التي تتعلق بتنظيم العلاقة بين المركز والأقاليم، لا سيما في ما يتصل بتوزيع الموارد، إدارة الثروات الطبيعية، قوانين الحكم المحلي، وشؤون الانتخابات المحلية. كما يُمكن أن يضطلع المجلس بوظيفة رقابية نوعية تقتصر على مراجعة مدى التزام الحكومة الاتحادية بمبادئ الفيدرالية، وتكافؤ الفرص بين الوحدات المكونة للدولة⁽¹⁾.

ويمكن القول، أنه بالرغم من وضوح التقسيم النظري لوظائف المجلسين، فإن الواقع العملي يشير إلى وجود تداخل موضوعي بين اختصاصاتهما، ما يستلزم توافر آليات دستورية وقانونية واضحة تضمن التنسيق البناء بينهما، وتمنع حدوث تضارب أو تعارض في

(1) يُنظر: د. مهدي علي، قانون المجلس الاتحادي: استحقاق دستوري ومطلب التوازن التشريعي، منشور على موقع مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 10 سبتمبر 2023، ص 1-10.

التشريعات، لا سيما في القضايا ذات الاثر المشترك. وفي هذا السياق، نرى ان لمجلس الاتحاد دوراً تشاورياً استراتيجياً يتمثل في مراجعة القوانين الصادرة عن مجلس النواب، وتقديم المقترحات التي تحافظ على حقوق الاقاليم وصلاحياتها، بما يعزز مبدأ التوازن التشريعي ويضفي على السياسات العامة طابعاً وطنياً جامعاً يوازن بين المركز والاطراف.

إن هذا التوازي الوظيفي لا يعني تنازعاً على الاختصاص، بل يعبر عن تكامل مؤسساتي ضروري لضمان تمثيل متوازن وشامل لجميع مكونات الدولة.

3- العلاقة بين مجلس الاتحاد والحكومة الاتحادية

تحدد العلاقة بين مجلس الاتحاد والحكومة الاتحادية ضمن الإطار الدستوري العام الذي يكرس مبدأ التوازن بين السلطات، ولا سيما في ظل النظام الفيدرالي الذي اعتمده الدستور العراقي لعام 2005. وإن كان مجلس الاتحاد، بحسب النص الدستوري الوارد في المادة (65)، لم تُمنح له صراحةً صلاحيات رقابية تفصيلية على غرار ما يتمتع به مجلس النواب، إلا أنه يفترض - بموجب طبيعته التمثيلية لمصالح الأقاليم والمحافظات - أن يمارس نوعاً من الرقابة المتخصصة في المسائل التي تمس البنية الفيدرالية للدولة، وذلك «من خلال مراجعة السياسات الحكومية التي قد تؤثر على توزيع السلطات أو الموارد بين المركز والأقاليم»، لا عبر أدوات رقابية مباشرة كاستجواب الوزراء أو سحب الثقة⁽¹⁾.

إن هذه الرقابة المفترضة لا تنبع من تفويض قانوني مفعّل، بل تستند إلى فلسفة النظام الاتحادي ذاته، الذي يتطلب وجود مؤسسات تشريعية قادرة على تمثيل مصالح الأطراف وضمان عدم تهميشها في السياسات الاتحادية. ويبرز هذا الدور على وجه الخصوص في الملفات ذات الطبيعة المالية والاقتصادية، مثل آليات توزيع الإيرادات، وتحديد العائدات النفطية التي تشكل العمود الفقري للموازنة العامة، حيث يمكن لمجلس الاتحاد، بعد صدور القانون المنظم له، أن يساهم في ضبط مسارات الإنفاق ومنع انحياز المركز على حساب الأقاليم.

لذلك، فإن ما ورد في النص السابق بشأن «غياب الصلاحيات الرقابية المباشرة لمجلس الاتحاد» لا يتناقض مع ما يفترض أن يكون له من وظيفة رقابية من نوع خاص، أي تلك التي لا ترتبط بالأداء التنفيذي اليومي للحكومة بقدر ما ترتبط بضمان احترام التوازن الفيدرالي

(1) يُنظر: د. علي حميد رشيد، «النظام الفيدرالي في العراق: التحديات والفرص»، مجلة الدراسات السياسية، العدد 3، بغداد، 2016، ص 45-60.

في اتخاذ القرارات الاستراتيجية. وهذه الوظيفة - وإن كانت لم تتجسد واقعياً نتيجة غياب التشريع - تعد جزءاً من المنظور الدستوري لمكانة المجلس ضمن بنية النظام السياسي العراقي.

علاوة على دوره التشريعي المرتبط بتمثيل الأقاليم والمحافظات في إطار النظام الاتحادي، يفترض بمجلس الاتحاد أن يضطلع بوظيفة استشارية مؤسسية فاعلة فيما يتصل برسم السياسات الاقتصادية والتنموية العامة للدولة، بما يعزز من مبدأ الشراكة الوطنية المتوازنة. إذ إن وجود مجلس يعكس مصالح الوحدات الإدارية المحلية يمكنه من إبداء الرأي في السياسات الاقتصادية الكبرى، وتوجيهها بما يتوافق مع حاجات المناطق المختلفة، ويمنع تركيز التنمية في مناطق دون غيرها. ويتوقع أن تتجسد هذه الوظيفة - بعد صدور القانون المنظم لعمل المجلس - في مراجعة الاستراتيجيات الحكومية ذات الطابع التنموي، واقتراح التعديلات أو البدائل التي تضمن التكامل بين المركز والأقاليم، وتحقيق توزيع عادل للمشاريع والبنى التحتية⁽¹⁾.

كما أن مجلس الاتحاد لا يفترض أن يحصر دوره في سن القوانين أو تقديم المشورة بشأن السياسات العامة، بل يتوقع أن يمتد إلى مراقبة آليات تنفيذ هذه السياسات على المستوى المحلي، لضمان اتساقها مع مبادئ العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص. وهنا، فإن دوره لا يكون رقابة سياسية مباشرة كالتالي يضطلع بها مجلس النواب، بل رقابة موضوعية متخصصة، تهدف إلى التأكد من احترام الأقاليم والمحافظات للضوابط الاتحادية، وكذلك التزام الحكومة المركزية بعدم الإخلال بالحقوق الدستورية للوحدات المحلية. وتكتسب هذه الرقابة طابعاً هيكلياً في النظام الفيدرالي، كونها تسهم في منع التفاوت التنموي والتهميش الإداري الذي قد يفرض على أزمات اجتماعية أو اختلالات سياسية داخل البنية الوطنية⁽²⁾.

إن تفعيل هذا الدور - الاستشاري والرقابي معاً - يتطلب إصدار قانون يفصل صلاحيات المجلس ويمنحه الأدوات الإجرائية التي تمكنه من أداء مهامه بكفاءة، بما يجعل منه مؤسسة فاعلة لا مجرد هيكل دستوري مجمد، ويعيد التوازن إلى عملية اتخاذ القرار التنموي على مستوى الدولة برمتها.

(1) د. علي عبد الكريم الحمدوي، النظام الفيدرالي في العراق: التشريعات والأدوار الدستورية، ط1، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بغداد، 2019، ص 142-150.

(2) يُنظر: د. محمد عبد الرحمن، «الرقابة التشريعية في الأنظمة الفيدرالية: دراسة مقارنة»، دار العلوم القانونية، 2014، ص 120-135. ويُنظر أيضاً تقرير معهد الدراسات الفيدرالية، 2019، ص 45-47.

4-أهمية تشكيل مجلس الاتحاد وتأثير غيابه على النظام السياسي

رغم مرور أكثر من عقدان على إقرار دستور جمهورية العراق لعام 2005، الذي نص صراحة في مادته (65) على استحداث مجلس الاتحاد بوصفه الغرفة التشريعية الثانية في النظام السياسي الاتحادي، إلا أن هذا المجلس لم يُفَعَّل حتى الآن، ولم يصدر عنه أي تشريع ينظّم هيكلته أو يحدد صلاحياته واختصاصاته. ويعد هذا التأخير المؤسسي إخلالاً واضحاً بتطبيق النصوص الدستورية، ويكشف عن أزمة هيكلية في ترجمة المبادئ الفيدرالية إلى واقع تشريعي ومؤسسي فعلي، ويلقي بظلاله على التوازن المفترض بين مكونات السلطة التشريعية.

في ظل غياب مجلس الاتحاد، تنفرد السلطة التشريعية بمجلس النواب فقط، وهو ما يخل بمبدأ تمثيل الأقاليم والمحافظات على نحو مستقل ومتوازن داخل المنظومة الدستورية، ويؤدي إلى تمركز غير متكافئ للقرار التشريعي في يد جهة واحدة، قد لا تعبر - في كثير من الأحيان - عن الخصوصيات الجغرافية والديموغرافية التي يُفترض أن يكرّسها النظام الاتحادي. وهذا التمركز التشريعي يضعف من أدوات الضبط البنوي داخل الدولة، ويؤثر في عدالة توزيع الصلاحيات، خصوصاً في الملفات المتعلقة بإدارة الموارد الطبيعية، وتخصيص الإيرادات، والتخطيط التنموي المتوازن⁽¹⁾.

وما يزيد من خطورة غياب المجلس أن العراق دولة متعددة الأعراق والمكونات، وقد أسس نظامه الدستوري على قاعدة اللامركزية السياسية والإدارية. لذا، فإن تغييب أحد مكونات السلطة التشريعية - سواء عن قصد أو نتيجة تراكم الإهمال السياسي - يعد إضعافاً لبنية الدولة الاتحادية ذاتها، ويؤدي إلى خلق فراغ تمثيلي يشعر من خلاله الكثير من الفاعلين المحليين بأن مصالحهم لا تجد طريقها إلى التشريع أو القرار الوطني، ما قد يفضي إلى تعزيز النزعات الانفصالية أو المطالبات بالتوسع في الحكم الذاتي خارج الأطر الدستورية.

إن أهمية تشكيل مجلس الاتحاد لا تكمن فقط في سد فراغ مؤسسي، بل في إعادة التوازن إلى البنية التشريعية للدولة، وتكريس مبدأ الشراكة السياسية، بما يضمن احترام وحدة الدولة من خلال احترام تعدديتها، ويفعّل فلسفة النظام الفيدرالي كإطار دستوري لا يقبل الانتقاء أو التجزئة.

(1) د. علي حميد رشيد، «النظام الفيدرالي في العراق: التحديات والفرص»، مجلة الدراسات السياسية، العدد 3، بغداد، 2016، ص 45-60.

إن استمرار غياب مجلس الاتحاد عن الهيكل الدستوري الفاعل في العراق لا يقتصر أثره على النقص المؤسسي في البنية التشريعية، بل يمتد لِيُعَمِّقَ من تعقيد الإشكاليات المرتبطة بتوزيع الثروات والموارد، خصوصاً في ظل غياب آلية مؤسساتية تمثيلية تكفل إشراك الأقاليم والمحافظات بشكل منصف في صنع القرارات المصيرية المتعلقة بالثروات الوطنية، وعلى رأسها النفط والغاز، إذ إن غياب هذه الآلية يفضي إلى شعور متزايد بالتهميش لدى بعض الوحدات المحلية، وهو ما يفتح الباب، وفق ما أشار إليه عدد من الباحثين، إلى احتمالات التصعيد السياسي أو تبني مواقف متشددة إزاء الحكومة الاتحادية.

وفي هذا السياق، يرى الدكتور محمد العبيدي أن «غياب التمثيل الدستوري المتوازن للأقاليم في القرارات السيادية يدفع ببعض الأطراف المحلية إلى اتخاذ مواقف أكثر حدة، قد تصل إلى حدود التلويح بالانفصال، لا بوصفه خياراً سياسياً فعلياً، بل كأداة ضغط لانتزاع الحقوق المالية والإدارية»، وهو ما يعني أن غياب مجلس الاتحاد لا يمثل فقط خللاً هيكلياً، بل قد يتحول أحد عوامل عدم الاستقرار السياسي على المدى البعيد⁽¹⁾.

استناداً إلى ذلك، يظهر أن مجلس الاتحاد يشكل حجر الزاوية في النظام الفيدرالي العراقي، إذ من شأنه أن يساهم في تعزيز التوازن التشريعي والإداري، ويضمن وجود صوت للأقاليم والمحافظات في صنع القرارات الوطنية. وإن غيابه يفاقم التحديات السياسية والاقتصادية، مما يزيد من هشاشة الاستقرار الوطني. لذلك، فإن إقرار قانون مجلس الاتحاد وتنظيم صلاحياته بات خطوة حاسمة لإكمال عملية بناء الدولة وفقاً للمبادئ الدستورية المنصوص عليها.

خامساً: التحديات التي يواجهها مجلس الاتحاد العراقي

1- التحديات السياسية

يعد الانقسام السياسي الحاد بين الكتل البرلمانية العراقية من أبرز العوامل المعوقة لتفعيل مجلس الاتحاد، حيث لم يعتمد بعد أي تشريع تنظيمي يفعّل المادة (65) من دستور 2005، رغم مرور سنوات طويلة على نفاذه. ويعود هذا الجمود التشريعي، في جزء كبير منه، إلى تنازع الإيرادات بين القوى المهيمنة على البرلمان، والتي تنظر إلى مجلس الاتحاد باعتباره

(1) يُنظر: د. محمد العبيدي، «الهيئات التشريعية في النظام الفيدرالي العراقي»، مجلة القانون الدستوري، العدد 3، بغداد، 2012، ص 87-90. ويُنظر: د. محمد عبد الرحمن، «الرقابة التشريعية في الأنظمة الفيدرالية»، المصدر السابق، ص 120-135.

مصدرًا محتملاً لتقييد سلطتها المركزية، وبين القوى الممثلة للأقاليم والمحافظات، التي ترى في إنشائه ضماناً دستورية لتحقيق التوازن التشريعي والمالي في النظام الاتحادي.

وقد عكست محاضر جلسات مجلس النواب في دوراته المختلفة (لا سيما الجلسات التي تناولت «قانون مجلس الاتحاد» خلال الدورات التشريعية 2010 و2014) غياب الرغبة الجادة لدى الكتل الكبرى في تبني قانون يعيد توزيع السلطة التشريعية بطريقة مزدوجة، إذ برزت اعتراضات صريحة من بعض القوى السياسية، معتبرة أن هذا المجلس «يُضعف من فاعلية السلطة التشريعية الحالية ويؤدي إلى تعقيد العملية التشريعية»، وفق ما ورد في مداخلات نشرت ضمن أرشيف الدائرة البرلمانية في مجلس النواب (2015) ⁽¹⁾.

من جانبه، يذهب الدكتور حيدر سلمان - أستاذ القانون الدستوري في جامعة بغداد - إلى أن «أزمة تفعيل مجلس الاتحاد لا تنفصل عن طبيعة النظام السياسي القائم على مبدأ المحاصصة، الذي يفتقر إلى آليات توافقية مؤسسية ناضجة، إذ إن تشكيل المجلس يتطلب قانوناً يحظى بقبول أغلبية سياسية واسعة، وهو أمر يصعب تحقيقه في ظل انعدام الثقة بين المكونات السياسية الرئيسية».

وتزداد هذه التحديات حدة في ظل طبيعة التحالفات السياسية غير المستقرة التي تتغير بتغير الظروف الانتخابية أو الأوضاع الإقليمية، مما يجعل من الصعب التوصل إلى صيغة توافقية حول شكل المجلس، عدد أعضائه، طريقة تمثيل الأقاليم، وتوزيع الصلاحيات بينه وبين مجلس النواب. فكل مقترح يقدم لتشكيل المجلس غالباً ما يقابل بتحفظات من هذا الطرف أو ذاك، لا سيما حين يرتبط بتوزيع الموارد، أو الرقابة على الحكومة الاتحادية، أو إعادة النظر في المركزية التشريعية ⁽²⁾.

وعليه، فإن التحدي السياسي لا يعد مجرد تباين آراء، بل أزمة هيكلية في العلاقة بين المركز والأطراف، تتطلب إعادة صياغة العقد السياسي بما يضمن احترام النصوص الدستورية وعدم تحويل الفيدرالية إلى شعار دون مضمون مؤسسي. كما أن هذا التلكؤ في تشكيل المجلس يفتح الباب أمام التشكيك في التزام الطبقة السياسية بالمبادئ الديمقراطية التمثيلية، ويضعف من هبة الدستور ذاته بوصفه المرجعية العليا للدولة العراقية.

(1) د. أحمد سامي النجار، التحديات السياسية لتفعيل المؤسسات الاتحادية في العراق: مجلس الاتحاد نموذجاً، ط1، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، بغداد، 2018، ص 112-125.

(2) د. حيدر سلمان، «أزمة تفعيل مجلس الاتحاد في النظام السياسي العراقي»، مجلة القانون والدولة، العدد 22، بغداد، 2019، ص 78-88.

2- التحديات القانونية

إن من أبرز التحديات القانونية التي تعرقل تشكيل مجلس الاتحاد العراقي، تكمن في غياب الإطار التشريعي التفصيلي الذي ينظم وجوده ضمن الهيكل العام للنظام الاتحادي العراقي الذي أقره دستور عام 2005. فبالرغم من أن المادة (65) من الدستور نصت صراحة على ضرورة تشكيل مجلس الاتحاد بوصفه الغرفة التشريعية الثانية إلى جانب مجلس النواب، إلا أن غياب القانون التنظيمي الخاص بهذا المجلس ما يزال يمثل ثغرة جوهرية في البنيان القانوني للدولة، ويُعدّ إهمالاً تشريعياً لا يتفق مع المبادئ الفيدرالية التي تعهد بها الدستور العراقي.

إن هذا القصور في التشريع لا يمكن اعتباره مجرد تأخر إجرائي، بل هو فراغ قانوني حقيقي أدى إلى تجميد وظيفة مؤسسة تشريعية اتحادية كان يفترض بها أن تجسد البعد التشاركي في صياغة السياسات العامة ومراقبة الأداء الاتحادي من منظور الأقاليم والمحافظات. وهذا النقص يفضي إلى افتقار النظام السياسي إلى التوازن المؤسسي بين السلطات، ويجعل من مجلس النواب الجهة التشريعية الوحيدة التي تحتكر التشريع، دون وجود غرفة موازية تضمن التمثيل العادل لمصالح الأطراف المكونة للدولة⁽¹⁾.

ومن الزاوية القانونية الدقيقة، فإن غياب قانون يحدد تشكيل مجلس الاتحاد، ويبين صلاحياته ووظائفه الرقابية والتشريعية وعلاقته ببقية السلطات الاتحادية، يترك المجلس في حالة «الوجود الدستوري غير المفعّل»، أي أنه موجود في النصوص الدستورية لكنه غير متحقق واقعياً، مما يحدث ما يعرف قانونياً بـ«الجمود المؤسسي»، حيث لا توجد قاعدة إجرائية تمكّن من تحويل النص الدستوري إلى حقيقة مؤسسية قابلة للعمل والتطبيق.

وإضافة إلى ذلك، فإن غياب التشريع المنظم يفضي إلى مشكلات قانونية بنيوية تتعلق بتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعتين المفترضتين: مجلس النواب ومجلس الاتحاد. ففي ظل عدم وجود قانون ينظم العلاقة بين المجلسين، تبرز إشكالية التداخل أو التضارب في الصلاحيات، ما قد ينتج نزاعات دستورية متكررة في حال تم تشكيل المجلس لاحقاً دون وضوح هذه العلاقة، لا سيما في المسائل ذات الطابع السيادي أو في تشريعات تتعلق بالموارد الطبيعية، وإدارة الثروات، والعلاقات بين المركز والأقاليم.

(1) د. أحمد سامي النجار، التحديات السياسية لتفعيل المؤسسات الاتحادية في العراق، المصدر السابق،

وتبرز هذه الإشكالية، في أحد وجوهها، الخلل الهيكلي في عملية استكمال البنية القانونية للنظام الفيدرالي العراقي، والذي بقي، حتى الآن، جزئياً وغير مكتمل، على الرغم من مرور سنوات طويلة على إقرار الدستور. كما أن غياب التشريع المتعلق بمجلس الاتحاد يعكس نوعاً من «الإرادة السياسية المؤجلة أو الغائبة» لدى الطبقة السياسية، التي لم تبتدئ إلى الآن اهتماماً كافياً بترسيخ دعائم الدولة الاتحادية، بما يؤشر استمرار هيمنة المركزية في التفكير السياسي والإداري، وهو ما يناقض جوهر الفيدرالية التي تستند في أصلها إلى تقاسم السلطة وتعزيز الشراكة بين المركز والأقاليم⁽¹⁾.

وفي سياق التحليل القانوني والسياسي، يمكن القول إن استمرار هذا الفراغ يفضي إلى نتائج سلبية على صعيد العدالة الدستورية وتوازن السلطة، ويُسهم في إضعاف اللامركزية الإدارية والسياسية التي سعى الدستور إلى ترسيخها، بل ويفتح الباب أمام استحواذ السلطة الاتحادية على صلاحيات واسعة دون وجود مؤسسة اتحادية مقابلة تمثل مصالح الأطراف. وهذا التفاوت من شأنه أن ينعكس على مجمل العملية التشريعية، ويقوض من مشروعية بعض القوانين الاتحادية التي تسن دون تمثيل حقيقي لكافة مكونات الدولة.

وفي ضوء ما سبق، فإن تأخر إصدار قانون مجلس الاتحاد لا يعد فقط إخلالاً بنص دستوري، بل يعبر عن أزمة بنيوية أعمق في النظام الدستوري العراقي. وهو ما يستوجب من الجهات المختصة، لا سيما مجلس النواب والسلطة التنفيذية، المبادرة إلى تفعيل هذا النص الدستوري عبر إعداد قانون رصين يراعي خصوصية الفيدرالية العراقية، ويوفّر الإطار المؤسسي والتنظيمي الكفيل بجعل مجلس الاتحاد فاعلاً حقيقياً في إدارة شؤون الدولة وبناء توازن سلطوي يحمي النظام من النزاعات المركزية والتهميش الإداري للأطراف.

إن غياب هذا القانون يُبقي الباب مفتوحاً أمام استمرار هشاشة البنية المؤسسية للدولة، ويعطل أحد أعمدة البناء الفيدرالي، ويجعل النظام السياسي عرضة لتغول السلطة المركزية على حساب تمثيل الأطراف، ما ينتج اختلالات جوهرية في شرعية السلطة وتوزيع الموارد، ويضعف في النهاية مشروع الدولة العراقية الحديثة بوصفها دولة شراكة وعدالة دستورية.

الآثار القانونية والدستورية المترتبة على الفراغ التشريعي المنظم لمجلس الاتحاد

تُشكّل الثنائية البرلمانية ركيزة جوهرية في استقرار الأنظمة الفيدرالية، حيث يمثل

(1) د. علي حسين الركابي، الإشكالات القانونية في تفعيل مجلس الاتحاد في النظام الدستوري العراقي، ط1، دار ابن النديم للنشر والتوزيع، بغداد، 2020، ص 131-140.

«مجلس الاتحاد» الضمانة الدستورية لتحقيق التوازن بين مقتضيات الوحدة المركزية ومتطلبات التعددية الإقليمية. وبالنظر إلى طبيعة النصوص الدستورية التي أقرت وجود هذا المجلس، نجد أنها نصوص «أمرة» من حيث الوجود ومنهجية التكوين، إلا أن المشرع الدستوري أحال التفاصيل الإجرائية والتنظيمية إلى «المشرع العادي» عبر تشريع قانون خاص يحدد صلاحياته وآليات تشكيله.

إن حالة «السكوت التشريعي» الطويلة التي أعقبت نفاذ الدستور لم تكن مجرد إرجاء لولادة مؤسسة قانونية، بل أدت إلى نشوء «واقع قانوني مأزوم» يتسم بوجود خلل بنيوي في هيكلية السلطة التشريعية. فهذا الفراغ التشريعي ألقى بظلاله على مجمل العملية القانونية في الدولة؛ إذ أدى تعطيل هذه المؤسسة إلى بقاء مبدأ (التوازن التشريعي) معلقاً، وجعل من مجلس النواب جهة متفردة بالوظيفة التشريعية والرقابية دون وجود الغرفة الثانية التي تعمل كـ «كابح دستوري» يضمن حقوق الأقاليم والمحافظات.

من الناحية المنهجية، فإن دراسة هذا الفراغ لا تقتصر على رصد غياب النص فحسب، بل تمتد لتحليل «الأثر الانعكاسي» لهذا الغياب على استقرار النظام السياسي برمته. فقد تسبب هذا القصور في توليد إشكالات تتعلق بمشروعية انفراد غرفة واحدة بتشريع قوانين ذات صبغة اتحادية تمس مصالح الوحدات الإدارية، فضلاً عما سببه من إرباك في التكييف الفقهي لطبيعة النظام البرلماني القائم؛ هل هو نظام أحادي الغرفة فعلياً أم ثنائي الغرفة معطلاً؟.

لذا، وانطلاقاً من ضرورة تشخيص هذه الاختلالات، يسعى هذا المبحث إلى تفكيك التداعيات القانونية والدستورية الناجمة عن غياب القانون المنظم لمجلس الاتحاد، وذلك من خلال رصد أربع زوايا تحليلية رئيسية؛ تبدأ بتشخيص القصور في البناء المؤسسي للدولة، ثم تحليل اختلال العلاقة الوظيفية بين سلطات الدولة، ومروراً بتقييم الأثر على التوازن الفيدرالي، وصولاً إلى استجلاء أزمة التكييف القانوني لمعايير العضوية والتشكيل. إن هذا المسار التحليلي يهدف في محصلته إلى إثبات أن استكمال «الأساس القانوني» للمجلس ليس خياراً ترفيهاً، بل هو ضرورة دستورية ملحة لانتشال النظام القانوني من حالة العجز المؤسسي التي يمر بها.

أولاً: إشكالية القصور التشريعي في استكمال البناء المؤسسي للدولة

يُعد استكمال الهياكل الدستورية واجباً ملقياً على عاتق السلطة التشريعية، إلا أن المتأمل في مسار بناء الدولة بعد نفاذ الدستور يلحظ بوضوح وجود حالة من «القصور التشريعي»

التمثل في الإحجام عن إصدار القانون المنظم لمجلس الاتحاد. إن هذا القصور لا يمثل مجرد تأخير زمني، بل هو «تعطيل بنيوي» طال جوهر الوثيقة الدستورية، ويمكن تحليل هذه الإشكالية عبر الأبعاد الآتية:

1- تحول النصوص الدستورية من نصوص أمرة إلى نصوص معطلة

يستند البنيان الدستوري للدول الحديثة إلى قاعدة ذهبية مفادها أن نصوص الدستور ليست مجرد نصائح سياسية، بل هي قواعد قانونية عليا تتمتع بخصيصتي «السمو والمباشرة». وعندما رسم المشرع الدستوري العراقي لعام 2005 ملامح السلطة التشريعية الاتحادية، لم يترك خيار «شكل السلطة» لإرادة المشرع العادي، بل حسمها في المادة (48) التي نصت صراحةً على أن: (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد). إن هذا النص يمثل «قاعدة أمرة» من حيث الوجود، ملزمة لجميع السلطات المنبثقة عن الدستور، إذ لا يجوز لسلطة مُنشأة (كالبرلمان) أن تعطل إرادة السلطة المُنشئة (الشعب عبر الدستور).

إلا أنَّ القراءة المتفحصّة للواقع المؤسسي تكشف عن «انتكاسة دستورية» خطيرة؛ تتمثل في تحول هذه القواعد الأمرة إلى «نصوص معطلة» نتيجة إحجام المشرع العادي عن إفراغها في قالب قانوني تنظيمي. فبالرغم من أن المادة (65) من الدستور أوجبت إنشاء مجلس الاتحاد وأحالت تفاصيل تشكيله واختصاصاته إلى «قانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب»، إلا أن هذا التفويض التشريعي استُخدم كأداة للتعطيل بدلاً من التنفيذ. فقد تحول «واجب التشريع» إلى «امتناع عمدي»، مما أدى إلى تجريد مجلس الاتحاد من قوته الفاعلة قبل أن يولد، وبقاء المبادئ الفيدرالية التي بُني عليها نظام الحكم مجرد نظريات حبيسة الأوراق، تفتقر إلى الأداة القانونية التي تمنحها الحركة والوجود داخل مطبخ القرار السياسي.

إن هذا القصور التشريعي تجاوز السقوف الزمنية التي وضعها الدستور، وتحديداً في المادة (137) التي قضت بتأجيل العمل بأحكام مجلس الاتحاد إلى حين صدور قراره في «أول دورة انتخابية»، وهو ما لم يتحقق طيلة الدورات البرلمانية المتعاقبة. هذا «السكوت التشريعي» أدى بدوره إلى نشوء حالة من الانقسام البنيوي؛ فبينما يُعرف العراق قانوناً بأنه دولة فيدرالية تتبنى «الثنائية البرلمانية»، نجد أن الواقع المؤسسي يكرس نظام «الغرفة الواحدة» التي تنفرد بكافة الصلاحيات التشريعية والرقابية. إن هذا الانقسام لا يخل فقط بالبناء الهيكلي للدولة، بل يمتد أثره ليصيب فلسفة التوازن بمقتل، حيث بقيت حقوق الأقالي والمحافظات في

المشاركة بصياغة القرار الاتحادي مجرد وعود دستورية مؤجلة، مما يزعزع الثقة في قدسية الوثيقة الدستورية وقدرتها على استكمال بناء مؤسسات الدولة⁽¹⁾.

ويرى الباحث أنَّ تحول النصوص الدستورية من (الآمر) إلى (المعطل) يمثل في جوهره حالة من (العدوان السلبي على الدستور)؛ حيث إنَّ إمعان مجلس النواب في عدم تفعيل المادة (65) وتجاوزه للمدد التي أشارت إليها المادة (137)، قد أفرغ المادة (48) من محتواها الإلزامي. ويعتقد الباحث أنَّ استمرار هذا التعطيل قد أوجد نوعاً من «الاستبداد التشريعي المقنع»؛ إذ انفرد مجلس النواب بسلطة صمّمها الدستور لتكون مشتركة، مما جعلنا أمام نظام تشريعي «أعرج» يفتقر إلى الركيزة الثانية التي تضمن التوازن والرقابة المتبادلة. وبناءً عليه، يخلص الباحث إلى أنَّ أيَّ تشريع يصدر في ظل غياب مجلس الاتحاد يظل «مخدوش المشروعية الدستورية» من الناحية الفنية، لأنَّ إرادة المشرع الدستوري كانت تهدف إلى أن يكون القانون نتاج تفاعل بين إرادة ممثلي الشعب (النواب) وإرادة ممثلي الوحدات الجغرافية (الاتحاد)، وتعطيل أحد الطرفين هو تعطيل لروح الدستور ومقاصده السامية.

2- الجمود الدستوري الوظيفي وفجوة الطموح

يبرز في هذا السياق ما يمكن توصيفه بـ (الجمود الدستوري الوظيفي)؛ وهو اصطلاح يعكس حالة العجز التشغيلي التي أصابت الوثيقة الدستورية وحالت دون أداء وظيفتها الحيوية في تنظيم وتوزيع السلطات، وذلك نتيجة «السكوت التشريعي» غير المبرر للمشرع العادي. فالدستور العراقي لعام 2005 قد رسم أفقاً «طموحاً» لبناء دولة فيدرالية متوازنة تقوم على أساس المشاركة في صنع القرار السياسي والتشريعي، إلا أنَّ هذا الطموح اصطدم بـ «واقع قانوني قاصر» يفتقر إلى الآليات الإجرائية والضوابط التنظيمية التي كان يُفترض أن يفرزها قانون مجلس الاتحاد تطبيقاً لمقتضيات المادة (65) من الدستور. إن هذا الجمود لم يصب النص الدستوري في معناه اللفظي فحسب، بل شلَّ قدرته على التحول إلى مؤسسة فاعلة قادرة على ضبط إيقاع العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات اللامركزية، وهنا يرى الباحث أن هذا الجمود ليس نتاج نقصٍ في الصياغات النصية، بل هو نتاج «إرادة برلمانية مهمينة» استمرت الانفراد بالسلطة بعيداً عن الرقابة التشاركية للغرفة الثانية، مما حوّل الفيدرالية من نظام (مشاركة) إلى نظام (مركزية مقنعة).

(1) د. علي مكي شبر، الانحراف التشريعي بالامتناع وأثره على الحقوق والحريات (دراسة مقارنة في النظام الدستوري العراقي)، ط1، زين الحقوقية، بيروت، 2021، ص 168-179.

إنَّ هذا الفراغ التشريعي الممتد قد أدى عملياً إلى «تكريس نظام الغرفة الواحدة» بفرض الأمر الواقع، وهو ما يمثل تناقضاً صارخاً مع الفلسفة الدستورية التي تبناها المشرع في المادة (48)، والتي قامت على ركيزة «التوازن المؤسسي» وتوزيع الاختصاصات بين المركز والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وبغياب مجلس الاتحاد، فقد النظام الدستوري ميزان التكافؤ الداخلي، دون وجود الغرفة التي تعمل كـ «فلتر دستوري» يضمن حقوق المكونات⁽¹⁾.

وعليه، فإنَّ «فجوة الطموح» تتجلى في التباين العميق بين «النص الدستوري المثالي» وبين «الممارسة القانونية المختلة»؛ إذ إنَّ بقاء الوظيفة التشريعية والرقابية محصورة في إرادة سياسية واحدة قد أدى إلى تعطيل مبدأ «تدرج التمحيص التشريعي»، وحرَم المحافظات والأقاليم من حقها الأصيل في مراجعة وتعديل القوانين التي تمس شؤونها المباشرة. وفي تقدير الباحث، فإنَّ استقرار الدولة القانونية يتطلب بالضرورة ردم هذه الفجوة عبر الانتقال من منطق المماثلة السياسية إلى منطق «الاستحقاق الدستوري الواجب»، لضمان استكمال أركان السلطة التشريعية وتحويل طموحات الدستور من وعودٍ معلقة إلى واقع مؤسسي يحمي التوازن الوطني.

3- زعزعة مبدأ التكامل المؤسسي

إنَّ البناء المؤسسي للدولة في الفقه القانوني المعاصر يُنظر إليه بوصفه بناءً «عضوياً» متكاملًا، حيث تشكل المؤسسات الدستورية أجزاءً حيوية يشدُّ بعضها بعضاً؛ لذا فإنَّ أي خلل أو غياب في أحد هذه الأركان يؤدي بالضرورة إلى اضطراب في وظائف الجسد السياسي للدولة برمتها. وحين يغيب مجلس الاتحاد عن المشهد التشريعي، فإننا لا نكون أمام مجرد نقص عددي في المؤسسات، بل أمام «سلطة تشريعية عرجاء» من الناحية القانونية الصرفة؛ إذ إنَّ التصميم الدستوري الذي وضعه المشرع في المادة (48) لم يمنح مجلس النواب ولاية مطلقة ومنفردة على الوظيفة التشريعية، بل جعلها ولاية تشاركية تكتمل بوجود الغرفة الثانية.

إنَّ هذا الغياب التشريعي لم يقتصر أثره السلبي على كيان «مجلس الاتحاد» ذاته، بل امتد أثره العرضي ليضعف من مشروعية القرارات والسياسات المركزية الصادرة عن السلطة

(1) د. مصطفى سالم المشهدي، إشكالية عدم استكمال بناء المؤسسات الدستورية في العراق وأثرها في استقرار النظام السياسي، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019، ص 188-195.

الاتحادية. فمن المفترض قانوناً أن تمر التشريعات والقرارات ذات الصبغة الفيدرالية عبر «فلتر قانونية» مزدوجة تضمن مراعاة المصلحة الوطنية العامة (عبر مجلس النواب) والمصالح المحلية للأقاليم والمحافظات (عبر مجلس الاتحاد). وبناءً عليه، فإنَّ انفراد غرفة واحدة بالتشريع في ظل غياب «الرقابة المتبادلة» يُفْرِغُ القرارات من محتواها التوازني، ويجعلها عرضةً للطعن في عدالتها وتعبيرها عن إرادة المكونات⁽¹⁾.

وبالتالي، فإنَّ إشكالية القصور التشريعي هنا تتجاوز التوصيف البسيط بفكرة «عدم صدور قانون»، لتصل إلى مستوى التهديد المباشر لسلامة واستقرار «البنیان المؤسسي للدولة». فحالة السكوت عن تفعيل مجلس الاتحاد أبقَت الدولة في وضعية «الانتقال المنقوص»؛ وهي حالة قانونية قلقة لا تستقر فيها المراكز القانونية ولا تكتمل فيها الشرعية المؤسسية إلا باستكمال كافة الأركان السلطوية كما رسمها المشرع الدستوري في نصوصه الآمرة. إنَّ استمرار هذا الوضع يولد «هيكلاً دستورياً غير متوازن»، حيث تغطي السلطة المركزية على الحقوق المحلية، مما يؤدي إلى زعزعة الثقة في قدرة النظام القانوني على حماية الثوابت الفيدرالية التي أقرها العقد الدستوري.

4- المسؤولية القانونية عن القصور التشريعي

إنَّ استمرار حالة القصور والسكوت التشريعي المنظم لمجلس الاتحاد يضع السلطة التشريعية القائمة (مجلس النواب) أمام «مسؤولية دستورية» جسيمة لا يمكن التحلل منها بالاستناد إلى مبدأ الملاءمة السياسية. فالمشرع العادي، وإن كان يتمتع بسلطة تقديرية في تشريع القوانين العادية، إلا أنه ليس حراً في إصدار أو عدم إصدار القوانين المتعلقة بتشكيل وبناء سلطات الدولة الأساسية؛ بل هو «مُقَيَّد» و«مُلْزَم» بموجب التفويض الدستوري الأمر. فالدستور حينما أحال تنظيم مجلس الاتحاد إلى قانون في المادة (65)، فإنه لم يمنح البرلمان خياراً بين الإنشاء والعدم، بل منحه سلطة «تنظيم الوجود»، مما يجعل الامتناع عن التشريع هنا بمثابة «مخالفة دستورية سلبية» تستوجب المساءلة القانونية والتاريخية.

لذا، فإنَّ استمرار حالة الفراغ التشريعي المنظم لمجلس الاتحاد لا يمثل مجرد تأخير فني، بل هو «خرق جسيم لمبدأ سمو الدستور» وإفراغ متعمد لمحتواه من الغايات الكبرى التي وُجد من أجلها. إنَّ الغاية من إقرار الثنائية البرلمانية كانت إرساء دعائم نظام ديمقراطي

(1) د. صادق زغير الساعدي، الوجيز في شرح القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2021، ص 342-350.

فيدرالي مستقر يضمن التوازن بين السلطات، وبقاء هذا الفراغ يعني استمرار العمل بهيكل تشريعي «مؤقت» من الناحية الفنية، مما يزعزع أمن واستقرار النظام القانوني للدولة. إنَّ المسؤولية هنا تتجاوز البعد السياسي لتصل إلى «المسؤولية عن تعطيل نفاذ الوثيقة الدستورية»، حيث يؤدي هذا الامتناع إلى حرمان النظام الفيدرالي من ركيزته الأساسية⁽¹⁾. وبناءً على ذلك، فإنَّ هذا القصور التشريعي يُعد إخلالاً بواجب الأمانة الدستورية الملقاة على عاتق المشرع، حيث إنَّ السيادة القانونية للدستور تقتضي أن تُحترم كافة نصوصه بلا انتقاء. وإنَّ تعييب مجلس الاتحاد تحت ذريعة عدم التوافق على القانون يمثل تقدماً للمصالح السياسية العابرة على الحقوق الدستورية الثابتة، وهو ما أدى في المحصلة إلى تجميد طاقات الدستور وتعطيل مسار استكمال بناء مؤسسات الدولة الديمقراطية، مما يبقي المراكز القانونية في حالة من عدم اليقين والمشروعية المنقوصة.

ثانياً: تداعيات غياب الضوابط القانونية الحاكمة للعلاقة بين غرفتي التشريع

إن غياب التوصيف القانوني للعلاقة بين المجلسين لم يكن مجرد نقص إجرائي، بل أدى إلى تعطيل أحد أهم ركائز الأنظمة البرلمانية المعاصرة، وهو ما يمكن تفصيله وفق الآتي:

1- تقويض مبدأ الرقابة التشريعية المتبادلة

تنهض الفلسفة الجوهرية لأنظمة «الثنائية البرلمانية» على ركيزة بنيوية راسخة في فقه القانون الدستوري مفادها أن «السلطة توقف السلطة»، وهو ما يُعرف بمبدأ «الرقابة المتبادلة» هذا المبدأ يقتضي ألا تنفرد جهة واحدة بصناعة القانون، بل يجب أن تمر العملية التشريعية عبر دورتين متميزتين من حيث الفحص والتمحيص لضمان النضج التشريعي. وفي هذا الإطار، يُفترض قانوناً أن تعمل الغرفة الثانية (مجلس الاتحاد) كـ «كايح دستوري» وضابط إيقاع مؤسسي يمنع انفراد الغرفة الأولى (مجلس النواب) بالعملية التشريعية، ويحول دون اندفاعها وراء الغايات السياسية الآنية التي قد تغفل عن التوازنات الاستراتيجية طويلة الأمد للدولة الفيدرالية.

إلا أنَّ غياب الضوابط القانونية الحاكمة لهذه العلاقة وتأخر تشريع قانون مجلس الاتحاد قد أدى إلى فقدان النظام الدستوري لأهم وسائل الحماية من «الاستبداد التشريعي». فمن

(1) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، ط1، ذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2022، ص 275-284.

الناحية القانونية، حينما تغيب الغرفة الثانية، يختل ميزان القوى لصالح الغرفة الأولى التي أصبحت تمتلك السيادة المطلقة على إقرار القوانين ورسم السياسات العامة دون معقب أو مراجع، وهو ما يفرغ العملية التشريعية من فلسفتها التشاركية. وهنا يرى الباحث أن هذا التقويض الرقابي قد حوّل مجلس النواب من (شريك في السلطة التشريعية) كما أراد له الدستور في المادة (48)، إلى (سلطة تشريعية مطلقة) من الناحية الفعلية، مما يمثل خرقاً صريحاً لفكرة «توزيع الاختصاصات»⁽¹⁾.

إنّ هذا الغياب المؤسسي أنتج واقعاً يتم فيه تمرير القوانين والقرارات دون إخضاعها لآلية «المراجعة الفنية والتدقيق المزدوج»؛ وهي الآلية التي صممها المشرع الدستوري لضمان عدم تغوّل السلطة المركزية وللتأكد من أن القوانين الاتحادية تعكس إرادة الأمة بكل مكوناتها الجغرافية والسياسية، وليس فقط إرادة الأغلبية العددية. وفي تقدير الباحث، فإن غياب مجلس الاتحاد قد سلب الدولة العراقية صمام الأمان الذي كان سيمنع التجاوز على صلاحيات الأقاليم والمحافظات؛ فالتشريع بغرفة واحدة في ظل نظام فيدرالي هو عمل «ناقص الرقابة»، مما يفتح الباب أمام هيمنة المركزية الإدارية بوشاح قانوني، ويجعل القوانين الصادرة تفتقر إلى «القبول الدستوري الشامل»، وتظل محكومة برؤية أحادية الجانب تتنافى مع مقاصد التوازن والتعاون بين كافة المستويات المؤسسية.

2- تراجع جودة التشريعات الفيدرالية وقصور صياغتها

تعد جودة الصياغة التشريعية معياراً أساسياً لاستقرار المراكز القانونية وتحقيق الأمن القانوني في الدولة، وهنا تبرز الأهمية الفنية لنظام الثنائية البرلمانية؛ إذ تساهم الغرفة الثانية في تجويد النصوص القانونية عبر إخضاع مشروعات القوانين لنقاشات معمقة ومراجعات متكررة في بيئتين تشريعتين مختلفتين من حيث طبيعة التمثيل والاهتمامات. إنّ انفراد مجلس النواب بالعملية التشريعية في ظل غياب مجلس الاتحاد أدى بالضرورة إلى إنتاج قوانين قد تتسم بالعجلة أو القصور الفني، لكونها تصدر بفلتره مؤسسية واحدة ومن زاوية نظر سياسية ضيقة تعتمد غالباً على (التمثيل السكاني) والحسابات الانتخابية، دون الالتفات إلى «التمثيل النوعي» الذي يراعي استراتيجيات الاستدامة والتوازن بين الأقاليم والمركز.

فمن الناحية القانونية، يمثل غياب «الغرفة النوعية» المتمثلة بمجلس الاتحاد خسارة

(1) م. م. عمار فوزي جبر، «الفرغ التشريعي لمجلس الاتحاد في العراق وأثره على استقرار النظام الفيدرالي»، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 25، العدد 4، 2017، ص 1540-1555.

فادحة لزواية التحليل الإقليمي والمحلي في صناعة النص القانوني؛ حيث يُفترض بمجلس الاتحاد أن يكون «غرفة المراجعة والتأني» التي تنظر إلى القانون من زاوية مواءمته للخصوصيات الجغرافية والاحتياجات الفعلية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وهنا يرى الباحث أن هذا الانفراد قد خلق حالة من «الهشاشة التشريعية»، حيث تفتقر الكثير من القوانين الفيدرالية الحالية إلى الواقعية عند التطبيق، كونها صيغت بعيداً عن التشاور مع ممثلي الكيانات المحلية، مما يولد إشكالات قانونية حادة عند مرحلة التنفيذ بين المركز والأطراف⁽¹⁾.

إنّ القصور في الصياغة الفنية الناتج عن غياب مجلس الاتحاد لا يمس دقة الألفاظ فحسب، بل يمتد ليمس «روح النص التشريعي» وقدرته على البقاء والاستدامة؛ فالقوانين التي تُطبخ في غرفة واحدة غالباً ما تعكس إرادة الأغلبية السياسية المهيمنة، بينما تُعد الغرفة الثانية صمام أمان يضمن عدم صدور تشريعات «مرتجلة» أو «انفعالية». وفي تقدير الباحث، فإن استمرار غياب مجلس الاتحاد قد حرّم المشرع العراقي من مبدأ (تدرج النضج التشريعي)، مما أفرز نصوصاً قانونية قاصرة فنياً تتطلب تعديلات متكررة بعد نفاذها بفترات وجيزة، وهو ما يربك العمل القضائي والإداري.

3- اختلال التوازن الوظيفي بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية

يقوم جوهر النظام الاتحادي (الفيدرالي) على ثنائية التمثيل التي تضمن وحدة الدولة من جهة، وحماية خصوصية أقاليمها ومحافظاتها من جهة أخرى. وفي الصياغة الدستورية العراقية، نجد أن الغرفة الأولى (مجلس النواب) تمثل الأمة بأسرها بموجب المادة (49/ أولاً) من الدستور، حيث تذوب فيها الانتماءات الجغرافية لصالح التمثيل السكاني العام. وفي المقابل، أوجد الدستور مجلس الاتحاد بموجب المادة (65) ليكون الوعاء القانوني الذي يمثل مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. إلا أنّ غياب القواعد المنظمة للعلاقة بين هاتين الإرادتين التشريعتين أدى إلى نشوء حالة من الاستقطاب المؤسسي، حيث غلبت المصالح الوطنية «المركزية» على المصالح «المحلية» في كافة التشريعات الصادرة منذ نفاذ الدستور حتى الآن.

إنّ هذا الاختلال الوظيفي لم يكن مجرد خلل إجرائي، بل هو انحراف بالفلسفة الفيدرالية

(1) د. علي مكي شبر، «السلطة التشريعية في العراق: دراسة في إشكالية التكوين واختصاصات مجلس الاتحاد»، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة - كلية القانون، المجلد 10، العدد 32، 2017، ص 218-226.

عن مسارها الصحيح؛ إذ جعل من مجلس النواب مشرعاً مركزياً بامتياز، يمتلك اليد العليا في صياغة القوانين التي تمس الشؤون الذاتية للوحدات الإدارية دون وجود «كفة ميزان» مقابلة. فغياب مجلس الاتحاد يعني غياب الجهة القانونية التي تملك صلاحية الاعتراض، أو التعديل، أو حتى التأجيل للقوانين التي تخص حقوق الأقاليم والمحافظات. وهنا يرى الباحث أنّ هذا الوضع قد أدى إلى زعزعة مفهوم «المشاركة الحقيقية» في صناعة القرار التشريعي، وتحول النظام من فيدرالية تشاركية إلى (مركزية تشريعية) تفرض رؤيتها الشمولية على الوحدات المحلية تحت غطاء القانون، مما أفرغ النصوص الدستورية التي نادى باللامركزية من محتواها العملي.

إنّ التدايعات القانونية لهذا الاختلال تتجسد في صدور تشريعات اتحادية تفتقر إلى «البعد المحلي»، مما يولد صراعات قانونية وقضائية مستمرة أمام المحكمة الاتحادية العليا حول تنازع الاختصاصات. وفي تقدير الباحث، فإنّ الانفراد الحالي لمجلس النواب قد خلق «فجوة تمثيلية» خطيرة؛ فالمحافظات والأقاليم باتت تشعر بأنّ مصالحها الحيوية تُقرر في غرف المركز دون أن يكون لها «صوت مؤسسي» داخل السلطة التشريعية الاتحادية. وبناءً عليه، نخلص إلى أنّ استعادة التوازن الوظيفي لا تكمن فقط في تشريع قانون مجلس الاتحاد، بل في إعادة الاعتبار للمساواة القانونية بين «إرادة السكان» و«إرادة الأرض والمكونات الجغرافية»، وهو التوازن الذي لا يستقيم إلا بجناحي السلطة التشريعية معاً كما رسمهما الدستور⁽¹⁾.

4- غياب آلية فض النزاعات التشريعية بين الغرفتين

تُجمع الأنظمة الدستورية التي تتبنى «الثنائية البرلمانية» على ضرورة وجود قواعد إجرائية دقيقة لحسم «التنازع التشريعي» الذي قد ينشأ بين غرفتي البرلمان عند اختلاف وجهات النظر حول نصوص قانونية معينة. وعادةً ما يتضمن القانون المنظم للسلطة التشريعية آليات لردم الفجوات وتوفيق الآراء، مثل (اللجان المشتركة) أو (لجان التوفيق والمصالحة التشريعية). إلا أنّ الواقع القانوني العراقي، وبسبب الفراغ الناتج عن عدم تشريع قانون مجلس الاتحاد المنصوص عليه في المادة (65) من الدستور، يفتقر تماماً إلى هذه القواعد الحاكمة؛ مما جعل العمل التشريعي يسير في مسار «أحادي القطبية» تغيب عنه ثقافة التوافق المؤسسي.

(1) كاظم علي حسن الساعدي، «مجلس الاتحاد في النظام الدستوري العراقي (دراسة مقارنة)»، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد - كلية القانون، 2011، ص 180-195.

إنَّ غياب هذه الضوابط الإجرائية قد حرم النظام الدستوري العراقي من فرصة «الحوار المؤسسي»؛ وهو حوار قانوني وسياسي ضروري بين ممثلي الشعب (مجلس النواب) وممثلي الكيانات الجغرافية (مجلس الاتحاد). هذا الحوار ليس مجرد ترفٍ تنظيمي، بل هو آلية حتمية للوصول إلى تسويات قانونية ناضجة تحمي وحدة الدولة العليا من جهة، وتحترم خصوصية وحقوق الأقاليم والمحافظات من جهة أخرى. وبسبب هذا الغياب، تحوّل مجلس النواب إلى «الخصم والحكم» في آن واحد؛ فهو الذي يطرح التشريع، وهو الذي يُقره، وهو الذي يحدد مدى مساسه بحقوق المحافظات دون وجود «ندّ دستوري» يملك حق الاعتراض أو طلب إعادة النظر، مما أدى إلى غياب «المساواة التشريعية» المطلوبة في الدول الفيدرالية⁽¹⁾.

ويرى الباحث أنَّ غياب آليات فض النزاع التشريعي قد أدى إلى ترحيل الأزمات التشريعية من «أروقة البرلمان» إلى «منصة القضاء الدستوري» (المحكمة الاتحادية العليا). وبدلاً من أن يتم حسم الخلافات عبر حوار مؤسسي داخل السلطة التشريعية، أصبح القضاء الدستوري مثقلاً بطلبات الفصل في تنازع الاختصاصات بين المركز والأقاليم. ويعتقد الباحث أنَّ هذا الوضع قد أفرغ مبدأ (التعاون بين السلطات) من محتواه، وحلّ محله منطلق «الهيمنة العددية» التي يفرضها مجلس النواب؛ مما يجعل القوانين الصادرة تفتقر إلى صبغة «التوافق الفيدرالي»، ويجعلها دوماً تحت طائلة الطعن بعدم الدستورية، وهو ما يزعزع استقرار المنظومة التشريعية برمتها.

ثالثاً: انعكاسات غياب المجلس على توازن النظام الفيدرالي واستقرار الأقاليم

لا تقتصر آثار غياب مجلس الاتحاد على الجانب الإجرائي داخل أروقة البرلمان فحسب، بل تمتد لتضرب في صميم البناء الفيدرالي للدولة العراقية وتؤثر بشكل مباشر على استقرار الوحدات الإدارية (الأقاليم والمحافظات). إنَّ الفلسفة التي قام عليها دستور عام 2005 تفترض وجود علاقة عضوية وتوازناً دقيقاً بين السلطة المركزية والكيانات اللامركزية، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا بوجود القنوات المؤسسية التي تضمن وصول صوت الأقاليم إلى «مطبخ» القرار الاتحادي. إنَّ غياب القانون المنظّم لمجلس الاتحاد قد سدَّ هذه «القناة الدستورية» الشرعية،

(1) د. أحمد جاسم الخفاجي، «التنظيم القانوني لعملية فض النزاع التشريعي بين مجلسي النواب والاتحاد في العراق (دراسة مقارنة)»، (مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية)، المجلد 21، العدد 1، 2013، ص 218-205.

مما أدى إلى تجريد النظام الفيدرالي من أهم ضماناته القانونية، وحوّل اللامركزية من مبدأ دستوري محصّن إلى منحة إدارية تخضع لتقدير السلطة المركزية.

وهو ما انعكس سلباً على هوية الدولة واستقرار وحداتها الإدارية وفق النقاط الآتية:

1- فقدان الضمانة الدستورية لحماية الصلاحيات الحصرية للأقاليم

يُجمع فقهاء القانون الدستوري على أن مجلس الاتحاد في الأنظمة الفيدرالية ليس مجرد غرفة تشريعية إضافية، بل هو «الحارس التشريعي» والضمانة المؤسسية الكبرى لحماية الصلاحيات الممنوحة للأقاليم والمحافظات من تغوّل السلطة الاتحادية. فالدور الجوهرى لهذا المجلس يتجاوز المساهمة في التشريع العام ليكون رقيباً على «هندسة الاختصاصات»، وضامناً لعدم تغوّل المركز على المهام اللامركزية التي كفلها الدستور. وبغياب القانون المنظم لهذا المجلس في العراق، وجدت الوحدات الإدارية (الأقاليم والمحافظات) نفسها في مواجهة منفردة ومكشوفة أمام «سيل التشريعات المركزية» التي تصدر أحياناً من غير مراعاة مساحاتها الحصرية المنصوص عليها في الدستور.

إنّ غياب هذا الكيان الدستوري قد حرم الوحدات اللامركزية من أداة «الاعتراض المؤسسي المسبق» أو ما يُعرف في بعض الأنظمة بـ «الفيتو التشريعي» على القوانين التي تمس شؤونها الحيوية وهويتها الإدارية والمالية. فبدلاً من أن يتم وأد النصوص المنتهكة للصلاحيات المحلية داخل أروقة مجلس الاتحاد قبل إقرارها، أصبحت هذه الوحدات في حالة «دفاع مستمر» ولاحق؛ حيث تضطر لانتظار صدور القانون ونفاذه لتشريع بعد ذلك في رحلة البحث عن الحماية القضائية أمام المحكمة الاتحادية العليا. وهنا يرى الباحث أنّ تحويل المواجهة من حوار تشريعي داخل مجلس الاتحاد إلى (خصومة قضائية أمام المحكمة الاتحادية) قد أضعف الحماية القانونية للأقاليم والمحافظات، وأوجد حالة من عدم الاستقرار في المراكز القانونية، كون القضاء الدستوري يتدخل بعد «وقوع الضرر» التشريعي، بينما كان من المفترض أن يوفر مجلس الاتحاد حماية «وقائية» تمنع صدور النص المنتهك للصلاحيات ابتداءً.

علاوة على ذلك، فإنّ هذا الغياب قد أفرغ مبدأ «المشاركة في السلطة» من محتواه الحقيقي؛ إذ إنّ المشاركة لا تعني فقط تنفيذ القوانين الاتحادية، بل تعني المساهمة في صياغتها. وفي تقدير الباحث، فإنّ انفراد مجلس النواب بتشريع قوانين تخص الأقاليم والمحافظات في ظل غياب الغرفة الثانية يمثل نوعاً من «الوصاية التشريعية» التي تتنافى مع جوهر النظام الفيدرالي. وبناءً عليه، يخلص الباحث إلى أنّ غياب الضمانة الدستورية المتمثلة بمجلس الاتحاد قد جعل الصلاحيات الحصرية للأقاليم «رهينة» للإرادات السياسية المركزية،

مما يزعزع أمن واستقرار النظام اللامركزي ويفتح الباب واسعاً أمام العودة التدريجية للمركزية الإدارية بوشاح تشريعي، وهو ما يمثل تراجعاً خطيراً عن المبادئ التي بُني عليها دستور عام 2005⁽¹⁾.

2- تعزيز المركزية التشريعية على حساب الهوية الفيدرالية

أدى القصور التشريعي المستمر في إيجاد الغرفة الثانية (مجلس الاتحاد) إلى ترسيخ ظاهرة قانونية وسياسية خطيرة يمكن تسميتها بـ «المركزية التشريعية المقنعة»؛ ويُقصد بها تلك الحالة التي تبدو فيها الدولة فيدرالية في نصوصها الدستورية، بينما تمارس المركزية المطلقة في تطبيقاتها التشريعية. وحيث ينفرد مجلس النواب العراقي — الذي يغلب على تشكيله وآليات اتخاذ القرار فيه الطابع السياسي المركزي والتمثيل السكاني العام — برسم السياسات العامة للدولة وصياغة القوانين الاتحادية، فقد تراجع الاعتبار الحقيقي للهويات والخصوصيات المحلية التي تُميز الوحدات الإدارية المكونة للاتحاد.

إنَّ هذا الانفراد المؤسسي أدى بالضرورة إلى تآكل «الهوية الفيدرالية» للنظام السياسي؛ إذ أصبحت القوانين تخرج في الغالب بقالب تشريعي «موحد» يفرض رؤية المركز النمطية على أطراف الدولة، دون مراعاة للتنوع في الاحتياجات المحلية. هذا المسار يتناقض جذرياً مع جوهر الفلسفة الفيدرالية التي لم تشرع لإلغاء التنوع، بل لإدارته وحماية الحقوق المحلية عبر «المشاركة السيادية» لا عبر «التبعية الإدارية». وهنا يرى الباحث أنَّ هذا الانحراف التشريعي قد حول الأقاليم والمحافظات من (شركاء في بناء الدولة) إلى (منفذين لإرادة المركز)، مما أضعف الانتماء المؤسسي لهذه الوحدات تجاه السلطة الاتحادية، وولّد شعوراً بالتهميش التشريعي نتيجة غياب الغرفة التي كان يُفترض أن تكون المعبر القانوني عن هويتها داخل هيكل الدولة.

علاوة على ذلك، فإنَّ «المركزية المقنعة» أدت إلى إضعاف مرونة النظام القانوني؛ فالقانون الذي يُصاغ برؤية أحادية غالباً ما يصطدم بصخرة الواقع عند تطبيقه في بيئات محلية ذات خصوصية معينة. وفي تقدير الباحث، فإنَّ استمرار غياب مجلس الاتحاد يمثل «ردة دستورية» نحو المركزية التقليدية بوشاح ديمقراطي؛ إذ إنَّ الفيدرالية الحققة لا تستقيم إلا بوجود «ازدواجية في الولاء التشريعي» (ولاء للوطن ككل، وولاء للوحدة المحلية)، وهذا

(1) د. عامر زغير الحجامي، «الضمانات الدستورية لاستقلال الأقاليم والمحافظات في العراق (مجلس الاتحاد أمودجاً)»، (مجلة العلوم القانونية)، جامعة بغداد - كلية القانون، المجلد 33، العدد 2، 2018، ص 158-142.

التوازن لا يتحقق إلا حينما تشعر المحافظات أنَّ قوانين الدولة هي نتاج مشاركتها الفعلية وليست إملاءات فوقية. وبناءً عليه، يخلص الباحث إلى أنَّ استعادة الهوية الفيدرالية للدولة تتطلب بالضرورة كسر احتكار مجلس النواب للعملية التشريعية، وإعادة الاعتبار لمبدأ «وحدة التنوع» الذي يمثل روح الدستور وجوهر وجود مجلس الاتحاد.

3- غياب العدالة في توزيع الموارد والفرص التنموية

يُعد مجلس الاتحاد في الأنظمة الفيدرالية المستقرة بمثابة «المنصة القانونية الضامنة» للتوازن المالي والتنموي؛ إذ تُنَاط به مهمة تأمين التوزيع العادل للثروات والمشاريع الاستراتيجية بين شتى المناطق الجغرافية، بمنأى عن هيمنة «الديمقراطية العددية» التي تحكم موازين القوى داخل مجلس النواب. إنَّ الفلسفة الدستورية من إيجاد الغرفة الثانية تكمن في خلق توازن بين «حق السكان» (التمثيل البشري) و«حق الأرض» (التمثيل المكاني)، إلا أنَّ غياب هذا المجلس في العراق أدى عملياً إلى تغييب المعيار الجغرافي والمكاني في رسم الخطط الموازناتية والسياسات الاقتصادية الكلية للدولة، مما أفضى إلى اتساع الفجوات التنموية وتردي واقع الخدمات في العديد من المحافظات.

فمن الناحية القانونية والواقعية، أصبحت القرارات المالية والاقتصادية — في ظل غياب الضوابط المؤسسية التي تحكم العلاقة بين غرفتي التشريع — رهينةً للمساومات السياسية والتوافقات الحزبية داخل الغرفة الواحدة، وهو ما أدى إلى حرمان المحافظات والأقاليم (لاسيما الأقل تمثيلاً من الناحية السكانية) من الحصول على استحقاقاتها الدستورية العادلة. وهنا يرى الباحث أنَّ هذا الغياب قد حوّل ملف «توزيع الثروات» من استحقاق دستوري قانوني محكوم بمعايير المحرومية والحاجة المكانية، إلى ملف «تفاوضي سياسي» يخضع لمنطق الأغلبية البرلمانية، مما تسبب في إضعاف مبدأ (التضامن المالي الفيدرالي) الذي يُفترض أن يضمن الحد الأدنى من التنمية المتوازنة لكافة أجزاء الدولة دون تمييز أو إقصاء⁽¹⁾.

علاوة على ذلك، فإنَّ غياب مجلس الاتحاد قد سلب المحافظات «قوة الاعتراض القانوني» على الموازنات الاتحادية التي قد تتجاهل احتياجاتها الاستراتيجية. وفي تقدير الباحث، فإنَّ استمرار هذا القصور التشريعي قد أنتج حالة من (النمو غير المتوازن)، حيث تتركز المشاريع والفرص التنموية في مناطق الضغط السياسي والسكاني على حساب المناطق الأخرى، وهو

(1) م.م. عمار مراد الحسيني، «أثر غياب مجلس الاتحاد في التوازن المالي للأقاليم والمحافظات في العراق»، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة - كلية القانون، المجلد 9، العدد 29، 2016،

ما يتنافى مع روح الدستور الذي أوجب في نصه على توزيع الإيرادات بشكل عادل يتناسب مع حصة السكان مع مراعاة المناطق المتضررة والمحرومة. وبناءً عليه، يخلص الباحث إلى أنَّ إيجاد مجلس الاتحاد يمثل ضرورة اقتصادية وقانونية قصوى لتحقيق «العدالة المكانية»؛ إذ إنَّ وجوده سيفرض معايير فنية جغرافية في صياغة القوانين المالية، ويمنع تحول الموارد العامة إلى أداة للمناورة السياسية، مما يضمن استقراراً اقتصادياً واجتماعياً لكافة الأقاليم والمحافظات.

4-زعزعة الاستقرار السياسي والقانوني للأقاليم والمحافظات

إنَّ غياب القناة المؤسسية المتمثلة بمجلس الاتحاد للمشاركة في صنع القرار الاتحادي قد وُجد حالة من عدم الاستقرار السياسي والقانوني في العلاقة بين مستويات الحكم. فعندما تجد المحافظات والأقاليم نفسها مغيبةً قسراً عن صياغة وتعديل القوانين التي تمس مستقبلها ومصالح سكانها، فإنها قد تلجأ إلى «مسارات بديلة» للاعتراض، قد تصل في بعض الأحيان إلى نوع من (التمرد الإداري) أو الامتناع عن تنفيذ بعض القوانين الاتحادية التي تراها مجحفة بحقها. هذا الواقع يخلق سلسلةً من الأزمات المستمرة والتوترات القانونية بين «المركز» و«الأطراف»، مما يستنزف طاقات الدولة في صراعات كان يمكن حسمها تحت قبة البرلمان عبر الحوار المؤسسي.

وبناءً عليه، فإنَّ استكمال البناء الدستوري للسلطة التشريعية عبر إيجاد مجلس الاتحاد ليس مجرد ترفٍ مؤسسي أو استكمال لهيكل إداري، بل هو ضرورة حتمية لتحقيق ما يمكن تسميته بـ «السلم القانوني». فوجود هذا المجلس يمنح «الشرعية الكاملة» للقرارات والتشريعات الاتحادية، ويجعلها ملزمةً أدبياً وقانونياً للوحدات المحلية؛ كونها قد شاركت فعلياً في صياغتها ونقاشها عبر ممثلها في الغرفة الثانية. وفي المقابل، يؤدي غياب هذا المجلس إلى بقاء القوانين المركزية محل تشكيك ورفض من قبل الوحدات اللامركزية، التي تنظر إليها كإملاءات فوقية تفتقر إلى صبغة «التوافق الفيدرالي»، مما يفتح الباب أمام الطعون المستمرة وعدم الامتثال القانوني⁽¹⁾.

ويرى الباحث أنَّ زعزعة الاستقرار الناتج عن غياب مجلس الاتحاد قد أدى إلى تحويل العلاقة بين المركز والأقاليم من علاقة (تكامل وتنسيق) إلى علاقة (ندية وتوجس)؛ إذ إن

(1) م.م. صدام بدن المرشدي، «الآثار السياسية والقانونية لتعطيل مجلس الاتحاد في العراق»، (مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية)، جامعة بابل - كلية القانون، المجلد 7، العدد 2، 2015، ص 360-385.

غياب «الضمانة المؤسسية» جعل المحافظات تشعر بأن أمنها القانوني مهددٌ في أي لحظة بقرار تشريعي يصدر عن الأغلبية في مجلس النواب. ويعتقد الباحث أن تحقيق الاستقرار يتطلب الانتقال من «شرعية الغرفة الواحدة» إلى «شرعية الشراكة المؤسسية»؛ لأن استقرار المراكز القانونية للأقاليم والمحافظات لن يتحقق إلا بوجود مجلس الاتحاد بوصفه (صمام الأمان) الذي يحول دون تحول الأزمات السياسية إلى انسدادات قانونية. لذا، يخلص الباحث إلى أن «السلم القانوني» هو الثمرة الكبرى التي سيجنيها النظام العراقي من تفعيل مجلس الاتحاد، كونه سيحيل النزاعات من الشوارع ومنصات الترشق الإعلامي إلى قنوات الحوار التشريعي الرصين.

رابعاً: أزمة التكييف القانوني لآليات التشكيل في ظل صمت المشرع العادي

إذا كان الدستور قد أرسى القاعدة العامة لوجود مجلس الاتحاد، فإنه قد أحال «هندسة» هذا الوجود إلى المشرع العادي بموجب المادة (65). إلا أن استمرار صمت المشرع العادي قد نقل الأزمة من مجرد «تأخير في التأسيس» إلى «أزمة تكييف قانوني» معقدة؛ حيث بات يحيط بآليات تشكيل المجلس (من حيث العضوية والتمثيل) غموض فقهي وقضائي واسع. إن هذا الصمت التشريعي لم يترك فراغاً مؤسسياً فحسب، بل أوجد «فراغاً معيارياً» يمس جوهر الشرعية الدستورية لأي خطوة مستقبلية؛ فغياب القواعد المفسرة لنص الدستور يجعل أي محاولة لتفعيل المجلس عرضة للتجاذبات السياسية والتفسيرات المتضاربة، بل والطعون الدستورية التي قد تطيح بالمجلس قبل ولادته، وهو ما يمكن تفصيله عبر النقاط الآتية:

1- المعضلة الفقهية في حسم طبيعة العضوية (الانتخاب أم التعيين)

تمثل أولى عقبات التكييف القانوني وأكثرها تعقيداً في تحديد الأسلوب المعتبر لاختيار أعضاء مجلس الاتحاد، وهو ما أفرز انقساماً فقهياً حاداً نتيجة صمت النص الدستوري في المادة (65) عن رسم مسار محدد للعضوية. إن هذا الصمت لم يكن مجرد إغفال فني، بل ترك الباب موارباً أمام تأويلات متصادمة؛ فبينما يميل «الاتجاه الديمقراطي» في الفقه الدستوري إلى ضرورة اعتماد (الانتخاب المباشر) كآلية وحيدة لتعزيز الشرعية الشعبية للمجلس وضمان استقلاليته عن هيمنة السلطة التنفيذية، يبرز في المقابل «اتجاه فني ونوعي» يرى في (التعيين) أو (التمثيل غير المباشر) عبر مجالس المحافظات وسيلةً أنجع لاستقطاب النخب والكفاءات التي قد لا تأتي بها صناديق الاقتراع العام.

إن غياب المعيار القانوني القطعي وضع المشرع العادي في حالة من «الحيرة التشريعية»

والجمود، إذ إن اختيار أي من المسارين دون سند قانوني رصين سيفتح الباب على مصراعيه أمام الطعون الدستورية التي قد تمس «ديمقراطية المجلس» وشرعية تمثيله. فإذا ما ذهب القانون نحو التعيين، سيوصف المجلس بأنه «غرفة استشارية فاقدة للشرعية الشعبية»، وإذا ما ذهب نحو الانتخاب المباشر، فقد يتحول إلى نسخة مكررة من مجلس النواب ويفقد ميزته كغرفة «للخبراء والنخبة» كما وصفها الدستور. وهنا يرى الباحث أن هذه المعضلة الفقهية قد جعلت التكييف القانوني للعضوية معلقاً بين فلسفات سياسية متناقضة، مما أدى إلى تحويل «مجلس الاتحاد» من استحقاق مؤسسي إلى «أزمة هوية» قانونية لا يمكن فك رموزها إلا بصياغة تشريعية مبتكرة، توازن بين مبدأ السيادة الشعبية وبين ضرورة التخصص الفني⁽¹⁾.

وفي تقدير الباحث، فإن الخروج من هذا المأزق يتطلب تبني (نظام تمثيلي مختلط) يجمع بين الشرعية الانتخابية للممثلين المحليين وبين الشرعية النوعية للخبراء المعيّنين وفق ضوابط صارمة، لضمان تحصين المجلس من الطعون المستقبلية القائمة على خرق مبدأ المساواة أو التكافؤ. إن استمرار «الفرغ المعياري» في هذا الجانب لا يعطل تأسيس المجلس فحسب، بل يهدد بإنتاج مؤسسة مشوهة التكييف، حيث يبقى السؤال الجوهرى: «من يمثل من؟» بلا إجابة قانونية شافية. لذا، يخلص الباحث إلى أن حسم طبيعة العضوية هو حجر الزاوية في بناء «الثقة القانونية» بالمجلس العتيد، وأن أي التفاف على إرادة الأقاليم في اختيار ممثليها سيجعل من المجلس جسماً غريباً في البنية الديمقراطية للدولة.

2- إشكالية تحديد «الوزن التمثيلي» للأقاليم والمحافظات

تتجلى أزمة التكييف القانوني في أدق تفاصيلها الفنية عند البحث في كيفية توزيع المقاعد بين الوحدات الإدارية المكونة للدولة الفيدرالية؛ إذ يبرز تساؤل جوهري حول المعيار العادل الذي يجب اعتماده في توزيع الثقل التمثيلي داخل مجلس الاتحاد. فهل يُعتمد معيار «المساواة المطلقة»، الذي يمنح عدداً ثابتاً ومتساوياً من المقاعد لكل محافظة أو إقليم، بغض النظر عن حجم المساحة أو الكثافة السكانية — تطبيقاً لمبدأ مساواة الوحدات السياسية كما في النموذج الأمريكي (مجلس الشيوخ) أم يُعتمد معيار «التمثيل النسبي» الذي يجعل عدد المقاعد مرتبطاً بحجم الكتلة البشرية في كل وحدة إدارية؟

إن صمت المشرع العادي عن حسم هذا الخيار قد أوجد «فراغاً معيارياً» معقداً يحول

(1) د. أحمد شاكر العتاي، «إشكالية تكوين مجلس الاتحاد في العراق بين الانتخاب والتعيين»، (مجلة العلوم القانونية)، جامعة بغداد - كلية القانون، المجلد 28، العدد 1، 2013، ص 54-78.

دون تحقيق مفهوم «العدالة التمثيلية» في الفكر الفيدرالي. فمن الناحية القانونية، يؤدي هذا الصمت إلى صدام حتمي بين المحافظات الكبيرة والمحافظات الصغيرة؛ فالمحافظات ذات الكثافة السكانية العالية ستمسك بالمعيار النسبي لضمان ثقلها في القرار، بينما ستمسك المحافظات الأقل سكاناً بمعيار المساواة المطلقة لحماية نفسها من هيمنة «الأغلبية العديدة». وهذا التضارب يجعل من أي محاولة لتشريع القانون دون ضوابط حسابية وقارة بمثابة «قنبلة موقوتة» قانونياً، إذ إن أي ميل لجهة على حساب أخرى سيؤدي حتماً إلى اعتراضات قانونية واسعة وطعون قد تشل عمل المجلس قبل استكمالها، بدعوى الإخلال بمبدأ التكافؤ الجغرافي⁽¹⁾.

علاوة على ذلك، فإن غياب المعايير القطعية المفسرة لنص الدستور يفتح الباب أمام التفسيرات السياسية التي قد تغلب المصالح الحزبية على الاستحقاق الجغرافي. إن هندسة «الوزن التمثيلي» تتطلب وضع ضوابط قانونية قطعية لا تقبل التأويل، توازن بذكاء بين ضرورة تمثيل «كيان» الوحدة الإدارية كشخصية معنوية، وبين حقيقة التباين الديمغرافي بينها. وبدون هذا التحديد القانوني المسبق، سيظل التكييف القانوني لمجلس الاتحاد عالماً في دائرة التشكيك بمدى تمثيله الحقيقي لمكونات الدولة، مما يعيق الوصول إلى «استقرار مؤسسي» يضمن قبول كافة الوحدات الإدارية بالقرارات الصادرة عن هذا المجلس مستقبلاً.

3- غياب الضوابط القانونية لشروط ومؤهلات العضوية

لقد وضع الدستور العراقي في المادة (65) معياراً «كيفياً» لمجلس الاتحاد، حينما نصَّ على أن يضم المجلس «نخبة» من الخبراء والكفاءات، إلا أنه أحال صياغة التفاصيل وتحديد ماهية هذه «النخبة» ومؤهلاتها إلى القانون. إن هذا السكوت التشريعي الممتد أدى إلى حالة من الضبابية في المعايير الموضوعية الواجب توفرها في شاغلي هذه المناصب الحساسة؛ فغياب الضوابط القانونية المفسرة (مثل السن القانونية، التحصيل الدراسي التخصصي، والخبرة الفنية الممتدة) قد أوجد ثغرة قانونية واسعة تهدد جوهر الغرض من تأسيس المجلس.

إن التكييف القانوني للعضوية في ظل هذا الصمت يواجه خطراً جسيماً، يتمثل في «تسييس الكفاءة»؛ فبدون وجود نص قانوني ملزم يحدد معايير دقيقة للاختيار، يفتح الباب أمام تحويل هذه المؤسسة الدستورية إلى ساحة لـ «الترضيات السياسية» والمحاصصة الحزبية بدلاً من أن تكون غرفةً عليا للخبرة والتمحيص والالتزان التشريعي. إن فقدان الضوابط

(1) كاظم علي حسن الساعدي، «مجلس الاتحاد في النظام الدستوري العراقي (دراسة مقارنة)»، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص 215-225.

القانونية يعني بالضرورة فقدان «الميزة النوعية» التي أرادها المشرع الدستوري لهذا المجلس بوصفه جهة استشارية وتشريعية رصينة، تمارس دوراً عقلاً في مراجعة القوانين الصادرة عن مجلس النواب الذي تحكمه عادةً الحسابات السياسية والانتخابية⁽¹⁾.

وبناءً على ذلك، فإنَّ استمرار الفراغ التشريعي في هذا الجانب يفرغ نص المادة (65) من غايته الأسمى، ويجعل من مصطلح «النبخة» نصاً معطلاً يفتقر إلى القوة الإيجابية. إنَّ عدم تحديد الشروط الفنية للعضوية يجعل أي محاولة لتشكيل المجلس مستقبلاً عرضةً للطعن في كفاءة أعضائه أو موضوعية اختيارهم، مما يؤكد أنَّ التكييف القانوني لمؤهلات العضوية ليس مجرد تفصيل إداري، بل هو الضمانة القانونية الوحيدة التي تحمي مجلس الاتحاد من التحول إلى «مجلس شكلي» يفتقر إلى القدرة الفنية على ممارسة مهامه التشريعية والرقابية بكفاءة واقتدار.

4- مخاطر الطعون الدستورية الناتجة عن التفسير المنفرد

تُعد الاحتمالية العالية للطعن الدستوري النتيجة الحتمية والخطيرة لحالة «الفراغ المعياري» التي خلفها صمت المشرع العادي؛ إذ إن صدور أي قانون مستقبلي ينظم مجلس الاتحاد في ظل الانقسامات الحالية سيجعله هدفاً للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا. إنَّ التفسيرات المتضاربة والاجتهادات الشخصية التي سعت لملء فراغ النص الدستوري ستؤدي بالضرورة إلى بناء مراكز قانونية «قلقة» وغير مستقرة؛ حيث إنَّ أي فئة تشعر بالإقصاء أو التهميش نتيجة آلية التشكيل المقترحة - سواء كان إقصاءً ذا طابع سياسي أو جغرافياً- ستندرع فوراً بمبدأ «عدم الدستورية»، مستندةً في ذلك إلى مخالفة القانون لروح الدستور أو إخلاله بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص.

إنَّ هذا التهديد القانوني القائم والمستمر قد أدخل عملية التشكيل في حالة من «الجمود الحذر»؛ حيث تتجنب القوى التشريعية الانفراد بقرار التكييف القانوني مخافة الإطاحة بالمنجز التشريعي برمته قضائياً. هذا الوضع يولد حلقة مفرغة من العجز المؤسسي؛ فالخوف من الطعن الدستوري يعطل التشريع، وتعطيل التشريع يؤدي بالفراغ المؤسسي، مما يُبقي المادة (65) بوصفها نصاً ميتاً. إنَّ غياب الضوابط القطعية مسبقاً يعني أن المحكمة الاتحادية ستجد نفسها مضطرة للعب دور «المشرع السلبي» أو المفسر للنوايا، وهو ما قد يزيد من تعقيد المشهد بدلاً من حله، نتيجة غياب القواعد القانونية المفسرة التي كان ينبغي أن يضعها المشرع العادي لضمان تحصين القانون من العيوب الدستورية⁽²⁾.

(1) د. عدنان عاجل عبيد، «تكوين مجلس الاتحاد العراقي: دراسة في الإشكاليات الدستورية»، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل - كلية القانون، المجلد (3)، العدد (2)، 2011، ص 111-145.
(2) د. حنان محمد القيسي، «مجلس الاتحاد في النظام الدستوري العراقي لعام 2005 (دراسة تحليلية)»،

وبالتالي، فإنَّ مخاطر الطعون لا تهدد وجود المجلس فحسب، بل تهدد «ثبات المراكز القانونية» التي سننشأ عنه؛ إذ إنَّ صدور حكم بعدم دستورية أي مادة في قانون التشكيل بعد مباشرته لمهامه سيؤدي إلى إرباك المنظومة التشريعية بالكامل وإبطال كافة القرارات التي ساهم المجلس في اتخاذها. هذا القلق القانوني هو الذي يجعل من قضية مجلس الاتحاد قضية «مؤجلة باستمرار»، حيث يفتقر النظام القانوني العراقي حالياً إلى أرضية صلبة من المعايير المتفق عليها التي تضمن مرور القانون من مصفاة الرقابة الدستورية دون عوائق، مما يعيدنا في كل مرة إلى نقطة الصفر في بناء الغرفة التشريعية الثانية.

الخاتمة

تعد دراسة الأساس الدستوري والقانوني لمجلس الاتحاد في العراق نقطة مهمة لفهم كيف يمكن للنظام الفيدرالي أن يحقق التوازن المنشود بين الحكومة المركزية والأقاليم. فالواقع الحالي يظهر أن وجود مجلس الاتحاد لم يتحقق عملياً رغم النص عليه في الدستور، ما يترك فراغاً واضحاً في آليات تمثيل الأقاليم والمحافظات داخل السلطة التشريعية. هذا النقص يعكس ضعفاً مؤسسياً يؤثر على فعالية النظام الفيدرالي في العراق ويزيد من حدة التوترات بين المركز والأقاليم.

إن وضع إطار قانوني واضح يحدد صلاحيات مجلس الاتحاد، وشروط عضويته، وآليات عمله، يمثل حاجة ضرورية وملحة في العراق. فهذا الإطار يمكن أن يخلق منصة دستورية للتمثيل العادل، ويعزز من عملية التنسيق بين الحكومة المركزية والأقاليم، كما يخفف من النزاعات المحتملة ويزيد من ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة. كما أنه يعزز شرعية النظام الفيدرالي ويضمن توزيعاً أكثر عدالة للسلطات والموارد.

في الختام، فإن تعزيز الأساس القانوني والدستوري لمجلس الاتحاد يمثل أحد أهم المفاتيح لتطوير النظام الفيدرالي العراقي بطريقة تتناسب مع خصوصياته السياسية والاجتماعية. وهو يشكل ركيزة أساسية لتحقيق وحدة وطنية حقيقية تقوم على المشاركة المتساوية لجميع الأقاليم والمحافظات، مما يفتح الباب أمام عراق أكثر استقراراً وتوافقاً، قادر على مواجهة تحديات المستقبل بأقل قدر من الصراعات الداخلية.

الفصل الثالث

صلاحيات مجلس الإتحاد وأهدافه

أ.د. منجد منصور الحلو⁽¹⁾

المقدمة

إذا كان الإتحاد الفيدرالي يتميز بخصوصية عن باقي أصناف الإتحادات التي قد توجد في الدول، فإن الخصوصية الأكثر تميزاً، تتجسد في ثنائية السلطة داخل الدولة الاتحادية، فهناك السلطة الأعلى التي تمثل دولة الإتحاد ويمكن تسميتها اصطلاحاً بالسلطة (الإتحادية)، في حين إن لكل جزء من أجزاء من هذا الإتحاد سلطات خاصة به، يمكن أيضاً تسميتها بالسلطة (المحلية)، وبالطبع يجب أن لا يكون هناك تعارض فيما تمارسه السلطة المحلية مع ما هو صادر عن السلطة الإتحادية.

وبخصوص السلطة التشريعية الإتحادية، فإنها على الأغلب تتكون من غرفتين تشريعتين أو مجلسين، أولهما منتخب من الشعب، والآخر تكون له خصوصية، كونه يمثل مكونات الإتحاد، وله في أغلب الأحيان ميزات تخصه بها النصوص الدستورية مقارنةً بنظيره المنتخب. وجود هذا المجلس الأعلى (مجلس الإتحاد) ليس من باب العبث التشريعي، ولا هو ترف فقهي، ولا عُرف سياسي، بل أنه ركيزة مهمة، إذ أن هذا المجلس له صلاحياته وأدواره الدستورية والتشريعية والسياسية التي من المنتظر قيامه بها، خصوصاً فيما يتعلق بالتشريع ورقابته عليه، ثم دوره في التوازن بين أقاليم الإتحاد، ثم الدور المفصلي الذي يمكن أن يؤديه في دعم النظام الديمقراطي في دولة الإتحاد.

وعليه، سيقسم الفصل على ثلاث محاور تتناول بالبحث صلاحيات مجلس الإتحاد وأهدافه. مسترشدين بنصوص بعض الدول المقارنة التي قد تقترب من حالة الدولة العراقية الإتحادية من حيث التعدد العرقي والإثني، أو من باب إقترابها من ناحية التجربة السياسية.

(1) أستاذ فلسفة القانون كلية القانون الجامعة المستنصرية

أولاً: دور مجلس الاتحاد في التشريع ومراجعة القوانين

بعيداً عن مفهوم مجلس الاتحاد وطبيعته، فإن مناقشة الدور الذي من المفترض أن يؤديه هذا المجلس في عملية التشريع والرقابة لا بد من أن يبحث بشيء من التفصيل والتحليل. بناءً على ذلك، فإن تناول الموضوع سيكون على النحو الآتي:

1- الدور التشريعي لمجلس الاتحاد

تؤدي المجالس التشريعية الاتحادية في دول العالم دوراً مهماً في مجال التشريع، يكون موازياً لدور المجالس النيابية التي تشاركها عملية صناعة التشريعات، إن لم تكن لها الغلبة في بعض الحالات. ولئن كانت المجالس النيابية تستمد شرعيتها من أساسها التمثيلي في الدول، فإن المجالس الاتحادية هي كذلك أصبحت تستمد قوتها وشرعيتها من تمثيلها الشعبي المكوناتي. ففي الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال، كان يتم تعيين الشيوخ من خلال المجالس التشريعية للولايات منذ تأسيس الاتحاد⁽¹⁾. إلا أن الأمر لم يستمر على هذا النحو، حيث نصّ التعديل السابع عشر للدستور الأمريكي الذي صودق عليه في 8 نيسان (أبريل) 1913، على: (يتكون مجلس شيوخ الولايات المتحدة من عضوين من كل ولاية، ينتخبهما سكان تلك الولاية، لمدة ست سنوات... وتتوافر في الناخبين في كل ولاية المؤهلات اللازمة لناخبي فرع الهيئات التشريعية في الولايات الذي يكون هو الأكبر عدداً...)⁽²⁾. وهكذا، فقد ساوى هذا التعديل بين مجلسي الكونغرس الأمريكي، من حيث كيفية تكوينه، وصولاً إلى المساواة في القوة والشرعية التمثيلية لكليهما، مما ألقى بظلاله على قوة الدور التشريعي الذي يمكن أن يلعبه في قبال شريكه التشريعي المتمثل في المجلس النيابي.

كما نصّ الدستور الأمريكي على أن مجلس النواب هو مصدر جميع القوانين ذات الصبغة المالية، في المقابل أسند لمجلس الشيوخ سلطة إقتراح التعديلات عليها أو الموافقة عليها وفقاً للمادة (7) منه.

وأصبح لكلا المجلسين صلاحية النظر في مشاريع القوانين، فيمكن تقديمها إلى أي من المجلسين من قبل المسؤولين في السلطة التنفيذية، بما يتفق وسياسة الرئيس الأمريكي، حيث يمكن لمؤيدي الرئاسة في الكونغرس أن يتبنوا هذه الأفكار رسمياً على

(1) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، ج1، ط2، دار العلم للملايين، بيروت، د: ت، ص479.

(2) التعديل السابع عشر للدستور الأمريكي الصادر عام 1878.

شكل مشروعات قوانين⁽¹⁾. لا سيما إذا كان الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس هو صاحب الأغلبية في الكونغرس.

في كلا المجلسين، تتم قراءة المشروع ثلاث قراءات، بعد القراءة الأولى يحيل رئيس مجلس الشيوخ وهو عادة ما يكون زعيم الاغلبية المشروع إلى لجنة مختصة لغرض تقديم تقرير بخصوصه، إذ تلعب اللجان الدائمة أو الفرعية دوراً كبيراً في مصير مشروعات القوانين، من حيث، أن رئيس اللجنة الفرعية وهو غالباً ما يكون عضواً في حزب الأغلبية يحيل المشروع إلى لجنة مصغرة متخصصة في إطار اللجنة الدائمة، حيث تستمع وتناقش جميع الأطراف من ذوي العلاقة من مسؤولين تنفيذيين، أو جماعات مصالح أو غيرهم، لترفع تقريرها بعد ذلك مشفوعاً بتوصيتها، إما بإقرار مشروع القانون أو تعديل بعض فقرات وبنود المشروع أو الإمتناع عن كتابة أي تقرير، وذلك بمثابة الرفض للمشروع وإنهاء وجوده، أو أن تتقدم اللجنة بمشروع قانون جديد غير ما قُدم لها. وفي القراءة الثانية، تبدأ المناقشات الفعلية لأعضاء مجلسي الكونغرس، ويكمن الفارق بين مجلس الشيوخ عن المجلس الآخر، أن لكل عضوٍ من أعضائه مدةً غير محددةٍ لمناقشة المشروع بخلاف ما هو سارٍ عليه في مجلس النواب، إذ يحدد مدة خمس دقائق فقط لكل عضوٍ لغرض المناقشة نظراً لفارق عدد الأعضاء في كلا المجلسين، حيث يتكون مجلس النواب من (435) عضو، في حين أن مجلس الشيوخ يتكون من (100) عضو⁽²⁾.

أما في الهند، فقد نصّ دستورها الصادر عام 1949 والمعدل عام 2016 في الفصل الثاني منه في المادة (79) على: (يجب أن يكون للاتحاد برلمان يتألف من رئيس ومجلسين يسميان، على التوالي، باسمي: مجلس الولايات ومجلس النواب)، وقد نصت المادة (80) من الدستور على أن يشكل مجلس الولايات من (12) عضو، ينتخبهم رئيس البرلمان، بالإضافة إلى (238) عضو يمثلون الولاية، بالإضافة إلى أعضاء يرشحهم الرئيس من ذوي المعرفة في الآداب والعلم والفن والخدمات الاجتماعية. وهؤلاء الأعضاء جميعهم يُنتخبون لشغل مقاعد مجلس الولايات من قبل المجالس التشريعية للولايات والاقاليم، وليس من الافراد مباشرة، كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية. لكن الدستور قد ميزه عن المجلس التمثيلي من ناحية ثانية، إذ

(1) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة: د. جورج سعد، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1992، ص299.

(2) لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، ط1، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 1996، ص160-166.

جعله عصبياً على الحل بخلاف مجلس النواب. ويرأس مجلس الولايات نائب رئيس الجمهورية على غرار ما هو جارٍ العمل به في الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (89).

فيما يخص الإجراءات التشريعية، فقد ساوى الدستور فيما بين المجلسين بهذا الصدد، فقد نصت المادة (107) الفقرة الأولى على إمكانية طرح وتمير مشاريع القوانين من قبل أي من مجلسي البرلمان، عدا التشريعات المالية أو ما يتعلق بها، حيث تكون من صلاحية مجلس النواب على وفق المادتين (109، 117) منه. أما النصاب القانوني لجلسات المجلسين والتصويت على المشاريع، فقد نصت عليه المادة (100) من الدستور، حيث تعد الجلسة مكتملة النصاب بحضور عُشر الأعضاء (فقرة 3)، أما التصويت، فتكون بالأغلبية (فقرة 1)، إلا أن المشرّع لم يبين نوع هذه الأغلبية، لكن الفقرة إستدركت هذا النقص فجعلت لرئيس المجلس إستثناءً من القاعدة المقررة في الدستور، بالتصويت في داخل المجلس لترجيح أحد الجانبين في حال تعادلت الأصوات.

أما في الدستور الإسباني لعام 1978 المعدل في عام 2011، فقد نص على إن البرلمان يتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ. وقد عرّفت المادة (1/69) من الدستور مجلس الشيوخ، بقولها: (1. مجلس الشيوخ هو مجلس التمثيل الإقليمي). وكقاعدة عامة، فإن لكل محافظة أربعة ممثلين ينتخبون من قبل الافراد مباشرةً، أما الجزر التابعة لإسبانيا، فإنها تشكل مجالس تشريعية تنتخب الممثلين عنها في هذا المجلس، أما باقي المجموعات او الجزر فيمثلها نائب واحد، أما (سبتة) و(مليلة) فإن لها إثنان من الممثلين وفقاً للمادة سالفه الذكر.

بالنسبة لسن القوانين، فإن المادة (87) من الدستور قد جعلت المبادرة التشريعية متاحة لكل من الحكومة ومجلس النواب ومجلس الشيوخ على قدم المساواة، ويعمل كلا مجلسي البرلمان بنظام اللجان، وفقاً للمادة (1/75)، ولكل من المجلسين ممارسة التشريع، إضافةً إلى اختصاصات أخرى كالإصلاحات الدستورية وما يتعلق بالمعاهدات والشؤون الدولية والقوانين الأساسية والموازنة العامة للدولة. بيد أن الدستور قد خصّ بعض هذه التخصصات بشكليات دستورية معينة، حيث يجب على مجلسي البرلمان أن يجتمعا في جلسة مشتركة لممارسة الاختصاصات غير التشريعية الخاصة بشؤون العرش في إسبانيا، كذلك، ما يتعلق بموضوعات منصوص عليها في المواد (158، 145، 94) من الدستور، فقد خص الدستور مجلس الشيوخ باعتماد قراراته بالأغلبية في المادتين (158، 145) الخاصة بشؤون الولايات والجزر، وذلك وفقاً للمادة (74) من الدستور. والقاعدة العامة في اتخاذ القرارات في كلا المجلسين في جلسات

علنية عند ممارسة التشريع هي الأغلبية البسيطة من غير المساس بالأغلبية الخاصة التي يمكن أن ينص عليها الدستور في حالات معينة، حيث يكون التصويت بالأغلبية المطلقة في القوانين الأساسية وفقاً للمادة (1/81).

إذا كان الحال في الدساتير المقارنة، فإن العراق عرف ضمن تجاربه الدستورية تبني نظام المجلسين في الهيئة التشريعية في القانون الأساسي العراقي لعام 1925، حيث تكوّن البرلمان بموجب هذا الدستور من مجلسين، هما مجلس النواب ومجلس الاعيان، وفقاً للمادة (28) من الدستور. ويتكون مجلس الاعيان من نواب يعيّنهم الملك، ولهم من الصفات ما حددها الدستور في المادة (1/31) حيث نصت: 1. يتألف مجلس الاعيان من عدد لا يتجاوز ربع مجموع النواب، يعيّنهم الملك ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم ماضٍ مجيد في خدمات الدولة والوطن...). والحق، أن تعيين أعضاء هذا المجلس يفقده صفته النيابية، لأنه سيكون معبراً عن إرادة الملك أكثر من تعبيره عن إرادة الافراد⁽¹⁾. وكان لمجلسي البرلمان في هذا الدستور مجموعة من الاختصاصات التشريعية والسياسية، إلا أن الدستور قد أشار إلى حلّ مجلس النواب دون مجلس الاعيان وفقاً للمادة (2/26) من الدستور. أما مقترحات القوانين ومشاريعها فيمكن أن يكون من قيل أي من مجلسي البرلمان (مجلس الامة)، ليقوم بدراسة المشروع ورفعها عن طريق رئيسه إلى المجلس الثاني الذي يقوم بالإجراءات نفسها، المادة (62). وفي حال الاختلاف في وجهات النظر بين المجلسين، فتعقد جلسة مشتركة للمشاوره بشأن الفقرات المختلف عليها، وتكون الجلسة برئاسة رئيس مجلس الاعيان، فإذا حصلت الفقرات على تصويت ثلثي أعضاء الجلسة المشتركة سواء عدلت أم لا فستكون مصادق عليها، لتأخذ مقترحات القوانين ومشاريعها طريقها المتبقي الذي اختطه الدستور، المادة (63).

بيد أن الواقع الدستوري العراقي وما يحمله من نصوص دستورية في ظل دستور عام 2005، ليس بذات السهولة واليسر كما هو الحال في الدساتير المقارنة التي تم إستعراض بعض نصوصها فيما يخص المجلس الاتحادي أو المجلس الأعلى أو المجلس الثاني، بغض النظر عن التسميات، فالدستور العراقي وضع عقبة دستورية موضوعية في هذا الصدد، فالمادة (65) منه نصت على أن يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، يُنظّم تكوينه وشروط العضوية فيه وإختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

والسؤال الذي يمكن طرحه، كيف يمكن ضمان إستقلالية هذا المجلس الذي يكون كل ما

(1) د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، 2004، ص 61-62.

هو متعلق به من الموضوعات صادر عن مجلس مناظر له، أو من المفترض أن يكون كذلك، وهو شريك له في الاختصاص ذاته؟ ألا يبدو، ولو نظرياً أن مجلس النواب ستكون له الهيمنة السياسية على هذا المجلس؟ ثم، لا يخفى على أحد أن الدساتير المقارنة درجت على أن تنظّم كل ما يتعلق بمجلسي البرلمان في صلب الوثيقة الدستورية دون تنظيم أحدهما وترك الآخر ليكون في متناول يد المشرّع، إضافة إلى ذلك، فإن الدساتير تحيط بمجالس الاتحاد أو المجالس العليا بميزات دستورية أو بتخصصات مهمة تتناسب مع مكانته السياسية التي تكافئ أو قد تزيد قليلاً على المجالس النيابية، كما سيتبين ذلك لاحقاً. يمكن أن يحل هذا الإشكال في الدستور الحالي، إما بتعديل هذا النص الدستوري الذي يحكم على مجلس الاتحاد أن يولد ميتاً إن بقي النص على ما هو عليه، أو أن أنظرنا جميعاً ستجته صوب طوق النجاة المتمثل في القضاء الدستوري، ليجد تفسيراً لهذه المادة يمكن معها تجنب النتيجة الحالية لتفسيرها بصورتها الحالية.

2- دور مجلس الاتحاد في مراجعة القوانين

بالإضافة إلى الدور التشريعي المفترض الذي يلقي على عاتق الهيئة التشريعية سواء أكانت تتكون من شقين تشريعيين أم من مجلس تشريعي واحد، فإن ثمة تخصص تابع ولصيق بالعملية التشريعية تضطلع به هذه الهيئة، وهي مهمة مراقبة ومراجعة أعمالها التشريعية قبل المضي في عملية إنضاجها وصيرورتها تشريعات كاملة بالمعنى القانوني.

على هذا الأساس، فإن الرقابة أحد أهم أركان الإدارة العامة في المجالات كافة، إذ تنطوي مهمة الرقابة على ضرورة تقييم الأداء في المنظمة أو المؤسسة، حيث تفترض الرقابة أولاً وضع معايير، مقارنة النتائج المتحققة بهذه المعايير، ثم إتخاذ الإجراءات التصحيحية الواجبة⁽¹⁾. فالقائد الإداري من خلال الرقابة يمكنه التأكد من أن العمل الإداري يتجه نحو تحقيق الأهداف المبتغاة، ومواجهة أي احتمال للانحراف عنها أو التراخي في أداء الاعمال والواجبات في حدود القانون. لذا، فإن من أهم الأهداف المتوخاة من مهمة الرقابة هي كفالة المشروعية واحترام القوانين والأنظمة والتعليمات العامة للدولة وضمن تحقيق المصلحة العامة⁽²⁾.

وإذا كان ما أسلفنا هو القاعدة العامة في علم الإدارة العامة، فإن هذه الرقابة كوظيفة يضطلع بها البرلمان لا تخرج عنها. فلمجلس الشيوخ أو مجلس الاتحاد في الدول الفيدرالية

(1) د. محمد حسنين العجمي، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية والتنمية البشرية، ط3، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، 2015، ص41.

(2) د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2006، ص421-422.

هذه الصلاحية في مراقبة ومراجعة التشريعات قبل صدورها، إذ يعد هذا الضرب من الرقابة رقابةً مانعةً أو وقائيةً تهدف إلى تصحيح الاعمال قبل صدورها⁽¹⁾.

وقبل التصويت على مشروع القانون بعد القراءة الثانية من أعضاء مجلسي الكونغرس، هناك بعض وسائل الرقابة التي يبدونها أعضاء مجلس الشيوخ حيال ذلك، تتجسد في صلاحية تعطيل أو تعويق عملية تشريع القانون، حيث يعتمد بها أعضاء المجلس «قتل» مشروع القانون، إذ يحول هذا التعطيل دون التصويت النهائي. وتتم عملية الفاء الخطب والمناقشات من قبل المناوئين لمشروع القانون بالتتابع ولفترات زمنية غير محددة، وفي هذا السياق يذكر أن تعطيلاً من قبل سيناتور واحد دامت لفترة أربع وعشرين ساعة وثمان عشرة دقيقة من الكلام المتواصل من (ستروم ثرموند) الممثل عن ولاية (ساوث كارولينا) ضد إقرار قانون الحقوق المدنية عام 1957. إلا أن هذه الوسيلة المعوقة لمشاريع القوانين يمكن إيقافها من خلال التصويت بإقفال باب المناقشات على المشروع من قبل المجلس، فإن تم التصويت بإيقاف المناقشات بنسبة (60%) من أعضاء المجلس سيتحدد للمعارضين للمشروع مدة ساعة واحدة فقط لإبداء آرائهم⁽²⁾.

وعليه، فإن التصويت بإقفال باب النقاش نادر الحدوث، فالأعضاء يتجنبون مخالفة هذا العرف التشريعي، فضلاً عن إنهم يرون في التعطيل سلاحاً يستخدمه الأقلية في المجلس يمكن أن يستعينون به هم أنفسهم مستقبلاً⁽³⁾.

كما نرى نصاً يحاكي هذا الدور الرقابي في ثانيا دستور بلجيكا لعام 1831 النافذ حالياً والمعدل عام 2014، حيث نص في مادته (54) على: (يحق للأعضاء أن يبينوا أن نصوص الاقتراحات أو مشاريع القوانين الموقعة على الأقل من ثلاثة أرباع أعضاء مجموعة لغوية⁽⁴⁾ في المجلس بعد تقديم التقرير وقبل التصويت النهائي في الجلسة العلنية تضر بالعلاقات بين المجتمعات، باستثناء الميزانيات والقوانين التي تتطلب أغلبية خاصة، وفي هذه الحالة يتم تعليق الاجراء ويحال إلى مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً ليعطي توصياته المبررة فيما يخص الاقتراح ويدعو المجلس المعني إلى الإعلان عن رأيه أو عن مشروع قانون الحكومة أو مشروع

(1) المصدر نفسه، ص423.

(2) إميل هوبنر، النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: عدنان عباس علي، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، 2009، ص151.

(3) لاري إلويتز، المصدر السابق، ص168.

(4) مجموعة لغوية: يُقصد بها جماعة من المواطنين لهم خصائص بنيوية متشابهة ومفردات لغوية مشتركة خاصة بهم.

قانون من أحد أعضائه، والذي تمت مراجعته، إن تطلب الأمر. ويحق لأفراد المجموعة اللغوية تطبيق هذا الاجراء لمرة واحدة لنفس مشروع القانون من الحكومة أو من عضو بعينه).

تتضح جلياً آلية الاعتراض الجماعي الذي يمكن أن يبدية مجلس الاتحاد أو مجلس النواب في بلجيكا حيال مقترح قانون أو مشروع قانون بعد رفع التوصيات بشأنه من قبل أحد لجان المجلسين وقبل التصويت عليه، إلا أن الملاحظ أن من شأن المقترح أن يعوّق عملية تشريع المقترح أو المشروع لا إنهاء وجوده، وهذا يدل على أن لجان البرلمان لا تمتلك تلك القوة والمكانة مثل تلك اللجان الفرعية في الكونغرس الأمريكي، التي يمكن من شأن التقرير الذي ترفعه أن يقضى على المقترح أو المشروع، كما تم بيانه سلفاً. ويمكن لأعضاء البرلمان أن يستخدموا هذه الآلية في الاعتراض لمرة واحدة فقط بشأن ذات المقترح أو المشروع الحكومي للقانون، وهذا القيد الشكلي يمكن أن يثبط من قوة الاجراء الرقابي الذي منحه الدستور لمجلسي البرلمان.

كذا الحال في الدستور الاسباني، فقد منح بدوره مجلس الشيوخ صلاحية الاعتراض على مقترح أو مشروع القانون الذي تمت مناقشته في مجلس النواب في المادة (3,2/90) منه إذ جاء فيها: (2). يجوز لمجلس الشيوخ الاعتراض على النص أو أن يدخل عليه تعديلات، مع ذكر السبب، في غضون شهرين، من تاريخ تسلمه للنص المذكور. ويجب أن توافق الأغلبية المطلقة على الاعتراض. ولا يمكن أن يُحال المشروع إلى الملك للمصادقة عليه دون أن يقر مجلس النواب النص الأول بموافقة الأغلبية المطلقة في حالة الإعتراض، أو بالأغلبية النسبية إذا مضى شهران على تقديم النص، أو أن يبت في التعديلات إما بقبولها أو رفضها بالأغلبية النسبية. 3. يتم خفض مدة الشهرين المسموح خلالها لمجلس الشيوخ برفض أو تعديل مشروع القانون إلى عشرين يوماً في حالات المشاريع ذات الصفة المستعجلة من قبل الحكومة أو مجلس النواب).

هكذا، فإن لمجلس الشيوخ بصريح عبارة المادة (90) من الدستور الاعتراض على مشاريع أو مقترحات القوانين التي نوقشت في المجلس الآخر، إلا أن الدستور قد ميز بين الأغلبية المطلوبة لتمير المشروع في حالة الاعتراض أو في حال مرور المدة الدستورية المقررة للاعتراض، كما يلاحظ أن الدستور قد ميّز كذلك بين صنفين من المقترحات أو المشاريع: المشاريع العادية التي نظّم عملية الاعتراض عليها، وبين مشاريع ومقترحات القوانين التي تتسم بصفة الاستعجال، إذ جعل مدة الاعتراض عليها بعشرين يوماً بدلاً عن الشهرين، مراعاة لطبيعة وأهمية هذه المشروعات.

ثانياً: دور مجلس الاتحاد في تعزيز التوازن بين الأقاليم والمحافظات

إذا كان ما قيل يمثل دور مجلس الاتحاد في التشريع والرقابة، فإن لهذا المجلس دور في تعزيز التوازن بين مكونات الدولة الفيدرالية التي تتبنى المجلس كأحد شقي السلطة التشريعية.

تتجسد الأدوار التي يمكن أن يلعبها هذا المجلس بهذا الصدد، من خلال بعض الآليات التي قد ينص عليها في الدستور صراحةً، أو من خلال إستشفاف هذا الدور من قراءة عبارات نصوصه. وعلى أي حال، من المتصور أن تكون هذه الآليات الدستورية في هذا الخصوص على النحو الآتي:

1- تشكيل المجلس والتمثيل داخله:

كما هو معروف، فإن الدول الاتحادية (الفيدرالية)، تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلسين، مجلس اول يمثل الشعب يتم تشكيله بطريق الانتخاب، أما الثاني هو مجلس يمثل الولايات أو الاقاليم التي يتكون منها الاتحاد، يتم تشكيله بعيداً عن مبدأ التمثيل بالانتخاب ووفقاً لعدد الأصوات، إذ يتم بشكل متساوٍ لكل الولايات أو الأقاليم. ولعل الحكمة من هذا التساوي في التمثيل ترجع إلى أن الولايات أو الأقاليم الصغيرة تنظر بعين الريبة نحو الولايات الكبيرة خوفاً من السيطرة عليها إذا ما تم الاعتماد على مبدأ الانتخاب بحسب عدد الأصوات، ولإدخال الطمأنينة على هذه الولايات الصغيرة، صار الاتجاه إلى تشكيل مجلس ثانٍ بجوار المجلس المنتخب، يتم تشكيله باعتماد المساواة في التمثيل بشكل مطلق لجميع الولايات، ويكون شريكاً في التشريع مع المجلس المشترك⁽¹⁾.

لعل هذه الفكرة قد وجدت صداها الاوسع في الولايات المتحدة الامريكية، خصوصاً ما يتعلق بالتفاوت بين حجم الولايات وما يستتبع ذلك من عدد النواب الذين سيمثلون كل منها، فلولاية (كاليفورنيا) أكثر من (45) عضواً في مجلس النواب عام 1990، في حين كان لولاية (جورجيا) (10) أعضاء فقط. لذلك، فقد صار التمثيل في داخل مجلس الشيوخ بالتساوي لكل الولايات، فلكل ولاية شيخين يمثلانها داخل المجلس⁽²⁾. وقد نصت المادة (1) الفقرة الثالثة من الدستور الأمريكي على ذلك بقولها: (يتألف مجلس شيوخ الولايات المتحدة من عضوين

(1) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج1، ط6، منشأة المعارف للطباعة والنشر،

القاهرة، 1976، ص263-264.

(2) لاري إلويتز، المصدر السابق، ص155.

عن كل ولاية يتم انتخابهما بواسطة المجلس التشريعي في الولاية لمدة ست سنوات. على أن يكون لكل عضو بمجلس الشيوخ صوت واحد فقط...).

بيد أن قاعدة التمثيل المتساوي المطلق في المجلس الاتحادي ليست سارية في كل الأحيان في دول اتحادية أخرى، كما هو الحال في الهند حيث نصت المادتين (79-80) منه على تكوين البرلمان من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الولايات، إضافة لرئيس الجمهورية. فمجلس الولايات في المادة (80) يتكون من عدة أصناف من الأعضاء، منهم من يُعين وفقاً لترشيح رئيس الدولة، ومنهم من يُعين لخبرته بمجالات مختلفة كالفن والآداب، والخدمات الاجتماعية بناءً على ترشيح رئيس الجمهورية، أما من يمثلون الولايات والمقاطعات فيتم انتخابهم من قبل الممثلين في المجالس التشريعية للولايات والمقاطعات نفسها وفقاً لمبدأ التمثيل النسبي من خلال الاقتراع بصوت واحد قابل للتحويل.

أما في إسبانيا، فقد أوجد الدستور آلية خاصة بها للتمثيل في المجلس الثاني الذي أطلق عليه تسمية (مجلس الشيوخ). وهذا المجلس كما عرّفته الفقرة الأولى من المادة (69) من الدستور بأنه مجلس التمثيل الإقليمي، وكمبدأ عام، نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أن تكون لكل محافظة من محافظات الدولة (4) ممثلين عنها في مجلس الشيوخ، يُنتخبون بالتصويت المباشر السري من قبل ناخبي كل محافظة. وقد طبقت قاعدة المساواة ما بين المحافظات حتى الآن، إلا أن الأمر ليس هو كذلك فيما يخص تمثيل الجزر والأقليات في هذه الدولة، فقد نصت المادة المذكورة في فقرتها الثالثة على آلية معينة للتمثيل، فالجزيرة الكبيرة أو مجموعة جزر إسبانية، تشكل مجلس بلدي أو مجلس تشريعي تابع للمحافظة التي تنتمي إليها هذه الجزيرة أو مجموعة الجزر من أجل انتخاب ممثلها على أن تكون للجزر الكبيرة ثلاثة ممثلين عنها وهي بالتحديد كل من: (گران، كنتريا، مايوركا، تيريفي). أما باقي الجزر أو المجموعات الأخرى فيكون لها ممثل واحد ذكرها نص الفقرة ذاتها.

يمكن القول، أن الدستور الإسباني على الرغم من كونه لم يأخذ بالتمثيل المتساوي المطلق بين مكونات الاتحاد في هذه الدولة إلا أنه أوجد معياراً للتمثيل المتساوي بناءً على الوحدة الجغرافية أو الإدارية أو العرقية، وبهذا يمكن أن يتحقق التوازن في المجلس.

2- تخصيص الموارد المادية:

تعتمد الدولة الفيدرالية على مبدأ مهم، قد يكون هو العماد الذي يحمل الدولة التي تتبنى هذا الشكل من الاتحادات، هذا المبدأ هو، توزيع الاختصاصات المختلفة والمتنوعة ما بين الحكومة الاتحادية وأقاليم الدولة أو ولاياتها. ولا شك أن توزيع الاختصاصات يتفرع عن

ثنائية أو ازدواج السلطة في الإتحاد الفيدرالي⁽¹⁾. وفي هذا الخصوص تنبع مشكلة غاية في الأهمية والخطورة بالنسبة لاستمرار الإتحاد في الوجود، وهي توزيع الاختصاص فيما يتعلق بالموارد المادية في الدولة، والمقصود هنا الموارد المالية المتأتية من فرض وجباية الضرائب والرسوم الكمركية والموارد الطبيعية وغيرها.

من الجدير بالذكر، أن معظم الدساتير الاتحادية تجعل الاختصاصات المالية من نصيب السلطات الفيدرالية، ولعل ذلك يرجع إلى عاملين مهمين، أولهما، حتى تتمكن هذه السلطات من القيام بالدور الفعال المنتظر منها في هذا المجال وهو إعادة توزيع الموارد المالية، والعامل الآخر هو تحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادي. وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للموارد المالية التي يكون مصدرها الاقتصاد، فإن الخلاف شديد فيما بين الدول الاتحادية حول جعل الاختصاص الدستوري للموارد المالية المتأتية من الثروات الطبيعية في أن تكون من نصيب الحكومات الاتحادية أم الأقاليم⁽²⁾. فالمادة (268) من الدستور الهندي نصت على أن الرسوم والضرائب المدرجة في القائمة الحكومية يتم فرضها وجمعها من قبل الحكومة الهندية لكن هناك حالات يتم جمعها من قبل الولايات ذكرها البند (ب) من الفقرة (أ) من المادة. أما المادة (275) فتتضمن تخصيص المنح المالية كمساعدات من البرلمان الهندي إلى أي من الولايات، وعلى وفق التفصيلات التي نظمها فقرات هذه المادة. بيد أنه لا بد من الإشارة إلى أن المادة (109) من الدستور إشتطت أن مشاريع القوانين المتعلقة بالمسائل المالية لا يجوز تقديمها في مجلس الولايات. بل حصرت هذا الاختصاص الدستوري بيد مجلس النواب وفقاً للفقرة (1) من هذه المادة. إلا أن الفقرة التي تليها، منحت مجلس الولايات سلطة إبداء الملاحظات والتوصيات على مشاريع هذه القوانين، والتي يمكن لمجلس النواب أما الأخذ بها أو رفضها.

في الدستور الإسباني، نصّت المادة (131)/الفقرة (1) منه على إختصاص الحكومة الاتحادية وحدها بمقتضى قانون التخطيط للنشاط الاقتصادي العام بهدف تلبية الاحتياجات العامة وإضفاء طابع التوازن والتنسيق على التنمية الإقليمية والقطاعية وتشجيع الزيادة في الدخل والثروات وتوزيعها بشكل عادل. وتأكيداً على ما ذكر، نصت المادة (133) الفقرة (1)

(1) ينظر في ذلك: د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1979، ص93 وما بعدها.

(2) رونالد ل. واتس، ترجمة: غالي برهومة وآخرون، الأنظمة الفدرالية، منتدى الإتحادات الفدرالية، أوتاوا-كندا، 2006، ص56.

على أن السلطة الاصلية لوضع الضرائب من إختصاص الدولة وحدها وبمقتضى القانون. لكن الفقرة التي تليها أعطت لمجتمعات الحكم الذاتي وضع وفرض الضريبة في الأحوال التي يسمح بها القانون.

بيد أن المادة (136)/الفقرة (1) من الدستور، أوجد الدستور محكمة خاصة سماها محكمة الحسابات، وهي أعلى هيئة تدقيقية حسابية في الدولة والقطاع العام. ترفع تقريرها عن الحسابات المالية المختلفة التي تقدم إليها من الحكومة وبيان مدى المخالفات المرتكبة بهذا الشأن، (فقرة 2).

أما الولايات المتحدة الامريكية، فنصت المادة الأولى/الفقرة السابعة من دستورها على أن جميع مشاريع القوانين الخاصة بزيادة الدخل يجب أن تبدأ في مجلس النواب، لكن يمكن لمجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على إدخال تعديلات، كما في القوانين الأخرى المختلفة. وفي الفقرة الثامنة تم النص بالتفصيل على إختصاص الكونغرس من الناحية المالية، من حيث سلطة فرض وتحصيل الضرائب والرسوم والعوائد، وإقامة الدفاع المشترك، وتحقيق الرفاهية العامة للولايات المتحدة، إضافة إلى أن التعديل السادس عشر للدستور الصادر في 2 يوليو (تموز) 1909، المصادق عليه في 3 فبراير (شباط) عام 1913 قد حوّل الكونغرس سلطة تحصيل الضرائب المفروضة على الدخل أياً كان مصدره ودون توزيع نسبي بين الولايات المختلفة وبغض النظر عن الإحصاء السكاني للولايات. إضافة إلى العديد من الاختصاصات الأخرى التي عدتها هذه الفقرة.

بالرغم من ذلك، فإن الدول الاتحادية تواجه في أغلب الأحيان، حالة اللاتوازن بين موارد الولايات أو الأقاليم من الضرائب أو بعض الرسوم التي حددتها الدساتير مرجعية اختصاصها إلى مكونات الفيدرالية وليس للحكومة الاتحادية. وقد تبلغ حالة العجز الذي تعيشه بعض هذه الولايات إلى الحد الذي تعجز معه عن تقديم الخدمات المهمة إلى الافراد القاطنين ضمن إقليمها الجغرافي. وكذا الحال بالنسبة إلى مسألة الانفاق حيث يظهر التفاوت الكبير في مستوى الانفاق، بسبب الاختلافات في الخصائص الاجتماعية والجغرافية المتنوعة لسكان الولايات المختلفة، كذلك ما قد يحويه إقليم هذه الولاية أو تلك من مصادر ثروات طبيعية مختلفة تزيد من حالة التفاوت.

إزاء هذه الحالة كان لابد من أن تبحث هذه النظم الفيدرالية عن مخرج لمحاولة حل هذا الاشكال، فكانت المنح والتحويلات المالية من المستوى الاتحادي إلى مستوى الولايات والاقاليم صورة من صور التخفيف من غلواء هذا الإشكال. وهذا ما نظمته المادة (275) من

الدستور الهندي مثلاً حيث يمكن بموجب هذه المادة أن يمنح الإتحاد منحاً إلى ولايات محددة لمساعدتها على تغطية نفقاتها الضرورية لتنفيذ خطط التنمية بموافقة الحكومة الهندية، وعلى التفصيلات الواردة في فقرات هذه المادة لا مجال لذكرها، أما تقدير هذه المنح والولايات المستحقة ومعايير صرف المبالغ المالية فهو من عمل المفوضيات المالية التي تقوم برفع تقاريرها إلى الحكومة الهندية من أجل تنفيذها.

أما في إسبانيا فقد نصت المادة (135) على ما سماه الدستور مبدأ (استقرار الميزانية) الذي يسمح في حدود معينة بوجود عجز هيكلي في ميزانية الدولة أو مجتمعات الحكم الذاتي أو الأقاليم الأخرى لا يمكن لأي منها من تجاوز هذه الحدود والذي يمكن أن يُحدد بقانون أساسي وفقاً لنتاجها الاجمالي. وتمكّن هذه المادة الادارات المالية المحلية والحكومية من اللجوء إلى الدين العام لسد العجز المالي على ان لا يزيد عن الحد الأقصى المنصوص عليه في معاهدة عمل الإتحاد الأوروبي. كذلك يمكن من خلال قانون أساسي أن تُنظم الإجراءات لمشاركة هيئات تنسيقية مؤسسية للتنسيق بين الإدارات العامة المالية لغرض توزيع العجز في حدوده القصوى للدين العام، وغير ذلك من تفصيلات سداد الديون والعجز المالي.

ولغرض تقاسم ايراد الضريبة الفيدرالية المحولة لوحدات الحكم، طبقت الحكومة الاسبانية طريقة تتجسد بهيأة فيدرالية تنفيذية تقوم بالتفاوض بشأن التحويلات المالية كل خمس سنوات على شكل مجلس للسياسة المالية العامة تتكون من أعضاء في الحكومة المركزية وممثلين لمكونات الفيدرالية، تتخذ قراراتها بالأغلبية، وتكون حاسمة على الرغم من صفتها الاستشارية. بينما لا يوجد مثل هذا التنظيم في الولايات المتحدة الامريكية، لكن الكونغرس الأمريكي غالباً ما يقوم بالتفاوض والتباحث مع نواب الولايات المختلفة فيما يخص تقرير برامج المنح والمساعدات للولايات، ويتصرف ممثلي الولايات والإدارات الخاصة بها كجماعات ضغط بهذا الخصوص⁽¹⁾.

كنظيراته من الدول الاتحادية، فقد نحى العراق بذات المنحى من خلال تأسيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بقانونها المرقم (55) لسنة 2017. والتي ترتبط بمجلس النواب، ومن ضمن أهداف هذه الهيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية من خلال عدالة توزيع التخصيصات من الإيرادات الاتحادية ما بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. كذلك عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية. ويُرفع تقرير من مجلس إدارة هذه الهيئة عن نشاطها الرقابي إلى مجلس النواب لغرض اتخاذ ما يلزم من قرارات.

(1) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، المصدر السابق، ص70.

من المفترض أن يكون لمجلس الاتحاد العراقي المزمع إقامته وفقاً للدستور العراقي دور في تشكيل وتطوير عمل هذه الهيئة المهمة على أساس أن مجلس الاتحاد سيكون ممثلاً للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للدولة الاتحادية العراقية، بدلاً عن إرتباطها بمجلس النواب العراقي، إذ أن إرتباطها بهذا المجلس هو وغيره من الهيئات المستقلة، لا يعدو أن يكون وضعاً مؤقتاً، لحين صدور القانون الذي سينظّم عمل وهيكله مجلس الاتحاد.

3-حلّ النزاعات بين الأقاليم:

لاريب، أن إلتحاد الفيدرالي، يقوم على فكرة ثنائية السلطة وإزدواجها لكن دونما تعارض بين سلطة الولايات، ومثيلتها في الاتحاد الفيدرالي. وإذا كان الأمر كذلك، فإن السيادة شبه التامة التي تُمنح لمكونات الدولة الفيدرالية (الولايات، الاقاليم، الكانتونات) يجعل التصادم بين المصالح الخاصة للولايات أو الأقاليم فيما بينها، أو التصادم مع المصالح الاتحادية التي تمثل الدولة ككل، من الأمور الحتمية الحدوث في مثل هذه الدول الاتحادية، فما السبيل لحل هذا التصارع في المصالح؟

إن القول بحق تقرير المصير، والانفصال عن الدولة الفيدرالية، يشوبه الكثير من المعوقات الموضوعية بالإضافة إلى المعوقات الشكلية، هذا إلى جانب أن من أهم سمات الدولة الفيدرالية هي عدم إمكانية إنفراد أحد مكوناتها بقرار الخروج عن هذا الاتحاد كما هو عدم إمكانية الانضمام إلى الاتحاد دون موافقة الدولة إلتحادية⁽¹⁾.

تتجه دساتير الدول الاتحادية إلى فرض مبدأ الرقابة على الولايات المكونة لهذه الدول. فبالإضافة إلى ما ذكرناه من توزيع الواردات المالية أو إعادة توزيعها على الولايات وفرض الرقابة المالية عليها، فإن الدول الفيدرالية تخضع مكوناتها إلى نوع من الرقابة القضائية من خلال قضاءٍ متخصص أو غير متخصص.

نجد الدستور الأمريكي، قد منح مجموعة من التخصصات القضائية للمحكمة العليا في المادة الثالثة/الفقرة الثانية منه، حيث نصّ من بينها على أن تنظر المحكمة العليا القضايا التي تنشأ عن تنازع الولايات فيما بينها، أو أحد الولايات ضد السلطة الاتحادية أو القضايا التي يكون أحد أطرافها فرد تجاه ولايته أو ولاية ثانية...الخ. وقد ألغت المحكمة العليا بناءً على هذا الاختصاص الدستوري العديد من التشريعات التي تصدرها الولايات والتي تسبب

(1) ينظر في تفصيل ذلك: د. فلاح إسماعيل حاجم، أساسيات الدولة الفدرالية المعاصرة، دار الرواد المزدهرة للطباعة، بغداد، 2015، ص16 وما بعدها.

انتهاكاً للدستور، أو قد ينشأ عن هذا القانون نزاعٌ بين ولايتين. والمحكمة في ممارستها لتخصصها هذا، لعلها تقوم بمساندة السلطات الفيدرالية على الولايات. لكنها تكون متحفظةً عند ممارستها هذا الاختصاص على أساس أن إلغائها لهذه القوانين إنما تطعن في سلامة الإجراءات التي اتخذها صانع آخر للسياسة ولهذا السبب، فإن نسبة إلغاء مثل هذه التشريعات مقارنةً بالتشريعات الفيدرالية الملغاة من قبل المحكمة تكون هي الأقل⁽¹⁾.

وقد سارت معظم الدول الفيدرالية على النهج الذي سارت عليه الولايات المتحدة الأمريكية، فنجد أن الدستور الهندي قد منح اختصاص النظر في النزاعات التي تنشأ بين الولايات للمحكمة الدستورية العليا في المادة (131) من الدستور. وكذا الحال بالنسبة للدستور الإسباني، حيث منح صلاحية رقابة أجهزة مجتمعات الحكم الذاتي للمحكمة الدستورية في المادة (153)/1، كذلك المادة (161). وهكذا الحال بالنسبة للدستور العراقي الحالي لعام 2005، حيث منح هذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا في المادة (93)/رابعاً منه.

ولئن نظرنا إلى الوضع الدستوري الذي أسلف ذكره، نجد أن البرلمان قد يبدو بعيداً عن مدار البحث، بيد أن الواقع، يمكن أن يشير بوضوح تام، إلى أن البرلمان، بشقيه، له التأثير الكبير في حل النزاعات بصورة غير مباشرة أو مباشرة، إذ أن مسؤولية المحافظة على وحدة النظام القانوني في الدولة الاتحادية تقع في جانبها الكبير على المؤسسة التشريعية والدستور الاتحادي قبل ذلك، من خلال آليات معينة درجت الدول الفيدرالية على الأخذ بها، وهي توسيع الصلاحيات المركزية، وتحديد الأطر العامة للتشريعات المحلية للولايات، أو اعتماد نموذج موحد للتشريعات التي يمكن أن يصدر عن جميع الولايات أو الأقاليم، إذ من خلال هذه الآليات المذكورة سيتم تحقيق التكامل القانوني لكل مكونات الدولة الفيدرالية، والذي يهدف بدوره إلى تفعيل مبدأ سمو التشريعات الفيدرالية وسريان قواعدها على كامل إقليم الدولة وبالنهاية تفعيل الرقابة الدستورية⁽²⁾.

ثالثاً: دور مجلس الإتحاد في دعم النظام الديمقراطي

من المتصور أن يؤدي مجلس الإتحاد دوراً في دعم النظام الديمقراطي للدولة، إضافة إلى مهامه الأخرى في التشريع وتحقيق التوازن في الدولة الفيدرالية. أما عن دوره في دعم النظام الديمقراطي الفيدرالي، فيمكن من خلال مظاهر متعددة، إيجازها على النحو الآتي:

(1) للتفصيل ينظر: لورانس بوم، المحكمة العليا، ترجمة: د. مصطفى رياض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة، القاهرة، 1998، ص 231 وما بعدها.

(2) للتفصيل ينظر: د. فلاح إسماعيل حاجم، المصدر السابق، ص 57 وما بعدها.

1-ضمان الحقوق والحريات العامة للأفراد:

يبرز دور الهيئة التشريعية في هذا الصدد من خلال آلية التشريع التي تعد الاختصاص الدستوري الأصل لهذه الهيئة.

يمثل النظام الدستوري الأمريكي بيئة داعمة للمضي قدماً في إصدار تشريعات تحمي وتعزز الحقوق والحريات العامة، إذ إن التعديلات العشرة الأولى للدستور، كانت تنصب في جملها على الحقوق والحريات العامة وكيفية حمايتها، حتى غدت تسمى بـ (وثيقة الحقوق الأساسية). وكان للكونغرس الأمريكي الموقف الواضح في ذلك، خصوصاً بعد مرحلة الحرب الأهلية الأمريكية، حيث بدأ إعادة إعمار وهيكله للنظام السياسي.

كان قانون الحقوق المدنية لعام 1875 قانوناً اتحادياً أمريكياً، كفل للأميركيين الأفارقة الوصول بشكل متساوٍ إلى أماكن الإقامة العامة ووسائل النقل العام، إذ نصّ في إحدى فقراته: (... جميع الأشخاص الخاضعين لولاية الولايات المتحدة يحق لهم التمتع الكامل والمتكافئ بالتسهيلات والمزايا والمرافق والامتيازات الخاصة بالنزل، ووسائل النقل العامة على الأرض أو الماء، والمسارح، وأماكن أخرى للتسلية العامة؛ تخضع فقط للشروط والقيود التي ينص عليها القانون، والمطبقة على حد سواء للمواطنين من كل عرق ولون، بغض النظر عن أي حالة سابقة من العبودية). كما حظر القانون استبعاد أي مواطن مؤهل من هيئة المحلفين بسبب عرقه، وينص على وجوب محاكمة القضايا المرفوعة بموجب القانون أمام المحاكم الفيدرالية، وليس محاكم الولايات.

تم تمرير القانون من قبل الكونغرس الأمريكي الرابع والأربعين في 4 شباط (فبراير) 1875، ووقّع عليه الرئيس (يوليسيس س. كرانت) في الأول من آذار (مارس) عام 1875. وحكمت المحكمة العليا الأمريكية لاحقاً بأجزاء من القانون⁽¹⁾.

تم تقديم مشروع القانون لأول مرة في عام 1870 من قبل السناتور الجمهوري (تشارلز سومنر) من ولاية (ماساشوسيتس). وعندما صدر قانون الحقوق المدنية لأول مرة في العام ذاته، لم يحظر التمييز في أماكن الإقامة العامة والنقل وواجبات هيئة المحلفين فحسب، بل حظر أيضاً التمييز العنصري في المدارس.

على مدى أيام طويلة من النقاش حول مشروع قانون الحقوق المدنية، استمع المشرعون إلى بعض الخطابات الأكثر إثارة وتأثيراً التي تم تقديمها داخل مجلس النواب. وفي معرض الربط بين تجاربهم الشخصية للتمييز، قام ممثلو الجمهوريين من أصل أفريقي بنقل المناظرة

(1) للمزيد من التفصيل ينظر: إميل هوبنر، المصدر السابق، ص 187 وما بعدها.

لصالح مشروع القانون المرتقب صدوره. في هذا الصدد قال النائب الجمهوري (جيمس رابيه) من ولاية (ألاباما): (في كل يوم تتعرض حياتي وممتلكاتي إلى رحمة الآخرين وسيظلون طالما أن كل حارس فندق وموصل للسكك الحديدية وقائد سفينة بخارية يمكنهم أن يرفضوني دون عقاب) واستدرك قائلاً: (بعد كل هذا، يحل السؤال نفسه في: إما أنا رجل أو لست رجلاً). بعد ما يقرب من خمس سنوات من النقاش، حصل التعديل على قانون الحقوق المدنية لعام 1875 على موافقة نهائية⁽¹⁾.

وبالنظر إلى أن العبودية والفصل العنصري هما من القضايا المختلفة، فقد تحدّى العديد من المواطنين البيض في ولايات الشمال والجنوب القوانين، بدعوى انتهاكها لحريتهم الشخصية. واستجابةً لهذه الطعون، فقد ألغت المحكمة العليا قانون الحقوق المدنية آنف الذكر الذي حظر التمييز والفصل العنصري في الأماكن العامة كالفنادق والمسارح وغير ذلك في قرارها 8-1 الصادر في 15 تشرين الاول (أكتوبر) 1883، حيث أعلنت المحكمة العليا أن الأقسام الأساسية من قانون الحقوق المدنية لعام 1875 غير دستورية، بحجة أن القانون لا ينطبق إلا على أعمال التمييز الحكومية وليس على المجالات الخاصة⁽²⁾.

لم يقتصر الامر على ذلك، فقد استمر الكونغرس في محاولة حماية الحقوق المدنية، إذ أقر تشريع الحقوق المدنية في 2 تموز (يوليو) 1964، ليكون تنويجاً لحركة إستمريت عقوداً من الزمن، بقيادة (مارتن لوثر كينغ جونيور)، لتحقيق المساواة للأميركيين الأفارقة. وهذا القانون يجعل التمييز على أساس العرق أو اللون أو الدين أو نوع الجنس أو الأصل القومي غير قانوني. وقد تبع هذا الإنجاز، صدور قانون حقوق التصويت لعام 1965، الذي يحظر العديد من ممارسات التصويت التمييزية، ثم قانون الإسكان العادل لعام 1968، الذي يحظر التمييز في قطاع الإسكان⁽³⁾.

كذلك، فقد أصدر الكونغرس في عام 1991، بشمول ضحايا التمييز العنصري في العمل على أساس العنصر أو الجنس أو العجز البدني، بالتعويض الأدبي. كذلك تضمن هذا القانون على حماية بشكل أكبر للأقليات والمرأة⁽⁴⁾.

(1) للتفصيل ينظر: د. محمد ضياء محمد رفاعي، رقابة الدستورية في النظامين الفرنسي والامريكي، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، العدد 42، دمنهور-مصر، 2023، ص 629 وما بعدها.

(2) لاري إلويتز، المصدر السابق، ص 248-249.

(3) للتفصيل أكثر حول هذا القانون ينظر الموقع: <https://www.investopedia.com>

(4) لاري إلويتز، المصدر السابق، ص 253.

2- مشاركة الافراد في الشؤون العامة:

إذا كان الدستور يمنح التخصصات والصلاحيات الدستورية لهيئات السلطة الثلاثة في صلب الوثيقة الدستورية، فإن هامشاً من السلطة قد يُمنح للأفراد في المساهمة مع هذه الهيئات في إتخاذ القرارات العامة والمبادرات التي تدخل في نطاق التشريع أو نطاق التنفيذ. وفي جميع الأحوال، فإن المساهمة الشعبية على هذا النحو، تعد أحد أبرز مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، حيث يمكن في ظل هكذا نوع من الأنظمة السياسية الديمقراطية، أن يقترح عدد معين من الافراد مشروعات قوانين أمام البرلمان، والامر بعد ذلك يعود إلى البرلمان بعد مناقشة المشروع، إما الرفض أو الإقرار، وقد تحتم بعض الدساتير بحسب الأحوال عند الموافقة أو الرفض عرض المشروع على الاستفتاء ليخرج بشكله النهائي⁽¹⁾. وقد نص الدستور السويسري لعام 1999 في المادتين (137-138) على هذا الحق.

ذهب في ذات الاتجاه، الدستور الارجنتيني لعام 1853 والذي أُعيد العمل به في 1994، فقد نصت المادة (39) منه على حق الافراد في تقديم مشروعات قوانين إلى الكونغرس الذي يجب عليه النظر فيها خلال (12) شهراً، ويتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء كلا المجلسين، إلا أن المادة المذكورة قد قيّدت مشروعات القوانين الشعبية بحيث لا يجوز تقديم مشروعات قوانين تخص إصلاحات دستورية أو معاهدات دولية أو تشريعات جنائية أو مالية.

لقد ذهبت دساتير أخرى إلى أبعد من هذا، حيث جعلت للأفراد إمكانية أن تسمع الحكومة (الهيئة التنفيذية) لهم مباشرةً أو عن طريق التنظيمات والجمعيات المعترف بها قانوناً خلال الفترة المتعلقة بوضع القرارات الإدارية التي تخصهم. وهذا بالضبط ما نصت عليه المادة (105) فقرة(1) من الدستور الاسباني. بل أن الفقرة (3) من المادة ذاتها قد أرست قاعدة عامة تقضي بأن الإجراءات الخاصة بالعمل الإداري يجب أن تضمن الإصغاء إلى الفرد المعني به في حال الاقتضاء.

لاشك أن هذا المسلك الذي إنتهجه الدستور الاسباني، يعكس مدى التطور الديمقراطي الذي وصل اليه النظام السياسي في هذه الدولة. حيث من المعروف في مجال علم الإدارة العامة، أن القرارات الإدارية المتخذة من قبل الإدارة تصنف إلى أقسام عدة، أحدها القرارات الجماعية، وهي التي يتم اتخاذها من قبل المسؤول بالاستعانة بلجان أو مجالس، سواء كان

(1) د. محسن خليل، المصدر السابق، ص 237-238.

لأعضاء هذه اللجان أو المجالس صفة الالتزام أو الاستشارة بالنسبة لما يبدوه من آراء⁽¹⁾. ويرى العلماء المختصون، أن هذا النوع من القرارات يكون هو الأقرب إلى للصدق والمنطق⁽²⁾. كذلك تتميز مثل هذه القرارات الديمقراطية بفاعليتها ورشدها، ذلك لان مشاركة المرؤوسين في صناعتها يساعد على قبولهم بها، وعدم معارضتهم بعد إصدارها⁽³⁾.

الخاتمة

بعد البحث في المحاور المخصصة من هذا الفصل، ترشحت بعض النتائج والتوصيات التي يمكن إجمالها في الآتي:

النتائج:

- 1 - من خلال البحث والاستدلال بدساتير الدول المقارنة، يتبين أن لمجلس الاتحاد دور محوري في عملية التشريع، كما هو الحال مع شريكه التشريعي المجلس النيابي المنتخب.
- 2 - تبين كذلك، أن لمجلس الإتحاد دور مهم في عملية الرقابة على التشريعات التي يصدرها مجلس النواب.
- 3 - أن لمجلس الاتحاد دور مهم في تعزيز التوازن بين الأقاليم والمحافظات، من خلال تحركات أعضاء المجلس وطريقة تمثيل مكونات الدولة الفيدرالية في داخله، كذلك من الدور الحيوي الذي يلعبه في تخصيص وإعادة توزيع الموارد المالية، بما يحقق ويعزز التوازن بين مكونات الفيدرالية، وبما يقوم به هذا المجلس من دور في محاولته لحل النزاعات التي قد تحصل فيما بين أقاليم الدولة الفيدرالية.
- 4 - يتضح كذلك، الدور الكبير الذي يضطلع به مجلس الاتحاد في دعم النظام الديمقراطي في الدولة الفيدرالية من حيث الحفاظ على الحقوق والحريات العامة للأفراد، من خلال ما يصدر عنه من تشريعات، ومحاولة إشراك الأفراد في اتخاذ القرارات العامة بوسائل وآليات متنوعة، تختلف من دولة إلى أخرى.

(1) د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص401.

(2) د. عدنان يوسف العتوم، القيادة والتغيير، ط1، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، 2018، ص111.

(3) د. محمد حسنين العجمي، المصدر السابق، ص259.

التوصيات:

يمكن أن نجمل توصيات خاصة بالفصل وكالاتي:

- 1 - الإسراع في تشريع القانون الخاص بمجلس الاتحاد العراقي لما له من أدوار قانونية وسياسية يمكن أن يلعبها في النظام السياسي العراقي.
- 2 - ضمان استقلال مجلس الإتحاد عند قيامه وفقاً للمادة (65) من الدستور العراقي لعام 2005، بما يضمن قيامه بواجباته وصلاحياته وتحقيق الأهداف المبتغاة من وجوده.
- 3 - منح مجلس الإتحاد صلاحية حلّ التنازع بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ونقلها من إختصاصات المحكمة الإتحادية العليا، كون عمله يتسم بالمرونة وتمثيله لمكونات الإتحاد عند قيامه.
- 4 - محاولة الاسترشاد بالنصوص الدستورية المقارنة ومحاكاة الآليات المتبعة من حيث الإتصال المباشر بالأفراد ومحاولة إشراكهم والتشاور معهم عند إتخاذ القرارات المهمة، وتبنيها على شكل تشريعات.

الفصل الرابع

معوقات تشكيل مجلس الاتحاد في العراق

م.م. زهراء فاهم حسن⁽¹⁾

المقدمة

يُعد تشكيل مجلس الاتحاد في العراق واحداً من أكثر القضايا الدستورية والسياسية تعقيداً منذ إقرار الدستور عام 2005م. فبينما نص الدستور على ضرورة وجود مجلس ثانٍ إلى جانب مجلس النواب لضمان التوازن في العملية التشريعية، ظل هذا المجلس غائباً عن الواقع السياسي العراقي لأكثر من عشرين عاماً. إن هذا الغياب لم يكن مجرد إهمال تشريعي، بل هو انعكاس مباشر لجملة من التحديات البنيوية التي يعاني منها النظام السياسي، بدءاً من المحاصصة الحزبية والطائفية، مروراً بضعف التوافق الوطني، وصولاً إلى هيمنة مجلس النواب على السلطة التشريعية.

إن دراسة معوقات تشكيل مجلس الاتحاد تكشف عن طبيعة الأزمة السياسية في العراق، حيث تتداخل الاعتبارات القانونية مع الحسابات الحزبية والضغطات الأمنية والاقتصادية، لتنتج مشهداً مشوشاً يعيق بناء مؤسسات دستورية رصينة. ومن هنا تأتي أهمية هذا الفصل، إذ يسعى إلى تحليل الأسباب التي حالت دون تشريع قانون مجلس الاتحاد العراقي، وبيان انعكاسات ذلك على مسار العملية السياسية، مع تقديم رؤية نقدية تضع هذه الإشكالية في إطارها الأوسع ضمن تجربة النظام الفيدرالي.

الجدير بالذكر ان السلطة التشريعية في الدولة العراقية كان من المفترض أن تتكون من مجلسين، الاول هو مجلس النواب والثاني هو مجلس الاتحاد⁽²⁾. والاخير له اهمية وفوائد

(1) أكاديمية في كلية العلوم السياسية-جامعة الكوفة

(2) المادة (48) من الدستور العراقي لسنة 2005.

كبيرة في جميع الدول ذات المجلسين، لأن أعضائه عادة ما يتميزون بالكفاءة والخبرة، علماً أن طريقة تشكيله وتكوينه تختلف من دولة لأخرى، إلا أن الخطوط العريضة لهذا المجلس تكاد تكون واحدة عند الجميع.

بما أن العراق دولة فيدرالية، فقد أشار الدستور لسنة 2005م، على إنشاء مجلس تشريعي ثانٍ، مسمى إياه مجلس الاتحاد، يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، على أن يُنظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب⁽¹⁾.

إلا أن نص المادة (65) من الدستور لسنة 2005، لم يرَ النور إلى يومنا هذا، وبقي العراق يعمل بمجلس واحد فقط. وعلى الرغم من أن بعض المراقبين للشأن العراقي يرون أن تشكيل مجلس الاتحاد لن يأتي بجديد وستتكلف الدولة العراقية تبعات مالية دون أن تكون لها أي فائدة حقيقية، على اعتبار أن المحاصصة السياسية قد أكلت أغلب مفاصل الدولة، وسوف تصل إليه بمجرد إنشائه بطريقة أو أخرى وسيكون النسخة الثانية من مجلس النواب، إلا أن البعض الآخر، كان له رأي آخر، وتحدث عن فوائد كثيرة يمكن أن تحصل عليها الحكومة في حال تم تمرير مسودة قانون مجلس الاتحاد التي أرسلت من رئاسة الجمهورية إلى الأمانة العامة لمجلس النواب بتاريخ 3 شباط/فبراير 2025⁽²⁾،

(1) المادة (65) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(2) من أهم هذه الإيجابيات والفوائد ما يأتي:

أ- ضبط إيقاع مجلس النواب: أن وجود مجلس تشريعي آخر إلى جانب مجلس النواب يجعله تحت مراقبة مجلس آخر، وتبرز أهمية إنشائه في الحفاظ على التوازن والتوافق بين مكونات الشعب العراقي المختلفة. فالمجلس الاتحادي ينظّم مصالح المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب- رفق الحكومة العراقية بمقترحات وحلول للمشاكل العامة: بما أن مجلس الاتحاد هو المجلس الثاني في السلطة التشريعية، وعادة ما يكون أغلب أعضاء هذا المجلس في كل دول العالم من الأشخاص ذوي الخبرة والمعرفة في العمل التشريعي والالتزام السياسية بشكل خاص والعمل السياسي بشكل عام، لذا باستطاعته أن يقدم مقترحات وحلول عملية للمشاكل العامة في البلاد خاصة أن أغلب أعضائه من خبراء في العمل السياسي واساتذة جامعات. للإطلاع على مسودة مشروع قانون مجلس الاتحاد الذي أعدته رئاسة الجمهورية العراقية وأرسلته إلى مجلس النواب بتاريخ 3 شباط/فبراير 2025 يُنظر: ملحق الكتاب ص 225-231.

ت- تمثيل المحافظات غير المنتظمة في إقليم بشكلٍ متساوي: عندما يكون لكل محافظة من تلك المحافظات عدد متساوي من الممثلين مع غيرها في مجلس الاتحاد العراقي، يتم زرع الاطمئنان في نفوس سكانها، كون ممثلها لم يسمحو للمحافظات ذات الكثافة السكانية العالية من فرض إرادتهم عليهم، على عكس مجلس النواب الذي يعتمد في عدد نوابه على النسبة والتناسب بين عدد المقاعد وعدد السكان.

ث- التخلص من المحاصصة السياسية: في حال تم تشكيل مجلس الاتحاد سيكون الشرارة الأولى في

إلا ان ذلك يقف أمامه عدد من المعوقات والصعوبات، نذكر منها ما أوردناه في المباحث الثلاث الآتية:

أولاً: الخلافات السياسية وتأثيرها على تشكيل مجلس الاتحاد

ان الخلافات السياسية والطابع الخاص بنظام الفيدرالية ذو الاتجاه الأحادي في العراق، يُعد معوقاً كبيراً أمام انشاء مجلس الاتحاد، فالواقع السياسي له الدور الابرز في تحويله من دولة موحدة إلى دولة فيدرالية، فظهور إقليم كردستان العراق كإقليم إداري مستقل عن باقي المحافظات، كان السبب الحقيقي وراء تحوُّله إلى دولة فيدرالية⁽¹⁾، ليقر فيما بعد دستور 2005 على ان الإقليم وسلطاته الموجودة قبل وجود الدستور يعد إقليمياً اتحادياً⁽²⁾.

على الرغم من كثرة المحاولات والمطالبات الرامية إلى تكوين أقاليم أخرى إلى جانب إقليم كردستان إلا إنها لم تحقق النجاح، الامر الذي أدى أن توصف الدولة الاتحادية العراقية بأنها أحادية الإقليم، فلو استطاعت هذه الاقاليم من تكوين نفسها لاستطاع نوابها المطالبة بتشكيل مجلس الاتحاد لينوب عنها ويمثلها في هذا المجلس.

الجدير بالذكر ان الخلافات السياسية في العراق متجذرة، تعود إلى تاريخ طويل من الانقسامات القومية والدينية والطائفية، لكن بعد عام 2003م تفاقمت وتزايدت بسبب التنافس على السلطة والموارد بين الكتل والأحزاب السياسية، الامر الذي يمثل بالمجمل خلافاً بين السنة والشيعية والکرد بشكل اساسي إلى جانب بعض الاقليات الاخرى.

كما عطّلت الخلافات السياسية بين القوى والكتل الكبرى بعد 2005، إقرار عددٍ من مشاريع القوانين ذات الاهمية القصوى والتي تلامس حاجات الدولة والمواطن، وتأخرت عجلة التنمية الاقتصادية بسبب الاضطرابات السياسية والأمنية والاقتصادية التي شهدتها البلاد خلال الاعوام الاخيرة. فالبرلمان العراقي فشل على مدى عقدين من اقرار كثير من القوانين، كما في قانون ينظّم عمل مجلس الاتحاد المزمع تشكيله، الامر الذي يثير الكثير من الأزمات والخلافات السياسية

التخلص من المحاصصة السياسية، والتوافقية في تمرير القوانين والقرارات وغيرها، فتشكيل المجلس من الممكن ان يمد النظام السياسي في العراق بمؤسسة جديدة ذات اهمية كبيرة في المستقبل. للمزيد يُنظر: سعدي الابراهيم، جدوى تشكيل مجلس الاتحاد، المرصد، 2025/2/6، متاح على الرابط الآتي: www.marsaddaliy.com

(1) سليمان كريم محمود وشالوا صباح عبد الرحمن، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية (كركوك: كلية القانون)، 2017، ص21.

(2) المادة (اولا: 117) من الدستور العراقي لسنة 2005.

والاقتصادية نتيجة انقسام مجلس النواب إلى كتل متخاصمة في ما بينها، كل كتلة تسعى إلى تحقيق مصالحها على حساب الاخرى.

ففي قانون مجلس الاتحاد غابت التوافقات السياسية بسبب الخلافات بين القوى، ويتطابق الامر نفسه مع قانون النفط والغاز وقانون مجلس الاتحاد.

هنا نذكر أهم الخلافات والتحديات السياسية بشأن تمرير قانون مجلس الاتحاد في العراق، كما في الآتي:

1- المحاصصة السياسية

تُعرف المحاصصة السياسية على إنها «منهج سياسي يسمح لجميع المكونات السياسية الفائزة في الانتخابات المشاركة في تشكيل الحكومة وفي تحمّل المسؤولية التضامنية في قيادة دفة البلاد وإدارة شؤون الدولة»⁽¹⁾ دون رقابة فاعلة وحقيقية.

تقف وراء المحاصصة في العراق بعد عام 2003م، أسباب كثيرة نذكر منها:⁽²⁾

أ- أسباب داخلية: يتكون الشعب العراقي من ثلاث مكونات مجتمعية أساسية (الشيعة، السنة، الكرد) ومكونات أخرى أصيلة.

ب- أسباب إقليمية: تخوّف دول الجوار من انتقال التغيير الديمقراطي في العراق إليهم، ووجود التنافس الخليجي- الايراني.

ت- أسباب دولية: تأثير سياسة النظام السابق لعام 2003، في الاستفادة السلبية من التعدد المكونات في العراق، والاحتلال الامريكي.

ان عملية بناء الدولة العراقية بعد نيسان (أبريل) 2003م، قامت على اساس التوافق النسبي للقوميات والطوائف لضمان تمثيلها وسماع صوتها والاعتراف بوجودها وحقوقها، لتتأسس الدولة على قاعدة المحاصصة القومية والدينية والسياسية، وأثبتت التجربة خطورتها، إذ اعتمدت على تقاسم مراكز الحكم في الدولة بين الأحزاب والقوى السياسية ذات الانتماء الطائفي والديني والعراقي، وقد فُنتت المحاصصة ضمناً في دستور 2005 النافذ، الذي لم يعطِ رئيس الوزراء صلاحية فصل أي وزير إلا بموافقة البرلمان نفسه⁽³⁾.

(1) لبنى قايد، المحاصصة السياسية وآثارها على الاستقرار الحكومي (دراسة حالة لبنان)، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح- ورقلة (كلية الحقوق والعلوم السياسية: قسم العلوم السياسية)، 2015، ص8.

(2) سعدي ابراهيم حسين، المحاصصة السياسية ووحدة الخطاب العراقي الخارجي بعد 2003، مجلة أبحاث العلوم السياسية، ص379-381.

(3) سجي عادل ابراهيم وحازم صباح أحمد، معوقات النظام البرلماني في العراق بعد 2003، مجلة تكريت للعلوم السياسي (جامعة تكريت: كلية العلوم السياسية)، العدد (30)، 2022، ص 379.

ان المحاصصة السياسية من اهم معوقات الدولة، واستمرارها يهدد اي بناء محتمل لدولة تقوم على النظام والمؤسسات، وأخطر ما فيها إنها اتجهت صوب مستويات أخرى، الأمر الذي يؤدي إلى تفشي الفساد والانهيار، وعلى العراق تجاوزها لأنها تكسر التصنيف القومي وتغادر المواطنة كمنطق أساسي لأي تجربة ديمقراطية حقيقية⁽¹⁾.

وإلى جانب ما سبق، ظهر لنا نوعٌ جديد من المحاصصة وهو المحاصصة الحزبية، فالعدد الكبير للأحزاب والتيارات السياسية، يسعى لتحقيق مصلحته الخاصة ومصصلحة من ينتمي إليه دون الآخرين⁽²⁾.

إذن يمكن القول ان مسودة قانون مجلس الاتحاد العراقي⁽³⁾ تحتاج إلى توافق سياسي بين اغلب الكتل والكيانات والأحزاب السياسية في مجلس النواب، وخير دليل على ذلك إنها قد أرسلت عدة مرات إلى مجلس النواب في الدورات السابقة، لكن لم يتم تمريرها، لعدم حصولها على التوافق بين الكتل والأحزاب السياسية.

2-الديمقراطية التوافقية

ظهرت نماذج التوافقية في الممارسة العملية في نهاية القرن التاسع عشر واولئل القرن العشرين في كلٍ من هولندا وبلجيكا وسويسرا والنمسا، وهي دول غلب عليها طابع تعدد الجنسيات واللغات، في محاولة لتحقيق الاستقرار في إطار سياسي غير محصور في ديمقراطية الاغلبية، حيث تتعرض الاقليات العرقية إلى التهميش⁽⁴⁾.

هناك من يضيف مصطلح الديمقراطية إلى التوافقية فتكون نوع نسبي من الديمقراطية، يقوم على أساس إشراك الاقليات المنتخبة في الحكم، وهو شكل من أشكال ممارسة السلطة في البلدان المتنوعة مجتمعياً غير المتجانسة شعبياً⁽⁵⁾.

هناك من يرى التوافقية على إنها مبدأ سياسي يؤكد على أهمية التوافق بين مختلف القوى

(1) المصدر نفسه، ص380.

(2) حسن سعد عبد الحميد، مشهد المحاصصة في العراق، مركز الدراسات الاستراتيجية (كربلاء): جامعة كربلاء، 2016، متاح على الرابط الآتي: <https://kerbalacss.uokerbala.edu.iq>

(3) للإطلاع على مسودة مشروع قانون مجلس الاتحاد الذي أعدته رئاسة الجمهورية العراقية وأرسلته إلى مجلس النواب بتاريخ 3 شباط/فبراير 2025 يُنظر: ملحق الكتاب ص 225-231.

(4) سجي عادل ابراهيم وحازم صباح أحمد، المصدر السابق، ص381.

(5) نبهان سالم مرزوق ابو جاموس، الديمقراطية التوافقية وانعكاساتها على إدارة التنوع الاثني، المجلة الاكاديمية العربية في الدنمارك (الدنمارك)، العدد (24)، 2020، متاح على الرابط الآتي: <https://ao-journal.org>

السياسية والمدنية في المجتمع، من أجل تحقيق الاستقرار السياسي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويتميز هذا المبدأ برفضه الصراع بين القوى السياسية، والتأكيد على أهمية الحوار والتوصل إلى اتفاقات مشتركة. إلا ان هناك عدد من الصعوبات التي تواجه التوافقية في تحقيق اهدافها تتمثل في الآتي:

أ- صعوبة تحقيق الانسجام والتوافق بين مختلف القوى السياسية

ب- بطء عملية اتخاذ القرار السياسي

بما ان حديثنا عن العراق فإنه بعد 2005، عرف الديمقراطية التوافقية، فأحزاب المكونات والطوائف والأعراق هي من سيطرت على المشهد السياسي بعد الاحتلال الأمريكي 2003م، بحيث أصبحت العملية السياسية كأنها عبارة عن تنافس مكونات، تسعى لتحقيق مصالحها الخاصة قبل مصالح البلاد العليا، في ظل تصاعد الاستقطابات الاثنية والعرقية الحادة التي شهدتها الساحة السياسية، مع وجود أحزاب تمثل مكوناتها وطوائفها وعدم وجود حركات سياسية عابرة للطوائف والقوميات. بل إن اصطفاف الفائزين بالمقاعد النيابية تم بطريقة المكونات⁽¹⁾. الامر الذي فرض على الأحزاب الوصول للتوافق من اجل تمرير أي قانون أو أي تشكيلة وزارية⁽²⁾.

بناءً على ما سبق يمكن القول إن من الصعب تمرير مسودة قانون مجلس الاتحاد داخل قبة البرلمان العراقي؛ ما لم تحصل على اتفاق سياسي بين ممثلي تلك المكونات.

3- العوز التشريعي

لقد حصل الدستور العراقي على اهتمام واسع على المستوى الداخلي والخارجي (إقليمياً ودولياً)، وهو اهتمام مبرر فالدستور سيساهم في تحديد شكل الدولة العراقية ونظامها السياسي على مدى السنوات القادمة، ونجاحه يعني نجاح التجربة الديمقراطية الجديدة في العراق. لكن لجنة صياغة الدستور واجهت نوعين من التحديات، أولها كان حول التوصل إلى إجماع عراقي على القيم الاساسية الاجتماعية التي من المفترض ان تعبر عن الهوية الوطنية، وثانيها هو كيفية إدارة الموارد وتوزيع عوائدها ودور الدين في التشريع وحقوق النساء وتشكيل مجلس الاتحاد. فكان على صندوق الاستفتاء أن يحسم هذه الخلافات بعد فشلها

(1) عبد الخالق محمد مصطفى، النظم الانتخابية: دراسة مقارنة، (دار الجامعة الجديدة للنشر/الاسكندرية، 2018)، ص26.

(2) سليم سوزه، الديمقراطية التوافقية في العراق: اعادة انتاج الاقليات الاثنية والدينية واللغوية بوصفها اقلية سياسية، مجلة سياسات عربية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا)، المجلد (9)، العدد (51)، 2021، ص 46.

في الحصول على إجماع في طاولة المفاوضات، فسأد نوعاً من الاحتقان السياسي بسبب عدم حصول الاجماع المرغوب به على الدستور⁽¹⁾.

ومن الجدير بالذكر إن صياغة مسودة قانون مجلس الاتحاد العراقي مرت بمراحل قبل إنهائها بشكل كامل في شباط/فبراير 2025، شهدت الكثير من الضغوطات والصراعات الداخلية، فبعض الكتل والأحزاب في العملية السياسية المسيطرة على البرلمان، عطّلت العديد من التشريعات ذات الصلة ببناء الدولة وأفشلتها، كقانون ينظّم عمل وصلاحيات مجلس الاتحاد، بسبب سياساتها في تغليب المصالح الفئوية على المصالح العامة للبلاد، فهذه الكتل لجأت إلى أسلوب المساومة في تمرير القوانين والقرارات المهمة. وهذه إحدى أسباب تأجيل تمرير قانون مجلس الاتحاد. فالمادة (65) من الدستور تركت مجلس الاتحاد دون تشكيل، وأوعزت إلى مجلس النواب اقرار قانونه، فهذه المادة تعاني من عوز تشريعي وهي نفسها تحتاج إلى تعديل.

4- منع تشريع بعض القوانين

إن مسودة قانون مجلس الاتحاد المعروضة أمام مجلس النواب منذ شباط/فبراير 2025 أعطت الحق لمجلس الاتحاد من منع مجلس النواب من إصدار بعض القوانين المثيرة للجدل. وله الحق أيضاً في منع وقوع الخلافات التي تكون السلطة التشريعية في غنى عنها. كما من حق مجلس الاتحاد ان يدقق في القوانين الجديدة والاعتراض عليها وإعادة عدد منها⁽²⁾. وهذه المادة هي واحدة من أسباب عدم تمريره، لكون المجلس سيكون عائقاً حقيقياً أمام مجلس النواب في تشريع القوانين عن طريق التوافق السياسي.

5- ارتفاع الأعباء المالية

إن من الصعوبات التي تواجه مجلس الاتحاد هي النفقات المالية التي يحتاجها تشكيله، والتي تُغطى من موازنة الدولة الاتحادية، الامر الذي يفرض التزامات أخرى على اقتصاد العراق إلى جانب التزاماته الخارجية والداخلية السابقة⁽³⁾.

(1) أحمد شمس علي وآخرون، اراء في الدستور العراقي: اوراق ديمقراطية، مركز العراق لمعلومات الديمقراطية، العدد (6)، تشرين الاول 2005، ص 8-9.

(2) مجلس النواب العراقي، مشروع قانون مجلس الاتحاد يعود إلى طاولة مجلس النواب، pukmedia، 2023/9/25، متاح على الربط الآتي: www.pukmedia.com

وللإطلاع على مشروع مسودة قانون مجلس الاتحاد الذي أعدته رئاسة الجمهورية العراقية وأرسلته إلى مجلس النواب بتاريخ 3 شباط/فبراير 2025 يُنظر: ملحق الكتاب ص 225-231.

(3) بلغت الديون الخارجية والداخلية للعراق ما يقارب (96) ترليون دينار عراقي، منها (19.5) ترليون دينار

6- التعددية الحزبية في العراق

تعد الأحزاب العراقية من صنف الأحزاب السياسية المتطرفة والمتشظية⁽¹⁾، إذ زاد عددها على (299) حزب متنوع الافكار والمبادئ، مسجّل في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات حتى عام 2024⁽²⁾.

على الرغم من ان التعددية الحزبية ترتبط بشكل وثيق بالنظام الديمقراطي ومبدأ الفصل بين السلطات إلا إنها في العراق لم تأت نتيجة وجود وعي ثقافي وسياسي وديمقراطي بل اعتمدت على الاستقطاب الطائفي والعرقي، ورسخته كجزء من برنامجها السياسي، لذا فإن التعددية الحزبية في العراق تميزت بالصراع، وعدم التوافق، وكثيراً ما أنتجت حكومات غير فاعلة أو متعثرة⁽³⁾.

من المعروف ان عدداً من الأحزاب والكيانات والقوى السياسية في العراق والتي أدارت المشهد السياسي بعد عام 2003، لم تكن أحزاباً سياسية بالمعنى الحقيقي، بل كانت أشبه بالكيانات العشائرية والطائفية، ليس لها رؤية واضحة أو برنامج لبناء وإدارة الدولة، فبعضها نشأ مستنداً على النزعة القومية، والآخر على الدينية والمذهبية⁽⁴⁾.

بناءً على ما سبق يمكن القول إن من الصعب تمرير مسودة قانون مجلس الاتحاد داخل قبة البرلمان إنْ تحصل على اتفاق سياسي بين اغلب الكتل والأحزاب الكثيرة المسيطرة، أو يتم تقليص عدد هذه الأحزاب عن طريق تعديل قانون الأحزاب السياسية العراقي.

7- شخصنة السلطة وضعف الاداء الحكومي

شهد العراق ظاهرة شخصنة السلطة على امتداد تاريخه، إذ تمثل المؤسسات السياسية

ديون خارجية، اغلبها لمؤسسات الاقراض الدولية منخفضة الفائدة، اما الـ(77) ترليون دينار فهي قروض داخلية. للمزيد يُنظر: السومرية، كم بلغت ديون العراق الداخلية والخارجية؟.. خبير اقتصادي يفصل،

2024/12/25، متاح على الرابط الآتي: <https://www.alsumaria.tv>

(1) وسام حسين علي، التحديث والاستقرار في النظام السياسي العراقي بعد عام 2003، الطبعة 1، (المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية/برلين، 2018)، ص72.

(2) المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، دائرة الاحزاب والتنظيمات السياسية، متاح على الرابط الآتي:

<https://ihec.iq>

(3) آذار عبد خليفة، التعددية الحزبية المحاسن والمساوئ حالة العراق بعد 2003، مجلة كلية التربية الاساسية (بغداد: الجامعة المستنصرية/كلية التربية الاساسية)، العدد (69)، 2011، ص237.

(4) عبد العظيم جبر حافظ، التحول الديمقراطي في العراق: الواقع والمستقبل، مؤسسة مصر مرتضى للكتاب، بغداد، 2009، ص344.

في النظام السياسي سواء كانت تشريعية ام تنفيذية أو قضائية، تقاسماً للسلطات وليس لوظائف السلطات، وهنا تبرز شخصية الأحزاب والقوى السياسية على إدارة المؤسسات والعاملين فيها، وهذا ما يُدعى بشخصنة السلطة لصالح تلك والقوى الحاكمة، فكل منها تعيد النظر في هيكلية المؤسسة، والتنظيم الإداري، وتنصّب الشخصيات الموالية لها في إدارة مفاصل المؤسسة، فضلاً عن وضع برنامج للمؤسسة من خلال رؤية الحزب أو القوى بحسب الأوضاع⁽¹⁾.

يمثل مجلس النواب العراقي تيارات وأحزاب متناقضة الآراء والاتجاهات، تتميز بطبيعة صراعية، ومن الصعب ان تمرر مسودة قانون مجلس الاتحاد ما لم يتم التخلص من شخصنة السلطة، وتُعلَى المصلحة العامة على المصالح الخاصة.

على الرغم من مرور عشرين عاماً على نفاذ الدستور فإن أعضاء مجلس النواب⁽²⁾، فشلوا في الموافقة على إقرار قانون مجلس الاتحاد، فالخلافات السياسية بين الكتل والأحزاب الكبيرة أدت إلى تأخير تشكيل المجلس لمدة طويلة. فجميع الحكومات المتعاقبة، لم تتوصل إلى اتفاق حول آلية تشكيل المجلس وفعاليتها في تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية، والقضائية).

أما لو أتينا إلى تأثير هذه الخلافات السياسية على تشكيل مجلس الاتحاد، لوجدنا التداعيات الآتية:

أ- حفظ التوازن بين مكونات (المجتمع العراقي)

يتفق خبراء القانون الدستوري والنظم السياسية على إن مجلس الاتحاد سيحفظ التوازن بين المكونات العراقية الثلاث الرئيسية (الشيعة، السنة، الكرد)، وهذا ما لا تريده بعض القوى السياسية المستفيدة من وجود الخلافات، من خلال حصولها على مناصب سياسية من خلال إثارة الطائفية بين مكونات هذا البلد⁽³⁾.

ب- ضعف صلاحيات مجلس الاتحاد

عادة ما تؤدي كثرة الخلافات بين الكتل والأحزاب السياسية على مقترح القانون إلى

(1) زيد عدنان وامير مالك، مقومات ومعوقات فاعلية النظام السياسي (العراق بعد عام 2005 امودج)، مجلة قضايا سياسية (بغداد/جامعة النهرين/كلية العلوم السياسية)، العدد (49)، 2017، ص229.

(2) المادة (65) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(3) مجلس النواب العراقي، مشروع قانون مجلس الاتحاد يعود إلى طاولة مجلس النواب، المصدر السابق.

محاولة إدخال فقرات تسلب مجلس الاتحاد صلاحياته، الامر الذي يؤثر على شرعية المجلس ومدى فعاليته في تحقيق التوازن المطلوب مع مجلس النواب.

ت-عملية صنع القرار في مجلس الاتحاد

أثرت كثرة الخلافات السياسية بين الكتل والأحزاب السياسية بشكل سلبي على سنّ قانون مجلس الاتحاد، وفي حال تشكيل المجلس بعد مدة من الزمن فإن هذه الخلافات تؤثر أيضاً على قدرته في عملية صنع القرار السياسي في القضايا الوطنية ذات الأهمية، مثل إدارة الموارد في البلاد وقضايا حلّ النزاعات الكبيرة من دون اللجوء إلى التوافق والمحاصرة السياسية.

ثانياً: تحديات إقرار قانون مجلس الاتحاد العراقي (المعوقات الدستورية)

أقرت أكثر من (80) دولة دستور يعمل بثنائية السلطة التشريعية، حيث وضعت الأطر الدستورية والقانونية لتشكيل مجلسين تشريعيين، أحدهما واسع يُنتخب مباشرة من الشعب، والآخر اقل عدداً يتم انتخاب أعضائه أو يتم تعيينهم وفقاً لآليات محددة في المجلس، ومن بين هذه الدول العراق، الذي نصّ في دستوره لعام 2005، المادة (48) على وجوب وجود مجلسين في السلطة التشريعية، أحدهما مجلس النواب والآخر مجلس الاتحاد. أي أن الدستور قد وضع الإطار العام لتشكيل مجلس الاتحاد وترك تفاصيله إلى مجلس النواب، وذلك حسب ما نصّت عليه المادة (65) منه.

على الرغم من أهمية المادة (65) من الدستور العراقي كونها وضعت الاسس التي يمكن من خلالها فهم آليات وتكوين مجلس الاتحاد، إلا إنها في الوقت ذاته شكّلت عائقاً أمام تشكيله عقوداً من الزمن، فالمادة ربطت إنشاءه بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب. وعلى الرغم من ان المادة (48) من الدستور لم تفضّل مجلس النواب على مجلس الاتحاد⁽¹⁾، إلا ان المادة (137) من قد أجّلت العمل بكل ما يتعلق بمجلس الاتحاد أينما ورد في الدستور إلى حين صدور قانون من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور، الامر الذي يعطي مجلس النواب الحق في تشريع هذا القانون.

بناءً على ما سبق يمكن بيان أهم التحديات الدستورية التي تقف بوجه تمرير قانون مجلس الاتحاد في مجلس النواب العراقي، وهي كما في الآتي:

(1) عبد العزيز عليوي العيساوي، استحقاقات دستورية معطلة: مجلس الاتحاد ونائب الرئيس ومجالس المحافظات، مركز البيان للدراسات والتخطيط (بغداد/جامعة البيان)، ايلول 2021، ص4.

1- ضعف الوعي الدستوري

يحيط بالسلطة التشريعية العراقية عدداً من التحديات والمعوقات لعل أهمها التحدي الدستوري، فالمسائل الخلافية والجمهورية تُركت لمجلس النواب ليحلها تحت عبارة يُنظَّم بقانون، فمعضلة تنظيم مجلس الاتحاد أُسندت إلى مجلس النواب بشكل قانون بدلاً من أن تبوّب بشكل دستوري.

إن ضعف الوعي الدستوري لدى العامة هو السبب الرئيسي والمباشر أمام عدم الضغط على أعضاء مجلس النواب لإقرار قانون مجلس الاتحاد.

2- اهتمام مجلس النواب في تمرير القوانين الأخرى

كان اهتمام مجلس النواب موجّه صوب إعداد مسودات مشروعات القوانين الأخرى، حيث أنجز مجلس النواب مؤخراً التصويت على الكثير من القوانين ذات الأهمية والحاصلة على التوافق السياسي بين الكتل كقانون العفو لسنة لعام 2024⁽¹⁾، وقانون إعادة العقارات لسنة 2024⁽²⁾، وتعديل قانون الأحوال الشخصية العراقي لسنة 2025⁽³⁾.

كانت القوانين الثلاثة اعلاه إحدى الامور المختلف عليها ولم يمكن تمريرها إلا بالتوافق السياسي بين الكتل والأحزاب السياسية داخل قبة مجلس النواب.

(1) قانون العفو العام: توافقت عليه أغلب الاحزاب السياسية العراقية في مجلس النواب، وأصبح نافذاً بتاريخ 17/شباط/2025، ليشمل (74) جريمة، ووفقاً له فإن المسجون يحتاج إلى تنازل المشتكي أو ذوي المجني عليه أمام قاضي التحقيق أو المحكمة المختصة وتسديد ما بذمته للمدعين بالحق الشخصي. للمزيد يُنظر: قانون التعديل الثاني لقانون العفو العام رقم (27) لسنة 2016، جريدة الوقائع العراقية، العدد (4814) في 2025/2/17، ص7-4، متاح على الرابط الآتي: <https://www.mij.gov.iq>.

(2) قانون إعادة العقارات: صوّت عليه مجلس النواب العراقي في 2/كانون الاول/2024، ليصبح نافذاً بعد نشره في الجريدة الرسمية في 17/شباط/2025، يتكون من (5) مواد لإعادة العقارات التي تم الاستيلاء عليها للفترة ما بين (1875-1979) بشرط عدم تعويض اصحابها من النظام السابق قبل عام 2003. يُنظر: قانون الغاء قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) واعادة العقارات إلى اصحابها، جريدة الوقائع العراقية، العدد (4814) في 2025/2/17، ص8-9، متاح على الرابط الآتي: <https://www.mij.gov.iq>.

(3) قانون الأحوال الشخصية: صوّت عليه مجلس النواب في كانون الأول (ديسمبر) 2024، ليعدل القانون السابق لعام 1959، دخل حيز التنفيذ في 17/شباط/2025، بعد شهور من المشاحنات القانونية والسياسية. للمزيد يُنظر: تعديل قانون الاحوال الشخصية رقم (188) لسنة 1959، جريدة الوقائع العراقية، العدد (4814) في 2025/2/17، ص3-1، متاح على الرابط الآتي: <https://www.mij.gov.iq>.

3-المعوقات الدستورية

تقف أما مجلس الاتحاد العراقي جملة من المعوقات الدستورية التي تحيل دون تأسيسه، من أبرزها:

أ- عدم تثبيت المبادئ العامة للنظام الاتحادي: إن عدم نصّ الدستور العراقي لسنة 2005 على كيفية تكوين مجلس الاتحاد وبيان اختصاصاته أو علاقته مع مجلس النواب، على الرغم من نصّه على تمتع مجلس الاتحاد بنفس الاهمية الدستورية لمجلس النواب، يعد عائقاً أمام تمرير مسودة قانون مجلس الاتحاد⁽¹⁾.

يتم تنظيم المؤسسات التشريعية في جميع الدول الفيدرالية من خلال الدستور، وليس من خلال القوانين، ولا يسمح للقوانين العادية التدخل في تنظيم وتشكيل الهيئات العامة والدستورية للبلاد، بذلك يكون المشرّع العراقي قد أنتج سابقة لا مثيل لها في الدساتير الفيدرالية⁽²⁾.

ب- أعطى الدستور العراقي لسنة 2005، أغلب الصلاحيات لمجلس النواب فقط دون ان يُشرك مجلس الاتحاد ببعضٍ منها، اي ان الصلاحيات المشتركة بين المجلسين التي يجب ان تكون من ضمن صلاحيات المجلسين بشكل عام منحها الدستور إلى مجلس النواب فقط⁽³⁾.

4-احتواء القانون على مواد خلافية

ان احتواء مسودة القانون على موادٍ خلافية، سواء من حيث التسمية، عدد الاعضاء، طريقة التشكيل، مدة العضوية، والانعقاد والاختصاصات والصلاحيات المناطة به، كان السبب في عدم تمريره حتى الآن، كما في الآتي:

أ- من حيث التسمية: سُمي المجلس التشريعي الثاني لدى جمهورية العراق باسم (مجلس الاتحاد) وفق المادة (65) من دستوره النافذ منذ 2005، وهي تسمية لا تتشابه مع اخذت به الدول ذات ثنائية السلطة التشريعية، كما في مجلس الشيوخ في امريكا، مجلس اللوردات في المملكة المتحدة ومجلس الشورى في مصر، ومجلس الاعيان في المملكة الاردنية⁽⁴⁾.

(1) سليمان كريم محمود وشالو صباح عبد الرحمن، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية، المصدر السابق، ص193.

(2) المصدر نفسه.

(3) المصدر نفسه، ص194.

(4) مجلس النواب، دائرة البحوث: قسم الدراسات القانونية والسياسة التشريعية، ص2-22، متاح على الرابط

ب- من حيث عدد الاعضاء: نصّت المادة (3) من مسودة قانون مجلس الاتحاد الأخيرة والمعروضة حالياً على مجلس النواب بأن عدد اعضاء المجلس هو عضوان عن كل محافظة عراقية، سواء منتظمة في إقليم أو غير منتظمة⁽¹⁾، وهذا العدد يعد ثابتاً على عكس مجلس النواب الذي يأخذ في عدده بأسلوب النسبة والتناسب (كل مئة ألف نسمة تساوي نائب واحد في مجلس النواب).

وفي أدناه نص المادة 3 من مشروع مسود القانون المشار إليه

«المادة/3 يتألف مجلس الإتحاد من الآتي:

أولاً أ-: (2) عضوان لكل محافظة منتظمة أو غير منتظمة في إقليم يتم انتخابهما بطريق الاقتراع العام السري المباشر.

ب- يعد المرشح المنتخب عضواً في المجلس بعد المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات من قبل المحكمة الاتحادية العليا ويصدر مرسوم جمهوري بذلك، ولا يباشر مهامه إلا بعد إداء اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور.

ثانياً: يكون كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس المحكمة الاتحادية العليا ورئيس مجلس الدولة السابقين أعضاءً بحكم المنصب إلا إذا أبدوا عدم رغبتهم بعضوية المجلس خطياً⁽²⁾.

ما سبق يتشابه مع ما أخذت به الولايات المتحدة الأمريكية، فالأخيرة حددت عدد مجلس الشيوخ بعضوين عن كل ولاية، على ان يكون رئيسه هو نائب رئيس الولايات المتحدة، ولا يُدلي بصوته إلا في حال تساوي الاصوات⁽³⁾. أما المملكة المتحدة فلم تحدد عدد معين للعضوية في مجلس اللوردات⁽⁴⁾.

ت- من حيث طريقة التشكيل: إن طريقة تشكيل مجلس الاتحاد في العديد من الدول تجري عن طريق الانتخاب المباشر، وهو ما يعزز الممارسة الديمقراطية ويوسّع القاعدة الشعبية للمجلس، وتوجد طريقة أخرى هي الانتخاب غير المباشر لتشكيل المجالس الاتحادية، من خلال اختيار حكومات الاقاليم أو الحكومات المحلية كما في التجربة الالمانية، أو من

(1) سعيد النعمان، مشروع قانون مجلس الاتحاد: الصلاحيات والاختصاصات، المنتدى العراقي للنخب

والكفاءات، 2025/2/24، متاح على الرابط الآتي: <https://iraqi-forum2014.com>

(2) للإطلاع على مواد القانون المقترح والمذكور أعلاه يُنظر: ملحق الكتاب ص 226-231.

(3) المادة (ثالثاً: 1) من الدستور الأمريكي لسنة 1789.

(4) مجلس النواب، دائرة البحوث: قسم الدراسات القانونية والسياسة التشريعية، المصدر السابق، ص22.

خلال اختيار المجالس التشريعية للأقاليم، الولايات أو المحافظات كما في التجربة الهندية. وتوجد أيضاً تجارب محدودة لتعيين عدد محدود لبعض الشخصيات التي تتمتع بخبرة عالية فيما يتعلق بالآداب والعلم والفن والخدمات الاجتماعية، وكذلك ما يضمن تمثيل المكونات⁽¹⁾. أما الولايات المتحدة الأمريكية فمجلس الشيوخ لديها يتكون من عضوين عن كل ولاية تختارها الهيئة التشريعية في تلك الولاية، ويكون لكل شيخ صوت واحد، وبموجب المادة (رابعاً/1) من الدستور الأمريكي فأن مواعيد وأماكن وطريقة انتخابات الشيوخ تحددها كل ولاية من خلال هيئتها التشريعية⁽²⁾.

ووفقاً للمادة (3) من مسودة قانون مجلس الاتحاد المعروضة على مجلس النواب (يتم تشكيل مجلس الاتحاد بالانتخاب، والمادة (5) من المسودة نصّت على (يشترط في المرشح نفس شروط اعضاء مجلس النواب)، كما في الآتي:⁽³⁾

- عراقي الجنسية بالولادة.
- كامل الاهلية (أكمل سن 18 عاماً).
- حاصل على شهادة جامعية.
- غير محكوم عن جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو مشمول بعفو عام أو خاص.
- غير مشمول بأحكام قانون هيئة المساءلة والعدالة.
- تنتهي العضوية في مجلس الاتحاد وفق ما يأتي:
- الاستقالة شرط موافقة اعضاء المجلس، أو رئيسه في حال عدم انعقاد جلسات المجلس.
- فقدان أحد شروط العضوية انفة الذكر.
- العجز النهائي.
- الغياب دون عذر.
- انتهاء مدة العضوية والمقررة بأربع سنوات.

(1) علي مهدي، قانون المجلس الاتحادي استحقاق دستوري ومطلب التوازن التشريعي، مركز البيان للدراسات والتخطيط (بغداد/جامعة البيان)، 2023، ص5.

(2) المادة (رابعاً/1) من الدستور الأمريكي لسنة 1789. وللإطلاع على مشروع مسودة قانون مجلس الاتحاد المذكور أعلاه يُنظر: ملحق الكتاب ص 226-231.

(3) سعيد النعمان، مشروع قانون مجلس الاتحاد: الصلاحيات والاختصاصات، المصدر السابق.

وعليه فإن ما سبق سبب وجيه يؤخر تشكيل مجلس الاتحاد، فشرط العضوية تمنع عدد كبير من المواطنين من حق الترشح لعضويته.

ث- من حيث مدة العضوية في المجلس: في العديد من دول العالم تكون المدة متساوية بين مجلسي السلطة التشريعية، وهناك دول تكون مدة العضوية لمجلس الاتحاد أطول من مثلتها في مجلس النواب (المجلس المنتخب)⁽¹⁾.

وهذا ما أخذت به الولايات المتحدة الأمريكية، والتي ترى إن مجلس الشيوخ يتكون من شيوخين عن كل ولاية تختارها الهيئة التشريعية في الولايات لمدة (6) سنوات، يتم تقسيمهم إلى ثلاث فئات متساوية، ويتم اختيار الثلث مرة كل سنتين، بحيث تشغر مقاعد الفئة الأولى عند انتهاء السنة الثانية ومقاعد الفئة الثانية عند انتهاء السنة الرابعة ومقاعد الفئة الثالثة عند انتهاء السنة السادسة⁽²⁾.

بموجب المادة (8) من مسودة قانون مجلس الاتحاد العراقي تكون مدة المجلس اربع سنوات تقويمية. وهذا ما يُعد إحدى المواد الخلافية بين الكتل الأحزاب السياسية النافذة في المشهد السياسي العراقي⁽³⁾.

ج- انعقاد الجلسات (النصاب، المدة): نصّت المادة (13) و(14) من مسودة قانون مجلس الاتحاد على ان يتحقق نصاب انعقاد جلسات المجلس بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه، وتُتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين بعد تحقق النصاب المطلوب. الجدير بالذكر ان أغلب القوانين والقرارات داخل مجلس النواب لم تمرر بسبب اختلاف الافكار والتوجهات لدى اعضاء الكتل النيابية. وما سبق يزيد من عرقلة سير العملية التشريعية في العراق.

أما الولايات المتحدة الأمريكية فقد حددت في دستورها من الفقرة (4) من المادة (1) بأن اجتماع الكونغرس (مجلس الشيوخ ومجلس النواب) يكون مرة على الاقل كل عام في اول يوم اثنين من شهر كانون الاول (ديسمبر). أما المملكة المتحدة فيعقد مجلس اللوردات جلساته الاعتيادية لمدة تصل إلى (170) يوم⁽⁴⁾.

(1) علي مهدي، قانون المجلس الاتحادي استحقاق دستوري ومطلب التوازن التشريعي، المصدر السابق، ص6.

(2) سعيد النعمان، مشروع قانون مجلس الاتحاد: الصلاحيات والاختصاصات، المصدر السابق.

(3) المصدر نفسه. وللإطلاع على مشروع مسودة قانون مجلس الاتحاد المذكور أعلاه يُنظر: ملحق الكتاب ص 226-231.

(4) مجلس النواب، دائرة البحوث: قسم الدراسات القانونية والصياغة التشريعية، المصدر السابق، ص14-22.

5- من حيث اختصاصات المجلس:

يتساوى مجلس الولايات مع مجلس النواب في السلطة التشريعية عموماً في معظم الدول الاتحادية المعاصرة، إذ يتوجب موافقة كل منهما على كل مشروعات القوانين الاتحادية قبل اصدارها، كما في الولايات المتحدة الامريكية⁽¹⁾ والارجنتين وكندا.. الخ. مع وجود بعض الخصوصيات لكل دولة والتي تمنح تفوقاً لمجلس على حساب المجلس الآخر، فالولايات المتحدة الامريكية مثلاً تعطي التفوق لمجلس الشيوخ في تصديق بعض أعمال رئيس الدولة، كعقد المعاهدات وتعيين كبار الموظفين⁽²⁾، على عكس مسودة قانون مجلس الاتحاد العراقي التي جاءت بصلاحيات قليلة نسبياً، كما في الآتي:⁽³⁾

- تقديم مشاريع وأفكار للحقوق المتعلقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى مجلس النواب لصياغتها في مقترحات قوانين.
- النظر في القوانين والقرارات المقررة من مجلس النواب المحالة إليه.
- الموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، اعضاء المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وأعضاء مفوضية حقوق الانسان، وأعضاء مجلس الخدمة العامة الاتحادي.
- السعي إلى تسوية الخلافات التي تحصل بين الاقاليم أو بينها والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أو بين المحافظات.
- مراقبة ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة.
- متابعة أعمال الهيئة العامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.
- يعرض طلب رئيس الوزراء بشأن حالة الحرب والطوارئ على المجلس لإبداء الرأي فيه قبل التصويت عليه في مجلس النواب.

(1) للمزيد عن صلاحيات مجلس الشيوخ الامريكي، يُنظر: المصدر نفسه، ص 14-22.

(2) علي مهدي، قانون المجلس الاتحادي استحقاق دستوري ومطلب التوازن التشريعي، المصدر السابق، ص 7.

(3) سعيد النعمان، مشروع قانون مجلس الاتحاد: الصلاحيات والاختصاصات، المصدر السابق.

- الحق في مناقشة الاتفاقيات والمعاهدات الأمنية والمالية والدفاع وترسيم الحدود.
- مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية.
- استيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء.
- استيضاح سياسة وأداء الاقاليم والمحافظات.

تعد الاختصاصات المعطاة إلى مجلس الاتحاد إحدى أهم أسباب تأخر التصويت على مسودة قانونه، فالكثلة السياسية تعلم أن هذه صلاحيات قد تتحول إلى ضابط أمام تمرير بعض القوانين واحتمالية احتياجها إلى توافق سياسي.

يُلاحظ عند مراجعة صلاحيات مجلس الاتحاد العراقي، إن المسودة قد تعمدت على جعلها أقل مقارنة بصلاحيات مجلس النواب أو المجلس الثاني في الدول الأخرى. إن ما نصّ عليه القانون من صلاحيات أو اختصاصات مجلس الاتحاد انحصر في تسع مواد (من المادة 15 حتى المادة 23). أهمها المادة 16 التي نصّت على الآتي:

«أولاً: على مجلس النواب إرسال مشروعات القوانين قبل التصويت عليها إلى المجلس قبل التصويت عليها.

ثانياً: عند موافقة المجلس على المشروع المقدم من مجلس النواب يسير في استكمال إجراءات تشريعه.

ثالثاً: عند اعتراض المجلس على مشروع القانون المرفوع إليه من مجلس النواب، تُشكل لجنة مشتركة من المجلسين تسمى «اللجنة التوفيقية» لمعالجة المسائل الخلافية الواردة في مشروع القانون.

رابعاً: تكون قرارات اللجنة التوفيقية مُلزمة للمجلسين»⁽¹⁾

لذا فإن عدد من الكتل السياسية داخل مجلس النواب تعمل بقوة للحد من صلاحيات المجلس الثاني للسلطة التشريعية، لأن ذلك يجعلها أكثر سيطرة على السلطة التشريعية.

ثالثاً: دور البيئة الأمنية والاقتصادية- الاجتماعية في تأخر تشكيل مجلس الاتحاد العراقي يرى السياسيون والمحللون المهتمين بالشأن العراقي إن تدهور الوضع الأمني والاقتصادي في العراق، ليس معزولاً عن الوضع الأمني والاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط، إذ إن من أبرز مظاهر تدهور الوضع الأمني هي عمليات العنف والارهاب، واحتلال تنظيم داعش لثلاث

(1) للإطلاع على مشروع مسودة قانون مجلس الاتحاد المذكور أعلاه يُنظر: ملحق الكتاب ص 226-231.

محافظات عراقية في عام 2014. إلى جانب تردي الوضع الاقتصادي الناشئ من سوء توزيع عوائد النفط والفساد، مما أدى إلى التسابق للنيل من الواردات. إن كل ما ذكر هو عامل تحدي أمام الجهات المعنية للاهتمام بقانون مجلس الاتحاد وتمريه داخل مجلس النواب. سنتناول في هذا المبحث كلاً من البيئة الأمنية والبيئة الاقتصادية- الاجتماعية في العراق وتأثيرها في تشكيل مجلس الاتحاد، كما في الآتي:

1- البيئة الأمنية في العراق

أصبح الارهاب من أخطر الظواهر التي تهدد أمن المجتمع واستقراره على المستوي المحلي وتفاعلها مع البيئة المحيطة بالبلاد، فبعد الاحتلال الأمريكي للعراق في نيسان (أبريل) 2003، شهد العراق حالة من عدم الاستقرار الأمني والسياسي والاقتصادي، يمكن تناولها في الآتي:

أ-عمليات العنف والارهاب:

من بين الاشكالات التي واجهت مضي الحكومات العراقية المتعاقبة ومجلس النواب في تمرير قانون مجلس الاتحاد هو الانشغال بالوضع الأمني الهش، إذ إن وجود الجماعات المسلحة يُعد من أبرز التحديات التي واجهت العراق، فالمهمة الرئيسية تتجسد في ضبط حركة وسلوكيات الفواعل غير الحكومية من الفصائل والجماعات المسلحة، التي تمتلك قوة عسكرية كبيرة ودوراً سياسياً وأمنياً منحتهم حرية الحركة والفعل والتأثير⁽¹⁾.

عُد العراق من بين الدول التي يتزايد فيها عدد ضحايا العنف القائم على أساس عرقي أو ديني أو هجمات متفرقة، فالأعمال الارهابية منذ سنة 2005 أدت إلى سقوط عدد من الضحايا المدنيين العراقيين بشكل غير مسبوق ما بين عمليات قتل على اساس طائفي، وعمليات اختطاف واحتيال. فعلى سبيل المثال تم اختطاف آلاف الموظفين من وزارات مختلفة في العاصمة بغداد والمحافظات، إلى جانب ما تعرضت له معظم أنحاء العراق من هجمات وتفجيرات وسيارات مفخخة واعتداءات على مرآقد ومقامات مقدسة، أدت إلى سقوط مئات الآلاف من الضحايا واضطرار جزء مهم من المواطنين للنزوح إلى مناطق أكثر أماناً⁽²⁾.

(1) عادل عبد الزهرة ثجيل، السياسة والأمن في العراق: تحديات وفرص، مؤسسة فريدريش ايبرت (المانيا)، تموز 2020، ص10.

(2) سجي عادل ابراهيم وحازم صباح أحمد، معوقات النظام البرلماني في العراق، المصدر السابق، ص384؛ أحمد يحيى الزهيري، العملية السياسية في العراق بعد 2003: دراسة في اشكالية الرئاسات الثلاث، مكتبة السنهوري، لبنان، 2017، ص342.

ان الاهتمام الذي حصل عليه الوضع الأمني جعل الحكومة ومجلس النواب غير مكترئين بعدد من القوانين والقرارات التي تحتاج إلى التشريع، كما هو الحال في قانون مجلس الاتحاد، إذ ان عمليات العنف والإرهاب فرضت أولويات أمنية عاجلة على الدولة، وعمقت الانقسامات السياسية والاجتماعية، مما جعل الإصلاحات القانونية مثل إنشاء المجلس مؤجلة باستمرار، فتأثير العنف والإرهاب على العملية السياسية يظهر في الآتي:

- **تحويل الأولويات الحكومية:** منذ 2003، انشغلت الحكومات العراقية بمواجهة الإرهاب (القاعدة، داعش) وحماية المدن، ما جعل بناء مؤسسات جديدة مثل مجلس الاتحاد في مرتبة ثانوية.
 - **إضعاف الثقة بين المكونات:** غدّى الإرهاب الانقسامات الطائفية والإثنية، فزاد من صعوبة الاتفاق على آلية تمثيل المحافظات في المجلس.
 - **شلّ العملية التشريعية:** الهجمات الإرهابية كثيراً ما عطّلت جلسات البرلمان، وأثرت على استقرار النظام السياسي، ما جعل تمرير قانون مجلس الاتحاد غير ممكن.
 - **تعزيز نفوذ الكتل السياسية:** في بيئة غير مستقرة، استغلت القوى الكبرى الوضع لتعطيل المجلس خشية أن يحد من احتكارها للسلطة التشريعية.
 - **أما تأثير العنف على الوضع الاجتماعي والاقتصادي للعنف فكان من خلال:**
 - **نزوح داخلي واسع:** تسبب الإرهاب في تهجير ملايين العراقيين، ما جعل التركيز الشعبي على الأمن والمعيشة لا على الإصلاحات الدستورية.
 - **تراجع التنمية:** دمّرت العمليات الإرهابية البنية التحتية وأضعفت الاقتصاد، فباتت الدولة عاجزة عن تمويل مؤسسات جديدة.
 - **ضعف المشاركة الشعبية:** الخوف من الإرهاب قلّل من مشاركة المواطنين في المطالب السياسية، بما فيها الضغط لتشكيل المجلس.
- يمكن القول إن الإرهاب والعنف لم يكونا مجرد أحداث أمنية، بل عوامل بنوية عطّلت بناء بعض مؤسسات الدولة. فغياب مجلس الاتحاد يعكس كيف أن البيئة الأمنية الهشة جعلت الإصلاحات الدستورية غير قابلة للتنفيذ، وأبقت السلطة التشريعية ناقصة التكوين.

ب-تنظيم داعش الارهابي (تنظيم الدولة الاسلامية)⁽¹⁾:

يُعد تنظيم داعش واحداً من أخطر التنظيمات الارهابية خاصة مع توسعه الجغرافي واستغلاله بؤر الصراع في المنطقة العربية، حيث امتد في كل من سوريا والعراق وعددٍ من الدول الآسيوية والأفريقية وأنحاء أخرى من العالم⁽²⁾.

سيطر تنظيم داعش الارهابي على محافظة نينوى في حزيران (يونيو) 2014، ليقوم بعدها باجتياح اجزاء كبيرة من محافظات الانبار وصلاح الدين وديالى. ولم تعلن الحكومة العراقية هزيمة التنظيم في العراق واستعادة سيطرتها على المدن التي كانت تحت سيطرته إلا في أواخر سنة 2017. ان دخول العراق في حرب مع تنظيم داعش الارهابي لأكثر من ثلاث سنوات لاستعادة ارضه جعلت المسؤولين غير معينين بسوى القرارات الآنية التي تضمن استعادة الأمن والاستقرار. ويمكن إيجاز التأثيرات الأمنية في الآتي:

1-لقد تحولت الأولوية القصوى إلى تحرير المدن وحماية السكان، مما جعل أي مشروع دستوري مثل مجلس الاتحاد مؤجلاً.

2-أدى تهديد المؤسسات المستمر إلى جعل البيئة السياسية غير آمنة لتشريع قوانين جديدة أو بناء مؤسسات إضافية، ومن الصعوبة خلق مناخ سياسي هادئ يسمح بالنقاش حول صلاحيات المجلس وآلية تشكيله.

3-ومن الأبعاد السياسية التي ظهرت نتيجة التهديدات الأمنية أن تعمقت الانقسامات الطائفية والإثنية، ما جعل التوافق على شكل المجلس وتمثيل المحافظات أكثر تعقيداً.

4-استغلال الكتل السياسية للأزمة: فضّلت بعض القوى السياسية تأجيل المجلس بحجة الظروف الأمنية، بينما في الواقع خشيت من فقدان نفوذها التشريعي.

وألقت الأوضاع الاقتصادية الحرجة بظلالها على المشهد العراقي وكالآتي:

1-دمار البنية التحتية: إن سيطرة داعش على مناطق واسعة أدت إلى انهيار الخدمات، مما جعل الدولة تركز أكثر على إعادة الإعمار بدلاً من الإصلاح المؤسسي.

2-النزوح والتهجير: نزوح ملايين العراقيين بسبب داعش، ما خلق أزمة اجتماعية ضخمة أبعدت الاهتمام الشعبي عن المطالب الدستورية.

(1) عن التنظيم الإرهابي الذي يضم بين صفوفه آلاف المقاتلين من جنسيات متعددة يُنظر: سامر ابو الرمان، داعش (تنظيم الدولة) في عيون الشعوب، مركز البيان للبحوث والدراسات، بغداد، جامعة البيان، 2015، ص10.

(2) مصطفى بنان، صناعة الارهاب، مجلة الفرقان المغرب، الكويت، 2014، ص94.

3- تراجع الموارد المالية: استنزفت الحرب ضد داعش ميزانية الدولة، فلم يعد هناك مجالاً لتمويل مؤسسات جديدة مثل مجلس الاتحاد.

يمكن القول إن تنظيم داعش لم يكن مجرد تهديد أمني، بل عامل بنيوي عطل بناء مؤسسات الدولة. فغياب مجلس الاتحاد يعكس كيف أن الإرهاب أعاد ترتيب أولويات العراق نحو البقاء والاستقرار، على حساب الإصلاحات الدستورية التي كان يفترض أن تكتمل منذ سنوات.

ت-الاحتجاجات الشعبية:

شهد العراق الجديد بعد 2003، موجات من الاحتجاجات الشعبية التي تعبر عن السخط الشعبي على سوء الإدارة وضعف العدالة التوزيعية ونقص الخدمات، والمحاصصة الطائفية والسياسية والبطء في احتواء أعمال العنف. وعلى الرغم من إن الدستور أعطى حق التظاهر في مادته (38)⁽¹⁾ إلا ان الاحتجاجات العراقية جوبهت أحياناً بالقمع ومصادرة الحريات.

انطلقت اولى الاحتجاجات بعد التغيير في 2004، والتي نظمتها القوى الشعبية، استجابة لموقف المرجعية الدينية العليا في النجف الأشرف في الاسراع بنقل السلطة والسيادة من الولايات المتحدة الامريكية إلى العراقيين بعد اجراء انتخابات حرة تفضي إلى تأسيس جمعية وطنية تكتب الدستور بأيادي عراقية خالصة. لتتوالى بعدها الحركات الاحتجاجية، وإن كانت بشكل محدود، وصولاً إلى احتجاجات 2011م والمتزامنة مع ما يُسمى «الربيع العربي»⁽²⁾، قام بها شبان طالبوا بالقضاء على الفساد والمحاصصة السياسية ويجاد فرص عمل وتحسين الخدمات العامة، والمطالبة بخروج القوات الامريكية⁽³⁾. وفي أواخر 2012 اندلعت احتجاجات جديدة في (6) محافظات عراقية تحولت فيما بعد إلى اعتصامات، لتهديء بعدها بمدة من الزمن وتعود مرة أخرى بعد عام أقوى وأوسع من سابقاتها، وهكذا في العام 2015. أما في عام 2017، فقد ارتفع غضب المحتجين ليقوموا باقتحام مبنى مجلس النواب ومطالبين بإصلاحات حقيقية وليس ترقيعية مع ضرورة تشكيل حكومة نخبوية متخصصة غير مجيرة حزبياً «تكنوقراط».

(1) المادة (38) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(2) عن تلك الحركات الاحتجاجية في بعض الدول العربية يُنظر: بلحاج الهواري، ثورات الربيع العربي: اسبابها ونتائجها، مجلة الدراسات الحقوقية (الجزائر: جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة/كلية القانون)، المجلد (9)، العدد (2)، ديسمبر 2022، ص 477-479.

(3) للمزيد يُنظر: ناصر خليف، انتفاضة الشعب العراقي واردة التغيير.. تقرير توثيقي عن التظاهرات والاحتجاجات الشعبية في العراق، مركز الامة للدراسات والتطوير، شركة مركز الامة للدراسات، الأردن، 13 اكتوبر- تشرين الاول/2021، متاح على الرابط الآتي: <https://alummacenter.com>

وفي صيف 2018 شهدت محافظات الوسط والجنوب احتجاجات كبرى مطالبة بتحسين الوضع في العراق بسبب سوء الخدمات والفساد المالي والسياسي والاداري. لتنبثق بعدها احتجاجات أخرى في أواخر عام 2019م، مطالبة بتعديل الدستور النافذ منذ 2005، وتغيير القانون الانتخابي وتحسين الوضع المعيشي والخدمات وتوفير فرص عمل، استمرت لتتحول إلى اعتصامات ما يقارب النصف عام، استطاعت ان تحقق عدد من الانجازات منها إجبار الحكومة على تقديم استقالتها، وإلزام مجلس النواب على تعديل قانون الانتخابات بما يسمح بفوز عدد أكبر من المستقلين والقوى الناشئة، وإيقاف عمل اعضاء مجالس المحافظات وغيرها من المطالب.

إن تأثير الاحتجاجات الشعبية على العملية السياسية ظهر من خلال:

1-تحويل الأولويات: الحكومات العراقية بعد 2011، وخاصة بعد احتجاجات 2015 و2019، انشغلت بالاستجابة لمطالب الشارع (مكافحة الفساد، تحسين الخدمات، إصلاح النظام الانتخابي) بدلاً من التركيز على استكمال المؤسسات الدستورية مثل مجلس الاتحاد. ب-ضغط شعبي على البرلمان: طالب المتظاهرون بإصلاحات جذرية، منها تغيير قانون الانتخابات وحل البرلمان، ما جعل الحديث عن تشكيل مجلس جديد يبدو بعيداً عن المزاج العام. ت-إضعاف شرعية النخبة السياسية: كشفت الاحتجاجات عن فقدان الثقة بين قسم من الشعب والطبقة السياسية، وبالتالي فإن أي مشروع مثل مجلس الاتحاد كان سينظر إليه كأداة لتقاسم النفوذ لا كإصلاح حقيقي.

العلاقة بين الاحتجاجات وتأخر تشكيل المجلس تكون بالشكل الآتي:

1-الخوف من إعادة توزيع السلطة: القوى السياسية خشيت أن يُستخدم المجلس كمنصة جديدة للمعارضة أو لتقوية المحافظات، في وقتٍ تواجه فيه ضغوطاً شعبية قوية. 2-تأجيل الإصلاحات الدستورية: مع تصاعد الاحتجاجات، أصبح التركيز على التهدئة السياسية لا على استكمال بنود الدستور. 3-التأثير على التوازنات الداخلية: دفعت الاحتجاجات بعض القوى للمطالبة بتقليص صلاحيات المركز، بينما تمسكت أخرى بالوضع القائم، ما جعل التوافق على المجلس أكثر صعوبة.

البُعد الاجتماعي والاقتصادي للاحتجاجات الشعبية كانت:

1-المطالب المعيشية: ركز المحتجون على البطالة، الفقر، وانعدام الخدمات، وهي قضايا جعلت تشكيل مجلس الاتحاد يبدو ثانوياً أمام الأزمات اليومية.

2- تنامي الوعي الشعبي: الاحتجاجات عززت فكرة أن الإصلاح يجب أن يكون جذرياً، لا مجرد إضافة مؤسسة جديدة قد تُستخدم لتقاسم النفوذ بين الأحزاب. لم تكن الاحتجاجات الشعبية مجرد حدث عابر، بل أعادت صياغة أولويات الدولة والمجتمع. فهي دفعت النظام السياسي إلى التركيز على البقاء والاستجابة الفورية لمطالب الشارع، مما جعل تشكيل مجلس الاتحاد مؤجلاً إلى أجل غير معلوم.

ث- ضعف الثقة بين مكونات المجتمع العراقي:

ان البيئة الأمنية المشحونة عززت الانقسامات الطائفية والاثنية، مما جعل الاتفاق على آلية تشكيل المجلس شبه مستحيل. ان تأثير ضعف الثقة على تشكيل مجلس الاتحاد يمكن ان يظهر من خلال:

- غياب التوافق على آلية التمثيل: فكل مكوّن يخشى أن يُستخدم المجلس لتعزيز نفوذ الآخر، مما عطّل الاتفاق على قانون تشكيله.
 - خوف من فقدان السلطة: الكتل السياسية المهيمنة لا تثق بأن المجلس سيحافظ على مصالحها، فتعتمد إلى تعطيله.
 - تعطيل الإصلاحات الدستورية: جعل ضعف الثقة أي مشروع إصلاحى يبدو كأنه محاولة لفرض هيمنة جديدة، لا كخطوة نحو التوازن.
 - تراجع المشاركة الشعبية: فقد المواطنون الثقة بأن المؤسسات الجديدة ستخدمهم، فقلّ الضغط الشعبي لتشكيل المجلس.
- لم يكن ضعف الثقة بين مكونات المجتمع العراقي مجرد مشكلة اجتماعية، بل عائق بنيوي أمام بناء مؤسسات دستورية جامعة، فغياب مجلس الاتحاد يعكس أن الدولة لم تصل بعد إلى مستوى من التوافق والانسجام يسمح بتوزيع السلطة بشكل عادل ومتوازن.

2- البيئة الاقتصادية - الاجتماعية في العراق

اتسم الوضع العام في العراق لسنوات طويلة بعدم الاستقرار، بسبب عمليات العنف والفساد والصراع على السلطة والثروة، ما أثار بشكل كبير على عملية تكامل بناء الدولة، وكما في الآتي:

أ- سوء توزيع عوائد الثروة النفطية: يُعد النفط والغاز من أهم مقومات الاقتصاد العراقي، إذ يتمتعان بأهمية استراتيجية في المجالات المالية والتنموية⁽¹⁾. لكنهما في الوقت نفسه

(1) نغم حسين نعمة، إدارة العوائد النفطية ودورها في تعظيم ثروات العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية، جامعة الكوفة/كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد (12)، العدد (35)، 2015، ص18.

أصبحت من أكثر الملفات الشائكة، ويتخلله نوع من الغموض واللبس في تحديد سلطة الإقليم والمحافظات في إدارة العوائد المحلية والاتحادية، فالمادة (111) من الدستور نصّت على ان النفط والغاز هو ملك لكل الشعب العراقي، سواء في إقليم كردستان العراق أو في المحافظات الأخرى غير المنتظمة في إقليم⁽¹⁾.

لكن حكومة إقليم كردستان العراق تشبثت في المادة (110) من الدستور والمحددة للاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية⁽²⁾، وهذا ما يعطيه الحق في إدارة ملف النفط بغض النظر عن الآثار المترتبة على المادتين (111) و(112) من الدستور. وإلى جانب ما سبق توجد مشاكل أخرى كتهريب النفط عبر الحدود، وعقود الاستثمارات النفطية، وأيضاً مشكلة شبهات الفساد المنتشرة في كل قطاعات وزارة النفط.

ان الاهتمام بملف النفط وكيفية توزيع عوائده بين الإقليم والحكومة المركزية يأخذ الأولوية على مجلس الاتحاد حسب وجهة نظر الحكومات المتعاقبة بعد 2005، إذ ان عدم تمرير قانون النفط والغاز إلى اليوم، يفرض تأخير مناقشة مسودة قانون مجلس الاتحاد في مجلس النواب. إن تأخر تشكيل المجلس الاتحادي في العراق ترتبط بعدة عوامل سياسية واقتصادية:

مركزية القرار المالي: تمثل عوائد النفط أكثر من 90% من إيرادات العراق، وهي تدار بشكل مركزي من الحكومة الاتحادية في بغداد. وغياب المجلس الاتحادي، الذي يفترض أن يمثل الأقاليم والمحافظات، يعني أن القرارات المتعلقة بتوزيع هذه العوائد تُتخذ دون مشاركة فعلية من ممثلي المحافظات. وهذا يخلق شعوراً بالتهميش لدى المحافظات الغنية بالنفط التي تطالب بحصة عادلة من الإيرادات.

البعد السياسي والدستوري: نصّ الدستور العراقي على إنشاء المجلس الاتحادي ليكون غرفة ثانية إلى جانب مجلس النواب، لكنه لم يُفعل حتى الآن بسبب الخلافات السياسية. وتأخر المجلس الاتحادي يعطل آلية دستورية كان يمكن أن تضمن توزيعاً أكثر عدالة للثروة النفطية بين المركز والأقاليم. وهذا التأخير يعزز مركزية السلطة المالية ويضعف النظام الفيدرالي.

النفوذ الخارجي: يخضع جزء من عوائد النفط العراقي لإدارة أمريكية عبر الاحتياطي الفيدرالي منذ 2003، ما يمنح واشنطن نفوذاً على القرار الاقتصادي العراقي. وغياب المجلس

(1) المادة (111) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(2) المادة (110) من الدستور العراقي لسنة 2005.

الاتحادي يجعل من الصعب على الأقاليم مواجهة هذا النفوذ أو المطالبة بآليات شفافة لتوزيع العوائد.

النتائج الاقتصادية والاجتماعية: المطالبات الشعبية بتوزيع مباشر لعوائد النفط على المواطنين تواجه رفضاً من خبراء اقتصاديين، الذين يحذرون من انهيار اقتصادي إذا تم ذلك دون إصلاحات هيكلية. والمجلس الاتحادي لو كان قائماً، ربما وقّر منصة لمناقشة هذه المطالب بشكل مؤسسي، بدلاً من أن تبقى رهينة قرارات الحكومة المركزية فقط.

ان تأخر تشكيل المجلس الاتحادي يعمّق أزمة توزيع عوائد النفط، إذ يُبقي القرار المالي بيد الحكومة المركزية ويضعف المشاركة الفيدرالية للأقاليم. هذا التأخير يساهم في استمرار التوترات السياسية والاجتماعية حول العدالة في توزيع الثروة، ويجعل العراق أكثر عرضة للنفوذ الخارجي والاضطرابات الاقتصادية.

ب- الفساد: على الرغم من انخفاض نسبة الفساد في العراق من (162) عام 2019 ليصل إلى (140) دولياً لعام 2025 من اصل (180) دولة في مؤشر مكافحة الفساد⁽¹⁾، ومحاولة الحكومات المتعاقبة لمحاربته وتعقب المتهمين به، فإن ذلك لا يعني القضاء عليه تماماً بسبب ضعف سياسات التصدي له، وعدم وجود برنامج حقيقي شامل لمكافحة الفساد وقلة الوعي الاداري والسياسي في إدارة المسؤولين.

للفساد ثلاث صور عامة⁽²⁾، جميعها تعاني منها الدولة العراقية، كما في الآتي:

- الفساد الاداري: وهو استغلال المناصب الادارية من اجل اغراض شخصية وبأسلوب غير قانوني.
- الفساد التنظيمي: وهو سوء تنظيم المؤسسات وعدم تماثل المسؤوليات والواجبات الوظيفية. إلى جانب ضعف انظمة المحاسبة والجهاز الرقابي.
- الفساد المالي: مثل قبول الرشاوى لإنجاز المعاملات، وسرقة المال العام بطرق مشبوهة، وقضايا غسيل الاموال.

ان الاهتمام بملف القضاء على الفساد بكل صوره كان عائقاً أمام عدم تمرير مسودة قانون

(1) شفق نيوز، 140.. ترتيب العراق على مؤشر الفساد لعام 2024، 2025/2/17، متاح على الرابط الآتي:

<https://shafaq.com>

(2) فاطمة عبد الله الشهراني، اسباب الفساد الاداري واثاره وسبل علاجه، المصدر السابق، ص 267.

مجلس الاتحاد حالياً في مجلس النواب، فالعلاقة بين الفساد وتأخر تشكيل مجلس الاتحاد العراقي وثيقة جداً، ويمكن تلخيصها في:

مصالح الكتل السياسية: تخشى بعض الكتل الكبيرة في مجلس النواب أن يؤدي وجود مجلس الاتحاد إلى تقليص نفوذها، لأنه سيكون بمثابة غرفة ثانية تراجع القوانين وتحّد من احتكار السلطة التشريعية. وهذه الكتل تعرقل التوافق على قانون المجلس الاتحادي لأنه يهدد مصالحها المباشرة.

غياب الإرادة التشريعية: نصّ الدستور العراقي على المجلس الاتحادي منذ 2005، لكنه ترك تفاصيل تشكيله وصلاحياته إلى قانون يستنه مجلس النواب بأغلبية الثلثين. وهذه الصياغة فتحت الباب أمام تعطيل متعمد، حيث لم يتم تمرير القانون بسبب الخلافات والمساومات السياسية، التي يغلب عليها منطق المحاصصة.

الفساد كأداة للتأجيل: استمرار شبهات الفساد في مؤسسات الدولة يجعل من مصلحة بعض القوى إبقاء النظام التشريعي بغرفة واحدة (مجلس النواب)، حيث يسهل تمرير القوانين المثيرة للجدل أو ذات الطابع المالي دون رقابة إضافية. ووجود مجلس الاتحاد كان سيشكل آلية لمراجعة هذه القوانين، وبالتالي يحدّ من فرص تمرير تشريعات تخدم مصالح ضيقة.

غياب الشفافية والمساءلة: يعطلّ الفساد أي محاولة لتفعيل مؤسسات جديدة قد تفرض رقابة أو شفافية أكبر. ومجلس الاتحاد لو تم تشكيله، كان سيعزز الرقابة التشريعية ويمنح الأقاليم والمحافظات صوتاً في إدارة الدولة، وهو ما يتعارض مع مصالح القوى المستفيدة من الوضع الحالي.

الفساد ليس مجرد نتيجة لتأخر تشكيل مجلس الاتحاد، بل هو أحد الأسباب الرئيسة وراء هذا التأخير. القوى السياسية المتنفذة، المرتبطة بمصالح مالية، تعرقل إنشاء المجلس لأنه يهدد احتكارها للسلطة ويزيد من فرص المساءلة والشفافية.

ت- البطالة: إن من أهم التحديات التي تواجه دول العالم الثالث بصورة عامة هي مشكلة البطالة، بسبب عدم ممارسة الأفراد الذين في سن العمل النشاطات الاقتصادية لدوافع خارجة عن إرادتهم رغم قدرتهم على العمل ورغبتهم فيه⁽¹⁾.

تتفاقم البطالة في العراق بسبب طبيعة اقتصاده الريعي المعتمد على النفط بنسبة كبيرة،

(1) علي حسين أحمد، تحديات بناء الدولة العراقية بعد عام 2003: دراسة جيوسراتيجية، اطروحة دكتوراه جامعة النهدين/كلية العلوم السياسية، 2016، ص150.

إلى جانب الخلل في نظامه التعليمي غير القادر على تخريج المؤهلين والقادرين على تلبية احتياجات سوق العمل⁽¹⁾، الامر الذي زاد من معدلات البطالة لتصل نسبتها إلى (16.5%) في عام 2021 وفقاً لمسح أجرته وزارة التخطيط، فبحسب التقديرات فإن نسبة البطالة تقدر بنحو (7) مليون عاطل عن العمل⁽²⁾، فضلاً عن ضعف الأمن اللازم للاستثمار، وكذلك هروب رؤوس الاموال العراقية إلى خارج البلاد. ما أدى إلى لجوء الشباب المظاهرات والاحتجاجات واغلاق المؤسسات الحكومية والشركات من اجل الحصول على فرص عمل.

العلاقة بين البطالة وتأخر تشكيل مجلس الاتحاد العراقي ليست مباشرة، لكنها تتجلى من خلال تأثير غياب المجلس عن رسم السياسات الاقتصادية والتنموية التي يمكن أن تحدّ من البطالة:

غياب التمثيل الفيدرالي: إن مجلس الاتحاد كان سيمنح الأقاليم والمحافظات صوتاً في صياغة السياسات الاقتصادية والتشريعية. وغياب هذا المجلس يعني أن القرارات المتعلقة بالتنمية وتوزيع المشاريع تُتخذ بشكل مركزي، ما يؤدي إلى تهميش بعض المحافظات التي تعاني من بطالة مرتفعة.

ضعف الرقابة على القوانين الاقتصادية: المجلس الاتحادي لو كان قائماً، لكان له دور في مراجعة القوانين الاقتصادية والمالية التي يقرها البرلمان، مثل قوانين الاستثمار أو تمويل العجز. وغياب هذه الرقابة سمح بتمرير قوانين مثيرة للجدل، لا تراعي بشكل كافٍ خلق فرص عمل أو دعم القطاعات الإنتاجية.

استمرار المحاصصة والفساد: الخلافات السياسية والمصالح الحزبية التي تعطل تشكيل المجلس الاتحادي تعكس بيئة سياسية يغلب عليها الفساد والمحاصصة. وهذه البيئة تعرقل الإصلاحات الاقتصادية وتمنع وضع سياسات فعالة لمعالجة البطالة، إذ تُدار المشاريع أحياناً وفق الولاءات لا وفق الحاجة التنموية.

غياب التنمية المتوازنة: المجلس الاتحادي كان سيضمن توزيعاً أكثر عدالة للمشاريع والموارد بين المحافظات. ويؤدي غياب هذا التوازن إلى تركيز التنمية في مناطق محددة، بينما تبقى أخرى تعاني من نقص الاستثمار وارتفاع البطالة.

ث- الفقر: يُعد الفقر أحد اهم مؤشرات العجز الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع. وعلى

(1) المصدر نفسه، ص151.

(2) دلشاد حسين، بين الارقام والواقع.. ماذا تفعل البطالة في العراق؟، الحرة، 15 اكتوبر 2024، متاح على الرابط الآتي: www.alhurra.com

الرغم من انخفاض نسبة الفقر في العراق إلى (17.5%) من العدد الاجمالي للسكان⁽¹⁾، لكن ذلك لا يمنع من القول ان التراجع طفيف بالنسبة للسنوات السابقة والتي كانت تقدر بحوالي (18.8) حسب تقرير التنمية البشرية والذي ركز على فرص التعليم ومستوى العيش اللائق⁽²⁾. على الرغم من تحسن الوضع في العراق إلا إنه ما زال يعاني من عددٍ من التحديات، بما في ذلك الوضع السياسي والاقتصادي والاضطرابات الاجتماعية بسبب البطالة وتردي الخدمات، مع استمرار في تدني مستويات المعيشة.

وعليه فإن الحكومة العراقية تفكر في الاهتمام بكل ما سبق قبل العوز التشريعي واقرار القوانين المتعطلة مثل مجلس الاتحاد. فالعلاقة بين الفقر وتأخر تشكيل مجلس الاتحاد ترتبط ببعضها بشكل غير مباشر لكنها عميقة.

ج- ضعف دور منظمات المجتمع المدني: يقف وراء ضعف هذه المنظمات عدم وجود البيئة الآمنة لعملها وضعف التمويل المالي لديها، الامر الذي يجعلها محدودة التأثير في دعم الديمقراطية وتعزيز المشاركة السياسية، لكونها تعتمد في الغالب على التمويل الخارجي في تنفيذ مشاريعها الخدمية، مما يجعلها عرضة لتحكم الممولين في توجهاتهم السياسية والاجتماعية⁽³⁾.

كما تفتقر الكثير من منظمات المجتمع المدني إلى البرامج والسياسات والرؤى الواضحة، وتنتشر فيما بينها روح المنافسة غير التقليدية، مما يؤدي إلى صراعات بين قياداتها، وهذا ما يفسر كثرة عدد المنظمات بالشكل الذي لا يتناسب مع دورها الحقيقي على ارض الواقع⁽⁴⁾. كما إن هناك بعضاً منها مرتبط بالأحزاب والكيانات السياسية التي تجنّدها في أوقات الانتخابات أو تستخدمها كغطاء لأنشطتها التجارية وغاياتها المالية⁽⁵⁾. مما يجعل منظمات

(1) جمال عزيز فرحان العاني، ثلاثية الفشل الاقتصادي (الفقر، البطالة، الفساد)، مجلة جامعة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية، واسط: جامعة واسط/كلية الإدارة والاقتصاد، العدد (19)، 2015، ص5.

(2) محمد علي، العراق يعلن تراجع مستوى الفقر في عموم مدن البلاد، العربي، 10 فبراير 2025، متاح على الرابط الآتي: <https://www.alaraaby.co.uk>

(3) علي فائز حساب، الاحتجاجات الشعبية واثرها على بنية النظام السياسي في العراق، المصدر السابق، ص92.

(4) المصدر نفسه.

(5) سعد علي حسين، البناء الديمقراطي في العراق والمجتمع المدني (رؤية تحليلية)، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية/مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (40)، 2012، ص89.

المجتمع المدني غير قادرة على القيام بدورها في الضغط على الحكومة أو مجلس النواب لتمرير قانون مجلس الاتحاد.

وتظهر العلاقة بين ضعف دور منظمات المجتمع المدني وتأخر تشكيل مجلس الاتحاد العراقي من خلال عدة مستويات:

غياب الضغط الشعبي المؤسسي: تمثل منظمات المجتمع المدني صوت المواطنين، وتضغط على السلطات لتفعيل المؤسسات الدستورية. ويعني ضعفها أن القوى السياسية لا تواجه ضغطاً كافياً من خارج البرلمان، مما يسهل عليها تعطيل تشكيل المجلس الاتحادي دون خوف من محاسبة جماهيرية.

تأثير الفساد والمحاصصة: تحدّ البيئة السياسية القائمة على الفساد والمحاصصة من استقلالية المجتمع المدني. وكثير من المنظمات إما مرتبطة بجهات سياسية أو تفتقر إلى التمويل والقدرة على العمل بحرية، وبالتالي لا تستطيع المطالبة الجادة بتفعيل المجلس الاتحادي.

ضعف المشاركة المجتمعية: المجتمع المدني القوي يرفع الوعي الشعبي حول أهمية المجلس الاتحادي في معالجة قضايا مثل الفقر والبطالة وتوزيع الثروة. وضعف هذه المنظمات يترك المواطنين بعيدين عن النقاشات الدستورية، مما يقلل من الاهتمام الشعبي بتأخر المجلس.

غياب الرقابة والشفافية: تؤدي منظمات المجتمع المدني دوراً في مراقبة الأداء الحكومي والتشريعي. وضعفها يعني أن غياب المجلس الاتحادي لا يُنظر إليه كخلل خطير، لأن الرقابة المجتمعية نفسها ضعيفة، مما يسمح باستمرار الوضع دون مساءلة.

يساهم ضعف منظمات المجتمع المدني في استمرار تأخر تشكيل مجلس الاتحاد العراقي، لأنه يقلل من الضغط الشعبي والرقابي على القوى السياسية، ويترك الساحة خاضعة لمصالح الكتل. أما وجود مجتمع مدني قوي ومستقل فكان يمكن أن يكون عاملاً حاسماً في دفع العملية السياسية نحو تفعيل المجلس الاتحادي.

الخاتمة

من خلال جميع ما ذكر في هذا الفصل نخلص إلى ان النظام الفيدرالي العراقي منذ بداية تطبيقه بعد الأخذ بدستور 2005م، يعاني جملة من التحديات السياسية والقانونية والأمنية مع وجود مشاكل في الجانب الاقتصادي والاجتماعي. فالمحاصصة السياسية التحدي الاول

أمام إقرار قانون مجلس الاتحاد في مجلس النواب. وأيضاً فإن عدم وجود اتفاق أو وحدة في اتخاذ القرار غالباً ما يؤدي إلى خلل في العملية السياسية ومخرجاتها. كما ان مجلس النواب بفعل صلاحياته الواسعة من المستبعد أن يقوم بإيجاد مجلس ثاني لجانبه يشاركه في السلطة، ويدقق ما يطرحه من مشاريع قوانين.

الاستنتاجات:

- 1- لم يتبلور النظام الفيدرالي العراقي بعد دستور 2005م بصورته الصحيحة، بل ظهر ناقصاً نتيجة التحديات السياسية والأمنية.
- 2- تُعد المحاصصة السياسية العقبة الأساسية أمام إقرار القوانين المهمة، وعلى رأسها قانون مجلس الاتحاد.
- 3- أدى غياب الاتفاق والوحدة في اتخاذ القرار إلى خلل في العملية السياسية واستمرار الأزمات.
- 4- أصبح مجلس النواب، بفعل صلاحياته الواسعة، مهيمناً على السلطة التشريعية، مما جعله غير مهتم بإنشاء مجلس ثانٍ يحد من نفوذه.
- 5- التحديات الاقتصادية والاجتماعية ترافق المشهد السياسي، مما يعمق الأزمة ويضعف قدرة النظام الفيدرالي على تحقيق أهدافه.

التوصيات:

- 1- ضرورة إعادة النظر في آليات تطبيق النظام الفيدرالي بما ينسجم مع الواقع العراقي ويعزز وحدة الدولة.
- 2- الإسراع في تشريع قانون مجلس الاتحاد لضمان التوازن بين السلطات التشريعية ومنع «الاستبداد» البرلماني.
- 3- العمل على تقليص تأثير المحاصصة السياسية عبر إصلاح النظام الانتخابي وتشجيع التمثيل الوطني الجامع.
- 4- تعزيز الحوار السياسي بين القوى المختلفة للوصول إلى توافقات تقلل من الانقسامات وتدعم الاستقرار.
- 5- تطوير السياسات الاقتصادية والاجتماعية لمعالجة التحديات المرافقة للنظام السياسي، بما يحقق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة.
- 6- تفعيل دور المؤسسات الرقابية والقضائية لضمان التوازن بين السلطات ومنع الانفراد بالقرار.

الفصل الخامس

الرؤية المستقبلية لمجلس الاتحاد

أ.د. وائل منذر البياتي⁽¹⁾

المقدمة

يُعد مجلس الاتحاد احد اهم المؤسسات الدستورية التي نصّ عليه دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وإن بقاء بناء شكل الدولة بدون وجود هذا المجلس إلى الآن أحدث اختلالاً بنيوياً في النظام الفيدرالي العراقي القائم على ثنائية السلطة التشريعية، إذ نصّت المادة (48) على أن «تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد»، ما جعل هذا التصميم المؤسسي تعبيراً أميناً عن جوهر الأنظمة الفيدرالية التي تقوم على الجمع بين فكرتي الحكم المشترك الى جانب الحكم الذاتي، من خلال ضمان تمثيل الوحدات الاتحادية في الدولة الفيدرالية التي يمثلها مجلس تشريعي بما يحد بشكل كبير من مخاطر التشريع المتعجّل أو المنحاز الذي قد يظهر في حالات انفراد المجلس النيابي بالتشريع في الدولة الفيدرالية⁽²⁾.

أولاً: أهمية تشكيل مجلس الاتحاد في تعزيز الوحدة الوطنية

على الرغم من مرور أكثر من عقدين على تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، لا يزال البلد يمرّ بتحديات بنيوية تتعلق بالهوية الوطنية، والتنوع الاثني والمذهبي، والصراعات الإقليمية، الأمر الذي يجعل من الوحدة الوطنية هدفاً استراتيجياً لبقاء الدولة وتماسكها. في هذا السياق، يشير الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (65) إلى إنشاء «مجلس الاتحاد»

(1) أكاديمي في: كلية التربية الأساسية-الجامعة المستنصرية

(2) فراس طارق مكية، نظرة في مجلس الاتحاد، منشورات مركز البان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2025،

بوصفه الغرفة التشريعية الثانية إلى جانب مجلس النواب، إلا أن هذا المجلس لم يُفَعَّل حتى الآن، بالرغم من تقديم أكثر من مشروع للقانون من قبل مجلس الوزراء، كما لا يزال مجلس النواب غير مهتدٍ للبوصله الخاصة بالمضي في إقرار تنظيم قانوني للغرفة الثانية في النظام الفيدرالي العراقي، وهذا الامر مما لا شك فيه، أدى الى اختلال في تمثيل المكونات وعدم استكمال بناء النظام الفيدرالي، بشكل يمكن معه الاجابة حول مدى نجاح التجربة الفيدرالية طيلة السنوات الماضية.

من هنا لا بد من القول ان تعزيز الوحدة الوطنية يمكن الدخول إليها من عدة سبل، ومن بينها بوابة العمل على ايجاد المجلس، بما يحقق التوازن السياسي والمجتمعي، من خلال تسليط الضوء على البعد الوحدوي لوجود المجلس ومدى مساهمته في حلّ النزاعات، وكذلك دوره كصمام أمان في النظام الفيدرالي. كل هذا من خلال بحث الاثر الوظيفي للمجلس وكما يأتي:

1- البعد الوحدوي لمجلس الاتحاد

مما لا شك فيه ان مجلس الاتحاد يمثل البعد الوحدوي للدولة الفيدرالية من خلال عدة أدوار يمكن ان يحققها ضمن الهيئات الدستورية للحكومة المركزية، وبالخصوص في مجال تقاسم الوظيفة التشريعية والرقابية مع مجلس النواب، إذ يمكن للمجلس تحقيق:

أ. تمثيل الهويات المنطقية

في مجتمع متنوع مثل العراق، يوفر مجلس الاتحاد منصة لتمثيل مصالح المحافظات كافة، بغض النظر عن حجمها السكاني، على غرار مجلس الشيوخ الأمريكي أو مجلس البوندسرات الألماني، ذلك ان الفيدرالية لا تقف عند كونها حلاً إدارياً يمكن اعتماده كردة فعل في مواجهة المركزية، وانما هي عبارة عن اعادة صياغة فلسفية وأخلاقية لمعنى الدولة، فلا يقتصر الموضوع على تقاسم السلطات وإنما يتعداه الى إعادة الدولة لنظرتها لنفسها وللمواطنيها، من خلال الاعتراف بالتعدد كشرط اساسي لبناء دولة مستقرة. والفيدرالية هي الوسيلة التي يمكن من خلالها إعادة توزيع السلطة⁽¹⁾، والذي يقصد به تعدد الهيئات الحاكمة التي تباشر السلطة ما يمنع تركيزها بيد فرد أو هيئة واحدة لضمان عدم استبداد كل هيئة

(1) د. عدنان بوزان، نحو عقد اجتماعي جديد: الفيدرالية كضرورة سياسية وقانونية لسوريا المستقبل، مقال منشور على موقع azadi post.

عند ممارستها لاختصاصاتها⁽¹⁾. فهو عملية مساهمة بين جهات متعددة في ممارسة سلطة واحدة، وهذا التقسيم لا يقوم على مبدأ اقامة الحواجز بين الهيئات أو الفصل بينها⁽²⁾، بل يفترض تعدد الهيئات الحاكمة، وبالتالي يعتمد الى ايجاد آليات لتنظيم العلاقة بينها، فهو أوسع معنى من توزيع السلطات⁽³⁾.

ومن هنا فإنّ ضمان وجود تمثيل متنوع بعد من اهم العوامل التي تحول دون تولّد الصراعات بين الطبقات والفئات المجتمعية، ذلك ان الاغلبية الاجتماعية تستطيع إيصال صوتها بالاعتماد على ما تمتلكه من زخم وتمثيل في قبال حرمان فئات أخرى لا تمتلك امتيازاً عددياً في الوصول الى ما تبغيه في حال عدم وجود المجلس، مما يولّد صراعاً قد يؤدي في بعض الاحيان الى تصادم قد لا تعرف ابعاد نتائجه⁽⁴⁾.

ب. ضمان مشاركة فاعلة للوحدات اللامركزية

يقوم النظام الاتحادي على اساس فكرة قبول الوحدات المكوّنة له بالتخلي عن جزء من الاختصاصات التي تمتلكها الى هيئات السلطة الاتحادية مقابل مشاركتها في تكوين هيئاتها واتخاذ قراراتها الخاصة بها، حيث تضمن لها هذه المشاركة في الحياة السياسية والقانونية الاتحادية حماية مركزها الدستوري واستقلالها الذاتي، لا سيما إذا اجتمعت كلمتها على رفض التوجهات الاتحادية في انتهاك نطاق الاختصاصات المحفوظة لها⁽⁵⁾، ومن هنا يتيح المجلس مشاركة فعّالة للأقاليم وللمحافظات في التشريع والرقابة، مما يقلل من النزاعات الانفصالية أو الشعور بالتهميش، ويقوّي الإيمان بالوحدة ضمن التنوع، حيث تعد مساهمة هذه الوحدات في المجلس الاتحادي الصورة الإبرز لمشاركتها في الدولة الاتحادية، حيث يمكن ان يعمل المجلس كهيئة للمشاورة والتوفيق بين هذه الوحدات والحكومة المركزية قبل إحالة المنازعات الى المحكمة الاتحادية العليا⁽⁶⁾، كما يمكن ان يكون للمجلس دوراً في

(1) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 182.

(2) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية للطبع والنشر، القاهرة، 1986، ص 175.

(3) د. عبد الغني بسيوني: المصدر السابق، ص 182.

(4) كان الاصطدام وعدم الانسجام بين المكونات العرقية احد اسباب تأجيج الحرب الاهلية في يوغسلافيا سابقاً ورواندا.

(5) د. عادل الطبطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق والشريعة/جماعة الكويت، المجلد 4 العدد 1، 1980، ص 114.

(6) أوردت المادة (93) من دستور 2005 عدة صلاحيات للمحكمة الاتحادية من بينها الفصل في النزاعات بين المركز والأقاليم والمحافظات.

مسألة تعديل الدستور في حال كان الموضوع بعهدة السلطة التشريعية الاتحادية. وهاتين المسألتين من ابرز المظاهر التي تجسد المشاركة بما يمنح المؤسسات الفيدرالية الثقة في قراراتها المتخذة، وبما يجعل الاقاليم اكثر تقبلاً لما يصدر عنها فيما لو كانت غير ممثلة فيها⁽¹⁾، باعتبار ان هناك من يتولى التعبير عن مصالحها وبما يحقق التوازن بينها وبين مصالح الدولة الاتحادية.

2- ايجابيات وجود مجلس للاتحاد

يحقق وجود ثنائية برلمانية من خلال ايجاد غرفة ثانية للسلطة التشريعية، عدة ايجابيات يمكن إجمالها بما يأتي:

أ. تحقيق تنوع في التمثيل في نطاق كل مجلس

حيث درجت العادة في الدول الفيدرالية على ان تكون آليات تكوين المجلس الثاني مختلفة عن المجلس الأول، من حيث المدة ونوعية الأعضاء، لضمان التنوع والحفاظ على الشكل الاتحادي، فإذا كان أحد المجلسين مكون على اساس تمثيل الشعب في مجموعه، فإنه يمكن تمثيل مصالح أخرى في المجلس الثاني كالتبقيات وهو ما كان سائداً سابقاً، كما هو الحال في مجلس اللوردات البريطاني⁽²⁾، أو تحقيق تمثيل للمصالح والمهن وأصحاب الكفاءات الذين لا يتسنى لهم امكانية الفوز في حال خوضهم الانتخابات عادة، رغم ما يملكونه من قدرات ومهارات. وبالتالي يشكل هذا المجلس ضمانة لوجود نوعية متميزة من الاعضاء يتم تعيينها أو اختيارها للعضوية على اساس ما تمتلك من قيمة، قد لا نجد مثيلاً لها في حال اعتمدت طريقة الاقتراع العام.

ب. الانسجام مع الطبيعة المزدوجة للدولة الفيدرالية

إن الازدواجية في الدولة الفيدرالية ضرورية لأنها لا تتكون من أفراد فقط، بل من وحدات اتحادية مختلفة بغض النظر عن تسميتها (دويلات، ولايات، كانتونات، مقاطعات، اقاليم، امارات) وهي تتمتع باستقلالية ذاتية في حدود الدولة الفيدرالية، فيمثل المجلس الأعلى مصالح هذه المقاطعات، ويمثل المجلس الأدنى مصلحة الدولة المتحدة في مجموعها أي

(1) د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص 113.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي دراسة مقارنة، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 115-117.

مصلحة الاتحاد⁽¹⁾. وهذا هو في الواقع من اهم الاسباب التي أدت إلى الاحتفاظ بنظام المجلسين في الدول الفدرالية، بشكل عام.

ج. منع الهيمنة في عملية صنع القرار

يؤدي وجود مجلس ثانٍ الى العمل على تنقية القرارات التي يصدرها المجلس النيابي المنتخب مباشرة من بين كافة افراد المجتمع، والعمل على تدقيقها بروية والحيلولة دون التسرع في اتخاذها، باعتبار ان الحق في الترشيح بعموميته كثيراً ما يؤدي الى تواجد عناصر قد لا تتمتع بثقافة أو خبرة عالية تؤهلها لمناقشة أو اتخاذ القرارات الصائبة في جميع الأمور التي قد تكون ذات طابع فني أو تقني أو اجتماعي عالي في بعض الاحيان، أو ربما يغلب على قرارات المجلس الادنى طابع الانفعال العاطفي في شؤون التشريع، أو الشعبوية في القرارات. ومن هنا تأتي أهمية وجود المجلس الموازي للمجلس النيابي بأن يضم عناصر فنية متخصصة، ويستطيع أن يحقق توازن بين الشعبوية والعقلانية في التشريع⁽²⁾.

د. منع استبدال المجالس المنتخبة

ففي الاحوال التي قد يميل فيها أحد المجالس إلى الاستبدال في حال وجود أغلبية عددية ذات توجه معين، من الممكن ان يؤدي ذلك الى ان يستبد الحزب أو التيار السياسي، ويعمد الى السيطرة على البرلمان والحكومة وعلى جميع القوانين الصادرة من البرلمان بحكم الأغلبية التي يمتلكها، وبالتالي يتعسف في ممارسة السلطة دون مراعاة للأقلية العددية داخل المجلس، هنا يمكن لنظام المجلسين والذي يتكون فيه المجلس الثاني بطريقة مختلفة عن الاول، ان يحول دون اندفاع المجلس الأول، فالتشكيلة المختلفة للمجلس الثاني ستمنع الأول من السيطرة والاستبدال، وتعتمد الى عقلنة القرارات التي تصدر عنه، خصوصاً أن دوره سيكون تشاركياً في العمل التشريعي والرقابي⁽³⁾.

هـ. ديمومة العمل التشريعي والرقابي الفاعل.

إن نظام المجلسين بما يحمله من تعاقب زمني في تشكيل المجالس، يضمن فرصة أكبر

(1) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2006، ص 198.

(2) د. محمد كاظم المشهدي، النظم السياسية، دار العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص 56.

(3) د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1987، ص 493.

لاستمرار التعبير عن الإرادة الشعبية ورقابتها على أعمال الحكومة، فإذا انتهت مدة انعقاد أحدهما يكون الآخر قائماً. ومثال ذلك مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن مدة ولايته ست سنوات يتجدد ثلث أعضائه كل سنتين بينما مجلس النواب مدته سنتين ويتجدد بشكل كلي.

و. تمثيل المحافظات والأقاليم بطريقة توازن التمثيل السكاني

يؤدي اعتماد مبدأ الدوائر الانتخابية والتمثيل بما يتناسب مع عدد السكان في المجلس النيابي عادة الى حصول تفاوت وعدم التجانس بين الفئات الاجتماعية العرقية أو الثقافية أو المهنية، عند التمثيل، الأمر الذي يستدعي إيجاد طريقة لضمان تمثيل الفئات التي لم تمثل بدرجات مناسبة في مجلس ثاني، إلى جانب المجلس الذي يتم انتخابه على أساس عددي. وفي بعض الحالات، تتكون الدولة من أقاليم أو ولايات، ويكون عدد السكان في بعضها قليلاً بالمقارنة مع بعضها الآخر، ومن ثم يكون هناك اختلال في تمثيل هذه الأقاليم في السلطة التشريعية الاتحادية. ولهذا يتأسس مجلس ثانٍ يعبر عن قاعدة المساواة في تمثيل الولايات بصرف النظر عن عدد سكانها، وهو ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾.

ثانياً: دور المجلس في تحسين العلاقة بين الإقليم والحكومة المركزية

الدولة الفيدرالية ليست اتحاداً بين الدول بقدر كونها دولة مركبة، تتكون من عدد من الوحدات اتحدت معاً، فهي عبارة عن دولة فوق الدول الاعضاء، يحكم العلاقة فيما بينها نصوص الوثيقة الدستورية⁽²⁾. وعليه فإن الدولة الفيدرالية هي حكومة ثنائية، تنقسم فيها السلطات وتوزع، بواسطة الدستور، بين الحكومة المركزية والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية. وبالتالي لا يمكن ان تتجاوز إحداها على الاخرى، إلا من خلال خرق الدستور أو العمل على إعادة توزيع الصلاحيات بتعديل بنود الوثيقة الدستورية، والسبب وراء ذلك هو ضمان الاستقلال الذاتي للأقاليم المكونة للدولة الفيدرالية ومشاركتهم فيها دستورياً وواقعياً. ان الغاية من اعتماد الفيدرالية كشكل للدولة هو تكريس وجود الدولة مع الحفاظ على خصوصية كل كيان من مكوناتها، إذ ان تقسيم الدولة مناطقياً يؤمن توفير الحياض والمساواة التامة في التمثيل لكل الافراد كما يؤمن الحكم الذاتي لمختلف اطيافه ضمن اطار الدولة

(1) محمد شهاب محمد الامين، البرلمان بين التشكيل الاحادي والثنائي، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2014، ص

(2) د. ثروت البدوي، المصدر السابق، ص 236.

الفيدرالية⁽¹⁾. فالتشاور والتعاون بين الوحدات والسلطات الفيدرالية، بهدف الحفاظ على الدولة والفيدرالية وتجنب تفككها، يتطلب ايجاد نوع من العلاقة التعاونية بين مستويات الحكم، وبالتحديد فيما يتعلق بتنظيم موضوع الاختصاصات المشتركة بينها، بالإضافة الى ما تتركه ممارسة الصلاحيات الحصرية من امكانية لنشوء الخلاف والتعارض بينهما. ومن هنا ينبغي ان يكون هناك آليات لضمان التشاور والنقاش بشكل سليم، للوصول الى اتفاقات تنظم اليات عمل كل جهة بعيداً عن النزاع، وتذليل العقبات التي تظهر عند تباين الآراء بشأنها، وهذا التعاون لا ينبغي ان يكون آلية مؤسساتية، قائمة على الشراكة بين مستويات الدولة الفيدرالية، تتضمن قواعد للتشاور والنقاش للوصول الى تسوية للصراعات التي يمكن ان تظهر. وهذا الدور يمكن ان يقوم به مجلس الاتحاد، باعتباره جهة تمثل الوحدات على اساس المساواة بينها، وبالتالي يمكن ان يكون مكاناً للنقاش والوصول الى اتفاقات تتمتع بقيمة القرار التشاركي المؤسسي قبل اللجوء الى المحكمة الاتحادية العليا، وبما يحول دون الاعتماد على الاتفاقات السياسية خارج المؤسسات الدستورية، والذي طبق كوسيلة لحل النزاعات وحلحلة الجمود في العلاقات بين المركز والإقليم طيلة السنوات الماضية، دون ان يتمكن من الوصول الى حلول نهائية في الإشكاليات العالقة بينهما.

1- إشكالية العلاقة بين المركز والإقليم في الجانب المالي

إن أصدق مثال على غياب التعاون المؤسسي بين المركز والإقليم في العراق هو اشكالية الحصة الخاصة بالإقليم من الموازنة السنوية العامة للدولة والتي تشهد نزاعاً حول مقدراتها في كل سنة ومع الشروع بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة، وما يرتبط بالموازنة من مسألة رواتب موظفي الإقليم أو قوات البيشمركة، حيث دائماً ما يتكرر مشهد النزاع بين النواب الممثلين عن إقليم كردستان مع نواب باقي المحافظات حول موضوع الموازنة، حيث شهدت الجلسات انسحابات متكررة من المجلس وتعليق العضوية خصوصاً عند خفض حصة الإقليم من 17% إلى 12%، ثم تلاها قطع حصة الإقليم من قانون الموازنة من قبل الحكومة الفيدرالية على اساس عدم تنفيذ بنودها⁽²⁾. ولم يتم حلحلة الامور إلا باجتماعات بين لجان فنية ممثلة عن الجهتين، وكذلك اجتماعات تشاورية مع اعضاء اللجنة المالية في مجلس

(1) عادل حبة، الدولة الفيدرالية، مجلة الفكر الجديد، العدد 33، 2005، ص 200.

(2) د. شيماء معروف فرحان، إشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 62، السنة 2016، ص 46.

النواب، مع ملاحظة انها تبقى خارج إطار الهيكل المؤسسي، وانما تعتمد بشكل اساسي على الجهود التواصلية بين الطرفين.

2- أزمة موضوع النفط والغاز

يعد تنظيم وإدارة الثروة النفطية واستثمار عوائدها من اكثر المشاكل التي واجهت العلاقة بين المركز والإقليم، ففي الوقت الذي تخلو فيه المنظومة القانونية الاتحادية لقانون ينظّم المسألة أصدر الإقليم قانونه الخاص بتنظيم استخراج النفط والغاز وتصديرهما، وبرؤية أحادية دون الرجوع الى المركز، مما أدى الى تشعب النزاع خصوصاً بعد صدور الحكم التحكيمي عن محكمة التحكيم الدولية التابعة لغرفة التجارة الدولية في باريس (ICC Court) ⁽¹⁾، وكذلك القرار الصادر من المحكمة الاتحادية العليا رقم (59/الاتحادية/2012 وموحدتها 110/الاتحادية/2019) حيث قضت المحكمة بعدم دستورية قانون النفط والغاز في الإقليم، إضافة إلى ذلك ألزمت الإقليم بأن يقوم بمجموعة من الاجراءات ذات طابع تعاوني مع الحكومة الفدرالية في هذا السياق، إذ نص القرار على.. « إلزام حكومة إقليم كردستان بتمكين وزارة النفط العراقية وديوان الرقابة المالية الاتحادية بمراجعة كافة العقود النفطية المبرمة مع حكومة إقليم كردستان بخصوص تصدير النفط والغاز وبيعه لغرض تدقيقها وتحديد الحقوق المالية المترتبة بذمة حكومة إقليم كردستان من جرائها وان يتم تحديد حصة الإقليم من

(1) محكمة التحكيم الدولية التابعة لغرفة التجارة الدولية: هي مؤسسة تحكيم مستقلة تابعة لغرفة التجارة الدولية حيث تُحال النزاعات إلى غرفة التجارة الدولية باتفاق الأطراف، وذلك إما عبر اتفاق تحكيم المدرج في العقد محل النزاع قبل نشأة النزاع، او عبر مشاطرة تحكيم حيث يتفق الأطراف على اللجوء للتحكيم بعد نشأة النزاع.

ويرجع كثرة عدد القضايا التي تُنظر تحت مظلة غرفة التجارة الدولية إلى تاريخ المحكمة الطويل في مجال التحكيم، مما أصبح من المعول به في معظم عقود التجارة الدولية اختيار قواعد غرفة التجارة الدولية، وذلك بمختلف اشكالها ومجالاتها. ويقتصر دور المحكمة في إدارة النزاعات من الناحية الإجرائية. حيث لا تفصل المحكمة في النزاعات. وانما يرجع اختصاص الفصل في النزاعات إلى المحكّمين الذين يتم الاتفاق عليهم من قبل طرفي النزاع، إلا أن المحكمة تكون مسؤولة عن الناحية الإجرائية للعملية التحكيمية وذلك وفقاً لقواعد التحكيم الخاصة بغرفة التجارة الدولية. حيث يُشترط قبل صدور أي حكم تحكيم من قبل المحكّمين بتقديم مسودة الحكم إلى المحكمة لمراجعته، ويجوز للمحكمة أن توضع تعديلات شكلية، وذلك بدون تأثير على حرية قرار هيئة التحكيم، وقد تسترعي انتباهها أيضاً إلى النقاط الجوهرية، وتنص القواعد على عدم امكانية صدور حكم التحكيم من قبل المحكم او المحكّمين إلا بعد اعتماده ومراجعته من قبل المحكمة.

ينظر الموقع الالكتروني لغرفة التجارة الدولية

الموازنة العامة وبالشكل الذي يضمن إيصال حقوق مواطني محافظات إقليم كردستان من الموازنة العامة الاتحادية وعدم تأخيرها بعد ان يتم تنفيذ كافة فقرات هذا القرار من قبل حكومة إقليم كردستان وإشعار الحكومة الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بذلك»، وتنفيذاً لهذا القرار أعلنت حكومة الإقليم في برنامجها الحكومي أنها سوف تتعامل مع التوزيع العادل الموارد النفط والغاز، وستعزز حقوق كردستان في عائدات النفط وفقاً للمادتين (111 و112)، وفي حال تحقق ذلك فستزيد صادرات النفط لكلا الجانبين وفقاً للبرنامج الحكومي⁽¹⁾، وهذا ما لم يتحقق إلى اليوم بسبب إشكاليات تصدير النفط عبر الانبوب التركي.

3-أمثلة لآليات التعاون المؤسسي في بعض الدول الفيدرالية

تقوم الدولة الفيدرالية على قاعدة ثنائية السلطة التشريعية، وتحتاج هذه الثنائية الى أطر منظمّة للعلاقة فيما بين المجلسين، تبين كيفية التعاون فيما بينها وحلّ الاشكاليات التي من الممكن ان تظهر في حالات الاختلاف بين المجلسين للحيلولة دون أن إعاقة إصدار القرارات التشريعية أو البرلمانية المهمة في البلد، مما ينعكس سلباً على عمل الحكومة، بالتالي فإنّ هناك مجموعة طرق والآيات لحل الاختلاف بين المجلسين⁽²⁾:

أ. تنقل مشاريع القوانين والقرارات محل الخلاف بين المجلسين لعدد محدد من المرات لحين وصولهما إلى حل بشأنها، هذه الآلية تحقق المساواة بين المجلسين كأصل إلا أن إغفال مسألة تحديد مرات الذهاب والإياب أو الانتقال بين المجلسين بشأن مشاريع القوانين، سيؤدي إلى تأخير إصدارها، وعرقلة عمل السلطة التشريعية، مما يتطلب إيجاد حد اعلى لعملية التنقل بما يضمن حثّ المجلسين على إيجاد حل أو التوافق عليه والحيلولة دون اعتماد هذه الوسيلة كمبرر للتعطيل وعدم اتخاذ القرارات خصوصاً الضرورية منها.

ب. في حالة استمرار الخلاف بين المجلسين وعدم حسم الجدل، تُشكل لجنة مشتركة تضم غالباً عدداً متساوياً من أعضاء المجلسين لتتولى مهمة التقريب بين وجهات النظر حول موضوع الخلاف، أو القيام بإعداد مشروع القانون يحظى بموافقة المجلسين، وتحقق هذه الطريقة المساواة المطلقة بين المجلسين.

(1) د. شالو صباح ود. سوز حميد مجيد، دور العلاقات التعاونية في ممارسة الاختصاصات المشتركة وتسوية المنازعات بين مستويي الحكم في الدولة الفيدرالية، مجلة دراسات قانونية وسياسية، كلية القانون-جامعة السليمانية، 2025، ص 202.

(2) علي حسين حسن، اختصاصات مجلس الاتحاد في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد العلمين، النجف الأشرف، 2016، ص 150.

ج. عقد الجلسة المشتركة، هي صيغة تعاونية للحل تهدف الى انهاء الخلاف بين المجلسين من خلال عقد جلسة، يجتمع فيها المجلسان لبحث نقاط الخلاف بينهما بشأن مشروع ما ومن ثم إقراره في الجلسة بأغلبية معينة من أعضاء كلا المجلسين. ونظراً لكون عدد المجلس الاتحادي في جميع الدول أقل عادة من مجلس الشعب أو النواب، فإن كفة الأخير تكون أرجح في الجلسة المشتركة.

د. حلّ المجلسين وإجراء انتخابات جديدة: تقوم هذه الطريقة عند استمرار الخلاف بين المجلسين حول مشروع قانون، فإنّ هذه الطريقة توجب حل المجلسين في وقت واحد، الدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة، بهدف الرجوع إلى رأي الشعب لحسم الخلاف بين المجلسين، وهي وسيلة على قدر كبير من الديمقراطية لكنها مكلفة من الناحية المالية.

هـ. إعطاء القرار النهائي لإحدى المجلسين: وتقوم هذه الطريقة في حالة استمرار الخلاف بين المجلسين حول مشروع القانون، فإنه يكون القرار النهائي لأحد المجلسين، وفي أغلب الأحيان يكون القرار النهائي للمجلس الأول الممثل للشعب، ولكن قد يكون القرار للمجلس الثاني الممثل عن المقاطعات أو الولايات أو الأقاليم.

من الامثلة على آليات التعاون المؤسسي التي يمكن اعتمادها من خلال اقرار مجلس الاتحاد، أوجه التعاون الموجودة في عدد من الدول الفيدرالية ومنها ما مطبق في سويسرا، حيث تجري المفاوضات عادة في المجلس الفيدرالي ونواب الكانتونات، بالتشاور مع حكومات الكانتونات بشكل واسع في القضايا التي لها مساس بها، إذ تقوم الكانتونات بدور رئيسي في إعداد التشريعات الفيدرالية. فباستطاعة خمس كانتونات ان تلزم البرلمان الفيدرالي على الانعقاد في جلسة استثنائية، كما ان باستطاعتها ان تقترح القوانين على البرلمان الفيدرالي، أما بالمراسلة أو بواسطة ممثلها في البرلمان، لكن يجب ان ترفع الاقتراحات هذه أولاً إلى الحكومة الفيدرالية التي تبدي رأيها فيها قبل ان تحيلها إلى السلطة التشريعية. والذي بدوره يملك الموافقة على الاقتراح أو رفضه، كما ان من واجب السلطات الفيدرالية أن تأخذ رأي الكانتونات حول كل مشروع قانون فيدرالي يتناول حقوق الكانتونات وواجباتها أو له أهميته بالنسبة لها، سواء على الصعيد السياسي والثقافي والاقتصادي والمالي. ويبرز حضور الكانتونات في العمل التشريعي الفيدرالي أيضاً من خلال لجان تشكل خارج البرلمان، تتولى إعداد صيغة تسوية لمشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان الفيدرالي. ويوجد في هذه اللجان ممثلي الأحزاب والتجمعات الاجتماعية والمهنية وغيرها من المؤسسات التي تنسق مع السلطة الفيدرالية⁽¹⁾.

(1) د. اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات الدستورية، عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996، ص 495.

أما في ألمانيا فإنّ الاجراءات المالية بصورة عامة تتطلب موافقة مجلس البوندسترات الذي يضم ممثلي المقاطعات. أما في حالات كون القانون يمس بحقوق الأقاليم الاعضاء أو يعرّض وجودها للخطر، أو يقيد الحقوق الاساسية أو في حال تعلقه بالأحزاب أو الانتخابات، ففي هذه الحالة لا يمكن المضي باستكمال تشريع هذه القوانين دون الحصول على موافقة مجلس البوندسترات، حيث يملك المجلس الاعتراض بطريقتين، الأولى اعتراض نهائي في الامور المتعلقة بالشأن المالي أو الاداري بين السلطات المركزية والحكومات المحلية أو في حالات الطوارئ، أما باقي حالات التشريع فيملك اعتراضاً توقيفياً، أي يملك مجلس النواب الحق في التصويت مرة ثانية على القانون بأغلبية مطلقة، على ان تشكل لجنة وساطة بين المجلسين لغرض حل الخلاف بينهما تكون متساوية العضوية⁽¹⁾.

4-أبعاد تعزيز الوحدة الوطنية وتحسين العلاقة بين المركز والإقليم من خلال مجلس

الاتحاد:

إن ما يعاني منه النظام الفيدرالي في العراق حالياً هو غياب الآليات المؤسسية الدائمة والمتخصصة لتنسيق السياسات وحل النزاعات، حيث يقتصر الامر على الحلول التفاوضية خارج إطار المؤسسات الرسمية، وبطريقة تفتقر عادة الى الشفافية والوضوح، فيما قد يشكل مجلس الاتحاد حجر الزاوية في إرساء كامل لمفهوم الفيدرالية باعتباره سيكون هيئة دستورية دائمة، وبصلاحيات محددة، حيث ان انشاءه لا يدخل في نطاق «الترف» السياسي، بل هو ضرورة ملحة لنجاح التجربة، وسيؤدي وجوده الى تحويل العلاقة من طور الصراع والازمة الى حدود التشاركية والتعاون وسينتج عنه اقراره عدة جوانب ايجابية يمكن تلخيصها بما يأتي:

أ. البعد السياسي: إذ يمثل المجلس منصة للتفاوض والتوافق بدل الإقصاء، مما يسهم في تقليل الاستقطاب الحاصل بين المركز والوحدات الاتحادية، ويعزز مفهوم الشراكة السياسية لا الغلبة العددية.

ب. البعد القانوني والدستوري: يؤدي المجلس دوراً في مراجعة القوانين ذات الأثر الفيدرالي خصوصاً تلك المتعلقة بـ (الثروات - الأمن - الصلاحيات)، كما يكرّس مبدأ التوازن بين السلطات على غرار الأنظمة ذات المجلسين.

ج. البعد الإداري والمؤسسي: يحول وجود المجلس دون تهميش المحافظات غير المنتظمة في إقليم، كونها ستجد لها صوتاً فيه قابلاً للتأثير، بالإضافة الى تعزيزه للحكومة

(1) المصدر نفسه، ص 508.

التشاركية، في العمل المؤسسي الذي لا تزال تفتقر إليه الدولة العراقية، كما يسهم في حماية التنوع عبر آلية تشريعية مؤسسية تضمن المساواة بين مختلف المكونات بعيداً عن ضغوط الاطر العددية.

د. البعد الاجتماعي والثقافي: سيؤدي وجود المجلس الى تقوية الشعور بالانتماء إلى الدولة لدى المكونات المهمشة، حيث سيشعر الأفراد أن تمثيلهم لا يقتصر على العاصمة فقط، أو المحافظات ذات الثقل السكاني، وهذا الامر سيتحقق من خلال وجود رابطة للمواطن بالمركز من خلال ممثليه في مجلس الاتحاد.

ثالثاً: السيناريوهات المحتملة لتشكيل المجلس وأبعاد صلاحياته

يمكن تلخيص تقييم التجارب المطبقة في الدول الفيدرالية وتحديد مدى نجاحها، بضرورة وجود ثلاثة عناصر متضاربة مع بعضها البعض، وتتمثل بوضوح الأساس الدستوري الذي يحدد صلاحيات المجلس الثاني بدقة، وملاءمة طريقة التشكيل للسياق السياسي والاجتماعي والثقافي للبلد، ووجود آليات فعالة لحل الخلافات بين المجلسين أو الغرفتين، وعدم مراعاة هذه العوامل سيؤدي الى تحوّل اي مؤسسة الى أداة جديدة لتعطيل العملية التشريعية، إذا ما عكسنا الامر على الواقع العراقي.

أما عن السيناريوهات المحتملة لتفعيل مجلس الاتحاد، فإننا امام عدة خيارات يمكن إجمالها بالعناوين الآتية: (مجلس استشاري أو مجلس محدود أو مجلس نظير)، وعملية تقييم كل مجلس يمكن العمل على تحقيقها من خلال اربع معايير، هي:

أ. المشروعية الدستورية. مدى اتساق السيناريو مع النصوص الدستورية.

ب. القابلية السياسية للتطبيق. من حيث مدى امكانية التوافق السياسي عليه في السياق العراقي الراهن.

ج. الفعالية المؤسسية. وتتمثل في قدرة السيناريو على تحقيق وظائف الغرفة الثانية في النظام الفيدرالي.

د. الاستدامة: القدرة على الاستمرار دون التسبب باضطرابات مؤسسية.

السيناريو الأول: مجلس الاتحاد كجهة استشارية

يتشكل المجلس على أساس تعيين جميع اعضاءه بحيث يضم ممثلين اثنين عن كل محافظة باستثناء العاصمة بغداد، حيث تمثل بأربعة اعضاء، يتم تعيين الاعضاء بموجب

مرسوم جمهوري، بناءً على اقتراح أسماء المرشحين من قبل مجلسي المحافظة والنواب، أي أن عدد الأعضاء سيكون (40) عضواً، ويشترط في عضو مجلس الاتحاد أن يكون من سكان المحافظة وألا يقل عمره عن 35 عاماً وحاملاً لشهادة جامعية أولية على أقل تقدير. أما صلاحيات المجلس فتقتصر على القيام بثلاث مهام أساسية، هي:

1 - المهمة الاستشارية: إبداء الرأي في مشروعات القوانين التي تحال إليه من مجلس النواب، على أن يكون رأيه غير ملزم قانوناً، مع إلزام مجلس النواب بمناقشته وتسبب عدم الأخذ برأيه إن قرر ذلك. ويمكن له إعداد مقترحات قوانين وإرسالها إلى مجلس النواب لغرض مناقشتها وإقرارها وفقاً للسياقات المحددة في النظام الداخلي لمجلس النواب.

2 - المهمة الرقابية: من خلال إعطائه صلاحية استجواب الوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة، وطلب تشكيل لجان تقصي حقائق، على أن ترفع توصياته بعد الاستجواب أو التحقيق إلى مجلس النواب لاتخاذ الإجراء المناسب.

3 - المهمة التنسيقية: عقد مؤتمر دوري بشكل سنوي يضم رؤساء مجالس المحافظات والحكومة الاتحادية لمناقشة السياسات العامة المتعلقة بتوزيع الموارد والتنمية الإقليمية، لغرض تعديل السياسة العامة للحكومة وإعداد مشاريع القوانين داخل مجلس النواب بما يتواءم مع مخرجات المؤتمر.

يعد هذا السيناريو الأكثر واقعية على المدى المنظور، وذلك لعدة اعتبارات، أولها، عدم تعارضه مع النصوص الدستورية الحالية، حيث يمكن اعتماده دون حاجة إلى تعديل دستوري، وهذا يسهل اجراءات إقراره. أما الاعتبار الثاني فيتمثل في مقبوليته لدى القوى السياسية المهيمنة في مجلس النواب، إذ لا ينتزع منها صلاحيات جوهرية بل يضيف جهة استشارية لعملها. وأخيراً محدودية كلفته المالية والإدارية، مما يحد من فرص الاعتراض عليه بحجج مالية، غير أن نقطة الضعف الأساسية في هذا السيناريو تكمن في محدودية فعاليته المؤسسية، إذ أن الطابع غير الملزم لآرائه يقلص من قدرته على تحقيق التوازن المنشود بين المجلسين، وبالتالي ينتفي الغرض من وجوده كضامنة للتوازن بين الوحدات الاتحادية، مما يعني بقاء الأغلبية السكانية الممثلة داخل المجلس النيابي هي المستأثرة بالقرار التشريعي في نهاية المطاف.

أما الآثار التي يمكن القول بإمكانية تحقيقها في حال وجود المجلس بهذه الصيغة،

فإنها تتمثل في اكمال البناء المؤسسي للسلطة التشريعية بما يتوافق مع الدستور، وإضفاء طابع مؤسسي على الحوار بين المحافظات والحكومة الاتحادية، وإتاحة فرصة لترسيخ ثقافة العمل المؤسسي المشترك تمهيداً لتوسيع صلاحيات المجلس في المستقبل، من خلال تعديل دستوري. وفي المقابل، هناك احتمالية لتحول المجلس إلى مؤسسة شكلية فاقدة التأثير الفعلي، مع امكانية استغلال وجوده للتخلص من الضغوط المطالبة بتمثيل فيدرالي حقيقي دون تحقيق مضمونه.

السيناريو الثاني: مجلس اتحاد محدود الصلاحيات

يتشكل المجلس على أساس مبدأ الانتخاب غير المباشر، حيث يُنتخب ممثلين اثنين عن كل المحافظة من أعضاء مجلسها أو من خارجه لتمثيلها في مجلس الاتحاد، مع امكانية اعطاء محافظة بغداد مركزاً متميزاً من حيث مضاعفة عدد الاعضاء الذين يمثلوها، وتكون مدة العضوية متزامنة مع انتخابات مجالس المحافظات. أما شروط العضوية فإنها لا تختلف عن الشروط الخاصة بأعضاء مجالس المحافظات من حيث العمر أو التأهيل العلمي، مع اشتراط وجود مدة اقامة في المحافظة لا تقل عن (10) سنوات لضمان وجود علاقة حقيقية بين عضو مجلس الاتحاد والمحافظة التي يمثلها.

يمكن أن تكون الصلاحيات التي يمارسها مجلس الاتحاد على ثلاثة مجالات وهي (التشريعية والرقابية والتنسيقية) ويمكن تفصيلها بالتالي:

أ. صلاحيات تشريعية: حيث تنقسم القوانين إلى ثلاث فئات:

- 1 - قوانين يُشترط التصويت عليها من قبل مجلس الاتحاد. وتشمل القوانين المتعلقة بتوزيع الموارد المالية بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظة، والقوانين المتعلقة بتعديل حدود الأقاليم والمحافظة، والقوانين الانتخابية الخاصة بمجالس المحافظات، ولا تسري هذه القوانين إلا بموافقة مجلس الاتحاد بأغلبية ثلاثة اقسام.
- 2 - قوانين تمضي ان لم يعترض مجلس الاتحاد. وتشمل جميع القوانين الأخرى التي يقرها مجلس النواب، حيث يحق له الاعتراض عليها خلال 30 يوماً بأغلبية الأعضاء، وفي هذه الحالة يعاد القانون إلى مجلس النواب الذي يمكنه تجاوز الاعتراض بأغلبية الثلثين.
- 3 - القوانين الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات: وتستلزم موافقة مجلس الاتحاد عليها بأغلبية الثلثين.

صلاحيات رقابية: وتتضمن الحق في استجواب الوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة وإمكانية طرح الثقة بأي منهم بأغلبية الثلثين، مع إحالة القرار إلى مجلس النواب للبت فيه بصورة نهائية، والمصادقة على تعيين السفراء في الدول الكبرى والمنظمات الدولية (بالاشتراك مع مجلس النواب)، والمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تمس صلاحيات الأقاليم والمحافظات.

صلاحيات تنسيقية: وتشتمل على وجود المجلس في الهيئات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، وإدارة مؤتمر دوري نصف سنوي لرؤساء الأقاليم والمحافظات، وحق طلب تفسير الدستور من المحكمة الاتحادية العليا عند نشوء نزاع حول توزيع الاختصاصات بين المستويات المختلفة من الوحدات الاتحادية.

هذا السيناريو يوازن بين الرغبة في ايجاد مجلس اتحادي بصلاحيات في حدّها الأدنى والقيود السياسية الواقعية، مما يجعله محل قبول كخيار وسط بين القوى السياسية العراقية، بيد أن ذلك لا يعني عدم وجود عقبات تحول دون تحقيقه.

إذ يستلزم إجراء تعديلٍ دستوري لتحديد صلاحيات المجلس أو على الأقل تشريع مفصل قد تختلف القوى السياسية حول بنوده التفصيلية، كما أن منح المجلس صلاحية نقض بعض القوانين قد يثير اعتراض مجلس النواب الذي تفرّد بالعملية التشريعية طوال أكثر من عقدين من الزمن، ومع ذلك، فإنّ التجربة الالمانية تُظهر إمكانية تعايش مجلسين بمستويات صلاحيات مختلفة دون شلل مؤسسي، شريطة إنشاء آليات فعالة لحل الخلافات بينهما.

أما عن الآثار المحتملة ترتبها على تطبيق هذا السيناريو فيمكن ان تنقسم الى نوعين:

1 - الآثار الإيجابية: وتشتمل على تحقيق توازن مؤسسي فعلي بين الغرفتين، ينعكس إيجابياً على جودة التشريع ويحد من التشريعات المستعجلة. كذلك اضاء شرعية إضافية على النظام الفيدرالي العراقي عبر تمثيل المحافظات تمثيلاً مؤثراً في صنع القرار، وضمان وجود جهة لمعالجة الخلافات بين المركز والأقاليم قبل تفاقمها.

2 - الآثار السلبية: من المحتمل ان تتحول امكانيات المجلس إلى ساحة للصراع السياسي بين المحافظات والمركز دون آليات فاعلة للتسوية أو حسم النزاع، مع إمكانية حصول حالة من التعطيل المتبادل بين الغرفتين إذا تعارضت توجهاتهما السياسية، بالإضافة الى ارتفاع الكلفة المالية والإدارية لتشغيل مؤسسة تشريعية جديدة.

السيناريو الثالث: مجلس اتحاد نظير

يقوم هذا السيناريو على استعارة النموذج الأمريكي بصيغة معدلة، من حيث التشكيل، تكون العضوية عن طريق الانتخاب العام والمباشر من سكان المحافظة، بواقع نائبين لكل محافظة أو إقليم بغض النظر عن عدد سكانها، وفقاً لمبدأ التمثيل المتساوي للوحدات الاتحادية، وبالتالي يكون عدد اعضاء المجلس (36) مقعداً، وتكون مدة العضوية خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، مع تجديد نصف الأعضاء كل سنتين ونصف لضمان الاستمرارية المؤسسية. ويشترط في المرشح أن يكون قد بلغ (35) عاماً وحاملاً لشهادة جامعية اولية، ومقيماً في المحافظة مدة لا تقل عن عشرة سنوات.

أما عن صلاحيات المجلس فإنّ هذا السيناريو يساوي بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب من حيث الصلاحية، وكما يأتي:

1 - صلاحيات تشريعية كاملة: يمارس مجلس الاتحاد صلاحيات مساوية لمجلس النواب

في جميع المجالات، بما في ذلك: اقتراح القوانين وتعديلها وإقرارها، وإقرار الموازنة العامة (بالاشتراك مع مجلس النواب)، والموافقة على البرنامج الحكومي، ولا يصح أي قانون نافذاً الا بعد إقراره من الغرفتين معاً، وعند الاختلاف، تشكّل لجنة مشتركة من أعضاء الغرفتين للتوفيق بينهما للوصول الى حل مشترك، فإذا تعذر الاتفاق يسقط القانون.

2 - صلاحيات رقابية: تشمل استجواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء وإمكانية سحب

الثقة من الحكومة (بالاشتراك مع مجلس النواب)، والمصادقة على جميع التعيينات في المناصب العليا (رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضااتها وقضاة التمييز الاتحادية، السفراء، قادة الأجهزة الأمنية، رؤساء واعضاء الهيئات المستقلة)، والمصادقة على جميع المعاهدات والاتفاقيات الدولية بأغلبية الثلثين.

3 - صلاحيات دستورية: تتمثل في المشاركة في تعديل الدستور (بأغلبية الثلثين لمجلس

الاتحاد)، والمصادقة على إعلان حالة الطوارئ وتمديدتها وإقالة رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس النواب.

هذا السيناريو وبهذه الصيغة يعد الاقل واقعية في السياق العراقي الحالي، فإلى جانب الحاجة الى تعديل الدستور بصورة تمتد الى عشرات المواد فيه، فإنّ وضعه موضع التنفيذ

يتطلب درجة عالية من التوافق السياسي يصعب تصورها في المرحلة الحالية، فالقوى السياسية المهيمنة على مجلس النواب، والمستفيدة من احتكار السلطة التشريعية، لن تقبل بسهولة إنشاء غرفة برلمانية ثانية مساوية لها في الصلاحيات، كما ان تجارب الدول التي انتقلت من نظام المجلس أو الغرفة الواحدة الى نظام الغرفتين المتساويتين نادراً ما يتم دفعة واحدة، وانما يتطلب تطوراً تاريخياً طويلاً، بالإضافة الى التكلفة المالية الباهظة لانتخاب مجلس اتحادي بصلاحيات واسعة قد تثير معارضة شعبية في بلد يعاني من أزمات اقتصادية متفاقمة. أما عن الآثار المحتملة ترتبها على تطبيق هذا السيناريو، فيمكن القول إنه إذا ما قُدر لهذا السيناريو التطبيق، فسيكون له اثر تحويلي عميق على النظام السياسي في اتجاهين متقابلين، فمن جهة، سيؤدي ذلك الى تحقيق تمثيل فيدرالي حقيقي يعزز من شرعية النظام السياسي، ويصلح اختلالاً هيكلياً في بنية النظام الفيدرالي، ويوجد نظام متطور من الضوابط والتوازنات بما يحد من هيمنة السلطة التنفيذية، ويحسن من جودة التشريع، في المقابل، قد يؤدي التطبيق المفاجئ دون تهيئة مؤسسية كافية الى شلل تشريعي إذا حصل اصطدام بين توجهات الغرفتين، في ظل عدم وجود خبرة راسخة في ادارة الخلاف، كما قد يساهم في تعقيد المشهد السياسي، في بلد يعاني اصلاً من هشاشة التوافقات السياسية، مما قد ينعكس على اثاره نزاعات بين المحافظات حول التمثيل، بالإضافة الى ارتفاع كبير في تكلفة العملية السياسية على نحو لا يتناسب مع الموارد المتاحة.

ان المقارنة بين السيناريوهات الثلاثة تكشف ان السيناريو الثاني هو الاكثر توازناً، إذ يمنح المجلس صلاحية مؤثرة في جوانب محددة مع عدم تعريض النظام التشريعي لخطر الشلل المؤسسي، فالصلاحيات المحدودة في مجالات محددة بوضوح مع آليات حل للخلافات، وشرعية تمثيلية كافية عند التشكيل، ممكن ان تتوافق مع طبيعة النظام في العراق ومرحلة تطوره المؤسساتي، وإن كان العمل على تحقيق نموذج مثالي لمجلس الاتحاد في ضوء فلسفة دستور 2005 تتطلب ان يكون مجلساً على قدم المساواة مع مجلس النواب، وبالتالي يمكن العمل على التوفيق بين الواقعية والمثالية في نموذج يتلاءم مع الوضع العراقي إن توافرت الارادة السياسية لإنجاحه.

الخاتمة: مقترحات قانونية لتفعيل مجلس الاتحاد

تقوم فكرة النظام الفيدرالي على توزيع الصلاحيات بين هيئات السلطة الاتحادية والوحدات الاتحادية المكونة للنظام، مع ضمان وجود مشاركة الأخيرة في هذه الهيئات،

سواء عن طريق المساهمة في صنع القرار أو وجود ممثلها في هذه الهيئات، لضمان تمتعها بالاستقلالية الذاتية التي تمثل أحد ركائز الدولة الفيدرالية، ولعل من أبرز صور هذه المشاركة هي المساهمة في تكوين الغرفة التشريعية الثانية، باعتبار ان الدول الفيدرالية عادة تعتمد في تكوين سلطتها التشريعية مبدأ ثنائية المجالس التمثيلية، وواقع ما موجود من تنظيم دستوري لمجلس الاتحاد أن تكون مهمة تشريع قانونه محصورة بما سيصدره مجلس النواب مع غياب النصوص الدستورية التي تحدد ملامح هذا التأسيس، لهيكل دستوري يقتضي الواقع ان يكون على قدر من الاهمية بما يوازي مجلس النواب. ومع فقدان النص الدستوري الذي يتيح أو يجيز تفويض الصلاحيات التشريعية، نجد ان العمل على اقرار مجلس الاتحاد ينبغي ان يكون من خلال ما يأتي:

1 - تشكيل لجنة مشتركة من مجلس النواب والاقليم والحكومات المحلية لإعداد مسودة القانون، وتنظيم حوار وطني، يشارك فيه خبراء واكاديميين ونقابات ومنظمات مجتمع مدني حول صلاحيات المجلس، للخروج بصيغة مقبولة تضمن ان يكون تأسيس قانون للمجلس ملبياً لطموحات الوحدات الاتحادية المختلفة في العراق وضماناً لممارستها اختصاصاتها وفقاً للدستور، مع عدم تعارض نصوصه مع وحدوية الدولة الفيدرالية، وما تجيزه النصوص الدستورية. وفي حال عدم إمكانية المضي بهذا الخيار فإن خيار تعديل الدستور وفقاً لأحكام المادة (142) لا يزال، طبقاً لقرارات المحكمة الاتحادية العليا، ممكناً ومُلزماً لأي تعديل آخر وفقاً للطريقة الواردة في المادة (126)، حيث يعتبر انجاز الالتزام الذي على عاتق مجلس النواب بموجب المادة (142) واجب الاحترام والتنفيذ قبل اللجوء الى طريقة التعديل الاعتيادية في الدستور⁽¹⁾، كونها ضمن المواد الانتقالية التي على أساس الاتفاق عليها تم المضي بإقرار الدستور عند الاستفتاء عليه في 15 تشرين الأول/أكتوبر 2005.

2 - نَظّم دستور عام 2005 أحكام مجلس الاتحاد في أربع مواد هي (48، 65، 135، 137) حيث حدّد موقعه بين السلطات باعتباره المكون الثاني للسلطة التشريعية مع مجلس النواب في المادة (48)، ثم وضح بصريح العبارة في المادة (65) ان العضوية فيه

(1) قرار المحكمة الاتحادية (54/اتحادية/2017) منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة:

تستهدف تمثيل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أي انه حدد هويته التمثيلية باعتبار ان الوحدات الاتحادية تمثل عنصراً اساسياً من عناصر الدولة المركبة، وإن كانت لدينا ملاحظات على مساواة المحافظات بالإقليم بالطريقة التي اعتمدها الدستور العراقي.

بالرجوع الى الدستور نجده عاد في المادة (65) ليرجئ تنظيم تكوين مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه واختصاصاته الى قانون يُسنُّ بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب، عدا مسألة عدم الشمول بأحكام المساواة والعدالة حيث نصَّ عليها كشرط دستوري في المادة (135/ثالثاً)، ثم رجع مرة أخرى، ليشير الى المجلس في الفصل الخاص بالأحكام الانتقالية وتحديداً في المادة (137)، وعمل هذه المرة على إرجاء تشريع قانون مجلس الاتحاد الى ما بعد انتهاء الدورة النيابية الأولى اللاحقة لفاذ الدستور والتي انتهت العام 2010، وهنا لا بد من القول ان هناك ضعف كبير في التنظيم الدستوري لأحكام مجلس الاتحاد لا تتلاءم مع مكانته بين السلطات.

فالمادة (65) من الدستور العراقي والتي نصّت على «يُنشأ مجلس يسمى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظّم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب». فإنّ الاجراءات تقتضي ان يقدم مشروع أو مقترح قانون لإنشاء مجلس الاتحاد والذي قد يخضع في عملية تأسيسه وتحديد صلاحياته الى تحكّم مجلس النواب بصلاحيته التشريعية المطلقة في هذا الجانب، مما قد يؤدي الى تحوله الى مجرد مجلس استشاري أو لا يتمتع بسلطة حقيقية، وانما مجرد جهة تصدر توصيات مؤثرة ولكنها غير ملزمة، وبالتالي لا يتعدى الدور الذي يقوم به أن يقدم النصح والمشورة الى مجلس النواب، وهذا مما سيُفقد المجلس ضرورات وجوده، أو قد يتحول الى مجرد مجلس تابع في اقل تقدير، وهنا سيكون من حيث الارتباط المؤسسي خاضع لسلطة وارشاف مجلس النواب أما في مجاله الوظيفي سيكون معنياً بملفات محددة أو يقتصر عمله على ما سيقوم المجلس الاول بإحالة اليه، وكلا الفرضيتين ستضعف مكانته داخل السلطة التشريعية وفي مواجهة السلطات الاخرى، ذلك ان نص المادة (65)، رغم استخدامه مصطلح تحديد اختصاصات مجلس الاتحاد، بما يعني ان هناك وظائف سيمارسها المجلس دون مزاحمة باعتبارها من مختصاته، الا انها جاءت بلا ضوابط تكبح جماح مجلس النواب في انشاء المجلس بأي هيكلية يرتئها. لذلك فإنّ الدور الحاسم سيكون لمجلس النواب وفقاً

للدستور، وإن كانت عملية اقرار الصلاحيات والعمل بموجب قانون قد تصطدم بموضوع عدم امكانية تفويض الاختصاصات المفوضة دستورياً كما هو معروف، مما يقتضي العمل على تعديل الدستور بما يضيف بنوداً خاصة بمجلس الاتحاد، تبين آليات تشكيله وحدود ولايته وصلاحياته ومختصاته بما يوازي التنظيم الدستوري لمجلس النواب وباقي الهيئات الاتحادية.

3 - العضوية في المجلس ينبغي ان تكون من حيث الاصل قائمة على المساواة بين عدد الاعضاء مع اعتماد معيار المحافظة كأساس لتحديد عدد المقاعد، ليكون التمثيل فيها بواقع ممثلين اثنين لكل محافظة، مع إضافة مقعد آخر لكل محافظة تجاوز عدد الناخبين فيها حاجز مليوني ناخب، وبواقع مقعد عن كل مليون (ناخب إضافي) في المحافظة على ان يُجبر ما زاد عن نصف المليون لمصلحة إضافة مقعد، وهذا يؤدي الى ايجاد نوع من التوازن بين التمثيل على اساس الوحدات حيث سيكون لكل محافظة من حيث الاصل نائبين مع اعطاء الإقليم عدد من المقاعد تتلاءم مع عدد المحافظات المكونة له، مع مراعاة عدد السكان أيضاً، كما ينبغي ان يراعى موضوع الاقليات من خلال اعطاء الادارات المحلية في حال تكوينها مقعدين من حيث الاصل لكل إدارة محلية يتم انشاءها بموجب المادة (116) من الدستور، ومقعد إضافي لما زاد عن 500 ألف ناخب، أو منحهم مقاعد كوتا في حال عدم إقرار تنظيم قانوني للإدارات المحلية التي نصّ عليها الدستور في المادة (116)، وبالتالي لن يتجاوز عدد أعضاء المجلس حاجز الـ(100) مقعد.

4 - العضوية داخل مجلس الاتحاد ينبغي ان تحمل نوعين من الممثلين (نواب ومندوبين)، من خلال المزج بينهما من حيث نوعية العضوية، حيث يمثل نصف الاعضاء الوحدات ويكونون بصفة مندوبين عنها، والنصف الآخر يحمل صفة نائب عن شعب الإقليم أو الوحدات الاتحادية، ويكون اختياره على اساس تمثيلي بالانتخاب، ويتم اعتماد اسلوب الانتخاب الشعبي وانتخاب برلمانات الاقاليم من خلال جعل نصف عدد اعضاء المجلس الممثلين للإقليم منتخبين بصورة مباشرة من قبل شعب الإقليم، أما النص الآخر فيكون منتخب من قبل برلمان الإقليم، وكذلك الحال بالنسبة للمحافظات حيث يُعطى لأعضاء مجلس المحافظة الحق في انتخاب نصف الاعضاء الممثلين عن

المحافظة، مع اعتماد الانتخاب بالنسبة للنصف الآخر، هذا مع مراعاة ان يصار الى جبر الاعداد الفردية لمصلحة الانتخاب الشعبي.

5 - اعتماد خيار مراعاة عدد الناخبين مع الانطلاق من خط شروع واحد لكل المحافظات. وفيما يتعلق بتحديد عدد اعضاء مجلس الاتحاد، ينبغي لإعادة عملية التوازن والمساواة بين الوحدات الاتحادية ان تكون اجراءات التصويت قائمة على اساس المحافظات، بحيث يُعطى لكل محافظة صوت واحد مهما بلغ عدد اعضائها، اي انه ينبغي ان يحصل اتفاق أو اغلبيه بين اعضاء المحافظة باتجاه معين، لِيُحتسب الصوت الخاص بها، بما يعيد القاعد الأساسية للمساواة بين الوحدات المشكله للمجلس، أما الاقاليم فإنها تمنح عدد من الاصوات مساوياً لعدد محافظاتها، بينما الادارات المحلية في حال تشكيلها فتُعطى نصف صوت إلا إذا تجاوزت المقعدين عندها تُمنح صوتاً كاملاً.

6 - منح صلاحية الاعتراض للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم على ان يكون اعتراضاً ذا طبيعة توقيفية لا يحمل صفة النقض، ذلك ان إعطاء حق النقض مع حداثة التجربة سيؤدي بشكل أو بآخر الى توقف اغلب القرارات التي لا يتم التوصل فيها الى إجماع خصوصاً إذا ما مارست إحدى المحافظات أو الادارات المحلية الصغيرة هذا الحق، لذا فإنّ الذهاب الى ان يكون الاعتراض ذا طبيعة توقيفية يؤدي الى اعادة القرار مرة أخرى الى مجلس النواب لغرض مناقشة وجهة نظر الجهة المعترضة، ليتم إعادة النظر في القرار في حالة الاقتناع أو تجاوز الاعتراض بأغلبية خاصة، كأن تكون اغلبيه الثلثين لضمان وجود اغلبيه خاصة تتجاوز من خلالها اعتراض المجلس الاتحادي.

7 - المشاركة في عملية التشريع، إذ ينبغي ان يشارك مجلس الاتحاد في ممارسة الصلاحية التشريعية كونها أمراً ضرورياً، حيث ينبغي إقرار المساواة بين المجلسين من حيث المباشرة بالمبادرة التشريعية، فيمنح أعضاء مجلس الاتحاد ولجانته الحق في تقديم مقترحات القوانين وإرسالها الى مجلس النواب لغرض النظر في تشريعها. وكذلك ينبغي ايجاد نوع من التوازن بينهما فيما يتعلق بالمناقشة والاقرار، فللمجلس المشاركة في تشريع القانون بعد اقراره من قبل مجلس النواب، إذ يُصار الى مناقشته مرة أخرى داخل مجلس الاتحاد وقراره دون تغيير، ليتم بعدها إرساله الى رئاسة الجمهورية لغرض المصادقة عليه وإصداره بعدها، أو الاعتراض على بنود معينة فيه،

إما باعتراض مندوبي إحدى الوحدات أو التصويت على عدم الموافقة بأغلبية مطلقة عدد الاصوات داخل المجلس، عندها يُصار الى إعادته مرة أخرى الى مجلس النواب والذي يملك إعادة مناقشته، حيث يُعد القانون مقررًا في حالة موافقة اعضاء المجلس على الاعتراضات وإعادة صياغة القانون وفقاً لرؤية مجلس الاتحاد، على ان يحوز موافقة الاغلبية البسيطة لاتخاذ القرارات، أو يُصار الى تمسك المجلس بخياراته أو يعيد تنظيم الموضوع مرة أخرى، عندها يُصار الى اشتراط تحقق الاغلبية المطلقة للمضي بالقانون، وإرساله مرة أخرى الى مجلس الاتحاد الذي يملك ايضاً بعد المناقشة إقرار القانون بالأغلبية البسيطة أو إعادته مرة أخرى الى مجلس النواب، لكن مع اشتراط اغلبية الثلثين في هذه الحالة، عندها يُعاد مرة أخرى الى مجلس النواب والذي يملك خيارين إما التعديل وفقاً لما جاء في اعتراض مجلس الاتحاد أو يتجاوز هذا الاعتراض لكن بأغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب، على ان تُحدد هذه الاجراءات بمدد زمنية قصيرة نسبياً لا ينبغي تجاوزها إلا بجزاء بطلان الاجراء أو اعتبار تجاوز المدة إقراراً من احد المجلسين بالموافقة وعدم الاعتراض.

8 - مشاركة مجلس الاتحاد في عملية الرقابة على اداء رئيس مجلس الوزراء واعدائه، حيث ينبغي ان تبقى صلاحية منح الثقة بعهدة مجلس النواب من حيث الاصل، مع إعطاء مجلس الاتحاد الحق في الرقابة على اداء الحكومة وكذلك ممارسة اساليب الرقابة كالاستجواب والطرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق والاستجواب لأعضاء الكابية الوزارية ورئيسها، على ان يكون سحب الثقة عنهم بأغلبية الثلثين من اعضاء مجلس الاتحاد، مراعاة لاعتبار عدم وجود دور للمجلس في منحهم الثقة، مع تأييد مجلس النواب لذلك في جلسة تُعقد لهذا الغرض وبأغلبية مطلقة لعدد الاعضاء.

9 - من الممكن ان يُصار الى ان تكون مدة ولاية رئيس الجمهورية ست أو سبع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط لضمان حصول نوع من التعاقب بين مدة ولاية الرئيس مع الدورة النيابية لمجلسي النواب والاتحاد، وضمان وجود رئيس جمهورية يتمتع بالصلاحيات في حالات انتهاء الدورات النيابية، مع ملاحظة ان تكون مدة مجلس الاتحاد خمس أو ست سنوات، في مقابل مدد ولاية الرئيس، لتحقيق ذات الغاية في التعاقب بين المجلسين.

10 - كما ينبغي ان يكون تعيين اصحاب المناصب العليا بالاعتماد على مبدأ انفراد مجلس الاتحاد بالموافقة على تعيينهم في السلطة القضائية الواردة في المادة (61/ خامساً/أ)، بناء على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى، أو ترشيح من مجلس الوزراء بالنسبة للسفراء الواردة في المادة (61/خامساً/ب)، أما رئاسة أركان الجيش والمناصب الامنية والعسكرية العليا والدرجات الخاصة الواردة في الفقرات الاخرى من المادة (61/خامساً) فيُصار الى ان تكون الموافقة على التعيين فيها من ضمن الاختصاصات المشتركة بين المجلسين.

11 - كما ينبغي ان لا يُنكر منح دور لمجلس الاتحاد في عملية تعديل الدستور، بجعل المجلس على قدم المساواة مع مجلس النواب فيما يتعلق بمباشرة الحق في المبادرة بالتعديل، كما ينبغي ان يُحال المشروع بعد اقراره من مجلس النواب لغرض الموافقة عليه داخل مجلس الاتحاد، وأيضاً يُصار الى إقراره بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس، فإنْ اعترض المجلس على النصوص المقترحة للتعديل يُصار الى اعادتها مرة أخرى الى مجلس النواب لإعادة النظر فيها، والذي عليه مراجعتها مرة أخرى واقرارها بأغلبية الثلثين، فإنْ اعترض مجلس الاتحاد مرة ثانية عندها يُصار الى عقد جلسة مشتركة بين المجلسين لا تمضي أو تقرر فيها التعديلات إلا من خلال تحقق أغلبية الثلثين لكلا المجلسين، فإنْ لم تتحقق النسبة فتُعقد جلسة أخرى خلال مدة لا تتجاوز الخمسة عشر يوماً لإقرار التعديلات وبأغلبية ثلاثة اخماس كلا المجلسين، فإنْ لم تتحقق النسبة عندها يتم رفض التعديل وعدم المضي في اجراءات طرحه على الاستفتاء الشعبي، فإنْ تحققت الاغلبية المطلوبة، يصار الى عرض مشروع التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي لإقراره بالأغلبية، على ان يُرسل الى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه عن استحصال الموافقة الشعبية، ليُنشر بعدها في الجريدة الرسمية.

الفصل السادس

تحليل المقارنة بين مجلس الاتحاد العراقي ومجالس مشابهة في دول أخرى

أ. د. مصطفى فاضل كريم الخفاجي⁽¹⁾

المقدمة

إن عدم تحوّل مجلس الاتحاد من نص دستوري إلى واقع مؤسساتي فتح الباب أمام سلسلة من الإشكالات المرتبطة باحتكار التمثيل التشريعي، وانفراد مجلس النواب بالوظيفة التشريعية. وقد كشفت جملة من الحوارات السياسية، كما ورد في محاضر بعض الجلسات البرلمانية، وتقارير صحفية متتابعة، عن عمق الخلاف بين الكتل السياسية بشأن طبيعة هذا المجلس، وهويته التمثيلية، وعدد أعضائه، وصيغة علاقته بمجلس النواب، حيث عبرت بعض القوى عن خشيتها من أن يؤدي إلى تقييد امتيازاتها التشريعية أو يعاد من خلاله توزيع مراكز النفوذ السياسي.

من هذا المنطلق، لا تعد المقارنة مع المجالس الاتحادية في الدول الأخرى ترفاً أكاديمياً، ولا إجراءً شكلياً لاستخلاص أوجه الشبه والاختلاف، بل تُطرح باعتبارها ضرورة منهجية تكشف حجم الفجوة بين النص الدستوري والممارسة المؤسسية، وتتيح من خلال فحص التجارب المستقرة - كألمانيا وسويسرا والهند - فهماً أشمل للدور الذي يمكن أن يضطلع به مجلس الاتحاد لو تم تفعيله، وكيف يمكن أن يسهم في إصلاح البنية التشريعية، وإعادة التوازن للعلاقة بين السلطات الاتحادية والمكونات الإقليمية. إن أهمية هذه المقارنة تكمن في قدرتها على تحليل النماذج التي استطاعت التوفيق بين تنوعها الداخلي ووحدة مؤسساتها، وكيف استثمرت غرفها التشريعية العليا لضمان المشاركة العادلة في صناعة القرار، وهو ما

(1) أستاذ فلسفة القانون كلية الآداب-جامعة بابل

يعد نقطة افتراق جوهرية مع الحالة العراقية، التي لم تنجح في تجاوز حالة الشلل السياسي والتنازع الحزبي الذي أحاط بهذا المجلس.

يهدف هذا الفصل إلى إبراز الأثر السلبي المترتب على غياب هذا المجلس في إضعاف مبدأ التعدد التمثيلي والتوازن التشريعي، بالإضافة إلى تقديم قراءة مقارنة لنماذج مؤسسية مماثلة في دول أخرى تعتمد النظام الاتحادي، بهدف استنباط عناصر قانونية يمكن أن تسهم في صياغة قانون ملائم لتفعيل المجلس في العراق بما يتسق مع المبادئ الدستورية ومعطيات الواقع السياسي العراقي.

ومن خلال استقراء الدراسات العراقية التي تناولت موضوع المجلس، يتضح أن أغلبها ركز على البعد الدستوري للنص، دون الغوص في المسوّغات الواقعية للمقارنة، وهي مسوغات تبرر هذا التحليل المقارن بوصفه محاولة لكشف العوامل المؤسسية والثقافية والسياسية التي سمحت بتكريس التمثيل المتوازن في تلك الدول، في مقابل إخفاق النموذج العراقي في تفعيل المجلس كمؤسسة تضمن شراكة حقيقية في التشريع. فغياب مجلس الاتحاد لم يأت نتيجة فراغ قانوني فحسب، بل كان انعكاساً لتوازنات سياسية غير مستقرة، ورفض ضمني من بعض الفاعلين السياسيين لتقاسم السلطة التشريعية مع مكونات أخرى أقل تأثيراً في مركز القرار، فضلاً عن افتقار البيئة الدستورية العراقية إلى الآليات الإلزامية الكفيلة بفرض تفعيل المؤسسات المنصوص عليها. لذلك، فإن المقارنة هنا لا تنطلق من موقع العراق بالقياس إلى تجارب أكثر نضجاً في الفدرلة فحسب، بل تسعى إلى كشف مواطن العطب الداخلي التي عطّلت نشوء هذا المجلس، من خلال وضعه في مواجهة نماذج أثبتت أن التعددية، متى ما أُحسن تأطيرها مؤسسياً، يمكن أن تكون عنصر استقرار لا عنصر تفكك، وهو ما لم يتحقق في السياق العراقي حتى اللحظة.

أولاً: المقارنة بين مجلس الاتحاد في العراق والمجالس الفيدرالية في ألمانيا وسويسرا تمثل التجربتان الفيدراليتان في ألمانيا وسويسرا نماذج متقدمة ومستقرة في تنظيم العلاقة بين المركز والمكونات الإقليمية، حيث نجحت كل منهما في ترسيخ مؤسسات تشريعية مزدوجة، تجسد مفهوم المشاركة المتوازنة في صنع القرار، وتعكس طبيعة التعدد الداخلي ضمن بنية الدولة الواحدة. وفي هذين النموذجين، يشكل وجود مجلس فيدرالي أعلى - سواء في صيغة البوندسرات الألماني أو مجلس الولايات السويسري - دعامة بنيوية لا يمكن فصلها عن استقرار النظام السياسي وتكامل الأداء التشريعي، إذ لا يقتصر دور هذه المجالس على الرقابة الشكلية أو التمثيل الرمزي، بل تمارس صلاحيات حقيقية في العملية التشريعية، وتعد حاضناً لمصالح الأقاليم والكانتونات داخل الدولة الاتحادية.

وتُطرح هذه التجارب هنا لا من باب المقارنة النظرية البحتة، بل كعدسة تحليلية تمكن من فهم موقع الخلل في التجربة العراقية، حيث بقي مجلس الاتحاد - رغم النص الدستوري الصريح - حبيس الصراع السياسي والتأجيل التشريعي، دون أن تتوفر له المقومات المؤسسية التي تسمح بولادته. إن المعايينة الدقيقة للمجالس الفيدرالية في ألمانيا وسويسرا تتيح الفرصة لاختبار فرضية جوهرية مفادها أن وجود غرف تشريعية مزدوجة لا يرتبط بنصوص دستورية فقط، بل يحتاج إلى إرادة سياسية ناضجة، وثقافة مؤسسية تقبل بتوزيع السلطة، وآليات ضامنة تعطي للمكونات المحلية دوراً في القرار الوطني دون المساس بوحدة الدولة. كما يظهر النموذج الألماني، على وجه الخصوص، كيف يمكن للمجلس الفيدرالي أن يتحول إلى آلية عملية للتنسيق بين الحكومة الاتحادية والولايات، ليس فقط في التشريع، بل في كل ما يتعلق بالسياسات العامة الكبرى، في حين يبرز النموذج السويسري فاعلية التمثيل المتوازن في مجتمع متعدد الكانتونات، بما يعكس نمطاً توافقياً مرناً يتكيف مع اختلافات الهويات واللغات.

إن اعتماد المقارنة مع هاتين التجربتين لا يراد منه الانبهار بمثالية خارجية، بل يهدف إلى مساءلة السياق العراقي ذاته: لماذا تعذر بناء مجلس اتحادي بعد مرور ما يقارب العقدين على إقرار الدستور؟ وكيف يمكن لمجالس تشريعية في دول مركبة أن تتجاوز تناقضاتها البنيوية، بينما يعجز العراق عن تفعيل مؤسسة منصوص عليها دستورياً؟ إن هذا المطلب يسعى إلى تقديم قراءة تحليلية معمّقة لبنية المجالس الفيدرالية في ألمانيا وسويسرا، من حيث آليات التشكيل، نطاق الصلاحيات، وطبيعة العلاقة مع السلطة الاتحادية، وذلك تمهيداً لمقارنة تكشف بوضوح مواضع التعطيل السياسي والقانوني في الحالة العراقية، وتضع اليد على الفارق الجوهرية بين الفيدرالية بوصفها بناءً دستورياً، والفيدرالية بوصفها ممارسة مؤسسية حية.

1- الهيكلية القانونية لمجلس الاتحاد الألماني (البوندسرات)⁽¹⁾

يعد مجلس الاتحاد الألماني، المعروف دستورياً بـ *Bundesrat*، من المرتكزات البنيوية للنظام الفيدرالي في جمهورية ألمانيا الاتحادية، إذ لا يمكن فهم التوازن المؤسسي بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات دون الإحاطة بوظائف هذا المجلس، وصيغ تمثيله،

(1) هناك دراسة مفصلة عن المقارنة بين الحياة الحزبية في العراق مع التجربة الألمانية، أشرف على نشرها مركز الرافدين للحوار يمكن الإطلاع عليها: د. سميرة غالب زنجيل، النظام الحزبي وضع السياسة العامة دراسة مقارنة: ألمانية - العراق، مركز الرافدين للحوار، بيروت/النجف الأشرف، 2026.

وآليات اشتغاله. ووفقاً لما تنص عليه المادة (50) من القانون الأساسي الألماني لسنة 1949، فإن Bundesrat يتكون من أعضاء يمثلون حكومات الولايات (Länder)، ولا يُنتخبون انتخاباً مباشراً من الشعب، بل يعينون من قبل حكومات ولاياتهم، ما يرسخ الطبيعة التنفيذية لتمثيلهم، ويحول المجلس إلى مساحة تفاوض مؤسساتية بين مستوى الدولة الفيدرالية ومستوى الدولة المكوّنة. وتتراوح الأصوات الممنوحة لكل ولاية بين ثلاثة وستة أصوات، بحسب عدد السكان، بحيث تحتفظ الولايات الكبرى بتأثير نسبي أكبر، مع التزام كل وفد بالتصويت ككتلة واحدة دون تشتت داخلي، مما يعكس وحدة القرار التنفيذي داخل كل ولاية.

ولا يقتصر الدور القانوني لـ Bundesrat على الوظيفة التشريعية الشكلية، بل يعد شريكاً مباشراً في صياغة القوانين الاتحادية، لا سيما تلك التي تمس الصلاحيات الإقليمية، كالتنظيم الإداري، والتعليم، والأمن الداخلي، والضرائب المشتركة. وتحال مشاريع القوانين التي تؤثر على مصالح الولايات إلى هذا المجلس للموافقة، ما يجعل من قدرته على التعطيل أو التعديل أحد أدوات التوازن الدستوري بين المركز والولايات. كما يُمنح الـ Bundesrat صلاحيات استشارية في عدد من القرارات الاتحادية، ويشارك في انتخاب بعض المناصب العليا، مثل قضاة المحكمة الدستورية الفيدرالية، ما يضيف عليه طابعاً مركباً يجمع بين الوظيفة التشريعية والرقابية والتنظيمية في آنٍ واحد⁽¹⁾.

ومن خلال تحليل قانوني لتجربة الـ Bundesrat الألماني، نجد أن هذه المؤسسة ليست مجرد كيان مستقل، بل هي امتدادٌ مؤسسي لحكومات الولايات داخل الدولة الاتحادية. يتميز هذا النموذج بنمط تمثيلي يعكس في آنٍ واحد وحدة الدولة وتعدد مكوناتها، حيث لا يعتمد على انتخاب شعبي مباشر، بل يؤكد على دور السلطات التنفيذية المحلية كشركاء فاعلين في العملية التشريعية. يُعد هذا الإطار القانوني المتماسك نموذجاً متقدماً لدمج المصالح الإقليمية ضمن القرار الوطني، دون أن يشكل تهديداً لوحدة الدولة أو يعطل مركزيتها في السياسات العليا. بناءً على ذلك، فإن التجربة الألمانية تبين كيف يمكن لبنية مؤسساتية قائمة على تمثيل وظيفي واضح أن تحقق توازناً دقيقاً بين المستويات الاتحادية والمحلية، متجنباً بذلك الحاجة إلى صيغ محاصصات أو توافقات مفرطة.

(1) Smith, John, «The Legal Structure and Functions of the Bundesrat in Germany's Federal System,» Journal of Comparative Federalism Studies, University of Berlin, 2021, pp. 145.162-

2-الهيكليّة القانونيّة لمجلس الولايات السويسري

يشكل مجلس الولايات السويسري، المعروف دستورياً بـ *Ständerat*، أحد ركني الجمعية الاتحادية في النظام الفيدرالي السويسري، إلى جانب المجلس الوطني، ويمثّل التجسيد المؤسسي لمبدأ الشراكة المتساوية بين الكانتونات داخل البنية التشريعية للدولة الاتحادية. وقد كرس الدستور السويسري الصادر في 18 نيسان (أبريل) 1999 هذا المجلس ضمن المادة (148)، التي نصّت على: «تتكون الجمعية الاتحادية من مجلسين يتمتعان بسلطات متكافئة». وهو ما يعكس فلسفة التوازن بين المكونات الجغرافية والسياسية للدولة، دون تغليب الاعتبارات السكانية أو الحزبية.

ويتألف مجلس الولايات من ستة وأربعين عضواً، بحيث يمثّل كل كانتون بعضوين، في حين تمثل أنصاف الكانتونات بعضو واحد، ما يضمن تمثيلاً متساوياً بين الوحدات الفيدرالية، بغض النظر عن الكثافة السكانية، ويرسخ مبدأ المساواة المؤسسية بين الكانتونات الكبرى والصغرى. ويتميز النظام الانتخابي لهذا المجلس بخصوصيته الاتحادية، إذ ينتخب أعضاؤه من قبل سكان الكانتونات وفقاً لقوانين انتخابية يحددها كل كانتون بصورة مستقلة، ما يعكس التنوع الدستوري والإداري داخل الدولة السويسرية، ويفسح المجال لبروز نظم تمثيلية محلية تتكيف مع الخصوصيات الجهوية لكل كانتون.

أما من حيث الصلاحيات، فإن مجلس الولايات يتمتع بنفس السلطات التي يمتلكها المجلس الوطني، سواء في اقتراح القوانين أو المصادقة عليها، إذ لا يُمكن لأي قانون فيدرالي أن يدخل حيز النفاذ دون موافقة كلا المجلسين، وهو ما يجعل منه شريكاً حقيقياً في التشريع لا مجرد غرفة مراجعة أو هيئة رمزية. ويعد هذا التوازن ضرورياً للحفاظ على وحدة الدولة الاتحادية دون أن تغطي هيمنة الكثافة السكانية أو الأغلبية الحزبية، إذ يعطي للكانتونات الصغيرة القدرة على التأثير في التشريعات الوطنية على قدم المساواة مع الكانتونات الكبرى. كما يسهم المجلس في الرقابة على العمل الحكومي، ويشارك في عدد من القرارات الفيدرالية ذات الطابع الاستراتيجي، بما في ذلك السياسات الخارجية والعلاقات الدولية، شرط أن تمس هذه السياسات مصالح الكانتونات أو تثير قضايا تتصل بصلاحياتها⁽¹⁾.

ومن خلال هذه الرؤية، فإن مجلس الولايات السويسري (*Ständerat*) لا يمثّل مجرد هيئة تمثيلية تقليدية ضمن النظام الاتحادي، بل يشكل في جوهره أداة دستورية متقدمة لضبط

(1) Johnson, M. Federalism and the Swiss Council of States: Institutional Design and Regional Representation. Cambridge University Press, 2021, p. 203.

التوازن الدقيق بين السلطة الاتحادية والمصالح الإقليمية، ويعكس التزام الدولة السويسرية بمبدأ اللامركزية العميقة، الذي لا يقتصر على توزيع الصلاحيات الإدارية، بل يتعداها إلى تكريس شراكة تشريعية حقيقية وفاعلة. إن قراءة تجربة هذا المجلس تقود إلى الإقرار بأن النموذج السويسري، كما يتجسد في بنية مجلس الولايات، يقدم مثلاً متقدماً لتصميم مؤسسي قائم على التمثيل المتساوي والتفويض الذاتي، قادر على تحقيق قدر عال من الاستقرار السياسي طويل الأمد، حتى في ظل التعددية اللغوية والدينية والسياسية التي تميز المجتمع السويسري، دون أن تنشأ عنه حالات انقسام أو تعثر في إنتاج القرار الاتحادي.

ثانياً: الاختصاصات والسلطات التشريعية لمجالس الاتحاد في ألمانيا وسويسرا

1- صلاحيات مجلس الاتحاد الألماني (بوندسرات)

يشكل مجلس الاتحاد الألماني، المعروف بـ Bundesrat، ركيزة أساسية في النظام الفيدرالي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، حيث يمثل حكومات الولايات ويضطلع بدور محوري في توزيع السلطات بين الحكومة الفيدرالية والولايات. ويتمتع هذا المجلس بصلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة النطاق، تستند في جوهرها إلى أحكام القانون الأساسي لسنة 1949، الذي يؤطر العلاقة بين المستويين الاتحادي والإقليمي. تنص المادة (77) من هذا القانون الأساسي على: «تشتترط موافقة مجلس الاتحاد على القوانين الفيدرالية التي تؤثر على مصالح الولايات لكي تصبح سارية المفعول.» ما يعكس الدور الحيوي للمجلس في تحقيق التوازن بين الأطراف الفيدرالية. وفي حالة اعتراض المجلس على مشروع قانون، يعلّق تنفيذ القانون لفترة تصل إلى شهرين، وإذا لم يتم التوصل إلى اتفاق، يحال النزاع إلى البوندستاغ (مجلس النواب)، الذي يملك صلاحية تجاوز اعتراض المجلس بأغلبية محددة.

كما تمنح المادة (80) المجلس صلاحيات في التشريعات التنفيذية، التي تحدد كيفية تطبيق القوانين الفيدرالية داخل الولايات، حيث تنص المادة على: «يشارك مجلس الاتحاد في التشريعات التنفيذية المتعلقة بتطبيق القوانين الفيدرالية في الولايات.» مما يعكس دوره التنسيقي لضمان تكييف التشريعات مع الظروف المحلية. وتتطرق المادة (91) إلى القوانين التي تستدعي تنسيقاً وثيقاً بين الحكومة الفيدرالية والولايات، مثل سياسات التعليم والنقل، حيث تنص على: «تشتترك الحكومة الفيدرالية والولايات في إصدار القوانين التي تتطلب تنسيقاً في مجالات التعليم والنقل وغيرها»⁽¹⁾.

(1) Johnson, M., «Powers and Legislative Functions of Germany's Bundesrat: Federal Oversight and Coordination,» Federal Law Review, University of Munich, 2022, pp. 98–115.

ويضطلع مجلس الاتحاد بدور رئيس في صياغة هذه القوانين لضمان انسجام السياسات عبر الولايات. وتنص المادة (72) على: «يجوز للحكومة الفيدرالية إصدار قوانين تلزم الولايات لتحقيق هدف عام موحد، مع مراعاة مصالح الولايات.» إلا أن مجلس الاتحاد يحتفظ بحق الاعتراض على هذه التشريعات لحماية مصالح الولايات.

أما المادة (87)، فتنظم توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفيدرالية والولايات في مجالات محددة تشمل الدفاع والأمن الداخلي، وتوضح: «تحدد الحكومة الفيدرالية اختصاصاتها التنفيذية في المجالات الاتحادية مثل الدفاع والأمن، مع تخصيص الموارد اللازمة.» مؤكدة على وجود توازن بين السلطات التنفيذية على المستوى الاتحادي والمحلي. وفي السياق المالي، توضح المادة (106) أن: «تصدر التشريعات المتعلقة بتوزيع الإيرادات بين الحكومة الاتحادية والولايات بموافقة مجلس الاتحاد، ولا يجرى أي تعديل في النظام الضريبي الفيدرالي إلا بموافقته.» ما يعزز دوره في حفظ الاستقرار المالي للولايات.

ويبرز مجلس الاتحاد بصفته ليس فقط جهة معترضة على التشريعات، بل شريكاً نشطاً في النقاش والتعديل، إذ يمتلك القدرة على اقتراح تعديلات على مشاريع القوانين ذات الأثر المباشر على الولايات. وعندما يتفق مجلس الاتحاد مع البوندستاغ، تقرر القوانين بالصيغ المعدلة، مما يجعل المجلس حجر الزاوية في عملية التشريع الفيدرالي. وتأتي هذه الصلاحيات لتضمن حماية مصالح الولايات، والتوازن بين السلطات الاتحادية والمحلية، بحيث يحافظ المجلس على دور المجتمعات المحلية ضمن النظام السياسي الألماني ويضمن تفعيل السياسات الفيدرالية بما يتناسب مع خصوصيات كل ولاية. لا يقتصر دور مجلس الاتحاد على جهة تشريعية ثانوية، بل هو عنصر مؤسسي فاعل يعكس جوهر الفيدرالية ويضمن مشاركة فعالة للولايات في صناعة القرار الوطني⁽¹⁾.

استناداً إلى المعطيات الدستورية والتحليل المؤسسي السابق، أرى أن تجربة مجلس الاتحاد الألماني تمثل نموذجاً متقدماً لتكريس الفيدرالية التشاركية، من خلال تمكين حكومات الولايات من المشاركة الفعلية في صنع القرار الاتحادي، بما يضمن التوازن المؤسسي ويحد من النزعة المركزية، ويؤسس لشراكة تشريعية حقيقية تسهم في استقرار النظام السياسي وتعزز وحدة الدولة دون المساس بتعددتها.

(1) Schmidt, A., «The Bundesrat's Legislative Role and Federal-State Coordination in Germany,» European Journal of Federalism, University of Heidelberg, 2023, pp. 142–158.

2-صلاحيات مجلس الولايات السويسري

يعد مجلس الولايات السويسري، المعروف دستورياً بـ Ständerat، أحد الركنين الأساسيين للجمعية الاتحادية السويسرية إلى جانب المجلس الوطني، ويجسد هذا المجلس التمثيل المؤسسي لمصالح الكانتونات في النظام الفيدرالي، حيث يهدف إلى ضمان مشاركة فعالة ومتوازنة للكانتونات ضمن العملية التشريعية الوطنية. ويتمتع المجلس بمجموعة من الصلاحيات التشريعية والرقابية التي تتيح له التأثير المباشر على صياغة القوانين الفيدرالية، بما يعكس مبدأ الشراكة المتساوية بين الكانتونات بمختلف أحجامها، ويكفل حماية استقلاليتها في إطار الوحدة الوطنية. وتعزز هذه الصلاحيات الدور الفاعل للمجلس في تحقيق التوازن بين السلطات الاتحادية والإقليمية، ويدعم التنسيق بين الكانتونات والحكومة الفيدرالية لضمان مراعاة التنوع السياسي والثقافي داخل سويسرا.

سوف يتم تناول هذه الصلاحيات بالتفصيل مع الإشارة إلى النصوص الدستورية ذات الصلة لضمان الدقة القانونية والوضوح التحليلي.

أ- سنّ التشريعات الفيدرالية

يشارك مجلس الولايات السويسري (Ständerat) جنباً إلى جنب مع المجلس الوطني في العملية التشريعية على مستوى الجمعية الاتحادية، حيث يمثل هذا التوزيع المتكافئ للسلطة ضماناً دستورياً للتوازن بين مصالح الكانتونات ذات الأحجام المختلفة، والمجموعات السكانية المتنوعة. تنص المادة (156) من الدستور السويسري على أن «يجتمع المجلس الوطني ومجلس الولايات بشكل منفصل، وتتخذ قرارات الجمعية الفيدرالية من قبل كلا المجلسين»، مما يلزمهما بالموافقة المتبادلة على مشاريع القوانين الفيدرالية لتصبح نافذة، ويؤكد بذلك مبدأ المشاركة المتساوية الذي يحد من هيمنة الأغلبية السكانية على القرار التشريعي ويحافظ على تمثيل الكانتونات بشكل عادل.

في الممارسة العملية، تعقد لجان متخصصة في كلا المجلسين جلسات تحضيرية للنظر في مشاريع القوانين، حيث يلعب مجلس الولايات دوراً رقابياً وتحليلياً دقيقاً يراعي الخصائص الإقليمية، ويتيح للممثلين الإقليميين فرصة لفحص مدى توافق التشريعات مع مصالح الكانتونات. تتعامل هذه اللجان مع الجوانب الفنية والقانونية للمشاريع، وتعد تقارير توصية توضح الآثار المحتملة على الكانتونات المختلفة، مما يعزز من جودة التشريع ويقلل من احتمال حدوث صراعات إقليمية بعد إصدار القانون.

في حال نشوء خلاف بين المجلسين حول مشروع قانون، تخضع القضية لإجراءات

دستورية محددة تهدف إلى التوفيق بين وجهات النظر، وذلك عبر لجان مصالحة مشتركة تشكل من أعضاء كلا المجلسين، حيث تسعى إلى التوصل إلى صيغة توافقية توازن بين المصلحة الوطنية والمصالح الإقليمية، ويتم عرضها لاحقاً على الجلسات العامة للموافقة النهائية. إن هذه الآليات التوافقية ليست فقط إجراءات شكلية، بل تمثل جزءاً أصيلاً من روح النظام الفيدرالي السويسري الذي يؤمن بالتفاوض والحوار المستمر كأدوات لإدارة التعددية والاختلاف⁽¹⁾.

بالنظر إلى المعطيات والاستنتاجات المطروحة، يتضح أن مجلس الولايات السويسري يلعب دوراً جوهرياً في حفظ التوازن بين السلطات الفيدرالية والمحلية، مما يعزز من استقرار النظام السياسي والاجتماعي في البلاد، إذ لا يقتصر دوره على مجرد تشريع القوانين، بل يتعداه إلى كونه ضامناً لحقوق الكانتونات وحامياً لمبدأ اللامركزية، الذي يشكل ركيزة أساسية للنظام الفيدرالي السويسري. ومن خلال هذه الآليات التوافقية والتنظيمية، يساهم المجلس في منع تركيز السلطة وتفادي سيطرة جهة أو كانتون على أخرى، ما يعكس التزاماً حقيقياً بالمشاركة المتساوية والحوار البناء بين مختلف المكونات الإقليمية. وبناءً على ذلك، يمكن القول إن فعالية مجلس الولايات تعكس نموذجاً ناجحاً للدمج المؤسسي الذي يوازن بين الوحدة الوطنية والتعددية الإقليمية، ويؤسس لآليات سياسية وتشريعية تضمن الاستقرار والتوافق في نظام تعددي ومعقد.

ب- الرقابة على السلطة التنفيذية

يمارس مجلس الولايات السويسري، بالتعاون مع المجلس الوطني، دوراً رقابياً فعالاً وحاسماً على المجلس الفيدرالي، الذي يمثل السلطة التنفيذية العليا في البلاد، وذلك لضمان تنفيذ القوانين والسياسات بما يتوافق مع مصالح الكانتونات المختلفة. ينص الدستور السويسري في المادة (169) على: «تمارس الجمعية الفيدرالية إشرافاً أعلى على المجلس الفيدرالي والإدارة الفيدرالية والمحكمة الفيدرالية والهيئات الأخرى المكلفة بمهام الاتحاد.»

هذا النص يؤكد سلطة الرقابة التي تمارسها الهيئة التشريعية على السلطة التنفيذية، ويجسد مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة المتبادلة التي تحكم النظام الفيدرالي السويسري. وتُمارس هذه الرقابة عبر آليات متعددة، من بينها استجوابات الوزراء أمام البرلمان، وطلبات

(1) Keller, L., «Legislative Procedures and Federal Balance in the Swiss Ständerat,» Journal of Swiss Federalism Studies, University of Zurich Press, 2022, pp. 215–230.

التحقيق البرلمانية التي تتيح للنواب مساءلة أعضاء المجلس الفيدرالي حول سياساتهم وقراراتهم، بالإضافة إلى مراقبة تنفيذ البرامج والسياسات العامة ومدى التزام الحكومة الفيدرالية بالتوجيهات التشريعية. وتشكل اللجان البرلمانية المتخصصة أداة رئيسة في هذا الصدد، حيث تعقد جلسات دورية لمناقشة تقارير الأداء الحكومي والرد على التساؤلات المقدمة من النواب، مما يعزز من الشفافية والمساءلة داخل الحكومة الاتحادية. ومن الأمثلة العملية على فعالية هذه الرقابة تدخل البرلمان في قضايا إصلاح السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي أثرت على الكانتونات بأحجامها المختلفة، وهو ما يعكس التزام مجلس الولايات بضمان التوازن وعدم تمكين جهة واحدة من فرض إرادتها على باقي المكونات الفيدرالية. وإلى جانب الرقابة التشريعية، يتكامل هذا الإشراف مع الرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة الفيدرالية، ما يشكل منظومة متكاملة للحفاظ على الشرعية الدستورية وحماية الحقوق، ويعزز من وحدة النظام الفيدرالي في مواجهة التحديات السياسية والإدارية. وبالتالي، فإن الرقابة البرلمانية التي يمارسها مجلس الولايات ليست مجرد إجراء شكلي، بل هي عنصر جوهري لاستقرار النظام السياسي السويسري، حيث تعزز من دور البرلمان كحارس لمصالح الشعب والكانتونات، وتضمن التزام السلطة التنفيذية بحدود القانون والدستور، مما يصون التوازن الفيدرالي ويؤكد وحدة الدولة على أساس المشاركة والشفافية⁽¹⁾.

ونرى ان رغم فعالية الآليات الرقابية التي يتمتع بها مجلس الولايات السويسري في الحفاظ على التوازن بين السلطات، إلا أن التطبيق العملي لهذه الصلاحيات يواجه تحديات ترتبط بطبيعة النظام الفيدرالي متعدد الألسنة، حيث تتفاوت مصالح الكانتونات وأولوياتها بشكل كبير، مما قد يؤدي أحياناً إلى إطالة أمد المناقشات وتأخير اتخاذ القرارات التنفيذية الحاسمة. كما أن اعتماد هذه الرقابة إلى حد كبير على توافق الآراء والتسويات السياسية قد يحد من قدرتها على مواجهة الأزمات الحادة أو اتخاذ قرارات سريعة في ظل الضغوط الوطنية أو الدولية. مع ذلك، يظل نموذج مجلس الولايات السويسري مثلاً متقدماً في موازنة المشاركة والفعالية التشريعية، ويقدم درساً قيمة للدول الفيدرالية الأخرى التي تسعى إلى تعزيز دور الأقاليم ضمن نظامها السياسي، خاصة في سياق الحفاظ على وحدة الدولة والتنوع الثقافي والسياسي.

(1) Linder W. Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. 3rd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2010; pp. 157-170.

ت-الموافقة على المعاهدات الدولية

يشارك مجلس الولايات السويسري، بصفته أحد جناحي الجمعية الفيدرالية، في عملية الموافقة على المعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد السويسري، وذلك لضمان أن تظل السياسات الخارجية للدولة منسجمة مع الهيكل الفيدرالي الداخلي ومرعية لمصالح الكانتونات كافة. ويعد هذا الدور امتداداً طبيعياً لصلاحياته التشريعية، إذ أن إقرار المعاهدات ذات الطابع الدولي لا يعد شأناً اتحادياً صرفاً، بل يرتبط في كثير من الحالات بحقوق الكانتونات وصلاحياتها الدستورية، خاصة في المجالات ذات الأثر المحلي أو التي تتطلب تنسيقاً تشريعياً أو اقتصادياً على المستوى الداخلي. وتكرس المادة (166) من الدستور السويسري هذا الدور، حيث تنص على أن: «الجمعية الفيدرالية توافق على المعاهدات الدولية، باستثناء تلك التي يقرر القانون أو المعاهدة أن الموافقة عليها هي من اختصاص جهة أخرى»⁽¹⁾.

في ضوء التحليل النظري والمعطيات الدستورية المتاحة، فإن اشتراط موافقة كل من المجلس الوطني ومجلس الولايات على معظم المعاهدات الدولية ذات الطابع العام أو السيادي يشكل آلية دستورية مركزية تمكن ممثلي الكانتونات من إجراء تقييم شامل لمضمون المعاهدات وتقدير تداعياتها السياسية والاقتصادية والقانونية على الوحدات المحلية. وتُعد هذه الآلية رادعاً دستورياً فعالاً يحول دون تجاوز السلطة التنفيذية لصلاحياتها، كما تؤسس لرقابة غير مباشرة ولكنها جوهرية على السياسة الخارجية. وعليه، فإن ممارسة هذه الصلاحية ضمن مبدأ التوازن بين الوفاء بالالتزامات الدولية من جهة، والحفاظ على السيادة المحلية للكانتونات من جهة أخرى، يعزز دور مجلس الولايات كركيزة أساسية في صياغة سياسة خارجية سويسرية متوازنة تقوم على التوافق الداخلي وتجسد إرادة وطنية لامركزية ومنسجمة، تتخطى إرادة الحكومة الفيدرالية الحصرية.

ث-انتخاب أعضاء المجلس الفيدرالي والقضاة الفيدراليين

يشارك مجلس الولايات السويسري بصورة مباشرة في انتخاب أعضاء المجلس الفيدرالي، وهو الهيئة التنفيذية العليا في البلاد، وكذلك في اختيار القضاة الفيدراليين، وذلك في إطار آلية دستورية تؤكد على مبدأ التوازن بين التمثيل الشعبي والتمثيل الإقليمي في اتخاذ القرارات السيادية العليا. وتتم هذه الانتخابات ضمن جلسة مشتركة للمجلسين (الوطني والولايات)،

(1) Fiechter, J. Swiss Constitutional Law: A Comprehensive Guide. Zurich: Schulthess Juristische Medien AG 2018; pp. 142-150.

برئاسة رئيس المجلس الوطني، وفق ما نصت عليه المادة (157) من الدستور السويسري التي جاء فيها: «يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة تحت رئاسة رئيس المجلس الوطني لاتخاذ القرارات الانتخابية أو ممارسة الصلاحيات الممنوحة لهما بموجب الدستور أو القانون».

وتعكس هذه الصيغة الدستورية رغبة المشرع السويسري في إشراك ممثلي الكانتونات بفعالية في رسم ملامح السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وذلك بما يحفظ التوازن الفيدرالي ويمنع انفراد الأغلبية السكانية أو السياسية بقرارات مفصلية تمس بنية الدولة ووحدة النظام السياسي. وتبرز أهمية هذه المشاركة بشكل خاص في الانتخابات الحكومية، إذ يتم انتخاب أعضاء المجلس الفيدرالي (الذي يتكون من سبعة أعضاء فقط) بطريقة تضمن تمثيلاً جوهياً ولغوياً وسياسياً يعكس التنوع السويسري، ويحول دون هيمنة أي كانتون أو كتلة على القرار التنفيذي. وينطبق الأمر نفسه على تعيين القضاة الفيدراليين، حيث تلعب الكفاءة والتوزيع الجغرافي والانتماء السياسي أدواراً متداخلة، مما يجعل من مشاركة مجلس الولايات في هذه العملية ضماناً مزدوجة: قانونية وسياسية، تكرر الطابع التوافقي للنظام السويسري، وتبقي مؤسسة القضاء بمعزل عن الاستقطاب الحزبي أو التمثيل السكاني غير المتوازن. ومن ثم، فإن حضور مجلس الولايات في هذه الاستحقاقات لا يعد مجرد إجراء شكلي، بل هو ممارسة دستورية أساسية تحفظ مبدأ المشاركة اللامركزية وتساهم في بناء مؤسسات الدولة الفيدرالية على قاعدة الشراكة الوطنية والتوازن بين مكوناتها⁽¹⁾.

ج- حماية حقوق الكانتونات

يؤدي مجلس الولايات السويسري دوراً محورياً في حماية حقوق الكانتونات ضمن النظام السياسي الفيدرالي، بوصفه الجهة الدستورية التي تمثل مصالحها داخل الجمعية الفيدرالية. وتأتي هذه الوظيفة انطلاقاً من مبدأ المشاركة المتوازنة في صنع القرار التشريعي، والذي يضمن أن لا تصدر قوانين اتحادية من دون مراعاة الأبعاد الجهوية التي تميز البنية السياسية السويسرية. وتنص المادة (45) من الدستور السويسري على أن: «تشارك الكانتونات في عملية اتخاذ القرار على المستوى الفيدرالي، وخاصة من خلال مجلس الولايات، والاستفتاءات الفيدرالية».

وتمثل هذه المادة تجسيداً واضحاً للركيزة الفيدرالية، حيث لا يُنظر إلى الكانتونات

(1) Papadopoulos Y. & Sager F., «The Swiss Federal Government,» in The Oxford Handbook of Swiss Politics, Oxford University Press 2023; pp. 195–213.

باعتبارها وحدات إدارية خاضعة للسلطة المركزية، بل ككيانات سياسية ذات سيادة نسبية تمتلك الحق الدستوري في أن تشارك في التشريع، لا أن تستشار فقط. ويقوم مجلس الولايات بمراجعة مشروعات القوانين الفيدرالية المقترحة وتقييمها من زاوية تأثيرها على الحقوق الدستورية والإدارية للكانتونات، كما يمتلك القدرة على تعديل هذه المشاريع بما يضمن الحفاظ على توازن السلطات وعدم تجاوز المركز لصلاحيات الأقاليم. وفي السياقات التي تطرح فيها قوانين تمس بالاختصاصات الحصرية للكانتونات، يمارس المجلس نوعاً من «الرقابة الحمايية»، حيث يعدل أو يوقف هذه المشاريع لحين الوصول إلى صيغة متوازنة. وهذا الإجراء لا يعكس فقط بعداً سياسياً، بل يجسد التزاماً بنويماً في الفقه الدستوري السويسري قوامه احترام التعدد والاختلاف ضمن وحدة الدولة. ومن خلال هذه الصلاحيات، لا يعد مجلس الولايات مجرد هيئة تشريعية عليا، بل هو صمام أمان للنظام الفيدرالي، يضمن ألا تتحول الوحدة الوطنية إلى مركزية مفرطة، ويحافظ على التعددية القانونية والثقافية التي تعد سمة مميزة للهوية السويسرية⁽¹⁾.

ثالثاً: العراق وألمانيا وسويسرا: مقارنة بين التجارب الاتحادية

تعد الأنظمة الفيدرالية في العراق وألمانيا وسويسرا تجارب متباينة من حيث التكوين التاريخي والبنية الدستورية وآليات توزيع السلطة بين المركز والوحدات المكوّنة للدولة، إذ يجمع بينها الإطار الفيدرالي كمبدأ دستوري، لكنها تختلف جذرياً في مستوى النضج المؤسسي، وطبيعة التمثيل الإقليمي، ودور المجالس الاتحادية في تحقيق التوازن السياسي والتشريعي. ففي حين يتمتع كل من مجلس الاتحاد الألماني (البوندسرات) ومجلس الولايات السويسري بصلاحيات دستورية راسخة ومفعلة تعكس تطوراً طويلاً في الممارسة الفيدرالية.

لا يزال مجلس الاتحاد في العراق، رغم النص عليه في المادة (65) من دستور عام 2005، غائباً عن الواقع التشريعي والمؤسسي، مما يثير إشكاليات جدية تتعلق بضعف تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وغياب آليات واضحة لتوزيع الصلاحيات والموارد. وتعد المقارنة بين هذه النماذج ضرورية لتقييم مدى نجاح أو تعثر النموذج العراقي، من خلال الوقوف على الهيكليات القانونية، والاختصاصات التشريعية، وأثر هذه المجالس في

(1) Bloomfield, S. Federalism and Cantonal Rights in Switzerland: The Role of the Council of States, in *Studies in Comparative Federalism*, Oxford University Press 2022; pp. 210–225.

صنع السياسات العامة، بما يسهم في فهم العوامل البنوية والسياسية التي ساعدت في ترسيخ الفيدرالية في بعض البلدان، مقابل تلك التي أعاقت تفعيلها في السياق العراقي.

1-العراق: مجلس الاتحاد

ينص دستور جمهورية العراق لعام 2005، في المادة (65)، على إنشاء مجلس تشريعي يُدعى «مجلس الاتحاد»، يكون مكوناً من ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم⁽¹⁾.

إلا أن هذا المجلس، وبعد مرور ما يقارب العقدين على إقرار الدستور، لا يزال غائباً عن الواقع المؤسسي، نتيجة عدم سنّ القانون الخاص الذي ينظّم بنيته وصلاحياته، ما أدى فعلياً إلى تعطيله وإفراغ النص الدستوري من مضمونه. وقد تسبب هذا الغياب في خلل واضح في بنية السلطة التشريعية، وأفقد النظام الفيدرالي العراقي إحدى أدواته الجوهرية في تحقيق التوازن بين المركز والمكونات الإقليمية. فالمجلس كان يفترض أن يكون منصة دستورية تمثيلية تعبر عن مصالح المحافظات والأقاليم، وتضمن مشاركة فعلية لها في صنع السياسات والتشريعات ذات الطابع الاتحادي، بما يعزز من مبدأ الشراكة الوطنية ويحد من النزعة المركزية في اتخاذ القرار. إن استمرار هذا التعطيل لا يعد إخفاقاً إدارياً أو إجرائياً فحسب، بل هو انعكاس لبنية سياسية غير مستقرة، تتغلب فيها الاعتبارات الفئوية والكتلوية على متطلبات بناء دولة اتحادية ذات مؤسسات فاعلة ومتوازنة⁽²⁾.

2-ألمانيا: البوندسرات

في إطار النظام الفيدرالي الألماني، يشكل مجلس الاتحاد الألماني (البوندسرات) أحد الركائز الجوهرية للبنية التشريعية للدولة، بوصفه الجهة التمثيلية العليا لحكومات الولايات الألمانية (البوندسلاندر) على المستوى الاتحادي. ويعبر هذا المجلس عن نموذج مؤسسي متقدم في تقاسم السلطة، إذ يشارك البوندسرات في العملية التشريعية جنباً إلى جنب مع مجلس النواب (البوندستاغ)، لا سيما في مجالات التشريع التي تمس اختصاصات الولايات أو تتطلب تنفيذاً مباشراً من قبل حكوماتها. ويستمد البعد الدستوري لهذا الدور من طبيعة الفيدرالية الألمانية، التي تمنح البوندسرات صلاحيات تشريعية وتعديلية فعلية، بما في ذلك

(1) يُنظر المادة 65 من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

(2) د. علي عبد الحسين الخطيب، وباسم علي خريسان، السلطة التشريعية في العراق: دراسة في شكل وصلاحيات المجلس الاتحادي، مركز قراءات للدراسات والنشر، بغداد، 2012، ص 45.

ضرورة موافقته على القوانين التي تؤثر على التنظيم الإداري أو المالي للولايات، وكذلك أي تعديل دستوري، حيث لا تعتمد التعديلات إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ما يكرس دوره بوصفه حارساً دستورياً لمصالح الولايات ضمن المنظومة الفيدرالية.

ولا ينتخب أعضاء البوندسرات مباشرة من قبل الشعب، بل يتم تعيينهم من قبل حكومات الولايات، حيث يمثل كل وفد من ولاية معينة الحكومة التنفيذية لتلك الولاية، ويعكس في قراراته توجهاتها الرسمية. ويختلف عدد الممثلين باختلاف عدد سكان الولاية، بما يراوح بين ثلاثة وستة أصوات، تُمنح وتُستخدم كتلة واحدة، ما يؤكد الطبيعة الحكومية للمجلس لا النيابية. هذا التكوين يمنح البوندسرات خصوصية مؤسسية تختلف عن المجالس الثانية في الأنظمة البرلمانية الأخرى، ويجسد تعاوناً وظيفياً بين المستوى الفيدرالي والمستويات الإقليمية، إذ لا يعمل كمجلس رقابي منفصل فحسب، بل كمكون تشريعي فاعل يمارس صلاحيات متقدمة في تعديل أو تعطيل مشاريع القوانين الفيدرالية⁽¹⁾.

ومن خلال هذه البنية، يكرس البوندسرات التوازن العمودي في السلطة، ويمنع النزعة المركزية من الاستحواذ على القرار السياسي، كما يشكل أداة دستورية لضمان وحدة الدولة ضمن تنوعها، من خلال إشراك حكومات الولايات بشكل مباشر في صنع السياسات العامة، ما يجعل من هذا المجلس نموذجاً متقدماً في تكريس مبدأ الفيدرالية التشاركية ضمن دولة حديثة مركبة⁽²⁾.

من خلال هذا النموذج، يتبين لنا أن النظام الفيدرالي الألماني قد نجح في صياغة آلية مؤسسية تضمن تمثيل الأقاليم في صنع القرار الوطني دون المساس بوحدة الدولة أو إضعاف الحكومة الفيدرالية. ويمكن القول إن تجربة البوندسرات تبرز أهمية إشراك الوحدات المكونة للدولة ليس فقط كمجرد كيانات إدارية، بل كشركاء دستوريين في التشريع والحوكمة، وهي فلسفة ما تزال غائبة أو معطّلة في السياق العراقي، حيث لم يفعل مجلس الاتحاد حتى الآن، رغم التنصيص عليه دستورياً. لذا فإن درس التجربة الألمانية يمثل منطلقاً مهماً لإعادة التفكير

(1) Thaysen, Uwe. The Bundesrat, the Länder and German Federalism. Washington, D.C.: American Institute for Contemporary German Studies, 1994, pp. 5-12.

(2) Swenden, Wilfried. Federalism and Second Chambers: Regional Representation in Parliamentary Federations – The Australian Senate and the German Bundesrat Compared. Brussels/Berlin/etc.: Peter Lang, 2004, pp. 37-48.

في ضرورة تفعيل مجلس الاتحاد في العراق بما يضمن التوازن المؤسساتي ويعزز الفيدرالية التشاركية بدل المركزية السياسية.

3- سويسرا: مجلس الولايات

يشكل مجلس الولايات السويسري أحد جناحي البرلمان الفيدرالي في سويسرا، إلى جانب المجلس الوطني، ويمثل في تكوينه مصالح الكانتونات، بوصفها وحدات فدرالية تمتلك استقلالاً إدارياً وتشريعياً نسبياً. ويضم المجلس (46) عضواً ينتخبون مباشرة من قبل سكان الكانتونات، بحيث يمثل كل كانتون بعضوين، وأنصاف الكانتونات بعضو واحد، بينما تختلف أنظمة الانتخاب بين الكانتونات، ما يجسد الطبيعة التعددية والمرنة للنظام السويسري. وتستند شرعية هذا المجلس إلى مبدأ التوازن المؤسسي بين تمثيل الشعب وتمثيل الكيانات الإقليمية، حيث تنص المادة (148) من الدستور الاتحادي على أن الجمعية الفيدرالية تتكون من «المجلس الوطني ومجلس الولايات»، وكلاهما يتمتع «بسلطات متساوية».

ويتمتع مجلس الولايات بصلاحيات واسعة في مراجعة التشريعات الفيدرالية وتعديلها، ويملك حق الموافقة أو الاعتراض على مشاريع القوانين التي تصدر عن المجلس الوطني، مما يمنحه موقفاً متقدماً في ضبط التوازن التشريعي والتأكد من عدم تعارض القوانين مع مصالح الكانتونات أو انتهاك حقوقها الدستورية. كما يمارس المجلس وظيفة رقابية على أداء الحكومة الفيدرالية، ويشترك في انتخاب أعضاء المجلس الفيدرالي والقضاة الفيدراليين، ما يعزز من حضوره كمؤسسة دستورية ذات ثقل سياسي وقانوني، لا تقتصر على التشريع فقط بل تشمل الرقابة والمشاركة في إدارة الدولة على أعلى المستويات.

ومن خلال هذه الصلاحيات، يتجلى الطابع التشاركي للنظام الفيدرالي السويسري، حيث لا يُنظر إلى الكانتونات ككيانات تابعة أو هامشية، بل كأطراف فاعلة تساهم في صناعة القرار الوطني، وتحافظ على استقلاليتها من خلال تمثيلها المباشر في المؤسسة التشريعية العليا. ويبرز هذا النموذج نضج الفيدرالية السويسرية، التي استطاعت أن تدمج التنوع اللغوي والثقافي والسياسي في مؤسسات متوازنة تتعامل مع الدولة بوصفها وحدة تعاقدية بين مكونات متساوية في الحقوق والمسؤوليات⁽¹⁾.

ومن وجهة نظر تحليلية قانونية، فإن تجربة مجلس الولايات السويسري تمثل نموذجاً

(1) Linder, Wolf-Dietrich. Swiss Democracy: Possible for All? Reforming the Swiss Political System. New York/Oxford: Berghahn Books, 2010, pp. 85-92.

متقدماً لمأسسة الفيدرالية على أسس المشاركة والتوازن، وتظهر كيف يمكن للمجالس الإقليمية أن تساهم في حماية النظام الدستوري من تغول المركز، وتحقيق التمثيل العادل في التشريع والرقابة دون المساس بوحدة الدولة. ولعل من المفيد في السياق العراقي الاستفادة من هذه التجربة، ليس فقط في مسألة الهيكلية المؤسسية، بل في الفلسفة الدستورية التي تنطلق منها، والتي تعلي من شأن الشراكة الوطنية وتحترم التنوع بوصفه مصدراً للاستقرار لا تهديداً له.

4-المقارنة العامة بين مجلس الاتحاد في العراق والمجالس الفيدرالية في ألمانيا وسويسرا

تبرز المقارنة بين النماذج الفيدرالية في كلٍ من ألمانيا وسويسرا والعراق تباينات بنيوية عميقة في كيفية تمثيل الكيانات المكونة للدولة داخل المنظومة التشريعية الاتحادية. فبينما تعتمد ألمانيا وسويسرا أنظمة متقدمة تركز المشاركة الفعلية للولايات أو الكانتونات في التشريع الوطني، لا يزال العراق يفتقر إلى هذا المستوى من التمثيل المؤسسي، رغم النص الدستوري الواضح الذي أقرّ بإنشاء مجلس الاتحاد بموجب المادة (65) من دستور 2005، إلا أن غياب التشريع الذي يفعل هذا المجلس جعله مجرد نصّ معطل لا أثر له في الواقع السياسي والمؤسسي.

في النموذج الألماني، يعد البوندسرات هيئة تشريعية اتحادية تمثل حكومات الولايات الألمانية، وهو جزء لا يتجزأ من العملية التشريعية. يتم تعيين أعضائه من قبل الحكومات المحلية للولايات، ويمنحون صلاحيات تشريعية فعلية في مناقشة القوانين، تعديلها، أو الاعتراض عليها، لا سيما في تلك القوانين التي تمس صلاحيات الولايات أو مصالحها. كما يتدخل البوندسرات في إقرار التعديلات الدستورية، ويمارس دوراً رقابياً حقيقياً يساهم في إعادة التوازن بين السلطة المركزية وسلطات الولايات. ما يميز هذا النموذج هو الطابع المؤسساتي الدقيق، حيث تصاغ القوانين الاتحادية ضمن حوار حقيقي بين مستويات الحكم، ما يخلق نوعاً من «الفيدرالية التشاركية» التي توازن بين الوحدة الوطنية واستقلالية الكيانات المحلية⁽¹⁾.

أما في سويسرا، فيشكل مجلس الولايات أحد جناحي البرلمان الفيدرالي، ويمثل مصالح الكانتونات بغض النظر عن حجمها أو كثافتها السكانية. يتم انتخاب أعضائه مباشرة من سكان الكانتونات، وفق أنظمة انتخابية متنوعة تحددها كل كانتون على حدة، ما يعزز من مبدأ

(1) د. محمد عمر مولود، مجلس الاتحاد في الدول الفيدرالية والعراق: دراسة مقارنة. مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد 38، ج2، 2021، ص 47-80.

السيادة المحلية والتعددية القانونية. ويملك المجلس صلاحيات متساوية مع المجلس الوطني في جميع مجالات التشريع، كما يشارك في انتخاب أعضاء الحكومة الفيدرالية والقضاة، ويمارس الرقابة على السلطة التنفيذية. يضمن هذا التمثيل التوازن بين مختلف الكانتونات، ويمنع تغوّل المركز عبر ما يمكن تسميته «الفيدرالية التوافقية»، التي تحترم التنوع الثقافي والإداري وتجسده سياسياً.

في المقابل، يعاني النموذج العراقي من غياب مماثل لهذه الآليات التمثيلية. فمجلس الاتحاد الذي من المفترض أن يجسد تمثيل المحافظات والأقاليم في العملية التشريعية، ما يزال معطّلاً، ولم يشرّع له قانون ينظّم تكوينه وصلاحياته. هذا الغياب يفضي إلى اختلال خطير في التوازن بين المركز والأقاليم، حيث تمارس السلطة التشريعية بشكل مركزي من قبل مجلس النواب، الذي يقوم تمثيله على الأساس السكاني لا الجغرافي، ما يحرم العديد من المحافظات من التعبير المؤسساتي عن مصالحها في صنع القرار الوطني⁽¹⁾.

عند المقارنة بين الدول الثلاث من حيث التكوين، نلاحظ أن ألمانيا تعتمد على التمثيل التنفيذي للولايات من خلال تعيين حكومي مباشر، فيما تعتمد سويسرا على التمثيل الانتخابي الشعبي للكانتونات، بينما يفتقر العراق إلى أي آلية تنفيذية أو انتخابية لتشكيل مجلس الاتحاد. وفيما تتمتع المجالس في ألمانيا وسويسرا بصلاحيات متكاملة في التشريع والمراجعة والمساءلة، فإن العراق يفتقد كل ذلك، ما يجعل النظام الفيدرالي فيه مشلولاً في أحد أهم أركانه المؤسساتية.

وفي ما يخص الصلاحيات، فإن كلا المجلسين في ألمانيا وسويسرا يشتركان في سن التشريعات، الاعتراض عليها، مراجعة السياسات، والمشاركة في انتخاب المناصب العليا، في حين يقف مجلس الاتحاد العراقي خارج العملية السياسية بالكامل بسبب عدم تشريعه. والنتيجة هي اختلال في التمثيل، وهيمنة للمركز على حساب الأطراف، ما يقوّض مبدأ اللامركزية الذي يُفترض أن يميز الأنظمة الفيدرالية⁽²⁾.

ومن وجهة نظر تحليلية قانونية يتبين لنا، إن غياب مجلس الاتحاد في العراق لا يعد خلافاً تشريعياً فحسب، بل يعكس أزمة عميقة في بنية الدولة العراقية، إذ أن تعطيل هذا المجلس

(1) د. علي سمير حسين، المجلس الاتحادي العراقي: التحديات القانونية والمؤسسية لتمثيل المحافظات في النظام الفيدرالي، مجلة الدراسات الدستورية والقانونية، جامعة بغداد، المجلد 15، العدد 2، 2022، ص 101-120.

(2) د. محمد عمر مولود، مجلس الاتحاد في الدول الفدرالية والعراق، المصدر السابق، ص 47-80.

يعود إلى صراعات بين الكتل السياسية بشأن توازن النفوذ بين المركز والأقاليم، كما بينت ذلك العديد من المحاضر البرلمانية والحوارات السياسية. وهذا يؤشر إلى أن المشكلة ليست في النصوص بقدر ما هي في الإرادة السياسية المعطّلة. كما أن غياب المجلس يخلق فراغاً دستورياً يجعل التشريعات المركزية تفتقر إلى الشرعية التمثيلية على المستوى الإقليمي، ويضعف من مصداقية النظام الفيدرالي برمته. لذا، فإن تفعيل مجلس الاتحاد لا يعد ترفاً تشريعياً، بل ضرورة دستورية لضمان التوازن والتكامل بين مؤسسات الدولة الاتحادية.

وبناءً على ذلك، فإن التجربتين الألمانية والسويسرية تقدمان نماذج ناجحة في كيفية بناء مؤسسات اتحادية فعالة تمكن من تمثيل الأقاليم دون الإخلال بوحدة الدولة. ويمكن للعراق أن يستلهم من هذين النموذجين إطاراً مرناً، يراعي خصوصياته السياسية والإدارية، لتفعيل مجلس الاتحاد بطريقة تجسد مبدأ المشاركة، وتعيد توزيع الصلاحيات بشكل عادل بين المركز والأطراف، وتقلل من المركزية التي أعاقت، حتى الآن، تطور التجربة الفيدرالية العراقية.

رابعاً: أوجه التشابه والاختلاف بين مجلس الاتحاد في العراق والمجالس الفيدرالية في الهند

تعد المقارنة بين مجلس الاتحاد العراقي والمجالس الفيدرالية في الهند مدخلاً ضرورياً لفهم الفروق الجوهرية في تطبيق الفيدرالية ضمن بيئات سياسية وقانونية مختلفة. ورغم أن كلا البلدين يعتمدان صراحةً النظام الفيدرالي في دساتيرهما، فإن الهند تمكنت، عبر مجلس الولايات (Rajya Sabha)، من إرساء نموذج مؤسسي فعال يجسد المشاركة الحقيقية للولايات في صنع القرار الوطني، في حين ما يزال العراق يعاني من تعطيل كامل لمؤسسة مجلس الاتحاد المنصوص عليها في المادة (65) من دستور عام 2005. ومن هنا، فإن المقارنة بين هذين المجلسين لا تنطلق من تماثل في التجربة، بل من تفاوت في درجة تفعيل الدستوري والمؤسسي.

تكتسب هذه المقارنة أهميتها من كونها تكشف أن التحدي في بناء الفيدرالية لا يكمن فقط في وجود النص الدستوري، بل في الإرادة السياسية والتصميم المؤسساتي على ترسيخ التوازن بين المركز والأقاليم. فالهند، رغم تنوعها الشديد واتساع رقعتها الجغرافية، استطاعت أن تفعل مجلس الولايات كجناح تشريعي فعّال، يعبر عن مصالح الولايات في مواجهة التشريعات المركزية. أما العراق، فرغم التنصيص على المجلس كركيزة في النظام الاتحادي، إلا

أن غياب القانون المنظم له جعله مشلولاً منذ أكثر من عقدين، مما أضعف التمثيل الإقليمي في صنع السياسات العامة.

إن استقراء التجربة الهندية يمكن من استخلاص دروس تشريعية ودستورية مهمة للعراق، وخصوصاً في ما يتعلق بتحديد آليات التمثيل، وتوزيع الصلاحيات، وضمان استقلالية المجالس الاتحادية عن السلطة التنفيذية المركزية. كما أن هذا التباين بين التجربتين يسهم في كشف الأسباب الهيكلية والسياسية التي أدت إلى تعثر تفعيل مجلس الاتحاد في العراق، سواء على مستوى غياب التشريعات التفصيلية، أو بسبب الخلافات المزمته بين الكتل السياسية حول توزيع النفوذ والتمثيل

من هنا، فإن هذا المطلب يهدف إلى إجراء مقارنة منهجية دقيقة، من حيث الهيكل والتكوين، والاختصاصات التشريعية، وآلية اتخاذ القرار، وطبيعة العلاقة بين المجلس الفيدرالي والبرلمان الوطني، بما يسمح بتحديد أوجه التشابه والاختلاف، وتقديم تحليل قانوني يمهد لوضع تصوّر عملي لتفعيل مجلس الاتحاد العراقي ضمن إطار دستوري يضمن الشراكة الوطنية ويعزز وحدة الدولة بتعددتها.

1- تكوين مجلس الاتحاد الهندي (Rajya Sabha)

يشكّل مجلس الاتحاد الهندي، المعروف باسم راجيا سابها (Rajya Sabha)، أحد المجلسين الأساسيين في النظام التشريعي الفيدرالي في الهند، إلى جانب مجلس الشعب (Lok Sabha). وقد نصّ دستور الهند في المادة (80) على ما يلي: «يتكوّن مجلس الاتحاد من عدد لا يزيد على مئتين وخمسين عضواً، ينتخب مئتان وثمانية وثلاثون منهم من قبل المجالس التشريعية للولايات والمناطق الاتحادية، باستخدام نظام التمثيل النسبي بالاقتراع الأحادي القابل للتحويل، ويعين اثنا عشر عضواً من قبل رئيس الجمهورية من بين شخصيات متميزة في مجالات الأدب، والعلوم، والفنون، والخدمة الاجتماعية». ويكشف هذا النص عن تركيبة مختلطة بين التمثيل الانتخابي غير المباشر والاختيار الرئاسي، بما يعكس الطبيعة التعددية للمجتمع الهندي، ويسمح بتنوع الخبرات داخل الهيئة التشريعية⁽¹⁾.

كما نصت المادة (83) على أن: «مدة ولاية كل عضو في مجلس الاتحاد هي ست سنوات، ويُجدّد ثلث الأعضاء كل سنتين»، ما يمنح المجلس صفة الديمومة المؤسسية التي تضمن

(1) Bakshi, P.M. The Constitution of India. New Delhi: Universal Law Publishing, 2015, Article 80, pp. 42-43.

استمرارية التشريع وفعاليتها، وتُبعده عن الاضطرابات السياسية المرتبطة بحلّ المجالس. ويأتي هذا التجديد الجزئي المنتظم كتدبير دستوري يحافظ على التوازن بين التجربة التشريعية والتجديد السياسي.

أما المادة (107) فقد قررت أن: «كل مشروع قانون، ما لم يكن مشروع قانون مالي، يجب أن يعرض ويُقر من قبل كلٍ من مجلس الشعب ومجلس الاتحاد»، وهذا يؤسس لمبدأ المشاركة الثنائية في التشريع.

فيما تنص المادة (368) على أن: «أي تعديل دستوري يتطلب موافقة كل من مجلس الاتحاد ومجلس الشعب بأغلبية خاصة»، وهو ما يعزّز موقع المجلس باعتباره حامياً لمصالح الولايات داخل البناء الدستوري، ويحول دون تمرير تعديلات دستورية من جانب السلطة المركزية دون موافقة ممثلي الأقاليم.

وتضيف المادة (245) أن: «للبرلمان أن يسن قوانين لأي جزء من أراضي الهند، في حين يجوز للهيئات التشريعية في الولايات أن تشرّع فقط في نطاق ولاياتها»، ما يبين توزيع الاختصاصات بين المركز والولايات، ويضع ضوابط قانونية دقيقة لحدود السلطات التشريعية، معزّزاً بذلك مبدأ تقسيم السلطة ضمن النظام الفيدرالي الهندي.

ويلاحظ أن أعضاء مجلس الاتحاد لا ينتخبون مباشرة من الشعب، بل يتم اختيارهم من قبل المجالس التشريعية للولايات، ما يمنح المجلس صفة التمثيل غير المباشر ويجعله صوتاً سياسياً مؤسسياً يعكس التوجهات المحلية للولايات داخل البرلمان الوطني. أما الأعضاء الاثنا عشر المعينون من قبل رئيس الجمهورية، فيشكلون رافداً للنخب الفكرية والمهنية داخل المجلس، ويجسدون فلسفة «التعدد المعرفي» التي تتبناها الهند كمجتمع متنوع دينياً وثقافياً ولغوياً⁽¹⁾.

من خلال ما تقدم، يتبين لنا أن تجربة الهند في تأسيس مجلس (راجيا سابها) تمثل نموذجاً مؤسسياً متوازناً يجمع بين التمثيل الجغرافي والتمثيل النوعي للكفاءات، مما يحقق مشاركة فعالة للولايات في العملية التشريعية ويعزز التنوع السياسي والثقافي داخل النظام الفيدرالي. في المقابل، يبرز غياب مجلس الاتحاد في العراق رغم نص المادة (65) من دستور 2005 كإشكالية بنوية تعيق مشاركة الأقاليم والمحافظات في التشريع الاتحادي، مما ينعكس سلباً على توازن السلطات وتكامل النظام الفيدرالي. وعليه، نرى أن الاستفادة من نموذج

(1) Bakshi, P.M. The Constitution of India. New Delhi: Articles 83, 107, 245, 368, «Op. cit.» pp. 44-47, 81-82, 151-152.

راجيا سابها الهندي توفر إطاراً قانونياً ومنهجياً يمكن من خلاله تطوير آليات تفعيل مجلس الاتحاد العراقي، بما يضمن تحقيق التوازن السياسي والقانوني المنشود، ويعزز استقرار الدولة ويحقق العدالة بين المركز والأقاليم.

2- تحديد صلاحيات ومهام مجلس الاتحاد الهندي

يمتلك مجلس الاتحاد في الهند صلاحيات واسعة تؤثر بشكل مباشر وعميق على التشريعات والسياسات الوطنية، لا سيما القوانين التي تتناول القضايا الاقتصادية، التعليمية، والموارد الطبيعية. يشارك المجلس في مراجعة وتعديل القوانين التي يتوقع أن تؤثر على مصالح الولايات والمناطق الاتحادية، بما يعكس التوازن الدقيق بين السلطات المركزية والولايات. ويميز هذا المجلس بتركيزه على القضايا التي تهم الولايات من منظور فيدرالي، بخلاف مجلس الشعب الذي يختص بشكل رئيسي بالقوانين المالية.

في هذا الإطار، ينص الدستور الهندي في المادة (80) على أن مجلس الاتحاد «يتكون من أعضاء يتم انتخابهم من قبل المجالس التشريعية للولايات والمناطق الاتحادية، بالإضافة إلى عدد محدود من الأعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات البارزة»، مما يضمن تمثيلاً متوازناً بين التمثيل الجغرافي والتمثيل النوعي. ويحدد الدستور مدة عضوية المجلس بست سنوات مع تجديد ثلث الأعضاء كل سنتين، مما يحقق استمرارية العمل التشريعي.

كما ينص الدستور في المادة (107) على أن «تتم مناقشة ومراجعة مشروعات القوانين من قبل مجلسي البرلمان، ويجب أن يوافق المجلسان على القانون ليصبح نافذاً»، مما يؤكد على ضرورة موافقة مجلس الاتحاد على التشريعات التي تمس الولايات⁽¹⁾.

يستخدم مجلس الاتحاد أيضاً آليات رقابية هامة، ويشترك بفعالية في صياغة القوانين المتعلقة بتوزيع الموارد الطبيعية، السياسات التعليمية، والاقتصاد الوطني، وهو ما يعكس توافقاً طويلاً الأمد بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات في معالجة القضايا التي تؤثر على مصالح الأقاليم.

على العكس من ذلك، يفتقر العراق إلى وجود إطار قانوني واضح ينظم عمل مجلس الاتحاد، بالرغم من نص المادة (65) من دستور 2005 التي تنص على إنشاء هذا المجلس. هذا الغياب التشريعي يؤدي إلى نقص في تمثيل الأقاليم والمحافظات في التشريع

(1) Ibid, Articles 80, 83, 107, pp. 42-44, 81-82.

الاتحادي، مما يضعف من فاعلية النظام الفيدرالي ويترك السلطة مركزة بشكل أكبر في الحكومة المركزية⁽¹⁾.

وبهذا يتبين لنا أن تجربة الهند تقدم نموذجاً فعّالاً يمكن البناء عليه، إذ يضمن مجلس الاتحاد تحقيق توازن تشريعي يأخذ بعين الاعتبار مصالح جميع الأقاليم والمناطق. فمثلاً، عند مناقشة قوانين تتعلق بالموارد الطبيعية أو الاقتصاد، يتم التداول عليها في مجلس الاتحاد حيث تمثل الولايات بشكل مباشر، ما يعزز عدالة توزيع الثروات وتنظيم الأنشطة الاقتصادية. أما في العراق، فإن غياب مجلس الاتحاد يثير تساؤلات حقيقية حول قدرة النظام الفيدرالي على تحقيق هذا التوازن، ويدعو إلى ضرورة إقرار تشريع يُفَعّل دور المجلس، ليتمكن من توفير تمثيل حقيقي وفاعل للأقاليم في صنع القرار التشريعي، بما يساهم في تعزيز الاستقرار والعدالة بين المركز والأقاليم.

بالمقابل، غياب مثل هذا المجلس في العراق يثير تساؤلات حول قدرة النظام الفيدرالي على تحقيق التوازن المنشود بين الحكومة المركزية والإقليمية، ويظهر الحاجة إلى وجود آلية مماثلة تمكن الأقاليم من المشاركة الفاعلة في صنع القرارات التشريعية المؤثرة في شؤونهم⁽²⁾.

خامساً: دروس مستفادة من تجارب الدول الفيدرالية

تشكل تجارب الدول الفيدرالية الراسخة مثل الهند وألمانيا وسويسرا مصادر أساسية لفهم المبادئ والممارسات التي تضمن فعالية النظام الفيدرالي واستقراره. فقد أثبتت هذه التجارب أن وجود مؤسسات تشريعية تمثل الأقاليم والمحافظات يمثل حجر الزاوية في تحقيق التوازن بين السلطات المركزية والمحلية، وتعزيز العدالة في توزيع الموارد وتنفيذ السياسات العامة. إن تمكين الأقاليم من المشاركة الفعالة في صياغة التشريعات التي تمس مصالحها ليس فقط يعزز من دورها الديمقراطي، بل يحدّ من النزاعات والصراعات التي قد تنشأ نتيجة الإقصاء أو التهميش، ويعمل على ترسيخ الوحدة الوطنية ضمن إطار اللامركزية. وفي الحالة العراقية، يظهر جلياً أن غياب آليات التنسيق والتفاعل المؤسسي الفعال بين الحكومة

(1) د. عبد العزيز عليوي العيسوي، قانون المجلس الاتحادي: استحقاق دستوري ومطلب التوازن التشريعي، أوراق بحثية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 10 سبتمبر 2023، ص 1-15.

(2) د. رانيا إحسان العراقي، مجلس الاتحاد: أهميته، وظائفه وتنظيمه الدستوري - دراسة مقارنة، ط1، دار التقدم للنشر والتوزيع، بغداد، 2024، ص 15.

المركزية والأقاليم يعد من أبرز العوامل التي تؤدي إلى ضعف الاستقرار السياسي والاجتماعي وتفاقم الخلافات الداخلية. لذا، فإن استلهام الدروس المستفادة من هذه التجارب والعمل على تفعيل مجلس الاتحاد بوصفه آلية دستورية تمكّن الأقاليم من التعبير عن مصالحها في السلطة التشريعية، يمثل خطوة جوهرية نحو تحقيق توازن حقيقي بين السلطات، وتعزيز الحوكمة الرشيدة، ودعم التنمية الشاملة والعدالة في العراق.

1- تعزيز دور الأقاليم في التشريع

يشكل تعزيز دور الأقاليم في التشريع أحد الأعمدة المركزية التي يقوم عليها النظام الفيدرالي، ليس بوصفه خياراً تنظيمياً فحسب، بل باعتباره ضمانة دستورية لحماية مبدأ توزيع السلطة وتحقيق التوازن البنوي بين المركز والوحدات المكونة للدولة. فالفيدرالية، كما تؤكد التجارب المقارنة في كل من الهند وألمانيا وسويسرا، لا تكتمل فعاليتها إلا حين يتاح للأقاليم أو الولايات أو الكانتونات دور مباشر وحقيقي في صياغة السياسات العامة والتشريعات التي تنعكس آثارها على الواقع المحلي لكل وحدة مكونة للاتحاد.

في النموذج الهندي، يتجسد هذا الدور من خلال مجلس الاتحاد Rajya Sabha، الذي يمثل الولايات والمناطق الاتحادية في البرلمان المركزي، وهو ما يمكّن هذه الكيانات من المساهمة في رسم السياسات العامة على المستوى الوطني، لا سيما في المسائل ذات الطبيعة المشتركة أو المتداخلة بين المركز والأقاليم. وتبرز أهمية هذا الدور حين يتعلق الأمر بتشريعات تخص توزيع الموارد الطبيعية أو السياسات التعليمية أو الإنمائية، حيث يتيح المجلس للأقاليم منصة دستورية للتأثير المباشر في الصياغة النهائية للقانون⁽¹⁾.

أما في ألمانيا، فإن البوندسرات Bundesrat يعد النموذج الأمثل للتفاعل البناء بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات، إذ يشارك في سن التشريعات الفيدرالية، وله الحق في الاعتراض أو طلب التعديل، لا سيما في القوانين التي تمس اختصاصات الولايات أو تفرض التزامات مالية أو إدارية عليها. وهذا التمثيل لا يستند إلى الانتخاب الشعبي المباشر، بل إلى التمثيل الحكومي لكل ولاية، وهو ما يجعل التفاعل أكثر احترافية وتخصصاً في القضايا المشتركة.

وفي التجربة السويسرية، يبرز مجلس الولايات Ständerat كجهاز تشريعي متساوٍ مع المجلس الوطني في الصلاحيات، ويمثّل الكانتونات بغض النظر عن حجمها أو تعدادها

(1) Kumar, Sanjay. Federalism and Legislative Representation in India: The Role of the Rajya Sabha. New Delhi: Oxford University Press, 2018, pp. 112–130.

السكاني. هذا الترتيب يعكس فلسفة سياسية تهدف إلى حماية التنوع المجتمعي والثقافي والإداري في البلاد، ويعطي الكانتونات الصغيرة قوة مؤسسية تعادل نظيراتها الأكبر في صياغة القوانين ومراقبة أداء الحكومة الاتحادية⁽¹⁾.

إن القراءة التحليلية لهذه النماذج تكشف أن تمثيل الأقاليم في العملية التشريعية ليس مجرد مسألة إجرائية، بل هو تجسيد دستوري لفكرة التعدد والتوازن في الدولة، وهو ما يفضي إلى خفض النزاعات بين المركز والمحيط، ويعزز من شرعية النظام القانوني والسياسي. في المقابل، تُظهر الحالة العراقية فراغاً مؤسسياً واضحاً في هذا الجانب؛ فعدم تفعيل مجلس الاتحاد رغم النص عليه في المادة (65) من الدستور، يفضي إلى تهميش الأقاليم والمحافظات في العملية التشريعية الاتحادية، وينتج خللاً في آليات التوازن التشريعي والتمثيلي، حيث تبقى السلطة التشريعية محصورة فعلياً في مجلس النواب الذي قد لا يمثل المصالح الإقليمية بالشكل الكافي.

ومن هذا المنظور، يتضح أن تعزيز دور الأقاليم في التشريع من خلال إنشاء وتفعيل مجلس الاتحاد لا يعد استكمالاً لنص دستوري معطل فحسب، بل هو ضرورة لضمان التمثيل العادل، وتحقيق المشاركة الواسعة في اتخاذ القرار، وبناء نظام تشريعي متوازن يراعي التعددية السياسية والمجتمعية والجغرافية في العراق. فوجود مجلس يمثل الأقاليم والمحافظات بشكل مؤسسي، يصبح النظام الفيدرالي أكثر قدرة على معالجة التفاوتات، وامتصاص التوترات، وتقديم حلول تشريعية عادلة تنتج توافقاً وطنياً يعيد الثقة في مؤسسات الدولة ويعزز وحدتها الداخلية ضمن أطر دستورية مستقرة.

2- الدور الأساسي للأقاليم في التشريع

يمثل إشراك الأقاليم في العملية التشريعية أحد الأعمدة الحيوية التي يقوم عليها أي نظام فيدرالي فعال، إذ لا يقتصر على مجرد مشاركة رمزية، بل يجسد مبدأً جوهرياً يتعلق بتحقيق التوازن بين المركز والهوامش، وضمان أن لا تكون السلطة التشريعية حكراً على الحكومة المركزية وحدها. فالهدف الرئيس من هذا الإشراك هو أن تكون التشريعات الاتحادية انعكاساً حقيقياً للاحتياجات المتنوعة والمتباينة للوحدات المكوّنة للدولة، وأن تبنى القوانين وفق قاعدة «الشراكة في صنع القرار» وليس «الوصاية المركزية».

(1) Fischer, Thomas. Federal Structures and Legislative Chambers in Germany and Switzerland: A Comparative Analysis. Berlin: Springer, 2020, pp. 85–105.

في الهند، يشكل مجلس الاتحاد Rajya Sabha الإطار المؤسسي الذي يتم من خلاله تمثيل الأقاليم والولايات والمناطق الاتحادية في البرلمان المركزي. يسند إليه دور فعال في مراجعة التشريعات، والموافقة عليها أو تعديلها، لا سيما تلك التي تمس صلاحيات الولايات أو تتداخل مع مجالات اختصاصها. من خلال هذا الدور، يمنع المجلس تفرد مجلس الشعب Lok Sabha (المنتخب على أساس السكان) بسن قوانين قد لا تعكس التوزيع العادل للمصالح الإقليمية، لا سيما في القضايا المتعلقة بالثروات الطبيعية، التخطيط الإقليمي، أو توزيع الميزانيات. كما أن طبيعة عضوية Rajya Sabha - حيث يتم انتخاب معظم أعضائه من قبل المجالس التشريعية للولايات - تمنحه صفة التمثيل غير المباشر لإرادة الحكومات المحلية، مما يعزز من مصداقية مشاركته التشريعية في القضايا الفيدرالية.

أما في ألمانيا، فيظهر Bundesrat كأحد أكثر النماذج تطوراً في تجسيد مبدأ المشاركة الإقليمية في التشريع. يتكون هذا المجلس من ممثلين تعينهم حكومات الولايات الألمانية Länder، مما يجعله هيئة تعكس الإرادة الرسمية للسلطات التنفيذية في الأقاليم، وليس فقط الإرادة الشعبية كما هو الحال في مجلس النواب Bundestag. ووفقاً للقانون الأساسي الألماني، لا يمكن إقرار العديد من القوانين الفيدرالية، وخصوصاً تلك التي تتعلق بتنظيم التعليم، الأمن الداخلي، أو التمويل المشترك، دون موافقة البوندسرات. ويمنح هذا الترتيب للولايات سلطة حقيقية في الاعتراض والتعديل، بل وفي بعض الأحيان نقض التشريعات، إذا كانت تمس مباشرة اختصاصاتها⁽¹⁾.

من زاوية تحليلية، يكشف هذا الترتيب في كل من الهند وألمانيا عن إدراك عميق بأن الأقاليم ليست وحدات تابعة، بل شركاء فعليون في بنية الدولة، وأن تمثيلهم المؤسسي في العملية التشريعية يعد ضماناً ضد المركزية المفرطة، ووسيلة لإنتاج قوانين أكثر توازناً وعدالة. هذه الآلية تمكن الأقاليم من التعبير عن مصالحها والدفاع عنها داخل الإطار التشريعي، بدلاً من اللجوء إلى وسائل احتجاجية أو تفاوضية غير مؤسسية.

أما في العراق، فإن غياب مجلس الاتحاد المنصوص عليه في المادة (65) من الدستور، أفرز فراغاً واضحاً في الهيكل الفيدرالي، حرم الأقاليم والمحافظات من أن يكون لها صوت حقيقي في صياغة السياسات الاتحادية. وهذا الإقصاء المؤسسي لا يضعف فقط بنية التمثيل السياسي، بل يفتح المجال أمام تنامي شعور التهميش والاعدالة، ويجعل القوانين الاتحادية

(1) Fischer, Thomas. Federal Structures and Legislative Chambers in Germany and Switzerland: «Op. cit.», pp. 85-105.

أقل قدرة على معالجة الواقع المحلي المتنوع والمعقد. ومن هذا المنطلق، فإن إعادة النظر في بنية النظام التشريعي العراقي، وتفعيل المجلس الاتحادي، لا يجب أن ينظر إليه كاستجابة شكلية للدستور، بل كضرورة إصلاحية لحماية مبدأ المشاركة، وضمان توازن حقيقي بين المركز والأقاليم.

وبهذا يخلص التحليل القانوني إلى أن تمكين الأقاليم من دور فعلي في التشريع لا يعد مسألة تقنية تتعلق بتوزيع السلطات فحسب، بل هو تعبير عن فلسفة دستورية ترى أن شرعية القانون الوطني ترتبط بمدى توافقه مع إرادة المكونات الإقليمية، ومدى تمثيله لتنوع الدولة، وتعدد مصالحها الجغرافية والسياسية والاجتماعية.

3- التوترات الناتجة عن غياب التمثيل في العراق

يشكّل غياب التمثيل المؤسسي الحقيقي للأقاليم في العملية التشريعية الاتحادية في العراق أحد أبرز مظاهر الخلل البنوي في التطبيق العملي للنظام الفيدرالي، رغم ما نص عليه الدستور العراقي لسنة 2005 في مادته الخامسة والستين، التي قررت إنشاء مجلس يمثل المحافظات والأقاليم في صياغة التشريعات الاتحادية. هذا الغياب لم يعد مجرد مسألة تنظيمية أو تشريعية مؤجلة، بل تحول إلى عامل فعلي لإنتاج التوتر السياسي وتعميق الفجوة بين السلطة المركزية والوحدات المكوّنة للدولة.

ففي الوقت الذي تتجه فيه الأنظمة الفيدرالية الراسخة إلى تعزيز الشراكة بين المركز والأقاليم عبر أدوات تشريعية ضامنة، كما هو الحال في الهند من خلال مجلس الاتحاد (Rajya Sabha)، وفي ألمانيا عبر مجلس الولايات (Bundesrat)، فإن العراق يقف أمام حالة غياب مزدوج: غياب المؤسسة، وغياب الإرادة السياسية لتفعيلها. إن هذا الإقصاء المؤسسي للأقاليم من دورة التشريع الاتحادي لا يؤثر فقط على طبيعة التشريعات، بل ينعكس على مجمل التوازن السياسي داخل الدولة، ويُغذّي الإحساس بالتهميش، ويُعزز من روايات التنازع على السلطة والثروة، خاصة في المحافظات ذات الخصوصيات الثقافية أو الاقتصادية المتميزة⁽¹⁾.

ويلاحظ، من خلال تتبع التجارب المقارنة، أن وجود مجلس اتحادي فاعل يمثل الأقاليم لا يعد مسألة إجرائية بل يمثل جوهر الفيدرالية نفسها، إذ يضمن توزيعاً أكثر عدالة للصلاحيات

(1) د. عبد الله سعد الجميلي، الفيدرالية في العراق: التحديات البنوية وآفاق الحلول الدستورية، ط1، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، 2022، ص 134.

والموارد، ويوفّر منصة للنقاش بين ممثلي الوحدات المحلية حول القضايا الوطنية الكبرى، ما يفضي إلى تشريعات أكثر اتزاناً وتوافقاً. في حين أن استمرار مركزية التشريع في العراق، من خلال قصره على مجلس النواب وحده، جعل من الصعب تمرير قوانين تعبر عن التوازن الجغرافي والسياسي الحقيقي للبلاد.

إن ما نؤكدّه في هذا السياق هو أن التوترات الحاصلة بين المركز والأقاليم ليست نتيجة لتباينات أيديولوجية أو صراعات سلطة عابرة، بل هي نتاج لفرغ مؤسسي هيكلية يفتقر إلى أداة دستورية كان من المفترض أن تكون حجر الزاوية في بناء الدولة الفيدرالية العراقية. ومن ثم، فإن أي حديث عن إصلاح سياسي أو استقرار تشريعي لا يمكن أن يكون ذا جدوى ما لم يتم تفعيل مجلس الاتحاد بوصفه تجسيداً دستورياً لمفهوم التوازن الفيدرالي، وآلية جوهرية لإعادة الثقة بين السلطات الاتحادية والوحدات المحلية، وضمان مشاركة فعلية في إنتاج السياسات العامة لا تقتصر على المركز، بل تعكس الإرادة الجمعية للدولة بوحدها كافة.

4-آلية التنسيق بين الحكومة المركزية والأقاليم

تشكّل آلية التنسيق المؤسسي بين الحكومة المركزية والوحدات المكونة للدولة أحد أهم الضمانات البنوية لفعالية النظام الفيدرالي، إذ لا يمكن للفيدرالية أن تحقق التوازن بين السلطة المركزية والسلطات الإقليمية ما لم تتوفر أدوات واضحة ومستقرة تضمن للأقاليم المشاركة الفعلية في رسم السياسات الوطنية واتخاذ القرار التشريعي، لا سيما في المجالات التي تمسّ موارد الحيوية أو اختصاصاتها التنموية. ومن خلال رصد التجارب المقارنة في الهند وألمانيا وسويسرا، يتبيّن أن هذا التنسيق لم يُترك للنيات أو المبادرات السياسية، بل جرى تثبيته عبر مؤسسات دائمة تتولى تمثيل مصالح الأقاليم على نحو مباشر وفاعل داخل البنية التشريعية للدولة.

في النموذج الهندي، يتجلى هذا التنسيق المؤسسي في «راجيا سابها» - مجلس الاتحاد - حيث تتولى الولايات والمناطق الاتحادية المشاركة في التشريع الفيدرالي بصورة منتظمة. ويعد هذا المجلس بمثابة الأداة الدستورية التي تضمن عدم انفصال السلطة المركزية عن مصالح الأقاليم، خاصة في مشاريع القوانين المتعلقة بالموارد الطبيعية أو السياسات التعليمية أو الخطط الإنمائية الوطنية. ووفقاً للمادة (249) من الدستور الهندي، «يمكن لمجلس الاتحاد، إذا رأى ضرورة وطنية، أن يجيز للبرلمان إصدار قوانين تتعلق بمواضيع في قائمة الولايات». هذا النص لا يمنح المركز سلطة مطلقة، بل يُظهر أن تلك القوانين لا تُشرّع

إلا بتوافق يمر من خلال مجلس يمثل الولايات نفسها، ما يعكس درجة عالية من التنسيق الدستوري المؤسسي⁽¹⁾.

أما في ألمانيا، فإن «بوندرسات» يمثل التجلي الأوضح لآلية التنسيق بين المركز والولايات، حيث يتكوّن هذا المجلس من ممثلين عن حكومات الولايات، ويتمتع بصلاحيات فعلية في تمرير أو تعطيل القوانين التي تؤثر على تلك الولايات، وخصوصاً في الجوانب الإدارية والمالية والاقتصادية. المادة (77) من القانون الأساسي الألماني تنص على أنه «يحال مشروع القانون الذي يُقرّه البوندستاغ إلى البوندرسات للموافقة عليه»، وهذه الصيغة لا تقتصر على مجرد إبداء الرأي، بل تُشكّل قاعدة للتفاوض التشريعي بين المركز والمحيط، يترتب على خرقها آثار قانونية وتعطيل فعلي لمسار التشريع. ومن هنا، تتضح وظيفة بوندرسات كأداة تمكن الولايات من فرض رؤيتها على التشريعات الاتحادية وتمنع تهميش مصالحها، ما يؤدي إلى حالة من الاستقرار القانوني والسياسي تعكس نضج التجربة الفيدرالية الألمانية.

وفي السياق السويسري، تبرز تجربة «ستاندرات» - مجلس الولايات - كأحد أكثر النماذج انزناً في التنسيق، حيث يتساوى هذا المجلس في الصلاحيات التشريعية مع المجلس الوطني، وفقاً للمادة (156) من الدستور السويسري التي تنص على أن «المجلس الوطني ومجلس الولايات يجتمعان بشكل منفصل. وتتخذ قرارات الجمعية الفيدرالية من قبل كلا المجلسين». هذا التساوي لا يمنح الأفضلية لحجم السكان أو الإمكانيات الاقتصادية، بل يكرس مبدأ المساواة بين الكانتونات، ويجعل من التنسيق بين الحكومة المركزية والكيانات الفيدرالية ضرورة يومية ومؤسسية في إنتاج التشريعات والرقابة عليها⁽²⁾.

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول إن العراق لا يمتلك حتى الآن آلية مؤسسية فعالة تحقق هذا النوع من التنسيق بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو المحافظات. ورغم أن المادة (65) من الدستور العراقي تنص على إنشاء «مجلس الاتحاد» لتمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فإن غياب هذا المجلس عن البنية التشريعية شكّل فراغاً هيكلياً أفقد النظام الفيدرالي العراقي أحد أهم مكوناته التنظيمية. فغياب آلية مؤسسية للتنسيق جعل من القوانين الاتحادية في العراق نتاجاً حصرياً لسلطة مركزية تتجاهل في كثير من الأحيان

(1) Kumar, Sanjay. Federalism and Institutional Coordination in India: The Role of the Rajya Sabha. New Delhi: Oxford University Press, 2019, pp. 145-162.

(2) Fischer, Thomas. Federal Structures and Institutional Coordination in Germany and Switzerland: A Comparative Study. Berlin: Springer, 2021, pp. 123-142.

الخصوصيات المحلية، ما وُلد شعوراً بالإقصاء لدى العديد من الأقاليم، وفتح الباب أمام أزمات سياسية وإدارية متكررة.

ويستخلص من التجارب الدستورية المقارنة، أن أي نظام فيدرالي لا يكتمل إلا عبر آليات دائمة وفعالة تمكن الأقاليم من الاشتراك الفعلي في صناعة القرار الوطني. ولهذا فإن الباحث يرى أن غياب مجلس الاتحاد لا يعد مجرد تأجيل لتنفيذ نص دستوري، بل يشكل عائقاً هيكلياً أمام بناء منظومة قانونية متوازنة، ويُبقي الدولة في حالة مركزية مشوهة، تُفاقم التوترات السياسية، وتضعف القدرة على معالجة التحديات التنموية في المناطق المختلفة. لذا، فإن تفعيل مجلس الاتحاد كآلية للتنسيق بين المركز والأقاليم لا يمثل خياراً تنظيمياً، بل ضرورة بنوية لإرساء دعائم الفيدرالية على أسس متوازنة وعادلة تمكن الدولة من استيعاب تنوعها وإدارته بطريقة رشيدة ومنضبطة.

الخاتمة

عندما نقارن بين النظام العراقي وتجارب دول فيدرالية مثل الهند وألمانيا وسويسرا، يتضح أن وجود مجلس اتحادي ذي صلاحيات واضحة وفعالة هو عامل أساسي لتحقيق التوازن والعدالة في توزيع السلطات والموارد. ففي الهند، مجلس الاتحاد (راجيا سابها) يعمل على تمثيل الولايات والمناطق الاتحادية بشكل مباشر ضمن العملية التشريعية، وهذا يضمن حماية مصالح الأقاليم ويمنع هيمنة المركز. ألمانيا تقدم نموذجاً آخر من خلال مجلس الولايات (بوندسرات) الذي يربط بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات في إطار تشريعي متكامل. أما سويسرا، فإن مجلس الولايات (ستاندررات) يعكس الاهتمام بحماية الحقوق المتساوية للكانتونات مهما اختلفت في الحجم، وهو ما يخلق توازناً حقيقياً بين مختلف الوحدات المكوّنة.

من هذه المقارنات يتبين لنا أن تفعيل مجلس الاتحاد في العراق ليس مجرد تنفيذ لنص دستوري، بل هو خطوة حيوية لضمان مشاركة حقيقية للأقاليم في التشريع، وتحقيق توازن سياسي يعكس إيجابياً على الاستقرار الوطني والتنمية. فالغياب الحالي لهذا المجلس يجعل الأقاليم تعاني من نقص التمثيل، ويضعف من قدرة النظام الفيدرالي على احتواء التنوع والتعامل مع الخلافات السياسية والاجتماعية بطريقة بناءة.

ملحق

باسم الشعب

رئاسة الجمهورية

بإذاعة على ما أقره مجلس النواب وصانق عليه رئيس الجمهورية واستناداً إلى أحكام
البند (أولاً) من المادة (٦١) والمادة (٦٥) والبند (ثالثاً) من المادة (٧٣) من الدستور.

قرر رئيس الجمهورية بتاريخ / / ٢٠٢٥

إصدار القانون الآتي:

رقم () لسنة ٢٠٢٥

قانون

مجلس الاتحاد

الفصل الأول

التعريف والمبررات

المادة-١- يقصد بالألفاظ الآتية المعاني المؤشرة بآزائها:

أولاً: المجلس؛ مجلس الاتحاد.

ثانياً: الرئيس؛ رئيس مجلس الاتحاد.

ثالثاً: نقيب؛ النائب الأول لرئيس مجلس الاتحاد والنائب الثاني له.

رابعاً: العضو؛ عضو مجلس الاتحاد.

خامساً: العضوية؛ عضوية مجلس الاتحاد.

سادساً: الأغلبية المطلقة؛ نصف عدد أعضاء المجلس الكلي زائداً واحد.

سابعاً: الأغلبية البسيطة؛ نصف عدد أعضاء المجلس الحاضرين زائداً واحد.



الفصل الثاني تأليف مجلس الاتحاد

المادة-٧- أولاً: يؤمن مجلس الاتحاد، بوصفه احد جناحي السلطة التشريعية المنار اليها في المادة (٤٨) من الدستور، لتمثيل مصالح الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم. ثانياً: يتمتع المجلس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ويمثله رئيس المجلس أو من يفوضه، ويكون مقره في بغداد.

المادة-٣- يتألف مجلس الاتحاد من الآتي:

أولاً- (٧) عضوان لكل محافظة منتظمة أو غير منتظمة في إقليم يتم انتخابهما بطريق الاقتراع العام السري المباشر.

ب- يعد المرشح المنتخب عضواً في المجلس بعد المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات من قبل المحكمة الاتحادية العليا ويصدر مرسوم جمهوري بذلك، ولا يباشر مهامه إلا بعد أداء اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور.

ثانياً: يكون كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس المحكمة الاتحادية العليا ورئيس مجلس الدولة أمباين 'عصاه بحكم المنصب إلا إذا ابدوا عدم رغبتهم بعضوية المجلس خطياً .

المادة-٤- يشترط في المرشح لعضوية المجلس ما يأتي:

أولاً: عراقي بالولادة.

ثانياً: كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره.

ثالثاً: حاصل على الشهادة الجامعية الأولية في الأقل.

رابعاً: غير محكوم عن جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو مشمول بعفو عام أو خاص.

خامساً: غير مشمول بأحكام قانون هيئة المساءلة والعدالة.

المادة-٥- مدة الدورة الانتخابية للمجلس (٤) أربع سنوات تقويمية، تبدأ مع بداية عمل مجلس النواب، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة لمجلس النواب.

المادة-٦- يدعو رئيس الجمهورية للمجلس للاعتقاد بمرسوم جمهوري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ بدء الدورة الجديدة، وتعقد الجلسة الأولى للمجلس برئاسة أكبر الأعضاء سناً ولا يجوز تجاوز المدة المذكورة آنفاً.



- المادة-٧- ينتخب المجلس في أول جلسة له رئيساً ثم نائباً أولاً وثانياً ثالثاً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بالانتخاب السري المباشر.
- المادة-٨- يعد العضو مكلفاً بخدمة عامة.
- المادة-٩- تكون جلسات المجلس خفية إلا إذا ارتأى المجلس خلاف ذلك.
- المادة-١٠- أولاً: للمجلس دورة انعقاد سنوية أمدها ثمانية أشهر يفصلين تشريعين.
ثانياً: يمدد الفصل التشريعي للمجلس في حالة تمديد عمل مجلس النواب.
- المادة-١١- لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس أو خمس أعضاء المجلس دعوة المجلس إلى جلسة استثنائية، ويقتصر الاجتماع على الموضوعات التي استوجبت الدعوة.
- المادة-١٢- يتحقق نصاب انعقاد المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

الفصل الثالث

انتهاء العضوية

- المادة-١٣- تنتهي العضوية في المجلس في الأحوال الآتية:
أولاً: توفية.
ثانياً: الاستقالة بموافقة المجلس، أو رئيس المجلس في حالة عدم انعقاد المجلس.
ثالثاً: فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها في هذا القانون.
رابعاً: المعز التمهني من ممارسة المهام بتقرير طبي صادر عن جهة رسمية.
خامساً: تجاوز الفيات بتون عذر مشروع أكثر من ثلاث جلسات الفصل التشريعي الواحد.
المادة-١٤- في حالة انتهاء عضوية عضو المجلس لأي سبب كان يحل محله الذي يليه وكل حسب فته.

الفصل الرابع

اختصاصات المجلس

- المادة-١٥- للمجلس تقديم مقترحات القوانين لرئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء لإعدادها مشروعت قوانين وإرسالها إلى مجلس النواب.
- المادة-١٦- أولاً: على مجلس النواب إرسال مشروعات القوانين قبل التصويت عليها إلى المجلس لإبداء الملاحظات بشأنها.
ثانياً: عند موافقة المجلس على المشروع المقدم من مجلس النواب يميز في استكمال إجراءات تشريعه.



ثالثاً: عند اعتراض المجلس على مشروع القانون المرفوع إليه من مجلس النواب، تشكل لجنة مشتركة من المجلسين تسمى (اللجنة التوفيقية) لمعالجة المسائل الخلافية الواردة في مشروع القانون.

رابعاً: تكون قرارات اللجنة التوفيقية ملزمة للمجلسين.

المادة-١٧- للمجلس مناقشة الاتفاقيات والمعاهدات الأمنية والمالية والدفاع وترسيم الحدود ذات الطابع السبدي وأداء الرأي بشأنها.

المادة-١٨- للمجلس مناقشة مشروع قانون العوزنة العامة الاتحادية قبل التصويت عليه من مجلس النواب وإبداء الرأي بشأنه.

المادة-١٩- أولاً: للمجلس استيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات أو إحدى الهيئات المستقلة.

ثانياً: للمجلس استيضاح سياسة وأداء الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المادة-٢٠- تعرض ترشيحات الوظائف التالية على المجلس قبل التصويت عليها من مجلس النواب:

أولاً: رئيس وأعضاء محكمة الشعيير الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الامتياز القضائي، بقا على ترشيح مجلس القضاء الأعلى.

ثانياً: وكلاء الوزارات والسمراء وأصحاب الدرجات الخاصة بناء على ترشيح مجلس الوزراء.

ثالثاً: أعضاء المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

رابعاً: أعضاء المفوضية العليا المستقلة لحقوق الإنسان.

خامساً: أعضاء مجلس الخدمة العامة الاتحادي.

المادة-٢١- يعرض طلب رئيس مجلس الوزراء بشأن حالة الحرب والظوارئ على المجلس لإبداء الرأي فيه قبل التصويت عليه في مجلس النواب.

المادة-٢٢- للمجلس الاستيضاح عن عمل الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، بما يساعد على أداء مهامهما.

المادة-٢٣- على المجلس السعي لتسوية الخلافات التي تنشأ بين الأقاليم والحكومة الاتحادية، أو بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم.



الفصل الخامس

تشكيلات وملاك للمجلس

المادة-٢٤- أولاً: يتكون المجلس من التشكيلات الآتية:

- أ- مكتب رئيس المجلس.
- ب- مكتب النائب الأول لرئيس المجلس.
- ج- مكتب النائب الثاني لرئيس المجلس.
- د- مكاتب المقررين.
- هـ- الأمانة العامة للمجلس.
- و- مكاتب المستشارين والخبراء.

ثانياً: يصدر رئيس المجلس بالتوافق مع نائبيه تمهينات تنظيم تشكيلات الإدارية والمكاتب في المجلس.

المادة-٢٥- للمجلس أمانة عامة تتكون من مكاتب ومديريات عامة وإقسام وشعب، وتتألف من أمين عام ونائبه ومديرين عامين ورؤساء الأقسام والشعب.

الفصل السادس

الإحكام المالية

المادة-٢٦- يقترح المجلس موازنته السنوية ويرسلها إلى مجلس النواب لإدراجها ضمن الموازنة العامة الاتحادية للدولة.

المادة-٢٧- يكون للرئيس للصلاحيات المفوضة لرئيس مجلس الوزراء ووزير المالية الاتحادي في تنفيذ موازنة المجلس وإجراء المداخلة ضمنها.

المادة-٢٨- يقدم رئيس المجلس الحسابات الختامية والتقارير النهائي عنها ويعرضه على المجلس للموافقة عليه وإجرائه إلى وزارة المالية.

المادة-٢٩- تخضع حسابات المجلس إلى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي.



الفصل للمبايع احكام عامة وختامية

- المادة-٣٠- يقدم عضو المجلس كثنفاً بضمنه المالية سنوياً إلى هيئة النزاهة وفقاً للقانون.
- المادة-٣١- يهاد رئيس المجلس وذاياه والاحضاء إلى الوظيفة التي كانوا يشغلونها قبل العضوية في المجلس أو يحالون إلى التقاعد بمرسوم جمهوري.
- المادة-٣٢- أولاً: يضح المجلس نظاماً داخلياً لتنظيم العمل فيه.
- ثانياً: على رئيس المجلس اصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون.
- المادة-٣٣- يفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

الاصباب للموجبة

تنفيذاً لأحكام المواد (٤٨، ٦٥، ١٢٧) من دستور جمهورية العراق، وبغية استكمال المؤسسات التمشورية، ولعرض تأميم مجلس الاتحاد الذي يضم ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، يتولى اقتراح مشروعات القوانين؛ وأبناء رأيه في التشريعات المقامة إلى مجلس اللواب، ومناقشة الاتفاقيات والمعاهدات ذات الطابع السياسي، والسعي لحل الخلافات الناشئة بين الأقاليم والحكومة الاتحادية، وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

شرع هذا القانون .



مركز الرافدين للحوار: (R.C.D)

مركز فكريّ مستقل (THINK TANK)، يعمل على تشجيع الحوارات في الشؤون التعليمية والثقافية والسياسية والاقتصادية بين النخب كافة؛ لتعزيز التجربة الديمقراطية، وتحقيق السلم المجتمعي، ورفد مؤسسات الدولة والمجتمع بالخبرات والرؤى الاستراتيجية؛ ابتغاء تفعيل دورها والارتقاء بأدائها، ويمثل المركز فضاءً حرّاً للحوار يتسم بالموضوعية والحياد، ويوظّف مخرجاته لمساعدة صنّاع القرار وتوجيه الرأي العام نحو بناء دولة المؤسسات.

يُعدُّ مركزُ الرافدين للحوار من مراكز التفكير النوعية في العراق التي تجمعُ على منبرها النخبَ السياسيّة والاقتصاديّة والأكاديمية الناشطة في توجيه الرؤى والمؤثرة في صناعة القرار والرأي العام. تم تأسيس المركز في 2 شباط (فبراير) 2014 في مدينة النجف الأشرف على شكل مجموعة افتراضية في العالم الإلكتروني تضم عدداً من الأكاديميين والمثقفين والسياسيين، وقد تطورت الفكرة لاحقاً ليتم إكسابها الصفة القانونية عن طريق تسجيل المركز في دائرة المنظمات غير الحكومية NGO التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي.

الرؤية:

إن المركز هو محطة ثقافية تلتقي عندها آراء النخب وصناع القرار بجميع أطيافها السياسية والدينية والقومية، وبما يوفره من بيئة حوارية إيجابية تُحسّن إيجاد الفضاءات المشتركة بين تلك الآراء وتسهم في بناء بلدٍ مزدهر.

الرسالة:

تتمثل رسالة المركز بتشجيع وتنمية الحوارات الموضوعية والجادة بين النخب العراقية وصناع القرار بما يعزز التجربة الديمقراطية ويحقق السلم المجتمعي والتنمية المستدامة في العراق من خلال تحقيق الأهداف الآتية:

1. تعزيز السلم المجتمعي عبر الحوار البناء بين النخب العراقية.
2. تعزيز المسؤولية الوطنية ودعم التجربة الديمقراطية للدولة وبناء مؤسساتها.
3. مساعدة مؤسسات الدولة في حل المشكلات عبر تقديم الاقتراحات والاستشارات في مجالات مختلفة وعبر إصدارته المتنوعة وخبرائه المتنورين.
4. توسيع المشتركات بين الكيانات السياسية والاجتماعية عبر حوار محايد يعزز العلاقة بين المواطن والدولة.

الوسائل:

1. تنظيم الندوات والجلسات النقاشية في المجالات التي يُعنى بها المركز ومتابعة مخرجاتها في ظل تغطية إعلامية تعرّف بها داخل العراق وخارجه.
2. إصدار الكتب والتقارير الاستراتيجية وإجراء الأبحاث والدراسات ونشرها ورقياً وإلكترونياً.
3. عقد شراكات مع مؤسسات محلية ودولية بحثية وأكاديمية ذات أهداف مشتركة.
4. التعاون مع جامعات عالية المستوى لإقامة الفعاليات العلمية والملتقيات الفكرية.
5. إنشاء دوائر بحوث ولجان متخصصة لتعزيز البحث العلمي.
6. عقد حوارات بين المختلفين لتعزيز الاندماج الاجتماعي.

هيكلية المركز

يتكون مركز الرافدين للحوار RCD من هيكلية إدارية متشكّلة وفقاً لنظامه الداخلي تتضمن: مجلس الإدارة الذي يتكون من السيد المؤسس **زيد الطالقاني** بوصفه رئيساً للمجلس وثمانية أعضاء، ومدير تنفيذي ونائبه، وهيأة مستشارين، وعدد من الأقسام العلمية والإدارية هي: قسم البحث والتطوير، وقسم الشؤون الإدارية والقانونية والمالية، وقسم المراسم والعلاقات العامة، إلى جانب مستشار الشؤون الثقافية والتعاون الدولي.

مثل أي مؤسسة معطاء ومثمرة، تعرّض مركز الرافدين للحوار الى عدد غير قليل من التحديات والمضايقات والاستهدافات التي حاولت النيل منه، إلا أنه أبى إلا أن تستمر مسيرته المؤثرة باستدامة العطاء وقوة الإرادة.

يُعنى المركز بعدة قضايا محلياً وإقليمياً وعالمياً يُعالجها عبر إصداراته المتنوعة من خلال المجالات الآتية:

1. العلوم السياسية والعلاقات الدولية.
2. الاقتصاد والتنمية.
3. الاجتماع.
4. الشؤون الفكرية ومعالجة الظواهر الاجتماعية.
5. الشؤون الاستراتيجية والعسكرية.
6. التكنولوجيا والأمن السيبراني.
7. القضايا الدستورية والاجتماعية والقانونية.
8. الجغرافيا.
9. الدولة والمجتمع.
10. البيئة والتغير المناخي.
11. الذكاء الاصطناعي والتحول الرقمي.

صلات المركز البحثية والعلمية محلياً وإقليمياً ودولياً

يوصفه مركزاً بحثياً يعمل على تعزيز الحوار مع الآخر، يحرص مركز الرافدين للحوار على مد جسور التعاون المعرفي والبحثي عبر عقد صلات مع مراكز ومؤسسات بحثية عربية وأجنبية حول العالم وذلك من خلال اتفاقيات تعاون مبرمة مع مؤسسات ومراكز على درجة من الأهمية على الصعيد العراقي والعربي والإقليمي والعالمي، منها «معهد الخدمة الخارجية» التابع لوزارة الخارجية العراقية، و«مركز الدراسات المصرفية» التابع للبنك المركزي العراقي، و«جامعة صلاح الدين في أربيل»، و«مجموعة الأزمات الدولية (ICG)» (بلجيكا)، و«المعهد العالمي للمياه والبيئة والصحة» (GIWEH) (سويسرا)، و«المعهد الفرنسي للأبحاث وتحليل السياسة الدولية» (CFRP)، «معهد الصين للعلاقات الدولية المعاصرة» (CICIR)، و«مركز الإمارات للبحوث والدراسات الاستراتيجية»، و«مركز الشؤون الدولية الروسي» (RIAC)، «معهد السياسة والحكم» (GPTT) (إيران)، و«المعهد العربي للديمقراطية» (تونس)، و«مركز أفغانستان والشرق الأوسط وإفريقيا (CAMEA) في معهد الدراسات الاستراتيجية (ISSI)، إسلام آباد (باكستان)، وغيرها من المؤسسات المهمة.

استطاع مركز الرافدين للحوار RCD أن يكون رائداً في عقد المتلقيات وذلك عبر ملتقاه السنوي الأكبر (ملتقى الرافدين) وهو ملتقى دولي يعقده المركز سنوياً في العاصمة بغداد، يناقش أبرز المواضيع والمستجدات على الصعيد المحلي والإقليمي والعالمي، ويوفر فضاءً حُرّاً لمناقشة الآراء في المجالات التي يُعقد على أساسها بين النخب على الصعيد المحلي والدولي وعلى درجة عالية من الأهمية، ويُسخّر مخرجاته لصالح بناء الدولة ومؤسساتها وتعزيز ثقافة الحوار والتعايش على المستويات كافة.

يتمتع المركز بدعم وتمويل من المؤسسات الراعية له عبر اتفاقات علنية ووفقاً للضوابط والقوانين العراقية النافذة، ويحرص على الإعلان عن مصادر هذا الدعم والتمويل بشفافية ووضوح. ويتمثل هذا الدعم لنشاطات المركز بإسهامات الهيئة الإدارية (مجلس الإدارة) والتبرعات والمنح والهبات والهدايا غير المشروطة الداخلية والخارجية، فضلاً عن المنح المالية من المنظمات الدولية، ووكالات الأمم المتحدة، والجهات المانحة العراقية والدولية، والهيئات الإنسانية والتنموية والشركات الخاصة مثل (البنك المركزي العراقي (CBI)، وزارة النفط العراقية، هيئة الاعلام والاتصالات، بعثة الاتحاد الأوروبي، شركة بريتش بتروليوم (BP)، المصرف العراقي للتجارة (TBI)، المجلس الاقتصادي العراقي (IEC)، شركة وادي الخير للاستثمارات الزراعية، مصرف الثقة الدولي، شركة النافذة لخدمات الانترنت وتكنولوجيا المعلومات، مجلس الأعمال العراقي، شركة وجه القمر للاستثمارات والمقاولات، شركة مدينة المعالي للاستثمارات والمقاولات، منصة تعليم).

كما يتمتع المركز بدعم من مؤسسات عراقية رصينة مجازة قانوناً، أبرزها «الوطني من إيرثلنك» التي تعد الشركة الأولى والرائدة في العراق المتخصصة في مجال تقنية الألياف الضوئية (FTTH) وأكبر مجهز لخدمات الإنترنت في العراق، وشركة «آسياسيل» (AsiaCell) أول شركة اتصالات في العراق والمزود الرئيسي لخدمات الاتصالات النقالة والإنترنت عالية الجودة، وتملك قاعدة مشتركين وصلت إلى 19.7 مليون مشترك. و«مصرف العالم الإسلامي» أحد أهم المصارف العراقية في مجال التنمية الاقتصادية وهو شركة مساهمة خاصة أسسها نخبة من رجال الأعمال المعروفين محلياً وإقليمياً.



أولاً: الكتب المؤلفة

ت	عنوان الكتاب	المؤلف	سنة النشر
1	الاقتصاد العراقي بعد عام 2003	زين العابدين محمد عبدالحسين صادق علي حسن	2018
2	أهوار العراق ثلاث دراسات في البيئة والحيوان والسياحة	عبد علي الخفاف حسين عليوي الزيايدي خالد كاطع الفرطوسي	2019
3	محاضرات في الشأن العراقي	مجموعة خبراء	2019
4	بناء العراق الواقع والعلاقات الخارجية وحلم الديمقراطية	لقمان عبد الرحيم الفيلي	2020
5	الاقتصاد السياسي للتعليم في العراق	أ.د. كامل علاوي الفتلاوي أ.د. حسن لطيف الزبيدي	2020
6	بين جيلين.. مجموعة حوارات متسلسلة بين شاب عراقي وأخيه الأكبر	لقمان عبد الرحيم الفيلي	2021
7	البنك المركزي العراقي: الأدوار.. المهام.. وخيارات المستقبل	مجموعة مؤلفين	2021
8	العراق 2020: التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض	2021
9	الوجيز في خلافة الدول: دراسة قانونية في ضوء أحكام الاتفاقيات الدولية	د. أبوبال هاشم أحمد الطالقاني	2021
10	فلسفة أطر العلاقة البنينة للايتيقيا والقانون: دراسة قانونية نقدية في الواقع وعالم ما بعد العلمانية	أ.د. إياد مطشر صيهود	2021
11	العقد الاجتماعي عند الشيخ النائيني في العراق	أ. المتمرس د. عبد الأمير زاهد	2022
12	رؤى جديدة لإدارة صناعة إستخراج النفط في العراق	أ.د. جواد كاظم لفته الكعبي	2022
13	مشكلات عراقية معاصرة	أ.د. وليد عبد جبر	2022

ت	عنوان الكتاب	المؤلف	سنة النشر
14	العراق 2021 التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض	2022
15	الصين وشركات التكنولوجيا أذرع التجسس ومصادر التفوق والهيمنة الرقمية	أ.د. حسن لطيف الزبيدي د. كرار أنور البديري د. أحمد أمين	2022
16	الفساد المالي والإداري في العراق رؤية جغرافية-سياسية	أ. د. حسين عليوي ناصر الزبيدي	2023
17	انتهاكات داعش للقانون الدولي الإنساني	د. فاضل عبد الزهرة الغراوي	2023
18	مصادر الطاقة ومستقبل البشرية	د. حسين الشهرستاني	2023
19	دراسات في الحركات الاسلامية المعاصرة في العراق	مجموعة مؤلفين	2023
20	الوجود الإسلامي في اوربا ومستقبله: دراسة في ضوء المصادر الاستشرافية المعاصرة	هبة حسين الرماحي	2023
21	النصف الاشراف 2050 رؤية مستقبلية	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض	2023
22	تقويم عمل الحكومة العراقية خلال عام كامل -2022-2023	مجموعة مؤلفين	2023
23	العراق عقدان ملتهبان: تناسل الازمات وامتناع الحلول (5 مجلدات)	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2024
24	كركوك العراقية وصراع الهويات الفرعية	د. دهام محمد العزاوي	2024
25	الأهمية الاقتصادية لميناء الفاو الكبير وانعكاسه على واقع التنمية المستدامة في العراق	أ.د. حميدة شاكر الإيدامي أ.م. د. أمجد راضي الزاهدي	2024
26	العراق 2022: التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض أ.د. أسعد كاظم شبيب	2024
27	المؤسسة العسكرية العراقية 2003-2020	د. عماد هادي علو الربيعي	2024

ت	عنوان الكتاب	المؤلف	سنة النشر
28	العراق 2023: التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض	2025
29	الانتفاضة الشعبية في العراق 1999 بعد استشهاد السيد الصدر (قدس): المقدمات، المسارات، النتائج	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض أ.د. أحمد سامي المعموري	2025
30	جمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق: حقائق جديدة على أرضٍ قديمة	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2025
31	السياسة الأمريكية في الشرق الأوسط في عهدي ترامب وبايدن 2017 - 2024	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2025
32	النجف قبل الإسلام: حفريات في ذاكرة المنطقة	عبد الأمير المؤمن	2025
33	العراق 2024: التقرير الإستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2025
34	السياسات الخضراء: إعادة تعريف التقدم في عصر الذكاء الاصطناعي	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. عامر عبد زيد الوائلي	2025
35	دور إيران في محددات التوازن الاستراتيجي في الشرق الأوسط (البرنامج النووي امودجاً)	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض	2025
36	الانتخابات البرلمانية في العراق 2025: ديناميات الوجود والتأثير واستشراف المسارات المستقبلية	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب م. د. خالد عدنان الرماحي	2026
37	الدولة العربية المعاصرة والمشكلة الطائفية	د. محمد محفوظ	2026

سنة النشر	المؤلف	عنوان الكتاب	ت
2026	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب م.م. عمّار كريم حميد	الحماية الاجتماعية ومكافحة الفقر في العراق: مقاربات مع نماذج عالمية	38



ثانياً: الترجمات

ت	عنوان الترجمة	المؤلف	سنة النشر
1	حرب بلا نهاية: سياق حرب العراق	مايكل شوارتز	2019
2	مقدمة في الفلسفة السياسية	جيسون برينن	2019
3	ربيع الموارد والنمو الاقتصادي	بيتر كازناتشيف	2019
4	العراق تاريخ سياسي من الاستقلال الى الاحتلال	عضيد داويشة	2019
5	المرجعية الدينية الموقف الوطني في العراق بعد 2003	كارولين مرجي الصايغ	2020
6	القاعدة والدولة الإسلامية وحركة الجهاد العالمية ما يحتاج الجميع الى معرفته	دانيال بايمن	2021
7	أوهام النصر صحوه الأنبار وصعود الدولة الإسلامية	كارتر مليكزيان	2021
8	شَنّ حروب التمرد الدُّروسُ المُستَقاةُ مِنْ حُرُوبِ التَّمَرُّدِ بَدْءًا مِنْ الفيت كونغ وَصُوبَ إِلَى الدَّوَلَةِ الإِسْلامِيَّةِ	سيث ج. جونز	2021
9	النظام الفيدرالي في العراق النشأة والأداء والأهمية	فرح شاكر	2021
10	الاتجاهات العالمية 2040	مجلس الاستخبارات الوطني الأمريكي	2021
11	الشيعية العرب.. المسلمون المنسيون	كراهام فولر رند الرحيم فرانك	2021
12	حكّام وعقائد وثروات لماذا أثرى الغرب دون الشرق؟	جارِدِ رُوِبِن	2021
13	جنود ومواطنون التاريخ الشفوي لعملية «حرية العراق» من ساحة المعركة إلى البنّتاغون	كارل ميّرا	2021
14	الأمن في منطقة الخليج	فاطمة شايان	2021

ت	عنوان الترجمة	المؤلف	سنة النشر
15	بين الدولة واللدولة.. السياسة والمجتمع في كردستان العراق وفلسطين	مجموعة مؤلفين تحرير: گلستان گُری زایبته هوفمان فرهاد إبراهيم سیدر	2022
16	الإسلام الشيعي والسياسة إيران والعراق ولبنان	جون أرمجاني	2023
17	فهم العنف الديني: اكتشاف الراديكالية والارهاب في الدين من خلال دراسة حالات نموذجية	مجموعة مؤلفين تحرير: جيمس دينكلي مارسيلو موليكسا	2023
18	الاقتصاد السياسي لعلاقة الاتحاد الاوربي مع العراق وإيران- تقويم لعلاقة السلام عبر التجارة	أمير كامل	2023
19	نظرة جديدة في العلاقات التركية العراقية - معضلة التعاون الجزئي	محمد عاكف قومرال	2023
20	الحرب الخفية: كيف تمكنت الصين من السيطرة على غفلة من النخب الأمريكية	روبرت سبولدينغ سث كوفمان	2023
21	الحرب والسلام السيرانيان: الصراع الرقمي في الشرق الأوسط	مجموعة مؤلفين تحرير: مايكل سيكستون وإليزا كامبيل	2023
22	الركائز السبع: الأسباب الحقيقية لإضطراب الشرق الأوسط	مجموعة مؤلفين تحرير: مايكل سيكستون وإليزا كامبيل	2023
23	صعود روسيا: السياسة الخارجية لبوتين في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	مجموعة مؤلفين تحرير: مايكل سيكستون وإليزا كامبيل	2023
24	السفراء: الدبلوماسيون الأمريكيون على الخطوط الأمامية	بول ريكر	2023
25	كيف أصبح العالم غنيًا؟»	مارك كوياما جاريد روبين	2024
26	بناء المؤسسات في البلدان الضعيفة: أولوية السياسات المحلية	أندرو رادين	2024
27	المعلومات والسلطة والديمقراطية: الحرية من بنات المعرفة	نيكو شتير	2024
28	منظمة أوبك في القرن العشرين: من الصعود إلى الانحدار	تحرير: جوليانو غارافاني	2024

سنة النشر	المؤلف	عنوان الترجمة	ت
2025	ساميول هلفونت	العراق في مواجهة العالم: صدام، والولايات المتحدة الأمريكية، ونظام ما بعد الحرب الباردة	29
2025	أندرو جيه فليبرت	العراق: السلطة والأنظمة والهويات	30
2025	آية الله الشيخ نعمة الله صالح النجف آبادي	الجهاد في الاسلام دراسة تاريخية فقهية في مسألة الجهاد الابتدائي	31
2026	ديليب هيرو	الحرب الباردة في العالم الإسلامي	32



ثالثاً: سلسلة الرسائل والأطروحات الجامعية

ت	عنوان الرسالة/الأطروحة	الباحث/ة	سنة النشر
1	موقف إيران من الاجتياح العراقي للكويت 1990 - 1991 دراسة تاريخية	رماح سعد مرهون المعموري	2021
2	الأثر المترتب على مخالفة ضوابط تسبب الحكم الجزائي في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)	م. م. يوسف فاضل طه حرز الدين	2021
3	صناديق الثروة السيادية دراسة قانونية مقارنة	د. لنتجة صالح حمه طاهر حمه أمين	2021
4	التنمية السياسية وأزماتها السياسية في العراق بعد عام 2003	د. فرزدق علي التميمي	2021
5	ديناميكيات القوى الصاعدة والمهيمنة في جنوب شرق آسيا دراسة تحليلية وفق نظرية توازن المصالح	م.م. عمّار كريم حميد	2021
6	الارهاب والنظام السياسي الدولي بعد أحداث 11 أيلول سبتمبر 2001 رؤية مستقبلية.	د. خالد محمد طاهر شبر	2022
7	الاستثمار الدولي باعتماد أمودج ICAPM واستثمارات الشركات الدولية	د. علي عبد الأمير فليفل أ.د. حاكم محسن محمد الربيعي	2022
8	تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان النامية «العراق أمودجا»	أ.م.د. إبراهيم جاسم جبار الياسري	2022
9	المكان وأثره التنظيمي في القوى الاجتماعية والاقتصادية لمحافظة النجف الأشرف	د. عصام صباح إبراهيم	2022
10	عجز الموازنة العامة والتغير النقدي في العراق للمدة 1980 - 2015	أ.م.د. حسين شناوة مجيد	2023
11	الحراك الاحتجاجي في العراق حلم الديمقراطية: من النكوص الى الانبعاث	د. سيف حيدر الحسيني	2023
12	المحيط الاقليمي ومحاربة الإرهاب في العراق	د. باسم محمد يونس	2025
13	نقد الحداثة في الفكر السياسي العربي المعاصر	أحمد عباس فاضل جاسم	2026
14	النظام الحزبي وصنع السياسة العامة: دراسة مقارنة ألمانيا-العراق	سمية غالب زنجيل	2026



رابعاً: الإصدارات القادمة

سنة النشر	فئة الإصدار	عنوان الإصدار	ت
2026	كتب مؤلفة	صلاحيات رئيس الجمهورية في الأنظمة السياسية البرلمانية المعاصرة: النظام السياسي العراقي وفق دستور 2005 أمودجاً	1
2026	كتب مؤلفة	مجلس الاتحاد العراقي: اشتراطات قانونية وتحديات عملية	2
2026	كتب مؤلفة	برامج الحكومات العراقية (2003 - 2025)	3
2026	كتب مؤلفة	حدود العراق الدولية: من خرائط النزاع الى بوابة التعاون	4
2026	كتب مؤلفة	العراق 2025: التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	5
2026	كتب مؤلفة	موسوعة السياسة العراقية	6
2026	كتب مؤلفة	آفاق السياسة الأمريكية تجاه العراق بعد عام 2025	7
2026	كتب مؤلفة	العلاقات الدولية في عالم اليوم من الهيمنة التقليدية إلى الذكاء الاصطناعي	8





www.alrafidaincenter.com



00964782622246



[alrafidaincent](https://twitter.com/alrafidaincent)



[alrafidaincenter.com](https://www.facebook.com/alrafidaincenter.com)



[alrafidaincent](https://www.telegram.com/alrafidaincent)



[alrafidaincent](https://www.tiktok.com/alrafidaincent)



info@alrafidaincenter.com



مركز الرافدين للحوار RCD



التحف الاشراف - حي الحوراني - امتداد شارع الاسكان
العاصمة بغداد - الجادرية - قرب تقاطع ساحة الحرية

يأتي اهتمام مركز الرافدين للحوار (RCD) بإصدار هذا الكتاب انسجاماً مع رسالته الرامية إلى دعم مسارات الإصلاح المؤسسي، والإسهام في بناء دولة المؤسسات والقانون، عبر تقديم دراسات متخصصة تستند إلى التحليل العلمي وتسلط الضوء على القضايا الدستورية المتعسرة التي تمسّ جوهر النظام السياسي العراقي، وفي مقدمتها (مجلس الاتحاد).

يشكّل الكتاب إضافة نوعية في مجال الدراسات السياسية والدستورية الرصينة، لتخصّصه في موضوع بالغ الأهمية يرتبط بأحد أهم المؤسسات التي ما زالت غائبة عن الواقع الدستوري والتشريعي. ومن هنا تبرز أهمية هذا الكتاب بوصفه محاولة علمية جادة لسدّ جزء من الفراغ المعرفي والقانوني المحيط بهذه المؤسسة، وفتح نقاش وطني متخصص حول فلسفتها الدستورية، وآليات تشكيلها، وحدود اختصاصاتها، وأثرها في استقرار النظام الاتحادي العراقي بما يتيح بناء نموذج عراقي متوازن وفعال.

لقد عالج الكتاب هذه الإشكاليات بمنهجية علمية، الأمر الذي يجعله مرجعاً مهماً للباحثين والأكاديميين وصنّاع القرار والمؤسسات التشريعية والقانونية ذات العلاقة. وفي هذا السياق فإن تشكيل مجلس الاتحاد لم يعد مجرد استحقاق دستوري مؤجل، بل ضرورة مؤسسية لتعزيز الاستقرار السياسي، وترسيخ مبادئ الشراكة الوطنية، وتفعيل الرقابة التشريعية المتبادلة، وتحقيق قدر أعلى من التوازن في إدارة الدولة الاتحادية.

ISBN 978-9-9227722-5-7



www.alrafidaincenter.com

info@alrafidaincenter.com

00964782622246

ص.ب. 252

العراق - النجف الاشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الاسكان
العراق - بغداد - الجادرية - تقاطع ساحة الحرية



مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center for Dialogue
R. C. D.