مجلس الاتحاد والتوازن التشريعي في العراق

أ. م . د ليث عبد الحسن الزبيدي(*) م . د كاظم علي مهدي(**)

الملخص

ان استعرضنا اهمية مجلس الاتحاد في السلطة التشريعية فان هذا المجلس دورا مهما في عملية بناء الدولة العراقية الاتحادية الحديثة وان هذا يتطلب الاسراع في اصدار قانون مجلس الاتحاد وتشكيله وممارسة عمله لكي يأخذ مكانته في السلطة التشريعية الاتحادية لتكون القوانين والقرارات الصادرة عنها اكثر نضجا وموضوعة مما هي عليه اليوم لتسهم في عملية البناء والتطور في العراق الجديد.

Federation Council and the legislative balance in Iraq

Abstric

That we reviewed the importance of the EU Council in the legislature, this Council an important role in the process of building the Iraqi state, the Federal modern and this requires expediting the issuance of the Law Council of the Federation and the composition and practice of work in order to take its place in the federal legislative authority to be laws and decisions issued by the more mature and placed than it is today to contribute to the process of construction and development in the new Iraq.

المقدمة

لقد اختار الشعب العراقي النظام الاتحادي (الفدرالي) الديمقراطي في الدستور الدائم عام ٢٠٠٥ ، اذ نصت المادة الاولى من الدستور على ان (جمهورية العراق دولة اتحاديـــــة

(*) كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين.

(**) كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين.

واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهورية نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق). كما نصت المادة (٦٥) من نفس الدستور على ان (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب).

فما هو مجلس الاتحاد ؟ ومما يتكون ؟ وما هي صلاحياته ؟ وكيف يعمل ؟

هذا ما سنحاول ان نعرفه من خلال بحثنا هذا مسترشدين بتجارب الدول الاتحادية (الفدرالية) التي سبقتنا في تطبيق النظام الاتحادي وكانت مثالا يقتبس منه في تجارب الدول التي تحاول الاخذ بهذا النظام .

المبحث الاول : السلطة التشريعية الثنائية وتجارب الدول

اولا : اسباب الاخذ بثنائية السلطة التشريعية الاتحادية

وجدت العديد من الرؤى الفكرية التي تناولت اسباب الاخذ بهذه الثنائية وأهميتها للدولة الفدرالية الاتحادية ، ومنها الرؤية التي لا تجد حاجة لوجود مجلس ثان في البرلمان . وابرز من مثلها المفكر البريطاني جون ستيورت مل والفقيه موريس ديفرجيه ، اذا يميل مل الى الاعتقاد بأنه اذا ما بت في جميع المسائل الدستورية بشكل صحيح سليم ، فان تشكيل البرلمان من مجلسين او من مجلس واحد، يكون موضوعا لا يستحق سوى اهمية ثانوية [١]. كما ان تبرير وجود هذا المجلس الثاني على اساس انه" مجلس تأمل وتعمق " من شأنه تجنب ان يتخذ مجلس واحد قرارات متسرعة، مرمّقة واندفاعية، يجهل الوقائع الملموسة في جميع البرلمانات – حسب رأي ديفرجيه، والذي يقول ان (الشائبة الاساسية هي في البطء وليس في التسرع . ان اضافة كابح اضافي تفاقم السوء الذي يجب، على العكس، تصحيحه. فأن تنظيماً للعمل الداخلي لمجلس واحد يمكن ان يضمن كل البحث والتأمل الضروريين، كما في منظومة المجلسين، ومع تجنب السيئات. هذا ما يحصل في اسكندينافيا، حيث يعمل نظام المجلس الواحد على نحو جيد) [٢]. ومع ذلك فان نظام ازدواج المجلسين لا يتعارض بالضرورة مع الديمقراطية بل انه على عكس ذلك يصبح اداة لتنظيمها بصورة اقرب الى الكمال عندما يكون هذا الازدواج احد اجهزة التنظيم الاتحادي للدولة اذ يمثل احد المجلسين عندئذ الدولة الاتحادية بأجمعها ،

ويمثل المجلس الاخر كل واحدة من الدويلات الداخلة في الاتحاد . وينتخب المجلس الاول عادة على اساس عدد سكان الولايات الاعضاء ، بينما يكون المجلس الثاني من عدد متساو من الممثلين عن كل دولة منها. وهذا هو النظام القائم في سويسرا والولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتي (سابقا) [٣].

لهذا شبه الفقيه زهدي يكن تبني نظام الثنائية التشريعية بعربة يجرها جوادان في اتجاهين متضادين، لانه ينتهي الى تأخير الاصلاحات[٤]. لكن ، وعلى الرغم من الرؤى الفكرية التي ذهبت الى التقليل من اهمية وجود مجلس ثان ، فان الاتجاه نحو خلق الوليد الجديد المتمثل بوجود ثنائية تشريعية في العراق ، يحمل في طياته الكثير الاسباب ، خصوصا اذا ما اخذنا المعطيات الآتية التي تشجع على تبني هذا الاتجاه خصوصا في الحالة العراقية المعاصرة:

١- من الناحية التاريخية

هنالك مصادر تاريخية تشير الى وجود اول برلمان ذي مجلسين في بلاد سومر التي (تطابق القسم الجنوبي من العراق الحديث). ففي كتاب لصموئيل كريمر المعنون بـ (من الواح سومر)، نجد قوله : (اصبح في وسعنا الآن ان نقرأ سجل مجلس سياسي انعقد قبل نحو خمسة آلاف عام في الشرق الادنى قبل اي مكان اخر، اجل ان اول برلمان سياسي معروف في تاريخ الانسان المدون قد التأم في جلسة خطيرة في حدود سنة ٣٠٠٠ قبل الميلاد . ولقد كان مثل (برلماننا) مؤلفاً من مجلسين من مجلس الاعيان ، اي مجلس الشيوخ ، ومن مجلس العموم (النواب) المؤلف من المواطنين الذكور القادرين على حمل السلاح . وكان (برلمان حرب) دعي للانعقاد ليتخذ قراراً في امر خطير يخص الحرب والسلم ، لقد كان عليه ان يختار بين السلم بأي ثمن كان ، وبين الحرب مع الاستقلال [٥] .

ثم اصبح نظام المجلسين يشكا ركنا من اركان الحكومة المختلطة التي تضم مجلسين احدهما اوتوقراطي والآخر ديموقراطي ولما كان النظام الاوتوقراطي عاجزا عن صد تيار الزحف الديموقراطي ، فانه قد اذعن لبعض مطالبه . فانشأ مجلسا منتخبا وان حرص في الوقت نفسه على كبح جماحه بإنشاء مجلس اخر الى جانبه وهو مجلس معين او وراثي او يختار اعضاؤه عن طريق التجديد الذاتي، وما كان في استطاعة المجلسين، الا العمل معا[٦]. كما تم الاخذ بنظام المجلسين كما هو الحال في بريطانيا لأسباب تاريخية[٧] .

٢- الشكل الفيدرالي او الاتحادي للدولة

تعد ازدواجية السلطة التشريعية الاتحادية مزية بارزة من مزايا النظام الاتحادي (الفدرالي)، واحدى الضمانات التي تؤمن فعالية هذا النظام . اذ ان اسلوب المجلسين يتلائم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الاتحادية (الفدرالية)[٨] . وعليه ان المجالس الثانية الفيدرالية هي النتيجة الطبيعية الملازمة لبنية دولة فيدرالية . فمن ناحية ، تبدو الدولة الفيدرالية ككتلة موحدة ، كأمة واحدة ، ومن ناحية ثانية تبدو مكونة من دول اعضاء تحتفظ باستقلالية واسعة تعكس مؤسسات الفيدرالية هذه السمة المزدوجة . وفي البرلمان الفدرالي نجد عادة مجلسين الاول هو صورة وحدة الدولة الفدرالية : يمثل مجموع الشعب ، كلية الامة ، وهي تنتخب تناسبياً لسكان كل دولة – عضو . والمجلس الاخر هو تمثيل كل دولة خاصة ، بفراديتها، وهو يتألف من عدد من المندوبين متساوٍ لكل دولة – عضو. أياً يكن عدد السكان . غير انه يتم التخفيف من هذه المساواة في الفيدراليات الحديثة ، لمنع حصول لا مساواة كبيرة في التمثيل (الاتحاد السوفياتي السابق) ، و(الجمهورية الفيدرالية الالمانية) . وثنائية التمثيل هذه توجد في غالبية الدول الفيدرالية : مجلس النواب ومجلس الشيوخ في الولايات المتحدة ، المجلس الوطني ومجلس الدول في سويسرا ، سوفيات الاتحاد وسوفيات القوميات في (الاتحاد السوفياتي السابق)، بندستاغ وبندسرات في (الجمهورية الفيدرالية الالمانية)... الخ [٩].

وظلت التجربة السياسية العراقية بعد عام ٢٠٠٣ بحاجة لاستكمال مؤسسات الدولة لحد الآن . اذ تعاني من منزلق العوز المؤسساتي نتيجة عدم وجود مجلس الاتحاد[١٠]. ففي المقام الاول ، ان المؤسسات السياسية (على الرغم مما قد يتعرض له هذا الرأي من تجاهل في بعض الاحيان) ، هي من صنع الانسان ومدينة بنشوئها ووجودها كله الى ارادته ، وان الناس لم يصحوا من نومهم في صبيحة احد ايام الصيف ليجدوا ان تلك المؤسسات قد نمت من تلقاء نفسها ، وإنها لا تشبه الاشجار التي اذا ما تم غرسها تنمو، بينما الناس نيام[١١] .

٣- معارضة الاكثرية ومساواة الأقلية داخل البرلمان

ان احسن تشكيل لمجلس ثان هو التشكيل الذي يشتمل على اكبر عدد من عناصر المصالح الطبقية والاتجاهات التي في الاكثرية ، دون ان تكون نفوس الاكثرية منطوية على اية اساءة

للشعور الديمقراطية [١٢]. وبان يكون هناك مجلس ثان فانه من المرغوب فيه ان يشكل ذلك المجلس من عناصر تمكنه من الاتجاه نحو معارضة المصالح الطبقية للأكثرية (في البرلمان)، وتؤهله لرفع صوته بقوة وبسلطة ضد الاخطاء وعوامل الضعف[١٣] . لذا يقول جون ستيوارت مل ان عملية كبح تفوق الاكثرية وسيطرتها يعتمد على توزيع السلطة في الفرع الشعبي للحكومة [١٤].

ان الهيئة الكثيرة العدد تكون اقل كفاءة سواء لإدارة اعمال التشريع او للإدارة نفسها ، وهذه الحقيقة بدأ الاعتراف بها مؤخرا وببطء . فوظيفة صنع القوانين تنطوي على عمل ذهني يتطلب القيام بها لا ادمغة متمرنة ومجربة فحسب، بل عقولا تدربت وتخصصت لهذا العمل بعد دراسة مضنيه طويلة. وهذا الاعتبار يكفي ان يكون سببا كافيا (اذا لم تكن هناك ايضا اسباب اخرى) للإقناع بان القوانين لا يمكن ان تضع بشكل صالح سليم، الا بواسطة لجنة تتألف من افراد قليلين جدا[١٥] .

ويمكن القول انه حتى لو سمح للأكثرية العددية بان تمارس السيطرة الكاملة عن طريق اكثريتها في البرلمان ، فان السماح للأقلية ايضا بان تتمتع بحقها المتساوي على اساس مبادئ ديمقراطية صرفة (اي ان تمثل بالنسبة لإعدادها)، من شانه ان يوجد في المجلس بصورة دائمة (على اساس نفس الحق الذي يتمتع به الاعضاء الاخرون) عددا من الاذكياء المتعلمين الاوائل في البلاد يكون لهم من الوزن الشخصي اكثر مما لنسبتهم العددية من وزن ، وبذلك تتوفر بشكل مؤثر القاعدة الادبية للمقاومة المرغوب فيها[١٦] .

٤- زيادة كفاءة المجالس النيابية

ان نظام المجلسين من شانه زيادة كفاءة المجالس النيابية ، وذلك لانه يتيح ادخال العناصر ذات الكفاءة والتي قد لا تدخل النيابات او لا تتمكن من النجاح فيها ، ويحقق ذلك اثراء للمجالس النيابية ، ويرفع مستوى كفاءتها . كما انه يمكن من تمثيل المصالح والطوائف المختلفة التي قد لا تتمكن من الحصول على مقاعد في المجلس النيابي او المجلس الادنى لأسباب جغرافية او سياسية او اجتماعية[١٧] . اذ ان العيوب او عدم الكفاءات الموجودة في هيئة ديمقراطية تمثل الشعب ، هي نفس العيوب وعدم الكفاءات الموجودة في الشعب ، ومصدرها هو الافتقار للمعرفة والتدريب الخاص . والإصلاح الصحيح لمثل تلك الحالة يكون

عن طريق ربط مثل تلك الهيئة بهيئة اخرى يكون من مميزاتها المعرفة والتدريب الخاص . فاذا كان احد المجلسين يمثل الشعور الشعبي العام فان المجلس الاخر يجب ان يمثل الجدارة الشخصية المدعومة بالخبرة العلمية والمجربة في حقل الخدمة العامة. واذا كان احد المجلسين مجلساً للشعب فان المجلس الاخر يجب ان يكون مجلساً للساسة النبهاء الحكماء، اي مجلس يتكون من جميع الاحياء من الرجال العموميين الذين مارسوا وظائف ومراكز سياسية هامة...، ويكون من غير الممكن التعرض بالانتقاد والصخب لمجلس يكون دائما في طليعة المروجين للتحسينات ، ووصفه بأنه هيئة معيقة [١٨].

ويتكون شاغلو المجلس الثاني من اعضاء الدولة البارزين من اللجنة التشريعية والقضاة والمناصب الوزارية، ومنصب القائد العام للقوات المسلحة والقيادات العسكرية ، واصحاب المراكز السياسية ، والموظفون الدائمون في الدولة [١٩].

٥- نظام المجلسين يحقق التوازن بين السلطات ويكبح جماح السلطة التشريعية تحديدا

يرى انصار الثنائية التشريعية ان وجود مجلسين تشريعيين يؤدي الى دعم الديمقراطية وتقوية التوازن داخل الانظمة الديمقراطية ، وانها لا تؤدي الى شل العمل البرلماني[٢٠] عبر تخفيف النزاع وحدة الصراعات بين السلطات العامة في الدولة ، والقيام بدور الوسيط في حل مثل هذه الخلافات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية[٢١].

اضافة الى كبح جماح السلطة التشريعية تحديدا لاسباب عملية مقتضاها ان هذا النظام يمنع استبداد السلطة التشريعية عندما تكون في يد مجلس واحد[٢٢] .

٦- تبديد مخاوف المحافظات والأقاليم

ان هذا التنظيم المزدوج جاء لتبرير مخاوف المحافظات والأقاليم ذات الكثافة السكانية القليلة العدد ، والتي يمثلها عدد قليل من الاعضاء في مجلس النواب والتي تخشى ان تصبح ضحية لهيمنة الاقاليم والمحافظات الكبيرة . كما ان هذا الترتيب التشريعي يمكن ان يؤدي الى توفير الفرصة المناسبة للأقاليم والمحافظات الصغيرة لإبراز مصالحها او افكارها بصورة فعالة في القضايا المصيرية والمسائل الاقتصادية[٢٣] والموضوعات الاخرى ذات الاهمية [٢٤]. ان الاخذ

بنظام المجلسين في الدولة الاتحادية (الفدرالية) هو لتحقيق مبدأ مشاركة الاقاليم والمحافظات في السلطات الاتحادية من خلال التعبير عن مشاكلها ومصالحها في السلطة التشريعية .

ثانيا : التجارب المعاصرة لثنائية السلطة التشريعية الاتحادية

واذا كان للبرلمان مجلسين ، فاما يكونا متشابهين ، من حيث التشكيل ، واما يكونا غير متشابهين . فاذا كان المجلسان متشابهين فان كلا منهما سيخضع لنفس المؤثرات ، والذي يكون له اكثرية في احد المجلسين، من المحتمل ان تكون له اكثرية في المجلس الاخر[٢٥] .

ويعتبر المغايرة بين المجلسين ضرورية حتى لا يكون احدها تكرارا للأخر ، مما يضعف من شان هذا الازدواج ولا يحقق ما هو متوقع من مزاياه . من اجل ذلك كان لا بد ان يكون هناك اختلاف بين المجلسين سواء فيما يتعلق بالتشكيل، او فيما يتعلق بالاختصاص [٢٦] . وعن هذا الموضوع يقول جون ستورات مل (على انه ليس من الضروري ان يكون تشكيل كل من المجلسين متشابها ، وقد يكون المقصود من وجودهم جعل الواحد رقيبا على الاخر ، فاذا افترض ان يكون الواحد مشكلا ديمقراطيا فانه من الطبيعي ان يشكل الاخر على اساس كونه نوعا من القيد على الديمقراطية او كابحا لها)[٢٧] .

ان تجارب الدول تختلف بين طريقة تعين المجلس الثاني او انتخابه او الاثنين معا ، فقد يتم تشكيل المجلس عن طريق الجمع بين التعيين والانتخاب فتقوم السلطة التنفيذية بتعيين بعض الاعضاء ، وينتخب باقي الاعضاء بواسطة الشعب ، كما في مصر في ظل دستور عام ١٩٢٣ [٢٨]. او يتم عبر التعين حصرا، كما في مرحلة أنشا الدولة العراقية الحديثة ، وصدور اول دستور عام ١٩٢٥ تحت اسم (القانون الاساسي العراقي) ، والذي اقر فيه ثنائية السلطة التشريعية ، اذ نص على ان (السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة مع الملك ، ومجلس الامة يتألف من مجلسي الاعيان والنواب ...) (المادة الثامنة والعشرين). وان (الملك يعين اعضاء مجلس الاعيان ويقبل استقالتهم من مناصبهم) (المادة السادسة والعشرون).

كما هو الحال في كندا الذي يضم المجلس الاعلى فيه ممثلي الولايات الين يتم اختيارهم عن طريق التعيين لمدى الحياة[٢٩]. وأيضا نص دستور المانيا الاتحادية في المادة ٥١ على ان (يتكون البوندسرات من اعضاء حكومات الاقاليم ، التي تعينهم وتقيلهم . ويجوز ان يعمل

اعضاء اخرون في تلك الحكومات كمناوبين)[٣٠] . وكذلك يتم اختيار مجلس العموم البريطاني بالانتخاب ، الى جانب مجلس اللوردات (المجلس الثاني) الذي عين لمدى الحياة(٣١) .

وبعض التجارب تأخذ بمبدأ الانتخاب ففي الدستور البرازيلي الصادر عام ١٩٨٨ جاءت المادة ٤٦ منه لتنص على (يتكون مجلس الشيوخ الاتحادي من ممثلي الولايات وممثلي المنطقة الاتحادية ، الذين ينتخبون بأغلبية الاصوات .

الفقرة ١ – تنتخب كل ولاية وتنتخب المنطقة الاتحادية ثلاثة اعضاء في مجلس الشيوخ لفترة عضوية مدتها ثماني سنوات

الفقرة ٢– يتجدد ثلث تمثيل كل ولاية وثلثا تمثيل المنطقة الاتحادية كل اربع سنوات ، بالتناوب.

الفقرة ٣– ينتخب كل عضو في مجلس الشيوخ مع عضوين بديلين له [٣٢].

كما ان الانتخاب هو ما يميز اختيار السلطة التشريعية الاسترالية (البرلمان) التي تتكون من مجلس الشيوخ ومجلس العموم ، فأعضاء مجلس الشيوخ عشرة اعضاء لكل اقليم (ولاية) بغض النظر عن مساحة وحجم سكان الاقاليم ، وفترة عضوية الشخص ست سنوات ، ينتخب نصف الاعضاء كل ثلاث سنوات(٣٣).

يتألف كونكرس الولايات المتحدة الامريكية ذا الصلاحيات التشريعية من مجلس النواب ومجلس الشيوخ[٣٤] . ويتكون مجلس شيوخ الولايات المتحدة من عضوين(شيخين) من كل ولاية ، ينتخبهما سكان تلك الولاية لمدة ست سنوات ، ويكون لكل عضو منهما صوت واحد في المجلس [٣٥]. والانتخاب هو المعمول به في مجلس الشيوخ السويسري ايضا [٣٦].

ويتمتع مجلس الشيوخ الامريكي بقسط اوفر من السلطات وبدور اكبر فهو يمثل الولايات التي يتكون منها الاتحاد بوصفها جماعات ... داخل الاتحاد المركزي ، ولذا فهو مكون من عدد متساو من الاعضاء عن كل ولاية مهما يكن عدد سكانها فكل من نيفادا وعدد سكانها ١٦٠.٠٠٠ نسمة ونيويورك التي يبلغ عدد سكانها ١٥ مليونا ، تنتخب كل منها شيخين اثنين، الامر الذي يكفل للأقليات حماية فعالة للغاية وفي نفس الوقت ، منع طغيان الولايات الكبيرة على الصغيرة [٣٧]. وذلك بسبب ان الدستور الامريكي أنشا مؤسسة تشريعية فدرالية

من مجلسين احدهما يعطي مزيدا من الثقل للولايات الأكبر، بينما يستجيب الثاني لمطلب الولايات الصغيرة [٣٨]. كما ان قواعد مجلس الشيوخ تمنح حقوق الاقليات حماية اكبر[٣٩] .

اما بخصوص حدود السلطات والاختصاصات التي يتولها المجلس الثاني . فهناك بعض الدساتير التي تعطي المجلس الممثل للولايات او المجلس الاعلى سلطات اقوى من سلطات مجلس النواب• والذي يمثل الشعب كوحدة واحدة . ولكن هذه السلطات لا تكون الا في المسائل التنفيذية غير التشريعية [٤٠]. اخيرا وحده مجلس الشيوخ يملك صلاحيات مهمة في حقل التعيينات والسياسة الخارجية . يتعين على الرئيس ان يحصل على موافقة مجلس الشيوخ لتعيين السفراء والقناصل وأعضاء المحكمة العليا والموظفين الفدراليين الذين لم يلحظ الدستور والقوانين تعينهم بطريقة اخرى[٤١]. اذ ان مجلس الشيوخ يفوق مجلس النواب في سلطاته ، وبصفة خاصة في المسائل السياسية (التصديق على المعاهدات) والإدارية (تعيين كبار الموظفين)، وقد احتفظ دائما بنفوذ عملي يفوق في اثاره ذلك التفوق القانوني لأنه يمثل في حقيقة الامر حريات ولان الولايات ولان الامريكيون شديدو التمسك باهداف هذه الحريات[٤٢].

ويتمتع مجلس الشيوخ بأهمية سياسية اضافة الى ما تقدم ، خصوصا فيما يتعلق بموضوع طول مدة ولاية عضوية مجلس الشيوخ البالغة ٦ سنوات ، والتي تعطي استقرار وأهمية لا تتوافر لزملائهم في مجلس النواب[٤٣] .

بالإضافة الى ما تقدم ، ان دور هذا المجلس (مجلس الشيوخ) في الولايات المتحدة الامريكية كان كبيراً ومهماً فعالاً وذلك يعود بعض الشيء الى طبيعة النظام السياسي الامريكي (النظام الرئاسي)، وبالتالي عدم وجود نظام الكابينة الحكومية المتبع في كندا واستراليا والمسؤول جزئياً عن ضعف دور المجلس الاعلى فيهما لانه يعطي الدور الاهم للمجلس الادنى (مجلس النواب) فبموجب النظام الرئاسي المتبع في الولايات المتحدة الامريكية لا يعتبر الرئيس مسؤولاً امام اي من مجلسي الكونجرس ولهذا فان مجلس الشيوخ الامريكي لا يعاني مما يعانيه نظيريه في كندا واستراليا من تبعية للمجلس الادنى . وعن هذا الموضوع يقول الفقيه ويبر بأن (الفصل بين السلطات في امريكا اعطى مجلس الشيوخ دوراً متساوياً مع مجلس النواب)[٤٤]، وهو يضيف بأن (الاحزاب في الولايات المتحدة الامريكية لعبت دوراً ايجابياً وفعالية مجلس الشيوخ

حيث ان الحزبين الرئيسيين الجمهوري والديمقراطي يعكسان بداخلهما المصالح الاقليمية المختلفة في الولايات المتحدة وان اعضائهما احرار في الاعراب عن وجهات نظر مختلفة في مجلس الشيوخ كما هو الحال في مجلس النواب لان هذا العمل سوف لن يؤدي الى استقالة الحكومة)[٤٥] .

ان عضو مجلس الشيوخ قد اثبت كفاءته بالتجربة كالبارزين من اعضاء مجلس النواب وحكام الولايات . وقد استطاع مجلس الشيوخ بسبب تفوق اعضائه في الكفاءة والمقام ان يتقدم على مجلس النواب الى حد ما ، من الناحية العملية [٤٦]. اذ ان صغر حجم مجلس الشيوخ وان اتساع التمثيل فيه اكبر، وان له سلطات خاصة . وهذه تعطي مقاما ونفوذا اكبر للشيخ[٤٧].

اما في المانيا الاتحادية فان دستورها عام ١٩٤٩ منحا مجلس الولايات (البوندسرات) سلطات اقل عن تلك الممنوحة للمجلس القومي او مجلس الشعب (البوندستاج)، فلهذا الحق في اصدار قانون دون حاجة الى موافقة مجلس الولايات[٤٨] .

المبحث الثاني : مجلس الاتحاد في العراق

اولا: تكوين مجلس الاتحاد وصلاحياته وفقا للدستور العراقي الدائم عام ٢٠٠٥

الغريب في البحث حول موضوع مجلس الاتحاد ودوره المستقبلي هو ان النظام الداخلي لمجلس النواب ينص في المادة الاولى منه على (ان مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا ، ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة ٦١ من الدستور ، والمواد الاخرى ذات الصلة) . مما يعني مخالفة دستورية صريحة للمادة ٤٨ من الدستور التي تنص على تكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، والمادة ٦٥ منه . وبقدر تعلق الامر بالمجلس الثاني فقد نصت المادة ٦٥ من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ على ان (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق فيه بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب)[٤٩] .

ان قراءة النص السابق والتمعن فيه يبين بشكل واضح ان هذا المجلس (مجلس الاتحاد) سوف يولد ضعيفاً واقل شاناً من مجلس النواب ؟ لأنه ترك مسألة تشكيل مجلس الاتحاد وعضويته وكيفية تمثيل الاقاليم واختصاصاته الى مجلس النواب وهذا يعد امراً في غاية الخطورة . لان من

المفروض ان يتساوى مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في سلطة التشريع . لذلك كيف يمكن ان نوفق بين ان يكون مجلس الاتحاد احد ذراعي السلطة التشريعية ، وبين ان يؤسس هو ذاته بقانون يصدر عن مجلس النواب ؟ فإذا كانت جهتين متساويتين في الدرجة ؟ فكيف يمكن ان نتصور ان نترك تشريع قانون يؤسس احدهما الاخر ؟

ويدل ذلك على عدم اهتمام المشرع الدستوري بتنظيم مجلس الاتحاد ، باعتبار لم يتشكل بعد الاقاليم في العراق ، هذا اضافة الى عدم تثبيت المبادئ العامة للنظام الاتحادي التي تتعلق بتكوين المجلس وتحديد علاقته بمجلس النواب في الدستور ، كمبدأ التمثيل المتساوي للأقاليم في المجلس وتمتعه بالمركز الدستوري نفسه (المركز القانوني المتساوي) لمجلس النواب ، بل وجعل الدستور كل ذلك من اختصاص مجلس النواب ، اذ يؤدي ذلك الى وجود حالة من عدم المساواة ما بين المجلسين ، ويشكل حالة عدم التوازن الاتحادي مابين السلطة الاتحادية والأقاليم في الدولة العراقية . ومن جانب اخر، فان اعطاء مجلس النواب صلاحية تكوين هيئة تشريعية (كجزء من السلطة التشريعية) بقانون يخالف مبادئ القانون الدستوري ، لان الدستور هو الذي يختص بذلك وليس القانون العادي . وكذلك يساوي الدستور ما بين الاقاليم والمحافظات غي المنتظمة في اقليم في التمثيل لهذا المجلس ، والذي يعطي المحافظات مركزا قانونيا اقوى من مركز الوحدات الادارية الذي نص عليه الدستور وعد المحافظة وحدة ادارية وفقا لنظام اللامركزية الادارية ، اذ تتمتع بالصلاحيات الادارية والمالية الواسعة [٥٠]. في اللامركزية الادارية فان الاقاليم او المحافظات لا تمارس الا اختصاصات ادارية تحددها القوانين، ولا يكون لهذه المحليات او الهيئات اللامركزية دور خارج حدود اختصاصها[٥١] .

بعبارة اخرى ان مجرد ترك تأسيس مجلس الاتحاد واختصاصاته الى مجلس النواب ، يعني انهما غير متساويين في الاهمية ؟ بالإضافة الى ذلك فنعد حصول خلاف بين المجلسين مستقبلا فمن المحتمل جدا ان يلجأ مجلس النواب الى تعديل قانون مجلس الاتحاد ، ولما لاطالما كان هذا القانون صادراً عنه ، فله بالتأكيد صلاحية تعديله والغاء اي صلاحية وارادة فيه ، وحى الغاء المجلس نفسه اذا تطلب ذلك ؟ وعليه فان مجلس الاتحاد في ضوء الدستور الحالي ليس له سوى دورا واحد هو ان يكون مجلساً استشاريا ؟ في حين المفروض ان يكون فلترا و رقيبا على مجلس النواب وان يمنع طيش مجلس النواب اذا ما حاول ذلك ؟

اذا مجلس النواب في ضوء الدستور الحالي يتمكن من التغلب على الاعتراضات التي يقدمها مجلس الاتحاد اذ عادة يقر مشاريع القوانين او القرارات وحدة دون موافقة مجلس الاتحاد ومجلس الرئاسة . ففي هذه الحالة يؤدي الى رجحان كفة مجلس النواب على حساب مجلس الاتحاد ؟ ومن ثم تصل النتيجة الى الغاء مجلس الاتحاد لعدم وجود دور له في العملية التشريعية؟ كما هو الحال في بعض الدول التي اعتنقت دساتيرها نظام المجلس الواحد وهذه مخالفة للديمقراطية الفيدرالية التي اخذت بنظام المجلسين . وان الواقع يشير الى:-

١- تشكيل مجلس الاتحاد على يد مجلس النواب امراً غريب . فذلك يعني ان جزء من السلطة التشريعية سيحظى بسلطة مطلقة تتحكم بقوام وتكوين الجزء الاخر من السلطة التشريعية . ولعل هذا الامر هو نتاج العجلة في وضع الدستور وعدم تعديله لحد الآن بالرغم من ان المادة ١٤٢ منه ، اكدت على ان (يشكّل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور. وتحلّ اللجنة بعد البت في مقترحاتها)(٥٢) .

٢- ان المادة ٦٥ من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ ترجى سريان مفعول اي بند يتعلق بمجلس الاتحاد الى ما بعد الدورة الثانية من الانتخابات التشريعية . وبهذا يكون مجلس النواب هو الممثل الوحيد للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق حتى يتم تشكيل مجلس الاتحاد .

ثانيا : قراءة في مقترح تشكيل مجلس الاتحاد في العراق

ان قراءة الدستور العراقي الدائم عام ٢٠٠٥ بخصوص تشكيل مجلس الاتحاد عززت القناعة بالفقر التشريعي الذي يعانيه مجلس الاتحاد ، هذا ما نراه ايضا عند دراسة مشروع قانون مجلس الاتحاد الذي ناقشة البرلمان العراقي في شهر نوفمبر عام ٢٠١٣ ولم يصوت عليه لحد الوقت الحاضر ، اذ يتكون من اعضاء منتخبين من قبل سكان الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بمعدل اربعة اعضاء عن كل محافظة (المادة ٢). ويشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب بالإضافة الى كونه من سكنة المحافظة التي يمثلها وان يكون قد اتم الثلاثين عاماً من عمره (المادة ٥) .

ويدعي مجلس الاتحاد الى الانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، وتعقد الجلسة الاولى برئاسة اكبر الاعضاء سنا لانتخاب الرئيس ونائبه (المادة ٣). وينتخب مجلس الاتحاد رئيسا له ثم نائبا اول ونائبا ثاني بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه بالانتخاب السري المباشر (المادة ٤) .

وتكون مدة دورة مجلس الاتحاد اربع سنوات تقويمية تبدأ من تاريخ اول جلسة له، وتنتهي بأنتهاء دورة انعقاد السنة الرابعة (المادة ٨) .

ولمجلس الاتحاد دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعين امدها ثمانية اشهر يحدد النظام الداخلي انعقادهما (المادة ٩) . ويتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس الاتحاد بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه . ويتخذ القرارات في المجلس بالاغلبية البسيطة للاعضاء الحاضرين بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك (المادة ١١).

اما بخصوص صلاحيات وعمل مجلس الاتحاد في العراق وفقا لمشروع قانون الاتحاد ، فقد نصت عليها المادة ١٢ من المشروع على الاختصاصات التالية لمجلس الاتحاد وهي :[٥٣]

(اولاً : تقديم مشروعات وافكار للحقوق المتعلقة بالاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الى مجلس النواب لصياغتها في مقترحات قوانين .

ثانيا : النظر في القوانين والقرارات المقررة من مجلس النواب والمحالة اليها .

ثالثا : الموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس الاشراف القضائي بناءا على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى .

رابعا : السعي لتسوية الخلافات التي تحصل بين الاقاليم او بينها وبين المحافظات غير المنتظمة في اقليم او بين المحافظات .

خامسا : مراقبة ضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة .

سادسا : مراقبة اعمال الهيئة العامة لمراقبة تخصيصات الايرادات الاتحادية، وتخصيصات الواردات الاتحادية .

وتكون جلسات مجلس الاتحاد علنية الا اذا قرر خلاف ذلك ، وتنشر محاضر الجلسات بالوسائل التي يراها المجلس مناسبة وفقا لقانون المجلس (المادة ٧) .

اما حل مجلس الاتحاد فقد نصت المادة ١٧ من مشروع قانون الاتحاد على :[٥٤]

اولا: يحل مجلس الاتحاد بأغلبية ثلثي عدد اعضاءه بناءا على طلب من ثلث اعضاءه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية .

ثانيا : يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس الاتحاد الى انتخابات خلال مدة اقصاها ستون يوما من تاريخ الحل لغرض انتخاب مجلس جديد).

اما طريقة عمل المجلس الاتحاد فقد حددته المادة ٣ من مشروع قانون مجلس الاتحاد والتي نصت على (يُدعى مجلس الاتحاد الى الانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتعقد الجلسة الاولى برئاسة أكبر الاعضاء سناً، لانتخاب الرئيس ونائبه) (المادة ٣).

وتكون لمجلس الاتحاد جلسات استثنائية حددتها المادة ١٠ من مشروع قانون مجلس الاتحاد وتنص (يُدعى مجلس الاتحاد الى جلسةٍ استثنائيةٍ من قبل رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء ، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس الاتحاد، أو خُمس أعضاء مجلس الاتحاد، وتكون الجلسة مقتصرةً على الموضوعات التي أوجبت الدعوة اليها)(المادة ١٠) .

وخلال عمل مجلس الاتحاد ينظر في الاختصاصات المؤكلة اليه وفق المادة ١٢ من مشروع قانون الاتحاد ، وأهمها النظر في القوانين والقرارات المقرة من مجلس النواب أُلمحالة اليه ، وله في هذا الصدد، اتخاذ الاجراءات الآتية:-[٥٥]

أ- الموافقة على القانون أو القرار وأرساله الى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة عليه واصداره وفقا لاحكام المادة (٧٣/ ثالثاً) من الدستور.

ب- الاعتراض على مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه خلال مدة إقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله اليه.

ج- عند تحقق الحالة المنصوص عليها في الفقرة (ب) اعلاه، تتم اعادة مشروع القانون الى مجلس النواب، مشفوعاً بأسباب الاعتراض، خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً من تأريخ الاعتراض.

د- يُعد مشروع القانون الذي تمت اعادته بسبب اعتراض مجلس الاتحاد، مُقراً، عند موافقة مجلس النواب على أسباب الاعتراض والاخذ بها، بالاغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.

هـ - اذا اصر مجلس النواب على قراره وعدم الاخذ بأسباب الاعتراض، يرسل القوانين مرة ثانية الى مجلس الاتحاد لغرض النظر في قرار مجلس النواب وفي حالة عدم موافقة مجلس الاتحاد على القوانين والقرارات ثانية تعاد الى مجلس النواب ويعد قرار مجلس النواب في هذه الحالة بأغلبية الثلثين من اعضاء المجلس غير قابل للاعتراض ويعد موافقاً عليه.

يتضح مما سبق بان مشروع قانون الاتحاد الذي حدد طريقة عمل وصلاحيات المجلس المذكور عليها الكثير من الملاحظات والمأخذ نستطيع اند نوجزها بالنقاط التالية :

١ - ان يصدر قانون الاتحاد بتعديل دستوري وليس بقانون صادر من مجلس النواب لكي يعطي لمجلس الاتحاد المساواة الفعالية في السلطة التشريعية باعتباره الذراع الثانية في السلطة التشريعية الاتحادية .

٢- ان تعطى لمجلس الاتحاد صلاحيات متساوية لصلاحيات مجلس النواب في العملية التشريعية باعتبارها فلترا ورقيبا على القوانين والقرارات التي يقرها مجلس النواب وليس مجلسا استشاريا .

٣- يشترط في انتخاب المرشح لعضوية مجلس الاتحاد شروط اكثر دقة وصرامة من شرط انتخاب عضو مجلس النواب . فمن ناحية التحصيل العلمي ان يكون المرشح لمجلس الاتحاد حاصلا على الشهادة ا لجامعية الاولية على اقل تقدير . ومن ناحية العمر بان يكون المرشح لعضوية مجلس الاتحاد قد بلغ الاربعين عاما لكي يكون المرشح لمجلس الاتحاد اكثر خبرة من اعضاء مجلس النواب ومتميزا عنهم في العمر والشهادة والخبرة .

٤- ان لا يكون لرئيس مجلس الاتحاد نائبين لان هذا سوف يكرس مبدأ المحاصصة التي هي مخالفة للعملية الديمقراطية وانما ينتخب الرئيس مباشرة من قبل اعضاء مجلس الاتحاد بدون نواب . واذا غاب الرئيس لاي سببا كان يتم اختيار النائب الاكبر سنا من بين اعضاءه لادارة الجلسات لحين عودة رئيس مجلس الاتحاد او انتخاب رئيس جديد للمجلس من بين اعضاءه وفق الشروط والضوابط التي حددها الدستور . وبذلك نتخلص من المحاصصة ونحقق الديمقراطية الحقيقية .

٥ – ان تكون مدة العضوية في مجلس الاتحاد اكثر من مدة العضوية في مجلس النواب لكي نعطي لمجلس الاتحاد القوة والعلوية والتميز عن مجلس النواب . فتكون العضوية في مجلس الاتحاد ستة سنوات بينما في مجلس النواب اربعة سنوات وبذلك يتم الاستفادة من خبرات اعضاء مجلس الاتحاد خلال مدة وجودهم في المجلس .

٦ – ان يكون لكل محافظة عضوين فقط في مجلس الاتحاد، وليس اربعة اعضاء كما هو منصوص عليه في مشروع قانون مجلس الاتحاد . لان العبرة في النوع وليس في الكم كما هو معمول في اغلب دول العالم التي اخذت بالنظام الاتحادي (الفدرالي) وخاصة مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الامريكية .

الخاتمة

بعد ان استعرضنا اهمية مجلس الاتحاد في السلطة التشريعية فان لهذا المجلس دورا مهما في عملية بناء الدولة العراقية الاتحادية الحديثة وان هذا يتطلب الاسراع في اصدار قانون مجلس الاتحاد وتشكيله وممارسة عمله لكي يأخذ مكانته في السلطة التشريعية الاتحادية لتكون القوانين والقرارات الصادرة عنها اكثر نضجا وموضوعة مما هي عليه اليوم لتسهم في عملية البناء والتطور في العراق الجديد.

وفي الختام ننهي بحثنا هذا بعدد من المقترحات التي تصب في بناء عراق اتحادي ديمقراطي جديد .

المقترحات

١– الالتزام بنصوص وقواعد الدستور باعتباره الضامن الحقيقي للعملية السياسية .

٢– الحفاظ على استقلالية السلطة القضائية والالتزام بما تصدره من احكام وعدم التشكيك فيها .

٣– الايمان بالتداول السلمي للسلطة باعتبارها احد اهم اركان العملية الديمقراطية .

٤– الايمان الكامل بالمشروع الديمقراطي الاتحادي .

٥ –الايمان بدولة القانون والمؤسسات الدستورية ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب.

٦– نبذ كل اشكال المحاصصة الطائفية والعنصرية تحت اي مسمى كان والايمان بحقوق المواطنه.

٧ – ضرورة اشراك النخب المثقفة والأكاديمية في عملية الاصلاح واعطائها دورا في العمل والمشاركة .

٨ – الابتعاد عن نظرية المؤامرة ونظرية تسقيط الاخر وضرورة الثقة بما تفرزه صناديق الانتخابات من نتائج وعدم التشكيك او التلاعب بها لانها سمة حضارية .

٩ تغير المادة الاولى من النظام الداخلي لمجلس النواب بما ينسجم مع قانون تكوين مجلس الاتحاد القادم، وجعلها بالشكل الاتي (مجلس النواب هو جزء من السلطة التشريعية والرقابية العليا، ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة ٦١ من الدستور، والمواد الاخرى ذات الصلة).

---

(١) جون ستيوورت مل ، الحكومات البرلمانية ، ترجمة اميل الغوري ، دار اليقظة العربية ، دمشق ، بلا ، ص ٢٢٤ .

(٢) موريس دوفرجيه ، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري الانظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د. جورج سعد ،المؤسسة الجامعية، بيروت ، ١٩٩٢ ، ص ١٢١.

(٣) موريس دوفرجيه ، المصدر نفسه ، ص ٣٨ .

(٤) د . علي يوسف الشكري ، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة ام تاكيد للفدرالية دراسة تحليلية ، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية ، بغداد ، ٢٠٠٨، ص٩.

(٥) صمويل كريمر ، من الواح سومر ، ترجمة طه باقر ، مطبعة مصر ، القاهرة ، ص ص ٨١–٨٢ . وايضا ينظر د. رياض عزيز هادي ، البرلمان في العراق دراسة الواقع وتاملات في المستقبل ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص٥ .

(٦) موريس دوفرجيه ، مصدر سابق ، ص ٣٧ .

(٧) د. ربيع انور فتح الباب متولي ، النظم السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠١٣ ، ص ٣٥٢ .

(٨) القاضي الدكتور محمد عمر مولود ، محمد عمر مولود ، الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجا)، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٩، ص ص ٤٦–٤٧ . وينظر ايضا د . عصام علي الدبس ، النظم السياسية المؤسسة الدستورية الاولى ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠١١ ، ، ص ٨٤ .

(٩) موريس دوفرجيه ، مصدر سابق ، ص ١٢٠ .

(١٠) د.عامر حسن فياض، ديمقراطية العرب البحث عن هوية ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ٣٠ .

(١١) جون ستيوورت مل ، مصدر سابق ، ص ص ٢٦–٢٧ .

(١٢) جون ستيوورت مل ، المصدر نفسه ، ص ٢٣٣.

(١٣) جون ستيوورت مل ، المصدر نفسه ، ص ٢٢٨ .

(١٤) جون ستيوورت مل ، المصدر نفسه ، ص ٢٢٨ .

(١٥) جون ستيوورت مل ، المصدر نفسه ، ص ١٠٦ .

(١٦) جون ستيوورت مل ، المصدر نفسه ، ص ٢٢٨ .

(١٧) د. ربيع انور فتح الباب متولي ، مصدر سابق ، ص ٣٥٣ .

(١٨) جون ستيوورت مل ، المصدر نفسه ، ص ٢٢٩ .

(١٩) جون ستيوورت مل ، المصدر نفسه ، ص ٢٣٠ .

(٢٠) زهير شكر ،الوسيط في القانون الدستوري، ج ١ ، ط٣ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٤ ، بيروت ، ص ١٩٨ .

(٢١) د. ربيع انور فتح الباب متولي ، مصدر سابق ، ص ٣٥٣ .

(٢٢) د. ربيع انور فتح الباب متولي ، المصدر نفسه ، ص ٣٥٢ .

(٢٣) يميز موريس ديفرجيه بين المجالس الاقتصادية والمجالس الثانية السياسية : فالمجالس الثانية السياسية تنقسم الى المجالس الثانية الارستقراطية والمجالس الثانية الفدرالية والمجالس الثانية الديمقراطية .اما المجالس الثانية الاقتصادية فتنقسم الى المجالس الاقتصادية للبلدان الاشتراكية والمجالس الاقتصادية للديمقراطيات الغربية . للمزيد ينظرموريس ديفرجيه ، مصدر سابق ، ص ١١٩ وما بعدها

(٢٤) القاضي الدكتور محمد عمر مولود ، مصدر سابق ، ص ٤٧ .

(٢٥) جون ستيوورت مل ، مصدر سابق ، ص ٢٢٤ .

(٢٦) د. ربيع انور فتح الباب متولي ، مصدر سابق ، ص ٢٥٤.

(٢٧) جون ستيوورت مل ، المصدر السابق ، ص ٢٢٦ .

(٢٨) د. ربيع انور فتح الباب متولي ، مصدر سابق ، ص ٣٥٥ .

(٢٩) القاضي الدكتور محمد عمر مولود ، مصدر سابق ، ص ٨١ .

(٣٠) المادة ٥١ من دستور المانيا الاتحادية.

(٣١) ربيع بسيوني، مصدر سابق ، ص ٣٥١ .

(٣٢) المادة ٤٦ من الدستور البرازيلي

(٣٣) رعد قاسم صالح ، السلطة في انظمة الحكم الفدرالية الديمقراطية استراليا نموذجا ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٣٥ ، ص ٦٠ . ينظر ايضا دساتير العالم ، المجلد ٤ ، ترجمة وتقديم اماني فهمي، القاهرة ، المركز القومي للترجمة ، ٢٠١٠ ، ص ١١.

(٣٤) الباب ١ من المادة الاولى من دستور الولايات المتحدة الامريكية .

(٣٥) التعديل السابع عشر من دستور الولايات المتحدة الامريكية.

(٣٦) د. ربيع انور فتح الباب متولي ، مصدر سابق ، ص ٢٣٢ .

(٣٧) موريس ديفرجيه ، النظم السياسية ، ترجمة احمد حسيب عباس ، القاهرة ، مؤسسة كامل مهدي للطباعة والنشر ، بلا ، ص ص ٩٦-٩٧ .

(٣٨) د. منار الشوربجي ، المداخل الرئيسية لتحليل آليات عمل النظام الامريكي ،من كتاب الامبراطورية الامريكية ، ج ٣ ، مكتبة الشروق الدولية ، ٢٠٠٢ ، القاهرة ، ، ص ١٧٧.

(٣٩) ألبرت سای – جون ألومز ، مريت باوند ، اسس الحكم في امريكا ، ترجمة محمد فرج ، دار غريب ، بلا ، ص ٣٠٠.

• يمارس السلطة التشريعية المجلسان معا فهما على قدم المساواة على هذا الصعيد ، ما عدا في مادة الضرائب حيث المبادرة هي لمجلس النواب وحده ، في الواقع يمارس مجلس الشيوخ قليلا هذه المبادرة. موريس ديفرجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٢٩٩ .

(٤٠) د. ربيع انور فتح الباب متولي ، مصدر سابق ، ص ٢٣٢.

(٤١) موريس ديفرجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ص ٢٩٩-٣٠٠ .

(٤٢) موريس ديفرجيه ،النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٩٧ .

(٤٣) زهير شكر ، مصدر سابق ، ص ص ٦٥ .

(٤٤) محمد عمر مولود ، مصدر سابق ، ص ص ٨٥ .

(٤٥) محمد عمر مولود ، المصدر نفسه ، ص ٨٥ .

(٤٦) د. نزيه علي منصور ، الولايات المتحدة الاميركية ومواجهة الازمات الدولية في ضوء القانون الدولي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ،٢٠١٣ ، ص ٩٠ .

(٤٧) د. نزيه علي منصور ، المصدر نفسه ،ص ٨٩ .

(٤٨) للتفاصيل ينظر د. ربيع انور فتح الباب متولي ، مصدر سابق ، ص ٢٣٣.

(٤٩) المادة ٦٥ من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥

(٥٠) آريان محمد علي ، الدستور الفيدرالي (دراسة مقارنة)، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، السليمانية ،٢٠٠٩ ،ص ١٧٠.

(٥١) د. ربيع انور فتح الباب متولي ، مصدر سابق ، ص ٢٤٨ .

(٥٢) المادة ١٤٢ من الدستور العراقي الدائم

(٥٣) المادة ١٢ من مشروع قانون الاتحاد

(٥٤) المادة ١٧ من مشروع قانون الاتحاد

(٥٥) المادة ١٢ من مشروع قانون الاتحاد