

التعطيل الدستوري لتشكيل مجلس الاتحاد وموقف المحكمة الاتحادية العليا منه

أ.م. د محمد جبار طالب إسرائ صالح عبيس

كلية القانون – جامعة القادسية كلية القانون – جامعة القادسية

mohamad.jabbar@qu.edu.iq law.mas.20.17@qu.edu.iq

تاريخ الاستلام: ٢٠٢٢/٩/٧

تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٢/١٢/١٥

المستخلص

يتوقف تطبيق النصوص الدستورية على صياغتها بلغة سليمة وخالية من النقص والغموض ، كما يتوقف على سلوك القائمين بالعملية السياسية في الدولة والتي يقع عليها التزام بتطبيقه على النحو المبين في الدستور، ويعد وجود المجلس الثاني في السلطة التشريعية أحد خصائص النظام الفيدرالي رغم خروج البعض من الدول الفيدرالية عن ذلك في تكوين السلطة التشريعية، إذ تتبنى معظم الدول الفيدرالية نظام المجلسين في تكوينها، فالمجلس الأول يكون هيئة منتخبة من الشعب تمارس تشريع القوانين وتمثل الشعب بأكمله، بينما يكون المجلس الثاني ممثلاً لولايات الأعضاء في الاتحاد، ومسايرة لهذا الاتجاه اخذ دستورنا النافذ بنظام المجلسين، إذ تتكون السلطة التشريعية من مجلسي النواب والاتحاد، بيد أنه عطل تشكيل الأخير بموجب المادة (١٣٧) من الدستور والواردة في الأحكام الانتقالية، كما نص على تشكيلة بموجب قانون يصدره مجلس النواب في المادة (٦٥) منه، ولعدة أسباب منها دستورية وسياسية أفضت لتعطيله مخالفاً بذلك المبادئ القائمة في النظام الاتحادي، وما معمول به في دساتير الدول القائمة على نظام الثنائية في السلطة التشريعية، كما كان للقضاء الدستوري المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا موقفاً سلبياً في أحكامها بهذا الصدد.

الكلمات الافتتاحية: تعطيل الدستور، مجلس الاتحاد، السلطة التشريعية

Abstract

The application of constitutional texts depends on their formulation in a sound language that is free from deficiency and ambiguity. It also depends on the behavior of those in charge of the political process in the country, which has an obligation to implement it as indicated in the constitution. The presence of the second chamber in the legislative authority is one of the characteristics of the federal system, despite the departure of some from the federal states. About that in the formation of the legislative authority, as most federal states adopt the two-chamber

system in its formation, so the first council is an elected body of the people that practices the enactment of laws and represents the entire people, while the second council is representative of the states of the members of the federation, and in line with this trend, our constitution in force took the two-chamber system. As the legislative authority consists of the House of Representatives and the Union, however, it suspended the formation of the latter according to Article (137) of the Constitution contained in the transitional provisions. Thus, the existing principles in the federal system, and what is in force in the constitutions of countries based on the binary system in the legislative authority, as was the constitutional judiciary represented by the The Federal Supreme Court has a negative position in its rulings in this regard.

المقدمة

أولاً/ التعريف بالبحث:

تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نظام المجلسين وذلك في المادة (٤٨) منه، في تكوين السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، إلا إن معالجته لهذا النظام جاءت عرجاء يتتأها النقص والغموض، إذ نص على تشكيل مجلس النواب واختصاصاته في صلب الدستور، ولم ينص على تشكيل اختصاصات مجلس الاتحاد، كما اجل تشكيله دستوريا بعد مرور اربع سنوات من عمر البرلمان في الدورة الانتخابية الأولى، ونص على تشريعه بقانون يسنه مجلس النواب، لأسباب ومبررات دستورية وسياسية، اصف إلى موقف المحكمة الاتحادية العليا من هذا التعطيل، والذي اثر بشكل رئيس على عدم تشكيل مجلس الاتحاد مساهمة منها في تعطيله.

ثانياً/ إشكالية البحث:

تدور إشكاليه البحث حول تعطيل المشرع الدستوري تشكيل مجلس الاتحاد،

وعدم تنظيم تكوينه واختصاصاته في الدستور اسوه بمجلس النواب، بمخالفته للقواعد الحاكمة لنظام المجلسين القائمة في النظم البرلمانية، والبحث في معوقات وأسباب تعطيله وموقف المحكمة الاتحادية العليا من هذا التعطيل.

ثالثاً/ فرضية البحث:

يفترض البحث عدم النص على تكوين مجلس الاتحاد وتعطيله في صلب الدستور، كان انعكاساً للأحداث الصعبة التي عاشها العراق بعد عام ٢٠٠٣، أثرت في صياغة النصوص الدستورية بصورة ركيكة ومبهمه، كما ضعف الخبرة القانونية لدى لجنة كتابة الدستور والدراية اللازمة بالمبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني، وغلبة النهج التوافقي الذي جاءت به الأطراف القائمة على العملية السياسية، لها الأثر الكبير في تعطيل تشكيل الشق الثاني لسلطة التشريعية

رابعاً/ نطاق البحث:

يتحدد نطاق البحث في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ودستور فرنسا لعام



القوانين تمثل الشعب بأكمله، ويمثل المجلس الثاني الولايات الأعضاء في الاتحاد، ويعد مظهراً من مظاهر تجسيد مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، حيث يمثل مشاركة الأقاليم الأعضاء في المؤسسات السيادية^(٢)، بغض النظر عن خروج بعض الفيدراليات عن هذه الطريقة في تكوين السلطة التشريعية^(٣)، بيد أن مشرنا الدستوري عطل تشكيل مجلس الاتحاد، وليبان هذا التعطيل سنقسم المبحث على النحو الآتي:

المطلب الأول

التأجيل الدستوري لتشكيل مجلس الاتحاد

نصت المادة (١٣٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور)^(٤).

يشير النص إلى تأجيل العمل في النصوص المتعلقة بالمجلس الثاني للسلطة التشريعية (مجلس الاتحاد) في الدورة الانتخابية الأولى، ويعاد العمل به بعد انتهاء مدة الدورة الأولى من عمر البرلمان على أن يصدر قرار بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب بذلك، وعليه فإن لتشريع قانون مجلس

١٩٥٨، ودساتير مصر للأعوام ٢٠١٤ المعدل و٢٠١٢ المعطل.

خامساً/ منهجية البحث: استند البحث على اتباع المنهج الاستقرائي، لاستقراء النصوص الدستورية، والأحكام القضائية الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا، وتفكيكها من خلال تحليلها ونقدها، كما استندنا على المنهج المقارن فتبعنا في ذلك فرنسا ومصر

سادساً/ هيكلية البحث:

قسمنا بحثنا لمبحثين الأول بيان تعطيل تشكيل مجلس الاتحاد وقسمناه لمطلبين، الأول التأجيل الدستوري لتشكيل مجلس الاتحاد، والثاني التنظيم القانوني لتشكيل مجلس الاتحاد، أما المبحث الثاني فكان لمبررات التعطيل وموقف المحكمة الاتحادية العليا منه وقسمنا كذلك لمطلبين، الأول مبررات التعطيل، والثاني موقف المحكمة الاتحادية العليا منه

المبحث الأول

تعطيل تشكيل مجلس الاتحاد

تبنت معظم الدول الفيدرالية نظام الثنائية البرلمانية^(١) كطريقة لتنظيم تكوين السلطة التشريعية، والذي يعد احد خصائص النظام الفيدرالي، إذ تتكون من المجلس الأول وهو هيئة منتخبة من الشعب تمارس تشريع



المشروع الدستوري النظام الاتحادي القائم على مبدأ الثنائية في السلطة التشريعية، بيد أن توجه المشروع الدستوري في تجاهل المجلس الثاني يقوض بشكل كبير من مكانة مجلس الاتحاد^(١)، وبذلك فالمادة (١٣٧) من الدستور أسدلت الستار على مجلس الاتحاد بتعطيل العمل بأحكامه، وبهذا قد سار المشروع الدستوري على نهج لا سابق له في دساتير الدول الفيدرالية بتغليب كفة مجلس النواب ومنحه صلاحيات واسعة في جميع المجالات^(٢)، ويمثل هذا الموقف خروجاً على (مبدأ انفراد الدستور) بإنشاء السلطات العامة، فالبرلمان لا يملك سلطة إنشاء وتنظيم الأحكام المتعلقة بسلطة أخرى مساوية له في المركز الدستوري ومنصوص عليها صراحة في الوثيقة الدستورية^(٣)، وعليه لا يوجد مسوغ لهذا التأجيل نظراً لأهمية مجلس الاتحاد في التشريع بكونه الضامن لحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤).

واستناداً لما تقدم يرى الباحث القصور يقع على المشروع الدستوري بتعطيل احد شقي السلطة التشريعية وانعدام التساوي بينهم والتفريط بتطبيق ما جاءت به المادة (٤٨) من الدستور، حيث أجاز لاحد شقي السلطة التشريعية (مجلس النواب) الانفراد بالسلطة التشريعية، وجعل من إنشاء مجلس الاتحاد

الاتحاد يستوجب أولاً صدور قرار من مجلس النواب قبل عملية تشريعه^(٥).

ويتساءل الباحث: كيف يمكن تأجيل تكوين المجلس الثاني في السلطة التشريعية بموجب المادة (١٣٧) بقرار من مجلس النواب قبل البدء بتشريعه بموجب المادة (٦٥) من الدستور؟ وللإجابة عن ذلك سندرج بعض الملاحظات على المادة (١٣٧) من الدستور والتي يعترها عيوب في صياغتها:

١. اشترط المشروع الدستوري صدور قرار بأغلبية ثلثي مجلس النواب بإنهاء التأجيل، وهذا يعد قرار تشريعي دون مستوى القانون درجة في سلم تدرج القواعد القانونية.

٢. أورد المشروع الدستوري صدور القرار بعبارة (بعد دورته الانتخابية الأولى)، وعليه جعل الوقت مفتوحاً ولم يحدد أجلاً معيناً لإصدار قرار إنهاء التأجيل.

وتأسيساً على ذلك، فالمجلس لا يشكل ويبقى معلقاً على إصدار قرار من مجلس النواب، وبذلك فالمشروع الدستوري عطل رسمياً المجلس الثاني للسلطة التشريعية، والمتكون من ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولمدة اربع سنوات من عمل البرلمان العراقي، على الرغم من تبني

الدستوري اتخذ منهجا فريداً في تنظيمه لأحكام الثنائية البرلمانية بانتهاجه هذا النظام بشكل غير متوازن، حيث اعتمد منهج التنظيم التفصيلي لأحكام مجلس النواب في ست عشر مادة، منحه فيها اختصاص (التشريع واقتراح مشروعات القوانين والموافقة عليها والرقابة على عمل السلطة التشريعية والموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة والهيئات المستقلة ورئيس وأعضاء محكمة التمييز ورئيس الادعاء العام ورؤساء كل من جهاز المخابرات وأركان الجيش ومعاونيه وإعلان حالة الطوارئ وانتخاب رئيس الجمهورية والمصادقة على المعاهدات وحق السؤال والاستجواب وأقاله الوزراء) وغيرها من الاختصاصات الواسعة^(١١)، في حين افرد مادتين لمجلس الاتحاد في الأولى أورد أحكامه بصورة ملخصة، وترك تفاصيل تشكيله وصلاحياته وإجراءاته لقانون يتولى مجلس النواب تشريعه^(١٢)، وأجل في الثانية تشكيل المجلس وبذلك جعل المشرع جزءاً من السلطة التشريعية تهيمن وتتحكم بتكوين الجزء الآخر من السلطة نفسها^(١٣).

وهذا خلاف ما معمول به في دساتير الدول القائمة على نظام المجلسين^(١٤) ودساتير الدول المقارنة، فعند الاطلاع على الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨، نجد

أمراً ثانوياً من خلال عدم النص عليه بشكل مفصل في صلب الوثيقة الدستورية اسوة بمجلس النواب والمساهمة بتعطيله بالنص على تأجيل أنشاءه، بخلاف ما هو سائد في دساتير الدول القائمة على ثنائية السلطة التشريعية وبهذا خالف المشرع الدستوري المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني الذي هو احد خصائصه الأخذ بنظام المجلسين والنص على تنظيمهما في صلب الوثيقة الدستورية.

المطلب الثاني

التنظيم القانوني لتشكيل مجلس الاتحاد

نصت المادة (٦٥) من الدستور على أن (يتم أنشاء مجلس تشريعي يدعى ب(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق فيه بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)^(١٥).

أشار النص لحالتين تتعلق بالمجلس الثاني، الحالة الأولى تتعلق بتسميته (مجلس الاتحاد)، والحالة الثانية تتعلق بتكوين المجلس من أعضاء ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومن الجدير بالملاحظة عند الرجوع لما تحويه النصوص الواردة في الدستور نرى المشرع



المشروع الفرنسي قد نظم تفاصيل ثنائية السلطة التشريعية في الوثيقة الدستورية وتتكون من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ^(١٥)، وتبنى المشروع الفرنسي مبدا المغايرة في طريقة تشكيل مجلسي البرلمان، حيث أخذت بالانتخاب المباشر للجمعية الوطنية والانتخاب غير المباشر لمجلس الشيوخ، حيث ينتخب الأعضاء المكونة للجمعية الوطنية عن طريق الاقتراع المباشر وتكون مدتها خمس سنوات، ومجلس الشيوخ الذي يمثل الهيئات المحلية والفرنسيين المقيمين خارج فرنسا يتم انتخابهم بالاقتراع غير المباشر، وتكون مدة ولايته ست سنوات ويمارس مجلس الشيوخ الاختصاص التشريعي والرقابي بصورة اقل من الجمعية الوطنية^(١٦)، أما الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل، اخذ بنظام أحادية السلطة التشريعية، إذ نضمها بمجلس تشريعي واحد (مجلس النواب)^(١٧)، وهذا بخلاف دستورها لعام ٢٠١٢ المعطل، إذ اخذ بنظام الثنائية في السلطة التشريعية، وتتكون من مجلس النواب ومجلس الشعب، ونص على تفاصيل، وأحكام تكوين المجلسين في صلب الوثيقة الدستورية، كما انه حرم مجلس الشورى من ممارسة اختصاصه التشريعي، إذ نصت المادة (١٠١) من الدستور على أن(لرئيس

الجمهورية وللحكومة ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب اقتراح القوانين)^(١٨).

وقد يثار التساؤل كيف يمكن لمجلس تشريعي يشرع بقانون يسنه المجلس الآخر للسلطة التشريعية؟ نجد الإجابة عن ذلك من خلال التفرقة التي أقامها المشروع الدستوري في الأهمية للمجلسين من حيث تكوين ذراعي السلطة التشريعية في وثيقة الدستور، وبالتالي لم يوازن المشروع في الموقف الدستوري للسلطة التشريعية حيث أسقط المشروع النص على تشكيل واختصاصات مجلس الاتحاد في صلب الدستور^(١٩)، بيد أن النظام الدستوري القائم في الدساتير المعاصرة يقيم الجهاز التشريعي على أساس جملة من الموازين، كطريقة تشكيلة وصلاحياته وممارسته لتلك الصلاحيات بصورة مستقلة^(٢٠)، وبطبيعة الحال فمجلس الاتحاد سيكون اقل شأنًا من مجلس النواب، مما يجعله مساعداً أو تابعاً لمجلس النواب، وبذلك يكون مجلس الاتحاد مشابهاً لمجلس الأعيان في القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ من حيث الخضوع والتبعية، لكن الفارق في ذلك مجلس الأعيان كان خاضعاً للملك، بينما مجلس الاتحاد بافترض تشريعه سيكون خاضعاً لمجلس النواب، كما أن مجلس الأعيان اختصاصاته محددة في الدستور، وعلى



الاتحاد) من اختصاصات وعلاقته بمجلس النواب في أغلبية جلساتها، والاقتصار على تنظيم كل ما يتعلق بمجلس النواب من تشكيل واختصاصات في وثيقة الدستور وعدم تنظيم تكوين واختصاصات مجلس الاتحاد في الوثيقة الدستورية ذاتها^(٢٥)، عليه عدم النص في متن الدستور على الآلية لتكوين مجلس الاتحاد يعد فراغا دستوريا وثغرة في البناء القانوني القائم في الدولة مما ينتج عنه ضعف التمثيل في السلطة التشريعية، للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم (٢٦)، ومن ناحية أخرى، اذا افترضنا سن مجلس النواب مشروع قانون تشكيل مجلس الاتحاد، فسيكون حتما مشوبا بعدم الدستورية، ذلك لان لا خيار أمام مجلس النواب ألا اتخاذ احد الطريقتين، أما أناطه جزء من اختصاصاته لمجلس الاتحاد وبذلك سيخالف النصوص الدستورية التي أناطت الاختصاصات لمجلس النواب وجاءت خالية من أي اختصاصات لمجلس الاتحاد أو يتكرر مجلس النواب اختصاصات تخرج عن الاختصاصات المنوطة به وبالتالي يخالف نصوص الدستور وعليه لا أهمية لوجود المجلس الثاني خاليا ومجردا من أي اختصاص (٢٧)، وبطبيعة الحال لا سبيل لتنظيم اختصاصات مجلس الاتحاد ألا بأجراء تعديل دستوري ينظم فيه

العكس مجلس الاتحاد لم يحدد المشرع اختصاصاته في الوثيقة الدستورية^(٢١)، وإنما أحال تنظيمها بقانون يشرعه مجلس النواب، اذا من المفترض تحقيق التوازن بين المجلسين في السلطة التشريعية والمساواة في التشريع وذلك لأهمية مجلس الاتحاد في فترة القوانين ومنع تشريع أي قانون لا يحقق العدالة العامة بحيث يكون له سلطة وقف التشريعات التي يصدرها مجلس النواب^(٢٢)، حيث نص المشرع الدستوري على اختصاصات مجلس النواب في صلب الوثيقة الدستورية والتي وردت على سبيل الحصر وشملت جميع الاختصاصات التشريعية والرقابية^(٢٣).

ومن الجدير بالذكر أكد رئيس اللجنة المختصة بكتابة الدستور، في جلسة مجلس النواب المنعقدة بتاريخ ١٦ / ٧ / ٢٠١٣، وذلك بمناسبة النظر بمشروع قانون مجلس الاتحاد للقراءة الثانية له، "كان هناك فصل كامل ينظم مجلس الاتحاد في الدستور ولكن بناء على طلب الذين كانت لديهم حساسية من الفيدرالية والأقاليم اشترطوا حذفه حتى يصوتوا على الدستور"^(٢٤)، حيث ورد في المحاضر المتعلقة بالأعمال التحضيرية للجنة المختصة بكتابة الدستور، حذف كل ما يتعلق بالمجلس الثاني للسلطة التشريعية (مجلس



اختصاصاته في صلب الوثيقة الدستورية، بيد أن على الرغم من تجاهل المشرع الدستوري لمجلس الاتحاد وأحاله تشكيله إلى مجلس النواب، ألا أن مجلسي السلطة التشريعية، يتشاركان الاختصاص التشريعي (٢٨)، وقدم رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٢/٩/٢٠١٤، مسودة مشروع قانون مجلس الاتحاد للأمانة العامة لمجلس النواب، وتمت القراءة الأولى لمشروع القانون، والذي احتوى على (٢٤) مادة (٢٩)، بيد انه لم يتم إصدار هذا القانون لحد الآن.

العليا من هذا التعطيل، ارتأينا تقسيم المبحث على النحو الآتي:

المطلب الأول
مبررات التعطيل

يواجه تشكيل مجلس الاتحاد عدة مبررات دستورية وسياسية سنتطرق لها على النحو الآتي:

الفرع الأول
مبررات دستورية

قد يستند تعطيل مجلس الاتحاد على جملة من المبررات والأسباب الآتية:

١. عدم انصراف نية المشرع الدستور للمساواة بين مجلسي السلطة التشريعية في التعامل، ولو قدر للمجلس الثاني أن يرى النور ولن يراه، وذلك بحكم الواقع الدستوري والواقع السياسي الذي أنشأ "عرف معدل بالحذف عدل" فيه النصوص (٤٨، ٦٥، ١٣٧) من الدستور وأصبحت السلطة التشريعية مؤلفة من مجلس واحد (٣٠).

٢. قد يكون تأجيل المشرع الدستوري تشكيل مجلس الاتحاد ربما مراعاة لاكتمال تشكيل الأقاليم وتبلور النظام الفيدرالي بصورته المتكاملة (٣١).

ويرى الباحث المشرع الدستوري قيد تشكيل مجلس الاتحاد بأصفاد من حديد وقلب الموازين السائدة في النظام البرلماني راسا على عقب، بإحالة إلى مجلسا أدنى وتهميش وجوده بجعل تشكيله ومزاولة أعماله أسيرا بإرادة ومشية المجلس الآخر لسلطة التشريعية، كما سلب المشرع الدستوري منه كل اختصاصاته بعده هيئة تشريعية وأناط كل الاختصاصات لمجلس النواب، بجعل تشكيله امرآ ثانويا وجرده من أي سلطة رقابية يمكن أن يمارسها.

المبحث الثاني

مبررات التعطيل وموقف المحكمة الاتحادية العليا منه

لمبحث مبررات عدم تشكيل مجلس الاتحاد، أضف إلى موقف المحكمة الاتحادية



٣. قد يكون تعطيل تكوين مجلس الاتحاد بموجب المادة (١٣٧) من الدستور لبعد انتهاء الدورة التشريعية الأولى، ربما لتشجيع مجلس النواب على التأي ل لفترة أطول في كفاية كتابة تشريع البنود المتعلقة بمجلس الاتحاد (٣٢).
٤. بسبب فقدان عنصر العلم بجوهر الدستور وموضوعه أدى إلى الخلاف بين أعضاء لجنة كتابة الدستور بتشكيلة البرلمان الأخذ بمجلس واحد أو مجلسين مما أدى إلى إيراد المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) على عجلة مشوبا بعيوب في أصل تكوينه على خلاف مجلس النواب (٣٣).
٥. كما أن عدم تشريع مجلس الاتحاد بعد انتهاء الدورة الانتخابية الأولى سببه الانتقاص الواضح من مكانة المجلس، إذ منح مجلس النواب صلاحية تشريعه بقانون يعد مخالفة واضحة لأسس القانون الدستوري كون تنظيم السلطات وممارسة اختصاصاتها من اختصاص الدستور وليس القانون العادي (٣٤) وهذا دليل على عدم تأكيد المشرع الدستوري للمبادئ العامة القائمة في النظام الاتحادي المتعلقة بتكوين السلطات العامة لا سيما كيفية تكوين مجلس الاتحاد وبيان اختصاصاته
- في الدستور رغم نص المشرع بتمتعه بذات المركز التشريعي لمجلس النواب (٣٥).
٦. يبدو التعطيل يعود لعدم وجود رغبة حقيقية لدى المشرع الدستوري في تكوين مجلس الاتحاد خاصة بعد منح جميع الاختصاصات المتعلقة بالمجلسين بصورة عامة لمجلس النواب، اضم إلى التماثل في اختصاصات مجلسي السلطة التشريعية قد يؤدي إلى ترهل دستوري وتعارض مع مؤسسات دستورية قائمة (٣٦)، كالهئية العامة لمراقبة توزيع الواردات الاتحادية (٣٧) أو العزم في أقامه مؤسسات كالهئية العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم (٣٨).
- ويرى الباحث يعود تعطيل الأحكام الخاصة بتشكيل مجلس الاتحاد إلى مبررات قانونية، تتمثل بالنصوص الدستورية المنظمة لعمله، إذ اشترط المشرع الدستوري صدور قانون بتأسيسه وتحديد العضوية فيه واختصاصاته، وهذا يعني انه سيكون ادنى مرتبة من مجلس النواب وقل اختصاصات منه، ولو أراد للمجلس المذكور أن يكون نظيرا لمجلس النواب من حيث الاختصاصات فأن الأمر يقتضي أن ينص على تشكيله واختصاصاته مثلما فعل بالنسبة

في العراق، كما يبرر بعض السياسيين وجود مجلس ثاني يؤدي إلى زيادة الأعضاء الممثلين في السلطة التشريعية مما يثقل ميزانية الدولة، وبذلك لا حاجة له بوجود مجلس النواب الذي يمثل فيه كل أطراف الشعب العراقي^(٤٠).

٣. اعتقاد المشرع الدستوري بأنه ليس من ضرورات قيام النظام الاتحادي، وبالتالي لا حاجة حقيقية لوجوده بدليل المواد المتعلقة به جاءت قاصرة ومبتسر في ثلاث نصوص دستورية فقط^(٤١).

٤. لعل تحول العراق من دولة بسيطة إلى اتحادية والإبقاء على إقليم كردستان يعد السبب في منح الدولة مزية خاصة في تبني النظام الفيدرالي لغرض بقاء هذا الإقليم خاصة بعد إقرار الدستور على وجوده^(٤٢)، وما يؤكد على عدم ضرورة وجود مجلس الاتحاد ومحاولات بعض المحافظات في تكوين إقليم، منها محاولة ممثلي البصرة في مجلس النواب عام ٢٠٠٨ لتكوين إقليم البصرة^(٤٣)، ألا أنها تلك المحاولات لم تنجح رغم صراحة النص الدستوري^(٤٤).

٥. محاولة السلطة التأسيسية الأصلية، تجنب المسائل الخلافية، بسبب المعوقات التي واجهتها، خاصة أنها أجلت مسألة تشكيل

لمجلس النواب وهذا تتعادل كفتا المجلسين، ويتضح من ذلك ضعف الخبرة القانونية في لجنة كتابة الدستور، وبالتالي خالف المشرع الدستوري المبادئ القائمة في النظام الاتحادي كمبدأ المشاركة ومبدأ الاستقلال الذاتي ولم يول الاهتمام اللازم بتشكيل المجلس الثاني اسوه لما هو معمول به في دساتير الدول الاتحادية القائمة على نظام الثنائية في السلطة التشريعية على سبيل المثال الولايات المتحدة الأمريكية.

الفرع الثاني

مبررات سياسية

يستند التعطيل في تكوين مجلس الاتحاد وفق المادتين (١٣٧، ٦٥) من الدستور على جملة من المبررات السياسية كما يأتي:

١. تأجيل تشكيل مجلس الاتحاد وتعطيل تكوينه، جاء بناءً على شروط وضعها ممثلي المكون السني لغرض التصويت على الدستور، كما اعتقاد المكون الشيعي والكردي في تبني الثنائية ليس شرطاً لنظام الفيدرالي، كما لم يعارضوا الشرط الذي وضعت المكون السني في تكوين مجلس النواب في صلب الدستور وترك تشكيل مجلس الاتحاد بقانون^(٣٩).

٢. عدم تثبيت النظام الاتحادي الفيدرالي وما يمتاز به من خصائص في العقلية السياسية



المقام ندعو المشرع الدستوري بأجراء تعديل وإلغاء المادة (٦٥) من الدستور المتعلقة بالمجلس الثاني للسلطة التشريعية (مجلس الاتحاد)، والعدول عن تبني نظام الثنائية في السلطة التشريعية من خلال تعديل المادة (٤٨) من الدستور وتبني النظام الأحادي بجعل السلطة التشريعية متكونه من (مجلس النواب)، اسوه بالدساتير التي تبنت نظام أحادي السلطة التشريعية كدولة الإمارات العربية المتحدة في دستورها الحالي.

المطلب الثاني

موقف المحكمة الاتحادية العليا من تعطيل مجلس الاتحاد

أصدرت المحكمة الاتحادية العليا عدد من الأحكام التفسيرية بصدد تعطيل مجلس الاتحاد، سنتطرق إليها على النحو الآتي.

الفرع الأول

موقفها من تعطيل المشرع الدستوري لمجلس الاتحاد

تصدت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها رقم ٧٢/اتحادية/٢٠١٢ في ١٠/١٠/٢٠١٢، وبحكم اختصاصها التفسيري بتفسير المادتين (٦٥ و ١٣٧) من الدستور، بطلب مجلس النواب مكتب الرئيس بموجب كتابه المرقم (١٢٨٩)، بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٢، حول الطلب بتفسير نصوص

الأقاليم لحين تشريع قانون مجلس الاتحاد^(٤٥).

٦. تأثير التوافقية السياسية على مجلس النواب، والمنافع الفئوية لأعضائه وعدم الرغبة على تأسيس مجلس يشاركه في العملية السياسية، وله سلطة تشريعية مساوية لسلطته خاصة على مستوى المحافظات^(٤٦).

٧. يرى البعض سبب التعطيل هو عدم وجود اتفاق مسبق، وعدم تبلور الرؤية الواضحة بين الكتل السياسية المشاركة في كتابة الدستور، ويبرر ذلك بعدم وجود مشكلة دستورية طالما اتفقت على تنظيم هذا المجلس بقانون يسن من مجلس النواب^(٤٧).

يرى الباحث تعود الأسباب السياسية لتخوف القوى السياسية من هذا المجلس ورغبتها المؤكدة لإخضاعه إلى مجلس النواب وهذا ما يؤكد اشترط المشرع الدستوري صدور قانون بتأسيسه، ليكون أدنى مرتبة من مجلس النواب وأقل اختصاصات منه، ووفقاً للأسباب السابق ذكرها ولافتقاد مجلس الاتحاد لمركزه الدستوري بعدم انطباق النصوص التي تعالجه على القواعد المنظمة لنظام المجلسين، لذا لم يعد أهمية لوجود ثنائية في السلطة التشريعية، لذا في هذا



المادتين سابقة الذكر، هل يستوجب صدور قرار من مجلس النواب وفقا للمادة (١٣٧) من الدستور وقبل البدء بإجراءات تشريع قانون مجلس الاتحاد المنصوص عليه في المادة (٦٥) من الدستور أعلاه؟.

وبعد وضع الطلب قيد التدقيق والمداولة، تجد المحكمة أن (تشريع قانون مجلس الاتحاد يستوجب صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين يسبق عملية تشريعه وفق الإجراءات المتقدم ذكرها تطبيقا لأحكام المادة (١٣٧) من الدستور)، إذ تجد أن المادتين (٦٥، ١٣٧) يكمل بعضهما الآخر، وأن الفصل بين حكمي المادتين وقبل البدء بتشريع القانون لا بد أن تسبقه مرحلة التحضير والأعداد، وذلك لأهمية مجلس الاتحاد لأنه الجناح الآخر للسلطة التشريعية بعدما شكل مجلس النواب جناحه الأول (لذا يلزم أن يصدر مجلس النواب قرارا (بيانا) يشير إلى الإذن بالتحضير لإعداد قانون مجلس الاتحاد) بعدم انتهاء الدورة الانتخابية الأولى، وترى المحكمة أن صدور القرار وفق المادة (١٣٧) من الدستور هو البيان الذي يصدره مجلس النواب وبأغلبية ثلثي أعضائه يدعو فيه السلطتين التنفيذية والقضائية بإعداد الأفكار التي تخص (مجلس الاتحاد) وذلك

اتفاقا مع ما ورد في المبادئ الأساسية للدستور وتجارب الدول (٤٨).

أثار تفسير المحكمة الاتحادية العليا الخلاف في أوساط الفقه الدستوري، حيث انتقد رأي حكمها مبين ما ذهبت إليها المحكمة الاتحادية العليا في حكمها بتأويل بالقصد من النصوص وسارت في ذلك لتوجهات لم يكن يقصدها المشرع الدستوري عند وضع تلك النصوص مما نتج عنه عدم مواجهتها لمجلس النواب عن الامتناع عن التشريع مشاركة معه في تعطيل النصوص الدستورية مستندة في ذلك على افتقار السند الدستوري الذي يجيز لها تلك الرقابة، وبالتالي لم تعالج المحكمة الاتحادية العليا هذا الامتناع مسايرة لتوجهات القضاء المقارن بعدم الرقابة على الامتناع التشريعي مستندة باتباعها لطرق أخرى تتراوح بين الإخطار والإشعار (٤٩)، كما أنتقد رأي فقهي آخر واصفا تفسيرها بأنه "معتل في شكله مختل في موضوعه" (٥٠)، حيث ذهبت المحكمة للخلط بين (القرار و البيان)، في تفسيرها للمادة (١٣٧) من الدستور، فالقرار يعد عملا قانونيا واردا في نصوص الدستور، تصدر بأغلبية بسيطة مالم ينص على أغلبية موصوفة، بينما يختلف مفهوم البيان عنه، حيث يمثل إعلانا عن رأي من جهة ولا يعد عملا قانونيا كما لم

يرد أي دلالة إليه في الاختصاصات الممنوحة لمجلس النواب، وبذلك ابتداء المحكمة الاتحادية العليا لمفهوم البيان هو اجتهاد منها، وعليه لم توفق المحكمة في تفسيرها للقرار الوارد في المادة (١٣٧) والقانون الوارد في المادة (٦٥) من الدستور (٥١).

يرى الباحث سارت المحكمة في حكمها بتوجهات أولت فيه إرادة المشرع الدستوري عند وضعه لتلك النصوص بتفسير حكم المادة (١٣٧) من الدستور بخلاف إرادته، حيث كان الأولى بها الرجوع لمحاضر جلسات كتابة الدستور في تفسير المادة أعلاه والضرورة التي استلزمت بموجبها صياغة نص المادة (١٣٧) من الدستور، وبالتالي لم يكن للمحكمة الاتحادية العليا موقفا واضحا من هذا التعطيل غير المبرر لتشكيل مجلس الاتحاد الشق الثاني لسلطة التشريعية، والتي أصبحت مؤلفة من مجلس واحد رغم النص في المادة (٤٨) من الدستور بتكوينها من مجلسين.

الفرع الثاني

موقفها من تعطيل المشرع تشكيل مجلس الاتحاد

وهذا ما تأكد، في حكمها رقم ١١٦/١١٦ اتحاديّة/٢٠١٧ بتاريخ ٢٧/١١/٢٠١٧، بشأن الطلب المقدم بتاريخ ١٤/١١/٢٠١٧، من وكيل المدعين (س. ش. ع) و(س. ي. م)، بدعوة رئيس مجلس

تعد الرقابة على دستورية القوانين إحدى الوسائل اللازمة لضمان حسن نفاذ القواعد الدستورية، وأن السكوت عن الامتناع التشريعي كأن الاتجاه الغالب للدساتير حيث



النواب والزامة بتطبيق نص المادتين (٤٨،٦٥) المحكمة الاتحادية العليا بتجنبها في العديد من الدستور المتعلقة بتشريع قانون مجلس الاتحاد حيث جاء في حيثيات حكمها بعد التدقيق والمداولة تجد المحكمة (بأن طلب الزام المدعى عليه رئيس مجلس النواب

إضافة لوظيفته، بتطبيق نص المادتين ٦٥ و ٤٨ من الدستور، بتشريع (قانون مجلس الاتحاد) لا يجده سنداً من الدستور، فيما يخص اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في المادة ٩٣، وإنما يتعلق بأمر تنظيمية تخص رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته، ولتعارض الطلب مع أحكام المادة (٤٧) من الدستور التي تخص الفصل بين السلطات فيما يتعلق باختصاصها ومهامها وبناء على ما تقدم قررت المحكمة رد الدعوى لعدم الاختصاص))، و صدر القرار بالاتفاق في ٢٧ / ١١ / ٢٠١٧ (٥٨).

أثار هذا الحكم ضجة في أوساط الفقه الدستوري، حيث أنتقد جانب من الفقه حكم المحكمة الاتحادية العليا، بعدم تدخلها بامتناع مجلس النواب عن سن قانون مجلس الاتحاد، وأشار إلى أن المشرع الدستوري قد استعمل في صياغة فقرات المادة (٩٣) مصطلحات عامة، يمكن الاستناد عليها لإقرار اختصاصها بالرقابة على الامتناع التشريعي (٥٩)، كما انتقد رأي آخر حكم

المحكمة الاتحادية العليا بتجنبها في العديد من أحكامها، مواجهة مجلس النواب في امتناعه عن ممارسة اختصاصه في التشريع، وإحجابه عن سن قانون مجلس الاتحاد منذ صدور دستور ٢٠٠٥ (٦٠).

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه الفقه بشأن موقف المحكمة الاتحادية العليا من التعطيل غير المبرر بشأن تشريع مجلس الاتحاد، حيث وقفت المحكمة موقفاً سلبياً، وذلك بامتناعها عن ممارسة الرقابة على التعطيل واعتباره من الأمور التنظيمية، فانفراد المشرع في التشريع لا يمنحه سلطة مخالفة واجباته واحترامه لنصوص الدستور بالإضافة إلى تعسفه في ممارسته صلاحياته، فأكتفت المحكمة الاتحادية العليا بمجرد الكشف عن الامتناع دون الحكم أو الإيعاز إلى مجلس النواب بمعالجة الامتناع وتعطيلها لتشكيل مجلس الاتحاد، وبذلك فالمحكمة الاتحادية العليا في هذا الحكم ثبتت فكرة تحصين التعطيل من الرقابة الدستورية، بيد إنها مارست هذا الاختصاص في أحكامها اللاحقة، بمنح نفسها حق الرقابة على امتناع السلطة التشريعية من سن القوانين، إلا أننا ندعو المشرع الدستوري لغرض حماية الدستور وضمان تطبيق نصوصه الدستورية، ضرورة تعديل المادة (٩٣) من الدستور، والنص على رقابة المحكمة



الأخر من السلطة نفسها، وهذا الإجراء لا يرقى إلى سمو وقوة النصوص الدستورية.

٢. اتضح لنا إن من أسباب تعطيل تكوين مجلس الاتحاد، تتمثل بالصياغة الدستورية لنصوص المنظمة لتشكيلة واختصاصاته، حيث احتوت الكثير من العيوب كالنقص والغموض، كما افرز الواقع السياسي في البلاد غايات سياسية عديدة لتعطيله، منها يعود تخوف القوى السياسية من هذا المجلس، ورغبتها المؤكدة لإخضاعه لمجلس النواب، وهذا ما يؤكد اشتراط المشرع الدستوري صدور قانون بتأسيسه وتحديد اختصاصاته والعضوية فيه، ليكون ادنى مرتبة من مجلس النواب واقل اختصاصات منه، ولو أراد المشرع الدستوري له أن يكون نظيراً لمجلس النواب لنص على تشكيله واختصاصاته في صلب الدستور مثلما فعل بالنسبة لمجلس النواب.

٣. اتضح لنا هناك العديد من النصوص في دستور ٢٠٠٥ يلزم تنظيمها بقانون، منها نص المادة (٦٥) منه والمتعلقة بتشكيل مجلس الاتحاد، تم تجاهلها بتجاوز سلطات الدولة عليها والقفز على إرادة المشرع الدستوري بتعطيل العمل بها.

الاتحادية العليا على الامتناع التشريعي، وأحجام السلطة التشريعية عن سن القوانين المهمة للحفاظ على أعلى نصوص الدستور وضمن عدم انتهاكها.

الخاتمة

بعد انتهاء بحثنا تعطيل تشكيل مجلس الاتحاد توصلنا فيه لجملة من النتائج والتوصيات نوردتها كالتالي:

أولاً / النتائج

١. تبنى مشرنا الدستوري النظام الاتحادي في مادته الأولى، ونص في المادة (٤٨) منه على تكوين السلطة التشريعية من مجلسين (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، ألا انه خالف مبادئ النظام الاتحادي القائمة على نظام المجلسين بالتنظيم في صلب الوثيقة الدستورية، حيث اتخذ منهجاً فريداً في تنظيم المجلسين، إذ نظم بشكل تفصيلي أحكام مجلس النواب في ست عشر مادة، بينما افرد مادتين لمجلس الاتحاد، وترك تفاصيل تشكيله واختصاصاته لقانون يتولى مجلس النواب تشريعه وفق المادة (٦٥) منه، ثم عطل تشكيله بموجب المادة (١٣٧) منه، التي نصت على تأجيله لمدة اربع سنوات من عمر البرلمان، وبذلك جعل جزءاً من السلطة التشريعية تتحكم بتكوين الجزء



ثانياً/التوصيات

وبالتالي لم يعد هناك أهمية لوجود ثنائية في السلطة التشريعية، ندعو المشرع الدستوري بأجراء تعديل وإلغاء المادة (٦٥) من الدستور، وإلغاء المجلس الثاني للسلطة التشريعية (مجلس الاتحاد)، والعدول عن تبني نظام الثنائية في السلطة التشريعية من خلال تعديل المادة (٤٨) من الدستور وتبني النظام الأحادي بجعل السلطة التشريعية متكونه من (مجلس النواب)، اسوة بالدساتير التي تبنت نظام أحادي السلطة التشريعية، كدولة الإمارات العربية المتحدة في دستورها الحالي.

١. ندعو المشرع الدستوري بوضع ضمانات للحد من تعطيل نصوص الدستور، من خلال النص على تفعيل الرقابة القضائية المتمثلة بالمحكمة الاتحادية العليا، عند امتناع السلطة التشريعية عن تشريع القوانين، بعد تحديد مدة زمنية معقولة لتشريع القانون المعطل أو الامتناع عن تشريعه، لضمان عدم انتهاك الدستور وتعطيل نصوصه.

٢. لافتقاد مجلس الاتحاد لمركزه الدستوري، ولعدم انطباق النصوص التي تعالجه على القواعد المنظمة لنظام المجلسين،

الهوامش

- (١) يقصد بنظام الثنائية البرلمانية المتوازن هو أن كلا المجلسين يملك الاختصاصات ذاتها وخاصة تلك التي تتعلق بالأمر التشريعية بمعنى آخر لا يحق لأي مجلس إصدار قانون دون موافقة المجلس الآخر، انظر د. ميثم حنظل شريف، د. غانم عبد دهش الشيباني، أحكام تكوين نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد (١٠)، العدد (٢)، ٢٠١٩، ص ٢٢٩.
- (٢) د. علي يوسف الشكري، د. محمد علي الناصري، د. محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، ط ١، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٨٩.
- (٣) أخذت بعض الدول الفيدرالية بنظام أحادي السلطة التشريعية كدولة الإمارات العربية المتحدة في دستورها لعام ١٩٧١.
- (٤) المادة ١٣٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٥) د. رافع خضر صالح شبر، الأصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الاتحادية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٠٨.
- (٦) د. حميد حنون خالد، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ٣، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٣٦٢.
- (٧) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ١٢١.



- (٨) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٠٦.
- (٩) د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ١٢٠.
- (١٠) المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (١١) المادة (٦٠/ثانيا)، المادة (٦١/أولا، ثانيا، ثالثا، رابعا/ خامسا/ سادسا/ سابعا/ ثامنا) من الدستور.
- (١٢) د. غانم عبد دهش الشباني، دراسات معاصرة في الشؤون الدستورية، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٢١، ص ٢٢١.
- (١٣) سليمان كريم محمود، شالوا صباح عبد الرحمن، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، بحث منشور، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد (٤)، العدد (١٤)، ٢٠١٧، ص ١٩١.
- (١٤) تتكون السلطة التشريعية في سويسرا من مجلسين هما مجلس المقاطعات في كل الولايات ومن مجلس الشعب الذي يمثل الشعب بالكامل والذي يتشكل عن طريق الاقتراع المباشر من قبل الشعب، انظر د. ميثم حنظل شريف، د غانم عبد دهش الشيباني، المصدر السابق، ص ٢٣٣ - ٢٣٤، كما تتكون السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية من مجلسين حيث نظم المشرع ثنائية السلطة التشريعية في الدستور، إذ نص على تنظيم أحكام السلطة التشريعية بجميع فقراتها وأناطها بالكونغرس للولايات المتحدة والتي تتألف منها مجلس الشيوخ ومجلس النواب، كما نص الدستور على آليه تكوين مجلس النواب ومجلس الشيوخ من حيث عددهم وكيفية اختيارهم والمدد الدستورية لعملهم، وبين اختصاصات المجلسين في المجال التشريعي وأوجب أن تكون جميع مشاريع القوانين داخل مجلس النواب ولمجلس الشيوخ اقتراح التعديلات أو الموافقة عليها، انظر المادة الأولى (أولا/ ثانيا/ ثالثا/ رابعا/ خامسا/ سادسا/ سابعا) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.
- (١٥) تأخذ فرنسا في دستور ١٩٥٨ بالنظام المختلط الذي يقوم على جمع تقنيات النظام البرلماني ومظاهر النظام الرئاسي.
- (١٦) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧، ص ٢٦٥ - ٢٦٦.
- (١٧) المواد (١٠١ - ١٣٨) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ المعدل.
- (١٨) المادة (١٠١) من دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٢ المعدل.
- (١٩) د. محمد عبد علي خضر الغزالي، المركز الدستوري لمجلس الاتحاد (دراسة في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥)، مجلة رسالة الحقوق، السنة (١٢)، العدد (٢)، ٢٠٢٠، ص ٣٠٤.
- (٢٠) د. مارينا سيرونفا، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة د. فالح الحمراي، مكتبة عدنان، بغداد، ٢٠١٢، ص ٩٦.
- (٢١) نور ليث مهدي، التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، فرع الخرطوم، المجلد (٥)، العدد (٥)، ص ٢٣٨.

(٢٢) د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق أنموذج)، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٤١٩.

(٢٣) د. علي يوسف الشكري، فلسفة تعديل الدستور، المصدر السابق، ص ١٤٦.

(٢٤) د. حسن علي عبد الحسين البديري، المصدر السابق، ص ٨٦.

(٢٥) محاضر لجنة كتابة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المجلد الأول، ط ١، العصري لطباعة الفنية، بغداد ٢٠١٨، ص ٢٣١٦-٢٣٢٨، نقلا عن د. حسن علي عبد الحسين البديري، المصدر السابق، ص ٨٥.

(٢٦) د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المصدر السابق، ص ١٢٠-١٢١.

(٢٧) د. حنان محمد القيسي، أخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي المادة (٦٥) أنموذج، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد (٤)، العدد (١٨)، ٢٠١٢، ص ١٦.

(٢٨) د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص ٣٦٢.

(٢٩) تضمن مشروع القانون تشكيل المجلس واختصاصاته وإليه عمله ووضع منهجا يتم فيها اختيار أعضائه وحدد عددهم حيث عد مجلس الاتحاد هو احد مكونات السلطة التشريعية بيد انه اشترط لاختيار أعضاء مجلس الاتحاد شروطا تكاد تكون مماثلة للشروط المطلوبة لعضو مجلس النواب، وقد تبنى طريقة الانتخاب على تشكيل المجلس وسريان قانون انتخابات أعضاء مجلس النواب على الأعضاء المكونة لمجلس الاتحاد، وتضمن مشروع قانون مجلس الاتحاد ذات الشروط المتعلقة بالمؤهلات العلمية لأعضاء مجلس النواب، والتي من المفترض يتمتعون أعضاء مجلس الاتحاد بمستوى اكايمي وخبره توهلهم للقيام باختصاص النظر في مشروعات القوانين بالإضافة للمساواة في السن المطلوبة لعضوية مجلسي البرلمان، فضلا عن المساواة من حيث مدة الولاية اصف فهذه المساواة في المدة الدستورية لعمل المجلسين، يجعل منه نسخة مشابهة ومصغرة لمجلس النواب، وبالتالي لن يكون قويا وقادرا لتمثيل مصالح المكونات الإقليمية والإدارية للمحافظات.، كما تعد مدة الولاية من الأمور الهامة في الدول الفيدرالية، حيث تحرص تلك الدول بجعل مدة ولاية المجلس الأول اقصر من المجلس الثاني، وبذلك يعد هذا الأمر مخالفة للقاعدة الأساسية التي تحكم تكوين المجلسين، من حيث المغايرة بينهم، فلا يصح لاحد المجلسين يكون صورة مطابقة للمجلس الآخر والانتفت الحاجة من ازدواج المجلسين، وبالتالي يحقق نظام المجلسين الفوائد المرجوة منه، وهذا القصور والعيوب الواردة في الصياغة القانونية لمشروع قانون مجلس الاتحاد أدى به إلى عدم رغبة بعض أعضاء البرلمان لتمريره) انظر في ذلك المواد (٢ / ثانيا) و(٣) و(٩ / أولا) من مسودة مشروع قانون مجلس الاتحاد المعروف على مجلس النواب العراقي، السنة التشريعية الثانية، الفصل التشريعي الأول، رقم الجلسة (٢٧)، تاريخ انعقاد الجلسة ٩ / ١٠ / ٢٠١٤، كذلك د. محمد شهاب محمد أمين، البرلمان بين التشكيل الأحادي والثنائي، دراسة تحليلية مقارنة في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشأه المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٧٧-٧٨

(٣٠) د. علي يوسف الشكري، فلسفة تعديل الدستور، ط ١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٧، ص ١٤٦.

(٣١) د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص ١٢٠-١٢٢.

(٣٢) زينب فرج كريم هبسي، مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الهيئات الدستورية الاتحادية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠٢٢، ص ١٤.

(٣٣) سليمان كريم محمود، شالاق، صباح، عبد الرحمن، المصدر السابق، ص ١٩٥. العدد (١)، مجلد (١٤) حزيران ٢٠٢٣ مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية



- (٣٤) د. ساجد محمد الزامللي، القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٣٢٢
- (٣٥) سليمان كريم محمود، شالوا صباح عبد الرحمن، المصدر السابق، ص ١٩٣.
- (٣٦) د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص ١٥.
- (٣٧) المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- (٣٨) المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- (٣٩) د. علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية التشريع في العراق، دراسة في قرارات المحكمة الاتحادية العليا، ط ١، العارف للمطبوعات- العلمين للنشر، النجف الأشرف، ٢٠٢٠، ص ٨٦.
- (٤٠) فلاح مطرود مزعل العبودي، طبيعة السلطة العامة واثرها على المشاركة السياسية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة ايلز إنترناشونال، بريطانيا، ٢٠١٤، ص ٢٦٩.
- (٤١) د. علي يوسف الشكري، فلسفة تعديل الدستور، المصدر السابق، ص ١٤٥.
- (٤٢) د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي، ط ٢، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ٢٠١٨، ص ٢١٢.
- (٤٣) د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، ط ١، مكتبة النباهة، ٢٠١٥، ص ١٥٨
- (٤٤) المادة (١١٧/أولاً وثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥..
- (٤٥) فلاح مطرود مزعل العبودي، المصدر السابق، ص ٢٦٩.
- (٤٦) مصطفى عبد المنعم ياسين، أسباب تأخر إنجاز القوانين الأساسية والمكملة لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد العاشر- العدد الأول- ٢٠٢١، ص ٤٩٣.
- (٤٧) د. مصدق عادل طالب، الصياغة الدستورية، المصدر السابق، ص ٣٨٤.
- (٤٨) حكم المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٧٢/ اتحادية/ ٢٠١٢ في ١/ ١٠/ ٢٠١٢، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة <https://www.iraqfsc.iq>، تاريخ الزيارة ١٩/ ٣/ ٢٠٢٢.
- (٤٩) د. غازي فيصل مهدي، إشكالات تطبيق النصوص الدستورية، ٢٠١٤، ص ١٨.
- (٥٠) المادة (٥٩/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٥١) د. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص ٦٥-٦٦-٦٧-٦٨-٦٩.
- (٥٢) خالد بالجيلالي، السلطة التقديرية للمشرع- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر ٢٠١٦، ص ٢٩٨.
- (٥٣) استقر المجلس الدستوري على أن رقابته على دستورية القوانين تتحدد من خلال التحقق من مطابقة النص التشريعي المطعون فيه لأحكام الدستور، ومن ثم لا يدخل في نطاق وعناصر الرقابة التحقق من سلامة تقديرات المشرع بشأن ملاءمة التشريع والحاجة إليها، وبالتالي تعتبر مسألة استقلال المشرع بتقديرها ولأنخضع للرقابة القضائية، أنظر د. جواهر عادل العبد الرحمن، الرقابة الدستورية على الأغفال التشريعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٤٧.
- (٥٤) د. حيدر محمد حسن، معالجة أمتناع البرلمان عن ممارسة اختصاصه التشريعي في القانون الوضعي، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة السابعة، ٢٠١٥، ص ٥٨٨.

- (٥٥) د. عبد الفتاح عبد الرزاق، م. محمد عبد الكريم شريف، الرقابة على الامتناع التشريعي - دراسة تحليلية مقارنة، مجلة قه لأبي زانست العلمية، الجامعة اللبنانية الفرنسية، أربيل، المجلد (٣)، العدد (٣)، ٢٠١٨، ص ١٧٨.
- (٥٦) حيدر محمد حسن، المصدر السابق، ٢٠١٥، ص ٥٩١.
- (٥٧) د. محمد جبار طالب الموسوي، المصدر السابق، ص ٩٩.
- (٥٨) حكم المحكمة الاتحادية العليا، ذي العدد ١١٦ / اتحادية / ٢٠١٧، في ٢٧ / ١١ / ٢٠١٧، منشور ومتاح على الموقع الرسمي للمحكمة <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٢٤ / ٣ / ٢٠٢٢.
- (٥٩) د. عبد الفتاح عبد الرزاق، م. محمد عبد الكريم شريف، المصدر السابق، ص ١٨٩ - ١٩٠ - ١٩١.
- (٦٠) محمد جبار طالب الموسوي، السياسة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين، النجف الأشرف، ٢٠٢١، ص ٩٩.

المصادر

أولاً/ الكتب

- د. جواهر عادل العبد الرحمن، الرقابة الدستورية على الأغفال التشريعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
- د. حسن علي عبد الحسين البديري، دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، ط ١، العلمين للنشر، النجف الأشرف، ٢٠٢١.
- د. حميد حنون خالد، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ٣، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
- د. رافع خضر صالح شبر، الأصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الاتحادية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
- د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.
- د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، ط ١، مكتبة النباهة، ٢٠١٥.
- د. ساجد محمد الزامل، القانون الدستوري، نظرية الدولة - نظرية الدستور - الدساتير العراقية، ط ٢، دار نيبور للطباعة والنشر، العراق، ٢٠١٨.
- د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي، ط ٢، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ٢٠١٨، ص ٢١٢.
- د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٩.
- د. علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية التشريع في العراق، دراسة في قرارات المحكمة الاتحادية العليا، ط ١، العارف للمطبوعات - العلمين للنشر، النجف الأشرف، ٢٠٢٠.
- د. علي يوسف الشكري، د. محمد علي الناصري، د. محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، ط ١، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، ٢٠٠٨.
- د. علي يوسف الشكري، فلسفة تعديل الدستور، ط ١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٧.
- د. غازي فيصل مهدي، إشكالات تطبيق النصوص الدستورية، بلا مكان نشر، ٢٠١٤.
- د. غانم عبد دهش الشباني، دراسات معاصرة في الشؤون الدستورية، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٢١.



- د. محمد شهاب محمد أمين، البرلمان بين التشكيل الأحادي والثنائي، دراسة تحليلية مقارنة في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشأ المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٤.
- د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق أنموذج)، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٩.
- د. مصدق عادل طالب، الصياغة الدستورية، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.

ثانياً/ الكتب المترجمة

- د. مارينا سيرونفا، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة د. فالح الحمراي، مكتبة عدنان، بغداد، ٢٠١٢.

ثالثاً/ البحوث

- د. حنان محمد القيسي، أخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي المادة (٦٥) أنموذج، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد (٤)، العدد (١٨)، ٢٠١٢.
- د. حيدر محمد حسن، معالجة أمتناع البرلمان عن ممارسة اختصاصه التشريعي في القانون الوضعي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة السابعة، ٢٠١٥.
- سليمان كريم محمود، شالوا صباح عبد الرحمن، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، بحث منشور، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد (٤)، العدد (١٤)، ٢٠١٧.
- د. عبد الفتاح عبد الرزاق، م. محمد عبد الكريم شريف، الرقابة على الامتناع التشريعي - دراسة تحليلية مقارنة، مجلة قه لأبي زانست العلمية، الجامعة اللبنانية الفرنسية، أربيل، المجلد (٣)، العدد (٣)، ٢٠١٨.
- د. محمد عبد علي خضر الغزالي، المركز الدستوري لمجلس الاتحاد (دراسة في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥)، مجلة رسالة الحقوق، السنة (١٢)، العدد (٢)، ٢٠٢٠.
- مصطفى عبد المنعم ياسين، أسباب تأخر إنجاز القوانين الأساسية والمكملة لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد العاشر - العدد الأول - ٢٠٢١، ص ٤٩٣.
- د. ميشم حنظل شريف، د. غانم عبد دهش الشيباني، أحكام تكوين نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد (١٠)، العدد (٢)، ٢٠١٩.
- نور ليث مهدي، التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، فرع الخرطوم، المجلد (٥)، العدد (٥).

رابعاً/ الرسائل والاطاريح

الرسائل

- زينب فرج كريم هبسي، مشاركة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في الهيئات الدستورية الاتحادية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠٢٢.

الاطاريح

- خالد بالجيلالي، السلطة التقديرية للمشرع - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر ٢٠١٦.
- فلاح مطرود مزعل العبودي، طبيعة السلطة العامة واثرها على المشاركة السياسية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة ايلز إنترناشونال، بريطانيا، ٢٠١٤.



محمد جبار طالب الموسوي، السياسة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين، النجف الأشرف، ٢٠٢١.

سادسا/الدساتير

دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ المعدل.

دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل.

دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.

دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٢ المعطل.

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

خامسا/ أحكام المحكمة الاتحادية العليا

حكم المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٧٢/ اتحادية/ ٢٠١٢ في ١/١٠/٢٠١٢

حكم المحكمة الاتحادية العليا، ذي العدد ١١٦/ اتحادية/ ٢٠١٧، في ٢٧/١١/٢٠١٧

