التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الفدرالي

أ.د. حميدحنون خالد
طالب الماجستير محمود وهاب حسن البرزنجي
كلية القانون – جامعة بغداد

المقدمة

واجهت الكثير من الدول عبر العالم في حقبة من أحقاب تاريخها مسألة بناء المؤسسات السياسية التي تستطيع خلق وضمان استمرار مجتمع ينعم بالشفافية والاستقرار والرخاء ويخضع لسلطة القانون .وتنعكس نتيجة هذا المخاض عادة في الدستور الذي يقوم المواطنون على أساسه بإقامة مؤسساتهم الحاكمة .وبخصوص المؤسسات التشريعية , تجد الدول نفسها أمام عدد من الاختيارات .كيف ينبغي اختيار المشّرعين؟ وما السلطات التي يتعين إعطاؤها للهيئة التشريعية؟ ليست هذه إلا بعض من القضايا التي يتعين حلها قبل دخول الهيئة التشريعية باب الممارسة .وهناك قرار أساسي إضافي يهم هيكلة أو تركيبة الهيئة التشريعية نفسها :هل تتبنى بلاد ما غرفة تشريعية واحدة أم غرفتين اثنتين؟

وعلى رغم صعوبة الإقرار في مسألة الاختيار بين هذا النظام وذاك , ساعدت مع ذلك تجربة الدول خلال القرن الأخير على كشف النقاب عن مكامن القوة والضعف لكل نظام .وإذا كان للعوامل التاريخية والثقافية وحتى السياسية الخاصة بكل بلد لها تأثير على هذا الاختيار , فإن تجربة البلدان الأخرى تشكل مع ذلك قاعدة مفيدة يمكن على أساسها تحديد أي من النظامين , نظام الغرفة الواحدة أو نظام الغرفتين , يلبي الحاجيات الآنية

لذلك البلد ويستجيب لغاياته المستقبلية بصورة أفضل .ويقف هذا البحث عند الخصائص الأساسية للبرلمانات ذات الغرفة الواحدة والغرفتين , ويعرض الأسباب التي قد تدفع بالبلدان إلى تفضيل نظام على الآخر .ولمزيد من الإيضاح , يقوم البحث بعرض وافر لعدة أمثلة عن أنظمة تشريعية ذات مجلس واحد وأخرى ذات مجلسين.

اولا: التعريف بالموضوع

ينصب موضوع دراستنا على التطرق للنظام الدستوري والتشريعي للمجلس التشريعي الاعلى في الدولة الفدرالية والذي يتمثل بمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الامريكية ومجلس المقاطعات في الاتحاد السويسري ومجلس الاتحاد في جمهورية العراق ، وسنبحث هيكل هذا النظام ومبرراته ومدى جدواه للاتحاد الفدرالي كما سنمر على اسباب اخفاقه في بعض الدول البسيطة ونجاحه لدى الدول المركبة (الاتحاد الفدرالي) ومدى ضرورته للتجربة الدستورية العراقية

ثانيا: اهمية الدراسة

لايخفى ان المكتبة القانونية العربية تكاد تفتقر لدراسة مُتخصصة في مجال القانون الدستوري تسلط الضوء على المجلس الاعلى في الدول الفدرالية ،كما لايخفى مدى اهمية إعداد دِراسة قانونية مُتخصصة حول مجلس الإتحاد العراقي في ظل الاوضاع الراهنة التي تشتد الحاجة فيها لدراسة هذا الشطر من السلطة التشريعية الاتحادية في العراق التي طال سُباتُها في أدراج المجلس الادنى(مجلس النواب)، وكذلك الرغبة الجامحة لدى الباحث في الخروج بدراسة دستورية تتجاوز أُطر التقليد والتنظير الى حيز التطبيق والتفعيل

ثالثا: مشكلة الدراسة

ان الاحالة الى المُشرّع العادي في تنظيم الكفة الثانية من كفات السلطة التشريعية الاتحادية ، يتضمن بلا ريب مسّاساً غير مُبرر بمنزلة مجلس الاتحاد هذا (الوليد الدستوري) المرتقب والمعول عليه في إكمال النقص في البنية الدستورية للسلطة التشريعية الاتحادية ، هذا فضلا عن ، ذلك ان التشريعات الصادرة قبل ولادة مجلس الاتحاد مُحاطة بهالة من اللامشروعية الدستورية لما ترتب عليها تغييب واضح لدور مجلس تشريعي له من السهام والحصص في العمل التشريعي

رابعاً: منهجية الدراسة

خاض الباحث غمار بحثه وهو مستعين بعدة مناهج بحثية ، اذ استخدم المنهج التاريخي في تأصيل فكرة نشوء المجلس الاعلى في النظم الدستورية وعلى اختلاف اشكال الدول ومشاربها

السياسية بدءا بالانظمة القديمة مروراً بالنظام الاثيني والروماني وانتهاءاً بالنظام الفدرالي السائد حالياً ، كما استعان بالمنهج الوصفي في توصيف حقيقة عمل هذا المجلس لدى الدول التي تبنته إبتداءاً وكيف انتقل الى ان اصبح ركيزة من ركائز النظام الاتحادي المركزي والتي تمثل احدى الحلقات المفقودة في البُنية الدستورية لعراق اليوم ، علاوة على ما تقدم فان مستلزمات البحث حتّمت علينا ضرورة الاخذ بالمنهج التحليلي-المقارن ، الذي لايخفى على كل باحث في المجال القانوني اهميته كمادة مغذية ومدعمة للنتاج العلمي للبحث القانوني ، اذ اخترنا دول اصيلة وذات باع عريق في الازدواج التشريعي وتأملنا ،دراسةً ومقارنةً بالنظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية والنظام الدستوري السويسري؛ اذ سنقارن نظام المجلس التشريعي الفدرالي الاعلى لدى الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السويسري ومجلس الاتحاد في العراق، وقد حاولنا الخروج بثمرة لتلك المقارنة علنّا نُقدم ولو جزء من الحل لمشكلة فقدان الشطر الثاني من السلطة التشريعية الاتحادية ممثلا بمجلس الاتحاد العراقي .

هيكلية الدراسة

لدارسة هذا الموضوع سوف نقوم بتوزيع الكلام فيه إلى ثلاثة مطالب، ففي المطلب الأول سوف نتناول ، الشروط التي يجب توافرها في المرشحين لعضوية هذا المجلس، وفي المطلب الثاني سوف نشير لاختصاصات المجلس ومنها الاختصاص التشريعي، واختصاص تعيين أصحاب الدرجات الخاصة (بدلاً من مجلس النواب)، وكذلك اختصاص انتخاب رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس النواب واخيراً سوف نأخذ الاختصاص القضائي(محاكمة رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء والوزراء عند اتهامهم من مجلس النواب)، اما في المطلب الثالث فسوف ندرس العلاقة بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب

المطلب الأول

شروط الترشح للمرشحين في مجلس الاتحاد

وطريقة اختيارهم ومدة العضوية

لدارسة هذا الموضوع سوف نقوم بتوزيع الكلام فيه إلى ثلاثة فروع ، ففي الفرع الأول سوف نتناول ، الشروط التي يجب توافرها في المرشحين لعضوية هذا المجلس، وفي المطلب الثاني سوف نشير لاختصاصات المجلس ومنها الاختصاص التشريعي، واختصاص تعيين أصحاب الدرجات الخاصة (بدلاً من مجلس النواب)، وكذلك اختصاص انتخاب رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس النواب واخيراً سوف نأخذ الاختصاص القضائي(محاكمة رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء والوزراء عند اتهامهم من مجلس النواب)، اما في المطلب الثالث فسوف ندرس العلاقة بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب، ووفقاً لمايأتي:-

الفرع الأول

شروط الترشح للمرشحين في مجلس الاتحاد

في غالبية الدساتير التي أخذت بنظام المجلسين سواء في الدول المركبة(الفدرالية) ام في الدول البسيطة، تكون شروط المرشح لعضوية المجلس الأدنى أسهل من شروط المرشح لعضوية المجلس الأعلى، لكن غالباً ما تكون هناك نقاط مشتركة بين المجلسين للمرشح لعضوية المجلسين، والاّ انه لابد من وجود مغايرة بينهما وهي الأساس لوجود المجلسين والا سُتَفقدُ الحكمة من وجود المجلسين، و نكتفي بنظام المجلس التشريعي الواحد، ولا داعي لنظام مجلسين متطابقين في التكوين والاختصاصات. حيث يلاحظ المغايرة التي أخذ بها دستور الولايات المتحدة الأمريكية بين المجلسين بالنسبة لشروط المرشحين لعضوية المجلسين حيث نص[1](لايحق لأي شخص ان يصبح نائباً الاّ اذا كان قد بلغ سن الخامسة والعشرين، وكان مواطنا من مواطني الولايات المتحدة لمدة سبع سنوات وكان، عند انتخابه، من سكان الولاية التي سينتخب فيها)، اما بالنسبة لشروط المرشح لعضوية مجلس الشيوخ، حيث نص

[1] البند (٢) من الفقرة(٢) من المادة(١)من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧المعدل.

الدستور ذاته[١]،(لايكون أي شخص عضواً في مجلس الشيوخ الاّ اذا كان قد بلغ سن الثلاثين، وكان من مواطني الولايات المتحدة منذ تسع سنوات، وكان عند انتخابه من سكان الولاية التي سيختار لتمثيلها).

ويلاحظ ان الجنسية احد الشروط الأساسية للمرشح وان الدستور الامريكي لم يُفرق بين المتجنس والمواطن الأصلي الا انه شدد على مرور فترة زمنية أطول على اكتساب الجنسية، فلمرشح عضوية مجلس الشيوخ تسع سنوات بينمايجب مرور سبع سنوات على اكتسابه الجنسية الأمريكية لمرشح عضوية مجلس النواب.

ونص القانون الاساسي العراقي على(لايكون عضواً في المجلسين: ١-من لم يكن عراقياً اكتسب جنسيته العراقية بالولادة أو بموجب معاهدة (لوزان) او بالتجنس على ان يكون المتجنس منتمياً إلى عائلة عثمانية كانت تسكن عادة في العراق قبل سنة ١٩١٤ ومر على تجنسه عشر سنوات).[٢]

اما بالنسبة لشرط السن، فإن اغلب الدساتير تعمل على جعل سن المشرح لعضوية المجلس الأدنى اقل من المرشح لعضوية المجلس الأعلى، والسبب في ذلك يفترض في أعضاء المجلس الأعلى، الحكمة والعقل و الرزانة و الثقافة و الشعور بالمصلحة الوطنية العليا للبلاد وهذا يهدف إلى تلافي واستبعاد القرارات والحلول العاطفية، والتسرُّع وعدم الدقة و الأخطاء في التشريع،لان الخبرة واتساع الفكر ونضج العقل تأتي بمرور الزمن وبتقدم العمر في حدوده المعينة.

فمثلاً نص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على(لايحق لأي شخص ان يصبح نائباً الاّ اذا كان قد بلغ سن الخامسة والعشرين،...). [٣] لكنه اشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشيوخ على (لايكون أي شخص عضواً في مجلس الشيوخ الاّ اذا كان قد بلغ سن الثلاثين...).[٤]

---

[١] البند(٣) من الفقرة(٣) من المادة(١) من الدستور.
[٢] الفقرة(١٢) من المادة(٣) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.
[٣] البند(٢) من الفقرة(٢) من المادة(١) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.
[٤] البند(٣) من الفقرة(٣) من المادة(١) من الدستور.

اما مجلس الأعيان للملكة الأردنية الهاشمية، فقد زاد من عمر المرشح لعضوية مجلس الأعيان إلى أربعين سنة شمسية، حيث نص دستورها على (يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة(٧٥) من هذا الدستور ان يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وان يكون من إحدى الطبقات الآتية: رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون و السابقون ومن شغل مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب و رؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية و الضباط المتقاعدون من رتبة امر لواء....).[١]

في حين اشترط اتمام ثلاثين سنة شمسية لعمر المرشح لعضوية مجلس النواب، حيث نص دستورهُ الملكي(يشترط في عضو مجلس النواب زيادة على الشروط المعينة في المادة(٧٥) من هذا الدستور ان يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره).[٢]

واشترط القانون الاساسي العراقي سن المرشح لعضوية مجلس الأعيان أربعين سنة، حيث أكد دستوره على (لايكون عضواً في المجلسين من كان دون الثلاثين من عمره في النواب، ودون الأربعين في الأعيان).[٣]

اما شرط الأهلية، فقد تكون الأهلية عقلية أو أدبية، فالأهلية العقلية شرط يجب توفره في من يباشر الحقوق السياسية، حيث تنص القوانين الانتخابية على حرمان المجانين والمصابين بأمراض عقلية من مباشرة الانتخاب،اما الأهلية الأدبية، فيراد بها عدم صدور حكم جنائي ضد الناخب مُخِل بالشرف، أو حسن السمعة، نتيجة لارتكابه جريمة ما، كجرائم السرقة و النصب وخيانة الأمانة، لان القيام بمثل هذه الجرائم يمس الاعتبار الأدبي لمقترفها لذلك لايجوز ان يباشر الانتخاب الاّ في حالة رد الاعتبار له من خلال صدور عفو شامل بذلك أو صدور أمر قضائي برد الاعتبار له.[٤]

وأخذت بشرط الأهلية دساتير كثيرة منها، دستور الاتحاد السويسري، حيث نص دستوره على(يتمتع بالحقوق السياسية على المستوى الاتحادي كل السويسريين والسويسريات الذين

---

[١] المادة(٦٤) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل.
[٢] المادة(٧٠) من الدستور.
[٣] الفقرة(٢) من المادة(٣٠) من القانون الأساسي لسنة١٩٢٥ الملغى.
[٤] د.حميد حنون خالد، مبادىء القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص٦٥.

اكملوا الثامنة عشر سنة وليسوا تحت الوصاية بسبب مرض أو ضعف عقلي، وللجميع نفس الحقوق، وعليهم نفس الواجبات السياسية.[١]

وكذلك اخذ بذلك دستور الإمارات العربية المتحدة، حيث نص على ان (يشترط في عضو المجلس الوطني الاتحادي:٣-ان يكون متمتعاً بالأهلية المدنية، محمود السيرة، حسن السمعة، لم يسبق الحكم عليه في جريمة مُخلة بالشرف ، ما لم يكن قد رُدَ إليه اعتباره طبقاً للقانون).[٢]

وكذلك أخذ القانون الاساسي العراقي بعين الشرط حيث نص على ان (لايكون عضواً في المجلسين: ١-من كان محكوماً عليه بالإفلاس ولم يعُد اعتباره قانوناً .....٤- من كان محجوراً عليه ولم يفك حجره. ٥-من كان محكوماً عليه بالسجن لسرقة أو رشوة أو خيانة الأمانة او تزوير أو احتيال أو غير ذلك من الجرائم المُخلة بالشرف بصورة مطلقة. ٧-من كان مجنوناً أو معتوهاً).[٣]

أما بالنسبة لشرط إقامة المرشح، فقد اشترطت بعض الدساتير، بأن يكون المرشح لعضوية المجلس الأعلى ساكناً أو مقيماً في الولاية أو الأقليم أو الدائرة الانتخابية التي تم اختياره ممثلاً عنها.

حيث اخذ الدستور البرازيلي بهذا الشرط وذلك بنصه(يتكون مجلس الشيوخ الاتحادي من ممثلي الولايات وممثلي المنطقة الاتحادية الذين يُنتخبون بأغلبية الأصوات، وتنتخب كل ولاية وتنتخب المنطقة الاتحادية ثلاثة أعضاء في مجلس الشيوخ لفترة عضوية مدتها ثماني سنوات).[٤]

كما اخذ به دستور الولايات المتحدة الأمريكية بشكل أوضح حيث نص(لايكون أي شخص عضواً في مجلس الشيوخ الا اذا كان قد بلغ سن الثلاثين، وكان من مواطني الولايات المتحدة منذ تسع سنوات ، وكان عند انتخابه من سكان الولاية التي سيُختار لتمثيلها).[٥]

---

[١] الفقرة(١) من المادة(١٣٦) من دستور الاتحاد السويسري لسنة ٢٠٠٠ المعدل.
[٢]الفقرة(٣) من المادة(٧٠) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ النافذ.
[٣] المادة(٣٠) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.
[٤] الفقرة(١) و(٢) من المادة(٦٢) من دستور البرازيل لسنة ١٩٨٨ المعدل.
[٥] البند(٣) من الفقرة(٣) من المادة(١) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.

وهناك دساتير أخذت بشرط الانتماء إلى طبقات محددة في المجتمع، مثل ما أخذ به دستور المملكة الأردنية الهاشمية، حيث نص على ان(يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة(٧٥) من هذا الدستور ان يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وان يكون من إحدى الطبقات الآتية: رؤساء الوزراء و الوزراء الحاليون والسابقون ومن شغل سابقاً مناصب السفراء و الوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية و الشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة آمر لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لاقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بإعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن).[١]

وكذلك أخذ به دستور الاتحاد الهندي ، حيث نص دستوره ، على ان(يتكون الأعضاء الذين يعينهم رئيس الدولة، بمقتضى الفقرة الفرعية(أ) من الفقرة(١) من أشخاص لديهم دراية أو خبرة عملية فيما يتعلق بأمور من قبيل مايلي: الادب و العلم و الخدمة الاجتماعية).[٢]

كما أخذ به القانون الأساسي العراقي، حيث اشترط لمرشحي أعضاء مجلس الاعيان والذي يعينهم الملك على(يتألف مجلس الأعيان من عدد لايتجاوز ربع مجموع النواب، يعينهم الملك ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم ماض مجيد في خدمات الدولة والوطن).[٣]

اما بالنسبة لدستور العراق الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، فأنه لم يُشِر إلى شروط المرشحين لعضوية مجلس الاتحاد، فكل ما نص هذا الدستور عليه هي مادة وحيدة حيث نص على ان(يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى .ب- (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب).[٤]

---

[١] المادة(٦٤) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل.
[٢] الفقرة(٣) من المادة(٨٠) من الاتحاد الهندي لسنة١٩٤٩.
[٣] المادة(٣١) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.
[٤] المادة(٦٥) من دستور العراقي الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

الاّ ان مسودة التعديلات الدستورية أشارت إلى شروط المرشحين لعضوية مجلس الاتحاد، حيث اشترط نفس شروط مرشحي عضوية مجلس النواب لمرشحي عضوية مجلس الاتحاد بالإضافة إلى شرط الإقامة و الاختلاف في العمر، حيث نصت على ان(يشترط في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد، ما يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب، بالإضافة إلى كونه من سكنة المحافظة التي يمثلها، وان يكون قد أتم الاربعين من عمره، وينظم ذلك بقانون).[١]

وكذلك نص مشرع قانون مجلس الاتحاد على شروط المرشحين لعضوية مجلس الاتحاد، حيث اكد على مكان إقامة المرشح، واشترط نفس شروط المرشح لعضوية مجلس النواب المرشح لعضوية مجلس الاتحاد، حيث نص المشروع على ان(يشترط في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد مايأتي: ان يكون من سكنة المحافظة التي يرشح نفسه عنها، وان تتوفر فيه الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب المنصوص عليها في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي).[٢]

ويلاحظ ان هذه الشروط مُتناثرة فيما بين الدستور العراقي ٢٠٠٥ النافذ،[٣] وقانون انتخابات مجلس النواب رقم(٤٥) لسنة ٢٠١٣،[٤] وكذلك في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣،[٥] وقانون الانتخابات العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥،[٦] وكذلك في مسودة التعديلات الدستورية،[٧] ومشروع قانون مجلس الاتحاد،[٨] وكان من المفترض ان تتوافر هذه الشروط في متن الدستور وذلك لأكتسابها سمة دستورية عليا، ولحماية هذه الشروط من تدخل المُشرّع العادي، بالإضافة أو الحذف أو الإلغاء، ويُنتقد المشرع الدستوري على هذا الموقف ويُؤخذ عليه، والمفروض ان يسلك على غرار ما سلك بالنسبة لمجلس النواب، حيث نظم جميع جوانبه دستورياً.

---

[١] المادة(٨٦) من مسودة التعديلات الدستورية ٢٠٠٩/٧/١٢.
[٢] ثانياً من المادة(٢) م مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي ٢٠١٤/٩/٢٢.
[٣] ثانياً من المادة(٤٩) من دستور العراقي الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
[٤] المادة(٨) والمادة(٥) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم(٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.
[٥] المادة(١٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣ النافذ.
[٦] المادة(٦)من قانون انتخابات العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥.
[٧] المادة(٨٦) من مسودة التعديلات الدستورية ٢٠٠٩/٧/١٢.
[٨] ثانياً من المادة(٢) من مشروع قانون مجلس الاتحاد ٢٠١٤/٩/٢٢.

ومن خلال استقراءنا فيما سبق واستناداً اليه سوف نقترح الشروط اللازمة لمرشحي عضوية مجلس الاتحاد العراقي وفق مايأتي:

١-ان يكون عراقياً كامل الأهلية.

٢-ان يكون عراقي الجنسية ومن اب عراقي.

٣-ان يكون مواطناً عراقياً منذ ستة عشر عاماً، وكان عند انتخابه من سكان الأقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم التي سيُختار لتمثيلها.

٤-ان يكون المرشح قد اكمل من العمر أربعين عاماً على الاقل قبل الانتخاب، حتى نراعي تنوع العمر بين المجلسين، وكذلك الاتزان بين عمر الأعضاء الشباب و جرأتهم في مجلس النواب وبين خبرة ورزانة أعضاء مجلس الاتحاد.

٥-ان يكون المرشح من حملة الشهادة الجامعية الاولية فأكثر، بشرط ان تكون الشهادة صادرة من جامعة معترفة بها من الجهات الرسمية و المختصة في الدولة.

٦-ان يكون من ابناء الأقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم التي يرشح عنها بالولادة أو من الساكنين فيها مدة لاتقل عن سبع سنوات ، وهذا ينسجم مع نص المادة(٦٥) من الدستور.

٧-ان يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف، أو بجرائم كبرى مثل القتل العمد و خيانة الوطن وغيرها .

٨- ان لايكون قد اثرى على حساب الوطن والشعب أو على حساب المال العام.

٩-ان يكون من المشهود لهم بالأعمال والمواقف الوطنية الجليلة في خدمة الوطن والشعب.

١٠- ان لايكون من أفراد القوات المسلحة، أو المؤسسات الأمنية ، عند ترشحه للمجلس .

١١- ان لايكون مشمولاً بنصوص وقوانين اجتثاث حزب البعث(المساءلة والعدالة)، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة المائة وخمسة وثلاثون من الدستور(يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء مجلس النواب، ورئيس وأعضاء مجلس الاتحاد، والمواقع المتناظرة في الأقليم، وأعضاء الهيئات القضائية، والمناصب الأخرى المشمولة باجتثاث البعث وفقاً للقانون، أن يكون غير مشمولا بإحكام اجتثاث البعث.

الفرع الثاني

طريقة اختيار المرشحين لعضوية مجلس الاتحاد

على العموم وفي جميع الدول يكون اختيار الأعضاء في المجلس الادنى بشكل ديمقراطي وبالانتخاب مباشرة وبالاقتراع السري المباشر، والقصد هنا الدول الديمقراطية وذات نظام المجلسين التشريعيين، أي ان جميع الدول الديمقراطية ، تتبع في تكوين المجلس الادنى، أسلوب الانتخابات العامة، وذلك لتمثيل الشعب تمثيلاً صحيحاً ودون اي تمييز بين طبقات الشعب، لذا من حق الشعب مراقبة ممثليه وتقييم أدائهم لواجباتهم، وهذا الاسلوب قد تعتمده جميع الدول الديمقراطية في تشكيل هذا المجلس، أما المجلس الاعلى فيختلف عن المجلس الادنى وذلك في تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وبالاضافة إلى ذلك يختلف تكوين هذا المجلس من دولة إلى أخرى، أي انه لابد من وجود مفارقات ومغايرة بين المجلسين والا انعدمت الحكمة والغاية من وجود هذا المجلس، وهناك طرائق متعددة لتشكيل المجلس الاعلى، يتحتم الاشارة إليها قبل التطرق لاسلوب اختيار المرشحين لعضوية مجلس الاتحاد العراقي، وفق ماياتي:

أولاً: عضوية المجلس بالوراثة:

يكون اختيار الأعضاء، حسب هذه الطريقة بالتعيين، وبعد وفاة العضو تنتقل صفة العضوية منه إلى ذويه، أي ان هذه الطريقة تبدأ بالتعيين بداية ثم تتحول إلى الوراثة، ويستمر بالتوارث،وان هذه الطريقة متضادة مع الطرائق الديمقراطية في ادارة السلطة السياسية، والتي تعتمد على الانتخابات في إدارة السلطة السياسية، ولان اسلوب الوراثة اسلوب قديم ويخدم الطبقات الارستقراطية كما هو الحال بالنسبة لمجلس اللوردات البريطاني،الا ان هذا الأسلوب تغيّر في الوقت الحاضر في مجلس اللوردات البريطاني،حيث تجدر الاشارة ان هذا المجلس يتكون من الف وثلاثمائة عضواً تقريباً، ومن نوعين من الأعضاء، الروحانيين وعددهم(٢٦) عضواً، وهم من الاساقفة المختارين في اسكتلندا، وانكلترا، وايرلندا الشمالية، والأعضاء غير المحددين من الزمن، ويعين(٨٠) عضواً منهم بالوراثة و(٢٢) عضواً منتخباً، وبموافقة مجلس الوزراء، يعين الملك، عدداً من الأعضاء ، ومنهم(٩) أعضاء

تحت اسم لوردات بالاستئناف وهم من كبار رجال القضاء، ومن حق الملك ان يمنح لقب اللورد لشخصيات جامعية وأدبية بارزة.[١]

ثانياً: تعيين الأعضاء

بموجب هذه الطريقة، تتولى السلطة التنفيذية تعيين جميع أعضاء المجلس الاعلى، وقد يكون تعيين الأعضاء لمدى الحياة كما كان الحال في دولة ايطاليا الفاشستية، أو لفترة زمنية معينة كما كان الامر في القانون الاساسي العراقي حيث يعين الأعيان لمدة ثماني سنوات (٢٢م)، وهذا حتى للرئيس الأعلى يستعمله بواسطة وزارئه وهو مقيد عادة بشروط خاصة.[٢]

وفي المملكة الاردنية الهاشمية، يقوم الملك بتعيين جميع أعضاء مجلس الأعيان، حيث نص دستوره على ان(الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم).[٣]

وتتنافى هذه الطريقة(التعيين بالكامل) مع المبادىء الديمقراطية، وجوهر النظام التمثيلي والنيابي، والذي يعتمد على الانتخابات في اسناد واقرار السلطة السياسية.

ثالثاً: اختيار الأعضاء بالتعين والانتخاب :

استعملت هذه الطريقة من قبل دول كثيرة في تنظيم المجلس الاعلى، حيث يعيين نسبة من الأعضاء من اجل السلطة التنفيذية، والقسم الآخر ينتخب من الشعب، فأذا كانت نسبة الأعضاء المنتخبة في المجلس اعلى من نسبة الأعضاء المعينين، فيعتبر مجلساً ديمقراطياً، اما اذا كان العكس، أي ان عدد الأعضاء المعينين اكثر من الأعضاء المنتخبين، فأن المجلس الأعلى سوف يفقد صفته النيابية الصحيحة، بموجب مبادىء الديمقراطية المتعارف عليه.

وتتميز هذه الطريقة بضم أعضاء كفوءة، عزفت عن الانتخابات او فشلت في العملية الانتخابية لعدم ادراك الشعب بكفاءاتهم المتميزة.

---

[١] د.محمد المجذوب، مصدر سابق، ص١٣٢، ١٣٣.
[٢] د.سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، مصدر سابق،ص١٩٩.
[٣] المادة(٣٦) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل.

أو لعدم استطاعة هؤلاء الاكفاء مزاحمة المرشحين الآخرين لعدم توفر المال لديهم اللازم لاغراض الترويج والدعاية الانتخابية ، او لعدم إجادتهم الخطابة بالدرجة اللازمة للتأثير في الجمهور، وقد اخذ تعديل الدستور المصري سنة(١٩٨٠) بهذا الأسلوب في تكوين مجلس الشورى، اذ جعل ثلثيه عن طريق الانتخابات والثلث الباقي عن طريق التعيين.[١]

وتم تنظيم مجلس الشيوخ الايطالي بهذه الطريقة وفق دستوره لسنة(١٩٤٨)، حيث تنص(ينتخب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الاقتراع العام المباشر من جانب الناخبين الذين لا تقل اعمارهم عن خمسة وعشرين عاماً).[٢]

وكذلك نص على ان(يجوز لرئيس الجمهورية الايطالية ان يُعيين خمسة مواطنين،ممن كانوا مبعث فخر للأمة من خلال انجازاتهم البارزة في المجالات الاجتماعية و العلمية و الفنية والادبية، أعضاءاً في مجلس الشيوخ على امتداد عمرهم).[٣]

وكذلك اخذ بهذه الطريقة دستور مصر لسنة ٢٠١٢ الملغى حيث نص على ان (يشكل مجلس الشورى من عدد لايقل عن مائة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المُباشر، ويجوز لرئيس الجمهورية ان يُعيين عدد لايزيد على عُشر عدد الأعضاء المنتخبين).[٤] والغي مجلس الشورى المصري في دستور ٢٠١٤ النافذ.

رابعاً: طريقة الجمع بين أعضاء منتخبين والتعيين بقوة القانون

يتكون المجلس الاعلى بهذه الطريقة، بواسطة اختيار بعض الأعضاء عن طريق الانتخابات، واختيار البعض الاخر من الأعضاء بواسطة التعيين بقوة القانون، أي ان هناك اشخاصاً يشغلون مراكز معينة بنص القانون، وكل من يشغلها يكون عضواً في هذا المجلس بحكم وظيفته، دون ان تكون لإرادة السلطة التنفيذية أي دور أو أي دخل في اختيار هذه الأعضاء. واخذ بهذه الطريقة الدستور الروماني سنة ١٩٢٣، وكذلك اخذ بها الدستور الفنزويلي لسنة ١٩٧١.[٥]

---

(١) د.سليمان محمد الطماوي، النظم السياسة والقانون الدستوري، مصدر سابق،ص٢٠١.
(٢) المادة(٥٨) من دستور ايطاليا لسنة ١٩٤٧.
(٣) المادة(٥٩) من الدستور.
(٤) المادة(١٢٨) من دستور مصر لسنة ٢٠١٢ الملغى.
(٥) المادة(١٤٨) من دستور فنزويلا لسنة ١٩٧١.

وكذلك اخذ بهذه الطريقة، الدستور الايطالي حيث نص على ان(يكون رؤساء الجمهورية الايطالية السابقون، أعضاء في مجلس الشيوخ كحق لهم وعلى امتداد عمرهم ما لم يتخلوا عن المنصب).[١]

ونص الدستور الايطالي ايضاً على ان(يُنتخب أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة اقتراع عام مباشر من جانب الناخبين الذين لاتقل اعمارهم عن خمسة وعشرون عاماً، ويحق للناخبين الذين بلغوا سن الاربعين ان يُنتخبوا كأعضاء في مجلس الشيوخ).[٢]

والجدير بالذكر ان نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية يصبح رئيس مجلس الشيوخ بقوة القانون، مع العلم ان مجلس الشيوخ يشكل بالانتخاب، حيث نص الدستور الامريكي على ان (يكون نائب رئيس الولايات المتحدة رئيساً لمجلس الشيوخ ولكن لايكون له صوت، الا اذا انقسمت الاصوات بالتساوي).[٣]

خامساً: طريقة اختيار كل الأعضاء بالانتخابات

يتكون المجلس الاعلى بهذه الطريقة ، بواسطة انتخاب كل اعضائه بالانتخابات، سواء انتخابات مباشرة، أو انتخابات غير مباشرة، على اساس درجتين، فالانتخاب المباشر يكون مباشرة من قبل شعب كل ولاية من الولايات، اما الانتخاب غير المباشر فيكون من قبل السلطات التشريعية للولايات.

ان دستور الولايات المتحدة الأمريكية، قبل سنة ١٩١٣ كان يأخذ بطريقة الانتخابات غير المباشرة، حيث نص على ان(يتألف مجلس الشيوخ للولايات المتحدة عن عضوين من كل ولاية تختارهما الهيئة التشريعية فيها لمدة ست سنوات ، ويكون عضو(سيناتور) في مجلس الشيوخ صوت واحد).[٤] ألآ ان بعد تعديل السابع عشر، اخذ بطريقة الانتخاب المباشر لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ، حيث نص دستورها على ان (يتكون مجلس شيوخ الولايات المتحدة من عضوين من كل ولاية ينتخبهما سكان تلك الولاية، لمدة ست سنوات، ويكون لكل عضو

---

[١] المادة(٥٩) من دستور ايطاليا لسنة ١٩٤٧.
[٢] المادة(٥٨) من الدستور.
[٣] البند(٣) من الفقرة(٣) من المادة(١) من الدستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.
[٤] الفقرة(٣) من المادة(١) من الدستور.

منهما صوت واحد في المجلس، وتتوافر في الناخبين في كل ولاية المؤهلات اللازمة لناخبي فرع الهيئات التشريعية في ألولايات الذي يكون هو الاكبر عدداً).[١]

وكذلك أخذت بطريقة الانتخاب المباشر، دستور استراليا، حيث نص على ان (يتكون مجلس شيوخ الكومنولث من أعضاء مجلس شيوخ كل ولاية، الذين يختارهم شعب الولاية مباشرة، مصوتاً كهيئة ناخبة واحدة، إلى ان يقرر البرلمان خلاف ذلك).[٢]

واخذ دستور بوسنا وهرزكوفينيا بالانتخاب غير المباشر، حيث نص دستورها على ان(ينتخب المندوبون من بين أعضاء هيئة تشريع الكانتون).[٣]

وكذلك اخذ الدستور الموريتاني بالطريقة غير المباشرة لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ،حيث نص على ان(ينتخب الشيوخ لمدة ست سنوات بالاقتراع غير المباشر، ويقومون بتمثيل المجموعات الأقليمية للجمهورية. يمثل الموريتانيون المقيمون في الخارج في مجلس الشيوخ ، ويحدد ثلث(١/٣) أعضاء مجلس الشيوخ كل سنتين).[٤]

اما في الاتحاد السويسري فقد تكون السلطة التشريعية لكل مقاطعة مخيرة في كيفية أختيار الأعضاء الممثلين لهم في مجلس المقاطعات الفدرالي، حيث نص دستوره على ان(تضع المقاطعات التشريعات المتعلقة بانتخاب ممثليها في مجلس المقاطعات).[٥]

اما بالنسبة لدستور جمهورية العراق الاتحادي، فأنه لم يُشر إلى طريقة تكوين مجلس الاتحاد،لان المجلس لايزال لم يؤسس بعد، حتى نتعمق بتفاصيل تشكيله، الا اننا نضطر إلى ان نشير الى طريقة اختيار الأعضاء بموجب مسودة التعديلات الدستورية(مشروع تعديل الدستور) ومشروع قانون مجلس الاتحاد، فيلاحظ ان مشروع تعديل الدستور، اخذ بجمع طريقتين معاً، وهي طريقة الانتخاب المباشر و طريقة التعيين في اختيار أعضاء مجلس الاتحاد، حيث نصت مسودة التعديلات الدستورية على ان (يتم انتخاب أعضاء المجلس بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم).[٦]

---

[١] التعديل السابع عشر من الدستور، الصادر سنة ١٩١٣.
[٢] البند(١) م المادة(٧) من دستور استراليا لسنة ١٩٠١ المعدل.
[٣] المادة(٩) من دستور بوسناهرزوكوفينيا لسنة ١٩٩٤.
[٤] المادة(٤٧) من دستور موريتانيا، لسنة ١٩٩١.
[٥] الفقرة(٣) من المادة(١٥٠) من دستور الاتحاد السويسري لسنة ٢٠٠٠ المعدل.
[٦] ثانياً منالمادة(٨١) من مسودة التعديلات الدستورية ٢٠٠٧/٧/١٢.

ونص كذلك على ان(يقوم رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، بتعيين خمسة اشخاص، أعضاء في مجلس الاتحاد، من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة، وبما يضمن تمثيل المكونات).[١]

ونحن بدورنا لانؤيد طريقة التعيين التي اخذ بها المشرع الدستوري في مسودة التعديلات الدستورية، لان هذا المجلس (مجلس الاتحاد) يمثل مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وكذلك يضمن حقوقها ،كما يضمن حقوق المكونات الأساسية للشعب العراقي الساكنة في هذه الأقاليم والمحافظات، لذا فمن غير المعقول تعيين أعضاء من قبل السلطة التنفيذية بدلاً من الأقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، لان هم الاولى باختيار من يمثلهم، سواء كان بالانتخاب المباشر او غير المباشر.

اما مشروع قانون مجلس الاتحاد والذي اجريّ عليه قراءة اولى بتاريخ ٢٠١٤/٩/٢٢ في مجلس النواب، لم يُشر بشكل واضح إلى طريقة تكوين وتشكيل مجلس الاتحاد، الاّ اننا نستنتج من نص المادة الرابعة بان طريقة الانتخاب هي المتبعة في تشكيل هذا المجلس، حيث نص(يدعو رئيس الجمهورية مجلس الاتحاد للأنعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوما من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتُعقد الجلسة الاولى للمجلس برئاسة اكبر الأعضاء سنا و لايجوز تجاوز المدة المذكورة آنفاً).[٢]

الا ان النص الذي سبق ذكره لم يوضح هل ان الانتخاب بطريقة مباشرة أي بدرجة واحدة من سكان الأقاليم والمحافظات أم الانتخاب بطريقة غير مباشرة على درجتين، والتي تكون من برلمانات الأقليم او ومن مجلس المحافظات ؟.

وان مسلك المشرع العادي مسلك ديمقراطي ، وهو افضل بكثير من اتجاه المشرع الدستوري في تقرير لجنة مراجعة التعديلات الدستورية.

وبعد قراءة هذه الطرائق المتنوعة بالنسبة لطريقة تشكيل المجلس الأعلى في الدول المختلفة، تبلور لدينا الرؤية المقترحة لطريقة تكوين مجلس الاتحاد العراقي، حيث نقترح طريقة اختيار كل الأعضاء بالانتخاب المباشر و بالاقتراع السري، من قبل سكان الأقاليم

---

[١] ثالثاً من المادة(٨١) من المسودة.

[٢] المادة(٤) من مشروع قانون مجلس الاتحاد ٢٠١٤/٩/٢٢.

والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهذه الطريقة اقرب لروح العدالة والديمقراطية، وتضمن العدالة و المساواة وإرادة الأغلبية، وآخر ما وصل إليه العقل البشري من تقدم في هذا الصدد من اجل تحقيق المساواة و الاستقرار السياسي والامني.

الفرع الثالث

مدة العضوية في المجلس الاتحاد

من الأمور المقررة اختلاف مدة نيابة كل مجلس من مجلسي البرلمان عن الآخر، أي بأن لاتكون مدة نيابتهما واحدة وتكون عادة مدة نيابة المجلس المنتخب(المجلس الادنى) بالكامل اقصر من مدة نيابة المجلس الآخر والسبب في ذلك؛ انه لما كان المجلس المنتخب بالكامل هو المجلس الاكثر تمثيلاً للأمة، فأنه يتعين تحقيق رقابة فعالة للشعب على نوابه وأعمالهم، وتتمثل هذه الرقابة في تجديد انتخاب أعضاء المجلس بعد انقضاء فترة النيابة التي يجب ان لاتطول مدتها، بحيث يرجع النواب الى الشعب الذي يعمل على اعادة إنتخاب النائب الذي احسن في عمله وعلى عدم إعادة انتخاب من تهاون في عمله النيابي، اما ما يخص تجديد المجلسين بعد أنتهاء مدتهما المنتخب بالكامل بان يُعاد تجديد إنتخاب هذا المجلس بأكمله بعد انتهاء مدته النيابية، وذلك على خلاف الحال بالنسبة للمجلس الآخر حيث يسود مبدأ التجديد الجزئي له.[١]

وان التجديد الجزئي لأعضاء المجلس الأعلى، في الحقيقة يؤدي إلى حدوث استقرار سياسي، واستمرار مؤسسات الدولة في ادارة حكم البلاد، بعيداً عن القلاقل والاضطرابات.[٢]

ان الدول التي تأخذ بنظام المجلسين التشريعيين، غالباً ما تنص دساتيرها على اختلاف مدة نيابة كل مجلس من مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية(البرلمان) عن الآخر، وان مدة نيابة المجلسين قد اقر بان تكون مختلفتان. حيث أكد دستور الولايات المتحدة الأمريكية على ان ولاية مجلس النواب هي لمدة سنتين، ونص دستوره على (يتكون مجلس

[١] د.حنان محمد القيسي، مصدر سابق،ص١٣٢.
[٢] سبيستيان دوبان، مصدر سابق،ص٣.

النواب من أعضاء يختارهم كل سنتين شعب الولايات المتحدة، وتتوافر في الناخبين في كل ولاية المؤهلات اللازمة لناخبي اكبر فرع من فروع الهيئة التشريعية في الولاية عدداً).[١]

بينما جعل مدة ولاية مجلس الشيوخ ست سنوات، حيث نص دستوره على ان(يتكون مجلس شيوخ الولايات المتحدة من عضوين من كلا ولاية، ينتخبهما سكان تلك الولاية، لمدة ست سنوات، ويكون لكل عضو منهما صوت واحد في المجلس، وتتوافر في الناخبين في كل ولاية المؤهلات اللازمة لناخبي فرع الهيئات التشريعية في الولايات الذي هو الاكبر عدداً).[٢] وكذلك نص على ان)وبعد ذلك مباشرة يجتمعون في أعقاب اول عملية انتخابية، ويُقسَّمُون بالتساوي قدر المستطاع إلى ثلاث فئات، وتشغر مقاعد أعضاء مجلس الشيوخ من الفئة الاولى عند انتهاء السنة الثانية، بينما تُشغر مقاعد الفئة الثانية عند انتهاء السنة الرابعة، وتشغر مقاعد الفئة الثالثة عند انتهاء السنة السادسة،بحيث يجوز اختيار الثلث كل عامين).[٣]

وأن مجلس الشيوخ يتميز بأهمية سياسية كبيرة، وخاصة ان مدة ولاية العضوية فيه، مدة طويلة وهي ست سنوات، والتي منحت استقرار وأهمية، مما لا تتوفر لأعضاء مجلس النواب.[٤]

اما مدة العضوية في البرازيل، فيلاحظ ان مدة ولاية مجلس النواب هي اربع سنوات، حيث نص الدستور على ان(يمارس الكونكرس الوطني، المكون من مجلس النواب ومجلس الشيوخ الاتحادي السلطة التشريعية، وتكون مدة كل دورة تشريعية اربع سنوات).[٥] ، أما مدة عضوية مجلس الشيوخ فهي ثمان سنوات، حيث نص الدستور على ان(تنتخب كل ولاية المنطقة الاتحادية ثلاثة أعضاء في مجلس الشيوخ لفترة عضوية مدتها ثماني سنوات)[٦]، اما بالنسبة لتجديد الأعضاء في هذا المجلس، نص على ان (يتجدد ثلث تمثيل كل ولاية وثلثا تمثيل المنطقة الاتحادية كل اربع سنوات، بالتناوب).[٧]

---

[١] الفقرة(٢) من المادة(١) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٩٨٧ المعدل.
[٢] التعديل السابع عشر لدستور الولايات المتحدة الامريكية الصادر سنة ١٩١٣.
[٣] البند(٢) من الفقرة(٣) من المادة(١) من الدستور.
[٤] د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٦٥.
[٥] المادة (٤٤) من دستور البرازيل لسنة١٩٩٨.
[٦] الفقرة(١) من المادة(٤٦) من الدستور.
[٧] الفقرة(٢) من (٤٦) من الدستور.

اما الدستور الاسترالي فأيضاً أخذ بالمغايرة بين المجلسين حيث اكد على ثلاث سنوات الولايات مجلس النواب حيث نص على ان(يستمر كل مجلس نواب لمدة ثلاث سنوات من جلسة المجلس الاولى، ولايستمر اكثر من ذلك، ولكن يجوز للحاكم العام ان يحله قبل ذلك الحين).[١]

اما بالنسبة مدة عضوية أعضاء مجلس الشيوخ، حيث نص الدستور الاسترالي على ان(يختار أعضاء مجلس الشيوخ كل ولاية ليشغلوا مناصبهم لمدة ست سنوات ويقدم حاكم الولاية إلى الحاكم العام شهادة تصديق على اسماء أعضاء مجلس شيوخ الولاية).[٢]

اما الاتحاد السويسري فقد حدد أربع سنوات لولاية مجلس الشعب أو المجلس الوطني على نمط واحد لجمع الأعضاء، ويتجدد كل أعضاء المجلس، عند كل انتخابات، حيث نص دستوره على (يتم انتخاب الممثلين من قبل الشعب مباشرة طبقاً للنظام النسبي كل اربع سنوات).[٣]

اما بالنسبة لمدة عضوية مجلس المقاطعات، فان الدستور منح حق تجديد مدة العضوية لقوانين الولايات، حيث نص الدستور على ان(تضع المقاطعات التشريعات المتعلقة بانتخاب ممثليها في مجلس المقاطعات).[٤]

ان قصر فترة عضوية الأعضاء في المجلس الأعلى، يؤدي إلى انشغال الأعضاء في حالة حملة انتخابية مستمرة، خاصة في المجالس التي تكون ولاية أعضاء المجلس الأعلى قصيرة جداً مثل مجلس شيوخ الولايات المتحدة الأمريكية وكذلك مجلس الشيوخ الاسترالي وغيرها، ويُعاد انتخاب النائب في المجلس الادنى اكثر من اعادة النائب او الشيخ في المجلس الأعلى.

واخذ الدستور المصري لسنة ١٩٧١ أيضاً بالمُغايرة بين المجلسين، الشعب و الشورى، حيث نص على ان (مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تأريخ اول اجتماع له، ويجري الانتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته).[٥]

---

[١] المادة(٢٨) من دستور استراليا لسنة ١٩٠١.
[٢] البند(٤) من المادة(٧) من الدستور.
[٣] الفقرة(٢) م المادة(١٤٩) من دستور الاتحاد السويسري لسنة ٢٠٠٠ المعدل.
[٤] الفقرة(٣) من المادة(١٥٠) من الدستور.
[٥] المادة(٩٢) م دستور مصر لسنة ١٩٧١ الملغى.

وان مدة ولاية مجلس الشورى هي ست سنوات حيث نص الدستور على ان(مدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات، ويتجدد انتخاب وأختيار نصف الأعضاء المنتخبين و المعينين كل ثلاث سنوات وفقاً للقانون ،ويجوز دائماً إعادة انتخاب أو تعيين من أنتهت مدة عضويته).[١] وكان مدة عضوية أعضاء مجلس الشيوخ المصري في دستور ١٩٢٣ عشر سنوات ومجلس النواب خمس سنوات، حيث نص على ان(عضوية النائب خمس سنوات)[٢]،وكذلك نص على ان(مدة العضوية في مجلس الشيوخ عشر سنين، ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات، ومن أنتهت مدته من الأعضاء يجوز اعادة انتخابه أو تعينه).[٣]

اما مدة عضوية مجلس الأعيان وفق القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، فكان ثماني سنوات، حيث نص على ان (مدة العضوية في مجلس الأعيان ثماني سنوات أعتباراً من تأريخ التعيين، ويجوز إعادة تعيين العضو السابق).[٤]

وان المملكة المغربية العربية أخذت أيضاً بالمغايرة بين مجلسي برلمانه، وهما مجلس النواب و مجلس المستشارين، حيث نص على ان(ينتخب أعضاء مجلس النواب بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، وتنتهي عضويتهم عند افتتاح دورة اكتوبر من السنة الخامسة التي تلي انتخاب المجلس).[٥]

وان ولاية مجلس المستشارين هي ست سنوات، حيث نص دستوره على ان(يتكون مجلس المستشارين من (٩٠)عضواً على الأقل، و(١٢٠) عضواً على الأكثر ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر لمدة ست سنوات،...).[٦]

وهناك دولاً فدرالية وغير فدرالية، لم تأخذ بقاعدة المغايرة في مدة العضوية في المجلسين بل أخذت بمدة واحدة للمجلسين فعلى سبيل المثال اسبانيا، حيث نص دستورها

---

[١] المادة(١٩٨) من الدستور.
[٢] المادة(٨٦) من دستور لسنة ١٩٢٣ الملغى.
[٣] المادة(٣) من الدستور.
[٤] المادة(٣٢) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.
[٥] المادة(٦٢) من دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ النفاذ.
[٦] المادة(٦٣) من الدستور.

على ان(ينتخب مجلس النواب لمدة أربع سنوات، وتنتهي مهمة أعضائه لأربع سنوات بعد انتخابهم أو عند حل المجلس).[١]

وكذلك نص دستورها على ان(يُنتخب مجلس الشيوخ لمدة أربع سنوات، وتنتهي ولاية اعضائه لأربع سنوات بعد انتخابهم أو يوم حل المجلس).[٢]

فيلاحظ أخذت اسبانيا بكلا المجلسين، مدة متساوية وهي اربع سنوات، ويكون التجديد بالكامل للمجلسين كل اربع سنوات.

وكذلك أخذ الدستور البلجيكي بالتساوي بين مدة عضوية الأعضاء في المجلسين، حيث نص الدستور على ان(ينتخب أعضاء مجلس النواب لمدة اربع سنوات، يجدد المجلس كل أربع سنوات).[٣] وكذلك اخذ بنفس المدة لولاية مجلس الشيوخ في المادة(٧٠) من الدستور.

وكذلك خرج الدستور الاردني من قاعدة ومبدأ المغايرة في المدة النيابية وكذلك أسلوب التجديد الجزئي، حيث ساوى بين المجلسين النواب والأعيان في مدة العضوية، حيث نص على ان(مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من أنتهت مدته منهم).[٤]

وكذلك نص على ان(مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تأريخ اعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك ان يمدد المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل من سنة واحدة ولاتزيد على سنتين[٥]).

ومن خلال ما سبق، يبدو هناك قاعدة المغايرة في مدة عضوية أو ولاية المجلسين التشريعيين، في الدول الفدرالية وغير الفدرالية، وهناك من الدساتير خرجت على هذه القاعدة، اما بالنسبة لتجديد ولاية المجلسين فتبّين ان المجلس الأدنى، غالباً يتجدد كلياً وان المجلس الأعلى، في الأغلب يتجدد اما كلياً أو نصفياً أو جزئياً.

---

[١] الفقرة(٤) من المادة(٦٨) من دستور اسبانيا لسنة ١٩٧٨ المعدل.
[٢] الفقرة(٦) من المادة(٦٩) من الدستور.
[٣] الفقرة(٦٥) من دستور بلجيكا لسنة ١٩٩٣.
[٤] الفقرة(١) من المادة(٦٥) من المملكة الاردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل.
[٥] الفقرة(١) من المادة(٦٨) من الدستور.

اما بالنسبة لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ فقد اشار إلى ولاية مجلس النواب، وهي اربع سنوات تقويمية، حيث نص على ان(تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة).[١]

اما بالنسبة لمجلس الاتحاد، فقد ترك كل ما يتعلق به في نص المادة(٦٥) من الدستور، لذا نضطر ان نشير إلى تقرير أو مسودة التعديلات الدستورية ومشروع قانون مجلس الاتحاد، حول مدة عضوية مجلس الاتحاد، فلقد نصت مسودة التعديلات الدستورية على ان (تكون مدة دورة مجلس الاتحاد أربع سنوات تقويمية تبدأ من تأريخ أول جلسة له، وتنتهي بانتهاء دورة انعقاد السنة الرابعة).[٢]

وكذلك أكد على تزامن انتخابات مجلس الاتحاد مع انتخابات مجلس النواب، حيث نص على ان(تجري انتخابات مجلس الاتحاد بالتزامن مع انتخابات مجلس النواب، ويجتمع مجلس الاتحاد عند اجتماع مجلس النواب وتكون دورة أنعقاد المجلسين متوافقة، ويُحلُ المجلس عند حل مجلس النواب دون العكس).[٣]

ونحن بدورنا لانؤيد اتجاه المشرع الدستوري في مسودة التعديلات الدستورية على اخذهِ بالمساواة بين مدة عضوية مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وكان من المفترض ان يأخذ بمبدأ المغايرة في مدة ولاية المجلسين وذلك للأسباب التي سبق ذكرها في بحثنا هذا، وكان عليه ان يأخذ بمدة أطول بالنسبة لولاية مجلس الاتحاد اسوة بالمبادىء العامة والتجارب العالمية الناجحة.وكذلك لانؤيد ما نص بالنسبة لتزامن انتخابات مجلس الاتحاد مع انتخابات مجلس النواب، والاجدر ان يتجدد مجلس الاتحاد جزئياً وليس بالكامل، فهذا قد يمنح مجلس الاتحاد ضمان حسن الاداء، وولاية مستمرة، وكمؤسسة دستورية دائمة مهمة يمكنها مراقبة اداء الحكومة عند حل مجلس النواب، أي ملئ الفراغ الدستوري، وضمان استقرار العملية التشريعية والسياسية إلى حد كبير. وان مشروع قانون مجلس الاتحاد اكد أيضاً على ولاية

---

[١] الفقرة(١) من المادة(٥٦) من دستور العراق الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
[٢] المادة(٩٠) من مسودة التعديلات الدستورية ٢٠٠٧/٧/١٢.
[٣] المادة(٨٣) من المسودة.

المجلس لمدة أربع سنوات حيث نص على ان(تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس الاتحاد أربع سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة من دورات انعقاده).[١]

ولانؤيد ما ذهب اليه المشرع العادي في المادة اعلاه لنفس الأسباب التي سبق ذكرها.وبعد استقراء كل ماسبق من التجارب والأعراف العالمية والنتائج التي ظهرت لنا، نرى من المفيد والضروري ان نقترح رؤيانا حول ولاية مجلس الاتحاد العراقي هكذا، نقترح بأن تكون مدة العضوية في المجلس ست سنوات، اسوة ببعض الدول و الأسباب التي سبق ذكرها،وان تكون تجديد العضوية في المجلس اما جزئيً مثل ما ذهب إليه مجلس الشيوخ الامريكي السابق ذكره، أو نصفياً مثل ما ذهبت إليها دولة استراليا السابق ذكرها في مجلس شيوخها.

المطلب الثاني

اختصاصات المجلس

لدراسة هذا المطلب ، اختصاصات مجلس الاتحاد، يقتضي ان نقسمه إلى اربع فروع ، نتناول في الفرع الأول ، الاختصاص التشريعي للمجلس، وفي الفرع الثاني، تعيين أصحاب الدرجات الخاصة وذلك بدلاً من مجلس النواب، وسوف نبحث في الفرع الثالث، انتخاب رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس النواب، وفي الفرع الرابع سوف نؤكد على الاختصاص القضائي- محاكمة رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء والوزراء عند اتهامهم من مجلس النواب، وفق مياتي:

الفرع الأول

الاختصاص التشريعي

الأصل هو المساواة بين المجلسين لاسيما في الدول ذات النظام الفدرالي (أي دول الاتحاد المركزي) اما في الدول البسيطة التي أحتفظت بنظام المجلسين، فثمة اتجاه لترجيح كفة المجلس الادنى(مجلس النواب او الشعب اياً كان أسمه) في المسائل المالية كما هو الشأن في البرلمان الانجليزي، وقد بدأ هذا التيار في بعض الممتلكات البريطانية المستقلة قبل الحرب

[١] البند(أولاً) من المادة(٩) م مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي ٢٠١٤/٩/٢٢.

العالمية الاولى (في استراليا وجنوب افريقيا وولايات كندا) ثم تحقق في انكلترا نفسها بعد أزمة دستورية طويلة أي بعد طغيان المحافظين على مجلس اللوردات وصيرورة أطوع لوزارات المحافظين من ابنائها، في حين كان يعرقل اعمال وزارات الاحرار، وذلك بالقانون المسمى (The parliament act) ، الصادر في ٢٨ اغسطس سنة ١٩١١ والذي قيّد سلطة مجلس اللوردات وجعله في المرتبة الثانية بالنسبة لمجلس العموم.[١]

ان نظام المجلسين التشريعين ، على قدر الإمكان يقوم بتحقيق قاعدة او مبدأ المساواة بين المجلسين في المسائل المتعلقة بالسلطة والوظيفة التشريعية ، أي ان الأساس هو المساواة بينهما في التشريع، حيث يُشرك المجلس الأعلى اشراكاً فعلياً في العملية التشريعية إلى جانب المجلس الأدنى، وذلك لان لموافقته ومعارضته على مشروع القانون، أثر فاصل أكدت على سن او عدم سن القانون، ان دساتير كثيرة أكدت على مساواة المجلسين في العملية التشريعية، الا ان هذه المساواة ليس شرطاً ان تكون مطلقاً.

ان لكلا المجلسين حق اقتراح القوانين، ويصبح مشروع القانون قانوناً عند موافقة كلا المجلسين عليه،بالنسبة المعينة دستورياً.

وان معظم دساتير الدول الاتحادية قد جعلت مجلسي البرلمان الاتحادي(المجلس الشعبي، ومجلس الولايات) على قدم المساواة من حيث الاختصاص التشريعي ، ومعنى ذلك انه تجب موافقة المجلسين على كل قانون يوضع لدولة الاتحاد، بحيث انه اذا رفض احد المجلسين الموافقة على قانون ما، فأنه يعتبر كأن لم يكن ولايمكن اصداره، وقد اخذ بهذا المبدأ دستور الولايات المتحدة الأمريكية، حيث نص على ان(تخوَّل جميع الصلاحيات التشريعية الممنوحة في هذا الدستور لكونكرس الولايات المتحدة الذي يتألف من مجلس شيوخ ومجلس نواب –ف١/م١)، ودستور الاتحاد السويسري، حيث نص على ان(تتكون الجمعية الاتحادية من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات ولكل من المجلسين اختصاصات متساوية الفقرة(٢) من المادة ١٤٨ لسنة ٢٠٠٠)، وكذلك أخذ به الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ في المادة(٥٥)، ولكن بعض الدساتير الاتحادية خرجت على هذا المبدأ فلم تساوِ بين مجلسي الاتحاد في الاختصاصات التشريعي، كما ميزت بينهما احياناً في بعض الاختصاصات

[١] د.سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق،ص٢٠٥-٢٠٦.

ذات الصبغة التنفيذية و القضائية، من ذلك دستور ألمانيا الاتحادية الصادر في سنة ١٩١٩ كان يجعل المجلس الشعبي في مركز أقوى من مجلس الولايات فعند الخلاف بينهما بصدد تشريع ما، فإن المجلس الشعبي اذا ما أقر ذلك التشريع بأغلبية خاصة فأن مجلس الولايات يخضع لهذا القرار، ونفس الوضع- من حيث تغليب المجلس الادنى على المجلس الأعلى- تقرر ايضاً في الدستور الاتحادي لالمانيا الغربية لسنة ١٩٤٩، وكذلك نظم دستور استراليا حالة الخلاف بين المجلسين بحيث تكون الغلبة للمجلس الشعبي على مجلس الولايات.[١]

اما الدول البسيطة، فمنها ماساوت دساتيرها بين المجلسين في السلطة التشريعية ، مثل دستور المملكة الأردنية الهاشمية،حيث تنص على ان(يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان و النواب ان يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لابداء الرأي، فأذا رأى المجلس قبول الاقتراح احاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها).[٢] اما دستور العراق الملكي، حيث اناط السلطة التشريعية للمجلسين وللملك، حيث نص على ان(السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك ومجلس الامة يتألف من مجلسي الأعيان والنواب وللسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها وإلغائها مع مراعاة احكام هذا القانون).[٣]

اما الدستور المصري، فلم يمنح مجلس الشورى، حق المبادرة التشريعية، وانما خول مجلس النواب بذلك فقط، حيث نص على ان(يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة،والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور).[٤]

---

[١] د.محمد كامل ليلة، مصدر سابق،ص١٤٧-١٤٨.
[٢] الفقرة(١) من المادة(٩٥) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل.
[٣] المادة(٢٨) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
[٤] المادة(٨٦) من دستور مصر لسنة ١٩٧١ الملغى.

وكذلك حَرَمَ دستور مصر لسنة ٢٠١٢، مجلس الشورى من ممارسة الاختصاص التشريعي، حيث نص على ان(لرئيس الجمهورية، وللحكومة، ولكل عضو في مجلس النواب، اقتراح القوانين).[١]

اما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، فقد نص على ان (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب و مجلس الاتحاد).[٢]

لكن الدستور حصر تقديم مقترحات القانون لمجلس النواب فقط حيث نص على ان(مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من احدى لجانة المختصة).[٣]

الاّ ان مشروع تعديل الدستور يُبشر بالخير، حيث منح مجلس الاتحاد حق تقديم المقترحات، حيث نص على اختصاص مجلس الاتحاد على ان(تقديم مقترحات ومشروعات القوانين ذات العلاقة بالأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إلى مجلس النواب).[٤]

ويلاحظ عدم الدقة في صياغة النص اعلاه، وتخبط بين مشروعات القوانين ومقترحات القوانين، حيث تقدم مشروعات القوانين من قبل السلطة التنفيذية، حيث نص الدستور على ان(مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء).[٥] وكذلك لم يوضحا مسودة ومشروع التعديلات الدستورية كيفية تقديم مقترحات ومشروعات القوانين كما لم يحددا عدد الأعضاء من عضو واحد أو من مجموعة.

وكذلك اكد مقترح قانون مجلس الاتحاد على تقديم مقترحات قوانين ورؤى، حيث نص على ان(لمجلس الاتحاد تقديم مقترحات قوانين ورؤى إلى رئيس الجمهورية ممن لايقل عن عشرة أعضاء او من أحدى لجانه المختصة تهدف لتعزيز وتمكين الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة بإقليم لتتمتع بحقوقها وحقوق مواطنيها الدستورية والقانونية ولرئيس الجمهورية في حالة موافقته على تلك المقترحات والرؤى، الامر بإعداد مشاريع وقوانينها ورفعها لمجلس

---

[١] المادة(١٠١) من دستور مصر لسنة ٢٠١٢ الملغى.
[٢] المادة(٤٨) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
[٣] الفقرة (٢) من المادة(٦٠) من الدستور.
[٤] البند(أولاً) من المادة (٩٤) من مسودة التعديلات الدستورية ٢٠٠٩/٧/١٢.
[٥] البند(أولاً) من المادة(٦٠) من دستور العراق الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

النواب للنظر في تشريعها على وفق أحكام الدستور وهذا القانون).[١]ويؤخذ على هذا النص، حيث استعمل كلمة رؤى، فأن هذه الكلمة غير معينة المعالم ولها أبعاد كثيرة وهي كلمة مطاطة واستعمالها هنا لايقيد النص، لانها تؤدي إلى تفسيرات وتأويلات متناقضة، قد يحل عمل مجلس الاتحاد أو مجلس النواب أثناء تقديم المقترح وصياغته، ويؤخذ على هذا النص أيضاً فهل هناك لجان قانونية وخبراء، لدى رئيس الجمهورية، حتى يعد كل هذه المشروعات القانونية، بعد تسلمه للمقترحات والرؤى من مجلس الاتحاد.

وبعد قراءتنا هذه نقترح بأن يُمنح مجلس الاتحاد اختصاصات تشريعية مناصفة مع مجلس النواب باعتباره الجزء الأخر من السلطة التشريعية وفق مادة(٤٨) من الدستور ٢٠٠٥ النافذ، اسوة بالدول الفدرالية الناجحة والتي اشرنا اليها في بحثنا آنفا، أي حقه في اقتراح مشاريع القوانين، كمجلس النواب.

ونقترح بأن يكون لمجلس الاتحاد حق إلغاء مشاريع ومقترحات القوانين،وتعديلات القوانين التي تمس مصالح وحقوق واختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وكذلك حق الاعتراض المؤقت على مشاريع ومقترحات القوانين العادية والمالية والتعديلات القانونية من قبل مجلس النواب التي لاتمس بضرر مصالح وحقوق واختصاصات الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وان يكون له حق المراجعة والتدقيق والنظر لجميع مقترحات ومشاريع القوانين العادية، وحق تعديلها أو رفضها مناصفة مع مجلس النواب، كما نقترح اعطائه حق تعديل الدستور أسوة بالدول الفدرالية السابقة ذكرها، ويؤخذ على المادة(١/١٢٦) من الدستور النافذ كونها حرمت مجلس الاتحاد مطلقاً من هذا الحق، ويستوجب على هذه المادة الدستورية تعديلها ومنح مجلس الاتحاد فيها حق التعديل على قدم المساواة مع مجلس النواب وذلك ضماناً لمصالح الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم واشراكهم في هذا الحق، علما أن مسودة التعديلات الدستورية ومقترح قانون مجلس الاتحاد لم يشيرا إلى الاختصاص التأسيسي لهذا المجلس، اما بالنسبة لمشاريع القوانين المالية، فنقترح ان يناقش بداية في مجلس النواب، ثم يشارك مع مجلس الاتحاد في الموافقة او التعديل أو الرفض.

[١] البند(أولاً) من المادة(١٣) من مقترح قانون مجلس الاتحاد ٢٠١٤/٩/٢٢.

الفرع الثاني

تعيين أصحاب الدرجات الخاصة (بدلاً من مجلس النواب)

تؤكد بعض الدساتير على اشتراك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية ، في تعيين كبار موظفي الدولة وذلك لحساسية وخطورة هذه المناصب بالنسبة للدولة، ولاختيار اشخاص اكفاء ومخلصين، حيث يشدد الدستور على جهات تعينهم، فلا يمنح اختصاص تعينهم لجهة مختصة واحدة، ولوا ان هذه في الحقيقة من اختصاصات السلطة التنفيذية، وقد تكون الغاية من ذلك هي مراقبة السلطة التنفيذية من الاستئثار بعملية التعيين، باختيار وتعيين اشخاصا غير متمكنين وغير كفوءين.

ان التعيينات التي يقوم بها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية لكبار موظفي الدولة من حيث الأصل يجب ان يستحصل عليها موافقة مجلس الشيوخ، وخاصة تعيين السفراء والقناصل والوزراء المفوضين وقضاة المحكمة العليا وجميع موظفي الولايات المتحدة الآخرين الذين لم يرد في الدستور نص خاص بمناصبهم، غير انه يمكن بمقتضى قانون يصدره الكونكرس أن يخول الرئيس بتعيين الوظائف الأدنى او الوزارات أو المحاكم.[١] لكن الجدير ذكره انه جرت العادة في الولايات المتحدة الأمريكية بأن يترك مجلس الشيوخ لرئيس الجمهورية الحرية في اختيار وزرائه الذين يعاونوه في إدارة شؤون البلاد، اما بالنسبة لباقي كبار الموظفين كرجال السلك الدبلوماسي من السفراء والقناصل وقضاة المحكمة الاتحادية، فأن موافقة مجلس الشيوخ – من الناحية العملية- مازالت ضرورية ومتَّبعة في اغلب الأحوال.[٢]

اما في الاتحاد السويسري، يقوم المجلسان، مجلس المقاطعات ومجلس الشعب على قدم المساواة في تعيين أعضاء المجلس الاتحادي وكذلك انتخاب القائد الاعلى للجيش وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا، وغيرهم من الاشخاص، حيث نص دستوره على ان(تنتخب الجمعية الاتحادية أعضاء المجلس الاتحادي والمستشار أو المستشارة الاتحادية والقائد الاعلى

---

[١] البند(٢) من الفقرة(٢) من المادة(٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة١٧٨٧ المعدل.
[٢] د.سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مصدر سابق، ص١١٣.

للجيش، ويمكن للقانون ان يعطي الصلاحية للجمعية الاتحادية لانتخاب اشخاصا آخرين أو لاعتماد انتخابهم).[١]

ويلاحظ بعكس الدستور الأمريكي في حالة تعيين أصحاب الدرجات الخاصة، يتمتع المجلسان بأختصاصات متساوية والتي أكد عليها الدستور الاتحادي، حيث نص على ان (تتكون الجمعية الاتحادية من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات ولكل من المجلسين اختصاصات متساوية).[٢] أما في العراق الاتحادي فأن دستوره النافذ لم يمنح حق التعيين أصحاب الدرجات الخاصة الاّ انه منح هذا الحق لمجلس الوزراء مع مجلس النواب دون مجلس الاتحاد، حيث نص دستوره على ان(التوصية إلى مجلس النواب ، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة،ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الأمنية)...[٣]

والجدير بالذكر ان مسودة التعديلات الدستورية ومشروع قانون مجلس الاتحاد لم يشيرا ايضاً إلى هذا الاختصاص، حيث حُصِر وفق الدستور بين مجلس الوزراء و مجلس النواب، وكان من الضروري إشراك مجلس الاتحاد في تعيين موظفي الدرجات الخاصة في العراق الفدرالي، لان هذا المجلس يمثل الأقاليم والمحافظات المكونة للدولة الاتحادية، وان هذا الاختصاص ينسجم مع طبيعته.

اما الرؤية المقترحة لنا فيه، التوصية إلى مجلس الاتحاد، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه،ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية، أي الاخذ بماأخذ به الدستور الأمريكي وذلك لنجاح تجربتها، وقرب هذا الاختصاص من مجلس الاتحاد اكثر من مجلس النواب.

اما بالنسبة لتعيين قضاءة المحكمة العليا، فقد نص دستور ولايات المتحدة الأمريكية على ان (وتكون له سلطة عقد معاهدات، بمشورة وموافقة مجلس الشيوخ بشرط موافقة

---

[١] الفقرة(١) و(٢) من المادة(١٦٨) من دستور الاتحاد السويسري لسنة ٢٠٠٠ المعدل.
[٢] الفقرة(٢) من المادة(١٤٨) من الدستور.
[٣] خامساً من المادة(٨٠) من دستور العراق الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين، ويُسمى، بمشورة وموافقة مجلس الشيوخ، السفراء والوزراء العموميين والأخريين والقناصل وقضاة المحكمة العليا وجميع مسؤولي الولايات المتحدة الاخرى، الذي لايوجد نص في هذا الدستور خلال ذلك على تعييناتهم..).[١]

اما الدستور الألماني، فقد أعطى حق اختيار أعضاء المحكمة الدستورية الاتحادية على قدم المساواة بين المجلسين بعكس الدستور الأمريكي، حيث نص الدستور الالماني على ان (تتكون المحكمة الدستورية الاتحادية من القضاة الاتحاديين وأعضاء آخرين، وينتخب البوند ستاج نصف أعضاء المحكمة الدستورية الاتحادية وينتخب البوند سرات النصف الأخر).[٢]

اما الدستور العراق الفدرالي فقد منع مجلس الاتحاد من ممارسة هذا الاختصاص، الا انخ منحه لمجلس النواب مع مجلس الوزراء، حيث نص على ان(الموافقة على تعيين كل من :أ- رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة ، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى).[٣]

وان اتجاه المشرع الدستوري العراقي اتجاه غير موفق، حيث لم يشرك مجلس الاتحاد في هذا الاختصاص وكان من المفروض ان يمنح اختصاص الموافقة على تعيين القضاة لمجلس الاتحاد، وكذلك ان مشروع قانون مجلس الاتحاد في ٢٠١٤/٩/٢٢ لم يُشر لهذا الحق لمجلس الاتحاد، الاّ ان مسودة التعديلات الدستورية تنبهت لذلك، حيث نص على ان (الموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي بناءاً على أقتراح من مجلس القضاء الأعلى).[٤] في الحقيقة من المفروض ان تكون السلطة القضائية مستقلة استقلالاً تاماً من الناحية الإدارية والمالية الاّ نه نقترح على ان يشترك مجلس الاتحاد فقط دون مجلس النواب مع مجلس الوزراء لتعيين أعضاء المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي، وذلك بعد باقتراحهم من مجلس القضاء

---

[١] البند(٢) من الفقرة(٢) من المادة(٢) من دستور الولايات المتحدة لسنة ١٧٨٧ المعدل.
[٢] الفقرة(١) من المادة(٩٤) من قانون الاساسي الالماني لسنة ١٩٤٩ المعدل.
[٣] الفقرة(أ) من (خامساً) من المادة(٦١) م دستور العراق الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
[٤] البند(ثالثاً) من المادة(٩٤) من مسودة التعديلات الدستورية ٢٠٠٩/٧/١٢.

الاعلى، لان مجلس النواب غالباً يسيطر عليه الأغلبية الحزبية(الكتلة النيابية الاكبر) وهذا يكون عاملاً مساعداً "لحزبنة" السلطة القضائية ونفس الشيء في حالة تعيين أصحاب الدرجات الخاصة.. لذا نقترح ان يكون هذا الاختصاص من الاختصاصات الحصرية لمجلس الاتحاد مع السلطة التنفيذية، اسوةً بمجلس الشيوخ الامريكي .

الفرع الثالث

انتخاب رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس النواب

يتوقف الدور التشريعي للمجلس الاعلى في أداء هذه الوظيفة إلى حد ما على طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة، ففي دولة فدراليه تأخذ بالنظام البرلماني أو شبه برلماني، كما هو الحال في كندا و استراليا و المانيا و الهند وجنوب افريقيا و بلجيكا وماليزيا والباكستان يحتاج تشكيل الوزارة و تعيين اعضائها من الوزراء الى نيل ثقة المجلس التشريعي الأدنى فقط دون المجلس التشريعي الاعلى، وفي دولة فدرالية تأخذ بالنظام الرئاسي، كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكيه، والمكسيك، والارجنتين، ينتخب رئيس الجمهورية خارج مجلسي البرلمان الفدرالي، اما في دولة تأخذ بالنظام المجلسي، و (سويسرا) هو المثال الوحيد لها حالياً، ينتخب البرلمان بمجلسيه اعضاء الهيئة التنفيذية (المجلس الفدرالي) وينتخب رئيس الاتحاد و نائبه من بين اعضاء هذه الهيئة، وعليه فما عدا الدولة الاخيرة (سويسرا) لايتمتع المجلس التشريعى الاعلى في الدول الفدرالية الاخرى بدور يُذكر في انتخاب العناصر الاساسيه للسلطة التنفيذية الفدرالية.(١)

الا ان المجلس الاعلى في بعض من هذه الدول يمارس بعض من الاختصاصات الانتخابية بمفرده او بالاشتراك مع المجلس الادنى، ففي حال عدم حصول اي من الرئيس، وكذلك نائب الرئيس على الاصوات المطلوبة لهيئة الناخبين في الولايات المتحدة الامريكية، حيث يختار مجلس النواب الرئيس ويختار مجلس الشيوخ نائب الرئيس، وذلك وفق الدستور حيث نص على ان (... وفي حالة عدم حصول اي شخص على تلك الاغلبية، يختار مجلس النواب رئيساً فوراً، بواسطة اقتراع، بين ثلاثة كحد أقصى من الاشخاص الحاصلين على

---

١ د، عابد خالد رسول، مصدر سابق، ص ٣٣٢.

الاصوات في قائمة أولئك الذين جرى التصويت عليهم لشغل منصب الرئيس... واذا لم يحصل اي شخص على اغلبية الاصوات يختار مجلس الشيوخ نائباً للرئيس من بين الشخصين الحاصلين على عدد من الاصوات في القائمة، ويتكون النصاب القانوني لهذا الغرض من ثلثي العدد الكلي لاعضاء مجلس الشيوخ، ويلزم للاختيار الحصول على اغلبية العدد الكلي).[١]

ويكون كل ولاية صوت واحد مهما كان عدد نوابها في مجلس النواب لاختيار الرئيس الامريكي، ومن يحصل من بين المرشحين الثلاثة على الاغلبية البسيطة لجميع الولايات، يصبح رئيساً للجمهورية.[٢]

أما في الاتحاد الهندي، فيشارك السلطة التشريعية الاتحادية بمجلسيه، مجلس الشعب و مجلس الولايات مع برلمانات الولايات مجتمعةً في اختيار رئيس الجمهورية.[٣]

أما بالنسبة لنائب رئيس الجمهورية، فنص الدستور على ان (يقوم بانتخاب نائب رئيس الدولة اعضاء مجمع انتخابي يتكون من اعضاء كلا مجلسي البرلمان وفقاً لنظام تمثيل نسبي بواسطة صوت أحادي قابل للنقل ويكون التصويت في هذا الانتخاب بالاقتراع السري.[٤]

وأن الدستور البرازيلي، منح مجلس الشيوخ ان يشارك مع مجلس النواب الاتحادي مع برلمانات الولايات في اختيار رئيس الدولة وذلك كأختصاص اصلي للسلطة التشريعية الاتحادية.[٥]

اما في الاتحاد السويسرى ، فتقوم الجمعية الاتحادية بانتخاب اعضاء المجلس الاتحادى ورئيس الاتحاد ونائبه ،حيث نص دستوره على أن (يتم انتخاب اعضاء المجلس الاتحادي من قبل الجمعية الاتحادية بعد كل تجديد شامل لمجلس الشعب، [٦] وتنتخب

---

١ التعديل الثاني عشر لدستور الولايات المتحددة الامريكية الصادر سنة ١٨٠٤.

٢ Polsby nelson. W and widavsky, A.B, presidential Election, Newyork, charles Scribeners sons, 1976, P.67.

٣ المادة (٥٤) من دستور الاتحاد الهندي لسنة ١٩٤٩النافذ.

٤ الفقرة (١) من المادة (٦٦) من الدستور.

٥ الفقرة (١) من المادة (٧٤) من دستور البرازيل لسنة ١٩٧٦ الملغى.

٦ الفقرة (٢) من المادة (١٧٥) منة دستور الاتحاد السويسري لسنة ٢٠٠٠، المعدل.

الجمعية الاتحادية رئيس المجلس الاتحادي و نائبه من بين اعضاء المجلس الاتحادي لمدة سنة).[١]

أما موقف الدستور العراقي بالنسبة للصلاحيات الانتخابية لمجلس الاتحاد، فلم تُشِر نصوص دستور ٢٠٠٥ النافذ الى هذا الاختصاص مطلقاً، مثل مالم ينص على أية اختصاصات اخرى لهذا المجلس الا انه منح هذا الاختصاص حصرياً لمجلس النواب، حيث نص على ان (ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، باغلبية ثلثي عدد اعضائه، واذا لم يحصل أي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني).[٢]

ويؤخذ على المشرع الدستوري العراقي على هذا الاتجاه، لأن اشتراك مجلس الاتحاد العراقي في اختيار رئيس الجمهورية أمر مهم، لكون مجلس الاتحاد يمثل الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في الاقليم، وكان لاشتركه في الاختيار، التطبيق الاكثر للعدالة و التوازن بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، وكان الاختيار اكثر دقةً وعقلانية لكون اعضاء هذا المجلس يتمتعون بالخبرة و الكفاءة، و النتيجة كانت تصب للمصلحة العليا للشعب، اسوة بمعظم دساتير الدول الفدرالية.

وكذلك تنتقد مسودة لجنة مراجعة التعديلات الدستورية ومشروع قانون مجلس الاتحاد، حيث لم يتداركا أهمية هذا الاختصاص ولم يشرا اليه مطلقا ولأهمية مجلس الاتحاد العراقي، نقترح بعد تأسيسه دستورياً أو تشريعياً (قانون عادي) أن يشارك مع مجلس النواب في انتخاب رئيس الجمهورية ونوابه وبقية اعضاء السلطة وعزلهم، كأختصاص له مع مجلس النواب.

الفرع الرابع

١ الفقرة (٢) من المادة (١٧٦) من الدستور.

٢ البند (اولاً) و (ثانياً) من المادة (٧٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

الاختصاص القضائي (محاكمة رئيس الجمهورية و نوابه ورئيس مجلس الوزراء و الوزراء عند اتهامهم من مجلس النواب)

تخضع محاكمة رئيس الدولة في الأنظمة الدستورية الى العديد من القواعد القانونية التي تنظم كيفية مُمارستها، وتبيان حدودها، من حيث تحديد أسباب وحالات تحريكها، و الجهة التي تقوم بها، سواء أكان ذلك في المراحل السابقة على المحاكمة و المتمثلة في مرحلة الاتهام وجمع الادلة أم في المراحل التالية للإتهام و المتمثلة في مرحلة التحقيق في طلب الإتهام، أم في مرحلة المحاكمة أمام المحكمة التي حددها الدستور و القوانين المختصة، ومما يلاحظ في هذا الشأن أن الدساتير لم تنتهج نهجاً موحداً فيما يتعلق بمحاكمة رئيس الدولة ويستوي في ذلك المرحلة السابقة على المحاكمة، او المرحلة اللاحقة عليها، ففي المرحلة السابقة على المحاكمة، ونقصد بها مرحلة الاتهام التي تعد من أهم المراحل، تختلف القواعد الاجرائية و الموضوعية لعملية، إتهام رئيس الدولة باختلاف المراحل التي يمر بها الإتهام، إذ تبتدئ بتقديم طلب اقتراح الاتهام، وغالباً ما يصدر عن جهة محددة عن ارتكاب الرئيس للأسباب الموجية للإتهام و المحددة في الدستور، كما يشترط توافر اجراءات معقدة في طلب اقتراح الاتهام، تختلف باختلاف الجهة التي تمارسه ووفقاً لدستور كل دولة على حدة، وبالمقابل فأن مرحلة التصويت على طلب الاتهام أو التحقيق فيه، تأتي بعد ذلك ليصار الى التحقق من الاسباب والادلة الواردة في طلب الاتهام، ويليها إصدار قرار الاتهام، الذي لاتقل أهميته عن مرحلة أقتراح الاتهام، وهو الامر الذي حدا بغالبية الدساتير محل الدراسة إلى معالجته على خلاف في التفاصيل فيما بينها، واذا ما انتقلنا إلى مرحلة المحاكمة نجد أن هناك العديد من الاجراءات الواجب إتباعها، والقاعدة العامة بهذا الشأن هي عدم وجود اجراءات موحدة فيما يتعلق بالمحاكمة، كونها تدور وجوداً وعدماً، مع الفكرة القانونية السائدة في الدستور، ومع المبدأ العام المتبع في الاصول الجزائية الا هو فصل سلطة الاتهام عن سلطة المحاكمة، ومن ثم

نصل إلى مرحلة إصدار الحكم، وتختلف اثار الحكم في حالة ادانة الرئيس عن حالة الحكم ببرائته.[١]

اختلف الدساتير في تحديد الجهة التي يقوم بتوجيه الاتهام الى رئيس الدولة عن الجهة التي تقوم بإجراءات المحاكمة، فهناك من الدول يقوم احد المجلس التشريعيين، بعملية الاتهام ويقوم المجلس الآخر بالمحاكمة، وعلى سبيل المثال الدستور الامريكي، حيث نص على أن (يختار مجلس النواب رئيسه وغيره من اعضاء مكتبة، وتكون له وحده سلطة الاتهام)[٢]

وأن لمجلس الشيوخ وحده سلطة محاكمة رئيس الجمهورية، حيث نص الدستور على (وتكون لمجلس الشيوخ بمفرده سلطة المحاكمة فيما يتعلق بجميع الاتهامات الجنائية، ويؤدي اعضاء المجلس، عند أداء ذلك الغرض اليمين القانونية أو يقدمون اقراراً قاطعاً، وعند محاكمة رئيس الولايات المتحدة يترأس الجلسة رئيس القضاة والايدان أي شخص دون موافقة ثلثي الاعضاء الحاضرين).[٣]

اما دستور المانيا الاتحادية ، لقد منح توجيه الاتهام الى رئيس الجمهورية، لربع عدد اعضاء مجلس النواب الاتحادي ولربع عدد الأصوات في المجلس الاتحادي، ويرفع الدعوى من قبلهم أمام المحكمة الدستورية والاتحادية، وذلك عندما يقوم رئيس الجمهورية الاتحادية بالمساس المتعمد للقانون الاساسي، أو بأي قانون آخر اتحادي، حيث نص على أن (يجوز للبوندستاج أو للبوندسرات اتهام الرئيس الاتحادي جنائيا امام المحكمة الدستورية الاتحادية بارتكاب انتهاك مقصود للقانون الاساسي، او لأي قانون اتحادي آخر، ويجب أن يؤيد اقتراح الاتهام الجنائي الربع على الاقل من اعضاء البنودستاج أو الربع على الاقل من الاصوات في البوندسرات ويتطلب قرار الاتهام الجنائي اغلبية ثلثي أعضاء البوندستاج أو ثلثي الاصوات في البوندسرات، ويقوم شخص تفوضه في تلك الهيئة التي توجه الاتهام الجنائي بعرض فرضية الاتهام الجنائي على المحكمة الدستورية الاتحادية، واذا اوجدت المحكمة الدستورية الاتحادية أن الرئيس الاتحادي مذنب بارتكاب انتهاك مقصود لهذا القانون الأساسي أو لأي

١ مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس و اعضاء السلطة التنفيذية في العراق، اطروحة دكتوراه، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق و العلوم السياسية والادارية و الاقتصادية، الجامعة اللبنانية، بيروت، ٢٠١٤، ص ٦١.
٢ البند (٥) من الفقرة (٢) من المادة (١) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٨٧٨ الملغى.
٣ البند (٦) من الفقرة (٣) المادة (١) من الدستور.

قانون اتحادي آخر، يجوز لها ان تعلن انه قد فقد منصبه، وبعد توجيه الاتهام الجنائي إلى الرئيس الاتحادي، يجوز للمحكمة ان تصدر أمراً مؤقتاً يمنعه من ممارسة وظائفه)[١]

ويلاحظ أن البوندسرات على قدم المساوة مع البوندستاج في توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية الأتحادية أمام المحكمة الدستورية.

أما الدستور الايطالي، فلقد اكد على توجيه الاتهام من قبل مجلسي البرلمان (النواب و الشيوخ) في جلسة مشتركة إلى رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه، الخيانة العظمى، أو مخالفته للدستور حيث نص على أن لايكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الاعمال التي يقوم بها في إطار ممارسة واجباته الرئاسية، ولا في حالة ارتكابه الخيانة العظمي أو مخالفته الدستور، وفي هاتين الحالتين، يجوز ان يوجه البرلمان في جلسه مشتركة عريضة اتهام الى رئيس الجمهورية، وذلك باغلبية مطلقة من اصوات اعضاء البرلمان).[٢]

وفي فرنسا يوجه الاتهام الى رئيس الجمهورية من قبل المجلسين، حيث تتساوى فيه أصوات المجلسين، ويقدم الرئيس للمحاكمة بالاغلبية المطلقة لأعضائها، وذلك عند اتهامه بالخيانة العظمى، وتتكون المحكمة من عدد متساو من الاعضاء المنتخبين من الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ تسمى محكمة العدل العُليا، بعد كل تجديد عام أو جزئى بواسطة الانتخاب لهذين المجلسين، ويحدد قانون تأسيسي محكمة العدل العليا).[٣]

ويلاحظ يتهم رئيس الجمهورية من قبل المجلسين، فقط عند الخيانة العظمى ويحاكم من قبل محكمة العدل العليا المؤسسة على قدم المساواة من اعضاء المجلسين، وبعكس بعض الدساتير الاخرى حيث يتهم الرئيس من قبل أحد المجلسين ويحاكم من قبل المجلس الآخر، مثل دستور الولايات المتحدة الامريكية.

وأن الدستور البرازيلي اخذ مثل ما أخذ به الدستور الامريكي الا ان المحاكمة قد تكون امام مجلس الشيوخ او امام المحكمة الاتحادية العليا، حيث نص دستوره على (إذا قبل ثلثا مجلس النواب الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية فأنه يقدم امام المحكمة الاتحادية

١ الفقرة (١) و (٢) من المادة (٦١) من دستور المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.
٢ المادة (٩٠) من دستور ايطاليا لسنة ١٩٤٧ المعدل.
٣ المادة (٦٧) و (٦٨) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل.

العليا بتهمة ارتكاب جرائم جنائية أو أمام مجلس الشيوخ الاتحادي بتهمة ارتكاب جرائم فساد)[١]

حيث يحاكم من قبل المحكمة الاتحادية (في حالة ارتكاب الرئيس لجرائم جنائية عادية، اذا كان الاتهام او الشكوى قد تلقتهما المحكمة العليا الاتحادية، و في حالة ارتكابه جرائم الفساد، بعد إقامة مجلس الشيوخ الاتحادي الدعوى).[٢]

أما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، فقد منح حق اتهام رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب دون مجلس الاتحاد، وبطلب مسبب من الاغلبية المطلقة للاعضاء، حيث نص الدستور ضمن اختصاصات مجلس النواب على ان (مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب، بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب).[٣]

واناط الدستور العراقي النافذ، محاكمة رئيس الجمهورية إلى المحكمة الاتحادية العليا، ودون الاشارة الى مجلس الاتحاد ايضاً كما في توجيه الاتهام حيث نص على ان (الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء و الوزراء وينضم ذلك بقانون). [٤]

وبعد ادانة المحكمة الاتحادية العليا لرئيس الجمهورية، وانتهاء اجراءات الادانة والمحاكمة، يقوم مجلس النواب فقط دون مجلس الاتحاد أيضاً باعفاء رئيس الجمهورية من منصبه، حيث نص الدستور على أن (اعضاء رئيس الجمهورية، بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا، في احدى الحالات الآتية:-

١. الحنث في اليمين الدستورية.
٢. انتهاك الدستور.
٣. الخيانة العظمى. [٥]

الا أن مسودة التعديلات الدستورية (أشارت بشكل غامض وناقص الى مجلس الاتحاد، حيث نص على ان (يجتمع مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في جلسات مشتركة

١ المادة (٦٨) من دستور البرازيل لسنة ١٩٨٨ المعدل.
٢ اولاً و ثانياً من الفقرة (١) من المادة (٨٦) من الدستور.
٣ الفقرة (أ) من البند (سادساً) من المادة (٦١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
٤ البند (سادسا) من المادة (٩٣) من الدستور .
٥ الفقرة (ب) من (سادسا) من المادة (٦١) من الدستور.

يرأسها رئيس مجلس النواب او من يقوم مقامه، في الحالات الآتية: مساءلة رئيس الجمهورية)[١] ويلاحظ لم يبين اية سلطة لمجلس الاتحاد، الا ان مشروع قانون مجلس الاتحاد اشار اليه بشكل اكثر جديه، حيث نص على ان (يجتمع مجلس الاتحاد و النواب في جلسة مشتركة في المكان المخصص لاجتماعات مجلس النواب ويرأس الاجتماع رئيس مجلس الاتحاد أو من يقوم مقامه في احدى الحالات الآتية: ثالثا- عند مساءلة رئيس الجمهورية أو أعفاءه من منصبه بناءً على الشروط المحددة في الدستور بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلسين مجتمعين).[٢]

ويلاحظ بأن المشرع التشريعي تدارك بأهمية مجلس الاتحاد أكثر من المشرع الدستوري عند كتابة دستور ٢٠٠٥ النافذ وكذلك عند اعداد مسودة التعديلات الدستورية، حيث شارك المشرع العادي في المادة السابقة مجلس الاتحاد في مرحلة اتهام رئيس الجمهورية وكذلك عند أعفاءه وذلك مجتمعاً مع مجلس النواب، وبرئاسة رئيس مجلس الاتحاد بعكس ما أخذ به مسودة التعديلات الدستورية في المادة (٩٥).

وبعد استقراء فيما سبق من الدساتير حول الاختصاص القضائي للمجلسين، نقترح بأن تناط اختصاص اتهام رئيس الجمهورية ونوابه إلى مجلس النواب الاتحادي العراقي بالاغلبية المطلقة، في حالة ارتكاب الرئيس، الحنث باليمين، والخيانة العظمى وانتهاك الدستور، وكذلك اضافة جرائم اخرى قد يؤثر على أمن الدولة و الوطن، مع توضيح معنى الاسباب الثلاثة السابقة التي تؤدي إلى الاتهام و محاكمة الرئيس، وأن تناط محاكمة رئيس الجمهورية و نوابه إلى مجلس الاتحاد.

ويلاحظ أن الدستور الامريكي، حدد الاسباب التي تتهم وتحاكم عليها الرئيس الامريكي، وهي، الخيانة و الرشوة و الجنح و الجرائم كبرى، وفي نفس الوقت تم تبيان معنى تلك الجرائم من الدستور ذاته).[٣]

---

١ البند (ثالثا) من المادة (٩٥) من مسودة التعديلات الدستورية ٢٠٠٩/٧/١٢.
٢ البند (ثالثا) من المادة (١٧) من مشروع قانون مجلس الاتحاد ٢٠١٤/٩/٢٢.
٣ د. رافع حضر صالح شبر، القواعد الاجرائية لاتهام و محاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص٢١

لم تكتف الدساتير بمعالجة المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة فحسب، بل تعداه الامر الى اخضاع رئيس الوزراء و الوزراء للمسؤولية الجنائية ايضاً، ايماناً منها بأهمية الدور التميز الذي تؤديه الوزارة في الحياة الدستورية، فضلاً عن الرغبة في اتمام عملية اخضاع جميع المواطنين للقانون، بوصفة تطبيقاً سليماً لمبدأ المساواة امام القانون، وأن الدساتير لم تسلك مسلكاً واحداً بشأن إتهام ومحاكمة رئيس و اعضاء الوزارة، ففي الولايات المتحدة الامريكيه، حددت الدستور الافعال التي تستوجب تحريك المسؤولية الجزائية للوزير (السكرتير) بصورة صريحة وهي ذات حالات اتهام رئيس الدولة- المادة (٤/١) وفي فرنسا فأن المادة ٦٨/ اولا من دستورها الصادر عام ١٩٥٨ المعدل، قد حددت بصورة صريحة الحالات الموجبة لاتهام رئيس الوزراء و الوزراء، اذ حصرتها في حالة واحدة فقط وهي الاعمال المرتكبة في ممارسة وظائفهم، والتي تعد جناية أو جنحة وقت ارتكابها.[١]

ففي الولايات المتحدة الامريكيه يقوم مجلس الشيوخ بمحاكمة اعضاء السلطة التنفيذية، وقضاة الاتحاديين بموجب المادة (٦/٣/١) من الدستور، وعند توجيه الاتهام بارتكاب الجرائم، يتولى مجلس الشيوخ بأقالة وعزل الرئيس ونائبه، حيث نص على ان (يقال الرئيس ونائب الرئيس وجميع مسؤولي الولايات المتحدة المدنيين من مناصبهم في حالة توجيه اتهام اليهم بارتكاب خيانة عظمى أو بتقاضي رشوة او بارتكاب اي جرائم وجنح كبرى اخرى)[٢] واناط الدستور سلطة توجيه الاتهام الى مجلس النواب، لكي توجه التهمة الى اعضاء السلطة التنفيذية، وذلك بموجب المادة (٥/٢/١) و التي سبق الاشارة اليها.

ويلاحظ بأن العقوبة من قبل مجلس الشيوخ هي العزل، و التجريد من صلاحيه شغل أي منصب من مناصب الشرف أو الربح في الولايات المتحدة، لكن يبقى المدان بعد الاقالة، معرضاً للمحاكمة و العقوبة وفقاً للقانون باتهام رسمي ضده. [٣]

أما المحاكمة السلطة التنفيذية في فرنسا، فيتم عن طريق تشكيل محكمة عدل الجمهورية، حيث نص على ان (تتكون المحكمة من خمسة عشر عضواً، اثنى عشر عضواً من

١ مصدق عادل طالب، مصدر سابق، ص ٢٥١، ٢٥٦.
٢ الفقرة (٤) من المادة (٢) من دستور الولايات المتحة الامريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.
٣ البند (٥) من الفقرة (٣) من المادة (١) من دستور الولايات المتحدة لسنة ١٨٧٨ المعدل.

البرلمان، تنتخبهم الجمعية الوطنية وينتخبهم مجلس الشيوخ باعداد متساوية من بين اعضائها). [١]

اذاً يشارك مجلس الشيوخ على قدم المساواة لتشكيل محكمة عدل الجمهورية لمحاكمة اعضاء السلطة السلطة التنفيذية.

أما بالنبسة للقضاة الاتحاديين، فأن قضاة كل من المحكمة العليا و المحاكم الادنى مرتبة، يحتفظون بمناصبهم طوال تمسكهم بالسلوك القويم.[٢]

ويفهم من هذه الفقرة ان القضاة محصنون من العزل الا في حالة فقدانهم لسلوكهم الحسن، بمعنى أذا ارتكب احد القضاة فعلا يجرمه القانون فان الطريقة الوحيدة لمساءلته هي ذات الطريقة المتبعة في مساءلة اعضاء السلطة التنفيذية، باعتبار القضاة ايضاً من اصحاب المناصب المدنية الذين تشملهم الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور، وبالتالي يجب لمساءلتهم توجيه مجلس النواب الاتهام اليهم لكونه الجهة التي تملك سلطة توجيه الاتهام النيابي، ويحاكمهم مجلس الشيوخ لكونه الجهة التي لها حق الفصل في جميع الاتهامات النيابية، وتجدر الاشارة ان اتهام قاضي فدرالي امر نادر الحدوث فمنذ عام ١٧٨٧ لم يتخذ مجلس النواب اجراءات الاتهام الا في مواجهة ثلاثة عشر قاضياً فقط، وعزل مجلس الشيوخ اثنان منهم فقط من وظيفيتهما.[٣]

أما في الدستور العراق الفدرالي فلم يُشِر إلى أي دور لمجلس الاتحاد لا في حالة اتهام رئيس الوزراء و الوزراء و القضاة الفدراليين ولا في حالة محاكمتهم.

وفي الحقيقة سكت الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ عن تحديد الجرائم التي تثار بصددها المسؤولية الجزائيه لرئيس الوزراء أو الوزراء وكذلك القضاء الفدراليين.

الا أن الدستور اشار إلى المسؤولية التضامنية و الشخصية لرئيس مجلس الوزراء و الوزراء حيث نص على أن (تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء و الوزراء أمام مجلس النواب

١ الفقرة (٢) من المادة (٦٨) من دستورفرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل.
٢ الفقرة (١) من المادة (٣) من دستور الولايات المتحة الامريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.
٣ سعدية مجيد ياسين، صلاحيات المجلس الاعلى للبرلمان، رسالة ماجستير، سكول القانون، جامعة دهوك، ٢٠١٣، ص١٣٨.

تضامنية و شخصية).[١] كما لم يُشِر مطلقا لأي دور لمجلس الاتحاد وكذلك مشروع قانون مجلس الاتحاد ايضاً لم يتدارك أهمية هذا الموضوع، لذا يستوجب مراجعة مسودة الدستور وكذلك مشروع القانون و ذلك لكثرة الاخطاء و الثغرات و النواقص فيها، ولمعالجة مواضيع دستورية وفدرالية مهمة.

وبعد استقرائنا السابق للأختصاص القضائي نقترح بأن يقوم مجلس النواب بتوجيه التهمة الى كل من نواب رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء و الوزراء و كذلك القضاة الفدراليين، في حالة الخيانة و الرشوة و الفساد الاداري و المالي و الجنح و الجرائم و في حالة مخالفتهم للمادة (٥٠) من الدستور، وأن يقوم مجلس الاتحاد بمحاكمتهم علنياً وأدانتهم بأغلبية ثلثي اعضائه.

المطلب الثالث

العلاقة بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب

نظر لعدم تنظيم مجلس الاتحاد من قبل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، لذا لايوجد حالياً أية علاقة بين مجلس الاتحاد و مجلس النواب، بالاضافة إلى ذلك فأن مجلس النواب لم يصدر قانون مجلس الاتحاد وفق المادة (٦٥) من الدستور، ومر حوالي عشر سنوات، ولاتزال السلطة التشريعيه الاتحادية تعمل باحد فرعيه فقط (مجلس النواب)، وهذا عيب دستوري واضح في النظام الفدرالي العراقي، فمثلاً تظهر العلاقة بين مجلس الشيوخ و مجلس النواب الأمريكي باعتبارهما يشكلان الكونكرس، وعهد اليهما دستوريا سلطة سن القوانين، والتي يجب أن تحصل على موافقة كل مجلس قبل أن يقدم مشروع القانون لرئيس الولايات المتحدة الامريكيه، وتظهر العلاقة ايضاً في ضرورة اتفاق المجلسين على كل أمر أو قرار تصويت، باستثناء، اصول رفع الجلسات[٢]، وحتى في تعديل الدستور فيستوجب موافقة الطرفين ايضاً، وغالباً تكون الغلبة لمجلس النواب في الدول البرلمانية اما في امريكا، فتكون الغلبة لمجلس الشيوخ وذلك لاختصاصاته المهمة، وبالاختصار فإن العلاقة بين المجلسين في الولايات المتحدة علاقة تعانونيه و تفاهمية، حيث في حالة الخلاف بينهما تشكل لجنة مشتركة

١ المادة (٨٣) من دستور العراق الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
٢ البند (٣) من الفقرة (٧) من المادة (١) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.

(المؤتمر) لحله، وأن مجلس النواب يوجه الاتهام النيابي ويقوم مجلس الشيوخ بدور المحاكمة وهكذا.

وهناك دساتير اخذت باللجنة المتساوية للاعضاء في حالة وجود خلاف بين المجلسين، حيث نص الدستور الفرنسي على ان (واذا ثبت استحالة اعتماد مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من الاعضاء بعد قراءتين له من جانب كل مجلس، نتيجة لوجود خلاف بين المجلسين، او اذا اعلنت الحكومة ان الامر عاجل، بعد قراءة واحدة من جانب كل مجلس، يجوز لرئيس الوزراء أن يدعو إلى انعقاد لجنة مشتركة مؤلفة من عدد متساو من الاعضاء من كل مجلس، لكي تقترح نصاً بشأن الاحكام التي تكون مازالت قيد المناقشة..)[١] اذاً العلاقة بينهما علاقة تفاهم و انسجام و تعاون.

أما الاتحاد الروسي، فقد رجح دستوره، مجلس الدوما على مجلس الاتحاد، ففي حالة حل الخلاف بينهما، في عملية اياب وذهاب، رجح القرار النهائي لمجلس الدوما، حيث نص على ان (في حالة عدم موافقة مجلس الدوما على قرار مجلس الاتحاد يعتبر القانون الاتحادي معتمداً اذا صوت في عملية التصويت الثانية، الثلثان على الاقل من العدد الكلي لنواب مجلس الدوما تأييداً له).[٢]

وهناك عدة اساليب لحل الخلاف بين المجلس الاعلى و المجلس الادنى، وذلك من اجل أنشاء علاقة متينة وسليمة بين المجلسين ومنها مثل ما اشرنا اليه، لجنة المؤتمر او المصالحة أو لجنة متساوية الاعضاء، وكذلك آلية الذهاب والاياب.

وعلى وفق آليه الذهاب والاياب، يحال النص من المجلس الذي اجرى عليه تعديلات من احد المجلسين إلى المجلس الآخر، وفي حال عدم موافقة هذا الاخير على التعديلات يحيله ثانية إلى المجلس صاحب التعديلات، و هكذا تستمر العملية عدة مرات حتى يتم التوصل إلى اتفاق بشأن النصوص القانونية محل الخلاف، وقد وجّه انتقادات لهذا النظام لأنه يؤدي الى ضياع

١ المادة (٤٥) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل.
٢ الفقرة (٥) من المادة (١٠٥) من دستور الاتحاد الروسي لسنة ١٩٩٣.

الوقت و كثرة التعديلات، الا انه في نفس الوقت له مميزات منها تحسين نوعية التشريع وضمان خلوها من الثغرات القانونية.[١]

أما الدستور العراق الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ النافذ فأنه مثل ما اشرنا اليه فأنه لم يُشِر إلى هذه العلاقة لعدم تأسيس وتنظيم مجلس الاتحاد، لحد الآن، الا ان مسودة التعديلات الدستورية اشارت الى العلاقة بين مجلس النواب و مجلس الاتحاد، حيث نص على ان (يجتمع مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في جلسات مشتركة يرأسها رئيس مجلس النواب ومن يقوم مقامة في الحالات الآتية:

اولاً- جلسة افتتاح المجلس التي تعقب اجراء الانتخابات.

ثانياً- اعلان حالة الحرب.

ثالثاً- مساءلة رئيس الجمهورية. [٢]

ولو ان هذا النص لم يحدد التفاصيل وغير واضح، الا انه يشير إلى نوع من العلاقة بين مجلس الاتحاد و مجلس النواب، لكن يلاحظ ان المشرع عالج مسألة اجتماع كلا المجلسين التشريعيين الاتحاديين في هيئة مؤتمر، على ان يترأس الجلسة المشتركة رئيس مجلس النواب أو من يقوم مقامه ويلاحظ هناك عدم التوازن في العلاقة بين المجلسين حيث ترجح كفة مجلس النواب على مجلس الاتحاد، وذلك بترأس رئيس مجلس النواب الجلسة المشتركة.

وكذلك لم يشِر الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ على حالة الخلاف بين المجلسين، الا أن مسودة التعديلات الدستورية لتعديل دستور ٢٠٠٥ أشارت الى كيفية حل الخلاف بين المجلسين، وذلك عند تنظيمه لاختصاصات مجلس الاتحاد، حيث ان له حق النظر في مشروعات القوانين المحالة اليه من مجلس النواب، وله في هذه الصدد اتخاذ اجراءات كثيرة منها، الاعتراض على مشروع القانون بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ وصولها اليه، وعندها يتم اعادة مشروع القانون إلى مجلس النواب، مشفوعاً باسباب الاعتراض، خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ

١ سعدية مجيد ياسين، مصدر سابق، ص ٦٠.
٢ المادة (٩٥) من مسودة التعديلات الدستورية ٢٠٠٩/٧/١٢.

الاعتراض، ويعد مشروع القانون الذي تمت اعادته بسبب اعتراض مجلس الاتحاد، مقراً، عند موافقة مجلس النواب على أسباب الاعتراض والاخذ بها، بالاغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، ويعد مشروع القانون مقراً عند رفض مجلس النواب اسباب اعتراض مجلس الاتحاد بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه، وفي كلا الحالتين السابقتين يقوم مجلس النواب باحالة مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً واخطار مجلس الاتحاد بذلك، وعند حالة عدم اعتراض مجلس الاتحاد على مشروع القانون يقوم باحالته إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، واخطار مجلس النواب بذلك.[١]

وفي صدد العلاقة بين المجلسين ايضا فان مشروع قانون مجلس الاتحاد اتبع نفس طريقة لحل الخلاف بين مجلس الاتحاد ومجلس النواب. الا ان في حالة رفض مجلس النواب لاسباب الاعتراض التي ابداها مجلس الاتحاد بصدد القانون عليه أن يعيدها ثانية إلى مجلس الاتحاد خلال مدة لاتتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ رفض مجلس النواب لتلك الاسباب، واذا أصر مجلس الاتحاد على اعتراضاته، فعندها يقر القانون من قبل مجلس النواب باغلبية الثلثين من اعضائه و خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامه للقانون المعترض، ومن ثم يرسله إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه.

وبهذا يظهر ان لجنة مراجعة الدستور (مسودة التعديلات الدستورية) ومشروع قانون مجلس الاتحاد قد جاءت بذات الآلية وهي الذهاب والاياب لحل الخلاف بين مجلس النواب و مجلس الاتحاد حول النصوص القانونية).[٢]

وبعد قراءتنا لبعض الدساتير وخاصة الدساتير الاتحادية نقترح بان تكون العلاقة بين المجلسين علاقة تعاونيه، وليست مثل ما اخذ به مسودة تعديلات الدستورية وكذلك مشروع قانون مجلس الاتحاد، حيث ان الغلبة لأحد المجلسين الا وهو مجلس النواب، رغم ان معظم الدساتير الفدرالية قد منحت المجلسين المساواة خاصة من حيث الاختصاصات التشريعية عدا المسائل المالية، والمفروض ان يوافق الطرفين على مشاريع و مقترحات القوانين للطرف الآخر، وفي حالة الخلاف بين المجلسين، فيستوجب، تشكيل لجنة توفيقية بعدد متساوي من

١ المادة (٩٤) من المسودة .
٢ سعدية مجيد ياسين، مصدر صابق، ص ٦٣.

المجلسين، وان تُقِر اللجنة قراراتها باغلبية الثلثين ومن ثم ارسال تقريرها عن موضوع الخلاف إلى المجلسين للتصويت عليه بجلسة مشتركة وباغلبية الثلثين، واذا لم يحصل تقرير مشروع اللجنة التوفيقيه على موافقة المجلسين فأن القانون يلغى ويموت وحتى اذا لم توافق اللجنة المشتركة على نقطة الخلاف فيما بينهم فيجب ان يُلغى مشروع القانون، أي النقطة الاهم هنا موافقة اللجنة التوفيقية المتساوية العدد من المجلسين، ومثل ما اخذ به الدستور الامريكي و السويسري حيث يموت القانون، اذا لم توفق اللجنة المخولة لارضاء الطرفين و تسوية الخلاف بينهما فإن مشروع القانون محل الخلاف يلغى ويموت، وذلك لكي لايصدر قانوناً بالاجحاف من احد المجلسين وهنا القصد هو مجلس النواب وذلك لكثرة عدد اعضائه بالمقابل لمجلس الاتحاد، ولسلب الغلبة الممنوحة له من الدستور النافذ و كذلك من مسودة التعديلات الدستورية ومن مشروع قانون مجلس الاتحاد.

الخاتمة

بعد ان فرغنا من دراسة مجلس الاتحاد في العراق ترشحت لنا جملة من الاستنتاجات والاقتراحات ارتاينا توجيهها الى حيث المختصين بالشان الدستوري ، علها تجد طريقا للتفعيل وهي كالاتي

اولا: الاستنتاجات

١- لاتبرز اهمية وضرورة ازدواج الهيئة التشريعية الى مجلسين الا حيث يسود النظام الاتحادي المركزي(الفدرالي) لكون الدول البسيطة تمتاز بنوع واحد من الاطر الدستورية

٢-يكرس وجود المجلس التشريعي الاعلى مصلحة الاتحاد والولايات معا ،كما يبدد مخاوف عدم المساواة التي تثور لدى الولايات الصغيرة

٣-ثبت من خلال البحث بوجود حاجة حقيقية وملحة لتبني نظام ازدواج الهيئةالتشريعية على غرار النظام الدستوري الامريكي بقيام مجلس تشريعي اعلى يمثلمصالح الاتحاد ومجلس ادنى يمثل مصالح الشعب باكمله

٤-ان تكريس مبدا الثنائية التشريعية لدى الدولة الفدرالية يساعد على بث رسائل اطمئنان لدى ممثلي وسكان الولايات المؤتلفة في الاتحاد الفدرالي مما يساعد على مضاءلة فرص الانفصال بع الاتحاد ، هذا ما سارت عليه اغلب الدساتير الفدرالية ان لم تكن جميعها

٥-ان المجالس التشريعية العليا هي جهات شريكة في الاختصاص البرلماني(تشريع ورقابة) بموجب الدستور الذي اسند اليها تلك الاختصاصات الاصيلة وليست مجالس استشارية او مجالس ثانوية تابعة لارادات المجالس الدنيا

٦-وجدنا ان تولية اعضاء المجالس العليا لمهام اعمالهم كاعضاء في مجلس الولايات اما ان تاتي تارة بالانتخاب او بالتعيين تارة اخرى او بالمزج بينهما تارة ثالثة

٧- خرجت بعض الدول الفدرالية على فكرة الازدواج البرلماني السائد لدى الدول الفدرالية وذلك بان اختارت فكرة المجلس الواحد بدلا من ثنائية المجلس ، ورغم ما تقدم فان الاستثناء لايمكن ان يعصف بفكرة مجلس الولايات كفكرة دستورية راسخة كانت مدارا لنقاشات قانونية مستفيضة

٨-قيّد الدستور العراقي انشاء مجلس الاتحاد بقيود عدة ، وقلب الموازين رأسا على عقب ، فقد احاله مجلسا ادنى ؛ فقد جعل انشاءه وممارسة اعماله رهينا بمشيئة مجلس النواب (المجلس الادنى في الاصل)كما سلب الدستور من هذا المجلس جل الاختصاصات الحقيقية لهيئة تشريعية وجرده من اي سلطة رقابية علاوة على انه جعل من انشاء المجلس امرا ثانويا وهامشيا وهذا تكريس لفكرة الدور الاستشاري لمجلس الاتحاد

٩- يعود الصمت الذي لفَ نصوص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ واغفاله تاسيس مجلس الاتحاد لامور عدة ، منها قلة الخبرة القانونية لدى لجنة كتابة الدستور ، انشغالهم بمسائل تقاسم الثروات،وادارة المحافظات والاقاليم ، ولم تكن فكرة مجلس الاتحاد الا فكرة طرأت عن لملمة اوراق مسودة الدستور وكانت قد شارفت على نهايتها

ثانيا: التوصيات

١-ندعو المشرع الدستوري والعادي الى ضرورة تنظيم مجلس الاتحاد دستوريا كسائر التجارب الدستورية التي اعتنقت النظام الفدرالي

٢- ان تُسند لمجلس الاتحاد اختصاصات اصيلة في مجال التشريع والرقابة وليست اختصاصات استشارية فهو رديف مجلس النواب وشريك في السلطة التشريعية

٣- نوصي لجنة التعديلات الدستورية بعدم السماح لغير العراقيين بالولادة ولغير مزدوجي الجنسية من الترشح لعضوية هذا المجلس

٤- ان يقتصر مجلس الاتحاد في عضويته على الانتخاب المباشر ونبذ فكرة التعيين لكونها لاتلائم الواقع العراقي في الوقت الراهن

٥- ان يكون لمجلس الاتحاد شأن واختصاص حقيقي في مساءلة رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ووزرائه كما نوصي لجنة التعديلات الدستورية باعطاءه شاناً

راجحا في اختيار رئيس الجمهورية ومنح الثقة لرئيس مجلس الوزراء والموافقة على تعيين اعضاء السلطة القضائية وذوي الدرجات الخاصة والسفراء والقناصل

٦- كما نوصي لجنة التعديلات الدستورية بان يتم تحديد اعضاء مجلس الاتحاد بولايتين برلمانيتين ولمدة ٦ سنوات وان يحدد العمر ابتداءا من ٤٠ سنة وان يكون التجديد لمرتين فقط

٧- كما نوصي بان يكون عدد اعضاء مجلس الاتحاد اقل من اعضاء مجلس النواب وذلك منعا من ترهل عمل المجلس واستنزاف موازنة الدولة، كما نوصي بجعل الشهادة الجامعية كحد ادنى لتسنم عتبة مجلس الاتحاد

٨- كما نوصي بان يكون لمجلس الاتحاد دور رئيس في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي تكون حكومة الاتحاد طرفا فيها

المصادر

اولا: الكتب

I. د.حميدحنون خالد،مبادئ القانون الدستوري وتطورالنظام السياسي في العراق،مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢ .

II. د.حنان محمد القيسي،ثنائية المجلس التشريعي في العراق، ط١، بيت الحكمة،العراق،٢٠١٢.

III. د.رافع خضر صالح شبر،القواعد الإجرائية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين ،ط١،مكتبةالسنهوري،بغداد، ٢٠١٤ .

IV. د.زهيرشكر،الوسيط في القانون الدستوري،الوسيط في القانون الدستوري، ج ١، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ،ط٣، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، ١٩٩٤

V. سبيستيان دوبان،نظام المجلسين في الديمقراطية الحديثة- ندوة الاصلاح البرلماني في الديمقراطيات الحديثة ١٥-١٧ يونيو ٢٠٠٣م، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية- جامعة القاهرة، ٢٠٠٣

VI. سعدية مجيد ياسين،صلاحيات المجلس الاعلى للبرلمان،رسالة ماجستير، سكولالقانون،جامعة دهوك، ٢٠١٣

VII. د.سليمان محمد الطماوي،النظم السياسية والقانون الدستوري،د.ن،د.م، ١٩٨٨

VIII. د.سيروان عدنان ميرزا الزهاوي،، التطبيق العراقي للنظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بيروت العربية، ٢٠١٤

IX. د.عابد خالد رسول،المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠١٣
X. د.محمدالمجذوب،القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية و السياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢
XI. د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة و الحكومة)، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، بيروت، ١٩٦٩
XII. مصدق عادل طالب ،محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية في العراق ،أطروحة دكتوراه ،المعهد العالي للدكتور اهفي الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، الجامعة اللبنانية ،بيروت ، ٢٠١٤
XIII. -Polsby nelson. W and widavsky, A.B, presidential Election, Newyork, charlesScribeners sons, 1976.

ثانيا: الدساتير

I. دستورالولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧المعدل.
II. دستوراستراليا لسنة ١٩٠١.
III. دستورلسنة ١٩٢٣ الملغى.
IV. القانونالأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.
V. دستورالمملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل.
VI. دستورايطاليا لسنة ١٩٤٧.
VII. دستورالاتحاد الهندي لسنة١٩٤٩.
VIII. القانون الاساسي الالماني لسنة ١٩٤٩ المعدل.
IX. دستورفرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل.
X. دستورمصرلسنة ١٩٧١ الملغى.
XI. دستورفنزويلا لسنة ١٩٧١.
XII. دستورالامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ النافذ.
XIII. دستورالبرازيل لسنة ١٩٧٦ الملغى.
XIV. دستوراسبانيا لسنة ١٩٧٨ المعدل.
XV. دستورالبرازيل لسنة ١٩٨٨ المعدل.

XVI. دستوربوسنا هرزوكوفينيا لسنة ١٩٩٤.

XVII. دستور موريتانيا، لسنة ١٩٩١.

XVIII. دستور البرازيل لسنة ١٩٩٨.

XIX. دستور الاتحاد الروسيا لسنة ١٩٩٣.

XX. دستور بلجيكا لسنة ١٩٩٣.

XXI. دستور الاتحاد السويسري لسنة ٢٠٠٠ المعدل.

XXII. دستور العراقي الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

XXIII. دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ النفاذ.

XXIV. دستور مصرلسنة ٢٠١٢ الملغى.

ثالثا: التشريعات ومشروعات القوانين

I. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم(٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

II. قانون انتخابات العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥.

III. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣ النافذ.

IV. مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي ٢٠١٤/٩/٢٢.

V. مسودة التعديلات الدستورية ٢٠٠٩/٧/١٢.