Journal of HumanArts

ISSN: 2978-0861

The Federal Council in the Iraqi Constitutional System of 2005 Comparative Study

Lamyaa Haleem Abduladheem Alwash[1,*], Saga Abdulkareem Hamzah[2]

[1] Security Clearances Office, University of Babylon, Babylon, Iraq.
[2] Security Clearances Office, Minister's Office, Ministry of Higher Education and Scientific Research, Baghdad, Iraq.
[*] Corresponding author, Email:lamyahaleem@yahoo.com

Received: 21/12/2025
Accepted: 22/01/2026

Abstract

The Federal Council, a constitutional institution meant to work alongside the Iraqi Council of Representatives, as is customary in comparable constitutional systems, is intended to contribute to the integrity of the legislative process. The Iraqi Constitution of 2005 established this council in Article 48/Chapter Three/Section One, reflecting the importance of consolidating the federal system. The constitutional legislator, seeking to ensure the rigour and importance of legislation, envisioned the council as a bulwark of justice, safeguarding the legislative text from partisan and sectarian interference and ensuring fair representation for all governorates through representatives from the regions and governorates not organised into a region. Despite its importance, the constitutional legislator, according to Article 65 of the Constitution, left the matter of membership, jurisdiction, and qualifications to the legislative authority. This was the primary and sole reason preventing the council's formation to date, despite the urgent need and practical importance of establishing it. This undoubtedly constitutes a legislative flaw that effectively crippled the second branch of the legislative authority, rendering it a single entity in practice rather than the bicameral one stipulated by the Constitution. The importance of this research lies in the significance of the legislative process, as it will become more rigorous and more effective in achieving genuine equality within a society governed by the coexistence of governorates alongside regions, and characterised by the diversity of sects and religions.

Keywords: Federation Council, Bicameral system, House of Representatives, Parliamentary system, Legislative authority.

DOI: https://doi.org/10.64401/dxx54511
This is an open access article under the CC BY 4.0 license.

مجلس الاتحاد في النظام الدستوري العراقي لعام 2005 دراسة مقارنة

ا.م لمياء حليم عبد العظيم علوش [1,*] , م.م سجى عبد الكريم حمزة [2]

[1] جامعة بابل , مكتب التصاريح الأمنية, بابل, العراق.

[1] مكتب التصاريح الأمنية, مكتب الوزير, وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ,العراق.

*البريد الالكتروني للمؤلف المراسل: lamyahaleem@yahoo.com

الخلاصة

مجلس الاتحاد لتلك المؤسسة الدستورية التي من المفترض ان تعمل جنبا الى جنب مع مجلس النواب العراقي كما جرت العادة عليه في الأنظمة الدستورية المقارنة وبما يساهم في رصانة العملية التشريعية. وهذا المجلس اقر كيانه ووجوده الدستور العراقي لعام 2005 ضمن المادة (48/ الباب الثالث/ الفصل الأول) انطلاقا من اهمية ترسيخ النظام الاتحادي الذي اقره المشرع الدستوري رغبة منه في تدقيق التشريعات واهميتها فجعل منه ايقونة العدل حفاضا على النص التشريعي من التدخلات الحزبية والمذهبية وليمثل المحافظات كافة بشكل عادل من خلال ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم. وبالرغم من تلك الأهمية الا ان المشرع الدستوري قد ترك امره وفق المادة (65) من الدستور الى السلطة التشريعية من حيث العضوية والاختصاص والشروط فكان ذلك السبب الأول والاوحد الذي أحال دون تشكيل ذلك المجلس حتى الوقت الحاضر رغم الحاجة الملحة والاهمية العملية لتأسيس ذلك المجلس، وهو بدون شك يشكل عيبا تشريعيا قتل الجانب الثاني للسلطة التشريعية مما جعلها أحادية بواقع الحال وليست ثنائية كما اقرها الدستور. تكمن اهمية البحث في اهمية العملية التشريعية حيث انها ستكون ارصن واكثر فاعلية اتجاه المساوات الفاعلة في مجتمع تحكمه وجود المحافظات الى جانب الاقاليم وتعدد الطوائف والاديان.

الكلمات المفتاحية: مجلس الاتحاد، نظام المجلسين، مجلس النواب، النظام البرلماني، السلطة التشريعية.

1. المقدمة

يعتبر البرلمان احد اعمدة الدولة الثلاث – التشريعية والتنفيذية و القضائية- ويشكل الركيزة الاساسية في النظم الديمقراطية، واهميته تأتي من خلفية اختصاصه المتمثل في تشريع القوانين فضلا عن ممارسته للرقابة والمتابعة على اعمال السلطة التنفيذية، باعتباره السلطة المنبثقة عن الشعب والممثل عن ارادة الامة.

والتنظيم الدستوري للجمهورية العراقية ما بعد عام 2003 اقر ثنائية السلطة التشريعية، وهذه الثنائية تقتضي وجود مجلسين منفصلين يناط لهما الاختصاص التشريعي، وهما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، اي ان عملية التشريع لا بد وان تكون عبر هذين المجلسين دونما انفراد احدهما في هذه العملية، وحيث ان السلطة التأسيسية الاصلية قد تبنت في بناء الدستور العراقي النافذ للنظام البرلماني فان هذا النظام يجد احكامه ويستنبطها من الاحكام العامة المنشاة للدستور بما يتضمنه من ضوابط واحكام موضوعية تنظم تكوين المجلسين ويحدد اختصاصهما. والنظام الدستوري العراقي لم يكن الاول في هذا التنظيم، فقد سبقته العديد من دول العالم في تبني ثنائية السلطة التنفيذية لا سيما الدول التي تعتبر عريقة في هذا التنظيم مثل الولايات المتحدة الامريكية و فرنسا وبريطانيا واستراليا واليابان.

وطبيعة اختيار هذه الدول لنظام المجلسين تأتي انسجاما مع الكيان القانوني والبنية والسياسية لهذه الدول، فضلا عن مراعاة تمثيل الاقاليم المشكلة فيها، لحمية مصالح هذه الاقاليم اثناء المضي في تشريع القوانين ذات الصفة الفدرالية، باعتبارها دول تتبنى النظام البرلماني والفدرالي.

2. مشكلة البحث:

ان السلطة التشريعية في العراق واستنادا الى احكام الدستور تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، ومن هنا تنبثق مشكلة هذا البحث من خلال تباين الدستور العراقي في تنظيمه للمجلسين التشريعيين، فأولى لمجلس النواب بتنظيم كافة الاحكام المتعلقة بطبيعته والية تكوينه واختصاصاته، في حين اغفل المشرع الدستوري تنظيم مجلس الاتحاد من ناحية التكوين والاختصاص.

3. اهمية البحث:

تأتي اهمية هذا البحث من خلال ما سيتطرق له الباحث من التنظيم القانوني لمجلس الاتحاد في ظل الدستور العراقي لعام 2005 ومحاولة عرض النصوص وتحليلها في سبيل معالجة القصور التشريعي، والاستقاء من النظام العام والنظم المقارنة في تنظيمها طبيعة هذا المجلس.

DOI: https://doi.org/10.64401/55mmvt58
This is an open access article under the CC BY 4.0 license.

4. منهج الباحث:

اعتمد الباحث المنهج الوصـفي التحليلي كونه يخدم هذا البحث من خلال اسـتعراض النصـوص وتحليلها فضـلا عن مقارنتها بالنظم المقارنة المتبنية ذات النظام.

هيكلية البحث:

المبحث الاول: ماهية نظام المجلسين ومبرراته

المطلب الاول: ماهية نظام المجلسين

المطلب الثاني: مبررات نظام المجلسين

المبحث الثاني: التنظيم القانوني لمجلس الاتحاد

المطلب الاول: العضوية في مجلس الاتحاد

المطلب الثاني: موقف الفقه والقضاء من النصوص الدستورية المنظمة لمجلس الاتحاد

5. المبحث الاول

ماهية نظام المجلسين ومبرراته

يقتضـي تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، يعنى الاول بدراسـة ماهية نظام المجلسـين التشـريعيين، في حين يعنى المطلب الثاني في بيان اهم المبررات التي يذهب من خلالها المشرع الدستوري الى تبني هذا النظام.

5.1. المطلب الاول

ماهية نظام المجلسين

لم ينشـــا نظام المجلســـين التشـــريعيين نتيجة نظريات او مبادئ عامة، انما ولد في بريطانيا نتيجة التطورات التاريخية وعلى المدى الطويل، ووفقا لذلك جرى تقســيم المجلس النيابي ليصـــبح مجلســـين، احدهما هو مجلس اللوردات الذي يظم مجموعة من الاشـــراف وبعض رجال الدين، اما المجلس الاخر فهو مجلس العموم الذي يضم مجموعة من الاعضاء الممثلين للمدن والاقاليم الانكليزية.

وثنائية السلطة التشريعية انما يرجع الى فكرة مفادها وجود افراد ذوي نفوذ وثروة يمتازون عن باقي الافراد سواء من ناحية المولد او الشـرف او المال، واذا ما تم دمجهم مع باقي افراد الشـعب امام الانتخابات البرلمانية اسـوة بهم، فان مصـلحتهم تنعدم من ناحية الدفاع عن الحريات العامة، ذلك ان غالبية القرارات والقوانين التي سـتشـرع من خلال هذه الحرية سـتكون ضـد مصـالحهم، وهذا ما جعل وجوب ان يكون لهم تمثيل خاص من خلال مجلس رديف له صـلاحية ايقاف مثل هذه القرارات والتي قد تصـدر من مجلس الشـعب، ولكن هذا النوع من الرقابة لا يستخدم من طرف واحد، انما لمجلس الشعب أيضا ايقاف القرارات التي قد تصدرها المجالس الخاصة .

ولكون ما عرض اعلاه من رؤية قد لا يتماشى مع الحداثة والتطور الذي افرز تقديسا واضحا للمساواة بين افراد الشعب، والمساواة لا تنسجم مع اي انفراد او امتياز تحصل عليه فئة معينة دون اخرى، وهذا حقيقة ما دعا الى تطوير نظام المجلسين لينتقل من تمثيل الفئة الارستقراطية الى تمثيله عبر طبقات اخرى مختلفة عن السابق، ليكون التمثيل من خلال رجال العلم والفكر والاختصاص .

و تقتضـي ثنائية السـلطة التشـريعية الى وجود مجلسـين او ما يعبر عنه بالغرفتين، والغالب الاعم ان احد هذين المجلسـين يطلق عليه بالمجلس الاعلى، في حيث يطلق على الاخر بالمجلس الادنى، الجاري عليه ان يكون تشـكيل المجلس الادنى تبعا لعدد السـكان، وهذا مؤداه ان يكون العضـو في هذا المجلس ممثلا عن عدد من السكان بشكل يشابه اختيار العضـو المنتخب، في حين تكون العضـوية في المجلس الاعلى استنادا الى الانتخابات الشعبية، وبالتالي يكون عدد اعضاء المجلس الاعلى اقل عددا من اعضاء المجلس الادنى.

وعموما في هذا النوع من الانظمة ذات المجالس التشريعية الثنائية، غالبا ما يناط الاختصاص التشريعي الى المجلس الادنى الذي جاء عبر الانتخابات الشعبية وخاصة في الامور التي تتعلق بالضرائب والرسوم ومناقشة واعتماد الميزانية الحكومية فضلا عن منح الثقة للســـلطة التنفيذية، في حين ان المجلس الاعلى تناط اليه واجبات تشـــريعية اقل من المجلس الادنى، ولعل العلة في ذلك تكمن في ان العضوية في المجلس الاعلى غالبا من تكون عبر التعيين المباشر او من خلال الانتخابات غير المباشرة.

DOI: https://doi.org/10.64401/55mmvt58
This is an open access article under the CC BY 4.0 license.

وبالرغم من اســتعراض النموذج العام لنظام المجلســين، الا ان الواقع العملي اثبت عدم وجود نموذج محدد لذلك النظام، وكل نموذج جديد يظهر ما هو الا نتاج مبررات واهداف تتعلق بذات البلد المطبق فيه.

5.2. المطلب الثاني

مبررات نظام المجلسين

ان الدول حينما تلجا الى جعل السلطة التشريعية عبارة عن مجلسين انما له من الاسباب والمبررات تدفع المشرع الدستوري الى تبني هكذا نظام، وعلى العموم قد لا تنطبق جميع الاســباب والمبررات لكي يتم العمل وفق نظام الجلســين انما يكفي للعمل به تحقق احد المبررات او اكثر، ويمكن حصر اهم المبررات بالتالي:

اولا: مبررات تاريخية

بينا ســلفا ان نظام المجلســين التشــريعيين لم يكن وليدا لبادئ او نظريات، انما هو لا يتعدى كونه ارث تاريخي في النظام البريطاني، فكان في عضــوية المجلس الكبير رجال الدين وبعض ابناء طبقة الاشـراف في بداية نشـوؤه، ثم تطور شـيئا فشـيئا فضـم في عضـويته ممثلين عن الاقليم والمدن البريطانية، وســرعان ما ادى ذلك الى وجود كتلتين داخل هذا المجلس، الكتلة الاولى تمثلت بالأشــراف ورجال الدين في ضـمت الكتلة الاخرى ممثلي الاقاليم والمدن، ومع التطورات التاريخية ادت الى انفصـال تدريجي لهذه الطبقات حتى تولد لكل طبقة رؤية وطابع خاص يميزها عن غيرها لتستقل كل منهما بمجلس خاص . وهكذا نشأ مجلسين هما كلا من مجلس العموم واللوردات.

من هنا نلاحظ ان الدول في تبنيها نظام المجلسـين التشـريعيين يمكن ان يكون مرده لأسـباب تاريخية، حيث قد تفرض احدى المراحل التاريخية التي مرت فيها الدولة تبنيها هذا النظام، ومن ثم ظل هذا النظام بقوة تفرضـــها الاعراف والتقاليد، ولعل وجود مجلس ثاني يرافق المجلس التشــريعي المنتخب يرجع الى نســخ الدولة لنظام دول اخرى، او هو نتاج رؤية تفرضــها الدولة المســتعمرة في فترة الاحتلال، وعلى العموم فليس بالضرورة ان تبقى الدولة متبنيه لثنائية السلطة التشريعية، حيث الغت بعض الدول المجلس الثاني لسبب او لآخر، فقد تجد الدولة ان وجود مجلس تشـريعي واحد والغاء المجلس الاخر امرا قد يعزز التوازن، فالدنمارك والسـويد اقدمت على الغاء المجالس الرديفة، وفي ذات الوقت اوجدت طرقا ووسائل اخرى اكثر فاعلية في تمثيل وتوزيع السلطات .

ثانيا: تعزيز التوازن بين السلطات

حينما ينشا النزاع ما بين السلطة التنفيذية واحد المجلسين التشريعيين، فان المجلس التشريعي الثاني يعمل على تلطيف الاجواء لتخفيف حدة النزاع، عليه فان هذا المجلس يعمل مقام الحاكم بينهما، ووقوفه باتجاه احد الطرفين يسـهم في اضـعاف حجة الطرف الاخر ودفعه الى التسليم، والامر يتعدى الى الاختلاف الذي قد يقوم بين المجلسين التشريعيين، وهنا تتدخل السلطة التنفيذية بالوساطة بينهما، وعليه فان وجود المجلسين يضع مسافة كافية للحوار والتوازن بمشاركة السلطة التنفيذية .

وعلى سبيل المثال، بينت المادة (108) من الدستور الهندي اذا ما شرع قانون من قبل احد المجلسين ورفضه المجلس الاخر او انه لم يمرر هذا القانون لفترة تتعدى الستة شـهور فان للرئيس الذهاب الى المشورة المقدمة من قبل الحكومة، وله ايضـا ان يدعوا المجلسين الى جلسة مشتركة لحسم مشروع القانون، ويحتاج الى تمريره الاغلبية البسيطة .

وعليه فان احد اهم مبررات وجود مجلســين يتمخض في منع حدوث انغلاق ســياســي، وهو يمنع هيمنة احد المجلســين على اعمال المجلس الاخر، لذا يلعب هذا النظام دورا اساسيا في تسوية الخلافات الناشئة بين المجلسين من جهة، ومن جهة اخرى يقارب الرؤى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي يضفي هذا النظام استقرارا للنظام السياسي بمجمله .

ثالثا: تنويع التمثيل في المجلس التشريعي

يعد وجود مجلسين يمثلان السلطة التشريعية امرا مهما من ناحية تنوع التمثيل داخل هذه السلطة، فالجلس الشعبي غالبا ما يتشكل نتيجة الانتخابات البرلمانية بما يتناسب وعدد السكان، ووجود مجلس اخر يمكن من خلاله المساهمة في تحقيق التنوع، فهذا المجلس يمكن ان يضم ممثلين عن الولايات والاقاليم، فضلا عن تمثيل جهات اخرى على اساس الثقافة او الدين وبعض الطبقات التي لا قد تكون مهمشة في المجلس الاول سواء كانت طبقات اجتماعية او اقتصادية او مجموعات تجمعهم مصالح معينة .

كذلك حينما يضـم المجلس الثاني اعضـاءا من اصـحاب الخبرة واصـحاب الاختصـاصـات المختلفة، لا بد وان يكون قادرا على ادارة العملية التشريعية والرقابية بكفاءة اعلى، مما ينتج توازنا في مخرجات التشريع، لذا فوجود مجلسين للتشريع على النحو السابق يمثل صمام امان من ناحية تكافؤ التمثيل العادل بالقياس مع وجود مجلس تشريعي وحيد قد لا يكون التمثيل فيه تمثيلا يراعي جميع الطبقات

DOI: https://doi.org/10.64401/55mmvt58
This is an open access article under the CC BY 4.0 license.

كون العضـوية فيه متعلقة بالعملية الانتخابية، وهذه العملية لا يمكن من خلالها حصـول جميع الطبقات الاجتماعية والاقتصـادية على اصوات تأهلهم كأعضاء في البرلمان، لذا وجود مجلسين للتشريع يعد اكثر تمثيلا من وجود مجلس واحد .

رابعا: جودة التشريعات

ان جودة التشريعات وملامستها الواقع هي من اهم ما تصبو اليه العملية التشريعية، ويكاد الفقه القانوني مجتمع الراي باتجاه ضرورة وجود مجلسين للتشريع، ذلك ان نظام المجلس الواحد مقيدة العضوية فيه بالانتخابات البرلمانية، والشعب يختار ممثليه بصرف النظر عن كفاءتهم ومستوياتهم العلمية والعملية، في حين العضوية في المجلس الثاني غالبا ما تكون بطريقة التعيين او وضع شروط معينة من ناحية الكفاءة او الخبرة في مجالات معينة، وبالتالي يحصل نوع من التوازن يعمل على سد الثغرات ويحسن من الاختيارات الناتجة عن الانتخابات .

وعليه فان المجلس الثاني – الغرفة الثانية- تشـكل مجلس قادر على التدقيق فيما يقترح من قوانين، وبالتالي لا يمكن ان تمر القوانين على عجالة ما لم تستفيض المناقشة والمراجعة والمداولات، ولا يمكن اعتبار وجود المجلس الثاني تحدي وعائق امام المجلس الاول، انما هو ببساطة يوفر مساحة واسعة للتفكير والتاني في سبيل انتاج قوانين ذات جدوى .

6. المبحث الثاني

التنظيم القانوني لمجلس الاتحاد

ان تشكيل المجلس التشريعي الثاني في العراق يتطلب الرجوع الى التجارب الدولية المستقرة سياسيا، ومثال ذلك النظام القانوني السويسري مثلا، فهذا النظام يحتوي على (200) عضو في مجلس النواب يمثلون (26) كانتون، اما مجلس المقاطعات او ما يسمى بمجلس الكانتونات فان عددهم هو (46) عضو . وعليه تقتضي دراسة التنظيم القانوني لمجلس الاتحاد في النظام القانوني العراقي تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، يعنى المطلب الاول بدراسة العضوية في مجلس الاتحاد، فيما يعنى المطلب الثاني باستعراض موقف الفقه والقضاء من النصوص الدستورية المنظمة لمجلس الاتحاد.

6.1. المطلب الاول

العضوية في مجلس الاتحاد

في مستهل الحديث عن العضوية في مجلس الاتحاد، فان الدستور العراقي لعام 2005 لم يبين عدد اعضاء هذا المجلس، والمشرع الدستوري العراقي لم يولي بالتنظيم هذا المجلس بالقياس للأحكام التي اولاها لمجلس النواب، ذلك ان الدستور قد نص صراحة على ان السلطة التشريعية في العراق تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، كما بين الدستور في موضع اخر ان مجلس النواب العراقي هو المختص بتشريع قانون يتضمن شروط العضوية وتكوين مجلس الاتحاد، واشترط الدستور اغلبية ثلثي مجلس النواب، فيما بين المشرع الدستوري ان هذا المجلس يتألف من ممثلين عن المحافظات العراقية والاقاليم ، وهنا لا بد من الاشارة وكما نرى الى المشرع الدستوري قد اخفق في عدم تنظيم احكام مجلس الاتحاد المتعلقة بالتكوين والعضوية وما يتمتع به هذا المجلس من اختصاصات، وامر اعطاء مجلس النواب صلاحية تنظيمه بقانون امرا غير موفق، ذلك ان مجلس النواب لا يمكنه التنازل عن جزء من صلاحياته لا سيما التشريعية الى مجلس الاتحاد، وخاصة ان مجلس النواب تحكمه المحاصصة الحزبية من ناحية، ومن ناحية اخرى صعوبة تحقيق الاغلبية المطلوبة لسن قانون المجلس، وشاهدنا في هذا الامر ان مجلس الاتحاد او قانونه لم يريا النور بعد ما يقرب من العشرون عام على عمر الدستور.

وغالبا ما تحدد الدساتير الضوابط والشروط الواجب تحققها للحصول على عضوية المجالس المشابهة لمجلس الاتحاد على اختلاف تسمياتها، ولعل العلة في ادراج الدساتير لهذه الشروط تتمثل في ضمانة حصول نوعية محددة من الاعضاء ممن يتصفون بالخبرة والكفاءة، والدستور العراقي كما اسلفنا لم يبين هذه الشروط الا في نص المادة (135/ ثالثا) التي نصت على " يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ورئيس واعضاء مجلس الوزراء ورئيس واعضاء مجلس النواب ورئيس واعضاء مجلس الاتحاد والمواقع المتناظرة في الاقاليم واعضاء الهيئات القضائية والمناصب الاخرى المشمولة باجتثاث البعث وفقا للقانون ان يكون غير مشمول بأحكام اجتثاث البعث" وهذا يعني ان المشرع الدستوري لم يشدد من الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد الا يكون مشمولا باجتثاث البعث .

ويرى الباحث ان المشرع الدستوري في عدم تحديده شروطا اخرى للعضوية في مجلس الاتحاد يجعل جميع الفئات المجتمعية مؤهلة للحصول على العضوية، وذلك بدون شك يخالف الفلسفة التي من اجلها وجد نظام المجلسين التشريعيين، اذ لا بد ان يكون مجلس الاتحاد في العراق على شاكلة المجالس المشابهة في الانظمة المقارنة.

DOI: https://doi.org/10.64401/55mmvt58
This is an open access article under the CC BY 4.0 license.

والفقه الدستوري ناقش موضوع اهلية المرشح لان يكون عضوا في المجلس التشريعي، وميز بينها وبين اهلية الناخب المتمثلة بالجنسية والعمر، وهذا الفرق يكمن في تشديد احكام الاهلية بالنسبة للعضوية في المجلس التشريعي كان تتطلب العضوية مستوى ثقافي معين .

ولم يذهب المشرع الدستوري العراقي الى مخالفة الفقه الدستوري من ناحية اهلية المرشح لعضوية المجلس التشريعي، حيث بينت المادة (49/ثانيا) من الدستور وجوب تحقق شرطين لقبول العضوية، الاول: ان يكون المرشح عراقيا، اما الشرط الثاني: فأوجب الدستور ان يكون كامل الاهلية، كما واجب الدستور وفي ذات المادة (ثالثا) تنظيم احكام الانتخاب بقانون يسنه مجلس النواب متضمنا الشروط الواجب توفرها في المرشح والناخب، لكن المشرع الدستوري قد غفل عن تنظيم العضوية في مجلس الاتحاد – كما اسلفنا- على الرغم من ان المجلسين على مسافة واحدة من ناحية كونهم مجلسين تشريعيين، وكلاهما يمثلان السلطة التشريعية في العراق.

وبينت المادة (3) من مشروع قانون مجلس الاتحاد لعام 2014 الشروط الواجب توفرها في المرشح لهذا المجلس والناخب ايضا، وهذا المشروع قد فرض ذات الشروط على المرشح والناخب، وبعض هذه الشروط هي احكام عامة نص عليها الدستور العراقي لهام 2005 فيما ترك الشروط الاخرى لينظمها قانون انتخابات مجلس النواب، كما ونصت المادة (2/ اولا) من المشروع على ان العضوية في مجلس الاتحاد تأتي عبر الانتخابات، وحددت هذه المادة بان يكون لكل محافظة من محافظات العراق بعضوين فيما حدد ان يكون لمحافظة بغداد اربعة اعضاء، ولم يميز هذا المشروع ما بين المحافظات المنتظمة في اقليم او تلك المحافظات التي لم تنتظم.

وعليه فان المشرع لم ينتهج المغايرة في شروط العضوية ما بين المجلسين، اذ ان المادة (49/ ثانيا) من الدستور قد تضمنت شرطين لعضوية مجلس النواب هما الجنسية والاهلية، فيما حدد قانون الانتخابات شروطا اخرى مثل العمر والتحصيل الدراسي

اما عن مدة ولاية مجلس الاتحاد، فالمشرع الدستوري العراقي لم يضمن الدستور احكاما تبين مدة ولاية هذا المجلس، تاركا تنظيم احكامه الى مجلس النواب عبر قانون ينظم احكام هذا المجلس، ومقترح قانون مجلس الاتحاد تضمن نصا يبين مدة الولاية وهي أربع سنوات تبدا من الجلسة الاولى وتنتهي في نهاية الاربع سنوات . اما في المانيا فان مجلس الولايات – البنديسرات- فلم يعدد قانونها الاساسي هذه المدة وتركها المشرع مفتوحة، حيث يحق لأي ولاية اقالة احد ممثليها او كلهم، ليعاد تعيين غيرهم، وعليه فان رغبة الولاية غير محدد، فلها متى شاءت ودون قيد او شرط استخدام حقها في تغيير اعضائها . اما في الولايات المتحدة الامريكية فان الدستور ذكر مدة ولاية هذا المجلس – مجلس الشيوخ- بست سنوات على ان يتم التجديد ما بين اعضائه كل سنتين بنسبة لا تتعدى الثلث، ويتم العمل داخل هذا المجلس من خلال تقسيم الاعضاء الى ثلاث فئات عن طريق القرعة في اجتماعه الاول.

وعلى العموم فان نظام المجلسين التشريعيين تحكمه قواعد عامة اساسها المغايرة، وهذه المغايرة مردها الى الاختلافات بين المجلسين من ناحية التشكيل والاختصاص والتمثيل، حتى يحقق هذا النظام اهداف وجوده ، ويمكن حصر هذه المغايرة بالنقاط التالية:

اولا: المغايرة في شروط العضوية

ذهبت العدد من الدساتير الى وضع شروطا للعضوية تختلف باختلاف المجلسين، وقد ذهب الفقه الى هذه المغايرة من اتجاهين اساسيين، الاتجاه الاول يتمثل بسن الناخبين و الاعضاء في كلا المجلسين، والغالب الاعم ان الدساتير تخفض من العمر المقرر للناخب حينما تكون الانتخابات متعلقة بالمجلس النيابي المنتخب – المجلس الادنى- يقابله ارتفاع عمر الناخب حينما تتعلق هذه الانتخابات بالمجلس الثاني- المجلس الاعلى- وهذا ما اعتنقه الدستور المصري لعام 1923، كذلك هو القانون الاساسي العراقي للعام 1925 الذي حدد الحد الادنى من العمر بثلاثين عاما ولكلا المجلسين، يضاف الى ذلك قد تشترط بعض الدساتير ان تكون العضوية في المجلس الاعلى من طبقات محددة، فبعض الدساتير تشترط مثلا ان يكون النبلاء والاشراف وبعض السياسيين والقضاة ورجال الاعمال وفقهاء القانون والمحامين أعضاء في هذا المجلس .

ثانيا: المغايرة في الاختصاصات

وهذه المغايرة يمكن ان تنقسم الى قسمين، الاول: يتمثل في المغايرة من حيث الاختصاصات التشريعية، اذ ان النظام البرلماني يتطلب فيه لتمرير مشروع القانون موافقة كلا المجلسين التشريعيين، وعليه لا يمكن للتشريع ان يمضي بموافقة احد المجلسين واعتراض الاخر، انما لا بد من موافقتهما لمضي التشريع . اما الثاني: فهو معني بالمغايرة من ناحية الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، والغالب الاعم ان الصلاحية الرقابية ينفرد بها المجلس النيابي المنتخب، وهو صاحب الحق الاصيل في مساءلة ومتابعة الحكومة، وهذا ما يسري عليه النظام القانوني في بريطانيا ، وسرى عليه القانون الاساسي العراقي للعام 1925.

6.2. المطلب الثاني

موقف الفقه والقضاء من النصوص الدستورية المنظمة لمجلس الاتحاد

DOI: https://doi.org/10.64401/55mmvt58
This is an open access article under the CC BY 4.0 license.

ان موقف الفقه والقضـاء في النصـوص المتعلقة بمجلس الاتحاد ليس بمعزل عن رايهم الفقهي في نظام المجلسـين التشـريعيين، فالفقه الدستوري منقسم الى مؤيد ومعارض، وكلا منهما له في ذلك ادلة وحجة تدعم آرائهم.

الفقه المؤيد:

يستند مؤيدي هذا النظام الى مجموعة من الاسباب، منها ما يتعلق في انه يفسح المجال الى التمثيل المناطقي بمختلف مسمياته، ذلك انه اكثر تمثيلا للشعب وهو جوهر النظام الفيدرالي ، كما ان وجود مجلسين للتشريع يحد من استبداد المجلس النيابي، ذلك ان الصلاحيات ستكون مشتركة بينهما لا سيما التشريعية ، فضلا عن ذلك فان هذا النظام يؤدي الى التأني في عملية التشريع وبالتالي الخروج بقوانين لا يشـوبها العيب التشـريعي، فكلا المجلسـين يمارس نوعا من الرقابة على المجلس الاخر من ناحية التشـريعات، فاذا ما اخطأ احدهما فان المجلس اخر يعمل على التنبيه والتوجيه من ناحية، ومن ناحية اخرى فان وجود مجلسـين يخفف من النزاعات التي قد تثور ما بين الحكومة واحد المجلسين، فيعمل المجلس الاخر على تخفيف هذا النزاع .

الفقه المعارض:

غالبا ما يكون المعارضـون لنظام المجلسـين هم من المؤدي لنظام المجلس الواحد، وهم يدحضـون الاسـباب التي تقدم بها المؤيدون ويعتبرون ان تلك الاسـباب في حقيقتها ما هي الا عيوب تشـوب هذا النظام، ومثال ذلك ان ما يمتاز به نظام المجلسـين وكما اقر المؤيدون انه اكثر تمثيلا وخاصة للمصالح والطوائف، اما المعارضون يدحضون هذه السبب ويعتبرونه عيبا، ذلك انه يراعي مصالح الاقليات على حساب الاكثرية . كذلك هو الحالة فيما يتعلق بالتاني في التشريع وعدم التسرع، فان الفقه المعارض يدحض ذلك معللين رايهم بان العملية التشـريعية سـيصـيبها نوع من الركود والبطء، لا سـيما اذا ما كانت مشـاريع القوانين المعروضـة امامهم ذات اهمية بالغة، يقابله وجود مجلس تشريعي واحد ينفرد في تشريع القوانين .

اما عن موقف فقهاء القانون الدسـتوري اتجاه النصـوص الدسـتورية الحاكمة لمجلس الاتحاد، فان الفقه يقر بان الدسـتور العراقي لعام 2005 لم يراعي المساواة في المراكز الدستورية بين المجلسين التشريعيين، ذلك انه قد نص على الاختصـاصات التي يمارسها مجلس النواب اسـتنادا الى احكام المادة (61) من الدسـتور، في حين لم يبين الدسـتور الاحكام المنظمة لمجلس الاتحاد لا من ناحية التكون ولا من ناحية الاختصـــاص، في حين اعطى لمجلس النواب الولاية في تشـــريع قانون ينظم اعمال مجلس الاتحاد، والحقيقة ان الامر على النحو السابق يشكل قصورا تشريعيا في الدستور، فمن ناحية ساوى الدستور بين المجلسين من ناحية التشريع ومن ناحية اخرى اعطى لمجلس النواب صلاحية وضع الاختصاصات لمجلس الاتحاد .

اما موقف القضـاء الدسـتور من تلك النصـوص التي تتعلق بمجلس الاتحاد، فيمكن اسـتسـقاء هذا الموقف من الحكم التفسـيري للمحكمة الاتحادية العليا ، حيث طلب مجلس النواب من المحكمة الاتحادية بيان تفسير النصـوص الدستورية في المادة (137) الخاصـة بتأجيل جميع الاحكام المتعلقة بمجلس الاتحاد الى ما بعد الدورة الانتخابية الاولى، و المادة (65) المتعلقة بتشـــكيل هذا المجلس تكوينا واختصاص، حيث جاء في قرار المحكمة ان المادتين المشار اليهما اعلاه مكملتين لبعضـهما، فإصدارٌ قانون يتعلق بتشكيل هذا المجلس وبيان اختصـاصـاته وتنظيمه يستوجب ان يسبقه تحضير واعداد لما لهذا المجلس من اهمية، وحتى يكون كذلك لا بد وان يكون القانون المشرع مستوفيا لكافة الشروط سواء كانت شكلية او موضوعية، لذلك اقرت المحكمة وجوب اكمال تشريع قانون مجلس الاتحاد على اعتبار ان السلطة التشريعية في النظام القانوني العراقي تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

7. الخاتمة

من خلال هذا البحث توصل الباحث الى مجموعة نتائج وتوصيات وكما يلي:

اولا: النتائج:

يدعم النظام الفدرالي وجود مجلسين للتشريع، ووجود المجلسين يبرز الشكل الحقيقي لهذا النظام.

ان جميع دساتير الدول المعتنقة للنظام البرلماني تذهب الى تنظيم المجلسين التشريعيين من ناحية التشكيل والاختصـاص، ويكاد يكون الدستور العراقي النافذ منفردا في تنظيمه لمجلس النواب وتجاهل تنظيم احكام مجلس الاتحاد.

ان وجود مجلس تشـــريعي ثاني يحول دون اســـتبداد مجلس النواب، ذلك ان الاخير غالبا ما تهيمن عليه جهة معينة تهيمن على المخرجات التشريعية، ووجود مجلس اخر يعمل على توازن العملية التشريعية.

ان مقترح قانون مجلس الاتحاد في المواد المتعلقة بالعضـوية في هذا المجلس قد سـاير الدسـتور في ذات الاحكام المتعلقة بالترشـيح والانتخاب لمجلس النواب، وهذا امر منتقد ويتنافى ومغزى وجود مجلسين للتشريع.

DOI: https://doi.org/10.64401/55mmvt58
This is an open access article under the CC BY 4.0 license.

لا يزال مجلس النواب عاجزا عن تمرير قانون مجلس الاتحاد وذلك بسبب لتكتلات السياسية داخل قبة البرلمان التي تحول دون الحصول على اغلبية ثلثي المجلس لتمريره على الرغم من قرار المحكمة الاتحادية العليا في عام 2012 بضرورة تمرير هذا القانون حتى تكتمل اركان العملية التشريعية.

ثانيا: التوصيات

نقترح تعديل الدستور الى تعديل المواد المتعلقة بمجلس الاتحاد ودعمها بمواد دستورية تنظم هذا المجلس من حيث العضوية والاختصاص اسوة بمجلس النواب.

من الأفضل ان تكون هنالك سلسلة طويلة ومحكمة من الإجراءات التشريعية لحماية النص التشريعي من الاهواء الحزبية والمذهبية من خلال مرورها بكيان تشريعي رديف تكون فيه الأصوات متعادلة لمختلف المذاهب والطوائف وممثلة عن كافة الاقالية والمحافظات الغير المنتظمة بإقليم وبالتالي الوصول الى تشريع فيه من الحكمة والموضوعة بما يحاكي كافة صنوف الشعب العراقي .

References

[1]. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشاة المعارف، الاسكندرية، دون سنة نشر

[2]. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

[3]. د. رافع خضر شبر السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، منشورات زين الحقوقية، بغداد، 2017

[4]. د. سامي جمال الدين:النظم السياسية والقانون الدستوري، منشاة المعارف، الاسكندرية، 2005.

[5]. د. سعد عصفور :المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشاة المعارف، الاسكندرية، 1988.

[6]. د. سليمان محمد الطماوي :النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفطر العربي، القاهرة، 1988 .

[7]. عبد العزيز عليوي العيساوي:مجلس الاتحاد في العراق رؤية للاستفادة من التجارب العالمية، مركز بيان للدراسات والتخطيط، 2025.

[8]. د. علي عبد المطلب محمد نصر:نظام المجلسين التشريعيين دراسة مقارنة مع التطبيق على حالة مجلس الشيوخ المصري، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، جامعة بني سويف، العدد 25، 2025.

[9]. د. علي يوسف الشكري :الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة، ط1، دار الصفاء للنشر والتوزيع، 2012.

[10]. د. نجوى ابراهيم محمود:محددات قوة المؤسسة التشريعية(دراسة حالة مجلس الشعب المصري)، مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مجلد 8، العدد الاول، 2007.

[11]. د. نعمان احمد الخطيب :الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.

[12]. نور ليث مهدي:التنظيم الدستوري لتشكيل مجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، المجلد 5، العدد5، 2019.

[13]. د. محسن خليل:القانون الدستوري والنظم السياسية، مؤسسة دار المعارف للطباعة والنشر، 1971.

[14]. د. محمد عاطف البنا الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988

[15]. د. محمد عبد علي خضير الغزالي: المركز الدستوري لمجلس الاتحاد ، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون ، جامعة كربلاء، العدد 2، السنة الثانية عشر ، 2020

[16]. د. محمد كاظم المشهداني :النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة، الموصل، 2007

[17]. محمد مطلب عزوز :حقوق وامتيازات اعضاء البرلمانات كضمانات دستورية لاستقلال المجلس، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون/ جامعة الكوفة، السنة السابعة، العدد 20، 2014

[18]. ميسون طه حسين :انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون/ جامعة بابل، 2009

[19]. Baturo, Alexander and Robert Elgie, Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship in Comparative Perspective, Taiwan Journal of Democracy, 14(1), 2018.

[20]. Elliot Bulmer, Bicameralism, International IDEA Constitution-Building Primer 2, 2017.

[21]. Di Maria Romaniello, Bicameralism: a concept in search of a theory, Paper first presented at the Conference on: "Bicameralism Under Pressure: Constitutional Reform of National Legislatures, Rome, May 2016.

DOI: https://doi.org/10.64401/55mmvt58
This is an open access article under the CC BY 4.0 license.